

令和3年度

包括外部監査結果報告書

「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

目次

第1章	包括外部監査の概要	1
第2章	徳島県の災害リスクと東日本大震災における教訓	4
1	徳島県の災害リスク	4
2	東日本大震災等の過去の災害での教訓	39
3	調査の視点・対象の選出	42
第3章	防災危機管理に関する体系	44
1	概要	44
第4章	県防災拠点施設	52
1	徳島県庁万代庁舎	52
2	徳島県立防災センター	53
3	徳島県立南部防災館	56
4	徳島県立西部防災館	58
5	徳島中央警察署	61
6	監査の結果及び意見	65
第5章	徳島県業務継続計画（県庁BCP）・職員研修	68
1	徳島県業務継続計画（県庁BCP）について	68
2	職員研修について	78
第6章	備蓄全般	82
1	備蓄に関する県の役割、体制について	82
2	監査の結果及び意見	88
第7章	学校防災計画及び県立学校における備蓄	98
1	県立学校における学校防災計画の策定及び備蓄の現状について	99
2	監査の結果及び意見	103
第8章	住民啓発・研修・情報発信	117
1	住民啓発・研修について	117
2	情報の整理、構成について	120
3	避難所の情報について	125
4	各種計画、マニュアルの構成図について	125
第9章	応急仮設住宅・被災者の生活再建支援体制	127
1	応急仮設住宅について	127

2	被災者の生活再建支援体制について.....	134
第10章	防災・減災関連補助金（危機管理環境部関連）.....	144
1	概要.....	144
2	監査の結果及び意見.....	154
第11章	まとめ.....	162

第1章 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章 徳島県の災害リスクと東日本大震災における教訓

1 徳島県の災害リスク

- (1) 「監査テーマ選定の理由」において述べたように、徳島県は様々な甚大な被害をもたらすおそれのある自然災害のリスクを抱えている。もともと、地震や台風、豪雨といった「自然現象」そのものを「災害」と捉えることは誤りであるということは、防災・減災対策を検討する上で重要である。

地震や台風、豪雨といった自然現象は、災害（ディザスター）、すなわち、これら自然現象によって引き起こされた人間社会の営みへの被害の要因（ハザード）でしかない（なお、災害を引き起こすハザードは自然現象に限られるわけではない）。そして、ハザードによってもたらされる被害は、平時から存在する社会の脆弱性を突いて発生する。「災害は、平時から潜在的に存在していた課題を顕在化させ、あるいは顕在化していた課題を更に増大させる」、「災害は平時のトレンドを加速させる」と言われる所以である。

そのため、防災・減災対策としては、少子高齢化及び人口減少に伴う地域コミュニティの衰退や、災害対応の担い手の不足、産業構造・社会構造の変化に伴う災害対応力の低下等、社会のソフト面での脆弱性への対応にも目を配る必要がある。ともすれば災害対応は、堤防や防潮堤の整備や高台移転等のハード対策に目を奪われがちであり、ハード対策も重要であることは言うまでもないが、ハード対策だけをしていれば事足りるわけではないのである。

- (2) 前述したとおり、南海トラフ地震の被害想定については、従来の被害想定において元になっていた安政地震（マグニチュード8.4）ないし宝永地震級（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）に対応する被害想定が出されるに至っている。

徳島県においては、以下のとおり、レベル1相当の被害想定については、平成15年度・16年度に、レベル2の被害想定については、平成25年度にそれぞれ公表されている（なお、平成15年度・16年度になされた被害想定は、東日本大震災が発生する前に行われたものであり、厳密には、想定南海トラフ地震を

レベル1・レベル2に分けるという考え方に基づいてなされたものではないが、その想定地震の規模からしてレベル1に相当する。実際にもレベル1の被害想定として活用されているため、本調査においてもレベル1の被害想定として扱う。また、レベル2の被害想定を前提に、後述するとおり、死者をゼロにすることを目指す「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）が策定されている。

これら2つの被害想定を比較すると、想定地震のマグニチュードとしては8.6と9.0であり、0.4しか違っていないのであるが、徳島県内で想定される震度・液状化・津波浸水域いずれもレベル2はレベル1を遙かに上回っている。これは、マグニチュードが0.4違うことによって地震エネルギーが約4倍となることに起因するものである（このように、マグニチュードは0.2異なると地震エネルギーは約2倍、1異なると約32倍にもなり、それだけ被害は甚大となる点に注意が必要である。なお、地震による被害は、マグニチュードの大小だけでなく、地震が発生した場所等にも影響される。例えば、阪神淡路大震災をもたらした兵庫県南部地震のように、いわゆる直下型地震はマグニチュード7クラスでも大きな被害となるのは、震源域が被災地に近いため、被災地にそれほど減衰することなく地震エネルギーが到達するためである。また、木造建築物と共振現象を引き起こす、いわゆるキラーパルス等も被害の大小に影響する。さらに、関東大震災や熊本地震のように、地震前後の台風や豪雨等によって被害を拡大させるケースも少なくない）。

そのため、レベル1の想定死者数は最大で約4,300人、想定建物被害数は最大で全壊約50,000棟、応急仮設住宅約13,000世帯となっているのに対し、レベル2の想定死者数は最大で31,300人、全壊棟数116,400棟、応急仮設住宅についても約70,000戸必要とするなど、文字どおり桁違いの被害想定となっている。特に、津波被害が想定されている沿岸自治体では、建物の全壊率が80%を超える壊滅的な被害が想定されている自治体も存在する。

さらに、災害対応を考える上では、ライフライン等の被害も無視することができない。レベル2の被害想定では交通施設の被害も甚大であり、特に、発災から1週間後であっても相当のライフライン被害が生じることが想定されている。避難者は最大で約362,600人にも達し、全県人口の約半数が一時的に避難者となる旨の想定が出されている。

【南海トラフ地震レベル1の被害想定】

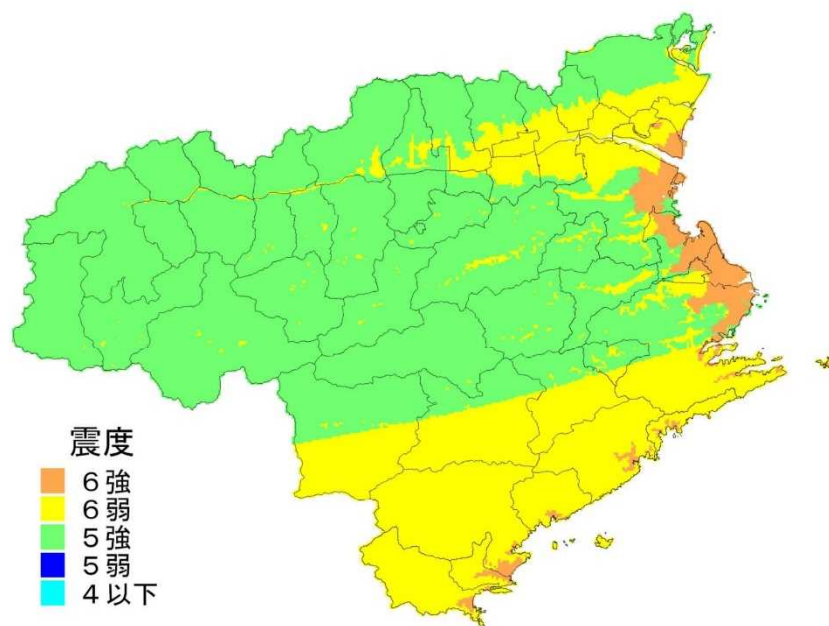


図 2.9 東南海・南海地震連動および南海地震における震度分布予測結果

図 2.14 PL値と液状化危険度

PL値	液状化危険度
PL=0	かなり低い
0 < PL ≤ 5	低い
5 < PL ≤ 15	高い
15 < PL ≤ 30	極めて高い
30 < PL	極めて高い

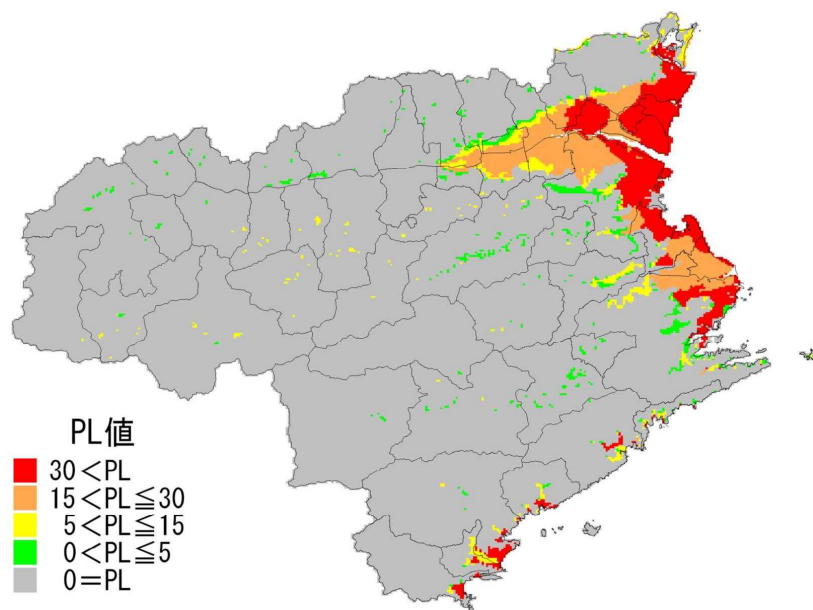


図 2.15 東南海・南海地震連動および南海地震における液状化危険度分布予測結果

(出典：平成16年度 徳島県地震動被害想定調査報告書)

表 3.39 建物被害予測重複処理結果（東南海・南海地震連動および南海地震_強風18時）

市町村	全棟数	揺れ		液状化		崖		津波		火災	合計	
		全壊数 (棟)	半壊数 (棟)	全壊数 (棟)	半壊数 (棟)	全壊数 (棟)	半壊数 (棟)	全壊数 (棟)	半壊数 (棟)	全壊数 (棟)	全壊数 (棟)	半壊数 (棟)
徳島市	110,716	9,966	15,493	2,441	3,546	197	459	88	3,635	6,240	18,932	23,134
鳴門市	33,479	1,893	3,425	951	1,395	104	243	357	1,973	12	3,318	7,036
小松島市	25,570	2,681	4,154	660	993	38	89	83	3,545	19	3,481	8,781
阿南市	37,459	4,033	5,964	501	775	254	592	2,359	1,058	26	7,173	8,389
勝浦町	4,573	202	468	5	8	8	19	0	0	2	218	495
上勝町	2,154	103	237	0	0	12	27	0	0	1	116	265
佐那河内村	2,200	77	213	0	0	23	54	0	0	0	100	267
石井町	13,843	817	1,617	283	420	25	59	0	0	7	1,133	2,096
神山町	5,463	247	645	0	0	53	124	0	0	1	301	770
那賀川町	6,330	417	933	162	245	0	0	162	697	4	745	1,874
羽ノ浦町	6,311	442	903	149	226	45	104	0	0	4	640	1,233
鷲敷町	2,415	93	233	0	0	20	46	0	0	1	114	280
相生町	2,971	120	302	0	0	19	44	0	0	1	140	346
上那賀町	1,729	108	225	0	0	25	58	0	0	1	134	284
木沢村	561	29	74	0	0	2	5	0	0	0	31	79
木頭村	1,108	46	132	0	0	19	44	0	0	0	65	176
由岐町	2,596	538	585	6	10	35	82	420	716	3	1,003	1,392
日和佐町	4,187	552	779	18	28	40	94	72	226	3	685	1,127
牟岐町	3,476	696	643	48	68	44	103	234	1,048	4	1,026	1,862
海南町	5,483	1,092	1,002	74	104	26	60	448	92	37	1,677	1,257
海部町	2,149	526	408	30	40	24	57	71	108	3	655	613
穴喰町	2,454	453	498	30	49	25	59	877	71	3	1,389	678
松茂町	5,958	380	808	150	223	0	0	286	523	3	818	1,554
北島町	9,393	674	1,389	226	343	0	0	0	0	5	905	1,732
藍住町	12,281	580	1,629	277	444	0	0	0	0	5	861	2,073
板野町	8,370	384	814	135	198	7	17	0	0	3	529	1,029
上板町	8,983	402	903	122	174	1	3	0	0	2	528	1,080
吉野町	3,764	74	277	28	44	0	0	0	0	0	102	321
土成町	6,880	192	561	3	4	0	0	0	0	1	196	566
市場町	7,862	223	692	11	16	1	3	0	0	1	237	710
阿波町	9,233	200	655	0	0	3	6	0	0	1	203	661
鴨島町	13,720	492	1,319	229	349	5	11	0	0	5	730	1,679
川島町	5,091	114	368	2	3	1	3	0	0	1	118	374
山川町	8,225	112	484	0	0	2	6	0	0	1	115	490
美郷村	873	31	96	0	0	8	19	0	0	0	39	115
脇町	8,605	123	487	0	0	24	56	0	0	1	148	543
美馬町	4,955	31	174	0	0	3	7	0	0	0	34	181
半田町	3,586	85	282	0	0	21	50	0	0	1	108	333
貞光町	2,961	82	264	0	0	4	10	0	0	0	87	275
一字村	1,385	67	192	0	0	19	43	0	0	0	86	236
穴吹町	4,960	130	416	0	0	12	29	0	0	1	144	445
木屋平村	1,247	62	165	0	0	7	16	0	0	0	69	181
三野町	3,193	39	158	0	0	2	4	0	0	0	41	162
三好町	3,674	25	124	0	0	4	10	0	0	0	29	133
池田町	8,582	105	448	0	0	18	43	0	0	1	124	491
山城町	3,310	47	201	0	0	28	65	0	0	0	75	265
井川町	3,680	51	204	0	0	8	18	0	0	0	59	222
三加茂町	7,113	77	331	0	1	9	22	0	0	1	88	354
東祖谷山村	1,615	62	178	0	1	17	39	0	0	0	79	217
西祖谷山村	1,417	29	96	0	0	14	34	0	0	0	44	130
合計	438,143	30,005	52,647	6,546	9,711	1,258	2,935	5,457	13,691	6,402	49,668	78,983

端数処理により合計値と異なることがある

火災は6時間後の焼失棟数

(出典：平成16年度 徳島県地震動被害想定調査報告書)

表 4.6 要因別人的被害予測結果概数（東南海・南海地震連動および南海地震）

季節 時刻	要因	山・がけ 崩れ	揺れ	津波		火災		合計	
				意識高	意識低	強風	弱風	最大	最小
冬 5時	死者	100	2,500	1,100	1,700	—	—	4,300	3,700
	負傷者	120	11,600	500	700	—	—	12,420	12,220
	重傷者	50	1,500	100	200	—	—	1,750	1,650
	重篤者	10	400			—	—	410	410
	要救助者	2,180	7,400					9,580	
秋 12時	死者	100	1,500	1,000	1,500	—	—	3,100	2,600
	負傷者	130	7,800	400	700	10	10	8,640	8,340
	重傷者	50	1,100	100	200	—	—	1,350	1,250
	重篤者	10	300			—	—	310	310
	要救助者	2,300	5,700					8,000	
冬 18時	死者	80	1,700	900	1,400	310	300	3,490	2,980
	負傷者	110	8,500	400	600	940	900	10,150	9,910
	重傷者	40	1,200	100	200	210	200	1,650	1,540
	重篤者	10	300			50	50	360	360
	要救助者	1,940	5,700					7,640	

(-) 印は若干名

表 8.14 住機能整備量概数（世帯）

	応急仮設 住宅	公営住宅	民間賃貸 住宅	持家購入 ・建替	自宅改修 ・修理
東南海・南海地震連動 および南海地震	13,410	8,580	1,270	2,110	310
県西部直下の地震	1,680	1,080	160	260	40

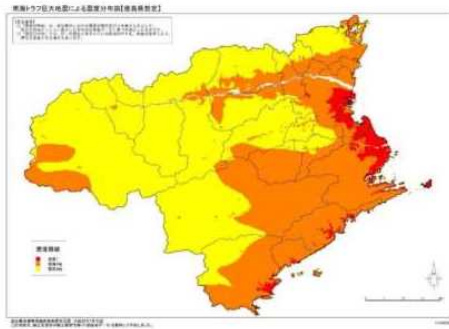
(出典：平成16年度 徳島県地震動被害想定調査報告書)

(6)南海トラフを震源とする巨大地震による被害想定等

○南海トラフ巨大地震における震度分布想定等(徳島県想定:M=9.0クラス)

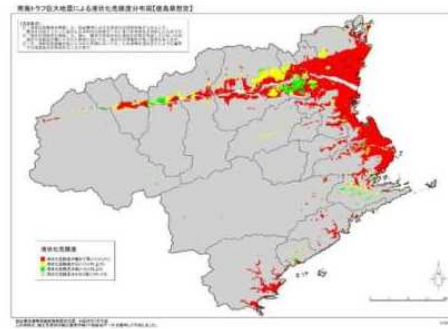
- ・最大で震度6弱～7が予想され、特に東部・南部圏域の沿岸部で揺れが大きい。
- ・沿岸部や吉野川沿いで液状化のおそれがある。

南海トラフ巨大地震による震度分布図



震度7 震度6強 震度6弱

南海トラフ巨大地震による液状化危険度分布図



液状化危険度が極めて高い 液状化危険度が高い
液状化危険度は低い 液状化危険度はかなり低い

資料:徳島県南海トラフ巨大地震被害想定(第一次)(平成25年7月)

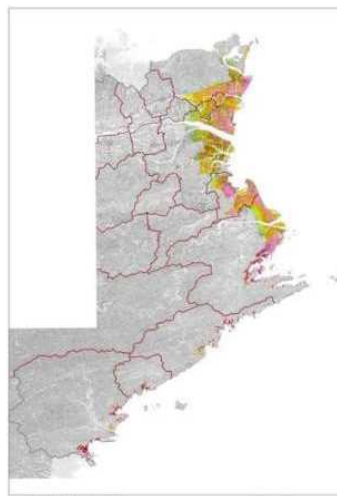
(6)南海トラフを震源とする巨大地震による被害想定等

○南海トラフ巨大地震における津波浸水想定(徳島県想定:最大クラスの津波が悪条件下で発生)

- ・東部、南部圏域の沿岸部市町の広範囲で浸水被害が予想されている。
- ・津波最大高さについては、南部圏域の沿岸部市町で特に高い。

津波浸水面積及び最大高さ

市町村名	浸水面積 (km ²)	最大高さ (m)
鳴門市	35.3	8.2
松茂町	11.4	6.2
徳島市	57.5	6.2
小松島市	28.8	6.0
阿南市	45.0	16.3
美波町	5.6	20.9
牟岐町	2.7	13.4
海陽町	5.0	18.4
北島町	8.0	-
藍住町	2.1	-



10.0m～
5.0～10.0m
4.0～5.0m
3.0～4.0m
2.0～3.0m
1.0～2.0m
0.3～1.0m
0.01～0.3m

資料:徳島県津波浸水想定(平成24年10月)

(出典:とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

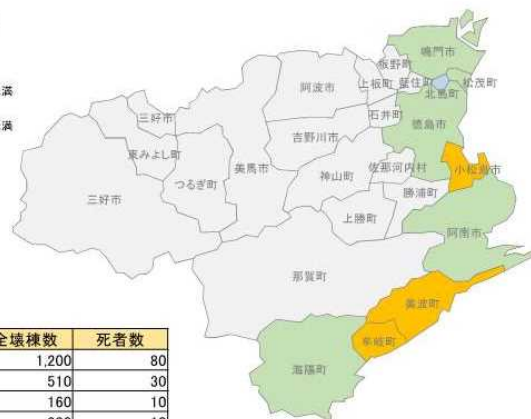
(6) 南海トラフを震源とする巨大地震による被害想定等

○南海トラフ巨大地震における家屋等の被害想定

- ・最大ケースで、全壊棟数116,400棟、死者数31,300人が想定されている。
- ・特に、東部・南部県域の沿岸部で被害が大きい。

南海トラフ巨大地震発生時の被害想定 (平成25年7月徳島県公表における最大ケース)

全壊棟数/全建物数



市町村名	全壊棟数	死者数
美馬市	1,200	80
三好市	510	30
つるぎ町	160	10
東みよし町	200	10

市町村名	全壊棟数	死者数
徳島市	48,300	10,400
鳴門市	11,900	2,700
小松島市	12,400	5,000
吉野川市	2,200	140
阿波市	1,600	100
勝浦町	420	30
上勝町	200	10
佐那河内村	40	若干名
石井町	2,100	130
神山町	210	10
松茂町	2,600	1,400
北島町	2,900	370
藍住町	2,100	140
板野町	860	50
上板町	460	30

市町村名	全壊棟数	死者数
阿南市	16,000	4,600
那賀町	890	60
牟岐町	2,300	1,000
美波町	3,300	2,400
海陽町	3,700	2,600

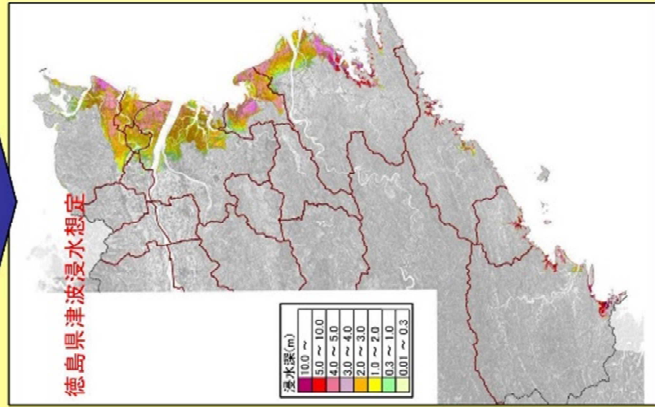
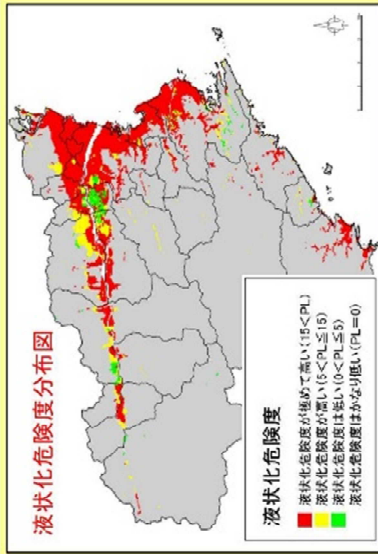
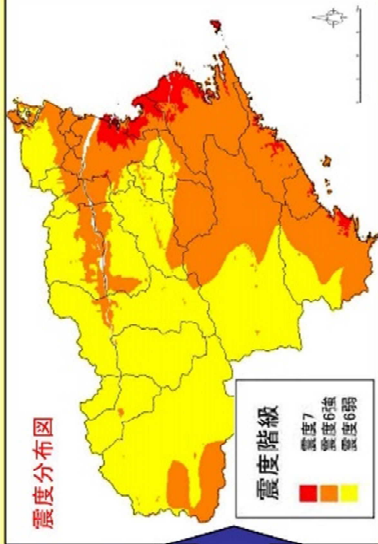
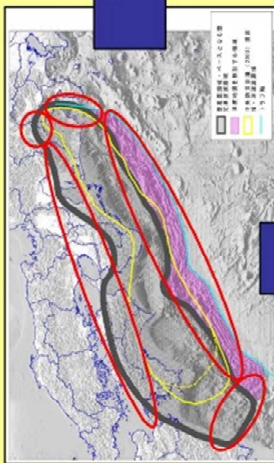
資料：徳島県南海トラフ巨大地震被害想定(第一次)(平成25年7月)

(出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

想定結果

想定地震

南海トラフの巨大地震 (M=9.0) を対象



主な想定結果 (定量被害)

○ライフライン被害

- ・上水道 (断水率)
 - 直後 92%
 - 1日後 73%
 - 1週間後 56%
 - 1ヶ月後 22%
- ・下水道 (支障率)
 - 直後 79%
 - 1日後 79%
 - 1週間後 26%
 - 1ヶ月後 1%
- ・電力 (停電率)
 - 直後 98%
 - 1日後 72%
 - 4日後 47%
 - 1週間後 38%
 - 1ヶ月後 14%
- ・通信<固定電話> (不通率)
 - 直後 98%
 - 1日後 75%
 - 1週間後 34%
 - 1ヶ月後 14%
- ・ガス<都市ガス> (停止率)
 - 直後 100%
 - 1日後 100%
 - 1週間後 63%
 - 1ヶ月後 0%

○交通施設被害

- ・道路：被害箇所数 1,600箇所
- ・鉄道：被害箇所数 550箇所
- ・港湾：被害バス数 220箇所
- 防波堤被災延長 6,000m

○生活支障等 (最大)

- ・避難者：362,600人
- ・入院需要：9,300人
- ・廃棄物：1,600~2,200万ト
- ・仮設住宅：70,200戸
- ・孤立集落：140集落

○経済被害

- ・直接経済被害：6兆4,000億円

(出典：平成25年11月25日公表 徳島県南海トラフ巨大地震被害想定 (第二次) の概要)

主な想定結果(定量被害)一覧表

1. ライフライン被害の結果

項目	直後		1日後		1週間後		1ヶ月後	
	断水率(%)	断水人口(人)	断水率(%)	断水人口(人)	断水率(%)	断水人口(人)	断水率(%)	断水人口(人)
給水人口(人)	749,300	92	689,000	73	547,700	55	417,800	22
断水率(%)	92	689,000	73	547,700	55	417,800	22	165,900
断水人口(人)	749,300	92	689,000	73	547,700	55	417,800	22
断水率(%)	92	689,000	73	547,700	55	417,800	22	165,900

項目	直後		1週間後		1ヶ月後	
	支障率(%)	支障人口(人)	支障率(%)	支障人口(人)	支障率(%)	支障人口(人)
下水道	79	101,500	79	101,500	1	1,300
支障率(%)	79	101,500	79	101,500	1	1,300
支障人口(人)	101,500	79	101,500	79	1,300	1

項目	直後		4日後		1週間後	
	停電率(%)	停電軒数(軒)	停電率(%)	停電軒数(軒)	停電率(%)	停電軒数(軒)
電灯軒数(軒)	98	408,900	72	300,400	47	197,000
停電率(%)	98	408,900	72	300,400	47	197,000
停電軒数(軒)	408,900	98	300,400	72	197,000	47

項目	直後		1週間後		1ヶ月後	
	不通率(%)	不通回線数(回線)	不通率(%)	不通回線数(回線)	不通率(%)	不通回線数(回線)
通信(固定電話)	98	212,500	75	162,000	34	73,300
不通率(%)	98	212,500	75	162,000	34	73,300
不通回線数(回線)	212,500	98	162,000	75	73,300	34

2. 交通施設被害の結果

項目	直後		1週間後		1ヶ月後	
	復旧対象需要家数(戸)	供給停止戸数(戸)	供給停止率(%)	供給停止戸数(戸)	供給停止率(%)	供給停止戸数(戸)
ガス(都市ガス)<冬18時>	5,400	100	5,400	100	3,400	0
供給停止率(%)	100	5,400	100	5,400	3,400	0
供給停止戸数(戸)	5,400	100	5,400	100	3,400	0

3. 港湾

項目	津波浸水域		津波浸水域外	
	被害箇所数(箇所)	延長(km)	被害箇所数(箇所)	延長(km)
1. 埋設施設	690	11,760	940	15,020
被害箇所数(箇所)	690	11,760	940	15,020
延長(km)	11,760	690	15,020	940

4. 鉄道施設

項目	津波浸水域		津波浸水域外	
	被害箇所数(箇所)	延長(km)	被害箇所数(箇所)	延長(km)
被害箇所数(箇所)	110	172	430	229
延長(km)	172	110	229	430

5. 岸壁・その他滞留施設

項目	被害箇所数		延長	
	被害箇所数(箇所)	延長(km)	被害箇所数(箇所)	延長(km)
岸壁・その他滞留施設	76	60	1	160
被害箇所数(箇所)	76	60	1	160
延長(km)	60	76	160	1

3. 生活支援者の結果

項目	翌解除後当日		1週間後		1ヶ月後	
	避難所(人)	避難所外(人)	避難所(人)	避難所外(人)	避難所(人)	避難所外(人)
避難所(人)	202,200	108,400	226,500	136,100	352,600	102,500
避難所外(人)	108,400	202,200	136,100	226,500	102,500	239,200
合計(人)	310,600	310,600	362,600	362,600	455,100	341,700

(1) 避難者<冬18時>

項目	翌解除後当日		1週間後		1ヶ月後	
	避難所(人)	避難所外(人)	避難所(人)	避難所外(人)	避難所(人)	避難所外(人)
避難所(人)	202,200	108,400	226,500	136,100	352,600	102,500
避難所外(人)	108,400	202,200	136,100	226,500	102,500	239,200
合計(人)	310,600	310,600	362,600	362,600	455,100	341,700

(2) 医療機能<冬18時>

項目	入院需要(人)		要緊患者数	
	死者の1割	要緊患者数	合計	合計
重傷者数	2,500	2,100	2,100	9,300
死者の1割	2,500	2,100	2,100	9,300
要緊患者数	2,100	2,500	2,100	9,300

(3) 災害廃棄物等<冬18時>

項目	津波		津波	
	廃棄物	埋積物	廃棄物	埋積物
津波	1,000	550~1,200	1,700	500~810
埋積物	550~1,200	1,000	810~2,200	1,700
合計	1,550~2,200	1,550~2,200	2,400~2,910	2,200~2,500

(4) 仮設住宅<冬18時>

項目	必要必要仮設住宅	
	全戸数(戸)	戸数(戸)
必要必要仮設住宅	302,100	70,200
全戸数(戸)	302,100	70,200

(5) 孤立集落

項目	孤立集落数(集落)	
	農村	漁村
孤立集落数(集落)	465	23
農村	465	23
漁村	23	465
合計	488	488

4. 直接経済被害の結果

被害額(億円)	64,000
---------	--------

(6) 南海トラフを震源とする巨大地震による被害想定等

○住宅の耐震化率

- ・平成25年住宅・土地統計調査から推計した住宅の耐震化率は約77%。
- ・耐震性を有しない率の高い昭和55年以前の木造住宅ストックが多いことが影響。

住宅ストックの耐震化の状況

(単位:戸)

区分	昭和56年 (1981年) 以降の住宅①	昭和55年 (1980年) 以前の住宅②		住宅数④ (①+②)	耐震性有 住宅数⑤ (①+③)	現状の 耐震化率 (%) (平成25年) (⑤/④)
		うち耐震性なし	うち耐震性あり③			
木造	121,000	80,300		201,300	138,200	68.7%
		63,100				
		17,200				
非木造	71,700	25,800		97,500	92,000	94.4%
		5,500				
		20,300				
合計	192,700	106,100		298,800	230,200	77.0%
		68,600				
		37,500				

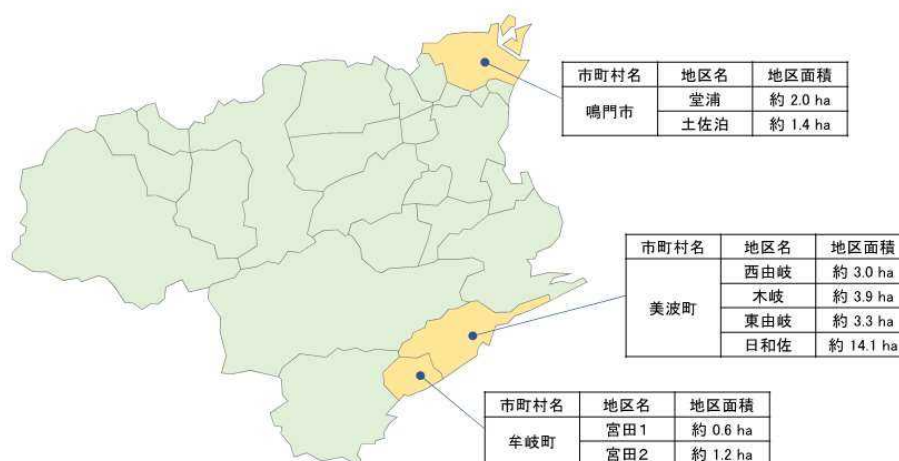


資料:住宅・土地統計調査(総務省)等から推計

(6) 南海トラフを震源とする巨大地震による被害想定等

○新重点密集市街地の指定状況 (平成24年7月国土交通省公表)

- ・平成24年に国交省が公表した「地震時等に著しく危険な密集市街地」が約30haある。
- ・高齢化の進む漁村集落であるため、老朽空き家の除却促進を軸に対策を講じている。



(出典:とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

ところで、東日本大震災以降、ともすれば津波被害ばかりがクローズアップされがちであるが、徳島県においては、津波に加えて、地震動、液状化等による被害も深刻なものとなることが想定されている。また、県庁所在地である徳島市は、吉野川の河口に広がる三角州を中心に発展しており、徳島市内は大小多くの橋梁で結ばれているが、これら橋梁が地震動や津波により被害を受けると、市内は容易に寸断されてしまうことにも留意する必要がある。

あわせて、南海トラフ地震の規模によっては、徳島県のみならず全国に甚大な被害が及ぶことにも留意する必要がある。例えば、平成24年8月29日に内閣府から発表された中央防災会議がとりまとめた「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等（第二次報告）及び被害想定（第一次報告）について」によれば、最大で30府県で震度6弱以上の地震動に見舞われ、津波の浸水域は、関東から四国・九州の太平洋沿岸等の極めて広い範囲で想定され、最大となるケースの浸水域は約1,015平方キロメートル（これは、東北地方太平洋沖地震時の浸水域（561平方キロメートル）の約1.8倍の広さである）となり、人的被害は最大で死者約32万3,000人、建物被害は最大で約238万棟が揺れや液状化、火災によって全壊又は焼失すると想定されるとともに、四国地方が大きく被災するケースにおいても、死者約3万2,000人から約22万6,000人、全壊及び焼失棟数約94万棟から約236万4,000棟と想定されている。これらの被害想定は、南海トラフ地震においては、全国各地で甚大な被害が発生していることから、県外からの支援が東日本大震災よりもさらに遅れる可能性を示唆するものであり、県内における防災力をより高める必要がある。

さらに、これらの被害想定は、ハザードマップと同様に、ある特定の想定のもとに算出されている被害想定であることに留意しなければならない（中央防災会議による被害想定に大きな開きがあるのもそのためである）。例えば、やむを得ないこととはいえ、しばしば発生する複合災害による被害までもは想定されておらず、また、想定死者数についても、あくまでも直接死のみの想定となっており、発災後の劣悪な避難環境等が要因となって発生する災害関連死を含む数字ではない。他方、「とくしまー0作戦」地震対策行動計画が目指すように、建物の耐震化の進捗や家具の転倒防止措置や感震ブレーカー等の普及、さらには高台移転や住民の防災意識と備えの高まり等によっては、被害想定を大きく減らすことも不可能ではない。

- (3) 前述したとおり、自然災害は、自然の営みと人間の営みが重なるときに発生する。したがって、地震等のハザードの規模だけでなく、徳島県の社会状況についても概観しておくこととする。

徳島県は、少子高齢化及び人口減少が続くとともに、核家族化の進行に合わせて増加してきた世帯数は減少に転じ、世帯構成については、単独世帯、夫婦のみ世帯、ひとり親世帯が増加していくと予測されている。また、これまでも世帯増加を上回るペースで住宅が増加してきたが、世帯数の減少に伴い、空き家のさらなる増加が懸念されるとともに、住宅ストックの7割前後を占める持ち家の約3分の2が木造住宅であり、築年数の古いものが多いが、住宅リフォームをする際に構造補強までされることは少ない。徳島県が3年に1回程度行っている「徳島県地震・津波県民意識調査（平成30年）」でも、木造住宅耐震対策の必要性があると評価された住宅に居住している回答者のうち、「耐震改修をしている」、「耐震改修を予定している」との回答は9.0%にとどまり、「耐震改修を予定していない」との回答は73.7%にのぼっている（問15）。

また、高齢者の単身・夫婦世帯の割合の高まりや子どもとの居住の状況等の高齢者の住まいに関する状況についても、高齢者の災害時の避難行動等を考えるときには参考になる。

なお、ここで挙げている事項のみが災害に関わる指標ではないことには留意されたい。例えば、外国人や旅行者等は、住民と比較すると、土地勘もなく、災害情報を的確に取得することも難しいため、災害時には、高齢者や障がい者等と同じく、いわゆる災害弱者に当たると考えられている。また、平時において地域コミュニティが弱い地域や、地域コミュニティ等から孤立している住民は、災害時においてもより被害を受けやすい。例えば、東日本大震災においては、高齢者や障がい者の津波被害は、それ以外の住民と比べて有意に大きかったことが知られているが、その中でも、施設で生活する高齢者や障がい者よりも、自宅で生活する高齢者や障がい者の津波被害が大きかったことが知られている。これは、施設においては施設職員による一定の支援が期待できたのに対し、自宅においては近隣からの適切な支援を受けられるとは限らなかったことを示している。

このように、ハザードによって影響を受ける社会の脆弱性を評価するに際しては、様々な事項を観念する必要があるところ、前述したとおり、「災害は、平時から潜在的に存在していた課題を顕在化させ、あるいは顕在化していた課題を更に

増大させる」「災害は平時のトレンドを加速させる」のであるから、正確な統計資料等の収集・保存とその分析評価や、平時における課題の洗い出しと、統計資料等や課題の更新作業は、災害対応を検討するにも重要な基礎資料となる。

(1)人口・世帯の状況

○人口の状況

- ・人口の減少傾向は続き、2040年には約57万人と、2015年の3/4程度になると予測されている。
- ・少子高齢化も進み、計画期間中の2020年には3人に1人が高齢者となると予測されている。



(1)人口・世帯の状況

○市町村別の人口増減

- ・今後10年間の人口増加率は、全市町村でマイナスとなると予測されている。
- ・一部の町村では、過去10年間の減少率より今後10年間の減少率が小さくなると予測されている。

過去10年間の人口増加率（2005年→2015年）



今後10年間の人口増加率（2015年→2025年の予測）



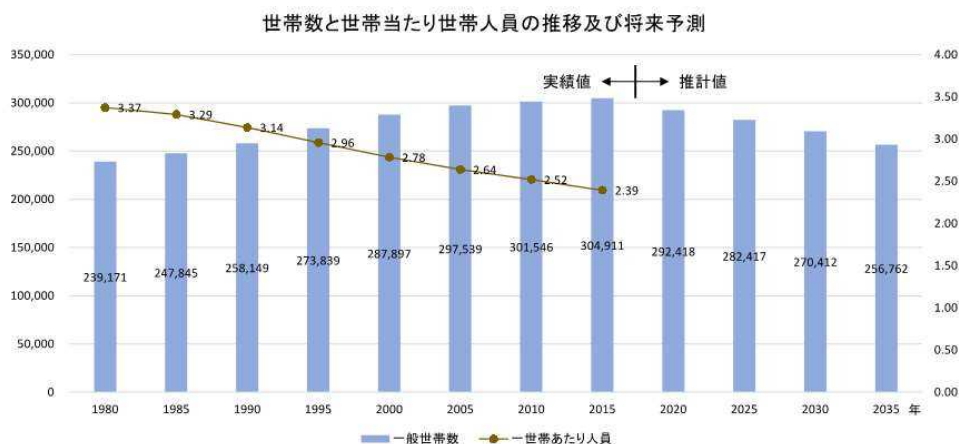
資料：国勢調査（総務省）、日本の地域別将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）

（出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」）

(1)人口・世帯の状況

○世帯数の状況

- ・これまで人口減少でも世帯数は増加してきたが、今後は世帯数も減少に転じると予測されている。
- ・一世帯あたり人員は減少傾向が続いており、核家族化が進んでいる。

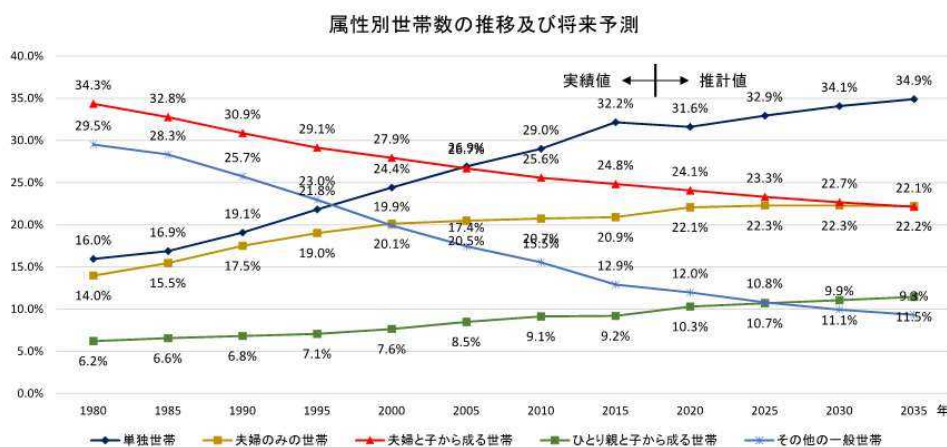


資料:国勢調査(総務省)、日本の世帯数将来推計(国立社会保障・人口問題研究所)

(1)人口・世帯の状況

○属性別世帯数の状況

- ・単独世帯、夫婦のみの世帯、ひとり親世帯が増加していくと予測されている。
- ・夫婦と子からなる世帯、その他世帯(拡大家族など)は減少していくと予測されている。



資料:国勢調査(総務省)、日本の地域別将来推計人口(国立社会保障・人口問題研究所)

(出典:とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

(2) 住宅ストック等の状況

○住宅数の状況

- ・これまでも、世帯増加を上回るペースで住宅が増加してきた。
- ・今後は世帯数が減少に転じることが見込まれ、空き家の更なる増加が懸念される。

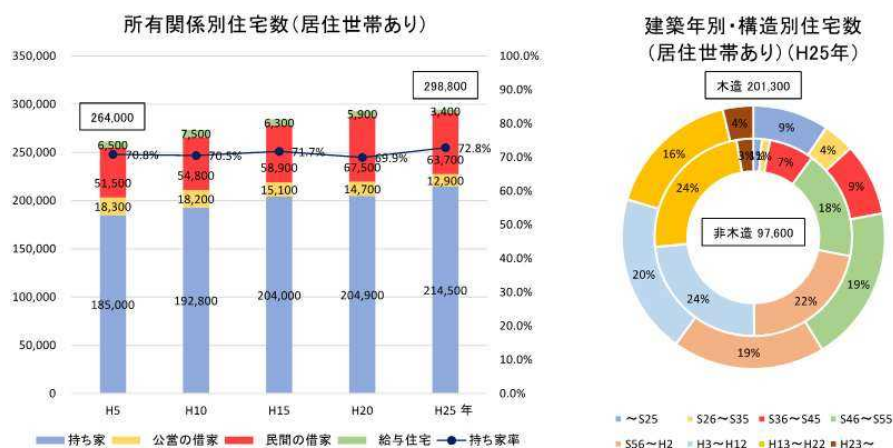


資料・住宅・土地統計調査(総務省)

(2) 住宅ストック等の状況

○所有関係別、建築年別、構造別住宅ストックの状況

- ・持ち家率は7割前後で推移している。
- ・構造別で全体の2/3を占める木造住宅で、建設年の古い住宅の割合が高い。



資料・住宅・土地統計調査(総務省)

(出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

(2) 住宅ストック等の状況

○空き家の状況

- ・空き家は増加傾向にあり、特に利用予定のない「その他の空き家」の増加が課題。
- ・郡部で割合が高いが、今後は市部も人口減少が加速するため、上昇が懸念される。

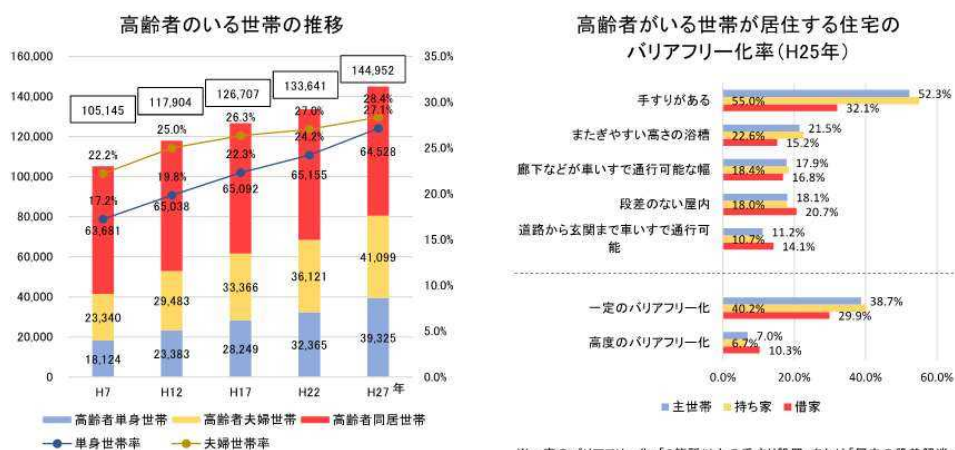


資料：住宅・土地統計調査（総務省）

(5) 住宅セーフティネットの状況

○高齢者の居住の状況

- ・高齢者のいる世帯は増加傾向にあり、中でも単身、夫婦世帯の割合が高まっている。
- ・一定のバリアフリー化率は持ち家で高いが、高度になると借家が高い。



※一定のバリアフリー化：「2箇所以上の手すり設置」または「屋内の段差解消」
 高度のバリアフリー化：「2箇所以上の手すり設置」、「屋内の段差解消」及び
 「車いすで通行可能な廊下幅」のいずれにも該当

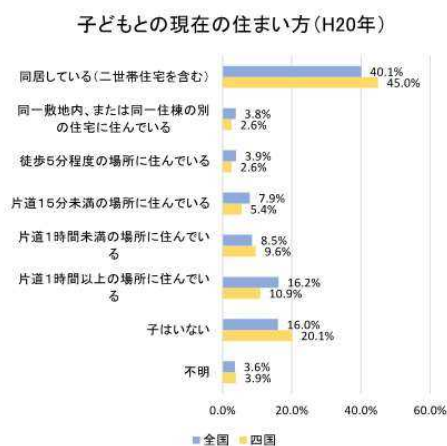
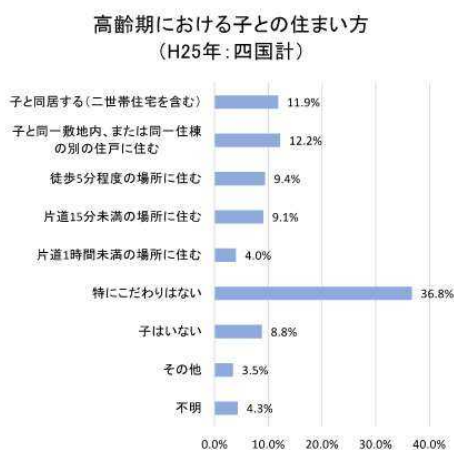
資料：国勢調査、住宅・土地統計調査（総務省）

(出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

(5) 住宅セーフティネットの状況

○子どもの住まい方についての意識等

- ・高齢期における子どもの住まい方について、同居・近居ニーズは比較的高い。
- ・実際には、同居しない場合は遠方に住む割合の方が高くなる。

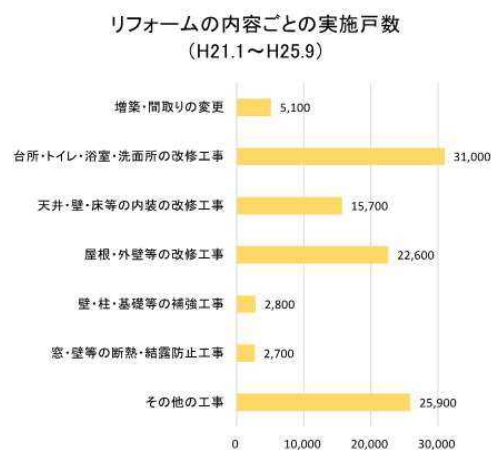


資料：住生活総合調査(国土交通省)

(7) 住宅産業の状況

○住宅リフォームの実施状況

- ・実施戸数、率ともに増加傾向にある。
- ・内容は水回りや屋根、外壁の改修が多く、構造補強や断熱改修は低水準。

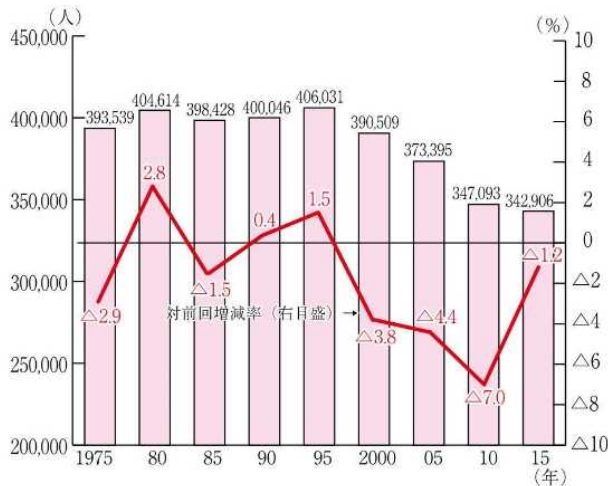


資料：住宅・土地統計調査(総務省)

(出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」)

産業構造でみると、2015年の第一次産業、第二次産業、第三次産業の就業者比率は、それぞれ8.2%、23.4%、65.3%であり、特に第一次産業の減少が著しい。2016年の事業所数構成比についても、第1次産業が1.0%、第二次産業が16.8%、第三次産業が82.2%であり、第三次産業の占める割合が著しい。そして、少子高齢化及び人口減少により就業者数、事業所数いずれについても、長期的には減少を続けている（数字及び図は「徳島県の産業と経済」（公財）徳島経済研究所に基づく）。例えば、発災後、応急仮設住宅の建設や被災した住宅の修繕に従事することが想定される大工人口についても、昭和55年を山として平成22年には約4割にまで減少している。

（産業構造-4）徳島県の就業者数の推移



注：2005年の数値は、2010年の分類に組み替えた「新産業分類特別集計結果」の値を使用している。
以下、産業構造-5、同-6の図表も同様。

資料：総務省「国勢調査」

（産業構造-5）就業者の産業別構成比の推移



資料：総務省「国勢調査」

分類不能の産業

（出典：（公財）徳島経済研究所「徳島県の経済と産業」）

(産業構造－9) 産業大分類別事業所数の推移 (民営)

(単位: 所、%)

産業	大分類	1981年	1986年	1991年	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年	2009年	2012年	2014年	2016年
第一次産業	農業	139 0.3	99 0.2	105 0.2	139 0.3	115 0.3	119 0.3	118 0.3	120 0.3	259 0.6	246 0.7	273 0.7	275 0.8
	林業	37 0.1	33 0.1	27 0.1	46 0.1	34 0.1	26 0.1	24 0.1	18 0.0	37 0.1	29 0.1	38 0.1	36 0.1
	漁業	58 0.1	57 0.1	46 0.1	64 0.1	58 0.1	47 0.1	43 0.1	38 0.1	68 0.2	56 0.1	49 0.1	47 0.1
	小計	234 0.5	189 0.4	178 0.4	249 0.5	207 0.5	192 0.4	185 0.5	176 0.4	364 0.9	337 0.9	360 1.0	359 1.0
第二次産業	鉱業、 採石業、砂利採取業	78 0.2	73 0.2	49 0.1	57 0.1	55 0.1	42 0.1	33 0.1	28 0.1	22 0.1	15 0.0	16 0.0	21 0.1
	建設業	4,712 10.1	4,716 9.9	4,701 9.9	4,946 10.7	4,769 10.7	4,688 10.9	4,345 10.9	4,128 10.5	4,088 10.1	3,581 9.6	3,500 9.4	3,304 9.2
	製造業	5,519 11.8	5,429 11.4	5,067 10.7	4,642 10.0	4,055 9.1	3,661 8.5	3,195 8.0	3,047 7.3	2,941 7.3	2,915 7.8	2,847 7.6	2,695 7.5
	小計	10,309 22.0	10,218 21.4	9,817 20.7	9,645 20.8	8,879 19.9	8,391 19.5	7,573 19.0	7,203 18.3	7,051 17.5	6,511 17.4	6,363 17.1	6,020 16.8
第三次産業	電気・ガス・ 熱供給・水道業	41 0.1	42 0.1	36 0.1	37 0.1	34 0.1	30 0.1	30 0.1	24 0.1	35 0.1	31 0.1	32 0.1	34 0.1
	情報通信業、 運輸業、郵便業	885 1.9	929 1.9	957 2.0	998 2.2	988 2.2	1,051 2.4	(961) (2.4)	(968) (2.5)	(1,203) (3.0)	(1,138) (3.0)	(1,035) (2.8)	(991) (2.7)
	情報通信業							228 0.6	234 0.6	280 0.7	264 0.7	246 0.7	224 0.6
	運輸業、郵便業							733 1.8	734 1.9	923 2.3	874 2.3	789 2.1	767 2.1
	卸売業、小売業、 宿泊業、飲食サービス業	23,503 50.2	23,631 49.4	22,582 47.6	21,102 45.5	20,348 45.5	19,309 44.8	(17,522) (44.0)	(16,972) (43.2)	(16,549) (41.1)	(14,785) (39.5)	(14,645) (39.3)	(13,966) (39.0)
	卸売業、小売業							12,531 31.5	12,061 30.7	11,549 28.7	10,187 27.2	9,985 26.8	9,451 26.4
	宿泊業、飲食サービス業							4,991 12.5	4,911 12.5	5,000 12.4	4,598 12.3	4,660 12.5	4,515 12.6
	金融業、保険業	604 1.3	645 1.3	678 1.4	708 1.5	681 1.5	697 1.6	646 1.6	629 1.6	690 1.7	704 1.9	666 1.8	639 1.8
	不動産業、物品賃貸業	1,093 2.3	1,229 2.6	1,488 3.1	1,556 3.4	1,563 3.5	1,614 3.7	1,765 4.4	1,720 4.4	2,391 5.9	2,280 6.1	2,264 6.1	2,139 6.0
	サービス業	10,180 21.7	10,926 22.9	11,665 24.6	12,095 26.1	11,996 26.8	11,836 27.4	(11,143) (28.0)	(11,563) (29.5)	(12,006) (29.8)	(11,650) (31.1)	(11,933) (32.0)	(11,705) (32.7)
	学術研究、 専門・技術サービス業									1,335 3.3	1,240 3.3	1,272 3.4	1,243 3.5
	生活関連サービス業、 娯楽業									3,884 9.6	3,697 9.9	3,653 9.8	3,519 9.8
	教育、学習支援業							1,028 2.6	1,090 2.8	1,078 2.7	1,050 2.8	1,063 2.9	1,096 3.1
	医療、福祉							1,987 5.0	2,179 5.6	2,487 6.2	2,573 6.9	2,879 7.7	2,913 8.1
	複合サービス事業							331 0.8	500 1.3	388 1.0	323 0.9	369 1.0	356 1.0
	サービス業 (他に分類されないもの)							7,797 19.6	7,794 19.9	2,834 7.0	2,767 7.4	2,697 7.2	2,578 7.2
	小計	36,306 77.5	37,402 78.2	37,406 78.9	36,496 78.7	35,610 79.7	34,537 80.1	32,067 80.5	31,876 81.2	32,874 81.6	30,588 81.7	30,575 82.0	29,474 82.2
	合計	46,849 100	47,809 100	47,401 100	46,390 100	44,696 100	43,120 100	39,825 100	39,255 100	40,289 100	37,436 100	37,298 100	35,853 100
	(前回調査比) 増減率 (%)	6.8	2.0	△0.9	△2.1	△3.7	△3.5	△7.6	△1.4	2.6	△7.1	△0.4	△3.9

注：公務、事業内容等不詳を除く。

注：第三次産業の一部では、2001年以前と2004年～2006年、また2009年以降でそれぞれ基準となる産業分類が異なるため、単純な比較はできない。() の数値は比較のための参考値。下段は構成比 (%) を示している。

注：2009年以降の「経済センサス」では、従来の事業所・企業統計調査と比べ事業所・企業の捕捉範囲を拡大しており、両者の数値は単純に比較できない。

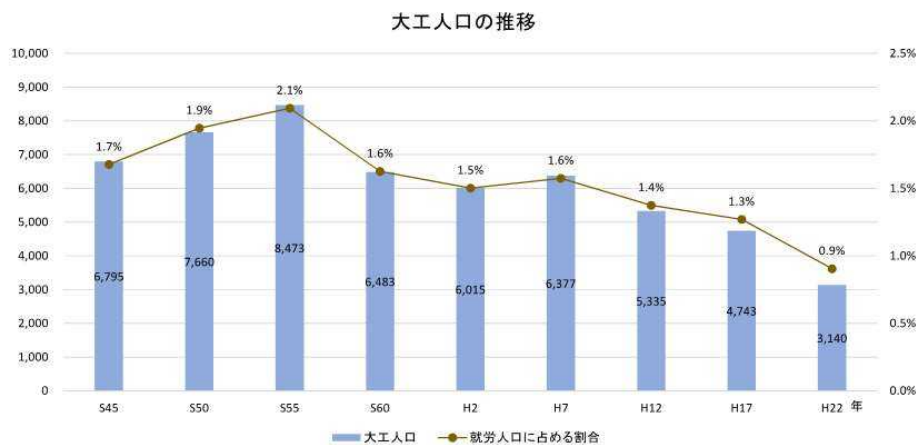
資料：総務省「事業所・企業統計調査報告」、「経済センサス-基礎調査」、「経済センサス-活動調査」

(出典：(公財) 徳島経済研究所「徳島県の経済と産業」)

(7)住宅産業の状況

○大工人口の状況

- ・昭和55年を山として、平成22年には4割弱まで減少。
- ・就労人口に占める割合も、平成22年には1%を切っている。



資料：国勢調査（総務省）

（出典：とくしま住生活未来創造計画参考資料 「徳島県の住生活を取り巻く状況」）

また、高度成長期以降に整備された道路橋、トンネル、河川、下水道、港湾などの社会インフラについても、今後、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高まっていくと想定されている（「未知への挑戦」とくしま行動計画令和3年度版）。

このように、災害に対する社会の脆弱性については、ハード・ソフトともに年々厳しさを増しているのが現状であると言わざるを得ない。

(4) ところで、例えば「マグニチュード (M) 9クラスの南海トラフ巨大地震が発生した場合、津波で流入した海水が陸上にとどまる「長期湛水」により、徳島市の沖洲地区はほぼ全域、川内地区は約半分のエリアで、地震発生から72時間後も浸水被害が続く可能性があることが分かった。徳島大大学院の馬場敏孝教授(津波防災学)らの研究チームが被害想定をまとめた。」(引用「平成29年11月24日徳島新聞電子版」)、また、「地球温暖化の影響で日本付近の海面が上昇すれば、マグニチュード (M) 9の南海トラフ巨大地震で想定される津波浸水面積が、徳島市で最大18%増えることが東北大災害科学国際研究所の研究で分かった。」

(引用「令和3年12月13日徳島新聞朝刊」)とのことであり、これらの研究の信頼性については判断できる立場にはないが、今後も、新たな科学的知見によって、被害想定の見直しを要する可能性があることは当然である(そもそもレベル2の被害想定についても、従来、日本近辺においてマグニチュード9クラスの巨大地震は起きないのではないかという科学的知見が、東北地方太平洋沖地震によって覆されたことなどによりなされたものである)。

いずれにせよ、南海トラフ地震の被害想定といっても、いつ、どこで、どのような規模の地震が発生するのかという前提条件を変えると被害の様相も大きく変わってくる(これは、地震以外の洪水・高潮等の各ハザードについても同様である。なお、徳島県が令和2年に公表した最大規模の高潮が発生した場合の浸水想定は、南海トラフ地震による津波浸水想定と同程度かそれを上回っている)のであり、特に、発生頻度としては、南海トラフ地震のレベル1の方が高いと考えられているのであるから、南海トラフ地震のレベル1の被害想定は、レベル2の被害想定が出されたことにより無用になったわけではない。

実際、津波対策としては、レベル1の南海トラフ地震については堤防等の整備によって津波の浸水被害を可能な限り防ぐとともに、レベル2の南海トラフ地震については津波の浸水被害を堤防等で防ぐことは困難であるため、津波避難タワーの整備等により津波から市民を守る対策が目指されている。そして、災害による被害がどの程度のものであったかは、例えば、生活再建ないし復興に至るまでのタイムラインが異なってきたり、個々の被災者の生活再建支援に投入することができるリソースが異なってきたり、そもそも復興まちづくりをすべき被災地域の大小が異なってきたりするなど、被災者の生活再建や被災地域の復興まちづくり等の復興段階に至るまで影響を及ぼすことになるため、より柔軟な災害対応を

行うことが必要となってくる（実際、過去の災害においては、被災者が自宅を解体すべきかどうか判断することが困難なタイミングで公費解体の受付が締め切られるなど、被災者の生活再建のために必要なタイムラインを十分に意識できていない災害対応がなされた例も報告されている）。そして、実際に発生する南海トラフ地震は、必ずレベル1かレベル2のいずれかとなるというわけではなく、被害想定はあくまでも想定でしかないのであって、発災時には、実際に発生した災害がもたらした被害を前提に具体的で柔軟な災害対応が必要となる。そのため、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。

また、前述したとおり、災害による被害はハザードのみによって決まるわけではなく、影響を受ける社会の側の変化にも左右されるところ、今後加速する少子高齢化によって否応なしに社会も大きく変動していくことが想定されているのであるから、社会の変化によっても被害想定が変わってくることも否定し難い。

そのため、大規模な災害の被害想定を実施するには相当の予算を必要とするため、頻回に被害想定を見直しすることは困難であるとしても、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と考える。

（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。

- (5) 「徳島県地震・津波県民意識調査（平成30年）」によると、南海トラフ巨大地震について、「非常に関心がある」、「関心がある」との回答が83%を占めており（問1）、中央構造線・活断層地震についても、「非常に関心がある」、「関心がある」との回答が62.1%であり（問3）、これら2つの地震についての県民の関心は総じて高い。

もともと、徳島県は「徳島県総合地図提供システム」において、津波浸水想定・震度分布・液状化危険度分布を公表しているが、「このシステムを利用して自宅周辺を確認したことがある」との回答は28.4%にとどまり、「見たことはあるが、詳しく確認していない」との回答を加えても53.8%にとどまる（問10）。

家具の固定についても「全部または大部分固定している」との回答は8.4%にとどまり、「一部、固定している」との回答を加えても54.4%にとどまる（問16）。

災害時の備えとしての食料・水の備蓄状況についても「準備していない」との回答がもっとも多く（それぞれ28.2%、28.8%）、3日以上以上の備蓄をしているとの回答は、それぞれ38.6%、32.9%にとどまる（問17、問18）。

携帯トイレ、簡易トイレに至っては、「準備していない」との回答が80.3%を占めるとともに（問20）、「過去1年間に公的機関、住民、職場等の防災訓練にまったく参加したことがない」との回答が52.5%にもものぼっている（問23）。

一方、県や市町村に対する地震防災対策の要望としては、避難所・避難場所の整備、避難経路の確保に関する期待が最も多く、次いで多かったのが訓練・講演会・研修の開催、道路・河川・堤防などのインフラ整備、防災に関する周知・広報に関する回答であった。

その他の回答をみても、県民の多くは、南海トラフ巨大地震等について関心をもってはいるものの、その関心の高さに見合った事前の備えを実践まではできていないことが窺われ、経年変化を比較しても劇的な数字の改善までは見られず、県民の防災についての行動変容を促すためには、なお一層の取組が必要であることが分かる。

2.3 単年度集計

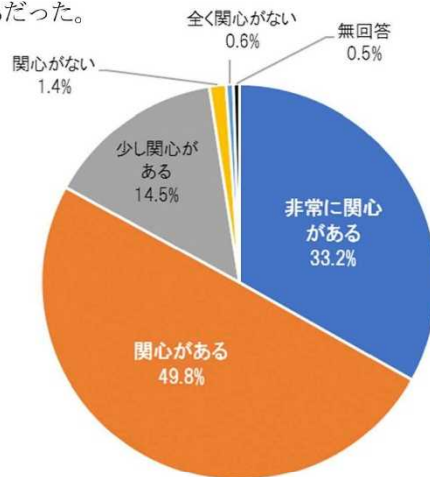
問1→問3 5に関する回答状況を以下、設問ごとに示す。

問1 あなたは、南海トラフの巨大地震にどの程度関心をもっていますか。(1つだけ○)

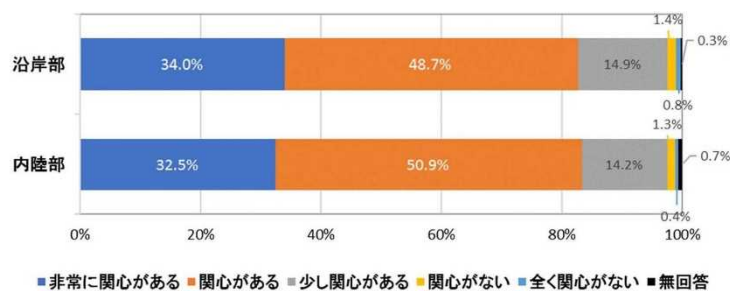
- 1 非常に関心がある 2 関心がある 3 少し関心がある 4 関心がない
5 全く関心がない

南海トラフの巨大地震に関する関心に関する回答状況を示す。

関心がある：49.8%が最も高く、次いで高かったのが、非常に関心がある：33.2%、2%、少し関心がある：14.5%であった。この3つの「関心がある」という回答が全体の97.5%だった。



南海トラフの巨大地震に関する関心(N=2200)



※沿岸部:「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づく「津波災害警戒区域」内
※内陸部:上記以外

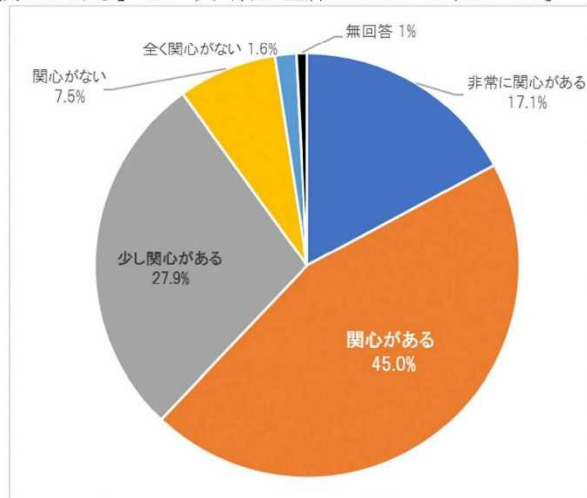
区域別の南海トラフ巨大地震に関する関心(沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

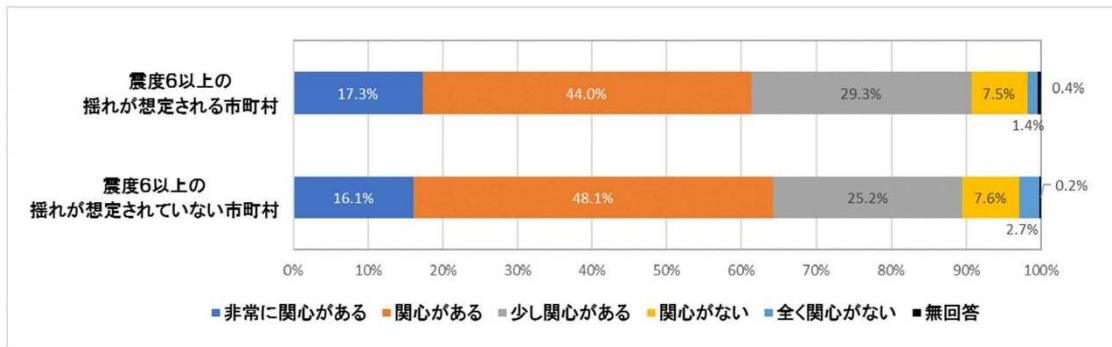
問3 あなたは、中央構造線・活断層地震にどの程度関心をもっていますか。(1つだけ○)

- 1 非常に関心がある 2 関心がある 3 少し関心がある
4 関心がない 5 全く関心がない

中央構造線・活断層地震に関する関心に関する回答状況を示す。
 関心がある：45.0%が最も高く、次いで高かったのが、少し関心がある：27.9%、
 非常に関心がある：17.1%であった。
 この3つの「関心がある」という回答が全体の90.0%だった。



中央構造線・活断層地震に関する関心(N=2200)



市町村別の中央構造線・活断層地震に関する関心

(震度6以上の揺れが想定される市町村 N=1646、震度6以上の揺れが想定されていない市町村 N=484)

- ※震度6以上の揺れが想定される市町村: 徳島市、鳴門市、小松島市、吉野川市、阿波市、美馬市、三好市、石井町、松茂町、北島町、藍住町、板野町、上板町、つるぎ町、東みよし町
 ※震度6以上の揺れが想定されない市町村: 上記外の市町村

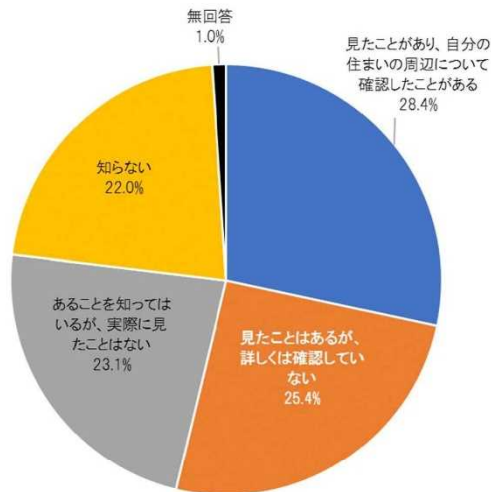
(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査) 報告書)

問 10 徳島県ホームページ上の『徳島県総合地図提供システム[®]』の中に「防災・減災マップ」を公開しています。ここでは、徳島県内の背景地図上に、津波浸水想定・震度分布・液状化危険度分布が公表されていますが、見たことはありますか。(1つだけ○)

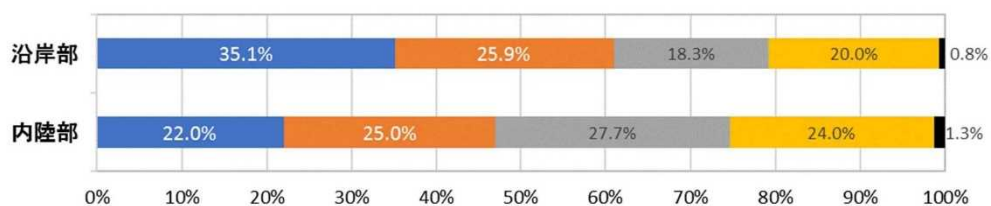
- 1 見たことがあり、自分の住まいの周辺について確認したことがある
- 2 見たことはあるが、詳しくは確認していない
- 3 あることを知ってはいるが、実際に見たことはない
- 4 知らない

防災・減災マップの周知に関する回答状況を示す。

見たことがあり、自分の住まいの周辺について確認したことがある：28.4%、見たことはあるが、詳しくは確認していない：25.4%であった。見たことがあるというこの2つの回答が全体の53.8%であったが、その一方で、あることを知ってはいるが、実際に見たことはない：23.1%、知らない：22.0%であった。



防災マップの周知(N=2200)



- 見たことがあり、自分の住まいの周辺について確認した事がある
- 見たことはあるが、詳しくは確認していない
- あることを知ってはいるが、実際に見たことはない
- 知らない
- 無回答

※沿岸部:「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づく「津波災害警戒区域」内
 ※内陸部:上記以外

区域別の防災マップの周知(沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

問 15 ご自宅について、“耐震改修”を実施されていますか。(1つだけ○)

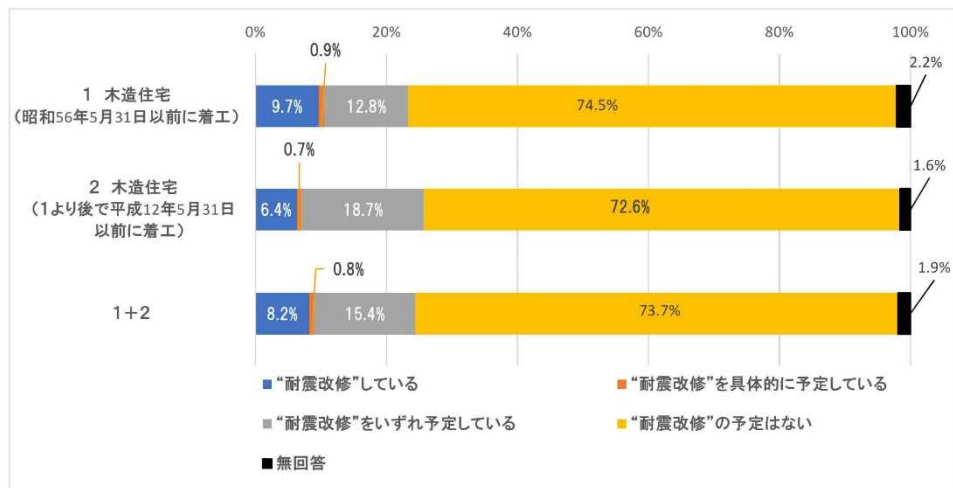
- 1 耐震改修している
- 2 耐震改修を具体的に予定している
- 3 耐震改修をいずれ予定している
- 4 耐震改修の予定はない (問 15aへ)

耐震改修の実施状況に関する回答状況を示す(問 1 3において自宅の住まいの特徴から木造住宅耐震対策の必要性があると評価された住宅(問 1 3で1、2に該当する住居)に居住している回答者のみ対象とした)。

1+2合計でみると、耐震改修の予定はない：73.7%が最も高かった。

耐震改修している、耐震改修を具体的に予定している、という2つの回答をあわせて、9.0%であった。

「1 木造住宅(昭和56年5月31日以前に着工)」と「2 木造住宅(1より後で平成12年5月31日以前に着工)」では、前者の方が耐震改修しているとの回答率が高く、建築年数が古い住宅の方の関心が高いと考えられる。



耐震改修の実施状況(N=1245)

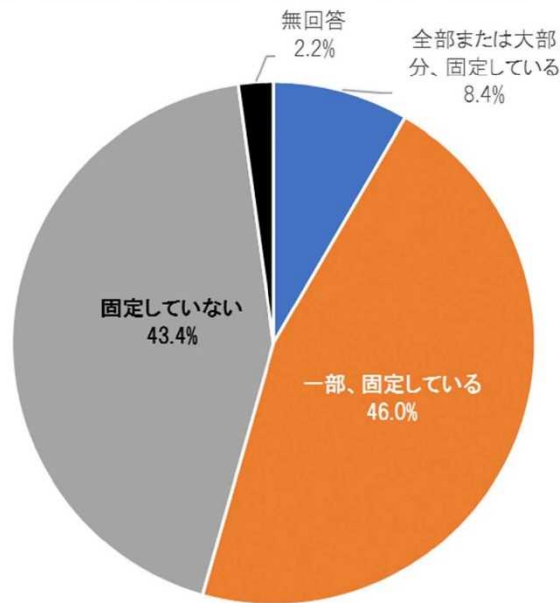
(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

問 16 お宅では家具の固定はしていますか(1つだけ○)

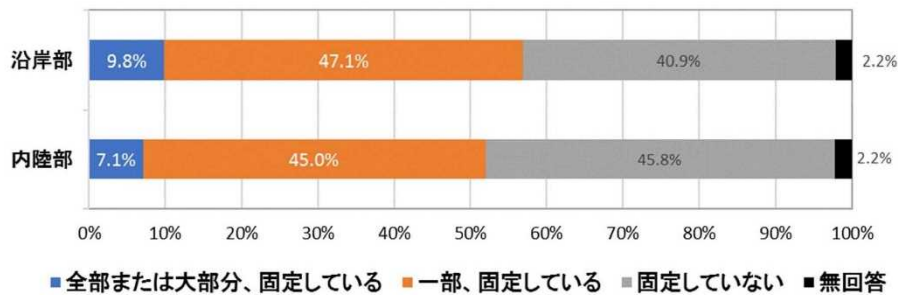
- 1 全部または大部分、固定している
 2 一部、固定している
 3 固定していない (問 16aへ)

自宅の家具の固定状況に関する回答状況を示す。

一部、固定している：46.0%が最も高く、次いで高かったのが、固定していない：43.4%であった。全部または大部分、固定しているという回答は8.4%であった。



自宅の家具の固定状況(N=2200)



※沿岸部:「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づく「津波災害警戒区域」内
 ※内陸部:上記以外

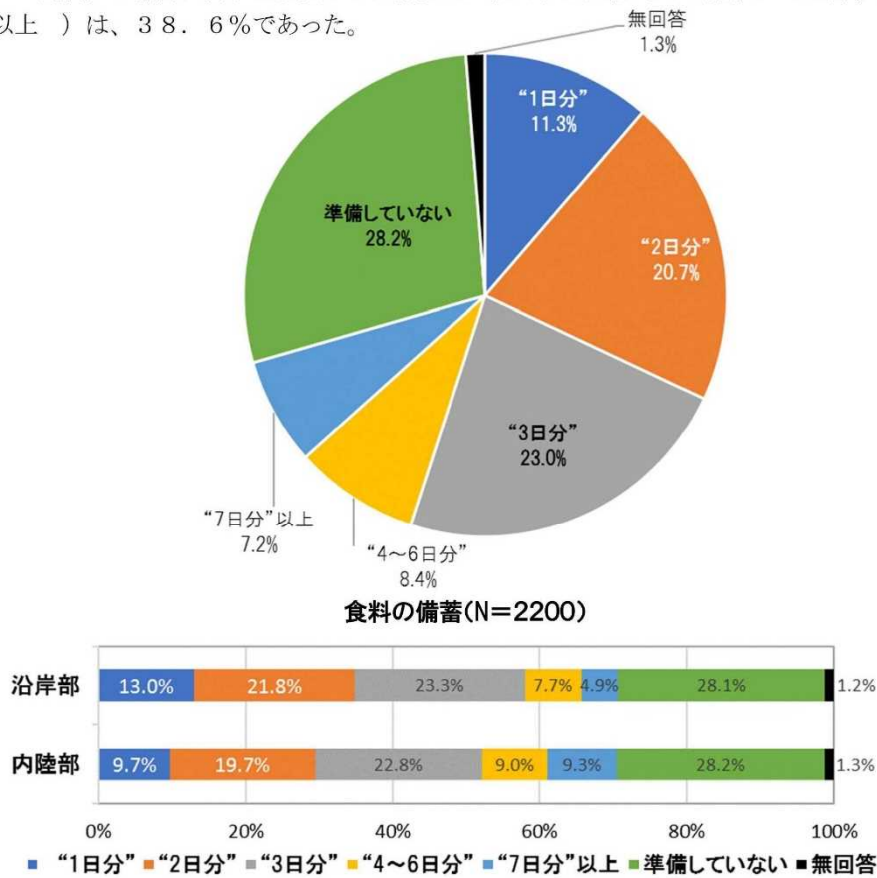
区域別の自宅の家具の固定状況
 (沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

問 17 災害時の備えとして最低でも3日分の家族の「食料」を備蓄することが推奨されていますが、あなたのお宅では、おおよそ何日分の家族の「食料」を備蓄していますか？（1つだけ○）
 ※3 人家族×2 食分×3 日分＝18 食分

- 1 “1日分” 2 “2日分” 3 “3日分” 4 “4～6日分”
 5 “7日分”以上 6 準備していない

食料の備蓄に関する回答状況を示す。
 準備していない：28.2%が最も高く、次いで高かったのが、3日分：23.0%、2日分：20.7%であった。
 「食料」の備蓄に関する推奨：3日分以上に相当する回答（3日分、4～6日分、7日分以上）は、38.6%であった。



※沿岸部：「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づき「津波災害警戒区域」内
 ※内陸部：上記以外

区域別の食料の備蓄
 (沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査（全県調査）報告書）

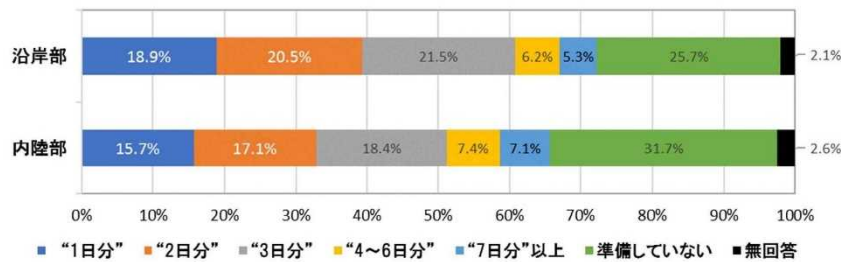
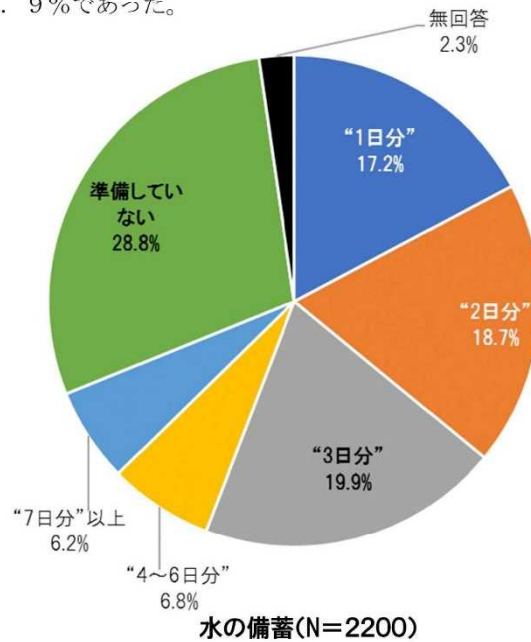
問 18 災害時の備えとして1人あたり3リットルの「水」を最低でも3日分備蓄することが推奨されていますが、あなたのお宅ではおおよそ何日分の「水」を備蓄していますか？（1つだけ○）

- 1 “1日分” 2 “2日分” 3 “3日分” 4 “4～6日分”
5 “7日分”以上 6 準備していない

水の備蓄に関する回答状況を示す。

準備していない：28.8%が最も高く、次いで高かったのが、3日分：19.9%、2日分：18.7%であった。

「水」の備蓄に関する推奨：3日分以上に相当する回答（3日分、4～6日分、7日分以上）は、32.9%であった。



※沿岸部：「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づく「津波災害警戒区域」内
※内陸部：上記以外

区域別の水の備蓄
(沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査（全県調査）報告書）

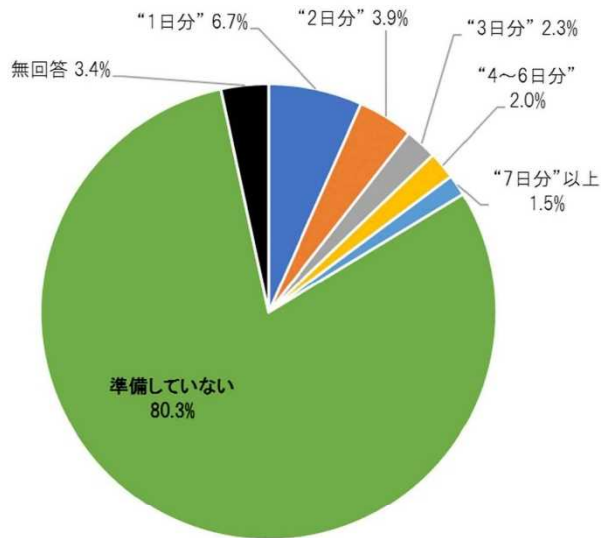
問 20 徳島県が策定した災害時快適トイレ計画では自助の備えとして1人1日当たり5回分の携帯トイレを最低でも3日間備蓄することとなっていますが、あなたのお宅では「携帯トイレ・簡易トイレ」などの災害用トイレを何日分備蓄していますか。（1つだけ○）

※参考 家族3人(1人1日5回×3人)×3日分=45回分

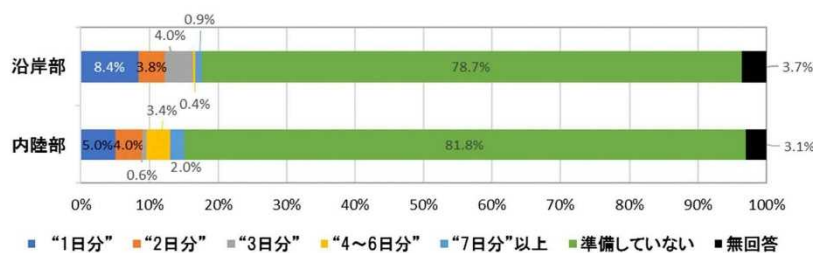
- 1 “1日分” 2 “2日分” 3 “3日分” 4 “4～6日分”
5 “7日分”以上 6 準備していない

災害用トイレの備蓄に関する回答状況を示す。

災害用トイレを準備していない：80.3%が最も高かった。一方、「災害用トイレ」の備蓄に関する推奨：3日以上という回答（3日分、4～6日分、7日分以上）は、5.8%であった。



災害用トイレの備蓄(N=2200)



※沿岸部:「津波防災地域づくりに関する法律」第53条、及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第52条に基づく「津波災害警戒区域」内
※内陸部:上記以外

区域別の災害用トイレの備蓄
(沿岸部 N=1066、内陸部 N=1134)

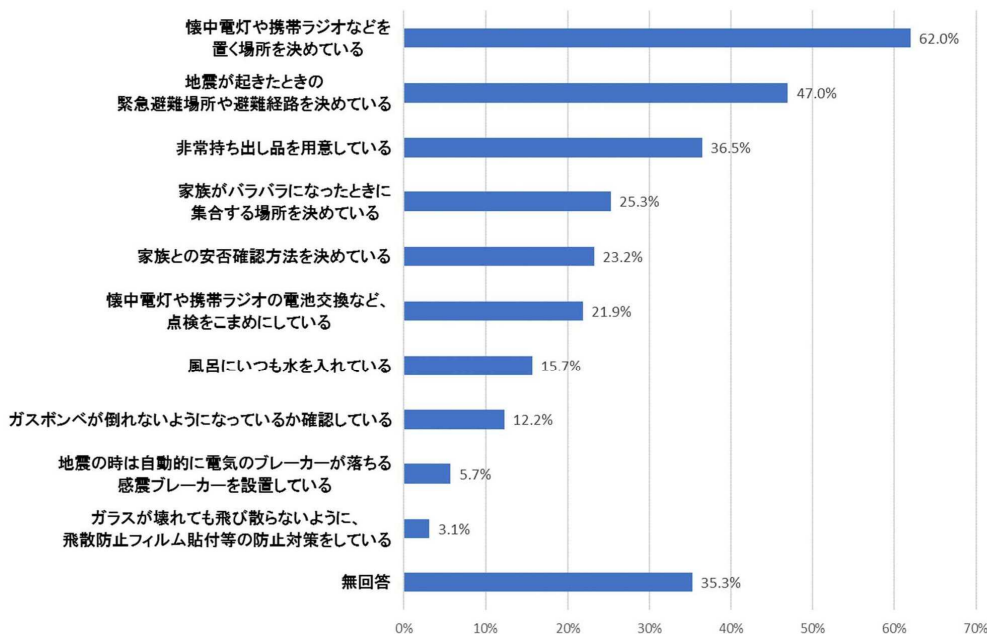
(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査（全県調査）報告書)

問 21 お宅で行っている地震防災対策はどれですか。(当てはまるものすべてに○)

- 1 地震が起きたときの緊急避難場所や避難経路を決めている
- 2 家族との安否確認方法を決めている
- 3 家族がバラバラになったときに集合する場所を決めている
- 4 風呂にいつも水を入れている
- 5 ガラスが壊れても飛び散らないように、飛散防止フィルム貼付等の防止対策をしている
- 6 ガスボンベが倒れないようになっているか確認している
- 7 懐中電灯や携帯ラジオなどを置く場所を決めている
- 8 懐中電灯や携帯ラジオの電池交換など、点検をこまめにしている
- 9 非常持ち出し品を用意している
- 10 地震の時は自動的に電気のブレーカーが落ちる感震ブレーカーを設置している

自宅での地震防災対策の実施状況に関する回答状況を示す。

懐中電灯や携帯ラジオなどを置く場所を決めている：62.0%が最も高かった。次いで高かったのが、地震が起きたときの緊急避難場所や避難経路を決めている：47.0%、非常持ち出し品を用意している：36.5%であった。



自宅での地震防災対策の実施状況(N=2200)

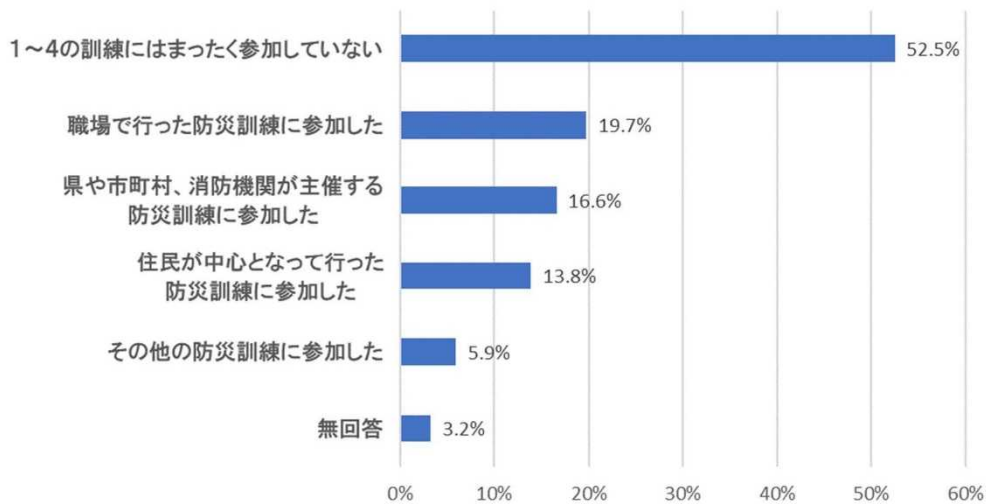
(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

問 23 あなたは、過去1年間に地域や職場の防災訓練に参加したことがありますか。
(当てはまるものすべてに○)

- | | |
|----------------------------|-----------|
| 1 県や市町村、消防機関が主催する防災訓練に参加した | (問 23a へ) |
| 2 住民が中心となって行った防災訓練に参加した | (問 23a へ) |
| 3 職場で行った防災訓練に参加した | (問 23a へ) |
| 4 その他の防災訓練に参加した | (問 23a へ) |
| 5 1～4の訓練にはまったく参加していない | (問 23b へ) |

防災訓練の参加状況に関する回答状況を示す。

防災訓練にまったく参加していない：52.5%が最も高かった。次いで高かったのが、職場で行った防災訓練に参加した：19.7%、県や市町村、消防機関が主催する防災訓練に参加した：16.6%、住民が中心となって行った防災訓練に参加した：13.8%であった。



防災訓練の参加状況(N=2200)

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

問 35 あなたは、県や市町村にどのような地震防災対策を望みますか。
お考えをお聞かせください。(自由記載)

県や市町村へ期待する地震防災対策に関する回答状況について、下記に示す基準で分類・整理した結果を示す。

分類項目	県や市町村への期待で記されている事項・キーワード
情報伝達	被害発生時の情報伝達 (正確な情報・迅速な情報提供・情報伝達に係わるインフラ整備・ 防災無線などの充実)
周知・広報	平常時の防災関連情報の周知・広報 (正確な情報・科学的な情報・分かり易い情報提供)
訓練・開催	防災に係わる訓練、講演会、研修会の開催
避難所整備	避難所・避難場所・避難経路の整備・充実、避難後の健全な生活を 確保するための避難先の機能強化 (福祉対策、医療対策も含む)
インフラ整備	海岸(堤防)、道路、河川(堤防・護岸)などの社会資本の整備 (事前復興としての整備を含む)
備蓄	行政機関での備蓄・支援物質(食料、水、生活用品、薬品)の充実
自主防災	平常時の地域防災対策の充実、自主防災組織の組織化
ライフライン	平常時の上下水道、電気、ガス、情報伝達及び関連設備(管・栓)な どのライフラインの再整備(事前復興として整備を含む)
耐震診断	耐震診断の補助制度の充実
ボランティア育成 ・人材育成	災害時はもちろん、平常時も地域コミュニティを支える地域のリー ダー人材の育成、ボランティア人材育成、災害時のボランティア受 入れ体制の整備
高齢者支援	高齢者に優しい、分かり易い配慮の充実
その他	上記以外のコメント

避難所・避難場所の整備・避難経路の確保に関する期待が最も多かった。

次いで多かったのが、訓練・講演会・研修の開催、道路・河川・堤防などのインフラ整備、防災に関する周知・広報活動に関する回答で、それぞれ、100人以上からの期待、要望に関する回答があった。

(出典：平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査(全県調査)報告書)

2 東日本大震災等の過去の災害での教訓

- (1) 阪神淡路大震災が、高度成長期以降の日本が経験した初めての大規模な都市型災害と位置付けるとすれば、東日本大震災は、高度成長期以降の日本が経験した初めての広域災害と位置付けることができよう。そして、大きな災害が発生した場合、必ずといっていいほど、被災した自治体はその記録誌を発行し、その教訓を伝えている。

我が国の災害対応は、基本的に過去の災害での教訓を受けて改善がなされてきたものであるが、例えば、発災直後の避難所環境の改善は、戦前から大きく変わるものではなかった（昭和5年に発生した北伊豆地震や、昭和34年に発生した伊勢湾台風の避難所の写真は、インターネットでも確認することができるが、平成や令和に発生した災害における避難所の写真との違いは、白黒かどうかという程度でしかない）が、新型コロナウイルス感染症対策のためによりやく進展が見られたように、災害対応のあらゆる場面において、過去の災害の教訓が適切に反映されているとは言い難い。

そのため、本監査を実施するに当たっても、これら被災自治体の記録誌から得られる知見を活用することは、大いに有用であると考えた。もっとも、東日本大震災で被災した全自治体の記録誌を網羅的に検討することは、時間的にも分量的にも困難である。

そこで、発災直後の自治体職員及び住民の避難行動や初動体制等に関し、①東日本大震災において人口の1割に近い1,286人が犠牲となり、行政としても、町役場が津波被害を受けるとともに、公務中に町長以下40人の職員（これは当時の正職員・臨時職員・第三セクター職員の2割に当たる）が犠牲になるという甚大な被害を受けた岩手県大槌町の記録（平成29年『東日本大震災大津波における大槌町災害対策本部の活動に関する検証報告書』及び令和3年『大槌町役場職員 大槌町東日本大震災津波犠牲職員状況調査報告書』）、②東日本大震災において、163名から248名の避難者（推計）のうち129名（推計）が犠牲になったという「鶴住居の悲劇」とも呼ばれる甚大な被害が生じた岩手県釜石市鶴住居地区防災センターの記録（平成26年3月『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』）、③児童72名・職員10名が避難行動中に遭遇した津波の犠牲となった宮城県大川小学校の記録（平成26年2月

『大川小学校事故検証報告書』) 及び、大川小学校の遺族が石巻市及び宮城県を相手に損害提起した賠償請求訴訟（大川小学校津波被害訴訟）において、石巻市及び宮城県に対し賠償責任を認めた控訴審判決（なお、同訴訟は、石巻市及び宮城県が上告・上告受理申立を行ったが最高裁判所はこれを退け、確定している）を参照し、また、災害対応全般については、岩手県において東日本大震災の教訓をまとめた記録『東日本大震災津波からの復興 岩手からの提言』を参照し、後述する調査の視点や対象の選出に活用した。

なお、監査人は、阪神淡路大震災においては神戸市灘区で被災し、所属弁護士会・弁護士会連合会・日本弁護士連合会の災害対応を主管とする各委員会に長く所属するとともに、日本災害復興学会に所属し、各地の被災地でのボランティアや調査活動等にも従事していることから、本調査に当たっては、監査人自身の本調査以前から有する災害に関する知見も適宜活用していることを付言しておく。

- (2) 適切な避難行動を取ることができず大きな被害を出した大槌町、鵜住居地区防災センター、大川小学校いずれの事例においても指摘されていることは、まずもって事前の防災体制の不備である。

例えば、大槌町においては、災害対策本部が役場庁舎前に設置されたため、町長以下幹部職員の多くが津波被災に遭い、庁舎そのものの被害と相まって長期間に渡って自治体機能が大きく損なわれることとなったが、①役場庁舎が過去の津波浸水域に設置されていたにも関わらず、②当時の地域防災計画においては、津波警報が発令された場合であっても、災害対策本部である町役場が職員参集場所とされ、③実際にも、地域防災計画や毎年の津波避難訓練の人員配置に従って、役場庁舎に集まり、あるいは庁舎内で待機し、④地域防災計画では、役場庁舎が被災して「使用に耐えないと見込まれたとき」は災害対策本部を城山の中央公民館に設置すると定められていたものの、具体的な移設基準は明記されておらず、⑤震災前年に全職員に配布された「大槌町職員用防災手帳」においても、想定宮城県沖地震規模の津波被害の際、災害対策本部を中央公民館に設置するとの記載はあったが、職員に周知徹底されていなかったこと等が被害拡大の要因として指摘されている。

鵜住居地区防災センターにおいても、①同センターは津波災害の一次避難場所

ではないが、拠点避難所であるという分かりづらい機能設定がされていた上、②震災以前の避難訓練に利用され、多数の住民が同センターでの避難訓練に参加しており、③平成22年に発生したチリ地震の際にも、防災センターに避難する者がおり、④その対応について、当時この点に疑問を指摘した職員がいたにも関わらず、市としては何らの対応もとることなく、⑤鶴住居地区の一次避難場所、拠点避難所の告知は、防災センター竣工直前に一度行われただけで、その後の市民への周知も十分ではなかったこと等が、東日本大震災発災時、本来、絶対に避難するべきではなかった同センターに、多くの市民が避難する結果を招来した要因として指摘されている。

大川小学校においても、東日本大震災当時作成されていた危機管理マニュアルにおける津波避難に関する記載の不備及び当該マニュアルの提出を受けていながらも、かかる不備を漫然と放置していた教育委員会の対応等が、多くの児童・職員が津波の犠牲となる原因となったことが、大川小学校控訴審判決はもとより検証報告書においても指摘されている。

これら防災体制の不備は、職員や市民の防災に関する誤った知識や意識からくるものであると同時に、不十分な防災体制が、更に誤った防災に関する知識や意識を醸成するという悪循環をもたらしている点にも留意する必要がある。例えば、阪神淡路大震災当時、「関西に大きな地震はこない」という俗説が広く流布していたように、「よもや自分が被災者になるとは思わなかった」と言うのは、あらゆる災害において繰り返し語られる言葉であるが、そうした誤った知識や意識が、「安全だから備える必要がない」と防災体制の不備に繋がり、また、防災体制の不備が、「備えていないのは安全だからだ」という誤った知識や意識の醸成に繋がるのである。

なお、大川小学校は、大槌町役場や鶴住居地区防災センターとは異なり、東日本大震災発災当時の津波ハザードマップにおいては、予想浸水区域には含まれておらず、津波が発生した場合の避難場所として大川小学校が使用可能であると記載されていたことに留意する必要がある（ただし、洪水・土砂災害ハザードマップにおいては、豪雨により想定される浸水があった場合、大川小学校は避難場所として使用不可能であることが記載されている）。大川小学校控訴審判決は、ハザードマップの記載を盲信することなく、その信頼性等について検討することを求めている。この判示は、前述したとおり、ハザードマップは、ある一定の条件下

での被害を想定したマップに過ぎず、前提条件が異なれば被害結果は当然異なってくるという、ハザードマップの限界を端的に指摘しているものであるところ、実際にはハザードマップにおいても、「想定が異なれば被害が異なること」を指摘しているにも関わらず、ともすれば、官民を問わず、ハザードマップを「安心マップ」と誤解し、誤った防災対応がとられていたことを厳に戒めていると理解すべきである。

- (3) 次に、岩手県における前記提言には、福島第一原発事故関係の取組・提言を除いても79項目にも及ぶ取組・提言がなされるとともに、これらには既存の制度枠組みにとらわれない取組・提言も16項目に及んでいる。そして、「第6節 有識者からのメッセージ」を丁寧に読み込むと、被災者支援や生業支援、男女共同参画、復興まちづくりや被災自治体への包括的支援等、現在の制度を墨守するだけでは解決が困難な様々な課題がより浮かび上がってくる。もっとも、そこで指摘されている課題は非常に多岐にわたっており、県単独で解決できるものばかりではなく、国や市町村はもとより、住民や民間（事業者やNPO・ボランティア・専門機関等）との平時からの協働が欠かせないことが分かる。

3 調査の視点・対象の選出

- (1) 災害対応を検討するに当たって、行政職員等をはじめとする支援者がまずもって肝に銘じる必要があることは、大槌町の教訓が教えるとおおり、「支援者が絶対に助かること」である。支援者が亡くなり、あるいは心身に不調をきたしてしまえば、もはや被災者を支援することはできない。ところが、この当たり前のことが、ともすればないがしろになり、支援者が助かる備えをしていないにも関わらず、「支援者が無事であること」を前提に災害対応が検討されていることは少なくない。

そのため、本調査に当たっては、まず、県庁職員が助かるための備えをどこまでできているのか、県庁職員が正しく防災に関する知識や意識を醸成することができているのか、という視点から、調査対象を選出することとした。こうした視

点からは、①徳島県の災害時の事業継続について定めた徳島県業務継続計画（県庁BCP）及び職員に対する研修とともに、庁舎の安全性の確保や職員用の備蓄の状況等を調査対象とすることとした。

次に、大規模災害における発災直後の被災者の命を守る行動は、多くの場合被災者自身に委ねざるを得ない（被災者の救命活動は、行政の重要な任務ではあるが、特に大規模災害において、全ての被災地で発災直後に消防や自衛隊等が救命活動を行うことなどおよそ不可能である）が、助かった命を守るための活動は、後述するとおり、災害救助法においても都道府県及び市町村が果たすべき重要な任務である。もともと、災害救助法における活動は、12種類に大別することができるが、その全てを取り上げることは困難であるため、特に、被災者の命に直結する、備蓄及び応急仮設住宅を調査対象とすることとした。

また、県民が正しく防災に関する知識や意識を醸成することができているのか、という観点から、住民への啓発や研修、情報発信についても調査対象にするとともに、事前の防災の備えのために大きな役割を果たすと考えられる補助金についても調査対象に加えた。

あわせて、大川小学校控訴審判決は、前述したとおり、事前の防災に関する各組織の取組の不備を根拠に責任を認めたものであり、現場の学校職員の過失から責任を導き出した一審判決と比較して、組織的過失を認めた判決として画期的なものであることから、同判決を受け、文部科学省が新たに通知を出すに至った学校防災計画についても調査の対象に加えている。

最後に、徳島県は全国の都道府県に先駆けて、令和元年12月、徳島県復興指針を策定しており、そこでは「事前復興」と「災害ケースマネジメント」という2つの特色ある視点を打ち出している。このうち、「災害ケースマネジメント」は、被災者の生活再建支援に関する新たな視点であり、従来、自治体の地域防災計画においては、被災者の生活再建支援に関する記載が十分にはなされておらず、実際の災害対応においても後手に回っているケースが多いことから、調査対象に加えることとした。

第3章 防災危機管理に関する体系

1 概要

(1) 災害対策基本法

災害対策基本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする（同法第1条）ために制定された法律であり、同法第4条において、都道府県の責務を以下のとおり規定している。

【第4条（都道府県の責務）】

- 1 都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。
- 2 都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあつては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

また、同法第40条第1項は「都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該都道府県地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであつてはならない。」と規定し、県に対して地域防災計画の作成義務を課している。

同条第2項は、地域防災計画に定めるものを規定している。

- ① 当該都道府県の地域に係る防災に関し、当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（次項において「管轄指定地方行政機関等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱
- ② 当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画
- ③ 当該都道府県の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

県では、災害対策基本法に則り、「徳島県地域防災計画」を作成している。

また、「徳島県地域防災計画」の下位に位置付けられる「徳島県広域防災活動計画」を作成し、同計画は「徳島県内で最も甚大な被害が想定される南海トラフ巨大地震の発生時に、県のみならず、自衛隊・警察・消防等の防災関係機関をはじめ、国の関係機関や市町村、さらには指定行政機関や指定地方行政機関等が実施すべき役割等をあらかじめ具体的に定めたもので、南海トラフ巨大地震や中央構造線・活断層地震をはじめとする大規模災害時における迅速かつ効果的な災害応急対策活動の展開を目指すものである。」とされている。

(2) 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法

強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下「国土強靱化法」という。）は、事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりの推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び国土強靱化基本計

画の策定その他国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、国土強靱化推進本部を設置すること等により、国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の確保並びに国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に資することを目的とする（同法第1条）ために制定された法律であり、同法第4条において、地方公共団体の責務を以下のとおり規定している。

【第4条（地方公共団体の責務）】

地方公共団体は、第2条の基本理念にのっとり、国土強靱化に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する。

*第2条（基本理念）

国土強靱化に関する施策の推進は、東日本大震災（平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）から得られた教訓を踏まえ、必要な事前防災及び減災その他迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施することが重要であるとともに、国際競争力の向上に資することに鑑み、明確な目標の下に、大規模自然災害等からの国民の生命、身体及び財産の保護並びに大規模自然災害等の国民生活及び国民経済に及ぼす影響の最小化に関連する分野について現状の評価を行うこと等を通じて、当該施策を適切に策定し、これを国の計画に定めること等により、行われなければならない。

さらに、同法第13条は「都道府県又は市町村は、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画（以下「国土強靱化地域計画」という。）を、国土強靱化地域計画以外の国土強靱化に係る当該都道府県又は市町村の計画等の指針となるべきものとして定めることができる。」と規定しており、県では、同条に基づき、「徳島県国土強靱化地域計画」を作成している。

(3) 災害救助法

災害救助法は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする法律である。

災害救助法が適用された場合、救助の実施主体は市町村（基礎自治体）から都道府県に変更となり（同法第2条）、救助に要する費用については都道府県が最大100分の50を負担し、残りは国が負担する（同法第21条）

県では、平成16年に7月30日からの台風10号及びその後の豪雨により、徳島県那賀郡上那賀町及び木沢村において、多数の者が生命又は身体に危害を受け、避難して継続的に救助を必要、又は災害にかかった者の救出に特殊の技術が必要とすることから、災害救助法の適用を決定した実績がある。

(4) 大規模災害からの復興に関する法律

大規模災害からの復興に関する法律は、大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与することを目的とする法律である。

同法第8条では、特定大規模災害が発生した場合、国は必要があると認めるときに「復興基本方針」を定めなければならないと規定されて、更に同法第9条では、都道府県は、「復興基本方針」に即して「復興のための施策に関する方針」を定めることができ、市町村は、「復興基本方針」や「復興方針」に即して「復興計画」を作成することができるかと規定されている。

県では、同法第9条に基づき、被災後に県が定める「復興方針」の迅速かつ円滑な策定に向けた、事前準備を推進するものとして、「徳島県復興指針」を策定している。

(5) 災害弔慰金の支給に関する法律

災害弔慰金の支給に関する法律は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定する法律であり、同法第11条は、都道府県の貸付けとして、市町村が災害援護資金の貸付けの財源として必要とする金額に相当する金額を、延滞の場合を除き無利子で、市町村に貸し付けることを規定している。

(6) 被災者生活再建支援法

被災者生活再建支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする法律である。

同法第3条第1項は、都道府県は、当該都道府県の区域内において被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行うものとする旨規定している。

県では、同法の支援金及び上記の災害弔慰金を含め、大規模災害発生時における融資制度や資金給付など資金に関する支援制度の概要を中心に記載した「被災者支援に関する相談の手引き」を作成し、県ホームページ上で公開している。

(7) その他の法令について

災害対策関係の法律は様々であり、内閣府（防災担当）が作成した「復旧・復興ハンドブック」に記載されている災害対策関係法律一覧は、以下のとおりである。

災害対策関係法律一覧

法律名	所管省庁
基本法関係	
災害対策基本法	内閣府、消防庁
大規模地震対策特別措置法	内閣府、消防庁
原子力災害対策特別措置法	文部科学省、経済産業省、国土交通省
石油コンビナート等災害防止法	消防庁、経済産業省
海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律	海上保安庁、環境省
建築基準法	国土交通省
災害予防関係	
河川法	国土交通省
海岸法	農林水産省、国土交通省
砂防法	国土交通省
地すべり等防止法	農林水産省、国土交通省
急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	国土交通省
森林法	農林水産省
特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法	総務省、農林水産省、国土交通省
土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法）	国土交通省
活動火山対策特別措置法（活火山法）	内閣府、農林水産省
豪雪地帯対策特別措置法	総務省、農林水産省、国土交通省
地震防災対策特別措置法	内閣府、文部科学省
台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法	内閣府
建築物の耐震改修の促進に関する法律	国土交通省
密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	国土交通省
気象業務法	気象庁
災害応急対策関係	
消防法	消防庁
水防法	国土交通省
災害救助法	厚生労働省
災害復旧・復興、財政金融措置関係	
激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚法）	内閣府
防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（防災集団移転促進法）	国土交通省
公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（負担法）	農林水産省、国土交通省
農林水産施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（暫定法）	農林水産省
公立学校施設災害復旧費国庫負担法（公立学校負担法）	文部科学省
公営住宅法	国土交通省
天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法（天災融資法暫定法）	農林水産省
地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律	内閣府
鉄道軌道整備法	国土交通省
空港整備法	国土交通省
被災市街地復興特別措置法	国土交通省
被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（被災マンション法）	法務省
特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律	内閣府、総務省、法務省、国土交通省
被災者生活再建支援法	内閣府
農林漁業金融公庫法	農林水産省
農業災害補償法	農林水産省
森林国営保険法	農林水産省
漁業災害補償法	農林水産省
漁船損害等補償法	農林水産省
中小企業信用保険法	中小企業庁
小規模企業者等設備導入資金助成法	中小企業庁
住宅金融公庫法	国土交通省
地震保険に関する法律	財務省
災害弔慰金の支給等に関する法律（弔慰金法）	厚生労働省
廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）	環境省
罹災都市借地借家臨時処理法	国土交通省
災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予に関する法律（災免法）	財務省

(出典：内閣府（防災担当）「復旧・復興ハンドブック」)

(8) 県独自の計画等

県では、南海トラフ巨大地震及び活断層地震に備え、被害を最小限に抑え「地震に強いとくしま」を実現するため、平成23年度に「徳島県南海トラフ・活断層地震対策行動計画（とくしまー0（ゼロ）作戦地震対策行動計画）」を策定し、死者0（ゼロ）を目指すことを基本理念として、地震・津波対策を推進している。

この計画の位置付けとして、令和3年改定版では、

- ア 「徳島県国土強靱化地域計画」の地震津波対策に関する「部門計画」
- イ 『『未知への挑戦』とくしま行動計画』のターゲットの一つである「強靱とくしま・安全安心」を実現するための施策の推進方向を示すもの
- ウ 平成24年12月に制定した「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第10条で規定する「県が実施する震災対策に関する施策をとりまとめた計画」
- エ 「徳島県地域防災計画（南海トラフ地震対策編及び直下型地震対策編）」において、県が実施する災害対応について、平常時から取り組む各種対策を示すもの

とされている。

さらに、県では、南海トラフ巨大地震や中央構造線断層帯を震源とする直下型地震による被害を小さくする「減災」の視点から、県民、自主防災組織、事業者などの取組や、地震・津波災害を予防する土地利用に関する規制を盛り込んだ「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」を制定している。同条例第34条第1項は「県は、地震又は津波により庁舎等が被害を受けた場合等における行政機能の低下を最小限にとどめるため、地震発生時等における必要となる応急対策業務及び継続の必要性の高い通常の業務を継続するための計画を作成するものとする」と規定し、県は、同計画として「徳島県業務継続計画」を作成している。

また、同条例第83条は、県は、大規模災害からの復興に関する法律第2条第1号に規定する特定大規模災害が発生した場合において、政府が同条第2号に規定する復興基本方針を定めたときは、同法第9条第1項の規定により、同方針に即して、復興のための施策に関する方針を速やかに定めるものとする」と規定している。大規模災害からの復興に関する法律第9条が「方針を定めることができる」と規定していることに対して、同条例では「方針を速やかに定めるものとする」

と規定し、県の策定義務を明示した上で、被災後に県が定める「復旧及び復興に関する計画」の早期策定に向けた事前準備を推進するものとして、「徳島県復興指針」を策定している。

さらに、平成30年3月には、徳島県震災復興都市計画指針を定め、都市計画区域内における都市の迅速な復興のため、「復興に資する事前準備」として平時より取り組んでおくべき事項をとりまとめるとともに、被災直後から復興都市計画策定までの流れ、留意点等が整備されているなど、災害対応に係る県独自の計画等については様々なものが策定されている。

第4章 県防災拠点施設

1 徳島県庁万代庁舎

(1) 概要

徳島県庁万代庁舎（地下2階、地上11階）は、いわゆる本庁舎として県庁の主たる業務を担っており、平時には約2,000人の職員が勤務している。

万代庁舎については耐震基準についてもクリアしているため、大規模災害時においても、万代庁舎が物理的に機能を維持している限り、万代庁舎4階に災害対策本部が設けられることとされており、非常用電源等、災害対策本部の運営に必要な備品を備えるとともに、飲料水（76立方メートル）や災害用トイレの備蓄もなされている（なお、職員用の食料の備蓄については後述するとおり）。

ヘリポートは備わっていないが、隣接する警察本部にはヘリポートが設けられている。

災害対策本部が設けられることとなる4階では、定期的に災害図上訓練を実施し、机や機器の配置、災害対応の手順等の確認と検証が継続的に実施されている。



万代庁舎



災害図上訓練

2 徳島県立防災センター

(1) 概要

県は、防災対策拠点施設として、徳島県立防災センター（以下「防災センター」という。）を徳島県消防学校と併設して設置している。

防災センターは、平常時には、防災に関する体験学習や研修の場として利用される一方で、大規模災害が発生した時には、災害対策本部の補完、災害関係者の活動拠点、県内外からの支援物資の集配、救助用資機材等の災害活動要員への貸し出し、県内外からの応援要員や災害ボランティア等の活動拠点及び消防防災ヘリコプター等の臨時離着陸場などの機能を有する災害対策拠点施設となる。

県では、徳島県災害対策本部防災センター班及び防災センター災害業務実施マニュアルを整備し、県が災害対策本部を設置した際の防災センター班の災害対策業務及び災害発生時に防災人材育成センターが行う業務についてまとめている。

防災センター内の備蓄倉庫は、救助用資機材等を備蓄するほかに、被災自治体への緊急支援を行うための物品を収納する役割を有している。



備蓄倉庫

防災センター内の屋内集配施設は、大規模災害発生時には被災地への物資、食料等の中継集配活動の拠点としての役割を有している。



屋内集配施設

その他、併設する徳島県消防学校の屋外訓練施設は、大規模災害発生時には、ヘリコプターの臨時離着陸場や物資を輸送する大型トラックのターミナルとしての役割を有している。また、消防職員、消防団員の訓練・研修期間中の宿泊施設である宿泊棟は、大規模災害発生時には、応援要員等の待機場所としての役割を有している。



ヘリコプター臨時離着陸場

また、防災センターでは、停電に備えて、72時間連続運転可能な自家発電装置を設置し、断水に備えて、飲料水やトイレの洗浄水を確保するための水槽を設置している。



自家発電装置

3 徳島県立南部防災館

(1) 概要

県は県南部圏域における防災対策拠点として、徳島県立南部防災館を設置している。

平時には、後記の西部防災館と同様、県民の防災啓発を推進するため、パネル展や講座を通して防災に関する意識の啓発や知識の普及を図り、本県の災害時の円滑な防災活動に資することとしている。災害時には県南部圏域における広域応援部隊の活動拠点として、更には南海トラフ巨大地震発生時における後方支援拠点として活用することとされている。



本館

1階は備蓄集配室、事務室等が配置されており、災害時には応援物資の荷捌きや集配を行うこととされている。

2階は災害対策活動室(多目的ホール)とされており、平時には自主防災組織、小中学生、各種団体等に対して人工呼吸、AEDの使用等に関する研修会、講座等が開催されている。これらの研修会、講座、施設管理については指定管理者に管理、運営を委託している。発災時には県外からの災害対策応援要員の現地指揮隊等が災害対策活動計画を立案、推進、調整することとされている。



備蓄倉庫

1階には災害時に上水の供給が停止した場合に備えて受水槽設備（20立方メートル）が備えられている。また電力の供給が停止した場合の自家発電設備が備えられている。



受水槽設備



自家発電設備

4 徳島県立西部防災館

(1) 概要

県は県西部圏域における防災対策拠点として、徳島県立西部防災館を設置している。

平時には、県民の防災啓発と健康増進を推進するため、防災に関する意識の啓発や知識の普及を図り、本県の災害時の円滑な防災活動に資するとともに、健康の保持や増進など福祉の向上に寄与している。災害時には県西部圏域における広域応援部隊の活動拠点として、更には南海トラフ巨大地震発生時における後方支援拠点として活用することとされている。



本館

1階には調理室、仮眠室（研修室）、事務室、備蓄倉庫が配置されている。2階は多目的室（災害対策活動室）とされており、調理室、仮眠室（研修室）、多目的室（災害対策活動室）は有料で貸出されており、ロープワーク等の体験講座や企業、自主防災組織向けの講座や研修が実施されており、これらの講座、研修、施設管理については指定管理者に管理、運営を委託している。



多目的室（災害対策活動室）



備蓄倉庫

別館は平時には屋内運動施設として有料で貸出されており上記と同様に指定管理者に管理、運営を委託しているが、発災時には物資集積施設として利用されることとなる。



別館（物資集積施設）

電源対策は、自家発電装置、太陽光発電、蓄電池の組み合わせで運用されており、自家発電機はディーゼル発電機により72時間発電可能とされている。また、屋上はヘリサインとして大きく「西部防災館」とペイントされている。



自家発電装置



屋上

5 徳島中央警察署

(1) 概要

令和3年3月から供用開始されている徳島中央警察署は、大規模災害により、県庁舎や警察本部が機能不全に陥った場合の代替施設として、8階の大会議室及び武道場に「防災センター」（災害対策本部室）機能を整備している。

県は、徳島中央警察署と覚書を締結し、署内に災害対策本部を設置し使用するための必要な事項を定めており、8階大会議室及び武道場を災害対策本部として使用すること、8階倉庫に災害対策本部の運営に必要な備品を保管するために使用すること、屋上通信鉄塔を災害対策本部の運営に必要な通信機器を設置するために使用すること等が明記されている。

具体的に、県が整備した設備として「防災行政無線や衛星通信等の通信設備」、「消防ヘリからの映像を受信するヘリサット装置」、「国、県の各庁舎を結ぶテレビ会議システム」があり、署内に設備を確保している。



徳島中央警察署



大会議室



県設備保管場所

屋上には、緊急物資運搬用として、ヘリのホバリング用スペースが整備されているほか、災害時等の補助電源として太陽光パネルが設置され、72時間連続運転可能（燃料補給により最長1週間）な非常用発電機も備えられている。



ヘリのホバリング用スペース



太陽光パネル



蓄電システム



非常用発電機

1、2階の公用車駐車場は災害対応活動拠点として活用されることが予定されており、2階の公用車駐車場については発災直後に津波等が発生した場合の一時的な避難場所として避難者を受入れることが可能である。ただし、署において避難者を長期間受入れる想定はしていないため、津波等による危険性がなくなれば付近の指定避難所（県立城東高校、内町小学校等）に移動させることになっている。

電源対策としては、上記の非常用発電機の設置、照明用の補助電源としての太陽光発電装置の設置、商用電源の2ルート引き込みが行われている。

断水対策としては、飲料水用貯水設備（4日分以上）、防災井戸及び雨水中水受水槽（4日分以上の雑用水）、マンホールトイレ・排水貯留槽（7日分以上）が備えられている。



防災井戸



マンホールトイレ

県災害対策本部は、警察本部長が副本部長となり、警察本部から連絡要員が派遣される一方で、徳島中央警察署は、署として4階に災害警備本部を設置し、署長の指揮の下、人命救助活動、行方不明届受理、治安維持等の諸対策を行うため、署長以下署員が、県の災害対策本部等の要員に指定されることはなく、連携して諸対策が実施されることになる。

県では、令和3年5月18日に、警察本部と合同で設置訓練を実施し、県が8階に災害対策本部を設置し、警察本部が7階に災害警備本部を設置する内容で訓練が行われている。

6 監査の結果及び意見

- (1) いずれの施設についても耐震性を備えるとともに、災害時に備えた設備や備蓄を有していることが確認できた。また、それぞれの施設において、災害時に備えた訓練等も定期的実施されており、民間事業者等が指定管理者となっている南部及び西部防災館も含め、担当職員の災害対応に関する意識も高く、非常に評価できる。

もともと、発災時の避難者（発災時に当該施設を利用していた者を含む）の受入れ等に関しては、以下に述べるとおり、なお検討を進めることが望ましい。

- (2) まず、新型コロナウイルス感染症の流行を受けて、現在の県の考え方としては、避難所運営に関してはいわゆる三密を避ける、体調不良の避難者とそうでない避難者の居住スペースや動線等を分けるといった感染症対策をより重視したものに改められているが、津波避難ビル等の指定緊急避難場所については、津波等から命を守ることを最優先する必要があることから、そうした対応はとっていないとのことである。確かに、感染症対策を重視するあまり津波等の被害に遭うのでは本末転倒であって、県の方針は基本的に首肯できる。

しかし、緊急避難であっても、感染症対策をとることができるのであればその方が望ましいことは言うまでもなく、実際にもこれら施設については複数の部屋が設けられており体調不良の避難者とそうでない避難者とを分けて収容することは物理的に可能なのであるから、発災時の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。

また、これらの施設が緊急避難場所として指定されているか否かに関わらず、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上に、想定避難者を全て受け入れられるだけの指定避難所は現時点では準備されていない（過去の災害では、指定避難所の定員が一杯となり、避難者が指定避難所に移動できない事態は複数生じている）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。

- (3) 監査人が訪問した徳島県立西部防災館は、発災時の広域応援部隊の活動拠点、後方支援拠点としての役割があり、県が所有する流通備蓄の保管場所とされている。一方では、多目的室、調理室、研修室、屋内運動施設等を備え、指定管理者により、企業や自主防災組織向けの防災に関する講座やフットサル教室等が運営されている。発災時には、これらの施設の利用者が相当期間、施設にとどまる可能性や近隣の住民が避難してくる可能性もあり、これらの者に対する備蓄が必要となる。この点に関し、同施設の備蓄を利用者、住民に流用できるか否か、指定管理者が自主判断してよいのか、といった点について、指定管理者と県との間で明確なルールは策定されておらず、発災時には混乱が生じる可能性がある。この点は徳島県立南部防災館における施設利用者についても同様である。

また、過去の災害でそうであったように、指定管理か直営かといった運営方式の如何を問わず、事前に一時避難場所等に指定されていない場合であっても、一定数の施設利用者がいることが想定されている施設については、発災後、施設利用者が相当期間、施設にとどまったり、住民が避難してきたりする可能性があるため、そうした事態が生じた場合に備えた準備が必要となる。

例えばアスティとくしまは1階アリーナの最大収容人員は5,000人とされており、アリーナ以外にも徳島県立男女共同参画総合支援センターや特別会議室、多目的広場等があり、その利用者を含めると、一時に5,000人以上の人員が利用する可能性があるところ、アスティとくしまには避難者用の水が指定管理者に

より備蓄されているとのことではあるが、利用者が一定期間、当該施設にとどまる可能性を考慮した十分な備蓄にはなっていない。なお、災害時の備蓄については、発災前に備えておく在庫備蓄での対応のみならず、発災後に調達する流通備蓄で対応することも考えられるため、在庫備蓄の充実のみが唯一の解というわけではない。ただし、流通備蓄で対応する場合は、発災時にどこに連絡をして食料等の物資を調達するのかをあらかじめ検討しておく必要がある。

上記のように県が所有する公の施設において、施設の利用者や避難者を想定した備蓄が十分に検討されているとは言えず、また指定管理者との間において、備蓄の流用の可否やその判断についてのルールが曖昧である。今後、県の所有する公の施設における流通備蓄を含めた備蓄のあり方を検討し、指定管理者とのルールを策定するとともに、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。

(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。

第5章 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

- (1) 徳島県業務継続計画（以下「県庁BCP」という。）は、「南海トラフ巨大地震をはじめとする大規模災害（中略）に備え、あらかじめ優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定し、その執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保に努めることで、県庁の行政機能を維持し、県民の生命・財産の保護と県内の経済活動への影響を最小限に抑える」ことを目的として定められている。すなわち、危機事象時においても、県が平時に担っている役割や業務がなくなるわけではないが、県庁BCPは、県が平時に実施している様々な計画や業務等について、危機事象時での業務等の優先順位を定め、危機事象時においても継続すべき業務等と中断せざるを得ない業務等を区分し、県庁の行政機能を維持するとともに、危機事象時に必要とされる特別対応のための人員・モノ・情報などの資源を確保しながら、段階に応じて平時の業務体制へ円滑に復帰できるよう、徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例第34条に基づき策定されている。

そして、災害をはじめとする危機事象は想定したとおりに発生するとは限らないため、県庁BCPも計画どおりに遂行できるとは限らない。しかし、計画どおりに遂行できるとは限らないからこのようなBCPを策定する意味がないのではなく、BCPの理想的な姿をあらかじめ策定しておくことで、危機事象時において、できるだけ理想的なBCPに近づけるために、どの業務等を優先するか判断がより適切に実施できる（その意味では、危機事象の内容によっては、県庁BCPを守ることができなくなることがあるのであり、実際の危機事象時において、県庁BCPを守れなかったこと自体は直ちに非難されるべきものではない）ようになるのである。

- (2) この県庁BCPは、平成20年3月、都道府県単位では全国に先駆けて策定され、以後、改訂が行われており、最終改訂は平成29年3月である。なお、令和2年には、新型コロナウイルス感染症対応のために改訂ができず現在に至ってい

るとのことである。この点に関しては、新型コロナウイルス感染症は、1918年から1920年にかけて世界的に大流行した、いわゆるスペインかぜに匹敵するとも呼ばれる全世界的なパンデミックであって、日本はもとより全世界が手探りの状態での対応を余儀なくされていることからして、まさに危機事象時と評価すべきであり、その業務等の優先順位から県庁BCPの本格的な改訂がなされなかったことについては、やむを得ないというべきである。

もともと、新型コロナウイルス感染症のパンデミック下においても、各地で自然災害が発生しており、徳島県においても、令和3年9月8日、線状降水帯が発生し、数こそ少ないものの床上浸水、床下浸水等の被害が発生している。また、令和3年12月にアメリカ南部で発生した複数の竜巻は死者100名を超える甚大な被害をもたらしている。このように、パンデミック下においても、大規模な自然災害が発生しないという保障は一切ない。県庁BCPが最新の状態になっていないままでは、業務継続に重大な支障を来すおそれがある。

パンデミック下において県庁BCPの本格的な改訂の実施を先送りしたことはやむを得ないにしても、危機事象時における優先順位を設けるといふ県庁BCPの目的を達成するためには、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。なお付言すれば様々な新型コロナウイルス感染症対応業務に関しても、他の危機事象が発生した場合に優先順位をつけざるを得なくなるため、BCPの策定が必要であるが、新型コロナウイルス感染症対応については、制度の改変が日々繰り返されているため、BCPの策定が困難であることは否定できず、本報告においてBCPの策定を求めることまではしない。

(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。

- (3) 県庁BCPは、まず、各担当部署において、3時間以内から1か月以内までの6段階に業務を分別して非常時優先業務を選定するとともに、それぞれの段階において必要となる業務必要人数の洗い出しを行い、さらに余剰人員について、人員を必要とする部署への応援要員に割り当てることを内容としている。なお、非常時優先業務には、災害応急業務のみならず、通常業務のうち継続の必要性の高い業務も含まれている。

このように、県庁BCPにおいては、特に大規模災害時には県庁の全職員がその所属先に関わりなく非常時優先業務に当たることがあり得る立て付けとなっている（災害対策本部が自動設置される「震度6弱以上」または「大津波警報」発表時には、徳島県災害対策本部運営規程に基づき、全職員の勤務場所への参集が規定されている）。しかし、平時においては、行政職員は、それぞれの担当部署毎に事務を分掌しているため、ともすれば災害対応等についても、専ら危機管理担当部署の役割であると誤解されていることが少なくない。

そのため、県庁BCPでは、全職員に対し、業務継続体制の維持・向上を常に意識することを求め、それに必要な準備をすることを求めている。

具体的には、①職員個人に対しては、南海トラフ巨大地震等の危機事象の認識を持つとともに、職員の安否確認・参集情報の報告について、いわゆる「すだちくんメール」を活用することが想定されているため、対象職員全員に対し「すだちくんメール」への登録を求めるとともに、「携帯用ハンドブック」の常時携帯と自宅や職場等での自主点検を行うこと、緊急参集時には、水、食料、防寒具等を持参すること等を求めている。②各所属に対しても、BCPの策定、自主点検、ミニ訓練や研修の実施及び組織改正や職員異動があった場合は、BCPの見直しを行い、把握した課題等について逐次修正し、内容の改善を図ることを求めるとともに、職員用の食料、飲料水等の備蓄を進め、非常時優先業務の実施に必要な消耗品について、平常時の1週間分程度を常に在庫として確保しておくこと等を求めている。

- (4) このように、県庁BCPは、その計画どおりに実践がなされていれば、県庁全体の災害対応力を飛躍的に高めることが可能な立て付けとなっており、職員用の水・食料等の備蓄や災害用トイレの備蓄等いくつかの点を除き、その内容におい

て指摘すべき事項はない。

内容として指摘すべき事項のうち備蓄に関するものは、後述する第6章及び第7章においてまとめて意見を述べることとし、ここではそれ以外の事項について述べる。

まず、第3章で述べたとおり、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のできる資料が県庁BCPには添付されておらず、また、そもそも作成されていないとのことである。地域防災計画も県や市町村、防災機関のそれぞれの役割や、相互に連携し実施すべき予防、応急、復旧、復興業務を総合的に示すものであるが、災害対応に関わる法令や計画を俯瞰して確認できるわけではない。前述したとおり、特に大規模災害時には、どの職員が発災直後から災害対応に当たることができるのか、厳密には分からないのであるから、当該業務に関し、直接担当することが予定されている職員がいない中で対応に当たらざるを得ない可能性も否定することはできない（その極端な事例は、東日本大震災において、町長以下幹部職員の多くが犠牲となった大槌町である）。また、異動直後の発災のように、担当職員はいるものの、十分に担当業務に習熟しているわけではない場合も想定されよう。災害対応に関わる法令や計画を俯瞰して確認できる資料を作成するのみでこうした問題に十分に対応できるわけではないものの、少なくともそのような資料が作成されていれば、特に、災害対応のためにあらかじめ策定されている計画があるにも関わらず、これを見落としして災害対応を行うといった事態を避けられると考える。

実際、徳島県震災復興都市計画指針においても「災害対策関係の法律は様々であり、平時より把握・整理しておくことが望ましい」とされている。同指針は、都市計画区域内における都市の迅速な復興のために策定されたものであるが、上記指摘は、災害対応の他の分野においても当てはまることである。

次に、県庁BCPにおいては、南海トラフ巨大地震のみならず、県庁の業務継続に支障を及ぼす災害・事故等全ての危機事象を適用対象としているところ、危機事象に対する認識を持つことを求めているにも関わらず、危機事象の確認のためのツールとしては、徳島県ホームページにおいて提供する総合地図提供システムを紹介しているにとどまる。しかし、総合地図提供システムは優れたシステムではあるものの、地図に落とし込むことができる情報のみを対象としているため、危機事象の確認のために必要にして十分な情報を漏れなく提供しているわけでは

ない。徳島県においては、防災・危機管理情報を集めた「安心とくしま」というサイトや、防災関係のSNSを設けるなどしており、徳島県のサイト以外にも有益なサイト等は数多くあるのであるから、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。

さらに、県庁BCPは、知事部局のほか企業局、病院局、議会事務局、教育委員会などの各種委員会事務局(学校教員・病院局医療従事者・公安委員会を除く)を対象組織としているが、対象組織から外れた職員や組織についても、県庁BCPに記載されているものと同程度のBCPを策定する必要がある、これらについては別途BCPを策定するなどしているとのことである。もっとも、県全体として見た場合、県庁BCPとして設けるのであれ、他に独立したBCPを設けるのであれ、BCP相互の遺漏及び矛盾が生じることは防止することが望ましく、また、後述するとおり、各BCPについて一覧できる状態で整理できていないことも相まって混乱が生じたことは否めない。そのため、各BCPについて一覧できる状態で整理し、県庁BCPに参考資料として編綴すべきである。

(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。

(5) 県庁BCPの実践に関しても、以下に述べるとおり、いくつかの点で改善を要する。

まず、職員個人の対応については、後述する職員向け研修による啓発を除いては、職員が適切に対応できているかどうかを確認する体制が取られていない。そのため、携帯用ハンドブックを全職員が携帯しているのか、県庁BCPに掲げられている「平時の取組」チェックリストをどこまで実現できているのか、災害に備えた備蓄がどの程度できているのか、といった防災のための最低限度の備えがどこまでできているのか判然としない。しかし、前述したとおり、職員の使命はまずもって自らが助かることであり、この点を蔑ろにすることは許されない。したがって、職員個人の対応が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るとともに、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ようにすることは是非とも必要である。また、後述するとおり、現在、県においては、職員に防災士の資格を取得することを推奨し、そのための研修にも力を割いているが、現状、防災士の資格を取ってからどうするのかについては確たる方針が定まっておらず、職員個人の災害対応力の向上にどれだけ繋がっているのかも判然としない。職員の災害対応力をきちんと見える化するための仕組み作りが必要である。

【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。

次に、執務環境の確保として、トイレ・食料の確保に関する章が設けられているがトイレについては相応に詳細な記載がなされているものの、食料の確保については、「職員厚生課において、職員生活協同組合に対し、食堂・売店による食料等のサービス提供を依頼する」との記載がなされているのみである。

この点、特に発災直後の初期対応を行う災害対応職員の飲料水や食料の備蓄についても、例えば万代庁舎については、一定量の飲料水の確保はできている（76立方メートル）とのことであるが、基本的に職員個人ないし担当課において備蓄することとされているため、食料の確保に関する記載が簡単なものにとどまっているのではないかと推察される。

もっとも、実際にどの程度の備蓄が職員個人ないし担当課においてなされているのかは、県としては把握できていない。そして、職員の多くが庁舎にいない週末や夜間に発災した場合は、職員は自宅で備蓄をしている食料等を持参して参集することが可能であるが、職員の多くが庁舎にいる執務時間内で発災した場合は、安全確保の観点からも職員が自宅まで備蓄を取りに戻る余裕はなく、そのまま庁舎に残るなどして執務を行うことになることも考えると、職員が自宅で行っている備蓄を完全にあてにすることは難しいと言わざるを得ない。また、被災者向けの備蓄の余剰分を職員向けに転用する可能性もあるとのことであるが、被災者向けの備蓄の余剰分と言っても、あくまでも計画上の余剰なのであって、実際にどれだけの余剰が発生するかは不明であるため、発災直後に職員向けに転用する決断をすることは容易ではないと思われる。

さらに翻って考えると、県庁BCPにおいても「職員の健康的な業務環境の確保」において、職員が業務により長時間職場にとどまる必要が生じることがあるとされているのであるから、職員向けの最低限度の備蓄を確保しておくことは、労働者に対する安全配慮義務に含まれると考えられる。

したがって、まずもって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。

【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。

トイレの確保に関しては、トイレの状態に関わらず、発災後は、庁舎の全てのトイレを一時使用禁止とし、携帯トイレの配布、災害用トイレの設置を行うとされており、以下のとおり、万代庁舎においては携帯トイレの備蓄が行われている。

災害時における携帯トイレの備蓄保管数(万代庁舎)

フロア	保管課	保管数
1階	県庁ふれあいセンター	18箱 (1,800回分)
2階	保健福祉政策課	18箱 (1,800回分)
3階	総務課	40箱 (4,000回分)
4階	未来創生政策課	18箱 (1,800回分)
5階	商工政策課	18箱 (1,800回分)
6階	農林水産政策課	18箱 (1,800回分)
7階	総合政策課	18箱 (1,800回分)
8階	県土整備政策課	18箱 (1,800回分)
9階	教育政策課	18箱 (1,800回分)
10階	病院局	18箱 (1,800回分)
11階	労働委員会事務局	18箱 (1,800回分)
	計	220箱 (22,000回分)

(災害時における携帯トイレの備蓄保管数(万代庁舎) (担当課提供))

この携帯トイレの備蓄については、発災時の参集職員を約900名、一時避難者を500名、計約1,400名分の3日分(1,400名×3日×5回/日=21,000個)を当面の備蓄目標として整備スタートし、現在、22,000個の備蓄を終えているとのことであるが、通常、万代庁舎では約2,000名の職員が業務に従事しているとのことであり、執務時間中に発災した場合には、マンホールトイレがあることを考慮してもなお3日分の備蓄としては十分な量とは言えない。担当課としても、当面の備蓄目標と回答しているとおり、問題意識は共有されていると考えている。

この点、どれだけを在庫備蓄として確保しておき、どれだけを流通備蓄で対応するのかは、実際には難しい問題であり、備蓄がなくなった場合の流通備蓄等で対応できる態勢が組めていれば、それで足りるとする考え方もあり得るところである(すなわち、災害時に必要となる物全てを在庫備蓄で確保しておく必要があるわけではなく、在庫備蓄と流通備蓄の切れ目をなくすることが重要である)。

もっとも、トイレの確保に関しては、「徳島県災害時快適トイレ計画」を策定し

ているとおり、衛生状況に直結する重要な問題であり、また、実際には食料等の備蓄と同じく、発災後は、流通備蓄も被災者向けに優先せざるを得なくなると考えられることから、執務時間中に発災した場合であってもトイレの確保ができるよう、在庫備蓄のより一層の充実を求めたい。

(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。

なお、災害時のトイレの使用ルールについては、各トイレにすでに掲示されているが、例えば、来庁者も多く利用すると思われる1階エレベーター近くに設置されている男子トイレでは、トイレに設置されているドアに隠れる場所に掲示がされており、実際にはドアが閉まっていなければ確認することができない。地下1階のトイレについても、災害時には使用禁止とされているが、その旨の掲示はトイレに入らなければ確認することができない。また、いくつかのトイレでは、トイレに入るときには掲示を見ることができず、トイレから出て行くときに初めて確認できる位置に掲示がなされている。

これらの掲示は、トイレを利用する者がトイレを利用する前に確認できる場所に掲示をしておくことが必要であり、例えば、前述した1階トイレや地下トイレであればドアの前、それ以外のトイレについても、トイレに入る前の壁に掲示するなど、掲示場所に関してはなお工夫が必要であると考えられる。

さらに、掲示文についても、日本語による掲示がなされているだけであり、外国語には対応しておらず、また、特に視覚障がいのある人は、そもそもこの掲示を読むことができない。県においては、ダイバーシティ推進課を設置し、全庁的にダイバーシティ実現に向けて取り組んでいるとのことであるから、こうした災害対応についても、当事者の意見を十分に聴取しながら常にダイバーシティの観点をもって取り組んでもらいたい（なお、これらの掲示を作成した趣旨は、災害時のトイレの使用に関して適切に情報を提供するためであり、情報の提供の方法は掲示に限られるものではないため、掲示の修正だけが唯一の解というわけではない）。

(意見 1 1)

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 1 2)

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。

最後に、備蓄の確保に関する記載から明らかなおり、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が、県庁BCPにおいては、この点が十分に意識された計画にはなっていない。例えば、職員の多くが在庁している執務時間中に発災した場合、災害対応職員の参集は不要となる可能性がある一方で、県庁BCPが想定するよりも多くの職員が在庁しているのであるから、県庁BCPが想定するよりも多くの職員を応急業務に充てることで応急業務を迅速に処理したり、あるいは、通常業務としている中でも発災直後からの対応に切り替えたりすることが可能となり、また、応援職員の派遣についても派遣先において既に人員が足りている場合には、他の人員が不足する部署への派遣の振替を行うなど、柔軟でより適切な人員配置とそれに伴う業務処理を行うことが可能である。

さらに、家族の安全を確認するために自宅等に戻りたいと考える職員がいることも想定されるが、そうした職員の帰宅を許すかどうかについては安全配慮義務の関係で悩ましい問題である。すなわち、自宅等に戻るにより津波等の被害を受ける危険性が相当程度にある場合に漫然と帰宅を許可した結果、被災した場合には、安全配慮義務違反を問われることも考えられるため、一般論としては、職員の希望に関わらず職場に留め置かざるを得ない場合が多いと考えられるが、どのような場合に帰宅を希望する職員に対し帰宅許可を出すのかについては、発生した災害の程度や職員の自宅の位置等によって被災する危険性が異なってくるため、例えば、県庁BCPにおいて一定の指針を設けた上で担当部署において職

員毎に具体的な検討を促すといった対応を検討する必要がある（なお、個々の職員がどれだけ自宅での災害対策ができているのかどうかは、帰宅許可を出すかどうかという場面でも重要になってくる。東日本大震災においては、家族の安否が不明なまま相当期間、災害対応を余儀なくされた自治体職員も少なくなかったが、「家族は適切に避難できているから安全なはずだ」と考えながら職務にあたることができるかどうかは職員のメンタルヘルスに影響を与えることは容易に想定できよう）。

このように執務時間内に発災した場合に執務時間外を想定した現在の県庁BCPを漫然とそのまま当てはめて災害対応を行うことは適切ではないため、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。

【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

- (1) 災害対応に関する職員向けの研修や訓練の充実も、平時の対策として重要であることは当然であるところ、毎年9月1日に開催される総合防災訓練をはじめ、令和4年1月17日に開催された災害図上訓練等、相当数の訓練が実施されるとともに、次のとおり、職員向けの研修が実施されている。

令和2年度 災害に関する職員研修

研修名	期間	対象者	プログラム(課目)
新規採用職員研修 (後期)	R2.8.17～21	・令和2年4月1日付けで 採用された県職員 ・前年度中途採用者	近年の主な自然災害／防災士に期待される活動
			風水害・土砂災害等への備え
			ライフラインの確保
			地震・津波による災害
			ハザードマップに関する図上演習
			復旧・復興と被災者支援
			災害関連情報と予報・警報
			土砂災害／火山災害
			災害ボランティア活動
			行政の災害救助・応急対応に関する図上演習
			被害想定とハザードマップ／地震・津波への備え
			自主防災活動と地区防災計画
			企業・団体の事業継続
			避難所の設営と運営協力
			避難所運営訓練
			災害医療とこころのケア
			気象災害・風水害
			耐震診断と補強
			交通インフラの確保
			緊急救助技術を身につける(ロープワーク)
行政の災害対策と危機管理／行政の災害救助・応急対応			
広域・大規模火災			
災害情報の活用と発信			
地域防災と多様性への配慮			
南海トラフ地震に備えて今できること			
防災士試験			
職員研修 I 主任主事級研修	R2.7.10	・H29年度中に短期大学卒業程 度で採用された者 ・H27年度に高等学校卒業程 度で採用された者 ・R1.5.2からR2.4.1までの間に主 任主事の職に補せられた者	大規模災害時の初動対応について
災害マネジメント支援員 養成講座(第1回)	・R2.6.15 ・R2.6.16～6.22の 任意の日時0.5日	所属長から推薦があった 県職員	制度説明・研修目的 災害対応における基本原則①② 災害マネジメント支援員として必要な知識と行動
災害マネジメント支援員 養成講座(第2回)	・R2.7.13 ・R2.7.14～7.20の 任意の日時0.5日	所属長から推薦があった 県職員及び市町村職員	制度説明・研修目的 災害対応における基本原則①② 災害マネジメント支援員として必要な知識と行動
災害マネジメント支援員 養成講座(第3回)	R3.3.1～3.12の 任意の日時1日	所属長から推薦があった 県職員及び市町村職員	災害対応の基本と組織論 災害マネジメント支援員として必要な知識と行動
自然災害のリスク マネジメント講座	R2.10.2	所属長から推薦があった 県職員及び市町村職員	徳島県業務継続計画(BCP)の概要 地震・津波・豪雨被害と危機管理 自治体のリスクマネジメントとBCP 地震時の初動対応机上訓練

(監査資料を基に監査人作成)

これらの研修については、新型コロナウイルス感染症が流行していた令和2年度については規模を縮小して実施するなどしているが、県庁職員が講師を務めるだけでなく外部講師も招いた充実したものであり、新規採用職員研修をはじめ、職員の執務経験に応じた研修が準備されていることは、基本的に評価できる。

もともと、研修内容を子細に確認すると、災害対応一般としては優れた内容であるものの、実際の県における具体的職務に落とし込んだ研修が実施できているか、という観点からは、なお改善の余地があると考えられる。すなわち、前述したとおり、県においては、県庁BCPやすだちくんメール、携帯用ハンドブックをはじめ、様々な計画の策定や災害用ツールを開発しているが、これらの災害用ツールは、県庁BCPにおいても職員において適切に活用できることが前提とされているが、こうした災害用ツール等の周知及び習熟という観点からみた研修は自然災害リスクマネジメント講座等が準備されているものの対象者も限られており、十分になされているとは言い難い。

もちろん、各担当課においてもそれぞれの担当課の災害対応についての研修や訓練が実施されているとのことであるが、県庁BCPやすだちくんメール、携帯用ハンドブック等の周知及び習熟は、県の災害対応の前提となっているものであるため、全庁的な研修体制の整備が望ましいと考えられる。そのため、特に新規採用職員研修時において、これらの災害用ツールに関し、時間を割いて研修を行う等、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。

また、県においては、職員に対し防災士の資格をとることを奨励し、そのための研修も実施しており、そうした取組は基本的に評価できるものの、防災士の資格取得が単発的な啓発にとどまらないための工夫も必要である。

特に大規模災害時には、県庁内部でも応援職員として他部署に派遣されることがあり得ることが県庁BCPにおいても想定されているが、従前、派遣先の部署で勤務した経験のある職員であればともかく、そうした経験のない職員においては、応援職員として派遣されてもどのような職務を遂行すればいいかわからず、十分なポテンシャルを発揮できないことも考えられる。そのため、特に応援職員を多く必要とすることが想定される部署や、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、より具体的に実践的な災害対応に関する研修の充実を望みたい。なお、こうした体制整備は県庁外からの応援職員の受入れについても応用できるものと考えられる。

さらに、県においては、被災地への応援職員の派遣や、現地視察、社会人大学院への留学を含め、様々な形で災害対応等について被災地の生の声や学術的知見を吸収する取組をしているが、こうした取組についてもこれからも継続していくことを望みたい。

(意見13)

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14)

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。

- (2) 災害発生時、県職員（知事部局）の安否確認等に利用されるすだちくんメールの登録状況を照会した際、担当課から回答を得るのに相当の時間を要するとともに、回答された数値についても大きな齟齬が見られた。

このケースで判明した課題として、すだちくんメールの登録状況のような、県の災害対応の基礎となるデータについて、簡単に取り出せるような仕組みで管理されていないシステム上の問題が大きいと考えられる。災害がいついかなる時に発生するか分からないということは、災害対応に習熟した職員がいるときに災害が発生するとは限らないことを意味しているが、災害対応の習熟については一定の経験が必要とされるわけであるから、基礎データの保管方法等、職員の習熟に依らずとも適切なシステムの構築によって対応できる事項については、システムの構築で対応すべきである。

(意見15)

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。

第6章 備蓄全般

1 備蓄に関する県の役割、体制について

(1) 災害救助法における県の役割について

災害対策基本法においては、救助の実施主体は市町村であり、都道府県は、救助の後方支援、総合調整の役割を担うとされ、必要があるときは相互に協力するとされている（災害対策基本法第4条、第5条、第5条の2）。一方で、災害救助法が適用された場合においては、救助の実施主体は都道府県とされ、市町村は救助を補助するものとされている（災害救助法第2条、第13条）。また災害救助法においては、救助事務の一部を市町村に委任できるとされているが（災害救助法第13条）市町村に事務を委任した場合であっても、その救助の実施責任は都道府県にあるので、都道府県は常にその状況把握に努め、万一、市町村において、事務の遂行上不測の事態が生じた場合等には都道府県において委任元としての責任を持って市町村に対する助言を行う等、適切な事務の遂行に努めることとされている（平成28年12月26日内閣府事務連絡）。つまり、災害救助法が適用された場合には、食品、飲料水、被服、寝具等の供与等の応急救援の実施について、県が責任を負うものと考えられ、県はこれに備え、備蓄の把握、充実、管理、流通計画について責任を負うものと解釈される。

(2) 計画、方針及びシステムの運用について

① 徳島県地域防災計画（令和2年10月改定版）

徳島県地域防災計画とは、災害対策基本法第40条の規定に基づき、徳島県の地域に係る災害対策に関し、根幹を為す総合計画である。同計画によると、被災者に対する飲料水の直接の供給は市町村長が行うものとされ、災害救助法が適用されたときは、知事（権限を委任された場合は市町村長）が行うとされている。また、確保水量については、県と市町村で構成する「災害時相互応援連絡協議会」において定めた「南海トラフ地震等に対応した備蓄方針」により発災直後の供給を賄う、とされている。食料供給に関しても供給並びに炊出し等は市町村が実施

するものとされ、ただし災害救助法が適用された場合には、知事（権限を委任された場合は市町村等）が行うとされている。また物資の輸送体制については、県は市町村の要請等に基づき、又は被害の状況等に応じ要請を待たずに、民間からの調達又は国及び他の都道府県への要請等により必要な物資を確保し、市町村の指定する拠点まで物資を輸送するとされている。

② 「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）（令和3年改定版）

「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）とは、南海トラフ巨大地震及び活断層地震に備え、死者ゼロを目指すため、最新版である令和3年改定版においては、5つの重要項目と39の分野別項目を定め、平成23年度から令和4年度を計画期間とし、取組、行程表を明らかにしたものである。同計画における備蓄に関する取組は下記のとおりであり、全ての取組の期間は平成28年度から令和4年度とされている。

ア 家庭や地域における備蓄の啓発・促進

各家庭における3日分程度の生活必需品の備蓄や地域における毛布・食糧等の備蓄の必要性を啓発・促進する。

イ 津波一時避難場所等における物資備蓄の促進

市町村が地域住民と協働して取り組む、津波からの一時避難の際に必要な毛布や食糧等の備蓄を促進する。

ウ 食糧・生活必需品の確保のための協定締結の推進

食糧・生活必需品を確保するため、関係事業者・団体と生活必需品等の調達に関する協定の締結を推進する。

エ 救援物資等の備蓄・輸送体制の確立

災害時物流体制確保マニュアルを策定し、国、県、市町村、県トラック協会などが連携し、災害時における効率的な物流体制を確保する。

オ 現物備蓄（ランニングストック）の確保

県と市町村において定めた備蓄方針に基づき、県の役割分の現物備蓄（ランニングストック）を確保する。

カ 再利用水（中間水）の活用の促進

災害に備え、再利用水（雨水等、中間水）の活用方法について、事例等を周知し、活用を促進する。

キ 市町村の地域内輸送拠点の整備・機能強化の促進

市町村の地域内輸送拠点の整備・機能強化を支援する体制を構築する。

ク 備蓄台帳（システム）の整備

県及び市町村は、保管している物資について、品目、数量、保管場所、荷姿、重量等を記載した台帳を作成し、県、市町村間で情報共有する。

③ 南海トラフ地震等に対応した備蓄方針（平成29年10月改訂）

ア 基本方針

地震発生直後の避難所生活者を全県で約22万人と想定し、①命に直結する「水・食料」を中心に整備する、②「5カ年」で着実に整備する、③国や関西広域連合等からの支援物資が届くまでの「1日2食3日分」の備蓄を確保する、ことを3つの柱としている。

イ 物資確保のイメージ

発災後1日目については住民が避難所に備蓄物資を持参するものとし、2日目は市町村の備蓄を消費するものとし、3日目は県が災害時応援協定締結企業、団体、関西広域連合、災害時のカウンターパートである鳥取県等から備蓄物資を調達するが、現物としても10%を備蓄しておくこととしている。4日目以降については国等からの広域的支援物資や県等の調達する流通備蓄を充てることとしている。またアレルギー対応の食料、粉ミルクについては、3日分の現物備蓄を県の責任において確保することとしている。

ウ 市町村との協働について

平時から、どこにどれだけの物資の備蓄があるか、支援物資集積のための拠点等をどこに設定しているかなど、県・市町村間における必要な情報の共有を図るとされ、県と市町村で構成する「災害時相互応援連絡協議会」において、県と市町村の役割分担や備蓄目標を定めることにより、計画的に備蓄物資の整備を促進することを目的とされている。

エ 災害対応職員に対する備蓄について

災害対応職員が災害対応初動期に必要な食料や飲料水の備蓄に努めるとしている。

④ 災害時物流体制確保マニュアル（平成31年3月）

ア 基本方針

国等からの支援物資を速やかに避難所まで配送する効率的な物流体制を構築するため、支援物資の物流に係る役割分担や手順をより明確化することを目的としている。発災後3日間は、個人、事業所、市町村等における備蓄物資及び協定に基づく調達物資を供給することとし、被災地外から送られてくる大量の支援物資等の受入体制が整い次第、受入れを開始し、発災後4日目から1週間程度の初動期は、国等のプッシュ型支援で受入れた支援物資を被災市町村の物資拠点や避難所へ配送する。発災後1週間程度以降は、物資調達の連絡体制を確立することにより、被災者のニーズを的確に把握し、プル型で物資の供給を行うことを検討する。

イ 物資輸送チームの設置について

発災当初の段階から県災害対策本部の組織である「救援物資調整班」の中に「物資輸送チーム」を設置し、トラック協会及び倉庫協会に物流専門家の派遣を要請し、四国運輸局からのリエゾン職員も含めて体制を整備する。物資輸送チームは、被災市町村からの要請を受け付ける「要請・受付担当」、発災時の在庫を確認し調達担当に不足物資を連絡する等の在庫調整、配分を担う「物資調整担当」、応援県、国等と調整し発注を決定する「調達担当」、輸送を手配する「車両担当」、入荷、出荷、配車等の物資輸送拠点の総合調整を行う「倉庫

担当」、出荷連絡票、物資ラベル、輸送手配票等の物資移動に関する詳細な伝票類等の管理を行う「物資拠点管理担当」から構成され、担当ごとにマニュアルが作成されている。

ウ 物資輸送拠点の候補地

県の広域物資輸送拠点候補地（県立防災センター、鳴門総合運動公園陸上競技場、南部防災館、阿波市交流防災拠点施設、南部健康運動公園、西部防災館別館等）、市町村の地域内物資輸送拠点候補地（徳島市立体育館等）がリスト化されており、県の候補地については、物資配置図が想定されている。

⑤ 避難所運営マニュアル作成指針（平成29年3月改定）

避難所運営マニュアル作成指針とは、市町村が避難所の運営に関するマニュアルを策定する際の参考となるよう県が策定したものである。同指針には備蓄に関して下記が記載されている。

ア 避難所にはあらかじめ応急的に必要と考えられる食料、飲料水、毛布等の生活必需品を備蓄し、指定した避難所に備蓄がない場合は、避難所が開設された場合に備えて、供給計画を作成しておく。

イ 市町村において他の自治体との災害援助協定等や事業者団体等との物資供給協定の締結を図る。

ウ 高齢者や乳幼児、食物アレルギーの人など、特別な配慮を必要とする避難者に対応した食品についても備蓄や協定の締結により準備しておく。

エ 携帯用トイレ、簡易トイレ、仮設トイレ（バリアフリーに対応したトイレを含む）、マスクや手指消毒液等についても、備蓄や協定の締結により準備しておく。

オ 紙おむつ、ストマ用装具等の介護用品、粉ミルク、哺乳ビンなどの乳幼児用品など、高齢者、障がい者、難病患者、乳幼児、妊産婦など特別な配慮を

要する方のための用品や生理用品などの女性用品等の物資について、速やかに避難者へ届けられる仕組みを整えておく。

カ タオルケット、毛布、布団、段ボールベッド、間仕切り、タオル、石鹸等の生活必需品についても備蓄しておくことが望ましい。

⑥ 避難所運営マニュアル「新型コロナウイルス感染症対策編」(令和2年9月版)

新型コロナウイルス感染症の拡大時期において自然災害が発生し、避難所を市町村が開設する場合、留意すべき点を県が記載したマニュアルであり、備蓄に関する記載は下記のとおりである。

ア 住民に対しマスク、石鹸、アルコール消毒液等は避難所に持参し、避難所では手袋の活用を推奨するよう広報すること。

イ 非接触型の体温計、サーモグラフィ、アルコール消毒液、ハンドソープ、除菌シート、パーティション、扇風機、加湿器、使い捨て食器、筆記用具等の備品を積み増しすること。

⑦ 「物資調達・輸送調整等支援システム」について

内閣府が開発し、令和2年度から運用開始されたシステムであり、2つの目的が想定されている。つまり、国と地方公共団体との間において、物資の調達輸送等に必要な情報を共有し、調整を効率化するものであり、初動期において国が被災自治体からの具体的な要請を待たずして、システム上、必要な物資を把握し、国が被災都道府県に物資を供給する、いわゆるプッシュ型支援を実現するものである。もう一点は、都道府県及び市町村の物資拠点や避難所の物資情報を国、都道府県、市町村において共有し、平時における備蓄物資の情報共有化により、その後の物資の要請、輸送に関する情報を一元的に管理、共有するものである。

⑧ 「災害時情報共有システム」について

平成25年度から運用開始されたシステムであり、気象警報レベルから広域災害まで、建物の被害、体制情報、避難情報、避難所開設情報、個別被災箇所情報、

道路通行規制、河川水位等の情報を県、市町村、医療機関、消防、警察、ライフライン事業者等が共有するためのシステムである。また県民等への災害情報提供の基盤となるものである。

2 監査の結果及び意見

(1) 備蓄方針について

現在の備蓄方針は、東日本大震災の約6年後に改訂されたものであり、改訂後3年以上が経過している。上記1(2)③記載のように「国や関西広域連合等からの支援物資が届くまでの1日2食3日分の備蓄を確保する」ことが基本方針の柱のひとつとされ、発災後4日目には広域的な流通が回復することを前提としているため、必要な備蓄は3日分との発想に基づいている。しかし近年、3日分の備蓄では不足するとの考えが普及しており、多くの自治体は、ホームページ等において住民に7日分の備蓄を呼び掛けている。

内閣府ウェブサイトの防災情報のページ「できることからはじめよう！防災対策 第3回」においても「これまで備蓄は3日あれば十分と言われていましたが、非常に広い地域に甚大な被害が及ぶ可能性のある南海トラフ巨大地震では1週間以上の備蓄が望ましいとの指摘もあります」とされており、1週間を前提とした家庭での備蓄方法や防災グッズが紹介されている。さらに農林水産省による東日本大震災における食料へのアクセス実態調査（平成25年3月）によれば「自治体担当者によると今回の大震災では期待されていた流通備蓄が機能しなかったという意見がほとんどである。機能しなかった原因として挙げられているのが契約していた食品会社が直接被害を受けたため、食品を配送できなくなったこと、また地震災害によって道路が寸断されたことで外部からの物流が途絶えたことなどが挙げられている」とされている。これらの備蓄に対する考え方の変化や震災後のアンケート結果を鑑みると、発災後4日目には広域的な流通が回復するとの前提に基づく現状の備蓄方針は改訂の時期に差し掛かっていると判断される。改訂に当たっては、7日間の備蓄を自治体が準備するということは到底不可能であるため、住民に対する啓蒙やタイムリーなアンケート調査が不可欠であるが、平成30年度に実施された徳島県地震・津波県民意識調査（全県調査）によれば、食

料、水分共に約28%の県民が全く備蓄していないと回答している。

今後の備蓄方針の改訂に当たっては、いかにして住民の備蓄に関する意識を向上させるかに主眼が置かれるべきであり、目標値を定めた住民の備蓄向上を方針に明記すべきである。また食料、水以外の備蓄についても方針を明らかにすべきである。

また、現在の備蓄方針では、原則としてアレルギー非対応の備蓄を主とし、一部についてアレルギー対応の備蓄をすることとされている。しかし、後述するとおり、具体的にどの生徒がアレルギーを有しているか把握している学校においてですら、災害時にアレルギー対応の備蓄と非対応の備蓄を適切に支給できなくなるおそれがあるとして、全ての備蓄をアレルギー対応備蓄とすることを検討しているところ、アレルギーを有する被災者がどれだけ避難してくるのか、直ちには分からない一般避難所等での備蓄の配布においては、被災者が避難所運営を担うことがあることも考えると、この配布ミス問題はより深刻なリスクとなると考えられる。従来は、アレルギー対応の非常食は、アレルギー非対応の非常食よりも高価であったが、現在は価格の問題も解消されつつあり、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16)

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、住民の備蓄に関しての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17)

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。

(2) 物資調達・輸送調整等支援システムについて

① 物資調達・輸送調整等支援システムへの入力

「とくしまー0作戦」地震対策行動計画においては、市町村が管理する備蓄について、県は物資調達・輸送調整等支援システム（以下「本システム」という。）において把握するとしている。つまり本システムは発災時に県が各所の備蓄を把握する極めて重要なシステムであり、本システムが有効に機能してはじめてプッシュ型支援が成り立つものである。しかし、現状の備蓄の入力状況は全く不完全なものであり、例えば本システムは市町村ごとに各避難所の備蓄を集計することができるが、ある市町村の集約においては粉ミルク、カセットコンロ、カセットボンベ、段ボールベッドがいずれもゼロとされており、入力の精度は低いものと推測される。このような状況において大規模災害が発生した場合、プッシュ型支援が成り立つとは想定できない。県は災害時等相互応援連絡協議会において、過去2回ほど市町村に対し本システムへの入力を促したとのことであるが、正式な議題とはされておらず、市町村が正確に入力を進めるよう促す取組が十分であるとは言えない。早急に市町村に対し本システムへの正確な入力を促し、入力のルールを定め、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18）

現状では、物資調達・輸送調整等支援システムへの入力の精度が低く、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。

② 本システムの利用登録者及び登録施設について

現状、本システムの利用登録者は県と市町村に限定されており、登録施設についても、指定避難所等に限定されている。この点は、本システムの仕様の問題であり、本システムは国が設けたシステムであるため、県において自由に仕様を変更できるものではない。

もっとも、上記1(2)④記載の災害時物流体制確保マニュアルにおいて、発災

時に本システムで各所の備蓄を確認し、流通を担うとされるトラック協会、倉庫協会、災害時の物資調達に関する協定を県と締結している民間企業や自治体等は利用登録者とはされていない。そのため、本システムにおいて把握した情報については、改めて出力・加工したものをこれらの団体に提供する必要があるが、発災時に備蓄の流通をスムーズに行うためには、こうした事務的作業についてはできるだけシンプルにしてタスク量を減らすことが望ましく、これらの団体が本システムにアクセスできるようにすることが望ましいと考えられる。

また本システムにおいて備蓄を管理している施設についても、アクセス権はないが、備蓄を管理する施設にとっては、本システムにおいて自らの施設の備蓄が正確に反映されているかを確認する必要がある、また近隣施設の備蓄の状況、同種施設の備蓄の状況等を知ることは有用であると考えられる。

さらに、過去の災害においては、指定避難所以外の施設等に避難した被災者を援助するために、追加で指定避難所が指定される例も報告されているところ、指定避難所に指定されていなかった施設に避難した被災者については、どうしても把握が遅れてしまい、援助が遅くなる傾向がある。そのため、現在の被害想定においては、指定避難所等に避難できない被災者が相当数にのぼることが想定されているのであるから、県としては、平時からこれらの指定避難所には指定されていないものの被災者が避難することが想定される施設について情報を把握することに努めるとともに、現時点においては本システム外で整理する必要があるものの、将来的には国に対し本システムの改善を求めることも検討されてよいと考える。

(意見19)

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り、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20)

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。

③ 災害時物流体制確保マニュアルとの連動について

上記1(2)④記載の災害時物流体制確保マニュアルは、国等からの支援物資を速やかに避難所まで配送する効率的な物流体制を構築するため、支援物資の物流に係る役割分担や手順をより明確化することを目的としている。しかし、災害時物流体制確保マニュアルにおいては、物資調達・輸送調整等支援システムについての記載がない。災害時の備蓄の輸送と各避難所等における備蓄の把握は、発災時の備蓄の流通において両輪のようなものである。災害時物流体制確保マニュアルは、本システムの利用を前提としたものに改めるべきであるし、訓練においても本システムを利用した訓練を実施すべきである。

(意見21)

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。

④ 備蓄把握のルートについて

本システムにおける備蓄管理とは別に「市町村備蓄一覧表」があり、市町村ごと、備蓄の種類ごとの総数が記載されている。担当課によると、水、食料等の主要な11品目については総括的な内容を市町村備蓄一覧表により把握しているとのことであるが、本システムと市町村備蓄一覧表との関連は不明であり、空欄の箇所があり、そもそも市町村ごとの総括的な表であるため、避難所の備蓄の把握、管理に役立つものではない。その他にも県が徳島県立防災センター、県立西部防災館、美波町防災備蓄倉庫、牟岐町防災倉庫、県立南部防災館において所有する備蓄を集計した「備蓄数量一覧表(食料・飲料水)」も存在する。

監査人との複数回の質問票のやり取りにおいて、全ての備蓄の保管場所を網羅的に示す一覧やそれらをツリー構造により集計することにより県内の備蓄を全て示しかつ精度が高いと推測されるデータを確認することはできなかった。むしろ複数のルートに基づくデータが混在しているとの心証もあり、備蓄管理のルー

トが複線化しているのであれば、担当課内での議論、発想が統一化されず、備蓄整備の妨げや発災時の混乱が危惧される。上記1(2)②記載のように、「とくしまー0作戦」地震対策行動計画においては、市町村が管理する備蓄について、県は本システムにおいて把握するとしており、担当課内において備蓄把握のルート、資料、職員の意識を本システムと紐付けした上で整理する必要がある。

(意見22)

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。

(3) 災害時情報共有システムについて

災害時情報共有システムについては、それぞれの施設等から直接入力することが可能かどうかは、それぞれの施設を所管する部署等の判断に委ねられているのが現状であるところ、こうした一定の裁量を認めることについてはやむを得ない側面もある。もっとも、災害時情報共有システムについては、「被害が大きいところほど情報を発信することが難しい」という経験則に従い、発災後、入力のない施設等については大きな被害を受けている可能性があるという使われ方も考えられているとのことであるから、本来であれば、個々の施設が直接アクセスして入力できるようにすることが望ましい（さもないと、施設に被害が生じていて入力できないのか、施設には被害が生じていないが、とりまとめをする部署等が混乱して入力が遅れているだけなのかの判断に迷い、情報の正確な把握が遅れることも考えられる）。少なくとも、個々の施設が直接入力することができるのか、所管する部署等において一旦とりまとめがなされることになるのかについては、整理し、常に把握しておく必要がある。

(意見23)

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。

(4) 備蓄の確認について

備蓄については、企業が所有する棚卸資産と同様、定期的にあるべき数量と実際の備蓄を照合し、差異があるならば差異の分析を適宜行わなければならない。上記1(1)記載の災害救助法が適用された場合の県の責務を考えると、県は自ら所有する備蓄のみならず、市町村が管理する指定避難所等の備蓄についても、市町村が想定している、あるべき数量、種類の妥当性についての検証、現物との照合が行われているか等について市町村に資料の提供を求める等の方法により、平時から備蓄の情報の共有に努めなければならない。

当監査において監査人に提示された県が所有あるいは把握している備蓄を証する資料は、上記2(2)記載の物資調達・輸送調整等支援システムからの出力である「在庫管理表(集計)」、上記2(2)④記載の「市町村備蓄一覧表」、県が徳島県立防災センター、県立西部防災館、美波町防災備蓄倉庫、牟岐町防災倉庫、県立南部防災館において所有する備蓄を集計した「備蓄数量一覧表(食料・飲料水)」の3種類の資料である。

これらのうち「在庫管理表(集計)」については、物資調達・輸送調整等支援システムからの出力であるため、本来はこのデータを基にあるべき数量の把握、現物とのチェックを行うべきであるが、上記2(2)①のとおり、現段階では整備されていないため、備蓄の確認に利用できるデータではない。また「市町村備蓄一覧表」については、市町村ごとの総括的な集計であり、備蓄確認に利用できるデータではない。「備蓄数量一覧表(食料・飲料水)」は県が所有する備蓄のデータであるため、これにより現在の備蓄方針に記載されている県が所有すべき備蓄の水準を上回る備蓄を県が所有していることを証する資料とはなり得るが、あくまでも県が所有する備蓄のみのデータであるため、指定避難所等を含めた県全体の備蓄を網羅的に検証できるものではない。換言すれば、県が現段階で行っている備蓄の確認は、県所有の食料、水、哺乳瓶のみであり、それらが現在の備蓄方針を満たしているという確認にとどまっている。

今後、県は物資調達・輸送調整等支援システムを利用し、自ら所有する備蓄の

みならず、市町村等が所有する備蓄についても、各所の避難者想定に基づいた、あるべき備蓄の数量、種類、備蓄の確認手法等について情報の共有を図るべきである。また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 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。

(5) 県民への情報提供について

現状においては備蓄について、ホームページ等において情報は提供されていない。農林水産省による「東日本大震災における食料へのアクセス実態調査（平成 25 年 3 月）」によると「人々が多く集まる公的施設（市民会館や集会所など）であつても避難場所として指定されていなかったために、食料備蓄がされていなかったケースがみられ、これに対して避難者からの不満が生じている」「食料の不足に対する人々の不安感を軽減するためには、外部から支援されていることを認識させる必要があり、食料がどのように調達されようとしているのかを知らせることは効果があると考えられる」とされている。

上記のアンケート等からすると、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 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。

(6) 避難所外避難者への支援について

現在の備蓄方針においては、避難所生活者数を対象とした備蓄の必要量が算出されている。また物資調達・輸送調整等支援システムについても避難者を前提としたシステム構成となっている。しかし在宅での避難者の存在を無視することはできず、「徳島県地震・津波県民意識調査（平成30年）」において県民の約28%が食料、水分の備蓄を全く準備していない点を考慮すれば、対策が必要とされることは言うまでもない。この点について、担当課によると支援に係る手順の具体化には至っていないということである。市町村による避難者の管理等、市町村の協力が不可欠ではあるが、支援について検討願いたい。

(意見26)

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。

(7) 県職員に対する備蓄について

徳島県業務継続計画（県庁BCP）においては、課ごとに状況把握や連絡調整業務、生活再建支援等、非常時優先業務及び業務開始目標時間が定められ、南海トラフ地震が発生した場合、万代庁舎に30分以内に参集する職員は851名とされている。当然ながら、これら災害対応職員に対する備蓄も必要であるが、その方針や確認方法は明確なものではない。県庁BCPにおいては、各職員は3日程度の家庭内備蓄を実施し、緊急参集時には、水、食料、防寒用具等を持参するとされている。また同じく県庁BCPにおいて、各所属は職員用の食料、飲料水等の備蓄を進めるとともに災害対策本部でも災害対応用の公的備蓄を検討するとされている。一方では備蓄方針において、災害対応職員が災害対応初期に必要な食料や飲料水の備蓄に努める、ともしている。このように3つの方法により備蓄

に努めるとはされているが、具体的な必要量や確認方法については何ら規定されておらず、職員の認識としても曖昧なものであると想定される。

県の業務である災害対応を担う職員にとって必要な備蓄を県費で賄うことは当然のことであり、また被災者支援業務を行う際、被災者用の備蓄については公務員であるため遠慮しがちであるという事情も考慮すべきである。災害対応を担う県職員の備蓄について、備蓄の量や保管、確認方法について具体的に規定化すべきである。

なお、備蓄と一言で言っても、発災前からあらかじめストックしておく在庫備蓄と、発災後に食料等を調達する流通備蓄とが存在する。職員自らが食料等を調達することができる局所災害であればいざ知らず、大規模災害においては、職員自らが食料等を調達することは困難となることも想定されるのであるから、災害対応をする職員に対しても県が調達した流通備蓄を提供せざるを得なくなる場合があることは自明の理であって、およそ災害対応を行う職員の食料等が県費において提供されないというわけではない。重要なことは、在庫備蓄と流通備蓄のバランスであり、これは一義的に定まるものではないため、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。

(意見 27)

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。

第7章 学校防災計画及び県立学校における備蓄

学校防災計画は、防災管理について必要な事項を定め、地震・津波、火災、風水害等の災害の予防を図り、災害発生時の生徒並びに教職員の生命・身体の安全を確保し、また被災した地域社会の安全形成を支援し、早期の学校教育活動の再開に向かうことを目的として各学校が備えるものであり、その法的根拠としては、学校保健安全法に求められる。

そして、文部科学省において平成30年2月「学校防災マニュアル（地震・津波被害）作成の手引き」を作成するとともに、令和元年12月5日「自然災害に対する学校防災体制の強化及び実践的な防災教育の推進について」を発出するなどしており、教育委員会においても、平成25年3月「学校防災管理マニュアル」の改訂を行い、さらに令和3年3月にも同マニュアルの改訂を行うなどして学校防災計画の策定を支援するとともに、毎年度、教育委員会が所管する県立学校作成の学校防災計画の提出を受けている。

この学校防災計画の策定義務者はまずもって各学校の校長であるが、大川小学校控訴審判決においては、各学校の校長が地域の実情等に詳しいとは必ずしも言えないことから、学校防災計画の提出を受けた教育委員会は、作成された学校防災計画が立地する地域の実情や在籍生徒の実態を踏まえた内容となっているかを確認し、内容に不備があるときはその是正を指示・指導すべき義務を負っており、当時、大川小学校で作成されていた学校防災計画（なお、同判決では「危機管理マニュアル」と記載されている）の内容に不備があったにも関わらず、教育委員会においてその是正や指導を怠っていたことがその責任を認める根拠となっている。

したがって、所管する県立学校作成の学校防災計画の提出を受けた教育委員会としても、作成された学校防災計画の内容に不備がないかを確認し、不備があるときはその是正・指導すべき義務を負っているというべきである。

今回の調査では、各学校が作成する令和2年度学校防災計画の提出を受け、その内容の確認を行うとともに、以下に述べるとおり、県立学校のうち2校を実際に訪問し、学校防災計画の策定及び備蓄に関する現地調査を実施した。

1 県立学校における学校防災計画の策定及び備蓄の現状について

監査人は、令和3年8月25日に県立城東高等学校、県立城南高等学校を訪問し、事前に回答を入手した両校への質問票を基に、学校長、教頭、事務課長から備蓄等に関する事情を聴取した。以下、学校長等による説明である。

(1) 県立城東高等学校について

① 学校の概要について

徳島県立城東高等学校は、徳島市中徳島町に所在し、令和3年5月1日における教職員数、生徒数は899人である。平成16年に新校舎が完成し、西側に体育館棟、北側に本館棟、南側に生徒館棟が三角形に配置され、中庭はウッドデッキになっている。

② 被害想定について

南海トラフ巨大地震における被害想定は下記のとおりである。

ア 震度 6強

イ 液状化リスク 非常に高い

ウ 津波 最大波（第一波）53分 5メートル

エ 発災時に帰宅困難となる教職員、生徒数

最大で教職員70名、生徒数829名

オ 想定日数 洪水浸水継続時間 12～72時間

③ 学校防災計画について

毎年度改訂を行っている。例えば、令和2年度学校防災計画においては、学校4階または周辺のビル、城山に全校避難することにされているが、令和3年度学校防災計画においては、一次避難所として体育館棟4階大アリーナ、二次避難所として城山広場に避難することに改訂されている。

④ 現状の備蓄について

ア 飲料及び食料品について

令和2年度の学校防災計画によれば、ミネラルウォーター1,050本、非常食660食が校内に備えられており、学校の認識としては生徒一人当たり1日分を備蓄している。教職員の非常食については、各自で準備する。また2日目以降は、指定避難所としての地域住民用の備蓄に頼ることとなる。

イ 災害用備品について

学校防災計画において、校内に備えている災害用備品の一覧が記載されており、一部については、平成24年度から平成28年度において県教育委員会の事業により配備されている。

ウ 備蓄の周知について

防災クラブ、防災委員会、家庭クラブの活動の中で非常時のレシピ作成、防災備品についての情報共有や話し合いを設けており、また保護者とは、PTA総会や役員会の際に質問があれば協議している。

エ 避難住民用の備蓄との区分、流用の協定について

避難住民用の備蓄と生徒用の備蓄とは保管のフロアが異なっており、区分して管理している。また徳島市との「災害時における避難所としての施設利用に関する協定書」により、避難者向けの備蓄を生徒、教職員に流用することについては「備蓄物資の保管等に関する取扱いについては、別途協議する」としており、必要性が生じた場合には別途協議すると考えている。

オ アレルギー対応の備蓄について

現在、アレルギー対応の備蓄はなく、健康管理票から食物アレルギー者数を算出し、令和3年度に48食分購入予定としている。また次年度からは、配布時の混乱を避けるために、非常食の全てをアレルギー対応に切り替えることを検討中である。

カ 備蓄の購入財源について

備蓄の購入財源をPTA会費で賄っている部分がある。PTA会費は生徒一人当たり月額300円、PTA会費のうち、防災備蓄品の購入に充てられ

た金額は、平成28年度から平成30年度までは165,548円であり、令和元年度から令和2年度までは224,208円である。学校としては、ミネラルウォーター、非常食のみならず、段ボールベッド、トイレ等の備蓄の不足を認識しているが、購入財源が極めて乏しいため、県費での購入を望んでいる。

(2) 県立城南高等学校について

① 学校の概要について

徳島県立城南高等学校は、徳島市城南町に所在し、令和3年5月1日における教職員数、生徒数は894人である。図書メディアセンターを含む管理棟を中心に、東西に文科棟、理科棟という配置となっている。

② 被害想定について

南海トラフ巨大地震の被害想定は下記のとおりである。

ア 震度 6強

イ 津波 最大波（第一波）53分 3.9メートル

ウ 発災時に帰宅困難となる教職員、生徒数

最大で教職員70名、生徒数824名

エ 想定日数 洪水浸水継続時間 12～72時間

③ 学校防災計画について

毎年度改訂を行っている。例えば、令和2年度学校防災計画においては、一次避難所として校舎4階、二次避難所として眉山に全校避難することとされているが、令和3年度学校防災計画においては、二次避難所は眉山（徳島霊園）と避難場所を明示する改訂がなされている。また、毎年10月に避難経路訓練を生徒・教職員で実施しているとのことである。

④ 現状の備蓄について

ア 飲料及び食料品について

令和2年度の学校防災計画によれば、ミネラルウォーター830本、非常食1,660食が校内に備えられており、学校の認識としては生徒一人当たり1日分を備蓄している。教職員の非常食については、各自で準備する。また2日目以降は、指定避難所としての地域住民用の備蓄に頼ることとなる。

イ 災害用備品について

学校防災計画において、校内に備えている災害用備品の一覧が記載されており、一部については、平成24年度から平成28年度において県教育委員会の事業により配備されている。

ウ 備蓄の周知について

入学時のオリエンテーションにおいて、「入学のしおり」に掲載し徴収した災害時備蓄品代(360円)について、その趣旨を保管場所と共に説明している。また1年生の家庭基礎の授業、年2回の防災訓練時において備蓄物品の説明を行っている。さらにPTA総会や役員会、研修会で質問があれば意見交換を行っている。

エ 避難住民用の備蓄との区分、流用の協定について

避難住民用の備蓄と生徒用の備蓄とは保管のフロアが異なっており、区分して管理している。また徳島市との「災害時における避難所としての施設利用に関する協定書」により、避難者向けの備蓄を生徒、教職員に流用することについては「備蓄物資の保管等に関する取扱いについては、別途協議する」としており、必要性が生じた場合には別途協議すると考えている。

オ アレルギー対応の備蓄について

現在、アレルギー対応の備蓄はない。アレルギー対応が必要な生徒は66名在籍しており、アレルギー対応の非常食を200食購入するとともに、今後、全てをアレルギー対応の備蓄に切り替えることを検討している。

カ 備蓄の購入財源について

現状では、入学の際に生徒から徴収する一人当たり360円の災害用備蓄

品代のみが財源となっている。教職員、生徒の3日分の備蓄について、県費での購入を希望している。

2 監査の結果及び意見

(1) 学校防災計画について

令和3年3月に徳島県教育委員会により作成された学校防災管理マニュアルにおいては、学校防災計画の作成と定期的な見直しが必要とされており、県教育委員会は毎年度各県立学校に学校防災計画の提出を求め、その内容について確認作業を行っている。

添付表1は令和2年度の学校防災計画に記載されている備蓄の部分について10校分を抽出したものである。添付表1によれば、D校、F校、I校（I校は特別支援学校である）には備蓄の記載は全くない。またA校、B校は生徒数の似通った学校であるが、比較すると備蓄の内容はバラバラであり、またA校は非常食と記載し、B校はカロリーメイトと記載するなど、記載方法が統一化されていないため、比較も難しい。G校とH校は県西部に位置しており、G校の方が生徒数は多いが、飲料についてH校は飲料水250、非常食350と記載しているが、G校はOS1・スポーツ飲料20との記載のみである。このように学校防災計画における備蓄について、あるべき備蓄を備えているか否かについて、十分な確認ができていなかった。調査段階での監査人の指摘を受けて、既に対応の改善に向けた取組を始められているとのことであるが、今後も、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、備蓄の確認方法を各学校と協議の上確定し、確認手続の実施要領を策定した上で、学校防災計画の確認を厳密に行うよう取組を継続していくべきである。

(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。

また、視察した2校いずれについても、例えば、一次避難所への避難から二次避難所への避難を切り替えるに際し、誰が、どのような情報に基づき、いつまでに判断するのかといった具体的な手続については、十分な検討がなされているとは言い難く、また、学校防災計画の保護者への周知徹底についても、PTA総会、入学式後の保護者説明や家庭訪問、三者面談等を利用し、周知徹底するとされているものの、実際には、例えば、学校にどのような備蓄があるのか、二次避難所として指定されている学校外に避難した場合の保護者への生徒の引き渡しをどのように行うのかといった基本的な事項についても、保護者に十分に周知徹底されているとは言い難い現状であった（前述したとおり、保護者から質問があれば応答しているとのことであるが、そのような受け身の姿勢では、周知徹底ができていないとは言い難いであろう）。

これらの不備は、二次避難の判断の遅れによる避難行動の遅れや、避難所として不適切だと判断された職員や生徒のいない学校に保護者が赴いて被災するといった生命身体の安全を脅かす事態を招来するおそれがあり、看過できるものではない。

以上のとおり、学校防災計画を実効あらしめる必要があることは、少なくとも視察した2校については、現場の学校、教育委員会いずれも共通の理解をしていたと考えられるものの、策定した計画を実効あらしめるために、計画のどの部分をさらに精緻化し、あるいは具体的にどのような方策をとる必要があるのかについては、現場の学校、教育委員会いずれも専門的な知見を十分に有しているわけではないため、必ずしも適切な対応をとることができていない現状があることが窺われた。

その一方で、各校の学校防災計画に対し具体的に不備を指摘し、改善策を指示し、あるいは生徒・保護者・地域社会等との実効的な連携や訓練を提案するためには、危機管理対応全般についての深い見識が必要であるが、職員が定期的に異動するという点においては現場の学校のみならず教育委員会も同様であって、教育委員会だからといって直ちに危機管理対応全般についての深い見識を有しているというわけにはいかないであろう。

したがって、教育委員会は、前述した学校防災管理マニュアルの改訂に際し、外部の有識者の助言を得て行っているように、個々の学校防災計画の内容の確認等についても、教育委員会の担当職員のみで行うのではなく、外部の有識者の助

力を求めることが望ましいと考える。

(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。

表1 令和2年度 学校防災計画に記載の備蓄物品管理表

	県立学校	A校	B校	C校	D校	E校	F校	G校	H校	I校	J校
	生徒数	877	830	591	514	301	917	542	174	798	1,161
	教職員数	65	66	58	71	40	81	45	32	147	167
救急救助用品	保健衛生用品	6							1		
	応急手当セット								2		1
	救急医薬品					2		○			
	担架	2	2	4				3	1		2
	AED	3							3		2
	車椅子	3	1	1		2					2
	ビニール手袋		100			1,000					
	タオル		70			400		○			
	三角巾		7						多数		
	毛布	150	6	20		270		100	24		6
	保温アルミシート	585		1,650		480		482	480		1,524
	救急箱			3							
	救急セット			20							
	消毒液(500ml)			6							
マスク		6,000	2,000								
緊急避難セット	5		1		14				4		
安全確認・誘導用備品	防災用座布団	16									
	軍手		36	288		436					
	革手袋					10					
	ヘルメット	20	6			60					100
	ゴーグル					10					
	ハンドマイク	7		3				2	2		1
	ロープ		24					2	○		○
	金槌		10								
	ペンチ		2								
	針金		200m								
	ハンマー							2	3		8
	バール							1	2		2
	ペンチ			10							
	金しゃく					2					
	鎌					26					
	のこぎり					5					8
	エンジン刈り払い機					1					
人員点呼用備品	投光器			5		4		4	4		
	拡声器・メガホン		3	1		3			1		
	ライト	15		15		10		2			
	電気ランタン			6							
	懐中電灯		7					1	5		9
	乾電池	○	190	7		20		○	多数		○
	ホイッスル								10		
情報収集・通信用備品	災害優先電話	1									
	衛星携帯電話	1				1					
	携帯電話										3
	防災行政無線	1									
	トランシーバー	8	4			2		3	6		7
	防災ラジオ	1									
	ラジオ	4	1	15		2		5	7		1
	ラジオ付ライト					2					
	ラジカセ			1							
携帯充電器					1			1			
消火用備品	消火器	○	72					51	50		66
	バケツ			6					20		
冷暖房	ストーブ			6							
	大型扇風機			2							

※「○」は、備蓄一覧表に項目の記載はあるが、数量の記載がないもの

(令和2年度 学校防災計画から抽出 (監査人作成))

	県立学校	A校	B校	C校	D校	E校	F校	G校	H校	I校	J校
	生徒数	877	830	591	514	301	917	542	174	798	1,161
	教職員数	65	66	58	71	40	81	45	32	147	167
飲料用備品・ 調理器具	飲料水	1,050	830	1,003		1,564			250		472
	OS1・スポーツ飲料							20			
	非常食	660							350		
	アルファ米（山菜おこわ）					487					
	アルファ米（五目ご飯）					419					
	アルファ米（ドライカレー）					443					
	アルファ米（エビピラフ）					50					
	長期保存白米					240					
	非常食（アレルギー）					330					
	ビスケット・クラッカー			906		720					278
	カロリーメイト		1,660								
	ジュース										500
	カセットコンロ・ガスコンロ			15		5					
	カセットガスボンベ			118		9					
	湯沸かしBOX			1							
	炊飯袋			1,900							
	寸胴鍋			7							
	特大鍋			3							
	やかん			25							
	お玉					1					
	ガスクックプレート			1							
	無洗米			5kg							
	おでん			2							
	ザル			29							
	金たらい			31							
	サランラップ			18							
	アルミホイル			30							
	クーラーボックス			1							
	チャッカマン・ライター		2	18							
	火箸			4		40					
	すりこぎ			10							
	紙皿、プラ皿、ポウル			30		1,230					
割り箸					600						
湯切り網			1								
包丁			14								
たわし			50		6						
スポンジ			30		8						
テーブルふきん					55						
電源	発電機	3		5				3	3		
	コードリール			5				3	3		
	混合燃料・灯油缶					2					
	ガソリン缶			100L				24L	24L		
	延長コード					4					
トイレ	携帯トイレ	10						2,000			
	防災トイレ（凝固剤）			2,500					3,050		
	糞便処理セット			15		2,000					
	組み立て式簡易トイレ			10				7			
	段ボールトイレ			11		2					
	ボックストイレ					15					
	クリートトイレ					4					
	ポータブルトイレ			15							
	トイレットペーパー			4		120					
	ナブキン					1,040					
	大人用紙おむつ					84					
	赤ちゃん用紙おむつ					152					

※「〇」は、備蓄一覧表に項目の記載はあるが、数量の記載がないもの

（令和2年度 学校防災計画から抽出（監査人作成））

	県立学校	A校	B校	C校	D校	E校	F校	G校	H校	I校	J校
	生徒数	877	830	591	514	301	917	542	174	798	1,161
	教職員数	65	66	58	71	40	81	45	32	147	167
テント・運搬	貯水槽		1								
	雨水濾過器	1									
	テント			5					2		
	簡易テント					4					
	ベンリーテント			21		4					
	トイレ用テント							3	3		
	組立パイプテント							2			
	段ボールベッド					6					
	布団							4			
	寝袋						30				
	ブルーシート	10	4				8				24
	アルミロールマット						66				
自転車											6
その他	防災パネル					9					
	ナイロンテープ								3		
	ビニールカッパ		10								
	ぞうきん			多数							
	ゴミ箱					5					
	ゴミ袋					500					
	ポリ袋					51					
	輪ゴム			1							
	傘カバー			1,000							
	飛散防止フィルム			71							
	靴カバー			1,100							
	ろうそく		18	500							
	殺虫剤スプレー			10							
	突っ張り棒			4							
	表示ファイル			1							
	洗剤			3							
	文具(マジック・はさみ等)			○			8				
	ほうき						18				
防災宣伝シート						225					
つつみ						4					
学校が避難所 となった場合 に使用する備 蓄品	寝具類								○		
	毛布	150					270				
	アルミブランケット		480				480				
	車椅子						2				
	救急医薬品						2				
	ヘルメット						60				
	ゴーグル						10				
	LEDライト						10				
	水電池 単三		200								
	乾電池						20				
	多機能型ラジオLEDライト		11								
	市防災行政無線機		1								
	衛星携帯電話機		1								
市防災ラジオ		1									
携帯充電器						1					

※「○」は、備蓄一覧表に項目の記載はあるが、数量の記載がないもの

(令和2年度 学校防災計画から抽出 (監査人作成))

	県立学校	A校	B校	C校	D校	E校	F校	G校	H校	I校	J校
	生徒数	877	830	591	514	301	917	542	174	798	1,161
	教職員数	65	66	58	71	40	81	45	32	147	167
学校が避難所 となった場合 に使用する備 蓄品	水	1,080				862			2 t	生徒数×2	
	非常食	660								生徒数×2	
	長期保存白米					240					
	アレルギー対応食					330					
	アルファ米(山菜おこわ)					138					
	アルファ化米(五目ご飯)					70					
	アルファ米(ドライカレー)					88					
	アルファ化米(エビピラフ)					50					
	クラッカー・ビスケット					720			350		
	雨水貯留飲料水造水装置		1								
	災害用移動かまど		1								
	カセットコンロ					5					
	カセットガス					9					
	軍手					316					
	紙皿、プラ皿、ボウル					1,230					
	割り箸					600					
	ポータブル発電機		4								
	インバーター発電機		1								
	ガソリン携行缶(20L)		2								
	燃料缶					2					
	コードリール		5			4					
	投光器		5			4					
	段ボール製携帯トイレ		10			2					
	ボックストイレ					15					
	簡易トイレ								○		
	クリーントイレ					4					
	排便処理セット		2,500			2,000					
	大人用おむつ					84枚					
	赤ちゃん用おむつ					152枚					
	仮設テント		2								
	簡易テント					4					
	ベンリーテント					4					
	簡易トイレ用テント(大)		2								
	簡易トイレ用テント(小)		3								
	避難所用敷きシート		25								
	ノーバンク自転車		1								
	ブルーシート					8					
	段ボールベッド					6					
	寝袋					25					
	ゴミ箱					5					
テーブルふきん					55						
たわし					6						
スポンジ					8						
ポリ袋					51						
お玉					1						
金しゃく					2						
鎌					26						
のこぎり					5						
ほうき					18						
火箸					40						
革手袋					10						
拡声器・メガホン					3						
ラジオ					2						
エンジン刈り払い機					1						
地震自動解除機能付きキーボックス		1									

備蓄物品管理表を参照

※「○」は、備蓄一覧表に項目の記載はあるが、数量の記載がないもの

(令和2年度 学校防災計画から抽出 (監査人作成))

(2) 備蓄計画の策定について

令和2年度に行われた状況調査によると、各学校における食料、飲料水の備蓄については、1食分程度と回答している学校の割合が最も多くなっている。監査人が視察した城東高校、城南高校における備蓄も1日分程度であり、各学校の洪水浸水継続時間の想定からすると明らかに不足しており、両校共に備蓄の拡充を望んでいる。また学校防災計画において生理用品と認識できる備蓄を記載している学校は44校中2校のみである。教育委員会は各学校と協議を行い、各学校の被害想定や生徒の通学距離等の実情に応じ、帰宅困難となる生徒の人数、日数を推定し、あるべき備蓄の量、種類を決定し、拡充計画を策定すべきである。

(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。

(3) 財源について

上記2(2)のように各学校における備蓄は明らかに不足している。監査人が視察した各学校においては、備蓄を拡充したい意向はあるが、その財源に苦慮している。教育委員会は平成25年4月1日付の各県立学校長宛の文書「災害発生時の防災体制整備について(依頼)」において「入学時の集金による自己負担や学年会計、バザーの収益等を活用して在籍する児童生徒分を学校待機用として確保している学校もあることから、これらを参考に各学校の状況に合わせて生徒用の備蓄について検討をお願いします」としている。また令和3年3月に改訂された学校防災管理マニュアルにおいても「学校においては在籍する児童生徒分について非常食や飲料水を個人負担またはPTA会費等で購入し」とされている。さらに監査人からの意見聴取においても、現在のところ非常食や飲料を公費で購入する予定はないとしている。しかし備蓄が明らかに不足している状況において、学校側においては財源がない、教育委員会においては公費で備蓄を購入する意向がないという現状を放置することが許容されるわけではない。

この点につき、岐阜県は平成30年度に全ての県立学校（高等学校及び特別支援学校）において、非常時応急対策に携わる職員の3日分の非常食、飲料水、携帯トイレ及び衛生用品を整備したとのことであり、その予算額は3,200万円とのことであった。

本県においても発災時に一定割合の生徒、教職員が帰宅困難となることが想定され、現状の備蓄は明らかに不足している。また発災時に学校の建物が被災した場合、城東高校は城山に、城南高校は徳島霊園に避難するとされており、緊張感を伴う中、相当の運動量を生徒、教職員に課すこととなる。このような状況の中、1食分の食料、飲料しか与えられないのであれば、発災早期に、低血糖症、低体温症を発症するおそれもある。生徒、教職員の安全性を考慮すれば、公費により、早期に備蓄の拡充を図る必要があると考える。

もともと、災害対応1つとっても予算に限りがあることも事実であり、それぞれの学校が抱える災害リスクに応じて、あるべき備蓄はどのようなものを具体的に検討するとともに、あるべき備蓄と現在の備蓄との差をどのように埋めていくのかについて、中長期的には公費での負担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。

（4） 備蓄の保管について

監査人の視察においては、城南高校は体育館と校舎の一室に備蓄が積み上げられていた。県立学校においては、このような保管方法が一般的であると考えられるが、発災時に備蓄を生徒全員に公平に配分することや、校舎が被災した場合には、別の避難場所に備蓄を移動させなければならない点を考えると、現在の保管方法が適切であるとは言えない。この点につき、視察においては、個々の生徒が自らの備蓄を管理する、いわゆるスクールパック方式を検討すべきとの意見もあった。アレルギー対策の点からも、喘息、アトピー性皮膚炎、食物アレルギー等、

生徒一人一人の症状に応じた備蓄を学校側が備え、発災時に適切に配布することは困難である。教職員、生徒の要望を聴取する必要があるが、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 3 2)

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。

(5) 市町村との協定について

監査人が視察した城東高校、城南高校は住民の避難所にも指定されており、避難住民用の備蓄と生徒用の備蓄は保管上、区分されている。発災時に避難住民用の備蓄を生徒用に流用できるかについては、両校共に徳島市と締結している「災害時における避難所としての施設利用に関する協定書」に基づき、徳島市と協議するとしており、発災後 2 日目以降は避難所の備蓄を利用する意向である。しかし、この協定書には「備蓄物資の保管等に関する取扱いについては、別途協議する」と定められているのみであり、この規定が発災時の備蓄の流用に関する規定なのか、どの時点で協議するのか、協議する者は誰なのか、具体的な協議項目は何なのかといった点について全く読み取れない。またこの協定書について、教育委員会は掌握していない。備蓄の流用については、発災時の混乱状況において協議することは難しく、できる限りの項目を平時に協定しておくことが望ましく、また教育委員会も当該協定について指導、掌握すべきである。

(意見 3 3)

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。

(6) 県立学校の教職員用の備蓄について

県立学校の教職員用の備蓄については、教職員自らが準備するものとされており、教職員用の備蓄の確認はなされていない。県の万代庁舎に勤務する職員については、第6章2(7)記載のように一部は県費によって備蓄が備えられており、同じ県職員の間で差が生じている。県立学校の教職員は、発災時に生徒の安全を確保する責務を負うばかりではなく、多くの県立学校は地域住民の避難所に指定されているため、指定避難所の運営にも携わる可能性があり、発災時には相当な負担が掛かることが想定される。県は県立学校の教職員の労働上の安全を確保する義務を負っており、万代庁舎勤務の県職員と同様、その備蓄を県費にて備え、備蓄の確認方法もルール化すべきである。

(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。

(7) アレルギー対応の備蓄について

監査人が訪問した県立学校の教職員によると、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備蓄を適切に配布することは困難と考えており、今後、生徒用の備蓄を全てアレルギー対応の備蓄に置き換えていくことを検討することである。発災時を想定すると適切な対応と考えられ、他の県立学校においてもアレルギー対応の備蓄に置き換えていくことを検討すべきである。

(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。

(8) 情報公開について

監査人が訪問した県立学校においては、入学時のオリエンテーション、防災訓練、防災クラブの活動、PTA総会等において、保護者、生徒に学校の備蓄の状況を説明しているとのことである。しかし、上記2(2)記載のように学校の備蓄は明らかに不足しており、各学校の被害想定、帰宅困難者の想定、必要とされる備蓄の種類、数量を保護者、生徒、入学志願者等に十分に情報開示し、理解を得られているとは考えられない。今後、各学校のホームページや保護者向けの防災便り等、様々な方策を用いて、被害想定、帰宅困難者の想定等と共に各学校の現状の備蓄及び拡充の方針等に関する情報を公開し、保護者、生徒の関心を高め、アンケートを取るなどにより適宜保護者や生徒の意見を反映し、備蓄の改善に繋げるべきである。

(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。

(9) 医療的ケア児の備蓄について

医療的ケア児とは、人工呼吸器や胃ろう等を使用し、たんの吸引や経管栄養などの医療的ケアが日常的に必要な児童（18歳以上の高校生等を含む。）のことである。本県の県立特別支援学校11校のうち、医療的ケア児が在籍する学校は、令和3年5月1日時点で6校であり、医療的ケア児の児童数は64名である。教育委員会は平成18年度から全ての県立学校に1名から3名の学校看護師を配置し、学校看護師が被災した場合には、被災していない学校看護師もしくは養護教諭が応急的・救急的措置として対応することとされている。

監査人からの「医療的ケア児に関する情報をどのように確認されているか」という問いに対し、担当課は「医療情報については主治医の指示に基づいた個別の医療的ケアマニュアルを作成しているが、医療機器の予備バッテリーや予備電池の設置場所を明記しているのは一部の学校にとどまっている」との回答であった。

また食料等の備蓄について児童用の備蓄については、3日分の薬、飲料水、食料等を学校に備蓄しているが、学校看護師用の備蓄については、公費での購入はなく、各自で備蓄食を準備するよう促しているとのことである。

上記のように医療的ケア児が在籍する特別支援学校において、1名から3名の学校看護師が常駐し、平時に、災害時の医療的対応について配慮している点については評価できる。しかし医療機器の予備バッテリーについては、担当課はその所在を十分に確認できていない。大規模災害発生時には、医療機器に関して通常の電源確保が難しくなる可能性が高く、医療機器に内蔵されているバッテリーの使用可能時間、専用予備バッテリーの所在、使用可能時間を把握し、使用方法と共にマニュアル化し、作動確認を行っておくべきである。

また確認手続として、担当課から飲料、食料等の備蓄及び上記のバッテリーの確認事項を含めた「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、特別支援学校が確認をするという手続を導入すべきである。この点について奈良県福祉医療部医療政策課が「医療的ケア児の災害の備え記入の手引き」を公表しており、一部の様式については特別支援学校においても利用可能と考えられるため、参考としていただきたい。

(意見37)

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。

また特別支援学校の学校看護師、教職員の備蓄については、県費での購入はなく、県の万代庁舎に勤務する職員が公費で備蓄を準備されている点と比較すると差が生じている。災害発生時には、学校看護師、教職員は医療的ケア児の対応のみならず、その他の生徒、さらには保護者の対応など相当期間激務が継続することが想定される。学校看護師用の食料、水等の備蓄が十分になれば、特別支援学校において大きな混乱が生ずるおそれがあり、公平性の観点からも十分な備蓄を公費で準備すべきである。

(意見38)

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。

本年9月に「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」が施行され、特別支援学校に在籍する児童のみならず、在宅でケアを受ける医療的ケア児についても、国、自治体が支援措置を行うことが責務とされた。この点について県は、今後、都道府県に設置が求められている「医療的ケア児支援センター」について検討し、今年度内に県内の「医療的ケア児の実態調査」を行い、結果をとりまとめ、調査結果を市町村と共有し、医療的ケア児とその家族の災害時対策等の支援に反映するとのことである。

医療的ケア児の実態把握においては、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、上記の奈良県福祉医療部が作成している「医療的ケア児の災害の備え記入の手引き」や三重県小児科医会が作成している「災害時対応ノート作成のための小児在宅医療的ケア児災害時対応マニュアル」等、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。

(意見39)

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。

第8章 住民啓発・研修・情報発信

1 住民啓発・研修について

前述したとおり、平成30年度徳島県地震・津波県民意識調査（全県調査）によると、県民の多くは、南海トラフ巨大地震等について関心をもってはいるものの、その関心の高さに見合った事前の備えを実践するまでには至っていないことが窺われ、経年変化を比較しても劇的な数字の改善までは見られず、県民の防災についての行動変容を促すためには、なお一層の取組が必要であることが分かる。

「とくしまー0作戦」地震対策行動計画においても、住民啓発・研修・情報発信については、複数の項目が設けられており、中央・南部・西部の3つの防災センターを中心に防災に関する研修やイベントが実施されている。また、こうした啓発活動等については、南海トラフ地震のみならず災害全般が対象となっていることから、外部有識者の意見や研修参加者のアンケート等を参考にしながら研修テーマの策定を行っているとのことであり、新型コロナウイルス感染症が流行し、研修やイベントの実施がままならなかった令和2年度においても創意工夫のもとで複数の研修が実施されており、大いに評価されるべきである。

令和2年度 災害に関する講座・研修

開催日	講座名	内容・演題	場所
R2.7.26	夏のこども防災まつり	わが家の防災教室 展示コーナー	県立防災センター
R2.7.31	第1回 夜間防災セミナー	ドローン活用の可能性について 災害時のドローン活用	県立防災センター
R2.9.13	第1回 知っておきたい防災講座	避難所の衛生管理	県立防災センター
R2.11.8	第2回 知っておきたい防災講座	地震ハザードマップから読みとる災害リスクとその対策 ～地震による津波、液状化、建物被害の危険性と 共助コミュニティ～	県立防災センター
R2.12.20	第3回 知っておきたい防災講座	南海トラフ巨大地震を考える ～複合災害による公助の崩壊に備えるために～	県立防災センター
R3.1.17	第4回 知っておきたい防災講座	被災者に寄り添う災害ボランティアセンター ～新型コロナウイルス対策とともに～	県立防災センター
R3.2.22	第2回 夜間防災セミナー	気象災害にどう備えるか	県立防災センター
R2.11.1～ R3.1.31	とくしま防災生涯学習講座 (放送講座)	避難所の衛生管理	県立防災センター
R3.2.1～ R3.3.31	とくしま防災生涯学習講座 (放送講座)	南海トラフ巨大地震を考える	県立防災センター
R3.3.7	自主防災組織交流大会	住民共助による避難所運営	県立防災センター 西部防災館 南部総合県民局美波庁舎
R2.6.27	自主防災組織活性化研修会	避難所運営講座	西部防災館
R2.7.25	自主防災組織活性化研修会	避難所設営	西部防災館
R2.8.1	自主防災組織活性化研修会	避難所設営	西部防災館
R2.8.9	真夏の子ども防災教室	非常時の食体験 非常用トイレ体験 非常時に使えるロープワーク ブルーシートで簡易テントを張ってみよう 非常時の火おこし体験	西部防災館
R2.9.2	団体向け防災講座	災害図上訓練	西部防災館
R2.9.4	団体向け防災講座	ロープワーク	西部防災館
R2.9.16	団体向け防災講座	ロープワーク・ブルーシートテント・火おこし	西部防災館
R2.9.30	団体向け防災講座	防災謎解きゲーム・新聞スリッパ・避難シミュレーション ゲーム	西部防災館
R2.9.13	防災講座	食物アレルギーのサインプレートづくり 食物アレルギー対応の非常食品の試食	西部防災館
R2.10.2	団体向け防災講座	新聞スリッパ・非常用トイレ・ブルーシートテント	西部防災館
R2.10.7	団体向け防災講座	防災謎解きゲーム	西部防災館
R2.10.10	防災講座	アロマワークショップ ～心身のセルフケアアイテム	西部防災館
R2.10.15	団体向け防災講座	新聞スリッパ・非常用トイレ・ブルーシートテント・ ロープワーク・防災〇×クイズ	西部防災館
R2.10.16	団体向け防災講座	消防訓練	西部防災館
R2.10.17	防災講座	自然災害と地名	西部防災館
R2.10.22～ 23	まなぼう祭		西部防災館
R2.10.27	災害ボランティアにおける 連携・協働研修会		西部防災館
R2.10.30	団体向け防災講座	火おこし体験・ロープワーク・ブルーシートテント	西部防災館
R2.10.31	防災講座	避難所でできる！心身のセルフケア講座	西部防災館
R2.11.5	団体向け防災講座	ロープワーク・ブルーシートテント・火おこし・ 避難シミュレーションゲーム	西部防災館
R2.11.7	防災講座	コロナ禍の避難所運営・体験訓練を通して	西部防災館
R2.11.12	団体向け防災講座	防災謎解きゲーム・非常用トイレ体験・ 避難シミュレーションゲーム	西部防災館
R2.11.13	団体向け防災講座	安否確認サービス 逃げキッド(マイ・タイムライン作り)	西部防災館
R2.11.22	団体向け防災講座	「避難」について	西部防災館
R2.12.6	防災講座	突然の大雪！こんなとき車はどうなる？	西部防災館
R3.1.31	防災講座	もっと身近に！ハラルフード防災料理教室	西部防災館
R3.2.7	団体向け防災講座	防災謎解きゲーム・火おこし体験	西部防災館
R3.2.28	団体向け防災講座	非常持出品・簡易ベッド体験・簡易トイレ体験	西部防災館
R2.8.26	防災講座	水消火器・非常食・新聞紙でスリッパ・お皿作り	南部防災館
R2.10.26	防災講座	新聞紙で紙コップ・紙皿作成	南部防災館
R2.11.11	防災講座	犬猫適正飼養講演会(防災時の対応等)	南部防災館
R2.12.10	防災講座	水消火器	南部防災館
R2.12.15	防災講座	気象防災ワークショップ	南部防災館
R2.12.20	防災講座	起震車による震度体験	南部防災館
R3.1.18	地域防災力向上シンポジウム	地域防災力向上シンポジウム	南部防災館
R3.3.18	防災講座	炊き出し・水消火器・応急担架・パーティーション説明	南部防災館

※防災出前講座は除く

(監査資料を基に監査人作成)

このように、多くの研修等が企画実施されていることは大いに評価されるべきである一方、そうした研修等によって県民の行動にどのような変化が生じたのか、という検証については、以下に述べるとおり、十分になされているとは言い難い。

すなわち、「とくしまー0作戦」地震対策行動計画においては、これらの啓発・普及活動においては達成すべき数値目標が定められていなかったり、定められていたとしても受講人数や回数といった定量的な数値が目標として定められているだけであったりして、実際にどれだけ県民の意識や行動に変容をもたらしたのかという定性的な達成度が採用されていない。

もちろん、研修等をどれだけ重ねても県民全員にあまねく研修等に参加してもらうことは困難であるし、定性的な達成度はその判断が難しく、計画の目標にし難いことは理解できないわけではないが、研修受講後のアンケートにしても、あくまでも受講者の主観的評価にとどまっており、客観的な達成度を測ることができる内容にはなっておらず、前述した県民意識等にどのような影響を及ぼしているのかも判然としない。

この点、教育工学の分野においては、児童・生徒等の理解度等を測る手法が開発され、また、生涯学習の分野でもより学習の成果を上げるための手法が研究されており、研修の組み方やアンケートの設定の仕方等についても一定の知見が蓄積されている。ある研修を企画する場合、誰を対象とするのか、その研修によってどのような知見を学んでもらいたいのか、どのような研修内容や回数であればより適切に学ぶことができるのか、実際に研修の成果がどれだけ上がったのかをどのように判断するのか、といったことを検討する必要がある。そして、研修の成果がどれだけ上がったのかに関して言えば、例えば、受講前にその研修に関する知識がどれだけあったのかについてのアンケート等を行うとともに、受講後に、受講によってどれだけ変容したのかについてのアンケートを行う（その際、アンケート項目による誘導を避けるため、研修に対するプラスの項目だけでなく、マイナスの項目を設けておくことが望ましい）といった方策が考えられる。このように、アンケートの取り方ひとつとっても、専門的な知見に基づいた助言を受けることにより、改善を図ることができる考える。

「とくしまー0作戦」地震対策行動計画における達成度について、定量的な達成度から定性的な達成度に一足飛びに切り替えることは困難であるにしても、こうした教育工学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。

(意見40)

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

(1) 徳島県ホームページの情報の整理、構成について

徳島県ホームページから防災関係の情報を得ようとするのであれば、トップページの「防災・安全・安心」のバナーの表示が比較的大きいため、このバナーが入り口となるケースが多いと考えられる。このバナーから入った場合「防災・安全・安心」というタイトルのページが表示され、注目情報、記事一覧の情報が表示される。一方でこのページの中には「防災・安心情報安心とくしま」というバナーがあり、このバナーをクリックすると「徳島県防災・危機管理情報安心とくしま」というサイトが表示され、このサイトの中では緊急災害情報、新着情報、防災情報マップ（啓発用）、防災情報マップ（災害用）等が表示される。

上記のような構成では、閲覧者が災害関連の情報を知りたいと考えた場合「防災・安全・安心」のサイトの中から探し出すべきなのか、あるいは「徳島県防災・危機管理情報安心とくしま」のサイトの中から探し出すべきなのか、判断に迷うと考えられる。つまり、どのサイトにおいてどのような情報を提供しているのかという表示ができておらず、閲覧者が得たいと考えている情報のパターンに応じた誘導ができていない。さらにこれらのサイトにおいて表示している情報は、震災関連の情報だけではなく、鳥インフルエンザ、新型コロナウイルス、特殊詐欺等の情報が混在しており、閲覧者が望む情報を得るためには、相当の時間を要すると考えられる。情報の種類を区分し入り口を分け、閲覧者を適切に誘導する工夫が必要である。

加えて住民に対し、情報の重要性に応じたアナウンス効果を考慮した情報の配置ができていない。つまり県が住民に対してまず周知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、備蓄に関する啓蒙のはずである。現在の

ホームページにおいては、様々なジャンルの新着情報を積み上げていく方式が採られており、閲覧者へのアナウンス力に欠ける。震災に際し死者ゼロを目指すためには、住民に対してどのような情報に力点を置いてアナウンスすべきかという視点からホームページの構成を再考すべきである。

(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。

(2) 防災・減災マップについて

県のホームページの中に「防災・減災マップ」という名称の防災情報のサイトが存在し、当該サイトは洪水、津波、地震等の災害の種類や住所を入力すると県内各地点の被害想定が表示される有用なサイトである。しかし、当該サイトにたどり着くまでにはトップページの「防災・安全・安心」から入るのであれば「関連リンク」「防災・安全」「徳島県総合地図提供システム」という分かりづらい経路をたどらなければ行き着くことができない。あるいはトップページの「おすすめ情報」の中の「徳島県が発信する地図の総合ポータル」から「徳島県総合地図提供システム」にたどり着くことができるが「地図の総合ポータル」という表記から防災を想起できるとは限らず、この経路を想定しているのであれば再考が必要である。いずれにしても県内各地点の被害想定を表示する有用かつ重要なサイトであるため、ホームページ閲覧者にとってその存在を分かりやすく表示し、安易な誘導経緯を考慮する等の工夫が必要である。

(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

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。

(3) 各種地図情報について

現在のホームページにおいて、災害に関する地図情報としては上記の防災・減災マップのほか、洪水浸水想定区域図、防災情報マップ（啓発用）、防災情報マップ（災害用）、土砂災害情報システム等、多くの地図情報が提供されている。しかし入手したい情報に応じて閲覧者を適切に誘導する工夫がなされておらず、各システムの違いもよく分からない。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。

（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。

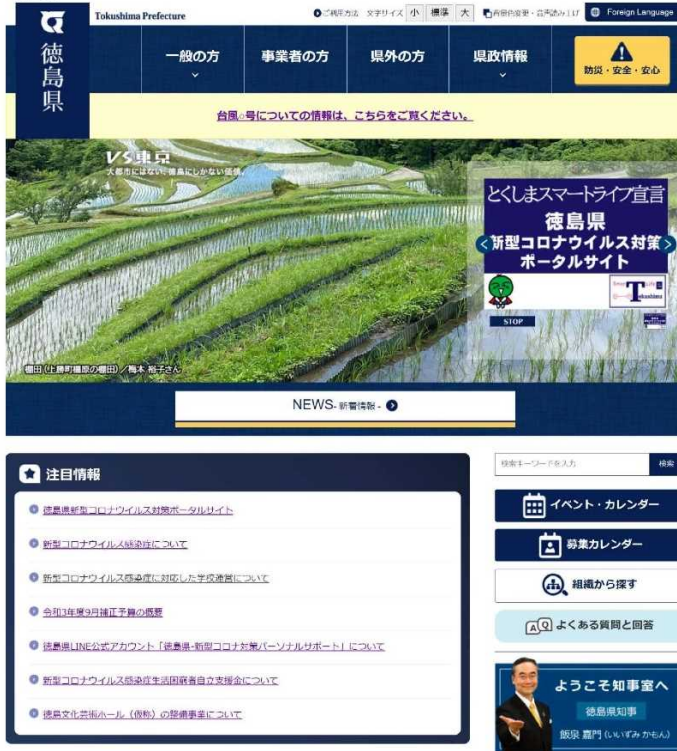
(4) 災害時のホームページの掲載情報について

多くの自治体においては、災害時には通信量の削減や提供する情報の選別の観点から、平時のホームページから災害時のホームページへの切り替えを行っており、徳島県においても、災害時には、災害の程度に応じて、平時のホームページから災害時のホームページへの切り替えが行われることになっている。

災害時トップ画面（イメージ）

■レベル1

【PC】



【SP】

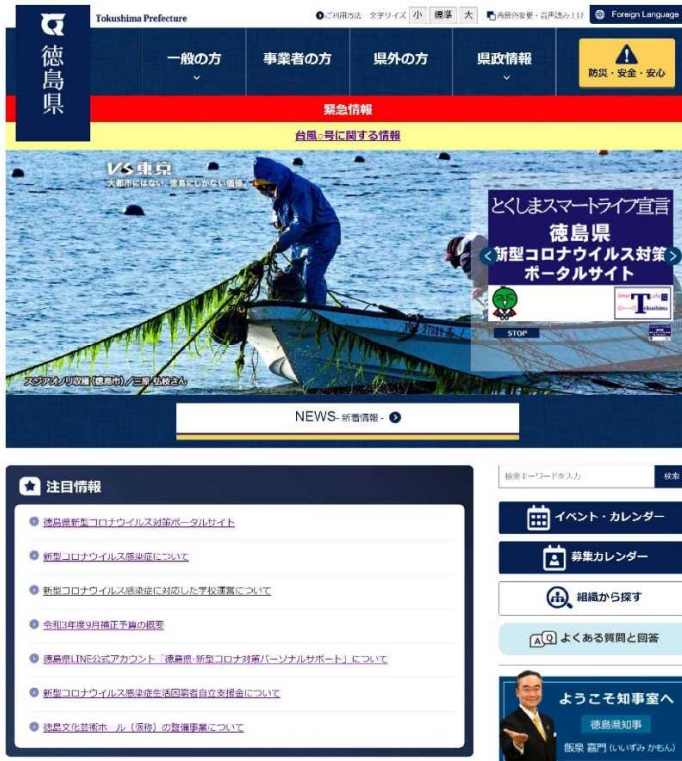


【災害対策警戒本部が設置された場合】

災害時トップ画面（イメージ）

■レベル2

【PC】



【SP】



【災害対策本部が設置された場合】

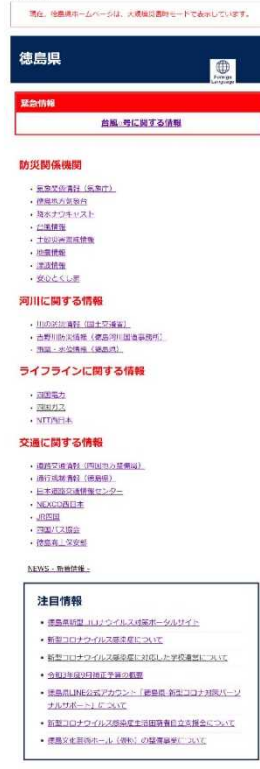
災害時トップ画面（イメージ）

■レベル3

[PC]



[SP]



【南海トラフ巨大地震等大規模災害発生時の場合】

（県ホームページの災害時トップ画面（イメージ）（担当課提供））

しかし、この災害時トップ画面のイメージにおいては、被災者に対する支援情報についてのボタンが存在せず、被災者は、ホームページのどこをクリックすれば、支援情報を取得することができるのか分からない。

過去の災害においては、被災者に対し、どこでどのような支援が受けられるのかの支援情報を網羅的に記載したページが自治体ホームページ内に設けられることが通例であり、このことは徳島県ホームページにおいても同様なのであるから、支援情報のページ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。

【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

上記の「防災・減災マップ」や同じく徳島県総合地図提供システム内に存在する「避難所等」という名称のシステムにおいては、住所を入力すると最寄りの避難所情報が表示される。しかし各避難所の情報としては、名称、住所、連絡先、分類、災害種類にとどまり、収容可能人数、備蓄、設備等の情報を得ることはできない。この点は福祉避難所についても同様である。これらは住民に提供しなければならない情報であり、ダイバーシティの観点からも重要であって、避難計画に直結する情報であるため、システムにおいて表示すべきである。なお、これらの情報の中には施設改修等により更新されることもあるため、例えば、整理した情報がいつの時点のものであるかを記載するとともに、詳細な情報は各施設等のホームページのリンクを貼るといった対応も考えられる。

(意見44)

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

本県においては徳島県地域防災計画や「とくしまー0作戦」地震対策行動計画のほか、南海トラフ地震等に対応した備蓄方針、災害時物流体制確保マニュアル、避難所運営マニュアル等、多くの計画、指針、マニュアルが存在する。しかし、これらをホームページ上で一覧し、各分野にどのような計画、指針、マニュアルが存在し、またどのように関連するのか、根拠法令はそれぞれ何かといったことを知ることはできない。各計画、指針、マニュアル等の構成図をホームページ上で開示しておくことは、県が果たすべき役割を住民に分かりやすく説明するために必要であることは言うまでもなく、さらに各自治体、協定締結企業等にとって役割分担を確認し、また担当者が変わった際の引き継ぎにも有用である。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。

(意見45)

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。

第9章 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

- (1) 応急仮設住宅の提供は、住宅を失った被災者に対し住宅を提供するものであり、災害救助法の定める自治体の重要な職責の1つである。

災害救助法に基づく救助については、職権救助の原則が謳われており、応急救助の性質からして被災者の申請を待つことなく、都道府県知事はその職権によって、救助すべき対象（人）、救助の種類、程度、方法及び期間を調査、決定の上、実施することとなっている。したがって、形式的には、国民の側から異議申立やそれに基づく救済手段は定められていない（災害救助事務取扱要領（令和3年5月））。

ところで、応急仮設住宅というと、いわゆるプレハブ住宅等で建てられた建設型応急仮設住宅をイメージされることが多いが、建設型仮設住宅だけでなく、自治体が賃貸人から借り上げるなどして被災者に住宅を提供する借上型応急仮設住宅（従前はみなし仮設住宅と呼ばれていたため、現在もそのように呼ばれることが多い）もあり、実際には東日本大震災においても被災者に提供された応急仮設住宅の過半数は借上型応急仮設住宅である。また、既存の賃貸住宅を自治体が借り上げるだけでなく、当初、被災者が直接、賃貸人から借り受けた賃貸住宅を借上型仮設住宅としたり、トレーラーハウスやコンテナハウスをリース契約で借り上げて提供したりする例も存在する。

建設型仮設住宅については、当然、仮設住宅を建設するための敷地が必要となり、特に市町村において、災害前から仮設住宅の敷地確保が求められているが、実際の被災地では仮設住宅の敷地確保ができていなかったり、確保していた敷地が仮設住宅の建設に適していなかったりして仮設住宅の建設が遅れた例も報告されている。

- (2) 国においては、前述した災害救助事務取扱要領等の他に、「災害時における民間賃貸住宅の活用について」等の手引きを作成しており、徳島県においても、「徳島県仮設住宅供給マニュアル」（平成25年度版（平成29年9月改訂））、「徳島県

木造応急仮設住宅モデル」(平成29年3月)を定めるとともに、令和3年10月には「借上型応急仮設住宅業務マニュアル」を定めているが、徳島県仮設住宅供給マニュアルによると、応急仮設住宅の提供については、被災者が借上型応急仮設住宅を希望する場合には、これを優先するとされている。

徳島県仮設住宅供給マニュアルによると、南海トラフ巨大地震においては、応急仮設住宅の必要戸数は70,200戸、中央構造線・活断層地震においては、35,300戸と想定されるとともに、このうち借上型応急仮設住宅の戸数は、それぞれ6,000戸、11,200戸と想定されている。

- (3) 徳島県によると、建設候補地のリストについては、平成28年度に市町村調査により作成し、平成29年度からリストの精査、候補地の追加を行い、約12万2,000戸相当の候補地をデータベース化しているとのことであり、発災後早急に応急仮設住宅を建設できるよう、平成29年度から配置計画モデルの作成を進め、令和2年度までに県内24市町村において各1か所以上の配置計画モデルの作成が完了している。あわせて、復興まちづくりのイメージトレーニングや、関係者とのワークショップ、フォーラム等を実施するなどしているとのことである。

また、建設型応急仮設住宅については、一定の規模をもってまとまって建設されることがほとんどであり、いわゆる応急仮設住宅団地ができることになる(熊本地震においては、自宅敷地に設置するタイプの応急仮設住宅もみられた)が、配置計画モデルについては、単に仮設住宅を配置するだけでなく、集会所等の共用施設やサポート施設の建設も念頭に置かれたものとなっており評価できる。



(配置計画モデル (担当課提供))

もつとも、応急仮設住宅団地において設置されることが想定されている自治会の支援については踏み込んだ内容になっていない。仮の住まいとはいえ、過去の大規模災害では何年にも亘って応急仮設住宅に居住するケースは珍しいわけではない一方、生活再建の目処がついた被災者から応急仮設住宅を退去していくのが通例であり、生活再建の課題を多く抱える被災者ほど長く応急仮設住宅にとどまる傾向にある。加えて、応急仮設住宅の集約化等もあって団地に居住する被災者の構成が変わることも珍しくなく、応急仮設住宅団地の自治会運営を完全に被災者に委ねてしまうことは難しいのが実情である。また、現在、徳島県では被災者生活支援として災害ケースマネジメントの導入を検討しているが、建設型応急仮設住宅であれ、借上型応急仮設住宅であれ、応急仮設住宅の入居者が災害ケースマネジメントの対象となり得ることは論を待たないため、災害ケースマネジメントへの対応についても検討する必要がある。ただし、特に後者については、在宅被災者等を含む被災者全般に対する生活再建支援のあり方の中で検討すべき問題であり、いずれにしても部局横断的な、あるいは官民連携した形での検討が必要であって、応急仮設住宅の所管課のみで対応できるわけではない。そのため、応急仮設住宅団地における自治会支援や被災者の生活再建支援等の被災者に対するソフト面での支援のあり方についても、関係部局とも連携して、今後、さらに検討を深めることが望ましい。

(意見46)

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。

- (4) 借上型仮設住宅については、前述したとおり、令和3年10月には借上型応急仮設住宅業務マニュアルが整備されているが、こうした対応を進めていることは事前準備として基本的には評価できる。

借上型仮設住宅は、徳島県と住宅所有者との間で定期建物賃貸借契約を締結し、徳島県が被災者に対して当該住宅の使用を許可する形式で被災者に供給される。

国が作成している「災害時における民間賃貸住宅の活用について」においても、住宅所有者と都道府県知事との間の二者間契約とし、被災者に使用許可を与えることを原則とすると明記した上で、住宅所有者と都道府県知事と被災者の三者契約とすることも可能であると記載しているところ、徳島県仮設住宅供給マニュアルによれば、徳島県では三者契約を想定している。

その上で、徳島県では令和3年10月に「借上型応急仮設住宅業務マニュアル」を作成し、実際に徳島県が借上型応急仮設住宅を供給する際の手続を定めている。この点、国が作成している「災害時における民間賃貸住宅の活用について」によれば、都道府県と関係団体との間で事前に「応急借上げ住宅用契約書（雛形）」を用意することが望ましいとの記載がある一方で、徳島県では上記マニュアルを含めて契約書の雛形を用意しておらず、実際に借上型応急仮設住宅を供給する際の事務が円滑に行われないおそれがある。

したがって、上記マニュアル等において速やかに契約書の雛形を準備する必要があり、さらに、徳島県が予定している三者契約では以下の点に注意して契約書を作成する必要がある。

まず、借上型応急仮設住宅の場合、貸主を住宅所有者、借主を徳島県とする定期建物賃貸借契約であることが前提であり、住宅の使用者である被災者は、住宅所有者との間で定期建物賃貸借契約を締結する法的立場ではなく、三者契約は被災者の住宅の使用方法や修繕費用の範囲等について明らかにすることが主な目的であると考えられる（徳島県借上型応急仮設住宅実施要領においては、県による入居決定や使用許可の取消といった、県と建物所有者、入居者との間の三者契約というよりは、県と建物所有者との二者契約を前提にしているかのごとき文言と、契約の締結といった三者契約を前提とする条項が混在しており、その法的関係については必ずしも明確ではない）ため、上記のとおり国も住宅所有者と都道府県の二者間契約を原則として位置付けている。この点、徳島県の上記マニュアルにおいては、住宅所有者と被災者との間でも定期建物賃貸借契約を締結するかのような記載があるところ、三者の法的立場を整理した上でマニュアル及び契約書を作成する必要がある。なお、前記実施要領第7条によると、まず、貸主及び入居者の間で賃貸借契約手続を行った上で、すでに貸主と入居者の署名押印がなされている契約書及び重要事項説明書の送付を受けた県において、その内容を確認して、県が署名押印する立て付けとなっているが、県の定める実施要領等に適合す

る賃貸借契約書が作成されるかどうかの制度的担保としては、貸主から『徳島県借上型応急仮設住宅実施要綱』及び『徳島県借上型応急仮設住宅実施要領』に基づく応急仮設住宅として使用されることに同意します」という文言の貸主同意書を取りつけるのみであり、この同意書に反して実施要領等に適合しない賃貸借契約書に署名押印がなされた場合の法律関係がどのように処理されるのかは明確ではない。

また、三者契約を前提とする場合、住宅所有者に対しても、被災者が賃借人の立場ではないことを契約書の文言や事前説明において明らかにしておく必要があり、被災者に対して敷金や修繕費（被災者の故意過失による損壊は除く）等の被災者が負担する必要のない費用について請求が行われないよう配慮する必要がある。

過去の裁判例でも、三者契約ではなく住宅所有者と県の二者契約の事例であるが、入居者による建物の損傷に係る原状回復費用等を借主である県が負うべきかどうか争われた裁判においては、契約書に定められた具体的文言等を根拠として、住宅所有者の請求を棄却した裁判例（仙台高裁令和2年8月6日判決 ぎょうせい『月刊判例地方自治』2021年12月号49頁）もあり、契約書にどのように定めるのかは重要である。

そして、現在の県が想定しているスキームを前提にすると、通常、貸主が作成することになる賃貸借契約書が実施要領等に適合しているかどうかについて、貸主と使用者が署名押印された後に送付を受けた県において確認し、適合しない場合は、改めて賃貸借契約書の作成し直し等を求めるといった作業が必要にならざるを得ないと考えられる。

もっとも、多数の被災者に応急仮設住宅を提供しなければならない災害対応の現場においては、契約書1通1通の内容確認と場合によっては契約書の作成し直しといった事務作業は、非常に煩瑣であって時間もかかるものであるため、できるだけ円滑に事務手続を行い、速やかに被災者に仮設住宅を提供するという観点からみても、合理的であるとは言えず、事前に契約書の雛形の作成を含めたマニュアルの見直しは必須であると考えられる。内閣府の定める前記災害救助事務取扱要領においても、借上型仮設住宅等については、「災害発生の日から速やかに提供できるように努めること」とされており、事前準備において省力化できる事務作業は、できるだけ事前に準備することが望まれる。

【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

- (1) 災害対策基本法では、都道府県及び市町村に対し地域防災計画の作成及び修正が義務づけられており、これをうけて徳島県においても徳島県地域防災計画が策定され、また、県内の各市町村においても市町村地域防災計画が策定されている。これら地域防災計画は、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階において、自治体のみならず関係機関等がなすべき事務又は業務の大綱や、災害予防、災害応急対策、災害復旧等に関する事項別の計画、これらの措置に要する労務等に関する計画等（災害対策基本法第40条・第42条参照）を定めるものとされ、全ての都道府県及び市町村において策定済であり、災害対策の根幹をなすものである。

一方、徳島県が令和元年12月に策定した徳島県復興指針は、大規模災害からの復興に関する法律第9条及び徳島県南海トラフ巨大地震に係る震災に強い社会づくり条例第83条に基づくものであり、被災後に県が定める復興方針や復旧及び復興に関する計画の迅速かつ円滑な策定に向けた事前準備を推進することを目的とするところ、全国でもこの復興指針を定めている都道府県は数えるほどであり、また、その内容についても単なる被災後に定める復興指針の事前準備にとどまらず、事前復興の指針となることをも指向した内容となっており、他県のそれと比較しても画期的な内容となっている。

両者の関係については、徳島県復興指針において、「本指針は、徳島県地域防災計画に記載されている関係事項を補完するとともに、実施に向けた方向性及び必要な対策を整理するもの」とされており、徳島県復興指針の実現に向けた詳細なロードマップも設けられている。このように、日本の防災政策は「計画防災」と呼ばれ、あらかじめ計画を定め、それに従った防災政策を実行するものであるが、それが行き過ぎると事前の計画等に引きずられ、想定外の事態に柔軟に対応することができず、災害時の対応が硬直的になる弊害も指摘されている。しかし、「事前に備えていない災害対応はできない」との言葉に象徴されるように、こうした計画や備えがどれだけ充実しているかは、行き当たりばったりではない適切な対応が実施できるかどうか大きく影響する。重要なのは、①想定外の事態ができるだけ起こらないように、必要な施策や準備について十分な検討を進めるとともに、②どれだけ十分な検討を行ったとしても生じる想定外の事態に対応するため

に、常に実際に起きている事象を的確にとらえ、計画を機械的に実行するのではなく、より適切で柔軟な対応を行うという、いわば「想定外が生じることをあらかじめ想定する」姿勢である。特に、日本の災害法制は、問題が生じる度に新たな立法や法改正を行ってきたため、全体として見ると、ちぐはぐなパッチワークのような構造となっており、法律を機械的に適用するだけで適切な災害対応ができるとは必ずしも言えない点に留意が必要である。

- (2) ところで、地域防災計画においては、都道府県地域防災計画、市町村地域防災計画いずれにおいても、「被災者の生活再建等への支援」についての記載が設けられることとなっており、この点は徳島県地域防災計画及び県内の各市町村地域防災計画においても例外ではない。

もっとも、地域防災計画は、全体としてみると、いずれの自治体においても相応に詳細な記載がなされているものの、「被災者の生活再建等への支援」に関する記載は残念ながら十分なものとは言えない。

例えば、徳島県地域防災計画は、全体として約400ページのボリュームがあるが、被災者の生活再建等への支援に関する記載は、①被災者生活再建支援金の支給、②災害弔慰金の支給・貸付、③雇用機会及び労働条件の確保、租税の徴収猶予及び減免等、④被災者等への融資、⑤生活相談、⑥安否情報の提供、⑦罹災証明書の交付、⑧被災者台帳の作成等、⑨資金の安定供給体制の構築と一通りのことは記載されているものの、7ページしか割かれておらず、その項目毎に記載内容に濃淡があることは否めない。

市町村地域防災計画においても、徳島県地域防災計画と同じ項目の記載をすることが求められているが、以下のとおり、項目の一部について記載が確認できない市町村も見受けられる。

各市町村地域防災計画における被災者の生活再建等への支援についての記載状況

	被災者生活再建支援金	災害弔慰金	雇用機会労働条件確保	租税の猶予減免	生活福祉資金	災害復興住宅融資	生活相談
県内市町村の項目別状況及び記載内容（順不同）	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた市民が速やかに再起更生できるよう、市役所内に相談窓口を開設する。相談窓口においては、市民の早急な生活再建を図るための生活相談、弔慰金の支給及び援護資金の相談を受けるとともに、本市の未来まちづくり復旧・復興計画の情報提供を行う。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた市民がすみやかに再起できるよう、福祉事務所に生活相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、生活相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。なお、仮設住宅入居者に対しては、生活再建に向けた活動を円滑に進められるよう、ボランティア等と連携した支援対策を検討する。特に、高齢者の入居者に対しては、可能な限り高齢者が住み慣れた地域で以前のように安心して暮らすことができるよう、更なる在宅福祉サービスの充実や食の供給システムなど、地域相互ケア体制の充実にも努めるものとする。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた市民が速やかに再起更生を図るために相談窓口を開設し、迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努める。なお、相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行う。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民がすみやかに再起更正できるよう、役場内に生活相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、生活相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民のための相談窓口（相談所）を設置する。相談窓口においては、町民の早急な生活再建が図られるための生活相談、弔慰金等の支給及び各種援護資金の相談を受けるとともに、本町の未来まちづくり復旧・復興計画の話題提供を行う。また、徳島官公庁等行政苦情相談連絡協議会（事務局は総務省徳島行政評価事務所）においても、必要に応じ、被災者のための特別総合行政相談所が開設される。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民のための相談窓口（相談所）を設置する。相談窓口においては、町民の早急な生活再建が図られるための生活相談、弔慰金等の支給及び各種援護資金の相談を受けるとともに、本町の復旧・復興計画の話題提供を行う。また、徳島官公庁等行政苦情相談連絡協議会（事務局は総務省徳島行政評価事務所）においても、必要に応じ、被災者のための特別総合行政相談所が開設される。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努める。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努める。
	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民が速やかに再起更正できるよう、役場内に生活相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、生活相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。
○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民が速やかに再起更生できるよう、町役場内に相談窓口を開設する。相談窓口においては、生活相談、弔慰金等の支給、援護資金等の相談に応じる。	

※「-」は地域防災計画において記載が確認できないもの

（各市町村ホームページに掲載の地域防災計画を基に監査人作成）

	被災者生活再建支援金	災害弔慰金	雇用機会労働条件確保	租税の猶予減免	生活福祉資金	災害復興住宅融資	生活相談
県内市町村の項目別状況及び記載内容（順不同）	○	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民がすみやかに再起更生できるよう、必要に応じ発災後速やかに住民等からの問い合わせや要望に対応する総合相談窓口の設置を図る。災害時の臨時相談は、厚生部が行う。なお、総合相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。また、相談窓口を開設した場合には、速やかに防災行政無線、広報車等により住民へ周知する。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。
	－	○	○	○	○	○	災害により被害を受けた住民がすみやかに再起更正できるよう、臨時相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、臨時相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。
	－	○	○	○	○	－	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。
	－	○	○	○	○	－	災害により被害を受けた住民が速やかに再起更正できるよう、役場内に臨時生活相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、生活相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。
	○	○	－	○	○	－	被災市民の生活の直直しを援護し、市民の自力復興を援助するため、特に専門的な対応が必要な場合は、関係所管部又は関係機関等と連携し、当該事務処理のための臨時市民相談窓口を開設する。
	○	○	○	－	○	○	災害により被害を受けた住民がすみやかに再起更正できるよう、市役所内に生活相談窓口を設置し、被災者に対する迅速かつ正確な相談業務が行われるよう努めるものとする。なお、生活相談窓口においては、職業斡旋、弔慰金等の支給、住宅資金等各種資金の貸付など被災者の生活安定のための生活相談を行うものとする。
	○	○	○	○	－	－	災害により被害を受けた市民が速やかに再起更生できるよう、市役所内に相談窓口を開設する。相談窓口においては、生活相談、弔慰金等の支給、援護資金等の相談に応じる。また、避難者の健全な住生活の早期確保のために、応急仮設住宅以外にも、利用可能な公営住宅や空き家等を把握し、迅速な斡旋に努める。
	○	○	○	○	－	－	災害により被害を受けた住民が速やかに再起更生できるよう、町役場内に相談窓口を開設する。相談窓口においては、生活相談、弔慰金等の支給、援護資金等の相談に応じる。また、避難者の健全な住生活の早期確保のために、応急仮設住宅以外にも、利用可能な公営住宅や空き家等を把握し、迅速な斡旋に努める。
	○	○	○	○	○	○	被災者の自立に対する援助、助成措置について、広く被災者に広報するとともに、できる限り総合的な相談窓口等を設置するものとする。また、他の市町村に避難した住民に対しても、避難先の市町村と協力することにより、必要な情報や支援・サービスを提供するものとする。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。
	○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。
○	○	○	○	○	○	被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努める。	

※「－」は地域防災計画において記載が確認できないもの

（各市町村ホームページに掲載の地域防災計画を基に監査人作成）

前述したとおり、徳島県地域防災計画は、市町村の対処すべき事務又は業務の大綱としての性格も有しており、計画が適切に定められていないために災害対応に遅れが生じることがあり得る（実際、過去の災害では、災害対応に慣れていない市町村が、被災者支援のパスポートとも言うべき罹災証明書の発行の必要性すら十分に理解できていなかったケースも遺憾ながら生じている。ただし、罹災証明書は、従来から災害時に市町村が発行することとされていたが、その明確な法的根拠が災害対策基本法に設けられたのは東日本大震災以降である）ことからして、こうした記載漏れがあることは看過できることではない。

もっとも、報道によると、平時において災害対応を担当する市町村職員は少なく、これらの計画の策定についての対応が後手に回っている市町村もあるとのことであり、市町村地域防災計画の策定は一義的には市町村に責任があるとしても、徳島県は、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（災害対策基本法第4条参照）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、より積極的に助言等を行うことが望ましいと考える。

例えば、徳島県は各市町村と災害対応に関し定期的な協議の場を設けているのであるから、これらの場を利用するなどして、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することが考えられよう。前述したとおり、災害法制は、問題が生じる度に法改正等がされている（最近でも、例えば、被災者生活再建支援法が改正され、新たに中規模半壊という概念が設けられたり、災害救助法の運用要領が改定され、応急修理の範囲について準半壊という概念が設けられ、応急修理期間中の応急仮設住宅への一時入居が認められたりしている）し、発災時にも、政府から災害時の特別対応を認める通達等が多く発出され、現場が対応に苦慮したといった事態も過去には生じているため、県及び市町村が適切な災害対応をするためには、これらの情報共有や、県による市町村に対する後見的支援は不可欠である。

（意見47）

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。

(3) 災害においては、被災者は、様々な被害（住まいを失う、家族を亡くす、失業する等）を同時に受けることとなり、生活再建を果たすためには複数の課題に同時に取り組む必要が生じる。そのため、被災者の自助のみで生活再建を果たすことは困難である。そのため、地域防災計画において、「被災者の生活再建等への支援」という項目が設けられており、適切な支援体制の構築が重要とされているところ、被災者支援の第一歩は、官民連携する形での被災者向けの総合相談窓口の開設である。

もっとも、徳島県地域防災計画においては、生活相談の項目こそ設けられているものの、その記載は、わずかに「県及び市町村は、被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする。（後略）」とあるのみであって、計画上は、市町村のみならず県においても相談窓口を設置することがあり得る旨の記載が抽象的にされているにとどまっている。実際にも、県が相談窓口を設置することに向けた具体的な検討は進んでいない。

徳島県は、被災者相談に関し、弁護士会をはじめとする複数の士業と協定を締結しているが、この協定を反映した記載もされていない（なお付言すれば、この県と多士業との協定については、その経緯から建築士会や技術士会等、当然、多士業連携の形で協定されるべき士業の一部が含まれておらず、また、県が設置する総合相談窓口への対応は必ずしも想定されていないため、将来的には改定をすることが望ましい）。

また、近年の災害時においては、多くのボランティアが活発な活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしたことから、災害対策基本法第5条の3が新設され、ボランティアとの連携が国及び地方公共団体の努力義務とされた。徳島県地域防災計画においても、災害予防の箇所において「ボランティア受入体制の整備」及び、災害応急対策の箇所において「ボランティア活動の支援」の項目が設けられるとともに、あわせて「徳島県災害ボランティア活動支援方針」が定められている。もっとも、「ボランティア受入体制の整備」中の「専門ボランティア」の記載は、専門ボランティアの中でも災害応急対策時のいわゆる技術ボランティアに偏っている。「ボランティア活動の支援」、「徳島県災害ボランティア活動支援方針」の記載についても、専ら災害応急対策時におけるボランティア活動にとどまっている。

しかし、例えば、過去の災害において、災害ボランティアセンターが閉鎖された後、被災者の生活再建を支援する地域支え合いセンターが開設されているように、ボランティアの役割は災害応急対応時のみならず、被災者の生活再建等の支援においても重要であり、また、専門ボランティアも技術ボランティアに限られるわけではなく、より総合的な専門ボランティアの受入及びボランティアの支援体制の構築が必要である。

そして、相談窓口の設置等に関する検討が十分にはできていないことは市町村地域防災計画においても基本的に同様であり、被災者の生活再建支援等に関する計画及び準備は全体として後手に回っていると看做すを得ない。

この点、岩手県においては、沿岸自治体が大きな被害を受けたこともあって、岩手県において総合相談窓口を複数箇所に設置し、被災者の生活再建支援を行っており、南海トラフ地震によって沿岸自治体にも大きな被害が生じることが想定されている徳島県の対応として参考になろう。

さらに、徳島県復興指針においては、被災者一人一人に対しきめ細やかな支援を行うことを志向する災害ケースマネジメントの実現が盛り込まれている。この災害ケースマネジメントは、アメリカのハリケーンカトリーナ等の大災害時における被災者支援をモデルとしているが、その実現については、全国知事会から国に対し要望が出されており、徳島県と相互支援協定を締結している鳥取県において、全国の自治体に先駆けて災害ケースマネジメントについて条例化を果たしていることから徳島県としても先進的な事例に学びながら態勢構築を図る意向であるとのことである。もっとも、災害ケースマネジメントを実現するためには、被災者の生活再建支援のための官民連携が不可欠である（特に、南海トラフ地震のような広域災害では、行政の力だけで膨大な数にのぼる被災者の生活再建支援を行うことは到底不可能である）ところ、前述したとおり、徳島県地域防災計画の災害ボランティア及び被災者の生活再建等の支援の記載は十分なものとは言えない。徳島県復興指針実現のためのロードマップでも、災害ケースマネジメント実現のための直接的な施策はまだ検討途上であることが窺われる。

これは、災害ケースマネジメントが、申請主義、世帯中心主義等を原則とする平時の住民サービス態勢からの転換を迫るものであり、また、担当部署のみならず官民挙げての連携と災害ケースマネジメントを担うことができる人材育成や体制整備が必要であって一朝一夕に実現できるものではないことから、やむを得な

い側面がある。

しかし、被災者の抱える様々なニーズを適切に汲み上げる仕組みを設けることは、災害ケースマネジメント実現のための一里塚であって、発災後、災害応急対応段階から総合相談窓口を設置するとともに官民連携で被災者のニーズを汲み上げるアウトリーチ体制を構築することは、いずれも非常に重要である（前述した災害ケースマネジメント発祥の地であるアメリカにおいても被災者情報等の共有等について官民連携が図られている）。

そして、岩手県の例にあるとおり、甚大な被害を受けた市町村においては、事実上、きめ細やかな被災者の生活再建支援を行うことも困難となることが想定されるため、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。

その際には関係機関等との間の平時からの連携をより強化するとともに、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実現のための人材育成等の施策についてより一層取り組む必要がある。なお、繰り返しになるが、総合相談窓口の開設等の災害ケースマネジメント体制を構築する際には、行政が提供する支援だけで被災者が生活再建を果たせるわけではないため、単に行政が提供する支援制度の紹介だけにとどまらない体制を構築することが肝要であり、その意味でも、主として行政による生活再建支援の施策の記載にとどまっている地域防災計画の記載については改善が必要である。

また、被災者の様々なニーズに適切に応えるためには、官民連携だけでなく、組織内連携も非常に重要である。そのため、災害ケースマネジメント体制の構築を担当する部署を新設するにせよ、既存の部署の職務とするにせよ、課横断的な体制整備が望まれる。

（意見４８）

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。

なお、災害ボランティアセンターの運営であれ、より広い被災者の生活再建支援であれ、官民連携した運営や支援を実施するためには、被災者の情報を官民で共有を図る必要がある。

特に、現在のレベル2の被害想定では、相当数の被災者が指定避難所等に避難することができず、在宅避難や域外避難等をせざるを得ない事態が生じることが想定されており、こうした在宅被災者や域外避難をした被災者、さらには、借上型応急仮設住宅に入居した被災者についても、外部からの支援の手が届きにくいという問題が生じていることが過去の災害において繰り返し指摘されている。

この点、「徳島県災害ボランティア活動支援方針」においては、「災害関連情報の提供」という項目において、県は、県社会福祉協議会が運営することが想定されている県災害ボランティアセンターに対し、被災状況、避難所の開設状況、ライフラインの復旧状況、交通規制や公共交通機関の復旧状況等の災害関連情報を適時適切に提供する旨は定められているが、被災者情報をどこまで共有できるのかについての記載はない。

過去の災害においては、発災後、被災者を支援するボランティア団体等が立ち上げられた例や、従前、災害支援活動をしてこなかった団体がその利用者を支援するという形で被災者支援を行うといった例（例えば、平時にシングルマザー支援をしていた団体が被災したシングルマザーを支援するなど）は多くみられており、被災者情報の共有については、誰とどのような情報をどこまで共有するのかについて、発災前に一義的に定めることは困難な側面もある。また、災害対策基本法においては、被災者台帳の作成を市町村に求めているように、被災者情報の多くは市町村が有していることも少なくなく、県のみで被災者情報の共有のルールを設けることができるわけでもない。

とはいえ、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は複数存在するわけであるから、そうした団体や市町村との間で被災者情報の共有のあり方については、被災者台帳の活用とあわせて、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。

(意見49)

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。

第10章 防災・減災関連補助金（危機管理環境部関連）

1 概要

県では、防災・減災関連補助金事業として、「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金、地域連携・快適避難所運営モデル事業補助金、徳島県戦略的災害医療プロジェクト推進費補助金、令和2年度近畿府県合同防災訓練実行委員会等補助金及び災害時避難者受入機能強化緊急対策事業補助金について各要綱を定めている。

(1) 「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金について

「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金は、南海トラフ巨大地震等に対する総合的な避難体制を早急に確保するため、市町村が行う「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業」に要する経費に対する補助金であり、令和2年度の最終予算及び執行額は次のとおりである。

予算額 157,933千円

執行額 153,432千円

また「補助対象事業及び経費」、「対象団体」、「補助率」及び「補助限度額」は以下のとおりである。

「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金メニュー

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
【補助対象事業】 安全避難計画策定支援事業 【対象経費】 指定緊急避難場所及び指定避難所の位置情報を反映した安全避難計画の作成に要する経費	全市町村	2分の1 以内	200万円／市町村
【補助対象事業】 災害対応計画策定支援事業 【対象経費】 大規模災害が発生した際の機能不全を防ぐための受援計画、津波防災地域づくり法に基づく推進計画の策定に要する経費	全市町村	2分の1 以内	250万円／市町村

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
<p>【補助対象事業】 住宅出火防止対策等推進体制整備事業</p> <p>【対象経費】 住宅の出火防止対策に重点をおいた普及啓発に要する経費</p>	全市町村	2分の1以内	100万円/市町村
<p>【補助対象事業】 臨時情報活用推進支援事業</p> <p>【対象経費】 南海トラフ地震臨時情報を活用した防災対策に係る普及啓発事業に要する経費</p>	全市町村	2分の1以内	100万円/市町村
<p>【補助対象事業】 「事前復興」推進事業</p> <p>【対象経費】 復興に向けた様々な準備や実践である「事前復興」の取組に要する経費</p>	全市町村	2分の1以内	150万円/市町村
<p>【補助対象事業】 避難路・避難施設等機能強化事業</p> <p>【対象経費】 市町村の「国土強靱化地域計画」に位置付けられた、避難路・避難場所・避難所の防災機能の強化に要する費用</p> <p>①避難路の機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「避難誘導灯の設置」 ・「避難誘導標識の設置」 ・「避難路の危険なブロック塀対策（撤去、撤去及び県産木材活用による機能回復）」等 <p>②避難施設の機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「津波避難ビルの外付け階段の設置」等 <p>③物流拠点施設の機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「物流拠点施設の整備」等 <p>④上記以外の機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「備蓄倉庫、資機材の整備」 ・「避難施設の長期避難対応機能の強化」 ・「避難所の減災対策」 ・「避難所・避難場所の危険なブロック塀対策（撤去、撤去及び安全管理のための機能回復、撤去及び県産木材活用による機能回復）」等 	全市町村	2分の1以内	<p>①150万円/箇所（ただし、津波災害警戒区域がある市町は、250万円/箇所）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・撤去のみ <p>150万円/箇所（ただし、津波災害警戒区域がある市町は、250万円/箇所）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・撤去及び県産木材活用による機能回復 <p>250万円/箇所（ただし、津波災害警戒区域がある市町は、350万円/箇所）</p> <p>②500万円/箇所</p> <p>③500万円/箇所</p> <p>④250万円/箇所</p> <p>ブロック塀対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・撤去（機能回復を含む）250万円/箇所 ・撤去及び県産木材活用による機能回復 <p>350万円/箇所</p>

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
<p>【補助対象事業】 津波避難施設等整備事業</p> <p>【対象経費】 市町の「国土強靱化地域計画」に位置付けられた、津波に対する避難路・避難場所の整備に要する経費</p>	<p>北島町 藍住町</p> <p>徳島市 鳴門市 小松島市 阿南市 牟岐町 美波町 海陽町 松茂町</p>	<p>5分の3 以内</p> <p>2分の1 以内</p>	<p>・避難路 250万円/箇所</p> <p>・避難場所 500万円/箇所</p>
<p>【補助対象事業】 豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業</p> <p>【対象経費】 市町村の「国土強靱化地域計画」に位置付けられた、土砂災害警戒区域外での土砂災害対応の指定避難所や避難場所の整備に要する経費</p>	全市町村	2分の1 以内	500万円/箇所
<p>【補助対象事業】 避難所非構造部材耐震化事業</p> <p>【対象経費】 市町村の「国土強靱化地域計画」に位置付けられた、避難所の天井・照明などの非構造部材の耐震化に要する経費</p>	全市町村	2分の1 以内	250万円/箇所
<p>【補助対象事業】 災害時快適トイレ対策促進事業</p> <p>【対象経費】 避難所等における「快適なトイレ環境」の整備に要する経費</p>	全市町村	2分の1 以内	250万円/箇所
<p>【補助対象事業】 孤立可能性集落通信手段確保対策事業</p> <p>【対象経費】 孤立化が想定される集落等において、通信手段の確保を目的として、市町村が衛星携帯電話、アマチュア無線機、衛星Wi-Fi ルーターなど及び当該通信機器に使用する非常用発電機等を購入する際の初期費用に要する経費</p>	全市町村	2分の1 以内	100万円/市町村

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
【補助対象事業】 孤立化対策「救護・救援体制」整備事業 【対象経費】 災害時に孤立化が想定される地域や津波・洪水による長期湛水へ備えるため、災害時の救援・救出や物資輸送体制の強化に向けたヘリポートや救助用ボート等の整備に要する経費	全市町村	2分の1以内	200万円／箇所
【補助対象事業】 避難所停電対策促進事業 【対象経費】 長期避難に備えた非常用電源設備（発電機、蓄電池、燃料タンク等）の整備にかかる経費	全市町村	2分の1以内	250万円／箇所
【補助対象事業】 チャレンジ枠・先進防災事業 【対象経費】 防災減災対策の推進を目的とした先進的な事業の実施に要する経費	全市町村	3分の2以内	250万円／市町村
【補助対象事業】 緊急コロナウイルス感染症対策事業 【対象経費】 避難所開設における新型コロナウイルス感染症対策の実施に要する経費 ①必要な物資・資機材（テント、パーティション、マスク、消毒液等）の整備 ②専用スペースを確保するために活用する、学校の空き教室の改修	全市町村	2分の1以内	100万円／市町村

(2) 地域連携・快適避難所運営モデル事業補助金について

地域連携・快適避難所運営モデル事業補助金は、南海トラフ巨大地震をはじめとする自然災害に備え、住民主体の避難所運営体制づくりを推進するため、市町村が行う「地域連携・快適避難所運営モデル事業」に要する経費に対する補助金であり、令和2年度の最終予算及び執行額は次のとおりである。

予算額 1,000千円

執行額 156千円

また「補助対象事業及び経費」、「対象団体」、「補助率」及び「補助限度額」は以下のとおりである。

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
【補助対象事業】 モデルとなる個別の避難所において避難所運営体制を構築する事業 【対象経費】 上記事業実施に要する経費	市町村	2分の1以内	事業1件当たり 下限度額10万円 上限度額50万円

(3) 徳島県戦略的災害医療プロジェクト推進費補助金について

徳島県戦略的災害医療プロジェクト推進費補助金は、平時と災害時のつなぎ目のないシームレスな医療提供体制を構築するため、戦略的災害医療プロジェクトを推進する事業に要する経費に対する補助金であり、令和2年度の最終予算及び執行額は次のとおりである。

予算額 665千円

執行額 439千円

また「補助対象事業及び経費」、「対象団体」、「補助率」及び「基準額」は以下のとおりである。

戦略的災害医療プロジェクト推進費補助金メニュー

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	基準額
【補助対象事業】 福祉避難所運営体制強化事業 【対象経費】 市町村が福祉避難所に指定した施設と連携し実施する福祉避難所受入訓練に必要な報償費、賃金、旅費、需用費（消耗品費、印刷製本費等）、役務費（通信運搬費）、使用料及び賃借料、災害時における福祉避難所運営で、要配慮者の生活環境を整備するために必要となる折りたたみベッド、パーティション等の需用費、備品購入費	市町村	10分の10	予算の範囲内で知事が必要と認める額

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	基準額
【補助対象事業】 避難所における災害時要配慮者支援推進事業 【対象経費】 市町村が災害時に医学的管理を要する要配慮者を避難所に受入れ、安定的に運営する訓練及び機能強化に必要な報償費、賃金、旅費、需用費（消耗品費、印刷製本費等）、役務費（通信運搬費）、使用料及び賃借料、備品購入費	市町村	10分の10	予算の範囲内で知事が必要と認める額

(4) 令和2年度近畿府県合同防災訓練実行委員会等補助金について

令和2年度近畿府県合同防災訓練実行委員会等補助金は、災害時の広域応援体制の確立と住民の防災意識の高揚を図るため開催される令和2年度近畿府県合同防災訓練の実施に要する経費に対する補助金であり、令和2年度の最終予算及び執行額は次のとおりである。

予算額 1,500千円

執行額 1,500千円

また「補助対象事業及び経費」、「対象団体」、「補助率」及び「補助限度額」は以下のとおりである。

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
【補助対象事業】 災害時の広域応援体制の確立と住民の防災意識の高揚を図るために開催される令和2年度近畿府県合同防災訓練の実施事業 【対象経費】 上記事業実施に要する経費	緊急消防援助隊近畿ブロック合同訓練実行委員会	10分の10	2,900万円以内

(5) 災害時避難者受入機能強化緊急対策事業補助金について

災害時避難者受入機能強化緊急対策事業補助金は、南海トラフ巨大地震に対する総合的な避難体制を早急に確保するため、徳島県旅館ホテル生活衛生同業組合

及び一般社団法人日本旅館協会徳島県支部に加盟する県内の宿泊事業者が行う避難者を受入れるための改修等に要する経費に対する補助金であり、令和2年度の最終予算及び執行額は次のとおりである。

予算額 144,526千円

執行額 144,526千円

また「補助対象事業及び経費」、「対象団体」、「補助率」及び「補助限度額」は以下のとおりである。

補助対象事業及び経費	対象団体	補助率	補助限度額
<p>【補助対象事業】 市町村と新たに避難所として協定を締結している施設について避難者を受入れるための改修等の事業 但し、「徳島県宿泊施設リノベーション支援事業」で福祉避難所としての助成対象施設は除く。</p> <p>【対象経費】 次の事業のうち、工事費、設計費等を対象とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・客室の新設又は改修を図る事業 ・入浴施設、トイレ等の新設又は改修を図る事業 ・スロープ、手すり設置等のバリアフリー化を図る事業 	<p>徳島県旅館ホテル生活衛生同業組合及び（一社）日本旅館協会徳島県支部に加盟する県内の宿泊事業者</p>	<p>3分の2以内</p>	<p>2,000万円</p>

(6) 県の補助金の定め

県では徳島県補助金交付規則を定めた上で、上記1のとおり、補助金毎の要綱を定めている。

地方公共団体のする補助金の支給（地方自治法第232条の2）は、本来私法上の贈与の性質を有するものというべきであり、そもそも公権力の行使という性格は希薄で、これを公権力の行使と認めるためには、補助金支給を申請することのできる地位に権利性を付与したと認めるに足りる法令の規定が必要（大阪高判平18.11.8参照）とされており、県の上記各法令には当該規定が存在しないため、県の対象団体への補助金交付は行政処分ではなく、贈与契約と解される。

(7) 補助金メニューの策定について

「「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金」は、県が南海トラフ巨大地震に対する総合的な避難態勢を早急に確保するため、市町村が行う津波避難対策等に対して「加速する「とくしまゼロ作戦」緊急対策事業費補助金」を実施していたところ、更に対策を強化するために、「避難所停電対策促進事業」や「臨時情報活用推進支援事業」などを新しく補助対象として、令和2年4月1日付で施行されている。

なお、平成31年度の「加速する「とくしまゼロ作戦」緊急対策事業費補助金」の当初予算額は1億6,600万円であったところ、令和2年度の「「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金」の当初予算額は1億5,650万円、令和3年度の当初予算額は1億4,850万円となっている。

県では、「加速する「とくしまゼロ作戦」緊急対策事業費補助金」も含め、補助対象事業を策定する際には補助金交付先である市町村からの要望も踏まえた上で策定しているとのことである。

項目	別策		予算額 千円	区分	〇命を守る対策/※避難生活対策
	計画	発生			
24,000	①安全避難計画策定支援事業	4,300	S	〇安全避難計画策定支援事業	
	②避難計画策定支援事業(新規)	5,000			
	③「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」 ※「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」 ※「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」 ※「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」	15,300			

項目	別策		予算額 千円	区分	〇命を守る対策/※避難生活対策
	計画	発生			
22,000	①安全避難計画策定支援事業	9,000	S	〇安全避難計画策定支援事業	
	②避難計画策定支援事業(新規)	8,000			
	③「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」 ※「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」 ※「事前防犯」対応「地震計画策定支援事業」	4,000			

項目	予算額 千円	区分	別策	〇命を守る対策/※避難生活対策	内容	
						発生
102,500	10,000	H	①津波避難施設等整備事業	〇避難施設・避難場所の整備 (国土強靱化地域計画に位置づけたものに限る) 上乗：5,000千円/1箇所	〇避難施設・避難場所の整備	
					②避難・土砂災害対応の 避難所・避難所緊急整備事業	〇避難所・避難所緊急整備事業
						〇避難所・避難所緊急整備事業
					③避難路 ・避難経路の確保強化事業	〇避難路の確保強化
						〇避難経路の確保強化
4,300	S	④避難路・避難経路の確保強化事業	〇避難路の確保強化			
			〇避難経路の確保強化			
			〇避難路の確保強化			
1,000	S	⑤災害時対応の 避難所・避難所緊急整備事業	〇避難所・避難所緊急整備事業			
			〇避難所・避難所緊急整備事業			

項目	予算額 千円	区分	別策	〇命を守る対策/※避難生活対策	内容	
						発生
24,000	18,000	S	①自立可能避難者自援化事業 (新規)	〇自立可能避難者自援化事業(新規)	〇自立可能避難者自援化事業	
					②自立可能避難者自援化事業 (新規)	〇自立可能避難者自援化事業
						〇自立可能避難者自援化事業
4,000	H	③自立可能避難者自援化事業 (新規)	〇自立可能避難者自援化事業			
			〇自立可能避難者自援化事業			

項目	予算額 千円	区分	別策	〇命を守る対策/※避難生活対策	内容
7,000	5,000	S	④先制防災事業	〇先制防災事業	〇先制防災事業
					〇先制防災事業

項目	予算額 千円	区分	別策	〇命を守る対策/※避難生活対策	内容	
						発生
3,500	2,300	S	⑤国土強靱化推進事業	〇国土強靱化推進事業	〇国土強靱化推進事業	
					⑥国土強靱化推進事業 (新規)	〇国土強靱化推進事業
						〇国土強靱化推進事業

(「とくしゼロ作戦」 県土強靱化推進事業補助金メニュー (担当課提供))

項目	別策		予算額 千円	区分	〇命を守る対策/※避難生活対策	
	計画	発生				
166,000	36,500	S	①避難所停電対策促進事業 (新規)	〇避難所停電対策促進事業(新規)	〇避難所停電対策促進事業	
					②自立可能避難者自援化事業 (新規)	〇自立可能避難者自援化事業
						〇自立可能避難者自援化事業
156,500	5,000	S	⑤先制防災事業	〇先制防災事業	〇先制防災事業	
					〇先制防災事業	

令和2年度の「「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金」の対象事業毎の「予算額（4月補正）」、「交付金額（1万円未満切り捨て）」及び「交付件数」は以下のとおりである。

令和2年度「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金

事業名	予算額 (単位:万円)	交付金額 (単位:万円)	交付件数
安全避難計画策定支援事業	900	1,378	8件
災害対応計画策定支援事業	800	350	2件
住宅出火防止対策等推進体制整備事業	100	0	0件
臨時情報活用推進支援事業	400	0	0件
「事前復興」推進事業	1,050	24	1件
避難路・避難施設等機能強化事業	4,210	3,792	18件
津波避難施設等整備事業	500	1,500	3件
豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業	500	0	0件
避難所非構造部材耐震化事業	2,000	859	2件
災害時快適トイレ対策促進事業	2,250	3,585	19件
孤立可能性集落通信手段確保対策事業	200	110	2件
孤立化対策「救護・救援体制」整備事業	400	400	2件
避難所停電対策促進事業	1,500	1,127	11件
チャレンジ枠・先進防災事業	500	0	0件
緊急コロナウイルス感染症対策事業	2,400	2,213	24件

このうち、執行率が0パーセントの補助事業が4つ（住宅出火防止対策等推進体制整備事業、臨時情報活用推進支援事業、豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業、チャレンジ枠・先進防災事業）存在し、執行率が0パーセントの補助事業の予算額は合計で1,500万円である。

2 監査の結果及び意見

(1) 住宅出火防止対策等推進体制整備事業について

住宅出火防止対策等推進体制整備事業は、市町村が行う、住宅の出火防止対策及び耐震改修補助制度に係る普及啓発事業に要する経費の一部を支援する事業である。具体的には、市町村が感震ブレーカー等の必要性を住民に対して啓発（巡回指導、相談、普及啓発イベントの開催）する際に要する経費の補助である。

当該補助事業は、平成30年度に開始し、開始の際の資料によれば、出火防止対策を進めることが喫緊の課題であるとの認識の下で、平成30年度から32年度までの3年間において取組を進める事業として位置付けられている。

当該補助事業の交付実績は、平成30年度、令和元年度及び令和2年度の3年間でいずれも0件である。そして、当初の事業予定のとおり令和2年度で当該事業は廃止になっている。

県において、出火防止対策を喫緊の課題とし、感震ブレーカー等の設置を進める必要があるとの認識の下で、感震ブレーカー等の設置に関する普及啓発のための補助事業を制定したにも関わらず、交付実績が全くないことの原因として、「市町村が既存媒体を活用して啓発を行っていること」、「住宅課と連携して一般家庭向けの補助金を創設したこと」及び「市町村においても限られた予算の中で、県補助金を活用し地域の実情を踏まえた防災・減災対策を推進していること」を挙げている。他方で、県としては、感震ブレーカー等の設置に関する普及啓発について、引き続き推進する必要があると認識しているとのことである。

この点、県の説明によれば、県は補助対象事業の制定については市町村の要望も踏まえて制定しているとの一方で、市町村に対して交付申請を行わなかった理由等について特段ヒアリングを行った形跡は確認できなかった。少なくとも、補助事業開始年度において、市町村からの交付申請が全くないのであれば、その理由について市町村に対する調査を行わなければ、市町村からの要望を踏まえた補助対象事業であるか否かの確認をすることはできない。

特に、「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金の趣旨が南海トラフ巨大地震に対する総合的な避難体制を早急に確保することであり、その一部である住宅出火防止対策等推進体制整備事業も、喫緊の課題として位置付けている出火防止対策を背景として、普及啓発事業を緊急性の高い事業であることを理由に

3年間の事業実施期間として設けている。いずれも「早急」、「喫緊」、「緊急性の高い」といった表現を使用しながらも、実際には毎年度市町村が全く活用することなく、当初の事業実施期間の満了によって補助対象事業が廃止される結果になっている。

結局のところ、当該補助対象事業の目的である「感震ブレーカー等の設置に関する普及啓発」については、少なくとも市町村による補助金の活用がなかった以上、当該目的が達成されたと認めるのは困難であり、実際県としても依然として「感震ブレーカー等の設置に関する普及啓発」の推進の必要性を認識している状態である。なお、「平成30年度 徳島県地震・津波県民意識調査（全件調査）」において、問21「お宅で行っている地震防災対策はどれですか。」の「10 地震の時は自動的に電気のブレーカーが落ちる感震ブレーカーを設置している」への回答状況は5.7%にとどまっている。

県としては、「感震ブレーカー等の設置に関する普及啓発」の推進のために、今後の市町村等からの要望も踏まえ、必要に応じて代替措置を検討していくとのことであるものの、まずは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する必要があると考える。

その上で、本来の目的である「感震ブレー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積極的に検討すべきである。

(意見50)

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「感震ブレー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。

(2) 豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業について

豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業は、市町村の「国土強靱化地域計画」に位置付けられた、土砂災害警戒区域外での土砂災害対応の指定避難場所や避難所の整備に要する経費を補助する事業である。

当該事業は平成28年度から開始し、土砂災害を見据えた避難場所や避難所(以

下「避難施設」という。) に対し、豪雨災害を踏まえた緊急対策としてのインセンティブメニューとして、土砂災害警戒区域内の構造条件を満たさない避難施設の移転等を想定した事業である。

当該補助事業の開始の際の資料によれば、平成27年1月の土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の改正及び施行により、土砂災害警戒区域外で避難場所を選定することが基本となったため、新たに設けられた補助事業であり、補助対象となる施設は平成26年度末の時点で322施設であった。

当該補助事業の交付実績は、平成28年度から令和2年度の5年間でいずれも0件である。そして、過去の申請数が0件であること、市町村においても対象施設が少なく、既存施設の活用等により避難施設の確保を行っていることから今後の補助事業の活用の見込みがないことを理由に令和2年度で当該事業は廃止になっている。

県としては、今後、仮に市町村において避難施設の整備が必要と判断した場合には、社会資本整備総合交付金や緊急・減災防災事業債などの有利な財政措置の制度の活用を助言、指導していくとのことである。

この点、県において、市町村に対して交付申請を行わなかった理由等について特段ヒアリングを行った形跡は確認できなかった。また、補助事業開始時点の対象施設322に対して、どの程度の既存施設が避難施設として活用されているかについても県が把握している形跡は確認できなかった。

少なくとも、補助事業開始年度において、市町村からの交付申請が全くないのであれば、その理由やそもそもの補助事業の目的である避難施設の確保状況について市町村に対する調査を行わなければ、補助対象事業の必要性を判断することはできない。

特に、豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業は開始時点において「最近の豪雨災害を踏まえた緊急対策」として位置付けられているにも関わらず、市町村からの交付申請がないのであれば「緊急対策」としての必要性を市町村が把握していない可能性や補助金の交付のための要件や補助内容そのものが市町村の要望と合致していない可能性もあり、県が「緊急対策」として位置付けている行政目的が速やかに達成されないおそれが顕在化していると思われる。

結局のところ、当該補助対象事業の目的である「土砂災害を見据えた避難施設

の整備」については、少なくとも市町村による補助金の活用がなく、また市町村による既存施設の活用状況についても客観的に把握していない以上、当該目的が達成されたと認めるのは困難である。

県としては、「土砂災害を見据えた避難施設の整備」が市町村で適切に行われているか調査し、整備が不十分である場合には、県も想定している財政措置の活用に加え、積極的な整備を市町村に求めるべきである。

(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。

(3) チャレンジ枠・先進防災事業について

チャレンジ枠・先進防災事業は、防災減災対策の推進を目的とした先進的な事業の実施に要する経費の補助である。当該補助事業は、「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金の一つに位置付けられているところ、「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金要綱に加えて、「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金（チャレンジ枠・先進防災事業）取扱要領が定められている。

当該事業は、平成30年度から開始され、交付対象は平成30年度が、①「活断層の調査を推奨する区域」（徳島県公表）において、活断層調査を行う（阿波市）、②土砂災害や浸水被害及びそれに伴い想定される集落の孤立化について、ドローンを活用した事前調査やデータ解析、救援活動体制の構築など最新技術を用いた複合的な減災システムを整備する（那賀町）であり、令和元年度が、美波町の防災に特化したアプリの作成を行う（美波町）である。令和2年度は市町村から交付申請がなく、さらに令和3年度以降も活用要望がなかったため、令和2年度で事業を廃止している。

県としては、市町村からの交付申請がなくなり、今後も活用が見込めない背景として、市町村のマンパワー不足や新型コロナウイルス感染症への対応などを理由に挙げている。

当該事業については、他の補助事業とは異なり、市町村独自の企画提案であるため、審査の客観性を担保することを理由に、審査の視点等申請に当たって考慮すべき事項が別途上記要領に定められている。

要領によれば、市町村は期限までに事業計画書等の必要な書類を県に提出し、その後、外部の有識者を含む「選定委員会」による書面審査とプレゼンテーションを経て補助金の交付が決定する。

審査の項目は、①事業の趣旨に合致した内容であるか。②先進性が感じられるか。また、新たな視点や独自の発想があるか。③他の地域への波及が期待できるような事業であるか。また、他の地域のモデルとなることが期待できるか。④継続的・発展的な展開が期待できる事業であるか。⑤事業の計画が十分に練られており、目的に対して妥当な手段が示されているか。とされている。

また、審査項目に合わせて、事業計画書の様式において（２）提案事業の詳細説明の項目で①成果目標及び効果、②先進性、③波及性・モデル性、④継続性・発展性、⑤特記事項の欄が設けられており、市町村が記載することになっている。

この点、当該補助事業の開始の際の資料によれば、当該事業の趣旨は「進化するとくしまゼロ作戦緊急対策事業の中に、市町村による事業提案が可能な「チャレンジ枠」を設けることにより、市町村による地域の実情を踏まえた先進的あるいは積極的な取組を、より強力に推進するものとする。」とされている。

他方で、審査項目や事業計画書の記載欄には、先進性に加えて、波及性・モデル性、継続性・発展性についても具体的な記載を求めており、市町村が事業計画を作成するに当たって負担が増加している。特に、事業企画書で記載を要する波及性・モデル性については、事業企画書の様式で「※事業の波及性のほか、この事業の成果が、他の地域のモデルとして期待されることについて記載してください。」と指示されており、市町村による地域の実情を踏まえた先進的あるいは積極的な取組とはやや趣旨が異なり、市町村が当該補助事業への申請を躊躇する要因にもなり得る。

さらに、事業計画書で波及性・モデル性を要求している一方で、実際に補助金の交付対象となった過去の３件の事業について、県は、他の市町村に対して相互応援連絡協議会を通じて周知・広報を行ったのみで、他の市町村に対して事業の導入を推進するような取組は行っておらず、敢えて審査項目や事業計画書で波及性・モデル性を要求した意義が乏しく、事業計画書の要件を増やした結果として、

マンパワー不足を理由に市町村が交付申請を断念したのであれば本末転倒と言わざるを得ない。また、そもそも、県は、市町村が当該事業を十分活用できなかった理由について、市町村に対するヒアリングも行っておらず、県において当該事業を廃止せざるを得なかった理由について客観的な分析ができていない。

本来、先進的あるいは積極的な取組を推進するのであれば、市町村が広く交付申請を行えるように要領を定めるべきであり、また、事業の趣旨からは中長期的に事業を継続する必要があると考えられる。

県としては、廃止となった当該事業の代替措置については、市町村からの要望があれば検討するとのことではあるものの、市町村の限られた財源を鑑みれば、「チャレンジ枠」といった不確定要素の大きい事業については、ある程度県において積極的に推進する必要があると考える。一方で、市町村の要望を十分に把握できなければ、当該事業と同様に十分な活用が見込まれない可能性が高く、市町村による活用を大前提とする制度設計が必要不可欠である。

(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。

(4) 防災事業の補助金の在り方

県は、防災事業に関する補助金メニューを様々制定し、年度毎に新規の補助金メニューの制定や補助金の統合・廃止を行っており、「平成31年度 加速する「とくしまゼロ作戦」緊急対策事業」と「令和2年度 「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業」とを比較しても、複数の新規補助金メニューの制定や統合・廃止が行われている。

この点、住宅出火防止対策等推進体制整備事業や豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業のように制定以来数年間一度も利用されることなく廃止に至っている補助金も存在する。また、令和2年度「とくしまゼロ作戦」県土強靱化推進事業費補助金の各補助事業の予算と交付額を比較すると、全く利用されていない補助金がある一方で、予算額を上回る交付額の補助金も存在している。

防災事業に関する補助金については、刻々と変化する災害へ対応するため、速やかに策定、活用される必要があるところ、補助金交付の対象団体の状況や要望を適切に把握しなければ、県において速やかに補助金メニューを制定しても、対象団体が全く活用しない事態が発生するおそれがあり、現に全く活用されことなく廃止に至った補助金メニューも存在している。

県としては、補助金メニュー毎に達成すべき目的を設定している以上、当該補助金が活用されなければ、原則として設定した目的を達成できないことになる。特に、緊急性の高い事業については、対象団体に速やかに活用してもらう必要がある。また、県の想定以上に対象団体の要望の高い事業であれば、当初予算では不足してしまうおそれもある。

この点、県において対象団体に対する要望調査を綿密に行った事実は確認できず、対象団体への補助金メニューの活用を促す案内は行っているものの、当該補助金の活用がなかった場合の原因調査も十分に行われているとは言い難い。

県の防災事業に関する補助金交付の対象団体の大部分は市町村であり、他の補助金と比較しても、対象団体である市町村の状況や要望を綿密に調査することは困難ではなく、制定した補助金メニューが全く活用されないような事態は容易に回避できるものと考えられる。

この点、令和2年度に新規に策定された臨時情報活用推進支援事業についても、予算説明の段階では「市町村が行う南海トラフ地震臨時情報を活用した防災対策に係る普及啓発活動事業に要する経費の一部を支援する。緊急性の高い事業であることから、事業実施は令和2年度から令和3年度の2年間とする。」と説明している一方で、令和2年度に対象団体である市町村から一度も活用されることなく、令和2年度限りで廃止に至っている。

補助金メニューについて随時見直しを行うこと自体は当然であるところ、他方で「緊急性の高い事業」と位置付けながらも、対象団体が活用しなかったことで、補助金メニュー策定時に設定した目標が達成されたか否かの検証は行われておらず、また、対象団体に対して当該補助金を活用しなかった理由について調査も行っていない。

補助金はいくまで県が設定した目標を達成するための手段であり、仮に当該補助金が活用されなかったとしても、例えば、豪雨・土砂災害対応の避難場所・避難所緊急整備事業において、市町村が既存施設を活用することにより、指定避難

場所や避難所の整備が行われるのであれば、県が設定した目標は達成されることになる。しかしながら、上記のとおり、同事業に関し、県が、市町村においてどの程度の既存施設を活用しているかの情報を有していないことは既に述べたとおりである。

結論として、県が、防災事業で達成すべき目標を設定し、そのための補助金メニューを策定し、対象団体が当該補助金を活用し、その結果当初の目標を達成するという一連の流れにおいて、補助金を活用する対象団体の要望及び状況や補助金が活用されなかった理由を適時に検証する仕組みがないことが、本来緊急性の高い防災事業の補助金の一部が活用されていない事態をもたらしているものと解される。

(意見53)

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。

第11章 まとめ

「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の概要については、報告書概要版の「指摘及び意見の一覧」記載のとおりであり、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りないし諦観が含意

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。

もともと、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。

末尾であるが、これまで包括外部監査の経験のなかった監査人が曲がりなりにも3年間に渡ってその職責を果たすことができ、また、報告を受けて一定の改善がなされたのは、補助者及び事務局の献身的な支えがあればこそであり、監査人単独では到底なし得なかったことである。記して感謝申し上げたい。