

令和3年度  
高知市包括外部監査報告書

防災に関する事業の執行について

令和4年3月  
高知市包括外部監査人  
徳光 興一郎

## 《目次》

第 1	外部監査の概要	1
1	外部監査の種類	1
2	選定した特定の事件	1
3	事件を選定した理由	1
4	外部監査の対象	3
5	外部監査の対象部署	5
6	外部監査の対象期間	6
7	外部監査の実施期間	6
8	外部監査の方法	6
9	外部監査従事者	6
10	利害関係	6
11	指摘・意見の件数	6
第 2	外部監査の結果	8
1	高知市地域防災計画の概要	8
2	自主防災組織体制の整備，育成及び強化	15
(1)	意義	15
(2)	予算及び予算の執行状況	16
(3)	自主防災組織の結成	18
(4)	自主防災組織の編成及び運営	20
(5)	地区防災計画	21
(6)	自主防災組織への助成	22
(7)	自主防災組織活動への支援	30
(8)	視察～自主防災組織主催の避難訓練	33
(9)	外部監査の結果	34

3	避難行動要支援者名簿	39
(1)	意義	39
(2)	予算及び予算の執行状況	40
(3)	名簿の作成及び名簿記載事項	42
(4)	名簿の提供	45
(5)	名簿の管理・更新	48
(6)	外部監査の結果	49
4	避難場所・避難所	53
(1)	意義	53
(2)	本市における避難場所及び避難所	53
(3)	指定緊急避難場所の指定	55
(4)	指定一般避難所の指定	62
(5)	指定福祉避難所の指定	66
(6)	指定緊急避難場所及び指定避難所の表示	70
(7)	外部監査の結果	73
5	備蓄体制の整備	78
(1)	意義	78
(2)	生活必需物資など及び衛生用品の備蓄	79
(3)	救助用資機材その他資機材の備蓄	94
(4)	水防用資機材の備蓄	97
(5)	備蓄品の保管・更新	98
(6)	視察～備蓄場所，備蓄倉庫，防災倉庫及び水防倉庫	99
(7)	市民などの備蓄に関する啓発活動	101
(8)	外部監査の結果	103
6	防災啓発・防災教育	111
(1)	意義	112

(2) 市民・自主防災組織への防災啓発.....	113
(3) 学校などにおける防災教育.....	119
(4) 放課後児童クラブにおける防災教育.....	128
(5) 保育所・幼稚園における防災教育.....	131
(6) 障害者施設における防災啓発.....	135
(7) 高齢者施設における防災啓発.....	136
(8) 外部監査の結果.....	139
第3 外部監査を終えるにあたって.....	150

## 第1 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項に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件

防災に関する事業の執行について

### 3 事件を選定した理由

平成23年3月11日午後2時46分に発生した三陸沖を震源とする東北地方太平洋沖地震により、未曾有の大津波が発生した（東日本大震災）。海底の大量のヘドロを巻き上げた黒々とした巨大なうねりが、護岸工事が施された強固な堤防をいとも簡単に乗り越え、かつ破壊し、街を飲み込み、多くの命を奪い去った。

東日本大震災から10年が経過した令和3年3月10日時点で、死者は15,899人、行方不明者は2,526人、建物の全壊被害は122,000戸に上る<sup>1</sup>。地震の規模を示すマグニチュードは9.0、最大震度は7を記録したが、犠牲者の多くは、地震発生直後に沿岸部を襲った大津波によるものである。大津波の最大遡上高は約40mに達し、記録に残っている限りで、日本で最大の津波であったことが確認されている。

近い将来、その発生が確実視される南海トラフ地震は、本市にとって、東日本大震災に匹敵する脅威となる可能性を秘めている。

内閣府は、平成24年8月「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等及び被害想定」を公表し<sup>2</sup>、これに続き、高知県は、同年12月「【高知県版第2弾】南海トラフの巨大地震による震度分布・津波浸

---

<sup>1</sup> 警察庁緊急災害警備本部発表（令和3年3月10日）

<https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf>

<sup>2</sup> 内閣府南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ

[http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough\\_info.html](http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html)

水想定」を，平成25年5月には「【高知県版】南海トラフ巨大地震による被害想定」を公表した。これらによれば，最大クラスの地震が発生した場合，高知県全域で震度6強から7の地震，海岸線での津波の高さは，高知市で最大約15mと推定されている<sup>3</sup>。加えて，本市は，国により，震度6弱以上の地震地域に該当するとして，「南海トラフ地震防災対策推進地域」及び津波により30cm以上の浸水が地震発生から30分以内に生じる地域に該当するとして，「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」にも指定されている<sup>4</sup>。

本市は，南海トラフ地震に備えて，「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法」（平成25年法律第95号）（以下「国土強靱化法」という。）に基づく高知市強靱化計画<sup>5</sup>，防災の基本法である災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に基づく高知市地域防災計画を策定するなどして，南海トラフ地震に対する様々な防災施策を実施してきたことは，高知市民にとっても周知の事実であろう。

東日本大震災から10年，本市の南海トラフ地震対策を見るに，建物や道路，橋梁などの建造物の耐震化などのハード面については，目に見える形で，着々と強固な防御体制が築かれつつあり，一段落の感がある。

しかし他方で，住民の避難体制，食料や生活用品などの備蓄体制や防災教育といったソフト面についてはどうだろうか。住民の命を守るための対策が十分に実施されているのだろうか。東日本大震災の経験

---

<sup>3</sup> 高知県南海トラフ地震に備えるポータルサイト

<https://www.pref.kochi.lg.jp/sonae-portal/earthquake/tokucho.html>

<sup>4</sup> 内閣府防災情報のページ南海トラフ対策参照

<http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/>

<sup>5</sup> 高知市強靱化計画

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/135/kokudokyoujinka.html>

でも明らかになった通り、想定を超える自然災害の脅威を前にした時、最後に頼らなければならないのは、自分自身の経験に基づく判断と行動である。いざという時に、我々一人一人の市民が、経験に基づいた正しい決断を持って、正しい行動をすることができるよう、市は平時より十分な支援を講じているだろうか。このような疑問が、本外部監査において防災、とりわけ南海トラフ地震などの巨大地震・津波に関する防災に関する事業の執行を取り上げる動機である。南海トラフ地震対策に関する本市の取組も急ピッチで進められ、それなりの形ができてきた頃と思われる。本市の地震・津波防災の行政事務につき、現時点での到達点と課題を検証したい。

以上より、本外部監査では、「高知市地域防災計画（地震・津波対策編）（令和2年度修正）」（以下「地域防災計画」という。）及び「高知市地域防災計画・高知市水防計画（資料編）（令和2年度修正）」（以下「地域防災計画資料編」という。）を核として、防災行政事務が、関連する法令、裁判例、例規及び各種ガイドラインなどに従って、適切に執行されているか、合規性を中心に、経済性、効率性、有効性の観点から検討する。

かかる外部監査は、南海トラフ地震に立ち向かう高知市の市政運営の挑戦をバックアップするものとして有用であり、市民にとっても、目下、自然災害に関する最大の関心事と思われる地震・津波防災に関して、議論を深める契機となると考えている。

#### 4 外部監査の対象

この点、防災と一口に言っても地方公共団体が対策を講じる「災害」には様々な種類があり、それぞれの災害の種類に応じた対策を講じる必要がある。災害対策法制の頂点である災害対策基本法（以下、災害対策基本法の条文を引用する場合は「法」という。）には、災害とは「暴風、

竜巻，豪雨，豪雪，洪水，崖崩れ，土石流，高潮，地震，津波，噴火，地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」（法第2条1号）と規定されている。

ここでまず，本外部監査の対象とする「災害」とは，被害想定が最も大規模かつ深刻であり，行政による十分な備えが要求され，市民の関心が最も高いと思われる「地震」及び「津波」である。

また，災害対策基本法上，災害対策は，「災害予防」，「災害応急」，「災害復旧」に区分され，その順に規定されているが，本外部監査の対象とする災害対策は，平時から行われる災害対策である「災害予防」に関するものである。具体的には，市民が，大地震発生より，自宅などから安心安全な避難場所や避難所まで速やかに避難し，県や国その他の自治体からの救援物資が届くまでの一定期間を避難場所や避難所で凌ぐことをイメージしながら，自主防災組織体制の整備，避難行動要支援者名簿，避難場所・避難所，備蓄体制の整備，防災教育・防災啓発などに関する事業の執行を検討する。

さらに，津波・地震の予防に関する防災行政事務には，建築物，道路及び橋梁などの耐震などのインフラ整備を行うハード面，防災教育や要支援者名簿の作成などのソフト面の両面があるところ，上記の通り，本外部監査では，主にソフト面に関する事業の執行を監査の対象とする。その観点から言えば，市は，国土強靱化法に基づく，「高知市強靱化計画（第2期計画）」（以下「市強靱化計画」という。）を策定しており，市強靱化計画は，国土強靱化法第13条に基づく国土強靱化地域計画に該当するものであり，国土強靱化に係る部分については，高知市総合計画，地域防災計画を含めた様々な分野の計画などの上位計画に位置付けられるものである。もっとも，市強靱化計画は，その名が示す通り，国土強

靱化に係るハード面での防災対策に主眼があり、また、市強靱化計画に係る具体的な取組内容や目標値を記載した「高知市強靱化アクションプラン 第2期計画」は、個別具体的ではあるものの、その性格上、防災行政事務を執行するに際して準拠するに網羅的なものではない<sup>6</sup>。

そこで、本外部監査においても、市強靱化計画ではなく、地域防災計画を軸として、かかる規範に即して、防災に関する事業の執行が適正に執行されているかどうかを検証することとする。

## 5 外部監査の対象部署

本外部監査の対象部署は以下の通りである。

### 【対象部署一覧】

章	外部監査の内容	対象課
第2の2	自主防災組織体制の整備，育成及び強化	防災政策課，地域防災推進課
第2の3	避難行動要支援者名簿	地域防災推進課
第2の4	避難場所・避難所	防災政策課，地域防災推進課，健康福祉総務課
第2の5	備蓄体制の整備	防災政策課，地域防災推進課，第一福祉課，新エネルギー・環境政策課
第2の6	防災啓発・防災教育	防災政策課，地域防災推進課，学校教育課，子ども育成課，保育幼稚園課，介護保険課，高齢者支援課，障がい福祉課
-	その他上記に関連する事項	子ども家庭支援センター，教育研究所，消防局救急課，産業政策課，広聴広報

<sup>6</sup> 高知市強靱化計画，高知市強靱化アクションプランについては，市ホームページ参照 <https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/135/kokudokyoujinka.html>

		課，みどり課，建築指導課，人事課
--	--	------------------

6 外部監査の対象期間

令和2年度（令和2年4月1日～令和3年3月31日）

ただし，必要に応じて他の年度についても監査対象としている。

7 外部監査の実施期間

令和3年6月14日～令和4年3月31日

8 外部監査の方法

（1）外部監査の主な要点

地域防災計画，地域防災計画資料編，法令，裁判例，例規及び各種ガイドラインなどに準拠して，防災に関する事業が適正に執行されているか

（2）主な外部監査手続

関連資料の閲覧，対象課への質問書及びヒアリング，視察

9 外部監査従事者

（1）包括外部監査人

徳 光 興一郎（弁護士）

（2）補助者

石 原 昭 広（弁護士）

中 内 大 河（弁護士）

10 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の規定により記載すべき利害関係はない。

11 指摘・意見の件数

指摘4件，意見38件

【指摘】：法令，条例，規則などの形式的違反がある事項，又は形式的違反

はないが，実質的な違反がある事項

【意見】：違法，不当ではないが，地方公共団体運営の有効性，効率性，経済性などを総合的に考慮して改善することが望ましい事項

## 第2 外部監査の結果

### 1 高知市地域防災計画の概要

(1) 地域防災計画は、災害対策基本法第16条に基づき、高知市防災会議条例により設置された高知市防災会議が作成する。

地域防災計画は、災害対策基本法第42条に基づき、市町村の地域に係る各種の災害に関し、市民の安全、身体及び財産を保護するために市の処理すべき事務又は業務を中心として、防災関係機関、市民、民間事業者、地域団体などがそれぞれ相互に協力した災害予防、災害応急及び災害復旧活動に当たるための諸政策の基本を定め、市の総合的な災害対応力の向上を図ることを目的とするものである。

市の地域防災計画は、「一般対策編」、「地震・津波対策編（南海トラフ地震防災対策推進計画を含む。）及び「資料編」で構成されている。

「一般対策編」は、市内において過去に発生した災害の状況、措置などを基礎資料として、(1)総則、(2)風水害対策（①災害予防計画、②災害応急対策計画、③災害復旧・復興計画）、(3)特殊災害対策計画及び(4)その他災害対策計画、について諸施策を定めたものであり、主に風水害対策に主眼がある。

他方、「地震・津波対策編」は、次の南海トラフ地震による被害を想定し、(1)総則、(2)重点対策、(3)災害予防対策、(4)災害応急対策及び(5)災害復旧・復興計画などについて諸施策を定めるものであり、地震及び津波に対する対策に特化したものである。

また、「資料編」は、「高知市の災害履歴」として過去の主な風水害一覧、県が定める重要水防区域及び洪水浸水想定区域内の要配慮者利用施設の一覧など「水防関係資料」、地すべり防止区域、土砂災害警戒区域一覧表など「災害予防活動」資料、指定緊急避難場所及び

指定避難所，水防倉庫，防災倉庫一覧など「避難施設及び防災倉庫等関係資料」，防災行政無線一覧表など「通信関係資料」，「危険物等施設に係わる資料」，高知市が締結する協定などの一覧など「災害応急対策」資料，災害復旧事業の一覧及び激甚災害指定の流れなどの「その他資料」，地区防災計画一覧や防災計画，マニュアルなど一覧の「関連規定等」の項目からなる。

(2) 地域防災計画の構成は，以下の通りである。

おおむね，各節の最初に「基本方針」を挙げ，次に「方策」として，自助・共助・公助<sup>7</sup>の項目に分けて，各方策を記載している。

以下の【地域防災計画概要】の表では，主に本外部監査に係る重点対策，災害予防の項目に関して記載している。

地域防災計画の具体的な条項・内容については，必要に応じて各章で引用・参照する。

【地域防災計画概要】

章	節	項目	概要（「公助」に関するもの）
1 総則		総則	計画の目的，作成機関，計画の構成・修正・推進，基本方針，用語説明，被害想定など
2 重点対策	1	揺れから命を守る対策	建築物の耐震対策，家具等の転倒防止対策，学校施設の耐震対策，消防施設の耐震対策
	2	津波から命を守る対策	津波避難計画の推進，地域津波避難計画の策定，津波避難路，避難場所などの整

<sup>7</sup> 災害対策基本法に定義規定はないが，一般に，災害対策を講じる主体によって，住民一人一人による「自助」，複数の住民などによる自主防災組織その他の地域における多様な主体による「共助」，自治体や国による「公助」に区分される（法第2条の2第2号参照）。

			備，海岸保全施設などの整備，開口部の閉鎖対策，漂流物対策
	3	長期浸水対策	長期浸水対策の推進，止水及び排水対策，住民避難及び救助・救出対策，燃料対策，医療救護対策，保健衛生対策，廃棄物対策
	4	南海トラフ地震臨時情報に対する防災対応	住民啓発，南海トラフ地震臨時情報（調査中，巨大地震注意，巨大地震警戒）が発表された場合の各防災対応
	5	地域防災力の向上対策	自主防災組織の育成及び強化，自主防災組織間相互間の協力体制の構築，救助・救援体制の整備，防災教育の推進
3 災害予防対策	1	地震に強い市街地の整備	密集市街地の改善，広域防災拠点施設の整備，オープンスペースなどの確保，タナスカなどの石油基地の耐災化
	2	地盤災害の予防	揺れによる被害の周知，森林，里山及び農地の保全，土砂災害対策，応急体制の整備
	3	農林水産災害の予防	農業対策，林業対策，水産対策
	4	中山間地域対策	治山対策，道路交通の整備，防災施設及び設備の整備，応急体制の整備
	5	防災啓発	防災教育及び啓発の実施，防災研修などの実施，防災訓練の実施

	6	自主防災組織体制の整備	自主防災に関する意識啓発，自主防災組織作づくりの推進，組織活動の推進，自主防災組織への助成，自主防災組織間相互の協力体制の構築，事業所の自主防災体制の強化
	7	自主的な避難	日常から危険性を知らせるサインの整備，緊急避難場所などを知らせるサインの整備
	8	津波避難計画の策定	津波避難計画の策定及び推進，避難訓練の実施
	9	要配慮者対策	要配慮者支援体制の確立，避難行動要支援者情報の把握及び共有，施設への支援，外国人への啓発及び支援，福祉避難所の確保及び運営，避難支援など関係者との連携体制の確立，的確な情報伝達活動
	10	災害対策本部体制の整備	災害対策本部体制の整備，初動体制の確保及び職員参集体制の整備
	11	受援体制の整備	協定などの締結促進，受援体制の確立，物資配送体制の確立
	12	災害情報等の収集伝達体制の整備	収集伝達体制の整備，予警報の伝達，被害情報など収集体制の整備，広報体制の確立，職員への伝達体制の強化，国・県など関係機関への伝達体制の強化

1 3	市所管施設及び設備等の整備	市所管施設の防災体制の整備，市所管施設の浸水対策，市所管施設の停電対策，情報処理体制の整備，オフィス家具などの転倒防止対策，災害用資機材などの整備，わんぱーくこうち施設対策
1 4	避難施設及び体制の整備	緊急避難場所及び避難所の指定，福祉避難所の指定，緊急避難場所及び避難所の整備，避難所の開設及び運営体制の整備，福祉避難所の開設及び運営体制の整備，避難誘導體制の整備，指定緊急避難場所及び指定避難所の広報
1 5	備蓄体制の整備	備蓄スペースの確保，生活必需物資などの備蓄，流通業界との協定，応急対策用資機材の備蓄，救助用資機材の備蓄，水防用資機材の備蓄，燃料備蓄，市民などの啓発
1 6	緊急輸送体制の整備	緊急輸送ルートの設定など，緊急輸送ルートの整備，連携体制の整備，資機材など集積場所の抽出，緊急車両の確保，代替交通手段の確保
1 7	災害関連法等への習熟	災害救助法などの運用への習熟，運用マニュアルの整備，被災者台帳の作成，運用訓練の実施
1 8	消火，救急及び救助体制の整備	消防対策本部体制の整備，消防活動，通信体制の整備，消防水利の整備，簡易救助資機材などの整備，防災拠点の確立，

		流出油災害体制の確立，傷病者，要配慮者に対する搬送体制の整備，関係機関との連携，消防団員及び自主防災組織の育成強化
19	医療救護体制の整備	医療対策本部体制の整備，初期医療体制の整備，医薬品及び医療用資機材の備蓄
20	保健衛生体制の整備	感染症予防体制の整備，保健衛生活動体制の整備，愛護動物，家畜など対策の整備，有害物質に関する体制整備
21	遺体処理体制の整備	遺体処理体制の整備，仮埋葬地の検討
22	市民相談体制の整備	相談体制の整備，連携体制の確立，広報体制の確立
23	応急仮設住宅の整備	住宅被災者に対する対応の確立，建設体制の確立，建設資機材などの確保，建設用地の把握
24	応急危険度判定体制の整備	土地及び建築物の応急危険度判定士の育成，土地及び建築物の応急危険度判定体制の確立，連携体制の確立
25	水道施設及び体制の整備	上下水道対策本部体制の整備，水道施設の耐震対策，給水機能の確保，災害用協力井戸の登録，備蓄資機材などの整備，連携体制の強化，施設の保守及びデータなどの整備，啓発活動の実施
26	下水道施設及び体制の整備	下水道施設の耐震及び耐水対策，連携体制の確立，資機材などの確保

	27	災害廃棄物処理施設及び体制の整備	廃棄物対策本部体制の整備，災害廃棄物処理計画に基づく事前対策の推進，災害廃棄物集積場所などの確保，廃棄物及びし尿処理施設などの整備，廃棄物及びし尿処理資機材などの確保，仮設トイレなどの確保
	28	電力施設及び体制の整備	応急時に備えた体制などの整備及び充実
	29	ガス施設及び体制の整備	ガス施設の整備，防災システムの強化，防災体制の整備
	30	通信施設及び体制の整備	通信施設の整備，防災体制及びシステムの整備
	31	自発的支援の受入れ体制の整備	ボランティアの受入れ体制の整備，義援金の受入れ及び配分体制の整備，救援物資などの供給体制の整備
策 4	災害応急対 (略)		
対策 5	災害復旧・復興 (略)		
高知市南海トラフ地震防災対策推進計画			

## 2 自主防災組織体制の整備，育成及び強化

### (1) 意義

阪神・淡路大震災，東日本大震災をはじめとする過去の災害教訓から，行政による対応のみでは避難活動支援に限界があることが示され，住民自身・住民相互の活動体制が重要であるとされる。

また近年，都市部への人口流出と地域住民の高齢化の進展により，地域社会におけるつながり，結びつきといった地域コミュニティは崩壊の危機にある。このような状態は，「地域の活力だけでなく，地域の安心・安全を脅かす原因となることから，自主防災活動をむしろコミュニティ維持・復活の重要な切り口と位置付ける積極的な視点が必要となる」<sup>8</sup>との見方がある。

災害対策基本法は，災害対策の基本理念として，「国，地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに，これと併せて，住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」（法第2条の2第2号）を挙げ，災害対策における自助，共助の重要性を強調している。また，施策における防災上の配慮として，国及び地方公共団体は，災害の発生を予防し，又は災害の拡大を防止するため，自主防災組織の育成に努めなければならないと規定されている（法第8条第2項13号）。

これを受け，地域防災計画においても，「地域の安全等は自分たちで守る」を基本姿勢とした「自主防災組織の育成及び強化」と併せて，「次の世代を担うこどもたちへの防災学習を通じ，地域の防災力の向上を図ります」と規定し（第2章重点対策第5節地域防災力の

---

<sup>8</sup> 消防庁『自主防災組織の手引-コミュニティと安心・安全なまちづくり』4頁

向上対策第1基本方針), 自主防災組織体制の整備として, 自主防災組織体制の整備, 育成及び強化について, 市の取り組むべき姿勢を定めている(第3章災害予防対策第6節)。

(2) 予算及び予算の執行状況

令和元年度及び令和2年度における自主防災組織に関する予算及び予算の執行状況は, 以下の表の通りである。

予算と執行額に開きがあるが, 予算のほとんどは, 後述する自主防災組織活動支援の補助金制度に基づくものであり, 自主防災組織の補助金申請が当初の想定よりも低調であったことが理由である。

特に令和2年度は, 新型コロナウイルスの影響により自主防災活動が低調であったことが主な理由である。

(令和元年度)

(単位:千円)

事業	予算額	決算額	内容	予算額	執行額
自主防災組織育成強化費	30,000	22,698	報償費 勉強会など講師謝金	168	36
			旅費 勉強会講師旅費	134	66
			需用費 勉強会などチラシ印刷費	0	38
			役務費 勉強会託児料, 手話通訳料など	64	33

			委託料 講演 会など運營業 務委託料	377	0
			補助金 自主 防災組織への 補助金	29,257	22,525

(令和2年度)

(単位:千円)

事業	予算額	決算額	内容	予算額	決算額
自主防災 組織育成 強化費	30,000	11,784	報償費 勉強 会など講師謝 金	168	0
			旅費 勉強会 講師旅費	144	0
			需用費 勉強 会などチラシ 印刷費	225	0
			役務費 勉強 会託児料, 手 話通訳料など	77	0
			委託料 講演	0	0

			会など運營業務委託料		
			補助金 自主防災組織への補助金	29,386	11,784

### (3) 自主防災組織の結成

#### ア 根拠規定

自主防災組織の結成に関しては、地域防災計画上、以下の規定がある。

#### 第3章 災害予防対策 第6節 自主防災組織体制の整備

##### 第1 基本方針

災害時に地域住民自らが被害の防止及び軽減を図り被害を最小限に止めるよう、自主防災組織の設置を推進しその育成を図ります。

##### 第2 方策 2 公助

#### (2) 自主防災組織づくりの推進

○ 町内会等と連携し、市民が組織を結成するために必要な資料の提供や組織結成への指導及び助言を行います。

#### イ 市の取組

上記災害対策基本法上の定義によれば、自主防災組織とは、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」である。具体的には、主に自治会、町内会などを構成単位とする組織をいう。これらの組織は、現行制度上は市町村の組織ではないが、事実上市町村と住民の間の意思疎通機関などとして機能しているものが多いとされる<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 防災行政研究会編「逐条解説 災害対策基本法 [第三次改訂版] ぎょうせい」83

この点、地域防災計画上、自主防災組織の定義はないが、市が別途作成している『高知市自主防災組織等の登録に関する要綱』（以下「登録要綱」という。）によれば、自主防災組織には以下の2種類の組織があり、それぞれ以下のように定義されている。

なお、登録要綱は、「自主防災組織等の現状を正確に把握することによりその活性化及び育成強化を図るため、当該自主防災組織等に関する情報を市の自主防災組織名簿に登録することについて必要な事項」（登録要綱第1条）を定めたものである。

もっとも、登録要綱については、市のホームページなどで広く公開されているものではない。

（定義）

第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 自主防災組織 地震、火災、風水害等の災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、その被害を防止し、若しくは軽減し、又は予防すること（次号において「災害予防等」という。）を目的として結成された組織でおおむね50世帯以上の世帯が加入するもの
- (2) 自主防災組織連合会 前号に規定する自主防災組織を中心に、組織同士の連携の強化、災害予防等を目的に町内会、自治会等の複数の組織により構成される連合体で、かつ、その規模がおおむね小学校区の単位となるもの。ただし、その規模が小学校区の単位に満たない場合でも、地域の実情を考慮し、市長が適当と認めたものは、自主防災組織連合会とする。

以下、特に注記しない限り、「自主防災組織」には、登録要綱の「自主防災組織連合会」を含むものとする。書き分ける場合には、

登録要綱（１）記載の「自主防災組織」を「単位自主防災組織」と記載する。

この点，登録要綱によれば，自主防災組織を結成するためには，自主防災組織の名称，活動領域，加入世帯数などを記載した，「自主防災組織等登録申請書」を，加入世帯名簿，役員名簿及び活動対象地域の平面図とともに，市に提出する必要がある（登録要綱第４条）。申請手続きは市のホームページで案内している。これによれば，自主防災組織結成時には「会長，副会長，会計，監査という４役が最低でも必要」と記載されている<sup>10</sup>。

市から提出を受けた「自主防災組織数，名称，加入世帯数のリスト」によれば，令和３年１１月現在の単位自主防災組織数は，７９０（構成世帯数が５０世帯未満のものが１８１組織ある。最小は竹奈路防災会の５世帯であり，最大は北街・南街防災実行委員会の３，３３７世帯である。）であり，自主防災組織連合会数は３８組織である（構成世帯数は，最大が朝倉地区防災連合会の１３，７７９世帯，最低が浦戸地区津波防災検討会の３７２世帯である。）。

ヒアリングによれば，総世帯数に対する自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数の割合は約９６％であるが，令和３年度中に第四小学校区の自主防災組織連合会の結成が予定されており，市内のほとんどがカバーされる見込みである。

#### （４）自主防災組織の編成及び運営

##### ア 根拠規定

自主防災組織の編成及び運営については，地域防災計画及び登

---

<sup>10</sup> 自主防災組織の結成・変更について

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/jisyuboukesssei-henko.html>

録要綱には明確な記載がない。

#### イ 市の取組

自主防災組織を編成し効率的に運営していくためには、組織の目的や事業内容、役員を選任及び任務、会議の開催、防災計画の策定などについて明確にした規約を定めることが重要であると指摘されているところ<sup>11</sup>、ヒアリングによれば、市では、自主防災組織の規約の作成や提出を義務化しているわけではなく、自主防災組織側から要請があれば、市の担当者が規約の作成をサポートしている。なお規約の雛形は市のホームページで公開されている<sup>12</sup>。

自主防災組織の役員構成については、地域防災計画及び登録要綱上、特に規定はないが、上記の通り、市は、自主防災組織結成の際には、4人の役員を選任を求めているところ、役員は、会長、副会長及び会計などを兼任している場合も多く、監査の実効性を確保する観点から、実際には、最低でも2名の役員を選任を求めているとのことである。

なお、自主防災組織登録後は、組織編成に市が関与することはない。

### (5) 地区防災計画

#### ア 根拠規定

災害対策基本法は、地区居住者などが、自助・共助の精神に基づき、市町村などと連携して行う、自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため、各地区の特性に応じて、コミュニティレベルでの防災活動を内容とする地区

---

<sup>11</sup> 同上『自主防災組織の手引』20頁

<sup>12</sup> 同上、自主防災組織の結成・変更について

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/jisyuboukessai-henko.html>

防災計画を市町村地域防災計画に定めることを提案（計画提案）  
できることとしている（法第42条の2）。

市町村は，地区居住者などによる計画提案に係る地区防災計画  
の素案の作成などを支援するよう努めることが求められる。

地域防災計画においては，地区防災計画につき，以下の通り規  
定がある。

## 第1章 総則 第10節

### 3 地区防災計画の作成

○ 各地域の特性（自然特性・社会特性）や想定される災害等に応じた「地  
区防災計画」を地域団体等が中心となって作成し，地域防災力の向上に  
つなげます。

#### イ 市の取組

地区防災計画につき，地域防災計画の本編には上記以外の記載  
はないものの，地域防災計画資料編において「地区防災計画一覧」  
として，地区名，計画名，計画の概要，策定年度などの記載があ  
る。

地域防災計画資料編によれば，市内で作成されている地区防災  
計画は，下知地区防災計画（平成29年度版）の1件である<sup>13</sup>（現  
在，潮江南小学校区及び久重地区で策定中である。）。

#### （6）自主防災組織への助成

##### ア 根拠規定

地域防災計画においては，自主防災組織の育成及び強化を具体  
化するものとして，以下の規定がある。

## 第3章 災害予防対策 第6節 自主防災組織体制の整備

<sup>13</sup> 下知地区防災計画

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/sitasirutikubousaikeikaku.html>

## 第2 方策 2 公助

### (4) 自主防災組織への助成

○ 自主防災組織が実施する学習会の開催，消防団や防災関係機関等と連携した防災訓練の実施，自主防災活動に必要な防災倉庫及び防災資機材の整備等を促進するために「高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金交付要綱」及び「高知市防災資機材等整備費補助金交付要綱」に基づき必要な助成を行います。

#### イ 市の取組

##### (ア) 補助金制度の概要及び手続き

- a 市では，防災資機材の整備や防災訓練などの防災活動を行う自主防災組織に対して補助金制度による支援を行っている。上記17頁から19頁の表の通り，自主防災組織に関する予算は，令和元年度，令和2年度のいずれも3000万円となっており，このうち，自主防災組織に対する補助金が約2900万円と大半を占めている。

上記地域防災計画の通り，補助金制度には大きく分けて二つの枠組みがあり，一つは自主防災組織の育成・整備及び活動活性化などに関して支援を行う「高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金」制度，もう一つは，主に防災資機材などを整備する自主防災組織に対して支援を行う「高知市防災資機材等整備費補助金」制度である。

かかる制度の内容などについて規定する『高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金交付要綱<sup>14</sup>』（以下「育成強化要綱」という。）及び『高知市防災資機材等整備費補助金交付要

<sup>14</sup> 『高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金交付要綱』  
[https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030\\_586620\\_misc.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030_586620_misc.pdf)

綱<sup>15</sup>』（以下「整備要綱」という。）を申請団体向けに市がまとめた表が、次頁の【令和3年度自主防災組織に対する補助金制度について】である。

なお、両補助金制度は、完了払が原則であるところ、「概算払制度」とは、事業を実施するにあたり資力が不足している場合、補助金交付決定額の8割までを事業完了前に受け取ることができる例外的な制度である（育成強化要綱第13条）。

高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金の、具体的な補助内容については、『高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金交付要領』<sup>16</sup>（以下「育成強化要領」という。）に詳しい。

---

<sup>15</sup> 『高知市防災資機材等整備費補助金交付要綱』

[https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030\\_586628\\_misc.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030_586628_misc.pdf)

<sup>16</sup> 『高知市自主防災組織等育成強化事業費用補助金交付要項』

[https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030\\_586625\\_misc.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/163030_586625_misc.pdf)

【令和3年度 自主防災組織に対する補助金制度について】

別紙

令和3年度 自主防災組織に対する補助金制度について

※その年の申請団体数が多い場合には、1団体あたりの補助額が減額される場合があります。  
 ※補助金は事業完了後にお支払いしますので、ひとまず申請団体による立替払いが必要です。  
 ※高知市の補助制度は全国的に類を見ないほどの高額な上限設定となっています。資機材整備等の際には有効活用できるよう、よく検討した上で実施してください。

大項目	対象組織	種別	補助上限額等	主な補助内容	
高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金 (概算私制度あり)	単独組織	・1団体あたり1回のみ申請可能	育成・整備を図る事業 ・50世帯未満の場合60万円 ・50世帯以上の場合70万円に世帯数が50世帯増えるごとに10万円を加算した額	①学習会の実施 ②防災訓練の実施 ③防災マップの作成・配布等 ④避難路の簡易整備 ⑤防災資機材の購入 ※⑤を実施する場合①～④の取組を併せて実施すること	
		・毎年申請可能(育成・整備を図る事業と重複できません)	活動活性化を図る事業	・10万円	①学習会の実施 ②防災訓練実施 ③防災マップの作成・配布等 ④避難路の簡易整備
		・単独組織(3年以上継続して活動している組織)が対象 ・「育成・整備を図る事業」、「再整備を図る事業」を受けた年度から3年以上経過していること	再整備を図る事業	・10万円	・防災資機材の購入
	連合組織	・毎年申請可能	交流・連携を図る事業	・20万円(2千世帯未満) ・2千世帯増えるごとに2万円を加算(上限28万円)	①学習会の実施 ②防災訓練の実施 ③防災マップの作成・配布等 ④避難路の簡易整備 ⑤連合会の開催・運営
		・3年以上継続して活動した実績がある組織	連携・整備を図る事業	・10万円	・防災資機材の購入
高知市防災資機材等整備費補助金 (概算私制度なし)	単独組織・連合組織	防災倉庫	防災資機材等の整備事業 ※購入、設置工事、修繕等に関する経費が、補助対象経費となる	・75万円または補助対象経費の半額以下のいずれか少ない方 ※自主防災組織の自己負担が半額以上必要です	防災倉庫、資機材用収納箱
		防火用資機材			消火器、消火器格納庫、消火栓ボックス式、バケツ等
		救助救護・避難誘導用資機材			チェーンソー、ジャッキ等 腕章、避難誘導旗、ベスト等
		情報伝達用資機材			放送設備、トランシーバー、拡声器等
		給食・給水用資機材			炊き出し用具(鍋、かまど、食器等) 浄水器等
		避難路・避難場所整備用資機材			草刈機、鎌、プロア一等
		避難所運営用資機材			簡易トイレ、段ボールベッド、パーテーション、体温計、消毒液、フェイスシールド、マスク等
		その他資機材			井戸用ポンプ(市長が適当と認めるもの)、発電機、乾電池、燃料携行缶その他市長が必要と認める資機材

【自主防災組織結成のご相談・お問い合わせ】  
 〒780-0850 高知市丸ノ内1丁目7-45 総合あんしんセンター3階  
 高知市防災対策部地域防災推進課 TEL 088-823-9040 FAX 088-823-9008

b 補助金の申請・交付手続きは、市のホームページ<sup>17</sup>，育成強化要領及び整備要綱によれば，以下の通りである。

〈高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金の場合〉

① 自主防災組織の交流・連携を図る事業の補助金申請については，事業開始予定日の3週間前までに，それ以外の事業の補助金申請については，8週間前までに，事業別の申請書（「高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金交付申請書（○事業用）」）を市に提出する。当該申請書には，事業計画書と業者発行の見積書など見積りの根拠となる書類を添付する必要がある。

② 補助金の交付決定通知の発布

概算払い請求を行う場合は，この時点で概算払いの請求書を市に提出する。請求書の添付資料に「収支状況を確認することができる書類」として，預金通帳の写しを提出する。もともと，補助金の交付決定を受けた事業について，事業内容の変更（補助金額の増額又は補助金額の20％に相当する金額，かつ，10万円を超える減額を伴うものに限る。），中止又は廃止をする場合には，あらかじめ「高知市自主防災組織等育成強化事業変更等承認申請書」により，市長に申請し，その承認を受けなければならない（育成強化要綱第9条）。当該申請書類には，見積もりの根拠となる資料を添付する（育成強化要領第4条）。

③ 事業完了後30日以内又は育成強化要綱の定める完了報告期限のいずれか早い日までに，完了報告書及び育成強化要領第5条の定める添付書類（例えば，印刷など領収書，

---

<sup>17</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/hojokinn-jisyubou32.html>

学習会や防災訓練を実施したことがわかる写真など)を提出する。

- ④ 補助金額の確定通知の発布
- ⑤ 補助金交付請求書に、口座振替申出書を添えて市に提出する。概算払いを受けている場合は、精算請求書を提出する。

〈高知市防災資機材等整備補助金の場合〉

- ① 事業開始予定日の2週間前までに必要書類を添えて補助金交付申請書を市に提出する。
- ② 補助金の交付決定通知の発布
- ③ 事業完了後30日以内又は整備要綱の定める完了報告期限のいずれか早い日までに完了報告書を提出する。完了報告書には、購入費などの明細付領収書及び購入した資機材の写真を、事業の実施に工事を伴う場合は、工事費の明細付領収書を、防災資機材などを設置した場合は、設置後の写真を添付する。
- ④ 補助金額の確定通知の発布
- ⑤ 補助金交付請求書に口座振替申出書を添えて提出

c 市から「補助金種類別、補助対象事業別の対象防災組織名、金額が分かるリスト」及び補助金申請から事業完了、補助金の支給に至るまでの資料の実例数件の提出を受け、内容を確認した。

概算払い制度がある高知市自主防災組織等育成強化事業費補助金制度について、令和元年度及び令和2年度に各自主防災組織が受けた補助金の種類、補助金額、概算請求額、確定金額及び精算額を確認したところ、令和元年度に9件、令和2年度に7件、補助金確定額が当初の交付決定額よりも減

額され、精算時に自主防災組織に対して返還を求める必要のあるものがあつた。中には、交付決定額が200,000円、概算請求額が160,000円、確定額が29,440円、返還必要額が130,560円になるなど、返還額が10万円を超えるものも散見される(ただし、ヒアリングによれば、これまでに回収不能となつた事例はないとのことである。)

また、両事業ともに、上記補助金制度を利用して自主防災組織が購入する防災資機材については、完了報告書に写真を添付することになっているものの、ヒアリングによれば、市では、被写体として防災資機材が撮影されていることを確認しているのみであり、製造番号や型番が撮影された写真は要求していない。

また、補助金を請求する際に届け出る口座振替申出書に記載する届出口座については、代表者の肩書きの入つた(例えば、「〇自主防災会代表〇」など)自主防災組織名での通帳、肩書きの入っていない個人名義の通帳が用いられていた。肩書きの入っていない個人名義の通帳で補助金を受領する場合には、当該自主防災組織から、当該個人に委任する書式となっているものの、補助事業にかかる申請書、完了報告書及び補助金請求書の一連の書式及びその実例を数例確認したところ、委任者と受任者の名前が同一人のものがあつた。

#### (イ) 補助金対象事業に対する市の管理・監督

##### a 根拠規定

上記2種類の補助金対象事業における市の管理・監督につき関連する育成強化要綱の条項は、以下の通りである(整備要綱にも同様の規定がある。記載は省略する)。

(調査等)

第17条 市長は、補助事業の適正な執行を確保するために必要な限度において、補助事業者に対し、書類の提出若しくは報告を求め、又は必要な調査をすることができる。

(財産処分の制限等)

第19条 補助事業者は、補助事業により取得し、又は効用の増加した財産（以下「財産」という。）については、減価償却資産の耐用年数等に関する省令（昭和40年大蔵省令第15号）に規定する耐用年数に相当する期間（以下「処分制限期間」という。）内において、市長の承認を受けずに補助金の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、担保に供し、又は廃棄（以下「処分等」という。）してはならない。

2 補助事業者が前項に規定する市長の承認を受けて財産を処分等したことにより収入があったときは、市長は、当該収入の全部又は一部を納付させることができる。

(整備保管)

第21条 補助事業者は、補助事業の経理について他の事業と明確に区分し、その収支の状況を会計帳簿によって明らかにしておくとともに、当該会計帳簿及び収支に関する証拠書類を補助事業が完了した日の属する会計年度の翌年度から起算して5年間整備保管しておかなければならない。ただし、財産のうち処分制限期間を経過しないものに係る関係書類については、当該処分制限期間を経過するまで保管しなければならない。

#### b 市の取組

ヒアリングによれば、上記補助対象事業中、高知市自主防災組織等育成強化事業の「育成・整備を図る事業」においては、市の担当者が最初に現地で購入した資機材などを現認し

ているものの、それ以外の事業については、上記手続きに沿って、請求時及び完了時の報告を求める他、立ち合いや臨検はしていない。

また、補助対象事業により、自主防災組織が取得した財産についての取得後のモニタリングは行っていないため、「処分制限期間」内の財産の処分などについては、自主防災組織の自己申告によっているのが現状である。

会計処理についても、市が、自主防災組織の帳簿の閲覧をしたり、自主防災組織から帳簿の提出などを受け、その内容を確認することはしていない。

#### (7) 自主防災組織活動への支援

##### ア 根拠規定

自主防災組織活動支援に関するものとして、地域防災計画は、重点対策として自主防災組織の育成及び強化、自主防災組織間相互の協力体制の構築を挙げるとともに（第2章重点対策第5節地域防災力の向上）、災害予防対策として以下の規定を設けている。

### 第3章 災害予防対策 第6節 自主防災組織体制の整備

#### 第2 方策 2 公助

##### (3) 組織活動の促進

- 結成した自主防災組織やそのリーダー等に対する勉強会及び講習会を開催し、地域防災力の向上に努めます。
- 各地区消防団や防災関係機関等と連携し、自主防災組織が実施する訓練等に参加し、適切な指導を行うとともに、活動の促進を図ります。

##### (5) 自主防災組織相互の協力体制の構築

- 自主防災組織相互の協力体制の確立を図るために先進地区の事例紹介や情報交換等を行うことを目的として、平成27年3月31日に設

立された「高知市自主防災組織連絡協議会」の活動活性化に努めます。

#### イ 市の取組

市では、自主防災組織の活動状況について、毎年2月頃に「自主防災組織活動状況調査票」アンケートを、各自主防災組織に配布し回答を得ている。

アンケート内容は年ごとに異なっているが、主に自主防災組織が行う避難訓練、学習会・研修、資機材の点検などの活動種別項目につき、実施年月、活動内容及び参加人数の記載を求めている。なお、令和2年度においては、アンケート項目が令和元年度から変更になっており、「避難行動要支援者対策についての取組」、防災倉庫における資機材の整備及び使用訓練実施の質問項目がなくなり、代わりに補助金制度の利用に関する項目が記載されている。

自主防災組織の主な活動については、年間月別の自主防災活動のスケジュールが記載された「防災カレンダー」<sup>18</sup>や、「自主防災組織の活動をご紹介」するものとして、自主防災組織活動の手引き<sup>19</sup>を市のホームページ上で公開している。また以前は、市内各地の自主防災組織活動事例集を市として独自にホームページ上で公開していたようである<sup>20</sup>。

また市では、上記アンケート及び上記補助金制度の実施報告書を踏まえて、自主防災組織の避難訓練の実施状況についても把握している。自主防災組織連合会での避難訓練については、市の担当者も参加し、会場の設営支援、避難訓練の手順などの説明を行

<sup>18</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/bousaicalendar.html>

<sup>19</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/107982.pdf>

<sup>20</sup> 現在は県が作成している自主防災活動事例集をホームページ上で紹介している。  
<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/jisyubou-mainactivity2.html>

っている。

ヒアリングによれば、市は、避難訓練に参加した回ごとに内部報告用として結果報告書を作成しているとのことであり、避難訓練に参加し地域住民の意見を聴取した際には、その意見を担当課内で検討したうえで、地域で行われる避難訓練の反省会に参加し、検討結果をフィードバックしている。

他に市が、自主防災組織の組織活動支援をしている活動としては、自主防災組織連絡協議会の開催、運営支援がある。

自主防災組織連絡協議会は、自主防災組織間の情報共有及び防災に関する課題解決に向け協議する場であるが、幹事会を年に4回、東西南北のブロック会を年2回程度実施している。自主防災組織連絡協議会では、防災勉強会、リーダー研修会及び事例発表会を年1回程度実施している。

このうち、防災勉強会は、自主防災組織連絡協議会で決定した内容について講師を招き、自主防災組織所属の者を中心とした市民を対象にした勉強会である。令和元年度及び令和2年度に開催された市主催の自主防災組織向け防災勉強会の講師及び内容などについては、以下の【自主防災組織向け勉強会一覧】の通りである（上記予算及び予算の執行状況に関する表の「自主防災組織育成強化費」、「報償費 勉強会など講師謝金」の支払いに対応するものである（ただし、令和2年度は謝金の支払いなし）。）。

【自主防災組織向け勉強会一覧】

年度	講師	テーマ	対象団体
令和元年度	村野 淳子氏 (別府市共創戦略 室防災危機管理)	避難所運営に ついて考える	自主防災組織関係者 を中心とした市民 100名程度参加

	課)		
令和2年度	大野 賢信氏 (高知市防災政策課)	南海トラフ地震臨時情報について	自主防災組織連合会 会長 38名参加(新型コロナウイルス対策として人数制限)

#### (8) 視察～自主防災組織主催の避難訓練

令和3年11月21日(日)に貴船ノ森津波避難センター(種崎662-6)(指定緊急避難場所兼指定避難所)で開催された種崎地区(四・五・六区)避難訓練及び同年12月5日(日)に中山間地域構造改善センター(鏡小浜8)(指定緊急避難場所兼指定避難所兼指定福祉避難所)で開催された避難訓練を視察した。

いずれも南海トラフ地震を想定した避難訓練であり、各避難所の実情に合わせて作成された避難所運営マニュアル<sup>21</sup>に基づき、避難所開設準備から避難所開設までの流れ、防災資機材などの利用方法につき、市の担当者立ち合いのもと、自主防災組織の訓練を実施したものである。

当職の所感及び避難訓練中に当職が見聞した地域住民の声は、以下の通りである。

- ・避難訓練の前提となる災害の規模や発生した時間帯などの想定条件が不明確である。
- ・市の職員が積極的な関与をすることにより、逆に住民が受動的になっている場合がある。
- ・高齢者が多く、若年層及び子供の参加はほとんどない。

<sup>21</sup> 参考としている様式は『高知市避難所開設・運営マニュアル』である。  
<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/hinansho-manyuaru.html>

- ・避難所運営マニュアルが実践的とはいえない。例えば、建物の外観や周辺環境に、一つでも危険箇所のチェックがあると建物を使用できない（中山間地域構造改善センターの場合、他の指定避難所である小中学校に到達するには、橋を渡る必要があり、橋が崩落している場合は避難ができない。危険箇所をチェックしている間、避難者は屋外で待機しなければならない（冬季は冷え込みが厳しい、周辺道路の交通量も多く危険である。）など）。
- ・避難行動要支援者名簿についてどのような活用がなされているか不明である。
- ・配電盤の操作が住民には困難である。
- ・ガソリンや燃料タンクの中身がないなど、備蓄品が不足している。

## （９）外部監査の結果

### ア 外部監査の着眼点

- ① 地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織の活動への支援は十分に行われているか。
- ② 地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織は適正に結成されているか。
- ③ 各種ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織は適正に編成・運営されているか。
- ④ 地域防災計画の規定に照らして、地区防災計画の作成に対する支援は十分に行われているか。
- ⑤ 地域防災計画及び例規が定める手続きに従い、補助金は適切に交付されているか。
- ⑥ 地域防災計画及び例規の規定に照らして、補助金事業の適正な管理監督が行われているか。

### イ 外部監査の結果及び意見

上記外部監査の着眼点に沿って、外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織の活動への支援は十分に行われているか

市は、ホームページなどで自主防災組織の活動を積極的に紹介し、特に自主防災組織連合会が主催する避難訓練には、土日祝日を問わず、地区担当者が参加して（周知の通り、避難訓練は土日祝日に開催されることが多い。）、効果的な避難訓練となるよう、参加者に防災資機材の利用方法を説明したり、適宜アドバイスをしたりしている。市は、避難訓練に参加した回ごとに内部報告用として結果報告書を作成しているとのことであり、避難訓練に参加し地域住民の意見を聴取した際には、その意見を担当課内で検討したうえで、地域で行われる避難訓練の反省会に参加し、検討結果をフィードバックしている。さらに市は、自主防災組織連絡協議会を運営するなど、様々な側面から自主防災組織の活動を支援しており十分評価できる内容である。

- ② 地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織は適正に結成されているか

- ◆ 「自主防災組織等登録申請書」の様式を確認したところ、登録要綱においては、単位自主防災組織は世帯が構成員となり、他方で、自主防災組織連合会においては、単位自主防災組織が構成員となると規定されているところ、実際には、自主防災組織連合会も単位自主防災組織も、世帯単位で構成される様式・運用となっており、登録要綱との間に齟齬が生じている。登録要綱の定義を変更する、あるいは、「自主防災組織等登録申請書」の書式を、単位自主防災組織用と自主防災組織

連合会用とに分けた上で記載を整理するなど、平仄を整える必要がある【指摘】

- ◆ 「自主防災組織数、名称、加入世帯数のリスト」により、単位自主防災組織の加入世帯数を確認したところ、10世帯未満という組織があり、登録要綱の必要世帯数「おおむね50世帯以上」を大きく下回る場合がある。自主防災組織に対する補助金制度の枠組みは、少なくとも、登録要綱が要求する程度の世帯数で構成される自主防災組織を予定していると考えることが自然であるところ、上記のような組織は、形式的には登録要綱の必要構成世帯数を満たしていない。もっとも、構成世帯数が登録要綱の定める必要構成世帯数を下回る場合であっても、地域の実情に応じて自主防災組織の結成を認める必要がある場合も想定されることから、現行の登録要件に例外規定を明示するなど、登録要綱の改正を検討すべきである【意見】

③ 各種ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、自主防災組織は適正に編成・運営されているか

- ◆ 市は、自主防災組織の登録後においても、地域内でバランスよく対応できる班編成を行っているか、地域の専門家や経験者など、班員の活動に実効性をもたせる配置となっているか、ジェンダーバランスを配慮した役員構成となっているか<sup>22</sup>など、自主防災組織の編成についても適切なアドバイスを適宜

---

<sup>22</sup> 市が行った令和3年2月付のアンケート結果によれば、自主防災組織の役員の女性割合につき、自主防災組織750団体のうち、回答があった373団体の役員3,101人中、女性役員は826人で、26.6%となっている。なお、女性の視点を取り入れた防災政策につき、内閣府男女共同参画局『災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～（令和2年5月）』参照。  
<https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/guideline.html>

行っていくべきである【意見】

- ④ 地域防災計画の規定に照らして，地区防災計画の作成に対する支援は十分に行われているか

◆ 地区防災計画制度は，平成25年の災害対策基本法改正で導入されたものであるが，市内で作成が完了したものは1件に止まっている。地域コミュニティにおける共助による防災活動推進の観点から，地区防災計画の作成支援を引き続き積極的に行うべきである【意見】

- ⑤ 地域防災計画及び例規の定める手続きに従い，補助金は適切に交付されているか

自主防災組織に対する補助金事業の事務面については，育成強化要綱及び整備要綱などの手続きに適正に従っており，おおむね問題はないと思われる。

- ◆ 概算払を行う場合には，補助金確定額が当初の交付決定額よりも減額され，市が，精算時に自主防災組織に対して返還を求める場合が少なくない。回収不能となるリスクを避けるために，概算払いを決定する際の収支状況の把握を徹底するとともに，交付決定の前提となる事業計画書の実現可能性につき，より慎重に検討するべきである【意見】
- ◆ 各補助金事業において，自主防災組織が完了報告書に添付する写真については，購入した資機材に加え，製造番号や型番についても撮影された写真を添付させ，申請書などに添付されたものと同じのものか否か慎重に確認すべきである【意見】
- ◆ 口座振替申出書に記載する届出口座については，他の預金との混同を避け，私的利用の危険を可及的に防止するため，自主防災組織の肩書きの入っていない個人名義の通帳は使用

不可とするべきである【意見】

⑥ 地域防災計画及び例規の規定に照らして、補助金事業の適正な管理監督が行われているか

- ◆ 補助金事業完了後も、自主防災組織は、補助金事業により取得した財産などにつき、処分制限期間内は処分などが禁じられているところ、市は定期的に、又は随時に臨検した上で、財産などの処分などがなされていないか確認すべきである

【意見】

- ◆ 自主防災組織は、補助金事業についての経理と他の事業とを明確に区別し、収支状況を帳簿によって明らかにすることが求められているところ、市は定期的に、又は随時に帳簿の提出を求め、経理状況を確認するべきである【意見】

### 3 避難行動要支援者名簿

#### (1) 意義

東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、また、障害者の死亡率は、被災住民全体の死亡率の約2倍と推計されている。他方で、消防職員・消防団員員の死者・行方不明者は281名、民生委員の死者行方不明者は56名に上るなど、多数の支援者も犠牲となった<sup>23</sup>。

こうした教訓を踏まえ、災害対策基本法において、要配慮者（「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（法第8条第2項15号）をいう<sup>24</sup>。）のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者（「避難行動要支援者」という。）につき、避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）の作成などが市町村長に義務付けられた（法第49条の10）。

名簿の作成目的は、名簿を、避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とすることであり、災害発生の際においては、名簿情報に基づき速やかに避難支援を行い、避難行動要支援者を指定緊急避難場所などの安全な場所へと避難させるなどの確な救助活動を行うことが重要となる。名簿は、安否確認に基づいた救出・救助の実施のほか、このように災害時に迅速な避難支援などが行えるよう、平常時からの避難訓練や防災訓練の実施などに活用される

<sup>23</sup> 同上「逐条解説 災害対策基本法」312～313頁

<sup>24</sup> 地域防災計画上は、要配慮者とは、「高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等特に配慮が必要な人」をいう（『地域防災計画』3頁）。

ことが想定されている<sup>25</sup>。

災害対策基本法においては、平時より、災害時における個々の要配慮者の避難支援を具体的に想定しておくため、災害発生時の避難行動について特に支援を要する「避難行動要支援者」の名簿作成などを市町村に義務付けるとともに、合わせて、名簿の作成に必要な個人情報の利用が可能となるよう、個人情報保護条例との関係を整理している。また、作成した名簿を適切に活用し、同名簿に掲載された情報が地域の支援者などにも適切に提供され、災害発生時に名簿情報が最大限活用されるよう、名簿情報の市町村内での利用及び市町村外部への提供についての取り扱いを明文化している（法第49条の11）。

なお、本外部監査の対象期間を外れるが、令和3年5月10日公布、同月20日施行の改正災害対策基本法により、市町村に避難行動要支援者ごとに個別避難計画の作成をすることが努力義務とされた。今後は、避難行動要支援者の重点は、かかる個別避難計画作成にも力点が置かれることに留意すべきである<sup>26</sup>。

## （2）予算及び予算の執行状況

令和元年度及び令和2年度における避難行動要支援者支援に係る予算及び予算の執行状況は以下の表の通りである。

---

<sup>25</sup> 内閣府『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月）（令和3年5月改定）』33頁，34頁

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/index.html>

<sup>26</sup> 名簿と個別避難計画の関係について、「…最終的には名簿に係る避難行動要支援者全員について作成が必要となる。しかし、「65歳以上であること」など、避難能力に着目しない要件を用いて名簿を作成している場合には、避難能力や支援の要否について、災害対策基本法で規定する避難行動要支援者の要件に該当しないものも名簿に記載又は記録されていることが考えられるため、真に「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの」を対象として避難行動要支援者の範囲を設定し、避難行動要支援者名簿を精査し、個別避難計画の作成に取り組んでいくことが適当である。」（同上『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』13頁，14頁）

名簿提供の同意確認に係る手続き費用が比較的多くなっている。  
 予算と執行額に大きな乖離はない。

(令和元年度)

(単位：千円)

事業	予算額	執行額	内容	予算額	執行額
避難行動 要支援者 対策事業 費	4,254	3,601	共済費 事務 補助員社会保 険料	280	260
			賃金 事務補 助員給与	1,814	1,628
			報償費 要支 援者対策研修 会講師謝金	80	20
			旅費 要支援 者対策研修会 講師旅費	167	0
			需用費 消耗 品, 同意確認 書用封筒	397	367
			役務費 同意 確認書郵送料 (発送・返 送)	1,516	1,326

(令和2年度)

(単位：千円)

事業	予算額	決算額	内容	予算額	決算額
避難行動 要支援者 対策事業 費	1,639	1,411	報償費 要支 援者対策研修 会講師謝金	132	0
			旅費 要支援 者対策研修会 講師旅費	97	0
			需用費 消耗 品, 同意確認 書用封筒	240	317
			役務費 同意 確認書郵送料 (発送・返 送)	870	731
			備品購入費 大判プリンタ ー購入費	300	363

(3) 名簿の作成及び名簿記載事項

ア 根拠規定

上記災害対策基本法を受け、地域防災計画は、市に要請される事項として避難行動要支援者情報の把握と共有を挙げ、名簿の作成及び運用につき規定している。

地域防災計画は、まず、名簿に掲載する者の範囲を以下のよう

に規定している。

第3章 災害予防対策 第9節 要配慮者対策

第2 方策 2 公助

(2) 避難行動要支援者情報の把握及び共有

- 避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲は、生活の基盤が自宅にある者のうち、以下の要件に該当する者とします。
  - ① 75歳以上でひとり暮らしの者
  - ② 75歳以上の者のみで構成される世帯の者
  - ③ 要介護認定3～5を受けている者
  - ④ 身体障害者手帳1・2級（総合等級）を所持する者
  - ⑤ 療育手帳Aを所持する者
  - ⑥ 精神障害者保健福祉手帳1級を所持する者
  - ⑥ 日常生活において部分介助及び全面介助を要する在宅難病患者
  - ⑦ 上記以外で特に支援の必要がある者

名簿に掲載する事項については、地域防災計画に以下の通り記載がある。

第3章 災害予防対策 第9節 要配慮者対策

第2 方策 2 公助

(2) 避難行動要支援者情報の把握及び共有

- 災対法第49条の10第2項の規定に基づき、避難行動要支援者名簿には以下の情報について記載します。また、その入手方法については、関係各課で把握している情報の集約を行うとともに、市で把握できてない情報については、県に対し情報提供を求めることとします。
  - ① 氏名
  - ② 生年月日
  - ③ 性別

- ④ 住所又は居所
- ⑤ 電話番号その他連絡先
- ⑥ 避難支援等を必要とする事由
- ⑦ 上記以外に避難支援等の実施に関し必要と認める事項

イ 市の取組

市が令和3年10月1日時点で用いている名簿の様式は、下記【避難行動要支援者名簿】の通りである（なお、ヒアリングによれば、本様式は、避難支援等関係者（次頁定義参照）に提供している名簿の様式である。）。

【避難行動要支援者名簿】

避難行動要支援者名簿

2021/10/1 作成

番号	フリガナ氏名	生年月日 年齢	性別	住所又は居所	電話番号その他の連絡先			避難支援等を必要とする事由						
					電話	FAX		高	身	○	精	他		
1	つち 知 高知 太郎	昭和60年1月1日 36歳	男	高知市 丸ノ内2丁目 7番 45号	電話	823-9040	FAX		高		身	○	精	他
					メール				介		知	難		
2	つち 知 高知 花子	昭和20年1月2日 76歳	女	高知市 丸ノ内2丁目 7番 45号	電話	823-9040	FAX		高	○	身		精	他
					メール				介	○	知	難		

ヒアリング及び一件資料によれば、名簿掲載対象者の選別については、住民基本台帳データに基づき、全世帯を対象として要件に該当するものを抽出し（名簿掲載対象者のうち地域防災計画記載の上記①，②の者の場合）、さらに障害手帳データ，障害給付情報，精神障害者保健福祉手帳情報などにより，地域防災計画記載の上記③から⑥の対象者を抽出している。また，同⑦の者については，県に対して「難病患者の災害時要配慮者としての情報提供」を依頼し，高知市に住所を有する特定医療費（指定難病）受給者

の情報を電子媒体により取得している（法第49条の10第4項）。

以上の方法で抽出した名簿掲載対象者数は、令和3年7月1日時点で41,199人である。

#### （4）名簿の提供

##### ア 根拠規定

災害対策基本法では、「市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画に定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法に定める民生委員、社会福祉法第109条第1項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（「避難支援等関係者」という。）に対して、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。）の同意が得られない場合はこの限りでない。」（法第49条の11第2項）として、名簿の提供者を列挙するとともに、提供に係る本人の事前同意を原則として要件としている。

名簿の第三者への提供につき、地域防災計画においては、以下の規定がある。

### 第3章 災害予防対策 第9節 要配慮者対策

#### 第2 方策 2 公助

##### （2）避難行動要支援者情報の把握及び共有

- 避難行動要支援者の状況は常に変化するため、避難行動要支援者名簿を最新の状態に保つよう努めるとともに、名簿に記載されている情報を平常時から避難支援等関係者へ提供することについての意思確認を行

います。

- 避難行動要支援者名簿については、以下の避難支援等関係者（その連合体を含む。）に限り提供するものとします。
- ① 地区民生委員児童員協議会
- ② 高知市社会福祉協議会
- ③ 地区社会福祉協議会
- ④ 自主防災組織
- ⑤ 町内会（自治会、自治公民館等を含む。）
- ⑥ 高知市消防局
- ⑦ 高知市消防団
- ⑧ 高知県警察
- ⑨ その他市長が認めた団体
- 名簿を提供する際には、避難等支援関係者に対し個人情報の取扱いに関する指導を行います。

#### イ 市の取組

上記39頁から40頁の表の通り、避難行動要支援者対策事業費の予算は、令和元年度で約425万円、令和2年度で約164万円となっているところ、そのうち、同意確認書郵送料は、令和元年度で約152万円、令和2年度で87万円と、約4割から5割の割合を占めている。

ヒアリング及び一件資料によれば、市は、上記地域防災計画記載の者のうち、①地区民生委員児童委員協議会、②高知市社会福祉協議会、④自主防災組織、⑤町内会連合会、⑥高知市消防局、⑦高知市消防団、⑧高知県警察に対して、名簿情報を提供している。①、②、⑤、⑥、⑦及び⑧の者については、年に1回4～5月に名簿情報を提供している。また④自主防災組織については、

自主防災組織連合会に5, 6月頃, 単位自主防災組織に対しては随時に名簿情報を提供している。

名簿情報を提供する際には, 個人情報適切に管理されるよう, 市と提供先との間で, 名簿情報の管理, 返還及び個人情報の保護の方法などが記載された協定書を締結している。

市から提出を受けた「避難行動要支援者の避難支援等に関する協定書」及び「避難行動要支援者名簿提供先リスト(令和3年11月1日時点)」を参照するに, 当該協定書の当事者は, 自主防災組織連合会となっており, 自治会, 町内会や単位自主防災組織は, 当該自主防災組織連合会の構成団体として記載されている(町内会連合会が協定の当事者になる場合もある。)。ゆえに, 実際にかかる自主防災組織連合会を構成する一団体に名簿を提供する際には, 当該自主防災組織連合会を通じて, 当該構成団体を構成する世帯に関する情報のみが記載された名簿情報を提供することが予定されている。

自主防災組織連合会は, 市が様式を配布している「高知市避難行動要支援者名簿 名簿情報提供管理票(団体内部用)」により, 提供年月日, 提供先, 連絡先, 名簿情報の提供範囲, 複写部数, 返却日などを管理している。

名簿情報の提供に係る本人の同意につき, 市には上記災害対策基本法第49条の11第2項の「条例に特別の定め」はない。従って, 平時において, 避難支援等関係者に名簿を提供する場合には, 情報提供者本人の事前の同意が必要となる。市では, 前述の方法によって抽出した名簿掲載対象者全員に対して, 「同意確認書(名簿情報)<sup>27</sup>」を郵送し, 回収している。返送しない者に対し

ては、翌年度に再度同意確認書を郵送することで回答を求めている。他方、不同意の者については、市は、再度回答の依頼をすることはしておらず、個別訪問などを行って同意を説得するようなことはしていない。

上記名簿掲載対象者41,199人に対して、名簿提供に同意した者は26,090人となっている（令和3年7月1日時点）。

#### （5）名簿の管理・更新

##### ア 根拠規定

名簿の管理・更新については、地域防災計画に以下の通り規定がある。

### 第3章 災害予防対策 第9節 要配慮者対策

#### 第2 方策 2 公助

##### （2）避難行動要支援者情報の把握及び共有

- 避難行動要支援者の状況は常に変化するため、避難行動要支援者名簿を最新の状態に保つよう努めるとともに、名簿に記載されている情報を平常時から避難支援等関係者提供することについての意思確認を行います。
- 避難行動要支援者名簿については、避難行動要支援者のプライバシーを保護するとともに、名簿を活用した避難支援そのものに対する信頼性を担保するために適正に管理します。

##### イ 市の取組

ヒアリング及び一件資料によれば、市では、電子媒体で避難行動要支援者名簿を管理し、名簿の保存期間は5年としている。また、同時に名簿は紙媒体でも保存している。

市では、1年に4回（4月、7月、10月、1月）、関係課から情報の提供を受け、電子媒体の名簿を更新している。

避難支援等関係者に紙媒体で提供した名簿については、その控えを保存している。

特に自主防災組織などに提供する名簿の更新は、年1回差し替えとなり、新たな名簿を提供する際には、上記「高知市避難行動要支援者名簿 名簿情報提供管理票（団体内部用）」及び古い名簿（複写したものを含む。）を回収している。

#### （6）外部監査の結果

##### ア 外部監査の着眼点

- ① 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、名簿掲載対象者は適切に選別されているか。
- ② 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、名簿提供先となる避難支援等関係者の範囲は、適切に設定されているか。
- ③ 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、避難支援等関係者に提供されている名簿は、必要十分な記載内容になっているか。
- ④ 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、避難支援等関係者に対して名簿は適切に提供され、管理されているか。
- ⑤ 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、名簿提供に際し、情報提供者本人の同意を得る施策は十分になされているか。

##### イ 外部監査の結果及び意見

上記外部監査の着眼点に沿って、外部監査を行った結果及び意見は、以下の通りである。

- ① 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，名簿掲載対象者は適切に選別されているか

地域防災計画の名簿掲載対象者の範囲は，災害対策基本法に従ったものであり適正である。

- ◆ 今後は，名簿に掲載された避難行動要支援者全員について個別避難計画の作成が必要となることから，名簿掲載対象者に十分な支援を行う前提として，名簿掲載対象者を年齢や世帯などの形式的な基準で選別するのではなく，個々の避難能力に着目して，名簿掲載対象者を精査していくべきである【意見】
- ◆ 避難支援等関係者とされた者の判断により，避難行動要支援者として名簿への掲載を市に求めることのできる具体的な仕組み及び形式要件から漏れた者が自らの命を主体的に守るため，自ら避難行動要支援者名簿への掲載を求めることができる具体的な仕組みを構築すべきである【意見】

- ② 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，名簿提供先となる避難支援等関係者の範囲は，適切に設定されているか

名簿提供先となる避難支援等関係者の範囲は，災害対策基本法に従ったものであり適切である。

- ◆ 昨今の町内会・自治会への加入率の低下，市内における中大規模マンションの増加及び介護福祉施設への入居者の増加なども踏まえ，避難支援等関係者の範囲につき，マンション管理組合，介護サービス事業者などを加えることも検討すべきである【意見】

- ③ 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，避難支援等関係者に提供されている名簿は，必要十分な記載内容となっているか

- ◆ 「避難行動要支援者名簿様式(令和3年10月1日作成)」によれ

ば、避難支援等関係者に提供されている名簿は、高齢、身体障害、精神障害などの欄にチェックをするだけの様式であり、避難行動要支援者が、具体的にどのような事情で避難が困難であるか明確でない。避難支援等関係者が、名簿情報に基づき、速やかに避難行動要支援者の安否の確認を行い、的確な救助活動を行う前提として、避難に支障がある具体的事情やかかりつけ医の情報などを盛り込むことも検討すべきである【意見】

- ④ 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、避難支援等関係者に対して名簿は適切に提供され、管理されているか

名簿の提供については、地域防災計画に記載された提供先に、適切な時期に、最新の名簿を提供しており問題はない。提供された名簿及び提供先の名称などについては、市は、電子媒体での管理に加え、紙媒体でも最新の情報を保管しており、特に指摘すべき点、意見すべき点は見当たらない。自主防災組織への提供に関しても、「避難行動要支援者の避難支援等に関する協定」先の自主防災組織連合会を通じて、単位自主防災組織へ名簿を提供する場合は、管理簿を作成して管理し、更新の際には、古い名簿を回収するなど一定の管理がなされていると評価できる。

- ◆ 単位自主防災組織への名簿提供を行う場合には、自主防災組織連合会との「避難行動要支援者の避難支援等に関する協定」を通じて、当該連合会の責任により、当該連合会の構成団体への更なる名簿情報の提供を行っていることが窺われる。このような枠組みは、一地区の自主防災組織に対して、より広範囲なエリアをカバーする名簿が提供される恐れや、更なる提供先に対して個人情報管理につき徹底できない可能性がある。ゆえに、名簿情報

提供先と「避難行動要支援者の避難支援等に関する協定」の協定先は、一対一に対応させることが望ましい【意見】

⑤ 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、名簿提供に際し、情報提供者本人の同意を得る施策は十分になされているか

◆ 令和3年7月時点で避難行動要支援者の名簿提供に同意した者は約6割となっており、郵送における通知文書の見直しや直接的な働きかけの手法を検討し、速やかに名簿提供における同意率を向上させるべきである【意見】

## 4 避難場所・避難所

### (1) 意義

大地震・大津波が発生した場合，市民は迅速に避難を開始する決断をし，一刻も早く安全な避難場所に避難する必要がある。また，地震や津波により帰るべき家を失い，居住の場所を確保することが困難な被災者にとっては，一定期間避難生活を送るための安心な施設は必須である。

災害対策基本法は，避難場所，避難所として，以下の2つの場を規定している。

一つは，市町村長が災害の種別ごとに指定するもので，居住者等（避難のため立退きを行った居住者，滞在者その他のものを含む。）が，災害から命を守るために緊急的に避難する場所である「指定緊急避難場所」，もう一つは，市町村長が災害の種別を問わず指定するもので，避難した居住者等が災害の危険がなくなるまで一定期間滞在し，又は災害により自宅に戻れなくなった居住者等が一時的に滞在する施設である「指定避難所」である。災害対策基本法は，これらの指定緊急避難場所と指定避難所は，相互に兼ねて指定することを可能としているものの（法第49条の8），その区別には留意する必要がある<sup>28</sup>。

これを受け，地域防災計画においても，避難場所などの整備を重点対策として定め，さらに，緊急避難場所及び避難所の指定を公助の方策として記載している（第3章災害予防対策第14節避難施設及び体制の整備）。

### (2) 本市における避難場所及び避難所

避難場所及び避難所は，災害対策基本法上，上記の通り，市町村

---

<sup>28</sup> 内閣府『指定緊急避難場所の指定に関する手引き（平成29年3月）』4頁

長が指定する指定緊急避難場所及び指定避難所においてのみ定義されているところ、地域防災計画上は、以下の通りの用語を用いている（『地域防災計画』2頁参照）。

- ① 緊急避難場所；津波や火事等から一時的に避難するための施設や公園，高台等をいう。

このうち、市があらかじめ指定した施設や場所を「指定緊急避難場所」という。

- ② 避難所；災害時に自宅が倒壊した場合や、水や電気等が使用できない場合に、一定期間生活を送る施設をいう。

このうち、市があらかじめ指定した施設を「指定避難所」という。

- ③ 福祉避難所；高齢者や障害者等，一時的な避難所では生活に支障がある者を対象に何らかの特別な配慮がされた施設をいう。

ヒアリングによれば、市では、現状、自然地形の高台や公園などを、指定を受けていないものも含めて「緊急避難場所」と取扱っている（津波避難マップなどに「自然地形の高台」と表示されているものもある。）。津波による緊急避難場所については、特段の選定基準はなく、地域住民との協議や実地調査などにより必要と認められた高台を、「緊急避難場所」として取扱っている。他方で、市の指定を受けていない「避難所」としては、地域住民が独自に避難所として想定している場所が含まれる。

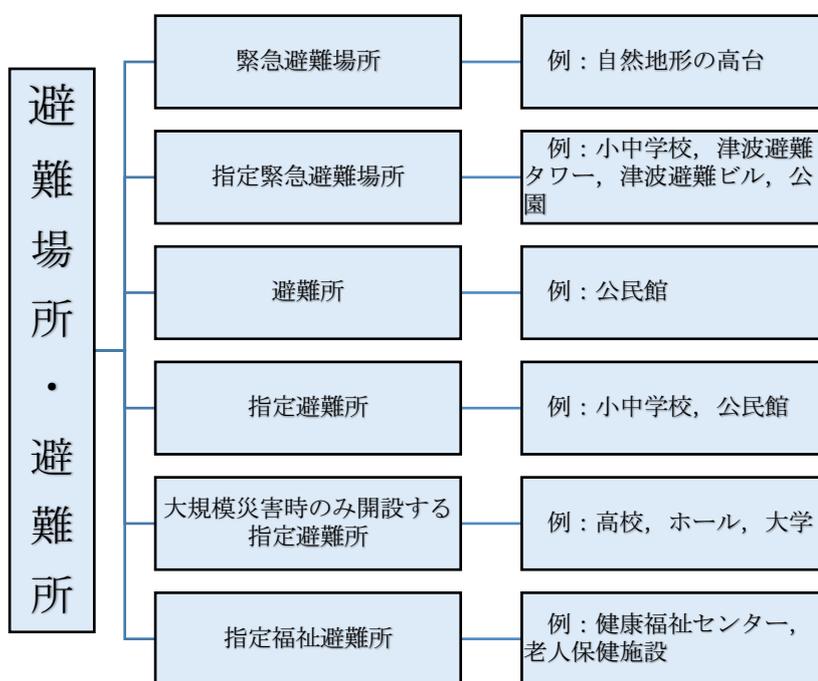
また、上記③の「福祉避難所」は、災害対策基本法上は、「指定避難所」の一つとして規定されている（令20条の6第5号）。

さらには、地域防災計画資料編を見るに、避難所には、「指定避難所」とは別に、「大規模災害時のみ開設する指定避難所」というカテゴリーが設けられているところ（『地域防災計画資料編』109～110頁）、ヒアリングによれば、当該指定避難所は、台風や洪水など

の比較的小規模な自然災害時ではなく，南海トラフ地震などの大地震及び大津波時などの大規模災害を想定して，その際に開設される指定避難所の一つである。もっとも，地域防災計画上には定義規定はない。

以上より，現在で市における避難場所，避難所については，以下の【高知市の避難場所及び避難所】の通り整理できる。

【高知市の避難場所・避難所】



以下では，「指定福祉避難所」を除いた指定避難所を「指定一般避難所」とし，「大規模災害時のみに開設する指定避難所」を含むものとして当該用語を用いる。

(3) 指定緊急避難場所の指定

ア 根拠規定

上記の通り，地域防災計画においては，緊急避難場所とは，「津波や火事等から一時的に避難するための施設や公園，高台等」をさす。このうち，市があらかじめ指定した施設や場所が，災害対

策基本法上の「指定緊急避難場所」である。

指定緊急避難場所の指定につき、地域防災計画は、以下の通り定めている。

第3章 災害予防対策 第14節 避難施設及び体制の整備

第2 方策 1 公助

(1) 緊急避難場所及び避難所の指定

- 指定緊急避難場所は、火災や津波が及ばない公園、高台等を指定します。また、近隣に自然地形の高台が存在しない区域においては「高知市津波避難ビルガイドライン」に基づき、公共施設や民間のマンション等を指定します。

指定緊急避難場所の一般的な指定基準については、災害対策基本法に規定があるが、地域の実情に応じて、地方公共団体が、災害対策基本法の定める基準と異なる別途独自の基準を設けることは差し支えない<sup>29</sup>。

災害対策基本法は、市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、「政令で定める基準」に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならないと定めている（第49条の4第1項）。

同条が引用する「政令で定める基準」（令第20条の3）とは、以下の条件を満たすことである<sup>30</sup>。

- 地震以外の異常な現象を対象とする指定緊急避難場所の場合

<sup>29</sup> 同上「逐条解説災害対策基本法」297頁

<sup>30</sup> 同上『指定緊急避難場所の指定に関する手引き』6頁

①管理条件かつ②立地条件を満たすこと

ただし、②立地条件を満たさない場合には、①管理条件かつ③構造条件を満たすこと

○ 地震を対象とする指定緊急避難場所の場合

①管理条件かつ④耐震条件を満たすこと

この点、①管理条件とは、i 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において居住者等に開放されていること（令20条の3第1号）、かつ、ii 居住者等の受入れの用に供する部分について、物品の設置又は地震による落下、転倒若しくは移動等により避難上の支障を生じさせないこと（災害対策基本法内閣府令（以下、条文を引用する際は「規」という。）第1条の3）を充足することである。

これに関連して、指定緊急避難場所は、発災時において確実に開放される必要があることから、例えば避難者の受入れ部分までの経路に階段を用いる必要がある場合には、常時開放されている階段（例：施設にあつては建物の外部階段など）が用意されていることが望ましいとしている。また、平常時に施錠されている無人の施設又は場所については、時間的な余裕がない状況下においても緊急的に開放する必要があることから、居住者等が自ら解放を行う手段が確保されているなど、災害が発生し又は発生するおそれのある場合に確実に使用できる体制を整えておく必要があるとされる<sup>31</sup>。

②立地条件とは、異常な現象（地震を除く）が発生した場合において人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがないと認められる土地の区域（以下「安全区域」という）内にあるものであること（令

<sup>31</sup> 同上『緊急避難場所の指定に関する手引き』7頁～8頁

第20条の3第2号)を指す。

③構造条件とは、i 当該異常な現象に対して安全な構造のものであること（構造耐力上支障のある事態を生じないものであること、津波である場合にあっては、左記の構造に加え、地震に対する安全性に係る建築基準法並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するものであること（後述する「地震に対して安全な構造」をいう）、かつ、ii 津波等に係る施設については、想定水位以上の高さに居住者等受入用部分があり、かつ当該部分までの避難上有効な経路があること、に同時に適合することである（令第20条の3第2号ただし書（イ及びロ）など）。

④耐震条件とは、地震が発生し、又は発生するおそれがある場合に使用する施設又は場所にあつては、i 当該施設が地震に対して安全な構造のものであること（当該施設の構造が少なくとも昭和56年に定められたいわゆる「新耐震基準」に適合することなどが挙げられる。）、ii 当該場所又はその周辺に地震が発生した場合において人の生命又は身体に危険を及ぼすおそれのある建築物、工作物その他の物がなく、のいずれかに、適合することである（令第20条の3第3号など）。

## イ 市の取組

(ア) ヒアリング及び一件資料によれば、市は、災害対策基本法の定める指定基準と異なる独自の指定緊急避難場所の指定基準は定めておらず、随時、災害が及ばない場所、公共施設又は民間施設を、火災、津波などの災害の種別ごとに指定している。

また、指定緊急避難場所の指定の際、耐震性については、対象施設から資料の提出を受け確認する場合があるものの、少なくとも、後述する津波避難ビル及び津波避難タワー・津波避難センターを除く

指定緊急避難場所については、指定の際、上記ガイドラインの定めるそれ以外の具体的な基準（例えば外階段の設置や解錠方法など）を充足しているかについては、施設への臨検、ヒアリングなどでは特段確認していない。

なお、指定緊急避難場所一覧のうち、津波に関する指定緊急避難場所を見るに、令和3年4月1日時点で63施設あるも、公園・緑地を除く全ての施設で新耐震基準による耐震工事が完了している。また、指定緊急避難場所に指定された津波避難ビルは、令和3年8月31日時点で全ての耐震化が完了している。

市は、指定緊急避難場所として、市立小中学校、地域のコミュニティ活動の拠点施設であるふれあいセンター、文化施設や公民館などの公共施設、後述する津波避難ビル、津波避難タワー及び津波避難センター、公園・緑地などを指定し、市のホームページで公開している<sup>32</sup>。

地域防災計画資料編においても、指定緊急避難場所一覧・津波避難ビル一覧の記載がある（『地域防災計画資料編』89～105頁）。

(イ) 市は、指定緊急避難場所のうち、津波避難ビル、津波避難タワーについては、以下の通り、別途ガイドラインなどを設けるなどして指定基準を定めている。

a 津波避難ビル

市は、『高知市津波避難ビルガイドライン』<sup>33</sup>に基づき、既存の高層階の建物を、指定緊急避難場所に指定し、市のホームページなどで公開している<sup>34</sup>。

<sup>32</sup> 指定緊急避難場所一覧

<https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/90536.pdf>

<sup>33</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/88522.pdf>

<sup>34</sup> 津波避難ビル一覧と個票

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/12/tunamihinannbiru.html#kohyou>

『高知市津波避難ガイドライン』によれば、「津波避難ビル」とは、「津波浸水予測区域内の市民が、南海トラフ地震等によって発生する津波の衝撃や、浸水した水から身体を守るため、地震発生から、浸水が解消し、地上を安全に歩行できるまでの期間、一時的に高所に避難するための人工構造物」とされる（2 津波避難ビルの定義）。

同ガイドラインによれば、津波避難ビルは、以下の構造的要件と位置的要件の全ての項目に合致した建物を対象とすることができる（5 津波避難ビルの選定）。

### 3 構造的要件

ア 4階（3階屋上）以上の高さの建物又は高さ10m以上の建物とする。ただし、津波避難可能区域<sup>35</sup>の外にある区域等、特別な事情がある場合は、津波浸水深から3m以上の高さに避難場所が確保できる建物についても対象とすることができる。

イ 構造は、RC（鉄筋コンクリート造）又はSRC（鉄骨鉄筋コンクリート造）構造を基本とする。ただし、津波浸水想定、地域の状況等によってはS（鉄骨造）他の建物も認めることができる。

ウ 昭和56年に施行された新耐震設計基準施行後に建設された建物を対象とする。（以下略）

エ 津波浸水想定を設定する際に想定した津波に対して安全な構造方法等を定める件（平成23年国土交通省告示第1318号）を基に一定の安全性が確認できた建物を対象とする。（以下略）

### 4 位置的要件

<sup>35</sup> 津波避難可能区域とは、「津波避難ビル等を中心に想定収容人数に相当する人口エリアを円で囲んだ区域」、若しくは「避難可能距離（（津波浸水予測時間-15）×36m/分）を半径とし、円で囲んだ区域」のいずれか小さい方の区域を指す。ただし、当該区域が半径500mを超える場合、津波避難可能区域は、500m程度を半径とし、円で囲んだ区域を最大とする。

平成24年12月に高知県が発表した「南海トラフ地震による震度分布・津波浸水予測」の本市の津波浸水予測図による津波浸水予測区域及びこの区域付近の建物とする。

ヒアリングによれば、市は、津波避難ビルを指定緊急避難場所として指定する際には、上記構造的要件、位置的要件を充足していることを、対象ビルの設計図面、ハザードマップなどで確認した上で選定し、対象ビルの管理者と協定書を締結することにより指定している。

#### b 津波避難タワー

市は、津波避難タワー及び津波避難センターについては、『高知市津波避難計画（令和2年3月）』<sup>36</sup>により整備方針を定めている（『高知市津波避難計画』6頁）。市は、同計画記載の『高知市津波避難施設整備計画（平成26年6月）』に基づき、津波避難困難区域において、指定緊急避難場所として津波避難施設である津波避難タワー及び津波避難センターを整備している。

同計画に基づく、各施設の概要は以下【津波避難施設概要】の通りである（『高知市津波避難施設整備計画』10頁）。

どちらの施設を計画するかは、津波の波力や漂流物による影響、地域特性など土地利用状況（人口密度など）を考慮した上で、平常時の利用についても地域の自主防災組織などと協議を行って、地域の実情に応じて決定する。

地域防災計画資料編によれば、市が、指定緊急避難場所として指定している津波避難タワーは三里、長浜及び春野地域所在の9基であり<sup>37</sup>、津波避難センターは、三里地域所在の種崎地区津波避難

<sup>36</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/88473.pdf>

<sup>37</sup> 上記「指定緊急避難場所一覧」に「津波避難タワー」として各所在地、対応する災害の記載がある。

センター，舟倉津波避難センター及び貴船ノ森津波避難センターの3カ所である。

なお，津波避難タワーの設営については，ハード面の整備に係る事項であるので，概要のみを記載するに留める。

【津波避難施設概要】

施設名	構造	設備など	平時利用
津波避難タワー	鉄骨造	工作物としての設置となるため，外壁や備蓄倉庫，トイレなどの設置は不可	平常時の利用は原則不可 ただし，都市公園内に設置するものは常時開放する
津波避難センター	鉄筋コンクリート構造など	建築物としての設置であるため，備蓄倉庫，トイレ，給湯室などの設置が可能	平常時も利用可能（例：防災学習室・防災図書室など）

(4) 指定一般避難所の指定

ア 根拠規定

上記の通り，地域防災計画において，避難所とは，「災害時に自宅が倒壊した場合や，水や電気等が使用できない場合に，一定期間生活を送る施設」をいう。このうち市があらかじめ指定した施設が，「指定避難所」である。

指定一般避難所の指定につき，地域防災計画は，以下の通り定めている。

### 第3章 災害予防対策 第14節 避難施設及び体制の整備

#### 第2 方策 1 公助

##### (1) 緊急避難場所及び避難所の指定

- 指定避難所は，学校や公民館等の公共的施設のほか，民間施設等を指定します。収容人数の基準については，おおむね2平方メートルに1名とします。なお，新型コロナウイルス感染症を含む対策に係る収容人数の基準は，4平方メートルに1名とします。

##### (3) 緊急避難場所及び避難所の整備

- 指定避難所については，耐災害性の確保に努めるとともに，福祉避難所が不足した場合に備え，バリアフリー化や障害者対応用設備の設置等に努めます。

他方，災害対策基本法では，「市町村長は，想定される災害の状況，人口の状況その他の状況を勘案し，災害が発生した場合における適切な避難所の確保を図るため，政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない」と定められ（法第49条の7），本条が定める指定一般避難所の具体的な指定基準として，災害対策基本法施行令に，以下のように定められている（令第20条の6。以下，令5号については，「指定福祉避難所」に係る要件であるので「福祉避難所の指定」の項で検討する。）。もっとも，各市町村などにおいて，地域の実情に応じて，より厳しい基準を独自に定めることは可能である<sup>38</sup>。

- ① 被災者等を滞在させるために適切な規模であること（令第1号）
- ② 速やかに被災者等を受け入れ，又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること（令第2

<sup>38</sup> 同上「逐条解説災害対策基本法」304頁

号)<sup>39</sup>。

- ③ 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること（令第3号）
- ④ 車両その他の運搬手段による物資の輸送等が比較的容易な場所にあること（令第4号）

#### イ 市の取組

ヒアリングによれば、市は、災害対策基本法施行令の定める指定基準と異なる独自の指定基準は定めていない。

市は、従来は、学校や公民館などの公共的施設のうち、給食設備を有するか比較的容易に搬送給食ができる場所にあり、おおむね2㎡あたり1名として、100名以上が収容可能な施設を指定していたところ、後述する通り、指定一般避難所の確保が急務となったことから、従来の基準を変更し、現在は、民間施設も含め、給食設備の無い場合や収容人数が100名以下の施設であっても指定を進めている。

市は、指定一般避難所の指定の際、上記災害対策法施行令の定める基準の充足の有無につき、施行令第3号については、市で事前確認をし、その他の基準についても、施設図面や耐震化に係る資料の提出を求め、現地確認を実施するなどして確認している。

市は、市立学校、コミュニティセンター又は公民館などを対象として、令和3年9月1日時点で272施設を指定し、市のホームページで公開している<sup>40</sup>。

また、地域防災計画資料編においても、指定一般避難所の所在

<sup>39</sup> 具体的には、多数の被災者などの出入りに適した出入口などを有していることやトイレ、水道などの設備を有していることである（同上「逐条解説災害対策基本法」305頁）。

<sup>40</sup> 指定避難所一覧

<https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/107598.pdf>

地，収容避難箇所面積，収容避難可能人数，浸水の有無などの一覧表を掲載している（『地域防災計画資料編』106～108頁）。

ここで，指定一般避難所の収容可能人数と避難者数の関係を見るに，地域防災計画においては，最大クラスの地震・津波（以下，「L2」という。）（『地域防災計画』4頁）と発生頻度の高い一定程度の地震・津波（以下，「L1」という。）（『地域防災計画』8頁）の2パターンについて，建物被害，人的被害，1日後の避難者数，津波浸水予測について現状と対策後の被害想定が記載されている。そのうち，災害発生1日後の避難者数については，以下の表の通りである。

○L2

	現状
避難所への避難者（人）	158,000
避難所外への避難者（人）	90,000
合計	248,000

○L1

	現状
避難所への避難者（人）	74,000
避難所外への避難者（人）	40,000
合計	115,000

上記の通り，令和3年9月1日現在の指定避難所の数は，272施設であり，市のホームページ記載の「指定避難所一覧」によれば，収容避難箇所面積を基に算出した収容避難可能人数の合計は157,147人となっているところ，L1時であれば，避難所における収容可能人数を確保しているが，L2時は避難所が不足する。

## (5) 指定福祉避難所の指定

### ア 根拠規定

地域防災計画上，指定福祉避難所は，指定一般避難所の指定とは別項目を立てて，以下の通り規定されている。

#### 第3章 災害予防対策 第14節 避難施設及び体制の整備

#### 第2 方策 1 公助

##### (2) 福祉避難所の指定

- 災害時要配慮者の避難所として福祉避難所の指定を行います。
- 福祉避難所は，日常より要配慮者が利用する公共施設や，社会福祉施設等へ協力を依頼し，承諾が得られた施設を指定します。
- 福祉避難所については市内で可能な限り多く指定をし，災害発生後の状況により開設及び運営を行います。

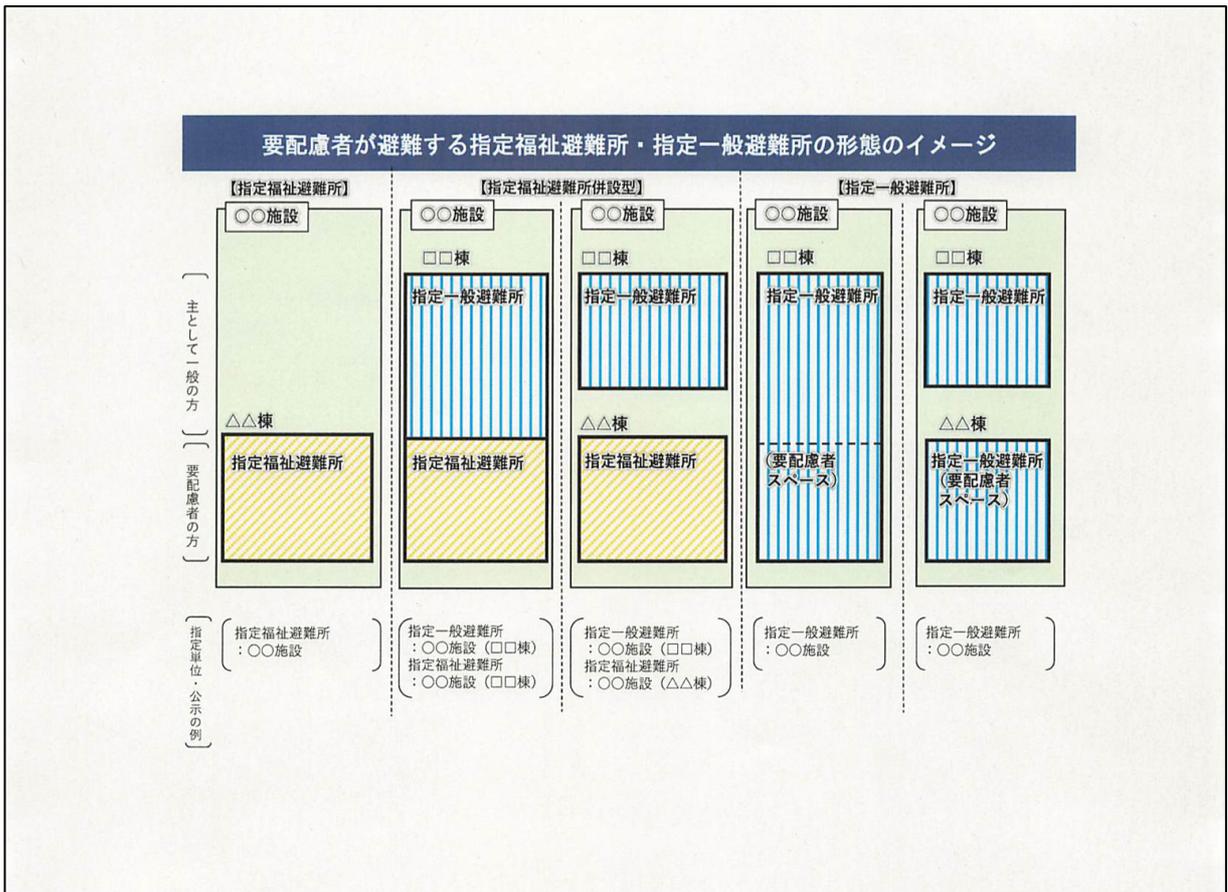
この点，災害対策基本法は，同法施行令において，要配慮者を滞在させる施設は，上記指定一般避難所指定基準①から④を満たすことに加え，災害対策基本法内閣府令で定める以下の要件に適合した施設を指定しなければならないと定める（法第49条の7）。

要配慮者の円滑な利用の確保，要配慮者が相談し，又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について以下の基準に適合すること（令第20条の6第5号）

- 1 要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること（規第1条の9第1号）
- 2 発災時において要配慮者が相談し，又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること（規第1条の9第2号）
- 3 発災時において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること（規第1条の9第3号）

市町村は，以上の基準を満たす施設につき，指定福祉避難所の受入対象者の数や現況などを踏まえ，指定福祉避難所の具体的な指定基準を設定することとなる。

また，同一の敷地内で指定一般避難所と指定福祉避難所の機能が重複する場合もありうるところ，ガイドラインが想定する「要配慮者が避難する指定福祉避難所・指定一般避難所の形態のイメージ」は，以下の通りである（内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドライン（平成28年4月（令和3年5月改定）』16頁抜粋）。



これによれば、指定福祉避難所単独の場合、指定一般避難所と指定福祉避難所が併設する場合、指定一般避難所の内部に要配慮者スペースを設け、指定福祉避難所の機能を持たせる場合が想定されている。

## イ 市の取組

市は、指定福祉避難所の指定について、災害対策基本法など及び国のガイドラインの指定基準の例示（同上『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』15頁）を踏まえて、以下の指定基準を用いて、指定福祉避難所を指定している。

- ① 施設自体の安全性が確保されていること
  - ・耐震性が確保されていること。[地震]
  - ・原則として、土砂災害特別警戒区域外であること。[土砂災害]
  - ・浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、要配慮者の避難生活のための空間を確保できること。[水害]
  - ・近隣に危険物を取り扱う施設等がないこと。
- ② 施設内における要配慮者の安全性が確保されていること
  - ・原則として、バリアフリー化されていること。
  - ・バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等設備の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。
- ④ 要配慮者の避難スペースが確保されていること。
  - ・要配慮者の特性を踏まえ、避難生活に必要な空間を確保すること

ヒアリングによれば、市は、具体的には、昭和56年に施行された新耐震設計基準に基づく耐震工事が完了している施設であること（令和3年4月1日時点で全ての指定福祉避難所で当該耐震工事が完了している。）、津波浸水対策としては、2階以上のスペースを避難スペースとして確保している施設を優先的に検討すること、バリアフリー工事が完了している施設であること、想定収容人数1人あたり4㎡の面積が確保されている施設であること、おおむね10人に1人の生活相談職員などを配置している施設であることなど<sup>41</sup>を指定基準として、令和3年4月1日時点で、市所管施設、高齢者施設、障害者施設及び特別支援学校などの42施設を福祉避難所に指定しており、市のホームページで施

<sup>41</sup> 『高知市福祉避難所運営マニュアル（市所管施設）』及び『高知市福祉避難所設置運営指針（社会福祉施設等）』記載の「福祉避難所の対象者等」の項目を参照

設名と所在地などを公開している<sup>42</sup>。

また、地域防災計画資料編においても、高知市指定福祉避難所一覧として施設名、所在地、収容人数及び面積が掲載されている（『地域防災計画資料編』111頁）。地域防災計画資料編によれば、令和3年2月19日現在で、指定福祉避難所の収容可能人数は、4,562人である。

他方、ヒアリング及び一件資料によれば、L2の場合、収容可能人数は現在の指定福祉避難所の収容可能人数に比して、約17,000人分不足している。

#### （6）指定緊急避難場所及び指定避難所の表示

##### ア 根拠規定

市町村長は、災害に関する情報の伝達方法、指定緊急避難場所及び避難経路などを記載した印刷物の配布など、市民に周知するための必要な措置を講じるよう努めなければならない（法49条の9）。

前述した『指定緊急避難場所の指定に関する手引き』においては、指定緊急避難場所について周知する際に以下の点に留意する必要がある旨記載されている（『指定緊急避難場所の指定に関する手引き』28頁）。

- 指定緊急避難場所と指定避難所の目的、要件等が異なっていること
- 指定緊急避難場所と指定避難所が相互に兼ねて指定されている場合があること
- 指定緊急避難場所は災害種別に応じて指定がなされており、避難の際には発生するおそれのある災害種別に適した指定緊急避難場所を避難先として選択する必要があること

<sup>42</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/26/fukusihinanjyo.html>

- 市町村地域防災計画において、指定緊急避難場所以外の避難場所を位置付ける場合、指定緊急避難場所とは異なる避難場所である旨を明示すること

また、同手引きでは、指定緊急避難場所に関して、「観光客をはじめとする滞在者を含めた居住者等に対し、その避難場所がどの災害に対応しているか一目でわかるようにする必要があるため、平成28年3月に災害種別図記号及び避難誘導方法についての日本工業規格（JIS）が制定され、市町村に対し全国的に運用するよう周知がなされている」旨記載があり<sup>43</sup>、指定緊急避難場所が災害の種別によって異なることについて、居住者等が正しく理解できるよう、各市町村においては、JIS規格で定められた図記号を用いて、わかりやすい案内板などを整備するよう努める必要があるとしている。

以下は、『事務連絡 災害種別図記号による避難場所表示の標準化の取組みについて（平成28年3月23日）』において記載されている【JISで制定されている図記号】、【標識システムの記載例】、【避難場所（津波避難ビル）と避難所を兼ねている場合】の一例である（『事務連絡 災害種別図記号による避難場所表示の標準化の取組みについて（平成28年3月23日）』3～5頁）。

---

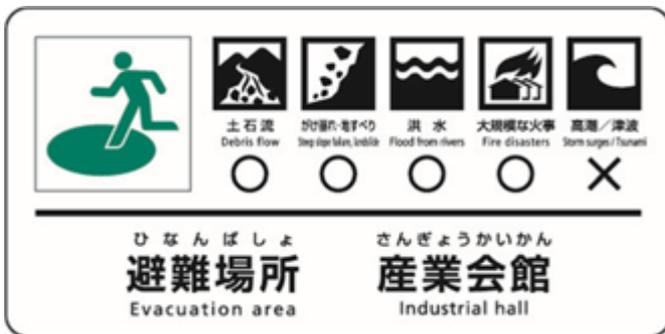
<sup>43</sup> 詳細は、「事務連絡 災害種別図記号による避難場所表示の標準化の取組みについて（平成28年3月23日）」を参照。指定緊急避難場所だけでなく、避難所に関する記号も記載されている。

[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol\\_03.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol_03.pdf)

【JIS で制定されている図記号】



【標識システムの記載例】



【避難場所（津波避難ビル）と避難所を兼ねている場合】



他方、地域防災計画上、指定緊急避難場所及び指定避難所の表示に関連する規定として、以下の規定がある。

### 第3章 災害予防対策 第7節 自主的な避難

#### 第2 1 公助

##### (2) 緊急避難場所等を知らせるサインの整備

- 緊急避難場所や避難所を示す標識を分かりやすい場所に設置し、地域住民や観光客等の迅速かつ的確な避難につなげます。

#### 第1 4 節 避難施設及び体制の整備

#### 第2 方策 1 公助

##### (7) 指定緊急避難場所及び指定避難所の広報

- 津波浸水想定区域、指定緊急避難場所や指定避難所の所在、その他市民等が円滑に避難を行う上で必要な情報を記載した防災マップやハザードマップを作成し、市民等への周知徹底に努めます。

#### イ 市の取組

市は、緊急避難場所としての高台、指定緊急避難場所のうち津波避難ビル・津波避難タワー・津波避難センターについては、JIS規格の図記号などを用いた案内板を、それぞれの施設入り口付近に設置しているが、それ以外の指定緊急避難場所、指定一般避難所及び福祉避難所の案内板はほとんど設置されていない。

#### (7) 外部監査の結果

##### ア 外部監査の着眼点

- ① 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、指定緊急避難場所、指定一般避難所及び指定福祉避難所は十分に確保されているか
- ② 法令、ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして、指定緊急避難場所、指定一般避難所及び指定福祉避難所の指定は適正か

- ③ 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，指定緊急避難場所，指定一般避難所などの表示は適正か

イ 外部監査の結果及び意見

上記外部監査の着眼点に沿って，外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，指定緊急避難場所，指定一般避難所及び指定福祉避難所は十分に確保されているか

現時点で，市が指定している指定緊急避難場所は，十分な数が確保されている。他方で，指定一般避難所及び指定福祉避難所は不足している。

- ◆ L2時の指定一般避難所の収容可能人数が不足していることから，民間施設の協力を得るなどして，十分な指定一般避難所を確保すべきである【意見】
- ◆ L2時の収容可能人数は，現在の指定福祉避難所の収容可能人数に比して，約17,000人分が不足している。指定福祉避難所の指定を引き続き積極的に進める，指定一般避難所の一部を要配慮者支援スペースとして活用するなどして，指定一般避難所に指定福祉避難所と同様の機能を持たせるなどの施策をより一層推進すべきである【意見】

- ② 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，指定緊急避難場所，指定一般避難所及び指定福祉避難所の指定は適正か

既存の指定緊急避難場所，指定一般避難所及び指定福祉避難所については，法令，各種ガイドライン及び市が独自に定めた指定方針などによって，おおむね適正に指定されており，結果

的には、法令、各種ガイドラインなどの指定基準をおおむね充足している。

- ◆ 指定一般避難所については、令和3年4月1日時点で、昭和56年に施行された新耐震設計基準に基づく耐震工事がなされていない施設が、273施設中19施設ある。耐震工事未了の施設は、以下の【耐震工事未了指定一般避難所一覧】の通りである。これらの施設については、耐震工事を速やかに行うべきである【意見】

【耐震工事未了指定一般避難所一覧】

No.	大街区分	施設名称	所在地
1	高知街	高知城ホール	丸ノ内二丁目 1-10
2	潮江	小石木市民会館	小石木町 182-4
3	潮江	筆山文化会館	小石木町 30-4
4	潮江	潮江市民会館	南河ノ瀬町 161
5	五台山	吸江寺	吸江 122
6	布師田	西谷公民館	布師田 1660-1
7	一宮	一宮市民会館	一宮西町三丁目 22-14
8	一宮	一宮児童館	一宮西町三丁目 22-16
9	秦	秦中央保育園	北秦泉寺 64
10	朝倉	海老川市民会館	朝倉己 419-3
11	朝倉	松田市民会館	朝倉己 959-1
12	朝倉	行川小学校放課後子ども 教室	行川 882-1
13	朝倉	朝倉市民会館	朝倉東町 24-33
14	鴨田	西山市民会館	神田 134-26

1 5	鏡	梅ノ木公民館	鏡梅ノ木 1236-1
1 6	鏡	吉原公民館	鏡狩山 95
1 7	土佐山	土佐山西川複合集会所	土佐山西川 141
1 8	春野	春野公民館	春野町西分 19
1 9	春野	春野公民館仁ノ分館	春野町仁ノ 384 - 5

- ◆ 津波避難ビル，津波避難タワーなどを除く指定緊急避難場所及び指定一般避難所については，市の具体的な指定基準が定められていない。法令，ガイドラインなどを参考にして，市の実情に応じた具体的な指定基準を設けるべきである【意見】
- ◆ 指定緊急避難場所としての指定を受けることにより，法令上の根拠が明確となり，責任の所在も明らかとなることに加え，後述する津波避難ビルなどと同様に，市の備蓄品の配備対象となることも期待できることから，指定を受けていない緊急避難場所である自然地形の高台のうち，指定緊急避難場所として相応しい場所については，指定緊急避難場所としての指定を検討するべきである【意見】
- ◆ 指定福祉避難所の指定については，津波浸水対策として，2階以上のスペースを避難スペースとして確保している施設を優先的に検討することが市の指定基準であるが，津波避難ビルが原則として3階以上の建物を指定基準としていることに鑑みれば，基準としては緩やかであり再考の余地がある【意見】
- ◆ 令和3年5月20日付災害対策基本法施行規則改正により，指定福祉避難所を指定したときに，あらかじめ受入対象者を特定し本人とその家族のみが避難する施設であることを公示する制度が創設された。従来，市は，指定福祉避難所の受入対象者

の特定を行っていないところ，受入対象者を特定することは，避難者数，受入対象者への支援内容の検討や必要な物資の内容や数量の検討，さらに必要な物資の備蓄，非常用発電機などの設備の準備などを一層進めるとともに，一般の避難所で過ごすことに困難を伴う障害者などの指定福祉避難所への直接の避難を促進していくことにもつながるため<sup>44</sup>，受入対象者の選別・特定を進めるべきである【意見】

- ③ 法令，ガイドライン及び地域防災計画の規定に照らして，指定緊急避難場所，指定一般避難所などの表示は適正か
- ◆ 現状，表示がなされていない指定緊急避難場所，指定避難所については，JIS規格に応じた図記号の表示を用いて，わかりやすい案内板などを作成し，標識がよく見え判読しやすい場所（例えば，施設上層階の壁など）に設置するべきである。また，指定緊急避難場所以外の緊急避難場所については，指定緊急避難場所とは異なる避難場所である旨を明示するべきである【意見】

---

<sup>44</sup> 同上『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』19頁

## 5 備蓄体制の整備

### (1) 意義

大地震が発生した場合，迫り来る津波から迅速に避難を開始し，然るべき避難場所に到着できたとしても，飲料水や食料，携帯トイレや暖をとる毛布などの生活用品がないと，避難場所として相応しい場所とはいえない。特に高齢者や乳幼児らにとっては，水や食料が無いことは死活問題となりうる。津波で道路や建物が破壊され，あたり一面が泥水と漂流物で溢れる中，十分な食料や生活用品が手に入る場所まで即座に移動することは困難であり，一定時間は避難場所で凌ぐ必要が出てくる。また避難所においても，県や国などからの支援物資が届くまで凌ぐ必要がある。

備蓄体制の整備は，安心安全な避難場所・避難所の前提条件である。

災害対策基本法は，災害時においては，災害応急対策又は災害復旧に必要な物資及び資材を調達することが非常に困難であることに鑑み，地方公共団体の長その他の執行機関などの災害予防責任者に，平常時から，災害応急対策又は災害復旧に必要な物資及び資材を備蓄し，整備し，もしくは点検することを義務付けるとともに，防災に関する施設及び設備を整備し，点検を行っていくことが防災上極めて重要であることに鑑み，災害予防責任者に，その管理に属する防災に関する施設及び設備を整備し，点検することを義務付けている（法第49条）。

地域防災計画においても，備蓄スペースの確保，生活必需物資などの備蓄，流通業界との協定，応急対策資機材の整備，救助用資機材の備蓄，市民などの啓発などを，公助の方策として挙げている（第3章災害予防対策第15節備蓄体制の整備）。

ヒアリング及び一件資料によれば、避難場所・避難所に関する市の備蓄品は大きく3つに整理される。①水や食料，簡易トイレなどの生活用品（合わせて「生活必需物資など」という，）の備蓄及びマスクや消毒液といった衛生用品の備蓄，②はしごや担架，災害救助道具といった救助用資機材，ガソリンや乾電池などその他資機材の備蓄，③土のうなどの水防用資機材の備蓄である。

## （２）生活必需物資など及び衛生用品の備蓄

### ア 根拠規定

生活必需物資などの備蓄に関しては，地域防災計画に主に以下の通り規定されている。

また，衛生用品の一部は，以下の地域防災計画で言及されている市の定める「備蓄計画」において規定されている。

## 第3章 災害予防対策 第15節 備蓄体制の整備

### 第2 方策 2 公助

#### （１）備蓄スペースの確保

- 生活必需物資等については，発災後の道路状況や輸送体制等を勘案した場合，小・中学校等の指定避難所に分散備蓄することが効率的であることから，小・中学校等の防災倉庫や教室の活用等により備蓄スペースを確保するよう努めます。
- 指定避難所で備蓄スペースを確保できない場合には，備蓄用倉庫に集中することを検討します。

#### （２）生活必需物資等の備蓄

- 生活必需品等の備蓄に当たっては，国・県の備蓄に関するガイドライン等を基に，品目及び必要量を再検討するとともに，備蓄計画を策定し計画的に備蓄します。

### イ 市の取組

地域防災計画上の「備蓄計画」として、市は『高知市備蓄計画～第2期～（令和2年6月）』（以下「市備蓄計画」という。）を定めている。市備蓄計画は、市の公的備蓄計画として、食糧や飲料水といった生活必需品を中心に設定し、発生頻度の高い一定程度の地震・津波（L1）を想定した備蓄計画である（『市備蓄計画』1頁）。

もともと、市備蓄計画は、地域防災計画資料編「防災関係計画及びマニュアル等一覧」に計画名、概要などが掲載されているが、市のホームページなどで備蓄品の品目や数量が広く公開されているわけではない。

また、市備蓄計画には、市の備蓄する全ての品目が記載されているわけではなく、食料や生活用品、衛生用品の一部であるマスクや消毒液のみが記載されている。

また、後述する市備蓄計画記載の品目別備蓄目標数量も市全体での想定避難者数を前提に算定されたものであり、それぞれの避難所における想定避難者数や数量についての配備基準が示されているわけではないことには留意すべきである。

さらに、市備蓄計画は、少なくとも形式的な記載からは「避難所」のみを適用範囲としており、地域防災計画上の「避難場所」に直ちに適用されるものではない。

以上の通り、市では、備蓄すべき全ての品目、全ての避難場所・避難所に統一的に適用される備蓄計画は策定されておらず、後述するように、品目、備蓄場所により、異なる担当課が、個別に配備基準を設けるなどして、備蓄体制を整備しており、結果、備蓄品の備蓄体制については、全体像を捉えることが困難となっている。

(ア) 生活必需物資などの品目及び数量

まず、市備蓄計画の備蓄品目及び数量に関する規定は、以下の通りである。

- 1 備蓄は自助による家庭内備蓄を原則とし、市民は最低3日間分、できれば7日間分の備蓄を行う（自助）。
- 2 自助による備蓄を補うために、市ではL1想定1日分の公的備蓄を行う。

〈備蓄対象者数〉

被災ケース <sup>45</sup>	対象者数	算出根拠 <sup>46</sup>
L1（冬18時）	89,258人	想定避難所避難者数 77,000人×人口変化率 96.6%×1.2

〈備蓄品目〉

・食料品（5品目）

①アルファ化米<sup>47</sup>、②幼児・高齢者用アルファ化米（おかゆ）、③アルファ化米用水、④乳児用ミルク（粉・液体）、⑤飲料水

・生活用品（8品目）

①毛布、②紙おむつ（乳幼児用）、③紙おむつ（大人用）、④生理用品、⑤簡易トイレ、⑥携帯トイレ、⑦ほ乳瓶（使い捨て）、⑧トイレットペーパー

〈備蓄品目ごとの支給対象者〉

・食料品（5品目）

<sup>45</sup> 「平成24年度高知県南海トラフ地震被害想定調査」地震発生1日後に避難者数が最大となるケース

<sup>46</sup> 想定避難所避難者数は、「平成24年度高知県南海トラフ地震被害想定調査」に、人口変化率（平成17年国勢調査時人口→平成27年国勢調査時人口：96.6%）を乗じて算出

<sup>47</sup> 炊飯後に乾燥させて作った加工米。お湯や水を注ぐだけでご飯になるため、非常に利用されている。

農林水産省消費者の部屋 <https://www.maff.go.jp/j/heya/sodan/1209/01.html>

- ① アルファ化米：想定避難者全員（要配慮者を除く）
- ② 幼児・高齢者用アルファ化米（おかゆ）：想定避難者のうち要配慮者（対象：1～2歳の幼児と75歳以上の高齢者）
- ③ アルファ化米用水：想定避難者全員（0歳の乳児除く）
- ④ 乳児用ミルク：想定避難者のうち要配慮者（対象：0歳の乳児）
- ⑤ 飲料水：想定避難者全員
  - ・生活用品（8品目）
  - ① 毛布：想定避難者全員
  - ② 紙おむつ（乳幼児用）：想定避難者のうち要配慮者（対象：0～3歳の乳幼児）
  - ③ 紙おむつ（大人用）：想定避難者のうち要配慮者（対象：要介護3以上）
  - ④ 生理用品：想定避難者のうち10～55歳の女性の約4人に1人
  - ⑤ 簡易トイレ：想定避難者数全員（紙おむつ使用者除く）
  - ⑥ 携帯トイレ：想定避難者数全員（紙おむつ使用者除く）
  - ⑦ ほ乳瓶（使い捨て）：想定避難者数のうち要配慮者（対象0歳児）
  - ⑧ トイレットペーパー：想定避難者全員

〈品目別備蓄目標数量〉

飲料水については、地域防災計画に基づき、発災当初3日分の飲用必要量を確保するため、上下水道局が耐震性非常用貯水槽の整備を行っていることから、当該貯水槽の水を利用する。ただし、薬の服用といった応急用に一定数はペットボトルで備蓄することが望ましいことから、上記貯水槽以外に、1人当たり0.5L分の飲料水をペットボトルで備蓄する。

市備蓄計画が定めるその他品目別備蓄目標数量などは、以下の表の通りである。

簡易トイレ、携帯トイレ、ほ乳瓶及びトイレットペーパーは備蓄目標数量をはるかに上回る配備が既になされていることが窺われる（もともと、

市備蓄計画の定める以下の表は，時点の記載がなく，いつの時点での既配備量かは明らかでない。)

種別・品目	1人／日の原単位	比率	支給対象者数	備蓄目標数量	既配備数量
	数量／人	人口構成比 <sup>48</sup>	想定避難者数 L1 (89,258人)		
アルファ化米	3食	83.0%	74,084人	222,252食	257,750食
アルファ化米（おかゆ）	3食	16.3%	14,549人	43,647食	
アルファ化米調理用水	0.6L	99.3%	88,633人	53,180L	100,528L
飲料水	0.5L	100.0%	89,258人	44,629L	
乳児用ミルク	135g <sup>49</sup>	0.7%	625人	84,375g	100,360g
毛布	1枚	100.0%	89,258人	89,258枚	55,149枚
紙おむつ（乳幼児用）	8枚	3.0%	2,678人	21,424枚	24,574枚
紙おむつ	6枚	2.0% <sup>50</sup>	1,785人	10,710枚	10,554枚

<sup>48</sup> 「人口構成比」, 「支給対象者数」は令和元年7月1日現在市住民基本台帳ベース

<sup>49</sup> 乳幼児ミルク数量は, 4ヶ月乳児の1日あたりほ乳量(27g×5回=135g)として算出(母子保健マニュアル(改訂第5版 高野陽・柳川洋 加藤忠明など編集))

<sup>50</sup> 紙おむつ(大人用)の対象者である要介護3以上については, 高知市介護保険事業状況報告(平成31年4月現在)における要介護度3以上(6,667人)とした。

(大人用)					
生理用品	8枚	26.3%	23,475人	46,950枚	50,684枚
簡易トイレ	0.02基 <sup>51</sup>	95.0%	84,795人	1,696基	3,179基
携帯トイレ(排便収納袋)	5枚	95.0%	84,795人	423,975枚	1,673,600枚
ほ乳瓶(使い捨て)	5本	0.7%	625人	3,125本	5,025本
トイレットペーパー	8m <sup>52</sup>	100.0%	89,258人	714,064m	6,861,760m

(イ) 衛生用品の品目及び数量

上記の生活必需物資などとは別に、市備蓄計画は、「8 感染症対策に視点を置いた備蓄」として、感染症対策衛生用品2品目(マスク、手指消毒液)の備蓄を定めている。

マスクは、想定避難者全員、手指消毒液も想定避難者全員(避難所での使用に限る)を支給対象者としている。

マスクについては、備蓄目標数量を50万枚、手指消毒液に

<sup>51</sup> 簡易トイレは、内閣府『避難所におけるトイレ確保・管理ガイドライン(平成28年4月)』

([http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo\\_toilet\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_toilet_guideline.pdf))に基づき、50人当たり1基とした。

<sup>52</sup> トイレットペーパーは、「第2回トイレットペーパーに関するアンケート(2008年2月実施:トイレットペーパーのポータルサイトHP)結果による、日本人1人当たり年間消費量約50ロール(60m×約50)の1日換算量=約8mとした。

については125箇所の避難所の収容人数をもとに、1施設で必要となる最低本数などを考慮し、大規模避難所（収容人数600人以上）の57施設、中規模避難所（収容人数100人～600人未満）の44施設、小規模避難所（収容人数100人未満）の24施設の三種類にわけ、大規模避難所で20～40、中規模避難所で100、小規模避難所で50の、合計2,5700を備蓄すると規定している（『市備蓄計画』11頁）。

以上が、市備蓄計画に定められている衛生用品であるが、ヒアリング及び一件資料によれば、市は、令和2年度より、新型コロナウイルス感染症対策物品として、マスク及び手指消毒液（市備蓄計画で配備されるマスク及び手指消毒液とは別に配備している。）、使い捨て手袋などの衛生用品のほか、体調不良者の段ボールベッド及び間仕切り板を、指定一般避難所に配備している（別紙①【020702衛生用品一覧】参照）（以下、【020702衛生用品一覧】記載の衛生用品を「新型コロナウイルス感染症対策物品」という。）。段ボールベッド及び間仕切り板の数量については、指定一般避難所については各2セットを基本に、【020702衛生用品一覧】に数量の記載はないものの、収容人数500名以上かつ大規模災害時のみ開設する指定避難所については、各4セットを基本に配備することとしている。

#### （ウ）生活必需物資など及び衛生用品の備蓄スペースの確保

##### ア 根拠規定

生活必需物資など及び衛生用品の備蓄場所については、市備蓄計画においておおむね以下の通り定められている。

生活必需物資などの備蓄場所については、原則、L1浸水

想定域外の耐震性のある避難所に備蓄品を分散して配備する。

もつとも、L1浸水想定域内であっても、津波避難ビル兼避難所に指定されている施設には、津波避難ビル収容人数分を基本に、備蓄品を配備する。

備蓄予定の指定避難所に備蓄スペースを確保できない場合は、同一小学校区内の別の指定避難所に配備する。

それも困難な場合は、以下の高知市給食センター（長浜・針木）に併設されている備蓄倉庫に配備する。

マスクの備蓄場所は、これと同様である。

消毒液については、危険物の第4類アルコール類に該当することから、避難所運営が想定されているL1浸水想定域外で耐震性のある125施設とする。

また、市備蓄計画には根拠規定はないものの、市は、前述した通り、新型コロナウイルス感染症対策物品を、指定一般避難所に配備することとしている。

#### 【備蓄倉庫の概要】

名称	住所	面積
長浜学校給食センター備蓄倉庫	長浜宮田 2000-7	498.0 m <sup>2</sup>
針木学校給食センター備蓄倉庫	針木北 1 丁目 963-8	171.5 m <sup>2</sup>

#### イ 備蓄品の具体的な備蓄場所・保管数量など

ヒアリング及び一件資料によれば、生活必需物資など及び衛生用品の配備については、以下の【備蓄品目別所管課一覧】の通り、備蓄品目及び配備場所によって、所管課が分かれている。

備蓄品目によっては、例えば、簡易トイレ、携帯トイレ及

びトイレトペーパーのように配備場所によって担当課が異なる場合がある。

【備蓄品目別所管課一覧】

備蓄品目		所管課	配備場所
アルファ化米		防災政策課	指定一般避難所
幼児・高齢者用アルファ化米（おかゆ）			
アルファ化米用水			
乳児用ミルク（粉・液体）			
飲料水	500ml 単位	地域防災推進課	津波避難ビル
	500ml を超える単位	防災政策課	指定一般避難所
紙おむつ（乳幼児用）			
紙おむつ（大人用）			
ほ乳瓶（使い捨て）			
毛布		第一福祉課	指定一般避難所，指定福祉避難所
簡易トイレ 携帯トイレ トイレトペーパー		地域防災推進課	津波避難ビル，舟倉津波避難センター及び貴船ノ森津波避難センター
		新エネルギー・環境政策課	指定一般避難所（ただし放課後児童クラブ，津波避難ビル，

			舟倉津波避難センター及び貴船ノ森津波避難センターを除く。)
衛生用品	マスク・消毒液（市備蓄計画に記載のあるもの）	地域防災推進課	指定一般避難所
	新型コロナウイルス感染症対策物品	防災政策課	指定一般避難所

まず、防災政策課では、市備蓄計画に基づき、アルファ化米、飲料水、粉ミルク、ほ乳瓶、紙おむつ及び生理用品を指定一般避難所に配備しているところ、各避難所別に、収容避難可能人数、備蓄品目及び備蓄数量を記載した集計表を作成している。

市から、令和3年4月1日時点集計表の提出を受け内容を確認したところ、品目ごとの備蓄数量については、市備蓄計画の目標数量を上回っているか、おおむね等しいものの、各避難所別の品目・数量を見ると、配備されている所と配備されていない所が見られる。

ヒアリングによれば、各避難所別の備蓄品については、各避難所の収容可能人数に応じて、備蓄品の配備を行っているものの、主に、備蓄スペースに余裕がないなどの理由で、収容

可能人数に応じた品目，数量が確保できていない。

また，衛生用品についても，市から，指定一般避難所別の配備対象施設，収容人数，配備量が記載されたリストの提出を受け内容を確認したところ，配備されている避難所と配備されていない避難所が見られる。ヒアリングによれば，各避難所別の数量については，各避難所の収容可能人数に応じて，衛生用品の配備を行っているが，これも主に，備蓄スペースに余裕がないなどの理由で，収容可能人数に応じた品目，数量が確保できていない。

結果，各避難所にスペースの都合上，置けないものが長浜，針木の給食センター備蓄倉庫に山積している。特に段ボールベッドについては，以下の写真の通り，大きさからしても，重量（1個当たり20キロ）からしても，かなり嵩張るものであり，長浜学校給食センター備蓄倉庫の3分の1ほどが，段ボールベッドで占拠されている状態である。

【長浜学校給食センター備蓄倉庫（令和3年12月27日撮影）】



次に，第一福祉課では，市備蓄計画に基づき，指定一般避難

所，指定福祉避難所に毛布を配備している。

同課では，備蓄施設名称，場所及び最新在庫数を記載した集計表を作成している。市から令和3年12月15日付の当該集計表の提出を受け，内容を確認したところ，全体の在庫数55,514枚が，市備蓄計画が定める目標数量89,258枚を大きく下回っていた。

ヒアリングによれば，避難所別に想定収容人数に応じて毛布を配備することになっているが，これも備蓄スペースに余裕がないなどの理由で，想定収容人数に応じた備蓄ができておらず，全ての避難所に十分な数量の毛布が配備できていない。

また，地域防災推進課及び新エネルギー・環境政策課では，国のガイドライン（内閣府『避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン』平成28年4月）などを参考に，独自に作成した配備基準に基づき，携帯トイレ，簡易トイレ及びトイレトペーパーを津波避難ビル，指定一般避難所などに配備している。

この点，新エネルギー・環境政策課の配備基準については，以下の【トイレ関連品配備表】の通りである。

同課は，備蓄目標数も設定しており，市から「災害用トイレ備蓄状況（令和3年9月1日時点）」の提出を受け，その内容を確認したところ，配備予定施設数237施設（令和3年9月1日時点）に対して，L1を前提とした場合，携帯トイレ備蓄目標数は1,188,000個，L2を前提とした場合，2,502,000個である。簡易トイレに関しては，L1前提で1,320基，L2前提で2,780基である。

【トイレ関連品配備表（新エネルギー・環境政策課）】

品目	避難所別備蓄数量
携帯トイレ処理セット	避難所の収容人数×5回／日×3日分×2／3
簡易トイレセット	収容人数÷50人／基
トイレットペーパー	携帯トイレ処理セット1箱（100回分）につき 2個（200m／1個）

他方、地域防災推進課では、後述する『津波避難ビル配備用資機材 配備方針』として、指定緊急避難場所の一つである津波避難ビルに配備するトイレ関連の配備基準を以下の通り定めている。以下の【トイレ関連品配備表（地域防災推進課）】は、『津波避難ビル配備用資機材 配備方針』からトイレ関連の箇所を抜粋したものである。品目（記載名）や数量が、新エネルギー・環境政策課のものとは異なっている。

【トイレ関連品配備表（地域防災推進課）】

	品名	配備方針	備考	注意事項
トイレ 関連	簡易トイレ (便座)	収容人数 200 名に つき 1 個を配備		*避難所を 兼ねる施設 については 収容人数 50 名につき 1 個
	パーソナル テント	簡易トイレの個室 として、収容人数 200 名につき 1 個を 配備		*避難所を 兼ねる施設 については 収容人数 50 名につき 1 個
	簡易トイレ (処理剤)	収容人数 1 名あた り 1 日 3 回、3 日分 (収容人数×9) を 配備	1 箱 (小) = 100 個、1 箱 (大) = 4 箱 (小)	*避難所を 兼ねる施設 については 収容人数× 15
	トイレット ペーパー	収容人数 1 名あた り 1 日 3 回、3 日分 (収容人数×9) を 配備	1 回 / 1m, 1 ロ ール = 250m	

新エネルギー・環境政策課から提出を受けた「災害用トイレ備蓄状況（令和 3 年 9 月 1 日時点）」によって、備蓄数を確認したところ、携帯トイレについては、購入数は 1, 7 0 5,

800個とL1想定での目標数量を大幅に上回っているものの(L1想定で約144%), 配備予定施設237施設のうち、172施設にしか配備が完了していない。

また、簡易トイレについては、購入数は3,224個とL1想定での目標数量を大幅に上回っているものの(L1想定で約244%), 配備予定施設237施設のうち、164施設にしか配備できていない。

地域防災推進課からもトイレ関連備蓄品につき、後述する配備方針に基づいた配備場所、品目、数量、配備年月日を記載した集計表の提出を受け、内容を確認したが、これも生活必需物資などと同様、主に備蓄スペースが無いことを理由に、全ての津波避難ビルについて必要な品目・数量が配備されているわけではない。

### (3) 救助用資機材その他資機材の備蓄

#### ア 根拠規定

地域防災計画上、救助用資機材については、以下の規定がある。

#### 第3章 災害予防政策 第15節 備蓄体制の整備

#### 第2 方策 2 公助

#### (5) 救助用資機材の備蓄

- 長期浸水により津波避難ビル等に孤立した避難者の救助のためにボート等の資機材を確保しておきます。
- 指定避難所に設置する防災倉庫に救助用資機材を整備します。

#### イ 市の取組

(ア) ヒアリングによれば、市では、「津波避難ビル」への配備基準として、高知県備蓄方針<sup>53</sup>を参考にして、「津波避難ビル配備用

<sup>53</sup> 『高知県備蓄方針（令和3年6月）』

資機材 配備方針」(別紙②【津波避難ビル配備用資機材 配備方針】)(以下「津波避難ビル配備方針」という。)を作成している。

津波避難ビル配備方針は、担当課内部(地域防災推進課)で使用されている配備基準であり、市のホームページなどで広く公開されているものではない。津波避難ビル配備方針には、トイレ関連、飲料水など、市備蓄計画における生活必需物資などに該当するものも含まれているが、津波避難ビル配備方針では、資機材として整理されている。

市は、かかる津波避難ビル配備方針に基づいた配備場所、品目、数量、配備年月日を記載した集計表を作成して管理している。

当該集計表の提出を受け、内容を確認したところ、生活必需物資などと同様、主に備蓄スペースが無いことを理由に、全ての津波避難ビルにつき、上記備蓄品の全ての品目、数量が配備されているわけではない。

また、津波避難ビルとその他の指定緊急避難場所(津波避難タワー、公園緑地など)については、一時避難場所及び一定期間の孤立が予想されている場所としての機能は、津波避難ビルと同様と考えられるものの<sup>54</sup>、津波避難ビル以外の指定緊急避難場所についての明確な配備基準は設けられていない。

もっとも、指定緊急避難場所のうち、津波避難タワー及び津波避難センターについては、津波避難ビル配備方針を参考にして、備蓄品の一部が配備されている箇所がある。

---

[https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021071500099/file\\_20217154113041\\_1.pdf](https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2021071500099/file_20217154113041_1.pdf)

<sup>54</sup> 地域防災計画第1章総則第7節「本計画における用語について」2頁参照

視察によれば、写真の通り、津波避難タワーのベンチ内に防災資機材が配備されている場合もあった。ヒアリング及び一件資料によれば、津波避難タワーの収容人数に基づいて、津波避難ビル配備方針記載の簡易トイレ、簡易テント、処理剤、トイレトペーパー、アルミシート、ブルーシート（津波避難ビル配備方針に記載なし）、救助用サインなどを配備している。なお、飲料水については、防犯上の理由及び配備スペースの理由などから配備していない。

【種崎公園津波避難タワー内ベンチ（令和3年11月21日撮影）】



（イ） 地域防災計画上の「防災倉庫」については、所在場所のみ、地域防災計画資料編に一覧が列挙されている（『地域防災計画資料編』114頁，115頁）。

ヒアリングによれば、防災倉庫の構造、大きさについての基準は存在しない。

防災倉庫の設置場所については、地域防災計画上は「指定避難所に設置する」との記載があるのみであり、それ以上の具体的な設置場所の基準は存在しない。この点、地域防災計画資料編の防災倉庫一覧記載の所在地と、地域防災計画資料編の指定避難場所一覧（『地域防災計画資料編』106～111頁）を照合したところ、指定避難所（大規模災害時のみ開

設する指定避難所及び指定福祉避難所を含む。) であっても、防災倉庫が存在しない場所が見受けられる(例えば、下知コミュニティセンター、勤労者交流館、春野公民館など)。

また、ヒアリングによれば、防災倉庫に配備する救助用資機材については、「防災倉庫資機材種類別一覧」(別紙③【防災倉庫資機材種類別一覧】), 「防災倉庫資機材施設別一覧」として、品名と数量がカテゴリ別に記載された一覧表、施設別一覧表を市が所持しているものの、カテゴリ、品目及び数量のそもそもの根拠となる配備基準はなく、既存のカテゴリ、品目及び数量を踏襲している。何らかの災害が起きて使用され、既存の品や数量で足りなくなったものについては、その都度補充している。

その他、市は、乾電池、ガソリン、チェーンソー、発電機及び投光器などの機械類についても備蓄しており、配備場所、品目及び数量を集計した一覧表で管理しているが、これらの配備場所、数量などについても基準はなく、既存の保管場所で、既存の品目、数量を踏襲している。

#### (4) 水防用資機材の備蓄

##### ア 根拠規定

土のうなどの水防用資機材については、地域防災計画において次のように定められている。

### 第3章 災害予防対策 第15節 備蓄体制の整備

#### 第2 方策 2 公助

##### (6) 水防用資機材の備蓄

- 水防倉庫を整備し、土のう等水防用資機材を備蓄します。

##### イ 市の取組

地域防災計画上の「水防倉庫」については、水防倉庫の所在地、内容物、単位、数量などの一覧が、地域防災計画資料編に列挙されている（『地域防災計画資料編』113頁）。ヒアリングによれば、水防倉庫の構造、大きさ及び配置などに関する基準はない。また、水防用資機材については、品目、単位、数量などについての配備基準はなく、既存のものを既存の場所にある水防用倉庫に保管している。地域防災計画資料編の「水防倉庫一覧」には、「県水防計画記載の資機材のみ集計」<sup>55</sup>と注記があるが、市は、当該計画を配備基準としているわけではない。

#### （５）備蓄品の保管・更新

地域防災計画上、備蓄品の保管や更新について定めた明確な規定はないが、生活必需物資などの更新サイクルについては、市備蓄計画に以下の通り記載がある（５ 備蓄品の更新サイクル）。

- ・平成27年度から令和元年度のまでの高知市備蓄計画において、5カ年の保存期限を有するとしていた備蓄品（アルファ化米、幼児・高齢者用アルファ化米（おかゆ）、アルファ化米用水、飲料水）を4カ年に分けて備蓄・買い替えし、1年間の有効活用期間を設ける。
- ・乳幼児ミルクについては、活用期間を個別に設定し備蓄期間を定める。
- ・紙おむつや生理用品、簡易トイレ、携帯トイレ、ほ乳瓶（使い捨て）、トイレトペーパーの保存期限が明確に定められていない備蓄品については、保存状態や衛生面等を適宜確認しながら更新時期を検討する。

市は、指定避難所、避難ビルなどの生活必需物資など、マスク、消

<sup>55</sup> 『高知県水防計画書（令和3年度）』

[https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/170901/files/2018060700028/R3\\_suibouk\\_eikakusho.pdf](https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/170901/files/2018060700028/R3_suibouk_eikakusho.pdf)

毒液については、それぞれの担当課で管理簿を作成して不足がないか管理している。

防災倉庫及び水防倉庫についても、担当課が管理簿に基づき、随時不足がないか確認している。

ヒアリングによれば、特に上記アルファ化米、飲料水などの食品については、市備蓄計画の方針に従い、有効活用期間を迎えたものについては、医療法人、社会福祉法人などの社会福祉施設に優先的に提供するとともに、各種避難訓練や防災イベントでの活用を行うことで廃棄は一切していない。

市は、その他の生活用品についても随時、摩耗や痛みがないか確認の上、必要に応じて都度取り替えている。

#### (6) 視察～備蓄場所，備蓄倉庫，防災倉庫及び水防倉庫

高知市立第四小学校(上町2丁目1-11)の備蓄場所(空き教室)，同所の防災倉庫，中山間地域構造改善センター(鏡小浜8)の備蓄場所(踊り場納屋)，鏡川町水防倉庫(鏡川町28)及び長浜学校給食センター備蓄倉庫を視察した。

【第四小学校 備蓄場所（令和3年12月27日撮影）】



高知市立第四小学校は、指定緊急避難場所（津波避難ビル）であり、かつ指定一般避難所であるから、市備蓄計画及び津波避難ビル配備方針に基づき備蓄品を配備する施設である。

もともと、これらの対象品目の他にも、マジックライス青菜ご飯、かまどセット、児童生徒用飲料水などの児童生徒職員用備蓄品が多数見られた。

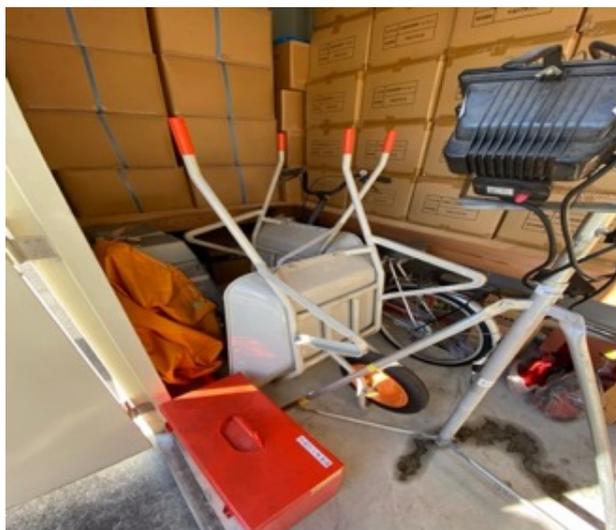
ヒアリングによれば、学校施設には、教育委員会が別途備蓄品を配布したり、学校が独自に購入したりするものもある。

【中山間地域構造改善センター 備蓄場所（令和3年12月5日撮影）】



中山間地域構造改善センターは、指定緊急避難場所であり、かつ指定一般避難所兼指定福祉避難所であるから、市備蓄計画に基づき配備をする施設である。ここでも、段ボールベッドがかなりのスペースを占めていた。

【第四小学校 防災倉庫（令和3年12月27日撮影）】



【鏡川町水防倉庫（令和3年12月27日撮影）】



地元の消防団の倉庫にもなっている。

(7) 市民などの備蓄に関する啓発活動

## ア 根拠規定

地域防災計画では、備蓄体制の整備に関する市民などの啓発につき、以下の通り定めがある。

### 第3章 災害予防対策 第15節 備蓄体制の整備

#### 第2 方策 2 公助

##### (8) 市民等の啓発

- 広報紙や講習会等を通じ、市民や事業所等に生活必需物資等の備蓄の必要性を啓発していきます。

また、参考までに市民などの備蓄に関しては、以下の通り記載がある。

### 第3章 災害予防対策 第15節 備蓄体制の整備

#### 第2 方策 1 自助・共助

##### (1) 市民等の備蓄

- 市民は、災害時の状況を想定し、必要となる食料や物資等、以下のような備蓄につとめます。
  - ・ 家族3日分以上の水及び食料と生活必需品
  - ・ 非常持ち出し品（マスク、体温計、救急箱、懐中電灯、ラジオ、乾電池等）
  - ・ 食物アレルギー等、食事に特別な配慮の必要な人は、おおむね1週間分の食料
  - ・ 持病がある人は、1週間分程度の医療品
  - ・ カセットコンロ、七輪等調理器具及び燃料
  - ・ 停電時でも使用可能な暖房器具（石油ストーブ等）及び燃料
  - ・ 自動車の燃料（半分程度になったら給油）

## イ 市の取組

市は、市の広報紙（「あかるいまち」）、各種防災訓練、防災イベ

ント，市のホームページ，パンフレットの配布，SNS 及びラジオなどを通じて，家庭内備蓄を推奨している。

もつとも，2年に一度行われる防災に係る高知市民意識調査においては，飲料水や食料で約50%，携帯トイレなどの備蓄は約20%，「何もしていない・何もする予定はない」者が約20%と，家庭内備蓄はいずれも低調である（高知市「令和元年度高知市民意識調査結果報告書」）。

## （8）外部監査の結果

### ア 外部監査の着眼点

- ① 地域防災計画などの規定に照らして，備蓄品の品目及び数量は適正か。
- ② 地域防災計画などの規定に照らして，備蓄品は適正な場所に備蓄され，管理されているか。

### イ 外部監査の結果

上記外部監査の着眼点に沿って，外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 地域防災計画などの規定に照らして，備蓄品の品目及び数量は適正か

市備蓄計画で定められた品目及び数量は，高知県備蓄方針におおむね従ったものである。

- ◆ 飲料水に関しては，高知県備蓄方針が1日1人あたり3リットルとしているところ，市備蓄計画では，1日1人あたり0.5リットル分の備蓄となっており，心許ない。これは，耐震性非常用貯水槽の水を飲料水として利用することを想定しているためだが，耐震性非常用貯水槽の設置箇所は市内25箇所しかなく，避難場所や避難所からのアクセスは限定されている（別紙④【非常

用貯水槽設置箇所一覧表】)。また、耐震性非常用貯水槽の操作方法も市民には周知されていない。大地震・大津波では、着のみ着のまま避難してくる市民も多数いることが想定されることを考え合わせても、飲料水の備蓄量については、再検討すべきである【意見】

- ◆ 地震や津波の大規模災害時には、携帯電話などの使用が困難となることは東日本大震災時にも見られたことである。大規模災害時に情報を得る手段として簡便かつ有用なものとしてラジオがある。この点、高知県備蓄方針では、「ラジオ等通信機器」を「1箇所」に1台」配備するとの記載がある（『高知県備蓄方針』10頁）。市でも、ラジオなどの通信機器の配備につき検討すべきである【意見】

- ② 地域防災計画などの規定に照らして、備蓄品は、適正な場所に備蓄され、管理されているか

指定一般避難所<sup>56</sup>及び指定緊急避難場所である津波避難ビルについては、市備蓄計画及び津波避難ビル配備方針において、生活必需物資などその他備蓄品の配備基準が定められている。しかしながら、それ以外の指定緊急避難場所についても、指定緊急避難場所としての機能は同様であり、特に備蓄品について配備する必要性は変わらないにも関わらず、市は、指定緊急避難場所一般に適用される明確な備蓄品配備基準は策定していない。

また、市備蓄計画及び津波避難ビル配備方針は、市のホームページなどでも公開されておらず市民には周知されていない。

---

<sup>56</sup> 地域防災計画資料編を参照するに、指定福祉避難所で施設所管が市の施設については、障害者福祉センターを除き、全ての施設が、指定福祉避難所兼指定避難所となっていることから、市備蓄計画に基づき生活必需物資などを配備する対象施設となっている。障害者福祉センターは、津波避難ビル指定も受けておらず、津波避難ビル配備用資機材での配備基準対象にもなっていない。

一般の指定避難所と指定福祉避難所においては、避難所としての機能が異なり、必要となる品目、数量も異なると思われるが、市は、指定福祉避難所のみ適用される明確な備蓄品配備基準を設けていない。

備蓄品は、市備蓄計画に従い、想定避難者数に応じて各避難所に配備されるべきものである。しかしながら、主に備蓄スペースがないとの理由で、各避難所に置けない備蓄品が、備蓄倉庫に山積されており、備蓄スペースの確保は、喫緊の課題である。

そもそも、指定緊急避難場所、指定一般避難所、指定福祉避難所など、重複して指定を受けている場所が少なくないにも関わらず、様々な課が、避難所や津波避難ビルといった形式的な区分けを基準として、備蓄品の配備を所管していること、生活必需物資などに関していえば、同じ避難所においても、品目により担当課が異なり、例えば、飲料水やトイレ関連用品、衛生用品については、重複して配備するなど統一的横断的な管理がなされていないことなどが、備蓄スペースが不足する要因の一つであると考えられる。

さらに、学校や福祉施設なども、防災担当課とは別に備蓄品を調達していることとも相まって、重複して指定を受けている避難所・津波避難ビルなどについては、一つの品目（又は同種の品目）が必要以上に配備される結果となっていることが窺われる。

これは備蓄スペースの問題のみならず、適正な数量を上回る備蓄品を過剰に調達する結果にもつながり、経済性、合理性の観点からも問題がある。

さらには、どこの避難所又は避難場所に、どれだけの備蓄品があるか、市民や学校、福祉施設などに十分に周知されていない（なお、津波避難ビルについては、個表として、各津波避難ビルの備蓄品の

品目・数量が、ホームページで公開されている。)。これでは、一般市民、自主防災組織、学校あるいは福祉施設などが、安心安全な避難所・避難場所を平時から選択することは困難である。

なお、既存の生活必需物資などの品目、数量の管理については、各課が管理簿を作成し管理しており、随時確認し、不足分については補充しているとのことであり、指摘や意見を付すべき点はない（ただし、そもそも各避難場所・避難所ごとの統一的な備蓄計画がなく、品目、避難場所などにより担当課が異なることに起因する点に問題があることは、上記指摘した通りである。）。

特に生活必需物資などについては、担当課の尽力により、有効活用期間が経過したものにつき、引き取り手を探し、活用方法を見つけるなど、廃棄が一切ないことは高く評価できる。

- ◆ 地域防災計画が区分する指定緊急避難場所、指定避難所、大規模災害のみ開設する指定避難所及び指定福祉避難所につき、それぞれの避難場所・避難所としての特性と機能に応じた備蓄品の品目・数量の配備基準をあらためて作成し（重複して指定を受けている避難場所・避難所については品目・数量を調整した上で）、特に生活必需物資などや衛生用品について、各避難場所及び避難所に配備される品目、目標数量及び既配備量を各課横断的かつ統一的に把握した上で、広報紙やホームページなどで市民に周知する必要がある【指摘】
- ◆ 全ての避難所に防災倉庫を設置するとともに、防災倉庫に配備する救助用資機材の品目、単位、数量などについて、備蓄計画を作成し、当該計画に応じた配備を行うべきである。その上で、備蓄計画、各防災倉庫の備蓄品目及び備蓄量を市民に周知するべきである【意見】

- ◆ 水防倉庫の設置場所，水防用資機材の品目，単位，数量などについて，配備に係る計画を作成し，当該計画に応じた配備を行うべきである【意見】

## 020702衛生用品一覧

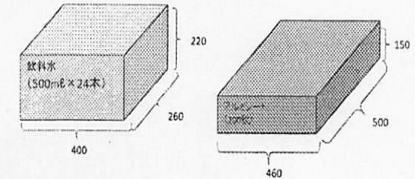
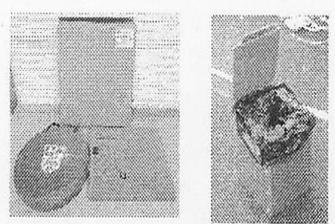
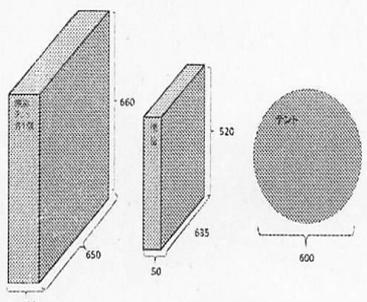
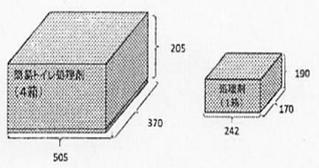
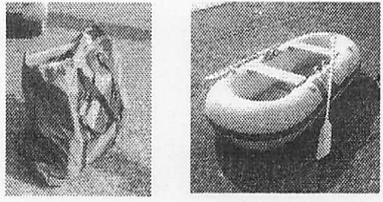
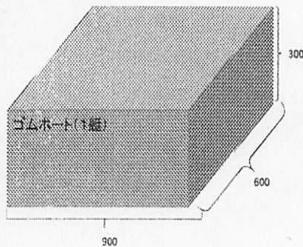
品名	用途	数量	備考
衛生用品収納箱	衛生用品収納	1 箱	
フェイスガード	飛沫感染防止用	4 個	おう吐物処理・受付対応職員用
マスク	飛沫感染防止用	200 枚	避難者配布用含む
体温計（非接触型）	検温	1 個	非接触型がない場合（接触型で代用）
乾電池	検温	4 個	体温計用（通常使用＋予備）
アルコール除菌シート	体温計消毒用	200 枚	接触型体温計などの消毒
使い捨て手袋（M）	おう吐物処理用	100 枚	消毒作業でも使用
使い捨て手袋（L）	おう吐物処理用	100 枚	消毒作業でも使用
使い捨てエプロン	おう吐物処理用	6 着	ない場合（ディスボガウンで代用）
ビニール袋（大）	おう吐物処理用	100 枚	
ビニール袋（小）	おう吐物処理用	100 枚	
新聞紙	おう吐物処理用	1 部	
手指消毒液	接触感染防止用	5 本	
液体石鹸（ハンドソープ）	接触感染防止用	4 本	トイレ設置
ペーパータオル	接触感染防止用	4 箱	トイレ設置、手洗後使用
養生テープ（赤）	ゾーン分け	2 個	25m、赤がない場合は、ピンクで代用
養生テープ（黄）	ゾーン分け	2 個	25m
養生テープ（青）	ゾーン分け	2 個	25m、青がない場合は、緑で代用
施設設備消毒液（次亜塩素酸ナトリウム）	消毒作業用	1 本	商品名：ハイター
施設設備消毒液（アルコール）	消毒作業用	2 本	商品名：バストリーゼ
次亜塩素酸ナトリウム希釈容器（ペットボトル）	消毒作業用	1 本	水入り
キッチンペーパー	消毒作業用	1 本	
ごみ袋		30 枚	70ℓ
ティッシュペーパー		3 箱	
事務用品		1 個	
ボールペン	受付等	2 本	
受付簿	受付用	10 枚	
マジックペン（黒）	事務用	2 本	
マジックペン（赤）	事務用	2 本	
A4用紙	事務用	30 枚	
セロテープ	事務用	1 個	
資料用クリアケース	事務用	1 個	
資料用クリアファイル	事務用	1 枚	
段ボール間仕切り板	飛沫感染防止用	20 枚	体調不良者用 ※収納箱外で保管
段ボールベッド	飛沫感染防止用	2 台	体調不良者用 ※収納箱外で保管
簡易ベッド	飛沫感染防止用	2 台	体調不良者用 ※収納箱外で保管 （優先開設の避難場所にのみ配備）

津波避難ビル配備用資機材 配備方針

品名	配備方針	備考	注意事項	
ボート関連	ゴムボート	外部との緊急連絡手段として、各施設に1艇を配備		
	救命胴衣	ボートが4人乗りであることを考慮して4個配備		
	ヘルメット	ボートが4人乗りであることを考慮して4個配備		
	ロープ	ボート牽引用に配備(1本)		
トイレ関連	簡易トイレ(便座)	収容人数200名につき1個を配備	※避難所を兼ねる施設については収容人数50名につき1個	
	パーソナルテント	簡易トイレの個室として、収容人数200名につき1個を配備	※避難所を兼ねる施設については収容人数50名につき1個	
	簡易トイレ(処理剤)	収容人数1名あたり1日3回、3日分(収容人数×9)を配備	1箱(小)=100個、1箱(大)=4箱(小)	※避難所を兼ねる施設については収容人数×15
	トイレットペーパー	収容人数1名あたり1日3回、3日分(収容人数×9)を配備	1回/1m、1ロール=250m	
アルミシート	収容人数1名につき、1枚を配備(収容人数分)			
飲料水	収容人数1名あたり1日1L、3日分(収容人数×3)を配備 ※長期保存処理として配備(長期保存エリア外の施設には配備なし)	1本=500mL、1箱=24本		
救助サイン用資機材	上空への情報伝達手段として配備(1施設1個)			
保管庫	物理的に資機材の保管場所がなく、適正な管理が困難な施設に設置	子どもの乗り上がりによる転倒の危険性あり、雨に当たると騒音が発生、屋上には設置不可。		
資機材ボックス		ボート関連資機材、飲料水は入らない。建築基準法に基づき、12m以上の連絡幅を確保できること(※両側に居室がある場合は16m以上)。		

数量は「箱(本)」で計算

・長期浸水深が50cm以上の施設が対象  
・施設内に配備可能な施設のみ対象  
・飲料水の配備のために保管庫は設置しない



防災倉庫資機材 種類別一覧

H27.10.1現在

品名	数量	品名	数量	特種①		特種②		特種③		特種④		特種⑤		特種⑥		
				品名	数量	品名	数量	品名	数量	品名	数量	品名	数量	品名	数量	
1	コードリール	1	コードリール	1	コードリール	1	コードリール	2	コードリール	1	コードリール	1	コードリール	1	コードリール	1
2	災害救助道具	1	災害救助道具	1	災害救助道具	1	災害救助道具	2	災害救助道具	3	災害救助道具	1	災害救助道具	1	災害救助道具	1
3	携帯用拡声器	1	携帯用拡声器	1	携帯用拡声器	1	携帯用拡声器	2	携帯用拡声器	4	携帯用拡声器	1	携帯用拡声器	3	携帯用拡声器	1
4	交通はしご	1	交通はしご	1	交通はしご	1	交通はしご	2	交通はしご	2	交通はしご	1	交通はしご	1	交通はしご	1
5	担架	2	担架	2	担架	2	担架	4	担架	6	担架	3	担架	2	担架	2
6	折りたたみ自転車	1	折りたたみ自転車	1	折りたたみ自転車	1	折りたたみ自転車	2	折りたたみ自転車	2	折りたたみ自転車	1	折りたたみ自転車	2	折りたたみ自転車	1
7	リヤカー	1	リヤカー	1	リヤカー	1	リヤカー	2	リヤカー	2	リヤカー	1	リヤカー	1	リヤカー	1
8	万能オノ	2	万能オノ	2	万能オノ	2	万能オノ	4	万能オノ	6	万能オノ	5	万能オノ	1	万能オノ	1
9	燃料携行缶	1	燃料携行缶	1	燃料携行缶	1	燃料携行缶	2	燃料携行缶	3	燃料携行缶	2	燃料携行缶	1	燃料携行缶	1
10	一輪車	2	一輪車	2	一輪車	2	一輪車	4	一輪車	6	一輪車	2	一輪車	2	一輪車	2
11	懐中電灯	4	懐中電灯	4	懐中電灯	4	懐中電灯	8	懐中電灯	12	LEDバッテリーライト	3	LEDバッテリーライト	4	LEDバッテリーライト	4
12	携帯用ラジオ	1	携帯用ラジオ	1	携帯用ラジオ	1	携帯用ラジオ	2	携帯用ラジオ	3	携帯用ラジオ	3	携帯用ラジオ	3	携帯用ラジオ	1
13	ハンマー	2	ハンマー	2	ハンマー	2	ハンマー	4	ハンマー	6	大ハンマー	5	大ハンマー	2	大ハンマー	2
14	ショベル丸型	2	ショベル丸型	2	ショベル丸型	2	ショベル丸型	4	ショベル丸型	6	ショベル丸型	5	ショベル丸型	5	ショベル丸型	2
15	ショベル角型	2	ショベル角型	2	ショベル角型	2	ショベル角型	4	ショベル角型	6	ショベル角型	5	ショベル角型	5	ショベル角型	2
16	S型サイバイバル	2	S型サイバイバル	2	S型サイバイバル	2	S型サイバイバル	4	S型サイバイバル	6	S型サイバイバル	5	S型サイバイバル	5	S型サイバイバル	2
17	のこ木工用	2	のこ木工用	2	のこ木工用	2	のこ木工用	4	のこ木工用	6	のこ木工用	10	のこ木工用	6	のこ木工用	2
18	のこ鉄工用	2	のこ鉄工用	2	のこ鉄工用	2	のこ鉄工用	4	のこ鉄工用	6	のこ鉄工用	6	のこ鉄工用	2	のこ鉄工用	2
19	ボルトクリッパー	2	ボルトクリッパー	2	ボルトクリッパー	2	ボルトクリッパー	4	ボルトクリッパー	6	ボルトクリッパー	2	ボルトクリッパー	2	ボルトクリッパー	2
20	レンジャーロープ	1	クレモナロープ	5	クレモナロープ	6	クレモナロープ	1								
21	バケツ	4	バケツ	4	バケツ	4	バケツ	8	バケツ	10	バケツ	10	バケツ	4	バケツ	4
22	ヘルメット	5	ヘルメット	5	ヘルメット	5	ヘルメット	10	ヘルメット	15	ヘルメット	10	ヘルメット	4	ヘルメット	5
23	毛布	100	毛布	100	毛布	100	毛布	100								
24	ブルーシート	3	ブルーシート	3	ブルーシート	3	ブルーシート	6	ブルーシート	10	ブルーシート	1	ブルーシート	10	ブルーシート	10
25	かすがい	1	かすがい	1	かすがい	1	かすがい	1								
26											金てこ	5	金てこ	2	金てこ	2
27											平バール	5	平バール	2	平バール	2
28											レスキューアックス	5	レスキューアックス	2	レスキューアックス	2
29											油圧ジャッキ	2	油圧ジャッキ	2	油圧ジャッキ	2
30											防災用かまど	1	防災用かまど	1	防災用かまど	1
31											煙草	1	煙草	1	煙草	1
32											土のうば	1	土のうば	1	土のうば	1
33											収納ケース	1	収納ケース	1	収納ケース	1
34											滑り止め軍手	3	滑り止め軍手	2	滑り止め軍手	2
35											防護マスク	1	防護マスク	1	防護マスク	1
36											防護メガネ	30	防護メガネ	5	防護メガネ	5

【業務移転分(H24.3.22)】

品名	数量	品名	数量	
1	大ハンマー	2	大ハンマー	12
2	平バール	2	平バール	12
3	ショベル丸型	5	ショベル丸型	25
4	ショベル角型	5	ショベル角型	25
5	のこ木工用	5	のこ木工用	20
6	リヤカー	1	リヤカー	5
7	一輪車	2	一輪車	10
8	バケツ	5	バケツ	25
9	ブルーシート	1	ブルーシート	6
10	携帯用ラジオ	3	携帯用ラジオ	12
11	LEDバッテリーライト	2		
12	乾電池(単一)	8	乾電池(単一)	48
13	滑り止め軍手	2	滑り止め軍手	12
			懐中電灯	6

非常用貯水槽設置箇所一覧表

番号	設置場所	貯水容量	設置年度	液状化被害	津波浸水予想区域	長期浸水予想区域	備考
1	仁井田(ふれあいひろば三里)	55 m <sup>3</sup>	平成4年度	極低	3~5m	区域外	
2	介良(中野5号児童遊園)	55 m <sup>3</sup>	平成5年度	低	区域外	区域外	
3	高須(高須小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成8年度	極高	3~5m	区域	
4	塩屋崎1丁目(潮江西ノ丸公園)	60 m <sup>3</sup>	平成9年度	高	2~3m	区域	
5	朝倉(朝倉配水所)	60 m <sup>3</sup>	平成9年度	高	区域外	区域外	
6	五台山(五台山小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成10年度	極低	1~2m	区域	
7	神田(神田公園)	60 m <sup>3</sup>	平成11年度	高	区域外	区域外	
8	はりまや町(はりまや橋小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成12年度	高	1~2m	区域	
9	新木町1丁目(瓢箪公園)	60 m <sup>3</sup>	平成13年度	高	2~3m	区域	
10	愛宕山(泰小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成14年度	極低	区域外	区域外	
11	長浜(南海中学校)	60 m <sup>3</sup>	平成15年度	極高	1~2m	区域外	
12	横内(横内公園)	60 m <sup>3</sup>	平成16年度	極低	区域外	区域外	
13	介良(介良小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成17年度	高	1~2m	区域	
14	福衛町(青柳公園)	60 m <sup>3</sup>	平成18年度	高	3~5m	区域	
15	神田(西山市民会館)	60 m <sup>3</sup>	平成19年度	極低	区域外	区域外	
16	竹島町(竹島公園)	300 m <sup>3</sup>	平成19年度	高	3~5m	区域	
17	柴田町(高知駅南口広場)	60 m <sup>3</sup>	平成20年度	高	1~2m	区域	
18	丸ノ内1丁目(城西公園)	60 m <sup>3</sup>	平成21年度	高	0~0.3m	区域外	
19	北御座(弥右衛門公園)	60 m <sup>3</sup>	平成23年度	高	0~0.3m	区域外	
20	長浜城山公園	60 m <sup>3</sup>	平成27年度	極低	区域外	区域外	
21	仁井田(十津小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成27年度	極低	区域外	区域外	
22	一宮(一宮小学校)	60 m <sup>3</sup>	平成28年度	極低	0~0.3m	区域外	
23	市立商業高等学校	60 m <sup>3</sup>	平成29年度	極低	区域外	区域外	
24	県立春野高等学校	60 m <sup>3</sup>	平成30年度	極高	区域外	区域外	
25	河ノ瀬公園	60 m <sup>3</sup>	平成31年度	低	区域外	区域外	
	25 基	1730 m <sup>3</sup>					

## 6 防災啓発・防災教育

### (1) 意義

東日本大震災では、未曾有の自然災害を前にして、なすすべもなく多くの命が奪われた一方で、極度に混乱する現場で、日頃からの防災教育を忠実に実践したことで、落命を免れた命も少なくない。

地震や津波に対する正しい知識を持ち、実践的な防災マニュアルを整備し、防災マニュアルに基づいた避難訓練を繰り返すことが、平時における最も基本的かつ効果的な災害予防策であることは、後述する石巻市立大川小学校事故が後世に残したあまりにも悲しい教訓である。輝く未来を失った74名の子どもたち、子どもたちの命を守るという根本的使命を果たすことができず絶命した10名の教諭らの慟哭は、防災に携わる全ての人間の心を奮い立たせるものである。

本市において、第二の大川小学校の悲劇を生むことは絶対にあってはならない。地域住民、学校現場、施設職員、行政職員など、防災に関わる全ての者が、知恵を絞り、一致団結して、来るべき巨大地震・巨大津波に立ち向かわなければならない。行政は、不屈の意志と強い気概をもって、防災教育に取り組む必要がある。

本章では、市民・自主防災組織への啓発活動を最初に取り上げ、教育機関及び社会福祉施設などの防災啓発・防災教育に関しては、上述の災害予防の考え方から、防災マニュアルの整備と避難訓練を中心に、市の取組を検証する。

災害対策基本法では、地方公共団体に対し、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、自主防災組織その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項、防災上必要な教育及び訓練などに関する事項につき、特に防災上の配慮をするよう規定している（法

第8条2項)。

地域防災計画においても、防災教育及び防災啓発の実施、防災訓練などの実施、社会福祉施設などへの避難マニュアル作成支援や避難訓練の実施支援につき、以下に詳細を述べる通り規定している。

## (2) 市民・自主防災組織への防災啓発

### ア 根拠規定

地域防災計画では、重点対策として、地域防災力の向上対策を掲げるとともに、自主防災組織を含む市民の防災知識の取得及び防災意識の向上を図るための防災啓発の実施につき、以下の通り規定している。

## 第3章 災害予防対策 第5節 防災啓発

### 第2 方策 2 公助

#### (1) 防災教育及び啓発の実施

- 市民や事業所等の防災知識及び意識の向上を図るために広報紙、ホームページ等での情報提供とともに、防災マップ、ハザードマップ、パンフレット等の配布等による広報活動を積極的に行います。
- 防災教育や訓練を通して、率先避難等災害時に主体的に行動ができる地域住民、生徒等を育成します。
- 避難行動要支援者については、早い段階での避難開始が必要であることから、日頃から情報収集手段等の周知を図ります。
- 要配慮者本人にも予想される被災状況や事前の備え等、防災に関する知識の周知を行い、自主防災組織活動への参加を促します。

## 第2章 重点対策 第5節 地域防災力の向上対策

### 第2 方策 2 公助

#### (1) 自主防災組織の育成及び強化

- 「防災人づくり塾」等の人材育成事業や自主防災組織等を対象とし

た講習会及び訓練等を通じ、地域の防災意識の向上を図ります。

- 特定非営利活動法人日本防災士機構が認証する「防災士」資格を市民が取得するための支援を行うとともに、市内に在住又は通勤及び通学する防災士で組織する「高知市防災士連絡協議会」の活動支援を行います。
- 自主防災組織リーダー研修等を通じ、自主防災組織のリーダーを育成します。

#### イ 市の取組

(ア) 市は、ホームページにおいて「事前の備え」として、避難所・避難場所、地震・津波ハザードマップ、各小学校別の津波避難マップを公開している<sup>57</sup>。また、「あかるいまち」などの広報紙、市主催・共催の各種防災イベントでのチラシやパンフレットの配布など、紙媒体によっても、市民への避難場所・避難所の周知、ハザードマップの周知、津波避難計画の周知などを行っている。

他方で、ヒアリングによれば、聴覚障害者や視覚障害者、外国人などの要配慮者に対しては、上記周知方法につき、特別な対応は行っていない。

また、自主防災組織を含む市民を対象とした令和元年度、令和2年度の研修会及び勉強会などの開催日時、概要、予算額及び執行額などは、以下の【研修会及び勉強会一覧】の表の通りである。

予算額と執行額に開きがあるが、令和元年度は、運営に携わるコンサルタントが競争入札により、予想外に安く落札した結果であり（ただし、ヒアリングによれば、当該年度のみ

<sup>57</sup> <https://www.city.kochi.kochi.jp/site/bousai/hinanbasyo-hinansyo.html>

安価に発注できたが、当該コンサルタントの質が低く、担当課の行政負担を減らすことにならなかった。例年は、ほぼ予算額通り（500万円程度）で発注しているとのことである。）、令和2年度は、新型コロナウイルスの影響で、研修会や勉強会が開催されていないことによるものである。

これ以外にも、市では、防災担当課職員を講師として派遣する出前講座を実施している。対象団体は、事業所、小学校、町内会など様々である。出前講座では、市の防災対策全般について、避難所運営、特定地域の被害想定及びその対策などにつき、依頼団体の希望する内容につき、随時講義を行っている。ヒアリングによれば、令和元年度は87件、令和2年度は30件の出前講座を行った。

#### 【研修会及び勉強会一覧】

(令和元年度)

(単位：千円)

対象団体	開催日時	回数	概要など	予算額	執行額
市民，県民	6月26日， 7月5日， 11日，18日， 29日， 8月6日， 20日，29日	8	れんけいこうち防災人 づくり塾	5,976	2,037
高知大学 学生	5月22日	1	高知市の防災対策につ いて	0	0
市民	9月20日	1	高知シルバー大学 高 知市の防災対策につい	0	0

			て		
高知大学 学生	10月17日	1	高知大学共通教育教養 科目「災害と生きる」	0	0
自主防災 組織代表 者 防災会議 委員	2月12日, 13日, 17 日, 18日, 19日	5	高知市洪水ハザードマ ップの更新に関する住 民への周知説明会	0	0

(令和2年度)

(単位:千円)

	対象団体	開催日 時	回 数	概要など	予算額	予算執 行状況
	市民, 県民	1月24 日	1	れんけいこうち人づ くり塾	5,939	1,003
	高知大学 学生	7月15 日	1	高知市の防災対策に ついて	0	0
	高知市母 親運動連 絡会	9月4 日	1	学習会 高知市の防災対策に ついて	0	0
	高知大学 学生	10月 22日	1	高知大学共通教育教 養科目「災害と生き る」	0	0
	宇賀地区 住民	10月 28日	1	風水害や地震・津波 などの災害から命を 守るために, 災害の 種類に応じた避難行 動などを説明	0	0

市 民 (YouTube 配信)	11月8 日	1	「災害から命を守る ためには」	0	0
五台山東 倉谷団地 町内会	2月21 日	1	防災講演会「災害か ら命を守るために」	0	0
鏡地区区 長会	3月1 日	1	洪水についての説明 会「災害から命を守 るために」	0	0
行川区長 会	3月24 日	1	洪水についての説明 会「災害から命を守 るために」	0	0

(イ) 上記【研修会及び勉強会一覧】の表に記載のある「れんけいこうち防災人づくり塾」は、防災士資格取得のための認定特定非営利活動法人日本防災士機構が定める防災士養成研修講座（資格取得要件を満たすには50人以上の受講者が必要である。）として位置付けられている。

市では、れんけいこうち防災人づくり塾を全8回受講し、防災士資格取得試験の受験を希望する者に、防災士教本（税込3,500円）（防災士教本に即したプログラムで防災士養成研修講座が開催されるため、防災士教本は必須である。）を無償配布している。

市は防災士教本の配布費用として、令和元年度に防災政策費として450,000円を予算計上し、634,000円を執行している。令和2年度には700,000円を予算計上したが、新型コロナウイルスの影響により、研修講座規模

が縮小されたため、防災士資格取得要件を満たさず防災士教本の配布がなされなかったことから、執行額は0円である。

防災士取得者数については、令和3年10月末時点で、市職員819人、市教職員308人、れんけいこうち防災人づくり塾修了生908人(男635人、女273人)の合計2,035人である。

令和元年度のれんけいこうち防災人づくり塾参加者は319人、うち防災士取得者は145人である。令和2年度は、れんけいこうち防災人づくり塾参加者は92人であったが、新型コロナウイルス感染症対策のため、規模を縮小して開催したことから、上記資格要件を満たさず防災士取得者は0人である。

防災士取得にかかる費用として、少なくとも、上記防災士教本代として3,500円(税込)、資格認定試験受験料3,000円、認証手数料5,000円の合計11,500円がかかる。住民に対してこれらの費用の一部又は全額を助成している自治体もあり、宿毛市や四万十町では費用の全額助成を行っている。市では、上記の通り、防災士教本は無料配布しているものの、それ以外の助成制度はない。他方、ヒアリングによれば、市職員、市教職員の防災士取得関連費用については、全て公費負担である。

(ウ) 「高知市防災士連絡協議会」は、高知市内の防災士資格取得者間のネットワーク組織であり、防災をテーマとした定例会、障害者避難や浸水対策に特化した各分科会を開催している。市では、高知市防災士連絡協議会を開催するにあたっての開催場所の提供のほか、同協議会に関する文書の発送や同協

議会の入退会に関する手続きなどの事務の一部支援を行っている。

市から提出を受けた令和元年度，令和２年度の高知市防災士連絡協議会の総会資料によれば，年に２回から３回開催される定例会（防災に関する講演や防災イベントが実施されている。）には，ある程度の人数が参加しているものの（令和元年度（実施は平成３０年。以下同じ。）には１回につき，５０名から７０名程度，令和２年度（実施は令和元年。以下同じ。）で４０名から９０名程度が参加），１３ある分科会のうち，令和元年度は，７分科会が休会，３分科会の開催につき不明，令和２年度は，８分科会が休会，１分科会の開催につき不明である。開催が確認される分科会についても，令和元年度には，分科会長浜が開催回数１０回で１回あたりの参加者が１０名～１５名，浸水対策協議会が２回開催で１回あたり参加者が１２名，潮江防災士部会が１２回開催で１回あたり参加者が７～８名である。令和２年度は，定住外国人のための防災が１０回開催で，１回あたり３名が参加，浸水対策協議会は２回開催で，１回あたり４～６名が参加，地区防災計画作成に関する研修分科会は３回開催で１回あたり３名が参加，潮江防災士部会は毎週第３金曜日開催で，１回あたり８名～９名が参加している。

### （３）学校などにおける防災教育

#### ア 防災マニュアルの策定

##### （ア）根拠規定

市立小中学校，義務教育学校，特別支援学校，高校（以下，あわせて「学校など」という。）における防災マニュアル作成の

根拠法令として学校保健安全法がある。

学校保健安全法は、学校設置者（市）は、災害などにより児童生徒などに生じる危険を防止し、危険など発生時において適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講じるよう努めるものとされ、学校安全計画の策定、危険など発生時対処要領（危機管理マニュアル）などの作成を学校などに義務付けている（章末「学校保健安全法」条文参照）。

この点、地域防災計画上は、市が所管する学校などにおいて、防災マニュアル作成を義務づける明確な規定はないものの、「総合的な学習の時間などにおいて、児童及び生徒の発達段階に応じた防災学習を推進するとともに、実践的な避難訓練により地震・津波発生時における行動力の向上を図ります。」（第2章重点対策第5節地域防災力の向上対策第2方策2公助（4）防災教育の推進）、「防災教育や訓練を通して、率先避難等災害時に主体的に行動ができる地域住民、生徒等を育成します。」（第3章防災予防対策第5節防災啓発第2方策2公助（1）防災教育及び啓発の実施）、「市内の小・中学校等については、消防計画等に基づき定期的に避難訓練等を実施します。」（同（3）防災訓練の実施）のように、地震・津波に対する防災マニュアルの作成は、効果的な避難訓練を実施する前提となっていると考えられる。

（イ）大川小学校訴訟控訴審判決（教育委員会の安全確保義務）

- a 学校などにおける地震・津波に関する防災教育を考える際に、避けては通れない事件がある。石巻市立大川小学校事故である。

『高知県学校防災マニュアル作成の手引き』においても、大川小学校事故検証委員会の事故検証報告書（平成26年2月）を引用し、学校防災マニュアルを作成するに当たっての出発点としていることから、その重要性は他言を要しない（高知県教育委員会『高知県学校防災マニュアル作成の手引き』<sup>58</sup>1頁）。

また、令和元年12月19日には、大川小学校訴訟控訴審判決の確定を受け、文部科学省は、県を通じて、各市町村教育長宛に「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（依頼）」（元高学第1049号）の通達が出され、学校安全計画や危機管理マニュアル、家庭、地域などの連携・協同体制などにつき、市の学校などに対し、見直しを図られるよう要請されている。

- b 平成23年3月11日午後2時46分、宮城県沖で起きたマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震による津波で、石巻市立大川小学校<sup>59</sup>の全校生徒108名のうち70名が死亡し、4名が現在も行方不明となり、学校にいた教職員のうち、男性教務主任を除く10名が犠牲となった。学校管理下で起きた戦後最悪の事故である。

事故後の市教育委員会の対応及び第三者検証委員会の事故検証報告書に対して不満を持った遺族は、時効直前となる平成26年3月10日、宮城県、石巻市の法的責任を問う訴訟を仙台地方裁判所に提起した。

---

<sup>58</sup>[https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/312301/files/2020060300078/file\\_2020633103314\\_1.pdf](https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/312301/files/2020060300078/file_2020633103314_1.pdf)

<sup>59</sup> 大川小学校は、北上川の堤防から約200m南に離れ、太平洋に面した追波湾までの直線距離約3.7kmの地点に立地しており、敷地の標高は、東京湾平均海面を基準として1mないし1.5mであった。敷地の南側には、標高372mの小湊山の尾根が迫っていた（控訴審判決前提事実）。

一審判決は、児童の避難誘導に関して教職員らに過失があったと認め、県と市に約14億2600万円を支払うよう命じたが、市と遺族側（一審判決は、危機管理マニュアルなどの事前体制の不備につき遺族側の主張を認めなかった。）の双方が控訴した。

控訴審は、校長らと市教育委員会は、大川小の危機管理マニュアルを改訂し、児童を安全に避難させるのに適した避難場所を定めるべき義務を負っていたのにこれを怠ったと判断し、県と市に合計約14億3600万円の賠償責任を認めた。

宮城県と石巻市は上告するも、令和元年10月10日、最高裁は上告を棄却、控訴審判決が確定したものである。

控訴審判決の論旨は、学校などの防災を考える上で、教職員及び学校を管理する市が果たすべき義務を明確に指摘している。かかる義務は、学校などに限らず、保護者から子供を預かり子供の安全を守る施設としての放課後児童クラブ、保育園などにおいても、同様に該当すると考えられる。また、その他の障害者施設や高齢者施設においても参考にすべきものである。

控訴審で認定された市教育委員会の安全確保義務は、主に次の通りである。

市教育委員会は、学校保健安全法第29条1項に基づき、小学校に対し、在籍児童の安全の確保を図るため、当該小学校の実情に応じて、危機など発生時において小学校の教職員が取るべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し、作成された危機管理マニュアルが、当該小学校の立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているか確認し、内容に不備がある時には、

その是正を指示・指導すべき義務があった<sup>60</sup>。

判決では、主に以下の危機管理マニュアルの不備が指摘されている。

① 児童の引渡方策に係る事前協議とその周知の記載

児童が在校中に津波注意報又は津波警報の発令があった場合、児童を保護者にいつ、どこで、どのような方法で引き渡すのか、どのような手段で保護者と連絡を取るのか、保護者と連絡が取れないことにより児童を引き渡せない場合、どのようにして児童を保護するのかなどの方策について、事前に保護者との間で具体的に協議し、これを保護者に周知する必要がある。

② 地震による津波浸水から児童を安全に避難させるのに適した避難場所の記載<sup>61</sup>、かつ避難経路及び避難方法の記載

(ウ) 市の取組

ヒアリングによれば、市が所管するすべての学校などにおいて、「南海地震対策マニュアル」、「防災マニュアル」及び「危機

<sup>60</sup> 石巻市らは、危機管理マニュアルの内容をどうするかは原則として校長の裁量に委ねられているから、教育委員会が介入的な指導などを行うことはできないと反論したが、控訴審判決では、「学校保健安全法 26 条ないし 29 条は、教育委員会などに対し、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務を明文化したものであり、かかる根源的義務を全うするために、教育委員会は児童生徒の安全管理の領域について、学校に対する細部にわたる個別具体的な介入を通じた管理、執行が求められる」と述べ、かかる反論を排斥している。

<sup>61</sup> 大川小学校の危機管理マニュアルにおいては、第一次避難場所「校庭」、第二次避難場所「近隣の空き地・公園等」とする旨の記載があったが、避難経路、避難方法の記載はなかった。控訴審判決においては、避難場所を自然の高台である「バットの森」とすべきだったと認定した。また、上記②の義務を履行するにあたり、当該小学校が立地する地区の住民と当該小学校との避難行動が整合的なものとなるよう地域住民などとの間で連携が図られるべきことは当然とした上で、避難訓練の準備又は実施の機会などを捉え、地域住民などとの間で意見交換を行い、同地区には津波は来ないという住民の認識が根拠を欠くものであることを伝えて説得し、その認識を改めさせた上で、避難場所の位置、避難経路及び避難方法について調整を行うことは十分に可能だったと認定した。さらに校長には、避難場所に水や非常食、プレハブ小屋の設置、夜間照明、情報機器、避難場所表示の設置など、在籍児童の安全を図る上で支障となる事項の改善を図るために必要な措置を講じるよう、市に対して申し出るなどの措置を取るべき義務があったとも認定している。

管理マニュアル」など名称や様式は様々であるが、津波・地震に対する防災マニュアルが作成され<sup>62</sup>、市に提出されている。

ヒアリング及び一件記録において、市が、各学校などが作成し提出した防災マニュアルが、当該学校の立地する地域の実情や在籍児童生徒の実態を踏まえた内容となっているかなどにつき把握し、検証していることが確認できる明らかな証拠はなかった。

実際にも当職が、市から提出を受けた学校などの地震・津波防災マニュアルを数例確認したところ、以下の【各小学校防災マニュアル概要一覧】の通り、上記控訴審判決に照らして、不十分と思われる記載が見られる。児童引渡の方策の記載については、市や県のマニュアル書式をそのまま転記しているものがほとんどであり、地域や生徒の実情に応じた取組がなされているか否か不明である。

なお、防災マニュアルの提出を受けた学校などは、津波に対して脆弱であると思われる沿岸部、大規模河川沿い又は津波浸水区域であるが周辺に自然の高台がない小学校である。

---

<sup>62</sup> 平成 26 年 7 月に作成された高知市教育委員会『南海地震対策マニュアル（地震・津波編）改訂版』<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/77/26-manual-kaitei.html> 又は高知県教育委員会『高知県学校防災マニュアル作成の手引き』を参考にして作成している。

【各小学校防災マニュアル概要一覧】

学校などの名称	避難場所の記載	避難経路・方法の記載	児童引き渡し方策の記載	その他
五台山小学校	緊急避難場所①，②がどちらも同じ「4階」との記載	-	様式通り	児童登下校中のケースの避難場所などの記載無し
大津小学校	-	緊急避難場所②「岩崎山」への避難経路の記載なし	様式通り	-
江陽小学校	-	緊急避難場所②への避難経路の記載なし	様式通り	緊急避難場所②「津波避難タワー」と記載があるが，周辺に津波避難タワーはない

少なくとも令和元年度，令和2年度において，防災マニュアルの内容に不備があるとして，市がその是正を指示・指導した事例は確認できなかった。

さらに，保護者などへの児童生徒の引渡しの条件につき，各学校などが保護者とどのような事前協議を行っているか，引渡の条件が保護者に周知されているかについて，市が把握し検証してい

ることが確認できる明らかな証拠はなかった。

## イ 避難訓練

### (ア) 根拠規定

上述した通り，地域防災計画では，学校などにおいて避難訓練を実施することが規定されている。

また，高知県が毎年実施する「高知県安全教育プログラム」に基づく「安全教育及び安全管理の徹底について」（2高教学第325号）の通達によれば，市の学校などにおいても，年間3回以上の避難訓練（緊急地震速報の活用など様々な状況設定での訓練）を義務付けている。

### (イ) 市の取組

ヒアリングによれば，市においては，毎年，高知県教育委員会事務局より依頼を受けて（31高教学第1859号など），南海トラフ地震に備えた避難訓練の実施状況に関し，「学校安全の取組状況に関するアンケート」を実施し，学校などにアンケートの様式を配布して回答を得た上で県に送付し，県が学校などの「避難訓練の実施状況」をとりまとめたものを市で所持している。

市は，かかる方法により，学校などの避難訓練の実施状況を把握していることに加え，毎学年の初めに学校などが教育委員会に提出する教育計画によっても，避難訓練の状況につき把握している。

市から「避難訓練の実施状況」の提出を受け内容を確認したところ，令和元年度はアンケートに回答した全ての学校などで3回以上の避難訓練を行っているものの，避難訓練の内容としては，校内活動中のものがほとんどであり，また，実施形態に

についても地域との連携や保護者との連携、引渡訓練などは、全て3割以下の実施率である。さらに、実際に各学校などの防災マニュアルがどのように活用されているか、校外の避難場所への避難を実施したかどうかは、「避難訓練の実施状況」からは不明である。

ヒアリング及び一件資料によれば、少なくとも令和元年度、令和2年度において、市がこのような避難訓練の実施状況を受けて、学校などに個別に指摘や指導をし、改善要望を出した事例は確認できなかった。

## ウ 学校教育

### (ア) 根拠規定

上述した通り、地域防災計画では、学校などにおいて防災教育を実施することが規定されている。

また、上記、高知県が実施する「高知県安全教育プログラム」に基づく「安全教育及び安全管理の徹底について」を受け、市においても、小中学校で全学年年間5時間以上、高等学校で3時間以上の防災の授業を行うことが義務付けられている。

### (イ) 市の取組

市は、毎年度担当課に提出される学校などの教育計画及び上記アンケートなどによって、学校などの防災教育に係る実施時間数、概要及び実施形態などの把握を行い、学校など別に取りまとめた表を作成している。

### (ウ) 防災教育推進指定事業

市は、南海トラフ地震に備え、学校などにおける防災体制の確立と児童生徒への防災教育の充実を図るため、市立中学校を拠点として、毎年4校を指定し、防災教育を推進する防災教

育推進指定事業を行っている。

例えば、高知特別支援学校「平成31年度防災教育推進地域指定事業 実施報告書」によれば、地域防災への協働をテーマに、かまどベンチを利用したポリ袋調理、避難所生活に役立たせるための寝具の製作、旭小学校5年生との交流イベントとして防災おかしポーチ作り、防災訓練及び地域住民との防災デイキャンプなど、年間を通じて防災イベントを開催し、防災意識を深める活動を行っていた。

令和元年度は、愛宕、朝倉、横浜の各中学校及び高知特別支援学校、令和2年度は、城西、大津、愛宕及び横浜の各中学校が指定校となり、地域住民、近隣の小学校児童との防災イベントの開催や防災訓練を行っている。

令和元年度の予算額は600,000円（例年、報償費及び消耗品代として1校あたり15万円の予算額）、執行額は577,444円、令和2年度の予算額は340,000円、執行額は196,083円であり、支出は主に消耗品費である。

#### （４）放課後児童クラブにおける防災教育

##### ア 根拠規定

小学校に通う児童のうち、共働き家庭の児童を対象として放課後に適切な遊びや生活の場を提供するものとして放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）（児童福祉法第6条の2第2項）がある<sup>63</sup>。

---

<sup>63</sup> 同様の取組として、全ての子どもを対象として、安全・安心な子どもの居場所を設け、地域住民の参画を得て、学習やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動などの取組を支援する「放課後子ども教室育成推進事業」がある。本稿は主に放課後児童クラブについて検討するものであるが、「放課後子ども教室」においても防災に関して同様の取組が求められる（高知県教育委員会『放課後子ども教室及び放課後児童クラブ 防災マニュアル作成の手引き』参照。）。

令和2年10月1日時点で、市内には、高知市が運営する放課後児童クラブが35小学校で89クラブあり（一つの小学校に複数の放課後児童クラブが所属する場合がある。）、ほとんどが学校内の余裕教室や敷地内の専用施設を利用している。他に放課後児童クラブには、高知市の補助事業を活用し民間事業者が運営するクラブとして6つの児童クラブがある<sup>64</sup>。

地域防災計画上、放課後児童クラブの位置付けは明らかでなく、放課後児童クラブを対象とした防災の規定はない。

地震・津波に限らず、放課後児童クラブの一般的な防災対策を定めた例規としては、『高知市放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準を定める条例』があり、当該条例は、放課後児童クラブに「非常災害に対する具体的計画」を作成し、避難訓練を定期的に行う義務を課している（第7条）。

また、上記条例に関連して、放課後児童クラブにおける子どもの健全な育成と遊び及び生活の支援の内容に関する事項及びこれに関連する事項を定めた『高知市放課後児童クラブ運営方針』（市のホームページなどで広く公開されているものでない。）は、「○ 放課後児童クラブの事業者は、高知市との連携のもとに災害等の発生に備えて具体的な計画及びマニュアルを作成し、必要な施設設備を設けるとともに、定期的に（少なくとも年2回以上）訓練を行う等して迅速に対応できるようにしておく」、「○ 高知市や学校等関係機関と連携及び協力を図り、防災や防犯に関する訓練を実施する等、地域における子どもの安全確保や安全点検に関する情報の共有につとめる」、「○ 災害等が発生した際の対応

---

<sup>64</sup> 『令和3年度高知市放課後児童クラブ入会のご案内』参照  
[https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/127122\\_pdf1.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/127122_pdf1.pdf)

については、その対応の仕方を事前に定めておくとともに、緊急時の連絡体制を整備して保護者や学校と共有しておく。」（高知市放課後児童クラブ運営方針 2 衛生管理及び安全対策（3）防災及び防犯対策）として、放課後児童クラブにおける防災マニュアルの作成及び避難訓練の実施を義務付けている。

#### イ 市の取組

（ア） ヒアリングによれば、市は、全ての放課後児童クラブに『高知市教育委員会南海地震対策マニュアル（地震・津波編）』を参考書式として配布し、津波・地震に関する防災マニュアルの作成を義務づけ、全放課後児童クラブが防災マニュアルを作成している。

もつとも、各放課後児童クラブの防災マニュアルの市への提出までは求めておらず、防災マニュアルは、各放課後児童クラブが保管し、市では写しを含め保管していない。

各放課後児童クラブの防災マニュアルが、当該放課後児童クラブの立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているか市が確認し、検証していることがわかる明らかな証拠はなかった。

また、令和元年度、令和2年度において、市が、各放課後児童クラブの防災マニュアルの内容に不備があるとして、その是正を指示・指導した事例は確認できなかった。

保護者などへの児童の引渡しの条件についても、各放課後児童クラブが保護者とどのような事前協議を行ったか、引渡の条件が保護者に周知されているかについて、市が把握し、検証していることを確認できる明白な証拠はなかった。

（イ） 避難訓練については、市では、上記『高知市放課後児童ク

ラブ運営方針』の通り、少なくとも年2回以上の実施を各放課後児童クラブに義務付けている。

各放課後児童クラブは、避難訓練を実施するごとに、避難場所、避難経路、避難場所及び避難場所までの時間などを記載した「実施報告書」を記載の上、市に提出している。

市では、個々に提出された「実施報告書」を保管しているものの、それを取りまとめ一覧にしたようなものは所持していない。また、「実施報告書」には、避難場所や避難経路は「小学校に従うこと」との記載があるが、放課後児童クラブが所属する小学校の防災マニュアルとの整合性が取れているかどうか、市が確認していることがわかる明らかな証拠は確認できなかった。

また、ヒアリングによれば、ほとんどの放課後児童クラブで行われる避難訓練が放課後児童クラブ内で実施されたものに留まり、放課後児童クラブ外の避難所への避難訓練はなされていない。

市が、避難訓練において、防災マニュアルがどのように活用されているか、周辺小学校や他の放課後児童クラブ、地域住民との協同による避難訓練が実施されているかなどを確認していることがわかる明白な証拠は確認できなかった。

## (5) 保育所・幼稚園における防災教育

### ア 根拠規定

市の保育園・幼稚園における地震・津波に対する防災マニュアルの整備及び避難訓練の実施については、地域防災計画に、社会福祉施設への支援として「○ 夜間時を含めた避難マニュアルや施設 BCP の策定及び避難訓練の実施を支援します。」(第3章災害

予防対策第9節要配慮者対策第2方策2公助(3)施設への支援),  
「○ 社会福祉施設等の管理者は, その施設利用者等を発災時に  
迅速かつ適切に避難させることに配慮した訓練を実施します。」

(第3章災害予防対策第5節防災啓発第2方策2公助(3)防災  
訓練の実施)などの記載がある。

また、『高知市児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を定  
める条例』においては, 非常災害に対する防災マニュアルの策定  
と定期的な避難訓練の実施(毎月1回以上の避難訓練)の実施が  
義務付けられている(『高知市児童福祉施設の設備及び運営に関  
する基準を定める条例』第6条)。

#### イ 市の取組

(ア) 市は, 地震・津波対策にかかる防災マニュアルの様式(『●  
園災害対策マニュアル(地震・津波対策)平成28年11月改  
訂』)を各保育園, 幼稚園に配布し, 当該マニュアルを参考に  
して, 各園が防災マニュアルを作成しているが, 当該防災マニ  
ュアルの市への提出までは求めている。

他方で市は, 津波浸水区域に所在する保育施設については,  
随時防災マニュアルの提出を受け, 園へ聴取するなどして,  
園の構造, 津波到達時間, 津波浸水深, 避難場所(第1から第  
3避難場所まで記載), 避難方法, 避難に要する時間などにつ  
いて把握している。

市が, 保護者などへの児童の引渡しの方策や周知について,  
園などの実情に応じた取組がなされているか確認しているこ  
とがわかる明白な証拠は確認できなかった。

当職が, 各園の作成している防災マニュアルにつき数例の  
提出を受け, その内容を確認したところ, 以下【各保育園防

【防災マニュアル概要一覧】の表の通り、大川小学校事故訴訟控訴審判決に照らして、不十分と思われる記載がある。

なお、当職が防災マニュアルの提出を受けた園は、津波に脆弱と思われる沿岸部、大規模河川の流域及び津波浸水区域であるが周辺に自然の高台がない場所に所在している園である。

【各保育園防災マニュアル概要一覧】

園の名称	避難場所の記載	避難経路・方法の記載	児童引き渡し方策の記載	その他
ちより保育園	地震時避難場所が1箇所のみ（平成31年4月改訂版）	-	引渡の条件につき具体的に記載なし	地震時避難場所の標高が予測される津波の高さより低い
長浜保育園	-	第2避難場所への避難経路の記載なし	引渡の条件につき具体的に記載なし	-
三里保育園	第一避難場所が「三里中学校」、第二避難場所が「三里小学校」だが、フローを見ると避難場所に「大平山」とある。	-	引渡の条件につき具体的に記載なし	-

(イ) 市では、年に1度、県からの要請を受けて、避難訓練の実施や備蓄品、室内安全対策の実施などについての「保育園・幼稚園等南海トラフ地震対策に関する調査票」を各園に送付し

た上で回答を求め、それを集計する形で、各園の避難訓練の実施状況を把握している。

市から提出を受けた令和元年度、令和2年度の同調査票をまとめた「保育園・幼稚園等南海トラフ地震対策に関する調査票及び回答用シート」を確認したところ、ほとんどの園は、年に3回以上の避難訓練を開催しているものの、中には、1回から2回の開催というものも見られる。

もともと、時間帯については、通常の保育中、午睡中、散歩中など多様な時間帯で避難訓練が実施されており、態様についても、保護者引渡訓練、小中学校や地域と連携した防災訓練が半数以上の園で行われている。

他方で、かかる調査票及び回答書からは、各園で防災マニュアルの活用がどのようになされているか、園外の避難場所への避難訓練が実施されているかなどは確認できなかった。

## (6) 障害者施設における防災啓発

### ア 根拠規定

市では、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律による障害福祉サービス、障害者支援施設及び相談支援事業所、児童福祉法に基づく児童発達支援、医療型児童発達支援、放課後などデイサービスなどに係る全事業所（令和3年12月9日時点で148事業所302施設）に対して、『高知市障害福祉サービスの事業の設備及び運営に関する基準を定める条例』その他類似の条例により、非常対策マニュアルの作成及び避難訓練義務を課している。

地域防災計画においても、社会福祉施設への支援として上記の通り規定があり、障害者施設における施設管理者の防災マニ

ル整備及び避難訓練の実施を定めている。

#### イ 市の取組

ヒアリングによれば、市では、障害者施設事業者が新たに事業所を設置する場合、事業所所在地を移転する場合、6年に1度事業所指定の更新をする場合には、各事業所に防災マニュアルの作成及び市への提出を義務付けている。また、各事業所に対する3、4年に一度の現地指導時には、防災マニュアルの内容を確認している。もっとも防災マニュアルの統一的な様式はなく、各事業所が独自に防災マニュアルを作成している（必ずしも地震・津波に特化したものではない。）。

しかしながら、市が、各事業所で作成された防災マニュアルにつき、当該事業所の立地する地域の実情や入所者の実態を踏まえた内容となっているかどうかを確認していることがわかる明らかな証拠は確認できなかった。

また、避難訓練については、実施回数についての規定は特になく、市から提出を受けた防災マニュアルの中には、各施設が防災マニュアルに避難訓練の実施要領を記載しているものも見受けられるが、市では、各施設が実際に開催している避難訓練の頻度、内容などについて把握していない。

### (7) 高齢者施設における防災啓発

#### ア 根拠規定

市が所管する養護老人ホーム、軽費老人ホーム及び有料老人ホームにおける地震・津波に係る防災マニュアルの整備、避難訓練の実施については、地域防災計画において、社会福祉施設への支援として上記の通り規定がある。

また、このうち養護老人ホームについては、『高知市養護老人ホ

ームの設備及び運営に関する基準を定める条例』により、軽費老人ホームについては、『高知市軽費老人ホームの設備及び運営に関する基準を定める条例』により、非常災害に対する防災対策マニュアルの作成義務及び避難訓練の実施並びに訓練の実施にあたっての地域住民との連携が定められている。さらに有料老人ホームについては、『高知市有料老人ホーム設置運営指導指針』<sup>65</sup>により、「事故及び急病・負傷に迅速かつ適切に対応できるよう具体的な計画を立てるとともに、避難等必要な訓練を定期的に行うこと」（８有料老人ホーム事業の運営（５）緊急時の対応ア）が義務付けられており、防災マニュアルの整備については、「地震その他非常災害対策として消火設備その他の必要な設備を設けるとともに、非常災害に対する防災対策マニュアルを策定し、必要に応じて見直しを行い、非常災害時の関係機関への通報及び連携体制を整備し、それらを定期的に職員に通知すること」（８有料老人ホーム事業の運営（５）緊急時の対応イ）ことが義務付けられている。

#### イ 市の取組

市は、「水防法」及び「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」による「避難確保計画」については、軽費老人ホーム、養護老人ホーム及び有料老人ホームそれぞれにつき、作成状況を把握しているものの、防災マニュアルの地震・津波に係る具体的記載内容について、十分な確認・検証がなされていることがわかる明白な証拠は確認できなかった（なお、地域防災計画にその名称及び所在地を定められた要配慮者利施設は、

---

<sup>65</sup> 『高知市有料老人ホーム設置運営指導指針』  
<https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/64330.pdf>

「水防法」又は「土砂災害計画区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に定めのある避難確保計画の作成義務があるものの、それ以外の施設であっても、上記一連の条例により防災マニュアルを作成する義務がある。)

避難訓練についても、実施回数などについての規定は不見当であり、市から提出を受けた各施設の防災マニュアルを確認したところ、各施設が地震・津波時の避難訓練の実施要領を防災マニュアルに記載している例があるものの、市は、各施設が開催している避難訓練について頻度、内容などの具体的な内容については把握していない。

(8) 外部監査の結果

ア 自主防災組織，市民に対する防災啓発について

(ア) 外部監査の着眼点

- ① 地域防災計画に従い，自主防災組織をはじめとする市民に対する防災啓発は，十分に行われているか。
- ② 地域防災計画に従い，防災士資格を市民が取得するための十分な支援が行われているか，また，防災士資格取得後にも十分な活動支援を行っているか。

(イ) 外部監査の結果及び意見

上記外部監査の着眼点に沿って，外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 地域防災計画に従い，自主防災組織をはじめとする市民に対する防災啓発は，十分に行われているか

市では，自主防災組織をはじめとして，市民に対して防災に係る様々な勉強会や研修会を開催している。また，防災に関する出前授業を実施するなど，積極的に市民に対して防災に関する知識の啓発に努めており，評価できる内容である。

- ◆ 障害者及び外国人などの要配慮者に対しては，防災知識の普及，ハザードマップや避難場所，避難方法などに関する情報伝達につき，特別な配慮がなされていない。障害者の特質，外国人の国籍及び使用言語など，要配慮者の特性に配慮した防災啓発活動が求められる【意見】

- ② 地域防災計画に従い，防災士資格を市民が取得するための十分な支援が行われているか，また，防災士資格取得後にも十分な活動支援を行っているか

- ◆ 防災士資格の取得については，地域防災のリーダーを育てる

ため、教本代だけでなく、受験料、認証手続き料も含めた補助制度を検討すべきである。市民にのみ一部負担を求める現行の枠組みは、市職員や市教職員が全て公費負担であることとのバランスを欠くものである【意見】

- ◆ 高知市防災士連絡協議会は、分科会の開催が低調である。防災士資格を持つ市職員、市教職員を中心に参加を促し、さらに活発な議論がなされるよう支援すべきである【意見】

イ 学校など、放課後児童クラブ及び保育園・幼稚園の防災教育について

(ア) 外部監査の着眼点

- ① 法令、裁判例及び地域防災計画に従い、学校など、放課後児童クラブ及び保育園・幼稚園が防災マニュアルを適切に作成しているか十分に確認・検証しているか、不備があれば適切な指導や是正を行っているか。
- ② 法令、例規、地域防災計画に従い、学校など、放課後児童クラブ及び保育園・幼稚園が避難訓練を適切に行っているか十分に確認・検証しているか、不十分な点があれば適切な指導や是正を行っているか。
- ③ 例規、例規及び地域防災計画に従い、学校などに対する防災教育は適切に行われているか

(イ) 外部監査の結果及び意見

上記外部監査の着眼点に沿って、外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 法令、裁判例及び地域防災計画に従い、学校など、放課後児童クラブ及び保育園・幼稚園が防災マニュアルを適切に作成しているか十分に確認・検証しているか、不備があれば適切

な指導や是正を行っているか

・学校などについて

- ◆ 市は、学校などから防災マニュアルの提出を受けてはいるものの、上記大川小学校事故訴訟控訴審判決を踏まえた個別具体的な検証をしている形跡は認められない。市は、学校などから定期的に防災マニュアルの提出を受け、当該学校などの立地する地域の実情や在籍児童生徒の実態を踏まえた内容となっているか確認・検証し、不備があれば是正指導を行うべきである。特に、裁判例が挙げる避難場所、避難経路及び避難方法の記載、児童生徒の引き渡し条件と周知方法について、学校などの実情に応じた記載となっているか、津波や地震災害に脆弱な地域に立地する学校などに対しては優先的に、ヒアリングや臨検などを通じて、より踏み込んだ確認を行い、不備があれば指導・助言を行う必要がある【指摘】

なお、大川小学校事故が発生した当時の石巻市の津波ハザードマップでは、大川小学校には津波が到達しないとされており、想定される津波に対する避難場所として大川小学校が使用可能であることが示されていたが、控訴審判決はこれを結果として誤りであったと認定した上で、「ハザードマップは、児童生徒の安全に直接関わるものであるから、教師は、独自の立場からその信頼性などについて検討することが要請されていた」と結論づけ、教育に携わる者に高度の安全確保義務を課していることには特に留意されたい。

防災教育に関していえば、専門性を理由として取組を後回しにしたり、責任を回避したりする姿勢は許されないのである。

・放課後児童クラブについて

- ◆ 市は、放課後児童クラブから定期的に防災マニュアルの提出を受け、放課後児童クラブの所属する小学校の防災マニュアルとの整合性が取れているか、当該放課後児童クラブの立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているか確認検証し、不備があれば是正指導を行うべきである。特に、裁判例が挙げる避難場所、避難経路及び避難方法の記載、児童生徒の引き渡し条件と周知方法について、放課後児童クラブの実情に応じた記載となっているか、放課後児童クラブからのヒアリングや臨検を通じて、より踏み込んだ確認・検証を行うべきである【意見】

・保育園及び幼稚園について

保育園・幼稚園に関しては、上記学校などに比して、市は保育園・幼稚園の防災マニュアルの記載や実情につき把握しており評価できる。

- ◆ 今後は、各保育園や幼稚園から定期的に防災マニュアルの提出を受け、当該園の立地する地域の実情や在籍園児の実態を踏まえた内容となっているかより積極的に確認・検証し、各園や保護者、地域住民と十分に協議した上、不備があれば是正指導を行うべきである【意見】

- ② 法令、例規、地域防災計画に従い、学校など、放課後児童クラブ及び保育園・幼稚園が避難訓練を適切に行っているか十分に確認・検証しているか、不十分な点があれば適切な指導や是正を行っているか

・学校などについて

全ての学校などで3回以上の避難訓練を行っていることは

確認できたものの、ほとんどの学校などで開催される避難訓練は、旧来型の避難訓練（教諭及び児童のみが参加する学校内での避難訓練）に留まっている。

岩手県釜石市立釜石東中学校（海岸から約500mの地点に立地）では、生徒自身が状況に応じて判断し、自ら率先して行動できる力の育成を目標として防災教育が行われていたところ、近隣の小学校との合同訓練や、家庭や地域を巻き込んで行う全校防災学習など、地域と連携した活動が行われていたために、東日本大震災時には、日頃の訓練の通り、地震発生と同時に全員が迅速に高台方面に避難を開始することで、小中学校の在校児童生徒全員が生き延びることが出来たと評価されている<sup>66</sup>。

また、避難訓練に関しては、地域の自主防災組織においても開催されてはいるものの、児童生徒の参加は極めて少ない。学校などから主体的に、地域住民や自主防災組織に対して避難訓練への参加を呼びかけることで、地域一体となったより実践的な避難訓練が可能となると考えられる。

- ◆ 市は、避難訓練における防災マニュアルの活用方法、学校などの校舎・校庭外の避難場所への避難、近隣の学校などとの合同訓練及び地域と連携した避難訓練など、多種多様な避難訓練を定期的 to 実施するよう、徹底した指導が必要である。特に、津波や地震災害に脆弱な地域に立地する学校などに対しては優先的に、ヒアリングや臨検などを通じて、避難訓練の実施状況を積極的に把握し、必要に応じて指導・助言を行

---

<sup>66</sup> 内閣府『地域における防災教育実践に関する手引き（平成27年3月）』6頁

うべきである【意見】

・放課後児童クラブについて

- ◆ 避難訓練における防災マニュアルの活用方法，放課後児童クラブの所属する学校などの校舎・校庭外の避難場所への避難，近隣の学校などとの合同訓練及び地域と連携した避難訓練など，多種多様な避難訓練を定期的実施するよう，徹底した指導を行うべきである【意見】

・保育園及び幼稚園について

- ◆ 上記学校などと比べると，比較的多種多様な時間帯，方法で避難訓練が実施されていることが窺われる。避難訓練における防災マニュアルの活用方法，園外の避難場所への避難訓練を定期的実施するよう，より徹底した指導を引き続き行うべきである【意見】

- ③ 法令，例規及び地域防災計画に従い，学校などの防災教育は適切に行われているか

市では学校などにおける防災教育の実施時間数，概要などを取りまとめて把握している。これによれば，義務付けられた時間数，多種多様な内容で授業が行われていることが確認でき，特に指摘，意見を付すものはない。

- ◆ 防災教育推進指定事業は，指定を受けた当該学校を中心に，近隣小学校，近隣住民をも巻き込んで，地域全体の防災意識を高めることができる貴重な機会であり，効果的な防災教育であると思われる。今後もさらに指定校を拡大し，各メディアを介して活動内容を紹介するなど，市の積極的な支援がなされるべき事業である【意見】

ウ 障害者・高齢者施設の防災啓発について

(ア) 外部監査の着眼点

- ① 例規及び地域防災計画に従い、障害者・高齢者施設が防災マニュアルを適切に作成しているか十分に確認・検証しているか、不備があれば適切な指導や是正を行っているか
- ② 例規及び地域防災計画に従い、障害者・高齢者施設が避難訓練を適切に行っているか十分に確認・検証しているか、不十分な点があれば適切な指導や是正を行っているか

(イ) 外部監査の結果

上記外部監査の着眼点に沿って、外部監査を行った結果及び意見は以下の通りである。

- ① 例規及び地域防災計画に従い、障害者・高齢者施設が防災マニュアルを適切に作成しているか十分に確認・検証しているか、不備があれば適切な指導や是正を行っているか
- ・ 障害者施設について

市は、ホームページにおいて「高知市指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例ほか6条例の制定について」の中で、高知市独自に別途規定する基準として、非常災害対策を規定したことを明記し、さらに「非常災害対策については、火災、今後想定される南海地震等大規模災害、風水害、土砂災害等に対する防災対策マニュアルの策定を義務付けました。このマニュアルの内容は、職員の勤務体制や発生時間帯等を考慮する等、各事業所（施設）において現実的なマニュアルとなるように規定しています。事業所（施設）規模や施設環境、立地条件、周辺環境等によって災害発生後の対応が異なることとなりますが、特に、夜間等勤務職員の少ない時間帯や送迎時間帯等、通常の勤務時間帯における対応とは

異なる可能性の高い時間帯については、役割分担や対応方法が異なることとなりますので、対応すべき内容を事前に想定した実効性のあるマニュアル作成を行ってください。なお、防災対策マニュアルは、各事業所の立地を踏まえた被害想定を「高知県防災マップ」などから把握のうえ、高知県が平成24年3月に発行した「高知県社会福祉施設防災対策指針」<sup>67</sup>を参考のうえ策定してください。」として、各事業所に対して、県の指針を参考にした上で、防災マニュアルを作成することを促している。

しかしながら、ヒアリングによれば、担当課内では上記『高知県社会福祉施設防災対策方針』すら、十分に共有されておらず、各事業所が作成する防災マニュアルについての内容の確認・検証が不十分と思われる。市は、避難訓練の実施状況についても把握しておらず、障害者施設に対する地震津波防災にかかる市の取組は、後手と評価せざるを得ない。

- ◆ 市は、各事業所から定期的に防災マニュアルの提出を受け、当該事業所の立地する地域の実情や入所者の実態を踏まえた内容となっているか全て確認・検証し、不備があれば是正指導を行う必要がある【指摘】

- ・高齢者施設について

担当課のヒアリング及び一件資料によれば、各事業所が作成する防災マニュアルについて、特に地震や津波に対して、各事業所の所在する地域の実情や入居者の実態を踏まえた避難場所

---

<sup>67</sup> 『高知県社会福祉施設防災指針』

[https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060201/files/2012050100348/file\\_2017731111309\\_1.pdf](https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060201/files/2012050100348/file_2017731111309_1.pdf)

の記載，避難方法の記載などがなされているかなど，内容の確認が十分に行われていない。高齢者施設の地震津波防災にかかる市の取組も，後手と評価せざるを得ない。

- ◆ 市は，各事業所から定期的に地震・津波に関する防災マニュアルの提出を受け，当該事業所の立地する地域の実情や入所者の実態を踏まえた内容となっているか全て確認・検証し，不備があれば是正指導を行う必要がある【意見】
- ② 例規及び地域防災計画に従い，障害者・高齢者施設が避難訓練を適切に行っているか十分に確認・検証しているか，不十分な点があれば適切な指導や是正を行っているか
  - ・ 障害者施設について
- ◆ 市は，各障害者施設の避難訓練の具体的な実施状況について把握していない。まずは，各施設の避難訓練の実施状況について把握した上で，避難訓練における防災マニュアルの活用方法，施設外の避難場所への避難訓練，地域と連携した避難訓練など，多種多様な避難訓練を定期的に実施するよう，徹底した指導を行うべきである【意見】
  - ・ 高齢者施設について
- ◆ 市は，各高齢者施設の地震・津波に対する避難訓練の具体的な実施状況について十分に把握できていない。まずは，各施設の避難訓練の実施状況について頻度，内容及び規模などを把握した上で，避難訓練における防災マニュアルの活用方法，施設外の避難場所への避難訓練，地域と連携した避難訓練など，多種多様な避難訓練を定期的に実施するよう，徹底した指導を行うべきである【意見】

【参照条文】

学校保健安全法（昭和33年法律第56号）

（学校安全に関する学校の設置者の責務）

第二十六条 学校の設置者は、児童生徒等の安全の確保を図るため、その設置する学校において、事故、加害行為、災害等（以下この条及び第二十九条第三項において「事故等」という。）により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合（同条第一項及び第二項において「危険等発生時」という。）において適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

（学校安全計画の策定等）

第二十七条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。

（学校環境の安全の確保）

第二十八条 校長は、当該学校の施設又は設備について、児童生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じ、又は当該措置を講ずることができないときは、当該学校の設置者に対し、その旨を申し出るものとする。

（危険等発生時対処要領の作成等）

第二十九条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領（次項において「危険等発生時対処要領」という。）を作成するものとする。

- 2 校長は、危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。
- 3 学校においては、事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び当該事故等により心理的外傷その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の心身の健康を回復させるため、これらの者に対して必要な支援を行うものとする。この場合においては、第十条の規定を準用する。

(地域の関係機関等との連携)

第三十条 学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする。

### 第3 外部監査を終えるにあたって

【震災遺構 石巻市立大川小学校遠景（令和3年10月22日撮影）】



- 1 東日本大震災の後，国は防災を錦の御旗に掲げ，人的物的資源を惜しみなく防災分野につぎ込んできた。平成25年12月4日，議員立法により成立した国土強靱化法に基づく国土強靱化基本計画は，防災のための重要インフラ整備として，3年間（平成30年度から令和2年度）で実に7兆円もの財源を費やし，「強くしなやかな国民生活の実現を図るため」の防災政策を急ピッチで実施してきたのである。

当職が見た東日本大震災から10年後の東北被災地の姿は，車の力を借りないと到底辿り着けない高台の復興住宅地，美しい三陸の島々が連なる景色を遮る壁のような防波堤，人気のない無機質な震災記念公園など，豊かな自然の恵みを享受しながら，あらゆる年代の人々が学び，遊び，成長する場として相応しい故郷は失われてしまったかのように見える。これが，10年という歳月と多額の資金を使って，東北が取り戻したかった風景なのだろうか。あるいは，これだけの膨大な費用をかけて防災対策をしていれば，あの時，大川小学校の子ども

たちや先生方を救うことができたのだろうか。東日本大震災から10年を迎えた三陸の地で、当職はそんなことを考えていた。

人間に恵みをもたらす自然は、時に、人間の想像を遥かに超える無慈悲な力をもって我々に牙を剥くことは、歴史が証明しているところである。浅はかな人智を嘲笑うかのように、大地震は人間の心をも震えあがらせ、大津波は強固な堤防を乗り越え、街を飲み尽くし、人々を混乱と絶望の淵に追いやってきた。

想定を超える自然災害に、我々はどう立ち向かうべきなのか。未曾有の自然災害に遭遇した時、最後に頼ることのできるのは、巨額な資金を使ったインフラでもなく、高度に専門性を有する第三者の知識でもなく、我々一人一人の経験に基づく決断と行動であるということは、東日本大震災をはじめ、これまで我が国が経験した幾多の天災から学んできた教訓である。

- 2 東北から約1,200キロ離れ、強烈な地震による揺れや、街が丸ごと飲み込まれるような津波を、近時、体験していない高知市民にとって、東日本大震災は、どこか遠くの地の出来事という印象は拭えないのではないだろうか。

報道機関や国、地方公共団体が、近い将来、巨大地震が確実に来ることを繰り返し警告しても、いくら想定15mを超える大津波が来ることを声高に叫んでも、差し迫った恐怖を体験していない市民が、日々緊張感を持って、巨大地震・巨大津波に万全の備えをすることは不可能である。

だからこそ、基礎自治体たる市は、市民に一番身近な行政機関として、市民一人一人が、いつか必ず訪れる危機の瞬間に、正しい決断と行動を取ることができるよう、無力感に苛まれることなく、決して諦めることなく、日頃から様々な工夫を凝らして、市民の防災意識の涵

養に努めなければならないのである。

- 3 本外部監査の最初の項目は、自主防災組織体制の整備であった。自主防災組織の組織率はほぼ100%を達成し、自助・共助の素地は整いつつある。しかしながら、少子高齢化と都市部への人口流出は、自主防災組織そのものの弱体化に帰結する。市には、これまで以上に、自主防災組織の運営に、積極的な関与が求められることになるだろう。

避難行動要支援者名簿の作成については、従来から活用方法に疑問の声があるところではあったが、本外部監査においても、避難行動要支援者名簿がどのように活用されているか、把握することができなかった。もっとも、前述した通り、避難行動要支援者名簿は、今後の個別避難計画策定の前提となるものであり、個別避難計画が完成した折には、名簿そのものよりも、個別避難計画に基づく施策に、防災行政の重点が移っていくことになるとと思われる。個別避難計画の平時における活用方法については、将来の検証を待つことになるだろう。

避難場所・避難所については、定義自体が曖昧であり、その差異も市民に十分に周知されていないように思われる。高知市内では、津波避難ビルの看板が至る所に見られるようになり、沿岸部には、津波避難タワーが堂々と聳え立ち、少なくとも「数」の面では、津波に対する十分な防御体制が築かれてきたと評価できる。もっとも、津波避難ビルについては、民間マンションが指定されている場合が多く、そもそもどのような場合に利用可能なのか、ドアやガラスを破壊して逃げ込んだ場合や、建物内部で指定された場所以外に逃げ込んだ場合に法的責任は問われないのかなど、細部の詰めが十分になされていないため（それらが市民に周知されていないため）、いざというときに本当に機能するのには疑問がある。また、津波避難タワーは、市民が日常利用することが予定されておらず、大地震・大津波に遭遇した時に、

自然に想起され、足が向く場所となるのか疑問が残る。津波避難ビルや津波避難タワーの利用方法については、避難訓練時における使用は当然として、行政と地域住民との間で、平時における利用方法についても十分に協議するべきであろう。

備蓄体制の整備については、従来からの縦割り行政に加え、新型コロナウイルス対策物品の配備により、さらに混迷の度を増しているように思える。市民にとっては、どの部署が備蓄品を管理しているかについての関心は薄い。市民は、どの避難場所・避難所に、どのような備蓄品がどれだけ備蓄されているのかわからなければ、そこが避難するに値する安心安全な避難場所・避難所かどうかすら判断できない。まずは、旧来の備蓄品の管理体制をあらため、横断的・統一的な管理体制を構築し、市民と情報を共有することが重要である。また、市が家庭内備蓄を推奨することは重要ではあるが、市民の経済的事情あるいは家庭内の備蓄スペースにも限りがあり、家庭内備蓄の完備には限界がある。自助・共助を強調しすぎることで、逆に、公助としての市の施策が抑制的になりはしないか、危惧を感じたところでもある。市は、広報紙や市のホームページ、パンフレットなどの配布により一定程度の啓発活動は行っているものの、市民の家庭内備蓄は十分なものとはなっていない。今後も積極的に啓発活動を継続する必要があるものの、飲料水や携帯トイレなどの必要不可欠な生活必需物資などについては、市が市民に無償配布したり、購入費用を一部負担したりするなどの補助制度を検討することも有益であろう。

防災啓発・防災教育は、防災の最も基本的かつ効果的な方策である。実践的な防災マニュアルを作成し、防災マニュアルに基づいた実践的な避難訓練を絶えず行うことが、まさに災害予防の始まりであり、終わりである。日々通常業務に忙殺されている学校などの教育機関や社

会福祉施設は、例規などに沿って、一応の防災マニュアルの体裁を整えることで満足し、市はそれで良しとする風土になっていないだろうか。特に、大川小学校事故訴訟で問題視された学校などの防災教育に関して言えば、市は、教諭、保護者及び地域住民が一体となって、地域の実情や学校の特性に応じた実践的な防災マニュアルを作成しているか積極的に確認し、作成した防災マニュアルが避難訓練で実際にどのように活用されているか把握し、検証し、必要があれば指導監督を行うべきである。本市でも、大川小学校事故訴訟で問題視された行政の対応を改めて検証し、今後の防災教育に活かすべきであろう。より緊張感と責任感を持った防災教育が望まれる。

- 4 上記写真でもわかる通り、大川小学校のすぐ近くには小高い山があった。地域住民にとっても、在校児童にとっても、校外学習や遊び場として馴染みのある山があった。後に大川小学校を訪れた誰もが、あの日、児童や先生たちは、なぜあの山に逃げなかったのかと思うに違いない場所である。「山があるだけでは命は救えない。命を救うのは山ではなく、山に登るという判断と行動である。マニュアルも研修も訓練も、いざという時の判断・行動に結びつくものでなければなりません。」<sup>68</sup>という大川小学校児童の遺族の言葉は、防災に携わる全ての人間が胸に刻んでおくべき言葉である。

本外部監査は、当然のことながら、行政の不備を指摘し徒に非難することを意図したものではない。それぞれの市の担当課は、厳しい財政事情の中、限られた人員で、当職が指摘するまでもなく、様々な工夫をこらしながら山積する課題に日々立ち向かっている。ヒアリングや視察では、休日を返上し、プライベートを犠牲にして、地域住民と

---

<sup>68</sup> 小さな命の意味を考える会編『小さな命の意味を考える（第2集 宮城県石巻市立大川小学校から未来へ）』11頁

共に汗を流しながら、高い意識を持って防災行政に取り組んでいる若い担当職員の姿が強く印象に残っている。高知市民の一人として深謝する次第である。

当職は、本外部監査において、防災、とりわけ地震・津波に対する災害予防に関する事業に焦点を当てて、市の取組についての現時点での到達点を示すとともに、将来に向けた課題を提示することで、高知市に住まう全ての市民が、防災に対する関心を持ち、いつか必ず来る巨大地震・巨大津波に対する備えを、市民、行政及び議会が、より建設的に議論する契機としたいと考えている。

なお本報告書は、言うまでもなく、災害予防に関する全ての項目を取り上げたわけではなく、災害応急、災害復興に関する事業については全く対象にしていない。近い将来、外部監査において、これらの項目が意欲的に取り上げられることを期待して、本外部監査報告書を閉じることとする。

以上