

# 令和7（2025）年度 包括外部監査報告書

令和8年3月

函館市包括外部監査人

弁護士 田中 綾太郎

# 目次

第1章	包括外部監査の概要	1
第1	監査の種類	1
第2	監査のテーマ	1
第3	監査のテーマの選定理由	1
1	自然災害の頻発化	1
2	新たな災害類型	1
3	函館市の責務	1
4	函館市の防災事業	2
5	まとめ	2
第4	監査の視点	3
1	根拠法令	3
2	合規性（適法性）および正当性	3
3	経済性、効率性、有効性（いわゆる3Eの視点）	3
4	監査対象の特殊性について	4
5	経済性判断の限界	5
第5	監査の方法	6
1	全体レクチャー	6
2	ヒアリング	6
3	現地視察	6
4	関係書類の閲覧等	6
第6	監査の実施期間および対象期間	6
1	実施期間	6
2	対象期間	6
第7	包括外部監査人および補助者	7
第8	利害関係	7
第9	指摘・意見の定義	7
1	指摘	7
2	意見	7
第10	監査対象事業の選択について	8
1	本監査の基本方針の確認	8
2	対象事業	9
3	指摘・意見の概要	11

<b>第2章</b>	<b>函館市における防災計画の概要</b>	14
<b>第1</b>	<b>防災計画に係る法令等</b>	14
1	地方公共団体に課される憲法上の責務	14
2	地方公共団体の法律上の義務	14
<b>第2</b>	<b>これまでの防災計画に関する施策の流れ</b>	16
1	函館市地域防災計画の策定	16
2	函館市地域防災計画の沿革	17
3	令和7年（2025年）における修正内容について	18
4	函館市地域防災計画の重要性	18
<b>第3</b>	<b>函館市地域防災計画の概要</b>	19
1	はじめに	19
2	計画の目的、位置付け	19
3	計画の構成	19
4	防災ビジョン	20
5	市および防災関係機関が行う業務の大綱と市民等の責務	21
6	災害予防計画	30
7	災害応急対策計画	46
8	災害復旧計画	61
9	個別災害対策計画	63
10	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画	65
<b>第4</b>	<b>函館市における地域防災の実施例</b>	66
1	紹介する実施例の選択について	66
2	令和4年8月8日～9日大雨の対応について	66
<b>第3章</b>	<b>各個別事業の概要および監査の結果</b>	71
<b>第1</b>	<b>はじめに</b>	71
<b>第2</b>	<b>主に災害予防に関する事務・事業</b>	72
1	函館市防災会議の開催・運営	72
2	ハザードマップの作成・配布	79
3	災害用備蓄品の充実	86
4	自主防災組織の育成・支援	96
5	総合防災訓練の実施	103
6	防災行政無線システム等の整備	109
7	避難行動要支援者の避難支援対策	116
8	災害情報の収集	121
9	函館市観光危機対応マニュアルの策定（観光危機対応）	125

10	土木部災害活動マニュアル等の策定（土木部災害対応）	130
11	中央ふ頭こ線橋補修事業	136
12	木造住宅耐震化支援事業	140
<b>第3</b>	<b>主に災害発生時等に関する事務・事業</b>	<b>146</b>
1	災害時応援協定の締結について	146
2	指定避難所の設置・運営等	161
<b>第4</b>	<b>上下水道に関する事務・事業（防災関連）</b>	<b>173</b>
1	はじめに	173
2	上下水道事業の防災が大きな問題となっている理由について	173
3	函館市上下水道事業経営ビジョンについて	177
4	函館市における道路陥没事案について	184
5	監査の結果	189
<b>第5</b>	<b>市所有建築物の耐震改修等に関する事務・事業</b>	<b>192</b>
1	はじめに	192
2	国が定める耐震基準について	192
3	耐震改修のプロセスについて	194
4	市に課せられた努力義務	195
5	市における耐震診断の現状	197
6	市所有建築物の危険性の問題について	199
7	監査の結果	202
<b>第4章</b>	<b>おわりに</b>	<b>204</b>

## 第1章 包括外部監査の概要

### 第1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第1項および函館市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

### 第2 監査のテーマ

防災に関する事務の執行について

### 第3 監査のテーマの選定理由

#### 1 自然災害の頻発化

近年では、日本の各地で大規模な地震や台風などの自然現象に由来する自然災害が頻発している。これらの中には、人命に関わる大きな被害が発生するような事象も少なくない。

函館市においても、古くは函館大火、そして、近年では平成23年（2011年）の東日本大震災、平成30年（2018年）の胆振東部地震に起因するブラックアウトなどを経験したところである。

また、令和7年（2025年）7月30日には、同日午前8時25分頃にカムチャツカ半島付近で発生した地震による津波が発生し、函館市を含む北海道から本州太平洋沿岸に襲来するとの予測がなされた。そして、市民の多くがこの対応のために、行動を求められる事態となったことは、記憶に新しいところである。

#### 2 新たな災害類型

大規模な火災や地震・津波というような災害に加え、近年では、線状降水帯の発生による豪雨被害やゲリラ豪雨と称される大雨による被害が生じるようになってきている。さらに、上下水道管の老朽化に起因する災害のような、これまでは想定されなかった新たな災害類型が生じている。

#### 3 函館市の責務

市が行政機関として市民の生命、身体および財産を守るためには、従前から想定されている大規模な火災や地震・津波といった災害のほか、上述した、これまでは想定されていなかった新しい災害類型への対応も求められる。

#### 4 函館市の防災事業

市は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条および函館市防災会議条例第3条の規定に基づいて、市民の生命、身体および財産を災害から守るため、「函館市地域防災計画」を策定し、同計画に基づいて防災・減災に取り組んでいる。

#### 5 まとめ

災害に対して、市において事前にどのような対策がなされ、災害発生時には具体的にどのような対応を想定しているのか、ということは、日常・平時においてあまり意識されることはないが、災害が生じた際に、どのようにして市民の生命、身体および財産が保護されるのかということは、市民の生活を守るうえでは、極めて重要なものである。

つまり、市が策定する地域防災計画およびそれに基づく各種の事務・事業は、災害発生時に市民の生命、身体および財産を守るためのセーフティネットとして、極めて大切な役割を担っている。

また、新たな種類の自然災害を含めて、日本各地で災害が頻発化しているという感覚は、市民にも共通の認識となっているものと考えられる。

したがって、防災・減災に関する事務・事業に対して監査を行うことは、時節に適ったものであると言える。

そこで、市における防災・減災に関する各種施策・事業が具体的にどのようなものであるか、それらがその根拠となる関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、さらに、それらの事務が効果的なものとして経済的かつ効率的に実施されているかなどを監査することは有意義なものであり、また、納税者である市民の関心・ニーズに資するものであると考え、本年度の包括外部監査のテーマに選定した。

## 第4 監査の視点

### 1 根拠法令

包括外部監査は、地方自治法に基づいて実施する。

同法第252条の37には、このように規定されている。

「包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする。」

そして、同法第2条第14項は地方公共団体の事務の処理のあり方について「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とし、同条第15項は「常にその組織及び運営の合理化に努め」、「その規模の適正化を図らなければならない」と定めている。（下線は監査人により追加。）

これらの規定から、包括外部監査においては、対象となる事務の財務執行・経営管理について、

- 住民の福祉の増進が図られているか
- 最少の経費で最大の効果が挙げられているか
- 組織および運営の合理化がなされているか
- 規模の適正化が図られているか

などの観点から、監査を実施する。

そして、これらの監査項目は、次のような視点に整理される。

### 2 合規性（適法性）および正当性

まず第一に、監査の対象となる防災・減災に関する事務および具体的な事業・業務などが、関連諸法令・諸規程に基づき、適法かつ公平公正に行われているかを検討することになる。

これは、「法律に基づく行政」がなされているか、というものであり、まさに各事業の監査の出発点となる。

### 3 経済性、効率性、有効性（いわゆる3Eの視点）

次に、いわゆる3Eの視点が重要である。

経済性（E c o n o m y）とは、最少の経費で最大の効果が挙げられているか、不必要なコストが投じられていないか、という視点である。

効率性（E f f i c i e n c y）とは、その事業の在り方に無駄はないか、より効果的なアプローチ、手段はないか、という視点である。

有効性（E f f e c t i v e n e s s）とは、その事業が設定する目

的・獲得目標それ自体が有意義なものであるかどうか、また、事業の成果として設定した目的・獲得目標が得られているか、という視点である。

#### 4 監査対象の特殊性について

一般に、包括外部監査では、上述の「2 合規性（適法性）および正当性」および「3 経済性、効率性、有効性（いわゆる3Eの視点）」から事業を監査することが重要であるとされている。

本監査においても、当然ながら、監査対象の事業を選定する段階から、これらの視点が基本となる。

もっとも、本監査のテーマとして設定した防災・減災に関する事務・事業は、納税者・利用者である市民全てがその受益者となるものである。

加えて、防災・減災に関する事務・事業には、あくまでも有事に際する備えという予防的事業であり、効果を具体的に検証できるような事態が生じないことが望ましいという、通常一般の事務・事業とは異なる側面がある。さらに、一定の「予測」、「想定」に基づく予防的事業であることから、その効果を適切に評価・判断することにも自ずと限界がある。

他方で、仮に災害が生じたときに、その対応が不十分なものであってはならないことも当然である。したがって、中には、特にその経済性において、短期的な効果分析には馴染まないもの、または、少なくとも厳密な経済性判断をすることができないものも含まれることになる。

このような特殊性をはらむ分野ではあるが、市民の権利擁護をその使命とする弁護士立場から本監査に臨む姿勢としては、特に、災害が生じた場合に各種事業の利用者の立場となる市民の権利が正当に実現されるものであるかどうか、という観点に十分に意を払うこととした。

加えて、一旦函館市において大きな災害が発生した場合、被災者である市民の対応を行う市職員もまた被災者となるということ、つまり、災害発生時に防災・減災事業を担う職員は、自らも被災している中で活動しなければならないということも看過しないように心がけた。

また、先に触れたように、防災・減災に関する事務・事業が一定の「予測」、「想定」に基づいて実施せざるを得ないものであることと関連して、市民の生活を守るという観点から、より充実・拡充を図ることが望ましい施策・事業については、提案も含めて「意見」とした。

## 5 経済性判断の限界

上記「4 監査対象の特殊性について」で述べたことと重なるが、防災・減災に関する事務・事業は、通常一般の事務・事業と異なり、一定の「予測」、「想定」に基づかざるを得ないところが多分にある。

また、それぞれの自治体によって想定しうる災害、規模等が異なることから、それぞれの自治体が限られた予算の中で知恵を絞りながら、様々な事態を想定し、その地域の実情に即した対応を検討して行かざるを得ないという側面がある。したがって、通常事務・事業のように他の自治体と比較することは適切なものとはならない。

そのため、各種事務・事業の「経済性」については、災害の発生前から明確な判断が可能であるものと、そのような判断が難しいものが存在せざるを得ないということになる。

そのため、納税者である市民の立場という視点からの経済性判断をおろそかにしないことはもちろんのことであるが、監査対象の各事業の特性に応じて、経済性を重視しすぎることなく、実際に災害が発生した場合の当該事業の効果を十分に考慮して監査を行うこととした。

## 第5 監査の方法

### 1 全体レクチャー

本監査における対象事業は担当部課、事業ともに広範囲にわたるため、全体像を把握する目的で、包括外部監査事務担当課員（行政改革課）による全体レクチャーを実施した。

### 2 ヒアリング

各課担当者にヒアリングを行った。

対象部局は以下のとおりである。

総務部 災害対策課

観光部 観光総務課

土木部 道路管理課、公園河川管理課、公園河川整備課

都市建設部 建築行政課

港湾空港部 港湾課、港湾空港振興課

教育委員会 生涯学習部 管理課、施設課

企業局 管理部 総務課

上下水道部 管路整備室

### 3 現地視察

函館市立巴中学校、函館市青果物地方卸売市場敷地内の備蓄倉庫

### 4 関係書類の閲覧等

随時、資料・関係書類の確認や閲覧を行い、書面・メール等により、個別に事項確認を行った。

## 第6 監査の実施期間および対象期間

### 1 実施期間

令和7年（2025年）6月1日から

令和8年（2026年）3月31日まで

### 2 対象期間

原則として、令和6年度（2024年度）を対象期間とする。必要に応じて令和7年度（2025年度）および令和5年度（2023年度）以前の年度も対象とした。

## 第7 包括外部監査人および補助者

包括外部監査人	田中綾太郎	(弁護士)
同 補助者	小林佑輔	(弁護士)
同 補助者	浦巽香苗	(弁護士)
同 補助者	加藤俊一	(弁護士)

## 第8 利害関係

包括外部監査の対象としたテーマにつき、函館市と包括外部監査人および同補助者との間には、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。

## 第9 指摘・意見の定義

本報告書における「指摘」および「意見」の定義は、それぞれ次のとおりである。

### 1 指摘

今後、市において速やかに具体的な措置を取ることが必要と認められる事項である。

指摘の対象となるのは、主として、合規性（適法性）に関することであり、法令、条例、規則、規程、要綱などに抵触すると判断された事項である。

このなかには、経済性・効率性・有効性に関する事項（いわゆる3E）であって、合規性（適法性）についての問題はクリアしているものの、著しく重要性が高く速やかに具体的措置が必要であると判断されたものも含まれる。

### 2 意見

「指摘」には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から、施策や事務・事業の運営の合理化、もしくは住民の福祉の増進などのため、監査人として改善を要望するものであり、市がこの意見を受けて、何らかの積極的な対応を行うことを期待するものである。

## 第10 監査対象事業の選択について

### 1 本監査の基本方針の確認

#### (1) 基本的視座

本監査は、地域の防災・減災について、市が具体的にどのような対応体制を整え、実際に災害が発生した時に市民の生命、身体、財産、生活を守るために十分な体制となっているかどうか、という問題意識を出発点としている。

#### (2) 観光都市としての函館市

函館市は、市全体の発展のビジョンとして観光都市を掲げ（国際観光都市宣言：平成元年（1989年）8月1日、函館市観光基本計画：令和6年（2024年）4月策定など）、国内・国外からの観光客の誘致・観光振興を進めている。

このような取組の結果、国内・国外からの観光客は増加傾向にあり、クルーズ船の入港回数も増加していることは顕著な事実である。

災害が発生したときには、市民への対応以外に、観光客への対応も必要になる。したがって、市民の目線だけではなく、函館市を訪れる国内・国外からの観光客への対応についても意を払うこととした。

#### (3) 監査対象の絞り込み

なお、想定され得る災害には様々なものがあるが、本監査においては、特に大規模災害（地震、津波、大雨、大火等）に焦点を当て、雪害対策、噴火対策については割愛した。

具体的な監査の対象を検討・選択するにあたっては、防災・減災に係る各種施策・事業を定めた函館市地域防災計画に従って整理することとした。

函館市地域防災計画は、災害発生前の①「災害予防計画」、災害発生時の②「災害応急対策計画」、そして災害発生後の③「災害復旧計画」の三段階に分けて計画を策定している。

このうち、③の災害からの復旧・復興事業は、一自治体のみでなし得るものではなく、実際の事業のほとんどは、地方公共団体の経費負担の軽減を目的とする「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和37年法律第150号。以下、「激甚法」という。）」などの国の法律の適用に基づいて行われるものである。

したがって、③の災害からの復旧・復興事業については本監査の対象から除外し、特に①「災害予防計画」および②「災害応急対策計画」

に焦点を当て、その中から監査すべき対象事業を選定した。

また、これらに関する個別事業の監査の前提として、個別事業の実施の根拠となる「函館市地域防災計画」の内容について、詳細に各法令との適合性等を確認した。

なお、上下水道に関する事務・事業については、これまで想定されていなかった新しい災害類型として、上下水道管の老朽化に起因する災害への対策について確認が必要と考えたこと、また、市所有建築物の耐震改修等に関する事務・事業については、頻発する地震への対策について特に現状を確認する必要があると考えたため、防災に関する他の個別事業とは独立した章を設けて論じることとした。

## 2 対象事業

上記の観点から、次のとおり個別事業等を選定し、監査を実施した。

なお、「0 函館市地域防災計画」は、個別の事務・事業には該当しないが、市における防災・減災に関する施策・各種事業の根拠となる基本計画であることから、災害対策基本法などの根拠法令との整合性や基本計画として必要十分な内容かどうかの確認作業を丁寧に実施した。

番号	事業名	事業の概要	監査結果
0	函館市地域防災計画	市における防災・減災に関する施策・各種事業の根拠となる基本計画	第2章第3において、内容を確認
1	函館市防災会議の開催・運営	函館市地域防災計画の作成およびその実施の促進などに関する会議	【意見1】 【意見2】
2	ハザードマップの作成・配布	各種ハザードマップの作成・配布、ハザードマップWeb版の更新	【意見3】 【意見4】
3	災害用備蓄品の充実	災害発生時に必要な非常食、避難所運営のための資機材の備蓄	【意見5】 【意見6】
4	自主防災組織の育成・支援	自主防災組織の育成・支援、防災士資格の取得支援、自主防災リーダー養成研修の実施	【意見7】 【意見8】
5	総合防災訓練の実施	防災フェスタ、住民参加型総合防災訓練の実施	【意見9】 【意見10】
6	防災行政無線システム等の整備	MCA無線、衛星電話、防災行政無線、Jアラート、災害通信用タブレットの整備・配備	【意見11】 【意見12】 【意見13】

7	避難行動 要支援者の 避難支援対策	避難行動要支援者名簿の整備、 避難支援等関係者への名簿提供	【意見14】
8	災害情報の収集	災害発生時における情報収集、 情報の一元化	
9	函館市観光危機 対応マニュアル の策定 (観光危機対応)	危機・災害発生時における観光 客等への対応マニュアルの策定	【意見15】
10	土木部災害活動 マニュアル等の 策定 (土木部災害対応)	災害発生時における土木部の活 動に関するマニュアルの策定	【意見16】
11	中央ふ頭 こ線橋補修事業	中央ふ頭こ線橋の耐震補強工事 の実施	【意見17】
12	木造住宅耐震化 支援事業	木造住宅の耐震診断費用の一部 助成	【意見18】
13	災害時応援協定 の締結	災害発生時における応援・支援 体制に係る協定の締結	【意見19】 【意見20】
14	指定避難場所の 設置・運営等	災害発生時における指定避難場 所の設置・運営	【意見21】 【意見22】 【意見23】 【意見24】 【意見25】
15	上下水道に関す る事務・事業 (防災関係)	上下水道管の耐震化等の実施	【意見26】 【意見27】
16	市所有建築物の 耐震改修等に関 する事務・事業	市所有建築物の耐震化の促進な ど	【指摘1】 【指摘2】

### 3 指摘・意見の概要

第3章以降に取りまとめた監査の結果の概要は、以下のとおりである。  
番号は、上記「2 対象事業」に対応するものである。

番号	事業名	監査の結果	指摘・意見の内容
1	函館市防災会議の開催・運営	意見1	会議の開催頻度を増やし、定期的に防災関係組織および団体と情報共有・意見交換等を実施することを求める。
		意見2	テレビ会議システムを導入するなど、防災会議の開催が容易になるよう、会議の実施方法を工夫されたい。
2	ハザードマップの作成・配布	意見3	函館市防災ハザードマップWeb版について、市民にとってより一層使いやすくなるように、検討・工夫を継続されたい。
		意見4	函館市防災ハザードマップWeb版について、多言語対応を進められたい。
3	災害用備蓄品の充実	意見5	市の備蓄計画を前提とした防災教育・啓発活動を進められたい。
		意見6	ラジオの備蓄台数を増やし、全ての指定避難所予定施設に配置されたい。
4	自主防災組織の育成・支援	意見7	自主防災組織の設立が未了の町会に対する働きかけを積極的に行い、自主防災組織の設立を促進されたい。
		意見8	自主防災組織の加入世帯割合が北海道平均を上回り、全国平均に到達することを目標として、未設立町会への働きかけ以外の方策も検討されたい。
5	総合防災訓練の実施	意見9	防災フェスタにおける一般来場者の増加に向けた取組を検討されたい。
		意見10	住民参加型総合防災訓練について、開催回数を増やすことを検討されたい。
6	防災行政無線システム等の整備	意見11	MCA無線を観光部にも配備されたい。
		意見12	災害通信用タブレットの配備数を増やすことを速やかに検討・実施されたい。

		意見 1 3	防災行政無線について、より聞き取りやすい拡声器の設置方法などの工夫を検討されたい。
7	避難行動要支援者の避難支援対策	意見 1 4	福祉事業者に対する個別避難計画の作成・更新の働きかけを継続し、より多くの個別避難計画を防災関係者と共有されたい。
9	函館市観光危機対応マニュアルの策定 (観光危機対応)	意見 1 5	危機対応の目標水準、初動対応の具体性、観光客への情報提供手段および要配慮者対応等などについて、充実を図られたい。
1 0	土木部災害活動マニュアル等の策定 (土木部災害対応)	意見 1 6	災害対応に際して使用するマニュアルの統一を検討されたい。
1 1	中央ふ頭こ線橋補修事業	意見 1 7	事業者選定における競争性・透明性の確保に努められたい。
1 2	木造住宅耐震化支援事業	意見 1 8	周知・広報の強化、補助内容の見直しなど、運用面の改善を図り、利用件数の向上に努められたい。
1 3	災害時応援協定の締結	意見 1 9	定期的に協定締結先との意見交換、情報共有などを実施し、必要に応じた協定の見直しなどを行われたい。
		意見 2 0	より多くの団体・企業との協定の締結を進められたい。
1 4	指定避難所の設置・運営等	意見 2 1	各指定避難所を担当する地域協力員の増員配置に努められたい。
		意見 2 2	担当部局間の連携・応援体制をより強化されたい。
		意見 2 3	医療専門職との早期の連携について検討されたい。
		意見 2 4	防寒対策の観点から、灯油・ガソリン等の燃料の速やかな供給について、より実質的な協定の締結などを検討されたい。
		意見 2 5	翻訳・通訳機材を備蓄品に加えることを検討されたい。

1 5	上下水道に関する事務・事業 (防災関連)	意見 2 6	耐震化率 1 0 0 % を目標とした具体的な計画を策定し、計画的な更新をなされたい。
		意見 2 7	上下水道に関する事業を含むインフラ整備等における収支の在り方などについて、中長期的な視野に立った議論・検討をなされたい。
1 6	市所有建築物の耐震改修等に関する事務・事業	指摘 1	「旧耐震」の市所有建築物のうち、未診断のものについて、速やかに耐震診断の実施に着手されたい。
		指摘 2	函館市耐震改修促進計画に、市所有建築物の具体的な改修計画を定められたい。特に、どの建築物をいつまでに耐震改修または解体するか、具体的な期限をそれぞれ定められたい。

## 第2章 函館市における防災計画の概要

本章は、市における防災計画に係る法令等を確認したうえで、市の防災・減災に関する施策・事業の基礎となる函館市地域防災計画について、その概要・内容について確認を行うものである。

### 第1 防災計画に係る法令等

市における防災計画の概要・内容の確認を行う前提として、まず、防災に関わる法令や地方自治体の責務について整理する。

#### 1 地方公共団体に課される憲法上の責務

##### 【日本国憲法】

第13条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第29条第1項 財産権は、これを侵してはならない。

第29条第2項 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

第29条第3項 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

国民の生命、身体、財産権は、日本国憲法第13条および第29条によって保障され、地方公共団体は、法律を遵守し、執行し、条例を定め、市民を保護する責務を負う。また、同法第94条において、地方公共団体は、所有する財産を管理できるとされ、その反面、所有に伴う責任を負うものである。

#### 2 地方公共団体の法律上の義務

防災に関する地方自治体の法的な責務は多岐にわたるが、災害対策全般について規定する法律が、「災害対策基本法」である。

同法第42条では、市町村に対し、国の定める防災基本計画に基づき、市町村地域防災計画の作成を義務付け、これに基づき作成されたのが、「函館市地域防災計画」である。

また、国法上は、災害対策基本法以外にも、災害の種類に応じた様々

な法律が存在する。

地震による災害から国民の生命、身体および財産を保護するための「地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）」や、地震災害を前提とした建物の耐震などについては、「建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年法律第123号）」、同法第4条に基づく基本方針として、国土交通大臣からの通達（「建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針（平成18年国土交通省告示第184号）」）が存在し、同法第6条に基づいて市町村耐震改修促進計画が策定される。

また、津波災害に関しては、「津波対策の推進に関する法律（平成23年法律第77号）」があり、同法第9条第2項に基づいて、函館市津波避難計画が策定されている。

そのほか、「津波防災地域づくりに関する法律（平成23年法律第123号）」なども制定されている。

特に函館市に関係する地震・津波に関する法律としては、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成16年法律第27号）」がある。

函館市は、同法において、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震「防災対策推進地域」および「津波避難対策特別強化地域」に指定され、同法に基づき、市内事業所等は日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策防災計画または防災規程を作成している。

市が策定する函館市地域防災計画は、これらの諸法令の要請に応え、かつ、整合的に定められなければならないものである。

## 第2 これまでの防災計画に関する施策の流れ

### 1 函館市地域防災計画の策定

本計画は、災害対策基本法第42条および函館市防災会議条例第3条の規定に基づき、市民をはじめ観光客や外国人等、市に滞在するあらゆる人々の生命、身体および財産を災害から守ることを目的として、函館市防災会議が策定する。

#### 【災害対策基本法】

(市町村地域防災計画)

第42条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

#### 【函館市防災会議条例】

(所掌事務)

第3条 防災会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

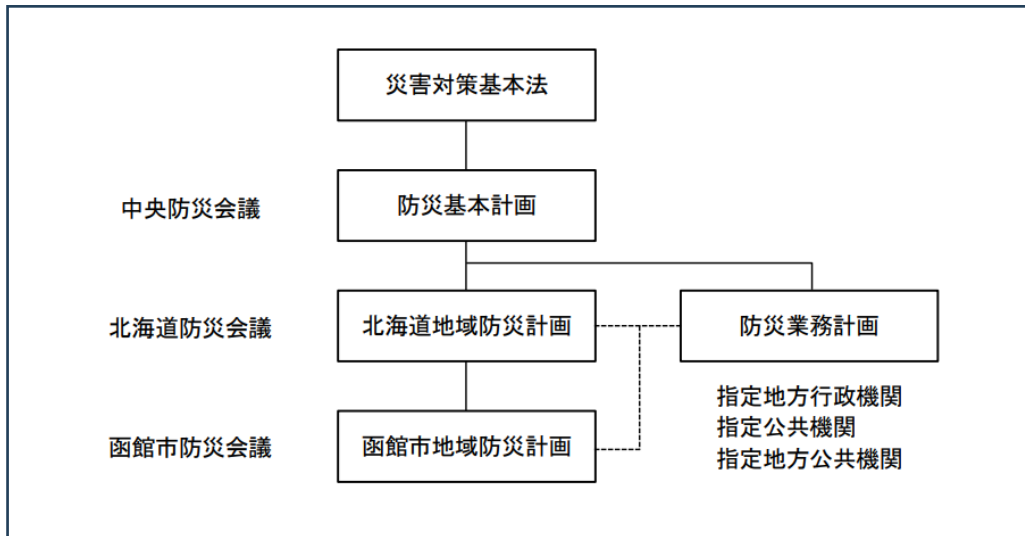
(1) 函館市地域防災計画の作成およびその実施の推進

函館市地域防災計画は、災害対策基本法のほか、中央防災会議（国）が定める「防災基本計画」、北海道防災会議（北海道）が定める「北海道地域防災計画」および指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関の「防災業務計画」と整合性を有しており、それぞれが関連する関係にある。

なお、指定地方行政機関とは、災害対策基本法第2条第4号に基づき、防災行政上重要な役割を有するものとして、内閣総理大臣が指定した機関である。

指定公共機関および指定地方公共機関とは、同条第5号および第6号に基づき、公共的機関および公益的事業を営む法人等のうち、防災行政上重要な役割を有するものとして、指定公共機関は内閣総理大臣が、指定地方公共機関は都道府県知事が指定した機関である。

各機関の指定の状況については、本章第3の5(2)を参照されたい。



(「函館市地域防災計画」より)

## 2 函館市地域防災計画の沿革

函館市防災会議によって策定された本計画は、地震などによる災害が発生し、または発生するおそれがあるときに、市、防災関係機関、事業所、市民および自主防災組織が、それぞれの役割を十分に果たし、一致団結して予防・応急・復旧などの防災対策を実施するためのものである。

市は、昭和38年（1963年）12月の計画策定後、災害対策基本法第42条第1項の規定に基づき、毎年検討を加え、必要に応じた修正を行っている。

これまでの修正の沿革は次のとおりである。

年月	事項
昭和38年12月	新規策定
昭和42年6月	第1回修正
昭和54年1月	第2回修正
平成6年7月	第3回修正
平成8年2月	第4回修正
平成12年4月	第5回修正
平成19年4月	第6回修正
平成24年5月	第7回修正

年月	事項
平成26年6月	第8回修正
平成28年3月	第9回修正
平成30年3月	第10回修正
平成31年3月	第11回修正
令和元年12月	第12回修正
令和6年2月	第13回修正
令和7年8月	第14回修正

このように、計画策定後、14回にわたる修正が行われている。平成20年代の中頃からは修正の頻度が上がっており、令和6年（2024年）、令和7年（2025年）には2年連続して修正がなされている。

### 3 令和7年（2025年）における修正内容について

直近では、令和7年8月に14回目の修正が行われている。

これは、令和6年（2024年）6月に国の防災基本計画が修正されたこと、同年11月に中央防災会議が令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方についての報告書を作成したこと、令和7年1月に北海道地域防災計画の修正がなされたことなどから、これらを反映するためのものである。

主な修正項目としては、

- ・観光客など市に滞在するあらゆる人々を保護対象に
- ・女性防災リーダーの育成など男女共同参画の促進
- ・家庭動物の飼養の有無による被災時のニーズへの配慮
- ・消防団の強化に向けて車両・資機材等の充実
- ・広域避難の円滑な実施に向けた対応手順の明確化
- ・観光施設を通じ観光客へ情報提供できる体制の構築
- ・冬期の避難誘導體制の検討
- ・在宅避難者等の支援拠点を設置
- ・災害対策本部設置方針の見直し
- ・災害情報等の通信手段の多重化・多様化
- ・相互応援（受援）体制の整備
- ・避難所開設当初からパーティション、簡易ベッド等を設置
- ・避難所運営において被災者の尊厳が保たれるよう配慮
- ・救援物資拠点の設置および民間施設の活用
- ・緊急輸送手段に無人航空機を活用
- ・応急住宅にムービングハウス等を活用

などが挙げられる。

これらは近年に発生した各地の災害における防災対策上の課題などを計画に反映させ、より適切な防災対応を可能とするものである。

### 4 函館市地域防災計画の重要性

本計画は、市において、地震などの災害が発生し、または発生するおそれがあるときに、災害の予防・応急・復旧などの防災対策を実施するための出発点となるものであり、市が個別に実施している防災に関する事業は、この計画を実現するためのものである。

したがって、まず、函館市地域防災計画の内容について、その概要を確認する。

### 第3 函館市地域防災計画の概要

#### 1 はじめに

本監査の対象年度は令和6年度（2024年度）としているが、市民の生命、身体および財産を災害から守るといふ防災事業を監査するにあたっては、現時点の計画を確認することが肝要である。

したがって、以下では、令和7年（2025年）8月に改訂された函館市地域防災計画の概要を確認する。なお、後述のように本計画は6章で構成されているが、個別事業の監査との関係性が強い①総則、②災害予防計画、③災害応急対策計画については丁寧に内容を確認し、④災害復旧計画等に係る記載は概説程度に留めることとする。

#### 2 計画の目的、位置付け

計画の目的、位置付けについては、本章第2の1「函館市地域防災計画の策定」のとおりである。

#### 3 計画の構成

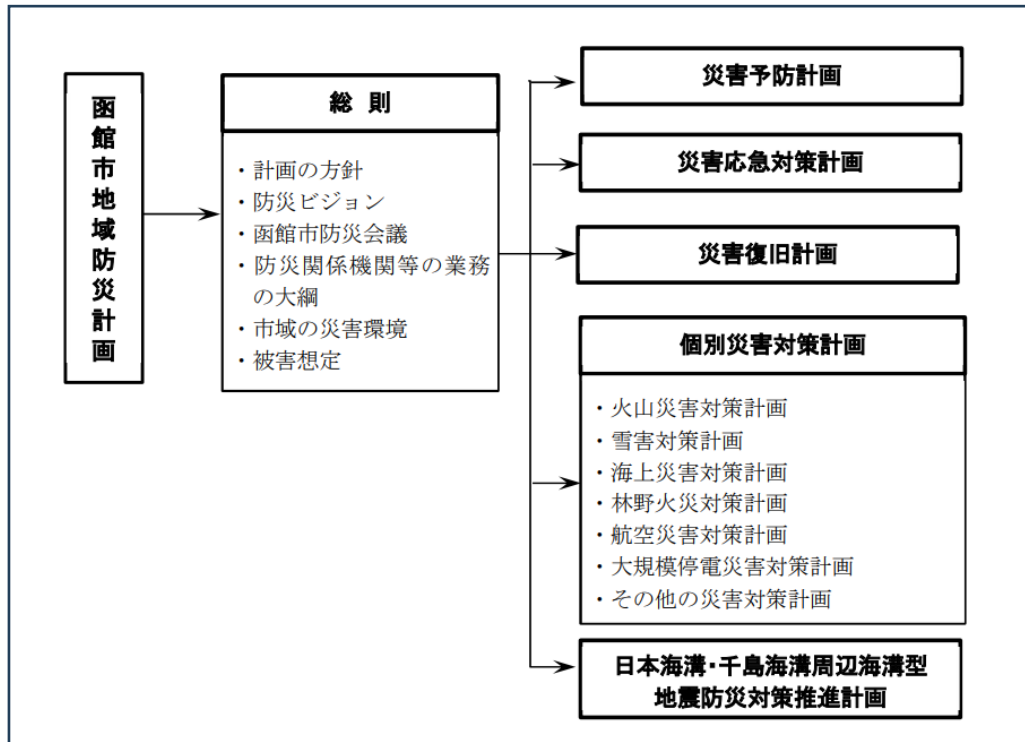
函館市地域防災計画は、①総則、②災害予防計画、③災害応急対策計画、④災害復旧計画、⑤個別災害対策計画、⑥日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画の6章で構成されており、総ページ数は170ページに及ぶ。

①総則には、市、防災関係機関および市民等の災害に対する取組について、その基本方針が定められている。

②災害予防計画、③災害応急対策計画および④災害復旧計画は、それぞれ、予防・応急・復旧の各段階について、市が実施した地震被害想定結果や、北海道が実施した地震津波被害想定結果、過去の大規模地震災害のほか、近年、激甚化している大雨災害等の経験などに基き定められている。また、災害状況に応じて、市、防災関係機関および市民等が、いつ、何を、どのように行動すべきかを明示している。これらは、次の個別災害対策計画と共通する対応である。

⑤個別災害対策計画では、火山災害対策、雪害対策、海上災害対策、林野火災対策、航空災害対策、大規模停電災害対策、その他の災害対策の7項目について、それぞれの災害の特殊事情・要素に応じた必要事項を定めている。

⑥日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画では、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に伴い発生する津波からの防護、円滑な避難の確保および迅速な救助に関する事項等を定めている。



(「函館市地域防災計画」より)

## 4 防災ビジョン

### (1) 防災ビジョンの目的

市は、“災害に強いまちづくり”を推進するため、対策の基本方針となる「防災ビジョン」を定め、市、防災関係機関および市民等が、ソフト・ハードの両面から種々の防災対策に取り組むこととしている。

市が定める防災ビジョンは、

- ① 市民と行政等が一体となった防災体制の確立
- ② 都市防災化事業の推進
- ③ 広域応援体制の確立

の3点である。

### (2) ①「市民と行政等が一体となった防災体制の確立」について

異常気象や自然災害の発生自体を防ぐことはできないが、その被害の程度は防災対応のあり方によって大きく異なる。そのような観点から、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を取り入れ、例え被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また、経済的被害ができるだけ少なくなるよう、自助（市民自らの安全を自らで守ることをいう）・共助（市民等が地域において互いに助け合うことをいう）・公助（市および防災関係機関が実施する対策をいう）を効果的

に推進し、市民、自主防災組織、事業所、市および防災関係機関が協働し、市民と行政等が一体となった防災体制の確立を目指すこととしている。

また、災害発生時には市民自らが主体的に判断し、行動できることが必要であることから、「自らの命は自らが守る」という意識の徹底や、地域の災害リスクと取るべき避難行動等についての住民の理解を促進するため、行政主導のソフト対策のみでは限界があることを前提として、災害教訓の伝承や防災教育の推進、住民主体の取組の支援・強化により、社会全体としての防災意識の向上を図るとともに、女性や高齢者、障がい者などの参画を拡大し、男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制の確立による地域の防災力向上を図ろうというものである。

### (3) ②「都市防災化事業の推進」について

地震や洪水等による被害を未然に防ぎ、または最小限とするためには、インフラ・ハード面の整備の推進が重要である。

このような観点から、市および防災関係機関等は、恒久的に災害に強いまちづくりを目指し、河川整備や海岸保全などの国土保全事業を計画的に推進するとともに、土地区画整理事業や市街地再開発事業、広幅員道路の整備、建物の不燃化等の防災化事業を推進することとしている。

### (4) ③「広域応援体制の確立」について

地震などによる大規模な災害が発生したときは、消火活動、救助・救出活動等において、一市町村レベルでは対応しきれない事態が考えられるため、行政相互はもちろん、民間等との協定締結等により、災害時の広域的な応援体制を確立し、防災力の向上を目指すこととしている。

## 5 市および防災関係機関が行う業務の大綱と市民等の責務

### (1) 市、防災関係機関、市民および自主防災組織等の協力

市、防災関係機関、市民および自主防災組織等は、地震などによる災害から市民の生命、身体および財産を守るため、災害対策基本法に基づき、協力・支援体制を確立し、一致団結して、災害予防・応急・復旧対策にあたらなければならないと定めている。

## (2) 市および防災関係機関が行う業務の大綱

防災関係機関には、前述の指定地方行政機関、指定公共機関および指定地方公共機関のほか、自衛隊、北海道（渡島総合振興局、渡島教育局）、北海道警察、公共的団体および防災上重要な施設の管理者等が含まれる。計画に定められた各機関およびその業務の大綱については、以下、函館市防災計画の記載を引用する。

### 1. 指定地方行政機関

機 関 名	業 務 の 大 綱
北海道開発局 函館開発建設部 (函館開発建設部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害に関する情報の伝達、収集</li> <li>・被害の拡大および二次災害防止のための緊急対応の実施による市町村への支援</li> <li>・現地情報連絡員（リエゾン）の派遣</li> <li>・緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の派遣</li> <li>・災害用資機材等の地域への支援</li> <li>・浮体式防災施設（防災フロート）の被災地への派遣</li> <li>・国道の整備ならびに災害復旧の実施</li> <li>・第3種漁港、第4種漁港および港湾施設の整備ならびに災害復旧の実施</li> <li>・国管理空港の土木施設の整備および災害復旧の実施</li> </ul>
北海道財務局 函館財務事務所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合同庁舎入居官署との連絡・調整</li> <li>・国家公務員合同宿舎の被害状況調査および復旧活動</li> <li>・証券会社に対する被災者顧客の便宜を考慮した措置の要請</li> <li>・地方公共団体に対する災害復旧事業債および災害つなぎ資金の貸付措置</li> <li>・民間金融機関に対する災害関係の融資、預貯金の払戻および中途解約、手形交換、休日営業等、ならびに保険会社に対する保険金支払の迅速化、保険料払込猶予期間の延長等、措置の要請</li> <li>・函館市に対する国有財産法令に基づく国有財産の無償貸付または使用許可</li> </ul>
北海道農政事務所 函館地域拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農林水産省が調達および供給した応急用食料等の供給状況に係る確認等に関すること</li> </ul>
北海道森林管理局 函館事務所 渡島森林管理署 檜山森林管理署	<ul style="list-style-type: none"> <li>・林野火災の予防対策および未然防止の実施</li> <li>・治山対策の実施</li> <li>・災害時における要請に基づく緊急対策および緊急復旧資材の供給</li> </ul>
北海道経済産業局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における防災関係物資の供給および危険物等の保安ならびに事業所等の指導</li> <li>・中小企業者等に対する復旧資金の融資、斡旋</li> <li>・電気、ガス事業の防災上の措置の実施に関する指導</li> </ul>

## 1. 指定地方行政機関（つづき）

機 関 名	業 務 の 大 綱
北海道運輸局 函館運輸支局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における陸上輸送および海上輸送の連絡調整</li> <li>・災害時における港湾諸作業の調整および施設利用の斡旋</li> <li>・船舶施設の安全確保</li> <li>・鉄道、軌道、索道および自動車輸送事業の安全確保</li> </ul>
東京航空局 函館空港事務所 (函館空港事務所)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・航空事業者等への災害防止に関する指導</li> <li>・航空機遭難時における捜索および救難の調整</li> <li>・災害時における救難航空機等の受入調整</li> </ul>
第一管区海上保安本部 函館海上保安部 (函館海上保安部)  第一管区海上保安本部 函館航空基地 (函館航空基地)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・気象情報等の船舶への周知および災害情報の収集</li> <li>・災害時における船舶の避難誘導および救助ならびに航路障害物の除去</li> <li>・災害時における傷病者、医師、避難者または救援物資等の緊急輸送</li> <li>・海上における人命の救助</li> <li>・海上交通の安全確保</li> <li>・海上災害時における自衛隊の災害派遣要請</li> <li>・海上における犯罪の予防および治安の維持</li> <li>・海上災害や海難事故等による沿岸地域の著しい大量油または有害液体物質の防除活動</li> </ul>
函館地方气象台	<ul style="list-style-type: none"> <li>・気象、地象、地動および水象の観測およびその成果の収集、発表</li> <li>・気象、地象（地震にあつては、発生した断層運動による地震動に限る）、水象の予報・警報等の防災気象情報の発表、伝達および解説</li> <li>・気象業務に必要な観測、予報および通信施設の整備</li> <li>・市が行う防災対策に関する技術的な支援・助言</li> <li>・防災気象情報の理解促進および防災知識の普及啓発</li> </ul>
北海道総合通信局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常通信の確保等および北海道地方非常通信協議会の運営に関する事</li> <li>・災害時テレコム支援チーム（MIC-TEAM）による災害対応支援に関する事</li> <li>・災害対策用移動通信機器および災害対策用移動電源車等の貸し出しに関する事</li> <li>・非常災害時における重要通信の疎通を確保するため、無線局の開局、周波数等の指定変更および無線設備の設置場所等の変更を口頭等により許認可を行う特例措置（臨機の措置）の実施に関する事</li> <li>・電気通信事業者および放送事業者の被災・復旧状況等の情報提供に関する事</li> </ul>

## 2. 自衛隊

機 関 名	業 務 の 大 綱
陸上自衛隊第28普通科連隊 海上自衛隊函館基地隊	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における人命の救助、消防、水防、救援物資の輸送、道路の応急啓開、応急医療、防疫、給水および通信の支援等</li> </ul>

### 3. 北海道

機 関 名		業 務 の 大 綱
渡島総合 振興局	地域創生部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災に関する組織の整備ならびに物資および資材の備蓄等その他災害予防措置</li> <li>・防災知識の普及および教育ならびに過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援</li> <li>・災害応急対策および災害復旧対策の実施</li> <li>・市町村および指定地方公共機関の処理する防災に関する事務または業務の総合調整</li> <li>・自衛隊の災害派遣要請</li> <li>・災害救助法の適用</li> </ul>
	函館建設管理部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所管する道路、河川、ダム、砂防、急傾斜地、漁港、海岸の整備および災害復旧の実施</li> <li>・水防団体に対する技術指導</li> </ul>
	保健環境部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療、救護対策の実施</li> </ul>
	東部森林室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・林野火災の予防および消防対策の実施</li> </ul>
渡島教育局		<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における教職員の確保と教科書および学用品の調達</li> </ul>

### 4. 北海道警察

機 関 名	業 務 の 大 綱
函館方面本部 函館方面函館中央警察署 函館方面函館西警察署	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の避難誘導および救出救助ならびに緊急交通路の確保</li> <li>・災害情報の収集</li> <li>・災害警備本部の設置運用</li> <li>・被災地、避難所、危険箇所等の警戒</li> <li>・犯罪の予防、取締り等</li> <li>・危険物に対する保安対策</li> <li>・自治体等の防災関係機関が行う業務の協力</li> <li>・広報活動</li> </ul>

### 5. 函館市

業 務 の 大 綱
<ul style="list-style-type: none"> <li>・函館市防災会議の開催・運営</li> <li>・函館市災害対策本部の設置および組織の運営</li> <li>・防災に関する組織の整備、資材の備蓄その他災害予防措置の実施</li> <li>・函館市の所掌に係る災害予防、災害応急対策および災害復旧対策の実施</li> </ul>

## 6. 指定公共機関

機 関 名	業 務 の 大 綱
日本郵便株式会社函館中央郵便局 "    函館北郵便局 "    函館東郵便局 (市内郵便局)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における郵便輸送の確保および郵政業務運営の確保</li> <li>・郵便貯金および簡易保険事業の取扱いに係る非常措置</li> <li>・救援物資の配送</li> <li>・管理施設、用地の物資集積場所としての提供</li> </ul>
NTT東日本株式会社 北海道事業部北海道南支店 (NTT東日本北海道南支店)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信設備等の防災対策に関すること</li> <li>・重要通信の確保に関すること</li> <li>・災害時における通信の疎通確保と通信設備の復旧に関すること</li> </ul>
株式会社NTTドコモ 北海道支社函館支店	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信設備等の防災対策に関すること</li> <li>・重要通信の確保に関すること</li> <li>・災害時における通信の疎通確保と通信設備の復旧に関すること</li> </ul>
KDDI株式会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信設備等の防災対策に関すること</li> <li>・重要通信の確保に関すること</li> <li>・災害時における通信の疎通確保と通信設備の復旧に関すること</li> </ul>
ソフトバンク株式会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信設備等の防災対策に関すること</li> <li>・重要通信の確保に関すること</li> <li>・災害時における通信の疎通確保と通信設備の復旧に関すること</li> </ul>
楽天モバイル株式会社	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信設備等の防災対策に関すること</li> <li>・重要通信の確保に関すること</li> <li>・災害時における通信の疎通確保と通信設備の復旧に関すること</li> </ul>
日本銀行函館支店	<ul style="list-style-type: none"> <li>・銀行券の発行ならびに通貨および金融の調節</li> <li>・資金決済の円滑の確保を通じ信用秩序の維持に資するための措置</li> <li>・金融機関の業務運営の確保に係る措置</li> <li>・金融機関による金融上の措置の実施に係る要請</li> <li>・各種措置に関する広報</li> </ul>
日本赤十字社 北海道支部函館市地区 (日赤北海道支部 あるいは日赤函館市地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における医療、助産等の救助</li> <li>・民間団体および個人の行う救助活動の連絡調整</li> <li>・災害時における日用品の供給</li> <li>・災害義援金品の募集</li> </ul>
日本放送協会函館放送局 (NHK函館放送局)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・気象予報（注意報を含む）警報ならびに情報等、被害状況等の報道および防災広報</li> <li>・生活情報等の放送</li> </ul>

## 6. 指定公共機関（つづき）

北海道旅客鉄道株式会社 函館支社（JR北海道） 日本貨物鉄道株式会社北海道支社 函館貨物駅（JR貨物）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における鉄道輸送の確保</li> <li>・災害時における救援物資の緊急輸送および避難者の輸送等の支援</li> </ul>
日本通運株式会社函館支店	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における救援物資の緊急輸送に係る関係機関の支援</li> </ul>
北海道電力ネットワーク株式会社 道南統括支店 （北電ネットワーク道南統括支店）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電力供給施設の防災対策</li> <li>・災害時における電力の円滑な供給</li> </ul>

## 7. 指定地方公共機関

機 関 名	業 務 の 大 綱
公益社団法人函館市医師会 （函館市医師会） 一般社団法人函館歯科医師会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における医療関係機関との連絡調整および応急医療、助産、その他救助の実施</li> </ul>
一般社団法人北海道薬剤師会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における医療機関との連携による薬剤の調達</li> </ul>
公益社団法人北海道看護協会 道南支部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における医療機関との連携による応急医療、助産その他救助の支援</li> </ul>
公益社団法人北海道獣医師会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における家庭動物の対応</li> </ul>
北海道放送株式会社函館放送局 札幌テレビ放送株式会社函館放送局 北海道テレビ放送株式会社函館支社 北海道文化放送株式会社函館支社 株式会社テレビ北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・気象予報（注意報を含む）、警報ならびに情報等、被害状況等の報道および防災広報</li> <li>・生活情報等の放送</li> </ul>
北海道ガス株式会社函館支店 （北ガス函館支店）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ガス施設の保安</li> <li>・災害時におけるガスの円滑な供給</li> </ul>
一般社団法人北海道エルピーガス協会 道南支部 （北海道LPガス協会道南支部）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・LPガス施設の保安</li> <li>・災害時におけるガスの円滑な供給</li> </ul>
一般社団法人函館地区トラック協会 （函館地区トラック協会）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・救援物資、復旧資機材、がれき等の輸送</li> </ul>
一般社団法人北海道バス協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における市民およびその他の輸送支援</li> </ul>
一般社団法人北海道警備業協会 （北海道警備業協会）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における交通誘導業務</li> </ul>

## 8. 公共的団体および防災上重要な施設の管理者等

機 関 名	業 務 の 大 綱
函館商工会議所 函館市亀田商工会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における物価の安定および救助物資の確保の協力</li> </ul>
函館市町会連合会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自主防災組織の設置促進</li> <li>・各町会への防災意識の啓発</li> </ul>
社会福祉法人 函館市社会福祉協議会 (函館市社会福祉協議会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティアコーディネーター等の養成</li> <li>・災害ボランティアセンターの設置、ボランティアの受入れおよび派遣</li> <li>・生活福祉資金の貸付</li> </ul>
一般社団法人函館薬剤師会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援医薬品の分類、管理およびその情報の医師等への伝達</li> <li>・被災者服用医薬品に関する情報の収集</li> <li>・災害時処方箋の調剤および避難所での服薬指導</li> </ul>
函館市女性会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害応急対策活動等に対する女性等の視点の反映</li> <li>・災害時における活動の支援</li> </ul>
函館山ロープウェイ株式会社 FMいるか 株式会社ニューメディア 函館センター (NCV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活密着情報の収集、提供</li> <li>・地域情報の収集、提供</li> </ul>
函館赤十字血液センター	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における血液製剤等の確保および供給</li> </ul>
一般社団法人日本アマチュア無線連盟渡島檜山支部 (日本アマチュア無線連盟 渡島檜山支部)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における情報の収集、伝達</li> </ul>
汐首漁業無線局利用組合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時における漁船に対する気象通報ならびに情報の提供</li> </ul>
函館救難所、戸井救難所、 えさん救難所、椴法華救難所、 南茅部救難所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿岸における海難救助</li> </ul>
農業協同組合 土地改良区 漁業協同組合 森林組合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同利用施設の災害応急対策および災害復旧対策の実施</li> <li>・り災組合員に対する融資およびその斡旋</li> <li>・災害時における市民の避難および救援物資の緊急輸送支援</li> </ul>

## 8. 公共的団体および防災上重要な施設の管理者等（つづき）

一般運送事業者	・ 災害時における救援物資の緊急輸送の支援
危険物関係施設の管理者	・ 災害時における危険物の保安の確保
電気通信事業者	・ 災害時における電気通信の確保に係る関係機関への支援
道南いさりび鉄道株式会社	・ 災害時における鉄道輸送の確保 ・ 災害時における救援物資の緊急輸送および避難者の輸送等の支援
北海道エアポート株式会社 函館空港事業所	・ 航空事業者等への災害防止に関する指導 ・ 災害時における救難航空機等の受入調整 ・ 航空機事故や自然災害等における緊急時対応計画の発動

市および防災関係機関等は、災害から市民の生命、身体および財産を守るために、幅広い業務を行うこととしている。

市は、函館市防災会議の開催・運営を通じて、函館市地域防災計画の見直し・改善等を行い、防災に関する組織の整備、資材の備蓄その他災害予防措置を実施し、発災時には函館市災害対策本部を設置・運営するという中心的役割を担っていることがわかる。

### (3) 市民の責務等

防災・減災において行政主導のソフト面対策だけでは限界があることを前提として、函館市地域防災計画においては、市民および自主防災組織の責務が定められている。

同計画においては、大きく「市民および自主防災組織の責務」と「事業所の責務」が定められている。

#### ア 「市民および自主防災組織の責務」について

市民および自主防災組織の責務のキャッチフレーズは、

「自らの命は自らが守る」

「災害時には、被害の拡大の防止、二次災害の防止に寄与する」

の2点である。

そして、具体的な責務として、

- ① 日頃からの家庭内備蓄（「最低3日間、推奨1週間」分の非常食など）

- ② 防災知識の普及、厳冬期も想定した防災用資機材の備蓄配備
- ③ 各種防災訓練の実施、参加
- ④ 災害教訓の伝承
- ⑤ 地域住民の救出活動
- ⑥ 要配慮者（高齢者、障がい者等）への支援
- ⑦ 正確な防災情報の収集と伝達（デマの防止）
- ⑧ 危険を察知した場合の自主避難と行政への通報
- ⑨ 行政機関の出す指示に迅速に従うこと（避難、誘導）
- ⑩ 消火、避難、誘導、救出、救護活動に関する支援
- ⑪ 避難所の運営に関する支援、協力
- ⑫ 炊き出し、救援物資等の配分等に関すること

が規定されている。

#### イ 「事業所の責務」について

市内の事業所の責務としては、

- ① 従業員の安全の確保
- ② 施設利用者の安全の確保
- ③ 自衛消防隊による防火、消火活動
- ④ 被害状況の把握、被害の拡大防止
- ⑤ 避難等の応急活動への協力
- ⑥ 所管施設の迅速な復旧
- ⑦ 災害時行動マニュアルおよび事業継続計画（BCP）の作成
- ⑧ 防災用品等の備蓄

が規定されている。

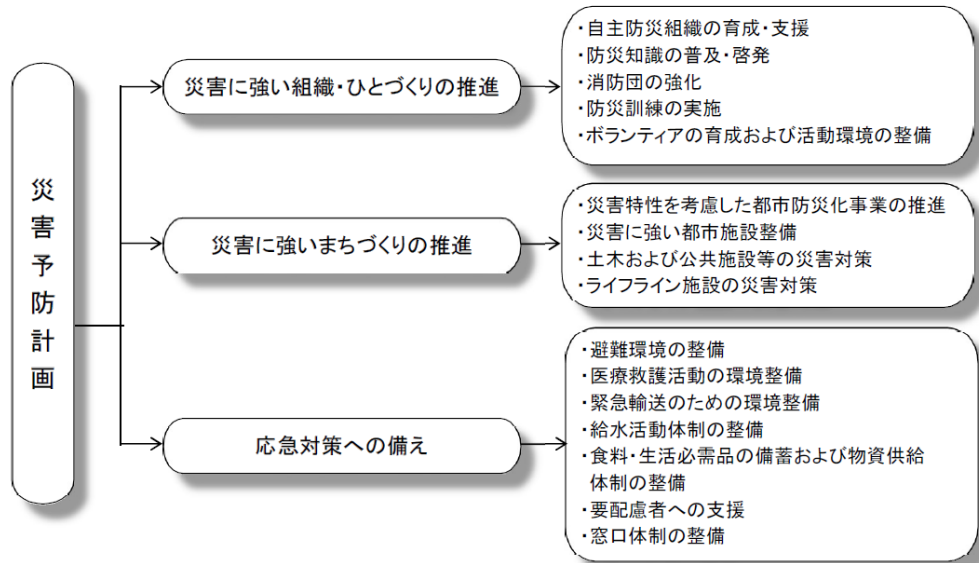
## 6 災害予防計画

### (1) 災害予防計画の体系

災害予防計画は、

- ① 災害に強い組織・ひとづくりの推進
- ② 災害に強いまちづくりの推進
- ③ 応急対策への備え

の3項目からなり、体系は下図のとおりである。



(「函館市地域防災計画」より)

以下、それぞれの項目について概観する。

### (2) 「災害に強い組織・ひとづくりの推進」について

市は、地震などによる災害に備え、市民一人ひとりが参加する自主防災組織活動の推進、市職員や防災関係機関職員、市民や事業所に対する防災知識の普及・啓発、消防団の強化、ボランティアの育成支援等を実施し、市や防災関係機関、市民、事業所等が一体となった災害に強い組織・ひとづくりを推進することとしている。

そのために必要な具体的な活動として、

- ア 自主防災組織の育成・支援
- イ 防災知識の普及・啓発
- ウ 消防団の強化
- エ 防災訓練の実施
- オ ボランティアの育成および活動環境の整備

などを定めており、以下では、これらの概要や災害予防計画において重視されているポイントなどを確認する。

## ア 自主防災組織の育成・支援

自主防災組織とは、町会等を単位として設置される防災活動への積極的な取組を進める組織である。

市は、地域における取組が行えるよう、研修会の実施や防災士の資格取得の促進など、その活動と組織の育成を支援することによって、災害発生の防止と災害発生時の被害を最小限に留めるよう努めることとしている。

自主防災組織の普及にあたっては、女性の参画に配慮すべきことや女性防災リーダーの育成に努めなければならない旨が記載されている。この文脈における女性の参画、女性防災リーダーの育成は、男性と女性の参加の機会の均等を確保するというだけでなく、災害の予防や災害発生時の避難所での生活等における女性特有の課題などを取りこぼさないようにするためのものでもある。災害発生時の避難や避難所の環境などをより良いものにするためには、自主防災組織における女性の参画は非常に重要な視点である。

自主防災組織の活動内容として、平常時においては、

- ・ 防災知識の普及
- ・ 災害教訓の伝承
- ・ 防災訓練の実施
- ・ 災害危険箇所等の把握
- ・ 要配慮者（高齢者・障がい者等）の把握
- ・ 防災用資機材の整備・点検
- ・ 避難所開設・運営訓練

などが、災害時においては

- ・ 被害情報の収集・伝達
- ・ 出火の防止および初期消火
- ・ 救出・救護活動および応急手当の実施
- ・ 避難情報の周知徹底・避難誘導
- ・ 給食・救護物資の配布およびその協力

などが、それぞれ想定されている。

また、あわせて市内の事業所に対しても、災害発生時において消防法（昭和23年法律第186号）の規定に基づく自衛消防隊を活用するなどの方法によって、従業員や利用者等の安全の確保を図り、地域の災害を最小限に留めるよう防災活動に協力することを求めている。

## イ 防災知識の普及・啓発

市および防災関係機関は、災害の予防・拡大防止のため、職員に対して防災に関する教育、研修、訓練を行うとともに、市民等に対する防災知識の普及・啓発および防災教育の推進により、防災意識の高揚を図り、地域における防災活動の的確かつ円滑な実施が推進されるよう努めることとしている。

高齢者や障がい者等の要配慮者に十分配慮し、各地域において要配慮者を支援する体制を確立することが求められており、高齢者、障がい者等への配慮を意識して防災計画を作成したことがうかがえる。

また、災害時における男女のニーズの違いなどの男女双方の視点に十分配慮がなされるよう、ここでも男女共同参画の視点を取り入れている。

さらに、家庭動物の飼養の有無による被災時のニーズの違いへの配慮についても言及されている。

防災教育・防災知識の普及等の在り方については、職員、市民・事業所、学校等教育機関を区別して、それぞれ重視すべき項目、獲得目標を設定している。

### a 職員に対する防災教育について

市および防災関係機関の職員は、研修会や訓練等を活用し、災害に関する基礎知識や予防・応急・復旧対策活動等、防災活動全般について学び、実施すべき事項の把握に努めることとしている。

防災教育の実施における重点項目は次のとおりである。

- ・防災関係職員としての意識の高揚
- ・災害（地震災害、津波災害、風水害など）に関する基礎知識
- ・市の災害に対する危険度と地域特性
- ・予防・応急・復旧対策活動の概要と時系列による整理
- ・各関係機関（各災害対策部）の役割と非常配備の対応内容
- ・災害情報の収集・伝達の方法

### b 市民・事業所に対する防災知識の普及について

市民・事業所への防災教育について、広報紙やテレビ・ラジオ、研修会等を通じて、災害時の混乱をできるだけ回避し、的確な判断や行動がとれるよう知識の普及を図ることとしている。

市民・事業者に対しての防災教育・防災知識の普及における重点項目は次のとおりである。

- ・災害（地震災害、津波災害、風水害など）に関する基礎知識
- ・警戒情報と避難情報に関する事項
- ・生活必需品の備蓄（種類・量）について
- ・防災安心情報（避難場所）に関する案内
- ・災害情報の入手方法について
- ・救助・救護に関する基礎知識と心構え
- ・要配慮者への配慮について

**c 教育機関における防災知識の普及・啓発および防災教育の推進**

学校等教育機関においては、児童生徒等に対して、災害に関する予防等の知識向上および災害時における避難活動等の習得を積極的に推進するとともに、児童生徒等に対する防災教育の充実を図るため、教職員等に対する防災に関する研修機会の充実等に努めることとし、特に、水害・土砂災害のリスクがある学校においては、避難訓練と合わせた防災教育の実施に努めることを求めている。

防災知識の普及・啓発、防災教育における重点項目は、次のとおりである。

- ・安全教育における主体的に行動する態度や共助・公助の視点
- ・地域や学校の実態を踏まえたより実践的な避難訓練の実施
- ・学校安全計画の策定と内容の充実
- ・学校における安全点検の充実
- ・安全教育に関する教職員の研修等の推進
- ・危険等発生時の対応マニュアルの見直し
- ・安全教育に係わる地域社会や家庭との連携・協力

このように、防災知識の普及・啓発や防災教育においては、その対象に合わせて個別具体的な重点項目・獲得目標が設定されている。

## ウ 消防団の強化

消防団は、地震などの災害が発生したときに、災害への即時の対応が可能な、地域に密着した組織である。したがって、消防団は、地域防災力の中核としての役割を担うものである。

函館市地域防災計画では、その充実・強化のために、消防本部に対して、大規模災害等に備えた車両・資機材・拠点施設の充実に取り組むこと、地域住民と消防団員の交流等を通じ、消防団員がやりがいを持って活動できる環境づくりを進めるよう努めることを求めている。

消防団の強化における重点項目は次のとおりである。

- ・消防団員としての意識の高揚
- ・各種の災害に関する基礎知識の習得
- ・災害時における役割および活動対応の認識
- ・消防職員および地域住民等と連携した訓練の実施
- ・災害情報の収集・伝達方法の習得

## エ 防災訓練の実施

本計画では、市、防災関係機関および自主防災組織等に対して、市民等の協力を得て、各種の防災訓練を行い、訓練の実施後には、訓練内容について検証を行うなどのフィードバックループを構築し、応急対策活動の充実を図ることを求めている。

また、日頃の研修等から得られた防災知識をもとに、災害時に迅速かつ的確な応急対策活動を実施するため、繰り返し訓練を重ねることとしている。

ここで想定される各種防災訓練は、自主防災組織（町会等）の単位などで行われる地域防災訓練、市および防災関係機関等が行う訓練（非常参集や災害通信連絡訓練等）、事業所や学校・病院・社会福祉施設等における避難・誘導・救助等の定期的訓練などがある。

また、大地震や津波、大火の発生を想定し、災害対策本部の設置や災害通信連絡、消火、炊き出し、応援部隊の要請等の訓練を行う総合防災訓練もある。

## オ ボランティアの育成および活動環境の整備

大規模な地震などが発生し、多くの被災者が出るようなケースでは、各種ボランティアの活動が大きな役割を果たしている。そのた

め、ボランティアの受入体制を整備することが必要である。

また、ボランティア活動の中心的役割を担う防災ボランティアや、ボランティアの需給調整を行うボランティアコーディネーターも必要になる。

函館市社会福祉協議会は、関係団体および市（保健福祉部）の協力を得て、ボランティアの受入体制の整備、ボランティアコーディネーター等の養成を実施し、平常時より災害時に対応できるボランティアの活動環境整備の推進を図ることとしている。

### (3) 「災害に強いまちづくりの推進」について

#### ア 視点

大規模地震が発生した場合、古い木造建築物が密集している状態では、建物倒壊や同時多発火災等により被害が甚大となる危険性がある。

このような観点から、市は、函館開発建設部および渡島総合振興局函館建設管理部と協力して、地域の災害特性を考慮した都市防災化事業の推進や都市施設整備（道路、橋梁、港湾、空港等）など災害に強いまちづくりを推進している。

#### イ 地域特性を考慮した都市防災化の推進について

市は、これまでの歴史的経緯、災害履歴等について把握し、災害の地域特性を考慮した開発行為・土地利用の規制等を行うこととしている。

具体的には、市街化区域における宅地造成等の開発行為については、「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（平成12年法律第57号。以下「土砂災害防止法」という。）」第9条第1項の規定に基づく土砂災害特別警戒区域など、崖崩れ、溢水のおそれのある土地を宅地造成等の区域に含めないよう指導することや、開発行為の許可にあたっては、「都市計画法（昭和43年法律第100号）」や「宅地造成及び特定盛土等規制法（昭和36年法律第191号）」に規定する技術基準に基づいて、崖崩れ、土砂の流出および溢水による災害発生の防止のために必要な措置を講ずるよう指導することなどである。

#### ウ 災害に強い都市施設整備について

市は、函館開発建設部および渡島総合振興局函館建設管理部等と

協力し、避難、救援および消防活動等に重要な役割を果たす道路・橋梁、津波被害や洪水の防御に必要な河川や海岸施設、物資や避難者の大量輸送等に必要な港湾・空港施設、学校や公園等の避難防火施設等の維持・補修に努め、都市施設整備を推進することとしている。

## エ 消防・救急体制の強化、各種予防対策

以上のほか、迅速な消火、救助および救急活動態勢を確立するための「消防・救急体制の強化」、また、道路等の安全性確保および崖崩れ等の災害発生や二次災害の防止体制の確立を図るための「土木および公共施設の予防対策」、ライフライン施設（水道・電気・電話・ガス等）における被害の軽減および復旧の迅速化を図るための「ライフライン施設の予防対策」が定められている。

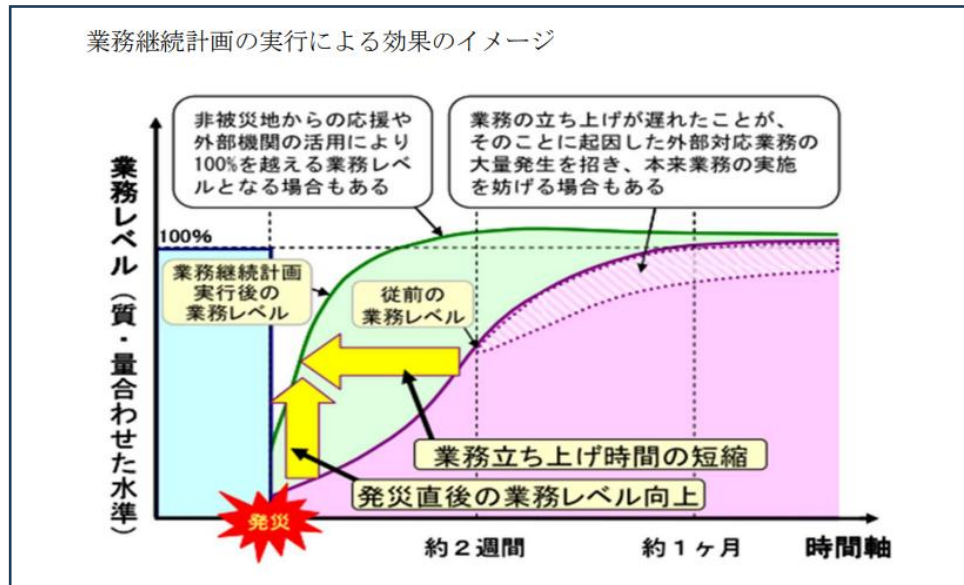
## オ 業務継続計画の策定

業務継続計画とは、大規模災害により、庁舎、所管施設、車両、通信設備および情報システムや職員等の行政機能が被災し、利用できる資源が制約を受ける状況下において、災害応急業務や優先度の高い通常業務の立ち上げ時間の短縮、発災後の業務レベルの向上を図る計画である。

大規模災害時においては、行政機能の低下や、被災により一定程度の職員が参集困難となる状況が想定される。そのような状況下にあっても、市は、災害応急業務に加え、通常業務のうち中断できない、あるいは早期再開を必要とする優先通常業務を実施する必要がある。

これらの業務の立ち上げ時間の短縮や発災後の業務レベルの向上に係る優先業務の選定、業務執行体制の確保等についての対応方針を定め、業務継続力の維持・向上等を図ることを通じ、市民生活や社会経済活動に及ぼす影響をできる限り最小限に留めることを目的として「函館市業務継続計画」を策定することが求められており、市は、平成30年（2018年）3月に同計画を策定した。

函館市業務継続計画は、市全体の方針を示した計画として、各部署の業務継続計画の上位計画に位置付けられる。外部環境の変化や市の機構改革等により、業務や必要な資源が変化する場合には見直しが行われる。具体的には、被害予測が更新された場合、災害対応や訓練等で課題が明らかになった場合などとされている。



(「函館市地域防災計画」より)

## カ 避難体制の整備

災害から市民の生命・身体を保護するにあたっては、被害の傾向や地域特性を十分考慮した避難体制を整備し、市民に周知することが必要となる。

### a 避難誘導體制の整備

避難誘導體制の整備については、市の各部局（総務部、教育委員会、子ども未来部、保健福祉部、観光部）における体制構築と市民および自主防災組織に対するものが定められている。

市の各部局におけるものとしては、

- ・避難場所や避難所等に案内標識を設置する（総務部）
- ・大規模広域災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、他の地方公共団体との広域一時滞在に係る応援協定や、被災者の運送に関する運送業者等との協定を締結するなど、具体的な手順を定める（総務部）
- ・学校等が保護者との間で、災害時における児童生徒等の保護者への引き渡しに関するルールをあらかじめ定める（教育委員会）
- ・小学校就学前の児童の安全で確実な避難のため、災害時における幼稚園・保育所・認定こども園等の施設間と市との連絡・連携体制を構築する（教育委員会、子ども未来部）

- ・災害対応に当たる職員等の感染症対策の徹底や、避難所における避難者の過密抑制など感染症対策の観点を取り入れた防災対策を推進する（総務部）
  - ・観光施設を通じ、観光客に災害発生時における避難等の措置について情報提供できるよう体制を構築する（観光部）
  - ・冬期の避難では積雪や路面凍結等により時間を要することや暴風雪による視界不良、大雪・雪崩による避難経路の寸断、寒さによる低体温症のリスクについて注意する必要があることを踏まえ、冬期における避難誘導體制の検討や冬期避難の困難性に関する住民等への周知に努める（総務部）
- といった具体的な内容が示されている。

市民および自主防災組織に対しては、地震災害や津波災害、風水害等の災害特性、建物や道路状況等を考慮し、安全・迅速に避難するための避難路をあらかじめ検討し、災害時における避難に備えることが求められている。

#### **b 避難計画、ハザードマップの作成等**

津波災害について、市は、市民等が安全かつ迅速な避難を行うことができるよう、津波避難計画や避難に関する情報と被害想定などを視覚的に表したハザードマップを作成して、住民への周知を徹底することや、自主防災組織等の育成を通じた避難体制を確立することとし、市民等は、市が作成した避難計画やハザードマップに基づいて地区防災計画を作成し、地域住民等の避難体制を確立することとされている。

また、市および防災関係機関において、市民等の安全を確保するために津波ハザードマップを配布することや、海拔表示等の各種標識の設置など、津波に関する知識の普及や避難意識の啓発も求められている。

洪水、土砂災害についても、概ね同様であり、市および防災関係機関は、洪水または土砂災害の発生するおそれのある区域の周知や、ハザードマップの配布、避難訓練の実施などにより、住民等の洪水または土砂災害に関する防災知識の普及・啓発を図り、円滑な避難体制の整備を行うこととされている。

また、市は、水防法（昭和24年法律第193号）に基づき北海道が設定した洪水浸水想定区域、または土砂災害防止法に基づ

き北海道が指定した土砂災害警戒区域および土砂災害特別警戒区域の居住者等に対して、当該区域の範囲、避難場所など避難に必要な事項を記載したハザードマップを作成・配布するほか、市ホームページにも掲載し、市民等への周知を図ることとしている。

**c 指定緊急避難場所、指定避難所の指定、周知**

**① 指定緊急避難場所**

「指定緊急避難場所」は、災害の危険が切迫した緊急時において、市が、市民の安全の確保を図るため、あらかじめ定められた基準に適合し、その危険を一時的に回避し、迅速に開設することが可能な施設または場所を指定緊急避難場所として指定するものである。

このうち、市が所管する施設以外については、あらかじめ当該施設等の管理者との協定による同意を得たうえで指定することとされている。

この指定緊急避難場所の指定にあたって、市は、避難距離や災害の発生が想定されるまでの時間を考慮するほか、地域住民にその存在が広く知られており、かつ開設を迅速に行うことができる施設、場所を確保することが求められている。

指定緊急避難場所は、次の4つに種別される。

種 別	機能・要件等
緊急避難所	災害の危険から市民等が一時回避するための施設
緊急避難地	災害の危険から市民等が一時回避するための場所（公園、緑地、広場など）
広域避難地	災害の危険から広範囲の地域の多数の市民等が一時回避するための場所（大規模な公園・緑地など）
津波避難ビル	津波の危険から避難のための立退きが困難な地域に居住または滞在する市民等が、一時退避するための避難対象地域内にある基準水位以上の建物

## ② 指定避難所

指定避難所とは、被災者等を必要な間または一時的に滞在させるための施設を指す。①の指定緊急避難場所が発災直後に危険を一時的に回避するための場所であるのに対して、避難所は、被災者等を必要な間、一時的に滞在させることができる公共施設という位置付けになる。

指定避難所とされるためには、

- ・被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模のもの（規模）
- ・速やかに被災者等を受け入れ、また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または設備を有するもの（構造）
- ・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（立地）
- ・車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるもの（交通）

といった要件を充足する必要がある。

なお、①の指定緊急避難場所と、この指定避難所は相互に兼ねることができる。

## d 在宅および車中泊避難者への支援

在宅避難者が発生する場合や避難所のみでは避難者等を受け入れることが困難となる場合に備え、支援のための拠点の設置などが求められている。

また、やむを得ず車中泊により避難生活を送る避難者が発生する場合も想定して、車中泊避難のためのスペースの設置などの支援方を検討することなども求められている。

## (4) 「応急対策への備え」について

### ア 医療救護活動の環境整備

地震などを原因とする大規模災害では建物倒壊や火災等による負傷者が多数発生するおそれがあるほか、災害により医療施設が被害を受け、通常通りの医療が提供できなくなることも想定されるため、病院局は、日本赤十字社北海道支部や函館市医師会等と連携して医療救護活動体制を強化することや、そのような状況下における医療用資機材の調達方法の確立を図ることとしている。

また、消防本部は、応急手当の方法について、市民や自主防災組織等への普及・啓発を行い、救護活動の推進を図ることや、消防団および市民等が救急患者の応急手当が出来るように、救急救命講習の開催や指導者の育成、普及・啓発を図ることとしている。

医療救護活動体制の強化の具体的な内容は、高度な応急処置を行える救急救命士の養成、高規格救急車の整備、救命救急センター等の受入体制の充実が挙げられている。

さらに、日本赤十字社北海道支部や函館市医師会等と連携し、医療スタッフの動員体制や災害時の情報伝達手段の確保、医療救護所における傷病者のトリアージ（治療の優先度の判定）に関するマニュアルを作成し、平常時から訓練を行うことなどが挙げられている。

医療用資機材の調達方法の確立については、市は、日本赤十字社北海道支部および函館市医師会等と連携し、保健所や各病院等との間に資機材の調達に関する協力体制を確立することとしている。

#### イ 緊急輸送道路、緊急交通路等の整備

災害時の緊急輸送に備え、救護・救援等に使用する緊急車両による輸送をはじめとする応急活動の円滑化を図るため、緊急輸送路および緊急交通路等を指定している。

#### ウ 給水活動体制の整備

給水活動は、市民の生命に係る極めて重要なライフラインの確保という点で、地震などによる災害発生直後の救出・救護活動とともに、最も必要となる応急対策活動である。

企業局は、災害時の応援協力体制について、自治体等との協定の締結など、給水体制の整備を実施している。

なお、函館市地域防災計画において想定される給水基準は、次のようになっている。

最低限必要量	1人1日	3リットル
断水人口	【地震直後】	66,000人
	3リットル×66,000人	=198m <sup>3</sup> /日
	【2日目以降】	35,000人
	3リットル×35,000人	=105m <sup>3</sup> /日

## エ 食料・生活必需品の備蓄および物資供給体制の整備

流通拠点施設や道路などが災害で被災した場合、食料や生活必需品の確保が著しく困難となることが予想される。

食料・生活必需品の確保については、市だけではなく、市民一人ひとりが、災害に関する意識を高め、生活に最低限必要な物資を日頃から備蓄しておくことが大切である。

市は、市民等に対し、災害時に迅速に食料、飲料水、燃料および毛布などの生活必需品等を供給するために、備蓄や民間業者等との協定の締結を進め、交通の途絶等により地域が孤立した場合でも、被災者に必要物資を確実にかつ迅速に届けられるような物資供給体制の整備を行っている。この備蓄品については、高齢者や女性のニーズへの配慮も求められている。

### a 家庭内備蓄の推進

上述のように、地震などの災害に備えた食料や生活必需品の確保は、市民一人ひとりの理解と準備が不可欠である。

そこで、市は、市民に対して、必要な飲料水や食料、非常持出品等を備蓄するよう、広報紙や報道機関を通じて普及・啓発を行うこととしている。

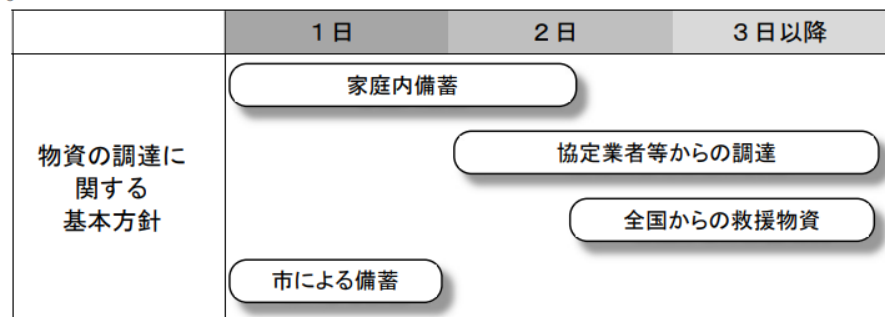
具体的には、家族構成に応じた「最低3日間、推奨1週間」分の食料および飲料水、携帯トイレ・簡易トイレ、トイレトーパー、女性用品、ポータブルストーブ等、非常持出品（懐中電灯、携帯ラジオ、乾電池、タオル・毛布、衣類・下着、救急セット、貴重品、携帯電話充電器および予備バッテリー、使い捨てマスク、アルコール、消毒液、体温計、上履き等）の準備、自動車へのこまめな満タン給油、自宅等の暖房・給湯用燃料の確保などが理想的な家庭内備蓄とされている。

### b 市による必要物資の備蓄

市は、想定される災害や、これまでの本市における避難所の開設状況、避難者の状況を勘案し、生命を維持するために必要な飲料水、食料、生活必需品、感染症対策用品等の備蓄を確保することや寒冷期における電源を必要としない暖房器具、燃料等の備蓄の推進が求められている。なお、食料の備蓄にあたっては、アレルギー対応の品目の確保に努めることとしている。

計画が想定する市の食料の備蓄は、想定される避難者（最大で

6万人。避難所における職員含む)の1日分(2食分)となっている。発災の翌日以降は協定業者等からの調達、全国から救援物資が送られてくることを前提としている。



(「函館市地域防災計画」より)

#### オ 住宅対策の整備

建物の被災状況の識別には専門家の知識が必要となるが、速やかに危険度判断を行うことが二次災害発生を防止するうえで極めて重要である。こうした観点から、北海道は、北海道震災建築物応急危険度判定士認定制度要綱に基づき、応急危険度判定士の養成および登録を行っており、都市建設部では、災害時に応急危険度判定士を速やかに派遣要請できるような体制を作っている。

また、北海道および都市建設部において、避難生活が長期にわたる場合に、応急的に道営・市営住宅を中心とした公営住宅の提供を行うこととしている。

さらに、市は、地震などによる被災で公営住宅の提供が困難となったときに備えて、災害時の迅速な住宅提供を図るため、平常時から応急仮設住宅を建設するための候補地の検討に努めることとしている。

#### カ 防疫・衛生活動体制の整備

保健福祉部に対しては、大規模災害時において、多数の死者が発生した場合の火葬協力体制の構築、食中毒および感染症防止体制の構築、飼い主とはぐれたペットなどを保護するための動物救護活動マニュアルの作成などが求められている。

#### キ ごみ・し尿処理体制の整備

避難生活等による多量のごみの発生や、住宅、ビルなどの損壊に

よるがれき類等の発生が予想される。

そのため、環境部は、災害時の多量のごみを処理するため、ごみの収集、運搬体制の整備を図ることや、ごみ処理施設を確保するなど、ごみの処理対策を確立することとしている。

加えて、災害時には発生するごみが大量となり、一時的なごみストックヤード（仮置き場）設置が必要となる可能性があることから、その候補地を選定することも求められている。

また、停電や断水、下水道施設の被災により水洗トイレの使用に支障をきたすおそれがあり、避難所、避難地や病院等の防災拠点を中心に、仮設トイレを迅速に設置するため、協定を締結した仮設トイレ供給業者との連携も求められている。

## ク 要配慮者への対策

高齢者や障がい者、外国人等の要配慮者については、防災知識の普及や災害時の情報提供、避難誘導、救護等防災の様々な場面において、要配慮者に応じたきめ細かな施策を他の福祉施策との連携のもとに行う必要がある。

そこで、総務部、保健福祉部においては、平常時より地域住民等と協力しながら、要配慮者に対する支援体制の充実と避難行動に対する理解の促進を図ることが求められている。

### a 避難行動要支援者への対策

市は、自らの避難が困難であり、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者（以下「避難行動要支援者」という。）について、その避難支援や安否確認等の必要な措置を実施するための基礎となる避難行動要支援者名簿を作成している。

そのうえで、避難行動要支援者の災害時の避難支援を実効性のあるものとするため、具体的な個別避難計画の作成に努めることとしている。

避難行動要支援者の避難等にあたっては、その支援を行う避難支援等関係者の理解と協力が必要である。避難支援等関係者は、市が、警察、町会、自主防災組織、民生委員、福祉事業者その他の避難支援等の実施に携わる者のうちから地域ごとに認める者とされている。

## **b 外国人への対策**

生活習慣や防災意識の異なる外国人の安全確保のため、避難場所等の防災安心情報や道路標識等の情報については、外国語やピクトグラムを併記するなど、分かり易い表記とするよう努めることとしている。

また、災害に対する日頃の備えや災害発生時の行動等について、平常時から、広報や報道機関、生活ガイドブック、ホームページ等により普及・啓発を図るとともに、特に災害発生時における情報提供にあたっては、翻訳機能のあるX（旧Twitter）等のSNSを利用した情報発信に努めることとしている。

## **c 観光客等への対策**

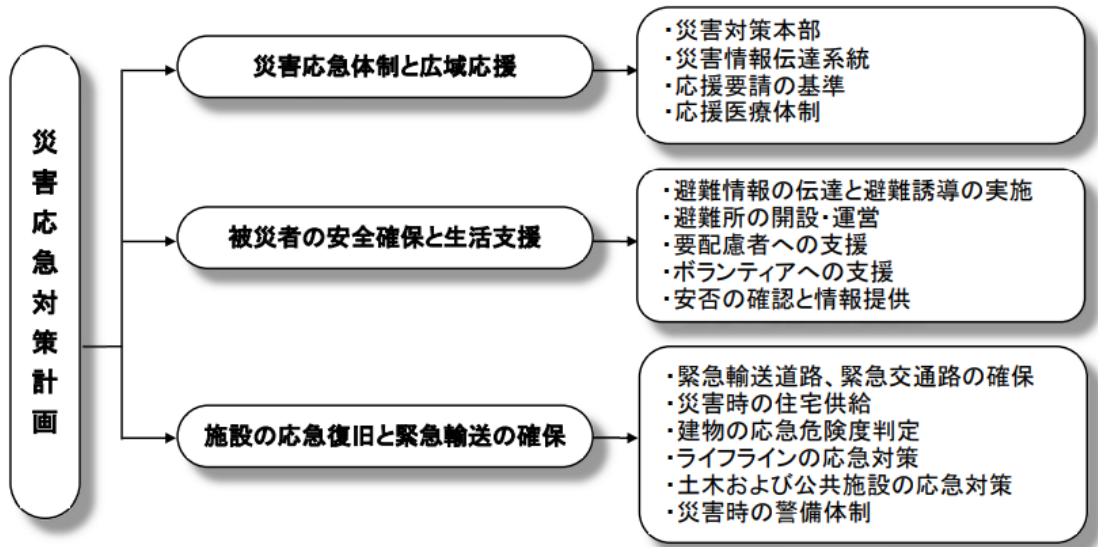
観光部は、関係機関・ホテル等と連携のうえ、観光客等の安否確認と保護に努め、大規模災害による交通の寸断や公共交通機関の停止により帰宅困難となった観光客等に対し、利用可能なホテル・旅館等の宿泊施設を活用した一時的な滞在場所の提供や必要な支援を行うための一時滞在避難所を開設することとしている。

## 7 災害応急対策計画

### (1) 災害応急対策計画の体系

災害応急対策計画は、市域に大規模な地震や津波による災害および台風や集中豪雨等による風水害等が発生し、または発生するおそれがあるときの市および防災関係機関等が実施する対策の基本方針、対策項目および実施責任者等の基本事項について定めたものである。

災害応急対策計画の体系は、次のとおりである。



(「函館市地域防災計画」より)

以下、概ねこの体系に沿って内容を確認していく。

### (2) 「災害応急体制と広域応援」について

#### ア 災害応急体制について

##### a 災害対策本部の設置・廃止

市長は、災害対策基本法第23条の2第1項の規定に基づき、災害時には、「災害対策本部の設置基準」に従って、市本庁舎に災害対策本部を設置し、被害情報の収集等、迅速な災害応急対策を実施する。

なお、大津波警報または津波警報が発表されたときは、災害対策本部は市総合保健センターに設置することとしている。

災害対策本部長は市長、災害対策副本部長は副市長、災害対策本部員は各部局長とされ、市長に事故があるときは副市長が災害対策本部長代理とする。災害対策本部長は、災害の発生するおそれなくなったとき、または災害応急対策が概ね完了したときは、

災害対策本部を廃止する。

災害対策本部の設置基準は次のとおりである。

- ① 震度5弱以上の地震が観測されたとき
- ② 気象庁から大津波警報または津波警報が発表されたとき
- ③ 札幌管区気象台から噴火警報（火口周辺）または噴火警報（居住地域）が発表されたとき
- ④ 気象等に関する情報または特別警報・警報を受け、その対策が必要なとき
- ⑤ その他災害が発生するおそれがあり、その対策が必要なとき
- ⑥ その他災害が発生し、その規模および範囲から特に対策が必要なとき

#### **b 地区災害対策本部の設置・廃止**

市長は、戸井、恵山、樞法華、南茅部の各地域における災害時は、災害対策本部の設置と同時に、各支所に地区災害対策本部（以下「地区本部」という。）を設置する。各地区災害対策本部長は支所長である。

災害対策本部長は、その地域において災害が発生するおそれなくなったり、または災害応急対策が概ね完了したときは、災害対策本部の廃止と同時に地区本部を廃止する。

#### **c 現地災害対策本部の設置・廃止**

災害対策本部長は、地震などによる災害が発生し、被災現場において災害応急対策を推進するうえで必要があると認めるときは、現地災害対策本部（以下「現地本部」という。）を設置し、災害対策本部等と連携のもと、被害情報の収集・伝達等、迅速かつ的確な災害応急対策を実施する。

現地本部は、災害対策副本部長、災害対策本部員その他の市職員のうちから、災害対策本部長が指名する者をもって組織される。

災害対策本部長は、災害現場において災害応急対策が概ね完了するなど、現地本部が必要なくなると認めるときは、現地本部を廃止する。

現地災害対策本部の役割は、

- ① 災害現場における指揮
  - ② 災害対策本部、防災関係機関との連絡調整
- などである。

#### d 代替本部の設置

災害によっては、市本庁舎が被災し、同庁舎で災害対策本部の機能を維持できない場合が想定される。

そのような場合、市総合保健センターを代替本部とし、さらに代替本部も被災してその機能が維持できないときには、被害予測や現地の状況を考慮して、他の公共施設において早急に代替本部機能の回復を図ることとしている。

#### e 職員の動員・配備

災害時に、応急対策活動を実施するために職員を動員・配備する必要がある場合には、あらかじめ定めた「市職員の動員・配備基準」および災害時活動要領に従って職員を動員・配備し、迅速な応急対策活動を実施できる体制を確立することとしている。

各対策部長および地区本部長は、災害時活動要領等を作成し、あらかじめ職員の動員人数・配備要員、その担当業務などについて定め、随時見直しを加えるなど、迅速かつ円滑な応急対策活動ができる体制の確保に努めることとしている。

市職員の動員・配備基準は、配備基準に応じて、災害対策本部設置前については、警戒体制と第1非常配備、災害対策本部設置後については、災害のレベルに応じて第2非常配備と第3非常配備が定められている。

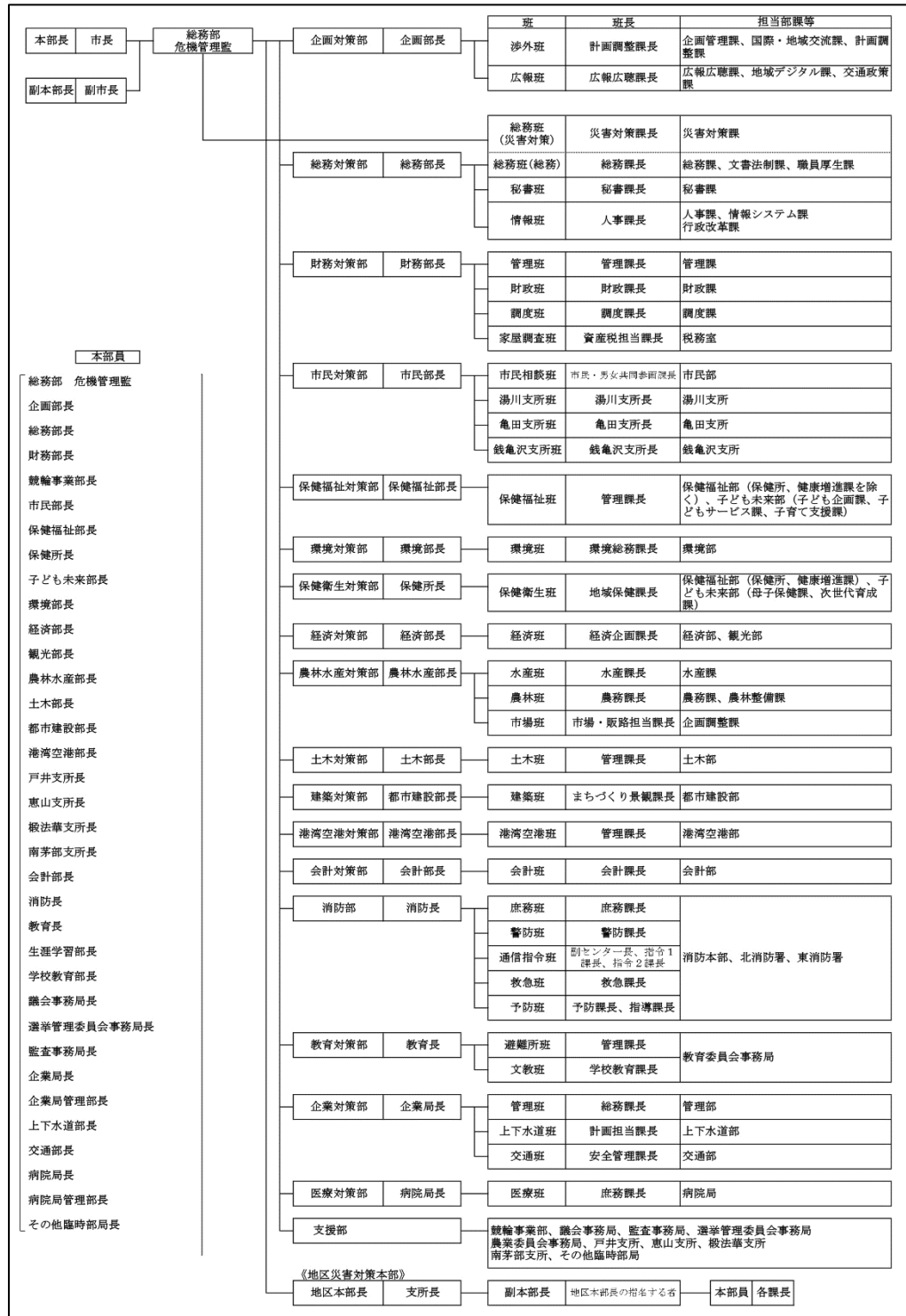
第2非常配備においては、防災に関する協定に基づいて、被害状況に応じた応援要請を実施するものとし、第3非常配備（例えば、地震・津波においては「函館市域内で震度6弱以上の地震が観測された場合・地震動や津波により、建物倒壊、地震火災、人的被害が発生した場合」）においては、市域に被害が多発している可能性があるため、協定に基づく周辺自治体等への応援要請、自衛隊等への要請を早急を実施することとしている。

休日等勤務時間外の災害発生においては、市職員は、自らが多様な手段により情報を収集し、必要に応じて災害時活動要領に基づく配置先へ自主参集し、災害時活動要領に基づく配置先への参集が困難な職員については、災害対策本部や最寄りの支所、避難場所などへ自主参集することとしている。

f 災害対策本部の組織・事務分掌等

災害対策本部は全庁横断的に各部に通常業務との関連性に基づいて事務分掌が割り振られている。以下に組織図を示す。

これらの事務分掌については、平常時との業務との関連性に基づくものであるため、平常時から対策業務の実施手順の確認、関係する他の部、関係機関との連携が可能となっている。



(「函館市地域防災計画」より)

## イ 災害情報伝達系統について

市および防災関係機関は、地震などによる災害が発生し、または発生するおそれがあるときは、災害情報等の伝達手段を確保するため、通信手段の多重化・多様化に努めるとともに、それぞれが有する情報組織や無人航空機、SAR衛星等の情報収集手段、通信ネットワーク等を全面的に活用して情報収集を行い、機関相互の情報交換を密にするなど、災害情報等の一元化を図り、迅速かつ的確な情報の収集・伝達を行い、効率的な災害応急対策の実施を図ることとしている。

通信が途絶している地域で応急活動に当たる場合を想定し、衛星通信を活用したインターネット機器の整備、活用に努めることとしている。

また、要配慮者、災害により孤立する危険性のある地域の居住者、帰宅困難者等に対しても確実に情報伝達ができる体制の整備に努めることとしている。

本計画では、災害時の通信途絶を想定して、アマチュア無線などを含む様々な情報伝達系統を検討して対応に備えている。

さらに、災害時には市民等に対して、正確かつ分かりやすい情報を迅速に提供することにより、流言等による社会的混乱の防止を図り、市民等の適切な判断による行動を支援する必要がある。

そこで、報道機関への情報提供、あらゆる広報媒体を組み合わせることの必要性などを確認したうえで、広報として提供すべき情報についても整理を行っている。

市が提供すべきとされている情報は、次のとおりである。

- ・被害の区域・状況（ライフライン、道路、公共施設等）
- ・二次災害の危険性
- ・避難情報、避難場所
- ・医療機関、給油可能なガソリンスタンド等の生活関連情報
- ・ライフラインや道路、公共施設等の復旧状況
- ・交通規制
- ・被災者生活支援に関する情報  
（給食・給水、衣料・生活必需品等救護物資の供給日時・場所等）
- ・要配慮者等に必要な情報
- ・その他必要な事項

## ウ 応援要請の基準について

市域において地震などによる災害が発生し、救助・救出活動、医療活動および食料や水の供給等の応急対策活動において、市が単独では対応することが難しいと判断したときは、市は被害の状況等を報告した後、各法令、協定に基づいて、周辺自治体、防災関係機関および民間企業等に対し応援を要請し、迅速な応急対策活動の実施を図ることになる。

他方、周辺自治体等において災害が発生し、救助・救出活動や医療活動等の支援が必要となる場合、函館市は、自主的に被災自治体が行う応急対策活動を支援する。

応援要請の基準は、災害の程度に応じた非常配備態勢とリンクしている。

地震などによる災害が発生し、市単独の応急対策活動で対応することが難しいと判断したときは、第2非常配備においては、防災に関する協定に基づく応援要請を実施し、第3非常配備においては、被害情報の収集・伝達に混乱・遅れが予想されるため、まず周辺自治体や渡島総合振興局に応援準備を連絡したうえで、被害状況に応じた迅速な応援要請を実施することとしている。

なお、法令に基づく応援としては、災害対策基本法、災害救助法（昭和22年法律第118号）、自衛隊法（昭和29年法律第165号）、地方自治法等に基づく応援がある。

## エ 応急医療体制などについて

地震などによる災害が発生したときは、多数の負傷者が発生することが予想される。

市（医療対策部）、日本赤十字社北海道支部および函館市医師会は、被災者が適切な医療措置を受けられるように応急医療体制を確立し、被害状況に応じ医療救護所の設置、医療班の派遣および医薬品等を確保する。

## (3) 「被災者の安全確保と生活支援」について

### ア 避難情報の伝達と避難誘導の実施

#### a 避難指示等の実施責任者と措置内容など

各種法令に基づき、市（災害対策本部長）、北海道知事またはその命を受けた同職員、警察官または海上保安官、災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官などは避難指示を発令することができる。

災害対策本部長は、状況に応じて、避難の必要があると判断された地域の必要と認める居住者等に対して、

- ・避難のための立退きの指示（以下「避難指示」という。）
  - ・必要に応じて行う、立退き先としての避難場所（指定緊急避難場所等）の指示
  - ・緊急安全確保措置の指示（以下「緊急安全確保」という。）
- などの避難指示等を発令する。

また、このような避難指示、緊急安全確保のほか、高齢者や障がい者等の要配慮者の避難に資する「高齢者等避難」を必要に応じて発令する。

## b 避難指示等で住民等に求める行動について

警戒レベルと発令内容に応じ、住民等に求める行動が整理されている。さらに、個別の災害類型について、警戒レベル・避難指示等の発令の具体的内容が整理されている。

(発令等に至るまでの状況)

(注1) 警戒 レベル	発令 内容 (発表)	発令時の状況	住民等に求める行動
警戒 レベル 1	早期注意 情報 (気象庁)	・今後気象状 況悪化のおそ れ	・防災気象情報等の最新情報に注意するな ど、災害への心構えを高める。
警戒 レベル 2	洪水注意報、 大雨注意報等 (気象庁)	・気象状況悪 化	・ハザードマップ等により災害リスク、避難 場所や避難経路、避難のタイミング等の再 確認、避難情報の把握手段の再確認・注意 など、避難に備え自らの避難行動を確認す る。
警戒 レベル 3	高齢者等 避難	・災害が発生す るおそれがあ る状況	【危険な場所から高齢者等は避難】 ・高齢者等は、危険な場所から避難（立退き避 難または屋内安全確保）する。 ・高齢者等以外の人も必要に応じ、出勤等の外 出を控えるなど普段の行動を見合わせ始め たり、避難の準備をしたり、自主的に避難す るタイミングである。 ・例えば、地域の状況に応じ、早めの避難が望 ましい場所の居住者等は、このタイミングで 自主的に避難することが望ましい。
警戒 レベル 4	避難指示	・災害が発生す るおそれが高 い状況	【危険な場所から全員避難】 ・危険な場所から全員避難する（立退き避難ま たは屋内安全確保）。
警戒 レベル 5	(注2) 緊急安全確保	・災害が発生 または切迫し ている状況	【命の危険、直ちに安全確保】 ・指定緊急、避難場所等への立退き避難するこ とがかえって危険である場合、直ちに身の安全 を確保する。ただし、災害発生・切迫の状況 で、本行動を安全にとることができるとは限 らず、また本行動をとったとしても身の安全 を確保できるとは限らない。

(注1) 上記表の警戒レベルは、水害（津波を除く）・土砂災害に用いるものとする。

(注2) 緊急安全確保については、災害が実際に発生していることを把握した場合に可能な範囲で発令するものであることから、必ず発令するものではない。

(「函館市地域防災計画」より)

### c 避難誘導の実施

避難指示等により住民の避難が必要とされた場合、市（各対策部）、消防団、警察官、自主防災組織等は、適切かつ迅速に避難誘導を実施し、市民等の安全を確保する。

## イ 避難所の開設・運営

### a 避難所の開設基準

市（教育対策部）は、地震等による災害が発生し、避難指示等の発令の際には、「避難所の開設基準」に基づいて、避難所を開設する。

なお、災害の発生状況に応じ必要があると認めるときは、事業所等の協力を得て、臨時の避難所を開設する。また、市（教育対策部）は、避難所が廃止されるまで職員を派遣し、避難所運営の実務を行うこととされており、その運営主体は教育対策部である。

「避難所の開設基準」は、

- ① 震度6弱以上の地震が観測されたとき
- ② 津波警報もしくは津波警報が発表されたとき
- ③ 高齢者等避難、避難指示および緊急安全確保の発令があったとき
- ④ 市長が開設する必要があると認めるとき

である。

### b 避難所の開設

市（教育対策部）は、「避難所の開設基準」に定める状況に至ったときは、できる限り速やかに市職員を避難所へ派遣し、施設の安全性を確認した後、施設管理者と連携を図りながら、避難所を開設し、避難所内を良好な生活環境とするため、開設当初からパーティションや段ボールベッド等の簡易ベッドを設置するよう努めるものとする。

津波避難ビルの施設管理者は、避難指示が発令されたときは、避難者の受入れを行い、市（総務対策部）は、施設管理者や避難者の協力のもと、避難状況を把握する。

なお、「避難所地域協力員制度」により、地域住民の協力が得られている避難所については、避難所の開設基準①または②に該当する災害が発生した場合、避難所地域協力員が自らの避難行動に合わせて避難所に行き、市職員が避難所に到着していない場合

には避難所を解錠し、避難者を受け入れる。

#### c 避難所の運営

避難所の運営は、「函館市避難所運営マニュアル」に基づいて実施される。

#### d 避難所の統合および廃止

市（教育対策部）は、災害の状況、収容している避難者数、ライフライン施設等の復旧状況等に応じて、災害対策本部の指示のもと、避難所を統合および廃止する。

### ウ 要配慮者への支援

災害の発生時においては、要配慮者の避難・誘導、救助・救出活動、物資の供給等を実施し、要配慮者の安全の確保に努めることが求められる。

とりわけ、避難行動要支援者については、生命・身体の保護のため特に必要な場合は、避難行動要支援者名簿および個別避難計画を効果的に利用して、避難支援や迅速な安否確認等が行われるよう努めることが求められ、市は、あらかじめ作成した避難行動要支援者名簿および個別避難計画を、救助・救援に従事する防災関係機関などに提供し、避難支援等に活用することとしている。

また、避難生活においても、避難した要配慮者が避難所において特別な配慮が必要となることを考慮し、授乳や介護対応等のプライバシー保護のための場所を避難所内に確保する。さらに、心身の状況等からより専門性の高い対応が必要である場合は、要配慮者の家族や避難支援等関係者などの協力のもと、福祉避難所へ移送することとしている。

### エ ボランティアへの支援

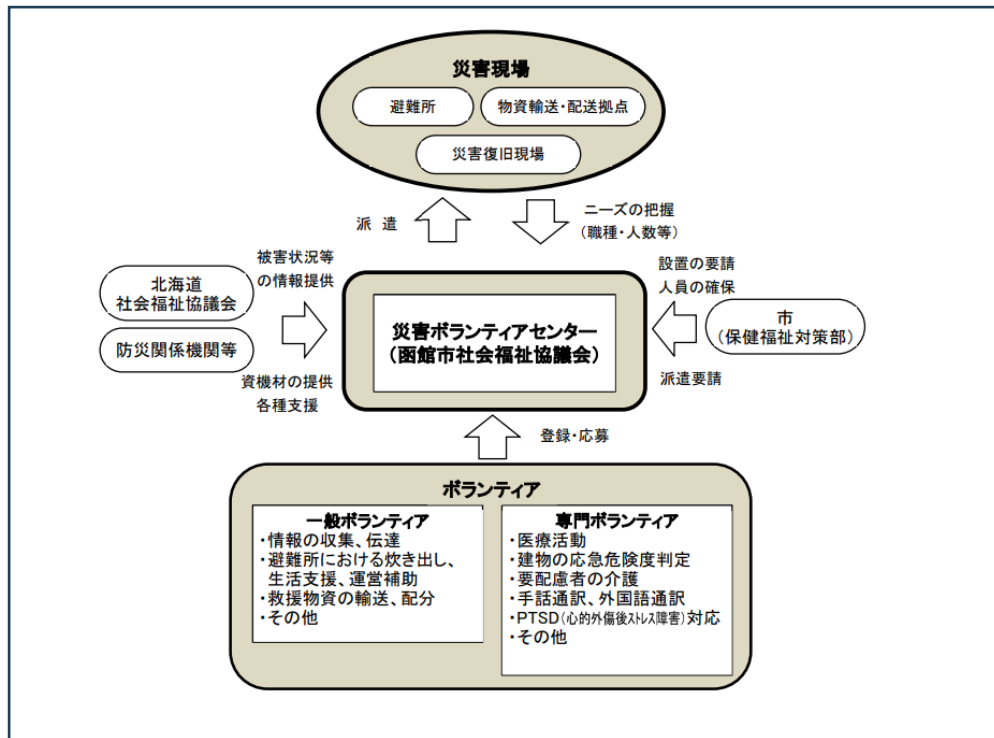
災害時には、ボランティアの受入れ、派遣体制を整えることが必要となる。

本計画においては、この主体は函館市社会福祉協議会である。

函館市社会福祉協議会は、災害のため必要があると認めるときは、関係団体と連携して災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアの受入れおよび派遣体制を整える。

市（保健福祉対策部）は、函館市社会福祉協議会に対してボラン

ティアの派遣要請を行い、避難所の運営、高齢者・障がい者などの介護、看護補助および被災建築物の応急危険度判定など、被災者の生活に密着した応急対策活動の実施を図ることとしている。



(「函館市地域防災計画」より)

ボランティアは、活動内容によって、一般ボランティアと専門ボランティアに区別される。

一般ボランティア	専門ボランティア
<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害・安否・生活情報の収集・伝達</li> <li>・避難所における炊き出し</li> <li>・避難所の運営補助</li> <li>・避難者の生活支援</li> <li>・応急救援物資、資材の輸送および配分</li> <li>・応急復旧現場における危険を伴わない軽微な作業</li> <li>・その他</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療活動</li> <li>・被災建築物の応急危険度判定</li> <li>・外国語通訳</li> <li>・無線を使用した非常通信</li> <li>・特殊車両等による資機材、救援物資等の輸送</li> <li>・高齢者、障がい者等の介護・手話通訳</li> <li>・ボランティア活動の総括</li> <li>・PTSD (心的外傷後ストレス障害) 対応</li> <li>・その他 (弁護士による法律相談等)</li> </ul>

(「函館市地域防災計画」より)

## オ 安否の確認と情報提供

大きな地震などによる災害の発生時には、情報の混乱等により、安否確認や行方不明者捜索に支障をきたすおそれがある。

市、防災関係機関、自主防災組織等は、正しい情報の収集に努め、安否確認や行方不明者の捜索を行うとともに、遺体が発見されたときは必要な措置を行うこととしている。

また、市は、被災者の安否について住民等から照会があったときは、被災者等の権利利益を不当に侵害することのないよう配慮しつつ、消防活動・救助等人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い応急措置に支障を及ぼさない範囲で、可能な限り安否情報を回答するよう努めることとしている。

そのほか、具体的な安否確認の方法や安否情報の回答、行方不明者の氏名公表のガイドラインなどが示されている。

## カ 家庭動物等の救護対策について

災害発生時においては、家庭動物（ペット）への適正な飼養、避難への配慮も必要となる。

災害時における動物の適正飼養、動物の避難については、「北海道動物の愛護及び管理に関する条例（平成13年北海道条例第3号）」に基づき、飼い主自らの責任により、同行避難（飼養している動物を伴い、安全な場所まで避難すること）を行うこととしている。

市（保健衛生対策部）は、災害時に放置された家庭動物等については、道南獣医師会および動物愛護団体と連携・協力して動物救援本部を設置し、北海道の指導・助言のもと家庭動物等の救護対策を実施することとしている。

したがって、家庭動物は原則として飼い主が自らの責任で同行避難をすることが求められる一方、放置を余儀なくされた場合には、市が救護対策を実施することになる。

## キ 文教対策について

災害の発生時においては、園児・児童・生徒等の安否確認や安全確保が求められる。また、教育活動の早期再開に向けた対策を実施することが必要となる。さらに、教育活動の早期再開にあたっては、施設の提供や学用品の支給が必要となる。

したがって、学校等の管理者に対して、地震などによる災害が発

生したときは、園児・児童・生徒の安否の確認を実施し、安全の確保を図ることや、学校施設の被害状況について、速やかに市（教育対策部）へ報告することを求めている。

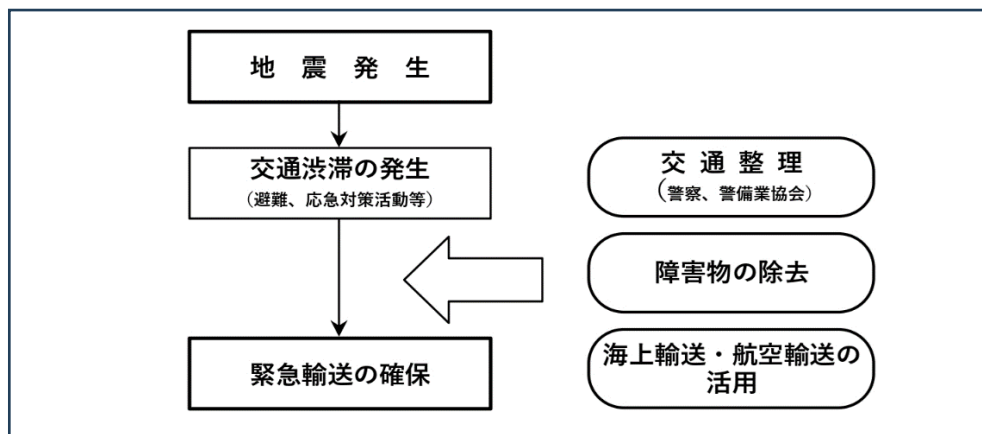
また、市（教育対策部）および学校等の管理者に対しては、必要に応じた休校措置の実施、学校施設の確保、教職員の確保や教科書・学用品の調達および支給、学校給食の継続・再開などを求めている。

#### (4) 「施設の応急復旧と緊急輸送の確保」について

##### ア 緊急輸送道路、緊急交通路等の確保について

地震などによる災害時には、市民等の避難や災害応急対策員の輸送および救助、救護のための資材物資の輸送を迅速確実に行うため、緊急輸送の確保が不可欠となるが、倒壊建物やがれき等による障害物のため、交通の確保が極めて困難となることも予想される。

そこで、本計画では、市に対して、函館開発建設部、函館空港事務所、函館海上保安部、自衛隊、渡島総合振興局函館建設管理部、北海道警察函館方面本部および漁業協同組合等と協力し、自動車、船舶およびヘリコプター等の航空機や無人航空機などを活用し、災害時の緊急輸送手段の確保を図ることを求めている。



(「函館市地域防災計画」より)

##### イ 災害時の住宅供給、建物の応急危険度判定について

大きな地震などの場合、多数の建物被害が発生する事態が予想される。そこで、応急的な住宅の供給・修理を行うことや建物の居住継続が可能かどうかの判断を専門家に依頼し、二次災害を防止することが重要となる。

災害救助法の適用がある場合は、知事の委任を受けた函館市長

(建築対策部)は、応急的な住宅の供給・修理を実施する。

また、災害救助法の適用がない場合には、公営住宅の空室供給を行う。この公営住宅の空室供給については、高齢者や障がい者等の要配慮者を優先して行われる。

市(建築対策部)は、災害対策本部が設置される規模の地震または降雨等の災害により、宅地が大規模かつ広範囲に被災した場合には、宅地判定士を活用して、被災宅地危険度判定(以下「危険度判定」という。)を実施し、被害の発生状況を迅速かつ的確に把握し、二次災害を軽減防止し住民の安全を図る。

#### ウ ライフライン施設の応急対策について

上下水道、電気、ガス、通信等のライフライン施設は、市民生活の基盤である。

これらのライフライン施設の管理者は、地震などによる災害が発生したときは、被害情報を収集し、二次災害の防止と迅速な施設の応急復旧に努めることが求められている。

また、各施設の被害や応急復旧状況については、市を通じて市民等に情報を提供するとともに、市に対して報告した内容を、各管理者のホームページ等で広報するなどの情報提供に努めることが求められている。

#### エ 土木および公共施設の応急対策について

災害の発生時には、市民の安全、都市生活の基盤を確保する必要がある。

そこで、道路、橋梁、河川、港湾、空港、海岸、がけ地・急傾斜地等の関連施設、市庁舎および学校等の公共施設の管理者に対して、被害情報を収集し、被災した施設の迅速な応急復旧に努めることや被害や応急復旧状況について市へ報告することを求めている。報告を受けた市は、報道機関や防災行政無線、広報紙等により、市民等に情報を提供することとしている。

市、函館開発建設部および渡島総合振興局函館建設管理部は、各管理施設を早期に応急復旧し、二次災害の防止と災害時の緊急輸送の確保を図ることが求められている。

#### オ 災害時の警備体制について

災害発生時においては、市民の生命、身体および財産を守り、公

共の安全や秩序の維持を図ることが重要である。

本計画では、北海道警察に対して、災害警備体制の確立、応急対策（情報収集、避難誘導、治安維持、広報、救助等）等を求めている。

また、函館海上保安部は、海上における治安を維持するため、巡視船艇・航空機を災害発生地域の所要の海域に配備し、犯罪の予防および取締りを行うとともに、治安の維持に必要な情報の収集を行うこととされている。

## カ 災害救助法の適用について

地震などによる災害が発生し、災害救助法が適用された場合には、北海道知事が、同法に基づく対策を実施することになるが、対策を迅速に実施する必要があると認めるときは、その職務の一部を市長に委任し、市長が、同法に基づく対策を実施することになる。

災害救助法の適用基準は次のとおりである。

被害の範囲	災害救助法の適用基準
函館市	<ul style="list-style-type: none"><li>・市域内で、100世帯以上の住家が滅失した場合</li><li>・被害が広範囲であり、全道で2,500世帯以上の住家が滅失した場合であって、そのうち50世帯以上が市域に含まれる場合</li></ul>
北海道	<ul style="list-style-type: none"><li>・被害が全道にわたり、全体で12,000世帯以上の住家が滅失した場合</li></ul>

（「函館市地域防災計画」より）

市長は、災害に関し、その被害が上記の適用基準のいずれかに現に該当するか、または該当する見込みがあるときは、直ちに渡島総合振興局長を経由し、北海道知事に報告する義務を負っている。

なお、災害が発生するおそれがある段階においても、国が災害対策基本法に基づく災害対策本部等を設置し、告示する所管区域に市域が該当する場合、現に救助を必要とする者に対しても、災害救助法が適用される。

災害救助法が適用された場合、同法に基づいて物資や食事、住まいなどの救助が行われるが、救助については現物をもって行うことが原則とされている。

具体的な救助の内容については次のとおりとされている。

救助の種類	実施期間	実施者区分
避難所の設置	7日以内	市・日赤道支部
応急仮設住宅の 供与	20日以内に着工 建設工事完了後3か月以内 ※特定行政庁の許可を受けて 2年以内に延長可能	対象者、対象箇所の選定：市 設置：道（ただし、委任したときは 市）
炊き出しその他に よる食品の給与	7日以内	市
飲料水の供給	7日以内	市
被服、寝具その他 生活必需品の給与 または貸与	10日以内	市
医療	14日以内	道・日赤道支部（ただし、委任した ときは市）
助産	分べんの日から7日以内	道・日赤道支部（ただし、委任した ときは市）
災害にかかった者 の救出	3日以内	市
住宅の応急修理	1か月以内	市
学用品の給与	教科書等1か月以内 文房具等15日以内	市 市
埋葬	10日以内	市
遺体の捜索	10日以内	市
遺体の処理	10日以内	市・日赤道支部
障害物の除去	10日以内	市
生業資金の貸与		現在運用されていない

注) 期間については、すべて災害発生の日から起算することとし、内閣総理大臣の承認を得て実施期間を延長することができる。

(「函館市地域防災計画」より)

## 8 災害復旧計画

### (1) 災害復旧計画について

災害復旧計画は、被災した市民生活の早期回復と地域経済の復旧支援を図るために講ずる措置について定めたものである。

また、被災した公共施設等の復旧に必要な財源確保のため、国が財政援助を行う法律とその対象となる事業が示されている。

### (2) 市民生活安定のための支援について

被災した市民の生活相談や職業の斡旋等、生活再建に向けての援護対策や、義援金の支給および援護資金の貸付、さらには中小企業者への融資制度等について定めている。

#### ア 被災者生活再建支援制度

地震などにより生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）に基づき都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災者生活再建支援金を支給することにより、自立した生活の開始を支援する制度であり、市（保健福祉対策部）が問い合わせ対応を行う。

#### イ 罹災証明書および罹災届出証明書の交付

被災者に対する各種支援措置を早期に実施するため、市が災害の状況を迅速かつ的確に把握するとともに、災害による住家等の被害の程度の調査や罹災証明書および罹災届出証明書の交付の体制を確立することとしている。

#### ウ その他各種支援窓口の整備

市および函館市社会福祉協議会等の関係機関には、生活相談・心のケアや、税等の徴収猶予および減免、見舞金等の支給、生活福祉資金の貸付などの、各種支援窓口の整備が求められている。

### (3) 災害復旧事業の推進について

激甚法は、甚大な災害により被災した地方公共団体の、公共施設やライフライン等の基盤施設の復旧事業に係る経費負担の軽減を目的としており、国が激甚災害に指定した場合には、地方公共団体に対して特別の財政援助および助成措置が行われることになる。

本計画では、激甚法による財政援助等を受ける事業のほか、激甚法以外の法令に基づき財政援助の対象となる事業も整理されている。

#### (4) 災害復興事業について

災害復興事業は、復興のためのまちづくりをはじめとして、市民生活の再建、経済復興等の全ての分野を対象とするものであり、復興のためのまちづくりにおいては、市民等との合意形成を図りながら、国や北海道との連携、協力のもと、新たな付加価値を加えたまちの再構築を図るものである。

著しく異常かつ激甚な非常災害であって、災害対策基本法第28条の2第2項に規定する緊急災害対策本部が設置された災害を受けた場合、市は必要に応じ、「大規模災害からの復興に関する法律（平成25年法律第55号）」に基づいて、政府が定める復興基本方針および北海道が定める都道府県復興方針に即して、復興計画を策定することとされている。

本計画では、被災者の生活再建支援や再度の災害の防止と施設の復旧等のほか、地域コミュニティの維持・回復や再構築に十分に配慮しながら、より安全で地域の振興に寄与するまちづくりを目指すこととしている。

また、市に対しては、復興計画の策定および推進のための必要な体制を整備するとともに、関係機関と十分協議し、計画的な復興の推進に努めることを求めている。

## 9 個別災害対策計画

### (1) 個別の災害についての対策

函館市地域防災計画では、ここまで確認した総則的な計画に加えて、個別の災害について、特に留意すべき点についてまとめた個別災害対策計画が定められている。

具体的には、火山、雪害、海上災害、林野火災、航空災害、大規模停電災害およびその他の災害について、それぞれ規定している。

### (2) 火山災害対策計画について

本計画は、恵山噴火に関することについて、定めたものである。

恵山は、気象庁が事務局を担当する火山噴火予知連絡会により、常時観測火山（今後100年程度の中長期的な噴火の可能性および社会的影響を踏まえ、火山防災のために監視・観測体制の充実等の必要がある火山）に位置付けられている。

恵山は、安山岩質の火山で、約8,000年前に火砕流を伴う噴火が発生し、その後溶岩ドーム群の活動と水蒸気噴火を繰り返した。ドームの西麓には2つの爆裂火口があり、現在も活発な噴気活動が見られる。噴火の確かな記録はないが、1846年（弘化3年）に小噴火により泥流が発生したほか、1874年（明治7年）にもごく小規模な噴火があった。また、急峻な地形であるため噴火や強雨による泥流・土石流が発生しやすい。

登山者や観光客に対して、市ホームページや広報紙、登山口への看板類の掲示等により、恵山が活火山であることの周知に努めることや防災訓練の実施、噴火・降灰量レベルに対応した取るべき行動などの指針を具体的に示している。

### (3) 雪害対策計画について

本計画は、異常降雪等により予想される雪害および融雪による河川の増水に伴う出水、下水道施設からの溢水等の災害に対する防災関係機関の業務等について定めたものである。

積雪災害対策について、各道路管理者（国道は函館開発建設部、道道は渡島総合振興局函館建設管理部、市道等は土木部等）に対して、交通の麻痺や地域の孤立等で経済活動に支障をきたさないように除排雪を実施し、より早く通常の交通を確保するよう努めることを求めている。

**(4) 海上災害対策計画について**

本計画は、海難事故、船舶火災、タンカー等の事故による油の流出および臨港地区等における危険物等による災害への対処を定めたものである。

船舶の遭難事故や船舶火災、油の流出による著しい海洋汚染等の災害を想定し、予防対策、応急対策などについて定めている。

**(5) 林野火災対策計画について**

本計画は、林野火災に対する焼失拡大の防止と被害の軽減を図ることを目的として、各防災関係機関が実施する予防、応急対策について定めたものである。

**(6) 航空災害対策計画について**

本計画は、函館空港およびその周辺における航空機事故により予想される災害に対し、被害の拡大防止と軽減を図ることを目的として、防災関係機関が緊密な連携のもとに迅速かつ的確に実施する消火救助活動について定めたものである。

**(7) 大規模停電災害計画について**

本計画は、大規模停電による災害時に、早期に初動体制を確立して、その拡大を抑制し、被害の軽減を図るため、防災関係機関が実施する各種の予防、応急対策について定めたものである。

**(8) その他の災害対策計画について**

その他の計画として、鉄道災害対策、道路災害対策、石油コンビナート等の防災対策、危険物等の災害対策について、被害の拡大防止と軽減を図ることを目的として、防災関係機関が緊密な連携のもとに迅速かつ的確に実施するよう定めたものである。

## 10 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画

### (1) 計画の目的

本計画は、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」第5条第2項の規定に基づいて、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域について、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に伴い発生する津波からの防護、円滑な避難の確保および迅速な救助に関する事項、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関し地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備に関する事項等を定め、地震防災対策の推進を図ることを目的としている。

### (2) 計画の内容

基本的には、上述の災害予防・応急対策・復旧計画に基づきながら、巨大地震においては津波の発生が予想されるため、特に、津波被害について言及がなされている。

また、余震・後発地震の発生も想定されるため、後発地震への注意を促す情報が発信された場合に取りべき防災対応に関する事項についても定められている。

## 第4 函館市における地域防災の実施例

### 1 紹介する実施例の選択について

市における地域防災の実例としては、直近では令和7年（2025年）7月30日午前8時25分頃、カムチャツカ半島付近で発生した地震に伴う津波警報および避難指示等の発令が記憶に新しいところである。

本監査においては、当該事案についても担当部局から資料の提供を受け、当時の対応等についてヒアリングを実施したが、監査対象年度よりも新しい事案であることだけではなく、市内部においても、十分な検証・検討を行う時間的な余裕がないことから、当該事案については、その具体的な対応の適否などを批判的に監査対象とするのではなく、より良い災害対策・防災施策に生かす方向で、情報収集の対象として留めることとした。

そこで本監査では、直近で避難指示を発令した災害として、令和4年（2022年）8月の大雨を事例として検証することとした。

### 2 令和4年8月8日～9日大雨の対応について

#### (1) 事案の概要

令和4年8月8日の夜、大雨警報、洪水警報が発表され、災害対策本部の設置、自主避難所の開設、避難指示の発令およびこれに伴う避難所の開設が行われたという事案があった。

この事案について、実際に市がどのような動きをしていたのかを、ヒアリングにおいて提供された資料および聴取内容に基づいて、時系列で整理する。

#### (2) 時系列による整理

以下、時刻については24時間表記とし、市の対応についてはゴシック体で記載する。

【令和4年8月8日】

時刻	概要
15:24	・大雨注意報が発表
16:32	・函館地方気象台から気象情報が発表 ▶ 雨雲の動きや発達によっては警報級の大雨となるおそれ ▶ 1時間降水量の最大値 40ミリ 24時間降水量の最大値 120ミリ
17:05	・災害対策課から函館地方気象台に確認・情報収集 ▶ 今後の予想について確認したところ、前線が見込み通り南下すれば函館市は問題ない。 ▶ 前線が留まるようであれば警報の可能性が高くなるが、前線が留まる可能性は高くはない ・以上の情報収集から、夜中に警報が出る可能性も高くないため、災害対策課は、この時点では警戒待機が必要ないものと判断
18:07	・洪水注意報発表
19:05	・大雨警報（浸水害）発表
19:28	・大雨警報（土砂災害）発表
19:30	・石川が氾濫危険水位に到達
19:42	・洪水警報発表
19:45	・災害対策課から教育委員会に対して、避難所開設に向けて準備をするよう指示 ・この時点で洪水対応として開設を予定した避難所 港小、桔梗小（対象河川：常盤川、石川） 東山小（対象河川：鮫川） 湯川中（対象河川：鮫川、松倉川）
19:50	・北海道渡島総合振興局函館建設管理部から、石川については氾濫危険水位を超過していること、鮫川、常盤川も水位が急激に上昇していることから、避難情報の発令を検討してほしいとの連絡を受ける
同時刻	・石川が氾濫危険水位に達し、更なる降雨が見込まれるため、災害対策本部を設置
19:53	・美原の観測地点では1時間当たりの降水量64ミリを記録（過去最高記録）

20:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>・鮫川と常盤川が氾濫危険水位に到達</li> <li>・北海道土砂災害警戒情報システムによる危険度情報で、鉄山付近の危険度分布が「危険（紫）」となる</li> </ul>
20:02	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Jアラートのメーリングリストにより、市職員は第2非常配備に移行</li> </ul>
20:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>・函館建設管理部から、土砂災害警戒情報の発表の事前連絡を受ける</li> </ul>
20:12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高松の観測地点では1時間当たりの降水量81.5ミリを記録（過去最高記録）</li> </ul>
20:25	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂災害警戒情報が発表</li> </ul>
20:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北海道土砂災害警戒情報システムによる危険度情報で、函館市全域における危険度分布が「危険（紫）」となったエリアが最多となった時間帯</li> </ul>
21:40	<ul style="list-style-type: none"> <li>・榎本町の住人から、湯の川溢水の通報を受ける</li> </ul>
21:45	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開設予定避難所の準備が完了（避難所開設に向けた準備の指示から2時間で開設準備が完了）</li> </ul>
22:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自主避難所を開設 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 開設避難所：高丘小学校、湯川中学校</li> <li>▶ 開設理由：湯の川・湯の沢川が増水し、氾濫するおそれがあるため</li> </ul> </li> </ul>
22:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道道83号（函館南茅部線）が通行止め（11日15時解除）</li> </ul>
22:45	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防本部から、榎本町で救助要請（ボートによる救助を要する）があった旨の報告を受ける</li> <li>・併せて同町周辺が道路冠水により、車両通行が不可能となっている旨の報告も受ける</li> </ul>
23:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自主避難者2名を本庁舎で受け入れ（翌日5時に帰宅）</li> </ul>
23:03	<ul style="list-style-type: none"> <li>・湯の川・湯の沢川が増水し、氾濫するおそれが高まったため、避難指示を発令し、避難所を開設 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 開設避難所：高丘小学校、湯川中学校 （いずれも22:30時点で自主避難所として開設・避難者の受け入れを開始）</li> <li>▶ 対象地域：湯川町2～3丁目、榎本町、日吉町1～2・4丁目、高丘町、滝沢町、見晴町、上野町、東山町、鈴蘭丘町</li> </ul> </li> </ul>
23:50	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急輸送等に関する協定に基づき、函館地区バス協会に被災者の搬送について協力依頼（なお、結果的に被災者搬送出動なし）</li> </ul>

【令和4年8月9日】

0 : 0 0	・道道970号線が通行止め（9月1日15時解除）
0 : 1 5	・市職員が榎本地域の浸水状況などの現地確認を実施
0 : 3 0	・市内在住の新型コロナウイルス陽性者2名を公用車で避難所である湯川中学校まで搬送
0 : 5 0	・東部4支所の管内において被害がないことを確認
1 : 3 5	・市民から、汐泊川が溢水している旨通報を受ける ・消防本部により、米原町の市民2名を救助
1 : 4 5	・避難者数が最大となる。（計173人） 内訳：高丘小学校99人、湯川中学校74人
2 : 3 0	・市道（見晴公園通、文教通1号）を通行止めとする（同日中に解除）
3 : 1 0	・土砂災害警戒情報が解除
4 : 1 5	・道道41号が通行止め（12日16時解除）
4 : 4 5	・土木部が重点パトロールを実施
5 : 3 7	・大雨警報（浸水害、土砂災害）、洪水警報が解除 ・函館市災害対策本部の廃止
7 : 0 0	・避難者数がゼロとなり、避難所を閉鎖

### (3) 本事案についての考察

総務部災害対策課では、注意報段階から、函館地方気象台からの情報収集等を実施したほか、災害対策本部設置の3時間以上前というかなり早い段階から避難所開設の準備を開始していることが確認できる。

そして、開設予定避難所のうち必要な箇所では、災害対策本部の設置前から自主避難所の開設準備を開始し、災害対策本部設置後に河川の増水の恐れがあると判断した時点で、当該避難所として開設している。そして、避難指示の発令の時点で「指定避難所」に切り替えて、即時の避難者受入を可能としている。

異常気象に起因する洪水等の災害においては、災害対策本部設置前から段階的な準備が可能な場合もあり、本事案はまさにそのようなケースであり、市は準備時間を有効に利用し、避難者の受け入れをスムーズに行うことができていた。

この度の市の対応は、避難指示を発令する時点において、避難指示を受けた市民を受け入れる指定避難所が開設されており、初動対応として理想的なものであった。また、関係各部署、職員間の連携も十分に図られていた。

このことは、函館市地域防災計画が適切であることおよび同計画に基づき策定された各種マニュアルが、有用なものであることをうかがわせるものである。

### 第3章 各個別事業の概要および監査の結果

#### 第1 はじめに

函館市地域防災計画は、一定の災害を想定したうえで、災害発生前の予防・準備段階としての①「災害予防計画」、実際に災害が発生した時点における②「災害応急対策計画」、そして災害が発生した後の③「災害復旧計画」の3段階に分けて策定されている。

そこで、まずは災害予防に関する事務・事業について、そして災害が発生した場合の災害応急対策に関する事務・事業について、順に監査結果を整理することとした。

なお、監査を実施したうえで、当該事業について特に指摘・意見すべき事項がない事業については、一部記載を割愛した。

さらに、上下水道事業および市所有建築物の現状については、それぞれ独立した項目として監査結果を整理した。

以下の各事業の概要において用いられている統計等の数値・データについては、特段の記載がない限り、市の担当部局から開示を受けた市保有の統計資料・データに基づくものである。

## 第2 主に災害予防に関する事務・事業

### 1 函館市防災会議の開催・運営

#### (1) 事業の概要

##### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第16条第1項、同条第6項
  - ・函館市防災会議条例
- b 財源
  - ・全額一般財源
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

##### イ 事業の目的

函館市の地域に係る災害の予防、応急および復旧対策等の防災諸活動に即応する体制を確立し、災害対策の総合的運営を図ることを目的とする。

##### ウ 事業の内容・所掌事務

函館市防災会議の所掌事務は、次のとおりである。

- a 函館市地域防災計画の作成およびその実施の推進
- b 市長から諮問された市の地域に係る防災に関する重要事項の審議
- c 市の地域に係る防災に関する重要事項についての市長に対する意見の具申
- d 水防法第33条第2項の規定に基づく水防計画の調査・審議
- e 上記のほか、法律またはこれに基づく政令によりその権限に属する事務

##### エ 会議を構成する委員

会長は市長である。

委員は、函館市防災会議条例第2条第5項各号に定める防災等に関係する団体の職員等を函館市長が委嘱または任命する。

委員の任期は2年である。委員が欠けた場合における補欠委員の任期は前任者の残任期間となる。

令和6年度（2024年度）における委員の総数は、会長を含め

47名である。

委員は、副市長、総務部危機管理監、東部4支所支所長、陸上自衛隊、海上自衛隊、北海道渡島総合振興局、北海道警察函館方面本部・中央警察署・函館西警察署、市教育委員会、市消防本部、函館市消防団連合の職員等のほか、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関および公共的団体の職員等から構成されている。

**【指定地方行政機関】**

北海道開発局函館開発建設部  
北海道運輸局函館運輸支局  
東京航空局函館空港事務所  
第一管区海上保安本部函館海上保安部  
第一管区海上保安本部函館航空基地  
函館地方气象台  
北海道財務局函館財務事務所  
北海道農政事務所函館地域拠点

**【指定公共機関】**

日本郵便株式会社函館中央郵便局  
日本放送協会函館放送局  
NTT東日本株式会社北海道事業部北海道南支店  
北海道旅客鉄道株式会社函館支社  
日本通運株式会社函館支店  
北海道電力ネットワーク株式会社  
日本貨物鉄道株式会社北海道支社函館貨物駅  
日本銀行函館支店  
日本赤十字社北海道支部函館市地区

**【指定地方公共機関】**

公益社団法人函館市医師会  
北海道放送株式会社函館放送局  
札幌テレビ放送株式会社函館放送局  
北海道ガス株式会社函館支店  
一般社団法人函館歯科医師会  
一般社団法人函館地区トラック協会  
公益社団法人北海道看護協会道南南支部

## 【公共的団体】

函館商工会議所  
函館市町会連合会  
社会福祉法人函館市社会福祉協議会  
一般社団法人函館薬剤師会  
函館市女性会議  
函館山ロープウェイ株式会社F Mいるか

## オ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	0	187,400	0

事業費は、会議が開催された場合に特別職の職員の給与等に関する条例により定められた委員報酬（日当）および会議開催に係る会場使用料がその内訳となる。

令和4年度（2022年度）および令和6年度（2024年度）は会議が開催されなかったため、事業費は支出されていない。

## カ 事業の概観

a 防災会議は、市における防災、応急、復旧対策などの諸活動に対する体制の根幹となる函館市地域防災計画の作成およびその実施の推進を担う重要な組織である。会議を構成する委員は、上記エのとおりである。

### b 会議の開催状況

昭和38年（1963年）3月26日の第1回開催以降、監査対象年度の令和6年度までの間に、全30回の会議が開催されている。このうち、13回は実際に参集することのない書面会議の形で開催されている。

回数	開催年月日	備考
第1回	昭和38年3月26日	
第2回	昭和38年12月13日	地域防災計画策定
第3回	昭和40年4月19日	
第4回	昭和41年3月24日	【書面会議】
第5回	昭和42年6月1日	【書面会議】 同月地域防災計画第1回修正
第6回	昭和54年1月19日	【書面会議】 同月地域防災計画第2回修正
第7回	昭和54年3月29日	
第8回	平成2年1月29日	
第9回	平成6年6月16日	
第10回	平成6年7月29日	【書面会議】 同月地域防災計画第3回修正
第11回	平成7年8月24日	
第12回	平成8年2月20日	【書面会議】 同月地域防災計画第4回修正
第13回	平成10年8月26日	
第14回	平成12年3月2日	
第15回	平成12年4月1日	【書面会議】 同月地域防災計画第5回修正
第16回	平成17年5月20日	
第17回	平成18年5月30日	
第18回	平成19年3月30日	【書面会議】 同年4月地域防災計画第6回修正
第19回	平成23年6月17日	
第20回	平成24年5月23日	同月地域防災計画第7回修正
第21回	平成26年6月6日	同月地域防災計画第8回修正
第22回	平成27年12月22日	【書面会議】
第23回	平成28年3月23日	同月地域防災計画第9回修正

第24回	平成30年 3 月27日	【書面会議】 同月地域防災計画第10回修正
第25回	平成31年 2 月12日	
第26回	平成31年 3 月29日	【書面会議】 同月地域防災計画第11回修正
第27回	令和元年10月28日	【書面会議】
第28回	令和元年12月19日	【書面会議】 同月地域防災計画第12回修正
第29回	令和 5 年11月15日	
第30回	令和 6 年 2 月22日	【書面会議】 同月地域防災計画第13回修正
第31回	令和 7 年 5 月26日	【書面会議】 同年 8 月地域防災計画第14回修正

## (2) 監査の結果

### 【意見 1】

会議の開催頻度を増やし、定期的に防災関係組織および団体と情報共有・意見交換等を実施することを求める。

#### ア 会議の開催状況

上記(1)カ b で確認した過去の開催状況をみると、会議は必ずしも毎年開催されているものではない。

そして、函館市地域防災計画の修正がなされていない年度においては、会議が開催されない傾向にある。

また、監査対象年度である令和6年度（2024年度）には、会議は開催されていない。

#### イ 会議の設置目的に沿った運用がなされるべきこと

函館市防災会議条例第3条1号には「函館市地域防災計画の作成およびその実施の推進」と定められており、本会議は、同計画の作成および必要に応じた修正を行うだけでなく、計画の実施を推進するための組織として位置付けられている。

しかしながら、これまでの実施状況をみると、会議の開催は、同計画の修正を行う場合に限られる傾向にある。

このことは、本会議が同計画の作成・修正のための組織となっていることを推認させるものである。

会議を構成する防災関係機関および団体は、いずれも災害発生時には市と連携・協力して活動する立場にある。具体的には、委員の所属母体である指定公共機関、指定地方公共機関および公共的団体等のほとんどが、市と災害時の応援に関する協定を締結している。

したがって、これらの機関および団体が、平常時に定期的に情報共有や意見交換等を実施し、「顔の見える関係」を構築することは、同計画の実施の推進にとって欠くことのできない活動である。

同計画の見直し等が予定されていないとしても、定期的な会議の開催は、函館市防災会議条例の要請であると解すべきである。

#### ウ まとめ

函館市防災会議は、函館市地域防災計画の作成・修正を行うだけでなく、その実施を推進するための極めて重要な組織である。

定期的に会議を開催し、防災関係組織および団体と、情報共有、意見交換がなし得るような体制を構築されたい。

**【意見 2】**

テレビ会議システムを導入するなど、防災会議の開催が容易になるよう、会議の実施方法を工夫されたい。

**ア これまでの開催の在り方**

上記(1)カ b で確認した過去の開催状況からは、書面会議での開催が少なくない。

令和元年度（2019年度）から令和6年度（2024年度）までの、監査対象年度を起点とした直近5年間では、全7回の開催のうち、参集形式で会議を開催したのはわずか2回となっている。

これは、意見1で触れたように、本会議が、実質的には函館市地域防災計画の修正のための組織となってしまうことの影響とも考えられる。

**イ 会議の開催が技術的に容易となっていること**

会議の委員は現在46名である。

確かに、様々な職域に属する委員が一堂に参集することは、日程調整や会場の手配・設営等の負担も大きいものと考えられ、これが書面会議の形での開催を常態化させることにつながっているものとも考えられる。

しかし、書面会議の形では、防災関係機関の担当者らが意見交換・情報共有を行って、意見1で述べたような「顔の見える関係」を構築することは、事実上不可能である。

近年では、インターネットを活用した会議システム等での会議開催が一般的なものとなっている。また、参集型会議よりもテレビ会議型の方が出席の確保も容易であり、開催のコストも低廉に抑えられるメリットもある。

**ウ まとめ**

函館市防災会議の重要性や意見1の実現という観点から、完全な参集方式にこだわることなく、より各委員の参加が容易な形態での会議の開催を積極的に検討・実施されたい。

## 2 ハザードマップの作成・配布

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

##### a 根拠法令

- ・災害対策基本法第42条
- ・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第8条第3項
- ・水防法第15条第3項
- ・地震防災対策特別措置法第14条第2項
- ・津波対策の推進に関する法律第8条第1項
- ・函館市地域防災計画第2章第1節第2項

##### b 財源

- ・全額一般財源

##### c 所管

- ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

地震等による災害の発生に備え、各種ハザードマップを作成・配布するほか、ハザードマップWeb版（平成29年（2017年）作成）を随時更新し、最新情報を手軽に確認できるようにすることなどにより、市民等への防災意識の普及・啓発に努め、防災意識の向上を図ることを目的とする。

#### ウ 事業の内容

函館市地域防災計画は、市および防災関係機関に対して、災害を予防し、またはその拡大を防止するため、職員に対して防災に関する教育、研修、訓練を行うとともに、市民等に対する防災知識の普及・啓発および防災教育の推進により、防災意識の高揚を図り、地域における防災活動の的確かつ円滑な実施の推進に努めることを求めている。

本事業では、津波、洪水、土砂等の災害危険区域に関わるハザードマップを作成し、市民に配布することなどにより周知を図っている。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	13,143,679	3,664,290	2,143,207
(内訳)			
道交付金	4,700,000	0	0
一般財源	8,443,679	3,664,290	2,143,207

事業費の内訳は、津波避難ビルの標識の修繕、防災ハザードマップ閲覧システムの修正業務の委託料等が主なものである。

令和4年度（2022年度）の事業費が突出しているが、これは、9月に津波ハザードマップ15万4,000部を作成し、11万6,367世帯に配布したことによるものである。

なお、令和4年度については、北海道からの地域づくり総合交付金（470万円）が交付されている。

契約関係については、提出書類等に基づき契約締結過程や内容を確認し、適正な契約・支出であり、問題は見受けられなかった。

## オ 事業の概観

### a 紙媒体としてのハザードマップの作成・配布

市では、津波ハザードマップ、洪水ハザードマップおよび土砂災害ハザードマップをそれぞれ作成し、配布している。

津波ハザードマップについては、令和4年（2022年）9月に作成した際に、全世帯への配布している。

また、市内に転入する世帯に対しても、随時配布を行った。

### b ハザードマップWeb版

市では、平成29年（2017年）に、各種ハザードマップを同時に閲覧できる「函館市防災ハザードマップWeb版」を作成し、随時更新を重ねている。

同サイトは、英語表記での閲覧も可能となっている。

同サイト内では、利用者が操作を行うことで、「津波」、「洪水・土砂」、「地震」およびこれらを統合した各ハザードマップが閲覧できるようになっているほか、指定緊急避難場所、指定避難所の所在やその開設状況も確認できるようになっている。

同サイト内ではピクトグラムを用いるなど、はじめて利用する市民でも容易に操作できることを目指していることがうかがえる。



(「函館市ハザードマップ」トップページ)

## (2) 監査の結果

### 【意見 3】

函館市防災ハザードマップWeb版について、市民にとってより一層使いやすくなるように、検討・工夫を継続されたい。

#### ア 利用者である市民等への配慮がなされていること

函館市防災ハザードマップWeb版は、災害発生の初期段階において、避難場所や避難所を求める多くの市民、観光客等がまず確認する媒体であると考えられる。

各世帯には紙媒体の各ハザードマップが配布されているが、Web版は紙媒体と同様に重要な情報源となる。

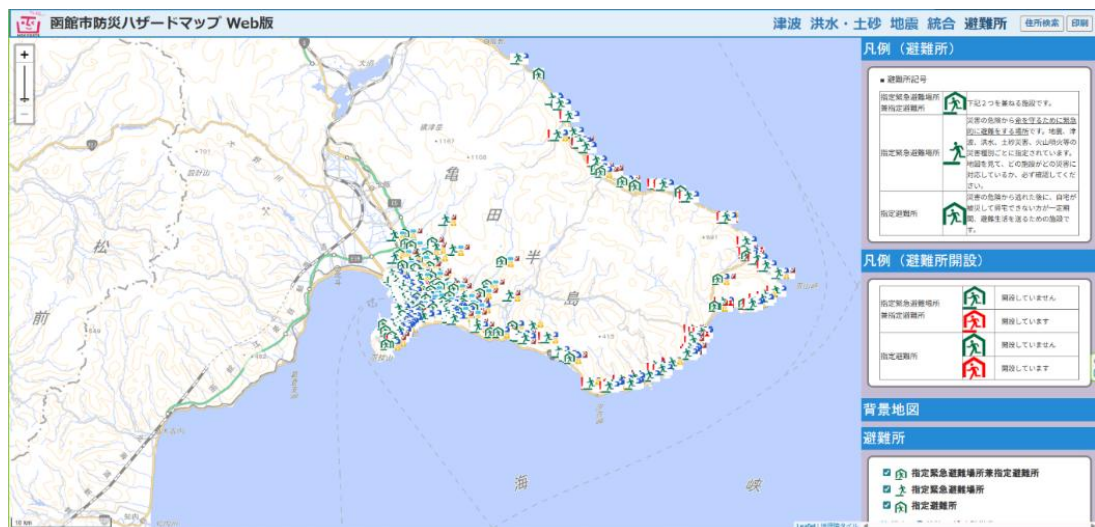
Web版のトップページでは、ピクトグラムを用いて、利用者が直感的に利用できるように意を払っている。

このような配慮を行うことは、災害発生時に速やかな情報収集を可能とするという観点から非常に重要なことであり、高く評価すべきである。

#### イ スマートフォン版での閲覧対応に工夫が求められること

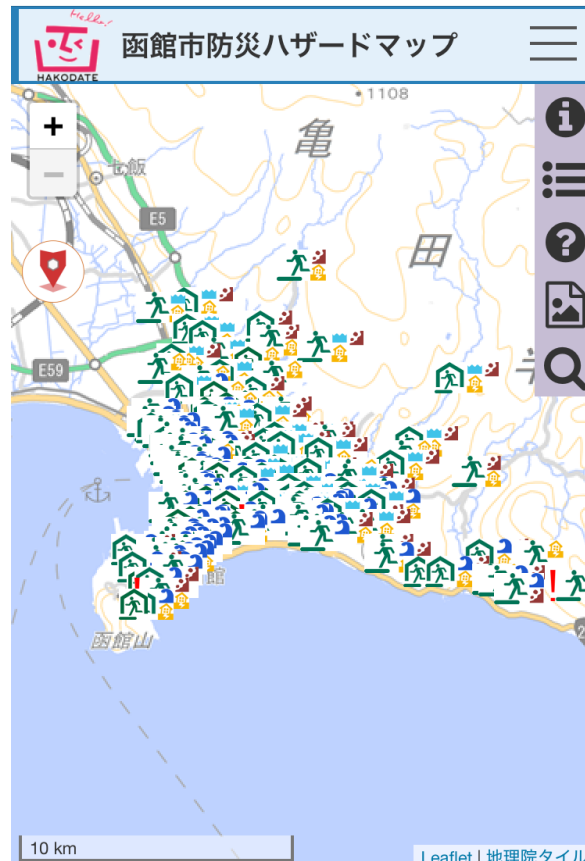
Web版の「避難所に関するマップ」等では、平常時、指定緊急避難場所、指定避難所がいずれも緑色で表示されている。

そして、実際に災害が発生した際には、開設されている避難所が赤く表示されるようになっている。このことは、パソコン画面上で閲覧した場合には、画面の右側に表示される凡例で説明されている。



(ハザードマップ「避難所に関するマップ」をPCで表示)

しかし、Web版をスマートフォンで閲覧した場合、画面上には地図と記号が表示されるだけであり、例えば、赤く表示されている施設は開設中である、といったことがすぐには読み取ることができない。



(同一画面をスマートフォンで表示)

また、災害の危険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」と一定期間避難生活を送ることを想定した「指定避難所」の違いは、スマートフォン版の画面上には表示されない。

なお、右側に表示される「？」マークをタップすると凡例が表示され、はじめて「指定緊急避難場所」と「指定避難所」の定義の説明を読むことができるようになる。

実際に災害が発生し、市民等がハザードマップWeb版を閲覧する状況を想定すると、その際に利用する端末は、パソコンよりもスマートフォンの方が多いのではないかと考えられる。

したがって、ハザードマップWeb版においても、スマートフォンで閲覧されることを前提として、より直感的に理解しやすい表示方法を工夫すべきである。

#### ウ 凡例の説明がわかりにくいこと

凡例で示される「指定緊急避難場所」と「指定避難所」の説明は、法令等の定義に忠実な説明であり、なんら誤りはない。

しかしながら、一般の市民の目線からすると、一読してわかりにくい。

例えば、指定緊急避難場所は「とにかくまず逃げ込む場所」であり、指定避難所は「避難生活を送ることができる場所」であるといった説明の方が伝わりやすいと考えられ、また、次の行動までの時間的な余裕がない状況で確認するサイト上の凡例としては、その程度に留めることが適切とも考えられる。

#### エ まとめ

函館市防災ハザードマップWeb版は、利用者の直感的な理解、利用を可能とするための配慮がなされており、現時点における到達点としては、高く評価されるべきである。

そのうえで、実際の災害発生時には、同Web版がスマートフォンで閲覧されることが多いであろうことに留意し、表示方法や説明内容について、より一層の改善を求める。

#### 【意見 4】

函館市防災ハザードマップWeb版について、多言語対応を進められたい。

#### ア 多言語対応の現状について

ハザードマップWeb版は、トップページ上で日本語と英語の選択ができるようになっている。トップページの時点で言語選択が可能となっていることは、利用者にとって心強いものである。英語圏ないし英語を使用する者への対応としては、評価すべきものである。

#### イ より一層の多言語対応の必要性

災害が発生した場合、外国人観光客、定住外国人等もハザードマップWeb版を活用することが想定されるが、これらの人たちは必ずしも日本語や英語を理解できるとは限らない。

国際観光都市、インクルージョン等をまちづくりのビジョンに掲げる函館市において、災害発生時の命綱となりうるハザードマップWeb版の多言語対応を英語のみに留め、利用者各自に母国語等へ

の翻訳を委ねることは、やや不十分な対応と言わざるを得ない。

母国語が通じない環境において、災害に巻き込まれた人に対しても、可能な限り安心してもらえるような取組こそが求められているはずである。

また、意見4で述べたところと重なるが、例えば、「指定緊急避難場所」と「指定避難所」という、一般市民にとってもややわかりにくい概念・用語が、翻訳アプリ等で正しく翻訳されるとは限らず、このような点についても、あらかじめフォローしておく必要性は高いと考えられる。

## ウ まとめ

以上から、函館市防災ハザードマップWeb版において、より一層の多言語対応を進めることを求める。

### 3 災害用備蓄品の充実

#### (1) 事業の概要

##### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第49条
  - ・函館市地域防災計画第2章第8節第4項
- b 財源
  - ・道から地域づくり総合交付金（補助率1/2、上限額500万円、下限額10万円）が交付
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

##### イ 事業の目的

住民等の生命、身体を災害から保護するため必要となる非常食や避難所運営のための資機材の備蓄の計画的な実施により、避難者の生命の安全を図ることを目的とする。

##### ウ 事業の内容

激甚化する大災害に備え、市では、平成7年度（1995年度）から飲料水、缶詰パンなどの非常食の備蓄を開始した。

その後は、避難所運営の観点から、避難所に滞在するために不可欠となる発電機、投光器、毛布、簡易トイレなどの資機材の備蓄を進め、新型コロナウイルスの感染拡大という出来事を受けた令和2年度（2020年度）からは、避難所等における感染症対策のため、使い捨てマスクや手指消毒液・屋内テント等の備蓄を開始した。

さらに、令和3年（2021年）7月に北海道が新たな津波浸水想定を設定・公表したことを踏まえて、新たな品目の追加や数量等の見直しを行っている。

また、令和6年（2024年）1月の能登半島地震を受けて、更なる品目の追加（簡易ベッド・アルミブランケット、携帯トイレ、簡易ライト）を行っている。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	10,749,767	13,888,165	15,642,583
(内訳)			
道交付金	4,700,000	5,000,000	5,000,000
一般財源	6,049,767	8,888,165	10,642,583

事業費は、年度を追うごとに増額傾向にある。

これは、非常用食料品や飲料水などの保存期間がある備蓄品については、それぞれ保存期間に合わせて更新が必要となっているほか、特に令和6年度（2024年度）においては、令和6年（2024年）1月の能登半島地震を受けて、さらなる品目の追加などが行われたことに起因するものである。

上記アbで触れたが、北海道から、毎年、「地域づくり総合交付金」の交付を受けている。

なお、令和6年度は、国から、「新しい地方経済交付金」357万円の交付を受け、令和6年1月の能登半島地震を受けた備蓄物品の見直しの中で、折り畳み簡易ベッドの購入などを行うこととしたが、令和6年度内に処理することができないため、令和7年度（2025年度）へ繰り越しており、上記事業費の推移の表には含まれていない。

## オ 事業の概観

### a 備蓄の状況

市は、調達した備蓄品を、本庁舎、各支所等や指定避難場所が開設されることになる学校校舎等に分散して備蓄し、分散備蓄しきれないものについては、西桔梗町の函館市青果物地方卸売市場敷地内の備蓄倉庫に備蓄している。

これらの備蓄品の管理については、災害対策課担当職員が、エクセル等を用いて整理・一元管理し、保存期間が経過した備蓄品の処分・補充等の作業を行っている。特に食料品等については、保存期間に基づく管理、調達が必要となるため、この管理業務は非常に重要なものである。

b 備蓄品目について

市が令和6年度（2024年度）時点で備蓄している非常食・飲料、資機材等は、次のとおりである。

No	大分類	品名	規格等	備蓄数 (R7.3.31時点)	備蓄目標数	対象(者)	根拠	保管場所
1	食料	保存用パン	1ケースにつき2食入り 24ケース/箱	29,298食	30,000食	最大避難者	60,000人×2食=120,000食 ■おかゆ、ゼリー 幼児・後期高齢者人口20% 120,000食×20%=24,000食 備蓄割合 おかゆ:ゼリー=7:3 おかゆ 17,000食 ゼリー:7,000食 ■保存用パン、ご飯 120,000食-24,000食=96,000食 備蓄割合 保存用パン:ご飯=3:7 パン 30,000食 ご飯 66,000食	分散
2	食料	レトルトご飯 (五目ごはん)	食物アレルギー対応 スプーン付き 30食/箱	28,260食	66,000食	最大避難者		分散
3	食料	レトルトご飯 (おかゆ)	食物アレルギー対応 スプーン付き 50食/箱	10,200食	17,000食	最大避難者		分散
4	食料	備蓄用ゼリー	食物アレルギー対応 80食/箱	5,420食	7,000食	最大避難者		分散
5	飲料	水	500ml/本 24本/箱	95,619本	120,000本	最大避難者	60,000人×2本=120,000本 (500mlペットボトル)	分散
6	食料	粉ミルク (9か月用)	9ヶ月用 300g 12缶/箱	96缶	58缶	最大避難者	0歳児人口比0.3%(R6.9末) 60,000×0.3%=180人(比率 新生児用64%,9ヶ月用32%,アレルギー用4% 納入業者から聴取) 【9ヶ月用】58缶/日 58人×1缶/人・日=58缶/日 【アレルギー用】8缶/日 8×1缶/人・日=8缶/日 【液体ミルク】1,152缶/日 116人×6缶/人・日=696缶/日 ※ 1,200ml/人・日必要 → 200ml/缶×6缶/人・日	集中(保健センター)
7	食料	粉ミルク (アレルギー用)	アレルギー対応 330g 12缶/箱	12缶	8缶	最大避難者		集中(保健センター)
8	飲料	新生児用 液体ミルク	新生児用 24缶/箱	1,152缶	696缶	最大避難者		集中(保健センター)
9	台所・食器	カセットコンロ	カセットボンベ付き	250個	500個	施設	5台/1箇所 5台×86箇所≒500台	分散
9-2	台所・食器	カセットコンロ	カセットボンベの更新	250個	500個	施設	5個/1箇所 5台×86箇所≒500台	分散
10	台所・食器	やかん	3L	250個	500個	施設	5個/1箇所 5個×86箇所≒500個	分散
11	電化製品	非常用発電機	インバーター発電機 (ガソリン) 携帯型携行缶を含む	115台	100台	施設	1台/1箇所 1台×86箇所≒100台	分散
12	電化製品	非常用発電機	LPガス発電機	4台	4台	施設	東部4支所各1台 4台	分散
13	電化製品	冷暖房機器	石油ストーブ	582台	500台	施設	5台×86箇所≒500台	分散
14	電化製品	投光器	コードリール込み	390台	300台	施設	3台×86箇所≒300台	分散
15	電化製品	電源ドラム	コードリール	225台	200台	施設	2台×86箇所≒200台	分散
16	電化製品	ランタン	マグネットライト	256個	140個	施設	災害対策本部・地区災害対策本部用……20個 停電対策避難所20箇所×6個……120個 合計140個	集中(本庁舎、東部4支所)

No	大分類	品名	規格等	備蓄数 (R7.3.31時点)	備蓄目標数	対象(者)	根拠	保管場所
17	電化製品	ラジオ	手回し式	27台	20台	施設	停電対策避難所 20箇所分	集中(本庁舎、東部4支所)
18	電化製品	延長コード (10個口)	電源タップ 10個口(3m)	250個	500個	施設	5個/1箇所 5個×86箇所≒500	分散
19	電化製品	ルミカライト (R7新)	防災用簡易ライト	0本	5000本	施設	50本×86箇所≒4,500本	分散
20	生活用品	毛布	真空パック	28,336枚	30,000枚	最大避難者	1枚/1人 持ち出し50% 60,000人×50% =30,000人	分散
21	生活用品	アルミヒートブランケット (R7新)	1050mm×1800mm	0枚	3,000枚	最大避難者	保管場所が無く毛布を配備できない避難施設の30箇所に配備 100枚×30箇所≒3,000枚	分散
22	生活用品	生理用品	標準品、個包装	41,040枚	28,500枚	最大避難者	100,000人×22.5%÷4≒2,850人 (10～54歳女性人口比22.5%(R3.9時点)) 28,500枚 5枚/1人×日	集中(保健センター)
23	生活用品	紙おむつ (大人用)	高齢者用	3,860枚	14,000枚	最大避難者	60,000人×5.7%≒3,500人 (介護1以上人口比5.7%(R6.9時点)) 14,000枚 4枚/1人/日	集中(保健センター)
24	生活用品	紙おむつ (乳幼児用)	乳幼児用	3,672枚	6,600枚	最大避難者	60,000人×1.7%≒1,100人 (0～3歳児人口比1.7%(R6.9時点)) 6,600枚 6枚/1人/日	集中(保健センター)
25	生活用品	アルミ寝袋	1000mm×2000mm	330枚	400枚	想定避難者	想定避難者数(大規模停電) 400枚 1人/1枚	集中(本庁舎、東部4支所)
26	生活用品	エアーマット	180mm×80mm	5,290枚	5,000枚	想定避難者	5,000人分(屋内テントと同数)	分散
27	生活用品	段ボールベッド	900mm×1900mm×400mm	518台	500台	施設	5台×86箇所≒500台	分散
28	生活用品	折りたたみ簡易ベッド	765mm×1900mm×420mm 耐荷重120kg	0台	500台	施設	段ボールベッド未配備の避難所へ配備 10台×48箇所≒500	分散
29	生活用品	ほ乳瓶	200ml用	605本	300本	最大避難者	300本 1人1本	集中(保健センター)
30	生活用品	ほ乳瓶用乳首	S、M、Y、Lサイズ S:100個 M:50個 Y:50個 L:100個	350個	300個	最大避難者	哺乳瓶300本 1人1本と同数	集中(保健センター)
31	生活用品	簡易トイレ	段ボール組立式、袋と凝固剤使用	615台	500台	施設	5台/1箇所 5台×86箇所≒500台	分散
32	生活用品	トイレ交換キット	1袋20回分入り、袋と凝固剤	1,820袋	1,500袋	施設	500台×3袋=1,500袋	分散
33	生活用品	携帯トイレ (R7新)	大使用1回、小使用2回/袋	0袋	5,000袋	施設	60袋×86箇所≒5,000袋	分散

No	大分類	品名	規格等	備蓄数 (R7.3.31時点)	備蓄目標数	対象(者)	根拠	保管場所
34	生活用品	トイレット ペーパー(120個 入) ※5年度まで	※市年製品	51,748個	50,000個	最大避難者	0.5個/人・日 10万人×0.5個/人・日=50,000個/日 R4.5:120個/箱, R6:96個/箱	分散
35	生活用品	からだふき タオル (30枚入)	30枚/袋	375袋	500袋	施設	5袋/1箇所 5袋×86箇所≒500袋	分散
36	生活用品	使い捨て カイロ (10枚入)	10枚/袋	300袋	400袋	想定避難者	想定避難者数(大規模停電) 400袋 1人 /1袋	集中(保健 センター)
37	避難所 備品・応急 用品	コンテナ ボックス	折りたたみコンテナ	165個	300個	施設	3個×86箇所≒300個	集中(本庁 舎, 東部4支 所)
38	避難所 備品・応急 用品	ブルーシート	3.6m×5.4m (#3,000厚)	9,765枚	10,000枚	施設	100枚×86箇所≒10,000枚	分散
39	避難所 備品・応急 用品	工具セット	A4ブック型工具セッ ト	20個	20個	施設	停電対策避難所 20箇所分	集中(本庁 舎, 東部4支 所)
40	避難所 備品・応急 用品	ヘッドライト	LED	62個	60個	施設	停電対策避難所20箇所×3個=60個	集中(本庁 舎, 東部4支 所)
41	避難所 備品・応急 用品	避難所用 敷マット (1人用)	600mm×1,850mm×5mm 1人用 8つ折タイプ	1,000枚	5,000枚	想定避難者	60枚×86箇所≒5,000枚	分散
42	感染症 対策用品	マスク	サージカルマスク	202,100枚	200,000枚	最大避難者	1人/2枚/1日 100千人×2枚=200,000枚	分散
43	感染症 対策用品	体温計	非接触型	105台	100台	施設	1本/1箇所 1本×86箇所≒100台	分散
44	感染症 対策用品	ハンドソープ	250ml	2,525本	2,400本	最大避難者	1人/3回/2ml/1日 100千人×3回×2ml=600回分	分散
45	感染症 対策用品	手指消毒液	消毒用アルコール 500ml	1,675本	1,000本	最大避難者	10本/1箇所 10本×86箇所≒1,000本	分散
46	感染症 対策用品	漂白剤 (消毒液用)	塩素系・台所用 600ml	105本	100本	施設	1本/1箇所 1本×86箇所≒100本	分散
47	感染症 対策用品	スプレー ボトル	容量500ml トリガータ イプ	1,420本	1,400本	施設	16個/1箇所 16個×86箇所≒1,400本	分散
48	感染症 対策用品	ペーパー タオル	170mm×210mm 200枚 入り	10,000個	10,000個	施設	100個×86箇所≒10,000個	分散
49	感染症 対策用品	ウェット ティッシュ	アルコール除菌タイプ 80枚入り	476個	500個	施設	5個×86箇所≒500個 80枚/袋 → 40,000枚	分散
50	感染症 対策用品	使い捨て手袋	M/Lサイズ 200枚入り	40,300枚 M/Lサイズ 各99個	40,000枚 M/Lサイズ 各100個	施設	2個×86箇所≒200個	分散

No	大分類	品名	規格等	備蓄数 (R7.3.31時点)	備蓄目標数	対象(者)	根拠	保管場所
51	感染症対策用品	フェイスシールド	330mm×220mm	2,025枚	2,000枚	施設	20枚×86箇所≒2,000枚	分散
52	感染症対策用品	ビニールエプロン	ポリエチレン フリーサイズ	20,210枚	20,000枚	施設	200枚/1箇所/1日 200枚×86箇所≒20,000枚	分散
53	感染症対策用品	ポリ袋	90L 透明	40,200枚	40,000枚	施設	400枚/1箇所/1日 400枚×86箇所×≒40,000枚 40,000枚=10枚/袋×4,000袋	分散
54	感染症対策用品	コップ	紙コップ 容量205ml 100個入り	6,076箱	6,000箱	最大避難者	1人/6個/1日 100千人×6個=600,000個 600,000個=100個/箱×6,000箱	分散
55	感染症対策用品	嘔吐処理用具	凝固剤等同封	406個	400個	施設	4個/1箇所/1日 4個×86箇所≒400個	分散
56	感染症対策用品	屋内用テント	W205cm×D205cm×H170cm W205cm×D105cm×H155cm	2,780張	2,800張	想定避難者	2人用+1人用=5千人分 2人用2,196張 1人用584張 2人×2,196張+1人×584張=5千人	分散
57	感染症対策用品	避難所用パーティション	W210cm×D210cm×H180cm 簡易教護スペース等 多目的用途	505台	500台	施設	簡易教護スペース等 多目的用途 5台×86箇所≒500台	分散
58	感染症対策用品	パーティション(間仕切り)	3連キャスター ソフトスクリーン	390台	400台	施設	4台/1箇所 4台×86箇所≒400台	分散
59	感染症対策用品	ゴミ箱	ペダル式 容量30L	202台	200台	施設	2台/1箇所 2台×86箇所≒200台	分散
60	感染症対策用品	養生テープ	長さ25m 赤/白	10,143巻	10,000巻	施設	100巻×86箇所≒10,000巻(赤/白各5,000巻)	分散
61	感染症対策用品	スリッパ	底寸 Mサイズ 約26.5cm	5,000足	5,000足	施設	50足×86箇所≒5,000足	分散
62	感染症対策用品	筆記用具	クリップ付きペンシル	50,400本	50,000本	施設	500本/1箇所 500本×86箇所≒50,000本	分散
63	感染症対策用品	自動ラップ式トイレ	組立式 専用フレーム付属	100台	100台	施設	1台/1箇所 1台×86箇所≒100台	分散
64	感染症対策用品	自動ラップ式トイレ専用消耗品セット	5年保存 フィルムロール・凝固剤・ウェットティッシュ(約50回分)	707個	700個	施設	7個/1台/1日 7個×100台=700個	分散

(令和6年度(2024年度)決算説明資料

「災害用備蓄品等関係経費」分より)

災害用備蓄品として、非常食、飲料はもちろんのこと、非常用発電機や冷暖房設備、投光器、指定避難所等での生活に必要な各種の生活用品、段ボールベッド、屋内用テント、トイレに至るまで備蓄されている。この中には、内閣府が備蓄として必須のものとして規定している「基本8品目」(食料、飲料水、粉ミルク、おむつ(乳児・大人)、携帯トイレ、トイレトーパー、生理用品)も含まれていることが確認できる。

これらの備蓄品は、これまでに日本国内で発生した災害における避難所運営上の課題等を反映させる形で、毎年品目や備蓄量の見直しを行ってきている。

c 非常食の考え方について

bで確認した各備蓄品目のうち、食料および飲料の備蓄数は、市が想定する最大避難者数に対する配布を前提として決定されている。

そして、市が想定する最大避難者数は、特に大規模な津波被害を想定して60,000人としている。これは、市の人口の約4分の1、市民の4人に1人が避難を余儀なくされるというレベルを想定したものである。

市の非常食の備蓄は、この最大避難者数60,000人に対して、概ね2回の食料・飲料の提供ができることを目標と設定している。つまり、避難所に避難してきたその日一日の食料・飲料の備蓄があるということである。

それ以降も避難が継続する場合の食料・飲料の供給については、市と防災関係機関との協定による提供や、国や北海道からの提供などのいわゆるプッシュ型支援が行われることになる。

## (2) 監査の結果

### 【意見 5】

市の備蓄計画を前提とした防災教育・啓発活動を進められたい。

#### ア 市の非常食の備蓄目標の設定が不十分なものとは言えないこと

市の非常食の備蓄目標は、最大避難者数60,000人に対して2回の食料・飲料の供給を可能とするものである。

これを「わずか2回分」と捉えるならば、備蓄目標として不十分とも思われる。しかし、市が想定する最大避難者数60,000人は、市の総人口の4分の1に及ぶものであり、津波浸水被害や大地震等の最悪の事態が想定されていると考えられる。

また、避難者数が多数に及ぶ大規模災害においては、極めて早期の段階から国・都道府県等による他地域からのプッシュ型支援が準備・実行されることとなる。

したがって、想定され得る最大の避難者数に対して2回、すなわち災害発生当日を過ごせるだけの食料・飲料を確保するという目標は、少なくとも現時点においては不十分なものとは言えないというべきと考える。

なお、内閣府は、令和8年度（2026年度）中を目途として、自治体に向けた災害備蓄の品目と必要量を定めた新たなガイドライン（指針）を策定することとなっている。したがって、新たなガイドライン（指針）が策定された際には、そこに示された品目、必要量が常に備蓄されるよう努めることが求められる。

#### イ 防災においては市民も当事者として行動が求められること

市は、上述のように最悪の事態を想定して備蓄品の充足に努めている。

もともと、防災においては、我々市民もまた当事者としての行動が求められることも重要である。国が定める災害対策基本法、そして同法に基づく函館市地域防災計画においても、自助・共助・公助の考え方の下、防災における市民の責務を定めていることは、既に確認したとおりである。

避難行動を必要とするような災害が現実には発生する可能性があることを前提に、市民も非常持ち出し袋の準備や非常食の備蓄などを積極的に行うことが求められているということもまた、極めて重要

なことである。

#### ウ 市民に対する防災教育の必要性

防災においては、行政機関のみならず市民もまた、自ら当事者としての行動が求められるという観点からは、市民に対して、平日からの非常食・飲料のローリングストック（非常用に一定の飲食品を常備し、保存期間の古い方から消費し、消費した分は補充しておくこと）に心がけることや、非常持ち出し袋を用意しておくことなどの防災教育・啓発活動をより積極的に行っていくことが求められる。

なお、市においては、備蓄している食料・飲料水等で保存期間の経過が近くなっているものについて、市内の学校等における防災訓練の際に配布するなど、備蓄品をそのまま廃棄するような無駄をなくす努力を行っていることを確認した。

そのような、備蓄品を配布するような機会に、より積極的に防災教育・各家庭での備蓄についての啓発活動を行っていくべきである。

#### エ まとめ

市と市民とが一体となった防災という観点からも、市の備蓄計画を前提とした防災教育・啓発活動を行うことを求める。

#### 【意見 6】

ラジオの備蓄台数を増やし、全ての指定避難所予定施設に配置されたい。

#### ア ラジオの備蓄状況

市では、指定避難所令和7年（2025年）3月31日現在、手回し発電式ラジオ27台を備蓄している。

これは、備蓄目標数20台を超えるものである。

これらのラジオは、本庁舎および東部4支所に集中保管されている。したがって、災害発生時には、必要に応じて指定避難所等に持ち出すといった運用が想定されていることになる。

#### イ 指定避難所等でのラジオの有用性

ラジオの備蓄数27台に対し、指定避難所の数は86である。

災害発生時、特に避難を要するような状況となった場合、指定避

難所等における情報収集は、対応にあたる市職員にとっても、また、避難してきた市民等にとっても極めて重要な問題となる。

また、避難を要するような災害の発生時においては、停電が発生することも想定される。指定避難所等に避難した市民等が個別に情報を収集したいと考えた場合、その主な方法はスマートフォン等に限定されるが、停電となった場合、充電ができないことからその利用には大きな制約が伴う。また、停電に至らないとしても、全ての避難者に平等にスマートフォンの充電を可能とすることは難しく、やはり市民個別の情報収集は大きく制約されることになる。

ポータブルラジオは古臭いものと思われがちであるが、災害発生時の情報収集ツールとしての有用性は未だに失われていない。

また、1台当たりの調達費用もそれほど高額ではなく、長い耐用年数も見込まれる。

さらに、市は、コミュニティラジオであるFMいるかと防災協定を締結しており、災害発生時には、FMいるかにおいて災害情報が放送されることにもなっている。

したがって、指定避難所にラジオを備蓄しておく必要性は高いものであり、かつ、その調達費用が高額にはならないことを考えると経済性の点でも問題はない。

## ウ まとめ

指定避難所となりうる全ての施設にラジオを備蓄しておくことは、避難所運営に携わる市職員や避難してきた市民等の情報収集ツールとして極めて有用なものとなりうることは明らかである。

したがって、ラジオの備蓄数の増加および指定避難所となりうる施設への常備を求める。

## 4 自主防災組織の育成・支援

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第8条
  - ・防災基本計画第2編第1章第3節
  - ・函館市地域防災計画第2章第1節第1項
- b 財源
  - ・全額一般財源
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

地震等の大規模な災害が発生した場合、市内各所で被害が同時多発的に発生することによって、行政の防災関係機関のみでは対応が困難となることが想定される。そのような場合には、地域住民による自主的な防災活動を行うことが必要となることから、それに備えるために、地域住民による自主防災組織を育成・支援することを目的とする。

#### ウ 事業の内容

本事業は、大別して3つの事業からなる。

##### a 自主防災組織の育成・支援

自主防災組織による地域レベルの活動は、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者に対する応急救護や初期消火活動には欠かせないことや、大規模災害時には消火・救助出動の多発などによって防災関係機関の活動も大幅に制限されることから、地域住民による防災活動がなし得るよう、地域住民による自主防災組織を育成・支援する。

##### b 防災士資格の取得支援

地域の自主防災組織の活動に参加する市民が、防災士の資格を取得することを経済的に支援することによって、自主的な地域防災のリーダーとしての資質を高め、今後の市や地域の防災活動に還元することを目指す。

防災士制度は、平成7年（1995年）に発生した阪神・淡路大震災を契機として、「災害の規模が大きい場合は行政機関も被災するため、初動の救助救出、消火活動等が制限されてしまい、限界もある」という教訓を基に、民間の防災リーダーを速やかに養成する目的で発足したものである。平成14年（2002年）7月にNPO法人日本防災士機構が設立され、翌年10月に防災士1号が誕生している。

防災士は、災害時において、各自の所属する地域や団体・企業の要請を受け、避難、救助、避難所の運営などにあたり、地方自治体等の公的な組織やボランティアの人達と協働して活動する。

また、平常時においては、防災意識の啓発に当たるほか、大災害に備えた互助・協働活動の訓練や、防災と減災および救助等の技術練磨などに取り組み、必要に応じて防災計画の立案等にも参画する。

c 自主防災リーダー養成研修

平素からの災害対策などについて、自主防災組織・町会および市民等を対象とした研修を行い、災害に関する基礎知識や技能の習得等により、地域での防災活動の中核を担う人材を育成し、自主防災リーダーを主体とした地域防災体制の基盤を確立する。

エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	793,893	1,131,998	821,934
(内訳)			
支援金	77,000	134,000	0
一般財源	716,893	997,998	821,934

事業費全体の推移に顕著な推移はない。

令和5年度（2023年度）の事業費が、他の年度に比べて増額となっているのは、同年度に設立された自主防災組織に対して、新たに防災用資機材の貸与を行ったことによるものである。

なお、令和4年度（2022年度）および令和5年度は、市町村振興協会からの地域づくりセミナー開催支援金が交付されている。

## オ 事業の概観

### a 自主防災組織の育成・支援について

監査対象年度の令和6年度（2024年度）時点では、176町会中、92町会に自主防災組織が設立されている。

なお、令和7年度（2025年度）に1町会が設立したため、令和7年（2025年）4月末現在、自主防災組織を設立した町会は93となっている。

令和7年4月現在における管内の世帯数13万8,218世帯に対して、自主防災組織が設立されている地域の世帯数は10万9,955世帯であるため、加入世帯割合は73.1%である。

自主防災組織への加入世帯割合は、全国平均で85.4%、北海道平均が76.9%である。

### b 防災士資格の取得支援について

防災士資格の取得支援対象者の条件は、次のとおりである。

- ・市内に在住していること
- ・地域の自主防災組織で活動していること
- ・資格取得後において、知識および技術を市や地域に提供すること
- ・資格取得後において、市が行う防災訓練や自主防災リーダー養成研修等において支援・協力を行うこと
- ・その他、市が行う防災活動に関し補助・支援を行うこと

以上の取得支援対象者に対する諸条件から、市が支援の対象として想定しているのは、各自主防災組織を構成する市民である。

取得支援対象経費には、防災士機構が認証した研修機関が実施する防災士研修講座の受講料、防災士機構が実施する防災士資格取得試験の受験料、防災士機構の防災士認証登録料、旅費および宿泊費（受講場所は札幌市）が含まれる。

具体的には、一人当たり総額378,840円（うち旅費が187,440円、受講料が191,400円）が予算として計上されている。

本事業は平成25年度（2013年度）から実施され、毎年2人から5人に対して支援を行っており、これまでに延べ43人が受講している。

令和6年度の支援対象者は3人である。

c 自主防災リーダー養成研修について

各町会を単位として設立される自主防災組織においては、防災における中核的な役割を担う自主防災リーダーの存在が不可欠である。

市は平成26年度（2014年度）以降、毎年度、本研修会を実施している。（令和2年度（2020年度）および令和3年度（2021年度）については新型コロナウイルス感染症の感染拡大のため中止）

研修会は2日の日程で行われており、参加者数の推移は以下のとおりである。

（単位：人）

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
参加者数	86	76	69

## (2) 監査の結果

### 【意見 7】

自主防災組織の設立が未了の町会に対する働きかけを積極的に行い、自主防災組織の設立を促進されたい。

#### ア 自主防災組織の重要性・必要性

大規模な災害が発生した場合には、広域にわたる消火や救出出動の必要性などから、防災関係機関の活動が平常時と比べて大幅に制約を受ける可能性が高い。

そのため、初動段階において、地域住民による組織的な防災活動は、人的・物的な被害を軽減するうえで、極めて重要なものとなる。

また、町会という地域レベルに根差した自主防災組織による防災活動は、被災現場との物理的距離の近さによる初動の速さだけでなく、平常時からの顔の見える関係性によって、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者に対する応急救護をより実効的なものにするという意味でも、不可欠な役割を果たす。

したがって、各町会の自主防災組織の設立を進めていくことは、極めて重要かつ必要なことである。

#### イ 加入世帯割合が低いこと

市の全町会数176に対し、令和7年（2025年）4月末現在で自主防災組織を設立している町会は93である。

加入世帯割合は73.1%に留まっており、これは、北海道平均の76.9%を下回っている。さらに、全国平均の85.4%と比較すると、10ポイント以上という大きな開きがある。

また、町会単位で数えるならば、自主防災組織を設立している町会は、全町会の52.8%に過ぎないということになる。

#### ウ 自主防災組織設立の取組

もちろん、これまでの間も、各町会への働きかけを継続的に実施してきていることは、令和5年度（2023年度）および令和7年度（2025年度）に、それぞれ1町会が自主防災組織を設立しているという結果から認められるところである。

それでもなお、現状の加入世帯割合の低さからは、設立への働きかけをより一層積極的に行っていく必要があると言わざるを得ない。

## エ まとめ

現状における自主防災組織への加入世帯割合の低さは、速やかな改善・対応が求められる。市においては、未設立の町会に対する説明や働きかけ等を積極的に行い、自主防災組織の設立を促進されることを求める。

### 【意見 8】

自主防災組織の加入世帯割合が北海道平均を上回り、全国平均に到達することを目標として、未設立町会への働きかけ以外の方策も検討されたい。

## ア 自主防災組織の加入世帯割合の低さ

意見7において整理したことの繰り返しとなるが、令和7年（2025年）4月末時点の市における自主防災組織の加入世帯割合は73.1%に留まっている。

これは、北海道平均の76.9%を下回っており、さらに、全国平均の85.4%と比較すると、極めて低い水準に留まっていると言わざるを得ない。

他方で、これまで市において自主防災組織の設立に向けた働きかけを疎かにしていた事情もまた見受けられない。

## イ 町会単位での設立の限界を考えるべきこと

本監査の対象である防災・減災に関わる施策のみならず、我が国の行政施策の多くは、自助・共助・公助という枠組みを前提としている。町会は、もともと地域住民に根差した組織として、この「共助」の主体として、本監査の対象である防災の分野だけでなく、高齢者・障がい者福祉関係の分野などにおいても、様々な役割を担っている。

したがって、町会は、地方自治における極めて重要な役割を果たすべき組織として、その活動が期待されている。

しかし、町会が担うべき役割が広く、かつ重要なものとなっていく一方で、町会の構成員、とりわけ役員の高齢化や町会活動への住民の参加割合の低下など、一部の市民に町会活動の負担がのしかかり、ひいては町会の存続それ自体が危ぶまれるような事態も生じ始めている。このことは、函館市のみならず、全国的な問題である。

このような町会が抱える問題と自主防災組織の設立の必要性の高

さを併せ考えるならば、「町会単位」での自主防災組織の設立という原則に拘らず、近隣の複数の町会を母体とした自主防災組織の設立なども検討すべきではないかと考える。

また、現在の国の施策とそこから導かれる町会が担う役割の重要性などに鑑みると、町会としての機能が継続できる範囲で既存の複数の町会を統合することなども検討すべき段階に来ているように思われる。

## ウ まとめ

自主防災組織の重要性および必要性の観点からすると、現時点における自主防災組織の組織率は不十分なものであり、加入世帯割合の向上は喫緊の課題と言うべきである。

加入世帯割合を全国平均の水準にすることを目標として、意見7で述べたような既存の町会への働きかけだけでなく、当該地域において自主防災組織設立の隘路となっている課題などについても十分な調査・検討を行い、自主防災組織が設立できるような行政的支援を行われることを求める。

## 5 総合防災訓練の実施

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第8条第2項、第42条第2項
  - ・函館市地域防災計画第2章第1節第4項
- b 財源
  - ・全額一般財源
  - また、本事業に対する指定寄付金が一部充当
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

市域への大規模な地震や津波による災害および台風や集中豪雨等による風水害等の発生から、市民の生命、身体および財産を守るため、市や防災関係機関、自主防災組織等が防災訓練を行う。

#### ウ 事業の内容

本事業は、年に一度開催されるイベント型の総合防災訓練（防災フェスタ）と住民参加型の総合防災訓練からなる。

##### a 防災フェスタ

防災フェスタは、市における地震その他の災害時における円滑な応急対策の推進と市民の防災意識の高揚を図ることを目的として実施されている。

令和6年度（2024年度）は、10月6日に開催された。

##### b 住民参加型の総合防災訓練

住民参加型総合防災訓練は、地域の防災に対する意識の高揚や地域の防災力の向上を図るため、地域が主体となった自主防災組織（町会等）や周辺住民一人ひとりが参加し、警察や消防関係機関の協力のもと、消火訓練、応急救護、避難等の基本的な訓練を行うものである。

令和6年度は、7月30日に八幡小学校で開催された。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	2,783,208	3,121,350	3,829,310
(内訳) 指定寄付金	0	300,000	700,000
一般財源	2,783,208	2,821,350	3,129,310

事業費は年度を追うごとに増額傾向にある。

その要因として、近年の物価高騰の影響により、会場設営に係るレンタル料金の増額などが影響しているものと考えられる。

契約関係については、提出書類等に基づき契約締結過程や内容を確認し、適正な契約・支出であり、問題は見受けられなかった。

## オ 事業の概観

### a 防災フェスタについて

防災フェスタは、防災関係機関の総合防災訓練と市民に対する防災啓発を兼ねて、午前10時から午後2時まで、緑の島でイベント形式で実施される。

防災関係機関による総合的な実働訓練は、緑の島の駐車場スペースや緑の島が面する海上・空域なども利用して大々的に行われる。

また、参加する一般来場者に対しては、防災関係機関による様々な展示のほか、放水体験や消火器体験も実施されている。

一般来場者を対象とする展示・体験については、全部で33の機関・団体が参加している。

過去3年間の参加人数（町会関係者および一般来場者）は、次のとおりである。

(単位：人)

令和4年度	令和5年度	令和6年度
2,905	3,220	2,112

一般来場者は、午前10時から午後2時までの開催期間中、自由に入退場ができるようになっている。そのため、一般来場者数については、市がバス乗降場所付近でのカウントを実施している

が、正確な人数ではないことに留意が必要である。

なお、監査人は、令和6年度（2024年度）の防災フェスタに一般来場者として参加していたため、監査の内容および結果については、その当時の知見も含めている。

b 住民参加型総合防災訓練について

住民参加型総合防災訓練は、各年度、異なる地域で開催されている。

令和6年度は、7月30日に八幡小学校で、地震および津波災害を想定して実施され、参加者数は109人であった。

住民参加型総合防災訓練は、それぞれの地域において、自主防災組織、住民、支援者等が参加して行われ、住民が、自らの住む地域における防災上の注意点や具体的な課題などを確認することができる非常に重要な取組である。

## (2) 監査の結果

### 【意見 9】

防災フェスタにおける一般来場者の増加に向けた取組を検討されたい。

#### ア 防災フェスタの重要性

防災フェスタは、防災関係機関が実際に大規模な実動訓練を行い、防災上の具体的な課題を確認するうえで、極めて重要な意義を持つ事業である。

さらに、一般来場者である市民に対して、防災意識を高めてもらうことができる絶好の機会でもある。

「防災フェスタ」という市民にとって堅苦しくない事業名を用いて、一般来場者の参加を促すことは、防災・減災という日常生活において意識することが難しい課題を市民に考えてもらううえでも、非常に有効なものである。

#### イ 防災フェスタの内容が充実していること

住民参加型総合防災訓練を含む本事業の事業費は、それほど大きな金額ではない。イベントの運営費用としては比較的低廉な予算で企画・実行されているが、その内容は非常に充実している。

一般来場者は、日頃は接することの少ない防災関係機関の活動に触れたり、防災関係の新しい情報を知ることができる。また、消火器などを実際に使用した放水・消火体験などの各種の体験コーナーや、カレーライスの炊き出し、災害備蓄品の無償配布が受けられるなど、参加することの充実度は大きい。

例えば、座学による「防災講座」等を実施することは、そもそも防災に対する意識をもっている市民の参加は期待できるものの、もともと防災に興味・関心を有していない市民が参加することは難しい。他方で防災フェスタのようなイベントであれば、イベントに遊びに行き、気が付くと防災に対する知識を深めているようなことにもなる。

このようなイベントを継続的に実施し、より多くの市民に参加してもらうことは、市民の防災意識を高めることにつながるものである。

また、防災フェスタは、幼児や低学年の児童などにとって、防災

について知ってもらう、勉強してもらうきっかけとなっている。普段から興味のある救急車や消防車などの多くの特殊車両を間近に見ることができるため、それらを誘引とした参加も期待できる。また、より高学年の児童や生徒にとっては、様々な職域にわたる防災関係機関の実際の活動内容に触れることができ、進路について考えることができる機会という副次的効果も期待できる。

したがって、市が実施している防災フェスタの内容は非常に充実したものであり、経済性においても十分な効果が得られていると言ふべきである。

このような事業については、さらに効果的な周知・広報活動を行い、より一層多くの市民に参加してもらうことが望まれる。

## ウ まとめ

防災フェスタは、その事業の内容や水準等がその目的に照らして十分なものであり、現在のレベルを保ちながら、より一層の改善がなされていくことが期待される。

そして、そのように評価されるべき事業であるからこそ、市民の防災意識の向上という効果をより一層向上させるために、市民の参加の向上に向けた効果的な周知・広報活動を検討・実施することを求める。

### 【意見 10】

住民参加型総合防災訓練について、開催回数を増やすことを検討されたい。

## ア 現状の開催回数

現状では、住民参加型総合防災訓練は、1つの地域を選定して、年1回の形で実施されている。

## イ 住民参加型総合防災訓練の意義

住民参加型総合防災訓練は、訓練を実施する地域における防災上の具体的な注意点や留意事項、課題などを当該地域の住民、自主防災組織のメンバー、指定避難所担当者等が把握できるものであり、有効かつ意義のある事業である。

これらの訓練は、一度だけではなく、ある程度定期的に実施されることで、さらにその効果が高まるものである。また、一旦訓練を

実施しても、その後年月が経過すると、当該地域の環境や人的関係等も変化するため、あまりに訓練の期間が開いてしまうと、災害発生時には訓練の際の知見が有効に活用されないということも考えられる。

## ウ まとめ

住民参加型総合防災訓練は、その準備にかなり多くの労力・時間を要し、参加する住民等の負担も併せ考えると、頻繁に行うことは難しいということは理解できる。

しかし、年1回、1か所のみでの訓練では、全市にわたって当該訓練を一巡させることがいつになるか、ということになる。

防災訓練の内容を少し簡略化し、関係者の準備や参加する住民の負担の軽減などの工夫も含め、住民参加型総合防災訓練の実施回数を増やすことを検討されたい。

## 6 防災行政無線システム等の整備

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第51条および第53条
  - ・国民保護法第8条
  - ・函館市地域防災計画第3章第2節
- b 財源
  - ・全額一般財源
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

地震などによる災害が発生し、または発生するおそれがある場合、情報等の伝達手段を確保し、効率的な災害応急対策を図る必要がある。また、市民等に対し、正確かつ分かりやすい情報を迅速に提供することによって、流言等による社会的混乱の防止を図り、市民等の適切な判断による行動を支援する必要がある。

これらの観点から、行政機関における情報伝達手段・情報共有ツールなどを整備するとともに、防災行政無線など市民への緊急情報の迅速な提供伝達を図ることを目的とする。

したがって、本事業は、市民等に対する情報伝達のための情報収集および市民に対する情報伝達という2つの段階を含むものである。

#### ウ 事業の内容

本事業は大別して4つの個別事業から成り立っている。

##### a MCA無線（移動系）、衛星電話の整備

大規模災害により、電話などの有線通信網が途絶した際に、それ以外の連絡手段を確保するため、MCA無線（移動式・半固定式無線機）を配備するとともに、MCA無線の対象エリア外である東部4支所管内との連絡手段を確保するために、衛星電話を配備する。

b 防災行政無線の整備

北海道が実施した津波浸水予測結果をもとに、被害のおそれがある西部地区や沿岸部の住民に対し、迅速かつ正確に避難情報を伝達するためのものである。

c Jアラートの整備

国が覚知した弾道ミサイル情報、緊急地震速報、津波警戒情報など、対処に時間的余裕がない事態に関する緊急情報を瞬時に受信し、職員の迅速な初動対応や市民への周知を図るためのものである。

対処に時間的余裕がない事態に関する緊急情報を受信した場合には、本庁舎に設置されている自動起動装置により、自動で緊急速報メールやANSINメール等を送信し、市民に対して迅速に周知を図ることができる。

d 災害通信用タブレットの整備

災害時に開設する避難所において、タブレット端末を利用した情報収集・伝達を行うことによって、災害対策本部と各避難所間において、様々な情報や画像などをリアルタイムかつ一斉にやりとりすることなどを可能とするものである。

エ 事業費の推移

(単位：円)

区分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	14,893,249	12,809,314	14,055,849

本事業費の内訳は、防災行政無線の電気料、衛星電話の電話料、MCA無線の利用料および保守点検費用などである。

契約関係については、提出書類等に基づき契約締結過程や内容を確認し、適正な契約・支出であり、問題は見受けられなかった。

事業費の推移について、令和4年度（2022年度）の事業費が最も高額になっているが、この主な理由は、防災行政無線のバッテリーの更新であった。また、令和5年度（2023年度）から令和6年度（2024年度）にかけて、防災行政無線の設置個所が増えたため、令和6年度は、前年度に比べて防災行政無線の電気料および保守・点検費用が増額している。

## オ 事業の概観

### a 防災行政無線の拡充

令和4年度（2022年度）は防災行政無線が83台であったのに対して、令和6年度（2024年度）には94台に拡充されている。

防災行政無線は、津波浸水予測結果をもとに、被害のおそれがある西部地区や沿岸部の住民に対し、迅速かつ正確に避難情報を伝達するという非常に重要な役割を担っており、拡充されること自体は、非常に望ましいものである。

### b MCA無線などの整備状況

MCA無線の無線機は、まず市の関係部局においては、市長、副市長、市の各部局（総務部、市民部、保健福祉部、保健所、環境部、農林水産部、土木部、都市建設部、港湾空港部）や消防本部、教育委員会、企業局、病院局に配備されている。

これに加えて、防災関係機関（陸上自衛隊、函館海上保安部、函館開発建設部、函館中央警察署、函館西警察署、函館市医師会、株式会社NTT東日本函館支店、北海道電力株式会社函館支店、北海道ガス株式会社函館支店）に、配備されている。

台数としては、函館市関係部局に76台、防災関係機関に9台の合計85台が配備されている。

大規模災害時に電話などの有線通信網が途絶した際に、災害対応の連絡手段を確保する観点から配備されていることがうかがえる。

そのほか、本庁舎と東部4支所との連絡手段の衛星電話については、3つの通信事業者と契約を行い、合計25台配備している。

なお、経済合理性のみを考えるならば、契約先を1つの通信事業者に限定し、スケールメリットを生かして、契約費用を削減するという手法も考えられるが、災害発生時の命綱である緊急連絡手段については、「冗長性の確保」、すなわち、システムなどが停止せず継続的に稼働できることを優先し、信頼性や可用性を高めるための方策を採ることが重要である。

したがって、このような観点からは、本事業における契約の在り方は、防災事業として適切なものであると評価される。

c 災害通信用タブレットの整備状況

災害通信用タブレットは、指定避難所等において、災害対策本部との間で様々な情報・画像等を双方で共有することを可能とする。

災害通信用タブレットは、令和元年度（2019年度）に20台導入し、令和6年度（2024年度）に、この20台を更新している。したがって、現時点の市が用意している災害通信用タブレットの保有台数は20台である。

## (2) 監査の結果

### 【意見 11】

MC A無線を観光部にも配備されたい。

#### ア 現在の配備状況

市では、MC A無線を合計85台配備している。上記(1)オbで確認したように、これらの無線機は、市関係部局に76台、防災関係機関に9台が配備されている。

市関係部局については、特に災害発生時に迅速な対応、活動を要する部局に優先して配備されていることがうかがわれる。

また、災害発生時に緊密な連絡・情報共有が必要となる各防災関係機関に対して、あらかじめMC A無線を配備しておくことは、適切・有効な対応である。

#### イ 観光部にMC A無線機が配備されていないこと

災害発生時に迅速な対応、活動を要する部局という観点から、各部局への配備状況を見ると、観光部にMC A無線機が配備されていないことに違和感を覚える。

市は観光都市として国内外の観光客の誘致を熱心に行っており、災害発生時の観光客対応は、観光部がその所管となっている。

すなわち、観光部もまた、災害の発生時には迅速な対応、活動が求められる部局であり、他の部局との連携、情報共有が求められることは言うまでもない。

係る観点からは、観光部に対してMC A無線をあらかじめ配備する必要性は高い。

#### ウ まとめ

災害発生時における観光部の役割に鑑み、観光部に対してもMC A無線機を速やかに配備することを求める。

**【意見 12】**

災害通信用タブレットの配備数を増やすことを速やかに検討・実施されたい。

**ア 災害通信用タブレットの現在の配備状況**

上記(1)オcで確認したように、市が現在配備している災害通信用タブレットは20台である。

**イ 災害通信用タブレットの重要性**

災害対策本部の設置を要するような災害が発生した場合、災害対策本部と指定緊急避難場所や指定避難所との情報共有は、必要な支援の手配などを適切かつ迅速に行うためには極めて重要である。

その観点からすると、災害通信用タブレットは、災害対策本部や他の災害通信用タブレットとつながることで、様々な情報や動画・画像などをリアルタイムに共有できる重要なツールである。

**ウ 指定避難所等の箇所比べて現状の配備数が少ないこと**

市が設置する指定避難所は80を超える。

実際、令和7年（2025年）7月30日のカムチャツカ半島付近で発生した地震に伴う津波警報の際には、市内で39の指定避難所が開設された。この事象の際には、停電や有線通信の連絡途絶等の事態は発生しなかったとはいえ、開設された指定避難所の約半数には、災害通信用タブレットを持ち込もうとしても、物理的に不可能な状態であったということになる。

当該指定避難所における災害通信用タブレットの有無は、指定避難所間での情報格差を生じさせることとなり、配備されていない指定避難所等の担当職員の業務対応への負担が大きくなることにもつながる。

市民の安全を守り、適切で迅速な対応を実施するにあたっては、開設する指定避難所間で連絡情報の格差が生じてしまう事態を避ける必要があり、また、現場で対応する職員の業務対応への負担を可能な限り軽減する措置をあらかじめ講じる必要性も高い。

**エ まとめ**

災害通信用タブレットは、端末の導入や保守管理に一定の予算措置が必要になる。しかし、災害対策本部の設置・指定避難所の開設を要するような災害の発生時における情報共有ツールとしての重要

性に鑑みれば、開設された指定避難所に持ち込むことのできる災害通信用タブレットが存在しない、といった事態を避けることを優先すべきである。

したがって、速やかに災害通信用タブレットの配備台数の増加を検討・実施されることを求める。

**【意見 13】**

防災行政無線について、より聞き取りやすい拡声器の設置方法などの工夫を検討されたい。

**ア 防災行政無線の整備が進んでいること**

市においては、防災行政無線の整備を進めており、特に津波浸水被害の発生が想定されるエリアを中心に配備の増強を進めている。

防災行政無線による情報伝達は、スマートフォン等の情報収集手段を持たない市民や、災害発生時にスマートフォン等が使用できないような状況において有効なものであり、これらの整備を進めることは非常に重要であり、その点における市の取組は評価されるべきである。

**イ 防災行政無線の音声聞き取りにくい場合があること**

近年では、Jアラートや令和7年（2025年）7月30日に発生したカムチャツカ半島付近の地震に伴う津波のケースなど、防災行政無線が実際に使用されている。

防災行政無線の拡声器が近距離に複数設置されている場所などでは、複数の拡声器からの音声がいわゆるハウリング現象を生じさせ、音量自体は大きいですが、内容が聞き取れない状況になっているエリアも存在する。

迅速な防災行政無線による情報伝達は、市民等にとって極めて重要であることから、その情報は確実に伝達されなければならないものである。

**ウ まとめ**

エリアによって防災行政無線が聞き取りにくい状態となっていることは、防災行政無線がより多く設置されていることの裏返しでもある。したがって、上記アで積極的に評価すべきとした防災行政無線の配備の増強と背反する要請とも思われるが、技術的な問題として、解決が可能かどうかの検討を行うことを求める。

## 7 避難行動要支援者の避難支援対策

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法第49条の10、11および14
  - ・函館市地域防災計画第2章第9節、第3章第8節
  - ・函館市避難行動要支援者支援計画
  - ・函館市個別避難計画作成要綱
- b 財源
  - ・全額一般財源
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

災害時等において、行政機関のみでは避難行動要支援者に十分な対応を行うことが困難となる事態が想定されることから、地域住民による共助と行政による公助の連携を円滑に行い、地域住民等による安否確認や避難支援を可能な範囲で行うための事業である。

#### ウ 事業の内容

避難行動に支援を要する人（避難行動要支援者）の名簿を整備し、避難支援等関係者に提供する。

本事業では、まず、市が保有する各種のデータベースから要支援者を抽出する。

そして、要支援対象者に対して、個人情報の提供や個別避難計画の作成への同意を求めたうえで、個人情報の提供の同意が得られた対象者からなる要支援者名簿を作成する。

さらに、個別避難計画の作成への同意が得られたものについては個別避難計画を作成し、本人の同意があれば町会等への避難支援等関係者に情報提供を行う。

本事業は平成26年度（2014年度）から開始されている。

令和2年度（2020年度）に全対象者に対して同意確認書を送付しており、その後は毎年度ごとに年1回、新規対象者に対して名簿登載等への同意確認書を送付している。

個別避難計画の作成・更新は、対象者が利用している福祉事業者

が行う。福祉事業者が個別避難計画を作成・更新した際には、計画1件について7,000円の報償金が支払われる。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	658,556	1,734,464	3,665,795

事業費は、年々増額しており、令和6年度（2024年度）は令和4年度（2022年度）の5倍を超えている。

毎年度ごとに、個別避難計画の作成に対する報償金の支払対象件数の多寡により事業費が変動するほか、令和6年度には避難行動要支援者システムについて、必要な改修を行っており、この改修費用が令和5年度（2023年度）より事業費が増額した主な要因である。

## オ 事業の概観

### a 事業の意義について

本事業は、災害発生時に支援を要する市民に対する、いわゆるアウトリーチ型の取組である。

市が保有する市民の情報をデータベース化し、支援が必要な市民を取りこぼすことがないように情報の更新を行いながら、毎年新規対象者の名簿登録を進めている。

対象者を日常的に支援している福祉事業者に個別の避難計画を作成してもらうことは、要支援者にとって望ましいことであるうえ、計画を作成する福祉事業者にとっても、防災の意識付けとなる。

また、個別避難計画の作成に対する報償金が、1件当たり7,000円に設定されており、このような報償金の支給は福祉事業者に対するインセンティブとして必要なものである。

さらに、個別避難計画を町会等の避難支援等関係者に提供し、情報共有を行うことは、自主防災組織の活動の有効性を大きく高めるものである。

b 事業の経済合理性について

本事業において個別避難計画を作成・更新した事業者には報償金を支払うことは必要な措置であり、作成・更新に係る福祉事業者の労力・インセンティブとして、報償金の金額は適切・妥当なものである。

また、個別避難計画の作成に対する報償金やシステムの保守管理費用を除く事業費には、通信費などが含まれるが、これらについても必要な支出であり、また、システム自体の特殊性なども併せ考えると、これらを削減することは事実上困難である。

以上からすると、本事業におけるコスト、すなわち経済合理性については、問題がないものと思料する。

## (2) 監査の結果

### 【意見 14】

福祉事業者に対する個別避難計画の作成・更新の働きかけを継続し、より多くの個別避難計画を防災関係者と共有されたい。

#### ア 個別避難計画の作成の重要性

本事業の獲得目標は、避難要支援者を市が把握することだけに留まるものではない。市が保有する様々なデータベースから把握した避難要支援者に対して、個別具体的な避難計画（個別支援計画）を用意し、さらに、要支援者を支援する関係者（福祉事業者、近隣の自主防災組織等）との情報共有を行うところまでが本事業に求められているものと言うべきである。

したがって、要支援者名簿に掲載されている者については、可能な限り、個別避難計画が作成されることが重要である。

なお、個別避難計画の作成件数は、令和5年度（2023年度）が9件であったが、令和6年度（2024年度）では91件とおよそ10倍となっている。このことは、市の福祉事業者に対する個別避難計画の作成・更新の働きかけが奏功していることを示すものである。

#### イ 福祉事業者への働きかけの必要性

要支援者を平常時に支援している福祉事業者に対して、日常業務に加えて個別避難計画を作成・更新することを積極的に求めることは難しいことかもしれないが、この個別避難計画の作成がなければ、要支援者を取り巻く支援関係者らに十分な情報共有はなし得ないものである。

市においては、福祉事業者に個別支援計画の意義を十分に理解してもらい、様々な機会を通じて、その作成・更新の働きかけを行うことが求められる。

#### ウ 情報共有の必要性

個別支援計画は、それ自体が作成されれば良いというものではない。要支援者が生活する地域の自主防災組織など、要支援者を取り巻く防災関係者に個別支援計画が共有されることで、要支援者の安全がより図られることになる。

したがって、要支援者に対しては、防災関係者等との情報共有の意義を十分に説明し、理解してもらい、防災関係者等への情報提供について同意をもらうことが必要である。

## エ まとめ

令和5年度（2023年度）と令和6年度（2024年度）の実績を見比べると、令和6年度における市の福祉事業者への働きかけは、実効的なものとして評価すべきものである。

もともと、市の高齢化率の高まり等に照らすと、今後も新規の要支援者は増加していくことが想定される。

そこで、より多くの要支援者に個別避難計画が用意されるよう、今後も福祉事業者に対する個別避難計画の作成・更新の働きかけを継続されるとともに、作成された個別避難計画や情報が防災関係者と共有されるように努められたい。

## 8 災害情報の収集

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法
  - ・函館市防災会議条例
  - ・函館市地域防災計画
- b 財源
  - ・全額一般財源
- c 所管
  - ・総務部災害対策課

#### イ 事業の目的

災害発生時に様々な情報を収集することは、避難指示等の避難情報の適時・適切な発令判断に必要不可欠なものであることから、これらの情報収集を迅速に行うことを目的とする。

#### ウ 事業の内容

本事業は、情報収集に係る「S p e c t e e」と、情報の一元化に係る「GISシステム」の整備などからなる。

##### a S p e c t e eについて

S p e c t e eは、災害時の河川や道路などの被災情報をSNSから収集し、AI（人工知能）と有人監視による分類のうえ、当該情報の信憑性を評価し、位置情報とともに24時間リアルタイムに配信するシステムである。

S p e c t e eは、株式会社S p e c t e eが提供するシステムであり、市以外では、NHKや民放キー局、全国の手新聞社、官公庁、他の地方自治体にも導入されている。

市では、令和5年度（2023年度）から導入している。

S p e c t e eの機能は次のとおりである。

##### ・誤った情報の自動仕分け機能

文書解析、画像解析、IDのブラックリスト化等により、投稿者の信用度判定を行う。このチェックはAIと人の目の二重チェックを経てなされる。この機能により、近年の災害

発生時に問題となっている誤情報やフェイク画像の拡散によるミスリーディングを防止することが可能になる。

- A I による発災場所の推定の自動化

投稿写真の視覚情報だけでなく、投稿者のプロフィール情報、前後の投稿情報、友人関係などの複数の情報から、投稿された災害の位置情報を絞り込むことが可能となっている。

- 投稿から1分で発生場所と被害状況の配信が可能

S N S に投稿された災害情報・事故情報等をA I でリアルタイムに収集し、可視化する。

- 新規情報と続報を集約して配信することが可能

同一の事案の関連情報を一つの事案と紐付整理された状態で確認することができるため、新規の通報なのか続報なのかの判断に困惑する事態が軽減する。また、配信情報の修正が発生した場合にも、修正内容が可視化される。

- 帳票印刷機能

関連情報を一つの事案として紐付整理された状態で、被害情報を速報としてデータ抽出し、印刷することが可能となっている。また、お気に入り登録機能を使用し、異なる関連情報であっても、まとめて印刷することが可能である。

- 訓練機能

模擬データや過去の災害データをもとに、状況提示型机上訓練を行うことが可能である。

- グループ投稿機能

アプリ版を用いてコメント・写真／動画・位置情報を付加して、現場の状況を共有できる。

## b 防災GIS（地理情報システム）について

GISとは、地理情報システム（Geographic Information Systems）の略称である。

これは、文字や数字、画像などを地図と結びつけてコンピュータ上に再現し、位置や場所から様々な情報を統合・分析したり、分かりやすく地図へ表現したりすることができる仕組みである。

避難所・避難地や緊急輸送道路などの対策施設、浸水想定区域などの危険箇所の情報を地図上に表示することによって、地域防災計画に使用する各種図面の作成や、災害発生時に地域の状況を把握し、避難勧告を発令する区域を特定するなど、適確で迅速な

防災対策を実施するために必要なシステムである。

市では、平成24年度（2012年度）から導入している。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	3,086,926	3,173,293	2,417,052
(うち Spectee・GISシステム関係)	835,560	1,231,560	1,231,560

上記事業費には、Specteeの利用料およびGISシステムリース料が含まれている。

令和6年度（2024年度）と比較して前2年度の事業費が高額になっているのは、使用端末（パソコン等）の購入によるものである。

契約関係については、提出書類等に基づき契約締結過程や内容を確認し、適正な契約・支出であり、問題は見受けられなかった。

## オ 事業の概観

### a Specteeの重要性について

近時の災害発生時においては、SNSによる市民からの災害情報は、行政機関にとっても非常に重要な情報源となっていることは事実である。したがって、これらの情報を収集する必要性は高い。

しかし、一方では、SNS上には、真偽不明の情報や虚偽情報、あるいはフェイク画像・動画なども出回るようになっており、これが社会問題化しているという状況も同時に存在する。

災害発生という緊急時において、市職員が独自にSNSなどを活用して情報収集を行い、さらに、その情報の真偽の判断を行うことは、極めて困難であり事実上不可能とも言える。

そこで、SNS経由の情報収集およびその真偽の確認をアウトソーシングするという発想は、極めて効率的で有意義なものである。

また、その得られる効用に照らすと、システムのリース料等の事業費は適切な範囲に収まっているものといえる。

b GISシステムについて

市は、GISシステムを平成24年度（2012年度）から導入している。

防災においては、指定緊急避難場所、指定避難所、緊急輸送道路などの対策施設、浸水想定区域などの危険箇所の情報を地図上で正確に把握することが必要不可欠となる。また、災害発生時に地域の状況を把握し、避難勧告を発令する区域を特定する際に、地図上で一元的に情報が得られることは、適確で迅速な判断に資するものである。

市では、財務部、農林水産部、土木部、都市建設部、企業局が保有するデータや北海道が保有するデータをGISシステムに転用している。これらの各種データが重疊的に組み合わせられることにより、機動的な防災行動がなし得る。また、これらのデータが函館市ハザードマップや、同Web版にも反映されている。

(2) 監査の結果

本事業は、上記(1)オで確認されたように、いずれも、市の防災対策、特に災害発生時の情報収集およびそれに基づく適格で迅速な判断に欠かすことができない極めて重要なものである。

また、その重要性に照らして、事業費は適切な範囲であり、契約締結過程およびその内容について問題は見受けられず、本事業は、適切に実施されており、指摘すべき問題はない。

## 9 函館市観光危機対応マニュアルの策定（観光危機対応）

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法
  - ・函館市防災会議条例
  - ・函館市地域防災計画
- b 財源
  - ・特段の予算措置は講じられていない
- c 所管
  - ・観光部観光総務課

#### イ 事業の目的

函館市観光危機対応マニュアルの策定目的は、大きく分けると3つである。

- a 危機・災害時の観光客等の安全と安心のために、
  - ・観光事業者・団体、防災関係機関の連携強化
  - ・迅速かつ正確な観光危機情報の収集・共有・発信・伝達
  - ・観光客等に対する安全かつ確実な避難誘導および安否確認
  - ・被災した観光客等に対する迅速な救助・救護活動等
  - ・避難した観光客等に対する飲料水・食料品・生活必需品等の調達・供給
  - ・帰宅困難者対策
- b 地域の観光事業者の事業継続と従業員の安全のために、
  - ・観光産業への影響に関する正確な情報の収集・発信
  - ・観光産業の早期復興に向けた体制の充実・強化
  - ・被害を受けた観光事業者への金融相談・融資など、事業継続および雇用維持への支援

に向けた体制整備を図り、被災した観光事業者が安心して復旧に専念できる環境作りを目指すことを目的とする。

- c 地域の観光を継続し、持続的に地域経済と社会に貢献するために、
- ・平時の減災対策
  - ・観光人材育成の支援
  - ・観光危機後の観光事業者と連携した戦略的な観光客誘致プロモーションの実施
  - ・観光危機後の国内外への正確な情報発信による風評被害対策に向けた体制整備を図り、災害時にも観光産業へのダメージが最小限となる観光地作りを目指すことを目的とする。

## ウ 事業の内容

函館市観光危機対応マニュアルは、地震、津波、噴火、豪雨等の災害や、その他観光に重大な影響を及ぼす事象が発生した場合において、観光客の安全確保および被害の最小化を図ることを目的として策定されている。

本マニュアルでは、観光危機発生時における基本的な対応方針を示すとともに、市関係部局および観光関係団体等が連携して対応を行うための枠組みを整理している。

具体的には、災害の発生または発生のおそれがある場合に、市が必要に応じて体制を整備し、観光客への情報提供や関係機関との連絡調整を行うことが想定されている。

また、災害発生時には、市公式ホームページ上に「函館市災害情報ポータルサイト」を開設し、災害状況、避難情報、交通機関の運行状況等の災害関連情報を一元的に集約し、公開することとしている。このことにより、市民および観光客が必要な情報を速やかに取得できるよう配慮されている。

さらに、本マニュアルでは、危機発生時における円滑な対応を行うため、平常時からの備えとして、関係部局や観光関係事業者等との情報共有や連携体制の構築を図ることとしている。

## (2) 監査の結果

### 【意見 15】

危機対応の目標水準、初動対応の具体性、観光客への情報提供手段および要配慮者対応等などについて、充実を図られたい。

#### ア 危機対応の目標水準の明確化の必要性について

本マニュアルでは、災害レベルごとに想定される災害の種類について一定の記載が認められるものの、危機対応における目標水準については明確に示されていない。

ここで言う目標水準とは、例えば、発災後何分以内に情報発信を行うのか、避難誘導を開始する範囲や対象をどのように設定するのかといった対応の到達レベルのことである。

これらが整理されていないと、実際の危機発生時点において、対応の迅速性や判断基準が現場ごとにばらつくおそれがある。

危機対応の実効性を確保する観点から、災害の種別や規模に応じた具体的な目標水準の設定について検討することが望ましい。

#### イ 想定する危機の範囲について

本マニュアルでは、地震、噴火、豪雨、津波といった自然災害を中心に想定がなされているが、函館市が観光都市であることを踏まえると、観光地特有の危難についても、一定の整理を行う余地がある。

観光地特有の危難としては、例えば、観光客の迷子や行方不明、大規模イベント開催中の事故、宿泊施設における集団食中毒等が想定される。これらは、いわゆる「災害」とは言えないが、観光客の安全確保や都市イメージに重大な影響を及ぼす可能性がある。

これらについても、危機の一類型として位置付け、対応方針の方向性を示すことが有効と考えられる。

#### ウ 初動対応の体制整理の必要性について

函館市において観光に携わる市民、事業者は、ホテル・旅館・飲食店・湾岸クルーズ事業者等、多種多様にわたる。災害時における情報の一元化について、一定の取組が行われているものの、本マニュアル上は、初動段階における対応の流れが必ずしも明確とは言えない。

そのため、関係部局や観光関係事業者間において、誰が起点となり、どの情報を、どの順序で集約・発信するかが分かりにくく、初動対応が遅延するリスクがある。

初動時の連絡体制や役割分担について、より分かりやすい整理が求められる。

## エ 観光客への情報提供手段について

本マニュアルでは、災害発生時に市公式ホームページ上に「函館市災害情報ポータルサイト」を開設し、災害関連情報を一元的に公開するとしている。しかしながら、観光客にとっては、市民向け防災無線や自治体ホームページは、必ずしも主要な情報取得手段とはなりにくい。

近年、市では、災害対応情報や交通機関等に関する情報を掲載した市ホームページへアクセス可能なQRコードを公共施設に掲示するとともに、「はこぶら」やX（旧Twitter）を活用した情報発信を行っているが、災害情報ポータルサイトを開設する場合にも、これと同様の手法を体系的に位置付ける必要がある。

特に、主要な観光施設や宿泊施設等と連携し、QRコードの掲示に加え、スマートフォンによる情報収集が主流である現状を踏まえたSNS等を活用した情報提供の仕組みを、あらかじめマニュアル上に整理しておくことが重要である。

## オ 帰宅困難者対応に関する情報周知について

帰宅困難となった観光客等に対しては、「函館市災害情報ポータルサイト」を通じて交通情報等を提供することを想定しているが、当該サイトの存在をどのように周知するかについては、十分に整理されていない。

この点についても、前記エと同様、観光施設や宿泊施設等との連携を前提とした情報周知の方法を明確にする必要がある。

## カ 要配慮者への対応について

観光客の中には、高齢者、障がい者、外国人観光客等、特別な配慮を要する者が含まれるが、本マニュアルにおいて、これらの者への対応に関する記載は限定的である。

観光都市としての安全性を高める観点から、要配慮者への情報提供や支援の考え方について、一定の整理を行うことが望まれる。

## キ まとめ

函館市観光危機対応マニュアルにおける対応方針は、具体的な整理がなされていることが確認できた。

そのうえで、危機対応の目標水準、初動対応の具体性、観光客への情報提供手段および要配慮者対応等の点において、より一層の実効性を高める余地があると考えられる。

今後は、観光都市としての特性を踏まえ、市や関係事業者等との連携・情報共有、情報発信の在り方をより具体化するなどの方策によって、危機発生時における迅速かつ的確な対応が可能となるようなマニュアルの充実を図ることを求める。

## 10 土木部災害活動マニュアル等の策定（土木部災害対応）

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法
  - ・函館市防災会議条例
  - ・函館市地域防災計画
- b 財源
  - ・特段の予算措置は講じられていない
- c 所管
  - ・土木部管理課

#### イ 事業の目的

休日・時間外に災害が発生した場合においても、初動体制を速やかに整えるため、あらかじめ職員の参集基準や配備体制ならびに活動内容を定め、災害対策活動を実施できるように策定するものである。

#### ウ 事業の内容

土木部においては、災害発生時に参照するマニュアルとして、「土木部災害活動マニュアル」のほか、「土木部応急対策班災害活動マニュアル」も整備されている。

そこで、まず土木部災害活動マニュアルについてその概要を確認したうえで、土木部応急対策班災害活動マニュアルとの関係性、相互の位置付けなどを確認する。

##### a 土木部災害活動マニュアルの概要

土木部災害活動マニュアルは、災害発生時における土木部としての基本的な対応方針および組織体制を示すことを目的として策定されている。

同マニュアルには、災害時における土木部の役割、班編成の考え方、各課の分担、災害対策本部との関係など、部全体としての枠組みが記載されている。また、災害の種類ごとに想定される対応や、初動期における留意事項、応援要請に関する考え方なども盛り込まれている。

このほか、災害発生時の初動対応について記載されており、情報収集、体制整備、関係機関との連絡など、初期段階で想定される主な対応事項が整理されている。

同マニュアルは、全体としては、土木部における災害対応の「基本的な考え方」や「体制の全体像」を示すものであり、災害対応における共通の土台となることを意図する内容となっている。

#### b 土木部応急対策班災害活動マニュアルの概要

土木部応急対策班災害活動マニュアルは、災害発生時において、主として現場対応を担う応急対策班の活動を具体的に定めることを目的として策定されている。

同マニュアルには、応急対策班の構成や役割、出動に関する考え方、現場での対応手順、被害状況の把握や応急措置の進め方など、実際の活動を想定した内容が記載されている。また、応急対応を行う際の留意点や、関係機関・関係部署との連携に関する事項についても触れられている。

同マニュアルは、上記 a で確認した土木部災害活動マニュアルで示される体制や方針を前提に、現場レベルでの具体的な行動を補完する役割を担うものとして位置付けられていると思料される。

#### c 2つのマニュアル相互の関係性について

土木部災害活動マニュアルと土木部応急対策班災害活動マニュアルは、いずれも土木部が災害対応を行う際に活用するものであるが、その内容には、それぞれ異なる役割分担があるように見受けられる。

まず、土木部災害活動マニュアルは、部全体としての体制、役割対応の枠組みを示すことを主眼としており、いわば「全体方針・組織体制」を整理したものである。

一方、土木部応急対策班災害活動マニュアルは、応急対策班による現場対応を中心に、「具体的な行動・実務」を示すものとなっている。

このように、両マニュアルは目的や対象とするレベルに違いがあるが、実際に災害が発生した場合は、これら2つのマニュアルの双方を参照することが前提となっている。

したがって、土木部の災害対応はこれら複数のマニュアルを組み合わせて運用されている。

d まとめ

以上のとおり、土木部の災害対応に関するマニュアルは、全体方針・体制を示すものと、現場対応を中心としたものが存在し、それぞれが異なる役割を担っている。

これらの文書は、相互に補完関係にあることを前提として構成されており、土木部の災害対応は、複数マニュアルの併用によって運用されている。

## (2) 監査の結果

### 【意見 16】

災害対応に際して使用するマニュアルの統一を検討されたい。

- ア 複数マニュアルの併存による参照分散・運用混乱リスクについて  
土木部の災害対応に関する記載は、「土木部災害活動マニュアル」と「土木部応急対策班災害活動マニュアル」に分散されている。  
実際の災害対応・応急対応は平時に比べて情報処理負荷が高く、限られた時間・人員の中で意思決定と行動が求められる。  
これに対して、参照すべき文書が複数存在するという構造は、それ自体が初動の遅延や判断ミスリスクの要因となりうる。  
「土木部災害活動マニュアル」と「土木部応急対策班災害活動マニュアル」においては、「片方に枠組み、もう片方に具体基準」という配置になっている箇所が多く、一方のマニュアルだけでは実際の行動を決定・開始し得ない構造となっている点が問題である。  
具体的な課題を次に示す。

### イ 「全体像」と「具体行動」が別文書に分離していること

#### a 初動体制について

「土木部活動災害マニュアル」には、活動にあたっての班編成や体制の枠組み（誰がどの班に属するか、役割の見出し等）が示されている。他方で、より具体的な行動基準（出動判断、行動手順、応急対応の進め方等）は「土木部災害活動マニュアル」よりも「土木部応急対策班災害活動マニュアル」に詳細に記載されている。

このようなマニュアル相互の関係は、現場職員が「体制を確認するためにまず一方のマニュアルを開き、具体的な行動を確認するために別なマニュアルを開く」という読み合わせが不可避となってしまう、緊急時の運用としては負担が大きい。

また、抽象性の高い記載（例：迅速に、適切に、必要に応じ等）と、具体的な記載とが、それぞれの文書で入り混じることによって、「どのレベルの具体性を持って行動すべきか」が統一されず、職員によって理解や運用がばらつくおそれがある。

#### b 指揮命令・判断の所在

指揮命令系統や責任者の役割は、災害時の対応において非常に重要であるため、一般的に、マニュアル内で「代行順位」、「判断権限」、「報告・決裁の流れ」までを一体として示されることが多く、また、そうされるべきである。

しかし、現状では、役割の整理が一方にあり、具体的な運用に関わる部分が他方にある（または十分に整理されていない）ため、指揮命令の一貫性確保の観点で問題がある。

#### ウ 重要判断事項（応援要請等）が“読み合わせ前提”であること

例えば、「応援要請」をどのような状況下でどのようなタイミングで実施するかは、発災直後における非常に重要な判断である。そして、その判断の遅れは、被害の拡大や復旧の遅延に直結し得るものである。

「土木部災害活動マニュアル」には応援要請の存在自体の記載があるが、その判断基準は抽象的に留まっており、実際の判断は応急対策班マニュアル側の基準等を参照することが前提となっている。

その結果、応援要請という重要事項についても、「単独のマニュアルでは判断できず、他文書を参照して初めて判断できる」構造となり、迅速性・確実性の観点から課題がある。

#### エ 同一テーマが重複し、違いが分かりにくいこと

専門領域において複数の実務マニュアルが併存する場合、相互に同一のテーマが重複して記載されること自体は起こり得ることであり、避けられないものと言える。

しかし、重複したテーマに関する記載については、可能な限り統一的な内容であり、差異が生じる場合には、どちらが優先されるかが明確でなければならない。また、適宜、改訂管理を行い、複数のマニュアル間での齟齬等を解消する必要もある。

しかし、「土木部災害活動マニュアル」と「土木部応急対策班災害活動マニュアル」では、同種の事項がそれぞれに記載されている一方で、マニュアル間で差異がある場合の優先順位が明らかでなく、また、マニュアルを相互に参照することが可能な記載とはなっていないなど、現場において「どちらのマニュアルの記載に則って行動すべきなのか」という判断が難しい状態となっている。

マニュアルの統一を図らない場合、各々の改訂のたびに相互の整

合性が失われるリスク（片方だけ更新される、表現が食い違う等）にもつながり、これは行政文書における文書統制（ドキュメントガバナンス）の観点からも問題がある。

#### オ 訓練・周知の観点でも不利

災害対応に関するマニュアルは、平常時の訓練などを通じて「マニュアルを見なくても動ける」状態を作れるものでなければならない。参照先が分散していると、訓練設計（何を教材として使うか）も複雑化し、結果として訓練の質が下がる、あるいは訓練が形骸化するおそれがある。

#### カ まとめ

土木部の災害対応に関する記載が複数のマニュアルに分散していることは、緊急時に必要な情報へ迅速に到達できないおそれがある。また、現場で対応にあたる職員にとって、マニュアルの解釈の迷いが生じることはあらかじめ避けなければならない。

とりわけ、体制・役割の枠組みと、出動判断・行動基準などの具体手順が複数のマニュアルにまたがって記載されているという現状は、初動の遅延や判断のばらつきにつながり得るため、実効性確保の観点から改善が必要である。

改善の方向性としては、現在の「土木部災害活動マニュアル」と「土木部応急対策班災害活動マニュアル」を統合し、災害活動時に参照するマニュアルを一つにまとめるべきである。

仮に統合それ自体が難しいとしても、マニュアル相互の記載内容の統一やマニュアル相互の優先関係、相互参照の方法（この場面は必ずこちらを参照する等の記載や、索引・早見表・フローチャートを活動マニュアル側に集約するなど）を記載するなどし、マニュアルを活用する場面で、現場職員が迷いなく活動できるようにすべきである。

## 1 1 中央ふ頭こ線橋補修事業

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

- a 根拠法令
  - ・災害対策基本法
  - ・函館市防災会議条例
  - ・函館市地域防災計画
- b 財源
  - ・国から防災・安全交付金（補助率 1 / 3）が交付
  - ・市債の港湾整備債（充当率 9 0 %）を充当
- c 所管
  - ・港湾空港部港湾課

#### イ 事業の目的

函館市地域防災計画において、道路、橋梁および港湾等の施設管理者は、災害時の避難・消防活動、救援物資の輸送の役割を担う道路等の防災総点検や耐震性の高い港湾の整備を推進し、災害時の緊急輸送の確保を図ることとされているほか、函館市強靱化計画においても、函館港は大規模自然災害発生後の物資の流通拠点としての役割を担っており、施設の充実・強化など必要な整備を促進することとされている。

当該施設は、J R 函館本線および国道 5 号線をまたぐオーバークリッジ形式の道路として、昭和 5 4 年度（1 9 7 9 年度）から昭和 5 9 年度（1 9 8 4 年度）までに建設された施設であるが、老朽化により鋼製箱桁の防食機能の劣化や排水管等の付属物の腐食が進んでいるため、橋桁の塗装、付属物の取替、舗装の補修、耐震補強などを行うことにより、施設の延命を図ることを目的とする。

#### ウ 事業の内容

##### a 中央ふ頭こ線橋の概要

中央ふ頭こ線橋は、貨物取扱の中心的ふ頭だった中央ふ頭が国鉄函館本線（現 J R 北海道）や引込線により市街地と分断され、踏切による遮断によって生じる輸送機能の低下や交通安全などの課題を解消する目的として、昭和 5 3 年度（1 9 7 8 年度）から昭和 5 9 年度までに総事業費約 2 2 億円を要して補助事業として

整備された鋼箱桁橋である。施設延長500メートルのうち、橋梁は376.75メートルであり、5橋（設計基準：昭和47年（1972年）の道路橋示方書）からなっており、残りの延長は擁壁構造となっている。

b 耐震補強実施に至る経緯

平成5年（1993年）に北海道南西沖地震が発生したが、この地震による本橋梁への被害はなかった。

その後、平成7年（1995年）の兵庫県南部地震では、橋脚の倒壊や落橋などの被害が震源地周辺で発生した。この際の被害状況調査から、昭和55年（1980年）の道路橋示方書より古い基準を適用したものが特に甚大な被害を受けたことが判明したため、耐震基準が大きく見直されていくこととなった。

しかし、橋梁の耐震補強に要する費用は多額となるため、全国的にも耐震化が進まない状況であった。

そのような状況下で、平成16年（2004年）には新潟県中越地震が発生し、さらなる大規模地震の発生のひっ迫性が指摘されたため、国では、落橋等の被害を防止し、緊急輸送道路としての機能を確保するため、早急に耐震補強を進める「緊急輸送道路の橋梁耐震補強3箇年プログラム」を作成し、耐震補強を進めた。

本橋梁は、地震発生時に重要な役割を果たす緊急輸送道路に指定されている国道5号、旅客輸送の中心となるJR北海道など重要インフラの上部に架かっている。そのため、橋梁自体の被害を抑制するだけでなく、これら重要インフラの保全も考慮しなければならない。

国道上空部の排水管落下の危険性が指摘された平成20年（2008年）から、本橋梁に付属する排水管の取替や塗装などを早急に進め、平成28年（2016年）のJR敷地上空部の排水管撤去で、緊急性の高い補修に一定程度の目処が付いたことから、平成29年度（2017年度）から耐震補強に着手している。

本橋梁の耐震補強工事は、国が進めてきた「緊急輸送道路の橋梁耐震補強3箇年プログラム」に基づいて、「橋脚補強」と「落橋防止システムの設置」に特化したものである。

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	74,640,000	41,000,000	57,600,000

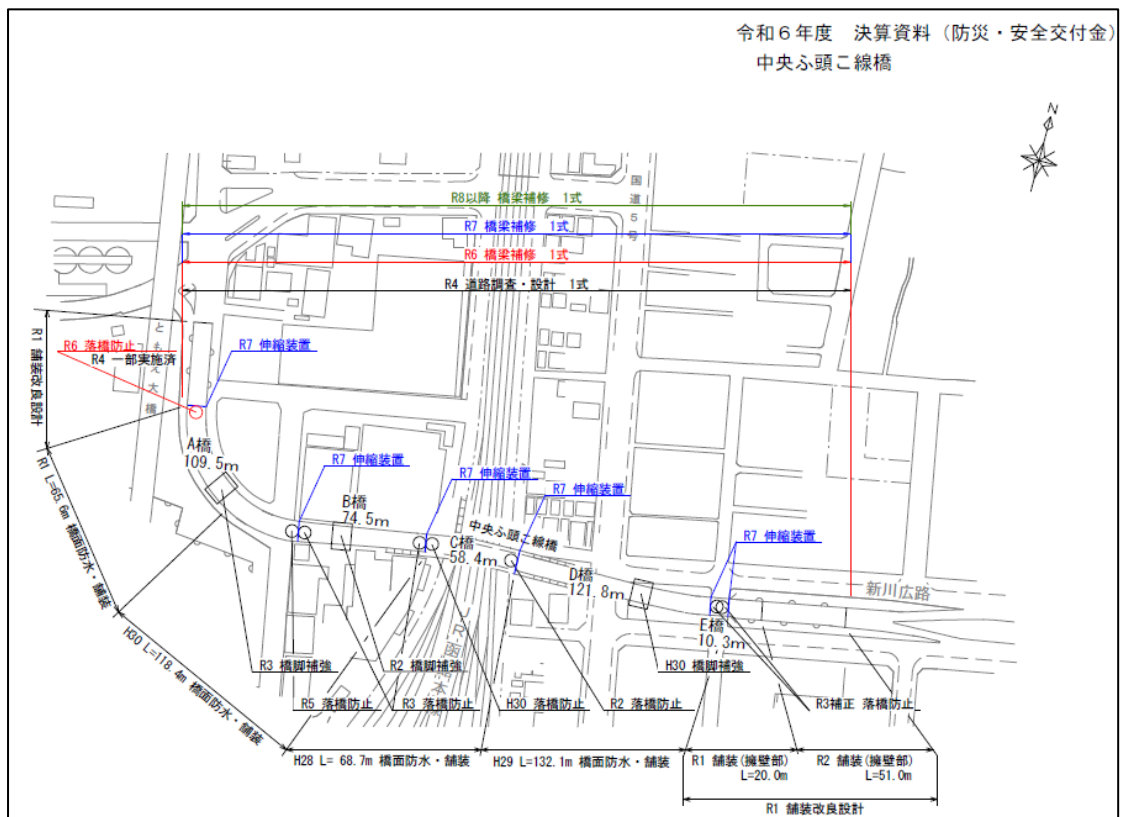
監査対象年度を含む3か年では、最も低い令和5年度（2023年度）の4,100万円に対して、最も高い令和4年度（2022年度）では7,464万円に及んでいる。

これは、各事業年度によって、具体的な工事の内容・範囲が異なっていることによるものである。

## オ 事業の概観

各年度での実施箇所は、次に示す図面のとおりである。

本事業は単年度で終了するものではなく、橋梁補修の前提となる道路調査・設計や、具体的な橋梁補修としての落橋防止装置の設置、橋脚の補修、橋梁の伸縮装置の取替・設置など、年度毎に様々な工事が実施されている。



(函館市港湾空港部令和6年度決算資料より)

## (2) 監査の結果

### 【意見 17】

事業者選定における競争性・透明性の確保に努められたい。

#### ア 事業者選定の在り方について

本事業の事業者の選定は、競争入札方式によって実施されている。したがって、公共事業における事業者の自由参加、自由競争に基づく経済合理性を満たした契約という外形が整備されている。

しかし、本事業は、平成30年度（2018年度）から長期間にわたって工事が継続されているが、いずれも一社応札、すなわち入札する事業者が一社しかいないという状況であり、同一の事業者が継続して本件工事を受注している。

#### イ 競争性確保の隘路

本事業は、橋梁の耐震補強工事という、専門性の高い工事である。

したがって、地域内では必要な専門性・技術を備えた事業者が限定されざるを得ないという側面がある。

そして、当該事業者が過去に豊富な施工実績を有しており、工事の品質確保の観点から望ましいという事情なども併せ考えると、競争入札制度の結果、当該事業者が同一工事を続けて落札することが不適切とまでは言えない。

しかしながら、公共事業においては、その競争性や透明性を確保すべきことが要請されることは言うまでもない。長期間にわたり一社応札の状況が継続し、その結果、同一事業者が継続選定されている状況については、公共事業における競争性確保の観点から、可能な限りの改善が求められる。

このような観点からは、入札業者が増えるよう、工事の公告を丁寧に行う、発注工事を細分化する等、競争入札制度が有効に機能するような取組が求められる。

#### ウ まとめ

以上から、事業者選定における競争性・透明性が確保されるよう、工事公告や入札の方式等を検討されることを求める。

## 1 2 木造住宅耐震化支援事業

### (1) 事業の概要

#### ア 根拠法令・財源・所管

##### a 根拠法令

- ・建築物の耐震改修の促進に関する法律

##### b 財源

- ・住宅・建築物安全対策支援事業費補助金

(補助率：国 1 / 4、道 1 / 2)

※但し、令和 6 年度（2024 年度）は本事業における補助金の支出が無かったため、国・道からの交付はない

##### c 所管

- ・都市建設部建築行政課

#### イ 事業の目的

市は、建築物の耐震改修の促進に関する法律、国の「建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針」および北海道の耐震改修促進計画を勘案しながら、「函館市耐震改修促進計画」を策定している。

同計画に基づき、市内の建築物の耐震化を図り、地震による住宅の倒壊の被害から市民の生命、身体および財産を保護し、安心・安全な市民生活を確保するため、特に緊急かつ最優先に取り組む必要がある木造住宅の耐震診断に要する費用の一部を助成する。

#### ウ 事業の内容

##### a 補助対象となる建築物

次のいずれにも該当する市内の住宅

- ・昭和 56 年（1981 年）5 月 31 日以前に建築または着工されたもの
- ・木造の在来軸組構法のもの
- ・3 階建て以下のもの
- ・一戸建て住宅、長屋および共同住宅（住宅以外の用途を有する場合、住宅の部分が延べ面積の 1 / 2 以上のもの）
- ・この制度による補助金の交付を受けたことがないもの
- ・建築基準法等の明らかな法令違反がないもの

- b 補助金交付対象者
  - ・対象とする住宅を所有している者、または取得しようとしている者で、函館市まちなか住宅建築取得費補助の住宅建築取得認定計画の認定を受けようとする者で、市税の滞納がない者
- c 補助金額
  - ・補助率 耐震診断費用の2／3以内（千円未満切り捨て）
  - ・限度額 1棟につき6万円

## エ 事業費の推移

(単位：円)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
事業費	60,000	0	0
(内訳) 国・道補助金	45,000	0	0
一般財源	15,000	0	0

監査対象年度である令和6年度（2024年度）および令和5年度（2023年度）における補助金支出件数は、それぞれ0件である。

また、過去10年間における本事業の利用件数は、平成28年度（2016年度）に2件、令和4年度（2022年度）に1件の合計3件に留まっている。

## オ 事業の概観

### a 補助金交付までの流れについて

本事業は、耐震診断に要する費用の一部を補助金として交付するものである。本事業を利用する場合の具体的な補助金交付までの流れは、次のとおりである。

補助金交付対象者は、まず、耐震診断員の所属する建築士事務所に見積りを依頼し、市に対しては、所定の「補助金交付申請書」に必要書類を添えて提出する。

補助金交付申請書の提出を受けた市は、当該申請に係る書類を審査し、補助金交付の適否を決定する。

市は、補助金を交付することを決定した場合、補助金交付対象

者に対して、「補助金交付決定通知書」により通知する。

補助金交付対象者と耐震診断員との耐震診断に係る請負契約は、補助金交付対象者が補助金交付決定通知書を受けてから行う。

契約締結後、耐震診断員は、対象の建築物の状況を調査して、耐震性について診断を行う。補助金交付対象者は、耐震診断に着手したときは、市に対して、「着手届出書」に耐震診断の請負契約書の写しを添えて提出し、診断が完了したときは「実績報告書」に必要書類を添えて報告する。

実績報告書の提出を受けた市は、その内容が交付決定の内容に適合するかを審査し、確定した補助金額を「補助金交付額確定通知書」により通知し、最終的に補助金の交付・受領がなされる。

b 本事業の活用状況について

上記エ「事業費の推移」に記載したとおり、監査対象年度である令和6年度（2024年度）およびその前年度は、本事業の利用は0件であった。

また、過去10年までさかのぼっても、利用件数は3件に留まっている。

## (2) 監査の結果

### 【意見 18】

周知・広報の強化、補助内容の見直しなど、運用面の改善を図り、利用件数の向上に努められたい。

#### ア 利用件数が非常に少ないこと

上記(1)オbで確認したように、過去10年間における本事業の利用件数は、平成28年度(2016年度)に2件、令和4年度(2022年度)に1件の合計3件に留まっている。

利用件数だけをみると、本事業は、ほとんど活用がなされていないように見える。

#### イ 利用件数が少ない理由

本事業の利用件数が少ない理由としては、次に述べるようないくつかの要素が複合的に影響しているものと思料される。

##### a 簡易診断を受けられること

まず、本事業の補助対象となる耐震診断を受ける前に利用可能な簡易診断が存在する。

これは、担当課の職員が対象建築物の図面などに基づいた情報をソフトに入力することで、耐震性についての診断結果が出力されるものである。実際に対象建築物の現況を確認することがない、あくまでも資料に基づいた簡易的な診断である。必要資料(対象建築物の詳細な図面、地盤の状況等)が整っている必要があるが、1週間程度で診断が可能である。

この無料の簡易診断の結果、一定程度耐震性が充足していることが判断できた場合には、それ以上の費用をかけて、さらに本格的な耐震診断までしようとは考えにくい。

簡易診断は、令和4年度に3件、令和5年度(2023年度)に1件、令和6年度(2024年度)に2件実施されている。

したがって、市民が、無料の簡易診断を受けられることは、本事業の利用件数に影響を及ぼしているものと考えられる。

この診断は、簡易的であるとはいえ、その実施自体が防災の観点から意義がある。

b 耐震診断のコストの問題があること

本事業は、耐震診断に要する費用の3分の2について、6万円を上限として補助する事業であり、本事業の利用者は、耐震診断費用の相当額を自己負担する。

この耐震診断費用であるが、耐震診断自体が専門性の高い業務であり、一般財団法人日本耐震診断協会が公開している「木造住宅（在来軸組構法）の耐震診断費用の目安」では、税別60万円～100万円とされている。また、その他民間事業者等を見ても、一棟あたり10万円～40万円といった金額が一般的である。

このように、耐震診断の費用は決して安いものではなく、その費用全体から見ると、本事業における補助額は低廉なものであると言わざるを得ない。

本事業による補助金の交付額は、市民にとっては、その費用対効果において、所有建築物の耐震診断を促すインセンティブとはなっていない可能性が高い。

c 耐震改修工事との関係について

市民がその所有建築物に対して耐震診断を実施し、耐震性に問題があると診断を受けた場合、耐震改修工事を行うことになるであろうが、耐震改修工事はさらに費用を要する。

耐震診断は、耐震性に問題があることが判明した場合には耐震改修等を行うことが前提となる。耐震診断の結果、問題があったとしても耐震改修を行うだけの経済的な余裕がなく、建築物の取舍ができない人は、そもそも耐震診断を受けようとは思わないはずである。

本事業は、あくまでも耐震診断に対する補助事業である。しかし、市の耐震改修促進計画の一環としてなされていることを踏まえると、耐震診断を行うことだけを促進しても意味がない。耐震診断の結果、耐震性に問題があると判明した建築物の耐震改修等を行ってもらうことまでをトータルで考えなくてはならない。

そのような観点から、本件事業の補助金は、耐震診断だけでなく、耐震改修促進のインセンティブともなりうるような設定を考える余地がある。

d 私有財産と公共の福祉の実現の問題

本事業の対象となる建築物は、あくまでもそれぞれの市民の私

有財産である。したがって、本事業の補助率を引き上げ、耐震診断や耐震改修のインセンティブとなりうるだけのものにすべきかどうか、という問題は、私有財産の効用の増進のために公費をどこまで投入すべきか、という問題とも言える。

本事業の対象となる建築物は、概ね老朽化が進行していると考えられる。そのような建築物の所有者の立場からすると、古い建築物に対して耐震診断、そして耐震改修といったコストをかけることは、経済合理性を欠くと考えることは大いに有りうる。

しかし、建築物の耐震診断を実施し、必要な建築物について耐震改修を進めるという市の耐震改修の促進は、災害発生時の被害を軽減する、市民の安心・安全な生活を守るという市の責務であり、公共の福祉を実現するものである。

本事業を促進してその実績を上げることは、その後の耐震改修の実施とあわせて、公共の福祉の観点から求められているものと考えべきである。

#### ウ 周知・広報について

市のホームページ、チラシ、不動産関係団体等を通じて、不動産の購入者などに対して周知・広報が実施されている一方、既に不動産を保有している市民に対する情報提供や、上記イ a の簡易診断も含めた本事業の利用の働きかけについては、まだ工夫の余地がある。

#### エ まとめ

以上に述べたように、本事業は、あくまでも耐震診断に対する補助事業であるという枠組みそれ自体の限界や、私有財産制と公共の福祉の実現という問題などが絡み合っており、その利用率の向上が容易なものではないことは十分に理解できる。

しかしながら、本事業が市の耐震改修促進計画の一環であり、一般住宅などにおける耐震改修の出発点という位置付けにあることからすると、現在の利用率を良しとすることはできない。

本事業の周知・広報の強化や補助額・補助率の見直し等の運用面の改善について検討を行い、利用件数の増加を図ることを求める。

### 第3 主に災害発生時等に関する事務・事業

本節では、主に災害発生時に活用される事業として、災害時応援協定と避難所の設置・運営の2つの事務を取り上げる。

#### 1 災害時応援協定の締結について

##### (1) 災害時応援協定とは

市においては、災害の発生時に市のみでの対応が困難である分野や応援を要請することが合理的な分野について、各種団体等と災害時応援協定を締結しており、本監査資料提出時点である令和7年（2025年）7月24日現在、全部で63の協定が締結されている。

##### (2) 災害時応援協定の具体的な内容について

災害時に協定による応援が必要になる分野を大別すると、

- ア 設備等の復旧等に関わるもの
- イ 物資等の供給等に関わるもの
- ウ 避難所等の支援に関わるもの
- エ 輸送に関わるもの
- オ 情報収集・提供や広報に関わるもの
- カ 廃棄物処理に関わるもの

などに分けられる。

以下、市が締結している各種の災害時応援協定について、どのような協定が締結されているのか、協定ごとに協定締結先、協定の具体的な内容について確認する。特に記載がないものについては、市が締結主体となっているものである。

##### ア 設備等の復旧等に関わるもの

###### ① 大規模送配水管事故等における応急活動に関する協定

###### 【協定締結先】

函館管工事業協同組合

###### 【協定の具体的な内容】

水道応急給水、応急復旧のための協定（企業局が締結主体）

###### ② 電気設備の応急復旧等に関する協定

###### 【協定締結先】

函館地方電気工事協同組合

###### 【協定の具体的な内容】

公共施設の電気設備等の応急復旧のための協定

- ③ 都市施設の応急的な復旧等に関する協定
- 【協定締結先】  
函館東建設協会
- 【協定の具体的内容】  
都市施設の応急復旧、緊急的な障害物の除去のための協定
- ④ 函館市と北海道エルピーガス災害対策協議会の応急・復旧活動の支援に関する協定
- 【協定締結先】  
北海道エルピーガス災害対策協議会
- 【協定の具体的内容】  
公共施設におけるLPガス設備の応急復旧、供給に必要な関連機器の設置および撤去のための協定
- ⑤ 空調衛生設備の応急復旧等に関する協定
- 【協定締結先】  
一般社団法人函館空調衛生工事業協会
- 【協定の具体的内容】  
公共施設の空調や給排水設備の応急復旧、燃料等の危険物点検等のための協定
- ⑥ 建設業協会の応急対策等に関する協定
- 【協定締結先】  
一般社団法人函館建設業協会
- 【協定の具体的内容】  
被害状況の把握、河川施設、道路構造物等の応急対策、瓦礫等の除去等のための協定
- ⑦ はこほ会の応急対策等に関する協定
- 【協定締結先】  
はこほ会
- 【協定の具体的内容】  
被害状況の把握、道路施設等の応急対策、瓦礫等の除去のための協定

- ⑧ 造園建設業協同組合の応急対策に関する協定
- 【協定締結先】  
函館造園建設業協同組合
- 【協定の具体的内容】  
被害状況の把握、公園施設等の応急対策、倒木等の除去のための協定
- ⑨ 測量設計業協会の応急対策等に関する協定
- 【協定締結先】  
函館測量設計業協会
- 【協定の具体的内容】  
被害状況の把握、河川施設、道路施設の安全性の調査等の応急対策のための協定
- ⑩ 下水道管渠施設の応急復旧等に関する協定
- 【協定締結先】  
函館市排水設備指定業者協同組合
- 【協定の具体的内容】  
下水道管渠施設の応急復旧のための協定（企業局が締結主体）
- ⑪ 地震災害時における応急危険度判定活動連携協定
- 【協定締結先】  
一般社団法人北海道建築士会函館支部
- 【協定の具体的内容】  
建築物の応急危険度判定活動、応急危険度判定士等の派遣のための協定
- ⑫ 大規模災害時における相互協力に関する基本協定等
- 【協定締結先】  
北海道電力株式会社、北海道電力ネットワーク株式会社、東日本電信電話株式会社北海道事業部
- 【協定の具体的内容】  
大規模災害時の停電復旧作業における相互協力を定めた協定

⑬ 電気設備の応急復旧等に関する協定

【協定締結先】

一般財団法人北海道電気保安協会

【協定の具体的内容】

公共施設の電力復旧のために必要な応急対策活動、電力復旧工事の監督、指導および検査のための協定

イ 物資等の供給等に関わるもの

① 石油類燃料の供給等に関する協定

【協定締結先】

函館地方石油業協同組合

【協定の具体的内容】

公共施設や車両への燃料の供給、物資・施設・災害情報等の提供、燃料設備の点検、応急復旧のための協定

② エルピーガス等の供給に関する協定

【協定締結先】

一般社団法人北海道エルピーガス協会道南支部

【協定の具体的内容】

避難所等に対するLPガス、ガス容器、燃焼機器、カセットコンロ等の供給のための協定

③ 応急生活物資の供給等に関する協定

【協定締結先】

DCM株式会社、株式会社サッポロドラックストアー、株式会社ツルハ、イオン北海道株式会社、NPO法人コメリ災害対策センター、株式会社道南ラルズ

【協定の具体的内容】

協定締結先によって具体的な対応が異なるが、市が指定した避難所等への応急生活物資（食料品、飲料水、日用品、医薬品など）の供給や運搬などのための協定

④ 函館地域2市1町における災害時の消費生活の安定および応急生活物資の供給に関する協定

【協定締結先】

北斗市、七飯町、地元スーパー、コンビニエンスストア、生協

**【協定の具体的内容】**

業者が保有、製造する物資の供給および運搬、要請した市町が必要とする物資の仕入れおよび運搬のための協定（自治体は、函館市だけでなく、北斗市および七飯町も協定に加わっており、広域的なものとなっている。）

⑤ 地域情報の発信および災害時の飲料提供に関する協定

**【協定締結先】**

北海道コココーラボトリング株式会社

**【協定の具体的内容】**

自動販売機を利用した情報発信と飲料提供のための協定

⑥ 飲料供給に関する協定

**【協定締結先】**

株式会社奥田道南ドリンコ（協定締結時。現在は株式会社 Okuda）、ダイドードリンコ株式会社、サントリービバレッジソリューション株式会社、有限会社ベンテック、北海道キリンビバレッジ株式会社

**【協定の具体的内容】**

各協定締結先によって具体的な内容に多少の差異はあるが、飲料水の提供、在庫飲料の提供、自動販売機による飲料提供などのための協定

⑦ 仮設トイレ等レンタル機器の供給に関する協定

**【協定締結先】**

北海道建設機械レンタル協会函館支部

**【協定の具体的内容】**

避難所等における仮設トイレ等機器の供給のための協定

⑧ 必要な用水等の供給に関する協定

**【協定締結先】**

道南生コンクリート協同組合函館支部

**【協定の具体的内容】**

飲料水を除く生活用水および消火用水の供給のための協定

⑨ 応急物資の供給等に関する協定

【協定締結先】

合同容器株式会社

【協定の具体的内容】

段ボール製品等の供給、運搬のための協定

⑩ 防災における地図製品等の供給に関する協定

【協定締結先】

株式会社ゼンリン

【協定の具体的内容】

災害予防段階における地図製品等の事前貸与、複製利用のための協定

⑪ 自動車等の貸与および電力供給の協力等に関する協定

【協定締結先】

函館トヨタ自動車株式会社、函館トヨペット株式会社、トヨタカローラ函館株式会社、ネッツトヨタ函館株式会社、函館日産自動車株式会社、函館中央三菱自動車販売株式会社、株式会社函館マツダ（協定締結時。現在は北海道マツダ販売株式会社函館支店）、函館スズキ販売株式会社、ダイハツ北海道販売株式会社

【協定の具体的内容】

災害応急対策に必要な自動車や非常用電源となる電気自動車の貸与、店舗での市民等への電気供給場所の提供のための協定

⑫ 応急対策および平常時の防災業務の協力に関する協定

【協定締結先】

三和防災株式会社

【協定の具体的内容】

防災セットの物資提供および運搬や、洪水時の一時避難場所、平常時には研修会場としての所有施設等の提供などを定めた協定

⑬ 物資の保管および電力供給等に関する協定

【協定締結先】

北冷蔵株式会社

【協定の具体的内容】

所有施設での物資の一時保管や保管物資の仕分け、非常用電源の供給や非常用電源車両の提供等のための協定

⑭ 物資の保管に関する協定

【協定締結先】

函館冷凍事業協会

【協定の具体的内容】

冷凍・冷蔵の保管庫の提供、物流の専門家の派遣のための協定

⑮ 荷役作業に関する協定

【協定締結先】

東一函館青果株式会社、丸果函館合同青果株式会社

【協定の具体的内容】

函館市青果物地方卸売市場が、災害時に市の災害物資の物流拠点となることに関連して、同市場におけるフォークリフトを使用した荷役作業などのための協定

⑯ 応急物資の供給等に関する協定

【協定締結先】

一般社団法人北海道社会基盤開発協会

【協定の具体的内容】

LED投光器（三脚付）の提供（30個は無償提供）に関する協定

ウ 避難所等の支援に関わるもの

① 隊友会の協力に関する協定

【協定締結先】

公益社団法人隊友会函館地方隊友会

【協定の具体的内容】

災害情報の収集伝達、給水、炊き出し、避難所運営、瓦礫の撤去、清掃や防疫、物資の運搬配分などのための協定

② 柔道整復師の救護活動に関する協定

【協定締結先】

公益社団法人北海道柔道整復師会函館ブロック

【協定の具体的内容】

救護所等における柔道整復の施術、応急手当、衛生材料等の提供のための協定

③ 災害時および防災活動に関する協力協定

【協定締結先】

一般社団法人函館青年会議所

【協定の具体的内容】

情報収集、炊き出し、避難所運営、瓦礫の撤去、清掃、物資運搬、その他の支援の補助に関する協定

④ 公衆浴場等の協力に関する協定

【協定締結先】

函館浴場協同組合

【協定の具体的内容】

避難所生活者への浴場提供、生活用水の提供のための協定

⑤ コンテナ型トイレ等の供給に関する協定

【協定締結先】

ウォレットジャパン株式会社

【協定の具体的内容】

災害時等にコンテナ型トイレの設置のための協定

⑥ 応急仮設住宅（移動式木造住宅）の建設に関する協定

【協定締結先】

一般社団法人日本ムービングハウス協会

【協定の具体的内容】

災害時等に木造応急仮設住宅を輸送・設置するための協定

⑦ 支援活動に関する協定

【協定締結先】

株式会社阪急交通社

【協定の具体的内容】

二次避難所となるホテルの手配、派遣職員らの交通・ホテル手配、避難所運営時の資機材の手配のための協定

## エ 輸送に関わるもの

### ① 物資等の緊急輸送に関する協定

#### 【協定締結先】

一般社団法人函館地区トラック協会

#### 【協定の具体的内容】

物資を市が指定した場所に搬送するなど輸送全般に関する協定

### ② 遺体搬送等に関する協定

#### 【協定締結先】

一般社団法人全国霊柩自動車協会

#### 【協定の具体的内容】

霊柩自動車等による遺体の収納や搬送、ドライアイス・棺の供給のための協定

### ③ 緊急輸送等に関する協定

#### 【協定締結先】

函館地区バス協会

#### 【協定の具体的内容】

被災者等の輸送、災害応急対策にあたる人員等の確保のための協定（第2章の第4の2で紹介した令和4年（2022年）8月8日の大雨対応の際、この協定に基づき同協会と連携）

### ④ 緊急・救援輸送等に関する協定

#### 【協定締結先】

津軽海峡フェリー株式会社

#### 【協定の具体的内容】

物資輸送全般や保有施設等の一時使用のための協定

### ⑤ 大規模災害時における支援活動に関する協定

#### 【協定締結先】

一般社団法人A Z - COM丸和・支援ネットワーク、株式会社北海道丸和ロジスティクス、共通運送株式会社

#### 【協定の具体的内容】

全国規模のネットワークを保有する締結先が、支援物資の調達、輸送、仕分け、配送、専門家の派遣、緊急車両への給油支援を提供するための協定

## オ 情報収集・提供や広報に関わるもの

### ① 函館市内郵便局の協力に関する協定

#### 【協定締結先】

函館中央郵便局（市内郵便局代表）

#### 【協定の具体的内容】

避難、救援等の災害情報の広報や車両の提供のための協定

### ② 災害情報の放送に関する協力協定

#### 【協定締結先】

函館山ロープウェイ株式会社FMいるか

#### 【協定の具体的内容】

FMいるかにおける災害情報の放送に関する協定（FMいるかでは、この協定に基づき、また、独自の方針により、函館市域・周辺における災害発生時には情報提供放送を実施）

### ③ 避難所等情報提供に関する協定

#### 【協定締結先】

ファーストメディア株式会社、三井住友海上火災保険株式会社

#### 【協定の具体的内容】

スマートフォン用のアプリを用いた避難所等の防災啓発情報の提供のための協定

### ④ 災害情報の放送等に関する協力協定

#### 【協定締結先】

株式会社ニューメディア函館センター

#### 【協定の具体的内容】

NCVによる災害情報伝達や避難所等における放送設備の提供に関する協定

### ⑤ 防災に係る情報発信等に関する協定

#### 【協定締結先】

ヤフー株式会社（協定締結時。現在はLINEヤフー株式会社）

#### 【協定の具体的内容】

災害時のキャッシュサイトの構築、災害アプリによる情報発信に関する協定

## カ 廃棄物処理に関わるもの

### ① 災害廃棄物の処理等に関する協定

#### 【協定締結先】

公益社団法人北海道産業資源循環協会、函館市清掃事業協同組合

#### 【協定の具体的内容】

災害廃棄物の収集、運搬や処分のための協定

### ② 車両の移動等の協力に関する協定

#### 【協定締結先】

北海道自動車処理協同組合函館支部

#### 【協定の具体的内容】

被災自動車の撤去、移動のための協定

## キ その他

### ① 被災者支援のための行政書士業務に関する協定

#### 【協定締結先】

北海道行政書士会

#### 【協定の具体的内容】

被災者支援を目的とした相談窓口の開設および運営等に関する協定

### ② 物資の保管および供給等に関する協定

#### 【協定締結先】

北海道乳業株式会社

#### 【協定の具体的内容】

保有する土地等を災害対応として提供することや乳製品等の供給、運搬に関する協定

### ③ 応急復旧等に関する協定

#### 【協定締結先】

函館どつく株式会社

#### 【協定の具体的内容】

応急復旧活動への人的支援や重機・オペレーターの提供、災害対策に必要な保有管理施設（宿泊施設、岸壁、従業員駐車場）の一時利用に関する協定

④ 石綿モニタリングに関する協定

【協定締結先】

北海道環境計量証明事業協会

【協定の具体的内容】

石綿（アスベスト）の飛散状況を把握するための環境モニタリングの実施のための協定

### (3) 監査の結果

#### 【意見 19】

定期的に協定締結先との意見交換、情報共有などを実施し、必要に応じた協定の見直しなどを行われたい。

#### ア 幅広い協定の締結がなされていること

市においては、災害予防段階で想定される災害発生時の応急・応援要請について、個別具体的な検討がなされており、非常に幅広い分野の協定が多数締結されている。

具体的には、設備等の復旧、物資の共有、避難所支援、輸送、情報・広報、廃棄物処理等様々な分野において、当該専門分野の団体、事業者との協定が締結されている。

#### イ 締結先との意見交換・情報共有の必要性

これらの災害時応援協定は、一旦締結された協定については特段の見直し等が行われていないように見受けられる。

災害対策にあたっては、例えばゲリラ豪雨などに起因する新たな種類の災害の発生、あるいは、社会的ニーズの変化による避難所等支援の在り方の見直しなどが適時・適切になされることが求められる。

また、協定の締結先の多くは、専門職の団体や企業などであり、担当者が締結時とは変更されていることも十分に考えられる。

平常時においても、定期的にこれらの災害時応援協定の締結先との意見交換や情報共有を行い、市と締結先の担当者との間で顔の見える関係を保つことは、発災時の初動対応をスムーズにし、応急復旧や物資の迅速な供給、より人権に配慮した避難所運営などに資するものである。

なお、これらの災害時応援協定の締結先は、その多くが函館市防災会議を構成する組織でもある。

協定締結先との意見交換、情報共有、協定締結先相互の連携体制などの構築の観点から、同会議をより実質化すべきであることは、第3章第2の1「函館市防災会議の開催・運営」に対する意見で述べたが、防災対応をより実質的なものとするうえで極めて重要な問題であることから、重複を恐れず意見を述べるものである。

## ウ まとめ

以上の観点から、現在締結されている各協定について、定期的に協定締結先との意見交換、情報共有を行い、必要があれば協定条項の見直し等を実施することを求める。

### 【意見 20】

より多くの団体・企業との協定の締結を進められたい。

## ア 現在の協定では不十分な可能性があること

上述のように、市は現時点において63の協定を各種団体・企業と締結している。

また、これらの協定は、設備等の応急復旧や避難物資等の供給・輸送、避難所等の支援、情報・広報など幅広い分野にわたっており、そのうちのどこかの分野が手薄になっているというようなことは見受けられなかった。

また、特に物資等の供給については、多くの団体・企業との間に協定が締結されており、その点は高く評価されるべきである。

他方で、例えば、情報・広報関係などについてみると、大手情報発信企業は複数存在するが、協定の締結先は限定的である。協定の締結先が限られていると、実際の災害発生時の連絡途絶等によって、当該協定によって応援を求めるべき活動が有効になし得ないというようなことも考えられる。

## イ 広域的な協定締結の必要性

現在締結されている協定の中には、全国に物流ネットワークを持つ企業との協定や、函館市のみならず北斗市、七飯町の2市1町と企業との協定なども存在する。

したがって、市においても、広域的な協定締結の必要性・重要性は理解しているものと言える。

締結先を地元企業に限定してしまうと、大規模災害発生時には地元企業もまた被災している可能性もあるため、協定が有効に機能しないことも考えられる。もちろん、そのような場合には、市だけの対応ではなく、国や北海道が対応を行うことになるが、市が独自に、より広域な対応が可能となるような準備を進めることを否定するものではなく、広域的な協定についても検討を進められたい。

#### ウ 協定は「転ばぬ先の杖」であること

災害時応援協定は、いわば「転ばぬ先の杖」である。また、発災時にどのような状況になるかについては想定・想像するよりほかになく、可能な限りの準備をしておくことが望ましいことは言うまでもない。

また、協定はそれ自体は予算を伴うものではなく、市の財政に影響を及ぼすものではない。

#### エ まとめ

以上の観点から、市のこれまでの協定締結の状況を高く評価するとともに、今後、より多くの団体・企業との協定の締結を進めることを求める。

その際には、協定先の被災という事態も視野に入れ、既に締結されている協定と重複することを躊躇せず、また、より広域的な団体・企業との協定も積極的に進められたい。

## 2 指定避難所の設置・運営等

### (1) 用語の説明

#### ア 指定緊急避難場所

指定緊急避難場所は、災害が発生し、または発生するおそれがある場合にその危険から逃れるために一時的に非難する場所である。

津波の危険から避難のための立ち退きが困難な地域に居住または滞在している市民が一時退避するための建築物である「津波避難ビル」は、この指定緊急避難場所に含まれる。

なお、発生した災害の種類（地震、津波、洪水、土砂、火山）によっては、指定緊急避難場所として使用できない場所もある。これは、当該建築物の性状や立地（海拔の高低、河川からの距離や標高等）によるものである。

例えば、風水害に対しては、洪水や土砂災害のおそれがない場所、津波ならば浸水のおそれがない場所や津波に耐えられる強度や高さのある建築物を指定緊急避難場所として開設することになる。

#### イ 指定避難所

指定避難所は、災害により居住場所が被災し、または危険が存在して居住不可能となった市民が、短・中期間応急的な生活をする場所として、必要に応じて開設される施設のことである。

すなわち、災害が収束したあと、家屋の被害やライフラインの途絶等によって、自宅等での生活が困難となった市民等が、災害後に避難生活をする場所である。この指定避難所が指定緊急避難場所を兼ねている場合もある。以下、指定避難所および指定緊急避難場所の配置状況等を確認する。

### (2) 指定避難所の設置状況について

市では、全部で86（旧市域に65施設、東部4支所管内に21施設）施設を指定避難所としている。

GoogleやYahoo! Japanといった検索サイトを利用し「函館市 避難所」を検索すると、最初に市が作成した「函館市避難所一覧」（次頁参照）のPDFファイルを見ることができる。同一覧には、全部で248の施設が記載されている。

このうち、80施設は、市街地にある津波避難ビル（指定緊急避難場所）である。東部4支所管内には、津波避難ビルは存在しない。

〈凡例〉 ●：使用可能 ×：使用不可 -：想定していない

No	指定緊急避難場所					施設名	津波 避難ビル	指定 避難所
	地震	津波	洪水	土砂	火山			
1	●	●	-	●	-	弥生小学校		●
2	●	●	-	●	-	函館西高等学校		●
3	●	●	-	●	-	青柳小学校		●
4	●	●	-	×	-	青柳中学校		●
5	●	●	-	×	-	青少年研修センター		●
6	●	×	-	●	-	住吉公園		
7	●	●	-	-	-	アクロス十字街	●	
8	-	●	-	-	-	ヴィラコンコルディア	●	
9	-	●	-	-	-	メゾン・プレジデント	●	
10	-	●	-	-	-	道営住宅高田屋通団地1号棟	●	
11	-	●	-	-	-	道営住宅であえる大森浜団地A棟	●	
12	-	●	-	-	-	道営住宅であえる大森浜団地B棟	●	
13	-	●	-	-	-	市営豊川改良団地	●	
14	-	●	-	-	-	市営豊川特定公共賃貸住宅	●	
15	-	●	-	-	-	豊川 commons	●	
16	-	●	-	-	-	ラビスタ函館ベイ	●	
17	-	●	-	-	-	市営旭町団地	●	
18	-	●	-	-	-	道営住宅旭森団地1号棟	●	
19	●	●	-	-	-	あさひ小学校	●	●
20	●	●	-	-	-	函館市役所	●	
21	-	●	-	-	-	ホテル函館ロイヤルシーサイド	●	
22	-	●	-	-	-	ホテルグローバルビュー函館	●	
23	-	●	-	-	-	東横INN函館駅前大門	●	
24	-	●	-	-	-	グランパレット函館	●	
25	-	●	-	-	-	函館国際ホテル	●	
26	-	●	-	-	-	東横INN函館駅前朝市	●	
27	-	●	-	-	-	ラ・ジェント・ステイ函館駅前	●	
28	-	●	-	-	-	JRイン函館	●	
29	-	●	-	-	-	プレミアムホテルキャビン プレジデント 函館	●	
30	-	●	-	-	-	コンフォートホテル函館	●	
31	-	●	-	-	-	ホテルルートイングランティア函館駅前	●	
32	-	●	-	-	-	サンヴェール千歳	●	
33	-	●	-	-	-	アートビュー千歳	●	
34	-	●	-	-	-	函館中央郵便局	●	
35	-	●	-	-	-	函館パークホテル	●	
36	-	●	-	-	-	函館地方裁判所	●	
37	●	●	-	-	-	総合福祉センター	●	●
38	●	●	-	-	-	中部小学校	●	●
39	●	●	-	-	-	北星小学校	●	●
40	-	●	-	-	-	函館港湾合同庁舎	●	
41	-	●	-	-	-	北海道教育大学函館校	●	
42	●	●	-	-	-	八幡小学校	●	●
43	-	●	-	-	-	ビジネスホテルよしずみ	●	
44	-	●	-	-	-	ハイツチャフル	●	
45	-	●	-	-	-	市営松川改良団地	●	
46	-	●	-	-	-	シャトーム万代町	●	
47	-	●	-	-	-	真宗大谷派萬年寺	●	
48	-	●	-	-	-	北海道ガス株式会社函館支店	●	
49	●	●	-	-	-	万年橋小学校	●	●
50	-	●	-	-	-	ボヌール・ピエス	●	
51	-	●	-	-	-	シャトーム吉川町	●	
52	-	●	-	-	-	下宿喜多家	●	
53	-	●	-	-	-	ポルスターショッピングセンター（屋上駐車場）	●	
54	-	●	-	-	-	スーパーアークス港町店（屋上駐車場）	●	
55	-	●	-	-	-	ネクストⅢ	●	
56	-	●	-	-	-	ペイサーージュ港町	●	

No	指定緊急避難場所					施設名	津波 避難ビル	指定 避難所
	地震	津波	洪水	土砂	火山			
57	-	●	-	-	-	パルティール港町	●	
58	-	●	-	-	-	クレール港町	●	
59	-	●	-	-	-	パークサイドブライトネス	●	
60	-	●	-	-	-	ファーストレジデンス	●	
61	-	●	-	-	-	エッセーナ港町	●	
62	-	●	-	-	-	市営港2丁目団地1号棟	●	
63	-	●	-	-	-	市営港2丁目団地2号棟	●	
64	●	●	●	-	-	港小学校	●	●
65	●	●	●	-	-	港中学校	●	●
66	-	●	-	-	-	北海道大学水産学部 管理研究棟	●	
67	-	●	-	-	-	北海道大学水産学部 実験研究棟	●	
68	-	●	-	-	-	北海道大学水産学部 水産科学未来人材育成館	●	
69	-	●	-	-	-	市営港3丁目B団地	●	
70	-	●	-	-	-	函館開発建設部	●	
71	●	-	-	-	-	大川公園		
72	-	●	-	-	-	日乃出改良団地	●	
73	-	●	-	-	-	函館地方電気工事協同組合	●	
74	●	●	-	-	-	巴中学校	●	●
75	●	●	-	-	-	函館中部高等学校		●
76	●	●	-	-	-	中島小学校		●
77	●	●	-	-	-	千代田小学校		●
78	●	●	●	-	-	千代台公園		
79	●	-	●	-	-	総合保健センター		
80	●	●	●	-	-	梁川公園		
81	●	●	●	-	-	遺愛アリーナ		
82	●	-	●	-	-	柏野小学校		●
83	●	-	●	-	-	函館高等学校		●
84	●	●	-	-	-	函館大学付風柏稜高等学校		●
85	●	-	●	-	-	函館工業高等学校		●
86	●	●	-	-	-	大森浜小学校	●	●
87	●	●	●	-	-	駒場小学校		●
88	-	●	-	-	-	函館競輪場	●	
89	●	×	●	-	-	函館競輪場駐車場		
90	●	●	●	-	-	函館競馬場駐車場		
91	●	●	●	-	-	深堀小学校		●
92	●	●	●	●	-	深堀中学校	●	●
93	●	-	●	●	-	日吉が丘小学校		●
94	●	-	●	●	-	函館白百合学園中学高等学校		●
95	●	-	●	●	-	北日吉小学校		●
96	●	-	●	●	-	北中学校		●
97	●	-	-	●	-	日吉公園		
98	-	●	-	-	-	函館湯の川 平成館海洋亭	●	
99	-	●	-	-	-	望楼NOGUCHI 函館	●	
100	-	●	-	-	-	函館湯の川温泉 湯元啄木亭	●	
101	-	●	-	-	-	イマジンホテル&リゾート函館	●	
102	-	●	-	-	-	函館湯の川温泉 海と灯	●	
103	●	●	●	●	-	湯川小学校	●	●
104	●	●	●	●	-	湯川中学校		●
105	●	●	●	●	-	函館大学付属有斗高等学校		●
106	●	●	●	-	-	坂の上公園		
107	●	●	●	●	-	函館アリーナ	●	●
108	●	●	●	●	-	函館市民会館	●	●
109	-	●	-	-	-	函館旅館 箱だて館	●	
110	-	●	-	-	-	高丘小学校		●
111	●	●	●	-	-	函館工業高等専門学校		●
112	●	●	●	●	-	戸倉中学校		●

〈凡例〉 ●：使用可能 ×：使用不可 -：想定していない

No	指定緊急避難場所					施設名	津波 避難ビル	指定 避難所
	地震	津波	洪水	土砂	火山			
113	●	-	-	-	-	見晴公園		
114	●	-	●	●	-	緑のセンター（見晴公園内）		
115	●	●	●	●	-	上湯川小学校		●
116	●	-	-	-	-	高松町会館		
117	●	-	-	●	-	市民の森		
118	●	-	-	●	-	空港緑地高松ふれあい広場		
119	●	-	-	-	-	旭岡公園		
120	●	-	●	●	-	旭岡小学校		●
121	●	-	●	●	-	旭岡中学校		●
122	●	-	-	●	-	鯉川小・中学校		●
123	●	-	-	●	-	興禅寺		
124	●	●	-	●	-	銭亀沢小学校		●
125	●	●	-	●	-	志海苔町会館		
126	●	●	-	●	-	函館共働宿泊所救護部		●
127	●	-	-	-	-	古川町会館		
128	●	●	-	●	-	希望ヶ丘学園		
129	●	●	-	●	-	銭亀沢中学校	●	●
130	●	-	-	●	-	空港緑地志海苔ふれあい広場		
131	-	●	-	●	-	もと石崎小学校グラウンド		
132	●	-	-	-	-	鶴野町会館		
133	●	●	-	×	-	白石公園		
134	●	-	●	●	-	桔梗小学校		●
135	●	-	-	●	-	函館高等支援学校		●
136	●	-	●	-	-	桔梗中学校		●
137	●	-	●	-	-	石川町会館		
138	●	-	●	-	-	桔梗西部町会館		
139	●	-	-	-	-	西桔梗中央緑地		
140	●	-	-	-	-	西桔梗西緑地		
141	●	-	●	●	-	中の沢小学校		●
142	●	●	●	●	-	北昭和小学校		●
143	●	●	●	●	-	昭和小学校		●
144	●	●	-	-	-	函館商業高等学校		●
145	●	-	●	-	-	東富岡会館		
146	●	-	-	-	-	富岡中央公園		
147	●	●	-	●	-	亀田小学校		●
148	●	●	-	●	-	五稜郭中学校		●
149	●	-	-	-	-	赤川中学校		●
150	●	-	-	●	-	公立はこだて未来大学		●
151	●	-	-	●	-	キッズ・サポート&プロテクト体育館		
152	●	-	-	●	-	赤川町会館		
153	●	-	-	×	-	大鎌電気株式会社		
154	●	-	-	-	-	中央小学校		●
155	●	-	●	-	-	北美原小学校		●
156	●	-	-	-	-	亀田中学校		●
157	●	-	-	-	-	函館市亀田交流プラザ		●
158	●	-	-	-	-	石川公園		
159	●	-	●	●	-	鍛神小学校		●
160	●	-	-	●	-	神山小学校		●
161	●	-	●	●	-	陣川あさひ町会館		
162	●	-	-	-	-	史跡四稜郭		
163	●	-	●	●	-	東山小学校		●
164	●	-	-	●	-	東山墓園		
165	●	-	●	-	-	本通小学校		●
166	●	-	●	-	-	本通中学校		●
167	●	-	●	-	-	南本通小学校		●
東部4支所管内								
168	-	●	-	-	-	もと小安中央会館前 高台		
169	-	●	-	-	-	もと戸井西小学校グラウンド		
170	●	●	-	●	-	戸井幼稚園		
171	●	●	-	●	-	戸井西部総合センター		●
172	●	●	-	●	-	戸井学園		●
173	-	●	-	×	-	もと汐首西会館前高台		
174	-	●	-	×	-	汐首神社境内		
175	-	●	-	×	-	瀬田来町26番地裏 高台		
176	×	●	-	×	-	瀬田来会館		
177	●	●	-	×	-	瀬田来神社境内		
178	-	●	-	×	-	弁才町3番地裏高台		
179	-	●	-	×	-	もと日新中学校グラウンド		
180	-	●	-	×	-	泊町16番地裏 高台		

No	指定緊急避難場所					施設名	津波 避難ビル	指定 避難所
	地震	津波	洪水	土砂	火山			
181	●	●	-	×	-	戸井支所庁舎西側増築棟		
182	●	●	-	-	-	宮川神社境内		
183	●	×	-	●	-	戸井生涯学習センター		
184	-	●	-	-	-	新二見町12番地裏 高台		
185	-	●	-	×	-	もと鎌歌小学校敷地		
186	●	×	-	×	-	温泉保養センター		
187	-	●	-	-	-	原木町8番地裏 高台		
188	-	●	-	×	-	原木町200番地裏 高台		
189	●	×	-	×	-	日浦会館		
190	-	●	-	×	-	日浦町90番地裏 高台		
191	-	●	-	-	-	豊浦町18番地裏 高台		
192	×	●	-	×	-	高岸寺		
193	×	●	-	●	-	尻岸内八幡神社		
194	●	●	-	●	-	尻岸内会館		
195	●	×	-	●	-	中浜会館		
196	-	●	-	-	-	中浜町113番地裏高台		
197	●	×	-	●	●	えさん小学校		●
198	×	×	-	●	●	恵山総合体育館		
199	-	●	-	×	-	女那川町52番地裏 高台		
200	-	●	-	×	-	女那川町85番地裏 高台		
201	-	●	-	×	-	女那川町91番地裏 高台		
202	●	●	-	●	-	恵山クリーンセンター		●
203	●	×	-	●	●	恵山コミュニティセンター		●
204	×	●	-	●	-	高聖寺		
205	●	●	-	●	●	恵山中学校		●
206	該当しません					柏野会館		●
207	×	●	-	×	×	恵山市民センター		
208	×	●	-	-	×	豊国寺		
209	●	●	-	-	×	禅龍寺		
210	-	●	-	×	-	恵山町635番地裏 高台		
211	●	×	-	×	×	御崎会館		
212	-	●	-	×	×	御崎町130番地高台		
213	●	●	-	●	-	ホテル恵風		
214	-	●	-	×	-	元村町32番地裏 高台		
215	-	●	-	×	-	富浦町126番地裏 高台		
216	●	●	-	●	●	榎法華小学校		●
217	×	●	-	●	●	榎法華総合センター		
218	●	×	-	●	-	榎法華中学校		●
219	-	●	-	×	-	銚子町94番地裏 高台		
220	-	●	-	×	-	古部町423番地裏 高台		
221	●	×	-	●	●	古部会館		
222	-	●	-	×	-	古部神社		
223	-	●	-	×	-	もと木直小学校敷地		
224	該当しません					木直会館		●
225	-	●	-	×	-	尾札部町28番地裏 高台		
226	-	●	-	×	-	尾札部町119番地裏 高台		
227	該当しません					尾札部会館		●
228	●	●	-	●	●	南茅部小学校		●
229	●	●	-	●	-	南茅部プール		●
230	×	×	-	●	-	川汲会館		
231	●	●	-	●	●	南茅部総合センター		●
232	●	●	-	●	-	南茅部高等学校		●
233	●	●	-	●	-	南茅部中学校		●
234	-	●	-	×	-	安浦稲荷神社境内		
235	該当しません					安浦会館		●
236	-	●	-	-	-	臼尻町60番地裏 高台		
237	-	●	-	×	-	もと臼尻小学校敷地		
238	●	●	-	●	-	南茅部スポーツセンター		●
239	該当しません					臼尻会館		●
240	-	●	-	-	-	豊崎町79番地裏 高台		
241	-	●	-	×	-	もと臼尻中学校敷地		
242	●	●	-	×	-	南かやべ保養センター		
243	-	●	-	-	-	大船町239番地裏 高台		
244	該当しません					大船会館		●
245	●	●	-	-	-	大船霊園駐車場		
246	-	●	-	-	-	大船町381番地裏 高台		
247	-	×	-	●	-	磯谷会館		●
248	-	●	-	-	-	岩戸町136番地裏 高台		

（「函館市避難所一覧」令和7年（2025年）12月25日現在）

### (3) 避難所の運営等について

避難所の設置・運営は、函館市地域防災計画および同計画に基づいて避難所の開設・運営の内容を具体化するものとして策定された「函館市避難所運営マニュアル」等に基づいて実施される。

同マニュアルは、教育委員会や各避難所に紙媒体で常備されている。避難所ごとに、開設の際の部屋等の割り振りや職員の活動フローなどがまとめられており、別に備蓄品の量などが記載された備蓄品台帳と併せて備えられている。これらのマニュアル等を参照することで、避難所の開設・運営が円滑に実施できるような内容となっている。

避難所は公共施設および公立の小中学校がその多くを占めており、避難所の設置・運営は、教育委員会および総務部災害対策課が所管する。実質的には、その初動は教育委員会の職員等に委ねられている。

### (4) 避難所の設置・運営における課題について

避難所の設置・運営については、事前に用意された函館市避難所運営マニュアル等に基づいて行われるが、実際に避難所を設置・運営する中で、マニュアル作成段階では気が付かなかった問題、課題などが浮かび上がってくるものである。

そこで、避難所の設置・運営について、現在のマニュアル等が十分なものであるか、改善の余地はないかを検討するにあたって、本監査の対象年度外の出来事ではあるが、令和7年（2025年）7月30日に発生したカムチャツカ半島付近の地震に伴う津波警報への対応状況をヒアリングや現地視察で確認を行った。

ヒアリング等で確認した事実関係や感想等は、次のとおりである。なお、これらはそのコメントの趣旨等を監査人がまとめたものである。

#### ア 災害の発生時期に関わることについて

- a 今回の出来事が発生した令和7年7月30日は、各学校の夏季休業期間中であつた。そのため、避難所の開設が検討されたいずれの学校においても、学童・部活動以外の児童・生徒がいないというタイミングであつた。
- b 仮に平日であつた場合、学校の教職員は当然児童・生徒の対応を行うことになるので、避難所開設、一般避難者の受け入れ対応を同時に行うためには、より多くの応援が必要と感じた。

- c 今回は、夏季休業期間であり、かつ、避難所の開設から閉鎖まで24時間に満たない程度であった。しかし、これが長期化した場合にうまく対応できるかどうかや、特に、学校が再開される中で避難所が併存するような場合についての検討が必要と感じた。

## イ 開設段階について

- a 最終的に全部で54の避難所を開設した。
- b 避難所の開設の初動対応は教育委員会がメインとなるが、各避難所には最低2名の職員を派遣する必要があるため、延べ100名以上の職員が避難対応業務にほぼ専従することになった。

避難所の開設は、教育委員会および市民部が主担当とされているが、他の部局からの応援等も得られたことから、人員が不足する事態には至らなかった。

- c 学校の教職員がいない場合、当該学校において指定避難所を開設するためには、まず学校の施錠を開放するところから始めることになる。

学校によっては、近隣に居住し、自らの避難行動の一環として、当該施設の解錠に協力してくれる地域協力員が配置されていないところもある。

そのため、教職員が学校に到着した時点で、既に近隣住民が避難のために学校の前にいるような状況もあった。

このような状況は、当該施設が指定避難所と指定緊急避難場所を兼ねているため、近隣住民が災害発生後すぐに一時避難をしてくることが想定される一方で、施設を開錠できる人がいない状況により、発生しうる問題である。

## ウ 避難所の運営について

- a 避難所に避難してきた市民等に対しては、当該施設に備蓄されているペットボトルの水を配るなどの対応を採った。

今回については水道が止まることには至らなかったが、供給がなくなった場合には、備蓄分が足りなくなってしまうのではないかという不安を感じた。

- b エアコンやスポットクーラーが設置されている部屋と設置されていない部屋とがあり、全ての避難者が空調の行き届いた空間に居られるわけではないのが現状である。
- c 当日の暑さに起因すると思われる体調不良者なども生じた。しかしながら、避難所の開設・運営に対応する市職員は医療関係者ではなく、その対応に苦慮したため、避難所開設の早い段階からの医療専門職との連携ができれば良いのではないかと感じた。
- d 近隣の大きな会社の従業員が事業所単位で避難して来たため、早い段階で避難者数がかなりの人数となった。
- e 避難者から、Wi-Fiを使わせて欲しいという希望があったが、避難者の接続を前提としたWi-Fi環境は整備されていない。
- f 他言語対応を求められる場面はなかったが、仮にそのような場合にどのように対応すべきか不安を感じた。

## エ 避難所の閉鎖段階について

- a 避難指示等が解除されて避難所を閉鎖する段階において、不安から帰宅を拒まれる避難者がいて、その対応に苦慮した。
- b 避難所の開設から閉鎖まで24時間に満たない程度であったからかもしれないが、全体としてスムーズな避難所開設、運営、閉鎖をすることができた。

## オ その他

- a 今回は、7月末のため「暑さ」の問題があったが、これが厳冬期における避難、避難所開設となった場合の「寒さ」対策がどの程度十分にできるかが課題と感じた。
- b これまでの大雨等の災害における避難指示、避難所の開設においては、想定区域が限られることや、気象情報を確認しながらあらかじめ準備を進めておくことができていた。  
一方、今回のような「津波」に対応した避難の場合、情報を得

て避難指示、避難所開設までの時間的な余裕が少ない。また、「津波」等に関しては、避難対象者を最大で6万人程度と想定しており、今回よりさらに多くの避難所の開設が求められることになる。そのような事態が生じた場合の対応体制、特に人員が十分であるか不安であるが、今回は、部課を超えた人員の応援体制がうまく機能していたと感じた。

- c 外国人観光客や定住外国人など、日本語でのコミュニケーションが難しい避難者の対応については、課題があると感じた。
- d 避難所の備蓄品にラジオが含まれていなかったが、情報収集や避難してきた市民が状況把握を行うには、ラジオが必要と感じた。

## (5) 監査の結果

上記に抽出したヒアリングや現地視察等を中心とした監査の結果は、次のとおりである。

### 【意見 21】

各指定避難所を担当する地域協力員の増員配置に努められたい。

#### ア 迅速な対応の必要性

災害が発生した際の初動対応は、時間との勝負という側面がある。

発生する災害の種類、性質によっては、市が災害対策本部を設置し、避難指示を発令し、指定避難所を開設するよりも前に、指定緊急避難場所や指定避難所に市民等が避難してくるケースも十分に想定される。

したがって、指定避難所の開設においては、施設の解錠等の初動段階から、迅速な対応が必要になる。

#### イ 各指定避難所に地域協力員が必ずしも配置されていないこと

市職員等が常駐していない施設においては、その施設の近隣住民に地域協力員となってもらい、施設の解錠をお願いする仕組みとなっている。

しかし、指定避難所となる全ての施設に対して、地域協力員が配置されているわけではないのが現状である。

#### ウ 学校施設等でも地域協力員の配置は必要であること

学校施設などであっても、夏季・冬季休業期間や休日、あるいは夜間に災害が発生した場合、施設内には職員がいない。

したがって、学校施設などについても、地域協力員の配置は必要と考えるべきである。

なお、地域協力員の担い手が見つかりにくいという問題については、各施設の近隣に居住する市職員OB・OGをお願いをするといった方法も考えられる。

#### エ まとめ

指定避難所開設に係る初動対応を迅速かつ適切に実施するため、地域協力員が不在の施設について、地域協力員の配置を行うよう努められたい。

**【意見 22】**

担当部局間の連携・応援体制をより強化されたい。

**ア 教育委員会・教職員への負担が過大となりうること**

避難所はその多くが学校施設であるため、特に指定避難所の設置・運営においては、教育委員会・教職員が極めて重要な役割を果たしている。それは他方で、教育委員会・教職員への負担が過大となりうることを示している。

**イ 教職員においては、本来業務と災害対応が並列的になりうること**

仮に通常の開校時間中に災害が発生した場合、教職員は、その本来業務として、まず児童・生徒の安全の確保・対応に尽力することとなる。そして、そのような本来業務の一方で、学校に避難してきた一般避難者の対応も行わなければならないことになり、教職員に対してはさらに過酷な任務を課すことにもつながる。

**ウ まとめ**

指定避難所の開設・運営に教育委員会・教職員が重要な役割を果たすという枠組みそれ自体は、指定避難所の多くが学校施設であるという構造的なものであり、その部分を変更することは困難と言える。

しかし、教育委員会・教職員がその本来業務と災害対応を並列的に行わなければならない可能性等も考慮し、担当部局間の連携・応援体制を可能な限り強化することで、教育委員会・教職員への負担が過大とならないように努めることを求める。

**【意見 23】**

医療専門職との早期の連携について検討されたい。

**ア 指定避難所の担当職員**

指定避難所の運営は教育委員会、教職員、総務部災害対策課等がその重要な役割を担い、最前線で避難者への対応を行っている。

**イ 避難所における体調不良等**

災害発生時に指定避難所等に避難してきた市民等の中には、災害そのものや避難の過程における外傷受傷などのほかに、精神的な負

担等からくる体調不良者が生じることが想定される。

地域防災計画においては、応急手当について市民や自主防災組織への普及・啓発を行うことや、自らの避難が困難であり、円滑かつ迅速な非難の確保を図るために特に支援を要する者（避難行動要支援者）に関する対応などが定められている。また、函館市医師会との協定に基づく医療班の派遣なども準備されている。外傷等明らかに医療や特別な対応が必要なケースについては、同協定等によって対応がなされることになる。

他方で、医療処理・対応が必要かどうかのわかりにくいケースも存在する。特に避難所開設の初期の段階においては、担当職員がそのような避難者への対応に苦慮する場面が生じることもある（上記(4)ウcの例など）。

#### ウ 医療専門職との早期の連携の必要性

指定避難所の担当職員は医療専門職ではないため、速やかな医療処置が必要であるかどうかについて判断をすることが難しいということは当然である。

指定避難所の担当職員が適切な対応を採り、避難者の不安を解消するためには、指定避難所等の開設の早い段階から医療専門職との連携を構築することが必要である。

#### エ 考えられる方策について

各指定避難所単位で、指定避難所近隣の民間病院との間で（指定避難所が学校であれば、当該学校の指定医ということも考えられる）、避難所が開設された場合に、避難所に医師または看護師を派遣してもらうような内容の協定を締結することが考えられる。

指定避難所開設の初期の時点から、医師、看護師等の医療専門職の避難所への配置や、あるいは適切に助言等を得られるような体制を構築することができれば、避難者に対して適切に対応することが可能となり、市職員の負担も軽減される。

また、災害通信用タブレットの端末を医療機関と接続し、オンラインで医療に関する指示・指導を受けられるようにするといった体制も考えられる。

## オ まとめ

避難者に対して、医療面での適切な対応を図る枠組みとして、避難所単位での医療専門職との連携の在り方や防災通信用タブレットの活用方法などについて検討し、協定の締結などの具体的な体制の構築を行うことを求める。

### 【意見 24】

防寒対策の観点から、灯油・ガソリン等の燃料の速やかな供給について、より実質的な協定の締結などを検討されたい。

## ア 防寒対策における課題

指定避難所等の多くが学校施設であるという現状において、災害備蓄品であるストーブに使用する灯油や、発電機に使用するガソリンを施設内に保管しておくことは、消防法等の規定や管理権限等の観点から難しいのが実状である。現状では、備蓄してある携行缶を持ってガソリンスタンドまで取りに行くことになっている。

しかし、指定避難所において、備蓄品としてストーブはあるものの灯油が無いから使えない、あるいは発電機はあるもののガソリンが無いから使えない、といった事態が生じることは望ましいことではない。

## イ 考えられる方策について

燃料の供給については、災害時応援協定が存在している（本章第3の1の(2)のイ①参照）。

当該協定の存在を前提として、協定の内容をより具体的・実質的なものにすることが考えられる。

具体的には、各指定避難所施設の近隣のガソリンスタンドなどとの間で、災害発生時に、当面必要な量の灯油、ガソリンを供給してもらうように協定の内容を具体化することなどが考えられる。

協定の内容を具体化する過程において、各指定避難所の担当職員と当該ガソリンスタンドとの間で顔が見える関係が構築されることにもつながる。これは、災害発生時の初動における連絡等の際に非常に重要なことでもある。

## ウ まとめ

防災対策については、実際に災害が発生した時にどのような事態

が生じるかを想像し、具体的な方策を検討・実施していくことが必要である。

災害は、その発生時期を選んではくれない。とりわけ、北海道においては、猛暑と同様、あるいはそれ以上に冬季間における災害の発生を想定した準備が極めて重要であると考え、施設内保管が難しい灯油・ガソリン等の燃料であっても、災害発生時には速やかに供給がなされるよう、具体的な内容を盛り込んだ協定締結などを検討されたい。

**【意見 25】**

**翻訳・通訳機材を備蓄品に加えることを検討されたい。**

**ア 外国人観光客・定住外国人の方への対応の必要性**

災害が発生した際に、指定一時避難場所、指定避難所を利用する対象者には、外国人観光客・定住外国人なども含まれる。

したがって、防災対策としては、これらの方々への対応も準備しておく必要がある。

**イ 翻訳・通訳ツールの活用による省力化**

現在は、インターネット接続あるいはスタンドアローンで精度の高い翻訳・通訳が可能な機材が安価で入手できるようになっている。

外国人観光客・定住外国人等の避難が想定される指定避難所施設等に優先的にそのような機材を備蓄しておくことによって、初動の段階から適切な対応が可能になる。

これは現場における職員の労力が軽減されることにもつながる。

翻訳・通訳については、スマートフォンのアプリ等を活用することも考えられるが、通常インターネット接続ができないような状況まで想定するならば、スタンドアローンでも使用可能な機材を用意すべきと考える。

**ウ まとめ**

翻訳・通訳機材を、特に外国人観光客・定住外国人等の受け入れが想定される指定避難所の備蓄品に加えることを検討されたい。

## 第4 上下水道に関する事務・事業（防災関連）

### 1 はじめに

本章においては、上下水道事業を取り扱う。もともと、本年度の監査テーマが「防災に関する事務の執行について」であることに鑑みて、上下水道事業の防災に関する事務を主として監査対象とする。

また、監査の対象とした資料は、企業局から開示を受けた市保有の統計資料・データおよび「函館市上下水道事業経営ビジョン2017－2026」（以下、「上下水道事業経営ビジョン」という。）などである。

### 2 上下水道事業の防災が大きな問題となっている理由について

上下水道事業の防災が、なぜ今、これほどまでに深刻な問題となっている背景には、高度経済成長期に一齐に整備されたインフラの「寿命」と、人口減少に伴う「財政難」、そして気候変動による「災害の激甚化」という、3つの複合的な課題が絡み合っている。

#### (1) 埼玉県八潮市の道路陥没事故について

令和7年（2025年）1月に埼玉県八潮市で発生した大規模な道路陥没事故により、走行中のトラックが幅約10メートル（発生当初の幅。拡大後の幅は約40メートル）、深さ約5メートル（発生当初の深さ。拡大後の最大深さは約15メートル）の穴に転落した。運転手の救出作業は、地盤の二次崩落や下水の流入により難航し、事故から95日後に遺体が収容されるという痛ましい結果となった。その原因は、地下約10メートル（管の天端から地面の表面までの厚み）を通る、設置から42年が経過した大口径の幹線である中川流域下水道の破損が要因とされている。

破損した下水道管渠が使用されることを避けるため、流域の12市町（約120万人）に対し、一時は風呂や洗濯などの下水道使用の自粛が要請された。また、現場周辺では硫化水素による異臭や、家財・車両の金属が黒く変色する腐食被害も報告された。

復旧には数年を要する見込みであり、インフラ老朽化対策の重要性を全国に再認識させる重大事故となった。上下水道管の劣化が単なる「老朽化」に留まらず、「命に関わる災害」へと直結することを社会に知らしめる象徴的な出来事となった。

## (2) 迫り来る「インフラの寿命」と老朽化の深刻さ

日本の上下水道は、1960年代から70年代の高度経済成長期に急速に普及した。水道管や下水道管渠の法定耐用年数は、一般に40～50年とされており、現在、全国の管路がこの寿命を一斉に迎えている。

とりわけ、下水道については、全国では約49万キロメートルにおよび、その多くが地下深くに埋設されているため見えない場所にあり、劣化状況の把握が困難である。老朽化した管路が腐食してひび割れると、そこから地下水が流入したり、内部の下水が漏れ出すこともある。この「見えない漏れ」が、道路陥没という目に見える大事故の引き金となりうる。

### 【下水道管渠劣化による道路陥没のメカニズム】

道路陥没は、決して突発的に起きるものではない。以下の4つの段階を踏んで、道路は陥没するとされている。

#### 第1段階：管の破損と「土砂の吸い込み」

老朽化した下水道管渠にひびが入ったり、継ぎ目に隙間ができたりすると、そこから地下水が管内へ浸入する。この際、管の周りにはある砂や土も、水と一緒に管の中へ吸い込まれる。また、下水から発生する硫化水素がコンクリートを溶かし、管の天井部が脆くなることも原因の一つとなりうる。

#### 第2段階：地下空洞の形成

土砂が管の中に流れ出し続けると、管の外側に空洞が開く。当初は数センチの小さな空洞であるが、時間の経過とともに周囲の土が崩れ落ち、空洞は上へ上へと拡大していく。

#### 第3段階：路面直下での空洞拡大

空洞が道路のアスファルトのすぐ下まで到達するが、この段階でも、アスファルトには一定の強度があるため、表面上は平穏に見える。しかし、地下は「薄い氷」のような非常に脆弱な状態となっている。また、大雨で地下水位が上がると、土がさらに緩んで空洞化が加速する。

#### 第4段階：崩落（陥没）の発生

空洞が大きくなりすぎてアスファルトが自重を支えきれなくなるか、その上を大型車が通過した際の振動・荷重が引き金となり、一気に崩落する。

### 【上水道管路劣化による道路陥没のメカニズム】

上水道管路についても4つの段階を踏んで、道路陥没を引き起こす。

#### 第1段階：水道管の破損と漏水の発生

老朽化した水道管（特に耐用年数を超えた鋳鉄管など）は、腐食によって壁面が薄くなったり、地震や交通振動で継ぎ目が緩む。そこから高い圧力のかかった水が噴き出す。

#### 第2段階：周囲の土砂の「吸い出し（パイピング現象）」

水道管から漏れた水は、管の周りがある土砂を削り取る。削られた土砂は、水と一緒に地中の隙間や近くにある老朽化した下水道管渠の破損箇所などへと流れ込み、外部へ運び出されてしまう。これを吸い出し現象（パイピング現象）という。土砂が運び去られたあとに隙間ができ、それが徐々に広がって大きな「空洞」になる。

その後は、下水道管渠劣化の第3段階および第4段階と同じ手順によって、道路が陥没する。

### (3) 財政難と専門人材の不足

老朽化対策を阻んでいる最大の壁は「財政難」と「専門人材不足」である。

#### ア 収益の減少

函館市においては、人口減少により、水道料金・下水道使用料の収入が減少している。

#### イ 点検コストの増大

管路を全て掘り起こして点検することは極めて困難である。点検には高度な技術（管口カメラやドローンなど）が必要であるが、その導入費用も市にとっては重い負担となる。また、高度な技術を持つ専門人材が必要であるものの、その継続的な確保も新たな課題となっている。

#### (4) 地震と気候変動という「二重の脅威」

近年の上下水道の防災における課題は、「地震」と「集中豪雨」である。

##### ア 地震への脆弱性

古い水道管の多くは「耐震継手」ではない旧式の継手を使用しており、大きな揺れに対して非常に脆弱である。

能登半島地震等の被災地で見られたように、一度断水が発生すると、避難所での衛生環境の悪化や、高齢者の脱水症状といった二次被害が直ちに発生する。また、下水道設備が損傷すると円滑な排水が困難になるため、避難所でのトイレ問題が深刻化するなど、災害関連死のリスクを高めることとなる。

##### イ 激甚化する浸水被害

近年の線状降水帯やゲリラ豪雨は、下水道の設計時の排水能力（多くは時間雨量50～60ミリメートル程度を想定）を容易に上回る。老朽化した管路は、こうした大量の雨水の圧力に耐えきれず破損しやすく、それが前述した「道路陥没」をさらに加速させるという悪循環を生んでいる。

#### (5) これからの防災対策：事後保全から予防保全へ

これまでは「壊れてから直す（事後保全）」が主流であったが、今後は「壊れる前に直す（予防保全）」への転換が不可欠となっている。これは、埼玉県八潮市のケースを見てもわかるように、実際に壊れてしまった場合の被害が極めて甚大なものとなっていることからすれば、事業の経済合理性の観点からも必要なものである。

### 3 函館市上下水道事業経営ビジョンについて

#### (1) 概要

上下水道事業経営ビジョンは、上下水道事業の安定した経営のため、水道・下水道の目指すべき方向性を明らかにし、望ましい上下水道の姿に向けた取組を示す指針である。

本ビジョンでは、明治時代から続く水道整備の歴史や現状の普及率を解説し、人口減少に伴う収益低下や施設の老朽化といった課題を提示している。今後の指針として、地震対策を強化する施設の耐震化や、効率的な組織運営による持続可能な経営基盤の確立を掲げている。

さらに、再生可能エネルギーの活用や温泉供給事業についても触れ、環境への配慮と市民生活の安全を両立させる計画が示されている。全体を通して、安全な水の安定供給を次世代へ継承するための具体的な施策と財務見通しを述べた資料である。

本ビジョンは、平成29年（2017年）3月に策定され、令和5年（2023年）3月に改訂されている。

本章においては、改訂された上下水道事業経営ビジョンに令和6年度末（2024年度末）の状況を踏まえて記載する。

#### (2) 水道事業の管路について

市は、昭和43年（1968年）の十勝沖地震によって、管路に多くの被害を受けたことを契機に、現在まで計画的に配水管などの更新を進めている。

管路全体は、1,383キロメートルに及んでおり、令和6年度末における耐震適合率は86.4%である。

このうち、導水管や送水管、配水本管といった基幹管路の耐震適合率は、令和6年度末で50.7%となっており、約半数の基幹管路は耐震適合がなされていないため、今後も引き続き、継続的な管路の更新が必要となる。

【ビジョンにおける更新対象管路の更新率】

区分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
更新された管路	5.6 km	3.9 km	2.6 km
(内訳) 赤川高区・旭岡系排水本管（基幹管路）		1.3 km	1.3 km
普通铸铁管など	5.6 km	2.6 km	1.3 km
更新率（更新された管路÷更新対象管路合計37キロメートル）	15.1%	10.5%	7.0%

同ビジョンでは、平成29年度（2017年度）から令和8年度（2026年度）までの計画期間において、基幹管路以外の普通铸铁管などについては、合計34キロメートルの更新を計画している。

10か年計画であるため、単純計算では1年間に3.4キロメートルの更新を行うことによって、計画が達成できることになる。

なお、基幹管路については、着手が令和5年度（2023年度）からと計画されており、合計3キロメートルの更新を4年間で行うため、単純計算では1年間に0.75キロメートルの更新を行うことによって、計画が達成できることになる。

上表のとおり、過去3年間の更新対象管路の距離は減少傾向となっている。これは、同ビジョンで計画されていない管路において、地盤条件の悪い所に埋設されているなど、別途更新を優先させた管路があったため、対ビジョンという見方においては、普通铸铁管などの更新が進まなかったことなどが要因である。

しかし、令和6年度末（2024年度末）時点において、計画された37キロメートルのうち未更新分は5.1キロメートルであり、86.2%が更新済みであることや、過去3年間における更新率からすると、令和8年度までにビジョンにおける計画を全うすることができると考える。

### (3) 下水道施設の管渠について

市の下水道管渠の総延長は、令和6年度末（2024年度末）で約1,363キロメートルとなっており、事業を開始した昭和20年代に整備された管渠は、布設後70年以上が経過し、施設の老朽化が進んでいる。

#### 【ビジョンにおける更新対象管渠の更新率】

区分	令和4年度	令和5年度	令和6年度
更新された管渠	2.3 km	3.0 km	1.1 km
更新率（更新された管渠÷更新対象管渠合計30キロメートル）	7.7%	10%	3.7%

同ビジョンでは、平成29年度（2017年度）から令和8年度（2026年度）までの計画期間において合計30キロメートルの管渠の更新を計画している。10か年計画であるため、単純計算では1年間に3キロメートルの更新を行うことによって、計画が達成できることになる。

近年、全国的に管渠施設の老朽化に起因する大規模な道路陥没などの事故が増加傾向にあることから、これらを未然に防止するため、テレビカメラなどによる管渠内部の調査結果により策定した長寿命化計画やストックマネジメント計画に基づき、平成8年度（1996年度）から令和3年度（2021年度）まで約34キロメートルを計画的に更新し、併せて耐震化を図ってきたが、令和6年度末時点において、8.3キロメートルの未更新管渠が残っている。

令和6年度末時点において、計画された30メートルのうち未更新分は8.3キロメートルであり、計画に対して更新率が72.3%に留まっていることや、過去3年間における更新率からすると、令和8年度までに同ビジョンにおける計画を全うするためには、より積極的な更新作業が必要と考える。

## (4) 水道事業の収支について

(単位:百万円)

区 分		R2	R3	R4	R5	R6
収益的 収支	水道料金	4,203	4,188	3,655	4,204	4,195
	温泉供給料金	67	86	86	87	87
	売電収入	56	48	56	58	52
	一般会計繰入金	52	37	578	32	34
	長期前受金戻入	211	229	204	225	230
	その他	283	292	282	306	300
	収入計	4,874	4,879	4,862	4,912	4,898
	人件費	835	803	776	783	786
	退職給付費	79	64	103	12	44
	物件費	1,722	1,740	1,764	1,790	1,868
支払利息	230	216	196	178	164	
その他	1,559	1,599	1,814	1,810	1,806	
支出計	4,425	4,421	4,653	4,573	4,668	
損益	449	459	209	339	230	
資本的 収支	企業債	1,854	2,571	1,116	954	1,149
	国庫補助金				118	131
	一般会計繰入金	46	61	75	69	154
	その他	125	30	126	301	189
	収入計	2,025	2,661	1,317	1,443	1,623
	建設改良費	2,658	3,393	1,793	1,989	2,202
	企業債償還金	1,115	1,153	1,196	1,117	1,120
その他						
支出計	3,773	4,546	2,989	3,106	3,322	
資本的収支不足額	△ 1,748	△ 1,884	△ 1,672	△ 1,664	△ 1,699	
補てん財源	1,327	1,308	1,576	1,438	1,452	
当年度財源過不足額	28	△ 118	114	113	△ 16	
当年度累積財源残額	3,325	3,207	3,321	3,434	3,418	
当年度末企業債残高	17,568	18,986	18,906	18,743	18,771	

(「令和7年度第1回函館市企業局経営懇話会 資料」より)

※「当年度末企業債残高」欄は監査人が追記)

## ア 水道事業の投資計画と財政計画

## a 投資計画(建設改良費)

平成29年度(2017年度)の時点において、上下水道事業経営ビジョンにおいては、令和8年度(2026年度)までの計画期間10年間で、合計約231億円の投資を計画している。

主な内容としては、赤川高区浄水場や旭岡浄水場の耐震化、元町高区・赤川低区第1配水池などの基幹施設の更新、約34キロメートルにおよぶ老朽管路の更新、東部地区の水源・施設整備な

どが含まれる。なお、令和6年度末（2024年度末）現在の未更新分は約5キロメートルである。

## **b 財政計画**

人口減少による料金収入の減少が続く一方で、投資額が増加するため、企業債（借入金）残高は年々増加し、同ビジョンにおいては、令和8年度（2026年度）には約210億円になると計画している。

また、上記懇話会資料のとおり、資金不足を補うための当年度累積財源残額は、令和6年度（2024年度）には約34億円を確保したが、令和7年度（2025年度）の当初予算においては、約30億円となっており、また、当年度財源過不足額も約3億円となっているため、将来にわたる持続可能性を確保するための料金体系に関する調査研究は必須である。

## **イ 企業債について**

水道事業では、老朽化した施設の更新や耐震化のために多額の資金が必要となるため、企業債を借り入れて財源の一部としている。令和6年度末の企業債残高は、約187億円である。

この金額は、同ビジョンの財政計画における同年度末の金額である約196億円を下回るものであるが、水道事業においては、赤川高区浄水場の急速ろ過池の更新などの大規模な施設整備により、近年は残高が増加傾向にある。

## (5) 下水道事業の収支について

(単位：百万円)

区 分		R2	R3	R4	R5	R6
収益的 収 支	下水道使用料	4,470	4,451	4,448	4,451	4,435
	一般会計繰入金	1,199	1,202	1,196	1,196	1,176
	長期前受金戻入	2,185	2,212	2,280	2,299	2,337
	その他	103	94	118	102	80
	収入計	7,957	7,959	8,042	8,048	8,028
	人件費	320	321	319	321	336
	退職給付費	39	41	33	53	47
	物件費	1,941	1,922	2,027	2,144	2,200
	支払利息	730	640	552	477	417
	その他	3,771	3,808	3,763	3,811	3,746
支出計	6,801	6,732	6,694	6,805	6,746	
損益	1,155	1,227	1,348	1,243	1,282	
資本的 収 支	企業債	2,481	1,992	2,293	1,944	2,051
	国庫補助金	349	245	538	440	447
	一般会計繰入金	672	771	864	998	1,193
	その他	23	38	29	38	9
	収入計	3,525	3,046	3,725	3,420	3,700
	建設改良費	1,883	1,444	2,160	1,953	2,344
	企業債償還金	4,251	4,260	4,254	4,129	3,974
	その他	5	8	6	3	3
	支出計	6,138	5,712	6,420	6,085	6,321
	資本的収支不足額	△ 2,614	△ 2,666	△ 2,696	△ 2,665	△ 2,621
補てん財源	1,437	1,421	1,330	1,353	1,289	
当年度財源過不足額	△ 21	△ 17	△ 18	△ 68	△ 50	
当年度累積財源残額	2,142	2,124	2,106	2,038	1,987	
当年度末企業債残高	49,166	46,899	44,939	42,753	40,830	

(「令和7年度第1回函館市企業局経営懇話会 資料」より)

※「当年度末企業債残高」欄は監査人が追記)

## ア 下水道事業の投資計画と財政計画

## a 投資計画（建設改良費）

上下水道事業経営ビジョンにおいては、計画期間10年間で、合計約201億円の投資を計画している。

主な内容としては、ストックマネジメント計画に基づく管渠の計画的更新（約34キロメートル）、南部下水終末処理場や各ポンプ場における機械・電気設備の更新などが中心である。

## **b 財政計画**

下水道使用料収入も減少傾向にあるが、過去の集中的な整備の企業債の償還が終了することから、同ビジョンにおいては、企業債残高は、令和8年度（2026年度）には約365億円まで減少する計画となっている。

また、令和6年度（2024年度）の当年度累積財源残額は約19億円を確保した。令和8年度以降は返済金の減少によって、収支が改善すると予測されている。

## **イ 企業債について**

下水道事業においても、施設の整備や老朽化対策の財源として企業債を活用しているものの、過去の集中的な整備の企業債の償還が終了したため、現在は減少傾向にあり、令和6年度末（2024年度末）の企業債残高は、約408億円である。

同ビジョンの財政計画における同年度の金額は、約409億円であり、ほぼ計画通りの残高となっており、計画では今後、令和8年度までに、約365億円まで減少するものとしている。

下水道事業は、污水管などの整備が進んだことにより建設改良費が近年減少しており、元金償還（返済）が進むことで残高も順次減少していくと予測されている。

## **(6) 小括**

上下水道ともに、更新対象管路および管渠が増加し続けている。更新しない場合には、上記2で記載したように、道路陥没や命に関わる災害に直結する可能性がある。そのため、可及的速やかに更新対象管路・管渠は更新しなければならない。

なお、企業債は、令和6年度末時点で、水道事業および下水道事業合わせて約596億円となっている。

#### 4 函館市における道路陥没事案について

##### (1) 水道管の劣化を原因とする道路陥没事案について

###### ア 道路陥没事案について

令和6年度（2024年度）を含む過去5年間の、市における水道管の劣化を原因とする道路陥没事案は、以下の4件である。その原因は全て、上水管路の漏水である。なお、経過年数については、令和7年度（2025年度）時点での経過年数の記載となる。

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
1	令和3年6月	富岡1丁目46-7	φ13ポリエチレン管 亀裂漏水	昭和40年度(1965年度) (60年)
2	令和4年3月	杉並町4番4号	φ13継手 離脱漏水	不明
3	令和5年4月	中道2丁目32番10号	φ25ポリエチレン管 亀裂漏水	昭和50年度(1975年度) (50年)
4	令和6年5月	鍛冶1丁目21番22号	φ50ポリエチレン管 亀裂漏水	昭和43年度(1968年度) (57年)

###### イ 修繕内容等について

上記の道路陥没事故について修繕内容、修繕に要した時間、修繕費用は、以下のとおりである。

No	修繕内容	修繕に要した時間	修繕費用 (税込、単位：円)
1	φ13mmポリエチレン管亀裂漏水箇所に クランプを取り付け止水	4時間 (8:00~12:00)	95,308
2	φ13mm継手の離脱による漏水。残管の ためパイプエンド処理(止水処理)	3時間 (21:00~0:00)	213,635
3	φ25mmポリエチレン管亀裂漏水箇所に クランプを取り付け止水	4時間 (15:00~19:00)	218,986
4	φ50mmポリエチレン管亀裂漏水箇所に クランプを取り付け止水	5時間 (8:00~13:00)	330,949
合計金額			858,878

(2) 下水道管渠の劣化を原因とする道路陥没事案について

ア 道路陥没事案について

令和6年度（2024年度）を含む過去5年間の、市における下水道管渠の劣化を原因とする道路陥没事案は、以下の22件である。なお、復旧については全て措置済みであり、経過年数については、令和7年度（2025年度）時点での経過年数の記載となる。

【令和2年度】

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
1	令和2年6月	万代町3番13号	φ150HP 取付管劣化	昭和26年度(1951年度) (74年)
2	令和2年6月	五稜郭町21番2号	φ150HP 取付管劣化	昭和31年度(1956年度) (69年)
3	令和2年6月	豊川町20番10号	φ150HP 取付管劣化	昭和48年度(1973年度) (52年)
4	令和2年8月	東雲町11番10号	φ150HP 取付管劣化	昭和46年度(1971年度) (54年)
5	令和2年8月	栄町2番18号	φ150HP 取付管劣化	昭和47年度(1972年度) (53年)

【令和3年度】

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
6	令和3年5月	元町27番先	φ150HP 取付管劣化	昭和50年度(1975年度) (50年)
7	令和3年6月	上湯川町65番先	φ125HP 取付管劣化	昭和63年度(1988年度) (37年)
8	令和3年7月	八幡町2番	φ400HP 取付管 接続部の劣化	平成6年度(1994年度) (31年)
9	令和3年8月	千歳町16番	φ150HP 取付管劣化	昭和50年度(1975年度) (50年)
10	令和3年8月	本町22番	φ150HP 取付管劣化	昭和42年度(1967年度) (58年)
11	令和3年8月	昭和1丁目28番	φ150HP 取付管劣化	昭和58年度(1983年度) (42年)

【令和4年度】

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
12	令和5年1月	東雲町19番先	φ125HP 取付管劣化	昭和46年度(1971年度) (54年)

【令和5年度】

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
13	令和5年5月	五稜郭町7番先	φ150HP取付管劣化	昭和41年度(1966年度) (59年)
14	令和5年6月	梁川町19番先	φ150HP取付管劣化	不明
15	令和5年7月	梁川町12番先	φ150HP取付管劣化	昭和38年度(1963年度) (62年)
16	令和5年7月	豊川町20番	φ150HP取付管劣化	昭和48年度(1973年度) (52年)
17	令和5年8月	豊川町14番	φ150HP取付管劣化	昭和46年度(1971年度) (54年)
18	令和5年8月	湯川1丁目33番	φ150HP取付管劣化	昭和55年度(1980年度) (45年)
19	令和6年1月	亀田本町29番	φ300HP取付管劣化	不明
20	令和6年2月	大手町14番	φ150HP取付管劣化	昭和59年度(1984年度) (41年)

【令和6年度】

No	年月	場所	発生原因	設置年度 (経過年数)
21	令和6年9月	柳町7番先	φ150HP取付管劣化	昭和42年度(1967年度) (58年)
22	令和6年9月	海岸町5番先	φ100HP取付管劣化	昭和59年度(1984年度) (41年)

## イ 修繕内容について

上記の道路陥没事故について修繕内容、修繕に要した時間、修繕費用は、以下のとおりである。

No	修繕内容	修繕に要した時間	修繕費用 (税込、単位：円)
1	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	227,700
2	既設φ150mmヒューム管を撤去	半日	158,400
3	既設φ150mmヒュームをモルタル補修	半日	232,100
4	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	223,300
5	既設φ150mmヒューム管を一部撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	95,700
6	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	906,400
7	既設φ125mmヒューム管を一部撤去し、φ125mm塩ビ管に布設替え	1日	149,000
8	既設φ400mmヒューム管を塩ビ板補修	1日	155,100
9	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	838,300
10	既設φ150mmヒューム管を撤去	半日	143,000
11	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	156,200
12	既設コンクリート柵を撤去し、塩ビ柵に布設替え	半日	165,000
13	本管接続部取替	半日	169,000
14	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	185,000
15	既設コンクリート柵接続部補修	半日	102,000
16	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ150mm塩ビ管に布設替え	1日	293,000
17	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ100mm塩ビ管に布設替え	1日	372,000
18	既設φ150mmヒューム管を撤去	半日	75,900
19	既設φ300mmヒューム管を撤去し、φ200mm塩ビ管に布設替え	1日	998,800
20	既設φ150mmヒューム管、既設コンクリート柵を撤去	半日	129,800
21	既設φ150mmヒューム管を撤去し、φ100mm塩ビ管に布設替え	1日	217,000
22	既設φ100mmヒューム管を撤去し、φ100mm塩ビ管に布設替え	1日	137,000
<b>合計金額</b>			<b>6,129,700</b>

### (3) 小括

令和2年度（2020年度）から令和6年度（2024年度）までの5年の間、上下水道管の劣化による道路陥没事故は、毎年発生しており合計26件となっている。

これまで市内において発生した道路陥没事故は、幸いにも大規模なものではなく、また、断水などの市民に対する大きな影響・被害は報告されていない。

また、令和3年（2021年）7月に発生した道路陥没事故については、平成6年（1994年）に設置した下水道管渠の劣化によって生じている。すなわち、下水道管渠の劣化は、設置後わずか約27年程度の経過でも、道路陥没の原因となる可能性があるということになる。

したがって、下水管渠については、設置からの経過年数に関わらず、定期的な点検の実施が必要である。

## 5 監査の結果

### 【意見 26】

耐震化率100%を目標とした具体的な計画を策定し、計画的な更新をなされたい。

#### (1) 耐震化率100%を目標とすることの重要性

上水管路については、上下水道事業経営ビジョンの計画に従った更新作業が行われていることが確認できた。

その一方、下水道管渠については、同ビジョンの計画に従った更新作業を実施しているものの、計画の最終年度までに目標を達成するためには、より一層の努力が求められると考えられる。

上述の「2 上下水道の防災が大きな問題となっている理由について」において述べたように、上下水道管の劣化はその規模、内容によっては「命に関わる災害」に繋がり、甚大な被害を市民に与えかねないものである。

したがって、上下水道管の耐震化率については、100%を目標として具体的な計画を立案すべきである。

#### (2) 更新対象管路・管渠の早期の更新作業・点検の必要性

更新対象管路・管渠について、更新作業・点検を継続的に実施していることが確認できた。

もっとも、更新対象管路・管渠については、今後も時々刻々と劣化が進行していく。

市における道路陥没事故は、これまで大規模なものは生じていないが、それでも毎年発生している。

そのため、今後も引き続き、更新作業・点検を実施していく必要がある。

#### (3) まとめ

上下水道の劣化による災害は、場合によっては甚大な被害となりうるものであることに照らし、耐震化率100%を目標とした具体的な計画を策定し、計画的に更新作業を実施されることを求める。

**【意見 27】**

上下水道に関する事業を含むインフラ整備等における収支の在り方などについて、中長期的な視野に立った議論・検討をなされたい。

**(1) はじめに**

監査の結果、上下水道に関する事業における財政収支は適切なものとなっていることを確認した。したがって、本意見は、令和6年度（2024年度）における上下水道事業における市および企業局の収支それ自体の是正を求める趣旨ではないことを、あらかじめ申し添える。

**(2) 耐震化、更新作業・点検の必要性**

耐震化や更新対象管路・管渠の更新等については、多額の費用（予算・決算上は、建設改良費として計上されているもの）を要する。これらの事業が、市民のために必要なものであること、そして、そのために市がビジョンに基づいて計画的に実施していることについては、積極的に評価すべきことである。

**(3) 企業債による資金調達の必要性**

先に確認した令和2年度（2020年度）から令和6年度までの水道事業および下水道事業における財政状況によると、収益的収支は黒字であるものの、資本的収支は、常に赤字の状態が継続している。

インフラ整備における多額の費用は、当然ながら、各年度における水道事業や下水道事業から得られる収入のみで補えるものではない。このようなインフラ整備においては、地方自治体は、長期返済が可能な借入れによって資金を調達することになる。この資金調達の一つの手段が「企業債」と呼ばれるものである。

企業債を受けて行われた建設改良によって、地方自治体は長期的に活用可能な資産（本件で言えば改修された上下水道管路）を得ることが可能になる。企業債の返済は長期間にわたることになるため、幅広い世代が公平にその負担を負うことになる。

本件においても、インフラ整備のための企業債による資金調達の結果、資本的収支が「赤字」であることは、いわば当然のことである。本監査においてもそのことを問題としているものではない。

**(4) 企業債のリスク**

上述のように、地方自治体におけるインフラ整備等が企業債による

資金調達を前提とするものであることはやむを得ないことである。

しかし、地方自治体における財政の中で企業債の比率が増加していくことは、決して望ましいことではない。なぜなら、地方自治体における企業債は、国における国債と同様の位置付けに当たるからである。

国が発行する国債等の政府が負う債務は「国の借金」と呼ばれ、令和7年（2025年）12月末時点での「国民一人当たりの借金が1000万円を超過した」という報道もなされている。

上下水道事業の令和6年度末（2024年度末）における企業債は、合計で約596億円である。同時期の函館市の人口は23万6,515人（住民基本台帳、令和6年（2024年）12月末日現在）であるので、住民一人当たりの「借金の額」は25万円にも及ぶことになる。

さらに、函館市に限らず、日本国全体の人口が減少傾向にあることは明らかであり、地方自治体の財政の中で企業債の比率が増加していくことは、将来の世代への負担をより一層重くしていくことになる。

#### (5) これからの函館市のために

インフラ整備に求められる財政規模を踏まえると、企業債の償還をより進めるための取組として、上下水道料金の値上げなどだけでは、抜本的な問題解決を図ることは難しいと言える。

また、上下水道事業は、極めて重要な社会インフラ・ライフラインであり、市民生活において不可欠なサービスであるため、その料金を変更することには極めて慎重な姿勢が求められる。

本監査の対象ではないため、他の事業に触れることは差し控えるが、起債による資金調達は、上下水道事業だけで行われているものではない。

企業債による資金調達は、外部からの資金調達の一つの形であり、自主財源のみで行政サービスを提供し得ない地方自治体にとっては欠くことのできないものである。また、地方自治体にとって、そのインフラの維持・整備は、住民の生活のために提供すべき極めて重要なサービスである。

企業局においては、引き続き適切に経営分析等を行い、企業債残高と収益の関係など経営の健全性等を確認し、資本的収支における企業債の割合が増加していかないように、中長期的な視野に立って議論・検討されることを強く希望するものである。

## 第5 市所有建築物の耐震改修等に関する事務・事業

### 1 はじめに

市が災害発生時に指定避難所を開設することとなる建築物は、その多くが市の所有に係るものである。

また、市の防災対策という観点からは、市民が日常的に利用する市の施設の耐震改修状況を確認することもまた重要であると考ええる。

### 2 国が定める耐震基準について

耐震基準とは、地震による建築物の倒壊等の被害から、市民の生命、身体および財産を保護するため、建築物の耐震改修の促進に関する法律（以下「耐震改修促進法」という。）第4条に基づき、国土交通省によって定められた「建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針」（以下「基本方針」という。）に規定された、建築物の地震に対する安全性を確保する基準を指す。

基本方針のうち、本節で重要となる部分を抜粋すると次のとおりである。なお、抜粋部分中の「法」とは「耐震改修促進法」である。

#### 【建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針】

(略)

建築物の耐震化については、建築物の耐震化緊急対策方針（平成十七年九月中央防災会議決定）において、全国的に取り組むべき「社会全体の国家的な緊急課題」とされるとともに、災害対策の推進等に係る基本的な事項を定めた国土強靱化基本計画（令和五年七月閣議決定）及び防災基本計画（昭和三十八年六月中央防災会議決定。令和六年六月修正）、今後の発生が懸念される大規模地震への対策をとりまとめた南海トラフ地震防災対策推進基本計画（令和七年七月中央防災会議決定）、首都直下地震緊急対策推進基本計画（平成二十七年三月閣議決定）及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画（令和四年九月中央防災会議決定）においても推進すべき施策として位置づけられているところである。特に切迫性の高い地震については発生までの時間が限られていることから、効果的かつ効率的に建築物の耐震改修等を実施することが求められている。この告示は、このような認識の下に、建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るため、基本的な方針を定めるものである。

(略)

一 建築物の耐震診断及び耐震改修の促進に関する基本的な事項

(略)

2 公共建築物の耐震化の促進

公共建築物については、災害時には学校は避難場所等として活用され、病院では災害による負傷者の治療が、国及び地方公共団体の庁舎では被害情報収集や災害対策指示が行われるなど、多くの公共建築物が応急活動の拠点として活用される。このため、平常時の利用者の安全確保だけでなく、災害時の拠点施設としての機能確保の観点からも公共建築物の耐震性確保が求められるとの認識のもと、強力に公共建築物の耐震化の促進に取り組むべきである。具体的には、国及び地方公共団体は、各施設の耐震診断を速やかに行い、耐震性に係るリストを作成及び公表するとともに、構造耐力上主要な部分に加え、非構造部材及び建築設備に係るより高い耐震性の確保に配慮しつつ、整備目標及び整備プログラムの策定等を行い、計画的かつ重点的な耐震化の促進に積極的に取り組むべきである。また、公共建築物について、法第二十二条第三項の規定に基づく表示を積極的に活用すべきである。

(略)

二 建築物の耐震診断及び耐震改修の実施に関する目標の設定に関する事項

(略)

2 建築物の耐震診断及び耐震改修の目標の設定

住宅については令和17年までに、要緊急安全確認大規模建築物については令和12年までに、要安全確認計画記載建築物については早期に、いずれも耐震性が不十分なものをおおむね解消することを目標とする。

(略)

五 都道府県耐震改修促進計画の策定に関する基本的な事項その他建築物の耐震診断及び耐震改修の促進に関する重要事項

(略)

2 市町村耐震改修促進計画の策定に関する基本的な事項

(略)

ハ 建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための施策

市町村耐震改修促進計画においては、都道府県、市町村、建築物の所有者等との役割分担の考え方、実施する事業の方針等基本的な取組方針について定めるとともに、具体的な支援策の概要、安心して耐震改修等を行うことができるようにするための環境整備、地震時の総合的な安全対策に関する事業の概要等を定めることが望ましい。

また、庁舎、病院、学校等の公共建築物については、関係部局と協力し、耐震診断を行い、その結果の公表に取り組むとともに、重点化を図りながら着実な耐震化を推進するため、具体的な整備プログラム等を作成することが望ましい。

(略)

国が求める耐震基準の考え方や、それを判定するための指標は、基本方針中の「別添 建築物の耐震診断及び耐震改修の実施について技術上の指針となるべき事項（以下、単に「別添」という）」に記載されている。

この基本方針は、国土交通省の通達であって、厳密には法令ではないが、耐震改修促進法第4条により国が定めるべき基本的な方針であり、基本方針に基づき、北海道が都道府県耐震改修促進計画を定め（同第5条）、都道府県耐震改修促進計画に基づき、市が市町村耐震改修促進計画を定める（同第6条）。そのため、市は、基本方針に定める耐震基準の充足による安全性確保を遵守しなければならない。

したがって、耐震、すなわち地震の予防についての市所有建築物の現状に対する監査は、国が定める基本方針という規範を遵守しているかという点では「合規性」審査であるが、基本方針が法律に基づく通達であることからすると、適法性審査に準ずる性質を有する。

### 3 耐震改修のプロセスについて

耐震改修のプロセスについて確認する。

#### (1) 耐震診断

建築物が現行の耐震基準に適合しているかを判断するために耐震診断を行う。耐震診断によって初めて、当該建築物構造の耐震指標が判明する。

#### (2) 耐震基準

建築物の構造の種類によって、基準が異なる。基本方針別添では、耐震基準として、以下の指標を定める。基準を満たしているかどうかは、構造耐震指標という客観的な数値から判別される。

##### ア 木造建築物（I<sub>w</sub>指標）

木造建築物の場合、各階の構造耐震指標（I<sub>w</sub>値）で評価される（基本方針別添別表第一）。

構造耐震指標は、以下のとおりである。

- ・ I<sub>w</sub>値が0.7未満の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性が高い
- ・ I<sub>w</sub>値が1.0未満の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性がある
- ・ I<sub>w</sub>値が1.0以上の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性が低い

I<sub>w</sub>値が1.0未満の場合には、建築物が倒壊・崩壊する危険性がいまだ残るため、木造建築物において要求される耐震基準は、I<sub>w</sub>値1.0以上である。

#### イ 鉄筋コンクリート造・鉄骨造等建築物（I<sub>s</sub>指標・q指標）

鉄筋コンクリート造・鉄骨造等の建築物の場合、構造耐震指標（I<sub>s</sub>値）および保有水平耐力に係る指標（q値）で評価される（基本方針別添別表第六）。

構造耐震指標は、以下のとおりである。

- ・ I<sub>s</sub>値が0.3未満またはq値が0.5未満の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性が高い
- ・ I<sub>s</sub>値が0.6未満またはq値が1.0未満の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性がある
- ・ I<sub>s</sub>値が0.6以上かつq値が1.0以上の場合、建築物が倒壊・崩壊する危険性が低い

I<sub>s</sub>値が0.6以上かつq値が1.0以上の場合以外は、建築物が倒壊・崩壊する危険性がいまだ残るため、鉄筋コンクリート造・鉄骨造等建築物において要求される耐震基準は、I<sub>s</sub>値が0.6以上かつq値が1.0以上である。

### (3) 耐震改修

耐震基準を満たさない建築物は、耐震基準を満たし、安全性を確保するために、耐震改修を実施する等の方策を採らなければならない。

## 4 市に課せられた努力義務

### (1) 公共建築物の耐震化の促進

基本方針によると、強力に公共建築物の耐震化の促進に取り組むべきとされている。

具体的には、

- ① 各施設の耐震診断を速やかに行い、
- ② 耐震性に係るリストを作成及び公表するとともに、
- ③ 構造耐力上主要な部分に加え、非構造部材及び建築設備に係るより高い耐震性の確保に配慮しつつ、整備目標及び整備プログラムの策定等を行い、

#### ④ 計画的かつ重点的な耐震化の促進

の4点について、積極的に取り組むべきであるとされている。

したがって、市は市所有建築物の耐震化の促進に取り組むことが求められており、特に、昭和56年（1981年）5月31日以前の、いわゆる旧耐震基準で建てられた「旧耐震」建築物については、築年数が40年以上経過し、老朽化していることを重視し、耐震診断を早急に行うべきである。また、耐震診断の結果を踏まえて、計画的かつ重点的な耐震化が求められている。

### (2) 建築物の耐震診断および耐震改修の目標の設定

基本方針によると、住宅については令和17年（2035年）までに、要緊急安全確認大規模建築物については令和12年（2030年）までに、要安全確認計画記載建築物については早期に、いずれも耐震性が不十分なものを概ね解消することを目標としている。

このうち、要緊急安全確認大規模建築物については、全て耐震化が完了している。

### (3) 経済性との均衡

法令上は耐震診断が努力義務とされている市所有建築物に対して幅広く耐震診断（および必要に応じた耐震改修）を実施するには、多額の費用を要することが容易に想定され、予算措置が必要となる。

なお、耐震改修促進法は平成7年（1995年）に施行され、現行の基本方針は、平成17年（2005年）に告示されている。同法の施行からは約30年、現行の基本方針の告示からは、約20年が経過している。その結果、要緊急安全確認大規模建築物については、既に全ての耐震化が完了している。したがって、次のステップとして、努力義務を果たしていくことが求められることになる。

市所有建築物に対する耐震診断の実施およびその結果に基づく対応は、市民の生命、身体、財産等を守るために行われるものであり、このような重要な権利利益の保護のためのコストは必要な支出であると考えべきである。

## 5 市における耐震診断の現状

以下、市所有建築物の耐震診断について現状を確認する。

### (1) 「旧耐震」の建築物の中に未診断の建築物が多数存在すること

以下は、市の公共施設カルテから抽出した、「旧耐震」の建築物の耐震診断および耐震改修の実施状況である。

表中の「—」は公共施設カルテの「耐震対策」の項目が空欄となっているものである。

66棟の建築物が「旧耐震」であるにも関わらず、耐震診断が未了となっている（No. 15女性センターとNo. 24東川児童館、No. 57榎法華支所とNo. 63榎法華総合センター、は同一建築物）。

### 【旧耐震の市所有施設の耐震診断および耐震改修の状況】

（函館市公共施設カルテに基づき監査人作成）

No.	施設カルテのNo.	施設名称	所属部署	建物構造	建物階数	建築年度	経過年数	耐震対策
1	A-02	青函連絡船記念館摩周丸	企画部 企画管理課	その他	—	昭和40年(1965年)	59年	—
2	A-06	熱帯植物園	土木部 公園河川管理課	鉄骨造、木造	地上1階	昭和45年(1970年)	54年	旧耐震(未診断)
3	A-07	山背泊水産倉庫	恵山支所 産業建設課	木造	地上1階	昭和49年(1974年)	50年	旧耐震(未診断)
4	A-12	恵山総合体育館	教育委員会 恵山教育事務所	鉄筋コンクリート造	地上1階	昭和48年(1973年)	51年	旧耐震(未診断)
5	B-09	瀬田来会館	戸井支所 市民福祉課	木造、補強ブロック造	地上1階	昭和48年(1973年)	51年	旧耐震(未診断)
6	B-17	女那川会館	恵山支所 市民福祉課	補強ブロック造	地上1階	昭和45年(1970年)	54年	旧耐震(未診断)
7	B-20	柏野会館	恵山支所 市民福祉課	木造	地上1階	昭和47年(1972年)	52年	旧耐震(未診断)
8	B-31	木直会館	南茅部支所 市民福祉課	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和54年(1979年)	45年	旧耐震(未診断)
9	B-35	尾札部会館	南茅部支所 市民福祉課	木造	地上2階	昭和52年(1977年)	47年	旧耐震(未診断)
10	B-36	川汲会館	南茅部支所 市民福祉課	木造	地上2階	昭和53年(1978年)	46年	旧耐震(未診断)
11	B-37	安浦会館	南茅部支所 市民福祉課	木造	地上2階	昭和51年(1976年)	48年	旧耐震(未診断)
12	B-38	臼尻会館	南茅部支所 市民福祉課	鉄骨造	地上2階	昭和46年(1971年)	53年	旧耐震(未診断)
13	B-39	大船会館	南茅部支所 市民福祉課	木造	地上2階	昭和47年(1972年)	52年	旧耐震(未診断)
14	B-41	磯谷会館	南茅部支所 市民福祉課	木造	地上1階	昭和48年(1973年)	51年	旧耐震(未診断)
15	F-01	女性センター	市民部 男女共同参画課	鉄筋コンクリート造	地上3階	昭和46年(1971年)	53年	旧耐震(未診断)
16	F-09	中島児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上2階	昭和11年(1936年)	88年	旧耐震(未診断)
17	F-10	湯川児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和25年(1950年)	74年	旧耐震(未診断)
18	F-12	五稜児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和39年(1964年)	60年	旧耐震(未診断)
19	F-13	宮前児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和40年(1965年)	59年	旧耐震(未診断)
20	F-15	日吉が丘児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和43年(1968年)	56年	旧耐震(未診断)
21	F-16	大川児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	鉄筋コンクリート造、木造	地上2階	昭和33年(1958年)	66年	旧耐震(未診断)
22	F-18	谷地頭児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和45年(1970年)	54年	旧耐震(未診断)
23	F-19	上湯川児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和47年(1972年)	52年	旧耐震(未診断)
24	F-20	東川児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	鉄筋コンクリート造	地上3階	昭和46年(1971年)	53年	旧耐震(未診断)
25	F-22	富岡児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和42年(1967年)	57年	旧耐震(未診断)
26	F-24	湯浜児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	鉄筋コンクリート造	地上7階	昭和50年(1975年)	49年	旧耐震(未改修)
27	F-25	深堀児童館	子ども未来部 子ども健やか育成課	鉄骨造	地上1階	昭和54年(1979年)	45年	旧耐震(未診断)
28	F-32	古川母と子の家	子ども未来部 子ども健やか育成課	木造	地上1階	昭和40年(1965年)	59年	旧耐震(未診断)
29	F-35	青年センター	教育委員会 生涯学習文化課	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上2階	昭和43年(1968年)	56年	旧耐震(未診断)
30	F-39	文学館	教育委員会 生涯学習文化課	鉄筋コンクリート造、煉瓦造	地上3階	大正10年(1921年)	103年	旧耐震(未診断)
31	F-40	博物館本館	教育委員会 博物館	鉄筋コンクリート造	地上4階	昭和39年(1964年)	60年	旧耐震(未診断)
32	F-41	北方民族資料館	教育委員会 博物館	鉄骨鉄筋コンクリート造一部RC造	地上3階地下1階	昭和元年(1926年)	98年	旧耐震(未診断)
33	F-42	北洋資料館	教育委員会 生涯学習文化課	鉄筋コンクリート造	地上1階	昭和56年(1981年)	43年	旧耐震(未診断)
34	F-43	戸井公民館	教育委員会 戸井教育事務所	補強コンクリートブロック造	地上1階	昭和41年(1966年)	58年	旧耐震(未診断)
35	F-44	戸井郷土館	教育委員会 戸井教育事務所	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和47年(1972年)	52年	旧耐震(未診断)

No.	施設カードのNo.	施設名称	所属部署	建物構造	建物階数	建築年度	経過年数	耐震対策
36	F-45	戸井埋蔵文化財展示館	教育委員会 戸井教育事務所	鉄骨造	地上1階	昭和48年(1973年)	51年	旧耐震(未診断)
37	F-47	戸井総合学習センター	教育委員会 戸井教育事務所	鉄筋コンクリート造	地上3階	昭和53年(1978年)	46年	旧耐震(未診断)
38	F-55	南北北海道教育センター	教育委員会 南北北海道教育センター	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上3階	昭和49年(1974年)	50年	旧耐震(未診断)
39	G-06	銭亀沢支所	市民部 銭亀沢支所	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和42年(1967年)	57年	旧耐震(未診断)
40	G-09	湯川老人福祉センター	保健福祉部 地域福祉課	補強コンクリートブロック造	地上1階	昭和44年(1969年)	55年	旧耐震(未診断)
41	G-10	慰霊堂	保健福祉部 管理課	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上1階	昭和13年(1938年)	86年	旧耐震(未診断)
42	G-18	根崎生活館	子ども未来部 子ども健やか育成課	補強コンクリートブロック造	地上1階	昭和41年(1966年)	58年	旧耐震(未診断)
43	G-20-2	し尿処理場	環境部 日乃出クリーンセンター	鉄骨造	地上1階	昭和49年(1974年)	50年	旧耐震(未診断)
44	G-20-3	環境部海岸車庫	環境部 日乃出クリーンセンター	鉄骨造	地上1階	昭和43年(1968年)	56年	旧耐震(未診断)
45	G-21	日乃出いこいの家	環境部 日乃出クリーンセンター	木造	地上1階	昭和50年(1975年)	49年	—
46	G-24	職業訓練センター	経済部 雇用労務課	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上2階	昭和45年(1970年)	54年	旧耐震(未改修)
47	G-26	計量検査所	経済部 商業振興課	鉄骨造	地上2階	昭和47年(1972年)	52年	旧耐震(未改修)
48	G-29	旧イギリス領事館(開港記念館)	観光部 観光総務課	組積造	地上2階	大正2年(1913年)	111年	—
49	G-32	漁村センター	農林水産部 水産課	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上2階	昭和54年(1979年)	45年	旧耐震(未診断)
50	G-33	青果物地方卸売市場	農林水産部 市場・販路担当	鉄筋コンクリート造、鉄骨造	地上2階	昭和49年(1974年)	50年	旧耐震(未診断)
51	G-36	港湾部管理事務所(大町派出)	港湾空港部 管理課	木造	地上1階	昭和46年(1971年)	53年	旧耐震(未診断)
52	G-38	西ふ頭上屋	港湾空港部 管理課	鉄骨造	地上1階	昭和7年(1932年)	92年	旧耐震(未診断)
53	G-42	戸井支所	戸井支所 地域振興課	鉄筋コンクリート造	地上3階	昭和44年(1969年)	55年	旧耐震(未診断)
54	G-43	恵山支所	恵山支所 地域振興課	鉄筋コンクリート造、木造	地上3階	昭和39年(1964年)	60年	旧耐震(未診断)
55	G-45	恵山福祉センター	恵山支所 市民福祉課	鉄筋コンクリート造	地上1階	昭和54年(1979年)	45年	旧耐震(未診断)
56	G-46	恵山市民センター	恵山支所 市民福祉課	鉄筋コンクリート造	地上1階	昭和55年(1980年)	44年	旧耐震(未診断)
57	G-51	楳法華支所	楳法華支所 地域振興課	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和55年(1980年)	44年	旧耐震(未診断)
58	G-54	南茅部支所	南茅部支所 地域振興課	鉄筋コンクリート造	地上4階地下1階	昭和49年(1974年)	50年	旧耐震(未改修)
59	G-55	旧図書館	教育委員会 生涯学習文化課	鉄筋コンクリート造	地上3階一部5階	昭和2年(1927年)	97年	旧耐震(未改修)
60	G-65	古部埋蔵文化財保管庫	教育委員会 文化財課	鉄骨鉄筋コンクリート造	地上3階	昭和41年(1966年)	58年	旧耐震(未診断)
61	G-66	磯谷埋蔵文化財保管庫	教育委員会 文化財課	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和44年(1969年)	55年	旧耐震(未診断)
62	G-67	博物館恵山収蔵庫	教育委員会 博物館	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和51年(1976年)	48年	旧耐震(未診断)
63	G-75	楳法華総合センター	教育委員会 楳法華教育事務所	鉄筋コンクリート造	地上2階	昭和55年(1980年)	44年	旧耐震(未診断)
64	N-12	根崎公園ラグビー場	教育委員会生涯学習部 スポーツ振興課	木造	地上1階	昭和54年(1979年)	45年	旧耐震(未診断)
65	N-13	根崎公園アーチェリー場	教育委員会生涯学習部 スポーツ振興課	鉄筋コンクリート造	地上1階	昭和63年(1988年)	36年	旧耐震(未診断)
66	N-14	根崎公園野球場	教育委員会生涯学習部 スポーツ振興課	鉄筋コンクリート造	地上1階	平成元年(1989年)	35年	旧耐震(未診断)
67	N-17	旧北海道庁函館支庁庁舎	都市建設部 まちづくり景観課	木造	地上2階	明治43年(1910年)	114年	旧耐震(未診断)
68	N-18	旧函館検疫所台町措置場	都市建設部 まちづくり景観課	木造	地上1階	明治18年(1885年)	139年	旧耐震(未診断)

## (2) 函館市耐震改修促進計画における市所有建築物の位置付け

市は、函館市耐震改修促進計画において、住宅、多数利用建築物、要緊急安全確認大規模建築物について、耐震化の目標を定めている。

しかしながら、上記(1)に挙げた市所有建築物については、同計画において、「表9(1)耐震対策の推進 ウ 市有建築物の耐震診断・耐震改修の実施」とあるのみで、耐震診断および耐震改修を実施するための具体的な計画は存在しない。

確かに、これらの建築物については、法令上、耐震診断についても努力義務に留まるものとされている。

なお、同計画では、市所有建築物について、次のように説明されている。

「市が所有する建築物については、災害時において避難場所など、防災拠点として重要な機能を果たすことから、順次、耐震診断を実施し、耐震改修が必要な施設にあっては、早期に耐震改修を進めます。なお、施設に危険性が認められた場合や、老朽化により今後の

利用を見込めない場合には、速やかに用途を廃止し、順次、解体等を行います。」

(第3章3(1)ウ 市有建築物の耐震診断・耐震改修の実施)

すなわち、市としては、市所有建築物の多くが災害時の防災拠点として重要な機能を果たすものであることを認識し、かつ、これらについては順次耐震診断を実施することを計画に明記している。

## 6 市所有建築物の危険性の問題について

### (1) 概観

市所有の旧耐震の建築物に耐震診断が未了のものが非常に多く存在していることは先に述べたとおりである。

そして、災害時の緊急物資等の物流の拠点としての役割を担うことになっている青果物地方卸売市場も耐震診断が未了である。

また、日常的に市民が利用する施設についても診断がなされていない建築物が散見される。

中でも、子どもや女性利用者が多く想定される児童館、女性センターが含まれていることは大きな問題である。

児童館や女性センターは、過去2年の包括外部監査において取り上げてきた子ども・子育て（令和5年度（2023年度））と男女共同参画（令和6年度（2024年度））に関わる重要拠点であることから、速やかに改善される必要がある。

また、市東部の地域会館等も軒並み未診断である。

以下、施設の種別ごとに現状およびその問題点を確認する。

### (2) 支所について（5施設）

銭亀沢支所、戸井支所、恵山支所、楳法華支所、南茅部支所は、耐震診断および（必要な場合の）耐震改修が未了である。

支所は、言うまでもなく、市の重要拠点である。銭亀沢、戸井、恵山、楳法華、南茅部などの地域の多くの市民が日常的に利用し、市職員が多数勤務する場所である。

これらに対して市が耐震診断（および診断結果に応じた耐震改修）をしない状態が継続することは極めて重大な問題である。

### (3) 児童館について（13施設）

中島児童館、湯川児童館、五稜児童館、宮前児童館、日吉が丘児童館、大川児童館、谷地頭児童館、上湯川児童館、東川児童館、富岡児

童館、湯浜児童館、深堀児童館、古川母と子の家の13施設において耐震診断が未了および（必要な場合の）耐震改修が未了である。

児童館は、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」である（児童福祉法（昭和22年法律第164号）第40条）。ここでいう児童とは、「満十八歳に満たない者」である（同第4条第1項）が、児童館は、日常的に、未就学児や小学生といった児童やその家族などの多くの市民が利用する場所である。

このような施設に対して、市が耐震診断（および診断結果に応じた耐震改修）をしない状態が継続していることは極めて重大な問題である。

#### **(4) 集会施設・教育施設等（23施設）**

恵山総合体育館、瀬田来会館、女那川会館、柏野会館、木直会館、尾札部会館、川汲会館、安浦会館、臼尻会館、大船会館、磯谷会館、女性センター、青年センター、戸井総合学習センター、南北海道教育センター、湯川老人福祉センター、慰霊堂、根崎生活館、職業訓練センター、漁村センター、恵山福祉センター、恵山市民センター、楳法華総合センターの23施設について耐震診断および（必要な場合の）耐震改修が未了である。

これらの建築物は、日常的に職員や多くの市民の利用が想定され、町会活動の拠点となる地域会館も含まれている。

函館市地域防災計画においては、自助・共助・公助の考え方の下、共助として町会を基本とした地域防災組織による地域防災の取組を進めている。すなわち、ここに含まれている各地域の会館は、地域防災の取組における拠点となるべき建築物である。これらの建築物に対する耐震診断等が行われていないことは、地域防災を一つの要とする同計画の枠組みとの関係からは、極めて大きな問題である。

また、以上に特記した施設以外も、そのほとんどが日常的に住民や市職員が利用するものである。

#### **(5) 青果物地方卸売市場および計量検査所**

青果物地方卸売市場については耐震診断が未了であり、計量検査所については、（必要な場合の）耐震改修が未了である。

(1)で述べたように、青果物地方卸売市場は、平常時は物流の重要拠点であるうえ、災害発生時には、緊急物資の受入れ・搬送等のハブと

なる重要な施設である。

計量検査所は、計量法（平成4年法律第51号）に基づき、特定市町村である函館市に設置が義務付けられているものである。

これらの建築物についても、市が耐震診断（および診断結果に応じた耐震改修）をしない状態が継続することは極めて重大な問題である。

## (6) 小括

「旧耐震」の建築物について耐震診断等を行うべきことは基本方針の要請であり、これに反する現状は、合規法という点で極めて深刻なものである。

日本海溝と千島海溝を震源とする巨大地震の将来的な発生は現実的なものとして捉えなければならない。

例え、法令上の義務に違反していないとしても、市民・市職員等が日常的に利用している建築物の耐震診断が未了であることは、市民、市職員、子ども、女性の生命・身体の安全を脅かす現実的危険性を有するものであるという視点が重要である。このような観点から、以下、指摘を述べる。

## 7 監査の結果

### 【指摘 1】

「旧耐震」の市所有建築物のうち、未診断のものについて、速やかに耐震診断の実施に着手されたい。

#### (1) 耐震診断の重要性

既に詳述したように、市所有建築物に対して耐震診断を行うことは耐震改修促進法および同法に基づく基本方針（通達）により要請されるものである。

#### (2) 耐震診断を行わないことに合理的な理由はないこと

上記6で確認した市所有建築物は、いずれも、現に市民、市職員が日常的に利用している施設である。

今後、統廃合の可能性があることを理由に耐震診断やそれに基づく必要な耐震補強を行わないということは、少なくとも、当該施設の利用を継続する限り、許容されるものではない。

#### (3) まとめ

市職員を含む市民その他施設利用者の生命、身体の安全を脅かす現実的危険性を排除するという観点から、速やかな耐震診断の実施に着手することを強く求める。

また、耐震診断の結果、耐震基準を満たしていないものについては、直ちに耐震改修を実施することを求める。

なお、「旧耐震」の市所有建築物のうち、女性センターおよび東川児童館が入る建築物については、令和6年度（2024年度）の包括外部監査報告書において、すでに耐震性に関する問題点を指摘したところである。過年度の包括外部監査の指摘も併せ、市の真摯な対応を強く求める。

## 【指摘 2】

函館市耐震改修促進計画に、市所有建築物の具体的な改修計画を定められたい。特に、どの建築物をいつまでに耐震改修または解体するか、具体的な期限をそれぞれ定められたい。

### (1) 函館市耐震改修促進計画の抽象性

函館市耐震改修促進計画に具体的な改修計画が示されていないことは、すでに述べたとおりである。

しかし、市がその所有する建築物の耐震改修を進めていくにあたっては、同計画が出発点となるものである。

### (2) 具体的な耐震改修促進計画が求められること

しかし、先に指摘した耐震診断の未了建築物に対する耐震診断の実施等は、市民、市職員や施設利用者の生命、身体の安全という観点から要請されるものであり、その実施にあたっては、具体的で明確な耐震改修促進計画が必要不可欠となる。

なお、函館市耐震改修促進計画には、市所有建築物だけでなく、一般住宅や民間所有建築物も含まれている。これらの不動産については、所有者が市民等である私有財産となることから、具体的な計画の策定・実施が困難であるという側面があるが、市所有建築物についてはそのような事情はないと言える。

市民、職員が日常的に利用する市所有建築物については、その利用形態の面からも一般住宅、民間所有建築物よりも先行して、具体的計画を立てることに問題はないと考える。

### (3) まとめ

以上から、函館市耐震改修促進計画において具体的な改修計画を定め、それに基づいた対応を行うこと、またそのタイムスケジュールを明確にすることを強く求める。

## 第4章 おわりに

本監査は、近年、日本の各地で大規模な地震や台風などの自然現象に由来する自然災害が頻発していることや、大規模な火災、地震・津波といった旧来から存在する災害のみならず、線状降水帯の発生による豪雨被害やゲリラ豪雨と称される大雨による被害、さらには上下水道の老朽化に起因する災害といったこれまでは想定されなかった新たな災害類型が生じているという時勢の中で、函館市が行政機関として市民の生命、身体、財産を守るために、どのような防災対策の取組を行っているのかについて、その出発点である函館市地域防災計画の内容を確認するところから出発し、その制度設計、個別の事業の運用状況までを監査した。

防災に関する事業は、市民の生命、身体、財産を守るという市民の生活に直結するものである。

したがって、制度利用者としての市民の目線、そして納税者としての市民の目線を大切に監査を行った。また、函館市において災害が発生し、市民が被災するといった状況となるようなときには、防災対策を現場で担う市職員も被災者であるということを忘れないようにした。

一連の事業等の監査を終え、市の防災対策は、各種事業も含め、概ね適正な運用がなされていることが確認できた。また、ヒアリングや実地調査でも、担当職員がいかに真摯に防災対策に取り組んでいるかということも確認することができた。

本監査の随所で述べさせていただいた意見の中には、屋上屋を架すがごときのものであり、市にとって過剰な要求をしているのではないかと悩むものも少なからずあった。しかし、防災対策は、実際に災害が起きてしまったときのための「転ばぬ先の杖」であるという観点から、あえて意見として述べさせていただいているものである。

ただし、市所有建築物の現状、すなわち「旧耐震」の古い建築物であって、耐震診断が未了であるにも関わらず、市民や市職員が日常的に利用している建築物が多数存在しているという問題については、施設を利用する市民や市職員の生命・身体に直接かかわる重大なものであると考えている。

また、市所有建築物の耐震診断・耐震改修や上下水道事業の収支バランスの問題は、「防災」という本監査の切り口から見えてきたものではあるものの、

防災対策という一つの観点だけでは解消し得ない、函館市の今後のまちづくりに関わる大きな問題である。したがって、これらに対する指摘・意見が、市の防災事業のみならず、今後のまちづくりのビジョンを考える契機となることを期待する。また、今回の監査においては防災の観点にのみ限定した上下水道全般は、今後の包括外部監査において監査対象とされることを期待する。

本監査の実施期間である令和7年度（2025年度）には、7月30日に津波警報による避難が実施されるなど、まさにこれまでの函館市の防災対策が実地で検証されるような場面も生じた。

防災対策の各事業を担当されている関係各部課の方々には、そのようなタイミングで本監査に丁寧にご対応をいただいたことについて、深くお礼を申し上げます。

本監査が、函館市のより優れた防災対策事業の実現の一助となることを心より願う。

令和8年3月  
監査人