

第 3 回 熊本市防災基本条例（仮称）検討委員会 議事資料

令和 4 年（2022 年）4 月 26 日
熊本市政策局危機管理防災総室

【 目次 】

議題 1	避難行動要支援者への支援（第10条）について	（P 3 ～ P10）
議題 2	防災教育（第15条）について	（P11 ～ P17）
議題 3	防災の日（第16条）について	（P18 ～ P23）

議題 1

避難行動要支援者への支援（第10条）について

議題 1 避難行動要支援者への支援（第10条）について

1 避難行動要支援者とは

1-1 避難行動要支援者の定義等

【災害対策基本法における定義】（平成25年6月 災害対策基本法一部改正）

避難行動要支援者 ☞ 「要配慮者（※）のうち（中略）、**自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するもの**」（第49条の10第1項）

→ 具体的な避難行動要支援者の範囲は、市町村の地域防災計画において定めることとされている



※要配慮者 ☞ 「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（第8条第2項第15号）

【本市地域防災計画における避難行動要支援者の範囲】

（H25年に示された国の取組指針に基づく）

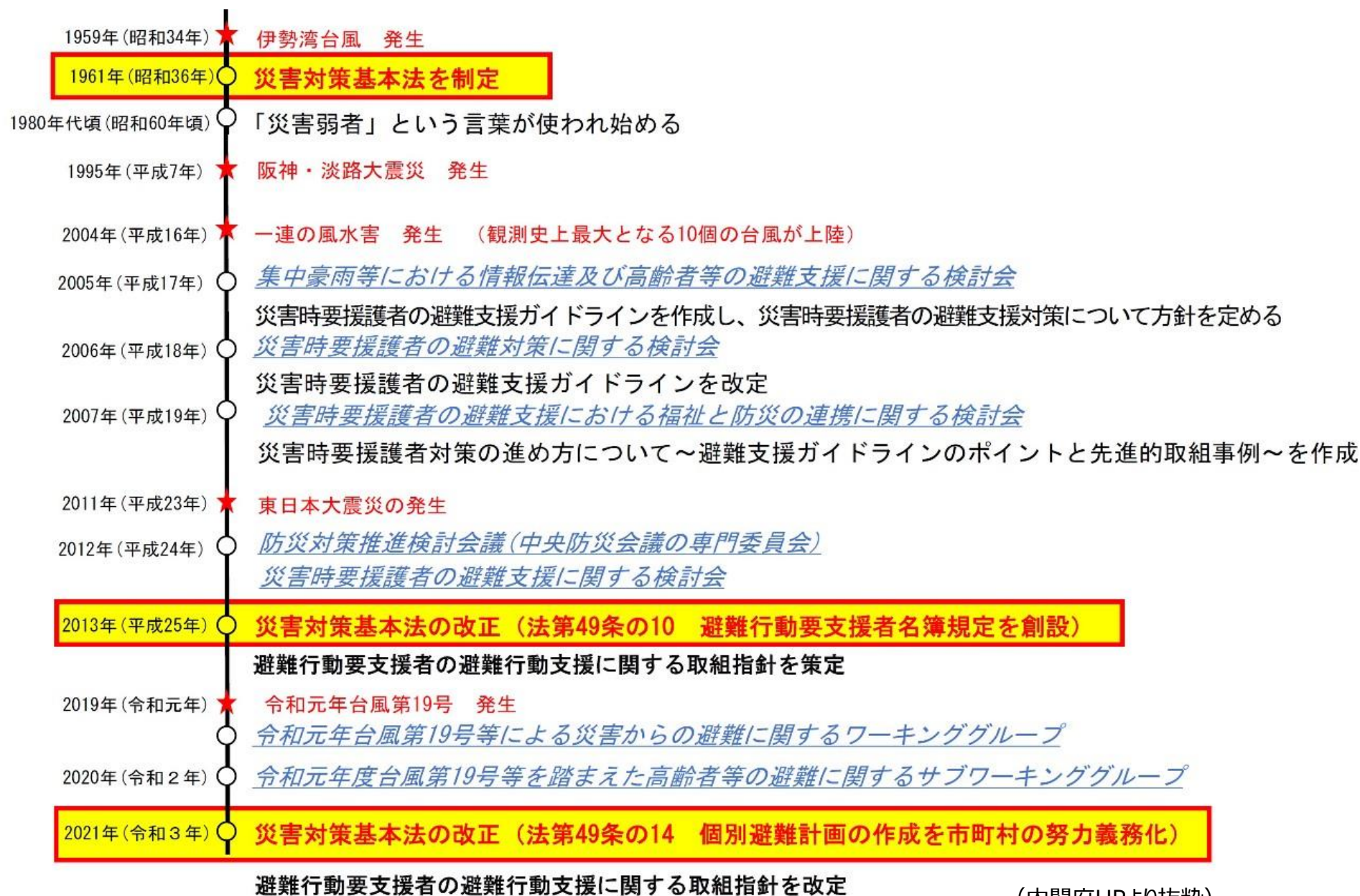
- 要介護認定3～5を受けている者
- 身体障害者手帳1、2級を所持している者
- 療育手帳Aを所持している者
- 精神障害者保健福祉手帳1、2級を所持している者
- 指定難病医療受給者

【本市地域防災計画における災害時要援護者の範囲】

（H18年に示された国のガイドラインに基づく）

- 独り暮らしの高齢者（高齢者のみ世帯含む）、寝たきりの高齢者及び認知症高齢者
- 障がいのある方
- 妊産婦
- 乳幼児
- 医療依存度の高い方（人工呼吸器装着者、在宅酸素使用者、人工血液透析者、特殊薬剤使用者等）

2 避難行動要支援者の避難行動支援に関する制度的な流れ



3 災害対策基本法改正（R3年5月）に伴う避難行動要支援者への支援強化

避難行動要支援者名簿の作成の義務化（平成25年6月）

（避難行動要支援者名簿の作成）

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

個別避難計画の作成の努力義務化（令和3年5月）

（個別避難計画の作成）

第四十九条の十四 市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画（以下「個別避難計画」という。）を作成するよう努めなければならない。
ただし、個別避難計画を作成することについて当該避難行動要支援者の同意が得られない場合は、この限りでない。

4 本市の状況

- ・「熊本市災害時要援護者避難支援制度」を設け、平成19年10月から災害時に避難支援を必要とする方の登録と個別避難支援プランづくりを開始
- ・要援護者情報はシステムで管理、本人の同意を得た上で、町内ごとの登録者名簿を地域の支援者（民生委員、町内自治会、校区社会福祉協議会等の関係団体）に提供
- ・個別避難支援プランの内容や避難経路の確認とあわせて、日常的な要援護者の見守り活動にも活用
- ・令和4年(2022年)4月時点の個別避難支援プラン（※）作成数は、約9,000件 ※ 名簿中に支援者の記載があるもの

避難行動要支援者（対象者数：約39,000人）

「避難行動要支援者名簿」

- ★ 災害対策基本法に基づき自治体に作成が義務付け
- ★ 市で保有する福祉・医療の情報をもとに作成

「災害時要援護者避難支援制度」の登録者

同意あり

避難行動要支援者のうち、同意なしの方

平常時

- 個別避難支援プランを作成し、地域の支援者に提供
- 地域での日頃からの見守りに活用

災害時

- 名簿を避難行動の支援や安否確認等に活用
- 登録者は、既に詳細情報が提供されているが、未登録者は氏名住所等提供

災害時要援護者避難支援制度（登録者数：約9,000人）

「災害時要援護者避難支援制度登録者名簿」

- ★ 避難行動要支援者制度が制度化された平成25年以降も並行して制度運用（本市独自で位置づけ）
- ★ 関係機関や地域団体等への情報提供に関する同意が必要

平常時

- 個別避難支援プランを作成し、地域の支援者に提供
- 地域での日頃からの見守りに活用

災害時

- 名簿を避難行動の支援や安否確認等に活用

【 要配慮者、災害時要援護者支援制度、避難行動要支援者の関係図 】

要配慮者

高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（災害対策基本法第8条第2項第15号）

「災害時要援護者避難支援制度」対象者

- 独り暮らしの高齢者（高齢者のみ世帯含む）、寝たきりの高齢者及び認知症高齢者
- 障がいのある方 ○ 妊産婦 ○ 乳幼児
- 医療依存度の高い方（人工呼吸器装着者、在宅酸素使用者、人工血液透析者、特殊薬剤使用者等）

「災害時要援護者避難支援制度」登録者（H19～）

- ・ 災害時要援護者避難支援制度名簿登録
- ・ 個別プラン（※）作成済み（約9,000人）

※ 名簿中に支援者の記載があるもの

避難行動要支援者（名簿対象者）（約39,000人）

- 要介護認定3～5を受けている者 ○ 身体障害者手帳1、2級を所持している者
- 療育手帳Aを所持している者
- 精神障害者保健福祉手帳1、2級を所持している者 ○ 指定難病医療受給者

5 課題

【 制度に関する本市の課題 】

- 避難行動要支援者制度と災害時要援護者避難支援制度があり、複雑になっている



- ☞ 避難行動要支援者制度への一本化（名簿の統一化）と対象者の整理に向けた検討が必要
- ☞ 円滑かつ迅速な避難のために必要な制度であることについて、今後地域や避難行動要支援者の理解を促していくことが必要



★防災基本条例に市としての今後の方向性を定める

★支援のあり方に向けた検討を別途実施し、考え方を整理する

6 条文案

（避難行動要支援者への支援）

第10条 市は、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）が円滑に行われるために必要な情報の収集及び整理を実施するとともに、地域の防災組織その他関係機関と共有するよう努めるものとする。

2 市は、避難支援等に資する取組に対する避難行動要支援者の理解を深めるとともに、避難行動要支援者及び地域の防災組織、医療・福祉関係者その他の関係機関との連携が深まるよう努めるものとする。

3 市民、事業者、地域の防災組織及び医療・福祉関係者は、避難支援等のため、日頃から地域の避難行動要支援者と相互に理解し尊重し合う関係を築くよう努めるものとする。

【※参考 第2回検討委員会時の案】

（避難行動要支援者への支援）

第10条 市は、避難行動要支援者について、安否確認、避難誘導、救出救助等の支援活動が円滑に行われるよう必要な体制を整備するとともに、平時から地域の自主的な支え合いの取組を支援するものとする。

2 市が書面により避難行動要支援者に法第49条の11第2項ただし書の同意を求めた場合において、当該書面を発送した日から1か月を経過しても返答がされなかったときは、当該避難行動要支援者が同意する旨又は同意しない旨の意思表示があるまでの間、同項ただし書の同意があったものとみなす。

< これまでの検討委員会等における意見 >

- ・ 災害時は、まず障がい者、高齢者の方たちの安否確認等が最も大切である
- ・ 支援に際しては法の後ろ盾が重要であり、個人情報の取扱い等に関して条例で整理が必要

議題 2

防災教育（第15条）について

1 国における防災教育等の考え方

日常生活全般における安全確保のために必要な事項を実践的に理解し、自他の生命尊重を基盤として、生涯を通じて安全な生活を送る基礎を培うとともに、進んで安全で安心な社会づくりに参加し貢献できるような資質・能力を育成する。

< 学校における防災を含めた安全教育の目標 >

「生きる力」をはぐくむ学校での安全教育（平成31年3月 文部科学省）より抜粋

○知識、技能

様々な自然災害や事件・事故等の危険性、安全で安心な社会づくりを意識し、安全な生活を実現するために必要な知識や技能を身につける。

○思考力、判断力、表現力等

自らの安全の状況を適切に評価するとともに、必要な情報を収集し、安全な生活を実現するために何が必要かを考え、適切に意思決定し、行動するために必要な力を身に付けてる。

○学びに向かう力・人間性等

安全に関する様々な課題に関心を持ち、主体的に自他の安全な生活を実現しようとしたり、安全で安心な社会づくりに貢献しようとしたりする態度を身に付ける。



< 防災教育における主要指標>

第3次学校安全の推進に関する計画（令和4年3月 文部科学省）より抜粋

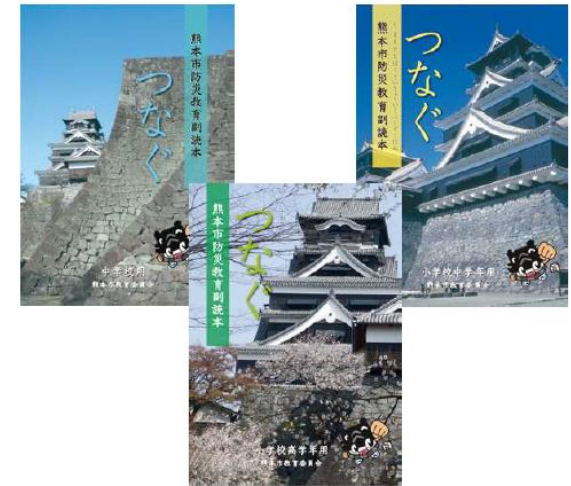
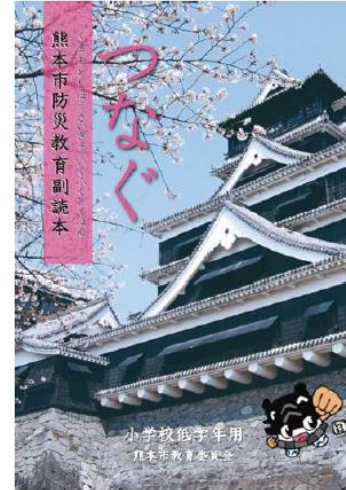
- ・実践的な避難訓練の実施（余震の想定、停電時や悪天候の想定など）
- ・地域の災害リスクや災害の種類（地震、津波、風水害土砂災害など）に応じた安全教育の実施
- ・地域住民との共同による防災教育・避難訓練の実施（消防団との連携、避難所設営訓練など）

2 防災教育に関する本市の取組状況

○ 防災教育副読本「つなぐ」の活用

熊本地震をはじめ自然災害に関する熊本市の出来事や、データなどを教科横断的にまとめた熊本市防災教育副読本「つなぐ」を2018年度に作成。

児童・生徒が自ら考え「生きる力」をはぐくむ教材として、2019年度より全ての小中学校で防災教育年間指導計画に位置付けて活用している。



小学校低・中・高学年、中学生向け 全4種類

※毎年4月を「熊本市立学校防災月間」と位置づけ地震訓練や講話などを実施
※R2年度地震訓練実施校 小学校91/92、中学校42/42校

○ VR等を活用した体験型防災学習や、関係機関や企業と連携した防災教育の実施



VRを活用した体験型防災学習等
(令和3年度 体験型・ICT防災学習 1,440人)
(令和3年度 広域防災センター来館者 130団体、6,321人)



白川・緑川防災教材を活用した学習
(2020.12 龍田小学校)



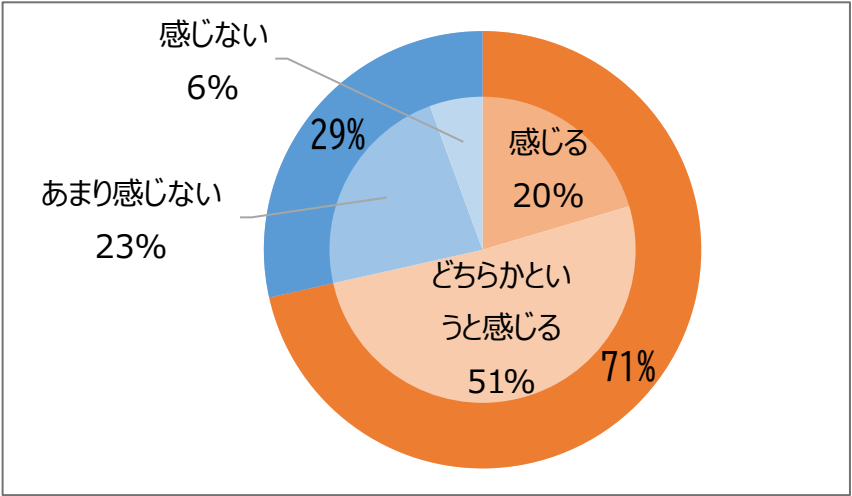
企業と連携した防災教室の実施
(2020.12 奥古閑小学校)

2022年度 防災教育年間指導計画例（小学校1年生）					
学期	時数	教科等	学習単元等（内容）	ねらい	副読本
1学期	1	学校行事	全校集会 「〇〇集会」など集会名をつける ・校長講話：熊本地震、学校・地域の災害、ボランティア、命の大切さ など ・児童作文（詩）：地震を体験してこれからがんばりたいこと など	○熊本地震の概要や実際の状況・様子を知る。 ○被災された人々の苦しみや悲しみ、避難所運営や物資提供等での助け合いの素晴らしさやその後の復興に向けた取組を知る。 ○友達の発表から、地震の経験を生かしこれから前向きに進もうとするたくましさ学ぶ機会とする。	
	1	学級活動	日常生活や学習への適応と自己の成長及び健康安全 ・災害時の正しい行動の仕方 ・休み時間の避難の仕方	○緊急放送の聴き方を確認する。 ○地震発生等の緊急事態時における適切な情報理解とそれに基づいた避難行動等への正しい判断ができるようにする。	低学年用 p 2～5
	1	学校行事	避難訓練（地震） 1）地震発生 2）「揺れたら」（初期対応）の訓練 3）「揺れが収まったら」（二次対応）の訓練 4）校長からの話 5）安全主任からの講評	○教職員の指示を聞き素早く避難する。 ○適切な初期対応を行なう。 ○安全な避難経路を知る。 ○災害時のパニック状態を抑制し、実際に地震が起こった時の手順（引渡し含む）を覚える。	低学年用 p 6～9
	1	体育	体づくり運動 ・集合、整頓、列の増減など	○集合、整頓、列の増減などの行動の仕方を身に付ける。 ○教職員の指示を聞き素早く行動する。 ○能率的で安全な集団としての規律ある行動ができる。	
	3	生活	がっこうだいすき ・校内や校庭を歩く。探検する。 ・通学路を歩く。 →見学に際して、一時避難の場所を確認するなど、防災について考える。	○学校生活において、安全に気をつける場所などに気付くことができる。 ○通学路の安全を守っている人々や施設のことがかかるとともに、安全に登下校する行動ができる。	低学年用 p 14・15
2学期	1	学校行事	避難訓練（地震から津波） 1）地震発生 2）「揺れたら」（初期対応）の訓練 3）「揺れが収まったら」（二次対応）の訓練 4）「津波発生」への対応訓練～屋上または最上階への移動 5）校長からの話 6）安全主任からの講評	○教職員の指示を聞き素早く避難する。 ○適切な初期対応を行なう。 ○安全な避難経路を知る。 ○災害時のパニック状態を抑制し、実際に地震や津波が起こった時の手順を覚える。	低学年用 p 6～9
	1	道徳	D「生命の尊さ」 ・教科書教材「ハムスターの赤ちゃん」 ・平成28年熊本地震関連教材つなぐ「お母さんへ」 ・自作資料	○生きていることに喜びを見いだし、生命を大切にしようとする態度を育てる。	
	1	学級活動	日常生活や学習への適応と自己の成長及び健康安全 ・心のケア（熊本市・県教育センター作成 「心のサポート授業」の活用）	○不安や不眠などのストレスによる体の不調は誰でも起こりうることであり、適切な対処によってそれは改善できることを知り、心のケアをすることができるようにする。	
3学期	1	学校行事	避難訓練（地震から火災） 1）地震発生それに伴う火災発生 2）「揺れたら」（初期対応）の訓練 3）「揺れが収まったら」（二次対応）の訓練 但し、火災同時発生により地震発生とは異なる避難経路に変更して避難開始 4）校長からの話 5）安全主任からの講評	○教職員の指示を聞き素早く避難する。 ○適切な初期対応を行なう。 ○安全な避難経路を知る。 ○災害時のパニック状態を抑制し、実際に地震や火災が起こった時の手順を覚える。	低学年用 p 6～9
	1	道徳	B「親切、思いやり」 ・教科書教材「はしのうえのおおかみ」 ・平成28年熊本地震関連教材つなぐ「くばられたあたたかい心」 ・自作資料	○幼い人や高齢者など身近にいる人に温かい心で接し、親切にしようとする態度を育てる。	

Q_熊本地震の記憶や教訓を忘れがちになっていると感じますか？

感じる	424	20%
どちらかというと感じる	1,061	51%
あまり感じない	476	23%
感じない	116	6%

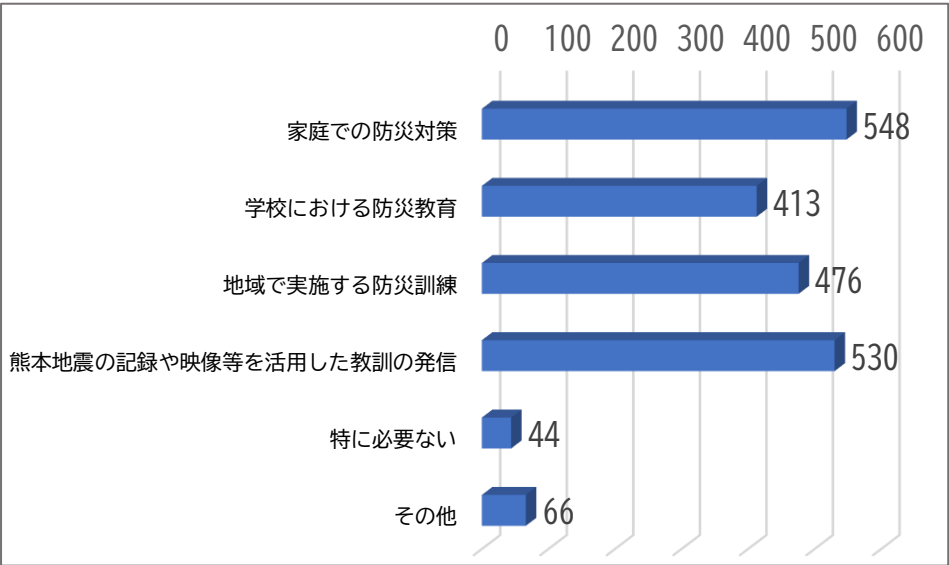
計 2,077



Q_熊本地震の記憶や教訓等を伝えていくためにはどのような取組が必要だと思いますか？

家庭での防災対策	548
学校における防災教育	413
地域で実施する防災訓練	476
熊本地震の記録や映像等を活用した教訓の発信	530
特に必要ない	44
その他	66

計 2,077



3 課題

【 防災教育に関する課題 】

- 平成28年熊本地震を小学校1年生時に経験した児童が小学校を卒業するなど、学校における災害の記憶の風化が懸念される
- 熊本地震後に高まった防災意識が、家庭や地域、企業等において薄れつつある
- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大以降、学校と地域、企業等が連携した防災訓練等の集団での実施が困難となっており、手法も含めた検討が必要



- ☞ 次世代を担う子どもたちに向け、災害の経験の語り継ぎ等を通じた風化防止の取組が必要
- ☞ 各主体が防災学習や訓練等を通じて、災害に備える意識を醸成することが必要



**★防災意識の醸成や、災害の経験や教訓を次の世代に引き継ぐ観点から、
防災基本条例に防災教育を規定**

4 条文案

(防災教育)

第15条 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、相互に連携し、災害の教訓等を踏まえた講座や訓練を実施する等あらゆる機会を通じた防災教育の推進に努めるものとする。

2 子どもへの防災教育に当たっては、児童生徒等の発達の段階に応じた防災に関する知識及び技能を習得できるよう配慮するものとする。

【※参考 第2回検討委員会時の案】

(防災教育)

第16条 市、市民及び自主防災組織は、相互に連携し、あらゆる機会を通じて防災教育の推進に努めるものとする。

< これまでの検討委員会等における意見 >

- ・ 熊本地震を忘れても、学校教育、防災教育も含め、日常生活の中で食料備蓄や避難所の確認などの備えを誰もがあたりまえにやっていくような仕組みができればよい
- ・ 熊本地震の際は学生ボランティアの力は大きかった。若い力を生かしていくこと、子ども達への防災教育は重要
- ・ 具体的な書きぶりも必要。誰と相互連携するかなど、詰めていく必要がある
- ・ 熊本地震を1年生で経験した子どもが現在6年生となっており、来年度には当時小学生だったという子どもが小学校にはいなくなる。今後、学校における語り継ぎも重要であり、もう少し詳しく入れられたら良いと思う

議題 3

防災の日（第16条）について

1 国の「防災の日」及び「防災週間」について

国における「防災の日」及び「防災週間」の内容（昭和57年5月11日 閣議了解）

- 1 政府、地方公共団体等防災関係諸機関をはじめ、広く国民が、台風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波等の災害についての認識を深めるとともに、これに対する備えを充実強化することにより、災害の未然防止と被害の軽減に資するため、「防災の日」及び「防災週間」を設ける。
- 2 「防災の日」は、毎年9月1日とし、この日を含む1週間を「防災週間」とする。
- 3 この週間において、防災知識の普及のための講演会、展示会等の開催、防災訓練の実施、防災功労者の表彰等の行事を地方公共団体その他関係団体の緊密な協力を得て全国的に実施するものとする。

＜ 令和3年度防災週間における取組事項 ＞（令和3年8月11日 中央防災会議決定）

- より実践的な防災訓練等の実施
- 災害時の防災活動の実施、防災意識の普及又は防災体制の整備の面で貢献した団体や個人等への表彰
- 実践的な防災行動の促進のための活動
 - ・ 防災意識の向上や普及・啓発の推進に係る活動
 - ・ 映画・ビデオ上映会、被災や災害対応の体験談を語る会、防災センター等における災害擬似体験、キャンプ等による避難生活体験、防災体験ツアー、防災マップづくり体験、非常食の調理体験、その他の教育啓発活動
 - ・ テレビ、ラジオ、新聞、雑誌、広報誌、インターネット、携帯端末、コミュニティ放送、ポスター、屋外看板、懸垂幕等多様な手段の活用による広報活動
 - ・ パンフレット、リーフレット、災害の危険箇所や指定緊急避難場所・指定避難所等について明らかにした防災マップ等の配布
 - ・ 標語、図画等の募集

2 他都市における状況について

※ 赤枠 は、条例において防災の日等を定めている自治体

自治体名	日程	根拠	備考
神戸市	1月17日	神戸市民の安全の推進に関する 条例	平成7年阪神淡路大震災の発災日 (市民防災の日) 第24条 事業者及び市民の間に広く阪神・淡路大震災から得た教訓を語り継ぐとともに、積極的に防災訓練その他の安全に関する活動を行う意欲を高めるため、市民防災の日を設ける。 2 市民防災の日は、1月17日とする。 3 市は、市民防災の日の趣旨にふさわしい事業を実施するように努めなければならない。
相模原市	毎年7月第一土曜日 から始まる一週間	相模原市防災条例	(推進体制) 第28条 市は、防災対策に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、市民及び関係機関と連携し、必要な体制を確立するものとする。 2 市は、防災対策への関心及び理解を深める取組が市民等及び事業者に広く周知されるよう、防災週間を設けるものとする。
仙台市	6月12日	仙台市防災都市宣言	昭和53年宮城県沖地震の発災日 ※みやぎ県民防災の日でもある
福岡市	3月20日	福岡市地域防災計画	平成17年福岡県西方沖地震の発災日
あさぎり町	国が定める防災週間の 期間中の日曜日	あさぎり町防災基本条例	(防災週間及び防災の日) 第11条 町は、防災週間及び防災の日を設け、次に掲げる事項を重点的に実施するものとする。 (1) 町民、事業者及び関係機関と連携し、防災意識の高揚及び防災・減災対策の一層の充実を図ること。 2 防災週間は、国が定める防災週間に合わせ、毎年8月30日から9月5日までとし、防災の日は、防災週間中の日曜日とする。
国	9月1日	昭和35年 内閣の閣僚了解により制定	この日を含む1週間を「防災週間」とする。 大正12年関東大震災の発災日に由来。
	11月5日（津波防災 の日）	津波対策の推進に関する法律	-
	1月17日（防災とボラ ンティアの日）	平成7年 内閣の閣僚了解により制定	1月15日から1月21日までを「防災とボランティア週間」 平成7年阪神淡路大震災の発災日に由来。
熊本県	未制定	-	-

3 本市における状況について

令和3年度 震災対処実動訓練の実施（2021.4.17）

○目的

市民や地域、防災関係機関、協定企業等と連携した訓練を実施することで、本市の災害対応力の向上と熊本地震の教訓の継承を図る

○実施日時

令和3年（2021年）4月17日（土） 午前9時00分～12時30分

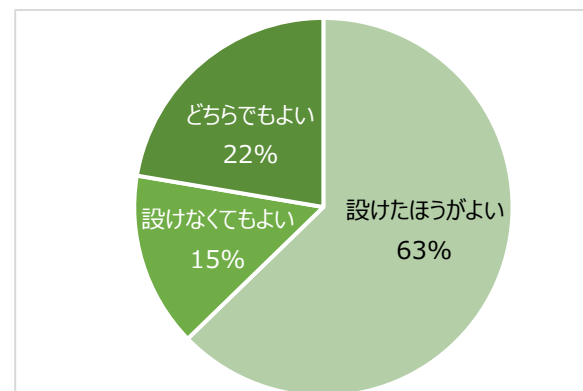
○訓練内容

- ・ 職員安否確認訓練（対象者 13,708人）
- ・ 参集訓練（参加者 1,277人）
- ・ 本庁舎安全点検訓練
- ・ 総合調整室運営訓練
- ・ 各局（区）対策部運営訓練
- ・ 物資供給訓練
- ・ 情報伝達訓練
- ・ 避難所開設・運営訓練（全198指定避難所）
 - 新型コロナウイルス感染症拡大を考慮した避難所開設の確認、分散備蓄倉庫等の資機材点検や物資の数量確認、津波注意報を考慮した垂直避難訓練の実施、EV車（電気自動車）による電源確保訓練 など



Q_過去の災害の記憶や教訓等を忘れないために本市独自の「防災の日」などを設けることについて、どのように思いますか？

設けたほうがよい	1,303	63%
設けなくてもよい	310	15%
どちらでもよい	464	22%
計	2,077	



4 課題

【 防災の日に関する課題 】

- 熊本地震をはじめとした過去の災害の記憶や教訓の風化



- ☞ 市民が過去の災害を学び防災について意識する機会の設定が必要
- ☞ 将来にわたって、過去の災害から得た教訓に基づき備えるための仕組みが必要



**★将来にわたって、市民が常に災害に備える意識を醸成するため、防災
基本条例に防災の日を規定**

5 条文案

(防災の日)

第16条 市は、災害の教訓等を次の世代に伝承するとともに、防災への関心及び理解を深めることを目的として、毎年4月16日を防災の日と定める。

◆主な論点

○名称については、防災の日としているが、国の防災の日もあり、「市民防災の日」など別名を検討してはどうか。

○4月14日もあるが、どのように考えるか。2日設ける、防災週間なども検討してはどうか。

○神戸市のように訓練などについて規定するか。ただし、年度当初は、地域も含め訓練準備等が難しいの声もある。

< これまでの検討委員会等における意見 >

- ・ 熊本地震の経験の風化は、ダイレクトに市民の防災意識、早めの避難行動に影響を与えるため、風化させない仕組みづくりが必要
- ・ 熊本地震を忘れても、学校教育、防災教育も含め、日常生活の中で食料備蓄や避難所の確認などの備えを誰もがあたりまえにやっていくような仕組みができればよい。

【※参考 第2回検討委員会時の案】

(防災の日)

第17条 災害の記憶や教訓等の風化防止を目的として、毎年四月十六日を防災の日と定める。