

第4回 熊本市防災基本条例（仮称）検討委員会 参考資料

令和4年（2022年）5月23日
熊本市政策局危機管理防災総室

【 目 次 】

- 前文について (P 3 ～ P 6)
- 目的（第1条）について (P 7 ～ P1 0)
- 基本理念（第3条）について (P 1 1 ～ P 1 4)
- 避難所の運営（第8条）について..... (P 1 5 ～ P 1 8)
- 帰宅困難者への対策（第9条）について..... (P 1 9 ～ P 2 2)
- 正確な情報の発信（第11条）について (P 2 3 ～ P 2 6)
- 多様性の尊重（第12条）について (P 2 7 ～ P 3 0)
- 復旧及び復興（第13条）について (P 3 1 ～ P 3 4)
- 災害の教訓等の活用（第14条）について (P 3 5 ～ P 3 8)

前文について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- くまもとらしさは、熊本地震の経験だけではなく、九州北部豪雨など過去の災害の教訓をどう盛り込んでいくか考える必要がある。

【第2回】

- 熊本市は、熊本地震だけではなく、大規模な水害をこれまで経験してきた。地震以外の災害についても、もう少し伝わるような表現を検討いただきたい。
- 復旧・復興にあった事前復興が無くなっているが、事前復興を理念の中に盛り込めないか。前文で事前復興について記載すると馴染むのではないか。

【第3回】

- 熊本市がつくる条例であるため、熊本地震の教訓を踏まえたということがわかるよう、条文の中に熊本地震という表現が入っていたほうが良いのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 本条例を策定するにあたり、想定する災害規模や被害状況について、過去の災害や現在の状況から最悪の事態を想定し、条文に落とし込めるよう精査すること（庁内）

3 第3回検討委員会時の条文案

本市は、地理的及び自然的な特性から、これまで多くの水害、台風及び地震等の自然災害に見舞われ、その度に復旧・復興に力を尽くしてきた。

これまでの災害からの復旧・復興の経験を通じて、様々な教訓を得たが、時間の経過とともに災害の記憶や教訓は風化していくものである。

そこで、市、市民及び事業者並びに地域の防災組織が災害の記録、記憶及び教訓を次世代へ語り継ぐ等、風化を防ぐことが必要である。

近年、激甚化、頻発化する自然災害から市民の生命、身体、財産及び尊厳を保護し、生活や経済を守ることは、市が果たすべき役割の一つだが、市民自らが自らの生命及び生活を守ることも必要である。

私たちは、これまでの災害の経験を生かして、平時から災害発生後を見据えたまちづくりに取り組み、防災に努めていくとともに、地域の中で支え合うつながりが防災に重要との考え方のもと、互いに連携しながら、災害に強いまちづくりを推進する決意をもって、この条例を制定する。

4 条文修正案

本市は、これまで、水害、台風及び地震などの自然の脅威によって、市民生活や都市基盤、貴重な過去からの遺産が甚大な被害を受けてきた。特に、平成28年の熊本地震では、我が国観測史上初となる2度にわたる大規模な地震により、多くのかけがえのない生命が失われ、甚大な被害をもたらした。

その中で、私たちは互いに支え合いながら、復旧・復興に力を尽くすとともに、災害が残した爪痕と先人たちの記録から学び、備え、教訓に習い、これを後世に伝えていくことの大切さを痛感した。

私たちは、これまでの災害の経験を生かして、あらゆる災害から市民の生命、身体及び財産を守るため、協働の精神で、日頃から防災活動に取り組み、それを次の世代に伝えていくことで、誰もが安心して暮らすことができる、真に災害に強いまちの実現をめざし、この条例を制定する。

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

○前文全体を熊本地震を踏まえた内容で修正。

熊本地震で得た教訓を後世に伝えていくことの重要性、誰もが安心して暮らすことができる、真に災害に強いまちの実現を目標として記載。

目的（第1条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 教育、福祉、地域など、あらゆる分野で防災対策が一般的になるような、また、市民がその意識を常に持ち続けることができるような条例になるとよい。
- くまもとらしさは、熊本地震の経験だけではなく、九州北部豪雨など過去の災害の教訓をどう盛り込んでいくか考える必要がある。

【第2回】

- 熊本市は、熊本地震だけではなく、大規模な水害をこれまで経験してきた。地震以外の災害についても、もう少し伝わるような表現を検討いただきたい。

【第3回】

- 熊本市がつくる条例であるため、熊本地震の教訓を踏まえたということがわかるよう、条文の中に熊本地震という表現が入っていたほうが良いのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 本条例を策定するにあたり、想定する災害規模や被害状況について、過去の災害や現在の状況から最悪の事態を想定し、条文に落とし込めるよう精査すること（庁内）

3 第3回検討委員会時の条文案

(制定目的)

第1条 この条例は、災害から市民等の生命、身体、財産及び尊厳を守るために、防災の推進及び復興に関する基本的な考え方を示し、市、市民、事業者及び地域の防災組織の役割を明らかにし、並びに防災に関する意識の醸成を図ることにより、地域防災力の最大化を図ることを目的とする。

4 条文修正案

第1条 この条例は、災害から市民等の生命、身体、及び財産を守るために、防災に関する基本的な考え方を示し、市、市民、事業者及び地域の防災組織等の役割を明らかにするとともに、防災に関する意識の醸成を図ることで、地域防災力の最大化を図り、もって現在及び将来の市民が安心して暮らすことができる、真に災害に強いまちの実現を目的とする。

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

- 「生命、身体、財産及び尊厳」⇒「生命、身体、及び財産」に表記を統一。尊厳に関しては多様性の規定の部分で示す。
- 「復興に関する基本的な考え方を示し」⇒ 復興に関する規定はあるものの、条例全体を通じて基本的考えは示していないため、ここでは削除する。
- 地域の防災力の最大化ではなく、その先の本市全体の真に災害に強いまちの実現を目的とした。

基本理念（第3条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 教育、福祉、地域など、あらゆる分野で防災対策が一般的になるような、また、市民がその意識を常に持ち続けることができるような条例になるとよい。
- くまもとらしさは、熊本地震の経験だけではなく、九州北部豪雨など過去の災害の教訓をどう盛り込んでいくか考える必要がある。

【第2回】

- 熊本市は、熊本地震だけではなく、大規模な水害をこれまで経験してきた。地震以外の災害についても、もう少し伝わるような表現を検討いただきたい。

【第3回】

- 熊本市がつくる条例であるため、熊本地震の教訓を踏まえたということがわかるよう、条文の中に熊本地震という表現が入っていたほうが良いのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 本条例を策定するにあたり、想定する災害規模や被害状況について、過去の災害や現在の状況から最悪の事態を想定し、条文に落とし込めるよう精査すること（庁内）

3 第3回検討委員会時の条文案

(基本理念)

第3条 本市の防災は、様々な分野の平時におけるまちづくりの取組が防災につながるという認識の下、市、市民、事業者及び地域の防災組織の各々が防災意識及び災害対応力を高めるとともに、自助、共助及び公助を結集することにより行われなければならない。

2 前項の防災の推進に当たっては、これまでの災害の記録、記憶及び教訓（以下「災害の教訓等」という。）を活用するとともに、これを次の世代に伝承していかなければならない。

4 条文修正案

第3条 本市の防災は、様々な分野の平時におけるまちづくりの取組が防災につながるという認識の下、市、市民、事業者及び地域の防災組織の各々が防災意識及び災害対応力を高めるとともに、自助、共助及び公助を結集することにより行われなければならない。

2 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、これまでの災害の記録、記憶及び教訓（以下「災害の教訓等」という。）を日常生活に生かし、非常時に備えるとともに、これを次の世代に継承していかなければならない。

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

○第2項

「前項の防災の推進に当たっては、」 ⇒ 前項の規定がなくとも、教訓等を日常生活に生かし、非常時に備えるとともに、これを次の世代に継承していくべきものであるため、全体的に文言の整理を行った。

避難所の運営等（第8条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 行政と住民との協働について自治基本条例との整合を図りながら、連携・協力・協働を打ち出す必要がある。
- 自主防災組織と自治会は表裏一体。普段から付き合いがあるから災害時に動ける。
- 多様な方々が安心して利用できる避難所になればと思う。

【第2回】

- 本条文の対象としている避難所について、「市が自ら運営すべき避難所として市長が定めるものを除く」とあるが、この表現は必要か。地域が運営している小規模なところもある。地域の主体的な避難所運営が熊本地震の教訓であったはずでは。
- 熊本地震では避難所に雑魚寝だったが、最近の災害の映像等を見ると、避難所運営が進化している。今後、避難所の作り方も考えていただきたい。
- 避難所の閉鎖についても事前に検討が大事であり、そこも組み入れてほしい。開けることに必死で閉じ方について言及しているところは少ない。
- 避難所の運営に係る市の役割については、支援だけの記載となっているが、連携も大事である。

【第3回】

- 「早期の退所が果たされるよう」という表現は違和感がある。避難所から追い出すような受け取られ方を市民にされてしまう可能性があるため、個別の事情に寄り添うとか生活再建などといった表現とできないか。
- 最後の方まで寄り添う、支援をするというのが本来の考え方であるため、現在の条文案では市民の誤解を招くと思う。表現を工夫してほしい。
- 熊本市は避難所運営委員会に施設管理者の学校も位置付けているため、条文の中でも学校の位置づけを明確にする必要があるのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 熊本地震時の反省点として、授乳室や更衣室を設定できなかったため、翌年の11月にマニュアルを作成した。役割分担を明確にすることが重要（ドンドン語ろう 東区）
- 経験が少ない町内会長も多いことから、訓練等を機会とした人とのつながりや、各種団体との連携が重要（ドンドン語ろう 東区）
- 避難所運営マニュアルや編成表により、役割分担を明確にすることが重要である（ドンドン語ろう 東区）
- 早期避難を呼びかけているのはいいことだが、避難者は今後増えてくると思う。避難所のキャパシティも限界があるため、避難所のあり方を検討してほしい（ドンドン語ろう 中央区）
- 避難所のキャパシティはどのようにして計算し想定しているのか（ドンドン語ろう 中央区）

3 第3回検討委員会時の条文案

（避難所の運営）

第8条 市民及び地域の防災組織は、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合は、主体的に避難所の運営を行うものとする。

2 市は、市民及び地域の防災組織が適切に避難所を運営できるよう、運営に係る物資の準備、平時の訓練その他必要な支援を行うものとする。

3 市は、避難所を運営する市民及び地域の防災組織と協力し、避難所における被災者の早期の退所が果たされるよう、それぞれの被災者の状況に応じた必要な支援に取り組むものとする。

4 条文修正案

- 3 市は、避難所を運営する市民及び地域の防災組織と協力し、~~避難所における被災者の早期の退所が果たされるよう、~~それぞれの被災者避難者の状況に応じた必要な支援に取り組むものとする。
- 4 市は、事業者、地域の防災組織と協力し、車中泊避難者や在宅避難者等の把握に努め、適切な支援に取り組むものとする。

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

○第3項

避難所から早期退所できるように、市として仮設住宅の整備など対策を早急に進めるべきという視点はあるが、様々な避難者がいる中、条文で規定することは難しい。そのため、逐条解説等で、事例等も踏まえながら、市として、避難所運営の長期化につながらないよう、迅速かつ適切な対応をすることを記載する。

○第4項

新型コロナ禍における在宅避難者など、避難所に避難しないが支援を必要とする者への対応について規定

帰宅困難者への対策（第9条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 市外の事業所に勤めている市民がいること、市内の事業所に市外の住民が勤めていること等も考慮した条例として欲しい。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 帰宅困難の要因となる災害リスクを整理するとともに、市内外の方に広く周知すべき（防災関係機関）

3 第3回検討委員会時の条文案

(帰宅困難者への対策)

第9条 市民は、自ら及びその家族が帰宅困難者となった場合に備え、安否確認の手段の取り決めその他必要な準備を行うよう努めるものとする。

2 事業者は、従業員等が帰宅困難者となった場合に備え、その滞在のために必要な物資等の備蓄その他必要な準備を行うよう努めるものとする。

3 市は、帰宅困難者への支援を迅速に行うための体制を整備するものとする。

4 条文修正案

＜修正に当たっての考え方や修正のポイント＞

正確な情報の発信等（第 1 1 条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第2回】

- 市側の発信についてのみ記載されているが、受け手も大事。双方向の視点で検討していただきたい。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 住民が躊躇なく安心して避難できる情報発信と避難所の整備をして欲しい（防災関係機関）
- 災害時に事業者が発する情報については、正確に受け止めて適切な行動をお願いしたい（防災関係機関）
- 安否不明者等の氏名公表の取り扱いを本条例に規定してはどうか（庁内）

3 第3回検討委員会時の条文案

(正確な情報の発信等)

第11条 市は、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において市民、事業者及び地域の防災組織が早めの避難その他適切な行動がとれるよう、防災に関する情報を正確かつ迅速に発信するとともに、当該情報を取得できる環境の整備に努めるものとする。

2 市は、前項に規定する情報の発信に当たっては、災害発生時に錯綜する情報を適切に整理し、これを分析することにより、情報の正確性の確保に努めるものとする。

3 市民、事業者及び地域の防災組織は、災害発生時には正確な情報を収集し、これに基づき行動するよう努めるものとする。

4 条文修正案

＜修正に当たっての考え方や修正のポイント＞

多様性の尊重（第12条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 多様な方々が安心して利用できる避難所になればよい。

【第2回】

- ベースとして、災害時弱者が安心して避難できることを前提としてもらえれば、より良くなると思う。
- 熊本地震では避難所に雑魚寝だったが、最近の災害の映像等を見ると、避難所運営が進化している。今後、避難所の作り方も考えていただきたい。
- 市内の外国人は6,600人を超えており、今後さらに増えていく。外国の方も含めた全ての市民の人権が守られるような表現にしてもらいたい。外国人は違う文化や背景を持っているため、そういったところにも配慮するように考慮してもらいたい。

【第3回】

- 今後も外国人が増えていくことが想定される中で、多様性という言葉はあるが、条例全体として、例えば外国人に対する防災教育や風化防止の取組といったことも表現できていけばよいと考える。
- 熊本地震の際には、発災後すぐに内閣府から避難所における男女共同参画に関する通知が来ていたと思うが、現在の条文案に「性別や国籍に関係なく」などの表現を加えるなど、もう少し検討が必要なのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 避難者の多様性や感染症対策を盛り込んでほしい（防災関係機関）
- 住民が躊躇なく安心して避難する情報発信と避難所の整備をして欲しい（防災関係機関）
- 多様性を理解することを教育するような内容が必要（防災関係機関）
- 誰ひとり取り残さないために傾聴の姿勢が重要（防災関係機関）
- さまざまな障がい者の助け合いを大切にする（市民ワークショップ）
- 校区防災連絡会にもっと女性を加えて欲しい（市民ワークショップ）
- 熊本地震時の反省点として、授乳室や更衣室を設定できなかったため、マニュアルを作成した（ドンドン語ろう 東区）

3 第3回検討委員会時の条文案

（多様性の尊重）

第12条 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、被災者の年齢、国籍、性別及び障害の有無等の多様性を理解し、全ての被災者がその尊厳を傷つけられることなく必要な支援を受けられるよう、適切な配慮をしなければならない。

4 条文修正案

＜修正に当たっての考え方や修正のポイント＞

復旧及び復興（第 1 3 条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 復興については、大規模災害を経験した熊本市だからこそ描けるところがあると思う。実際に被災者支援に取り組んできたこと等がくまもとのらしい部分であり、他都市の参考になるところ。この点を手厚く表現したい。

【第2回】

- 復旧、復興について、もう少し丁寧に書き込んだほうがよい。熊本市は、熊本地震の際の支え合いセンターの設置など良い取組だったため、そのような暮らしに寄り添うような表現を条文にいれたらよいと思う。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 新町・古町は公費解体で4割近い町屋がなくなった。まだ100件ほど町家が残っているので、今後ぜひ残して欲しい（ドンドン語ろう 中央区）

3 第3回検討委員会時の条文案

（復旧及び復興）

第13条 市は、災害による被害を受けたときは、熊本市地域防災計画に基づき、被害を受けた地域の速やかな復旧に努めるものとする。

2 市は、前項の復旧に当たっては、国、他の地方公共団体、関係機関及びボランティア団体と連携するものとする。

3 市は、必要に応じ、被災者の住宅、健康その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の支援に取り組むものとする。

4 市は、災害により本市の区域に甚大な被害が生じ、本市の市民生活、経済活動等の活力が低下している場合は、前3項に規定する復旧の取組に加え、市民、事業者及び地域の防災組織と協働し、本市の当該活力を取り戻すための各種施策（以下「復興施策」という。）の実施に努めるものとする。

5 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、復興施策の実施の過程において得た知見、能力等を平時のまちづくりの取組に生かすよう努めるものとする。

4 条文修正案

(復旧及び復興)

- 第13条 市は、災害による被害を受けたときは、~~熊本市地域防災計画に基づき~~、被害を受けた地域の速やかな復旧に努めるものとする。
- 2 市は、前項の復旧に当たっては、国、他の地方公共団体、関係機関及びボランティア団体と連携するものとする。
- 3 市は、必要に応じ、被災者の住宅、健康その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の支援に取り組むものとする。
- 4 市は、災害により本市の区域に甚大な被害が生じ、本市の市民生活、経済活動等の活力が低下している場合は、前3項に規定する復旧の取組に加え、市民、事業者及び地域の防災組織と協働し、本市の当該活力を取り戻すための各種施策（以下「復興施策」という。）の実施に努めるものとする。
- 5 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、復興施策の実施の過程において得た知見、能力等を平時のまちづくりの取組に生かすよう努めるものとする。

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

○第1項

マニュアルや復興計画等に基づき、適時適切に対応することになるため、「地域防災計画に基づき」は削除

災害の教訓等の活用（第14条）について

1 これまでの検討委員会での主な意見

【第1回】

- 市民・事業者も語り継ぎ、支援する立場であるということを念頭に置いて欲しい。
- 熊本地震を経験した自治体として、リーダーシップをとれる熊本市であるべき。
- 事業者のBCPについて、時間経過とともに、意識は薄れているように感じる。
- 災害対応は変化が多く、施策の展開が早い。防災を学ぶ機会という意味でも他都市支援の観点が必要。

【第3回】

- あまりにも漠然とした表現だと、市民の受け取りとして当事者意識を失い自分事として考えないのではないかと懸案がある。本市は熊本地震を受けたということもあるため、市民の役割や事業者の役割など、もう少し踏み込んだ表現として、例えば市民に対して備蓄品は〇日分を蓄えてくださいなど、ある程度のことを具体的に要求しても良いのではないか。
- 熊本市がつくる条例であるため、熊本地震の教訓を踏まえたということがわかるよう、条文の中に熊本地震という表現が入っていたほうが良いのではないか。

2 市民・議会・庁内・防災関係機関等の意見

- 知識や教訓を広めることが重要であるが、講師になる人手が足りない。ボランティアや共助の中でできないものか（防災関係機関）
- 熊本地震前から実動をイメージした訓練を実施しており、スムーズな初動ができるなど、過去の災害経験が生きた（防災関係機関）
- 熊本地震による経験を次につなげていく取組が熊本らしいと考える（防災関係機関）
- 地域で独自の記録誌を作成し、配布している（市民ワークショップ）

3 第3回検討委員会時の条文案

（災害の教訓等の活用）

第14条 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、災害の教訓等を活用するとともに、これらを後世に伝承するよう努めるものとする。

2 市は、災害の教訓等に関する資料を保存するよう努めるものとする。

3 市は、災害の教訓等を広く発信し、他の地方公共団体の防災に貢献するよう努めるものとする。

4 条文修正案

<修正に当たっての考え方や修正のポイント>

○「災害」については、熊本地震をはじめ、過去の災害等を想定。ここでは、熊本地震に限定しない。