

熊本市防災基本条例（令和 4 年 1 0 月 1 日施行）

【 逐条解説 】（案）

目次 前文

第 1 章 総則（第 1 条—第 3 条）

第 2 章 自助、共助及び公助（第 4 条—第 1 0 条）

第 3 章 情報の収集、分析及び発信（第 1 1 条）

第 4 章 多様性の尊重（第 1 2 条）

第 5 章 復旧及び復興（第 1 3 条）

第 6 章 災害の教訓等の伝承（第 1 4 条—第 1 6 条）

令和 5 年 3 月 熊本市危機管理防災総室

前文について

本市は、これまで、水害、台風及び地震等の自然の脅威によって、市民生活や都市基盤、過去からの貴重な遺産等が甚大な被害を受けてきた。特に、平成28年熊本地震では、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、教訓を得、これを後世に伝えていき、災害に備える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、財産、そして暮らしを守るため、協働の精神で、平時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目指し、この条例を制定する。

【解説】

- 前文では、本市の災害の歴史やそこから学んだ教訓、そしてその教訓を生かし、真に災害に強いまちの実現を目指すという本市の決意を示しています。

特に、熊本地震を経験した私たちは、復旧・復興に力を尽くし、災害の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重要性を認識し、あらゆる災害から市民の生命、身体、財産、そして暮らしを守るため、平時から防災活動に取り組んでいくことが必要です。

そして、こうした取組を後世に伝えていくことで、将来に亘って、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指していくことを述べています。

目的に関する規定について

第1条 この条例は、災害時に市民等の生命、身体、財産及び暮らし並びに個人の尊厳を守るために、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により、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を実現することを目的とする。

【解説】

- 第1条は、本条例に規定する内容を明らかにし、本条例の目的を定めたものです。

- 本条例の目的は、災害時に市民等の生命、身体、財産及び暮らし並びに個人の尊厳を守るため、
 - ①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の役割を明らかにすること
 - ②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とし、
そのことで、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を実現することを目的としています。
- また、平成28年熊本地震の際に、避難所において特に配慮が必要な高齢者や障がいのある方、子育て中の女性、外国人などへの必要な配慮が行き届かなかったことや、多くの避難者が車中泊を選択せざるを得なかったこと、災害関連死が多かったことなど、様々な課題や教訓が浮き彫りとなったことを踏まえ、災害時に市民等の生命、身体、財産を守ることに加えて、市民等の暮らし、さらには個人の尊厳を守ることを目的として規定しています。

定義に関する規定について

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 災害 暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、噴火その他の災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条第1号に規定する災害をいう。
- (2) 防災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。
- (3) 地域防災力 住民一人一人が自ら行う防災活動、地域の防災組織、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう。
- (4) 市民 次のいずれかに該当する者をいう。
 - ア 本市の区域内に住所を有する者
 - イ 本市の区域内に通勤し、又は通学する者
- (5) 事業者 本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人をいう。
- (6) 地域の防災組織 校区防災連絡会（熊本市地域防災計画に定める校区又は地区の防災組織をいう。）、避難所運営委員会（指定避難所（災害対策基本法第49条の7第1項の指定避難所をいう。）の開設及び運営並びに運営の規準の策定を行う組織をいう。）及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。）をいう。
- (7) 避難所 居住等の場所から一時的に避難した市民等を必要な期間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した市民その他の被災者を一定期間滞在させるための施設であって、被災者支援の地域拠点としての機能を持つものをいう。
- (8) 帰宅困難者 災害に伴う交通の途絶等により、帰宅が困難となった者をいう。
- (9) 避難行動要支援者 本市に居住する高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者のうち、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って、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するものをいう。

【解説】

- 第2条は、本条例で使用する用語の意義を定めたものです。
- 第1号の「災害」は、「災害対策基本法（昭和36年法律第223号）」（以下、「法」といいます。）第2条第1号に規定する災害としており、本市における過去の災害の歴史等から、例示として、暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、噴火を列挙しています。その他、法に定める災害としては、竜巻や崖崩れ、土石流、地滑り等も規定されています。

- 第2号の「防災」については、法第2条第2号に規定する「防災」の定義を適用しています。また、「防災」の中には、自然現象による災害の発生全てを防ぎきることはできないことを直視した上で、被害の最小化及び被害からの迅速な回復を図るという、いわゆる「減災」の考え方も含まれています。
- 第3号の「地域防災力」については、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（平成25年法律第110号）」第2条に規定する「地域防災力」の定義を適用しています。
- 第4号の「市民」には、本市の区域内に住所を有する個人だけでなく、市内の事業所に通勤する人や市内の学校に通学する人も含めています。これは、災害はいつ発生するかわからないことから、市内に通勤あるいは通学している方についても、日頃の備え等に取り組んでいただきたいとの考えに基づくものです。
- 第5号の「事業者」は、本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人としています。熊本市自治基本条例においては、「市民」に事業者も含まれていますが、本条例においては、防災における市民に求められる役割と事業者に求められる役割が違うことから、あえて分けることで、それぞれが取り組むべき内容を明確にしています。
- 第6号の「地域の防災組織」は、熊本市地域防災計画に定める防災組織である校区防災連絡会及び法第2条の2第2項に規定する自主防災組織としています。自主防災組織の例示としては、自主防災クラブがあります。
- 第7号の「避難所」は、災害が発生する恐れがある場合、または被災により、安全に過ごすことができる居宅等の確保が困難な市民等が一定期間滞在するための施設等であり、また、被災者支援を実施する際の地域拠点としての機能を持つ施設です。
熊本市地域防災計画で定める指定避難所や指定緊急避難場所等に限らず、熊本市地域防災計画で指定されていない地域の集会施設や駐車場なども含まれます。
- 第8号の「帰宅困難者」は、災害の発生に伴い公共交通機関等が運行できなくなることにより、帰宅することが困難となった者としており、市民だけでなく、旅行者や観光客等も含みます。
- 第9号の「避難行動要支援者」は法第49条の10に規定する「避難行動要支援者」を適用しています。

<参考>

災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）（抄）

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 災害 暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

二 防災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。

（基本理念）

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

（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。

災害対策基本法（昭和三十七年政令第二百八十八号）（抄）

（政令で定める原因）

第一条 災害対策基本法（以下「法」という。）第二条第一号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（平成二十五年法律第百十号）（抄）

（定義）

第二条 この法律において、「地域防災力」とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第二条の二第二号に規定する自主防災組織をいう。以下同じ。）、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう。

基本理念に関する規定について

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、災害の発生に備えるとともに、これを次の世代に伝承していかなければならない。

【解説】

○ 第3条は、市、市民、事業者及び地域の防災組織の防災における基本理念を定めています。

○ 第1項では、本市の防災は、自らの命は自らで守る自助、地域において互いに助け合う共助、市をはじめ公的機関等による支援を中心とした公助の取組により各々の防災意識や災害対応力を高めていくだけにとどまらず、これらが協力し合い、一体となって取り組むことを責務として規定しています。

また、教育、福祉、まちづくりなど様々な分野で防災対策が一般的になり、市民が防災意識を常に持ち続けることが重要であることから、平時からの災害への備えはもとより、日常生活の取組が防災の備えにつながり、これらの活動の積み重ねによって地域の防災力が高まることを狙いとして、「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認識の下」と規定しているところです。

○ 第2項では、これまでの災害の経験や教訓を踏まえて、日常生活の中で防災に取り組み、常に災害へ備える必要があることを規定しています。

また、明治時代にも平成28年熊本地震と同様に地震被害があったにもかかわらず、当時の教訓が生かせなかったことを踏まえ、災害の記録や記憶、教訓等を次の世代に伝承していくことを規定しています。

市民の役割に関する規定について

（市民の役割）

第4条 市民は、次に掲げる取組を行うことにより、自ら及びその家族の安全を確保するよう努めるものとする。

- (1) 自宅における防災に資する環境の整備を行うとともに、災害発生時において自立した生活を確保するための必要な物資等の備蓄に努めること。
- (2) 平時から自主的に防災に関する知識を習得し、家族と共有するとともに、地域における防災の取組に積極的に参加すること。
- (3) ハザードマップ（災害の範囲、程度等の予測を示す地図をいう。以下同じ。）等によりその地域で発生する可能性のある災害の種類、規模、被害等を把握し、災害発生時に自ら及びその家族が安全を確保するための行動を迅速かつ適切にできるよう備えること。
- (4) 災害発生時には、近隣の者の間において助け合うこと。
- (5) 災害発生時には、ボランティア等の多様な支援の選択肢があることを理解し、その活用を検討し、自らの暮らしの再建に生かすこと。

【解説】

○ 第4条は、防災における市民の役割を定めています。

○ 第1号は、自宅における防災のための環境整備と、水や食料等の備蓄に努めることを規定しています。本市では、早めの避難につながるよう、災害情報メールや防災ラジオ等の様々な手段で災害情報を発信していますので、これらの情報を入手できる環境を整備しておくことや、自宅の耐震化及び家具の転倒防止等に努めていただきたいとの考えです。

また、平成28年熊本地震の経験を踏まえ、大規模災害の発生時には、電気・ガス・水道等のライフラインの供給停止や、物流の混乱や停滞等が想定されることから、飲料や食糧、避難に必要な物資等の日常的な備蓄に努めることが重要であり、市民の役割として規定しています。なお、市では各家庭における1週間分の必要な物資の備蓄を推奨しています。

○ 第2号は、災害時に自ら及び家族の安全を守る行動をとることができるよう、日常から防災に関する知識を習得し、それを家族と共有しておくことを規定しています。

また、防災の取組をはじめ日常からの地域活動等を通じて地域とのつながりをつくっておくことが、災害時お互いに助け合うことができる関係性の構築につながることから、防災訓練等の地域の取組への積極的な参加を規定しています。

○ 第3号は、災害発生時等に自身やその家族の安全を確保できるよう、ハザードマップ等を事前に確認し、どのような行動を取るべきかを予め検討しておくことを規定しています。

ハザードマップは、起こりうる様々な災害のリスクを市民に周知し迅速な避難行動に

つなげることを目的として、被害想定によって示された地域の被害状況を示した地図で、避難所等の情報も掲載しており、災害時の避難のほか、防災学習や土地利用の検討など幅広い活用がなされています。

このハザードマップの情報は、市のホームページでデジタル版を公開しており、パソコンやタブレット端末、スマートフォン等でも確認ができます。

災害発生時のいざというときに、適切な避難行動が取れるよう、市民がハザードマップ等で災害の危険性を理解しつつ、災害の状況に応じた避難行動を事前に検討しておくことが重要です。

- 第4号は、特に災害発生直後において、隣近所同士での声掛けによる安否確認等の助け合いが救命や安全確保等につながることから設けている規定です。平成28年熊本地震の教訓から、大規模災害直後は主に市が担う公助がただちに機能しない状況となることから、近隣同士のつながりによる助け合いが重要となります。
- 第5号は、災害による被害を受けた際に日常を早く取り戻すため、災害ボランティア活動や市など行政が実施する様々な生活再建支援策等の活用を躊躇なく検討することで、自身や家族の早期の生活再建につなげていただくよう設けている規定です。

熊本地震の被災者の中には、自宅の後片づけをボランティア等に頼ることを遠慮し、避難生活が長期化することで生活再建が遅れてしまった事例もあっており、市や地域を中心に必要な支援情報を被災者に提供することはもちろんのこと、被災者自身もそのような支援があることを理解しておくことが重要となります。

事業者の役割に関する規定について

（事業者の役割）

第5条 事業者は、次に掲げる取組を行うよう努めるものとする。

- (1) 災害発生時における避難行動、安否の確認方法その他の従業員等の安全を確保するための行動及び手段について、災害の種類ごとに確認し、災害発生時に迅速かつ適切に行動できるよう備えること。
- (2) 災害発生時においては、自らの能力を活用して、市民等の安全に貢献すること。
- (3) 平時から地域における防災の取組に協力すること。
- (4) 市が実施する防災に関する施策に協力すること。
- (5) 従業員が防災に関する知識及び技術を習得する機会を提供すること。
- (6) 事業所の施設及び設備の災害に対する安全性を確保すること。

【解説】

- 第5条は、防災における事業者の役割を定めています。
- 第1号は、災害発生時に従業員等の安全を確保するため、避難行動、安否確認方法その他の必要な行動及び手段について、災害の種類ごとに事前に確認することで、災害発生時に迅速かつ適切な行動ができるように備えることを規定しています。

具体的には、ハザードマップ等を活用した災害リスクの確認や、連絡手段の確認及び避難訓練等の実施などが想定されますが、事業者毎に災害時のリスクは異なるため、事前に必要な備えについて事業所内での確認と従業員との共有に努める必要があります。
- 第2号は、事業者が普段営んでいる事業等によって培われた能力を生かし、災害発生時において市民等の安全確保のため貢献することを規定しています。

この規定については、特に災害発生時の初期対応等において、最も優先すべき人命救助や市民の安全確保等に対して、事業者の特性を生かし、可能な限り貢献いただくことを想定しているものです。
- 第3号は、地域の防災力強化に向けて、事業者も地域の一員として平時から地域の防災訓練等の取組に参加するなど、地域と協力することを規定しています。
- 第4号は、市が実施する防災に関する施策への協力について規定しています。平成28年熊本地震の際は、事業者との協定に基づく物資や井戸水等の提供が多くの市民の被災直後の生活を支えました。市全体の防災力の強化に向けて事業者の協力は不可欠であり、今後も市と事業者が協力して防災施策を推進していく必要があることから、本号を規定しています。
- 第5号は、従業員が防災に関する知識及び技術を習得するための機会の提供について規定しています。防災教育については、第15条第1項において全体的な考え方を示していますが、事業者として従業員に対し訓練や研修等を行うことで、事業所内における防災意識の啓発や防災スキルの習得等を推進いただくため、本号を規定しています。
- 第6号は、災害に備えて、事業所の施設や設備の整備に努めることを規定しています。

社屋内外における安全確保のため、建物の耐震化や設備の保全などを行うことが、防災力の向上につながります。

地域の防災組織の役割に関する規定について

第6条 地域の防災組織は、次に掲げる取組を行うよう努めるものとする。

- (1) ハザードマップ等によりその地域で発生する可能性のある災害の種類、規模、被害等を把握し、必要な資機材の準備及び訓練を実施すること。
- (2) 地域の特性に応じて、平時から住民との連携を深め、地域の住民が防災活動に参加しやすい環境の整備を促進すること。
- (3) 災害発生時においては、市その他関係機関と連携し、災害に関する情報の収集及び伝達、初期消火、救助、応急手当、避難誘導等の地域における応急対策を行うとともに、地域の被災者支援等の復旧に向けた活動を推進すること。

【解説】

- 本条では、校区防災連絡会等の地域の防災組織の役割を定めています。
- 第1号は、地域内における災害リスクの把握のため、ハザードマップ等により発生する可能性のある災害の種類、規模、被害等を確認しておくこと、また必要な資機材の準備や訓練を実施することについて規定しています。

地域特性の違いや、同じ地域内でも災害リスクが異なる場合もあるため、校区防災連絡会や自主防災クラブ等が中心となって、地域の特性に応じて、地域版ハザードマップや地区防災計画等に基づき日頃から災害リスクが高い箇所の現地確認や災害リスクに応じた訓練を実施すること等により、当該地域の防災対策の強化に努めていくことが重要です。また、地域が防災訓練等を実施する中で、PDCAにより常に見直しや改善を図っていくことも重要となります。
- 第2号は、地域の防災組織が災害時に円滑に活動を行えるよう日常から地域住民と平時から住民との連携を深め、いわゆる「顔の見える関係性」を構築しておくこと、また地域住民が防災活動に参加しやすい環境の整備を促進することを規定しています。

本市が実施した「熊本市防災基本条例（仮称）制定に向けた市民アンケート」においては、地域の防災活動へ参加したことがないと回答した市民が約52%となっており、地域防災力の向上を図っていくためには、できるだけ多くの地域住民を巻き込んだ防災訓練等の実施が必要となります。そのため、行政や関係機関と連携しながら、地域住民の方が防災活動等に参加しやすい環境整備を促進していくことが必要です。
- 第3号は、市や関係機関と連携し、災害発生段階における各種応急対応の実施や被災者等の復旧活動の推進について規定しています。特に災害発生段階においては、地域での助け合い等により被害を軽減することで、その後の救急・救命活動が迅速に行えること等につながります。

市の役割に関する規定について

- 第7条 市は、第1条の目的を達成するため、防災に関する施策を策定し、総合的にこれを実施しなければならない。
- 2 市は、関係機関及びボランティア団体との間において、災害発生時における協力体制を構築しなければならない。
- 3 市は、防災に関する施策の策定及び実施に当たっては、市民、事業者及び地域の防災組織並びに国、他の地方公共団体及び関係機関との連携に努めるものとする。
- 4 市は、他の地方公共団体及び関係機関からの応援及び必要物資の供給を受けるための体制を整備しなければならない。
- 5 市は、他の地方公共団体との間において、災害発生時における応援及び協力を相互に行う体制を構築するよう努めるものとする。
- 6 市は、市民、事業者及び地域の防災組織による防災活動が促進される環境を整備するとともに、必要な支援を行うものとする。
- 7 市は、その企画する施策に防災への配慮を取り入れることにより、市民等の安全及び安心を確保するよう努めなければならない。
- 8 市は、研修、防災訓練等により、職員の災害対応に係る能力の向上に努めなければならない。
- 9 市は、災害に強い都市基盤の形成及び防災拠点施設の機能の強化に努めなければならない。
- 10 市は、複合災害（複数の災害が同時又は短期間に発生し、それらの影響が複合化することにより、被害が深刻化し、災害応急対応が困難になる事象をいう。）その他の防災に関する施策の実施が困難な状況を想定した体制の整備等に努めなければならない。

【解説】

- 第7条は、市の役割や責務を定めています。
- 第1項は、市の最も重要な責務である、第1条に規定する市民の生命、身体、財産及び暮らし並びに個人の尊厳を守る目的を果たすため、防災に関する必要な施策を策定し、これを実施することについて規定しています。
- 第2項は、災害発生時の協力体制について規定しています。関係機関については、熊本県をはじめとした地方公共団体、全国市長会や九州市長会、指定都市市長会、熊本市地域防災計画に定める防災関係機関を示しています。また、平成28年熊本地震の際に多くのボランティアが被災者の生活再建を支えた経験を踏まえ、ボランティア団体との協力体制についても規定しています。
- 第3項は、第1項に規定した施策の策定及び実施にあたっての各主体との連携について、規定しています。防災施策は、本市と市民、事業者、地域の防災組織、その他関係機関等と

の連携によって効果が発揮されるものであることから、今後とも連携を強化することが求められます。

- 第4項は、平成28年熊本地震時において救援物資や他自治体からの応援職員の受入等に関する事前の計画が無く混乱を招いた教訓を踏まえ、他の地方公共団体や民間企業及びボランティア等からの応援を円滑に受入れ、人的資源及び物的資源を効果的・効率的に配分・配置できるよう、事前に計画を策定し体制を整備することについて規定しています。なお、本市では平成30年に「熊本市災害時受援計画」を策定しており、市の組織改編や地域防災計画等の見直し等に合わせ、必要に応じて当該受援計画も見直していくこととしています。

- 第5項は、災害発生時における他の地方公共団体との相互応援について規定しています。平成28年熊本地震時には、多くの自治体から職員派遣をはじめとした多大な支援をいただき復旧・復興を進めることができました。大規模災害発生時の対応は、被災した地方公共団体のみで行えるものではないことから、本市においても、全国市長会や指定都市市長会等を通じて、被災地支援のための職員の派遣等を行っており、いざという時のために、普段から相互の応援・協力体制を構築しておくことが重要となります。

- 第6項は、市民や事業者、地域の防災組織の防災活動が促進される環境を整備すること、また、それぞれの役割を果たすために必要な支援を行うことを規定しています。

地域の防災組織による地域版ハザードマップや地区防災計画の作成及び平時から行う会議、防災訓練等に対して、市は、各主体が防災に資する活動を十分に行えるよう、各主体と連携・協力しながら、環境を整備していく必要があります。

- 第7項は、市民等の安全・安心を確保するため、防災担当部署が実施する施策に限らず、市が実施する施策全般について防災への配慮を取り入れることとし、市全体として防災の視点を施策に生かすよう規定しています。

なお、この項では、旅行者等の来街者の安全・安心も確保する必要があることから、市民等としています。

- 第8項は、市職員に対し、必要な研修や訓練を実施することで、市職員の災害対応能力を向上させなければならないことを規定しています。

災害時には、市職員は公助の役目を担い、被災状況に応じて、被災者支援、避難所運営、物資供給、インフラ施設・設備等の復旧活動、住家等被害認定調査など災害復旧等に向けた様々な取組を迅速かつ適切に実施することが求められることから、平時から研修や訓練を実施し職員の防災に係る資質向上に努める必要があります。また、平成28年熊本地震の経験として、家族の無事を確認できたからこそ、公助の役割に向かうことができたとする職員もいました。今後、職員研修等を通じて市職員の自助や平時の備えについて意識を高めるなどの取組についても実施していく必要があります。

- 第9項は、災害に強い都市基盤の形成及び防災拠点施設の機能の強化に努めなければならないことを規定しています。

特に近年、激甚化、頻発化する災害から市民の生命等を守るためには、道路や橋梁、河川改修などの各種インフラの強化などを関係機関等と連携し進めることが必要です。また、災害時に情報を収集し指揮命令を行う本庁舎や区役所、各局庁舎のほか、避難所となる施設等においては、施設の耐震化や設備の充実などの機能強化を図ることが必要です。

- 第１０項は、災害対応において、想定外の事態に備えるため、可能な限りの状況を事前に想定し、常に備えておく必要があります。例えば、災害が同時多発的に発生する状況や新型コロナウイルス感染症等の新興感染症がまん延している状況下での災害等において、迅速かつ適切な対応がとれるよう体制を平時から整えておく必要があります。

避難所の運営に関する規定について

(避難所の運営)

- 第8条 市民、地域の防災組織、避難所を設置する施設の管理者及び市は、平時から連携を深めるとともに、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合は、互いに協力して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、平時の訓練その他の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、それぞれの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、事業者及び地域の防災組織と協力し、車中泊避難者、在宅避難者等の把握に努め、必要な支援に取り組むものとする。

【解説】

- 第8条は、避難所の運営に関することを定めています。
- 第1項は、平時や災害時における避難所の運営における各主体の協力について規定しています。平成28年熊本地震の際は、災害発生後（避難所の開設後）の混乱した状況で避難所運営に関する協議を始めたため、円滑な運営ができなかったことが課題となりました。このことから、平時から市民、地域の防災組織、学校等の施設管理者及び市が協力し、校区防災連絡会や避難所運営委員会で避難所運営に関するルール等を予め決めておくことを規定しています。
- 第2項は、第1項に規定した避難所運営を市民や地域の防災組織等が適切に行えるよう、市が地域の防災訓練の実施や必要な資機材の提供など、必要な支援を行うよう規定しています。
- 第3項は、市の役割として、避難所を運営する市民及び地域の防災組織と協力し、それぞれの避難者が置かれている状況の把握に努め、生活の再建等に向けた必要な支援に取り組むことを規定しています。
- 特に、避難者が早期の生活再建を果たすためには、仮設住宅の整備や生活再建支援策等を迅速に進め、避難者が次のステージに早めに移行し、避難所生活をなるべく早く終えることができるようにしていくことも重要な対策となります。
- 第4項は、市による車中泊避難者や在宅避難者への支援について規定しています。特に車中泊避難によるエコノミー症候群等を原因とした災害関連死の増加は、平成28年熊本地震における課題の一つでした。

また、新型コロナウイルス感染症の拡大以降、避難所における十分なスペースの確保も必要となっており、避難所に行かずに、在宅避難や車中泊避難を選択する市民が今後はさらに増加することも想定されます。

このようなことから、車中泊避難者や在宅避難者などの多様な避難を選択する被災者に対して、市は事業者や地域の防災組織と協力し、避難状況を把握するよう努め、必要な

支援を実施することを規定しています。

帰宅困難者への対策に関する規定について

（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、安否の確認方法の取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。

【解説】

○ 第9条は、帰宅困難者に関する規定を定めたものです。

○ 第1項は、市民の備えとして、職場や外出先にいる際に災害に遭うことを日常から想定しておき、自ら及び家族等の安否確認の手段等準備を行っておくことを規定しています。

○ 第2項は、事業者の帰宅困難者対策の取組を規定したものです。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するよう促すものです。

なお、条文における従業員等の「等」には、事業所等への来客者や、近くを通行している市民等も含むものと解しています。

○ 第3項は、市の帰宅困難者対策としての取組について規定したものです。

災害時に帰宅困難者が発生した場合、可能な限り早期の解消を図るため、市は当該帰宅困難者への迅速な支援に向けた体制整備を行い、必要な支援を行っていく必要があります。

旅行者等の来街者についても、本市において被災し帰宅困難者となった場合は、市が必要な支援を行うこととしています。

避難行動要支援者に関する規定について

（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の仕組みを構築しなければならない。
- ２ 市は、避難支援等を行うために必要な情報の収集及び整理をするとともに、これを避難支援等に関わる地域団体（町内自治会その他の地域活動を行う団体をいう。以下同じ。）その他関係機関と共有するよう努めなければならない。
- ３ 市は、避難行動要支援者及びその家族等（以下「避難行動要支援者等」という。）が避難支援等の取組に対する理解を深めることができるようにするとともに、避難行動要支援者等と避難支援等に関わる地域団体、医療又は福祉に関する団体その他関係機関との連携が深まるよう努めなければならない。
- ４ 避難支援等に関わる地域団体その他関係機関は、平時から地域活動等を通じて、避難行動要支援者の避難を支援するために必要な情報を収集し、その支援につながるよう努めるものとする。

【解説】

- 第１０条は、避難行動要支援者への支援に関することを定めています。
- 第１項では、市が避難行動要支援者の生命又は身体を守るために、避難支援等の必要な措置が円滑に行われるための仕組みを構築するよう定めています。
- 本市においては、平成１９年から「災害時要援護者避難支援制度」に基づき、自ら登録を希望した者について名簿を作成し、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）に提供することで、災害時の安否確認や日常の見守り等に活用してきました。
- 一方、平成２５年６月に災害対策基本法が改正され、避難行動要支援者名簿の作成が義務化されたことで、前述の「災害時要援護者避難支援制度」に係る名簿と、避難行動要支援者に係る名簿が存在するなど制度が複雑化しており、このことが市民の制度への理解を妨げる要因になるなど大きな課題となっています。
- このようなことから、名簿の一本化や個別避難計画の作成等を含め支援に向けた仕組みを構築し、制度に対する市民や地域の理解促進につなげていくため、仕組みの構築を市の責務として規定しています。今後、この仕組みの構築に向け、必要な検討を実施することとしています。
- なお、親が共働きなどで家庭に子どもが一人で居る場合や外国人などについても、避難行動に関する検討を進めていくことが必要です。
- 第２項では、第１項の避難支援等を行うために必要な避難行動要支援者に関する情報を市が収集・整理し、これを避難支援に関わる地域団体や関係機関と共有するよう努めることを規定しています。

前項で規定した仕組みの構築により、避難支援に必要な情報を町内自治会等の地域団体や関係機関等と共有することで、避難行動要支援者の早期避難につなげる必要があります。

なお、情報の提供については、個人情報保護などの観点から、前項で規定している仕組みを構築する中で検討を行い、情報の範囲や提供先、活用方法等について明確にしておくことが必要となります。

- 第3項では、第1項によって市が仕組みを構築した後、これを避難行動要支援者本人やその家族が理解し、避難支援等に関わる自治会等の地域団体、医療や福祉その他関係機関との連携が深まるよう市が努めることを規定しています。

また、避難行動要支援者自身が支援を必要とする場合に、遠慮することなく発信できるように、市は、避難行動要支援者自身やその家族の理解を深めることについて規定しています。

さらに、実際に避難支援を実施する地域団体や医療・福祉に関する団体、その他関係機関との連携が密に行われない限り、仕組みが形骸化し災害時にその役割を果たすことができないことから、地域をはじめ、関係者間の連携を深めていくことについて規定しています。

- 第4項は、避難支援等に関わる自治会等の地域団体や関係機関が、平時からの地域活動等を通じて、避難行動要支援者の避難支援のために必要な情報を収集し、支援につなげることについて規定しています。

本規定により、地域が支援活動を実施する上で必要な情報を収集することについて理解が得られやすくなることを目的としています。

地域団体が平時からの様々な活動を通じて避難支援が必要な住民の情報を可能な範囲で収集することで、避難支援の実効性が高まることから、今後は、市が発行し地域に配布している「自治会ハンドブック」や各種媒体等を活用して、避難行動要支援者への支援に関する仕組みや地域の役割等を周知し、地域の理解を深めていくことが必要です。

ただし、避難行動要支援者に関する仕組みを構築していくためには、個人情報の保護に十分に留意する必要があるため、市は、個人情報保護に関する運用方法等を整備していくことが必要です。

【参考 災害対策基本法（一部抜粋）】

災害対策基本法（一部抜粋）

（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）

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。

正確な情報の発信等に関する規定について

（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、市民、事業者及び地域の防災組織が早めの避難その他の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を整備しなければならない。
- 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、情報の正確性を確保しなければならない。
- 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。

【解説】

- 第 11 条は、正確な情報の発信等を定めたものです。
- 第 1 項は、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に、市民、事業者及び校区防災連絡会や自主防災クラブが適切な避難行動等をとれるよう、市が正確な情報を迅速に発信することを規定するとともに、これらの情報を市民等が取得できるような環境整備を行うことを規定しています。
- 第 2 項では、市が防災に関する情報を発信する際における情報の正確性を確保することを規定しています。平成 28 年熊本地震をはじめ、大規模災害発生時には様々な情報が錯綜するため、正確な情報の確認と重要度による取組の優先順位付けが必要となります。また、平成 24 年九州北部豪雨災害の検証では、市において、避難情報の発令等に結びつく重要な情報があったものの、情報のトリアージ（優先順位の判断）が機能しておらず、適切な対応がとれなかったとの課題が指摘されていました。このようなことから、情報を適切に整理・分析し、正確性を確保することについて規定しています。
- 第 3 項では、市民、事業者及び校区防災連絡会や自主防災クラブが、災害発生時ににおいて第 1 項及び第 2 項に基づく正確な情報を収集し、当該情報に基づき適切に行動することを規定しています。
- 平成 28 年熊本地震においては、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等を通じてデマが拡散される事態も発生したことから、市民等も正確な情報の収集及び当該情報に基づいた行動に努めることを規定しています。

多様性の尊重に関する規定について

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、性別及び障害の特性に関する多様性を理解し、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。

【解説】

- 第１２条は、多様性の尊重について定めたものです。

- 平成２８年熊本地震時においては、多くの避難所において、着替えや授乳のためのスペースが確保されてなかったり、避難者のプライバシーに配慮するなどの適切な避難所運営ができていませんでした。
- また、福祉や医療の面からケアが必要な高齢者や障がいを抱えた方が、指定避難所において必要なケアを受けられない状況や、日本語での会話が不自由な外国人が支援の情報を入手しづらかったことなどを要因として、避難所への避難をあきらめるなどのケースもありました。性的マイノリティの方への対応なども含め、これまで取組が遅れていた課題に対し、今後積極的に対応していくことが必要です。
- このような教訓や課題を踏まえ、すべての主体が年齢や国籍、性別、障がいの特性に関する多様性を理解すること、また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、適切な配慮を行うことを規定しています。

復旧及び復興に関する規定について

第13条 市は、災害による被害を受けたときは、被害を受けた地域の速やかな復旧を実施しなければならない。

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、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。）の実施に努めなければならない。

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。

【解説】

- 第13条は、災害発生によって被害を受けた地域の復旧及び復興について定めたものです。
- 被害を受けた地域の復旧に市が速やかに取り組むことは当然の責務であり、第1項において規定しています。
- 第2項は、復旧を行う際には、本市のみでは対応できないことから、国や県、防災関係機関、ボランティア団体等との連携について規定しています。
- 第3項は、被害の状況等によって被災者に必要となる支援は様々であることから、総合的に対応する市の体制を整備することについて規定しています。平成28年熊本地震の際は、復旧の過程において、被災者支援をワンストップで行える総合相談窓口の設置や、被災者の見守りや生活・健康相談等を行う地域支え合いセンターを設置する等、被災者の状況に応じ、必要な支援を行う体制を整えた実績等を踏まえて規定しています。
- 第4項は、復興に関することを規定しています。本条例において「復興」とは、被災前と比較して、生活環境が向上する、地域振興が図られること等の概念的に「まち」が活性化することと整理し、被災前またはそれ以上にまちの賑わいや活力を取り戻すため、市が復興施策に取り組むことを規定しています。
- 第5項は、復興で得た知見等の活用について規定しています。様々な復興施策によってまちが賑わいを取り戻す過程で得た知見や経験等を平時のまちづくりにフィードバックすることで、さらなる地域防災力の向上につなげたいとの考えから規定したものです。

災害の教訓等の活用等に関する規定について

第14条 市、市民、事業者及び地域の防災組織は、その実施する防災の取組に災害の教訓等を積極的に活用するよう努めなければならない。

2 市は、災害の教訓等を次の世代に伝承していくため、災害の教訓等に関する資料を保存するものとする。

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。

【解説】

○ 第14条は、災害の教訓等の活用等について定めたものです。

○ 第1項は、市、市民、事業者、地域の防災組織の各主体が、これまでの災害から得た教訓を活用するとともに、後世に伝承していくことを規定しています。

平成28年熊本地震をはじめとして、本市はこれまで様々な災害を経験しており、災害の記憶や記録、得られた教訓を次世代に引き継ぎ、いつ起こるかわからない災害に常に備えていく必要があることから、本項において規定しています。

○ 第2項は、市の役割として、災害に関する記録等の保存について規定しています。

平成28年熊本地震時には、東日本大震災における仙台市の記録誌をはじめとした他都市のこれまでの災害対応記録が大変参考となりました。また、明治時代においても熊本地震と同様の規模の地震が発生しており、大きな揺れが2回発生したこと、余震を含め360回を超える揺れが発生したこと、市民の間でデマが発生し大きな混乱が生じたこと等の記録が残されていましたが、これらの教訓を生かすことができませんでした。

このことから、平成28年熊本地震に関する震災記録誌や手記集などの作成のほか、関連する記録や写真等の資料の保存に努めています。また、その他の災害に関しても、記録の保存・活用に努めることで、次の災害への備えとしていくことが必要です。

○ 第3項は、これまでの災害によって得た教訓等を発信することによって、他の市町村等の防災にも貢献することを規定しています。前項のとおり、過去の災害の記録や経験を参考とすることが、被災地の早期の復旧・復興につながることから、本市における災害対応等に関する資料の公開や発信、他自治体での講演等を通じて、他自治体の防災の取組等に貢献することが求められるとともに、本市職員は、そのために必要なスキルを磨くことが必要です。

防災教育に関する規定について

(防災教育)

第15条 市、市民、事業者及び地域団体は、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て防災教育を推進するものとする。

2 子どもへの防災教育に当たっては、学校教育その他の場を通じて、防災に関する知識、判断力、行動力等を習得できるよう配慮するものとする。

【解説】

○ 第15条は、防災教育について定めたものです。

○ 第1項は、市、市民、事業者及び地域の防災組織の各主体が、防災に関する講座や防災訓練等のあらゆる機会を通じて、防災教育を推進していくよう規定しています。

令和4年3月に公表された市民アンケートの結果において、約6割の市民が『熊本地震の記憶や教訓を忘れがちになっている』と回答しており、本条例制定のきっかけの一つとなっています。

時間の経過に伴い、災害の記憶が薄れることは避けられない面もありますが、記憶が風化したとしても、熊本地震の教訓等を次世代に伝承していく仕組みづくりが重要であることから、防災教育を本条例に規定することとしました。

市は、学校教育における防災教育の推進はもちろんのこと、防災に関する出前講座や講演会等の開催、市広報誌等の媒体を活用した啓発の実施など、あらゆる機会を捉えて広く防災を推進するとともに、在住外国人も含めた市民等に学習の機会を提供していくことが必要です。

市民は、各家庭等において、日頃から食糧や水等の備蓄物資のローリングストックの実施や、日常から防災について話し合うこと等を通じて、防災意識を高めることが重要です。

また、事業者においては、従業員に対する防災学習の機会の提供や訓練、校区防災連絡会や自主防災クラブなどの地域の防災組織においては、地域の特性に応じた訓練や講座等による学習会を積極的に実施していくことが重要になります。

これらの取組は、それぞれ単独で実施するよりも、例えば学校と地域や事業者の協働により、各主体が連携し取り組むことで、より大きな学習効果が期待できることから、今後とも各主体の連携を推進していくことが必要となります。

○ 第2項は、特に子どもへの防災教育について規定しています。

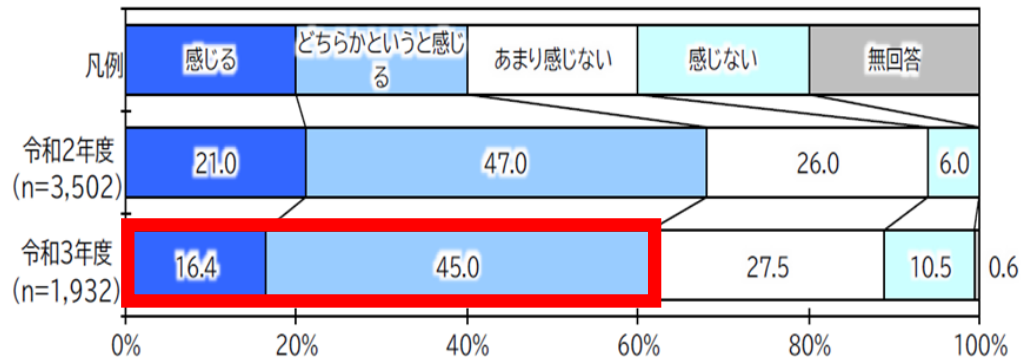
次世代を担っていく子どもたちが日常から防災に関する知識を習得し、備える意識を持つことは、将来にわたって本市の地域防災力を向上していくためにも大変重要です。また、防災学習を通じて、地域への理解促進や愛着にもつながります。本市の小中学校では、小学校低・中・高学年及び中学生向けの4種類の防災教育副読本「つなぐ」を活用し、防災教育を行っています。

このような学習等を通じ、子どもの成長段階に応じて子どもたちが自ら考え、判断、行

動する力を身に付ける必要があります。

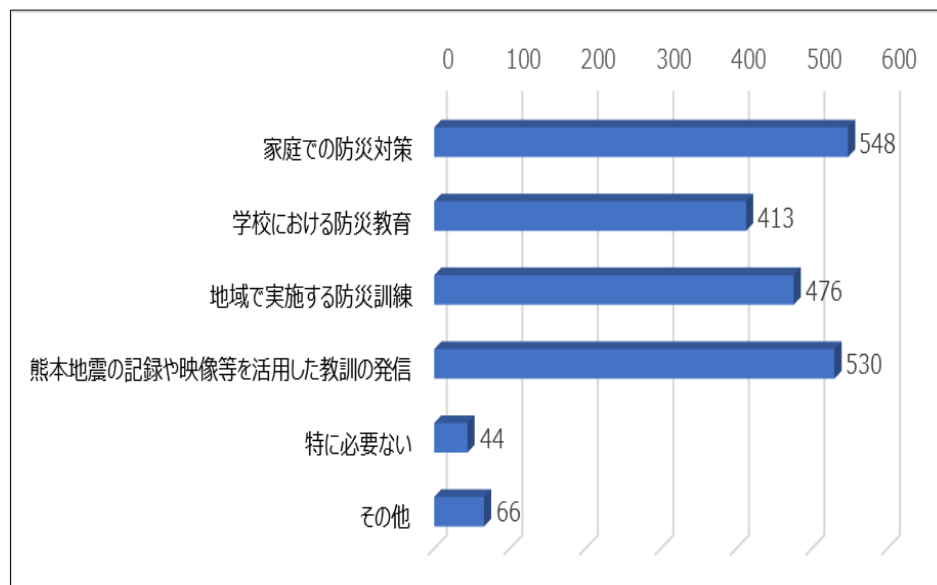
【参考 令和3年度 第7次総合計画実施計画市民アンケート】

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？



【参考 熊本市防災基本条例（仮称）の制定に向けた市民アンケート（令和3年度）】

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？



熊本地震の日に関する規定について

（熊本地震の日）

第１６条 市は、平成２８年熊本地震を通じて得た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日を熊本地震の日と定める。

【解説】

○ 第１６条は、熊本地震の日を定めたものです。

○ 熊本市防災基本条例は、平成２８年４月の熊本地震の記憶や教訓等の風化防止が制定のきっかけとなったことから、４月１６日を「熊本地震の日」として決めました。

市民が熊本地震のことを思い出し、教訓とすることで、地震や風水害等のあらゆる災害についての認識を深めるきっかけとなり、非常用持ち出し品の点検や身のまわりの安全点検に努めるなど、自分自身の安全や家族を災害から守る防災意識を高めるとともに、地域や職場等の中でも防災について考え実行する日として展開していきたいと考えています。

なお、平成２８年熊本地震だけにとどまらず、昭和２８年６月２６日水害や平成２４年７月九州北部豪雨など、本市に甚大な被害をもたらした過去の災害全般についても情報発信し、風化防止に努める必要があります。

【参考 熊本市防災基本条例（仮称）の制定に向けた市民アンケート】

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%

（回答数：2,077 件）

