

水防本部・災害警戒本部の体制及び活動における
課題と対応策に関する答申書

令和7年（2025年）11月14日

令和7年8月10日からの大雨時における水防本部・災害警戒本部
の体制及び活動に関する検証委員会

はじめに

令和7年（2025年）8月10日から11日にかけて、熊本地方及び天草・芦北地方を中心に、極めて激しい豪雨が発生した。特に、10日深夜から11日未明にかけては、線状降水帯の形成により、熊本市では局地的に1時間あたり80ミリを超える猛烈な雨が降り続き、8月としては観測史上最大級の記録的な大雨となり、複数の河川が氾濫危険水位に達した。

この大雨により、一部地域では人的被害をはじめ、床上・床下浸水、道路冠水、土砂災害等が発生し、市民生活に深刻な影響を及ぼした。被災された方々に対し、心よりお見舞い申し上げますとともに、一日も早い生活再建を祈念する。

本検証委員会は、熊本市長からの諮問を受け、特に、坪井川と井芹川流域に設置された警報局のサイレン吹鳴遅延に関する事象を中心に、当該災害時における熊本市水防本部と熊本市災害警戒本部の体制及び活動について検証を行った。これらの検証を踏まえ、将来発生しうる風水害、土砂災害、地震等の大規模災害に備え、二度と同じことが繰り返されないよう、今後の防災体制の強化に資する実効性ある対応策について提言として取りまとめた。

本答申が、熊本市における危機管理・防災行政の充実に寄与するとともに、同様の災害に直面する他自治体における対策の一助になることを強く期待する。

令和7年（2025年）11月14日

令和7年8月10日からの大雨時における水防本部・災害警戒本部
の体制及び活動に関する検証委員会

会長	澤田 道夫
委員	竹内 裕希子
委員	安部 美和
委員	前田 克
委員	松野下 辰也

目 次

1 本検証委員会における調査の概要

- (1) 検証委員会設置の背景と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
- (2) 審議事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
- (3) 検証体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- (4) 検証方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- (5) 答申書作成における留意事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6

2 熊本市における危機管理体制について

- (1) 主な過去の自然災害・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
- (2) 熊本市における危機管理体制等に係る計画について・・・・ 11

3 当日の対応状況について

- (1) 当日の気象状況の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 22
- (2) 本災害対応時の事実経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23
- (3) 当日の体制及び活動について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 28

4 熊本市の危機管理体制における課題

- (1) マニュアルなど「計画」に関する課題・・・・・・・・・・・・ 30
- (2) 研修や訓練など「準備」に関する課題・・・・・・・・・・・・ 31
- (3) 職員の育成と支援に関する課題・・・・・・・・・・・・・・ 31

5 熊本市の危機管理体制に対する提言

- (1) マニュアルなど「計画」に対する提言・・・・・・・・・・・・ 33
- (2) 研修や訓練など「準備」に対する提言・・・・・・・・・・・・ 34
- (3) 職員の育成と支援に関する課題に対する提言・・・・・・・・ 35

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 37

参考資料

平成 24 年豪雨災害に関する検証部会の提言事項への対応状況・・・・ 38

1 本委員会における調査の概要

(1) 委員会設置の背景と目的

令和7年（2025年）8月10日から11日にかけて、熊本市は記録的な大雨に見舞われ、複数の河川が氾濫危険水位に達した。

熊本市では、水防本部・災害警戒本部を設置し、避難所の開設や避難指示の発令など、人命を最優先に対応にあたっていたが、坪井川と井芹川では、流域の住民に避難を促すためのサイレンの吹鳴が最大で3時間20分遅れる事態が生じた。

このため、今回の大雨における熊本市水防本部及び熊本市災害警戒本部の対応について、外部有識者による客観的な検証を通じて問題の原因と本部機能の課題を明らかにし、二度と同じことを繰り返さないよう、組織体制の見直しを含む実効性のある対応策を策定することを目的とする。

すなわち、この災害への対応について、「誰が悪かったのか」、「民事上・行政上の法的責任があるのか」ではなく、「何があったのか」、「それはなぜなのか」、「その背景に組織上の問題はないか」を検討し、その課題を明らかにしたうえで、今後の熊本市における災害対応等のあり方について具体的に提言することを目的とする。

(2) 審議事項

委員会は、次に掲げる事項について検証及び審議を行い、その結果を市長に答申する。

- ① 令和7年8月10日からの大雨災害発災時における水防本部・災害警戒本部の体制及び活動の検証に関すること（特に、サイレン吹鳴の遅延に関すること）
- ② 検証結果を踏まえた実効性のある組織体制と仕組みの構築に資する取組に関すること
- ③ その他審議会の設置目的を達成するために必要な事項

(3) 検証体制

①委員構成

氏 名	所 属
【会長】澤田 道夫	熊本県立大学 総合管理学部 教授
竹内 裕希子	熊本大学 副学長 ／大学院先端科学研究部（工学系） 教授
安部 美和	東海大学 文理融合学部 准教授
前田 克	熊本日日新聞社 論説委員会 副委員長
松野下 辰也	熊本地方気象台 次長

②事務局について

本検証委員会は、資料作成や会議の日程調整などの庶務を事務局に任せた。
なお、中立性を保つため、事務局は総務局行政管理部総務課に設置した。

(4) 検証方法

次の災害がいつ発生するかは予測が困難であり、再発防止策の早期策定及び実施が強く求められている。

このため、本事案の当事者である危機管理防災部による振り返りと、事務局が実施した調査結果を基礎資料とし、課題の整理と今後の対応策についての議論を進めた。

①危機管理防災部による振り返り

令和7年（2025年）9月4日（木）に、危機管理防災部の全職員が集まり、今回の対応における課題や対応策について協議した。

また、危機管理防災部の職員を対象に無記名アンケートを実施し、部内の課題を抽出した。

②事務局による調査

今回の大雨における水防本部・災害警戒本部の体制及び活動について、課題を明らかとするため、ア：計画（マニュアル等）を整理し、イ：当日の体制、ウ：当日の活動を評価した。

【調査の概要】

◆ア：計画（マニュアル等）の整理

マニュアル等を確認し、計画上の人員体制及び活動内容を整理した。

◆イ：当日の体制の評価

水害対応において、水防本部及び災害警戒本部の人員体制が計画に基づき適切に運用されていたかを、計画との照合により確認した。

◆ウ：当日の活動の評価

水害対応において、水防本部及び災害警戒本部の活動内容が計画どおりに適切に実施されていたかを、計画との照合により確認した。

③検証委員会における検証

検証委員会は、会議で①と②の報告を受け、危機管理防災部へのヒアリングも行った。そのうえで、今回の水害対応における課題を明らかにし、組織体制の見直しも含めて、実効性のある対応策を検討した。

【会議の開催状況】

■第1回会議	【開催日】 令和7年（2025年）10月16日（木） 【議 題】 <ul style="list-style-type: none">・本委員会の設置経緯について・本委員会における検証の進め方について・大雨時における水防本部・災害警戒本部の体制及び活動について・水防本部・災害警戒本部の大雨時の対応に関する課題の整理について
---------------	---

<p>■第2回会議</p>	<p>【開催日】 令和7年（2025年）10月27日（月）</p> <p>【議 題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1回会議の議事要旨について ・第1回会議における質問事項への回答について ・大雨時における水防本部・災害警戒本部の体制及び活動の課題について ・実効性のある対応策の検討について
<p>■第3回会議</p>	<p>【開催日】 令和7年（2025年）11月6日（木）</p> <p>【議 事】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第2回会議の議事要旨について ・答申案について

(5) 答申書の作成における留意事項

答申書は、熊本市に提出するものであるが、熊本市のホームページ等を通じ市民等への開示を予定していることから、職員個人が特定され、不利益を受けることのないよう、職員名やヒアリングにおける職員の具体的な発言については、記載していない。

2 熊本市における危機管理体制について

(1) 主な過去の自然災害

熊本市では、過去の災害対応の経験を踏まえ、危機管理体制の強化に継続的に取り組んできた。特に、次の2つの災害対応を通じて得られた教訓は、体制の見直しや運用改善に大きく寄与している。

①平成 24 年 7 月九州北部豪雨

平成 24 年（2012 年）7 月 11 日からの大雨により、熊本市では白川が越水し、沿川地域で多数の家屋が浸水した。

この時の熊本市の対応については、「平成 24 年 7 月九州北部豪雨災害における熊本市の避難指示等のあり方に関する検証部会」を設置し、避難指示等の発令基準の明確化や避難情報発信の多様化等について提言がなされた。

〔提言の概要〕

- ・ 水防本部と消防局等の現場対応機関との情報共有体制の強化
- ・ 情報のトリアージに必要な体制の整備
- ・ 冷静に情報を分析し、重要な決定を行うことができる環境の確保
- ・ 避難発令等の基準や手順の再検討及び明確化
- ・ 適切な情報処理や判断を行うための訓練の実施
- ・ 関係機関とのホットラインの整備
- ・ 水位計の設置など河川観測体制の強化
- ・ 災害時における市民への情報提供体制の強化
- ・ 「自らの身は自らで守る」自主防災意識の涵養

熊本市では、これらの提言を基に、地域防災計画や水防計画等を見直し、避難指示等の発令基準を明確にまとめた。また、白川・合志川沿いにサイレン警報設備を 10 か所整備したほか、現在では公式 SNS や防災行政無線など様々な媒体で情報発信を行っている。

さらに、市民の防災意識向上と災害の風化防止を目的として、白川・合志川沿いのサイレン警報局において、地元自治会長や消防団が参加するサイレン吹鳴訓練を毎年実施している。その他の提言への対応状況については熊本市にヒアリングした結果を参考資料にまとめた。

②平成 28 年熊本地震

平成 28 年（2016 年）4 月 14 日と 16 日に最大震度 7 を記録した熊本地震では、市民に対する災害情報等の迅速かつ的確な広報伝達の必要性や、災害対応における地域との連携の重要性など、多くの貴重な教訓が得られた。

熊本市は、これらの教訓を踏まえ、危機管理体制の強化に取り組んできた。具体的には、「熊本地震検証・熊本市地域防災計画改定検討委員会」を設置し、熊本市地域防災計画の抜本的な改定を実施した。

また、災害対応の基本的な考え方や市民との協働のあり方等を明確にするため、「熊本市防災基本条例検討委員会」を設置し、条例の内容について検討を重ね、令和 4 年（2022 年）10 月 1 日に熊本市防災基本条例を施行した。

これらを踏まえ、震災後に毎年実施している震災対処訓練では、プレスセンターの開設・運営訓練を組み込むとともに、住民が参加する地域初動対応訓練を行っている。また、平成 28 年熊本地震の経験や教訓を次世代に伝え、防災意識を高めることを目的に、毎年 4 月 16 日を「熊本地震の日」と定め、防災啓発イベントの実施など様々な取組を行っている。

ア：熊本市地域防災計画改定の概要

熊本地震から創造的復興へと力強く立ち上がり、市民力・地域力・行政力を結集した防災・減災のまちづくりを目指すため、「市民・地域・行政の災害対応力の強化」を基本理念とし、次の 6 つの観点から改定した。

〔熊本市地域防災計画改定のポイント〕

1) 災害に強い都市・ひと・地域づくり

- ・地震に強い都市構造にするため、避難所となる学校施設の耐震化、インフラの耐震整備、水道管の耐震化計画の見直しなどの対策を推進
- ・市民の助け合いや地域の絆の重要性が再認識されたことを踏まえ、災害記録や教訓を防災計画に反映し、自助・共助の意識を高める地域活動や防災教育（副読本の作成、校区単位の訓練）などの対策を推進

2) 行政の災害対応力の強化

- ・情報伝達や避難所運営、物資輸送に課題が生じたことを受け、災害対策本部や区の防災体制の強化、広報手段の多重化、職員の初動対応マニュアルの整備、地域防災訓練への参加などの対策を推進

3) 避難対策の強化

- ・熊本地震では避難者が最大 11 万人に達し、避難所での物資不足やトイレ問題、車中泊避難の急増などの課題が生じたことを受けて、避難所の拡充、備蓄計画の見直し、地域在住職員の派遣、防災訓練の強化、水道設備の耐震化などの対策を推進

4) 備蓄・供給体制の整備

- ・熊本地震では避難者の増加と物資ニーズの変化により供給体制に課題が生じたことを受け、家庭・企業での備蓄推進や支援物資の受入・配送計画の整備などの対策を推進

5) 広域連携・受援体制の整備

- ・他自治体等からの支援に対して受援体制が不十分で、迅速な応援要請に支障が生じたことを受け、受援計画や物資受入及び配送計画の策定並びに国や県、指定都市市長会、九州市長会との連携強化などの対策を推進

6) 被災者の生活支援に向けたトータルケアの整備

- ・被災者が一日でも早く安心して自立的な生活を送れるようにするため、生活再建支援と心のケア体制の充実が重要であることが明らかになったため、仮設住宅用地の候補地の事前設定、みなし仮設住宅の活用、り災証明や家屋被害調査のための職員育成、生活再建窓口のワンストップ対応等の対策を推進

イ：熊本市防災基本条例の概要

熊本地震などの災害経験を踏まえ、市民が安心して暮らせる「真に災害に強いまち」の実現を目指して制定された条例。市、市民、事業者、地域防災組織の役割を明確化するとともに、防災意識の醸成と地域防災力の最大化を図る。

[熊本市防災基本条例の構成と概要]

第1章：総則

この条例の目的や定義、基本理念を定めている。

第2章：自助・共助・公助

自助・共助・公助の役割や、避難所運営の考え方、避難行動要支援者への支援等を定めている。

- ・市民の役割：備蓄、地域活動、近隣との助け合い
- ・事業者の役割：従業員の安全確保、地域連携、施設の安全
- ・地域防災組織の役割：資機材準備、訓練、応急対応
- ・市の役割：防災施策推進、都市基盤整備、職員教育

第3章：情報の収集・分析・発信

市による防災・災害に関する情報の取得に向けた環境整備、市民等の情報収集・行動等を定めている。

第4章：多様性の尊重

被災者の年齢、国籍、性別及び障害の特性に関する多様性への理解と適切な配慮を定めている。

第5章：復旧及び復興

早期の復旧の実施、協働による復興施策の実施などを定めている。

第6章：災害の教訓等の伝承

平成 28 年熊本地震の記憶の風化防止に向けた教訓等の伝承の取組を定めている。

- ・熊本地震の教訓の保存・発信
- ・防災教育の推進：特に児童生徒への教育
- ・「熊本地震の日」の制定：次世代への伝承と理解促進

(2) 熊本市における危機管理体制等に係る計画について

①危機管理体制等を定めた文書

熊本市では、災害発生時における危機管理体制や活動を定めた文書として、熊本市地域防災計画、熊本市水防計画、熊本市災害対応業務マニュアル及び避難情報発信マニュアルを策定していた。

ア：熊本市地域防災計画（以下「防災計画」という。）

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき、災害に備えて熊本市が策定している総合的な防災計画であり、災害発生時の対応や復旧、予防などを体系的に定めた計画。

なお、水防のための活動については、熊本市水防計画と連携して作成。

イ：熊本市水防計画（以下「水防計画」という。）

水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 4 条の規定に基づき、熊本県知事から指定水防管理団体に指定された熊本市が、洪水・内水・高潮・津波等の風水害から市民の命と財産を守ることを目的として、市が中心となって水防活動を行うための基本方針や体制を定めた計画。

ウ：熊本市災害対応業務マニュアル（以下「対応マニュアル」という。）

防災計画と水防計画を踏まえ、熊本市水防本部及び災害警戒本部等の活動方針をまとめたもの。

エ：避難情報発信マニュアル（以下「発信マニュアル」という。）

避難情報等の発信に用いる各システムの使用方法をまとめたもの。

②熊本市における危機管理体制について

防災計画及び水防計画において、風水害時の組織計画は下表のとおり定められている。

【組織計画】

組織名	本部長	態勢レベル	態勢種別
熊本市水防本部	危機管理監	レベル 2	情報収集態勢
		レベル 3	初動準備態勢
熊本市災害警戒本部	危機管理監	レベル 4	応急活動準備態勢
		レベル 4 強化	災害警戒態勢

組織名	本部長	態勢レベル	態勢種別
熊本市災害対策本部	熊本市長	レベル5	災害対応態勢
		レベル5強化	全庁総力態勢

また、風水害時における各態勢の組織の設置基準も、下表のとおり定めており、それぞれの基準に該当し、本部長が必要と認める場合に、各態勢に移行する。

【設置基準】

態勢種別	設置基準
情報収集態勢 (レベル2)	<ul style="list-style-type: none"> ・大雨、大雪、洪水、高潮注意報が発表されたとき ※ただし、高潮注意報については、台風接近時等、緊急に対応が必要な場合に限定 ・県知事から洪水予報及び水防警報の通知があったとき ・危機管理監が必要と判断したとき
初動準備態勢 (レベル3)	<ul style="list-style-type: none"> ・大雨、大雪、洪水、高潮、暴風、暴風雪、波浪警報が発表されたとき ・高齢者等避難発令（警戒レベル3）
応急活動準備態勢 (レベル4)	<ul style="list-style-type: none"> ・今後の降雨状況の激化及び被害状況の拡大が予想されるとき ・土砂災害警戒情報が発表されたとき ・避難指示発令（警戒レベル4）
災害警戒態勢 (レベル4強化)	<ul style="list-style-type: none"> ・応急活動準備態勢による処理や対応が速やかに行えないと予想されるとき ・その他本部長が必要により当該配置を指示したとき
災害対応態勢 (レベル5)	<ul style="list-style-type: none"> ・特別警報級等発表、又は発表が見込まれ、大規模な災害が発生するおそれがある場合 ・局地的な災害が発生した場合 ・災害応急対策活動を遂行できる体制とし、また全庁総力態勢に直ちに移行できる体制とする ・緊急安全確保発令

態勢種別	設置基準
全庁総力態勢 (レベル5強化)	<ul style="list-style-type: none"> ・市内全域にわたり災害が発生し、特に被害が甚大な場合 ・災害対応態勢によりがたく、災害対策本部の職員を増員し、災害応急対策活動が強力に遂行できる体制とする

さらに、防災計画と水防計画では、各態勢の職員配置基準を定めており、水防本部と災害警戒本部の配置人数は下表のとおりである。

【職員配置基準】

態勢種別	職員配置基準
情報収集態勢 (レベル2)	<ul style="list-style-type: none"> ・本部室：3名 ※そのうち危機管理防災部の職員は、担当者1名
初動準備態勢 (レベル3)	<ul style="list-style-type: none"> ・本部室：11名 ※そのうち危機管理防災部の職員は、担当者2名
応急活動準備態勢 (レベル4)	<ul style="list-style-type: none"> ・本部室：23名 ※そのうち危機管理防災部の職員は、管理職1名と担当者2名の合計3名
災害警戒態勢 (レベル4強化)	<ul style="list-style-type: none"> ・本部室：60名 ※そのうち危機管理防災部の職員は、管理職1名と担当者2名の合計3名

③熊本市における避難情報の発令基準について

防災計画及び水防計画において、水害の場合と土砂災害の場合の避難情報の発令基準は下表のとおり定められている。

【発令基準（水害の場合）】

種別	発令基準
高齢者等避難 【警戒レベル3】	<p>■洪水予報河川の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定河川洪水予報により、川の水位観測所の水位が避難判断水位に到達し、かつ、水位予測において引き続きの水位が上昇する予測が発表されている場合

種別	発令基準
<p>高齢者等避難 【警戒レベル3】 (続き)</p>	<p>■洪水予報河川の場合(続き)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・川の水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達する予測が発表されている場合・国管理河川の洪水の危険度分布(水害リスクライン)で「避難判断水位の超過に相当(赤)」になった場合 ・堤防に軽微な漏水・侵食等が発見された場合 ・警戒レベル3 高齢者等避難の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 <p>■水防警報河川の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・川の水位観測所の水位が避難判断水位到達した場合 ・川の洪水警報の危険度分布(キキクル)で「警戒(赤)」が出現した場合(流域雨量指数の予測値が洪水警報基準に到達する場合) ・上流で大量又は強い降雨が見込まれる場合 ・堤防に軽微な漏水・侵食等が発見された場合 ・警戒レベル3 高齢者等避難の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合
<p>避難指示 【警戒レベル4】</p>	<p>■洪水予報河川の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定河川洪水予報により、川の水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達したと発表された場合又は急激な水位上昇により、まもなく危険水位を超え、さらに水位の上昇が見込まれると発表された場合 ・国管理河川の洪水の危険度分布(水害リスクライン)で「氾濫危険水位の超過に相当(紫)」になった場合 ・堤防に異常な漏水・侵食等が発見された場合 ・ダムの管理者から、異常洪水時防災操作開始予定の通知があった場合 ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合

種別	発令基準
<p style="text-align: center;">避難指示 【警戒レベル4】 (続き)</p>	<p>■洪水予報河川の場合（続き）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立退き避難が困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合 <p>■水防警報河川の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・川の水位観測所の水位が氾濫危険水位に到達した場合 ・川の水位が一定の水位を超えた状態で、急激な水位上昇のおそれがある場合 ・川の洪水警報の危険度分布（キキクル）で「危険（紫）」が出現した場合（流域雨量指数の予測値が洪水警報基準を大きく超過する場合） ・堤防に異常な漏水・侵食等が発見された場合 ・ダムの管理者から、異常洪水時防災操作開始予定の通知があった場合 ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立退き避難が困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合
<p style="text-align: center;">緊急安全確保 【警戒レベル5】</p>	<p>■洪水予報河川の場合 (災害が切迫)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国管理河川の洪水の危険度分布（水害リスクライン）で「氾濫している可能性（黒）」になった場合 ・堤防に異常な漏水、侵食の進行や亀裂、すべりの発生等により決壊のおそれが高まった場合 ・樋門、水門等の施設の機能支障が発見された場合や排水機場の運転を停止せざるをえない場合 <p>(災害発生を確認)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・堤防の決壊や越水・溢水が発生した場合 <p>※指定河川洪水予報の氾濫発生情報、水防活動に従事する者からの報告等により把握できた場合</p>

種別	発令基準
緊急安全確保 【警戒レベル５】 (続き)	<p>■水防警報河川の場合 (災害が切迫)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・堤防に異常な漏水、侵食の進行や亀裂、すべりの発生等により決壊のおそれが高まった場合 ・樋門・水門等の施設の機能支障が発見された場合や排水機場の運転を停止せざるをえない場合 <p>(災害が切迫)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・川の洪水警報の危険度分布（キキクル）で「災害切迫（黒）」が出現した場合 <p>(災害発生を確認)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・堤防の決壊や越水・溢水が発生した場合 <p>※指定河川洪水予報の氾濫発生情報、水防活動に従事する者からの報告等により把握できた場合</p>

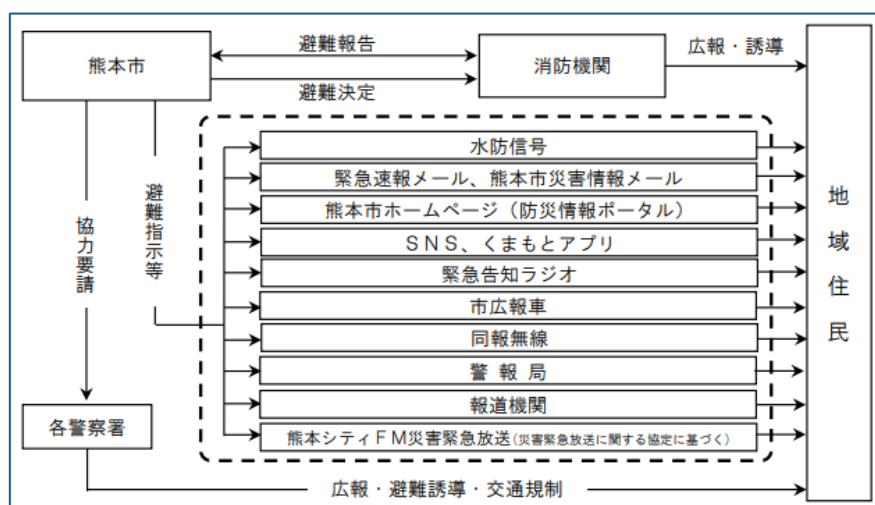
【発令基準（土砂災害の場合）】

種別	発令基準
高齢者等避難 【警戒レベル３】	<ul style="list-style-type: none"> ・大雨警報（土砂災害）（警戒レベル３相当情報[土砂災害]）が発表され、かつ、土砂災害の危険度分布が「警戒（赤）」（警戒レベル３相当情報[土砂災害]）となった場合 ・警戒レベル３高齢者等避難の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（大雨注意報が発表され、当該注意報の中で、夜間～翌日早朝に大雨警報（土砂災害）（警戒レベル３相当情報[土砂災害]）に切り替える可能性が高い旨に言及されている場合など）（夕刻時点で発令）
避難指示 【警戒レベル４】	<ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害警戒情報（警戒レベル４相当情報[土砂災害]）が本市に発表された場合 ・土砂災害の危険度分布（キキクル）で「危険（紫）」（警戒レベル４相当情報[土砂災害]）となった場合

種別	発令基準
避難指示 【警戒レベル4】 (続き)	<ul style="list-style-type: none"> ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（夕刻時点で発令） ・警戒レベル4 避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立退き避難が困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合（夕刻時点で発令） ・土砂災害の前兆現象（山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等）が発見された場合
緊急安全確保 【警戒レベル5】	<p>(災害が発生直前又は既に発生しているおそれ)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大雨特別警報（土砂災害）（警戒レベル5相当情報【土砂災害】）が本市に発表された場合 ・土砂災害の危険度分布（キキクル）で「災害切迫（黒）」（警戒レベル5相当情報【土砂災害】）となった場合 <p>(災害発生を確認)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害の発生が確認された場合

④熊本市における避難情報の発信方法について

防災計画では、「避難指示等を発令した場合は、次に示す有線、無線、広報車、報道機関等の最も迅速かつ適切な方法で行い、地域住民に周知徹底を行うものとする。」と記載されており、その手段が下表でまとめられている。



※防災計画 226 ページから抜粋。

また、対応マニュアル及び発信マニュアルには、市民への情報発信手段として 11 の方法が記載されているが、防災計画に記載されている情報発信手段の一部が対応マニュアルに反映されていないなど、両者の整合性が確保されていない。

【対応マニュアル及び発信マニュアルに記載されている情報発信手段】

1	防災情報システム	7	国際交流振興事業団メール
2	X (旧 Twitter)	8	熊本県防災情報共有システム
3	熊本市災害情報メール	9	エリアメール
4	市公式 LINE	10	防災行政無線（サイレン警報子局）
5	防災行政無線（屋外拡声子局）	11	テレメータ警報システム
6	緊急告知ラジオ		

各情報発信手段を用いて発信する情報の内容やタイミングについては、防災計画 226 ページに避難情報が記載されているほか、244 ページには災害情報に関して「災害の規模、態様に応じて、適切な方法と内容の広報を行うものとする」との記載があり、表に整理されている。

時 期	方 法	内 容
災害発生直後	<ul style="list-style-type: none"> ○防災行政無線等による広報 ○広報車による広報 ○消防団による広報 ○広報紙、チラシ等による広報 ○報道機関への広報依頼 ○熊本市災害情報メール ○市ホームページへの掲載 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震、津波、浸水、土砂災害に関する情報 ○混乱防止の呼び掛け ○高齢者等避難、避難指示の伝達・誘導 ○出火防止の呼びかけ ○人命救助協力の呼びかけ ○被害状況 ○応急対策進捗状況 ○避難所等の情報
応急対策活動時	<ul style="list-style-type: none"> ○指定緊急避難場所等への職員の派遣 ○携帯電話メールサービス ○SNS による広報 ○くまもとアプリによる広報 	<ul style="list-style-type: none"> ○地震・津波、浸水、土砂災害に関する情報 ○被害状況 ○応急対策進捗状況 ○交通機関の状況 ○道路交通状況 ○ライフラインの状況 ○物資の供給状況 ○健康管理の情報

※防災計画 244 ページから抜粋。

なお、対応マニュアルと発信マニュアルでは、各情報発信手段を用いて発信する情報の内容について、各手順の説明内に一部記載はあるものの、防災計画のように体系的に整理されていない。

さらに、対応マニュアルには、避難情報の発信者が記載されていない。

⑤サイレンによる水防信号の発信について

水防計画 40 ページには、サイレン吹鳴を実施する 17 の警報局が記載されている。

この警報局について、対応マニュアルで確認すると、そのうち 7 の警報局がテレメータ警報システムであり、残る 10 の警報局が防災行政無線（サイレン警報子局）である。

■テレメータ警報システム

本市が独自に設置した水位計及び雨量計の観測設備並びにサイレン放送設備を備えた施設。坪井川と井芹川の流域に設置。

- ・坪井川：山室警報局、高平警報局、坪井警報局、花畑警報局、春日警報局
- ・井芹川：山王警報局、段山警報局

■防災行政無線（サイレン警報子局）

白川及び合志川沿いの防災行政無線と併設された施設。

- ・白 川：弓削上公民館警報、吉中公民館警報、龍田弓削一丁目公園警報、上立田公園警報、下南部西警報、黒髪 6 丁目公園警報、渡鹿 6 丁目公園警報、碩台地域コミュニティセンター警報
- ・合志川：合志河川公園警報、植木町平井警報

今回の災害対応において吹鳴遅延が指摘された 3 つの警報局（坪井警報局、山王警報局、段山警報局）は、すべてテレメータ警報システムの警報局である。対応マニュアルでは、これらの警報局のサイレン吹鳴基準について明確に定めているのは坪井警報局における氾濫注意水位超過時のみであり、その他の警報局についての記載はない。

また、防災行政無線（サイレン警報子局）の警報局の吹鳴基準については、対応マニュアルに記載されているものの、その内容が曖昧であるため、実際に吹鳴の要否を判断できない可能性がある。

【サイレン吹鳴基準の記載内容】

コ 防災行政無線(サイレン警報子局) ※警戒レベル4避難指示以上

⑤の内、白川・合志川流域に10箇所サイレン警報局を設置しており、災害の発生及び発生の恐れがある場合において、早期の避難行動等につなげ、人的被害等の最小化を図ることを目的とする。

<吹鳴基準>

○必要と認める区域内の居住者に避難のため立ち退くべきことを知らせる場合

【例】・熊本市から避難情報(避難指示等)が発令された場合

○水防上緊急の必要がある場合

【例】・堤防決壊に繋がるような、大量の漏水や亀裂などが発見された場合

・河川水位などの現場状況により、はん濫の危険が予想され、避難が必要と判断される場合

<吹鳴時間>

●(1分)- 休止(5秒)- ●(1分)- 休止(5秒)- ●(1分)

サ テレメータ警報システム

本市が独自に設置している水位計、雨量計の観測設備及びサイレン放送設備を備えている。なお、坪井警報局については、地元からの要望により、「レベル2氾濫注意水位」5.3mを超えたらサイレン吹鳴することとしている。※令和7年度に同報系防災行政無線に統合予定

※対応マニュアル 12 ページから抜粋。

水防信号には、河川の水位等に応じた吹鳴時間が定められており、水防計画 68 ページに表で整理されている。しかし、対応マニュアルには、区域内の居住者が避難することを知らせる第四信号の吹鳴時間のみが記載されており、坪井警報局において「レベル2 氾濫注意水位」に達したことを知らせる第一信号の吹鳴時間（次ページ参照）について記載されていない。

また、住民への周知についても、危機管理防災部にヒアリングした結果、坪井川と井芹川流域では、住民参加型のサイレン吹鳴訓練等を実施していなかった。

なお、白川沿いでは、毎年、地元自治会長や消防団が参加するサイレン吹鳴訓練を実施している。

【サイレン信号の種類と吹鳴時間】

	区 分	警 鐘 信 号	サ イ レ ン 信 号
第一信号	はん濫注意水位（警戒水位）に達したことを知らせるもの	●休止 ●休止 ●休止	5秒 15秒 5秒 15秒 ● — 休止 ● — 休止
第二信号	消防機関に属する全員が出動すべきことを知らせるもの	●—●—● ●—●—●	5秒 6秒 5秒 6秒 5秒 6秒 ●—休止 ●—休止 ●—休止
第三信号	当該水防管理団体の区域内に居住するものが出動すべきことを知らせるもの	●—●—●—● ●—●—●—● ●—●—●—●	10秒5秒 10秒5秒 10秒5秒 ●—休止 ●—休止 ●—休止
第四信号	区域内の住民が避難することを知らせるもの	乱 打	1分 5秒 1分 5秒 ●—休止 ●—休止

(注)① 信号は、適宜の時間継続すること。
 ② 必要があれば、警鐘信号及びサイレン信号を併用することができる。
 ③ 危険が去った時は、口頭伝達等により周知させるものとする。

※水防計画 68 ページから抜粋。

3 当日の対応状況について

(1) 当日の気象状況の概要

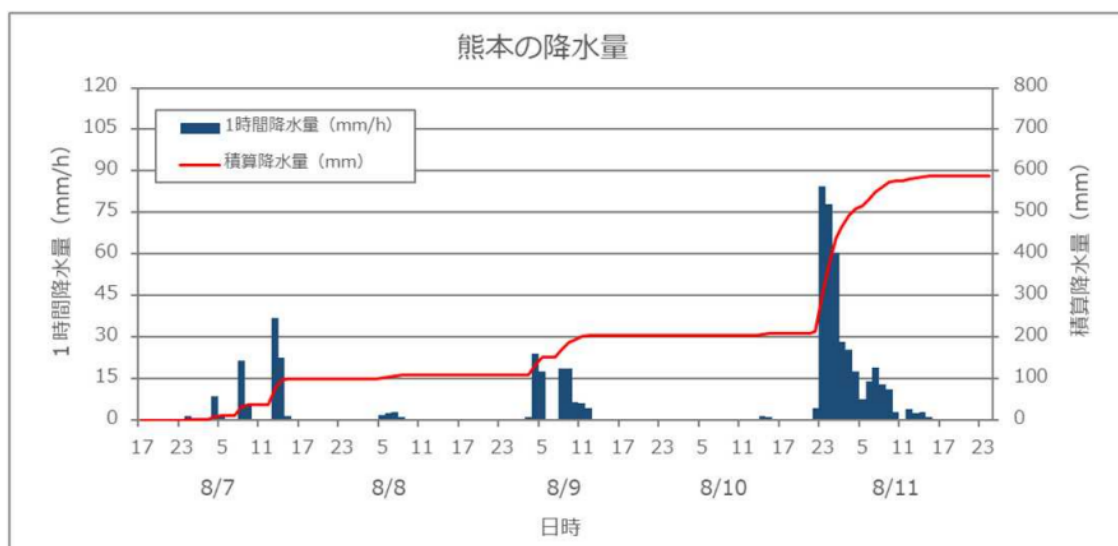
8月10日から11日にかけて、対馬海峡から九州付近に停滞した前線に向かって九州西海上から暖かく湿った空気が流れ込み、大気の状態が非常に不安定となった。これにより、熊本地方では線状降水帯が繰り返し発生し、記録的な大雨となった。

熊本市では10日21時過ぎから1時間に80ミリ以上の猛烈な雨が降り始め、22時57分までの最大1時間降水量は87.0ミリと8月の観測史上1位を記録した。さらに、11日1時までの最大3時間降水量は223.0ミリに達し、統計開始以来（1976年）で観測史上1位となった。これにより、わずか3時間で8月の月降水量平年値（195.4ミリ）を超える事態となった。

この大雨を受け、熊本地方气象台等は以下の警報等を発表した。

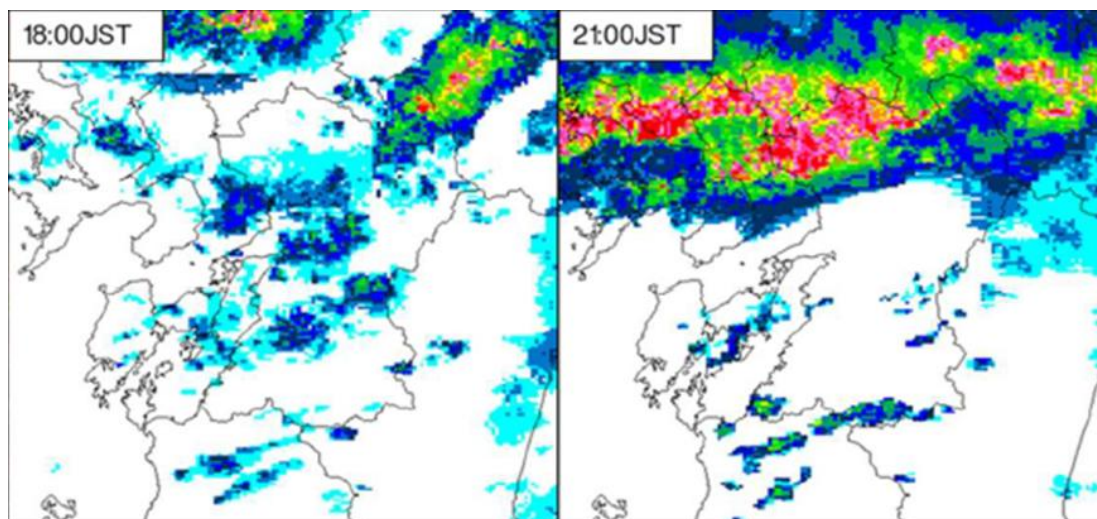
- ・21時25分：大雨警報（土砂災害、浸水害）
- ・22時09分：大雨警報（土砂災害、浸水害）、洪水警報
- ・22時10分：記録的短時間大雨情報（熊本市北区付近約110ミリ）
- ・22時05分：土砂災害警戒情報

【アメダス降水量の時系列図（8月6日17時～8月11日24時）】



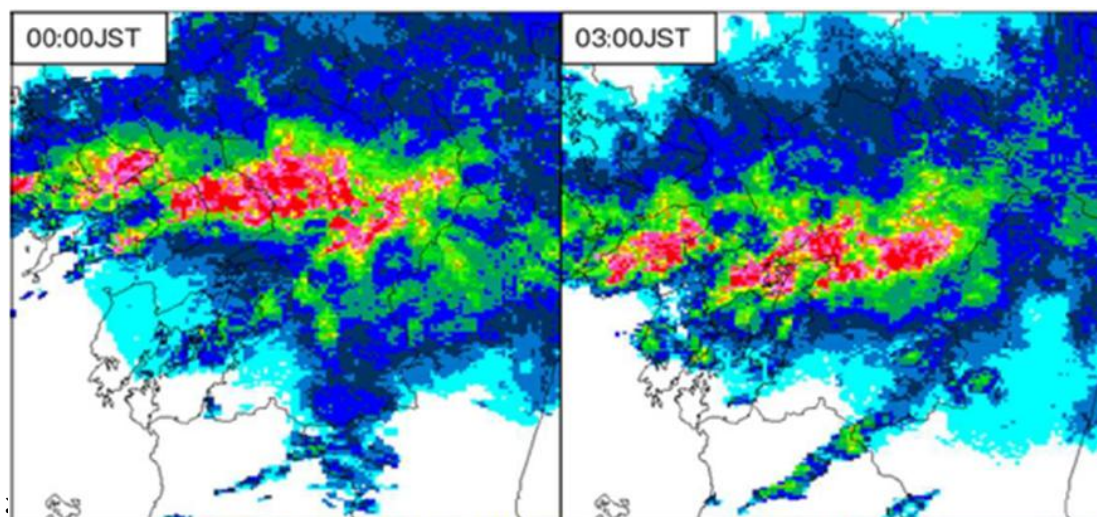
※熊本地方气象台ホームページから抜粋。

【気象レーダー画像（8月10日18:00及び21:00時点）】



※熊本地方気象台ホームページから抜粋。

【気象レーダー画像（8月11日0:00及び3:00時点）】



※熊本地方気象台ホームページから抜粋。

(2) 本災害対応時の事実経過

危機管理防災部の証言をもとに、職員の対応状況を含めた災害対応時の事実の流れを、次のページ以降の表にまとめた。

■令和7年8月10日からの大雨時の対応経過（時間は24時間表記）

	時間	気象情報・対応
8/9	12:09	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地方気象台において、同日 8:35 に発表した大雨警報（浸水害）から大雨注意報に変更。 ・熊本市水防本部において「レベル3：初動準備態勢」から「レベル2：情報収集態勢」に移行。危機管理防災部の職員1名と他局の水防本部要員2名で対応。
8/10	11:30	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地方気象台の気象解説において、8/11 朝から土砂災害に対する警戒が必要と説明。
	12:36	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地方気象台の説明を受け、熊本市水防本部は高齢者等避難の発令を決定。ただし、発令時刻については、夕方に開催される熊本地方気象台の気象解説の説明を踏まえて決定することとした。
	15:41	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地方気象台から同日 11:30 の説明に加えて、現在発表している「大雨洪水注意報」を、今後「大雨洪水注意報（警報予告付）」に変更する可能性があるとの説明。
	15:46	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者等避難の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線が、夜間から明け方に接近・通過することが予想されるため、18:00 に高齢者等避難を発令し、20 か所の避難所を開設することを決定。
	16:34	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の開設に向けた調整や高齢者等避難を発信するため、危機管理防災部の職員を通常の1名体制から3名に増員。 ・各区水防部に対し、18:00 に高齢者等避難を発令するため、20 か所の避難所を同時刻から開設するよう伝達。
	17:00	<ul style="list-style-type: none"> ・報道機関に対し、18:00 に高齢者等避難を発令し、20 か所の避難所を開設することを発表。
	17:18	<ul style="list-style-type: none"> ・市公式 LINE と災害情報メールで、18 時に高齢者等避難を発令し、20 か所の避難所を開設することを発信。
	17:45	<ul style="list-style-type: none"> ・国際交流振興事業団にメールで、外国人に対し、高齢者等避難の発令について周知を依頼。
	18:00	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者等避難を発令。 ・20 か所の避難所を開設。

	時間	気象情報・対応
8/10	18:01	・防災行政無線（屋外拡声子局）で、高齢者等避難発令を発信。
	18:07	・防災情報ポータルで、高齢者等避難発令を発信。
	18:21	・くまもとアプリとXで、高齢者等避難発令を発信。
	18:26	・緊急告知ラジオで、高齢者等避難発令を発信。
	18:43	・熊本県防災情報メールサービスで、高齢者等避難発令を発信。
	19:13	・熊本地方気象台が「大雨洪水注意報（警報予告付）」を発表。
	19:30	・状況の急変を見据えるとともに、訓練の観点から、危機管理防災部の職員を更に2名追加し、通常の1名体制から5名に増員。
	21:25	・熊本地方気象台が「大雨警報（土砂・浸水）」を発表。 ・熊本市水防本部において、「レベル3：初動準備態勢」に移行することを決定。
	21:30	・各局区に対し、「レベル3：初動準備態勢」へ移行するよう伝達。 ・報道機関に対し、熊本市水防本部を「レベル3：初動準備態勢」に移行することを発表。
	21:44	・防災情報ポータルで熊本市水防本部を「レベル3：初動準備態勢」に移行することを発信。
	22:05	・当初の予想よりも早く、熊本地方気象台が「土砂災害警戒情報」を発表。 ・熊本市水防本部（レベル3：初動準備態勢）から、熊本市災害警戒本部（レベル4：応急活動準備態勢）に移行することを決定。
	22:09	・災害情報メールで、「土砂災害警戒情報」が発表されたこと及び熊本市災害警戒本部（レベル4：応急活動準備態勢）に移行することを発信。
	22:11	・熊本地方気象台が「記録的短時間大雨情報」を発表。 ・各局区に対し、「レベル4：応急活動準備態勢」へ移行するよう伝達。

	時間	気象情報・対応
8/10	22:20	・災害情報メールで、「記録的短時間大雨情報」が発表されたことを発信。
	22:23	・防災情報ポータルで、「土砂災害警戒情報」が発表されたこと及び熊本市災害警戒本部（レベル4：応急活動準備態勢）に移行することを発信。
	22:40	・西区と北区に対し、避難指示の発令を決定。 ・西区警戒部と北区警戒部に対し、区内の開設可能な避難所をすべて開設するよう伝達。 ・坪井水位局で坪井川の水位が「氾濫注意水位」を超過。 <u>※坪井警報局のサイレン吹鳴を実施せず。</u>
	22:45	・災害警戒本部における危機管理防災部の業務に遅れが生じていたため、災害警戒本部に従事していない危機管理防災部の職員に応援を依頼。 ・報道機関に対し、西区と北区への避難指示発令を発表。
	22:58	・防災情報ポータルで、西区と北区への避難指示発令を発信。
	23:00	・災害警戒本部に従事していない危機管理防災部の職員3名が追加で従事することが決定。その内1名は、直ちに参集。 ・各局の本部要員の約8割が参集。
	23:10	・鶴野橋水位局で、井芹川の水位が「氾濫危険水位」を超過。 <u>※山王警報局と段山警報局のサイレン吹鳴を実施せず。</u>
	23:23	・Xで、西区と北区への避難指示発令を発信。
	23:26	・市公式LINEで、西区と北区への避難指示発令を発信。
	23:30	・危機管理防災部の応援職員の残る2名が参集。9名体制となる。
	23:40	・防災行政無線（屋外拡声子局）で、西区と北区への避難指示発令を発信。
	23:44	・災害警戒本部に参集すべき職員全員23名が参集。
	23:56	・エリアメールで、西区と北区への避難指示発令を発信。
8/11	0:02	・くまもとアプリで、西区と北区への避難指示発令を発信。

	時間	気象情報・対応
8/11	0:15	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地方気象台に、今後の気象状況の予想を確認したところ、熊本市内全域に「大雨特別警報」を発表する可能性があるとの回答。 ・避難指示を全区に拡大することを決定。 ・中央区警戒部、東区警戒部及び南区警戒部に対し、区内の開設可能な避難所をすべて開設するよう伝達。
	0:20	・報道機関に対し、全区に避難指示を拡大することを発表。
	0:30	・緊急告知ラジオで、全区への避難指示発令を発信。
	0:34	・X で、全区への避難指示発令を発信。
	0:35	<ul style="list-style-type: none"> ・水防団へ坪井川と井芹川の巡回を依頼。 ・エリアメールで、全区への避難指示発令を発信。
	0:42	・防災情報ポータルで、全区への避難指示発令を発信。
	0:43	<ul style="list-style-type: none"> ・市公式 LINE で、全区への避難指示発令を発信。 ・住民の通報や監視カメラの状況などを踏まえ、井芹川沿いの山王警報局及び段山警報局のサイレン吹鳴を決定。
	0:47	・くまもとアプリで、全区への避難指示発令を発信。
	0:49	・ <u>山王警報局及び段山警報局のサイレンを吹鳴。</u>
	0:59	・防災行政無線（屋外拡声子局）で、全区への避難指示発令を発信。
	1:55	・住民の SNS での投稿や監視カメラの状況などを踏まえ、坪井川沿いの坪井警報局のサイレン吹鳴を決定した。
	2:00	・ <u>坪井警報局のサイレンを吹鳴。</u>
	3:50	・エリアメールで、全区への避難指示を再度発信。
	3:52	・緊急告知ラジオで、全区への避難指示を再度発信。
	3:53	・くまもとアプリで、全区への避難指示を再度発信。
	3:56	・防災行政無線（屋外拡声子局）と X で、全区への避難指示を再度発信。
	3:57	・市公式 LINE で、全区への避難指示を再度発信。

計画と照合すると対応マニュアルで定められた避難情報の発信手段に加え、「くまもとアプリ」を活用し、避難情報を発信していたことが確認できた。

このうち、坪井警報局、山王警報局及び段山警報局のサイレン吹鳴については、遅延した。

(3) 当日の体制及び活動について

①人員について

当日は、応急活動準備態勢への移行の可能性を見越して、危機管理防災部の管理職や担当者が事前に参集するなど、適切に体制を整えていた。実際に、10日18時に高齢者等避難を発令した時点でも、計画で定められた基準を超える人数の職員が業務にあたっていた。

一方で、10日22時05分に、当初の予測よりも早く「土砂災害警戒情報」が発表されたため、LINE グループでの連絡や SNS などを使った情報発信、避難所開設のための調整、参集した他部署職員への説明など、複数の業務を同じ時間帯に行う必要が生じた。その結果、業務が重なり、現場の対応に支障が出る状況となった。

②業務内容の理解について

事務局が実施したヒアリングによれば、当時参集していた危機管理防災部の職員9名のうち、サイレン吹鳴基準について言及した職員は3名いたが、その理解にもばらつきがあった。また、坪井警報局における特別なサイレン吹鳴基準について認識していた職員は4名であり、危機管理防災部内でマニュアルの内容が十分に共有、理解されていない実態が明らかとなった。

さらに、同ヒアリングにおいて、危機管理防災部以外の職員についても、自身の役割を事前に把握していなかったことが確認されている。

特に、今年度は、危機管理防災部における人事異動や業務繁忙などにより、通常出水期前に実施すべき水防業務の研修や訓練が行われておらず、加えて防災計画や対応マニュアルなどの分厚い資料のみで、各役割に必要な業務内容と対応方法を示した簡易マニュアル等も整備されていなかったことが、当時の対応に大きな影響を及ぼしたと考えられる。

③指揮系統について

サイレン吹鳴について認識のある職員が参集していたにもかかわらず遅延が生じた背景には、当時の体制における指揮系統の機能不全があったと考えられる。

事務局のヒアリングでは、責任者及び副責任者が避難所開設のための調整や報道対応などの業務に追われ、全体を把握し指揮する職員が不在だったとの証言が得られている。

また、当時、危機管理防災部では、予定を超える人員（５名）が参集したにもかかわらず、担当者の役割分担が曖昧だったことも、指揮系統の混乱を招いた要因と考えられる。

さらに、危機管理防災部の振り返りでは、管理職がどの情報をもとに何を判断し、どのような指示を行うかといった役割が明確に整理されておらず、現状では適切な指揮が困難であると判断される。

4 熊本市の危機管理体制における課題

本委員会の検証では、(1) 計画、(2) 準備、(3) 職員の育成と支援の3つの観点で課題を整理した。

(1) マニュアルなど「計画」に関する課題

①マニュアルの整備不足

- ・マニュアルにサイレン吹鳴の基準や手順が明記されていないため、危機管理防災部内で認識のずれが生じていた。
- ・マニュアルが分厚く、災害対応の経験が少ない職員には内容の把握が難しかった。
- ・危機管理防災部以外の職員は自分の役割を把握できず、業務を進めるために危機管理防災部の職員に随時確認せざるを得なかった。

②曖昧な指揮系統

- ・危機管理防災部では、気象状況の急変を見据えて予定を超える人員が参集したが、担当者の役割分担が曖昧だったため、責任者が全体の対応状況を十分に把握できず、その結果、指揮系統が乱れた。
- ・管理職（責任者）及び副責任者は目の前の対応に追われ、全体の指揮に専念できなかった。
- ・特に管理職（責任者）は報道機関からの問い合わせ対応も担っており、指揮への集中が困難だった。
- ・管理職（責任者）がどんな情報をもとに、何を判断し、どのような指示をするかといった役割が明確に整理されていなかった。

③検証及び見直し不足

- ・過去の訓練の振り返りで出た課題や他自治体で発生した災害からの教訓を十分にマニュアルに活かせていなかった。
- ・特に、危機管理防災部の役割として、「避難情報の発信者」が明記されていないなど、災害発生時、危機管理防災部が行うべき業務が十分に整理されていなかった。
- ・線状降水帯等、急変する気象状況に対して、現行の計画で定めている体制では対応できなかった。

(2) 研修や訓練など「準備」に関する課題

①研修及び訓練の不足と業務の属人化

- ・今年度は人事異動や業務繁忙により、通常出水期前までに実施すべき水防業務に関する研修や訓練が行われず、組織としてのマネジメントが機能していなかった。訓練等が確実に実施できるよう、業務遂行に必要な人員が確保されているか、業務に偏りがないか確認すべきだった。
- ・危機管理防災部では、全体指揮や避難情報発信に関する訓練が不十分でマニュアルの理解にばらつきが生じていた。
- ・他部局の本部要員に対しても研修や訓練が不足しており、水防本部及び災害警戒本部の動きや自分の役割を理解していなかった。
- ・熊本地震の経験から、地震対応の訓練は充実していたが、他の災害に対応する訓練が不足していた。
- ・危機管理防災部の避難情報の発信に係るシステム操作の一部で、知識や経験が共有されず、属人化していた。

②地域や市民との連携不足

- ・坪井川と井芹川沿いのサイレンに関して、住民参加型の訓練が行われておらず、サイレンの意味や、それに応じて取るべき行動に関する周知が十分にできていなかった。
- ・避難情報の伝達手段が複数あることについて、市民への周知が不十分だった。
- ・水害が発生した場合の地域との連携について、整理されていなかった。

(3) 職員の育成と支援に関する課題

①マニュアルにない状況でも対応できる職員の育成

- ・災害対応の基本原則が整理されていなかった。
- ・災害対応には専門性が必要だが、人材が定着していなかった。
- ・通常業務でひっ迫しており、災害に備えた対応や災害時の対応に備えることが出来ていなかった。

②災害対応に従事する職員への支援

- ・危機管理防災部の経験者の知識や経験が十分に活用されていなかった。

- ・他部局の職員は、災害対応業務への意識や理解が十分ではなかった。

③県内の他自治体等との情報共有

- ・当日の災害対応について、県内の他自治体等の対応状況を参考とすべきだった。

5 熊本市の危機管理体制に対する提言

今回の検証により、熊本市の危機管理体制には「計画」「準備」「職員の育成と支援」の3つの観点で、組織的な課題があることが明らかとなった。

これらの課題に対し、危機管理体制の強化に向けた具体的な対応策を検討し、以下のとおり整理した。これらの対応を通じて、今回の大雨を含む過去の災害の経験や教訓を職員一人ひとりが再認識し、災害時の迅速かつ的確な対応を可能とすることで、市民の安全・安心の確保を目指すものである。

(1) マニュアルなど「計画」に対する提言

① 暫定ルールの策定

今回の災害対応で明らかとなった課題のうち、速やかに対応可能なものについて、暫定ルールとして対応マニュアルに加筆すべきである。

[暫定ルールの具体例]

- ・ 水防本部及び災害警戒本部の各体制において、危機管理防災部の職員を増員し、避難情報発信担当者を設置する。なお、サイレンを設置している河川が氾濫危険水位に達した場合には、避難情報発信担当者が必ず、サイレン吹鳴を実施する。
- ・ 災害警戒本部において、報道対応を含む避難情報の発信を担当する管理職（危機管理防災部職員）を配置し、責任者が災害対応の指揮に専念できる体制とする。
- ・ 避難情報の発信手段について、防災計画とマニュアルの整合性を図る。

② マニュアル検証体制の強化

危機管理防災部の職員を中心に、同部の経験者等を加えたマニュアル検証チームを編成するなど検証体制の強化が求められる。

そのうえで、今回の災害対応で明らかとなった課題のうち、対応に時間を要するものについても、他自治体の対応状況等を踏まえ、対応方法を速やかに検証し、来年の出水期まで（来年5月を目途）にマニュアルを改定すべきである。

なお、マニュアルを改定するに当たっては、次の観点について検証の必要がある。

[検証観点の具体例]

- ・災害時の業務を洗い出したうえで、危機管理防災部が担う業務と他部門が担う業務を再整理し、役割分担を明確にする。
- ・誰が参集してもすぐに対応できるよう、各役割に必要な業務内容と対応方法を明示した簡易マニュアルを整備する。
- ・急変する災害を想定し、各役割に必要な人員が確保されているか、避難指示等の発令基準が適切か検討する。
- ・サイレン吹鳴の基準の妥当性を改めて確認し、吹鳴の自動化について検討する。
- ・様々な災害への対応について、共通している対応内容に矛盾や抜けがないか確認する。

また、今後、本市での訓練や災害対応の終了後、又は他自治体の災害対応の検証結果等が公表された後にも、適宜マニュアルを見直すべきである。

(2) 研修や訓練など「準備」に対する提言

①研修や訓練の実施体制の強化

計画を策定するだけでは、災害への対応力を高めることはできない。

そのため、研修や訓練の実施体制を強化し、実施すべき内容を絞り込み、適切なタイミングで確実に実施できるようにすべきである。

[対応策の具体例]

- ・危機管理防災部では、部内の職員を対象とした研修及び訓練を毎年5月に開催し、属人化している避難情報発信業務についても、全員が対応できるようにすべきである。
- ・危機管理防災部は、災害対応の流れや各局区職員のその時々役割について、各局区の責任者に説明し、共通認識の形成を図るべきである。
- ・各局区においても、危機管理防災部の説明を踏まえ、参集予定の職員向け研修及び訓練を実施すべきである。
- ・市の防災訓練は、マニュアル検証チームがマニュアルの妥当性を確認する観点から内容を検討し、他の訓練の機会も活用しながら、少なくとも年2回程度は実施すべきである。

- ・市の防災訓練の内容は、地震や河川の氾濫などに限らず、様々な災害や国民保護に関する事象の発生から復興までの流れを踏まえて対象を定め、幅広い事態に対応できる力を養うべきである。

②地域や市民との連携の強化

適切な避難行動を実施するためには、避難情報を発信するだけでは不十分である。市民に対して、その情報の意味や、情報を受け取った際に取りべき具体的な行動を説明し、共通理解を図ることが求められる。

[対応策の具体例]

- ・出水期前に住民参加型のサイレン吹鳴訓練等を定期的を実施し、サイレンの意味とその際取るべき行動を説明して、共通理解を図るべきである。
- ・その他の災害についても、住民参加型の訓練等を検討する必要がある。
- ・避難情報の複数の発信手段とともに、マイ・タイムライン（住民一人ひとりの防災行動計画）の重要性を周知し、市政だより等の広報誌や地域イベントを通じて、市民への啓発を推進すべきである。

(3) 職員の育成と支援に対する提言

①基本原則の整理とスペシャリスト職員の育成

マニュアルにない事態にも対応できるよう、熊本市の災害対応における基本原則を整理し全職員に周知すべきである。また、災害対応に係るスペシャリストの育成について検討する必要がある。

[対応策の具体例]

- ・マニュアル検証チームで今年度中に災害対応の基本原則を整理し、文書化すべきである。なお、その内容は定期的に検証・見直しを行うべきである。
- ・危機管理防災部での一定期間の勤務を通じて知識やスキルを習得させ、専門性の高い職員の育成について検討する必要がある。
- ・スペシャリスト職員の育成に当たっては、熊本地方気象台等との連携を検討する必要がある。
- ・研修や訓練、マニュアル改定など、災害時に適切に対応できるよう、常時から人員を確保すべきである。

②経験者等による支援体制の強化

災害対応時には、危機管理防災部の職員が全体の指揮に専念できるよう、経験者の支援やデジタル技術の活用によって負担を軽減する必要がある。

[対応策の具体例]

- ・災害発生時、危機管理防災部の経験者を本部要員の一員として、危機管理防災部の職員を補佐する仕組みを整備すべきである。
- ・災害対応の基本原則を文書化し全職員に周知することで、熊本市の災害対応への意識や理解を高めるとともに、避難指示などを発令後、被被害が発生しなかった場合には未然防止を評価する組織風土を醸成すべきである。
- ・各局区において、災害対応に携わる職員に対する研修を実施し、与えられた役割を明示し全職員に周知することで、主体性を持って業務に取り組む意識を醸成すべきである。
- ・職員の負担軽減のため、防災分野においても AI 等のデジタル技術の活用を検討する必要がある。

③関係機関との連携の強化

災害対応時にこれまで以上に関係機関と密な情報交換ができるよう、連携体制を更に強化する必要がある。

[対応策の具体例]

- ・防災会議などの既に設置している会議の場を活用し、熊本地方気象台をはじめとする防災関係機関や他自治体とより一層の顔が見える関係を構築する必要がある。

おわりに

本検証委員会は、令和7年（2025年）10月に設置され、早期の結論を得るべく、約1か月間にわたり集中的な検討を行い、本答申書を取りまとめたものである。

本答申書において示した課題及び提言は、今回遅延した大雨時におけるサイレン吹鳴に限らず、様々な災害の発生時の防災体制全般の更なる充実と、将来に備えた災害対応力の強化を目的としている。

また、市民の生命と財産を守るためには、今回の検証結果を反映するのみならず、初動から復興までの災害対応について、不断の見直しと改善が不可欠である。

熊本市においては、本答申書の内容を真摯に受け止め、実効性のある対策を引き続き検討し、着実に講じられることを強く望むものである。

さらに、これらの取組を推進するにあたっては、市民一人ひとりの理解と協力が不可欠であり、行政と市民が一体となって防災力の向上を図られることを切に期待する。

最後に、本答申書が、熊本市のみならず、他の自治体における災害対応の一助となることを願う。

以上

「平成 24 年 7 月九州北部豪雨災害における熊本市の避難指示等のあり方に関する検証部会」の提言事項への対応状況について

◆ 第 1 節について

(1) 水防本部と消防局等の現場対応機関との情報共有体制の強化

【対応状況】

- 地域防災計画にて、「レベル 4 応急活動準備態勢」以上を立ち上げた際は消防局からも災害警戒本部に参集することとしている（夜間のみ）。
- 危機管理防災部に消防職の職員を 3 名常時配置するとともに、専用回線を設置し、平時より消防局との連携体制を構築している。
- 各区・各局との被害情報の共有を迅速かつ確実に行えるよう、防災情報システムを導入し、運用している。また、災害対策本部員等のグループ LINE を活用し、気象情報をはじめ、避難場所開設・避難情報発令に係る検討情報などを庁内へ情報共有を行っている。

(2) 情報のトリアージに必要な体制の整備

【対応状況】

- 「レベル 3：初動準備態勢」以上を立ち上げた際、水防本部及び災害警戒本部の各班に班長を置くことを定めており、トリアージを各班で行うことで、ダブルチェック体制を構築している。
- トリアージの結果は防災情報システムにおいて市役所内に共有・対応を依頼することとし、運用上依頼する場合は、対応漏れがないよう電話も併せて行うこととしている。

(3) 冷静に情報を分析し、重要な決定を行うことができる環境の確保

【対応状況】

○災害対策本部を設置した際は、電話対応等を行う本庁舎3階の情報支援室と別に職員やリエゾン・オフィサーを配置できるよう、本庁舎5階に情報分析や避難情報発令の検討等を行う総合調整室や、重要な意思決定等を行う指揮室を設置することとしている。

※なお、今回の大雨では災害警戒本部態勢であったため、本庁舎3階に設置した本部室において災害対応を行った。

(4) 避難発令等の基準や手順の再検討及び明確化

【対応状況】

○避難情報にかかる発令基準は地域防災計画（P228～）に定めるとともに、水防本部等で使用するマニュアルに明記している。

○水害に関する発令基準としては、水位観測所の水位や危険度分布（キキクル）等情報をもとに、その情報に応じた避難情報を発令することとしている。

○避難情報の発令は、原則市長が行うもの（災害対策基本法第60条）であるが、急を要する場合は、地方自治法153条第1項に基づき、副市長又は危機管理監が代行できるものと地域防災計画（P223）に定めている。

(5) 適切な情報処理や判断を行うための訓練の実施

【対応状況】

○災害対応訓練の主なものとして、県市合同による豪雨訓練や市主体の震災対処訓練を実施しており、その中で自衛隊や消防、警察など関係機関と連携した情報処理や状況判断など実践的な訓練を行っている。

○本市消防局及び地域の消防団や土木センターと連携した継続的な水防訓練に加え、地域、避難所担当職員、施設管理者と連携して、避難所開設運営訓練等も実施している。

○しかしながら、災害発生時には、各局から多くの職員が交代で対応するため、その対象職員全員への訓練は実施できていない。

◆ 第2節について

(1) ホットラインの整備

【対応状況】

○「関係機関等とのホットラインの整備要領」（地域防災計画資料編 P163）に基づき、防災業務に携わる国・県・ライフライン関係企業・報道等とのホットラインを整備している。

○気象台との密な情報共有のため、担当者でも活用できるホットラインの確保のほか、Web 会議を接続し、より迅速に情報共有できるよう整備している。

(2) 水位計の設置など河川観測体制の強化

【対応状況】

○水位計については国・県が設置するものを活用するとともに、令和3年度に河川等監視カメラを整備し、河川観測体制を強化している。

(3) 災害時における市民への情報提供体制の強化

【対応状況】

○平成24年九州北部豪雨を受け、白川・合志川沿いにサイレン警報設備を整備し、河川氾濫のおそれがある際にはサイレンを吹鳴し、市民へ周知することとしている。

○避難情報等の発令にあたっては、緊急告知ラジオや L アラート（テレビのテロップ）のメディアによる情報伝達に加え、市ホームページ、くまもとアプリ、災害情報メール、市公式 LINE・X、防災行政無線などを活用し、様々な媒体で情報発信を行っている。

◆ 第3節について

(1)「自らの身は自らで守る」自主防災意識の涵養

【対応状況】

- 地区防災計画の策定、避難行動要支援者制度の推進や校区防災連絡会による避難訓練の実施等を通して、「自助」「共助」による防災意識の向上に努めている。
- 例年 RKK ラジオに出演し、出水期への備えや、危機管理防災部の取組などを周知している。
- 白川・合志川に整備したサイレン局において、市民の防災意識の向上及び災害の風化を防止することを目的として、地元自治会長や消防団が実際にサイレンを操作するサイレン吹鳴訓練を毎年実施している。

