

元危機管理監として 防災庁発足に期待すること

公益財団法人リバーフロント研究所 審議役
つちや のぶき
((元) 江戸川区 危機管理監) 土屋 信行

2026 年度中に、日本に「防災庁」が発足します。長年この日を待ち望んできました。私は東京都江戸川区の危機管理監として、全国の自治体の中でも最も自然災害リスクの高い地域で防災行政に携わってきました。その経験から、今回発足する防災庁に対する大きな期待と同時に、克服すべき課題を改めてお伝えしたいと思います。

江戸川区の行政区域はおよそ 50 km²。そのうち約 70% が海拔 0 m 以下の土地で、残りのエリアも標高はわずか +2 m 程度しかありません。地盤は縄文海進期以降、利根川・江戸川・荒川が長年にわたり運んできた土砂が層状に堆積した極めて軟弱な沖積低地です。首都直下地震では震度 7 の揺れが想定され、区内のほぼ全域で液状化が発生します。

つまり、江戸川区は「洪水氾濫」、「高潮」、「地震」という三重のリスクを抱えた、日本でも突出して脆弱な自治体なのです。

区内の建築物の大半は木造 2～3 階建てで、災害時に垂直避難が可能な 4 階建て以上の鉄筋コンクリート造の建築物は非常に限られています。緊急避難時に安全な高さの場所へ垂直避難するとすると、区民 1 人当たり 1.0 m² という極めて狭い面積に密集して避難したとしても、現在区内で確保できる安全な床面積は約 33 万人分に過ぎず、総人口約 70 万人の半分にも達しません。

すなわち「垂直避難したくても避難できない」現実が存在します。想定される浸水深が最大 10

m のエリアが広がっており、区面積のおおよそ 30～35% が「家屋倒壊等氾濫想定区域」に該当しているのです。

この問題は単に江戸川区だけに限りません。足立区・葛飾区・墨田区・江東区を含む江東 5 区といわれる東京東部のゼロメートル地帯全体に共通する構造的課題です。さらに深刻なのは、災害時の避難行動が自治体の判断に委ねられているという制度上の限界です。

現行の災害対策基本法では、避難指示の発令権限は市区町村長にあります。しかし、江東 5 区のように地形的制約から「区内に逃げ場がない自治体」においては、この制度設計そのものが現実適合していないのです。

実際、2019（令和元）年の台風第 19 号（東日本台風）では、江戸川区・葛飾区・足立区で避難勧告が発令されましたが、約 158 万人に及ぶ避難対象人口のうち、実際に避難所へ移動できたのは 8.8 万人にとどまったと推計されています。折あしく交通機関は計画運休に入り避難行動は物理的に困難になりました。

利根川・江戸川・荒川という大河川は氾濫危険水位を超え、堤防天端の避難経路は事実上利用できず、「避難勧告は発令されたが逃げ場がない」、「避難所に行ったが満杯で逃げ込みようがなかった」、「目の不自由な方は支援者を待ったが来てもらえなかった」といった現実が各所で生じました。広域避難計画は策定したものの、それは『受

け入れ先のない避難指示を発令する覚悟』を伴うものでした。

私はこの経験から強く感じています。災害は一自治体の中で完結するものではなく、広域的に連鎖し、自治体の境を越えて被害を及ぼす現象です。それにもかかわらず、避難判断・避難経路・避難場所の確保が市区町村単位で分断されている現行の制度は、台風の大規模化、線状降水帯の頻発といった極端な気象現象下では、もはや自然環境の変化に適応できていないのです。

江東5区が東京都や周辺の高台自治体と連携して策定した広域避難計画や「ここにはダメです!」と示す事前避難ハザードマップは、その矛盾を埋める努力でした。しかし、自治体間の善意に頼った個別協定だけでは、250万人規模の住民避難を支えることは不可能なのです。

ゆえに、2026年度に発足する防災庁には、こうした広域避難の調整権限と情報統合の司令塔機能が不可欠です。市区町村が持つ地域密着型の対応力と、国が持つ科学的・制度的な統合力を結びつけ、災害が起きる前に「逃げられる仕組み」、「助け合える体制」、「備えられる社会」を築くこと——それこそが防災庁に課せられた使命であり、私がこの組織の誕生に寄せる最大の期待です。

1. 防災庁を待つ日本の水災害の現状

(1) 水害リスクが常態化する日本社会

日本は世界の中でも突出して水害リスクの高い国です。国土の約7割が山地で、残る平野部に人口・経済活動が過度に集中しています。ひとたび大雨が降れば河川が短時間で増水・氾濫し、住宅地や産業基盤を直撃します。

気候変動の加速度的な進行により「想定外の雨量」が常態化しつつあり、2019（令和元）年の東日本台風では、関東から東北にかけて48時間雨量が600mmを超過し、国の想定する100年に一度の大雨の規模を大きく上回りました。さらに、2022（令和4）年の九州北部豪雨では、1時間に110mmを超える猛烈な雨が観測され、短時間強

雨による中小河川の氾濫が相次ぎました。

そして、2025（令和7）年9月には東京都品川区で1時間雨量が100mmを超える記録的豪雨が観測され、都心部で道路冠水や地下街の浸水が発生しました。

これらの現象は、もはや局地的な異常ではなく、全国的に頻発する「新常態」です。国土交通省の将来予測によれば、今後30年以内に現行基準（時間雨量50mm超）を上回る豪雨が毎年のように発生する可能性が高いとされ、従来の「想定内防災」では国民の生命と都市機能を守りきれない段階に入っています。それにもかかわらず、現行の災害対策基本法は半世紀以上前の制度的枠組みに依存しており、避難情報の発令権限や責任主体、発令基準などが地域ごとにバラバラで、統一的運用が極めて難しいのが現状です。

緊急時には、国や都道府県がそれぞれの立場から多様な情報を市区町村に向けて発信しますが、それらの情報は一元的に管理されていません。発信の時期や内容も、統一された判断の下に行われているわけではないのです。その一方で、地域に暮らす住民——すなわち国民の生命を守る最終的な責任だけは、市区町村長に委ねられています。この「情報の分散」と「責任の集中」という構造的脆弱性こそが、防災庁創設の必要性を裏付ける最大の根拠であると考えます。

(2) 鬼怒川の堤防決壊に見る自治体判断の限界

2015（平成27）年関東・東北豪雨では、茨城県常総市で鬼怒川の堤防が決壊し、大規模な浸水被害が発生しました（写真－1）。このとき、市



写真－1 関東・東北豪雨で茨城県常総市の鬼怒川の堤防が決壊（出典：国土交通省）

内の浸水想定区域に対して、首長判断により一元的な避難指示が発令されませんでした。災害時において「誰の情報を信頼すべきか」が明確でないことが、住民の避難行動を大きく左右してしまいました。

現行制度では、国・都道府県・市区町村の三層構造の下で情報発信が分散しており、それぞれが異なる法的・行政的根拠に基づいて判断を行っています。まず、国レベルでは、国土交通省が「洪水予報・水位情報」を、気象庁が「大雨特別警報・線状降水帯情報」を、そして内閣府防災担当が「避難情報・警戒レベル制度」のガイドラインを示します。

都道府県は広域的な防災調整機関としての役割を担い、複数市区町村間の情報共有・広域避難の調整を行うものの、避難指示などの発令権限は有しません。実際に住民に対して「避難指示」や「避難所開設」を行うのは市区町村長であり、これは災害対策基本法第 60 条に基づく責務です。

しかし、この制度設計が、現場では深刻なタイムラグと判断のばらつきを生みます。例えば、国土交通省が「氾濫危険水位」を示しても、市区町村が避難指示を出すまでに数時間を要した例が多く、住民は「国は危険だと言うのに、市はまだ避難指示を出さない」という情報の不一致に直面しました。都道府県が情報伝達の中継の役割を担うことで、伝達が階層的・手続的になり、即応性を阻害する結果にもなっています。いわゆる伝言ゲーム状態が生じているのです。

実際、2018（平成 30）年の大阪府北部地震では、同一府内であっても避難指示の発令基準やタイミングが自治体によって大きく異なりました。例えば、高槻市では早期に避難所を開設し、避難指示に準ずる行動要請を発出しましたが、隣接する茨木市では「まず安全確認を優先する」として公式の避難情報を出さず、避難は住民の判断に委ねられました。

結果として、同一の被災圏内で「避難すべきか否か」という最も重要な判断が自治体ごとに食い違い、避難行動の遅れや混乱を招いたのです。

このような「情報の分断」は、災害時の混乱を

増幅させ、被害拡大の一因となったことを忘れてはなりません。広域災害に対しては、都道府県や国が一体的な発令基準を定め、情報を統合的に運用する仕組みが不可欠です。

また、河川水位をトリガーにする現行の避難情報の運用にも課題があります。国土交通省の洪水予報制度では、情報の発表基準として「氾濫注意水位」、「避難判断水位」、「氾濫危険水位」が設定されていますが、いずれも雨が降り出した後のものです。高齢者や障がい者を含む住民が安全に移動する時間を確保するには遅く、「雨の中で逃げよ」というメッセージになりかねません。

このやり方では、「雨が降らない限り国土交通省からは避難情報が発信されない」ことにもなるのです。実効的な避難行動を前提にするなら、「水位上昇の確認後に情報を出す」手順自体が遅いのです。

この隘路を解くには、都道府県が広域自治体としての調整権限を持ち、複数市区町村にまたがる「広域避難計画」を統括的に策定する必要があります。東京都は江東 5 区の避難計画を統合的にマネジメントし、高台自治体への避難ルート・輸送計画・避難所運営支援を一体で講じるべきです。さらに、その上位組織として防災庁が、都県境を越える広域避難（例えば、荒川下流域から埼玉県方面への移動）を制度的に担保し、必要に応じて交通機関、防衛省・自衛隊、警察庁等を統合指揮できる権限を有することが不可欠です。

防災庁が創設される意義は、単なる「情報の発信機関」ではなく、自治体の枠を越えた避難・救援の統合調整権限を持つ実動機関としての機能にあります。

避難を「発令する」だけではなく、避難が「実行される」までを統合的にマネジメントする体制を構築できるかどうか、それこそが防災庁が真に国民の生命を守る機関となるための試金石です。

(3) ハザードマップの限界と法的措置の必要性

2016（平成 28）年の大型の台風第 10 号は、北海道および岩手県、青森県の 22 水系 43 河川で堤防の決壊や浸水被害を出しました。岩手県岩泉町の小本川が氾濫し、高齢者グループホーム「楽ん

「らん」で入所の高齢者9人が意識不明の状態で見つかり、全員の死亡が確認されました。

2018（平成30）年の西日本豪雨では、広島県・岡山県・愛媛県を中心に240人を超える死者・行方不明者が出ました。多くは土砂災害・浸水によるもので、避難勧告の遅れが指摘されました。特に岡山県倉敷市真備町では、想定を上回る降雨により堤防が複数箇所で大規模な決壊し、夜間に住宅街が浸水しました。住民は深夜に発令された避難指示を把握できず、逃げ遅れが多数発生して51人の犠牲者を出しました。

2019（令和元）年の東日本台風（写真－2）では、長野市の長野新幹線車両センター（赤沼地区）が浸水し、10編成もの新幹線車両が水没・廃棄となりました。



写真－2 信濃川水系千曲川（長野県長野市）の被災状況（出典：国土交通省）

2020（令和2）年の熊本豪雨（写真－3）では、球磨川の氾濫により特別養護老人ホーム「千寿園」で14人のお年寄りが犠牲となりました。

これらの教訓は、単なる「防災意識の欠如」ではなく、制度上・構造上の限界にも起因しています。これらの犠牲は「想定外の災害」ではなく、



写真－3 球磨川右岸から約50m離れた場所での家屋倒壊（出典：国土交通省）

想定されたにもかかわらず対策が取られていなかったために起こった災害で、事前対策さえ取られていれば防げた災害なのです。これらの地区は、事前に公開されていたハザードマップで、浸水想定区域に明確に位置していたのです。

小本川の「らんらん」も球磨川の「千寿園」も、事前のハザードマップにおいて浸水想定が示されていましたが、避難計画や施設配置、構造的な安全対策（高台移転やピロティ化）は実施されていませんでした。加えて「千寿園」では、施設そのものにベッドがそのまま入る大型エレベーターが設置されていませんでした。

これらの共通点は、「ハザードマップが危険を示していたにもかかわらず、制度的にリスクを是正する仕組みが存在しなかった」ことです。同時にハザードマップが施設を安全に管理運営していくための大切な情報として、施設管理者に認識されていなかったことも露呈したのです。

ハザードマップは、住民が自らの居住地に潜む自然災害リスクを理解し、平時から避難経路や避難場所を確認するための最も基本的な情報ツールとして位置付けられています。その法的根拠は、2001（平成13）年の「水防法」改正にさかのぼります。

当時、相次ぐ豪雨災害を受けて、都道府県に洪水浸水想定区域の指定が義務付けられ、2005（平成17）年には市区町村がそれをもとに「洪水ハザードマップ」を作成・周知することが初めて制度として明記されました。その後何回かの改正を重ねて、国土交通省は2014（平成26）年に「重ねるハザードマップ」を公開し、洪水・土砂・津波・高潮など複合災害リスクをGIS上で統合的に表示できる仕組みを整えました。

これにより、住民は自宅や学校、勤務先などの位置情報を入力するだけで、どのような災害にどの程度の危険があるかを一目で確認できるようになりました。また、2020（令和2）年の宅地建物取引業法（施行規則）改正により、不動産取引時に重要事項説明の項目として「ハザードマップ上での所在地説明」が義務化されました。ハザードマップは行政の防災資料という域を越え、法的・

経済的なリスク情報として社会制度の中に組み込まれたのです。

しかし、ハザードマップは「知識の提供」にとどまり、「行動誘導」や「リスク回避対策」に結びついていないのです。不動産取引時の「ハザードマップ」での所在地説明の義務化を例にすると、次のような問題があります。

行政と不動産業者にとって、①浸水想定区域の提示義務のみで、是正措置義務がない。「知らせる」責務は負うものの、「改善する」責任は明文化されていません。②危険区域内の土地利用・建築制限が存在しないため、洪水浸水想定区域内であっても、建築確認や開発許可の際に建築主事が「不許可」を出す法的根拠がありません。

その結果、

- a. 危険区域内でも、開発・建築・売買は合法であり続けている。
- b. 浸水の想定水位が深くても、再建築時の構造規制が存在しない。
- c. 自治体が自主的に「開発指導指針」を設けても、法的拘束力を持たない。

というような状況が続いています。

そのため、リスクの高い土地が市場に出回り続け、「危険地域への人口集中」という構造的問題が解消されないまま温存されています。今後の防災庁の制度設計においては、ハザードマップを単なる情報提供ツールから、法的拘束力を伴う土地利用規制ツールへと進化させる必要があります。そのためには、次の四つの施策が必要です。

① ハザードマップの「法定化」

災害対策基本法および都市計画法を改正し、一定の浸水深（例えば、床上 50 cm 以上）が想定される区域を「防災特定区域」として法定化する。この区域では、建築時にピロティ構造や高基礎化の義務付け、地下施設・駐車場の防水扉設置、要配慮者利用施設の立地禁止または移転計画義務を課す。

② 不動産取引への「安全確認義務」導入

宅地建物取引業法の「重要事項説明」に加え、「安全基準適合証明（防災適合証）」の提示を義務化する。これは建築確認のように、行政または防

災庁が発行する仕組みとする。

③ 自治体による是正命令制度

防災庁または都道府県が、危険区域内の施設に対して「改善命令」または「使用制限命令」を出せる法的権限を整備する。これにより危険な場所にある施設の継続利用を防止する。

④ 災害リスクに応じた税・保険制度の見直し

浸水リスクが高い区域の固定資産税率を引き上げ、安全な区域への転居・再建には税控除・補助を適用する。また、防災庁主導で「災害リスク保険制度（国家再保険）」を構築し、市場と行政の連携を強化する。

これまでの災害が示すのは、「想定外の災害」ではなく、「想定を放置した社会」が生んだ人的・経済的損失です。ハザードマップが存在するだけでは人命は守れません。必要なのは、「リスクを知ったら、是正しなければならない」という法的責任の仕組みです。

国際的には、オランダの「環境法（NOVI）」に見られるように、防災・土地利用・都市計画・インフラ整備を一体として扱う統合的法体系の整備が進んでいます。日本においても、防災庁が中心となって水防法、都市計画法、建築基準法などを横断的に再構築し、洪水浸水想定区域内における建築制限、ピロティ化義務、あるいは土地取引上の規制など、法的措置を伴う実効性ある制度に転換していくことが不可欠です。

ハザードマップを「見るもの」から「行動を決める根拠」へと進化させ、リスクを回避する手段の提供までを網羅する。この転換こそ、国民の生命を守るために防災庁が果たすべき使命であると考えます。

2. 法制度とガバナンスの再構築

日本の防災関連制度は、長年にわたって個別の法体系の中で発展してきました。中心に位置するのは「災害対策基本法」ですが、これを支える関連法は、河川法、気象業務法、都市計画法、建築基準法、消防組織法、災害救助法など、実に 200

本近くに及ぶ防災関連法令が相互に十分な連動性を持たないまま並立しており、緊急時には「誰が・いつ・どの情報を基準に判断するのか」が不明確な状況に陥っています。

これらの法律は、それぞれが専門分野の行政目的に基づいて制定されており、結果として、災害対応を「河川」、「建築」、「都市」、「救助」などの縦割り行政構造の中に分断してしまっています。国、都道府県、市区町村のそれぞれが独立して制度運用を行うため、災害時に統合的な判断ができない構造が続いています。このような制度的断片化を克服し、情報の統合、権限の再配分、責任の明確化を図るためには、法制度とガバナンスの再構築が不可欠です。

例えば、国土交通省が河川情報をもとに「氾濫危険情報」を発表しても、その情報が気象庁の大雨特別警報や内閣府防災担当の避難支援情報と統合される仕組みは確立していません。都道府県は広域調整の役割を担うものの、災害対策基本法第60条に基づき実際に避難指示を発令する権限は市区町村長にしかありません。そのため、河川氾濫のような広域災害においては、都道府県知事が記者会見を行うたびに市区町村との間で指揮命令系統が複雑化し、避難情報の発令が遅れるという問題が常に生じています。

特に首都圏のように行政区域が密集し、地形的にも連続する地域では、この制度的分断は致命的なリスクになります。鬼怒川の堤防決壊の際には茨城県警察本部と地元警察の間では共有された行方不明者情報が、常総市の災害対策本部とは共有されなかったため、消防・自衛隊などの行方不明者捜索に大きな混乱が生じました。

水害や地震は行政境界を越えて発生し、被害の範囲は複数の自治体にまたがります。しかし、現行の法体系では「災害は市区町村単位で完結する」との前提で制度が組み立てられており、実際の災害の広がりには制度が追いついていないのが現状です。

さらには、気象庁の注意報・警報の発令が全国に1,700以上ある自治体単位で行われるようになっています。そのため、実際に情報混乱が生じた事例があります。例えば、実際に東京都葛飾区・

江戸川区・千葉縣市川市周辺で上流側の市区町村では洪水警報が維持されているにもかかわらず、下流側の自治体では洪水警報が解除されてしまう逆転現象が発生しました。上流で発生した洪水は必ず下流に流れるにもかかわらず、下流の警報が先に解除されてしまったのです（2010～2011年度の運用事例に基づく）。これは、気象庁が2010年以降に導入した自治体単位の警報発令制度によるもので、流域全体を見通す整合的判断が制度的に難しいことを示しています。

このような不整合は、住民が「危険が去った」と誤解して避難を遅らせる要因にもなります。災害は広域的に発生し、市区町村単位の警報制度にはすでに限界が見えています。もちろん、ゲリラ豪雨のように局所的に発生する現象に対しては、自治体単位の情報伝達が必要です。しかし、河川流域をまたぐ水害や広域的豪雨については、防災庁が主導し、流域単位・広域スケールでの警報発令・解除を統合的に行う制度改革が求められます。

また、現行制度では国の関与が「助言」、「支援」、「調整」にとどまっているため、複数の自治体が同時に危険に直面している場合でも、国が即時的に「避難調整」や「交通確保」のための指示を行う法的根拠が十分ではありません。例えば、広域避難を実現するために必要な交通機関の運行継続、橋梁の通行制限、河川管理者との連携など、実務的には国が関与しなければ成立しない項目が多く存在します。

したがって、防災庁の創設にあたっては、災害対策基本法を中核とした上で、これまで縦割りでも運用されてきた関連法を「実動型統合法体系」として再構築する必要があります。

この新たな制度設計においては、次の三つの要素が重要です。

第1に、国・都道府県・市区町村の指揮系統の一元化です。災害時には、最終判断の権限を明確にし、複数の自治体にまたがる避難指示を国の責任で迅速に行えるようにすることが必要です。

第2に、災害情報の統合運用基盤の整備です。気象・水位・交通・通信などのデータを統合し、AIも活用して被害予測と住民が安全に避難でき

る計画を事前に作成、位置情報でいつでも確認できるようにすることが必要です。

第3に、防災庁が指揮下に置く専門部門の設置です。国土交通省の河川管理部門、気象庁の警報部門、総務省消防庁の緊急通信部門などを防災庁の指揮系統に再編成し、災害発生時に即応できる指揮権限を与えることが重要です。防災庁が国民に対して直接避難指示を発令できなくても、各自治体が避難指示を的確な時期に出せるように制度的連携を整える必要があります。

こうした法制度の再構築は、単なる行政再編ではなく、「国民の生命を守る制度」としての再設計です。災害対策を「助言・調整の行政」から「指揮・統合の行政」へと転換すること、それこそが防災庁創設の根幹に位置付けられるべき理念です。

加えて、自治体の専門人材不足は深刻で、全国約1,700の市区町村の約3割には土木・防災の技術職員が不在です。そうした自治体では、河川の危険水位や堤防の脆弱性を現場で判断できる人材がいないため、首長の判断が不安定になりがちです。結果として、専門的知見ではなく、「周辺自治体の動向」、「報道」、「住民からの問い合わせ」等に判断が左右されるケースも少なくありません。

災害対策基本法第60条に基づく首長裁量は、実際には高度な技術支援を得て発令されるべき性質のものです。権限と能力の間に大きな乖離が生じています。常総市のケースでは、情報の分断と専門人材の欠如が被害拡大の一因となりました。

防災庁が創設されるなら、今後、こうした多層的情報体系と人的リソースの不均衡を統合的に是正し、「国・都道府県・市区町村が一体で運用する防災情報プラットフォーム」を整備すべきです。加えて、「防災広域連合」や「一部事務組合」による技術職員の共同採用・相互派遣ネットワークを構築し、災害対策基本法第60条についても、防災庁の指揮の下で広域かつ同時に、避難指示を自動連携的に発出できる制度への改正が求められます。

ここで参考になるのがオランダの「環境法(NОВI)」です。オランダは国土の約3分の1が海面下にある国であり、日本以上に水害リスクを抱えています。2024年に施行されたこの法律は、

環境、都市計画、防災、インフラ整備を一体として捉える包括的な法体系であり、26の法律を統合したものです。この改革により、国、自治体、国民がそれぞれの責任を共有し、国家として「安全と持続性」を最優先に据える制度運用を実現しています。

日本もまた、防災庁の設立を契機として、災害対策基本法を核に都市計画法、建築基準法、河川法などを体系的に再構築し、「国民の生命を守る制度」としての法体系を確立すべき時期に来ています。これまでの日本は、「地方分権」の名の下に災害対応の責任を現場に委ねすぎてきました。しかし、災害の広域化・複雑化に直面する今こそ、国家が「国民の生命を守る責任」を自らの制度の中に取り戻す時期に来ています。防災庁の創設とは、その責任を制度として可視化し、行動に移すための第一歩なのです。

3. 社会的合意と科学的データに基づく防災運用

防災庁による情報と人材の統合は、制度の骨格を再構築する第一歩にすぎません。次に求められるのは、この制度を支える「社会的合意」と「データに基づく運用原理」の確立です。防災は行政の専権事項ではなく、国民全体の参画によって初めて機能する公共システムです。制度をいかに整備しても、それを支えるのは最終的には「社会的合意」と「科学的根拠」です。災害は行政だけで防げるものではなく、国民一人ひとりの理解と自らの行動によって被害を防ぐことができるのです。

したがって、防災庁が果たすべき使命は、「社会的防災文化の再構築」です。災害の多発と都市構造の複雑化により、防災は「科学的根拠に基づく政策判断」と「社会全体の合意形成」によって支えられるべき公共システムへと進化しなければなりません。根拠に基づかない首長の判断によって、国民の生命が危険にさらされるような体制を放置してはなりません。

防災庁の使命は、単に情報を統合し、指令を発することではなく、国家と国民、自治体と企業、

研究機関と地域社会をつなぐ「共創型レジリエンス国家」の中枢を形成することにあります。

現代の日本社会では、防災情報が複雑化しすぎており、住民が自らの行動判断を誤るケースが多く見られます。避難勧告・避難指示・警戒レベルなどの用語は、法改正のたびに変更されていますが、一般住民の理解度は十分に高まってはいません。

例えば複数の河川が流域を形成する地域では、河川ごとに個別のハザードマップが作成されているため、場合によっては住民に4枚から5枚ものマップが配布されている自治体があります。しかし、実際に洪水が発生した際には、停電や通信の途絶、あるいは夜間などの条件が重なり、どの河川が氾濫しているのかを住民が即座に把握することは極めて困難です。

そのような状況で複数のハザードマップを見比べても、的確な避難判断を下すことは現実的ではありません。そこで江戸川区では、「河川の氾濫、高潮、津波、線状降水帯による内水氾濫」など、どのような種類の水害に直面しても、迷わず避難行動を取れるようにするため、首都直下地震を加えて複合災害を前提とした統合型水害ハザードマップを作成しました。

このマップでは、想定される全ての水害リスクを1枚に集約し、住民が「どんな災害が起きても、どこへ、どのタイミングで避難すればよいか」を直感的に理解できる構成としています。いわば、「避難行動を1枚で完結させる（ワンピース化する）」という発想の下、住民の判断負担を最小化し、災害時の初動対応力を高めることを目的としています。

また、ハザードマップは全国の自治体がそれぞれ独自に作成しており、浸水エリアや避難所情報の精度や更新頻度にばらつきがあります。これらを国の統一データベースに統合し、全国で一貫した基準で国民に提示できる仕組みを整備することが急務です。気象庁の気象レーダーのデータ、国土交通省水管理・国土保全局の水位情報、自治体の避難所稼働データ、通信事業者が保有する移動人口情報など、各機関の情報を統合的に管理し、災害リスクを一目で可視化する「防災デジタル・

プラットフォーム」を構築すべきです。これにより、避難判断の標準化と災害発生時の行動支援が飛躍的に向上します。

この際に重要なのは、「リアルタイム情報を即時に計算して提示する」ことではなく、あらかじめ災害シナリオをシミュレーションし、その結果を国民に常時公開しておくことです。これにより、住民は自らの地域のリスクを平時から理解でき、学校や地域コミュニティでの防災教育や避難訓練、避難所運営の準備に活用することが可能となります。この情報を国民一人ひとりが、スマートフォンや自治体アプリを通じて、住所情報から事前に把握できる仕組みを構築することが、真の意味での「自助・共助・公助」の連携を実現します。

これは高度なスーパーコンピュータを要するものではなく、汎用的なパソコンでも構築可能な、廉価で現実的な防災システムです。技術よりも重要なのは、「災害を予測する社会」から「災害に備える社会」への意識の転換です。オランダやイタリアなど多くの国が、災害の最大リスクと個別対応策を事前公開情報としています。

また、ハザードマップそのものも、「浸水深の表示」にとどまらず、「是正措置を伴うマップ」へと進化させる必要があります。2019（令和元）年の東日本台風で被害を受けた地域や、熊本豪雨で犠牲者が出た特別養護老人ホーム「千寿園」、西日本豪雨で51人が亡くなった倉敷市真備町など、いずれも事前にハザードマップで危険が示されていた地域でした。それにもかかわらず、避難や土地利用の制限が行われず、多くの命が失われました。

このような状況を踏まえれば、ハザードマップ上で「50 cm 以上の浸水が想定される区域」については、建築物のピロティ化や高床化の義務化、不動産取引時の安全対策の説明義務など、法的拘束力を持った措置を導入すべきです。国土交通省が不動産取引の重要事項の説明にハザードマップ情報を義務化したことは大きな前進ですが、今後は「危険の告知」にとどまらず、「危険の是正」へ踏み込む制度運用が求められます。

災害発生時、国民が手にする情報は、防災機関

が発信する公式情報だけではありません。テレビ・インターネット・SNS など、多様なメディアを通じて膨大な量の情報が瞬時に拡散します。その中には、正確な情報があれば、誤解や誇張を含むもの、さらには根拠の乏しい「風評」も少なくありません。

近年では、SNS 上での情報が公式発表よりも早く伝わるケースが増えており、これが避難行動を促す契機にもなる一方で、誤情報から混乱を拡大させる要因にもなっています。特に、避難所の開設情報や河川の氾濫情報など、住民の命に直結する情報が錯綜すると、行政の信頼を損なうだけでなく、結果として避難の遅れを招くことにもつながります。

今後の防災行政には、「公的情報の即時性」と「情報源の一元化」が不可欠です。官民を問わず、共通のデータ基盤上で情報を共有し、信頼できる一次情報が速やかに国民に届く仕組みを整えることが重要です。災害時の最大のリスクは、情報の不足ではなく、「誤った情報の氾濫」にあるという認識を、社会全体で共有しなければなりません。災害情報の伝達は、もはや行政の一方通行の発信では機能しません。

公式情報の信頼性を高めつつ、民間メディアや SNS との協調的情報連携の枠組みを制度化する必要があります。発信源の信頼性を明示するデジタル署名や、公的情報を優先表示するプラットフォーム設計など、情報の「公共性」を再設計する段階に来ています。

最終的に、防災庁が果たすべき役割は、災害情報の「発信機関」ではなく、社会全体の「安全行動の促進機関」として機能することです。科学的データを根拠に政策判断を行い、国民が自らの行動を科学的に選択できる社会を築くことが、次世代の防災行政のあるべき姿だと考えます。

4. 制度としての国土強靱化

日本は今、かつて経験したことのない規模の自然災害リスクに直面しています。地球温暖化によ

る気候変動が進行し、海水温の上昇が台風の巨大化をもたらし、線状降水帯の形成を常態化させています。気象庁によると、1970 年代に比べて 1 時間雨量が 50 mm を超える「非常に激しい雨」は、全国平均でおよそ 1.6 倍に増加しています。

つまり、災害は「例外的現象」ではなく、すでに「日常の中に組み込まれた現象」となっているのです。こうした時代に必要なのは、「災害からの回復」ではなく、「災害を前提とした国土運営」への発想転換です。

防災庁が目指すべきは、災害の発生を待ってから対応する従来型の行政ではなく、災害を社会設計の前提要素として制度化することです。すなわち、都市構造、土地利用、インフラ、産業政策、教育、防災情報——その全てを「災害を生き抜く国土」という共通理念の下に、事前防災として再編成することが求められます。これを私は「制度としての国土強靱化 (Institutional National Resilience)」と呼びたいと思います。

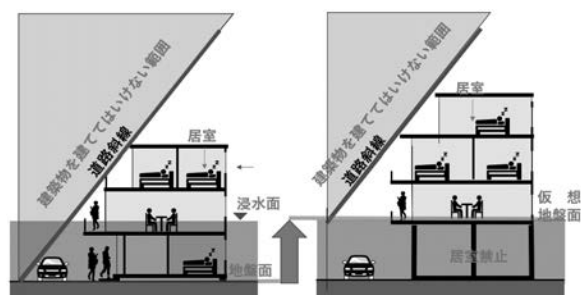
制度としての国土強靱化を実現するためには、まず、国家として「リスクに対する責任の所在」を明確にする必要があります。現在の日本の災害行政では、国・都道府県・市区町村がそれぞれ独立して防災計画を策定しています。しかし、災害の規模が広域化・複合化する中で、どの機関が最終責任を負うのかは曖昧なままです。

防災庁は、こうした「責任の分散」を改め、災害発生時における国家の最終的責任機関として機能すべきです。それは単なる調整役ではなく、国民の生命を守るために命令権を持つ機関としての性格を明確にすることを意味します。

また、強靱な国土を築くためには、災害リスクを考慮した土地利用計画が欠かせません。国民の約 50% が洪水氾濫域に暮らし、その中に日本の経済活動の約 75% が集中しています。これほどのリスク構造を持つ国は、世界でも日本をおいて他にありません。それにもかかわらず、これまでの国土利用計画では「災害危険地域」を住宅地や商業地として利用し続けてきました。結果として、災害が発生するたびに莫大な被害が繰り返されています。

この状況を抜本的に改めるためには、ハザードマップを基礎に「居住誘導区域」、「立地適正区域」を再設計し、危険区域への新規開発を抑制するとともに、既存居住地を段階的に安全地帯へ誘導する制度が必要です。特に江東5区のようなゼロメートル地帯では、単なる避難ではなく、「住まいそのものを安全地帯に移す長期的都市再生計画」が必要です。

さらに、建築制度における抜本的な改革も必要です。例えば、ハザードマップで浸水が想定されている区域において、その「想定浸水深」を建築物の基準地盤（設計GL）として設定する制度を導入してはどうでしょうか（図－1）。



図－1 安全建築物のための仮想地盤の設定

現行の建築基準法や都市計画法では、たとえ洪水浸水想定区域であっても、日影規制や高さ制限のために建物を高く建てることができません。ピロティ構造を採用しても、建築制限や道路斜線制限が障害となり、結局これまでと同じ地盤高で建築せざるを得ないのが現実です。

ハザードマップが水害リスクを明確に示しながら、それを回避するための設計を制度的に許可しない現行法制は、「危険を知りながら是正できない」構造的矛盾を抱えています。もし、ハザードマップ上の浸水深を建築設計上の基準高さ（例えば、想定最大浸水深＋ α ）として法制化できれば、建物の安全性は飛躍的に向上します。

日本の建築物の平均寿命は鉄筋コンクリート造であっても約50年です。したがって、この制度を導入すれば、半世紀後には全国の建築物の大半が新基準に更新されることになります。財政支出を伴わずに、民間投資と更新サイクルの中で「自然な国土高台化」を進めることが可能になりま

す。東京・大阪・名古屋などの低地都市をはじめとして、50年後には「浸水ハザードマップが不要な日本」へと確実に再生できます。

これは単なる技術論ではなく、防災政策を都市構造そのものに埋め込むという発想転換であり、「制度としての国土強靱化」の真の姿を示すものです。

東京都はすでに「TOKYO 強靱化プロジェクト『100年先も安心』を目指して」を立ち上げ、100年後を見据えた「首都の安全」を確立するまちづくりを推進しています。この計画の本質は、「避難する防災」から「避難しなくても安全な都市構造」への転換です。

堤防の嵩上げや地下調節池の拡充といった従来型のハード整備に加え、住宅地や商業エリア、道路・鉄道・地下インフラを一体として再設計し、「地域全体を高台化する高台まちづくり」の整備が始まっています。とりわけ荒川・江戸川流域では、高規格堤防との一体的整備、避難困難地域の解消など、神田川流域では地下河川計画、東京港エリアでは高潮防潮堤の嵩上げなどが進められています。

また、停電や通信途絶を想定し、電力・情報ネットワークの多重化や自立分散型エネルギーシステムの導入、さらには公園や公共施設の「防災拠点化」など、生活空間全体を災害対応機能に変換する取組も進んでいます。

このように、TOKYO 強靱化プロジェクトは単なる防災対策にとどまらず、「安全を都市の競争力とする」新しい国家首都モデルの創出を目指すものです。地球温暖化に伴う海面上昇や極端降雨に対して、2040年代までに総額17兆円規模の投資を行い、世界でも類を見ない「100年先の安全都市」を実現しようとしています。

防災庁は、こうした先行的取組を全国展開する調整役として、各都市の特性に応じた「地域強靱化戦略」を策定し、財政・法制両面で支援することが求められます。さらに、防災庁には、国土全体の防災力を国際的な視点から再評価し、「災害リスク国家日本」を「防災先進国日本」へと変える責務があります。

世界の再保険機関（ロイズ、ミュンヘン再保険、スイス再保険など）は、東京・大阪・名古屋を「世界で最も自然災害リスクの高い都市圏」と評価しています。しかし同時に、これらの都市は高い技術力と防災文化を持つ地域でもあります。もし日本が、防災庁を中心に法制度・都市計画・市民行動を統合し、「避難しなくても安全な社会構造」を実現できれば、それ自体が世界に誇る「国家安全モデル」となるのです。

5. 100年後の安全な国家に向けて

日本はこれまで、幾度となく大災害による危機を経験してきました。カスリーン台風、伊勢湾台風、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震・豪雨、そして令和の水害——それぞれの悲劇は、国家と国民に深い傷を残しながらも、再生への道を開きました。この繰り返しの歴史の中で、私たち日本人は「危機を恐れる国民」ではなく、「危機を力に変える国民」へと進化してきたのです。

今、私たちが直面している課題は、単なる防災行政の問題ではありません。それは、国家の存在のあり方を問うものです。国民の半数が水害の氾濫域に暮らし、そこに経済の大半が集中する国——この構造をどう変えるのが、21世紀の日本に課された根源的な問いです。

防災庁の創設は、この問いに対する一つの答えを示すものです。それは、新しい行政機関を作ることではなく、国家が「国民の生命を守る責任」をどのように制度として果たすのかを再定義する試みです。

国民の生命を守ることを行政の最上位に位置付け、そのための法体系、組織、財政、教育、科学技術を総動員する——その中心に防災庁が立つことが、日本の新しい国家像を形づくりします。我が国が100年後も、人々が笑い、働き、学び、老いることができる場所であるために、私たちが目指すべき社会は、「災害があっても壊れない社会」ではなく、「災害があっても立ち止まらない社会」です。

そのためには、制度を整え、科学を磨き、そして何より「命を守る」という価値観を社会全体で共有する必要があります。防災庁は、その価値観を行政と国民との間に橋渡しする使命を負っています。この使命を果たすことができたとき、日本は真に強靱な国家として、世界に新しい国家モデルを提示することができると思います。

それは、遠い未来の夢ではありません。私たち一人ひとりが、今日から始めるべき「共に生きる責任」の形です。防災庁は、その責任を国家として引き受け、次の世代へと受け渡す使命を担っています。

日本が、いまよりも安全で、いまよりも心安らかで、いまよりも誇りを持てる国であるために。防災庁の誕生は、その未来への第一歩です。この国の未来は、危機を超えてなお、希望に満ちている。そう信じるために、いま私たちは「防災庁」という名の新しい国家の灯をともします。

【参考文献・法令一覧】

- 1) 内閣府防災担当(2024)『防災基本計画(令和6年版)』内閣府。
- 2) 国土交通省(2023)『水防法・河川法関連資料集』国土交通省水管理・国土保全局。
- 3) 東京都(2023)『TOKYO 強靱化プロジェクト「100年先も安心」を目指して』東京都政策企画局計画調整部プロジェクト推進課。
- 4) 江東5区広域避難協議会(2022)『広域避難計画(改訂版)』。
- 5) 気象庁(2024)『線状降水帯情報発表に関する技術報告書』。
- 6) Government of the Netherlands (2020). National Environmental Vision (NOVI): A Sustainable Perspective for 2050. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- 7) Netherlands Government (2022). Omgevingswet (National Environment and Spatial Planning Act). The Hague: Ministry of Infrastructure and Water Management.
- 8) ECD (2023). Resilient Cities and Climate Adaptation Strategies. Paris: OECD Publishing.
- 9) 科学技術研究所(2023)『防災DX推進白書』。
- 10) 総務省消防庁(2024)『災害対応の統合指揮体制に関する検討報告書』。