

「流域治水」の実効性を高める 特定都市河川浸水被害対策法等の一部改正

国土交通省 水管理・国土保全局 水政課長 山本 泰司

(はじめに)

近年、全国各地で水災害が激甚化・頻発化するとともに、気候変動の影響により、今後、降雨量や洪水発生頻度が全国で増加することが見込まれています。このため、ハード整備の加速化・充実や治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰し、国や流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高めることが今後の治水対策を考えていく上で非常に重要となるところ、今般、当該内容を目的とした「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和3年法律第31号）」（通称「流域治水関連法」）が令和3年5月10日（月）に公布されました。本稿では、今回の改正に至った背景や改正の経緯について解説いたします。

【目次】

1. 改正に至った背景
2. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部改正について
 - 2-1. 流域治水の計画・体制の強化
 - 2-2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策
 - 2-3. 被害対象を減少させるための対策
 - 2-4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策
3. 「浸水被害防止区域」の創設について
 - 3-1. 浸水被害防止区域を創設した経緯
 - 3-2. 浸水被害防止区域内における規制等
4. 「浸水想定区域」の指定拡充について
 - 4-1. 「洪水浸水想定区域」の指定拡充について
 - 4-2. 「雨水出水浸水想定区域」及び「高潮浸水想定区域」の指定拡充について
 - 4-3. 不動産取引時におけるハザードマップの活用について
5. 終わりに

1. 改正に至った背景

昨今、我が国では、激甚化・頻発化した洪水、内水氾濫、高潮や土砂災害等の水災害により、多数の死傷者や甚大な物的被害が発生しています。令和元年東日本台風では、各地で観測史上最大雨量を観測するなど記録的な洪水となったほか、令和2年7月豪雨では、球磨川の氾濫により流域の特別養護老人ホームにおける居住者14名が亡くなるなど、毎年のように深刻な水災害が発生していることから、気候変動の影響が現行の治水対策の進捗を上回る新たなフェーズに突入していると言っても過言ではありません。今後も水災害の激甚化・頻発化傾向は続くと思われ、施設能力を超えた水災害への対応が急務です。

こうした状況を踏まえ、これまで国土交通

省では、河川管理者が主体となって行う治水対策に加え、国、流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の促進を図るべく、雨水貯留浸透施設の整備や利水ダムの事前放流等、流域における今後の治水対策の全体像についてとりまとめた「流域治水プロジェクト」を発表したほか、抜本的かつ総合的な防災・減災対策の確立を目指す「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」を発足させました。また、令和3年3月には全国109全ての一級水系において「流域治水プロジェクト」を策定・公表するなど、現在、ハード・ソフト一体となった事前防災対策を加速させているところです。

2. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部改正について

特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律は、「流域治水の計画・体制の強化」「氾濫をできるだけ防ぐための対策」「被害対象を減少させるための対策」「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」の4項目の実現によって流域治水の実効性を高めるべく、①特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律第77号。以下「特定都市河川法」という。）②水防法（昭和24年法律第193号）③土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号。以下「土砂災害防止法」という。）④河川法（昭和39年法律第167号）⑤下水道法（昭和33年法律第79号）⑥都市計画法（昭和43年法律第100号）⑦防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和47年法律第132号。以下「防集法」という。）⑧都市緑地法（昭和48年法律第72号）⑨建築基準法（昭和25年法律第201号）を一括改正する法律です。

2-1. 流域治水の計画・体制の強化

まず、「流域治水の計画・体制の強化」を図るべく、特定都市河川法を改正し、①法律に基づく義務付けを伴う土地利用規制や河川への雨水の流出抑制対策等を含めた総合的な治水対策を講じることを目的に策定する「流域水害対策計画」の活用対象河川（特定都市河川）に、市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川のほか、自然的条件により河川整備で被害防止が困難な河川を追加するとともに、②国、都道府県、市町村等の関係者が一堂に会し、官民による雨水貯留浸透対策の強化や浸水エリアの土地利用等を協議するための協議会を創設します。なお、この協議会には、河川管理者や下水道管理者、地方公共団体の首長のみならず、学識経験者や民間事業者の方々等にも参加いただくことを想定しており、当該協議会における協議結果を流域水害対策計画に位置付けることで、確実に対策が実施されるようにします。

2-2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策

次に、「氾濫をできるだけ防ぐための対策」として、河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法及び都市緑地法を改正し、①利水ダムの事前放流の拡大を図るため、河川管理者、利水者等が参画する法定協議会を創設する（河川法）こと、②下水道で浸水被害を防ぐべき目標降雨を事業計画に位置付け、その整備を加速させるとともに、下水道の樋門等の操作ルールの策定を義務付ける（下水道法）こと、③沿川の保水・遊水機能を有する土地を確保するため、「貯留機能保全区域」を創設する（特定都市河川法）こと、④貯留浸透機能を有する都市部の緑地を保全し、水害の被害を軽減するグリーンインフラとして活用する（都市緑地法）こと、⑤認定制度、補助、税制特例により、官民による雨水貯留浸透施

設の整備を支援する（特定都市河川法／下水道法／都市計画法）こと等を実現します。

2-3. 被害対象を減少させるための対策

さらに、「被害対象を減少させるための対策」として、特定都市河川法、都市計画法、防集法及び建築基準法を改正し、①浸水被害の危険が著しく高いエリアにおける一定の開発・建築行為を許可制とする「浸水被害防止区域」を創設し、都道府県知事が住宅や要配慮者利用施設等の洪水等に対する安全性を事前確認する（特定都市河川法）こと、②地域の実情・ニーズに応じたより安全性の高い防災まちづくりを推進するため、地区単位の浸水対策を推進し、地区計画のメニューに居室の床面の高さや敷地の嵩上げ等を追加する（都市計画法）こと、③防災集団移転促進事業のエリア要件を拡充し、浸水被害の危険が著しく高いエリアから安全なエリアへの住居の移転を促進する（防集法）こと、④水災害等の発生時に住民等の避難・滞在の拠点となる施設を都市施設として整備する（都市計画法）こと等を実現します。

2-4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策

最後に、「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」として、水防法、土砂災害防止法及び河川法を改正し、①洪水、雨水出水、高潮に対応したハザードマップの作成対象エリアを拡大し、水害リスク情報の空白域を解消する（水防法）こと、②要配慮者利用施設に係る避難計画や避難訓練に対し、市町村長が必要な助言・勧告を行うことができるようにする（水防法／土砂災害防止法）こと、③河川法における国土交通大臣の権限を拡大し、国が河川工事等の権限代行を行うことができる範囲を二級河川等から準用河川にまで

拡大するほか、災害時に河川に堆積した土砂等の撤去を国が都道府県等に代わって行うことができるようにする（河川法）こと等を実現します。

このように、本法律は、その内容が流域治水の実効性の確保に資するものであること、まちづくりとの連携等を図るため、河川分野に限らず、流域治水に関連する様々な分野の法律を一体的に改正していること等から、「流域治水関連法」と呼称されており、多方面から流域治水の実現に向けた取組を推進する仕組みとなっております。

3. 「浸水被害防止区域」の創設について

前項までで述べたとおり、本法律においては、流域治水の実効性を高めるための新たな対策メニューを数多く設けることとしています。その中でも「浸水被害防止区域の創設」と「浸水想定区域の指定拡充」は、流域における住民等の生命を守る上で特に重要です。本項及び次項においては、両改正事項の概要を解説いたします。

3-1. 浸水被害防止区域を創設した経緯

近年の豪雨に起因する洪水等の水災害は、一瞬で大量の水が急激に押し寄せることにより多大な被害を生じさせるものであり、特に水深下の建築物の低層階等において、住民等の生命、身体に甚大な被害を及ぼしています。

このため、後ほど紹介する水防法の改正により、特定都市河川を含む河川一般について、想定最大規模降雨（想定し得る最大規模の降雨であり、概ね千年に一度程度発生すると予測されているもの。以下同じ。）を基準とした浸水想定区域の指定範囲を拡大し、警戒避難体制を広く講ずることとしました。

● 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律(令和3年法律第31号)

背景・必要性

【公布:R3.5.10 / 施行:公布の日から3ヶ月又は6ヶ月以内で政令で定める日】<予算関連法律>

- 近年、令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨等、全国各地で水災害が激甚化・頻発化
- 気候変動の影響により、21世紀末には、全国平均で降雨量1.1倍、洪水発生頻度2倍になるとの試算(20世紀末比)

降雨量の増大等に対応し、ハード整備の加速化・充実や治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰し、国、流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高める法的枠組み「流域治水関連法」を整備する必要

法律の概要

1. 流域治水の計画・体制の強化 【特定都市河川法】

◆ 流域水害対策計画を活用する河川の拡大

- 一 市街化の進展により河川整備で被害防止が困難な河川に加え、自然的条件により困難な河川を対象に追加(全国の河川に拡大)

◆ 流域水害対策に係る協議会の創設と計画の充実

- 一 国、都道府県、市町村等の関係者が一堂に会し、官民による雨水貯留浸透対策の強化、浸水エリアの土地利用等を協議
- 一 協議結果を流域水害対策計画に位置付け、確実に実施



2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策 【河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法】

◆ 河川・下水道における対策の強化 ◎ 堤防整備等のハード対策を更に推進(予算)

- 一 治水ダムの事前放流の拡大を図る協議会(河川管理者、電力会社等の利水者等が参画)の創設(※予算・税制)
- 一 下水道で浸水被害を防ぐべき目標降雨を計画に位置付け、整備を加速
- 一 下水道の樋門等の操作ルールを策定を義務付け、河川等から市街地への逆流等を確実に防止

◆ 流域における雨水貯留対策の強化

- 一 貯留機能保全区域を創設し、沿川の保水・遊水機能を有する土地を確保
- 一 都市部の緑地を保全し、貯留浸透機能を有するグリーンインフラとして活用
- 一 認定制度、補助、税制特例により、自治体・民間の雨水貯留浸透施設の整備を支援(※予算関連・税制)

3. 被害対象を減少させるための対策 【特定都市河川法、都市計画法、防災集団移転特別措置法、建築基準法】

◆ 水防災に対応したまちづくりとの連携、住まい方の工夫

- 一 浸水被害防止区域を創設し、住宅や要配慮者施設等の安全性を事前確認(許可制)
- 一 防災集団移転促進事業のエリア要件の拡充等により、危険エリアからの移転を促進(※予算関連)
- 一 災害時の避難先となる拠点の整備や地区単位の浸水対策により、市街地の安全性を強化(※予算関連)

4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策 【水防法、土砂災害防止法、河川法】

- 一 洪水等に対応したハザードマップの作成を中小河川等まで拡大し、リスク情報空白域を解消
- 一 要配慮者利用施設に係る避難計画・訓練に対する市町村の助言・勧告によって、避難の実効性確保
- 一 国土交通大臣による権限代行の対象を拡大し、災害で堆積した土砂の撤去、準用河川を追加

【目標・効果】気候変動による降雨量の増加に対応した流域治水の実現

(KPI) ○浸水想定区域を設定する河川数:2,092河川(2020年度)⇒約17,000河川(2025年度)

図表 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律

しかし、一度の水害で多大な人的・経済的被害が発生する都市部等を貫流し、その流域全体には高齢者を含め、避難を要する人々が非常に多く居住している特定都市河川は、通常の河川に比して、市街化の進展により、河川流量の調整効果が最も期待できる河川整備等に限界があるという特殊性を有しているため、流域一体となった雨水の貯留・浸透に係る取組を実施したとしても、気候変動の影響による降雨量の増加により、特に低地や河川の接続部に設けられる排水機場の周辺等においては、数十年に一度程度の頻度で浸水被害が発生することは避けられません。

このため、特定都市河川流域において、流域一体的な対策を講じても、なお浸水被害が頻発する危険なエリアについては、水防法による警戒避難体制の整備に加え、高齢者等が居住する一定の建築物の建築に係る開発行為や建築行為を行う前に、建築物等に係る浸水耐性に関する必要最低限の安全を確認することとする「浸水被害防止区域」を設定することにより、洪水等による人的被害を未然に防ぐこととしました。

3-2. 浸水被害防止区域内における規制等

浸水被害防止区域の指定権者は都道府県知事であり、当該指定は、流域水害対策計画に位置付けられた当該区域の指定の方針に基づき、かつ、浸水被害が想定される区域及び水深を踏まえ、特定都市河川流域のうち、浸水が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為及び建築行為の制限をすべき土地の区域について、行うこととされています。当該区域に指定された土地の区域内においては、高齢者等が居住する一定の建築物の建築に係る開発行為又は建築行為を行う

前に、都道府県知事等の許可を受けることが必要となります。

このうち、開発段階の規制は、浸水被害防止区域内において、土地の形質の変更を伴う一定の開発行為で、当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物の用途が「住宅（非自己居住用）」「要配慮者利用施設」「市町村が条例で定める用途」であるものをしようとする者に対し、あらかじめ、都道府県知事等の許可を受けることを義務付けるものです。この規制は、浸水被害防止区域内において、洪水等による生命又は身体への危険が顕在化した土地を増加させないことや、このような危険な土地の区域に高齢者等の避難困難者が浸水リスクを認識しないまま居住することを防ぐことを目的としています。上記の開発行為について、都道府県知事等の許可を受けるためには、開発行為に関する工事の計画が、擁壁の設置その他の洪水等が発生した場合における開発区域内の土地の安全上必要な措置を一定の技術的基準に従い講ずることとされたものであること等が必要で

また、建築段階の規制は、浸水被害防止区域内において、「住宅（自己居住用・非自己居住用）」「要配慮者利用施設」「市町村が条例で定める用途の建築物」を建築しようとする者に対し、あらかじめ、都道府県知事等の許可を受けることを義務付けるものです。この規制は、上記用途の建築物の居室の床面の高さを、特定都市河川流域において洪水等が発生した場合に想定される浸水水位以上とすること等により、当該建築物の居住者等の生命及び身体を浸水による危険から保護することを目的としています。上記の建築行為について、都道府県知事等の許可を受けるためには、建築しようとする建築物の構造方法や居室の床面の高さが一定の技術基準に適合する

こと等が必要です。

4. 「浸水想定区域」の指定拡充について

水防法では、想定最大規模降雨に起因する洪水や雨水出水のほか、想定し得る最大規模の高潮により浸水被害が想定される区域を、都道府県知事等が「浸水想定区域」として指定し、その情報をもとに、市町村長がハザードマップ等を作成し、住民等に配布等することで、洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図ることとしています。

今回の改正では、昨今の水災害の激甚化・頻発化を踏まえて、浸水想定区域の指定対象となる範囲を、現行の洪水予報河川・水位周知河川（以下「洪水予報河川等」という。）をはじめとする大河川流域から住家等の防御対象が存する中小河川流域等にまで拡充することとしました。本項では、「洪水浸水想定区域」を中心に、現行の制度と課題を整理した上で、浸水想定区域の指定拡充に関する改正内容を解説いたします。

4-1. 「洪水浸水想定区域」の指定拡充について

現行の水防法では、洪水により国民経済上重大な損害又は相当な損害を生ずるおそれがある河川については、的確な洪水予報等による避難の確保が特に必要であることから、洪水予報又は水位周知を行うこととしています。具体的には、流域面積が大きく降雨から水位の上昇に一定の時間がある河川について、国土交通大臣又は都道府県知事が「洪水予報河川」として指定し、洪水のおそれがあると認められるときに気象庁長官と共同して水位又は流量を周知して予報を行うこととしています。また、洪水予報河川以外であって

も、降雨が短時間で水位に反映されるため予報を行う時間的余裕がない一級・二級河川については、国土交通大臣又は都道府県知事が「水位周知河川」として指定し、特別警戒水位（洪水による災害の発生を特に警戒すべき水位）に達したときにその旨を周知することとしているところです。市町村長は、これらの河川の氾濫の危険性に関する情報を得た場合、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第60条の規定に基づき、住民等に対する避難指示等の措置を行います。

「洪水浸水想定区域」とは、上記の洪水予報河川等が想定最大規模降雨により氾濫した場合に浸水が想定される区域について、国土交通大臣又は都道府県知事が指定するものです。また、当該区域については、水防法第15条の規定に基づき、災害対策基本法に基づく市町村地域防災計画に、洪水予報等の伝達方法、避難経路、避難訓練の実施に関する事項や要配慮者利用施設の位置等を記載することとされているほか、市町村長は住民等に対し、洪水ハザードマップの配布等を行うこととされています。これらの措置により、洪水時の住民等の円滑かつ迅速な避難の確保を図ることとなります。

しかし、近年発生した水災害では、洪水予報河川等以外の中小河川においても人的被害等が多数発生しています。例えば、令和元年東日本台風では、都道府県管理河川（一級河川の指定区間内及び二級河川）の決壊河川全67河川のうち、43河川が、「浸水想定区域が設定されておらず、避難確保計画等が作成されていない洪水予報河川等以外の河川」であり、こうした河川を中心に、逃げ遅れ等により26名の人的被害が発生しました。また、これらの豪雨等では、水系上流部の中小河川において、急激な水位上昇による堤防の決壊・洪水が発生し、避難が間に合わないケースも

生じています。この背景には、洪水予報河川等に比して降雨時に急激に水位が上昇するという中小河川の特徴から、適切な避難に要する時間的余裕を見越したタイミングで避難情報を発表するための目安となる水位を設定することが、技術的制約により困難という実態があります。

他方、近年、こうした洪水予報等の実施が困難な中小河川においても、気象庁の洪水警報に加え、設置が進んでいる危機管理型水位計（洪水時の水位確認に特化した、低コストかつ設置箇所を大幅に増加させることが可能な水位計）等を活用した水位情報や、気象庁等による洪水警報の危険度分布等を総合的に活用することにより、市町村が洪水の発生のおそれに関する情報を住民等に伝達するための取組が進められており、洪水予報河川等と同様、住民等は適切なタイミングで避難の準備を行い、安全な避難場所に避難することが可能となってきました。

昨今の水災害の被害状況を踏まえ、中小河川についても、市町村地域防災計画等に基づく避難確保措置を広く講ずる必要性が高まっていること、また、これらの河川について、上述のとおり洪水の発生のおそれに関する情報を伝達するための取組が進展していることから、今回、水防法第14条を改正し、洪水予報河川等に加え、「一級河川及び二級河川のうち洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当する河川」等についても、洪水浸水想定区域の指定を行うこととしました。

4-2. 「雨水出水浸水想定区域」及び「高潮浸水想定区域」の指定拡充について

今回の水防法の改正では、前項で解説した同法第14条に規定する洪水浸水想定区域以外に、同法第14条の2に規定する「雨水出水浸

水想定区域」及び同法第14条の3に規定する「高潮浸水想定区域」についても、同様に指定対象を拡充することといたしました。

具体的には、従来、雨水出水浸水想定区域や高潮浸水想定区域の指定は、洪水予報河川等と同様の考え方により指定される「水位周知下水道」や「水位周知海岸」の周辺地域に限定して行っていたところ、本改正により、周辺に住家等の防御対象が存する下水道や海岸等についても、浸水想定区域の指定を行うことといたしました。

4-3. 不動産取引時におけるハザードマップの活用について

令和2年8月28日に施行された改正宅地建物取引業法施行規則により、宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号）に基づき実施される、不動産取引時における重要事項説明の対象項目として、浸水想定区域の指定に基づき作成された水害（洪水・雨水出水・高潮）ハザードマップにおける対象物件の所在地が追加されました。

先述のとおり、市町村長は、都道府県知事等により指定された浸水想定区域に基づきハザードマップを作成することとなっているところ、今回の水防法の改正による各種浸水想定区域の指定対象範囲の拡充に伴い、今後、当該ハザードマップを用いた重要事項説明がより多くの地域で行われることとなります。土地が有する水害をはじめとした災害リスクに関する情報は、不動産取引時における契約締結の意思決定を行う上で重要な要素となることから、水害ハザードマップ作成の基礎となる浸水想定区域の指定対象エリアの拡充は、不動産取引の安全性向上や災害リスクに応じた適切な土地利用の推進といった観点から特に重要です。

5. 終わりに

今回ご説明いたしました特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律については、今後、改正項目に応じて令和3年中に順次施行される予定です。読者の皆様におかれましては、今回説明いたしました浸水被害防

止区域の創設や浸水想定区域の指定拡充について、その趣旨・内容をご理解いただけますと幸いです。また、今回の改正を契機として、「流域治水」の取組をより一層推進するとともに、水害による被害を防止・減少させるため、関係自治体等とも連携して、流域治水の実効性を高めるための取組や制度の見直し等を、今後も随時検討・実施して参る所存です。