

# 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の 施行に伴う関係政省令等の改正等について

国土交通省 水管理・国土保全局 水政課 法規第一係長 降籬 涼介

## 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」【図1】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ってきているところです。

こうした状況の中で、昨年、この「流域治水」の実効性を高め、強力で推進する観点から、「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つの対策を重点的に行うことを目的に、関連する9本の法律（注1）を一括改正する「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」）【図2】を制定することとなりました。同法（同法律案）については、令和3年通常国会（第204回国会）における衆・参両議院の審議を経て、同年4月28日に全会一致をもって可決され、成立した後、同年5月10日に公布され、同年7月15日に一部施行、同年11月1日に全

面施行されたところです。

同法の全面施行直後の昨年12月末には、奈良県奈良市等を通る大和川水系大和川等の計18河川が、同法による改正後の特定都市河川浸水被害対策法に規定する新たな指定要件の下で、全国初となる特定都市河川（注2）に指定されるなど、「流域治水関連法」の制定・施行を契機として、流域治水の取組が今まさに全国に拡大しつつある状況と言えます。

この「流域治水関連法」の制定経緯や概要等については、昨年発刊された「RETIO（No.122）2021年夏号」の特集「災害対策の推進と不動産取引」の中で「『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」として解説しているところですが、本稿では、流域治水関連法の施行に伴い、同法により新たに関係法律において定められた制度等の運用に当たって必要となる事項を定める等した関係政令、国土交通省令及び国土交通大臣告示の改正等について解説します。

（注1）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建築基準法（昭和25年法律第201号）④下水道法（昭和33年法律第79号）⑤河川法（昭和39年法律第167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。)

(注2) 都市部を流れる河川であって、その流域において著しい浸水被害が発生し、又はそのおそれがあるにもかかわらず、河道又は洪水調節ダムの

整備による浸水被害の防止が市街化の進展又は当該河川が接続する河川の状況若しくは当該都市部を流れる河川の周辺の地形その他の自然的条件の特殊性により困難なものうち、国土交通大臣又は都道府県知事が区間を限って指定するもの(特定都市河川法第2条第1項)

【図1】流域治水のイメージ



【図 2】流域治水関連法の概要

● 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)

<予算関連法律>

【公布:R3.5.10 / 施行: R3.7.15又はR3.11.1】

背景・必要性

○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

<p><b>1. 流域治水の計画・体制の強化</b> <small>【特定都市河川法】</small></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 流域水害対策計画を活用する河川の拡大                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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)</li> </ul> </li> <li>◆ 流域水害対策に係る協議会の創設と計画の充実                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 協議結果を流域水害対策計画に位置付け、確実に実施</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>3. 被害対象を減少させるための対策</b> <small>【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】</small></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 水防災に対応したまちづくりとの連携、住まい方の工夫                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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)</li> <li>- 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)</li> <li>- 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)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>2. 氾濫をできるだけ防ぐための対策</b> <small>【河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法】</small></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 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)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 利水ダム等の事前放流に係る協議会(河川管理者、電力会社等の利水者等が参画)制度の創設</li> <li>- 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</li> <li>- 下水道の樋門等の操作ルールの策定を義務付け、河川等から市街地への逆流等を確実に防止</li> </ul> </li> <li>◆ 流域における雨水貯留対策の強化                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 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</li> <li>- 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)</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>4. 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策</b> <small>【水防法、土砂災害防止法、河川法】</small></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 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</li> <li>- 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</li> </ul>  <p>流域治水のイメージ</p>

【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)

1. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行に伴う関係政令の整備に関する政令(令和3年政令第205号/令和3年7月14日公布・同月15日施行)について

流域治水関連法による関係法律の改正は、気候変動による降雨量の増加を踏まえた水災害の防止及び被害の軽減を目的とするものであり、いずれも可能な限り速やかな施行が望まれる一方、政令や省令等の下位法令や基準の策定に要する期間、関係者に対する一定の周知期間、各改正項目に係る関係者ごとに準備に要する期間が異なること等を踏まえ、同法の施行期日は、公布の日から起算して6ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日としつつ、出水期(令和3年出水期)に備え

た対応が特に必要なものや予算措置を講じるもの等、速やかな施行を図ることが特に必要な一部の規定については、公布の日から起算して3ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしました。

このうち、速やかな施行を図ることが特に必要な一部の規定とは、各種浸水想定区域(洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域、高潮浸水想定区域)の指定対象の見直し(水防法)、国土交通大臣による権限代行の対象河川及び対象事業の拡充、ダム洪水調節機能協議会制度の創設(いずれも河川法)、要配慮者利用施設の用に供する土地の集団移転促進事業の整備対象への追加(防集法)等に係る規定です。

本政令においては、これらの規定のうち、その詳細事項等を政令において定めることとしたものについて、以下のとおり必要な措置

を講じました。

(1) 一級河川の指定区間内におけるダム洪水調節機能協議会に係る河川管理者の権限について

流域治水関連法による河川法の改正により、一級河川に設置された利水ダム又は河川管理施設であるダムの洪水調節機能の向上を図るために必要な協議を行うため、「ダム洪水調節機能協議会」が創設され、河川管理者は、同法第51条の2第1項の規定に基づき同協議会を組織し、同条第3項の規定に基づき同協議会の構成員に対し、同条第1項に規定する協議を行う旨を通知しなければならないこととされました。

この河川管理者の権限に関連して、一級河川の河川管理者である国土交通大臣が指定する区間（以下「指定区間」という。）内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統括する都道府県知事が行うこととすることができるところ、指定区間内の一級河川について、都道府県知事が行う管理は、河川法施行令（昭和40年政令第14号）第2条第1項各号に掲げるもの以外のものとされています。

この点、ダムの洪水調節機能の向上は、関係利水者等と調整しながら水系ごとに総合的に行っていく必要があることから、一級河川におけるダム洪水調節機能協議会に係る権限は、全て河川管理者である国土交通大臣が行うことが適当であるため、同項に、河川法第51条の2第1項の規定により同協議会を組織する権限を追加する改正を措置することとしました。

(2) 特定維持に係る国土交通大臣の権限の代行について

同じく流域治水関連法による河川法の改正により、国土交通大臣は、災害が発生した場合において、都道府県知事又は指定都市の長（以下この項目において「都道府県知事等」という。）から要請があり、当該都道府県知事等が統括する都道府県又は指定都市（以下この項目において「都道府県等」という。）における河川の維持の実施体制その他の地域の実情を勘案して、当該都道府県知事等が管理の一部を行う指定区間内の一級河川又は管理する二級河川に係る維持（河川の埋塞に係るものであって、高度の技術を要するもの又は高度の機械力を使用して実施することが適当であると認められるものに限る。以下「特定維持」という。）を当該都道府県知事等に代わって自ら行うことが適当であると認められるときは、その事務の遂行に支障のない範囲内で、これを行うことができることとされました。（河川法第16条の5）

国土交通大臣が都道府県知事等に代わって河川の維持を行うことは、国民生活に重大な関係を有する河川の維持を行う権限を法令上の河川管理権限を有する都道府県知事等から別の者に移動することとなり、また、当該河川の維持の施行に伴い、土地の立入権限の行使等、周辺の住民等の生活に影響を及ぼすような一定の河川管理権限が行使されることとなるため、国民に対し、いつ、誰が、どこで、どのような河川管理権限を行使するのかを明らかにしておく必要があります。

このため、河川法における既存の権限代行制度（特定河川工事）に係る規定（河川法施行令第10条の8）を踏まえ、河川法施行令第10条の9を新設し、同条において、国土交通大臣が特定維持を行おうとするときは、あらかじめ、特定維持を行う河川の名称及び区間、

特定維持の内容並びに特定維持の開始の日を公示しなければならないこととする旨等を規定することとしました。

このほか、本政令においては、流域治水関連法による防集法の改正により、要配慮者利用施設の用に供する土地が集団移転促進事業の整備対象に追加されたことに伴い、当該要配慮者利用施設として、社会福祉施設、学校、病院等を定める改正（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施行令（昭和47年政令第432号）の一部改正）等を措置しました。

## 2. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行に伴う国土交通省関係省令の整備等に関する省令（令和3年国土交通省令第48号／令和3年7月14日公布・同月15日施行）について

本省令においては、流域治水関連法の公布の日から起算して3ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた規定のうち、その詳細事項等を国土交通省令において定めることとしたものについて、必要な措置を講じました。

その一例として、流域治水関連法による水防法の改正により、新たに同法第14条に規定する洪水浸水想定区域（想定最大規模降雨により河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域であって、国土交通大臣又は都道府県知事が指定する区域）の指定が義務付けられた河川の具体的な基準を定めることとした改正について解説します。

令和元年東日本台風では、洪水浸水想定区

域の指定義務がない中小河川の周辺において多くの浸水被害が発生したことを踏まえ、潜在的に水災害のリスクがあるにも関わらず、その情報を公表していない場合、当該地域の住民が、自ら居住する地域は水災害に対して安全であるとの誤解を招くおそれがあるため、水災害リスク情報の空白地帯を解消することを目的に、流域治水関連法において水防法を改正し、洪水浸水想定区域を指定する河川の対象を大幅に拡大することとしました。

具体的には、従来の洪水浸水想定区域の指定対象河川である、洪水により国民経済上重大な、又は相当な損害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣又は都道府県知事が指定した河川（水防法第10条第2項及び第11条第1項に規定する、いわゆる「洪水予報河川」並びに同法第13条第1項及び第2項に規定する、いわゆる「水位周知河川」）に加え、新たに、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（中小河川）を当該区域の指定対象河川に位置付ける措置を講じています。

これを受け、水防法施行規則（平成12年建設省令第44号）第1条の2を新設し、同条に当該「国土交通省令で定める基準」として、「当該河川の周辺地域に住宅、要配慮者利用施設その他の洪水時に避難を行うことが想定される者が居住若しくは滞在する建築物又は避難施設、避難路その他の洪水時における避難の用に供する施設が存し、かつ、当該周辺地域の市町村の市町村長が当該周辺地域における洪水の発生のおそれに関する雨量、当該河川の水位その他の情報を入手することができること」を規定することとしました。

当該基準を定めたことにより、周辺地域に住宅等の防護対象のある全ての河川について、洪水浸水想定区域の指定が義務化されることとなり、水災害リスク情報の空白地帯の

解消に向けて、国や都道府県が取り組むべき事項が明確化されることとなりました。

このほか、本省令においては、流域治水関連法による水防法の改正により、洪水浸水想定区域と同様に、雨水出水浸水想定区域の指定対象となる公共下水道等の排水施設及び高潮浸水想定区域の指定対象となる海岸の範囲が拡大されたことを踏まえ、当該公共下水道等の排水施設及び海岸について、河川並びの「国土交通省令で定める基準」を定める等の措置を講じました。

### 3. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令（令和3年政令第296号／令和3年10月29日公布・同年11月1日施行）について

ここまで流域治水関連法の公布の日から起算して3ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた規定に関連する政省令の改正について解説してきましたが、ここからは、流域治水関連法の公布の日から起算して6ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた規定に関連する政省令等の改正等について解説します。

流域治水関連法の公布の日から起算して6ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた規定とは、貯留機能保全区域及び浸水被害防止区域の指定制度の創設（特定都市河川法）、雨水貯留浸透施設の整備に係る計画認定制度の創設（特定都市河川法・下水道法）等に係る規定であり、本政令においては、これらの規定のうち、その詳細事項等を政令において定めることとし

たものについて、以下のとおり必要な措置を講じました。

#### (1) 浸水被害防止区域における制限用途建築物について

流域治水関連法による特定都市河川法の改正により、特定都市河川流域のうち、洪水又は雨水出水が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民その他の者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一定の建築物の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域として都道府県知事が指定する「浸水被害防止区域」（特定都市河川法第56条第1項）内において、特定開発行為をしようとする者及び特定建築行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととされました。（特定都市河川法第57条第1項及び第66条）

この特定開発行為及び特定建築行為の許可にかからしめる対象となる一定の建築物の用途（以下「制限用途」という。）のうち、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設」については、政令で定めるものに限定することとされています。（特定都市河川法第57条第2項第2号）

これを受け、特定都市河川浸水被害対策法施行令（平成16年政令第168号。以下「特定都市河川法施行令」という。）第19条を新設し、同条に当該「政令で定めるもの」として、一定の老人福祉施設、障害者支援施設、児童福祉施設その他これらに類する施設、幼稚園及び特別支援学校並びに病院、一定の診療所及び助産所を規定することとしました。

なお、特定開発行為及び特定建築行為に係る許可制度は、災害時に自力での避難が困難な者が利用する施設の安全性を確保するため

に措置されるものであること等に鑑み、避難体制の十分な整備により避難が可能である小学生以上の児童が専ら利用する施設や、収容施設を有さず、かつ、避難困難者以外の者も含めて通所のみにより利用される施設については、制限用途の対象外としています。

## (2) 床面の高さを基準水位以上の高さにすべき居室について

同じく流域治水関連法による特定都市河川法の改正により、浸水被害防止区域内において特定建築行為を行おうとする場合は、制限用途の建築物の区分に応じ、それぞれ政令で定める居室等を基準水位（特定都市河川流域において、洪水又は雨水出水による浸水の発生を防ぐべき目標となる降雨が生じ、結果として実際に浸水が発生した場合に想定される水深に係る水位）以上の高さに設けなければならないこととされました。（特定都市河川法第68条第1項及び第2項）

これを受け、特定都市河川法施行令第22条を新設し、同条に当該「政令で定める居室」として、住宅については「寝室、居間、食事室その他の居住のための居室」を、特定都市河川法施行令第19条第1号で定める社会福祉施設等（通所のみにより利用されるものを除く。）については「寝室（入所する者の使用するものに限る。）」を、同号で定める社会福祉施設等（通所のみにより利用されるものに限る。）については「当該用途の建築物の居室のうちこれらに通う者に対する日常生活に必要な便宜の供与、訓練、保育その他これらに類する目的のために使用されるもの」を、幼稚園及び特別支援学校については「教室」を、病院並びに一定の診療所及び助産所については「病室その他これに類する居室」をそれぞれ規定することとしました。

これらの居室については、洪水等の発生時

における避難の状況等を総合的に勘案した上で、昼夜を問わず、制限用途の建築物における居住者や利用者等の身体の安全を確保することを念頭に定めたものとなります。

このほか、本政令においては、流域治水関連法による関係法律の改正により、今後一体的に「流域治水」を推進していくこととされた趣旨を踏まえ、河川法施行令を改正し、河川整備基本方針及び河川整備計画の作成に当たっては、流域における現在及び将来の気象の状況や、土地利用の現状及び将来の見通し等の事情を総合的に考慮しなければならないことを新たに定める等の措置を講じました。

## 4. 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の施行に伴う国土交通省関係省令の整備等に関する省令（令和3年国土交通省令第69号／令和3年10月29日公布・同年11月1日施行）について

本省令においては、流域治水関連法の公布の日から起算して6ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた規定のうち、その詳細事項等を国土交通省令において定めることとしたものについて、必要な措置を講じました。

その一例として、流域治水関連法による特定都市河川法の改正により新設された「貯留機能保全区域」（特定都市河川法第53条第1項）【図3】における届出対象行為を定めることとした改正について解説します。

洪水や雨水を一時的に貯留（保水・遊水）する機能を面的に有し、流域における浸水の拡大を抑制する効用を有する土地の保全を図

る目的で、流域治水関連法において特定都市河川法を改正し、河川に隣接する低地その他の河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能を有する土地の区域のうち都市浸水の拡大を抑制する効用があると認められるものを都道府県知事等が「貯留機能保全区域」として指定する制度を創設しました。

当該区域内において、盛土、塀の設置その他これらに類する行為で当該土地が有する河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能を阻害するものとして国土交通省令で定めるものをしようとする者は、当該行為に着手する日の30日前までに、行為の種類等、一定の事項を都道府県知事等に届け出なければならないこととし、当該届出を受けた都道府県知事等は、当該届出を行った者に対して、都市浸水の拡大を抑制する効用を保全するために必要な助言又は勧告を行うことができることとされています。

これを受け、特定都市河川浸水被害対策法施行規則（平成16年国土交通省令第64号）第41条を新設し、同条に当該「盛土、塀の設置その他これらに類する行為で当該土地が有する河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能を阻害するものとして国土交通省令で定めるもの」として、「止水壁その他の地表水の流れを妨げる物件の設置」を規定することとしました。

これにより、貯留機能保全区域における届出対象行為が明確化され、また、都道府県知事等が届出を行った者に対して行うべき助言や勧告のイメージが具体化されることとなりました。

このほか、本省令においては、浸水被害防止区域における特定開発行為及び特定建築行為の許可に係る技術的基準を定める等の措置を講じました。

【図 3】 貯留機能保全区域のイメージ



## 5. 浸水被害防止区域を指定する際に想定した洪水又は雨水出水に対して安全な構造方法を定める件（令和3年国土交通省告示第1392号／令和3年11月1日公布・施行）について

3. (1)で解説したとおり、流域治水関連法による特定都市河川法の改正により、浸水被害防止区域内において特定建築行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととされたところ、同法施行規則において、当該許可の基準は、「想定洪水等の作用に対して安全なものとして国土交通大臣が定める構造方法を用いるものであること」と規定されました。

これを受け、国土交通大臣告示を新設し、同告示に当該「国土交通大臣が定める構造方法」として、「建築物の構造耐力上主要な部分が想定洪水等の作用によって損傷しないことが確かめられた構造方法」や「想定洪水等の作用時に、想定洪水等による浮力の影響その他の事情を勘案し、建築物が転倒し、又は滑動しないことが確かめられた構造方法」等を定めることとしました。

### おわりに

本稿では、今後ますます激甚化・頻発化することが予想される水災害について、可能な限り被害を防止・軽減させるため、国や都道府県等の河川管理者が主体となって行う治水対策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、強力に推進する観点から制定された「流域治

水関連法」の施行に伴う関係政令、国土交通省令及び国土交通大臣告示の改正等について解説しました。

今般の流域治水関連法の制定に伴う関係法律の改正、そして、本稿において解説した関係政令、国土交通省令及び国土交通大臣告示の改正等を契機として、この「流域治水」の取組について、国のみならず、地方公共団体、民間事業者など多くの関係者の方々にご理解・ご協力をいただき、水災害に負けない安心・安全な地域づくりが進むことを期待します。

また、国土交通省としては、今後も流域における様々な関係主体と連携を深めつつ、全国規模で流域治水の取組をより一層推進し、水災害に強い国土づくりを推し進めていく決意です。