

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 204 回国会法律案等 N A V I 「流域治水関連法」の整備
著者 / 所属	小林 航 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	433 号
刊行日	2021-4-14
頁	42-46
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

「流域治水関連法」の整備

近年、気候変動の影響により、全国各地で水災害が激甚化・頻発化しており、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る¹。「流域治水」²の実効性を高めるため、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（閣法第 18 号）」が令和 3 年 2 月に内閣から国会に提出された。以下、改正の背景や主な内容等を紹介する。

1. 流域水害対策計画を活用する河川の拡大

都市部を流れる河川の流域において、著しい浸水被害が発生し、又はそのおそれがあり、かつ、河道等の整備による浸水被害の防止が「市街化の進展」により困難な地域として指定された、特定都市河川³及び特定都市河川流域では、「流域水害対策計画」⁴（以下「計画」という。）に基づき、浸水被害の防止のための対策が推進されている。

本法律案では、近年の激甚化する水災害の発生状況を踏まえ、特定都市河川の指定対象に、河道等の整備による浸水被害の防止が「自然的条件の特殊性」⁵により困難な河川を追加することとしている。

また、特定都市河川として指定されたときは、河川管理者等⁶が、共同して、計画の作成及び変更に関する協議並びに計画の実施に係る連絡調整を行うため、「流域水害対策協議会」を組織することとしており、同協議会の確実な組成や適切な計画の策定を担保していくこと等が求められる。

¹ 気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会「気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言」（令元. 10）では、産業革命以前と比べて世界の平均地上気温の上昇を 2℃未満に抑えるシナリオ（パリ協定が目標としているもの）でも、20 世紀末と比べて 2040 年頃には、全国の一級水系で治水計画の対象とする降雨量の変化倍率が約 1.1 倍、治水計画の目標とする規模の洪水の流量の平均値は約 1.2 倍になり、洪水の発生頻度の平均値は約 2 倍になると試算されている。

² 社会資本整備審議会「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について 答申」（令 2.7）では、「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となって行う対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その流域全員が協働して、①氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策、まですを多層的に取り組む」と定義されている。

³ 特定都市河川としては、国土交通大臣又は都道府県知事により、8 河川（鶴見川、境川（神奈川）、引地川、巴川、新川、境川（愛知）、寝屋川、猿渡川）が指定されている（令 3.2 時点）。

⁴ 特定都市河川及び特定都市河川流域が指定されたときに、河川管理者等（特定都市河川の河川管理者、特定都市河川流域の区域の全部又は一部をその区域に含む都道府県及び市町村の長並びに特定都市河川流域に係る特定都市下水道の下水道管理者）が共同して定める、特定都市河川流域における浸水被害の防止を図るための対策に関する計画

⁵ バックウォーター現象（接続する大河川の水位が高い場合に支川からの排水が困難になる現象）のおそれがある河川や、下流に山間狭窄部があり流下が困難である河川等が想定されている。

⁶ 特定都市河川の河川管理者、特定都市河川流域をその区域に含む都道府県及び市町村の長、特定都市河川流域に係る特定都市下水道の下水道管理者

2. 流域における雨水貯留対策の強化

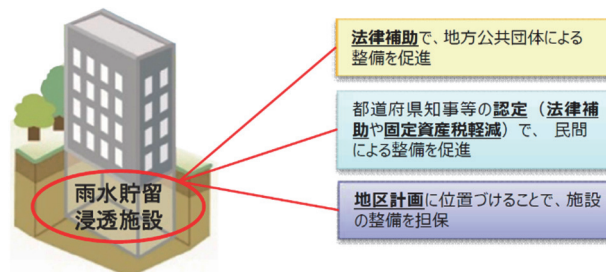
令和元年東日本台風（以下「東日本台風」という。）においては、全国 15 都県 135 市区町村において内水氾濫による浸水被害が発生したほか、下水処理場 17 か所で浸水被害等が発生した。東京都では過去 10 年間の水害被害額の約 7 割が内水氾濫に起因しているとの試算もあり、特に都市部では内水氾濫の発生リスクが増大していることから、雨水の流出抑制に資する、大規模な雨水貯留浸透施設の整備、地方公共団体や個人・民間による雨水貯留浸透施設の活用等が課題となっている。また、近年、盛土等の行為により、雨水等を保水・遊水する機能が失われる事例が生じており、河川整備等に限界のある特定都市河川においてはその保全を図る取組が特に求められている。

（１）雨水貯留浸透施設整備計画の認定制度の創設等

本法律案では、民間事業者が設置及び管理をしようとする雨水貯留浸透施設に対する認定制度を創設することとしている。都道府県知事等⁷は、認定を受けた民間事業者に対し、適切な維持管理等について助言及び指導をすることができることとしているほか、認定された計画については税制上の特例や補助制度が活用できることとしている。

また、計画に基づく雨水貯留浸透施設の整備を地方公共団体が実施する場合にも補助制度が活用できることとするほか、地区計画⁸に、街区における防災上必要な機能を確保するための雨水貯留浸透施設を追加することで当該施設の整備を担保することとしている。

図表 1 雨水貯留浸透施設整備のイメージ



（出所）国土交通省資料より作成

（２）貯留機能保全区域の創設

本法律案では、都道府県知事等は、特定都市河川流域における浸水の拡大を抑制する効用があると認められる土地の区域を「貯留機能保全区域」として指定することができることとしている。同区域内の土地において盛土、塀の設置等土地の有する貯留機能を阻害する行為をしようとする者は、都道府県知事等に対し届出が必要となり、また、都道府県知事等は、当該届出をした者に対し必要な助言又は勧告をすることができることとしている。

⁷ 当該雨水貯留浸透施設を指定都市又は地方自治法第 252 条の 22 第 1 項の中核市（以下「指定都市等」という。）の区域内に設置しようとする場合にあっては、当該指定都市等の長

⁸ 建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画

貯留機能保全区域の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該区域内の土地の所有者の同意を必要としていることから、制度の理解醸成が求められるとともに、地方公共団体による当該所有者へのインセンティブの付与等も考えられるのではないかと。

3. 浸水被害防止区域の創設

近年、深刻な洪水や内水氾濫が発生し、要配慮者利用施設⁹の利用者が死亡する被害が生じていることを踏まえ、浸水被害が頻発する危険区域における当該施設等の開発行為及び建築行為に対する事前規制の強化が課題となっている。

本法律案では、特定都市河川流域のうち、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区域を「浸水被害防止区域」として指定する制度を創設することとし、同区域内において、特定開発行為¹⁰及び特定建築行為¹¹をする者は、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととしている。

都道府県知事等は、特定開発行為又は特定建築行為の許可を受けた者に対し、洪水等による人的災害を防止するために必要な助言又は勧告をすることができることとしているほか、住民の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれが大いだと認めるときは、当該建築物の所有者等に対し、当該建築物の移転等必要な措置をとるよう勧告することができることとしている。

4. 防災集団移転促進事業の拡充

本法律案では、事前防災を推進する観点から、防災集団移転促進事業¹²（以下「防集事業」という。）の対象エリアを拡充し、いわゆる災害レッドゾーン¹³を移転元とすることができることとしている。また、防集事業は市町村の事業とされているが、市町村から集団移転促進事業計画を定めることが困難である旨の申出を受けた場合に、都道府県が当該事業計画を策定できることとしているほか、防集事業に対する経験やノウハウを有している独立行政法人都市再生機構（UR）は、委託に基づき、防集事業を行うことができることとしている。これまで以上に水災害対策とまちづくりの連携強化が期待される。

5. リスク情報空白域の解消

国土交通省及び都道府県では、「洪水予報河川」¹⁴及び「水位周知河川」¹⁵に指定した河川

⁹ 主として高齢者、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施設

¹⁰ 浸水被害防止区域内において、政令で定める土地の形質の変更を伴う開発行為で、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制限用途（住宅、要配慮者施設等）であるもの

¹¹ 浸水被害防止区域内における制限用途の建築物の建築行為

¹² 住民の生命等を災害から保護するため、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進することを目的として、市町村が行う住宅団地の整備等に対し事業費の一部を補助する事業

¹³ 本法律案により創設される浸水被害防止区域のほか、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域及び急傾斜地崩壊危険区域

¹⁴ 国民経済上重大な損害又は相当な損害を生じるおそれのある河川のうち、水位等の予測が技術的に可能な流域面積が大きい河川（令和2年7月時点で427河川（国管理298河川、都道府県管理129河川）が指定）

¹⁵ 国民経済上重大な損害又は相当な損害を生じるおそれのある河川のうち、洪水予報河川以外の河川で、流域面積が小さく、洪水予報を行う時間的余裕がない河川であり、特別警戒水位（氾濫危険水位）を定めて、こ

について、想定し得る最大規模の降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を「洪水浸水想定区域」として指定し、指定の区域及び浸水した場合に想定される水深、浸水継続時間を「洪水浸水想定区域図」として公表している。

これまで水位周知河川等の指定を推進してきた一方、水位計等の設置に係る財政的制約や技術的制約により、水位周知河川等の指定に時間を要する場合又は指定が困難な場合があり、水災害リスク情報の空白域が生じていた。東日本台風等では、水災害リスク情報の空白域において人的被害が発生したことから、洪水予報河川等の指定の有無によらず、洪水浸水想定区域の指定及び洪水浸水想定区域図の公表を可能にしていく必要が生じている。

本法律案では、洪水浸水想定区域の指定対象となる河川に、特定都市河川として指定された河川や住家等の防御対象のある河川を追加することとしている¹⁶。今後、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、危機管理水位計等を活用し、水害時における住民の適切な避難判断に資する情報を提供していくことが求められる。

6. 要配慮者利用施設に係る避難の実効性の確保

水防法及び土砂災害防止法では、洪水や土砂災害のリスクが高い区域に存する要配慮者利用施設の所有者又は管理者に対し、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施を義務付けている。災害時の確実な避難の実現に向けて、避難確保計画作成率の向上や避難訓練実施率の向上が課題となっている。

図表 2 水防法等に基づく要配慮者利用施設における取組状況

水防法関係 ○ 国土交通大臣又は都道府県知事が指定した洪水予報河川又は水位周知河川の浸水想定区域内に立地し、市町村防災会議等が作成する市町村地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設が対象。	市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設の数	88,601
	うち、避難確保計画を作成した施設の数	55,075
	うち、計画に基づく避難訓練を実施した施設の数	20,982
(令和2年10月31日時点)		
土砂災害防止法関係 ○ 都道府県知事が指定した土砂災害警戒区域内に立地し、市町村防災会議等が作成する市町村地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設が対象。	市町村地域防災計画に位置づけられている要配慮者利用施設の数	18,326
	うち、避難確保計画を作成した施設の数	12,139
	うち、計画に基づく避難訓練を実施した施設の数	5,125
(令和2年12月31日時点)		

(出所) 国土交通省資料

令和2年7月豪雨による球磨川水系球磨川の氾濫により、特別養護老人ホームにおいて死者14名の被害が生じる等、近年、毎年のように日本各地で深刻な洪水や内水氾濫が発生しており、洪水等に対する避難訓練の強化が課題となっている。特に、当該特別養護老人

の水位に到達した旨の情報を出す河川（令和2年7月時点で1,710河川（国管理150河川、都道府県管理1,560河川）が指定）

¹⁶ 国土交通省は、気候変動による降雨量の増大に対応した流域治水の実現を図るため、洪水浸水想定区域を設定する河川として、約15,000河川を追加することとしている。

ホームにおいては、避難確保計画が作成され避難訓練も実施されていたことから、当該計画及び訓練の内容の適切性等が課題とされた。

本法律案では、避難訓練等の実効性を高めるため、要配慮者利用施設の所有者等に対し、避難訓練の結果を市町村長へ報告することを義務付けるとともに、当該施設所有者等から避難確保計画の作成・変更の報告又は避難訓練結果の報告を受けた市町村長は、当該施設所有者等に対し、必要な助言又は勧告をすることができることとしている。当該施設には専門的な助言等が必要とされる一方¹⁷、市町村においても人的資源は限られており、その実施体制をどのように構築していくかが留意される。

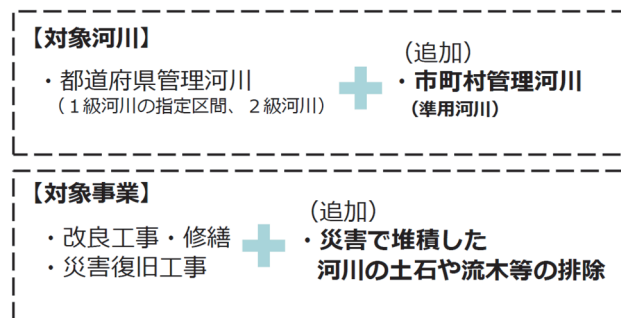
7. 国土交通大臣による権限代行制度の対象の拡大

河川法では、国土交通大臣は、都道府県知事等から要請があり、かつ、当該都道府県知事等が統括する都道府県等における地域の実情を勘案して、「特定河川工事」¹⁸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場合においては、その権限を代行することができることが定められている。

一方、被災現場においては、流木や堆積した土砂による河道閉塞が発生している事案や、都道府県管理河川と「準用河川」（市町村が管理する河川）が同時に被災するなど、国土交通大臣が両河川を一体として権限代行することが効果的・効率的な事案が生じている。

本法律案では、こうした被災箇所においても迅速な復旧を図るため、権限代行制度の対象事業に河川の「特定維持」¹⁹を追加し、対象河川に準用河川を追加することとしている。

図表3 権限代行制度の拡充のイメージ



（出所）国土交通省資料

こばやし わたる
（小林 航・国土交通委員会調査室）

¹⁷ 令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会「高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策について」（令3.3）では、実態調査により、約93%の施設が避難訓練を踏まえて避難確保計画等の内容を定期的に見直す必要があると考えており、約91%の施設が避難確保計画等の作成や見直しの際に市区町村や専門家などからの助言等が必要と考えていることが示されている。

¹⁸ 河川の改良工事若しくは修繕又は災害復旧事業に関する工事（いずれも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。）

¹⁹ 工事を伴わない機能保持のための事実行為（例えば、除草、堆積土砂の撤去など）