

# 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律 （流域治水関連法）—流域治水の実効性を高める法的枠組み—

衆議院調査局調査員

山口 陽  
星野 徹  
宮脇 僚士  
（国土交通調査室）

## 《構成》

- I 法律案提出の背景・経緯
- II 法律の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

本稿では、「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」）について、法律案提出の背景・経緯、本法律の概要、審議経過、主な質疑・答弁の概要及び今後の主な課題について説明する。

### I 法律案提出の背景・経緯

#### 1 気候変動の影響による水災害リスクの増大

近年、我が国においては、短時間強雨の発生回数が増加するとともに、200人以上の死者・行方不明者<sup>1</sup>を生じた「平成30年7月豪雨」をはじめ、「令和元年東日本台風」、「令和

2年7月豪雨」等深刻な被害を及ぼす自然災害が毎年のように発生している。

また、21世紀末には、気候変動の影響により、仮に世界の平均気温の上昇を2℃<sup>2</sup>に抑えられた場合（産業革命以前比）にあっても、全国の一級水系の長期的な整備目標の前提としている「年超過確率1/100～1/200」<sup>3</sup>の降雨は、20世紀末と比べて降雨量が全国平均で1.1倍、洪水発生頻度は2倍になることが試算されている<sup>4</sup>（図表1参照）。

（図表1）気候変動による降雨量等の変化

気候変動シナリオ	降雨量	流量	洪水発生頻度
2℃上昇時	約1.1倍	約1.2倍	約2倍
4℃上昇時	約1.3倍	約1.4倍	約4倍

（出所）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 改訂版【概要】資料

このような状況の中、水災害を予防する施設整備の現状は、河川整備を例に見ても、治水計画における長期的な整備目標の水準（河川整備基本方針<sup>5</sup>の水準）に比べると相当低い

<sup>1</sup> 津波を除く単一水災害では「昭和57年7月豪雨と台風10号」（長崎水害）以来の甚大な人的被害となる。

<sup>2</sup> パリ協定（2020年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組み。2015年にパリで開かれた、温室効果ガス削減に関する国際的取決めを話し合う「国連気候変動枠組条約締約国会議（通称COP）」で合意された。）では、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保ち、1.5℃に抑える努力をすること等が長期目標とされた。資源エネルギー庁ホームページ<<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/tokushu/ondankashoene/pariskyotei.html>>（参照2021.11.29）

<sup>3</sup> 年超過確率1/100とは、「毎年、1年間にその規模を越える降雨の発生する確率が1/100」であること。

<sup>4</sup> 「気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言改訂版（令和3年4月 気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会）。<[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/chisui\\_kentoukai/pdf/r0304/01\\_teigen.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/chisui_kentoukai/pdf/r0304/01_teigen.pdf)>（参照2021.11.29）同検討会は国土交通省に設置。

<sup>5</sup> 河川整備基本方針とは、「河川法」（昭和39年法律第167号）に基づき、長期的な視点に立って河川整備の基本的な方針を定めたもの。長期的な整備目標となる基本高水（洪水防御に関する計画の基本となる洪水）等が定められる。

状況にあり、一級水系の河川であっても、「戦後最大規模降雨等が発生しても被害の発生を防止すること」とする中期的な整備目標の水準（多くの河川でおおむね30年～50年に1回の大雨に相当する。河川整備計画<sup>6</sup>の水準）に達していない河川がほとんどである。さらに、今後気候変動により降雨が増加すると、戦後最大規模降雨や「年超過確率 1/100～1/200」相当の降雨といった、過去に発生した現象やそれらの統計解析に基づき策定された現在の治水計画では、その整備が完了しても、必要とする安全度が確保されないこととなる。

そのため、水災害による被害を予防するには、土地利用規制や移転等により生命や財産等の守るべき対象を水災害の危険から遠ざける方法が想定されるものの、現状は、水災害の危険がある土地における人口増加が各地で進んでいる<sup>7</sup>。

## 2 水災害に対するこれまでの取組

### (1) 水災害を予防する施設整備

かつて、水災害リスクに対する安全度を向上させるための対策は、行政機関による河川や下水道等の施設整備（ハード対策）を中心に、実施されてきた。

河川については、河川管理者（国土交通大臣又は都道府県知事等）が、河川整備基本方

針及び河川整備計画を作成し、これらに基づいて、堤防及びダム等の整備等が実施されてきた。

また、施設整備に加え、より多くの洪水をダムに貯めるため、既存ダムの利水容量（発電、灌漑、水道用水等を貯めるための容量）に貯めている水の一部を、河川の水量が増える前に放流してダムの水位を下げる「事前放流」が行われてきた。

下水道については、内水氾濫による浸水被害を防ぐため、下水道管理者（市町村等）が「下水道法」（昭和33年法律第79号）に基づく事業計画<sup>8</sup>を策定し、排水管やポンプ場等の下水道整備による浸水対策を実施してきた。

### (2) 水災害を予防する土地利用規制等

水災害による被害を予防する施策として、施設整備のほか、水災害が発生するおそれのある土地の利用を規制し、又はより安全な土地に立地を誘導する施策等が講じられてきた。

土地利用の規制については、災害危険区域等の4つの区域（いわゆる災害レッドゾーン<sup>9</sup>）において、一定の建築行為や開発行為が制限されてきた。

土地利用の誘導等については、立地適正化計画<sup>10</sup>と連携した防災まちづくり<sup>11</sup>の推進や、災害レッドゾーン内の既存住宅の移転や改修

<sup>6</sup> 河川整備計画とは、河川整備基本方針に基づき、具体的な河川整備の目標や、河川整備の内容を定めたもの。

<sup>7</sup> 平成24年度時点に指定されていた洪水浸水想定区域に基づき平成7年と平成27年を比較。全国39の都道府県で洪水浸水想定区域内人口が増加しており、そのうち、28の道府県で、人口が減少しているにもかかわらず、洪水浸水想定区域内人口が増加、7の都県で、人口増加率を上回って洪水浸水想定区域内人口が増加している。（令和2年10月19日財政制度審議会財政制度分科会歳出改革部会資料〈[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_sk/material/zaiseier20201019/01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20201019/01.pdf)〉）（参照 2021.11.29）

<sup>8</sup> 公共下水道（原則市町村が整備）、又は流域下水道（原則都道府県が整備）を設置しようとするときに定めなければならない計画で、おおむね5～7年の間に実施する予定の施設の配置等を定める。

<sup>9</sup> 災害危険区域（「建築基準法」（昭和25年法律第201号））、土砂災害特別警戒区域（「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））、地すべり防止区域（「地すべり等防止法」（昭和33年法律第30号））、急傾斜地崩壊危険区域（「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和44年法律第57号））。このほか、津波災害特別警戒区域（「津波防災地域づくりに関する法律」（平成23年法律第123号））においても、当該区域内における同法に基づく建築行為に対する制限及び開発行為の規制がされているが、「都市計画法」（昭和43年法律第100号）に基づく開発行為の規制は設けられていない。

<sup>10</sup> 「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）に基づく計画で、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置付けられる市町村マスタープランの高度化版。

<sup>11</sup> 令和2年都市再生特別措置法改正では、立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンが原則除外されたほか、立

等を進めるためのインセンティブ<sup>12</sup>の設定等が行われてきた。

### (3) 水災害時の避難の確保、災害からの早期復旧・復興等

洪水等による浸水被害の対策については、施設整備による災害の予防と両輪となって、洪水時の堤防防御や、安全な避難等のための洪水情報の提供、平常時からの警戒避難体制の構築等が「水防法」(昭和24年法律第193号)に基づき実施されてきた。

土地の水災害リスクの公表は、災害の種類ごとに行われ、洪水については、国又は都道府県が重大又は相当な損害を生じるおそれがある河川を洪水予報や水位周知を行う河川として指定し(洪水予報河川<sup>13</sup>、水位周知河川<sup>14</sup>)、氾濫した場合に浸水が想定される区域(洪水浸水想定区域)を指定し、公表することとされた。さらに、これを受けて、市町村が避難場所や避難路等を設定し、ハザードマップにより周知することとされてきた。

また、大規模な自然災害に対しては迅速な復旧を図る観点から、国による河川の災害復旧工事等の権限代行が実施されてきた。

### (4) 水防災意識社会等

「平成27年9月関東・東北豪雨」を契機に、「施設では防ぎきれない水災害は必ず発生する」との考えの下、ソフト対策を一層強化した「水防災意識社会」を再構築する取組<sup>15</sup>が開始され、また、「平成30年7月豪雨」を受け、

河川の氾濫や内水氾濫等の被災形態が複合的に絡み合って発生する災害に対応するため、ハード・ソフト一体となった対策が進められてきた。

### 3 社会資本整備審議会河川分科会「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」等における議論

1で述べた気候変動に伴う水災害リスクの増大等を受け、令和元年10月、国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して、「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」が諮問され、「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」における議論を経て、令和2年7月、同審議会は「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」(以下「答申」という。)を取りまとめた。

答申においては、気候変動による水災害の激甚化、頻発化等に対し、長時間をかけて進める河川整備等を、速やかに気候変動を考慮したものへ見直すことが急務であるとされ、さらに、気候変動に伴う外力の増大に対する河川整備のスピードを考えると、従来の河川管理者が主体となった河川区域を中心としたハード整備だけでは、計画的に治水安全度を向上させていくことは容易ではないことが指摘されている。そのため、気候変動を踏まえた計画・基準等の見直し及びあらゆる関係者が協働して流域全体で行う「流域治水」への転換が提案された(図表2参照)。

地適正化計画に、居住誘導区域内等で行う防災対策及び安全確保策を防災指針として定めることとされた。

<sup>12</sup> 防災集団移転促進事業やげ地近接等危険住宅移転事業による住宅等の移転に関する補助制度、災害危険区域内建築物防災改修等事業による同区域内の既存不適格建築物の改修費等に関する補助制度(令和3年度予算に計上)等がある。

<sup>13</sup> 流域面積が大きい河川で、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生ずるおそれがあるものを国土交通大臣又は都道府県知事が指定。

<sup>14</sup> 洪水予報河川以外で、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生ずるおそれがあるものを国土交通大臣又は都道府県知事が指定。

<sup>15</sup> 「施設では防ぎきれない水災害は必ず発生する」との考えの下、社会全体で水災害に備える取組。各地域において、ソフト対策として、河川管理者・都道府県・市町村等からなる大規模氾濫減災協議会等の場を活用した減災のための目標共有、個人の防災計画の作成や認識しやすい防災情報の発信方法の充実等、ハード対策として、複合的な水災害も含めた事前防災や緊急的な避難場所の確保などが取り組まれている。

(図表2) 流域治水のイメージ



(出所) 国土交通省資料

気候変動を踏まえた計画・基準等の見直しについては、河川整備計画等の水災害対策の実施に必要な計画や基準等を「過去の降雨実績や潮位に基づくもの」から「気候変動による降雨量の増加、潮位の上昇などを考慮したもの」に見直すことが提案された。

あらゆる関係者が協働して流域全体で行う「流域治水」への転換は、近年取り組まれてきた「水防災意識社会」の再構築の取組を一步進めるもので、答申では「流域治水」の定義を「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、までを多層的に取り組む」こととされた。

また、「流域治水」による水災害対策の進め

方について、まずは、近年、各河川で発生した洪水に対応するための施策を講じることで事前防災対策を加速化させ、併せて、気候変動による影響を踏まえた河川整備基本方針や河川整備計画の見直しに速やかに着手することとされた。さらに、これらに続いて、見直した治水計画に基づき、気候変動の影響を反映した抜本的な治水対策を推進するための施策を講じることとされた。

このうち、各河川で発生した洪水に対応するための施策では、「令和元年東日本台風」で被災した七つの水系において、「緊急治水対策プロジェクト」として、国、都県、市町村が連携して取り組むハード・ソフト一体の総合的な治水対策を実施しており、これと同様の取組を進めるため、全国の一級水系で「流域治水プロジェクト」を実施することが提言された<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> 全国 109 全ての一級水系において策定、公表済み (令和 3 年 3 月)。

#### 4 法律案提出に至るまでの「流域治水」推進のための政府の取組

##### (1) 国土交通省の取組

令和2年7月、国土交通省は水災害を含むあらゆる自然災害への対策に係る施策を省全体で取りまとめた「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」を打ち出し、その主要施策として、「あらゆる関係者により流域全体で行う『流域治水』への転換」が位置付けられ、河川関連法制の見直しなど必要な政策を速やかに措置することとされた<sup>17</sup>。

##### (2) 閣議決定及び予算措置

令和2年7月閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」において、政府全体として、「あらゆる関係者による流域全体での対策を実施する」ことが明記された<sup>18</sup>。

また、同年12月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化5か年加速化対策」において「流域治水対策」が盛り込まれ、河川整備や浸水対策のための下水道整備等の対策に取り組むこととされた。これらの取組は、同月閣議決定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」に盛り込まれ、同経済対策を実施等する令和2年度第3次補正予算において、「防災・減災、国土強靱化5か年加速化対策」（事業規模おおむね15兆円程度）の初年度分（令和3年度分）の1兆9,656億円（事業費は3兆541億円）が計上された。

#### 5 法律案の提出

以上のような経緯を踏まえ、令和3年2月2日、「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」が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

なお、本法律案は予算関連法案であり、関連する予算として、令和3年度一般会計予算において、特定都市河川浸水被害対策推進事業費補助に4億円、防災集団移転促進事業に0.4億円、また、防災安全交付金8,540億円の中に所要の経費が計上された<sup>19</sup>。さらに、令和3年度税制改正として、事前放流のために整備される利水ダムの放流施設に係る特例措置<sup>20</sup>、浸水被害対策のための雨水貯留浸透施設<sup>21</sup>の整備に係る特例措置<sup>22</sup>が創設された。

## II 法律の概要

本法律は、最近における気象条件の変化に対応して、都市部における洪水等に対する防災・減災対策を総合的に推進するため、特定都市河川の指定対象の拡大等の措置を講ずるとともに、浸水想定区域制度の拡充等の措置を講ずるもので、9法律の改正を含む。その主な内容は次のとおりである（図表3参照）。

<sup>17</sup> 令和3年6月に打ち出された同プロジェクトの第二弾においても、第一弾で示された10の主要施策について、「施策の充実・強化を図り、防災・減災の取組を強力に推進」することとされている。

<sup>18</sup> 本法律成立後の「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月閣議決定）においても同趣旨の記載がされている。

<sup>19</sup> 令和4年度国土交通省予算概算要求では、『流域治水』の本格的実践」として約7,440億円が要求されている。

<sup>20</sup> 事前放流のために利水ダムの放流施設を整備した場合に、民間事業者等が整備する当該施設の治水に係る部分の固定資産税を非課税とする措置。

<sup>21</sup> 雨水貯留槽や浸透ますのように、浸水被害の防止を目的として、雨水を一時的に貯留し、又は地下に浸透させる機能を有する施設。

<sup>22</sup> 認定計画に基づき民間事業者等が整備する雨水貯留浸透施設について、固定資産税の課税標準を市町村の条例で定める割合（6分の1～2分の1）に軽減する。

(図表3) 流域治水関連法の概要

<p><b>背景・必要性</b></p> <p>○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)</p> <p>→ 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</p>	
<p><b>法律の概要</b></p> <p>1. 流域治水の計画・体制の強化【特定都市河川法】</p> <p>◆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)</p> <p>◆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</p>	
<p>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】</p> <p>◆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)                  一利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考)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</p> <p>◆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)</p>	<p>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】</p> <p>◆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)</p>
<p>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】</p> <p>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</p>	

(出所) 国土交通省資料を基に作成

### 1 特定都市河川浸水被害対策法<sup>23</sup>の改正

著しく市街化が進化した流域については、保水機能が大きく減少し、河川改修のみでは治水安全度が向上しないという状況が生じたため、昭和50年代から、三大都市圏等の河川において、河川整備の促進とともに、雨水貯留浸透施設の整備等を推進する「総合治水対策」が実施されてきた。平成16年には、「総合治水対策」で進められてきた総合的な水害対策を推進するものとして「特定都市河川浸水被害対策法」が施行され、同法では、国土交通大臣又は都道府県知事が指定する「特定都市河川」(市街化の進展により河川整備で

の被害防止が困難な河川<sup>24</sup>)の流域において、①雨水の流出量を増加させる行為に対する規制<sup>25</sup>と②流域水害対策計画<sup>26</sup>による洪水対策、雨水出水(内水)対策<sup>27</sup>等が講じられた。

#### (1) 特定都市河川の指定対象の拡大等

特定都市河川の指定要件である河道等の整備による浸水被害の防止が困難であることの要因として、当該河川が接続する河川の状況又は地形その他の自然的条件の特殊性を追加することとされた。これにより、バックウォーター<sup>きょうさくぶ</sup>一現象のおそれがある河川や狭窄部の上流の河川等の指定が可能となった<sup>28</sup>。また、河

<sup>23</sup> 「特定都市河川浸水被害対策法」(平成15年法律第77号)

<sup>24</sup> ①都市部を流れる河川であること、②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こと、③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により困難な地域であること、のいずれの要件にも該当する河川。局長通知(平成16年5月15日国都下企第22号・国河政第17号)により市街化率おおむね5割以上、想定される年平均水害被害額10億円以上等の要件が定められていた。改正後の要件については注28参照。

<sup>25</sup> 特定都市河川流域の全域において、一定規模以上の、新たな宅地開発や地面の舗装等の雨水の流出量を増加させるおそれのある行為を許可制とし、その対策工事として流出量の増加を相殺する効果のある雨水貯留浸透施設の設置が義務付けられた。

<sup>26</sup> 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。河川管理者・下水道管理者・地方公共団体が共同して、河川整備、下水道整備、雨水貯留浸透施設の整備に関する事項等を位置付けることとされた。今回の改正により、計画期間や貯留機能保全区域又は浸水被害防止区域の指定の方針等が新たに位置付けられることになった。

<sup>27</sup> 流域水害対策計画に位置付けられた雨水貯留浸透施設の整備等に努めることとされた。さらに、流域内の事業者や住民にも雨水の貯留浸透対策の努力義務が課された。

<sup>28</sup> 局長通知(令和3年11月1日国都安第49号・国都計第96号・国都公景第112号・国水政第82号・国住参建第2016号)により、特定都市河川の指定に当たっては、「①都市部を流れる河川であって、②その流域において著しい浸水被害が発生

川管理者、下水道管理者、都道府県、市町村等の関係者により構成される流域水害対策協議会が創設され、協議内容を流域水害対策計画に反映することができる仕組みが創設された（第2条、第4条、第6条及び第7条）。

## （2）雨水貯留浸透施設の整備計画に係る認定制度

特定都市河川流域において民間事業者等により設置される雨水貯留浸透施設の整備計画について、都道府県知事等による認定制度が創設され、認定計画に係る施設に対する国等による設置費用の補助等、各種支援制度を拡充することとされた（第11条、第12条及び第16条）。また、認定計画に係る施設について、認定計画に係る事業者の委託に基づく日本下水道事業団<sup>29</sup>による施設の設置等や、管理協定<sup>30</sup>に基づく地方公共団体による施設管理ができることとされた（第18条及び第19条）。

## （3）貯留機能保全区域の創設

特定都市河川流域において、河川に隣接する土地等で河川の氾濫水や雨水を一時的に貯留する機能を有する土地のうち、都道府県知事等が都市浸水の拡大を抑制する効用があると認める区域を貯留機能保全区域として指定するとともに、当該区域における雨水等を一時的に貯留する機能を阻害する盛土等の行為

は事前に都道府県知事等に届け出なければならないこととされた。また、都道府県知事等は、同区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効果を保全するため必要があると認めるときは、当該行為者に対して必要な勧告等を行うことができることとされた（第53条及び第55条）。

## （4）浸水被害防止区域の創設

都道府県知事は、特定都市河川流域において、洪水又は雨水出水の発生時に建築物への浸水等により住民の生命等に著しい危害が生ずるおそれがある土地の区域で、一定の開発行為等を規制すべき区域を浸水被害防止区域として指定し、住宅、要配慮者利用施設等に係る一定の開発行為等を許可制とすることとされた（第56条、第57条、第59条、第63条、第64条、第66条及び第68条）。

## 2 水防法の改正

### （1）洪水浸水想定区域の指定対象拡大

洪水等による土地の浸水リスクの公表については、洪水予報河川又は水位周知河川を対象に、想定し得る最大規模の降雨（年超過確率1/1,000等）<sup>31</sup>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国土交通大臣又は都道府県知事が洪水浸水想定区域として指定し、公表していた。「令和元年東日本台風」では、堤防が決壊した都道府県管理の67河川

し、又はそのおそれがあるにもかかわらず、③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」という①～③の三つの要件を総合的に勘案し、その全てに該当する場合に指定することとされた。具体的には、①は市街化区域等（家屋が連担した地域の中心部や役場の立地する地域を含む）の人口・資産が集積した区域を流れる河川と、②は洪水浸水想定区域の指定対象となる河川とされた。③は（i）流域内の可住地において市街化されている土地の割合がおおむね5割以上であり市街化が著しく進展している河川、（ii）接続する河川からのバックウォーターや接続する河川への排水制限が想定される河川、（iii）地形（狭窄部、天井川）や地質、貴重な自然環境や景勝地の保護等のため河床掘削や河道拡幅が困難な河川又は海面の干満差による潮位変動の影響により排水困難な河川のいずれかに該当する河川とされた。

<sup>29</sup> 「日本下水道事業団法」（昭和47年法律第41号）に基づく地方共同法人であり、地方公共団体からの要請に基づき、下水道の根幹的施設の建設や下水道に関する技術的支援等を行っている。

<sup>30</sup> 民間事業者等と地方公共団体で締結する雨水貯留浸透施設の管理に関する協定。

<sup>31</sup> 想定最大規模による洪水浸水想定区域は、日本を降雨特性が似ている15の地域に分け、それぞれの地域において観測された最大の降雨量（地域ごとの最大降雨量）により設定することを基本とされ、大半の河川で年超過確率1/1,000程度となっている。

のうち、43河川が洪水浸水想定区域の指定対象以外の中小河川であったことなどから、洪水浸水想定区域の指定対象となる河川に、特定都市河川浸水被害対策法に基づき指定された特定都市河川、一級河川又は二級河川で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<sup>32</sup>に該当するものを追加することとされた(第14条)。これにより、洪水浸水想定区域の指定及び公表の対象が中小河川まで拡大されることとなった。

## (2) 要配慮者利用施設における迅速な避難の確保

洪水浸水想定区域の指定がされた場合、市町村は市町村地域防災計画<sup>33</sup>に、要配慮者利用施設を位置付け、当該施設の管理者等は避難確保計画<sup>34</sup>を作成し市町村に報告するとともに当該計画に基づき避難訓練を実施することが義務付けられているが、今回の改正により、当該避難訓練の結果の市町村長に対する報告が義務化され、市町村長は洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な勧告等を行えることとされた(第15条の3)。なお、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についても、同様の改正がされている(Ⅱ9参照)。

## 3 建築基準法の改正

浸水被害防止区域における開発行為のうち、都道府県知事等の許可を受ける擁壁については、建築確認等を要しないこととされた(第88条)。

## 4 下水道法の改正

### (1) 事業計画の記載事項の追加等

下水道事業の事業計画の記載事項に定めることができる事項として浸水被害の発生を防ぐべき目標となる降雨(計画降雨<sup>35</sup>)を追加し、計画降雨を定めた場合には、排水施設及び終末処理場の配置及び能力が当該計画降雨に相応していなければならないこととされた(第5条第2項、第6条、第25条の24第2項及び第25条の25)。

### (2) 樋門等の操作規則策定の義務化

公共下水道管理者等は、洪水等の発生時に河川等から排水施設への逆流を防ぐために設けられる樋門等<sup>36</sup>についての操作従事者の安全確保に配慮した操作規則を定めなければならないこととされた(第7条の2及び第31条)。

<sup>32</sup> 「国土交通省令で定める基準」については、「水防法施行規則」(平成12年建設省令第44号)第1条の2において「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」とされた。なお、国は、このような指定対象河川の追加により、洪水浸水想定区域を設定する河川数を、2020年度現在の2,092河川から、2025年には約17,000河川とするKPI(重要業績評価指標)を設けている。

<sup>33</sup> 「災害対策基本法」(昭和36年法律第219号)に基づき市町村が作成する計画で、当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱等が定められており、浸水想定区域内に要配慮者利用施設(社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設)でその利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要があると認められる施設が存在する場合には、当該施設の名称及び所在地を計画に定めることとしている。

<sup>34</sup> 洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域内等に存在する要配慮者利用施設に対して、作成が水防法等により義務付けられている計画であり、防災体制、情報収集及び伝達、避難の誘導、避難確保を図るための施設の整備、防災教育及び訓練の実施等について定めることとされている。

<sup>35</sup> 下水道の計画降雨について、法改正前は事業計画の添付書類の中で参考として記載されていた。今回の改正により、気候変動に伴う降雨量の増加の懸念や、近年の内水被害発生状況から、下水道における計画降雨を気候変動を考慮したものに見直すとともに、下水道による浸水対策の強化を図る必要があるため、事業計画に定めることができる事項とされた。

### (3) 雨水貯留浸透施設の整備計画に係る認定制度

浸水被害対策区域<sup>36</sup>において民間事業者等が設置する雨水貯留浸透施設の整備計画について、公共下水道管理者による認定制度が創設され、認定された施設に対する国等による設置費用の補助等、各種支援制度を拡充することとされた（第 25 条の 10、第 25 条の 11 及び第 25 条の 15）。また、認定された施設の設置、設計及び工事の監督管理の業務は、認定計画に係る事業者の委託に基づき、日本下水道事業団が行うことができることとされた（第 25 条の 17）。

## 5 河川法の改正

### (1) 権限代行制度の対象拡大

都道府県等が管理する河川において高度な改良工事等については国が行うことができることとした「権限代行制度」の対象河川に、市町村が管理する準用河川を追加するとともに、対象となる工事として、特定維持<sup>37</sup>を追加することとされた（第 16 条の 5 及び第 100 条）。

### (2) ダム洪水調節機能協議会の創設

一級河川に設置された利水ダム等における事前放流等の洪水調節機能の向上を図るために、河川管理者（国土交通大臣）は当該利水ダムに係る水利使用許可を受けた者等により構成されるダム洪水調節機能協議会を設置することとされた（第 51 条の 2）。また同様に、二級河川に設置された利水ダム等においても、河川管理者（都道府県知事等）は都道府県ダ

ム洪水調節機能協議会を設置することができることとされた（第 51 条の 3）。

## 6 都市計画法の改正

### (1) 一団地の都市安全確保拠点施設の都市施設への追加

都市計画に定められるべき施設（都市施設）に、一団地の都市安全確保拠点施設<sup>38</sup>を追加することとされ、同施設については、特定公益的施設<sup>39</sup>や公共施設の位置及び規模、建築物の高さの最高限度若しくは最低限度等を都市計画に定めることとされた（第 11 条及び第 13 条）。

### (2) 雨水貯留浸透施設等の地区施設への追加等

各地区レベルの都市計画を定めた地区計画における地区施設<sup>40</sup>に、街区における防災上必要な機能を確保するための避難施設、避難路、雨水貯留浸透施設等を追加するとともに、地区施設の配置及び規模等を定めた地区整備計画に、建築物の敷地の地盤からの高さの最低限度及び建築物の居室の床面の高さの最低限度を新たに定めることができることとされた（第 12 条の 5 第 2 項及び第 12 条の 5 第 7 項）。

<sup>36</sup> 都市機能が集積し、下水道のみでは浸水被害の防止が困難な地域において、公共下水道管理者である地方公共団体が条例で定める区域であり、当該区域内においては、民間設置の雨水貯留施設を公共下水道管理者が協定に基づき管理することや民間設置の排水設備に対する雨水貯留浸透機能の付加を義務付けることが可能となる。

<sup>37</sup> 災害発生時における河川の埋塞を防ぐため、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たもの。災害等で堆積した河川の土石や流木等の排除が想定される。

<sup>38</sup> 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。

<sup>39</sup> 避難場所の提供、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供その他の災害発生時における居住者等の安全を確保するために必要な機能を有する集会施設、購買施設、医療施設、その他の施設。

<sup>40</sup> 改正前は主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等を地区施設としていた。

## 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<sup>41</sup>の改正

住民の生命等を災害から保護するため、住居の集団的移転を促進することが適当であると国の同意を得て市町村が認める区域（移転促進区域）に浸水被害防止区域等<sup>42</sup>を追加することとされた（第1条）。

## 8 都市緑地法<sup>43</sup>の改正

建築行為等の許可制により都市における良好な自然環境となる緑地を現状凍結的に保全する区域（特別緑地保全地区）の地域地区としての市町村等の指定要件に、雨水貯留浸透地帯<sup>44</sup>として適切な位置等を有する区域を追加することとされた（第12条第1項第1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の改正

土砂災害警戒区域の指定がされた場合、市町村は市町村地域防災計画に、土砂災害警戒区域内の一定の要配慮者利用施設を位置付け、当該施設の管理者等は、避難確保計画を作成し、当該計画に基づき避難訓練を実施しなければならないこととされているが、今回の改正により、当該避難訓練の結果の市町村長に対する報告が義務化され、市町村長は急傾斜地の崩壊等が発生するおそれのある場合、必要な勧告等を行えることとされた（第8条の2）。なお、水防法についても、同様の改正がされている（Ⅱ2(2)参照）。

## 10 附則

### (1) 施行期日

本法律は一部を除き、公布の日から起算して6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<sup>45</sup>（附則第1条）。

### (2) 検討

本法律施行後5年を目途として、改正後の各法律の規定について、その施行の状況等を勘案して検討を加え、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされた（附則第4条）。

## Ⅲ 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

本法律案は、令和3年2月2日に国会に提出され、3月23日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、同月30日に赤羽国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、31日に質疑に入り、同日参考人<sup>46</sup>からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、4月7日に質疑を終局した。

質疑終局後、採決の結果、本法律案は全会一致で原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、11項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、翌8日の本会議において全会一致で可決され、参議院に送付された。

<sup>41</sup> 「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）

<sup>42</sup> 「等」は地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域。災害危険区域は改正前から対象となっている。

<sup>43</sup> 「都市緑地法」（昭和48年法律第72号）

<sup>44</sup> 雨水を一時的に貯留し又は地下に浸透させることにより浸水による被害を防止する機能を有する土地の区域。

<sup>45</sup> 「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期日を定める政令」（令和3年政令第295号）により、令和3年11月1日に全面施行。

<sup>46</sup> 山田正君（中央大学理工学部教授）、秋田典子君（千葉大学大学院園芸学研究科教授）、橋本淳司君（武蔵野大学客員教授、アクアスフィア・水教育研究所代表）及び磯部作君（元日本福祉大学教授・国土問題研究会副理事長）

## 2 参議院における審議経過

参議院では、4月14日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌15日に赤羽国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、20日に質疑に入り、同日参考人<sup>47</sup>からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、27日に質疑を終局した。

質疑終局後、採決の結果、本法律案は全会一致で原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、14項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、翌28日の本会議において、全会一致で可決され、成立した（令和3年法律第31号。公布は令和3年5月10日）。

## IV 主な質疑・答弁の概要

### 1 流域治水の考え方

#### (1) 流域治水の考え方を先駆的に取り入れた施策

近年の豪雨災害による被災箇所の再度災害防止のための改良復旧事業について、流域治水の考え方がどのように反映され具現化されているのかとの質疑があった。

これに対し、国土交通省から、近年、甚大な被害を生じた10水系においては、既に緊急治水対策プロジェクトを策定しており、流域治水の考え方を先駆的に取り入れているが、被害が生じた水系に限ることなく全国的に推進する必要があることから、令和3年3月30日に全国109全ての一級水系において、本川、支川、上流、下流などの流域全体を俯瞰し、国、都道府県、市町村、企業など、あらゆる関係者が協働をして取り組むべき対策を、緊

急治水対策プロジェクトを包含する形で流域治水プロジェクトとして策定、公表した旨の答弁があった。また、本法律において、あらゆる関係者が責任を持って治水対策を協議、実行する協議会制度や、雨水貯留対策の強化、新たな土地利用規制などの措置をすることとし、こうした法的枠組みの活用によって、流域治水の一層の充実と効果的な推進を図る旨の答弁があった。<sup>48</sup>

#### (2) 従来の総合治水との相違

本法律で提唱されている流域治水と従来から一部の河川で行われている総合治水との違いについて質疑があった。

これに対し、国土交通省から、総合治水は、高度成長期以降著しい市街化が進み、宅地開発や舗装等により雨水の流出が増大したことに対応するため都市部の河川において取り組んできたのに対し、流域治水は、気候変動による降雨量の増大に対応するため、都市部のみならず全国の河川において取り組もうとするものである旨の答弁があった。また、具体的な取組内容を見ると、総合治水では、河川整備に加え、流域において開発に伴う雨水の流出増を相殺する調整池や河川管理者等が主体となった雨水貯留施設等の整備を進めてきたのに対し、流域治水では、河川整備を更に加速するとともに、流域のあらゆる関係者が協働し、降雨量の増大を踏まえたダムの事前放流や雨水貯留対策の強化、さらには、浸水リスクが特に高いエリアにおける立地規制なども対策メニューに加えて、総合的かつ多層的に進めていくものである旨の答弁があった。<sup>49</sup>

<sup>47</sup> 小池俊雄君（国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター長、東京大学名誉教授）、首藤由紀君（株式会社社会安全研究所所長）及び嶋津暉之君（水源開発問題全国連絡会共同代表）

<sup>48</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第9号1頁（令3.4.2）岩井国土交通副大臣答弁

<sup>49</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第12号3頁（令3.4.22）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

### (3) 流域水害対策協議会とダム洪水調節機能協議会との関係

特定都市河川浸水被害対策法の改正により設置される流域水害対策協議会と河川法の改正により設置されるダム洪水調節機能協議会との関係について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、ダム洪水調節機能協議会は、事前放流の推進を目的に、利水ダム等に対して費用を負担し権利を有しているダムの利水者と河川管理者等が協議するものであり、他方、流域水害対策協議会は、河川や下水道の管理者、流域の地方公共団体等の関係者が特定都市河川において講じるべき対策の協議を調整するものであるとされ、特定都市河川に利水ダムがある場合は、ダム洪水調節機能協議会において協議が調った利水ダムの活用について、流域水害対策協議会で取りまとめる対策に位置付ける旨の答弁があった<sup>50</sup>。

## 2 地方公共団体に対する国の支援

流域治水推進のため、国からの補助金等により、地方公共団体の財源を確保する必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策では計15兆円の事業費を想定しており、この大きな予算を活用し、完成までの期間を定めて集中的に実施する、そして、より集中させるために個別補助事業として、地方公共団体をしっかり応援していきたい旨の答弁があった<sup>51</sup>。

## 3 特定都市河川の指定

河川整備で被害防止が困難な都市河川に加えて、自然条件により被害防止が困難な河川

を特定都市河川として追加対象としているが、当該被害防止が困難である河川の具体例、また、対象河川拡大の実施予定数について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、「令和元年東日本台風」等で、バックウォーター現象によって氾濫が発生しやすい本川と支川の合流点付近や、川幅が狭くなる狭窄部<sup>きょうさくぶ</sup>の上流側等の、現行の特定都市河川法で指定されていない多くの河川において、甚大な浸水被害が発生しており、本法律では、こうした自然条件にある河川を新たに本法の対象に追加することとし、現状の8水系64河川から、関係地方公共団体との調整を経て、数百程度の河川を指定することを想定している旨の答弁があった<sup>52</sup>。

## 4 浸水被害防止区域の指定促進策

浸水被害防止区域の指定は、対象区域内での土地利用規制等が可能となるため、土地所有者の理解を得ることが容易ではないと想定されることを踏まえ、円滑に指定を進めるための対策について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、浸水被害防止区域は、浸水被害が頻発する危険な土地に住宅や要配慮者施設の建築等を行う際に、かさ上げ等の措置を求めるものであり、土地所有者等の理解を得ることが重要であることから、本法律においては、知事が区域を指定する際、土地所有者や市町村長等から意見を聴取し、地域の意向を十分に把握する仕組みとしている旨の答弁があった。また、実際の運用に当たっても、流域水害対策協議会等を通じて、想定される浸水深や頻度等の土地ごとの水害リスクを専門的、客観的データによって示すとともに、住民等の命を守るためには

<sup>50</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号4頁(令3.4.27)井上政府参考人(国土交通省水管理・国土保全局長)答弁

<sup>51</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第10号3-4頁(令3.4.7)赤羽国土交通大臣答弁

<sup>52</sup> 第204回国会衆議院会議録第14号7-8頁(令3.3.23)赤羽国土交通大臣答弁

区域指定をして、かさ上げ等の安全措置が必要であることについて、土地所有者等の理解が得られるよう努めたい旨の答弁があった。<sup>53</sup>

## 5 水害リスク情報の活用

### (1) 水害リスク情報の拡充

想定最大規模の降雨だけではなく、住民に身近な発生頻度の高い水害リスク情報についても周知する必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、今後は、想定最大規模降雨のみならず、中高頻度の降雨、例えば10年や30年に一度程度発生する降雨を想定した場合の水害リスク情報等を新たに作成し、流域の全ての地方公共団体が参画する流域治水協議会<sup>54</sup>等を通じて、まちづくり等における活用を促す旨の答弁があった<sup>55</sup>。

### (2) 要配慮者利用施設における避難

災害リスクの高いエリアに位置する要配慮者利用施設の避難の在り方について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、高齢者施設の避難は、多くの時間と多くの支援要員の確保が必要となり、利用者の身体的負担も大きいことから、避難自体をしなくてもよいように、施設を災害リスクの低いエリアに建てるよう誘導することや、容易に避難できるように施設内に垂直避難場所を確保することが重要であるとした上で、こうした対応が取られていない施設では訓練等を重ねて避難の実効性を確保することが重要となるため、本法律

は、施設管理者が避難確保計画に災害の種類に応じたふさわしい避難先や避難支援要員の確保方を適切に定めることができるよう、市町村の助言を受けることができる仕組みを設けることとし、引き続き、厚生労働省と連携して、高齢者施設等の利用者の安全を確保する取組を進めたい旨の答弁があった<sup>56</sup>。

### (3) 洪水予測の高度化

流域が一体となった洪水予測の高度化に向けた国土交通省の取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、国等が発表する洪水予報は、水防法に基づき、洪水予報河川を対象に発表しており、気象庁の予測降雨データ等を活用し、3時間先までの予測水位を提供してきたものの、より早い段階から災害対応や避難行動を取ることができるよう、令和3年出水期から、最新技術を活用し、全ての国管理の洪水予報河川において、6時間先までの予測水位を提供する旨の答弁があった。また、国管理の本川、都道府県管理の支川を通じた水系全体の一体的な洪水予測を行うことで、国及び都道府県の双方にメリットがあり、水系一貫の洪水予測の早期実用化を目指して、計算手法の検討等を進めており、このような洪水の予測の高度化に当たっては、国自らによる技術開発だけでなく、優れた民間技術についても積極的に活用し、地方公共団体の災害対応や住民等の避難に役立つ情報の更なる充実に努めたい旨の答弁があった。<sup>57</sup>

<sup>53</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号28頁（令3.4.7）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>54</sup> 流域治水を計画的に推進するため河川管理者、下水道管理者、都道府県及び市町村等からなる協議会。全国109全ての一級河川で設置されている。

<sup>55</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第9号5-6頁（令3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>56</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第12号8頁（令3.4.22）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>57</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第9号6頁（令3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

## 6 防災集団移転促進事業の円滑化

本法律により、対象となる区域が追加され、事前防災としての活用が促進されることとなった防災集団移転促進事業における、これまでの実績を踏まえた今後の円滑な実施に向けた取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、住み慣れた土地を離れたくないという住民も多く合意形成が難しかった、また、防災集団移転に関する経験やノウハウに乏しい市町村にとっては計画の策定から事業実施まで非常に負担が大きかった等の地域の声を踏まえ、市町村の負担の軽減を図りつつ、危険なエリアからの移転が少しでも進むよう、令和2年度からは、移転する住宅の戸数要件を10戸以上から5戸以上に緩和するとともに、住民の意向把握や説明会の開催等に要する費用についても、新たに補助対象に追加した旨の答弁があった。また、本法律においては防災集団移転特別措置法を改正し、土砂災害特別警戒区域等の災害を特に警戒すべき区域においては、市町村が改めて災害危険区域を指定しなくても事業を実施することができるよう対象区域の拡大を行うとともに、市町村から申出等があった場合には、都道府県や都市再生機構が計画の策定や事業の実施をできることとされており、地域の意向を聞きながら、必要な場合には国の職員も派遣する等、地域の取組をしっかりと支援したい旨の答弁があった。<sup>58</sup>

## 7 事前放流の今後の取組等

利水ダムの事前放流のための治水協定締結の進捗状況や、今回の法改正を踏まえ効果的な事前放流の実施を拡大させていくための今

後の取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、事前放流については、水系ごとに河川管理者と利水ダム管理者等との協議の場を設置し、治水協定に合意して実施しており、令和3年4月1日時点で、一級水系では、ダムのある99水系全てで治水協定を締結し、令和2年6月から事前放流の運用を開始、二級水系では、約320水系において治水協定の締結に合意<sup>59</sup>し、令和3年の出水期までには順次運用を開始する予定である旨の答弁があった。また、今後は、より効果的な事前放流を実施できるよう、法定協議会の場も活用し、利水ダムにおいて事前の放流量を多くするための放流管の増設等の施設改良、河川管理者と利水ダム管理者等が放流量について機動的に調整できる情報収集システムの整備に取り組むとともに、事前放流で確保した容量を活用して下流の水位を最も低下させることができるようダムの操作方法を見直すこと等についても、法定協議会において関係利水者と調整しつつ、検討する旨の答弁があった。<sup>60</sup>

## 8 内水氾濫対策

### (1) 下水道における対策

下水道整備による内水氾濫対策の必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、近年、市街地に降った雨が排除できない内水氾濫が全国各地で頻発しており、浸水被害が発生した箇所を優先して雨水幹線や雨水ポンプ場の整備といった下水道の内水対策を実施しているが、令和元年度までの整備状況は、5年に一度程度の大雨に対して下水道による雨水排除が必

<sup>58</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第9号3-4頁（令3.4.2）榑政府参考人（国土交通省都市局長）答弁

<sup>59</sup> ダムのある355水系のうち、海に近い位置のダムのように事前放流の効果が見込めないダムしかない水系を除いた321水系において、治水協定が合意されている（令和3年5月26日時点）。

<sup>60</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第9号3頁（令3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

要な地域のうち約60%にとどまっており、未整備地域における整備を加速する必要がある旨の答弁があった。また、気候変動により将来の降雨量が増加することを考慮すると、整備が完了した区域も含め、事前防災の考え方に基づいた整備を行う必要があり、今後は地区ごとの浸水リスクを評価し、都市機能の集積状況等に応じてメリ張りのある整備目標をきめ細やかに設定して対応し、その際、防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策を活用する等、地方公共団体に対し、引き続き、必要な支援を行い、下水道における内水氾濫対策を推進していく旨の答弁があった。<sup>61</sup>

## (2) 雨水貯留浸透施設整備の促進

特定都市河川流域における雨水貯留浸透施設整備に対する財政支援及び国有財産の無償貸付等について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、バックウォーター現象や水門閉鎖等により氾濫がしやすい河川において浸水被害の防止、軽減を図るためには、雨水の河川への流出を抑制する雨水貯留浸透施設の整備促進が有効な手段の一つであるとされ、本法律により、このような自然条件の河川を対象に、雨水貯留浸透施設の整備への支援を強化することとしており、具体的には、地方公共団体による雨水貯留浸透施設の整備費用に対する財政支援の割合を3分の1から2分の1に引き上げるとともに、まとまった国有地の活用により迅速かつ効率的に雨水貯留浸透施設の整備を進めることができるよう、国有地を無償で貸し付け、又は譲与することができることとする旨の答弁があった。また、雨水貯留浸透施設の整備主体

でもある地方公共団体に対し、現在未活用の国有地の位置や面積を示したリストを提示することや、整備によりどの地域の浸水被害が軽減されるかを簡便に把握する手法を助言すること等により、地方公共団体の取組を促進する旨の答弁があった。<sup>62</sup>

## 9 一団地の都市安全確保拠点施設の機能等

一団地の都市安全確保拠点施設の機能と想定される施設数について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、一団地の都市安全確保拠点施設は、浸水等の災害リスクがある地域において、災害発生時に地域の居住者等が避難し、安全を確保するための拠点となる施設で、具体的には、災害時の避難路や避難場所、避難された方の診療の場となる医療施設、生活関連物資を供給する店舗等を一体に備えた施設を都市計画に位置付ける旨の答弁があった。また、施設の数の見込みについて、浸水想定区域の広がり方等想定される災害の規模や範囲、災害のおそれのある地域に居住又は滞在する人口の規模、他の避難所、避難場所の配置状況等、地域の実情を踏まえ、災害時の安全を確保する上で地方公共団体が必要と認めた場合に整備されるものであり、流域ごとにいくつの施設を整備するか、国として、特段決めているわけではない旨の答弁があった。<sup>63</sup>

## 10 線状降水帯の予測

気象庁における線状降水帯予測の精度向上のための取組について質疑があった。

これに対し、気象庁から、線状降水帯の予測精度を向上させるためには、線状降水帯の

<sup>61</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号11頁（令3.4.27）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>62</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号6頁（令3.4.27）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>63</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第10号26頁（令3.4.7）榑政府参考人（国土交通省都市局長）答弁

発生と関連の深い水蒸気の正確な把握が重要な要素の一つであり、水蒸気の正確な把握のため、令和2年度第3次補正予算により、洋上観測の強化やアメダスへの湿度計の導入等の取組を進めている旨の答弁があった。また、これに加えて、大学、研究機関とも連携をして予測技術の高度化を図っていくとともに、今回の水蒸気観測の効果を詳細に分析し、更なる精度向上のために、最新の技術を活用した観測の強化等についても引き続き検討をしていく旨の答弁があった<sup>64</sup>。

## V 今後の主な課題

本法律による改正内容は多岐にわたり、また、流域治水は流域のあらゆる関係者で取り組むものであることから、施策を円滑に実行するため、住民、地方公共団体等への入念な説明を要する等今後検討すべき課題が多く存在すると考えられる。そこで、以下、国会審議での質疑や衆参両院の委員会で付された附帯決議の内容を踏まえ、今後検討すべき主な課題について整理する。

### 1 特定都市河川の指定

現在、特定都市河川は、8水系64河川で指定がなされているが、本法律で指定対象が全国に拡大されたことを踏まえ、流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の指定を積極的に進める必要がある。

今回の改正で、認定計画に基づく雨水貯留浸透施設の整備や浸水被害防止区域の指定による土地利用規制等が可能となるが、その対象区域は特定都市河川流域に限られており、特定都市河川の指定が進まなければ、創設及び拡充された制度が十分に活用されないおそれがある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議にお

いて、「流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の積極的な指定に努める」ことを求める旨の内容が盛り込まれており、地方部の河川も含め、特定都市河川の指定をどのように進めるかが課題となる。

### 2 地域住民等の意向への配慮

流域治水は流域の関係者全員が協働して取り組む必要があることから、流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、地域住民等の意向に十分配慮するとともに、国の積極的な周知により住民との協働を推進する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議において、「流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、流域治水に係る計画のための協議会で住民、NPO等の多様な意見の反映を促す等により地域住民等の意向が十分配慮される」よう環境整備に努めることを求める旨の内容が盛り込まれており、流域水害対策計画の策定に当たり、住民参加の仕組みを導入する等、地域住民が自らの知見を発揮していくための環境作りが課題となる。

### 3 浸水被害防止区域及び貯留機能保全区域の指定

浸水被害防止区域及び貯留機能保全区域の指定は、土地利用に対して一定の制限を課すこととなる。そのため、指定対象地域の土地所有者等の理解を得ることは容易ではなく、円滑な指定をどのように進めるかが課題となる。

浸水被害防止区域と同様に、災害リスクの高い地域に土地利用制限等を課す土砂災害特別警戒区域においては、土地の価格低下への懸念等を理由とする住民の反対への対応に時間を要し、制度創設当時は十分な指定が進ま

<sup>64</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号14頁（令3.4.7）長谷川政府参考人（気象庁長官）答弁

なかった<sup>65</sup>。浸水被害防止区域においても、同様の反対は想定される。国土交通省は、土地ごとの水害リスクを専門的、客観的データによって示し、住民等の命を守るためには区域指定が必要であることについて、土地所有者等の理解が得られるよう努めたい<sup>66</sup>旨答弁しているが、今後、指定の促進に向けた具体策を提示する必要がある。

また、貯留機能保全区域について、国土交通省は、「指定促進に当たっては土地所有者の御理解が不可欠であり、制度の意義等を丁寧に説明するとともに、土地所有者への支援策についても、今後、関係省庁と連携しながら検討<sup>67</sup>」する旨答弁しているが、今後、具体的な支援策を提示する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、浸水被害防止区域や貯留機能保全区域の円滑な指定に向け、ガイドラインの策定や地方公共団体に対する必要な助言等の支援を求める旨の内容が盛り込まれている。

#### 4 要配慮者利用施設への助言等を行う市町村への支援

本法律により、要配慮者利用施設における避難確保の実効性を高めるため、市町村による助言等が可能となった。しかし、市町村によっては、適切な助言等を行うためのノウハウの蓄積や人材の専門性が十分でない場合も想定され、市町村の負担を軽減するための国の支援が不可欠であると考えられる。

参議院の委員会に出席した参考人から、避難確保計画、避難訓練の報告を受けて、それ

が適切で実効性があるかの判断を、必ずしも専門的知識を持つわけではなく、人員的にも限りのある市町村の職員が行うのは容易ではなく、市町村への専門的な支援、人的支援は不可欠である旨の発言<sup>68</sup>があり、今後どのように市町村の負担を軽減し、施設利用者の安全を確保していくのか、国の取組に注視する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、要配慮者利用施設における逃げ遅れによる人的被害を繰り返さないよう、厚生労働省と連携し、同施設へ助言等を行う市町村に対して必要な支援を行うことを求める旨の内容が盛り込まれている。

#### 5 治水事業とまちづくりの連携

本法律では、都市施設に、一団地の都市安全確保拠点施設を追加<sup>69</sup>するなど、まちづくりの観点からも浸水被害を減少させる対策を推進することとされている。しかし、河川整備は河川整備計画等、まちづくりは都市計画等のように、治水とまちづくりは別々の計画に基づいて進められており、今後、適切な連携及び調整が必要になる。

衆議院の委員会に出席した参考人から、治水事業計画は超長期であるのに対し、まちづくりは5年、10年単位で進められ、そのスピード感は非常に速い。治水とまちづくりのスピード感、時間スケールの違いをどのように埋めて効果的な治水対策を行うかということはまだまだ検討の余地が残されている旨の発

<sup>65</sup> 国土交通省「土砂災害防止法 平成23年度 政策レビュー結果（評価書）」（平成24年3月）〈<https://www.mlit.go.jp/common/000206272.pdf>〉（参照2021.11.29）

<sup>66</sup> 前掲注53を要約。

<sup>67</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号26-27頁（令3.4.7）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

<sup>68</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第11号4頁（令3.4.20）首藤参考人（株式会社社会安全研究所所長）意見陳述

<sup>69</sup> II 6 (1) 参照

言<sup>70</sup>があり、流域全体が一体となった治水を推進するための今後の国の取組に注視する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、まちづくりとの連携が十分に図られるよう努めることを求める旨の内容が盛り込まれている。

---

<sup>70</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第8号3-4頁(令3.3.31)秋田参考人(千葉大学大学院園芸学研究科教授)意見陳述