

No. 1236 (2023. 5.25)

「流域治水」の動向

—総合的な治水対策の変遷—

はじめに

I 総合的な治水対策の経緯と取組

- 1 「総合治水対策」
- 2 総合的な治水対策の一般河川への展開（平成12年中間答申）
- 3 総合的な治水対策の拘束力の強化（特定都市河川浸水被害対策法の制定（平成15年））

II 流域治水の動向

- 1 流域治水の提言（令和2年答申）
- 2 流域治水プロジェクト
- 3 流域治水の実効性の強化（流域治水関連法の制定（令和3年））
- 4 河川整備基本方針への反映

おわりに

キーワード：流域治水、総合治水対策、流域対策、特定都市河川浸水被害対策法、流域治水プロジェクト、河川整備基本方針、気候変動、水災害

- 気候変動を踏まえた水災害対策である「流域治水」は、事前防災対策の加速化とともに、「水災害リスクを流域内でどのように分担させるか」が重要な視点になるとして、土地利用や流域での貯留、土地の遊水機能の活用などの流域における対策が取り組まれる。
- このような総合的な治水対策の必要性は、昭和50年代に始まる「総合治水対策」や、平成12年の河川審議会中間答申等においても示され、流域における対策が実施されてきたが、従前一部の河川にとどまっていた。
- 全国を対象に対策の範囲を広げた流域治水は、令和3年にその実効性を確保するための法整備が行われ、河川整備基本方針にもその方向性等が反映されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 なえむら さおり 苗村 沙織

はじめに

我が国の治水対策は、連続堤による築堤や河道拡幅等の河川¹改修を進めることにより、流域に降った雨水を川に集めて、海まで早く安全に流すことを基本として行われてきた²。しかし、国が直轄管理する河川でも、戦後最大規模の洪水等に対応した整備率は、約 67% (令和 3 年度)にとどまっている³。加えて、連続堤による方式では、上流が整備されることにより、整備以前には上流域において氾濫していた洪水（河川の流量の急激な増大）が流下し、下流域において被害が増大するおそれがある。このため、下流から上流に向けて順次整備を進めることが原則とされ、上流域の治水安全度（洪水に対する川の安全の度合い）の向上を図るには、長期間を要する⁴。しかも、気候変動により将来の降雨量の増加が予測されている⁵。

令和 2 年 7 月、国土交通省社会資本整備審議会は答申「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」⁶（以下「令和 2 年答申」）を公表し、気候変動の影響による水災害の激甚化・頻発化を踏まえ、従来からの事前防災対策を加速させると同時に、流域全体で被害を軽減させていくことが必要であるとした。そこでは、「水災害リスクを流域内でどのように分担させるか」が重要な視点になるとして、水災害対策と土地利用等を連動させた地域づくりや流域での貯留、土地の遊水機能の活用などの必要性等を指摘し、流域全体のあらゆる関係者が協働して行う「流域治水」への転換を提言した⁷。

このような流域における対策を含む総合的な治水対策の検討は、昭和 50 年代に始まる「総合治水対策」や、平成 12 年の河川審議会中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方」⁸などとの共通性等が指摘されている⁹。しかし、後述するように、その実施は従前一部の河川にとどまっていただけでなく、実効性や関係者間の調整などの課題が指摘されてきた。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 5 年 5 月 10 日である。

¹ 河川は、「河川法」（昭和 39 年法律第 167 号）第 4 条第 1 項において「公共の水流及び水面」であるとされ、河道（河川の流水が流れ下る部分）等のほか、ダム湖などの人工水面も含まれる。

² 河川審議会計画部会「流域での対応を含む効果的な治水の在り方—中間答申—」2000.12.19, p.1. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/past_shinngikai/shinngikai/shingi/ryuiki.pdf>; 参議院災害対策特別委員会第 164 回国会閉会後会議録第 1 号 平成 18 年 9 月 5 日 p.13.

³ 「流域治水プロジェクトの主な取組の進展」[2023.3.28.] 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/pres/content/001596457.pdf>>

⁴ 「参議院議員平野達男君提出北上川上流改修—関遊水地事業に関連した遊水地内営農被害の増大に関する質問に対する答弁書」（平成 20 年 2 月 22 日内閣参質 169 第 27 号）<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/169/touh/t169027.htm>>

⁵ 産業革命以前と比べて世界の平均地上気温が 2°C 上昇するシナリオで、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は平均で約 1.1 倍、その場合の洪水発生頻度は約 2 倍と試算された（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」2021.4 改訂, pp.11-12, 15, 18-19. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/chisui_kentoukai/pdf/r0304/01_teigen.pdf>）。

⁶ 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—あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な「流域治水」への転換—答申—」2020.7. 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/s_haseishin/kasenbunkakai/shouininkai/kikouhendou_suigai/pdf/03_honbun.pdf>

⁷ 同上, pp.23-25.

⁸ 河川審議会計画部会 前掲注(2)

⁹ 例えば、井上智夫「流域治水への挑戦」『会計検査資料』664 号, 2021.1, p.58 では「総合治水対策」を「流域治水の原点」、末次忠司・大槻順朗「流域治水の変遷及び課題と水害裁判」『水利科学』380 号, 2021.8, p.142. <<http://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2010938654.pdf>> は「延長線上にある」とする。福岡捷二「近年の洪水災害を踏まえ

本稿では、流域治水に至るまでの国における総合的な治水対策の経緯及び取組の変遷を、特に氾濫を防ぐ・減らすための対策及び被害対象を減少させるための対策に焦点を当てて概観し、その動向を紹介する。

I 総合的な治水対策の経緯と取組

1 「総合治水対策」

(1) 「総合治水対策」の経緯

昭和30年代から50年頃にかけての高度経済成長期の著しい市街化の進展は、流域の持つ保水機能（主として雨水を一時的に貯水又は浸透させる機能）や遊水機能（河川の流水等を一時的に貯留する機能）を大きく減少させ、低地に広がる既存市街地における浸水被害の危険性を招いた。また浸水実績のある低地での都市化の進行が、浸水被害に対する潜在的な危険性を増大させた¹⁰。

昭和40年代には、「都市計画法」（昭和43年法律第100号）の制定により、「市街化区域」と開発が原則として禁止される「市街化調整区域」の区域区分の設定が進められた。市街化区域のうち「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」には、原則として「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」を含めないこととされ¹¹、治水施設（ダムや堤防等）等の整備状況を踏まえて当該区域とみなされる区域の基準等を示した治水担当部局と都市部局との協議方針¹²が策定されるなど、区域の設定と治水事業との調整が図られた。また、宅地開発に伴い行政指導により調整池（雨水を一時的に貯留する施設）の設置等が行われた¹³。しかし、現実には、都市部の人口急増を背景に、市街化区域が広くとられ、無防備な開発により、自然災害にぜい弱な土地が全国的に生じたとの指摘がある¹⁴。さらに、昭和51年の長良川の破堤等、都市水害が頻発し、対策が迫られるようになった¹⁵。

このような中、昭和52年に河川審議会は、都市化に対応する治水施設の整備の立ち遅れを指摘し、治水施設の整備の促進とともに、流域の開発による洪水等の流出量を極力抑制し、河川流域の持つべき保水・遊水機能の維持に努めるべきとする「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」¹⁶を取りまとめた。中間答申では、「総合治水対策」の施策として、①河川流

た流域治水を考える」『河川技術論文集』28巻、2022.6、p.457。<https://www.jstage.jst.go.jp/article/river/28/0/28_457/_pdf/-char/ja>では、平成12年の中間答申は流域治水の議論と「ほぼ同様な考え方に根差していた」とする。

¹⁰ 国土交通省「流域と一体となった総合治水対策に関するプログラム評価 評価書」2004.3、p.11。<https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/past_shinngikai/gaiyou/seisaku/sougouchisui/pdf/hyokasho_final.pdf>

¹¹ 「都市計画法施行令」（昭和44年政令第158号）第8条第1項第2号ロ

¹² 建設省都市局長・建設省河川局長通達「都市計画法による市街化区域および市街化調整区域の区域区分と治水事業との調整措置等に関する方針について」（昭和45年1月8日建設省都計発第1号・建設省河都発第1号）

¹³ 都市計画法第29条及び第32条により、都市計画区域において一定の開発行為（主として建築物の建築等の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更）をしようとする者は、あらかじめ開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得て、都道府県知事等の許可を受けなければならない。管理者である地方公共団体は、独自に宅地開発等指導要綱を定め、開発行為の許可の基準を上乗せして、調整池の設置等の行政指導を行う例が多くあった（特定都市河川浸水被害対策法研究会編著『特定都市河川浸水被害対策法の解説』大成出版社、2004、p.8.）。

¹⁴ 三好規正「気候変動時代における実効的な流域治水と自治体の役割」『自治総研』519号、2022.1、p.9。<<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2022/01/Nmiyoshi2201.pdf>>

¹⁵ 高橋裕『河川工学 新版』東京大学出版会、2019、p.142。

¹⁶ 河川審議会「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」1977.6.10。

域の持つべき保水・遊水機能の設定及びその機能を確保するための諸施策の策定、②洪水氾濫予想区域等の設定及び公示、③水災害に安全な土地利用方式や建築方式の設定等が提言された。

これを踏まえ昭和55年に、「総合治水対策」の推進を求める建設省事務次官通達¹⁷（以下「昭和55年通達」）が発せられた。同通達では、この前年に創設された「総合治水対策特定河川事業」の対象となる河川の流域ごとに、地方建設局（現在の地方整備局）と都道府県及び市町村の河川担当部局及び都市・住宅・土地担当部局等から成る協議会を設け、当面おおむね10か年程度で一定の治水上の安全を確保することを目標に、（ア）総合治水対策特定河川事業と、（イ）河川流域における適正な保水・遊水機能の維持、確保等についての対策（以下「流域対策」）等を内容とする「流域整備計画」を策定し、これに基づく諸施策を実施することとされた。また、適正な土地利用の誘導と緊急時の水防、避難等の便に資するための浸水実績の公表¹⁸等の対策を講じることとされた。

（2）「総合治水対策」の概要及びその課題

（ア）総合治水対策特定河川事業¹⁹は、都市及び都市周辺地域の開発の進行に伴い流域内に人口が集中するとともに、洪水時の河川への流出量の増大等により治水安全度の低下の著しい特定の都市河川（総合治水対策特定河川）を対象に、「総合治水対策」の一環としてその改修事業を重点的に実施するもので、昭和63年度までに17の中小河川が特定された²⁰。

（イ）流域対策に関しては、昭和55年通達において、流域を治水上の役割に応じて、①保水地域、②遊水地域、③低地地域²¹に区分することを原則とし、流域整備計画において治水上の安全を確保する目標となる降雨に対応する流量を、河川と流域3地域でそれぞれ分担する考え方が示された²²。

そして、①保水地域では、1) 民間の宅地開発に伴う調整池の設置指導、2) 各戸貯留浸透施設の設置促進、3) 学校や公園等を活用した雨水貯留浸透施設²³の設置等が、②遊水地域では、市街化区域編入時における区域の設定と治水事業との調整や、盛土の抑制指導等による遊水機能の確保等が、③低地地域では、保水地域と同様の貯留対策等が計画された²⁴。これらの対策の

¹⁷ 建設省事務次官通達「総合治水対策の推進について」（昭和55年5月15日建設省河計発第34号）

¹⁸ 中間答申では洪水氾濫予想区域を公表することが提言されていたが、「総合治水対策」の検討段階において、安全な土地利用や避難活動等に必要である一方で、住民の不安や地価への影響等にも配慮すべきである旨の意見が出された。そして、建設省内の協議会において対応が見直され、昭和55年通達においては、浸水予想区域は流域ごとの協議会の構成員間における相互の行政資料として活用することとされ、公表するのは洪水による浸水実績のみとされた（萩原兼脩「総合治水対策の推進」『河川』407号、1980.6、p.15.）。ただし、昭和59年度には、「更に実効ある手段」として浸水予想区域の公表が推進された（建設省「昭和59年 国土建設の現況」[1984]、p.294.）。

¹⁹ 建設省河川局長通達「総合治水対策特定河川事業の実施について」（昭和54年5月31日建設省河治発第45号）
²⁰ [国土交通省]水管理・国土保全局『2022 河川データブック』2022、pp.313-314。<https://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/kasen_db/pdf/2022/0-1all.pdf>

²¹ 通達において、①保水地域とは、主として雨水を一時的に浸透し、又は滞留する機能を有する地域で、治水上この機能を永続して確保、増大させる必要のある地域。山地、丘陵等いわゆる水源地域が該当する。②遊水地域とは、雨水又は河川の流水が容易に流入して、一時的に貯留する機能を有している地域で、この機能を永続して確保、増大させる必要のある地域。地形上からは③の低地地域の一部であり、主に河川の上中流域の河川に沿う低平地。③低地地域とは、主として地域内の雨水が滞留して河川に流出せず、又は河川の流水が氾濫するおそれのある地域。

²² 河川と保水地域の分担量が大きくなれば、遊水地域と低地地域の分担量（すなわち氾濫量）を減少させる計画となる（浜口達男「総合治水対策をめぐって一現状と課題—」『にほんのかわ』35号、1986.8、p.27.）。

²³ 雨水貯留浸透施設には、池を作ったり、公園内の運動広場等を浅く掘り下げるなどして土地の表面に貯留するもの、建物等の地下空間に貯留するもの、浸透ます等により地下に浸透させるものなど、色々な種類・仕組みがある。

²⁴ 特定都市河川浸水被害対策法研究会編著 前掲注(13)、pp.10-11.

うち、宅地開発に伴う調整池の設置や盛土の抑制については、新たな立法措置は行われず、行政指導等により行われた。

このような流域対策を含む「総合治水対策」は、従来の河道中心の治水から全流域による洪水対策を提案したことにより、治水方針の大きな発展であったと評されている²⁵。一方、このような総合的な治水対策を広く多くの河川に普及させることは、コストや多くの省庁の権限に関わることもあり実現が難しいことが指摘された²⁶。また、民間事業者が設置した調整池が土地の所有権の移転等を契機として消失していること²⁷、遊水地域における市街化調整区域の既成市街地化による市街化区域への編入や畑地等の盛土がなされたこと²⁸などが指摘されている。その要因として、「総合治水対策」が暫定事業的、緊急事業的な性格であったことが挙げられている²⁹。

2 総合的な治水対策の一般河川への展開（平成 12 年中間答申）

「総合治水対策」の取組が開発の進行の著しい流域を対象に進められる中、平成 12 年に河川審議会は、中間答申「流域での対応を含む効果的な治水の在り方」（以下「平成 12 年中間答申」）を取りまとめ、開発の進行が必ずしも著しくない地域でも河川改修のみでは不十分な事例があり、今後全ての河川で流域における対策の検討を基本とした洪水対策が求められるとした³⁰。

平成 12 年中間答申は、流域を①雨水の流出域、②都市水害の防御域、③洪水の氾濫域の三つに区分し、①雨水の流出域では、民間事業者が設置した調整池の機能の担保のため、公的組織への移管等を進めること、②都市水害の防御域では、河川と下水道とが連携して総合的な都市水害防御計画を策定すべきことなどを提案した³¹。

③洪水の氾濫域については、被害の最小化や生活基盤の確保等の観点から、地域の特性を踏まえると連続堤によらない対策を講じることが適切な場合もあるとして、1) 不連続堤である霞堤による洪水時の流水を一時的に貯留し流量を低減する機能等の担保や、被害の範囲を限定する二線堤等の活用³²、2) 連続堤方式に代えて河川事業による輪中堤³³や宅地高上げ等の対策を

²⁵ 高橋裕「戦後 60 年（還暦）と河川事業小史—国破れ（1945 年）山河荒廃ではじまった川の来し方と行く末—」『季刊河川レビュー』129 号、2005.Spr, p.25。ただし、保水地域・遊水地域の分担する流量が低く抑えられ、結局は河道の整備が中心となったことが指摘される（遠藤哲雄・大熊孝「総合治水の理念と現状に関する考察」『自然災害科学』6(3), 1987.10, pp.21-22.）。なお、国土交通省 前掲注(10), p.21 では、流域対策の分担率は 17 河川全体で約 1 割程度。

²⁶ 高橋裕『川と国土の危機—水害と社会—』（岩波新書 新赤版 1387）岩波書店、2012, p.85。

²⁷ 河川審議会計画部会 前掲注(2), p.2。なお、昭和 55 年通達において、流域対策として設置される調整池には①治水計画に必要調整池と②暫定的な調整池が挙げられており、②暫定的な調整池は流域整備計画において設置期間を明示するものとされていた。土地の所有者は、できるだけ早く調整池としての用途を解除したい意向があった（浜口 前掲注(22), p.30; 遠藤・大熊 前掲注(25), p.21.）。

²⁸ 特定都市河川浸水被害対策法研究会編著 前掲注(13), p.10; 遠藤・大熊 同上, p.19。

²⁹ 遠藤・大熊 同上, p.22 では、「総合治水対策」が、「河道改修がある程度進捗するまでの暫定事業的な性格」「即実行可能で容易な施策のみ…（中略）…行うという、緊急事業的な性格」であることが諸問題の大きな要因となっていると指摘している。そして、緊急事業的な性格から、河川行政部局以外の行政部局や個人の権限への介入を伴う、対応がより複雑で困難な施策の実施は障害を伴うことが推測できるとしている（同）。

³⁰ 河川審議会計画部会 前掲注(2), p.1。

³¹ 同上, pp.5, 14。①雨水の流出域は、主に山地・丘陵など降った雨が河川に流出する地域で、流域の開発等に伴う洪水流出の増大への対応を考えるべき地域、②都市水害の防御域は、洪水時には氾濫の危険性のある河川沿いの低平地のうち市街化の進展した地域で、洪水の氾濫や内水による浸水に対して防御の方法を考えるべき地域、③洪水の氾濫域は、洪水時には氾濫の危険性のある河川沿いの低平地のうち都市水害の防御域を除く地域で、氾濫への効率的な対処の仕方等を考えるべき地域（同, p.2.）。

³² 霞堤は、洪水時の流水を一時的に貯留し、流量低減の機能を発揮するものと、氾濫水を河道内へ早期に戻す等の機能を発揮するものがある。二線堤は、本堤背後の堤内地（堤防によって洪水氾濫から守られている住居や農地のある側）に築造される堤防で、本堤の強度が十分でないときや、特に重要な区域を防御するために設けられる。

³³ 集落や耕作地といった特定の区域を洪水の氾濫から守るために、その周囲を囲むようにつくられた堤防。

実施することを提案した。また、連続堤方式を採用しない場合には、洪水時に氾濫する地域が生ずることとなる。これについて答申は、洪水を安全に流下させる機能や霞堤などの貯留機能等の河川としての機能を確保する場合は、「河川法」（昭和 39 年法律第 167 号）の「河川区域」³⁴の指定が考えられるとした。そして、このような機能を求められない場合でも、①所定の耐水性が確保されていれば、住居の用に供しない工作物の新築等に当たり許可を不要とする等、現行の河川区域に比べて緩やかな規制を設定する新たな概念の河川区域に関する制度、②「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）に基づく「災害危険区域」³⁵等の既存の制度を参考とした、水災害の危険性のある区域における土地利用の規制や移転の促進等を図る方策の検討を進めるべきなどとした³⁶。

平成 12 年中間答申を踏まえ平成 13 年度に、氾濫を許容する区域における災害危険区域の指定等を要件として、輪中堤の築堤や宅地の嵩上げ等を行う水防災対策特定河川事業が創設された³⁷。

同中間答申は、氾濫域における土地利用方策等を示したことで注目された³⁸。「総合治水対策」が土地や構造物を利用した被害の抑制を主眼としたものであったのに対し、同中間答申を契機に開発規制を含む流域対策が本格的に進み始めるようになったと評されている³⁹。しかし、対策の普及は、洪水に頻繁に悩まされてきた地域に限定的であり⁴⁰、また、導入が進まない要因として関係行政機関との調整などが妨げになっていると指摘された⁴¹。

3 総合的な治水対策の拘束力の強化（特定都市河川浸水被害対策法の制定（平成 15 年））

(1) 特定都市河川浸水被害対策法の制定の背景

中小都市河川の一部では、「総合治水対策」の実施により一定の成果があげられたが⁴²、流域における対策には法的拘束力がなく、先述のように調整池の消失が生じるなど、対策の実効性などの問題が顕在化していた⁴³。

³⁴ 河川区域とは、河川法第 6 条に定める、①河川の流水が継続して存する土地等の区域、②河川管理施設の敷地である土地の区域、③堤外の土地の区域のうち、①の区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域である。同法第 24 条及び第 26 条により、河川区域内の土地では、土地の占用や工作物の新築等しようとする者は河川管理者の許可を受けなければならない。

³⁵ 建築基準法第 39 条に基づき、地方公共団体は、条例で津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。当該条例において、当該区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものが定められる。

³⁶ 河川審議会計画部会 前掲注(2), pp.7-9, 13-14.

³⁷ 「水防災対策特定河川事業の実施について」（平成 13 年 3 月 30 日国河治第 42 号）；「水防災対策特定河川事業実施要領の運用について」（平成 13 年 3 月 30 日国河治第 43 号） 河川事業による土地の嵩上げは、昭和 60 年に制度化され、平成 2 年から緊急的な治水対策を講じるとともに適切な土地利用の誘導を図る趣旨から実施されているが、平成 13 年からは災害危険区域の指定等の必要な措置を条件としており、土地利用と一体となった制度となった。平成 18 年からは対象地域が拡充され、「土地利用一体型水防災事業」として実施されている（佐藤寿延「水防災事業の経緯・歴史について」『河川』819 号, 2014.10, pp.7-9.）。

³⁸ 「『河川はんらん』前提 洪水に強い街に 河川審議会答申へ」『朝日新聞』2000.12.18; 高橋 前掲注(25), p.30.

³⁹ 井坂暢也「流域治水対策とその進展を阻害する政治的・制度的要因の検討—滋賀県の事例より—」『公共政策研究』10 号, 2010, p.104. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/publicpolicystudies/10/0/10_104/_pdf/-char/ja>

⁴⁰ 同上

⁴¹ 坂本洋二・阿部令一「河川事業の政策および事業評価について」『河川技術論文集』7 巻, 2001.6, pp.15-16. <<http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00906/2001/07-0013.pdf>>

⁴² 国土交通省 前掲注(10), p.22 によると過去の同程度の降雨規模に対して浸水面積が大幅に減少した。

⁴³ 福岡捷二「特定都市河川浸水被害対策法へ期待するもの」『河川』810 号, 2014.1, p.14.

また、「総合治水対策」の取組開始後も、集中豪雨等で都市部の浸水被害が発生し、特に平成12年の東海豪雨では、河川の破堤とともに広範囲の内水氾濫⁴⁴が生じ、経済的な被害が甚大となった⁴⁵。一方、「総合治水対策」は、内水氾濫の被害解消を対策の目標としておらず、低地地域において効果的な施設整備がなされてこなかったことなどが指摘された⁴⁶。

このような中、平成15年に、都市河川の外水氾濫・内水氾濫の総合的な浸水被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」（平成15年法律第77号。以下「特定都市河川法」）が制定された。

（2）特定都市河川浸水被害対策法による対策の概要とその課題

特定都市河川法による浸水被害対策は、同法第3条により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及び特定都市河川流域を対象としている。特定都市河川の要件は、①都市部を流れる河川、②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であることとされた。

特定都市河川及び特定都市河川流域が指定された場合、同法第4条により、河川管理者⁴⁷・下水道管理者・都道府県及び市町村の長（以下「河川管理者等」）は共同して、①浸水被害対策の基本方針、②浸水の発生を防ぐべき目標となる降雨、③河川の整備、下水道の整備、雨水の一時的な貯留又は地下への浸透に関する事項等を定める「流域水害対策計画」を作成する。

特定都市河川流域内の宅地等以外の土地においては、宅地等にするために行う土地の形質の変更や舗装等の行為（雨水浸透阻害行為）で一定規模以上のものは、同法第30条により都道府県知事等の許可を要することとされた。そして、一定の降雨を前提とした流出雨水量の最大値が雨水浸透阻害行為によって増加しないよう雨水貯留浸透施設の設置等の対策工事が講じられる場合に許可されることとされた。また、対策工事により設置されたものを除く任意で設置された調整池については、都道府県知事等が浸水被害の防止に有用と認めた一定規模以上の調整池を「保全調整池」に指定することができ、これを埋め立てようとする者には、事前の届出を義務付けることとされた⁴⁸。

対策の対象となる特定都市河川は、令和3年の法改正（Ⅱ3参照）前までの間に、8河川（このうち7河川は総合治水対策特定河川）を中心に支川を含む8水系64河川が指定された⁴⁹。同法により対策工事が増加した⁵⁰一方で、①開発規制型の法律であったため、既成市街地の広がる都市部に用いづらい、地方部への適用ができない⁵¹、②法指定に伴う新たな事業や維持管理

⁴⁴ 洪水時に本川水位が上昇し、内水（堤内地の流水）の排除が困難になって生じる湛水のこと。

⁴⁵ 「名古屋の街 4割浸った」『日本経済新聞』2019.3.9; 「東海豪雨 愛知の被害 7790億円 半分弱が家や家具 建設省まとめ」『中日新聞』2000.11.2, 夕刊。

⁴⁶ 特定都市河川浸水被害対策法研究会編著 前掲注(13), p.11。

⁴⁷ 国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したもの（いわゆる一級水系）に係る河川で国土交通大臣が指定する一級河川については国土交通大臣、これ以外の水系で公共の利害に重要な関係があるもの（いわゆる二級水系）に係る河川で都道府県知事が指定する二級河川については都道府県知事等（河川法第9条及び第10条）。

⁴⁸ 同法第44条及び第46条による。保全調整池に係る管理協定の締結（同法第48条）等も法定化された。なお、対策工事により設置された雨水貯留浸透施設の埋立ては、都道府県知事等の許可が必要とされた（同法第39条）。

⁴⁹ [国土交通省]水管理・国土保全局 前掲注(20); 第204回国会衆議院会議録第14号 令和3年3月23日 p.5。

⁵⁰ 国土交通省「総合的な水害対策—特定都市河川浸水被害対策法の施行状況の検証—」2010.3, p.16. <<https://www.mlit.go.jp/common/000111002.pdf>>

⁵¹ 福岡龍・福岡捷二「自治体の水防災まちづくりに関する法律・制度から見た検討とその課題」『河川技術論文集』28巻, 2022.6, p.380. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/river/28/0/28_379/_pdf/-char/ja>

への財政負担や事務量の増大を懸念する自治体が多く、河川部局、下水道部局、流域自治体間の調整等の難しさのために指定に消極的な河川流域がある⁵²といった課題も指摘された。

II 流域治水の動向

1 流域治水の提言（令和2年答申）

平成30年7月豪雨や令和元年東日本台風など近年全国各地で豪雨等による水災害が頻発し⁵³、また、国土交通省に設置された検討会の試算では、気候変動の将来予測を踏まえ、今後洪水の発生頻度等が増加すると予測されている⁵⁴。

このような中、令和元年10月、国土交通大臣から社会資本整備審議会に対し「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、令和2年7月、同審議会は令和2年答申⁵⁵を取りまとめた。

同答申は、気候変動の影響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、気候変動を考慮したものへと見直すことが急務であるとした。さらに、気候変動による外力の増大に対する整備のスピードを考えると、従来の管理者主体の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ないとした。このため、従来の管理者主体の事前防災対策を加速させると同時に、流域全体で被害を軽減させていく必要があり、「水災害リスクを流域内でどのように分担させるか」も重要な視点となるとして、水災害対策と土地利用等を連動させた地域づくり、貯留に活用する新たな場所の確保や土地の遊水機能等といった多面的機能の活用などの流域内の既存ストックの有効活用の必要性等を指摘した⁵⁶。

そして、新たな水災害対策に係る二つの方向性を打ち出した。その一つは、①水災害対策を、過去に発生した現象に基づくものではなく、気候変動を考慮した予測に基づくものへ転換するもので、具体策として河川整備基本方針⁵⁷などの計画等の見直しが提言された。

もう一つは、②流域治水への転換として、河川等の管理者が主体となって行う対策に加え、集水域（雨水が河川に流入する地域）と河川等の管理者が管理する区域のみならず、氾濫域（河川等の氾濫により浸水が想定される地域）も含めて一つの流域として捉え、その流域のあらゆる関係者が協働して、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」、「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」に多層的に取り組むべきとした⁵⁸。

このうち、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」については、河川等の管理者による堤防整備等の取組を加速化し、上流下流、本川支川など流域全体で地域の安全度を向上させていく必要があるとした。その上で、流域における関係者の協力を得るための協議の場を設置する等の環境整備を進めるとともに、流域の特性も踏まえて、①利水ダム⁵⁹等の事前放流（台風

⁵² 福岡 前掲注(43), p.15; 国土交通省 前掲注(50), p.23.

⁵³ 「近年の水災害発生状況」 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/kawanavi/prepare/vol11_card00.html>

⁵⁴ 前掲注(5)参照

⁵⁵ 社会資本整備審議会 前掲注(6)

⁵⁶ 同上, pp.23-24.

⁵⁷ 河川法第16条に基づき河川管理者が水系ごとに定める、計画高水流量（後掲注(93)参照）その他河川の整備について基本となるべき方針。長期的な視点に立った河川整備の最終目標を定めるもので、個別事業など具体の河川整備の内容を定めず、整備の考え方を記述するもの。

⁵⁸ 社会資本整備審議会 前掲注(6), pp.25, 28-29, 33.

⁵⁹ 水力発電、農業用水等の利水の目的のみを持つダム。

の接近などにより大雨となることを見込まれる場合に、河川の水量が増える前にダムから放流して、一時的にダムの貯水位を下げしておくもの⁶⁰の本格化、②市街化が著しい河川で進められてきた地方公共団体や個人・民間企業等による雨水貯留浸透施設の整備、雨水貯留浸透機能を回復させるための流出抑制対策の全国展開、③霞堤の保全・整備などの、保水・遊水機能を有する土地の保全等を進めるべきとした。

また、「被害対象を減少させるための対策」については、氾濫が発生することも視野に入れ、①水災害リスクが高い区域における土地利用や住まい方の規制、②よりリスクが低い区域への居住等の誘導、③氾濫水による浸水範囲の限定、④浸水リスクがある地域における宅地の嵩上げ等の浸水被害軽減策が効果的であるとされた⁶¹。

2 流域治水プロジェクト

令和2年7月、国土交通大臣を本部長とする「国土交通省防災・減災対策本部」は、「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」として取りまとめた10の政策パッケージの一つとして「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」を位置付け、その中で、全国の一級水系において早急に実施すべき流域治水の全体像を取りまとめた「流域治水プロジェクト」（以下「プロジェクト」）を策定することなどを示した⁶²。

これを踏まえ、国土交通省は、全ての一級水系において河川管理者、都道府県、市町村等から成る協議会を設置した。各協議会では、戦後最大規模の洪水等に対応することを目標に、様々な対策とその実施主体、短期・中期・中長期（おおむね20～30年間）の工程を示した対策のロードマップ等を記載したプロジェクトが策定され、令和3年3月に一斉に公表された⁶³。

各プロジェクト⁶⁴では、令和2年答申と同様、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」「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」に分けて、具体的に推進すべき対策を記載している。

⁶⁰ 河川法第52条では、河川管理者は洪水による災害の発生を防止し、又は災害を軽減するため緊急の必要があると認められる場合は、河川管理者以外の者が設置するダムの設置者に対し、必要な措置をとるよう指示できるとされており、利水ダムの設置者に事前放流を指示できるとされる（「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行について」（令和3年7月15日国水政第20号）p.16。国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_hoan/pdf/shiryo11.pdf>）。しかし、ルール等が定められておらず、当該規定は使われたことはない（第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号 令和3年4月7日 p.25.）。指示によらない取組についても、これまで利水ダムの事前放流は、水不足や経済的損失のおそれから一部のダムでしか実施されなかった（国土交通省水管理・国土保全局河川環境課流水管理室「気候変動への適応と緩和に資するダム運用高度化の取り組み」『河川』914号、2022.9、p.6.）。令和元年12月、政府は緊急時においてダムの洪水調節機能を強化するための基本方針を策定し、同方針等に基づき水系ごとに設置された国土交通省・ダム管理者・関係利水者による任意の協議会において、洪水調節に利用可能な容量等を定めた治水協定が締結された。令和2年度からダムのある全ての一級水系で新たな運用が開始され、同法の指示を行うことなく事前放流が実施されている（二級水系についても令和3年4月末までに、海に近い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水系で治水協定が締結）（既存ダムの洪水調節機能強化に向けた検討会議「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」2019.12.12。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisondam_kouzuichousetsu/pdf/kihon_hoshin.pdf>; 国土交通省「既存ダムの洪水調節機能の強化（事前放流）について」p.3。<https://www.mlit.go.jp/river/dam/pdf/dam_kyoka.pdf>）。なお、ダム機能の活用に関しては、山下修弘「ダム機能の活用の現状と課題」『レファレンス』836号、2020.9、pp.57-79。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11542165_po_083603.pdf?contentNo=1> 参照。

⁶¹ 社会資本整備審議会 前掲注(6)、pp.33-36、39-40、42。

⁶² 国土交通省「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト主要施策」（第2回国土交通省防災・減災対策本部 資料3）2020.7.6、[pp.2-3.] <<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/bousai-gensaihonbu/2kai/pdf/siryu03.pdf>>

⁶³ このほか、12の二級水系についても同時期に公表された。

⁶⁴ 「流域治水プロジェクト」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_pro/index.html> では、令和5年3月31日公表時点の各一級水系に係るプロジェクトが公表されており、本稿はそれによっている。

このうち、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」については、堤防整備、河道掘削等の河川改修等のほか、利水ダム等の事前放流の実施、雨水貯留浸透施設の整備、雨水貯留浸透機能を回復させるための流出抑制対策⁶⁵、霞堤等の保全⁶⁶などが盛り込まれている。さらに、協議会には地方農政局や森林管理局等も参画しており、森林整備、治山対策、水田貯留、ため池の治水利用等も盛り込まれている⁶⁷。

「被害対象を減少させるための対策」については、災害危険区域等の土地利用規制の検討、安全な地区への移転等が挙げられている。また、「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）に基づく「立地適正化計画」⁶⁸に、水災害リスクを考慮して居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）を設定するなど、同計画の策定及び見直しが盛り込まれている。

3 流域治水の実効性の強化（流域治水関連法の制定（令和3年））

従来の流域における取組に関しては、「総合治水対策」では実効性の課題が生じた。そして、流出抑制対策などを定める特定都市河川法は、地方部への適用ができないことに加え、既成市街地などで用いづらいことが指摘されていた。また、土地利用については、災害危険区域や区域区分などによる規制方法がとられてきたが、水災害リスクのある土地において人口増加が進むなどしており⁶⁹、①水災害の危険性の高い地域での土地利用規制を強める対策が効果的であること⁷⁰、②災害危険区域の指定は、区域指定を要件とする事業の実施に伴うものが大半で、利用が限定的であること⁷¹などが指摘されていた。

流域治水の実効性を高める法的枠組みとして⁷²「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」が令和3年2月に国会に提出され、両院ともに全会一致で可決し、4月に成立、同年11月に全面施行された（「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）。いわゆる「流域治水関連法」）。流域治水関連法は、特定都市河川法等の主に9つの法律⁷³を改正するものであり、内容は多岐にわたっているが、後述のとおり、流域

⁶⁵ 具体的には、一定規模以上の開発行為における調整池設置の指導等が掲げられている。

⁶⁶ 霞堤には氾濫水を河道内へ早期に戻す等の氾濫水を制御する機能もあり、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」のほか「被害対象を減少させるための対策」に位置付けているプロジェクトもある。

⁶⁷ 森林整備・治山対策は一級水系の全てのプロジェクトに位置付けられた。水田貯留等の農地・農業水利施設の活用については、一級水系119プロジェクトのうち89のものに位置付けられている（「流域治水への取組」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/mizu/kurasi_agwater/ryuuki_tisui.html>）。

⁶⁸ 立地適正化計画は、都市再生特別措置法第81条により、市町村が都市計画区域内の区域について作成することができる、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設等）の立地の適正化を図るための計画。

⁶⁹ 野澤千絵ほか「最大想定規模の浸水想定区域における土地利用規制別の人口推移と居住誘導に関する研究—RRIモデルによる農地の宅地化に伴う貯留機能低下の影響分析を通じて—」『都市計画報告集』21(4), 2023.2, pp.453, 458.

<https://www.jstage.jst.go.jp/article/reportscpj/21/4/21_452/pdf-char/ja>によると、平成22年から令和2年の都市計画区域の人口は、「水防法」（昭和24年法律第193号）第14条に基づき洪水浸水想定区域（想定最大規模の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）が指定されているエリア（指定状況は令和4年5月収録）では28.9万人増加した（指定がないエリアでは71.9万人減少）。

⁷⁰ 「（流域治水 水害から命を守る）専門家に聞く 片田敏孝・群馬大教授 高橋裕・東京大名誉教授」『朝日新聞』（滋賀全県版）2013.9.20; 今本博健「（私の視点）洪水被害 可能な対策の積み上げを」『朝日新聞』2015.10.24.

⁷¹ 齋藤晋佑・姥浦道生「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究—建築基準法39条による規制に着目して—」『都市計画論文集』47(3), 2012.10, pp.445-446. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/journalcpj/47/3/47_445/pdf-char/ja>

⁷² 第204回国会衆議院会議録第14号 前掲注(49), p.3. (赤羽一嘉国土交通大臣趣旨説明)

⁷³ 後述する法律以外で、本則で改正の対象となっているものとしては、水防法、建築基準法、「下水道法」（昭和33年法律第79号）、「都市緑地法」（昭和48年法律第72号）、「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）がある。

治水の全国展開、体制強化を図るとともに、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」、
「被害対象を減少させるための対策」に係る次の内容を含んでいる。

(1) 流域治水の全国展開、体制強化に係るもの

(i) 特定都市河川法の対象の拡大

特定都市河川法の対象として、河道等の整備による被害防止が市街化の進展により困難な河川に加え、自然的条件の特殊性により被害防止が困難な河川⁷⁴が追加された（同法第2条）。これにより、対象が地方部を含む全国の河川に拡大された⁷⁵。

(ii) 流域水害対策に係る協議会制度の創設

特定都市河川及び特定都市河川流域が指定された場合、河川管理者等は、流域水害対策計画の作成等に関する協議や同計画の実施に係る連絡調整を行うための「流域水害対策協議会」を組織することとされた（特定都市河川法第6条）⁷⁶。

(2) 「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」に係るもの

(i) 利水ダム等の事前放流に係る協議会制度の創設

河川管理者は、その管理する一級河川に設置された利水ダム等の洪水調節機能の向上を図るために必要な協議を行う「ダム洪水調節機能協議会」を組織すること（河川法第51条の2）などとされた⁷⁷。

(ii) 流域における雨水貯留対策の強化

(a) 認定制度や補助等による地方公共団体・民間の雨水貯留浸透施設の整備支援等

特定都市河川流域における民間事業者等による雨水貯留浸透施設の設置及び管理を促進するため⁷⁸、都道府県知事等が、民間事業者等が策定した雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関する計画を認定できることとされた（特定都市河川法第11条及び第12条）。この認定を受けた者や、流域水害対策計画に基づき雨水貯留浸透施設を設置する地方公共団体に対し、施設の設置費用についての補助が法定化（同法第16条及び第79条）された⁷⁹。

⁷⁴ この改正により、①接続する河川からのバックウォーター（本川と支川の水位が高くなる時間が重なって、支川の洪水が流れにくくなる現象）等が想定される河川、②地形（狭窄部等）や地質、貴重な自然環境等の保護等のため河床掘削等が困難な河川又は潮位変動の影響により排水が困難な河川も該当することとなる（「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の施行（6ヶ月以内施行分）について」（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）pp.3-4. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_hoan/pdf/r306/shiryo12.pdf>）。

⁷⁵ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第12号 令和3年4月22日 p.6.

⁷⁶ 構成員は、①河川管理者等、②当該特定都市河川が接続する河川の河川管理者、③河川管理者等が必要と認める者とされている。

⁷⁷ 構成員は、①河川管理者、②利水ダム等の水利使用に関し河川法上の許可を受けた者、③関係都道府県知事、④河川管理者が必要と認める者とされている。また、二級河川についても同様の協議会を組織することができるとされた（河川法第51条の3）。なお、利水ダム等における事前放流については、前掲注(60)のとおり、「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」等に基づき、これとは別に任意の協議会が設置され、令和2年度から新たな運用が開始されている。

⁷⁸ 「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（6ヶ月以内施行分）について」前掲注(74), pp.16-17.

⁷⁹ このほか、認定された計画に基づき設置された施設の地方公共団体による管理（同法第19条）等が法定化された。

(b) 沿川の保水・遊水機能を有する土地を確保する「貯留機能保全区域」制度の創設

都道府県知事等は、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、洪水又は雨水出水（内水氾濫）による浸水の拡大を抑制する効用があると認められる区域を、当該土地の所有者の同意を得て、「貯留機能保全区域」に指定できるとされた（特定都市河川法第 53 条）。そして、当該区域内の土地において盛土、塀の設置等（貯留機能阻害行為）をしようとする者に事前の届出を義務付けることとされた⁸⁰（同法第 55 条）。この指定は、河川沿いの低地や窪地等で従来から農地等として保全されてきた土地の区域が対象となる⁸¹。

(3) 「被害対象を減少させるための対策」に係るもの

(i) 住宅や要配慮者施設等の浸水被害に対する安全性を事前確認する「浸水被害防止区域」制度の創設

都道府県知事は、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するなどし、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、一定の土地の区画形質の変更（開発行為）や建築物の建築等を制限すべき区域を、「浸水被害防止区域」に指定することができることとされた（特定都市河川法第 56 条）⁸²。そして、当該区域内の住宅や高齢者、障害者等が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設等⁸³の用途に供する建築物の建築等や、これらの建築物（自己の居住の用に供する住宅を除く。）の建築が予定されている開発行為をしようとする者は、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととされた（同法第 57 条及び第 66 条）。

また、浸水被害防止区域における自己居住用の住宅の建築の用に供する目的で行う以外の開発行為について、都市計画法上の開発行為の許可を要する場合⁸⁴、当該許可が原則禁止された（都市計画法第 33 条第 1 項第 8 号）。

(ii) 防災集団移転促進事業のエリア要件の拡充による危険エリアからの移転促進

「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「防災集団移転法」）⁸⁵による集団移転促進事業⁸⁶の移転促進区域（移転元地）の対象エリアに浸水被害防止区域等が追加された（同法第 1 条）。

⁸⁰ 貯留機能阻害行為の届出を受けた都道府県知事等は、届出をした者に、必要な助言、勧告ができることとされた。

⁸¹ 「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（6ヶ月以内施行分）について」前掲注(74), p.24.

⁸² 浸水被害防止区域を含む土地利用規制に関しては、大塚路子「災害と土地利用規制」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1166号, 2022.1.18. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11986977_po_1166.pdf?contentNo=1> を参照。

⁸³ このほか、洪水又は雨水出水の発生時における利用者の円滑かつ迅速な避難を確保することができないおそれが大きい区域として市町村の条例で定めたものごとに、当該条例で定める用途を含む。

⁸⁴ 都市計画法第 29 条の開発行為の許可制度では、市街化区域等における一定規模未満の開発行為や、市街化調整区域における農林漁業を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為などは、許可を要しない。

⁸⁵ 災害が発生した地域又は災害危険区域等のうち、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ため、地方公共団体が行う集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等について定めた法律（防災集団移転法第 1 条）。

⁸⁶ 防災集団移転法によって、地方公共団体が、住宅の用に供する一定規模以上の住宅団地を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進する事業。地方公共団体が行う住宅団地の用地取得・造成、公共施設の整備等のほか、地方公共団体による移転者の住宅建設や土地購入に対する補助（住宅ローンの利子相当額）、移転元地の買

4 河川整備基本方針への反映

事前防災対策の加速化を図る先述の「流域治水プロジェクト」の取組と並行して、気候変動の影響を踏まえた河川整備基本方針（以下「基本方針」）の見直しが令和3年から一級水系において順次行われている。令和5年3月現在、一級水系では109水系のうち7水系で基本方針が見直され、変更に至っている⁸⁷。

長期的な視点に立った河川整備の最終目標を定めるものである基本方針には、洪水防御に関する計画の基本となる洪水（基本高水）のピーク流量（基本高水流量）等が定められる。今般の基本方針の見直しにおいて、気候変動による将来の降雨量の増加（気温が2°C上昇の場合に降雨量が10～15%増加⁸⁸）を考慮して、基本高水流量が引き上げられている⁸⁹。

そして、現況施設能力や基本高水を超える洪水が発生し得ること、目標達成には時間を要することに鑑み、被害を軽減するための対策に関係者と連携して取り組むとともに、河川管理者として流域治水に係る取組を推進する考え方が基本方針の改定に取り入れられている⁹⁰。これにより、改定された基本方針においては、既存ダムの事前放流、本支川及び上流下流のバランスや沿川の土地利用と一体となった貯留・遊水機能の確保などの流域治水の取組の方向性が示されている⁹¹。

例えば、改定後の「阿武隈川水系河川整備基本方針」では、流域の地形等により本川・支川がおおむね同時刻に水位のピークを迎えることが多いことなど⁹²から、支川によっては河道の計画上の最大流量⁹³が改定前より少なく設定されている⁹⁴。そして、流域での洪水調節、遊水機能の確保により改定前と同等の安全度を確保するとし、支川の河道改修も行うとしている⁹⁵。

なお、流域における様々な流出抑制対策等は、効果についての定量的・定性的な評価を行う必要があり、取組が進んだ場合は、基本高水流量の設定への反映を検討することとされている⁹⁶。

取等も事業費の補助対象となり、移転者への資金的援助にもなっている（〔国土交通省〕都市局都市安全課「防災集団移転促進事業の活用に向けた説明資料集」2023, p.4. <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001609107.pdf>>）。

⁸⁷ 「河川整備基本方針・河川整備計画」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/index.html>

⁸⁸ 国土交通省水管理・国土保全局「河川整備基本方針の変更の考え方について」（第117回河川整備基本方針検討小委員会 参考資料1）2021.12.2, p.10. <https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouuinkai/kihonhoushin/dai117kai/06_sankou1_kangaekata.pdf> 前掲注(5)参照。

⁸⁹ 一例として、国土交通省水管理・国土保全局「新宮川水系河川整備基本方針本文新旧対照表」2021.10, pp.28-30. <https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/pdf/shingu/1-02_shingu_shinkyu_R310.pdf>

⁹⁰ 国土交通省水管理・国土保全局 前掲注(88), p.8.

⁹¹ 一例として、国土交通省水管理・国土保全局「阿武隈川水系河川整備基本方針本文新旧対照表」2022.9, pp.20, 24-25. <https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/pdf/abukuma/02_abukuma_sinkyu_R409r.pdf>

⁹² 国土交通省水管理・国土保全局「阿武隈川水系河川整備基本方針の変更に係る説明資料」2022.9, pp.50, 54-55. <https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/pdf/abukuma/07_abukuma_setumeisiryoku_R409.pdf>

⁹³ 計画高水流量。河道の設計の基本となる流量で、基本高水を河道とダム・遊水地等の洪水調節施設に合理的に配分した結果求められる河道を流れる流量。基本高水流量から洪水調節施設での調節量を差し引いた流量とも言える。

⁹⁴ 国土交通省水管理・国土保全局 前掲注(91), pp.37-38.

⁹⁵ 国土交通省水管理・国土保全局 前掲注(92), pp.54-55. 同基本方針の改定に当たり、「中上流部のほうは、この下流側での安全の工事を待ってなくてはいけないということが中心になっていたわけですが、貯留機能、遊水機能をうまく活用することで…（中略）…下流にとってもプラスになるというふうな方向性が示された。これが、…（中略）…実際の計画面における流域治水の最大の成果」と説明されている（「社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会（第120回）議事録」2022.6.22, pp.48-49. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouuinkai/kihonhoushin/dai120kai/02_gijiroku.pdf>）。

⁹⁶ 国土交通省水管理・国土保全局 前掲注(88), pp.7, 17. 改定された基本方針においては、流域の土地利用や雨水の貯留・浸透機能、沿川の遊水機能の変化等に伴い、また、その効果の評価技術の向上など、基本高水流量等の前提条件が著しく変化することが明らかになった場合には、必要に応じこれを見直す旨記載されている。一例として、同 前掲注(89), p.29.

おわりに

これまでの流域における対策は、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」については都市河川流域で施設整備による流出増の抑制などが、「被害対象を減少させるための対策」については、一部の地域で河川事業と一体の土地利用規制が実施されてきた。

これに対し、今般の流域治水は、気候変動の影響を背景とし、全ての一級水系においてプロジェクトが設置されるなど、全国の河川を対象とした。そして、令和2年答申やプロジェクトでは、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」として、大河川の水位低下にも寄与する⁹⁷ 利水ダム等の事前放流や、支川等の中小河川に有効とされる様々な流出抑制対策、保水・遊水機能のある土地の保全などが、また、「被害対象を減少させるための対策」としては、水災害リスクが高い区域における土地利用規制、リスクが低い区域への居住等の誘導といった、多様な施策が打ち出された。

さらに、流域治水関連法において関連する法整備が行われ、特定都市河川法の対象となる特定都市河川の指定対象の拡大により、流出増を抑制する措置の義務付けが地方部の河川流域においても可能となるとともに、新たに雨水貯留浸透施設の整備を支援する制度の活用や、保水・遊水機能を有する土地を確保する貯留機能保全区域の指定、水災害リスクの高い土地の利用規制に関する浸水被害防止区域の指定が可能となった。また、気候変動による降雨の増加を踏まえ改定された河川整備基本方針において、流域治水を推進する方向性などが示された。

一方で関係者が広がり、これまでの流域における対策でも課題が指摘されてきた調整・合意が課題となると指摘されている⁹⁸。特に、流域全体で水災害リスクを分担し、下流への流量増が生じないようにしながら、中上流・支川の流域で安全性を確保・向上するためには、洪水氾濫を前提とした土地の遊水機能の確保や土地利用規制などの適応策の対象となる地域が生じることが想定される⁹⁹。このような場合、対策の負担者と受益者が異なることも生じ、その負担をどのように調整するかが課題となると考えられ¹⁰⁰、上下流を始め地域間の負担を調整する新たな仕組みの構築¹⁰¹の必要性が指摘されている。また、河川管理者等にあっては、地方自治体や

⁹⁷ 国土交通省水管理・国土保全局「「流域治水」の基本的な考え方—気候変動を踏まえ、あらゆる関係者が協働して流域全体で行う総合的かつ多層的な水災害対策—」p.12. <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/pdf/01_kangaekata.pdf> 水田貯留等の流域における対策は中小河川（支川）対策とされ、この対策を多くの支川に拡大することで、大河川の水位低下にも寄与するとされる（同）。

⁹⁸ 末次・大槻 前掲注(9), pp.154-156 など。福岡龍・福岡捷二 前掲注(51), p.383 は、流域治水を進めるには、国土交通省の法律・制度を考えるだけでは不十分であり、流域治水関連法に加え、農林水産省や総務省等の法律等を一体的に捉えた地域を支える仕組みが必要としている。

⁹⁹ 瀧健太郎「流域から考える治水のあり方—川づくりとまちづくりが一体となった治水—」『都市問題』111(2), 2020. 2, p.24 は、流域全体で洪水氾濫をより分散して受け持つ（中上流・支川の改修による下流への流量増がより制限されること）と、中上流・支川、内水は相対的により氾濫しやすいために置かれることとなり、これらの区域では洪水氾濫を前提とした適応策に注力すべきとした。

¹⁰⁰ 藤田光一「流域治水に内包される「不利益配分問題」に土木の総合力を」『土木学会誌』105(10), 2020.10, p.71 は、流域治水は被害をマネジメントする「不利益配分問題」があり、「被害が小さくなる所に氾濫水が行くようにする方策」は全体被害軽減という合理性だけでは不利益配分の正当性が確保できないとして、流域を構成する地域が当事者として不利益配分を行っていくことになるとしている。

¹⁰¹ 土木学会「豪雨激甚化と水害の実情を踏まえた流域治水の具体的な推進に向けた土木学会声明 土木学会豪雨災害対策総合検討委員会・中間レポート」2021.4.9, p.10. <<https://committees.jsce.or.jp/chair/system/files/seimei2.pdf>> は、例えば水源地域の不利益や負担を軽減する「水源地域対策特別措置法」（昭和48年法律第118号）の制度のように、新たな利害調整の制度の必要性を指摘している。

対策を講じる土地の地権者等の協力を得るためにも、水災害リスクや対策の効果に関する情報の提供を進めるとともに¹⁰²、当事者間の合意形成の調整、仲介を行う役割を果たすことが求められよう。

¹⁰² 生田長人「土地利用と防災」『論究ジュリスト』15号、2015秋、pp.51-52は、多くの国民は、自らが居住している土地等の危険性について正確な認識を持ち合わせておらず、土地利用規制の実施を困難にする一つの要因となっていることを指摘している。なお、水災害リスクの情報提供については、流域治水関連法では水防法が改正され、法改正前には浸水想定区域の指定対象とされていなかった河川、下水道、海岸のうち、周辺に住宅等の防護対象のあるものが指定対象に追加され、水災害リスク情報の空白地帯の解消が目指されているほか、発生頻度が高い降雨規模などのリスクを含んだ多段階の浸水想定図の公表が進められている（「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行について」前掲注(60)、p.2；「水害リスクマップ一覧」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_pro/risk_map.html>）。