

第7章

貯留機能保全区域の指定

第7章. 貯留機能保全区域の指定

(法第53条から第55条まで関係)

第1節 制度の目的(法第53条から第55条まで)

5. 貯留機能保全区域の指定について(特定都市河川浸水被害対策法第53条から第55条まで関係)

(1) 改正の趣旨

河川の流域には、河川沿いの低地や窪地等、河川の氾濫に伴い浸入した水や雨水を一時的に貯留する機能を面的に有し、流域における都市浸水の拡大を抑制する効用が発揮されている一団の土地を有している場合がある。このような土地の区域は農地等として過去より地域社会の中で保全されてきており、将来にわたってその機能を維持していくことが期待されるものも多い。こうした土地の区域が元来有している貯留機能を将来にわたって可能な限り保全するため、特定都市河川法改正により、土地の所有者の同意等を得た上で貯留機能保全区域として指定し、盛土等の行為を事前に把握するとともに、必要な助言・勧告を行うことができる貯留機能保全区域の指定制度を創設したものである。

第2節 区域指定の方法

2.1 指定の対象となる土地(法第53条第1項)

(2) 区域指定の方法

① 指定の対象となる土地

貯留機能保全区域は、河川沿いの低地や窪地等、河川の氾濫に伴い浸入した水や雨水を一時的に貯留し、流域における都市浸水の拡大を抑制する効用があり、過去より農地等として保全されてきた土地の区域が指定の対象となる。都道府県(当該貯留機能保全区域を地方自治法第252条の19第1項の指定都市又は同法第252条の22第1項の中核市の区域内で指定しようとする場合にあつては、当該指定都市又は中核市(以下「都道府県等」という。))の長(以下「都道府県知事等」という。)は、これらの区域のうち、住家の立地状況などの周辺地の利用状況等を考慮し、流域水害対策計画で定めた指定の方針に基づき、当該区域内の土地の所有者の同意等を得た上で指定する。貯留機能保全区域の指定に当たっては、都市浸水想定区域や、施設の整備後においても堤防からの越水や無堤部からの溢水等による浸水が想定される区域を考慮し、検討する。また、対象区域に隣接する土地の区域において同一の土地利用形態の土地がある場合には、同様に当該区域内の土地の所有者の同意も得た上で、当該土地の区域も併せて貯留機能保全区域に指定することが可能である。

【解説】

河川に隣接する低地や窪地等において、現状の土地が洪水や雨水を一時的に貯留する機能を有しており、過去より、降雨時に浸水被害の拡大を抑制する治水上の効用が発揮されている場合がある。

将来の気候変動による降雨量の増加等に鑑みれば、これらの土地が有する貯留機能はさらに重要となるが、流域によっては、開発に伴う盛土等の行為により、当該土地の貯留機能が失われてしまう場合がある。

このため、河道等の整備のみでは浸水被害の防止が困難である特定都市河川においては、河川に隣接する低地等の有する浸水拡大を抑制する効用の保全を可能な限り図る観点から、都道府県知事等が、土地所有者の同意を得るなど、地域の意向を十分に把握した上で、これらの土地を貯留機能保全区域に指定し、盛土等の当該土地の貯留機能を阻害する行為について事前の届出を求め、必要に応じて助言・勧告する制度を創設したものである。(図 7-1 参照)

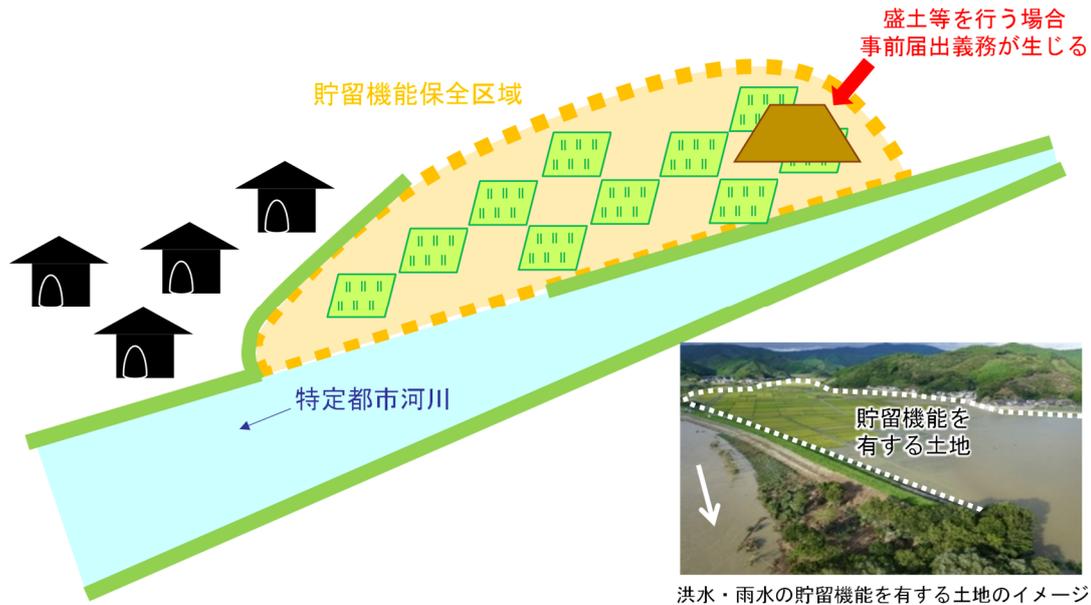


図 7-1 貯留機能保全区域のイメージ

貯留機能保全区域制度の基本的な考え方は、土地所有者の協力を前提とし、指定に当たってあらかじめ当該者の同意を得た上で、土地が有している貯留機能について、可及的に保全を図ろうとするところにある。このため、区域の指定が円滑に進められるよう、土地の管理は引き続き地権者が行うこととして従来の土地利用を維持し、その制約を最小限に抑えたものとしている。

なお、貯留機能保全区域と類似する施設として、洪水を調節することを目的とした「遊水地」がある。遊水地は、河川管理者が整備・管理を行う河川管理施設であり、一定の土地に計画的に洪水を流入させ、ダムと同様に洪水流量を調節するためのものであって、これらを囲む堤防部分に係る土地については用地買収を行う等、遊水地内部も含め土地利用に強い制約がかかることになる。したがって、遊水地は河川管理者の判断で洪水を引き入れる施設であり、その整備事業に係る用地の取得や地役権の設定に伴う補償を行うこととしている。一方で、貯留機能保全区域は、河川管理施設ではなく、土地が有している貯留機能の保全を図るものであって、新たに貯留機能を持たせるものではないことから、補償を行うものではない。

このように、貯留機能保全区域と遊水地では、目的、管理者、規制内容等が異なっており、貯留機能保全区域制度は、流域内の土地に洪水や雨水を貯留する上での新たな選択肢を増やそうとするものと言える。

(1) 貯留機能保全区域の効用

貯留機能保全区域は、土地に洪水や雨水が一時的に貯留されることにより都市浸水の拡大を抑制する効用があると認められる場合に指定することができるものである。この効用は、「下流の負荷の低減」と「区域周辺への浸水拡大の抑制」に大別することができる。

指定に対する土地所有者の理解及び同意を得る必要があることから、当該土地における洪水・雨水の貯留による下流域の浸水被害の低減効果や貯留機能を阻害する盛土等の行為がもたらす周辺の宅地等への影響等を明らかにした上で、それらの効用を分かりやすく示すことが望ましい。(図 7-2 参照)

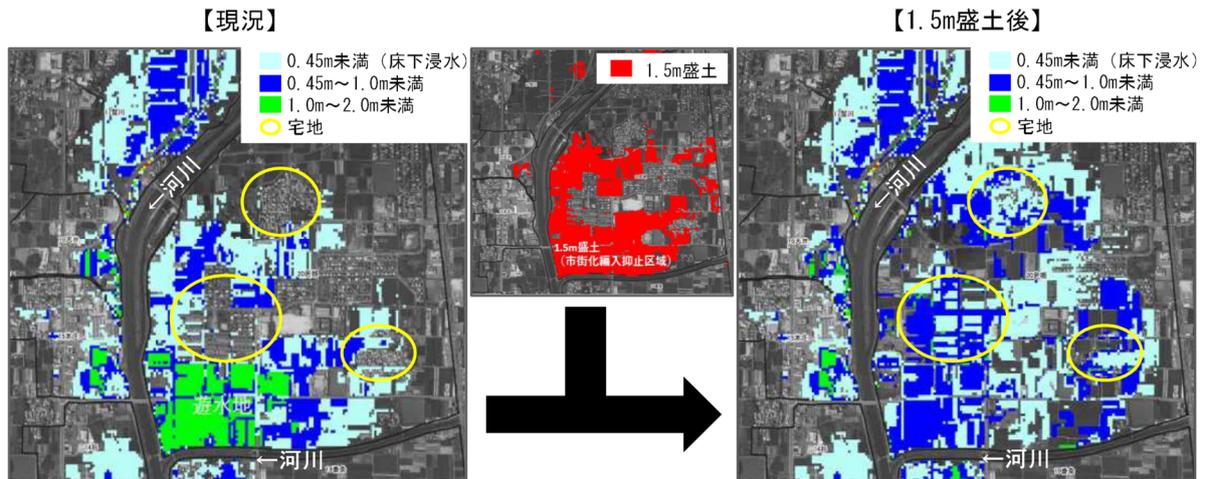


図 7-2 貯留機能を阻害する盛土等の行為がもたらす周辺の宅地等への影響の試算結果

また、施設管理者と連携し、本川と支川・水路や池沼、川と川の周辺部等を生息・生育・繁殖環境とする動植物の連続した環境を保全することは重要であり、貯留機能保全区域のその他の効用として、当該区域の土地が当該環境を有する場合、その保全にも寄与することが考えられる。(図 7-3 参照)



図 7-3 河川の連続性が確保された環境の様子

(2) 指定対象となる土地の検討

貯留機能保全区域の指定の対象となる土地については、流域水害対策計画に定める貯留機能保全区域の指定の方針に基づき、都市浸水想定や土地利用形態等を踏まえ、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のうちから、候補地を検討することが考えられる。

指定対象となる土地の検討の進め方について、図 7-4 に示す。

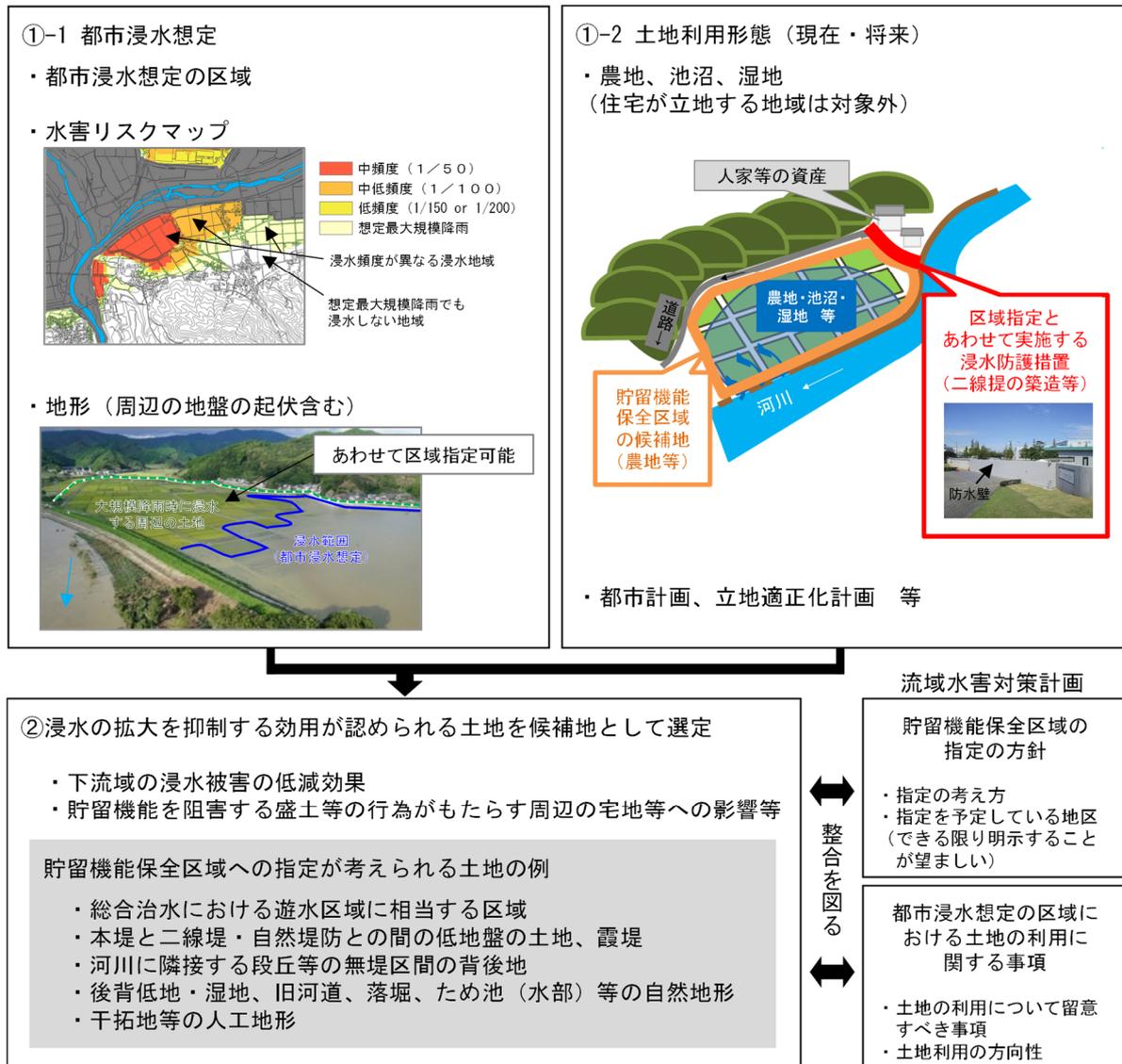


図 7-4 貯留機能保全区域の指定対象となる土地の検討の進め方

①-1 洪水・雨水の貯留機能を有する土地について、水害リスクマップ等を活用し、浸水頻度ごとの浸水範囲及び浸水深を確認するとともに、河川整備や雨水貯留浸透施設の整備等の実施後の浸水想定も踏まえ、都市浸水想定区域を基本とする一円の区域を抽出する。

なお、都市浸水想定区域に隣接し同一の土地利用形態を呈する土地も併せて指定することが可能であり、水害リスクマップや想定最大規模の浸水想定区域図も参考として、区域が過大とならないよう留意しつつ、周辺の地盤の起伏等の地形を考慮し、貯留機能を有する土地の範囲 (境界) を検討する。

①-2 ①-1 で抽出した土地の区域に土地利用に係る情報を重ね合わせた上で、①-1 で抽出した土地の区域に係る土地利用形態について、過去より農地等として保全されてきた土地であって将来にわたり貯留機能の保全を図るべき土地であるか確認する。

貯留機能保全区域は、都市浸水想定区域に係る窪地・低地等の土地が候補地として考えられるものであり、当該土地において雨水を貯留する場合等も想定されることから、必ずしも当該区域の指定対象となる土地は、河川に隣接した土地に限られるものではない。

なお、住宅等が立地する地域は、貯留機能を有する土地であっても指定の対象外となると想定されるが、二線堤の築造等の資産の浸水防護措置を講じた上で、当該地域のうち、住宅が立地していない地域を貯留機能保全区域に指定することは流域における貯留機能の確保の観点から有効な手段であり、土地利用形態や住宅等の立地状況等を踏まえ、必要に応じて浸水防護措置と併せて検討することが望ましい。

一方、治山事業や砂防事業等により事前防災対策が講じられている土地及びこれらの事業により整備された公共土木施設に係る災害復旧等を要する斜面（当該斜面に係る溪流を含む。）は、一般的に貯留機能を有する地形をなしておらず、指定の対象外となるものと考えられる。

- ②「（１）貯留機能保全区域の効用」において解説した下流域の浸水被害の低減効果や貯留機能を阻害する盛土等の行為がもたらす周辺の宅地等への影響等を踏まえ、浸水の拡大を抑制する効用が認められ、かつ、貯留機能を有する土地を貯留機能保全区域の候補地として選定する。

2.2 指定権者（法第53条第1項）

② 指定権者

貯留機能保全区域は、土地の盛土等の開発行為に関する知見を有する都道府県知事等が指定するとともに、届出があった場合において、必要な助言又は勧告をすることができる。

なお、地方自治法第252条の17の2の規定に基づき、協議の上、都道府県の条例により、特定都市河川法改正による改正後の同法に規定する都道府県知事の権限に属する事務を指定都市等以外の市町村にも権限の移譲を行うことが可能である。

【解説】

貯留機能保全区域の指定権者は、区域内における規制内容等（盛土等を行う場合の事前届出及び当該行為に対する助言・勧告）が都市計画法の開発許可の知見を必要とするものであることから、土地の盛土等の行為に関し知見を有する都道府県知事並びに指定都市及び中核市の長としている。

なお、地方自治法第252条の17の2に基づき、協議の上、都道府県の条例により、法第3章第4節に規定する都道府県知事の権限に属する事務について、指定都市等以外の市町村にも権限の移譲を行うことが可能であるが、この場合には業務の効率性等の観点から、貯留機能保全区域の指定等に係る都道府県知事の権限に属する事務の全部につき権限の移譲が行われることが望ましい。

なお、貯留機能保全区域の指定は、当該区域内の土地の所有者が変更された場合でも引き続き効力を有する。このため、当該土地の新所有者に対して改めて同意を得る必要はない。また、貯留機能保全区域の指定は行政行為であるため、その指定の際に土地の所有者の同意が要件とされているとしても、同指定後に土地の所有者の一方的な意思で指定を解除することはできない。

【解説】

貯留機能保全区域の指定は、当該区域内の土地の所有者が変更された場合でも引き続き効力を有する行政行為であることから、指定後に土地所有者の一方的な意思で指定を解除することはできないものである。このことから、指定権者である都道府県知事等においては、指定の際に土地所有者の同意を書面によって得ることが望ましく、その際、これらの制度上の留意点についても土地所有者に説明し、その理解を得ておくことが重要である。

土地所有者の同意を得る際の留意点等については、P7-9にて詳述している。

2.3 指定の方法（法第53条第2項及び第3項）

③ 指定の方法

都道府県知事等は、流域水害対策計画に位置付ける貯留機能保全区域の指定の方針に基づき、都市浸水想定区域及び水深を踏まえ、また、現地の地盤の起伏や土地利用形態等を考慮し、貯留機能保全区域を指定する。指定の検討に当たっては、関係部局（河川、下水道、都市計画、農林、防災その他の関係部局）が緊密に連携し、検討を行うことが必要である。河川管理者及び下水道管理者は、貯留機能保全区域の指定をしようとする都道府県知事等に対し、必要な情報提供、助言その他の援助を行うものとする。また、指定しようとする区域内の土地の所有者や利害関係人等との間で指定に向けた合意形成が図られることが重要であることから、それぞれの意識が共有され主体的に議論できるよう、都道府県知事等においては、河川管理者、下水道管理者及び関係市町村の協力を得た上で、様々な検討要素について情報提供し、当該区域での指定への理解を促進することが望ましい。

なお、指定しようとする区域内に農用地区域が含まれる場合には、十分な時間的余裕をもって当該都道府県及び市町村の農林担当部局と調整されたい。

【解説】

貯留機能保全区域の指定までの主な調整等の流れについて、図7-5に示す。

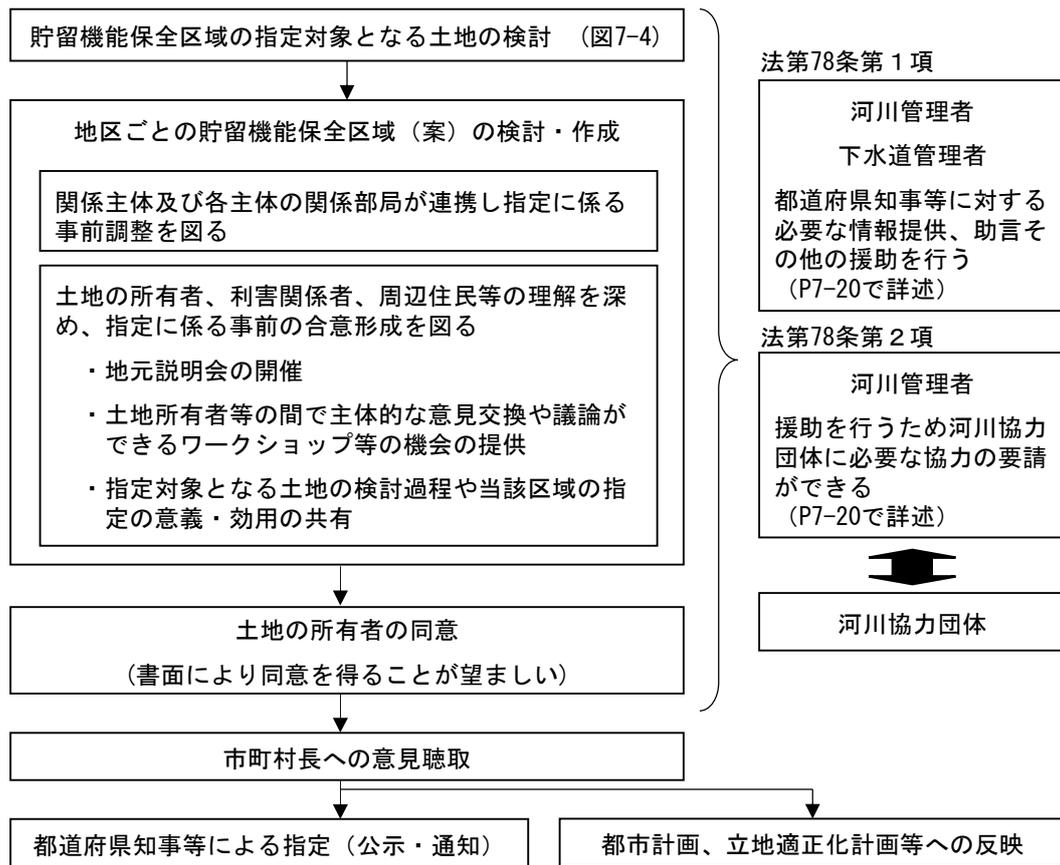


図 7-5 貯留機能保全区域の指定までの主な調整等の流れ

貯留機能保全区域は、その規制等の趣旨や内容を踏まえ、都道府県知事等を指定権者としてとされているが、指定に当たっては、当該河川の整備及び管理、流域の水災害リスクや土地利用形態等の様々な情報に基づく検討が必要となる。このため、指定対象となる土地の検討段階から、都道府県知事等、河川管理者、下水道管理者及び関係市町村等の主体並びに関係部局が連携しながら取り組むことが重要である。例えば、指定しようとする区域における今後20～30年の間の道路事業、農業農村整備事業、都市施設や市街地開発事業等の有無について、関連部局（道路部局、農林部局、都市計画部局等）に事前に確認し、指定に係る調整を図ること等が考えられる。

指定しようとする区域内に農用地区域（農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第8条第2項第1号の農用地区域）が含まれる場合には、十分な時間的余裕をもって、農林部局と調整を図る必要がある。

また、指定に当たっては、「流域治水」の考え方や貯留機能保全区域の指定制度に係る土地所有者、利害関係人及び周辺住民（以下「土地所有者等」という。）の理解、指定に向けた合意形成が図られることが重要である。このため、関係主体が連携し、行政からの説明を主とする地元説明会の開催以外にも、土地所有者等間で主体的な意見交換や議論ができるワークショップ等の機会の提供、指定への理解促進に資する情報として指定対象となる土地の検討過程や当該区域の指定の意義・効用の共有等、地域の実情等に応じて対応することが考えられる。その他、土地所有者の同意を得る際の留意点等については、P7-9にて詳述している。

都道府県知事等は、貯留機能保全区域を指定するときは、以下のとおり、あらかじめ、当該指定をしようとする区域をその区域に含む市町村の長（指定都市の長及び中核市の長を除く。）の意見を聴くとともに、当該指定をしようとする区域内の土地の所有者の同意を得なければならない。地元説明会等を開催する等、住民等に対し制度内容の周知、情報提供を行い、当該区域の指定の必要性に関する理解を深めつつ行うことが望ましい。なお、指定解除の際は、市町村長（指定都市の長及び中核市の長を除く。）及び土地の所有者への意見聴取が必要である。

改正法による改正後の河川法第58条の10第2項の規定に基づき、河川管理者は、当該援助を行うため必要と認めるときは、河川法の指定河川協力団体（河川法第58条の8第1項の規定に基づく指定を受けた河川協力団体をいう。以下同じ。）に必要な協力を要請することができる。

(i) 市町村長への意見聴取

市町村長への意見聴取については、貯留機能保全区域の指定に当たっては、当該区域の現状や当該区域で貯留機能が消滅した場合の影響等、地域行政を担う市町村長が保有する最新かつ詳細な情報に基づく意見を踏まえることが必要なことから行うものである。

(ii) 土地の所有者の同意

土地所有者の同意に当たっては、都道府県知事等が流域水害対策計画に定める土地の利用に関する事項及び貯留機能保全区域の指定の方針に基づき、当該所有地を貯留機能保全区域として指定することを要請し、土地所有者がこれに同意する旨を書面によって得ることが望ましい。

また、土地所有者の同意に当たっては、次に掲げる事項も含めて土地の所有者の理解を得る必要がある。

- ・流域水害対策計画に定める「土地の利用に関する事項」の内容、当該貯留機能保全区域の趣旨や効用
- ・指定後に届出対象となる行為
- ・当該区域の土地の所有者が変更される場合でも引き続き効力を有すること
- ・当該区域の土地の所有者が変更される場合には制度の趣旨等が引き継がれるよう、現所有者が新所有者に対して同意内容について情報提供すること
- ・土地所有者が、当該土地に関し法律上保護される必要な権原を有している者に対し、同意内容について情報提供すること

土地の所有者の同意については、貯留機能保全区域の保全には当該区域内の土地の所有者の自発的協力が不可欠であることからこれを必要としたものである。すなわち、貯留機能保全区域の指定制度は、既に農地等の他の用途に用いられている土地を対象としてその利用に一定の制限を課す一方、新たな施設整備等を行うことなく都市浸水による被害を軽減しようとする趣旨のものであって、当該指定によっても都道府県知事等や他の公物管理者が貯留機能保全区域の維持管理に責任を有することはなく、その維持管理は従前の所有者に引き続き

委ねられることになる。したがって、当該指定に係る私権制限を最小化しつつ当該区域の効用を維持し、もって制度目的を達成するためには、当該区域の所有者の同意を得た上で指定するものとされたものである。

【解説】

(1) 指定までの手続等

貯留機能保全区域の指定の手続については、図 7-5 に示したとおり、「土地所有者の同意」が得られた後、「市町村長への意見聴取」を行うことを基本としている。これは、指定しようとする区域内の土地の所有者の同意が得られていることを前提として、当該区域に係る地域行政を担う立場からの市町村長の意見を聴くこととするものである。

また、同様に図 7-5 に示したとおり、河川管理者及び下水道管理者は、貯留機能保全区域の指定をしようとする都道府県知事等に対し、必要な情報提供、助言その他の援助を行うものとされているとともに、河川管理者は、当該援助を行うため必要と認めるときは、河川法の指定河川協力団体（河川法第 58 条の 8 第 1 項の規定に基づく指定を受けた河川協力団体をいう。以下同じ。）に必要な協力を要請することができることとされている。

当該規定に係る詳細については、P7-20 にて詳述している。

貯留機能保全区域の指定を解除する際も、指定の際と同じ関係者に対する手続を経ることとされているが、指定された区域内の土地の所有者に対しては、指定時の手続と異なり、意見を聴くこととされている（同意を得る必要はない）ことに留意する。

なお、貯留機能保全区域は、当該土地が有する貯留機能の保全を可能な限り図ることを目的としており、指定後、流域水害対策計画の計画期間中に指定を解除することは、通常想定されていない。

(2) 土地所有者の同意を得る際の留意点等

都道府県知事等は、一定の土地を貯留機能保全区域として指定することに対する当該土地所有者の同意を得るに当たり、以下の事由から、同意する旨を書面によって得ることが望ましい。

- ・ 指定後に土地所有者の一方的な意思で指定を解除することはできないことを踏まえ、指定後に土地所有者との間で、指定に係る同意の意思の有無を争点とした紛争が発生することを未然に防ぐこと。
- ・ 市町村長への意見聴取をはじめ、土地所有者の同意が得られている旨を示す機会が想定されること。

なお、土地所有者に対する指定への同意意思の確認の際、併せて、貯留機能保全区域の指定は当該区域内の土地の所有者が変更された場合でも引き続き効力を有するものであること及び指定後に土地所有者が変更される場合に制度の趣旨等が引き継がれるよう、現所有者が新所有者に対して同意内容について情報提供することについて、現所有者の理解を得ることとしている。これは、指定後に貯留機能保全区域内の土地所有者が変更された場合においても、新所有者との間で指定に係る同意の意思の有無を争点とした紛争が発生することを未然に防ぐためである。

また、土地所有者以外に貯留機能保全区域内の土地に係る権原を有している者が存在する場合、当該者との間でも同様に、指定の効力等に係る紛争が発生することを未然に防ぐことが求められる。このため、土地所有者に対する指定への同意意思の確認の際、併せて、土地所有者が当該土地に関し法律上保護される必要な権原を有している者に対して同意内容について情報提供することについて、理解を得ることとされている。

その他、貯留機能保全区域内の土地の所有者の理解を得る際には、当該区域の趣旨や効用に加え、当該区域が河川と隣接する区域や水域として連続する区域である場合には、当該区域を生息・生育・繁殖環境としている動植物の連続した環境を保全することの重要性についても説明することが望ましい。また、当該区域の貯留機能の保全を図った結果として、将来、流域の治水安全度が向上した後も、当該区域には引き続き浸水リスクがあること、洪水等の際に河川からごみ等が流入し得る状態が継続すること等についても説明することが望ましい。

(3) 土地所有者の負担軽減策

貯留機能保全区域制度は、新たな施設整備等を行うことなく都市浸水による被害を軽減しようとする趣旨のものであり、当該区域内の土地の貯留機能の保全について、土地所有者の協力が不可欠であるとともに、区域の指定に伴い、土地所有者には盛土等の行為に対する事前届出に係る義務が課せられる等の負担が生じるため、貯留機能保全区域の指定促進の観点からは、土地所有者に対するインセンティブの付与や負担軽減を図ることが重要である。

このため、令和4年4月1日～令和7年3月31日の間に、貯留機能保全区域の指定を受けている土地に係る固定資産税及び都市計画税について、指定後3年間、課税標準を3/4を参酌して2/3～5/6の範囲内で市町村の条例で定める割合とする特例措置が設けられたところである。なお、当該措置は、地域決定型地方税制特例措置（通称：「わがまち特例」）であり、貯留機能保全区域が所在する市町村にあっては、固定資産税等を賦課徴収するため、特例割合を定める条例を制定する必要がある。

また、その他の負担軽減に資する取組として、例えば、当該区域における洪水等の貯留後の維持管理について、流域の関係者が連携して取り組むことが考えられる。洪水等の際に河川から流入したごみ等の除去に係る支援作業は、その一例である。（図7-6参照）

河川のごみ対策については、流域の関係者との連携が有効であることから、水質汚濁防止対策連絡協議会を活用して取り組むこととしており、貯留機能保全区域内の土地においてごみ等が放置された場合も、水質等の河川環境の悪化につながる可能性があることから、同様に、同協議会を活用したごみ対策に取り組むこととしている。なお、洪水により貯留機能保全区域内の土地に大量のごみ等が流入し、災害復旧事業等による除去が不可能な場合には、河川協力団体等を活用してごみ対策を実施することが望ましい。



図 7-6 洪水後のごみの流入
（霞堤の遊水区域の例）

貯留機能保全区域の指定に係る河川協力団体の協力については、P7-21にて詳述している。

2.4 指定の公示及び通知（法第53条第4項）

④ 指定の公示及び通知

特定都市河川法改正により、同法第53条第4項において、都道府県知事等は、貯留機能保全区域の指定をするときは、国土交通省令で定めるところにより、これを公示することとされたところである。同指定は、公示をもってその効力を生ずることになる。

貯留機能保全区域の指定の効力は、当該区域内の土地において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行為（以下「貯留機能阻害行為」という。）を行おうとする不特定多数の者や、当該土地を譲り受ける第三者にも及ぶものであるから、これを広く一般に周知して取引の安全を確保するとともに、貯留機能阻害行為を行う者から確実に届出を受ける必要がある。このような観点から都道府県知事等による公示を行うこととしているものである。

公示の具体的な方法については、特定都市河川法施行規則改正による改正後の同規則第39条に定めるところにより、市町村等の公報又はウェブサイト上への掲載等の方法によって行う。同条第1項第2号に定める「名称」については一般にわかりやすいものを付けることが望ましい。同項第3号の「位置」については同条第2項により市町村、大字、字、小字、地番（同項第1号）と平面図（同項第2号）によって明示することとされているが、地番が未指定の場合はこれが指定されるまでの間は市町村、大字、字、小字による表示で足りることとする。

また、都道府県知事等は、貯留機能保全区域を指定するときは、その旨を、当該貯留機能保全区域をその区域に含む市町村の長（指定都市の長及び中核市の長を除く。）及び当該貯留機能保全区域内の土地の所有者に通知しなければならない。市町村長（指定都市の長及び中核市の長を除く。）及び土地の所有者に対しては、あらかじめ意見聴取や同意を得ているものの、その効力がいつ発生するのかを通知する必要があることから、都道府県知事等による通知を行うこととするものである。この通知は、前述の公示事項を通知してもよいし、単に指定を行う期日を通知して詳細は公示を参照することを求めても差し支えない。

【解説】

貯留機能保全区域の指定に係る公示は、次に掲げる事項について、市町村、都道府県等の公報又はウェブサイトへの掲載等により行う。

- ・貯留機能保全区域の指定をする旨
- ・当該貯留機能保全区域の名称及び指定番号
 - －名称は、一般に分かりやすいものにする観点から、地区名や歴史的呼称等が考えられる。
- ・当該貯留機能保全区域の位置
 - －市町村、大字、字、小字及び地番
 - －縮尺 1/2,500 以上の位置図
- ・当該貯留機能保全区域の形状
 - －縮尺 1/2,500 以上の平面図、縦断面図及び横断面図

貯留機能保全区域を指定するときの通知先について、図7-7に示す。指定された区域内の土地の貯留機能の保全の観点からは、適宜、必要な情報を関係者間で共有できる体制を整備することが重要である。このため、指定都市若しくは中核市の長又は都道府県知事から当該区域の指定等に係る権限を移譲された市町村の長が通知をする場合は、その旨、都道府県に対し、情報提供を行うことが望ましい。また、同様の観点から、区域を指定した場合には、都市計画法の開発許可担当部局等とも連携を図ることが望ましい。

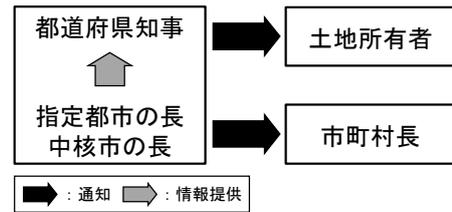


図7-7 貯留機能保全区域を指定するときの通知先

通知の内容については、公示事項を通知してもよいし、単に指定を行う期日を通知して詳細は公示を参照することを求めても差し支えないこととされているが、貯留機能保全区域内の土地の所有者及び市町村長に対して指定の効力がいつ発生するのかを通知により確知させる観点から、区域指定の効力が発生する公示よりも前に通知を行うことが必要であることに留意する。

2.5 宅地建物取引業者等からの問合せへの対応

⑤ 宅地建物取引業者等からの問合せへの対応

宅地建物取引業法においては、宅地又は建物の購入者等に不測の損害が生じることを防止するため、宅地建物取引業者に対し、重要事項説明として、契約を締結するかどうかの判断に多大な影響を及ぼす重要な事項について、購入者等に対して事前に説明することを義務付けている。改正政令により、当該説明対象項目として貯留機能保全区域内での盛土等の行為の届出等を規定する改正後の特定都市河川法第55条第1項が宅地建物取引業法施行令第3条第1項に追加されたところ、不動産・建設経済局不動産課長から各都道府県主管部長、各地方整備局等の長及び各業界団体の長あてに、別途「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宅地建物取引業法施行令の一部改正について」が発出されているので、都道府県等の担当部局におかれては、宅地建物取引業者等からの問合せに対し適切に対応されたい。

【解説】

令和3年の特定都市河川浸水被害対策法の改正に伴う政令改正により、宅地建物取引業法に基づく重要事項説明の項目を規定する宅地建物取引業法施行令第3条第1項に、以下の規定が追加され、同年11月1日から施行された。

- ・貯留機能保全区域内の土地における盛土、塀の設置等の行為に係る届出

(法第55条第1項関係)

宅地建物取引業者等から、上記制度の概要及び取引対象物件が貯留機能保全区域内にあるか否か等についての問合せがあることが想定されるところ、当該問合せに対し適切に対応する必要がある。

なお、特定都市河川浸水被害対策法関係で重要事項説明の項目とされている規定を第2章第2節(P2-13)に列挙している。

第3節 標識の設置（法第54条）

（3）標識の設置

特定都市河川法改正により、同法第54条において、都道府県知事等は、貯留機能保全区域の指定をしたときは、国土交通省令で定める基準を参酌して都道府県（当該貯留機能保全区域が指定都市又は中核市の区域内にある場合にあっては当該指定都市又は中核市）（以下「都道府県等」という。）の条例で定めるところにより、当該貯留機能保全区域の区域内に、貯留機能保全区域である旨を表示した標識を設けなければならないこととされたところである。

貯留機能保全区域の指定は、当該区域内の土地の所有者が変更された場合でも引き続き効力を有し、また、当該土地の所有者のみならず当該土地において貯留機能阻害行為を行う不特定多数の者にも行為制限を課すものである。したがって、当該土地を譲り受ける第三者等を保護して取引の安全を図り、あるいは貯留機能阻害行為を行う者から確実に届出を受けるためには、当該土地が貯留機能保全区域の指定を受けた土地であることを対外的に明示する必要がある。標識の設置はこのような趣旨に基づき行われるものである。

特定都市河川法施行規則改正による改正後の同規則第40条で標識の設置の参酌基準を定めている。同条第1号ハの「管理者及びその連絡先」については、土地の管理者が公共主体である場合には特段の問題はないが、私人が所有する土地を貯留機能保全区域に指定した際はプライバシーとの関係で配慮が必要となる場合がある。この場合は、都道府県等の担当部局等の連絡先を記しておき、第三者から問い合わせを受けた場合に土地の管理者へ取り次ぐ等により対応することが望ましい。また、当該区域に公共主体と私人の両者の所有する土地が含まれるような場合には、公共主体の管理者及びその連絡先を代表者として標識に記載することが望ましい。

また、同法第54条第2項において、貯留機能保全区域内の土地の所有者等は正当な理由がない限り標識の設置を拒み、又は妨げてはならないとされている。ここでいう「正当な理由」とは、都道府県知事等が貯留機能保全区域を指定する際の手続を適切に行わなかったような場合が想定される。なお、標識の設置場所については、当該土地の所有者等と都道府県知事等が十分な協議を行った上で決定することが望ましい。

同法第54条第3項では、何人も標識を都道府県知事等の承諾を得ないで移転、除却、汚損又は損壊してはならないこととされている。これに違反した者に対しては、同法第86条第5号の規定に基づき、罰金が科される。

同法第54条第4項では、標識の設置により損失を受けた者に対して都道府県知事等が損失補償をしなければならないことを定めている。通常、単に標識を設置するだけで損失が生じることは想定し難いが、標識を設置できる場所が限定されており、かつ、その場所に設置することで既にある工作物を移転させる必要がある場合等には、当該移転に係る費用が損失に該当することが想定される。なお、損失補償額については、損失を受けた者と都道府県知事等が十分な協議を行った上で決定することが望ましい。

【解説】

貯留機能保全区域である旨を表示した標識は、当該土地が貯留機能保全区域の指定を受けた土地であることを対外的に明示することを目的として設置するものである。都道府県知事等においては、標識の設置に先立ち、標識の設置基準等に関する条例を定める必要があることに留意する。当該条例を定めるに当たり参酌すべき基準は、以下のとおりである。

○次に掲げる事項を明示したものであること

- ・ 貯留機能保全区域の名称及び指定番号
- ・ 貯留機能保全区域の位置
- ・ 貯留機能保全区域の管理者及びその連絡先
- ・ 標識の設置者及びその連絡先

○貯留機能保全区域の周辺に居住し、又は事業を営む者の見やすい場所に設けること

上掲のほか、貯留機能保全区域が有する貯留機能を阻害するおそれのある行為をしようとする者は、当該行為に着手する30日前までに、行為の種類等を都道府県知事等に届け出なければならない旨を周知することが望ましい。さらには、当該区域が流域の浸水の拡大の抑制に寄与している旨の説明を付記する等により、周辺住民等の理解の促進を図ることが望ましい。

標識の一例について、図7-8に示す。

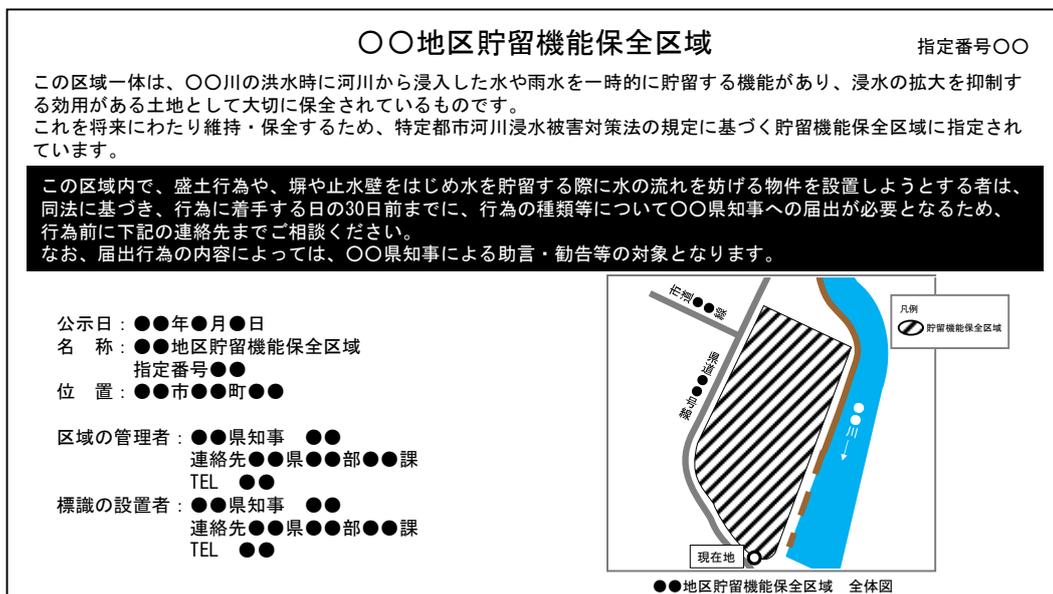


図 7-8 貯留機能保全区域である旨を表示した標識の一例

第4節 届出等

4.1 届出が必要な行為（法第55条第1項）

（4）届出等

① 届出が必要な行為

特定都市河川法改正により、同法第55条において、貯留機能保全区域内の土地において次に掲げる貯留機能阻害行為をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事等に届け出なければならないこととされている。

- ・盛土
- ・塀の設置
- ・止水壁その他の地表水の流れを妨げる物件の設置

いかなる行為が貯留機能阻害行為に該当するかは社会通念上判断されることになるが、一般的には、壁面を有する構造物等、水の流れに抵抗するものを設置し、土地の有する河川の氾濫に伴い浸入した水や雨水を一時的に貯留する機能を阻害する場合はこれに当たるものと考えられる。届出は、同法第55条第1項で列举されている行為の種類、場所、設計等及び特定都市河川法施行規則改正による改正後の同規則第43条に定める事項を同規則第42条の定めるところによって行う。

【解説】

貯留機能保全区域は、都市浸水の拡大を抑制する効用が認められる土地の区域であり、当該土地の貯留機能の保全が図られるよう、土地所有者の同意を得て指定し、区域内で貯留機能阻害行為をする者に対し、都道府県知事等への事前の届出の義務を課すものである。

貯留機能阻害行為は、盛土及び塀又は止水壁の設置のほか、「地表水の流れを妨げる物件の設置」とされている。具体的にどのような物件を設置する行為が貯留機能阻害行為に該当するかは社会通念に照らして判断されるが、一般的に、「地表水の流れを妨げる物件の設置」とは、壁面を有する構造物等、水の流れに抵抗するものが考えられる。

脚柱を有する柵やピロティ形式の構造物は、一見すると水の流れを妨げないとも考えられる構造の物件であるが、貯留される水の深さや貯留の際の流入物（流木や土砂等）によっては水の流れがせき止められる等、貯留機能に悪影響を及ぼす事態が十分想定されることから、塀や止水壁と同様に、その設置前に届出が必要（当該構造物の設置は貯留機能阻害行為に該当）と判断することを基本とする。

一方で、一般的に、水の流れに抵抗しないとみなされる構造物については、その設置前に届出は要しない（当該構造物の設置は貯留機能阻害行為に該当しない）ものであり、ある構造物が水の流れに抵抗しないとみなされる構造物であるかどうかについては、当該構造物の設計上の考え方、基礎の構造及び根入れの深さ等から判断することが考えられる。

貯留機能阻害行為及び届出の要否に関する概念図と具体例について、図7-9に示す。

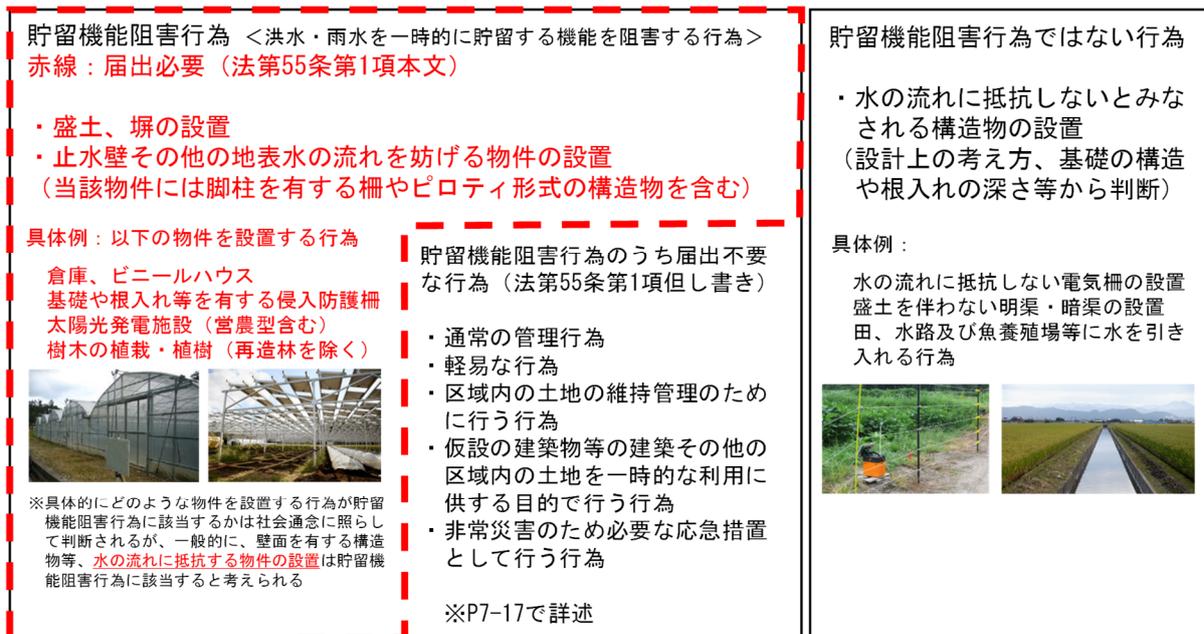


図 7-9 貯留機能阻害行為及び届出の要否に関する概念図と具体例

なお、貯留機能阻害行為に該当する行為のうち、届出を要しない行為については、P7-17 にて詳述している。

また、届出の要否に当たっては、個別具体的な判断が必要であるため、都道府県知事等と当該行為をしようとする者において、事前に調整することが望ましい。

事前の届出は、行為に着手する日の 30 日前までに、規則別記様式第八に定める届出書を都道府県知事等に提出して行うこととされている。届出書（規則別記様式第八）は、国土交通省ウェブサイトよりダウンロードが可能である。

また、届出書の別葉の計画図については、表 7-1 の定めるところにより作成する。

表 7-1 法第 55 条第 1 項の規定に基づく届出を要する行為の設計又は施工方法の詳細を定める計画図に係る規定

図面の種類	明示すべき事項	縮尺	備考
区域の位置図	区域の位置	1/2, 500以上	
区域の現況図	区域の形状	1/2, 500以上	平面図、縦断面図及び横断面図により示すこと
法第55条第1項本文に規定する行為の計画図	当該行為を行う場所	1/2, 500以上	
	当該行為により設置される物件の形状	1/2, 500以上	平面図、縦断面図及び横断面図により示すこと
	当該行為により設置される物件の構造の詳細	1/500以上	
	当該行為を行った後の区域の形状	1/2, 500以上	平面図、縦断面図及び横断面図により示すこと

※表中で「区域」とあるのは全て貯留機能保全区域を指す

なお、都道府県知事等においては、貯留機能保全区域の指定時点の形状等（指定後、届出に基づき行為が行われた場合には行為後の形状等）について情報提供を求められること等が考えられることから、当該区域の形状等について、指定時点の状況や最新の状況を把握しておくことが望ましい。把握に当たっては UAV 等による点群データ等も活用することで、面的な情報を効率よく取得することができる。

都道府県知事は、届出を受けたときは、特定都市河川法施行規則改正による改正後の同規則第 44 条に定めるところにより、当該届出の内容を市町村長に通知しなければならない。届出に係る貯留機能阻害行為が行われることで、貯留機能保全区域の都市浸水の拡大を抑制する効用が低減ないし消滅するような場合には、都道府県知事のみならず、住民避難等の地域行政を担当する市町村長においても避難体制の再検討等の何らかの対策を講ずる必要がある場合があるため、市町村長においても当該届出を確知することができるようにする趣旨である。

【解説】

都道府県知事は、貯留機能阻害行為に係る届出を受けた場合に、市町村長においても当該届出の内容を確知し、必要に応じて何らかの対策を講じることができるよう、当該区域をその区域に含む市町村の長に通知する。

また、流域全体で貯留機能を有する土地の保全を図る観点からは、適宜、必要な情報を関係者間で情報共有できる体制を整備することが重要であり、都道府県知事以外の者が届出を受けた場合に、都道府県知事も届出の内容を把握できるようにすることで、必要に応じて、届出に対する助言や勧告に対する技術的助言等を行うことができる。このため、指定都市、中核市又は都道府県から当該事務に係る権限の移譲を受けた市町村の長が届出を受けた場合は、都道府県知事に対して、情報提供を行うことが望ましい。

4.2 届出を要しない行為（法第 55 条第 1 項）

② 届出を要しない行為

貯留機能阻害行為に該当する場合であっても、次に掲げる行為については、届出を要しない。いかなる行為が届出を要しない行為に当たるかは個別具体的な判断が必要であるため、各都道府県知事等と当該行為を行おうとする者において事前に調整することが望ましい。

(i) 貯留機能保全区域内の土地の維持管理のために行う行為

土地の維持管理のために行う行為とは、貯留機能保全区域内の土地が農地等に利用されていて、その形態を保持するために必要な修繕や補修のことを指す。

具体的には、区域内の土地の形状の原形復旧等の貯留機能保全区域の効用に影響しない行為が考えられる。

(ii) 仮設の建築物の建築その他の貯留機能保全区域内の土地を一時的な利用に供する目的で行う行為（当該利用に供された後に当該貯留機能保全区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効用が当該行為前の状態に回復されることが確実な場合に限る。）

仮設の建築物の建築その他の区域内の土地を一時的な利用に供する目的で行う行為とは、修繕・補修のために一時的な目的で行われ、かつ将来的に撤去されることが明確な仮設の建築物を建築するために行うもの等である。

【解説】

貯留機能阻害行為は、盛土、塀及び止水壁の設置のほか、「地表水の流れを妨げる物件の設置」とされており、P7-15にて詳述している。

このうち、以下の行為については、貯留機能阻害行為に該当する場合であっても、届出を要しないとされている。

(i) 貯留機能保全区域内の土地の維持管理のために行う行為

貯留機能保全区域内の土地が農地等に利用されていて、その形態を保持するために必要な修繕や補修のことであり、土地の区域内の土地の形状の原形復旧等が考えられる。例えば、以下の行為がこれに該当する。

- ・畦道の補修
- ・水路や暗渠等の既存物件の原形復旧（物件の構造や規模の変更を伴う場合を除く。）

なお、原形復旧は、指定時点の土地の形状や物件の設置状況を基本とする。

(ii) 仮設の建築物の建築その他の貯留機能保全区域内の土地を一時的な利用に供する目的で行う行為

一時的な利用の目的で行われる行為で、かつ、将来的に撤去されることが明確な仮設の建築物を建築するために行うもの等であり、当該利用に供された後に当該貯留機能保全区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効用が当該行為前の状態に回復されることが確実な場合に限られている。例えば、以下の行為が該当する。

- ・客土（施肥）のために一時的に土（施肥）を区域内に保存する行為
- ・収穫した稲わら、牧草等を一時的に堆積する行為
- ・工事に伴う土砂等の仮置き
- ・イベント等の開催期間中の仮設の建築物等の建築・設置

なお、行為を行おうとする時点で当該土地の利用に供される期間が明確でない場合は、「行為前の状態に回復されることが確実な場合」とは言えず、届出を要することに留意する。

その他、届出を要しない行為として「非常災害のため必要な応急措置として行う行為」があり、具体的には、災害直後において緊急かつ応急的に行われる一時的な仮復旧等が該当する。

4.3 助言又は勧告（法第55条第3項）

③ 助言又は勧告

特定都市河川法改正により、同法第55条第3項において、都道府県知事等は、届出があった場合、貯留機能保全区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効用を保全するため必要があると認めるときは、必要な助言又は勧告をすることができることとされている。助言又は勧告に強制力はないが、これは、貯留機能保全区域の保全はその所有者の自発的協力によって初めて可能になること、同区域の指定の趣旨は、貯留機能阻害行為を事前の届出制とすることで、都道府県知事等が同地域の変更の予定を確知し、もって必要な対応を行う時間的余裕を確保する点にあることに鑑みたものである。

都道府県知事等は、区域指定の際には、地域の実情に応じた勧告基準をあらかじめ明示することが望ましい。また、勧告に当たっては、他の行政指導と整合した内容となることが望ましい。

助言又は勧告の内容としては、貯留機能阻害行為に対して、当該行為を中止するよう求めることや貯留機能を阻害しない工法や構造とするよう求めること等が想定される。助言又は勧告の内容は、届出を出した者に過度な負担とならないものであることが望ましい。

なお、ここでいう助言と勧告に法的意義における差異はないが、一般的には助言は勧告と比してより緩やかな行政的関与の形態である。

【解説】

貯留機能保全区域内で届出を要する貯留機能阻害行為が行われる場合、当該行為に着手する日の30日前までに届出書が提出される。これは、都道府県知事等が、当該届出の内容に基づき、必要があると認めるときに、行為が行われる前に助言・勧告を行うための時間的余裕を確保するためのものである。また、実務面では、届出者との間で当該行為の内容について協議や調整を行うことや各関係者において必要な対応（例えば、貯留機能の喪失に伴う影響の把握、代替となる貯留対策の検討・実施等）を講じるための時間的余裕が確保されることにもなる。

また、貯留機能保全区域は、土地所有者の協力を前提とした制度であり、区域の指定が円滑に進められるよう、土地所有者の従来土地利用を維持し、その制約を最小限に抑えたものとしている。このため、助言・勧告には強制力はなく、助言・勧告の内容は、届出された行為の内容に加え、当該区域の効用の程度や流域の特性に鑑みた保全の重要度等、地域の実情に応じてなされるべきと考えられる。

このような事前届出制の趣旨を踏まえ、都道府県知事等は、当該区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効用の保全が最大限図られるよう、あらかじめ、地域の実情に応じた勧告基準を広報又はウェブサイトへの掲載により明示するとともに、届出をした者に過度な負担とならないよう留意しつつ、他の行政指導との整合が図られた助言・勧告を行う等、行政的関与を適切に運用することが望ましい。また、都道府県知事等は、貯留機能保全区域内の土地の所有者等からの届出に先立つ事前相談がなされた場合には、必要な助言を行う等、積極的に調整することが望ましい。

具体的な助言・勧告の内容としては、盛土の中止を求めることや貯留機能を阻害しない工法や構造への変更を求めることなどが考えられる。

届出を要する貯留機能阻害行為の例及び助言・勧告の方向性（イメージ）について、図7-10に示す。

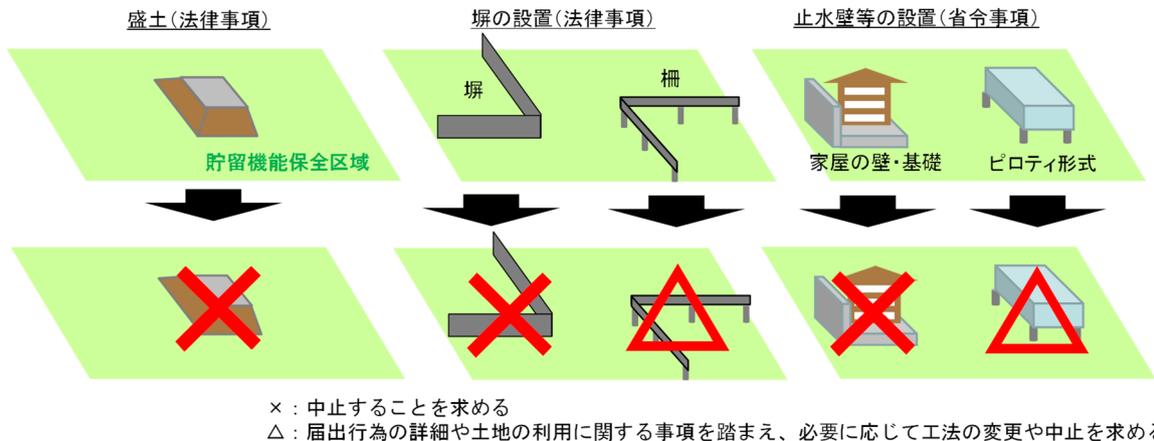


図7-10 届出を要する貯留機能阻害行為の例及び助言・勧告の方向性（イメージ）

変更を求める場合の勧告の内容として、例えば、以下の例が考えられる。

- ・貯留機能への悪影響が生じないように、貯留される水の深さや貯留の際の流入物（流木や土砂等）に対し、十分な高さの脚柱を有する柵構造・ピロティ形式とする
- ・物件を容易に撤去可能な工法・構造とするとともに、区域内への貯留が想定される際の当該物件の事前退避を求める

4.4 貯留機能保全区域の指定に関する河川管理者及び下水道管理者の援助等（法第78条）

④ 貯留機能保全区域の指定に関する河川管理者及び下水道管理者の援助等

都道府県知事等が貯留機能保全区域を指定しようとする際には、河川管理者及び下水道管理者は必要な情報提供、助言その他の援助を行うこととされている。

一般に、河川管理を担う河川管理者及び下水道管理を担う下水道管理者は、河道、河川管理施設又は下水道施設の現況等について、測量や踏査、点検等によって随時把握している。河川管理者及び下水道管理者がこの知見を活用して必要な情報提供や助言等を行うことが、都道府県知事等による効果的な貯留機能保全区域の指定のために必要である。河川管理者及び下水道管理者の行う援助の具体的内容は河川の状況や当該河川管理者又は下水道管理者が保有する所見によって様々であろうが、例えば、都道府県知事等が指定しようとする貯留機能保全区域の有用性について、過去の浸水情報や河道の特性等に鑑み助言を与えること等が想定される。

また、河川管理者はこの援助を効果的かつ円滑に行うため、河川協力団体に必要な協力を要請することができる。河川協力団体は、自発的に河川管理に資する活動を河川管理者と連携して行うNPO等であり、河川に関する調査研究や地元住民・他のNPOとのコミュニケーション等の諸活動を通じて有用な知見を蓄積しているため、これを河川管理者による援助に活用しようとする趣旨である。具体的にどのような協力をするのかは河川協力団体の活動

等によって様々であろうが、例えば、地域の水害誌の調査や文献の収集、大学の研究者や地元の研究者についての情報を提供すること等が想定される。

【解説】

(1) 河川管理者等の援助

都道府県知事等による貯留機能保全区域の指定に当たっては、P7-4にて詳述している「指定対象となる土地の検討」に示す進め方のおおりに、河川管理者等が有している流域や河川の特性からみた当該区域の貯留機能の意義や保全の重要性、貯留（浸水）の頻度やポテンシャル、降雨時の効用に係る定量的な評価等の情報が必要である。

このため、河川管理者等は、都道府県知事等による指定の判断及び土地の所有者をはじめ、関係者の指定への理解促進に資するよう、これらの実績データに加え、浸水解析モデルに基づくシミュレーション等の必要な情報の提供や技術的助言を行うとともに、指定に係る事前の合意形成を図るための地元説明会の開催やワークショップ等の機会の提供等の際の支援についても、当該区域に係る市町村と連携し積極的に行うことが望ましい。

また、都道府県知事等は、貯留機能保全区域の指定に向けた検討を行う場合、なるべく早い段階から河川管理者等に相談し、検討への関与を求めることが望ましい。

(2) 河川協力団体の協力

河川協力団体制度とは、河川の維持、河川環境の保全などの河川の管理につながる活動を自発的に行っている民間団体等を河川協力団体として指定し、河川管理者と河川協力団体が充実したコミュニケーションを図り、互いの信頼関係を構築することで、河川管理のパートナーとしての活動を促進し、地域の実情に応じた河川管理の充実を図ることを目的とした制度である。

河川協力団体の活動内容は多岐にわたり地域によって多種多様であるが、河川やその流域に関する調査・研究、学術講演会、見学会、展覧会、啓発活動等を行う中で過去の水害史の研究等を行っている団体がある。貯留機能保全区域を指定しようとする都道府県知事等への援助を行う際には、例えば、こうした諸活動を通じた、過去の水害の歴史、水害による被害の軽減に有用だった区域に関する知見や過去の浸水情報に係る知見等の活用が考えられる。

河川管理者による河川協力団体への協力の要請に当たっては、効果的かつ円滑かつ効果的な協力が得られるよう、以下の点に留意する。

- ・河川協力団体に対して貯留機能保全区域を含む特定都市河川に係る制度への理解を得る
- ・河川協力団体の活動実績等を踏まえ、当該河川協力団体に求める協力の内容について事前の調整を図る

参考：河川協力団体制度

<https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/rcg/katsudou.html>