

# 条例による建築・開発行為等における 雨水流出抑制策の促進

関東学院大学法学部講師 鈿持 麻衣

気候変動の影響により、水害が頻発・激甚化している。水害対策については、河川改修事業等を中心とする治水対策から、雨水流出抑制策も組み合わせた総合治水、さらには、流域の関係者全員が協働で取り組む流域治水へと転換が図られてきた。河川等に流入する雨水量の増大につながる建築・開発行為等に関して、現行の国の法令は、雨水を下水道等に排水することに重点を置く。そうしたなか、自治体は浸水対策条例や開発事業条例等を通じて、建築・開発行為等における雨水流出抑制策の実施を義務づけてきた。今後は、雨水貯留浸透施設の設置を推奨する方向で現行法令を改正するほか、自治体は特定都市河川浸水被害対策法等の活用も検討すべきである。

## 1 頻発・激甚化する水害と雨水流出抑制策

日本は自然災害の多い国といわれ、なかでも大雨や台風に伴う水害は毎年のように発生し、甚大な人的・経済的被害をもたらしてきた。ここ数年でも、広島や岡山、愛媛などの西日本を中心とした平成30年7月豪雨、および、関東・東北地方を縦断した令和元年東日本台風が、大規模な浸水被害や土砂災害等を引き起こし、100人以上の死者・行方不明者を出したことは記憶に新しい。こうした近年の水害に関する報道等では、「これまでに経験したことのない記録的な大雨」というフレーズが散見される。実際に、1日の降水量が100mm以上の大雨の日数、および、1時間降水量が50mm以上の短時間強雨の年間発生回数は、統計期間の初期と比較して、いずれも増加している<sup>1</sup>。大雨や短時間強雨の発生頻度は、気候変動の影響により、今後も増加すると予測されており、産業革命後の気温上昇を2℃以内に抑えとのカンクン合意が達成された場合でも、降雨量は全国平均的に約1.1倍となり、洪水発生頻度は

約2倍になると試算される<sup>2</sup>。さらに、年最大日降水量の増加も予測されているため<sup>3</sup>、水害の頻発化に加え、激甚化も懸念されるところである。

住民の生命や生活を守るうえで、水害対策は古くから重要な政策課題のひとつであり、さまざまな事業・施策が講じられてきた。水害対策をめぐるのは、急速な都市化や気候変動等を背景として、後述するように「総合治水」および「流域治水」の考え方が提唱され、河川の改修や下水道の整備のみに依存せず、雨水の流出抑制策などを流域のあらゆる関係者が協働して進める方向に転じている。

雨水の流出抑制という点では、河川や下水道に流入する雨水量の増大につながる、建築物の建築、開発行為あるいは地表面の舗装等の行為が注目される。しかし、現行の建築確認および開発許可制度は排水に重点が置かれており、また、これらの行為を「雨水浸透阻害行為」と捉えて許可にかからしめる特定都市河川浸水被害対策法は、適用される地理的範囲がまだ限られている。そうしたなか、自治体は

1 文部科学省・気象庁『日本の気候変動2020』（2020年12月）13頁を参照。

2 国土交通省『水害レポート 2021』（2022年2月）6頁。

3 文部科学省・気象庁・前掲註（1）報告書15頁。

独自に条例等を制定し、建築・開発行為等を行おうとする者に対し、雨水流出抑制策の実施を求めてきた。そこで本稿では、気候変動により頻発・激甚化する水害への対応として、建築・開発行為等における雨水流出抑制策に焦点を当て、現行法令とその限界を整理するとともに、雨水流出抑制策を義務づける条例を紹介し、今後の法制度のあり方を展望する。

## 2 水害対策の変遷と現行法令

### (1) 総合治水・流域治水への転換

国土の多くが温暖湿潤気候に属し、年降水量が多いという特徴を有する日本では、豊富な水資源を活かして稲作中心の農業が発展してきた。しかし、河川の近くで人々の経済活動および日常生活の基盤が形成されることは、大雨等で洪水が発生した場合に人的・経済的被害につながることを意味する。そのため、住民の生命や生活を守るための水害対策は、重要な政策課題のひとつに位置づけられ、これまでにさまざまな事業・施策が講じられた。例えば、日本最古の堤防といわれる茨田堤の建設に始まり、信玄堤、利根川の東遷、荒川放水路の開削といった大規模土木事業が全国各地で行われてきた。これらの水害対策は、地上に降り注いだ雨水が河川に集中的に流入し、河川流量が平時よりも増大するとの前提のもと、河川の水があふれ出て、被害が生ずる事態を防ぐ点に重点が置かれていた。

しかし、高度経済成長に伴う大都市圏への人口集中と宅地需要の増大を背景に、大規模開発が急速に進むと、雨水貯留浸透機能を元来有する森林や水田が失われ、地表面がコンクリートやアスファルト等で舗装された。その結果、大雨や台風等の際に、河川に流入する雨水量が短時間で急増し、また、河川改修事業や下水道整備といった従来の治水対策が急速な都市化に追いつかない状況もあり、水害の発生・拡大の防止が困難となった。そこで、雨水を「ながす」ための河川改修事業等に加えて、雨水を「ためる」ための流域における保水・遊水機能の確保、および、水害に「そなえる」ためのハザードが高い地域での土地利用の誘導等を組み合わせて実施するとい

う「総合治水」の考え方が、昭和 50 年代に入って提唱された。この考え方のもとで、1979（昭和 54）年より総合治水対策特定河川事業が実施され、さらに、後述する特定都市河川浸水被害対策法に基づき法的拘束力のある流域対策が行われてきた。

「ながす」、「ためる」、「そなえる」を組み合わせた総合治水は一定の効果上げたものの、近年は気候変動の影響により、大雨および短時間強雨の発生頻度および強度が増大し、平成 30 年 7 月豪雨や令和元年東日本台風のような大規模な水害が相次いで発生している。そうした気候変動に伴うハザードの増大を踏まえて、新たに打ち出された水害対策の方向性が「流域治水」である。流域治水とは、「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となっていく対策に加え、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」（下線筆者）ものである<sup>4</sup>。総合治水からの大きな転換点は、水害対策の主体を、河川管理者等である国や自治体といった公的主体に限定するのではなく、私人や民間事業者も含めたあらゆる関係者にまで広げた点にあるだろう。流域治水の考え方のもとで今後取り組むべき施策のひとつに挙げられた「流域の雨水貯留浸透機能の向上」についても、「沿川都市部においては、河川事業や下水道事業との連携や地下空間を活用した大規模な雨水貯留浸透施設等の整備を推進するとともに、地方公共団体、更には個人・民間の雨水貯留浸透施設の活用や整備を含めた雨水流出抑制等の更なる推進を図るべきである。」（下線筆者）との提言がなされている<sup>5</sup>。

このように日本の水害対策は、河川改修事業や下水道整備を通じた治水から、雨水流出抑制策も組み合わせる総合治水、そして、流域の関係者全員が協働で取り組む流域治水へと転換が図られてきた。

4 国土交通省 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」（2020 年 7 月）25 頁。

5 国土交通省 社会資本整備審議会・前掲註（4）35 頁。

## (2) 現行法令における雨水の扱い

前節で概観したとおり、気候変動時代における水害対策を考えるうえでは、雨水を「ながす」だけでなく、「ためる」ための施策も視野に入れる必要があり、その実施主体には私人および民間事業者も含まれる。それでは、河川や下水道に流入する雨水量を増大させうる建築・開発行為等を私人または民間事業者が行う場合、現行の国の法令は雨水の取扱いについて、どのように定めているだろうか。以下では主な法令として、建築基準法、下水道法、都市計画法、特定都市河川浸水被害対策法を整理する。

### ア 建築基準法

建築物の建築に関して根幹をなす法律が、建築基準法である。同法は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資すること」を目的としている（1条）。建築物に関する規定内容は大きく単体規定と集団規定に分けられ、前者は当該建築物を利用する人々の生命、健康および財産の保護を図るのに対し、後者は都市の機能確保や市街地環境の確保を図る<sup>6</sup>。

単体規定に当たるのが、建築物の敷地、構造および建築設備に関する定めである。このうち、敷地と建築設備に関する条項で雨水への言及がある。敷地については、「雨水…を排出し、又は処理するための適当な下水管、下水溝又はためますその他これらに類する施設をしなければならない」とされ（19条2項）、雨水の適切な排出によって、敷地の衛生の確保が目指されている<sup>7</sup>。また、建築設備として、排水のための配管設備の設置および構造に関する規定が置かれており、「排水すべき雨水…の量…に応じ有効な容量、傾斜及び材質を有する」と定められるなど（施行令129条の2の4第3項1号）、定常的かつ安定的な排水機能の確保に主眼が置かれている<sup>8</sup>。

一方の集団規定においては、雨水あるいは排水への言及がみられない。したがって、建築基準法は、建築物の利用者の生命、健康および財産を保護するにあたり、主に衛生上の観点から、その敷地外に雨水を排水することを重視していると考えられる。

### イ 下水道法

都市部における水害対策という点では、下水道の整備が大きな役割を果たしてきた。しかし、近年頻発している短時間強雨等には下水道のみでは対応が困難であり、その結果、内水氾濫が生じている点に鑑み、下水道法の2015年改正で浸水被害対策区域制度が新設された。「浸水被害対策区域」とは、「都市機能が相当程度集積し、著しい浸水被害が発生するおそれがある区域…であつて、当該区域における土地利用の状況からみて、公共下水道の整備のみによつては浸水被害…の防止を図ることが困難であると認められるもの」を指し、下水道管理者である自治体が条例で指定する（25条の2）。浸水被害対策区域を指定した場合、下水道管理者は条例で、排水設備に適用すべき排水および雨水の一時的な貯留または地下への浸透に関する技術上の基準<sup>9</sup>を定められる（同条）。条例で定めた技術上の基準は、建築基準法上の建築確認においてその遵守が担保される「建築基準関係規定」に含まれるため（建築基準法施行令9条8号）、建築物の建築にあたって雨水流出抑制策の実施を義務づけうる仕組みといえる。

なお、現在までに浸水被害対策区域を指定しているのは、横浜市（横浜駅周辺地区）および藤沢市（慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス周辺地区）の2市にとどまり、いずれも雨水の一時的な貯留または地下への浸透に関する技術上の基準を定めるには至っていない。

### ウ 都市計画法

開発行為、すなわち、主として建築物の建築等の

6 逐条解説建築基準法編集委員会編著『逐条解説 建築基準法』（ぎょうせい、2012年）675頁。

7 逐条解説建築基準法編集委員会編著・前掲註（6）書170頁。

8 逐条解説建築基準法編集委員会編著・前掲註（6）書617頁。

9 ただし、条例の技術上の基準は「政令で定める基準に従い」定めるものとされ、具体的に下水道法施行令17条の4は、「浸水被害の防止を図るために必要な最小限度のものであり、かつ、排水設備を設置する者に不当な義務を課することとならないものであること」（2号ロ）などの基準を規定する。



用に供する目的で行われる土地の区画形質の変更については、都市計画法上の開発許可制度の対象となりうる。都市計画法の目的は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること」である（1条）。

開発許可の基準のひとつに、「排水路その他の排水施設が…開発区域内の…下水を有効に排出するとともに、その排出によつて開発区域及びその周辺の地域に溢水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されるように設計が定められていること。」（33条1項3号）が挙げられる。ここでいう「下水」には、生活廃水等の汚水のほかに、雨水も含まれる。排水施設に係る技術的細目としては、汚水および雨水を有効に排出するに足りるだけの管渠の勾配および断面積が定められ、下水道等の排水施設または河川等に接続していることが求められる（施行令26条）。後者の排水施設または河川等への接続要件については、一時雨水を貯留する遊水地その他の適当な施設の設置を妨げないとされるが、「放流先の排水能力によりやむを得ないと認めるときは」との限定が付されている（同条2号後段）。この規定は、「放流先の排水能力が集中豪雨等の一時的な集中排水時にのみ不十分となる場合で他に接続し得る十分な排水能力を有する放流先が存在しない場合」の緩和規定とされており<sup>10</sup>、雨水貯留浸透施設の設置を積極的に容認する趣旨ではないと考えられる。

なお、2021年の流域治水関連法（「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」）により、地区計画に定める地区施設の類型に「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…」（法12条の5第2項1号ロ）が追加された。開発許可では、開発行為の設計が地区計画に定められた内容に即しているか否かも審査される（33条1項5号）。したがって、市町村が定める地区計画に雨水貯留浸透施設に関する規定を盛り込むことで、開発行為に際して雨水流出抑制策の実施を義務づける。

## 工 特定都市河川浸水被害対策法

2度にわたって発生した福岡水害（1999年、2003年）および東海豪雨（2000年）は、都市型水害に伴う被害の深刻さや市街化が進んだ都市部での河川改修事業による水害対策の困難さを浮き彫りにした。そこで2003年に制定されたのが、特定都市河川浸水被害対策法である。本稿が着目する雨水流出抑制策に関して、同法は、①雨水貯留浸透施設の整備、および、②雨水浸透阻害行為の許可制を規定する。

### ①雨水貯留浸透施設の整備

都市部では雨水を「ながす」ための河川改修事業が市街化の進展等により困難なことから、特定都市河川浸水被害対策法は「ためる」ための雨水貯留浸透施設の整備に関する規定を置いている。ただし、同法の制定当初に雨水貯留浸透施設の設置・管理者として主に想定されていた主体は、河川管理者である国や自治体であった（8条）。その後、流域治水の考え方を反映して制定された流域治水関連法により、民間事業者が設置・管理しようとする雨水貯留浸透施設の認定制度が新たに導入され、都道府県知事等が認定した場合には、設置費用の公費補助および固定資産税の軽減の対象とされる（11条以下）<sup>11</sup>。こうした経済的インセンティブの付与により、河川管理者である公的主体のみならず、民間事業者が主体となった雨水貯留浸透施設の整備も進むことが期待されている。

### ②雨水浸透阻害行為の許可制

都市型水害を発生させる要因である地表面被覆の人工化に対して、特定都市河川浸水被害対策法は雨水浸透阻害行為の許可制を設ける。「雨水浸透阻害行為」に当たるのは、宅地等にするために行う土地の形質の変更や、土地の舗装、排水施設を伴うゴルフ場・運動場等の設置、ローラー等を用いて土地を締め固める行為であって、その規模が1000㎡以上のものである（30条、施行令6条、8条）。都道府

10 開発許可制度研究会『最新 開発許可制度の解説〔第4次改訂版〕』（ぎょうせい、2021年）190頁。

11 本文で後述のように、特定都市河川浸水被害対策法は特定都市河川流域のみに適用されるが、流域治水関連法は下水道法上の浸水被害対策区域内で整備される雨水貯留浸透施設についても同様の認定制度を設けている（下水道法25条の10以下）。

県知事等は、10年に1回の割合で発生すると予想される降雨（基準降雨）が生じた場合においても、流出雨水量の最大値が当該雨水浸透阻害行為によって増加しないと認めるとき、当該行為を許可するものとされる（32条、施行令9条）。

なお、自治体は条例で、雨水浸透阻害行為の面積要件の引き下げ、および、許可にかかる技術的基準の強化を行いうる（33条、施行令6条但書）。

以上のように、特定都市河川浸水被害対策法は、官民による雨水貯留浸透施設の整備を促すとともに、雨水浸透阻害行為に伴う流出雨水量の増大の抑制を図っている。しかしながら、同法が適用される地理的範囲は、国土交通大臣または都道府県知事が指定した「特定都市河川」の流域に限定されており、かつ、現在までに特定都市河川に指定されたのは、主に大都市部を流れる9水系82河川にとどまる。流域治水関連法で「特定都市河川」の定義（2条1項）が見直され、市街化が進展した都市部の河川に加えて、自然的条件の特殊性から被害防止が困難な河川にも、指定対象が拡大された<sup>12</sup>。特定都市河川浸水被害対策法のもとでの雨水流出抑制策を活用するためには、特定都市河川の指定拡大が急務である。

### （3）排水重視の現行法令

建築・開発行為等を主に規律する建築基準法および都市計画法は、敷地内あるいは開発区域内での雨水の滞留が衛生上の支障や溢水等の被害につながる懸念から、雨水を下水道や河川等に排水することに重点を置いてきた。一方で、特定都市河川浸水被害対策法に基づく雨水浸透阻害行為の許可制、および、下水道法の2015年改正で新設された浸水被害対策区域制度は、建築・開発行為等に対して、雨水流出抑制策の実施を義務づけるのに有用な仕組みである。しかし、特定都市河川および浸水被害対策

区域の指定が進んでいないため、これらの仕組みを現時点で活用できる地理的範囲がまだ限定されているとの限界がある。したがって、現行の国の法令は、私人や民間事業者が行う建築・開発行為等につき、雨水流出抑制策の実施を働きかけるのに十分な効果を発揮していないと考えられる。

## 3 条例による雨水流出抑制策の義務づけ

こうしたなか、自治体はいち早く、条例あるいは指導要綱によって、建築・開発行為等における雨水流出抑制策の実施を建築主や開発事業者に対して求めてきた<sup>13</sup>。特に2000年代に入ると、都市型水害への危機意識の高まりから、水害対策に特化した条例を制定する例もみられる。以下では、建築・開発行為等につき、雨水流出抑制策の実施を義務づける条例を紹介する。

### （1）浸水対策条例による義務づけ

私人あるいは民間事業者が建築物の建築や開発行為等を行う際に、雨水流出抑制策を義務づける条例の一類型に、浸水被害の発生および拡大の防止に特化した条例<sup>14</sup>（以下「浸水対策条例」という。）がある<sup>15</sup>（表1参照）。

#### ア 市川市条例

全国で初めて雨水流出抑制策を義務づける浸水対策条例を制定したのが、千葉県市川市である。同市は2005年に、「市川市宅地における雨水の地下への浸透及び有効利用の推進に関する条例」を制定した。他の浸水対策条例のように、市川市条例の題名は浸水対策や治水について明示的に言及していないが、その目的規定には「雨水の河川への流出抑制」という文言が入っており、浸水対策条例のひとつに位置づけられる。条例制定の背景においても、都市化が進み、地表が建物やアスファルト等で覆われた結果、

12 この法改正を受けて、2021年12月24日に大和川水系18河川が特定都市河川に指定されている。

13 グリーンインフラ研究会ほか編『決定版！グリーンインフラ』（日経BP社、2017年）120-121頁。

14 流域治水の実現を図るための行為規制という観点から浸水対策条例を紹介するものとして、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年）1頁以下・18-19頁も参照。

15 なお、本稿で紹介する浸水対策条例および開発事業条例等のほかに、地下水や湧水等の保全、あるいは、節水対策の観点から、建築・開発行為等において雨水貯留浸透施設の設置を求める条例もある（例／小金井市の地下水及び湧水を保全する条例、松山市大規模建築物の節水対策に関する条例）。

表 1 建築・開発行為等における雨水流出抑制策を義務づける浸水対策条例

| 自治体名        | 条例名                               | 制定年月日<br>(最終改正年月日)                    |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 埼玉県         | 埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例             | 2006 年 3 月 28 日                       |
| 千葉県<br>市川市  | 市川市宅地における雨水の地下への浸透及び有効利用の推進に関する条例 | 2005 年 3 月 30 日<br>(2009 年 3 月 23 日)  |
| 東京都<br>武蔵野市 | 武蔵野市雨水の地下への浸透及び有効利用の推進に関する条例      | 2012 年 3 月 16 日                       |
| 石川県<br>金沢市  | 金沢市総合治水対策の推進に関する条例                | 2009 年 3 月 24 日                       |
| 石川県<br>小松市  | 小松市総合治水対策の推進に関する条例                | 2018 年 6 月 20 日                       |
| 愛知県<br>名古屋市 | 名古屋市防災条例                          | 2006 年 10 月 16 日<br>(2021 年 5 月 20 日) |
| 滋賀県         | 滋賀県流域治水の推進に関する条例                  | 2014 年 3 月 31 日<br>(2015 年 12 月 25 日) |
| 京都府         | 災害からの安全な京都づくり条例                   | 2016 年 8 月 4 日<br>(2021 年 7 月 7 日)    |
| 兵庫県         | 総合治水条例                            | 2012 年 3 月 21 日                       |
| 奈良県         | 大和川流域における総合治水の推進に関する条例            | 2017 年 10 月 16 日                      |
| 岡山県<br>岡山市  | 岡山市浸水対策の推進に関する条例                  | 2017 年 3 月 22 日                       |
| 広島県<br>三次市  | 三次市住宅の浸水対策に関する土地利用条例              | 2021 年 3 月 26 日                       |
| 徳島県         | 徳島県治水及び利水等流域における水管理条例             | 2016 年 12 月 22 日<br>(2021 年 10 月 8 日) |
| 徳島県<br>吉野川市 | 吉野川市水害に強いまちづくり条例                  | 2012 年 3 月 26 日<br>(2012 年 6 月 25 日)  |
| 高知県<br>日高村  | 日高村水害に強いまちづくり条例                   | 2021 年 3 月 11 日<br>(2022 年 3 月 9 日)   |

雨水が地下に浸透せず、短時間のうちに低地に流れ込んで浸水被害をもたらす、いわゆる都市型水害が意識されていた<sup>16</sup>。

市川市条例は、建築物の建築にあたり、雨水排水計画を市長に届け出ることを建築主に義務づける。また、雨水排水計画に基づく雨水浸透施設の設置工事が完了した際には、完了検査が行われ、当該雨水

浸透施設が技術指針に適合していると認めるときは、適合証が交付される。届出に係る雨水排水計画あるいは完了検査に係る雨水浸透施設が技術指針に適合しないと認められる場合には、市長は当該建築主に対して、必要な指導および助言を行いうる。ただし、法的拘束力を伴う措置命令権限や無届に対する罰則規定は置かれていない。市川市が定める技術指針は具体的に、建築面積 38 ㎡ごとに直径 35cm × 深さ 60cm の浸透ます 1 基の設置を求める。市川市では、条例施行から 2016 年 3 月末までの約 10 年間で、12,518 基の浸透ますが設置されてきた<sup>17</sup>。

なお、市川市は後述する開発事業条例（「市川市宅地開発事業に係る手続及び基準等に関する条例」）も制定している。開発事業条例のもとでは、500 ㎡以上の建築・開発行為等につき、雨水小型貯留槽等の雨水貯留施設および浸透ます等の雨水浸透施設を事業区域内に整備することを義務づけている。

## イ 金沢市条例

2009 年に制定された「金沢市総合治水対策の推進に関する条例」は、市川市条例に比べて、適用される対象行為の類型が幅広いという特徴がある。金沢市条例における「開発事業」には、建築物の建築や開発行為に加えて、駐車場の新設等、および、コンクリート等の不浸透性の材料による土地の舗装が含まれる。さらに 2022 年 3 月に行われた条例改正により、太陽光発電等の再生可能エネルギー発電設備の設置等も新たな類型として追加されている。

1,000 ㎡以上の土地に係る開発事業を行おうとする者は、雨水流出抑制施設の計画図等を添付した雨水排水計画をあらかじめ市長に提出し、協議を行う必要がある。当該雨水排水計画が技術上の基準に適合しないと認めるときは、市長は当該開発事業者に対し、必要な措置を講ずるよう助言、指導または勧告をするものとされる<sup>18</sup>。金沢市条例のもとでは、

16 市川市 HP「(通称) 市民あま水条例」<https://www.city.ichikawa.lg.jp/gre02/1111000033.html> (2022 年 8 月 9 日最終閲覧)。

17 市川市 HP「『市民あま水』条例の届出」<https://www.city.ichikawa.lg.jp/gre02/1111000011.html> (2022 年 8 月 9 日最終閲覧)。

18 なお、金沢市条例は、正当な理由がなく勧告に従わなかった者につき、弁明機会の付与および金沢市総合治水対策推進協議会への諮問を経たうえで、その氏名等を公表しうると定める。氏名等の公表措置は、条例の実効性確保手法として活用例も多い(釼持麻衣「実効性確保手段としての公表制度に関する法的検討」都市とガバナンス 33 号(2019 年)120 頁以下)。しかしながら、金沢市条例の場合は、雨水流出抑制施設の設置を努力義務の形で一般的に規定するととどまり、かつ、勧告はあくまでも行政指導であることから、勧告に従わなかった者の氏名等の公表は、行政指導不服従者の不利益な取扱いに当たり、違法と解されるおそれがある(北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008 年)73 頁以下を参照)。



開発事業者が設置すべき雨水流出抑制施設の規格等が具体的に定められる代わりに、開発事業を行う前後で雨水流出量が同程度となるように雨水流出抑制施設を設置すべきものとされる<sup>19</sup>。

### ウ 埼玉県条例など

浸水対策条例は基礎自治体のみならず、都道府県レベルでも制定されている。埼玉県が2006年に制定した「埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例」は、雨水流出量を増加させるおそれのある行為につき、雨水流出抑制施設の設置等を義務づけ、浸水被害の発生・拡大の防止を図る。

具体的に規制対象となるのは、1ha以上の開発行為あるいは都市公園や自動車駐車場の設置に係る行為である。これらの行為を行おうとする者は、知事の許可を得る必要があり、一定容量以上の浸透池、浸透ます、大型貯留槽といった雨水流出抑制施設等の設置が許可基準のひとつに挙げられる。雨水流出抑制施設の設置後は、当該施設が存する旨を表示した標識の設置が義務づけられるほか、当該施設が有する雨水を一時的に貯留し、または地下に浸透させる機能の維持が努力義務となっている。さらに埼玉県条例は、許可を得ずに開発行為等を行った者等に対する命令権限、および、最大1年以下の懲役刑または50万円以下の罰金刑を定める罰則規定も設けている。

このほか、都道府県レベルの浸水対策条例では、「緑のダム」と呼ばれるように森林や農地が有する雨水貯留浸透機能に着目し、その所有者等に対して、当該機能の保全を努力義務として課している例も多く見受けられる。

### (2) 包括的な開発事業条例等による義務づけ

建築・開発行為等における雨水流出抑制策の義務づけは、水害対策に特化したものではない、包括的な開発事業条例やまちづくり条例によっても行われ

ている。

例えば、「横浜市開発事業の調整等に関する条例」は、都市計画法にいう「開発行為」、大規模な共同住宅の建築、宅地造成などの「開発事業」を行おうとする開発事業者に対し、開発事業の計画を策定し、市長の同意を得ることを義務づける。市長が計画に同意する基準のひとつに、雨水流出抑制施設の設置があり、開発事業区域の面積に応じて、雨水浸透ます・雨水浸透管、雨水貯留施設、または、雨水調整池を設置する必要がある。このように横浜市が開発事業につき雨水流出抑制策を義務づけているのは、当該開発事業に伴う河道への負担の増加を回避し、浸水被害を防止するためである<sup>20</sup>。市長の同意を得ずに開発事業者が開発事業に関する工事に着手した場合、市長は勧告、公表および命令を行いうるとともに、命令に違反した者に対しては、6ヵ月以下の懲役または50万円以下の罰金という罰則も規定されている。

また、吉川市まちづくり整備基準条例11条は、「事業者は、宅地開発をしようとするときは、他の法令又は条例に定めるもののほか、…雨水流出抑制施設を設置するものとする。」<sup>21</sup>（下線筆者）と規定しており、都市計画法や建築基準法等による規制に“横出し”する形で、雨水流出抑制施設の設置を義務づけるとの趣旨が明確に読み取れる。ただし、この条例自体は開発許可制度や建築確認とリンクしない独立条例<sup>22</sup>に位置づけられるため、独自に義務づけた雨水流出抑制施設の設置については、市長との事前協議、指導・助言・勧告、命令、公表、罰金刑によって、その実効性確保が図られている。

横浜市および吉川市のほかにも、開発事業条例あるいはまちづくり条例といった包括的に建築・開発行為等を規律する条例において、雨水流出抑制策の実施を義務づける自治体は少なくない。

19 金沢市「雨水排水技術基準（合流式下水道区域）」1頁、同「雨水排水技術基準（合流式下水道区域以外）」1頁を参照。

20 横浜市建築局「横浜市開発事業の調整等に関する条例の手引」（2022年4月）50頁を参照。

21 吉川市条例にいう「宅地開発」には、都市計画法上の「開発行為」、駐車場または資材置場の造成を目的として行う土地の区画形質の変更、建築物の建築などが含まれる。

22 法律との関係からみた条例の類型について、北村喜宣「自治立法と政策手法」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）85頁以下・91-92頁を参照。

### (3) 分析

自治体、特に基礎自治体は、下水道の設置・管理者でもあることから、下水道の整備による水害対策を推し進めるとともに、建築・開発行為等における雨水流出抑制策を義務づける条例を独自に制定し、下水道にかかる負荷の軽減を図ってきた。浸水対策条例あるいは開発事業条例等の制定が相次いだのは2000年代以降であるが、それ以前からも指導要綱を通じて、私人や民間事業者には雨水流出抑制策の実施が働きかけられていた。しかし、指導要綱は法的拘束力を持たない行政指導である以上、雨水流出抑制策の実施はあくまでも相手方の任意によるものである。関係者全員が協働して水害対策に取り組むという流域治水の考え方に照らせば、雨水流出抑制策の実施を相手方の任意にゆだねるのではなく、条例で法的に義務づけるのが望ましいと考えられる。

そのうえで、条例による雨水流出抑制策の義務づけについて、2点の指摘をしておきたい。

1つ目は、独立条例による義務づけの限界である。本稿で紹介した条例はいずれも、建築基準法上の建築確認あるいは都市計画法上の開発許可にリンクしない独立条例であり、条例の遵守状況は建築確認や開発許可において考慮されない。そのため、条例の実効性を確保するための事前チェックの仕組みや違反是正措置、罰則についても、当該条例で規定する必要がある。この点、建築確認または開発許可を通じた実効性確保を目指すならば、下水道法上の浸水被害対策区域制度、あるいは、流域治水関連法で改正された都市計画法上の地区計画の活用を検討する余地があるだろう。

2つ目は、義務づける雨水流出抑制策の定め方である。市川市条例は、建築面積に応じて、特定の寸法の浸透ますの設置を求めるという、「仕様規定」<sup>23</sup>型の義務づけを行っている。これに対して、金沢市条例などは、設置すべき雨水貯留浸透施設の規格を一律に定める代わりに、建築・開発行為等の面積や計画降雨量、流出係数<sup>24</sup>などから個別事案ごとに

算出した一定容量以上の雨水貯留浸透施設の設置を求める。いわゆる「性能規定」型の義務づけである。前者の仕様規定型は、被規制者である私人や民間事業者にとって、講ずべき雨水流出抑制策の内容が明確であり、規制者である行政にとっても、技術指針への適合の有無を判断しやすいというメリットがある。一方、後者の性能規定型は、設置すべき雨水貯留浸透施設の容量が当該建築・開発行為等の立地や内容に応じて異なり、今後、気候変動の影響で計画降雨量が上方修正された場合も、義務づけられる雨水流出抑制策の内容に速やかに反映される。さらに、性能規定型のもとでは、設置する雨水貯留浸透施設の種類や構造等に関して、私人や民間事業者に与えられる選択の幅が広くなり、技術の進歩にも柔軟に対応しうる。近年では、雨水貯留浸透機能に加えて、ヒートアイランド現象の緩和および生物多様性の保全等の機能も有する、グリーンインフラの活用も提唱されており<sup>25</sup>、そうしたグリーンインフラの導入も選択可能という点では、性能規定型の義務づけは有用であるといえる。

## 4 今後の展望

水害、特に都市型水害につながる建築・開発行為等につき、自治体は浸水対策条例あるいは開発事業条例等を通じて、私人や民間事業者に対し、雨水貯留浸透施設の設置などの雨水流出抑制策の実施を義務づけてきた。こうした自治体のいち早い動きは、雨水を「ためる」ための施策も組み込んだ総合治水、および、流域の関係者全員が協働して取り組む流域治水の考え方に沿ったものと評価できる。今後も気候変動の影響で水害の頻発・激甚化が予測されるなか、公的主体が設置・管理してきた治水設備や下水道等が老朽化を迎え、国・自治体ともに厳しい財政状況にある点を考慮すると、建築・開発行為等における雨水流出抑制策の義務づけはより重要性が増していくだろう。その意味では、雨水の排水に重点を置いた現行の国の法令は、浸水対策条例や開発事業

23 仕様規定および後述の性能規定については、日本建築学会『建築法規用教材 2022』30頁を参照。

24 流出係数とは、「降雨量に対して、排水路や河川に流入する雨水の割合」を指す（金沢市「雨水排水技術基準（合流式下水道区域）」表-1）。

25 国土交通省 社会資本整備審議会・前掲註（4）57頁。



条例等を参考に、雨水貯留浸透施設の設置をより積極的に推奨する方向で改正することが望ましい。また、自治体は、グリーンインフラの活用も視野に、条例による雨水流出抑制策の義務づけ内容を見直すとともに、下水道法上の浸水被害対策区域制度や都市計画法上の地区計画、特定都市河川浸水被害対策法上の雨水浸透阻害行為の許可制を使いこなしていくべきである。

〈謝辞〉本研究は、JST 共創の場形成支援プログラム JPMJPF2109 の支援を受けたものです。