

氾濫・決壊・漏水等の通報に係る運用のあり方

1. はじめに

氾濫・決壊・漏水等の通報に係る制度の運用（水防法第24条の2の氾濫等の通報、水防法第25条の決壊の通報）のあり方については、地域の実態に即したものとなるよう、各地域の水防協議会において関係者で綿密に協議を行うことが重要である。

【解説】

令和3年の災害対策基本法改正により、市町村長が新たに緊急安全確保措置を指示できることが規定され、災害の発生が切迫している状況について市町村が住民に周知し、立退き避難に加えて緊急安全確保も含めて、適確な避難行動につなげていくことが非常に重要となってきた。

水防法においてはこれまで、水災害が発生又は切迫している状況について、水防管理者、水防団長、消防機関の長又は水防協力団体の代表者による決壊の通報、洪水予報河川等における氾濫発生情報（越水等の確認情報）の提供のほか、地域毎の水防計画に基づき越水等が発生した際に水防に協力する立場の河川管理者による周知等によって情報提供が行われてきた。

一方、近年、観測技術の高度化・観測設備の整備の進展等により、河川管理者、下水道管理者及び海岸管理者（以下「河川管理者等」という。）が氾濫の発生の危険が切迫した状態にあることをプッシュ型で情報提供する素地が整ってきたところである。

こうした状況を踏まえ、令和7年12月に水防法が改正され、氾濫の発生による著しい危険が切迫し、命の危険から直ちに身の安全を確保することが必要な緊急的な状況下における河川管理者等による氾濫等の通報が規定され、水防管理者及び市町村長の緊急安全確保措置の指示等に活用されることとなった。

氾濫等の通報に当たっては、通報方法、通報先に加え、その前提となる通報対象の河川、下水道及び海岸（以下「河川等」という。）の区域や通報の基準などについて、都道府県の水防協議会で協議を行い、水防計画に定めることとなっているが、この協議過程においては、これまで以上に河川管理者等と水防関係者（水防活動を行う関係者をいい、水防法第24条の2第2項に基づき氾濫等の通知・周知を行う都道府県知事・国土交通大臣、水防法第26条に基づき決壊後の処置を行う水防管理者、水防団長、消防機関の長、水防協力団体の長、水防法第29条に基づき緊急安全確保措置の指示を行う水防管理者を含む、以下同じ）のコミュニケーションが重要となると考えられる。

そこで、「水災における緊急安全確保に資する効果的な情報提供に関する検討会」においては、地域における円滑な検討・協議や効果的な制度運用に資するよう、令和7年12月から令和8年1月の間で開催し、氾濫・決壊・漏水等の通報に係る制度の運用のあり方を提示することとした。

なお、これまで河川管理者等の公物管理者は、水防関係者の求めに応じて情報を提供するなど、時には管理事務の一環で入手した情報を臨機に提供している。今回の水防法改正により、命の危険が迫る氾濫等を通報する公物管理者の責務が法律に特別に明記されることと

なったが、両者が地域の水災被害の軽減のため、平時においても水災時においても協力しあっていく関係性については、今後も何ら変わりがないものとする。

2. 氾濫等の通報、決壊の通報を実施する意義について

氾濫等の通報及び決壊の通報は、氾濫に起因する損害を軽減するため、市町村長又は水防管理者による緊急安全確保措置の指示等の実施の目安として活用されるべきものである。

【解説】

水防法第 24 条の 2 第 2 項又は水防法第 25 条第 2 項により氾濫等又は決壊の通知を受けた水防管理者は、水防法第 26 条に基づき堤防その他の施設が決壊したときはできる限り氾濫による被害が拡大しないように努める必要があるほか、水防法第 29 条に基づき緊急安全確保措置の指示ができることとなっている。また、水防法第 13 条の 4 に基づき氾濫等又は決壊の通知を受けた市町村長は災害対策基本法第 60 条第 3 項に基づき、緊急安全確保措置の指示ができることとなっている。

氾濫等の通報や決壊の通報を運用するに当たっては、同通報が最終的に緊急安全確保措置の指示を行う判断材料として活用されることを踏まえ、各地域の水防協議会において通報の具体的な基準などについて協議を行い、それぞれの水防計画に定めることが必要である。

3. 水防法第 24 条の 2 の氾濫等の通報の基本的な考え方

(1) 河川管理者等による氾濫等の通報

氾濫等の通報は、河川等の公物の状況を最も良く知る公物管理者が、公物管理事務の一環で把握できる施設情報等を活用して、氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときに、同公物管理者に通報義務が課されるものである。

【解説】

水防法第 24 条の 2 に基づく通報は、河川管理者等が、浸水想定区域における氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときに（住民等の生命に被害が及ぶ蓋然性が高まる状況に到ったことが判断できた際に）、直ちにその状況を関係都道府県知事その他関係者に通報し、通報を受けた都道府県知事（当該通報をした者が河川管理者又は海岸管理者である国土交通大臣の場合にあつては、水防を担う国土交通大臣）が、その状況により相当な損害を生ずるおそれがあると認められるときに（氾濫特性及び地域特性を踏まえて、氾濫により住民等の生命に強く被害が及ぶおそれがある判断した際に）、水防管理者及び量水標管理者並びに気象庁長官に通知するとともに、必要に応じ報道機関の協力を求めて、これを一般に周知するものである。

河川管理者等に氾濫等の通報が特別に求められることとなった背景としては、命の危険が生ずる氾濫等については通報主体を複数化して一刻も早くその発生を把握する必要があるほか、公物管理事務の一環で入手可能な施設情報（水防関係者では必ずしも把握できない状況）等を水防関係者が活用することが有効であるからである。

本運用において河川管理者等は、従来の河川等の公物管理者としての役割の範囲内で把握している情報を活用して、氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときにのみ通報義務が課されている。そのため、河川等の管理に必要な情報による把握を基本とし、巡視

体制を増強することや新たに水位計や河川等監視カメラを設置することなどの追加的な措置の責務まで求められるものではない。即ち、河川管理者等は「河川等の管理事務の一環として把握した情報を通報する」という責務を負うにとどまるものと考えべきであり、河川法等の公物管理法の改正があった訳ではないので、公物管理に関する役割が変化したものではないと考えるべきである。従って、公物管理者としての管理事務が適切に実施されていたにも関わらず、氾濫を発見できなかったのであれば、それが直ちに「通報義務を果たしていない」となるものではない点に留意する必要がある。

また、本通報が水防管理者や市町村長が行う緊急安全確保措置の指示の判断材料として活用されることになることから本通報の確度が低い場合、まだ十分に避難所へ向かうことで難を逃れられる可能性の高い住民らが、不用意に水平避難を諦め、被災する事態も起こりかねない。このため、本通報においては、市町村長が適切に緊急安全確保措置の指示ができるよう情報の確度（情報（そのもの）の正確さ、当該箇所での氾濫等が発生する精確さ（氾濫想定地点と水位観測所などの計測地点との距離による空間的な確実性）、氾濫等の発生タイミングの精確さ（計測間隔による時間的な確実性））が重要な観点となることに留意することが必要である。

（２）都道府県知事等が行う氾濫等の通知の対象となる河川等の区域

緊急安全確保措置の指示等を行う水防管理者や市町村長が「相当な損害」が生じると考える氾濫、すなわち、住民等に対して行動変容に特に留意を呼びかける必要がある氾濫が発生する河川等の区域を通報の対象とすべきである。

【解説】

都道府県知事等が行う通知は、水防管理者や市町村長が行う緊急安全確保措置の指示等の氾濫による損害の軽減を目的としているが、通報の対象となる箇所（河川等の区域）や氾濫の規模（相当な損害）に際限がないと、通報が相次いでしまうことが想定され、かえって水防管理者が効果的かつ効率的な水災対応ができなくなるおそれがある。

このため、水防法上は浸水想定区域を作成しているあらゆる河川、下水道、海岸が通報の対象となりうるが、避難行動の指示等の水災対応との連動を考えると、緊急安全確保措置の指示等を行う水防管理者や市町村長が相当な損害が生じると考える氾濫等と整合を取ることが、不可欠であると考えられる。

具体的には、緊急安全確保措置を指示する際に住民等に対して行動変容に特に留意を呼びかける必要があるような氾濫、すなわち、例えば氾濫が発生した際に単なる高所移動ではなく、堅牢かつ十分な高さを有する近隣の建物への移動が必要となるような事態をもたらす以下の氾濫については、少なくとも通報の対象となると考えられる。

<通報が必要と想定される氾濫の例>

- ・家屋倒壊等氾濫想定区域における氾濫
（木造家屋の場合は、近隣の堅牢な建物への立ち退き避難が必要）
- ・平屋住宅所在エリアで「深い浸水深が所在する区域^{*1}」における氾濫
（平屋の場合は、近隣の２階以上の建物への立ち退き避難が必要）
- ・氾濫流が流入すると脱出が困難になる地下街等（水防法第 15 条で定められた地下街等）が

所在する区域における氾濫
(速やかに地下街等からの立ち退き避難が必要)

※1「水害の被害指標分析の手引」(H25 試行版)では、65 歳以上の場合、水深 1.7m(1 階床高 50cm)では死亡率が 12%となる。また、洪水浸水想定区域図作成マニュアル(第 4 版)では、3m は 2 階床下に相当するとされている。地域の特性や氾濫の特性に応じて浸水深を設定することが望ましい。

なお、対象となる具体の区域や浸水深の検討に当たっては、浸水想定区域内の建物の床面の高さ等、地域の特性に応じて水防管理者及び市町村長のニーズが変わることに留意することが必要である。また、河川・海岸の堤防が決壊・倒壊した場合は、堤防近傍では家屋でさえ破壊するほどの勢いで氾濫流が一気に流れる場合があるため、氾濫の特性によっても水防管理者及び市町村長のニーズが変わることに留意することが必要である。

(3)水防協議会における協議

河川管理者等が行う氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準について、予め各地域の水防協議会において関係者間で協議を行い、それぞれの水防計画に定めるべきである。

【解説】

3.(1)及び(2)より、水位計や河川等監視カメラが設置されている箇所にも限りがあるなど、河川管理者等の公物管理者側が管理事務の一環として氾濫等を発見する努力を尽くしても人員・施設等からその対応には自ずと限界がある。また水防関係者にとっても通報数が多数となると深刻な被害をもたらす重篤な氾濫通報を見逃すなど、処理能力に限界が生じるおそれがあるため、行動変容に特に留意が必要となるような氾濫に限定した通報のみがほしいというニーズがある。この両者を総合的に勘案し、さらに、警戒レベル 5 相当の危険が迫る緊急時には迅速な判断が求められる観点から、通報を行う際の具体的な通報方法や通知先となる関係者に加え、その前提となる通報対象の河川等の区域や通報の基準などについて「水防計画で定める」ことで、迅速かつ確実な制度の運用を行うことが望ましい。

このため、水防協議会において、河川管理者等の考える「氾濫による著しい危険」をもたらす氾濫と、都道府県知事等の考える「相当な損害を生ずるおそれがある」と認識を提示し合い、氾濫等の通報の対象を協議しておくことが重要である。

**水防計画に定める氾濫等の通報の対象となる河川等の区域と通報の基準
(当該箇所では河川管理者等が把握可能な切迫情報)**

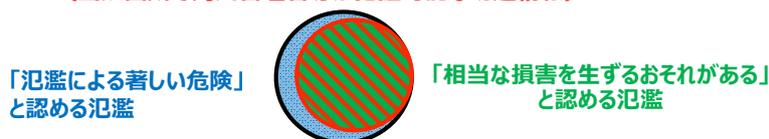


図1 水防計画に定める氾濫等の通報の対象となる河川等の区域と通報の基準

具体的には、水防管理者や市町村長が必要と考える氾濫等の通報に対して、河川管理者等が従来の河川等の公物管理者としての役割の範囲内で把握しうる氾濫等の切迫・発生情報を列挙した上で、水防計画に記載する河川等の区域及び通報の基準について水防協議会で協議することが必要である。なお、水防計画に記載されていない事案の発生について河川管理者等が河川等の管理事務の一環として把握した場合は、水防法第24条の2に基づく通報であるかに関わらず、1.(1)で記載したとおり、これまで通りの河川管理者等と水防関係者との関係から当該氾濫等の通報を実施することで問題ないと考えられる。

なお、氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準を水防計画に定めた場合は、ウェブサイトに掲載する等により住民に周知すべきである。

(4) 河川管理者等が把握した情報と通報との関係

河川管理者等が通報を行う基準としては、目視等で確認した最も信頼できる情報である「確認情報」と併せて観測区間を網羅的に把握可能な「計測情報」も基本として活用すべきである。

「推定・予測情報」は確度が低いため通報の基準に活用しないことを原則とするが、「確認情報」「計測情報」がない場合は「推定・予測情報」を用いることでよい。その際は可能な限り多くの情報を用いて一定の確度を保つようにすべきである。

【解説】

河川管理者等が把握可能な氾濫の切迫・発生情報としては大別すると確認情報、計測情報、推定・予測情報がある。

確認情報：

- ・巡視や河川等監視カメラによる越水及び破堤等の確認
- ・堤防の異常な漏水・侵食の進行や亀裂・すべり等の確認

計測情報：

- ・水位計・放流量等による計測数値により氾濫の切迫・発生を判断（計測情報と対象区間の越水の可能性を予め整理されている場合はその区間評価情報を含む）
 - （例1）基準水位観測所等の水位による対象区間の越水の可能性の把握
（氾濫発生水位の到達）
 - （例2）異常洪水時防災操作した際のダム直下の越水の可能性の把握
（ダムから〇〇m³/s以上の放流）
- ・施設の操作及び機能支障情報から氾濫の切迫・発生を判断（予め設定した水位に達した状況等で施設の操作及び機能支障を確認）
 - （例3）排水機場のポンプを停止した際の越水の可能性の把握
（対象河川の水位が〇〇m以上の時にポンプの停止）

推定・予測情報：

- ・計測情報や雨量情報を元に予測モデルにより氾濫の切迫・発生を推定
- ・洪水対応時に計測情報（急激な水位変動等）から越水・破堤を推定
 - （例4）水位計の急激な水位低下等から決壊の可能性を推定

確認情報は情報の確度が高いため、災害が発生又は切迫の確認には有効な情報であるが、巡視

による確認は、人員面での制約に加え、暴風雨や夜間等の悪条件下ではほとんど確認が不可能であり、見逃しが多発するおそれがある。河川等監視カメラについては、設置箇所が限定的であるため、確認できる区間が限られる。また、計測情報は、一定の区間を対象として定量的に計測可能であることから、確認情報よりも確度は劣るものの少ない労力で早期かつ広範囲に状況把握できる。推定・予測情報は、予測に用いるデータや予測手法によって精度が大きく変化し計測情報と比較して情報の確度は落ちると考えられる。

このため、河川管理者等が通報を行う基準としては、目視等で確認した最も信頼できる情報である確認情報と併せて観測区間を網羅的に把握可能な計測情報も基本として活用すべきである。なお、推定・予測情報は確度が低いため通報の基準に活用しないことを原則とするが、確認情報や計測情報がない場合は「推定・予測情報」を用いることでよい。その際は、事前の予測情報や周辺状況により氾濫が発生しているおそれが高いと思われる段階で、可能な限り多くの情報を用いて一定の確度を保つようにすべきである。また、水防管理者及び市町村長が緊急安全確保措置の指示を行う上で、情報の確度も重要な情報であることから、平時から河川管理者等は通報する氾濫の確度について水防関係者とコミュニケーションを行うとともに、災害時においても確度の低い情報を通報した後に確度の高い情報を把握した場合はその情報を追加で通報することや可能な場合は通報する氾濫の確度について解説することが望ましい。

なお、推定・予測情報の確度を十分に理解する者(水防関係者や関係する河川管理者等)に対し、内部情報として推定・予測情報を提供し、提供先の水災対応に役立てることについては問題ないと考えられる。

以下に通報の基準に用いる情報を概念的に示した図及びそれぞれの情報を用いる際のメリット・デメリットを提示する。

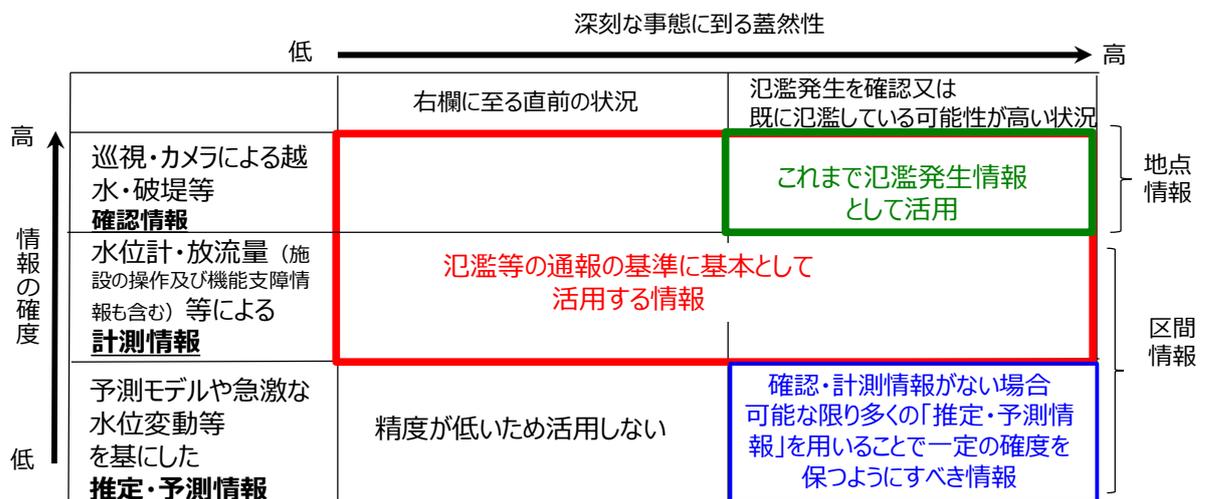


図2 通報の基準に用いる情報

		メリット	デメリット	
高 ↑ 情報 の 確 度 ↓ 低	巡視・カメラによる越水・破堤等 確認情報	・越水や決壊等を視認した情報であるため、確度が最も高い情報。 (発生場所、発生のタイミング)	・巡視箇所や河川監視カメラを設置している箇所では確認できないため見逃しが多くなる。	地点 情報
	水位計・放流量等 (施設の操作及び機能支障情報も含む) 計測情報	・切迫状況のある程度の確度を持って対象区間を網羅的に把握可能	・故障等により欠測した場合は、氾濫を見逃すことになる。 ・水位が基準値に到達する前に、想定していない低い箇所からの越水や浸透破堤が起きた場合、氾濫を見逃すことになる。 ・急激に水位が昇降する場合は計測間隔によっては、氾濫を捉えきれない可能性がある。	
	予測モデルや急激な水位変動等を基にした 推定・予測情報	・切迫状況を対象区間を網羅的に把握可能 ・予測モデルを使った際には、前もって連絡することが可能 ・水位計のない箇所でも予測モデルにより氾濫の可能性を評価することが可能	・確度が低い情報であるため、取扱い要注意	

図3 確認情報、計測情報、推定・予測情報のメリット及びデメリット

4. 水防法 25 条の決壊の通報の基本的な考え方

水防管理者等は、重要水防箇所を中心に巡視を行い、その際に堤防その他施設の決壊等を発見した場合に通報を行うこととなっている。河川管理者等が行う氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準について水防協議会で協議する際に、併せて水防管理者等が重点的に巡視等を行う箇所等を改めて議論すべきである。

【解説】

水防管理者等は、都道府県から非常配備体制が指令された際は、河川等の監視及び警戒をさらに厳重にし、重要水防箇所を中心として巡視を行うこととなっている（水防計画の手引き（都道府県版）10.2 巡視及び警戒を参照）。その水防活動の際に、堤防、ダムその他の施設が決壊したときは、水防法第 25 条に基づき水防管理者等は、直ちに都道府県知事その他関係者に通報を行うこととなっている。令和 7 年の水防法改正により、新たに河川管理者等による氾濫等の通報が規定されたことを踏まえ、河川管理者等が把握、確認できない区域を中心に水防管理者等が通報できるようにすることが効果的・効率的であるため、河川管理者等が行う氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準について水防協議会で協議する際に、併せて水防管理者等が重点的に巡視等を行う箇所等を改めて議論することが望ましい。

なお、水防管理者又は市町村長による緊急安全確保措置の指示があった場合は、水防関係者の安全確保・水防活動維持の観点から、水防関係者は直ちに待避を行い、水防法 25 条に基づく通報は、安全な場所で監視カメラ等により堤防、その他の施設の決壊又は越水・溢水を確認できた場合のみ行うこととすべきだろう。

5. 氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準等の見直し

河川管理者等が行う氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準、水防管理者等が重点的に巡視等を行う箇所等については、今後の技術の進展や観測施設の整備状況、氾濫特性・地域特性変化に応じて、都道府県の水防協議会で協議を行い必要に応じて見直すべきである。

【解説】

技術の進展や、水位計等の観測施設の新たな整備等、状況の変化が今後生じた場合は、必要に応じて河川管理者等が行う氾濫等の通報の対象となる河川等の区域及び通報の基準、水防管理者等が重点的に巡視等を行う箇所等の見直しを行うべきである。また、築堤等の河川・海岸整備の進捗などによる氾濫特性の変化、新たな地下街等の整備等、氾濫域の土地利用状況の変化が今後生じた場合も必要に応じて見直しを行うべきである。

6. 今後の課題

氾濫等の通報において河川管理者等は、従来の河川等の公物管理者としての役割の範囲内で把握している情報を活用して、通報義務が課されているものであるため、現状の施設状況の把握手段を基本とし、巡視体制を増強することや新たに水位計や河川等監視カメラを設置することなどの追加的な措置の責務まで求められるものではない。しかし、氾濫等の通報は緊急安全確保措置に活用される重要な情報となることを踏まえると、水防関係者が効果的かつ効率的に水防活動を実施できるよう、水位計や河川監視等カメラの設置、情報が迅速で伝達されるよう氾濫等の通報の電子化など、公物管理事務の一環でできる範囲で河川管理者等は平時における施設整備に配慮することが望ましい。

さらに、緊急安全確保措置を行う立場からすると可能な限り情報の確度の高い「確認情報」や「計測情報」を用いた特別警報が発令されることが望ましいため、氾濫等の通報と直結して氾濫特別警報及び高潮特別警報が発令されることとなった洪水予報河川及び高潮予報海岸の指定を今後拡大していくことが望ましい。加えて、急激な水位上昇が発生するため警戒レベル3～4相当の水位情報が設定できず氾濫等の通報による警戒レベル5相当の情報のみ発令される河川等が存在することになるが、当該河川等においてもできる限り警戒レベル3～4相当の情報が発令できるよう技術革新を進めるべきである。

また、同一氾濫域内の複数の河川が次々と決壊していく状況における氾濫等の通報のあり方について今回議論となり、支川氾濫後に発生する本川の氾濫も想定した通報及び通報に至るまでの情報共有のあり方等の必要性について認識が共有されたものの、具体的な通報の基準等については具体的な結論を得ることができなかった。本件の議論を通じ、従来の河川単位の水災リスクを中心とした警戒避難の考え方から、氾濫域全体で複数の水災リスクを総合的に考慮した警戒避難の考え方へと転換を図る必要があること、及び警戒レベル5氾濫等の通報にとどまらず警戒レベル3～4時点において氾濫域で発生するおそれのある事象の見通し情報を提供することが効果的であること等の認識が共有された。このような「河川単位から複数河川の氾濫を意識した氾濫域単位へ」、「切迫情報に加え見通し情報を」ということを考慮した防災情報体系の見直しが今後の課題として残された。

水災における緊急安全確保に資する効果的な情報提供に関する検討会

委員名簿

(有識者)

- 伊東 香織 倉敷市長
江口 義樹 川崎市 上下水道局 下水道計画課長
大月 隆司 日本放送協会 報道局 災害・気象センター長
工藤 康隆 熊本県 土木部河川港湾局 河川課長
釦持 麻衣 関東学院大学 法学部 准教授
小松 政 武雄市長
近藤 卓也 北九州市立大学 法学部 准教授
○清水 義彦 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター研究・研修指導監
田島 芳満 東京大学大学院 工学系研究科 教授
二宮 隆久 大洲市長
前田 直昭 兵庫県 土木部 港湾課長
万行 康文 北陸地域づくり協会 参事

(関係省庁)

- 細見 卓也 気象庁 大気海洋部 気象リスク対策課長
森久保 司 内閣府 政策統括官(防災担当)付 参事官(調査・企画担当)
渡邊 国広 四国地方整備局 高知河川国道事務所長

○:座長

(敬称略、五十音順)

事務局

国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室、河川保全企画室、
河川計画課河川情報企画室、海岸室及び大臣官房参事官(上下水道技術)付

開催経緯

- 第1回検討会 令和7年12月19日
第2回検討会 令和8年1月6日