

不動産取引時の水害リスク情報提供に関わる制度 Legislation for Provision of Flood Risk Information in Transaction of Real Estate

馬場 美智子¹, 大原 美保², 中村 仁³

Michiko BAMBA¹, Miho OHARA² and Hitoshi NAKAMURA³

¹兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo

²独立行政法人土木研究所

International Centre for Water Hazard and Risk Management

³芝浦工業大学システム理工学部

College of Engineering, Shibaura Institute of Technology

With the rise of flood risks, the further efforts to mitigate disaster are required. The social system for flood risk information disclosure in real estate transaction can be one of countermeasures. In Japan, although it is compulsory for real estate agencies to disclose natural disaster risks to buyers based on Building Lots and Buildings Transaction Business Law, flood risk information is not always informed if the property is not designated as disaster hazard area. Thus, the system to disclose flood risk information in all transactions regardless of the designation of hazard area needs to be developed. In this paper, legal framework related to flood risk information disclosure is studied through cases of Shiga and Kyoto prefecture.

Keywords : Real estate transactions, Flood risk information, Shiga and, Kyoto

1. はじめに

近年、水害リスクの高まりが懸念され、より一層の水害対策の取組みが求められている。総合治水の考え方の下、ソフトとハード対策の融合、多様な主体の協働による水害対策が推進されているところである。総合治水対策は、特定河川を対象とした河道等の改修を中心とした治水対策と各種の流域対策の両輪による対策として成果をあげてきた。しかしながら、都市化の進行に加え、水害リスクの高まりに伴ってさらなる水害対策が必要とされており、その一つとして水害リスクを考慮した土地利用計画の策定や土地利用・建築規制は、長期的な観点から減災効果が期待できよう。このような都市計画的な手法は、自治体レベルで推進していかなければ効果が上がらないことから、都道府県や市町村レベルで取組みを推進していくための施策や制度が必要である。

その一方で、土木や都市計画的な行政的な手段や施策のみでは、安全な土地利用や住まい方の実践へと誘導することには限界があり、民間セクターを活用した方策にも取り組んでいく必要がある。その一手段として、不動産取引時の水害リスク情報の提供の制度がある。宅建業法では、不動産取引時に自然災害リスクに関する内容を重要事項説明に含むことが義務付けられている。しかし、不動産取引時に求められる重要事項説明書において自然ハザードに関して譲受人に伝えられる情報は、水害リスクを十分に反映しているとは言えない。水害リスクが高い地区で災害危険区域に指定されていなければ触れられることはほとんどなく、結果として譲受人に水害リスクに関する情報が伝わらない状況にある。水害リスクが考慮されれば安全な住まい方の実践につながるが、不動産の譲渡人にとって、水害リスク情報の提供は手間であり、インセンティブとはなり難い。したがって、不動産の譲

渡人による水害リスク情報の提供が法的に義務付けられる必要がある。

日本では宅地建物取引業法において、自然災害に関わる事が不動産取引時の重要事項説明書（次章で説明する）に記載されることになっている。しかし、現段階では、不動産の譲受人に対する水害リスク情報の提供が十分とは言えない。そこで、滋賀県や京都府は不動産取引時の水害リスク情報の提供を促進させるための条例を施行している。これらの取組は先進的であり、譲受人が水害リスク情報を踏まえた安全な住まい方を実践することに貢献するものと期待される。

本稿では、まず宅地建物取引業法に基づいた自然災害と防災に関連した重要事項説明の内容について整理する。次に、都道府県レベルの取組みである滋賀県、京都府の条例に基づく不動産取引時の水害リスク情報の提供の仕組みを整理する。最後に、同法と2つの条例における不動産取引時の水害リスク情報の提供の仕組みの特徴と課題を考察する。

2. 宅地建物取引業法に基づく制度

日本において不動産取引における災害リスク情報の提供に関する基本的な制度は、宅地建物取引業法（以下、「宅建業法」）である。宅建業法第35条において、宅地建物取引業者（以下、「宅建業者」）は、宅地建物取引士によって書面である「重要事項説明書」を交付して一定の事項について説明する義務があるとされており、事項には自然災害リスクに関する情報も含まれる。

重要事項説明書では、自然災害リスクと防災に関わる根拠法令に基づいて、土地が有する自然災害リスクに基づいて指定された区域指定を示すとともに、防災機能を有した施設等の保護に関わる事項を示さなければなら

い。

開発等により土地の形状に変化を加えたり、環境を破壊したりすることが、災害が発生する引き金となることもあり得る。あるいは、不動産内に防災機能を有する調整池等の施設などが開発によってとりこわれるような事態を防ぐ必要がある。重要事項説明では、下水道法、海岸法、水防法、特定都市河川浸水被害対策法などに基づいて、法律で指定された場所においてこのような開発を行うことを禁止したり、知事等の許可を求めたりしている。

例えば、特定都市河川浸水被害対策法では、都市洪水想定区域・都市浸水想定区域が指定され、「特定都市河川浸水被害対策法」の適用流域である流域内において、現在の安全性を最低限維持、また少しでも高めるために、次のような規制や努力義務などが設けられている^り。

- ①流域内の住民・事業者は雨水を浸透させる努力。
 - ②新たに面積 1,000 m²以上の雨水阻害行為を行う場合の許可の取得。
 - ③既存の雨水流出抑制機能をもつ防災調整池の保存
- 特定都市河川流域内で大規模な宅地等以外の土地を宅地等にする場合で、一定規模（1,000ml：条例により 500 m²以上 1,000 m²未満とする範囲内で別に定めることが出来る）以上の雨水の流出量を増加させるおそれのある行為（雨水浸透阻害行為）^りを行う場合には、都道府県知事等の許可が必要である（特定都市河川浸水被害対策法第 9 条）。重要事項説明書には、流域内の土地である時は、雨水浸透阻害行為またはその変更を行う場合は知事等の許可が必要なが示される。加えて、流域内で保全調整池を含む土地の取引である場合は、管理協定の継承効の規定の適用を受けることが示される。

土地の所有者が住宅を建設する際に考慮すべき土地が有する自然災害リスクに関する情報を示しうるのは、建築基準法、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、宅地造成等規制法、津波防災地域づくり法、地すべり等防止法、砂防法、河川法などがある。

水害リスク、特に川の氾濫に関わる法令とそれに基づいて指定される区域としては、河川法の河川保全区域と建築基準法の災害危険区域がある。河川保全区域内では、土地の形状を変更する行為、または工作物の新築、改築をしようとする者は、原則として河川管理者の許可を得なければならない（河川法第 55 条 1 項）とされている。河川沿いの土地で河川保全区域に指定されているような土地では、河川法による制限が効果をもたらし、開発や建設を抑止することが出来る。しかし、河川保全区域にしていされた以外の土地で水害リスクを有する土地については、建築基準法の災害危険区域（同法 39 条）を指定することにより、水害リスクが高い土地での開発や建設を制限することが可能である。

譲受人は売買契約の前に不動産がこのような水害リスクを有する場所に位置していることを知る事が出来ることから、減災に一定の効果があるものと期待される。しかしながら、全国には水害リスクを有しているにもかかわらず、災害危険区域に指定されていない宅地が少なくないことから、重要事項説明が水害リスクの回避・軽減に十分に機能しているとは言い難い状況である。水防法で定められる洪水浸水想定区域は（水防法第 14 条 1 項）は、宅建業法第 35 条に規定される「重要事項」には含まれておらず、水害リスク情報を網羅的に提供する仕組みとはなっていない。洪水浸水想定区域が重要事項として

取り扱われる事が解決策の一つとも考えられるが、その実現は容易ではない。ここではこの問題についての言及はこれにとどめる。

重要事項説明書とは別に、宅建業者が譲受人に提供する情報である告知書がある。告知書は平成 15 年 7 月 10 日付けで国土交通省総合政策局長から関係業者団体の長あてに発出された「不動産流通の円滑化について（国総動第 71 号）」において示された考え方「宅地又は建物の過去の履歴や隠れた瑕疵など、取引物件の譲渡人や所有者しか分からない事項については、譲渡人等の協力が得られるときは、譲渡人等に告知書を提出してもらい、これを譲受人に渡すことにより将来の紛争の防止に役立てることが望ましいこと」を受けて作成されるようになった。

告知書の様式は決まったものがあるわけではなく宅建業者の任意によるものであるが、業界団体である一般社団法人不動産流通経営協会などが標準様式として「物件状況等報告書」を作成している。同協会の会員である宅建業者はこの様式を利用している。本様式では、浸水等の被害の有無や地盤の沈下・軟弱等について記載する欄が設けられている。

不動産譲渡の契約書（不動産流通経営協会様式）の第 13 条（瑕疵の責任）において、譲渡人は不動産の隠れた瑕疵についての責任を負うことになっており、瑕疵が認められる場合は、譲受人は契約を解除するか賠償を求めることが可能である。そのため、告知書の提出は強制ではないが、不動産譲渡におけるトラブルを回避するために、通常取引では提出が求められている。

以上のような仕組みの概略を図-1 に示す。

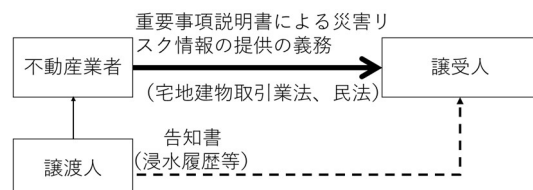


図-1 宅建業の不動産取引時の水害リスク情報の仕組み

3. 滋賀県と京都府の条例

前章で述べたように、宅建業法は不動産取引時の水害リスク情報の提供において十分な役割を果たしているとは言えない。同法を補完するための仕組みが都道府県レベルで始まっている。現存の制度の限界を越えて、施策をもう一步進めようとしているのが、滋賀県や京都府の取組であり、水害対策の一環として、それぞれ条例を定め不動産取引時の水害リスク提供に関わる制度を作っている。

(1) 滋賀県の条例

滋賀県では 2014 年 3 月に「滋賀県流域治水の推進に関する条例（以下、「流域治水条例」という）が制定された。本条例は、「ながす、ためる、そなえる、とどめる」対策に自助・共助・公助で取り組み、総合的に流域治水を図ることを目的としている¹³⁾。「ながす」対策は降った雨を河川で安全に流すために必要となる河川整備を行う。「ためる」は、公園、グラウンド、建物等に降った雨を一時的にためて川への負担を軽減するための対策である。「そなえる」対策とは、洪水に備えた避難体制等を地域で取り組むなど、住民の自主的な行動を促し、地域防災力の向上を図る取組である。地域住民、市町、

県が協働して、「地先の安全度（内水氾濫も考慮した水害リスク評価指標）」（図-1）を基礎情報に、その地域に応じた水害対策への取組が実施される。そして、「とどめる」は、洪水が発生しても人命を守る事を優先し、まちづくりや家づくりの中で被害を最小限にとどめるための対策である。

滋賀県は、「滋賀県流域治水の推進に関する条例（平成27年12月施行）」において、宅建業者に対して、取り扱う不動産に関し、売買、交換または賃借の契約が成立するまでの間に、譲受人に対して当該宅地または建物が所在する地域の想定浸水深および水防法（昭和24年法律第193号）第14条第1項に規定する浸水想定区域に関する情報を提供する努力義務を課している（条例第29条）。

滋賀県は、水害、土砂災害、地震のリスクマップを作成し、ホームページで「滋賀県災害情報マップ」を公表している。水害リスクは、10年、100年、200年の発生確率の想定浸水深を示す「地先の安全度マップ」で確認することが出来る。この水害リスクマップを活用して、滋賀県は宅建業者にリスク情報の提供を行うとともに、宅建業者の講習会で説明を行うなど、事業者との連携を進めている。このような仕組みは、土地利用や建築に対する規制という半ば強制的なアプローチではなく、住民の意思や判断で水害リスクが低い土地へ誘導したり安全な住宅を建てたりする行為へと誘導されることが期待出来る。滋賀県では、事業者が自発的に嵩上げた住宅団地開発を行い、価格が高めに設定されたのも関わらず完売するという事例があったが、県条例の施行の影響によるものだった²⁾。

本条例では、浸水深3m以上のエリアを浸水警戒区域（建築基準法の第39条の災害危険区域）として指定することをめざしている（条例第14条）。区域指定された場合は、宅建業法に基づいた重要事項説明で譲受人に告知する義務が発生する²⁾。

条例は、災害リスク情報の提供を義務とはしていないが、公益社団法人滋賀県宅地建物取引業協会、公益社団法人全日本不動産協会滋賀県本部としても³⁾、前向きに取り組んでいるとのことである。また、宅建業者の中には、水害リスクを考慮した住宅開発を売りにしたり、水

害リスクのない不動産を顧客に勧めたりする業者もあり²⁾、条例による効果が見られるとのことであった。

以上のような仕組みの概略を図-2に示す。

（2）京都府の条例

京都府は、「災害からの安全な京都づくり条例」を平成28年8月に施行した。本条例において、府民と行政が連携：協働し、自助、互助・共助、公助の下、災害による被害を軽減するために取組みを推進することを目的としている。特に、事前に備える対策を中心に規定されている。条例の三本柱は、①災害情報の提供と共有、②防災機能強化と災害に強いまちづくり推進、③地域防災力の向上である。京都府は、これらの取組みの基本となる災害危険情報を整備し公表している。水害リスク情報に関しては、京都府マルチハザード情報提供システムにおいて、想定浸水深、想定震度、津波など様々な災害リスクを一元的に示した「京都府マルチハザード情報提供システム」がホームページで公開されている³⁾。

京都府が提供する災害危険情報を活用し、府民や事業者は災害危険情報を把握することが求められている。特に宅地建物取引業者に対しては、担当する不動産案件に関する災害危険情報を把握することを義務として課すことを定めている（宅地建物取引業者に係る特定災害危険情報の提供及び把握）。本条例第12条及び第13条で宅建業者が把握しておくべき情報を表-1に示す。

表-1 宅建業者が把握しておくべき情報と根拠法令

根拠法令	把握しておく情報
土砂災害防止法	土砂災害基礎調査結果
津波防災地域づくり法	津波浸水想定区域
水防法	洪水浸水想定区域 雨水出水浸水想定区域 高潮浸水想定区域
本条例第8条第1	水防法指定河川以外の知事管理河川の浸水想定区域図

水害リスク情報の提供自体が義務化または努力義務化とされてはいないが、宅建業者が不動産に関する情報を知っていてそれを譲受人に伝えない場合は宅建業者の債務不履行（宅建業法）となることから、業者は災害リスクを譲受人に伝える義務が発生することになる。実際に、条例施行後に京都府マルチハザード情報提供システムへのアクセスが大幅に増えており、これらの多くが宅建業者からのアクセスと考えられる⁴⁾。

このような仕組みは、宅建業者に水害リスクを理解して譲受人に不動産を勧めることにつながるとともに、譲受人も水害リスク情報の提供を受けて、不動産の購入において安全について検討する機会となる。以上のような仕組みの概略を図-3に示す。

4. 考察

宅建業法、滋賀県条例、京都府条例について、不動産時の水害リスク情報提供の仕組みについて比

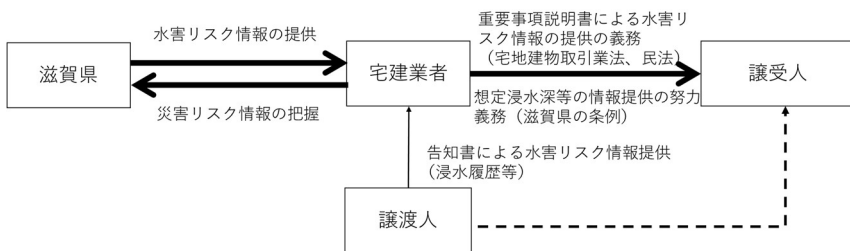


図-2 滋賀県の不動産取引時の水害リスク情報の仕組み

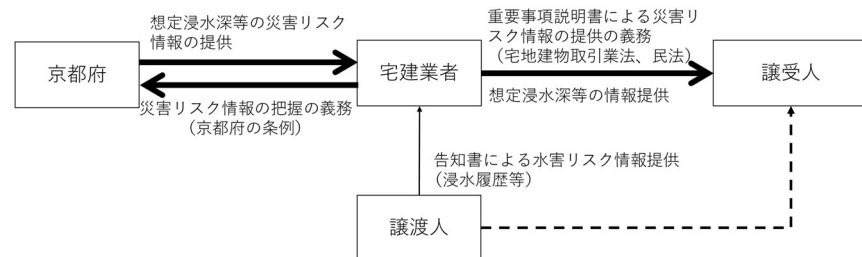


図-3 京都府の不動産取引時の水害リスク情報の仕組み

較し考察する。

宅建業法を補完する滋賀県の条例は宅建業者への努力義務にとどめているが、大原らの調査で、67%の業者が「常に提供している」または「時々提供している」と回答しており、効果を示していると言える⁴⁾。京都府は水害リスク情報の提供ではなく、宅建業者が災害リスク情報を把握することを義務付けしているが、これは情報提供を義務付けるのと同等であると解釈できる。また、日本では強制ではないが、告知書において譲渡人が把握する不動産の情報を提供することを国交省が奨励している。

宅建業法では、提供が義務付けられている水害リスク情報は災害危険区域に指定された場所にとどまることから、リスクを有するが区域指定がされていない土地のリスク情報が提供されない事が問題となる。それを補完するのが滋賀県、京都府の条例の役割である。滋賀県と京都府は、地点ごとの浸水深が示されるデータベースを構築し精度の高い水害リスク情報を提供しており、この事が条例の成立に大きく寄与している⁵⁾。

現行の制度では災害危険区域としての指定がなければ、災害リスクに伴う土地利用・建築規制の方針が示されない。このことは、都市計画に関わる制度の連動性の点で問題を含んでいる。滋賀県条例は、土地利用規制との相乗効果を包含した総合的な水害対策の一部に水害リスク情報提供の仕組みを位置付けており、宅建業者に対して県が作成した水害ハザードマップを譲受人に提供することを努力義務ではあるが求めている。それと同時に、水害リスクが高い場所を災害危険区域に指定するための取組みも行っている。

5. おわりに

最後に、不動産取引時の水害リスクの情報提供の仕組みづくりへの課題を示す。

現在、不動産取引時の水害リスク情報の提供の仕組みは宅建業法に拠っており、すべての不動産取引において十分な情報が提供されることが担保されているとは言えない。譲受人が安全な住まい方を検討するために十分な情報を得ることが出来るような仕組みを整える必要があり、すべての不動産の水害リスク情報が漏れなく伝えられなくてはならない。また、水害リスクが高まり、これまで経験のないレベルの水害が発生する事態も見受けられることから、譲受人には不動産購入時に100年、200年発生確率の洪水も考慮して判断すべきであることを認識させることも重要であろう。欧米では500年、1000年発生確率の洪水想定も進められており、日本でも検討する余地がある。

このような仕組みを全国的な制度として整えるためには、国の法制度が有効であるが、業界の合意を得るのは簡単ではない。そこで、滋賀県や京都府のように総合的な水害対策の一環として、条例を制定して(努力)義務づけることが有効である。また、情報提供の基礎となる精度の高い水害リスク情報のデータを構築するには、流域が複数市町村に跨ることを考えると都道府県レベルで行われる事が妥当である。さらにもう一歩取組みを前進させるには、提供される情報が土地利用・建築規制、すなわち都市計画との連動があれば、この制度を通じてより災害リスクを有する土地における開発や建設の抑制につながるであろう。

また、これまで、水害による被害に関わる訴訟が譲受人によって起こされることは考えにくかったが、今後は

このようなケースが増えることも予想される。水害等のリスク情報を提供しないことが譲渡人の不履行責任とはなりにくかったが、今後は譲渡人が敗訴するような判例が出される可能性もある。このようなトラブルを回避する上でも、譲渡人と譲受人、そして宅建業者が災害リスク情報の提供や取得に責任を負うことが求められる。告知書の運用はその鍵となるであろう。条例の制定にとどまらず、水害リスク情報の提供の枠組みについて、国、都道府県、宅建業者が協議・連携して取組みを進めていくことで、長期的な取組みとして災害リスク軽減につながる事が期待される。

【脚注】

- (1) 雨水浸透阻害行為とは、①宅地以外の土地を宅地や道路などにするための土地の形質変更、②土地の舗装、③排水施設を伴うゴルフ場、運動場等の建設、④ローラー等により土地を締め固める行為
- (2) 滋賀県の不動産会社株式会社イズミへのヒアリング(2017年8月24日)より
- (3) 滋賀県宅地建物取引業協会、全日本不動産協会滋賀県本部へのヒアリング(2016年11月2日)より
- (4) 京都府へのヒアリング(2017年2月13日)より
- (5) 滋賀県へのヒアリング(2018年3月8日)より

【参考文献】

- 1) 国土交通省 HP,
http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/gaiyou/panf/tokutei/index.html (2018年9月25日)
- 2) 滋賀県 HP:
<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/ryuiki/takutitatemono/takutitatemonogyo/usyanominasamahe.html> (2018年2月25日)
- 3) 京都府 HP:
<http://www.pref.kyoto.jp/kikikanri/documents/takkenngyousya.pdf> (2018年3月12日)
- 4) 大原美保・徳永良雄・澤野久弥・馬場美智子・中村仁(2018) 滋賀県における宅地建物取引時の水害リスク情報提供の努力義務に関する実態調査, 地域安全学会論文集, No.32, No.11.