

道州制のあり方研究会 第1回会合

議事次第

日 時:平成25年3月23日(土)10:00~12:00

場 所:関西広域連合本部事務局大会議室

1 開会

2 議事

- (1) 検討の方向性およびスケジュールについて
- (2) 具体的な政策分野(河川管理)を通じた論点について
- (3) その他

3 閉会

【配付資料】

〔資料〕

- 1-1 検討の方向性およびスケジュールについて(案)
- 1-2 研究会に係る論点
- 1-3 研究会のスケジュール(イメージ)
- 2-1 河川管理を通じた論点(案)
- 2-2 河川(治水)に関する国と地方の主な役割分担の現状
- 2-3 河川管理に関する国と地方の役割分担の事例(イメージ)

○中村ゲスト提出資料「琵琶湖淀川のこれからの流域管理に向けて」提言 ※概要のみ添付

○北村委員意見書

〔参考資料〕 ※参考③のみ添付

- 参考① 河川法の平成9年改正内容
- 参考② 一級河川の分類
- 参考③ 水循環基本法(水制度改革国民会議とりまとめ案)の概要
- 参考④-1 これまでの道州制における河川・道路等に関する事務の役割分担等の検討について
- 参考④-2 河川法の道州法(条例)への移管のイメージ試案
(H25.3.8衆議院予算委員会 松浪健太議員提出資料)

検討の方向性およびスケジュールについて（案）

1 研究会の目的

「国における道州制をめぐる動きに対応して、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行い、国に提言するとともに、将来の関西における広域行政のあり方等の検討に資する」（研究会設置要領第1条）

2 検討の方向性【資料1-2参照 ※添付省略】

○ 次のような方向性で議論を進めてはどうか。

- ◆ 国主導で中央集権型道州制の導入が進まぬよう、今後、政府が進めるであろう道州制検討に係る課題・問題点をあぶり出す。
- ◆ 具体的な事務に即して、国と地方の扱うべき事務や執行のあり方、国の関与、道州と基礎自治体の関係、基礎自治体の様々な補完のあり方などについて議論を行う。その上で、それらのあり方に応じた統治機構のあり方や税財政制度の検討を行う。
- ◆ 具体的な事務としては、河川管理、中小企業支援、鳥獣保護などをケーススタディとして取り上げる。
- ◆ 具体的な論点については、先に連合委員会に提出した論点（資料1-2）をベースにケーススタディごとに設定する。また、想定される国と地方の機能分担のあり方などをケーススタディごとに幾つかの類型に分け、それぞれの課題や問題点を整理する。

3 スケジュール【資料1-3参照 ※添付省略】

○ 当面、6月に予定されている連合委員会及び連合議会への中間報告を目途に、次のようなスケジュールで議論を進めてはどうか。

第1回：具体的な政策分野（河川管理）を通じた道州制のあり方

第2回： " （中小企業支援・鳥獣保護）を通じた道州制のあり方

第3回：国・道州・基礎自治体の機能分担に応じた統治機構や税財政制度のあり方

第4回：中間報告案について

⇒ 中間報告

- さらに7月以降は、必要に応じて取り上げる具体的な政策分野を追加しつつ、議論を深め、来年1月に予定されている最終報告に向けて議論を行ってはどうか。
- 最終報告の段階では、想定される道州制を幾つかの類型に分け、類型ごとの課題や問題点を整理することも検討してはどうか。

4 その他

- それぞれの会合で取り上げる具体的な政策分野や論点に応じて、ゲストスピーカーを招へいしてはどうか。

【これまでの経緯】

1 準備会合

- 平成 25 年 2 月 28 日準備会合を開催（新川委員、山下委員、北村委員出席）
- 今後の研究会の運営（論点、スケジュール等）について以下の指摘があった。
 - ◆ 地方制度調査会の答申や自民党の中間報告で詰めきれなかった国・道州・基礎自治体の機能分担などの議論を先行すべき。
 - ◆ 具体的な事務に即して、国・道州・基礎自治体の扱うべき事務や執行のあり方、国の関与のあり方の議論をすることが先。
 - ◆ 中小企業支援、琵琶湖・淀川流域の河川管理、鳥獣保護など具体的な事業をケーススタディとして研究し、国よりも地方で執行する方が良い結果が期待できることを示す必要がある。
 - ◆ 関西で（道州制を）議論する意味は、「ボトムアップ型の分権社会をつくる」ことであり、この視点を大事にしながら広域自治体のガバナンスのあり方を議論すべき。

2 第 30 回 関西広域連合委員会

- 平成 25 年 3 月 2 日開催。研究会の正式発足を了承。
- 研究会の名称、今後の運営について以下のような議論があった。
 - ◆ 「広域行政システム」のような回りくどい名称ではなく、国民に分かりやすく「道州制のあり方研究会」としてはどうか。
 - ◆ 道州制に真正面から向き合わない研究会なら設置には反対。設置目的や論点（府県の併存も排除せず）も自分の認識とは異なる。
 - ◆ 広域連合は道州制については中立だが、広域行政を実施してきた観点から道州制のあり方を検討し、その課題や問題点について提言をまとめていくというもの。そのための研究会を設置することは既に合意されているのではないか。
 - ◆ 中央集権のための道州制が生まれるのは最悪なので、そうならぬよう情報発信していくための理論的研究の場であるべき。

【意見集約】

- ⇒ ・研究会の名称を「広域行政システムのあり方研究会」から「道州制のあり方研究会」に変更する。
- ・中央集権的・国家的道州制を強行されないよう、関西広域連合として道州制の課題や問題点を指摘していくということが原点。
 - ・具体的な論点は、研究会の先生方の議論のなかで整理。

研究会に係る論点

I 国主導により中央集権型の道州制になる懸念

(1) 国の総合出先機関のような道州となり、中央集権化を招く危険性はないか

- ① 多くの権限・財源が中央政府に残されたまま、国の地方支分部局が有する権限のみが移譲される道州制では、国の総合出先機関的な道州となり、かえって中央集権化が進む恐れはないか。
- ② 道州制の導入を、地方分権改革ではなく、専ら国の行財政改革や財政再建の手段とされる危険性はないか。
- ③ 道州制の制度設計について十分議論する期間も少なく、結局、単なる都道府県合併ととどまる恐れはないか。

(2) 道州の自治をいかに保障するのか

- ① 自治立法権を保障するため、道州の役割や権限について国会が法律を定める場合は、大枠にとどめるべきであり、具体的な内容については道州議会の立法に委ねるべきではないか。
- ② 道州における課税自主権の保障はもちろん、わが国の税体系全体を抜本的に見直し、税源の抜本的な再配分を行うことが不可欠ではないか。
- ③ 国から移譲される多くの権限、事務に依じて、消費税に代表される偏在性が少なく安定的な基幹税目を道州へ移譲するべきではないか。
- ④ 道州間の財源保障・財源調整を道州自らが担うしくみとするべきではないか。
- ⑤ 国と地方で一部の税源を共有すべき場合や、財政基盤が著しく脆弱な道州が存在する場合など、国と道州間の財政調整も必要となるのではないか。
- ⑥ 東京一極集中が相当に進んだ現状では、道州間の財政調整を行うには、東京都及び首都圏については特別な扱いを必要とするのではないか。
- ⑦ 国と地方を通じた借金の取り扱いをどうするのか。

(3) 道州制に対する「漠然とした期待」が先行していないか

- ① わが国に満ちあふれている社会的、経済的な閉塞感のなかで、現状打破の手段としての道州制に対する「漠然とした期待」が先行していないか。
- ② 各政党などが主張している道州制のイメージは様々で、また漠然としている中、自立的な地方経済の活性化や地域振興に資する具体的な制度設計ができていないのか。
- ③ 現在の都道府県等を通じた国からの地域間調整機能が失われ、道州間や道州内の地域間格差がかえって拡大しないか。
- ④ 道州の導入により、地域ごとの拠点都市が発展することで、東京への一極集中が是正されるのではないか。

(4) 内政において、なお国が担うべき役割とは何か？

- ① 国の事務・権限を限定的なものにしようという原則は、誰もが認めるところだが、内政から国が一切手を引くことは現実的ではなく、具体的な政策分野を通じて国家機能のあり方を議論すべきではないか。
- ② 「全国的に統一が必要なものは国の役割」との抽象的な考え方では、国の事務・権限を限定的にしようとの原則がなし崩しになるのではないか。
- ③ 道州は現行の府県と比べ、かなり大きな広域的調整機能を担い得る。こういった観点から国と道州との機能分担を考える必要があるのではないか。
- ④ 具体的な事業分野（河川管理や鳥獣保護管理など）に即して、国と地方の役割分担や、国と地方を通じた統治機構のあり方などを検討する必要があるのではないか。

II 府県のあり方だけでなく、国と地方を通じた我が国の統治機構全体のあり方を検討対象とすべき

(1) 地方の統治機構のあり方だけを議論すべきではない

- ① 現状の道州制の議論は、新しい「国のかたち」を創造すべきものであるにも関わらず、府県のあり方だけが議論され、中央省庁や国会も含めたわが国全体の統治機構のあり方についての議論がおろそかにされていないか。
- ② 憲法をはじめとした法体系、国と地方を通じた税財政制度、基礎的自治体のあり方も含めた地方行財政制度のあり方がワンパッケージで整合性をもって検討されなければならないのではないか。
- ③ 国会の機能や構成（参議院改革のあり方など）、国政選挙や政党のあり方、道州制における執行機関や議会のあり方及び選出方法等、憲法改正も視野に入れて議論すべきではないか。

(2) 憲法上の位置づけをどう考えるのか

- ① 想定されている道州は、一国の人口、経済規模に匹敵するほど巨大であり、わが国の統治システムを大きく変えるものであるが、こうした道州が憲法に定める地方自治の本旨を全うする地方公共団体であると言えるのか。道州の位置づけが憲法上明確にされなければならないのではないか。
- ② 再掲（II（1）③）

III 府県の廃止は必ずしも前提ではなく、府県が併存する広域行政システムも排除しない

(1) 市町村の機能や組織をどうするのか

- ① 道州制導入に伴い、基礎自治体である市町村の規模を拡大する必要があるとの主張も見受けられるが、相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を市町村や住民が支持するのか。
- ② 政令市は、一つの基礎自治体としては極めて規模が大きく、区を含め機能や組織の

見直しが必要ではないか。

- ③ 都道府県の事務を市町村に移管するに当たっては、市町村は十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対応できる体制とする必要があるが、このための具体的方策をどのようにするのか。
- ④ 道州内の財政調整をどのようにするのか。

(2) 住民自治の観点から問題はないか

- ① 現行の都道府県よりもはるかに広大となる道州においては、政策決定の主体が住民から見えにくく、民主主義的の統制が行き届くか。
- ② 現行の府県単位で支庁を置かざるを得ないのではないか。(実質3層制の地方自治組織も想定できるのか。)
- ③ 道州制における執行機関や議会のあり方及び選出方法等、ガバナンスを確保する体制をどのように構築するのか。(Ⅱ(1)③参照)

(3) 地方経済の活性化や地域振興をどのように図っていくか

- ① グローバル社会の中で、各地域の経済競争力を高めるため、道州制が担いうる役割は何か。(Ⅰ(3)②参照)
- ② 東京一極集中の是正や過疎地対策など道州単位での施策が有効に働くのではないか。(Ⅰ(3)④参照)
- ③ 道州や基礎自治体との間で明確な役割分担ができるなら、府県が併存しても、必ずしも非効率ということにはならないのではないか。むしろ、府県レベルで想定する方が効果的な広域機能があるのではないか。

Ⅳ 広域連合を生かした先行実施など、段階的な導入もあり得る。

(1) 道州の検討の進め方をどうするのか

- ① 住民サービスがさらに充実・強化され、住民が一体感を持つことができるよう、また地理的・歴史的・文化的条件など最大限考慮するため、地方の意見をどのように反映していくのか。
- ② 道州制の具体的なイメージや、我が国のあり方や国民生活にどのような変化をもたらすかについて、国民に十分理解されているか。国民意識の醸成をどのように図っていくのか。

(2) 国の事務・権限の地方移管はどうするのか

- ① 道州制を検討し、導入するまでの相当な時間がかかると想定されるが、それまで国の事務・権限の地方への移譲についてどうするのか。広域連合に先行して移譲するなど、段階的な導入もあり得るのではないか。

V 広域自治制度のバリエーション

- ① 府県を越えた広域的な自治制度（統治機関）を考えると、政治、経済、財政、事務・権限のあり方といった切り口次第で、様々なバリエーションが出てくるのではないか。
- ② 例えば、連邦制型の道州制のような強い権限をもつ道州制と、広域連合のような緩やかな府県連合、さらにそれらの中間的なものなど複数のものが想定できないか。
- ③ 具体的な事業分野（河川管理や鳥獣保護管理など）に即して、国・広域自治体・基礎自治体が担う役割やそれぞれの関係、また広域自治体のガバナンスのあり方などを検討すれば、様々な広域自治体制度のバリエーションが出てくるのではないか。
(I (4) ④参照)

研究会のスケジュール (イメージ)

時期	研究会	連合委員会	連合議会
2月 28日	○準備会合 →論点、スケジュール等		
3月	○研究会設置 (3/2) ○第1回会合 ・国主導の中央集権型道州制への懸念①	○事務局から論点等について委員会に報告	
4月	○第2回会合 ・国主導の中央集権型道州制への懸念②		
5月	○第3回会合 ・国と地方を通じた統治機構のあり方	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
6月	○第4回会合 ・これまでの議論の中間総括 中間報告の整理 ※ 事務局で整理の上、委員と調整	○研究会から中間報告を受けて議論	○研究会から全員協議会に報告
7月	○第5回会合 ・府県が併存する広域行政システム①		
8月	(休会)		
9月	○第6回会合 ・府県が併存する広域行政システム②	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
10月	○第7回会合 ・広域連合を生かした先行実施等		○研究会から総務常任委員会に報告
11月	○第8回会合 ・広域自治制度のバリエーション	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
12月	○第9回会合 ・これまでの議論の総括		
1月	(休会) 最終報告の整理 ※ 事務局で整理の上、委員と調整	○研究会から最終報告を受けて議論	
2月			○研究会から総務常任委員会に報告

※ 必要に応じてゲストスピーカーを招聘予定

河川管理を通じた論点（案）

第 1 回会合では、まず具体的な政策分野として河川管理を取り上げ、それから道州制の検討に当たっての課題や問題点等についてあぶり出すこととする。

I 河川管理における現状と課題 【資料 2 - 2 参照】

- ガバナンスについて
 - ◆ 国は流域府県や市町村の意見を聴く仕組みは設けているが、十分機能しているとは言えず、流域住民の意思を反映した河川管理はなされていないのではないか。
- 縦割り行政について
 - ◆ 河川の中だけではなく、水田や森林などを含む循環する水全体をとらえた河川管理が求められているのではないか。

II 河川管理を通じた論点 【資料 2 - 3 参照】

1 国と地方の役割分担

- 引き続き国が担うべき役割とは何か。
 - ◆ 水の循環は基本的に流域内で完結するので、国の関与は最低限とし、全国的に統一すべき事項は河川の定義や水質の環境基準などに限定されるのではないか。
 - ◆ ナショナル・ミニマム（国民の生命・財産の保護）の観点から、河川管理手続きや河川管理施設の構造などにおいても、引き続き全国的に統一すべき基準があるのか。
 - ◆ 水循環をトータルでとらえた河川管理を実現するには、新たな仕組み（制度）が必要になるのではないか。現在の法体系は、省庁ごとのタテ割り行政を反映したものに過ぎないのではないか。
 - ◆ 複数の道州を跨ぐ河川は、引き続き国が管理することとするのか。
（河川流域の境界に沿って道州の区割りを行えば、全ての一級河川を道州が管理することは可能。但し、現行の管轄区域を分割される府県や極めて大きな道州が生じる可能性あり）
 - ◆ 歴史的に県単独では対応できなかった国直轄工事を、道州（基礎自治体）単独の対応に委ねることは可能か。

- 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。
 - ◆ 現在の府県が担う権能（一級河川指定区間の管理、二級河川の管理）を基礎自治体に移譲すべきではないか。
 - ◆ 移譲する場合、市町村自身の機能強化が必要になるのではないか。そのための具体的な手段として、どのようなものが想定できるのか。
 - ◆ 流域が複数の基礎自治体に跨る場合、その調整をどうするのか。
 - ◆ 基礎自治体に一律に河川管理を義務づけるのではなく、その能力と意思に応じて権限の移譲や道州（府県）による補完などを検討してはどうか。
 - ◆ 道州の施策と基礎自治体の施策の間で整合性を維持するため、何らかの仕組みが必要となるのではないか。

2 統治機構全体のあり方

- 国会や中央省庁の見直しも必要になるのではないか。
 - ◆ ナショナル・ミニマム（生命・財産の保護など）の観点から、河川管理手続きや河川管理施設の構造などにおいても、引き続き全国的に統一すべき基準があるのか（再掲）⇒ 参議院を地方代表院とするなど、国の意思決定に地方の意思を反映する仕組みが必要になるのではないか。
 - ◆ 水循環をトータルでとらえた河川管理を実現するには、新たな仕組み（制度）が必要になるのではないか。現在の法体系は、省庁ごとのタテ割り行政を反映したものに過ぎないのではないか。（再掲）⇒ 中央省庁の再編をすべきではないか。
- 道州や基礎自治体の組織についても、現行法にとらわれず柔軟に考えるべきではないか。
 - ◆ 上流（中山間地）と下流（人口稠密地）の利害調整を公平に行うには、意思決定過程において単純に多数意見（都市部の意見）を尊重するだけでは足りないのではないか ⇒ 議会の構成や選挙制度のあり方も併せて検討すべきではないか。

3 税財源・財源調整のあり方

- 河川管理において望ましい財源負担のあり方とはどのようなものか。
 - ◆ 流域全体で合意が出来れば、流域自治体の負担金で財源を賄うことも可能ではないか。
 - ◆ 流域全体で受益と負担のバランスを図るためにも、流域全体で課税をして、必要な箇所に重点的に投資することが合理的ではないか ⇒ 道州による一貫管理。
 - ◆ ナショナル・ミニマムの観点から、国民全体で負担することが合理的ではないか ⇒ 国による垂直調整、道州間の水平調整。
 - ◆ 災害時の対応や技術的に管理が極めて困難な河川など、国による直接的な財政負担も想定すべきか。

河川(治水)に関する国と地方の主な役割分担の現状

		河川					主な関連分野	
	管理区分	事務・権限等	砂防	森林・治山	農地(水田)	下水道(雨水)	防災その他	
国	本省	<ul style="list-style-type: none"> 河川法 河川法の指定 河川法の意見(をきく) 河川整備基本方針の策定【対象：一級河川】 河川整備基本方針(河川)改修等の箇所付け 一級河川(直轄等)管理区間の改修等の箇所付け 災害発生等に対する必要な措置(指示) 【対象：一級河川、二級河川、準用河川】 	<ul style="list-style-type: none"> 砂防法 砂防設備を要する土地等の指定 地すべり等防止法 地すべり防止区域等の指定 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 区域の指定等に係る都道府県への指示 	<ul style="list-style-type: none"> 森林法 全国森林計画・森林整備保全事業計画の策定 (知事等の意見(をきく)) 保安林の指定 (国)治山、特定保安林等 保安施設地区の指定 	<ul style="list-style-type: none"> 土地改良法 土地改良事業計画の策定 (知事等の意見(をきく)) 国営土地改良事業計画の策定 (都道府県と協議等) 		<ul style="list-style-type: none"> 土砂災害防止法 土砂災害防止対策基本方針の作成 	
	出先機関	<ul style="list-style-type: none"> 一級河川(直轄管理区間) ① 国土交通省 ② 国土交通省(河川部) ③ 国土交通省(河川部)の所屬機関 ④ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑤ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑥ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑦ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑧ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑨ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑩ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑪ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑫ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑬ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑭ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑮ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑯ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑰ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑱ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑲ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ⑳ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉑ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉒ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉓ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉔ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉕ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉖ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉗ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉘ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉙ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉚ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉛ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉜ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉝ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉞ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㉟ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊱ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊲ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊳ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊴ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊵ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊶ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊷ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊸ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊹ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊺ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊻ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊼ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊽ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊾ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) ㊿ 国土交通省(河川部)の所屬機関(河川部) 	<ul style="list-style-type: none"> 砂防法 河川の崩壊に関わる設備整備等(国2/3、地方1/3) 地すべり等防止法 重要な防止施設の新設・改良等(国2/3、都道府県1/3) 	<ul style="list-style-type: none"> 森林法 国有林の地域森林計画の策定(知事、市町村長の意見(をきく)) 保安施設事業の実施 (都道府県負担:1/3以内) 	<ul style="list-style-type: none"> 土地改良法 国営土地改良事業の策定(農業用排水施設等の整備・管理【主に基幹部分】)(国2/3等) 	<ul style="list-style-type: none"> 水防法 洪水予報河川等の指定 浸水想定区域等の指定 		
府県	一級河川(指定区間)	<ul style="list-style-type: none"> 河川法 河川法の指定 河川法の意見(をきく) 河川整備基本方針の策定(国の認可) 河川管理・改修等(修繕等、都道府県10/10(1/3以内)国補助)、改良:国1/2、都道府県1/2) 	<ul style="list-style-type: none"> 砂防法 砂防指定地の行為規制・監視等の採取、立木木の伐採等 砂防設備の管理・工事・維持(国1/2、都道府県1/2等) 地すべり等防止法 防止区域の設備管理・工事等(工事:国1/2、都道府県1/2) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 区域の指定、管理、工事等(工事:国1/2、都道府県1/2) 	<ul style="list-style-type: none"> 森林法 地域森林計画の策定(国と協議+同意) 保安林(民有林)の指定 保安施設地区台帳の調整・保管 保安施設事業の実施(国補助:2/3以内) 	<ul style="list-style-type: none"> 土地改良法 都道府県土地改良事業計画の策定(市町村と協議等) 都道府県土地改良事業の実施(農業用排水施設等の整備・管理【主に支線部分】)(国1/2等) 	<ul style="list-style-type: none"> 下水道法 流域別下水道整備総合計画の策定(複数都府県の区域にわたる水系に係る河川等については国と協議) 流域下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理(建設費国1/2、都道府県1/2等) 流域下水道事業計画の策定(国と協議) 	<ul style="list-style-type: none"> 災害対策基本法 都道府県地域防災計画の策定・実施 水防法 都道府県水防計画の策定 洪水予報河川等の指定 浸水想定区域等の指定 土砂災害防止法 土砂災害警戒区域等の指定 都市計画法 区域区分の指定(市街化区域、市街化調整区域) 建築基準法 災害危険区域等の指定 	
	二級河川	<ul style="list-style-type: none"> 河川法 河川法の指定 河川法の意見(をきく) 河川整備基本方針・河川整備計画の策定(国と協議+同意、市町村長の意見(をきく)) 河川管理・改修等(管理・都道府県10/10、改良:国1/2以内、都道府県1/2以上等) ダム等に係る改良工事など(国と協議) 		<ul style="list-style-type: none"> 森林法 市町村森林整備計画の策定(知事と協議) 	<ul style="list-style-type: none"> 土地改良法 市町村土地改良事業計画の策定(市町村長へ報告) 市町村土地改良事業の実施(農業用排水施設等の整備・管理【主に末端部分】)(国1/2等) 	<ul style="list-style-type: none"> 下水道法 公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理(建設費国1/2、都道府県1/2等) 公共下水道事業計画の策定(都道府県に協議) 	<ul style="list-style-type: none"> 災害対策基本法 市町村地域防災計画の策定・実施 水防法(水防管理者) 水防計画の策定 水防活動の実施 洪水ハザードマップの作成配布 土砂災害防止法 警戒避難体制の整備等の実施 建築基準法 災害危険区域等の指定 	
市町村	準用河川	<ul style="list-style-type: none"> 河川法等 準用河川の指定 河川管理・改修等(管理:市町村10/10、改良:国1/3等) ダム等に係る改良工事など(知事と協議) 						
	普通河川(河川法対象外)	<ul style="list-style-type: none"> 準用河川、一級河川及び二級河川以外の河川の中から市町村が指定、管理、(自治事務) 普通河川、河川法の適用を受けない河川、市町村が指定、管理、(自治事務) 						

河川管理に関する国と地方の役割分担の事例(イメージ)

※主に治水の観点から例示したイメージ。その他多量のケースが想定される。

現 状		A 中央直轄型			B			C 地方分権型			
主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等
国	本省	○河川法の制定	国(本省)	一級河川(直轄)	○河川法の制定	国(本省)	一級河川(方針)	○河川法の制定	国(本省)	基本的な枠組等	○河川法の制定
		○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく) ○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく) ○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく) ○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			
国	出先機関	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け	道州	一級河川(直轄+指定)	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け	道州	一級河川	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け	道州	一級河川(指定以外)	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け
		○河川整備計画の策定 (知事、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (維持:国10/10、改良:国2/3、府県1/3等)			○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (維持:道州10/10、改良:国1/2、道州1/2等)			○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (維持:道州10/10、改良:道州10/10等) ※災害対応や技術上管理が困難な河川などは国負担も想定			
府県	二級河川	○二級河川の指定 (市町村長の意見をきく)	道州	二級河川	○二級河川の指定 (市町村長の意見をきく)	道州	二級河川	○二級河川の指定 (市町村長の意見をきく)	基礎自治体(市町村)	二級河川	○二級河川の指定 (市町村長の意見をきく)
		○河川整備基本方針・河川整備計画の策定 (国と協議+同意、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (管理:府県10/10、改良:国1/2以内、都道府県1/2以上等) ○ダム等に係る改良工事など (国と協議)			○河川整備基本方針・河川整備計画の策定 (国と協議+同意、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:道州10/10等) ○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)			○河川整備基本方針・河川整備計画の策定 (道州と協議+同意、市町村長の意見を聴く) ○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:道州1/2以内、市町村1/2以上等) ○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)			
市町村	準用河川 普通河川 (河川法対象外)	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川 普通河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川 普通河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川 普通河川	○準用河川の指定
		○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/3等) ○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)			○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/3等) ○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)			○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/4市町村10/10等) ○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)			
		主なメリット	○一級、二級河川ともに単一の管理主体の下での管理が可能。 (一部権限は国が確保)			○一級河川については、水系一貫した管理が可能。 ○流域住民の意思を反映した河川管理が可能。			○流域住民の意思を反映した河川管理が可能。		
		主な課題・条件	○国出先機関と府県の権限が道州に集約されるだけで、中央省庁の権限は手つかず。中央省庁の権限が道州等に意見を反映するた めには、参議院に地方代表が参画する仕組みが必要。			○道州・市町村に対する財源措置や専門職の確保等が必要。 ○市町村の役割分担が大きく、一級河川(指定区間)においては、道 州の管理する区間との整合性が求められるとともに、流域全体を利 用調整する仕組み等が必要。また、道州等による補充も必要後討。			○道州・市町村に対する財源措置や専門職の確保等が必要。 ○市町村の役割分担が大きく、一級河川(指定区間)においては、道 州の管理する区間との整合性が求められるとともに、流域全体を利 用調整する仕組み等が必要。また、道州等による補充も必要後討。		

(注1)河川種類別延長割合(H18.4.30現在:国土交通省資料) (注2)赤字:現状から追加修正等

1. 検討にあたって

琵琶湖保全には琵琶湖淀川流域の保全と不可分... 滋賀県で琵琶湖淀川流域管理を担うマザーレイク21計画の推進に活かす

2. 琵琶湖淀川流域の特徴

(1) 流域の概要
宇治・木津・桂川と本川、2府4県にまたがる大流域
(2) 琵琶湖淀川流域における琵琶湖の役割
流域全体面積約8,240km²中、琵琶湖流域が約半分

3. これまでの琵琶湖淀川流域管理の取組

それぞれの時代のニーズに応え、淀川改良工事、琵琶湖疏水、琵琶湖総合開発等、先進的な取組で大きな成果、一方、生態系、水と人とのつながりなどに課題
・成果と課題を踏まえてマザーレイク21計画策定、さまざまな取組を推進
・新たな時代のニーズに対応した流域の取組が必要

4. 琵琶湖淀川流域を取り巻く自然・経済・社会の変化

(1) 人口減少、低成長への移行
・水需要は、人口の減少傾向や経済の低成長を背景に減少が予想
・財政の逼迫も見込まれる
(2) 生態系保全の重視、水問題のグローバル化、地球環境問題の深刻化
・持続可能な社会に向け、生態系保全の重要性
・バーチャルウォーター、酸性雨など国を超えた水問題
・気候変動による地球環境問題
(3) 地方分権と広域行政の進展
・地方分権 広域行政への動きが加速
・近畿圏では「関西広域連合」が設立

5. 琵琶湖淀川流域の課題

(1) 水と流域についての課題
① 琵琶湖を含めた治水対策
・整備遅れや地球環境変化で川の中の対策のみは限界
② 治水、利水、環境、上下流を統合的に捉えた琵琶湖水位
・治水対策は治水利水に大きな役割
・方、近年、魚の産卵への影響等の課題
③ 生態系にも配慮した利水
・水位低下の琵琶湖への影響、開発した水資源の効率的な管理が必要
④ 生態系の保全、再生
・生態空間の改善、中断、外来種等
⑤ 水質のリスク管理と事案への対応
・高度な水利用複雑な取水排水系統で水質問題が起これば影響は広範囲に及ぶ
⑥ 森林の管理と水源地域の保全
・林業衰退で整備遅れ、水源地域の過疎・高齢化

(2) 水と人とのつながりについての課題
① 水と水、水と人とのつながりの再生
・水の恩恵、有威の意識低下が懸念
② 琵琶湖淀川流域のつながりとして一体感の回復
・琵琶湖淀川流域の一体的な意識が少ないことが懸念
(3) 制度についての課題
① 低成長に対応した施設の効率的な整備と維持管理、投資の効率化と費用負担
・施設整備や維持管理の効率化、再編成
② 地方分権 広域行政の推進への対応
・近畿の広域行政に対応した流域管理

6. 流域のめざすべき姿

① 生態系サービスの維持・向上による流域の社会成長
(1) 生態系サービスから見た琵琶湖淀川流域の取組
・琵琶湖淀川流域の自然と生態系が人間社会や生態系自身に対して恵みを与える「機能」(「はたらき」)
・琵琶湖淀川流域の生態系サービス
・資源供給サービス
・水資源供給、木質・水産資源提供など、資源価値・経済的価値のあるものを与える機能
・文化的サービス
・景観形成、リクリエーション、教育・学習の場提供など、精神的満足等をもち、人と自然や生態系が「はたらきあう」機能
・調整サービス
琵琶湖による流況安定、植物による自然浄化、生物多様性の提供等、人や生態系を「助ける」機能
琵琶湖淀川流域の生態系サービスが、流域社会の発展を支えてきた中で、琵琶湖は大きな役割
・高度成長期以降、経済的価値追求の中で、琵琶湖からの水産供給等の「食料供給サービス」に着目し開発や機能強化により、豊かな前代社会を形成一方で、文化的サービスや調整サービス等の劣化、これが流域の課題にもつなげられた。
(2) 琵琶湖淀川流域の生態系サービスの維持・向上
・さまざまな恵みを与える「生態系サービス」の維持・向上による琵琶湖淀川流域の社会成長
これまでに資源供給サービスへの投資を調整サービス、文化的サービスへ振り向け、資源の発展、雇用を生みだし、活力が持続され、さらに生態系サービスの維持向上をめざす良好なサイクルを生み出し、持続可能な流域社会を築く。人間と生態系が良好な関係を築き、地域の個性を生かし、満足度の高い、良質な生活を享受する「社会成長」を図る。近畿圏の一体感の再構築と社会成長にもつなげられる。

7. めざすべき管理のあり方

① つながりをもとにした統合的な管理
(1) 統合的な考え方の必要性
・課題には、一方の主体や地域、目的のニーズが成り立つと、もう一方が成り立たない「ゼロサム」が存在
・これまでの取組は目的別、主体別等の効率最大化で実施、目的達成に効果の反面、課題も明らかになってきた。
(2) 「つながり」を基本とした統合的な管理
・目的の統合「近い水」
・治水、利水、環境、文化、地域づくりなど目的について、水分野、行政の枠組の統合「分野横断」
・森林、農業、工業、都市計画、琵琶湖など行政の枠組を横断的につなぐ、現実的な管理
・地域の統合「飲水水源」
・地域の特性を尊重しつつ、琵琶湖をはじめ流域全体を自らのものとして捉え、一体感をもった管理
・主体の統合「流域自治」
・住民生活が中心に当事者意識と責任を基本とした管理
・世代的統合「長期的視点」
・世代間のつながりを意識、維持可能で将来負担を軽減する管理
・中長期的視点に立ち、順応的な管理
(3) 国内外の統合的な流域管理の事例
・琵琶湖など水と水、水と人とのつながりなど流域の特性、これまでも統合的な取組がされてきたことからも踏まえた管理が必要

8. 新たな流域管理のしくみのあり方

さまざまな主体の参画と連携をより重視し、柔軟性のある新たな管理のしくみ「流域ガバナンス」が必要
(1) さまざまなレベルにおける関係者の参画
・身近なレベルでの取組を推進し、流域全体として目標を共有し連携していくような参画と協働のしくみ
(2) 自治体を中心とした流域管理の組織
・総合行政の主体である市町村がより主体的に参画し相互に連携し、関係者も協力しながら取組が行える組織
・組織として関西広域連合の可能性。関係者で検討が必要
(3) 流域管理計画の策定とその順応的な管理
・流域全体を対象とした流域管理計画のような計画策定とそれを選択的に見直せるしくみ
(4) 情報と技術の共有化
・情報・技術、科学的知見が必要、例えば水情報センターや統合管理センターなどの検討が必要
(5) 生態系サービスに投資できる資金調達のしくみ
・流域を単位として流域の水環境保全のための費用を流域全体で負担するようしくみが必要
・必要な費用、負担のあり方を検討、共通理解が必要
(6) 新たな管理を支える法のしくみ
・しくみを支えるための法律や府県共同、広域連合の条例などが重要。理念明確化のためにも必要

9. 具体的な取組の提案

今後の流域管理の取組の方向性と具体的な取組例を提案
(1) 水と共生し「近い水」を生活に活かす地域づくり
・流域全体で水リスクを分担、施設整備・管理、氾濫を想定した地域づくり
・「ふたんから水」を意識でき、水辺景観を活かすまちづくり等
(2) 人と生態系のための水資源と施設の効率的な管理
・安全な利水と琵琶湖や河川の生態系保全のバランスを図り、琵琶湖の水質管理の成果を琵琶湖、治水、利水、環境等と上下の二つのリスクを共有し、水質改善を促す
・水資源開発施設の再編や相互利用の検討等
(3) 水環境の改善とリスク管理
・琵琶湖から大淀川までを一体的に捉え、わかりやすい指標の設置、生態系や景観を含む環境的モニタリング 評価等
・水質リスクに対応し、関係者による効果的な対策
・地震などの災害や流域レベルの水質事故に備えた対策等
(4) 森林や農地の保全と活用
・流域内での木材流通促進、環境に配慮した農業の推進と農産物の流通拡大
・森林の維持管理作業、企業の森、柳田保全等への参加促進等
・森林の流域レベルでの点検
(5) 水と森林への意識の向上とつながりの促進
・水と森林の保全、管理の意識、流域、水辺水面の利用促進、水質改善プロジェクトの推進
・「琵琶湖淀川流域の森」などのイベント
・サイクリングロード等の整備、エコツアーなどのイベント
・琵琶湖淀川流域の「目」の設定、流域全体での啓発イベント
・流域全体で学習教材の作成
・流域全体で学習教材の作成

10. 今後に向けて

・滋賀県は検討と率先取組、近畿関係者と議論、検討が必要
・国内外の事例を参考に、琵琶湖など水と水、水と人とのつながりなど流域の特性、これまでも統合的な取組がされてきたことからも踏まえた管理が必要
・琵琶湖淀川流域の社会成長
・琵琶湖淀川流域の生態系サービスの維持・向上による流域の社会成長
・めざすべき管理のあり方
・統合的な考え方の必要性
・「つながり」を基本とした統合的な管理
・国内外の統合的な流域管理の事例

平成 25 年 3 月 23 日

道州制のあり方研究会第1回会合における意見

滋賀大学 北村裕明

1. 道州制の意味するところは、論者によって多様である。この時期に、関西広域連合で道州制を議論するとすれば、これまでの我が国における分権改革をさらに進めるためには、道州制の導入に際してどのような論点があるのかを明確にすることが必要であろう。道州制の導入が、単純に分権改革につながらないことは銘記しておかねばならない。
2. 上記の観点に立てば、現在国が担っている機能と権限の道州への移譲問題がまず問われなければならない。道州制の導入は、国の統治機構そのものの大きな改革なのである。現在国が担っているどの機能を、どのような形態で道州が担うのか、そのことによって基礎自治体の機能遂行がどのように変容し、結果として分権改革を進めることにつながるかを検討する必要がある。そのためには、いくつかの具体的な機能を取り上げて、道州が担った場合のケーススタディを行い、論点を提示することが必要である。
3. そのような検討を通じて、分権改革をすすめるために道州制にはどのようなガバナンスが求められるのかについての論点が明らかとなるであろう。道州は府県以上に広域的となるので、都市部と農村部の利害を適切に調整する仕組みと、道州と基礎自治体との機能と利害を調整する仕組みが必要となる。道州制によって、府県が廃止されるべきかどうかは、新たな道州のガバナンスの仕組みのなかで、どのようにすれば、基礎自治体における自治を強化できるかに依存するであろう。
4. 道州には、独自で十分な税源が必要である。道州にふさわしい税目や、税源についての国と道州と基礎自治体の再配分の検討が必要である。また、道州間の財政調整の仕組みと、基礎自治体の財源保障と財政調整の主たる責任を道州が担うのか国が担うのかについても検討を要する。
5. 河川管理については、道州には、現在の地方整備局の権限を超える意思決定権の実質的な移譲が必要とされる。また基礎自治体の計画と管理への実質的な参加が保障されるガバナンスが求められる。

水循環基本法（水制度改革国民会議とりまとめ案）の概要

[2009年]

I 制定のねらい

- 省庁縦割りの水管理を見直し、循環する水全体、森・川・海を一体としてとらえ、流域すべてを視野に入れた健全な水循環を確保。
- 現状では細分化され目的が異なる森林、河川、海岸等に関連する各法律を、水循環という観点から、環境指向的な一つの法律として統合。

II とりまとめ案の概要

1 目的

- (1) 健全で持続可能な水循環型社会の形成について基本理念を定める。
- (2) 国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにする。
- (3) 水循環型社会の形成に関する統合的水管理施策を総合的かつ計画的に推進する。
- (4) もつて現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する。

2 基本理念（省略）

3 関係者の責務等・国の責務（省略）

4 基本方針、基本計画等

- (1) 国は、流域連合が策定する「流域別水循環計画」の前提となる基本方針を策定する。
- (2) 「流域連合」は、国の基本方針に基づき、流域別水循環計画を策定する。

5 基本的施策

- (1) 国は、下記の基本的施策に関する基本方針を示し、河川流域を構成する地方公共団体は、流域連合を結成し、流域別水循環計画に基づいてこれらの基本的施策を講じる。
 - ・流域治水対策の推進
 - ・水環境管理の適正化及び水循環系の再生と保全
 - ・第三者機関による公正な水環境監視
 - ・利水システムの合理化の促進
 - ・地下水の保全と利用の適正化の推進
 - ・河川と森林との統合管理の推進
 - ・農地の保全と活用
 - ・水道及び水循環保全施設の流域圏統合経営の推進
 - ・老朽化施設の更新と機能の向上並びに異常渇水や震災などに備える非常時対応
 - ・財政制度の見直し
 - ・科学技術の振興及び国際協調の推進

6 中央政府の行政組織及びその再編整備

(1) 水循環庁の設置

- ・水循環庁は、水循環社会の実現に向けて基本的施策の推進のための全ての事務を所掌する。
- ・また、水循環に関わる現行の個別制度の全てを所管し、統合的水管理体制に移行する。
- ・ただし、将来の道州制の導入も踏まえ、政策実施権限の多くを「流域連合」に委譲する。

(2) 中央水循環審議会の設置

- ・水循環政策の基本方針の審議、水循環政策の進捗状況等を調査審議する。

7 「流域連合」の設置等、地方公共団体の行政組織及びその再編整備

- (1) 河川流域を構成する地方公共団体（市町村と都道府県）は、河川流域の統合的管理主体（地方公共団体の連合組織）である流域連合を設置する。
- (2) 流域連合に関わる立法機関として予算、組織、人事などに関わる諸議案を議決し、流域水循環条例その他の諸規定を制定する流域連合議会を設ける。
- (3) 流域連合に諮問機関として流域水循環審議会を設ける。
- (4) 流域連合及び同議会の業務監理に当る組織として、流域連合監査機構を設ける。

8 流域住民との協働（省略）

