道州制のあり方研究会第1回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年3月23日（土）10:00～12:00
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、村上委員（欠席：北村委員）
[ゲスト] 中村・滋賀大学環境総合研究センター特任教授
- 4 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

第1回会合のポイント

- 単に国の権限を地方（道州）に移すという権限移譲の話だけを議論するのでは意味がない。
- 河川管理では既存の制度を大きく変えて、流域単位で水循環をトータルに捉える包括的な仕組みが必要になっている。加えて、ローカルレベルの経験や工夫を活かした分権の仕組みをつくっていく必要がある。
- 広域行政体は自ら抱え込んで権限執行するのではなく、様々な主体をファシリテート（調整）する働きが求められる。「水循環基本法案」や同法における「水循環基本計画」は参考となる事例。

主な発言内容

■中村ゲスト（滋賀大学環境総合研究センター特任教授）

- 滋賀県の琵琶湖淀川の流域管理に関する検討委員会（委員長：中村教授）の提言「琵琶湖淀川流域のこれからの流域管理に向けて（別紙概要参照）」を紹介
- 淀川水系流域委員会は「（新河川法の下で）河川流域管理には従来とは異なる新たな観点が必要」という趣旨で国交省自身が設立した。議論が治水におけるダムや堤防の有効性の問題に集中した印象を与えたのは問題だが、河川法の限界（河川の中だけで治水を考えることの限界）を含めた幅広い議論が行われたことは評価できる。
- 権限や財源の移譲を受けた道州には大きな責任が伴う。基礎自治体もそれなりの覚悟をしなければならない。
- 現在滋賀県なども流域治水の取組を始めているが、治水と環境、ハードとソフトの組み合わせをどうしていくかなど抜本的な制度の改革が必要。この取組は一気に進まず試行錯誤が伴う。改革の効果を検証・評価し、地域で共有する仕組みが必要。
- 住民レベルで様々な取組がなされているが制度が追いついていない。若い世代も含めて河川のあり方にフラストレーション顕れているのではないか。
- 県はメンタリティとして、国への依存を前提に議論してきた感がある。「府県の見解に相違がある時どう対応するか」との問題意識では展望は開けない。地方も相当果敢に臨んでいく姿勢が求められる。
- （超党派議員連合が省庁間調整などを経て上程を目指している）水循環基本法案の最終案は、本日の資料に提示されている2009年の原案に比べて後退した感があるものだが、（流域ごとに作成し5年ごとに見直すべきとした）水循環基本計画の策定を求める考え方は残った。計画の進捗状況に応じて個別事業の調整やその評価が必要となり、場合によっては基本計画の改訂もなされるという仕組みの考え方は今後参考になる

- 地域住民は長い歴史の中で経験を積んでいる。それをどう計画や事業実施に活かすのが重要。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 府県を越える政策に係るガバナンスをどう支えていくか。従来の国・府県・市町村の縦割り・横割りの行政にガバナンスを働かせる仕組みにどう変えていくか。
- 今は河川に関わる業務を指定区間の内外や水位調整、環境など業務分野を合理的に切り分けて対応しているが問題が吹き出しているという状況。もう一度政策をトータルに考え、どう統合を進めていくかを考える必要。
- （中村先生が主張するように）現状を大きく変えることが難しい場合、実験をやりつつ部分的イノベーションを行い、有効であれば実行に移していく観点もある。
- 多くのアイデアや知識が蓄積されている市民レベルから水や環境を変える大きな力になっていかないといけない。
- 単純に道州や広域連合で流域管理をすればいいという話でもない。分権型の仕組みをつくっていくときにツールとして「計画」が働くかどうか。ローカルとの関わりの中でつくられるガバナンス、体制づくり、調整する仕組みをどう考えていくか。
- 今日は個別政策から議論に入った。制度の話はもう少し先にしてはどうか。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 国の権限を移譲すればいいだけではない。既成の河川管理を変化させ、環境生態系の観点を利水・治水に盛り込むなどレベルの高い包括的な政策を考える必要。
- 誰が責任を持って担うのか、意思決定をどういう形で取り組むか。国・府県・市町村のそれぞれの縦割りが邪魔になっており、横串を指さないと。また行政だけではなく、住民・NPO・市民グループなど関係者が多様化しているなか、どう協働・参画させるのか。
- 広域的な単位は、国や府県のように自分の仕事と言って全部とるのではなく、ファシリテーターとして関係する行政主体間を調整し、各主体の施策を整合させるというイメージではないか。
- 水循環基本法案の水循環基本計画が今後の議論の手がかりになるのは同感。ただ制度論からいえば、その計画をどの主体でどういう手続きでつくるのか。一足飛びにはできないから少しずつ良くなればとの思いもある。一方で危機管理的な対応をどうするか。現在の1級河川、2級河川の区別も合理的なのか等も含め、今の権限自体も見直していく必要。また財源負担の主体間の整合の問題もある。
- 基本計画をつくり、PDCAサイクルで廻すのはいいが、重要なのは上からの計画づくりはダメ。計画づくりのプロセスでガバナンスが試される。
- （道州制など新たな広域行政体の導入には）大きな政策転換を伴わなければならないと思っているが、それを考えるためのきっかけや道具がいる。水循環基本法案やその流域管理の概念は、既存の政策とは違う大きなレベルの政策を盛り込める道具建てとなりうる。こういう観点から議論して、広域行政の主体についてはもう少し先の議論でいいのではないか。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 神奈川県事例として、県民税の超過課税を財源に、県外の上流域にも水源保全などの対策を打とうとしている。コストの問題になると関係者はシビアになるので相当困難な調整ごとに発展してしまう。ガバナンスについて、実際に問題が起こった時に強い権限や主導権を持つところがないと調整できないのではとの懸念もある。

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)	} 3/2 連合委員会提出資料 ※添付省略
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。

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	一級河川 (直轄管理 区間)	①国土交通上 又は国民経済 上特に重要な 水系に係る河 川で、国土交通 大臣が指定 ②一級河川の 中でも重要度 の高い区間で、 国土交通大臣 管理。	<ul style="list-style-type: none"> ■河川法 ○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] ○一級河川(直轄管理区間)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 (国有林、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 ○土地改良長期計画の策定 (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"> ■河川法 ○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) 	<ul style="list-style-type: none"> ■砂防法 ○複数の府県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実施 (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 ○浸水想定区域の指定図 	
府県	一級河川 (指定区間)	①同上 ②国土交通大 臣が指定し、都 道府県知事管 理(法定受託事 務)	<ul style="list-style-type: none"> ■河川法 ○河川整備計画の策定 (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 (土地の掘削、盛土、切土、土石 の採取、立竹木の伐採等) ○砂防設備の管理・工事・維持 (国1/2、都道府県1/2 等) 	<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 	
	二級河川	一級河川以外 の公共の利害 に重要な関係 のある水系に 係る河川で都 道府県知事が 指定。都道府 県知事管理。(法 定受託事務)	<ul style="list-style-type: none"> ■河川法 ○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: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"> ■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"> ■災害対策基本法 ○市町村地域防災計画の策定・実施 ○避難指示、勧告 	
市町村	準用河川	○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。 市町村管理。 (自治事務)	<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) 	—	<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 (都道府県へ報告) ○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 ○避難指示、勧告 	
	普通河川 (河川法対象 外)	○普通河川:河 川法の適用を 受けない公共 河川。市町村管 理(自治事務)						<ul style="list-style-type: none"> ■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 ○災害危険区域の指定 	

河川管理に関する国と地方の役割分担の事例(イメージ)

※主に治水の視点から例示したイメージ。その他多数のケースが想定される。

現状				A ← 中央集権型				B				C → 地方分権型			
主体	管理区分	延長割合	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	主体	管理区分	事務・権限等
国	本省	7%	○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(方針等)	○河川法の制定	国(本省)	基本的な枠組等	○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]			○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]			○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]			○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]			○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)			○一級河川の指定(知事等の意見をきく)			○一級河川の指定(知事等の意見をきく)			○一級河川の指定(市町村長等の意見をきく)			○一級河川の指定(市町村長等の意見をきく)
			○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]			○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]
			○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け			○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け			○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け			○一級河川(指定以外)改修等の箇所付け			○一級河川(指定以外)改修等の箇所付け
	出先機関		○河川整備計画の策定(知事、市町村長の意見を聴く)		一級河川(直轄+指定)	○河川整備計画の策定(国の認可、市町村長の意見を聴く)		道州	○河川整備計画の策定(国の認可、市町村長の意見を聴く)		道州	○河川整備計画の策定(国の認可、市町村長の意見を聴く)		基礎自治体(市町村)	○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:国10/10、改良:国2/3、府県1/3等)				○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:道州10/10等) ※同左					○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:道州10/10等) ※同左			
府県	一級河川(指定区間)	54%	○河川整備計画の策定(国の認可、市町村長の意見を聴く)	道州	二級河川	○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:国1/2、道州1/2等)	基礎自治体(市町村)	二級河川	○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:道州10/10等)	基礎自治体(市町村)	二級河川	○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:道州10/10等)	基礎自治体(市町村)	二級河川	○河川管理・改修等(維持:道州10/10、改良:道州10/10等)
			○河川管理・改修等(修繕等:府県10/10(1/3以内国補助)、改良:国1/2、都道府県1/2)			○河川管理・改修等(修繕等:市町村10/10(1/3以内道州補助)、改良:道州1/2、市町村1/2)									
	二級河川	25%	○二級河川の指定(市町村長の意見をきく)		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:府県10/10、改良:国1/2以内、都道府県1/2以上等)			○河川管理・改修等(管理:道州10/10、改良:道州10/10等)			○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)			○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)			○河川管理・改修等(管理:市町村10/10、改良:市町村10/10等)
			○ダム等に係る改良工事など(国と協議)			○ダム等に係る改良工事など(国と協議)			○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)			○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)			○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)
市町村	準用河川	14%	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○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)			○河川管理・改修等(管理:市町村10/10、改良:国1/3等)			○河川管理・改修等(管理:市町村10/10、改良:国-道州1/3等)			○河川管理・改修等(管理:市町村10/10、改良:国-道州1/3等)			
	普通河川(河川法対象外)		○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)		普通河川	○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)		普通河川	○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)		普通河川	○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)		普通河川	○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)
				○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)					○ダム等に係る改良工事など(知事と協議)				○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。(一部権限は国が留保)				○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能が道州に集約されるだけで、中央省庁の機能は手つかず。中央省庁の機能に道州等の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などが必要。				○道州・市町村に対する財源措置や専門職の確保等が必要。○市町村の役割が拡大。専門職の確保等その機能の充実が必要。○二級河川の流域が複数市町村に跨る場合、流域全体の利害を調整する仕組みなどが必要。				○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、流域全体を利害調整する仕組み等が必要。また、道州等による補完も要検討。			

(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

琵琶湖保全是琵琶湖淀川流域の保全と不可分
滋賀県で琵琶湖淀川の流域管理を検討しマザーレイク21計画の推進に活かす
流域関係者と議論・検討し、琵琶湖淀川流域と近畿圏の持続可能な発展に寄与

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
年間流量84億m³中、瀬田川44億m³、流況は安定
琵琶湖は、さまざまな広域的な役割
水源、洪水調節、生態系の場、淡水漁場、景観、文化、観光・レジャー、学术研究・学習、やすらぎ等
(3) 琵琶湖淀川流域と人の関わり
高度な水利用、下流は琵琶湖へ依存が大きい
水位上昇のタイムラグを利用し下流洪水時に洗堰放流を制限し調節
水質は改善したが課題残る。生態系や景観が悪化
上流と中下流で人口経済等に差。流域を軸とした交通が発達、流域としてのまとまり
水郷などの景観、多様な地域文化やレク利用、流域としての風土

3. これまでの琵琶湖淀川の流域管理の取組

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
氾濫原を含めた洪水対策
整備遅れや地球環境変化で川の中の対策のみに限界
治水・利水・環境、上下流を統合的に捉えた琵琶湖水位
水位操作は治水利水に大きな役割、一方、近年、魚の産卵への影響等の課題
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必要
生態系の保全・再生
生息空間の改変、分断、外来種等
水質のリスク管理と事故への対応
高度な水利用複雑な取水排水システムで水質問題が起これば影響は広範囲に及ぶ
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) 水と人のつながりについての課題
水と水、水と人とのつながりの再生
水の恩恵・脅威の意識低下が懸念
琵琶湖淀川流域のつながりと一体感の回復
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
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
地方分権、広域行政の進展への対応
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

- 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」「はたらく」
= 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、木材・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、精神的満足等をもたらす、人と自然や生態系が「ふれあう」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、生物生息の場の提供等、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、琵琶湖からの水資源供給等の「資源供給サービス」に着目し開発や機能強化により、豊かな流域社会を形成、一方で、文化的サービスや調整サービスの劣化、これが流域の課題にもつながった。
(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 -

7. めざすべき管理のあり方

- 「つながり」を基本とした統合的な管理 -

これまでの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、経済の発展・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につながる良好なサークルを形成、持続可能な流域社会をめざす
人間と生態系が良好な関係を保ち、地域の個性を生かし、満足度の高い、良質の生活を実現する「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る
(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「トレードオフ」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、水と人のつながり、「近い水」の回復を基本とした管理
水分野・行政の枠組の統合「分野横断」
河川、環境、上下水道、農業用水、工業用水、都市計画、森林など行政の枠組を横断的につなぎ、効果的な管理
地域の統合「飲水思源」
地域の特性と選択を尊重しつつ、琵琶湖をはじめ流域全体を自らのものとして捉え、つながり・一体感をもった管理
主体の統合「流域自治」
住民や自治体を中心に当事者意識と責任を基本にさまざまな主体が参画しつながりを深め、課題等を共有した管理
世代の統合「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ような管理
中長期的視点にたち、順応的な管理
(3) 国内外の統合的な流域管理の事例
国内外でもニーズに応えさまざまな流域管理の事例あり
琵琶湖など静水域と河川など動水域の特性、これまでも統合的な取組がされてきたこと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 - 流域ガバナンスの構築 -

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尊重しながら、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府県や市町村がより主導的に参画し相互に連携し、関係者と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
流域一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適切に見直せるしくみ
(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
流域を単位に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など
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法律や府県共同、広域連合の条例などが必要。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」を活かす地域づくり
流域全体で水害リスクを分担、施設整備・管理、氾濫を想定したまちづくり
ふだ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
安定的利水と琵琶湖や河川の生態系保全のバランスを図り、既存水資源開発施設の統合的運用による利水管理
琵琶湖の水位管理の成果と課題を共通認識、治水・利水・環境や上下流のニーズ、リスク分担など統合的な観点から見直し、ダム等との統合運用を含め水位操作見直し
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
琵琶湖から大阪湾までを一体的に捉え、わかりやすい指標の設定、生態系や景観含む水環境の改善
水質リスクに対応し府県連携による効率的なモニタリング、評価
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、棚田保全等への参加促進
森林税の流域レベルでの拡充検討 等
(5) 水と流域への意識の向上とつながりの促進
水や流域の保全・管理への意識、流域の一体感を高めるため、情報ネットワークシステムの構築、水辺水面の利用促進、流域をつなぐ舟運や陸路の整備
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
「琵琶湖淀川の日」の設定、流域全体での啓発イベント
流域全体で学習船「うみのこ」、森林における「やまのこ」のような体験学習、環境副読本の作成 等

10. 今後に向けて

滋賀県は検討と率先取組、流域関係者と議論・検討が必要
滋賀県以外の行政も、さまざまな場で議論・検討が必要
流域関係者もその立場・地域で取組、議論・検討を期待

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) もっ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) 中央水循環審議会を設置
 - ・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）