

関西広域連合の果たしうる役割 ～道州制研究会報告から～

琵琶湖・淀川流域対策にかかる研究会

2015年10月1日

新川達郎(同志社大学)

流域管理のガバナンス

- 河川管理と関西広域連合の役割
- 道州制研究会の河川管理の考え方を手掛かりに
- 河川管理の政策とガバナンスの論点
- 重層的ガバナンスを働かせる統合的流域管理へ

関西広域連合道州制のあり方研究会最終報告から

新川達郎(同志社大学)

3

道州制研究会の検討方針

- 広域連合として「地方分権」を進める観点から道州制の調査検討を実施
- 国の道州制論議の課題を明らかにする
- 進め方その①具体的な事務に即して、国、道州、市町村の役割分担や、権限移譲、相互の関与や補完のあり方議論
- 進め方その②道州制基本法案の問題点、課題の析出

新川達郎(同志社大学)

4

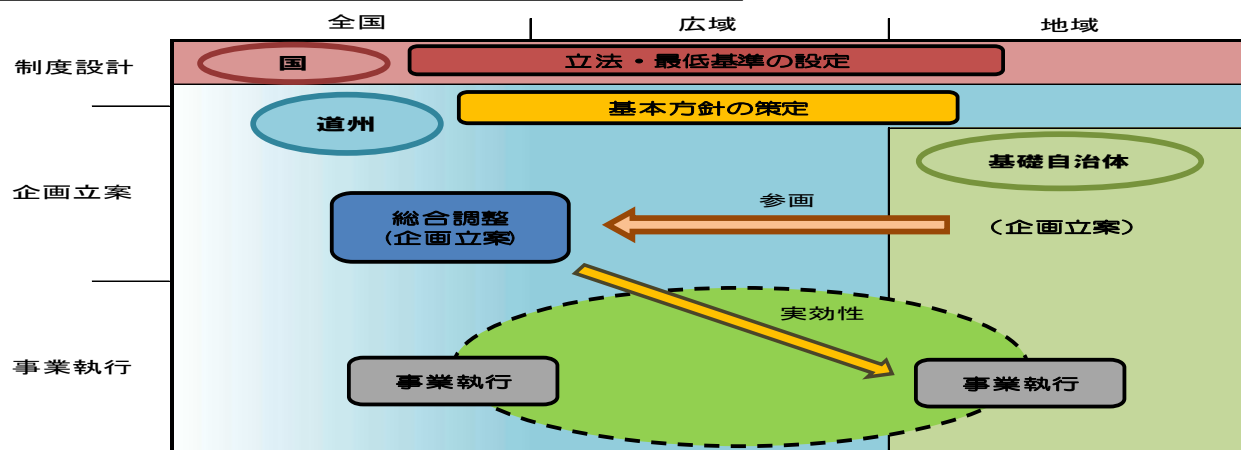
事例検討①河川管理

- 治水利水中心の河川管理を越える
- 森林、水田、まちづくりを総合的に流域で考える視点
- 集水域や流域の地域に即して水循環を体系的に管理する視点
- 河川管理の地域権限移譲
- 流域住民の民主的ガバナンス重視

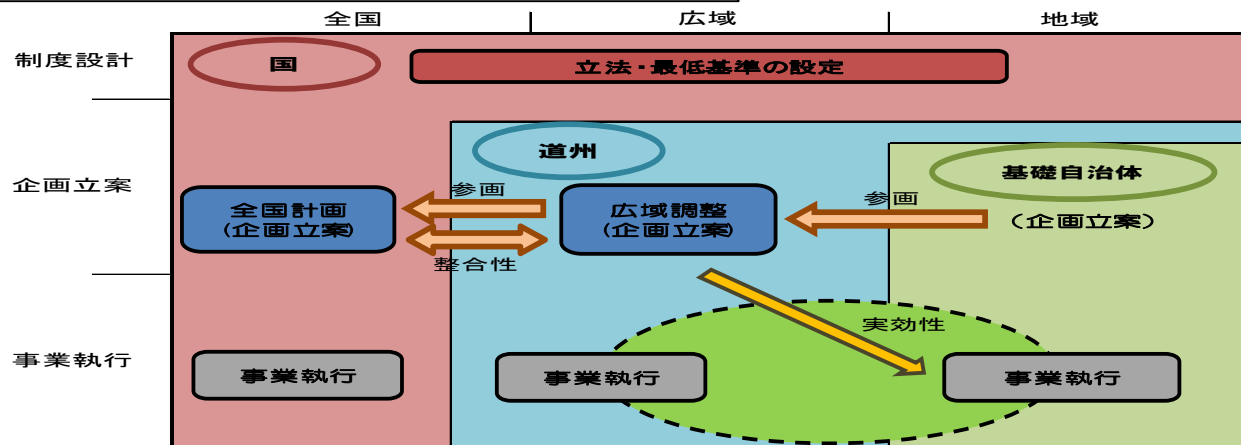
今後の河川管理

- 国の役割: 河川管理に関係する各分野及び統合的流域管理に係る基本方針の策定
- 広域自治体: 基礎自治体等の参画の下、統合的流域管理のための基本計画を策定
- 広域自治体と基礎自治体: その計画に沿って各々が役割分担して事業を実施

企画立案・総合調整型イメージ（１）－a



企画立案・総合調整型イメージ（１）－b



：道州と基礎自治体が担う事業執行（この中には道州と基礎自治体などで構成する特別な法人が実際の執行にあたることも想定される）

新川達郎(同志社大学)

7

関西広域連合道州制の在り方研究会 会中間報告の論点

分権型社会で期待される河川管理

- (ガバナンスについて)
- ① 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がなされていないのではないか。
- (縦割り行政について)
- ② 河川区域に加え都市、水田や森林等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。

現行の河川管理の課題

- 国において分野毎に基本的枠組みを定めているが、流域全体や水循環をトータルに捉えた基本的枠組みがない。
- 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ない。
- 縦割り行政かつ国の関与があるため、地方において地域ニーズに応じた独自の施策を展開することは困難。
- 一つの流域の中で、複数の主体が施策を独自に展開し完結しているため、流域全体での連携が進展しにくい。

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等に限定
- 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等においても、引き続き全国的に統一すべき基準があるか

道州と基礎自治体の役割分担や関係

- 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
- 市町村自身の機能強化が必要：そのための具体的な手段は何か
- 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）による補完等を検討
- 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

統治機構全体のあり方

- 国会や中央省庁の見直しも必要
- ナショナル・ミニマム(生命・財産の保護等)の観点から、河川管理手続きや河川管理施設の構造等においても、引き続き全国的に統一すべき基準があるのか
- 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
- 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: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
- 中央省庁の再編をすべきではないか(水循環基本法の可能性は?)

地方制度と税財政制度

- 道州や基礎自治体の組織も、現行法にとらわれず柔軟に
- 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
- 道州制の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。
- 税財源・財政調整のあり方
- 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。

国と地方の役割分担の論点

- 単に国の権限を移譲すれば良いということにはならない。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。
- 今は河川に関わる業務を管理区間で切り分け、さらに水位調整、環境など業務分野も合理的に切り分けて対応：そこで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

役割と権限の在り方

- 道州のような広域自治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)する働きが必要：「水循環基本法」や同法における「水循環基本計画」(PDCAサイクルで廻し、場合によっては計画を改訂する仕組み)は参考となる事例。
- 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なども含め今の権限自体も見直していく必要

統治機構全体のあり方の論点

- 道州制など新たな広域自治体の導入には、大きな政策転換を伴わなければならない
- 水循環基本法案やその流域管理の概念は、これまでとは違う大きなレベルの政策転換となり得る
- 重要なのは国や道州が管理計画を策定し、その執行を道州・市町村に求めるという形ではダメで、計画づくりのプロセスで民主的なガバナンスが試される。
- 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かず。若い世代も含めて河川のあり方にフラストレーションがある。
- 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かが重要

統合的流域管理:地方が計画、実施

- 国は、各分野および統合的流域管理に係る基本的枠組みを策定
- 国の関与を最低限とし、各分野を統合することにより、地方自らが地域のニーズに応じた独自の施策を展開することができ、地域の実情に応じた政策を実現することで、政策レベルの向上を図る
- 地方自らが主体となって、計画を策定し、その実施責任を負うことで、ガバナンスの向上を図る:なお、従来に比べ意思決定過程が煩雑で時間を要する側面
- 統合的流域管理に係る基本計画は、各主体の参画のもと広域自治体が策定する

重層的ガバナンスの中で 今後の関西広域連合の役割を考える

新川達郎(同志社大学)

19

ガバナンスへの意味転換

- 従来の民主主義政治制度の機能不全からの回復：民主的統治の再確立と基盤拡大
- 政府(ガバメント)の統治から、多様な主体による共治・協治(ガバナンス)へ
- 市民参加・参画、市民協働が重要
- 政策分野ごとに生まれるネットワークと利害関係者参加の広がり
- 市民的な視点からの新たな価値実現と社会変革

新川達郎(同志社大学)

20

重層的ガバナンスの考え方

- 国や地方自治体など政府行政の位置づけの相対化;政策決定や実施の権限の制約
- 異なるレベルの行政機関間の水平的垂直的な連携と協力のネットワーク構築
- 重層する政府部門と民間非営利部門(NPO、NGO)の交渉促進とネットワーク構築
- 政府部門、民間営利部門、民間非営利部門の重層的協働連携(パートナーシップ)進展

河川管理を巡る議論の変化

- 国地方出先機関権限移譲論の後退
- 道州制論議の後退
- 府県を残存させる道州制提案;3層制
- 水循環基本法制定
- 制度・権限・財源論議から機能分担論議へ:
大規模災害の復旧・復興を巡って
- 地域の側からの政策とガバナンスのイニシアチブの可能性?

水循環基本法と流域管理

- 第十六条 国及び地方公共団体は、流域の総合的かつ一体的な管理を行うため、必要な体制の整備を図ること等により、連携及び協力の推進に努めるものとする。
- 2 国及び地方公共団体は、流域の管理に関する施策に地域の住民の意見が反映されるように、必要な措置を講ずるものとする
- 国中心の水循環基本法と計画：調整権限の発揮が鍵、重層的ガバナンスが機能するか

関西広域連合の設立趣旨と役割

- 関西新時代をつくる
- 地方分権突破口を開く
- 多極分散型国土構造への転換(地方創生)
- 成長する広域連合：河川流域の一体管理
- 国出先機関の地方移管推進
- 自主的自律的な政策の決定と実行
- 防災、観光文化振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験免許、職員研修から

今後の関西広域連合への役割期待

- 流域管理、水循環、生態系保全の考え方の実現：政策レベルの質と量の転換、ガバナンスの向上
- 政策分野を超えた政策統合・政策調整：都市、農村、林野、水域とそのボーダー
- 地域を超えた利害調整・政策統合・政策調整：市町村、府県、広域、国の枠を超えた連携
- 統合的流域管理における民主的なガバナンスの実現：住民自治、住民参加の管理へ

今後の関西広域連合が果たしうる役割

- 流域全体や水循環をトータルに捉える視点
- 流域府県や市町村の参画による流域管理計画の策定
- 歴史、文化、産業、自然環境など地域ニーズに応じた独自の施策を展開
- 一つの流域の中で、国地方等複数の主体が展開する施策を、流域全体で調整・連携

今後の関西広域連合の基本的役割

- 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、地域で統一すべき河川水域の定義や基準等を考える
- ナショナル・ミニマム（国民の生命・財産の保護）の観点から、ローカル・ミニマム（住民の保護）への視点転換：河川管理手続きや河川管理施設の構造等における、関西広域、府県、市町村の地域基準づくり
- 基準を考える上での広域調整と広域的支援

今後の広域連合、府県、市町村の権能と役割分担

- 国の直轄河川管理の権能を府県に移譲
- 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
- 市町村自身の機能強化が必要：財源、企画実施能力の補完
- 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府県、広域連合による補完

今後の広域連合による 府県、市町村間の調整

- 流域が複数の自治体に跨る場合、その管理計画の調整をどうするのか：広域連合が企画、調整の場を設置、関係自治体が参画
- 自治体間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：関係自治体参加の下に広域連合に政策調整の場を設置、広域的観点からの斡旋・勧告・調停

関西広域連合による利害調整と 財政調整

- 広域による利害調整の公平公正確保：上流（中山間地）と下流（人口稠密地）の利害調整は単純多数決では足りない
- 自主税財源の確保が基本だが財政調整は必要：流域全体で合意し負担金をプールし再配分で財源を賄うことも可能
- 公平公正な調整のための組織体制：直接公選議会・長、利害関係者参加機関、第三者（専門家）諮問・調停機関

関西における河川管理政策の レベル向上

- 関西の統合的流域管理の実現に向けて: 権限移譲、環境生態系の観点を盛り込むなどレベルの高い包括的な自治体政策へ
- 広域的企画、連携、調整によって、河川管理区間、業務分野切り分け、行政機関の区域割と行政分野縦割りを乗り越える; 政策をトータルに考え、政策統合を進める
- 関西の統合的流域管理は土地利用(林野、農地、都市)、自然環境、水域、地下に横串を

今後の関西広域連合の機能様式

- 統合的流域管理における広域の役割は権限とその執行ではなく連携・調整・促進
- 官民の様々な主体を連携(ネットワーク)し、調整(コーディネート)し、活動促進(ファシリテート)する働き
- 日常的で機動的に対応可能な企画参画、連携、調整、促進の「場の設置」と実施体制

今後の機能様式2:危機管理

- 関西広域連合防災部門による災害救援、復旧、復興支援
- 災害対応から危機管理(リスクマネジメント)へ
- 総合的な水に関するリスク情報、リスク評価の開発と統合の必要性
- 利害関係者参加によるリスクガバナンス体制の構築

今後の広域連合が確立する 統合的流域管理の民主的ガバナンス

- 統合的流域管理の権限を持って管理計画を策定し執行する統治機能はその半面
- 計画づくりから管理の実施と評価の全プロセスで民主的なガバナンスが求められる:
- 流域管理の公開、参加、合意形成
- 住民レベルの様々な取組と協働できる制度

統合的流域管理ガバナンスにおける 関西広域連合の役割とは

- 自己決定自己責任によるガバナンスの向上のために
- 政策の有効性効率性を確保するガバナンス:
意思決定過程が煩雑で時間を要するかもしれないが合意形成がなければ解決できない
- 統合的流域管理を通じて、関西広域連合、構成府県市、各市町村のみならず、住民、住民団体、事業者のガバナンス能力を再構築