

## **(中間抜粋) II. 具体的な政策分野に即した検討**

先述のとおり、まず四つの具体的な政策分野（河川管理、産業振興、インフラ整備、森林保全）について議論を行ったが、これらは関西広域連合が国出先機関改革において丸ごと移管を最初に求めていた三つの機関（経済産業局、地方整備局、地方環境事務所）に係る分野であり、例えば河川管理においては、水系一貫管理や上下流の利害調整が求められるなど、現在の府県を越える取り組みを要すると考えられるものである。

それぞれ政策分野の検討に当たっては、国と地方の役割分担やそれに沿った国と地方を通じた統治機構のあり方、あるべき税財源・財政調整のあり方等から具体的な論点を設定している。

また、道州制を検討するに当たっては、大都市および小規模市町村と道州の扱いについても重要な論点であることから、ゲストを招き「大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等」について議論を行った。

### **1. 河川管理**

#### **(1) 現状と課題**

河川管理については、(2)の具体的論点に先立ち、河川管理の現状と課題に関し、二つの大きな論点をあげている。すなわち、河川管理において、現在の中央集権的な行政のあり方の中で何が一番問題とされているのか。分権型社会を想定する中で、どのような管理の実現が期待されているのかということに関わるものである。それは、

#### **(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と。

#### **(縦割り行政について)**

- ② 河川の中だけではなく、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と。

というものであった。これらは云うまでもなく琵琶湖・淀川水系を擁する関西において、関係者の間で繰り返し認識され、共有されてきた思いであろうし、それに引き寄せて道州制を議論してみようとの試みでもある。なお、この分野で造詣の深い、滋賀大学環境総合研究センターの中村正久特任教授をゲストとして第1回会合にお招きしている。

## (2) 河川管理を通じた論点

### 【河川管理を通じた論点】

#### 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等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。
- 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）による補完等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。

- （再掲）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になるのではないかな。

- ・ (再掲) 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な。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な。

⇒ 中央省庁の再編をすべきではないかな。

#### ○道州や基礎自治体の組織も、現行法にとらわれず柔軟に考えるべきではないかな。

- ・ 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な

⇒ 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な。

### 3 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な。

- ・ 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な。

### (3) 研究会での議論のポイント

研究会では、主に次のような意見・指摘があった。

#### ①国と地方の役割分担

- ・ 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。
- ・ 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」(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なども含め、今の権限自体も見直していく必要がある。
- ・ 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がある。

- ・ なお、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方法もある。

## ②統治機構全体のあり方

- ・ 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が、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。ただし、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があるのではないか。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。

## ③税財源・財政調整のあり方

- ・ 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等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。

## (4) 河川管理に係る望ましい広域自治体の姿

事務局から、国と地方の役割分担を議論するため、現状の国、府県、市町村の事務・権限等をどのように道州や新しい基礎自治体へ移譲（再配分）するか事例（イメージ）（図表1）が配付された。

しかし、国の権限を地方へ移譲（再配分）することだけを議論しても、行政サービスの主体が変わるだけで、納税者（国民・住民）から見ればあまり問題ではない。むしろ、地方への権限移譲を通じて政策レベルやガバナンスがどう向上するのかということが重要で、そうでなければ現状の統治機構を変える意味はないとの指摘があった。

すなわち、河川については、治水を中心とした河の中だけにとどまる河川管理だけでなく、森林、水田、まちづくりなど河川の流域や、その水循環に関わる施策全体をより総合的に管理し得るようなあり方（統合的流域管理）を実現できれば、大きな意味を持ち得る。現行では、国がいわば分野毎に法令や基本的枠組みを定めており、流域全体や水循環をトータルに捉えた法令や基本的枠組みがないという課題があり（図表2-1）、河川管理を含めた流域全体の管理を地方に引き寄せせることで、統合的な流域管理へと政策レベルを向上させる方向に進むことができないだろうか。加えて、

流域管理のあり方を国が決めて地方が行うという方法ではなく、流域住民の民主的なガバナンスに委ねていくという方法が可能なのではないか。そうしたあり方をイメージしたものが（図表2-2）である。

なお、このときに具体的な流域管理のための枠組み（国・広域自治体・基礎自治体、それぞれの関係等）のあり方については、いくつかのバリエーションも想定できるが、この点については最終報告に向けて、さらに議論を深めることとする。

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。

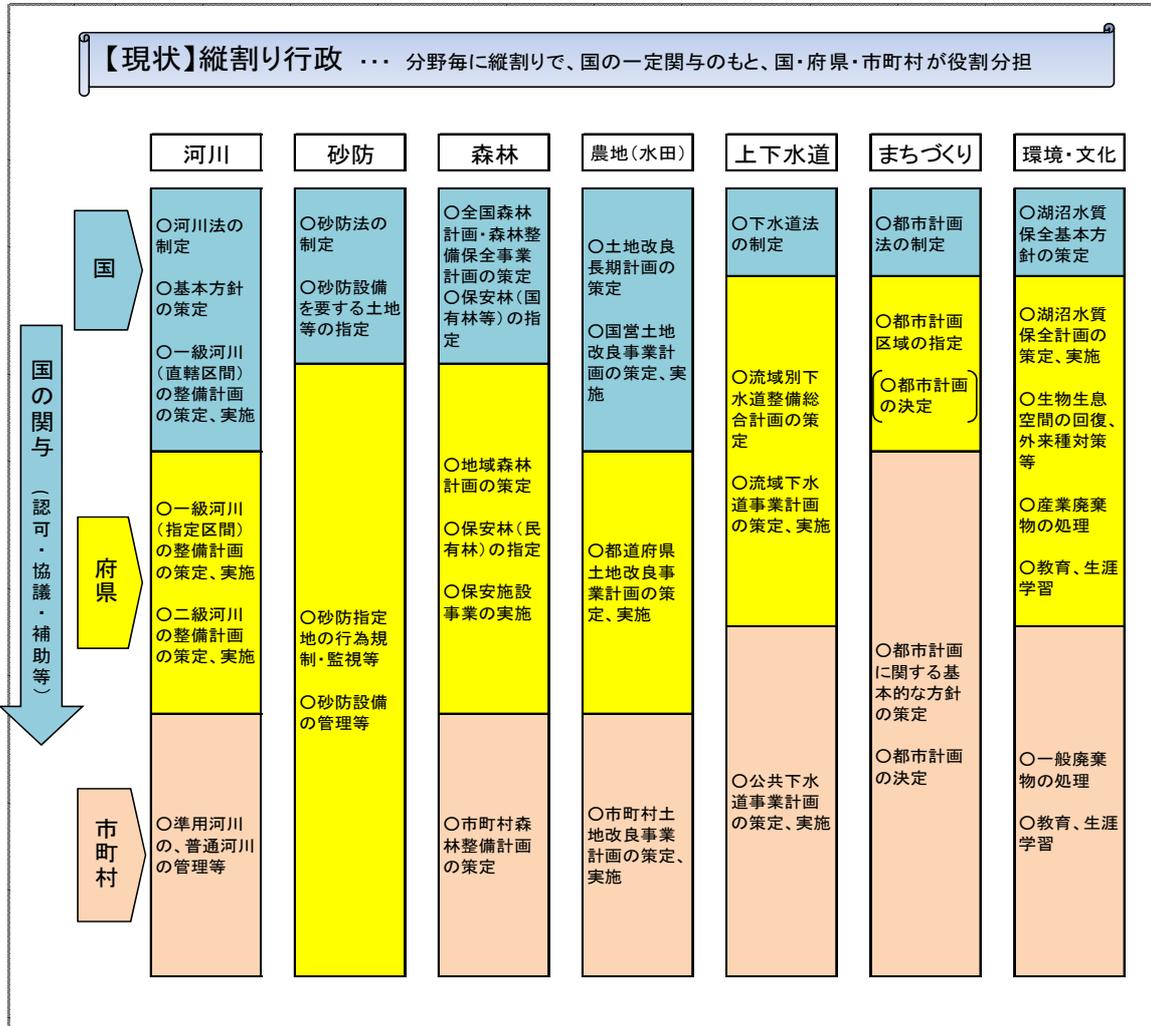
現 状				A ← 中央集権型				B				C → 地方分権型			
主体	管理区分	延長割合	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等
国	本省	7%	○河川法の制定	国 (本省)	一級河川 (直轄)	○河川法の制定	国 (本省)	一級河川 (方針等)	○河川法の制定	国 (本省)	一級河川 (指定以外)	○河川法の制定	国 (本省)	基本的な枠組等	○河川法の制定
	○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川]		○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象: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]			
	出先機関		○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 (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)
			○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(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
			○河川整備計画の策定 (知事、市町村長の意見を聴く)			○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く)			○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く)			○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:国10/10、改良:国2/3、府県1/3等)			○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:国10/10、改良:国2/3、府県1/3等)			○河川管理・改修等 (維持:国10/10、改良:国2/3、府県1/3等)
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	一級河川 (直轄+指定)	○河川管理・改修等 (維持:道州10/10、改良:国1/2、道州1/2等)	道州	一級河川	○河川管理・改修等 (維持:道州10/10、改良:道州10/10等)	道州	一級河川	○河川管理・改修等 (維持:道州10/10、改良:道州10/10等) ※同左	道州	一級河川 (指定)	○河川整備計画の策定 (道州の認可、市町村長の意見を聴く)
	○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 (維持:道州10/10、改良:道州10/10等)			○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)	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)	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)
			○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
	普通河川 (河川法対象外)		○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1/3等)
			○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)			○ダム等に係る改良工事など (知事と協議)

(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

図表1

図表 2 - 1

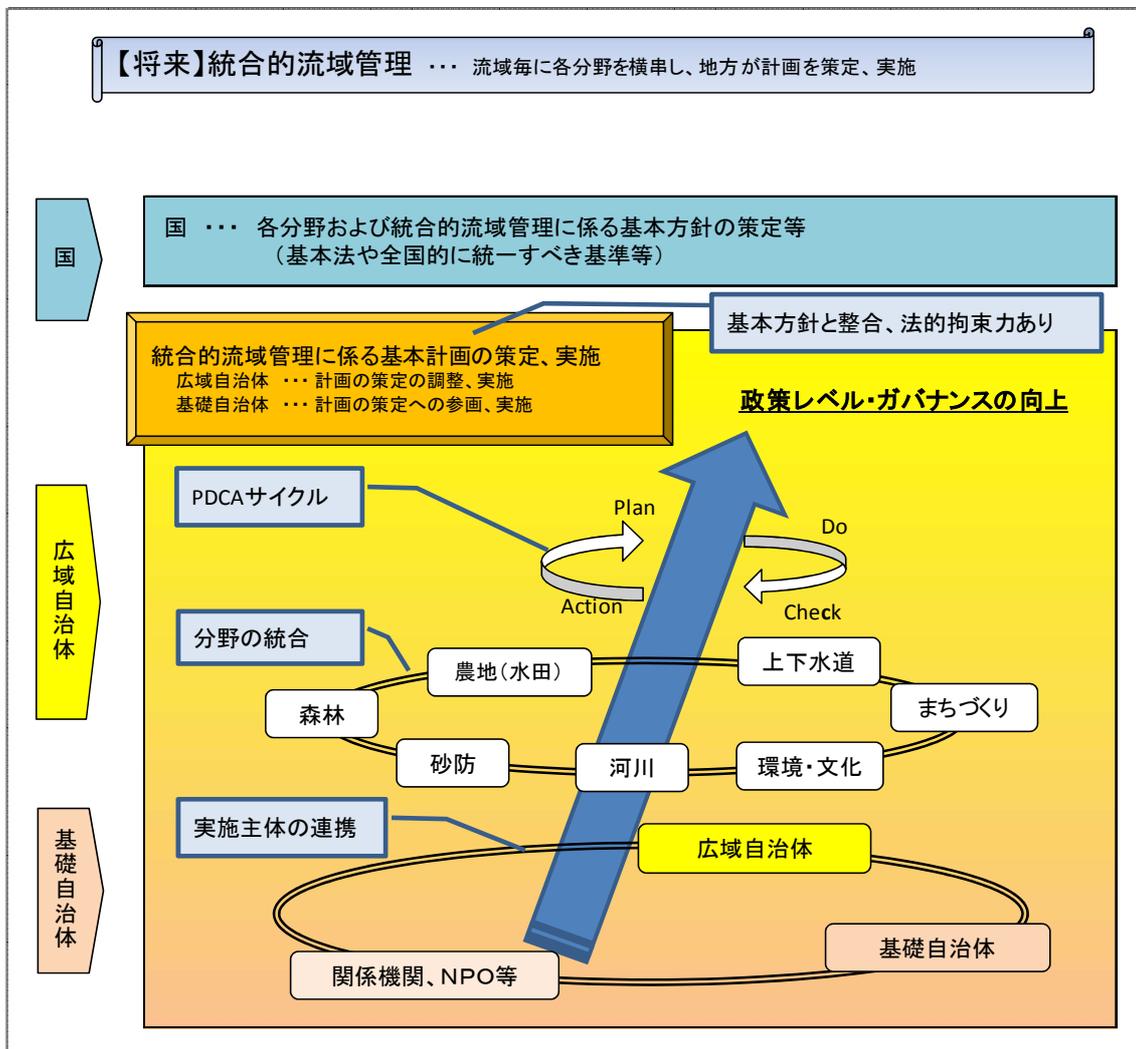
河川管理に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



【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。

図表 2-2



【メリット・条件】

- 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する。
- 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ことができる。
- 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ことができる。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もある。
- 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。