

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会（第8回）の開催結果について

平成27年10月29日
本部事務局

- | | | |
|---|-------|--|
| 1 | 開催日時： | 平成27年10月1日(木) 10:00～12:00 |
| 2 | 場 所： | 御所西 京都平安ホテル1階 「平安」 |
| 3 | 出席者： | 中川博次委員(座長)、中村正久委員(副座長)、石田裕子委員、
角哲也委員、多々納裕一委員、中川一委員、嘉田由紀子顧問
同志社大学大学院 新川達郎 教授 (ゲストスピーカー) |
| 4 | 議 事： | 流域のガバナンスを考える－関西広域連合の役割
琵琶湖・淀川流域における全体課題の整理 |

(1) 流域のガバナンスを考える－関西広域連合の役割

- 同志社大学 新川達郎 教授（道州制のあり方研究会 座長）により、道州制のあり方研究会での議論を踏まえ、統合的な流域管理において関西広域連合が果たし得る役割について話題提供がなされた。

(2) 琵琶湖・淀川流域における全体課題の整理

- 第7回研究会までの議論を踏まえ、課題解決の方向性（たたき台）について、本部事務局より説明がなされた。

(3) 審議

- 関西広域連合の果たし得る役割についての各委員からの質問に対し、新川教授より次の通り回答がなされた。
 - 上から下への一方通行となっている国と地方の関係を、双方向の関係にしていくには地方側の責任能力を高めていく必要がある。まずメゾレベル（府県・広域連合）が力をつけ、段階的に基礎自治体に権限を移譲していく図式を考えてもらいたい。その意味で府県・広域連合の果たす役割は大きい。
 - 広域連合の役割は、権限を得て執行するのではなく、連携・調整・促進すること。制度をいじる前に、流域の価値を幅広く知ってもらい流域の世論を形成していくことと、具体的な問題に対して広域的な観点で利害調整を行うことが重要。次のステップでは、関西の総意としての流域管理の基本方針を勝手に作ってしまうのが手ではないか。
 - 森林・農地、都市も含めて流域水循環という観点から、土地利用の基本方針を立てなおしていく。例えば、森林管理では、拡大造林を維持するのではなく、むしろコストのかからない管理の仕方を流域全体で考えていくことが重要。
 - 流域の総参加を目指して、国、市町村だけではなく、民間・市民・住民も含めて議論できる流域の円卓（場）を用意すべき。
 - 流域全体で負担をして流域全体で管理をするとの考えに基づき、関西圏での広域的な課税を検討して然るべき。各府県で上乘せ課税をして広域連合の基金にプールし、再配分するスキームも考えられないかとの議論もある。
- 次回では、これまでの議論を踏まえた課題解決の方向性（たたき台）をもとに総合的な議論を進めることとなった。（1月29日(金)10:00～大阪市内にて開催）

(主な発言)

■ 流域のガバナンスを考える – 関西広域連合の役割

(新川教授：話題提供)

【スライド2】流域のガバナンスを考えるということで、琵琶湖・淀川流域を念頭において関西広域連合の役割について話をさせていただく。当時話題であった道州制について、その仕組みを関西としても検討し今後に備えようと言うことで、平成 25～26 年にかけて関西広域連合の中に「道州制のあり方研究会」が設置された。そこで、最初に取り上げた具体的な事例が琵琶湖・淀川流域であった。こちらの研究会の中村先生にもおいでいただき勉強させていただいた経緯もあり、今回は奇しくもという気持ちで参っている。

今日は、流域管理について、どこかの政府が何もかもやってしまう従来の「ガバメント」という観点ではなく、もっと幅広くさまざまな担い手が関わって流域を治めていく「ガバナンス」を考えたい。前半部分では、「道州制のあり方研究会」での考え方を披露し、今後に向けての検討課題や示唆を引き出したい。私自身は、いろいろなレベルの政府、それから公共部門だけではなく民間部門が、河川流域管理に積極的に関わるべきだと思っている。国と地方の関係だけではなく、官と民の関わり方も含めて新しい流域管理のガバナンスを考えていく必要がある。そういう意味での統合的な流域管理を考えないと、河川、水循環、水環境、あるいは生態系保全という視点だけでは守り切れず意味がないと思っている。

(関西広域連合道州制のあり方研究会最終報告から)

【スライド3-4】「道州制あり方研究会」では、具体的な事例から道州制の課題を明らかにしながら、国・同州・市町村の役割を考えていった。そのため、最終報告では、将来の道州制を見据えて都道府県の廃止を前提にしており、今の議論とは少し違っている。私自身は、広域連合的なものの必要性和同時に、都道府県の役割も相変わらず大きいし、市町村は基礎自治体として重要だと思っている。従来の二層制にもう一層加えた、三層制の地方制度も考えていくべきで、より機能する広域のようなもの、例えば、琵琶湖・淀川流域圏でひとつの団体を作るという考え方もある。そういう点でも「道州制のあり方研究会」の報告が役に立つと思う。

【スライド5】河川管理に関する議論では、こちらの研究会（琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会）と同様に、治水・利水中心の管理を乗り越え、その際に、森林、農地、都市を統合的に捉える視点とともに、集水域・流域に即して水循環を体系的に管理するという流域管理の視点から議論してきた。

【スライド6】権限の配分が道州制の肝になる。ただ単に誰かが権限を持って管理するのではなく、一人ひとりの住民が関わって管理を考える民主的なガバナンスが重要と議論してきた。そういう点で、これからの河川管理は、国の役割は全国に共通する基本的な方針・標準を提示するところに留まるのではないか。広域自治体が基礎自治体と地域の参加を得ながら、統合的な流域管理のための基本計画を策定し、広域自治体と基礎自治体とが役割分担に即してそれぞれの事業を進めていく。それぞれの事業についてはそれぞれが自主的に計画を作り自主的に実施をするという絵を描いた。

【スライド7】(上段の概念図に示すように) 国は最低基準を決め、道州が基本方針

を決め、実施は基礎自治体としている。ただ、基礎自治体ができない部分（破線部分）をどう補完するかを考えないといけない。道州自体は大きな実行部隊を持つイメージではないので、基礎自治体ができない部分を補完するのは府県の役割が大きいと読んでいただいてもよい。

【スライド8-9】中間報告の重要な論点をいくつかお話する。河川管理での最大の問題はガバナンスである。国は、地整・事務所を通じてそれぞれの地域の課題をくみ取り、全国的に調整してそれぞれの河川を管理しているが、その仕組みが本当に上手くいっているのか。もうひとつは、流域全体の視点ではなく、都市は都市、農地は農地という形で縦割りになっており、国の直轄方式では上手くいかないところも多いのではないかとということ。これらのことを踏まえてどのように地方分権をやっていくのかを議論した。

【スライド10】流域ごとに流域全体の水環境をトータルにとらえた基本的な枠組みがない。それから、地域の意向や地域で実現しなければならないことと、流域管理が整合していないケースが多いのではないかと。さらに、国も地方も縦割りなので、流域で独自に何かをやるのは非常に難しい。流域内の連携も非常にとりにくい。これは日本国内に限らず世界中で問題になっている。国際河川の管理はメコンにせよドナウにせよ極めて難しい局面に直面している。

【スライド11】国が担うべき役割は当然ある。一定の基準については、相変わらず国が引き受けるべきだが、もう一方では、個別の流域や河川に即した計画、その実施については、当然、それぞれの地域に委ねられるべきではないか。もちろん、治水は国民の生命財産に関わるので、その基準に国がどこまで関わるべきかという議論があった。技術的な標準ということと、もう一方では現実にそれぞれの地域で必要とされている危機管理との間には、やはり地域ごとの事情によって違いが出てくることがあり、統一基準が本当に必要かという議論もしてきた。

【スライド12】できるだけ基礎自治体が役割を担うべきとの考えから、「道州制のあり方研究会」では府県がなくなることを前提に、府県の河川管理機能を基礎自治体に移すことを考えた。ただし、市町村の規模・能力に違いがあるため、機能強化と同時に（できない部分を）補うことも必要である。当然、（流域は）市町村の区域をまたがる場合が多くその調整をどうするのか。そこで、道州と基礎自治体間で企画や実施の調整をする仕組みや、相互に補完する仕組みが必要といった議論をしてきた。

【スライド13】統治機構全体としては、国や中央省庁は、特に河川管理について、地方の意向に沿って地域の実情にあわせて管理をしていく仕組みに変えていく必要がある。現在の法体系、省庁縦割りではうまく行かない。今回、水循環基本法ができたが、現実問題として新しい水循環担当の大臣がすべて掌握できるわけではなくここも難しい。

【スライド14】お金の問題は深刻で、税財政制度も従来のような税制調整の仕組みだけでは上手くいかないだろう。流域全体として河川管理・流域管理について一定合意が採れれば、互いに負担をし合う仕組みが可能ではないかと検討してきた。

【スライド15】役割分担を変えるうえで大事なことは、従来の河川管理・流域管理のレベルをどうあげていくか、より効果的で住民にとっても環境にとってもよい政策をどう展開するかという観点。もうひとつは、権限移譲をして流域管理をしていくときに、これまでの縦割りをどう統合をしていけるか。言わば、政策のレベルを上げることと、レベルを上げた政策を実行していく体制や仕組み、組織をどう考えていくのか。このふたつはガバナンスの問題であり、これからの論点にすべきと考えてきた。

【スライド16】「道州制のあり方研究会」では、自分で仕事を抱え込むような整備局

的役割をそのまま広域自治体に移しても、ほとんど従来と変わらず意味がないと考えてきた。むしろ、いろいろ主体間の活動を調整する役割が必要になってくる。

また最近、水害が続いているが、(道州制のあり方研究会でも) 危機管理対応が問題となった。危機管理は平常時の管理ではない。日常的なリスクマネジメントは必要であるが、同時に、実際にリスクがクライシスに変わった時には別の管理の仕方があるという議論をしてきた。

【スライド 17】 統治機構全体の議論はなかなか大変なので、政策転換を積み上げ的にやっていく必要があるという議論になった。また、地域の住民の方々が新しい動きを始めても、特に新しい考え方がどんどん出てきてもなかなか実現されていかない。これらを取り込んでいくことも課題である。

【スライド 18】 統合的な流域管理では、地方が計画して実施することにより政策の水準を向上させる。同時に、地域が主体的に計画を策定し実施責任を負うということは、住民に身近なところでガバナンス維持をすることになる。これによって、よりよい統治という意味ではガバナンスのそのものも向上する。

統合的流域管理に関する基本的な計画は、各主体の参画のもとに広域自治体が策定をする。この場合には道州を念頭においていたが、ここでは広域連合と読み替えていただいていい。このような経過で、「道州が企画し、基礎自治体が計画・実施し、その両者の調整をしながら進めていく」という絵が生まれた。

(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)

【スライド 19】 現状では、道州制の議論にはならないが、「道州制のあり方研究会」の議論をお蔵入りにしてしまうより、こちらの研究会(琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会)で活かしていただきたい。そこで、今後の関西広域連合の役割について、「道州制のあり方研究会」の議論から拾い上げながら考えてみたい。

【スライド 20】 ここで強調したいのは、ひとつはガバナンスの意味。ただ単に、管理の適正化や効率の向上、コンプライアンスの向上といった議論でなく、むしろ民主主義の政治制度が上手く働いていない状態をどう回復していくのか、そのための統治の基盤をどこまで広げていけるのかといった議論である。従来の政府が治めるイメージから、いろんな主体がきちんと関わって統治されていく図式にどう変えていくのか。そこでは、市民参加、市民参画あるいは市民協働という視点が極めて重要になる。それは従来の統治機構、国とか自治体のあり方を否定するのではなく、それらがもっといろいろな市民のネットワークと重なり合い協調しながら統治をしていくといったイメージを持っておかないといけない。その中から生まれてくる市民的な観点からの価値を実現できるような統治を作ることがポイントだと考えている。

【スライド 21】 (現在は) 階層的に政府があってそれぞれが意思決定をする仕組みであるが、もう一方では、国であれ地方であれ、政策決定や実施の際には、相互の活動に期待したり、制約しあうといった関係の中で現実にも動いており、(既に) その役割も相対化をされつつあると見ている。さらにそれを進めていけば、異なるレベルの行政機関間で垂直的にも水平的にも連携・協力していくことになる。隣接府県が相互に協力をするのは当然のことで、隣接市町村であればなおさらである。今はなかなかうまく行っていないが、そのようなネットワークを積極的に作っていかないといけない。国・府県・市町村のそれぞれの間の、関西であれば広域連合も入るが、縦のネットワークをもっと緊密に作り上げなければならない。しかもそれが、連絡に重きを置いた調整ではなく、相互の政策を制約し合うような交渉を促進できるネットワークであるべき。これでようやく政府部門、民間部門、非営利も含めた重層的な協働連携

ができるのではないか。そういったイメージを持ってガバナンスの議論をしている。

【スライド 22】（これまでに）河川管理を巡る議論に変化があった。道州制については府県を残す三層制の話もあったし、国の出先機関の議論は法案が一応できたが途中でポシャってしまった。その後の大きな変化としては水循環基本法が制定された。

そして、近年の大規模災害を経験する中で、これまでのような制度・権限・財源の議論から機能分担やリスク管理に議論が移ってきた。どこかが一元的に責任を持つという単なる権限論ではないことがようやく見え始め、ガバナンス状態に近づいたかなと思っている。その際に、従来のピラミッド型ではなく、どれくらい地域の側から政策とガバナンスのイニシアティブを取れるのかがポイントと思う。

【スライド 23】 水循環基本法では「流域管理」が書かれているのが、残念ながら国中心の法になってしまった。そこで、（法に定められている）地方、国民の努力義務的なところを、むしろ権利として考えていくプロセスが次に必要である。

【スライド 24】 関西広域連合の設立・趣旨の説明は省略するが、成長する広域連合として、当初から河川流域の一体管理が謳われてきたことにはご留意いただきたい。

【スライド 25】 今後の（関西広域連合の）役割・期待について、ここからは全くの私見になるが、基本的には流域管理、水管理、生態系保全を実現するには、政策レベルの質・量をどう転換させ、ガバナンスを向上させていくのかがポイントだと考えている。ひとつは、分野を超えた政策統合あるいは政策調整ができるかどうか。都市・農村・林野、水域、そしてボーダー（境界）をどう乗り越えるか。もうひとつは、地域間の利害調整・政策統合をどう進めていくのか。市町村・府県、それを超える広域・国の枠を超えた連携が必要になる。ただし、そこでは統合的流域管理という“焦点のある連携”が必要で、その焦点の中で民主的なガバナンスを実現していくことで、政策統合や政策調整が可能になるのではないかと考えている。住民自治、住民参加による管理が、こうした政策統合や政策調整を正当化することになる。

【スライド 26】 関西広域連合が、今後、果たし得る役割は極めて大きい。流域全体や水環境をトータルに捉えるのはここしかないだろう。同時に、流域府県・市町村が参加して問題を一緒に考えられるのも広域連合型の仕組みの大きな特徴である。その中で、関西という地域にある意味、言わば、ただ単にここにある流域を扱うということではなくて、ここで培われた歴史や文化、人々の暮らしといったものに応えた施策、すなわち流域の具体的な存在そのものに即した独自の施策を展開できる可能性が高いことを意味している。もちろん、そこに国全体があるということを否定するのではなく、国も含めて色んな主体が関わり合いながら、しかしその中で関西、そして流域という観点を貫いていく調整や連携が必要である。

【スライド 27】 基本的な役割として、関西広域連合は水循環を地域で考えていく必要がある。完全な水循環を考えると、流域で完結しないという議論もあるが、目に見えやすく一番把握しやすいという意味で、（流域単位で）河川水域の定義や基準を地域で考えること、そして、ナショナル・ミニマムではなくローカル・ミニマムの観点、つまりは地域で考える住民の保護をもっと重視していいのではないか。そのためには、河川管理や構造等も関西でのあり方を考えていく必要がある。もちろん、淀川中下流のように都市化したところでは難しいかも知れない。しかし逆に、そういう所だからこそ地域の基準があるかも知れない。ポイント、ポイント、市町村地先で地域の基準を考えること同時に琵琶湖・淀川流域で考えていくこと、それぞれの隣の事情を考えていくこと、そして、広域的な観点からの支援・調整が必要になってくるだろう。

【スライド 28】 広域連合・府県・市町村の役割分担については、中間報告・最終報告でも述べているように、基本的には、直轄河川の管理権能を府県に移譲し、府県の

担う権能を基礎自治体に移譲する。府県・市町村に一律に河川管理を義務付けるのではなく、府県・市町村の権能に応じて、広域連携、財源、技術などの不足部分を広域連合が補うという図式を描けないかと考えてきた。

【スライド 29】 その際に広域連合は、基本的には、流域が複数自治体にまたがる場合に管理・計画の調整を行う。広域連合が企画・調整の場を設置し、関係自治体が参画して一緒に計画を作っていく。一緒に作ることで、計画に対する責任を各府県・市町村が共に責任を負うことになる。

一旦基本的な計画ができ、各団体が持ち帰り実行計画にして実施する。そして、自治体間の施策の整合性を図るために、関係自体の参加のもとで広域連合の中に政策調整の場を設置。ある種の調停機関のようなイメージである。ここでは、広域的な観点からの斡旋・勧告・調停を行う仕組みを考えていく必要がある。

【スライド 30】 自治体間や住民間で利害が対立することもあり、こういった仕組みを動かすには財政調整が必要となる。仮に、広域的な企画・調整を考える場合にも、どのように誰が負担するのかという議論も恐らくある。利害調整のやり方として、利害が対立する同士が平場で喧嘩をして、最後は裁判で決着するやり方もなくはないが、それよりは流域全体の利益という観点で調整することが必要だろう。それは単純に多数決の議論ではない。上下流の利害調整を人口割だけで考えると人口の多い方の民主主義が勝ってしまうが、そういった多数決ではない仕組みを考える必要がある。逆に言うと、流域全体として問題を考えて、流域全体の利益を共有していくことがポイントになる。負担の問題についても、流域的な価値を出していくことで、一定の財政調整は必要であるが、流域全体で負担金をプールして再配分する仕組みもあり得るのではないかと。また、流域間の負担を公平・公正に調停するためには、広域連合が本当に広域連合全体の住民の代表である必要がある。言わば、議会と長をきちんと持つことであり、利害関係者が決定に参加する機会が用意されていることや、第三者機関も入っていることである。このような調停の方式を考える必要があると思っている。

【スライド 31】 こういう仕組みを考えていくと、河川管理の政策的なレベルはかなり上がっていくと期待できる。関西での統合的流域管理というのは、単なる権限移譲、環境・生態系の観点の盛り込みだけではなく、それを越えたレベルの高い包括的な地域政策に変えていくべき。広域的な計画の策定、総合連携や調整によって従来の縦割りを乗り越え、いろんな政策をトータルに考えていくことができるのではないかと。例えば、関西での統合的な流域管理というのは、関西広域連合の基本的な計画や考え方を関西全体で共有することを通じて、土地利用、環境、水域、地下といった問題に横串を刺すような仕組みを実現できるのではないかと考えている。

【スライド 32】 統合的な流域管理における広域連合の役割は、権限を持ってそれを執行していくイメージよりもむしろ、連携や調整、各ステークホルダー、参加者の活動の促進、ファシリテート。官民のさまざまな主体を連携、調整していくこと、そしてその活動を促進していくこと。それぞれ、「ネットワーク」「コーディネート」「ファシリテート」と言っている。日常的で機動的に対応可能な企画の場、連携や調整の場、促進の場を作ることも関西広域連合の役割ではないかと考えている。

【スライド 33】 もちろん、危機管理については別途考える必要があり、関西広域連合の防災部門（広域防災局）の活躍もあるが、クライシス状態になる前のリスクマネジメントをどうするかという観点で、総合的な水に関するリスク評価については、関西という地域に即して考える必要がある。多様な主体にリスクマネジメントが共有され実行されていくようなリスクガバナンス体制を作るのも関西広域連合の大きな役割となる。水害の問題を切り口にして、こうしたリスクガバナンス体制を作るという

観点からは、非常に入りやすいと考えている。

【スライド 34】 今後の統合的な流域管理には、民主的なガバナンスがきわめて重要だと思っている。計画を作りそれに基づき協調しながら各河川管理が行われていくという側面も重要であるが、計画作りから実際に管理の実施に至るまで、すべてのプロセスで民主的な参加、市民協働が求められる。流域管理を考える場合に、公開・参加、合意形成が重要な条件になる。そして、それ以上に民間営利部門・非営利部門を含めた住民レベルのいろいろな取組と協働できる仕組みが必要になってくる。

【スライド 35】 自己決定・自己責任。これは関西広域連合だけではなく、関西の府県・市町村、何よりも住民自身の自己決定、自己責任。そういうガバナンスを向上させる観点、それを関西全体で、皆で維持する力を再構築していく必要がある。

(意見交換)

角哲也委員 ナショナル・ミニマム、ローカル・ミニマムという話があった。危機管理という言葉の中で、河川管理においては、基準的なものをどう作っていくのかということと、現に管理されている堤防やダム安全基準や実際にオペレートしかつ安全性を確認して維持すべきものがある。それを実際に誰が技術的な裏付けを持って担うのかというあたりが河川管理では重要である。今、いろいろな構造物が老朽化してきているが、これらをどのように次世代に健全な形で引き継いでいくのかということは、技術力、財政、制度設計を含めて大事な問題になっている。そのあたりをどこまで国が担うのか、広域連合が担うのか、基礎自治体が担うのか、これらの役割分担が極めて大事なところである。例えば、国は地震に対する基準などを提示しないといけない。それを実施に移すところで、国が直轄でやる部分もあり、府県が行う部分もあって空間的に補完されている。最後はそれが一体とならないといけないというところがポイントである。例えば、アメリカでは、陸軍工兵隊がミシシッピ川を管理している。一方では州政府もあり、連邦政府と州政府の役割分担が現にアメリカでもある。他にも、スイスでは連邦が安全基準を定め、州が個別具体的なことをやるといった分担になっている。このように連邦制の国でも、国と州が補完しながらも国の役割をきっちり残している。(国の役割は)特に安全面という意味では大事ではないか。日本では、今後の人口減少が進む一方で、実際に管理が必要なものが非常に多くある。このような中で、どういう役割分担があり得るか先生のご意見を伺いたい。

新川達郎教授 大変難しい問題である。技術的な基準・標準というのは、知的な蓄積の成果であり、それはそれとして当然考えないといけない。ただし、それが単純にそのまま全国一律にあらゆる地域の基準として通用するかについては、それぞれの地形・地物や生活実態とあわせて考える必要があるだろう。

東日本大震災の後、太平洋岸に T.P. +7.2m の防堤がずらっと並ぶことに、本当にどこまでどういう意味があるのか議論があった。言ってみれば、基準のあり方や実際の施工のあり方について、各地域が技術情報や技術基準をどのように受け止め、また、それらに対する評価能力を持って、それぞれの地域が自分たちで実施に移していくか、そこがポイントになると思っている。直轄は直轄の基準が出てくるが、地域には地域の優先順位が出てくるので、それとの関係で考えていく。その時に、直轄管理の部分と府県管理・市町村管理の部分で基準が違ふことによって、リスクを大きくしてしまっているといけないので、そこを連携・調整する仕組みが大事である。必ずしもひとつの技術基準が、“流域の全て”や“全ての流域”に画一的に当てはまるという訳ではな

さそうなので、それぞれの地域ごとにリスク評価をし、地域ごとのリスク評価に応じた技術基準に基づいて、調整しながらそれぞれの役割分担のもとで事業を実施していくというイメージを持っている。作業としては非常に大変であるし、特に、地方側の評価能力が問われるが、同時に本当に住民に対する責任を持つということであれば、そこまで考えないと話にならないだろう。

中村正久副座長 研究会の最終的なアウトプットを考えると、本日の話題提供の中で一番なのは重層的ガバナンスの部分であると思う。ただし、現在でも重層的ガバナンスというのはいろいろ形で存在している。仮に、関西広域連合が水循環基本法で中心的な役割を担うとしたときに、現在あるガバナンスの形を、どのように長期にわたって段階的に重層的ガバナンスとして十分効果を発揮するものに変えていけるか。当然、試行錯誤をして徐々に充実させるものだが、研究会のアウトプットとして、こういうところから始めると可能性があるということがあればお伺いしたい。治水でも環境でも利水でもそれぞれ議論があるが、ある糸口を上手く繋いでいくと3年後、5年後に、例えば“治水と利水”や“治水と環境”がうまく繋がっていくんだといった示唆が必要と思っている。

もうひとつは、国内外でそういった試行をして成功してきた事例や研究、情報をご存じであれば伺いたい。例えば、テムズオーソリティはどうだったのかとか。フランスの広域的な河川流域管理は、どういうプロセスを経て、どういう法制度、政治形態の中で何が起こって、これまで進んできたのかという情報があれば参考になる。

新川達郎教授 現在も国・府県、あるいは広域連合、関係市町村も関わり、いろいろな情報交換や分野ごとの連絡・調整がされている。例えば、新しい河川に関する法令や新たな技術基準等々が出れば、必ず国交省に各府県の担当者が集まる連絡会議があるし、府県では府県内の市町村を集めた情報交換の場を持っている。ただ、特徴的に完全に上から下のピラミッド型のネットワークと言わざるを得ない。現状の情報は上がるが、権限・財源、技術基準などは基本的に（上から下の）一方通行の議論が多い。地域の側が物事を考えて参画をするといった観点に乏しいところが、重層性という点から見たガバナンスの問題点であると思う。

ここを変えていくためには、ひとつは地方の側が主体的に物事を考え、判断できるようになる必要がある。技術基準などに対する、批判・判断・評価の目を持つという能力を持つこと。同時にそれは難しいとの議論もあるが、そういった知識やノウハウは、例えば、国交省にあるわけではなく、実際には研究機関やコンサルティング企業などが持っている。民間や外部機関は地方にも使えるわけで、協働型で知恵を補っていけばいくらでもやりようはある。そういう力の付け方がひとつポイントである。その中で、従来のように上から下への流れではなく、むしろ下から上の流れも強めていく。ただ、市町村で全部やるのが難しいのであれば、広域連合や府県の果たす役割は大きい。こういう中間、メゾレベルが力を付ければ、国も市町村も変わっていく。そういう図式をぜひ考えていただきたい。特に縦方向にガバナンスの質を変えるには、間に立っているところの役割が大変大きいと思っている。

どこから始めるのか、いろいろな観点がある。例えば、流域であれば、琵琶湖・淀川流域のそのものの値打ちや価値、潜在的な能力について、流域の皆さん方に本当にきちんと伝えられているかということ、実は誰もほとんど意識していないかもしれないし、自治体のごく一部の関係者にしか伝わっていないかもしれない。逆に言うと、制度いじりをする前に、そういう流域の世論をちゃんと作っていかないといけない。流

域的な価値をどれくらい幅広く知ってもらえるかどうかで、この研究会（琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会）の価値も決まってくる。そこ（流域の世論を作ること）を進めるのは、個別の市町村・府県では取組みにくいので、広域連合という観点で考えればとても値打ちがある。広域連合が始めることとして、こういったある種の流域文化の学習といったところに可能性があると考えている。

治水・利水に関しては上下流の利害対立も厳しいので、実際に議論を始める手がかかりとしては、このような利害調整が必要なところに広域連合が行って、場の設定も含めて議論をファシリテートしていく。そこには地整も含めて、いろんな担い手に関わるような場を作ることに大いに可能性はある。このように、一般的な世論を作ることと、端的に今出てきている利害・問題を広域的な観点で組み立てなおすことが、最初の手掛かりになるだろうと考えている。

海外にもなかなかいい例がない。河川管理をする特別な機関を作っているケースやインフラを管理するポートオーソリティ的な組織を作っているケースもある。しかし、特定目的・特定地域の機関であり、いろいろな担い手の参画を上手に活かしていないケースもあって、なかなか難しい。例えば、国際管理河川のドナウの問題や、メコン委員会での管理もあまり上手くいっていない。カリフォルニア州サンフランシスコでベイエリア全体の水管理を行う機関があって、連邦・州・関係自治体が参加して水源管理、水量管理をやっているケースはあるが、生態系・環境、開発規制までは実態的に入れていないと聞いている。うろ覚えの話なので、必要があれば正確な情報をお届けしたい。このように海外でも上手くいっているわけではなく、むしろ日本のように重要度ごとに縦割りにした形の方が、個別には日常的な管理が上手く行くとの評価もある。ただし、そこには風穴を開けていけないといけない。

中川一委員 機能様式（スライド32）として、関西広域連合の役割は「権限とその執行ではなく、連携・調整・促進」とされており、まさにそうだと思う。しかし、財源がない中では、連携・調整・促進しても結果を執行できないのではないか。例えば、国土庁で政策を決める際にも、各省庁が持ち帰り議論しないと何も動かないといったことがあったので、やはりある程度の財源は持たないと難しいのではないか。財源のところはフワッと書かれているが、どうあるべきだとお考えか。

新川達郎教授 （財源については）「道州制のあり方研究会」の議論の中では、いろいろな配慮が働き書ききれなかった。道州の課税権の議論もあるが、現在の法制度では広域連合に課税権はないため法的にどうするのかといった議論があったが、現在のような分担金・負担金方式で、どのように合意を取りつつ財源を確保し再配分するのかといった議論に終始した。理想的には国からの財源移譲も含め、広域の税源を確立すべきと考えている。流域管理といった問題は、税金を取る時の主要な事業対象として一般的には受け入れやすい税目と思われるし、新たな広域の税制は考えて然るべきと思っている。河川管理について言えば、国の交付金や補助金をきちんと再整理して地方の財源にしていく。出口は国でも口出しが少ないのであればそれもあると思うが、やはりお金を出すと口を出したがるので、そこは難しいと思う。ただ、現行の仕組みの中でも工夫の仕方があると考えている。広域連合の構成府県、区域内の市町村の協力を得て、共通の基金をプールするといった方法があるかも知れない。どこまでの事業を対象にするかという問題もあるが、そういう共通基金を通じて、各団体による流域への配慮や流域の学習を進めてもらうことなどは可能ではないか。

多々納裕一委員 将来のビジョンとして道州制ができた場合の議論は分かるが、現状では関西広域連合は連携・調整・促進くらいしかできないだろう。この手の問題ではビジョンはもちろん重要だが、ビジョンがまずあって、そこに向かって進むためのロードマップとして、一歩目がこれ、二歩目がこれ、三歩目がこれといった議論が欲しいところ。遠い将来に向けての三歩目は難しいかも知れないけれど、一歩目にこれくらいのことをすれば少しは前進するといったもの。そういう観点でいくと、機能様式（スライド32）として挙げられている項目が一歩目かと思う。それと、流域全体の利益を計量化して帰着構造を調べる。それに基づき費用配分の権能を持つ。この中（帰着構造を調べる対象）には国交省のプロジェクトなども全部含むと。額面どおりにやると、「国交省にはこれくらい負担して欲しい」といったことを言うことになるかも知れない。一方で、共通してやるプロジェクトでは、今は国の補助率で負担が決まっているが、府県・市町村がもっと負担すべきという議論になるかも知れない。そして、もう一歩と言ったときに、何か全体としての計画を作り、費用配分まで情報を出すかどうかは別にして、流域内の利益をある程度示し、帰着も何らか議論するところまで目指すべき、と受け止めたがそのような理解でよいか。

新川達郎教授 基本的にはそういうつもりで話した。ただ、計画から最後の評価、あるいは費用負担も含めてそれを維持するガバナンスや体制を作るのは最後と思っている。今の段階ではそれぞれのパーツを少しずつでも作っておく。パーツを作るときに、現在問題になっているところや社会的に関心の集まっているところを突破口にして始めてはどうかということで、リスク情報やその評価を挙げている。

それから、流域管理のプロセスの中で、本当の意味で地域がきちんと関わって議論する場はこれまでそうはなかった。淀川水系流域委員会でも残念ながら流域総参加までは至らなかった。流域の問題を考える円卓のようなことを考えていかないといけない。それは、広域（連合）でしかできないかも知れない。参加のプロセスの入口を作ることと、問題の所在を社会的に訴えかけていくことは必要と思っている。

大きな三つ目としては、現在の管理方式、事業方式の課題を正確に検討しておくこと。これまでの管理区分や費用負担の仕方、事業の成果・評価などをもう一度比較可能な形で調べておくことが重要である。そのような議論が出てようやく、国・広域・府県・市町村、住民の負担はどのような配分がいいのかははっきりしてくると思う。前提になる正確な情報、例えば、河川管理に関する事業と経費の構図が必ずしも比較可能な形で出ていない。その際、事業に至るプロセスの経費も含めておく必要がある。やや後ろ向きの暗い作業であるが、そういったファクト、エビデンスがないと次の議論には進みにくいのでそこは大事である。

第2のステップは、自主的に統合的流域管理の基本方針なり計画なりを、関西の総意でもって勝手に作ってしまうのが手かと思っている。

中川博次座長 ここでは、琵琶湖・淀川流域での水を核とした循環を議論してきた。実際には他にも、例えば医療や福祉など、関西広域連合として企画・調整をし、推進していくテーマがいくつもあると思う。そういうことによって地方は活性化していく可能性がある。そのプロセスを考えると、現在の都道府県という行政区画は動かし難いものか、あるいは併用すればより効果的があるのかどうか。これは歴史的なものであるが、例えば、道州制を敷いた場合にも、今、都道府県を置いておく方が効率的、あるいは合理的である言われているが、これまでの発展の仕方もいろいろ違うので、手直しをすることも考えられるのではないか。

新川達郎教授 政治的に難しい問題と思うが、ご指摘のように今の府県の枠組みが全てそのままいいかというところと必ずしもそうでもない。府県の境は既に実際の住民・地域の活動によって越えられているところもある。例えば、大阪府と兵庫県の境目は、実質的に人の流れや経済関係ではあまり境はない。府県がこれまで持っていた役割は、これからどんどん変わっていかざるを得ないだろう。市町村がある意味では半分強制的に合併をさせられ、非常に大きな規模の市町村ができてきた。すると、府県の権能はこれからさらに市町村に移譲されるので、府県は一体何をするのかといった議論が出てくる。実質的に府県の役割は、既に、府県内の計画調整的な機能に変わりつつあり、また、個別の市町村で対応できないところを補完することが大きな役割になりつつある。次に、そういう役割であれば、個別の府県単位にとらわれないでもやれるのではないかという議論も出てくる。そうは言っても、各府県内でも相変わらず地域格差はあり、地形・地物に固有の府県行政の役割が当然ある。滋賀県で言えば琵琶湖、京都府で言えば由良川水系など、ここをどう考えていくか。やはり府県が一定役割を果たすこともあるのではないか。ただ、そのためには国から府県への権限移譲が必要になってくるし、府県間の調整も必要になってくる。

地方分権的な考え方に基づき、それぞれの地域がその地域で自分自身の運命を決めていく状態を積極的に作っていくという方針であれば、国から府県へ、府県から市町村への分権をさらに進め、さらに市町村は権限・財源を民間、市民、住民の側に移す努力もすべきと思っている。そのような図式を作ったうえでも、府県内の調整、府県間の調整を国任せにはできないので、そこに広域連合の役割が出てくる。そんなイメージを持っている。府県の枠組みは残りながらも実質はかなり変わってくるが、(府県の) 使い勝手はまだまだあると個人的には思っている。そういう多層型の地方制度がもっとあってもいいのではないか。それから、リバーオーソリティのような特定分野の広域的な機関を設置することも考えられて然るべきと考えている。

中川博次座長 税制・財源の問題は難しい。国としては、根幹をなすものをナショナル・ミニマムでコントロールするということであるが、例えば、実際に直轄河川は国が国としての財源を持ちいろいろやっている。府県の場合は、例えば、補助金制度などがあるが、首長の政治的判断がすごく効いてくる。それを採用する場合も採用しない場合も、本当に民意が反映されているかどうかの問題になる。上から下の方に順番(権限移譲を進める)というのは避けられないと思うが、それがあまり極端になると国の財政に大きく影響してくる感じがするので、そのあたりのシステムをどう考えていくかということは非常に重要なことだと思う。

新川達郎教授 現行システムでは、基本的には税財源を国が握りそれを地方に配分をする仕組みになっている。しかも政治的には地方政治が国に対し影響力を持っている場合もあるので、政治と行政制度が少しいびつな形で現実の地域の河川管理に影響していると思っている。私自身は、一方では、地方政治も重要であるし、国の全国的な視野での河川行政も必要であるが、もう一方では、現実にはそれらが適切に作動しているか、あるいは、国民・市民・住民にとって適切かについて、住民が判断をしやすい状態を作っておく必要があると思っている。その点では、どこまで住民に身近なところに決定権限を下げていくか、あるいは、どこまで住民が判断しやすいところに基準や事業を持っていくかがポイントなので、市町村、都道府県、広域連合への分権を申し上げてきている。(決定権限が) 身近にあれば、住民の皆さん方に負担とサービス

の関係が見えやすくなり、地方政治にもきちんと反映をされていくと考えている。ただこれは理想論であって、現実に機能させるためには、一般的な政治の話ではなく、NPO、NGOの活動も含めて住民の側の活動が力を付け、その声を市町村、府県がどんどん汲み上げて河川行政を変えていくぐらいの勢いがないと、なかなか国全体の仕組みは変わらないと思っている。

角哲也委員 こちらの研究会では森林管理が話題になっている。森林は流域の源であり、森林管理には長期的視点と地域の協働・参画が欠かせないが、省庁横断的でなかなか上手くいっておらず、どういうアプローチがあるかが課題になっている。制度設計と財政的な担い手の確保、それに伴う負担も含めてどうしていくのかと。以前から水源税といった話もあり、そのあたりがひとつ大きなテーマになるという気がして議論しているが、「道州制のあり方研究会」などでこれまでどのような議論があったか伺いたい。

新川達郎教授 この点は嘉田前知事に聞いた方がいいかも知れないが、森林管理を考えると、林野サイドだけで問題解決ができなくなっている。府県ごとに森林環境税的な形で努力されているが、状況はどんどん悪くなり森林が荒れていく状況が続いている。放置して2～3年経てば何とかかなるとの議論もあるが、森林管理を森林分野だけでやるには限界があるので、森林だけではなく農地も含めて流域水循環や流域全体の防災の観点から何とかできないかという議論はあった。ただし、そうするにもお金と制度が必要となる。制度・仕組みとしては、道州制や広域連合が、森林・農地も含めた土地利用の基本方針をもう一度立て直し、その計画に基づいて府県、市町村が動き、それに必要な財源を提供していくことが考えられる。ここでは、何が何でも拡大造林をやっていた状態に戻せという話ではなく、適正な管理のあり方、もっとコストのかからない管理の仕方を流域全体で考え、必要な林野をきちんと保存していくことが重要と思っている。基本的な計画を持って、各府県・市町村が則って、それぞれの保全計画や開発計画を考え実行していただく。そして、そのときの実行経費を流域全体で負担すべきで、流域管理の必要性に合意できれば、負担金によって財源を得られるのではないかと議論があった。ただ、そういう合意はなかなか難しいということで、「道州制のあり方研究会」では曖昧な言い方になった。私自身は、これは流域全体の利益に関わることであるから、ただ単に下流が上流にお金をあげるという議論ではなく、流域全体で負担をして流域全体で流域管理をするという考え方に基づいて、森林の問題も重要な一部門として考えるべきと思っている。やはり基本は税で、広域的な関西圏での課税を考える必要がある。しかし現状では、広域連合に課税権はないので、各府県で森林環境税的な上乘せ課税をし、広域連合の基金にプールをして配分し、森林管理や生物多様性の保存に使っていただく事業スキームは考えられないかとの議論はあった。しかし、なかなか現実には、非常にステークホルダーの多い、多変量の方程式を解かないといけない問題なので難しいと思っている。

石田裕子委員 民間の関わり方でNPO・NGOの話が出たが、実際に現場ではNPO・NGOでもない住民の皆さんや任意団体が、治水や環境のことで頑張っておられる。例えば、下流住民の方々が上流へ行き、市民レベルで森林管理にも関わっている。NPO・NGOなどに属さない地元の住民・市民も関わられるような連携のあり方について、今後もっと広域連合の中で考えていければと思っている。

新川達郎教授 地域の個々の河川流域の地先で頑張っておられる方々もたくさんおり、本当に小さなグループの人たちが意欲的にボランティアに治水・治山に関わっておられるケースもたくさん存じ上げている。何よりも防災という点では、もちろん淀川の水防組合のような組織もあるが、消防団が水防団になっているところが多い。もう一方では、地域の自治的な活動が河川管理において非常に大きな意味を持っていると思う。逆にそこからの声が、市町村、府県や広域連合に届きにくく、具体的な仕組みをさらに考えていかないと改めて感じている。

■ 琵琶湖・淀川流域における全体課題の整理

(事務局説明 (資料2))

中村正久副座長 新川先生のお話、琵琶湖が日本遺産に認定された話、それから共通に流域のことが認識されていないということで、「パーセプション (Perception)」ということを経験の中で反映していただきたい。次回までに提案したいと思う。

嘉田由紀子顧問 分権化の中で、2007~08年くらいに、もう都道府県は不要ではないかといった道州制の議論が出てきた。それに対して果たして本当にそうなのかと問題意識を持ち関西広域連合の立ち上げにかかわった。関西広域連合は2010年12月に発足したが、府県を残すかどうかで意見が異なり同床異夢であった。いつも議論はさまざまな方向に行っていたが、そのような中で、「道州制のあり方研究会」では最先端の議論をまとめていただいた。そこでのひとつの大きな柱が琵琶湖・淀川の流域管理だったので、(このテーマは) 広域連合のレゾナートル、存在価値そのものに繋がっており、今回改めて勉強できありがたい。

先日、琵琶湖再生法が国会で成立した。先の琵琶湖総合開発特別措置法は、昭和30年代から議論され、特に下流の都市化・工業化の中で、琵琶湖の利水価値・治水価値を高めるもので、25年の事業期間を経て1997年に終了した。振り返ると、生態系破壊や水質悪化を招いてしまったことから、滋賀県は90年代初頭に痛めつけられた琵琶湖を何とか保全・再生をしていただきたいと、国に琵琶湖総合整備法を要望してきた。結果的には法律にならないまま、2000年にマザーレイク計画(琵琶湖総合保全整備計画)ができた。整備計画は作られたが財源措置がなく、組織も県に丸投げで、国からのサポートもほとんどなかった。滋賀県は、全体5,000億ほどの予算があるが県が政策経費で使えるのは300億円くらい。そのうち100億を琵琶湖に入れている。だから、滋賀県は同規模の県に比べて余裕がなく、教育や文化に回せるお金がないのだと思った。それでも、県民は(琵琶湖に予算を投じることにに対して) Noとは言わず、琵琶湖のためだったらと負担してきた。

そして、この9月16日に琵琶湖再生法が法律化された。琵琶湖に関する特別措置法は琵琶湖総合開発以降はじめてである。国や国会議員にも呼びかけてようやく再生法ができた。琵琶湖総合開発特別措置法のような確実な財政措置ではなく年々の交渉にかかっているのだが、それでも一歩進んで滋賀県としては歓迎している。

ただ、今から思うと抜けていたと思うのは、法律の中に広域連合がきちんと位置付けられていないこと。途中で気が付いたが、特に国会議員の皆さんは各都道府県なり自分の選挙区の代表であり、広域連合を視野に入れた国会議員がいなかったこともあって、広域連合の役割が琵琶湖再生法にきちんと入っていない。法で言う「関連地方自治体」に広域連合を含むのかどうか議論できないか。琵琶湖再生法に広域連合がど

う関わるかがひとつの課題であることを問題提起しておく。

そのときのひとつのポイントが水源涵養。この水源涵養で下流のみなさまにお世話になったのが造林公社の整理であった。琵琶湖総合開発特別措置法は昭和47年だが、その前の昭和40年に造林公社で水源涵養しようとした。当時の薪炭林、つまり燃料革命で使われなくなった広葉樹林に代わって、スギ・ヒノキによる拡大造林をして水源涵養というのは、今ではおかしいと思われるかも知れない。しかし、当時昭和40年代は、広葉樹林よりも針葉樹林の方が水源涵養の効果が高いというデータを林野庁が出されていた。広葉樹から針葉樹に換えて行き、そのときに琵琶湖造林公社は下流の皆さんの負担をいただいた。滋賀県造林公社は昭和47年に滋賀県で独自に始まるが、下流の皆さんに180億円借金をした。滋賀県全体では1,050億円で、これを県民が負担したが、下流の大阪市・大阪府・兵庫県が実質的に税金を入れていただき、借金の整理に協力いただいた。このとき、(滋賀県内でも)広域連合、上下流連携が重要だということはかなり認めていただいた。

今、改めて大事なものはスギ・ヒノキではない。滋賀県の水源地域は大変な巨樹・巨木、トチなりブナが手つかずで残っている。滋賀県では、県が5万円/1本の補助を行い、個人所有のものも伐採しない手立てをしており、現在、幹3m以上のものが500本も残っている。ただし、この補助は5年間の予算措置なので、この後、半永久的に維持できるかが課題になっている。巨樹・巨木のある場所は雪深く、シカの害も少ないため原生の植生が維持されている。一方で、トチの巨木は一本数百万円で香港やシンガポールに売れることもあり伐採圧力がかかっている。このあたりは下流の皆さんにも現実を知っていただきたい。トチの林に入ると素晴らしく、下流の人たちにも関心を持っていただけるのではないかと。流域生態系を体で感じられるいい環境教育の素材にもなると思う。

それから、マザーレイク計画では、環境、観光、環境教育まで言っているが、琵琶湖が本来持っている祈りなり精神性が抜けていた。私が知事になってから、琵琶湖を文化遺産にしたいと、世界遺産の調査を行い、「水の宝百選」を作り、この4月には国から日本遺産に認定いただいた。これまでの文化財は特定の仏さんや建物など点としての文化財だったが、ストーリーとしての文化財や景観の中に潜む文化的価値も注目されるようになり、その第一号として、琵琶湖が「祈りと暮らしの水遺産」として認められた。これも新しい見え方である。そこで、琵琶湖だけでなく淀川流域全体で文化の話ができないか。例えば、三川合流のところに八幡さんがあるが、あれは水の神様。木津川・宇治川・桂川の流域全体に水の神様、仏様、薬師如来など含めてたくさんおられる。関西全体として水の文化遺産をもう少し調べて強化できないかと思っている。これらの議論は、まさに統合的流域管理の中に嵌め絵のように入るテーマではないかと思っている。

中川博次座長 今日の議論の中での先生方のご意見を踏まえ、たたき台につきまして、事務局で整理を進めるようお願いする。次回は、たたき台をもとに総合的に議論を深めていきたいのでよろしくお願いする。

(以上)