

<特別寄稿>

琵琶湖総合保全整備計画の改定プロセス

井手 慎司*

1. はじめに

第2期琵琶湖総合保全整備計画¹⁾(通称「マザーレイク 21 計画」。以下、ML21 計画)が2011年10月、滋賀県議会で可決された。ML21 計画とは、滋賀県によって2000年に策定された、琵琶湖に関するもっとも長期的かつ総合的な保全整備計画である。同計画は2010年までを第1期計画期間としており、同期間が終了したことを受け、当初の計画(以下、第1期計画)を改定して策定されたのが、この第2期 ML21 計画(以下、第2期計画)である。

同計画の改定プロセスにおいて、筆者は後述する「琵琶湖総合保全学術委員会」(以下、学術委員会)と琵琶湖流域管理シナリオ研究会(以下、シナリオ研究会)の双方に所属し、改定作業に携わるとともに、特に学術委員会では改定の方向性を示す『マザーレイク 21 計画第1期の評価と第2期以後の計画改訂の提言』²⁾(以下、報告書)の作成ワーキンググループ会議の座長を務めた。そのような立場で得られた経験から、本稿では、改定の概要を紹介するとともに、改定のプロセスを振り返り、プロセスにおいて用いた特に住民参加手法について、手法によって達成できた点と課題として残った点について述べていきたい。

2. 改定の概要(第1期計画との違い)

ML21 計画は「琵琶湖と人との共生」という基本理念と2050年頃の<湖のあるべき姿>を掲げ、2010年と2020年までをそれぞれ第1期と第2期計画期間とする長期計画である。第1期計画³⁾では、「水質保全」「水源かん養」「自然的環境・景観保全」の3つの対象分野が定められ、分野ごとにそれぞれの期間における計画目標と、目標を達成するための施策や対策がまとめられた。第1期計画における各分野の段階的計画目標を Fig. 1 に示す。

第1期計画は、それまで様々な計画や分野で実施されてきた琵琶湖に関する各種施策を体系的に整理したものである。また、琵琶湖に流入する主要河川の流域ごとでの市民や事業者の自主的な活動を奨励した点に特徴ある。同計画以前の琵琶湖の保全の考え方が、集水域(県)全体で湖を守っていこうとするものであったのに対して、同計画が打ち出した、流域や地域における活動が先ずあり、それらの総体として湖が守られるとする考え方は、琵琶湖の保全政策の大きな方向転換であった。

これに対して、今回改定された第2期計画は、基本理念や基本方針は第1期のものをそのまま継承しながらも、“人々の暮らし”と“暮らしと湖の関わり”のあり方を重視した点に大きな特徴がある。このため、第2期計画では2050年頃の<琵琶湖のあるべき姿>に、湖と共生す

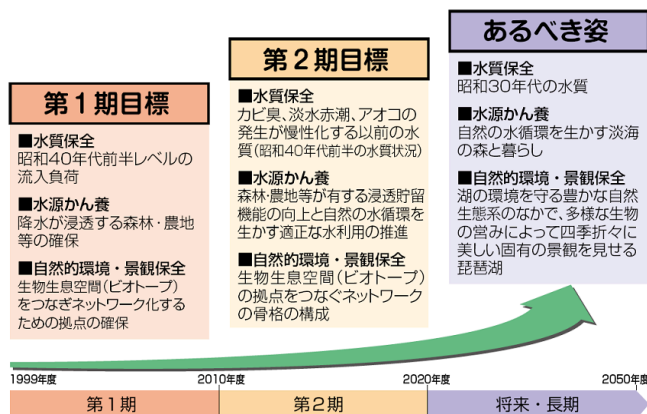


Fig. 1 第1期 ML21 計画の各分野の計画目標³⁾

* 滋賀県立大学環境科学部環境政策・計画学科 〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町 2500

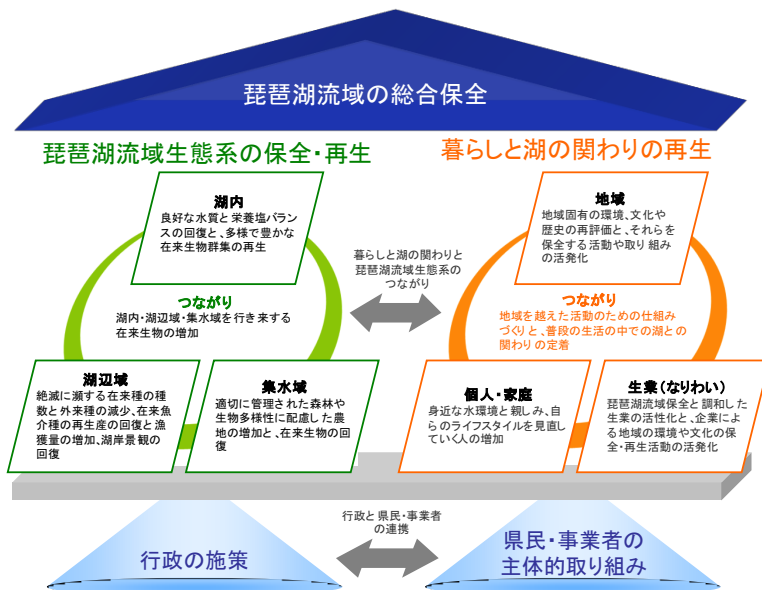


Fig. 2 第2期 ML21 計画の取り組みの方向性¹⁾

によって整理するのではなく、琵琶湖とその集水域を「湖内」「湖辺域」「集水域」といった場によって区分し、区分毎にまとめた。「暮らしと湖の関わりの再生」においても、その取り組みを「個人・家庭」「地域」「生業（なりわい）」と場によって整理した。また、いずれの柱においても、区分相互をつなぐための施策を盛り込んでいる。第2期計画における取り組みの方向性を模式的に示した図を Fig. 2 に示す。

さらに第2期計画が第1期計画と決定的に異なるのが、その策定プロセスである。第1期計画がほとんど住民意見を聴取することなく、専門家と行政によって策定されたのに対して、第2期計画では後述するように、住民参加による計画策定を目指した。

3. 第2期計画改定プロセスの特徴

ML21 計画の改定作業は 2008 年度から始まった。改定プロセスおよび改定のために用いた住民参加 (Public Involvement: PI) 手法を Fig. 3 に示す⁴⁾。図に示すように、計画の改定プロセスでは、滋賀県琵琶湖環境部が所管する学術委員会 (委員 23 人) が計画原案にあたる報告書²⁾を作成した。報告書の作成にあたって同委員会は、琵琶湖やその保全に関する県民意識を把握するために、県政世論調査の一部として、湖の持つ価値の重要度などを尋ねるアンケート調査を 2008 年と 2009 年に実施している⁵⁾。これに下記のシナリオ研究会の成果なども踏まえて作成され、2010 年 3 月に滋賀県に提出されたのが上記報告書である。計画はその後、同報告書を受けた県環境審議会における議論を経て、審議会の答申が 2011 年 2 月になされ、3 月 14 日～4 月 13 日の間にパブリックコメントが実施され、最終的に県議会での承認を得て正式な計画となった。

一方、改定プロセスでは、学術委員会とは別組織として、滋賀県琵琶湖環境科学研究センターを事務局とするシナリオ研究会⁶⁾ (委員 10 人) も 2008 年に発足している。同研究会の目的は、琵琶湖の将来像を住民参画の下に作成するための方法論の検討と実践を行い、作成した将来像を第2期計画に反映させることであった。同研究会は、学術委員会との頻繁な情報交換と密接な連携をとりながら (5 人が両組織の委員を兼任)、市民ワークショップ (以下、市民 WS) を開催し、同 WS によって琵琶湖の将来像を作成することを試みた⁷⁾。

市民 WS は 2009 年 6 月から 2010 年 3 月にかけて 5 回開催された。WS 参加者としては、県内のオピニオンリーダーを中心に、年齢層として 20 歳代から 60 歳代まで、居住地域として県内 7 つの行政区域のうち 6 地域にまたがり、農業や漁業、製造業、観光業、NPO 団体などに従事あるいは所属する、多様な属性の 15 人をシナリオ研究会が選定した。

市民 WS によって作成された将来像は、学術委員会に提出され、同委員会の上記報告書の将来像などに反映されるとともに、同 WS によって作成された、それ以外の「琵琶湖のいいところ、問題のあるところ」マップと「2020 年 10 歳の子どもが先生にあてて書いた日記」「一緒にやりましょう！（行動計画）」も第 2 期計画の計画書¹⁾に資料として収録されている。

住民参加（PI）手法という観点から見たとき、計画改定プロセスの最大の特徴は、広域の環境計画の策定にワークショップ（WS）という手法を用いた点にある。WS はアンケートやパブリックコメント、説明会などとともに、各種計画の策定プロセスによく用いられる PI 手法である。しかし、筆者らが 2009 年に実施した調査によると、全国 47 都道府県のうち、環境基本計画の改定プロセスにおいて WS を実施していたのは千葉と滋賀、熊本の 3 県だけであった。今後の改定においても、WS を「すべき」「することが望ましい」と答えた都道府県は 30%にすぎず、「しなくてもよい」「すべきでない」が 58%を占めた。否定派が挙げたその理由は「環境基本計画の策定時には不向き」「具体的な計画策定時に実施すべき」「現在用いている手法で十分」などであった。また、実施上の問題点や課題として「全域について議論すること」「とりまとめ」「参加者の確保」「情報共有」の難しさを挙げる声が多かった。

そもそも WS とは「構成員が水平な関係のもとに情報や意見、経験を分かちあい、身体のごきを使った作業を積み重ねる過程において、集団の相互作用による主体の意識化がなされ、目標に向かって集団で創造していくための手法」⁸⁾と定義される。町づくりや市町村レベルの環境計画の策定には広く用いられている手法であるが、WS はもともと参加者間での関係構築や利害調節をめざす PI 手法であり、不特定多数の人々の意見集約を目的とする手法ではない。そのような理由から、ML21 計画のような、広域の都道府県レベルの環境計画の策定プロセスにおいては、あまり用いられてこなかったものと考えられる。それにも関わらず ML21 計画の改定において WS を選んだ理由は、動的かつ創造的プロセスである、その手法としての特長に期待を寄せたからである。

事実、市民 WS の成果は期待以上のものであった。市民 WS を実施していなければ、学術委員会の報告書において、＜琵琶湖のあるべき姿＞に“人々の暮らし”のあるべき姿を加筆することや「暮らしと湖の関わりの再生」に関わる施策の方向性をまとめる作業は困難なものになったであろう。

市民 WS からは、情報提供に関する貴重な知見も得ることができた。同 WS で参加者が挙げた琵琶湖の問題点に着目すると、学術委員会の報告書で指摘された問題点とほぼ一致していた。ただし、第 1 期間に新たに顕在化してきた問題（たとえば、水位操作による在来生物への影響、湖の栄養塩バランスの変化、深水層の溶存酸素濃度低下、気候変動が湖におよぼす影響など）に関しては、発言がなく、これらの問題に関する市民への情報提供が不足していることを推察することができた。

しかしその一方で、シナリオ委員会で常に議論になったのが代表性の問題である。特に今回の市民 WS は同委員会が恣意的に選定した 15 人のメンバーで実施された。選定において、参加者の居住地域や職業などについてバランスに配慮したつもりではあるが、それでも琵琶湖の環境保全に関心の高い、

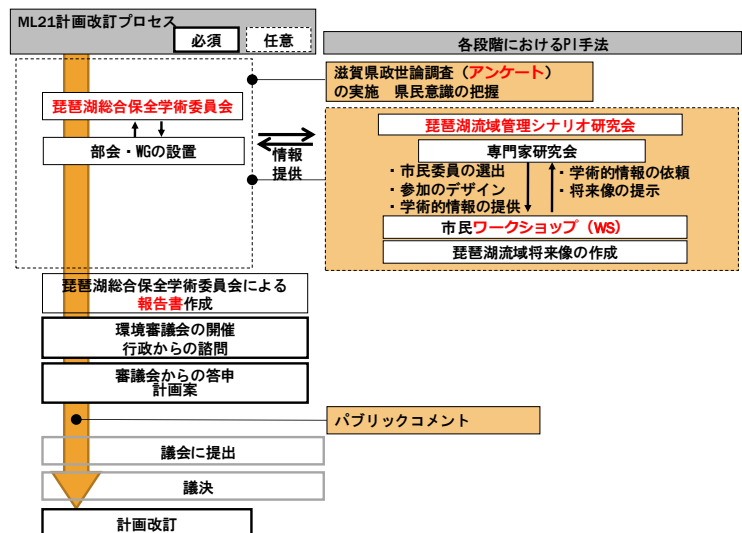


Fig. 3 第 2 期 ML21 計画の改定プロセスと主な PI 手法⁴⁾

県民としてはやや特異的なメンバーとなったことは否めない。WS の初めに、先述した県政世論調査と同じ質問に回答してもらったが、一般県民にくらべて、琵琶湖の価値を高く評価する傾向が WS 参加者には見られた。

WS は動的なプロセスであるがゆえに面白い。が、そのことは同時に、同じメンバーで同じプログラムの WS を実施したとしても、同じ結果になるとは限らないことを意味する。まして、違うメンバーで実施すれば、まったく異なる結果になる可能性もあり、結果としての一意性が担保されていない。また、メンバーが限定的であり、かつその選定が恣意的であることから、代表性の問題を避けることができない。言い換えれば、今回たまたま集まった、わずか 15 人のメンバーが描いた琵琶湖の将来像を 140 万人の滋賀県民あるいは近畿の給水地域 1400 万人の将来像として位置づけることを、どのような論理で正当化できるかという問いに答えなければならないのである。

幸い、今回の計画改定においては、市民 WS で作成された将来像をそのまま計画の将来像とするのではなく、あくまで学術委員会に提出されたものとして扱い、学術委員会の責任で報告書に反映させることができた。報告書に反映された将来像は、さらに環境審議会での議論を経ており、これら一連の手続きによって、WS の代表性の問題はある程度は回避できたものと考えている。

4. おわりに

これまで述べたように、専門家委員会による計画原案策定段階において、アンケートや WS などの PI 手法が丹念に実施された点が ML21 計画の改定プロセスの特徴である。前述したように、第 1 期計画が住民参加のまったくない中で作成されたことからすれば、住民参加という観点で、第 2 期計画は大きく前進したと言えるだろう。また、そのことに果たした市民 WS の役割は大きい。ただし、同じく住民参加という観点では、WS に関する代表性の問題の解消（回避）や、社会的合意に基づく計画の実施方法、順応的管理への対応など、課題として残された点も多い。

筆者は、住民参加の程度に絶対的な尺度などなく、比較論としてより良い（あるいはより悪い）参加の形態があるにすぎないと考えている。だからこそ、計画を策定（改定）する度に、住民参加はステップアップしていかななくてはならず、そのため常によりよい参加手法を開発していかなければならないのだと考えている。

(原稿受理 2012 年 4 月 25 日)

参考・引用文献

- 1) 滋賀県 (2011) : マザーレイク 21 計画 (琵琶湖総合保全整備計画) 第 2 期改定版,
<http://www.pref.shiga.jp/biwako/ml21/ml21keikaku.html>.
- 2) 琵琶湖総合保全学術委員会 (2010) : マザーレイク 21 計画 (琵琶湖総合保全整備計画) 第 1 期の評価と第 2 期以後の計画改訂の提言, <http://www.pref.shiga.jp/biwako/koai/gakujutuiinkaiteigen.pdf>.
- 3) 滋賀県 (2000) : マザーレイク 21 計画 (琵琶湖総合保全整備計画),
<http://www.pref.shiga.jp/biwako/koai/mother21/top.html>.
- 4) 佐藤祐一, 平山奈央子, 井手慎司 (2011) : 琵琶湖流域管理システムに関する政策課題研究 (その 3) - 琵琶湖の現状・価値認識と評価に関する研究 -, 琵琶湖環境科学研究センター研究報告書, 7 号, pp.59-69.
- 5) Naoko Hirayama, Masahisa Nakamura, Shinji Ide (2011) : Proposal of a Tool for Evaluating People's Values of Lake Biwa, Lakes & Reservoirs: Research and Management, Vol. 16, No.3, pp.205-209.
- 6) 琵琶湖環境科学研究センター : 琵琶湖流域管理シナリオ研究会,
<http://www.lberi.jp/root/jp/16kenkyukai/ryuikikanri/> (参照 : 2012/4/23) .
- 7) 平山奈央子, 佐藤祐一, 岩見麻子, 井手慎司 (2010) : ワークショップにおける話題変遷の客観的把握と可視化の試み, 環境システム研究論文発表会 (論文集), Vol.38, pp.163-170.
- 8) 木下勇 (2007) : ワークショップ住民主体のまちづくりへの方法論, 学芸出版社, 239pp.