

環境再生への参加システムと法整備（上）

儀 野 弥 生

目 次

はじめに

第1章 自然再生と参加の特質

第2章 諏訪湖再生と参加（2節まで本号）

第3章 中海再生と参加

第4章 環境再生と参加システムの課題

はじめに

(1) 課題の設定

環境に影響を与える決定について、国民、住民等の意見を反映する手続を設けなければならない。かかる国家の責務は、すでに、リオ宣言によって国際的合意事項となり、さらに、国際連合欧州経済委員会（United Nations Economic Commission for Europe）の条約であるオーフス条約では、紛争解決手段を含む具体的な仕組みとして、実現している¹⁾。

ところで、環境基本法には、参加に関する特段の定め²⁾を置いていない。同法が環境法分野における最高法規性を有する法律であるという点からみると、日本の環境法分野では「参加」が原則となっているとは言い難い。そのような中でも、基本法制として、生物多様性基本法がはじめて、行政決定に際して、国民、地域住民等の関係主体の参加による参加を明示した。

同法でも、第3条の基本原則には参加を定めていない。だが、その他の

環境再生への参加システムと法整備（上）

具体的な「決定」手続に関する条文で、参加原則が明文化されている。基本計画としての生物多様性国家戦略の策定にあたって、環境大臣は、「あらかじめ、インターネットの利用その他の適切な方法により、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、中央環境審議会の意見を聴かなければならない。」（法 11 条 4 項）と、国民の意見の反映を定めている。「国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する政策形成に民意を反映し、その過程の公正性及び透明性を確保するため、事業者、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体の意見を求め、これを十分考慮した上で政策形成を行う仕組みの活用等を図るものとする。」（法 21 条 2 項）と、政策形成に対しても、ステークホルダーの参加を定めている。法 21 条 1 項では、包括的に、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する施策の策定と実施のために、「関係省庁相互間の連携の強化を図るとともに、地方公共団体、事業者、国民、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体と連携し、及び協働するよう努めるものとする。」（法 21 条 1 項）として、連携や協働の定めをおいている。このように、同法では、計画、政策、施策、その実施と全ての過程で、決定手続へのステークホルダー参加が原則となっている。

参加規定が導入された理由には、同法が NPO との協働作業を経た議員立法であることをあげることができる。同時に、同法制定までの政策の存在、そして現場での協働等の積み重ねも無視できない。第 1 次生物多様性国家戦略（1995 年）では、施策の検討および実施の検討での考慮事項として、地域特性、総合的取り組みおよび国際的視点とともに、各主体の積極的自発的な関与を挙げている。新・生物多様性国家戦略（2002 年）、第 3 次生物多様性国家戦略（2007 年）では、それぞれ参加について、深化させる記述を行っている。

また、自然保護の分野では、国際条約の国内法あるいは国内の具体的実

施への反映も無視できない。1971年にはラムサール条約に住民の参加に関する記述が登場し、1999年のラムサール条約締約国会議で、「湿地管理への地域社会及び先住民の参加を確立し強化するためのガイドライン」(Ramsar Resolution VII. 8 “Guidelines for establishing and strengthening local communities’ and indigenous people’s participation in the management of wetlands”)が出されている。湿地保護に関してはあるが、参加についての論点について採るべき行動を明示している³⁾。さらに、生物多様性条約第5回締約国会議で、エコシステムアプローチや多様な利害関係者なども参加した幅広い選択肢のもとでの生態系の順応的管理(Adoptive Management)が採択された⁴⁾。このように、環境保護のための決定への参加は、環境に影響を与える虞のある決定の場合と比較して、原則においても制度化の方向性においても一歩進んでいる。

そこで、本稿では、環境と共生する持続可能な社会形成に資する参加法制度の構築のために、具体的な事例で、参加制度の必要要件を分析する。住民や市民の参加があったから、それで最善の策が講じられるということではない⁵⁾。したがって、どのような主体にいかなる権利を付与し、参加させる仕組みを設けておくことが有効かをみることが求められる。参加もまた、地域性と事の性質によって異なっていることはいうまでもない。その柔軟性の確保も重要である。

(2) 参加とは

一概に参加といっても、さまざまなタイプがあり、参加の用語を用いる場合、その目するところも多様だ。これまでの参加論あるいは参加規定を整理すると、意見聴取型参加、合意形成型参加を挙げることができるが、その中を更に細分化できる。前者には、意向調査型(アンケート)、意見聴取機会付与聞き置き型(口頭陳述型、文書提出型)、反論機会付与応答型(口頭、文書)がある。意見聞き置き型参加とは、意見反映について無

環境再生への参加システムと法整備（上）

応答か反映結果のみを公表するタイプであり、反論機会付与応答型がある。後者には利害関係団体合意型、利害関係者同意型、そして住民納得型がある。最後については、いわゆる討議民主主義のいう合意はないが議論が尽くされ納得をする、つまり決定の責任は他にある場合である。利害関係人同意型は全員同意あるいは多数決という方法がある。協働参加は、参加主体合意型とでもいう方式である。

法学でも、参加についても長らく論じられてきた⁶⁾。法学的な議論とすれば、手続的な権利として、①決定手続における意見提出権の有無と、②意見反映権の有無として論じられてきたところである。環境法の分野では、参加権を環境権の具体的な内容の一つとして構成することはすでに多くの通説的見解となっているといえる。

第1章 自然保護・再生行政の特徴

第一節 自然の保護・再生と参加の意義

(1) 自然の保護・再生に関する法と参加

行政が自然保護を行う契機は、当然だが法律に依拠する。原則を定める生物多様性基本法をはじめとして、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護の狩猟の適正化に関する法律、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律、湖沼水質保全特別措置法、首都圏近郊緑地保全法、近畿圏近郊緑地保全法、都市緑地法、文化財保護法、森林法等に基づき、保護すべき地域あるいは保護すべき種等の設定、設定された区域の管理に関する行為がある。保護すべき地域や種の設定および管理行為のうちで一定の行為は、公権力行為である。これらの行為のうち、保護すべき地域を設定する場合には、その地域内の所有権等に対する財産権規制を伴うため、これら権利保有者を利害関係人としての参加を要件とする場合がある。

ところで、本稿において考察しようとしている参加は、自然保護行政によって利益を侵害される虞のある利害関係人とともに、環境保護をもつぱらとする団体や、環境保護を重視する国民、住民の参加を対象としている。この観点からすると、自然保護のための地域あるいは保護すべき種等の指定手続において、自然保護により被害を被る虞のある者以外の参加について配慮する規定は特段に認められていない。地域指定された後には、管理としての自然保護ないし自然再生事業が要求されることとなる。もともと、保護の見地から管理行為として、禁止行為の許認可、あるいは違法行為に対する行政処分等が含まれる。これらの権力的行為は、原則として、主務大臣や都道府県知事が行う。例外的に、自然公園法において、利用調整地区内への立ち入りについての都道府県知事の権限を指定認定機関に行わせることができる（法25条）。

指定地域の管理計画についてみると、本稿で主として係わってくる湖沼水質保全特別措置法では、「湖沼水質保全計画を定めようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ、公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」（法4条4項）と、住民の意見反映の機会に関して、明文化している。だが、自然環境保全法をはじめとして、自然保護に関する管理計画について、管理庁の権限のみが定められ、参加の仕組みを明文化していない。指定地域内の管理は、いわゆる公物管理行政であり、行政の裁量権が大幅に認められるところである。したがって、法律で詳細にさだめなくて、参加は管理権の範囲として、自由に行うことが予定されているともいえる。とりわけ、生物多様性基本法で、ステークホルダーの参加が原則となっている以上、かかる裁量権の行使が求められているといえる。

ところで、これまでの立法動向は、計画等の決定参加よりも、具体的作業についての協働の仕組みを充実させようとしている。すなわち、計画に基づく管理事業に関して、管理団体との協定や団体あるいは個人との協働

環境再生への参加システムと法整備（上）

が定められているのである。

協働の仕組みとして、国や都道府県の計画を実施するために指定した団体に、管理を行わせることを可能とする仕組みを設けている。例えば、自然公園法では、一般社団法人、一般財団法人又は特定非営利法人等環境省令で定める法人のうち、申請により環境大臣が公園管理団体を指定することができる仕組みを設けている。そして、かかる団体は、国や都道府県に代わって、国立公園あるいは国定公園の管理を行うという仕組みである（法50条）。

これ以外にも、区域内の保護のための特定の箇所については、民一民の協定を締結し、所有者等の権利者に代わって、環境保護団体が管理する仕組みを定めている。具体的には、自然公園法では、公園管理団体が国立公園あるいは国定公園内の土地所有者との風景地保護協定に基づき、管理を行うことができる。首都圏近郊緑地法、近畿圏近郊緑地法あるいは都市緑地法では、都道府県知事により緑地管理機構として指定された都市における緑地の保全及び緑化の推進を図ることを目的とする一般社団法人、一般財団法人又は特定非営利活動法人（都市緑地法第六十八条）は、その区域内にある土地の所有者等と協定を締結し、管理を行うことを認めている。

これらの法律をみると、実際に事業を行っていくためには、多くの人手が必要であり、現地での作業が多くなるために、人材としての参加を求める仕組みを作っている。同時に、自然保護はその現場で保護される必要があるために、その地域の自然保護をもつぱら行っている団体にそれを委ねる方が適切である場合も少なくない。

ここに、協働の仕組みとしての参加が見られるのである。

（2）自然再生が参加を必要とする理由

自然再生事業は、いわゆる地域開発事業と同様に、その地域の性格を規定する事業である。地域開発事業は、自然を改変して工業団地、住宅団地、

道路、河川整備等を行うというものである。これらは、地域経済の活性化、雇用の機会の創出あるいは住民生活の利便性の増進を名目的な目的に掲げて、計画・実施される。開発事業は、これまで実際には、全国総合開発計画から始まる総合開発計画の下に行われた工業開発環境を破壊することによってかえって経済的利益を失い、場合によっては地域住民の健康被害という犠牲を強いての一時的「地域発展」であった。そのために、被害を被る人々の異議を申し立てる機会としての参加が強く意識された。加えて、自然保護の立場からも、環境破壊への異議を申し立てる機会を設けることが要求されてきた。その結果として、環境影響評価法の中で、参加の一部が実現したといえる。自然保護は、このように、開発促進との表裏の関係にあったことはいまさらいうまでもない。

現在にいたっても、基本的には、自然再生は従来の地域開発の二次的な要素となっているのである。つまり、自然再生は公益として成立するが、その公益は環境に悪影響を与える地域開発と比べると、目に見える便益や直接的な財政収入への寄与が少ないために、法による強制がない限り、行政の積極的・主体的な事業を期待することが困難である。

環境保護・再生のための計画は、工場立地、宅地造成、道路整備、河川整備など、自然を改変し、自然への悪影響を与えるおそれのある事業（以下、開発事業とする。）の計画と競合し、あるいは衝突する可能性をはらむことが挙げられよう。その観点から、そもそも計画すら提案されない場合もあるが、同時に、すでにかかる開発によって環境が悪化してしまった地域あるいは自然の場合には、住民の環境改善の要求が出現することも少なくない。環境保全行政の要求と一致し、両者から協働の契機が生ずる。とはいえ、これを実現するには、多様な行政機関、住民の権利利益とかかわるため、協働の契機を事業とするためには、実は、国、自治体ともに、行政内部的に事業化する必要性を説得する必要がある、住民との関係では自然再生と利害の衝突する利益を有する人々の参加が必要となる。

環境再生への参加システムと法整備（上）

法律上、行政にその実施を義務づけている法律に、水質改善を義務づけている湖沼法等、水質改善に向けた主として閉鎖性水域を対象とした法律群がある。さらに、温暖化推進法が自治体に温暖化対策をとることを実質的に義務づけ、その結果として温暖化に資する限り、自然再生が行われるようになってきている。その意味では、行政のイニシアティブも徐々に発揮されるとはいえ、これまでは、何らかの形で国民や住民のイニシアティブが必要とされた。また、後述のように、自然再生は住民の協力なしに成り立たないということもある。

そのような視点から、自然再生推進法が、生物多様性基本法制定に先んじて制定された。生物多様性の回復に向けて、関係主体の水平的参加により事業を計画し、実施していく仕組みを設けたのである。

このように、自然保護においては、国民、住民の参加による行政が展開されてきたし、また生物多様性基本法に見られるように、参加行政が必要とされてきている。

（3）環境決定への参加の事例研究と本事例の特質

行政の決定あるいは事業への参加に関する事例研究は様々な分野で行われている。環境との関連でいえば、道路整備、河川整備をめぐって、数多くの事例分析報告がある。湖沼、河川に関連して、例えば、淀川河川整備計画の旧計画策定手続は市民参加が徹底された事例として、また、千葉県三番瀬の事例は干潟の保全をめぐる先駆的住民参加方式として、当事者によるものを含め事例分析がなされている⁷⁾。淀川河川整備計画および三番瀬計画のいずれの場合も、財産権を有する者、市民、環境NPO等のステークホルダー、学識経験者を一堂に会した円卓会議方式を特徴とする。また会議の主宰者は、行政庁の指名する第三者としている。このように、アドホックではあるが、行政決定過程における広い意味での合意形成方式での参加の事例が出てきて、合意形成の分析の対象となっているのである。

ここでは、行政庁のイニシアティブではなく、環境再生の特質ともなっているNPO、市民のイニシアティブによる環境政策への手続的参加の事例を検討する⁸⁾。環境再生に関する市民の取り組みや協働に関する事例研究も、湖沼だけを採ってみても、実際に行っている団体等の報告を含めて、集積してきている。霞ヶ浦や琵琶湖については、積極的に取り組むNPOも数多くあり、長い経験の中で、行政との協働あるいはその限界についての検討もなされている。琵琶湖についてみると、市民、NPOの環境再生への活動も活発で、さらに滋賀県も協働による再生を推し進めている。琵琶湖環境科学研究センターは、市民参加についての研究のみならず実践、その中核ともなっている。

合意形成の要件論として、これらの研究がすすめられているが、ここでは、市民のイニシアティブ参加の法システムの形成のための課題を、具体的事例から分析、提起することを目的とする。そのために、長野県の諏訪湖再生と島根県中海再生の二つの事例を取り上げることとする。以下のような理由で、この二つを取り上げることとする。

諏訪湖については、琵琶湖および霞ヶ浦の事例と異なり、環境基準を達成していないとはいえ、一応アオコ発生が止まった、水質浄化に成功した湖であり、かつ参加を考える場合にモデルケースとして捉えうるからである。諏訪湖の再生は、行政と住民の相互作用と協働、そしてコミュニケーションによって実現した数少ない事例である。

諏訪湖は、琵琶湖や霞ヶ浦に較べて、湖が小さく、山間の諏訪湖を中心とした盆地にあるという地形的な特徴からしても、湖周辺および集水域の人々に一定のまとまりがあり、再生主体である住民団体の活動が長期に継続して行われている。再生主体として重要な役割を担う行政主体が琵琶湖や霞ヶ浦に比べて少ない。このような条件によって、ステークホルダーによる再生を検討するに適している事例であった。もう一つの検討事例である中海の場合には、住民が自然再生推進法を利用した再生を企図した最初

の事例である。

第2章 諏訪湖における再生

第1節 諏訪湖と参加の意義

(1) 諏訪湖再生と関係主体

参加の課題を扱う場合には、行政を含めて、ステークホルダーあるいは住民の範囲を想定することが必要になる。諏訪湖は天竜川の最上流部にあたり、その汚染は天竜川下流に影響を与えるために、諏訪湖より下流部の住民、事業者、自治体もまたステークホルダーと言える。しかしながら、本稿では、諏訪湖に環境負荷を与える諏訪湖に流入する河川流域を含む住民・事業者のみに着目している。なお、これらの集水域市町村住民は、地域ごとの区別意識はあるが、諏訪氏、武田氏の支配下にあり、文化的には古くから諏訪大社上社ないし下社の氏子であるという一定の一体性がある。

諏訪湖および流入河川は一級河川であるが、県が管理を行っている。諏訪湖再生に係わる行政組織として、まず、諏訪湖を管理する県諏訪湖建設事務所が挙げられる。水質については、諏訪湖地方事務所の環境部局がある。その他農政部局が重要なステークホルダーであるが、本稿では取り上げ切れていない。再生には県行政が担当する場面も多いが、都市計画、下水道事業を含めた地域づくりには、市町村の担う部分も大きい。諏訪湖に面している自治体は、岡谷市、諏訪市、下諏訪町である。その他の3都市は、流入河川の流域自治体である。なお、岡谷市は湖畔の自治体であると同時に、釜口水門を有し、諏訪湖下流域の自治体でもある。なお、県の環境、農水、建設等、諏訪湖の保全・再生に関する行政の全ての支分部局が諏訪市（合同庁舎）にある。

(2) 諏訪湖研究

諏訪湖は、古くから研究対象とされてきた。水質悪化を受けて、その浄化のための基礎研究も多い。諏訪湖の研究については、倉沢秀夫等(1987)⁹⁾、沖野(沖野・花里2005)にくわしい。アオコが発生しなくなった時点で、諏訪湖再生について、自然科学系から信州大学山岳科学研究所／沖野外輝夫・花里孝幸編『アオコが消えた諏訪湖』が総括をおこなっている¹⁰⁾。現在も、信州大学山岳科学総合研究所山地水域環境保全学部門を中心に、研究が進められている¹¹⁾。また、諏訪建設事務所『諏訪湖治水の歴史』が、諏訪湖の自然史、周辺地域の経済・社会史を含めて、2000年をはじめまでの治水およびを中心とした諏訪湖に関する総合書がある。さらに、諏訪湖の再生の啓発のために、建設事務所そして市民団体が冊子やビデオ(国際ソロプチミスト諏訪による「ごめんなさい諏訪湖」1991.6)などを制作している。

第2節 諏訪湖の再生と参加

(1) 諏訪湖の概要と回復すべき環境状況

諏訪湖は天竜川の最上流部にあたり、フォッサマグナと中央構造線の交差するところに位置し、標高759mの高さにあり、周りを山に囲まれている。長野県岡谷市、諏訪市、下諏訪町にまたがる湖である。湖水面積は13.3平方キロメートル¹²⁾、最大水深約6メートル、平均約4メートルという、長野県最大の湖であり、全国的にみれば、湖面積で23番目と、中規模の湖である。霧ヶ峰、八ヶ岳、南アルプスの山麓に連なる山などの四方の山地から一級河川15、準用河川5、その他普通河川11の計31河川を集めていて、集水域は6市町村、531.8平方キロメートルに及ぶ(図1参照)。湖水面積の割合からすると、集水域が広く、流入河川が多い。そのために湖水の滞留日数は年平均で約40日と短い。

諏訪湖周辺は、工業、観光業が発達し、人口も集積している。明治以来、

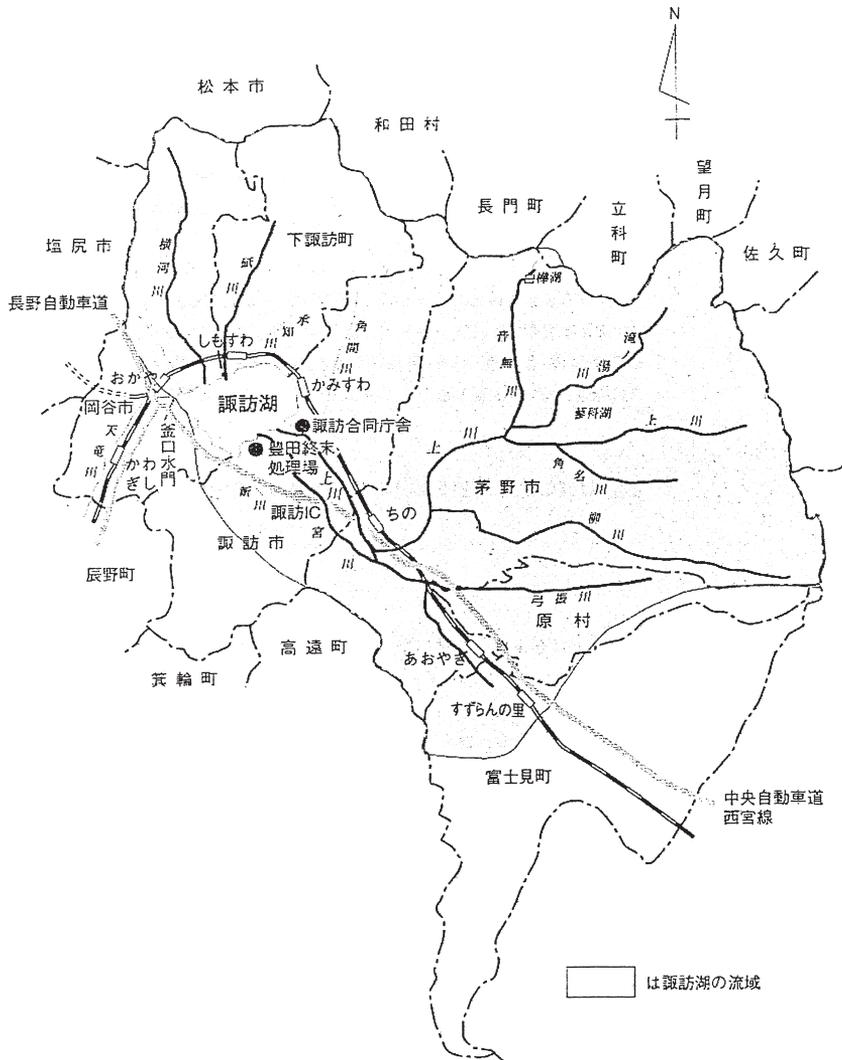


図1 諏訪湖流域図

出典： <http://www.pref.nagano.jp/xtihou/suwa/seikatsu/suwako/ryuukizu.pdf>

製糸工場に始まり機械工業が多く集まる工場地域を形成し、第2次対戦中からの精密機械工業が急速に伸び、その下請け工場が数多く立地し、1963年には、新産業都市建設促進法に基づく新産業都市指定地域となっている。1970年代はじめがこの地域の工業のピークとなっていて、出荷額において県内4位となっている。その後業種は代わりつつも中小下請け業を中心に工業地域を形成してきている。現在では、ピーク時に比較して、従業員8人以下の零細工場を中心として湖周辺の工場は大幅に減少している。また、湖周辺から地価の安い茅野、富士見町という集水域に工場が立地されるようになった。また、湖周辺には、汚濁負荷の高い醸造業が地場産業として発展している。さらに、湖畔に温泉の泉源があり、旅館も多い。八ヶ岳山麓を中心に、稲作の他に高原野菜の栽培が盛んで、かつ長野県でもっとも観光客数の多い地域ともなっている。

諏訪湖周辺は後背地の四方を山に囲まれ、湖を囲むように可住面積も狭い。そこに工場が多数立地し、工場地域が形成されることで人口が集中の結果として住宅が密集し、さらに温泉街が形成されている。後述のように、これらの排水が、全て直接諏訪湖および諏訪湖に流入する河川に排出されていた。

ところで、諏訪湖周辺は第2次大戦前から工業地域を形成していたが、目に見えるかたちでの汚染は未だなかったようである¹³⁾。目に見える水質悪化と重金属あるいは油による汚染は、1960年頃より急速に広がった¹⁴⁾。高度成長で急速に工業が発展し、工場排水に含まれる重金属汚染が問題となった¹⁵⁾。そして、人口が増えていく中で、有機物汚染による溶存酸素量の低下により、魚が死ぬという事態も発生していた。1960年代後半になると、明らかにアオコの発生が頻発し、1968年には、全面アオコによって暗緑色に染まり、伊那谷を下る天竜川までが緑一色の帯びになったという新聞報道があるほどである¹⁶⁾。当時の新聞によれば、すでに観光客がそのにおいに顔をしかめるという状況があり¹⁷⁾、諏訪湖周辺観光には影響が

少なからずあった¹⁸⁾。

(2) 諏訪湖環境再生への取り組み

①第1期（対策始動期：1965年～1970年）

行政による対応 このような、諏訪湖の状況に対して、1965年、県と地元市町村による「諏訪湖浄化対策協議会」とその部会としての「諏訪湖浄化対策研究会」の設置によって始まった¹⁹⁾。先述のとおり、このころは、工場排水による汚染が激化しつつあり、住民がその対策を県等に要求し、県議会でも問題となっていた。そのため、原因究明と対策のための協議会が設けられたのである。同研究会による調査報告は「諏訪湖浄化に関する研究—湖沼汚濁への挑戦」（1968）としてまとめられた。これが、諏訪湖再生の第一歩である。

報告書に従って、流域下水道計画について「諏訪湖流域下水道計画打ち合わせ会」が立ち上げられ（1968年）、さらに浚渫が始まる²⁰⁾など、県による水質浄化対策が始められた。いずれの施策も、法律でいえば建設省（当時）所管の対策である。また、1969年には長野県諏訪湖公害防止協議会が結成されるにいたった。なお、上述研究会の調査報告書の提言にある湖周辺の緩衝地帯としての緑地化については、治水対策に対する河川管理者の考え方もあり、住民参加による環境再生を待たなければならなかった。

ところで、調査報告書によれば、汚染の原因について、工場排水56%、家庭排水28%、し尿処理排水5%、その他11%であった。これによれば、富栄養化対策として下水道整備が重要であるが、工場排水の規制が取りあえず必要だったことは明らかである。実際、工場排水に特有な重金属汚染被害による漁業被害が新聞報道されるも1度や2度ではなかった。工業廃水規制に関して、水質保全法に基づく規制対象水域に指定されておらず、また東京都など大都市自治体で始められていた条例による規制も行われなかったことの現れである。かかる状況は、全国の多くの河川や湖沼の

縮図でもあった。

また、諏訪湖の管理として、浄化に向けて浚渫が行われる一方で、1967年から治水対策としてコンクリート波返し工が採用され、コンクリート護岸化がすすめられた（護岸工事は2002年に完成）。この工法は一般的に採用されていた手法で、霞ヶ浦等でも同工法をめぐって、NPOから問題提起をされてきた。この時点では、多くの生態系あるいは生物の専門家からは批判はあったものの、水質「浄化」と水辺環境の再生は全く別に捉えられ、また基本的に河川管理に環境保全の概念が入ってきていないことの結果でもある。工場排水のサンプリング調査で、排水処理施設のほとんどが不適であることが判明した。ようやく、1970年、水質審議会により1日の排出量20トン以上の事業所を対象として排出基準を設けて規制管理することとした（水質保全法による水域指定による。）。

また、諏訪湖管理全般としては、31河川からの流入に対して排水も釜口水門（昭和初期に建設）1カ所でありかつ水深の浅い湖のため、氾濫を繰り返していたということもあって、その治水対策が最大の課題であった。そのために、掘り下げによる保水能力の向上と洪水防止の築堤に力が入られ、その環境への悪影響は配慮されなかった。実際、1967年、後に問題となるコンクリート波受け工による垂直護岸を築堤する河川改修計画が策定された。この改修工事は、同様に工法による流入河川の改修を含んでいる²¹⁾。これ以前は、浚渫等があったが、諏訪湖にとって築堤による治水対策は初めてのことである。

このように、この時期は、一方で汚染が進行した諏訪湖に対する対策を始めるとともに、環境への悪影響が問題とある治水方法を始めた時期でもある。

ステークホルダーの活動 この時期、漁業被害も深刻で、漁業協同組合は、独自に、信州大学の小林教授に調査を依頼するということを行っている。この結果は、タニシから大量の水銀等の重金属類が検出された。この

環境再生への参加システムと法整備（上）

分析結果が、前述の面による工場調査につながる。

住民の活動としては、むしろ住民自身が行えるゴミ清掃等の浄化活動が主体であるが、前述の活動に加えれば、今に続く中学校の活動が始まっている。

参加・コミュニケーション ステークホルダーの参加の点では、諏訪湖浄化は住民の要求であるが、行政と住民のコミュニケーションは、行政の必要に応じて行われる以外は、ディスコミュニケーションだった。それを象徴するのが、最終処理場の用地取得をめぐるものである。すなわち、上記研究会の報告に基づく流域下水道計画ではあるが、計画はこれまでの調整手法で行われ、終末処理場の立地場所の選定についても、行政内部により行われた（1971年6月に確定）。立地場所として選定された地域住民の反対があつて初めて、住民に説明会が開催される（1971年8月）という状況であった。住民は反対の理由として、話し合いがもたれてこなかったことを挙げている²²⁾。但し、土地の取得が施設建設のための死命を制するため、その後は行政と住民の懇談会が設立され、その交渉を通じて、1972年7月には、長野県知事、諏訪市長、地主会会長の三者による用地買収に関する覚え書きが交わされている。

②第2期（1971年～1981年法整備期）

法令・例規の展開 1970年になって、公共水域の水質保全に関する法律（水質保全体法）の水域指定を受けることとなった。同法は1958年に制定されており、1960年代の中頃にはすでに重金属汚染による漁業被害がしばしば報告されていたが、この時期に至るまで、規制の適用を受けなかったためである。最悪の状態になってはじめて規制の必要性が認識され、発生源対策が始まることとなる。

次いで、1971年には水質目標値たる湖沼水質環境基準（1971年12月28日環境庁告示）が出された。湖沼の環境基準のA類型に指定され、化

学的酸素要求量 (COD) 3 mg/リットル以下、浮遊物質 (SS) 5 mg/リットル以下、溶存酸素量 (DO) 7.5 撫 g/l 以上、水素イオン濃度 6.5～8.5、大腸菌群数 1000 MPN/100 ml 以下とされた。同基準が定められた2年後の1973年時点での諏訪湖のCODについてみると、環境基準の10倍の30 mg/リットルであった。諏訪湖において環境基準の3 mg/リットルという状態は、汚染がまだ目に見える形になっていない1962年ころの状況である²³⁾。これを5年の猶予期間において、5年後に概ね達成するということが求められたのである。

1971年には、環境基準を具体的に達成する手段としての水質汚濁防止法の施行され、その規定にもとづいて、1973年3月には長野県公害防止条例による上乘せ基準が制定され、1974年には旅館など同法の対象施設以外の施設に対して規制をする横出し規制が始された²⁴⁾。環境行政として諏訪湖の水質浄化が本格的に始動したのは、このように1970年代に入ってからである。1970年代は、国の公害行政が進む中で、県の諏訪湖公害対策がすすめられてきた。

また、下水道法も、1970年改正により、流域下水道が導入されることとなった。

行政による対応 上述のように、水質保全法により指定水域となることによつて、「工場排水等の規舗に関する法律」に基づいて、工場排水の水質基準設が設定され、工場排水の規制が始まったのである。法律の制定によつて、県も法令の実施が要求されるようになり、公害規制を開始し、排水についての発生源規制を行うこととなった。水質汚濁防止法により、さらに上乘せ規制が行われることとなった。これらの法令・例規による規制によつて、湖底に堆積した重金属対策は別として、フローでの重金属等の汚染は中小メッキ工場廃水を県が設置した処理場へ持ち込み集中処理することによつて、減少することとなる²⁵⁾。ただし、この処理場は暫定的なもので、工場側の廃水処理施設が完備された時期までの操業であった。

また、流域下水道は、1971年に都市計画決定、1972年に建設省の認可を得て、湖周幹線から事業が着手された。1979年にその一部の供用が開始された。流域下水道は、岡谷市、諏訪市、茅野市、下諏訪町、富士見町および原村の6市町村を結ぶもので、7つの幹線と終末処理場（クリーンレイク諏訪）が県の事業、面整備はそれぞれ関連の市町村が行うこととなっていて、現在そのように運用されている²⁶⁾。また、1975年に特定環境保全公共下水道事業が創設されると同時に、白樺湖下水道組合（茅野市、立科町）が事業に着手している。

ステークホルダーによる対応 ステークホルダーによる主体的な行動としては、漁獲被害が生じてきたために、漁業協同組合が独自に信州大学に対して調査を依頼する、あるいは1972年には、諏訪市を中心として、公民館の環境問題に関する社会教育活動が始められるなど、水濁法の規制が行われるようになっても、水質の悪化は進行していて、1970年以前には住民自身の手による活動も積極的に行われたとは言い難い。

第1に、住民自身の手による浄化活動である。1973年には、諏訪市立上諏訪中学校の湖畔清掃事業²⁷⁾が始まり、1977年には下諏訪町青年商工会議所が湖畔のゴミの回収を始めた。1980年8月には、この活動から発展して、「諏訪湖にトンボを」を標語として「下諏訪町諏訪湖浄化推進連絡協議会」（以下、湖浄連）が結成され、現在まで続いている。なお、同協議会の設立は、諏訪湖の運動の発展を表しているが、琵琶湖富栄養化条例の制定につながる全国的なせっけん使用運動の流れに触発されているという側面もある。

第2に、啓発活動である。下諏訪では、前述の下諏訪青年商工会議所が「トンボ作戦」と命名したトンボの羽化数調査による家族ぐるみの諏訪湖浄化の調査、啓発活動を始めた。湖浄連は諏訪湖クリーン際を開催して湖岸のゴミ回収を行う（2010年に29回）などして、啓発活動を行ってきた。さらに諏訪圏域全体での公民館活動を中心にした環境講座の啓発活動が活

発に行われていて、その後の市民活動の胎動期となる。

参加・コミュニケーション 汚染がピークに達して環境破壊が住民の生活を脅かすようになり、住民自身が何らかの動きを始めることにより、行政が調査をはじめとして、少しずつ対策を取り始めたということである。

行政との情報の共有や施策策定へのコミュニケーションということは、当時の状態では当然であるが、進んでいるとは言い難い。一定の関わりを持ちつつ、浄化へのそれぞれの活動という状態である。流域下水道については、行政が、説明会を開催したり、協議会を設けたりして、下水道の必要性に関する啓発活動を行い、その情報を提供した²⁸⁾。

ネットワークという意味では、協議会等を通じて、県と市町村の浄化に向けたネットワークができたというべきである。

③第3期（1982年～1994年：再生活動への橋渡し期）

法令・例規の展開 水質汚濁防止法による規制が実施された10年だったが、諏訪湖のみならず閉鎖性水域といわれている水域一般を通じて、水質の汚染状況は改善せず、水質はむしろ悪化していた。琵琶湖や霞ヶ浦という水源となっている湖の問題はより深刻であった。

このようにして、閉鎖性水域の富栄養化対策は急務となっていた。水質汚濁防止法が重金属や化学物質対応で、富栄養化防止に対応していないことが原因であった。

そこで、まず、1982年12月、生活項目としての窒素およびリンに関する環境基準が定められるにいたった。諏訪湖の環境基準はA類型²⁹⁾が採用された。

さらに、一般の河川とは別に、閉鎖性水域である湖沼の水質を改善すべく、1984年に湖沼水質保全特別措置法が制定され³⁰⁾、工場発生源の水質規制だけでなく、生活排水を含めた都市排水対策が必要になり、湖沼が存在する都道府県のレベルで計画を策定し、実施することで、省庁の垣根

環境再生への参加システムと法整備（上）

を越えた総合的な施策を計画的に実施することが求められることとなった。法制定後まず指定されたのは、琵琶湖、霞ヶ浦、印旛沼、手賀沼、兎島湖の5湖沼である。諏訪湖は、翌年（1986年）10月に、指定湖沼として指定され、同年11月には同法施行令の一部を改正する政令により諏訪湖についての汚濁負荷量の規制基準にかかる項目が設けられた。

この期の後期にあたる1990年には、国の河川行政が大きく舵を切り、従来のもっぱら直線的に河川水を流下させることから、多自然型工法のガイドラインが制定された。

行政の対応 県は、かかる指定に基づいて、諏訪湖水質保全計画を策定し、1988年1月の内閣総理大臣の同意を経て、第1期計画（1989～2001年度）を実施した。水質改善に向けた暫定水質目標値について、図2のように、CODについては、第1期には4.9mg/リットル（1987～1991年度）とされた³¹⁾。環境基準と較べると、かなりの開きがある数値目標となっている（図2）。

とはいえ、ここで行政内部の協働体制が整うこととなる。すなわち、諏訪湖においては、環境基準の達成という水質改善目標が環境部局と河川管理部局さらには農政部局の共通の目標となり、協働を要求されることとなるのである。これまでは、環境部局は、あくまで工場／事業場の排水規制という発生源対策にとどまり、すでにそれでは十分な効果が得られない。諏訪湖の場合には、確かに、水質環境基準の達成ということ及び住民からの要求で、すでに、湖の浄化が河川管理者にとっても主要課題となっていた。そして1968年に出された研究会の提言も、具体的に浚渫、流域下水道という対策は河川管理者や建設部局に向けられたものである。その意味では、1970年代から環境部局との共通の目標が合ったということになる。しかし、計画策定により、総合的かつ統一的に施策を展開することが明示されたことの意義は少なくない。こうして、汚染のピーク後10数年を経て、ようやく諏訪湖の再生のための道具がそろったということになる。

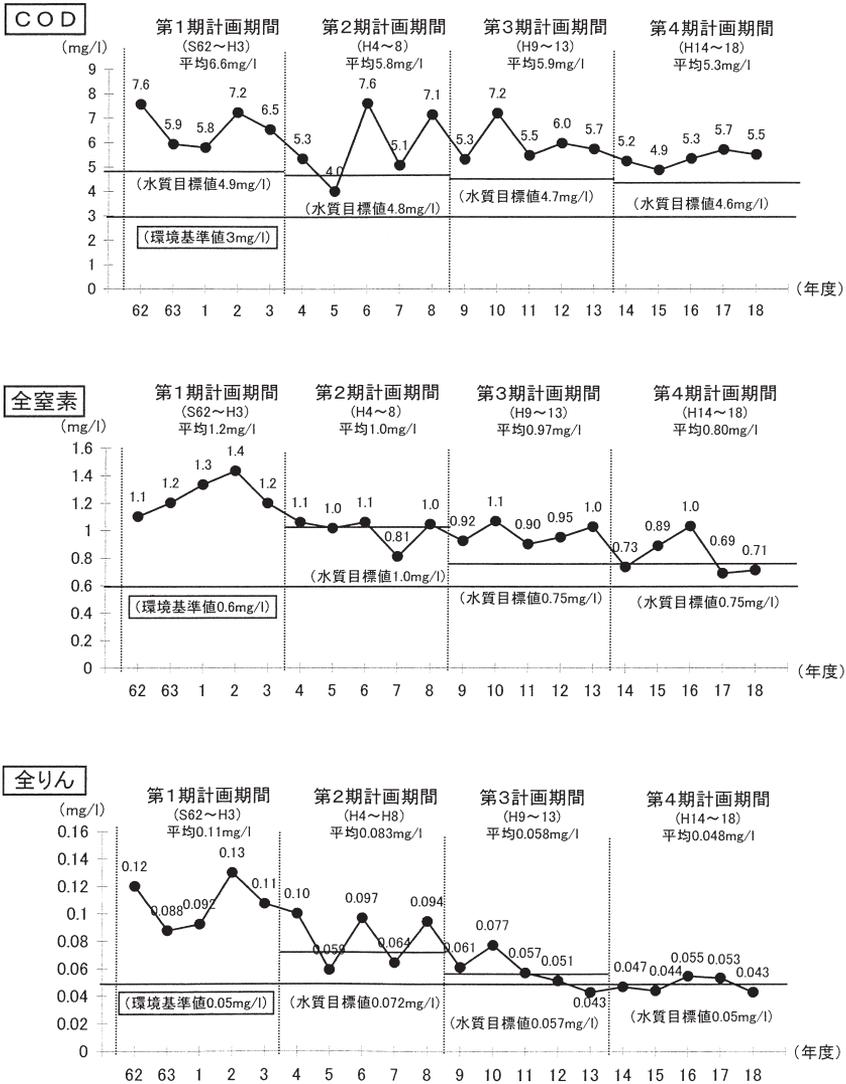


図 2 水質保全計画目標値（第 1 期—第 4 期）と実際の水質の変化

出典 第 5 期水質保全計画

1980年代も、河川管理部門からの浄化は浚渫が中心的な手法となっていた。さらに、治水の面から護岸はコンクリートで固められた、コンクリート護岸による治水計画が実施されていた。だが、後述するように、1993年から1994年に、試験的に人工なぎさが設けられ、さらに1993年から、ヨシや水生植物の浄化能力についての実験が開始された。

国の河川行政の中に、擬似的ではあれ「自然」的な要素が持ち込まれるようになったことで、コンクリートの垂直護岸から、沿岸域の水性植物帯を回復する方向性が示された。そうすることによる水質浄化が、各地で試験的に導入されるようになっていた。諏訪湖においても、これまでの水質浄化対策では、環境基準を達成するにはほど遠い状況にあったことで、新たな取り組みとして、注目されたのである。

ステークホルダーによる対応 1979年に一部流域下水道の供用が開始されたが、80年代には諏訪湖浄化は目に見える改善がなかった。また、コンクリート護岸は、人から湖を遮断し遠ざけてしまう効果もあった。このような状況下でも、胎動期から活動してきた諏訪湖の現状を憂慮する団体・住民は地道な活動を続けてきた。そして、1980年代には、国際ソロプチミスト諏訪、諏訪湖白鳥の会などの新たな団体も結成され、浄化活動や啓発活動を行っていた。

一方で、多くの住民は、諏訪湖の現状に、ある種のあきらめもあったが、一部の住民は下水道建設の進捗にもかかわらず水質改善がはかどらない状況に焦りを感じてもいた³²⁾。

この状況のもとで行政を巻き込んで諏訪湖再生への大きなうねりへと導いたのは、市民活動による一つのイベントを通じた意識変革であった。このことは、行政による文書の記述でも、また市民運動による記述でも明らかである。

それは、諏訪国際交流協会（1985年発足）がドイツと日本の交流を行う企画に端を発している。水質浄化を目的としてきた諏訪湖問題を、地方

都市のまちづくりの一環として位置づけ、景観問題を含めて議論しようと企図され³³⁾、1989年5月8日から12日に、第1回日独まちづくりセミナーが諏訪で開催された。このセミナーのための準備作業とセミナーは市民を主体として行われ、それが市民への諏訪湖を含めた地域再生への一つのきっかけを作ったとあって良い。また、そして、第1回セミナー参加者を母体として、1989年10月に、諏訪環境まちづくり懇談会が設立され、その後の諏訪湖再生の一つの核となっていた。そのセミナーは、3回行われ、第2回目(1991年)には、流域市町村と県の協力を得て、参加市民も流域市町村の住民に拡大している。第2回は、ドイツの州と郡の行政の環境地域再生の実態についての紹介と議論が行われたことによって、住民と行政関係者による環境再生についての情報の共有化の第一歩となっている³⁴⁾。さらに、第3回目(1993年)は、研究者と市民そして諏訪建設事務所長等の県および市の職員が参加して、ドイツで行っている。ここでさらに、行政と市民の新たな情報の共有がなされた、といえる。当時の一つの先端的な試みについての共有がなされたことの意義は小さくないと考えられる。少なくとも、行政は住民が何を指したいかを形のあるものとして認識できたし、住民も何を指すべきかの輪郭を描くことが可能になったといえよう。

このシンポジウムは、1985年に作成した諏訪湖を含めた住民によるまちづくり計画策定を目指した環境省の環境整備事業(アメニティタウン構想のモデル都市)計画の経験を引き継ぐ形で、諏訪市と住民の協働計画策定の具現化でもあった(図3参照)³⁵⁾。セミナーの中心グループの多くがこの計画策定に関わっていた。

参加・協働・コミュニケーション 市職員と住民によるアメニティタウン計画の策定は、諏訪湖の浄化から、地域の環境再生による諏訪湖再生という流れが具体的なものとしたといえる。市レベルで、住民の行政への参加のあり方のモデルを作り、そこに参加した市職員の意識変革をもたらし、

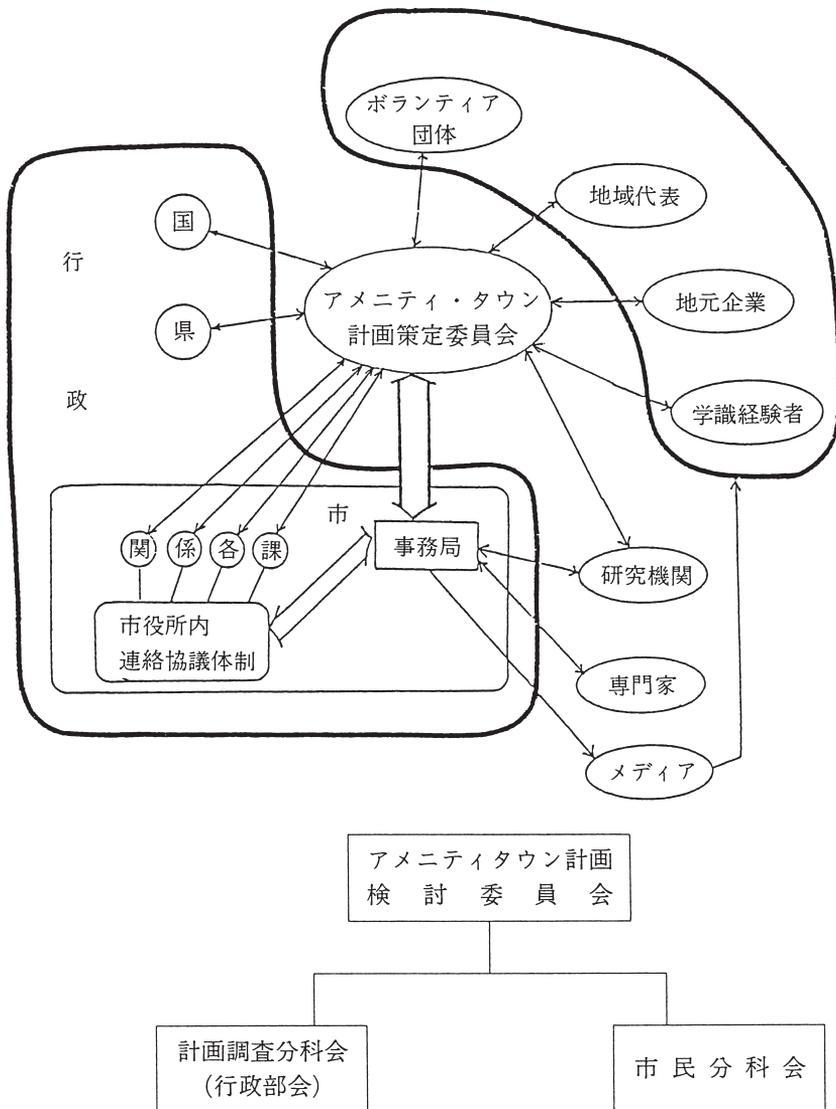


図3 アメニティタウン計画推進体制

出典 諏訪市『水と緑の文化都市・諏訪をめざして』

以後の行政のあり方に影響を与えているとの評価もある³⁶⁾。

他方で、県行政との関わりでみると、まず、情報の公表、情報の共有がすすめられた。

諏訪建設事務所が主宰し、市民を含めた水質や湖沼に関する研修会が行われた。また、これまで作業として遮蔽された形で行われていた築堤工事なのについて、完成図や工程表などを現場で表示し、見える形の工事とした。

コンクリート護岸を湖岸を人口なぎさとする試験的事業に結実している。同セミナーに参加した住民には、少なくとも、この人口なぎさ実験は同セミナーの協働作業の成果として認識されている³⁷⁾。もっとも、このような思い切った事業を決断させる背後には、当時の建設事務所長の思いとともに、1990年に建設省（現国土交通省）から「多自然型川づくり実施要領」が出されたことに始まる国の河川行政の転換が一つの契機となっていた³⁸⁾。また、この時期、当時建設省天竜川工事事務所が積極的に長野県に働きかけ、行政と住民の協働ステーション設置に動いたことも大きな効果があった³⁹⁾。土木学会や建設省が推奨した多自然工法が、ドイツからもたらされた工法であることも、セミナーとの関係で幸いしているとも言えよう。

また、1985年に第1回水郷水都会議の宣言で提唱された親水権という概念は水辺空間を地域住民に取り戻す意識を強く持たせることとなった。全国のこのような考え方は、行政にとっても、住民にとっても、日独セミナーなどにより強く意識されることとなったと考えられる。そのような観点と併せて、市民、行政の双方が人が親しめる自然的水辺空間の創出について合意されていったといえよう。その中で、治水上の機能を維持しながら、親水性や水生植物帯を回復するためのモデルケースとして湖岸堤の前面に実験的な人工なぎさをつくったのである。

④第4期（1995年—2002年：協働体制定着期）

環境再生への参加システムと法整備（上）

法制度の展開 この期になると、国の施策も、1990年にそろそろと河川管理の手法を方向転換をしてきたものを、1996年に河川法を改正し、より積極的に方向転換をはかるようになった。河川整備については、河川整備方針と河川整備計画を定めることとして計画手続が明確になると同時に、環境への配慮と計画策定への住民参加および専門家参加手続が規定されることとなった⁴⁰⁾。

行政による対応 できあがった人口なごさは市民の共感を得ることとなった。諏訪湖建設事務所は、引き続いて、多自然型工法による河川管理を実体化すべく、試行的人口なごさづくりを基として、「諏訪湖の水辺整備マスタープラン」を策定することとなった。同プランは、これまでのコンクリート護岸がむきだしの治水対策から一歩踏み出した、景観と自然を意識した環境再生計画である。1994年に、市民、関係者、専門家による「諏訪湖の水辺整備に関する検討委員会」が設けられ、水辺空間のあり方が検討された。

同検討会の結論として、環境基準の値と同じ昭和30年代の諏訪湖が目標とされた。そして、後背地と一体となり、湖周の自然的地形を活かした住民に潤いを与える湖畔環境をつくり、生物生息環境の復元し、水質を浄化し、多様な自然環境を再生することがその基本方針となった。検討会内部で議論される一方で、地域住民あるいは自治体とのコミュニケーションも続けられた。自治体・住民の要求を容れた湖岸づくりは、ゾーンを9つに区分し、それぞれの特性を活かしながら、ゾーンごとに異なる湖畔づくりが計画されたことにその一端が示されている。

そして、1995年3月に「諏訪湖の水辺整備に関するマスタープラン」が策定され、環境再生は、浄化から再生へと動き出したとあって良い。1995年からは、このプランに従った整備の実施段階に入り、2002年度には、水辺整備基本計画は国の補助事業となっている。

水質保全計画は、1996年には第3期計画が開始した。同計画には、水

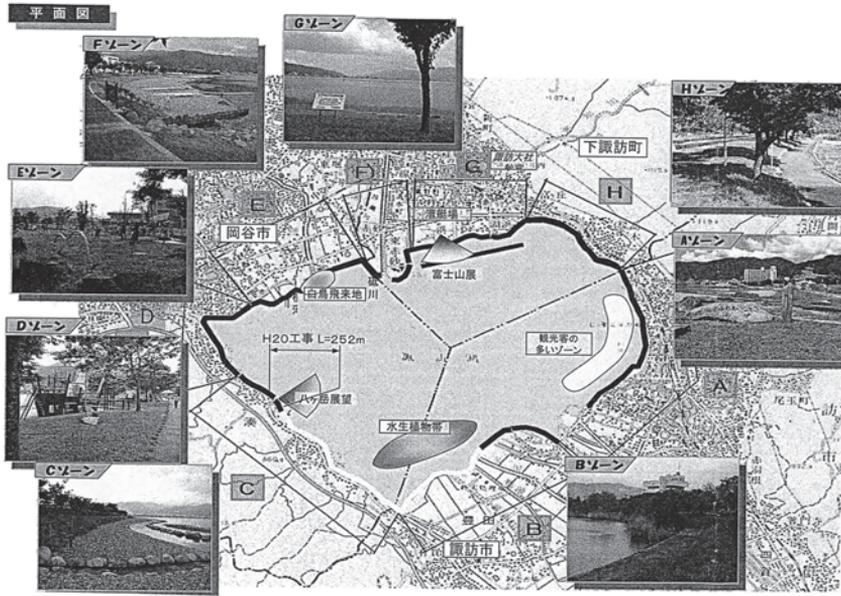


図4 水辺マスタープラン

出典：<http://www.pref.nagano.jp/xdoboku/suwaken/suwako-adopt/suwakoadoptmap.htm>

辺整備マスタープランが組み込まれている。

ステークホルダーによる対応 この時期は、水辺整備マスタープランの策定により、現実に湖畔改修工事が実施されている時期であり、様々な団体が諏訪湖の浄化活動に参加してきているときでもある。事業所の排水対策としての対応、そして湖周辺の清掃などへの協力が積極的に行われるようになってきた時期である。

また、市民による水質調査活動も行われている。

ところで、諏訪湖周辺以外については、流域下水道での対応を中心としてきた。同時に、面源汚染に対する対策の必要性も認識されていて、第3期の水質保全計画でも、対策として言及されている。面源対策との関係で、農家の自主的対応はまだ進んではいない。後述の総務省の公表した評価書でも、環境対応型農業は2002年段階でも、琵琶湖や霞ヶ浦よりも多いが、

環境再生への参加システムと法整備（上）

約 25% にとどまっている。

参加・協働・コミュニケーション 第3期の水質保全計画では、新たに水辺環境整備とともに、協働が掲げられることとなった。マスタープランづくりの過程で、市民間のコミュニケーション、県と市町村および市民・市民団体とのコミュニケーションが進行した。このような中で、2000年には、長野県経営者協会、諏訪圏青年会議所、長野県諏訪建設事務所、山地水環境教育研究センター等が共催で、「よみがえれ諏訪湖 ふれあいまつり 2000」（現在まで続く）を開催するなど、協働が進んできた時期であった。そして、『諏訪建設事務所の新たな取組み（平成12年度から15年度）』にみられるように、行政と住民のパートナーシップは定着するに至った。

⑤第5期（2002年～現在：展開・転換期）

法制度の展開 2005年には、湖沼水質保全特別措置法が改正され⁴¹⁾、①面源対策として流出水対策地区の新設、流出水対策推進計画の策定、②自然浄化機能の活用として湖辺環境保護地区の新設、指定地区内における植物の採取、水面の埋め立て等の規制、③湖沼水質保全計画の策定の手続きにおける関係住民の意見聴取義務等が定められた。翌2006年には、国土交通省、農林水産省、林野庁、環境省が連携して、「湖沼水質のための流域対策の基本的考え方～非特定汚染源からの負荷対策～」をとりまとめ、公表している。また、中央環境審議会答申「湖沼環境保全制度の在り方について」では、「湖沼の水環境保全に関する多様な地域住民のニーズに対応していくことも必要である。」とし、さらに再生には、住民参加による水質保全のための監視測定、地域住民にわかりやすい補助指標を設ける等、住民の視点に基づいた湖沼環境の評価の必要性が認識された。これらの事項については、改正湖沼水質保全基本方針（2005）に盛り込まれた。

2009年には、生物多様性基本法が制定され、自然保護に生物多様性と

いう観点が定められ、また身近な自然の保護の必要性が重視されることとなった。そして、この中でも、先に述べたように、住民の参加を原則として取り入れるに至っている。

このように、2000年代も半ばになると、全国レベルで法律やガイドラインに参加が規定され、法認されるに至った。意見参加か協働かについては、行政の裁量に委ねる形となっている。

また、湖沼の水質改善が進まない中で、下水道法も改正された。閉鎖性水域については、流域別下水道整備総合計画に終末処理場ごとの窒素およびリンの含有量の削減目標と削減方法を定めさせ、高度処理を促すこととしたのである。

行政による対応 この段階ではすでに具体的にハードとしての水辺環境の整備計画が実施に移され、事業の完成に向けてすすめられていた。計画に基づいた市民が親しめる環境共生型水辺ということになると、人々の利用に伴う水辺環境への負荷を排除することも課題となる。その釣り客による不適切な立ち入りもあるが、多くはゴミの散乱である。適切な維持管理について、市民との協働をどのように構築するかが求められていた。これまでも述べてきたように、もとより、諏訪地域では、諏訪湖浄化のための住民団体による清掃活動が活発に行われてきたが、それぞれは任意かつ独自に行ってきた。それを組織化することで、合理的、機能的に諏訪湖の再生につなげることができる。諏訪建設事務所は、その答えとして、2002年にアダプトシステムを導入した⁴²⁾。このシステムは、湖岸を区域割りし、各団体にそれぞれの区域の清掃を契約によって委託するというものである。具体的には、諏訪湖湖岸全体を500m毎の32区間に分け、契約団体は年に3回以上の清掃事業をするというものである。河川管理者（システムの事務局として諏訪湖建設事務所。）は、アダプトサイン（看板）の設置、傷害保険費用の負担、回収ゴミの処分費用（産業廃棄物）の負担⁴³⁾、清掃活動に必要な道具の貸与、広報活動を行う。アダプト契約は、3年更新と

環境再生への参加システムと法整備（上）

している。アダプトシステムを取り入れたことで、直接的には、ゴミが回収される頻度が高まるとともに、市民が相互交流することで、市民活動の別のネットワークが形成、促進された。さらに、「アダプトだより」（2003）の発行等によって、環境再生のための情報や市民団体の情報の公表が進展したといえる。諏訪湖周辺から、翌年2003年には上川（22区間、37団体で出発）、砥川と広がっている。

2002年以降の残された重要な施策は、2003年の第4期水質保全計画第5期水質保全計画でも重要な課題となっているが、面源汚染対策である。その中心的なものは、農業由来の汚染である。同対策関連として茅野市が2004年8月に策定した「茅野市農業マスタープラン」の3本柱の1つ「環境保全型農業の実現」がある。同計画は、ワークショップ方式で策定され、同制度それ自体は農家支援措置であるが、その推進部会活動の中で、エコファーマーとして認定される人々が増加し、諏訪湖の浄化の手法の一つとされている。また、2002年の諏訪流域市町村で構成する諏訪圏市町村計画である「諏訪地域ふるさと市町村圏計画」⁴⁴⁾では、生活環境整備の諸項目で、諏訪湖の水質浄化を目的とする旨の記述がされている。このように、流域の地域づくりの中で諏訪湖の再生を考える段階に達している。

表1 現状と第5期諏訪湖水質保全計画の目標

項目	現状（平成18年度）	目標（平成23年度）	環境基準
COD	5.5	4.6	3
全窒素	0.71	0.65	0.6
全りん	0.043	現状の維持・向上	0.05

出典 第5期諏訪湖水質保全計画

第5期水質保全計画では、法律改正に基づいて、上川・宮川の流出水対策が重点対策としてとられている。

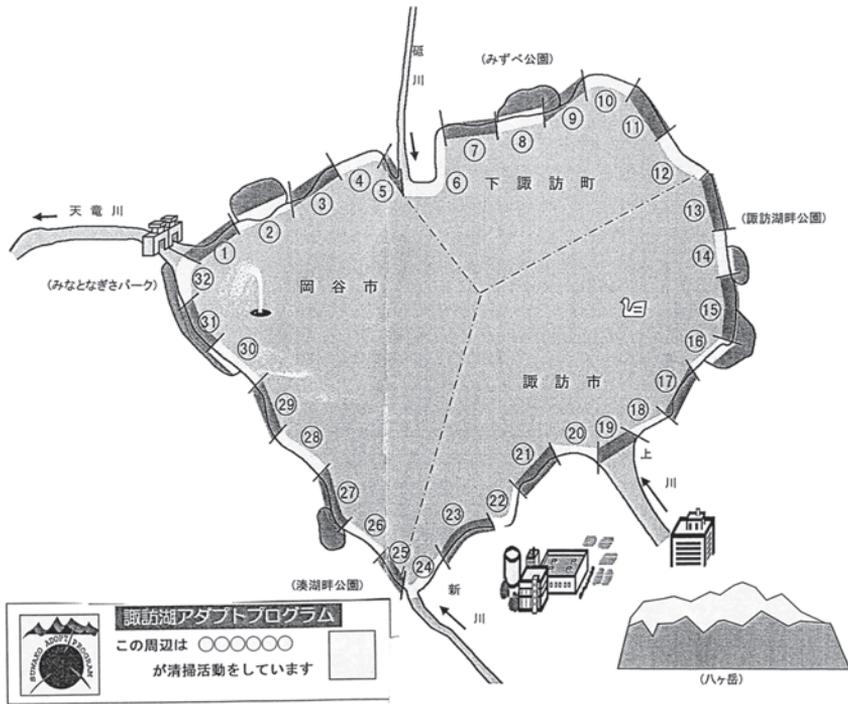


図5 アダプト・プログラム

出典：諏訪湖アダプトプログラム実行委員会『諏訪湖アダプトプログラム』より作成

このようにして、対策がとられているが、来年度を計画目標達成年としているにもかかわらず、2009年度のCODは、6.0 mg/リットルと計画当初と変わっていない。

ステークホルダーによる対応 市民あるいは住民団体は、継続して浄化活動、啓発活動を行っている。アダプトプログラムに参加している団体も諏訪湖湖岸だけで66団体にのぼる。また、水質の浄化により「泳げる諏訪湖」から「およう諏訪湖」への標語も代わり、かかるイベントで啓発活動が行われている。

また、漁協が中心となって、ヒシの取り払い、外来魚対策などを市民とともにやり、湖の保全や啓発がすすめている。漁協の動きも、諏訪湖の保

環境再生への参加システムと法整備（上）

全再生から、天竜川流域全体の保全再生へと、漁協間のネットワークも作られようとしている。

第4回の日独セミナーが2002年に開催され、市民団体による諏訪湖再生の一つの総括が行われた。再生への中心的な役割を担ってきた諏訪まちづくり懇談会は、その後諏訪湖の湖面利用を考える「諏訪湖懇談会」に編成替えされ、現在は諏訪湖クラブへと発展し、諏訪湖再生を含めて、諏訪の特質を活かした環境の総合的改善を目指し、環境共生型社会に向けた取り組みをする団体となっている。

また、現在の下諏訪諏訪湖浄化連絡協議会では、さらに進んで、天竜川下流域（遠州灘まで）まで含む流域全体で諏訪湖問題を考えていこうという方向を示している。

参加・協働・コミュニケーション アダプトプログラムに見られるように、県が発案者となり、具体的な活動をそれぞれの団体の意思で行うという形での公私の協働が根付いてきた。同様に「よみがえれ諏訪湖触れあいまつり」などを通じた協働の啓発活動も続けられている。

長野県は、2000年に田中康夫氏が知事となり、脱ダム宣言が行われる中で、流域協議会方式での整備計画策定が進行した（長野県河川流域協議会設置要綱）。同要綱では、その目的に、治水・利水の整備について、「住民と行政がともに考えていく」ことを旨とし、その手続として流域協議会の設置を定めることができる、としている。2005年には、諏訪湖圏域整備計画が策定されたが、その手続において、上川、砥側両河川の場合には流域協議会が設けられた。協議会の構成にあたっては、住民意見の反映を重視された。県政が住民参加型に転じて、協議会制度が設けられたことがその設置理由であろうが、同時に、協議会の運営は協働の成果を踏まえたものとなっているといえよう。

第3節 諏訪湖の事例からみる参加の法システムの要件

(1) 諏訪湖再生における参加の特質

諏訪湖における住民参加は、参加に関する法制度は一切ないところでの参加方式の創造だったといえる。この事案のポイントは、諏訪湖の水質改善政策を、単なる浄化から水辺を含めた地域の環境再生を通じた再生でなければならないことを、県、自治体、住民が共有したことにあると言える。この目標の共有の上に、それぞれの役割分担に従った活動をするのが、ここの特徴と言える。

ここでの再生と関係主体の参加のあり方について、以下のようなことが言えるだろう。

1 住民の環境再生への共通認識の存在

1970年代に始まる住民の団体の具体的活動を踏まえながら、20年近くの時間をかけて、市民の中で政策目標としての環境再生の共通認識の形成が醸成されていった。「トンボのとぶ諏訪湖」「泳げる諏訪湖」という具体的な目標が示されることが、第1の情報共有化としてあげることができる。この目標が、行政との認識の共有にも有効であったといえよう。

2 多様な関係団体と核となる団体の関係性

共通認識が醸成されるについては、その取り組みにリーダーシップを發揮しながら推し進める中心的な団体の地道な努力がある。

水辺のマスタープランについても、市民からは多様な意見が提出され、コンクリート湖岸堤そのものを取り壊す、あるいは湖周道路を全面的に付け替えるなどの案もあった。多様な意見がある中で、市民の意見が容れられた案が作成された。その理由として行政の積極的対応とともに、市民団体の中で意見集約ができたことを挙げることができる。そこでは、多様な意見の緩やかな合意とでもいうべき方法が採られている⁴⁵⁾。これらが排出源である事業者を巻き込んでいることも欠かせない。

環境再生への参加システムと法整備（上）

諏訪湖再生の直接の利害関係団体である漁協、青年会議所が、当初より積極的にかかわってきたことも大きい。

3 法律によるシステムの存在

行政が浄化へ積極的な役割を演じたのは、まず河川管理をすべく河川法上の権限を与えられている諏訪建設事務所である。本格的に始動するのは、水質保全法、水質汚濁防止法そして公害対策基本法に基づく環境基準の設定など、法律による間接的規制義務が課されたところから始まり、湖沼法に基づく湖沼水質保全計画は総合行政としてそれを強化する。さらに、自然生態系を考慮した再生プランに至るには、国交省の多自然型河川管理のガイドラインが大きなバックアップ要因となるのである。

さらに、諏訪市のアメニティタウン計画をみれば、国の補助金システムを持つ国の施策が、協働による計画づくりを成功させている。

このように、行政主導型の政策展開が中心となっている時代において、環境再生という新たな施策を実施して行くには、国の施策展開の裏付けが必要だったことがわかる。そこで初めて、諏訪湖独自の協働型環境再生も可能となったといえよう。

4 行政の役割と住民参加の意義

行政との協働には、さまざまな形がある。霞ヶ浦の再生におけるアサザ基金の例のように、場所を特定して分担的に市民やNPOが自ら求める方式を独自行うという手法もある。しばしば用いられる方式である。例えば、バードサンクチュアリなどの特定の施設に関して、NPOが委託を受けて管理するなど、この変形である。また、三番瀬の保護と利用についての協議会のように、住民参加による協議会方式で合意形成をするという方法もある。

諏訪湖再生の場合をみると、協働はアドホックな形で行われ⁴⁶⁾、市民参加は意見参加という形式となっている。2でも述べたように、住民相互間のコミュニケーションによる意思形成という流れを一方でもちつつ、行政

と住民のコミュニケーションがもたれ、最終判断は行政に委ねている⁴⁷⁾。

5 専門家の役割

諏訪湖再生では、行政と住民の情報の共有のために、研究者がその役割を果たしてきたことが大きい。まず、1976年から諏訪湖の水質について定期調査が続けられてきたことである⁴⁸⁾。その他、着実に諏訪湖研究が積み上げられ、それが講演会その他の方法で市民に伝えられたことである。

市民活動の中でも専門家が多くの役割を果たしてきたことも特徴的である。日独セミナーに代表されるように、市民自身が積極的に日独の専門家を活用し、専門的知識を身につけていった⁴⁹⁾。

諏訪湖に信州大学理学部付属諏訪湖臨湖実験所（山地水環境教育研究センターを経て、現信州大学山岳科学総合研究所山地水域環境保全学部門）が置かれていたことの意義も無視できない。市民、行政、そして他の研究者とのネットワークの核として活動し、現地での研究所及びその研究者の役割を果たすべき意義を再確認する事例である。

環境再生における参加制度を構築するにあたり、研究者の果たす役割が少なくないことを示している。

6 計画手法による再生

ところで、琵琶湖の保全・再生と顕著に異なるのは、再生の手法に条例が組み込まれていないことである。滋賀県では、琵琶湖について、1979年「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」、いわゆる合成洗剤追放条例が制定され、1992年には「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」でヨシ群落保全区域が指定された。県は、重要度に応じて保護地区、保全地域、普通地域に区分し、また、ヨシ群落保全基本計画に基づき、造成（植栽）、維持管理（刈り取り・清掃）、補助、普及啓発事業等を行っている。さらに「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」が制定され、プレジャーボート規制などとともに、外来種の釣りのリリース禁止により生態系の確保を行っている。

環境再生への参加システムと法整備（上）

これに対して、諏訪湖の場合には、再生について、水質規制以外に条例を利用してない。これは、湖の大きさの違いによる大きいと考えられる。加えて、協働のあり方の地域性によるとも言える。前述のとおり、ステークホルダーの地域的一体性をもつ意義が少なからずある。上川の河川敷についても、住民意見を取り入れてのアダプトプログラムでも、湖岸から流入河川にまで広げて、湖岸周辺の自治体だけの参加ではなく、広く流域自治体の団体が参加するまでになっている⁵⁰⁾。市民相互間、行政と市民の緩やかなネットワークが機能しているともいえる。多摩川の事例も条例ではなく、緩やかなネットワークで自然を保護し再生することでつとに有名である。しかし、多摩川についてはまさに多摩川に特化して、市民（団体）、企業、学識経験者、流域自治体および河川管理者などが、多摩川の川づくりや流域環境について、継続的に情報や意見を交換し合意形成を行うという多摩川流域懇談会という具体の場を設けている。諏訪湖の場合には、諏訪湖を中心に、地域づくりとしてさまざまな場面でネットワークとして機能しているところに特徴がある。

違いは、また、琵琶湖の滋賀県における位置付けと諏訪湖と長野県における位置づけの違いにも、その原因がありそうである。諏訪湖は長野県で最大の湖とはいえ、長野県には他に多くの湖沼があり、一率に規制にしがたかったと思われる。面的汚染に対応して、条例での方策が必要であるとすれば、今後の方向性としては、諏訪流域市町村で形成する諏訪圏としての共同条例の方式が賢明であると考えられる。

諏訪湖の事例は、このように、住民、行政、専門家の役割が明確に見取れる事例である。

（つづく）

註

- 1) オーフス条約については、高村ゆかり「第4章 環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）」『環境研究』2004 No. 135、79-93頁、2004年11月参照。
- 2) 国民の行政への協力の責務や、国民の自主的活動への協力に関する国の責務規定はある。
- 3) 磯崎博司『国際環境法』実教出版（2000）を参照。
- 4) 同ガイドラインの決議において、「14. 締約国に対して、国家湿地政策や関連する法律の制定に際しては、地域社会や先住民と広範な協議を行うこと、そしてこうした政策や立法措置が導入された時には、社会全般がその履行に積極的に参加できるようにするために、本決議の付属書に合致するような仕組みを持つものとするを要請する。」「17. 締約国に対して、湿地とその保全に関する政策決定にあたり透明性を確保し、また、ラムサール登録湿地の選択及びすべての湿地の管理においては、その過程における利害関係者の十分な参加を保証しつつ、技術的データ等の情報を十分に提供することを奨励する。」などとしている。
- 5) 大野智彦「流域ガバナンスを支える社会観系資本への投資」松下和夫編『環境ガバナンス論』175頁、京都大学学術出版会（2007）。
- 6) 古くは、熊本信夫『行政手続の課題』北海道大学出版会（1975）、小高剛『住民参加手続の法理』大阪市立大学法学叢書 有斐閣（1977）、そして田村悦一『住民参加の法理』有斐閣（2006）等参照。
- 7) 見上崇洋「淀川水系流域委員会にみる河川整備計画への住民参加（特集岐路に立つ河川管理）」都市問題 100（2）22～26頁（2009）、仲上健一「淀川水系整備計画をめぐる対立と合意形成」計画行政、第31巻第2号16～23頁（2008）、田村悦一「広域行政計画と住民参加」田村・前掲 210頁以下、三上直之『地域環境の再生と円卓会議—東京湾三番瀬を事例として』日本評論社（2009）、倉阪秀史「海辺と係わるための仕組」小野佐和子・古谷勝則・宇野求編『海辺の環境学』東京大学出版会（2004）
- 8) 流域管理における決定に関する住民参加の事例は多く、首都圏をとって

- も、多摩川、相模川、荒川など、主要河川で行われている。いずれも、住民ばかりでなく行政も協働に積極的である。また、流域管理には、首都圏という都市膨張の圧迫を受けながらも、小河川ではあるが浦の川の源流から河口、干潟、海まで流域生態系が残されている広さが約70ヘクタールの三浦市の「小網代の森」の例も、県と住民の協働事例である。それぞれの文献については、関正貴、糸長浩司、栗原伸治、藤沢直樹「相模川流域での地域管理活動の連携に関する研究」農村計画学会誌24、85-90頁、2005
- 9) 倉沢秀夫・田中邦雄・沖野外輝夫・林秀剛編「諏訪湖とその集水域における陸水学、生物学および地質学の文献目録（1891～1980）と研究小史」も参照のこと。<https://soar-ir.shinshu-u.ac.jp/dspace/bitstream/10091/1927/1/Suwa04-05.pdf>
- 10) 信州大学山岳化学総合研究所／沖野外輝夫・花里孝幸編『アオコが消えた諏訪湖』信濃毎日新聞社（2005）
- 11) たとえば、柳町晴美・沼尾規久「諏訪湖に関する住民意識調査」全域集計結果の分析」信州大学山地環境教育研究センター研究報告5（2007）は、諏訪湖におけるその後の成果である。
- 12) 琵琶湖の湖面積は670.3 km²、霞ヶ浦は167.6 km²と両湖と比較して、40分の1ないし10分の1である。諏訪湖は、小さいだけに汚染の影響も敏感にうけることとなる。
- 13) 1961年までは、水泳も行われていた。赤岡輝「2章 水質の変遷」信州大学山岳化学総合研究所沖野外輝夫・花里孝幸編（2005）によれば、1940年代後半から早くも、湖の富栄養化の指標とされる水の華がみられるようになった、とする。第2次大戦後すぐにその影響が見られるようになったこととなる。
- 14) 赤岡輝前掲、28ページ。なお、同章では、透明度、COD、pH、全窒素、全リン、SS、について、大正期から2005年までの汚染の変遷を概観している。矢島氏の作成した記事切り抜き年表によれば、1955年頃からすでに汚染が始まっているということである。HP（<http://homepage3.nifty.com/y-yajima/suwakodataportal.htm>）参照
- 15) 1968年には、富山大学の小林教授の分析により、諏訪湖のワカサギからカドミウムが検出され、それがもとで、風評被害や漁獲努力の低減などによ

- り、出荷額が大幅に減少するという事態も生じている。
- 16) 信濃毎日 1969年10月1日
 - 17) <http://homepage3.nifty.com/y-yajima/suwakodataportal.htm>
 - 18) 柳町晴美・沼尾史久、前掲、52頁、によれば、「岡谷市史下巻」に、汚染の状況が明記されている。
 - 19) 漁業に対する影響はもちろんのこと、温泉を中心にした観光に加えて、霧ヶ峰を中心とするピーナスラインの建設が始まり観光開発が自治体の重要な政策となっていたため、諏訪湖周辺市町にとって浄化は大きな課題となっていた。
 - 20) 第1期工事は1969～1980の12年、水深が2.50mより浅い湖周の部分を浚渫した。第2期工事は(1981-)から底泥からの栄養塩類の溶出を抑えるために窒素・リンを多く含む湖底表層の40～50cmの深さまでの浚渫をおこなった。なお、浚渫は、治水の観点から必要な措置だったと言えよう。
 - 21) 諏訪建設事務所編、前掲は、中世以来の治水の歴史の中で、最終的に築堤という方式が採られていくことについて述べられている。(98～127頁)
 - 22) この最終処分場場所は『渋のエゴ』といわれている低湿地帯で魚の産卵場所として禁漁区として保護してきたところを埋め立てるために、漁業行動組合や自然保護団体からの強い反対もあった。
 - 23) 第5期湖沼水質保全計画による。
 - 24) もっとも、旅館業については、数ヶ月遅れて、国も政令を改正して対象施設とする。
 - 25) 宮原は、湖底の有害物質の含有調査研究の分析をして、重金属汚染のほとんどが1970年までの工場排水によるとしている(沖野・花里編、前掲75～82頁)。とはいえ、現在でも重金属が排出されているとする。
 - 26) 1993年に全面供用開始した。処理水は、湖底に埋めた管渠により天滝川に流出する釜口水門の近くの湖内に放流している。また、諏訪湖流域下水道の普及率と富士見町の単独処理区の普及率を合算した値は、97.4%である。また、管渠整備率は、約80%となっている(2008年現在)。
 - 27) 現在まで続けていて、2009年度にはアルミ缶リサイクル協会からアルミ缶回収優秀校として表彰されている。
 - 28) 信州大学山岳科学総合研究所／沖野／花里編、前掲119-120頁

- 29) A 類型とは、水道 2、3 級（沈殿ろ過等による通常の浄水操作、又は、前処理等を伴う高度の浄水操作を行うもの）、水産 2 級（サケ科魚類及びアユ等貧栄養湖型の水域の水産生物用及び水産 3 級の水産生物用）、および水浴に適していること、を目標とする。もっとも基準として高い AA は採用されていない。
- 30) 湖沼水質保全特別措置法については、以下の論文を参照のこと。阿部泰隆・北村喜宣「湖沼水質保全特別措置法—その立法過程と評価（一）（二）（三・完）」自治研究 61 巻 2 号（1985 年 2 月）21～35 頁、16 巻 4 号（1985 年 4 月）16～36 頁、61 巻 6 号（1985 年 6 月）34～66 頁
- 31) 現在 5 期計画が進行中であるが、1 期以降現在まで、第 2 期には 4.8 mg／リットル（1992～1996 年度）、第 3 期には 4.7 mg／リットル（1997 年度 1～2001）、第 4 期には 4.6 mg（2002-2008）そして現行計画である第 5 期（4.6 mg／リットル（2009-2013））とし、段階別に値を下げている。
- 32) 諏訪湖再生に研究者としてまた住民活動として中心的役割を果たしてきた沖野外輝夫信州大学名誉教授へのヒアリングによれば、深刻な汚染が常態となることで、あたりまえとしか感じなくなっている住民が多かったのではないか、ということである。また、その後の再生活動で中心的役割を果たしてきた 1 人である藤原氏も、ある種のあきらめがあったと述べている（「まちづくり懇談会と日独セミナー」URBAN KUBOTA No 36、47 頁）。
- 33) 飯田実『ドイツの景観都市』工作社 1995 年。故飯田実信州大学名誉教授は、それまでも諏訪湖の景観の回復に力を注ぎ、その一つの動きとして、ドイツから人を招き、市民の啓発を考えた。
- 34) 日独セミナーについては、その意義とあわせて、信州大学山岳科学総合研究所／沖野・花里編 前掲 143～158 頁（沖野担当）、および URBAN KUBOTA 36（福原発言）参照のこと。
- その成果として、1985 年まちづくりの提言として、「水と緑の文化都市・諏訪をめざして」ができあがった。
- 36) 沖野氏は、同計画策定の市行政への英拳運について、計画の内容というよりも、市職員の計画づくりに関する経験の意義について言及されていた。
- 37) 第 3 回日独セミナーに、市民とともにドイツに同行した当時の建設事務所長の平沢清氏が、この試験的事業を始めた。このような湖畔づくりは、同

- セミナーに参加した市民の願いでもあった。
- 38) 平澤元建設事務所長へのヒアリングにおいても、「多自然型川づくり」という建設省(当時)の新たな政策が諏訪湖再生への総合的取り組みの一つの契機となった旨、述べている。なお、平澤幸雄「愛しのすわ子」長土会編『礎のつぶやき』には、氏の自然再生による諏訪湖再生への途をつくった過程についての氏の思いが述べられている。
- 39) 沖野氏へのヒアリングによる。
- 40) 河川法改正については、瀬野俊樹「河川法改正の経緯について」『河川』611、5～11頁(1997)、ダムとの関係ではあるが、批判的な検討として、嶋津暉之「河川整備基本方針と河川整備計画の策定に住民の参加を：治水面でのダムの上位計画策定に対して」土屋正春・伊藤達也編『水資源・環境研究の現在：板橋郁夫先生傘寿記念』成文堂、93-105頁、(2006)大野智彦(2005)「河川政策における「参加の制度化」とその課題」『環境情報科学論文集』19、247-252頁環境情報科学センター。
- 41) 改正までには、国の調査が行われている。例えば、総務省は2002年12月から2004年6月にかけて、関係省(総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省)、関係道府県、市町村、事業者、NPO、住民、関係団体から聞き取りとアンケートを行い、10の指定湖沼と抽出した18の非指定湖沼について、汚染状況の推移、湖沼水質保全計画の内容および事業の実施状況などを調査し、『湖沼の水環境の保全に関する政策評価書』(2004、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/040803_3_h.pdf)を公表した。
- 42) 湖沼管理にアダプトシステムを利用した初めての例であるが、アダプトシステムを導入した北原元諏訪湖建設事務所長は、同氏へのヒアリングにおいて、活発に行われている住民や事業所の諏訪湖浄化活動を有機的に結びつけて、より活性化することを意図したと述べている。住民運動の中で、アンブレラ組織が設けられる場合もあるが、このように、行政が調整的役割と活動の援助の役割を果たすことも、環境再生の重要な役割となっていると思われる。
- 河川管理としては、ヌップク川の再生について同じ2002年にアダプトプログラムが採用されている(菊池静香「よみがえった清流と河畔林—一人の

環境再生への参加システムと法整備（上）

ごみ拾いから始まった保全活動『ヌップク川をきれいにする会』自然再生を推進する市民団体連絡会編『森、里、川、海をつなぐ自然再生』142頁以下参照、（中央法規・2005）。

- 43) 一般廃棄物については、一般廃棄物処理責任として各自治体が負担。石原氏からのヒアリングでは、アダプトシステムを構築する際に、一般廃棄物処理の負担についての自治体との交渉が課題の一つだった。これも、県、自治体間の諏訪湖浄化ネットワーク構築の一つと言える。
- 44) 総務省の「ふるさと市町村圏推進要綱（平成11年4月21日付自治振第51号）」及び「広域行政圏計画策定要綱（平成12年3月31日付自治振第53号）」に基づいて作成された計画である。諏訪圏自治体は、合併することも考えられたが、住民投票により、合併されず、6市町村となっている。
- 45) 沖野氏は、緩やかな合意のできる人々が諏訪湖まちづくり懇談会に集まることで、政策策定への協働関係が成り立ったとしている。団体にもさまざまあり、本文で挙げたような主張をする団体については、中核的な役割をおって来た諏訪湖まちづくり懇談会の外で活動することの方が有意義であり、そのような形をとったとのことである。
- 46) たとえば、平澤氏は、研修会を開催したり、自ら学ぶために漁協に出向いたりしている（長士会『礎のつぶやき』290頁）。
- 47) 沖野氏は、住民は施策に積極的に意見を述べるが、政策を決定するのは行政の役割であるという表現をされている。マスタープランの手続もそのようにおこなわれている。その後の河川整備計画も、協議会を設ける地域と設けていない地域がある。
- 48) 沖野外輝夫・花里孝幸「諏訪湖定期調査：20年間の結果」諏訪臨湖実験所報告10：7～249頁（1997）。花里孝幸、小河原誠、宮原裕一「諏訪湖定期調査（1997～2001）の結果」信州大学山地水環境教育研究センター研究報告1、109～174頁（2003）。宮原裕一「諏訪湖定期調査（2002～2006）の結果」信州大学山地水環境教育センター報告5、47～94頁（2008）
- 49) 東京都と神奈川県を流下する多摩川は市民参加による流域管理が定着しているところであるが、小倉紀雄東京農工大学教授は、市民参加による調査などの活動を通じて実践と結びついた市民環境科学として定着していくことの重要性を述べている。（ATT研究情報第39号1～2頁 2007年3月30日）。

50) 上川アダプトプログラムには、上川の流域自治体である茅野市の美サイクル茅野が契約をしている。

なお、本稿の一部は2009年度本学個人研究助成費によるものである。また、沖野外輝夫信州大学名誉教授には、事実の確認等についてもご指導いただき、感謝します。