

〈2020年度修士論文要旨〉

滋賀県環境保全政策における環境ガバナンスの 形成と発展の研究

——官民産学のパートナーシップ関係の形成プロセスを通して——

王 子常

1. はじめに

本論文は、戦後の滋賀県環境保全政策における環境ガバナンスの在り方とその形成及び発展についての研究である。1950年代後半から1970年代の前半までの高度経済成長期を背景に、全国各地で公害問題が噴出した。住民は自らの健康を守るために、地域で公害反対運動を行った。地方自治体は公害反対運動に動かされ、直接規制である公害防止条例を作った。さらに1960年代に一部の地域において公害防止協定が作られた。公害防止協定をきっかけに官・民・産の間のパートナーシップ関係が形成され、協働し公害問題を解決する形になる。

本論文は環境意識が高いと評価される滋賀県を研究対象とする。水質汚濁という公害が発生した琵琶湖は、数多くの環境保全政策を通して、環境が改善されたという状況を踏まえて、環境保全政策がうまく役割を果たしたプロセスを整理していく。

本論文の理論基礎は、ガバナンス論及び環境ガバナンス論である。この理論に基づいて、滋賀県の事例に当てはめ、各アクターの協働によって形成された環境ガバナンスを論じる。したがって、その環境ガバナンスの下で滋賀県環境保全政策がどのように機能を果たしたかを明らかにする。

2. 環境ガバナンスの概念と分析のフレームワーク

本論文の「環境ガバナンス」の概念は、新川達郎や松下和夫等の先行研究を踏まえて、公害反対ひいては環境保全政策において、環境という公共的利益に関わる利害を伴った多元的主体間の協働を通して行われた政策の意思決定を指す。

1992年、ブラジル・リオデジャネイロで開催された「地球サミット」に、「アジェンダ21」が採択された。そのなかには環境保全のために、市民が主体性を発揮し、自発的な環境保全政策を行うことが不可欠とされた。これをきっかけに環境ガバナンスという概念が日本ひいては世界に広がるきっかけと思われる。1990年代に入り、「政府なきガバナンス論」や「政府の空洞化」などの思想が現れた。環境ガバナンスの前提であるガバナンスの理念が世界中に広がったことが、1992年以後環境ガバナンスの理念が日本に定着するようになることの裏付けとなる。それに対して、滋賀県は既に1970年代前半に環境ガバナンスの形式を通じて環境保全政策を展開してきた。本論文は滋賀県を先進事例として捉え、研究対象とする。先駆的に環境ガバナンスを通じて環境保全を行ってきた滋賀県を研究事例とする。

統合的湖沼流域管理（ILBM）の特徴に示されたように、本論文は「自治体（官）」、「市民・県民（民）」、「企業（産）」、「研究者（学）」が環境ガバナンスのアクターとして位置付ける。

3. 環境保全運動における官民産学連携の発展

本章は滋賀県の環境政策史における官民産学連携の発展史を記述する。

滋賀県の環境保全運動は、琵琶湖を中心とした水、農、森ないしは生物多様性に至る環境問題に対しての保全運動である。本章は滋賀県環境政策史を以下3段階に分けて捉える。①初めて琵琶湖で発生した公害問題に注目する第1段階（1970年前後～1980年前後）、②公害問題を解決してから琵琶湖と周辺水田における生物多様性問題に注目する次の第2段階（1980年前後～2000年前後）、③さらに、水系の源である森林までに遡り、森林・里山の保全に関する政策を行う第3段階（2000年前後～2050

年)と捉える。3つの段階はそれぞれが環境政策の背景、時期、政策対象が異なっているが、これらの政策に共通するのは官民産連携という特徴である。参加するアクターの数や協働の緊密さによる政策の結果がそれぞれ違うという仮説を立てると同時にそれを検証することが本論文の狙いである。

具体的には、第1段階に、1970年前後から1980年前後「石けん運動」は、滋賀県環境保全政策の原点となり、官民連携の効果や環境保全の重要性などについて示された。すなわち、公害防止及び環境保全政策を協働で課題解決を行うという取り組みが示された。「琵琶湖総合開発事業」(1972年～1997年)は環境保全より経済開発の色彩が濃く、むしろ環境にマイナスな影響があるという評価もあるが、下水道や污水处理場など環境保全に関するインフラも整備されたため、功罪に対する賛否両論がある。第2段階に入り、「菜の花プロジェクト」(1998年～)はリサイクルや持続可能な開発に関する事業の展開の萌芽とみられる。「魚のゆりかご水田プロジェクト」(2001年～)は日本ひいては世界から注目をあびている。その理由は、県内多くの団体が参加され、多数のアクターの協働によって運営されるプログラムとして全国的に高く評価されるようになった。第3段階に入り、「マザーレイク21計画」(2000年～2050年)は、「失くした滋賀県の環境を取り戻そう」をスローガンとして水質保全、水源涵養、自然的環境・景観保全などの目標が掲げられた総合的な環境保全事業である。「琵琶湖森林づくり条例」(2004年)に基づいた森林づくり政策は県民の主体性が求められ、国に先行し、森林の多面的機能が持続的に発揮されるように滋賀県は森林税を導入した。

上述した環境政策の分析を通じて、環境保全政策間の関連性が明らかになった。これらの政策を通して、県民の環境意識が協働を通して課題解決に向けて行動していく成長していくことや、行政の主導的作用、そして県民環境教育の重要性が結果として表れた。本論文後半の論述の土台となった。

4. 滋賀県の環境関連条例とパートナーシップの関係性

本章は滋賀県の環境保全に関する条例を切り口として、環境保全政策におけるパートナーシップ関係の形成とその関係性を整理していく。主に取り上げる条例は、滋賀県戦後最初となる1972年に公布された「滋賀県公害防止条例」、1979年に公布された「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」、1984年に公布された「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」、1992年に公布された「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」、2002年に公布され、2006年と2011年に2回改正された「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」、2004年に公布された「琵琶湖森林づくり条例」等である。それらを環境保全に関連する主要な条例として取り上げ、内容と特徴を分析し、それらの条例とその変化の傾向が環境保全にどのような影響を与えたのかを整理していく。上述した条例の変化傾向からみると、①環境保全政策の主体性は「官」から多様な主体に転換する、②環境保全政策では、公害条例で示された「官」と「産」を責務主体とする内容から、その後の条例では多様なステークホルダーの協働による責務分担に転換する、③公害問題のような狭い課題から環境保全の全般または多面的な機能・持続可能な開発のような広い課題に転換する傾向が明らかになった。滋賀県の環境保全意識は昔から高かったことや、全県県民が協働して活動をする形が県民の心に根付いていることを特筆する。

「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」と「レジャー利用の適正化に関する条例」は滋賀県独自の条例として取り上げることができる。琵琶湖のシンボリックな作用によって、個人の利益より公共的な環境課題が優先されるという一般的な考えが結果として導かれた。県内環境保全アクター間の協働が成り立つ基盤であることが明らかになった。

5. 官民産学連携による社会多方面の取り組み

本章は、環境保全政策に参加したステークホルダーの間の協働について記述する。主に、①石けん運動の重要性とその中での官民・民産連携、②行政のリーダーシップから生まれた行政主導に基づく協働、③企業間パートナーシップ、企業と行政のパートナーシップ及び企業と住民のパートナーシップ関係、④環境保全活動を持続的に実施できるように行われる環境教育・啓発事業及び学術機関の役割等を明らかにする。

それを踏まえて、2章でも論じた「官」、「民」、「産」、「学」4つの方面から論じる。具体的には、官民連携や民産連携、行政のリーダーシップ、企業が条例に呼応し環境技術を向上させるために企業間連携及び環境教育や啓発事業と環境学術機関の役割について記述していく。

結論として、環境保全事業は従来の行政主導ではやりきれないことが明らかになった。アクター間の協力により長所を発揮させ、短所を補い合うという形をとってから、滋賀県は環境意識が高いと評価された。

6. おわりに

滋賀県環境保全政策の効果は海外でも高く評価されている。その理由は以下の3点がある。①行政側の熱意とリーダーシップ、②ステークホルダーの相互の協働意欲の発信、③環境意識の醸成である。すなわち、政府が旗振りをし、政策目標を定め、県民が意を1つにしてその旗の下で協働することである。そして上述の礎を踏まえて、各ステークホルダー及びアクターが協働を呼びかけ、協働の輪を広げ続けたのである。さらに、環境保全に関する熱意を次世代に伝承させるための環境教育や啓発事業を行った。公害や環境被害を体験したことのない世代にも、環境教育を通して環境意識が培われ、持続可能な環境保全政策の展開を可能にするための努力を続けてきた。