

# 環境ガバナンスの変化に関する実証的研究

## — 「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」 2011年改正を事例として —

新 川 達 郎

環境政策のガバナンスは、グローバル、ナショナル、そしてローカルの各々のガバナンス関係の中で変化しつつある。環境政策は政府による強い政策統合が実現しにくい分野であり、さまざまなステイクホルダーが活躍するために、政府以外のアクターを加えた水平的なネットワーク型の決定過程、すなわちガバナンス状況が生まれやすいともいえる。しかしそのアクターの行動様式やネットワークの性質は、必ずしも固定的ではなく、常に変化しやすく、政策決定にも大きな影響を与えている。こうした環境ガバナンスの諸相を明らかにするために、本稿では、琵琶湖レジャー利用適正化条例の2011年改正の過程を事例として取り上げる。この改正は、従来の利用調整的な政策から、環境保護型の規制政策に踏み込む一面を持っているが、そうした政策変化が生まれる背景には、琵琶湖を巡る環境ガバナンスの変化が端的に示されているといえる。この条例自体は2002年に制定されており、当初から琵琶湖環境の総合保全を目指してプレジャーボート使用の制限や外来魚リリース禁止を定め、従来にはない環境政策手法として様々な論争を呼んだ。その規制強化に至った事例の分析に基づき、利害関係を持つアクターの変化、ネットワーク変化、そして政策の変更について検討することで、ローカル・ガバナンスの変化が、グローバルとナショナルのガバナンス変化の下に置かれていること、その一方では自律的な政策ネットワークとしてそれ自体は機能していること、そこでは多元的で価値対立的なステイクホルダーの参加が見られること、その討議の中で政策決定がなされている諸相があることを、本稿では明らかにしている。

### 1 琵琶湖レジャー利用における環境ガバナンスの変化

#### 1.1 琵琶湖レジャー利用の規制改革に関する問題提起

本稿は、琵琶湖を巡る環境ガバナンスの中でもとりわけレジャー利用という側面に關して、2002年に制定された「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」の運用とその改正経過にみられる重大な変化について、特に2011年の条例改正に焦点を当てて検討しようとするものである。そこでは、従来のレジャー利用の考え方が、大きな転

換期を迎えており、新たなガバナンス状況が生まれつつあると考えられる。

その変化の中心にあるのは、琵琶湖利用のガバナンス変化であるが、それは琵琶湖を取り巻く広い意味での環境ガバナンスに関する変化でもある。そこには、ガバナンスの目標の変化、ガバナンスの主要アクターの変化、ガバナンス・ネットワークないしは政策ネットワークの変化があったのではないだろうか。別の見方をするなら、従来の琵琶湖環境ガバナンスに対する根本的な価値転換があり、それに基づくガバナンス変化が発生していると考えることができよう。

これらの論点を琵琶湖環境保全との関連で検討するとすれば、従来のレジャー利用の基本的な考え方が環境重視に変化したことがあるように思われる。そこでは、河川の自由利用の権利ではなく、河川という公共空間における公共の福祉を侵害しない範囲内での利用とされる考え方に变化したことにあるのではないだろうか。明らかに、琵琶湖利用に対する基本的な価値が変化し、それによって行動も変化し、琵琶湖の環境と利用に関する政策決定が変化したと考えることができる。この点は、琵琶湖の総合的な保全と整備を目指すマザーレイク 21 計画の改定にあたっても指摘されているように、環境問題が深刻化しているという認識にも示されている（滋賀県 2011 a）。

## 1.2 条例を巡るガバナンスの変化

この問題をガバナンス論から取り上げることの意義は大きい。すでに 1980 年代から諸方面で、ガバメントからガバナンスへの変化が言われてきているが、それを実証的に検証する作業は必ずしも十分ではなかった。こうしたガバナンス変化が、どのようにして発生したのか。そして、その変化の中で、何が変化し何が変化しなかったのか。このガバナンス変化はどのような帰結をもたらすのか。実証的に検討する必要があることは言うまでもないところである。

加えてこの条例を巡るガバナンス変化は、とりわけ環境ガバナンス研究という観点でも重要である。従来環境ガバナンス論では、環境価値への政策統合を目標として、規範的に議論を展開することも行われてきた。そうした観点からは、従来型である環境保全と自由利用という二つの価値を調和させる、いわば経済調和条項型の考え方から、環境価値優位の考え方に、いわば環境政策統合が進み始めたということを示唆しているのではないか。

本稿はこうした問いに対する答を、条例改正過程を題材として、用意しようとするものである。そのために、以下ではまず、ガバナンス概念について検討し、環境ガバナ

ス論の意義について明らかにしたうえで、条例改正の事例を分析し、そこにおけるガバナンス変化を読み取ることを試みたい。

## 2 環境ガバナンスの視点

### 2.1 環境ガバナンスの特性

環境問題は、かつては、自由利用や外部性の領域とみなされ、人の生命健康や財産権侵害にかかわるところで、部分的に権力的な規制が行われることになった領域である。しかしながら、1970年代以降は、むしろ、持続可能な発展や地球環境問題として、また生物多様性の保護問題として、大きくクローズアップされるようになってきた。そこでは、環境問題にかかわる直接的な利害関係を持つ個人や組織などのアクター（ステイクホルダー）のみならず、間接的な利害関係者が多様に関与することになったのが環境問題の特徴である。もはや、環境問題は、自然環境や生活環境などのようにその環境の特性によって、同時に地球的の公益でありかつまた市民的公共性にかかわる問題だと認識されるようになってきている。であるからこそ、多くのアクターが直接的な利害関係があろうとなかろうと関与することになるものだという 것도できる。このような多元性あるいは多面性は、したがって、活動レベルの多層性によっても特徴付けられる。各アクターは、それぞれが主に行動している領域以外のレベルに対しても積極的に働きかけることになるし、とりわけ民間営利部門や民間非営利部門（市民社会部門とも呼ばれ、NPO・NGO等で構成される民間非営利セクター）はそうした活動に熱心である。環境NPO・NGOのグループは、また、グローバルにもローカルにも活躍し、相互に連携してネットワークを構築していることも多い（和田、新川、田浦、平岡、豊田、伊与田、2011）。

こうした状況を前提としつつ、環境ガバナンスを多様な担い手による交錯の場として理解することができるが、それにとどまるのではなく、交錯の場から新たな秩序形成に向けてその枠組み作りのところからの変化をもたらす動きがみられる。つまり環境ガバナンスは多様な参加者によって錯綜状況に陥ることもあるが、その一方では、環境価値への合意形成過程を特徴とした、流動的でありながら、なお、協調的な関係を維持し、課題解決に向かおうとする意図を持った、新たな統治の様相であり、政策決定の新しい態様であると考えることができる（斎藤・白石・新川、2011）。とはいえ、ガバナンス概念を用いることの有用性は、対象全体を特徴付ける用語法にあるのではなく、その作動様式（の構造と機能）や動態的な変化の側面に注目すること、それらの特性を具体的に抽出す

ることができることによって、より大きな意義を持つことになる。

## 2.2 ガバナンス概念<sup>1)</sup>

ガバナンス概念については、多様な使われ方をしてきた。それは、抽象概念として使われる場合と、実体概念としての使用とがあるし、記述概念とされる場合も、あるいは分析概念としての利用が行われる場合もあるし、規範的に用いられることもしばしばみられる。特に政治学では、ガバナンス論については、政府の位置づけをめぐる論争があり、既存の政府を中心としたガバナンスが機能しているという主張と、政府が中心性を失った政府なきガバナンスだという主張とがある。認識論的な議論も展開されるに至っているが、いずれにしても、政策決定の中心の分散化と、政策過程への多様な主体の参加が特徴とされている点は、共通しているといえてよい<sup>2)</sup>。

ガバナンスの視点が、多様に使われてきているのには、当然に理由がある。なによりもガバナンス論でなければ、発見あるいは説明できない問題が登場してきたからである。市場の失敗そして政府の失敗に直面して、新たな公共部門のあり方を追及する必要があること、その中では従来の政府中心に見ていくことには限界があること、そして実際に有効な公共的な政策決定やその行動様式は政府のみを焦点にしていたのでは説明できなくなってきたからである。政策過程それ自体が、多様な主体によって担われているのであり、そのネットワークの働きの中で、相互作用的に公共政策が進んでいくことになる(Rhodes, 1997)。それは同時に、従来の公共サービスの供給システムが変化してきており、政府・行政部門が公共分野の活動を独占している状況ではなくなっていることを示しているのである。こうした変化のなかでは、政府やその行政機関の位置や役割も大きく変化することになり、中心的な意思決定をすることなく、また直接に公共サービスを供給しなくなるといった変化が生まれつつある。

こうした変化を、ガバメント（政府）からガバナンスへの変化と呼び、統治の視点が、政府・行政による権力的な支配から共同あるいは協力による統治への転換を果たしつつあることから、ガバナンスを「共治」または「協治」ということもある。そこでは政府・行政の役割は、政策のネットワークの中の重要なアクターの一つにとどまるのであり、これを、ネットワーク型ガバナンスと呼ぶこともある。そこでは、社会の担い手が多様化していること、その活動が活発化していること、そうしたアクターが主体的に相互関係を取り結んで、共に統治機能を担っていることが特徴となる (Bevir, 2007)。

ネットワークを形成する主体は多様であるが、もちろん、政府機関は重要である (Bell

and Hindmoor, 2009)。それと共に、各政府・行政がさまざまな組み合わせで構成している多様な政府間連携組織が機能する。そのほか近年特に重要となってきたのは、民間部門である。民間部門でも、営利部門は従来から強大な圧力団体として機能してきているが、近年では民間非営利部門、つまり NPO や NGO と呼ばれるいわゆる市民社会部門の活動が活発化し、大きな影響力を行使するようになってきている（信夫、1999 年）。

このネットワークにおける統治の作用をさらに詳細にみると、そこには単なる情報通信網としてのネットワーク以上の機能が働いていると考えてよい場合がある。すなわち、各主体間のパートナーシップによって、相互補完を行い、政策の効率や効果を向上せしめているのである。いわゆるパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）の機能が明らかなガバナンスの場合に、これをパートナーシップ型ガバナンスといえることができる。

ここでいう、パートナーシップとは、別の言い方では、コラボレーションともいうが、日本では近年において「協働」として注目されている。これらは基本的には自律的主体間の連携協力を前提条件としているが、官民協働事業（狭義の PPP）の意味に限られず、広義には、社会形成の原理としてパートナーシップ社会を意味する場合、大小を問わず社会集団を形成し目的的に諸個人あるいは諸集団を結ぶパートナーシップ、特にその中でも生活サービスの共同生産と共同消費としてのパートナーシップ（日常生活における身近なパートナーシップ）、セクター間補完連携としてのパートナーシップ（マクロなパートナーシップ）などが含まれているのである（白石・新川、2008）。

### 2.3 マルチ・レベル・ガバナンス（重層的ガバナンス）

ガバナンス論は、上述のように、統治体制の変化、秩序形成の変化、公共サービスの供給主体や方法の変化を意味し、その新たな担い手の登場と、そのパートナーシップ型の作動様式で考える視点を持っているといえる。そうしたガバナンスは、地球社会のみならず、国でもあるいは身近な地域においても、多面的に機能しているように見える。すなわち、ガバナンスは、さまざまなレベルで機能することが想定されている。

組織を単位にこれを見ると、組織内のガバナンス、組織間のガバナンス、組織と外部環境間のガバナンスが想定できる。実態的にみれば、国際社会のガバナンス（グローバル・ガバナンス）、複数の国家がかかわる圏域のガバナンス（リージョナル・ガバナンス）、一国の内政にかかわるガバナンス（ナショナル・ガバナンス）、そして国内の下位的な地域のガバナンス（ローカル・ガバナンス）へと、空間的に区分することができる。

ある個人または特定の集団がガバナンス状況にあるというとき、それは、単にどれかのガバナンスの閉ざされた空間の中で機能しているという意味ではない。むしろ、重層的にかつ多面的にガバナンス状況にかかわっているのである。特に後述するように、この重層性が相互浸透的に作用している場合について、マルチ・レベル・ガバナンス (MLG) としての理論的な検討の系譜がある (Bache and Flinders, 2005)。

MLG 状況がある場合に、これを外見的には、重層的ガバナンスというが、その内実にあるのは、ただ単に、グローバル、リージョナル、ナショナル、ローカルという重層性があるというだけではない。重層性は、それら各レベルのガバナンスを機能させる多様なアクターによって、各レベルの水平方向におけるガバナンスだけではなく、垂直方向でのガバナンスをその統治作用の特徴としているのである。

したがって、グローバル・ガバナンスといった場合に、国際社会における統治の態様や、各国政府間の交渉の諸相に注意を向けるのみならず、それが各国の政治や国内の地域的な事情によって、大きく影響される諸相があるし、その逆もまた考えられるのである。すなわちグローバル・ガバナンスといった場合にも、MLG 状況にあるとすれば、そのガバナンスは、国際社会のガバナンスのみならずローカル・ガバナンスまでも考慮に入れたものとならざるを得ないのである。

同様のことは、リージョナル・ガバナンスとして、近隣諸国間で見られるガバナンス状況についても、特に、グローバルな動向とナショナルな動向の双方の焦点ないしは接点としてその動向を考えたほうが、理解が容易となるのである。たとえば、EU と東アジア地域における統合状況の違いに基づいて、各国の事情を対比するならば、リージョナル・ガバナンスの作用の違いが顕著に現れていることに気づかせられる (Oberthur and Gehring, 2006)。

ナショナル・レベルのガバナンスは、二つの方向で大きな変化にさらされつつある。一つは水平的ガバナンスといってよいのであるが、政府中心の政策決定が多元化し、諸主体によるいわば連携統治 (Joint-up Government) 状況が登場してきた。それと同時に、もう一つは、いわば垂直方向において、国際社会のガバナンスの影響下におかれるとともに、国内地域のガバナンス状況からの影響にもさらされる政府間関係があり、垂直的なガバナンス状況が発生しているのである。

ローカル・レベルのガバナンスは、グローバル・ガバナンスやナショナル・ガバナンスの構成要素であると同時に、それに固有のメカニズムを持っているが、その一方では、ナショナル・レベルあるいはグローバル・レベルのガバナンスにおいて機能する。ロー

カル・ガバナンスの主要な構成主体は、同時に、グローバルあるいはナショナルにおける重要なパートナーとして機能するのである（寄本・原科・寺西，2002年）。

## 2.4 環境ガバナンス

多様なレベルや局面で発見されるガバナンス状況は、環境問題においても、その政策決定や統治の態様として顕在化する。環境ガバナンスは、通常、環境問題を議論し処理または解決する一般的枠組みとして理解できるが、本質的には、各国政府だけでは環境問題を解決できないということによって、ガバナンス機能に注目せざるを得ないところがある（坂口，2006）。

環境問題においては、グローバル・レベルで着目されるものとして、地球温暖化・気候変動問題、生物多様性問題、砂漠化、熱帯雨林開発、海洋汚染、淡水資源問題などで、既に具体的にそれぞれの問題領域においてガバナンス状況が発生しており、しかもそれらは相互に類似の構造と機能を持って立ち現れている。

ここでは、条約などの国際的な規範レベルのルール化が進むとともに、組織レベルでは各国政府を主要構成メンバーとする国際機関が多角的に関与する。国際的に活躍するのは、各国政府間の条約締結型のものばかりではなく、それと同時に、地方自治体や、その連合組織、グローバル化した企業群や、NGOなどの市民社会メンバー、それらのいくつかの組み合わせによる組織などが重要な主体となる（松下，2002）。

民間部門は、いずれも重要であるが、近年では特に市民社会組織の重要性が高まっており、より徹底的な市民的環境保護主義の展開も見られる。環境ガバナンスを働かせる重要な要素として、これら市民の参加が重要な決定に影響力を発揮することがある。特にNGOによる環境監視（モニタリング）の役割は大きく、しばしば個々の問題処理に際して環境ガバナンスを作動させることになる。

こうした、市民社会組織による環境ガバナンスへの参加やモニタリングの実行は、グローバル環境ガバナンスにおいて機能しているばかりではない。ローカル環境ガバナンスにおいても市民社会の役割は重要である。そして、双方の結合と相互作用もまた特徴となっており、ローカルな成果をグローバル環境ガバナンスを通じて実現することや、グローバルな課題解決がローカル環境ガバナンスの働きを通じて実現されることもある（和田・田浦，2007年）。

環境ガバナンスが機能する領域は、もちろん環境政策の決定や執行あるいは評価においてであるが、それと同時に、他の分野の政策に関しても環境政策の基本方針に沿った政

策統合を進めることになる。そのため、環境ガバナンスの範囲は、むしろ、環境に関する諸問題に関係するあらゆる政策領域に広がるのであり、加えてそれは、公共部門ばかりではなく、民間部門の方針や行動にも積極的にかかわるものといえる。いわば環境目標を実現していく上で関連する政策領域と関係組織の作動条件を規定するものとして、環境ガバナンスを考えていかなければならないのである。

本稿では、ローカルな環境政策決定に際して、ローカルな環境ガバナンスの変化が政策内容にいかに関与しているのか、それと同時にグローバル（またはリージョナル）環境ガバナンスが、マルチ・レベル・ガバナンスを通じてローカルな政策決定において機能している状況、またローカル環境ガバナンスがグローバルな枠組みの中で環境問題を解決するようになっている状況について、実証的に明らかにしていきたい。これによって、旧来型の国家を前提としてきた政治経済的なレジームが、グローバルとローカルに通底する社会価値的なレジームへと整合せざるを得ない状況、すなわち国家的な利害関係のガバナンスがグローバルとローカルの共通価値に基づくガバナンスへと転換する状況が生まれてきていることが明らかになり<sup>3)</sup>、それによって環境ガバナンスの作動を解明するてがかりがえられるのではないかと思われる。

## 2.5 琵琶湖を巡る環境ガバナンスの構図

琵琶湖の環境を巡っては、MLG 状況の下で、それぞれのガバナンスが働いていると考えることができる。それらは、歴史的に形成されてきているところもあることから、戦後の琵琶湖をめぐる動向を簡単に整理しておきたい<sup>4)</sup>。

1950年には琵琶湖が国定公園に指定され、50年代後半には国の排水規制、水質保全法制の整備が進み始めた。琵琶湖の環境問題が強く意識され始めるのは1960年代であり、琵琶湖魚類の農業被害や、琵琶湖から取水している水道の異臭問題が頻発するようになる。この時期は、また、干拓工事が進展している。65年には滋賀県でも公害防止条例、自然公園条例が制定され、国でも公害対策基本法が67年に、そして水質汚濁防止法が70年に制定されている。

1970年代には、滋賀県では琵琶湖環境基準の設定を72年に、上乘せ排水条例制定や滋賀県環境保全条例制定を73年に行っている。この時期、富栄養化や水質汚濁に対して、県民からの合成洗剤追放運動が盛んになり、「びわ湖を守る粉石けん使用推進県民運動」に発展している。その成果の一つとして「琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例（琵琶湖条例）」を79年に制定するに至ったのである。なお国では、自然環境保全法制定を72年

に、また琵琶湖総合開発特別措置法と同計画の閣議決定を72年に行っている。国際的には、1980年に、ラムサール条約、ワシントン条約、ロンドン条約が、相次いで発効している。

1980年代に入ると、琵琶湖サミットが環境庁主催で開催されたのが81年であり、全国湖沼環境保全対策推進協議会が同年に設立されている。この時期には、琵琶湖周辺での排水処理施設の整備が進み、農村集落排水、公共下水道の整備が活発に行われている。1984年には、第1回世界湖沼会議が琵琶湖（大津市）で開催されている。国でも、同年に湖沼水質保全特別措置法を制定し、湖沼水質保全基本方針を閣議決定している。そして85年には琵琶湖を指定湖沼に閣議決定している。また、滋賀県では、琵琶湖にかかる湖沼水質保全計画策定、自然保護計画策定、湖国環境プラン策定を、87年に行っている。県民運動レベルでは、90年に滋賀県環境生協が設立されたが、これは日本初の試みであった。また、86年には国際湖沼環境委員会が設立され、国際環境自治体協議会（ICLEI）設立も90年であった。

1990年代には、国際的な環境活動が活発に行われており、ダブリン水会議、そして国連環境開発会議とそこにおけるリオ宣言とアジェンダ21採択が92年であった。また、94年には琵琶湖がラムサール条約登録湿地に決定している。国では、環境基本法制定が93年、環境基本計画策定が94年、生物多様性国家戦略制定が95年であった。滋賀県では、第2期琵琶湖水質保全計画の策定、ヨシ群落保全条例制定施行が92年に、環境基本条例、生活排水対策推進条例（水澄まし条例）、排水基準上乘せ条例施行が96年に、第3期琵琶湖水質保全計画、滋賀県環境総合計画の策定、琵琶湖水質保全対策行動計画策定がそれぞれ97年に行われている。

90年代末の環境に関わるガバナンスの大きな論点は地球温暖化防止対策であった。地球温暖化防止締約国京都会議（COP3）が開かれ、京都議定書採択が97年であった。これを受けて、国が地球温暖化対策推進法を制定しその推進大綱を決定したのは98年である。滋賀県でも、環境にやさしい県庁率先行動計画制定、アイドリングストップ条例制定、環境影響評価条例制定を98年に、地球温暖化防止対策地域推進第1次計画制定と滋賀グリーン購入ネットワーク設立を99年に、そして滋賀県庁ISO14001認証取得、大気循環への負荷の低減に関する条例制定、近江風景プラン（景観方針）策定、そしてマザーレイク21計画を2000年に策定している。

2000年代に入ると、第9回世界湖沼会議が01年に琵琶湖で再度行われている。02年にはヨハネスブルグサミットが、そして琵琶湖淀川水系において03年に第3回世界水

フォーラムが、また05年に京都議定書発効、愛・地球博（愛知、名古屋）開催、琵琶湖淀川流域圏再生計画策定があった。国は、また、新地球温暖化対策推進大綱策定、新生物多様性国家戦略策定、土壤汚染対策法制定、京都議定書締結、自然再生推進法制定を02年に、循環型社会形成推進基本計画策定と環境保全活動環境教育推進法制定を03年に、外来生物法制定と景観法制定を04年に行っている。

2000年代に入って滋賀県では、第4期琵琶湖水質保全計画策定、琵琶湖レジャー利用適正化条例制定を02年に、地球温暖化対策推進計画策定、琵琶湖レジャー利用適正化基本計画の策定を03年に、琵琶湖森林づくり条例制定、環境学習推進条例制定、新滋賀県環境総合計画策定、琵琶湖森林づくり基本計画の策定を04年に、琵琶湖森林づくり県民税条例制定を05年に、ふるさと滋賀の野生動植物との共生に関する条例制定を06年に、野生動植物との共生に関する基本計画策定、第5期琵琶湖水質保全計画策定、滋賀県庁地球温暖化実行計画策定を07年に、持続可能な滋賀社会ビジョン策定を08年に、滋賀県ビオトープネットワーク長期構想と第3次滋賀県環境総合計画の策定を09年に行っている。

この間の琵琶湖環境は、経済基盤、生産基盤としての開発の影響を大きく受けてきていること、そして県民生活の発展や成長とともに、環境負荷が大きくなっていったことが指摘できる。これに対する環境ガバナンスは、生活環境面から自然環境面へとその意識や対象範囲を広げながら、国、そして地方自治体のレベルで対策が進み始め、とりわけ90年代以降は滋賀県による独自の取り組みが顕著になっていく。県民の活動も活発であり、環境運動も高まりを見せるようになる。その一方では、90年代以降において、グローバルな環境ガバナンスに水環境問題を含めて大きな変化が発生した。アジェンダ21に代表されるように、環境問題の解決にあたって、国家政府のみならず、地方自治体やNGO・NPOの活躍に大きな期待が集まり始めたのである。琵琶湖を巡る環境ガバナンスは、かくして、民間営利・非営利部門を視野に入れたネットワーク型のガバナンスとしてとらえ直されなければならなくなっているものであり、しかもそれらはグローバルとローカルの相互作用を特徴とする重層的な性質を持つMLG型のガバナンスの特徴を持っているといえる。

### 3 琵琶湖レジャー利用適正化条例の制定と改正

#### 3.1 条例制定とその背景

滋賀県は、2002年10月に、「滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例」（以下、条例）を制定した。条例の制定に際しては、賛否両論があった。条例の制定に先立ち、琵琶湖適正利用懇話会（会長・西川幸治滋賀県立大学長）を2001年に設置して、関係団体や公募委員などを交えて検討を行い、2002年3月20日には、提言「琵琶湖におけるレジャー利用のあり方」を国松善次知事（当時）に提出した。「環境や住民の生活と生業に負荷のかからない利用」を基本理念に、地域協議会設置、水上バイク航行とエンジンの規制、レジャー利用の規制区域や琵琶湖利用税の徴収、外来魚のリリース禁止などを提案している。

提案に至る論点の一つは、水上バイク等プレジャーボートの航行規制の妥当性を巡るものであり、もう一つは、外来魚のリリース（再放流）禁止についてである。これらは全国的にも社会的な関心を集めることになった。

前者の条例制定の背景には、水上オートバイ等のプレジャーボート数が、1980年代以降、急速に増えたことがある。水上オートバイ保有隻数のピークは2000年ころといわれているが、この間、琵琶湖では水上オートバイ利用者のマナー問題、レジャー利用者による騒音についての住民の苦情などがしばしば寄せられるようになっていた。また、従来型の2サイクルエンジンでは、構造上、排気による環境負荷物質の排出が多くなるという問題も指摘されるようになってきた。

もう一つは、ブラックバスやブルーギルなどの外来魚についての規制である。琵琶湖ではかなり早い段階（最初にブラックバスが確認されたのは1974年とされる）からこれらの外来魚が見られたが、それらは琵琶湖総合開発後の変化や、周辺地域の開発、住民生活様式の変化などと相まって、琵琶湖の生態系に影響してきた。在来種が減少し、生態系が大きく変化してきたのである。そこで、全国的にも珍しいリリース禁止を掲げることになった。リリース禁止は、釣りの愛好家の間に大きな論争を呼び、伝統的にはリリースによる生命の重要性や環境教育効果を主張し、また自然との共生を目指してきた人々との深刻な価値対立を生んだ。条例制定後には、リリース禁止が環境や生態の保護の問題と有意に関連しているのか、外来魚駆除が適切に行われているのか、また特に釣り人の権利やリリースの判断の自由を侵犯しているのではないかなどの論点を巡って、裁判で争われることになった<sup>5)</sup>。

このほかにも湖岸におけるバーベキューや花火などのレジャー利用に起因する騒音など生活環境問題、鉛製の錘やワームなどの釣り具の湖底放置など、様々な問題を解決して、琵琶湖の環境に負荷をかけないようにすることが目指されている。

### 3.2 条例の特徴

この条例は、いわゆる規制条例ではあるが、琵琶湖の環境に関する条例として、その制定の趣旨を前文として格調高く掲げている。条例前文によれば、「琵琶湖の環境をできる限り健全な姿で次の世代に引き継いでいくため、琵琶湖にふさわしい環境に配慮した新しいレジャースタイルを推進するとともに、自然と共生する滋賀らしさの象徴とも言うべき極めて重要な取組として」、全国的にも広く注目を集める条例を制定することになった。

条例第1条目的条項においては、「琵琶湖におけるレジャー活動に伴う環境への負荷の状況にかんがみ、その負荷の低減を図るために必要な琵琶湖のレジャー利用の適正化に関し、県、レジャー利用者および事業者の責務を明らかにするとともに、県の行う施策の基本となる事項を定め、プレジャーボートの航行に関する規制その他の必要な措置を講ずること等により、琵琶湖におけるレジャー活動に伴う環境への負荷の低減を図り、もって琵琶湖の自然環境およびその周辺における生活環境の保全ならびに琵琶湖の良好な利用環境の確保に資することを目的とする」としている。

ここに明らかなように、この条例は、レジャー利用を禁止しようとする意図ではなく、利用の適正化を目的とするものであり、その際の適正化とは琵琶湖への環境負荷の低減を言うのである。この適正化という目的の達成のために、ルールを設定し、利用者等に遵守義務を負わせようとする規制を中心とする条例である。

したがってこの条例の第1の特徴は、琵琶湖のレジャー利用の適正化を目的に、県及びレジャー利用者と関係事業者の責務を、具体的に定めるところにある。規制対象は、第一次的にはレジャー利用者であるが、マリナーなど係留施設を運営している関連する事業者をも対象としているのである。とはいえ、その規制は当初の2サイクルエンジンの使用禁止については、経過期間を設けるなどして、実施を見送った。また、リリース禁止については、罰則を設けることはしなかった。このように、制定当初においては、条例上の義務は、それを強制する手段を持たない宣言条例の状態にとどまっており、いわば規制強化と規制緩和とを巡って、その後の議論を触発する背景にもなった。

第2の特徴は、規制条例ではあるが、県が琵琶湖レジャー利用適正化基本計画（以下、

計画という)を条例第6条に基づいて策定し、総合的にかつ計画的に、利用の適正化を達成することを求めている点である。計画は2003年9月に定められ、その後、2007年3月に改定されている。計画では、琵琶湖におけるレジャー利用の現状と課題を踏まえて、基本方針に基づいて施策を中期的に実現することになっている。具体的な施策項目としては、一つは環境負荷の低減に関しては、航行規制、旧型エンジンの転換、リリース禁止の徹底、ローカルルール(後述する地域協定)の推進などが、二つには、適正なレジャー活動促進策として、湖岸の適正管理と安全なレジャー活動の推進が、三つには、施策の総合的推進として、条例の見直し、趣旨の検討、広報広聴活動、調査研究推進などが、掲げられている。

第3の特徴は、レジャー利用の適正化に関する地域協定の締結と、知事による認定の制度である。条例19条の2は、「地域住民、レジャー利用者、関係事業者またはこれらの者が組織する団体が、琵琶湖におけるレジャー活動に伴う環境への負荷の低減を図るため、その地域における琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する協定(以下「地域協定」という。)を締結し、これを知事に提出して、当該地域協定が適当である旨の認定を受けることができる」としている。地域協定には、協定の目的および対象となる地域、自然環境およびその周辺的生活環境の保全と良好な利用環境の確保を図るための措置が定められることになる。後述するように、すでに長浜港地域など3か所で締結されている。

第4に、環境配慮製品の開発と使用、その促進が定められていることである。条例第20条と21条では、琵琶湖におけるレジャー活動において使用される製品の製造と販売を行う事業者は、その製品が水質の保全、騒音の防止その他の環境の保全に配慮したものとなるよう努めること、またそれらの環境配慮製品に関する情報の提供や普及に努めなければならないとされる。一方、第21条では、レジャー利用者もまた、琵琶湖においてレジャー活動を行うに当たっては、環境配慮製品を使用する努力が義務付けられている。県もまた、環境配慮製品の使用の促進のために、必要な調査を行い、環境への負荷に関する情報の提供その他の必要な措置を講ずることが義務付けられている。

最後に指摘しておかなければならないのは、本条例23条、24条によって、琵琶湖レジャー利用適正化審議会の設置が定められていること、知事は基本計画と航行規制水域を定めるときこの審議会に諮問しなければならず、また審議会は必要に応じて知事に意見を述べるができるようになっている点である。審議会委員には、学識経験者と公募委員、そのほか知事が適当と認めたものが任命されることと定められており、条例上も県民参加の道が開かれていることに特徴がある。

### 3.3 2006年条例改正

条例は、2004年に施行期日等に関する改正を行い、その後、最初の重要な改正を2006年に行うことになった。この間に、琵琶湖レジャー利用適正化審議会での検討が行われ、その結果、2005年12月の条例見直しに係る答申が提出された。そこにおいて、陸域から湖岸に直接乗り入れる「持ち込み艇」による航行規制違反や湖岸の植生被害等への対策として、マリナー等と連携・協働して、個々の利用者に対しての働きかけを強化する必要があることが指摘された。

そのために2006年3月の条例改正においては、持ち込み艇のマナーの向上を図るとともに、プレジャーボートの航行に伴う環境の負荷の低減を図るため、マリナー等のプレジャーボートの保管を業とする施設との協定を締結することにした。これによって、湖岸等からの乗り入れをできる限り抑制し、協定施設を通して環境対策型エンジンへの転換促進やマナー指導の徹底など、利用者への働きかけを強化していくことが期待された。

協定施設に関して、県では、関係法令に違反していないことを条件として、当初は20余の施設と協定を締結し、最終的には最大で75の施設との協定を締結したが、協定の内容に違反があった一部の施設については協定が廃止された。

2006年3月改正で大きな特徴となったのは、それまでの条例の施行状況を踏まえ条例改正が行われていることである。その中でも、この条例の改正時の県議会における附帯決議で、2010年度までを目途として、この条例の施行の状況および水上オートバイによる迷惑行為の状況を踏まえ、必要な見直し等の措置を講ずることが求められたのである。

その背景には、条例制定当初から、従来型の2サイクルエンジンの使用禁止を掲げてきたが、実際には、経過措置によって、5年間は使用が可能とされていた点がある<sup>6)</sup>。第15条の規定の施行の際に定められた2008年までの経過措置が、さらに協定施設に従来型2サイクルエンジンのプレジャーボートを保管してもらい、知事の適合認定を受けたものについては、2011年までその期間が延長されたのである。

### 3.4 2011年条例改正

2010年2月、滋賀県知事から「滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会」に対し「琵琶湖のレジャー利用の適正化の推進に向けた今後の措置のあり方」について諮問がなされた。これを受けて審議会では、レジャー利用の適正化の推進に関する現行施策の評価と課題、今後の取組方向等について、幅広い観点から審議を行った。その答申に基づいて、

2011年3月の条例改正が行われたのである。この改正では、第1に、2011年4月からは従来型2サイクルエンジンのプレジャーボートの完全使用禁止、第2に、2012年10月からはプレジャーボートの適合証の表示を義務化、第3に、航行規制水域の追加を行い、具体的には、一つは水産動物の養殖場や増殖場の保全の観点からの水域規制と、もう一つは遊泳などのレジャー利用者間の調整を要する水域規制を規定、第4には、エンジンの転換と適合証表示を着実に実現するためにマリーナとの連携を強化し、指定保管事業者の指定を行おうとしたものである。

条例の意義としては、琵琶湖利用に関する次のような5つの琵琶湖ルールに集約されている<sup>7)</sup>。2011年条例改正後のルールを以下、簡単に紹介しておこう。

「ルール1：プレジャーボートの航行規制水域内での航行禁止」

騒音を防止するため、航行規制水域を指定し、そこでは原則として航行禁止としている。

騒音を防止するため、以下の4種の水域を航行規制水域として指定している。

(1) 住居、病院、学校、保養施設等が存在し、地域の生活環境を保全するためプレジャーボートの航行により発生する騒音を防止する必要がある水域（住宅等から350m）

(2) 水産動物の増殖場や養殖場等への曳き波の被害を防止するためウェイクボード等をえい航するプレジャーボートの航行を規制する必要がある水域

(3) 水鳥の営巣地その他のプレジャーボートの航行により発生する騒音を防止することにより水鳥の生息環境を保全する必要がある水域

(4) 水上オートバイ利用者が他のレジャー利用者に著しく迷惑を及ぼすことを防止し良好な利用環境を確保するため水上オートバイの航行を規制する必要がある水域

「ルール2：プレジャーボートの従来型2サイクルエンジンの使用禁止」

プレジャーボートの従来型2サイクルエンジンは、琵琶湖では使用禁止とした。従来型2サイクルエンジンの特例措置については、2011年3月末で終了とした。

なお、ヨット、2馬力未満のミニボート等はこれまでどおり規制対象外。

また、「燃焼室に直接燃料を噴射する方式（DI方式）」、「燃料の噴射を電子的に制御し、かつ、触媒により排出ガスを浄化する方式」の環境対策型2サイクルエンジンは、使用可。

「ルール3：プレジャーボートへの適合証の表示義務化」

2012年10月からは、琵琶湖で航行できるプレジャーボートには、県が交付する適合証の表示が必要となる。

船舶検査を受検する必要のない小型の船舶についても、琵琶湖ルールに適合する水上バイク・船外機の確認を行うこととする。

「ルール4：外来魚のリリース禁止」

琵琶湖をはじめ、滋賀県内全域で、釣り上げたブルーギルやブラックバスをリリース（再放流）禁止とする。

湖岸の釣りスポットとなっている公園や漁港などに外来魚回収ボックス（左）や回収いけすを設置し、リリース禁止への協力を促進する。

「ルール5：地域の実態に応じたローカルルールの認定」

深夜の花火やゴミの投棄などの地域における迷惑行為の解決のため、地域住民、レジャー利用者や関係事業者が対策を話し合い、地域の実態に応じたローカルルールを策定し、県は、このローカルルールを認定し、地域による広報活動や監視活動を支援する。（地域協定が知事に認定された地域としては、大津市近江舞子、高島市横江浜、長浜港の3か所がある。）

#### 4 レジャー利用ガバナンスの作動と政策変化の諸相

琵琶湖レジャー利用のガバナンスは、そもそもレジャー利用条例の制定当時からの琵琶湖に関する基本的な枠組みとその後の変化、そして琵琶湖の実態との関係のもとで、レジャー利用それ自体の変化を踏まえたものとならざるを得なかった。これをマルチ・レベル・ガバナンス（MLG）の枠組みで考えると、気候変動や生物多様性に代表されるようなグローバルな環境ガバナンスへの関心の高まりがあり、その中で、水環境や湖沼・湿地帯にも注目が集まっている。国レベルで考えるなら、国の国土計画や国土保全方針、生物多様性や自然環境保全方針、外来生物規制や温暖化防止、それらのための環境政策のもとに、琵琶湖を巡るナショナル・ガバナンスが機能することになる。そして、地方レベルでは、琵琶湖の管理に責任がある滋賀県やその利害関係者によるローカル・ガバナンスが作動する。これらMLGは、相互に連動して作用しているのであるが、その一方では、個別に独立して動いている側面もある。

以下では、琵琶湖レジャー利用を巡るローカル・ガバナンスを中心としつつ、それとかわるMLGの諸相とも相互作用しつつ、政策形成がされていった諸相について触れることにしたい。その分析の焦点は、2011年の条例改正におきたい。というのもそこでは、従来からあった琵琶湖レジャー利用の理念と実態とのかい離を解消する取り組みが

あり、それまで考えられていた枠組みとは異なる枠組みで、政策形成をしていくことが可能となったことに注目したい。

具体的に取り上げるのは、プレジャーボートの航行規制水域の設定と、従来型2サイクルエンジンの使用禁止にかかわる政策決定である。琵琶湖レジャー利用条例はその制定当初から、琵琶湖の自然環境保全と生活環境保全を目指したものであり、この基本的な目標については一定の合意があったといえる。この条例化の発端であり、背景の一つとなったのが、水上オートバイの騒音とマナー問題であった。その問題解決にあたっては、航行水域規制とエンジン規制の双方からの接近方法がとられた。そして、これらの規制に取り組む中で、徐々に課題も明らかになるとともに、新たな展開を模索することになった。とはいえ、規制の強化は、レジャー利用が進んでいる現実においては、困難な側面があることは確かである。そこにおいて、規制強化に向けての政策変更が容易にできると考えられる状況は少なかった。しかしながらその時、実は、政策の現状の背後においては、環境政策のガバナンスの変化が発生しており、政策変更を可能とさせる状況が生まれ始めていたのである。

もちろんその政策変更は、多元的で複雑なガバナンス状況の下での決定であり、様々な組織、様々な場面を取り上げて分析する必要があるし、単純化してその決定の要因を分析することはできない。少なくとも多様な利害関係者（ステイクホルダー）を幅広く議論の対象としなければならない。そうした利害関係者が比較的幅広く集まっていると思われる典型的な場の一つが、滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会である<sup>8)</sup>。この審議会が政策決定や政策変更の担い手になっていること、またそれにかかわるガバナンス変化の焦点となっていることから、そこにおける議論を下敷きにしながら<sup>9)</sup>、ガバナンス状況とその作動について検討することにした。

#### 4.1 航行規制水域

前述のように、条例制定の背景にある要因の一つは、湖岸において水上オートバイを中心とするプレジャーボートの航行により発生する騒音問題であった。その対策として、騒音が問題となる地域を指定して、湖岸から350mの範囲で航行規制水域を定め、この水域内ではプレジャーボートの航行を原則として禁止することとした。

航行規制水域の指定の基準については、条例の制定趣旨に基づいて、生活環境への騒音を低減するために住居集合地域や病院、学校等に隣接、近接する地域とした。その後、2006年3月の条例改正により、これに保養施設のある地域を加えるとともに、新たに水鳥

の生息環境への騒音を低減するために水鳥の営巣地その他の水鳥の生息環境と思われる地域を指定基準に加えることになった。その結果、航行規制水域は23水域（総延長62.8km）となった<sup>10)</sup>。なお、2011年12月の琵琶湖レジャー利用適正化審議会の答申では、さらに4か所の規制水域の追加が求められている。

以上のような水域規制の成果は、水上オートバイの減少となって表れており<sup>11)</sup>、この5年程の間に半減しているという。また、プレジャーボートに関する県民の苦情件数も年々減少している。騒音についても基準値以下のところがほとんどであり、65デシベルを超えたのは2か所にとどまっていた。

県の取締における航行規制水域の違反者への警告件数も減少傾向にあるが、依然として一部の航行規制水域では、主として水上オートバイによる違反行為が見られるという。また、プレジャーボートの航行に係る苦情件数も条例施行当初に比べ減少しているが、利用者の県内他地域への移動による新たな苦情の発生もある。保全すべき騒音レベルを超えた2地点は、ルールに従わない航行が多いともいう。加えて、従来規制されていなかった水域でも病院付近での騒音、真珠養殖いかだへの引き波の影響など、新たな問題が発生しているという。

#### 4.2 航行規制水域の規制方針におけるガバナンス変化

2010年の審議会答申において、上述したような現状認識から、いくつかの新たな規制の考え方が登場することになった。基本的には、規制水域という考え方の基礎にかかわる問題であった。そこでは、根本的に琵琶湖全域が環境保全のために航行規制水域とする必要があるという観点から考えられないかという主張、それに対して、自由利用を前提として公共の福祉のための規制を広げることで問題に対処していこうとする立場があった。これは、レジャー利用者側と環境保護派との対立の根本的な論点でもあったし、滋賀県の立場も環境政策に携わる立場と河川管理や法制担当との視点の違いがあり、審議会はこの両者の可能性を含めて検討をするという立場にあった。

滋賀県は、嘉田由紀子知事が、よく知られているとおり、環境保全や琵琶湖環境問題に熱心に取り組んできており、琵琶湖のレジャー利用についても批判的であることから、琵琶湖全域の航行水域規制の可能性の探求を放棄することはしなかった。しかしその一方では、河川管理者が河川法上の管理権限行使として、治水、利水、環境の観点があるとしても、規制権限の行使に関しては、もっぱら、洪水調節のための河川区域の空間占用に関心があり、それ以外の私権についての関心は薄い状況であった。そのことから、現

実の法制の下でレジャー利用を水域全体にわたって規制することは困難であった。

結局のところ、航行規制水域の考え方の見直しは、従来のように、原則自由利用の下で、航行規制水域を一部に設けること、ただし公共の福祉の観点から自由権を制約する必要があるところについては、新たに規制の根拠を具体的に追加して、指定水域を拡大することになる。すなわち、医療保健・福祉施設など特に静穏が必要とされる地域に接する水域、プレジャーボートの引き波による真珠養殖等の水産動物の増殖場および養殖場への影響がある水域など、レジャー利用に対して公共の福祉を図るための制約が必要と認められる場合について、航行禁止などの措置を求めることになった。

実際、航行規制水域として、琵琶湖の湖岸から一律に350mの水域を原則として航行規制水域として規制するといった提案も審議会ではあった。しかし、規制水域の起点終点が湖上でも分かるようにし、規制の実施を可能とする工夫には困難が多いこと、マリナー等を指定して揚降を認め、そうした揚降施設以外からの乗り入れを制限することは、河川法における河川の自由使用の原則により難しいとされ、原則航行規制についてはこれまで真剣に検討されることはなかった。これらの規制の手法については、審議会においては、琵琶湖における公共の利益のためには、河川使用の自由も制限されうることを踏まえて、今後の検討課題としてその可能性を探っていく必要があるとの意見があった。なお、こうした考え方の発展として、プレジャーボートの利用形態に応じて利用場所を設定し、それぞれのレジャー利用に適した水域での利用を、例えば、水上オートバイ用のゲレンデといった考え方で実現できないかという議論もあった<sup>12)</sup>。

もう一つの水域規制問題は、航行規制水域を設定しても、その航行規制が遵守されるかどうかという点である。実際には従来の条例にも一部罰則規定が定められていたものの、それが適用されることはなかった。この点は、審議会においても、航行規制水域における違反行為への取締体制の強化と、適用可能な罰則の導入が求められた。これらは、後に、過料制度の制定に結び付くことになったのである。

### 4.3 2 サイクルエンジン規制

2002年の制定当初から、レジャー利用に伴う環境負荷低減の観点が重視され、より環境負荷の少ないエンジンへの転換を図るため、琵琶湖を利用するプレジャーボートの従来型2サイクルエンジンについて使用禁止することとし、2008年4月から原則としてこれを施行することとしていた。そして2006年の改正条例において、従来型2サイクルエンジンの使用禁止については2008年4月から原則どおり施行しないこととした。

水上オートバイは、条例制定当時はその多くが気化器型の2サイクルエンジンを推進機関としていた。これを4サイクルエンジン、あるいは2サイクルでも筒内直接噴射式エンジンや電子制御式燃料噴射装置型エンジンに転換させて、炭化水素等の排出量を劇的に減らそうというのである。しかし、条例制定後2年を経過した時点で、滋賀県で登録されているプレジャーボートのうち、約8割が依然として従来型2サイクルエンジンを使用している状況にあり、さらに猶予期間を設けることとした。

2006年3月の条例改正においては、新規取得艇については当初のスケジュール通り使用禁止としたが、既存艇については県と協定を締結した保管施設（以下、協定施設）に保管され、県に環境対策型エンジンへの転換を約束する条件で、県の認定を受けた艇は、2011年3月まで適用を猶予された。この間に、滋賀県としても、環境対策型エンジンへの転換を促進するために、様々な広報啓発や、助成金交付などを行ってきた<sup>13)</sup>。

滋賀県内登録のプレジャーボートにおいて環境対策型エンジンへの転換比率は、条例制定直後には20%未満であったが、その後は転換が進み、2010年1月1日時点で50%まで急速に増えている。条例制定によって、転換に向けた規制や啓発、奨励策がとられたが、それらは、一定、効果があったといえよう。また、今後もこれまで通りの趨勢で転換が進むならば、環境対策型エンジンの比率はプレジャーボート全体で多数派を占めるのは時間の問題と考えることができる。もちろんその一方では、水上オートバイを中心に転換が進まない艇種が想定されること、持ち込み艇については改善があまり期待できないことなど、条例の効果を損なうケースも想定できる<sup>14)</sup>。

#### 4.4 2サイクルエンジン使用禁止決定のガバナンス

従来型エンジン使用禁止については、琵琶湖レジャー利用適正化審議会においても最も重大な議論があり、同時にそれは、この政策決定問題にかかわるガバナンスの焦点でもあった<sup>15)</sup>。前述のように、従来は、禁止派と利用関係者側との利害調整の結果として、原則禁止としつつ猶予期間や例外規定を設けるなどし、啓発型活動を強化することによって現状維持を追認してきた。まずは、レジャー利用のガバナンスを構成するアクターの意識や行動を審議会におけるその意見から検討することにしよう。

#### 4.5 猶予期間延長の主張

まず、使用禁止の猶予期間延長を求める意見がある。これはマリナーなどの経営者団体である小型船協会やその関係者からの意見が中心であり、その主張は、以下のような

ものである。

「長引く不況や転換の大きな資金負担のため、特例期間中の転換は困難であり、保管契約艇の30%は転換できない。」

「2011年の本格施行で保管契約はさらに減少し、経営破綻は必至である。」

「県の方針に歩調を合わせ審議会にも出席し、取締指導にも協力してきたが、延長が認められない場合、今後の協力関係を見直す必要がある。」

「マリーナとしては、県の方針に協力ができなくなり、リリース禁止のように見て見ぬふりをするようになる。」

この主張に明らかなように、環境対策エンジンへの転換は現状の経済情勢では進まないこと、特例猶予期間を終えても違反艇はなくなるしないこと、このまま禁止になればマリーナの経営が成り立たなくなること、そうなればマリーナとして滋賀県に協力ができなくなる恐れがあること、マリーナとしては違反を事実上見逃す事態も発生するというのである。

#### 4.6 特例を認める意見

特例を認めてもよいという意見が、舟艇工業会、市民団体、公募委員、釣り団体、ブレイジャーボート利用者団体などからあった。その主たる意見は以下のとおりである。

「ルールは状況に応じ、変更させてもよいと思う。景気の低迷は、前の改正時に予想できなかったことであり、マリーナの経営が打撃を受けるならそれなりのことを考えなければならぬ。」

「ルールを破るのはつらいが、最後の条件付きで多少の延期をせざるを得ないと思う。本格施行するなら、取締と罰金がとれる体制を作るべきだ。2サイクルエンジンについては、数カ所遊べる場所を作り、それ以外の場所は禁止としてはどうか。」

「筋を通して問題が解決すればよいが、解決しそうにない。マナーを守るマリーナがつぶれることでは、規制をしても何も改善しないことになる。琵琶湖には、マナーを守らない人がたくさんいることを理解してほしい。」

「特例のステッカーが有料で買えるなら、琵琶湖に戻って遊びたい。」

「2サイクルエンジン禁止の根拠が薄い。」

特例を認めようという意見は、一つは、マリーナ経営への配慮と、琵琶湖ルールの順守の上でマリーナが果たしてきた役割を考えてのことである。二つには、ルールは、経済情勢や罰則を実行できるかなど、事情に応じてその適用をするかどうかを考えてもよ

いのであり、猶予をしてもよいという意見である。そのほか、利用料を支払うことへの賛成意見や、そもそもの規制の意味を問う意見もあった。

#### 4.7 猶予の継続に 反対する意見

地域団体や公募委員、マスコミ関係者、漁業団体、学識経験者からは、基本的に猶予反対の意見があった。その趣旨は以下のとおりである。

「3年間の特例でなぜ転換が進められなかったのか。再延長して、転換はできるのか。ルールはルールとして、当初の延長期限は守るべきだ。」

「マナーの悪い人間が多いから2サイクルエンジンを規制し、業界の要望で延長もした。マナーも業界の姿勢も変わらないのであれば、10年前から規制をすべきであった。駄目なものは駄目で筋を通すべきだ。特例申請時に、個人が転換を誓約している以上、延長は許されない。」

「転換の特例は、リーマンショックまでに決めた条例である。さらに3年延長しても、確実に転換できるか疑問である。経営が苦しいことと、ルールを守ることは相容れない。」

「転換できないからルールを曲げるというのはよくない。保管台数が15%減ったことは、規制が影響しているのか。再延長ははっきりとした理由がなければ、難しい。」

「2011年3月の期限は守るべきだ。景気低迷以上に、2サイクルエンジン規制を守ろうとする釣り船は琵琶湖から退出しており、緩めるべきでない。」

「原則禁止した上で考えないといけない。禁止したものが、有料ステッカーで乗れるのはいかがなものか。」

「規制を緩める必要はないと考える。4つのルールのうち、せめてこの部分だけでも前進しないと堂々巡りになる。」

特例措置の延長に反対する意見は、原則論を掲げる有識者や市民活動団体関係者などを中心に、以下のような主張をしていた。一つには、これまで延長しても2サイクルエンジン転換が進んでいないのであれば、ルールを本来通り実施すべきだという意見である。二つには、特例による猶予制度は、プレジャーボート所有者による転換の約束の上に成り立つものであり、延長は認めるべきではないというものである。三つには、これまで既にルールを守って転換あるいは退出してきた利用者があることを考えれば、公平の観点からもルールを曲げるべきではないというものである。四つには、原則によるべきであり、仮に2サイクルエンジンを認めるのであれば、まったく別の新たな根拠が必要だという意見であった。

#### 4.8 従来型2サイクルエンジン艇の使用禁止の徹底と啓発

航行規制水域にせよ、従来型2サイクルエンジンの使用禁止にせよ、これまで事実上は行政指導で行っていた規制に、実効性を持たせなくてはならなくなる。仮に使用禁止とするのであれば、罰則の強化とその取締を実施できる体制を強化する必要がある。

2010年までの条例では、従来型2サイクルエンジン使用禁止の違反者に対しては、勧告の規定はあるものの罰則の規定はないため、審議会においても、罰則規定を設定し法令遵守を徹底することや、厳しく取締を行い違反行為を是正すべきとの意見があった。また、取締の方法として、船舶番号から所有者を追跡調査し、指導あるいは処分すべきとの意見もあった。今後における規制の実施にあたっては、罰則規定の整備を行い、取締体制の強化を行うことが求められたのである。なお、漁船や競艇の船舶、公用船等のブレイジャーボート以外の船舶についても環境負荷軽減の観点から、2サイクルエンジン艇については、何らかの措置を講じる必要があるとの意見が出された。

これらを実現する条例改正による規制強化を行うには、利用者にも一定の準備期間が必要であり、滋賀県としては、早い段階から周知を行い、転換の促進を進める必要があること、強制力を発揮しやすい規制手法を導入すること、さらに、エンジンの規制だけでは水上オートバイ等の迷惑行為の解決はできないと考えられることから、登録制度の導入が求められた。

### 5 規制強化の政策決定とそのガバナンス

#### 5.1 審議会の議論の方向と滋賀県の決定

2010年3月の審議会答申を受けて、滋賀県は条例改正を行い、従来通り2008年4月から原則として従来型2サイクルエンジンを使用禁止としたのに加えて、2006年改正による特例措置についても2011年3月をもって猶予期間を終了することとした。2010年3月の審議会答申においては、この猶予期間について、再延長を要望する強い意見があり全会一致とはならなかった。しかしながら、多数派の意見は、これをやむなしとして、特例措置の2011年終了が妥当とした。

答申において、原則通り規制を求めた意見の趣旨は、「県民の強い思いにより本条例が制定されたこと」「条例を遵守して転換した者に対する公平性を保つ必要があること」「環境対策型エンジンの割合が県内登録艇で6割強を上回る転換の進捗が期待されること」

「特例を受けた者は知事に対して2010年度末までの転換期限を約束していること」が指摘されている。

これに対して少数意見ではあるが、「なお、長引く不況や多額の転換資金負担により利用者の転換が進まないこと」「保管契約が減少しマリーナの経営が危ぶまれること」「環境協力金を負担することで再延長を要望すること」「持ち込み艇などの違法状態が増えるだけになり効果がないこと」などの意見が出た。

しかし、「景気の低迷により利用者の転換が進まないことをもって、規制を緩和することは妥当ではないこと」、また、「従来型2サイクルエンジン艇が使用できなくなることで保管契約が減少しマリーナの経営が苦しくなることと、条例の本旨が守られないことは相容れないこと」、「規制を実効性あるものとする実施体制が求められていること」などの意見があった。

ともあれ、こうした意見を踏まえて、滋賀県知事は条例改正案を県議会に提出し、その議決を得て、2011年4月からは改正条例が施行されることになった。

## 5.2 規制強化へのガバナンス変化

2011年条例改正においては、条例制定当初の基本的な方針が堅持され、これまで猶予期間や特例によって原則をゆがめていたところについて、大きく一步を踏み出す方向が明確にされた。具体的には、航行規制水域の追加とエンジン規制に関する改正が進むとともに、その実効性の確保のための過料制度の導入が進んだのである。

規制強化の政策決定にかかわるガバナンスは、もちろん、県知事の提案と議会の議決とが、決定的に重要であることは言うまでもない。とはいえそこに至るプロセスにおいては、琵琶湖レジャー利用の利害関係者たちとそのネットワークとしての琵琶湖レジャー利用適正化審議会が、大きく機能したとあってよいであろう。この審議会自体は、条例に根拠を持ち、県知事の委嘱により組織されているが、その一方では、この問題に利害関係を持つ諸勢力が参加していることにより、伝統的に利害調整機能を果たしてきた。

利害調整型のガバナンスが働いている間には、政策決定権者である県と県議会は、県民世論としての琵琶湖環境の保全を原則としながらも、利用調整の観点から、多様な利益の保護のために、当初の規制あるいは規制緩和を維持する傾向があった。そして、2011年の改正に向けても、そうなる可能性はあった。しかしながら実際には、アクター自身の変化、アクター間の位置やそのネットワークの性質に変化があった。ネットワーク構成においても、規制派対反規制派という単純な対立構図ではなくなったのである。

規制に反対してきた利用者関係団体の中にも、猶予期間や例外規定の設定については、原則は原則とすべきこと、その中で事情によって特例を認めることもあることが表明されるようになった。その背景には、一つは、環境問題に関心を持つ世論や地球温暖化対策あるいは生物多様性保全の考え方が、広く受け入れられるようになってきたという点で、流れの変化が見られた点である。二つには、琵琶湖の水環境や生物環境、滋賀県のみならず流域住民にとっての琵琶湖の価値などが、淀川流域委員会や造林公社問題などあって、改めて意識されるようになった点である。三つには、2サイクルエンジンの規制については、利用者の中でも少数派の問題になってきた利用状況の変化があった。また、北米を中心に環境対策型エンジンが主流になりつつあり、メーカー側ではすでにそうしたエンジンの出荷が大多数を占めるようになってきているという理由もあった（前掲、注14）、参照）。

こうした変化は、規制を求める環境活動団体や学識経験者、漁業団体、県民一般にも共有されていた。これらのアクターは、元来は原則論が当然とする立場にあったが、利用環境の変化は、その主張をより明確にすることにつながっていった。

もう一つ大きな変化は、従来、利害が対立する当事者の間に立って、中間的な決着を図る傾向にあった滋賀県が、従来型2サイクルエンジン規制に向かったことである。これも前述のとおり、環境問題に関心を持って政策方針を掲げた嘉田由紀子知事の就任が大きく影響したし、県政全体の取り組み方向が変化し始めたのである。

このようにして利用規制のガバナンスは、政策ネットワークの性質変化にもなって変化し、従来型2サイクルエンジン禁止という方向の下での政策の実効性を担うべくネットワークが機能し始めたのである。なお、規制反対派が、その少数意見のゆえに、審議会という公式的な政策ネットワークから退出する兆候は今のところない。規制に反対していても、この政策ネットワークにかかわり続けることは、実務上あるいは経営上の観点から、大きな価値があるという判断があるものと思われる。

### 5.3 ガバナンス型政策過程とその展開の意義

政策ネットワークは、利用規制のガバナンスを機能させるうえで、政治的条件の変化、技術的条件変化、社会経済的条件の変化、県民世論とその価値認識の変化を基礎的条件として、ネットワークのアクターである利害関係者の行動様式を変化させるとともに、ネットワーク型の政策形成と政策変更を達成してきた。

この政策過程は、明らかに、公式の政策決定権限を持つ滋賀県（知事と議会）だけでは

なく、規制推進派と規制緩和派という当該政策の利害関係者と、広く琵琶湖環境の受益者である住民の参加を得て、単なる利害調整ではない規制決定を実現した過程であると見ることができる。そこは、規制の対象やその関係者、また環境問題に関心がある市民やその団体を含めた民間部門が主要なアクターとして参加する政策過程でもあったし、それらのネットワークの中で初めて政策形成が可能となるという意味で、ガバナンス状況といえることができる。もちろんそれは、「政府なきガバナンス」という状況ではなく、知事のイニシアチブをはじめとする公式の決定権限が認識論的な意味を超えて現実性を持っていることは確かであるが、またそれがすべてを決定するというわけではないことも明らかであった。

このようなガバナンス型政策決定は、それが実際に意味を持つのは、決定の場面だけではない。政策過程が重要なのであって、単に決定の局面での勢力関係に焦点を当てるだけでは重要な局面を見逃してしまうのである。すなわち、政策の実施や見直しの段階において利害関係者の影響力が大きく、そうした段階での政策ネットワークが機能していなければ現実にその政策の有効性（つまり実施できるかどうか）は期待できないからでもある。琵琶湖レジャー利用規制にかかわる政策決定は、決定段階での政治的条件、社会経済的条件、技術的条件を背景にした関係アクターの参加とネットワークが重要であるにとどまらず、むしろ、決定後の実施体制や成果への見通し、つまりは未来への配慮が現在の決定を左右するという側面を加えて、各アクターの行動様式の変化を考えておかなければならない。2011年条例改正にあたっては、従来の協定業者に加えて、適合証を請求できる指定保管業者の規定を条例第15条の2第2項に置いて、官民一体での推進体制をとることになっている。この点では、決定段階での短期的な利益衡量だけではなく、政策過程全体を見通した効果的な利用規制の模索が、政策刷新の場面でも、適応的な政策修正の段階でも、探求されているのである。

## 6 マルチ・レベル・ガバナンスの下における琵琶湖環境ガバナンス

本稿を閉じるに際して、琵琶湖レジャー利用適正化を巡る環境ガバナンスの作動状況を、マルチ・レベル・ガバナンス（MLG）の観点から検討することで、本稿の結論に代えておくことにしたい。すでに論じてきたように、グローバル、ナショナル、ローカルの各レベルにおいて、政府行政部門と民間営利部門、民間非営利部門とがガバナンスを構成しているというのが、本稿の仮説であった。そして、それら重層する垂直的なガバ

ンスと、各レベルにおける官と民の参加による水平的なガバナンスとが、ローカル・ガバナンスを焦点として機能すること、それが琵琶湖レジャー利用適正化条例における規制政策決定を左右していることを明らかにしようとするものであった。

論点は琵琶湖利用のガバナンス変化であるが、それを考えるにあたっては、琵琶湖を取り巻く広い意味での環境ガバナンスに関する変化の影響を勘案せざるをえない。そこには、ガバナンスの目標の変化、ガバナンスの主要アクターの変化、ガバナンス・ネットワークないしは政策ネットワークの変化を生み出す要因が伏在していることが想定されていた。

さて、琵琶湖利用のガバナンスは、レジャー利用の適正化であり、そこにおける環境配慮を巡るものである。このガバナンスの目的は、理念としては共有されていたが、条例制定当初においてはガバナンスとしての具体的な政策決定に際しては、適応的で利害調整的な決定になり、特例や猶予期間を設定するものとなっていた。重要な変化は、従来は理念ないしは原則とされてきた2サイクルエンジン禁止をガバナンスの目標としたことであり、環境に適合したレジャー利用という基本が強調されるようになってきた点である。

こうしたガバナンスの目標の変化は、ガバナンスのネットワークを構成する各アクターにおける変化の一つは起因している。これ等アクターは従来通りの主張を繰り返すところもあるが、その一方では、関係業界や利用者団体においても、2サイクル禁止の流れは主流となってきた。その背景には、グローバル・ガバナンスの側面の影響があり、北米あるいはその他の地域においても、環境対応型エンジンが当然とされるようになったこと、それがグローバル・マーケットを通じて企業行動を変え、また、利用者あるはその関係団体の意識や行動も変えつつあるし、それによってアクターの行動を変え、ローカル・ガバナンスにも変化をもたらした。残された問題は少数派の利益をどのように保護するのかを考えるという観点となってきたのである。

政府部門のアクターにはどのような変化があったのであろうか。滋賀県は、従来、原則論の適用に対して利害調整的であり、レジャーボート利用者側の利益にも配慮する立場をとってきた。それは、日本の行政が一般的にとってきた自由権を最大限尊重すること、その侵害には極めて抑制的である傾向と合致するものでもあった。しかしながら、琵琶湖の環境重視の観点からは、河川の自由利用の権利が抑制されるべきであること、さらには、自由利用の権利が基本ではなく、むしろ河川という公共空間における公共の福祉を侵害しない範囲内での利用ができるとされる考え方に変化しつつあるようにも思える。琵琶湖利用に対する基本的な価値が明らかに変化したかどうかは定かではないが、県

の行動様式には変化の兆しがみられるのである。

こうした滋賀県の変化は、グローバル・ガバナンスの中で影響を受けてきたものであることは明らかであり、ラムサール条約や世界湖沼会議、あるいは世界水フォーラムの開催などを通じて、琵琶湖の環境価値に対する認識が浸透してきたことによる。加えて、ナショナル・ガバナンスの変化も影響している。地球温暖化対策や生物多様性問題など、グローバルな課題に対処する国内法体制が整備され、そのための国の行動計画が整備されてきた。その中で、河川管理者としての責任を負う県ももちろん、かつての総合開発路線から、水質保全へ、さらには生物多様性の保全、琵琶湖環境の保全へと大きく舵を切らざるを得ないのである。なお、こうした滋賀県政の変化は、県民世論の反映ということもできる。元来、琵琶湖環境問題に敏感であった県民性が、各アクターの行動変化を後押ししたといえるかもしれないのである。

琵琶湖レジャー利用のガバナンスにおけるネットワークは、グローバルとナショナルのガバナンス変化の影響を受けた琵琶湖環境ガバナンスの下で、そのネットワーク構成を変えてきたといえるであろう。従来のレジャー利用者や関連事業者の利益保護に配慮をしていた関係性が、より中立的で原則論に近いネットワークの作動様式に変化してきた。アクターそれ自体が交代しているわけではなく、ネットワークの作動の性質が変化しているのである。すでに見てきたように、琵琶湖では、民間営利部門の各アクターも、また非営利部門の各アクターも、その行動基準を変更しつつあるし、従来は利害調整役を果たしてきた滋賀県の位置もネットワークのコーディネーター（調停者）からファシリテーター（促進者）に変化しつつあると考えることができる<sup>16)</sup>。

もちろんアクターの行動変化も、ネットワークの作動変化も、いまだ変化の途上にあるといってもよいし、そのガバナンスが従来型に回帰する可能性は残されている。ガバナンスの性質とその変化については、今後の政策実施の動態やネットワークの機能、各アクターの行動様式を、客観的に評価した後、初めて確認できるところも多い。本稿で検討してきた2011年条例改正が示しているガバナンス変化は、むしろ今後の検証すべき研究課題を明らかにするための手掛かりとなる作業に過ぎないのである。

#### 注

- 1) 以下のガバナンス論に関する記述は、植田（刊行予定）に依拠している。
- 2) 政治学や行政学におけるガバナンス論の動向に関しては、新川（2011）を参照されたい。
- 3) これらは、Krasnerのいうグローバル・レジームのモデルに近い（Krasner, 1983）。つまり、グローバル・ガバナンスは、国際規範レベル、国際組織レベル、そして地球市民社会

レベルの三つのガバナンスで働くという。そこでは、環境問題に関する規範レベルのガバナンスとしては、国際法、あるいは条約の機能がある。また、国際組織レベルのガバナンスとしては、国連、あるいは国際機関の機能がある。また、地球市民社会のガバナンスとしては、市民社会組織（NPO、NGO等）の活躍がある。これらのグローバル・ガバナンスが、重層的に環境ガバナンスとかがわっている状況が想定できるのである。

- 4) 以下の記述は、「滋賀の環境 2011（平成 23 年版滋賀県環境白書）」によっている（滋賀県 2011b）。
- 5) この裁判については、2005 年には大阪高等裁判所判決が確定して、滋賀県が全面勝訴となった。リリース禁止反対の観点については、清水（2003）に詳しい。
- 6) 条例制定当初の付則による経過措置によれば、条例第 15 条の規定（使用禁止）の施行の際、現に 2 サイクルの原動機（規則で定める方式の 2 サイクルの原動機を除く。）を推進機関（補助的な推進機関を除く。）として備えるプレジャーボートを所有する者が 2008 年 3 月 31 日までの間に当該プレジャーボートを琵琶湖において航行させる場合には、同条の規定は、適用しないこととした。また 2006 年改正では、そこに規定するプレジャーボートであって第 17 条の 3 第 1 項の規定により締結された協定の対象となる施設において保管されているもののうち、その航行に伴う環境への負荷の低減を図るための措置が講じられるものとして規則で定める基準に適合する旨の知事の認定を受けたものを所有する者が当該プレジャーボートを琵琶湖において航行させる場合の前項の規定の適用については、同項中「平成 20 年 3 月 31 日」とあるのは、「平成 23 年 3 月 31 日」とするとして、猶予期間をさらに延長することになったのである。
- 7) 琵琶湖ルールについては、滋賀県により『RULE BOOK』と題するパンフレットが発行されている。
- 8) 琵琶湖レジャー利用適正化審議会は、条例第 24 条によって、委員 15 人以内で組織され、学識経験者、公募委員及び知事が適当と認めるものからなる。近年の委員の背景は、大学教員 4 名、公募 2 名の他、マスコミ関係、市町代表、漁業協同組合連合会、環境保護運動団体、釣り団体、地域協定団体、舟艇工業会、水上オートバイ団体、プレジャーボート団体から各 1 名となっている。利害関係者委員と県民代表委員、そして学識者委員ないしは中立委員というのが基本的な構成である。
- 9) 琵琶湖レジャー利用適正化審議会の答申（2010）、および 2009 年から 2010 年にかけての審議会の記録を参照した。
- 10) 航行規制水域の指定については、滋賀県では、航行規制標識としてパイヤ看板を設置するとともに、利用が集中する夏季の週末を中心に監視船による巡回を強化し、特に利用が多い水域では、警察と合同の取り締まりを実施してきた。また、航行規制水域の遵守を PR するために、県内ではマナーアップキャンペーンを実施し、さらに大阪、愛知などの県外で開催されるポートショーに出展し啓発を行ったという（審議会答申、2010）。
- 11) 滋賀県調査によれば（審議会答申、2010）、水上オートバイについて、2009 年度の 7～8 月の日曜日に琵琶湖の主な利用箇所ですべて確認した隻数は、2005 年度の同時期と比較して

半分以下に減少し、プレジャーボートの航行に係る苦情件数についても条例施行当初に比べ大きく減少しているとされる。また、県が2009年度の夏に9地点で実施したプレジャーボート騒音調査の結果によれば、2地点で保全すべき騒音レベルである65dB（等価騒音レベル）を超えていたが、その他の地点では65dB以下であった。

- 12) なお、この点については、別途、検討した経緯があったが、環境保護団体等からは、レジャー利用による琵琶湖の占用を認めるような議論は許容できないとする意見があるなど、実際にそうした検討は進まなかった。
- 13) 協定施設においては従来型2サイクルの所有者に対してエンジン転換を指導することや、施設利用者に対して啓発ポスターの掲示やパンフレットの配布をしてきた。また、県としてもマナーアップキャンペーンの実施や県外でのボートショーでの啓発活動を行ってきた。その他、県外からの2サイクルエンジンの「持ち込み艇」については県による湖上および陸上からの指導をおこなった。県内においては環境対策型エンジン転換促進助成金の交付（2004年度から2007年度まで）が行われてきた（前掲、注10）、参照）。
- 14) 2010年の審議会答申によれば、持ち込み艇を含めた全てのプレジャーボートのエンジンが環境対策型かどうかの割合を把握することは困難であるという。しかし滋賀県内登録のプレジャーボートについては、環境対策型エンジンへの転換比率は、2010年1月1日時点で50%まで進んでおり、水上オートバイで37%、モーターボートで55%である。また、条例の適用を猶予された従来型2サイクルエンジン艇は、2010年1月末現在で2136隻、このうち県内登録艇は1448隻であり、県内登録の全従来型2サイクルエンジン艇のうち48%は、特例的に猶予を受けて条例の適用除外となっており、2011年3月末までに転換の約束がなされているものであり、これらのエンジン転換が全て進むことで、環境対策型エンジン比率がさらに高まると考えられている。また、全国の水陸オートバイおよび船外機の新規販売エンジンの種別出荷台数の経年変化からは、環境対策型エンジンの出荷比率は年々増加しており、2008年における水上オートバイおよび船外機の環境対策型エンジンの出荷比率は水上オートバイで90%以上、船外機で80%以上となっている。メーカーでは環境負荷の低減に向けた自主的な取組がすでに進んでおり、全国的に環境対策型エンジンの製造販売が主となっているという。
- 15) 以下の記述は、2009年度における審議状況から、筆者の責任で取りまとめたものであり、各委員の発言を正確に取り上げたものではないことをお断りしておく。
- 16) いうまでもなくこの結論は暫定的なものであり、県の意識と行動については、詳細に検討して行く必要がある。知事と議会では当然に差があるし、行政組織内部においても、それぞれの部門ごとの専門性や権限、歴史や文化が多様であり、琵琶湖環境への取り組み方も異なっている。例えば、知事の政治姿勢や政策公約、そのリーダーシップの影響力は大きい。条例の議決には議会の議決が必要であり、必ずしも知事と議会の考え方が同じではない場合もある。行政内部についても、環境部門の意欲の有無、河川部門の自由使用原則、法制部門の権利制限への慎重さ、警察部門の取締可能性への懐疑など、組織間合意の調達が課題となる。そのメカニズムをここに正確に検証し、総合化しなければ、滋賀県という

アクターの変化を指摘することはできないはずである。

#### 参考文献

- Bache, I. and M. Flinders (2005) *Multi-level Governance*, Oxford :Oxford University Press
- Bell, S. and A. Hindmoor (2009) *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Port Melbourne: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2007) *Public Governance, Volume 1*, London: Sage
- Krasner, S. (ed) (1983), *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press
- Oberthur, S. and T. Gehring (eds) (2006), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge: The MIT Press
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press
- 植田和弘編著 (刊行予定) 『持続可能な発展のための重層的環境ガバナンスの基礎理論』 ミネルヴァ書房
- 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎 (2011) 『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス～日米英の事例比較を通じて』 日本評論社
- 坂口 功 (2006) 『地球環境ガバナンスとレジームの発展プロセス』 国際書院
- 滋賀県 (2000) 『琵琶湖総合保全整備計画<マザーレイク 21 計画>』 平成 12 年 3 月
- 滋賀県 (2003) 『琵琶湖レジャー利用適正化基本計画』 平成 15 年 9 月
- 滋賀県 (2007) 『琵琶湖レジャー利用適正化基本計画 (改訂版) ～琵琶湖ルールの定着を目指して～』 平成 19 年 3 月
- 滋賀県 (2011a) 『琵琶湖総合保全整備計画<マザーレイク 21 計画> (第 2 期)』 平成 23 年 6 月
- 滋賀県 (2011b) 『滋賀の環境 2011 (平成 23 年版環境白書)』 平成 23 年 9 月
- 滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会 (2010) 『琵琶湖のレジャー利用の適正化推進に向けた今後の措置のあり方について (答申)』 平成 22 年 3 月
- 滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会 (2012) 『滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例に基づく琵琶湖レジャー利用適正化基本計画の改定について (答申)』 平成 24 年 1 月
- 信夫隆司編 (1999) 『環境と開発の国際政治』 南窓社
- 清水国明 (2003) 『釣戦記—ブラックバス琵琶湖リリース禁止裁判』 つり人社
- 白石克孝・新川達郎編著 (2008) 『参加と協働の地域公共政策開発システム』 日本評論社
- 新川達郎編著 (2011) 『公的ガバナンスの動態研究～政府の作動様式の変容』 ミネルヴァ書房
- ヒラリー・フレンチ著, 福岡克也監訳 (2000) 『地球環境ガバナンス: グローバル経済主義を超えて』 家の光協会
- 松下和夫 (2002) 『環境ガバナンス: 市民・企業・自治体・政府の役割』 岩波書店

- 寄本勝美・原科幸彦・寺西俊一編（2002）『地球環境時代の自治体環境政策』ぎょうせい
- 和田武・田浦健朗（2007）『市民・地域が進める地球温暖化防止』学芸出版社
- 和田武・新川達郎・田浦健朗・平岡俊一・豊田陽介・伊与田正慶（2011）『地域資源を活かす温暖化対策～自立する地域を目指して』学芸出版社