

利根川上流域における地域環境保全の取り組み状況と課題 —群馬県を事例として—

林 健一*

1 はじめに

群馬県は、東西約 96km、南北約 11 km、総面積約 6,363 km² で、本州のほぼ中央に位置している。森林面積が県土の約 67% を占め、海拔 12 m 余から 2,500 m 超までの変化に富んだ地形の中に多くの河川や湖沼が点在している¹⁾。

群馬県内の河川は、99% が利根川水系であるが、利根川は、県北部にある大水上山の雪渓をその源とし、県内上流部では赤谷川、片品川を合流し、赤城山、榛名山の間を南下し、中流部では吾妻川、烏川を合流して埼玉県境に流れ、関東平野を流下し、県東部を流れる渡良瀬川と茨城県古河市で合流し、千葉県銚子市で太平洋に注いでおり、「上毛かるた」²⁾ において、利根川は「利根は坂東一の川」と詠われて県民に親しまれてきている。また、「理想の電化に電源群馬」と詠われているように、群馬県は利根川の上流部に位置し、矢木沢ダムをはじめとする奥利根地域のダム群など、多数のダムが存在し、利根川流域の 1 都 5 県（東京都、群馬県、埼玉県、栃木県、茨城県、千葉県）の人々の生活や産業経済の発展を支えてきており、水源県として重要な位置を占めている。

本稿では、こうした群馬県の環境保全政策

を事例とし、組織、予算、法制度など、政策構造や制度の実体を中心に観察を加え、政策の基本目標や理念、活動主体、活動対象、活動手段について体系的な整理を行い、環境基本条例における関係主体の役割の見直し（再定位）の必要性や、協働の「場」のあり方について議論していく。これにより、「環境保全・再生を通じた地域再生」の実現に向けた広域的自治体の役割の検討や、その実施事業の評価を行うための準備作業とする。

2 群馬県の水環境プロフィール

水質汚濁防止法に基づく監視結果により、群馬県の公共用水域の水質、なかでも、河川を中心に地域環境の現状を見ていく³⁾。同県では環境基準の類型が指定されている 21 河川・38 水域における 40 地点において生活環境の保全に関する項目を評価している。

表 1 により、河川の汚濁の程度を示す代表的指標である BOD について、その達成率を経年的に見ると、平成 11 年度以前の 50%～60% に比べ、平成 12 年度以降は改善傾向にあるものの横ばいの状態が続いていたが、平成 20 年度は 87.5% (35 / 40 地点) で環境基準を達成している結果となっている。

しかし、人の健康保護に関する項目では、

*本学社会システム研究所客員研究員

表1 河川の年度別環境基準達成率 (BOD75%値)

	平成 10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
群馬県	60.0%	55.0	72.5	72.5	72.5	72.5	72.5	70.0	72.5	70.0	87.5
全国	81.0%	81.5	82.4	81.5	85.1	87.4	89.8	87.2	91.2	90.0	—

出典) 群馬県 (2009b, p.28)。

表2 利根川本川の水質測定結果

測定地点		類型	BOD 環境基準値	BOD75%値 (mg/l)	基準達成状況
広瀬橋	↓	AA	1 mg/l 以下	< 0.5	○
月夜野橋		A	2 mg/l 以下	< 0.5	○
大正橋		A	2 mg/l 以下	< 0.5	○
群馬大橋		A	2 mg/l 以下	0.8	○
福島橋		A	2 mg/l 以下	0.8	○
板東大橋		A	2 mg/l 以下	0.7	○
利根大堰		下流	A	2 mg/l 以下	0.9

出典) 群馬県 (2009b, p.40) 部分抜粋、一部加筆した。

表3 県内河川ワーストランキング (BOD75%値の比較)

ランク	河川名 (地点名)	16年度	河川名 (地点名)	17年度	河川名 (地点名)	18年度	河川名 (地点名)	19年度	河川名 (地点名)	20年度
1	鶴生田川(岩田橋)	11.0	鶴生田川(岩田橋)	14.0	休泊川(泉大橋)	10.0	鶴生田川(岩田橋)	10.0	鶴生田川(岩田橋)	9.6
2	休泊川(泉大橋)	9.0	休泊川(泉大橋)	9.5	谷田川(合の川橋)	8.4	谷田川(合の川橋)	7.1	谷田川(合の川橋)	5.7
3	井野川(浜井橋)	8.1	谷田川(合の川橋)	8.1	鶴生田川(岩田橋)	8.2	休泊川(泉大橋)	6.9	荒砥川(奥原橋)	4.9
4	荒砥川(奥原橋)	5.2	早川(前島橋)	8.1	井野川(浜井橋)	5.3	広瀬川(中島橋)	6.2	粕川(保泉橋)	2.9
5	谷田川(合の川橋)	5.2	荒砥川(奥原橋)	6.4	石田川(大川合流前)	5.1	矢場川(落合橋)	5.6	早川(早川橋)	2.3
6	早川(前島橋)	4.9	井野川(浜井橋)	6.2	早川(前島橋)	5.0	荒砥川(奥原橋)	5.5		
7	石田川(大川合流前)	4.1	粕川(保泉橋)	5.2	荒砥川(奥原橋)	4.0	井野川(浜井橋)	5.0		
8	粕川(保泉橋)	3.9	石田川(大川合流前)	4.5	石田川(古利根橋)	4.0	粕川(保泉橋)	4.1		
9	広瀬川(中島橋)	3.8	広瀬川(中島橋)	3.6	粕川(保泉橋)	3.8	早川(前島橋)	3.8		
10	鎗川(鎗川橋)	3.2	早川(早川橋)	3.5	広瀬川(中島橋)	3.2	鎗川(鎗川橋)	3.0		
11	早川(早川橋)	2.7	石田川(古利根橋)	3.4	鎗川(鎗川橋)	2.3	早川(早川橋)	2.7		
12			鎗川(鎗川橋)	2.8			石田川(大川合流前)	2.5		

出典) 「環境白書」(平成 17 年度～ 21 年度版) により著者作成。

木曾川、橘川(渋川市で利根川に合流)の2地点が「硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素」の環境基準を超過している(基準 10 mg/l に対して、最大量 14 mg/l、平均 12～13 mg/l)状態が続いている。

全体的な傾向に加え、利根川本流の状況についてみておくと、表2のとおり、下流になるにつれて BOD 値は高くなるが、総じて

1 mg/l 台となっており良好な水質を維持している。

利根川自体は BOD 値を見る限り良好な状況を維持しているが、表3のとおり、県東南部における利根川中流の支川(荒砥川、粕川、早川)と渡良瀬川下流の支川(鶴生田川、谷田川)においては環境基準を満たしていない河川が存在しており、この傾向は変化がない

状況にある。

3 分析の視点

地方自治法第2条第5項によれば、都道府県は広域的自治体として、広域的機能、連絡調整機能、市町村の補完的機能を果たすことが、その役割として規定されている。都道府県においては、公害の監視や規制基準の設定、産業廃棄物行政、河川や森林の保全管理等をこれまで担ってきた。

しかし、市町村合併の進展に伴い、地方分権の観点からそのあり方が問われているとともに、広く国家や政府の「ガバナンス」のあり方自体についても議論がなされている中で、広域的自治体は、地域環境の保全・再生においていかなる役割を担うべきであろうか。

宮川・山本（2002, pp.4-10）によれば、「ガバナンス」改革が求められる背景には、社会における多様性、複雑性及び動態性の増大により、統治の困難性が増し、こうした社会的な変化に対して伝統的な統治方法に頼る統治主体の適応能力が問われ、社会の目標設定、舵取り、調整のあり方について再考の必要性が指摘されている。そこでは、伝統的な国家、政府中心の上下関係で考えるガバナンスは、水平的及び垂直的に拡散した形のガバナンス、つまり、一方的な統治・被統治の関係から社会への相互作用への変化が求められている。

また、「環境ガバナンス論」によれば、現代の環境問題は、地球温暖化問題、有害化学物質汚染、資源リサイクル問題などに代表されるように、その科学的メカニズム、関連分野、空間スケール、関係主体とも複雑化・多様化しており、その解決には、多様な主体と関連施策の連携が必要であるとの認識から、

環境ガバナンス、つまり、「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」を重視している点に特徴がある（松下・大野, 2007, p.4）。

本稿では、広域自治体（都道府県）が環境保全・再生による地域再生に果たす役割を考察していく上で、これらのガバナンス論をよりどころとし、住民、利益集団、NPOなどの諸組織との関係（水平的な役割分担）、国、国際機関、他の地方公共団体との関係（垂直的な役割分担）、各主体の多様性と多元性を生かした問題解決を図るプロセスの3つを分析の視点としていく。

4 群馬県庁における地域環境保全政策の取り組み状況

(1) 地域環境保全行政の基本的な枠組み

まず、群馬県の地域環境保全行政の基本目標や理念、活動主体、活動対象、活動手段など、政策の構造、制度の実体について把握するため、環境基本条例、生活環境保全条例、自然環境保全条例について分析していく。

①環境基本条例の特徴と各主体の役割

「群馬県環境基本条例（平成8年10月21日条例第36号）」（以下「環境基本条例」という。）は、良好な環境の保全及び創造をはかり、うるおいとやすらぎに満ちた群馬を築くための総合的かつ計画的な施策を実施する法的枠組みと位置づけられており、その体系は表4のとおりである。

条例における各主体の役割を見ていくと、事業者は、原因者としての公害防止や自然環境の保全責任、拡大生産者責任、環境負荷

表4 環境基本条例及び環境基本計画の体系

環境基本条例	環境基本計画
前文	
第1章 総則	
第1条 目的、第2条 定義	1 自然環境の保全と創造 —身近な自然を守り、育みましょう
第3条 基本理念	①森林環境の保全と適正利用
第4条 県の責務（第5条 削除）	②身近な自然の保全と再生
第6条 事業者の責務	③多様な生物の生息環境の確保
第7条 県民の責務	④自然とのふれあいの推進
第8条 年次報告等	2 生活環境の保全と創造 —身の回りの環境を大切にしましょう
第2章 良好な環境の保全及び創造に関する基本的施策	①水環境、土壌・地盤環境の保全
第9条 施策の策定等にかかる指針	②大気環境の保全、騒音・振動・悪臭の防止
第10条 環境基本計画	③有害化学物質による環境リスクの低減
第11条 県の施策と環境基本計画の整合	④快適な生活環境の創造
第12条 環境影響評価の推進	3 持続的な循環型社会づくり —「もったいない」と思う気持ちを大切にしま
第13条 環境保全上の支障を防止するための規制	しょう
第14条 環境保全上の支障を防止するための経済的措置	①廃棄物の発生抑制
第15条 公共的施設の整備その他の事業の推進	②リユース、リサイクルの推進
第16条 資源の循環的な利用等の促進	③廃棄物の適正処理の推進と不法投棄の防止
第17条 快適環境の創造等	4 地球温暖化の防止 —温室効果ガスを減らしましょう
第18条 環境教育及び環境学習	①二酸化炭素の排出削減
第19条 自発的活動を促進するための措置	②二酸化炭素の吸収源の確保
第20条 情報の提供	③フロンによる温暖化・オゾン層破壊の対策
第21条 調査研究の推進	5 すべての主体が参加する環境保全の取り組み —一日頃から環境のことを考え、できることから
第22条 監視等の体制の整備	始めましょう
第23条 環境管理及び環境監査の普及	①環境教育・環境学習の推進による環境倫理
第24条 県の率先実行	の向上
第3章 地球環境保全の推進（第25条）	②自主的取組と協働の促進
第4章 良好な環境の保全及び創造を図るための推進体制等	
第26条 推進体制の整備	
第27条 国及び他の地方公共団体との協力	
第28条 財政上の措置	

出典)「環境基本条例」及び「環境基本計画」により、著者作成。

低減責任などの責務を負うこととされ（第6条）、県民は日常生活での環境負荷を低減する役割（第7条）が期待されている。また、両者とも「県が実施する施策に協力する責務を有する」とされ、施策への協力者としての役割が定められている（第6条第4項、第7条第2項）。

これに対し、県は、良好な環境の保全及び創造に関する基本的かつ総合的な施策の策定、実施に加え、市町村の実施する施策の支援がその役割として規定されている（第4条）。より具体的に見ると、第9条において、a. 環境に責任を持つ人づくりを行うこ

と、b. 自然と共生できる地域づくりを行うこと、c. 環境に負荷の少ない循環型社会作りを行うこと、d. 行政、事業者及び県民の役割分担と参加のための仕組みづくりを行うことを政策の基本的方向としており、こうした政策課題への対応がその役割となる。

また、施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「群馬県環境基本計画」を定めることとされている。この計画は、群馬県における環境保全に関する各種計画や施策に対する上位計画として位置づけられており、現行の計画は「群馬県環境基本計画2006-2015」である。これは、環境基本条例第10条により

策定され、同条例第 11 条により、環境保全に関する各種計画や施策は、本計画に基づいて策定、実施されるとともに、環境に影響を及ぼすと認められる施策の策定、実施に当たっては、本計画との整合を図ることが求められている。

計画の体系は表 4 のとおりであるが、環境情報の提供についてみていくと、この 5 つの施策展開の方向毎に進捗点検が毎年度実施され公表されている。評価対象施策数は 135 事業あり、a. 各事業に関しての現状認識、事業内容、事業実績、課題、今後の方向、b. 事業評価（事業の必要性、貢献度、成果・活動指標の傾向・施策の手法・効率性の 4 区分に係る自己評価）c. 環境の状態、環境への負荷、行政施策を表す各指標、関連データの推移について、各事業課が進捗点検票を作成することにより実施している。

この他に、情報源としては、県の環境の現状や課題、環境保全に向けた取り組みをまとめたものとして「環境白書」が毎年度刊行されている。

②生活環境保全条例の特徴と各主体の役割

「群馬県の生活環境を保全する条例（平成 12 年 3 月 23 日条例第 50 号）」（以下「生活環境保全条例」という。）は、生活排水による水質汚濁や自動車排ガス等による大気汚染など、産業公害から都市生活型へと環境問題

が変質してきたことや、廃棄物などの適正処理や資源の循環的利用、さらには地球温暖化など地球的規模での環境問題への対応が迫られる中で、群馬県公害防止条例及び群馬県空き缶等飲料容器の散乱防止に関する条例を一新し、生活環境保全に広範に取り組んでいくための条例として制定されている⁴⁾。

本条例の目的は、生活環境保全のための規制措置、環境への負荷低減を図るための措置を定め、現在及び将来の県民の健康を保護し、生活環境を保全することと規定されている（第 1 条）。

この目的を達成するため、典型 7 公害や屋外における燃焼行為を規制対象とし、その規制基準、公害発生施設の届出、基準違反者への制裁、監視、測定義務、公害防止計画の策定などを定める他、都市生活型環境問題や地球環境問題に対応するため、生活排水対策、地球環境保全（地球温暖化対策・酸性雨の防止対策）、自動車排ガス対策、資源の循環的な利用、化学物質の適正管理に関する基本方針や各主体の責務を定めている。また、「規制基準のない生活環境保全上の支障」についても県が対応可能となるよう規定整備がなされている（第 92 条から第 96 条）。

条例の定める県の役割について整理すると、表 5 のとおりであるが、環境基準の設定、生活環境の保全等に必要な規制措置を実施する役割などが定められており、生活環境

表 5 生活環境保全条例における県の役割

- | |
|--|
| ①環境基準の設定（第 4 条） |
| ②必要な規制措置の実施（第 5 条） |
| ③生活環境保全に資する事業の推進（第 6 条） |
| ④生活環境保全に資する知識の普及（第 10 条） |
| ⑤身近な自然環境の保護（第 12 条） |
| ⑥事業者に対する援助（第 13 条） |
| ⑦監視等の体制整備、調査の実施、試験研究機関の整備（第 7 条～第 9 条） |

出典) 著者作成。

表 6 自然環境保全条例における県の役割

- | |
|---|
| ①県自然環境保全基本方針の策定（第 11 条）
②県自然環境保全地域の指定（12 条）、保全計画の策定（13 条）、保全事業の実施（14 条）
③緑地環境保全地域の指定（21 条）、保全計画の策定（22 条）、保全事業の実施（23 条）
④地域内における制限行為の許可、中止命令、報告検査
⑤地域の指定、保全計画の決定、保全事業の実施に関する実地調査（32 条） |
|---|

出典）著者作成。

保全の中心的な役割を担うことが期待されている。

これに対し、事業者は、資源の循環的利用の促進を例に見ると、製品の耐久性向上、繰り返し使用可能な容器包装の開発、容器包装の過剰な使用の抑制、回収等についての責務が定められており（第 116 条）、消費者（県民及び事業者）には、再生資源の利用促進活動への参加、再生資源等を使用した製品の使用、選択に努めることが規定されている（第 117 条）。

③自然環境保全条例の特徴と各主体の役割

「群馬県自然環境保全条例（昭和 48 年 7 月 10 日条例第 24 号）」（以下「自然環境保全条例」という。）は、「自然環境を保全すべき地域の指定、自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く県民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の県民にこれを享受できるようにし、もって現在及び将来の県民の健康で文化的な生活確保に寄与すること」を目的とする条例である（第 1 条）。

この目的を達成するため、本条例は、自然環境の保全が必要な区域を県自然環境保全地域又は緑地環境保全地域として指定し、開発（制限）行為の許可・届出、工事中止命令、原状回復命令などを定めている。

条例の定める県の役割について整理すると、表 6 のとおりであり、県内における自然環境の保全を図るための基本方針の策定、規

制区域（保全区域）の設定、保全計画の策定、保全事業の実施などの役割が定められており、自然環境保全法の原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域や、自然公園法の自然公園区域を除くエリアにおける管理、保全に関する権限全般を担っている。

一方、県以外の主体の役割であるが、②及び③の保全地域の指定、保全計画の決定手続において、関係市町村長、関係行政機関の長、審議会の意見を聴取すること（第 12 条第 3 項）や、区域に係る住民及び利害関係人には、2 週間の計画縦覧期間中における意見書の提出が可能とされている（同条第 5 項）のみであり、その役割はきわめて限定的である。

(2) 組織的構造

次に、環境保全政策を支える組織的構造についてみていくことにする。

組織は、それぞれの機能を特化させる（分業化）ことで、外部環境に対処しており、組織目的を達成させるための意識的調整の手段を有しているといわれる（例えば沼上, 2004, pp.16-17）が、群馬県庁における環境政策は組織構造的にどのように捉えられているのであろうか。

ここでは、生活環境や自然環境を構成する重要な要素である水の循環を念頭に、関係する組織を分類整理したものが、資料 1（巻末掲載）である⁵⁾。具体的には、水資源開発政策の領域においては、土地水対策室において

水行政の総合調整、水資源開発対策、流域連携が担われており、水特法に基づく水源地対策は特定ダム対策課が、治水分野は河川課が所管しており、河川整備の他、河川浄化対策を担っている。

典型7公害（大気、水質、土壌、騒音、振動、地盤沈下、悪臭）関連の監視、規制をはじめとする生活環境の保全や、治山対策、森林の保全整備をはじめとする生活環境の保全を「環境森林部」において所管している。

群馬県の特徴の1つとして、このように生活環境、自然環境の保全に関する政策を一元的に行っている点があげられる。これは、全国的に見ても数少ない組織的対応であり、平成16年（2004）度からこうした組織編成がなされているが、同種の形態を取るのは、三重県、静岡県、栃木県、宮崎県のみである。

また、もう1つの特徴として、流域下水、公共下水、農村集落排水、浄化槽整備事業などの排水管理が下水環境課において行われ、各排水関係の整備計画の円滑な調整がなされるよう編成されている点が挙げられる。

以上のとおり、水資源の管理・開発、環境保全のための管理規制、水資源の利用、排水管理に加え、生活環境や自然環境の保全、整備や、環境教育・学習などの課題に対応すべく環境森林部を中心に組織的編成がなされているが、予算編成における財政担当課の果たす役割とは異なり、全体として多数の部、課が緩やかに統合されている。

(3) 環境関連予算の推移

次に、環境関連予算（当初予算ベース）の推移についてみていくと、表7のとおり、391億円から354億円規模で推移してきており、県財政の厳しい状況を反映し、他の政策分野と同様に減少傾向で推移してきている。

「環境基本計画」の施策体系の柱ごとに増

減の内訳を簡単に見ていくと、「地球の温暖化防止」関連予算は、バイパスや橋梁整備など交通容量の拡大による渋滞の解消対策や、信号機の高度化（LED化）とITSの推進事業が増額されているため、大幅な増加を示している。

「自然環境の保全と創造」については、治山事業や保安林整備の事業費（森林環境の保全と適正利用）が増加しているものの、河川改修事業など「身近な自然の保全と再生」が減少しているため、横ばい傾向で推移しており、「持続的な循環型社会づくり」についてもほぼ同額で推移している。

これらに対し、「生活環境の保全と創造」については、流域下水道建設事業、工業用水建設事業、農業集落排水事業の事業費（水環境、土壌・地盤環境保全）が減少し、「すべての主体が参加する環境保全の取り組み」については、「自主的取組と協働の促進」に分類される、河川・道路等クリーン大作戦事業が新規事業として実施されているが、環境生活保全創造資金などの貸付原資が大幅に減額されているため、予算規模が縮小している。

(4) 特色のある取り組み

次に、若干ではあるが群馬県における特色のある環境保全・再生の取組を紹介していく。

①有機リン系農薬の空中散布の自粛要請⁶⁾

現在、有機リン系農薬の空中散布を規制する法的根拠はないが、無人ヘリコプターによる空中散布においては、地上散布と比較して、高濃度の農薬（通常1,000倍程度に希釈して散布するところ、8倍程度で散布）を散布するため、農薬成分がガス化しやすく、呼吸により直接体内に取り込まれるため、農薬を経口摂取する場合に比べ、影響が強く出る

表7 環境関連予算の推移

単位：億円

環境基本計画の施策体系	19年度	20年度	21年度
自然環境の保全と創造	127.1	129.0	128.5
森林環境の保全と適正利用	78.3	79.2	82.1
身近な自然の保全と再生	29.5	29.8	27.7
多様な生物の生息環境の確保	1.7	2.6	2.5
自然とのふれあいの推進	17.5	17.5	16.3
生活環境の保全と創造	181.2	150.0	141.2
水環境、土壌・地盤環境保全	166.6	136.3	130.9
大気環境保全、騒音・振動・悪臭防止	2.6	6.2	2.4
有害化学物質による環境リスク低減	0.1	0.1	0.0
快適な生活環境の創造	11.9	7.2	7.9
特定地域の公害防止対策	0.0	0.2	0.1
持続可能な循環型社会づくり	3.7	3.5	3.7
廃棄物の発生抑制	0.0	0.0	0.1
リユース、リサイクルの推進	0.1	0.0	0.1
廃棄物の適正処理の推進	3.6	3.4	3.5
地球温暖化防止	34.5	40.7	78.8
二酸化炭素の排出削減	34.2	40.5	78.6
二酸化炭素の吸収源の確保	0.2	0.1	0.1
フロンによる温暖化・オゾン層破壊対策	0.0	0.0	0.0
新エネルギーの活用	0.1	0.1	0.1
すべての主体が参加する環境保全の取り組み	44.6	31.5	23.3
環境教育・環境学習の推進	0.3	0.2	0.2
自主的取組と協働の促進	44.3	31.2	23.0
総合的な環境対策の推進	0.1	0.0	0.0
総計	391.1	354.7	375.5

注) 単位未満の四捨五入の関係で合計が一致しない箇所や予算額が0になっている箇所がある。

出典)「環境白書」(平成19～21年度版)により著者作成。

可能性が指摘され、最近の研究などで慢性毒性の危険性や子供に及ぼす影響等が指摘されている。

このため、代替薬剤の使用が可能であることや、速やかに対応すべき問題であるとの判断などから、群馬県では、平成18年6月に、関係団体に対し、無人ヘリコプターによる有機リン系農薬の空中散布の自粛を要請してい

る。その結果、平成17年度において5市町村、1,139 ha 実施されていた空中散布は、平成18年度以降実施されていない。

②尾瀬高校自然環境科における人材育成

群馬県では、同県が行ってきた高校教育改革の一環として、平成8年4月、群馬県立武尊高校を群馬県立尾瀬高校に改称し、全

国に先駆けて自然環境科（自然環境コース、環境科学コース）を設置している（群馬県、2005, p.1348）。

同校は、「本県における環境教育推進の中核的役割を担う学校」と位置づけられ⁷⁾、「環境と共生を図ることのできる人づくり」を目標としている。また、教育理念として⁸⁾、多様な自然観察や環境調査を通して、様々な課題を発見し解決する能力を身につけること、自然観察やキャンプなどの自然体験活動の実践を通して、豊かな感受性を磨くとともに、「自然とのふれあい」を啓発するためコミュニケーション能力を高める、卒業後もライフワークの一部として「自然とのふれあい」を啓発する活動を続けて、自然環境（地球環境）の状態をできるだけ多くの人に正確に伝えられる人になることを掲げている。

こうした教育目標や教育理念を受けて、地域の自然を活かした体験型の環境教育に取り組むことに重点を置き、尾瀬国立公園、日光国立公園、上州武尊山、片品溪谷をフィールドとして実践的な環境教育に取り組んでいる。また、「理科部」を中心とする課外活動が盛んであり、体験的な探究活動を通じた理科研究の分野において顕著な成果をあげており、「群馬県理科研究発表会」では、平成11年からの9年間で、最優秀賞を10作品が受賞し、「日本学生科学賞群馬県審査」においても平成18、19年の2年連続で最優秀賞を受賞し、全国審査に進出している。また、「自然観察会」「自然環境調査」「自然体験イベント」「環境保全活動」などに対して、群馬県環境賞、群馬県環境教育賞、全国緑化コンクールをはじめとした環境関連の多くの表彰を受けている。

さらに、平成12年に「自然環境科卒業生の会（G-NEC）」が結成され、地域住民対象に自然遊び、畑づくり、伝統文化などの体験

活動（G-NEC ネイチャークラブ）を毎月実施している他、自然観察会や自然環境調査、地域の住民を対象とした「学校開放講座」等にも活躍している。

③地域資源を活かした広域的な環境教育の取り組み ～群馬の子どもたちを一度は尾瀬に～
尾瀬は、我が国を代表する美しい自然の風景地であり、貴重な生態系が保たれている自然の宝庫であることから、国立公園の特別保護区、国の特別天然記念物に指定されている他、ラムサール条約湿地にも登録されている。また、利用の分散化やマイカー規制、荒廃した湿地の植生復元など自然保護の原点とも称されている。

群馬県では、県内の子どもたちが一度は尾瀬を訪れることが出来るよう、ガイドを伴った少人数のグループにより、尾瀬のすばらしい自然を体験し、尾瀬を守る様々な取り組みを学ぶ機会を提供する「尾瀬学校」を平成20年度から実施している。実施に当たっては、県がガイド料、バス代を補助しているが、ガイドが学校に出向いて尾瀬についての基礎的な知識を学ぶ事前学習からスタートし、現地での自然学習、学校での事後学習が行われている。

平成20年度は小中学校合わせて108校、8,145人が参加し、平成21年度は136校、10,450人が参加を予定しているが、アンケート結果によれば、参加者の63.8%が「自然保護や環境問題に興味を持った」と回答しており（群馬県、2009b, p.3）、環境教育として一定の成果が期待される。

しかし、「1日当たり約200人が入山することになり、推奨してきた分散利用に反し、破壊の歴史を繰り返さないためにも、自然環境教育のあり方を熟考すべき」との指摘⁹⁾もある。

(5) 地域環境保全政策の体系的整理

以上、群馬県の環境保全行政の政策構造や制度の実体について概観を加えてきたが、県の役割とその政策的手段は、表8のとおり、生活環境及び自然環境を良好な状態に保持（保全・保護）するため、b. 原因者を誘導・制御する政策、c. 自発的な取組を促進する政策、a. 自らの活動による環境保全・再生に大別される。

このうち、b. の領域には、各種環境基準の設定、規制のために必要な措置など、「環境保全上の支障」を防止するための直接的な手段の他、経済的措置として、公害防止や廃棄物対策、資源有効利用施設の整備、低公害車導入などに取り組む中小企業を支援する資金の貸付けが分類される。

c. の領域には、環境GS（Gunma Standard）認定制度、花と緑のぐんま作り推進事業、菜

の花エコプロジェクト推進事業など、県民・民間団体・事業者の自発的な環境保全活動や環境配慮活動に対する支援や、環境新技術の創出、環境分野における優れた活動に対する顕彰など、主に「環境への負荷」低減に資する政策が分類される。

a. の領域には、鶴生田川における環境整備・水質浄化事業など、環境保全上の支障防止事業（発生した支障の除去、修復・復元、再生を含む）の他、「循環型社会県庁行動プランーエコDO!」に基づく、県庁におけるグリーン購入、ごみの減量化、温暖化防止対策の実施など、環境保全に率先して取り組む政策が分類される。

こうした、地域の環境保全・創造に資する政策（地域環境保全政策）に加え、環境影響評価、環境教育、環境モニタリング、環境情報の収集・提供、政策の推進体制整備など、

表8 地域環境保全政策の体系

	a. 県自らの活動による環境保全・再生	b. 原因者を誘導・制御する政策	c. 自発的な取組を促進する政策
直接的 手段	支障防止事業の実施（公共的施設整備、汚泥浚渫、希少野生動物の保護増殖） 環境インフラ（下水道・廃棄物処理施設等）の整備、自然環境（森林・公園・緑地等）の整備	各種規制基準の設定、規制措置（公害防止・自然環境保全・生活環境保全）	公害防止協定の締結
間接的 手段	循環型社会県庁行動プランーエコDO！（グリーン調達、ごみ減量化、温暖化対策） 公共事業等における環境配慮、環境新技術の採用	経済的措置（環境生活保全創造資金他）	資源の循環的利用促進 自発的な活動の促進（花と緑のぐんまづくり推進事業など） 自然環境の健全利用促進 環境管理、環境監査の普及 環境GS認定制度 群馬県環境賞顕彰
基盤的 手段	環境影響評価 環境教育・環境学習（尾瀬高校、地域環境学習、尾瀬学校） 環境モニタリング 環境情報の収集、提供（環境白書） 調査研究（衛生環境研究所） 推進体制の整備（国、他の地方公共団体等との連携）		

出典）著者作成。作成にあたっては、植田（2002, p.104）を参照した。

政策の基礎となる取組みも実施されている。

今後の方向性としては、a.～c.のより有効な実施に加え、環境ガバナンスの観点からは、基盤的政策の充実が重要であると考えられるが、この点については章を改めて論じていくことにする。

5 小括—広域自治体の新たな役割の検討に向けて

群馬県の環境基本条例等においては、県が主体的な役割を果たすことが規定されているが、住民、利害関係者、NPOを始めとする民間団体（以下「住民等」という。）など、県以外の主体の役割は限定的で、地域環境保全政策の新たなガバナンスを構築していく上で、見直しが必要な状況にあった。こうした一方的な統治・被統治の関係が基軸となっている関係性を見直していく上で、いかなる視点を参照すべきであろうか。

我が国は批准していないが、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」（いわゆる「オーフス条約」）¹⁰は、市民の環境に対する権利を確保するため、環境に関する情報へのアクセス権、意思決定における市民参加、環境問題に関する司法へのアクセス権を定めている。

今後の基盤的政策を検討する上で、条約の定める、政策過程（Plan-Do-See）への参加の機会確保と、その前提となる環境情報の提供など、民主主義的なプロセスの確立が重要であるが、この様な視点で環境基本条例を見た場合、自治体が行う政策のカタログ的な枠組み条例に留まり、住民等の役割も「環境への負荷低減」に努めることや施策への協力者としての位置づけなど、政策の客体として構成されているものと評価できよう。

こうした伝統的な考え方を転換し、住民等と自治体の関係を再定義していくことや、住民等を環境保全・再生の主体として再定位していくことが立法面で今後の課題となる。つまり、政策過程に主体的に参画できる仕組みを構築し、条例に反映していくことにより安定的な制度として保障することや、新たな地域環境の保全・再生主体として、住民等の地位を条例上で確立していくことが必要となる。

このうち前者の参加（協働）の場合は、空間的重層性を持つ地域環境保全に関する課題を解決していく上で、地域にどのような問題があるのかについて情報を共有し、各主体の力を結集する上で必要な政策的装置であるが、これをどのようなものとして構想すべきであろうか。

本稿では、こうした場のあり方を検討する視点として、國領（2006）の「情報プラットフォーム」に着目したい。情報プラットフォームとは、國領（2006, pp141-146）によれば、第三者間の相互作用を活性化させる物理的基盤とその上に成立するコミュニケーション基盤（特に、語彙、文法、文脈、規範からなる言語空間）であり、多様な主体が相互作用を行い、新たな価値創造を引き出す協働の「場」である。

この議論をもとに今後の広域的自治体の対応すべき課題や役割を予備的に考察すると、多様な主体が相互作用を行う上で必要な広域的なネットワークの構築や、政策過程における協働の「場」の整備がその役割となる。

この協働の「場」においては、利害関心の異なる多様な主体が主に生活者としての立場から関与していくこととなり、その課題や対策は行政活動の体系とは必ずしも整合しないため、県庁内部における横断的な調整機能の強化が必要となろう。

また、コミュニケーション基盤の整備は、自治体の政策にオルタナティブな問題の捉え方を対峙させることを可能とし、政策自体やガバナンス構造の革新に寄与することが期待されることから、環境情報や環境政策評価情報の生産、伝達（普及）、共有化など、共通の言語となる政策情報の循環過程の確立についてもその役割となろう¹⁾。

さらに、地域からの発信能力を高め、課題解決の当事者能力を高めることも重要であり、高い専門性を持った人材の確保、育成も今後の役割として検討されなければならないが、群馬県の尾瀬高校での取り組みはそのモデルの1つを提供しているといえよう。

これらに加え、本稿では触れることが出来なかったが、環境問題の態様に応じた環境政策に関する権限の再配分など、「補完性原理」に基づく地方分権化の推進と広域的自治体としての役割の純化も必要となろう。

以上、本論文は、広域自治体（都道府県）が環境保全・再生による地域再生に果たす役割を考察していく上での予備的考察を行ったものであり、論ずべき問題点多々あるため、他日を期することとしたい。

[注釈]

- 1) 基礎的なデータは「ぐんまの魅力発信サイト 秘密のぐんま」によった。
(<http://kikaku.pref.gunma.jp/himitu/yokoso/index.html>)
- 2) 上毛かるたは、1947年（昭和22年）に財団法人群馬文化協会から発行された郷土かるたであり、児童福祉法第八条の文化財として推薦されている。このかるたは、第2次世界大戦後の荒廃した世相の中で、日本の将来を担う子どもたちに夢と希望を与え、郷土愛と日本国民としての誇りをもってもらいたという、浦野匡彦の願いから作成され、群馬の歴

史、文化を伝えるとの趣旨から、群馬県的人物、地理、風物などが幅広く読まれており、読み札の裏にはその解説が書かれている。群馬県内のこどもたちは、毎年2月に行われる県競技大会に向けて、子供会活動として冬休みを利用して練習に励んでおり、子供時代を群馬県で過ごした人はカルタを暗記しており、県民の文化的なアイデンティティとなっている。

- 3) 本章のデータは、群馬県（2009b, pp.27-30）によった。
- 4) 条例制定の経過については、「群馬県の生活環境を保全する条例の概要」及び「群馬県の生活環境を保全する条例のQ&A（Q1～9）」を参照した（群馬県庁ホームページ掲載）。
- 5) 分類にあたっては、日本水環境学会（2009）を参照した。
- 6) 本節の記述は、群馬県（2009b, pp.80-81）によった。
- 7) 平成7年（1995年）9月28日（9月定例県議会）、星野巳喜雄県議（当時）の質問に対する教育長答弁（群馬県議会会議録検索システム、www.pref.gunma.jp/cts/?LANG_ID=9による。）
- 8) 以下の記述は同校のホームページ（www.oze-hs.gsn.ed.jp）掲載資料を参照した。
- 9) 尾瀬・奥日光ネイチャーガイド杉原勇逸氏の朝日新聞署名記事（2009（平成21）年6月30日付）
- 10) オーフス条約については、オーフス・ネット（オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク）の翻訳（<http://www.aarhusjapan.org/>）を参考とした。
- 11) 政策評価情報の循環過程のあり方については、拙稿（2009）を参照されたい。

参考文献

- 磯野弥生・除本理史（2006）『地域と環境政策—環境再生と「持続的な社会」をめざして（勁草セレクション）』、勁草書房
- 植田和弘（2002）「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光『環境保全と公共政策（岩波講座 環境経済・政策学第4巻）』、岩波書

店
 群馬県 (2005) 『現代群馬県政史第5巻 (自平成三年七月～至平成十四年三月)』, 群馬県総務部総務課
 群馬県 (2006) 『群馬県環境基本計画 2006-2015』, 群馬県環境森林部環境政策課
 群馬県 (2009a) 『群馬県職員録』, 群馬県総務部人事課
 群馬県 (2009b) 『環境白書 (平成21年度版)』, 群馬県環境森林部環境政策課
 國領二郎 (2006) 「地域情報化のプラットフォーム」, 丸田一・國領二郎・公文俊平『地域情報化 認識と設計』, NTT出版株式会社
 沼上 幹 (2004) 『経営組織 (日経文庫)』, 日本経済新聞社
 日本水環境学会 (2000) 『日本の水環境 3 関東・甲信越編』, 技報堂出版
 日本水環境学会 (2009) 『日本の水環境行政 (改訂版)』, ぎょうせい

島山武道 (2006) 『自然保護法講義 (第2版)』, 北海道大学出版会
 林 健一 (2009) 「政策評価情報の循環過程の確立に向けた一考察」, 『中央学院大学社会システム研究所紀要』, 第10巻第1号 (2009年12月), 45-62
 松下和夫 (2007) 『環境ガバナンス論』, 京都大学学術出版会
 宮川公男・山本清 (2002) 『パブリック・ガバナンス—改革と戦略 (NIRA チャレンジ・ブックス)』, 日本経済評論社

参考資料 (ホームページ)

群馬県庁 <http://www.pref.gunma.jp/index.html>
 群馬県議会 www.pref.gunma.jp/cts/?LANG_ID=9
 群馬県立尾瀬高校 www.oze-hs.gsn.ed.jp

巻末資料 1

水・環境行政に関わる群馬県庁の主な組織と所管業務

区分	部局名	所管課名	所管する主な法令・条例・計画等	主な所管業務
水資源開発	企画	土地・水対策室 (水資源係)	水資源開発促進法 発電用施設周辺地域整備法	水行政の総合調整、水需給計画、水需給動態調査、水資源計画、水資源開発対策、総合利水対策、渇水対策、水利使用の調整、健全な水循環の促進対策 (ぐんまウォーターフェア、水の日・水の週間)、利根川水系上下流交流、矢木沢ダム・群馬用水、電源立地地域対策交付金
	県土整備	特定ダム対策課	水源地域対策特別措置法	ハツ場ダム、(財)利根川・荒川水源地域対策基金業務、水源地域対策特別措置法業務
		河川課 (ダム係)		県営ダム管理 (霧積・桐生川・道平川・坂本・塩沢・四万川・大仁田ダム)
管理・規制	環境森林	環境政策課	環境基本条例 環境影響評価条例 環境基本計画	(環境企画係) 環境影響評価、美しい郷土を守る県民大作戦 (環境月間、環境美化運動)、公害調停
		環境保全課	水質汚濁防止法 水道水源特別措置法 土壌汚染対策法 大気汚染防止法 ダイオキシン類対策特別措置法 PRTR法 生活環境保全条例	(環境保全係) 地盤沈下防止対策、地盤変動調査、地下水採取量データ、騒音・振動防止、特定地域の公害対策 (渡良瀬川) (水質保全係) 公共用水域 (河川・湖沼) 水質常時監視、生活排水対策、地下水汚染対策、地下水水質常時監視、水生生物調査、農業対策、特定地域の公害防止対策 (渡良瀬川、碓氷川、渋川地区の水質調査) (大気保全係) 有害大気汚染物質対策、大気汚染常時監視、化学物質対策、リスクコミュニケーション、特定地域の公害防止対策 (碓氷川、渋川地区の大気調査)
		森林保全課	森林法	(治山係) 治山事業の計画・調査、治山事業の実行・施設の管理、水源地域等保安林整備事業、地すべり防止、災害復旧事業 (森林管理係) 保安林整備・管理・指定・解除、林地開発許可、森林保全
	健福	薬務課 (温泉係)	温泉法	源泉調査・分析、温泉保護対策検討

管理・規制	県土整備	河川課	河川法 河川整備計画 はばたけ群馬・県土 整備プラン 21世紀の川づくり プラン	(河川管理係) 流水占用等許可、一級河川指定、河川愛護、 (河川企画係) 河川整備計画、河川水辺の国勢調査、川づくり広報、ぐんま川便り、ぐんま川 の集い、群馬の川に住む魚、水防テレメーター（水位・雨量） (川づくり係) 河川改修事業、河川環境整備事業、河川維持補修事業	
		砂防課	砂防法	砂防事業、地すべり対策事業、急傾斜地崩壊対策事業	
自然環境の保全	環境森林	尾瀬保全推進室	自然公園法	尾瀬保護対策、尾瀬適正利用推進、尾瀬保護財団支援、自然解説プログラムの 研究、尾瀬学校、	
		林政課 (森林整備係)		森林整備（造林、保育、間伐）、ぐんまの山（森林）を守る間伐・作業道推進 プラン、里山・平地林クリーン大作戦	
		緑化推進課 (緑化推進係)		環境緑化対策、県民緑化運動の推進（県植樹祭、緑の募金推進中央キャンペー ン等）	
	県土	都市計画課 (公園緑地係)	都市公園法	都市公園事業、花と緑のぐんまづくり推進事業、多々良沼公園整備	
水利用	食品	衛生食品課 (水道係)	水道法、小水道条例	水道事業の認可・指導監督、水道水質管理	
	農政	農村整備課	土地改良法、ぐんま 水土里保全整備プラン	土地改良事業、農業水利権の変更・更新・調整 農地・水・環境保全向上対策、農業水利施設保全対策	
	企業	発電課		発電施設の建設、維持管理、水源の森、水利調整	
		水道課	工業用水法 工業用水道事業法	工業用水道施設の建設・維持管理・経営 水道用水供給施設の建設・維持管理・経営、水道水質管理	
排水管理	環境	廃棄物政策課 (一般廃棄物係)	廃棄物処理法 浄化槽法	一般廃棄物対策、浄化槽対策、合併浄化槽の普及、し尿処理場	
		下水環境課	下水道法	(下水道管理係) 流域下水道維持管理、公共下水道の水質管理 (計画係) 汚水処理計画、流域別下水道整備総合計画策定、公共下水道事業、公共下水道 の都市計画決定・事業認可 (流域下水道係) 流域下水道建設事業、終末処理場建設に伴う周辺環境整備事業、関連公共下水 道との調整 (農集排・浄化槽係) 農業集落排水事業、浄化槽整備事業（補助金）	
	農政	畜産課 (畜産基盤係)	家畜排せつ物法	畜産環境対策、畜産公害防止対策	
	産経	工業振興課	鉱業法	鉱工業の公害防止、廃鉱山の水質管理	
	環境教育・環境学習	環境森林	環境政策課（温 暖化対策室・環 境活動推進係）	群馬県環境学習基本 指針	環境学習、緑の消費者運動、環境サポートセンター、県環境アドバイザー、こ どもエコクラブ、環境ボランティア、環境学習資料、移動環境学習車「エコムー ブ号」
			緑化推進課 (緑化推進係)		緑の少年団、森林環境教育の推進（指導者育成、森の体験ふれあい事業、フォ レストリースクール）
教育委員会		義務教育課		総合的な学習の時間、尾瀬学校、環境教育	
		高校教育課		環境教育（高校）	
	生涯学習課		(企画情報係) 昆虫の森自然学習教室 (青少年教育係) 青少年自然体験活動推進、ぐんまキッズ・アドベンチャー、自然体験指導者養 成		

出典）群馬県行政組織規則（昭和32年規則第71号）及び群馬県（2009a）により、著者作成。

Efforts and Challenges in Regional Environmental Conservation in the Upper Tone River Basin — The Case of Gunma Prefecture —

Kenichi HAYASHI

Research Institute of Socila System, Chuo-gakuin University

Abstract

This paper carries out a preliminary consideration of the role that should be played by prefectural governments in regional revitalization through environmental conservation and rehabilitation, in order to establish a new form of governance.

The study looked at the environmental conservation policies of Gunma prefecture, where the river head is located, and gained an understanding of the substance of the relevant policy framework and system, such as its organizations, budgets, and legal systems. It then systematically organized the basic targets and principles of the policies, the actors, the targets of action, and the means of action.

Based on that organization, it also studied the need to reconsider the roles of the actors involved in basic environmental regulations as well as what citizen participation should look like.