

第三章 意見が素案に与える影響

3-1 はじめに

第三章では滋賀県琵琶湖レジャー条例・計画に着目して、意見が素案に与える影響を見ていく。

第三章では琵琶湖レジャー条例のことを条例、琵琶湖レジャー計画のことを計画という。

意見が素案に与える影響とはパブリックコメントの意見による素案の変更のことである。

また、琵琶湖レジャーのパブリックコメントにおける（単なる文言・言い回し、法令上の技術的な修正以外の）基本的に内容に関わる修正は「意見が提出されたから変更したのであって、意見が出なければ変更はしなかった」とヒアリングで確認を取ったので、すべての変更に関して、意見が影響を与えたとして考えてよい。

3-2 目的及び調査方法

第3章の目的は意見が素案に与える影響として、琵琶湖レジャー条例・計画のパブリックコメントでどのような変更がされたかを把握することである。

調査方法はインターネットにより、琵琶湖レジャー条例・計画の「背景」「問題」「募集期間」「公表方法」「募集方法」「意見数」「意見内容」「回答内容」「変更数」「変更点」を把握した。また、ヒアリングによって変更の理由を知った。

ヒアリング対象は当時琵琶湖レジャー条例・計画のパブリックコメントの担当者であった滋賀県琵琶湖レジャー対策室のA氏にお願いした。

ヒアリング日は第1回 2004年9月10日で琵琶湖レジャー計画について聞いた。

第2回 2004年11月25日で琵琶湖レジャー条例について聞いた。

3-3 琵琶湖レジャーを対象にした理由

意見が素案に与える影響を知るために、琵琶湖の外来魚のリリース禁止と2サイクル原動機の禁止で話題となっている琵琶湖レジャー条例・計画に着目した。琵琶湖レジャー条例・計画のパブリックコメントに着目した理由は、環境系のパブリックコメントであること、素案・結果の公表資料が手に入れられること、意見数と変更数が多いことが挙げられる。

また、琵琶湖レジャーの条例と計画における素案の公表内容の程度、公表方法、意見の募集方法や意見のまとめ方、回答の方法が共通しているため、条例と計画の比較がしやすい。そして、琵琶湖レジャーに対して趣旨の合う意見ばかりではなく、趣旨に反する意見も提出されているので、趣旨に反する意見が素案に与えているかを知れる。

素案の公表内容の程度とは、素案に施策の内容がどれほど書かれているかの程度のことを言い、琵琶湖レジャーに関しては、素案に施策の最終案が書かれている。

3-4 全都道府県の中での琵琶湖レジャーの位置

本章の対象となる琵琶湖レジャーは滋賀県の環境系の施策であり、「条例と計画」となっている。募集期間は条例、計画ともに29日で、平均的な位置であり、公表方法、募集方法、提出方法も典型的である。

条例の意見数は全都道府県の中での最高の22203件もある。22203件から類似した意見をまとめると279件の意見項目と139件の回答項目となる。変更数は13箇所、上位の7%に入る。

計画の意見数は637件もあり、上位の3%に含まれ、637件から類似した意見をまとめると132件の意見項目と77件の回答項目となる。変更数は7箇所、上位の14%に入る。

よって琵琶湖レジャーのパブリックコメントは意見数、変更数が十分であり、意見が素案に与える影響を知るには適している。

3-5 琵琶湖レジャー活動の問題点¹⁾

琵琶湖レジャー活動の問題は大きく2つに分類することができる。一つ目は主に迷惑行為に起因するものであり、沿岸住民や漁業関係者、ヨットや漕艇など旧来のレジャー利用者などが堪えることのできない状況が生じていること。具体的には、プレジャーボートなど動力船の騒音の問題、漁港付近での迷惑注射や漁具の損傷、プレジャーボートの利用水域の輻輳に起因するトラブルの発生、ごみの放置などがそれに当たる。これを解消するためには、原因を精査するとともに、レジャー利用者と、住民や琵琶湖に生業を得ている人たちとの間でお互いの立場や事情について理解を深め、利用方法についての合意を形成していく必要がある。湖上交通への支障についても同様である。二つ目は、在来の野生生物への影響や自然環境の汚染を懸念するものであり、具体的には騒音や釣り糸による水取りの生息への影響、車両進入による湖岸植生の損壊、動力船の排気による水質などへの影響がこれに当たる。これについては科学的で客観的な事実を元にし、専門家の意見を聞きながら適切な保全策をとっていかなければならない。

3-6 滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要項案について

3-6-1 条例制定の背景¹⁾²⁾

近年、琵琶湖におけるレジャー活動の形態は多様化し、訪れる人が増えている。その活動が琵琶湖の水質に負荷を与え、周辺的生活環境に著しい影響を及ぼしている。また、琵琶湖固有の生態系の保全という普遍的な価値観も様々な活動が行われる中で、損なわれようとしている。そこで、レジャー活動に対する不満や、提起されている諸々の問題を解決していくためには、今までのレジャー利用者の自主性に任せる方針では限界があり、一定の

ルールを設定する必要がある。そのルールは、単に今ある問題点に対処するだけにとどめず、琵琶湖に関わる誰もが安全に過ごすことができ、上述の基本理念を踏まえた琵琶湖におけるレジャー利用全般に関する方向性を示すものとするべきである。そして、そのルールが実効性のあるものとなるよう、既存の法令や体制を生かし、不足の部分については新たな条例も定めた上で、適切に対処していくことが必要である。

3-6-2 条例の概要³⁾

1. 目的

琵琶湖の自然環境およびその周辺の生活環境の保全に資すること

2. 各主体の責務

県の責務

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に関する基本的な施策を策定し、実施するとともに、関係市町の行う施策と連携すること

レジャー利用者の責務

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に努め、県の行う施策に協力すること

関係事業者の責務

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に関し、必要な措置を講ずるとともに、県の行う施策に協力すること。

3. レジャー利用に伴う環境への負荷の低減に関する施策

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に関し、施策の総合的な推進のための基本的な計画を策定する。

琵琶湖におけるレジャー活動に伴う環境への負荷を低減するため、次のような施策を実施する。

- ・レジャー利用者等に対する琵琶湖の自然環境およびその周辺の生活環境の保全に関する広報、啓発
- ・県民、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行う環境への負荷の少ないレジャー活動を促進するための活動への支援
- ・環境への負荷の少ないレジャー活動の推進等のために必要な施設の整備
- ・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のための調査研究およびその公表
- ・レジャー活動に伴う環境への負荷の低減のために必要な指導または啓発を行う監視員の設置

4. プレジャーボートの航行に関する規制等

騒音から住民の生活環境を保全するため、プレジャーボートの航行規制水域を指定することができることとする。

航行規制水域では、湖岸から航行規制水域外への移動等必要最小限の航行を除き、航行を禁止する。

航行制限について違反する者に対し、違反行為の停止の命令を行う。

平成 18 年 4 月 1 日から、環境対策型を除く 2 サイクルエンジンの使用を禁止する。ただし、禁止日（平成 18 年 4 月 1 日）までに環境対策型ではない 2 サイクルエンジンを備えるプレジャーボートを既に所有していた者は、平成 23 年 3 月 31 日までそのプレジャーボートを使用することができることとする。

プレジャーボートの操船者は、改造艇の航行、陸上での不要な空ぶかしをしないよう努めるとともに、湖岸の利用者に配慮するよう努める。

プレジャーボートの操船者は、給油や工作物との衝突等の事故に伴う琵琶湖への燃料の流出を防止するため、適切な方法による給油の実施、安全な航行等に努める。

5. 環境への負荷の少ないレジャー活動の推進

レジャー活動に使用する製品の製造者は、環境配慮製品の開発製造に努め、販売者はその普及のために情報の提供等必要な措置を講じる。

レジャー利用者は、環境配慮製品の使用に努める。

県は、環境配慮製品の使用の促進のため、関係事業者に対し報告を求め、開発状況等の調査を行い製品の琵琶湖の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じることとする。

釣り上げたブルーギル等の外来魚のリリースを禁止する。

6. 琵琶湖レジャー利用適正化審議会

琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する事項を調査審議するため、琵琶湖レジャー利用適正化審議会を設置する。

7. 罰則

プレジャーボートの航行規制水域内での違反行為停止命令に従わない場合について、罰則を設ける。

3-6-3 条例の実施状況⁴⁾

条例の実施状況を表 3-1 に示す。

表 3-1 より条例の素案の名称は滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要項案である。募集期間は 29 日、公表方法はホームページ、提出方法は郵便・電子メール・ファックスとこの 3 点は典型的なパブリックコメントの形だと言える。

条例の意見数は全都道府県の中での最高の 22203 件もある。パブリックコメントの結果として 279 件の意見項目と 139 件の回答項目となっている。変更数は 12 箇所、都道府県の中で上位に入る。意見項目 279 件の中に条例に「県民政策コメント制度に関する意見」等、条例に直接関係のない意見項目が 39 件あり、その 39 件に対する回答が 14 回答項目あ

る。よって、条例に関係のある意見項目は 240 件、条例に関係のある回答項目は 125 件となる。

表 3-1 条例の実施状況

名称	滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案
募集期間	2002/6/19 ~ 2002/7/18
	29日
募集から結果までの日数	63日
公表方法	ホームページ
提出方法	郵便
	電子メール
	ファックス
意見数	50411件 (22203件の意見・情報の提出があり、これを分類すると50411件の意見・情報)
意見項目(まとめ)	279件
回答項目(まとめ)	139件
条例に関係のない意見項目	39件
条例に関係のない回答項目	14件
条例に関係のある意見項目	279-39=240件
条例に関係のある回答項目	139-14=125件
変更数	12箇所

提出方法と意見数を表 3-2 に示す。

表 3-2 条例の提出方法による意見数

提出方法	件数(A)	有効件数(B)	(無効件数)(A) - (B)	県内件数(C)	県内比率(C)/(B)
書面	4,722	4,722	0	648	13.70%
ファクシミリ	6,216	6,216	0	810	13.00%
電子メール	11,265	9,935	1,330	601	6.10%
合計	22,203	20,873	1,330	2,059	9.90%

()無効はEメールの重複送信によるもの

提出方法が「書面」となっている。これは直接提出と郵便が合わさったものだと考えられる。このことから、提出方法で直接提出は明記されていないが可能だといえる。

県内比率の合計が 9.9%なので、県外からの意見が 90%もあることになる。

条例の意見・情報の内訳を表 3-3 に示す。

表 3-3 条例の意見・情報の内訳

項 目	意見数 (件)	構成比 (%)	意見 項目 (件)	回答 項目 (件)	変更 数 (個 所)
標題(条例名)	3	-	2	1	
前文	3	-	3	1	1
第1 目的	25	-	14	6	
第2 定義	18	-	2	2	
第3 県の責務	3	-	3	3	1
第4 レジャー利用者の責務	2	-	2	1	
第5 関係事業者の責務	4	-	3	2	1
第6 基本計画の策定	4	-	3	2	2
第7 広報、啓発等	9	-	6	4	
第8 県民等の活動の促進	3	-	2	2	
第9 施設の整備	210	0.4	7	4	1
第10 調査研究					
第11 琵琶湖レジャー利用監視員の設置	5	-	5	3	
第12 プレジャーボートの航行を規制する水域	530	1.1	34	21	2
第13 プレジャーボートの航行の禁止					2
第14 停止命令					2
第15 2サイクルの原動機の使用禁止	991	2.0	30	15	
第16 プレジャーボートの操船者の守るべき事項	140	0.3	13	5	
第17 環境配慮製品の開発等	42	0.1	9	2	
第18 環境配慮製品の使用					
第19 環境配慮製品の使用の促進					
第20 外来魚の再放流の禁止	48,141	95.5	93	48	
第21 滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会の設置	8	-	6	2	
第22 審議会の組織等					
第23 規則への委任					
第24 罰則	4	-	3	1	
その他のご意見・情報	266	0.5	39	14	
合 計	50,411	100.0	279	139	12

この表 3-3 から項目によって意見が 1 桁のものもあることがわかる。意見数が最も多いのは「外来魚の再放流の禁止」で 48141 件の意見数がある。次から多いのは、「2 サイクル原動機の使用禁止」991 件、「プレジャーボートの航行」530 件、「施設の整備」210 件、「プレジャーボートの操船者の守るべき事項」140 件となっており、利用者の利益に関する意見が多いと判断できる。また、「環境配慮製品」42 件、「目的」25 件、「定義」18 件あり、1 桁の件数の項目が 11 つとなっている。

変更に関しては、全文・県の責務・関係事業者の責務・基本計画の策定・施設の整備・プレジャーボートの航行を規制する水域・プレジャーボートの航行の禁止・停止命令において変更箇所がある。意見数の最も多かった「外来魚の再放流の禁止」48141 件(約 95.5%)があり、意見項目は 93 あったが変更はなかった。また、変更のあった全文・県の責務・関係事業者の責務・基本計画の策定については意見数が各 5 件(約 0%)以下となっている。

意見数が多くても変更がなく、意見数が少なくても変更があるということから変更する可能性の高い項目と変更する可能性の低い項目があるのかもしれない。

また、意見数がある項目に偏り、意見の少ない項目が出ていることから全体的には意見数があるが、項目別に見たときに、意見数不足であると言える。その原因は意見提出者が利害に関係する項目に集中して意見を提出することだと考えられる。

3-6-4 条例の変更への影響

表 3-4 条例の変更への影響

変更場所	意見	変更	回答のまとめ
第16 プレジャーボートの操船者の守るべき事項	改造艇については「自粛」ではなく「禁止」とし、罰則も設けるべきである。		改造艇の禁止、努力義務から遵守義務へ
	違法改造については、既に規制されているが、実際には守られておらず、厳しい対応が必要。		
	改造艇は禁止するべきである。一部ライダーのせいで、全体が規制されるのはおかしい。		
	違法改造艇は、事前審査による許可制や出艇場所で一艇一艇確認する等厳しく取り締まるべきである。		
	騒音防止という意味での改造禁止には同意するが、モータースポーツの観点から、改造全てを禁止することがないよう希望する。	×	騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ
	陸上での空ぶかしについては、厳しく取り締まるべきである。		
	陸上での空ぶかしについては、努力規定ではなく禁止事項とするべきである。		
	陸上での空ぶかしについては、発着場所を設けて、防音壁等を整備して防止するべきである。	×	
	陸上での空ぶかしについて、機器の整備上の必要性を啓発してほしい。	×	
給油時の配慮についても努力規定ではなく、禁止事項とするべきである。			

条例の変更への影響を表 3-4 に示す。

複数の意見項目に対して回答として変更している。その中で変更と直接関係のない意見があり、それを×で示した。直接関係のない意見がある理由は、1つの回答項目に対してその場所に当たる意見が対応しているためである。意見の内容が変更の内容と同じ方向性なら、異なる方向性なら×とした。

3-6-5 条例の変更

琵琶湖レジャー条例の変更場所と変更内容と変更理由を表 3-5 に示す。

表 3-5 条例の変更場所、意見、変更内容、変更理由 1

変更場所 変更場所	意見		変更内容										変更理由					
	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現の変更	努力義務から除外する	対象から除外する	期間短縮	前文の追加	パブリックコメントの追加	長期的目標の追加	指摘のとおりと考へ修正	より正確な記述とするため	規制趣旨に照らし除すことが適当と考へ	条例の背景を明らかにするため	条例の性格から必要と考へ追加	各目について県の認識を修正
前文	本条例要綱案の目指している方向がわかりにくい。 第1の条例の目的と各規制項目との関係がわかりにくい。 条例要綱案の対象の範囲が広く、条例要綱案の位置づけが曖昧に感じられる。	わかりにくい わかりにくい わかりにくい	前文の追加															
第3 県の責務	沿岸市町のみがこの問題に取り組むのではなく、全市町村、県民全体における取り組みとすべきである。	対象を修正	「関係市町村」を「市町村」に修正															
第5 関係事業者の責務	レジャー利用者にマナーを徹底する上で、関係事業者の果たす役割は大きく、関係事業者がレジャー利用者に指導・啓発を行うことを条例上明記するべきである。	責務の内容の追加	関係事業者に情報提供の責務を追加															
第6 基本計画の策定	県の施策の策定や実施に当たって、県民の意見を聴き、施策に反映させることを県の責務として規定するべきである。 県の施策策定に当たって、県民からの意見を聴くことを条例上明らかにするべきである。 基本計画は、県民参加ではなく県民主体で策定されるべきである。 基本計画には「達成目標」も明記するべきである。	責務の内容の追加 規制の追加 その他 目標の追加	基本計画でパブリックコメントを追加															
第9 施設の整備	規制を行うよりも、県などの公共機関が施設などの利用環境を整備し、適正な利用を推進することが重要である。	言葉の修正	公共的施設の整備の趣旨を明確にした															
第12 プレジャーボートの航行を規制する水域	水鳥の繁殖地等野生生物の生息場所への影響を防止するための航行規制水域の設定も検討するべきである。 航行規制水域に鳥類や魚類の生息に重要な河口部分も含めるべきである。	新たな規制 新たな規制	水鳥の生息地への配慮を追加															

琵琶湖レジャー条例の変更場所と変更内容と変更理由を表 3-7 に示す。

表 3-6 条例の変更場所、意見、変更内容、変更理由 2

変更場所 変更場所	意見		変更内容											変更理由								
	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現の変更	努力義務から遵守義務へ	対象から除外する	対象に入れる	期間短縮	前文の追加	ハブコメすること追加	長期的目標の追加	指摘のとおりと考え修正	趣旨を除外と適とえ	規制の背景を明らかにするため	条文的にかけいなから	条目的にかけいなから	各目つての民認をま修			
第12 プレ ジャー ボートの 航行を規制する水 域	水道取水施設やえり周辺についても、航行規制区域とするべきである。	規制強化	工作物のへの衝突等による燃料の流出防止義務と給油に適切な方法をとる義務を遵守義務に修正																			
	飲み水の安心の視点も考慮するべきである。	規制強化																				
第15 2サイク ルの原動 機の使用 禁止	特にヨットでは、その補機として小型の2サイクルエンジンを使用しているが、これは使用頻度が非常に少なく、これを使用禁止することは合理的ではない。	対象から除外	補助的機関の2サイクル原動機を禁止対象から除外																			
	琵琶湖は近畿の水瓶であり水質の保全是重要な課題であり早期の対応が望まれる	その他	施行期日を短くした																			
	水質への負荷に着目するのであれば、即刻禁止してしかるべきである。	その他																				
	経過措置の期間は、もっと短縮するべきである。	時期短縮																				
第16 プレ ジャー ボートの 操船者の 守るべき 事項	改造艇については「自粛」ではなく「禁止」とし、罰則も設けるべきである。	禁止	改造を加えたプレジャーボートの航行の禁止																			
	違法改造については、既に規制されているが、実際には守られておらず、厳しい対応が必要。	厳しく																				
	改造艇は禁止するべきである。一部ライダーのせいで、全体が規制されるのはおかしい。	禁止																				
	違法改造艇は、事前審査による許可制や出艇場所で一艇一艇確認する等厳しく取り締まるべきである。	厳しく																				
	陸上で空ぶかしについては、厳しく取り締まるべきである。	厳しく		騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ																		
	陸上で空ぶかしについては、努力規定ではなく禁止事項とするべきである。	禁止																				
給油時の配慮についても努力規定ではなく、禁止事項とするべきである。	禁止																					
合計				5	7	2	3	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	4		

表 3-6、7 から変更内容と変更理由で関係があるかを見る。

表 3-6、7 の変更内容はインターネットに公表されていたものを筆者が簡潔にまとめた。また、変更理由についてはヒアリングによって A 氏が回答されたものを筆者が簡潔にまとめた。

- ・ 変更内容「関係市町村から市町村」「施設を公共的施設への表現の変更」という表現の変更があり、その理由は「県が見落としていた情報・考え方であり、かつ、修正が必要と判断」であった。
- ・ 変更内容「情報提供者に関係事業者に入れる」「水鳥の生息地への配慮を追加」という対象の追加があり、その理由は「条例の性格から必要と考え追加（これにより、条例の趣旨がより明確になる）」であった。また、「補助的機関の2サイクル原動機を禁止対象から除外」という対象から除外があり、その理由は「規制の趣旨に照らし除外することが適当と考えた」であった。
- ・ 「前文の追加」という変更内容に対しては「条例の背景を明らかにするため」という理由であった。
- ・ 「長期的目標の追加」という変更内容に対しては「具体的に書けてなかったから」という理由だった。
- ・ 「パブコメをすることを追加」という変更内容に対しては「県の姿勢を明らかにするため」という理由だった。
- ・ 変更内容「工作物のへの衝突等による燃料の流出防止義務と給油に適切な方法をとることが遵守義務に修正」「改造を加えたプレジャーボートの航行の禁止を遵守義務に修正」「騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ修正」という努力義務から遵守義務への変更があり、理由は「各項目についての県民の認識を踏まえ修正」であった。
- ・ 変更内容「2サイクル禁止の施行期日を短くすると修正」という期間短縮の変更があり、その理由は「各項目についての県民の認識を踏まえ修正」であった。

3-7 琵琶湖レジャー利用適正化基本計画について

3-7-1 計画策定の背景

滋賀県で、平成14年10月に「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例（以下）「条例」という」が制定された。

条例は、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目的として、各主体の責務や県の施策、必要な規制等を定めている。

また、第6条において、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の施策を総合的に推進するための基本的な計画（基本計画）を策定することとされた。本計画は、この規定に基づき、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のための施策とその推進方策について計画している。⁵⁾

3-7-2 計画の概要⁶⁾

第1 基本的な考え方

- 1 計画策定の目的：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のための施策とその推進方策についての計画とする。
- 2 計画の位置づけ：
 - 基本計画は、琵琶湖におけるレジャー利用の適正化の指針。
 - 基本計画は、他法令に基づく施策や既存施策も含めた、総合的な計画。
 - 基本計画は、「マザーレイク 21 計画」の一環とし、レジャーの面で琵琶湖の総合保全を図ることを目標とする。
- 3 計画期間：計画期間は平成 15 年度（2003 年度）から平成 19 年度（2007 年度）までの 5 年間とし、3 年後に見直しを行う。

第2 琵琶湖におけるレジャー利用の現状と課題

- 1 現状：（平成 14 年夏に実施した湖岸利用状況調査）
 - レジャー利用者 26,442 人・駐車車両 8,980 台・水上オートバイ 1,802 隻・ウィンドサーフィン 202 台・動力船 897 隻・釣り客 559 人・（7 月 28 日・8 月 4 日実施、ピーク時の利用状況）
- 2 課題：マナーの重要性を第一とするものの、新しいルールを提案していくこと

第3 琵琶湖におけるレジャー活動の長期的な目標

- 1 琵琶湖におけるレジャー利用のあり方
 - 琵琶湖の環境にできる限り負荷がかからない利用であること
 - 地域住民の生活と生業にできる限り負荷がかからない利用であること
- 2 基本理念
 - 琵琶湖と人との共生（琵琶湖を健全な姿で次の世代に継承する。）
- 3 計画の目標

琵琶湖と共生するレジャースタイルの確立

第4 施策の基本方針

- 1 琵琶湖のレジャー利用に伴う環境負荷の低減を目指す。
- 2 琵琶湖において、環境負荷の少ないレジャー活動を推進する。
- 3 施策を多面的・総合的に推進する。

第5 施策展開の基本方向

- 1 琵琶湖のレジャー利用に伴う環境負荷低減のための施策

[目標と施策]

静かな琵琶湖を目指す

- 1 琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例による航行規制水域の設定
- 2 改造艇の航行禁止
- 3 不要な空ぶかしの禁止

清らかな琵琶湖を目指す

1 従来型の2サイクルエンジンの規制

2 ごみの投棄、放置対策

水鳥や魚など多様な生き物が生息する豊かな琵琶湖を目指す

1 琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例等による規制

2 外来魚の再放流の禁止

3 湖岸施設の管理規程等による規制

誰もが安心して楽しめる安全な琵琶湖を目指す

1 琵琶湖等水上安全条例による規制

2 迷惑駐車防止

2 適正なレジャー活動の促進のための施策

[目標と施策]

地域の人々と訪れる人々が共に納得して利用できる琵琶湖を目指す

1 地域協議会への支援

2 利用者のマナーの向上

多くの人々が集い憩う琵琶湖を目指す

1 公共的施設の整備

2 釣りの新しいルールの普及

3 環境配慮製品の普及促進

3 施策の総合的な推進

[施策]

1 広報啓発の推進

2 調査研究の推進

3 指導監視体制の整備

4 施策の推進体制の整備

5 小型船舶の湖面利用に関する税の創設

6 施策の効果測定・評価

3-7-3 計画の実施状況⁷⁾

計画の実施状況を表 3-7 に示す。

表 3-7 計画の実施状況

名称	(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)
募集期間	2003/6/18～2003/7/17
	29日
募集から結果までの日数	55日
公表方法	ホームページ
提出方法	郵便
	電子メール
	ファックス
意見数	637件 (県民等から384件の意見・情報の提出があり、これを項目別に分類すると673件の意見・情報)
意見項目(まとめ)	132件
回答項目(まとめ)	77件
計画に関係のない意見項目	34件
計画に関係のない回答項目	28件
計画に関係のある意見項目	132-34=98件
計画に関係のある回答項目	77-28=49件
変更数	8箇所

表 3-1 より

計画の素案の名称は(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)である。募集期間は29日、公表方法はホームページ、提出方法は郵便・電子メール・ファックスとこの3点は典型的なパブリックコメントの形だと言える。

条例の意見数は全都道府県の中での最高の22203件もある。パブリックコメントの結果として279件の意見項目と139件の回答項目となっている。変更数は12箇所、都道府県の中で上位に入る。

意見項目132件の中に計画に「条例の規制に関すること」等、計画に直接関係のない意見項目が34件あり、その34件に対する回答が28回答項目ある。よって、計画に関係のある意見項目は98件、計画に関係のある回答項目は49件となる。

提出方法と意見数を表 3-8 に示す。

表 3-8 計画の提出方法による意見数

提出方法	件数(A)	有効件数(B)	無効件数(A)-(B)	県内件数(C)	県内比率(C)/(B)
書面	5	5	-	2	40.00%
ファクシミリ	62	61	1	1	1.60%
電子メール	317	293	24	12	4.10%
合計	384	359	25	15	4.20%

無効件数は、同じ内容の重複送信によるもの

提出方法が「書面」となっている。これは直接提出と郵便が合わさったものだと考えられる。このことから、提出方法で直接提出は明記されていないが可能だということが言える。

県内比率の合計が 4.2%なので、県外からの意見が 90%もあることになる。計画の意見・情報の内訳を表 3-9 に示す。

表 3-9 計画の意見・情報の内訳

項目	意見数 (件)	構成比 (%)	意見項目 (件)	回答項目 (件)	変更箇所 (箇所)
基本計画全体に対するご意見・情報	6	1	6	2	
「第1 基本的な考え方」関係	1	0	1	1	
「第2 琵琶湖におけるレジャー利用の現状と課題」関係	9	1	6	4	
「第3 琵琶湖におけるレジャー活動の長期的な目標」	32	5	5	3	
「第4 施策の基本方針」	0	-	0	0	
「第5 施策展開の基本方向」	241	36	80	39	8
関連するその他の施策に関するご意見・情報	6	1	5	4	
条例の規定に関するご意見・情報	378	56	29	24	
合 計	673	100	132	77	8

表 3-10 より意見数は 384 件、項目別にまとめると 673 件になる。それを行政が意見に応えるために意見を項目ごとにまとめると 132 の意見項目となっている。この 132 の意見項目には 77 の回答項目で回答している。

「意見数が最も多いのは条例の規定に関するご意見・情報」の 378 件であった。計画に直接関係のある項目では「第 5 施策展開の基本方向」の 241 件であり、その次に多いのが「第 3 琵琶湖におけるレジャー活動の長期的な目標」の 32 件であった。それ以外は 1 桁となっており、「第 4 施策の基本方針」では 0 件となっている。「第 5 施策展開の基本方向」は具体的な施策に関することが示されているので、意見提出者の目が向きやすく、利害に関係することから意見数が多くなったと考えられる。

変更に関しては意見項目と回答項目が最も多い「第 5 施策展開の基本方向」のみに対して、8 箇所変更しており、意見数と変更数が関係しているように見える。

しかし、ヒアリングによって、「第 4 施策の基本方針」について意見がほしかった。」ということ聞いたので、施策の基本方針については意見数が多くなくとも、変更があったかもしれない。また、計画でも意見数がある項目に偏り、意見の少ない項目が出ていることから全体的には意見数があるが、項目別に見たときに、意見数不足であると言える。その原因は意見提出者が利害に関係する項目に集中して意見を提出することだと考えられる。

3-7-5 計画の変更

計画の変更場所、変更内容、変更理由1を表3-10に示す。

表 3-10 計画の変更場所、変更内容、変更理由1

変更場所 (小項目)	意見		変更内容				変更理由			
	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現の変更	対象に入れる	具体的内容に変更	記述が単あたためより正確な記述に改めた	事実を見逃していたから
琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例による航行規制水域の設定	・航行規制水域を明示するブイの数が少ないため注意しないと気付かない。	ブイの数が少ない	ブイや湖岸の看板を設置することを追加							
	・監視船等がない時間帯には、規制区域内で違反行為が繰り返されている。	取り締まりをしてほしい	指導監視活動を行うことを追加							
	・今回の航行規制、マナーズブックの400m、水上安全条例による7ノット規制の300mと類似の規制が混在しており、実効性の視点から、統一すべきである。	航行規制を統一してほしい	規則やマナーについての広報を追加							
従来型の2サイクルエンジンの規制	・原文では「2サイクルエンジンは構造上水質に与える影響が大きい」となっているが、実際には4サイクルエンジンの環境負荷が低減されていることによる規制であり、表現を改めるべき。	言葉の修正	2サイクルエンジンの表現を修正							
ごみの投棄、放置対策	・ゴミの放置について、もっと厳しい罰則を設け取り締まるべき。	厳しく	ごみ散乱防止の取り締まりをすと修正							
地域協議会への支援	・「地域協議会」には、必ず利用者代表や業界関係者が参画するようにされたい。	参加対象を増やす	地域協議会に関係事業者を含めた							
	・ローカルルールは、住民・水域管理者・水面利用者が合意の元につくり、守らせるルールではなく守れるルールとすべきである。	その他								

計画の変更場所、変更内容、変更理由 2 を表 3-11 に示す。

表 3-11 計画の変更場所、変更内容、変更理由 2

変更場所 (小項目)	意見		変更内容					変更理由			
	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現の変更	対象に入れる	具体的内容に変更	具体的に書けていなかったから	記述が単あたため、より正確に述べた	事実を見逃していたから
環境配慮製品の普及促進	・ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルについて環境省の検討会では2002年6月14日「(人健康影響(ほ乳類)について)明らかな内分泌攪乱作用は認められなかった」としている。こうした最新の知見を踏まえるとワーム問題は環境ホルモン問題としてではなく単純なゴミ問題として扱うべきで、環境ホルモンに触れる妥当性はない。	言葉の修正	環境ホルモンから環境配慮へ修正								
効果測定の具体例	・(釣りルールの普及)行政側からの一方的な広報・啓発だけではなく、行政側と釣り人が話し合うシンポジウムなど議論の場を設けることを明記すべきである。	シンポジウムの追加	シンポジウムの実施すると修正								
	・「県外からの利用者が多く、琵琶湖での規制やその状況が伝わりにくい面」とあるが、これは県外に限らず、その情報の伝え方、啓発の仕方に課題がある。例えば、看板の文面でも利用者がよりイメージしやすい内容とすべきである。また、規制の必要性等を理解してもらうため琵琶湖の特性や琵琶湖に生息する生き物の生態、漁業の特性などの情報を提供し、なぜ規制が必要か理解してもらう必要がある。	情報の伝え方を修正									
	・単にルールの内容の広報とすることなく、自然の素晴らしさ、琵琶湖の特性(生き物・漁業・景観等)について、少しでも多くの人に知ってもらうことが重要であり、あらゆるメディアや機会を通じて広報することが必要。	情報の伝え方を修正									
	・「リリース禁止規制等の規制は、全国的にも例のない取り組みであり、その効果や成果を科学的かつ確実に把握し、今後の施策を立案するための調査を行います」と書いているにもかかわらず、「効果測定の具体例」として「釣り人により回収ボックス等に入れられた外来魚の量」となっており、これが「効果や成果を科学的かつ確実に」把握する方法かどうか理解しかねる。「効果や成果を科学的かつ確実に把握」する方法を具体的に記述すべき。	具体的に記述すること									
			合計	3	5	2	5	1	6	1	1

表 3-10、11 の変更内容はインターネットに公表されていたものを筆者が簡潔にまとめた

た。また、変更理由についてはヒアリングによって A 氏が回答されたものを筆者が簡潔にまとめた。

表 3-10、11 より計画に関係する項目で意見数の最も多かった「第 5 施策展開の基本方向」に対して、すべての変更数の 8 箇所を変更している。8 箇所の変更でも 3 箇所は表 3-10 より条例による航行水域の設定に関することだった。

- ・変更内容「ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環境に負荷はないと修正」「4 サイクルと 2 サイクルについて適切な表現にする」という表現の変更があり、その理由は「記述が簡単であったため、より正確な記述に改めた」と「事実を見逃していた」であった。
- ・変更内容「ブイの数と看板を増やす」「指導監視活動を行うことを追加」「規則やマナーについての広報を追加」「シンポジウムの実施すると修正」「ごみの放置について厳しく取り締まると修正」と行動を起こすという変更があり、その理由は「具体的に書けていなかったから」であった。

3-8 条例と計画の変更の比較

条例と計画の実施状況を表 3-12 に示す。

表 3-12 条例と計画の実施状況

名称	滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案	(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)
募集期間	2002/6/19 ~ 2002/7/18	2003/6/18 ~ 2003/7/17
	29日	29日
募集から結果までの日数	63日	55日
公表方法	ホームページ	ホームページ
提出方法	郵便	郵便
	電子メール	電子メール
	ファックス	ファックス
意見数	50411件 (22203件の意見・情報の提出があり、これを分類すると50411件の意見・情報)	637件 (県民等から384件の意見・情報の提出があり、これを項目別に分類すると673件の意見・情報)
意見項目(まとめ)	279件	132件
回答項目(まとめ)	139件	77件
施策に関係のない意見項目	39件	34件
施策に関係のない回答項目	14件	28件
施策に関係のある意見項目	279-39=240件	132-34=98件
施策に関係のある回答項目	139-14=125件	77-28=49件
変更数	12箇所	8箇所

条例と計画では公表期間、公表方法等が同じで、大きく違うのは意見数である。

条例の方が意見数が多いのは条例の方が先にパブリックコメントを行い、かつ条例であるからだと考えられる。意見内容が外来魚に関することばかりであったので、条例が先にパブリックコメントを行ったからだとも考えられる。また、規制は条例で決められるので、

条例の方が意見数が多いとも考えられる。

提出方法による意見数を表 3-13 に示す。

表 3-13 条例と計画の提出方法による意見数

条例					
提出方法	件数 (A)	有効件数 (B)	無効件数(A) - (B)	県内件数 (C)	県内比率(C) / (B)
書面	4,722	4,722	0	648	13.70%
F A X	6,216	6,216	0	810	13.00%
Eメール	11,265	9,935	1,330	601	6.10%
合計	22,203	20,873	1,330	2,059	9.90%

() 無効はEメールの重複送信によるもの

計画					
提出方法	件数 (A)	有効件数 (B)	無効件数(A) - (B)	県内件数 (C)	県内比率(C) / (B)
書 面	5	5	-	2	40.00%
F A X	62	61	1	1	1.60%
Eメール	317	293	24	12	4.10%
合 計	384	359	25	15	4.20%

無効件数は、同じ内容の重複送信によるもの

計画の書面の40%が一番高いが、件数が5件なので比較はできない。

合計で見ると、条例・計画とも90%以上が県外からの意見数である。計画の方が県外の比率は少し高くなっている。

3-8-1 条例と計画の変更場所の比較

条例と計画の場所の分類について

条例は、規制するか規制しないかの問題なので、「規制」に関する案しかない。

計画は、これからの方策について述べるものなので、目次から「県の認識」「事実」「県の認識・考え方」「具体的なこと」の4つに分けられる。

「第1 基本的な考え方」は「県の認識」

「第2 琵琶湖におけるレジャー利用の現状と課題」は「事実」

「第3 琵琶湖におけるレジャー活動の長期的な目標」「第4 施策の基本方針」は「県の認識・考え方」

「第5 施策展開の基本方向」は「具体的なこと」

と分けられる。

しかし、この計画では「第5 施策展開の基本方向」にしか変更がないので、条例では「規制」に関する変更、計画は「具体的なこと」に関する変更となった。

琵琶湖レジャーの条例・計画での条例と計画の変更場所の違いは、規制、具体的なこととなった。

3-8-2 条例と計画の変更理由の比較

条例と計画の変更内容と変更理由の比較を表 3-14 に示す。

表 3-14 条例と計画の変更内容と変更理由の比較

条例

変更内容		変更理由	変更数 (個)
関係市町村を市町村に変更	表現の変更	指摘のとおりと考え修正	1
施設から公共的施設へ変更		より正確な記述とするため	1
補助的機関の2サイクル原動機を禁止対象から除外	対象から除外する	規制の趣旨に照らし除外することが適当と考えた	1
前文の追加	前文の追加	条例の背景を明らかにするため	1
基本的計画に長期的目標の追加	長期的目標の追加	具体的にかけていなかったから	2
情報提供者に関係事業者を入れると変更	対象に入れる		
水鳥の生息地への配慮を追加	パブコメすることを追加	条例の性格から必要と考え追加	2
基本計画でパブコメすることを追加			
工作物のへの衝突等による燃料の流出防止義務と給油に適切な方法をとることが遵守義務に修	努力義務から遵守義務へ	各項目についての県民の認識を踏まえ修正	4
改造を加えたプレジャーボートの航行の禁止を遵守義務に修正			
騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ			
2サイクル禁止の施行期日を短くすると修正	期間を短縮する		

計画

変更内容		変更理由	変更数 (個)
4サイクルと2サイクルについて適切な表現に修	表現の変更	より正確な記述とするため	1
ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環境に負荷はないと修正		情報を見落とししていたため	1
地域協議会に関係事業者を含めることを追加	対象に入れる	具体的に書けていなかったから	6
ブイの数と看板を増やすことを追加	具体的な内容に変更		
指導監視活動を行うことを追加			
規則やマナーについての広報を追加			
シンポジウムの実施すると修正			
ごみの放置について厳しく取り締まると修正			

- ・ 変更内容について条例と計画とともに、条例では「関係市町村から市町村、施設から公共的施設」。計画では「ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環境に負荷はないと修正」「4サイクルと2サイクルについて適切な表現にする」という「表現の変更」が2箇所づつ見られた。また、変更内容について、条例では「情報提供を対象に入れる」、「2サイクルの補助的機関を規制対象から除外する」、計画では「地域協議会に関係事業者も対象に入れる」というようになっており、「対象」の変更についても条例と計画でも見られるということがわかる。
- ・ 条例の特徴は「燃料の流出防止を努力義務から遵守義務へ」と「2サイクル禁止の施行期間を短縮する」というような規制に関する内容が変更されていることである。その変更理由は「各項目についての県民の認識を踏まえ修正」というものである。
- ・ 計画の特徴は「ブイ、看板を増やす。監視活動を行う。広報。シンポジウム。取り締まり等の行動を起こす」というような具体的な施策に関する内容が変更されていることで

ある。その変更理由は「具体的に書けてなかったから」であった。

- ・ 条例は規制について書かれている施策であり、計画は具体的な行動について書かれているため、上記の特徴は納得がいく。条例と計画の変更の違いは条例と計画の施策内容の違いによるものだとわかった。

3-9 まとめ

3-9-1 琵琶湖レジャーの実施状況のまとめ

レジャー条例・計画は募集期間、公表方法、提出方法の3点は典型的なパブリックコメントの形で、意見数・変更数ともに、全都道府県の中での高い位置にある。

レジャー条例については外来魚の再放流の禁止に関する意見が飛びぬけて多く、2サイクル原動機、プレジャーボート、施策の整備とレジャー利用者の利害に関する意見が多かった。それに対し、利害以外に関する項目に対しては意見数がごくわずかであった。しかし、意見数の多かった外来魚の来放流の禁止に関する項目では変更はなかった。レジャー利用者の利害に関する項目でもプレジャーボートと施策の整備に対しては変更があった。また、意見は少なくとも利害以外に関する項目に対しても変更があった。利害に関する項目と利害以外に関する項目とでは意見数に大きな差があるものの変更数においてはあまり違いはなかった。

レジャー計画については具体的な施策に関する意見が多く、それ以外の計画の考え方・課題と問題・目標・基本方針・基本方向に関する意見はごくわずかであった。変更箇所はレジャー計画では具体的な施策に関する変更のみであった。それに、計画のヒアリングによって、「第4 施策の基本方針」について意見がほしかった。変更があるかもしれない項目だった。」ということ聞いたので、施策の基本方針については意件数が多くなくとも、変更があったかもしれない。

以上のような理由で変更の有る無しは施策の項目によって異なり、項目によっては変更しやすい項目があると考えられる。条例ではレジャー利用者の利害に関する項目の変更はしにくく、利害以外に関する項目は変更がしやすいと考えられる。また、計画では具体的な施策では変更しやすいと考えられ、施策の基本方針については変更の可能性が高いと考えられる。

以上のことから、レジャー利用者の利害に関する意見が反対意見を多く含み、変更がなかったことから、条例の方針に合うような意見で変更の可能性が高かったと考えられる。

また、レジャー利用者の利害に関係のない項目に対しては意見数が少なくとも、変更があったので、そのような項目に意見を出せば、変更があると考えられる。具体的な施策だけに目を向けずに他の項目、とくに、施策の基本方針についての意見で変更の可能性が高かったと考えられる。

3-9-2 琵琶湖レジャーにおける意見が素案に与える影響

変更内容について条例と計画とともに、条例では「関係市町村から市町村、施設から公共的施設」。計画では「ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環境に負荷はないと修正」「4 サイクルと 2 サイクルについて適切な表現にする」という「表現の変更」が 2 箇所づつ見られた。また、変更内容について、条例では「情報提供を対象に入れる」、「2 サイクルの補助的機関を規制対象から除外する」、計画では「地域協議会に関係事業者も対象に入れる」というようになっており、「対象」の変更についても条例と計画でも見られるということがわかる。

条例の特徴は「燃料の流出防止を努力義務から遵守義務へ」と「2 サイクル禁止の施行期間を短縮する」というような規制に関する内容が変更されていることである。その変更理由は「各項目についての県民の認識を踏まえ修正」というものである。

計画の特徴は「ブイ、看板を増やす。監視活動を行う。広報。シンポジウム。取り締まり等の行動を起こす」というような具体的な施策に関する内容が変更されていることである。その変更理由は「具体的に書けてなかったから」となっている。条例は規制について書かれている施策であり、計画は具体的な行動について書かれているため、上記の特徴は納得がいく。条例と計画の変更の違いは条例と計画の施策内容の違いによるものだとわかった。

以上のように、意見が素案に与える影響は施策の「表現の変更」「対象の変更」が挙げられ、条例に対しては「規制」に関する変更、計画に対しては「具体的な行動」に関する変更が挙げられる。

《参考文献》

- 1) 琵琶湖におけるレジャー利用の提言(本文) (平成 14 年 3 月 20 日)
http://www.pref.shiga.jp/d/shizenhogo/tekisei/pdf/teigen_main.pdf
- 2) 滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案の修正：
<http://www.pref.shiga.jp/public/tekisei-riyo/shusei.pdf>
- 3) 滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案のあらまし：
<http://www.pref.shiga.jp/d/shizenhogo/tekisei/index.htm>
- 4) 県民政策コメント制度に基づき滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案に対して提出された意見・情報とそれらに対する滋賀県の考え方
<http://www.pref.shiga.jp/public/tekisei-riyo/>
- 5) (仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案) 第 1 基本的な考え方：
<http://www.pref.shiga.jp/public/leisure/1.pdf>
- 6) (仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案) = 概要版 =
<http://www.pref.shiga.jp/public/leisure/gaiyou.html>
- 7) 滋賀県県民政策コメント制度に関する要綱に基づき、(仮称)琵琶湖レジャー利用適

正化基本計画（案）に対して提出された意見・情報とそれらに対する滋賀県の考え方

<http://www.pref.shiga.jp/public/leisure-kekka/01.htm>