

論文

# 上高地の自然資源管理における重層的合意形成 — 国立公園の協働型管理に着目して —

矢作郁瑠<sup>\*、†</sup>，三木敦朗<sup>\*\*</sup>

<sup>\*</sup>信州大学大学院総合理工学研究科

<sup>\*\*</sup>信州大学学術研究院農学系

Multi-layered Consensus Building for Natural Resource Management in Kamikochi

YAHAGI Ikuru<sup>\*、†</sup> and MIKI Aturo<sup>\*\*</sup>

<sup>\*</sup>Graduate School of Science and Technology, Shinshu University, Minami-minowa, Japan

<sup>\*\*</sup>Institute of Agriculture, Shinshu University, Minami-minowa, Japan

環境省は2014年、国立公園において、行政や事業者・住民など多様な利害関係者の参画・協議によって管理方針を決定する協働型管理体制の構築を推進する方針を示した。この典型である中部山岳国立公園上高地地域では同年に、方針に沿う形での中長期的な地域管理方針「上高地ビジョン2014」が策定された。本稿では、上高地の地域自然資源管理の合意形成過程を分析し、意思決定に関わる地域コミュニティの構造を明らかにした。結果は以下の通りである。上高地の協働型管理体制は、重層的な合意形成過程をもっている。意思決定は、行政主導と地元住民主導の2つのフォーマルな場で行われており、両者が並行して機能している。一方その下層では、地域美化団体が順応的でインフォーマルな合意形成の場として機能している。これらの重層性が合意形成を円滑にしている。また、地域自然資源管理に関わる様々なコンフリクトを調整してきた歴史があり、この経験が、関係者の利害調整への関与を促し、より広範な関係者間での意見調整を可能にする素地となったと考えられる。

キーワード：国立公園，協働型管理，自然資源管理，合意形成，上高地

In 2014, The Ministry of the Environment in Japan showed a policy to promote the construction of the collaborative management system in national parks within the country, in which management is determined by participation and discussion of various stakeholders such as the government, business entities and residents. Accordingly, a typical example, "Kamikochi Vision 2014", regional management policy in the Chubu Sangaku National Park Kamikochi area, was formulated. In this paper, we analyze the consensus-building process of natural resource management in Kamikochi and to clarify the three-dimensional structure of the local community related to decision-making. As a result, it became clear that Kamikochi's collaborative management system has multiple layers of consensus-building processes. There are two formal decision-making places related to policy; one lead by the government and the other lead by the local residents. In the lower layer, the local nature conservation group that originate from regional beautification functions as an adaptable and informal place for discussion. These multiple layers facilitate consensus-building. And more, there are some histories of coordinating opinions on various conflicts related to natural resource management, and it is thought that these experiences have become the basis for coordinating opinions among more diverse stakeholders in recent years.

Key words: national park, collaborative management, natural resource management, consensus building, Kamikochi

## I 背景と目的

日本の国立公園で、行政や事業者・住民など多様な利害関係者の参画・協議によって管理方針を決定する、協働型管理体制の構築が進められている。環境省主導のこの取組は2014年の「国立公園における協働型管理運営を進めるための提言」<sup>(1)</sup>（以下、「提言」）以

降本格的に進められた。「提言」は、①管理運営計画の一部に位置づける「ビジョン」と、②それを実現するための「管理運営方針」、③具体的な取組内容の「行動計画」、それぞれの検討と関係者間での共有が必要だとしている。また、「当該地域に関わる公的機関や各種団体が構成メンバー」となり議論する「総合型協議会」の設置を求めている。一方で、指定地域の範囲や構成員の選定等には全国統一の基準がなく、「地理的・社会的状況を踏まえ、それぞれの国立公園毎に検

†連絡先 E-mail : yahagi13shinshu@gmail.com

討」し、「地域の特性を踏まえた方法を工夫することが重要」として、現場に判断を委ねている。

国立公園の協働型管理運営体制は、①「広範な関係者の参画による魅力的な国立公園づくり推進事業」(2007～09年)、②「国立公園の協働型管理運営推進事業」(2012～13年)、③「提言」による事業(2014年～)の3期に分けられる。第1～2期はモデル事業であったが、第3期では「提言」を受けた手引書<sup>(2)</sup>が発行され、体系化された。しかし、総合型協議会の設置・運営に「必要な事務的労力・経費が大きくなることや、国立公園に対する関心など地域の状況が異なることから、総合的な協働体制を構築する取組は一部の国立公園に限られている」のが現状である<sup>(3)</sup>。

これまで日本の地域制自然公園制度は「地域において、持続的な自然資源管理を実現させるための戦略的ツール」や地域振興などの「ツール」<sup>(4)</sup>として注目され、ガバナンスの観点から研究が進められてきた。土屋は日本の自然公園管理体制の「熟度」<sup>(5)</sup>を4段階に分類し、その最も高い段階を総合型協議会にみた。しかし、この分類は概念的なものである。協議会の構築だけが先行し、地域に根ざさない未熟な組織体のまま運営されている可能性や、逆に、地域内に合意形成の仕組みが既にあり、協議会はその追認をしている可能性も考えられる。既存の仕組みと新たに設けられる協議会とが協調していない場合もあるだろう。したがって、総合型協議会だけでなく、その他の地域組織も含めた実態と成立過程の把握が必要である。

自然公園の管理体制の構築についての研究をみれば、中澤<sup>(6)</sup>が尾瀬の自然保護運動の事例から、国立公園管理運営体制の形成過程を分析する重要性を指摘している。また、田中<sup>(7)</sup>は世界遺産地域・知床五湖への利用調整地区導入を事例として、保護地域制度下の順応的な政策形成を分析している。しかしいずれも、協働型管理運営体制の構築そのものを検証するには至っていない。

他方では、持続的な自然資源管理の仕組みとして「順応的ガバナンス」が提唱されている。宮内は「環境保全や自然資源管理のための社会の仕組み、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンス」<sup>(8)</sup>と定義しており、多様な地域主体による協働とボトムアップでの柔軟な意思決定の重要性を指摘している。

加えて柿澤は、複雑な生態系を取り巻く自然資源管理では、協働のしくみの他に、多様な分野の専門知識による分析に基づく「科学的管理のしくみ」が構築さ

れることの必要性を述べている<sup>(9)</sup>。その場合、地域の協働を前提としつつ「社会的・経済的・自然的条件を踏まえ」た合意形成が求められる<sup>(10)</sup>が、この実態も、自然公園制度下で担保されているのかは依然不明確である。

そこで本稿では、協働型管理体制整備事業の典型である中部山岳国立公園上高地地域(以下、上高地)を事例とする。上高地の協働型管理運営体制の構築は第2期に該当する。2012年に発足した総合型協議会「中部山岳国立公園上高地連絡協議会」が、2014年に「上高地ビジョン2014」(以下、上高地ビジョン)<sup>(11)</sup>を策定した。こうした上高地の取り組みは、「提言」においても典型的な先進事例と位置付けられているためである。

上高地を含む中部山岳国立公園は、国内有数の山岳景勝地であるとともに、設立当時の国立公園全面積の3分の1を占めたことから、これまでも国立公園政策および自然保護政策の観点から注目される地域であった。これに関する代表的研究は村串<sup>(12)</sup>によるもので、公園成立期から高度成長期までの諸問題を、観光地開発と自然保護の衝突としてまとめている。公園成立期は行政と著名な自然保護団体間での対立を基軸としており、地元関係者の関与は小さかった。また、観光地化が進む戦後期・高度成長期には徐々に地元関係者が参画するようになったが、コミュニティは未熟で属人的な関与に限られていた。高度成長期以後を扱うJones<sup>(13)</sup>は、マイカー規制(後述)をはじめとする対策が上高地で成功した要因の1つに、長期的な政策のプラットフォームと位置づけられる「上高地を美しくする会」(後述)に象徴される地域コミュニティの台頭を挙げている。また、目代<sup>(14)</sup>は順応的管理を念頭に、自然生態系の保全に主眼をおいた多様な主体による上高地の管理体制づくりの必要性を指摘している。

しかし一方で、これまでの研究の時代的制約もあり、地域コミュニティと政策決定の歴史的関係性、とくに上高地ビジョンの策定を可能にしたステークホルダーの協働体制が、どのように発達してきたかは、明らかにされていない。そこで本稿では、上高地における多様な利害関係者による地域自然資源管理の合意形成過程と、それに至る歴史的過程を明らかにする。その上で、協働型管理体制の構造と、当該地域における持続的な地域自然資源管理のあり方を検討することを目的とする。

## 1 調査手法

本調査では、①上高地ビジョン策定関係者および地域関係者(計21者<sup>(15)</sup>)に対する聞き取り調査、②「上高地を美しくする会」など地域内活動の参与観察、③文献調査(協議会資料、地域誌、新聞等)を行った。調査期間は2017年6月～2019年2月である。

## 2 上高地の特殊性

上高地にはいくつかの社会的・地理的な特殊性がある。

第一に、関係省庁が多いことである。上高地は環境省所管の上高地集団施設地区を内包し、かつ大部分を特別保護地区が占める。その他区域は概ね国有林である。また、谷部を流れる梓川では国土交通省が直轄砂防事業を展開する。加えて、一部の区域は文化財保護法により特別名勝及び特別天然記念物に指定されている。多重な法規制の網掛けによって、施設建設等の事業展開に各省庁の許認可が必要となる。

第二に、地理的・社会的に隔絶した地域である。上高地への公共アクセスは「釜トンネル」等をぬける長野県道上高地公園線に限られ、一般利用者にはマイカー規制が適用されている。そのためコミュニティの境界が、地形条件に自ずと依存する。

第三に、社会構造が比較的単純である。明治以降、近代登山の中継地として開拓されたことから、住民は旅館、山小屋経営やガイド等のサービス業従事者であり、一般的な意味での住民とは性格が異なる。したがって本稿では「地元関係者」と表現する。なお、地元組織にも行政機関が加盟していることがあるが、本稿の「地元関係者」という表現は、行政機関(国・県・市町村)を含まない「上高地地域の管理・利用に関わる事業者・人々」と定義し、行政機関を含む場合は「地域関係者」とする。なお、関係自治体も少ない。上高地ビジョン対象区域の大部分は長野県松本市が占め、国有林の一部が同県安曇野市にかかるのみである。

## II 上高地ビジョンの策定経緯と内容

### 1 上高地ビジョンの概略

上高地ビジョンは総合型協議会「中部山岳国立公園上高地連絡協議会」(以下、上高地連絡協議会)によって2014年に作成された。対象区域は、中部山岳国立公園南部地域の上高地管理計画区にあたる。計画の構成は①現状と課題、②向こう約10年間の取り組み、③重点的に取り組む5つの基本方針とそれに即した具体的

な20の重点プログラム、④具体的な行動計画、である。また、概ね5年ごとに計画の点検と見直しを行うものとしている。基本方針は、地元関係者が課題としていた防災対策を主軸としながら、その他の項目については「愛知目標」に対応させ、生物多様性の保全や登山・観光利用の適正化について整理している。生物多様性保全に関わる具体的な項目には、野生動物の適正管理や、希少種・外来種対策等の詳細な記載がなされた。

### 2 策定の動機

上高地ビジョンでの合意は、梓川の河床上昇問題を中心とした防災対策に関する事項が中心であった。特に、上高地連絡協議会が発足した時期は東日本大震災直後であり、地元関係者からの自然災害対策への要求が高まっていた。

もっとも、防災対策は地元関係者の以前からの関心事であった。上高地は元来、四方の山腹の土砂災害、土砂流入による梓川の河床上昇、焼岳の火山活動など、自然災害の発生危険性が高い。また、そうした特性を踏まえ国土交通省は砂防法に基づいて1932年より直轄砂防事業を行っている。一方で梓川は上高地の代表的な山岳景観の構成要素の1つであり、文化財保護法(1928年指定)、自然公園法(1934年指定)によって開発が規制されている。砂防事業による開発行為は、国立公園や文化財がもつ景観保全・自然保護の目的とそぐわない一面がある。しかし、上高地にはそれらを包括的に意見調整するシステムがなく、地元関係者が対策を要求しても議論が進展しない経緯があった。上高地ビジョンは、その課題を解消するための利害調整の役割がある。

また、自然生態系やツーリズムの項目など、多様なテーマに関わる課題を集約し、自然資源管理に関わるトータルな方針を明文化することは上高地でも初めてであった。

### 3 上高地ビジョンの成果

上高地連絡協議会は「すべての関係者が横並びで議論する、オーソライズされた協議会」として、上高地で初めて「なかなか超えられなかった各官庁、行政、地域の線を乗り越えた」合意の場であった<sup>(16)</sup>。たとえば松本市は、上高地ビジョン策定に合わせ2014年度から上高地対策課を新設し、上高地の諸事業に関わる国や県との調整の窓口を一本化した。加えて、「松本市上高地対策短期・中長期計画」<sup>(17)</sup>で上高地ビジョンの

内容を受けた個別計画を策定している。短期的にみても、行政機関の協力体制は強化されたのである。

しかし、上高地ビジョンで明文化された地域関係者間の合意は、「提言」以降に突如成立したわけではない。調査を通じて、上高地ビジョンのいわば「前史」としての、自然資源管理の様々な側面での実践と議論があったことが明らかとなった。それを通じて地域に関係者間で協働する文化が根付き、意思決定に関わる地域内の諸組織が発足した。やがてそれらの組織が各々、地域の合意形成システムの部分としての機能を有するようになった。本稿では、上高地の地域コミュニティで成立したそのような一連の合意形成システムを、「重層的」な合意形成システムと表現する。以下、その成立に寄与した要素について、年代順に、①「上高地を美しくする会」による地域美化活動、②マイカー規制、③梓川の河床上昇問題、④「上高地町会」の成立の、それぞれの経緯をみることにする。

### Ⅲ 地域関係者が協働する「上高地を美しくする会」

「上高地を美しくする会」(以下、美しくする会)は、いわゆる「ナイロンザイル事件」<sup>(18)</sup>の関係者を中心に1963年に発足した地域美化団体である。上高地の管理運営に関わる地域内外の者と行政機関すべてが加盟しており、開山期は隔週でゴミ拾いなどの美化活動を行う。

会の発足当初は、山岳ごみ問題を中心とする清掃活動を主に行っていたが、2012年から外来植物対策や野生動物追い払い活動を開始した。とりわけ注目すべきなのは外来植物対策活動である。これは元々、地域外の人々からなる上高地パークボランティア(以下、パークボランティア)が独自に取り組んでいたもの(分布調査)であったが、その後パークボランティアが美しくする会の活動に参加する中で、会の活動に組み込まれ、結果的に上高地ビジョンの項目になった。

これらを踏まえると、美しくする会は、「年齢や立場を超えた、コミュニケーションの場」<sup>(19)</sup>としての役割や、地域関係者間の情報共有の役割、地域関係者とパークボランティア等の外部者との交流の窓口としての役割をもっているといえる。こうした役割は、直接的に合意形成過程に影響するものではないが、インフォーマルで潜在的な利害調整機能を担っていると考えられる。

### Ⅳ マイカー規制の経緯

上高地のマイカー規制は、1975年に導入された。自然保護を目的とした、全国初の規制である(表—1)。規制は、1969年の日本自然保護協会の「上高地の利用規制に関する意見書」<sup>(20)</sup>を発端とし、自然保護や自然公園の専門家によって主張された。同年上高地では、県警が交通渋滞緩和のために規制を試行的に実施している(通称「44年規制」)。しかし、44年規制は「増加する自動車をいかに大量にまた高速にさばるか」<sup>(21)</sup>という趣旨で、自然保護協会の意見書との関連性はなかった。自然保護行政と県警がそれぞれの観点で、同時並行で取組を進めていたのである。

こうした中、1971年に環境庁が発足し、1974年に自然保護の観点で「国立公園における自動車利用適正化要綱」を制定する。要綱制定とともに上高地では、上高地自動車利用適正化連絡協議会が発足し、県警と環境庁のマイカー規制に対する取組が統一された。これに基づいた規制が正式なものとして1975年から実施された。

上高地のマイカー規制は、導入から通年化する1996年まで規制日が段階的に増加している。当初は地元からの反対意見もあったが、トップダウンで推進された<sup>(22)</sup>。地元関係者の中でも賛否が分かれたためである。協議会に出席する立場の地元関係者は主に施設経営者等であり、規制による利用客の減少の懸念から反対を主張した。一方、協議会等への参画機会が少ない、自然保護団体への加入者が多い山小屋関係者や、現場で押しよせるマイカー等の交通整理に奔走した旅館組合の青年部は規制に賛同した。当時はまだ、地元関係者間の合意形成をはかり、その結果を地元意見として行政に示す仕組みがなかったのである。

### Ⅴ 河床上昇問題と「上高地町会」の発足

#### 1 河床上昇問題に対する地域関係者の協調体制の成立

河床上昇問題に対する議論が活発化したのは、1975年と1979年の豪雨によって地元関係者や利用者数千人が孤立する土砂災害が発生したためである(表—2)。これに対して環境庁は「池が埋まっても、それは自然の成り行きだ」<sup>(23)</sup>として、当初河床上昇対策に慎重な姿勢を示した。地元関係者は「昭和44年の高瀬川水害で流失した葛温泉(大町市)の二の舞になる。それなのに、国立公園に指定されているため、関係官庁が遠慮して、本格的な防災工事をやってくれない。地元関

表一 1 マイカー規制導入期における各主体の意見の変遷

出来事	規制推進		規制慎重	
	長野県警	環境庁 (厚生省)	地元関係者	安曇村
44年規制 (1969) 「上高地交通対策協議会」 発足 (1969)  「上高地自動車利用適正化連絡協議会」発足 (1974)	当時の道路交通施策の基調は、自然保護は前提にない (①)  「毎年マイカー規制を対策協議会へ議題として提出できたことは、それなりの意義が認められた」 (①)	環境庁発足 (1971) 「国立公園内における自動車利用適正化要綱」策定 (1974)  「交通規制課との協議は新鮮だった。環境庁自然保護局という看板を背負ったからこそ実現が可能だった」 (②) 自然保護の観点から要綱を報告 (①※)	「石油ショックでマイカー観光客の減少が予想されている時に規制しなくても」 (信740328) 「将来的な方針としてはよいが、駐車場もないのにすぐこの夏から実施するというのは、どうも納得できない」 (信740328)	
マイカー規制開始 (1975)  秋季規制 (1977)	規制を強調した一番の原因は、昨年来、県下の山岳道路で続発した死亡事故 (信750701)  「駐車場を待っていたのでは、いつになっても規制はできません」 (信750701) 「規制方法を決めた際、地元関係者も参加したはずだ。今になって文句を言われても」 (信750813)	「駐車場のあるなしに関わらず規制を進めて」 (信750605) 「地元で金が落ちないという理由だけで規制をゆるめることはできない」 (信750813)  「マイカー客は、主に日帰りやキャンプが多い」環境庁のアンケートなどでも裏付けられている (信750701)	旅館業者や山小屋は必ずしも一枚岩ではない (信750701)	「村民の6割までが観光で食っている。…せめて昨年並みの規制に」 (信750701)  観光収入40%ダウン (読750813)
春季規制 (1982)  土日祝規制 (1986)		「客が…年間を通じて平準化する傾向。…環境保護に役立っている」 (信840122)	「ことに夏は規制が無くてはどうにもならない」 (信840122) 「混雑しすぎない、優秀な観光地としてゆっくりやっていく」 (信840824) 「車が増えて、落ちているゴミも増えた。経費も結構かかる」 (信890811)	「現在の日数がぎりぎり。規制日を減らす方向に」 (信840122)
通年規制提案 (1992)  通年規制開始 (1996)  釜トンネル拡充 (2002)  観光バス規制開始 (2004)		夏の観光バス規制「来年の試行は時期尚早」 (信951017)、「事前の調査が不十分で、関係者の意思統一に至らなかった」 (信951019)  「ほかの山岳観光地より歩きやすいことや、マイカー規制があってもアクセスがいい」 (信020916)		安曇村景観管理計画 (1992) 安曇村環境保全に関する条例 (1992)  「来季から全シーズン通して規制すべき。観光行政を考えると、この状態ではいけない」 (信921120) 「公害を出さない乗り物に一本化したい」 (朝940604)

出典：新聞記事，各種資料等をもとに筆者作成。

①交通規制課「上高地のマイカー規制」『旭の友』Vol. 36(6)，1976，36～39頁。

②瀬田信哉『再生する国立公園』アサヒビール・清水弘文堂書房，2009年。

注：括弧内は新聞社，発行年月日の西暦下2桁と月日，計6桁を記載 (信…信濃毎日新聞，朝…朝日新聞，読…読売新聞)。また，立体は各主体によるコメント，斜体は資料著者等の第三者によるコメントと分別し表記。表中の太線は，議論に関わる意見の境界を示す。点線部は，その境界が不確かな箇所を示す。

係者がこのまま水害を待つしかないのか<sup>(24)</sup>と述べているものの，地元関係者がまとめて関係省庁に対策を直接要求する環境がなかった。

そこで安曇村 (当時) は1978年に関係行政機関からなる「上高地地区保全対策懇談会」 (以下，保全対策懇談会) を発足させる。地元から関係行政機関に河床上昇への対策を働きかけ，行政間の意見調整をうながすことを目的としたものである。この機能は現在，発展的に「上高地町会」に引き継がれている (後述)。

保全対策懇談会の働きかけの結果，関係4省庁による2か年の調査を経て1984年に「上高地地区保全整備計画」<sup>(25)</sup> (以下，保全整備計画) が策定され，「利用者の安全確保のためには，利用の適正化とともに砂防，治水など「人為を加える」ことが必要」<sup>(26)</sup>とし，河床上昇問題への対策の実施が合意された。このような省庁間の横断的な合意は，「四省庁が足並みをそろえ，国立公園内の防災，自然環境維持対策をまとめたのは初めて」の画期的なものであった<sup>(27)</sup>。

表一 梓川河床上昇問題活発期における各主体の意見の変遷

出来事	工事推進		工事慎重
	地元(地元関係者+安曇村)	建設省	環境庁
水害, 1,500人孤立 (1975)	「これを機会に池周辺の山の治山工事と梓川上流の護岸工事を徹底的に行うよう国、県に働きかける」(読750801)	支流(八衛門沢)床固工着手(1975)	「池が埋まっても、それは自然の成り行き」(読750801)
上高地地区保全対策懇談会(上高地町会の前身)発足(1978)	「国立公園に指定されているため、関係官庁が遠慮して本格的な防災工事をやってくれない。…関係者の間で論議を煮詰めて」(信781006)	「ぼう大な土砂量なので、環境問題を考えると処理はむずかしくなってくる」(信781107)	「防災をとるか自然をとるかある程度の合意を得るのが先決」(信781006)
水害, 3,000人孤立 (1979)	「昨年秋、こちらが企画して皆さん一緒に現地視察をし…ようやく動きができました」[以前は一方に陳情すると他方のきげんを損ねることがあったが、2年ほど前からなくなった](朝790823)		
上高地地域保全整備計画調査委員会発足(1982)		「いつ…大規模災害が起きてても不思議ではない」(信831017)	「上高地の景観を保持するために、ぜひ守りたい。関係省庁と協力してできるだけ元の姿に近い形で…対策を」(朝820715)
「上高地地域保全整備計画」策定(1984)	「四省庁の合意が出来た」が、「抽象的」だ(信840729)	上高地地区「総合土石流対策モデル事業」指定(1984)	
現状の景観・自然環境を前提としつつも、土石流など大きな危険があるものには「現状以上の施設強化」	今後、具体的にとどのように肉付けしてゆかが最大の課題(信840729)	「(人為を加える)という言葉を盛り込むことができてホッとしています」(読840830)	
環境庁が「待った」、砂防事業の再検討を要求(1986)	「何とか建設省の計画を認める方向にならないか」「環境庁だけが姿勢から孤立していたのでは困る」(信861013)	「景観保全に百点とはいかないまでも…」(信861013)	「河川を一直線に横切る構造物には景観実態からみて、これ以外の工法は考えられない」(信861013)
砂防堰堤事業本格見送り、護岸工のみ実施(1989)	地元の世論も含め大局的な見地から見詰めるべき(信861013)	「当面緊急を要する上高地砂防計画」策定、梓川本川床固工群に着手(1987)	「総論」で合意に達したのもつかの間、肉付け段階で早くもつまづき(信861013)
		「帯工設置による環境への影響はないか、あっても非常に少ない」(信891114)	「半年間ほどの調査では、環境への長期的な影響は判断できない」(信891114)

出典：新聞記事、各種資料等をもとに筆者作成。

注：表一に同じ。

しかし、地元関係者の「関係省庁への陳情は「工事」を主題に」した、砂防堰堤のような大規模な砂防事業であった<sup>(28)</sup>。それに対して環境庁が「もっと慎重になるべき」と主張し事業が中断している<sup>(29)</sup>。そして建設省は1987年に「当面緊急を要する上高地砂防計画」を策定し、緊急性の高い箇所についてのみ景観変化が小さい床固工による砂防事業を実施し2006年に概成している。

河床上昇問題にかかる一連の経験を通して上高地では、保全対策懇談会(および、上高地町会)という、地元関係者が行政機関へ自然資源管理についての意見を主張する場が成立した。また、保全整備計画策定という行政機関の横断的な意見調整も成立した。保全整備計画策定関係者の「広い意味での河川管理として、環境庁や林野庁が口出しできるようになった」という声からも、「河床上昇問題が関係者全員の問題と」して認識され、省庁間が相互議論を行う出発点となったことは重要であった<sup>(30)</sup>。しかし、今日の総合型協議会による上高地ビジョンの策定と比べれば、保全整備計

画は省庁間での合意にとどまり地元関係者が策定過程の議論に参加していない点で異なる。

## 2 地元の意見をまとめ主張する場「上高地町会」

前述のとおり上高地町会は、保全対策懇談会を前身として1982年に発足した。安曇村島々区から上高地地区が分離独立したものである。上高地地区と島々区は主産業や住民の属性が異なったことや、上高地地区の住民は梓川の河床上昇への対策へ本格的に働きかける必要性があったことが背景にあった。

町会は上高地内(山岳域を含む)に施設を持つすべての団体が、関係行政機関も含めて正規構成員となっていることに特長がある。上高地町会では「町会として」、「地元として」の正式な意見の発表の場として、要望書を関係行政機関に提出することを恒例とし、行政機関に対して「地元として」の意見を主張している<sup>(31)</sup>。この段階で、協議会などのフォーマルな場に向けて、地元レベルでの利害調整が完了しているとみることができる。

上高地町会を構成する地域関係者は、大正池～横尾間の平坦域と横尾～槍・穂高山頂の山岳域に大別され、それぞれ「上高地観光旅館組合」と「北アルプス山小屋友交会」を組織している。旅館と山小屋では利用者が異なり、提供サービスや必要な技能も異なる。このことが両組織の方針に差異を生じさせている。したがって、従来は平坦域と山岳域で「上高地町会ができる前は考え方が全く違った。陳情する際も個別に異なる相手におこなっていた」。そこに発足した上高地町会は、地元関係者内の意向を統合し、発言力を高める役割を持った<sup>(32)</sup>。これによって、行政機関あるいは協議会による意思決定の場で、ボトムアップによる地元の意思表示・要求が行いやすくなったと考えられる。

## VI まとめ

### 1 重層的な合意形成システム

歴史分析と現状分析を踏まえて、上高地で機能している合意形成システムを以下に考察する（図-1）。

上高地ビジョンは、地域管理のトータルかつ具体的な共通目標である。これは、ボトムアップ的で、かつフォーマルな合意形成の過程であった。策定の直接的契機は「提言」によるものだが、そこから即席に成立したわけではない。それまでの歴史の中で地域管理の問題点が明確になり、自然資源管理に対する社会的基

盤と共通理解が成立していたことが、上高地ビジョンを具体的なものにしたのである。上高地の合意形成システムは、様々な特殊性や固有の歴史的背景を前提としている。1つのコミュニティの中で、美しくする会や上高地町会のような、地元関係者を母体としながらも合意形成にはたす役割が異なる諸団体が発生し、それらが総合型協議会と役割を棲み分けながら重層的に機能している。

マイカー規制は、自然保護と交通安全の対策が偶然一致したことから、行政がトップダウンで推進した取組であった。上高地の自然資源管理の画期となるものであったが、その決定に地元関係者の関与はなかった。

河床上昇問題では、「防災」という共通課題で地元関係者の意見が一致し、保全対策懇談会・上高地町会という要求を集团的に主張する場が成立する。その要求にたいして、行政機関が対立しながらも協調したことは画期的であった。また、上高地ビジョンの方針を形作る上でも、合意形成の社会的な基盤を構築する上でも、重要であった。

上高地ビジョンでは河床上昇問題を通して構築された利害調整のシステムを利用し、質的に異なる、より広義な自然資源管理に対して全面的な合意形成を実現した。これらは全て、協議会等の意思決定機関によるフォーマルな合意形成である。

一方で、インフォーマルで潜在的な合意形成を担うのは美しくする会であった。これはJones<sup>(33)</sup>が指摘した通りである。その上、今日の美しくする会は、外来植物対策活動の導入経緯にみられるように方針の決定が順応的である。しかしながら、マイカー規制や河床上昇問題では、その機能は表面化しなかった。なぜなら、こうした問題は地形改変や法制度に関わる問題であり、地元関係者が直接的な担い手になるような問題ではなかったためである。上高地ビジョンの検討過程で地元関係者が担い手となるような項目に対して初めて議論が及ぶようになったことで、フォーマルな場と連結し機能が表面化することになった。また、美しくする会は地域関係者間での情報や問題意識、相互理解を「共有」する場であり、それらを行政機関に「伝達」する場ではない。上高地町会が伝達する場として発足、機能したことで、地元関係者によるボトムアップで、より包括的な合意形成が可能になったと考えられる。

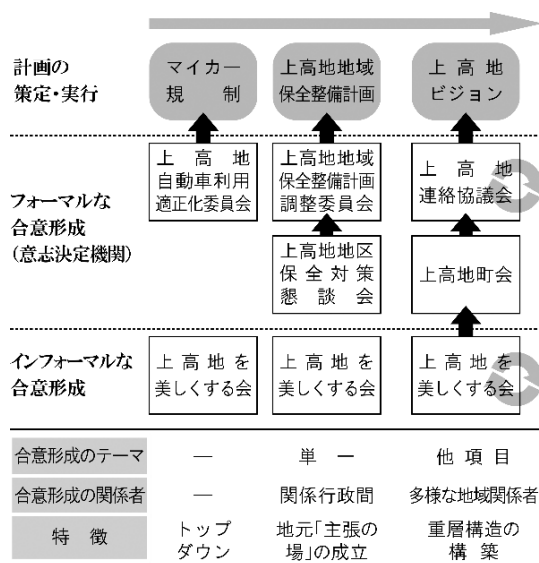


図-1 上高地の重層的な合意形成システム

出典：各種資料、聞き取り調査をもとに筆者作成。

注：矢印は意見の流れを示す。矢印が相互に向けられているのは、順応的な合意形成を示す。

### 2 コミュニティ外部者との関わり

このような構造は、新規のステークホルダーの参入

にはどのように作用しうるだろうか。

上高地では学術団体「上高地自然史研究会」(以下、研究会)によって自然科学的研究成果が蓄積されている。研究会は自然生態系保全の観点から、動態的な遷移による氾濫原の確保が重要だとして、護岸工事等の砂防事業をすすめる上高地ビジョンと異なる方針を主張している。以前は、研究報告書の発行や地域近辺で開催される研究会等を通して地域の意思決定に参画していたが、現在は不十分な現状にある。

外来植物対策活動が地域で一定の理解を得たパークボランティアの経験と比較すれば、パークボランティアでは、活動項目の中に美しくする会での活動が含まれており、地域関係者との協働の場へ参画している点が注目される。2者には、インフォーマルな合意形成の場への参加の多寡という差異があると考えられる。

### 3 今後の検討課題

上高地の協働型管理体制の構築を可能とした条件には、歴史的な側面があることを示した。河床上昇問題については、変遷はありながらも、「保全整備計画」での決定に裏付けられた議論がなされている。上高地ビジョンでも、歴史的背景を重視している。このことから考えれば、他地域の順応的管理・順応的ガバナンスにおいても同様に、歴史的背景を考慮する必要があると思われる。

本稿では、上高地の合意形成システムの重層的構造を明らかにした。上高地は、地元関係者の参画という観点からは、「熟度」の高い事例である事例だといえる。

「提言」を、国立公園の管理運営に地元関係者の参画を促すためのものと解釈すれば、上高地は既存のコミュニティを活用した模範的な事例の一つである。一方で、冒頭でも触れたように、国立公園の管理対象は自然資源であることから、「科学的管理のしくみ」が求められる。上高地においても科学的な議論に基づく合意形成の仕組みは未熟であった。世界自然遺産地域では地域協議会と並行する形で科学委員会が設置されているが、これと類似の仕組みで科学的な側面を担保すべきだと考える。上高地のような協働型管理体制が発達した地域では、科学的な議論も協働型の意思決定システムに組み込める可能性がある。美しくする会での野生動物対策活動や外来植物対策活動の拡がりの経験からわかるように、地元関係者は計画の実行力を担うからである。そのためには、科学的議論がインフォーマルな合意形成の場へ組み込まれ、現場レベルの知見との結びつきを強めていくことが求められる。

そうした中で、科学性をどのようなバランスで、いかにして両立していくかを明らかにする必要があると考える。

### 謝辞

本研究においては、多くの行政機関、地元関係者等の皆さまにご協力いただいた。また、本稿の執筆にあたり、上高地自然史研究会、土屋俊幸氏から有益な示唆を受けた。記して感謝する。本研究はJSPS科研費JP19H02991およびJP19H04344の助成を受けたものである。

### 注および引用文献

- (1) 国立公園における協働型管理運営体制のあり方検討委員会「国立公園における協働型管理運営を進めるための提言」, 2014年(2014年3月20日)
- (2) 環境省自然環境局国立公園課「国立公園における協働型管理運営の推進のための手引書」, 2015年(2015年3月)
- (3) 前掲(1), 7頁
- (4) 土屋俊幸「我々にとって国立公園とは何なのか? : 地域性自然公園の意義と可能性」『林業経済研究』Vol. 60(2), 2014年, 1~3頁
- (5) 前掲(4), 7~9頁。土屋は「利害関係者、さらには地域社会内で国立公園管理に関連した協議が様々な主体間で行われ、合意に基づいた協働の活動が積み重ねられている状態」を「熟度」が高い状態」と定義し、4つの段階に分類している。
- (6) 中澤圭一「尾瀬車道建設問題を踏まえた国立公園管理運営における合意形成過程の一考察」『ランドスケープ研究』Vol. 10, 2017年, 69~79頁
- (7) 田中俊徳「自然観光資源の管理をめぐる順応的ガバナンスの研究: 知床五湖利用調整地区導入における合意形成過程の事例」『人と環境』Vol. 40(3), 2014年, 20~36頁
- (8) 宮内泰介「どうすれば環境保全はうまくいくのか」新泉社, 2017年, 25~26頁
- (9) 柿澤宏昭「総合化と協働の時代における環境政策と社会科学」『環境社会学研究』Vol. 7, 2001年, 43頁
- (10) 前掲(9), 42~43頁
- (11) 中部山岳国立公園上高地連絡協議会「上高地ビジョン2014」[http://chubu.env.go.jp/shinetsu/mat150113\\_1.pdf](http://chubu.env.go.jp/shinetsu/mat150113_1.pdf)
- (12) 村串仁三郎『国立公園成立史の研究: 開発と自然保護の確執を中心に』法政大学出版局, 2005年, 263-289, 村串仁三郎『自然保護と戦後日本の国立公園: 続「国立公園成立史の研究」』時潮社, 2011年, 278~304頁 村串仁三郎『高度成長期日本の国立公園: 自然保護と開発の激突を中心に』時潮社, 2016年, 264~274頁
- (13) Thomas Jones「上高地における自然保護政策の変遷とその評価」『地域ブランド研究』(5), 2009年, 89~117頁



- (14) 目代邦康「上高地の未来を考える」上高地自然史研究会編『上高地の自然誌：地形の変化と河畔林の動態・保全』東海大学出版部、2016年、174～181頁
- (15) 行政機関は、環境省上高地国立公園管理官事務所、国土交通省松本砂防事務所、林野庁中信森林管理署。その他、自然公園財団上高地支所、旅館・山小屋関係者、上高地パークボランティア、関係有識者、および元関係者。
- (16) 関係者に対する聞き取り調査、2019年1月22日、2017年11月9日
- (17) 松本市建設部上高地対策課「松本市上高地対策短期・中長期計画」(2015年3月6日)
- (18) 1955年、北アルプス前穂高岳東壁の厳冬期登攀に挑戦していたパーティの1人が、命綱であるナイロン製ザイル(ロープ)の突然の切断によって転落死し、ロープの製造責任が問われた事件。パーティのうちの1人が、のちに厚生省レンジャーとして上高地に赴任し、美しくする会を発足させた。
- (19) 上高地を美しくする会記念事業実行委員会「上高地の未来に」上高地を美しくする会、2013年、14頁
- (20) 自然保護協会「上高地の利用規制に関する意見書」『自然保護』Vol. 89、1969年、2頁
- (21) 交通規制課「上高地のマイカー規制」『旭の友』Vol. 36(6)、1976年、36～39頁
- (22) 関係者に対する聞き取り調査、2019年1月18日。「上高地マイカー規制 県警、青木湖事故などで“断”」『信濃毎日新聞』1975年7月1日付
- (23) 「大正池がなくなる？」『読売新聞』1975年8月1日付
- (24) 「「護岸や砂防ダム」大手術どうする」『信濃毎日新聞』1978年10月6日付
- (25) 上高地地域保全整備計画調整委員会「上高地地域保全整備計画」(1984年8月1日)。保全整備計画は「上高地地域保全整備計画調整委員会」によって策定され、①「防災計画指針」(国土庁)、②「自然環境保全整備基本計画」(環境庁)、③「森林保全整備計画」(林野庁)、④「砂防施設保全整備基本計画」(建設省)の4項目に内分されている。保全整備計画を策定する前段階には、4部門それぞれについて個別委員会を設け、「国土総合開発事業調整費」によって1982年と1983年の2カ年にわたって分野別で実態を調査、報告書を作成している。
- (26) 「利用者安全確保へ砂防など人為必要」『信濃毎日新聞』1984年7月29日付
- (27) 前掲(26)
- (28) 関係者に対する聞き取り調査、2019年2月12日
- (29) 「環境庁“待った”で足踏み」『信濃毎日新聞』1986年9月3日付
- (30) 関係者に対する聞き取り調査、2018年10月9日
- (31) 関係者に対する聞き取り調査、2019年2月7日
- (32) 関係者に対する聞き取り調査、2019年1月18日
- (33) 前掲(13)

(2019年9月11日受付、2020年1月23日受理)