関西自然保護機構会報15(1)：1－2，1993

巻頭言

ヨシ群落保全条例について

滋賀県立短期大学　小　林　圭　介

滋賀県では「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」（通称ヨシ群落保全条例）を平成４年３月30日に公布し，７月１日から施行している。この全国で初めて制定された条例にかかわってきた者として，その内容，制定までの経過や背景，また施行後の状況も含めて概説してみたい。

ヨシ群落の保全制度の検討については，美しい琵琶湖を次代に引き継いでいくために，新たな琵琶湖保全の制度を検討する過程で，実施可能な施策として優先的に取り上げられた。そして，平成２年10月15日には，琵琶湖保全制度検討委員会のなかにヨシ群落保全検討小委員会が設置され，条例制定に向けて精力的な検討がなされた。

ヨシ群落の保全制度を検討するなかで，特に議論の中心になったのは，琵琶湖の環境保全とヨシ群落の保全の関係であった。つまり，ヨシ群落の水質浄化機能だけで琵琶湖の水質改善を図ることはできないし，条例の制定まで発展させていくのは難しい。それよりも，ヨシ群落が存在している湖岸の生態系は，魚類や鳥類などの生息，繁殖場所として豊かな生物相を育んでいる。また，優れた自然景観を保ち，水質保全や湖岸の浸食防止など多様な機能を有しており，琵琶湖の環境保全にとって大きな役割を果している。こうした状況から，湖辺などのヨシ群落が有する諸機能を見直し，さらにそれら機能を重畳的に発揮させることこそがヨシ群落の保全制度に必要とされている，ということで最終的に意見の一致をみた。

琵琶湖のヨシは，昔からすだれや屋根葺の材料などとして利用し，維持管理され，琵琶湖を代表する景観資源としても親しまれてきた。しかし，現在はそうした日常生活とのかかわりも少なくなり，県民の関心も薄れてきている。一方，湖辺の開発が急速に進み，現在のヨシ帯の面積は約130haで，昭和28年当時の約260haに比べて半減している。そのため，県民，事業者，行政が一体となって，今あるヨシ群落を守るだけでなく，積極的にヨシ群落の再生に取り組むことを目的とした条例の制定が求められている，とした現状考察もなされた。

こうした検討結果を踏まえて，ヨシ群落保全条例は制定された。この条例の目的は，「琵琶湖およびその周辺地域におけるヨシ群落の保全に関し，県，市町村，県民および事業者の責務を明らかにするとともに，ヨシ群落を積極的に保全し，その多様な機能を発揮させることにより，琵琶湖の環境保全を図り，もって県民の生活環境の向上に寄与することを目的とする。」のように定められた。

この条例における保全の対象とする「ヨシ群落」とは，「ヨシ，マコモ等の抽水植物（以下「ヨシ等」という。）の群落およびヨシ等とヤナギ類またはハンノキが一体となって構成する植物群落をいう。」と定義された。しかし，この対象の範囲については，沈水植物まで含めるべきとの強い主張があったり，条例を推進していく側からすれば沈水植物まで含めると，対象が広がり過ぎて目的とした保全事業や地域指定などの事業が困難となる。また，罰則規定によって取り締まる側からはヨシやヤナギを損傷しただけで罰金刑を適用するのは難しいなど，さまざまな厳しい意見があった。

条例の枠組みについて見てみると，「ヨシを守る」「ヨシを育てる」「ヨシを活用する」の３本柱から構成されている。ヨシを守るためには，琵琶湖や内湖で，保全に必要なヨシが生育している場所やヨシを増やす場所を「ヨシ群落保全区域」に地域指定する。そして，その区域のなかで，ある程度まとまった規模のヨシ群落の場所を「保全地域」に，そのなかでヨシ群落の機能からみて，特に重要な場所を「保護地区」とした。保全地域以外のヨシ群落保全区域は「普通地域」に指定することにした。

ヨシを育てるためには，ヨシ群落の保全に関する基本計画を策定する。そして，ゴミなどによって傷ついたヨシ群落周辺の清掃，鳥類や魚類に配慮したヨシの刈り取り，また消波柵の設置や植栽によるヨシの増殖などの保全事業を行うこととした。

ヨシの活用については，現在でもヨシはよしずや水田の暗渠排水の補助材などとして利用されているが，さらにヨシを原料にした紙や価値の高い製品の研究を進める。また，ヨシ群落を利用した環境学習や自然観察会を実施したり，広く県民にヨシ群落の必要性を啓発していくなどの内容となっている。

平成５年１月27日には，滋賀県ヨシ群落保全審議会が，条例に基づくヨシ群落の保全区域指定案と保全基本計画案を原案通り知事に答申した。ヨシ群落保全区域としては，琵琶湖岸のヨシ群落の総面積の84％に当たる131ha，湖岸延長52km，44箇所と，内湖である西の湖および大同川の２箇所，99.6haを指定した。このうち開発が厳しく制限され，建築や土木工事，立木の伐採，土砂採取には許可が必要な保全地域は，琵琶湖の13箇所，84haと西の湖，大同川である。保全地域と同様に許可が必要なだけでなく，モーターボートなどの動力船や車両の乗り入れ，物品の集積にも許可を必要とする，さらに厳しい保護地区は３箇所，35haを指定した。そして，その他の18箇所，12haを届出だけの普通地域とした。

ヨシ群落保全条例に関する湖辺に隣接する22市町の住民意識調査によれば，81.2％が条例化に賛成しており，さらに74.7％の住民が保全活動には行政と県民が協力して実施すべきと回答している。ところが，具体的な地域指定になると，指定地域の地価の下落を心配したり，漁業との絡みで保護地区が普通地域になったり，既に湖岸の整備事業が計画されているため指定から外されたり，総論では賛成だが各論では反対の意見が噴出した。改めて，自然と人の共生，さらには環境条例の具体化の難しさを思い知らされた。

ヨシ群落保全基本計画は，ヨシ群落を「自然と人との理想的な共存関係を育む場」とし，施策実施主体である県の体制整備を急ぐとともに，住民や市町の協力体制も組織化し，刈り取りなどの維持管理に取り組むことにしている。植栽にも力を入れ，今後10年間に約30haのヨシ群落の造成を目指している。さらに計画では，ヨシ群落の適正な保全を図るため，その分布状況や生育状況を把握するとともに，ヨシなどの植栽方法や刈り取り手法などについても調査研究する。また，ヨシ群落を生息の場として利用している鳥類や魚介類などの生物調査や刈り取ったヨシの利用拡大についても調査研究するなど，広範な内容になっている。

これまで，条例制定から地域指定，基本計画策定と，比較的順調に運んできたが，ヨシ群落保全条例を実効あるものとするためには課題も多い。今後，結果のいかんによってはこの条例は厳しい評価を受けることにもなり，滋賀県にとってはこれからが正念場である。