

きれいで豊かな海の確保に向けた最近の動き

1. 背景

瀬戸内海環境保全特別措置法（昭和 48 年法律第 110 号。以下「瀬戸内法」という。）は、平成 27 年に瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 78 号。以下「改正法」という。）により改正され、また、同年、瀬戸内法第 3 条に基づく瀬戸内海環境保全基本計画（以下「基本計画」という。）も変更された。これらの改正及び変更において、瀬戸内海の環境の保全について、生物の多様性及び生産性が確保されている等その有する多面的価値及び機能が最大限に発揮された豊かな海とするという考え方が明確にされるとともに、環境保全に関する施策は、規制の措置のみならず、藻場・干潟その他の沿岸域の良好な環境の保全、再生及び創出等の措置を併せて講ずることや、湾・灘その他の海域ごとの実情に応じて行うことが位置付けられた。加えて、改正法附則において、瀬戸内海における栄養塩類の減少等が水産資源に与える影響に関する調査及び研究に努めるとともに、法施行後 5 年を目途として、瀬戸内海における栄養塩類の管理の在り方や瀬戸内法の規定について検討し、必要な措置を講ずることとされた。

これらを受けて、これまで、瀬戸内法及び基本計画に基づく取組を推進するとともに、中央環境審議会水環境部会瀬戸内海環境保全小委員会（以下「小委員会」という。）において、基本計画に基づく指標のフォローアップを行いつつ、改正法附則の検討条項に規定されている栄養塩類と水産資源に係る調査・研究の状況の収集・整理や、関係団体等へのヒアリング等を実施し、湾・灘ごとの水環境等の状況を取りまとめるとともに、水環境及び水産資源等に係る主な課題を整理してきた。

令和 2 年には瀬戸内法改正及び基本計画の変更から 5 年を迎えることから、令和元年 6 月 19 日に環境大臣から中央環境審議会へ「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について」諮問がなされ、同日付けで中央環境審議会水環境部会に付議された。これを受け、瀬戸内海環境保全小委員会において、関係機関等からのヒアリングを経て、これまで集積された知見・課題等を踏まえつつ、検討が行われ、令和 2 年 3 月に答申がなされた。

2. 平成 27 年の瀬戸内法改正及び基本計画変更の概要

（1）瀬戸内法の改正内容

瀬戸内法の目的は第 1 条において、瀬戸内海の環境の保全上有効な施策の実施を推進するための基本となるべき計画の策定等に関し必要な事項を定めるとともに、特定施設の設置の規制、富栄養化による被害の発生の防止、自然海浜の保全、環境保全のための事業の促進等に関し特別の措置を講ずることにより、瀬戸内海の環境の保全を図るとされている。

平成 27 年の改正においては、瀬戸内法第 2 条の 2 において、瀬戸内海を「豊かな海」

とする基本理念が新たに位置付けられ、第3条において、基本計画はおおむね5年ごとに検討を加えること、第4条において、府県計画を策定するにあたっては、湾・灘その他の海域を単位として関係者により構成される協議会の意見を聴き、その他広く住民の意見を求める等必要な措置を講ずることが盛り込まれた。また、その他、環境保全に関する具体的な施策が追加された。

加えて、改正法附則において、瀬戸内海における栄養塩類の適切な管理に関する調査・研究の成果を踏まえた瀬戸内海における栄養塩類の管理の在り方についての検討や、瀬戸内法の施行状況を勘案し瀬戸内法の規定について検討することとされた。

<瀬戸内海環境保全特別措置法の概要>

基本理念

- ・ 瀬戸内海を、人の活動が自然に対し適切に作用することを通じて、美しい景観が形成されていること、生物の多様性・生産性が確保されていること等その有する多面的価値・機能が最大限に発揮された「豊かな海」とする
- ・ 施策は、瀬戸内海の湾、灘その他の海域ごとの実情に応じて行う

基本計画(政府)

- ・ 政府は、基本理念にのっとり、①沿岸域環境の保全・再生・創出、②水質の保全・管理、③自然景観・文化的景観の保全、④水産資源の持続的な利用の確保等に関する瀬戸内海環境保全基本計画を策定
- ・ 政府は、おおむね5年ごとに基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは変更を行う

府県計画

- ・ 関係府県知事は、基本理念にのっとり、かつ基本計画に基づき、当該府県の区域において瀬戸内海の環境の保全に関し実施すべき施策について府県計画を策定
- ・ 府県計画の策定に当たり、湾灘協議会の意見を聴き、その他広く住民の意見を求める等必要な措置を講ずる

特別の措置

特定施設の設置の許可
⇒特定施設の設置による環境への影響について、事前評価、告示・縦覧

水質総量削減
⇒水質汚濁防止法と併せてCOD、窒素、リンの汚濁負荷量の総量を削減

自然海浜保全地区の指定・行為の届出
⇒工作物の新築・土地の形質変更等の届出、必要に応じて勧告・助言

埋立て等についての特別の配慮
⇒公有水面埋立の免許・承認において、瀬戸内海の特異性への配慮

具体的な施策

- ・ 下水道及び廃棄物の処理施設の整備等
- ・ 漂流ごみ・海底ごみの除去等
- ・ 海難等による油の排出の防止等
- ・ 技術開発等の促進
- ・ 赤潮等による漁業被害者の救済
- ・ 生物の多様性・生産性の確保に支障を及ぼすおそれがある動植物の駆除等
- ・ 水産動植物の繁殖地の保護・整備、水産動物の種苗の放流等
- ・ 瀬戸内海の環境の調査

※赤字は平成27年の改正で追加された内容

(2) 基本計画の変更内容

瀬戸内法第3条の規定により、政府は瀬戸内法の基本理念にのっとり、瀬戸内海的环境保全上有効な施策の実施を推進するため、①沿岸域の環境の保全、再生及び創出、②水質の保全及び管理、③自然景観及び文化的景観の保全、④水産資源の持続的な利用の確保等に関し、瀬戸内海的环境の保全に関する基本となるべき計画を策定しなければならないとされている。

平成27年の基本計画の変更において、「豊かな瀬戸内海」を目指し、上記4項目についてはそれぞれ具体的な目標が設けられ、この際、変更前の目標であった水質の保全の目標には、地域性や季節性に合った水質の管理が重要であるため、「管理」の観点が増加されるとともに、自然景観の保全の目標には、内海多島海景観ともいべき特有の自然景観・文化的景観を有しているため、「文化的景観の保全」の観点が増加された。

併せて、目標達成のための基本的な施策は大きく8項目に整理され、具体的な施策が規定されるとともに、これらの施策の検討や実施に当たっては、湾・灘ごとの実情や季節性に応じて行うこととし、地域における合意や調整に十分配慮する旨が盛り込まれた。

また、基本計画の期間はおおむね10年と定められ、策定時からおおむね5年ごとに、基本計画に基づく施策の進捗状況について点検を行うものとされた。

なお、現行の基本計画は平成27年2月に変更の閣議決定がなされたものであり、その後、平成27年10月に瀬戸内法が改正されたことを受け、平成28年2月に開催された小委員会（第8回）において、改正後の瀬戸内法と基本計画の内容に整合がとれていることを確認したところである。

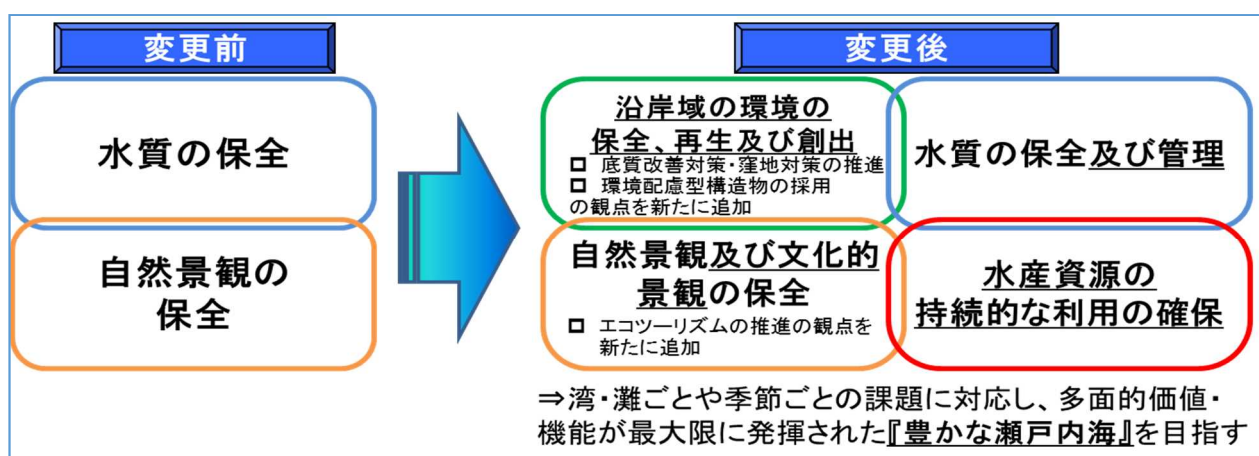


図1 基本計画の目標に係る変更点

<基本計画における目標達成のための基本的な施策>

※下線部は平成27年の変更で追加された内容

1. 沿岸域の環境の保全、再生及び創出（追加）
<ul style="list-style-type: none">○<u>重要な藻場や干潟、砂浜、塩性湿地等の保全・再生・創出</u>（砂浜、塩性湿地等の追加）○自然海浜保全地区等の指定による自然海浜の保全等○<u>貧酸素水塊が発生する海域や底質が悪化した海域等における底質改善対策や窪地対策としての浚渫、覆砂、敷砂、海底耕耘、深掘り跡の埋め戻し等の推進</u>（追加）○<u>海砂利の採取の抑制</u>（原則として行わないものとされた）○埋立てに当たっての環境保全に対する配慮○<u>生物生息空間の再生・創出のための環境配慮型構造物の採用</u>（追加） <p style="text-align: right;">等</p>
2. 水質の保全及び管理（「管理」の観点を追加）
<ul style="list-style-type: none">○水質総量削減制度の実施○<u>地域の海域利用の実情を踏まえ、きめ細やかな水質管理・順応的取組の推進</u>（追加）○下水道等の整備促進○<u>底質環境の改善対策と水質保全対策等との組み合わせによる適切な措置</u>（追加）○有害化学物質等の低減のための対策○油等による汚染の防止○<u>海水浴場、潮干狩場、海辺の自然観察場等の自然とのふれあいの場の保全</u>（追加） <p style="text-align: right;">等</p>
3. 自然景観及び文化的景観の保全（「文化的景観」の観点を追加）
<ul style="list-style-type: none">○自然公園や自然環境保全地域等の指定による保全○沿岸地域や島しょにおける緑地等の保全○史跡、名勝、天然記念物等の指定・管理による保全○<u>漂流・漂着・海底ごみ対策の推進</u>（追加）○<u>エコツーリズム等の推進</u>（追加） <p style="text-align: right;">等</p>
4. 水産資源の持続的な利用の確保（追加）
<ul style="list-style-type: none">○<u>生物多様性・生物生産性の観点から環境との調和に配慮した水産動植物の増殖の推進</u>（追加）○科学的知見に基づく水産資源の適切な保存及び管理の推進（追加）○<u>重要な漁場・資源生産の場であり水質浄化など様々な機能を有する藻場・干潟の保全・創造</u>（追加）

<p>○<u>水産生物の生活史に対応した良好な生息・生育環境空間を創出するための広域的・俯瞰的な漁場整備や水域環境保全対策の推進</u>（追加）</p>	等
5. 廃棄物の処理施設の整備及び処分地の確保	
<p>○廃棄物の海面埋立処分に際し、環境保全と廃棄物の適正な処理の両面に十分配慮</p>	等
6. 健全な水循環・物質循環機能の維持・回復	
<p>○<u>海域と陸域の連続性に留意し、海域における藻場・干潟等の沿岸域の環境の保全</u></p>	等
7. 島しょ部の環境の保全	
<p>○環境容量の小さな島しょにおける環境保全の取組</p>	等
8. 基盤的な施策	
<p>○水質等の監視測定</p> <p>○<u>生物多様性・生物生産性の観点からの水質管理及び底質改善に関する調査研究、地球規模の気候変動がもたらす生物多様性・生物生産性への影響や適応策の調査研究等を推進</u>（追加）</p> <p>○<u>栄養塩類の適切な管理等に関する順応的管理に向けた実証事業等における継続的なモニタリングの実施と課題に対する科学的・技術的な解決策のための研究</u>（追加）</p> <p>○広域的連携の強化等</p> <p>○多様な主体の参画と地域における目標の共有（追加）</p> <p>○<u>地域協議会等による幅広い主体の意見の反映</u>（追加）</p> <p>○環境教育・環境学習の推進</p> <p>○国内外の閉鎖性海域との連携</p>	等

3. これまでの検討状況

改正法附則の検討条項を受け、また変更された基本計画を踏まえ、小委員会における主な検討内容、検討の基本的な方向性及び検討スケジュールを定め、関係省庁・関係府県等が実施している各種調査・研究の成果の収集・整理を行い、令和元年6月に環境大臣が諮問した「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について」審議され、令和2年3月に答申が取りまとめられた。

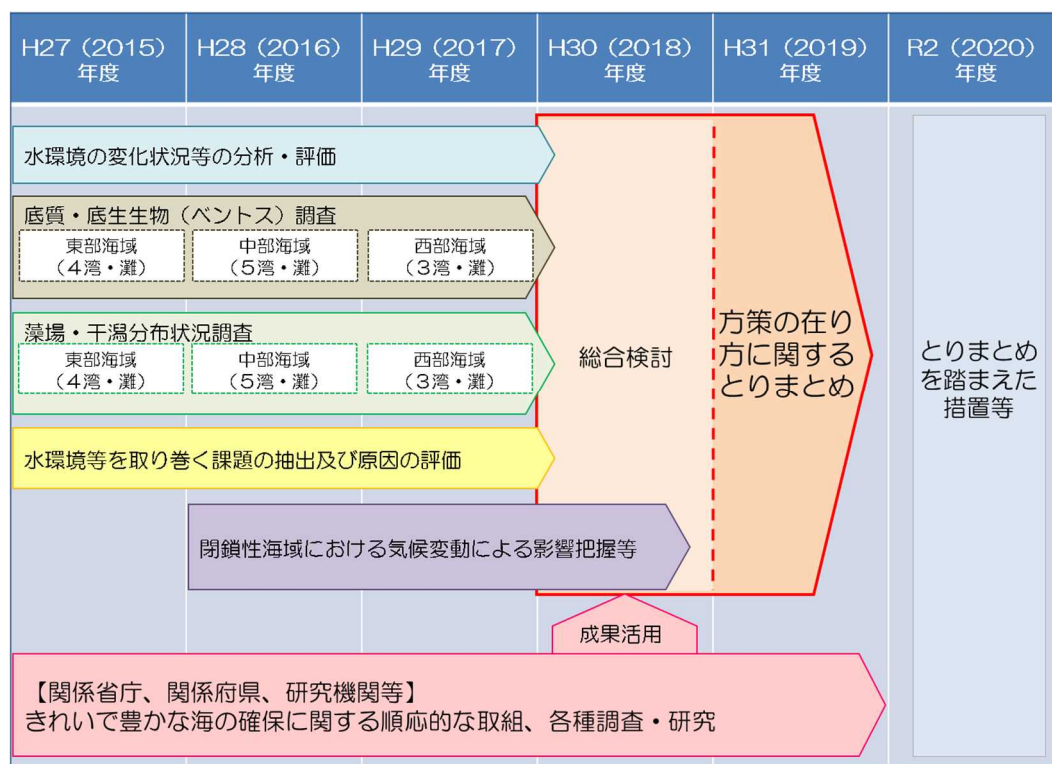


図2 小委員会における検討スケジュール

<平成27～29年度>

瀬戸内海の水質及びその他の環境の変化や実態を把握するため、水環境の変化状況等の分析・評価や底質・底生生物調査及び藻場・干潟の分布状況調査等の結果に加え、関係省庁、関係府県、研究機関等の各種調査・研究の成果の収集・整理を実施。

<平成30年度>

水質及び底質・底生生物の変化状況や水環境等に係る項目について、湾・灘ごとの海域特性等を踏まえた分析、瀬戸内海における栄養塩類と水産資源の関係に係る調査・研究等の結果の収集・整理を実施。これらの分析・整理に加え、関係府県・関係団体からヒアリングを行い、湾・灘ごとの水環境等の状況と課題について総合的に整理し、瀬戸内海における水環境及び水産資源に係る主な課題を抽出。

<令和元年度>

過年度のヒアリングの積み残し項目である「沿岸域の環境の保全、再生及び創出」及び「自然景観及び文化的景観の保全」に関する課題や、「水質の保全及び管理」、「水産資源の持続的な利用の確保」、「沿岸域の環境の保全、再生及び創出」及び「自然景観及び文化的景観の保全」に関する課題をはじめとする基本計画の施策に関する主な課題を念頭に置いて、瀬戸内海における今後の環境保全の方策について関係者からヒアリングを行った。ヒアリング結果等を踏まえ、瀬戸内海の環境保全に係る課題を抽出し、瀬戸内海における今後の環境保全の方策に係る論点を整理し、「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（答申案）」を取りまとめ、意見募集（パブリックコメント）を実施した。令和2年3月に開催された小委員会の審議を受けて、「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（答申）」が取りまとめられ、中央環境審議会会長から環境大臣へ答申がなされた。

表1 小委員会での検討状況

平成 28 年度	<p>平成 29 年 3 月 1 日（第 9 回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○小委員会における検討の進め方 ○基本計画の指標のフォローアップ、関係省庁の施策の取組状況 ○底質・底生生物（東部海域）の結果
平成 29 年度	<p>平成 30 年 3 月 6 日（第 10 回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○基本計画の指標のフォローアップ、関係省庁の施策の取組状況 ○底質・底生生物（中部海域）の結果 ○きれいで豊かな海の確保に向けた検討・取組状況
平成 30 年度	<p>平成 30 年 8 月 22 日（第 11 回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○水環境等と水産資源を巡る地域の課題等について関係府県・関係団体からヒアリング（東部海域等） 対象者：瀬戸内海関係漁連・漁協連絡会議、全国海水養魚協会、大阪府、兵庫県、香川県、兵庫県漁連、香川県漁連 ○栄養塩等と水産資源の関係に係る調査・研究状況について瀬戸内海区水産研究所からヒアリング ○栄養塩類と水産資源の関係に係る解析の進め方 <p>平成 31 年 1 月 10 日（第 12 回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○水環境等と水産資源を巡る地域の課題等について関係府県・関係団体からヒアリング（中西部海域） 対象者：広島県、愛媛県、大分県、山口県漁協、愛媛県漁連、大分県漁協 ○栄養塩類と水産資源の関係に係る検討 <p>平成 31 年 3 月 14 日（第 13 回）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○基本計画の指標のフォローアップ

	<p>○湾・灘ごとの水環境等の状況に係る整理</p> <p>○瀬戸内海における水環境及び水産資源等に係る主な課題</p>
令和元年度	<p>令和元年6月25日（第14回）</p> <p>○「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（諮問）」について</p> <p>○瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方に係る検討の進め方</p> <p>令和元年9月10日（第15回）</p> <p>○地域の課題及び今後の環境保全の方策の在り方等について関係者からヒアリング</p> <p>対象者：岡山県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県</p> <p>令和元年9月25日（第16回）</p> <p>○地域の課題及び今後の環境保全の方策の在り方等について関係者からヒアリング</p> <p>対象者：大阪府、兵庫県、大阪大学工学研究科地球総合工学専攻 西田修三教授、徳島大学環境防災研究センター上月 康則教授、笠岡市立カブトガニ博物館、特定非営利活動法人里海づくり研究会</p> <p>令和元年10月8日（第17回）</p> <p>○地域の課題及び今後の環境保全の方策の在り方等について関係者からヒアリング</p> <p>対象者：広島県、関西学院大学総合政策学部総合政策学科 佐山 浩教授、広島工業大学 上嶋 英機客員教授、瀬戸内海関係漁連・漁協連絡会議、特定非営利活動法人水辺に遊ぶ会</p> <p>○瀬戸内法の施行状況等についてヒアリング</p> <p>対象者：環境省</p> <p>令和元年10月18日（第18回）</p> <p>○瀬戸内法の施行状況等についてヒアリング</p> <p>対象者：文部科学省、農林水産省、国土交通省</p> <p>○瀬戸内海における水産資源、気候変動、藻場・干潟等の最新の調査・研究の実施状況や実施予定についてヒアリング</p> <p>対象者：国立研究開発法人国立環境研究所地域環境研究センター、国立研究開発法人水産研究・教育機構 瀬戸内海区水産研究所生産環境部環境動態グループ、同部藻場生産グループ</p> <p>令和元年11月25日（第19回）</p> <p>○関係機関等からのヒアリング結果、瀬戸内海の環境保全に係る課題</p> <p>○「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方」に係る論点整</p>

	<p>理（案）について</p> <p>令和元年12月23日（第20回）</p> <ul style="list-style-type: none">○「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方」に係る論点整理（案）について <p>令和2年1月22日（第21回）</p> <ul style="list-style-type: none">○「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方」に係る答申骨子（案）について <p>令和2年2月7日～2月28日 「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（答申案）」に対する意見の募集（パブリックコメント）</p> <p>令和2年3月25日（第22回）</p> <ul style="list-style-type: none">○瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について○第9次水質総量削減について（報告）
--	--

4. 「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について」（令和2年3月中央環境審議会答申）の概要

答申においては、栄養塩類の増加に係る課題と栄養塩類の減少に係る課題を有する水域が入り組んで存在している課題を解決するため、地域が主体となってあるべき姿をデザインし、実現には国を始めとする様々な主体が積極的に参画するとともに、具体的な対策については、周辺環境の保全上支障なく一定の秩序を保ち、最新の科学的知見を踏まえて実施するという基本的な考え方が示され、きれいで豊かな瀬戸内海を実現する「令和の里海づくり」を創造していく取組を進めることが必要であるとされた。

加えて、同答申において、令和の里海づくりに向けた4つの方策として、①栄養塩類の管理等による生物の多様性及び生産性の確保、②瀬戸内海全体の水環境を評価・管理する制度的基盤、③地域資源の保全・利活用に係る取組の推進、④漂流・漂着・海底ごみ、気候変動等の課題に対する基盤整備の必要性が示された。

＜中央環境審議会「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（答申）」 （令和2年3月）の概要＞

地域主体できれいで豊かな瀬戸内海を実現する「令和の里海づくり」

- 地域が主体となって、あるべき姿をデザインし、実現に向け国も含め様々な主体が積極的に参画
- 周辺環境の保全上支障なく一定の秩序を保ち、最新の科学的知見を踏まえて具体的な対策を実施

令和の里海づくりに向けた4つの方策

1. 栄養塩類の管理等による生物の多様性及び生産性の確保

- ▶ 地域の合意による栄養塩類の管理の手続き等についてルール化
- ▶ 藻場・干潟等の更なる保全・再生・創出の計画的実施 等

PDCAサイクルの導入

- 管理対策の水域、目標値計画の設定
- 対策の実施
- 管理への反映
- 湾・灘協議会による地域合意形成

2. 瀬戸内海全体の水環境を評価・管理する制度的基盤

- ▶ 瀬戸内海に水を排出する特定施設の設置許可制度の合理化や水質総量削減、環境基準の評価の在り方検討

3. 地域資源の保全・利活用に係る取組の推進

- ▶ 国立公園等の保護区拡張に向けた検討や調整
- ▶ インバウンド対応の視点も加えた、地域資源の再発見・情報発信、地域資源同士の有機的連携 等

4. 漂流・漂着・海底ごみ、気候変動等の課題に対する基盤整備

- ▶ 内陸地域も含め上下流が協働した海ごみ対策の推進
- ▶ 水質管理に係る科学的知見の更なる集積や気候変動への適応策の検討 等