

瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係
る制度の見直しの方向性

(意見具申 (案))

令和 3 年 1 月

1. これまでの経緯

○ 平成27年10月の瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）附則の検討条項等を受け、改正法施行からの施策の進捗状況を踏まえ、「きれいで豊かな瀬戸内海の確保」に向け、瀬戸内海における環境保全の基本的な考え方や施策の方向性について検討を行い、令和2年3月に「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）」を取りまとめた。

○ 答申において、湾・灘ごと、更には湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた対策が必要であるとともに、令和の里海づくり¹⁾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海洋プラスチックごみを含む漂流・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を示したところ。

○ また、同答申において、湾・灘ごと、更には湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた対策については、栄養塩類の管理のほか、生物の産卵場所、生息・生育の場としても重要な藻場・干潟・浅場等の保全・再生・創出等を同時並行で実施する必要があるとした。

○ これらを踏まえ、瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係る制度の見直しの方向性を取りまとめるもの。

2. 制度の見直しの必要性及び方向性

(1) 順応的管理プロセスによる栄養塩類の管理

○ 瀬戸内海については、現時点でもCOD、全窒素・全リンの環境基準が未達成な地域は一部存在するものの、水質総量削減制度をはじめとした水質汚濁防止法と瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく総合的な対策が進められてきたことで、海域に流入するCOD、全窒素及び全リンの汚濁負荷量が削減された結果、一定の水質改善がみられた。特に、全窒素・全リンについては、全窒素・全リンに係る環境基準の類型指定が開始された平成7年当時と現在を比べると、環境基準達成率が大きく改善し、高い達成率を維持してきている。

○ 一方で、近年は、一部の海域において、気候変動による水温の上昇や降雨の変化、栄養塩類濃度の低下等に起因するとみられる、生物の多様性及び生産性への影響が指

¹⁾ 令和の里海づくり：瀬戸内海は、元来有している美しい自然と人の営みが古くから共生してきた、まさに「里海」らしい場所であったという原点に鑑み、湾・灘ごと、更には湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じて、関係者が環になって、新しい時代にふさわしい、いわば「令和の里海」を創造していく取組を進めること

1 摘されている。現行法下においても、従来の環境基準値に加え、地域における海域の
2 利用形態に照らして水質目標値（下限値）を設定し、その間で最適な濃度となるよう
3 に管理を行う取組もみられるなど、湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた、きめ
4 細やかな栄養塩類の管理の必要性が高まっている。この点、現行法は栄養塩類の削減
5 に主眼を置いた規定を有するものの、栄養塩類が供給される事態を想定しておらず、
6 これに対応するルールが定まっていない。

7
8 ○ これらを踏まえ、この際、特定の海域において栄養塩類濃度を増加させる管理を可
9 能にする制度を導入する必要がある。なお、海域における栄養塩類等環境条件の変化
10 に対する生物の応答は複雑であり、解明されていないことも多い点に留意し、関係者
11 との協議のもと、順応的な栄養塩類の管理²⁾を効果的かつ機動的に進めるよう配意し
12 た制度とすることが適当である。

13
14 ○ この栄養塩類管理は、当該栄養塩類の管理が特に必要であると認める海域、当該海
15 域に流入する河川の位置、潮流の状況その他当該海域の状況に照らして一体的に栄養
16 塩類管理を実施することが適当と認められる海域及び陸域において、実施されること
17 が適当である。また、栄養塩類管理の実施に当たり関係府県は、当該府県の区域にお
18 いて計画区域、管理対象となる物質の種類や濃度の目標値（環境基準の範囲内におい
19 て定めるもの）、栄養塩類の増加に必要な措置を講ずる工場又は事業場、漁業者その他
20 の関係者による実施手法等を定めた計画を策定することが適当である。

21
22 ○ 併せて、順応的な栄養塩類管理を効果的かつ機動的に実施するため、また、この栄
23 養塩類管理に係る取組が周辺環境の保全上の支障とならないよう、当該計画の策定に
24 当たっては、栄養塩類管理が周辺環境に及ぼす影響に係る事前の調査及び評価を行う
25 べきであり、また、当該計画に基づく取組実施の影響や効果を実測する必要があるこ
26 とから、計画区域における水環境や管理対象の物質に係る項目の測定（モニタリング）
27 の方法や、栄養塩類管理の実施に当たって当該測定等により著しい影響が判明した場
28 合における当該管理の中止又は変更や測定等の評価を踏まえた見直しに関する方法
29 を当該計画に記載することが適当である。

30
31 ○ また、この栄養塩類の管理に当たっては、栄養塩類管理の手法として多様な事例が
32 存在している。一方、民間事業者の工場又は事業場において栄養塩類の排出管理が求
33 められる場合、当該工場又は事業場に設置している特定施設の構造の一部の変更を要
34 する場合も想定されることから、当該事業者の協力を得て速やかな実施が可能となる

²⁾ 順応的な栄養塩類の管理：目標を設定し、モニタリングと並行しながら、人為的に管理し得る範囲において手法を実施し、その後、モニタリング結果に基づく検証・学習によって随時手法の変更を加え、目標を達成していくという順応的な考え方にに基づく栄養塩類の管理

1 よう、当該計画に基づき順応的な栄養塩類の管理に必要な措置を講ずる工場又は事業
2 場については、特定施設の構造等に係る変更許可手続の緩和が可能となる制度を導入
3 することが適当である。

5 (2) 自然海浜保全地区の指定対象の拡充等による藻場等の再生・創出の取組の促進

6 ○ 特定の海域における生物の多様性及び生産性の確保に当たっては、栄養塩類の管理
7 のほか、生物の産卵場所、生息・生育の場としても重要な藻場・干潟・浅場等の保全・
8 再生・創出、底質の改善等を両輪として同時並行で実施することが不可欠である。こ
9 れらの取組を促すとともに、再生・創出された生物の産卵場所、生息・生育の場を適
10 切に保全するため、自然海浜保全地区の指定対象の拡充に係る制度の見直しが必要で
11 ある。なお、当該制度は、地域の利活用や保全に係る活動が継続的に行われることを
12 意図したものとするため、既指定地区も含め、指定した後の利活用や保全の状況を確認
13 し、必要な改善を図れるよう、運用について継続検討が必要である。

15 (3) 関係者間の連携強化

16 ○ 府県域を越える広域的な課題についての地域合意・連絡・協議等の場が存在しない
17 が、湾・灘によって取り巻く環境の状況等が異なることも考慮し、広域連携の意義が
18 大きいことを踏まえ、国を中心に、様々な主体の参画のもと広域的な課題についての
19 府県の枠を越えた地域合意・連絡・協議等の場の設置に向けた取組が必要である。

21 (4) 特定施設の設置等に係る許可制度の運用の効率化・適正化

22 ○ 特定施設の設置の許可に関し、当該特定施設から公共用水域に汚水等を排出せず、
23 かつ、排出水の量及び汚染状態が一定の要件に適合するなど、瀬戸内海的环境負荷が
24 増大しないことが明らかな事案について、特定施設に係る規制の合理化を図ることが
25 適当である。

27 (5) 漂流・漂着・海底ごみ（海洋プラスチックごみを含む）、気候変動等に係る視点その 28 他基盤的施策

29 ○ 内海である瀬戸内海における海洋プラスチックごみを含む漂流・漂着・海底ごみ（以
30 下「海岸漂着物等」という。）問題の解決に当たっては、海岸漂着物等の除去の視点だ
31 けではなく、海岸漂着物等の発生抑制対策を推進していく必要がある。このため、内
32 陸地域を巻き込み、また、府県域を越えて地域が一体となり協働して、発生抑制対策
33 を推進するように努めることが適当である。

34
35 ○ 近年の瀬戸内海において気候変動影響が生じていること及びこれが長期にわたり
36 拡大するおそれがあることに鑑み、(1)、(2)の制度を含む瀬戸内海的环境保全に関
37 する施策において、気候変動適応に関する視点を踏まえた対応が必要である。特に、

1 気候変動やそれ以外の要因も関連して生じる水質や生物の生息・生育環境等の変化が、
2 生物の多様性及び生産性に与える悪影響の低減を図るため、必要な適応策を検討する
3 必要がある。

- 4
- 5 ○ このほか、(1)の制度と水質総量削減制度との整合性の確保や、栄養塩類の多寡や
6 藻場の分布状況等が生物の多様性及び生産性の確保に与える影響に関する科学的知
7 見の充実、国・関係地方公共団体や栄養塩類の増加に必要な措置を講ずる工場又は事
8 業場、漁業者その他の関係者の積極的な関与等重要な事項について所要の措置を講ず
9 る必要がある。

10
11 以上