

逐条解説
湖沼水質保全特別措置法

平成19年9月 環境省

はじめに

湖沼は、生活用水をはじめとする貴重な水資源を提供し、人々の日常生活と生産活動を支える重要な国民的資産であり、将来にわたって、その恵沢を享受することができるように、良好な状態でこれを保全してゆかなければなりません。このため、昭和59年7月に、「湖沼水質保全特別措置法」が制定されました。

しかしながら、汚濁物質が蓄積しやすいという湖沼の特性に加え、湖沼周辺での開発や人口の増加等の社会経済的な構造の変化による汚濁負荷の増大等から、湖沼の水質については顕著な改善傾向が見られない状況が続いてきました。このため、それまでの対策に加え、指定地域における農地、市街地等からの流出水に係る対策や、湖辺の環境の保護等の措置を講ずるために平成17年に本法の改正がなされました。

本資料は、本法の仕組みを理解して頂くための手助けとなるよう、各条ごとに解説したもので、一般の法改正を踏まえ、更に内容を充実させたところであります。

本資料が、本法の趣旨の理解と湖沼の水質保全の取り組みの一助となれば幸いです。

環境省水・大気環境局水環境課

目 次

第1部 湖沼水質保全特別措置法の背景及び制定について

第1章 湖沼水質保全特別措置法制定の背景と経緯	1
第2章 湖沼法制定後の動き	4
第3章 湖沼水質保全特別措置法改正の背景と経緯	5

第2部 湖沼水質保全特別措置法の逐条解説

第1章 総則	13
第2章 指定湖沼の水質の保全に関する計画等	19
第3章 指定湖沼の水質の保全に関する特別の措置	26
第4章 雑則	72
第5章 罰則	76
第6章 附則	77

第1部 湖沼水質保全特別措置法の背景及び制定について

第1章 湖沼水質保全特別措置法制定の背景と経緯

(1) 湖沼の水質汚濁とその背景

湖沼は、生活用水をはじめとする貴重な水資源の安定的な供給源となり、水産資源を育み、あるいは周辺の自然環境と一体となって自然探勝等野外レクリエーションの場となるなど、人々の生活と生産活動を支える上で重要な国民的資産であるといえることができる。しかしながら、湖沼水質保全特別措置法制定時(昭和59年)以前の湖沼の水質の状況をみれば、湖沼周辺で営まれる社会・経済活動の発展に伴って流入する汚濁負荷が増大し、著しく汚濁が進行していた。

各公共用水域の有機汚濁に係る水質環境基準の達成率をみると、昭和58年度において海域は79.8%、河川は65.9%であるのに対し、湖沼では40.8%と格段に低くなっており、それ以前の推移をみても改善の兆しは認め難かった。

また、水質汚濁が問題となっている主要な湖沼の昭和57年の状況をまとめてみると、表1のとおりである。これらの湖沼においては、水域の利用目的に応じ水質保全上の行政目標として設定されている水質環境基準に比し相当程度の汚濁が認められるものが多く、著しい水質汚濁のため上水道障害、水産被害、観光的価値の低下等様々な水域利用上の障害が発生するに至っている。

湖沼を含む公共用水域の水質汚濁の防止のため、これまでも水質汚濁防止法による一律排水基準及び上乘せ排水基準の設定と適用、あるいは下水道の整備等の対策が講じられてきたが、湖沼の水質汚濁は以上のように深刻であり、全般的に見てはかばかしい改善が進んでいなかった。その背景を考えると、次のような点が指摘できるであろう。

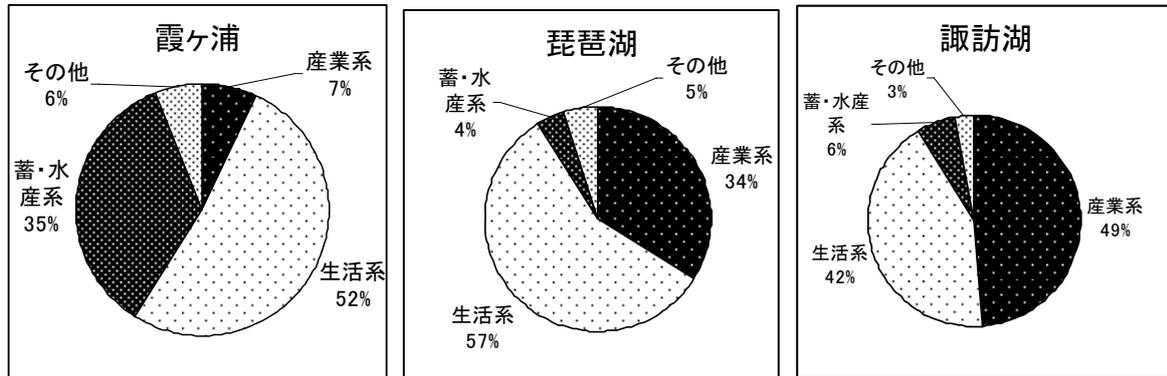
第1は、湖沼は閉鎖性の水域であって水が滞留するため、流入した汚濁物質が蓄積しやすく、その水質が汚濁負荷に敏感に影響を受けることである。このことは、湖沼については他の公共用水域に比し一段進んだ水質保全対策が必要であることを示している。

表1 主要湖沼における当時の水質汚濁等の状況

湖沼名	都道府県	水質の状況(COD)			利水状況	利水障害 (昭和47年度以降に発生したもの)	関係県の対策
		環境基準	57年度水質	達成状況			
琵琶湖	滋賀	mg/l (北)1 (南)1	mg/l 26 39	× ×	上水道、農業用水、工業用水、水産、水浴、釣、観光、舟遊び、自然環境保全	異臭味障害、炉過障害アユ及びコイのへい死、水浴場閉鎖	○富栄養化の防止に関する条例(557.1施行)
霞ヶ浦	茨城	3	11	×	上水道、農業用水、工業用水、水産、釣、舟遊び	異臭味障害、網イケスのコイのへい死、水浴場閉鎖	○富栄養化の防止に関する条例(57.9.1施行) ○富栄養化防止基本計画(57.9)
諏訪湖	長野	3	8.3	×	農業用水、水産、釣、舟遊び	網イケスのへい死、観光的価値の	

						低下	
宍道湖	島根	3	6.0	×	水産、釣、観光	観光的価値の低下	○水質管理計画 (58. 12)
中海	島根 鳥取	3	56	×	水産、釣、観光	観光的価値の低下	
印旛沼	千葉	3	15	×	上水道、農業用水、工業用水、水産、釣	異臭味障害、観光的価値の低下、釣客減少	○水質管理計画 (57. 4)
手賀沼	千葉	5	25	×	農業用水、水産、釣、舟遊び	水稻倒伏及び減収、釣及び舟遊び客の減少、観光的価値の低下、魚介類被害	○水質管理計画 (57. 4)
児島湖	岡山	5	9.8	×	農業用水、水産、釣	水稻の成育障害及び収量・品質の低下	
相模湖	神奈川	(BOD2)	(BOD19) (BOD33)	(○)	上水道、工業用水、釣、舟遊び	異臭味障害、炉過障害	
釜房ダム	宮城	1	27	×	上水道、農業用水、工業用水、水産、自然環境保全、釣	異臭味障害、炉過障害	

表2 琵琶湖等における発生源別化学的酸素要求量(以下「COD」という。)負荷割合 (単位:%)



(備考)昭和54年ベース、環境庁試算による。

第2は、湖沼の水質汚濁の原因が工場等の産業系排水のほか、生活系排水、畜・水産系の負荷など多種多様にわたっていることである(表2参照)。したがって、湖沼の水質保全のためには、特定の施設を有する工場等の大規模な発生源に対し排水規制を行う水質汚濁防止法の対策だけでは十分でなく、それぞれの汚濁原因に応じたよりきめ細かな対策を総合的に講ずることが必要となる。

第3は、ひと口に水質汚濁が著しい湖沼といっても、それぞれの湖沼は汚濁のレベル、汚濁の原因構成等の諸条件が異なっているので、一律的な対策では汚濁の改善は望み難いということである。このため、問題のある個々の湖沼とその流域の自然的社会的諸条件を踏まえて有効適切な諸対策を検討し、これを組み合わせて計画的に実施に移していくことが必要である。

さらに、これらの点を踏まえると湖沼の水質保全のためには極めて多面的な取組が必要となり、

これを推進するうえでは国の関係省庁、都道府県、市町村、事業者、地域住民等の協力が必要となる。とりわけ、琵琶湖、霞ヶ浦等の大規模な湖沼を考えると、その流域は広く、汚濁負荷の削減のための対策も大がかりなものとなるから、国と地方を通じた緊密な協力の下に諸対策の重点的な導入を図ることが必要である。

湖沼水質保全特別措置法は、このような背景の下に検討が行われたものである。

(2) 湖沼水質保全特別措置法の制定経緯

湖沼水質保全特別措置法の制定経緯を述べると、まず、昭和 55 年 10 月 15 日に環境庁長官から諮問を受けた中央公害対策審議会は、翌 56 年 1 月 27 日に「湖沼環境保全のための制度のあり方について」の答申を行った。この答申を受けて、環境庁が中心となり政府部内での法案の検討が始まったわけであるが、このようななかで 57 年 5 月 12 日には参議院公害及び交通安全対策特別委員会が、同年 8 月 20 日には衆議院環境委員会がそれぞれ湖沼環境保全対策の推進に関する決議を行ったほか、水質汚濁の問題のある湖沼をかかえた地方公共団体からも湖沼水質保全特別措置法の早期制定を求める要望がなされるようになってきた。

これらの状況を踏まえ政府部内での法案協議が鋭意進められた結果、58 年 5 月に湖沼水質保全特別措置法案としてとりまとめを了し、5 月 31 日に第 98 回通常国会に提出されることとなった。同法案は、継続審査の扱いのまま、同年 11 月 28 日の衆議院解散に伴いいったん廃案のやむなきに至ったが、翌 59 年 3 月 27 日に同一内容の法案が第 101 特別国会に再提出され、同年 7 月 20 日に可決・成立のうえ、同月 27 日に公布されることとなった。

さらに、同法に基づく湖沼水質保全基本方針が 59 年 12 月に決定・公表され、同法は、翌 60 年 3 月の施行令等の整備と合せて、同年 3 月 31 日から施行されることとなった。以上の経緯は、表 3 に示すとおりである。

表 3 湖沼水質保全特別措置法の経緯

昭和 55 年 10 月 15 日	「湖沼環境保全のための制度のあり方」について中央公害対策審議会に諮問
56 年 1 月 27 日	中央公害対策審議会から答申
57 年 5 月 12 日	参議院・公害及び交通安全対策特別委員会「湖沼環境保全対策の促進に関する決議」
8 月 20 日	衆議院・環境委員会「湖沼環境保全対策の促進に関する件」決議
(第 98 回通常国会)	
58 年 5 月 13 日	湖沼水質保全特別措置法案の閣議決定、国会提出
5 月 26 日	継続審査の議決
(第 99 回臨時国会)	
7 月 22 日	継続審査の議決
(第 100 回臨時国会)	
11 月 28 日	衆議院解散に伴い廃案
(第 101 回特別国会)	
59 年 3 月 27 日	湖沼水質保全特別措置法案の閣議決定・国会再提出

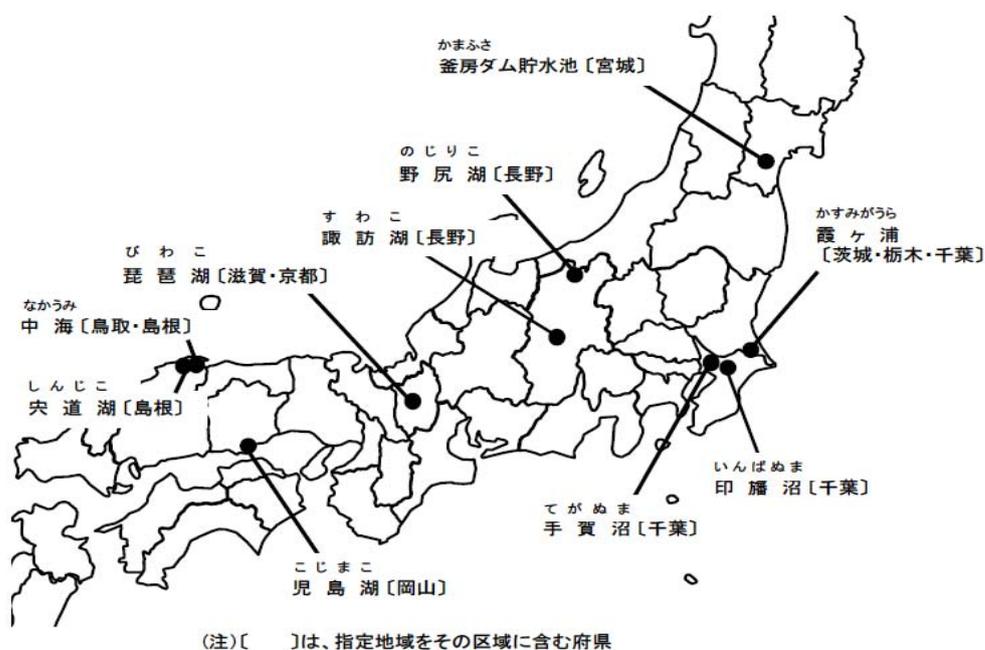
5月18日	(衆)環境委員会で可決
6月15日	衆議院本会議で可決
7月18日	(参)環境特別委員会で可決
20日	参議院本会議で可決・成立
27日	湖沼水質保全特別措置法の公布(昭和59年法律第61号)
12月7日	湖沼水質保全基本方針の閣議決定
26日	同上の公表(昭和59年12月総理府告示第34号)
60年3月15日	湖沼水質保全特別措置法の施行期日を定める政令及び湖沼水質保全特別措置法施行令の閣議決定
20日	施行期日政令(昭和60年政令第36号)、施行令(昭和60年政令第37号)及び湖沼水質保全特別措置法施行規則(昭和60年総理府令第7号)の公布
21日	法、施行令及び施行規則の施行

第2章 湖沼法制定後の動き

(1) 指定湖沼

湖沼法施行後、図1の10カ所の湖沼が指定され、それぞれの湖沼計画に基づき各種の対策が実施されてきた。

図1 湖沼水質保全特別措置法に基づく10指定湖沼位置図



(2) 負荷量規制基準項目への窒素、燐の追加

法第7条に規定されている負荷量にかかる規制基準の対象項目は、法制定当初は化学的酸

素要求量(COD)のみが指定されていた。しかし、その後、ほとんどの指定湖沼において窒素、
 燐の環境基準が確保されていない状況となっていたため、平成3年10月に施行令を改正し、負
 荷量規制の対象項目として窒素含有量及び燐含有量を追加した。(法第7条解説参照)

指定湖沼についてみると、釜房ダム貯水池と野尻湖については燐含有量が規制項目とされ、
 それ以外の8湖沼については、窒素含有量及び燐含有量が規制項目とされた。

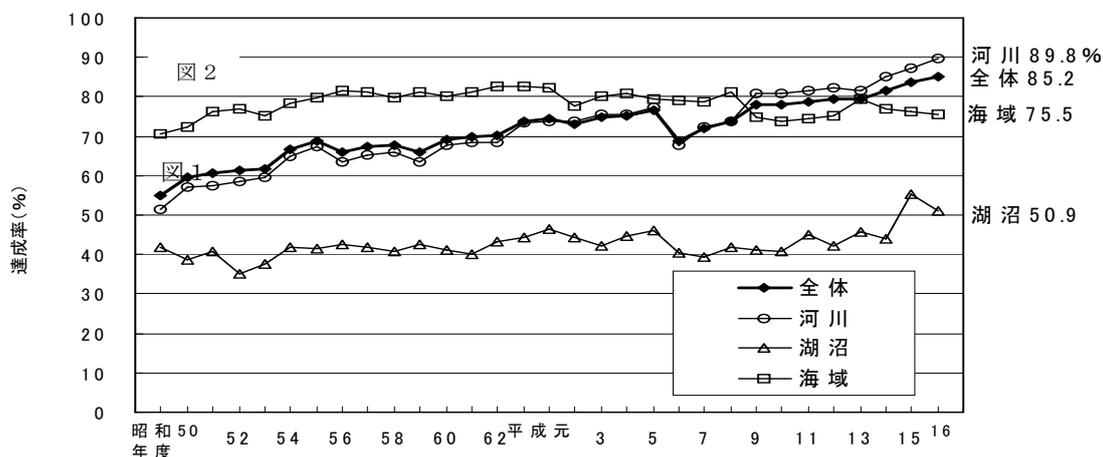
第3章 湖沼水質保全特別措置法改正の背景と経緯

(1) 湖沼の水質の現状

湖沼は、水が滞留するという閉鎖的な水理上の特性から、流入した汚濁物質が蓄積しやす
 く、水質の汚濁が進みやすい上に、いったん水質が汚濁するとその改善が容易でないという性
 格を有しているため、湖沼については、他の公共用水域に比し一段進んだ水質保全対策が必要
 であるとして湖沼水質保全特別措置法が昭和59年に制定された。

しかし、湖沼水質保全特別措置法制定され、その後20年間、湖沼水質保全計画に基づき、
 下水道などの汚水処理施設の整備やしゅんせつ、汚濁負荷量規制など、国、各府県、市町村、
 事業者、地域住民等による水質保全の取組が行われてきたが、湖沼の水質の汚濁に係る環境
 基準(COD)の達成率は、一部の湖沼で改善は見られるものの全般に顕著な改善が見られなか
 った(表4参照)。平成16年度の公共用水域水質測定結果によれば、湖沼については50.9%と
 前年度に引き続き50%を超えたものの、依然として他水域に比べ低い達成率にとどまっていた
 (図2参照)。

図2 環境基準達成率の推移(BOD又はCOD)



指定湖沼の水質についても、北千葉導水の効果により顕著な改善が見られる手賀沼以外の
 湖沼の水質は概ね横ばいとなっており、水質の改善は十分ではないと言える(図3参照)。

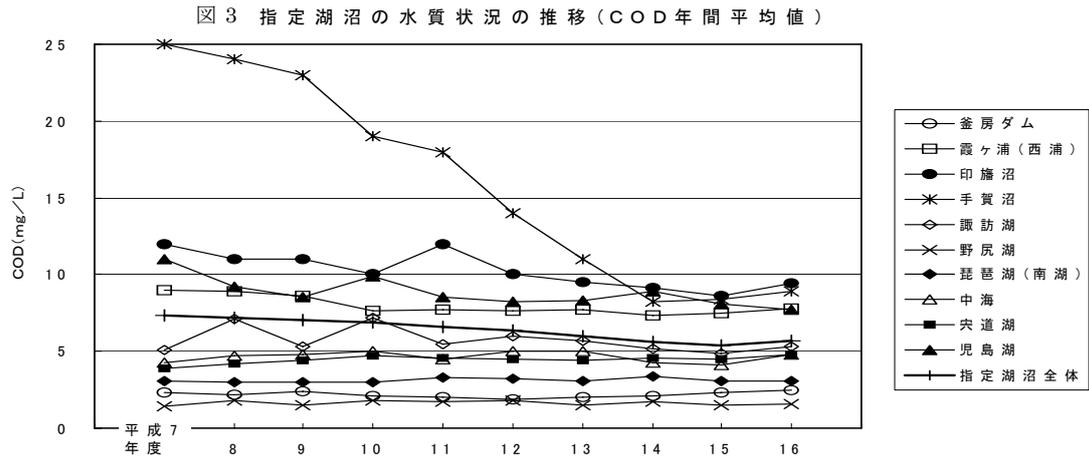


表4 湖沼水質保全特別措置法制定時と現在の指定湖沼の水質の比較

(単位:mg/l)

	水質項目	類型	環境基準	S57~S59 平均 NPはS61~S63	H14~H16 平均
釜房ダム	COD	AA	1	2.3	2.3
	全窒素	—	—	0.54	0.58
	全りん	II	0.01	0.015	0.045
霞ヶ浦 (西浦)	COD	A	3	9.5	7.5
	全窒素	III	0.4	1.43	1.20
	全りん	III	0.03	0.081	0.120
霞ヶ浦 (北浦)	COD	A	3	7.6	7.9
	全窒素	III	0.4	0.98	1.12
	全りん	III	0.03	0.063	0.113
霞ヶ浦 (常陸利根川)	COD	A	3	84	7.6
	全窒素	III	0.4	0.99	0.93
	全りん	III	0.03	0.056	0.090
印旛沼	COD	A	3	12	9.0
	全窒素	III	0.4	2.3	2.77
	全りん	III	0.03	0.09	0.12
手賀沼	COD	B	5	21	8.5
	全窒素	V	1	4.63	2.87
	全りん	V	0.1	0.46	0.18
諏訪湖	COD	A	3	5.9	5.1
	全窒素	IV	0.6	1.33	0.98
	全りん	IV	0.05	0.129	0.053
野尻湖	COD	AA	1	1.4	1.6
	全窒素	—	—	0.22 ※1	0.112
	全りん	I	0.005	0.008 ※1	0.005
琵琶湖 (北湖)	COD	AA	1	2.0	2.6
	全窒素	II	0.2	0.28	0.3
	全りん	II	0.01	0.008	0.008
琵琶湖 (南湖)	COD	AA	1	2.8	3.2
	全窒素	II	0.2	0.34	0.36
	全りん	II	0.01	0.017	0.016
児島湖	COD	B	5	9.9	8.2

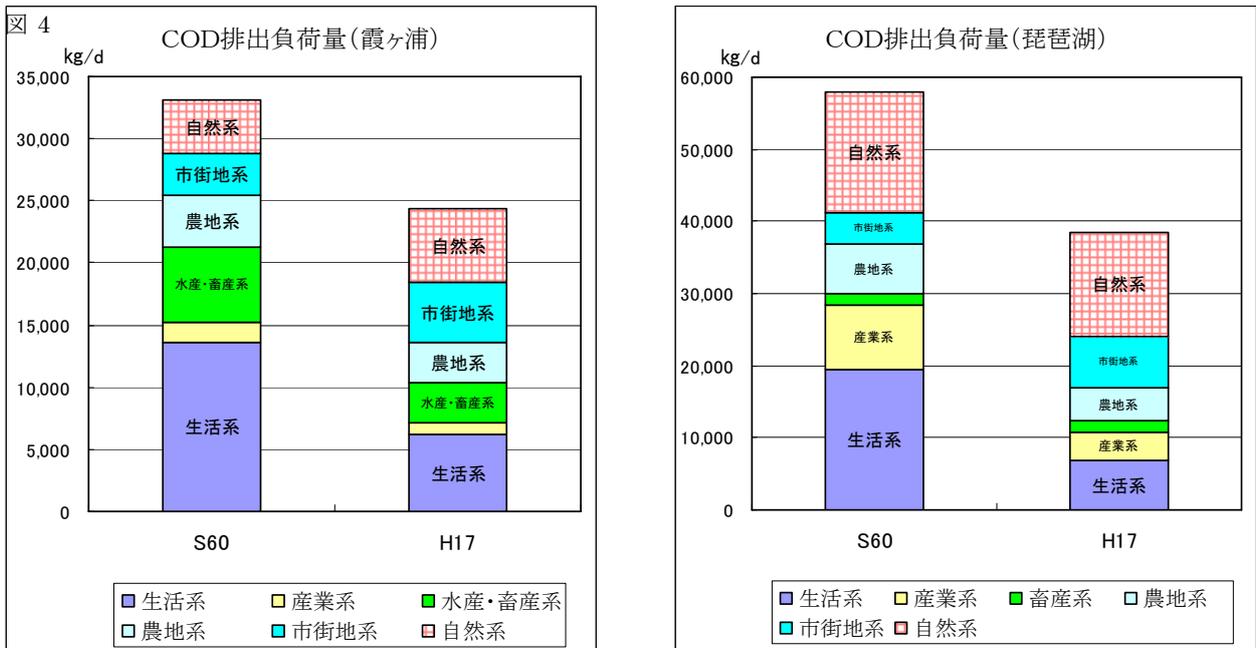
	全窒素	V	1	1.80 ※2	1.37
	全りん	V	0.1	0.20 ※2	0.20
中海	COD	A	3	3.8	4.4
	全窒素	III	0.4	0.91	0.57
	全りん	III	0.03	0.07	0.05
	COD	A	3	4.1	4.6
宍道湖	全窒素	III	0.4	0.53	0.53
	全りん	III	0.03	0.062	0.051

※1 野尻湖の窒素・全磷は H1～H3 平均

※2 児島湖の窒素・全磷は S62～H1 平均

湖沼水質保全特別措置法に基づく各種の水質改善の取組にもかかわらず水質が改善されなかった原因については、以下のような分析及び評価となった。

まず、指定湖沼への流入汚濁負荷量については、これまでの水質保全施策の推進により総体としては減少傾向にある。霞ヶ浦と琵琶湖の昭和 60 年度と平成 17 年度のCOD排出負荷量を見ても、特に污水处理施設の整備の進展により、生活系、産業系を中心に負荷量の削減が進んでいる(図 4 参照)。



しかし、発生源別の汚濁負荷割合についてみると、湖沼により違いが見られるが、生活系や産業系等の点源からの負荷量は減少しているものの、市街地や農地から流出するいわゆる面源からの負荷量削減は進んでおらず、その結果、面源からの負荷量の比率は増加傾向にある。したがって、面源からの負荷量を削減することが新たな課題として考えられた。

表5 発生源別汚濁負荷量割合(平成 18 年度湖沼水質保全計画策定湖沼)

湖沼名	年度	生活系	産業系	畜産系	農地系	市街地系	自然系	合計
霞ヶ浦	S60	41.1%	4.7%	18.5%	12.3%	10.2%	13.2%	100.0%
	H17	25.5%	3.6%	13.1%	13.5%	19.9%	24.3%	100.0%

印旛沼	S60	44.6%	5.0%	1.7%	14.6%	28.1%	6.1%	100.0%
	H17	22.4%	6.3%	1.5%	16.3%	47.1%	6.5%	100.0%
手賀沼	S60	63.1%	4.8%	0.4%	6.4%	22.9%	2.5%	100.0%
	H17	37.6%	7.9%	0.2%	9.8%	40.8%	3.7%	100.0%
琵琶湖	S60	33.4%	15.6%	2.8%	11.8%	7.3%	29.1%	100.0%
	H17	17.9%	9.8%	4.2%	12.4%	18.4%	37.3%	100.0%
児島湖	S63	56.1%	16.3%	0.4%	11.8%	9.3%	6.2%	100.0%
	H17	45.1%	15.9%	0.2%	14.8%	15.7%	8.4%	100.0%

※第5期湖沼水質保全計画策定資料より作成

(2) 総務省政策評価書による指摘

平成 16 年8月、総務省より「湖沼の水環境の保全に関する政策評価書」によって、国、府県等による政策について評価が行われた。評価の結果は、「一部湖沼では水質の改善が見られるなど一定程度の効果は見られるものの、湖沼の水質に顕著な改善は見られず、総体として、期待される効果が発現しているとは認められない。」というものであり、総務省による意見として、以下の課題について政策の推進を図る必要性が指摘された。

- ① 水質汚濁の機構の解明及び各種発生源からの汚濁負荷の的確な把握
- ② 湖沼水質保全計画の適切な策定及び同計画に基づく各種施策の着実な実施
- ③ 各種施策の推進に当たって、
 - (イ) 有効な非特定汚染源対策の検討及び着実な実施
 - (ロ) 汚水処理施設の整備、集合処理施設への接続の促進及び高度処理化等
- ④ 排出量取引などの経済的手法等の新たな政策手段の導入に向けた検討

(3) 中央環境審議会等における検討

① 環境省湖沼対策検討会による検討

環境省においても、湖沼において顕著な水質改善が見られないことを踏まえ、平成 16 年 3 月に「湖沼対策検討会」を設置し、同法の施行状況等を踏まえ、湖沼環境保全の今日的在り方について検討を開始した。

同年 10 月には、効果的な汚濁負荷削減対策の推進などを当面実施・強化すべき施策として提示した報告書「湖沼環境保全施策の基本的あり方について」を公表した。

② 中央環境審議会への諮問

また、平成 16 年 10 月には、環境大臣が中央環境審議会へ「湖沼環境保全制度の在り方について」諮問した。これを受けて中央環境審議会では、水環境部会の下に湖沼環境保全に関する専門的事項を調査する「湖沼環境保全専門委員会」を設置し、非特定汚染源対策の推進、自然浄化機能の活用等の推進等について検討を行い、平成 17 年1月に「湖沼環境保全制度の在り方について」環境大臣に答申した。答申の概要は次のとおりである。

【答申の概要】

今後推進すべき施策と制度の在り方として、非特定汚染源対策、自然浄化機能の活用、特定汚染源対策を総合的な計画に基づき円滑に展開し、適切に評価しつつ進めることが重要。

① 非特定汚染源対策の推進

市街地では雨水の地下浸透や貯留の促進、農地では水管理の改善、適正施肥の実施等による流出負荷の低減を進めていくことが重要。

このため、対策を推進する地区を指定し、関係者の理解と合意に基づく協力の下、汚濁負荷削減を誘導する施策を重点的、集中的に実施し、併せて施策効果の把握等を実施することが適切。

② 自然浄化機能の活用の推進

水生植物は窒素やリンを吸収する等の浄化機能を有しており、湖沼の水質浄化にはその機能を活用することが重要。

このため、湖辺の植生を保全する必要がある地区を指定し、地域住民の協力を得て、植生を適正に維持管理していくための計画策定や、自然浄化機能を損なうおそれのある行為を制限する措置を講ずることが適切。

③ 特定汚染源対策の推進

生活排水対策については、下水道等への接続率の向上、単独処理浄化槽から窒素・リン除去型合併処理浄化槽への転換、浄化槽の適切な管理の徹底等や地域住民への普及啓発が重要。さらに、下水道等における窒素・リンの高度処理を進めることも重要。

工場・事業場対策については、既設の特定事業場に対しても、負荷量の管理を徹底することによって汚濁負荷の削減を進めるために、負荷量の規制を行っていくことが適切。また、未規制の小規模な事業場に対しても、可能な対策を求めていくことが重要。

④ 総合的な計画づくり

流域全体を視野に入れ、水循環、生態系も含む多角的視点から、住民の参加も得て、長期的視野で計画を策定し、評価、見直しを行うべき。

⑤ 湖沼の水環境の適切な評価

水環境について、汚濁負荷を適切に把握するモニタリングと汚濁メカニズムの解明を進め、地域住民にも分かりやすい補助指標を設けるべき。

（４）国会における審議等

環境省は、中央環境審議会答申を踏まえ、湖沼水質保全特別措置法改正案を作成し、平成17年3月8日に閣議決定を行い、同日、国会に提出した。

国会においては、参議院（4月12日環境委員会、同月13日本会議）及び衆議院（6月10日環境委員会、同月14日本会議）における審議を経て、6月14日に可決・成立し、同月22日に公布（平成17年法律第69号）され、平成18年4月より施行された。以上の経過は表6に示すとおりである。

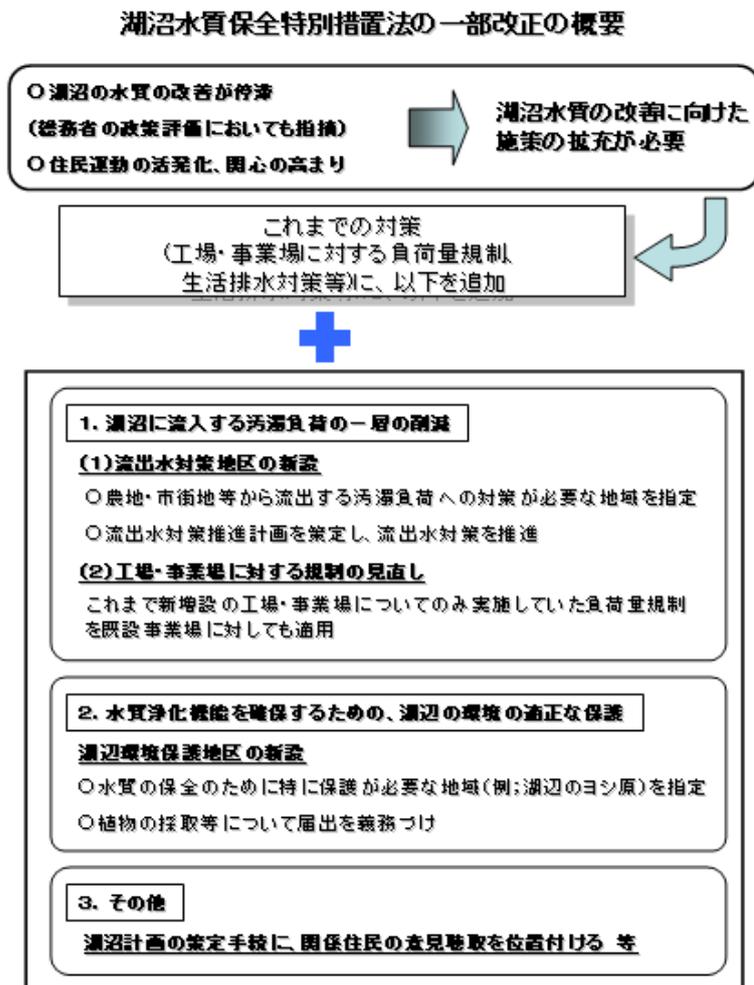
なお、参議院環境委員会、衆議院環境委員会においてそれぞれ附帯決議が付されている。

表6 湖沼水質保全特別措置法改正の経緯

平成 16 年3月 22 日	「湖沼対策検討会」を設置
8月 3日	総務省「湖沼の水環境の保全に関する政策評価書」による評価
10月 14 日	「湖沼対策検討会」より「湖沼環境保全施策の基本的あり方について」を公表
10月 14 日	「湖沼環境保全制度の在り方」について中央環境審議会に諮問
平成 17 年1月 28 日	中央環境審議会から答申
(第 162 回通常国会)	
3月 8日	湖沼水質保全特別措置法改正案の閣議決定、国会提出
4月 12 日	(参)環境委員会で可決
4月 13 日	参議院本会議で可決
6月 10 日	(衆)環境委員会で可決
14日	衆議院本会議で可決・成立
22日	湖沼水質保全特別措置法の一部を改正する法律の公布(平成 17 年法律第69号)
平成 18 年1月 24 日	湖沼水質保全基本方針変更の閣議決定
26日	同 上 の公表(平成 18 年環境省告示第 29 号)
3月 17 日	湖沼水質保全特別措置法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令及び湖沼水質保全特別措置法施行令の一部を改正する政令閣議決定
3月 23 日	施行期日政令(平成 18 年政令第 55 号)、施行令(平成 18 年政令第 56 号)の公布
29日	湖沼水質保全特別措置法施行規則の一部を改正する省令(平成 18 年環境省令第 10 号)の公布
4月 1日	改正法、改正施行令及び改正施行規則の施行

(5) 湖沼水質保全特別措置法改正の概要について

改正の概要は次のとおりである。



(6) 政省令改正及び湖沼水質保全基本方針の変更の概要について

改正法が成立したことをうけ、政省令の改正及び湖沼水質保全基本方針の変更が行われた。その主な内容は次のとおりである。

1 政令の改正

(1) 湖沼特定施設の範囲の見直し

従来湖沼水質保全特別措置法第7条に規定する汚濁負荷量規制の対象外としていた汚水処理施設等について負荷量規制の対象とした。

(2) 政令で定める市の長による事務の処理

改正法第28条の事務(流出水対策に係る指導等)を政令市の長に委任すること。

2 省令の改正

(1) 既設の事業場に対する汚濁負荷量規制基準の追加

改正法及び湖沼水質保全特別措置法施行令の一部を改正する政令に基づき、新たに汚濁負荷量規制の対象となる既設の工場・事業場並びに汚水処理施設等に適用される規制基準

の算式を設けた。

(2) 湖辺環境保護地区の保護の対象となる植物の指定

改正法により新たに設けられた湖辺環境保護地区において保護の対象となる植物は、湿生植物、抽水植物、浮葉植物、沈水植物、浮遊植物中から、湖沼の特性に応じて都道府県知事が選ぶこととした。

(3) 湖辺環境保護地区内における行為の届出について規定

(4) 湖辺環境保護地区内における行為の届出を要しない行為について規定

3 湖沼水質保全基本方針の変更

(1) 湖沼水質保全計画の策定に関する基本的事項への追加

○ 望ましい湖沼の水環境及び流域の状況等に係る長期ビジョンの共有

○ 湖沼水質保全計画に、以下の事項を盛り込むこと

・目標及び対策と長期ビジョンをつなぐ道筋

・対策ごとの定量的な目標、実施主体、実施時期、対策地域、対策内容

・水循環回復等に係る対策

・行政主体の対策だけでなく、地域住民等による取組及び関係主体の協働による取組

○ 計画の策定段階における地域住民等の意見聴取、計画の実施・評価段階における地域住民等の参加

(2) 流出水対策地区の指定に関する基本的事項を追加

流出水の汚濁量の占める割合が大きい地区について、流入河川の流域等のまとまった流域を最大限として指定

(3) 湖辺環境保護地区の指定に関する基本的事項を追加

湖沼、湖岸から湖沼と一体で存在する湿地帯、流入河川河口部、内湖等において植生が一体として保護できる区域を指定

(7) その他必要な対策について

総務省による政策評価及び中央環境審議会答申において指摘を受けた事項のうち、汚濁メカニズムの解明については、環境省の予算事業等において調査研究を実施することとしている。

また、法改正等により導入された流出水対策地区制度、湖辺環境保護地区制度等についても、府県や事業者の取組を促進するため、予算事業により、調査研究、モデル事業及び公共事業を実施することとしている。

第2部 湖沼水質保全特別措置法の逐条解説

第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、湖沼の水質の保全を図るため、湖沼水質保全基本方針を定めるとともに、水質の汚濁に係る環境基準の確保が緊要な湖沼について水質の保全に関し実施すべき施策に関する計画の策定及び汚水、廃液その他の水質の汚濁の原因となる物を排出する施設に係る必要な規制を行う等の特別の措置を講じ、もつて国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。

【趣旨】

本条は、その見出しに示されるように本法の目的を宣言する規定であるが、これとあわせて本法に基づく諸施策の基本的な枠組みをも明らかにしている。

【解説】

本法は、①「湖沼の水質の保全を図る」ことを直接の目的とし、②「国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する」ことを究極の目的としている。

- ① 本法立案のきっかけとなった昭和56年1月の中央公害対策審議会答申では、湖沼の水質及びその周辺の自然的環境を一体のものとして保全する観点から、「湖沼環境保全のための制度」が提案されていた。しかしながら、現在、湖沼をとりまく環境問題のなかで最も深刻なものは水質汚濁の進行とこれに伴う水域利用上の様々な障害の発生であり、湖沼の環境一般に比べ湖沼の水質汚濁が一刻の猶予もならない状況にあること、湖沼周辺の自然的環境の保全に関しては、たとえば自然環境保全法、森林法、都市計画法等の的確な運用を通じて相当程度対処できると考えられること等の理由から、本法は、湖沼の水質保全そのものを直接の目的としてとりまとめられたものである。
- ② 公共用水域の水質汚濁の防止に関し一般法たる水質汚濁防止法では、カドミウム等人の健康にかかわる有害物質(水質汚濁防止法第2条第2項第1号)と化学的酸素要求量等のいわゆる生活環境項目(同法第2条第2項第2号)の双方を対象として排水規制等を行うことから、これの究極目的は「国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」することと規定されている(同法第1条)。これに対し、湖沼において他の水域に比し深刻となっている水質汚濁の内容はCODその他の生活環境項目に係るものであることから、湖沼の水質保全に関する本法では、生活環境項目を対象として具体的な特別の規制等の措置を行うこととされ(法第7条第1項、第15条第1項等参照)、これとの関係から「国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する」ことが本法の究極の目的として規定されたものである。

(1) 本法に基づく措置の基本的枠組み

本法に基づく措置は、①湖沼水質保全基本方針を定めることと、②水質の汚濁に係る環境基準の確保が緊要な湖沼について特別の措置を講ずることの二つに大別される。

- ① 湖沼水質保全基本方針の策定については、第2条に規定されている。

- ② 「水質の汚濁に係る環境基準の確保が緊要な湖沼」とは第 3 条の規定に基づき指定される指定湖沼を指し、「水質の保全に関し実施すべき施策に関する計画」とは第4条の規定に基づき定められる湖沼水質保全計画のことであり、「汚水、廃液その他の水質の汚濁の原因となる物を排出する施設に係る必要な規制を行う等」とは第 3 章各条に規定する規制、指導等及び湖辺の自然環境の保護を行うことを指す。

(2) 本法の狙い

本法は、水質環境基準の確保が緊要な指定湖沼について水質保全のための特別措置を講ずることを主な内容としているが、その狙いとするところは次の 2 点に要約することができる。

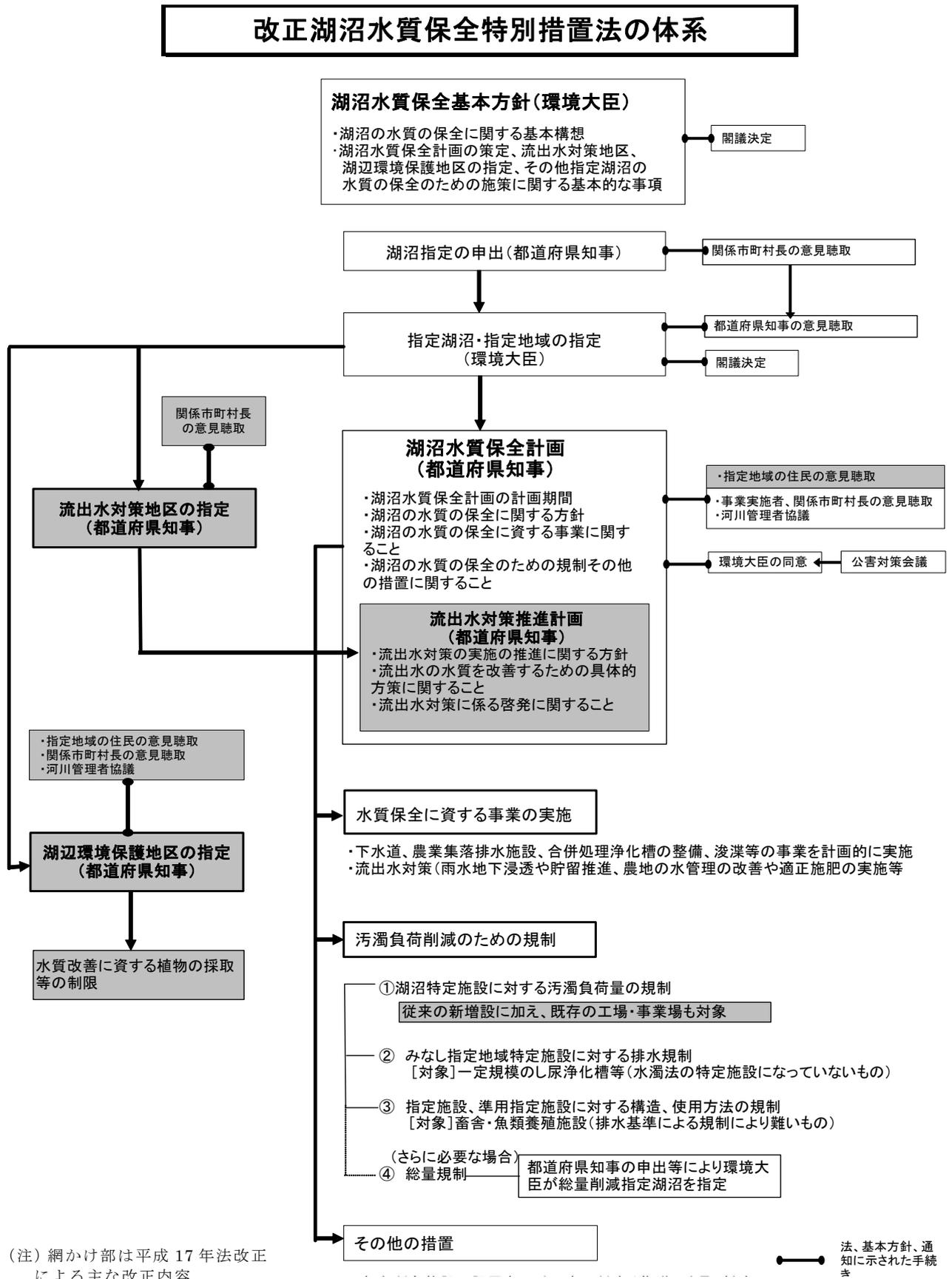
そのひとつは、公共用水域の水質汚濁の防止に関し一般法たる水質汚濁防止法による排水規制の措置を前提としつつ、指定湖沼の集水域において、従来の排水規制では対応できない汚濁源に対し、その特性に応じた新たな規制を行う等、特別の規制措置を導入することである(表7参照)。

もうひとつは、指定湖沼ごとに、地方と国を通じての広汎なコンセンサスを形成しつつ、下水道整備等の水質保全に資する事業と汚濁負荷削減のための各種規制等の措置に関する計画を策定し、この計画の下で各般の水質保全施策を総合的に推進しようとすることである。このような本法の体系は、図 5 に示すとおりである。

表7 水質汚濁防止法と湖沼水質保全特別措置法の比較

水質汚濁防止法		湖沼水質保全特別措置法
公共用水域の水質保全	手段	湖沼の水質保全(指定湖沼に係る特別措置)
—	保全計画	<ul style="list-style-type: none"> ・「湖沼水質保全計画」の策定 <li style="text-align: center;">↓ 水質保全に資する事業及び規制等の措置の計画的実施 ・「流出水対策推進計画」の策定 <li style="text-align: center;">↓ 流出水の水質改善のための啓発等の事業の計画的実施
工場・事業場—排水規制(濃度規制) (特定事業場) 全国一律基準 上乘せ基準 (必要に応じ) - - - - 総量規制	規制措置	<ul style="list-style-type: none"> ・ 工場・事業場— (特定事業場) 汚濁負荷量規制 (湖沼特定事業場) (必要に応じ)総量規制 ・ 一定規模のし — 尿浄化槽等 — 排水規制 (みなし指定地域特定施設) ・ 畜舎・魚類 — 養殖施設 構造・使用方法の 規制 (指定施設等) ・ 湖辺環境の保護 — 行為の届出、原状回 に支障を及ぼす 復命令等 行為
公共用水域の水質監視等	その他	規制対象外の者に対する指導、助言、勧告

図 5 湖沼水質保全特別措置法の体系



(湖沼水質保全基本方針)

- 第2条 国は、湖沼の水質の保全を図るための基本方針(以下「湖沼水質保全基本方針」という)を定めなければならない。
- 2 湖沼水質保全基本方針には、次の事項を定めるものとする。
- 一 湖沼の水質の保全に関する基本構想
 - 二 第4条第1項の湖沼水質保全計画の策定、第25条第1項の流出水対策地区の指定、第29条第1項の湖辺環境保護地区の指定その他指定湖沼の水質の保全のための施策に関する基本的な事項
 - 三 前2号に掲げるもののほか、湖沼の水質の保全に関する重要事項
- 3 湖沼水質保全基本方針は、湖沼が健康で文化的な生活の確保に重要な役割を果たしていることにかんがみ、現在及び将来の国民がその恵沢を享受することができるように、湖沼の有する治水、利水、水産その他の公益的機能に十分配慮しつつ、湖沼の特性及び汚濁原因に応じた均衡ある水質保全対策を適切に講ずることを基本理念として定めるものとする。
- 4 環境大臣は、湖沼水質保全基本方針の案を作成して、閣議の決定を求めなければならない。
- 5 環境大臣は、前項の規定による閣議の決定があつたときは、遅滞なく、湖沼水質保全基本方針を公表しなければならない。
- 6 前2項の規定は、湖沼水質保全基本方針の変更について準用する。

【趣旨】

本条は、湖沼水質保全基本方針について、その内容及び策定等の手続きを規定したものである。なお、本条に基づく基本方針は、昭和59年12月に閣議決定の上、同月26日に公表された(昭和59年12月総理府告示第37号。平成18年1月26日環告第29号により変更。)

【解説】

(1) 国が基本方針を定める趣旨

湖沼は、水道水源となる等水資源の安定的な確保に重要であるほか、豊かな水産資源を育み、あるいは周辺の自然環境と一体となって良好な景観を構成するとともに、人々の野外レクリエーションの場となる等、国民の健康で文化的な生活の確保に重要な役割を果たしており、その水質を保全して現在及び将来の国民がこれらの恵沢を享受することができるようにすることは、国の責務である。また、湖沼の水質を保全するためには多様な対策を総合的に実施する必要がある、これを推進するに当たっては国、地方公共団体、事業者、地域住民等の緊密な協力が不可欠である。このため、国は国全体の立場から、指定湖沼はもとより全国の湖沼を対象として、湖沼の水質保全を図るための基本方針を定めることとしたものである。

(2) 基本方針の性格、効果

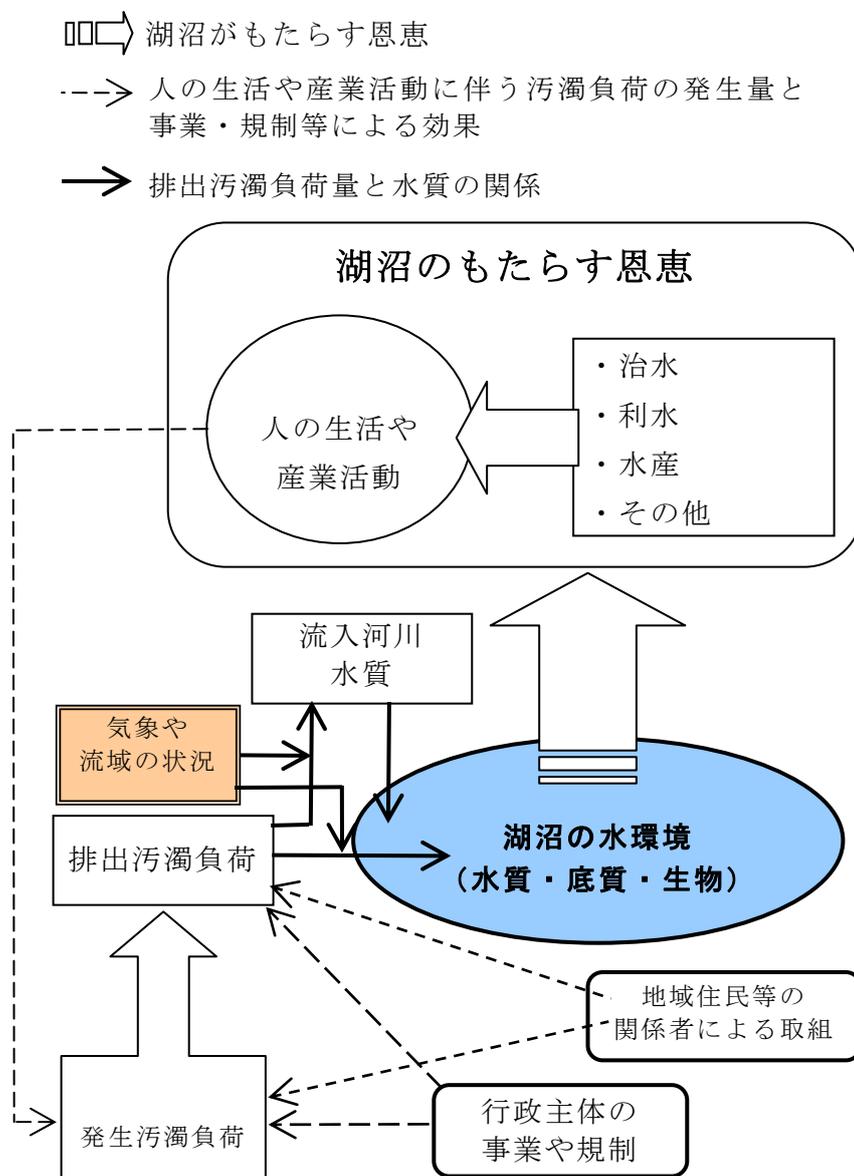
本法の指定湖沼に係る湖沼水質保全計画は、湖沼水質保全基本方針に基づき定められることとなる(第4条第1項)。つまり、湖沼水質保全基本方針は、湖沼水質保全計画の策定及び同計画に基づく指定湖沼の水質保全対策全般について指針となる性格のものである。

さらに、水質の汚濁が進みやすく、汚濁の原因が多様であって総合的な水質保全対策を要する等の事情は、多くの湖沼に一般的にあてはまるものと考えられるから、湖沼水質保全基本方針に示される対策推進上の基本的考え方は、指定湖沼以外の湖沼の水質保全にとっても一定の指針的効果を持つこととなる。

(3) 「湖沼の有する治水、利水、水産その他の公益的機能を配慮しつつ」について

利水、水産は、水質保全を図る上での保護法益として位置づけられるものであって、水質保全と相反する立場には一般的にならないものである。また、治水は水質保全と同様極めて公共性の高いものであって、これらが両々相まってはじめて水域の管理が全うできるものである。この規定は、治水、利水、水産等と水質保全が競合すべきものではなく、国民の福祉の実現のために、これらの公益的機能と水質保全とは、それぞれの価値を尊重すべきであるとの理念を表明したものである。

参考: 図 6 湖沼がもたらす恩恵に係る関係(イメージ図)



(4) 「均衡ある水質保全対策」について

湖沼の水質汚濁の原因は多岐にわたっており、湖沼の水質を保全するためには各種の汚濁負荷を総体的に削減することが要請されることから、ある分野の汚濁発生源に対しこれのみを規制するとか、反対にまったく規制しないということを経ず、各方面の関係者が協力できるような形で総合的に湖沼の水質保全を図っていくという見地から、特に「均衡ある水質保全対策」という理念を明らかにしたものである。

第2章 指定湖沼の水質の保全に関する計画等

(指定湖沼及び指定地域)

第3条 環境大臣は、都道府県知事の申出に基づき、環境基本法(平成5年法律第91号)第16条第1項の規定による水質の汚濁に係る環境上の条件についての基準(第23条第1項において「水質環境基準」という。)が現に確保されておらず、又は確保されないこととなるおそれが著しい湖沼であつて、当該湖沼の水の利用状況、水質の汚濁の推移等からみて特に水質の保全に関する施策を総合的に講ずる必要があると認められるものを指定湖沼として指定することができる。

2 環境大臣は、指定湖沼の水質の汚濁に係るがあると認められる地域を指定地域として指定するものとする。

3 環境大臣は、指定湖沼又は指定地域を指定しようとするときは、前項の地域を管轄する都道府県知事(指定湖沼の指定については、第1項の申出をした都道府県知事を除く。)の意見を聴かなければならない。

4 都道府県知事は、第1項の申出をし、又は前項の意見を述べようとするときは、関係市町村長の意見を聴かなければならない。

5 環境大臣が指定湖沼又は指定地域の指定をするには、閣議の決定を経なければならない。

6 環境大臣は、指定湖沼又は指定地域を指定するときは、その旨を官報で公示しなければならない。

7 第1項(都道府県知事の申出に係る部分に限る。)及び第3項から前項までの規定は指定湖沼の指定の変更又は解除について、第3項から前項までの規定は指定地域の指定の変更又は解除について準用する。

【趣旨】

本条は、湖沼水質保全計画の策定、水質保全のための特別の規制等本法の特別措置の対象となる指定湖沼及び指定地域について、その指定の要件と指定等の手続きを規定するものである。

(1) 湖沼とは何か

本法は、湖沼が健康で文化的な生活の確保に重要な役割を果たしていることにかんがみ、現在及び将来の国民がその恵沢を享受することができるように湖沼の水質を保全すべきことを基本的な理念としている。このような意味では、社会通念上の「湖沼」すべてが本法にいう湖沼であるということが出来る。ただし、本法に基づく湖沼水質保全計画の策定、特別の規制等の具体的な措置は、

水質環境基準の確保が緊要な指定湖沼について講じられるものである。

ところで、公害対策基本法に基づく水質汚濁に係る環境基準についての昭和 56 年 12 月環境庁告示第 59 号では、生活環境項目に関する環境基準の適用上の水域区分として「河川」、「湖沼」及び「海域」の 3 分類を行っており、湖沼としての環境基準があてはめられるべき水域は「天然湖沼及び貯水量 1000 万立方メートル以上の人工湖」としている。このような関係からみると、本法に基づく湖沼とは、実態的に、天然湖沼及び貯水量 1000 万立方メートル以上の人工湖であるということが出来る。

(参考)「湖沼」について規定する立法例

現行法令において「湖沼」の定義を直接規定している例はないが、過去に遡ると、明治 7 年太政官布告第 120 号「地所名称区分」(昭和 6 年法律第 28 号地租法により廃止)に基づく明治 9 年 5 月の「地所名称区分細目」は、次のように規定している。

「湖ト称スルモノハ天造ニシテ水ノ陸地内ノ一所ニ湊溜シ広クシテ深キモノ 沼ト称スルモノハ其ノ形容湖ニ近キモノナリ 其ノ名称ヲ異ニスル所以ハ唯浅クシテ泥アルヲ以テナリ」

なお、水質汚濁防止法第 2 条第 1 項では、「公共用水域」の定義として次のような規定を置いている。

「この法律において公共用水域とは、河川、湖沼、港湾、沿岸海域その他公共の用に供される水域及びこれに接続する公共溝きよ、かんがい用水路その他公共の用に供される水路(中略)をいう。」

【解説】

(1) 指定湖沼についての都道府県知事の申出の前置

湖沼の水質汚濁問題は、その態様が各水域の自然的・社会的条件によって異なっており、かつこの問題をめぐる利害関係が地域の実情に応じ複雑に錯綜していることも多い等すぐれて地域的な問題であり、地域の実情に応じて解決を図ることが適当である。このような地域の実情については、第一に都道府県知事が熟知していると考えられる。

また、本法においては、指定湖沼ごとの水質保全計画の策定、各種規制等の実施は都道府県知事が行うこととされ、さらに湖沼水質保全計画に定められる事業も都道府県の実施によるところが大きい。したがって、本法が予定する施策は、都道府県知事の積極的な発意と遂行なしにはその実効が期し難いと考えられる。

このため、指定湖沼の指定は、都道府県知事の申出をまっとうして行うこととしたものである。

(2) 指定湖沼の要件

指定湖沼として指定することができる湖沼の要件は、法文上、水質環境基準と対比してみた水質の状況と総合的な水質保全対策の必要性という二つの側面から規定されている。

平成 17 年度において COD に係る水質環境基準が確保されなかった湖沼は 81 水域に達すること等からみると、この指定要件に該当することとなる湖沼は相当数となる可能性もあるが、既存制度の上に国と地方を通じての広汎なコンセンサスを得つつ特に重点的な諸対策の導入を図ることを趣旨とする本制度の運用においては、総合的対策の緊急度の高い湖沼が当面の対象になるものと考えられる。具体的には、現に環境基準を達成していない、又は過去の水質の状況から環境基

準を未達成となるおそれが著しく、水質環境基準を達成するために特に重点的な対策が必要であり、かつ水質汚濁発生源が多岐にわたり、汚水処理施設の整備、農地対策、市街地対策等総合的な対策が求められることが指定湖沼の指定の条件となると考えられる。

(3) 指定地域

指定地域は、「指定湖沼の水質の汚濁に関係があると認められる地域」であり、これは当該湖沼の水質汚濁につながる発生源が存在する地域を指すものであるから、原則として、指定湖沼及びこれに流入する河川の流域、すなわち指定湖沼の集水域が指定されることとなる。

指定地域として指定された地域は、第4条に基づく湖沼水質保全計画の対象地域となり、また第3章において規定されている特別の規制等の措置の対象地域となる。

(湖沼水質保全計画)

第4条 都道府県知事は、前条の規定により指定湖沼及び指定地域が定められたときは、湖沼水質保全基本方針に基づき、当該指定地域において当該指定湖沼につき湖沼の水質の保全に関し実施すべき施策に関する計画(以下「湖沼水質保全計画」という。)を定めなければならない。

2 指定地域が2以上の都府県の区域にわたる場合にあっては、関係都道府県知事は、その協議によつて湖沼水質保全計画を定めるものとする。

3 湖沼水質保全計画においては、次の事項を定めるものとする。

一 湖沼水質保全計画の計画期間

二 湖沼の水質の保全に関する方針

三 下水道、し尿処理施設及び浄化槽の整備、しゆんせつその他の湖沼の水質の保全に資する事業に関すること。

四 湖沼の水質の保全のための規制その他の措置に関すること。

五 前各号に掲げるもののほか、湖沼の水質の保全のために必要な措置に関すること。

4 都道府県知事は、湖沼水質保全計画を定めようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ、公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。

5 都道府県知事は、湖沼水質保全計画を定めようとするときは、当該湖沼水質保全計画に定められる事業を実施する者(国を除く。)及び関係市町村長の意見を聴き、かつ、当該指定湖沼を管理する河川管理者(河川法(昭和39年法律第167号)第7条(同法第百条において準用する場合を含む。)に規定する河川管理者をいう。以下同じ。)に協議するとともに、環境大臣に協議し、その同意を得なければならない。

6 環境大臣は、前項の同意をしようとするときは、公害対策会議の議を経なければならない。

7 都道府県知事は、湖沼水質保全計画を定めたときは、遅滞なく、これを関係市町村長に送付するとともに、公表しなければならない。

8 第2項及び第4項から前項までの規定は、湖沼水質保全計画の変更(第23条第1項の湖沼総量削減計画及び第26条第1項の流出水対策推進計画を策定し、又は変更する場合を含む。)

について準用する。

【趣旨】

本条は、指定湖沼につき総合的な水質保全対策を推進するうえで根幹をなす湖沼水質保全計画の内容、策定手続き等について規定するものである。

【解説】

（１）計画期間を各湖沼水質保全計画において定める趣旨

法律制定当初、湖沼水質保全計画の策定期間は5年とされていた。これは、水質の改善に相当な長期間を要する湖沼が多数あると考えられることから、規制措置、事業の実施等各種の対策を着実に実施すべきこと、対策の進捗が必ずしもはかばかしくないものがあるとしても必要な見直しを定期的に行ってその推進を図っていくべきこと、各種事業の計画的推進との調整を重点的に図っていくべきこと等の点に特に留意して、設けられたものである。しかしながら、

- ① 湖沼水質保全特別措置法制定後約 20 年を経過していることから、下水道の整備やしゅんせつ事業などの各種事業の進捗状況が湖沼ごとに異なっており、また、これらの事業の実施計画期間についても湖沼ごとに差があること
- ② 湖沼の規模などの違いから滞留期間が長期間となっている湖沼が存在しており、計画に定められた各種対策の効果を的確に把握するためには5年以上の期間を必要とする場合があることなどから、中長期的な視点に立ち計画に定められた事業実施・規制措置などの各種対策を的確に推進することが重要となっているところである。

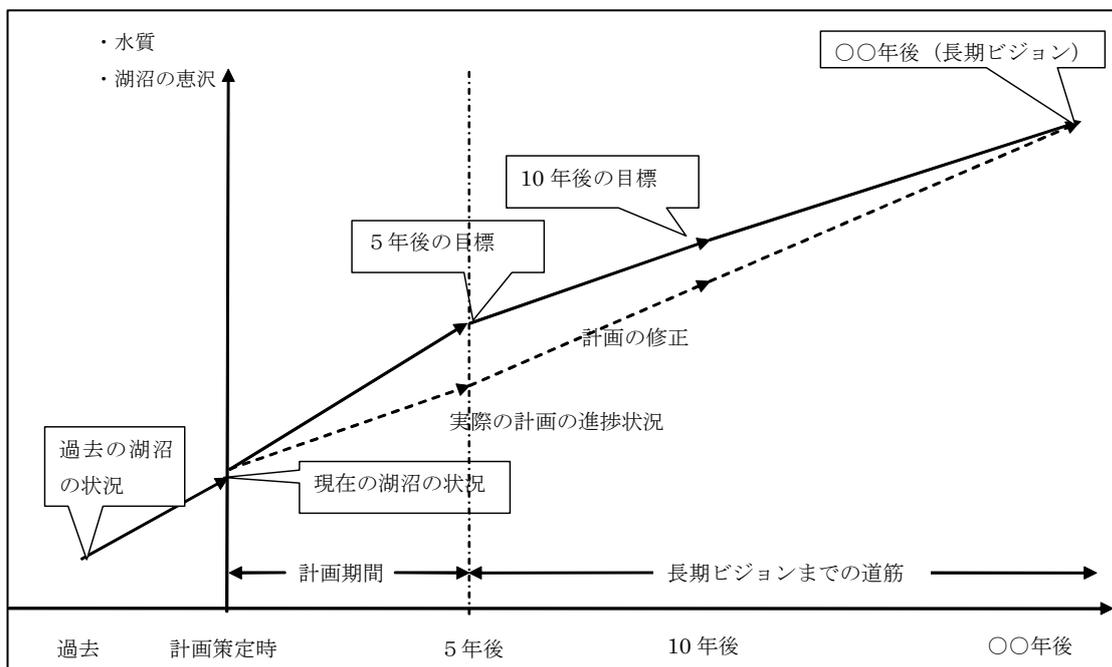
このため、計画の定期的な見直しを維持しつつ、計画内に長期的な視点を盛り込めるよう、「5年ごと」という一律の計画期間を削除する一方、計画の記載事項に計画期間を位置付けることとしたものである。

（２）湖沼の水質の保全に関する方針について

湖沼水質保全基本方針等を踏まえると、以下のような点を踏まえて湖沼水質保全計画を策定することが求められると考えられる。

- ① 湖沼及びこれを取りまく地域の有する自然的・社会的諸条件を踏まえた湖沼特性、並びに関係機関や関係者と共有された長期ビジョンが示されており、地域住民の理解と参画が得られるものであること。
- ② 各種発生源からの汚濁負荷を的確に把握し、必要な対策を認識するとともに水質に係る長期的な見通しを持った上で、計画期間内に達成すべき目標及び対策並びにこれらと長期ビジョンをつなぐ道筋が検討され、計画の策定に至っていること。
- ③ 長期ビジョンの達成という視点を踏まえて、一定期間に達成すべき目標が示されているなど、段階的に長期ビジョンの達成に向かっていくことが示されていること。
- ④ 計画期間及び計画期間内に達成すべき目標と対策が盛り込まれており、盛り込まれている対策が関連諸計画と整合していること。また、対策ごとに可能な限り定量的な目標が設定されているほか、計画に基づく対策の具体的な実績を把握し、効果の検証と計画の点検ができる仕組みと一体となっていること。

- ⑤ 計画に盛り込まれた対策の効果を把握、検証するためのモニタリング等が盛り込まれていること。



参考：図 7 長期ビジョン及び長期ビジョンまでの道筋のイメージ(例)

(3) 水質の保全に資する事業について

湖沼の水質汚濁の状況からみて、その水質保全を図るためには下水道、し尿処理施設及び浄化槽の整備、しゅんせつ等の事業を推進することが極めて重要であると考えられるので、第2項の湖沼水質保全計画で定めるべき事項のなかでも、これらの水質保全に資する事業に関することがその重要な柱として位置づけられている。

湖沼の水質保全に資する事業としては、①下水道、し尿処理施設及び浄化槽の整備(し尿単独処理施設のほか、し尿と雑排水の処理を目的とする地域し尿処理施設や農業集落排水施設を含む。)等の整備のように主として特定の汚染源からの汚濁負荷の削減に資する事業と、②底泥のしゅんせつ、ばっ気、浄化用水の導入等のように湖沼又は流入河川等の水質の直接的な浄化に資する事業とが考えられる。

(4) 水質の保全のための規制その他の措置について

第3項第3号の「規制その他の措置」には、水質汚濁防止法に基づく排水規制のほか、本法第3章に規定されている措置、すなわち湖沼特定事業場に対する汚濁負荷量の規制(第7条～第13条)、みなし特定施設に対する排水規制(第14条)、指定施設・準用指定施設に対する構造及び使用方法の規制(第15条～第22条)、流出水対策地区の指定等(第25条～第28条)、湖辺環境保護地区の指定等(第29条～第36条)等の規制措置並びに規制対象以外の発生源に対する指導等(第24条)及び湖沼周辺の自然環境の保護(第36条)が含まれる。

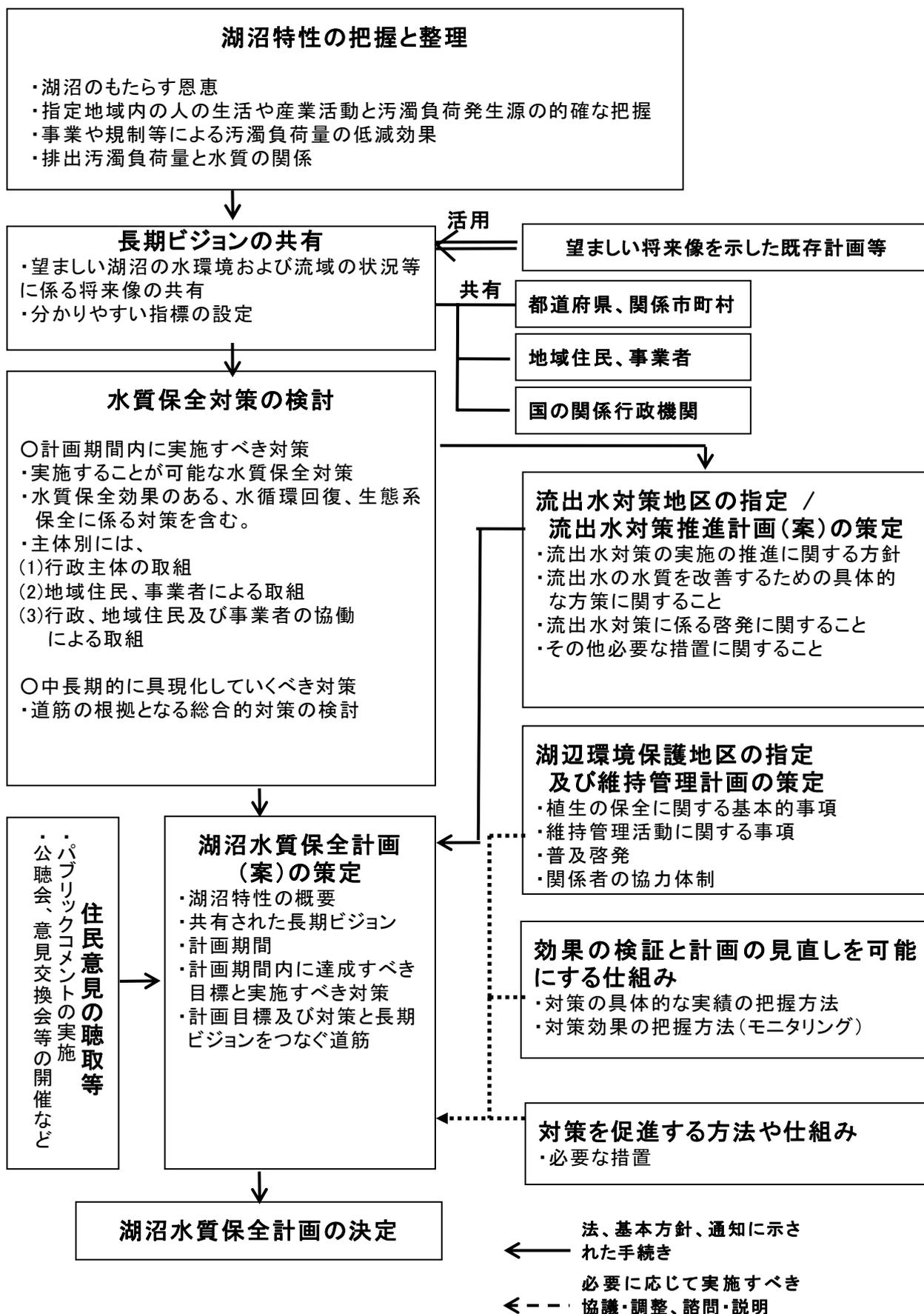
（５）計画の策定手続きについて

都道府県知事が湖沼水質保全計画を策定するに当たっては、①必要があると認められるときは、あらかじめ、公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。そして、②国を除く事業実施者及び関係市町村長の意見の聴取、河川管理者との協議に加え、国の関係行政機関の長からなる公害対策会議（設置根拠は環境基本法第 45 条）の議を経て環境大臣の同意を得るという手続きを踏むこととされている。（図 8 参照）

本条において、①必要に応じて住民の意見を反映させるために公聴会等の開催等の措置を講じることとしたのは、次の理由による。すなわち、今後、湖沼水質保全計画の実効性を高めていくためには計画に対する関係住民全体の理解と協力を得ることが重要となっているところ、住民の中には、環境保全のためにより厳格な規制を求める者がいる一方で、地域に利益をもたらす開発行為に一定の配慮を求める者などもおり、湖沼計画の内容について様々な意見を有する者が存在する。こうした様々な意見を幅広く聴取し、住民全体の意向を反映した計画を策定することが計画に対する関係住民の理解と協力を得るために必要な場合があると考えられることから、こうした場合には、都道府県知事が湖沼水質保全計画の策定に当たって、指定地域に在住する住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこととしたものである。

②事業実施者及び関係市町村長の意見の聴取等、これらの厳格な手続きを要求する理由は、湖沼水質保全計画が指定湖沼ごとの自然的・社会的諸条件に応じた各種水質保全対策を組み合わせ、関係機関及び関係者の緊密な協力の下で諸対策を推進する拠り所となるものであり、同計画において関係省庁及び地方公共団体の広範な権限と責任にわたる多様な施策の実施を計画的に取りまとめていく必要があるからである。

参考:図 8 湖沼水質保全計画の策定フロー



(事業の実施)

第5条 湖沼水質保全計画に定められた事業は、当該事業に関する法律(これに基づく命令を含む。)の規定に従い、国、地方公共団体その他の者が実施するものとする。

【趣旨】

湖沼水質保全計画に定められた事業の実施について直接的な権限等の根拠は、当該事業に関する法律、たとえば下水道の整備については下水道法、し尿処理施設の整備について廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の規定するところから従うこととなる。本条は、この旨を入念に規定したものである。その他の者は、例えば、土地改良区や漁業協同組合などがこれに該当する。

(湖沼水質保全計画の達成の推進)

第6条 国及び地方公共団体は、湖沼水質保全計画の達成に必要な措置を講ずるように努めるものとする。

【趣旨】

湖沼水質保全計画は、国と地方公共団体を通じての広汎なコンセンサスを得るべく第4条に規定する厳格な手続きを踏んで策定されるものであるから、同計画の達成のため最善の努力が払われるべきことは当然である。本条は、国及び地方公共団体によるこのような努力義務を明らかにしたものである。

第3章 指定湖沼の水質の保全に関する特別の措置

第1節 湖沼特定事業場等に関する措置

(規制基準の設定)

第7条 都道府県知事は、指定地域にあつては、水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)第2条第2項に規定する特定施設(第14条の規定により同法第2条第3項に規定する指定地域特定施設とみなされる施設を含む。第15条第1項、第24条、第25条第1項及び第43条において同じ。)で政令で定める施設以外のもの(以下「湖沼特定施設」という。)を設置する指定地域内の工場又は事業場で政令で定める規模以上のもの(以下「湖沼特定事業場」という。)から公共用水域(同法第2条第1項に規定する公共用水域をいう。以下同じ。)に排出される水(以下「排水」という。)の汚濁負荷量(同法第2条第2項第2号に規定する項目のうち化学的酸素要求量その他の項目で指定湖沼ごとに政令で定めるもので表示した汚濁負荷重をいう。次項、次条及び第10条において同じ。)について、湖沼水質保全計画に基づき、環境省令で定めるところにより、指定湖沼の水質を保全するための規制基準を定めなければならない。

- 2 前項の規制基準は、湖沼特定事業場につき当該湖沼特定事業場から排出される排水の汚濁負荷量について定める許容限度とする。
- 3 都道府県知事は、第1項の規制基準を定めるときは、公示しなければならない。これを変更し、又は廃止するときも、同様とする。

【趣旨】

特定施設を設置する工場・事業場に対しては、既に水質汚濁防止法に基づき排水規制（排水水の汚染に関する濃度規制）が行われているが、本法では、指定湖沼につき特に総合的な水質保全対策を講ずる一環として、湖沼特定施設を設置する湖沼特定事業場に対し、排水水の汚濁負荷量の規制を行うこととしている。

本条は、この汚濁象荷量の規制基準の設定について規定するものである。

【解説】

（１）湖沼特定施設、湖沼特定事業場について

湖沼特定施設とは、水質汚濁防止法の特定施設に本法第14条の規定により「みなし指定地域特定施設」を加え、政令で定める一定の施設を除いたものである。

本法制定当時、政令で定める除外施設としては、下水道終末処理施設、地方公共団体の設置するし尿処理施設及び土地改良区が土地改良法第57の4第1項に基づき設置する農業集落排水施設（以下「汚水処理施設等」という。）が指定されていた（改正前施行令第1条）が、湖沼水質保全特別措置法施行令の一部を改正する政令（平成18年3月23日政令第56号）により第1条が削除され、現在政令で定める除外施設はない。

また、規制基準の対象となる湖沼特定事業場とは、湖沼特定施設を設置する指定地域内の工場又は事業場で、政令で定める規模以上のものであり、政令で定める規模としては、1日当たりの平均的な排水水の量が50立方メートルであるものとされている（施行令第2条）。この対象規模の要件は、水質汚濁防止法に基づく生活環境項目についての一律排水基準及び同法に基づく総量規制基準の適用対象事業場の規模要件と同一である。

本法制定当時の汚濁負荷量規制は、新規の汚濁負荷量の増加を抑制するという観点から導入されたものであることから、規制基準の適用の際現に指定地域において湖沼特定施設を設置している者の当該特定施設を設置する湖沼特定事業場については、適用しないこととされていた（改正前法第11条第1項）。しかし、法施行から20年経過した現在においても、依然として指定湖沼の水質環境基準の達成が厳しい状況にあることから、面源も含め指定湖沼に流入する汚濁負荷量の全体を極力削減していくことが急務な状況になっており、このため、各発生源の特性に応じた追加的な対策の導入によって、発生源ごとの対策の強化を図ることとし、工場・事業場対策としては、湖沼特定事業場数の5割程度を占める既設の工場・事業場（規制対象施設の内訳については表8を参照。）を負荷量規制の対象とするとともに、従来、湖沼特定施設から除外されていた汚水処理施設等について除外を解除し、負荷量規制の対象とすることとした。これに伴い、法第11条第1項及び施行令第1条を削除した。表9は、新たに負荷量規制がかかった施設及び規制の種類を示したものである。

なお、汚水処理施設等については、その新增設自体が指定地域において発生する汚濁負荷量の削減に資するという観点から、法制定当時は適用除外としていたが、法施行から20年を経て、汚水処理施設等の普及率は大きく高まっていること、汚水処理施設等における排水処理技術も向上し、高度処理施設の導入も進められている状況にあること等から、これらの施設からの汚濁負荷量を削減するための対策を追加的に講じることが必要であると判断したものである。

表8 湖沼水質保全特別措置法改正前の指定地域内事業場数内訳(平成17年1月中環
審答申資料)

(指定地域内の事業場を対象)	(記号)	釜房 ダム	霞ヶ浦	印旛沼	手賀沼	諏訪湖	野尻湖	琵琶湖	児島湖	中海	宍道湖	10湖沼計	
全事業場数	A	1,158	62,045	75,589	39,760	13,719	736	69,566	57,149	22,456	22,735	364,913	
特定施設を有する全事業場数	B1	48	3,890	767	434	1,400	31	3,579	1,127	477	850	12,603	
濃度規制を受けている特定事業場数(50m ³ /日以上 の排水量の特定施設を有している事業場数)	B2	17	300	162	96	55	0	781	147	101	124	1,783	
	負荷量規制を受けている特定事業場数 (湖沼特定事業場数)	B6	0	133	76	36	11	0	408	65	34	49	812
		B6/B2	0%	44%	47%	38%	20%		52%	44%	34%	40%	46%
	負荷量規制を受けていない事業場数※	B7	17	167	86	60	44	0	373	82	67	75	971
		B7/B2	100%	56%	53%	63%	80%		48%	56%	66%	60%	54%
	50m ³ /日未満の排水量の特定施設(のみ)を有している事業場数 (条例による規制対象の施設が含まれる場合がある)	B3+B4	31	3,590	605	338	1,345	31	2,798	980	376	726	10,820
未規制の特定事業場数 (濃度規制、負荷量規制及び 構造・使用規制のかからない特 定施設のみを有する事業場 数)	B4-B5	7	2,312	411	240	1,211	29	2,135	453	335	674	7,807	
	(B4-B5)/B1	15%	59%	54%	55%	87%	94%	60%	40%	70%	79%	62%	
準用指定施設数	B5	24	1,083	82	13	20	0	172	20	14	22	1,450	
指定施設数	C	0	110	3	0	4	0	6	0	0	5	128	

(注)本表の数値は、原則として、平成13年度のデータである(一部、平成14年度又は16年度データが含まれる)。

※網掛け部分が法改正により新たに負荷量規制がかかった部分

表9 規制適用範囲の概念図

(網掛け部分が法改正により新たに負荷量規制がかかった部分)

	新設・増設			既 設		
	50m ³ /日以上	裾下げ以上	裾下げ未満	50m ³ /日以上	裾下げ以上	裾下げ未満
特定施設	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し
※ ¹ みなし 特定施設	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し
※ ² 湖沼法 除外施設	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し	負荷量規制 濃度規制	濃度規制	規制無し

※1 みなし特定施設:病院(120以上299以下の病床数)の厨房施設・洗浄施設・入浴施設、し尿浄化槽(201人以上500人以下)(湖沼法施行令第5条)

※2 湖沼法除外施設:下水道終末処理施設、地方公共団体が設置するし尿処理施設、農業集落排水施設整備事業に係る施設(し尿処理施設に限る)(改正前湖沼水質保全特別措置法施行令第1条)

(2) 規制の対象項目

負荷量規制の対象項目は、水質汚濁防止法の排水規制対象項目のうち同法第2条第2項第2号の生活環境項目の中から指定湖沼ごとに政令で定められる。法制定時には、規制項目として、昭和46年の水質汚濁防止法の施行以来排水規制の措置が講じられながら、水質環境基準の達成状況の芳しくない化学的酸素要求量(COD)のみが指定された。

富栄養化の要因物質である窒素・磷に関しては、昭和57年に湖沼に係る全窒素及び全磷の環境基準が設定され、昭和60年には水質汚濁防止法施行令が改正され排水規制を実施してきていたため、当面、まず水質汚濁防止法に基づく排水規制を中心として対策を講じ、この対策の動向と効果を見極めつつ、富栄養化の防止のため窒素・磷につき特に総合的な対策を必要とする湖沼があれば、これらを湖沼水質保全特別措置法の特別措置の対象として取り込むことを検討していくこととした。

【参考:窒素及び磷の排水規制】

窒素含有量及び磷含有量についての排水基準は、それぞれ、窒素又は磷が湖沼植物プランクトンの著しい増殖をもたらすおそれのある場合として環境大臣が定める湖沼及びこれに流入する公共用水域に排出される排水に限り適用されることとされており、湖沼植物プランクトンの著しい増殖をもたらすおそれのある場合は、水質汚濁防止法施行規則により次のとおり定められている。

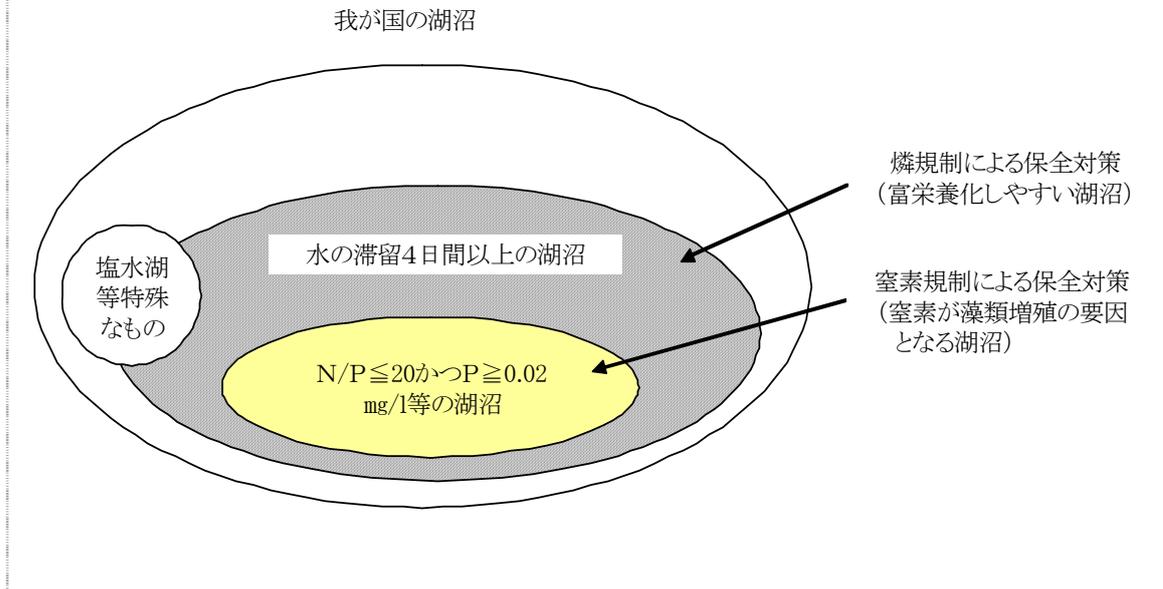
(磷の場合)

水の滞留時間が4日間以上である湖沼(塩素イオン含有量が9,000mg/lを超えること、特別なダム操作が行われることその他の特別の事情のあるものを除く)

(窒素の場合)

磷の場合に当てはまる湖沼のうち、水の窒素含有量を水の磷含有量で除して得た値が20以下であり、かつ、水の磷含有量が0.02mg/l以上であることその他の事由により窒素が湖沼植物プランクトンの増殖の要因となるもの

平成19年3月現在、磷については1329湖沼が、窒素については277湖沼が湖沼植物プランクトンの著しい増殖をもたらすおそれのある湖沼として告示されている。



しかし、その後、指定湖沼について窒素、磷の水質の状況を見ると、ほとんどの湖沼において環境基準の確保が図られず、横ばいあるいは悪化している状況となっており、依然として各湖沼において、藻類増殖による利水障害が発生していることから、平成3年10月に施行令を改正し、汚濁負荷量規制対象項目として窒素含有量及び磷含有量を追加した。

【参考：平成3年9月中央公害対策審議会答申（抜粋）】

2 指定湖沼における窒素、磷の削減対策充実の必要性

指定湖沼の窒素、磷に係る水質状況を概観すると、次のようになる。

環境基準は琵琶湖（北湖）の全磷を除いて達成されておらず、環境基準値に比べてかなり汚濁の程度が高いものもある。また、近年の水質の推移は、ほとんどの湖沼において横ばいあるいは悪化の状況となっている。このため、依然として各湖沼において、窒素、磷を主要な要因とする藻類増殖による利水障害が発生している。

いずれの湖沼についても、こうした藻類増殖はCOD値に相当程度寄与しているものと考えられる。

したがって、指定湖沼の水質改善を図っていくために、今後策定される湖沼水質保全計画において窒素や磷の削減対策を充実させていくことが極めて重要である。

3 湖沼水質保全特別措置法に基づく窒素、磷の削減対策の推進

指定湖沼における窒素や磷の汚濁要因は、生活系、産業系、農業系、畜・水産系等多岐にわたっている。したがって、窒素や磷の濃度の低減を図るには、既に実施されている水質汚濁防止法に基づく排水規制に加え、各種汚濁要因に係る規制の強化、水質保全事業の充実を図る等均衡のある対策の推進によって総合的かつ計画的に取り組んでいく必要がある。

このため、窒素、磷についても湖沼水質保全特別措置法に基づく汚濁負荷量規制の対象とし、今後策定されることとなる湖沼水質保全計画において、CODに加え、窒素、磷の水質目標値を明らかにし、対策技術や処理技術等の実態に配慮しつつ、湖沼の窒素、磷濃度の低減化に取り組むことが適当である。

具体的には、点源負荷対策として、下水道等生活排水処理施設において、窒素や磷の削

減を目的とした技術の導入を積極的に進めるとともに、湖沼水質保全特別措置法に基づく汚濁負荷量規制の実施等によって、工場・事業場からの排水による窒素や磷の負荷量の削減を図る必要がある。また、CODに関する対策と同様に、面源負荷対策や湖沼内対策等も積極的に進めるべきである。

(3) 負荷量規制基準

負荷量規制の基準は、環境省令で定めるところにより都道府県知事が地域の実情に応じて具体的に定めることとなる。

施行規則第2条において、化学的酸素要求量に係る法第7条第1項の規制基準の基本となる算式は、次のように示されている。

- ① 1号式(新設事業場の場合)

$$L = a \cdot Q^b \times 10^{-3}$$

- ② 旧2号式(増設事業場の場合)

$$L = \{a \cdot Q^{b-1} \cdot (Q - Q_0) + C \cdot Q_0\} \times 10^{-3}$$

- ③ 新2号式(既設事業場の場合)

$$L = \{a \cdot Q^{b-1} \cdot (Q - Q_0) + a_0 \cdot Q_0^{b_0}\} \times 10^{-3}$$

- ④ 3号式(汚水処理施設等の場合)

$$L = C \cdot d \cdot Q \times 10^{-3}$$

この式において、Lは排出が許容される汚濁負荷量(kg/日)、Qは排出水の量(m³/日)、Q₀は規制基準の適用の際における排出水の量(m³/日)、a及びa₀は都道府県知事が水質汚濁防止法に基づく排水基準を勘案して定める定数、bは0.8以上1.0未満の範囲内で、都道府県知事が湖沼特定事業場の規模別の分布の状況等を勘案して定める定数、b₀は0.9以上1.0未満で都道府県知事が湖沼特定事業場の規模別の分布の状況等を勘案して定める定数、Cは排出水に適用される水質汚濁防止法に基づく排水基準(mg/l)、dは汚水処理施設等から排出される排出水の水質に関する技術上の基準として定められた値をCで除した値以上1.0未満の範囲内で、都道府県知事が汚水処理施設等の整備の見通し等を勘案して定める定数をそれぞれ表わす。

なお、Lが1日当たりの汚濁負荷量の許容限度であることから、Q及びQ₀の排出水量は、通常の操業状態における最大の量をもって適用される。

新設事業場に係る1号式は、水質汚濁防止法に基づく一定の濃度規制たる排水基準による規制の実施を前提として、排出水量に応じこれが大となるほど濃度に換算した場合の許容限度が厳しくなるような規制基準の式として定められたものである。

また、増設事業場に係る旧2号式は、規制基準の適用の際の排出水量に対しては水質汚濁防止法の排水基準に適合する負荷量(C・Q₀)を許容するとともに、規制基準の適用の日以後において増加することとなった排出水の量に対しては1号式と同等の許容限度(a・Q^{b-1}・(Q-Q₀))を設定する趣旨から定められたものである。

改正法により既設事業場において汚濁負荷量規制が適用されることとなったため、新2号式として2号式の算式が改正されている。既設事業場については排水処理施設が既に設置されていることを考慮し、当該施設の適正な維持管理により対応可能な範囲で設定することとされており、その

ため、規制基準の適用の日以前の排水水に対応する規制基準を定める b_0 値の範囲は、当該規制基準の適用の日以後に増加することとなった排水水に対応する規制基準を定める b 値よりも限定された範囲内で設定するものとなっている。つまり、 $b \leq b_0$ となるよう b_0 を設定することとなる。設定に当たっては、上乗せ排水基準のレベルを考慮し、技術的・経済的な対応可能性を十分配慮して設定することが必要である。

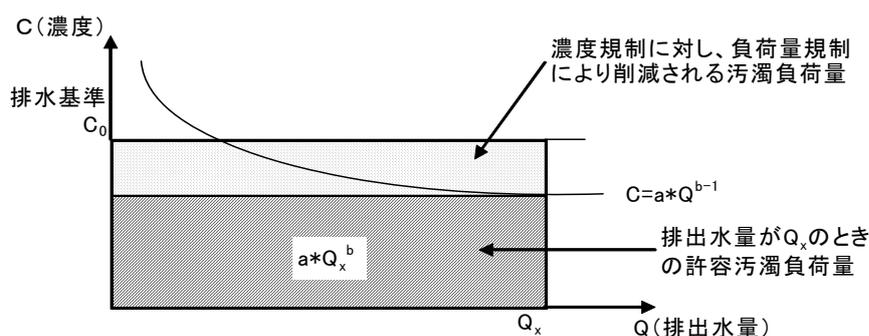
汚水処理施設等は、汚水を集め処理し流入負荷量を削減することにより、湖沼の水質保全に資するものであることから、その施設等の整備の推進に支障が生じないように十分注意する必要がある。このことから、汚水処理施設等に対し適用される3号式は、排水量が増大しても規制基準が厳しくならず、排出が許容される汚濁負荷量を濃度に換算した場合の値が一定となる算式とされている。

【参考：負荷量規制基準の考え方】

① 1号式(新設事業場の場合)

$$L = a \cdot Q^b \times 10^{-3}$$

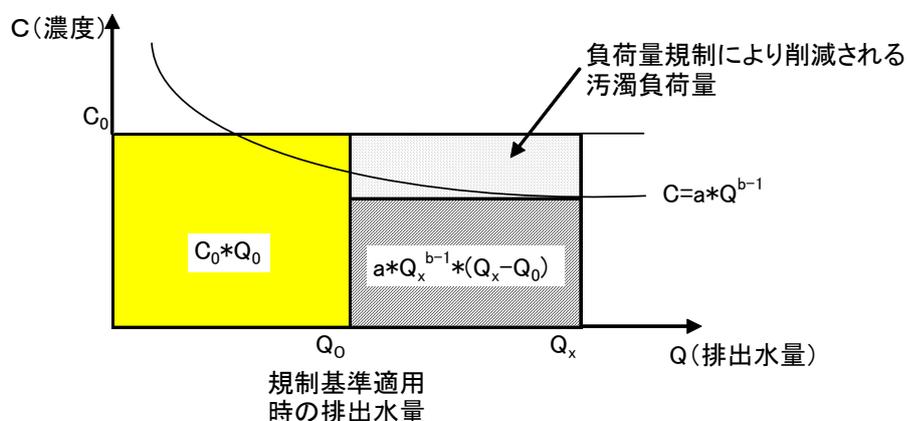
1号式の両辺を排水量 Q で割ると、 $L/Q = C \times 10^{-3}$ (C は濃度 mg/ℓ) であるので、 $C = a \cdot Q^{b-1}$ となる。これをグラフで示すと次のようになる。



② 旧2号式(増設事業場の場合)

$$L = \{a \cdot Q^{b-1} \cdot (Q - Q_0) + C \cdot Q_0\} \times 10^{-3}$$

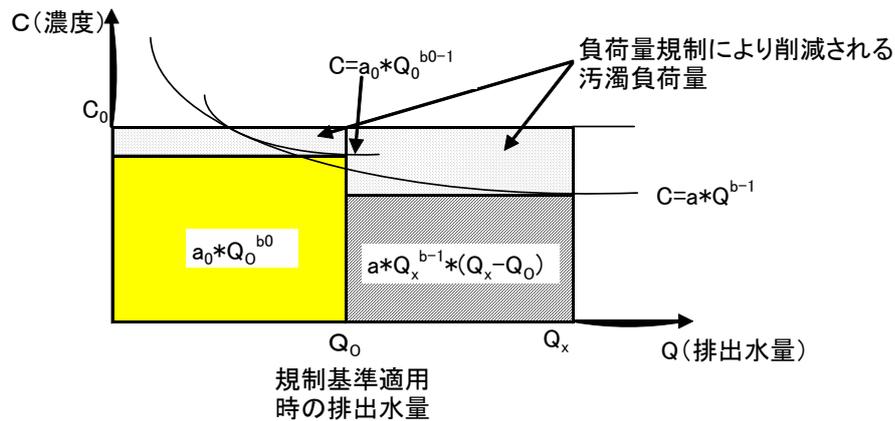
旧2号式を同様に濃度対応のグラフで示すと、次のようになる。



③ 新2号式(既設事業場の場合)

$$L = \{a \cdot Q^{b-1} \cdot (Q - Q_0) + a_0 \cdot Q_0^{b_0}\} \times 10^{-3}$$

新2号式を同様に濃度対応のグラフで示すと、次のとおりである。



【参考：新2号式の a_0 及び b_0 の設定方法】

ある業種において、上乘せ排水基準が 30 mg/l、想定される最大排水量 5000 m³、最大の排水量の際の負荷量規制のレベルを 15%カットと仮定すると、

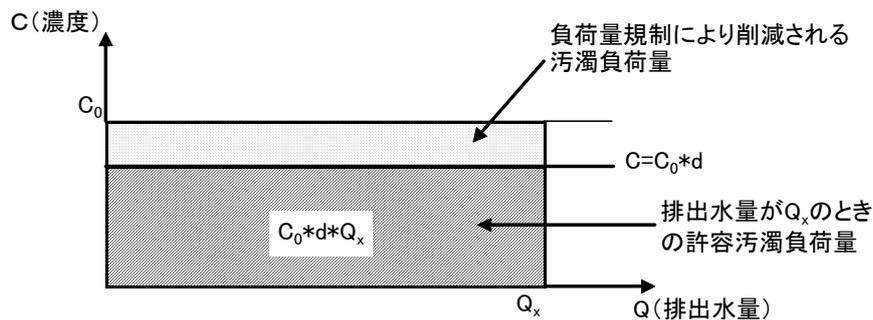
1号式 $L = a \cdot Q^b \times 10^{-3}$ から $b = 0.96$ 、 $a = 355$ となる。

同業種で既存施設の最大排水量が 1000 m³の場合、15%カットと仮定すると、計算上は $b_0 = 0.94$ となるが、既存施設に対する考え方及び技術的・経済的な対応可能性を配慮して $0.96 \leq b_0 < 1$ の範囲で b_0 値を設定する。 a_0 は新增設と同様に日平均排水量が 50 m³ (特に決めがない場合、日最大排水量 65 m³) の場合に上乘せ排水基準と同じになるように設定する。

④ 3号式 (汚水処理施設等の場合)

$$L = C \cdot d \cdot Q \times 10^{-3}$$

3号式を同様に濃度対応のグラフで示すと、次のとおりである。



【参考：3号式のdの設定方法】

① 下水道終末処理施設について

3号式中のdに関しては、下水道法施行令第6条の放流水の水質の技術上の基準として定められた値をCで除した数値となる。窒素含有量及び磷含有量に関し、「放流水の水質の技術上の基準として定められた値」とは、下水道法施行令第5条の6第2項に規定する計画放流水質に適合する数値となる。

下水道法施行令第6条第3項により、水質汚濁防止法(上乘せ条例含む)により、下水道法施行令第6条第1項各号に掲げる項目について、同項各号に定める基準より厳しい排水基準が定められている場合、又は同項各号に掲げる項目以外の項目について排水基準が定められている放流水については、その排水基準を当該項目に係る水質の基準とすることとされているため、計算結果は必ず1以下となる。計算結果が1の場合、 $d=1$ を可能とする。

なお、合流式下水道からの越流水は流出水であることから、第7条に基づく負荷量規制の適用に際し、合流式下水道の越流水に含まれる排出負荷量は、当該規制の対象外となる。

② 農業集落排水施設又は地方公共団体が設置する浄化槽について

3号式中の d に関しては、建築基準法施行令第35条第1項の規定により国土交通大臣が定めた又は国土交通大臣の認定を受けた構造方法のうち性能として定められた数値を C で除した数値となる。

窒素及び磷の性能が定められていない若しくは認定を受けていない構造方法の場合又は上記式による計算結果が1以上になる場合には、 C の値を勘案して $d=1$ を可能とする。

(参考:COD、窒素、磷の性能が定められていない等の場合)

CODに係る性能が定められていない又は認定を受けていない構造方法の場合は、「屎尿浄化槽及び合併処理浄化槽の構造方法を定める件(昭和55年7月14日建設省告示第1292号)」第12の規定を参考に、化学的酸素要求量を算定する。

窒素及び磷の性能値が定められていない場合は、「浄化槽の構造基準・同解説」(2005年版日本建築センター)の第9(脱窒・脱磷)の解説では次のようになっており、この数値を参考に排水基準との比較を行う。

- ・窒素:住宅用では第6(BOD20 mg/ℓ)の処理後で、窒素 40 mg/ℓ
- ・りん:一般的な処理条件では除去率 20～30%。例として2次処理後4mg/ℓが示されている。

(4) 総量規制基準との関係

本条の規制基準は、第2項に規定されるとおり、湖沼特定事業場から排出される排出水の汚濁負荷量について定める許容限度であり、この規制基準が適用される個々の事業場からみると・水質汚濁防止法第4条の5の規定(この規定は本法第23条第6項により、総量削減指定湖沼に係る指定地域内の工場・事業場についても適用がある。)に基づく総量規制基準に類似したものである。

しかし、本条の規制基準は、下表のとおり総量規制基準と差異がある。要すれば、本条の負荷量規制は、指定湖沼のすべてについて通常講じられる対策の一環として位置づけられるのに対し、第23条の総量規制は、指定湖沼のなかでも人口及び産業の集中等により排水が大量に流入する等の条件にあるものにつき、制度上、いわば最後の手段として導入される対策であることが、両者の規制においてこのような差異を生ずる理由である。

表 10 汚濁負荷量規制と総量規制の主な相違点

	汚濁負荷量規制	総量規制
対象湖沼	指定湖沼全て (湖沼法7条1項)	指定湖沼のうち、人口・産業の集中等により生活又は事業活動に伴う排水が大量に流入し

		、水濁法(※)の排水規制や湖沼法(※)の汚濁負荷量規制等では水質環境基準の確保が困難なもの(政令で指定。湖沼法23条1項)
計画上の位置づけ等	都道府県知事が、湖沼水質保全計画に基づき、環境省令で定めるところにより規制基準を設定(湖沼法7条1項)	都道府県知事が、湖沼水質保全計画において湖沼総量削減計画(削減目標、目標年度、目標達成方途等)を定め、環境省令で定めるところにより規制基準を設定(湖沼法23条1項、2項、6項、水濁法4条の5)
事業者の届出、測定等義務	なし	<ul style="list-style-type: none"> ・特定施設の設置の際、排水系統別の排出水の汚染状態及び量の届出義務(湖沼法23条6項、水濁法5条1項) ・排出水の汚濁負荷量の測定・結果記録義務(湖沼法23条6項、水濁法14条2項)
遵守義務等	<ul style="list-style-type: none"> ・湖沼特定事業場の設置者は、規制基準の遵守義務(湖沼法9条) ・汚濁負荷量が規制基準に適合しない等と認めるときは、都道府県知事は、計画変更命令、改善命令等(湖沼法8条、10条)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定地域内事業場の設置者は、規制基準の遵守義務(湖沼法23条6項、水濁法12条の2) ・汚濁負荷量が総量規制基準に適合しない等と認めるときは、都道府県知事は、計画変更命令、改善命令等(湖沼法23条6項、水濁法8条の2、水濁法13条の2)。

※ 「水濁法」及び「湖沼法」は、それぞれ「水質汚濁防止法」及び「湖沼水質保全特別措置法」の略称。以下図表中において同じ。

(湖沼特定事業場に係る計画変更命令等の特例)

第 8 条 都道府県知事は、湖沼特定施設について水質汚濁防止法第5条第1項又は第7条(第14条の規定によりこれらの規定が適用される場合を含む。)の規定による届出があった場合において、その届出に係る湖沼特定施設が設置される湖沼特定事業場(工場又は事業場で、当該湖沼特定施設の設置又は構造等の変更により新たに湖沼特定事業場となるものを含む。)について、当該湖沼特定事業場から排出される排出水の汚濁負荷量が前条第1項の規制基準に適合しないと認めるときは、その届出を受理した日から 60 日以内に限り、当該湖沼特定事業場の設定者に対し、当該湖沼特定事業場における汚水又は廃液の処理の方法の改善その他必要な措置を採るべきことを命ずることができる。

【趣旨】

第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準については、事業場の新增設計画の段階においても、新增設後の段階においても、その適合遵守を確保することが必要である。

本条は、湖沼特定事業場の新增設計画の段階において、水質汚濁防止法の規定に基づく届出を受けて、汚濁負荷量の規制基準への適合を図るため、都道府県知事が所要の事前措置の命令を行い得ることとして、水質汚濁防止法第8条の計画変更命令等に関する特例を規定するものである。

【解説】

(1) 水質汚濁防止法による届出制、計画変更命令等との関係

水質汚濁防止法の規定により、同法の特定施設を設置し、又は特定施設の構造、使用方法、汚水等の処理方法、排出水の汚染状態又は量等の変更をしようとする者は、都道府県知事への届出を要し(同法第5条、第7条)、これらの届出をした者は、届出の受理日から60日以内は当該届出に係る特定施設の設置又は構造等の変更の実施を禁じられる(同法第9条)。一方、届出を受けた都道府県知事は、当該事業場の排出水の汚染状態が同法第3条第1項又は第3項の排水基準に適合しないと認めるときは、届出受理日から60日以内に限り、届出に係る計画の変更又は廃止を命ずることができる。

さて、本法にいう「湖沼特定施設」は、第14条に規定する「みなし指定地域特定施設」を含めいずれも水質汚濁防止法の適用上同法の特定施設として取り扱われるものであることから、その設置又は構造等の変更に際しては、水質汚濁防止法第5条又は第7条の規定に基づく届出が行われることとなる。この届出を受けて、都道府県知事は、水質汚濁防止法第3条の排水基準の適合性を審査するのとあわせて、本法第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準の適合性を審査することができるので、仮に前者の排水基準に適合するとしても後者の汚濁負荷量の規制基準に適合しないと認めるときは、届出受理日から60日以内に所要の計画変更命令等を行い得ることとしている。

(2) 命令の内容

本法により命令を行うことのできる措置の内容は、「当該湖沼特定事業場における汚水又は廃液の処理の方法の改善その他必要な措置」である。

このなかには、当該届出に係る湖沼特定施設はもとより既に設置されている他の施設について、これらの構造の変更、使用方法の変更、汚水又は廃液の処理方法の改善を行わせる等、当該湖沼特定事業場において第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準に適合するために必要な各種の措置が含まれる。

(規制基準の遵守義務)

第9条 湖沼特定事業場の設置者は、当該湖沼特定事業場に係る第7条第1項の規制基準を遵守しなければならない。

【趣旨】

本条は、湖沼特定事業場の設置者に第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準の遵守義務を課するものである。

【解説】

(1) 規制基準の遵守の確保

湖沼特定事業場については、本条において汚濁負荷量の規制基準の遵守を義務づけることにより、事業者においてはその能力に応じ適切な方法で排出水の汚濁負荷量の把握に努め、規制基準に適合するよう負荷量の管理を行うことが促される。

また、この規制基準の遵守を確保するための措置としては、別に湖沼特定施設の設置前におけ

る計画変更命令等(第8条)、設置後における改善命令等(第10条)が規定されており、事業者による自主的な負荷量管理とあわせて、都道府県知事が必要に応じこれらの命令を適切に行うことにより、規制基準の遵守を確保することが予定されている。

(2) 排水基準の遵守義務との差異等

汚濁負荷量の規制基準に関する本条の遵守義務の違反に対しては、水質汚濁防止法第12条第1項に規定する排水基準の遵守義務の場合と異なり、違反行為をもって直ちに罰則を適用するといういわゆる直罰制を採っていない。このことは、水質汚濁防止法第12条の2に規定する総量規制基準の遵守義務と同様である。

また、事業者による排出水の測定に関しては、水質汚濁防止法により排出水の汚染状態(排水規制の対象となる物質又は項目の濃度)の測定義務が課されている(同法第14条第1項)ほか、総量規制基準の対象事業場については排出水の汚濁負荷量の測定義務が課されている(同条第2項)。

これに対し、本法の汚濁負荷量の規制においては、事業者は当該基準に適合しているかどうかを随時確認するためその能力に応じ適切な方法で排出水の汚濁負荷量の把握に努めると考えられること、少なくとも水質汚濁防止法第14条第1項の測定により得られる排出水の汚染状態(濃度)と排水量の実績から汚濁負荷量を近似的に求めることは可能であること等の理由から、水質汚濁防止法に規定するもののほか特に新たな測定義務は課さないこととした。

(湖沼特定事業場に係る改善命令等の特例)

<p>第10条 都道府県知事は、その汚濁負荷量が第7条第1項の規制基準に適合しない排出水が排出されるおそれがあると認めるときは、当該排出水に係る湖沼特定事業場の設置者に対し、期限を定めて、当該湖沼特定事業場における汚水又は廃液の処理の方法の改善その他必要な措置を採るべきことを命ずることができる。</p>
--

【趣旨】

本条は、第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準への適合を確保するため、第8条の計画変更命令等を行い得る段階より後においても、都道府県知事が所要の改善命令等を行い得ることとし、この旨を水質汚濁防止法第13条に規定する改善命令等の特例として規定するものである。

【解説】

本条により都道府県知事が命令することのできる措置の内容としては、第8条の計画変更命令等の場合と同様、当該湖沼特定事業場において第7条第1項の汚濁負荷量の規制基準に適合するため必要な各種の措置が含まれる。

なお、水質汚濁防止法第13条第1項の改善命令等においては「排出水の排出の一時停止」をも命じ得ることとされているが、これは事実上当該事業場の企業活動そのものを停止させるに等しい厳しい措置であり、排出される汚濁負荷量につき一定の許容限度を定める規制基準への適合を確保する上からは不必要に過大な負担を課するものであるから、法文上これが明記されていない以上、本条の命令の内容とし得る「必要な措置」には含まれないものと解される。

(承継)

第 11 条 湖沼特定事業場を譲り受け、若しくは借り受け、又は相続、合併若しくは分割により取得した者は、第8条及び前条の規定の適用については、当該湖沼特定事業場の設置者の地位を承継する。

【趣旨】

本条は、湖沼特定事業場の承継について規定するものである。

【解説】

本条の規定により、都道府県知事は、例えば水質汚濁防止法第5条第1項又は第7条の届出がなされている湖沼特定事業場の譲渡があった場合にも、譲渡を受けた者に対し第8条の計画変更命令を行うことができる。この場合、60 日間の起源の算定については、当然、当初水質汚濁防止法第5条第1項又は第7条の届出が受理された日から起算される。また、同条の計画変更命令が行われている湖沼特定事業場の譲渡が行われた場合には、改めて命令を行うまでもなく、当初の計画変更命令はなお譲渡を受けた者に対して有効である。

(適用除外等)

第 12 条 鉱山保安法(昭和 24 年法律第 70 号)第 13 条第1項の経済産業省令で定める施設である湖沼特定施設を設置する同法第2条第2項本文に規定する鉱山から排水を排出する者に関しては当該鉱山について、電気事業法(昭和 39 年法律第 170 号)第2条第1項第 16 号に規定する電気工作物又は海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(昭和 45 年法律第 136号)第3条第 14 号に規定する廃油処理施設である湖沼特定施設を設置する工場又は事業場から排水を排出する者に関しては当該湖沼特定施設について、第8条の規定を適用せず、これらの法律の相当規定の定めるところによる。

2 都道府県知事は、前項に規定する湖沼特定施設に係る排水に起因する指定湖沼の水質の汚濁により生活環境に係る被害を生ずるおそれがあると認めるときは、前項に規定する法律に基づく権限を有する国の行政機関の長(第4項において単に「行政機関の長」という。)に対し、第8条の規定に相当する鉱山保安法、電気事業法又は海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の規定による措置を執るべきことを要請することができる。

3 水質汚濁防止法第 23 条第5項の規定は、前項の規定による要請について準用する。

4 都道府県知事は、第1項に規定する湖沼特定施設について、第 10 条の規定による命令をしようとするときは、あらかじめ、行政機関の長に協議しなければならない。

【趣旨】

本条は、鉱山又は電気工作物若しくは廃油処理施設を設置する事業場については、汚濁負荷量の規制基準への適合を担保するための命令に関する第8条の規定を適用せず、それぞれ鉱山保安法、電気事業法又は海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の相当規定の定めるところによることとし、これら相当規定の措置が的確に行われるよう、各法の権限を有する国の行政機関の長に対する都道府県知事の要請等について規定するものである。

【解説】

この規定は、水質汚濁防止法第 23 条第 2 項、第 4 項及び第 5 項と同様のものである。

表 11 鉱山保安法等における相当規定

法律名	第 8 条 (計画変更命令等) の相当規定
鉱山保安法	・第 13 条第 4 項 (工事計画の変更又は廃止命令)
電気事業法	・第 48 条 (工事計画の変更又は廃止命令)
海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律	・第 24 条 (事業開始前の変更命令)

(水質汚濁防止法の適用関係)

第 13 条 指定地域における水質汚濁防止法第 22 条第 1 項の規定の適用については、同項中「この法律」とあるのは、「この法律(湖沼水質保全特別措置法第 7 条から第 10 条までの規定を含む。)」とする。

【趣旨】

本条は、水質汚濁防止法第 22 条第 1 項の都道府県知事による報告聴取・立入検査の規定について、本法の指定地域における適用関係を規定するものである。

【解説】

本条の規定により、都道府県知事は、指定地域にあっては、水質汚濁防止法の本来の施行に必要な範囲に加え、本法第 7 条から第 10 条までの規定の施行に必要な限度においても、事業者から報告を求め、又はその職員に特定事業場への立入検査をさせることができる。

(みなし指定地域特定施設に係る排出水の排出の規制等)

第 14 条 指定地域においては、湖沼の水質にとって水質汚濁防止法第 2 条第 2 項第 2 号に規定する程度の汚水又は廃液を排出する施設として政令で定める施設について、これを同条第 3 項に規定する指定地域特定施設とみなし、同法の規定を適用する。この場合において、同法第 6 条第 2 項及び第 12 条第 3 項中「指定地域において」とあるのは「湖沼水質保全特別措置法第 3 条第 2 項の指定地域(以下この項において「特定地域」という。)において」と、「指定地域となった」とあるのは「特定地域となった」と、同法第 6 条第 2 項中「湖沼水質保全特別措置法第 14 条の規定により指定地域特定施設とみなされる施設についての同条の規定により適用される前条第 1 項又はこの項」とあるのは「前条第 1 項又はこの項(瀬戸内海環境保全特別措置法第 12 条の 2 の規定によりこれらの規定が適用される場合を含む。)」と、同法第 13 条第 4 項中「第 2 条第 2 項若しくは第 3 項」とあるのは「湖沼水質保全特別措置法第 14 条」と、「政令又は」とあるのは「政令若しくは」と、「改正」とあるのは「改正又は同法第 3 条第 2 項の指定地域の指定若しくはその変更」とする。

【趣旨】

本法では、湖沼の汚濁原因の実情を踏まえ指定湖沼の水質保全に関する特別の規制措置を導入することとしているが、その一環として本条は、指定地域内にある一定の「みなし指定地域特定施設」について、これを水質汚濁防止法の指定地域特定施設とみなし、同法の排水規制の対象にしようとするものである。

【解説】

(1) 排水規制の対象の拡大

水質汚濁防止法の規制を受けるのは、同法第2条第2項の「特定施設」を設置する工場・事業場であり、この特定施設としては、全公共用水域の水質にとって問題のある施設が逐次指定されてきている(平成18年度現在で101の施設等を指定)。しかしながら、流入した汚濁物質が蓄積し、その影響を受けやすい湖沼の水質についてみると、特定施設に指定されていない施設のなかにも水質保全上看過し得ないものがあり、特に施設の規模により据切りされているものについては規模要件の引下げを要する場合がある。このため、このような施設を「みなし指定地域特定施設」として指定し、本法の指定地域に限って水質汚濁防止法の排水規制の対象に追加することとしたものである。

(2) みなし指定地域特定施設

「みなし指定地域特定施設」とは、水質汚濁防止法の特定施設にはなっていないが、湖沼の水質にとって同法第2条第2項第2号に規定する程度、すなわち生活環境に係る被害を生ずるおそれがある程度の汚水は廃液を排出する施設として政令で定める施設であり、具体的には、①病床数が120以上299以下の病院に設置されるちゅう房施設、洗浄施設及び入浴施設、②処理対象人員が201人以上500人以下のし尿浄化槽が指定されている(令第5条)。

(3) みなし指定地域特定施設に対する水質汚濁防止法の適用関係

指定地域にあつては、みなし指定地域特定施設は水質汚濁防止法の指定地域特定施設とみなされ、同法の規定、すなわち施設の設置等に係る届出制、排水基準の遵守義務、同基準への適合を確保するための計画変更命令・改善命令、排出水の汚染状態の測定・記録義務等に関する規定が全面的に通用されることとなる。

なお、既設のみなし指定地域特定施設についても、水質汚濁防止法の特定施設同様、これがみなし指定地域特定施設となった日から1年間(政令で定める場合には3年間)は排水基準の遵守義務が適用猶予される(同法第12条第3項)。

<参考:みなし特定施設に関する水質汚濁防止法の規定の読替え>

(経過措置)

第6条

1(略)

2 一の施設が指定地域特定施設となつた際現に湖沼水質保全特別措置法第3条第2項の指定地域(以下この項において「特定地域」という。)においてその施設を設置している者

(設置の工事を行っている者を含む。以下この項において同じ。)又は一の地域が特定地域となった際現にその地域において指定地域特定施設を設置している者であつて、排出水を排出するものは、当該施設が指定地域特定施設となつた日又は当該地域が特定地域となつた日から30日以内に、環境省令で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる事項を都道府県知事に届け出なければならない。この場合において、当該施設につき既に前条第1項又はこの項(瀬戸内海環境保全特別措置法第12条の2の規定によりこれらの規定が適用される場合を含む。)の規定による届出がされているときは、当該届出をした者は、当該施設につきこの項の規定による届出をしたものとみなす。

(排出水の排出の制限)

第12条

1・2(略)

- 3 第一項の規定は、一の施設が指定地域特定施設となつた際現に湖沼水質保全特別措置法第3条第2項の指定地域(以下この項において「特定地域」という。)においてその施設を設置している者(設置の工事を行っている者を含む。以下この項において同じ。)又は一の地域が特定地域となつた際現にその地域において指定地域特定施設を設置している者の当該施設を設置している工場又は事業場から排出される水については、当該施設が指定地域特定施設となつた日又は当該地域が特定地域となつた日から1年間(当該施設が政令で定める施設である場合にあつては、3年間)は、適用しない。ただし、当該施設が指定地域特定施設となつた際既に当該工場又は事業場が特定事業場であるとき、及びその者に適用されている地方公共団体の条例の規定で第1項の規定に相当するものがあるとき(当該規定の違反行為に対する処罰規定がないときを除く。)は、この限りでない。

(改善命令等)

第13条

1～3(略)

- 4 前項の規定は、湖沼水質保全特別措置法第14条の施設を定める政令、第4条の2第1項の地域を定める政令若しくは第4条の5第1項の規模を定める環境省令の改正又は同法第3条第2項の指定地域の指定若しくはその変更により新たに指定地域内事業場となつた工場又は事業場については、当該工場又は事業場が指定地域内事業場となつた日から6月間は、適用しない。

(4) みなし指定地域特定施設に対する本法の適用関係

本法第7条から第13条までの規定による汚濁負荷量の規制、第23条の規定による総量削減指定湖沼に係る総量規制に関しては、みなし指定地域特定施設についても、水質汚濁防止法に基づく他の特定施設と同様に、各条項に定める要件の範囲内で適用の対象となる(第7条第1項、第23条第6項参照)。

第2節 指定施設等に関する措置

(指定施設の設置の届出)

第 15 条 指定地域において、水質汚濁防止法第 2 条第 2 項第 2 号に規定する項目に関し湖沼の水質の汚濁の原因となる物を発生し、及び公共用水域に排出する施設（同項に規定する特定施設であるものを除く。）であって、湖沼の水質保全上同法第 3 条第 1 項又は第 3 項の排水基準による規制により難しいものとして政令で定めるもの（以下「指定施設」という。）を設置しようとする者は、環境省令で定めるところにより、次の事項を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、当該指定施設の設置について河川法第 26 条の規定による河川管理者の許可を受けたときは、この限りでない。

- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつては、その代表者の氏名
- 二 指定施設の所在地
- 三 指定施設の種類
- 四 指定施設の構造
- 五 指定施設の使用の方法
- 六 その他環境省令で定める事項

2 河川管理者は、前項ただし書の許可をしたときは、その旨を都道府県知事に通報するものとする。

【趣旨】

本法では、指定湖沼の水質保全に関する特別措置の一環として、湖沼の水質汚濁に係る発生源のうち排水規制の措置になじまないものに対しては、その構造及び使用方法の規制を新たに導入することとしている。

本条は、このような「指定施設」について、規制実施上の前提となる施設設置の届出制を設けるものである。

【解説】

（１）指定施設

指定施設とは、生活環境項目に関し湖沼の水質汚濁の原因となる物を発生し、排出する施設であって、湖沼の水質保全上水質汚濁防止法の排水基準による規制により難しいものとして政令で定める施設であり、同法の特定施設以外の施設のなかから選定されることとなる。

この指定施設としては、①小規模の豚房、牛房、馬房施設（総面積として豚房は 40～50 m²、牛房は 160～200 m²、馬房は 400～500 m²）及び、②こいの養殖施設（網いけすの総面積が 500 m²を超えるもの）が指定されている（令第 6 条）。①の畜房については、排水量が少ないことに加え、管理の適正を欠く場合には汚物の流亡等排水以外での排出が考えられること等の点に着目して指定された。なお、これらの規模要件の上限以上の施設は、水質汚濁防止法の特定施設となっている。②のこいの養殖施設については、給餌が行われること、汚濁原因物は排水としてではなく直接湖水に排出されること等の点に着目して指定された。なお、網いけすに係る規模要件は、一の漁場において一の経営体がこいの養殖を目的として設置する網いけすの総面積によることとなる。

(2) 指定施設についての届出制

指定施設については、本条から第 18 条までの規定により、その設置等に関して都道府県知事への届出制が設けられている。

本条第1項は、指定地域において指定施設を設置しようとする場合の届出について規定するものであり、特定施設についての水質汚濁防止法第5条第1項の規定と同趣旨のものである。届出の細則は、同項の規定に基づき施行規則に定められているが、届出書は正本及びその写しの計2部を要し(規則第4条)、第1項第6号の届出事項は生活環境項目に関し湖沼の水質汚濁の原因となる物の運搬及び処理の方法とされている(規則第5条第1項)。

(3) 河川法第26条許可を受けた施設の取扱い

指定施設の設置につき河川法第26条の許可(工作物の新築等の許可)を受けた場合には、第1項ただし書の規定により湖沼水質保全特別措置法の届出を要さず、第2項の規定により河川管理者がその旨を都道府県知事に通報することとされている。これらの取扱いは、第16条、第17条及び第18条の規定による届出に関しても同様である。

(経過措置)

第16条 一の施設が指定施設となった際現に指定地域においてその施設を設置している者(設置の工事をしている者を含む。以下この項において同じ。)又は一の地域が指定地域となった際現にその地域において指定施設を設置している者は、当該施設が指定施設となった日又は当該地域が指定地域となった日から30日以内に、環境省令で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる事項を都道府県知事に届け出なければならない。

2 前条第1項ただし書及び第2項の規定は、前項の場合について準用する。

【趣旨】

本条は、指定施設の新規指定時点又は指定地域の新規指定時点における既設施設についての届出の経過措置を定めるものであり、特定施設に関する水質汚濁防止法第6条の規定と同趣旨のものである。

(指定施設の構造等の変更の届出)

第17条 第15条第1項又は前条第1項の規定による届出をした者(第15条第2項(前条第2項において準用する場合を含む。)の通報に係る者を含む。次条第1項において同じ。)は、第15条第1項第4号から第6号までに掲げる事項の変更をしようとするときは、環境省令で定めるところにより、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。

2 前項に規定する者は、第15条第1項第1号若しくは第2号に掲げる事項に変更があったとき、又は届出に係る指定施設の使用を廃止したときは、その日から30日以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。

3 第15条第1項ただし書及び第2項の規定は、前二項の場合について準用する。

【趣旨】

本条は、指定施設の構造、使用方法等の変更を行い、又は使用を廃止する場合の届出について定めるものであり、特定施設に関する水質汚濁防止法第7条、第10条の規定と同趣旨のものである。

(承継)

第18条 水質汚濁防止法第11条第1項及び第2項の規定は、第15条第1項又は第16条第1項の規定による届出をした者の地位の承継について準用する。

2 前項において準用する水質汚濁防止法第11条第1項又は第2項の規定により前項に規定する者の地位を承継した者は、その承継があった日から30日以内に、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、河川法第33条第3項の規定による届出をしたときは、この限りでない。

3 第15条第2項の規定は、前項ただし書に規定する場合について準用する。

【趣旨】

本条は、既に届出済みの指定施設の譲受け等をした者の地位の承継及び承継の届出について規定するものである。

(基準遵守義務)

第19条 指定地域において指定施設を設置している者は、当該指定施設について、環境省令で定めるところにより都道府県知事が条例で定める構造及び使用の方法に関する基準を遵守しなければならない。

【趣旨】

本条は、都道府県知事による指定施設の構造及び使用方法の規制基準の設定、指定施設の設置者における当該基準の遵守義務について規定するものである。

<参考法令:大気汚染防止法第18条の3>

【解説】

(1) 構造及び使用方法を規制する理由

水質汚濁防止法による排水規制の対象たる特定施設に加え、それ以外の施設に対しても湖沼水質保全のための規制を新たに導入するに当たっては、それぞれの施設の特性に応じた適切な規制方法を考慮する必要がある。

特定施設に準ずる一定規模のし尿浄化槽等については、「みなし指定地域特定施設」として特定施設と同様の排水規制を行うこととした(本法第14条)が、小規模畜舎、魚類養殖施設のような排水規制になじまないものについては、事業者が施設の適切な管理を行わせることが水質保全上有効であると考えられる。そこで、このような指定施設に対しては、構造及び使用方法に関する基準を設定して、その遵守を義務づけることにより、汚濁負荷の削減を図ることとしたものである。

(2) 構造及び使用方法の基準の内容

指定施設に係る規制基準は、環境省令で定めるところにより都道府県知事が具体的に定めるところとなる。

施行規則第10条及び別表では、施設の種類に応じ表12のような事項について規制基準を定めるべきこととしている。

表12 指定施設に係る規制基準の内容

施設の種類	基準となるべき事項
豚房、牛房、馬房施設	1 豚房、牛房及び馬房並びにこれに接する畜舎の通路等の構造並びに汚物だめ及び汚水だめの構造に関する事項 2 汚物だめ及び汚水だめの使用並びにふん尿の管理に関する事項 3 湖沼の水質の保全に関し前各号と同等以上の効果を有する措置に関する事項
こいの養殖施設	1 飼料の投与に関する事項 2 死魚の除去に関する事項

(改善勧告及び改善命令)

- 第20条 都道府県知事は、指定地域において指定施設を設置している者が前条の基準を遵守していないと認めるときは、その者に対し、期限を定めて、当該指定施設の構造又は使用の方法を改善すべきことを勧告することができる。
- 2 都道府県知事は、前項の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わないで当該指定施設を使用しているときは、その者に対し、期限を定めて、当該指定施設の構造又は使用の方法の改善を命ずることができる。
- 3 前2項の規定は、前条の基準の適用の際現に指定地域において指定施設を設置している者(設置の工事をしている者及び第15条第1項の規定による届出その他の政令で定める設置に係る手続をした者であって設置の工事に着手していないものを含む。)に係る当該指定施設については、当該基準の適用の日から1年間(当該施設が政令で定める施設である場合にあっては、3年間)は、適用しない。ただし、当該基準の適用の際その者に適用されている地方公共団体の条例の規定で第1項の規定に相当するものがあるとき、及び当該基準の適用の日以後当該施設についてその者が第15条第1項第4号から第6号までに掲げる事項の変更(その日前に第17条第1項の規定による届出その他の政令で定める変更に係る手続が行われた変更及び環境省令で定める軽微な変更を除く。)をしたときは、この限りでない。
- 4 都道府県知事は、小規模の事業者に対する第1項又は第2項の規定の適用に当たっては、その者の事業活動の遂行に著しい支障を生ずることのないよう当該勧告又は命令の内容について特に配慮しなければならない。

【趣旨】

本条は、指定施設に係る規制基準の遵守を確保するための都道府県知事による改善勧告及び改善命令、既設の施設に対するこれら勧告等の規定の適用猶予その他について規定するもので

ある。

【解説】

(1) 改善勧告の前置

指定施設は従来の排水規制の対象である特定施設以外の、概して小規模な施設であるとともに、実態上生業的な生産活動に用いられる施設がこれに含まれることになると予想されること等にかんがみ、都道府県知事が指定施設の設置者に対し規制基準の遵守を求めるに当たっては、まず改善勧告を行って事業者の遵守努力を促すこととし、その上でなお必要がある場合に、最終的には罰則をもってその履行を強制する効力のある改善命令を行うこととしたものである。

<参考法令:騒音規制法第12条、振動規制法第12条>

(2) 既設施設に対する適用猶予等

- ① 第3項本文により、規制基準の適用時において既設等の施設については、改善勧告、改善命令に関する第1項、第2項の規定が一定期間適用猶予となる。対象施設は、現に設置している施設、設置の工事中の施設及び政令で定める一定の手続き済みの施設であり、政令で定める手続としては、第15条第1項の指定施設の設置の届出、河川法第26条の工作物新築許可の申請及び農地法の農地転用許可の申請等が指定されている(令第7条)。これらの公的手続をもって既設と同様に扱う理由は、規制基準の存しない段階で施設の設置につき既に確定された事業者の意思を尊重することとしたからである。なお、本条第3項においては、一定の手続きを了した指定施設についても既設施設と同様一定期間だけ規制措置の適用を猶予するに過ぎない点に特徴がある。
- ② 第3条ただし書により、既設の施設であっても、すでに地方公共団体による第1項相当の条例規制の対象となっていた場合、又は規制基準の適用の日以後に施設の構造等の変更(基準適用時に政令で定める一定の手続(令第9条)を了しているもの及び軽微な変更(規則第11条)を除く。)を行う場合には、規制措置の適用猶予がない。
- ③ 既設等の施設に係る第1項、第2項の適用猶予期間は、原則として1年間、政令で定める場合には3年間である。本法施行時に指定施設に指定された畜房施設及びこの養殖施設については、3年間の猶予期間が適用される(令第8条)。

(3) 小規模事業者に対する配慮

第4項の規定により、小規模の事業者に対して改善勧告、改善命令を行うに当たっては、その者の事業活動の遂行に著しい支障を生ずることのないよう特に配慮しなくてはならない。配慮の内容としては、たとえば、施設の構造等の改善措置を実施させる期間について通常のケースより延長を認めるとか、その改善措置を段階的に実施させる等のことが考えられる。

<参考法令:騒音規制法第13条、振動規制法第13条>

(報告及び検査)

第21条 都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、指定施設を設置している者に対し、指定施設の状況その他必要な事項に関し報告を求め、又はその職員に、その者の当
--

該施設を設置する場所に立ち入り、指定施設その他の物件を検査させることができる。

- 2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。
- 3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

【趣旨】

本条は、指定施設に関する都道府県知事の報告聴取及び立入検査の権限を規定するものであり、特定施設に関する水質汚濁防止法第22条の規定と同趣旨のものである。

(準用指定施設)

第22条 前3条の規定は、湖沼特定施設であって、指定施設に準ずるものとして政令で定めるものについて準用する。この場合において、第20条第3項中「第15条第1項の規定」とあるのは「水質汚濁防止法第5条第1項の規定」と、「第17条第1項の規定」とあるのは「同法第7条の規定」と読み替えるものとする。

【趣旨】

本条は、湖沼特定施設のうち指定施設に準ずる「準用指定施設」について、構造及び使用方法の規制基準の遵守義務、同基準への適合を確保するための改善勧告、改善命令等の規定を準用する旨定めるものである。

【解説】

(1) 準用指定施設に対し構造・使用方法規制を行う理由

第7条に規定する湖沼特定施設は、いずれも水質汚濁防止上特定施設として扱われ、基本的には同法第3条第1項又は第3項の排水基準による規制の対象となるものであるが、そのなかには、指定施設と同様又はこれに準じ排水量が少ない等の事情から、排出される汚濁負荷は湖沼の水質にとって無視できないものであるにもかかわらず、排水基準による規制を有効に適用し難い施設がある。そこで、このように湖沼特定施設であっても指定施設に準ずるものについては、「準用指定施設」として第19条から第21条までの規定を準用し、指定施設と同様に構造及び使用方法の規制を行うこととしたものである。

なお、準用指定施設は水質汚濁防止法上特定施設となるものであるから、その設置等の届出に関しては、引き続き同法の規定が適用されることとなる。

(2) 準用指定施設

準用指定施設としては、水質汚濁防止法の特定施設である豚房、牛房、馬房施設(同法施行令別表第1第1号の2)のうち、同法第2条第2項第2号の生活環境項目に関し同法第3条第1項の一律排水基準又は同条第3項の上乗せ排水基準が適用されないものが指定されている(令第10条)。

水質汚濁防止法の生活環境項目については、日平均排水量 50 m³以上の工場・事業場に対し

- 4 環境大臣は、第1項の総量削減指定湖沼を定める政令の制定又は改廃の立案をしようとするときは、当該指定湖沼に係る指定地域を管轄する都道府県知事(前項の申出をした都道府県知事を除く。)の意見を聴かなければならない。
- 5 都道府県知事は、第3項の申出をし、又は前項の意見を述べようとするときは、関係市町村長の意見を聴かなければならない。
- 6 第1項の規定により定めた湖沼総量削減計画に基づく汚濁負荷量の削減については、湖沼総量削減計画を水質汚濁防止法第4条の3に規定する総量削減計画とみなし、同法の規定(第14条の規定により適用される同法の規定を含み、同法第4条の2及び第4条の3の規定を除く。)を適用する。この場合において、同法中「指定地域」とあるのは「湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定地域」と、同法第2条第5項中「特定施設(指定地域特定施設を含む。以下同じ。)」とあるのは「特定施設(湖沼水質保全特別措置法第14条の規定により指定地域特定施設とみなされる施設を含む。以下同じ。)」と、同法第6条第3項中「第4条の2第1項の地域を定める政令の施行の際」とあるのは「一の地域が湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定地域となった際」と、「当該政令の施行の日」とあるのは「当該地域が総量削減指定地域となった日」と、同法第13条第4項中「第4条の2第1項の地域を定める政令又は」とあるのは「湖沼水質保全特別措置法第14条の施設を定める政令若しくは」と、「改正」とあるのは「改正又は同法第3条第2項の指定地域の指定若しくはその変更」と、同法第16条第3項中「指定水域」とあるのは「湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定湖沼」とする。

【趣旨】

本条は、指定湖沼のうち、人口及び産業の集中等により排水が大量に流入し、水質汚濁防止法の排水規制及び本法第4条から第22条までに規定する通常の指定湖沼に係る措置のみによっては水質環境基準の確保が困難であると認められるものについて水質総量規制を導入できるものとし、その導入の要件、手続等について規定するものである。

【解説】

(1) 湖沼に係る総量規制導入の特色

水質総量規制については水質汚濁防止法に規定があるが、本条では同法の規定に代えて、湖沼の特性に合わせた総量規制の導入手続を定めることとした。すなわち、湖沼については、①「広域の公共用水域」(水質汚濁防止法第4条の2第1項)でなくとも総量規制を導入できることとし、②各都道府県別の汚濁負荷量の削減目標につき国が基本方針を示すのではなく、必要に応じ関係都府県が調整を図りながら、第4条の湖沼水質保全計画の内計画として湖沼総量削減計画を定めることとしたものである。

なお、水質汚濁防止法の総量規制は、従来も東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海の3海域について実施されているが、本法が制定・施行されたことに伴い、今後このような閉鎖性海域のみを対象とし得ることとなる。

(2) 湖沼総量削減計画で定めるべき事項

湖沼総量削減計画において定めるべき事項は、本条第2項に規定するとおりである。このなかで、汚濁負荷量の削減目標については、水質汚濁防止法第4条の2第2項後段において、水質環境基準を確保することを目途とし、対象地域における「人口及び産業の動向、汚水又は廃液の処理の技術の水準、下水道の整備の見通し等を勘案し、実施可能な限度において削減を図ること」を目標とすべき旨が規定されており、湖沼総量削減計画においても、この考え方に準ずることとしている。

(3) 水質汚濁防止法の適用

湖沼水質保全計画の内計画たる湖沼総量削減計画に基づき対象事業場に対し総量規制基準を設定し、同基準への適合を確保するための命令を行うこと等の措置に関しては、本条第6項の規定するところにより、水質汚濁防止法の関連規定が適用されることとなる。

この場合における水質汚濁防止法の規定の読替えは、次のとおりである。

<参考:総量規制に関する水質汚濁防止法の規定の読替え>

(定義)

第2条

1～4 (略)

5 この法律において「排出水」とは、特定施設(湖沼水質保全特別措置法第14条の規定により指定地域特定施設とみなされる施設を含む。以下同じ。)を設置する工場又は事業場(以下「特定事業場」という。)から公共用水域に排出される水をいう。

6～8 (略)

(経過措置)

第6条

1・2 (略)

3 一の地域が湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定地域となった際現に当該地域において特定施設を設置している者(設置の工事をしている者及び前条の規定による届出をした者であって設置の工事に着手していないものを含む。)であつて排出水を排出するものは、当該地域が総量削減指定地域となった日から60日以内に、環境省令で定めるところにより、排出水の排水系統別の汚染状態及び量を都道府県知事に届け出なければならない。

(改善命令等)

第13条

1～3 (略)

4 前項の規定は、第2条第2項若しくは第3項の施設を定める政令、湖沼水質保全特別措置法第14条の施設を定める政令若しくは第4条の5第1項の規模を定める環境省令の改正又は同法第3条第2項の指定地域の指定若しくはその変更により新たに指定地域内事業場となった工場又は事業場については、当該工場又は事業場が指定地域内事業場とな

った日から6月間は、適用しない。

(測定計画)

第16条

1・2 (略)

3 環境大臣は、湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定湖沼ごとに、当該湖沼水質保全特別措置法第23条第1項に規定する総量削減指定湖沼に流入する水の汚濁負荷量の総量をは握するため、測定計画の作成上都道府県知事が準拠すべき事項を指示することができる。

4 (略)

(指導等)

第24条 都道府県知事は、水質汚濁防止法第2条第2項に規定する特定施設又は指定施設を設置する者以外の者であつて、指定地域において同項第2号に規定する項目に関し汚水、廃液その他の湖沼の水質の汚濁の原因となる物を公共用水域に排出するものに対し、湖沼水質保全計画を達成するために必要な指導、助言及び勧告をすることができる。

【趣旨】

湖沼の水質汚濁の発生原因は多岐にわたるから、指定湖沼の水質保全のためには、規制措置の対象外である発生源に対しても、可能な限り汚濁物質を排出しないよう協力を求めていく必要がある。本条は、このような趣旨から、特定施設等の設置者以外の者に対し、都道府県知事が所要の指導、助言及び勧告をすることができる旨規定するものである。

<参考法令:水質汚濁防止法第13条の3>

【解説】

(1) 指導等の対象者

本条に基づく指導、助言、勧告の対象となる者は、水質汚濁防止法の特定施設(本法第7条第1項の規定により、みなし指定地域特定施設が含まれる。)又は指定施設の設置者以外の者で、指定地域において同法第2条第2項第2号の項目、すなわち生活環境項目に関し湖沼の水質汚濁の原因となる物を排出するものである。具体的には、排水規制等の対象となっていない事業場(小規模事業場等。面積の小さい飲食店、病床数の少ない病院等が該当。)が含まれる。

なお、水質汚濁防止法の特定施設には該当するが湖沼水質保全特別措置法の湖沼特定事業場には該当しない事業場(排水量が50m³/日未満のもの)は本条の規定の対象外となるが、これは、これらの事業場には既に水質汚濁防止法に基づく濃度基準が適用されており、更なる対策が必要な場合は指導等ではなく、規模要件の切り下げ等により汚濁負荷量規制を適用することが適切と考えられるためである。

(2) 指導等の内容

指導、助言、勧告の内容は、湖沼水質保全計画を達成するため必要なものであることを要するが、当然のことながら湖沼の水質汚濁の原因となる物の排出抑制に有効と認められる具体的な措

置の実施を求めるものである。具体的には、たとえば、規制対象外の工場・事業場について汚水処理施設の設置やその適切な維持管理等を指導等することが考えられる。

第4節 流出水対策の推進

(流出水対策地区の指定)

第25条 都道府県知事は、湖沼水質保全基本方針に基づき、指定湖沼の水質の保全を図るために流出水(水質汚濁防止法第二条第二項に規定する特定施設及び指定施設から排出される水並びに同条第八項に規定する生活排水以外の水であって、指定地域内の土地から指定湖沼に流入するものをいう。以下同じ。)の水質の改善に資する対策(以下「流出水対策」という。)の実施を推進する必要があると認める地区を、流出水対策地区として当該指定湖沼に係る指定地域内に指定することができる。

2 都道府県知事は、流出水対策地区を指定しようとするときは、関係市町村長の意見を聴かなければならない。

3 都道府県知事は、流出水対策地区の指定をしたときは、その旨を公表するとともに、当該流出水対策地区をその区域に含む市町村に通知しなければならない。

4 前二項の規定は、流出水対策地区の変更について準用する。

【趣旨】

湖沼に流入する汚濁負荷の発生源は、大きく分けて、

- ① 水質汚濁防止法・湖沼水質保全特別措置法の規制対象となっている大規模な工場・事業場
- ② 水質汚濁防止法・湖沼水質保全特別措置法の規制対象とはなっていない事業場(小規模な飲食店等)
- ③ 一般家庭から出る生活排水
- ④ 農地、市街地等のいわゆる「面源(非特定汚染源)」

に分類される。これらのうち①については水質汚濁防止法・湖沼水質保全特別措置法に基づく排水規制等を実施しており、②については湖沼水質保全特別措置法第24条に基づき、湖沼水質保全計画を達成するために必要な指導等を行っている。また、③については、水質汚濁防止法の生活排水対策重点地域制度に基づき、生活排水対策推進計画を推進するために必要な指導等を行っている。

しかし、④の面源については、適正量を超える肥料の投入、市街化による地下浸透面積の減少、流入水域における人口の集中といった要因により汚濁負荷の発生量が増えてきているにもかかわらず、対策を進めるための制度がこれまで存在していなかった。主な指定湖沼における汚濁負荷の発生源別の割合を見ても、面源から発生する汚濁負荷の割合は横ばい、若しくは増加する傾向にある。

このため、湖沼の水質の保全を図るためには、面源から発生する汚濁負荷の削減を推進することが必要不可欠である。本条では、この対策の実施を推進する必要があると認める地区を、都道府県知事が流出水対策地区として当該指定湖沼に係る指定地域内に指定することができる旨を規

定するものである。

【解説】

(1) 流出水の定義について

本制度の対象となるのは、農地・市街地等の面源から指定湖沼に流入する汚濁負荷を含んだ水であり、水質汚濁防止法の排水規制・湖沼水質保全特別措置法の負荷量規制等による対応が行われている事業場からの排水や、水質汚濁防止法の生活排水対策重点地域制度により対応が行われている生活排水は対象から除く必要がある。このため、農地・市街地等の面源から流れ出る水を「流出水」として捉え、その定義は「水質汚濁防止法第2条第2項に規定する特定施設及び指定施設から排出される水並びに同条第8項に規定する生活排水以外の水であって、指定地域内の土地から指定湖沼に流入するもの」とする。

なお、流出水対策地区の指定及び流出水対策推進計画の策定の対象となる流出水は、主に農地、市街地等から排出される水(合流式下水道の越流水を含む。)とする。

表 13 流出水であるもの及び主な流出水対策の対象となるものの例

種 類	流出水か否か	流出水対策の対象
・水濁法第2条第2項に規定する特定施設及び指定施設から排出される水	×	×
・水濁法第2条第8項に規定する生活排水	×	×
・水田・畑から排出される水	○	◎
・道路から排出される水	○	◎
・住宅地等から排出される水	○	◎
・合流式下水道の越流水	○	◎
・河川を流れる水	流出水を含む	○
・農業排水路を流れる水	流出水を含む	○
・湖沼内の水	×	×

注: 流出水対策の対象 ◎主な対象 ○対象 ×対象外

(2) 流出水対策について

流出水対策とは、流出水の発生源である農地、市街地等の土地の所有者等(具体的には、農業者、道路管理者、下水道管理者等)を実施の主体とし、流出水の水質の改善に資するよう、各種面源の性格に応じて行う種々の対策であり、以下のようなものが考えられる。

① 農地

農地において農家が実施する流出水対策としては、専用施肥機の導入により農作物の根元に集中的に散布すること等による肥料の散布方法の改善、施肥量の適正化、農業排水路に止水版を設けること等による濁水の流出抑制などが考えられる。(第 26 条参照)

② 市街地

市街地において実施する流出水対策としては、道路管理者が道路の透水性舗装の実施により雨水の地下浸透を促進し降雨時の濁水の流出を抑制すること、道路の路面や側溝の清

掃により流出水の汚濁を防止することなどが考えられる。(第 26 条参照)

なお、農地から流出する汚濁負荷については、その実態把握に努めつつ、営農の実情に即して適切な措置をとることが必要であり、また、市街地等から降雨等に伴い流出する汚濁負荷についても、実態把握に努めつつ実施可能な対策を検討の上で必要な措置をとる。

(3) 流出水対策に規制が馴染まない理由について

水質汚濁防止法及び湖沼水質保全特別措置法の規制対象となっている工場・事業場については、汚濁負荷量の基準や施設の構造・使用に関する基準等が設定され、規制的措置により汚濁負荷削減対策が進められている。しかし、流出水の発生源となる農地・市街地等の面源については、

- ① 特定の排出口が設けられている工場・事業場とは異なり、流出経路が特定しにくく汚濁の原因となる物を発生させている原因者を特定することが困難であること
- ② 多くの場合、面源における個々の土地所有者等が汚濁の原因となる物を発生させているという認識を持っていないこと

といった事情があることから、規制的措置の適用には馴染まないと考えられる。

このため、面源からの流出水については、規制的措置ではなく、都道府県知事が対策の実施を推進する必要があると認める地区を指定し、計画のメニューに掲げられている各種対策の実施を推進するとともに、必要に応じて指導・助言・勧告を行うといった誘導的手法により汚濁負荷削減のための対策を進めていくこととしている。

(4) 流出水対策地区の指定に関する基本的事項について

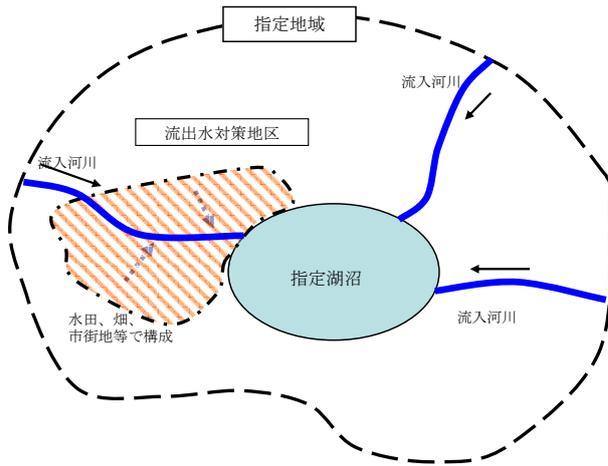
流出水対策地区は、農地や市街地等からの汚濁負荷削減のための流出水対策を重点的、集中的に進めていくため、本条の規定に基づき、以下により順次指定を行う。

- ① 流出水の汚濁負荷量の指定湖沼の汚濁負荷量に占める割合が大きい地区であって、汚濁負荷削減対策を実施することが可能な地区について順次指定を行う。この汚濁負荷量に占める割合の大きさについては、湖沼へ流入する河川の数を勘案し、流入河川毎の流出水の汚濁負荷量の割合を比較することなどにより判断する。これにあたっては、流入河川毎の発生源別に算出された汚濁負荷量に基づくことが望ましいが、データがない場合においては、流入河川毎における土地利用の状況、流入河川の水質及び水量等のデータに基づく流出水の割合等の比較を行うことなどで判断する。

また、指定地域における土地利用、流出水対策の取組状況、農地、市街地等と流入河川との位置関係、流入河川の水質及び水量のデータ等について整理したマップ等を作成した上で対象地区を選定することが望ましい。

なお、汚濁負荷削減対策が可能な地区について指定を行うものであり、流出水対策地区の指定に当たっては、森林又は肥料が長年にわたり投入されていない農地といった自然的負荷のみの流出と認められる地区は対象としない。

図 10 流出水対策地区の概念図



② 流出水対策地区は、一の流入河川の流域や内湾等に複数の小河川が流入しているような場合にはその複数の小河川の流域等のまとまった流域を最大限として指定する。したがって、一つの流入河川の支流の流域を対象に設定することも可能である。

図 11-1 1つの流入河川の流域の例

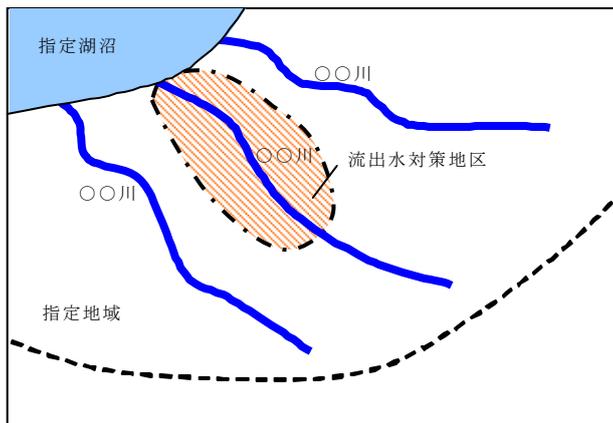


図 11-2 内湾等に複数の小河川が流入しているような場合の例

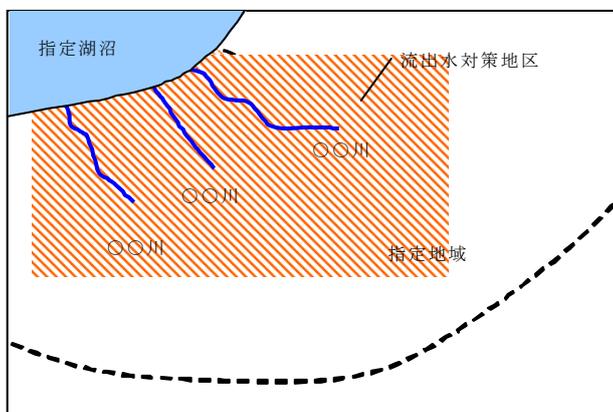
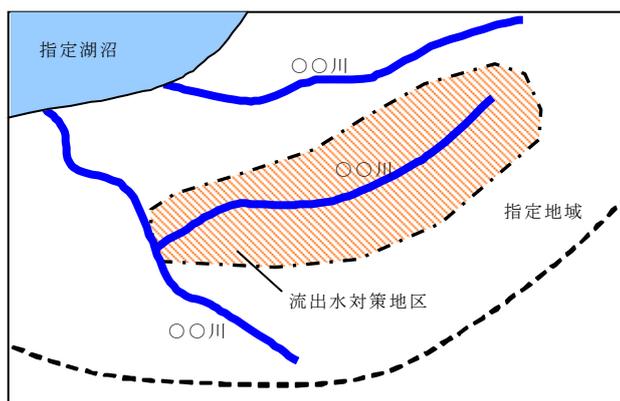


図 11-3 1つの流入河川の支流の流域の例



- ③ 流出水対策の実施においては、対策地区の住民、農業者等の事業者若しくは道路管理者等の協力又は取組が必要であるため、流出水対策地区の指定に当たっては、これらの関係者の理解が得られるよう、事前に流出水対策地区の指定の趣旨及び必要性等について説明及び意見交換を行うよう努める。

(流出水対策推進計画の策定)

第 26 条 都道府県知事は、前条の規定により流出水対策地区を指定したときは、湖沼水質保全計画において、当該流出水対策地区における流出水対策の実施を推進するための計画(以下「流出水対策推進計画」という。)を定めなければならない。

2 流出水対策推進計画においては、次の事項を定めるものとする。

- 一 流出水対策の実施の推進に関する方針
- 二 流出水の水質を改善するための具体的方策に関すること。
- 三 流出水対策に係る啓発に関すること。
- 四 前三号に掲げるもののほか、流出水対策の実施の推進のために必要な措置に関すること。

【趣旨】

農地、市街地等からの汚濁負荷を削減するためには、機械の導入や施設の整備などを主体とした対策(専用施肥機の導入、透水性舗装の整備など)と、農地、市街地等の適正な管理などを主体とした対策(施肥量の適正化、路面の清掃など)を、関係者の十分な理解と協力を求めながら(普及啓発事業の実施)総合的に進めることが必要である。

また、これらの対策を、特に対策を講ずることが必要とされる地域において、地域の実情を踏まえながら、総合的にかつ関係者との調整を図りながら進めていくためには、それらの対策を進めていくための計画を策定するとともに、制度的、体系的な計画策定のための枠組みを構築することが必要である。

本条は、これらのことを踏まえ、都道府県知事に対して、流出水対策地区を指定したときは、流出水対策推進計画の策定を義務づけることについて規定するものである。

【解説】

(1) 流出水対策推進計画を湖沼水質保全計画の内計画とする理由

流出水対策を実施する目的は農地、市街地等から発生する汚濁負荷を削減することにより指定湖沼の水質を保全することであり、流出水対策は湖沼水質保全計画の目標を達成するための方策の重要な構成要素を成すものである。従って、流出水対策を計画的に実施するための枠組みである流出水対策推進計画は、湖沼水質保全計画の内計画として位置付けるべきものであると考えられる。

なお、湖沼水質保全特別措置法では、指定湖沼における総量規制を実施することとなった場合、都道府県知事は当該指定湖沼に係る指定地域における汚濁負荷の総量の削減に関する計画（湖沼総量削減計画）を策定することとされているが、同計画も湖沼水質保全計画の内計画として定めることとされている。（法第 23 条）

(2) 流出水対策推進計画の記載事項

流出水対策推進計画には、以下の事項を記載することとする。

① 流出水対策の実施の推進に関する方針

計画の対象となる対策地区の範囲、計画目標、流出水対策のスケジュール、実施体制といった事項が想定される。

② 流出水の水質を改善するための具体的方策

当該対策地区内で実施される対策の地区の特性に応じた具体的なメニューを記載するものである。各対策について、可能な限り実施主体、実施時期、対策を講じる場所及び対策内容を明記するとともに、可能な限り定量的な目標を設定する。定量的な目標としては、環境基準項目に係る負荷量の削減目標の他、対策面積又は対策の実施量等が考えられる。流出水対策推進計画中に盛り込まれる対策は、実態把握を行った上で、関係者が実行可能な内容のものとするとともに、従来から面源負荷削減を進める対策が実施されている場合には、当該対策を計画中に位置づけるのが望ましい。

流出水対策としては、例えば、市街地においては、道路清掃、雨水の地下浸透、貯留の促進及び雨水の処理等、農地においては、水田の代掻き時の水管理の改善、都道府県で策定している施肥基準等に基づいた適正施肥の実施、持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律（平成 11 年法律第 110 号）に基づく認定農業者（エコファーマー）の認定の促進等による対策が考えられる。また、これらの発生源における対策に加えて、汚濁負荷が河川等を流下する過程で植物及び礫の浄化機能などを活用した浄化、汚濁底質のしゅんせつ等の対策が考えられる。さらには、他の地区でも実施可能なモデル的な対策を実証的に行うものも含みうる。

なお、流出水対策として、洪水時及び低平地等の農地湛水被害を防止するための農業排水の水管理並びに排水施設を整備する事業又は農業用排水路の管理者として要請されている範囲を超えるような対策は含まれない。

③ 流出水対策に係る啓発に関する事項

家庭内・学校内・職場内などでの環境教育の実施や、関係者が実施可能な流出水対策の

具体的事例、流出水対策の内容及び実施状況並びに地域住民及び事業者の取組内容等についてパンフレットの作成、説明会、セミナーの開催等により広く周知を図ること、啓発活動の実施体制の整備といった事項が想定される。

④ その他の事項

流出水対策の実施の推進のために必要な措置に関する事として前3号の規定以外に記載する事項としては、関係都道府県との連携に関する事項、事業実施関係者との連携に関する事項、流出水対策の進捗状況及び対策効果の把握等に関する事項といった事項が想定される。

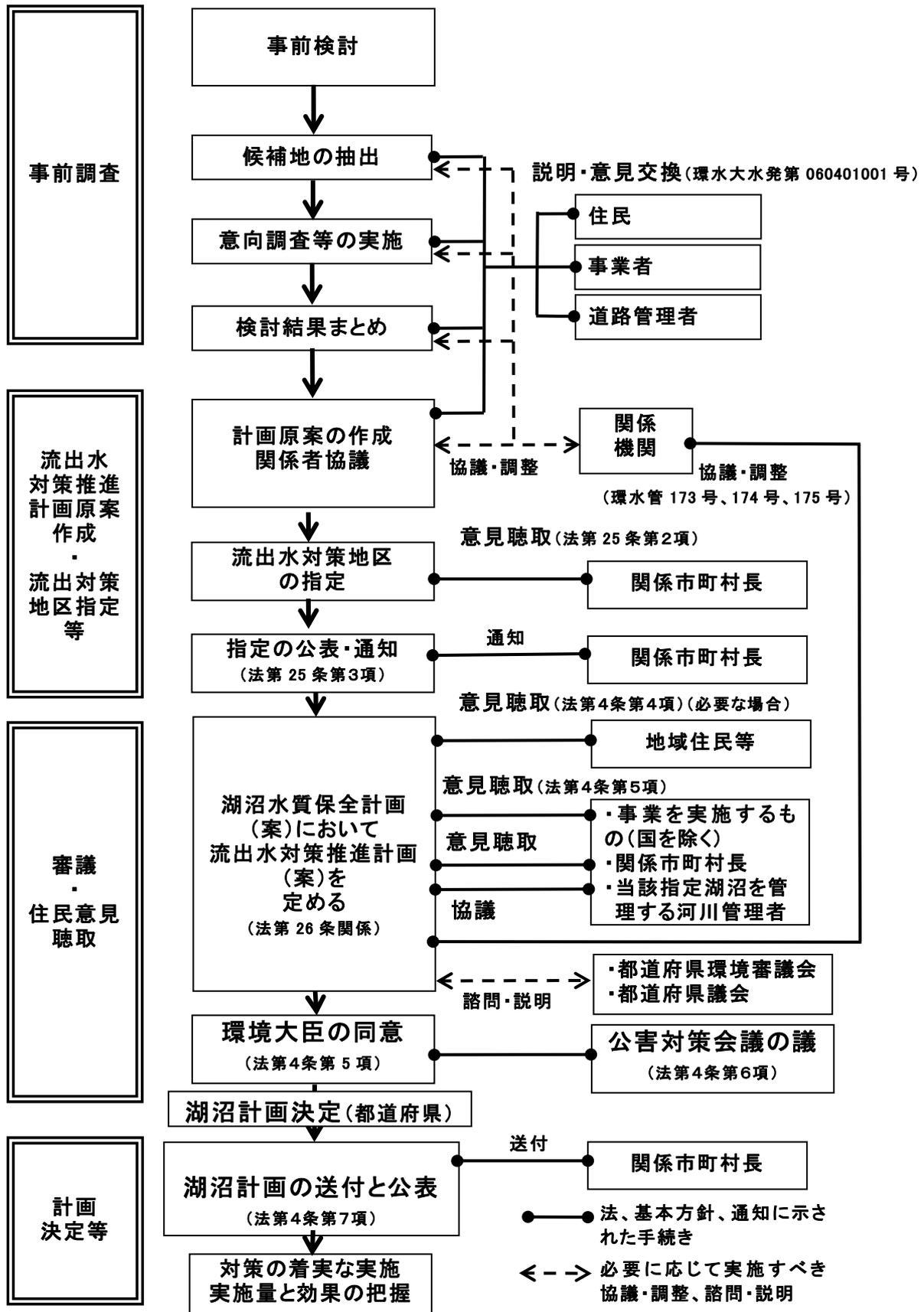
なお、記載事項の中に流出水対策推進計画の計画期間は含まれていないが、これは流出水対策推進計画は湖沼水質保全計画の一部であり、当然に湖沼水質保全計画と同じ計画期間が設定されることになると考えられるためである。また、流出水対策推進計画の策定に当たっては、流出水対策地区における各種計画との整合を十分に図る必要がある。

(3) 流出水対策推進計画を策定する際の意見聴取の範囲について

流出水対策推進計画の策定及び変更は第4条第8項の「湖沼水質保全計画の変更」に含まれるため、同条第4項の規定により、都道府県知事が必要と認めるときは、指定地域の住民の意見聴取を行うこととなる。

流出水対策地域は農地や市街地などある程度の広さを持った地域が指定されるため、指定される地域に関係を持つ住民も広範囲に渡る。また、流出水対策地区を指定する目的は流出水対策を推進することにより指定湖沼の水質を改善することであり、流出水対策地区内の住民に限らず、指定地域内の住民の中にも流出水対策地区の指定について関心を持つものが少なからず存在するものと考えられる。これらの理由から、流出水対策推進計画の策定に際して、都道府県知事が必要と認めるときは、こういった指定湖沼の水質改善に関心を持つ指定地域内の住民からも意見を聴取することが適当である。

図 12 流出水対策推進計画策定フロー図



(住民の理解を深める等のための措置)

第 27 条 都道府県は、広報活動等を通じて、流出水対策推進計画の意義に関する流出水対策地区内の住民の理解を深めるとともに、流出水対策推進計画の実施に関する流出水対策地区内の住民の協力を求めるよう努めなければならない。

【趣旨】

流出水対策地区における流出水対策は、工場・事業場に対する規制的手法とは異なり誘導的手法により汚濁負荷の削減を進めていくものであり、関係者の理解・協力を得た上で対策を行っていくことがより重要となる。

また、流出水対策地区内において、都道府県知事は汚濁負荷発生源となっている土地の所有者等に対して必要な指導等を行うことができるが、この措置は関係者への理解・協力を求めた上で、なお必要な対策が取られない場合に行うことが適切である。

このため、本条は、次条に規定する指導等のいわば前段階の措置としての観点からも、都道府県は広報活動等を通じて、流出水対策推進計画の意義に関する対策地区内の住民の理解を深めるとともに、流出水対策推進計画の実施に関する協力を求めるよう必要な措置を講じなければならない旨を規定するものである。

【解説】

この措置の具体的な取組としては、都道府県が流出水対策の内容や意義を分かりやすく解説した記事を広報誌に掲載することや、都道府県内において流出水対策の内容に関する説明会やシンポジウムの開催、パンフレットの配布等により、住民の意識を高めるといったことが考えられる。

なお、流出水対策の実施主体は流出水対策地区内の農地等の所有者等や道路管理者等であるが、例えば地元住民のボランティアでの協力を得ることなど、対策の推進において広く住民の協力が不可欠であることから、広報活動等を実施する対象範囲は流出水対策地区内の住民としている。

(指導等)

第 28 条 都道府県知事は、流出水対策推進計画を実施するために特に必要があると認めるときは、流出水対策地区内の土地であって、流出水の汚濁の原因となる物が著しく発生していると認められるものの所有者、管理者又は占有者に対し、流出水対策を実施するよう必要な指導、助言及び勧告をすることができる。

【趣旨】

流出水対策地区内における流出水対策の推進については、都道府県が前条の規定に基づき住民の理解を深める等のための措置を講じ、関係者の協力のもとで進めていくことが基本である。しかし、それらの措置を講じた上でなお必要な対策が取られない場合において、流出水対策推進計画を実施するため、都道府県知事は、流出水対策地区内の土地であって、流出水の汚濁の原因となる物が著しく発生していると認められるものの所有者等に対して、流出水対策を実施するよう必要な指導等を行うことができることとするよう、本条によって規定するものである。

【解説】

この措置の具体的な内容としては、肥料の使用方法に関する農家への指導、道路管理者に対する道路清掃の実施の要請等が考えられる。水質汚濁防止法・湖沼水質保全特別措置法の規制を受ける工場・事業場以外の汚濁負荷発生源のうち、小規模事業場等については、第 24 条に基づく指導、生活排水については水質汚濁防止法の生活排水対策重点地域制度による対策がこれまで進められてきたが、これまで制度として対策の取られてこなかった農地・市街地等の面源の所有者について、本条の規定に基づき指導等を行うものである。

この指導等は、農林地等のうち自然的負荷については対象としないことに留意し、当該所有者等の行為により汚濁負荷が湖沼に流入している場合であって、他の所有者等と比較して湖沼水質の汚濁原因となる物を著しく発生させていることについて客観的に認められるときに実施するものとし、指導等の内容は当該所有者等が実行可能な範囲内のものとするよう配慮する。また、勧告を行う前に指導又は助言を十分に行うよう留意が必要である。なお、公共用水域の水又は雨水の流入に伴う汚濁物質を原因として流出水の汚濁が発生している場合においては、汚濁物質を発生していると認められるものの、所有者等ではない河川等の管理者、下水道管理者、海岸管理者及び農業用排水管理者は本条の「所有者等」に含まれない。

第 5 節 湖辺環境等の保護

(湖辺環境保護地区の指定)

第 29 条 都道府県知事は、湖沼水質保全基本方針に基づき、指定湖沼の水質の保全を図るために、湖沼の水辺地及びこれに隣接する水域のうち、植物(湖沼の水質の改善に資するものとして環境省令で定めるものに限る。以下同じ。)が生育している地区の自然環境(以下「湖辺環境」という。)を保護する必要があると認めるときは、当該地区を湖辺環境保護地区として当該指定湖沼に係る指定地域内に指定することができる。

2 都道府県知事は、湖辺環境保護地区を指定しようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ、公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。

3 都道府県知事は、湖辺環境保護地区を指定しようとするときは、関係市町村長の意見を聴くとともに、当該湖辺環境保護地区に係る指定湖沼を管理する河川管理者に協議しなければならない。

4 都道府県知事は、湖辺環境保護地区の指定をしたときは、その旨を公表するとともに、当該湖辺環境保護地区をその区域に含む市町村に通知しなければならない。

5 前3項の規定は、湖辺環境保護地区の変更について準用する。

〔第 1 項〕

【趣旨】

宅地・工場用地の創出を目的とした埋立て、埋立てや地盤改良の材料となる砂利等の採取などにより、湖沼周辺の植生は急速に失われており、このままの状態を放置すれば湖沼の水質の改善に多大な影響を及ぼし、ひいては湖沼の水質の一層の悪化を招くこととなりかねない状況にある。

このため、湖沼の水質の保全を図る観点から、湖沼周辺の植生が存在する地区を湖辺環境保護地区として指定し、当該保護地区内において上記の行為を行う者に対して、都道府県知事への届出を義務づけるとともに、都道府県知事は必要に応じて、届出に係る行為に対する措置命令等を行うことができる制度を設けることとしたものである。

【解説】

(1) 植物（湖沼の水質の改善に資するものとして環境省令で定めるもの）

湖沼水質保全特別措置法施行規則第13条において定められており、次の植物の中から湖沼の特性に応じて都道府県知事が定めるものとされている。

湿性植物：十分な水分供給の立地にも耐えうる陸上植物（例）アヤメ

抽水植物：根が水底に固着し、植物体の一部が水面を突き抜け空気中に出る植物

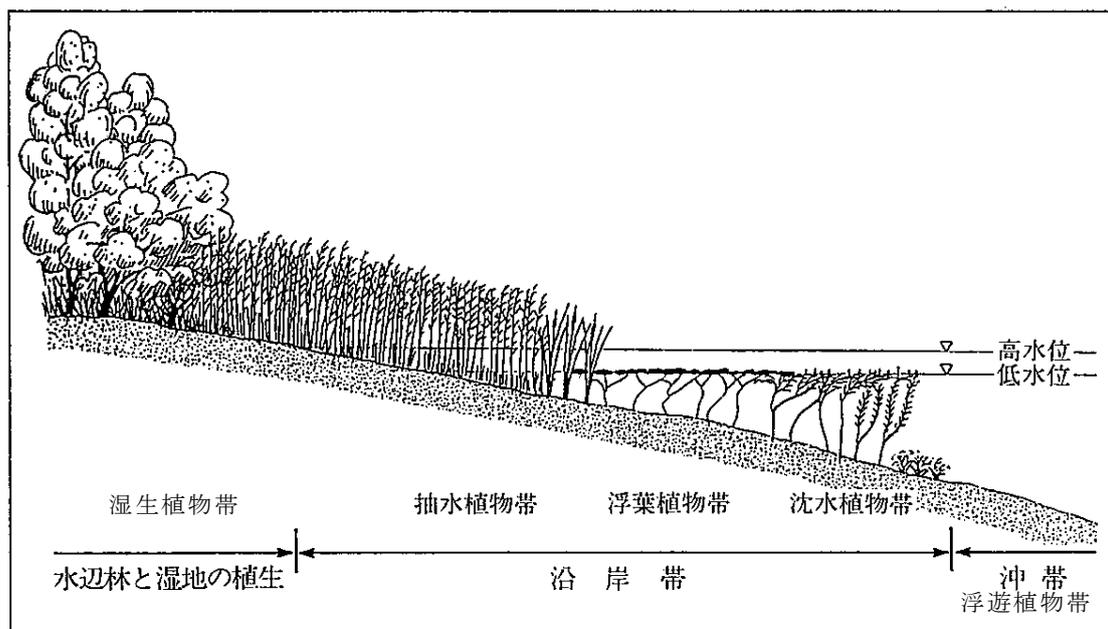
（例）ヨシ、マコモ

浮葉植物：根が水底に固着し、水面に浮く葉を展開する植物（例）ヒシ、アサザ

沈水植物：根が水底に固着し、植物体全体が水中に沈む（例）エビモ、ササバモ

浮遊植物：根が水底に固着せずに浮遊する植物（例）ウキクサ

参考：図13 湖沼の水質の改善に資する植物の植生の例



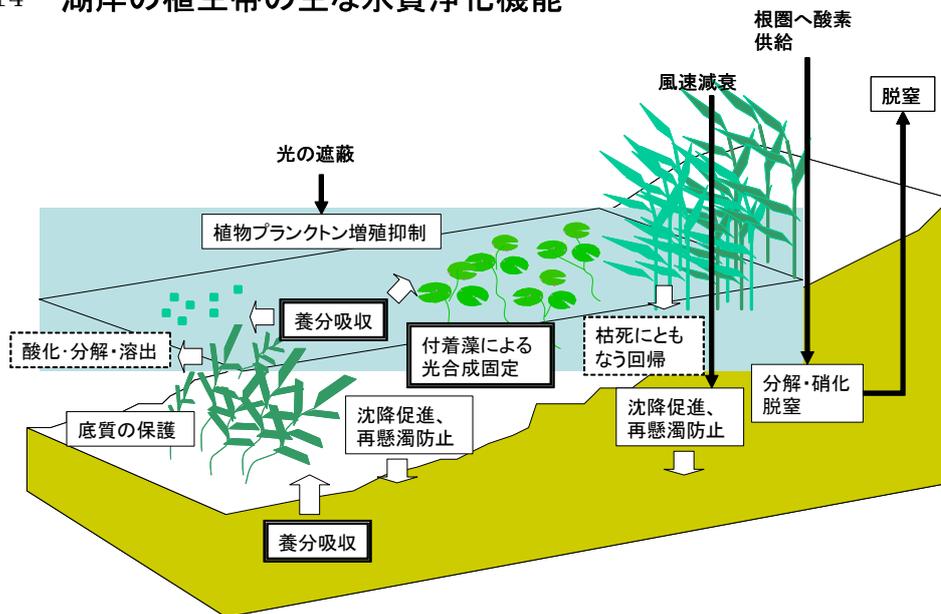
（出典：桜井善雄 著「水辺の環境学 生きものとの共存」新日本出版社）

これらの植物は水質改善効果をもつものであり、例えば、湖沼周辺の低湿地に生息するアシ・ヨシなどの抽水植物は、湖沼の富栄養化の原因となる窒素・リンを栄養分として根や茎から吸収するとともに、湖水と茎が接触することにより湖水中の汚濁物質を沈殿させるなど、湖沼の水質の改善のために大きな役割を果たしている。

また、湖辺の植生によって発揮されることが期待される水質に関する効果としては、刈り取り等の管理を通じた窒素、リンの直接の取り出しのみでなく、有機物を分解する微生物の生息環境の提供、湖水の流速の低下や障害物の増加による浮遊物の沈降等による水質の改善等、

多様な効果が期待される。図 14 に湖辺の植生の水質浄化に係る機能の概念図を示す。

図 14 湖岸の植生帯の主な水質浄化機能



(2) 湖辺環境保護地区について

湖辺と見なされない湖沼流入河川の上流は湖辺環境保護地区制度の対象とはならない。

〔第 2～5 項〕

【趣旨】

都道府県知事が保護地区を指定する際の手続について規定したもの。都道府県知事は保護地区を指定しようとするときは、

- ① 都道府県知事は、保護地区を指定しようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ、公聴会の開催等指定地域の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない(第2項)
 - ② 関係市町村長の意見を聴くとともに、当該保護地区に係る指定湖沼を管理する河川管理者に協議しなければならない(第3項)
 - ③ 都道府県知事は、保護地区の指定をしたときは、その旨を公表するとともに、当該保護地区をその区域に含む市町村に通知しなければならない(第4項)
- こととする。

なお、地域住民からの意見聴取を位置付ける理由は次のとおりである。すなわち、保護地区の指定制度は、宅地・工場用地の創出、レクリエーション施設の整備などの開発行為から湖沼周辺の植生を保護する制度である。住民の中には、湖沼の水質保全に対する関心が高く、保護地区の指定に積極的な者がいる一方で、湖沼周辺における開発行為によって利益を受ける等の事情から保護地区の指定に消極的な者もあり、保護地区の指定について、様々な意見を有する住民が存在する場合が考えられる。

こうした場合には、保護地区の指定に当たって、様々な意見を幅広く聴取し、住民全体の意向を

反映することが必要と考えられることから、都道府県知事が必要に応じて公聴会の開催等の措置を講じなければならないこととしたものである。

関係市町村長の意見の聴取及び河川管理者への協議を要求する理由は、湖辺環境が湖辺ごとの自然的・社会的諸条件に応じて、関係市町村及び河川管理者の緊密な協力の下で湖辺環境保護対策を推進する必要があるからである。

(湖辺環境保護地区内における行為の届出等)

第30条 湖辺環境保護地区内において、次に掲げる行為をしようとする者は、都道府県知事に対し、環境省令で定めるところにより、行為の種類、場所並びに開始及び終了の時期その他環境省令で定める事項を届け出なければならない。

一 植物を採取し、又は損傷すること。

二 水面を埋立て、又は干拓すること。

三 鉱物を掘採し、又は土石を採取すること。

四 前3号に掲げるもののほか、湖辺環境の保護に支障があると認められる行為として政令で定める行為をすること。

2 都道府県知事は、指定湖沼の湖辺環境を保護するために必要があると認めるときは、湖辺環境保護地区内において前項の規定により届出を要する行為をしようとする者又はした者に対して、その湖辺環境を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置を執るべき旨を命ずることができる。

3 前項の処分は、第1項の規定による届出をした者に対しては、その届出があつた日から起算して30日以内に限り、することができる。

4 都道府県知事は、第1項の規定による届出があつた場合において、実地の調査をする必要があるとき、その他前項の期間内に第2項の処分をすることができない合理的な理由があるときは、その理由が存続する間、前項の期間を延長することができる。この場合においては、同項の期間内に、第1項の規定による届出をした者に対し、その旨及び期間を延長する理由を通知しなければならない。

5 第1項の規定による届出をした者は、その届出をした日から起算して30日を経過した後でなければ、当該届出に係る行為に着手してはならない。

6 都道府県知事は、指定湖沼の湖辺環境の保護に支障を及ぼすおそれがないと認めるときは、前項の期間を短縮することができる。

7 前各項の規定にかかわらず、国の機関又は地方公共団体が行う行為については、第1項の規定による届出をすることを要しない。この場合において、当該国の機関又は地方公共団体は、同項の届出を要する行為をしようとするときは、あらかじめ、都道府県知事にその旨を通知しなければならない。

8 都道府県知事は、前項の規定による通知があつた場合において、湖辺環境保護地区の湖辺環境を保護するために必要があると認めるときは、当該通知をした国の機関又は地方公共団体に対し、湖辺環境の保護のために執るべき措置について協議を求めることができる。

9 次に掲げる行為については、前各項の規定は、適用しない。

- 一 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、指定湖沼の湖辺環境の保護に支障を及ぼすおそれがないと認められるものとして環境省令で定めるもの
- 二 湖辺環境保護地区が指定され、又はその区域が拡張された際既に着手していた行為
- 三 非常災害のために必要な応急措置として行う行為
- 四 河川法第 23 条から第 25 条まで、第 26 条第 1 項若しくは第 27 条第 1 項(これらの規定を同法第 100 条第 1 項において準用する場合を含む。)の規定又は同法第 28 条若しくは第 29 条(これらの規定を同法第百条第 1 項において準用する場合を含む。)の規定に基づく政令若しくは都道府県の条例の規定による許可を要する行為
- 五 河川法第 28 条又は第 29 条(これらの規定を同法第百条第 1 項において準用する場合を含む。)の規定に基づく政令又は都道府県の条例の規定により制限された行為

【趣旨】

本条は、湖辺環境保護地区における一定の行為に係る届出義務等について規定したものである。

【解説】

〔第 1 項〕規制対象となる行為

湖辺環境の保護に支障があると認められる行為を列挙したものであるが、その他政令で定める行為については、当面は規定せず、法施行後に実態を見て必要なものがあれば追加する予定である。

〔第 2 項〕届出行為に対する禁止命令等

① 命令の具体的内容

第 2 項の「禁止」とは、当該行為を行うことを全面的に拒否する処分である。「制限」とは、当該行為の一部を拒否する処分であり、具体的には水面の埋立て又は干拓についてその面積を制限するといった場合を意味する。「必要な措置」とは、当該行為を行うことは許容するがこれに付随して一定の作為義務を命ずる場合であり、具体的には土地の形状変更を行う際に、作業に伴う土砂が湖沼に流入しないよう、作業現場の周囲に柵を設置するといった場合を意味する。

② 命令の対象となる者

これらの禁止命令等は、第 1 項の届出を行った者だけでなく、第 1 項の届出を行わずに行為に着手した者、あるいは届出は行ったが第 5 項の行為着手制限を遵守せずに行為に着手した者に対しても発令できるようにする必要がある。このため、禁止命令等の対象は「湖辺環境保護地区内において前項の規定により届出を要する行為をしようとする者又はした者」である。

〔第 7 項・第 8 項〕国の機関又は地方公共団体に関する特例

国の機関又は地方公共団体が第 1 項の届出を要する行為をしようとするときは、届出の義務に代えて、都道府県知事に対する通知を義務づけるとともに、通知を受けた都道府県知事は、必要な場合には当該国の機関又は地方公共団体に対し、湖辺環境の保護のために執るべき措置について協議を求めることができる。

これは、国の機関又は地方公共団体の行う行為は、すべて公益目的のために行われるものであるから、これに対しては一般私人の行為と同じ観点から規制を行う必要がなく、国又は地方公共団体と都道府県知事との話し合いによって、湖辺環境の保護という目的を達成し得るものと考えられるからである。

〔第9項〕規制の適用が除外される行為

以下の行為については、行為の届出及びそれに付随する禁止命令等の適用除外とする。

- ① 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、指定湖沼の湖辺環境の保護に支障を及ぼすおそれがないと認められる行為として環境省令(第15条)で定めるものである。例えば次のような行為がこれに該当する。
 - ・ 軽易な行為(植生の維持管理、環境教育及び自然観察を目的とした植物の採取等)
 - ・ 学術研究のために必要な行為(国、地方公共団体の試験研究機関及び大学における教育・学術研究として行う行為等)
 - ・ 湖沼の水質保全に資する行為(湖沼水質保全計画に基づく湖沼水質保全に資する事業として行う行為(雨水を排除する下水道施設の管理として行う行為等))
 - ・ 当該行為が他の法令に基づく許認可を要する場合(自然公園法に基づく特別地域、特別保護地区における許可を要する行為等)
 - ・ 湖岸を維持・管理するために必要な行為(河川法に基づく河川の管理)
- ② 保全地区が指定され、又はその区域が拡張された際既に着手していた行為
- ③ 非常災害のために必要な応急措置として行う行為(電気事業法、ガス事業法にそれぞれ規定する電気工作物、ガス工作物の設置又は管理等)
- ④ 河川法第23条から第25条まで、第26条第1項若しくは第27条第1項(これらの規定を同法第100条第1項において準用する場合を含む。)の規定又は同法第28条若しくは第29条(これらの規定を同法第100条第1項において準用する場合を含む。)の規定に基づく政令若しくは都道府県の条例の規定による許可を要する行為
- ⑤ 河川法第28条又は第29条(これらの規定を同法第100条第1項において準用する場合を含む。)の規定に基づく政令又は都道府県の条例の規定により制限された行為

なお、④及び⑤については、以下の観点から除外することとされた。

- ・ 湖辺環境保護地区の指定を想定している地区に河川区域が含まれるとともに、河川法に基づく許可等が必要な行為と湖沼水質保全特別措置法に基づく届出が必要な行為とで重複している部分があること
- ・ 河川法の目的には「河川環境の整備と保全」の観点が盛り込まれていることから、湖沼水質保全特別措置法に基づく届出が必要な行為について、河川管理者と都道府県知事との連携の下、河川法が適切に運用されることにより湖辺環境の保護を図ることが可能であること
- ・ 具体的には、河川法第29条の許可の基準の1つとして「河川の流水の清潔の保持」が盛り込まれているなど、湖沼水質保全特別措置法に基づく届出が必要な行為について、湖辺環境の保護の観点から湖沼水質保全特別措置法と同等の措置が講じられること

(原状回復命令等)

第31条 都道府県知事は、指定湖沼の湖辺環境の保護のために必要があると認めるときは、その必要な限度において、前条第2項の規定による処分に違反した者又はその者からその行為の行われた土地についての権利を承継した者に対して、相当の期限を定めて、原状回復を命じ、又は原状回復が著しく困難である場合に、これに代わるべき必要な措置を執るべき旨を命ずることができる。

2 前項の規定により原状回復又はこれに代わるべき必要な措置(以下「原状回復等」という。)を命じようとする場合において、過失がなく、当該原状回復等を命ずべき者を確知することができないときは、都道府県知事は、その者の負担において、当該原状回復等を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行わせることができる。この場合においては、相当の期限を定めて、当該原状回復等を行うべき旨及びその期限までに当該原状回復等を行わないときは、都道府県知事又はその命じた者若しくは委任した者が当該原状回復等を行う旨をあらかじめ公告しなければならない。

3 前項の規定により原状回復等を行おうとする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。

【趣旨】

保護地区において、第30条第2項に基づく命令に違反する行為があった場合において、これを放置することは湖辺環境の保護に支障を及ぼすおそれ大きい。このことにかんがみ、必要な場合には当該違反行為の実施前の状態又はこれに近い状態に回復させようとするものである。

また、相続問題により土地の所有権の継承関係が確定していない場合など、当該原状回復等を命ずべき者を確知することができない場合があると想定されるため、そのような場合には都道府県知事は、その者の負担において、当該原状回復等を自ら行い、又は当該違反行為を命じた者や委任した者に対しても当該原状回復等を行わせることができる旨を規定したものである。

【解説】

(1) 原状回復命令の対象となる者の範囲について

原状回復命令をかける必要のあるケースが発見された場合において、当該違反行為の行われた土地が既に当該行為を行った者とは別の者に承継されている場合、その承継者に対して原状回復命令がかけられないのではないかという疑義が生じる。このため、承継者に対しても原状回復命令をかけることができる旨の規定を整備している。

(報告及び検査等)

第32条 都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、第30条第2項又は前条第1項の規定による処分を受けた者に対し、当該処分に係る措置の実施状況その他必要な事項に関し報告を求め、又はその職員に、湖辺環境保護地区内の土地若しくは建物内に立ち入り、第30条第1項各号に掲げる行為の実施状況を検査させ、若しくはこれらの行為の湖辺環境に及ぼす影響を調査させることができる。

2 前項に規定する職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があるときは、これを

提示しなければならない。

- 3 第1項の規定による立入検査又は立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

【趣旨】

湖辺環境を保護するためには、第30条第2項の規定により行為制限がかけられ、必要な措置を執るよう命じられた行為の実施状況や、禁止命令を受けた者が当該命令を遵守しているかどうか等についての的確に把握しておく必要がある。また、第30条第2項の規定による処分の適正を期するためには、処分の対象となる可能性がある行為の実施状況等进行检查し、又は調査する必要がある。本条は、このような理由から都道府県知事の報告徴収権及び立入検査権について規定したものである。

上記前段の報告徴収の具体例としては、事業の実施に当たって必要な措置（行為実施現場の周りに柵を設ける等）を執るよう命じられた者が命令通りの措置を実施しているかどうかの報告を求める場合が考えられる。

また、上記後段の立入検査及び立入調査の具体例としては、届出を行わずに行為に着手した者に必要な命令を出すために、既に着手されている当該行為の実施状況进行检查する場合や、届出のあった行為に対して必要な命令を出すために、当該行為が行われる予定の場所やその周辺を調査する場合が考えられる。

（公害等調整委員会の裁定）

第33条 第30条第2項又は第31条第1項の規定による都道府県知事の処分に不服がある者は、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、公害等調整委員会に裁定を申請することができる。この場合には、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）による不服申立てをすることができない。

- 2 行政不服審査法第18条の規定は、前項の処分につき、処分庁が誤つて審査請求又は異議申立てをすることができる旨を教示した場合について準用する。

【趣旨】

保護地区内での行為規制に基づく処分が鉱業、採石業又は砂利採取業の利益と相反する場合に、通常の行政不服審査法による不服申立ての手續きとは別に、公害等調整委員会に対して裁定を申請することができる旨を定めたものである。

公害等調整委員会は、昭和47年に土地調整委員会と中央公害審査委員会とを統合して、総理府の外局として設置され、公害紛争について、調停、仲裁及び裁定を行うとともに、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図ることを主たる任務とする行政委員会である。これらの産業との調整を必要とする処分については、公害等調整委員会を裁定機関とすることが最も適当であるとの理由から、行政不服審査法の特例として本条を設けるものである。

【解説】

〔第1項〕 裁定を申請することができる処分について

第33条第1項においては、第30条第2項及び第31条第1項の規定による都道府県知事の処分に不服がある者は、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、公害等調整委員会に裁定を申請することとし、行政不服審査法による不服申立てをすることはできない。

第30条第2項及び第31条第1項の規定による処分のいずれについても、これらの処分に関して鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関する不服がある場合には、公害等調整委員会に裁定を申請することとしているが、これは、その不服の是非について「鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図る」ことを任務としている公害等調整委員会の裁定に一元的に委ねることが適当なためである。

〔第2項〕 行政不服審査法第18条の準用について

第33条第1項の規定により、第30条第2項又は第31条第1項の規定による都道府県知事の処分のうち、当該処分を受けた者の不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるものについては、行政不服審査法による不服申立てをすることができないこととされているが、都道府県知事等がこれらの処分について誤った教示をした場合に、公害等調整委員会に対する裁定の申請を行政不服審査法による不服申立てとみなして救済することとしたものである。

したがって、

- ① 都道府県知事が誤って公害等調整委員会以外の行政庁を審査庁として教示した場合において、当該行政庁に審査請求がされたときは、当該行政庁は、審査請求書の正本・副本を都道府県知事又は公害等調整委員会に送付し、かつ、その旨を審査請求人に通知しなければならない(行政不服審査法第18条第1項の準用)
- ② 都道府県知事が誤って異議申立てをすることができる旨を教示した場合において、都道府県知事に異議申立てがされたときは、都道府県知事は、異議申立書又は異議申立録取書を公害等調整委員会に送付し、かつ、その旨を意義申立人に通知しなければならない(行政不服審査法第18条第3項の準用)
- ③ ①及び②により、審査請求書の正本又は異議申立書若しくは異議申立録取書が公害等調整委員会に送付されたときは、はじめから公害等調整委員会に裁定の申請がされたものとみなす。(行政不服審査法第18条第4項の準用)

こととなる。

(損失の補償)

第34条 都道府県は、第30条第2項の規定による処分を受けたため損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならない。

2 前項の規定による補償を受けようとする者は、都道府県知事にこれを請求しなければならない。

3 都道府県知事は、前項の規定による請求を受けたときは、補償すべき金額を決定し、当該請

求者にこれを通知しなければならない。

【趣旨】

保護地区内での行為規制に基づく処分により、損失を受けた者に対する損失補償及びこれに関する手続きを定めたものである。

損失補償は、適法な公権力の行使によって加えられた経済上の特別の犠牲に対し、全体的な公平の見地からこれを調整するために行われるものであって、本条では、公権力の行使によって加えられた損失のうち、通常生ずべき損失(法律に基づく処分と相当因果関係にあるもの)に限定される。具体例としては、鉱物の掘採が中止命令を受けた場合において、既に支出された地質調査費といったものが考えられる。

なお、本条第2項及び第3項は、補償の請求、補償金額の決定権者といった補償に関する手続きを定めたものであり、同様の手続規定を定めている例としては自然公園法、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律(平成16年法律第78号)、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律(平成14年法律第88号)などがある。

(訴えの提起)

第35条 前条第3項の規定による決定に不服がある者は、その通知を受けた日から6月以内に訴えをもって補償すべき金額の増額を請求することができる。

2 前項の訴えにおいては、都道府県を被告とする。

【趣旨】

補償金額の決定に不服がある場合、補償金額の増額に関し出訴することができる旨を定めたものである。

なお、自然公園法においても、第53条に同様の規定が設けられている。

平成17年に公布された行政事件訴訟法の一部を改正する法律(平成16年法律第84号)により、これまでは処分又は裁決があったことを知った日から3ヶ月以内とされていた取消訴訟の出訴期間が6ヶ月以内に改正された。

(国及び地方公共団体の責務)

第36条 国及び地方公共団体は、この章に定める他の施策と相まって指定湖沼の水質の保全に資するよう緑地の保全その他湖沼の水辺地の自然環境の保護に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、緑地及び湖辺の自然環境が有する水質保全上の機能に着目し、各種の汚濁発生源に関する対策と相まって、国及び地方公共団体が緑地の保全及び湖辺の自然環境の保護に努めるべき旨を規定するものである。

なお、本条の規定は、平成17年の法改正により湖辺環境保護地区制度が導入されたあとにおいても湖辺環境保護地区を含め、指定地域において指定湖沼の水質の保全に資するよう緑地の

保全その他湖沼の水辺地の自然環境の保護について努力義務を規定しているもので趣旨は変わらない。

【解説】

(1) 湖沼周辺の自然環境を保護・保全する趣旨

本法立案のきっかけとなった昭和 56 年 1 月 27 日の中央公害対策審議会の答申では、湖沼においては水質汚濁が著しく、水質保全のため新たな措置の導入と総合的・計画的な諸施策を推進するための制度の確立が必要であるほか、湖沼周辺の自然的環境が維持されているところは、陸域と水域との間の緩衝地帯として水質保全機能を有し、また散策、自然観察等人々が水と親しむ場としても重要であることから、湖沼の水質及びその周辺の自然的環境を一体のものとして保全することが肝要であるとの見地に立って、「湖沼環境保全のための制度のあり方」が提案されている。そして、同答申では、湖辺の自然環境の保全のための措置としては、自然環境保全法、自然公園法、森林法、都市計画法、都市緑地保全法、河川法等に基づく諸制度を十分活用することが重要であり、なお必要に応じて、湖辺の自然的環境の持つ水質保全機能及び親水機能に着目した新たな地区指定の制度を設け、一定の行為制限をできるものとする 것도検討すべきである旨の指摘がなされた。

この答申を受けて、政府部内における慎重な検討が行われた結果、法制定時、湖沼をとりまく環境問題のなかで最も深刻なものは水質汚濁の進行とこれに伴う水域利用上の様々な障害の発生であり、その改善こそが一刻の猶予もならない課題であること、湖辺周辺の自然環境の保全に関しては自然環境保全法等をはじめ現行関係諸制度の的確な運用を通じて相当程度対処できると考えられること等から、本法は、湖沼の水質の保全そのものを直接の目的としてとりまとめられることとなった。とはいえ、本法が湖沼の水質保全のための統合的な施策を推進する位置づけの法制度である以上、湖沼の集水域に存在する緑地や湖辺の自然環境については、その生態系を構成する動植物、土壌等による水質保全上の機能に着目し、このような自然の有する機能に配慮していくことが必要と考えられることから、総合的な水質保全施策の一環として、各種の汚濁発生源に対する規制、指導等の措置と相まって、現行関係諸制度の存在を前提としつつ、国及び地方公共団体は指定湖沼の水質保全に資するよう緑地の保全その他湖辺の自然環境の保護に努めるべきものとし、本条においてこの旨を規定することとされたものである。

(2) 緑地の保全、湖辺の自然環境の保全のための措置

本条に規定による緑地の保全その他湖辺の自然環境の保護に関する措置は、自然環境保全法、自然公園法、森林法、都市緑地法、河川法等の的確な運用を通じて配慮されるものである。これらの主要な措置としては表 14 に掲げるようなものが考えられ、個別の指定湖沼についての具体的対策については湖沼水質保全計画に定められ、その推進が図られることとなる。

表 14 湖沼周辺の自然環境保全に関する主な制度

根拠法	地域地区名	指定の目的又は要件	行為規制の方法
自然環境保全法	<ul style="list-style-type: none"> ・原生自然環境保全地域 ・自然環境保全地域 	<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境が原生の状態、面積 1000ha 以上、国又は地方公共団体が所有。 ・自然的社会的条件からみてそ 	許可制(環境大臣)

	<ul style="list-style-type: none"> 特別地区 普通地区 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県自然環境保全地域 特別地区 普通地区 	<p>の区域における自然環境を保全することが特に必要</p> <ul style="list-style-type: none"> 自然環境の特質に即し、特に保全を図る。 保全地域のうち、特別地区以外。 <ul style="list-style-type: none"> ・自然環境保全地域に準ずる土地の区域。 	<p>許可制（環境大臣） 届出制（知事）</p> <p>都道府県条例で定める。</p>
自然公園法	<ul style="list-style-type: none"> ・国立公園 ・国定公園 <ul style="list-style-type: none"> 特別地域 普通地域 ・都道府県立自然公園 特別地域 普通地域 	<ul style="list-style-type: none"> ・我が国の風景を代表するに足る傑出した自然の風景地 ・国立公園に準ずる自然の風景地 <ul style="list-style-type: none"> 国立公園又は国定公園の風致を維持するため指定。 特別地域以外。 <ul style="list-style-type: none"> ・すぐれた自然の風景地 	<p>許可制</p> <ul style="list-style-type: none"> （国立は環境大臣） （国定は知事） <p>届出制（同上） 都道府県条例で定める。</p>
森林法	<ul style="list-style-type: none"> ・地域森林計画対象民有林 ・保安林 	<ul style="list-style-type: none"> ・民有林（森林として利用することが相当でないと認められるものを除く。） ・水源のかん養、土砂の流出防備等の目的を示して指定 	<p>許可制（知事）</p> <p>許可制（知事）</p>
都市緑地法	<ul style="list-style-type: none"> ・特別緑地保全地区 	<ul style="list-style-type: none"> ・風致若しくは景観が優れている又は、動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要がある等 	<p>許可制（知事）</p>
河川法	<ul style="list-style-type: none"> ・河川区域 ・河川保全区域 	<ul style="list-style-type: none"> ・河川の流水が継続して存する土地、河川管理施設の敷地等 ・河岸又は河川管理施設を保全するため必要な区域 	<p>許可制（河川管理者）</p> <p>許可制（河川管理者）</p>

第4章 雑則

（助言その他の措置）

第37条 国は、地方公共団体が湖沼水質保全計画に基づく事業を円滑に実施することができるよう、当該地方公共団体に対し、助言その他必要な援助を行うように努めなければならない。

第38条 国は、事業者が行う指定湖沼の水質の汚濁の防止のための施設の整備について、必要な資金のあつせん、技術的な助言その他の措置を講ずるよう努めなければならない。

2 前項の措置を講ずるに当たっては、中小企業者に対する特別の配慮がなされなければならない。

【趣旨】

地方公共団体が湖沼水質保全計画に基づく水質保全に資する事業を円滑に実施していくためには、国が総合的見地から助言その他必要な援助を行うことが不可欠であり、また事業者が本法

の各種規制措置等に対応して水質汚濁の防止施設を整備するに当たっては、国としてもその資金のあっせん等の面で援助を行うことが必要である。本2条は、このような国の地方公共団体及び事業者に対する助言、援助等の努力義務について規定するものである。

【解説】

(1) 地方公共団体に対する援助措置

第37条に規定する措置の内容としては、各種水質保全事業に関する技術的事項等についての助言、事業の実施過程における優先採択、地方交付税措置等が考えられる。

(2) 事業者に対する援助措置

第38条第1項に規定する措置の内容としては、汚水処理施設等の整備に必要な資金についての政府系金融機関(中小企業金融公庫、日本政策投資銀行等)を通じての融資、みなし指定地域特定施設及び指定施設に係る事業者による汚水処理施設の設置等に対する税制上の優遇、技術的な助言等が考えられる。

(関係行政機関の協力等)

第39条 都道府県知事は、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対し、必要な資料の送付その他の協力を求め、又は指定湖沼の水質の保全に関し意見を述べることができる。

2 河川管理者、港湾管理者(港湾法(昭和25年法律第218号)第2条第1項に規定する港湾管理者をいう。)その他指定地域内の公共用水域の管理を行う者で政令で定めるものは、この法律の施行に関して当該公共用水域の管理上必要があると認めるときは、都道府県知事に対し、指定湖沼の水質の保全に関して意見を述べるができる。

【趣旨】

湖沼の水質保全を適切かつ効果的に推進するため、本条は、本法の施行に中心的な役割を果たす都道府県知事から関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対する協力要請等と、一定の公共用水域管理者から都道府県知事に対する意見陳述について規定するものである。

【解説】

第2項の公共用水域管理者としては、法に規定する河川管理者(河川法第7条の河川管理者をいい、同法第100条の準用河川の管理者を含む。第4条第5項参照)及び港湾管理者のほか、次の管理者が政令で定められている(施行令第11条)。

- ① 終末処理場を有しない公共下水道の管理者及び都市下水路管理者(下水道法関係)
- ② 漁港管理者(漁港法関係)
- ③ 保護水面の管理者(水産資源保護法関係)
- ④ 農業用排水施設を管理する国、都道府県及び土地改良区(土地改良法関係)

(研究の推進等)

第40条 国は、湖沼の水質の保全に関する研究及び技術の開発を推進し、その成果の普及に

努めなければならない。

2 国は、湖沼の水質の保全に関し、知識の普及を図るとともに、国民の協力を求めるように努めなければならない。

【趣旨】

本法は、湖沼の水質保全に関する研究及び技術開発の推進、国民に対する協力要請等につき、国の努力義務を規定するものである。

(経過措置)

第41条 この法律の規定に基づき命令を制定し、又は改廃する場合においては、その命令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置(罰則に関する経過措置及び経過措置に関する罰則を含む。)を定めることができる。

【趣旨】

本法では、たとえば指定施設の政令指定等に伴う届出の経過措置(第18条)のように法制定当初から予定される経過措置は法律で規定しているが、本法の各条項に基づき政令又は省令で定めることとされた事項が多岐に及ぶことから、本法の運用過程においてこれらの命令を規定・改廃する際に、あらかじめ法律で規定しておくことのできない経過措置を当該命令のなかで定めることを要する事態が生ずるものと考えられる。本条は、このような事態が生じた場合に、命令で適切な経過措置を定めることができるようにするための規定である。

【解説】

本法制定時の国会審議において、本条による命令への経過措置たる罰則の委任、とりわけ「経過措置に関する罰則」の委任については、白紙委任的であって、憲法第31条の罪刑法定主義の精神に反するのではないかとの指摘がなされた。これに対する政府側答弁の概略は、次のとおりである。

「経過措置に関する罰則」の可罰事項の範囲は、本法のそれぞれの条項が委任した一定の事項に関する命令の規定の制定・改廃に付随する経過措置で、しかも「合理的に必要と判断される範囲内」のものに限られるから、白紙委任ではない。また、「経過措置に関する罰則」は、その罰の限度についても、「合理的に必要と判断される範囲内」とされるから、湖沼水質保全特別措置法案第44条から第49条までの規定が具体的に定めている罰則のうち、当該経過措置を必要とする本来の措置に関するそれぞれの罰則の罰の上限を超えることはできない。以上のとおり、本法第41条の罰則委任は、可罰事項、罰の限度とも、その委任の範囲を限定しており、憲法第31条に違反するものではない。

(事務の委任等)

第42条 この法律の規定により都道府県知事の権限に属する事務(第3条第1項(同条第7項において準用する場合を含む。)、第4条第1項、第7条第1項、第23条第1項及び第3項、第25条第1項、第26条第1項並びに第29条第1項に規定する事務を除く。)の一部は、指定地域の全

部又は一部が政令で定める市の区域内にある場合には、その区域については、政令で定めるところにより、当該市の長が行うこととすることができる。

2 前項の政令で定める市の長は、この法律の施行に必要な事項で環境省令で定めるものを都道府県知事に通知しなければならない。

【趣旨】

本条は、本法の規定により都道府県知事の権限に属する事務のうち一部のものについて、政令で定めるところにより、政令で定める市の長に委任することができる旨を規定するものである。

【解説】

本法の規定は水質汚濁防止法の規定と同じ規定を定めたものであるが、都道府県知事の権限に属する事務を市の長に委任することができることとされている政令で定める市は、①人口（15万人以上）、②当該市及び当該市を管轄する県の希望並びに、③事務処理能力を十分に有するというものを要件として指定してきた。その後、平成11年の地方分権一括法の制定に伴い、政令指定都市、中核市、特例市及び先述の要件を満たす市を水質汚濁防止法において都道府県知事の権限に属する事務の一部をその市長に委任する政令市として定めてきたところである。

本法の規制事務は水質汚濁防止法の実務と密接不可分の関係にあることから、第3条第2項の指定地域に水質汚濁防止法第28条第1項の政令市の区域が含まれる場合には、当該市を本条第1項の政令市として指定している。また、政令市に委任する事務の範囲は、指定湖沼の指定の申出、湖沼水質保全計画の策定、各種規制基準の設定等都道府県知事において統一的に処理すべき事務を除くすべての規制事務としている。例えば、届出の受理、各種命令等の実施などの事務である。

本法において政令で指定している市は、現在、つくば市、千葉市、船橋市、松戸市、柏市、大津市、京都市、岡山市及び倉敷市である。

(条例との関係)

第43条 この法律の規定は、指定地域において、地方公共団体が、指定施設（第22条の政令で定める施設を含む。以下同じ。）について、水質汚濁防止法第2条第2項第2号に規定する項目以外の項目に関し、及び指定施設以外の同号に規定する項目に関して湖沼の水質の汚濁の原因となる物を排出する施設（同項に規定する特定施設であるものを除く。）について、その施設の構造又は使用の方法に関し、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。

【趣旨】

本条は、本法による規制措置と地方公共団体の条例による規制措置との関係を規定するものである。

【解説】

本条により、地方公共団体の条例では、次のようなことをすることが許容される。

- ① 指定施設及び準用指定施設について、水質汚濁防止法の生活環境項目以外の項目に関し必要な規制を定めること。

② 指定施設以外の汚濁排出施設(特定施設を除く。)について、その構造又は使用方法に関し必要な規制を定めること。

なお、湖沼特定施設を含む特定施設については、水質汚濁防止法第 29 条に規定するとおり、同法の有害物質又は生活環境項目に該当しない項目に関し地方公共団体の条例で必要な規制を行うことが許容される。

第 5 章 罰則

第 44 条 第 8 条又は第 10 条又は第 31 条第 1 項の規定による命令に違反した者は、1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処する。

第 45 条 第 20 条第 2 項(第 22 条において準用する場合を含む。)又は第 30 条第 2 項の規定による命令に違反した者は、50 万円以下の罰金に処する。

第 46 条 次の各号のいずれかに該当する者は、30 万円以下の罰金に処する。

- 一 第 15 条第 1 項、第 17 条第 1 項又は第 30 条第 1 項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- 二 第 30 条第 5 項の規定に違反して、届出に係る行為に着手した者
- 三 第 32 条第 1 項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査若しくは調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者

第 47 条 次の各号のいずれかに該当する者は、20 万円以下の罰金に処する。

- 一 第 16 条第 1 項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- 二 第 21 条第 1 項(第 22 条において準用する場合を含む。以下この号において同じ。)の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者

第 48 条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、第 44 条から前条までの違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

第 49 条 第 17 条第 2 項又は第 18 条第 2 項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、10 万円以下の過料に処する。

第 33 条から第 38 条までは、本法各条項に定める義務の違反に対する罰則を定めるものである。これらの罰則で規定する可罰事項と罰量等を一覧で示すと、次のとおりである。

表 15 湖沼水質保全特別措置法の罰則

条	可罰事項	罰量
第 44 条	湖沼特定事業場の汚濁負量規制に係る計画変更命令等、改善命令等に従うべき義務の違反及び湖辺環境の原状回復命令等に従うべき義務の違反	懲役 1 年以下又は罰金 100 万円以下
第 45 条	指定施設、準用指定施設に係る改善命令に従うべき義務の違反及び湖辺環境保護地区内における命令に従うべき義務の違反	罰金 50 万円以下

第 46 条	指定施設の設置、構造等の変更又は湖辺環境保護地区内における行為に係る届出義務の違反 湖辺環境保護地区内における届出に係る行為の着手に係る不作為義務違反 湖辺環境保護地区内における報告及び検査等に係る違反	罰金 30 万円以下
第 47 条	既設の指定施設に係る届出義務の違反 指定施設に係る報告聴取に応じ、又は立入検査を受忍する義務の違反	罰金 20 万円以下
第 48 条	(第 44 条から第 47 条までに関する両罰規定)	
第 49 条	指定施設の所在地等変更、承継に係る届出義務の違反	過料 10 万円以下

第6章 附 則(抄)

(施行期日等)

1 この法律は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第2条並びに第3条第1項(都道府県知事の申出に係る部分に限る。)、第3項及び第4項の規定は、公布の日から施行する。

2 海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律の一部を改正する法律(昭和 58 年法律第 58 号)第5条の規定により海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律第 3 条第 11 号の規定が同条第 14 号に改められるまでの間は、第 12 条第1項中「第3条第 14 号」とあるのは、「第3条第 11 号」と読み替えるものとする。

(水質汚濁防止の一部改正)

3 水質汚濁防止法の一部を次のように改正する。

第4条の2第1項中「湖沼及び」を削る。

(環境庁設置法の一部改正)

4 環境庁設置法(昭和 46 年法律第 88 号)の一部を次のように改正する。

第4条第 15 号中「及び瀬戸内海環境保全特別措置法(昭和 48 年法律第 110 号)」を「、瀬戸内海環境保全特別措置法(昭和 48 年法律第 110 号)及び湖沼水質保全特別措置法(昭和 59 年法律第 61 号)」に改める。

附 則 (平成 17 年 6 月 22 日法律第 69 号) 抄(施行期日)

第1条 この法律は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第 2 条の改正規定は、公布の日から施行する。

(検討)

第2条 政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

(1) 水質汚濁防止法の一部改正（第3項）

改正前の水質汚濁防止法第4条の2第1項では、「湖沼及びほとんど陸岸で囲まれている海域」について総量規制制度の導入要件等が規定されていたが、湖沼に関する総量規制制度の導入については本法第23条によることとなったことから、今後、水質汚濁防止法そのものによる総量規制制度は、もっぱら閉鎖性海域を対象とすることになる。

(2) 法律施行後法律の検討について

平成7年から規制緩和の推進に関して定められている累次の閣議決定（「規制緩和推進計画について（平成7年3月31日閣議決定）」等）において、法律により新たな制度を創設して規制の新設を行うものについては、その法律に一定期間後に規制の見直しを行う旨の条項を盛り込むものとされていることを踏まえ、その旨を規定したものである。