

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律案
規制の名称：栄養塩類管理制度の導入
規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。
担当部局：環境省水・大気環境局水環境課閉鎖性海域対策室
評価実施時期：令和3（2021）年2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。
(現状をベースラインとする理由も明記)

現在、瀬戸内海の水質は、これまでの取組が奏功し、赤潮の発生件数が低下するなど、一部の海域を除いて一定の改善が進んでいる。他方、気候変動による水温上昇等の環境変化も影響を与え、これまで削減してきた窒素や燐といった植物の栄養となる成分（栄養塩類）の不足等によるノリの色落ちが問題となっており、今後更に深刻化するおそれがある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

[課題及びその発生原因]

- 特定施設の構造等の変更を実施する場合、第8条第3項において準用する第5条第3項から第7項までの手続を行わなければならない、事前評価には通常4～5ヶ月を要するため、工場又は事業場にとって負担となることに加え、迅速な栄養塩類供給が実施できない。
- 瀬戸内海の海域全体において工場又は事業場が水質汚濁防止法に定める総量規制を適用されていることで、栄養塩類が必要とされる海域であっても十分な栄養塩類の供給ができない。

[規制以外の政策手段の検討]

栄養塩類増加措置を実施する工場又は事業場に対して、特定施設の構造等の変更に係る費用の

補助等の政策手段も考えられるが、事前評価には通常4～5ヶ月を要するため、工場又は事業場にとって負担となることから、補助金のみでは適切に栄養塩類増加措置を実施するインセンティブはなく、規制緩和手法の採用が妥当である。また、そもそも水質汚濁防止法に定める総量規制がかかったままでは、十分な栄養塩類増加措置が実施されないため、規制緩和手法の採用が妥当である。

[規制の内容]

上記(1)及び(2)のそれぞれに対応するため、次のア、イの措置を講ずる。

ア 特定施設の構造等の変更の許可にあたり、事前評価等の手続を緩和する特例を設ける。

イ 栄養塩類管理計画に記載した工場又は事業場について、上記の水質汚濁防止法に基づく規制の適用を除外しない場合、十分な栄養塩類の供給が行われず、同計画において意図した効果が十分実現されないおそれがあることから、同計画において栄養塩類増加措置の実施場所として定められた工場又は事業場に対する水質汚濁防止法に基づく総量規制の特例を設ける。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

(遵守費用)

アについて

特例により、通常4～5ヶ月を要する事前評価等の手続（1ヶ月の縦覧の期間を含む）がなくなるため、特定施設の構造等の変更について、約1～2ヶ月に短縮され、迅速化が図られることとなることから、追加の遵守費用は発生しない見込み。

瀬戸内海環境保全特別措置法に規定する特定施設を設置する工場又は事業場の数は3,169であり（令和2年3月時点）、令和元年度における特定施設の構造等の変更に係る申請数は402件である。

イについて

栄養塩類増加措置の実施にあたり、追加の設備投資が必要とならない工場又は事業場を計画事業場に指定する予定であり、追加の遵守費用は発生しない見込み。

(行政費用)

ア、イについて

行政費用を定量的に見込むことは困難であるが、定期的な水質モニタリングについては、水質

汚濁防止法第 15 条に規定する常時監視の結果を用いることもできると想定しており、モニタリングについて追加的な行政費用は生じないものと想定している。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

上述のとおり、定期的な水質モニタリングについては、水質汚濁防止法第 15 条に規定する常時監視の結果を用いることもできると想定しており、モニタリングについて追加的な行政費用は生じないものと想定している。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

栄養塩類管理制度の導入等により、瀬戸内海における生物多様性の保全・水産資源の持続的な利用の確保を図り、地域資源を活用した「里海づくり」を総合的に推進することができる。

瀬戸内海の漁獲量は昭和 47 年をピークに減少傾向にあり、現在は最盛期の約 1/3 にまで減少しているが、漁獲量の回復にも資するものと想定している。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

瀬戸内海における生物多様性の保全・水産資源の持続的な利用の確保の金銭的価値化は困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費

用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

アについて

特例により、通常4～5ヶ月を要する事前評価等の手続がなくなるため、特定施設の構造等の変更について、約1～2ヶ月に短縮され、迅速化が図られることとなる。

イについて

一部の汚水等の処理工程が省略又は緩和されることで、維持管理費や人件費の削減が期待できるが、工場・事業場の規模、業種や施設等によって実情が異なるので削減できる費用を算出することは困難である。

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

- ⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

ア、イについて

栄養塩類増加措置により周辺海域への悪影響が生じることを心配する声もあるが、栄養塩類管理計画策定時における事前評価の他に、計画策定後も定期的な水質モニタリングも行うこととしており、周辺環境への影響が生じないように実施されるものと想定している。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係

を分析する費用効果分析

③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

上記2～4のとおり、効果（便益）を金銭価値化することは難しいが、瀬戸内海における生物多様性の保全・水産資源の持続的利用の確保が効果（便益）であるため、明らかに効果（便益）が費用より大きいと考えられ、当該規制（緩和）を導入することが妥当である。

6 代替案との比較

⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

アについて

[代替案の内容]

関係府県が栄養塩類管理計画を策定する制度は設けるものの、規制の特例措置を施行せずに、現行の変更許可手続を継続する。

[費用]

工場又は事業場にとっては、現状どおりの遵守費用が発生する。

関係府県等においては、現状どおりの費用が発生する。

[効果（便益）]

事前評価等の手続に通常4～5ヶ月を要することとなり、迅速な栄養塩類増加措置を実施することができず、得られる効果（便益）は小さい。

[副次的な影響及び波及的な影響]

副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

工場又は事業場にとって現状どおりの遵守費用が発生することとなるため、栄養塩類増加措置を実施するインセンティブがなく、栄養塩類増加措置が十分に実施されないことが想定されるため、効果（便益）が小さいが、行政費用は従前どおり発生することとなる。

[規制案と代替案の比較]

当該規制緩和案と比較し、代替案においては、行政費用は変わらない一方、十分な栄養塩類増加措置が担保できないため、当該規制緩和案を採用することとする。

イについて

[代替案の内容]

関係府県が栄養塩類管理計画を策定する制度は設けるものの、規制の特例措置を施行せずに、現行の総量規制を継続する。

[費用]

工場又は事業場にとっては、現状どおりの遵守費用が発生する。

関係府県等においては、現状どおりの費用が発生する。

[効果（便益）]

水質汚濁防止法に基づく総量規制がかかっているため、十分な栄養塩類増加措置を実施することができず、得られる効果（便益）は小さい。

[副次的な影響及び波及的な影響]

副次的な影響及び波及的な影響はない。

[費用と効果（便益）の比較]

工場又は事業場にとって現状どおりの遵守費用が発生し、また、水質汚濁防止法に基づく総量規制の範囲でしか栄養塩類増加措置を実施できないため、栄養塩類増加措置が十分に実施されないことが想定される。このため、効果（便益）が小さいが、行政費用は従前どおりかかることとなる。

[規制案と代替案の比較]

当該規制緩和案と比較し、代替案においては、行政費用は変わらない一方、十分な栄養塩類増加措置が担保できないため、当該規制緩和案を採用することとする。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

平成 27 年改正法の附則において、「政府は、瀬戸内海における栄養塩類の減少、偏在等の実態の調査、それが水産資源に与える影響に関する研究その他の瀬戸内海における栄養塩類の適切な管理に関する調査及び研究に努めるものとし、その成果を踏まえ、この法律の施行後 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について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるもの」とされたことを踏まえ、令和元年 6 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」諮問を行い、中央環境審議会水環境部会瀬戸内海環境保全小委員会における審議の結果、令和 2 年 3 月に中央環境審議会から「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）」を得た。

さらに、本答申を踏まえ、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について、同委員会において更に検討を加え、パブリックコメントを経て、最終的に令和 3 年 1 月 26 日に中央環境審議会から「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」として意見具申を得た。本意見具申に基づいて、当該規制緩和案を立案したものである。本意見具申において、「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能にする制度を導入する必要」があるとともに、「事業者の協力を得て速やかな実施が可能となるよう、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することが適当であるとされている。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制緩和については、瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律案附則において、改正後の規定について施行後 5 年経過時に見直す旨が規定されているため、5 年後に事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

事後評価に向け、以下の指標により費用、効果等を把握することとする。なお、数値化しにくい要素に関しては、栄養塩類管理の実施事例や栄養塩類管理計画を策定した府県へのヒアリング等により費用、効果等を把握する。

- ・ 遵守費用／効果：緩和対象となった工場又は事業場数
- ・ 効果：モニタリング測定点における全窒素・全燐
- ・ 行政費用：公共用水域のモニタリングに係る費用