

有識者からの発表

「瀬戸内海環境保全特別措置法と

今後の瀬戸内海環境保全に関する法の在り方」

香川大学大学院香川大学・愛媛大学連合法務研究科

教授 中山 充

今後の瀬戸内海の水環境の在り方懇談会資料

【発表者：香川大学大学院香川大学・愛媛大学連合法務研究科 教授 中山 充】

項 目	内 容
1. 発表テーマ	瀬戸内海環境保全特別措置法と今後の瀬戸内海環境保全に関する法の在り方
2. 課題	瀬戸内海の景観、水産資源及び自然環境を保全するために、瀬戸内法が制定され発展して来たが、十分な成果をあげていない点が少なくない。漁業及び市民の海域利用を内容豊かに持続的に行うためには、それらのいっそう実効的な保全の施策と再生の施策が必要である。また、海域及び沿岸域管理の観点から、良好な環境の保全を最優先して設定する基準によって、海域利用を調整することが必要である。瀬戸内法を改正して、それらの施策を実現する制度を盛り込むことが望まれる。
3. 対応（提案）	<p>新たな再生・創造のための施策とともに、生態系保護重視の理念とその保護のための規制強化、海面埋立て禁止の原則、海砂採取の全面禁止、廃棄物処分場設置の強力な制限を法律の条文に明示する。再生・創造事業の効果を慎重に吟味する措置を加える。</p> <p>豊かな里海を実現するために、海域の共同利用について実態を明確にする。その基礎に立って共同利用をいっそう適切なものにすることを、促進する法制度を定める。</p> <p>その際に、漁民・住民の主体性を重視することが必要である。海域・沿岸域の管理を法令に基づいて計画的に行い、計画策定の段階から漁民・住民の参加を積極的に推進する。環境アセスメント手続きにおいて、漁民・住民の意見が尊重される保証を与える。誤った決定や管理は、行政手続き又は訴訟手続きによって漁民・住民が是正できると定める。行政が保有する環境情報を積極的に公開し、公開義務・説明責任も負うこととする。</p> <p>漁民・住民の主体性の根拠として「環境共同利用権」を認知すると、具体的な制度の制定・運用の筋道が立てやすい。</p>
4. 今後の瀬戸内海の方 向性について	瀬戸内海の水環境保全・管理の全体像を容易に理解できるよう、瀬戸内海について特別の法規定を定める場合は、瀬戸内法の中に組み入れるべきであり、別個の法律への分散は避けるべきである。

* 上記の内容で各分野における内容を説明していただき、懇談会委員と意見交換を行います。

瀬戸内海環境保全特別措置法と今後の瀬戸内海環境保全に関する法の在り方

香川大学大学院

香川大学・愛媛大学連合法務研究科

教授 中山 充

1. 瀬戸内海環境保全特別措置法等の役割とその効果

（1）瀬戸内海の特性と利用

（ア）特性

世界においても比類のない美しさを誇る景勝地、貴重な漁業資源の宝庫

（イ）利用

多数の住民、漁民、事業者により多種多様に利用（景観鑑賞、漁業、レクリエーション、船舶航行など）

利用を内容豊かに持続的に行うために、海域の良好な環境の保全が必要

（2）瀬戸内海環境保全特別措置法の制定

（ア）重化学工業化の推進による環境悪化（1955年頃～）

海面埋立てによる藻場・干潟の喪失、有機物や有害物質による水質汚濁、油汚染などによる環境の悪化、大規模な赤潮による漁業被害

（イ）漁民・住民の運動と法の制定・改正

1973年 「瀬戸内海環境保全臨時措置法」制定

1978年 「瀬戸内海環境保全特別措置法」（以下「瀬戸内法」という） 恒久法化

（3）瀬戸内海に関する環境保全対策

（ア）一般的な環境保全制度と瀬戸内法

（i）環境保全に関する多数の法律（環境基本法など）

一般的に瀬戸内海にも適用

（ii）瀬戸内法

一般的な環境保全措置にない措置を補充、又は一般的な措置を変更する特別な措置

適用対象は13関係府県（京都府・奈良県を含む）の瀬戸内海流入河川流域（2条2項）

（イ）瀬戸内法の特別措置

（i）瀬戸内海環境保全基本計画・府県計画（3条～4条の2）

①基本計画 政府が制定の義務を負う

瀬戸内海の特殊性（世界においても比類のない美しさを誇る景勝地及び貴重な漁業資源の宝庫として「その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきもの」）を考慮して、環境保全に有効な施策を実施するために水質保全、自然環境の保全等に関して策定（1978年閣議決定、2000年大改訂）

②府県計画 関係 13 府県知事が基本計画に基づき実施すべき施策について策定（1981 年策定、2000 年大改訂）

③計画達成に必要な措置 国・地方公共団体が講ずるよう努める

★ 環境保全に関する一般的な制度についても瀬戸内海の環境保全のために効果的な対応策を明らかにし、瀬戸内海保全のための特別措置と合わせて、環境保全施策を総合的かつ計画的に推進

（ii）水質汚濁防止対策

①特定施設の設置・変更に関する許可制（5～12 条）

水質汚濁防止法の届出制による規制（事業者は関係都道府県知事に特定施設の設置・変更の内容を届出 → 知事は工場等からの排水中の COD 濃度の許容限度を定める基準に適合するよう変更命令を出せる）の一部を変更

→事業者は特定施設の設置・変更につき環境影響評価をして関係府県知事の許可を申請。所定の基準の遵守と環境保全に著しい支障が生じるおそれがないことが必要

②COD 汚濁負荷量の総量規制制度（12 条の 3）

各工場の排水中の COD 汚濁負荷量の総量を一定量以下に抑える

（窒素と燐の総量規制は、水質汚濁防止法の条文が根拠）

③指定物質の削減指導の制度（12 条の 4～12 条の 6）

富栄養化による被害発生を防止するために、関係府県知事が指定物質の削減指導方針を作成し、排出者に削減のための指導、助言及び勧告を行う

（iii）海面埋立てに関する特別措置（13 条）

埋立ては、申請者が都道府県知事の免許又は承認（一定の基準による）を得て行える。瀬戸内海における海面埋立ての免許又は承認にあたり、関係府県知事は瀬戸内海の特殊性に十分配慮

「埋立の基本方針」（1974 年策定） 「埋立は厳に抑制すべきである」ことが原則

（iv）自然海浜保全地区の制度（12 条の 7、12 条の 8）

関係府県が条例で、海水浴、潮干狩等に適した自然海浜を指定。その地区で工作物の新築等をする者に府県知事への届出をさせ、保全及び適正な利用に必要な勧告・助言

対象は、国立公園の特別地域・普通地域（所定の行為をする者は許可・届出が必要）以外（運用）

（v）事業の促進等（14 条～19 条）

環境保全を促進する事業を促進する等の措置

国・地方公共団体が下水道・廃棄物処理施設の整備等の事業の促進、国が実施者への財政援助等に努めるなど

（4）環境の現況と瀬戸内法の効果

（ア）水質環境

（i）有機物・栄養塩類による汚濁

（ii）有害物質による汚染

（イ）藻場・干潟の減少

（ウ）海面の埋立て

（エ）海砂の採取

（オ）廃棄物汚染

- (カ) 漁業生産への影響
- (キ) 美しい自然景観・人文景観の喪失

瀬戸内海の水質環境は、最悪の時期より改善したが、なお慢性的な汚染状態が継続
埋立て免許面積は、年ごとに見ると瀬戸内法施行前に比べて大幅に減少したが、埋立
てはなおも継続、累積すると広大な面積の海面が埋立てによって消失

埋立てや浚渫等が主要な原因となって、藻場と干潟が減少。また、大量の海砂の採取
が海域環境と水産生物資源に悪影響

廃棄物が海域に散乱・堆積。廃棄物処分場が海岸部・島嶼部にも建設

このような環境の悪化によって生物の種類数と個体数が減り続け、乱獲とともに瀬戸
内海の漁業生産量の減少の大きな要因に

自然海岸などの美しい自然景観と、自然、歴史及び住民の生活が一体となった豊かな
人文景観も喪失

★ 瀬戸内法は、水質汚濁対策など具体的な施策で、不十分ではあれ成果が得られたと
評価できる点はある。しかし、十分な成果をあげることができていない部分が少なくな
い。

2. 瀬戸内海環境保全特別措置法の課題

(1) 瀬戸内法の主な課題の推移

(ア) 水質保全対策

特別の排水規制等 1973年瀬戸内法制定時

(イ) 自然景観保全措置の追加

1978年改正

(ウ) 良好な生態系の維持・回復を十分に考慮した自然環境の保全

2000年基本計画の改訂

→保全型施策の充実、失われた良好な環境を回復させる施策の展開、幅広い連携と参加の推
進

(2) 関連法の進展

(ア) 「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」(以下「有明海等再
生法」という)の制定(2002年)

「貴重な自然環境及び水産資源の宝庫」である「豊かな海として再生」(1条)

海域環境の保全・改善、水産資源の回復等による漁業の振興に関する施策を推進

→主務大臣が再生基本方針(4条)、関係県が計画を定め(5条)、実施促進等の特別措
置を講ずる(1条)

再生・創造のための事業への国の補助の割合の特例(8条)

地方債についての配慮(9条)など

(イ) 海洋基本法の制定(2007年)

(i) 法律の概要

海洋に関する6つの基本理念、国・地方公共団体・事業者・国民の責務、海洋基本計画の
策定その他海洋に関する施策の基本

(ii) 海洋基本計画の策定（2008年）

水産資源の保存管理と海洋環境の保全等に関し具体的な施策を図るについて、里海の考え方を重視

(3) 諸団体による法改正・再生方策の提案

(ア) 環瀬戸内海会議の瀬戸内法改正の提案

①瀬戸内海環境保全計画における実施対策を「良好な環境の保全と生態系の維持回復」に関するものと定め、決定・変更にあたり地域住民の意見を取り入れる

②海底の砂・土石の採取の禁止

③港湾・公有水面の埋立ての禁止

④海域・島しょ部・沿岸地域への産業廃棄物の搬入及び放置・放棄の禁止

⑤水質浄化・生態系回復事業（岩磯・砂浜復元事業など）に必要な措置の、政府による実施

(イ) 瀬戸内海環境保全知事・市長会議の決議と要望書（2004年）

(i) 決議

瀬戸内海の環境の再生と創造施策を一層進めるために、「瀬戸内海の生物多様性を回復し水産資源等の豊かな海として再生するための法制度」を整備推進

(ii) 国への要望書

「汚濁負荷量削減と環境基準達成への取組、藻場や干潟など残された自然環境の保全と失われた自然環境の再生、陸域での森や公共空地等の再生と創出、生態系の保全と再生、河川からの流入負荷の削減等、生物多様性の回復と漁場環境や水産資源等の再生を総合的、計画的に推進するための法整備」について特段の配慮を求める。

(ウ) 瀬戸内海研究会議の「瀬戸内海再生方策」の提言（2005年）

(i) 方策

「環境に配慮した持続性の高い瀬戸内圏と多面的機能を生かした水産業の再構築を図るために、流域圏の包括的管理、生物多様性の回復と水産資源の再生」を軸にする。

①流入負荷規制

②生物多様性と水産資源の回復（浅海環境の保全、浅海環境の回復、漁業管理、遊漁管理）

③自然の再生と創出

④新しい管理制度の導入（施策の拡大と実効性の確保、沿岸域総合管理制度の導入、管理組織と管理体制、事業資金の確保）

⑤住民の参画・協働と地域振興（情報の共有、産業と観光・文化の振興、島嶼部の環境保全）

⑥地域主導型ボトムアップの仕組み

(ii) 中心的理念

瀬戸内海に豊かな「里海」（「人の手を加えることによって生物生産性と生物多様性を高く維持する沿岸海域」）をつくること

実現に必要なこと

①「太く・長く・滑らかな物質循環」と豊かな生態系を育むための施策

②山に発し海に到る流域と沿岸海域全体の環境管理を一体的に行うこと

(iii) 「豊かな里海の実現」の理念の展開

豊かな里海を育む環境保全、自然再生、漁業資源の回復に関する具体的な施策を、「保全しながら利用し、利用しながら保全する」という発想に立って実現

水産業の多面的機能を最大限に生かし水産を軸とした海の機能回復を図る

漁業者が重要な主体的役割を果たす必要

漁民でない住民の事業、運動（浜辺・水辺の観察教室、海のゴミを回収する運動など）の相互連携、漁民と住民との連携による活動の強化・継続

(4) 保全と再生に関する考察

(ア) 豊かに保ち再生すべきもの

(i) 景観と水産資源

瀬戸内法 3 条、13 条

(ii) 自然環境

自然環境は景観と水産資源の両方の重要な要素

→瀬戸内海において、景観、自然環境及び水産資源を豊かに保ち又は再生

自然環境は、景観及び水産資源（漁業資源）のそれぞれと重なりあう部分が多いが、独自の面もある

→景観及び水産資源とともに、独立の項目として掲げて対策を定める

(イ) 保全施策、とりわけ規制措置の強化

(i) 海域環境保全の優位性

瀬戸内法の成果が不十分な原因：海域環境保全の優位性確保の弱さ

現行の瀬戸内法・基本計画は、海面埋立てや海砂採取を強く求める需要を容認せざるを得ないという前提に立つ。→良好な生態系の破壊を許容

→良好な生態系の破壊・攪乱を防止するために、海面埋立てや海砂採取の需要が出ないように、循環型社会の形成やコンクリート依存文化からの脱却を強く推進

→海域環境保全の優位性の強い確保が必要

(ii) 再生・創造と規制措置の強化

新たに再生・創造のための施策をとるとともに、優れたもの、豊かなものを保全するために、諸法令による従来の環境保全措置をいっそう実効的にする

とりわけ、次の規制措置の強化を法律の条文に明示

①自然環境及び漁業資源の保全・再生を図るために藻場、干潟の保護など海域の生態系の保護を重視する旨の理念を明らかにし、その保護のための規制を強化

②海面埋立てを原則として禁止

③海砂採取を全面禁止

④一定海域・地域での廃棄物処分場設置の禁止など、設置の強力な制限

(ウ) 再生・創造事業の吟味

「再生・創造」のための事業については、良い効果を生み出す内容であるか否かが、具体的な事業ごとに慎重に吟味されるべき

環境の再生・創造は簡単ではない。良い効果をもたらす確証がないままに安易に再生・創造のための事業を実施すると、環境破壊・悪化と費用の無駄遣いをもたらすおそれがある。

この二重のマイナスを防止するための措置も必要。

(エ) 里海の考えと漁民・住民の主体性

(i) 「里海」の考えの前提

多数の漁民・住民が沿岸域について共同の利益を持ち、海域を共同で利用すること
→海域の共同利用について実態を明確にし、いっそう適切な共同利用にしていくことが、豊かな里海の実現のために取り組むべき課題

(ii) 漁民・住民の主体性の重視

3. 瀬戸内海における環境法の整備の今後の在り方

(1) 海域の管理と共同利用

海域については一般的に国が支配管理の権限を持つ。原則として私的な所有権の対象にならない。一部の海域について、特別に管理者が法律で定められている。

海域は公衆の共同利用に供され、多数の漁民・住民・事業者により、レクリエーション・漁業・船舶航行などに利用

(2) 海域の利用と調整

(ア) 漁業

(i) 漁業自由の原則

(ii) 漁業法による制約

漁業権 都道府県知事の免許、農林水産大臣又は都道府県知事による許可
海区漁業調整委員会等による漁業調整

(イ) レクリエーション

景観鑑賞、海水浴、遊漁、プレジャーボートなど
原則として自由
個人的な権利（所有権など）を根拠としない

(ウ) 利用の調整

海域の利用は錯綜、対立し合うことが少なくない
→いかなる利用がどの海域においていかなる方法で行われるのが適切かを考慮して調整

(i) 現状

①漁業法による漁業調整

遊漁・船舶航行との調整を含まない

②レクリエーション

住民の利用相互間の調整、住民の利用と漁業及び船舶航行との調整 ←不十分

(ii) 調整の観点

海域の利用を内容豊かに、持続的に行うために、良好な環境の保全を最優先して設定する基準により、海域利用を調整

海域管理は沿岸域の環境・利用の総合的な管理として行い、海域の環境に影響を及ぼす陸域の環境も合わせて沿岸域の環境を良好に保全するという観点が必要

主として国及び地方自治体が管理すべきであるが、地方自治体が果たすべき役割が大きい（∵利用者の多数が沿岸地域の漁民・住民 →利用の調整を地方自治体が図るべき事柄が多い）

都道府県は、各地域の環境保全と利用調整と、相互協力措置を推進

→海洋基本法の基本理念「海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和」及び「海洋の総合的管理」

（３）環境管理への住民の参加

（ア）自発的・積極的な活動の促進

海域の良好な環境の保全の推進と適正な利用の確保

→漁民・住民による自発的・積極的な環境保全活動と利用調整の促進

→国と地方自治体は、知識を住民に普及・啓発し、環境教育を推進

各地域内での漁民・住民の活動が展開しやすくなり、さらにネットワーク化されて大きな動きへと波及する仕組み（海域景観や地域の生活文化の保存・再生・継承活動、漁業の多面的機能の維持・再生等による活力ある漁村再生活動への支援など）

（イ）海域管理の目的と漁民・住民の主体性

（i）海域の管理目的

良好な環境状態に保全された海域を、国民・住民が共同で適正に利用できるようにする

→漁民・住民の主体性をもっと積極的な強いものとして扱うことが必要

（ii）現行法の条文

①海洋基本法

国民は海洋の恵沢を認識し、施策に協力する努力義務を負う

→国は国民に対して教育・普及・啓発を行う

←漁民・住民の主体性の扱いは、積極的ではない

②環境基本法

同様

③瀬戸内法

漁民・住民の主体性を強化する条文はない

④海岸法・河川法

海岸保全基本方針・河川整備計画を定めるに当たって、住民の意見を聴く

住民の主体性が打ち出されているわけではない

⑤自然再生推進法（2002年制定）・景観法（2004年制定）

住民の主体性を、ある程度認める

自然再生協議会・景観協議会、管理協定・景観協定

⑥海洋基本計画

里海に関する記述も同様の傾向

（iii）必要な条文

漁民・住民の海域利用の法的根拠は、漁民の漁業権や漁業を営む権利などを除いて、必ずしも明確ではない

→法的保護が弱いものとされがち

しかし、今や、海域の環境の保全と共同利用、すなわち里海の利用と管理について、漁民・住民の主体性をもっと積極的な強いものとして扱うべき

①海域・沿岸域の管理 計画的に企画、実施及び点検・評価を繰り返す

②計画を法令に基づくものと定める

③漁民・住民の意見を適切に反映するために、計画策定の段階から漁民・住民の参加を積極的に推進

④海域環境に大きな影響を及ぼす事業について実施されるべき環境アセスメント手続きにおいて、漁民・住民の意見が尊重される保証

⑤海面の埋立てや海域利用行為について誤った決定や管理が行われた場合には、漁民・住民が行政手続き又は訴訟手続きによってそれを是正できると定める

⑥漁民・住民が行政に積極的に参加し適切な判断をするための正確な情報の取得

→行政が保有する環境情報を積極的に公開

漁民・住民が開示を請求する情報は公開する義務を負い、説明責任も負う

(4) 環境共同利用権の認知と法制度形成への貢献

(ア) 環境共同利用権の認知

(i) 意義と内容の決定

このような内容が確保されるために、海域の環境の保全と共同利用について漁民・住民の「環境共同利用権」(共存できる内容と方法で特定の環境を多数の漁民・住民が共同で利用する権利)を持つことが認知されるべき

権利内容と認められる共同利用の具体的な内容・方法(共同利用を維持するために守るべき義務を含む)は、多数の人々の意思に基づいて定まり、多くの場合、従来からの慣行によって地域ごとに特定

環境共同利用権の内容は、漁民・住民による環境状態又は共同利用の内容の持続によって維持され、また、持続的な変更(改善を含む)の定着によって変更

(ii) 効果

環境共同利用権の存在が認知されると、海域の環境の価値と共同利用への関心が漁民・住民に再喚起され、自発的に豊かな里海を守り育てていく力がいっそう強まる

環境共同利用権は、豊かな里海の実現を阻害する行為に対して、漁民・住民が予防又は排除を請求して訴訟を提起する法的根拠になる。また、行政庁が豊かな里海の実現を目指して環境保全と利用調整のために行う規制などの措置に、法的根拠を与える。

(イ) 内容変更の立法・行政手続き

(i) 内容の変更と立法・行政手続き

環境共同利用権の内容の変更を一挙に実現(抜本的な改善を含む)しようとするれば、立法又は行政手続きによることが必要

→相対立する種々の共同利用の利益の調整(抜本的な改善を含む)は、内容変更の手続きによって行われるべき

(ii) 確保すべき措置

共同利用権の内容・方法は、多数の権利者の意思に従うべきもの

→変更手続きにおいて住民参加の保障が必要。変更が妥当か否かの判断に必要な情報を行政庁が住民に公開し、住民の意見を聴取し、意見を尊重することを確保

変更される環境状態・共同利用とその空間的・時間的範囲を明確に定める
内容の検討・決定について主導・参加すべき行政庁と漁民・住民の範囲は、改善対象の環境の価値とその環境状態及び共同利用の空間的範囲を考慮して定める

(ウ) 法制度形成への貢献

(i) 自発的行為促進制度の制定・活用

漁民・住民への情報提供体制の整備、漁民・住民相互間、住民と行政庁等との間の協議を促進し、又は必要な資金を提供すること等を、法律の条文に定めることにより、漁民・住民の自発的な環境保全行為・利用調整の発展を促進

環境共同利用権の認知は、このような法律の条文や法制度の制定、活用にも貢献

(ii) 権利の明文化の要否

環境共同利用権そのものは、必ずしも法律の条文に明示する必要はない。

その存在を認識して住民の主体性を認め、実質的に環境共同利用権の内容の決定・変更・保護、漁民・住民の自発的な環境保全・利用調整活動の発展促進に関する法制度を定めることが肝要

(5) 瀬戸内法への新制度の編入

(ア) 瀬戸内海に関する特別規定の制定

新しい法制度を瀬戸内海だけに適用されるべきものとして制定する場合、瀬戸内法と別個の法律を立法するのではなく、瀬戸内法の中に組み入れて制定

∴ 瀬戸内海的环境保全・管理の全体像が見やすいようにすることが、住民の主体的な環境保全活動、環境管理への参加を促進し、豊かな里海の実現のために効果的

水産基本法 15 条（調査・研究）、16・17 条（水産動植物の増養殖の推進・生育環境の保全・改善）、26 条（水産業の基盤の整備）、30 条（漁村の総合的な振興）、31 条（都市・漁村の交流等）、32 条（多面的な機能に関する施策の充実）等との関係に留意

(イ) 一般的な法規定の制定と基本計画・府県計画

新しい法制度を全国の海域に適用されるべき一般法として制定する場合、瀬戸内法の瀬戸内海環境保全基本計画・府県計画を用いて、その制度を瀬戸内海に適切に運用することが必要