

中環審第1162号

令和3年1月26日

環境大臣

小泉進次郎 殿

中央環境審議会

会長 武内和彦
(公印省略)

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（意見具申）

当審議会は、別添のとおり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意見具申する。

中 環 水 第 4 号
令和3年 1月25日

中央環境審議会
会長 武内 和彦 殿

中央環境審議会水環境部会
部会長代理 白石 寛明

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（報告）

「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、別添のとおり環境大臣に意見を述べるのが適当であるとの結論を得たので報告する。

瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係
る制度の見直しの方向性

(意見具申)

令和 3 年 1 月

中 央 環 境 審 議 会

1. これまでの経緯

- 平成 27 年 10 月の瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）附則の検討条項等を受け、改正法施行からの施策の進捗状況を踏まえ、「きれいで豊かな瀬戸内海の確保」に向け、瀬戸内海における環境保全の基本的な考え方や施策の方向性について検討を行い、令和 2 年 3 月に「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について（答申）」を取りまとめた。
- 答申において、湾・灘ごと、更には湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた対策が必要であるとともに、令和の里海づくり¹⁾に向けた 4 つの方策として、①栄養塩類の管理等による生物の多様性及び生産性の確保、②瀬戸内海全体の水環境を評価・管理する制度的基盤、③地域資源の保全・利活用に係る取組の推進、④海洋プラスチックごみを含む漂流・漂着・海底ごみ、気候変動等の課題に対する基盤整備の必要性を示したところ。
- また、同答申において、湾・灘ごと、更には湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた対策については、栄養塩類の管理のほか、生物の産卵場所、生息・生育の場としても重要な藻場・干潟・浅場等の保全・再生・創出等を同時並行で実施する必要があるとした。
- これらの実施に当たっては、制度の見直しや運用等により対応することが必要であるところ。今般、このうち、制度の見直しについて、方向性を取りまとめるもの。

2. 制度の見直しの必要性及び方向性

（1）順応的管理プロセスによる栄養塩類の管理

- 瀬戸内海については、現時点でも COD、全窒素・全燐の環境基準が未達成な地域は一部存在するものの、水質総量削減制度をはじめとした水質汚濁防止法と瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく総合的な対策が進められてきたことで、海域に流入する COD、全窒素及び全燐の汚濁負荷量が削減された結果、一定の水質改善がみられた。特に、全窒素・全燐については、全窒素・全燐に係る環境基準の類型指定が開始された平成 7 年当時と現在を比べると、環境基準達成率が大きく改善し、高い達成率を維持してきている。
- 一方で、近年は、一部の海域において、依然として赤潮・貧酸素水塊が発生しており、引き続き水質の保全が必要であることや、気候変動による水温の上昇や降雨の変

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

化、栄養塩類濃度の低下等に起因するとみられる、生物の多様性及び生産性への影響といった新たな課題が指摘されている。現行法下においても、従来の環境基準値に加え、地域における海域の利用形態に照らして水質目標値（下限値）を設定し、その間で最適な濃度となるように管理を行う取組もみられるなど、湾・灘内の特定の海域ごとの実情に応じた、きめ細やかな栄養塩類の管理の必要性が高まっている。この点、現行法は栄養塩類の削減に主眼を置いた規定を有するものの、栄養塩類が供給される事態を想定しておらず、これに対応するルールが定まっていない。

- これらを踏まえ、この際、特定の海域において栄養塩類濃度を増加させる管理を可能にする制度を導入する必要がある。なお、海域における栄養塩类等環境条件の変化に対する生物の応答は複雑であり、解明されていないことも多い点、一部の海域において依然として赤潮・貧酸素水塊が発生している点等に留意し、関係者との協議のもと、順応的な栄養塩類の管理²⁾を効果的かつ機動的に進めるよう配意した制度とすることが適当である。
- この栄養塩類管理は、当該栄養塩類の管理が特に必要であると認める海域、当該海域に流入する河川の位置、潮流の状況その他当該海域の状況に照らして一体的に栄養塩類管理を実施することが適当と認められる海域及び陸域において、実施されることが適当である。また、栄養塩類管理の実施に当たり関係府県は、当該府県の区域において計画区域、管理対象となる物質の種類や濃度の目標値（環境基準の範囲内において定めるもの）、栄養塩類の増加に必要な措置を講ずる工場又は事業場、漁業者その他の関係者による実施手法等を定めた計画を策定することが適当である。
- 併せて、順応的な栄養塩類管理を効果的かつ機動的に実施するため、また、この栄養塩類管理に係る取組が周辺環境の保全上の支障とならないよう、当該計画の策定に当たっては、栄養塩類管理が周辺環境に及ぼす影響に係る事前の調査及び評価を行うべきであり、また、当該計画に基づく取組実施の影響や効果を実測する必要があることから、計画区域における水環境や管理対象の物質に係る項目の測定（モニタリング）の方法や、栄養塩類管理の実施に当たって当該測定等により著しい影響が判明した場合における当該管理の中止又は変更や測定等の評価を踏まえた見直しに関する方法を当該計画に記載することが適当である。
- また、この栄養塩類の管理に当たっては、栄養塩類管理の手法として多様な事例が存在している。一方、民間事業者の工場又は事業場において栄養塩類の排出管理が求

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

められる場合、当該工場又は事業場に設置している特定施設の構造の一部の変更を要する場合も想定されることから、当該事業者の協力を得て速やかな実施が可能となるよう、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。

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

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

(3) 関係者間の連携強化

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

(4) 特定施設の設置等に係る許可制度の運用の効率化・適正化

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

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

- 内海である瀬戸内海における海洋プラスチックごみを含む漂流・漂着・海底ごみ（以下「海岸漂着物等」という。）問題の解決に当たっては、海岸漂着物等の除去の視点だけではなく、海岸漂着物等の発生抑制対策を推進していく必要がある。このため、内陸地域を巻き込み、また、府県域を越えて地域が一体となり協働して、発生抑制対策を推進するように努めることが適当である。
- 近年の瀬戸内海において気候変動影響が生じていること及びこれが長期にわたり

拡大するおそれがあることに鑑み、(1)、(2)の制度を含む瀬戸内海的环境保全に関する施策において、気候変動適応に関する視点を踏まえた対応が必要である。特に、気候変動やそれ以外の要因も関連して生じる水質や生物の生息・生育環境等の変化が、生物の多様性及び生産性に与える悪影響の低減を図るため、必要な適応策を検討する必要がある。

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

以上

中央環境審議会水環境部会 瀬戸内海環境保全小委員会 委員名簿

委員長	岡田	光正	放送大学理事・副学長
委員	大塚	直	早稲田大学大学院法務研究科教授
委員	高村	典子	国立研究開発法人国立環境研究所客員研究員
臨時委員	白山	義久	国立研究開発法人海洋研究開発機構特任参事
臨時委員	西嶋	渉	広島大学環境安全センター長・教授
臨時委員	三浦	秀樹	全国漁業協同組合連合会常務理事
専門委員	池	道彦	大阪大学大学院工学研究科教授
専門委員	岩崎	誠	中国新聞社呉支社長
専門委員	沖	陽子	岡山県立大学理事長・学長 (岡山大学大学院環境生命科学研究科 特命教授)
専門委員	小林	義継	堺市環境局環境保全部長
専門委員	佐伯	勇人	四国経済連合会会長
専門委員	清水	芳久	京都大学大学院工学研究科附属流域圏総合環境質研究センター教授
専門委員	末永	慶寛	香川大学創造工学部教授
専門委員	高橋	基典	大分県生活環境部長
専門委員	田中	宏明	京都大学大学院工学研究科附属流域圏総合環境質研究センター教授
専門委員	中瀬	勲	兵庫県立人と自然の博物館館長
専門委員	西村	修	東北大学大学院工学研究科教授
専門委員	野田	幹雄	国立研究開発法人水産研究・教育機構水産大学校水産学研究科教授
専門委員	細川	恭史	一般財団法人海域環境研究機構理事長
専門委員	柳	哲雄	九州大学名誉教授
専門委員	山田	真知子	福岡女子大学名誉教授
専門委員	鷺尾	圭司	前 国立研究開発法人水産研究・教育機構理事（水産大学校代表）

審議経過

令和 2 年 8 月 26 日 中央環境審議会水環境部会瀬戸内海環境保全小委員会（第 23 回）
（議題）

- ・ 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係る検討の進め方について
- ・ 栄養塩類の管理等による生物の多様性及び生産性の確保並びに地域資源の保全・利活用に係る取組事例について
- ・ 報告事項

令和 2 年 12 月 22 日 中央環境審議会水環境部会瀬戸内海環境保全小委員会（第 24 回）
（議題）

- ・ 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に向けた課題・留意点
- ・ 瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係る制度の見直しの方向性（意見具申案）について

令和 2 年 12 月 25 日～令和 3 年 1 月 8 日 「瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係る制度の見直しの方向性（意見具申案）」に対する意見の募集（パブリックコメント）

令和 3 年 1 月 22 日 中央環境審議会水環境部会瀬戸内海環境保全小委員会（第 25 回）
（議題）

- ・ 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