

諮問の背景、審議事項について

1. 諮問の背景

(1) 瀬戸内海環境保全基本計画推進の中での課題の指摘

瀬戸内海の環境保全の取組は、「瀬戸内海における新たな環境保全・創造施策のあり方について」（平成 11 年 1 月、瀬戸内海環境保全審議会答申）、「瀬戸内海環境保全基本計画の変更について」（平成 12 年 12 月、瀬戸内海環境保全審議会答申）を受けて、平成 12 年 12 月 27 日に変更した「瀬戸内海環境保全基本計画」（以下、本項において「基本計画」という。）に基づいて推進してきた。

中央環境審議会瀬戸内海部会では、この基本計画のフォローアップとして、関係機関が基本計画に関連して実施した施策を点検するなどによりその進捗状況を確認し、基本計画に位置付けられた各目標の進捗状況に対する評価を行うとともに、今後重点的に取り組むべき課題の整理を行ってきた。

また、瀬戸内海の水環境の保全を一層推進するために必要な助言を得ることを目的として、平成 22 年に「今後の瀬戸内海の水環境の在り方懇談会」を開催し、平成 23 年 3 月に「今後の瀬戸内海の水環境の在り方に関する論点整理」（以下「論点整理」という。）が取りまとめられた。

瀬戸内海の環境保全・再生の今後の在り方について、これらにおける指摘を踏まえた適切な方向性の提示が必要となっている。

1) 瀬戸内海環境保全基本計画フォローアップにおける指摘

【水質保全等に関する目標に対する評価】

- 国と地方とが適切に役割分担しつつ各海域において中長期的に目指すべき将来像を明らかにした上で、海洋基本計画に位置づけられた「沿岸域の総合的管理」の概念を十分に踏まえた効率的で統合的な対策を検討し、その実現に向けた具体的なロードマップを提示する必要がある。
- 大阪湾については、瀬戸内海において特異な海域であり、特有の問題が生じていることから、これを区別して対応を検討する必要がある。
- 底層 D0 等の新たな指標の導入にあたっては、関連する既存の環境基準（生活環境項目）についても検討を加え、目指すべき海域環境の将来像と整合性を持った全体的な見直しを検討する必要がある。
- 海域の生物生息環境に異変が起きているとの指摘や大阪湾以外の瀬戸内海において栄養塩類の不足による海苔の色落ちが発生しているとの指摘があるが、生物生息環境の変化や赤潮発生メカニズムが十分に分かっていないことから、その解明に向けた総合的な調査研究を進める必要がある。
- 窒素、リンの環境基準が達成されている海域においては、栄養塩類の管理について検討を進める必要がある。

- 埋立てについては、より厳しい規制が必要との指摘もあり、基本方針を厳格に運用していく必要がある。
- 失われた藻場・干潟等の再生の取組は進められているものの、過去と比較して、まだ十分な再生がなされているとは言えず、海砂利採取の跡地等環境の荒れた場も依然として残されており、こういった場所に焦点を当てて、更なる取組を講じていく必要がある。
- 藻場・干潟といった浅海域は、海の生態系にとって極めて重要であり、単にこれらの場を保全、再生、創出するということではなく、そこに棲む生物について十分に把握し、施策の効果を評価することが重要である。
- 各々の地域の特性に応じた多様な魚介類等が生息し、人々がその恵沢を将来にわたり享受できる「里海」の創生を図る必要がある。
- より多くの自然とのふれあいの機会を提供できるような場の整備を積極的に図る必要がある。

【自然景観の保全に関する目標に対する評価】

- 人口減少に起因する島の荒廃が、山や田畑の荒廃をもたらし瀬戸内海全体の景観を含めた悪化につながっているとの指摘があり、「里海」の創生に向けた取組も活用しつつ、緑を含めた島しょ部の景観の保全を図る必要がある。
- 瀬戸内海には、なお多くの貴重な自然海岸が残されており、保全すべき地域を明確にして、これを積極的に保全することが重要である。
- 未利用のまま荒れた埋立地が一部にあり、一方で、それが様々な生物の生息の場になっているとの指摘もあり、本来の土地利用の目的に支障を及ぼさない範囲で、景観への影響や生物の保全に配慮しつつ、これらの自然の再生を検討する必要がある。
- 引き続き、海ごみの発生抑制及び適正処理に向けた抜本的な対策の確立に向けた検討が必要である。

2) 今後の瀬戸内海の水環境の在り方の論点整理

○瀬戸内海の3つの価値

「庭」としての価値：瀬戸内海の景観、観光の場

「畑」としての価値：豊富な漁業資源の宝庫

「道」としての価値：重要な海上交通ルート

○瀬戸内海が抱える課題

人・物の流れの変化、瀬戸内海と人との関わり方の希薄化、海岸線形状の変化、水環境上の課題（赤潮、貧酸素水塊、貧栄養：栄養塩循環）、藻場・干潟の変化、生物多様性の低下：漁獲量の減少、地球温暖化による影響、沿岸・海洋ごみ、観光資源としての認知度

○5つの今後の水環境保全の基本的な考え方

- ・水質管理を基本としつつ、豊かな海へ向けた物質循環、生態系管理への転換を図る
- ・藻場、干潟、砂浜等の失われた沿岸環境と悪化した底質環境を回復させる
- ・白砂青松、多島美と評される瀬戸内海の自然景観及び文化的景観を保全する
- ・地域で培われてきた海と人との関わり方に関する知識、技術、体制を活かして、地域における里海の創生を進める
- ・瀬戸内海の生態系構造に見合った持続可能な利用形態による、総合的な資源管理を進める

○13の今後の水環境保全の方向性

地域の協議による水環境目標の設定、湾・灘ごとの状況に応じた管理、富栄養化対策からの転換、水環境の目標や現状を表す適切な指標の検討、藻場・干潟・砂浜等及び底質の環境の回復、森・川・海を通じた健全な水・物質循環機能の回復、自然、文化的景観の保全と再生、気候変動への対応、地域の参加・協働、地域再生と体制づくり、環境学習の推進、総合的な資源管理、調査研究の推進

○16の今後の水環境保全の取り組み

13の方向性に加え、情報提供、広報の充実、瀬戸内海の水環境保全の推進体制の充実、世界の閉鎖性海域との連携

⇒ 瀬戸内海法が制定され、瀬戸内海環境保全基本計画を策定し、水質総量削減などの諸施策を、地方自治体を中心として企業、市民等と共に取り組んだ結果、水質は改善されてきている。

しかし、埋め立て等による藻場・干潟の減少、赤潮や貧酸素水塊等の発生、漁業生産量の低迷など、いまだに、多くの課題が存在しており、「豊かな海」へ向けて、新たな施策の展開が求められている。今後の瀬戸内海については、「豊かな海」としての瀬戸内海の多面的機能を踏まえ、その在り方について更に熟慮していくことが重要である。

(2) 瀬戸内海の水環境を取り巻く動き

前回の瀬戸内海環境保全審議会答申（上述）以降、10年以上が経過し、その間、瀬戸内海に係る水環境を取り巻く状況にも、さまざまな動きが生じている。瀬戸内海が今後目指すべき将来像や水環境保全・再生の在り方を検討するに当たっては、これらの動きを十分に踏まえる必要がある。

1) 第三次環境基本計画の策定

○環境基本法に基づき、政府の水環境施策の大綱を定める環境基本計画の第三次計画が平成18年4月に閣議決定された。

○第三次環境基本計画では、「環境から拓く新たなゆたかさへの道」をサブテーマに、今後の水環境政策の展開の方向として、水環境と経済の好循環に加えて、社会的な側面も一体的な向上を目指す「環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上」などを示すとともに、今後展開する取組として「市場において水環境の価値

値が積極的に評価される仕組みづくり」「環境保全の人づくり・地域づくりの推進」などが挙げられた。

- 現在、中央環境審議会総合政策部会において、第四次環境基本計画策定に向けた検討が行われている。

2) 21世紀環境立国戦略の策定

- 21世紀に人類が直面する最大の課題である地球環境問題に対し、低炭素社会、循環型社会、自然共生社会づくりの取組を統合的に進めていくことにより地球環境の危機を克服する持続可能な社会を目指すことを提示するものとして、平成19年6月に21世紀環境立国戦略が閣議決定された。
- これにおいて、閣議決定から今後1、2年で重点的に着手すべき戦略として、藻場、干潟、サンゴ礁等の保全・再生・創出、閉鎖性海域等の水質汚濁対策、持続的な資源管理等総合的な取組を推進することにより、多様な魚介類が生息し、人々がその恵沢を将来にわたり享受できる自然の恵み豊かな豊饒の「里海」を創生することが位置付けられた。

3) 水質総量削減の在り方（第6次答申 平成17年5月、第7次答申 平成22年3月）

- 水質総量削減制度は、人口及び産業の集中等により、生活又は事業活動に伴い排出された水が大量に流入する広域の公共用水域で、排水基準のみでは環境基準の確保が困難な水域を対象に、その水質汚濁の防止を図る制度であり、瀬戸内海、東京湾及び伊勢湾が対象となっている。
- これまでの取組の結果、これら水域に流入する汚濁負荷量は着実に削減されてきており、平成18年11月に環境大臣が策定した第6次総量削減基本方針では、大阪湾においては、環境基準の達成率が改善せず、大規模な貧酸素水塊の発生が続き、更なる水環境改善が必要とされた一方で、大阪湾を除く瀬戸内海については環境基準の達成率は良好であり、現在の水質を悪化させないという観点からの取組を実施することとされた。
- 平成23年6月に策定した第7次総量削減基本方針においても、第6次の方針を継続することとしている。

4) 今後の水環境保全の在り方について

- 将来を見据えた水環境行政の展開を図っていくために、「今後の水環境保全に関する検討会」を開催し、「今後の水環境保全の在り方について」が平成23年3月に取りまとめられた。
- これからの水環境保全・再生の取組に当たっては、近年の国民のニーズの多様化や社会情勢の変化を踏まえると、これまでの公害防止対策の側面のみならず、健全な水循環系の確保を含め、より望ましい形で、水環境の改善を進めていくような取組が求められており、特に、「地域の観点」「グローバルな観点」「生物多様

性の観点」「連携の観点」を念頭に置いて個々の取組を進めていく必要があるとされた。

- 本報告書において、閉鎖性海域の水質改善は速やかに解決されるべき課題の一つとして整理されている。

5) 海の再生に向けた総合的な取組

- 都市環境インフラを構成する重要な要素として、大都市圏の「海」の再生を図るため、都市再生本部により「海の再生」が都市再生プロジェクトの第三次決定（平成13年12月）に位置付けられた。
- 京阪神都市圏を含む広い範囲の集水域を抱える一方で、閉鎖性海域であり、水環境改善に向けた課題が多く残された大阪湾においては、関係行政機関等により平成15年7月に「大阪湾再生推進会議」が設置され、その再生のための「大阪湾再生行動計画」（平成16年3月）が策定された。
- また、平成16年6月に策定された「国土交通省環境行動計画」の中で「全国海の再生プロジェクト」として、改善が進みにくい閉鎖性海域の水質を改善するための行動計画の策定・推進が位置付けられ、広島湾において平成18年3月に「広島湾再生推進会議」が設置され、「広島湾再生行動計画」（平成19年3月）が策定された。

6) 海洋基本法の制定及び海洋基本計画の策定

- 平成19年4月に海洋基本法が制定され、海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、同法に基づく海洋基本計画が平成20年3月に閣議決定された。
- 同計画においては、基本的な方針として、海洋の開発及び利用と海洋環境の保全との調和が掲げられるとともに、海洋環境の保全等に関し政府が今後5年間で総合的かつ計画的に講ずべき施策として、生物多様性の確保等のための取組、環境負荷の低減のための取組及び海洋環境保全のための継続的な調査・研究の推進が位置付けられた。

7) 生物多様性基本法の制定、生物多様性国家戦略及び海洋生物多様性保全戦略の策定

- 生物多様性の保全と持続可能な利用を総合的・計画的に推進することで、豊かな生物多様性を保全し、その恵みを将来にわたり享受できる自然と共生する社会を実現することを目的として、平成20年5月に生物多様性基本法が制定された。
- 平成22年3月には、生物多様性基本法に基づく初の生物多様性国家戦略として、「生物多様性の保全及び持続可能な利用に向けた戦略」と「生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する行動計画」の2部構成よりなる「生物多様性国家戦略2010」が策定された。本戦略では、2050年を目標年とした「生物多様性の状態

を現状以上に豊かなものとする」という中長期目標、2020年を目標年とした「生物多様性の状況の分析・把握、保全活動の拡大、維持・回復」等3つの短期目標が設定されるとともに、「科学的認識と予防的順応的態度」など5つの基本的視点、「森・里・川・海のつながりの確保」など4つの基本戦略が示された。

- また、平成22(2010)年に生物多様性条約締約国会議(COP10)が愛知県・名古屋市で開催され、その主要な成果の一つとして、生物多様性の状況の改善や生態系サービスから得られる恩恵の強化などの戦略目標として愛知ターゲットが設定された。
- 平成23年3月には、海洋の生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性を保全して、海洋の生態系サービス(海の恵み)を持続可能なかたちで利用することを目的として、海洋生物多様性保全戦略が策定された。

2. 審議事項

(1) 瀬戸内海の目指すべき将来像

瀬戸内海の目指すべき将来像(あるべき姿)の具体化

- 瀬戸内海における「豊かな海」とは何か
- 目標設定:どのような指標を用いるか
- どこまでの範囲を対象とするか

(2) 瀬戸内海における今後の環境保全・再生のあり方の基本的考え方

目指すべき将来像(豊かな海)を実現するために、今後の瀬戸内海の水環境の在り方の論点整理で示された5つの基本的考え方に沿って、何を行っていくべきか。

水質管理を基本としつつ、物質循環管理、生態系管理への転換

- ⇒ 汚濁負荷の削減を目的とした水質総量削減制度を今後も続けていくべきか。汚濁負荷を物質循環ととらえた新たな管理方策への転換も視野に入れた検討を開始すべきではないか。また、「豊かな海」の実現のための目標について検討すべきではないか。
- ⇒ 水質環境基準の検討状況も踏まえつつ、湾・灘ごとの水環境の目標や指標の検討を行うべきではないか。

瀬戸内海の自然景観と文化的景観の保全

- ⇒ 瀬戸内海の自然景観の保全のみならず、景観修復、海から見た景観、文化的景観も含めた保全と再生について、目標の合意形成を図るための取組等を検討すべきではないか。

藻場、干潟、砂浜等の失われた沿岸環境と悪化した底質環境の再生

- ⇒ 海砂利採取や海面埋立の原則禁止を引き続き厳格に運用すべきではないか。
- ⇒ 藻場、干潟、砂浜の保全、再生について、より積極的な対策を検討すべきではないか。

地域で培われてきた知識、技術、体制を活かした里海の創生

- ⇒ これまでの瀬戸内海全体の水環境の評価から、湾・灘ごとの特性の評価、あるいは里海ごとに行われている具体的な取組と効果について把握を進めるべきではないか。また、里海に関わる市民、漁業者、企業、行政等の連携と、それぞれの取組を実行しやすくするために、里海管理に関する取組促進を図るべきではないか。
- ⇒ 水質環境基準の検討状況も踏まえつつ、湾・灘ごとの水環境の目標や指標の検討を行うべきではないか。

生態系構造に見合った持続可能な総合的資源管理の推進

- ⇒ 生物生息状況に関する指標など、生物多様性・生物生産性に関する調査と評価を推進すべきではないか。
- ⇒ 良好な環境の保全を最優先にしつつ、海域利用の基準を定めるべきではないか。