

「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

団体名 環瀬戸内海会議

共同代表 阿部悦子 湯浅一郎

連絡先 〒700-0973

岡山市北区下中野 318-114 松本宣崇方

電話：086-243-2927

意見 1

該当箇所：1. これまでの経緯（1頁19-20行目に入る前）

意見内容：

本「意見具申」は、初めから、改正瀬戸内法「附則の2」に対応した昨年3月の答申をフォローするものとなっているが、それに限定するのではなく、2015年に初めて導入された基本理念にある「生物多様性の確保」という課題への対応方を具体的に提言すべきである。その中には、「附帯決議」の二「基本理念に掲げられた生物多様性の確保等を適切に行うために必要な施策についての調査研究及びその結果に基づいた具体的施策を推進すること」、及び2016年に環境省が抽出した「生物多様性の観点から重要度の高い海域」・「生物多様性の観点から重要度の高い湿地」を活かすことが含まれるべきである。

理由：

「瀬戸内海の環境の保全に関する基本理念」として、「第二条の二」「瀬戸内海の環境の保全は、・・生物の多様性及び生産性が確保されていること等その有する多面的価値及び機能が最大限に発揮された豊かな海とすることを旨として、行わなければならない」とされている課題への5年にわたる対応を対象に含めるべきである。「基本理念」の「生物多様性の確保」に関する取り組みが初めから排除されることはあってはならない。

関連して、2015年における法改正では、3項目の「附帯決議」がつき、その二は「瀬戸内海における水質、底質、生態系及び水産資源の状況についてのこれまでの推移と現状を総括し、その要因に関する共通理解を得るための調査研究を進めるとともに、基本理念に掲げられた生物多様性の確保等を適切に行うために必要な施策についての調査研究及びその結果に基づいた具体的施策を推進すること」とされている。この付帯決議に即した「生物多様性の確保等を適切に行うために必要な施策についての調査研究及び具体的施策」を、その後、どのように実行してきたのかが全く明らかにされていない。

基本理念にある「生物多様性の確保」は容易ならざる課題である。この対処策を検討するためには、まず、少なくとも1960年代からの人為的な活動に伴う海の破壊の歴史的変遷を包括的にとらえる作業が不可欠である。そもそも生物多様性の歴史的変遷を確実にとらえ

る調査研究が国や公的機関によって行われてきた形跡がほとんどない。12年10月の中央環境審議会答申において、広島県呉市周辺の海岸線において1960年から行われてきた当会顧問であった故藤岡義隆氏の調査結果が引用されている(20頁、図28)が、これに匹敵するデータは皆無に近いのが現状である。1950年代半ば以降の約65年間に、海がどのように変化してきたのかを包括的に振り返り、遡及していく研究が不可欠である。そうした作業を通じて、生物多様性の回復への具体的なイメージを構想していくことを目指すべきであろう。

一方、2016年4月、環境省は、「生物多様性の観点から重要度の高い海域」として沿岸域について270海域を抽出したが、その中に瀬戸内海の57海域が含まれる。また、全国633か所の「生物多様性の観点から重要度の高い湿地」には瀬戸内海の藻場・干潟など43か所が含まれている。瀬戸内法でいう「生物多様性の確保」を具体化する上で、これらを活かしていく発想が求められる。

意見2

該当箇所：1頁23行目からの「(1) 順応的管理プロセスによる栄養塩類の管理」

意見内容：

「意見具申」2頁5～6行目「海域における栄養塩類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に留意し」と書かれているとは言え、この部分に、「冬季に大型珪藻（ユーカンピア属）が優占するようになってきた背景要因の究明を含め」など、もう少し具体的な内容を含めて記述すべきである。

理由：

瀬戸内海環境保全小委員会（2020年12月22日）資料3-1「制度の見直しに際し、踏まえるべき論点」（以下、「論点」）1頁31～37行目「計画区域」から推測するに、対象海域として想定されているのは大阪湾から播磨灘、播磨灘から備讃瀬戸のようである。しかし、栄養塩濃度を高めることが、そのままノリ養殖や低次生態系の水産生物に寄与するのかわかるとは不明である。なぜ「冬季に大型珪藻（Eucampia 属/ユーカンピア属）が優占するようになってきたのか」は単純に栄養塩が低くなったことだけが要因なのかどうか定かでない。とすると、栄養塩供給を増やした結果、大型珪藻（ユーカンピア属）を増殖させるだけに終わってしまうかもしれないという懸念が残る。

意見3

該当箇所：2頁16行目

意見内容：

栄養塩類管理計画の策定に当たって、湾灘協議会での議論を義務付けるなど、関係者の協議、合意をもとに進めることを明記すべきである。

理由：

「論点」の2頁14行目には、栄養塩類管理計画は「関係者と協議しつつ、策定すること

が必要である。」と書かれている。ところが「関係者と協議しつつ」にあたる表現が、意見具申（案）には見当たらない。

意見 4

該当箇所：3 頁 2-6 行目「藻場等の計画的な保全・再生・創出等」

意見内容：環境の「再生・創出」を削除し、未利用埋め立て地を利用しての磯浜復元などを盛り込むべきである

理由： 2015 年の法改正時点まで戻るが、第 1 条で、従来の「保全等」を「保全、環境保全のための事業の促進等」に改め、第 2 条 2 で「環境の保全、再生及び創出等」を追加した。各所に見受けられる「再生・創出」の事業の一つとして、鉄鋼スラグや非鉄スラグの海への利用の実用化の促進等が考えられる。しかし鉄鋼スラグは人体に有害な六価クロム等重金属を含有し、産業廃棄物として管理型処分場に埋め立て処分されてきた産業廃棄物である。閉鎖性の強い瀬戸内海では、鉄鋼スラグの海への利用は原則的にはすべきではないと考える。また人工干潟・藻場再生事業の多くは、中長期的にはほとんどが失敗に終わっている。基本は、「再生・創造」ではなく、「回復」であり、「回復」に変えるよう求める。そのうえで、「回復」を実現させるための方策の一つとして「未利用埋め立て地を中心とした復元（磯浜復元）」などを盛り込むべきである。

意見 5

該当箇所：3 頁 11 行目

意見内容：

現行法では湾灘協議会での議論が必要なのは「府県計画を定めようとするとき」（第 4 条第 2 項）にすぎない。府県計画の実施状況を報告し意見を聞くことを義務付けるべきである。

理由：

現在ある 5 県 7 協議会は、湾灘協議会と名はついているが、府県域を超えることがなく、湾灘全体を対象としたものになっていない。特に問題が多い大阪湾、播磨灘は相互に密接につながっており、大阪府、兵庫県、香川県などで構成する協議会を作るべきではないのか。湾灘協議会の設置状況を改善するためには、府県域を越えた協議を国がリードするだけでは不十分である。

意見 6

該当箇所：3 頁 23-29 行目。

意見内容：

海洋プラスチックも含むごみ問題に対して「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」とすることは賛成である。しか

し、これを具体化していくためには、例えば湾灘協議会に、容器包装プラスチックや自動販売機の削減等を求め、プラスチックに依存しないための具体的な活動をしている市民団体を入れるべきである。

理由：

「海岸漂着物等の発生抑制対策を推進していく」ことは、浪費型社会を変えていく活動の一部を構成するものであり、一人一人の市民の自主的な行動なしには実現できない。これを担保するためには、地域において具体的な活動を進めている主体が参加して、協議していくことが不可欠であろう。

意見 7

該当箇所：全体

意見内容：

パブコメ期間を年末年始の 15 日間にした事情や意味を説明していただきたい。パブコメ制度は広く一般から意見を募り、その意見を考慮することによって公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てることを目的としており、本件が行政手続法の定める命令等の制定に当たらない任意の意見募集であるからと言って、広く意見を募るために原則 30 日以上とされている募集期間を短縮していい理由とはならない。

パブコメ期間が年末年始の 15 日間になっているのを見たとき、正直のところ驚き、強い疑問と怒りを抑えることはできなかった。コロナ禍の中、年末の大掃除や正月の休養など、市民が生活の節目として、それなりに多忙な日々を生きている期間に、本意見具申の問題点を吟味する十分な時間をとることは極めて困難である。通常国会の日程などをにらんでの期間設定なのかもしれないが、せめて新年に入ってから開始するなど時期の選定にはより慎重な配慮があつてしかるべきである。これでは、市民の意見をしっかりくみ上げようというよりは、法の付則に定められている 5 年が経過したので、仕方なくパブコメを行っているようにしか見えない。このような貴省の姿勢に強く抗議するものであり、今後の在り方を再考されるよう強く求めたい。

*なお、意見 1 及び意見 2 に関連して、当会が 2015 年 8 月に改正瀬戸内法に対応して作成し、国会の環境委員会委員宛てに提出した意見書を参考資料として添付する。

「瀬戸内海環境保全特別措置法の一部を改正する法律案」に対する意見書

2015年8月26日

環瀬戸内海会議

共同代表 阿部 悦子 石井 亨

〒700-0973 岡山県岡山市北区下中野 318-114

TEL・Fax 086-243-2927

通常国会開会中の8月25日、自民、民主、公明、維新の党などで構成する瀬戸内海再生議員連盟による「瀬戸内法の一部を改正する法律案」が参議院に上程された。この改正案は、「瀬戸内海の環境の保全に関する基本理念」を新設し、生物多様性や生産性の確保を掲げ、海域の実情に応じて施策を行うなどの新味は有る。また14年6月、通常国会に出された1回目の改正案では削除されていた富栄養化対策の条項が全面復活し、「貧酸素水塊の発生機構の解明」（18条）が入ったことは一定、評価できることである。しかし、その一方で、瀬戸内海の環境や漁獲量の実態に関する共通の理解が得られてないなかで、海の「再生・創出」と言った「事業」に力点が置かれており、本改正案により、深刻化する瀬戸内海の環境が回復するのかどうか、はなはだ疑問である。過去の埋め立てや海砂採取が環境に及ぼした影響や、漁業の衰退などについての検証も不十分なまま作成されている。

豊饒の海と称されてきた瀬戸内海は、1934年、我が国で初めて国立公園に指定された誇るべき名勝である。しかし、高度成長期を迎え海の汚濁が進み、1972年の播磨灘での大規模赤潮による養殖ハマチの大量斃死などを受け、1973年に史上初のCOD総量規制を柱とした瀬戸内海環境保全臨時措置法（1978年、特別措置法で恒久法化。以下、瀬戸内法）が制定された。しかし、制定から40数年、水質、底質、生態系、及び漁獲量など、すべからずその回復には程遠く、海の豊かさが喪失した状態が続いている。

我々環瀬戸内海会議は、各地で環境問題に取り組む市民・住民が、「瀬戸内海を毒壺にするな」をスローガンに1990年6月結成した市民ネットワークである。1998年から、瀬戸内海の状況を調査・検証し、瀬戸内海の環境を回復させるべく、瀬戸内法改正運動に取り組んできた。そこでは、瀬戸内海の水質汚染と生態系破壊の主因として、海面埋め立て、海砂採取、及び産業廃棄物の持ち込みをとりあげ、それらを厳しく禁止すべきであるとの署名運動を展開してきた。2014年6月には当会議作成の瀬戸内法の改正案を添えて、約10万筆の署名を国会に請願・提出した。

瀬戸内海の環境と漁業を悪化させたのは、1)埋め立て、2)海砂採取、3)廃棄物の持ち込みととらえ、瀬戸内法にそれらを禁止する条項を加えることで、環境を復権させることが出来ると考え、行動してきた。このうち2)は、2006年までに禁止されたが、1)と3)は改善されることなく経過してきた。本意見書は、そうしたNGOの立場から、本改正案に対する意見書を取りまとめたものである。国会での審議に当たっては瀬戸内法成立時の理念を踏まえ、美しく豊穡の海であった瀬戸内海を取り戻すために、最新の科学的知見に基づいた徹底した審議を切望するものである。

目次

- (1) 瀬戸内海的环境、生産性の現状とその要因
- (2) 修正を求める点
 - 1) 第2条の2「基本理念」の具体化策を提案すべき
 - 2) 環境の「再生・創出」と「事業の促進」は削除を
 - 3) 第4条、府県計画と協議会に関して
 - 4) 第12条の7「自然海浜保全地区」に関して
 - 5) 第13条「埋め立て規制」を現行法より厳しくすべきである
 - 6) 第19条の3に関して
 - 7) 附則「検討」事項としての「栄養塩管理」に関して
 - 8) せめて付帯決議を！

(1) 瀬戸内海的环境、生産性の現状とその要因

見たところ、本改正案を巡っては、瀬戸内海的环境と生産性（漁業）に関する現状とその原因をどのようにとらえているかの議論が決定的に不足しているように見える。

◆水質

瀬戸内海環境保全協会がだしている「瀬戸内海的环境保全」（平成25年度）掲載資料の分析から、海域の全窒素は減少しているが、COD（化学的酸素要求量＝有機汚染の指標）や赤潮は減少していない。海域の窒素濃度が減少しても、なぜ赤潮は減少しないのか、少なくとも栄養塩の増減と赤潮の発生が一对一では連動しないという、複雑な様相を呈している。栄養塩の挙動とCODや赤潮発生の関係については、一元的には解釈できないようである。

◆生物多様性

12年10月の中央環境審議会答申（注1）において、広島県呉市周辺の海岸において1960年から行われてきた当会議顧問であった故藤岡義隆氏の生物調査の結果が引用されている（20頁、図28）が、この図1は多くのことを示唆している。まず呉周辺では1960年代半ばから急激に種数が減少し、生物多様性が失われていった経過が見て取れる。すなわち工業開発が進んだ地域においては、現行法が成立した1973年には、すでに生物多様性が大きく損なわれていた可能性が高い。現行法の成立後も、1990年代初めまでは水質規制と関係なく一貫して種数は減少してきた。1990年代半ばから若干の回復が見えるが、その後再び減少し、低レベルのまま推移していることもわかっている。いずれにせよ、生物多様性の喪失の現状は、水質の悪化、長い年月にわたる累積した影響が反映されていると見るべきであろう。

◆漁獲量

瀬戸内海の漁獲量は、1960年代後半から急増し、1986年をピークに減少し、現在ではピーク時の3分の1程度になっている。そのうち、干潟や海底で暮らす貝類、エビ、カニ類、たこ類などは、1970年代から減少し、表層性の魚類の減少は1986年以降、減少している。これらは、栄養塩が減少する、相当以前から生起している。

漁獲量の低下も、栄養の供給量に比例する形で低下だけを取り出していくことは、持続的に利用可能な形で生産力の高い状態を保持していくという観点からは、一面的であることを考慮すべきである。また浅瀬や干潟の埋立てがバクテリア類、ゴカイ類、貝類などの海水を浄化させる水生生物を死滅させ、魚の産卵や稚魚の生息地を奪ったことも関係しているはずである。漁獲量は、無限に右肩上がりが増えていくはずという考え方をとるべきではなく、海域ごとの地形や環境容量に応じて、漁獲量にも一定の限界や適度な範囲があることを認識すべきである。

これらの様々な現象を呈した環境の現状をもたらしている原因は何か？少なくとも、以下のようないくつかの大きな要素がある。

- ① 1960年代から本格化した大規模埋め立てによる藻場・干潟の消失に伴いプランクトン食性の底生生物が大幅に減少。
- ② 60年代後半からの富栄養化に伴う赤潮と貧酸素海域の慢性化に伴う、広域的な底生生物の減少。現在、赤潮発生件数は依然として年間100件も継続して発生している。赤潮発生下の下層の海水中では貧酸素水塊ができ、そうした海域の海底では猛毒の硫化水素を発生させ、海底の生物多様性は壊滅している所もある。

過去60年余り、浅海の埋め立てが陸岸境界における底生生物を減少させ（①）、赤潮と裏腹の関係にある底層の貧酸素化による底生生物の減少（②）と相まって、海域全体としての浄化機能を衰退させてきた。その結果、栄養塩の負荷は減少しているにもかかわらず、「赤潮と貧酸素海域」の発生は減少せず、漁獲の減少の一因になってきたことが考えられる。つまり埋め立てによる干潟の消失により、貝類などプランクトン食性の生物が少なくなったことや、海底に落ちてくる有機物を食す底生生物が貧酸素化に伴い減少したという悪循環が関係しているのではないかと考えられる。

- ③ 瀬戸部の付近を中心にした海砂採取によるイカナゴなどプランクトン食性生物の減少に伴う食物連鎖構造の変化と破壊（21世紀に入り禁止されたとはいえ、60年代後半から約40年間、採取は続いた）。

現在の瀬戸内海の状況は、これらが複合的、かつ相乗的に作用することで、生起した結果である。本来であれば、これらの諸々の問題の原因につき、一定の合意を得る努力をすることが先決である。本改正案の要綱や各条項には、そのような洞察とそれに基く提案がほとんど見られない。以上の点を踏まえて、以下、個々の条文につき要望ないし修正を求めたい。

(2) 修正を求める点

1) 第2条の2「基本理念」の具体化策を提案すべき

a) 基本理念を新設することは望ましいが、そこで書かれたことが個別条文でどう生かされていくのが全く不鮮明である。現実の瀬戸内海では、理念とは裏腹の状態が慢性化しており、理念をいかに具体化するののかとの間にかい離が存在することへの危機感が無く、ましてや対応策は見えていない。

例えば、「瀬戸内海を、人の活動が自然に対し適切に作用することを通じて、美しい景観が形成されている」とあるが、海岸線の約50%を人工海岸が占めている中で、そのまま通用する海域がどのくらい存在するのであろうか。特に大阪湾、広島湾など特定海域では、海面埋め立てにともなう垂直護岸が延々と続く人工海岸が普通の状態となって久しい。このような領域に関してどのような対応をとることが出来るかと考えると、例えば、遊休埋め立て地をはじめとして、埋立地を対象に可能な範囲で**磯浜復元**(図2)(注2)などの処置をすることで、自然に任せた形での海辺の回復を試みることもできると考える。

これは、「造成地を中へ削り込んで湾入させ、緩い傾斜を付けておく。数年、または10年で砂がたまり浜や磯が出来、そうなればゴカイや貝類や藻類が帰ってきて、海域の浄化をやってくれる。海から切り離されている住民が気軽に憩える場も復活できる。」という発想である。最初の「削り込み」は何らかの工事が必要だが、後は潮汐に伴う水の流れが自然にやってくれるのを待つだけでいい。このように磯浜復元は、潮汐に伴う水の流れという自然の力を活かして、海岸線の様子をなるべくそのままに復元させていくという発想である。

上記の考えに立ち、例えば13条2として、「1950年代後半からの大規模な埋め立てによる浅場の喪失の影響を緩和すべく、遊休埋め立て地を初めとして磯浜復元を推進する」と言った形で「磯浜復元」を条文にイレ込むよう求める。

b) 基本理念に「生物の多様性及び生産性が確保されていること」を入れることは、生物多様性基本法の理念に沿ったもので大賛成である。しかし「生物多様性の確保」は、容易ならざる課題であり、本改正案により、どのようにして可能になるのかまったくわからない。この対処策を検討するためには、まず、少なくとも約60年強にわたる人為的な活動に伴う海の破壊の歴史の変遷を包括的にとらえる作業が不可欠である。

そもそも生物多様性の歴史の変遷を確実にとらえる作業が国や公的機関によって行われてきた形跡がないことは深刻である。12年10月の中央環境審議会答申(注1)においても、広島県呉市周辺の海岸線において1960年から行われてきた当会議顧問であった**故藤岡義隆氏の調査結果**が引用されている(20頁、図28)が、これに匹敵するデータは皆無に近いのが現状である。このような調査自体は、今からではできないことであるが、1950年代半ば以降の約60年間に、海がどのように変化してきたのかを包括的に振り返り、遡及していく研究が不可欠だと考える。そうした作業を通じて、生物多様性の回復への具体的なイメージを構想していくことを目指すべきであろう。基本理念に入れたことを契機に、そ

のような行動が求められている。

この点を補っていくためには、何が必要なのか？ 大規模工業開発は、干潟や藻場が展開する広大な浅瀬を埋め立て、その埋立地に建造された大企業群が操業を始めるというかたちで進行したわけである。そうした60年強の歴史の変遷を総体としてとらえなおす視点が法改正にも必要なのではないか。累積した埋め立てによる浅場の喪失は、生態系の中で最も重要な場である、産卵や幼稚子の生きる基盤をうばうことで、生態系の健全性を奪い、結果として生物多様性が損なわれていったものと考えられる。これは、漁業生産が、栽培漁業という形態を導入しないとやっていけなくなっていく背景でもある。

さらに言えば、生物多様性の喪失には、埋め立てだけでなく、赤潮と貧酸素海域の慢性化、海砂採取に伴う瀬戸部における生態系の破壊など、いくつもの要因が同時に、多重的に影響したであろうことも見逃せない。極めて深刻な事態が60年近く続いてきた結果なのである。法の理念に「生物多様性の確保」をいれ込んだことは評価できるが、問題は、そのくせ生物多様性の回復のための具体策は何も示されていないことである。

c) 一方、理念に「生産性が確保されていること」とあるが、持続可能な漁業生産は、生物多様性が維持され、生態系の健全性が保全されていることが大前提になる。栄養塩が増加するのに対応して、漁獲量が右肩上がりに増えていった60年代から80年代半ばまでの漁獲量の増加は、マイワシの増大など瀬戸内海のみならず日本周辺海域の生態系の変化や当時の瀬戸内海の環境を反映したものである。しかし、その後瀬戸内海の環境は、埋め立てと海砂採取で環境の多様性が失われるとともに、底生生物などが失われて生物多様性も失われてきた。生物多様性が損なわれていってから、すでに半世紀近く立つ今日、漁業生産力のあり方についても歴史的な考察が必要であろう。

これらが示すように、理念として書かれていることはもっともなことであるが、その現実の深刻さに触れ、それを産み出してきたものは、戦後の高度成長を目指した一方的な開発に伴う、埋め立てによる海辺の破壊、赤潮や貧酸素海域の慢性化、海砂採取による海底の生態系破壊、更にはこれらが同時に重層的に影響しあった結果であることを肝に銘じた対応が求められているのである。そのための具体策は、総じて弱いと言わざるを得ない。

d) 旧法の前文を「理念」に持ってきているが、この中に、「1950年代後半から人間社会が瀬戸内海に対して行ってきた営為の総体を反省するような記述」を加え、そのうえで、書かれているような「環境保全の理念」をめざして法改正をするという流れにすべきである。

2) 環境の「再生・創出」と「事業の促進」は削除を

改正案では、第1条で、従来の「保全等」を「保全、環境保全のための事業の促進等」に改めている。つまり「事業の促進」を強調しているが、具体的に何を意図しているのかは不明である。

また第2条の2では、「瀬戸内海の環境の保全に関する施策は、環境の保全上の支障を防止するための規制の措置のみならず、地域の多様な主体による活動を含め、藻場、干潟その他の沿岸域の良好な環境の保全、再生及び創出等の瀬戸内海を豊かな海とするための取組を推進するための措置を併せて講ずることにより、総合的かつ計画的に推進されるものとする。」としている。この中の「環境の保全、再生及び創出等」という表現は、第3条「基本となるべき計画」にもみられる。

今回の改正案において各所に見受けられる「再生・創出」の事業の一つとして、鉄鋼スラグや非鉄スラグの海への利用の実用化を促進することが考えられる。そもそも鉄鋼スラグは人体に有害な六価クロムやフッ素や水銀といった重金属を含有し、産業廃棄物として管理型処分場に埋め立て処分されてきた産業廃棄物である。有害重金属の完全除去は可能なか。閉鎖性の強い瀬戸内海では、鉄鋼スラグの海への利用は原則的にはすべきではないと考える。

人工干潟、藻場再生事業など瀬戸内海で環境の再生・創出の名目で行われてきたものの多くは、中長期的に見ると、ほとんどが失敗に終わっている。人智では環境の再生や創出は簡単にできるものではない。基本は回復であり、「回復」に変えるよう求める。そのうえで、「回復」を実現させるための方策として、他の条文に「富栄養及び貧酸素海域対策」、「未利用埋め立て地を中心とした復元（磯浜復元）」などを盛り込んでほしいものである。

また、人工干潟などの事業の成否を事実即して検証すべきである。我々が現地を訪れ、調べた範囲では、そのほとんどが成功していない。干潟は、河川からの砂供給と海水の流動の力によって形成されたものである。人間はさまざまな努力によって多くのものを作り出してきたが、大自然を模倣するまでにはまだ達していない。むしろ、今後は、自然の力による干潟造成を基本とするべきであろう。具体的には、遊休埋立地などを国の予算で買い戻して、埋立土砂を除き、自然の力によって干潟を復活させるような新たな干潟造成をめざすべきであろう。

ただし、「環境の保全、再生及び創出等」が使われる背景には、環境省が策定した「瀬戸内海環境保全基本計画」にも、全く同じ文言が使用されていることがある。その意味で、我々としては、環境省が策定した基本計画そのものを問題にせねばならないと考えている。

3) 第4条、府県計画と協議会に関して

関係者で構成する「協議会」の意見を聞き、「その他広く住民の意見を求める等」を明記したことは評価できるが、協議会は利害関係者で構成されることが多く、形骸化しやすい。協議会のメンバーを「行政、漁業者、住民、環境NGOなどと明示し、協議会は公開を基本とする開かれたものにするように要望する。第2条2の2項で、「瀬戸内海の環境保全施策は地域の多様な主体による活動を含めて推進する」としているので、漁業者、住民、環境NGOなどは当然含まれるものと考えている。

4) 第12条の7「自然海浜保全地区」に関して

豊かな生態系を保全するためにも、生態系の保全上重要な干潟等についても自然海浜 保全区域の指定ができるようにすべきである。第12条の4（自然海浜保全地区の指定）に、「貝類などの漁業資源が稚魚期を過ごし、貝類が漁獲される干潟」との規定の追加を要望する。

5) 第13条「埋め立て規制」を現行法より厳しくすべきである

瀬戸内海の埋め立て抑制が十分に行われていない現状に鑑み、規制を強化すべきである。

(1) でも述べたように、瀬戸内海の環境の現状は、「埋め立てが瀬戸内海の環境破壊の元凶」の一つであることを示唆している。そこで、改正案の第13条の規定を「関係府県知事は公有水面埋立法の埋め立て免許、承認については第2条の2の瀬戸内海の特殊性につき、特別な必要がない限り、原則として禁止しなければならない」と厳しくされるように要望する。

瀬戸内海の環境を悪化させた最大の原因の一つである埋め立て規制に関して、改正案では全く触れていないが、現行法の「瀬戸内海の特殊性につき、十分配慮しなければならない」という規定に基づく規制による40年間の実績に課題や問題はなかったという評価をしているのであろうか。法制定以前と比べ減速したとはいえ、第13条が厳格な禁止条項でなかったことにより、相当量の埋め立てが実行されたことによる上乘せの悪影響はあったであろう。特に大阪湾や広島湾など特定海域における埋め立てについては、「公害防止に資する」という条件がありながら、「騒音防止や廃棄物処理などに資する」というように「他の公害防止に資する」事を持って良しとしてきたことは見直すべきである。せめて「海の水質や生態系の保持に資する」という観点から、埋め立ての是非を問うべきであろう。

府県ごとの遊休埋め立て地の面積と実情を整理していただきたい。少なくとも1000ha以上は有ると推測するが、これだけ遊休埋め立て地が増大する中でも、今後、想定される埋め立てとしては、浚渫土砂や産業廃棄物の捨て場としての人工干潟や埋め立てであろう。

6) 第19条の3に関して

「種苗の放流」に関しては、生物多様性（遺伝子的多様性含む）への配慮が不可欠である。「種苗の放流」は、そもそも種苗が成長する環境が前提であり、環境を無視した放流は税金の無駄遣いでもある。また、水産資源の「持続的な」確保のためというのであれば、「生態系の回復」「干潟の保全」「未利用埋め立て地を元の姿に戻す」などが優先されるべきではないか。

改正案の第19条の3（水産動物の種苗の放流等）は「瀬戸内海の水産資源の持続的な利用の確保を図るため、貝類、稚魚、稚エビなどの重要漁業資源の生息地であり、海域浄化を行う干潟の保全、未利用埋め立て地の復元など水産動植物の繁殖地の保護及び整備その他の必要な措置を講ずるように努める」との規定になるように要望する。

1950年代からの累積した埋め立ての影響がじわじわと効いているとすれば、今後に向けて仮に「埋め立ての禁止」が法に盛り込まれたとしても、瀬戸内海は回復するのかわか保障できない。21世紀に入ってからの埋め立て面積は、さほど多くなく、現在の瀬戸内法においても、瀬戸内海全体の状況に関わるような埋め立ては、行われていないように見える。そういう意味では、遊休地を中心にした「磯浜復元」を大きく位置づけて法に盛り込んでいくことが重要である。

7) 附則「検討」事項としての「栄養塩管理」に関して

瀬戸内法改正案の最後の施行日以下に「栄養塩管理」が入っている。「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、この法律の施行後五年を目途として、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する。」

兵庫県や香川県などでのノリ生産量の低下と色落ちの原因は、海がきれいになり過ぎ、貧栄養化したことによるので、栄養塩規制を緩めるべきだという声がある。海域によっては、そのようなことが大きな問題になることはありうるであろう。瀬戸内海では、全般的に DIN が減少傾向にあり、冬季のノリ漁業に影響を与えていると考えられるので、その限りでは検討しなければならない。しかし、瀬戸内海の環境問題は、DIN 問題だけではない。COD は減少せず、近年むしろ増加傾向にあり、赤潮も減少していない。DIN は陸上からの負荷、全窒素 (TN) = DIN+DON (溶存態有機窒素) の相互関係により決まり、さらに海底とのやりとりも影響してくる。この問題と COD や赤潮とどのように関係してくるのか、例えば赤潮が発生すると DIN は減少するので、総合的に把握しないと DIN 問題は解決しない。法案に述べられている「栄養塩類の適切な管理」と言う場合、おそらく陸上からの DIN の負荷の増加を考慮していると考えられるが、上記のように単純ではない。場合によっては赤潮を増大させる可能性もある。したがって、上記の法案は、例えば「政府は、瀬戸内海の COD や赤潮問題が解決していない現状に鑑み、これらの問題を窒素やリンの負荷および海域濃度との関連について明らかにして、栄養塩問題からの瀬戸内海の環境問題を解明する」などとすべきである。

8) せめて付帯決議を！

我々は、上記のような修正を要望するものであるが、中でも下記の問題は、何らかの形で、今後配慮されるべきであることから付帯決議として、残すよう求める。

「瀬戸内海における水質、底質、生態系、及び水産資源の現状と歴史的変遷について、包括的にとらえ、その要因に関する共通理解を得るための調査研究を推進すること。」

「基本理念に掲げる生物多様性や生産性の保持の確保のために、施すべき具体的対策につき引き続き調査研究すること。」

せっかくの議員提案なので、時間をかけて英知を結集して審議するよう強く要請する。なぜ今、法改正が必要なのかを明確にすることが、改正の中身を決めていくので、それについて十分、議論する時間を確保するよう要望したい。

我々は、少しでも環境を回復した瀬戸内海を後世に残していくために、議員諸氏や政府と協力しながら取り組んでいく決意を新たにしていることを付記する。

注：

1 中央環境審議会答申（2012年10月）

<https://www.env.go.jp/council/toshin/t11-h2405.pdf>

7ページ、参考資料（20頁）に藤岡氏の図に関する記述。

2 「住民が見た瀬戸内海」58ページ。

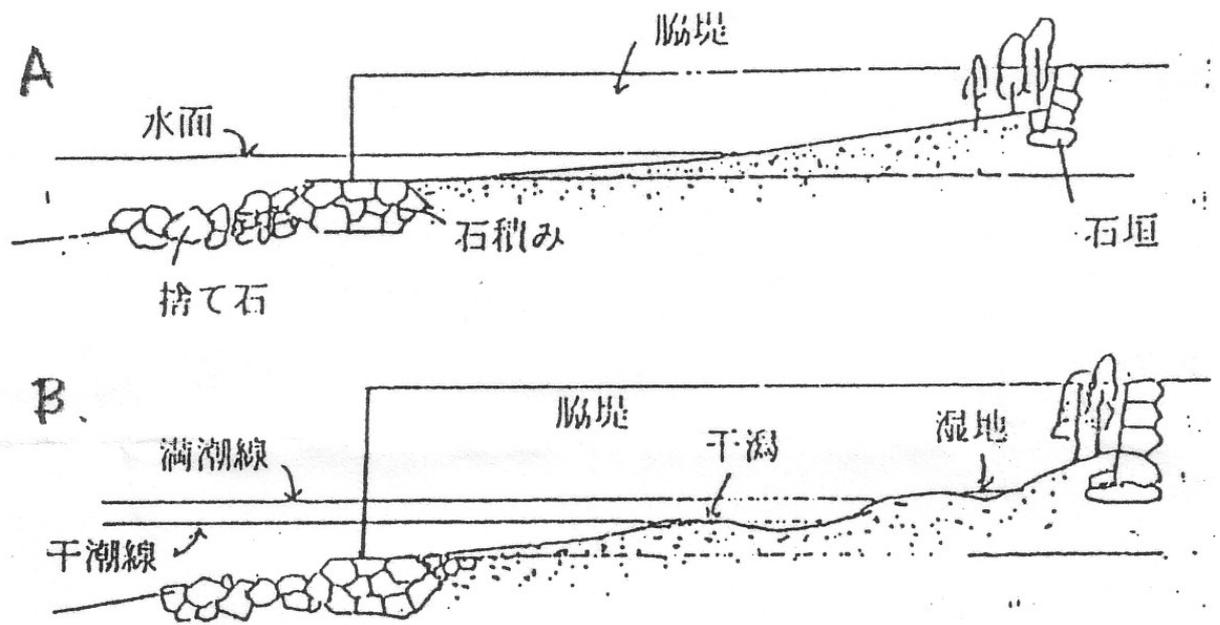


図2 「磯浜復元モデル」イメージ図