

## 瀬戸内海における環境管理制度の変遷と課題

近畿大学産業理工学部 教授  
日高 健

### 1. はじめに

瀬戸内海における環境管理は、複数の自治体が関与する広域な海域を対象に、閉鎖性水域における海洋環境管理として一定の成果をあげている世界的な先進事例と言ってよい。その中核をなすのが、瀬戸内海環境保全特別措置法(以下、瀬戸内法)である。瀬戸内法に基づく瀬戸内海の環境管理制度は、瀬戸内法とそれに基づく基本計画、その実行計画となる府県計画という三階建て構造になっており、国と複数の府県、それに多数の市町村や漁業団体や市民団体によって構成される重層的なものである。この基本構造は、1973年の瀬戸内法制定以来(制定時は臨時措置法)、瀬戸内法による環境管理の基本的な枠組みとして現在に至っている。しかし、その目的・内容・方法は時代と共に変化している。特に、2015年と2022年の瀬戸内法の改正と基本計画の変更は、今後の瀬戸内海における環境管理を大きく変えるものである。その中でも、重層構造における関係者の関わり方を大きく変えるガバナンスの変化に筆者は注目している。この稿では、ガバナンスの視点から、瀬戸内法を中心とした管理制度と管理内容の変遷を整理したうえで、特に2015年以降の変化の意味合いを明らかにし、今後の課題を提起する。

### 2. 瀬戸内法と基本計画の変遷

まず、瀬戸内法と同法に基づく基本計画(以下、基本計画)のこれまでの変化の概要を整理しておく。

瀬戸内法の前身である臨時措置法が制定されたのは1973年であり、高度経済成長期がオイルショックによって終わりを迎えた年である。高度経済成長期の沿岸での工場開発などによって発生した沿岸域の著しい環境汚染を抑制するために、1970年に環境保全を進めるための重要な環境関連法が制定された。瀬戸内法はそれらからやや遅れて制定されたのであるが、日本における環境政策の一大転換期にあたる時期であることは間違いない。この時期は、産業公害から都市・生活型公害への変化、さらには点源型汚染から面源型汚染への変化といった、環境汚染の性格の転換期でもある。このため、瀬戸内法による環境管理制度は、このような環境汚染の性格変化にも対応することが求められたのである。

基本計画は、瀬戸内法が最初に制定された際に作成された後、1994年の一部変更を経て、2000年に変更が行われている。その際の重要な変更点は、計画の意義に環境保全だけでなく環境回復の視点が加えられたことであり、具体的には計画の目標に藻場・干潟等の保全及び回復についての記述が追加されたことに表れている。また、この時、総量規制の対象がこれまでCODだけであったのに対し、窒素・リンも含まれることになっている。なお、1992年に国際的な環境管理の枠組みを決める国連環境開発会議が開催され、重要な環境政策が合意されたのだが、瀬戸内海での対応は2015年の法改正と基本計画変更まで待つことになる。

2015年には、国内外の環境施策に関する大きな枠組みの変化を踏まえ、瀬戸内法の大幅な改正が行われた。また、同年に法改正に対応した基本計画の変更が行われている。この改正は、瀬戸内海における環境管理のあり方の大きな方向転換を決めるものである。具体的には、瀬戸内法等によって達成する海の状態が「きれいな海」から「豊かな海」に変わり、これまで「きれいな海」を達成するために栄養塩類削減

を追求する管理方策から、「豊かな海」を達成するための栄養塩類管理へ舵を切ったことが最も大きい。豊かな海は庭・畑・道に例えられ、多面的な価値と機能の発揮を目指すと考えられた。また、地域が主体となって管理創造する里海の考え方や県域とは異なる湾・灘単位での環境管理が求められるなど、国と府県による管理以外の管理主体や管理スケールが導入されている。

さらに 2021 年には、2015 年改正で積み残した栄養塩類管理の制度化などを含め、更なる法改正が行われ、2022 年に基本計画も変更されている。そこでは、達成すべき姿として「きれいで豊かな海」が掲げられ、SDGsの 17 項目すべてを瀬戸内海にあてはめるとされた。また 2015 年改正で宿題とされた栄養塩類管理制度が具体化されるとともに、管理の対象海域としての湾・灘や特定の海域の実情に合った取り組みと幅広い主体の参加が求められている。

以上の管理制度の変化の特徴は次の三つに整理することができる。第一の特徴として管理目標の変化をあげることができる。つまり、「きれいな海」から「豊かな海」へ、さらには「きれいで豊かな海」へという変化であり、これは水質汚濁防止から水質保全や環境保全へ、次いで創造を含む環境管理へ、さらに幅広い沿岸域管理へと目標が変化していることを意味する。これは次の特徴に強く関連している。第二の特徴は、管理内容あるいは管理施策の変化である。これは次の四点にまとめることができる。第一は水質管理の方法が水質総量規制を中心としながらも栄養塩類管理を加えて水質の適切な水準への管理を志向するようになったこと、第二は藻場や干潟の重要性が認識されるようになり、保全だけでなく再生・創造も目指されていること、第三は自然景観に加えて文化的景観への配慮も重視されるようになったこと、第四は水産資源の確保が生息基盤の整備だけでなく水産資源の適切な保全・管理によることが示されたことである。最後に、第三の特徴としてガバナンスの変化をあげることができる。これは、瀬戸内法と基本計画、それらに基づく府県計画という国から府県へのトップダウンのガバナンスに加え、里海や湾・灘での管理活動によって地域の多様な関係者が主体的に管理に参加するボトムアップが求められるようになったことである。

次に、以上で整理した管理制度の変化の特徴について、ガバナンスの視点からそれに関わる制度と組織の構造をみることによって検証し、今後の課題を抽出する。

### 3. 瀬戸内海における環境管理制度の構造

#### 3. 1 法制度

すでに述べたように、瀬戸内法に基づく管理制度の中心は瀬戸内法であり、それに基づいて基本計画が策定され、さらにそれらに沿うように実行主体となる府県による府県計画が策定されるという三階建構造になっている。策定された府県計画は、各府県の環境審議会の諮問答申を経て、環境大臣に報告して成立する。これは、水質汚濁防止という国の施策をトップダウンで府県の現場に浸透させるとともに、複数の自治体に関与する瀬戸内海において横並びで共通の基準に沿った対策を講ずるために実に効率的な仕組みであった。以上の基本的な流れは、現在でも維持されている。

一方、このトップダウンのガバナンスを基調としながらも、2015 年の瀬戸内法改正では府県の独自性が発揮できるようになり、特に 2021 年の改正では湾・灘や特定の海域ごとの実情に応じた取り組みが求められるようになった。つまり、2015 年以降はボトムアップのガバナンスが加わったということである。松田(2015)が指摘するように、これからの瀬戸内法による管理ではトップダウンとボトムアップをいかに結合するかが問題になる。三階建て構造から見れば、瀬戸内法と基本計画は全体に共通する基準が定められていることから、府県でそれぞれの海域の実情に合った計画を作り、それをいかに実現するかが重要になる。これに先行的に対応している事例として、香川県の取り組みがある。香川県は府県計画とは別に 2013 年に「かがわ「里海」づくりビジョン」を県民参加で策定しており、2015 年の瀬戸内法改正と基本計画の変更を

受けて 2016 年に策定した香川県計画において、基本計画に基づく全域共通の施策とは別に、このビジョンに基づく項目を盛り込んでいる。今後は、このようなトップダウンと瀬戸内海共通の対策に加えて、ボトムアップによる府県独自の対策を整合的に結びつける取り組みが各府県の段階でより強く求められる。

### 3. 2 実行体制

瀬戸内法による環境管理の実行主体となる府県においては、環境関連の施策であるため環境部局が主管課となる。2015 年以前には、環境部局で策定した府県計画は水産など関連部局と合議の上、環境審議会の承認で成立する。しかし、瀬戸内法による管理対象領域が観光や教育まで広がると、府県段階での関係部局は従来の水産に加えて観光部局や教育部局にまで拡大する。図1に実行体制の概念図を示した。2015 年以降の新たな瀬戸内法体制に対応して、そのような拡大した関係部局を含めた横断的な実行体制を取っている府県はまだ見当たらない。幅広い業務に対応する体制は、現場での対応を行う市町村においても言えることである。多様な関連部局を包含した管理組織は、沿岸域総合管理で課題とされたことであり、瀬戸内海の環境管理は沿岸域総合管理と同じ課題を背負うことになった。

また、2015 年の法改正以降、湾・灘の存在が重視されるようになり、湾・灘協議会が府県計画に対して一定の役割を持つようになった。これによって湾・灘の環境に対応したきめ細かな対策と地域住民の参加を進めようとするものである。湾・灘協議会の一部でしか設置されていないものの、府県は府県計画に関して協議会の意見を聞くことができるため、湾・灘協議会が設置された府県では環境審議会と湾・灘協議会という二つの諮問機関を持つことになっている。専門性が重視される環境審議会に対して、湾・灘協議会は関係団体や地域住民の代表性が重視されており、両者の性格は異なっている。前項のボトムアップとの対応からは湾・灘協議会は住民参加の窓口となるものでもあり、環境審議会との役割分担を含めて管理における役割や機能、メンバー構成や選考方法等について、十分な検討が必要である。

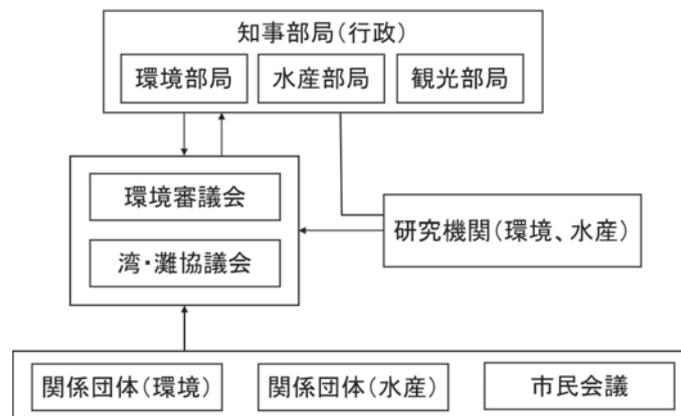


図1 府県段階での瀬戸内法による実行体制

### 3. 3 支援組織

瀬戸内海における環境管理で重要な役割を持っている組織に、瀬戸内海環境保全・知事市長会議(以下、知事市長会議)、(公社)瀬戸内海環境保全協会(以下、保全協会)、NPO 法人瀬戸内海研究会議(以下、研究会議)があげられる。これらは法制度によって規定されているものではなく、行政や研究者などの関係者によって自発的に制定されたものである。これらの持つ機能と連携の様子は、図2に示した通りである。知事市長会議は関係府県の取りまとめ役であり、国に要望をあげたり、意見表明をしたりする。研究会議は知事市長会議から依頼により、国への要望や意見に関する科学的根拠を提供する。保全協会は、施

策の普及啓発や情報発信を行う。このような三つの組織の機能分担によって、瀬戸内法を中心とした環境管理施策の推進が支援されている。この支援体制は、瀬戸内海における環境管理の大きな特徴である。

この三つの組織による機能分担は、瀬戸内法による管理体制の変遷のなかでも変化していない。しかし、その機能の内容が変化していることは認められる。つまり、近年の法改正によって文化的景観の重視やエコツーリズムへの取り組みなど、自然環境以外の領域のウェイトが増加するようになり、特に人文社会科学分野での研究や提言が必要となっている。また、生物多様性や SDGsあるいは海洋保護区のような国際的な環境政策に対して、瀬戸内法や基本計画の対応にタイムラグが発生しているが、研究会議はこのような国際的な取り組みに対してタイムリーあるいは先駆的な政策提言が求められる。さらに、前段で述べたようにガバナンスにボトムアップが加わり、府県段階での自主的な管理対応が必要になってくると、府県段階でこのような機能が求められることになる。各府県には、実行主体である行政のほかには水産や環境関係の試験研究組織があるのだが、幅広い領域に対応した研究機能は不足している。また、保全協会のような機能を持つ組織もないのが一般的である。このような府県や市町村段階での三つの組織が持つ機能に対応した体制整備が必要である。

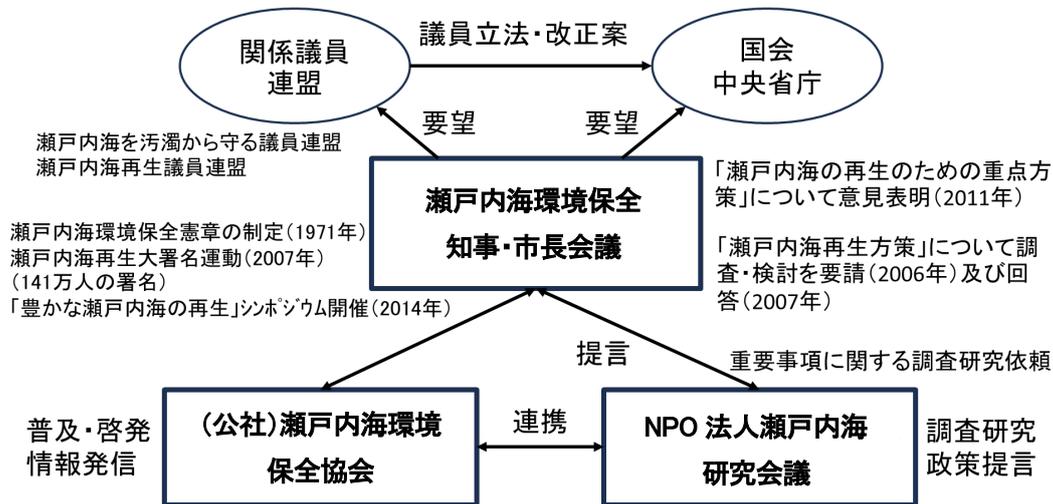


図2 瀬戸内海における環境管理を支援する三つの組織とその機能

#### 4. まとめ

以上のように、瀬戸内法を中心とした環境管理の制度は、1970年代の制定時からその目的や体制を状況に応じて変えながら現在に至っている。特に、2015年以降は大きな変化を示している。50年に及ぶその制度の歴史は環境管理制度の発展と成長の歴史であり、これに関わってきた多数の人たちの知恵と努力の軌跡であると高く評価することができる。その一方で、2015年以降の大きな変化に対して、まだ対応できていない部分もある。特に、水質保全から沿岸域管理への目的の変化と対象領域の拡大やトップダウンとボトムアップの連結によるガバナンスの変化への対応である。これら未対応部分の多くは、瀬戸内海における環境管理が一部の人のみで行われる水質管理から、海に直接関係するだけでなく一般の人たちも含めた多様な人達が行われる沿岸域管理に変わったことに付随するものである。これまでの発展の歴史を鑑みると、そのような課題にも早晩適切な対応がとられると確信している。

本稿は、研究会議が2024年に提言書としてまとめる予定の書籍の一部であり、紙幅の関係から詳細を述べることはできなかった。詳しくは、完成品の該当部分をご覧ください。