

「水質汚濁に係る生活環境の保全に関する環境基準の見直し」(報告案)

に対する意見

－パブリックコメント募集に対する意見－

2015年8月31日
経団連 環境管理WG

中央環境審議会水環境部会生活環境項目環境基準専門委員会にて、今般、「水質汚濁に係る生活環境の保全に関する環境基準の見直しについて(報告案)」をとりまとめ、パブリックコメントを実施している(※)。

※<http://www.env.go.jp/press/101222.html>

本報告案では、以下の2点が盛り込まれている。

- 〔Ⅰ〕「底層溶存酸素量(底層DO)」について、水生生物の保全等の観点から、海域及び湖沼のうち指定地域を対象に、生活環境項目環境基準として設定し、対策が必要と判断される水域について必要な施策を総合的かつ有効適切に講ずること
- 〔Ⅱ〕「沿岸透明度」について、(a)水生植物の保全・再生の観点、(b)親水利用空間の保全の観点から、海域及び湖沼のうち指定地域を対象に、環境基準とは異なる、地域にとって適切な目標(「地域環境目標(仮称)」)を設定し、対策が必要と判断される水域については総合的に対策を推進していくこと

産業界は、水の排出者のみならず、使用者としての立場から水環境と密接な関係にあることから、人の健康の保護に関する政策(健康項目の遵守)はもちろん、生活環境を保全するうえで科学的に必要性が認められる政策(生活環境項目の遵守)についても、可能な限り協力し、水質の改善に寄与してきた。そのスタンスは今後とも変わらない。

しかしながら、今回の「底層DO」および「沿岸透明度」についての議論は必ずしも科学的知見が十分でないほか、地域ごとの設定手続や対策などが具体化されておらず、新たな指標として追加することには疑義がある。

そこで、標記報告書案について、下記の意見を提出した。

記

I. 基本的な考え方

【意見1】

◇水生生物・水生植物の保全や親水利用等の観点から、環境基準その他の指標を新たに設定する場合には、科学的知見はもちろん、費用対効果を吟味するなど、幅広い関係者の意見を聞いて、十分な検討を行うべきである。

※該当場所：2～6頁「2. 生活環境項目としての環境基準の検討について」

<理由>

◇政府・自治体・事業者をはじめとした関係者の努力により、わが国の水質は大幅に改善※されてきている。

※例えば、人の健康の保護に関する環境基準(健康項目)については、公共用水域における環境基準達成率が99%を超えており、ほとんどの地点で環境基準を満たしている。また、生活環境の保全に関する環境基準(生活環境項目)のうち、海域の化学的酸素要求量(COD)の環境基準達成率は約8割の水準を維持している(ただし、湖沼の生物化学的酸素要求量(BOD)については5割程度にとどまっている)。

◇そのうえで、今後、「生物にとってのすみやすさ」や「水の清らかさ、利用のしやすさ」といった、水生生物の保全や健全な水環境保全、親水利用の観点からの指標を新たに設定する場合には、その指標を改善するための対策の費用対効果を考慮すべきである。国・地方を通じた財政制約の高まりや企業のグローバル競争の激化といった、わが国経済社会の状況を踏まえて検討する必要がある。

◇特に水浴などの親水機能の観点から新しい指標を設定する場合には、地域単位で、費用対効果に関する検討を十分に行うべきである。「国民が直感的に理解しやすい指標」とあるが、費用対効果を示すことで国民の理解が深まる。

II. 底層溶存酸素量(底層DO)の環境基準化

【意見2】

◇底層DOを生活環境項目環境基準として設定すべきではない。

※該当箇所：7～13頁「3. 底層溶存酸素量の目標設定の検討について」

<理由>

①値の変動に係る科学的知見や対策手法が不明確。

◇環境基準を設定した場合には、目標値を達成し維持していくことが求められる。そのため、目標とする値が悪化する原因や、値を改善するための対策手法が科学的に明確化されている必要がある。

◇しかしながら、底層DOについては、値の変動に係る科学的知見やその対策

手法、対策による効果が明らかになっていない。

◇また、対策を講じて目標値を達成した際に、底層DOだけでなく、COD等その他の従来の項目の数値も変化すると考えられるが、それらが現在の生態系にどのような影響を及ぼすのかについて評価されていない。政策的に目指す「豊かな海」として、水質が維持・改善されるのか不明である。

②監視及び評価方法に関する技術的な問題

◇底層DOは季節、天候、その他の要因が複雑に影響して時々刻々と変動する特性があり、直接的な制御が困難であるため、環境基準とすることに無理がある。例えば、底層DOに大きな影響を与える貧酸素水塊は、風や潮流等の自然条件により広範囲に移動し続けている。

◇評価方法として、測定水深を「海底または湖底から1m以内の底層とし、可能な限り海底または湖底直上で測定することが望ましい」とあるが、底上1.0mと0.5mでは全く傾向が異なる例があり、底層DO測定の信頼性には課題がある。したがって目標値を設定し、監視・評価する指標としては適さない。

【意見3】

◇底層DOを環境基準として設定せざるをえない場合には、以下について明確にすべきである。

〔意見3-1〕従来の環境規制の考えと異なり、状態指標であることを明記すべきである。また、状態指標であることを踏まえ、対策の効果や海の状況を総合的に判断し、「状況に応じて適切な目標値が設定されるよう、定期的な見直しを行うことが望ましい」旨を明記すべきである。さらに、5年以内に底層DOの基準を達成するための対策と効果について、定量的に示すべきである。

※該当箇所： 10 頁 「(4)底層溶存酸素量の目標の設定」
13 頁 「(7)対策の方向性」

<理由>

◇従来の環境基準と異なり、状態指標であることをふまえ、数値ありきではなく、対策の効果と海の状況を総合的に判断し、目標値を見直すことができることが必要であるため。

◇環境庁告示第59号（46年12月28日）によれば、生活環境保全環境基準は達成期間を設定することとされ、著しい水質汚濁が生じているものまたは生じつつあるものについては、5年以内に達成することを目処とされているため。

**〔意見3ー2〕「類型指定の検討にあたって、各地域の意見を踏まえた上で」実施する
とあるが、その際、地域の事業者の意見を十分に配慮し、COD等関連した既存
環境基準との関係を明確にした上で決定すべきである。また、「対策が必要とされ
る水域については、関係者が連携し、…施策を進めていく」とあるが、対策を検
討する際にも、地域の事業者の意見を十分に配慮すべきである。**

※該当箇所：10頁「(5)底層溶存酸素量の各水域における類型指定の方向性」

13頁「(7)対策の方向性」

＜理由＞

- ◇これまで、地域の事業者は既に地域の関係者と連携して、関係者が納得いくかたちで水環境の保全に努めているケースが多く、地域の水環境に知見を持っている。
- ◇これまでの水濁法規制によるCOD、全リン、全チッソの制御だけでは、望ましい水質の水準に至っていない理由の分析が不足しており、新たに底層DOを環境基準化することは必然性に乏しい。既存の環境基準項目との関係を明確化すべきである。

Ⅲ. 沿岸透明度の「地域環境目標(仮称)」化

【意見4】

◇「沿岸透明度」について、国が主導して、環境基準とは異なる新たな指標として「地域において設定する目標」(地域環境目標(仮称))を設定すべきではない。

※該当箇所：14～20頁「4. 沿岸透明度の目標設定の検討について」

＜理由＞

- ①沿岸透明度について、値の変動に係る科学的知見や対策手法が不明確。
- ◇地域において沿岸透明度に関する目標値を設定した場合、当然、目標値を達成し維持していくことが求められる。そのため、測定値が悪化する原因や、測定値を改善するための対策手法が科学的に明確化されている必要がある。
- ◇しかしながら、沿岸透明度について、値の変動に係る科学的知見やその対策手法が明らかになっていない。
- ◇対策を講じて目標値を達成した際、沿岸透明度だけでなく、COD等その他の従来の項目の数値も変化すると考えられるが、それらが現在の生態系にどのような影響を及ぼすのかについて、評価されていない。
- ②親水機能の観点から指標を設定することの問題。
- ◇透明度の高い水域は貧栄養の場合が多く、高い透明度を目標値に設定すれば、かえって海洋資源の減少を招き、現状で維持されている生態系が崩れるおそ

れがある。とりわけ、親水機能の観点から透明度を高くすることは、現状の生態系を破壊し、新たな公害を発生させる可能性も懸念されることから、安易に目標値を設定すべきではない。

③国が主動して新たな概念の指標「地域環境目標(仮称)」を設定することの問題

◇「地域環境目標(仮称)」について、地域とはどの範囲を指し、決定主体は市町村単位なのか、また、合意形成に参加する主体とプロセス、「地域にとって適切な目標」の判断基準等が明確にされていない。

◇既に、海域および湖沼を対象として、地域にとって望ましい沿岸透明度の水準がある場合は、地方自治体の主導により、透明度に係る目標値の設定が行われており、国が関与して新たな概念である指標を設定して、地方自治体を主動する必要性はない。

◇一方で、これまでの項目管理のもと、産業界の利水は地域の関係者の理解が得られている。沿岸透明度については公害など人の健康への実害が明確でないなかで、国が新たな概念として「地域環境目標(仮称)」を設定した場合、こうした動きが地方自治体に波及し、地方自治体独自の新たな規制項目の導入を誘引しかねない。

【意見5】

◇沿岸透明度を「地域環境目標(仮称)」として設定せざるをえない場合、以下について明確にすべきである。

〔意見5-1〕「地域環境目標(仮称)」という新たな概念を導入する場合、その導入根拠、設定プロセス、対策手法の方向性等について、国としての考え方を示すべきである。また、本目標はあくまで努力目標であることを明示すべきである。

※該当場所：16頁「(4)沿岸透明度の目標の位置付け」、
17頁「(5)沿岸透明度の目標値の設定」

<理由>

◇本来、従来環境基準とは異なる新たな概念の目標を、法的議論もせずに安易に導入すべきではない。少なくとも、政府は関係者の理解や納得を得るよう、概念整理やプロセスを明確化する必要がある。また、本目標の位置付けが、法的な面も含めて不明確であり、努力目標とすることが妥当である。

〔意見5-2〕沿岸透明度について、「地域の合意形成により、地域にとって適切な目標として設定」し、「地域の関係者が連携して、望ましい水環境像」を検討し、「地域の実情に応じた目標値を設定」とともに、「対策が必要と判断される水域に

については、総合的に対策を推進していく」とあるが、国は新たに当該目標を設定する根拠を明確にするとともに、一定の対策の方向性を示すべきである。また、一連の検討・合意形成にあたって、地域の事業者の意見を十分に配慮して、決定することを明記すべきである。さらに、地域単位で、費用対効果の検討を十分に行うべきである。

※該当場所：18頁「(6)沿岸透明度の各水域における目標値設定の方向性」
20頁「(7)沿岸透明度の監視及び評価方法」「(8)対策の方向性」

<理由>

◇これまで、地域の事業者は地域の関係者と連携して、関係者が納得いくかたちで水環境の保全に努めているケースが多く、地域の水環境に知見を持っている。また、費用対効果や対策に関する検討に際しても、地域経済に与える影響など、一定の知見を有していると考えられる。

IV. その他

【意見6】

◇底層DOについて、総量規制の対象とすべきではない。

※該当場所：3頁「(2)今回の検討事項」

<理由>

◇現在、COD、全窒素、全リンについて総量規制が課されている。しかしながら、これまで、多くの海域で富栄養化等の状況に一定の数値改善が見られた一方で、青潮が改善されていない水域や、過剰な抑制により貧栄養化が発生した水域もあり、必ずしも期待どおりの効果は得られていないなど、総量規制の効果は科学的に評価されていない。

◇このような状況にあるなかで、総量規制について、底層DOをはじめとした新しい規制項目を追加すべきではない。

以 上