

第五次環境基本計画 中間取りまとめ

平成 29 年 8 月
中央環境審議会
総合政策部会

目次

はじめに	3
第 1 部 環境の状況と環境政策の展開の方向	3
第 1 章 環境及び経済社会の状況	3
1. 世界の環境に関する状況	3
2. 我が国の環境に関する状況	5
3. 世界の経済社会の状況	7
4. 我が国の経済社会の状況	7
第 2 章 目指すべき持続可能な社会の姿、現下の状況を踏まえた環境政策の課題、今後の環境政策の展開の基本的な考え方	8
1. 目指すべき持続可能な社会の姿及び環境政策の果たすべき役割	8
2. 現下の状況を踏まえた環境政策の課題	9
3. 今後の環境政策の展開の基本的考え方	11
(1) 環境政策の原則・理念を前提とした国際・国内情勢等への的確な対応	11
(2) 環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化	11
(3) 「持続可能な開発目標」(SDGs)の考え方の活用	12
第 3 章 環境政策の原則・手法	12
1. 環境政策における原則等	12
2. 環境政策の実施の手法	12
第 2 部 今後の環境政策の具体的な展開	13
第 1 章 重点戦略ごとの環境政策の展開	13
1. 個別分野における行政計画を踏まえた重点戦略の設定	13
2. パートナーシップの充実・強化	14
3. 重点戦略	14
(1) 持続可能な経済社会の構築	14
(2) 国土のストックとしての価値の向上	15
(3) 多種多様な地域循環共生圏形成による地域づくり	16
(4) 健康で心豊かな暮らしの実現	16
(5) 将来を支える技術の開発・普及	17
(6) 国際貢献による我が国のリーダーシップの発揮と相互互惠関係の構築	17
4. 重点戦略を支える環境政策の展開	18
第 2 章 自然災害及び大規模複合災害に対して環境面から取り組むべき事項	18
1. 東日本大震災からの復興に資する環境政策の展開	18

2 . 放射性物質による環境汚染からの回復等	18
第3章 環境保全施策の体系について	19
第3部 計画の効果的実施	19

はじめに

第1部 環境の状況と環境政策の展開の方向

第1章 環境及び経済社会の状況

1. 世界の環境に関する状況

< 環境の状況 >

近年、世界中で極端な気象現象が観測され、強い台風やハリケーン、集中豪雨、干ばつや熱波など異常気象による災害が各地で発生し、甚大な被害を引き起こしていることが毎年のように報告されている。気候変動は、既に人類の存続基盤である環境に深刻な影響を及ぼしており、今後、温暖化の程度が増大すると、極めて深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響をもたらすおそれがある。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第5次評価報告書によると、気候システムの温暖化には疑う余地がなく、大気は温暖化し、雪氷の量は減少し、海洋では温暖化と酸性化が進み、海面水位は上昇しているとされている。また、2100年までの範囲では、人為起源の発生源の二酸化炭素（CO₂）累積排出量と予測される世界平均気温の変化量の間、ほぼ比例の関係があることが明らかになっている。

2016年5月のG7富山環境大臣会合において示されたUNEP国際資源パネル報告書「資源効率性：潜在的可能性及び経済的意味」では、世界の物質採掘量は2050年に現在の2倍以上の1,830億トンに達すると予測されることなどから、地球上の資源供給には限界があり、資源利用とそれに伴う環境影響を経済成長から分断（デカップリング）する必要があるとされている。

世界の生物多様性の状況について、生物多様性条約事務局が2014年10月に公表した地球規模生物多様性概況第4版では、ほとんどの愛知目標の要素について達成に向けた進捗が見られたものの、生物多様性に対する圧力を軽減し、その継続的な減少を防ぐための緊急的で有効な行動がとられない限り、そうした進捗は目標の達成には不十分であると結論づけられている。

世界における環境全体の状況に関して、人間活動に伴う地球環境の悪化はますます深刻になってきており、我々の活動自体が危機に瀕しているとの認識が高まっている。例えば、人間の活動が地球システムに及ぼす影響を客観的に評価する方法の一つに、地球の限界（プラネタリー・バウンダリー¹）という考え方がある。その研究成果によると、地球の変化に関する各項目について、人間が安全に活動できる範囲内にとどまれば人間社会は発展し繁栄できるが、境界を越えることがあれば、人間が依存する自然資源に対して回復不可能な変化が引き起こされるとされている。また、生物地球化学的循環、生物圏の一体性、土地利用変化、気候変動については、人間が地球に与えている影響とそれに伴うリスクが既に顕在化しており、人間が安全に活動できる範囲を越えるレベルに達していると分析されている。このような地球の限界の中でも豊かな暮らしをいかに追求するかが、この研究成果から求められている。

¹ 「平成29年版 環境・循環型社会・生物多様性白書」Will Steffen et al.「Planetary boundaries : Guiding human development on a changing planet」,Science,13 February 2015,Vol1347,Issue6223

< 環境に関する取組状況 >

2015年9月の国連総会において、持続可能な開発目標(SDGs)を中核とする「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が全加盟国の支持の下、採択された。アジェンダでは、持続可能な開発のキーワードである「5つのP」(People(人間)、Planet(地球)、Prosperity(繁栄)、Peace(平和)、Partnership(パートナーシップ))という概念の下、SDGsとして17のゴール(目標)と各ゴールに付随する169のターゲットが掲げられ、世界全体の経済、社会、環境の三側面を不可分のものとして調和させる統合的取組として、先進国と開発途上国が共に取り組むべき国際社会全体の普遍的な目標が明示されている。

2015年12月にフランス・パリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)において「パリ協定」が採択、2016年11月に採択から1年以内という早さで発効した。協定では、明確な長期目標として、世界全体の平均気温の上昇を2より十分下方に保持するとともに、1.5に抑える努力を追求することや、今世紀後半に人為的な温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させること等が、全締約国が参加する国際枠組みとして史上初めて合意され、世界全体での脱炭素社会の構築に向けた転換点となった。前項で述べた通り、人為起源の発生源のCO₂累積排出量と予測される世界平均気温の変化量の間にはほぼ比例の関係があることから、パリ協定の目標を達成するためには、累積排出量を一定量以下に抑える必要がある。加えて、長期目標に対して世界全体の進捗の確認を5年毎に行い、その結果を各国の行動及び支援の強化に活用する「グローバル・ストックテイク(世界全体の実施状況の検討)」という仕組みが設けられ、全ての国の参加を確保しつつ、効果的なルールに基づくPDCAサイクルを通じ各国の目標を以前のものより前進させ、取組の実効性を確保するという点において、永続的な枠組みが構築された。また、COP22においては、2018年までにパリ協定の実施指針を策定することが決定された。

2016年5月、G7伊勢志摩サミットの首脳宣言では、G7が、パリ協定の2016年中の発効という目標に向けて取り組みつつ、可能な限り早期の協定締結に必要な措置をとることにコミットした。また、2020年の期限に十分先立って今世紀半ばの温室効果ガス低排出型発展のための長期戦略を策定し、通報することにコミットした。さらに、G7として、国内政策及びカーボンプライシング(炭素の価格付け)などの手段を含めた、排出削減活動へのインセンティブの提供の重要な役割を認識した。

このような世界の潮流の中、2017年6月、米国トランプ大統領が、パリ協定から脱退を表明し、米国に公正な協定に変えた上で再加入するか全く新しい仕組みを作る交渉を始めると発表した。この発表に対し、我が国をはじめとした諸外国及び米国内からも失望の声が上がっている。また、安倍内閣総理大臣は、この表明の後も、我が国としては目標達成に向けしっかり取り組むことを国会でも明言している。さらに、この表明直後に開催されたG7環境大臣会合において、米国を含む7か国が合意したコミュニケが採択された。米国以外の6か国の環境大臣と環境及び気候担当の欧州委員は、効果的かつ緊急に気候変動に対処し、その影響に適応するための世界的な手段であり続けるパリ協定を迅速かつ効果的に実施するという強固なコミットメントを再

確認し、米国は、これらコミットメントに加わらないとしつつも、気候変動枠組条約の締約国としてCO₂削減に引き続き取り組む姿勢を示した。

2016年12月にメキシコ・カンクンで開催された生物多様性条約第13回締約国会議においては、条約およびその戦略計画2011-2020の実施を強化する戦略的行動が求められた。また、2012年に設立された「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム（IPBES）」は、ポスト愛知目標の検討への活用を念頭に、テーマ別、地域別及び地球規模のアセスメントを実施している。

2015年3月の第3回国連防災世界会議において、今後15年の期待される成果として、災害リスク及び損失の大幅な削減を目指すこととされたが、この対象には環境的資産も含まれており、環境が破壊されることによる損失の大きさが再認識された。同時に、災害リスクの管理・削減のために自然生態系の活用が有効であることが認識された。

2016年5月に開催されたG7富山環境大臣会合で採択された「富山物質循環フレームワーク」では、共通のビジョンとして、地球の環境容量内に収まるように天然資源の消費を抑制し、再生材や再生可能資源の利用を進めることにより、資源がライフサイクル全体にわたって効率的かつ持続的に使われる社会を実現することなどが示され、資源効率や3Rの分野で、G7が世界にリーダーシップを発揮していくことが示された。また、同会合では、2015年のエルマウサミットで合意された「海洋ごみ問題に対処するためのG7行動計画」の重要性について再確認された。さらに2017年6月に開催されたG7ボローニャ環境大臣会合においても資源効率性・3R（発生抑制・再使用・再生利用）や海洋ごみが増えられ、同会合で採択された「ボローニャ・5ヶ年ロードマップ」では、資源効率性の指標の開発、食品ロス・食品廃棄物を削減するための政策や計画の策定、海洋へのプラスチックの流出の回避などについて具体的行動を率先又は実行することが決定された。

2013年10月に熊本市・水俣市で開催された外交会議において採択された「水銀に関する水俣条約」は、2017年8月に発効することになり、水銀及び水銀化合物の人為的な排出から人の健康および環境を保護することを目的として、採掘から流通、使用、廃棄に至る水銀のライフサイクル全体を通じた適正管理と排出削減が国際協力のもと実行されることとなった。

2. 我が国の環境に関する状況

<環境の状況>

温室効果ガス排出量は、電力消費量の減少や電力の排出原単位の改善により、2013年以降2年連続で減少している。一方で、原子力発電所の運転停止の長期化等により、電力由来CO₂排出量に占める石炭火力発電の割合は引き続き増加傾向にあり、さらに石炭火力発電所の新增設が数多く計画されている。また、冷媒分野においてフロン類の排出量が増加しており、業務用冷凍空調機器からのフロン類の廃棄時回収率はここ10年ほど3割程度で横ばいの状況である。

再生可能エネルギーについて、その最大限の導入を我が国として目標に掲げているところ、固定価格買取制度の実施や技術革新に伴う単位当たり設備コストの世界的低

減を通じて、一層の導入拡大の傾向が見られる。

循環分野では、「循環型社会形成推進基本法」(平成 12 年法律第 110 号)の成立以降、資源生産性や循環利用率が上昇するとともに、最終処分量が減少しており、循環型社会の形成に向けて進捗が見られた。

2016 年 3 月に公表された「生物多様性及び生態系サービスの総合評価」(JBO2)によれば、生物多様性の状態は、前回評価時点である 2010 年から大きな変化はなく、依然として長期的には悪化している傾向にあり、生態系サービスについては、多くは過去と比較して減少又は横ばいで推移していると評価されている。また、森林資源を始めとする国内の自然資源の一部は持続可能な形で利用されておらず、生態系サービスの劣化を招くなど、自然環境の保全と持続可能な利用のバランスが十分に保たれていない状況にある。

< 環境に関する取組状況 >

「地球温暖化対策の推進に関する法律」(平成 10 年法律第 117 号)に基づき 2016 年 5 月に閣議決定された「地球温暖化対策計画」では「環境・経済・社会の統合的向上」等を基本的な考え方として地球温暖化対策を推進していくこととされた。我が国においては、パリ協定を踏まえ、達成すべき中期目標として 2030 年度に 2013 年度比 26%削減を掲げるとともに、目指す方向性を示す長期的目標として 2050 年度に 80%削減を掲げている。また、石炭火力を含む電気事業分野については、電力業界の自主的枠組みと政策的対応により実効性を担保するとともに、進捗状況の評価を行うこととされた。

2015 年 11 月、気候変動の影響による被害を最小化あるいは回避し、迅速に回復できる、安全・安心で持続可能な社会の構築を目指す「気候変動の影響への適応計画」が閣議決定された。

循環型社会形成推進基本法に基づき 2013 年 5 月に閣議決定された「第三次循環型社会形成推進基本計画」では、循環の質にも着目し、リサイクルに比べ取組が遅れているリデュース・リユースの取組強化等を新たな政策の柱とした取組を進めている。

「生物多様性基本法」(平成 20 年法律第 58 号)に基づき 2012 年 9 月に閣議決定された「生物多様性国家戦略 2012 - 2020」では、現在も生物多様性の損失が続いている現状に加え、人口減少の進展やエネルギー・物資の生産・流通が一極集中した経済社会システムの脆弱性等の社会状況を踏まえ、愛知目標の達成に向けた保護区の指定等さまざまな取組を進めている。

環境に関連する行政計画として、「海洋基本法」(平成 19 年法律第 33 号)に基づき 2013 年 4 月に閣議決定された「海洋基本計画」では、海洋環境の維持・保全を図りつつ持続可能な開発利用を進めるための取組が実施されている。現在、次期計画策定に向けた検討が進められている。

その他、第四次環境基本計画の策定以降、「水銀に関する水俣条約」の担保措置となる「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」(平成 27 年法律第 42 号)の制定を始め、2015 年 6 月に「大気汚染防止法」(昭和 43 年法律第 97 号)の改正、2016 年 5 月にポリ塩化ビフェニル(PCB)廃棄物の期限内処理の達成に向けた「ポリ塩化ビフ

エネルギー廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」(平成13年法律第65号)の改正が行われる等、多くの分野において国の施策に進展が見られた。

東日本大震災後の復興に資する観点から、放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律を整備するとともに、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(平成23年法律第110号)等に基づく除染、中間貯蔵施設の整備、汚染廃棄物の処理、健康管理・健康不安対策等について一定程度の進捗が見られた。加えて、東日本大震災での教訓を踏まえ、2016年の熊本地震等の頻発する各種自然災害に迅速かつ的確に対応するため、災害廃棄物対策、被災ペット対策等について、関連法制度の整備等も図られた。

3. 世界の経済社会の状況

新興国を中心に進んだ21世紀の経済成長の波は、アジア・アフリカ・中南米等に多く存在する後発開発途上国にも到達し、2050年には世界人口の約7割が都市部に居住するという急速な都市化とも相まって、環境負荷が今後も加速度的に増加することが懸念されている。

このような世界経済の発展や人口の増大の中で、開発途上国にも現在の先進国に倣った経済社会システムの維持・拡大が起これば、化石系の天然資源や水を始めとする資源の枯渇や自然環境の破壊を通じた生態系サービスの供給不全など、人類社会は今後更に厳しい環境上の制約に直面する可能性が高い。

また、2016年5月には英国がEUを離脱することを決定し、2017年1月には米国大統領が交代した。これらの国では世論の高まりを受けて、これまでの政策の方針からの転換を目指し、自由貿易体制の縮小や自国の視点のみからの利益を重視する保護主義の動きが見られる。また、近年国際的なパワーバランスが、新興国の大国化等により一層変化をきたしており、既存のガバナンスでの対処が困難な課題も増えつつある。

急速なIoT(モノのインターネット)、AI(人工知能)、大量のデータを蓄積・分析・活用するビッグデータ等の技術革新により、欧米では、グローバル企業を中心に戦略的取組が急激に進展しており、幅広い分野で新たな技術イノベーションや新たな社会価値軸が創出される可能性がある。

国際的枠組みをめぐる一連の動きに伴って、各国政府のみならず地方自治体、企業、金融機関、市民等のあらゆる主体による様々な法制度や社会制度を始めとした経済社会システム全体の再設計等の次なる行動が既に始まっており、2030年又は今世紀後半という長期にわたる社会、経済の大きな流れとなりつつある。実際に、環境金融面においては、機関投資家がCO₂の排出など企業の環境面への配慮を投資の判断材料の一つとして捉えるなどの動きが急速に拡大している。

4. 我が国の経済社会の状況

2008年をピークに減少に転じた我が国の人口は、2065年には8,808万人と現在の約3分の2にまで縮小し、高齢化率は38.4%に急上昇することが予測されている。また、都市圏への人口集中と並行して、孤立可能性集落が急増し、約4分の1の地方公

共同体において行政機能の発揮が困難になるおそれがある。

こうした社会動態の変化は、これまで恵み豊かな環境を生み出してきた国土の管理にも影響が及んでおり、耕作放棄地の増大、適切な森林管理の担い手不足の深刻化等を通じ、土砂崩れや河川の氾濫など、昨今拡大する自然災害による被害の一因になっているとの指摘もある。

また、社会インフラに関しては、高度成長期に集中的に整備されたため、今後老朽化が一挙に進むとともに、維持管理・更新のコストの増加が見込まれている。

一方、人口減少は、国土の利用に空間的余裕を見出す側面もあり、空間を計画的に整備することで、自然環境、生活環境等を改善することも可能となる。

経済面では、いわゆる「失われた 20 年」におけるデフレからは一定程度脱却が進み、労働力人口は若干回復傾向にあるものの、人口減少の下、期待成長率が低く、新市場開拓に向けた投資活動に積極性を欠くとともに、可処分所得が伸び悩む中で将来不安もあって消費が抑えられている。また、労働生産性は他の先進国と比べ引き続き低く、働き方改革等を通じてその改善が図られようとしているところである。

さらに、技術革新については、情報システム型のイノベーションである I o T、A I やビッグデータ等の急速な普及及び利活用とともに、従来の大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会構造が根底から転換しつつあることについても指摘されるようになってきている。

第 2 章 目指すべき持続可能な社会の姿、現下の状況を踏まえた環境政策の課題、今後の環境政策の展開の基本的な考え方

第 1 章で述べたような世界及び我が国の状況を踏まえると、環境の状況は不可逆的に悪化する最悪のシナリオに向かうおそれが高まっており、それを未然に防止する強力な対策が求められる一方、経済や社会も大きな問題を抱えている。このような状況下において、経済や社会を犠牲にした環境保全はもはや成立しえないし、環境保全を犠牲にした経済や社会の発展もまた、もはや成立しえない。したがって、環境・経済・社会のそれぞれの側面を統合的に向上させる対応が強く求められており、上記のような危機感の中、SDGs の採択やパリ協定の採択・発効が現実のものとなったことを踏まえると、今こそが時代の転換点であり、未来の危機を見据えて、現状維持バイアスに陥ることなく、現代の文明のあり方を問い直すパラダイムシフトを実現させるべき時と考えられる。このような時代認識の中、環境政策が目指すべき持続可能な社会の姿等について、以下の通り設定する。

1. 目指すべき持続可能な社会の姿及び環境政策の果たすべき役割

< 目指すべき持続可能な社会の姿 >

持続可能な社会の構築は、「環境基本法」(平成 5 年法律第 91 号)及び環境基本計画の基本的な理念であり、これまでも環境政策の課題として、目指すべき社会の在り方について方向性を示してきた。1987 年のブルントラント委員会報告書では、「持続可能な開発」を「将来の世代のニーズを満たしつつ、現在の世代のニーズも満足させる」と定義している。また、第四次環境基本計画(平成 24 年 4 月閣議決定)では、目

指すべき持続可能な社会を「人の健康や生態系に対するリスクが十分に低減され、「安全」が確保されることを前提として、「低炭素」・「循環」・「自然共生」の各分野が、各主体の参加の下で、統合的に達成され、健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域にわたって保全される社会」と定義している。こうした考えの基盤にあるのは、累次の環境基本計画で示されている長期的目標の「循環」と「共生」であり、人類の英知を結集して環境・経済・社会の統合的向上を目指し、あらゆる物質・生命の循環と自然・生態系との共生を追求する社会は、「低炭素」も達成する「循環共生型社会」とであると言える。このようにして達成される、将来世代に引き継いでいける真に持続可能な「循環共生型社会」が、第五次環境基本計画で指すべき「持続可能な社会」（いわば「環境・生命文明社会」）であると考えられる。

< 環境政策の果たすべき役割 ～ 経済社会システム・ライフスタイル・技術のイノベーションの創出と経済・社会的課題の同時解決 ～ >

持続可能な社会の構築に当たっては、健全で恵み豊かな環境という基盤に経済社会活動が依存しているという関係性を念頭に、経済成長や社会基盤の質の向上等を主たる目的とした取組が環境への負荷の増大につながらないような形に社会をデザインすることが必要不可欠となる。

このため、今後の環境政策が果たすべき役割は、既存の財・サービスの継続的改善といったイノベーションから従来の技術や制度の延長線上には存在しないイノベーションまで、経済社会システム・ライフスタイル・技術といったあらゆる観点からイノベーションを創出することであると考えられる。具体的には、更なる研究開発の促進を通じた技術のイノベーションのみならず、新たな技術に対する社会全体のニーズを高める経済社会システム上のインセンティブ設計や消費者や投資家が環境負荷の低い財・サービスを選択できる環境の整備を通じた需要側からのイノベーションの創出が重要である。

また、今後の環境政策が果たすべき役割としては、環境保全上の効果を最大限に発揮できるようにすることに加え、経済・社会的課題の同時解決に資する効果をもたらすことができるようにすることも挙げられる。環境・経済・社会の諸課題は深刻化だけでなく複合化しているため、環境面から対策を講ずることにより、経済・社会の課題解決にも貢献することが可能となる。これと上記のあらゆる観点からのイノベーションの創出を合わせることにより、環境政策が将来にわたって質の高い生活をもたらす「新たな成長」を牽引することが可能となる。

2. 現下の状況を踏まえた環境政策の課題

上記1.の指すべき姿に対して、第1章で示した環境の状況及び経済社会の状況を踏まえると、第五次環境基本計画が対応を図るべき中心的な環境政策の課題は以下の点であると考えられる。

< 環境・経済・社会の統合的向上に向けた経済社会システムの変革が不可欠 >

世界における人類の持続可能な開発を可能とする生産・消費システムは、地球上の自然資源及びそれによって構成される健全で恵み豊かな環境が将来にわたって確保

されることを前提としている。しかし、人為的な活動を通じた環境への負荷は着実に増大し、不可逆的かつ回復不可能な地球環境の変化に関するリスクへの懸念が高まっている。そのため、人類の生存基盤である環境が適切な形で保全・利用されることを担保する経済社会システムへの変革を早急に進めることが不可欠である。

こうした経済社会システムの変革は、我が国に対しても求められるものである。企業や国民一人一人を含むあらゆる主体の活動に環境配慮の要素を更に織り込んでいくことが求められている。また、人口減少や高齢化等の影響が将来にわたって強まっていく中、人間の活動による環境への負荷の低減を図る上で有効な施策をあらゆる面から推進することが必要である。その施策は、環境保全上の効果を最大化しつつ経済・社会的課題の解決に資する効果をもたらせるようなものでなくてはならない。具体的には、特に以下の点は喫緊の課題である。

- ・ 環境への配慮を経済社会の仕組みの中に組み込み主流化させること。その際、経済活動に伴う環境負荷を製品・サービスの生産から消費・廃棄に至るライフサイクル全体で捉え、低炭素・資源循環・自然共生・化学物質等の分野を横断する統合的な視点をもって環境負荷を適切に管理し低減させる施策（ライフサイクルマネジメント）を一層充実させていくこと。併せて、バリューチェーン全体での環境配慮に係る取組など、企業目線での取組を推進していくこと。
- ・ 国土や生態系の在り方について見直しを図っていくこと。また自然資源を持続可能な方法で利用するとともに生態系を保全・管理・再生することを通じ、気候変動の影響への適応にも資するEco-DRR（生態系を活用した防災・減災）など、国土や生態系が本来持つ強靱性（レジリエンス）を含む機能を維持・向上させ活用する観点から、人工的なストックによって実現されている機能を、環境への負荷を増大させない範囲において自然由来のストックで補完・代替すること。
- ・ 各地域レベルでは、人口減少・少子高齢化等に起因する地域課題が顕在化し、社会インフラの老朽化等が進行している中、地域の環境政策と経済・社会的課題を同時解決できる具体的な方法とともに、それを具現化するための持続可能な体制を見出すこと。
- ・ 健康で心豊かな暮らしを実現すること。具体的には、気候変動の影響の顕在化、生物多様性の損失等の状況を踏まえ、その時点での最新の科学的知見に基づいて環境保全上の支障を未然に防止すること。また、経済社会活動における環境負荷を低減する予防的な取組を行うこと。
- ・ 環境に関する科学的知見がさらに充実することにより、環境・経済・社会の統合的向上の実現可能性を高めるような環境研究・技術開発とその普及を一層推進すること。

これらの課題の解決に当たり、環境保全のための行動を一層促進するためには、汚染者負担の原則も考慮し排出者に負担を課すことによる外部性の内部化、環境配慮を進展させる技術革新や行動に対するインセンティブの付与、計画段階からの環境配慮の組み込み、環境教育や持続可能な開発のための教育（ESD）を通じた環境意識の醸成、多様な主体のパートナーシップを促進するための施策等、持続可能な社会の構築を支える仕組みづくりが必要であることを念頭に置くべきである。

<世界の経済社会を持続可能なものにするための積極的な貢献>

上記のような国内の動きを世界に展開していくにあたり、以下のような積極的な取組が求められる。

- ・ 世界規模での不可逆的な気候変動の懸念や生物多様性の損失等の影響を未然に防止するためには、我が国がこれまで培ってきた知見や技術を開発途上国の状況に応じて共有すること等を通じ、2030 アジェンダやパリ協定を始めとする、長期的な政策目標を盛り込んだ国際的枠組みに対して、国内外での実施に積極的に貢献していくこと。
- ・ その際、国連気候変動枠組条約、UNEA（国連環境総会）、日・ASEAN環境大臣会合、TICAD（アフリカ開発会議）等の国際的、地域的枠組を活用しつつ、国際社会における我が国のプレゼンスの向上や、我が国の経済社会の持続的な発展に資する上でも、国際的な枠組みづくりにおける貢献や開発途上国に対する制度面・技術面での環境協力を積極的に進めること。

3. 今後の環境政策の展開の基本的考え方

(1) 環境政策の原則・理念を前提とした国際・国内情勢等への的確な対応

第1部第2章1.に記載されているとおり、第五次環境基本計画では、「持続可能な社会の構築」を目指すべき長期的なビジョンとして掲げている。

その達成にあたり重要な鍵となる、持続可能な開発のための2030アジェンダやパリ協定等の国際的に合意された枠組みは、今後数十年にわたる経済社会活動の方向性を根本的に変える「ゲームチェンジャー」としての性質を有しており、金融をはじめとした各種媒体を通じたパラダイムシフトが地球規模で発生することが想定される。

したがって、このような流れも織り込んだ持続可能な社会を示すことが求められていることから、これまでの累次の環境基本計画において提示されてきた原則や理念は維持した上で、国際・国内情勢の変化を的確に捉え、将来世代の利益を意思決定に適切に反映させることも視野に、国内対策の加速化や国際連携の強化を進める必要がある。

(2) 環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化

環境・経済・社会の各側面で我が国が現在直面する課題の中には、様々に異なる政策分野における動向に起因して付随的に発生するという、ある種の複合性を有したものが少なからず存在すると考えられる。

現下のそうした複合的な課題を解決するに当たっては、従来の環境基本計画にあるような、特定の環境分野に関する課題を直接的に解決することに比重を置いた分野別（縦割り）の重点分野を設定するという考え方とは異なり、特定の施策が複数の異なる課題をも統合的に解決するような、相互に関連し合う横断的かつ重点的な枠組を戦略的に設定することが必要である。

(3) 「持続可能な開発目標」(SDGs)の考え方の活用

SDGsは、17のゴールが相互に関係しており、複数の目標を統合的に解決することを目指すこと、1つの行動によって複数の側面における利益を生み出すマルチベネフィットを目指すこと、という特徴を持っている。特に、SDGsのゴール・ターゲット間の関連性については、環境が全ての根底にあり、その基盤上に持続可能な経済活動や社会活動が依存しているという研究成果²も示されており、地球の限界(プラネタリー・バウンダリー)の考えとも合致するものである。このような地球の限界の中で、豊かな経済や社会をいかに追求するかが、SDGsの考え方からも導き出されており、これからの環境政策に求められる重要な観点である。

SDGsのゴール・ターゲットの中には、一見すると両立させることが困難であり、トレードオフの関係にあると思われるものもあり得る。しかし、だからこそ統合的な解決が求められているのであり、他のゴール・ターゲットも考慮するなど視野を広げることにより、「どちらか」ではなく、Win-Winの発想で「どちらも」を追求することが重要である。

また、SDGsは、上記に加えて、行政機関、地域、企業、大学、NGO、市民等のあらゆるステークホルダーが参画する「全員参加型」であること、現状をベースとして実現可能性を踏まえた積み上げを行うのではなく、あるべき将来像から逆算して現状からの計画を策定するという「バックキャストिंग」の考えに基づいていること、社会のすみずみまで手を差し伸べる「誰一人取り残さない」という考えに基づいていること、という特徴も持っている。

こうした特徴を持つ、世界が将来を共有する目標としてのSDGsの考え方を活用し、環境・経済・社会の統合的向上を進めることが重要であるが、その際、以下の2つの観点から環境政策を発想・構築することが求められる。

- ・ 環境配慮を経済社会システムに織り込む観点
- ・ 環境保全上の効果を最大化することを前提として、諸課題の関係性を踏まえて、経済・社会的課題を同時に解決することに資する効果をもたらせる観点

さらに、SDGsの実現は、地域の課題解決にも直結するものであると考えられる。地域に着目し、地方公共団体を始めとする地域の視点を取り入れ、SDGsの考え方を活用して地域における各種計画の改善に資するようなものにすることが必要である。

第3章 環境政策の原則・手法

1. 環境政策における原則等

- ・ 環境効率性、リスク評価と予防的取組方法への考え方、汚染者負担の原則、拡大生産者責任、源流対策の原則

2. 環境政策の実施の手法

- ・ 直接規制的手法、枠組規制的手法、経済的手法、自主的取組手法、情報的手法、手続的手法、事業的手法

² 「平成29年版 環境・循環型社会・生物多様性白書」

第2部 今後の環境政策の具体的な展開

第1章 重点戦略ごとの環境政策の展開

1. 個別分野における行政計画を踏まえた重点戦略の設定

< 重点戦略の設定の考え方 >

第四次環境基本計画における重点分野の設定については、具体的な施策の実施において一定の成果を挙げていることから、第五次環境基本計画においてもそのアプローチを継続すべきである。

その際、第1部第2章2. で述べた通り、現下の複合的な課題を解決するに当たっては、特定の施策が複数の異なる課題をも統合的に解決するような、横断的な重点的枠組を戦略的に設定することが必要である。

現下の課題を顧みると、第1部第2章2. で述べた通り、経済社会活動において環境負荷の低減を実現できる経済社会システムは、健全で恵み豊かな自然資本が維持されることによって初めて実現されることから、我が国の国土をマクロレベルでどのように持続可能な姿にしていくかを方向付けるとともに、総体としての国土を支える個々の地域レベルにおいても、社会を循環共生型に転換していくことが重要である。また、そうした生活環境において、国民にとって身近な環境保全対策の推進に加え、環境リスクが一層低減された空間を形成することにより、健康で心豊かな暮らしが実現されるよう施策を推進することも重要である。

更に、現在世代における上述の環境を将来にわたって維持することはもとより、長期的目標として2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すことに代表されるように、環境負荷を抜本的に低減させていくための手段の一つとして、環境技術の研究・開発・実証・普及が必要不可欠である。また、そうした技術の発展は、地球規模での持続可能な開発や環境負荷の低減に資するとともに、我が国の環境ビジネスの発展にも寄与することも踏まえつつ、我が国として地球全体の環境保全に貢献するための施策を実施していくことが重要となる。

以上を踏まえ、本章においては、「持続可能な経済社会の構築」、「国土のストックとしての価値の向上」、「多種多様な地域循環共生圏形成による地域づくり」、「健康で心豊かな暮らしの実現」、「将来を支える技術の開発・普及」、「国際貢献による我が国のリーダーシップの発揮と相互互惠関係の構築」を重点戦略として設定するとともに、重点戦略を支える施策を記載することとする。

なお、個別具体的な対策・施策の記述については、構成の刷新等を一層徹底し、政府部内の各計画及び関係省庁間で実施する政策との連携・協力を一層進めることはもちろんのこと、地域を担う国民をはじめとしたステークホルダーにとっても、合意形成の手法などを提示しながらどのように行動すればよいのか分かりやすい重点戦略となるよう心がけるべきである。

また、第四次環境基本計画の策定以降、地球温暖化対策計画、第三次循環型社会形成推進基本計画、生物多様性国家戦略2012-2020等の個別分野における行政計画が順次策定され、また、海洋基本法に基づく海洋基本計画等、他の様々な環境に関連する計画が策定されてきた経緯も踏まえつつ、それらとの関係を出来るだけ整理し、適

切な役割分担の下で検討することにも留意すべきである。

< 重点戦略の特徴 >

上記で示した6つの重点戦略は、内容として重複する部分も生じる。これを構成上厳密に切り分けるよりも、むしろ、各重点戦略が内容的に重なり合う部分があることにより、1つの施策を実施することでより多くの重点戦略を実施することが可能となり、相乗効果が生まれ、持続可能な社会の構築に向け加速化されることとなる。

2. パートナーシップの充実・強化

行政、企業、市民等の多様な主体のパートナーシップは、SDGsの基本的な考え方である「5つのP」の一つにも掲げられているように、環境基本計画の着実な実施を図る面から、今後、より重要となってくる概念である。本章に掲げる重点戦略及びその展開を支える施策を実施する上で、それらの施策に関連する主体間でのパートナーシップは、全てに共通して求められる要素であり、各主体の積極的な参加を促すため、ニーズに応じた環境情報を提供し、施策の実施段階のいずれかにおいてパートナーシップを充実・強化していくことが必要不可欠である。このことから、各重点戦略に位置付けられる各施策の適正かつ効果的な実施に当たっては、パートナーシップの重要性を念頭に置きながら、検討を進めることが望ましい。

パートナーシップの充実・強化がとりわけ求められる取組として、例えば下記のようなものが考えられる。

- ・ 行政、学校、企業、住民、自治会、NPO等のあらゆる主体とのパートナーシップを通じた、持続可能な開発のための教育(ESD)の理念に基づく環境教育の更なる推進
- ・ 地球温暖化対策等に資するための企業による自主的取組や、あらゆる賢い選択を促す運動を推進することによる、国民への積極的かつ自主的な行動喚起の促進
- ・ 産官学等の各主体のパートナーシップによる、将来にわたって恵み豊かな環境を保全するための技術開発・普及の促進
- ・ 消費者、事業者、民間団体、行政等の様々な主体が相互の信頼を一層深め、協働して環境リスクを低減し持続可能な社会を実現するための対話・共考によるリスクコミュニケーションの推進

3. 重点戦略

(1) 持続可能な経済社会の構築

環境への負荷の低減を実現させることを前提としつつ、国全体の経済を活性化させ、我が国の抱える地域格差や、雇用問題、貧困、少子高齢化、それらを要因とする地域の疲弊などの社会課題に対処するためには、環境への配慮を経済の仕組みの中に組み込んでいくとともに、諸課題の関係性を踏まえて、経済・社会的問題の解決に資する効果をもたらせる観点から環境政策を発想・構築し、経済における環境の主流化を図ることが重要である。

そういった観点から、国内外の資金の流れを持続可能な社会の構築に向けてシフト

させるとともに、国内で循環する持続可能な社会のための資金の流れを太くすることが重要であり、そのためには経済の血流たる金融のグリーン化の果たす役割は大きい。

例えば、環境（Environment）・社会（Social）・企業統治（Governance）といった要素を考慮する投資（ESG投資）や地域における環境金融をさらに広げていくことが挙げられ、そのような投資は企業の持続的成長や中長期的な企業価値の向上に資するものである。

また、国内に存在している多くの資金について、パリ協定等を踏まえ、将来にわたり大きなポテンシャルが見込まれる低炭素化市場に加え、資源循環、自然共生等の環境分野に係る市場への投資等に振り向けることが重要である。あわせて、高付加価値の一つの要素である環境付加価値に対する消費を一層喚起し、資源生産性（資源投入量当たりの付加価値）、炭素生産性（炭素投入量当たりの付加価値）の向上を目指すことも重要である。これらに向けた取組を通じて、国内における環境対策の積極的な展開や環境産業の振興を図るとともに、優れた環境技術等の海外展開・貢献により、環境負荷の低減が図られるような高賃金と高付加価値消費の好循環を実現することで、我が国の更なる経済成長につなげることが重要である。これらは人口減少下において資金の流れの太さを持続的に維持する上でも重要である。

例えば、国際収支の改善のため、再生可能エネルギーの最大限の導入、それを中核とした自立・分散型エネルギー社会の構築による化石燃料の輸入の削減、我が国の優れた環境財・サービスの輸出の促進、国立公園をはじめとする豊富で多様な観光資源を活用した訪日外国人観光客の誘致等が挙げられる。

さらに、環境負荷の増大は、企業や国民一人一人を含む多様な主体の活動に起因していることを踏まえ、その行動に環境配慮を織り込み、環境保全のための行動を一層促進する、持続可能な社会の構築を支える仕組みづくりが必要である。加えて、製品・サービスがもたらす環境負荷をライフサイクル全体で捉え、環境負荷を適切に管理し、低減することも重要である。

例えば、環境配慮設計、持続可能な調達、環境に配慮した使用やメンテナンス、シェアリング、3R、廃棄物の適正処理等が挙げられる。

（2）国土のストックとしての価値の向上

人口減少・少子高齢化、気候変動の影響の顕在化、エネルギー問題、グローバル競争の激化、インフラの老朽化等、現代は、国土の在り方を根本から考え直す時期にある。

これを踏まえると、気候変動の緩和・適応の観点からの空間施策の実施、土地利用等のハード・ソフト両面において自然環境を活用した社会インフラ等の維持・再構築による持続可能で魅力ある国土づくりが重要である。

例えば、災害時も含めたエネルギーの安定供給を実現する自立・分散型エネルギーの導入による自然災害等への強靱性（レジリエンス）の確保、生態系サービスの持続的な利活用の推進とその前提となる生物多様性の保全、海に囲まれた我が国の自然・産業・生活を支える海洋環境の維持・保全、里地・里山保全を通じた無居住地対策等による国土の多様性の維持、土壌環境・地下水の保全やリスクに応じた対策等を通じ

て恵み豊かな環境を生み出す国土のストックとしての価値の向上を図ることなどが挙げられる。

(3) 多種多様な地域循環共生圏形成による地域づくり

エネルギーを始めとした財・サービスの移入（地域外からの購入）超過、地域の金融機関の国債購入等を通じた投資資金の流出等、我が国の多くの地域が現在抱える問題を改善し、地域経済を活性化するためには、地域内の資金の流れを太くすること（地域経済循環の拡大）が不可欠である。

また、地域で発生する循環資源について、その性状や地域の特性に応じて、地域で循環可能な資源はなるべく地域で循環させ、地域での循環が困難なものについては循環の環を広域化させることにより重層的な循環型の地域づくりを進める必要がある。

さらに、森・里・川・海をそのつながりとともに豊かに保ち、森林資源を始めとする地域の自然資源の一部が持続可能な形で利用されるようにしつつ、生態系サービスの劣化を未然に防ぐなど、地域における自然環境を地域の財産としてとらえ、生物多様性の保全と持続可能な利用を進めることが重要である。

地域こそ、環境政策を通して、環境面の課題だけでなく、経済・社会的課題を同時に解決する「実践の場」として適切である。地域における自然資本・人工資本・人的資本を持続可能な形で最大限に活用し、地域内における環境配慮型の投資・消費を活性化させていくとともに地域が相互に交流し、新たなコミュニティを創出することが重要である。これにより、地域循環共生圏を形成していくことは地域の創生にもつながるものであり、環境の側面も利用して地域づくりを推進していくことの意義を確認するとともに、その方向性を打ち出すべきである。

例えば、再生可能エネルギーを主体とした自立・分散かつネットワーク型の社会システムの構築や省エネルギー対策による温室効果ガスの大幅排出削減、廃棄物エネルギーの地域への供給も含めた国内エネルギーの利活用、市街地のコンパクト化等を通じた魅力的な生活・交流空間の実現による地域内消費の喚起とこれらの取組を通じた適切な地域の環境保全の実施、多様な事業者の連携により再生可能エネルギーや循環資源等の地域資源を活かした地域経済の活性化、国立公園等を活用したインバウンドや交流人口の拡大等が考えられる。

(4) 健康で心豊かな暮らしの実現

人々の健康と心豊かな暮らしの基盤である環境は、廃棄物の不適正処理のおそれ、化学物質等による水・大気・土壌等の環境汚染の懸念、マイクロプラスチック等による海洋汚染の懸念、気候変動の影響の顕在化、生物多様性の損失等、依然としてリスクに直面しており、環境リスクの評価を踏まえた改善とともに、環境リスクに対する予防的取組も求められている。また、人口減少や少子高齢化等の社会情勢の変化に対応して、人と人、人と自然とのつながりを維持・回復させる取組が求められている。

例えば、従来から実施されてきた水・大気・土壌等の環境汚染対策や廃棄物の適正な処理等の深化、未然防止の考え方に基づく環境負荷の低減、マイクロプラスチック等による海洋汚染の実態把握や発生抑制、気候変動の進行についても考慮した人や生

態系への環境リスクの一層の低減及びリスクコミュニケーションに努めるとともに、健全な水循環の確保や、地域ごとの自然的・文化的特性の維持などによる生活環境の質的な向上を図る。また、製品の設計から、製造、使用、廃棄、リユース・リサイクルまで含めた化学物質のライフサイクル全体での包括的管理を実現し、環境リスクを最小化させる。これらの取組により、将来にわたってその恵みを受用する健康で心豊かな暮らしの実現を図る。

(5) 将来を支える技術の開発・普及

新興国等の経済成長とそれに伴う技術インフラの進展により、我が国の技術競争力の優位性は全体として年々厳しい状態に陥ってきている。他方で、2050年までに80%の温室効果ガスの削減を目指すことや、世界に先駆けて直面する人口減少・少子高齢化社会、資源・エネルギーの高い海外依存度、地域活性化、災害多発地帯にある国土といった課題に対する技術が求められている。

こうしたことから課題先進国である我が国の特徴を活かし、既に確立された技術を普及させるとともに、あるべき未来を支える革新的技術の開発・普及をいち早く進めることによって、将来同様の課題に直面することが想定される開発途上国等の問題解決に貢献することが必要である。また、このことは、我が国の競争力を維持向上するためにも重要である。

例えば、持続可能な生産・消費を実現するための技術や、環境影響の小さい代替物質の開発など環境リスクの低減に資する健康で心豊かな暮らしを支える技術、枯渇性の資源に依存する社会から自立・分散・循環・ネットワーク型社会に移行するための技術の開発・普及を促進し、世界に通用する技術を展開していく。その際、環境技術の進展に向け、環境研究をその基礎に据えるとともに、地球環境の制約下において、環境課題の解決を将来の技術革新のエンジンとすべく施策を展開していくことにも留意する。

(6) 国際貢献による我が国のリーダーシップの発揮と相互互惠関係の構築

地球規模での環境問題が深刻化する中で、我が国にはこれまで培ってきた経験・技術を生かした地球環境保全への貢献が求められるとともに、国際面における我が国の相対的な地位・プレゼンスをどのように高めていくかといった課題も抱えている。

これを踏まえ、国際社会と連携し、地球環境保全に向けた国際的なルールづくりに積極的な貢献を行い、国際社会における我が国のリーダーシップを発揮するとともに、官民が一体となって、これまでの経験を活かしつつ、開発途上国の状況に応じた環境に関する優れた制度、システム、技術などをパッケージとして国際展開することや、人材育成に取り組むことなどにより、地球規模での持続可能な開発と、環境技術・サービスの市場が新たに開拓されることを通じた国益の増大の双方を実現するための施策を展開することが重要であり、そのために国内における取組をより充実させることが求められる。

例えば、これまでの公害問題への対策や環境・経済・社会の統合的向上を実現する循環共生型の社会づくりの経験等を生かし、開発途上国等の国民が今後にわたって持

持続可能な開発の過程を歩めるよう、廃棄物発電・生活排水処理等に関する制度・システム・技術などの国際展開を通して世界における低炭素・資源循環・自然共生政策の統合を支援することや、我が国の食料・資源等の安全保障や新たな市場の開拓といった国益にも資するような環境関連の技術・サービスの国際展開などが考えられる。

以上の6つの重点戦略については、中間取りまとめ以降の過程において、それぞれ具体的な事項を追記することとする。

4. 重点戦略を支える環境政策の展開

これら6つの重点戦略を支えるフレームワークとして、持続可能な開発のための教育(ESD)の理念に基づいた環境教育等を通じた人づくりや専門家の育成、健康被害における被害者の救済及び健康被害の予防を図る環境保健対策、総合的な観点から環境保全を図り、環境面からの持続可能性への配慮を盛り込むための環境影響評価、施策を実施する上で必要となる各種統計情報や環境データの整備・収集等を行う環境情報整備及びそれを支える技術開発、公害に係る紛争の一層の迅速かつ適正な解決に努めるための公害紛争処理、科学的知見に基づく政策決定の基盤となる環境研究の推進がある。これらを重点戦略を支える環境政策として展開する。

第2章 自然災害及び大規模複合災害に対して環境面から取り組むべき事項

我が国の経済社会活動は、豊富な自然資本によって生み出される恵み豊かな環境によって支えられている一方で、地震、台風、豪雨・洪水、大雪を始めとする自然災害による困難を古くから数多く経験し、最近でも東日本大震災、熊本地震等の大きな災害が頻発している。こうした災害を未然に防ぐ取組とともに、災害が発生した場合においてもその被害を最小化し、経済社会活動の迅速な復旧に資するため、政府はグリーンインフラの活用、自立・分散型の再生可能エネルギーの普及拡大等に取り組んできたところであるが、今後も防災・減災、国土強靱化等にも資するような環境政策を推進していくことが必要である。

ここでは、東日本大震災の経験を中心に、環境の面からどのような施策に重点的に取り組むべきかについて今後整理する。

1. 東日本大震災からの復興に資する環境政策の展開

各地域において、多様な地域資源を活用し、域内循環を進めるとともに、自然資源を保全しつつ持続可能な利用を確保しながら、産業の潜在的な可能性を引き出すことで、低炭素社会、循環型社会、自然共生社会の構築にも資するかたちで復興を進めることが重要である。また、コンパクトなまちづくりや、効率的なエネルギーの利用を進めるライフスタイルを構築していくなど、環境政策の観点からも持続可能な地域として復興していくことが重要である。

2. 放射性物質による環境汚染からの回復等

国は、中間貯蔵施設(福島県内の除染によって生じた土壌等を最終処分までの間安

全に管理・保管する施設)の整備と施設への継続的な搬入、放射性物質汚染廃棄物の処理、除去土壌等の減容・再生利用の実施に当たり、地方公共団体等の関係者と連携しつつ、政府一体となって、事業の迅速かつ適正な実施に向けて必要な措置を講じていく。帰還困難区域については、2017年5月に改正した「福島復興再生特別措置法」(平成24年法律第25号)に基づき、各地方公共団体の認定特定復興再生拠点計画に沿って、特定復興再生拠点における除染とインフラ整備等との一体的施工を進める。また、リスクコミュニケーション等を通じ、放射線に係る住民の健康管理・健康不安対策も進めていくことや、放射線による野生動植物への影響に関する基礎的情報や知見を充実させていくことも必要である。

第3章 環境保全施策の体系について

第3部 計画の効果的実施

第五次環境基本計画の全体の構成としては、第2部第2章2.までに述べた点に関する記述の後に、我が国の環境政策の大綱を体系的に整理した記述を行うとともに、計画の効果的実施のための方策を明らかにする。