

第二次環境基本計画のフォローアップの総括について

平成16年12月22日
中央環境審議会総合政策部会

1. 第二次環境基本計画をめぐる諸情勢と基本認識

(1) 第二次環境基本計画の主な成果

平成12年12月に策定された第二次環境基本計画は、「理念から実行への展開」を図るため、地球温暖化対策の推進など11の戦略的プログラムを定めるなど、持続可能な社会の構築に向けて、計画の具体性や実効性を強化するものであった。

この第二次環境基本計画の策定以降、地球温暖化対策推進大綱の策定、京都議定書の締結などによる地球温暖化対策の推進、循環型社会形成推進基本計画の策定など廃棄物・リサイクル対策の推進、PRTTR制度の施行などの化学物質対策の推進、新・生物多様性国家戦略の策定、環境保全活動・環境教育推進法の施行、土壌汚染対策法の施行、環境配慮促進法の制定、多くの府省における環境配慮の方針の策定など、多くの分野において国の施策に進展が見られた。また、地方公共団体、事業者、国民、民間団体などの各主体の取組についても一定の進展が見られる。

(2) 環境問題の現状

しかし、地球温暖化を始めとする地球環境問題は極めて深刻であり、2002年度における我が国の温室効果ガス排出量は1990年比で8%上回っている。また、近年の異常気象の増加も地球温暖化との密接な関係が強く疑われており、さらに身近にも見受けられる生態系の変化なども含め温暖化の影響に対する国民の不安は高まっている。

また、地球温暖化対策と並ぶ重要な課題である循環型社会の形成に関しても、いわゆる3R（廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用）のうち、特に廃棄物の発生抑制が十分に進んでおらず、膨大な量の廃棄物が様々な問題をもたらしている。さらに、化学物質が人や生態系へ与える悪影響などの課題も引き続き残されているほか、多くの野生生物種に見られる絶滅のおそれ、ヒートアイランド現象の進行など、対策を上回る速度で環境問題が深刻化している。

(3) 第二次環境基本計画の課題

第一次環境基本計画は、「循環」・「共生」・「参加」・「国際的取組」の長期的な目標を掲げ、環境行政を理念的に導いた点で、第二次環境基本計画は、戦略的プログラムを展開し、実際の個別具体的な施策の推進を図った点で大きく評価できると考えられる。

しかしながら、3次にわたる現行計画の点検等の中で、

- ・ 定量的な目標・指標が少ないことから、具体的な施策の達成状況の評価把握ができないこと
 - ・ 施策の効果等を把握するための分析手法を確立する必要があること
 - ・ 分析を行うための定量的なデータ整備の重要性
 - ・ 環境基本計画と循環型社会形成推進基本計画等の個別計画との連携
 - ・ 関係府省の更なる連携による総合的な取組の必要性
- 等が課題として指摘されている。

また、現行計画では、目指すべき持続可能な社会の姿を提示し、これを実現するための具体的な道筋として11の戦略的プログラムを設定したものの、施策相互の繋がりが不十分であるとの問題点が指摘されている。

さらに、極めて深刻な環境問題を解決するためには、国民、事業者、民間団体、地方公共団体などの各主体の取組が非常に重要であるが、現行計画は各主体がとるべき具体的な行動が明確ではなく、国民に訴えかける力が弱いとの指摘もなされている。

(4) 内外の社会経済の変化

我が国の社会の変化

我が国は、少子高齢化の進展に伴い、2006年をピークに人口が減少に向かうことが予想され、労働力人口の減少などによる経済成長へのマイナスの影響や勤労世代の社会保障負担の増加に対する懸念が指摘されている。

また、ハイブリッド自動車や省エネ家電などに見られるような我が国の環境技術の進歩、NPO法人の増加や企業の社会的責任を意識した経営への取組など社会全般の価値観の変化、「三位一体改革」や市町村合併の進展など行政を取り巻く状況の変化等にも留意する必要がある。

国際社会の動き

世界経済は中長期的にみれば一貫した成長傾向が続いている。特に中国を中心にアジア地域における開発途上国の経済成長とエネルギー消費の増加は顕著であり、今後はアジア地域が我が国の経済や環境問題に与える影響は更に大きくなり、我が国とアジア地域との関係は必然的に一層深まっていくものと思われる。また、経済だけでなく世界の人口も開発途上国を中心に増加し、2050年には93億人に達する見込みである。このような世界経済の発展や人口の増大により、化石燃料を始めとする資源の枯渇や自然環境の破壊など、現在の社会経済システムが今後更に厳しい環境上の制約に突き当たる可能性が高くなっている。

2. 計画見直しの基本的方向

以上のような点を踏まえると、現行の第二次環境基本計画は、今日の環境問題の態様の変化、内外の社会経済の変化等に対応する上で限界があるものと考

えられる。したがって、これらの変化や今後生じうる深刻な問題に的確に対応するための見直しを総論的及び各論的の両面において行う必要があり、次のような点に留意して新たな環境基本計画の策定のための検討を開始すべきである。

(1) 目指すべき社会への道筋としての「環境と経済の好循環」の提示

第三次環境基本計画の策定に当たっては、目指すべき持続可能な社会の姿について、できる限りわかりやすく示す必要がある。

その際には、環境と経済の好循環が実現した2025年の将来像として、人々が美しい環境の中で健やかに生活し、環境を良くするものやサービスを生み出すことで、個性豊かな地域に活力が生み出されている日本の姿を描いた「環境と経済の好循環ビジョン」(本年5月当部会決定)を踏まえることが適当である。

なお、環境基本計画における持続可能な社会のあり方についての検討に当たっては、今後の我が国のあり方などを含む目指すべき社会についての考察が必要であろう。

また、積極的に環境対策を推進すれば、負担増などを通じて、我が国経済にさらなる悪影響を及ぼすとの主張もある中で、環境問題への積極的な取組が新たな投資や技術革新を生み出し、雇用の創出や地域の活性化をもたらすだけでなく、企業や国の競争力の向上につながるものであることを強く打ち出すべきである。加えて、このような環境と経済の好循環を生み出す社会経済システムの構築へ向けた重点的な施策を盛り込むことによって、持続可能な社会への道筋をより具体的に示すことが必要である。

(2) 数量的目標・指標の導入等による実効性の確保

環境基本計画の着実な実行を確保するためには、計画に基づく施策の進展状況を定量的に評価把握するための仕組みを導入することが不可欠である。そのための方策としては、現行計画や3次にわたる点検でも課題として指摘されているように、計画の内容に応じた「長期的な目標に関する総合的な指標あるいは指標群」(総合的環境指標)や数値等の具体的な目標を計画に導入し、これらについて適切な状況把握を行って点検に活用することなどにより、計画の実効性を高める必要がある。

また、数量的目標・指標の設定や施策の効果の分析には、統計情報の整備・充実が不可欠であることから、そのための体制づくりから求められている点にも留意する必要がある。

加えて、環境基本計画の実効性を確保するためには、これらの情報を国民に対して明確かつわかりやすく発信することも重要である。

(3) 国民など多様な主体の参加を促す計画

環境問題を解決するためには、政府だけでなく、国民や家庭、事業者、民間団体、地方公共団体、地域社会、学校などの各主体それぞれの役割が重要である。環境基本計画は、環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱(環境基本法第15条第2項第1号)であるが、各主体がとるべき具体的な

行動や、連携・協働のあり方を明らかにし、地域社会から国際社会までのあらゆる段階におけるパートナーシップ社会の構築を第三次環境基本計画のメッセージとして明確に示すべきである。

また、環境施策の実施に当たっては、環境省のみならず関係府省の役割が大きいことから、計画の策定過程も含めて、情報公開を徹底しつつ関係府省と一体となった取組を推進する必要がある。

(4) 国際的な環境問題への積極的貢献

地球温暖化などの環境問題の解決には関係国間の連携が重要であり、地球環境問題の深刻化や今後想定される途上国の経済発展や人口の増加に鑑みると、現行計画の長期的目標の一つである「国際的取組」の重要性は更に増している。このため、我が国は、特に今後環境面経済面で重要性を増すアジア諸国との間で技術交流や連携した取組を推進することや、国際的な枠組みづくりへの積極的参画等を通じて、国際的な環境問題の解決に積極的に寄与する必要がある。

第三次環境基本計画の策定に当たっては、我が国が国際的な環境問題の解決へ向けてリーダーシップを発揮できるよう、これらの点を踏まえた計画にすべきである。

(5) 戦略的プログラム

第二次環境基本計画で導入した戦略的プログラムは、これに基づく具体的な施策の実施や地方公共団体の環境基本計画でも取り入れられるなど一定の成果を挙げていることから、幅広い環境問題の中で、当面行うべき重点分野を選択し、その上で各分野について、総合的な観点から諸施策についての選択肢を検討し、優先的施策を選択するという戦略的プログラムの考え方は第三次環境基本計画においても継続すべきである。

しかしながら、戦略的プログラムの構成については、施策相互の連携が不十分との指摘等も踏まえ、現行計画の区分にこだわることなく、その後の技術の進歩など社会経済の変化や新たに認識された環境問題に柔軟に対応した上での重点化を目指すべきである。

本ペーパーは、現行第二次環境基本計画の進捗状況の点検に携わってきた総合政策部会として、来年以降環境基本計画の見直しが想定されるこの時期に当たって、第二次環境基本計画の過去3回の点検における議論等を改めて整理し、計画見直しにおいて留意されるべき点に関する現時点での当部会の共通認識としてまとめたものである。