

1) 日本は、戦後、とくに高度経済成長期に、目覚ましい発展を遂げ、世界でも有数の豊かさを手に入れた。それと同時に急速な発展は、岡山県の水島地域をはじめとして全国各地で大規模な公害問題を引き起こした。その結果、多くの公害病患者が発生したが、そういった人たちの犠牲と、長きにわたる裁判闘争などを経て、現在のような環境政策が登場してきたといっても過言ではない。

1988(昭和63)年に「公害は終わった」として、公害地域指定が全面解除されて以降、公害病患者の新規認定は打ち切られた。そして、2002(平成14)年のヨハネスブルグサミットなどで、日本は公害を克服した国だということが、しきりに宣伝されるようになった。

だが、実際には、自動車の排ガスなど移動発生源による新たな大気汚染公害などが拡大し、東京など大都市圏では、多くの患者が発生しているにもかかわらず、新規認定が打ち切られているために、それら公害病患者に対して補償の措置がとられていないのが現状である。そのために、多くの未認定患者が苦しみ、東京大気汚染裁判でも争点となっている。しかし、環境基本計画中にはそのことが明記されていない。

日本の環境政策の原点ともいえるべき公害問題を真正面から見据え、現状の問題点とその対策を環境基本計画にもきちんと盛り込むべきではないか。

2) 三、今後の環境政策の展開の方向 1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上について、近年「持続可能(sustainable)」という言葉が、頻繁に用いられるようになり、環境基本計画策定に向けた中間とりまとめでも、「環境効率性が高く、個人にとって豊かで質の高い生活が持続可能なライフスタイル」と記述されている。

しかし、例えば買い替えてエコ製品を購入したとすれば、旧製品は当然ゴミになり、さらに便利さを求めて新たな機器を増やせば、それによるエネルギー消費量の増分は効率化分を上回ることも考えられる。また、今の中国やインドなどの発展著しい国が、日本と同じレベルの生活をするようになると、世界の資源では到底まかなうことができず、崩壊してしまうだろう。そのときに、我々だけが現在の生活を維持し、彼らにだけ我慢を強いるということは不可能である。

真の意味での持続可能性を求めるならば、これまでの経済発展のような右肩上がりの考え方ではなく、従来型の経済成長や、便利さ・豊かさのあり方を根本から見直さなければいけないのだということを認識することが必要である。

3) 中間とりまとめ 重点分野の項目に「地球温暖化対策」が挙げられているが、昨年岡山県を中心とした瀬戸内海沿岸域では、数回に渡り台風の直撃により多大の高潮被害や風倒木被害が発生した。これは、例年に比べてこの地域を通過する台風が多かったことに加えて、平均海面水位の上昇に伴い、高潮時の海面水位が大幅に上昇していたためでもある。そして、そこには地球温暖化の影響もあるといわれ、こういった状況が常態化する可能性があるとも言われている。

このように地球温暖化は、海面水位の上昇や、植生の変化など比較的ゆっくりとした、環境そのものの変化と同時に、大型災害の増加という形で我々の生活にいわば急性の甚大な被害を及ぼすことになる。そこで、地球温暖化による被害への対策として、例えば海岸部の整備にしても従来のようなコンクリート

の垂直海岸ではなく、自然工法による整備を行い、あるいは消波の役割も果たし、温暖化の原因である二酸化炭素の吸収源としても有効と考えられるアマモ場を整備することが必要である。また、森林の保全・再生についても、台風によって倒れた樹木の大半が針葉樹であったことから、そのあとにはこれまでのような針葉樹ではなく、広葉樹を中心とした雑木林を整備するなど、温暖化防止とともに災害対策にも配慮した対策を進めていくことが必要である。

4) 「第三次環境基本計画策定に向けた考え方」 p19 ⑧「環境保全の人づくり・地域づくりの推進」分野の第1段落に「現在の環境問題は、人々の普段の暮らしぶりを原因とするものが多い。」という記述がある。しかし、これは、従来の公害問題に係る当局の認識にしばしばみられたように、工場の稼働やそれに伴うトラック輸送など企業の生産活動によってもたらされる環境負荷を棚に上げて、一般市民にその責任を押し付けるものではないだろうか。

確かに、家庭排水による水質の汚染は、公共下水道の普及の遅れとも相まって、水質汚濁の大きな原因の一つとなっている。また、温暖化の原因となる部門別二酸化炭素排出量を見ても、家庭・事業所等、民生部門からの排出量はここ10年でも増加傾向にあり、排出抑制のための更なる努力が必要であろう。

しかし、全体としてみた場合、二酸化炭素排出量の総量に占める割合をみると、全国では、民生部門が20%程度であるのに対し、工場など産業部門は40%と大きく、特に水島コンビナートを抱える岡山県では、民生部門の7%に対して産業部門は80%と圧倒的である。その他にも工場などから大量に排出される産業廃棄物の処理の問題、ベンゼンなどの有害物質の濃度規制をクリアできていない地域があるなど、総体として見れば特にこの地域では産業部門の方が環境により大きな負荷を与えていると考えられる。従って根本的な環境対策を考える上では、2)でも述べたように、これら産業部門に対する更なる規制が必要であると考えられる。

5) 「環境基本計画 第3部 各種環境保全施策の具体的な展開」において、水環境の保全について様々な対策等が記述されている。われわれは特に海洋環境の保全において重要な役割を果たす干潟、アマモ場の保全・再生が不可欠であると考えられる。これまで、多くの干潟・アマモ場が埋め立て工事により失われ、1973(昭和48)年に埋め立ての原則禁止を謳った「瀬戸内海環境保全臨時措置法(78年に特別措置法)」の制定後も、埋め立ては進められている。

これ以上の環境悪化を防ぐためにも、埋め立て工事は禁止することを環境基本計画中に明記すべきである。

6) みずしま財団では、瀬戸内海の環境回復の取り組みとして、2000年度から備讃瀬戸海域を中心に海底ゴミの実態把握調査を行ってきた。これまでの調査結果から、瀬戸内海の海底には、ポリ袋などのプラスチック系のゴミや空き缶といった日常生活から排出されたと考えられるゴミや、大型トラックのタイヤ、家電製品などの粗大ゴミが大量に堆積していると考えられる。また、瀬戸内海沿岸各府県の漁協へのアンケート調査結果からも、ほとんどの漁協で海底ゴミによる被害を蒙っていることが明らかとなっている。

これまで、海底に沈んだゴミについては、その所管が定められていなかったために、行政による恒常的な取り組みはほとんど行われず、堆積し続けてきた。一部の漁業従事者などが、ゴミの回収に取り組んできたが、大変な労力を必要とすることと、制度上、漁業に伴う産業廃棄物扱いということでその処理費が大きな負担となっている。海底ゴミの多くは、漁業外に起因するものであるにも拘らず、である。

瀬戸内海をはじめとする海底環境の改善のために、これまでは海の底にあって人々の目につきにくいということで、あまり関心もたれてこなかった海底ゴミについても、的確に法制化し対策をとることを環境基本計画にも明記することが必要である。

中央環境審議会総合政策部会御中。

## 環境基本計画のあり方に関する意見

環境基本計画のあり方に関する意見を以下のとおり提出いたします。

### <意見 1>

#### P2 「二. 第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題」について

長年に渡る持続可能な社会を考えた場合、地球規模の環境問題への取組が重要となり、中間とりまとめの「二. 第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題」においても、地球温暖化問題の厳しい状況が示されている。この地球温暖化問題は、エネルギーの問題と一体に考える必要があり、如何に負荷の少ないエネルギーを選択し、効率的に利用していくかが重要である。

また、一方では、原油価格の高止まりの可能性や中東地域を中心に国際情勢が安定していない社会の現状がある。

このような中で、CO<sub>2</sub>削減効果大きく、エネルギーの安定供給にも資する原子力の位置づけを、「環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上」のなかに記載し、明確にするべきである。さらに、今後、検討する重点的な取組における「①地球温暖化対策」においても取り上げられるべきと考える。

### <意見 2>

P7. 今後の環境政策の展開の方向」の「1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上」に以下の内容を追加すべき。

#### ○追加意見

「環境負荷が現状より低減される事業に対する環境アセスメントの効率化のあり方（環境アセスメント手続きの迅速化や評価内容の簡素化）についても検討する。」

## ○理由

既存の老朽火力発電所のリプレースなどの事業は、現状に比べて大幅な環境負荷の低減が期待される場合が多いことから、環境アセスメント手続きの迅速化や評価内容の簡素化といった効率化が必要である。

環境を良くすることが地域の経済を活性化させ、経済の活性化が地域の環境を改善するという好循環を促すといった視点が重要である。

## <意見3>

P7 「三. 今後の環境政策の展開の方向」「1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上」について

中間とりまとめにおいて、社会経済に環境配慮を織り込み、環境資源の合理的利用を促進するための方策として、環境税や環境課徴金等の経済的手法は、環境負荷低減に有効性で、資源の効率的配分にも資するものとされているが、経済的手法については、これと異なる意見もあり、また、社会経済へ与える影響も小さくないので、環境と経済の両立を念頭に、十分議論した上で、記載する必要がある。

特に環境税については、京都議定書目標達成計画策定時や施策総合企画小委員会でも議論されており、それらの議論を踏まえ記載すべきであり、導入を前提とするような表現は改めるべきである。

## <意見4>

P16 「三. 今後の環境政策の展開の方向」の「6. 長期的な視野からの政策形成」に以下の内容を追加すべき。

## ○追加意見

近年、分散型電源の導入の進展に伴い、大気汚染防止法の規制対象未満の施設等についても、その導入の増大が予想される。50年といった長期的な視点に立った場合、地域環境への影響が社会的に顕在化する前に、大気環境の保全のために、分散型電源の大気汚染防止上の扱いについて、政策的に取り組んでいく必要がある。

以上

中央環境審議会総合総合政策部会 御中

### 第三次環境基本計画策定に向けた考え方（中間とりまとめ） への意見

#### ■はじめに

公害にせよ自然破壊にせよ地球環境問題にせよ、求められる具体的な環境対策がすでに特定され、対策の具体化・進展が求められ、それに対する政策措置がないわけでもないにもかかわらず、各環境分野の状況には大変厳しいものがあります。中には大気汚染やアスベストなどのように住民への健康被害が顕在化しているものもあります。

対策が進まなかった原因は何かを分析し、政策措置のどこが不十分だったのか、最適なものが選ばれたのか、なぜ途中で十分な政策見直し・強化がおこなわれなかったのかを分析し、その反省のもとに新しい計画をつくらなければ、また同じ失敗を繰り返すことになります。

現在の環境政策の諸目標が達成されないのは政策が弱いことにあると言ってよいでしょう。地球温暖化防止の例では、環境 NGO 気候ネットワークの試算によると今年4月に閣議決定された京都議定書目標達成計画の対策のうち、政策でその実現が担保されているのは5分の1に満たず、大半は自主計画に任されたり、担保のない弱い施策があるにすぎないとされています。これでは計画の失敗は予告されていると言ってもいいでしょう。さらに、京都議定書目標達成計画では対策に逆行する石炭火力発電所の新設や稼働は放置し、道路建設にいたっては「環状道路等幹線道路ネットワークの整備」を対策と位置づけ、対策に逆行する政策を放置しています。全ての環境分野でこのような例が散見されます。対策の多くは民間企業や国民が行うのですから政策で担保しなければ進まないと見なければなりませんし、逆行する政策を放置しては対策は進みません。

私たちは、環境政策に逆行する政策の総点検と見直し、それを実現する政策システム（戦略的環境アセスメントの実現）が必要と考えます。また、環境容量をふまえた長期目標と

その実現のための短期目標、短期目標を十分に達成・担保できる対策、対策を確実に担保できる政策が不可欠で、よりよい対策・政策を選ぶためには代替案のなかから最善のものを選ぶしくみが、確実な達成のためには中間・事後評価と政策強化のしくみが、それぞれ制度化されなければなりません。大気汚染被害、アスベスト被害のように健康被害が顕在化しているものについては速やかに被害者救済を図る制度（公害健康被害補償制度の拡充）、その費用は原因者に負担させる制度（原因企業への課徴金制度）が必要です。

こうした実効的な目標・対策・政策のセットを各環境分野で導入し、それを点検・強化して確実に達成していくしくみ、そこに被害を真っ先にうける住民が参加し、かつ利害関係がない市民 NGO が参加する、そうしたしくみが求められており、そのしくみを各分野に確実に入れていくための環境基本計画が求められています。

## ■中間取りまとめ各所への意見

### 二 第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題

「はじめに」でも述べましたが、「中間取りまとめ」に記述がありませんが、各環境分野の状況は大変厳しいものがあります。

進まなかった原因は何かを分析し、政策措置のどこが不十分だったのか、最適なものが選ばれたのか、なぜ途中で十分な政策見直し・強化がおこなわれなかったのかを分析し、その反省のもとに新しい計画をつくらなければ、また同じ失敗を繰り返すことになります。

私たちは環境対策に逆行する政策を放置し、また環境政策が弱かったことが環境対策の進まない主要な原因と考えています。改正される環境基本計画ではまず失敗の原因を分析し、その原因を克服した改正計画とすることが不可欠です。

#### 4. 持続可能な社会に向けての環境面からの理念

5～6 ページに「持続可能な社会に向けての環境面からの理念」が抽象的すぎるにせよまとめられ、特にその最初に「環境の容量を超えない」との理念が位置づけられています。

環境の容量を超えないとは、単に今の国内環境基準や国際目標をまもるというに留まらない厳しいものです。地球温暖化防止で言えば気候変動枠組条約が究極の目標で掲げるような気候系や生態系への悪影響がないレベルでの二酸化炭素等の大気中濃度の安定化であって、世界の排出量を今の半分以下に、日本のような先進国には8割、9割あるいはそれ以上の削減を求めることになるでしょう。大気汚染防止で言えば環境基準達成にとどまらず、各種健康被害に影響のないと考えられるレベルまで大気汚染物質の濃度を引き下げることを意味するでしょう。化学物質の低濃度汚染防止で言えば安全性の確認できていない物質の使用禁止などの厳しい目標が必要でしょう。いずれもそれを確実に実現するための政策の導入が必要なことは言うまでもありません。

この実現は大変なことです。これを遠い将来の課題とせず、環境基本計画で環境分野全体についてこの理念にもとづいて計画をたてることを確認するとともに、各分野で「環境の容量を超えない」ための長期目標を定め、次の環境基本計画でこの実現につながる厳しい短期目標と目標の実現を担保する対策、各対策の実現を担保する実効性ある政策を定めることが必要です。

### 三 今後の環境政策の展開の方向

展開の方向は抽象的で、中には重要な指摘もあるものの、肝心の目標や対策を確実に達成する政策をいかに選び、つくるか、中間点検と政策強化をどう図るかは書かれていません。また、被害がおこってしまった場合とりわけ住民に健康被害が生じた際の救済や対処についてもありません。

環境破壊を未然に防止し、現在の汚染を低減させ解決していく政策として、まず環境政策に逆行する政策の総点検と見直し、それを實現する政策システムづくり（戦略的環境アセスメントの實現）が不可欠です。次いで、環境容量をふまえた長期の環境目標とその實現のための短期目標、短期目標を十分に達成・担保できる対策の決定、対策を確実に担保できる政策措置の決定、が不可欠です。またよりよい対策・政策を選ぶためには代替案のなかから最善のものを選ぶしくみが、確実な達成のためには中間・事後評価と政策強化のしくみが、それぞれ制度化されなければなりません。

また、健康被害が顕在化しているものについては速やかに被害者救済を図る制度（公害健康被害補償制度の拡充）、その費用は原因者に負担させる制度（原因企業への課徴金制度）が必要です。

今後の環境政策の展開の方向には以上のしくみが求められており、そのしくみを各分野に確実に入れていくための環境基本計画が求められています。

#### 1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上

まず、環境的側面と経済的側面の関係として、1967年当初の公害対策基本法の調和染項で解釈されたような、経済成長を優先させて環境対策をその範囲におさえるというような考え方はとらないことを最初に確認することが必要です。

中間とりまとめ案には、事業活動等で発生する環境破壊の社会的費用を内部化させ負担させること、製造業の「売りっぱなし」を許さずに拡大生産者責任を充実させ使用や廃棄時の費用を負担させること、がやんわりと盛り込まれています。環境破壊型製品を売りさばいた企業が責任を取らない、あるいは環境破壊でコスト削減した企業が儲けるようなことを許さないために、費用の内部化、拡大生産者責任の具体化を確実にを行うことを確認すべきです。

また、いったん出ってしまった健康被害の救済、環境破壊（主として地域公害や自然破壊）



の原状回復は大変重要です。これを確実に行うとともに、費用は原因者が負担する制度が必要で

## 2. 環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成

中間とりまとめのこの項では、自然環境の積極的で賢明な利用、積極的な国土形成などに絞って書かれていて、現在全国で問題になっている乱開発とりわけ公共事業による環境破壊が取り上げられていません。環境保全の先頭に立つべき国・自治体がこともあろうに税金を浪費しながら環境破壊を進めるのは許されないことです。公共事業をはじめ各種開発事業は現状からの環境悪化をさせないことを前提とすること、そのための環境アセスメント制度の拡充、戦略的環境アセスメント制度の制定を明記すべきです。

## 3. 技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組

この項目は2つの異なる論点が盛り込まれています。

一点目の論点は環境に関する科学的知見の「不確実性」とそれを前提にした対策・政策の推進についてです。これについては1992年の地球サミットのリオ宣言にある「予防原則」に基づき、不確実性の幅があるとすれば、環境破壊が最も進むような仮定を前提に予防的に厳しめの対策を定めてそれを実現する政策措置をとり、後から科学的知見が充実して環境破壊が以前の仮定よりも小さいことがわかればその時点で対策を緩めるかどうか検討する、という原則を基本計画に明記すべきです。科学の知見がさらに進んで不確実性が小さくなるまで、さらには因果関係が明らかになるまで対策を先送りするなど許されないことです。

二点目の論点は技術開発の役割についてです。これについては、将来の革新的技術開発の成功をあてにして現在の持続不可能な経済社会を維持し、対策も先送りするようなことは避けなければなりません。将来できるかできないかも不明で、導入コストも不明な革新的技術には頼らずに、現在の技術を前提に対策をすすめる、政策措置を導入することを原則にすべきです。技術に関しては、これとは逆に過去にPCBやフロンなどの化学物質開発が環境破壊をもたらした例などを踏まえ、新しい技術の環境アセスメントを制度化すべきです。

## 4. 国、地方公共団体、国民の新たな役割と参加・協働の推進

現在の環境基本計画では国民の「参加」は国がどこかで決めた政策の実施段階での参加でした。今回の「中間とりまとめ」では「施策決定過程」「事後の(政策)評価プロセス」での参加を盛り込んでいてこの点は評価できます。

地域の状況を熟知してしかもいったん環境破壊があれば真っ先に影響を受ける住民やその推薦する学者が意思決定に参加すること、特定の利害関係を持たない市民・NGOやその推薦する学者が意思決定に参加することが必要です。逆に現在のシステムから利益

を得ている企業や業界団体（アスベスト政策で言えばアスベスト製造・販売事業者やその業界団体）の関係者、その顧問など利害関係のある学者については参考意見は聞くことは必要だとしても意思決定自体には参加させないことが必要です。

環境情報についても記述がありますが、ここでは開示の方向を漠然と示しただけです。環境情報あるいは人の命や健康に関する情報については原則として公開すること、民間情報も公開することを明記すべきです。

#### 6. 長期的な視野からの政策形成

50年といった長期的な視野をもった取り組み、あるべき将来像から考えていくバックキャストの手法が挙げられています。これらはさきに挙げられた「環境容量」とあわせて大変重要であり、環境基本計画に盛り込むべきです。その際、対策の手段は現在の技術を前提にすべきです。長期的視野の意味を歪めて、50年後は革新的技術ができているので今の大量生産の継続が許されるなどと解釈してはなりません。

### 四 持続可能な社会に向けた重点的な取り組み

#### 2. 重点分野等の考え方

重点分野について、中長期的な目標を示すことは重要です。また目標に関する指標についても重要です。目標が抽象的では達成の判断も恣意的になりがちで科学的で定量的な中間点検ができません。

#### 4. 横断的分野：領域を横断した取組や政策手段に着目した分野

横断的分野で挙げられた4点にないのですが、既に健康被害や環境破壊が顕在化しているあるいは特に懸念される場合の被害救済と現状回復は、重点にする必要があります。アスベスト問題のように住民に被害が出て救済ルールがなく原因者への負担制度もない、あるいは今後建物解体が顕発するのに予防ルールがないなどという分野にはただちに政策を充実させ、原因者には負担を求める制度を確立することが必要です。それらに個別対応するとの記述も必要ですが、今後そうした問題が出てきた際に対応できるよう一般ルールを定めておくことが必要です。

また、4点のうち9「技術開発の推進と長期的な視野を持った手法・情報等の基盤の整備」と10「国際的枠組みやルールの形成への貢献」については特にコメントを以下に述べます。

#### 9「技術開発の推進と長期的な視野を持った手法・情報等の基盤の整備」

原子力開発の推進が書かれていますが、いったん事故が起これば破滅的な影響をもたらし、しかも将来の処理技術も確立していない原子力に関し、環境基本計画で原子力推進を