

## 〔第三次環境基本計画 第一部第2章 素案〕

**第2章 今後の環境政策の展開の方向****(持続可能な社会をつくり出すための考え方)**

現在の社会及び環境の状況や課題を踏まえると、「環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上」、「環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成」、「技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組」、「国、地方公共団体、国民の新たな役割と参加・協働の推進」、「国際的な戦略を持った取組の強化」、「長期的な視野からの政策形成」という6つの考え方が今後の環境政策の展開に当たり重視すべき方向であると考えます。

**第1節 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上****1 「より良い環境のための経済」と「より良い経済のための環境」の実現**

これまでの日本の経済の姿には、均一のモノを大量に生産して大量に消費し、結果として大量に廃棄する面がありました。一方で、世界レベルで見ると、人口は増え続け、エネルギーや資源の消費も増加する圧力が高まり続けているのに対して、地球温暖化問題に見られるように、地球全体又は特定の系における環境面からの負荷の許容量には限界があります。そういった観点から、長期的に見れば、環境的に持続可能な社会・経済の姿を目指すことが、我が国経済の将来にわたる持続的な発展にも結びついていくものと考えます。特に、我が国がその一次エネルギーの多くを海外に頼っており、国際情勢が必ずしも安定しているとは言えないことを踏まえれば、社会経済の安定性の観点からも、エネルギーや資源利用の効率の高い持続可能な社会経済が望まれます。

そのような持続可能な社会経済を環境保全の視点から実現していくためには、環境効率性を高める、すなわち一単位当たりの物の生産やサービスの提供から生じる環境負荷を減らすべく努力することにより、我々が生み出す豊かさ、経済の付加価値が拡大しても環境負荷の増大につながらないようにする（デカップリング）必要があります。さらには、環境保全の観点から性能がすぐれた技術や製品をいち早く創り出すことにより、新たな経済活動が生み出されるといったような、むしろ、環境を良くすることが経済を発展させ、経済が活性化することによって環境も良くなっていくような環境と経済の関係（環境と経済の好循環）を生み出していくことを目指します。

このような社会経済の姿を実現するためには、経済活動に伴って発生する、公共財としての環境に対する影響が、市場経済の中で評価される必要があります。すなわち、知的付加価値が高い商品を開発することや、モノの機能に着目し、最終的に提供する価値を重視して、これをサービスの形で提供すること等、

一定の価値を生産するために必要となる資源消費や環境負荷が少ない事業活動が、社会や消費者に評価され、発展していくような経済の姿に変えていく必要があります。

社会経済に環境配慮を織り込み、希少な環境資源の合理的利用を促進するための最も基本的な方策は、生産と消費の過程における環境の汚染のコストを市場価格に内部化することです。そのような観点から、汚染者負担の原則を環境保全のための措置に関する費用配分の基準として活用します。

また、製品の製造者など製品の設計や市場への投入を決めた者が、物理的または財政的に製品の使用後の段階で一定の責任を果たすという、拡大生産者責任の考え方も重要です。

持続可能な循環型の社会経済の姿を具体的に考えると、省エネルギーや3R推進等に向けた技術革新、製品設計や製造過程における環境配慮、さらには新たなビジネスモデルの構築等、環境負荷を減少させる努力が正当に評価され、報いられるために、仕組みづくりや消費者の意識改革を進める必要があります。

このような考え方にもとづく施策として、例えば経済的手法は、市場メカニズムを前提とし、経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法であり、環境的側面と経済的側面の統合的向上の考え方に寄与し得ます。

環境への配慮を促す仕組みをつくる際には、できるだけ環境負荷の削減効果が高く、それに対して、社会全体として負担する費用ができるだけ少ない方法を用いるべきです。そのためには、製品やサービス、使用後も含めた物流システム等、製品やサービス提供全体に関して設計を行う段階において、トータルで見た環境負荷を減らすことにつながるように、仕組みの設計を行う必要があります。そのためには、ベストミックスの考え方の下に、様々な手法を適切に組み合わせる必要があります。例えば、製品やサービス等の設計を行う者にとって環境配慮を行うインセンティブが働くような合理的な仕組みづくりや、そのように環境に配慮された製品を消費者が選択的に購入することを促すことが重要です。そのような仕組みをつくる際には、環境への影響が大きい分野から優先的に対象としていくように努めます。

また、先進的な企業の取組に学びつつ、産業活動全体に広げていく視点も重要です。さらに、民間のガイドラインや基準等のうち、適切なものについてより広範に活用されるような条件整備に努める必要があります。

自然との関わりにおいても、経済活動の一環として自然を活用することが自然保護につながり、また、それらの自然を適切に保全することが産業の基盤になるような関係を創り出し、適切に保持していく必要があります。例えば、経済の成熟化に伴い、自然とのふれあいの価値が増大しており、エコツーリズム

への関心が高まっています。この場合、残された自然を適切に維持管理することが、その経済活動を支えており、活用と保全の適切な関係を維持することが経済的なメリットにもつながります。

また、環境に関わる新たな取組を国内の各主体が自主的に進めていくための参考ガイドラインや標準づくりを国内で積極的に推進し、さらには世界中に広めて、各国共通の取組としていくことが、世界的に我が国の役割を果たしつつ、我が国社会経済を持続可能な形で発展させていくためにも効果的と考えられます。

## 2 「より良い環境のための社会」と「より良い社会のための環境」の実現

環境に係る問題と、様々な社会問題は、地域コミュニティの再生等を通じて相互に強い関係があります。すなわち、地域共有の課題としての環境保全への取組を通じて社会問題解決の基盤にもなる地域コミュニティが活性化することが期待できる一方、地域コミュニティに活力がある場合には、環境保全の取組も積極的に行われる傾向があります。また、歴史的に見ても、里山や水路の管理等が地域コミュニティの社会的な課題として取り組まれ、それにより地域の環境保全がなされてきたように、環境問題と社会問題は近い関係を持っています。最近でも、企業による環境保全活動が社会的な責任の一環として行われるなど、環境的側面と社会的側面を同一の制度や運動の中で向上させようとする場面が増えてきています。このような関係を踏まえると、持続可能な地域コミュニティによる、環境的側面と社会的側面を統合的に向上させるような地域づくりという視点が重要になっています。

そのような視点から、地域の実情に根ざした、地域で自発的に行われる環境保全の取組が重要です。このため、各地でそのような取組が行われるための条件を整備していきます。その際には、環境保全に対する国民の一般的な意識の高揚を活かすとともに、自らの行動が環境の保全に結びついているという実感を持てるような取組に結びつけていくという観点からも、コミュニティ・ビジネスにつなげ、あるいは雇用の機会を増やすことに資するという事等も含め具体的に環境保全に資する活動を行う機会を提供する視点が重要です。そのような活動を通じて、地域において環境保全活動を行う人材が育成され、ネットワークが形成されるとともに、地域の様々な人々が地域コミュニティに積極的に関わることによって、地域コミュニティのつながりが強化されると考えられます。このことにより、社会教育や助け合いに関する機能等、地域コミュニティの社会的側面も統合的に向上していく効果が期待されます。

### 3 環境的側面、経済的側面、社会的側面が統合的に向上するライフスタイルへの転換に向けて

環境的側面、経済的側面、社会的側面が統合的に向上する持続可能な社会の実現のためには、制度的、技術的に環境効率性の向上を求めるだけでなく、各主体の生活や行動の選択が重要な課題となります。

具体的には、日本に昔から有る「もったいない」という考え方も活かしつつ、経済活動や国民生活のそれぞれの局面で、エネルギーや資源の無駄をなくしていくとともに、大量生産、大量消費、大量廃棄につながるようなビジネススタイルや生活習慣の見直しを行っていく必要があります。

そのような観点から目指すべき持続可能なライフスタイルは、環境効率性が高く、かつ、個人個人にとって豊かで質が高い生活と考えられます。そのようなライフスタイルは画一的なものではなく、単純に何かを我慢することを求めるものでもありません。そして、実現のためには、国民一人一人がそれぞれに持続可能なライフスタイルを考えて実行することが重要です。

そのためには、欧州のスローフードの取組や、アメリカにおける LOHAS (Lifestyle Of Health And Sustainability 健康と環境面を中心とした持続可能性を重視した生活スタイル) という考え方に見られる、生活を豊かにしつつ持続可能な社会を求めるような、個人の価値観に基づく積極的な取組が一つの参考となります。日本国内においても、物的な豊かさや時間的な効率を優先する生活を見直して、自然と調和した新しい豊かさを求めるスローライフという考え方が出てきています。そのような、環境保全と豊かな暮らしを同時に求める、個人が主体となる取組を促進する条件整備が必要です。

そのような社会づくりを実現するためには、まず、各個人が環境保全について一般的な必要性を認めるだけでなく、情報を積極的に集めて行動に移すようにするための、環境保全の人づくりを進める必要があります。

さらに、持続可能で豊かな生活スタイルの選択を可能にする、様々な技術や地域コミュニティ活用のための取組手法が開発され、供給、提供される必要があります。

このような取組を通じ、あらゆる場面に環境面から持続性への配慮を盛り込むことにより、持続可能な社会づくりを進める必要があります。

## 第2節 環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成

### 1 自然環境の多様性の維持と質の回復・向上

自然環境の多様性の維持と質の回復・向上による、ストックとしての国土の価値の増大が重要な課題となっています。すなわち、国土に対する正負の両面

からの影響が蓄積された結果としての、現在及び将来における「状態」に着目して国土の価値を高める視点が必要です。そのため、自然環境の適切な保護・管理に加え、自然再生や、不法投棄された廃棄物の処理等負の遺産の処理を進めていきます。

生物多様性保全のために、生物の生態特性に応じた、生息・生育空間のつながりや適切な配置が確保された生態的ネットワークを構築するような視点を持って、国土・自然の形成を進めていきます。

## 2 既存ストックの活用や農林水産業の機能にも着目した、環境保全上の観点から考えられる持続可能な国土づくりの推進

自然と人間の共生を考慮し、持続性に着目した、環境保全と環境の賢明な利用の観点からの国土づくりや地域づくりを行います。すなわち、生態系の自然的価値の維持と両立させた方法で人類の利益のために環境要素を持続的に利用するワイズユースの考え方を取り入れます。その際には、自然や地域の環境に関わるさまざまな情報も活用する必要があります。また、国土づくりにおける環境効率性向上のため、『既存物にも着目し、ストックとしての国土の価値を高める』という視点も重視します。そのため、既存の施設や人工林等現存する人の手が加えられ、つくられた様々なものについて、現在の利用状況や果たしている役割及び将来予測に基づいて当初の機能に新たな機能を付加するために手を入れることなども含めて、適切に維持管理することによって有効活用されるようにすることが重要です。

農林水産業の活動及び森林が地域・流域や沿岸域の環境及び地球環境を保全する機能を発揮している面もあります。それに対して、産業構造や社会構造の変化もあり、それらの機能が十分に発揮されにくくなってきているのではないかと懸念されています。今後、それらの機能が十分に発揮されるよう、国はそれらの機能を評価した上で支える仕組みを、地域は地域の財産として支える取組を、国民は自分の生活を支えているそれらの機能を守るといった観点からの支援を進めることなどが必要になってきています。

また、全体構造や生活インフラ、さらには、地域コミュニティの活力が維持・活性化されるために必要なネットワークづくりの場の確保等様々な面から、持続可能な社会生活を送ることができるように配慮した街づくりが行われる必要があります。

環境保全上の観点から考えられる持続可能な国土づくりを推進するためには、諸制度に基づき国が策定する国土づくりに関わる計画や、地方公共団体が策定する地域づくりの計画の策定に当たっても、このような考え方を踏まえる必要があります。

### 第3節 技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組

#### 1 科学的知見、科学技術の充実

持続可能な社会の形成に向けては、環境保全に関して、科学的知見の充実を図るとともに、各種の技術開発を一層推進することが不可欠です。

環境効率を高めるための技術開発のうち、製品やサービス開発に直接結びつく技術開発については、民間の営利企業等が自主的に行うことが期待されますが、そのような分野についても、特に将来の状況予測などについてできるだけ幅広い情報を提供するように努めます。

一方で、大学を含む公的な研究機関には、直接の企業活動としては行われにくい、将来的な発展、深化の基礎となるような技術開発や学術研究を進めることが求められます。

#### 2 施策決定における最大限の科学的知見の追求

環境に関わる施策を検討する際には、環境リスクの考え方などを用いてできるだけ合理的な判断を行う必要があります。そのためには、関係者と適切な役割分担をしつつ、その時点において合理的なコストの下で得ることができる最善の科学的知見を活用する必要があります。特に、不可逆的な環境保全上の問題が発生するおそれがある施策決定に際しては、その問題の影響の大きさ等に応じて、知見を得る努力を十分に行う必要があります。その知見を基に、現在のみならず、将来世代への影響も踏まえつつ、当該施策の必要性と施策実施に伴う社会全体に生じるコストをできるだけ幅広く客観的に明らかにしつつ施策決定を行うよう努めます。

#### 3 不確実性を踏まえた施策決定と知見の向上等に伴う施策変更の柔軟化

科学的知見は常に深化するものである一方、常に一定の不確実性を有することは否定できません。しかしながら、不確実性を有することを理由として対策をとらない場合に、問題が発生した段階で生じる被害や対策コストが非常に大きくなる問題や、地球温暖化問題のように、一度生じると、将来世代に及ぶ取り返しがつかない影響をもたらす可能性がある問題についても取組が求められています。このような問題に対しては、完全な科学的証拠が欠如していることをもって対策を延期する理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら、必要に応じて対策を講じるという、予防的な取組方法の考え方に基づく対策を講じます。予防的な取組方法の考え方に基づく対策が必要になるような場合には、どの程度の不確実性があるのかも含めた、それぞれの時点において得られる最

大限の情報を基にしつつ、迅速に具体的な対策の検討を進めていく必要があります。

また、一定の不確実性を残しつつ政策判断を行うためには、関係者や場合によっては国民全体との合意づくりが不可欠になります。そのためには各主体と適切なコミュニケーションがとられる必要があります。まずは、できるだけ幅広い情報をわかりやすく提供するとともに、情報へのアクセス機会を増やす必要があります。しかしながら、水俣病問題をはじめとするこれまでの教訓を踏まえると、すべての関係者の合意を得ることを優先して対策を遅らせることができない場合もあります。その場合は、どのような検討を行ってどのような理由で政策判断を行ったかについて、十分な説明を行う必要があります。このような予防的な取組方法の考え方を具体的な場面でどのように当てはめていくかということについては、国際的な議論の動向も踏まえつつ、検討していくことが必要です。

一度政策判断を行った問題についても、その後の研究等により当該問題に関する知見が向上したり、新たな事実が判明したりすることによって、前提となる判断材料に変更が生じた場合は、説明責任を果たしつつ、柔軟に施策変更を行う必要があります。

特に、生態系については複雑で常に変化し続けていることから、そのすべてはわかり得ないことを認識し、謙虚に慎重に行動することを基本としつつ、その管理と利用については、モニタリング調査の結果などに応じて順応的に、柔軟に行う必要があります。

## **第4節 国、地方公共団体、国民の新たな役割と参加・協働の推進**

### **1 国、地方公共団体、国民の役割を踏まえた連携の強化**

環境は有限な公共財であり、かつ、複雑な因果関係に基づいて環境問題が発生する場合があります。そのため、すべての者が環境保全に対して同じ意識と行動をするのでない限り、政府が何もせずに市場に任せるだけでは適切な状態に保たれない場合があります。また、環境保全を願う国民や、企業やNPO等を含む民間の各種組織の意欲や行動が必ずしも環境を持続可能なものにする効果につながっていない場合があります。そのため、単純に市場に任せるだけでは適切でない点を補正するとともに、環境保全への意欲が適切な実践や参加につながるように、仕組みづくりやパートナーシップづくりを地方公共団体と役割分担しながら進めていきます。

ナショナルミニマムの確保等、国全体や地球規模の視点から基本的なルールを策定することや必要な施策を展開することは引き続き国の役割として進めて

いきます。ただし、そのような際にも、できるだけ現場に根ざした判断を行う必要があり、地方公共団体の取組を参考にする等、現場の情報の収集に努めます。また、民間において自主的に設けられた基準やガイドラインと行政の施策との有機的な連携に努めます。

一方で、より小規模で地域に密着した主体の方が自らの周辺状況に関する情報を密に持つ等、個別の事情に応じてより効率的、効果的に環境保全の取組を行うことができる場合も多くあります。そのような観点から、地方公共団体の役割が重要になっています。また、三位一体の改革にも見られるように、日本社会の成熟化に伴い、地方公共団体の自立が強く期待されているところです。ただし、地方公共団体が実施する事務についても、問題によっては、日本全体にとって最適な選択となるよう、国単位で施策を考えることが求められるものがあり、そのような場合には、国が法令に基づく一定の基準の作成や調整を行います。

また、行政の施策展開においても地域における市民や民間の各種組織の活動が重要な役割を担うようになってきており、今後さらにそのような働きを促進していきます。

これらを踏まえて、国、地方公共団体、国民それぞれの役割を明らかにしつつ、同時に、十分なコミュニケーションを図りながら連携を図っていく必要があります。

## 2 施策プロセスへの広範な主体による参画の促進

人類の活動が質量ともに拡大し、複雑化している中、環境保全に関わる課題についても、不確実性のある中で対策を検討すべき課題や、価値観に関わる問題等、従来の社会システムや科学的知見に基づくだけでは、客観的な条件に基づいて単純な判断を下すことが難しい課題が増えてきています。また、施策の実施段階で国民や民間の各種組織の協力を求める必要のある施策も増えてきています。そのため、施策形成過程について、国民や民間の各種組織が、持続可能な社会づくりの観点から十分な参加・参画をできるようにしていくための仕組みづくりを進めていきます。

国民や民間の各種組織の積極的な参加・参画を促進するためにも、そのような施策決定に際しては、できるだけ幅広い情報を示しつつ、かつ、どのような検討を経てどのような理由でその施策決定がなされたか、行政として説明していきます。

さらに、施策の実施や事後の評価プロセスについても、国民や民間の各種団体の参加・参画を得ながら進めていきます。

### 3 行政と国民とのコミュニケーションの質量両面からの向上

環境の観点から持続可能性を高めていくためには、環境に関わる情報が豊富に存在し、十分に活用される必要があります。そのためには、国民や民間の各種組織が有する情報と行政が有する情報が、お互いにとって活用しやすい状態にある必要があります。そのような観点から、民間・行政を問わず環境に関わる情報が効率的・効果的に収集され、かつわかりやすい形で提供される必要があります。例えば、欧州を中心としたオーフス条約への対応に見られるように、諸外国においても、行政の保有する環境に関する情報を国民が容易に得られるようにするための取組が行われています。我が国においても、行政の保有する環境に関わる情報が国民にとって有益なかたちで有効活用されるようにしていく必要があります。

## 第5節 国際的な戦略を持った取組の強化

### 1 国際的枠組みでの持続可能な開発を目指した戦略的な取組の強化

我が国として、地球環境を保全するため、地球規模や地域レベルの取組、開発途上国をはじめとする各国における取組に、効果的かつ長期的に協力していく必要があります。そのため、多数国間での取組に積極的に関与するとともに、各国と政策対話や情報交換等を行うことにより環境の状況とニーズを把握します。その上で、日本の持つ持続可能な開発に資する施策や技術を、相手国にとっても、また我が国にとっても有益な形で提供するための取組を行う必要があります。

特に地理的近接性が高い東アジア圏における相互依存が高まっており、中国をはじめとする近隣諸国と協働して推進すべき取組や、解決を図るべき課題がこれまで以上に出てきています。そのような中で、例えば、アジア域内における廃棄物等の輸出入について、その動向を踏まえ、適正管理を進める取組や、越境大気汚染問題に対応するための共同モニタリングの実施によって環境管理能力を強化する取組を推進します。

また、東アジア圏と日本の生態系の間では渡り鳥など様々な野生生物の往来があります。したがって、東アジア圏の生態系が豊かなものであることが日本の生態系を支えています。一方で、中国内陸部の砂漠化が日本にも黄砂という形で影響をもたらしています。そのような観点から、東アジア圏の生態系の保全やそれを支える森林保全に対して日本としても協力していく必要があります。

さらに、日本の経験、施策や技術も活用しつつ、東アジア圏のみならず、インド等のアジア・太平洋各国を中心とする開発途上諸国における、持続可能な開発に対する制約・波乱要因としての環境問題の解決に、積極的な役割を果た

すように努めます。また、貧困問題の解決と環境保全の両面を同時に達成するため、各地域における自然資源の適切な管理に協力していきます。

その際、政府による取組に加えて、地方公共団体、NGO/NPO、企業といった多様な主体が、それぞれの特性や知見を活かしながら連携して国際協力の取組を進めていくことが重要です。

## 2 国際的なルールづくりへの積極的な参画

様々な面で国際的な相互依存が強まり、環境保全に関わる国際的な枠組みやルール策定の動きが増加しています。地球環境が保全され、世界的に持続可能な社会づくりが適切かつ効率的に進められるように、これらの策定に我が国としても積極的に参画していきます。

国際的なルールについては、行政によって定められるものだけでなく、民間主導の規格等も増えており、国と各種団体等が役割分担しつつ、相協力して、積極的に国際標準提案を行う等我が国としての役割を果たしていく必要があります。

また、環境保全と貿易の相互支持性の確保に、積極的に関わっていきます。

## 3 国際社会の状況を意識した我が国における持続可能な社会づくり

国際社会の状況を考えれば、我が国国内においては、京都議定書の削減約束の達成をはじめとする地球温暖化対策や、3R推進の視点による取組に加え、国際的な不安定要因、特に日本がエネルギーや資源を獲得したり輸送したりする地域における不安定要因が存在するという課題を踏まえた取組が必要です。そのため、省エネルギーや省資源の取組を進めると共に、国内に存在する再生可能なエネルギーや資源の有効活用を進めていく必要があります。

## 第6節 長期的な視野からの政策形成

### 1 50年といった長期的な視野を持った取組の推進

環境面から持続可能な社会を考えると、地球温暖化問題のように、現在の政策や社会のあり方の結果が50年以上にわたるような長期間大きな影響を与える懸念のある課題や、むしろ将来において影響が現れる課題があります。一方で、そのような課題の解決のためには、経済や社会のあり方そのものに関わり、長期間にわたる対策が求められる場合があります。

これらの長期的な環境影響や、長期的な対策については、実感を持って対処することが難しい面がありますが、対策が遅れることによって、より困難な対応が必要となる場合も少なくありません。今後、政策を検討するに当たっては、

このような長期的な視野に立った取組に努めます。このような、例えば50年後といった時期における、環境の状態や、それと相互に影響を及ぼし合う経済や社会の姿の展望に当たっては、現状の延長による積み上げを行う手法だけでなく、あるべき将来像から考えていくバックキャストの手法も必要に応じて用います。すなわち、あるべき将来像を示し、そのような将来像を実現するためには、それまでの間のいつまでに何をしなければいけないか、長期的な対策と中期的な対策、さらには当面の対策についてバランスのとれたシナリオを示すことにより施策の展開を図っていくため、50年といった長期間のビジョンを示します。

## 2 長期的な取組のための知見の充実

長期的な視野を持った取組を行うためには、幅広い分野に関わるできるだけ詳細なデータを収集、分析する必要があります。その上に立って、前提条件を変えて複数のシナリオを立てる等しながら、将来像を展望する努力が求められます。