

総合的環境指標の発展的見直しに向けた方針について

1. 第三次環境基本計画における総合的環境指標の総括

1-1. 総合的環境指標の導入の経緯及び評価

- 第三次環境基本計画において、計画の進捗状況についての全体的な傾向を明らかにし、計画の実効性を確保するために、環境の状況、取組の状況等を総体的に表す総合的環境指標を導入した。
- 総合的環境指標は、より詳細な情報を基に的確な分析を行うことを重視する視点と、計画総体としての傾向をより単純化して把握することにより理解の容易さやメッセージ性の強さを重視する視点の双方を踏まえた指標体系であり、総合政策部会において毎年度実施された第三次環境基本計画の進捗状況の点検の中で活用してきた。
- 第三次環境基本計画の進捗状況の点検においては、各指標の推移をモニターすることにより、環境の状況、取組の状況等について、相当程度、定量的に把握してきた。また、環境の各分野を代表的に表す指標等の活用を通じて、計画総体としての傾向を国民により分かりやすく示す点でも一定の評価ができる。
- 他方、データの取得が困難な指標や、データの信頼性・不規則な変動等の問題によりの確な評価が困難な指標があり、また、指標自体が当該重点分野の状況を的確に示すことに限界がある場合もあった。さらに、誘導性という観点からは、施策の環境改善効果に関する定量的分析を踏まえた政策への反映において、指標の活用が必ずしも十分ではなかった。

1-2. 総合的環境指標の課題等

- 第三次環境基本計画の進捗状況の点検を通じた総合的環境指標の運用の中で、個別分野の計画との整合性、重点分野のうち事象横断的な分野における指標の総合性・代表性、不安定な動きをする指標等の信頼性、計測に要するコスト等に関する問題点が認識されるとともに、内外の社会経済の変化等に対応した新たな指標の模索、目標等の設定を通じた計画の推進力の強化、誘導性の向上等を含めた指標の有効な活用方法の構築等が求められている。
- 今般、第三次環境基本計画の策定から5年程度が経過し、計画全体の見直しを進める中で総合的環境指標についても必要な見直しを行う必要がある。その際、指標の効果的運用による計画の実効性確保の観点から、総合的環境指標の評価・運用の中で認識された上述の諸課題にも対応する必要がある。
- 以上の総括を踏まえ、第三次環境基本計画における総合的環境指標の考え方を基本としつつ、諸課題に対応するために以下の方向性の下で、同指標の発展的見直しを進めることとしたい。

2. 総合的環境指標の体系及び個別指標群の見直しの方向性

2-1. 総合的環境指標の体系の見直し

○環境問題全体の状況を的確にかつ分かりやすく捉えていくという観点から、基本的には第三次環境基本計画の考え方と同様に、次のような三層構造とする。

- ① 各重点分野に掲げた個別指標を全体として用いた指標群
- ② 環境の各分野を代表的に表す指標の組み合わせによる指標群
- ③ 環境の状況等を端的に表した指標

○①のうち事象横断的な分野については、重点分野ごとに指標で捉えることに様々な課題があることや、環境問題及び社会経済の幅広い問題との深い関わりを踏まえて、改善を図ることとする。

2-2. 重点分野における個別指標群の見直し

(基本的方向について)

○重点分野別の個別指標について、各分野における第三次環境基本計画策定後の内外の社会経済の変化や環境施策の動向等を踏まえ、環境の状況、取組の状況等をよりの確に把握できるよう、総合性・代表性の高い指標の設定を通じた充実化を図ることを基本とする。また、環境の状況、取組の状況等をよりの確に把握するため、個別指標における時間軸（短期・中長期）の設定は、各分野の特性等に応じて行うものとする。

(構成・分類について)

○重点分野別の個別指標の構成について、各分野の特性に応じて、環境問題総体の中での各問題の位置付け及び相互関係を踏まえながら、Input・Output・Outcome 分類やPSR 分類のうち重要性の高い側面の指標を中心に設定することを基本としつつ、可能な限り、各分類に基づくバランスの取れた構成とすることにも配慮しながら検討するものとする。なお、特に施策の実施状況の側面に着目した指標については、施策の実施による環境改善度合いの影響が大きく、それを定量的に把握することが可能な指標に重点を置くこととする。

○重点分野別の個別指標の分類について、各分野の環境の状況、取組の状況等をより総合的・代表的に示す指標（以下、「正規指標」という）のほか、「目安」、「参考となるデータ」、「試行的な指標」、「補助的な指標」及び「参考となる指標」に分類されており、分類上の統一性を欠き、分かりづらい状況にある。この点に関して、第四次環境基本計画では、重点分野別の個別指標における理解の容易さを確保する観点から、「正規指標」を基本とし、それ以外の「正規指標」を補完する役割を担う指標については、「補助指標等」と整理し、階層化するものとする。

(指標数について)

- 重点分野別の個別指標の数については、第三次環境基本計画と同程度を基本としつつ、分野毎の特性にかんがみ、柔軟に対応するものとする。

(目標等の設定について)

- 重点分野別の個別指標に目標値(目標年次)を設定する点について、「正規指標」のうち、個別計画で用いられている指標など、目標値(目標年次を含む)を具体的に設定することが適当な指標については、指標運用の実効性確保による計画の推進力強化の観点から、可能な限り、当該指標とその目標値(目標年次を含む)が有する意味を明確にした上で、目標値(目標年次を含む)を具体的に設定する方向で検討するものとする。この点に関して、目標値(目標年次を含む)の具体的設定を検討する際には、環境基本計画は環境政策の総合的かつ長期的な施策の大綱として環境政策全体の展開の大きな方向性を示すものであり、実行計画としての側面が強い個別計画とは本質的に性格が異なる点を踏まえつつ、環境政策・環境問題総体の中での位置付け、各分野における総合性・代表性、持続可能な水準である最終到達点(望ましい理想像とそれに至る方向性を明らかにした目標)や持続可能な水準に至る途上の中間到達点(一定の期間内における達成目標)という目標の到達レベルの相違、意欲的目標と最低限達成すべき目標の相違、短期から中長期までの時間軸の相違、法的根拠等、各分野・各目標の特性等に十分に留意することとする。

(個別分野の計画との関係について)

- 重点分野のうちいくつかの分野については、当該分野と深い関連性を有する個別分野の計画(循環型社会形成推進基本計画等)が存在している。この点に関して、環境基本計画が環境政策の総合的かつ長期的な施策の大綱であり、これらの計画の基本となるという性格を有することを踏まえて、環境基本計画と個別分野の計画との整合を図る必要がある。環境基本計画においては、個別分野に関して基本的な視点とともに具体的な目標等も示すが、その考え方を基本としつつ、新たな知見等を踏まえながら、個別分野の計画において新たな指標や目標等を定めていくことは当然ありうるものである。そのような場合においても、環境基本計画の趣旨に合致する指標と考えられるので、環境基本計画の点検においても、必要に応じて、個別分野の計画の指標を参考に用いるものとする。

(事象横断的な分野の指標について)

- 重点分野のうち事象横断的な分野については、それぞれの分野の環境の状況、取組の状況等を総合的・代表的に表す指標を設定することは極めて困難である。これらの重点分

野において採用されている指標は、計測に大変な追加的労力を有する割には信頼できる価値ある数値を得ることが困難であり、さらにその数値が代表性を持つとの擬制を行うことで、却って実態の正確な把握に支障が生ずるおそれがある。このため、第三次環境基本計画と同様の形での事象横断的な分野別指標は設定しないこととし、分野別の区分を行わない横断的な新たな指標群を示すこととする。また、その際には、環境問題と関係が深い社会経済に関する指標や、計画が目指す持続可能な社会への到達度に関連するような幅広い視点からの指標を加えることについても検討を行うものとする。

(運用における実効性・効率性の確保について)

- 重点分野別の個別指標の中には、データにほとんど動きが見られない指標や、安定的な動きが見られない指標がある状況にある。この点に関して、指標運用の実効性確保の観点から、個別指標を見直す際には、データの動きに留意し選定を行うものとする。
- 重点分野別の個別指標の中には、計測の簡便性を欠く指標がある状況にある。この点に関して、指標運用の効率性確保の観点から、個別指標を見直す際には、計測の簡便性に留意し選定を行うものとする。

3. 総合的環境指標の見直しの進め方

(重点分野における個別指標群の見直しの進め方)

- 重点分野のうち事象面で分けた分野の指標の見直しについては、指標検討委員会が示した方針を踏まえて、平成 23 年秋以降、重点分野別の検討 WG において実施する。その際、本検討委員会は、適宜、重点分野別の検討 WG に対して個別指標の追加等を提案・助言するための検討を行うこととする。
- 重点分野のうち事象横断的な分野の指標については、各分野の重要事項に関する指標や社会経済に関する指標等を含めた横断的な新たな指標群を示すこととし、夏以降、本検討委員会で検討を開始する。なお、重点分野別の検討 WG は、本検討委員会が示した方針を踏まえて、秋以降、各分野の重要事項に関する指標を中心に検討することとする。

(環境の各分野を代表的に表す指標の組み合わせによる指標群及び環境の状況等を端的に表した指標の見直しの進め方)

- 環境の各分野を代表的に表す指標の組み合わせによる指標群の見直し作業については、秋以降、個別指標群の見直しの検討状況を踏まえ、本検討委員会で検討し、総合政策部に報告することとする。
- 参考として補助的に用いることとされている環境の状況等を端的に表した指標の見直し

作業については、特にエコロジカル・フットプリントの考え方による指標の特性・限界（計測における前提条件、国際比較性等）に留意しつつ、必要に応じて、内外の社会経済の変化等に対応した新たな指標の模索も念頭に置きながら、秋以降、本検討委員会で検討し、総合政策部会に報告することとする。

(別紙)

目標設定の考え方について

1. 環境基本計画の性質を踏まえた目標設定の意義等について

- ・環境基本計画は、環境政策の総合的かつ長期的な施策の大綱として、目指すべき持続可能な社会の姿を示し、環境政策全体を展開する大きな方向性を定めるものである。
- ・環境基本計画に基づき環境政策全体を展開するに当たり、その大きな方向性に沿った進捗状況を的確に把握するためには、目指すべき到達点としての目標を設定することが望ましい。
- ・環境基本計画が環境政策全体の展開の大きな方向性を定めるという性質にかんがみると、目指すべき到達点としての目標は、環境政策全体を包含する指標、環境問題総体の中で特に重要と位置づけられる指標及び各分野における総合性・代表性を有する指標を中心として設定することが適当である。
- ・なお、以上の点において、環境基本計画は、具体的かつ網羅的に個別施策の目標・行程表を定めた実行計画としての側面が強い個別計画とは、本質的に性格が異なる点に注意が必要である。

2. 目標の性質を踏まえた留意点について

- ・目標の到達レベルを大別すると、持続可能な水準である最終到達点（望ましい理想像とそれに至る方向性を明らかにした目標）と、持続可能な水準に至る途上の中間到達点（一定の期間内における達成目標）がある。また、中間到達点には、意欲的目標を掲げる場合もあれば、最低限達成すべき目標を掲げる場合もある。さらに、これらは必ずしも定量的目標である必要はなく、定性的目標を設定する場合もありうる。例えば、地球温暖化分野では、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととしない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させる」という気候変動に関する国際連合枠組条約上の目的があり、最終到達点に至る過程として、中長期目標や、京都議定書第1約束期間における我が国の目標（2008年から2012年の温室効果ガスの排出量の平均を1990年比で6%削減）が設定されている。
- ・目標の設定年次には、短期から中長期までの時間軸の相違があり、各分野で対象となる時間軸は異なる。例えば、生物多様性分野では、100年先の長期を見据えつつ、短期目標（2020年）・中長期目標（2050年）が設定されている。
- ・目標には、法律・条約等による根拠の相違がある。例えば、地球温暖化分野では、京都議定書を根拠として、温室効果ガス削減量について拘束力のある目標が設定されている。
- ・なお、環境基本計画において目標を設定する場合には、以上の各分野・各目標の特性等に十分に留意することが必要である。

(参考)

指標検討会の実施状況について

(指標検討会委員)

- ・浅野 直人 福岡大学法学部教授 (座長)
- ・田中 充 法政大学社会学部・同大学院政策科学専攻教授
- ・恒川 篤史 鳥取大学乾燥地研究センター教授
- ・中口 毅博 芝浦工業大学システム工学部環境システム学科教授
NPO 法人環境自治体会議環境政策研究所長
- ・藤田 壮 独立行政法人国立環境研究所アジア自然共生研究グループ
環境技術評価システム研究室長
- ・森口 祐一 東京大学大学院工学研究科都市工学専攻都市資源管理研究室教授

(実施状況)

<第1回>

○日時：平成23年3月7日(月) 13:30～15:00

○主な内容

- ・指標を取り巻く動向について
- ・総合的環境指標の総括と発展的見直しの検討方針について 等

<第2回>

○日時：平成23年5月20日(金) 13:00～16:00

○主な内容

- ・総合的環境指標の発展的見直しに向けた論点について
- ・新規指標の候補について 等

<第3回>

○日時：平成23年6月24日(金) 14:00～17:00

○主な内容

- ・総合的環境指標の発展的見直しに向けた方針について
- ・環境の状況等を端的に表した指標について 等

本資料は、環境省が委託したコンサルタントが設置した検討会(浅野直人座長)において進められてきた検討の状況を報告するために作成したものであり、中央環境審議会総合政策部会において環境基本計画の見直しについて審議を行うに当たっての参考として報告を行うものです。