

環境基本問題懇談会報告書

平成17年6月

環境省

環境基本問題懇談会 報告書

はじめに

環境問題への取組は、1992年、世界の首脳が集い、持続可能な開発の推進を確認した地球サミット(リオサミット)を中心として、大きな進展を見せた。国内でも1993年に環境基本法が制定され、公害対策と自然保護を総合的に進める環境保全への取組が進められるようになった。

それから10数年が経過した。その間、科学的な調査・分析が進み、地球温暖化による気候変動や生物多様性の破壊が、地球環境や我々の社会、生活に深刻な影響を与える可能性が次第に明らかになってきた。その一方、環境問題自身の性格、またそれを取り巻く経済・社会の状況が大きく変化してきている。

この人類史上初めて経験する深刻な問題に対し、国際的、国内的に先進的な取組が進展している。また、こうした取組は、政府や一部の専門家だけではなく、広く国民全体のものとなりつつある。現在、日常的に環境に関する報道、広告を目にし、環境に関わる活動は様々な場で見られるようになった。

国際社会の一員としての日本を考えるに当たっても、環境分野は、様々な形で世界に発信、貢献することができる重要な分野となっている。

今日、「環境権」の憲法における明文化が広く主張されるようになってきていることも、環境が日本において重要な課題とされてきている一つの表れであろう。

こうした変化の中、環境政策も従来の枠を超え、こうした状況の変化、要請に応えるような取組が求められてきている。

そこで、環境基本問題懇談会では、21世紀初頭を迎えた、ここ10年ほどの経済社会の状況の中で、環境問題への取組がどのような状況にあるのか、幅広く検証し、国や地方公共団体が今後取り組むべき政策の基本的方向について、議論を進めてきた。ここでは、その議論をとりまとめ、我々が直面する状況を踏まえ、21世紀初頭に環境省を始めとする国レベル、地方レベルの行政がとるべき環境政策の方向性を示すことにする。

環境政策とその状況の変化

1 1990年代以降の経済・社会の状況の変化

(経済の状況)

- 1990年代初頭のバブル崩壊以降、一時日本経済はデフレに陥ったが、現在もおお、経済は緩やかな回復を見せながら、デフレ傾向の懸念は続いている。IT化や金融の再編など様々な経済的な変革が進んでいるが、基本的には、かつての日本にとって暗黙の前

提であり、理想であった高度経済成長から脱皮して、成熟した経済への構造の変化が進んでいるとみることができる。

- 国際経済を見ると、市場中心主義の経済のあり方が、国際貿易の拡大とともに、経済のグローバル化として世界に広がってきている。また、各国単位ではなく、地域レベル、世界レベルで国際分業を考えることが当然となっている。一方で、こうした傾向に反し、地域の経済、コミュニティを重視する考え方も力を持ってきている。
- 日本の企業にとっても、経済活動が欧米やアジア地域大に広がるなど、国を超えた視点でその活動を考えなければならないようになってきている。日本と欧米、日本とアジアを切り離して経済的議論を行うことができなくなっている。

(社会の変化)

- 我が国の人口構成を見ると、少子高齢化、人口減少傾向が進んでいる。こうした人口構成の変化は、人口増や就労者中心の人口構成を当然の前提としてきた経済社会の基盤や認識の枠組みを大きく変えるものである。
また、地域で見ると、人口が流出し、高齢化が進んでいる地方と、依然人口流入が進む東京を始めとする大都会との間で、二極分化が進んでいる。この傾向は、地域づくりの方向性や、地域社会のあり方にも大きな見直しを迫っている。
- 少子高齢化が進んでいることや、これまで経済を引っ張ってきたいわゆる団塊の世代が徐々に経済活動の第一線から退くようになるなど、非就労人口の割合が拡大している。こうした中、高度成長の終焉、経済構造の成熟化も背景として、職業以外の活動に価値を見いだす傾向が見られるようになってきている。
- 1990年代以降の行政改革や、NPO制度の整備により、民間でできるものは民間に任せるとの流れが強まっている。NPOなど公益を担う民間の力が増大している一方、企業にはその事業活動における社会的責任・社会貢献が求められ、環境保全を含めた公益の担い手が幅広い主体に拡大してきている。
- インターネットの普及など情報化社会の進展、行政や企業の情報公開制度の整備が進み、国民が必要な情報にアクセスできる環境が格段に進展している。
- 地方分権の進展の中で、地方でできるものは地方でとの流れが出てきている。そのため、行政の目指すところが、全国一律の均衡発展の実現から、各地方での工夫を生かした地域づくりに重点が移ってきている。

2 環境問題と取組の変化

以上のような経済社会の状況の変化を受け、環境行政が取り組むべき環境問題の質、取組も様々な変化を見せている。

(環境問題の重大さの認識の拡大)

- 過去十数年において、各国や国際的な調査、研究の進展により、環境問題の重大さが明らかになってきた。IPCC(気候変動に関する政府間パネル)による分析により、気候変動が生態系や経済社会に与える深刻な影響が明らかにされている。生物多様性の急速な喪失、多種多様な化学物質による健康・生態系への悪影響などについても、科学的解明が進んでいる。

ASEAN、東南アジアに加え、中国、インド、中南米などがめざましい経済発展を遂げてきた。その生産消費活動は、化石燃料の消費によるCO₂の排出、大気・水質汚濁、森林など自然資源の枯渇などを加速度的に悪化させることが懸念されている。

こうした環境への影響は、地球の生態系に大きな影響を及ぼすだけでなく、その結果経済社会の基盤を破壊し、国際紛争を惹起するおそれもある。

こうした環境問題は、我々が人類史上かつて経験したことのない、重い課題であり、この課題を克服せずには、地球、人類の将来が危ういと考えられる。経済社会の変革、科学技術の進展など幅広い側面において、この課題に取り組んでいかならなければならない。

(持続可能な社会づくりと環境保全)

- 1987年の環境と開発に関する世界委員会(WCED)によって提唱された「持続可能な開発」は、その後1992年のリオサミットで世界各国の首脳によって国際的に取り組む理念として確認された。2002年に開催されたヨハネスブルクサミットにおいて、この理念を再確認し、理念を行動に移していくことが宣言された。このように、持続可能な開発とそれを実現する持続可能な社会づくりが、環境政策の目標となった。

また、WCEDで「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」と定義された持続可能な開発は、その後、その内容が深められている。

持続可能な開発自身、環境問題への関心から出発しつつも、社会、経済的側面に関わる幅広いものである。また、環境は様々な社会的、経済的な価値の基盤であり、環境政策はこれら様々な価値と密接不可分なものであることが明らかになってきている。

こうした考えを踏まえ、環境問題と経済、社会問題を「トリプルボトムライン」ととらえ、総合的に取り組む考え方がヨハネスブルクサミットなどで提示されている。

(個別規制から、枠組み・仕組みづくりへ)

- 持続可能な社会を目指すためには、経済社会の構造や各主体の意志決定構造の中に、環境問題への取組を進めるような「仕組み」をいかに組み込むかが課題である。

高度経済成長期の激甚な公害問題は、特定の者が汚染者であったことから、これら排

出源への規制が施策の中心であった。いわば、汚染物質が環境中に排出される出口で、その責任者を規制していた。

しかし、今日、地球温暖化問題、廃棄物リサイクル問題、自動車排出ガス問題、生活排水問題への対応など、多様な、ある場合はすべての国民が原因者となっている問題への取組が重要となっている。従来の規制的な手法に加え、枠組みの設定、情報の活用など様々な政策手法を活用して、取組を進めなければならない。

- 1993年に制定された環境基本法によって、政策面では、従来の公害行政と自然保護行政が一体化され、環境全体を踏まえた施策をとることとされた。その一方で、これを実現する手法は十分整備されておらず、環境基本法に位置づけられている環境基準や公害防止計画等の重要な施策手法には、公害対策に重きを置く側面が残されている。

(国際的視野での取組)

- また、国内の経済活動は、国際的な経済活動と不可分となり、環境に影響を及ぼす物資の流れも、国際的なレベル、特に中国を始めとするアジア地域大で把握することが不可欠となっている。また、自由貿易協定や経済連携協定など、国際的な経済活動を促進する取組も進んでいる。

また、自由な経済活動を背景に、経済の分業体制が国境を越えて構築されており、国内の経済構造や環境負荷発生の地域分布を大きく左右している。また、国際分業体制下ではサプライチェーンによる他国での環境影響を無視することができなくなっている。

こうした国境を越えて動く経済活動やそのための枠組みづくりの進展を踏まえ、環境に関する国際ルールの設定や、自由貿易協定や経済連携協定の中での環境条項の整備、国際的な視点に立った国内対策の立案を行うことが必要になっている。

我が国にとって国際通商はその生命線であり、国際経済活動が健全で持続可能なものとするべく、国際経済と環境問題を考えていく視点が不可欠となっている。

- また、国際協力とはODAに大きく依存してきたが、現在より効果のある援助への見直しが求められている。援助の内容をたとえば人づくりや環境といった分野に重点化することや、援助主体が国だけではなく、地方公共団体やNPO、企業、研究者など、様々な主体による交流、協力に取り組む動きが広がりつつある。

(生物多様性保全の重視)

- 「生物多様性に関する条約」の採択など国際社会の流れを受けて、生物多様性の保全が重視されるようになった。すぐれた自然風景や貴重な生態系の保護に加えて、種の絶滅の回避、幅広い生物多様性の保全等の視点が、国内施策に導入されてきた。また、環境や自然への保全・配慮が各施策に取り込まれてきている。さらに、失われた自然を積極的に再生・修復していく「自然再生」や里地里山などにおける「持続可能な利用」が施策の大きな柱として位置づけられ、取組が進められている。

(排出規制から化学物質の管理へ)

- 汚染物質対策も、人の健康や生活に深刻な影響を与えるような汚染物質の排出の規制から、様々な存在する化学物質をどのように管理するかに取り組が展開してきている。

排出規制のようなフロー規制に加え、PCBの処理、廃棄物が不法投棄された土地の環境回復など負の遺産の処理や、様々な製品に使われている化学品の管理など、環境をストックとして管理する視点で取り組を進めることが必要となってきた。

また、個々の施策を立案するに当たって、化学物質の動き、流れ全体を把握し、必要な措置を講じていくことが求められるようになっている。

(予防、リスクの考え方の広がり)

- 温暖化問題や化学物質対策など、科学的に完全には解明されていないが、手遅れになる前に取り組むことが課題となる事案が多くなっている。科学的不確実性を直視し、どう政策を構築するか、予防やリスクの考え方などを踏まえた政策立案が求められている。

(環境情報の重要性の高まり)

- 環境に関わる情報に関し、行政の保有する情報、企業の保有する情報それぞれについて国民と共有する必要性が叫ばれてきた。環境問題は様々な主体が取り組まなくてはならないだけに、情報を関係者間で共有することが、重要になっている。

(参加、協働の大切さの認識)

- 環境への取組の主体が広がっている。規制の対象となる汚染者だけではなく、企業、NPO、国民、行政、研究者など様々な関係者が、環境問題に自ら取り組む必要がある。取組を効果的に進めるため、様々な関係者の参加、協働が重要になっている。

(国の行政の仕組み、国と地方との関係の変化)

- 過去10年、特に自然環境保全やリサイクル、環境教育の分野で、様々な省庁が環境問題に積極的に取り組むようになった。平成13年の省庁再編以降、各省庁は環境省とともに環境問題に取り組むこととされ、政府全体での環境問題への取組をどのように調整していくかが課題となっている。

- 国の行政と地方自治体との関係も問い直されてきている。地方分権の流れの中でより実効ある環境政策を実現するための国と地方との関係はどうあるべきか考え、それを再構築する必要がある。

今後の環境政策のあり方

上記のような、環境問題やそれを取り巻く状況の変化を受け、今後、環境問題への取組に適切に対応していくためには、変化に対応した政策の考え方、進め方が求められる。今後の環境政策に求められる基本的な考え方・視点、環境政策全般に共通して求められる政策立案、実施の手法・スタイルについては、以下の点が必要と指摘できよう。

1 環境政策を進める基本的な視点

(1) 経済・社会づくりの基本理念としての持続可能な社会づくり

(環境保全と持続可能な社会づくり)

- 環境に関する取組は、持続可能な社会づくりを追求するものでなくてはならない。持続可能な社会づくりは、環境保全より広い概念であり、環境保全以外の経済的、社会的な取組によって実現されるものも多い。環境保全の取組の中においても、幅広く経済、社会のあり方と関わり、これを環境の視点から変革することを指向するべきである。

(持続可能な社会の具体像)

- 持続可能な社会の内容は、様々な視点で議論されてきたが、特に我が国が追求するべき「持続可能な社会」の要素としては、以下のものがあると考えられる。

第1に、環境の枠組みの中で、環境と共存し、賢く利用し、その恵みをいつまでも享受できる経済社会を作ることである。資源や、生物生産性、自然界での循環・浄化能力は有限である。環境に無配慮な行動をとると逆に環境から手痛いしっぺ返しを受ける。こうした環境との関わりの基本を踏まえた経済社会を構築することが求められる。

また、環境を単なる制約要件とするのではなく、我々の経済社会の中に環境を組み込み、環境をいかしながら、その中で豊かに生きることができる社会を作ることが必要である。そのためには、経済社会のあり方を質的に変えていくことが求められる。

第2に、将来世代や他の地域の人々に配慮した経済社会を構築することである。

将来世代にきちんとした環境を残すことが不可欠であり、また環境とともに生きる社会、文化自体も将来世代に残すことができるよう、教育や人材育成に取り組むことが求められる。

また、環境は地球全体でつながっており、またモノや人の移動により、我々の生活は地球のあらゆる場所とつながっている。経済発展や生活の豊かさを国内だけで追求しようとしても、環境的にも経済システムのにも限界に突き当たることを認識し、地域を超えて、環境の保全、貧困の撲滅、社会的開発の実現を求める態度が求められる。

こうした社会を作っていくため、あらゆる関係者が取り組むことが不可欠である。第3の要素として、国民一人一人、NPO、企業、行政など幅広い関係者が、それぞれの立場で取り組むことが、持続可能な社会づくりには求められる。またこうした取組が進むよう、適切な役割分担や相互尊重、参加、情報共有などが行われなければならない。

- このような持続可能な社会の考え方は、環境の視点からは、環境基本法において「環境の恵沢の享受と継承等」、「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等」の規定に反映されている。こうした考え方をいかに具体的な行動に移すかが重要である。

(「もったいない」と感じ、行動する社会)

- こうした持続可能な社会を実現する上で、具体的には、日々の生活の中で、様々なものを大切にする態度が求められると考えることができる。

環境や生物を大切にして、これを損なわず、よりよい環境を作り出すよう活動する。モノや資源を大切に使う。将来世代や地球上の他の地域の人たちのことを大切にし、その環境や生活をよいものとする活動を進める。国民、NPO、企業、行政が互いのつながりを大切にして、取組を進める。こうした態度が求められると考えることができる。

ノーベル平和賞を受賞したマータイ・ケニア環境副大臣は、こうした考え方を踏まえた日本語の「もったいない」を高く評価した。もったいないと思う心から、これを行動につなげ、持続可能な社会を作るため、様々な「大切さ」を意識していくことが求められよう。

(2)「環境と経済の好循環」につながる経済の構築

(環境と経済との関係)

- 温暖化問題や循環型社会づくり、各地域の生態系の保全などへの取組を見ると、経済活動の様々な主体がかかわり、経済活動全体のあり方と密接不可分であることがわかる。また、環境問題を制約とだけでなく、ビジネスチャンスと積極的にとらえる動きも見られている。

さらに、経済の成熟も反映して、経済活動においても利益の追求だけではなく社会的責任も求められるようになってきている。企業活動が追求すべき基本的な価値の一つとして、環境保全などの社会的価値が重視されてきている。

こうした変化を背景に、環境への配慮を経済活動の仕組みに組み込んでいくこと、環境と経済については統合的アプローチをとるべきことが、1990年代から国際的にも主張されるようになってきた。

(我が国での環境と経済の好循環の可能性)

- 我が国の経済状況は、バブル崩壊以降、成熟経済への構造変化の中で、経済構造や活動に変化の芽が出てきており、環境と経済の好循環を追求する機会に恵まれていると考えることができる。

- 日本ではバブル崩壊期以降、生産施設が過剰で有望な投資先が少ない状態が続いており、環境投資は新たな投資先としての可能性を持つものとなっている。ハイブリッドカーの開発など、環境部門への積極的な投資が、企業の成長基盤を形づくり、企業競争力を向上させる事例が見られている。

- 環境投資先も、かつては汚染物質の除去装置など、「川下」に重点が置かれていた。現在は、製造プロセスや調達といった「川上」での取組や製品のデザインといった「入り口」での取組に幅が広がり、企業活動全般にわたって環境への取組を考えることが求められている。

また、製品の生産過程だけではなく、原材料の調達やサプライチェーンのあり方、資金調達や投資のあり方においても、環境の側面を意識することが求められている。

こうした取組の幅の広がりは経済を環境の視点から組み直すよいきっかけとなっている。

- また、地域発でビジネスを活性化することが課題となっている。その中で、環境はベンチャー企業の振興や地域の資源であるバイオマスの利用など、地域発の取組として、環境がよくなれば経済もよくなることを指向する試みが各地で見られてきている。地域経済構造を、環境の視点から見直していくことができる素地が出てきているといえよう。

(環境と経済のよりよい関係構築に向けての施策の方向性)

- 今後、こうしたよい条件を生かし、取組を進めていくためには、以下の考えで施策を進める必要である。

- 第一に、環境保全を経済活動に組み込む基盤となる、公平で明確なルールの設定である。各種の規制や費用負担ルール、明確な手続などは、環境分野でルールとして機能してきており、今後もしっかりとしたルール設定を行うことが重要である。

また、こうしたルールは、経済活動が一国内ではとどまらなくなっている現在、国際ルール、グローバル・スタンダードとして策定されることが増えてきている。環境上も経済上も効果的な国際ルール作りに向け、我が国の環境分野での知見をいかし、大きな役割を果たしていくことが求められる。

こうしたルール作りの結果、企業や個人の環境への取組や、そのための技術開発、コンサルティングなどの知的作業が市場でも高く評価されるようになることが求められる。

- 第二に、市場の力の活用である。自由な経済活動を環境によいものとするためには、市場の力を利用することが効率的である。市場メカニズムや企業経営の仕組みに環境への配慮を組み込んでいく施策が重要である。税・課徴金や排出量取引、税制優遇措置といった経済的手法を活用することや、商品や企業の環境に関する取組についての情報を消費者・投資家と共有することなどにより、環境に好ましい意志決定のためのインセンティブ、

材料を提供し、各主体の経済的意志決定に環境への配慮を組み込むことが必要である。

- 第三に、経済的利益だけの追求を超えて、経済活動の前提となる様々な「社会的価値」を経済主体も大切にすることを再認識することである。今日、企業の社会的責任が問われているが、そもそも、我が国では、顧客や地域とのつながり、人と人との関係を大切にす

る伝統的な商道徳があり、企業にとって社会的によりき存在であることも追求する素地があったといえよう。
こうした社会的価値の重視は、環境の分野でも重要である。企業戦略に環境保全を位置づけること、ISO14001やエコアクション21といった環境マネジメント・システムを企業組織管理の中に位置づけていくこと、地域社会との交流などの社会貢献を進めること、環境報告書やCSR報告書といった形で社会的アカウンタビリティを進めることなどを通じ、環境分野での取組が求められている。これら取組が進む環境の形成が求められている。

- 最後に、明確な目標とビジョンを呈示することが不可欠である。企業にとって、世界や国が、どの方向に進もうとしているかを認識することは、経営戦略上重要である。特に環境問題への取組が企業活動全般に関わるものとなっていることから、環境に関する国が提示する方向性は決定的に重要となっている。また、環境についてのメッセージは国民においても、これを左右する大きな考慮要因となる。

その意味で、上記の視点を踏まえ、政府は、明確な目標を持った戦略を政府として持ち、これを企業、国民へのメッセージとして発信していくことが求められる。この戦略には、目標達成のための具体的な道筋や、実施状況の評価、フィードバックが不可欠である。

(3) 市民、NPO、企業などが主体的に活動する地域、社会、生活のあり方

(多様な関係者の地域社会、日常生活の中での取組の重要性)

- 公害問題や自然破壊への取組は、地方公共団体など地域の取組として始まった。

一方、環境はそれ自体、地方公共団体の行政区画を超えるものであり、汚染原因者の経済活動は全国レベルで展開されることから、地域の取組は、全国レベルでの汚染源への法規制等へと制度化されてきた。

しかし、地球温暖化や廃棄物の減量・リサイクル、生活排水、地域の自然環境の保全などの問題は、その解決のためには、行政や汚染企業だけではなく、国民一人一人、家庭、コミュニティ、地域社会、NPO、社会的な取組を行う企業など様々な主体が、自ら取り組んでいくことが必要な問題である。

- またその取組の場は、まさに地域や家庭など我々の日常の暮らし、生活の場から始めなければならないものが多い。経済活動起因の汚染対策とともに、暮らし、生活に起因する問題への取組が課題となっている。そのためには、個々の意識を向上させるだけでなく、社会で共有されているライフスタイル自身を変えることが求められる。

(取組促進のための枠組みづくり)

- こうした中で、あらゆる者による取組を進めるためには、環境をよくしようとする意識、意欲を、それぞれの経済・社会活動や生活の中でいかすような社会的な枠組み・システムを、自主的取組の支援策として社会の中に整備していくことが重要である。
- 1990年代以降、こうした自主的な活動や様々な主体間の連携を進める枠組みの整備が進んでいる。基本となる制度として、NPOに法的基盤を与える特定非営利活動促進法が整備された。環境保全の分野においても、環境保全活動・環境教育推進法が制定され、自発的な取組への支援についての方針が示されている。
こうした枠組みを更に進め、税制などにおいて、それぞれの社会的な活動の経済的な基盤を整備していくことや、政策の形成や事業への参加、情報の共有を進める枠組みの整備を進めることが重要である。
- また、温暖化対策推進法や自然再生推進法に基づく協議会の枠組みなどは、NPOの専門性、知見をいかした取組を推進する事例である。具体的な課題に対応する枠組の整備を進めていくことも求められる。
- 企業の社会的な取組についても、各企業の意識に任せるだけではなく、環境保全、CSRへの対応を始めとする様々な企業の取組が市場で評価され、収益を支えるような社会的、経済的な仕組みを整備していくことが必要である。

(分野横断的な活動の尊重)

- 民間の活動は、環境、福祉、地域づくりなどの分野にまたがって展開されることが多い。生活や地域の質を高めたいとの意識に基づき、分野や行政の縦割りに関係なく取り組まれている。このように環境保全は、CSRへの取組や、地域づくりの中で、他の様々な公益を含む「よりよい生活や社会づくり」の中で取り組まれている。それは、持続可能な社会づくりをめざすものの一側面ということができるかもしれない。
このような民間での取組を支援し、またこれと協働していく際には、行政分野に左右されることなく、分野横断的に取組を促進していくよう留意しなければならない。

(4) 環境をいかした国土・空間利用への転換

(国土・空間利用の状況と環境)

- 高度経済成長期やバブル経済期に高まっていた国土や都市空間への開発圧力は、現在かなり収まっている。その背景としては、地域における人口減や、自治体の財政や企業の業績悪化といった経済上の制約により、大規模な開発が減少していることがある。また、戦後進められてきた社会資本整備が充足しつつあり、また資金的な制約もあって、新規整

備から、既存の施設の維持管理に重点を移さざるを得なくなっていることも指摘される。

これらも背景として、地域開発の手法がハード整備から地域活性化などソフトへと変化していることも見逃すことはできない。

- 環境の視点からは、里地里山や人工林など、一定の人為の関与を前提とした生態系について、こうした人為の関与が過疎化や産業構造の変化により減少し、二次的な生態系の喪失、人工林の荒廃の懸念が生じている。また、都市における緑の減少が、ヒートアイランド現象の深刻化など、都市の生活環境、生態系を悪化させている。

その一方で、地域活性化の方策として、地域の資源をいかすことの有効性が再認識されてきている。その文脈で、スローライフや自然・天然の産品が高く評価されるようになっていく。自然環境や、農林水産業など地域の資源をどのようににいかしていくかを考える中で、環境は地域社会の活性化にとって重要な要素となっている。

(環境を基礎とした国土・空間利用のあり方)

- 国土・空間の利用の今後を考えるに当たっては、このように環境への圧力が減少している中、自然環境をいかした各地域づくりのあり方がいかにあるべきかとの視点から、奥山から里地、都市まで、秩序だった土地利用を図っていくことが求められる。

各地域の国土・空間利用のあり方は、地域づくりと深く関わっている。従来、地域づくりは社会資本整備を基盤としてきたが、社会資本はハード整備に限定されるものではない。その地域の環境と、家庭や職場での快適な生活の実現、農林水産業などの地域産業のあり方などを併せて見直し、地域づくりの中に位置づけていく必要がある。その中で環境、ハード、ソフト合わせた地域の「基盤」として各種の社会資本を考えることが可能となろう。

- 国土の利用は、防災や安全、農林水産業の基盤、工業等の立地、エネルギー構造、交通体系など様々な分野の基盤となっているが、これらは、地域の環境のあり方と深く関わっている。健全な森林は、高い防災効果を持ち、また下流の農業・漁業にも大きな恩恵を与える。エネルギー源や交通体系のあり方は、地域や地球環境に大きな影響を及ぼす。都市地域においても、例えば、都市の緑は地域住民の潤いに加え、都市の生物多様性、ヒートアイランド防止や温暖化防止の観点からも重要なものとなっている。

また、地域づくりではいかに地域の誇りを作り出せるかが鍵となっている。そのためには、地域の環境や歴史など特性をいかし、地域住民が環境、安全、伝統などの様々な価値を享受できる街づくりを、地域住民の主体的な参加の下、進めることが不可欠である。

こうしたよりよい環境の形成と、様々な公益の実現の双方を意識した国土、地域のあり方を考えていかなければならない。

(総合的な国土・空間利用)

- 国土利用においては、総合性が必要である。行政区域や管理主体にかかわらず環境問題に取り組まなければならない。流域や水圏、都市圏などまとまりのある単位での取組、

水資源の利用の観点など、地方公共団体の枠組みや省庁・部局の縦割りを超えた総合的な取組が不可欠であり、また現場で関係者が柔軟に調整できるような枠組みで進めることが求められる。

(公的な観点からの土地利用)

- 土地利用については、明治期以来、我が国では私有財産絶対の思想が強くみられる。しかし、例えば私有林といえども、災害時には適切に管理されていないと河川の下流の住民に被害をもたらす。景観への影響など他の人の土地利用の価値を大きく左右するような場合も多い。土地について、地域共有の財産という観点から、利用を考えていくべき時期に来ているのではないか。そのための、制度、意識、施策のあり方など幅広い検討が必要である。

(5) 科学的不確実性のある課題への予防を基本とした対応

(科学的不確実性のある課題の増加)

- かつては、汚染物質と被害との因果関係がある程度明らかになってから規制が行われてきた。また、絶滅の危機に瀕した野生動植物からまず保全措置を講じるなど、科学的な因果関係がある程度明らかな問題について取り組んできた。しかし、近年は、様々なレベルで科学的不確実性が存在する問題に取り組まざるを得なくなっている。

- 不確実性は様々なレベルで存在する。原因、発生メカニズム、被害の状況など様々なレベルで、科学的な不確実性がある問題が増えている。

まだまだ調査が必要な生態系や気候メカニズムがかかわる問題が多くなっており、また化学物質についてもその数が膨大であることなどから、データが絶対的に不足している。データ不足が科学的解明や、不確実性の低減が進まない要因の一つとなっている。

また対策を講じるに当たっては、かつては特定の汚染原因者を明らかにし規制などの明確な措置を講じてきたが、現在直面している多くの問題は、多様な原因者が存在し、対策の導入に当たっては、効果の不確実性や社会的合意の不確実性がつきまとっている。

(基本的姿勢としての予防の重視)

- 我々は、不確実性がありつつも、ひとたび問題が発生すれば、不可逆的かつ大きな影響が生じるおそれがある課題に取り組まなければならない。その際、基本的な姿勢として、不確実性のある課題については、予防的に取組むべきことを確認するべきである。どのような予防的な施策が必要かは、個別の課題ごとに、影響を引き起こす可能性のある行為の社会的必要性、予想される被害の大きさ、被害が発生する可能性、社会的な意識などを総合して、判断されるべきものである。

予防を旨とした取組への理解は深まりつつあり、例えば、京都議定書目標達成計画案において、「予防原則に基づき気候変動問題への対策を世界的規模で推し進めていかな

なければならない」と記述されている。

(順応的アプローチの採用)

- 環境に影響を及ぼす可能性のある取組・事業を進める際の考え方として、影響、効果を評価しながら取組を進め、適切なものを柔軟に選択していく順応的アプローチがある。これは、影響が予想しにくく、問題が起きると回復を図りにくい生物多様性が関わる分野において、不確実性の存在を前提として取組を進める重要なアプローチである。この考え方を柔軟に採用できるような取組・事業の実施方法を確保しなければならない。

(科学的な不確実性の低減、予測技術の開発)

- 一方で、科学的な不確実性それ自身を低減する努力を怠ってはならない。科学的な状況が明らかになれば、それだけ焦点を絞った効果的な対策を打つことができる。

問題の予測や予防のためのメカニズムの解明、データの収集といった基本的な科学的な解明努力は、対策全体のコストを削減する。近年、科学技術の分野においても、成果主義が導入され、経済的な波及効果が重視されがちであるが、基本的な科学的解明努力はひとたび問題が発生した後の対策コストを軽減することを認識すべきである。

- 被害の大きさと、予防的な取組のコストは比較する必要が指摘されているが、現在のところ、対策コストに比べ、被害の可能性は予測が困難で、結果として、目先の対策コストを避けようとしがちである。不確実性があることを前提としつつ、被害の予測、特に起こりうる最悪の事態は何かを予測する手法を確立するなど、判断をより正確に行うための努力を進める必要がある。

(科学的知見の進展、地域特性に合わせた対策の見直し)

- 現行の対策、特に基準、分析方法などは科学的知見の進展に基づき、不断に見直しの努力が進められるべきである。また、調査研究の蓄積により地域ごとの環境特性の違いが明らかになってきている。これまでは全国一律の取組の傾向が強かったが、こうした地域特性に合わせ、規制などの対策をきめ細かに再構築していくことが必要である。こうした観点から、既存の対策を広く評価し、見直していくことが求められる。

(6) 環境によいライフスタイル・価値観の実現を目指す環境教育、人づくり

(環境教育の重要性)

- 環境問題に効果的に取組むためには、個人がその意識を高め、行動に移すことが必要である。教育・人づくりはこの点で大きな効果があり、しっかり取り組まなければならない。

また、教育・人づくりでは、合理的な判断力、豊かな感受性、科学的な知識・思考などを身につけた総合的な能力を持った人材を育てることが求められる。こうした人材は、人類に課せられた課題である環境問題に真剣に取り組むことが期待できる。また、逆に体験や

実践を重視する環境教育によって、まさにこうした人材が育成することが期待される。

(環境に豊かさを見いだす価値の涵養)

- 社会意識の視点では、経済成長を成し遂げ、家電製品や自動車などの生活必需品が行き渡り、目新しい商品を所有すること自体に幸福を見いだす社会ではなくなっている。少子高齢化、産業構造の高度化もあり、国民の幸福観、価値観は多様化している。

こうした中、最近国民の間でスローライフや、本物志向といった価値評価が見られるようになってきている。脱物質主義の兆しが見え、人間らしい生活や精神的な豊かさの追求が広がることも予想される。その中でよい環境は高い価値を持つことが期待される。

教育・人づくりにおいては、環境とともにあることに心の豊かさを見いだすような新しい価値観を涵養することを重視し、こうした教育を様々な場面で展開していく必要がある。

(あらゆる場での教育の実施)

- 環境保全に進んで取り組む人材を育成していくためには、学校教育において取り組むことが大切であり、文部科学省及び学校等、教育の現場と連携を取った取組を進めていく必要がある。また、学校だけではなく、会社・職場、地域や家庭においても、環境教育を進めていく取組が重要である。

エコアクション21やISO14001についての取組においても環境教育は重要な位置を占める。また、企業の社会的責任を果たす上で、企業全体としての取組を進める上で、社員教育に環境に関わる意識向上を盛り込んでいくことが必要である。

また、地域の課題解決のため、関係者が話し合い、解決するプロセスを採用することが増えているが、こうした場に参加すること自体が、地域の環境を学び、課題の解決を考える重要な教育プロセスである。地域、まちづくりにおいても、地域住民、NPO、企業などの関係者が参加することにより、問題の解決ともに、地域の自主的取組能力の向上という教育効果を実現することが大切である。

(環境を専門的に学んだ人材の活用)

- 環境を大学などで専門的に学んでいる学生も増えている。こうした学生が社会に出た後もその知識をいかした職に就くことができるような社会としなければならない。また各企業で汚染防止に取り組んできた人材や、地方環境研究所などで環境研究に携わった人材を社会で活用することも重要である。

また、環境教育を様々な場で行うことが求められているが、これを担う教育の専門家である指導者や、こうした指導者と現場をつなぐコーディネーターが不足していることから、こうしたニーズに合うような環境専門家を育成し、活用を進めていくべきである。NPOはこうした人材の育成の分野で実績を積んできており、これとの連携を重視していくことが大切である。

(7)地球、国際社会の一員としての環境問題への取組重視

(国境を越える環境問題)

- 現在、人、モノ、情報、資金が国境を越えてより自由に動き回る経済・社会のグローバル化が進み、その促進のため、GATT/WTOルールや、地域貿易協定の進展が見られてきている。その一方で、外国製品への反発や各国の独自文化への愛着、環境問題への関心等から、地域内で、自立的な経済・社会を指向する反グローバリズムの動きも見られている。環境問題への取組も、こうした国際経済の文脈と密接に関わっている。
- 国境を越える経済・社会活動は、例えば有害廃棄物や希少な野生動植物の貿易に見られるように、環境にも直接的に大きな影響を与える。また、地球温暖化やオゾン層の破壊などの地球環境問題は、地球レベルで様々な影響を及ぼす国際的な課題である。
- 特に地球温暖化問題への取組が世界共通の課題となっており、大きな環境負荷を発生させている先進国が率先して取組を進めなければならない。その一方で、途上国の急速な経済発展が石油、鉄などの資源に限らず、地球環境負荷の制約を深刻化させていることも事実である。先進国と途上国の不毛な対立に陥ることなく、建設的に問題解決に取り組むことが求められている。

(国際的な問題解決のための課題)

- こうした国際的な問題への取組に当たっては、二つの課題があるといえる。
一つは、地球環境問題について、いかに各国の個別利害を超えて解決することができるかが問われている。温暖化問題であれ、オゾン層の破壊であれ、被害は全世界に及ぶ。対策には少なくとも短期的には何らかの痛みは不可避であるが、痛みを避けたいとの各国の個別利害をいかに超え、調整して、地球環境保全という世界共通の利益をもたらすことができる合意を見いだすことができるか、人類の英知が問われている。
- もう一つの課題は、各国内の経済・社会活動が、モノの移動や経済的なつながりを通じて、他国の環境に影響を及ぼすことを踏まえ、各国内の施策を地域や地球規模での視野で再構成、実施することである。廃棄物やリサイクル対象品は国境を越えて移動している。国際的なサプライチェーンでつながっている取引先も含めた環境問題への取組を企業が問われるケースが出てきている。
各国内の取組であっても、地域レベルの問題として検討し、政策を構築することが求められる。例えばEUは、化学品など自国の規制が全世界に影響を及ぼすことを十分認識して、具体的な措置を構築しようとしている。
また、国内規制にこうした視点を盛り込むことだけではなく、地域全体で、環境によい経済、環境ビジネスを興し、活性化していくという視点も大切である。

(我が国としてのアジア地域への貢献)

- こうした課題に対しては、日本の経済活動が深く関わり、また我が国の環境に大きな影響を及ぼしうる中国を始めとするアジア地域を特に意識して、環境保全施策の立案・実施を進めていかなければならない。廃棄物・リサイクル対象品の国際流通を踏まえた管理のあり方の検討や、地域内発的な環境ビジネスの発展のための支援措置を進める必要がある。また、北東アジアにおける酸性雨及び黄砂等の地域的な広がりを持つ地球環境問題については、当該地域の先進国の一つであり、かつ公害経験を克服した経験を持つ我が国が、リーダーシップを発揮し、中国を始めとする各国との対話を進めつつ、適切な役割分担を行い、解決に向けて歩んでいくことが必要である。

(我が国の経験、人材、技術、価値観を踏まえた発信、国際ルール作りへの参加)

- 我が国は、幸いにも、自然とともにある社会・文化をはぐくんできた。また、公害を克服した経験、環境問題に取り組む人材、技術を持っている。こうした我々の持つ価値観と技術・経験・人材をいかし、環境と共生する経済・社会を目指し、地球環境問題に世界が協力して取り組む理念、価値観・シナリオを提示し、発信することができるのではないかと。
- その一方で、技術、人材をもって国際的なルールづくりに積極的に発言、インプットを図っていくことも大切である。そのルールは、国際環境条約など環境保全を主目的とするものに限らない。WTO協定や我が国がシンガポールやメキシコと結んだ経済連携協定(EPA)・自由貿易協定(FTA)の中にも、環境保全のための措置についての一般的例外規定や、環境協力に関する規定が見られる。また、環境に関わるルールは国家間の条約から民間ルールまで幅広いものであることを踏まえ、その形成に貢献するべきである。
その際、効果的な国際ルールづくりに貢献していくためにも、国際的に協力して、どのように環境を保全していくかについて国際的な視野に立った戦略を持たなくてはならない。

(国レベルの国際協力と様々なレベルの交流・協力)

- 国際協力は、国レベルだけではなく、民間レベル、地方公共団体レベル、研究者レベルへと拡大している。民間、地域、研究者のレベルでは必ずしも先進国が途上国に経済的、技術的支援を行うものではなく、互いによいところを学びあう「交流」が重要となっている。
日本の民間団体、地方公共団体においても、例えば、水俣病の経験や地域参加の取組など各国と共有すべき貴重な経験・取組がある。一方で、NPO活動などに関しては、日本国内よりむしろ東南アジア、南アジア地域で豊かな経験が蓄積されている。こうした経験、取組を、交流により共有していくことが求められる。
- 国内での我々の経済活動は、貿易活動などを通じ、海外の環境問題への取組に大きな影響を及ぼしうる。こうした問題については、先進国への輸入に途上国での労働、環境の価値などを反映させようとするフェアトレードの運動などが展開されている。先進国と発展途上国の国民が、貿易など国際経済活動の両当事者として、民間ベースで互いに協力して取り組むことが求められている。

- こうした交流や国際的視点での取組を進めるためには、地域・民間発の事業についてのネットワークづくりを地道に支援することが求められる。その際は、よい事例の海外への提示、国内活動団体の目を外に広げる機会・資金の提供や、逆に先進国、途上国各地域の有益な経験の国内の各地域への紹介など、具体的な取組を進めている関係者同志のボトムアップの交流を支援するとの視線が大切である。

教育という実践活動に焦点を当てている「持続可能な開発のための教育の10年」は、こうした国際交流を進めるよい機会と考えられる。

(国際的な研究、調査、モニタリングへの積極的参加)

- 国際的な共同調査、研究の機会が多くなってきている。国際的なモニタリングシステムへの参加も期待されている。我が国の得意分野をいかすとともに、先進国・途上国の進んだ取組について学ぶ機会でもあり、地球環境問題の解決にも大きく貢献することができる。こうした国際的な共同調査・研究、モニタリングネットワークに、より多くの大学や研究機関、研究者の参加が可能となるよう支援する必要がある。

2 環境政策の立案、実施に求められる手法・スタイル

(1) 戦略・ビジョンの提示、分かりやすい目標の設定

(持続可能な社会づくりを国家戦略に)

- 環境問題への取組は、経済活動や社会のあり方の基盤となっている。そのため、持続可能な社会づくりを国家戦略として位置づけ、また、わかりやすく国民に示す必要がある。国内においてだけでなく、アジアを始めとする世界の中で、今後どのように我が国として環境問題に取り組んでいくかを国民に示す明確なビジョンと、その実現のための戦略の実施体制が必要である。

(超長期的なビジョンの提示)

- 持続可能な社会づくりに向けて、環境基本計画など5年程度を期間とした計画と、数十年先までをも見通した超長期的なビジョンを組み合わせ示していく必要がある。

特に超長期的なビジョンについては、包括的な政策の枠組み、その実現のためのロードマップを示すことが求められる。環境問題は、幅広い経済・社会活動にかかわるものであることから、生産、オフィス、生活、運輸、国土利用などを含んだ幅広く、縦割りではないビジョンが必要である。また、具体的な行動を示すため、国民に分かりやすいモデルを示して理解を求めることも必要であろう。

こうした総合的な国のビジョンは、地域での計画づくりにいかされていくべきである。

(具体的な目標、指標の設定)

- こうした計画、ビジョンには、進捗状況を測りやすいわかりやすい指標、目標を立てる必要がある。こうした指標は定量的なものであることが望ましい。従来の環境政策は、わかりやすい指標・目標に欠けるところがあることは否定できない。

また、環境行政では、環境基準の達成が重要な政策目標であったが、環境基準は、典型的な公害についての目標であり、また健康、生活への影響に焦点を当てたものであった。環境問題の幅が広がり、複雑化した現在において、環境対策の目標としては十分ではない。新たな政策目標のあり方を検討する必要がある。

- また、こうした指標は国際的に比較可能なものとするべきである。指標やデータに関するOECDなどでの取組に参加し、これを踏まえて比較可能なものとするべきである。

(2) 連携・協力に基づく国と地方との新しい関係構築

(地方分権の進展)

- 環境問題への取組は、国と地方公共団体が中心となって実施してきた。その一方の担い手である地方行政のあり方が昨今大きく変化している。地方分権の進展により、地方公共団体は、自らの責任で行政を行うことが求められている。財政的にも補助金からの脱却が進んでいる。また行政能力の向上を目指し、市町村合併が急速に進められ、巨大化した基礎自治体が出現している。市町村など基礎自治体の力が強まると、府県の役割が問い直されることになり、一方で道州制の議論がなされるようになってきている。
- こうした地方自立・改革の流れは、環境問題への取組にも影響を与えることになる。環境問題への取組は地域住民と密接にかかわることから、地方公共団体がこれまでも重要な役割を果たしてきたが、環境関係の事務の多くは地方公共団体がその責任で実施する「自治事務」と整理された。国から都道府県へだけではなく、都道府県から市町村への権限の移管も進められてきている。

(環境分野での国と地方の関係の再構築：新しい連携・協力関係を目指して)

- 地方分権により、地方自治体がそれぞれ自ら取組を進めるよう促す措置が進められる一方で、行政区画を超えるような環境に関する課題、例えば河川の流域管理や産業廃棄物問題などについては、地方自治体ごとの取組では解決不可能なものが数多く見られている。
- また、地球温暖化問題などの地球的規模での環境問題への取組を、地域で行うことが多くなってきており、さらに、経済活動や人の移動により、地域の取組はアジア地域全体を視野に入れなければならないとなっている。

- そのため、環境問題への取組について、国と地方公共団体との関係を再構築する必要

がある。それは、地方で行うべきものは地方へ、それ以外を国が担当するという分断的な考え方を一歩進め、いかに相互に連携協力できるかとの視点を含むべきである。

国際的視野や全国レベルでの取組を担う国と、地域の取組に責任を持つ地方公共団体が、対等な立場で、環境問題解決のための役割分担と新たな連携・協力関係を構築するとの考え方に基づくことが求められよう。その際に、国が関わることによって、より有効な取組を各自治体で進めることができる広域的な性格を持つ課題が、特に重要となろう。

また、手法としては、地方間の交流・競争の仲立ち、国と自治体が対等に参加したモデル的な事業の実施、地方環境研究機関との連携などの、新しい協力・連携のあり方を模索していく必要がある。

また、地方公共団体、特に市町村において、権限の委譲に適切に対応できるだけの人材を育成することが喫緊の課題となっている。そのために、国として地方自治体にとって必要な人材の育成に協力し、例えば専門知識を有するNPOや企業と連携して、総合的な人材育成を図っていくことが必要である。

(3) 民間と行政とのパートナーシップによる施策の立案、実施

(公益の担い手としての民間セクター、NPO)

- 行政改革の進展により行政の役割が小さくなり、また資金的、人間的にも行政ニーズにすべて応えることが困難となってきた。行政が単独で行うより、民間との間で役割分担・連携を図る方が効果的な課題が多くなっている。

かつては、地域社会や家庭によって、地域の自然環境の保全や福祉など、様々な地域での公益活動とも呼べる活動が担われてきた。その後、こうした活動は行政が担当すべきとされた時代があったが、現在では、それを行政では担いきれないことが明らかになったといえる。しかし、こうした公益活動すべてを、かつての地域社会や家庭に戻すことは、社会構造の変化により不可能になっている。

現在、この分野で活動を活発化させているのが、NPOな非営利の団体や、企業であり、行政として、こうした団体などとの連携を図っていくことが現在求められている。

また、民間団体が地域の公益活動を担ってきた経験も踏まえ、個別事業での連携に限らず、様々な政策の検討、策定、実施に参画することが見られるようになっている。

(環境分野での民間・行政の間のパートナーシップづくり)

- 環境問題への取組には、様々な主体の連携、協力が不可欠になっている。温暖化、廃棄物問題、地域の生態系の保全など、問題解決のためには、様々な関係者が取り組むことが求められており、行政だけで対処できる課題はむしろ少なくなってきたと言ってもよい。また自然科学、社会科学の視点から見て専門的な課題を扱うことも多いことから、研究者や専門家の参加も不可欠である。問題解決に取り組む様々な関係者が共に参加し、連携して取り組むパートナーシップづくりが環境分野でも大きな課題となっている。

- こうした民間と行政との間のパートナーシップづくりのためには、まずは、国、地方公共団体、NPO、企業、研究者などの間の役割分担を明らかにすることが大切である。課題によってそれぞれの関係者の果たすべき役割は異なるが、例えば、国は目指すべきところを提示し、地方公共団体が地域の活動のコーディネートをし、実際の活動は民間団体が行うという役割分担も考えられる。

- 次に、参加のためのルール、仕組みが必要である。各関係者間の役割分担を踏まえつつ、例えば環境教育に実績のあるNPOが国の政策づくりに参加するなど、パートナーシップで協力・連携することを重視すべきである。企業、NPO、政府それぞれが単独では解決不可能な課題を、関係者の幅広い参加により解決し、参画者それぞれにメリットのあるものとすることができる。

パートナーシップでの参加をめざす際、相互尊重、公平さ、透明性などの原則をしっかりと関係者間で共有することは、効果的な取組を実現するよいパートナーシップづくりの前提である。

また、こうした参加プロセスには時間が必要である。発酵熟とでも言うような時間をかけた対話に基づく協力体制づくりが大切である。こうしたプロセスを、実際の政策の立案、実施、評価の過程に組み込んでいくことが重要である。

(4) 情報の共有と分かりやすいコミュニケーションの実現

(情報の積極的な提供の進展)

- インターネットなど情報技術が飛躍的に進展し、誰でも、容易に大量の情報を遠方からでも手に入れることができるようになってきている。

また、情報公開法の制定などにより、行政の情報へのアクセスは、かつてに比べかなり容易になってきている。行政の側からも、ホームページの活用などを通じて情報を積極的に公開していくことが当然とされるようになってきている。

また、企業にも、アカウンタビリティの重視から情報を積極的に提供することが求められ、環境の分野でも化学物質排出管理促進法に基づくPRTTR制度(化学物質排出移動量届出制度)、環境配慮促進法(環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律)などによる情報開示の仕組みづくりが進んでいる。

(関係者間での必要な情報の共有)

- こうした技術的、制度的な情報へのアクセス状況の改善も背景とし、行政、企業、市民それぞれが環境問題への取組に参画し、相互に成果を評価できるようになるためには、一方的な情報の提供を超えて、基盤となる情報が関係者間で共有されていることが求められる。企業の取組についての情報が共有されると環境に取り組む企業が評価され、環境によい商品が選択される。また、行政の取組に関し情報が共有されることにより、それぞれが自発

的に取組を進めることができる。

(基礎的な情報の把握、整理)

- 一方で、汚染状況や生態系の現状、物質フローの全体像の把握といった取組の基本となる情報はきちんと把握されていないと、問題の把握、対策の立案、改善の評価ができない。こうした基本的な情報を把握、整理する努力を怠ってはならない。

(情報と対策へのフィードバック)

- 環境保全対策は、問題の状況、対策の効果などについての情報を踏まえて立案される。情報は次第に内容、量が充実してくるため、情報の充実に応じて対策を改善していく態度が対策の効果を高め、情報を有効活用する観点から重要である。対策のフォローアップにおいても、事後調査などにより得られた情報により追加的な措置がとられることが期待される。

環境影響評価制度で採用されている、ベスト追求、不確実性を前提とした予測と事後調査といった情報と取組との関係を、様々な場面で活用していくことが求められる。またこうしたプロセス自体から得られた情報は、科学技術の研究開発にいかすこともできよう。

(分かりやすく戦略的なコミュニケーション)

- また、コミュニケーションのあり方については、情報を相手に応じて、正確に理解しやすく伝える戦略的な態度が情報を出す側に求められる。文書だけではなく、インターネットなどを通じたビジュアルな表現の採用、説明会やワークショップなどの人の顔の見える場の設定など多様な手法を駆使していくべきである。

また、情報を解釈しわかりやすく伝える役割を、NPO、行政、マスコミ、学者が担うことが大切である。情報の提供の方法も、問題の指摘だけではなく、解決策、特に成功事例を積極的に伝えていくことが重要である。

(5) 環境を重視した科学技術・研究開発の政策立案、評価

(科学技術と環境問題への取組についてのビジョン)

- 環境問題への取組には、科学技術は不可欠である。観測、監視による環境問題の特定、解決のための技術、予測・評価のためのシミュレーション技術、環境対策のための技術など環境問題への取組における科学技術の役割はきわめて大きい。また、社会を変えるためには社会工学などに基づく社会科学的なアプローチも今後更に重要となってくる。

一方、科学技術の側から見ても、環境問題への取組は、社会的な要請も高く、大きなチャンスであり、科学技術を進歩させる牽引力となりうる。我々が直面する環境問題の課題は深刻であり、その解決なしに、地球と人類の将来はない。21世紀は環境問題への取組の必要性が、科学技術の発展や人類進歩の原動力となることが期待される。

こうした観点から、環境分野の科学技術の推進に当たって、総合的、俯瞰的なビジョン

を作り、国民、研究者、企業などの関係者に提示していく必要がある。第3次科学技術基本計画の策定が進んでいるが、そこにもきちんと位置づける必要がある。

(技術開発の推進)

- 環境問題への取組には、環境対策技術などの技術開発と、発生メカニズムの解明や影響の予測などの科学研究の双方を重視する必要がある。

技術開発に当たっては、特に、製品設計自体に使用後のことも考慮した環境配慮を盛り込んでいくエコ・デザイン、デザイン・フォー・エンヴァイロメント(環境へ配慮した設計)の視点を重視していくことが求められよう。

こうした環境配慮型技術は、普及が大きな課題であり、うまく市場にのるよう、普及のための社会的仕組みを構築することが重要である。技術的な評価や実証実験の仕組みに加え、普及の費用負担なども考慮していかなければならない。

- また、アジア地域でも今後こうした環境配慮型技術の重要性及び市場は拡大していくと考えられる。これら技術をテコにして、アジア地域などを中心としてエコビジネスを起こしていくことが重要である。大きなビジョンに基づき、行政、企業、研究者が協力してその進展を進めていくべきである。

(予測・予防のための科学とその評価)

- また、環境問題の機構解明や被害の予測などの分野でも、科学研究は不可欠である。近年、科学技術開発に対し、短期的かつ経済的な成果が重視される傾向にある。しかし、環境科学はこうした評価になじまない部分もある。中長期的な視点からの評価や、人間と環境との関わりの中で技術がどのような役割を果たすのかとの社会的な視点からの評価など、多面的で正当な評価ができる評価軸を持つべきである。

(6) 経済的手法の推進

(経済的手法の立案)

- 市場では無償とされがちな環境のコストを、市場の中で価格に反映させ、経済活動の中に組み込ませようとする経済的手法は、各主体に経済的な誘因を与え、取組を経済的な側面からも進めることができるため、重要である。

個別の措置として、例えば地球温暖化防止のための環境税(温暖化対策税制)については、諸外国の事例も参考とし、幅広い検討を通じて制度設計を考える必要がある。

(環境の価格付け)

- また、環境に影響を及ぼす可能性のある事業や政策の効果分析などにおいて、環境の価値、コストを価格付けする環境の価値付けが行われるようになってきている。その際、環境はその変化に時間がかかることから、費用効果分析に当たっては、評価や措置が働く

時間の幅や対象を広くとらなければ、効果は正しく評価できないことに注意するべきである。

(費用負担ルール)

- 対策を講じる際、誰がどのような負担をするかについての費用負担のルールについては、とにかく議論を避けがちになるが、費用負担についてのルールについて合意することは、対策の社会的合意を得る際にも不可欠である。しっかりと議論を行うべきである。

この報告書を受けての今後の取組について

ここで提示した課題や取組の方向は、多様なものが含まれている。実際の施策や事業の中にすぐにでも盛り込むべく検討できるものもある。また、この懇談会の議論の中で、今後取り組むべきと指摘した事項のいくつかは、例えば生活排水対策の強化などにおいて既に新しい取組の進んでいるものもある。

また、現在進められている環境基本計画の見直し作業においても、大きな施策の方向について議論されていることから、ここで提示した論点のうち必要なものについて議論を更に深めて、取組を進めていくべきである。

この懇談会では、現行の環境政策の枠組みにとらわれず、幅広い視点から議論を行った。そのため、現行の環境政策や環境基本計画では対処しきれない論点も多いと思われる。

例えば、持続可能な社会づくりのため、環境行政の基本的な枠組みを検討し直すことが必要となるものもあると考えられる。

また、公害対策の観点で構築されている制度や基準・分析法などのあり方は、現在の科学的知見や経済社会の変化の視点から、一度レビューしておく必要がある。

これらの点については、引き続き議論を深めていくことを求めたい。