

第六次環境基本計画に向けた基本的事項に関する検討会（第2回）
議事要旨

1. 開催日時：令和5年1月16日（月）17:01～19:05
2. 開催方法：WEB会議システムにより開催（YouTubeによるオンライン配信あり）
3. 出席者：

委員：

大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科 教授
大塚 直	早稲田大学法学部 教授
高村 ゆかり	東京大学未来ビジョン研究センター 教授
千葉 知世	大阪公立大学大学院現代システム科学研究科 准教授
広井 良典	京都大学人と社会の未来研究院 教授
夫馬 賢治	信州大学グリーン社会協創機構 特任教授
堀井 亮	大阪大学社会経済研究所 教授

ゲスト：

江守 正多	国立環境研究所地球環境研究センター副センター長 東京大学未来ビジョン研究センター教授
小野田 弘士	早稲田大学大学院環境・エネルギー研究科 教授 (第六次環境基本計画に向けた将来にわたって質の高い生活をもたらす「新たな成長」に関する検討会委員)

環境省：

上田総合環境政策統括官
小森大臣官房審議官
大倉環境影響評価課長 兼 総合政策課政策調整官
河村総合政策課計画官

4. 配付資料一覧：

【資料】

資料1-1	第六次環境基本計画に向けた基本的事項に関する検討会 開催要綱
資料1-2	第六次環境基本計画に向けた基本的事項に関する検討会 委員名簿
資料2	第1回議論のまとめと第2回議論のテーマ
資料3	環境・経済・社会の状況と環境政策の展開の方向について
資料4	有識者提出資料

【委員からの事前意見】

事前意見1	武内委員提出資料
事前意見2	夫馬委員提出資料
事前意見3	大久保委員提出資料

事前意見 4 - 1 堀井委員提出資料(1)

事前意見 4 - 2 堀井委員提出資料(2)

【参考資料】

参考資料 1 第五次環境基本計画（平成 30 年 4 月 17 日閣議決定）

5. 議事要旨：

まず、環境省から資料 2 及び 3 の説明。

続いて、江守氏より資料 4 について説明。その概要は以下の通り。

- 1990 年の IPCC 第 1 次報告書以来、その第 1 作業部会においては温暖化の主な原因が人間活動である可能性が徐々に強調され、第 6 次報告書ではついに「疑う余地がない」となった。その間、世界平均気温の上昇自体が顕著に進み、人間活動の影響を含めないと説明できないことが断定的となった。ノーベル物理学賞を受賞した真鍋教授の研究では、30 年前に IPCC 第 1 次報告書に掲載されたシミュレーション結果の傾向がその後 30 年間の観測と一致している。
- 世界の CO₂ 排出量は、化石燃料由来が 9 割を占める。累積排出量の半分は過去 30 年間に排出されており、過去ではなくむしろ現代世代に責任がある。将来については、各国 NDC 達成シナリオでは今世紀末に 2.5°C 前後上昇すると考えられる。各国の長期目標達成シナリオでは 2°C 弱で温暖化が止まる可能性があるが、実際にこの削減ペースが達成するかは不明であり、いずれにせよ 1.5°C の削減ペースには全く足りていない状況。
- 世界規模でのデカップリングに関する要因分析として、エネルギー効率は改善されており、GDP と CO₂ 排出量のデカップリングを一定程度引き起こしている。しかし、近年はエネルギーあたりの CO₂ 排出量は改善しているものの、ほとんどデカップリングに効いておらず楽観視できない状況。デカップリング楽観論への批判として、例えば環境負荷が上昇するのではないかと、リバウンド効果を生み出してしまうのではないかと、資源採掘問題等を引き起こしてしまうのではないかと、またデータセンターのエネルギー消費の問題、リサイクルの限界、技術の変化が十分に引き起こされないのではないかと、環境コストが国外へ移転してしまうのではないかと等と言われている。
- 「脱成長」はエネルギーと資源の利用を減少させ、社会の不平等を是正し、ウェルビーイングを向上させることは可能であるという仮説のもと、社会経済システムを移行する理論及び社会運動と定義されている。途上国は成長し続けることが前提。このような社会システムの実現可能性は議論の余地があるが、脱過剰消費は重要。上位 10% の富裕層が CO₂ 排出の半分程度に責任があるとされており、第六次環境基本計画でも考慮すると良いのでは。
- 多元的な評価枠組みとして 3E+S を影響領域と評価基準に分解した枠組みを提示しているが、既存の審議会の議事録等の分析からは、これまでの議論は経済、環境、良くてウェルビーイングへの言及に留まっている状況。影響領域として社会・政治を加味しつつ、公

平性や人権、文化・伝統・自然の内在的価値など、見落とされる可能性がある評価基準を含めて議論を行ってみては。

- 気候市民会議では専門家だけの議論にはない発想が出てくる効果があり、また社会的に納得感が高いプロセスで議論できる。国内でいくつか実施例がある。日本政府としても今後、実施を検討いただきたい。

これらの説明に対する委員からの主な意見は下記の通り。

- 環境問題においては悪い面が取り上げられる傾向にあるが、対策を進めれば回復するという希望を示すべき。
- 気候変動問題に注目が集まっているが、ほかにも重要な問題があることを忘れてはならない。例えば化学肥料の投入量が環境制約を超えており、先進国と途上国の食糧の輸出入に関連して、途上国の環境を悪くしているという社会的公平性の点まで繋げる必要がある。
- 食糧は重要なテーマだが、自給率の問題に留まらず、食糧が生物多様性と気候変動を繋ぐものであるという点や、食を通じたウェルビーイングの改善についても着目することも一案ではないか。また、食糧生産国やエネルギーの供給国の関係を悪くしない形で、食糧やエネルギーの移行をどう進めていくかについて議論する必要がある。
- 環境政策は危機への対処とポジティブな方向への対応のものが交互にくるものと考えられる。日本では、公害からスタートし、ある程度対策が講じられた後にアメニティの重要性が議論された。その後地球環境問題が深刻化し、現在は気候変動という「グローバルな公害対策」のフェーズ。今後は論点がグローバルなアメニティに移っていく。グローバルな問題の解決がローカルな問題の解決にも繋がるという、インクルーシブな考え方が重要。
- 環境情報については、現状議論が独立してしまっているが、SDGs の考えと連携するような形で活用すべき。次の環境基本計画では、どのように環境情報を体系的に位置付けて活用するかを検討されたい。
- ユースの位置づけをより全面的に出した方が良い。環境基本計画の中でも、特に大学生をはじめとした、ユースが参加する場や次世代の問題を議論する場を設定することも重要。
- デカップリングの実現は簡単ではなく、大きなトランスフォーメーションを必要とする。その際、社会や文化の視点を含めることが重要。
- （江守氏資料 p.12 について）所得格差と排出量に関しての補足。Emitter（排出者）のメインは消費ではなく投資で、特に（世界の全人口の）0.1%にあたる 700 万人の排出係数が非常に高い。しかし、ここへの対策だけでは不十分で、富裕層以下の排出量をいかに下げていくかもポイント。
- （堀井委員資料 1 について）長期的なトレンドとして、先進国の所得は増えると同時に、CO₂ 排出量は減っており、長期成長は排出量削減にも有効と考えられる。一方、日本は経済の停滞が環境改善の遅れにつながっているという状況。成長と排出のトレードオフに

ついて、途上国では成長につれ排出量が増えるため難しいが、長期的に先進国になると質的な成長を求めようになり、排出量も減少していくはず。

- （堀井委員資料2について）、排出格差には、各国格差と国内格差があり、以前は先進国と途上国の間の各国格差が大きかったが、先進国での排出削減が進んだことがあり、近年では各国格差は縮小。国内格差は過剰消費が原因ではなく、主に富裕層が多く投資をしていることに起因している。誰かが投資をしないと雇用や技術進歩も生まれない。では、この排出の不平等を是正すべきか？結局は、所有の不平等の構図。成功者の存在による資産格差を認めるかどうかは政治的・イデオロギー的な問題であり、国民の意見も二極化した状態なので、環境基本法の検討において、この観点での議論を拡大させることは避けるべき。
- p.33「限界の中の成長」については検討中とのことだが、枕詞として「環境収容力の範囲で」というのが付けばよいと思う。
- グリーン成長を実施して、どのように公正な移行をしていくかが問われている。日本で実施する場合、省庁の関係でどのように対応していくか問題になる。p.35の循環について、自然循環の話と人為的な影響として3Rの統合的な要素が含まれており、メッセージとして良い。
- 汚染者負担原則は国際競争上の公平の話であり、非常に重要。EUのCBAMもEU域内での公平性を目指したものではあるが、この一例。
- 過剰消費の抑制は大事だが、政策統合の観点では日本の状況を踏まえる必要があり、海外と全く同じと考えないほうが良い。（日本は長期経済停滞中で環境パフォーマンスも低い）イノベーションは1つの論点と考える。
- デカップリング（緑の成長）か脱成長かは避けて通れないテーマだが、双方の違いは強調しすぎない方がよい。必ずしも二者択一ではなく、現状の接点を見つけることが大事。また、何の成長なのか成長の定義をすることが重要。GDPでなく、インクルーシブウェルズ、自然資本、社会資本やウェルビーイングなどの指標を含めて、多元的評価軸や時間軸も重要。長い時間軸で、成長と持続可能性が重なる視点が重要。GDPの追求が豊かさとして妥当な指標なのかという文脈もある。社会システムという観点から、マーケット、ガバメント、コミュニティ三者の役割分担を考えることが重要。
- 環境やウェルビーイング、多元的な評価軸を持つことは重要。次の環境基本計画の中でも、エクイティ、ダイバーシティ、インクルーシブネスなど明示的に焦点を当てていくことが必要。グリーンエコノミーはメジャーになりつつあるが、CO₂や水など解りやすい指標に偏っている。国連でも「インクルーシブ・グリーンエコノミー」と言われるようになってきていることから、総合的要素について焦点を当てるべき。
- これからの環境政策のキーワードは「統合」。p.12 消費の在り方が変わることがポイント。問題間にはトレードオフもネクサスもあり、これらを踏まえた環境政策とすべく、問

題間の相互関係を強調するような概念図を作ってほしい。地域と企業の経営にはこうした考え方が組み込まれ、意識され始めている。

- 「国際的な公正な移行」の取組として、「JETP」を紹介したい。具体的な目標を設定してエネルギー転換を目指し、エネルギー転換によって影響を受ける住民の生活の質をどのように向上させるかを念頭に置いた取組で、途上国がオーナーシップを持ち、主導して計画を立てながら、先進国や諸機関が支援するもの。ぜひ国際的な政策の観点でも見ていただきたい。
- 環境政策の原則として、日本として何を強化すべきかの議論は必要。「情報」「参加」などのキーワードがあったが、「予防的な取組」を重視。科学的不確実性を伴う問題はなお多くある。予防的な取組の考え方により科学的知見が充実した例として、気候変動問題がある。気候変動については科学的知見の蓄積が進んだからこそ、（科学的不確実性が少ない場合に関する）未然防止原則の問題に移ったということがある。
- 江守氏の発表とそれに関する議論は、脱成長論の意味合いを明らかにしている。限界の中の成長を提起することで成長の質を問い、過剰な消費を問い直すことが重要。社会を持続可能にしていくためには、社会経済システムの転換が必要で、そのために経済活動と資金が必要。経済活動と資金の流れの質的転換が提起されている。
- 脱成長論に関する議論で、成長すれば CO₂ 排出が減るという因果関係があるかについては議論の余地がある。成長と同時並行で脱炭素政策を打っていけば排出量は減ると考えているが、経済学的な議論があればご教示いただきたい。また、途上国は量的成長を終えて質的成長に入る前から再エネ転換などを始める必要があると考えており、量的成長を終えた後には排出量は減るはずという考えで良いのか疑問。ゆえに脱成長のようなラディカルな問が出てきているのであり、1.5°Cとの整合性を意識されたい。さらに、IPCC 第6次報告書 WG3 のテクニカルサマリーに、富裕層は大幅に削減できる機会があると記載されていたこともあり、富裕層の排出量が過剰であることが世間的に言われているのではと思う。
- イデオロギーの議論を強調しすぎないのはよいが、避けて通れるのかは不明。例えば、脱植民地化、米国の公民権運動・奴隷廃止など、本質的な不公正があると指摘された経緯があるが、この時イデオロギー的な議論をしていなかったら今はなかった。断絶ではなく双方がかみ合う議論を探したい。
- 先進国で排出量が減少し、所得が増えているという事実は日本以外の殆どの先進国で成立している。先進国の数は限定的であるため、相関関係か因果関係かの特定は難しいが、反論の証拠がなければ、日本も成長すれば他の先進国と同様に排出削減が促進されると考えるのが自然だろう。同時に、途上国も発展するなかで、世界として途上国へ技術移転を進め、排出増を伴わない質的成長へ持っていく責任があるのではないかと思う。

- 先進国の成長と排出の関係については日本とそれ以外という構図で、他国では成長とともに排出削減が進んでいる。日本だけは脱成長しないといけないというなら、それだけの理由が必要だが、明らかではない。
- 前提として、先進国を一括りにして良いのかは疑問。米国と欧州の間でも政策や社会システムなど大きく違うという論点は提起したい。
- 日本の場合は 2013 年以降、GDP が少し増えている一方で、排出量は減っているように見えるが、2011 年は東日本大震災で原発が止まり排出量が増えた背景があるため、分けて考えると良い。
- 今年は行動の年、何を指すかだけでなくどう指すかが重要。パートナーシップについて、投資家・金融の役割は重要。2030 アジェンダにも、パートナーシップの在り方に関する記載が見られる。グローバル・パートナーシップにおいて、「政府、市民社会、民間セクター、国連機関、その他の主体を集結させる」との記載があり、民間セクターが重要であるとの記載がある。民間企業活動については中小企業も含む。
- 文化については 2030 アジェンダに「すべての文化・文明は持続可能な開発に貢献するばかりでなく、重要な成功への鍵」とあり、スポーツについては「持続可能な開発における重要な鍵」とある。これらも「Enabler (イネーブラー)」として巻き込まなければ達成できないということが示されている。
- 企業の役割について、IPBES のグローバルレポートでは、TCFD を通じた情報開示のみだけでは不十分で、インセンティブ、生産と消費の在り方を変える必要があるという記載がある。自然資本、市場手法の変革、サプライチェーンも重要。さらに、UNEP FI では金融が重要であるため、政府や規制当局は舵取りを行う上で重要である点が記載されている。地域金融機関については環境省としてガイドを策定しており、活用していくべき。
- 科学の不確実性と企業経営の在り方について、不確実性は取組を妨げる理由にはならない。リスクにどこまで対応するかを自ら特定し、経営判断を下すべき。感応度の分析が重要で、法的な原則を超えて進める必要があると言える。
- 汚染者負担原則について。デジタル化の議論で小型の電子電気製品（リチウムイオン電池）の製造によって排出量が増え、リサイクル現場では事故が増えているが、製造企業は海外企業であるため規制できないという話がある。20～30 年前は大規模な不法投棄の議論があったが、今は小さなリスクが点在し、上流側の対策という言葉は理解するが、打ち手があまりない状況。
- 富裕層の（排出量の）議論は大変興味深い。離島での漂着物の処理など費用がかかり結果的に不法投棄につながるなど、地方の問題は地球規模の議論とは少し性質が違うのではないかと思う。
- 地域循環共生圏の取組は好事例として評価するが、本当に「統合」と言えるかどうかは検証の余地がある。既存事例の先の取組をイメージさせるメッセージを発信するとよい。

- 環境政策の考えとして重要なのが環境と人権の問題。これらは密接な関係にあると国際的には議論が展開されている。キーワードは人権・環境デューデリジェンスで、環境基本計画にも盛り込むべき。他にも、集団的権利として先住民族・コミュニティの権利、自然の権利が環境分野でも重要視されており、昆明モンテリオール生物多様性枠組でも重視されていた。自然の権利は理念的な側面だけでなく、生物多様性回復の手法として使われており、欧州でも湿地の法人化例があることについて着目すべき。
- パートナーシップの参加原則について、グローバルスタンダードを踏まえた施策が重要であるという趣旨がこれまでの資料では弱い。環境権では情報アクセス、参加、司法アクセスの3つがあるが、日本では特に司法アクセスが弱い状況。ドイツでは環境破壊の予防などを目的に訴訟を導入し、環境政策を効率化する手法として捉えられており、(そもそも件数は少ないものの) 実に勝訴率は6割以上となっている。
- 日本における環境と人権の関わりについて、温室効果ガスの排出が人格権等に影響を与える環境保全上の支障に該当すること、生物多様性の保全がワンヘルスの向上に資すること等、環境政策と諸権利との関係、人権・環境デューデリジェンスの考え方を踏まえることが必要。そのためには横断施策が必要であり、例えばSEA、持続可能性アセスメント、政策評価が重要。特に政策評価については、必要性、効率性、有効性に環境の側面を加えることが不可欠。都市再生の基本方針・都市計画運用指針についても、例えばカーボンニュートラルとの整合性に関する具体的記載が必要で、それがないと都市再生の大規模プロジェクトがカーボンニュートラルを十分考慮せずに行われてしまう可能性がある。DXについても、地域の情報を省庁横断でオープンデータ化していくべき。
- 参加についてはアジェンダ設定、政策形成、計画段階からの参加、対話型プロセスが重要。事前のパブリックコンサルテーションを広めることが必要で、意見書の提出だけでなく、意見交換できる場の確保が重要。日本では、再生可能エネルギーの分野では協議会が活用されてきたが、現状では形骸化しており、具体的な改善策としては例えば事務局機能を強化するための支援などが考えられる。また、協議会のメンバー構成はステークホルダー分析に基づいて公平に決定する必要がある。協議会の動かし方について具体的な改善策を考えるべき。
- ネイチャーポジティブが重要な柱となっており、ソーシャルバウンダリーへの言及についても非常に意義が大きい。社会システムについては、政府、市場、コミュニティの役割分担への言及があってもよいのではないかと。宇沢弘文氏が提唱する「社会的共通資本」の概念では、コモンズ、自然の公共管理が強調されているとおり、政府、コミュニティの役割分担が重要と考える。
- 循環共生型社会が1つの社会像として提起されているが、どのレベルで何が循環するのか。グローバルレベル、ナショナルレベル、ローカルレベル、食料、エネルギーなど、十分に明確でないように感じる。また、文化の視点、都市の在り方についても重要な論点。

- 横断的な政策として SEA や政策評価が必要であり、温暖化対策を実施する上で既存の建物や都市に関する法律で環境の観点が位置づけられる必要があるという点について、実際に法改正が必要になると思う。
- 人権・環境デューデリジェンスについて、世界的には人権と環境の話がセットになっており、日本も産業や GDP とも関連するため、早めに対応する必要がある。
- 拡大生産責任については、リチウム電池は輸入が多く輸入事業者が対象となる。元来、拡大生産者責任の議論においては、生産者と輸入者はセットで考えてきたが、輸入品が多くなってきたため、国内生産者だけを見ていけばいい時代ではなくなったことに留意すべき。輸入業者にどうインセンティブを与えるかが問題となっており、拡大生産者責任もそのためのものと認識すべき。従来、生産は日本で行っており、政府や行政においても、国内の生産者だけを見て考える傾向があるため、変えなくてはならない。輸入品に対する拡大生産責任、生産者に対する 3R のインセンティブを与えるかという新しい問題が出てきている。
- 目指すべき持続可能な社会の姿として、国民一人一人と記載があるが、コミュニティを重視する記述があっても良いのではないか。コミュニティレベルの QOL を見ていくことで、ウェルビーイングが成り立つという認識が重要。住民の参加については、個人レベルでは難しい側面があるため、コミュニティが住民の参加を実現する上で重要な基盤になる。ゆえに、コミュニティの強化が重要。
- ネイチャーポジティブはとても重要である一方で、統合や要素の連関が重要。サーキュラーエコノミーへの移行として、トレードオフが発生することが知られている。国内へ取り入れることは必要だが、地域レベルではよく理解されず、概念のみ残っている側面もある。ネイチャーポジティブを落とし込むと、農村の多面的機能等になってくる。(日本の)既存の概念と新しい概念の結びつきをどう実現するか示していくことが重要。

以上