

第三次環境基本計画策定に向けた論点

一．第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題

1．踏まえるべき経済・社会の現状

世界の現状

- ・世界の人口は、2003年現在約63億人。2030年には約81億人となる見込み。
- ・アジアを中心に高い経済成長が見込まれる国や地域もあり、特に中国等BRICS諸国の比重が大きくなることが予想されている。
- ・経済のグローバル化が一層進展し、東アジア域内での経済の相互依存関係も高まっており、様々な問題の解決に当たり、国際的な協力が必要になっている。
- ・世界のエネルギー需要は増加し続ける見通し。結果として石油価格が高止まりする可能性が高く、省エネルギーを加速する必要性が高まる。
- ・食料及び安全な飲料水への需要は引き続き増加する。特に東アジア及び東南アジアの経済発展及び食生活の変化に伴い、食肉需要とそれに伴う飼料用穀物需要の拡大が見込まれる。
- ・以上のことなどから、地球規模での環境負荷が一層増大することが予想される。これに対して、革新技術の開発等環境保全に対する国際協力の重要性が高まる。

日本の現状

- ・人口は今後減少へ向かうが、現状でも財政は危機的状況にあり、今後は人口構成の一層の高齢化もあり、社会保障負担がさらに重くなると見込まれる。
- ・世界経済、特にアジア経済との相互依存関係が高まっている。サービス経済化が進行。
- ・単身世帯比率の増加、新たな家電製品の普及、生活の24時間化などにより、対策をとらない限りしばらくは環境負荷が増加する恐れ。
- ・環境技術（省エネ・新エネ・リサイクル技術など）の向上。
- ・NPO法人の増加など社会への関わり方に新しい動き。
- ・エネルギー需要は2021年をピークに減少に転じると予想されている。
- ・市町村合併の進展によって多くの地域において市町村の規模が一定程度以上になると共に地方分権の進展により市町村の権限及び自由に使える財源の割合が拡大し、地域ごとの地方公共団体における環境保全担当者の人数に格差が生じ、環境行政事務の拡大に対応し切れていないおそれがある場合がある。
- ・農用地は減少を続けているが、農林業的土地利用から都市的土地利

用への転換は減少傾向。都市への人口の集中と地方での人口減少が進んでいる。

2. 解決すべき環境保全上の課題

特定少数の主体が原因となり、科学的知見もある環境問題については改善が進んでいるが、日常生活や一般的な事業活動に伴って発生する環境負荷の削減については必ずしも進展していない。

例えば、京都議定書の6%削減目標にかかわらず、2002年度における我が国の温室効果ガスの総排出量が基準年比7.6%増となっている。また、現在5千6百万トンの廃棄物最終処分量を平成22年度に半減することを目標としている。

自然に対する人間の働きかけが減っていくことにより、二次的な自然環境の質が変化し、生物多様性保全上の問題が生じている。

移入種による生態系の攪乱等様々な要因による生態系影響のおそれが生じてきている。

近年、物質的豊かさのある程度犠牲にしても、生業以外の社会貢献活動への取組や自然と触れ合う生活などを指向する人々が出てきていること等価値観の多様化が見られるが、そのような変化を各主体による環境保全のための行動に結びつけていく必要がある。

環境を保全しつつ経済を発展させるためには、環境と経済の好循環に向けた具体的な取り組みが求められる。

地域における環境保全活動を推進するため、国民の参加を促すことや、地方公共団体の取り組みを促進する必要がある。

国、地方公共団体、企業やNPOを含む民間の諸団体、個人などそれぞれの主体ごとの役割分担を見直す必要がある。

様々な環境問題について実感を持って感じる機会や日常生活において自然とふれあう機会が減少しており、環境問題についてリアリティを持って感じてもらう機会を作っていく必要がある。

科学的な因果関係などが不確実な問題が増えている中、情報の収集及び提供、国民とのコミュニケーションの重要性が増している。

これまでに不法投棄された廃棄物や難分解性の有害物質、地下水・土壌汚染等これまでに環境上に蓄積されてきた「負の遺産」と逆に、良好な自然環境、歴史・文化遺産や景観等の「正の遺産」があるが、これらを適切に取り扱っていく必要がある。

さらには、現存するさまざまな人の手によって作られたものを有効に活用することによって持続可能性を高める必要がある。

各国と連携した国際的な取組や国際的な視点を持った国内的取組が一層重要になってきている。

二．持続可能な社会にむけて

1．持続可能な社会の考え方

持続可能な開発に関する世界的な定義の例

- ・ ブルントラント委員会報告における持続可能な開発の定義
「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の要求も満足させるような開発・・・一つは、何にもまして優先されるべき世界の貧しい人々にとって不可欠な「必要物」の概念であり、もう一つは、技術・社会組織のあり方によって規定される、現在及び将来の世代の欲求を満たせるだけの環境の能力の限界についての概念である。」

(参考)

- ・ ドイツの持続可能な開発モデル：4つの柱
 - ・ 世代間の平等
 - ・ 生活の質
 - ・ 社会的団結力
 - ・ 国際的責任
- ・ オランダ国家持続可能な開発戦略：計画の目的
 - ・ 高齢化社会のもとでの経済開発の実現
 - ・ 社会の多様性、個性化並びに高齢化社会を背景とした社会的一体性の維持
 - ・ 自然や環境への負荷の軽減、世界のエコシステムの維持のための正当な貢献
- ・ オランダ第四次国家環境政策計画：主目標
 - ・ 持続可能なエネルギーシステムへの移行(排出、エネルギー、移動)
 - ・ 生物多様性と自然資源：持続可能な利用への移行計画
 - ・ 環境、自然、農業：持続可能な農業への移行
 - ・ 化学物質政策改革
 - ・ 外部安全政策の改革
 - ・ 環境・人間の健康政策改革
 - ・ 質の高い生活環境のための環境政策改革

環境のあり様が人に対してどのような意味で影響を与えているのか。これまでは基本的に汚染防止等現在生きている人間の身体に与える影響に着目してきたが、心理的な面や将来世代への影響をこれまで以上に重視すべきではないか。

持続可能な社会に向けての環境面からの目標

- ・ 従来の環境基本計画は、「循環」「共生」「参加」「国際的取組」の4

点を長期的な目標としてきた。

- ・ この4点の長期的目標について、特に変更する必要はあるか。
- ・ 最近の環境問題を巡る変化やこれまでの議論を加味すると、その内容については、例えば次のようなことが考えられるのではないか。
 - ・ 環境の容量を超えない。
 - ・ 地域の風土や文化的遺産を活かしつつ、環境の側面から安全・安心で質の高い生活を確保する。
 - ・ 世代間、地域間、主体間で負担を公平に分かち合う。
 - ・ 様々な循環を重視する。
 - ・ 自然と共生する。
 - ・ あらゆる場面に環境面からの持続可能性への配慮が盛り込まれる。
 - ・ 個人の自発的行動が支援され、意思決定に参加できる。
 - ・ 地球規模の協力、連携体制が樹立される。

2 . 持続可能な社会を作り出すための考え方

環境的側面と経済的側面と社会的側面の同時統合的な向上

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

- ・ 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経済のすがたから、知的レベルの高さやモノの機能に着目して最終的に提供するサービスを重視することなどに基づく、資源消費や環境負荷単位当たりの付加価値の高い産業を重視する産業を社会や消費者が評価する経済のすがたに変えていくべきではないか。
- ・ 世界レベルでは人口も増え、エネルギーや資源の消費も増加する圧力が高まる一方で、温暖化に見られるように環境的な許容量には限界がある。そういった観点から、超長期的に見れば、環境的に持続可能な社会・経済のすがたを目指すことが、将来的な我が国経済の持続性にも結びついていくのではないか。
- ・ 省エネや3R推進等に向けた技術革新、製品における環境配慮や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、報いられるための仕組みづくりや消費者の意識改革のための取り組みが必要なのではないか。
- ・ 環境に関わる新たな取り組み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、デファクト・ワールド・スタンダードを創っ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なのではないか。

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

- ・ 環境問題といわゆる社会問題は、コミュニティの再生等を通じて相互に強い関係があるのではないかと。また、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るのではないかと。
- ・ 持続可能なコミュニティによる環境面を含めて持続可能な地域作りに向けた考え方と、取り組むべき課題は何か。
- ・ 地域の実情に根ざした、地域で自発的に行われる取り組みが重要である。各地でそのような取り組みが行われるための条件は何か。その際、環境保全に対する国民の意識高揚を活かす観点からも、雇用機会を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なのではないかと。

環境的側面、経済的側面、社会的側面の同時統合的向上

- ・ 持続可能なライフスタイルとはどのようなものか。
- ・ 意識改革に向けた取り組みとして各主体に期待されること及びそれらを促進するために必要なことは何か。
- ・ このような持続可能な社会づくりのためには、あらゆる場面に環境面から持続性への配慮を盛り込むべきではないかと。

国土、地域、自然環境の環境面からの質の向上

自然環境の質の回復と向上

- ・ 自然再生や負の遺産の処理など、自然環境の質の回復と向上も重要な課題ではないかと。
- ・ 生物多様性保全のためには、生態的ネットワークの構築のような視点も重要ではないかと。

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

- ・ 現存する様々な人の手によってつくられたものの有効活用や、自然と人間の共生等を考慮し、環境保全に関わるさまざまな情報も活用し、持続性に着目した環境保全の観点からの国土づくりや地域づくりが重要な課題なのではないかと。
- ・ 農林業を始めとする産業活動が地域の国土環境を保全する機能を発揮している面もあるのではないかとと思われる。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る。今後それらの機能をどのようにして発揮していくべきか。

不確実性を踏まえた取組の推進

最大限の科学的知見を踏まえた施策決定のあり方と知見の向上等に
伴う施策変更

- ・ 科学的知見は常に進歩するものであり、環境問題を考えるためには科学的知見を得るための最大限の努力が必要と考えられる。しかし、科学的知見は自ずから常にその時点における限界を伴っており、一定の不確実性を有することは否定できないのではないか。その中で対策を決定することを踏まえると施策決定はどうあるべきか。
- ・ 知見の向上や新たな事実の判明に伴い、説明責任を果たしつつ、柔軟に施策変更を行う必要があるのではないか。

不確実性を有する課題への取組

- ・ 不確実性を有する課題として環境への影響が無視できるレベルであるという観点からの一定の基準を設けること（例えば健康被害を防止する観点から閾値を明らかにし、それに基づいて規制基準を設定すること。）が困難なもの、また、地球温暖化問題のように、一度生じると取り返しがつかず、将来世代に及ぶ影響をもたらす可能性があるものへの取組が求められるようになっている。そのような問題についてできるだけ合理的な判断を行うためには、どのように取り組んでいくべきか。
- ・ 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。そのためには適切なコミュニケーションをとる必要があると考えられるが、そのために必要なことは何か。
- ・ 生態系は複雑で常に変化しつづけていることから、その全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るのではないか。

参加と協働と役割分担

国、地方公共団体、民間の役割について

- ・ 民間でできることは民間で、という政府全体の方針の中、行政が担うべき役割は何か。特に環境は公共財であり、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るが、行政の役割は何か。
- ・ 一方で、行政の施策展開においても民間の活動が重要な役割を担うようになってきているが、そのような働きはどのようにすれば促進されるか。
- ・ 地方でできることは地方で、という政府全体の方針を踏まえつつ、一方で、地方公共団体の活動が国全体の施策の基礎となっていて、一定の統一性が求められるような場合もあり、また、それぞれの地方公共団体にとっての最適な選択が必ずしも日本全体にとって

最適な選択にならない場合も考えられるが、持続可能な社会づくりに向けた国と地方公共団体の役割分担はどうあるべきか。

広範な主体が参加した施策決定プロセスについて

- ・ 環境への影響が無視できるレベルになる基準を明らかにしにくい課題や、価値に関わる問題等、法や科学から客観的な条件に基づいて判断を下すことが難しい分野が増えてきている。施策決定過程について、持続可能な社会づくりの観点から国民が十分な参画をできるようにしていくための仕組み作りが必要なのではないか。
- ・ その際、国民の積極的な参加を促進するためにもできるだけ情報を示しつつ、かつ、どのような検討を経てどのような理由で当該施策決定がなされたか、行政として説明していくべきではないか。

行政と民間との適切なコミュニケーションについて

- ・ 行政の有する人的、金銭的な資源に限りがある中、適切な行政判断を行うためには、民間の有する情報をできるだけ効果的に収集していく必要があるのではないか。
- ・ 行政が施策を効果的に実施するためにも、民間に対して効果的な情報発信を行う必要があるのではないか。
- ・ 行政と民間が適切に役割分担しつつ、有機的にそれぞれの活動を行うためにも、双方向でのコミュニケーションを十分に図っていく必要があるのではないか。

国際的取組の強化

持続可能な開発に資する戦略的な国際協力

- ・ 日本の持つ持続可能な開発に資する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り組みが必要なのではないか。
- ・ 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る中、例えば、アジア域内における廃棄物の不法輸出入防止ネットワークを構築していく等により適正な循環を確保する等、中国をはじめとする近隣諸国と一体的に解決を図るべき課題が出てきているのではないか。また、日本の経験や技術を活用し、それらの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べきではないか。

国際的なルール作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、環境保全にも関わる国際的なルール策定の動きが増加している。我が国及び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、国際ルール策定に我が国としても積極的に参画すべきと考えられるがそのためにはどのようなことを考える必要があるか。

国際社会の中での我が国における持続可能な社会づくり

- ・ 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、3 R 推進の視点に加え、国際的に、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がある。省資源や省エネルギーの取り組みを進めると共に、国内に存在する再生可能なエネルギーの有効活用を進めていく必要があるのではないか。

三．持続可能な社会に向けた重点的な取り組み

1．第二次計画における戦略的プログラム

第二次環境基本計画のフォローアップの総括においても、戦略的プログラムの考え方は継続すべきであるとされている。

各分野に関する戦略的プログラム

- ・ 地球温暖化対策の推進
- ・ 物質循環の確保と循環型社会の形成に向けた取り組み
- ・ 環境への負荷の少ない交通に向けた取り組み
- ・ 環境保全上健全な水循環の確保に向けた取り組み
- ・ 化学物質対策の推進
- ・ 生物多様性の保全のための取り組み

政策手段に係る戦略的プログラム

- ・ 環境教育・環境学習の推進
- ・ 社会経済の環境配慮のための仕組みの構築に向けた取り組み
- ・ 環境投資の推進

あらゆる段階における取り組みに係る戦略的プログラム

- ・ 地域作りにおける取り組みの推進
- ・ 国際的寄与・参加の推進

2．第三次計画で考えるべき視点

第二次計画の各分野に関する戦略的プログラムは十分進展したか。

横断的な分野に関する戦略的プログラムについて、このような枠組みで整理をすることでよいか。観点を変えるべき分野、絞り込みが必要な分野、組み合わせを変えるべき分野があるのではないか。

- ・ 例えば、環境教育・環境学習という施策体系だけでなく、広く環境保全のための人づくりを捉えるべきではないか。
- ・ また、環境教育、環境学習は、社会問題としての教育問題や青少年育成問題とも強い関係を持ち、かつ、地域社会が一体となった取り組みが重要である。その一方で、持続可能な地域社会づくりを考えた場合、地域住民の意識や行動が重要な課題となる。これ

らを踏まえ、人づくりと地域社会づくりを一体的に考える必要があるのではないか。

- ・ 環境投資は民間の社会経済の環境配慮のための仕組みという面と政策決定や国民との対話のために政府において行う投資の両者が含まれているが、両者を分けて取り扱うことも考えられるのではないか。

各分野に関する戦略的プログラムに追加すべき視点は何か。

- ・ ヒートアイランド、花粉症等都市における新しい課題や顕在化した課題
 - ・ 最小限残る不確実性を踏まえた意思決定を行うために必要なこと
- 第三次計画において実効性を高めるための措置として必要なことは何か。指標、目標の扱いをどうするか。