

第四次環境基本計画策定に向けた論点 (第60回総合政策部会資料)

はじめに

- 環境基本計画は、環境の保全に関する施策の総合的かつ長期的な施策の大綱を定めるものであり、環境基本法に基づき、これまでに3回（平成6年、12年、18年）策定された。第3次計画においては、「環境・経済・社会の統合的向上」などの環境政策の展開の方向とともに、10の重点分野政策プログラム、目標・指標による進行管理などを定めた。
- 第三次計画の策定から5年が経過し、環境保全に係る施策に一定の進展が見られる一方で、気候変動問題や、資源の枯渇、生物多様性の損失など地球規模での環境制約の限界がますます明らかになり、数多くの課題が未だ解決されていない。また、環境問題に取り組むに当たって考慮すべき内外の社会経済の状況も大きく変化している。
- こうした状況を踏まえ、2012年5月に開催されるRIO+20なども視野に入れつつ、去る3月に第四次計画策定に向けた検討を開始したところである。
- 一方、同月11日に発生した東日本大震災は、多くの死亡・行方不明者の発生に加え、住宅・工場の被災や電力不足による経済活動の停滞、原子力発電所事故に起因する放射性物質の一般環境への漏出による強制的な住民の避難など、我が国の社会経済に大きな影響を与えている。また、大きな被害を目の当たりにし、計画停電や節電によって不自由な生活を強いられる中で、大量の資源・エネルギーを消費する今日の社会のあり方を見つめ直し、社会を持続可能なものへと見直していく必要性が、改めて意識されるようになってきている。
- 第四次計画の策定に当たっては、これまでと同様に、環境に関する状況・課題を的確に把握し、長期的な視野に立って我が国の環境政策の方向性を提示するとともに、東日本大震災からの復旧・復興の中で、我が国が目指す持続可能な社会の実現に取り組むべき点を踏まえて検討を進める必要がある。

一．第四次環境基本計画策定に向けての現状と課題

1 環境に関する状況

(1) 世界の状況

- 新興国を中心に温室効果ガスの排出量は増加しており、世界の平均地上気温の上昇が継続。IPCC 第4次評価報告書によれば、最も厳しい緩和努力をもってしても、今後数十年間の気候変動の影響は回避できないとされており、気候変動への適応が必要となっている。
- 廃棄物発生量は増加の見通し。途上国では廃棄物の不適正な処理・リサイクルによる環境汚染が発生。
- 新興国の資源生産性は概ね低く、また、大量の資源の採掘・輸送に伴う環境負荷が増大するおそれ。
- 東アジア地域では大気汚染等により健康被害が発生しており、また、我が国へも酸性雨やオゾン、黄砂、海洋汚染などの越境汚染の問題が生じている。
- 安全な飲料水が継続して確保できないといった地球規模での水問題の深刻化が見られる。
- RoHS 規制や REACH 規制など幅広い有害化学物質について製造、使用等に関する規格や規制の導入に向けた動きが進展。
- 生物多様性条約の COP10 における愛知目標や名古屋議定書の採択といった進展があった一方で、開発による生物多様性の損失は依然として進んでいることに加え、地球温暖化の影響に伴う生態系サービスの低下も深刻さを増している。
- アフリカ、南アメリカ地域を中心に森林が減少。乾燥地域では砂漠化も進行。

(2) 我が国の状況

- 我が国の 08 年度及び 09 年度の温室効果ガスの排出量は、森林吸収量の確保及び海外クレジットの取得を踏まえれば、京都議定書の目標を達成する水準。他方で、我が国の平均気温は上昇している。
- 物質フロー全体を見ると、我が国の社会構造は省資源型への移行が進みつつあるが、一方で、岩石、砂利などを除外した天然資源の投入量や石炭や石油等の投入量に対する GDP は改善していない。また、3Rのうち、特に発生抑制、再使用の取組が未だ不十分であり、使用済製品等の循環資源が国内で再利用されないまま

廃棄若しくは海外に輸出されるという状況にある。

- 大気環境は、全体として改善傾向にあるが、光化学オキシダントや微小粒子状物質に係る取組が必要な状況。一方、水環境は、閉鎖性水域における有機汚濁の環境基準達成率が低く、また、健全な水循環の確保もいまだ不十分。土壌環境は、汚染事例の判明件数が増加傾向にある。
- 有害な化学物質の環境中の残留量及び排出量は概ね減少傾向。一方、化学物質の多くは、健康や生態系への影響に関するデータ収集・整備が不十分。また、国民の健康や環境を守ることを基本とし、製造から廃棄に至るまでのライフサイクル全体を考慮した対策の確立という観点からの取組は不十分。
- 我が国の国土は、約3分の2を森林が占め、世界有数の領海及び排他的経済水域面積を有しており、未利用のエネルギー・鉱物資源が存在。
- 生物多様性の損失はすべての生態系に及び、その傾向が継続。里地里山は生物多様性の保全上重要であるが、人間の働きかけの縮小により、生物の生息・生育環境としての質の低下のおそれ。また、その結果による鳥獣被害の増加など、人間生活への影響も深刻化している。

＜東日本大震災関連＞

- 膨大ながれき等の災害廃棄物が発生。その迅速かつ適正な処理が必要。
- 被災した工場やがれき等からの、アスベストや様々な有害化学物質の飛散・漏洩等による環境汚染も懸念される。
- 原子力発電所事故により一般環境中に大量の放射性物質が漏出。
- 原子力発電所事故の影響により、稼働時の温室効果ガスの排出が少ない原子力発電の割合の低下、再生可能エネルギーの導入促進や節電の取組等によって、温室効果ガスの排出量が影響を受ける可能性。

2 環境問題に関係する社会経済の状況

(1) 世界の状況

<人口・経済・資源エネルギーの状況>

- 世界全体の人口は2010年時点で約69億人であり、今後も増加する。都市人口割合も、2010年時点で総人口の約50パーセントを占め、今後も高まる見込み。
- 世界全体のGDPに占める途上国の割合は、2010年時点で約5割に達し、特にBRICSと呼ばれる人口と資源を有する国々の台頭が顕著。新興国の発展に伴う資源需要の増加により、世界全体での環境負荷も高まっている。
- 途上国間においても貧富の格差が拡大しており、食料や水等の基礎的な資源でさえ配分の不均衡が発生。
- エネルギー需要は、2035年時点で2010年時点の約1.5倍となっている。そのほか、レアメタルや水・食料、多くの天然資源について需要が増大し、貿易の制限、価格の高騰などその獲得競争が熾烈なものとなるおそれ。

<環境と経済>

- 国連の持続可能な開発会議（リオ+20）に向け、グリーン経済の実現についての議論がなされるなど、グリーンニューディールやグリーン成長という概念が広がりを見せている。
- 環境保全の規制や規格の導入が進み、一国の環境保全に関する制度が他国の制度や経済に影響を与えるという状況が発生している。また、気候変動や生物多様性の損失への対応などにおいて環境制約が経済活動のあり方を規定することが強く意識される中で、「環境」が国際競争に影響を与える度合いが非常に大きくなってきている。
- 環境問題に係る国際会議においても、環境問題への対応が国の経済的な利益に直結することから、国家間の経済的な利害関係に起因する厳しい交渉が行われている。
- 生物多様性や生態系サービスの経済的価値を評価したTEEBが公表され、また世界銀行が生態系の経済的価値を国民経済計算に組み込むための世界的プロジェクトを立ち上げるなど、生物多様性の価値を自然資本として捉える取組に進展が見られる。

<価値観の多様化>

- GDPに代わる指標により「豊かさ」や「幸福」を測定しようとする動きなど、環境保全を考える上での価値観の多様化が見られる。

(2) 我が国の状況

<人口・経済・資源エネルギーの状況>

- 2005年に人口が減少に転じ、急速に高齢化が進行している。特に生産年齢人口の減少により、経済にマイナスの影響が出るおそれ。
- 名目GDPは2009年度時点で474兆円であり、1990年からほぼ横ばいとなっている。その間、公的債務は増加を続け、平成21年度末時点における国・地方合わせた長期債務残高は800兆円となっている。
- エネルギー自給率は、2007年時点で4%、原子力を国産に分類してもわずか18%に過ぎず、金属資源もそのほとんどを輸入に依存している。食料自給率（カロリーベース）も2009年度時点で約4割に過ぎない。

<環境と経済>

- 新成長戦略（平成22年6月閣議決定）において、環境が経済成長を牽引する分野として位置付けられている。
- 炭素の価格付けが、地球温暖化対策のための税の検討等により進められている。
- 企業が環境に配慮して商品を生産したり、消費者も省エネ・省資源型の製品を選択するなど、資源制約、環境制約を念頭に置いた経済の持続可能性の確保のための様々な取組の広がりを見せている。
- 企業経営においても、環境への取組が融資の評価基準とされたり、短期的な利益よりも永続的な経営が評価されるようになってきている。

<東日本大震災関連>

- 被災地に立地する工場等が被災し、部品・製品供給の停滞等により、世界の経済活動に大きな影響を与えている。
- 原子力発電所事故に起因して多くの原子力発電所が停止しており、夏季の電力需要に対応する供給能力の不足が見込まれ、経済活動に大きな影響を及ぼすことが確実。
- 一方で、震災以降、国民の間に節電に積極的に取り組む機運が高まっており、エネルギーや資源の使用の面から環境や持続可能性への意識に変化の兆しが見られる。
- 原子力発電所事故の検証結果を踏まえたエネルギー政策の見直しが行われる予定。

3 取り組むべき課題

- 我が国においては環境保全の取組に一定の進展も見られるものの、世界の環境負荷は今後更に高まることが確実な状況であり、地球環境は危機に直面している。こうしたことから、我が国としても、地球全体の持続可能性を念頭に置いて取組を進めることが不可欠である。
- その際には、環境と経済、社会の統合的な向上を目指すことが引き続き不可欠であり、環境と経済の関わりを踏まえた取組を進めるとともに、環境分野への新たな投資が経済成長を牽引するという観点も踏まえ、持続可能な社会を構築するためのグリーン・イノベーションやその基盤ともなる環境研究・環境技術開発を一層推進することが必要。
- 環境と経済の結びつきがますます強固なものとなり、環境分野においても国家の経済的利害の対立が容易に生じやすい状況において、環境保全に関する国家間の枠組みを決める国際交渉、環境に関する国際規格・基準の設定、国際環境協力の実施等において、我が国の国益と地球益の両立を踏まえた戦略的な取組が必要。
- 水、食料、エネルギー、鉱物など人類の生存に不可欠の資源がますます不足することが見込まれる中で、使用済製品等の循環資源や、我が国の領土や領海等がストックとして有する価値、そこから生まれる生態系サービスとしての価値を持続可能な形で有効に活用することが必要。
- 人間の活動によって生じる環境負荷を低減するためには、環境教育を通じた意識啓発などを図りつつ、企業や国民、NGO等の多様な主体が、必要に応じて協力しながら、積極的に環境保全に取り組むことが必要。
- 東日本大震災からの復興においては、省エネルギーの一層の推進や、再生可能エネルギーのさらなる利用拡大を含むエネルギー政策の見直しや、環境や持続可能性に関する意識の変化を踏まえ、エコタウンやコンパクトシティの考え方、循環資源の徹底利用等に留意した環境負荷の少ない新たな社会・経済システムの構築を進めることが必要。
- なお、原子力発電所事故により大量の放射性物質が一般環境に漏出したが、放射性物質による環境汚染について、どのように取り組むか。

二．環境政策の展開の方向

1 今後の目指すべき持続可能な社会を考えるうえで留意すべき点

- 第三次環境基本計画では、目指す持続可能な社会について、「健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域までにわたって保全されるとともに、それらを通じて国民一人一人が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承することができる社会」と提示した。
- 同時に、そのためには、環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上が必要であると指摘した。
- また、平成19年に策定された21世紀環境立国戦略においては、持続可能な社会の三側面である「低炭素社会」、「循環型社会」、「自然共生社会」の実現に向けた取組を統合的に展開し、地球環境の危機を克服すべきことを提言した。
- 一方、東日本大震災や原子力発電所事故等を背景に、「安全・安心」という視点の重要性が高まっている。この「安全」の確保は、化学物質汚染等による公害から人の健康・生活を守るという点において、環境行政の原点と位置付けられるものであり、「低炭素社会」「循環型社会」「自然共生社会」の基盤となるものである。
- 従って、第四次環境基本計画において目指すべき持続可能な社会の姿としては、「安全」の確保を前提として、その基盤の上に「低炭素」、「循環」、「自然共生」の各分野が統合的に達成されることにより、国民が安心して生活することができる社会として位置付けることができるのではないか。
- また、例えば生物多様性の保全については、50年、100年という単位で状況の変化を捉え、施策を講じていく必要がある。温暖化対策についても、温室効果ガスを2050年までに1990年比で80%削減する目標を掲げていること、さらに、循環型社会を構築するに当たっては資源の枯渇や我が国の産業構造の変化の可能性などを踏まえて考えていく必要があることなど、長期的な視野から政策を立案、実施していくことも必要なのではないか。
- さらに、環境の各分野において持続可能な社会の姿を具体的に描き、そこに至る過程・行程を実現していくに当たっては、社会経済の状況や、国民の環境や社会の持続可能性に関する意識（価値観）の変化に適切に対応するという観点から、必要に応じて適宜修正を加えながら進展を目指すべきものであるという点に留意すべきではないか。

2 今後の環境政策の展開に当たり重視すべき方向

環境基本計画が長期的な施策の大綱であることを念頭に置きつつ、現在の環境の状況や課題を踏まえ、持続可能な社会をつくり出すために、今後の環境政策の展開に当たり重視すべき方向として、以下の(1)から(4)の考え方を踏まえるべきではないか。

(1) 政策領域の統合による持続可能な社会の構築 (P)

- 環境と経済の密接不可分の関わりを踏まえた取組の推進
- グリーン・イノベーションを通じた持続可能な社会づくり
- 長期的な視点を踏まえた環境研究・技術開発の充実・活用
- 分野相互間の連携を視野に入れた取組の推進

(2) 国際情勢に的確に対応した戦略をもった取組の強化 (P)

- 国益と地球益の双方の観点からの戦略的な取組
- 互恵的な国際環境協力の推進

(3) 持続可能な社会の基盤となる国土・自然の維持・形成 (P)

- ストックとしての国土の価値の増大と活用に向けた取組
- 環境保全上の観点からの国土利用の推進 (まちづくり等)

(4) 地域をはじめ様々な場における多様な主体による行動と協働の推進 (P)

- 環境教育や意識啓発による一人一人の行動への環境配慮の織り込み
- 環境問題の解決に向けた多様な主体間の連携

*環境保全に取り組むにあたっての理念、原則、手法についても、総論部分に記載することが必要ではないか。

三．第四次環境基本計画に掲げるべき重点的な取組分野（P）

1．個別的分野：個別の事象ごとに必要となる具体的な分野

- 基本的には第三次環境基本計画における6分野（地球温暖化、物質循環、大気環境、水循環、化学物質、生物多様性）を継承すべきではないか。

*第三次計画における6分野

- ①地球温暖化問題に対する取組
- ②物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組
- ③都市における良好な大気環境の確保に関する取組
- ④環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組
- ⑤化学物質の環境リスクの低減に向けた取組
- ⑥生物多様性の保全のための取組

2．横断的分野：領域を横断した取組や環境政策を推進するための基盤の整備に関する分野

- 第三次計画では横断的分野として4分野を設定。

*第三次計画における4分野

- ①市場において環境の価値が積極的に評価される仕組みづくり
- ②環境保全の人づくり・地域づくりの推進
- ③長期的な視野を持った科学技術、環境情報、政策手法等の基盤の整備
- ④国際的枠組みやルールの形成等の国際的取組の推進

- 「一．第四次環境基本計画策定に向けての現状と課題」「二．環境政策の展開の方向」を踏まえた上で、どのような分野を設定すべきか。

*東日本大震災に関する項目は立てるべきか