

第四次環境基本計画策定に向けた考え方（計画策定に向けた中間とりまとめ） （案）

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。直近の第三次計画においては、「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ている。
- 本年3月、第四次計画の策定に向けて検討を開始したところ、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よって放射性物質が一般環境に放出し、住民が避難するという状況を招くなど、我が国の社会経済に大きな影響を与えている。多くの国民が、自然の持つ圧倒的な力に対し、人間の社会やシステムの脆弱性など、その力の限界を改めて認識することとなり、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すとともに、自然との関わり方を含めて、社会を持続可能なものへと見直していく必要性を改めて意識するなど、国民の間に大きな価値観や意識の変化が生じている。こうした変化は、今後の環境政策のあり方にも大きな変革をもたらすものとなっている。
- また、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。
- 第四次計画の策定に当たっては、東日本大震災がもたらした今日の社会的状況を踏まえ、また、2012年に開催されるリオ+20なども視野に入れつつ、今日の環境に関する状況・課題を幅広くかつ的確に把握し、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こととする。

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

＜地球温暖化に関する状況＞

- 新興国を中心に温室効果ガスの排出量は増加しており、IPCC の第 4 次報告書によると、世界平均地上気温は 2005 年までの 100 年間に 0.74℃上昇し、平均海面水位は、20 世紀を通じて 17cm 上昇した。最近 50 年間の気温上昇の速度は過去 100 年間のほぼ 2 倍に増加しており、この 20 世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高いとしている。
- 同報告書では、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いる。また、近年世界各地において記録的な大雨や熱波が発生しており、同報告書によると、地球温暖化に伴い、極端な高温や熱波、大雨の頻度は引き続き増加する可能性が非常に高いとされている。こうした状況に鑑みても、気候変動への適応が必要となっている。

＜循環・廃棄物対策に関する状況＞

- 経済成長と人口増加に伴い、廃棄物の発生量が増大しており、2050 年の世界全体の廃棄物発生量は、2000 年の 2 倍以上となる見通し。また、途上国では、不適正な廃棄物処理やリサイクルによる環境汚染が発生している。
- 近年経済成長の著しいインドや中国等の新興国の資源生産性（天然資源の投入量に対する GDP）は概ね低く、現状のままで工業化が進展した場合には、大量の資源が採掘・輸送されることによって環境負荷が高まることが懸念されるほか、資源価格の高騰など将来的に資源制約に突き当たる可能性が高い。
- こうした状況の中で、例えば EU が 2008 年に鉱物資源戦略を作成し、原材料の確保やリサイクル等による原材料消費の削減に取り組んでいる等、国際社会全体において、資源制約への対応が重視されてきている。

＜大気環境、水環境、化学物質対策に関する状況＞

- 近年、発展途上国、特に東アジア地域では、急速な発展に伴い、大気汚染等による健康被害が発生している。また、酸性雨やオゾン、黄砂、海洋汚染など我が国に対する越境汚染の深刻化が懸念されている。
- OECD の“OECD Environmental Outlook to 2030 ”（環境アウトルック 2030）によれば、これまで以上の対策を何も行わない場合、大気

汚染による健康被害が世界的に増加し、地表レベルのオゾン及び粒子状物質の影響により早期に死亡する人の数は、2030年までにそれぞれ4倍、2倍以上になる。

- 安全な飲料水を継続して利用できない人口は約9億人、基礎的な衛生施設を継続して利用できない人口は約25億人存在するなど、地球規模で水問題が深刻化している。人間の健康に影響を与える主要な汚染としては、微生物によるものや富栄養化のほか、バングラデシュやインドにおけるヒ素、その他の多くの地域におけるフッ化物による地下水の汚染などがある。
- WHOが2009年に公表した報告書“Global health risks”によると、途上国においては、子どもの死亡の4件に1件は水質汚濁や大気汚染、鉛への曝露といった環境要因によると言われている。
- 欧州連合の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している。

<自然環境・生物多様性に関する状況>

- 生物多様性条約のCOP10では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、地球規模生物多様性概況第3版(GB03)によれば、生態系、種、遺伝子という3つのレベルのすべてにおいて、生物多様性の損失は続いている。また、生物多様性の損失に直接つながる5つの主要な圧力（生息地の損失と劣化、過剰利用と非持続可能な利用、過剰な栄養素の蓄積等による汚染、侵略的外来種、気候変動）は、いずれも変化していないか、あるいは増加しており、生態系の状態がある限界値を超えた場合、生物多様性に多大な損失が生じ、それに伴い生態系サービス（人々が生態系から得ることができる、食料、水、気候の安定などの様々な便益）が低下する危険性が高い。
- 世界の森林は、アフリカ、南アメリカ及び東南アジアの熱帯林を中心に減少・劣化が続いており、2000年から2010年までの間に年平均520万ヘクタール（純減少面積）が減少している。また、世界の乾燥地域のうち、10～20%が既に砂漠化している。
- 以上のおり、世界全体が今後さらに厳しい環境上の制約に突き当たる可能性がますます高まっており、地球温暖化や生物多様性などの地球環境問題への対応が、地球環境を保全することによって世界益を守っていく面（地球的利益の側面）から重要であると同時に、その対応の仕方によっては各国の様々な利害に直接関わるものであることが顕在化してきており、地球的利益の確保と各国の国益の公平な確保との関係がより重要になってきている。

(2) 我が国の状況

<地球温暖化に関する状況>

- 我が国の 2008 年度及び 2009 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 6%削減約束を達成する水準である。
- また、世界全体の CO₂ 排出量が増加する中で、我が国の平均気温の上昇は、100 年あたり約 1.2℃（統計期間：1898～2010 年）となっており、特に都市部においては、ヒートアイランド現象の影響も相まって、東京では約 3℃、札幌、名古屋、大阪、福岡では約 2℃以上の上昇となっている。既に我が国においても、日降水量 100 ミリ以上の大雨や猛暑日の日数が増加しており、今後、農業や人間生活への影響を与えることが予想される。

<物質循環・廃棄物に関する状況>

- 我が国の物質フロー全体を見ると、新たに投入される天然資源の量は減少し、循環利用される物質の量は増加しており、省資源型への移行が進みつつある。循環型社会形成推進基本計画において目標を設定している物質フロー指標を見ると、循環利用率及び最終処分量は平成 20 年度時点では目標を達成し、資源生産性も向上しており、目標の達成に向けて順調に推移している。他方で、岩石、砂利などを除外した天然資源の投入量に対する GDP 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、最終処分場の残余年数は、一般廃棄物については全国平均では 18.7 年（平成 21 年度）となっているものの、依然として最終処分場を有していない市町村が多い。一方、産業廃棄物については、残余年数は平均 10.6 年（平成 20 年度）となっているが、特に首都圏では 4.7 年と少なく、また最終処分場の新規建設も難しい状況が続いている。
- 3R の取組のうち、特に発生抑制、再使用の取組が未だ不十分である。また、再生利用についても我が国のリサイクルはカスケードリサイクル（品質の低下を伴うリサイクル）が主であり、水平リサイクル（品質の低下をほとんど伴わないリサイクル）の取組が不十分となっている。
- 使用済製品等の循環資源の中には、国内で再利用されないまま海外に輸出されているものもある。海外への依存率が高まれば、国内リサイクルが空洞化し、資源相場の変動等の外的要因によって国内の廃棄物の処理が滞るなど、リサイクルシステムの安定的な維持に支障を来すことが懸念される。また、国境を越えて製品や廃棄物の移動が行われるようになってきていることから、有害物質を含む製品や、電気電子機器廃棄物（E-waste）が、国境間の移動の後、不適切に処理されることにより環境汚染を引き起こすおそれがある。

<大気環境、水環境、土壌環境、化学物質対策に関する状況>

- 我が国の大気環境の状況は、全体としては改善の傾向にあるが、大都市圏において、二酸化窒素の環境基準が達成されていない地点が残っているほか、光化学オキシダントについては、環境基準の達成状況が全国的に極めて低く、かつ、平均濃度が近年漸増傾向にある。また、新たに環境基準が設定された微小粒子状物質についても取組が必要な状況となっている。
- 水環境については、人の健康保護に係る環境基準はほぼ全国的に達成しているが、生活環境保全に係る環境基準のうち有機汚濁は、全体としては徐々に改善の傾向にあるものの、湖沼、内湾、内海等の閉鎖性水域での達成率はなお低い状況にある。また水質面のみならず、水量、水生生物、水辺地等の問題を含めた健全な水循環の確保もいまだ十分とは言えない状況にある。
- 市街地等の土壌汚染について、土壌環境基準等を超過した汚染事例の判明件数は、平成 20 年度及び 21 年度は減少しているものの、長期的には増加傾向にある。これは、土壌汚染対策法に基づく調査に加え、工場跡地などの再開発・売却の際や環境管理等の一環として自主的な汚染調査を行う事業者が増加したこと等が原因と考えられるが、自然由来汚染の判明などにより、今後も増加することが予想される。
- 地域の生活環境について、騒音に係る環境基準の達成状況は改善傾向にあり、また、騒音、振動及び悪臭の苦情件数も近年減少傾向にある。しかし、これら苦情件数の合計は典型 7 公害の苦情件数の約半数（全体の苦情 56,665 件中、28,889 件）を占め、依然として多い状況となっている。
- 難分解性、高蓄積性等の性質を持つ PCB などの特に有害な化学物質については、環境中の残留量は概ね減少傾向にあり、また、PRTR 制度に基づき届け出られる化学物質の環境中への排出量も、減少傾向にある。しかし、環境中の多種多様な化学物質の多くについては、健康や生態系への影響に関する情報収集・整備が不十分であるため、リスク評価・管理等の取組を的確に進めていく必要がある。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化学物質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、様々な対策手法を組み合わせつつ、取組を強化していく必要がある。

<自然環境・生物多様性に関する状況>

- 我が国の国土の約 3 分の 2 は森林で占められており、木材等の林産物の供給のみならず、地球温暖化の防止や生物多様性の保全への寄与等の多面的機能を有している。また、海域については約 35,000km に及ぶ海岸線延長と約 447 万平方 km に及ぶ世界有数の領海及び排

他の経済水域面積を有し、水産資源のみならず、エネルギー・鉱物資源にも恵まれていることが明らかになりつつある。

○平成 22 年に公表された生物多様性総合評価によると、生物多様性の損失はすべての生態系に及んでおり、特に河川・湖沼・沿岸・海洋、島嶼系生態系における損失は大きく、現在もその傾向が続いている。また、開発・改変に伴う生息地の喪失と分断などの生態系への影響に加え、近年は外来種の影響が顕著であるとともに、地球温暖化による生物への影響も、一部の脆弱な生態系で懸念されている。

○また、里地里山は、農林業など長年にわたる人間の働きかけを通じて、特有の二次的な自然環境が形成された、生物多様性の保全上重要な地域である。しかしながら、人口の減少や高齢化の進展により人間の働きかけが縮小撤退し、生物の生息・生育環境としての質の低下が懸念されている。さらに、その結果としての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。

＜東日本大震災による環境問題＞

○広範囲での高い津波の襲来による建築物の倒壊等に伴って約 2,260 万トン（推計）にも及ぶ通常想定し得ない膨大な量のがれき等の廃棄物が発生し、被災地の住民生活や経済活動の復興に当たって、その適正迅速な処理が大きな課題となった。

○また、被災した工場やがれき等からアスベストや様々な有害化学物質が飛散・漏洩し、環境汚染による健康被害の発生が懸念されている。

○原子力発電所事故により、環境中に大量の放射性物質が放出された。また、国や地方自治体から避難指示等が出されたことなどにより、多くの住民が避難する状況となっている。

○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量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がある。

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、今後も人口増加は続く。また、人口全体に占める都市人口の割合は、2010 年時点では総人口の約 50 パーセントを占め、今後も高まっていく見込み。

○新興国における急速な経済成長の結果、世界全体の GDP に占める途上国の割合は高まっており、2010 年時点ですでに約 5 割に達してい

る。特に、中国、インド、ブラジル、ロシア、南アフリカ等の人口と資源を有する国々の台頭が著しく、世界経済に占める我が国の割合が低下傾向にある。また、これら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。

- 1日 1.25 ドル以下で生活する貧困層の割合を見ると、東アジア・太平洋諸国においては大きく減少したものの、サハラ以南アフリカ等においてはそれ程減少しておらず、途上国間においても貧富の格差が広がっている。こうした貧困層の割合が高い地域においては、食料や水等の基礎的な資源でさえ配分の不均衡が生じており、各地域において社会経済の不安定な状況を生み出す一因となっている。
- 世界のエネルギー需要は、IEAの現状シナリオによると、2035年時点で2010年時点の約1.5倍となる見通しとなっており、引き続き世界のエネルギー需要は増大する見込みである。その他の天然資源（水、鉱物、生物資源等）を含め、貿易の制限、価格の高騰など、資源の国際的な獲得競争が激しくなることが予想されており、新たな場所で採掘がなされたり、低品位な資源への代替がなされることにより環境負荷が増大することも懸念される。

<環境と経済>

- 従来、環境保全は経済活動の制約要因であると考えられてきたが、米国をはじめとする諸外国では、2008年の金融危機に始まった不況を契機として、環境関連の産業で雇用を生み出し、経済成長につながるという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まるなど、環境保全を経済発展につながる成長要因として捉える動きが拡大している。国連持続可能な開発会議（リオ+20）に向けても、持続可能な開発のための有効な方策として、グリーン経済の実現について議論が行われている。
- 環境の保全に関する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」という要素が国際競争に影響を与える度合いが大きくなってきている。
- 例えば、生物多様性条約の交渉過程における遺伝資源の利用国（主に先進国）と提供国（主に途上国）との間での厳しい意見の対立や、気候変動分野における次期国際枠組みについての議論においてみられるように、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、環境問題への取組において国家間に複雑な利害関係が見られ、極めて厳しい交渉が行われている。
- 生物多様性条約のCOP10において、生物多様性版スターン・レビューといわれる「生態系と生物多様性の経済学（TEEB）」の最終報告

書が公表され、世界銀行ではこの TEEB の成果を踏まえ、生態系の経済価値を国民経済計算のシステムに組み込むためのグローバルパートナーシップを立ち上げることを発表するなど、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みられる。

<価値観の多様化>

- beyond GDP の動きをはじめ、GDP に代わる指標による「豊かさ」を意識しようとする動きが見られるようになるなど、環境保全を考える上での基準となる価値観が多様化し、GDP の豊かさを測る指標としての位置づけが相対化しつつある。

(2) 我が国の状況

<人口・経済・資源エネルギーの状況>

- 少子化・高齢化が進む我が国は、2005 年に人口が減少に転ずるとともに高齢化率が 20%を越え、2009 年に人口が 1 億 2751 万人、高齢化率 22.7%となっている。また、経済活動の主な担い手である生産年齢人口の減少により、経済成長へのマイナスの影響が懸念されている。
- 日本の名目 GDP は 2009 年度時点で 474 兆円となっており、今後の成長見通しは、内閣府の試算によると、慎重シナリオで 1 パーセント程度、成長戦略シナリオでは 2 パーセント程度となっている。また、平成 21 年度末時点での国・地方あわせた長期債務残高は 800 兆円にも上っており、政策的経費を圧迫している。
- 日本のエネルギー自給率は、2007 年時点で 4%、原子力を国産と分類したとしても、18%に過ぎない。金属資源についても、そのほとんどを輸入に依存している。また食料自給率（カロリーベース）も 2009 年度時点で約 4 割となっている。このように我が国は、経済社会の維持に不可欠なエネルギー、資源、食料の多くを諸外国に依存しており、我が国の持続可能性を考える上では、国際的な視点を持つことがより重要になっている。

<環境と経済>

- 環境容量の制約が、今後の経済活動のあり方に大きな影響を与えるであろうことが広く認識され、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が広がってきている。
- 環境と経済が密接に関連していることが強く認識されるようになってきており、具体的には、
 - ・新成長戦略（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）において、環境・エネルギー分野が成長分野の 1 つとして位置付けられている
 - ・地球温暖化対策のための税（平成 23 年 7 月現在国会において審議中）等、様々な施策が進められている
 - ・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が広がりを見せている。

- ・リーマンショック後、短期的な収益追求に偏った金融機関の在り方が見直される中で、金融の分野において環境という評価基準が取り入れられたり、企業の経営においても、短期的な収益の追求ではなく、中長期的に持続可能な経営が求められるようになってきている。

といったことがある。

○我が国は、省エネ技術、水処理技術、廃棄物処理技術等においてトップレベルの技術力を有している。一方で、従来我が国が強みを有していた技術分野においても、世界的な環境産業の発展に伴い、国際競争が激化し、日本企業の市場におけるシェアが低下している例も見られる。

<土地利用の状況>

- ・自動車の利用の拡大や、都市部と周辺部の地価水準の差などを背景として、住宅や大規模集客施設等の都市機能が郊外に拡散し、郊外部の農地等における無秩序な開発が見られている。また、都市機能の拡散とともに、主たる移動手段が公共交通機関から自動車へと転換したことにより、CO₂の排出などによる環境負荷も生じている。
- ・農山村において過疎化が一層進展することにより、森林や農地の管理が不十分となることが指摘されている。

<東日本大震災に伴う経済社会への影響>

- 東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所の事故により、多くの工場が被災し、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与えた一方で、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。
- 原子力発電所の事故に伴い、エネルギー需給のあり方について、事故の検証結果を踏まえ、見直していくことが不可欠な状況となっている。

3 取り組むべき課題

1 及び 2 で示した環境の状況及び社会経済の状況を踏まえると、今後の環境政策を展開する上で、第四次環境基本計画が対応を図るべき中心的な課題は以下の点である。なお、これらの課題は、総論的課題をまとめたものであり、個別分野における課題は重点分野の項目において整理する。

- 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、環境問題の解決のみならず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・技術開発をより一層推進する必要がある。
- 国際的な枠組み作りや国家間の環境協力等に当たっては、国家間の複雑な利害関係を踏まえつつ、以下のような観点を一層明確に意識して、戦略的に取り組む必要があること。
- ・国際的な枠組みの構築やルールの形成に際しては、世界全体の持続可能性の確保のために、効果的で公平な枠組みの構築やルールが極めて重要であること。
 - ・その際、我が国の優れた技術等が生かされることが、多くの場合に地球全体の持続可能性の確保に有効であり、その場合には、積極的にこれを枠組みやルールに取り入れることが世界全体の利益への大きな貢献となること。
 - ・また、国際的な経済の競争原理の中で環境が軸の一つとなりつつある面を踏まえて、環境政策を構築する必要があること。
 - ・我が国の環境技術を途上国等に移転することは、移転先国の持続可能性、ひいては世界全体の持続可能性の確保にとって重要であるのみならず、我が国の経済発展にとっても有益であることを踏まえて、環境技術の移転を積極的に進めるべきこと。また、その際には、我が国の技術の優位性を維持するため、環境研究・技術開発の推進や普及等にも取り組んでいく必要があること。
 - ・環境汚染に直面した地域への支援や被害の未然防止に向けた国際的な取組が重要であることを認識し、これを主導すべきこと。
 - ・グリーン成長への関心が各国で高まっている中、特に急速に経済規模を拡大する新興国がグリーン成長を実現することは、世界の持続可能性にとって極めて重要であることを踏まえて、これに適切に対応すべきこと。
 - ・エネルギー資源、鉱物資源、生物資源等の資源の確保及びこれらの適切かつ持続可能な利用が、社会経済の持続性確保の上で世界及び我が国にとって重要な問題になってきていること、並びにこれらと環境問題が密接不可分の関わりを持つようになってきていることを踏まえて、これらに適切に取り組むべきこと。

- 環境政策を進める上では、エネルギー、資源、食料等、我が国の経済社会が諸外国に依存していることを踏まえ、我が国が持続可能であるためには、世界が持続可能であることが不可欠であることを念頭に置く必要がある。また、これら人類の生存に不可欠な資源がますます不足することが見込まれる中で、諸外国への依存を改善することは、我が国の広義の安全保障と持続可能性を高めるものであり、使用済製品等の循環資源や、我が国の領土や排他的経済水域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必要がある。
 - 一方、都市基盤などの人工的に整備されてきた様々なストックについても、環境負荷の少ないまちづくりや、低炭素かつ自立分散型のエネルギー供給システムの構築等により、適切な維持・更新をはかり、それぞれが持つ機能を向上させていく必要がある。また、他国への依存を改善し、我が国の持続可能性を高めていく上では、自然により形成されてきたストック、人工的に整備されてきたストックのいずれについても適切に管理していくための仕組みを構築していく必要がある。こうした視点は、東日本大震災からの復興を進めるにあたっても重要である。
 - 環境負荷の増大は企業を含む多様な主体の活動に起因しており、企業や国民一人一人が、その行動に環境配慮を織り込み、環境保全のための行動にさらに積極的に取り組む必要がある。そのため、環境配慮行動にインセンティブを与える仕組みづくり、環境教育を通じた意識啓発、連携促進のための条件整備の推進、情報公開などにより、多様な主体の行動と協働を促進する必要がある。
 - また、我が国において、今年の夏、企業や家庭で大幅な節電等に取り組む経験を踏まえ、再生可能エネルギー導入の大幅な拡大や、省エネルギーの一層の推進など、社会全体のエネルギー需給構造を見直していくことが求められている。
 - 以上の課題に取り組むに当たっては、費用対効果や社会全体で負担する費用の低減という点に留意し、効率的に施策を講じていくことが必要である。
- *原子力発電所事故により一般環境中に放出した放射性物質への対応については、今後、本基本計画策定までの政府における対応・検討状況等を踏まえ、計画に反映していくこととする。

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上で留意すべき点

- 持続可能な社会の構築は、環境基本法及び環境基本計画の基本的な理念であり、これまでも環境政策の課題として、目指すべき社会のあり方について方向性を示してきた。
- 平成18年4月に策定された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」と定義し、環境的側面、経済的側面、社会的側面を統合的に向上させることが必要であると指摘した。
- 平成19年6月に策定された「21世紀環境立国戦略」では、地球規模での環境問題である「地球温暖化の危機」、「資源の浪費による危機」、「生態系の危機」のそれぞれの観点から、持続可能な社会が「低炭素社会」、「循環型社会」、「自然共生社会」の側面を有するものであると、それらに向けた取組を統合的に展開していくことが不可欠であるとした。
- 第三次環境基本計画策定以降、各分野での環境保全のための取組が着実に進みつつある一方で、引き続き地球規模の環境問題が深刻化している。
- 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ける持続可能な社会の姿としては、こうした経緯を踏まえ、環境・経済・社会を一体的にとらえつつ、人の健康や生態系に対するリスクが十分に低減され、「安全」が確保されることを前提として、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。
- また、持続可能な社会は「将来の世代のニーズを満たしつつ、現在の世代のニーズも満足させる」（1987年ブルントラント委員会報告書）のものであり、そのような社会を実現するためには、将来世代との公平性を確保することを旨として取組を進めることが重要である。
- 持続可能な社会を構築するためには、問題の性質に応じて、短期のみならず長期的な視野をも踏まえて、それぞれの局面にあわせた政策を立案、実施していくことが必要である。例えば、生物多様性の保全に

についても、50年、100年という単位でも状況の変化を捉え、施策を講じていく必要があること、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を踏まえる必要がある。

- 他方、持続可能な社会を考える上でも、社会の発展ないし幸福の追求は、重要な要素となるものであるが、これまでこうした社会の発展や幸福度（QOL、豊かさ）については、例えばGDP等の経済指標を用いて評価されることが通常であった。しかしながら、豊かな自然環境、良好な生活環境、精神的な満足感といった必ずしも従来の経済的な指標で評価することができないものの価値を保全ないし高めていくことが、資源や環境の制約が顕在化しつつある今日において、より重視されるようになってきている。
- 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、社会経済の状況の変化、新しい知見や技術の活用に加えて、OECD等における持続可能性指標に関する議論などの国際的潮流、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る。

2 今後の環境政策の展開に当たり重視すべき方向

これまで述べてきたように、我々が目指すべき持続可能な社会の姿は、東日本大震災の発生によって大きく変化していると考えられる。ここでは、こうした国民の意識や価値観の変化に的確に対応した環境政策を進めていく上で重視すべき方向として、以下の4つの考え方を提示する。

- (1) 政策領域の統合による持続可能な社会の構築
- (2) 国際情勢に的確に対応した戦略をもった取組の強化
- (3) 持続可能な社会の基盤となる国土・自然の維持・形成
- (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

(1) 政策領域の統合による持続可能な社会の構築

○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

- ・世界人口の増加や経済活動の規模の拡大に伴い、環境負荷がますます増大し、我が国を含め世界全体で、あらゆる系の脆弱性が顕著になるとともに、環境容量の限界が問題となっている。また、環境保全のありかたも、経済活動に幅広く様々な影響を及ぼすようなものとなってきている。このような中で、今日においては、環境の汚染・悪化やそれによる被害を防止することで人の健康・生活を守るという目的に加えて、環境負荷の増大による温暖化の進行、生物多様性の減少、廃棄物の増大、資源の枯渇等への対応の遅れにより経済活動への支障が出ることを避け、経済主体自らの経済活動自体を持続可能なものとするためにも環境負荷の低減に取り組むことの重要性が増している。
- ・また、環境問題に対処するため、外国あるいは国際社会においても環境に関する規制や国際規格整備の取組が進展するといった状況にあり、国際的な経済競争の観点からも、経済活動の持続、発展のためには環境対応を的確かつ積極的に進めることが必須になってきている。
- ・さらに、こうした環境への取組が世界的に必要となっている中で、先進的・積極的に環境保全技術や環境保全に役立つ製品等を開発し普及させていくことは、我が国経済の大きな成長要因となるだけでなく、その結果として世界全体の環境と経済の持続性をも向上させるものであり、これを環境と経済の好循環を生み出す成長要因として捉える動きが広がっている。
- ・以上のように、環境と経済の関わりが一層広く深いものになり、また、経済活動における環境保全を織り込んだ取組が環境保全上のみならず経済活動自体のためにも重要であることがますます明確化・現実化してきた今日、このような視点を踏まえて環境と経済を統合的に捉えた取組を進める必要がある。そのためには、経済との関係を意識して環境政策の実施に当たるとともに、経済活動のあらゆる場面において環境への配慮を織り込む取組を一層進めていくことが重要である。
- ・また、あらゆる経済活動が金銭を媒介として行われることを踏まえ、環境等の要素を評価基準として取り入れた環境金融により、環境への配慮に適切な誘因を与えることで、資金の流れを持続可能な社会に寄与するものにしていくことが、企業や個人の経済活動に環境配慮を根付かせるためには重要である。

○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

- ・OECDにおけるグリーン成長に向けた取組などに見られるように、環

環境制約が一層厳しくなることが予想される現在の状況において、持続可能な社会を実現する上では、環境配慮型の経済活動を進め、それによって経済成長を実現していくことが必要である。このような中では、環境保全のための適切な法制度の整備や、環境によい製品の需要と供給を喚起する施策を実施するとともに、特に環境分野の技術革新による経済発展を目指すグリーンイノベーションを進め、環境保全型技術や製品の一層の開発や普及を進める取組や環境産業の育成を図る取組が求められる。

- ・また、我が国と同様に諸外国においてもグリーン成長に向けた積極的な取組やグリーンイノベーションが各国の経済政策の重要な要素となっており、我が国としても世界の潮流に遅れることなく引き続きグリーンイノベーションに取り組んでいく必要がある。グリーンイノベーションを進めることは、環境分野への投資を呼び込むことにもつながり、環境と経済の好循環が実現されることになる。
- ・さらに、これらの日本の技術、製品、制度、自主的取組に関する知見等を世界に広めていくことを通じて、日本の環境と経済の持続的向上のみならず、世界全体の環境と経済の持続的向上に貢献していく必要がある。

○長期的な視点を踏まえた環境研究・技術開発の充実・活用

- ・グリーンイノベーションを進めるための基盤ともなる環境研究・技術開発の推進に当たっては、目指すべき持続可能な社会を念頭に置いた上で、研究・開発を進めるとともに、その成果をいかに社会に組み込むかという視点も重要である。
- ・環境研究・技術開発を推進していくためには、個別の研究・開発を組み合わせることで社会経済システムの全体最適化を図るための分野間の連携、産学官・関係府省間・国と地方それぞれの間の連携、アジア諸国との連携をはじめとする国際的な枠組みづくり、地域レベルの技術の維持や研究開発の強化、研究・技術開発成果の施策への着実な反映、国民への分かりやすい発信等が必要である。
- ・多様な政策手法の中から最適な手法を選択するためには、技術開発のみならず、環境と経済との関係、低炭素社会への移行シナリオなど社会科学分野についても研究を充実させ、知見を蓄積するとともに科学的な政策立案手法を構築していく必要がある。

○分野相互間の連携を視野に入れた取組の推進

- ・持続可能な社会を構築する上で、安全が確保されることを前提として、低炭素社会・循環型社会・自然共生社会を統合的にとらえるためには、各々の分野の相互関係を踏まえた分野間の連携を図っていく必要がある。「循環型社会形成推進基本計画」や「生物多様性国

家戦略 2010」においては、すでにこのような視点が盛り込まれているところであるが、複数の分野で検討することにより相乗的な効果が期待できる課題や複数の分野で対応しなければ解決に結びつかない課題について、引き続き分野間の連携を図っていく必要がある。

- ・また、環境負荷を軽減するために取られた施策が、他方で別の環境負荷を発生させる場合もあることから、施策の立案や実施に当たっては、当該施策が環境に与える影響を総合的に評価・考慮することが必要である。

(2) 国際情勢に的確に対応した戦略をもった取組の強化

○国益と地球環境全体の利益の双方の観点からの戦略的な取組

- ・今や環境問題は、世界経済の発展や、資源エネルギーの問題と密接にかかわるものとなり、政治・外交上の大きな課題となっている。また、地球温暖化対策や生物多様性の保全をはじめとする環境問題への国際的な取組において、各国間に複雑な利害関係が見られている。
- ・国際社会において環境保全の取組を進めていく上では、公平かつ実効的な国際枠組みを構築することが重要である。こうした中で、我が国が国際的な取組に関するルール作りにおいて主導的な役割を果たすことが必要である。
- ・以上のように、環境問題に関する国際交渉や国際環境協力を行うに当たっては、長期的な視野に立ち、我が国の国益と地球環境全体の利益の双方の観点から戦略的に取り組むことが重要である。

○互恵的な国際環境協力の推進

- ・今後の国際環境協力は、我が国が地球の有限性の中で生活の質を維持する上で必要な資源・エネルギー、生態系サービスの確保、地球環境の持続可能な利用という視点が不可欠であることから、地球益を追求することが、越境大気汚染や気候変動により我が国にもたらされる悪影響の防止につながるなど、物理的・実体的にも広い意味で我が国の安全保障にもつながるものであるという点に留意する必要がある。加えて、国際環境協力に取り組むことで、我が国の国際社会における存在感を高めることが、日本の安全保障上の立場を向上させ、国益を増進するための鍵と成り得る。これら双方の観点を踏まえて、国際環境協力を進めていくことが必要である。
- ・これまで我が国は、環境先進国として知見や技術の移転を主眼とする国際環境協力を主に ODA を活用して推進してきた。しかしながら、新興国における環境問題の重大化・多様化や、環境関連産業の海外

市場への展開の推進、環境制約の中で経済成長を実現するグリーン成長に向けた取組の進展などの状況の変化を踏まえて、国際環境協力の新たなニーズが生じている。

- ・特に、新興国がグリーン成長を達成することが、地球環境を守る上で不可欠であり、そのための協力は、相手国のためのみならず、我が国の環境安全保障を確保するためにも急務である。グリーン成長は、我が国を含め各国が試行錯誤をしながら取り組んでおり、先進国の経験や最新技術を途上国において導入する上で、従来の政府レベルでの援助一被援助国の関係にとどまらず、民間を含め、先進国と新興国が共同事業を通じて、ともに新たな成長の道筋を模索する互惠関係を構築することが必要である。その際には、環境保全に関してこれまでに蓄積されてきた経験や、それに裏打ちされた法制度及びその執行能力・技術を有するわが国が果たす役割は引き続き大きい。また、海外の経験を我が国の環境施策に活かすことも重要である。

(3) 持続可能な社会の基盤となる国土・自然の維持・形成

○ストックとしての国土の価値の増大に向けた取組

- ・我が国には、森林、河川、海洋など多様な自然が存在し、時として人々の脅威ともなる一方、生物多様性の保全、水資源の供給、CO₂の吸収や災害時の被害の軽減といった様々な恩恵をもたらす。こうした生態系サービスを生み出す基盤となる自然環境を維持・回復し、国土のストックとしての価値を増大させていくとともに、持続可能な形で生み出されるフローを利用していくことが必要である。そのためには、自然環境の価値を適切に評価していくことも重要である。
- ・国土が有する多面的な価値を保全するためには、農地や人工林のように、人間の働きかけを通じて形成されてきた二次的自然地域についても適切に維持管理し、有効活用していくことが重要である。例えば地球温暖化対策の一つとしての、バイオマス資源の活用による再生可能エネルギーの供給においては、農業や林業が、二次的自然地域を保全し、活用する上で重要な機能を担っている。このような二次的自然地域について、人口の減少や高齢化といった状況も踏まえ、多様な主体の参加による管理のあり方を考えていくことが必要である。
- ・我が国にこれまで蓄積されてきた都市基盤やこれらの新規計画・整備及び新規を含む住宅ストック等についても、環境負荷が小さいものとなるように、質を高めるとともに、適切に維持管理・更新を進めていくことが重要である。

○環境保全上の観点からの国土利用メカニズムの構築

- ・我が国においては、すでに人口が減少し始めており、また、環境負荷の低減が求められる状況にあることから、例えば集約型都市構造の考え方のように、都市の既存ストックを最大限活用した都市機能の集約化を進めるとともに、自動車利用から公共交通利用などへの転換を図ることにより、都市における経済社会活動によって生じる環境負荷を一層小さくすることが重要である。その際、都市と相互補完的な関係にある都市周辺の農山漁村も含めた広域的な土地利用のあり方についても検討していく必要がある。
- ・自然との関わりの中で、まちづくりや土地利用を考えるに当たっては、自然災害による被害をすべて防止することは出来ないという側面がある一方で、自然がそういった災害の被害を軽減する機能をも有しているということをあわせて視野に入れる必要がある。
- ・東日本大震災からの復興に際しては、防災上の観点に加え、未利用資源・未利用エネルギーを活かした自立分散型エネルギーシステムの構築等、地域の特性を活かした環境負荷の少ないまちづくりを推進し、他のモデルとなるような先進的な取組として、他地域に展開していく必要がある。

○良好な環境の保全に向けた取組

- ・ストックとしての国土の価値を高めるためには、良好な環境を保全していくことが重要である。有害な物質等による環境汚染から人の健康や生活、生態系を守ることの重要性が認識されている現在、国民の健康と環境を守る視点からの対応を強化することを通じ、現在及び将来の世代が健全で豊かな環境の恩恵を受けられるよう、良好な環境を保全するための取組をより一層推進し、国土の価値を高めしていくことが必要である。

(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

○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

- ・国民一人一人の活動に起因する環境負荷が地域の環境や地球環境に大きな影響を及ぼしており、環境の保全においては、ライフスタイルの見直しなど国民の主体的な行動を推進することが不可欠である。そのためには、行政・企業・NPO・市民それぞれの主体が問題の本質や取組の方法を自ら考え、解決する能力を身につけ、自ら進んで環境問題に取り組む人材を育てるための環境教育や意識啓発が重要である。
- ・また上記各主体の取組を後押しするため、経済的なインセンティブ

を付与する施策などを効果的に実施することも有効である。

- ・その際、環境に関する情報が十分に活用されるために、情報利用者のニーズに応じた情報提供のための取組の充実も必要である。

○環境問題の解決に向けた多様な主体間の連携

- ・環境問題の改善・解決のためには、環境に関する幅広い知見や、地域の生活に根ざした知恵を活用していくことが重要である。また、行政・企業・NPO・市民などの様々な主体の中に存在する、こうした知識や知恵を活用していくためにも、各主体が個々に行動するだけでなく、各主体が連携・協働して問題の解決に取り組むことが必要となっている。

3. 環境政策を実施する上での理念・原則・手法等について

環境施策の実施に当たっては、以下の点について重視していく必要がある。

(1) 環境政策における理念・原則等

- ・環境施策の展開にあたっては、第三次環境基本計画においても掲げられていた、「汚染者負担の原則」、「環境効率性」、「予防的な取組方法」、「環境リスク」、「拡大生産者責任」といった考え方を活用していくこと。

(2) 最適な手法の選択

- ・環境問題への取組に当たっては、政策の優先順位や費用対効果、社会全体で負担する費用の低減にも留意しつつ、多様な政策手法（直接的手法、枠組規制的手法、経済的手法、自主的取組手法、情動的手法、手続的手法）の中から最適な手法を組み合わせしていく。

三. 第四次環境基本計画の構成

1 重点分野の設定

(1) 重点分野の考え方

- 今日の環境政策は、望ましい社会の構築に向け、各種対策を講じていくことが必要であるが、限られた財源を有効に活用するためにも、緊急性、重要性の高い問題を優先的に取り上げて、それに関する対策を効果的かつ確実に進めていく必要がある。そのため、第三次環境基本計画に引き続き、当面優先的に取り組むべき重点分野を示し、具体的な取組について記述することとする。
- 重点分野の記述に当たっては、二. に述べた環境政策の展開の方向に加え、以下の点を踏まえることとする。
 - ・これまでの取組状況と課題、中長期的な目標、施策の基本的方向、取組推進に向けた指標及び具体的な目標を示すこととする。なお、指標・目標を設定するうえでは、それぞれの指標・目標が持つ意味を明らかにすることとする。
 - ・施策の基本的方向については、国、地方公共団体、事業者、国民、民間団体等の主体ごとに取り組むことが望まれる行動を明確化し、それを実現するために政府の講ずる施策を明らかにするよう努めることとする。また、他分野と統合的に施策を推進するために、他分野との関係を明らかにするよう努めることとする。
- 以下の(2) 事象横断的な重点分野に係る取組及び(3) 事象面で分けた重点分野に係る取組の記載順については、最終答申案に向けてさらに検討していくものとする。

(2) 事象横断的な重点分野に係る取組

- 「二. 環境政策の展開の方向」の内容を実現に移すための、分野横断的な取組等に関する重点分野については、以下の3分野とする。

① 経済・社会のグリーン化とグリーンイノベーションの推進

当該分野においては、以下に掲げるような事項を記述することとする。

- ・あらゆる活動において環境配慮を織り込むための取組
(政策・施策決定、事業活動、消費行動、税制、金融、製品・サービス等のグリーン化 等)
- ・目指すべき持続可能な社会を念頭においた環境研究・技術開発の推進
(グリーンイノベーションの基盤となる環境研究・技術開発の推進、グリーン成長の実現に向けた環境経済の政策研究の推進等)
等

②国際情勢に的確に対応した戦略的取組の推進

当該分野においては、以下に掲げるような事項を記述することとする。

- ・ 国益と地球益の双方の観点からの戦略的な取組
(国際的な取組に関するルール作りにおける主導的な役割 等)
- ・ 互恵的な国際環境協力の推進
(新興国とともにグリーン成長を達成するための取組 等)

等

③持続可能な社会を実現するための地域づくり・人づくり、基盤整備の推進

当該分野においては、以下に掲げるような事項を記述することとする。

- ・ 地域の持つ資源や特長を活かした地域づくり
(ストックとしての国土の保全と管理を通じた地域環境の維持、集約型都市構造の実現 等)
- ・ 環境教育等を通じた環境保全のための人づくり
(環境教育・環境学習の推進、民間環境保全活動の支援 等)
- ・ 環境保全のための基盤整備の推進
(上位の計画や政策の検討段階を対象とした戦略的環境アセスメントに関する検討・環境影響評価制度の充実、環境に関する統計情報の整備 等)

等

(3) 事象面で分けた重点分野に係る取組

- 事象面で分けた重点分野については、「二. 環境政策の展開の方向」を踏まえ、各分野の相互の関連性を意識し、記載順を見直した上で、以下の6分野とする。

④地球温暖化に関する取組

地球温暖化対策については、世界の平均気温は2005年までの100年間に約0.74℃上昇し、日本においても猛暑日、日降水量100ミリ以上の大雨の増加、農業や生態系、人間生活への影響といった問題が顕在化しつつある。このため、国際的に全ての主要国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組みの構築を図るとともに、世界全体の平均気温の産業化以前の水準からの上昇を2℃を超えないようにするため地球規模での大幅な排出削減が必要であることが国際的な共通の認識になっていることを踏まえ、低炭素社会を構築するための国内での各種対策等を切れ目なく実行していく必要がある。また、

既に避けられない気候変動の影響に対して、適応策を講じていく必要がある。よって、本分野を重点分野として位置付けることが必要である。

⑤ 生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する取組

生物多様性条約事務局が 2010 年に発表した地球規模生物多様性概況第 3 版 (GB03) 及び環境省が同年に発表した生物多様性総合評価報告書 (JB0) によると、世界及びわが国の生物多様性は損失が続いており、このまま損失が続けば生物多様性に甚大な変化が生じるとされている。また、生物多様性の保全に加え、生物多様性に配慮した社会経済への転換が重要となってきたことから、本分野を重点分野として位置づけることが必要である。

⑥ 物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組

世界全体で資源の枯渇が予想されるなか、我が国は約 15 億トンの天然資源等を投入し、約 4 億 7500 万トンの廃棄物が発生しているほか、処分の困難化や最終処分場の残余容量のひっ迫等の問題がある。そこで、ライフスタイルの変革や事業活動の改善等により、各主体が自ら又は連携・協働して 3R の更なる推進と適正処理の確保に取り組むよう、各種の対策を実施していく必要がある。よって、本分野を重点分野として位置づけることが必要である。

⑦ 水環境保全に関する取組

近年、我が国の水環境の状況は過去に比べて改善の傾向にあるが、生活環境項目 (BOD、COD) については、湖沼や閉鎖性海域において達成率が低い状態にある。また、水質面のみならず、健全な水循環の確保や生物多様性に配慮した水環境の形成を目指すことが重要であり、本分野を重点分野として位置づけることが必要である。

⑧ 大気環境保全に関する取組

近年、我が国の大気状況は過去に比べて改善の傾向にあるが、未だ環境基準が達成されていない地点が残っていること、新たに PM2.5 に係る環境基準が設定されたこと、光化学オキシダントに係る環境基準達成率が極めて低いことなど、課題が残っている。また、騒音、振動及び悪臭といった、いわゆる感覚公害の苦情件数の合計は、典型 7 公害の苦情件数の約半数を占め、依然として多い状況となっている。これらことから本分野を重点分野として位置づけることが必要である。

⑨ 包括的な化学物質対策の確立と推進のための取組

水俣病に代表される公害健康被害の多くは、化学物質を原因とするものであり、化学物質による環境汚染を防止することは、環境政策の基本的な使命である。このため、ヨハネスブルグサミットで合意された国際目標（WSSD2020年目標）の達成に向けて、様々な対策手法を組み合わせつつ、影響を受ける側の視点に立った対策やライフサイクル全体を考慮した対策や未解明な問題等への対応の強化などを含めた包括的な化学物質対策を計画的に進めていくことが必要であり、対策の実施により国民の不安を払拭するためにも、本分野を重点分野として位置付ける必要がある。

2 環境保全施策の体系及び計画の効果的実施について

第四次環境基本計画の全体の構成としては、ここまでに述べた点に関する記述の後に、我が国の環境政策の大綱を体系的に整理した記述を行うとともに、計画の効果的実施のための方策を明らかにする。