

## 第五次環境基本計画（抜粋）

## 第 1 部 環境・経済・社会の状況と環境政策の展開の方向

## 第 2 章 持続可能な社会に向けた今後の環境政策の展開の基本的な考え方

## 1. 目指すべき持続可能な社会の姿

第 1 章で述べた危機感の下、環境的側面、経済的側面、社会的側面が複雑に関わっている現代において、健全で恵み豊かな環境を継承していくためには、経済社会システムに環境配慮が織り込まれ、環境的側面から持続可能であると同時に、経済・社会の側面についても健全で持続的である必要がある。このため、持続可能な社会を実現するため、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り、環境保全を犠牲にした経済・社会の発展も、経済・社会を犠牲にした環境保全ももはや成立し得ず、これらを Win-Win の関係で発展させていくことを模索していく必要がある。そして、SDGs の採択やパリ協定の発効、ESG 投資の拡大といった国際社会の動向を踏まえれば、今こそ、新たな文明社会を目指し、大きく考え方を転換（パラダイムシフト）していく時に来ていると考えられる。このような認識の下、今後の環境政策によって実現を目指す「持続可能な社会」の姿を以下のとおり明らかにする。

「持続可能な社会」は、1987 年の国連「環境と開発に関する世界委員会」（ブルントラント委員会）報告書の「持続可能な開発」という概念を受けて、「環境基本法」（平成 5 年法律第 91 号）及び累次の環境基本計画が指し示してきた基本的な方向性である。第四次環境基本計画（2012 年 4 月 27 日閣議決定）では、目指すべき持続可能な社会を「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、「低炭素」・「循環」・「自然共生」の各分野が、各主体の参加の下で、統合的に達成され、健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域にわたって保全される社会」と定義している。この考えを更に発展させ、第五次環境基本計画において目指すべき持続可能な社会は、以下のとおりとする。

環境は、大気、水、土壌、生物等の間を物質が光合成・食物連鎖等を通じて循環（物質・生命の「循環」）し、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、人間もまた、この環境の一部である。しかしながら、経済活動に伴い、環境の復元力を超えて資源を採取し、また、環境に負荷を与える物質を排出することによって、この微妙な均衡を崩してきた。この均衡の崩れが気候変動や生物多様性の損失という形で顕在化している。今こそ、自然の摂理と共に生きた先人の知恵も受け継ぎつつ、新たな文明社会を目指し、新しい試みに果敢に挑戦し、イノベーションをあらゆる観点から積極的に生み出す取組を強化することにより、SDGs を踏まえた持続可能なものへと変えていくことが求められている。

私たち日本人は、豊かな恵みをもたらす一方で、時として荒々しい脅威となる自然と対立するのではなく、自然に対する畏敬の念を持ち、自然に順応し、自然と共生する知恵や自然観を培ってきた。このような伝統も踏まえ、情報通信技術（ICT）等の科学技術も最大限に活用しながら

ら、経済成長を続けつつ、環境への負荷を最小限にとどめ、健全な物質・生命の「循環」を実現するとともに、健全な生態系を維持・回復し、自然と人間との「共生」や地域間の「共生」を図り、これらの取組を含め「低炭素」をも実現することが重要である。このような循環共生型の社会（「環境・生命文明社会」）が、我々が目指すべき持続可能な社会の姿であるといえる。本計画では、環境政策を通じ「持続可能な社会」を構築し、我が国こそが先んじて「課題解決先進国」になるという、未来志向の捉え方により、山積する課題の解決に取り組んでいく。

## 2. 今後の環境政策が果たすべき役割 ～経済社会システム、ライフスタイル、技術のイノベーションの創出と経済・社会的課題の同時解決～

持続可能な社会の構築に当たっては、健全で恵み豊かな環境を基盤とし、その上に経済社会活動が存在していることを念頭に、経済成長や社会基盤の質の向上等を主たる目的とした取組が環境への負荷の増大につながらないような形に社会を転換していくことが必要不可欠となる。

今後の環境政策が果たすべき役割は、既存の財・サービスの継続的改善といったイノベーションから従来の技術や制度の延長線上には存在しないイノベーションまで、経済社会システム、ライフスタイル、技術といったあらゆる観点からイノベーションを創出することである。このため、社会全体で目指すべき持続可能な社会の姿を提示し、国民、事業者等あらゆる主体と共有した上で、更なる研究開発の促進を通じた技術のイノベーションのみならず、企業が経営資源をイノベーション創出に向けられるよう、率先して努力した人が報われるインセンティブの付与、環境保全への需要（マーケット）の創出、新たな雇用の創出と公正な移行、汚染者負担の原則も考慮し汚染者に負担を課すことによる外部性の内部化、計画段階からの環境配慮の組み込み、環境教育や持続可能な開発のための教育（ESD）を通じた環境意識の醸成、多様な主体の参加によるパートナーシップを促進するための施策等、持続可能な社会の構築を支える仕組みづくりに取り組む必要がある。

また、今後の環境政策が果たすべき役割としては、環境保全上の効果を最大限に発揮できるようにすることに加え、諸課題の関係性を踏まえて、経済・社会的課題の解決（以下「同時解決」という。）に資する効果をもたらすことができるようにすることも挙げられる。環境・経済・社会の諸課題は深刻化だけでなく複合化しているため、環境面から対策を講ずることにより、経済・社会の課題解決にも貢献することや、経済面・社会面から対策を講ずることにより、環境の課題解決にも貢献するよう、政策をデザインしていく。

こうした環境政策による経済社会システム、ライフスタイル、技術といったあらゆる観点からのイノベーションの創出と経済・社会的課題の同時解決を実現することにより、将来に渡って質の高い生活をもたらす「新たな成長」につなげていく。

## 3. 今後の環境政策の展開の基本的考え方

### （1）環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化

環境・経済・社会の各側面で我が国が現在直面する課題の中には、様々に異なる政策分野にお

ける動向に起因して付随的に発生するという、ある種の複合性を有したものも少なからず存在すると考えられる。現下のそうした複合的な課題を解決するに当たっては、環境・経済・社会の統合的向上が強く求められており、従来の環境基本計画にあるような、特定の環境分野に関する課題を直接的に解決することに比重を置いた分野別（縦割り）の重点分野を設定するという考え方とは異なり、特定の施策が複数の異なる課題をも統合的に解決するような、相互に関連し合う横断的かつ重点的な枠組を戦略的に設定することが必要である。

## （２）環境政策の原則・理念を前提とした国際・国内情勢等への的確な対応

持続可能な社会の構築に当たり重要な鍵となる、2030 アジェンダやパリ協定等の国際的に合意された枠組みは、今後数十年にわたる経済社会活動の方向性を根本的に変える「ゲームチェンジャー」としての性質を有しており、金融などで見られるような大きな変化が各方面で生じる可能性がある。既に多くの先進国が脱炭素社会に向けた取組を進め、途上国の中にも脱炭素社会に向けた取組を進めている国がある中、我が国が遅れを取りつつあること、国際的な存在感が薄れていることや、適切な対処をしなかった場合に、国内企業の信頼性や競争力にも影響を及ぼし、世界のバリューチェーンから外されるリスクがあることも指摘されている。逆に、我が国の優れた環境技術の強みを活かすことによって、世界のバリューチェーンにおける地位を高めるチャンスも存在する。

したがって、このような流れも織り込んだ持続可能な社会を示すことが求められていることから、これまでの累次の環境基本計画において提示されてきた原則や理念を維持した上で、国際・国内情勢の変化を的確に捉え、将来世代の利益を意思決定に適切に反映させることも視野に、国内対策の充実や国際連携の強化を進める必要がある。

## （３）「持続可能な開発目標」（SDGs）の考え方の活用

SDGsは、17のゴール及び169のターゲットが相互に関係しており、複数の課題を統合的に解決することを目指すこと、1つの行動によって複数の側面における利益を生み出すマルチベネフィットを目指すこと、という特徴を持っている。これは、「目標及びターゲットは、統合され不可分なものであり、持続可能な開発の三側面、すなわち、経済、社会及び環境の三側面を調和させるものである」としている2030アジェンダにも示されている。環境政策の観点からSDGsのゴール間の関連性を見ると、環境を基盤とし、その上に持続可能な経済社会活動が存在しているという役割をそれぞれが担っていると考えられる。

SDGsのゴールの中には、一見すると両立させることが困難であり、トレードオフの関係にあると思われるものもあり得る。しかし、だからこそシナジーをもたらす統合的な解決が求められているのであり、他のゴールも考慮するなど視野を広げることにより、「どちらか」ではなく、Win-Winの発想で「どちらも」を追求することが重要である。

上記に加え、SDGsを掲げる2030アジェンダは、あらゆるステークホルダーが参画する「全員参加型」のパートナーシップの促進を宣言している。また、SDGsの達成には、現状をベースとして実現可能性を踏まえた積み上げを行うのではなく、目指すべき社会の姿から振り返って

現在すべきことを考えるという思考法、すなわち未来を考えて「次の一手」をどう指すか、という「バックキャスティング」の考え方が重要とされている。こうしたSDGsの考え方も活用し、環境・経済・社会の統合的向上の具体化を進めることが重要である。

さらに、SDGsの実現は、地域の課題解決にも直結するものであると考えられる。地域に着目し、地域の視点を取り入れ、SDGsの考え方を活用して地域における各種計画の改善に資するようなものにする必要がある。

## 第2部 環境政策の具体的な展開

第1部第1章に記載された環境・経済・社会の状況にあるとおり、2030年の持続可能な開発目標を定めたSDGsや、温室効果ガス排出削減に関する2030年の中期目標、今世紀後半の長期的目標を定めたパリ協定を踏まえると、本計画においては、2030年、2050年に目指すべき姿を見据えつつ、今後5年程度に実施すべき施策を対象とし、第四次環境基本計画の点検結果も踏まえ、第2部に掲載されている各施策を実施する。

### 第1章 重点戦略設定の考え方

#### 3. 持続可能な地域づくり～「地域循環共生圏」の創造～

国全体で持続可能な社会を構築するためには、各々の地域が持続可能である必要がある。このため、各地域は、その特性を活かしながら、環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化を自立的に進めていくことが求められるが、広域に渡って経済社会活動が行われている現代においては、各地域で完全に閉じた経済社会活動を行うことは困難であり、各地域間で補完し合うことも重要になってくる。

これを踏まえ、本計画では、各地域がその特性を活かした強みを発揮し、地域ごとに異なる資源が循環する自立・分散型の社会を形成しつつ、それぞれの地域の特性に応じて近隣地域等と共生・対流し、より広域的なネットワーク（自然的なつながり（森・里・川・海の連関）や経済的つながり（人、資金等））を構築していくことで、新たなバリューチェーンを生み出し、地域資源を補完し支え合いながら農山漁村も都市も活かす「地域循環共生圏」を創造していくことを目指す。

「地域循環共生圏」は、「第二次循環型社会形成推進基本計画」（2008年3月25日閣議決定）において示された、地域の特性や循環資源の性質に応じて、最適な規模の循環を形成することが重要であり、狭い地域で循環させることが適切なものはなるべく狭い地域で循環させ、広域で循環させることが適切なものについては循環の環を広域化させるなど最適な規模で循環させていくことにより、重層的な循環型の地域づくりを進めていくという「地域循環圏」の考え方や、「生物多様性国家戦略2012-2020」（2012年9月28日閣議決定）において示された、自然の恵みである生態系サービスの需給でつながる地域や人々を一体としてとらえ、その中で連携や交流を深めていき相互に支えあっていくという考え方である「自然共生圏」の考え方を包含するものであり、後述のとおり、地域資源の活用を促進することにより、結果として低炭素も達成する概念である。

「地域循環共生圏」における「地域」には、「循環」、「共生」が集落レベルや市町村（特別区を含む。以下同じ。）レベルの狭域で完結し得るものから、流域レベルや都道府県レベルの広域でも完結し得ないものがあることから、集落・街区レベル、市町村レベル、都道府県レベル、流域レベルなど様々な階層の圏域があり得る。

「地域循環共生圏」における「循環」とは、食料、製品、循環資源、再生可能資源、人工的なストック、自然資本のほか、炭素・窒素等の元素レベルも含めたありとあらゆる物質が、生産・流通・消費・廃棄等の経済社会活動の全段階及び自然界を通じてめぐり続けることであり、この「循環」を適正に確保するためには、物質やエネルギー等の資源の投入を可能な限り少なくするなど効率化を進めるとともに、多種多様で重層的な資源循環を進め、環境への負荷をできる限り低減しつつ地域経済循環を促し、地域を活性化させることを目指す。

「地域循環共生圏」における「共生」とは、人は環境の一部であり、また、人は生きものの一員であり、人・生きもの・環境が不可分に相互作用している状態であり、その認識の下、二次的自然や生きものも含めた自然と人との共生、地域資源の供給者と需要者という観点からの人と人との共生の確保、そして人や多様な自然からなる地域についても、都市や農山漁村も含めた地域同士が交流を深め相互に支えあって共生していくことを目指す。

「地域循環共生圏」の創造の要諦は、地域資源を再認識するとともに、それを活用することである。時に見過ごされがちだった各地域の足元の資源に目を向けて価値を見出していくことが、地域における環境・経済・社会の統合的向上に向けた取組の具体化の第一歩となる。例えば、地域におけるバイオマスを活用した発電・熱利用は、化石資源の代替と長距離輸送の削減によって低炭素・省資源を実現しつつ、地域雇用の創出、災害時のエネルギー確保によるレジリエンスの強化といった経済・社会的な効用をも生み出す。これが間伐や里山整備で生じた資源の活用であれば、健全な森林の維持・管理にも貢献することにつながり、豊かな自然の恵み（生態系サービス）を享受することにもなる、というマルチベネフィットを達成することが可能となる。

新たなアプローチとしての「地域循環共生圏」の創造は、農山漁村のためだけにあるのではなく、都市にとっても、農山漁村からの農林水産品や自然の恵み（生態系サービス）等によって自らが支えられているという気付きを与え、「見える化」し、自然保全活動への参加や環境保全型農業より生産された農産物の購入等の農山漁村を支える具体的な行動を促すことにもつながる。すなわち、「地域循環共生圏」は、農山漁村も都市も活かす、我が国の地域の活力を最大限に発揮する考え方でもある。

本計画では、第2章「3. 地域資源を活用した持続可能な地域づくり」の取組を中心に、その他の重点戦略に掲げた各施策も総動員し、経済社会システム、ライフスタイル、技術といったあらゆる観点からのイノベーションを創出しながら、国内の地域から世界に至るまで多面的・多層的に政策を展開し、「地域循環共生圏」の創造による持続可能な社会の実現を目指す。

### 第3章 重点戦略を支える環境政策の展開

戦後の高度経済成長期に発生した激甚公害への対策に端を発する環境政策の確立は、我が国の環境改善に一定の成果をもたらし、現在の生活環境は劇的と言っていいほど改善された。私たち

は、今の生活環境を「与えられた当然のもの」として考えがちであるが、これまでの「環境をよくする努力の結晶」であったことを決して忘れてはならない。

公害対策から始まった環境政策は、その後、気候変動問題、廃棄物問題、生物多様性問題などへと広がりを見せ、それらへの対策として各分野における政府の計画が策定され、対策が進められている一方、まだ取組が十分でない点もある。引き続き、各分野の対策を着実に推進するとともに、対応が不十分な点については、その対策を強化する必要がある。

環境政策全体を木に例えるならば、前章の6つの重点戦略が「花」であり、本章の「重点戦略を支える環境政策」は「幹」もしくは「根」である。幹や根がなければ花は咲かず、花が咲いてこそ次の世代につながる実がなるものであり、両者は一体のものである。この「幹」や「根」こそ、その名のとおり、環境政策の根幹を成すものであり、重点戦略を支える環境政策として、揺るぎなく着実に推進していく必要がある。

#### 4. 環境リスクの管理

大気、公共用水域、地下水、土壌等の汚染・汚濁を防止し、また、有害化学物質による環境の汚染を防止することにより国民の健康と生活環境を守るための施策は、環境行政の出発点であり、今後も揺るぎなく着実に推進していく。

##### (1) 水・大気・土壌の環境保全

生存基盤たる水・大気・土壌環境については、環境基準を達成し、また、継続的な改善を図るため、「大気汚染防止法」(昭和43年法律第97号)、「水質汚濁防止法」(昭和45年法律第138号)、「土壌汚染対策法」(平成14年法律第53号)等関連法令に基づく対策を引き続き適切に実施していく。とりわけ、以下の事項に重点的に取り組む。

##### ⑥ 快適な感覚環境の創出に向けた取組

騒音・振動・悪臭・暑熱・光害といった人の感覚に悪影響を及ぼす環境問題から生活環境を保全するため、「騒音規制法」(昭和43年法律第98号)等に基づく規制や優良事例を整理した各種マニュアル、暑さ対策のガイドライン等の作成・周知による各地方公共団体の取組の推進、人への影響に関する調査研究、熱中症予防情報など情報提供による普及啓発を実施する。

##### (3) 環境保健対策

公害による健康被害については、(1)及び(2)に掲げた施策を含め、予防のための措置を適切に講じ、被害者の発生を未然に防止するとともに、被害者に対しては迅速かつ公正な保護及び健康の確保を推進する。

##### ① 公害健康被害補償

「公害健康被害の補償等に関する法律」(昭和48年法律第111号。以下「公害健康被害補償法」という。)に基づき、汚染者負担の原則を踏まえつつ、認定患者に対する補償給付や公害保健福祉

事業を安定的に行い、その迅速かつ公正な救済を図る。

## ②公害健康被害予防事業の実施

環境再生保全機構に造成された公害健康被害予防基金の運用益等により、大気汚染の影響による健康被害を予防するために調査研究等の必要な事業を行い、地域住民等の健康の確保を図る。

## ③環境保健サーベイランス調査

1987年の公害健康被害補償法改正（第一種地域指定解除）に伴い、地域人口集団の健康状態と大気汚染との関係を定期的・継続的に観察し、必要に応じて所要の措置を講ずることを目的として、環境保健サーベイランス調査を実施する。

## ④水俣病対策の推進

水俣病対策については、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」（平成21年法律第81号。以下「水俣病被害者救済法」という。）等を踏まえ、すべての被害者の方々や地域の方々が安心して暮らしていけるよう、関係地方公共団体等と協力して、補償や医療・福祉対策、地域の再生・融和等を進めていく。

## ⑤石綿健康被害の救済

「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年法律第4号。以下「石綿健康被害救済法」という。）に基づき、石綿による健康被害に係る被害者等の迅速な救済を図る。また、2016年12月に取りまとめられた中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会の報告書を踏まえ、石綿健康被害救済制度の運用に必要な調査や更なる制度周知等の措置を講じていく。

## 6. 東日本大震災からの復興・創生及び今後の大規模災害発災時の対応

### （1）東日本大震災からの復興・創生

## ③リスクコミュニケーション等を通じた放射線に係る住民の健康管理・健康不安対策

2014年12月に取りまとめられた「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う住民の健康管理のあり方に関する専門家会議中間取りまとめ」を踏まえ、2015年2月に「環境省における当面の施策の方向性」として、①事故初期における被ばく線量の把握・評価の推進、②福島県及び福島近隣県における疾病罹患動向の把握、③福島県の県民健康調査「甲状腺検査」の充実、④リスクコミュニケーション事業の継続・充実が掲げられている。本方向性に基づき、被ばく線量の評価、放射線の健康影響調査研究、福島県の県民健康調査の支援及び放射線リスクコミュニケーション相談員支援センターによる支援等の取組を進める。