

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 取りまとめ

令和5年4月

環境省 総合環境政策統括官グループ

目次

はじめに	4
第1章 環境・経済・社会の現状と課題認識	6
第1節 環境面の現状と課題	6
1 地球の環境収容力の限界と地球環境問題（気候変動と生物多様性）の深刻化	6
2 公害の改善と残された課題	11
3 科学的知見の活用による対策の進展	12
4 我が国の環境意識	13
第2節 経済・社会面の現状と課題	15
1 経済の長期停滞と国際的な地位の低下	15
2 環境に関連する安全保障上の懸念	15
3 環境と経済活動・企業行動との関係	16
4 社会面における新たな概念：ソーシャル・バウンダリーとプラネタリー・ヘルス	19
5 将来への希望	20
6 国際情勢の変化	20
第2章 持続可能な社会に向けた環境政策の展開についての基本的な考え方	22
第1節 目指すべき持続可能な社会の姿	22
1 環境・経済・社会の統合的向上	22
2 循環共生型社会の考え方の深化	24
第2節 今後の環境政策が果たすべき役割、展開についての基本的な考え方	25
1 環境政策の統合、環境政策と他の政策分野との統合（統合的アプローチ）	25
2 環境・経済・社会の統合的向上に向けた視点	28
3 環境政策を統合的な向上のための政策ツールに	29
第3章 環境政策の原則・手法等	30
第1節 環境効率性	30
第2節 リスク評価・予防的な取組方法	30
1 未然防止原則	30
2 予防的アプローチ	31
第3節 汚染者負担原則等	31
1 汚染者負担原則	31
2 受益者負担の考え方	31
3 パートナーシップの充実・強化	31
第4章 持続可能な地域についての基本的な考え方	33
第1節 地域循環共生圏の発展の方向性、課題と実現方法	33
1 基本的な考え方	33
2 地域循環共生圏に対する期待と課題	35
3 地域循環共生圏の発展に向けた視点	36
第2節 国土利用、土地利用についての考え方	37
1 基本的な考え方	37
2 地域循環共生圏との関わり	37
第5章 国際的取組についての基本的な考え方	40
第1節 基本的考え方	40

1 環境における外交の位置付け	40
2 外交における環境の役割	40
第2節 具体的取組の方向性.....	40
1 国際社会におけるリーダーシップ	40
2 国際社会におけるパートナーシップ	42

委員名簿

検討実績

巻末資料① 参考資料

巻末資料② 委員提出資料

はじめに

環境基本計画は、環境基本法第 15 条に基づき、政府全体の環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱を定める計画であり、1994 年の第一次環境基本計画（以下「第一次計画」という。）の策定以降、6 年ごとに改定されている。

2018 年に策定された現行の第五次環境基本計画（以下「第五次計画」という。）は、SDGs やパリ協定が採択された後に初めて策定された環境基本計画であり、「これらの国際・国内情勢への確に対応した計画とすべく、SDGs の考え方も活用し、複数の課題を統合的に解決していくことが重要」としていた。

そのため、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のではなく、特定の施策が複数の異なる課題を統合的に解決するような、相互に関連しあう分野横断的な 6 つの重点戦略を設定した。これにより、第三次環境基本計画（以下「第三次計画」という。）から提唱している「環境・経済・社会の統合的向上」を具体化することとし、我々が目指すべき持続可能な社会の姿として循環共生型の社会（「環境・生命文明社会」）を掲げた。

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。このことを踏まえ、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としていた。

2023 年 1 月に公表された「第五次環境基本計画の進捗状況の第 2 回点検結果について」では、第五次計画に掲げられた 6 つの重点戦略について、関連する諸施策が着実に実施され、施策に係る指標も全体として目指す方向へ進捗しているとされた。ただし、第三次計画以降掲げられている「環境・経済・社会の統合的向上」に関する指標を見ると、我が国の温室効果ガス排出量とエコロジカル・フットプリントが減少傾向を示す中、環境産業の雇用と市場規模は増加しているものの、GDP 等の経済・社会指標がほぼ横ばいであり、「統合的向上」が進んでいるとは言い難い。

加えて、第五次計画の点検期間中、国内外で大きな社会的変化が起こっている。2019 年 12 月に中国で発見され、その後世界的にまん延した新型コロナウイルスにより社会の不可逆的变化が起こるとともに、2020 年 10 月の菅総理大臣（当時）による「2050 年カーボンニュートラル宣言」や 2021 年 7 月の G7 サミットで G7 各国が 2030 年までに自国の陸地と海の 30%を保全する「30by30 目標」に合意するなど、環境政策の転換・強化も行われた。点検期間間際の 2022 年 2 月にはロシアがウクライナに侵攻し、以後、国際情勢は激しく動揺している。

今後の環境政策は、こうした国内外の情勢の変化を踏まえつつ、目指すべき持続可能な社会をいかに構築していくか、という観点から検討する必要がある。

第五次計画では、策定後 6 年程度が経過した時点を目途に計画内容の見直しを行い、必要に応じて計画の変更を行うこととされている。このため、2023 年度から第五次計画の見直し、すなわち第六次環境基本計画（以下「第六次計画」という。）の策定のための

検討を行う必要があり、このような環境・経済・社会の全般にわたって現状と課題を整理し、それらが統合的に向上する持続可能な社会の姿を描く必要がある。

そこで、環境省は、第六次計画の策定の議論を行う中央環境審議会での議論に先立ち、まず学識経験者の知見を基に論点整理を行うこととした。本検討会は、環境・経済・社会の現状と課題のうち、主に環境面の整理の振り返りと、持続可能な社会の姿に係る論点整理を行うことを目的として設置されたものである。第六次計画の策定期間が第一次計画からちょうど 30 年の節目に当たることから、論点整理に当たっては、計画期間を 2024 年から 2030 年とすることを想定しつつ、主にこれまでの 30 年の振り返りを踏まえ、その後の 30 年以降を見据えることとした。

なお、環境・経済・社会の現状と課題のうち、主に経済・社会面からの整理を行う「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」（以下「新たな成長検討会」という。）が、本検討会と対になる形で設置されており、両者が一体となって、環境・経済・社会の統合的向上に係る振り返りと論点整理を行うこととなっている。

本検討会は、2022 年 12 月以降、計 4 回の会合において、これまでの主に 30 年を総括しつつ、昨今の世界の構造変化を織り込みながら想定しうる論点を抽出し、それらについて検討を行った。具体的には、①第一次計画策定以後 30 年の、主に環境面からの振り返り、②特に環境面からの目指すべき持続可能な社会の姿と環境政策の基本原則、③地域・国際面を中心に、目指すべき持続可能な社会の姿を実現するための方向性について議論・検討を行い、その結果を取りまとめた。

本検討会は、第六次計画の検討・審議において、当面想定される論点について、学識経験者の知見を基に整理したものである。2023 年度から始められる見込みの、第六次計画の策定の議論を行う中央環境審議会の議論では、本検討会では検討しなかった分野や事項において、新たな論点が提起される可能性がある。本検討会における論点整理が、第六次計画策定に向けた今後の検討・審議に活用されることを期待する。

第1章 環境・経済・社会の現状と課題認識

第五次計画で指摘された「環境、経済、社会に関わる複合的な危機や課題」は、同計画に規定された施策の進捗にもかかわらず、全体として解決に向かっていないと言え難い。

我が国は、2008年に人口のピークを迎え、本格的な人口減少社会に突入するとともに、この30年、東京一極集中と地方部の人口減少が加速した。また、我が国の経済は、「失われた30年」と言われるように長期停滞が続いている。世界に占めるGDPシェアなど国際的地位も低下してきた。こうしたことも背景に、我が国の若者は、諸外国に比べ、自分の将来に明るい希望を持っていない者の割合が多い。

第五次計画では、こうした人口動態の変化が、地域コミュニティの弱体化や地方公共団体の行政機能の発揮の支障となり、森林等の手入れが行き届かなくなり、野生鳥獣被害の深刻化、里地里山の喪失、自然災害に対する脆弱性の高まりに繋がる等、アンダーユースによる我が国の環境の危機を指摘していた。

その一方、国際的にはオーバーユースによる環境・経済・社会の危機が、科学的知見の蓄積によって明らかになりつつある。エコロジカル・フットプリントは1970年代に地球の生態系サービスの供給力を超えたと言われているほか、気候変動や生物多様性を始め、様々な分野で人間活動による負荷が地球の限界を超えていると指摘されている。こうした危機に対処するための国際的な議論や民間の取組が動き出している。

さらに、新型コロナウイルスの世界的まん延とロシアのウクライナ侵攻は、我が国及び国際社会に不可逆的な構造変化をもたらしたと考えられる。これらにどう対応するかも大きな課題である。

本章では、第一次計画が策定されてから現在に至る30年間の環境・経済・社会の現状を概括し、判明した課題を示す。ただし必要に応じて、1990年代より前にも視野を広げる。

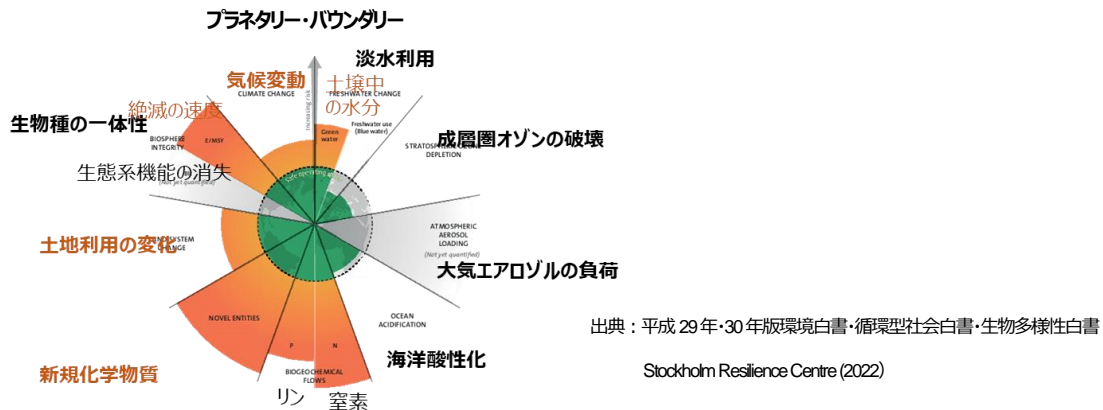
第1節 環境面の現状と課題

1 地球の環境収容力の限界と地球環境問題（気候変動と生物多様性）の深刻化

世界のエコロジカル・フットプリントは、1970年代に地球の生態系サービスの供給量を超え、その後は蓄積された資本を消費しながら、2010年代後半には実に地球1.7個分に達した。

また、人間の活動が「地球の限界（プラネタリー・バウンダリー、図1-1）」を越えることがあれば、人間が依存する自然資源に対して回復不可能な変化が引き起こされる可能性があると言われているが、既に多くの分野でこのプラネタリー・バウンダリーを超過していることが判明している。

図 1 - 1



(1) 気候変動がもたらす気象災害による被害の顕在化と「勝負の 10 年」

気候変動は、「プラネタリー・バウンダリー 2015 年版」では不安定な領域にあるとされたが、2022 年版では不安定な領域を超えて高リスクの領域にあるとされた。

気候危機は既に始まっており、速やかかつ効果的な問題への対処が不可欠である。日本を含めた世界各地で、気候変動がもたらす様々な気象災害が発生し、その被害が顕在化している。気象に関連した大災害による保険損害額は年々増大しており、今後も地球温暖化が進行した場合、将来の気候下ではさらに災害リスクが増大するとの予測もある。

2015 年 12 月に合意されたパリ協定では、世界共通の長期目標として、産業革命前からの地球の平均気温上昇を 2°C より十分下方に抑えるとともに、1.5°C に抑える努力を追求することとされた。2018 年 10 月に公表された IPCC 「1.5°C 特別報告書」¹において、現在と 1.5°C 上昇との間、及び 1.5°C と 2°C 上昇との間には、生じる影響に有意な違いがあることが示された。2021 年 11 月の気候変動枠組条約 COP26 で合意された「グラスゴー合意」では、1.5°C に向け、2030 年に向けて野心的な気候変動対策を締約国に求めることとされた。2023 年 3 月に公表された IPCC 第六次評価報告書統合報告書では、「温暖化を 1.5°C 又は 2.0°C に抑制しうるかは、主に正味ゼロの CO₂ 排出を達成する時期までの累積炭素排出量と、この 10 年の温室効果ガス排出削減の水準によって決まる」としている。なお、IPCC の報告書は気候変動の評価が主眼ではあるものの、検討会では、地球温暖化と大気汚染の双方に影響を与える短寿命気候汚染物質 (SLCP) について言及があった。SLCP は生態系にも関わっており、大気や水質に与える気候変動の影響があるため、これらを統合した政策が重要との意見があった。

現行政策や NDC が強化されない限り、2050 年時点でのエミッション・ギャップは大きく増加すると示唆されている。UNEP 「Emission Gap Report 2022」では、現行政策が継続されれば、2050 年における気温上昇は 2.8°C、現在提出されている NDC のうち無条件に実施される施策のみ考慮した場合 (条件付 NDC シナリオ) では 2.6°C、NDC に盛り込まれた施策が所定の条件を満たしてすべて実施される場合 (条件無 NDC シナリオ) では 2.4°C と推計されている。今世紀半ばまでにネット・ゼロ目標を達成すれば、このギャップを小さくすることができるかとされているが、依然として 1.5°C との差は残ったままであ

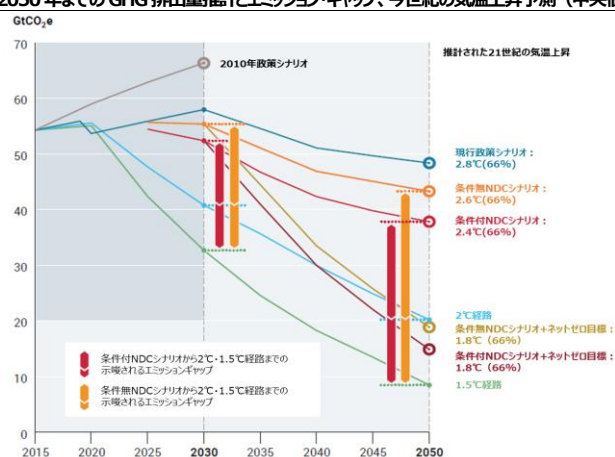
¹ 正式名称「1.5°C の地球温暖化：気候変動の脅威への世界的な対応の強化、持続可能な開発及び貧困撲滅への努力の文脈における、工業化以前の水準から 1.5°C の地球温暖化による影響及び関連する地球全体での温室効果ガス (GHG) 排出経路に関する IPCC 特別報告書」

る（図1-2）。

このように、気候変動への対応は、この10年が決定的に重要（Critical Decade）であると言われている。検討会では、我が国としても、この「勝負の10年」において「何を実現すべきか」から「どう実現すべきか」に速やかにフェーズを移し、迅速かつ積極的に取り組む必要があるとの意見があった。なお、我が国は2013年以降、7年連続で温室効果ガスの排出量を減少させている。

図1-2

シナリオ毎の2050年までのGHG排出量推計とエミッション・ギャップ、今世紀の気温上昇予測（中央値のみ）



出典：UNEP「Emissions Gap Report 2022」（2022）より環境省作成

(2) 生物多様性の危機

生物多様性については、「プラネタリー・バウンダリー2015年版」で、「絶滅の速度」と「窒素」と「リン」が高リスクの領域にあり、「土地利用の変化」が不安定な領域にあるとされた。2022年版では、「土地利用の変化」も不安定な領域を超えて高リスクの領域にあるとされた。

2019年に公表されたIPBES²「生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価報告書」は、生態系サービスは世界的に劣化していること、特に種の絶滅速度が過去1000万年間の平均の少なくとも数十倍から数百倍で、さらに加速し、絶滅速度は過去100年間で急上昇していることを示している（第6の大量絶滅期とも言われる）。

これに先立ち、2010年に開催された生物多様性条約COP10において、2020年までの世界目標である「愛知目標」が採択され、各国が目標達成のための施策を講じていた。

しかし、2020年9月に生物多様性条約事務局が公表した「地球規模生物多様性概況第5版（GBO5）」によると、世界全体では愛知目標の20の目標の内、6つの目標が部分的に達成されたものの、完全に達成された目標は無いとされた。

さらにGBO5は、生物多様性は「今までどおり」のシナリオでは損失し続けると予測する一方で、これまでの自然環境保全の取組に加え、食料のより持続可能な生産や、消費と廃棄物の削減といった様々な分野が連携して取り組めば、低下を止めて反転させ、2030年以降には生物多様性の純増加につながる可能性があることを指摘した。

こうした指摘を踏まえて、愛知目標に代わる新たな世界目標の議論が行われた。2020年9月に開催された「国連生物多様性サミット」において、ネイチャーポジティブ³の考

² 正式名称「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム」

³ 2030年までに生物多様性の損失を止め、反転させるという考え方

えに基づく「リーダーによる自然への誓約」の署名が開始され、我が国も 2021 年 5 月に参加を表明した。2021 年 6 月に開催された G7 サミットでは「2030 年自然協約」が合意され、新たな世界目標が締結される前に、30by30 目標に向けた取組を進めることが約束された。そして、2022 年 12 月に開催された生物多様性条約 (CBD) COP15 のハイレベル・セグメントでは、2050 年までの長期目標「自然と共生する世界」に向けた各国の取組が発信され、我が国は地球環境ファシリティ (GEF) への 6.38 億ドルの拠出及び生物多様性日本基金 (JBF) への総額 1,700 万ドル規模の支援を表明した。また、生物多様性保全と地域資源の持続可能な利用を進める SATOYAMA イニシアティブの現場でのプロジェクトである「SATOYAMA イニシアティブ推進プログラム」フェーズ 4 を実施することとしている。加えて、2023 年から 2025 年にかけて生物多様性保全への支援として 1170 億円のプレッジを表明した。

こうした議論を経て、2022 年 12 月に開催された COP15 第二部で、30by30 目標やネイチャーポジティブの考え方を含む新たな世界目標「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」が合意された。その他、国際的な議論として、生物多様性回復の 1 つの手法として自然の権利にも注目が集まっている。

一方、環境省が 2021 年 3 月に公表した「生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021 (JBO3)」によると、我が国の生物多様性は、過去 50 年間、損失し続けている。

生物多様性の損失に対する直接要因のうち、自然に対する働きかけの縮小による危機は、過去 50 年間に於いて森林生態系や農地生態系で大きく、長期的に増大する方向で推移している。この危機は、人口動態や社会の変化にも関連している。過疎地のある山村は生物多様性をはじめとして森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしているが、既に消滅してしまった集落では 50%以上の森林が放置されており、里山の管理の縮小は我が国の生物多様性の損失の一因にもなっている。

竹材の利用やたけのこ生産が大きく減少することで、管理された竹林が減少し、放置された竹林が増加することで、竹林と接する里山林等への竹の侵入が生じている。この結果、森林の上に竹の樹冠を形成することにより光が当たらなくなり、樹木を枯らすなどの影響も及んでいる。関連して、野生鳥獣の農作物被害も懸念されており、鳥獣被害の発生対策により 2010 年頃から被害額は減少傾向に転じているものの、近年はほぼ横ばいで推移している。

こうした中、我が国においても「昆明・モンテリオール生物多様性枠組」を踏まえた生物多様性国家戦略の策定・改定の求めに先立ち、生物多様性国家戦略の見直しが進められてきた。そして 2023 年 3 月、2030 年のネイチャーポジティブの実現を目指し、地球の持続可能性の土台であり人間の安全保障の根幹である生物多様性や自然資本⁴を守り、活用するための戦略として「生物多様性国家戦略 2023-2030」が策定された。戦略においては、生物多様性損失と気候危機の「2つの危機」への統合的対応やネイチャーポジティブ実現に向けた社会の根本的変革を強調するとともに、30by30 目標の達成等の取組により健全な生態系を確保し、自然の恵みを維持回復すること、さらには自然資本を守り活かす社会経済活動を推進することがポイントとなっている。

(3) 循環経済と海洋プラスチック問題

我が国の廃棄物・リサイクル政策を振り返ると、1990 年代に廃棄物の排出抑制、再生

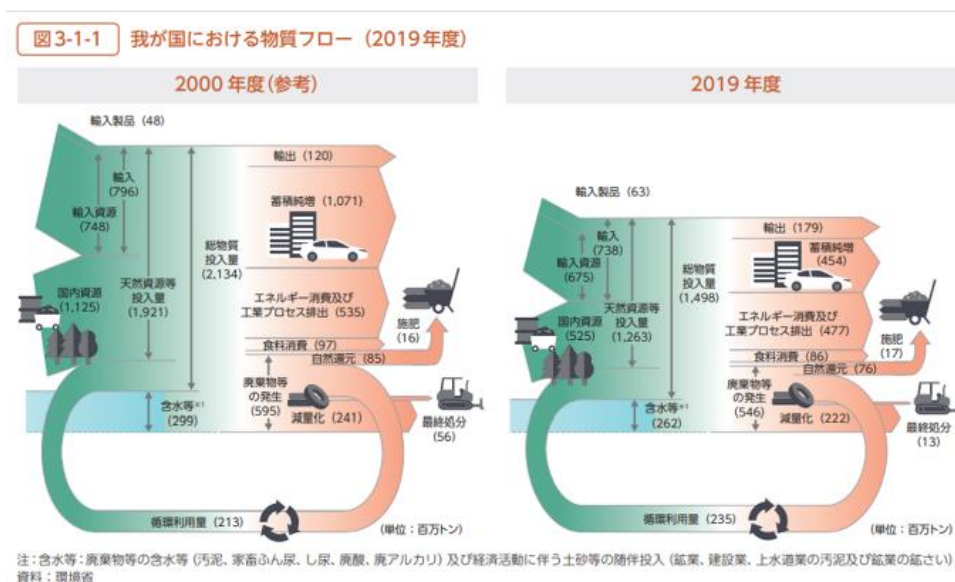
⁴ 環境を、国民の生活や企業の経営資源を支える重要な資本の一つとして捉えたもの。

利用を目指した法制度の制定が進められた。1995年に容器包装リサイクル法、1998年に家電リサイクル法が制定されるなど、各種リサイクル制度が構築された。また、1999年には有害物質であるダイオキシン類対策のための特別措置法が制定されたほか、廃掃法の改正等により廃棄物の種類・性状の多様化に応じた適正処理の仕組みが導入された。更に、2000年の循環型社会形成推進基本法が制定され、2000年に建設リサイクル法と食品リサイクル法、2002年に自動車リサイクル法、2012年に小型家電リサイクル法、2021年にプラスチック資源循環促進法が制定されるなど、循環型社会形成を目指した3Rの推進が進められている。また、産業廃棄物処理対策の強化、不法投棄対策の強化、災害廃棄物対策の強化を目指した廃掃法改正や新法の制定等も行われた。

これらの取組により、2000年度以降、産業廃棄物と一般廃棄物の合計最終処分量は減少し続け、目標年に先んじて目標値（2025年度で約13百万トン）をほぼ達成することとなった。その他の指標についても、資源生産性が過去20年で72%上昇、入口側の循環利用率が過去20年で6割向上、出口側の循環利用率が過去20年で2割向上するなど、2025年度目標の達成に向けて堅調に推移している（図1-3）。

図1-3

廃棄物の最終処分量の変化



その一方、資源・エネルギーや食料需要増大、プラスチックをはじめとした廃棄物発生量の増加が世界全体で深刻化しており、一方通行型の経済社会活動から、持続可能な形で資源を利用する「循環経済（サーキュラーエコノミー）」への移行を目指すことが世界の潮流となっている。我が国は、2030年までに循環経済関連ビジネスの市場規模を、現在の約50兆円から80兆円以上にするという目標を掲げている。

2021年10月に改訂された「地球温暖化対策計画」には、「サーキュラーエコノミーへの移行を加速するための工程表の今後の策定に向けて具体的検討を行う」と記載された。これを受けて、環境省は2022年9月に「循環経済工程表」を、経済産業省は2023年3月に「成長志向型の資源自律経済戦略」をとりまとめ、それぞれ公表した。検討会では、循環経済の取組は気候変動、CO₂排出削減に深く関係しているため、サーキュラーエコノミーの施策がカーボンニュートラルの実現において重要であるとの指摘、上流から下流をつなぐ、ライフサイクル全体での資源の効率性・環境負荷の最小化を行っていくことが重要

であるとの指摘、既にサーキュラーエコノミーの取組は、プラスチックだけでなく、電気・電子機器や建材、自動車のサーキュラーエコノミー化まで進んできているとの指摘があった。

また、資源循環に関連して、「プラネタリー・バウンダリー2022年版」で新たに計測された「新規化学物質」が不安定な領域を超えて高リスクの領域にあるとされた。この新規化学物質には、プラスチックなどの化合物、産業由来の有機化合物や PFAS 等、3500種を超える化学物質が含まれている。中でも、海洋プラスチックごみによる海洋汚染は地球規模で広がっている。北極や南極においてもマイクロプラスチックが観測されたとの報告、また、1950年以降に生産されたプラスチック類は83億トン超で、63億トンがごみとして廃棄されたとの報告もある。毎年約800万トンのプラスチックごみが海洋に流出しているという試算や、2050年には海洋中のプラスチックごみの重量が魚の重量を超えるという試算もある。また、海洋プラスチックごみの主要排出源は東アジア地域及び東南アジア地域であるという推計もあることから、開発途上国を含む世界全体の課題として対処する必要がある。

2019年6月のG20サミットにおいて共有された「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」の実現に向け、各国・各地域との共有が進められているほか、2022年2月から3月にかけて開催された国連環境総会（UNEA5.2）において、世界全体で実効的なプラスチック汚染対策を進めるべく、政府間交渉委員会（INC）の設置が合意され、条約化に向けた議論が続けられている。

2 公害の改善と残された課題

地球環境問題が深刻化し、我が国もその影響を受けている一方、国内の環境問題については改善に向かっているものもある。しかし、依然として改善が十分ではないものもあり、新たな課題が発生しているものもある。

大気環境の状況は全体として改善に向かっており、二酸化窒素（NO₂）及び浮遊粒子状物質（SPM）についてはほぼ環境基準を達成しているが、PM_{2.5} や光化学オキシダントについては、引き続き環境基準の達成率向上が課題である（表1-1）。

表1-1
令和2年度における環境基準達成率

	一般局※4	自排局※5
微小粒子状物質 (PM _{2.5})	98.3% (98.7%)	98.3% (98.3%)
光化学オキシダント (Ox)	0.2% (0.2%)	0% (0%)
二酸化窒素 (NO ₂)	100% (100%)	100% (100%)
浮遊粒子状物質 (SPM)	99.9% (100%)	100% (100%)
二酸化硫黄 (SO ₂)	99.7% (99.8%)	100% (100%)
一酸化炭素 (CO)	100% (100%)	100% (100%)

※3 括弧内は令和元年度における環境基準達成率

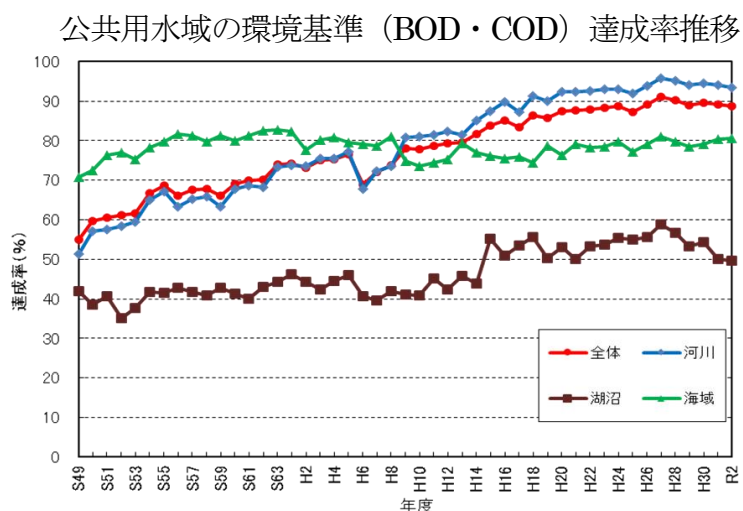
※4 一般環境大気測定局：住宅地を対象

※5 自動車排出ガス測定局：道路沿道を対象

水質環境についても、有機汚濁を示す指標である BOD（生物化学的酸素要求量）・COD（化学的酸素要求量）の環境基準達成率は全体として徐々に改善の傾向にあるが、閉鎖性水域（湖沼、内湾、内海）における達成率はなお低い。特に、湖沼における COD

の環境基準達成率は伸び悩んでいる（図1-4）。

図1-4



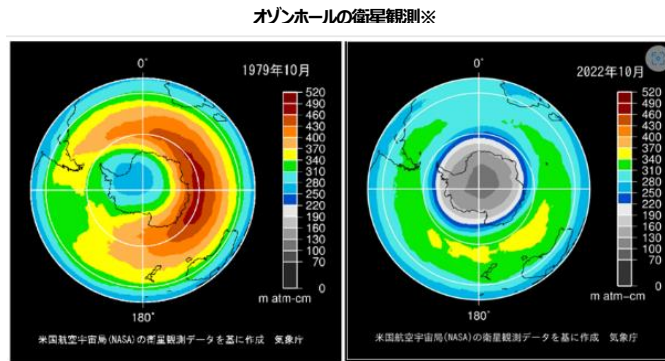
なお、2020年の窒素酸化物（NO_x）濃度は過年度よりも低く、緊急事態措置による社会経済活動の変化が一定程度、大気濃度の減少に寄与したと考えられている。にもかかわらず、東京の空気は依然として濁っていると感じている人の割合が大きい。このように、公害問題は依然解決したとは言い難く、またPFAS等の新たな問題も発生していることを踏まえ、引き続き腰を据えて対応していく必要がある。

3 科学的知見の活用による対策の進展

環境問題においては、悪化している面が取り上げられる傾向にあるが、対策を進めれば改善することも事実である。例えば、1987年に策定されたモントリオール議定書に基づき、各国がオゾン層破壊物質の排出の抑制に取り組んだ結果、オゾン層の回復が進んでいることが挙げられる（図1-4）。世界気象機関（WMO）が2022年12月に公表した報告書によると、オゾン全量は南極では2066年頃、北極では2045年頃に1980年の値に戻ると予想される。世界平均では2040年頃に、同年の値になると予測される。オゾン層問題については、オゾンホール衛星観測等の科学的知見が集積され、国際社会で広く共有されたこと、代替物質の開発が進んだこと、これらを踏まえた国際的枠組み作りの議論が進展⁵し、オゾン層破壊物質の廃絶が世界的に進んだ。

⁵ オゾン層の保護のためのウィーン条約及びモントリオール議定書の策定など。

図 1 - 4



※南極域のオゾンホールが現れる前の1979年と最新2022年10月の平均オゾン全量の南半球分布の比較。220m atm-cm以下の領域がオゾンホール

出典：南極域の月平均オゾン全量分布図（各年10月の分布図）

前述した気候変動、生物多様性、海洋プラスチックごみによる海洋汚染についても、機序、影響、対策に関する科学的知見が集積され、それが国際枠組み作りの議論に繋がっている。特に、気候変動については、ここ30年間、IPCCにおいて、人間活動が地球温暖化を引き起こしているかどうか、人為起源の気候変動と自然と人間に対する悪影響とは関係があるか、について科学的知見の蓄積が進み、最新の第6次評価報告書では、いずれも疑いの余地がないと結論づけられるようになった⁶。

4 我が国の環境意識

(1) 高度成長期から大きく変化した環境意識

高度経済成長期までは、工場の煙が地域の繁栄の象徴と見なされていた。当時の小学校校歌は「街の薨のはるかな空で うすくれないに 華咲く煙」⁷と、市歌には「工場の煙 たえ間なき 産業都市の 栄えを見よや」⁸という歌詞があった。その後、激甚な公害の克服に向けた国、住民、地方公共団体、企業による各種の取組が成果を挙げ、環境問題の主軸が都市・生活型の公害や地球環境問題などへの対応に移っていった。

そして前述のように、今や二酸化窒素（NO₂）及び浮遊粒子状物質（SPM）についてはほぼ環境基準を達成しており、2020年の窒素酸化物（NO_x）濃度は過年度よりも低くなった。しかし、東京の空気は依然として濁っていると感じている人の割合が大きい。空気の濁りはネガティブに捉えられており、大気汚染に対する人々の環境意識は明らかに変化している。

また、内閣府の世論調査⁹によると、平成3年以降令和元年まで、自然について「関心がある」と答えた者の割合は8割を超えていた。令和4年の調査では75%に低下したが、ここ30年間における自然に対する国民の意識は高い水準を保っている。

⁶ 本検討会において、有識者から「2021年ノーベル物理学賞を受賞した真鍋淑郎博士が約30年前に行った地球温暖化のシミュレーション結果は、その後実際に観測された変化の傾向と整合していた。」との紹介があった。

⁷ 水俣第2小学校校歌：1954年制定

⁸ 四日市市歌：1957年制定

⁹ <https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r04/r04-seibutsutayousei/index.html>

(2) 気候変動対策をすることは「生活の質を脅かす」

地球環境問題については、世界的に認知度は高まっており、特に若い世代の環境意識が高いことが明らかになっている。我が国においてもその認知度は高い水準にある。

しかし、2015年に実施された世界市民会議の調査によると、世界全体では市民の約66%が気候変動対策をすることは「生活の質を高めるもの」と回答した一方で、日本では市民の約60%が「生活の質が脅かされるもの」と回答している。(図1-5)。また、2015年と2021年に米国のシンクタンクが行った調査によると、「気候変動が自身に与える影響についての懸念」に関する経年比較では、「懸念する」と回答した割合が各国で増えているのに対し、日本と米国だけは割合が減少している(図1-6)。

環境対策は一部の人たち、例えば余裕のある富裕層のものという感覚や、海外においては懐疑論・陰謀論の広まりもあり、環境意識が一般的に高まるほど、懐疑的に捉える動きがあるとの意見があった。2030年に向けては、こうした動きへの対処も検討する必要があり、その上では、環境問題への対応はすべての国民の生活や Well-being、地方創生のためにあるという理解をどう広げていくかが重要である。

図1-5

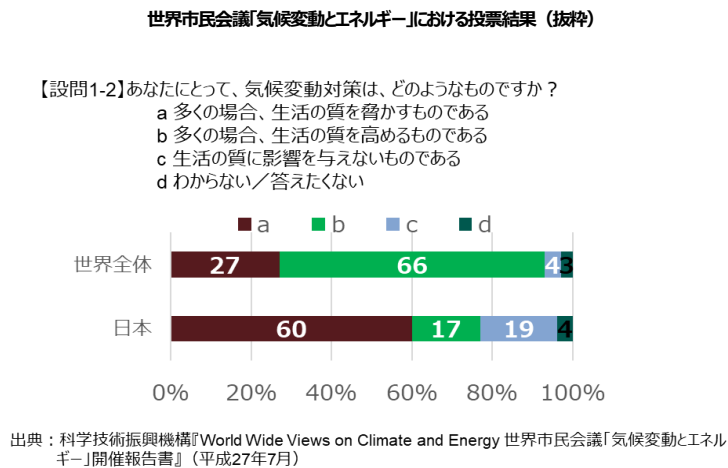


図1-6

国別比較：「気候変動が自身に与える影響について非常に懸念している」と回答した割合の推移

	2015年	2021年	
	%	%	
ドイツ	18	37	(+19)
英国	19	37	(+18)
オーストラリア	18	34	(+16)
韓国	32	45	(+13)
スペイン	36	46	(+10)
カナダ	27	34	(+7)
フランス	35	41	(+6)
イタリア	37	42	(+5)
米国	30	27	(-3)
日本	34	26	(-8)
(中央値)	31	37	

出典：PEW Research Center「IN RESPONSE TO CLIMATE CHANGE, CITIZENS IN ADVANCED

ECONOMIES ARE WILLING TO ALTER HOW THEY LIVE AND WORK」(2021年9月14日)

第2節 経済・社会面の現状と課題

経済・社会面の現状と課題は、「新たな成長検討会」報告書で詳述している。
ここでは、環境面の課題を掘り下げるに当たって必要な事項に絞って記載する。

1 経済の長期停滞と国際的な地位の低下

(1) 人口減少

世界人口は現在も増加を続ける一方、高齢化の進行と、人口が減少している国の数の増加が確認されている。近年、我が国でも本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎えており、我が国の人口が世界全体に占める割合は、第一次計画が策定された1994年の2.2%から、1.6%（2020年）にまで低下している。

2022年3月に国内の新聞社が行った「全国自治体首長アンケート」では、人口減少を「深刻」と受け止めている首長が91%に上った。また、特に地方においては、農林業者の減少等により里地里山の管理の担い手が不足し資源が十分に活用されないことが、国内の生物多様性の損失の要因の一つになっている。

(2) 「失われた30年」

我が国の経済は、「失われた30年」と言われてからもなお、長期停滞が続いている。1990年以降、一人当たりGDPの伸びは低迷し、世界における順位は2位から27位に低下した。炭素生産性と労働生産性は、1995年には世界でも上位の水準であったが、世界各国が成長を続ける中で、我が国においては低迷している。一方、資源生産性は過去30年間、先進国の中でも高い水準にあり、また、温室効果ガス排出量低減の水準と比較すると、天然資源等投入量の水準は大幅に低下している。

また、世界全体に占めるGDPの割合は、最も高かった1994年の17.9%から5.1%（2021年）に低下し、1960年代後半と同水準となった。

(3) 国際競争力の低下

世界競争力年鑑（IMD：International Institute for Management Development）における日本の競争力は、1994年の3位から、2021年には34位に低下した。

2 環境に関連する安全保障上の懸念

環境に関連する安全保障上の懸念として、伝統的に、下に列記している①エネルギー安全保障、②食料・水の安全保障、③資源（Critical Minerals）の安全保障があり、過去の計画でも取り上げられてきた。

また、2000年代半ばから、気候安全保障という考え方が国際的に広まり、上記の要素を含んだ直接・間接的な気候変動の影響から、紛争等が引き起こされることが懸念されている。

2022年12月に策定された防衛三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）では、環境分野の中で特に気候変動に着目した内容が記載された。特に国家安全保障戦略では、気候変動が安全保障に与える影響、気候変動対策を通じた国際的な安全保障協力の強化への貢献について記載されている。

(1) エネルギー安全保障

我が国は現在、エネルギーの多くを海外に依存している。2021年と2022年を比較すると、化石燃料の輸入額は約16.5兆円増加、貿易収支の赤字が約18.2兆円増加しており、化石燃料の輸入額の増加は貿易収支の悪化にほぼ直結している。

一方で、ウクライナ危機により世界のエネルギー需給が逼迫し、各地でエネルギー価格が高騰したことから、世界中で一刻も早い省エネと化石燃料依存の生活からの脱却が求められている。実際に、ウクライナ危機を契機に、2030年以降の中長期的な視点から脱炭素政策を強化している国も少なくない。

(2) 食料・水の安全保障

我が国の食料自給率は諸外国と比較して低く、水利用における国外依存度は世界でも高い。バーチャルウォーターという概念が表すように、食料の輸入は形を変えた水の輸入でもあることから、海外での水不足等の問題は、我が国と無関係ではない。気候変動により、今後、世界各地で食料と水の安全保障が低下すると予測されており、我が国への影響も考慮する必要がある。

なお、食料については、量の確保に留まらず、生産・調達・消費における持続可能性にも留意する必要がある。

(3) 資源（Critical Minerals）の安全保障

世界的に鉱物資源等の需給逼迫や価格高騰、更には供給途絶リスクが顕在化している中、カーボンニュートラルの実現のために必要不可欠なベースメタル（銅等）やレアメタル（リチウム、コバルト等）の需要が高まっており、資源の安全保障の観点からも、国内における金属資源循環を強化していくことが必要である。

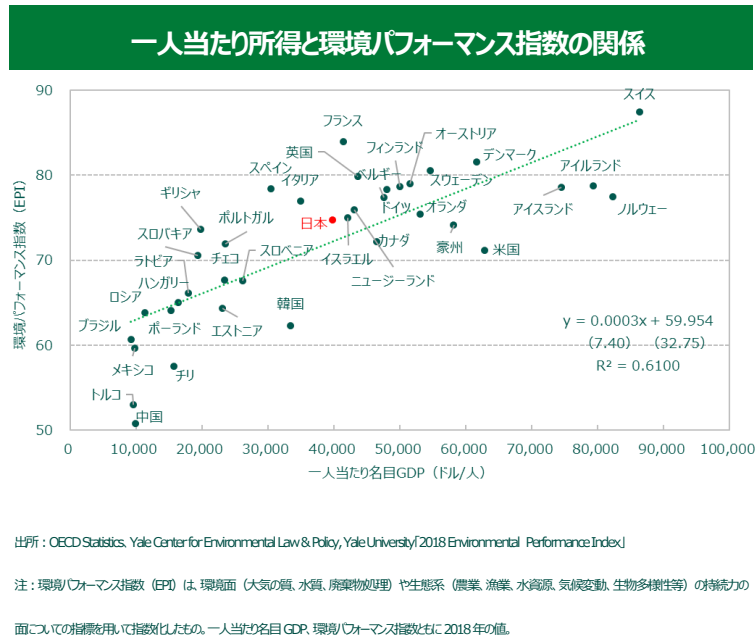
また、脱炭素に向けた再エネ関連製品の急速な普及拡大に伴う今後の太陽光パネルや車載用バッテリー等の大量廃棄が見込まれており、これに備える観点からも再エネ関連製品や金属資源の国内循環促進が重要である。

3 環境と経済活動・企業行動との関係

(1) 環境的魅力的向上がもたらす成長

国際的な統計データを用い分析すると、一人当たり所得と環境の質（環境パフォーマンス指数）には正の相関が見られる（図1-7）。しかし、日本の国土面積に占める陸地・海洋保護区の割合は、欧州諸国に比べて低い水準にあることに加え、景観の面でも無電柱化があまり進んでおらず、都市部の緑被率も低いこと、また住宅の断熱基準も低いこと等、我が国の環境や社会資本は、諸外国と比べて魅力的とは言えない状況にある。検討会では、日本の環境的魅力（アメニティ、空間等）を高めることで、世界から優秀な人材が集まり、イノベーションや経済成長が進むという意見があった。

図 1 - 7



(2) ビジネス・金融の「リスク」と「機会」

世界経済フォーラム（ダボス会議）の「グローバルリスク報告書 2023」¹⁰によると、高リスクのトップ 10 のうち上位 5 つを占めるのは、気候変動の緩和策と対応策の失敗、自然災害、生物多様性の喪失、環境の悪化である。特に生物多様性の喪失はこれからの 10 年で最も急速に悪化するグローバルリスクのひとつとみられている。コロナ禍においても、こうした気候変動を始めとする環境リスクを他のリスクが上回ることはなく、継続して重要なリスクと見なされている。

実際、気象災害によってサプライチェーンが寸断される事例が国内外で起こっている。2011 年 7 月から始まり 3 か月以上続いたチャオプラヤ川における大規模な洪水では、タイ北部・東北部から中部にかけて多くの人的・物的被害が発生したが、浸水によるサプライチェーンの寸断は、HDD（ハードディスク・ドライブ）、カメラ、自動車など広範な分野の企業に経済的損害をもたらした。国内では、2018 年 7 月の西日本豪雨においても民間企業の操業停止や建物の破損、断水などが生じ、サプライチェーンの寸断等によって全国で約 1 兆 1,580 億円の損害が発生したとされている。

なお、環境や人権に関しても、国際的な議論が盛んに行われている。責任ある企業行動を促す議論として、例えば経済協力開発機構（OECD）では、多国籍企業に対して責任ある企業行動を自主的にとるよう勧告する「OECD 多国籍企業行動指針」や「責任ある企業行動のための OECD デュー・ディリジェンス・ガイダンス」が策定されている。環境省では、2020 年 8 月にガイダンスを踏まえて「バリューチェーンにおける環境デュー・ディリジェンス入門～OECD ガイダンスを参考に～」を公表する等の取組を進めている。経済産業省でも、「ビジネスと人権」における最も重要な国際的枠組の一つである「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合「保護、尊重及び救済」枠組実施のために」を踏まえ、「『ビジネスと人権』に関する行動計画（2020－2025）」を策定・公表

¹⁰ <https://jp.weforum.org/press/2023/01/jp-global-risks-2023-tensions-peak-between-urgent-cost-of-living-crisis-and-sustainable-climate-action>

した。この行動計画のフォローアップの一環として外務省と共同で実施したアンケートを踏まえ、2022年9月に「サプライチェーンにおける人権尊重のためのガイドライン」を公表している。

また、ドイツでは2021年5月に「サプライチェーンにおける企業のデューデリジェンス義務に関する法律」が制定されたほか、英国でも同年11月、森林リスク商品に係る企業のデューデリジェンス確保義務を踏まえた改正環境法が制定された。検討会では、国際的に事業活動を展開する上では、人権・環境デューデリジェンスはもはや不可欠の要素であり、早急に対応したほうがよいとの指摘があった。

一方、ビジネス・金融においては、気候変動をリスクとしてだけでなく、機会としても捉える動きが急速に広まっており、経営上の重要課題として不可欠の要素になりつつある。2021年6月に改訂されたコーポレートガバナンス・コードにおいて、「プライム市場上場会社はTCFD又はそれと同等の枠組みに基づく開示の質と量の充実を進めるべき」と記載されたことにより、一気に動きが加速した。

また、「昆明・モンリオール生物多様性枠組」の2030年ターゲットの15において、事業者（特に大企業や金融機関等）に、生物多様性に係るリスク、生物多様性への依存や影響を評価・開示を求めることとされたことから、気候変動と同様に、生物多様性の分野でも企業情報の開示が進むとみられる。なお、枠組の中では、生物多様性の観点から、国連総会決議における人権に基づくアプローチとして「清浄で健全かつ持続可能な環境に対する人権」に言及されている。さらに2023年9月には、TCFDの生物多様性版とも言えるTNFDのフレームワークの最終版が公開される予定である。

このような企業の動きは、国内外におけるESG金融の拡大にも表れており、その影響は地方金融機関にまで及んでいる。実際に、日本のESG市場は2016年の約0.5兆米ドルから、2020年には約2.9兆米ドルと約5.8倍に増加しており、同期間における世界のESG市場全体に占める日本の割合も、約2%（2016年）から約8%（2020年）と、徐々に存在感を増している。

このように、その事業活動において環境に影響を与えてきたとされる企業が、今後は環境を守る主体として活躍することが期待されている。前述したIPBESの2019年報告書には、経済と金融システムの持続可能性を改善するための方策として、生物多様性を保護するインセンティブ構造の開発と促進、持続可能な生産と消費の促進、市場ベースの手法の改善や、自然への影響を低減するサプライチェーンモデルの創造と改善等が記載されている。また、国連環境計画・金融イニシアティブ（UNEP FI）のWebサイト¹¹には、政府や規制当局は、金融機関の役割、可能性、政策ニーズを理解し、金融セクターが変化をもたらす存在となるための舵取りについて理解することが必要との記載がある。

(3) 公正な移行

脱炭素社会への移行に当たっては、パリ協定に定められた労働力の公正な移行に加え、地域経済、地場企業の移行を一体的に検討する必要がある。グリーン成長と公正な移行の同時実現については、我が国における省庁間の関係も考慮し、どのように対応していくかが課題である。

新たな成長検討会において、課題と今後の方向性について論点整理を行っている。

¹¹ <https://www.unepfi.org/climate-change/climate-change/>

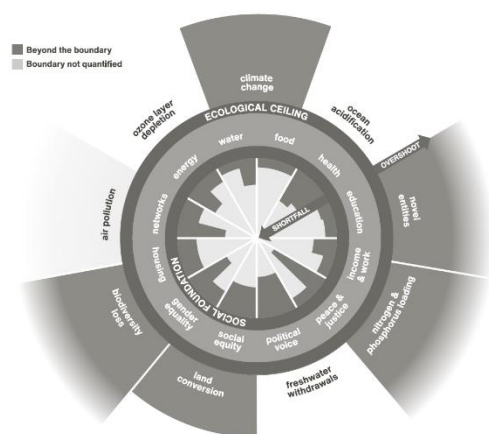
4 社会面における新たな概念：ソーシャル・バウンダリーとプラネタリー・ヘルス

(1) ソーシャル・バウンダリーと「ドーナツ内での生活」

近年、プラネタリー・バウンダリーに、水、食料、ヘルスケア、住居、エネルギー、教育へのアクセスなど、人間にとって不可欠な社会的ニーズに関する最低限の基準の充足度を示した社会の境界（ソーシャル・バウンダリー）を加えた研究がある。これは人間の経済の「安全な活動空間」を定義するものである。人間活動が地球の生態学的上限を超えず、人類が社会的基礎の下に落ちない領域を「ドーナツ内での生活」と言う（図1-8）。この領域では、Well-being に焦点を当てた経済が繁栄することができるが、現実には世界中で多くの人々がソーシャル・バウンダリー以下の状況で生活している。こうした事実を踏まえ、検討会では、環境と分配、格差の問題を一体的に考えていくことが必要であるとの指摘があった。

図1-8

「ドーナツ内での生活」(プラネタリー・バウンダリーとソーシャル・バウンダリー)



出典：ローマクラブ Sandrine Dixon-Decève(ほか)

「Earth for All : A SURVIVAL GUIDE for Humanity」(2022)

(2) 人間・生物の健康と地球の健康

新型コロナウイルス感染症の世界的まん延に伴い、2020年10月に公表されたIPBES「パンデミックと生物多様性ワークショップ報告書」では、パンデミックの根本的な要因は、生物多様性の損失と気候危機を引き起こす地球環境の変化と同じであることが指摘されている。こうした中で、2020年9月に公表された地球規模生物多様性概況第5版（GBO5）では、人間の健康、動物の健康、環境の健全性はどれが欠けても成立せず、これらの達成に統合的に取り組むことを提案するワンヘルス・アプローチを、生物多様性を含む形で拡張し、統合的なアプローチによって農地生態系や都市生態系を含む生態系や野生生物の利用などを管理して、動物の健康・福祉や健全な生態系と人間の健康を推進することも唱えられている。2021年6月のG7コーンウォール・サミットでは、ワンヘルス・アプローチを強化することにより、その取組の統合を促進することが合意されている。

また、人を含む生物の健康は、地球の健康と一体的に考えるべき、というプラネタリー・ヘルスの概念が浸透しつつある。プラネタリー・ヘルスは比較的新しい概念であるため、国際的に合意された定義や考え方は、現時点では明確には存在していない。ただし、ドイツのWBGU（地球環境変化に関する諮問委員会）が2021年、プラネタリー・ヘルスに関するディスカッションペーパーを発行している。

検討会では、ワンヘルス・アプローチで取り組むべき課題として、薬剤耐性菌

(AMR) について言及されるとともに、AMR 対策における「水と衛生 (WASH; Water, Sanitation and Hygiene)」の観点の重要性について指摘があった。

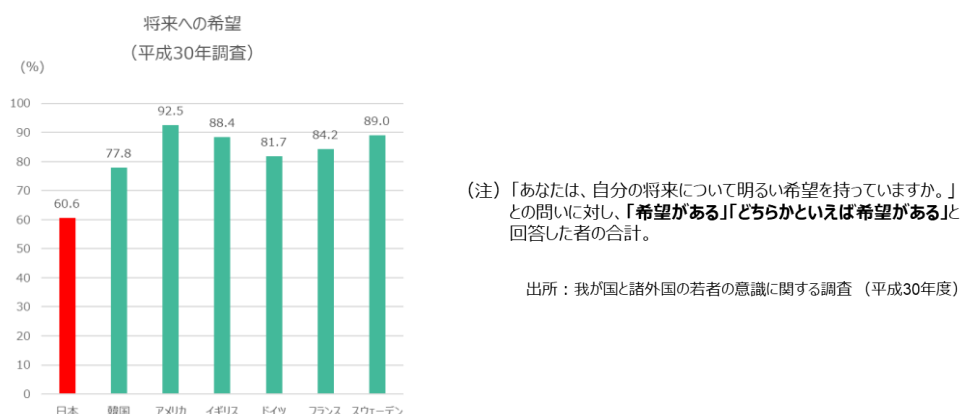
(3) 変化した社会

新型コロナウイルス感染症の世界的まん延は、人の移動やライフスタイルなどに多くの制約を生じさせ、その結果、様々な課題や社会の変化が浮き彫りになった。非連続かつダイナミックな環境変化の中、人々の意識やライフスタイルも大きく変化した。これらの変化は不可逆的なものであり、アフターコロナにおいてもコロナ前とまったく同じ世界には戻らないと考えられている。今後の環境政策についても、物質的にも精神的にも変化した社会における、新たな課題解決という視点をもって取り組む必要がある。

5 将来への希望

我が国では、老後の生活設計に悩みや不安を感じている人の割合は若者のほうが高く、諸外国に比べ、自分の将来に明るい希望を持っていない若者が多いという調査結果がある (図 1-9)。

図 1-9



検討会では、こうした問題に対し、地域循環共生圏は一つの突破口になり得るであろうという意見があった。また、持続可能性とは、「将来世代のことを考える」というのが基本的なメッセージであることを踏まえ、若者たちに未来があるということを伝えること、若者・将来世代の意見の十分に取り込むことを意識する必要があるという意見があった。

6 国際情勢の変化

環境に関する国際的議論を振り返ると、「環境」と「経済」「開発」が、対立する概念から、統合的に実現を目指すものへと変遷していることが伺える。

1972年のローマクラブ「成長の限界」の公表と、同年の国連人間環境会議 (ストックホルム会議) の開催を契機に、国際的に環境問題が顕在化した。1987年に公表された環境と開発に関する世界委員会 (WCED) の報告書「Our Common Future」において「持続可能な開発」の概念が確立されるに至った。

1992年に開催された環境と開発に関する国連会議 (リオ地球サミット) において、地球環境問題が首脳間の外交課題となり、対策に向けた国際的な枠組みが確立した。以来、2000年代を通じて、地球環境問題は首脳級のサミットの主要議題の一つとなり、2007年

には IPCC がノーベル平和賞を受賞するなど、外交の表舞台で地球環境問題が扱われるようになった。

2010年代からは、CDP、PRI、TCFD、SBT、RE100等、民間のイニシアティブも勃興し、国際的に普及しつつあり、環境問題がビジネス・金融においても不可欠の要素として主流化しつつある。しかし、地球環境問題の深刻化は続いており、2020年代からは「勝負の10年」と言われるようになった。こうした中、欧州連合（EU）は、欧州経済の復興と成長のため、グリーン化とデジタル化への移行を政策の中心的な柱とし、様々な施策や方針を相次いで打ち出している。特にグリーンや人権といった共通価値に関する取組のルールづくりで先行することにより、新たなグローバルスタンダードの構築を主導する動きが伺える。炭素国境調整措置（CBAM）等はその一例といえる。こうしたEUの政策動向は、EU市場でビジネスを行う日本企業を含む外国企業にも影響を及ぼすことから、その動向を注視する必要がある。

また、環境と人権について、検討会では、中南米およびカリブ海地域における環境問題に関連して、情報へのアクセスの確保等を規定した環境人権条約（エスカス条約）の採択（2018年）や、クリーンで健康、かつ持続可能な環境へのアクセスは普遍的人権であると宣言する国連総会決議の採択（2022年）に言及があった。さらに、国連の「環境権プロジェクト」が進められている中、アジアではASEAN地域における統一的な環境管理のフレームワーク構築について言及があったほか、EUのように環境と人権の重要性を前提としつつ、域内の利益を巧みに統合していく動きも認識していくべきという意見があった。

こうした潮流に加え、以下に述べるように、①新興国の経済的な台頭、②権威主義国家の台頭、③富の蓄積と格差の拡大といった変化も見られる。

(1) 新興国の経済的な台頭

第一次計画が策定された1990年代から、国際情勢は大きく変化している。新興国の経済的な台頭が進み、G7諸国のプレゼンスは相対的に低下している。

G7諸国のGDPの合計値が世界全体に占める割合は、1994年の67.1%から2021年には44.2%に低下した一方で、G20諸国のGDPの合計値の世界に占める割合は95.9%（2021年）となった。

(2) 権威主義国家の台頭

米中の対立が顕在化したことに加え、スウェーデンの調査機関（V-Dem）によれば、2019年には民主主義国・地域が87、非民主主義国・地域が92となり、18年ぶりに非民主主義国の数が逆転する等、権威主義的国家の台頭が見られる。

(3) 富の蓄積と格差の拡大

富裕層への富の蓄積と格差は拡大を続けている。

2015年には、世界のトップ1%が全体の金融資産の半分以上を保有しているとされる。

第2章 持続可能な社会に向けた環境政策の展開について の基本的な考え方

第1章で見てきたように、我が国では「失われた30年」と言われる経済の低迷が続く。また、人口減少や少子高齢化、地方の過疎化などの問題が顕在化しつつある。その一方、地球規模での人口増加や経済規模の拡大の中で、人間活動に伴う地球環境の悪化はますます深刻となり、地球の生命維持システムは存続の危機に瀕している。我が国も既に気候災害等、地球環境問題の深刻化の影響を受けている。

これらの課題は、統合的に解決する必要がある。なぜなら、気候変動の「勝負の10年」を始め、環境問題の解決は喫緊の課題であり、課題解決のためには、経済・社会も含めた大変革が必要とされているからである。

この点、第五次計画は、我が国における持続可能な社会のビジョンとして「循環・共生型社会」（環境生命・文明社会）を示した。

本章では、第五次計画におけるこれらのビジョンやイメージを振り返りつつ、今後の政策展開における目指すべき社会像について論点整理を行う。その際、GDP だけではなく国民の Well-being の向上を目指すことや、環境・経済・社会という三つの課題を統合的に解決することの重要性、他の政策分野との統合、融合についても考察する。

なお、検討会では、これまでの環境政策では、以下のように、悪化している危機への対処とポジティブな機会への対応が交互に講じられてきたとの指摘があった。我が国の環境政策の歴史は公害への対処から始まり、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るようになった。現在は地球環境問題が深刻化しており、いわば気候変動という「グローバルな公害への対処」のフェーズにあるが、その対処に目途が付けば、論点が「グローバルなアメニティ」のフェーズに移っていくことも考えられる。このフェーズにおいては、ローカルな問題の解決がグローバルな問題の解決にも繋がるとも考えられる。

第1節 目指すべき持続可能な社会の姿

1 環境・経済・社会の統合的向上

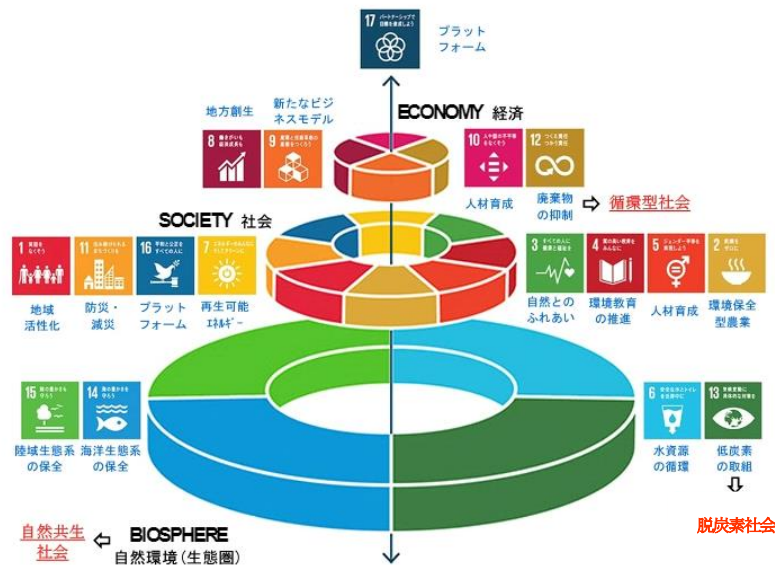
(1) 「人類の存続の基盤」である環境

まず確認すべきは、環境基本法第3条に規定しているとおり、環境は「人類の存続の基盤」であり、経済・社会の基盤でもある。環境負荷の増大によって自然資本が臨界的水準を下回り、プラネタリー・バウンダリーをさらに超えるようなことになれば、人類の生存そのものが脅かされる事態となり、Well-being や高い生活の質を実現する以前の問題となる。

いわゆる「SDGs ウェディングケーキモデル」（図2-1）が表現しているとおり、まずは環境という確固たる基盤があり、その上に社会、経済が成り立っていることを再確認すべきである。

なお、検討会では、SDGs には文化の側面が欠けており、ポスト SDGs の話もにらみ、文化的側面、また地域の個性といった点を、次の第六次計画で強調していくことが重要であるとの意見があった。

図 2-1
SDGs のウェディングケーキモデル



(2) 環境の保全と Well-being

環境基本法第 1 条には、「環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする。」とある。

したがって、環境政策の目指すところは、現在の文脈を踏まえれば、「環境保全上の支障の防止」及び「良好な環境の創出」からなる環境保全と、それを通じた現在及び将来の国民一人一人の生活の質、幸福度、Well-being、経済厚生の上昇であり、また、人類の福祉への貢献でもありとされる。検討会では、将来世代との衡平の確保も重要であることに加え、ストックを豊かにした上で、いかに配分していくかについても考慮する必要があるとの意見があった。

また、時代の変遷とともに、人々の「環境保全」の捉え方も変わりつつある。従来の、「環境保全上の支障の防止」というマイナスの解消に留まらない、プラスの領域を目指す取組（ネイチャーポジティブ）に注目が集まっている（環境基本法における「環境保全」には、「環境保全上の支障の防止」に加え、プラスの領域を目指す取組が元々含まれている。）。

また、現在、多くの食料・資源・エネルギーを海外に依存する我が国にとって、気候変動をはじめとする地球規模の環境問題の解決は、世界の平和と安定を維持し、食料・資源・エネルギーの安定供給を確保すること等を通じて、国民一人一人の生活の質や Well-being の向上に直結するものであり、国民の存続基盤の維持につながるものである。逆に、人類の福祉への貢献なくして、国民の生活の質や Well-being の向上は難しい。

即ち、国民の Well-being の向上を追求することは、人類の福祉や世界の Well-being の向上を目指すこととなる。

(3) 世界に対して新たな社会モデルを提示する重要性

人類は、これまで各種の制限要因を克服しながら環境収容力を上げており、その際に人口が拡大し、その後定常状態に至るパターンを繰り返してきた。過去には、狩猟採集社

会における移動社会から定住社会への移行、狩猟採集社会から農耕社会への移行、農耕社会から工業化社会への移行という3回の移行があった。そして、3回目の移行に伴う人口拡大期が終わりつつある¹²。この局面において、化石燃料の大量使用による二酸化炭素を始めとする温室効果ガスの大量排出が起き、それが地球温暖化という新たな問題を引き起こしている。また、資源自体の枯渇もやがて現実の問題となろうとしている。現代は、化石燃料を始めとする大量の地下資源に依存する文明からの転換点にあると言えるだろう。

このような状況で、我が国で進行する人口減少は、文明の移行期とみられる現在において先進国に共通して見られる課題であり、ほかにも多くの課題を抱える我が国は、課題先進国とも言える。検討会では、日本が世界に先駆けて人口減少下の社会モデルを構築するという視点が重要であるとの意見があった。それが、我が国の国民が将来に希望がもてるようになるためにも必要であろう。

我が国が、人口減少の中でも環境・経済・社会の統合的向上を実現する新たな社会モデルを提示できれば、同様の課題を抱える先進国に対しての処方箋となるだけでなく、途上国に対しては環境負荷低減と国民一人一人の生活の質、Well-being、経済厚生（経済成長を含む。）の向上を同時実現する可能性を示すことになり、環境を意識した政策展開の必要性を広く世界に訴えかけることができる。

2 循環共生型社会の考え方の深化

第五次計画において、環境・経済・社会の統合的向上を目指した持続可能な社会の姿として、「循環共生型社会」（環境・生命文明社会）の考え方を示した。第六次計画においてもその考え方を踏襲しつつ、上記の1、2を踏まえ、本検討会においては、主に環境面から深化の方向性を示した。ここでは、第一次計画以来の環境行政の長期的目標である「循環」と「共生」の視点について記述する。

なお、経済・社会的課題の同時解決の視点からの深化の方向性については、「新たな成長検討会」で議論を行った。

(1) 「循環」の考え方

環境問題は、基本的には、人間活動に伴い、環境の復元力を超えた資源が採取されることにより、温室効果ガスや大気汚染物質など、環境負荷の排出が環境の自浄能力の範囲内を超え、自然界の元素を含めた物質循環が乱れることにより生じる。

その本質的な解決のためには、第一次計画で指摘した「循環を基調とした経済社会システムの実現」が不可欠である。ここでは、温室効果ガスなど個別の環境負荷の低減を図るだけでなく、個別の環境保全行政を統合し、環境収容力／プラネタリー・バウンダリーを踏まえ、環境負荷の「総量」を減らしていく視点が重要である。例えば、再生可能な資源・エネルギーや既に地上に存在する「都市鉱山」などのストック（いわゆる「地上資源」）を主体にし、地下に存在する化石燃料に代表される新たな枯渇性の天然資源の投入を最小化して、汚染物質や不要物の発生を極力回避するのである。これを、サプライチェーン全体における資源・エネルギーの採取について適用することが考えられる。また、健全な循環の実現のためには、森里川海のつながりの確保も重要となる。

さらに、目指すべき循環のレベルについては、前述した「環境保全」の概念の変化を踏まえれば、環境保全上の支障の防止のための「健全」な水準の確保は当然のこととし

¹² 我が国においては、現在、縄文時代以降、4度目の人口停滞・減少期に入ったとされる（本検討会第1回資料参照）。

て、生活の質や国際競争力の向上等に資する、いわゆる「良好な環境」（環境省設置法第3条第1項）の水準を目指すことも視野に入れるべきと考えられる。これを自然資本の視点で捉えれば、自然資本を臨界的な水準から十分に余裕を持って維持することで危機への対処を確実なものとし、高いレベルの環境保護を実現すること、それにとどまらず、自然資本の回復・増加（価）を積極的に図っていくネイチャーポジティブ等の考え方が浸透してきている。

なお、第一次計画における「循環」は、CO₂の循環も含まれるという理解のもと議論されてきた経緯がある。検討会では、大気や資源等を含め、概念の更なる洗練化の必要があるとの指摘があった。

(2) 「共生」の考え方

第一次計画以来、我が国の伝統的自然観・文化を踏まえつつ、自然と人間との相互の関わりの中で、健全な生態系を維持・回復し、自然と「共生」を確保することが目標に掲げられてきた。一方、現在の人間の活動はプラネタリー・バウンダリーを超えつつあり、人類は「生態系あるいは環境において特殊な存在」（平成7年版環境白書）となっている。

自然との共生を図るためには、人類が「生態系の健全な一員」となる、いわば、人類が「利他的」な存在となることが求められる。環境基本法の「環境の保全」の考え方に鑑みれば、環境保全上の支障が生じないように、人類の活動が生態系を毀損しないだけでなく、人類の活動によってむしろ生態系が豊かになっていく状態が望ましいと言える。プラネタリー・ヘルスの考え方のように、国民一人一人の Well-being とそれぞれの属する地域や国、地球の環境・経済・社会の持続可能性（Well-being）が同じ課題であることの認識が重要である。

また、第五次計画では、循環共生型社会として、自然と人との共生に加えて、地域間の共生も例示している。環境行政の目的が環境基本法で規定された「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献すること」を踏まえるならば、国民一人一人の共生、将来世代との共生、世界との共生などの概念も入り得ると考えられる。

検討会では、「共生」という言葉には生態学における共生と、仏教における共生（読み：「ともいき」）という考え方があり、これらについても「循環」同様、概念の更なる洗練化が必要であるとの意見があった。

第2節 今後の環境政策が果たすべき役割、展開についての基本的な考え方

1 環境政策の統合、環境政策と他の政策分野との統合（統合的アプローチ）

(1) 各個別環境政策の共通の目的としての「循環」と「共生」

第1節2で述べたとおり、環境問題の解決、持続可能性に関する様々な課題を統合的に捉える観点からは、基本的には、炭素等の元素を含む自然界の健全な物質循環を確保すること（循環）、生態系の健全な一員となること（共生）が必要であり、この「循環」と「共生」を個別の環境政策の共通の目的としつつ、統合的に運用し、環境負荷の総量を減らしていくことが求められる。

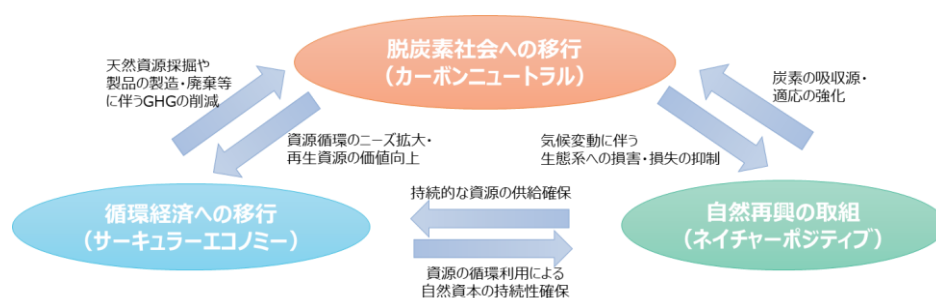
統合的に運用されるべき個別の環境行政は、気候変動、資源循環、生物多様性はもとより、化学物質、水・大気環境の保全等の各分野も含まれる。例えば、温室効果ガス削減のみに効果がある政策と、温室効果ガス削減と大気汚染物質削減の双方に効果がある施策を

比べた場合、(温室効果ガス削減の効果が同等と仮定すると) 環境保全の観点からは、後者を追求する姿勢が望ましいであろう。

(2) 関係性(ネクサス)を踏まえた環境政策の「統合」の重要性

個別環境行政を統合するに当たっては、それぞれの関係性(ネクサス)を踏まえることが重要である。例えば、気候変動、資源循環、生物多様性の間には様々な関係性がある(図2-1)。気候変動と生物多様性のネクサスについては、2021年にIPCCとIPBESの合同報告書が出されているほか、NbS(Nature Based Solutions)のアプローチも提示されている。分野横断的な影響に関する知見も蓄積しつつあり、UNEPが2020年に公表した報告書「資源効率性と気候変動」では、資源効率性戦略の採用により温室効果ガスの更なる排出削減が可能とされている。

図2-1



他方で、これらの三者の間には、相互にトレードオフが発生することもある。例えば、再エネを目的とした地域におけるメガソーラーの設置により、地域に自然環境の悪化をもたらすような場合がある。同様に、自然再興の考え方は重要である一方で、循環経済への移行においては両者の間でトレードオフが発生することが知られている。それぞれの取組間でトレードオフを回避しつつ、相乗効果が出るよう統合的に推進することが、それぞれの政策目的を最大化する上でも重要である。

検討会では、個別事例として、循環型社会形成推進の目的として「天然資源の消費の抑制」に「資源の確保」を加えることが必要であること、また、昆明・モンリオール生物多様性枠組を踏まえ、カーボンクレジットの中で、生物多様性クレジットをどのように位置付けるかが重要である等の指摘があった。

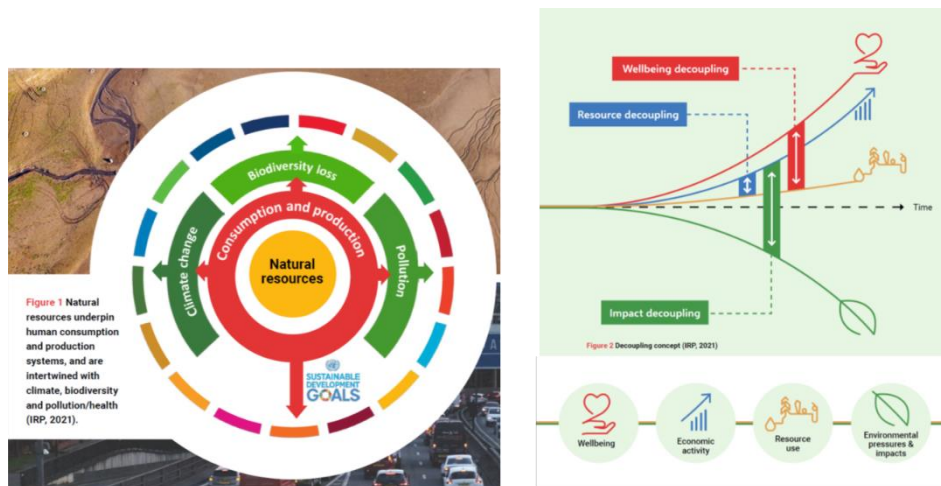
また、検討会では、ネイチャーポジティブやサーキュラーエコノミーは、海外で発生した考え方であるため、地域レベルではよく理解されず、概念だけ残ってしまうのではないかと指摘があった。ネイチャーポジティブを地域に落とし込んだものが農村の多面的機能等だと考えられるため、日本の既存の概念と新しい概念の結びつきをどう実現するかを示していくことが重要である。例えば、鎮守の森や八百万の神など、日本の伝統的な自然観や文化と絡めて発信していくことも考えられるのではないかと指摘があった。

さらに、気候変動、資源循環、生物多様性保全に加え、化学物質対策、公害防止等、個別の環境政策についても、これらの施策と統合し、環境政策間のトレードオフを回避しつつ、「循環」と「共生」の目的の達成のために、環境負荷の総量を減らしていくよう、後述する経済・社会的課題との同時解決に向けて相乗効果を発揮することが必要である。

この点、例えば、UNEPの国際資源パネルが2022年に公表した「Making Climate Targets Achievable」は、気候変動、生物多様性、汚染に関する目標を達成するためには、

天然資源の使用量を絶対的に削減することが不可欠であり、各国は資源使用量と Well-being のデカップリングを目指すべきと指摘している。また、2060年までに適切な資源効率と持続可能な生産と消費の政策が実施されれば、世界の資源使用量を 25%削減しても、経済は成長し続けることが可能であるとの試算を示している（図2-2）。

図2-2



出典：UNEP International Resource Panel「Making Climate Targets Achievable」（2022）より環境省作成

(3) 環境政策と他の政策分野との統合

第五次計画では、「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。」と記述し、環境政策による経済・社会的課題の同時解決を含む環境政策と他の政策分野との統合の概念を打ち出した。本検討会においても、その重要性について多くの指摘がなされるとともに、様々な環境政策同士の統合を含めて「環境統合原則」として表すことが考えられる等、原則化の重要性に係る指摘があった。

今後、例えば、将来を見据えた国土利用・土地利用計画がさらに重要となるが、地方の個性や魅力を伸ばしていけるような環境保全を通じて、第4章で詳述する地域循環共生圏づくりを進め、地方創生につなげていく必要がある。

また、国際的に重要視されている水循環と持続可能性も重要であり、さらに、環境問題による被害を受けるのは女性のほうが多いことから、ジェンダーと持続可能性についても盛り込んでもよいのではないかと指摘があった。

検討会では、統合を具体的に政策に落とし込むための手法として、国際的には、政策評価、事業評価、戦略的環境アセスメント等を実施している例があり、ドイツでは予算の持続可能性審査も行われているとの指摘があった。

(4) 最新最良の科学的知見に基づく行動と勝負の10年

環境基本法第4条には、環境の保全は、「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障

が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。」とある。過去の激甚な公害の教訓¹³や気候変動がもたらす被害の大きさ等を踏まえれば、環境政策は、最新最良の科学に基づき、未然防止原則、予防的アプローチに則った行動が求められる。データを最大限に活用するなど、継続的な科学的知見の充実を図り、政策の立案・実施に取り組むことが重要と考えられる。

2 環境・経済・社会の統合的向上に向けた視点

(1) 将来にわたって質の高い生活をもたらす「新たな成長」

統合的に環境政策を進めることで環境・経済・社会の統合的向上を目指そうとする場合、とりわけ問題になるのが、特に経済における「成長」のあり方である。第五次計画では、「将来にわたって質の高い生活をもたらす『新たな成長』」を提唱し、その具体的な姿は今後の議論に委ねられていた。

（「新たな成長検討会」においても詳細な論点整理がなされたところである。）

(2) 環境収容力を守り、良好な環境を創造する成長の在り方

本検討会においては、「『成長の限界』から『限界の中の成長を追求する』という価値観が変わってくる」という意見が出され、多くの委員が賛同した。第一次計画は「物質的豊かさの追求に重きを置くこれまでの考え方、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動や生活様式は問い直されるべきである。」と冒頭で指摘した。そのような経済社会システムでは早晚環境収容力を突き破り、成長どころか人類は存続の危機に立たされることは、最新の科学が明らかにしている。「循環」と「共生」の考えに基づき、環境収容力を守り、更には良好な環境を創造する成長への質的な変化が求められる。

また、何のための成長なのかをしっかりと掘り下げ、Well-being の向上など、経済成長だけではない目指すべき価値をどう表すかという点が重要である。「新たな成長検討会」では、「新たな成長」は、「環境行政の目的である「現在及び将来の国民一人一人の高い生活の質」をもたらすものであり、市場ベースの、特に GDP で計測される「成長」だけを指しているものではない。生活の質、Well-being、幸福度、経済厚生といったものの要素には、市場ベースのものとは非市場ベースのものがあり、それらのトータルの価値を高めていくことを目指しているものである。」とし、「新たな成長」を実現し、経済の長期停滞を含む環境・経済・社会の危機的な課題群を同時に解決する視点、論点を整理している。

(3) 多元的評価軸の重要性

この際に重要なのが、自然資本、社会資本や Well-being など、様々な指標を考慮する多元的な捉え方である。特に、成長を考える時、デカップリング（緑の成長）と脱成長とのいずれを目指すかという議論があるが、双方の違いを強調するべきではない。

検討会では、各国の状況を見ても、社会を持続可能にしていくためには経済成長と資金が必要であるということ¹⁴、また、両者は必ずしも二者択一ではなく、アクティビティとフローの質的転換が重要であるとの指摘があった。

また、課題への取組進捗を測るに当たっては、既存の議論は環境と経済がメインであり、補足的に Well-being に言及する場合もある、という程度に留まっていることを踏ま

¹³ 平成 18 年版環境白書に記述された水俣病の教訓が例に挙げられる。

¹⁴ 「新たな成長検討会」においては、環境保全のための経済社会システムの転換（自立分散型システム等）には、膨大な投資が必要であり、それがむしろ（結果的に）経済成長を促す、という意見があった。

え、今後は、影響領域として社会・政治を加味しつつ、見落とされている可能性がある評価基準として、公平性や人権、文化・伝統・自然の内在的価値などを考慮すべきではないかとの指摘があった。この点、検討会では、格差指標であるジニ係数と環境パフォーマンス指数との間に相関関係が見られるとの指摘や、分配や福祉、環境と人権等は相互に関連しているため、これらの側面も踏まえて、持続可能な社会の在り方を考える必要があるとの指摘があった。

さらに、これまで述べてきた成長の質的变化を前提にすると、長期的には、経済成長と持続可能性がほぼ同義となるのではないかとの意見もあった。また、社会システムという観点からは、コモンズや自然の公共管理に関する「社会的共通資本」の概念を踏まえ、ガバメント、マーケット、コミュニティ三者の役割分担も考慮すべきとの指摘があった。

3 環境政策を統合的な向上のための政策ツールに

「勝負の10年」は、本章で述べてきた持続可能な社会を「どう実現すべきか」という、具体的な行動が必要とされる期間である。検討会では、1(3)で述べたとおり、「環境・経済・社会の諸課題は深刻化だけでなく複合化」していることに伴い、環境政策の守備範囲も拡大していることを踏まえ、環境政策を今後の日本を救うための大きな政策ツールにするという考え方を持つべきとの指摘があった。また、そのためには、環境省単独で取り組むだけではなく、統合した政策を支えるため、他省庁との横断的な体制やその施策との連携が重要との指摘もあった¹⁵。

¹⁵ 検討会では、花粉症の健康被害の低減は生活環境や Well-being の改善に重要であり、関係省庁が連携して取り組むべき課題であるとの指摘があった。

第3章 環境政策の原則・手法等

本章では、目指すべき持続可能な社会を実現するため、環境政策の目指すべき方向性（第2章第1節1（2）参照）を踏まえて、第2章第2節1（3）で触れた「環境統合原則」の他に、環境政策にどのような原則・手法を取り入れるべきかについて、第五次計画の記述を踏まえつつ論点整理を行う。

第1節 環境効率性

「循環」と「共生」の視点に基づき、環境収容力の範囲内で経済社会活動を行うためには、今後、「環境効率性」を高める、すなわち、一単位当たりの物の生産や、サービスの提供から生じる環境負荷を大幅に減らすことにより、我々が生み出す豊かさ、経済の付加価値が拡大してもトータルの環境負荷はむしろ減少していくこと（絶対的なデカップリング）が必要である。また、このデカップリングを土台として環境の視点をコストではなく高付加価値経済の源泉としていくことが重要である。

第五次計画においては、炭素生産性と資源生産性が例示されているが、このうち炭素生産性については、平成29年版の環境白書で「第2章で述べたとおり、パリ協定が掲げる「2℃目標」を達成するためには、今後の累積排出量を減らすことが求められます。その状況下で一定の経済成長を続けていくためには、少ないCO₂排出量、つまり、少ない「炭素投入量」で高い付加価値を生み出す、炭素生産性（温室効果ガス排出量当たりの付加価値）を大幅に向上させることが不可欠です。」と記述している。

また、環境政策による経済・社会的課題の同時解決の視点からは、他の政策分野との連携も重要である。これまで、例えば中央環境審議会炭素中立型経済社会変革小委員会において炭素生産性と労働生産性の関係について議論がなされてきた。¹⁶

第2節 リスク評価・予防的な取組方法

環境政策を行う上では、最新最良の科学的知見に基づくことが前提となる。そのための基本原則としては、人間の活動と人の健康や環境に係る被害の因果関係が科学的に確実であれば、未然に被害の防止を行わなければならないという「未然防止原則」と、人間の活動と被害の間に完全な科学的確実性がない場合でも、不可逆で深刻な被害を生じうる場合には対策を遅延してはならないという「予防的アプローチ」の考え方があ

1 未然防止原則

気候変動対策は、未然防止原則に基づく対策が必要な段階に移行している。人為的活動に伴う温室効果ガスの排出と気候変動の関係について、IPCC第六次評価報告書統合報告書は、「人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がない」と報告している。検討会委員からは、同報告書において、過去のCO₂排出量と残余カーボンバジェットの見積り値が示されており、カーボンバジェットの考え方を重視する必要があるという意見があった。また、気候変動の脅威を「現実かつ切迫した」人権への危険と認め、政府が十分な削減目標を掲げないことは国内の住民を守るために国が負う義務に違反すると捉える立場が海外の訴訟において有力化しており、人権問題として気候

¹⁶ 検討会においては、ドイツのエコロジー税制改革を例にとり、労働生産性と環境効率性の双方を同時に考慮した施策に方針をシフトすることは、雇用創出にも繋がる点に言及があった。

変動問題を扱う動きにも注目すべきである、という指摘があった。

2 予防的アプローチ

水俣病に対する行政対応の遅れが甚大な健康被害に繋がったという教訓や、気候変動については、予防的アプローチに基づく取組を通じて科学的知見の蓄積が進んだ経験を踏まえれば、引き続き、予防的アプローチも重要である。近年の動きとして、予防的アプローチについては、最高裁において、この原則を踏まえた条例の合憲性を認める判決（最三判令和4年1月25日）が出されている。また、検討会では、イタリアのアパレル大手企業グループによる、化学物質のうち自主的に使用しないとすることをリスト化するという取組も言及された。また、国際慣習法において環境影響評価の実施義務が確立し、一定の潜在的悪影響のある活動について、戦略的環境アセスメントの導入が必要とされたことを踏まえれば、評価対象の列挙主義が必ずしも適合的でなくなっているという指摘があった。

第3節 汚染者負担原則等

1 汚染者負担原則

汚染者負担原則は、1972年のOECD理事会報告において、受容可能な状態に環境を保つための汚染防止費用は、汚染者が負うべきという原則として位置づけられた。日本の公害関連法令等においては、原状回復や被害者救済の観点でも、この原則の考え方が取り入れられている。汚染の原因者に負担を課すことが、環境保全上最も効率的かつ実効性があること、また、汚染の原因者が正確に費用負担することで、競争上の公平性を確保することを実質的根拠としている。

一方、公平性を確保する上で、海外の製造企業については規制を実施できていないなど、上流のサプライヤーへの対応が日本の産業における国際競争上の課題となっている。検討会では、近年のEUによるCBAMの導入に見られるように、汚染者負担原則に基づくメカニズムを導入しながら、国際競争上の公平の確保を目指すべきであるとして、複数の委員から意見があった。なお、この原則の実現に当たっては、自主的取組のみでは対応がなされるか否かが不明確であること、また、ただ乗りする者が市場において有利な結果となり、競争上の公平に反する可能性について指摘があった。

2 受益者負担の考え方

汚染者負担原則は、主に環境保全上の支障の防止に資するが、受益者負担は公共等の事業による利益を受ける者が費用を負担するという考え方で、更なる「良好な環境の創出」、つまりネイチャーポジティブを促進する上で参考になる。受益者負担による環境保全の事例としては、森林環境税、生態系サービスへの支払い（PES）、国立公園の利用料、森林整備協定等がある。

3 パートナーシップの充実・強化

パートナーシップ及び参加は、第一次計画策定時より、長期的かつ重要な施策目標として位置づけられている。

(1) 環境情報の提供

環境情報へのアクセスについて、検討会では、我が国の環境法令にはリオ宣言、オーストリア条約採択前に整備されたものが多く、環境情報へのアクセスの制度化が遅れていることが指摘された。また、第六次計画では、環境情報をSDGsの考え方と連結し、体系的に位置付けて活用する方策を検討すべきであること、温室効果ガスに関する目標達成に向けた計画について、情報の任意公表を積極的に行うことや、温室効果ガス排出のモニタリングにおいてデジタル技術の活用を検討すべき等の意見があった。また、金融機関や投資家がESGを踏まえた投融資をする際に、企業情報の開示が極めて重要であるとの意見があった。

(2) 参加

若者や将来世代の意見を取り込むため、参加の機会となる場づくりが必要である。

検討会で挙げた意見としては、グローバルスタンダードを踏まえ、参加原則の導入が必要であることや、社会的に納得感を醸成し、分断を避けるためには、早い段階で意見を取り込むことが重要であり、気候市民会議をはじめ、環境関連の政策への市民の意思決定参加を促すべきであること等がある。また、対話型プロセスが重要で、意見交換できる場の制度的な確保が重要であること、さらに、日本では司法アクセスが弱いのが、ドイツでは環境政策を効率化する手法として捉えられてきている、といった意見もあった。

(3) 多様な主体の参画

生物多様性の保全については、従来の自然環境保全の取組には限界があり、多様な主体の参画が求められている。第1章で述べたとおり、2022年12月の生物多様性条約COP15において、「昆明・モンリオール生物多様性枠組」が決定され、2030年までに自国の陸と海の30%以上を保全・保護する「30by30目標」が条約締約国すべての目標となった。

30by30目標を達成するため、陸と海の保護・保全に取り組む主体を、行政機関に限らず、企業・金融機関や研究機関等に幅広く拡大しようという動きがある。例えば、保護地域の拡張・管理の質の向上に加え、OECDの認定・管理に関する制度設計が進められている。OECDは自治体・企業・金融機関等様々な取組主体が協働で目標を達成する手段としても、その重要性が認識されている。

また、地球環境基金、JICAなどを通じた日本の草の根の取組が各国やNGOから高く評価されていることを踏まえ、そうした市民参加型の小さなネットワーク創出の取組への支援も重要という指摘があったほか、日本が拠出する中・東欧地域環境センター

(REC)が中間支援組織として有効に機能し、相互的な協力や情報交換の良例となっている点についても検討会委員から言及があった。

第4章 持続可能な地域についての基本的な考え方

第2章において、我が国が目指すべき持続可能な社会とは、経済成長を続けつつ、環境への負荷を最小限にとどめることにより、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「脱炭素」をも実現する循環共生型の社会（環境・生命文明社会）であることを改めて示した。

我が国全体がこうした持続可能な経済社会、循環共生型の社会となるためには、地域においても変革に向けたグランドデザインを描き、実行していく必要がある。地域が自立し誇りを持ちながらも、他の地域と有機的につながる地域のSDGs（ローカルSDGs）を実現することにより、国土の隅々まで活性化された未来社会が作られていくことが必要である。

第五次計画では、そのような地域の変革の具体的なイメージとして「地域循環共生圏」を打ち出した。その後、環境・経済・社会の統合的向上を目指した取組が各地で進んできた。しかし、単に取組の箇所数を増やすことが、国全体の変革に繋がるわけではない。また、取組において必ずしも質が伴っていない等、理想と現実の間にギャップがあることも事実である。

本章では、こうした状況を踏まえ、「地域循環共生圏」の考え方を改めて整理するとともに、今後の発展の方向性として、国土利用・土地利用との関係を整理する。

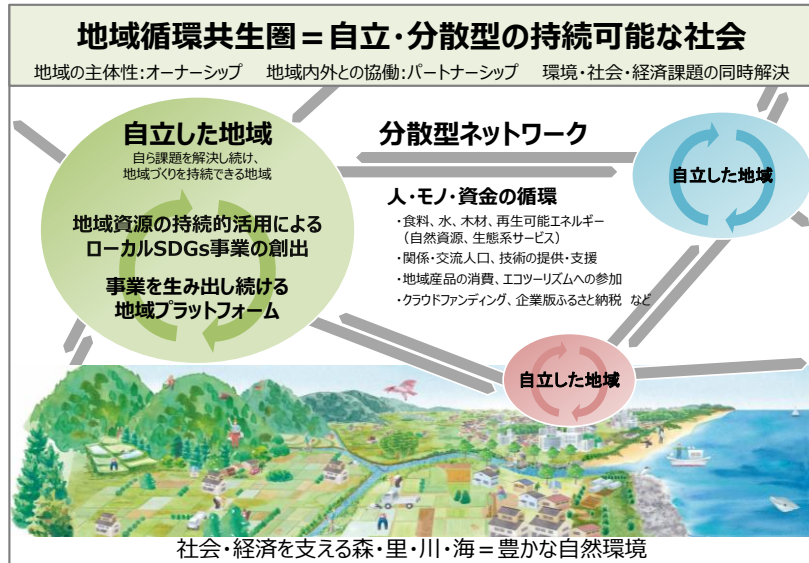
第1節 地域循環共生圏の発展の方向性、課題と実現方法

1 基本的な考え方

(1) 地域循環共生圏の概要

地域循環共生圏とは、地域の人材や地上資源をはじめとした「地域資源」を持続的に活用して環境・経済・社会を良くしていく事業（ローカルSDGs事業）を生み出し続けることで地域課題を解決し続け、自立した地域をつくとともに、地域の個性を活かして地域同士が支え合うネットワークを形成する「自立・分散型社会」を示す考え方である。地域の主体性を基本として、パートナーシップのもとで、地域が抱える環境・社会・経済課題を統合的に解決していくことから、ローカルSDGsとも言う（図3-1）。

図 3 - 1



環境・経済の同時解決の視点に加え地域循環共生圏の今後の更なる発展と向上及び環境・社会・経済の統合的向上と言う考え方は、「新しい資本主義」の中核でもあり、「デジタル田園都市国家構想」にも密接に関連している。

地域循環共生圏は、第五次計画で打ち出されて以来、全国 187 の自治体（2022 年 9 月 30 日時点）で取組が進むなど、全国に浸透してきた。その中には、環境・経済・社会の統合的向上の効果によるインパクトが、定量的に評価されているものも部分的にはある。また、地域循環共生圏の考え方に基づき地域脱炭素の取組（脱炭素先行地域の取組を含む）を進めているところであり、環境省の他の施策へ地域循環共生圏の考え方を導入していく試みも始まっている。こうした実績を踏まえ、次期計画においても、目指すべき持続可能な社会の姿として、地域循環共生圏を改めて位置づけることが重要である。

(2) 「地域循環共生圏」における諸政策との統合

地域循環共生圏では、地域の主体性（オーナーシップ）と、域内・域外の多様な主体による協働（パートナーシップ）を基盤として、地域資源の持続的な活用により、脱炭素・循環経済・自然再興を始めとした個別の環境行政の統合、環境政策と他の政策との統合を実践する。

また、「地域資源」と「(政策の)イノベーション」も重要である。地域資源については、その存在が地域で見過ごされているという場合もあり、地域外の視点も入れて、客観的に地域の資源や魅力を再発見することが必要となる場合もある。また、イノベーションについては技術開発の観点以外に、取組へのアプローチや考え方自体を変えるといった観点が重要である。

これにより、環境負荷の総量の削減、良好な環境の創出（自然資本の充実）に加え、「経済・社会課題の同時解決」及び「将来にわたって質の高い生活をもたらす『新たな成長』」の同時実現を目指していく必要がある。

なお、今後考える環境政策と他の政策との統合例としては、コミュニティの再生、地域経済公正な移行、国土利用・土地利用などが挙げられる。こうした地域循環共生圏を全国に展開していくことにより、日本全体を持続可能な社会に変えていくという考え方で進めていく必要がある。

(3) 「地域循環共生圏」と目指すべき持続可能な社会のあり方

このように、地域循環共生圏は、第五次計画で打ち出された循環共生型社会（「環境・生命文明社会」）を各地域・圏域で具体化した取組である。ここでいう圏域には、国内のみならず、国際間の繋がりも含まれる。

次期計画では、これに加えて、第四次計画で打ち出された「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、第三次計画で打ち出された「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」が、目指すべき持続可能な社会の姿における重要な要素として挙げられる。その上で、世代間の衡平性を確保するとともに、国民一人一人が「明日に希望が持てる持続可能な社会」を目指すことが重要である。

2 地域循環共生圏に対する期待と課題

(1) 地域循環共生圏に対する期待

検討会では、地域循環共生圏の発展と向上は、多様な考え方を持つ国民、すなわち地域住民の自発的な意思に基づく参加を尊重しつつ、究極的には地域を自立させ、都市と地方の関係を改善することにつながり、ひいては出生率の上昇にも繋がる可能性があるとの意見があった。また、未だ地域経済の衰退は歯止めが効いておらず、地方の経済を保つために未来に借金をしている状況であり、都市が地方のコストを負担できなくなると、地方を見捨てるという選択肢しかなくなってしまうため、その前に経済と資源の循環を作ることが重要、との意見もあった。

また、検討会では、コロナ禍において情報ネットワークが進展したことで、地域循環共生圏がより有効なものになりつつあるという社会状況を踏まえ、情報の重要性について指摘があった。

(2) 地域循環共生圏における課題

地域循環共生圏では、地域が主体的かつ継続的に、地域の課題解決をするようなローカルSDGs事業を生み出し続けていく必要があるが、そのためには、地域資源・地上資源の持続可能な活用を促進し、自然資本を守り、維持・回復していく必要がある。

しかし、地域の現場では、地域の主体性（オーナーシップ）や、域内・域外におけるパートナーシップが不足しているという課題があることに加え、地域循環共生圏の取組や考え方が、脱炭素の取組と比べ全国の地域に十分に認識されていないため、同じ地域の中ですら地域循環共生圏の取組と脱炭素の取組が整合していない場合もある。また、相互に支えあうための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）や特に社会・経済的つながり（人、資金等））の構築も必要である。さらに、取組を始めるに当たり、地域の現状や解決すべき課題、取組による経済波及効果等の環境・社会・経済へのインパクト等が見えにくく、可視化する必要がある。

検討会では、担い手となる人材も情報や資金も地方の現場では不足しており、人づくりは重要であるが、将来への不安を抱えている今の若者は、将来の暮らし自体に前向きなイメージを持ちにくいとの指摘があった。また、今後、生涯教育やリスキリングも含めた人材育成が行われる中で、環境政策の中でどのように人を育てていくか、どのような分野にどれだけ地域資源を活かしたスキルやナレッジを提供していくかが、これからの地域活性化の鍵となるのではないかと指摘もあった。さらに、財政的な観点も含め、地方自治体

が、地域資源を活かした取組や地域循環共生圏の取組を更に進めるための議論に踏み込むべきという趣旨の意見があった。なお、環境省では、脱炭素分野で活躍する人材育成の強化や、脱炭素アドバイザー人材バンクの創設等にも取り組んでいる。

(3) 地域循環共生圏プラットフォーム

こうした課題を解決するため、環境省は「環境省ローカル SDGs—地域循環共生圏」というプラットフォームを整備している。

このプラットフォームでは、地域循環共生圏の考え方、地域循環共生圏の構成単位となる「自立した地域」のつくり方の解説、先進地域の紹介、地域循環共生圏をつくるための支援制度の紹介などを WEB サイトで提供している。また、セミナーやフォーラムの開催、モデル事業の実施を通じて地域循環共生圏づくりを担う地域人材の育成やネットワークの場を提供している。さらに、地域循環共生圏の経済側面を見える化するツールである「地域経済循環分析」の改良・開発も行っている。引き続き、こうした地域循環共生圏づくりの支援体制の整備にも取り組む必要がある。

3 地域循環共生圏の発展に向けた視点

(1) 「重層的多極集中」

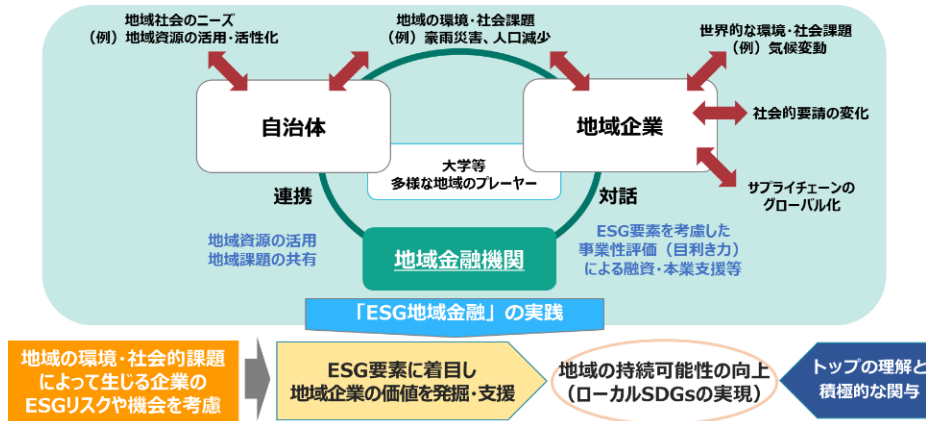
地域循環共生圏のイメージは、どちらかというところ農山村に近い、あるいは地方都市の中でも小規模のものが多く、農山村のみならず地方都市や大都市圏も含めた地域循環共生圏のイメージをもう少し深掘りし、明確化すべき、との意見があった。また、検討会では、地域循環共生圏を考えるに当たり、どのレベルで何が循環するのか、グローバル、ナショナル、ローカルについて明確にするとともに、三者の構造を考えるべきとの指摘があった。

その際の理想的な姿として、「重層的多極集中」、つまり極が多数あり、それぞれがある程度集約的であるという姿が提示された。しかし、実際には大都市、地方都市、農山村ではそれぞれの機能や社会構造が異なるため、特に都市部における地域循環共生圏を個別具体的にどう明確化するかは大きな課題である。

(2) 多様な主体の協働

検討会では、自治体、企業、金融機関や研究機関が一体となって後押しすることが不可欠（図3-2）であることに加え、全体を通じた横断施策として、データマネジメントとファイナンスの両輪が重要との指摘があった。金融においては、様々な地域における取組を見ると、補助金駆動型のケースについては予算の制約から徐々に尻すぼみになる傾向がある一方、補助金に加えて民間のファイナンスが入るケースについてはそうした傾向が見られず、進捗が良好であるとの指摘もあった。環境省では、既に地域金融機関向けガイドラインの策定等の支援策を実施しているが、今後もその活用が重要である。

図 3-2



なお、地域金融機関に期待される役割、現状と課題については、新たな成長検討会で整理している。

(3) スポーツ、文化の力

スポーツや文化は地域を巻き込む力があるため、それらと一体となって現場を動かすことが大切であるとの指摘があった。こうした文化の視点は、生物多様性や人々のアクションのモチベーション、地域や環境への愛着などのバックグラウンドにもなる。

また、我が国は伝統的に、自然と人間が対立するのではなく、共生し、活用しながら保全していく伝統的な自然観を持っており、こうした文化は国際的にも発信できる側面があることから、こうした点を含めて展開していくことが必要であるとの指摘があった。

第2節 国土利用、土地利用についての考え方

1 基本的な考え方

目指すべき循環共生型社会と、それを具体化する地域循環共生圏の発展・向上のためには、個別環境行政の統合により、環境負荷の総量を削減して高いレベルの環境保護を実現するとともに、自然資本を回復・増加させていくこと、すなわちネイチャーポジティブの考え方が重要である。そのためには、環境政策と他の政策分野との統合を通じ、環境政策による経済・社会的課題の同時解決、及び将来にわたって質の高い生活をもたらす新たな成長の具体化が必要である。これらの視点において、今後、国土利用・土地利用の在り方が重要となる。

2 地域循環共生圏との関わり

(1) 国土利用・土地利用についての考え方

今後の国土利用については、例えば再生可能エネルギーの供給ポテンシャル（図 3-3）に合せた需要創出及び需要地とのマッチング、地域における生物多様性の保全の担い手の確保、地域活性化等の視点から、東京一極集中を緩和し、自立・分散型の国土構造を目指すという観点が必要である。併せて、広域的な資源循環の在り方について検討するとともに、30by30 目標の達成に向け、陸域・海域における国立公園等の保護地域の拡張と管理の質の向上に加え、OECM の設定・管理を進めること等が不可欠である。

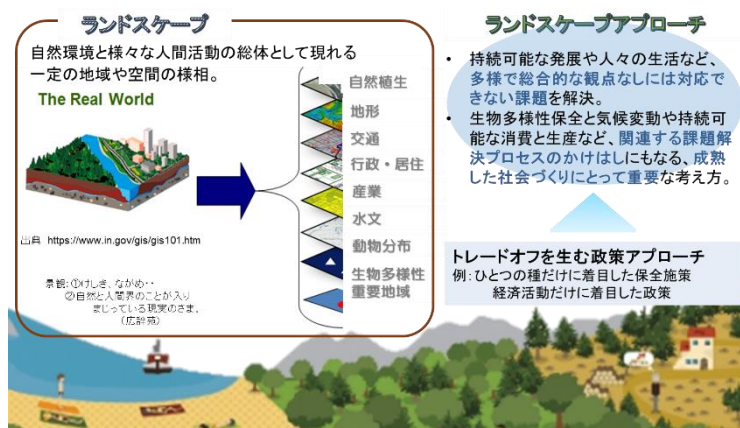
ため、地方の良さを強める方向で環境改善を目指すことが重要であるとの指摘があった。また、生産性に関わる部分は、大都市化により集約化が進むことで生産性が上がるが、公共の空気や生物多様性、森林の保全、交通の混雑、健康、Well-being 等については、多くの研究でマイナスの影響が見られたため、どのように進めるかについては慎重に検討する必要があるという指摘もあった。

この点、現に拡散型である都市の集約化と、既に稠密な大都市の更なる集約化とは分けて考える必要がある。地域の実情に応じ、Well-being に注目しつつ、良い環境づくり、都市のデザインを進めていくことになろう。環境にも Well-being にも、さらには地域経済にも良いと言える取組として、空洞化した地方都市のシャッター街をウォーカーブルシティにする等が挙げられる。

(3) ランドスケープアプローチ

生物多様性の保全と持続可能な国土利用・土地利用を進めるに際して、ランドスケープアプローチの適用が有効と考えられる。これは、国土利用・土地利用を計画するに当たって、その土地の自然植生、地形、交通、行政・居住、産業、水文、動物分布、生物多様性に関して重要な地域等の様々な情報を地図上に明示し、「空間計画」として検討を進める手法である。その適用に当たっては、自然的条件と社会的条件を統合的に捉え、地域の多様な主体の参画を得て様々な取組と協調することが求められる。(図3-4)。

図3-4



持続可能な発展や人々の生活など、多様で総合的な観点なしには対応できない課題を解決するための手法であり、生物多様性保全と気候変動や持続可能な消費と生産など、関連する課題解決プロセスのかけはしにもなる、成熟した社会づくりにとって重要な考え方とされている。

例えば、生物多様性の保全と持続可能な利用の推進、そして、地域共生型の再生可能エネルギーの導入に向けたゾーニング等において、ランドスケープアプローチを適用することにより、環境を含めた課題間のトレードオフを最小化にも貢献すると考えられる。

このように、ランドスケープアプローチの考え方は重要だが、実際には、具体的な手法と実践にはまだ課題がある。検討会では、合意形成の方法が制度化されていないという課題もあり、洋上風力のゾーニングなど各分野における導入に向けては、さらなる検討が必要である旨についても指摘があった。

第5章 国際的取組についての基本的な考え方

環境問題には国境がなく、地球規模で取り組む必要がある以上、国際的な協調は欠かせない。環境は今や、分断された国家間をも結びつける、外交上の重要なアジェンダでもある。しかし、第一次計画以降、国際情勢は大きく変化している。

本章では、これまでの議論を踏まえ、我が国が今後、環境・外交とどのように付き合うべきかについて論点整理する。また、気候変動枠組条約 COP27 の主要議題であったロス&ダメージにも触れる。

第1節 基本的考え方

1 環境における外交の位置付け

特に 1990 年代以降、気候変動や生物多様性などの地球規模の課題が環境問題の主要なテーマになった。国内における取組に加え、国際的な協調関係が課題の解決には不可欠である。人類の福祉への貢献なくして国民の Well-being や生活の質の向上は実現できない。第 1 章で述べたとおり、第一次計画以来、国際情勢は大きく変化している。内外の取組を一体化させていくことが今後ますます重要になってくると考えられる。

2 外交における環境の役割

分断化した世界においては、環境外交を通じて国際協調を維持・発展させ、我が国の繁栄の基盤を維持していくという視点が、今後、特に重要になると考えられる。

1992 年以降、気候変動対策をはじめとする国際環境問題は、首脳間で議論する重要な議題に挙げられるようになった。また、国家間の対立があっても、気候変動を始めとする地球環境問題は、全世界で取り組むべき課題と捉えられ、国家間での対話や条約・合意に向けた動きが継続している。

我が国の人口・GDP シェアがかつてより大幅に低下した現状においても、外交・ビジネスにおいて環境が主流化してきていることを踏まえ、環境面において各国との協調、信頼関係を構築し、リーダーシップを発揮することで、高い国際的地位を維持していく必要がある。そのためには、我が国の国際的に他国の環境改善、国際的環境問題の解決する政策が、同時に日本にとってプラスの便益をもたらす可能性があるという考え方も重要である。

「新たな成長検討会」においては、今後は環境における外交の位置づけ、また外交における環境の役割を意識し、戦略的に活用していくべきではないかとの意見があった。

第2節 具体的取組の方向性

1 国際社会におけるリーダーシップ

(1) 国際的なルール形成、枠組み形成に向けたリーダーシップ

「勝負の 10 年」を踏まえ、国際協調体制を維持・発展させていくために、我が国はそのリーダーシップを発揮すべきである。そのためには、例えば、G7 の結束に貢献することを通じ、G20 の場での協調を促進すること、また、多国間環境条約や各種の国際ガイドライン等、公平かつ実効性のある国際的なルールの形成に積極的に関与することが考えら

れる。検討会では、開発銀行等含めた既存の国際社会における支援の枠組を、いかに環境・社会の要素を統合したものに転換していくかが重要であり、これは地域循環共生圏の考え方を国際的なパートナーシップの中に取り入れ、拡大・発展させていくことでもあるとの意見があった。

気候変動、オゾン層保護、生物多様性などの地球環境問題は、地球規模での対応が必要であり、問題の解決のためには、先進国、途上国問わず、国際協調が不可欠である。この分野の多国間の枠組みには、京都議定書、名古屋議定書、水俣条約など、我が国の地名を冠するものも多い。最近では、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンの共有など海洋を含む環境におけるプラスチック汚染についても、我が国はリーダーシップを発揮している。パリ協定6条の実施ルールの方針策定においても主導的役割を果たした。

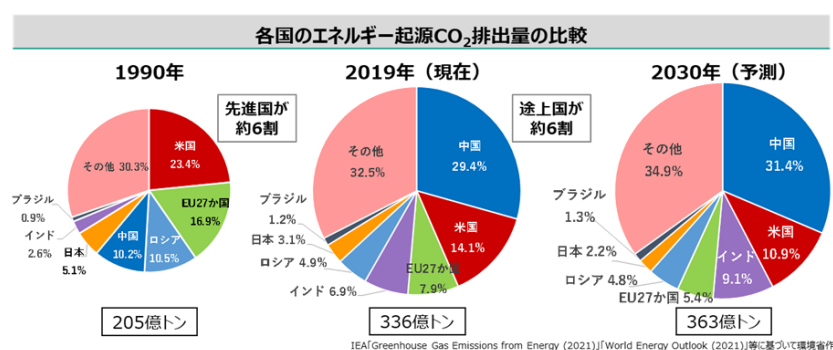
こうした国家間の協力だけでなく、最近では、非政府組織や企業等との協力も重要になっている。国家間の合意に先立ち、ESG 金融など、企業が先導役になる例もある。TCFD や TNFD については、環境省を始め、関係省庁がルール形成に関与している。

(2) 1.5°C目標の達成に向けたリーダーシップ

G20 諸国が世界の温室効果ガス排出量の大部分を占める。我が国は、G7 の結束に貢献しつつ、G20 を中心とする大排出国の協調・取組をも促し、世界全体で 1.5°C 目標の達成にリーダーシップを執るべきである。加えて、引き続き排出量の7割近くを占める、G20 を中心とする大排出国の協調・取組をも促し、世界全体での 1.5°C 目標の達成を主導していくべきである。

また、世界のエネルギー起源 CO₂ の排出量に占める我が国の割合は、2019 年時点で 3.1% 程度であるが、我が国より排出量の少ない国の合計値の割合は、2030 年時点の予測でも約 34% のままでほとんど変化がない (図 4-1)。中小排出国の努力なくして 1.5°C 目標の達成は不可能であることから、我が国が率先して 2050 年カーボンニュートラルの実現に向けた取組を促進し、この 34% に当たる中小排出国の削減を先導することが重要である。

図 4-1



(3) 環境的魅力の向上とリーダーシップ

我が国の国際的なプレゼンスは以前よりも低下しており、世界全体で見ると貢献度が小さくなっていることは事実である。今後、環境面を含めて我が国がリーダーシップを取るには成長が不可欠であり、成長なくして日本が頼れる国となることは難しい。

アジアの中で模範たる国だった我が国は、そのアジア各国とも少しずつ差が縮まるだけでなく、一部の脱炭素関連製品のシェアでは中国・韓国に大きな差を付けられてしまっ

ている。国際協力の上で、日本が環境・経済の面で進んでいなければ、他国の関心を引くのは難しい。

また、国内のヒートアイランドの深刻化や熱中症の増加は、他のアジア諸国と比べても、相対的な「働く場所」としての魅力の低下に繋がっているとも考えられている。日本では、少子高齢化だけでなく海外への人材流出が懸念されている上、海外の人材にとっても、もはや日本は選ぶ側ではなく、他国との比較の中で選ばれる側である。日本国内の環境の魅力を高めることは喫緊の課題である。

検討会では、人口減少下において日本の研究者・専門家の総数が減少していく中で、海外から日本に高度人材を呼び込むことが必要であるとともに、研究機関や企業、自治体にも、環境・ネイチャーポジティブの観点で外国の高度専門家が入ってくると良いという意見があった。なお、環境省も参画する、内閣官房の「教育未来創造会議」においては、第一次提言で国内のDX人材不足について議論されたことに続き、第二次提言の中では海外からの高度人材の獲得と、日本から優れた人材を輩出し、世界のリーダーシップを取ることにについての議論があった。

2 国際社会におけるパートナーシップ

(1) 海外インフラ展開の推進

国家間のパートナーシップの構築に当たっては、ともに知恵を出し合う共進化型の国際連携や、Co-innovation という考え方が重要である。

国際的な脱炭素社会への移行推進に向けては、環境インフラの海外展開がある。政府全体の「インフラシステム海外展開戦略 2025」においても、「脱炭素社会に向けたトランジションの加速」が重点戦略の一つに位置付けられているように、我が国は環境インフラの海外展開を官民連携で推進し、環境インフラ海外展開プラットフォームも活用しながら、世界、特にアジアの環境改善と脱炭素化に貢献している。

そのためには、依然として競争力を持つ我が国の環境技術・インフラについて、それを支える考え方やシステム、人材を含めて我が国で実装を進め、ノウハウを蓄積するとともに、世界に展開してマーケットを獲得していくことが重要である。

一方で、自国の持てる技術やサービスを一方的に輸出するだけではなく、相手国のニーズを踏まえ、脱炭素、循環経済、生物多様性、大気汚染等を統合的に考えることも必要である。また、成功体験だけでなく失敗についても共有することや、問題を生んできた事実も含め、客観的に評価した上で発信することが重要である。

例えば、農村インフラ、都市インフラのあるべき姿をどう変えていくのか、これは我が国のみならず多くのアジア都市にも言えることである。都市と農村の混住が進む中、地域を環境面でどのように良くし、防災的にレジリエンスを高くしていくかは共通の課題である。検討会では、日本の経験を東南アジア地域に展開していく、逆に東南アジア地域の経験を日本に伝えていくという、一種、共進化型の相互国際連携があると良いのではないかという指摘があった。

(2) 都市間連携とマルチの活動

都市の脱炭素化・強靱化に向けては、2050年までに都市部に住む人口が世界人口の68%になるとの試算があり、GHG排出量の多くを占める都市において脱炭素への移行を早急に進める必要がある。

脱炭素かつ強靱な社会の実現のためには、様々なセクターを統合し、地域の経済・特

性に応じた計画立案・対策を実施可能な地方政府の取組が重要となる。国内都市の脱炭素都市づくりの経験・ノウハウを、海外都市に移転する都市間連携や、関係国・機関等と連携したグローバルレベルのフォーラムの開催など、マルチの活動も実施されている。

(3) 二国間クレジット制度（JCM）の活用

二国間クレジット制度（JCM）の活用も重要である。JCM に関しては、地球温暖化対策計画における 2030 年目標の達成に向けて、政府資金支援によるプロジェクトだけでなく、民間資金を中心とするプロジェクトの促進も重要であるとして、環境省・経済産業省・外務省が連携して「民間資金を中心とする JCM プロジェクトの組成ガイダンス」を策定・公表している。

途上国等への優れた脱炭素技術、製品、システム、サービス、インフラ等の普及や対策実施を通じ、実現した温室効果ガス排出削減・吸収への我が国の貢献を定量的に評価するとともに、我が国の NDC の達成に活用することが可能となる。気候変動枠組条約 COP26 で市場メカニズムのルールが合意されたことを踏まえ、JCM をより積極的に活用すべく、関係国との協議を加速していく必要がある。

(4) 公正なエネルギー移行パートナーシップ（JETP）

その他のパートナーシップ型の国際貢献として、検討会では、「公正なエネルギー移行パートナーシップ（JETP）」が例示された。南アフリカやインドネシア、ベトナムなどを対象にエネルギー転換を目指した産業構造の実現、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、途上国が主導して計画を立てながら、他国政府や諸機関が支援を行うというものである。我が国は、ベトナム及びインドネシアにおける取組に参画している。

(5) その他のパートナーシップ

このように様々な国家間パートナーシップの在り方だけでなく、非政府組織、企業等との協力も重要である。国家間の合意に先立ち、ESG 金融など企業が先導役となるケースも見られる。検討会では、コミュニティを支援する点では、民間 NGO が大きな役割を果たしたとの指摘もあった。

このようなパートナーシップを進展させるためには、技術とそれを支える制度を輸出すること、技術・制度のパッケージ化のみならず、それを根付かせるための人材を養成することが必要である。例えば、アジアにおいて日本のプレゼンスを高める上で、日本に親しみを持つ人を増やすことのできる人材の育成が、技術・制度と同様に重要である。

(6) マルチステークホルダーとの対話

多国間合意を形成するプロセスとしては、マルチステークホルダーとの対話が要求される場合もある。例えば、海洋プラスチック汚染対策に関する条約策定に向けた国際交渉では、ステークホルダーとの連携が重視されており、UNEA の決議文書でもステークホルダーの参加と協力に関する内容が盛り込まれるといったケースも見られる。

(7) 様々な国際ルールに対する参画の必要性

環境政策の国際フォーラムの場は変わってきており、ルール形成の場も多様化している。例えば、これまで SAF（Sustainable Aviation Fuel＝持続可能な航空燃料）に関する

国際的なルール形成の場には、航空燃料が環境省の所管外であることからこれまで参画してこなかった。ESG 金融や会計の国際的なルール形成でも、ISSB のように環境省ではなく別の省庁が参画しているものがある。環境に関する国際ルールの全てが、我が国における環境政策の守備範囲に落ちているということではない。

検討会では、全ての分野を網羅することはできなくても、他省庁へ計画段階で指針を示していくことが必要ではないかとの意見があったことに加え、今後の論点として、政策統合が進めば進むほど、統合した政策を支える政府内の横断的体制、連携が非常に重要になるとの指摘があった。また、ISO 等の国際規格に対する参画の重要性に言及があった。

他方、カーボンクレジットについては、民間の国際イニシアティブである ICVCM (The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market) で基準作りが進んでいる。民間独自の取組については、これまで省庁は関与しないのが一般的であった。しかし、仮に ICVCM で JCM に信頼性がないと見なされれば、企業が使うことはできない状況となる。この点について、環境省も民間の場にも出ていく必要があるのではないかという指摘があった。

(8) 先進国と途上国の公平性とロス&ダメージ

検討会では、先進国と途上国の間における食料の輸出入について、バリューチェーンで見ると途上国における化学肥料の投入量が環境制約を超えていることで、先進国が間接的に途上国の環境を悪化させているという社会的公平性の点まで繋げる必要があるとの指摘があった。

関連して、検討会では、COP27 でも注目を集めた、国際社会の気候変動対策における大きな課題として、ロス&ダメージについても議論された。検討会では、この対応は、特に、先進国の動向と、影響が大きい LDC (Least Developed Countries) の動向を踏まえて考える必要があるとの指摘、ロス&ダメージは環境基本計画においても欠かせない要素であるが、日本政府としては、資金提供よりも途上国への適応策の技術的支援が中心になると考えられる、との指摘があった。

**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**

(敬称略・50音順)

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
(座長) 高村ゆかり	東京大学未来ビジョン研究センター教授
武内和彦	公益財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES) 理事長
千葉知世	大阪公立大学大学院 人間社会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

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 検討実績

第1回 令和4年12月14日(水)

- (1) 第六次計画の検討に当たっての基本的視点について

第2回 令和5年1月16日(月)

- (1) 環境・経済・社会の状況と環境政策の展開の方向について
- (2) 有識者のヒアリング

・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

第3回 令和5年2月13日(月)

- (1) 目指すべき持続可能な社会の姿を実現するための方向性(地域循環共生圏・国際関係を中心に)

第4回 令和5年3月28日(火)

- (1) 取りまとめ(案)について