

第1章

第六次環境基本計画が目指すもの

2024年5月に、第六次環境基本計画を閣議決定しました。環境基本計画は、環境基本法に基づく、政府全体の環境保全施策を総合的かつ計画的に推進するための計画です。個別分野の環境政策については地球温暖化対策計画、循環型社会形成推進基本計画、生物多様性国家戦略といった個別分野の計画においてより詳しく施策が記載されるので、環境基本計画の役割としては、環境・経済・社会の統合的向上など環境政策が全体として目指すべき大きなビジョンを示すとともに、今後5年間程度を見据えた施策の方向性を示すことが主といえるでしょう。

環境基本計画は、1994年に策定されて以来、今回が第六次の計画となりますが、今回の計画の特徴は何でしょうか。

まず、今回の計画は、気候変動、生物多様性の損失及び汚染という3つの危機への強い「危機感」に基づいています。現代文明は持続可能ではなく転換が不可避であり、化石燃料等の地下資源に過度に依存し物質的な豊かさに重きを置いた「線形・規格大量生産型の経済社会システム」から、地上資源を基調とする、無形の価値、心の豊かさをも重視した「循環・高付加価値型の経済社会システム」への転換が必要です。そのために目指すべき社会について、第五次計画に引き続き「循環共生型社会」と呼びつつ、「環境収容力を守り環境の質を上げることによって経済社会全体が成長・発展できる文明」と概念を発展させています。

今回の一番の特徴は、環境基本計画が目指すべき最上位の目的として、「現在及び将来の国民一人一人の生活の質、幸福度、ウェルビーイング、経済厚生の上昇」（以下「ウェルビーイング／高い生活の質」という。）を位置付けたことです。そして、将来にわたって「ウェルビーイング／高い生活の質」をもたらす「新たな成長」を実現していく、としています。

第六次環境基本計画を紹介するに当たり、まず、第1節では、第六次環境基本計画の策定の背景にある、我々が直面する環境の危機と我が国における経済社会の構造的な問題について説明します。

その上で、第2節では、今回の計画の特徴である、「ウェルビーイング／高い生活の質」をもたらす「新たな成長」とは何なのか、その狙い等について解説します。

第1節

直面する環境の危機と我が国における経済社会の構造的な課題

2023年の世界の平均気温は、産業革命前（1850-1900年の平均気温）より1.45℃（±0.12℃）上昇し、観測史上最高となりました。世界の平均気温は上昇傾向にあり、1970年以降、過去2000年間のどの50年間よりも気温上昇は加速しています（図1-1-1）。

G7広島首脳コミュニケ（2023年5月20日）において、「我々の地球は、気候変動、生物多様性の損失及び汚染という3つの世界的危機に直面している」と明確に述べられています。2023年7月には、国際連合のグテーレス事務総長は「地球温暖化の時代は終わり、地球沸騰の時代が到来した」と表明しました。世界の平均気温の上昇は、我が国も含め、極端な高温、海洋熱波、大雨の頻度と強度の増加を更に拡大させ、それに伴って、洪水、干ばつ、暴風雨による被害が更に深刻化することが懸念されています。まさに人類は深刻な環境危機に直面しているといえます。

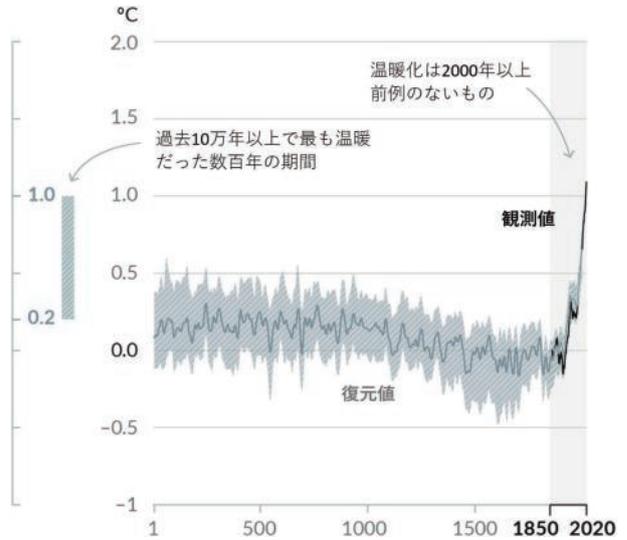
また、生物多様性の観点からは、私たちが生きる現代は「第6の大量絶滅時代」ともいわれ、今回の大絶滅は過去5回発生した大絶滅より、種の絶滅速度は速く、その主な原因は人間活動による影響と考えられています。2019年に生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム（IPBES）により公表された「生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価報告書」によると、世界の陸地の約75%は著しく改変され、海洋の66%は複数の人為的な影響下にあり、1700年以降湿地の85%以上が消失するなど、人類史上かつてない速度で地球全体の自然が変化していると報告されています。

また、水、大気などの環境中の様々な媒体にまたがって存在する反応性窒素、マイクロプラスチックを含むプラスチックごみ、人為的な水銀排出や難分解性・高蓄積性・毒性・長距離移動性を有する有害化学物質によるグローバルな汚染が深刻化

しており、水、大気、食物連鎖等を通じた健康影響や生態系への影響が懸念されています。

こうした環境の危機に的確に対応するため、新たな第六次環境基本計画では、環境を軸として、環境・経済・社会の統合的向上の高度化を図るとともに、経済社会システムをネット・ゼロ（脱炭素）で、循環型で、ネイチャーポジティブな経済へ転換してシナジー（相乗効果）を発揮し、現在及び将来の国民が、明日に希望を持って「ウェルビーイング／高い生活の質」を実現できる持続可能な社会を構築することを目指しています。第1章では、直面する環境の危機と我が国における経済社会の構造的な課題を概観するとともに、その解決に向けた道しるべとなる、第六次環境基本計画が目指す、持続可能な社会の方向性を解説します。

図1-1-1 1850年から1900年までを基準とした世界の平均気温の変化



資料：AR6 WG1 図 SPM.1 a)より環境省作成

1 2023年の異常気象と直面する環境の危機

(1) 世界各地の気象災害と各地の異常気象

世界気象機関（WMO）や気象庁の報告によれば、2023年も世界各地で様々な気象災害が見られました。また、WMOは、2023年は、エルニーニョ現象と気候変動が重なり、6～12月の全てで月間の最高平均気温を更新し、2023年が観測史上最も暑かった年であることを発表しました。

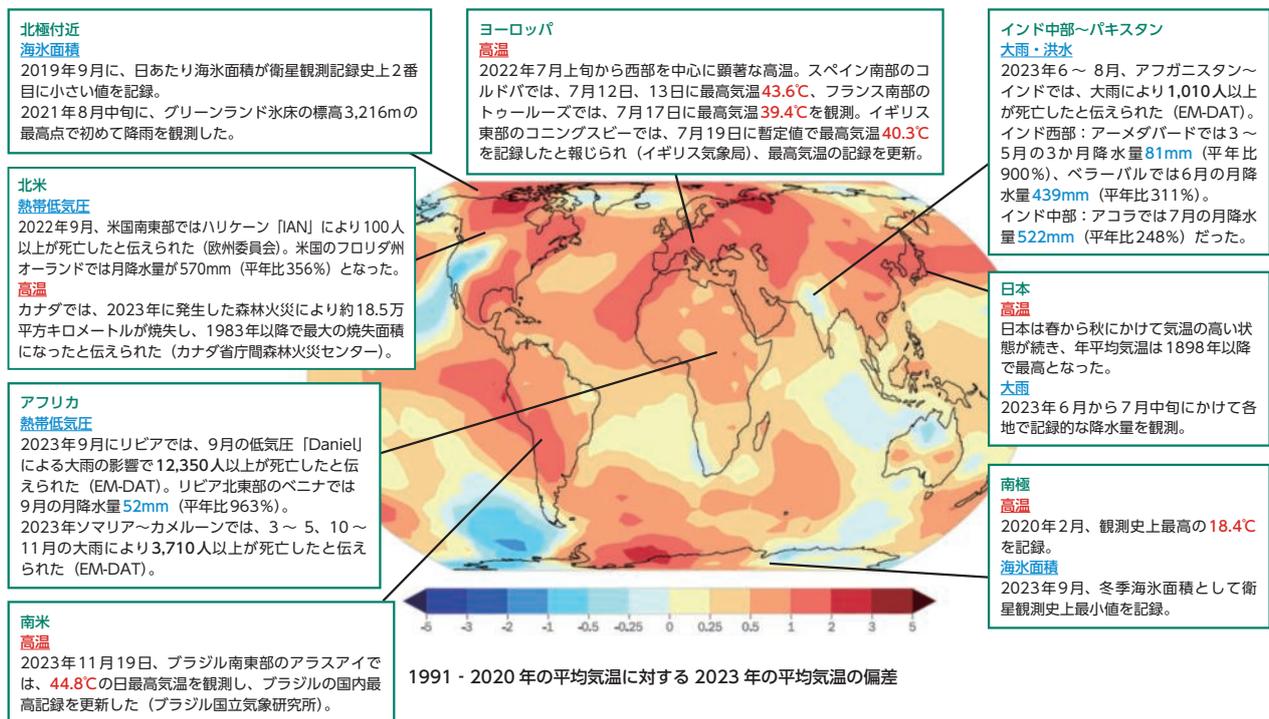
例えば、インド中部～パキスタンでは6月から8月にかけて大雨があり、インド西部のベラーバルでは、6月の月降水量が439mm（平年比311%）、インド中部のアコラでは7月の月降水量が522mm（平年比248%）を観測しました（写真1-1-1）。リビアでは、9月の低気圧「Daniel」による大雨の影響で12,350人以上が死亡したと伝えられ、リビア北東部のベニナでは9月の月降水量が52mm（平年比963%）を観測しました。また、高温により、ブラジル南東部のアラスアイでは、11月19日に44.8°Cの日最高気温を観測し、ブラジルの国内最高記録を更新したほか、トルコでは11月、12月の月平均気温がそれぞれの月としては1971年以降で最も高くなるなど、世界各地で月や年の平均気温の記録更新が報告されました。

さらに、世界各地で記録的な森林火災が発生しました。例えば、カナダでは1983年以降で最大となる約18.5万km²が焼失し（写真1-1-2）、ギリシャではEU加盟国の過去最大規模の面積が焼失しました。また、ハワイ州マウイ島の火災ではラハイナの中心市街地が壊滅的な被害を受け、アメリカの火災としては過去100年で最大の120名以上が死亡したと伝えられました。

我が国では、1946年の統計開始以降、夏として北日本と東日本で1位、西日本で1位タイの高温と

なり、5月から9月までの全国の熱中症救急搬送人員は、調査開始以降、2番目に多くなりました。また、6月から7月中旬にかけての梅雨期には各地で線状降水帯が発生するなどの大雨が発生し、これらによる河川氾濫や土砂災害の被害が発生しました。6月初めには、西日本から東日本の太平洋側を中心に大雨となり、複数地点で1時間降水量が観測史上1位の値を更新し、期間降水量の合計は平年の6月の月降水量の2倍を超えた地点がありました。また、6月末～7月中旬には、西日本から北日本にかけての広い範囲で大雨となり、期間中の総降水量は大分県、佐賀県、福岡県で1,200mmを超えたほか、北海道、東北、山陰及び九州北部地方（山口県を含む）で7月の平年の月降水量の2倍を超えた地点がありました（写真1-1-3）。このほか、9月には台風第13号によって関東甲信地方や東北太平洋側で大雨となり、東京都（伊豆諸島）、千葉県、茨城県及び福島県では1時間に80mm以上の猛烈な雨が降った所があり、これらの地域では1時間降水量が観測史上1位の値を更新した地点があったほか、7日から9日にかけての総降水量が400mmを超えた地点や平年の9月の月降水量を超えた地点もありました。

図1-1-2 近年の世界各地の異常気象



資料：[WMO Provisional State of Global Climate in 2023]、気象庁HP、JaxaHPより環境省作成

写真1-1-1 インドの大雨の洪水被害の様子



資料：AFP=時事

写真1-1-2 カナダの森林火災被害の様子



資料：AFP=時事

写真 1-1-3 福岡県の大雨の被害の様子



資料：AFP=時事

コラム 地球温暖化が進行した将来の台風の姿

環境省では、将来の気候変動影響を踏まえた適応策の実施に役立てるため、近年大きな被害をもたらした台風について、地球温暖化が進行した世界で同様の気象現象が発生した場合、どのような影響がもたらされるか評価する事業を実施しています。

令和元年東日本台風（台風第19号）及び平成30年台風第21号を対象とし、地球温暖化が進行した世界で同様の台風が襲来した場合の中心気圧や雨量、風速等の変化、洪水や高潮への影響についてスーパーコンピュータを用いたシミュレーションを実施しました。その評価結果を、「【パンフレット】勢力を増す台風～我々ほどのようなリスクに直面しているのか～2023」として取りまとめ、2023年7月に公表しました。評価結果によると、地球温暖化が進行した世界では、台風がより発達した状態で上陸する可能性が示されました。例えば令和元年東日本台風の将来シミュレーションにおいては、気温が4℃上昇した場合、関東・東北地域の累積降水量が平均で19.8%増加し、河川の最大流量が平均23%上昇する結果となりました。また、平成30年台風第21号においては、風が強まることによる風害や、沿岸や河川の河口付近での高潮による浸水のリスクが高まることが示されました。

勢力を増す台風



資料：環境省

(2) 地球温暖化による大雨や記録的な高温への影響

近年では、猛暑や大雨等の異常気象に地球温暖化がどの程度寄与しているか解明するため、「イベント・アトリビューション」と呼ばれる手法を活用した研究が進められています。文部科学省「気候変動予測先端研究プログラム」及び気象庁気象研究所の研究では、2023年の梅雨期の大雨について、地球温暖化によって6月から7月上旬の日本全国の線状降水帯の総数が約1.5倍に増加していたと見積もられたほか、2023年7月下旬から8月上旬にかけての記録的な高温は、地球温暖化がなければ発生し得ない事例であったことが分かったと報告されています。

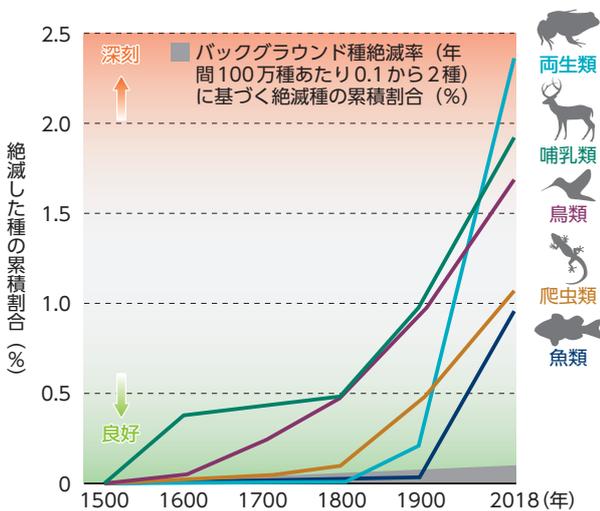
コラム  ティッピング・ポイント

2024年1月に開催されたダボス会議に合わせて、世界経済フォーラム（WEF）は、独自のリスク分析の下、世界が今後10年間で直面している最も重大なリスクを包括的に分析した「グローバルリスク報告書2024」を公表しました。同報告書では、今後10年で悪影響を及ぼすリスクの2番目として「地球システムの危機的変化」を掲げています。地球システムの危機的変化については、少しずつの変化が急激な変化に変わってしまう転換点であり、例えば、気候変動において人為起源の変化があるレベルを超え、気候システムにしばしば不可逆性を伴うような大規模な変化が生じる転換点であるティッピング・ポイントに達することが懸念されています。世界の平均気温の上昇が1.5℃を上回ると、グリーンランドの氷床崩壊、西南極大陸の氷床崩壊、熱帯サンゴ礁の枯死、永久凍土の突発的融解、ラブラドル海流崩壊などの複数のティッピング・ポイントが突破される可能性を指摘する研究事例もあります。

(3) 生物多様性の現況

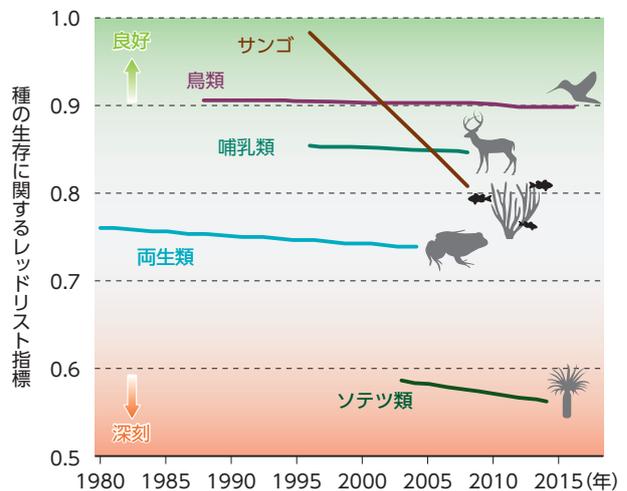
IPBESが2019年に公表した「生物多様性と生態系サービスに関する地球規模評価報告書」では、人間活動の影響により、過去50年間の地球上の種の絶滅は、過去1,000万年平均の少なくとも数十倍、あるいは数百倍の速度で進んでおり、適切な対策を講じなければ、今後更に加速すると指摘されましたが、2023年12月に国際自然保護連合（IUCN）が公表した絶滅のおそれのある世界の野生生物のリスト「レッドリスト」の最新版では、「絶滅の危機が高い」とされる種数は、1年前から比較して約2,000種増加し、44,016種に及ぶという結果が示されています（図1-1-3、図1-1-4）。また、今回の更新では、世界の淡水魚種に関する初の包括的評価が行われ、14,898種の評価種のうち3,086種が絶滅の危機にあり、汚染、ダムや取水、乱獲、外来種や病気といった要因のほか、水位の低下や季節の変化といった気候変動の影響を受けていることが指摘されました。

図1-1-3 1500年以降の絶滅



注：1500年以降の脊椎動物の絶滅種の割合。爬虫類と魚類の割合は全種評価に基づくものではない。
資料：IPBESの地球規模評価報告書政策決定者向け要約より環境省作成

図1-1-4 1980年以降の生存種の減少



注：IUCN レッドリスト評価が2回以上行われた分類群の種の生存に関するレッドリスト指標（Red List Index）。全種が低懸念（Least Concern）区分の場合の値が1、全種が絶滅（Extinct）区分の場合の値が0。
資料：IPBESの地球規模評価報告書政策決定者向け要約より環境省作成

コラム  感染症による生物多様性への影響

グローバル化の進展等により、人獣共通感染症が国境を越えて国際社会全体に拡大し、2020年以降、世界は新型コロナウイルス感染症のパンデミックという危機に直面しました。これらの感染症は、人の健康や社会経済活動のみならず、生物多様性保全にも大きな影響を及ぼすおそれがあります。例えば、自然界には膨大な数のインフルエンザウイルスが存在し、そのコントロールは不可能に近いと考えられていますが、高病原性鳥インフルエンザについては、近年、国内では発生期間の長期化、海外では通年化が懸念されています。2022～2023年において、鹿児島県出水野では、高病原性鳥インフルエンザ等により、ナベヅル、マナヅル等の野鳥1,500羽以上が大量死しました。また、高病原性鳥インフルエンザにより、海外では鳥類に加え、哺乳類の大量死、人への感染事例も確認されています。その結果、希少な野生動物を保護する施設、動物園等においては、感染症に対する防疫体制の強化、関係する人々の公衆衛生の確保等、人と自然の適切な距離を確保するとともに、生物多様性保全の観点からも感染症に対応していくことが必要になっています。

出水野野で越冬するナベヅル



資料：環境省

出水野野で越冬するマナヅル



資料：環境省

2023年から2024年にかけての高病原性鳥インフルエンザによる野鳥の大量死事例

種	国	発生時期	報告(死亡)数
クロヅル	イスラエル	2024年1月	1,019
マユグロアホウドリ	フォークランド諸島	2023年11月～2024年1月	1万数千
アメリカグンカンドリ	エクアドル(南部)	2023年11月	6,000
オニアジサシ	アメリカ	2023年7～8月	1,700
野生生物	中国(チベット自治区)	2023年7月	5,182
ミツユビカモメ	ノルウェー	2023年7月	24,000
サンドイッチアジサシ	フランス	2023年6月	4,100
サンドイッチアジサシ	ベルギー	2023年6月	2,000
カモメ類	ロシア	2023年5～7月	1,567
カモメ・アジサシ類	セネガル	2023年3～4月	2,260
ユリカモメ	フランス	2023年1～3月、5～6月	2,409

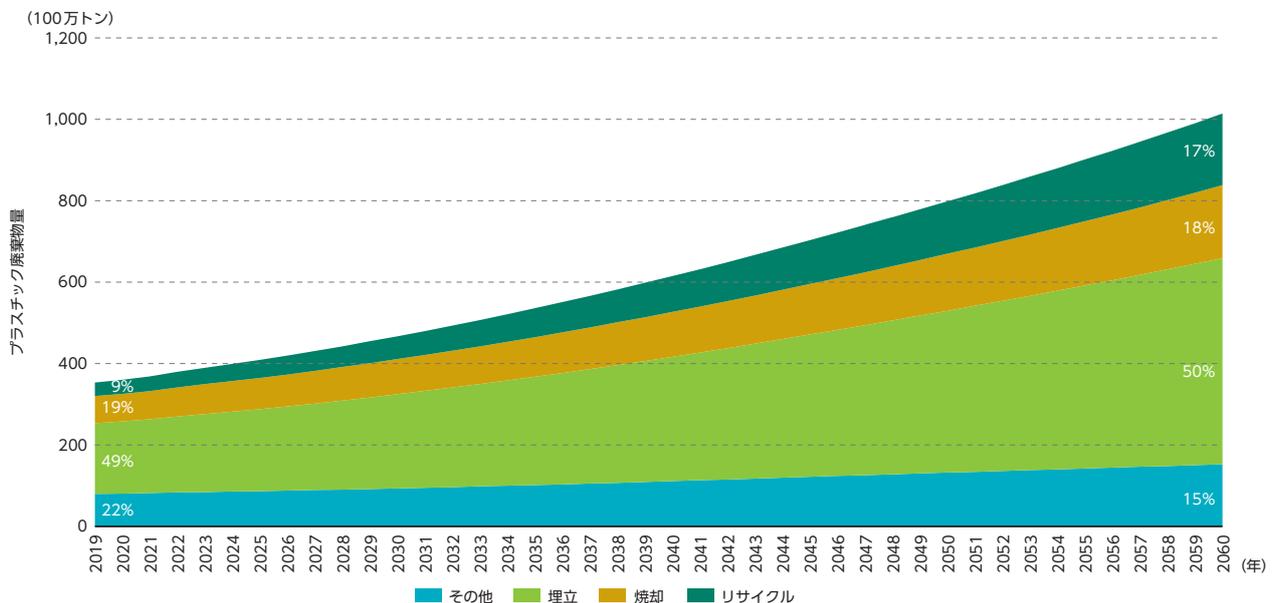
注：国際獣疫事務局(WOAH)に1,000個体以上の死亡が報告された事例を抽出
資料：WOAH、USDA APHIS、ProMED、アルゼンチン政府公表、アルゼンチンの報道(BBC)、フォークランド諸島政府、The New York Timesより環境省作成

(4) 汚染の現状

ア プラスチック

プラスチックを含む海洋ごみは、生態系を含めた海洋環境の悪化や海岸機能の低下、景観への悪影響、船舶航行の障害、漁業や観光への影響等、国内外で様々な問題を引き起こしています。経済協力開発機構（OECD）の「グローバル・プラスチック・アウトルック：2060年までの政策シナリオ」によると、世界で排出されるプラスチック廃棄物の量は2019年の3億5,300万トンから2060年には10億1,400万トンと、ほぼ3倍に膨れ上がり、プラスチック廃棄物の環境への漏出量は2060年には年間4,400万トンに倍増し、湖、河川、海洋に堆積されるプラスチック廃棄物の量は3倍以上に増加すると予測されています。また、同シナリオによるとプラスチック廃棄物のうち、リサイクルされる割合は2019年の9%から2060年には17%に上昇すると予測されていますが、焼却と埋め立てに回る割合は引き続きそれぞれ18%と50%を占め、管理されていない廃棄物集積場、露天での焼却、陸域・水域環境への漏出に行き着くプラスチックの割合は、22%から15%に減少すると予測されています（図1-1-5）。

図1-1-5 年間のプラスチック廃棄物量（予測）

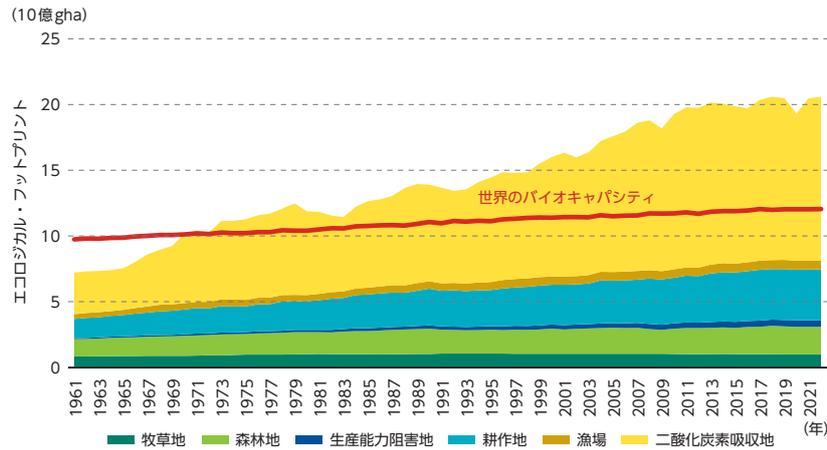


資料：OECD「Global Plastics Outlook：Policy Scenarios to 2060」より環境省作成

イ 水不足・水質汚染

人口の増加、水使用量の増加とともに、水質汚染、気候変動の影響等により、世界的に水不足が深刻化しています。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第六次評価報告書統合報告書では、気象と気候の極端現象の増加によって、何百万人もの人々が急性の食料不安にさらされ、水の安全保障が低下しているとされています。ユニセフの報告書によれば、6億6,300万人もの人々が、安心して飲める水が身近になく、池や川、湖、整備されていない井戸等から水を汲んでおり、その半数近くが、サハラ以南のアフリカ諸国に集中しています。多くの途上国では、水汲みは子供たちの仕事であり、サハラ以南のアフリカ諸国だけでも、330万人を超える子供たちが、水の重さに耐えながら、毎日遠い道のりを歩き続けています。汚れた水を主原因とする下痢で命を落とす乳幼児は、年間30万人、毎日800人以上にものぼります。

図 1-1-6 世界のエコロジカル・フットプリントとバイオキャパシティの推移



2 人の命と健康を守る環境行政の不変の原点「水俣」

水俣病対策については、公害健康被害の補償等に関する法律（及びその前身である公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法）に基づく認定・補償や1995年及び2009年の二度の政治解決による救済が行われるとともに、医療・福祉の充実や地域づくりの取組も進められてきたものの、現在もなお認定申請や訴訟は継続しており、水俣病問題は終わっていません。「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「水俣病被害者救済特措法」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・融和等を進めていきます。

我が国においては、各地において公害の甚大な被害を経験しており、1970年のいわゆる「公害国会」において多数の公害関連法が制定され、1971年に環境庁が設置されるなど対策が急速に講じられつつあった一方で、1956年に公式確認され環境行政の原点とも言われる水俣病問題については、その原因を発生させた企業に対して長期間にわたり適切な対応をすることができず、被害の拡大を防止できなかったという経験は、時代的・社会的な制約を踏まえるにしてもなお、初期対応の重要性や、科学的不確実性のある問題に対して予防的な取組方法の考え方に基づく対策も含めどのように対応するべきかなど、現在に通じる課題を投げかけています。

水俣病の発生地域では、環境汚染に加えて、被害者の救済問題や偏見、差別など様々な問題が発生しました。このような状況下で、地域の絆の再生を目指し、1990年から1998年の間に熊本県と水俣市の共同で「環境創造みなまた推進事業」が進められ、水俣再生へ向けた市民の意識づくりが行われました。水俣市は1992年に全国に先駆けて「環境モデル都市づくり」を宣言して以降、ごみの高度分別やリサイクルの活動を始めとする様々な取組を地域ぐるみで推進してきました。2001年には国からエコタウンの認証を、2008年には環境モデル都市の認定を受けるとともに、「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の救済措置の方針」（2010年4月閣議決定）において「環境に対する高い市民意識や蓄積された環境産業技術、美しい自然や豊富な地域資源などを積極的に生かして、エコツーリズムを始め、環境負荷を少なくしつつ、経済発展する新しい形の地域づくりを積極的に進めます」との方針が示されたことも踏まえて、2012年より国、熊本県、水俣市等が連携して「環境首都水俣」創造事業を立ち上げ、現在も環境を軸にした持続可能なまちづくりに積極的に取り組んでいます。そして、2020年にはSDGs未来都市の認定を受けています。また、環境を通じた国際協力も積極的に行っており、2000年以降JICAを通じてアジア各国からの研修生を受け入れて水俣病の経験と教訓に基づく研修を行っているほか、2013年には熊本市及び水俣市で水銀に関する水俣条約の外交会議及び

その準備会合が開催され、水銀等の人為的な排出から人の健康及び環境を保護することを目的とする水銀に関する水俣条約を採択しました。

水俣病発生地域における「もやい直し」は、地域の環境再生と復興、そしてその先にある「ウェルビーイング／高い生活の質」の実現、また、それらの過程における「参加」の重要性や、更には地域の土台としてのコミュニティが果たす役割の大きさ、政府（国、地方公共団体等）、市場（企業等）、国民（市民社会、地域コミュニティを含む。）の共進化の重要性などについて、今日の我々に重要な示唆をしており、引き続き水俣病発生地域における地域循環共生圏の実現を支援するとともに、他地域への参考としていくことが必要です。

3 経済、社会、環境の状況

WEFが公表した「グローバルリスク報告書2024」では、今後10年間に直面する最も深刻な10のリスクのうち、異常気象、地球システムの危機的変化、生物多様性の損失、天然資源の不足、汚染の5つの環境関連のリスクが占めており、環境問題が人類の「経済」「社会」の最も重大なリスクになると分析しています（図1-1-7）。

近年の環境危機の顕在化は、自然資本（環境）の基盤の上に経済社会活動が成立しており、自然資本を消費し尽くすだけでは、経済社会活動は持続可能ではないという認識を世界的に定着させました。2015年9月の国連総会において採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、国際社会全体の普遍的な目標として「持続可能な開発目標（SDGs）」の17のゴールが設定されました。「SDGsのウェディングケーキモデル」では、「経済」は「社会」に、「社会」は「（自然）環境」に支えられて成り立つという考え方を示しており、パートナーシップで環境・経済・社会の課題に統合的に取り組み、持続可能な社会への変革を目指すことの必要性を示しています（図1-1-8）。

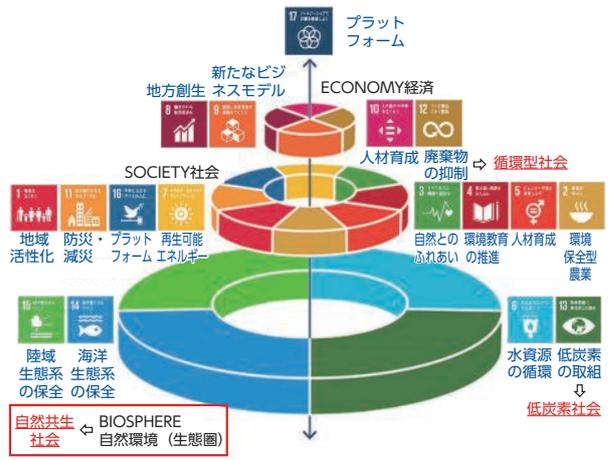
1.5℃目標達成を目指し、2050年ネット・ゼロの実現に向けた世界の取組が進む中、環境と経済成長や産業競争力との関連性は急激に強まっています。例えば、米国では、財政赤字の削減によるインフレ減速を狙いつつ、その成果を前例のない規模で、再生可能エネルギー等、脱炭素分野に多額の投資を促すインフレ抑制法等の仕組みを導入しています。我が国においても、2050年カーボンニュートラル宣言を機に、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（令和5年法律第32号）に基づき、産業革命以来の化石エネルギー中心の産業構造・社会構造をクリーンエネルギー中心へ転換するグリーントランスフォーメーション（GX）関連の施策の導入・実施が加速化し、今後10年間で150兆円超のGX投資を官民で実現

図1-1-7 2014年と2024年の報告書における今後10年間のグローバルリスクの重要度ランキング

ランキング	2014年	2024年
1位	財政危機	異常気象
2位	気候変動の緩和と適応の失敗	地球システムの危機的変化（気候の転換点）
3位	水供給危機	生物多様性の損失と生態系の崩壊
4位	構造的な失業及び不完全雇用	天然資源不足
5位	重要情報インフラの故障	誤報と偽情報
6位	異常気象	AI技術がもたらす悪影響
7位	生物多様性の喪失と生態系の崩壊	非自発的移住
8位	所得格差	サイバー犯罪やサイバーセキュリティ対策の低下
9位	サイバー攻撃	社会の二極化
10位	深刻な社会的不安定	汚染（大気、土壌、水）

注：■：環境関連のリスク
 注：10年後に起こりうる影響（深刻さ）の上位10項目
 資料：2014年World Economic Forum「Global Risks Report 2014」（2014年1月）、2024年World Economic Forum「Global Risks Report 2024」（2024年1月）より環境省作成

図1-1-8 SDGsのウェディングケーキモデル



資料：Stockholm Resilience Centre の図に環境省が追記

していくこととしています。

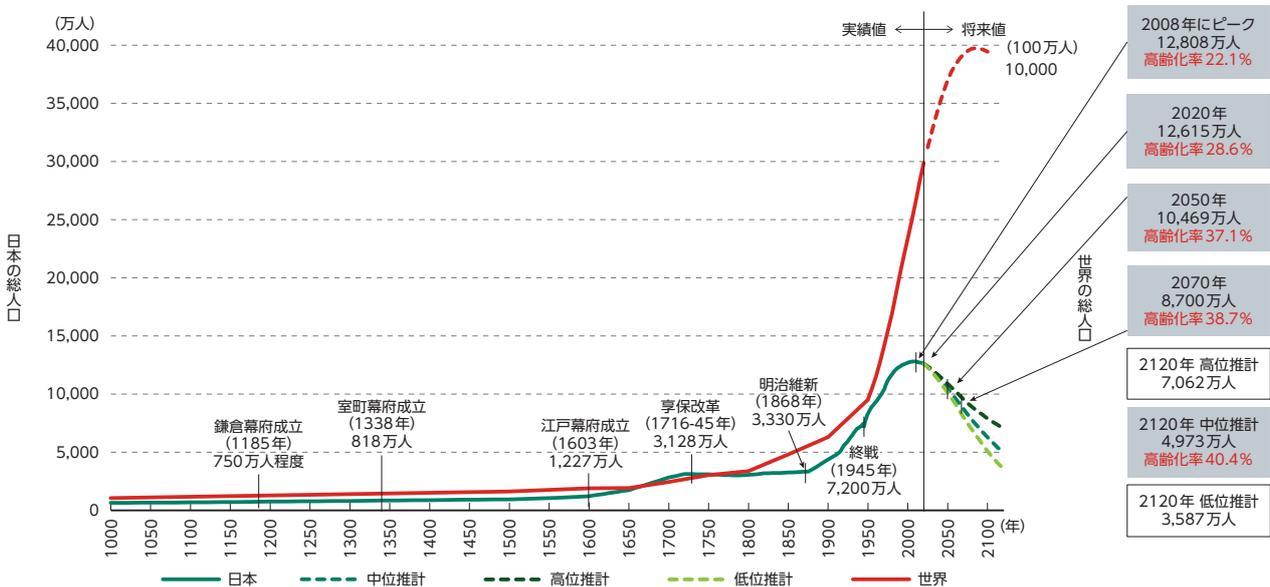
さらに、企業においても、ESG投資の拡大、気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）、自然関連財務情報開示タスクフォース（TNFD）等の取組が浸透し、気候変動や生物多様性の損失等はリスクであるとともに、ビジネスチャンスあるいは国際的なビジネスを成功させるための必須条件であるという認識が広がり、環境問題を含む社会課題の解決を企業価値の創造につなげていく動きが活発化しており、経済活動において環境問題は切り離せない問題となっています。環境への取組を通じてどのように経済・社会を統合的に向上させていくかを考える前提として、社会・経済の状況や、環境と経済・社会相互の関連について見てみましょう。

(1) 人口の推移

世界の人口は、2022年に80億人、2050年には97億人に達することが予測され、その結果、食料、水、資源等の不足を招き、貧困や経済格差が拡大することが懸念されています。その一方で、我が国の人口は、近年減少局面を迎え、2020年の1億2,615万人から2050年には18%減少すると推計されています（図1-1-9）。65歳以上の高齢者の総人口に占める割合を国際的に比較すると、2023年では我が国は、29.1%と世界で最も高く、2100年には40%と世界の主要国の中で最高の水準になると推計されています（図1-1-10）。また、2001年から2100年までの人口の増減率の国際比較では、2022年において主要国の多くは増加傾向を維持していますが、2001年以降我が国は減少傾向にあり、主要国の中で減少率が大きく、さらにその傾向が継続することが推計されています（図1-1-11）。

我が国は、世界の人口が拡大する中で、世界に先駆けて高齢化、人口減少しており、高齢化し、人口減少が進む社会において経済社会を維持する独自のモデルを構築することが必要になっています。

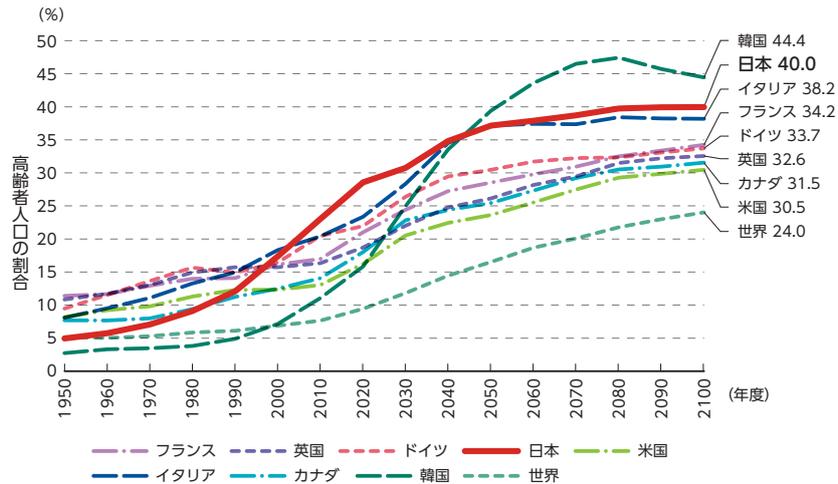
図1-1-9 世界と日本の人口推移と推計



資料：世界の総人口 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2023年改訂版」(2023年4月)

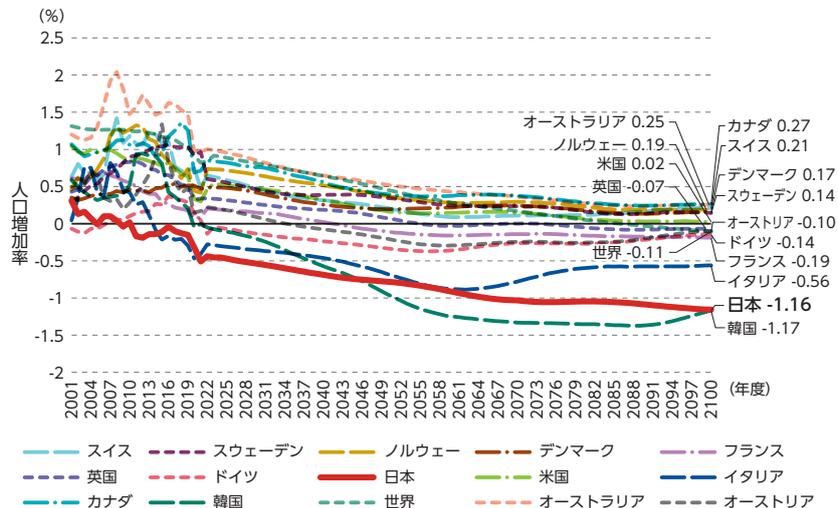
日本の総人口 700-1915年 国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)、1920-2020年 総務省統計局「人口推計」、2020-2120年 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」(2023年4月) より環境省作成

図1-1-10 主要国における高齢者人口の割合の推移 (1950年～2100年)



資料：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2023年改訂版」(2023年4月)より環境省作成

図1-1-11 将来の人口増加率の推移 (2001年～2100年)



資料：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2023年改訂版」(2023年4月)、UN「World Population Prospects 2022」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(令和2023)年4月の中位推計値)より環境省作成

また、2050年までに、全国の居住地域のうち約2割の地域が無居住化し、それらも含め、約半数の地域で人口が50%以上減少するなど、過疎化が更に進展すると予測^{※1}されています。こうした人口減少・過疎化の進展により、地域において利用・管理されてきた道路、上下水道、農地、森林等の維持管理が困難となる可能性があります。また、人口減少や高齢化の影響により手入れ不足になった森林では、防災・減災等、森林の多面的機能が十分発揮されないことが懸念されます。更に、里地里山の利用が縮小しており、耕作放棄地や利用されない里山林等が鳥獣の生息に好ましい環境となることにより鳥獣被害の深刻化も懸念されるなどの社会的な問題に加え、里地里山等に生息・生育する動植物で絶滅の危機に瀕するものが発生するなど、国内の生物多様性の損失の要因の一つとなっています。

※1：国土交通省「メッシュ別将来人口推計（平成30年度推計）」

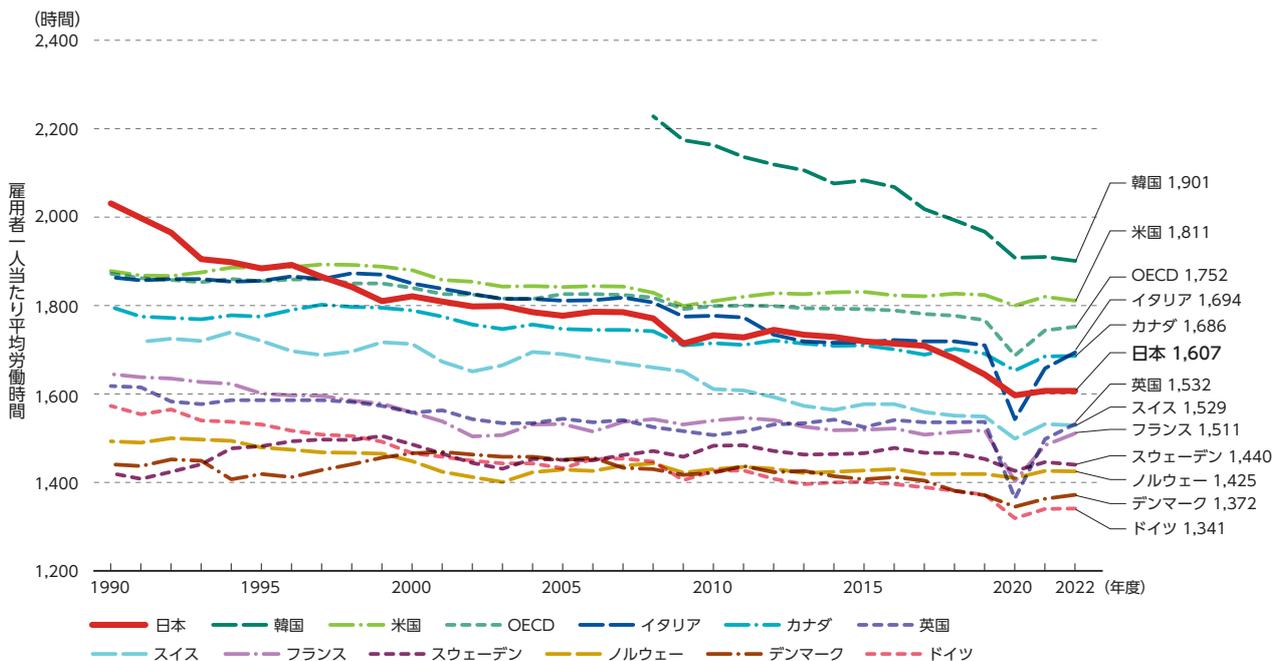
(2) 働き方の状況

(1) で述べたように、特に高齢化、人口減少を迎えている我が国において、持続可能な社会を構築するには、長期的な視点に立った国民の本質的なニーズに基づき、経済社会システム、ライフスタイル、科学技術等における広範なイノベーションを実現する必要があります。また、そうした経済社会システムの変革、さらに国民のウェルビーイングを実現するためにも、国民一人一人の働き方をどのように変えていくべきか、どうあるべきかを考えることはとても重要です。

世界各国の一人当たりの年間平均労働時間は、OECDがまとめた調査結果^{*2}によると、近年減少傾向にあり、特に2020年は新型コロナウイルス感染症拡大による行動制限や世界的な感染拡大による景気減退の影響から経済活動が停滞し、大幅に減少しています(図1-1-12)。

我が国では、「日本再興戦略改訂2014」(平成26年6月閣議決定)において、「働き過ぎ防止のための取組強化」が盛り込まれ、また、同年の過労死等防止対策推進法の成立、「働き方改革実行計画」(平成29年3月働き方改革実現会議決定)の策定等により、多様で柔軟な働き方を選択可能なものとして、ワーク・ライフ・バランスや労働生産性を向上させる取組が進められています。こうした取組の進展を背景として、我が国の労働者一人当たりの年間総実労働時間は、長期的に減少し、欧米並の平均労働時間に近づきつつあります。ただし、減少要因として、パートタイム労働者の構成割合の増加も寄与していることに留意^{*3}する必要があります。

図1-1-12 主要国における年平均労働時間の推移



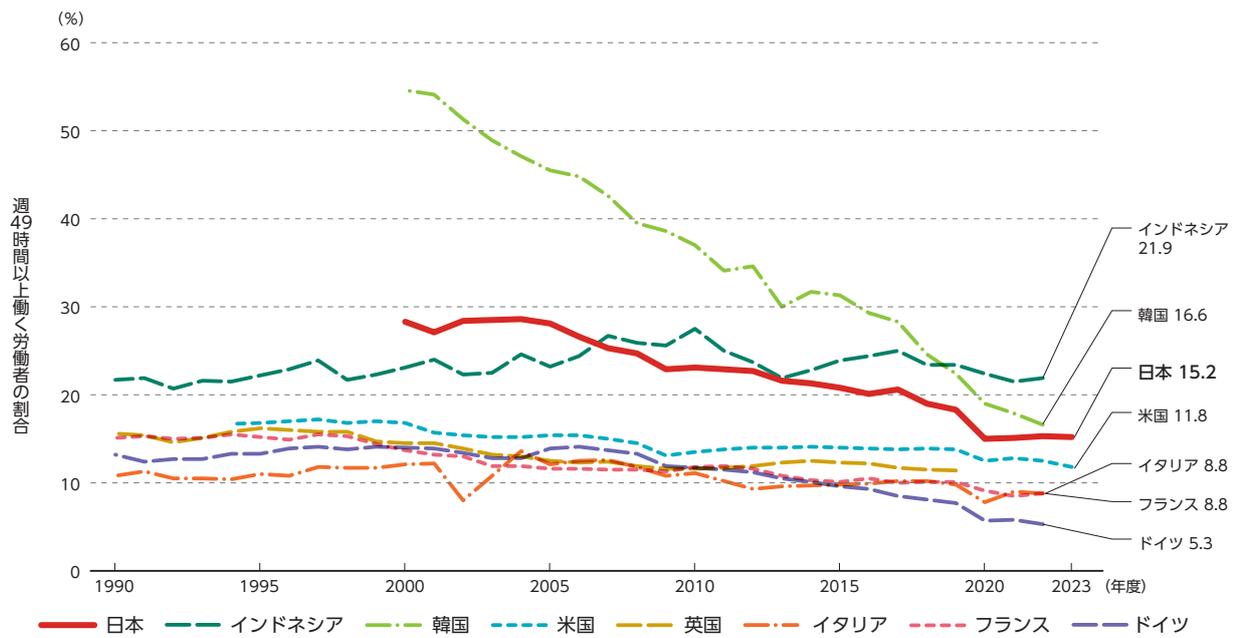
資料：OECD.Statisticsより環境省作成

また、週49時間以上働く労働者の割合は、特にアジアの国々において、ここ10年間減少する傾向にあります(図1-1-13)。我が国においても、2010年23.1%から2023年15.2%に減少しましたが、それでも欧州と比較すると多い一方、アジアの中では少ない傾向にあります。

*2：OECD「2021年_年間労働時間(2022年7月)」

*3：日本のパートタイム労働者比率は、過去、2019年まで一貫して上昇しており、2020年には新型コロナウイルス感染症の影響を受けて低下したが、2021年には上昇に転じ、2022年も引き続き上昇して31.60%と過去最高水準を更新している。

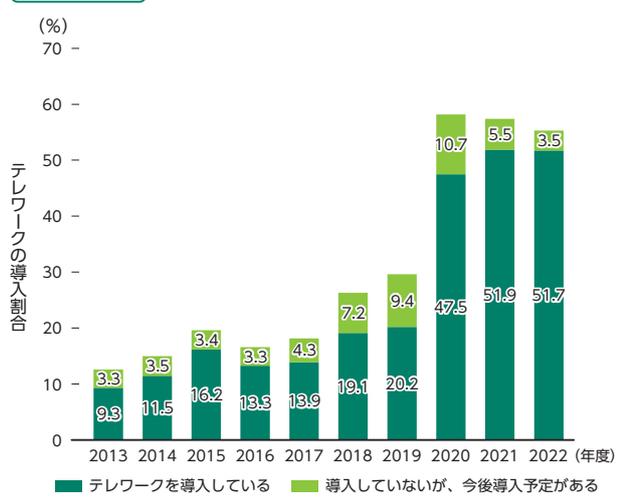
図1-1-13 諸外国における週49時間以上働く労働者の割合の推移



資料：日本の長時間労働者の割合 総務省統計局「労働力調査（基本集計）」、海外の国別長時間労働者の割合 ILOSTAT「Employment by sex and weekly hours actually worked」より環境省作成

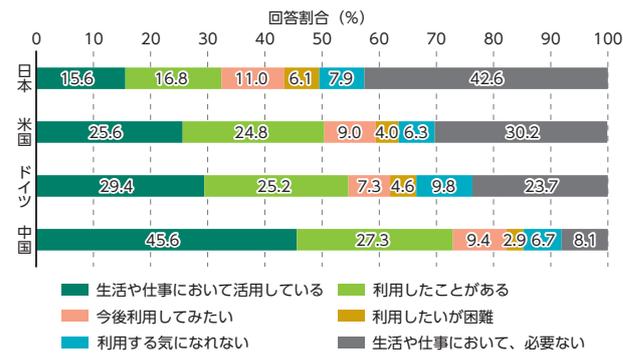
近年の働き方の特徴として、2020年の新型コロナウイルス感染症の拡大後、テレワークの導入が急速に進みました。我が国において、テレワークを導入している企業は新型コロナウイルス感染症への対応等を目的として2021年からは50%を超えています（図1-1-14）。その一方で、日本・米国・中国・ドイツの国民にテレワーク・オンライン会議の利用状況についてアンケート調査した結果では、利用したことがあると回答した割合は、米国・ドイツでは50%を、中国では70%を超える一方、我が国では30%程度にとどまっており、導入している企業は増加していますが、その利用は諸外国と比較して少なく、一部の職員に限定されている可能性があります（図1-1-15）。

図1-1-14 テレワーク導入企業の割合の推移



資料：総務省「通信利用動向調査」より環境省作成

図1-1-15 テレワーク・オンライン会議の利用状況（国際比較）



資料：総務省「国内外における最新の情報通信技術の研究開発及びデジタル活用への動向に関する調査研究」（2023年3月）より環境省作成

(3) 平均賃金の状況

現在、円安の進行や輸入原材料の価格の高騰に伴う物価上昇がみられることから、環境を軸に、環境、経済、社会の統合的向上を図る観点からも、従来「コスト」と認識されてきた賃金を「未来への投資」と再認識し、人への投資を促進していくことが重要になります。各国の平均賃金について、

OECDが公表しているデータをドル建てで換算して比較すると、世界の主要国は緩やかな上昇傾向が多いですが、日本は1990年代から大きな変化はありません（図1-1-16）。この要因として、「令和5年版労働経済の分析－持続的な賃上げに向けて－（令和5年9月厚生労働省）」において、[1] 長期的な成長見通しの低さを踏まえ、リスク回避の観点から、企業は事業の利益を人件費等に回すのではなく、「現金・預金」等の資産としての内部留保を増加させていること、[2] 企業の集中度が高い労働市場ほど賃金水準が低く、また労働組合加入率が低いほど賃金水準が低い傾向があること、[3] 相対的に労働時間が短いパートタイム労働者が増加するなど、雇用者の構成割合が変化したことなどについて、分析しています。

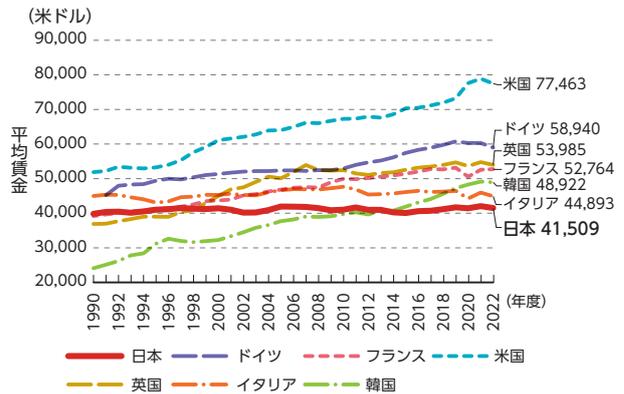
また、男女間の賃金差異については、OECD平均では、フルタイム労働者において、女性賃金の中央値は男性賃金の中央値の約9割ですが、我が国では、2021年で約8割と差異が大きく生じています（図1-1-17）。この要因として、男性の割合が大きい正規雇用労働者と、女性の割合が大きい非正規雇用労働者の間に賃金差があることに加え、同じ雇用形態でも男女間に賃金差があることが挙げられます。我が国の男女間賃金差異は年々改善されつつありますが、高齢化や人口減少が進んでいる我が国において、仕事と家庭の両立、女性活躍のための環境整備が重要になっています。

さらに、各国の相対的貧困率を比較すると、我が国は先進国の中で最も高くなっており（図1-1-18）、特に若年層の貧困問題は、教育格差を拡大させ、その格差により将来の所得に影響を与えるなど、自らの能力で経済格差を是正できない状態は、国民の労働意欲等を低下させるなどの社会全体の損失にもつながることから、格差の是正、賃金の向上等は重要な課題となっています。

(4) GDP、労働生産性、炭素生産性の現状

世界経済は、2008年9月に米国で発生したリーマン・ショックの後、世界規模で拡大した金融危機、2009年10月にギリシャ債務問題が顕在化した欧州債務危機で深刻な危機に陥り、その後は、緩やかに回復しましたが、2020年の新型コロナウイルス感染症拡大による行動制限や世界的な感染拡大による景気減退の影響から経済活動が停滞しました。各国のGDP（国内総生産）にもこうした影響を与えています。我が国の実質GDPは、1990年代半ば頃までは他の主要先進国と比べて成長率に大きな差はないものの、その後は顕著な差が表れ、他国と比較して成長は緩やかなものにとどまっています（図1-1-19）。その背景は、我が国の就業者一人当たり労働時間が減少し、総労働時間が人口減少のテンポを上回って減少してきたことが指摘されています。今後、時間当たり労働生産性を更に高めていくとともに、子育て支援や働き方改革等により労働参加を促し、総労働時間を確保していくことが重要となります（図1-1-20、図1-1-21）。

図1-1-16 主要国の平均賃金の推移



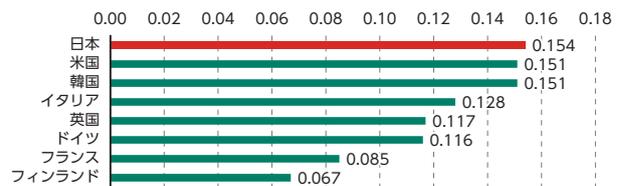
資料：OECD Statisticsより環境省作成

図1-1-17 男女間賃金差異の国際比較（2021年）



資料：OECD Statisticsより環境省作成

図1-1-18 主要国の相対的貧困率（2021年）

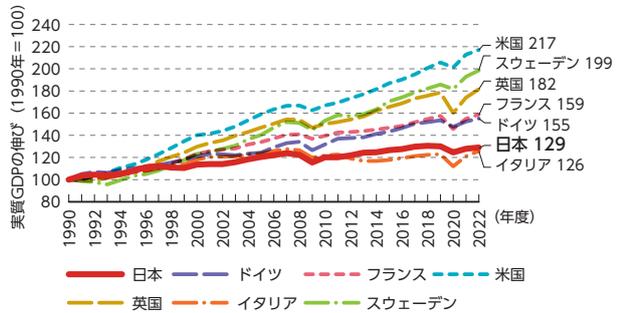


注：ドイツのみ2020年の値。

資料：日本の相対的貧困率 厚生労働省「国民生活基礎調査」、日本以外の相対的貧困率 OECD Statisticsより環境省作成

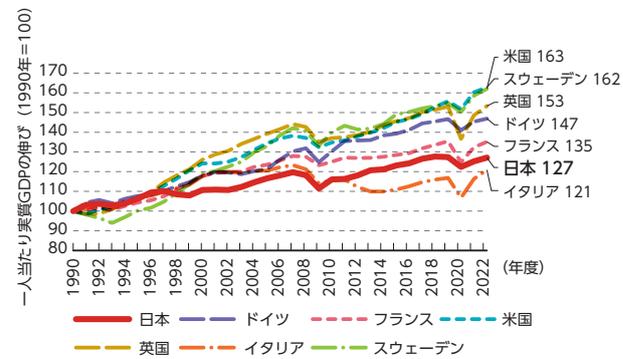
労働生産性は、従業員一人当たりのGDPをいい、労働の効率性を計る尺度です。主要国は、労働生産性を向上させている中、我が国は主要国と比較して、1995年時点ではその上位にありましたが、それ以降は労働生産性を向上させることができず低迷しており、デジタル化のより一層の推進等も含め、労働の現場における生産性を向上させるための投資等が求められています（図1-1-22）。

図1-1-19 主要国における実質GDPの推移



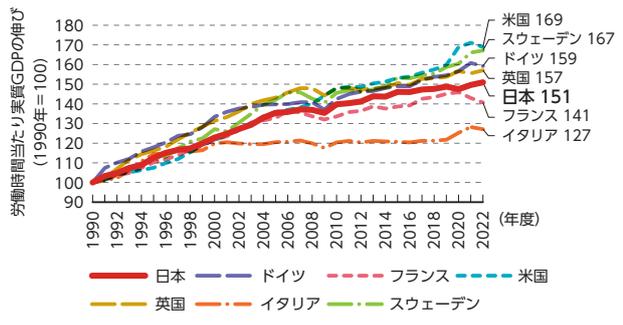
注：実質GDPを使用。
資料：OECD Statisticsより環境省作成

図1-1-20 主要国における一人当たりの実質GDPの推移



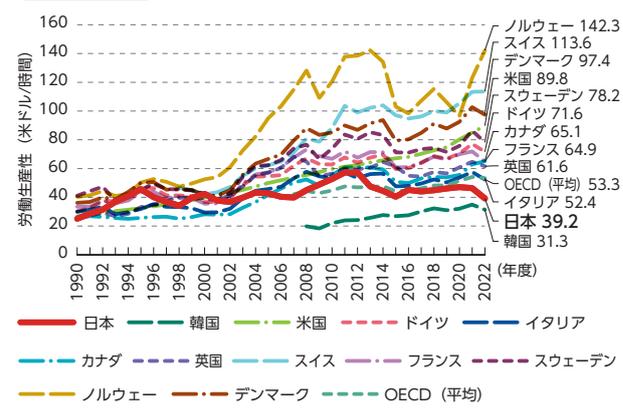
注：実質GDPを使用。
資料：OECD Statisticsより環境省作成

図1-1-21 主要国における労働時間当たりの実質GDPの推移



注：実質GDPを使用。
資料：OECD Statisticsより環境省作成

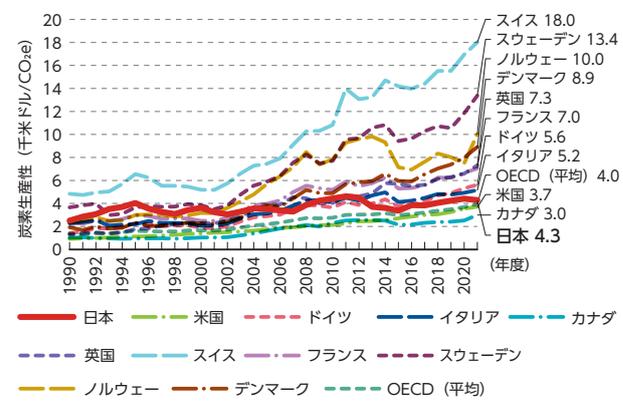
図1-1-22 主要国における労働生産性の推移



注：名目GDPを用いて労働生産性を算出。
資料：OECD Statisticsより環境省作成

炭素生産性は、温室効果ガスの排出量に対するGDPの割合であり、低炭素化の尺度となります。我が国は1990年代半ばでは世界最高水準でしたが、2000年頃から順位が低下し、世界のトップレベルの国々から大きく差が開いた状況となっており、現在も主要国の中でも低い水準にあります（図1-1-23）。その背景として、先進国の一部の国が、経済成長しながら温室効果ガスの削減を進める中で、我が国の温室効果ガス排出量は民生部門で大きく増加したことなどに伴い1990年代から2013年頃にかけて増加又は横ばいの状況が続いたこと、我が国のGDPが他国と比べて伸び悩んだことが挙げられます。そのほか、当該年為替による名目GDPを分析しているため排除できない為替の変動や東日本大震災後の原子力発電所の稼働

図1-1-23 主要国における炭素生産性の推移



注：名目GDPを使用して炭素生産性を算出。
資料：OECD Statisticsより環境省作成

停止の影響も含まれます。今後、低炭素化に向けた取組の加速化が必要となります。

今後、人口減少、高齢化が進む我が国においては、労働力を確保し、生産性を向上させるための人への投資とともに、低炭素化に移行するための投資を行うことが、持続可能な社会を構築する上で、より一層重要となっています。

(5) エネルギー、資源、食料等の海外への依存がもたらす問題

ア 安全保障上の課題

国際社会は、新型コロナウイルス感染症の世界的まん延、ロシアによるウクライナ侵略等、歴史的な転換期とも言えるような状況を迎える中で、国際的なエネルギー・資源・食料価格の上昇、供給の途絶、混乱への懸念といった世界の安定に影響を及ぼすリスクが増大しており、特にエネルギー安全保障、食料安全保障、経済安全保障の重要性が指摘されています。

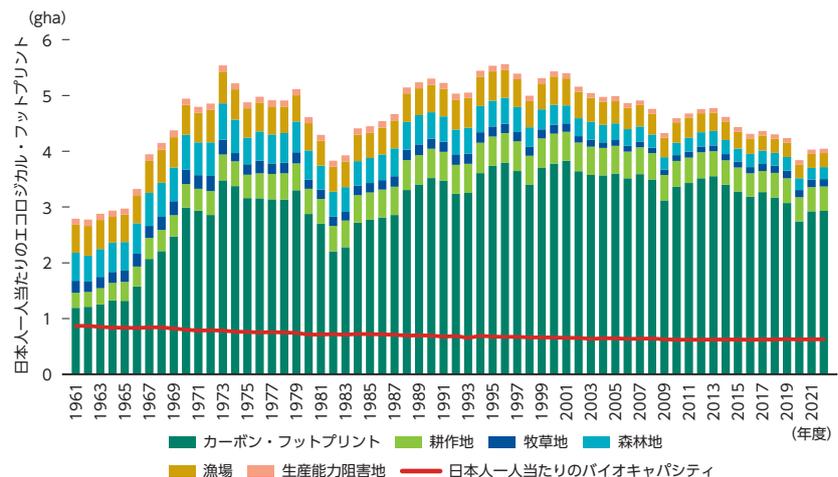
我が国においては、エネルギー自給率は約13%、カロリーベースの食料自給率は約38%と、依然としてエネルギー・資源・食料の多くを海外に依存しています。また、木材については我が国の森林蓄積量は人工林を中心に増加しているにもかかわらず、木材の約6割を輸入しているほか、食料生産に必要な肥料原料、半導体等の先端技術に不可欠なレアメタル等は、特に一部の国に偏在しており、ほぼ輸入に依存しています。

こうしたエネルギー、資源、食料の生産・調達・運搬は、外交・安全保障上の重要な課題であるとともに、環境問題と深く関わっています。さらに2000年代以降、気候変動が人類の存在そのものに関する安全保障上の問題であるとの認識、いわゆる「気候安全保障」の認識が浸透しています。IPCC第6次評価報告書統合報告書は、「気候変動は、食料安全保障を低下させるとともに水の安全保障に影響を与え、持続可能な開発目標を達成するための取組を妨げている」としています。また、気候変動がもたらす異常気象や海面上昇等は、自然災害の多発・激甚化、災害対応の増加、食料問題の深刻化、国土面積や排他的経済水域の減少、北極海航路の利用の増加、それら事象に伴う地政学的な変化等、我が国の安全保障に様々な形で重大な影響を及ぼす可能性があります。

イ 資源利用の持続可能性（環境収容力：我が国のエコロジカル・フットプリント）

我が国の国民一人当たりのエコロジカル・フットプリントは近年減少傾向にあります。2022年においては世界平均の約1.6倍に当たります（図1-1-24）。これは、世界の人々が日本人と同じ生活をした場合、地球が2.7個必要になることを意味します。また、我が国のエコロジカル・フットプリントは、国内のバイオキャパシティと比べてエコロジカル・フットプリントが大きい特徴があり、このことは、私たちが国内で消費する資源の多くを海外からの輸入

図1-1-24 日本人一人当たりのエコロジカル・フットプリントとバイオキャパシティの推移



資料：グローバル・フットプリント・ネットワークより環境省作成

に頼っており、そのことを通じて、海外の生態系サービスにも影響を与えていることを意味しています。

我が国は、明治以降化石燃料を始めとする地下資源を大量に利用することで産業革命を実現し、現在の繁栄をもたらしましたが、それは地下資源に依存して、我が国の経済社会を維持してきたことを意味します。我が国がこうした現状にある中、我が国を含め世界は地球規模の環境危機に直面しています。

今後、再生可能エネルギーやデジタル等この百数十年間で生まれた様々なイノベーションを活用して、再び地上資源を基調とした新たな循環型の経済社会システムの構築が不可欠となっています。これまで多くの地下資源に依存してきた我が国のような先進国が率先して経済社会システムの大変革を行う責任があるといえます。

第2節

第六次環境基本計画が目指すもの～「ウェルビーイング／高い生活の質」をもたらす新たな成長～

第1節で述べたような状況認識を踏まえ、第2節では、第六次環境基本計画のポイントについて解説します（図1-2-1）。

図1-2-1 第六次環境基本計画の基本的な考え方（第一部）



※こうした基本的な方向性を踏まえ、6分野（マクロ経済、国土、地域、暮らし、イノベーション、国際）にわたる重点戦略、個別環境政策の重点、環境保全施策の体系等を記述。

資料：環境省

1 「ウェルビーイング／高い生活の質」を最上位の目標に

第六次環境基本計画の特徴は、「環境の保全を通じて、現在及び将来の国民一人一人の生活の質、幸福度、ウェルビーイング、経済厚生の上昇」（以下「ウェルビーイング／高い生活の質」という。）を最上位の目的としていることです。

第1節でも述べたように、環境の状況や環境対策の在り方は、経済・社会の在り方と密接に関連し、その度合いはより一層増してきています。環境政策として、環境の保全に取り組むことは当然ですが、温室効果ガスの排出量や水・大気的环境基準といった環境面の指標を見ているだけでは、見落としになってしまう重要な要素が多くあります。

先述したとおり、現下の環境危機を克服するためには、文明の転換、経済社会システムの変革が必要です。環境・経済・社会面を統合的・同時解決的に対応することによって、よりの確かつ効果的な環境政策となることが期待されます。環境政策を起点として、経済・社会的な課題も統合的に改善していくため、「ウェルビーイング／高い生活の質」を最上位の目標として掲げたわけです。

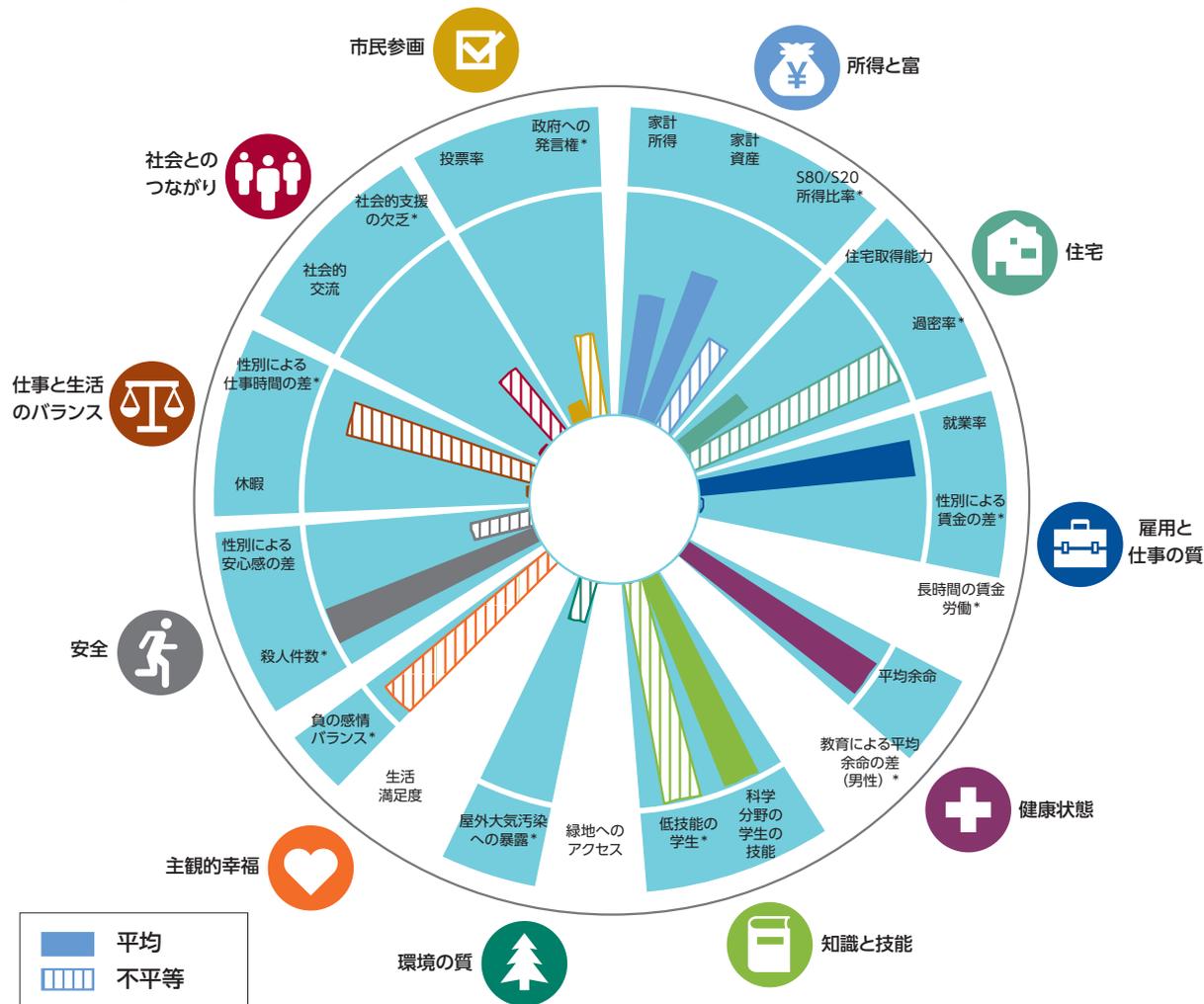
これは、環境基本法第1条が、「環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする」と規定していることとも同じ趣旨です。

また、ここで、環境・経済・社会を統合する概念として、「ウェルビーイング／高い生活の質」としたことには、長年続いてきた構造的問題に対して、現在及び将来の国民のニーズに直接的に応えるという「変え方を変える」発想の下、環境政策を通じて、現在及び将来の国民が、地球や我が国の明日に希望を持てるようにしていきたい、という願いも込められています。

コラム  経済協力開発機構（OECD）におけるウェルビーイング調査

経済協力開発機構（OECD）では、生活の質や幸福度等を示す指標として、2011年に「OECDウェルビーイング指標の概要」を公表するなど、早くからウェルビーイングを国際的な調査に活用しています。ウェルビーイングは、OECDにおいて生活の様々な側面、例えば、所得、住宅、雇用、労働環境、健康、知識、生活満足度、環境の質（緑地へのアクセス等）、安全（殺人事件の発生頻度等）、市民参画（投票率）等の複数の指標群において多数の要素から評価するための包括的な枠組みとし、「How's Life? 2020 Well-being Measuring」として、世界各国のウェルビーイングを調査しており、その結果、我が国は図のとおり評価されています。

日本の幸福度



注：このグラフは、各幸福度指標について他の OECD メンバー国と比べた相対的な日本の強みと弱みを示している。線が長い項目ほど他国より優れている（幸福度が高い）ことを、線が短いほど劣っている（幸福度が低い）ことを示す（アスタリスク*がつくネガティブな項目は反転スコア）。不平等（上位層と下位層のギャップや集団間の差異、「剥奪」 閾値を下回る水準の人々など）はストライプで表示され、データがない場合は白く表示されている。
 資料：OECD 「How's Life in Japan?」（2020年）より環境省作成

コラム  ウェルビーイング先進地域の取組（富山県）

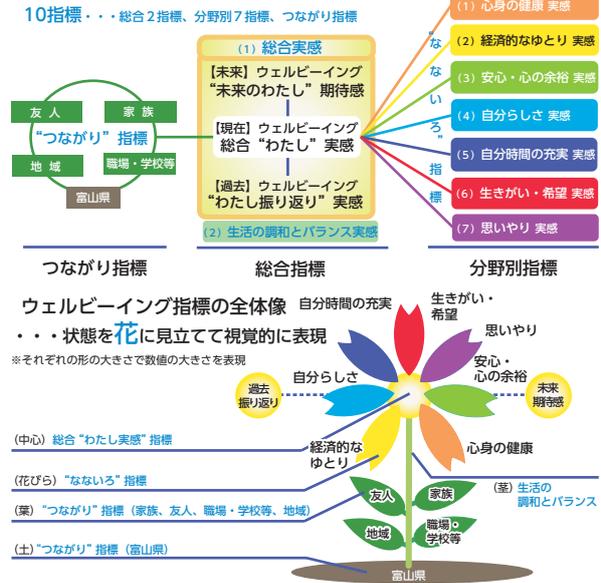
富山県は、2022年2月に策定した「富山県成長戦略」の中心にウェルビーイング（well-being）を据え、「幸せ人口1000万～ウェルビーイング先進地域、富山～」のビジョンを掲げています。県民のウェルビーイング向上はもとより、ウェルビーイングを感じられる富山県に多様な人材が集まり、交流・出入りが活性化して新たな産業や価値が創出され、更に富山県のウェルビーイングが向上するという、ウェルビーイングの向上と経済成長の好循環を目指しています。

このウェルビーイングの現状を捉えるため、県民意識調査とその結果分析を行い、独自の「富山県ウェルビーイング指標」を策定しています。県民の主観的なウェルビーイングを、多面的・持続的な実感、人や地域とのつながりから捉えるもので、[1] 総合、[2] 分野別（なないろ）、[3] つながりの3つの区分、10の指標から構成されています。

指標は多様な県民意識を可視化するとともに、県民に「自分事」として意識してもらえるよう、ウェルビーイングのイメージの共有や、コミュニケーションツールとするため、全体像を花に見立てて視覚的に表現し、特設サイト等で発信しています。

また、指標及びそのデータを政策立案や効果検証等に組み入れた、政策形成プロセスの確立を目指しています。（指標の策定等の取組は、Data StaRt Award～第8回地方公共団体における統計データ利活用表彰～の最高賞である総務大臣賞を受賞）

富山県では、この指標を政策の羅針盤として、各種統計等のデータや継続的に調査するウェルビーイングのデータを活用し、県民一人ひとりに寄り添ったきめの細かな政策展開に繋げることとしています。

富山県ウェルビーイング指標の体系と全体像
ウェルビーイング指標の体系

資料：富山県

2 将来にわたって「ウェルビーイング／高い生活の質」をもたらす「新たな成長」

「ウェルビーイング／高い生活の質」には、市場を通じた価値（賃金、GDP、金融資産等）と非市場的価値（健康、快適さ、主観的幸福感等）の双方が含まれます。第六次環境基本計画は、「ウェルビーイング／高い生活の質」について、市場的価値と非市場的価値の双方を引き上げていくような「新たな成長」を目指す、としています。

これだけでは抽象的でわかりにくいのですが、その実現のための重要な視点として、第六次環境基本計画は以下の6点を挙げています。

- [1] ストック重視：GDPに代表されるフローだけでなく、自然資本などのストックの充実が不可欠。
- [2] 長期的視点：企業にとって、目先だけでなく、長期的視点に立った投資も重要。将来世代への配慮を始めとした利他的な視点も必要。
- [3] 国民の本質的ニーズの重視：企業が自らのシーズ（自社の持つ技術やノウハウ等）に過度にこだわることなく、将来のあるべき、ありたい姿を踏まえた現在及び将来の国民の本質的なニーズに対応していくことが必要。
- [4] 無形資産重視：物質的な豊かさのみならず、心の豊かさも重視。経済活動においても、量より質

の向上、環境価値を含む無形資産を活用した高付加価値化の視点が重要。

[5] コミュニティ重視：ウェルビーイングの向上には社会関係資本（ソーシャルキャピタル）も重要であり、その基盤としてのコミュニティの充実が必要。

[6] 自立・分散型：東京一極集中、大規模集中型の社会経済システムから、自律分散型・水平分散型の国土構造、経済社会システムへの移行の視点が重要。

このような、ストックとしての自然資本の重視、長期的視点、無形資産重視等の観点を取り入れながら、安心安全の確保、雇用拡大・賃金上昇、GDPの増加、健康、快適さ、地域活性化、自然とのふれあいによる喜びといった、市場的・非市場的価値を通じた、「ウェルビーイング／高い生活の質」を目指そうという考え方です（図1-2-2）。

図1-2-2 「ウェルビーイング／高い生活の質」を目的とした「新たな成長」のイメージ



資料：環境省

3 鍵となるのは「自然資本の維持・回復・充実」

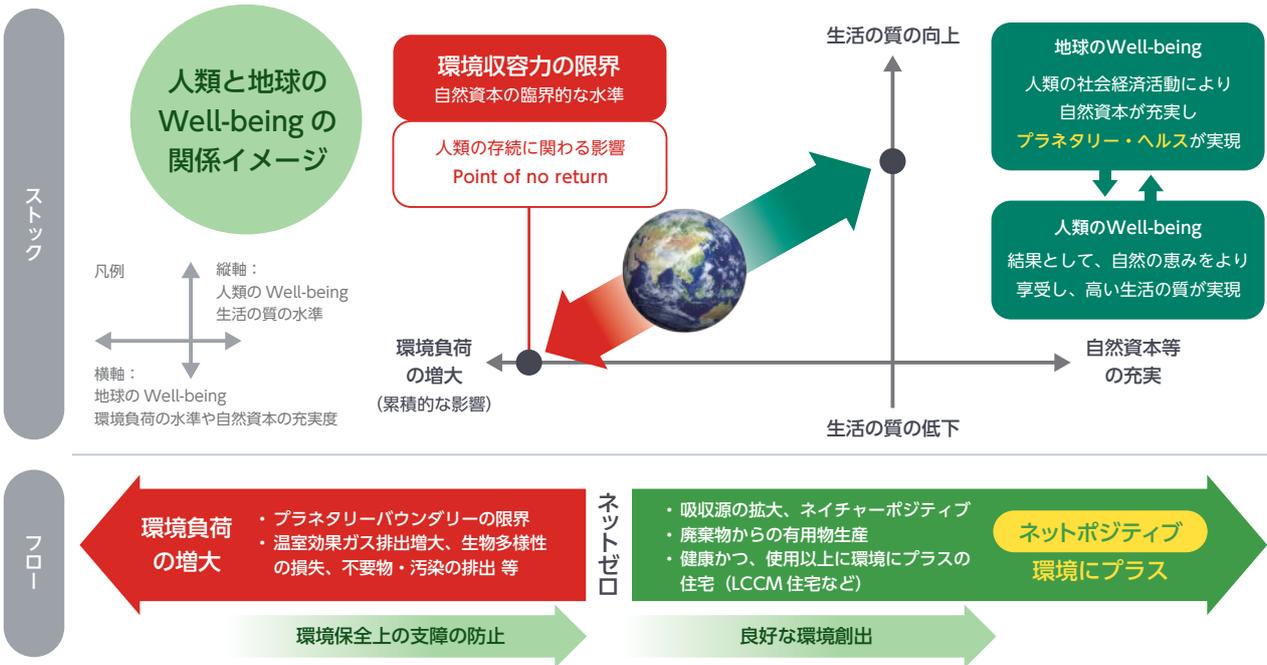
「自然資本」は、森林、土壌、水、大気、生物資源等、自然によって形成される資本（ストック）です。いわゆる「SDGsウェディングケーキモデル」が表現しているように、自然資本が基盤となり、その上に社会・経済が成り立っています。

WEFの「The Future of Nature and Business (2020)」によれば、世界のGDPの半分に相当する44兆ドルが自然資本に直接的に依存しているとされています。自然資本が過度に損なわれれば、そ

そもそも人類の存続・生活や社会経済活動の基盤を失うおそれがあります。我々の暮らしは、自然の恵みの上に成り立っているといえます。このため、環境負荷の総量を抑えて自然資本がこれ以上損なわれることを防ぎ、気候変動、生物多様性及び汚染の危機を回避するとともに、良好な環境を創出し、持続可能な形で利用することによって、「ウェルビーイング／高い生活の質」に結び付けていくことが必要です（図1-2-3）。

図1-2-3 自然資本・環境負荷とウェルビーイング・生活の質との関係（イメージ）

環境負荷を低減し、ストックとしての自然資本を充実させることが Well-being の向上につながると考えられる。



資料：環境省

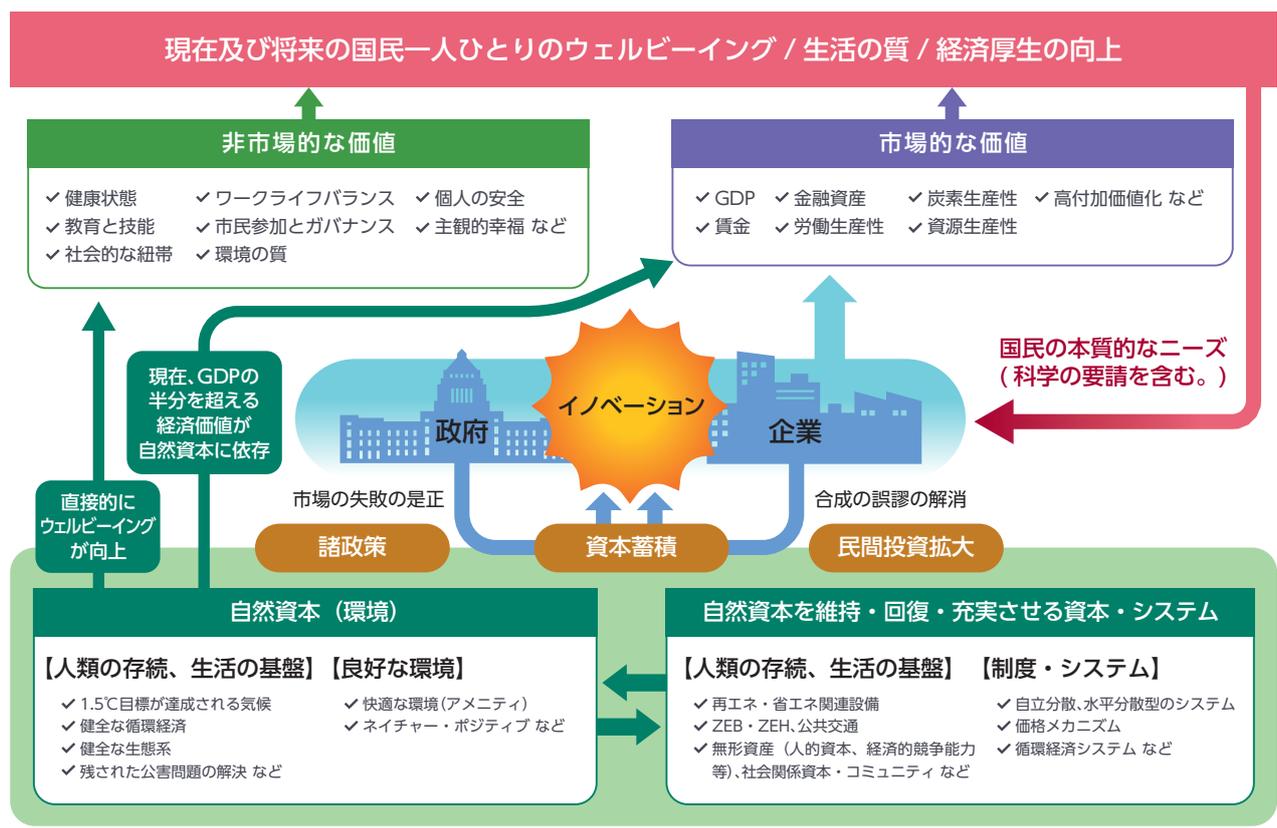
自然資本を維持・回復・充実させていくためには、それに寄与するような有形・無形の資本（人工資本、人的資本等）やシステムについて、長期的な視点に立ち、あるべき状態・ありたい状態に向け拡充・整備していくことが必要です。

例えば、省エネ・創エネ効果の高いZEB・ZEH^{ゼブゼッチ}は、快適・健康な労働・居住環境を提供します。地域環境と調和しながら導入された再生可能エネルギー設備は、温室効果ガスの排出削減と共に、海外の化石燃料依存を低減し、エネルギー安全保障に資するとともに、災害時にも役立ちます。自動車走行量等の低減に必要なコンパクト・プラス・ネットワークの都市構造は、歩いて暮らせる高齢者にも優しい生活空間を提供します。環境負荷の少ない「質」重視の経済社会システムに不可欠な人的資本等の無形資産の充実、生産性の向上を促し賃金の上昇に寄与する可能性があります。

システムとしては、例えば、カーボンプライシングなど市場メカニズムを活用したシステム、省エネや排出削減のための制度、国土・都市構造や土地利用に関する制度等があります。

「自然資本」や「自然資本を維持・回復・充実させる資本・システム」は、「ウェルビーイング／高い生活の質」に貢献するものですが、同時に、国民がどのような「ウェルビーイング／高い生活の質」を真に欲するかをよく考え、そのためにあるべき、ありたい状態の「自然資本」や「自然資本を維持・回復・充実させる資本・システム」の実現に向けて行動していくことが重要です。両者は、お互いにポジティブな影響を与えながら、共に進化をしていく、いわば「共進化」ともいえる関係となることが望ましい、といえます（図1-2-4）。

図 1-2-4 自然資本を軸としたウェルビーイングをもたらす「新たな成長」のメカニズム



資料：環境省

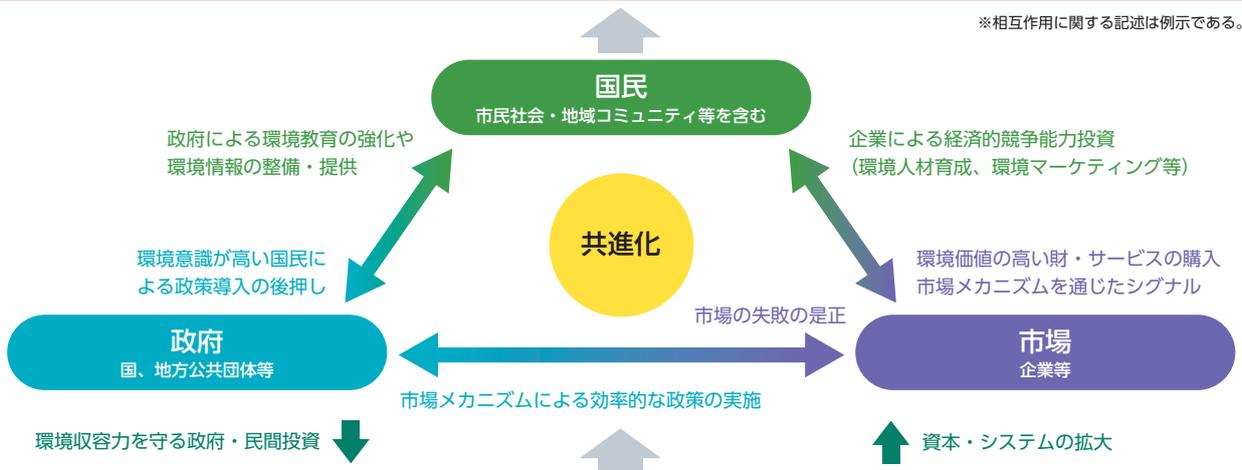
持続可能な社会の実現のためには、社会を構成するあらゆる主体が、当事者意識を持ち、対等な役割分担の下でパートナーシップを充実・強化していくこと、さらに、自主的、積極的に環境負荷の低減や良好な環境の創出を目指していくことが必要です。

その上で、環境・経済・社会の統合的向上を実現するためには、政府（国、地方公共団体等）、市場（企業等）、国民（市民社会、地域コミュニティを含む。）が、持続可能な社会を実現する方向で相互作用、すなわち共に進化（共進化）していく必要があります。例えば、環境意識が高い国民は、政府の環境施策の推進（市場の失敗の是正を含む。）を支持し、それを促すとともに、消費者、生活者としての国民が環境に配慮した商品やサービスを選択し、消費することが、企業のグリーンイノベーションを促進して、結果としてグリーンな市場、グリーンな経済社会システムへの転換へ促進する方向に作用します。その実現のためには、政府において、国民の環境意識の向上のための働きかけ、環境価値を適切に判断・評価するための情報の提供、行動変容を促す環境教育やESDの推進、国民相互のコミュニケーションの充実、政策決定過程への国民参画、その成果の可視化がより重要になります。一方的な普及啓発ではなく、あらゆる主体が環境に配慮した社会づくりへの参加を通じて共に学びあうという視点が求められます。また、その学びあい等により、国民一人一人、市民社会、地域コミュニティの対応力や課題解決能力を高めていく（エンパワーされる）ことも可能となります。

さらに、世代間衡平性を確保する観点から、若い世代の参加を促進するなど将来世代の「ウェルビーイング/高い生活の質」を確保することも重要です。また、気候変動影響等の環境問題は、社会的経済的に脆弱な立場にいる人々により大きな影響を与える可能性があることから、環境政策においては誰もが公平に参画できること、長期的な視点をもって将来世代にも配慮することが必要です。その際、環境情報の充実、誰もがアクセスできるような情報公開が前提であり、その情報に基づき現状や課題に関する認識を共有して、「ありたい未来」であるビジョン、またそれに向けた取組の進展を評価し、共有することが必要となります。その上で、自主的、積極的な活動に加えて、取り残されそうになっている人々を包摂する活動を通じて、全員参加型で環境負荷の低減や良好な環境の創出を推進していく必要があります（図1-2-5）。

図1-2-5 政府・市場・国民の共進化によるウェルビーイング実現のイメージ

現在及び将来の国民一人ひとりのウェルビーイング / 生活の質 / 経済厚生の上



自然資本（環境）、自然資本を維持・回復・充実させる資本・システム

資料：フィリップ・アギヨン、セリーヌ・アントニン、サイモン・ブネル（著）、村井章子（翻訳）「創造的破壊の力—資本主義を改革する22世紀の国富論」（2022年11月）、ラグラム・ラジャン（著）、月谷真紀（翻訳）「第三の支柱—コミュニティ再生の経済」（2021年7月）など参考に環境省作成

行政、市民、企業等を含む市場の共進化でプラごみゼロのまちへ

事例



（京都府亀岡市）

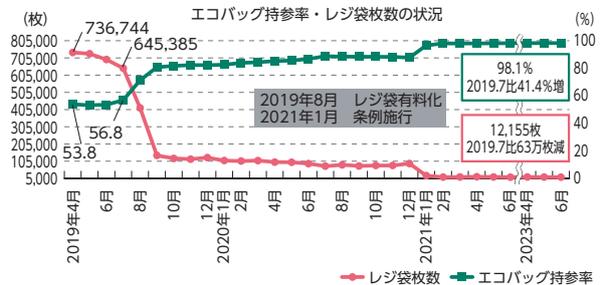
保津川下りやトロッコ列車で有名な保津川渓谷を有す京都府亀岡市では、使い捨てプラスチックごみゼロを目指す環境先進都市の実現に向けたまちづくりに取り組んでいます。

そのきっかけは2004年、2人の船頭によって始まった川のごみ拾いでした。大切な自然資源である保津川の美しさを守る行動は次第に市民活動やNPO法人の立ち上げにつながり、2012年に、亀岡市は「海ごみサミット2012 亀岡保津川会議」を開催し、内陸部から海ごみを無くしていくことの重要性を示しました。そして、2018年12月に2030年までに使い捨てプラスチックごみゼロのまちを目指す「かめおかプラスチックごみゼロ宣言」をし、エコバッグ持参率100%などの目標を設定しました。

さらに、企業や各種団体、市民などが集まる協議会で徹底的に議論を行い、2020年3月に全国で初となる「亀岡市プラスチック製レジ袋の提供禁止に関する条例」を制定し、2021年1月から施行しました。その結果、2019年4月には約54%だった市内のエコバッグ持参率は2021年3月には約98%になりました。

また、亀岡市で盛んに行われているパラグライダーの使用済みの帆の生地をアップサイクルする

亀岡市プラスチック製レジ袋の提供禁止に関する条例がもたらした効果



資料：亀岡市

HOZUBAG (ホズバッグ)



資料：亀岡市

エコバッグ「HOZUBAG（ホズバッグ）」は、市内の古民家を改造した工場で生産し、国内外で販売されることで、新たな収益や雇用を生み出しています。さらに、プラスチック製ショッピングバッグを廃止し、有料紙袋に切り替えたユニクロが亀岡市内の中学校で環境学習を実施するなど、環境保全に取り組む亀岡市だからこそ、意識の高い市民から受け入れられて、全国に先駆けた取組も生み出されます。

このように、市民のごみ拾いから取組が始まり、さらに行政、市民、企業等が徹底的に話し合うことで社会のルールを行政が変えた結果、地域の大切な自然資源は守られ、さらに先進的な環境保全の取組が進展し、地域の経済も活性化するなど、まさしく行政、市民、企業等を含む市場が共進化しているといえます。

4 環境価値を活用した経済全体の高付加価値化など「新たな成長」の経済成長への貢献

「自然資本を維持・回復・充実させる資本」とは、自然資本の充実に貢献することを通じて、「ウェルビーイング／高い生活の質」に貢献する資本であり、さらには「環境対策につながるような資本」です。後者の資本には、再生可能エネルギー、省エネルギー、資源循環の関連設備、ZEB・ZEH、コンパクト・プラス・ネットワーク型の都市構造等に対する有形資産のほか、人的資本、市場調査、ブランド構築等の無形資産が含まれます。これらの資本には、あるべき、ありたい状態に向け、巨大な投資が必要であり、これらへの投資は、市場を通じてGDPを増加させるほか、脱炭素に向けた取組が世界で進む中、電動車・蓄電池、水素等の脱炭素に関連するビジネスは今後とも拡大することが想定され、そこでの優位性の確保は、雇用・賃金、産業競争力、GDP等を一層増加させます。

これまで市場において必ずしも評価されていなかった「環境価値」が、市場において評価され、環境価値の高い製品・サービスが消費者に選択されるようになれば、そうした製品・サービスの高付加価値化を通じ、経済成長につながることも期待されます（非市場的価値の内部化）。企業においても、環境投資を行い、環境価値を有するに至った製品・サービスが、消費者により市場において評価されることで、自然資本改善のためのサイクルに持続的に取り組むことが可能となります。これもまた、共進化の一形態といえるでしょう。第六次環境基本計画を機に、「環境価値を活用した経済全体の高付加価値化」を進めるため、政府において、環境価値の見える化・情報提供、消費者の意識・行動変革、グリーン購入等の需要創出、さらには、必要に応じ、カーボンプライシング、支援、規制等の政策措置を講じ、市場のみに任せておいた場合に生ずる不都合（市場の失敗）を是正し、自然資本を改善する投資を促進していくことが必要になります。

こうした取組により、自然資本を改善し、1.5℃目標が達成される気候、健全な水・大気環境、豊かな生態系といった自然資本（環境）を維持・回復・充実させることを目指します。例えば、自然資本を改善する資本であるZEHは、省エネ・創エネになるとともに、暮らしの快適さやヒートショック防止などの健康にもつながります。再生可能エネルギービジネスが、地域経済の活性化や地域コミュニティの促進、地域雇用の創出、災害時のエネルギー源確保につながっている場合もあることでしょう。

こうした自然資本は、先に述べたように、世界のGDPの半分が自然資本に依存しているとの報告もあるとおり、社会経済活動、さらには「ウェルビーイング／高い生活の質」のベースとなるものです。また、こうした自然資本は、自然とのふれあいを通じた喜び、快適な水・大気環境の享受、巨大な風水害の回避等といった直接的な便益をもたらします。

このように、自然資本を維持・回復・充実させる資本・システムは、投資や雇用の拡大等の市場的な価値を通じ、また、改善された自然資本（環境）を通じた自然とのふれあいや快適な環境の享受等の非市場的価値の双方を通じて、「ウェルビーイング／高い生活の質」に貢献しつつ、非市場的な価値も含めたより幅広い豊かな意味において、社会を「新たな成長」に導いていくのです（図1-2-6）。

図 1-2-6 環境価値を活用した経済全体の高付加価値化に向けた取組の例

「環境価値」が市場において評価され、環境価値の高い製品・サービスが消費者に選択されるようにすることで、「経済全体の高付加価値化」を通じた、「新たな成長」を目指す。そのための施策として、例えば下記のとおり。

1 環境価値の見える化・情報提供

- 機器の省エネ性能、有機農産物、森林認証等の表示
- 住宅・建築物の販売・賃貸時の省エネルギー性能表示の強化
- カーボンフットプリントガイドラインを踏まえた CFP の取組促進
- GX 価値の算定・表示ルールの形成（国際的に調和されたルール形成を追求）
- プラスチック資源循環促進法に基づく製品の環境配慮設計の認定

2 消費者等の意識・行動変革

- 脱炭素につながる新しい豊かな暮らしを創る国民運動
- 国民の本質的ニーズを把握し、環境価値を浸透させるためのマーケティング、ブランディング、人材育成等の無形資産投資の促進
- 食と農林水産業の持続可能な生産消費を進める「あふの環」プロジェクト



3 需要創出

- 政府・自治体等のグリーン購入
- 脱炭素先行地域や重点対策を通じた地域における需要創出
- 魅力的な自然環境を活用した感動と学びの経験と、利用拠点磨き上げによる、国立公園利用の高付加価値化

4 インセンティブ

- 導入初期段階等における支援（住宅断熱、高効率給湯器、電動車、ZEB・ZEH等）
- その際、補助スキームにおいて、GX 価値等を評価することを検討

5 カーボンプライシング

- 成長志向型カーボンプライシングによる GX 関連製品・事業の相対的競争力向上

6 規制・制度

- 住宅・建築物への省エネ基準適合義務化と段階的な引き上げ
- 省エネ法のトップランナー制度による機器の省エネ性能向上

資料：環境省

コラム 環境価値：グリーンスチールを例として

グリーンスチールとは、生産時のCO₂等の排出量を削減した鉄鋼です。鉄鋼の製造工程において鉄鉱石の還元には石炭由来のコークスを用いることなどにより、多くのCO₂が排出されます。ネット・ゼロに向けた重要な取組の一つとして、鉄鉱石を還元する高炉で用いるコークスの一部を水素に転換する技術の開発や、水素だけで鉄鉱石を還元する直接水素還元技術の開発などが、政府のグリーンイノベーション基金の支援を受けつつ、製鉄会社等により進められています。

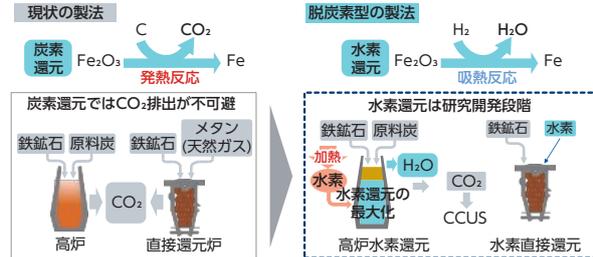
グリーンスチールは、生産時の環境負荷を削減した鉄鋼製品であり、環境価値の高い製品といえます。また、製鉄会社からみると、多額の研究開発・設備投資などコストアップを伴うものです。一方で、需要家・消費者の側からみると、生産時の環境負荷がどうであれ、使用する際の「鉄」としての機能が同様であり、市場においてグリーンスチールの環境価値を広く受け入れられるとは限りません。

ネット・ゼロ実現に重要なグリーンスチールの取組が進むためには、その環境価値が市場において受け入れられ、投資回収が可能な形となっていくことが必要です。企業に対しバリューチェーン全体の温室効果ガス排出削減が求められる中、鉄を製品材料として使う需要家側の企業にとっても、バリューチェーン排出量の削減につながるグリーンスチールの環境価値を受け入れる素地はできつつあります。

あわせて、こうした環境価値について、需要家・消費者に対し、わかりやすく「見える化」して情報提供していくことも重要です。

また、グリーンスチールは幅広い概念で、上述の水素を活用した高度な技術の商用化は2040年頃以降と見込まれる一方で、それまでの移行期において、環境価値を求める需要家等にグリーンスチールを提供するためには、鉄鋼メーカーの追加性ある取組による削減効果の一部の製品に割り当てるマスバランス方式の活用も一つの有効な方策と考えられ、その普及に向け、ルールの標準化等が求められます。そのために、カーボンフットプリントとあわせて、削減実績量を評価するためのルールづくりの検討が進められています。

鉄鉱石の還元プロセスの脱炭素化の取組例



資料：日本製鉄（株）資料を基に環境省作成

5 目指すべき社会の姿：循環共生型社会

上記のように、第六次環境基本計画は、「将来にわたって『ウェルビーイング／高い生活の質』をもたらす『新たな成長』」というコンセプトを打ち出しつつ、それを踏まえた社会像としては、「循環共生型社会」と記載しています。では、この「循環共生型社会」というのはどのような社会でしょうか。

「循環共生型社会」という概念は、第五次環境基本計画においても提示されていますが、今回、それを更に発展させ、「環境収容力を守り環境の質を上げることによって成長・発展できる文明」としています。

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し、地球全体又は特定の系が均衡を保つことによって成り立っており、人間もまたその一部です。しかしながら、人間はその経済社会活動に伴い、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その均衡を崩してきました。この均衡の崩れが気候変動、生物多様性の損失及び汚染の形で顕在化しています。

その解決のため、「循環を基調とした経済社会システム」の実現が必要です。環境収容力（環境を損なうことなく受け入れることのできる範囲内の人間の活動・汚染物質の量）を守ることができるよう、いわゆる「地上資源」^{※4}を基調とし、資源循環を進め、化石燃料等からなる地下資源への依存度を下げ、新たな資源投入を可能な限り低減していくことを目指していきます。また、相乗効果やトレードオフといった分野間の関係性を踏まえ、環境負荷の総量を減らしていくことも重要です。さらに、人類の存続の基盤である環境・自然資本の劣化を防ぎ、環境収容力を十分に余裕を持って守れる水準で維持するのみならず、森里川海の連環を回復するなど「循環」の質を高め、ネイチャーポジティブを始めとする自然資本の回復・充実と持続可能な利用を積極的に図っていきます。このようにして、「環境の保全上の支障の防止」及び「良好な環境の創出」からなる環境の保全を実現していきます。

ここでいう「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、すなわち、人が生態系・環境において特殊な存在ではなく、健全な一員となっている状態を意味します。私たち日本人は、豊かな恵みをもたらす一方で、時として脅威となる荒々しい自然を克服・支配する発想ではなく、自然に対する畏敬の念を持ちながら、試行錯誤を重ねつつ、自然資本を消費し尽くさない形で自然と共生する智恵や自然観を培ってきました。しかし、現在、日本人を含めた人類が、生態系あるいは環境において特殊な存在となっています。「共生」を実現するためには、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るような経済社会に転換することが望ましいといえます。

また、国民一人一人が、どのような意識を持ち、どう行動するかが、地域や企業等の集合体としての取組、我が国全体の経済社会の在り方、さらには地球全体の未来につながっていくものです。個人、地域、企業、国、地球は、いわば「同心円」の関係にあるともいえます。

第六次環境基本計画においては、「循環共生型社会」を実現するため、これまで述べた、「将来にわたって『ウェルビーイング／高い生活の質』をもたらす『新たな成長』」の視点を踏まえ、以下の6つの分野について、重点戦略を記載しています。

[1] 「新たな成長」を導く持続可能な生産と消費を実現するグリーンな経済システムの構築

自然資本を維持・回復・充実させる有形・無形の資本への投資拡大、環境価値の活用による経済全体の高付加価値化

※4：再生可能な資源・エネルギーを象徴するものとして使用しており、地下に賦存する再生可能な地熱等を否定しているわけではない。

- [2] 自然資本を基盤とした国土のストックとしての価値の向上
自然資本を維持・回復・充実させるための国土利用、自立・分散型の国土構造、「ウェルビーイング／高い生活の質」が実感できる都市・地域の実現
- [3] 環境・経済・社会の統合的向上の実践・実装の場としての地域づくり
地域の自然資本を最大限活用した持続可能な地域（地域循環共生圏）づくり、地域の自然資本の維持・回復・充実
- [4] 「ウェルビーイング／高い生活の質」を実感できる安全・安心、かつ、健康で心豊かな暮らしの実現
「ウェルビーイング／高い生活の質」を実感できる安全・安心な暮らしの実現、良好な環境の創出
- [5] 「新たな成長」を支える科学技術・イノベーションの開発・実証と社会実装
本質的なニーズを踏まえた、環境技術の開発・実証と社会実装、グリーンイノベーションの実現、科学的知見の集積・整備
- [6] 環境を軸とした戦略的な国際協調の推進による国益と人類の福祉への貢献
海外の自然資本に依存する我が国として、環境を軸とした国際協調を戦略的に推進

コラム



希望が持てる未来に向けての将来世代との意見交換

第六次環境基本計画では、「ウェルビーイング／高い生活の質」実現のための視点の一つとして、長期的な視点、世代間衡平性を挙げています。そうした観点からも、将来を担う若者世代の意見は重要です。

第六次環境基本計画の議論において、将来世代の若い人たちの意見を聞くため、中央環境審議会総合政策部会と高校生からユース世代の各団体との意見交換を行いました。

また、こども家庭庁の事業である、こども若者★いけんぶらすの「いけんひろば」においても、小学生から大学生に向けてアンケート調査やオンラインでの意見交換を行いました。

主な声として、熱中症や集中豪雨等で地球温暖化や気候変動により生活が脅かされていると感じていること、30年後の世界の環境は地球温暖化が進行していたり、環境に配慮した規制が増えて国民の生活が窮屈になったりするのではないかなどの不安があること、持続可能な社会づくりに向けて人々が環境への興味を持つきっかけづくりが重要で、現状を作った大人たちだけでなく若者も一緒に頑張っていきたい、若者が政策決定の過程に意見だけでなく評価等の先のステップまで継続的に参加したい、若者を起点として次の世代、さらにその次の世代の消費活動を変えていくということを環境基本計画に盛り込んでほしい、といった意見がありました。これらの大切な意見は、希望ある持続可能な社会づくりにつながるエッセンスとして、第六次環境基本計画やその後の政策を検討、議論する中でも活かされていきます。