

第五次環境基本計画の策定について

平成 29 年 2 月
環境省総合環境政策局

1. 第四次環境基本計画策定後の諸情勢と計画の成果・課題

(1) 第四次環境基本計画策定後の社会経済状況の変化

＜世界の動き＞

- 新興国を中心に進んだ 21 世紀の経済成長の波は、アジア・アフリカ等に多く存在する後発開発途上国にも到達し、2050 年には世界人口の約 7 割が都市部に居住するという急速な都市化とも相まって、環境負荷が今後も加速度的に増加することが懸念されている。
- このような世界経済の発展や人口の増大の中で、開発途上国にも現在の先進国に倣った社会経済システムの維持・拡大が起これば、人類社会は化石系の天然資源や水を始めとする資源の枯渇や自然環境の破壊を通じた生態系サービスの供給不全など、今後更に厳しい環境上の制約に直面する可能性が高い。
- また、昨年 5 月には英国が EU を離脱することを決定し、今年 1 月には米国大統領が交代した。いくつかの国では世論の高まりを受けて、これまでの政策の方針からの転換を目指す動きが見られる。また、EU 諸国等で議会選挙や大統領選挙を控えており、今後、大きな変化が起こる可能性がある。さらに近年国際的なパワーバランスが、新興国の大国化等により一層変化をきたしており、既存のガバナンスでの対処が困難な課題も増えつつある。
- 他方、2015 年 9 月の国連総会において、持続可能な開発のための目標（SDGs）を中心とする「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が全加盟国により採択され、社会、経済、そして環境に関する様々な課題を 2030 年に向けて統合的に解決する強い意思が共有された。また、2015 年 12 月にフランス・パリで開催された COP21 において「パリ協定」が採択され、世界全体の平均気温の上昇を 2℃より十分下方に保持することや、今世紀後半に人為的な温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させることについて、国連気候変動枠組条約全加盟国が参加する国際枠組みが史上初めて合意された。パリ協定は、2016 年 11 月に、採択から 1 年以内という早さで発効を実現した。
- さらに、2015 年 3 月の第 3 回国連防災世界会議において、今後 15 年の期待される成果として、災害リスク及び損失の大幅な削減を目指すこととされたが、この対象には環境的資産も含まれており、環境が破壊されることによる損失の大きさが再認識された。同時に、災害リスクの管理・削減のために自然生態系の活用が有効であることが認識された。特に、気候変動においては、地球温暖化による自然災害の

増加への対応も含めた人間社会の適応が重要であり、緩和にも資する自然生態系の活用手法の検討が求められている。

- こうした国際的枠組みをめぐる一連の動きに伴って、各国政府のみならず地方自治体、企業、金融機関、市民等のあらゆる主体の次なる行動が既に始まっており、2030年又は今世紀後半という長期にわたる社会、経済の大きな流れとなりつつある。

<国内の動き>

- 2007年を境に減少に転じた我が国の人口は、2060年には8674万人と現在の約3分の2にまで縮小し、高齢化率は39.9%に急上昇することが予測されている。また、都市圏への人口集中と並行して、孤立可能性集落が急増し、約4分の1の地方公共団体において行政機能の発揮が困難になるおそれがある。
- こうした社会動態の変化は、これまで恵み豊かな環境を生み出してきた国土の管理にも影響が及んでおり、耕作放棄地の増大、適切な森林管理の担い手不足の深刻化等を通じ、土砂崩れや河川の氾濫など、昨今拡大する自然災害による被害の一因になっているとの指摘もある。一方、国土の利用に空間的余裕が見いだせることから、新たな国土利用や地域づくりの機会として捉えようという動きもある。
- 経済面では、いわゆる「失われた20年」におけるデフレからは一定程度脱却が進み、労働力人口は若干回復傾向にあるものの、労働生産性は他の先進国と比べ引き続き低く、働き方改革等を通じてその改善が図られようとしているところである。
- エネルギーに関して、再生可能エネルギーの導入については固定価格買取制度の施行や単位当たり設備コストの世界的低減を通じて進展が見られる一方、原子力発電所の運転停止の長期化に伴う石炭火力発電所の稼働等を通じ、我が国の温室効果ガス排出量のトレンドは微減にとどまっている。
- また、循環分野では、平成12年の循環型社会形成推進基本法の成立以降、資源効率性や循環利用率が上昇するとともに、最終処分量が減少しており、循環型社会の形成に向けて進捗が見られた。
- 他方、技術革新については、IoT（モノのインターネット）、AI（人工知能）等の急速な普及に伴い、従来の大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済構造が根底から転換しつつあることについても指摘されるようになっている。
- 気候変動への対応や地域づくりに対しては、生態系や生物多様性を活用したEco-DRR（生態系を活用した防災・減災）やグリーンインフラストラクチャー、グリーンレジリエンスといった視点での取組が、政産官学それぞれの立場から注目が集まっている。

（2）第四次環境基本計画の主な成果

- 東日本大震災後の平成24年4月に策定された第四次環境基本計画では、第一次

から第三次までの環境基本計画において規定されてきた持続可能な社会像も踏まえ、目指すべき持続可能な社会の姿を、「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社会にわたって保全される社会」であると定義し、持続可能な社会を実現する上で重視すべき4つの方向に加え、優先的に取り組む9つの重点分野を特定し、それぞれの推進に取り組むこととされた。

- 第四次環境基本計画の策定以降、「生物多様性国家戦略 2012-2020」、「第三次循環型社会形成推進基本計画」、「地球温暖化対策計画」、「気候変動の影響への適応計画」「長期低炭素ビジョン（仮称・本年度末に策定予定）」といった、低炭素・循環・自然共生の各分野の取組を方向付ける各種計画の閣議決定等や、「水銀対策に関する水俣条約」の担保措置となる「水銀による環境の汚染の防止に関する法律」の制定、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の期限内処理の達成に向けた「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」の改正等、多くの分野において国の施策に進展が見られた。また、東日本大震災後の復興に資する観点から、放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律を整備するとともに、放射性物質汚染対処特別措置法等に基づく除染、中間貯蔵施設の整備、汚染廃棄物の処理、健康管理・健康不安対策等について一定程度の進捗が見られた。加えて、東日本大震災での教訓を踏まえ、その後の頻発する各種自然災害に迅速かつ的確に対応するため、災害廃棄物対策、被災ペット対策等について、関連法制度の整備等も図られた。

（3）第四次環境基本計画の主な課題

- 一方、現行計画では、以下のような課題が存在するのではないかと見られる。
 - ・ 国民・産業界・自治体等の各主体とどのように連携し、環境・経済・社会の三分野統合をどのように達成していくかの具体的なアプローチが十分明確とはいえないこと
 - ・ 地球温暖化分野、循環分野、生物多様性分野、化学物質分野等における個別の行政計画と環境基本計画の関係が、なお明確に整理されていないこと
 - ・ 多様な主体による行動と参画・協働の推進を環境政策の展開の方向と位置付ける一方で、具体的な内容については行政機関の個別の対策・施策を羅列する構成となっており、環境政策の大綱的性格を国民に対して簡潔に分かりやすく提示するという環境基本計画の機能が果たしにくいものになっていること
 - ・ 設定されている総合的環境指標の各項目の具体性や指標項目数が分野ごとの均衡を欠く面があり、それらが関連して環境全体の改善の進捗状況を指し示すデータとして十分に利活用されていない実態があること
 - ・ 東日本大震災からの復興や放射性物質による環境汚染の対処に関しても、帰還困難区域も含めた除染や中間貯蔵施設の整備、汚染廃棄物の処理、健康管理・健康不安対策の実施等について、解決すべき点がなお多く存在していること

2. 計画見直しの基本的方向

- 以上のような点を踏まえ、現行の第四次環境基本計画を、現在の環境問題の態様の変化、内外の社会経済情勢の変化等に即したものとするため、見直しを行う必要がある。なお、その際には次のような点に留意して検討を行うべきではないか。

(1) 普遍性を持ちつつ国際・国内情勢等に的確に対応したビジョンづくり

- 1. (1) で言及したように、持続可能な開発に関する 2030 アジェンダ及びパリ協定は、今後数十年にわたる社会経済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、金融を始めとした各種媒体を通じたパラダイムシフトが世界的に発生することが想定される。ヒト・モノ・カネ・情報がボーダーレスに移動する現代において、こうした国際的な潮流が今後の我が国の社会経済にも大きなインパクトを与えることを踏まえると、我が国としてもそれらに先んじて、これまで培った制度、技術、ノウハウ等をいかし、積極的かつ着実な実施及び国際協力等を通じて課題解決に貢献していくことが重要ではないか。
- パリ協定は、明確な長期目標を掲げた上で、各国が 5 年ごとに自国の目標を提出し、その実施状況を報告レビューすることとされている。また、その長期目標に対して世界全体の進捗の確認を行い、その結果を各国の行動及び支援の強化に活用する「グローバルストックテイク（世界全体の実施状況の検討）」という仕組みが設けられている。これは、全ての国の参加を確保しつつ、効果的なルールに基づく PDCA サイクルを通じ各国の目標を以前のものより前進させ、取組の実効性を確保するという点において、永続的な枠組みとなっている。
- こうした流れを踏まえ、第五次環境基本計画では、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普遍的な理念は維持した上で、国際情勢の変化を的確に捉え、それを踏まえた国内対策の発展や国際連携の展開を促すビジョンの提示を目指すべきではないか。

(2) 「持続可能な開発の目標」(SDGs) の考え方の反映

- 環境基本計画の掲げる「環境・経済・社会の統合的向上」という考え方は、先進国、途上国を含めた国連に加盟している全ての国を対象として採択された持続可能な開発目標 (SDGs) の考え方と親和性がある。これは、SDGs で世界が共有するに至った「統合性」という考え方を同計画が早期に取り入れたことによるものであり、同計画の方向性が適切であることを示唆するものではないか。
その上で、SDGs が、マルチベネフィット、複数の目標に対する統合的な解決、全員参加型（あらゆるステークホルダー等の参画）、バックキャスト（現状をベースとした実現可能性を踏まえた考え方ではなく、目標から逆算して現状からの計画を策定するという考え方）という特徴を持っていることを踏まえ、それに則して環境

基本計画を見直すべきではないか。その際は、SDGsの視点により、経済・社会に関する諸課題を環境面から解決するという新たなアプローチに我が国が挑戦することを強調すべきではないか。また、理念に加え、現実の課題に対するアプローチとして、SDGsの概念に基づく効果的な施策の推進やステークホルダーとの連携を踏まえ、施策の幅を広げることにより、SDGsをどのように活用するのかを示す計画とすべきではないか。

(3) 環境・経済・社会の統合的向上及び安全を基盤とした低炭素・循環・自然共生の三社会統合に向けた取組の具体化

- 環境・経済・社会の統合的向上については、第三次環境基本計画において初めて提示し、現行計画においてもその理念を継承することとされているが、1.(1)で概観した社会経済情勢の変化も踏まえると、環境の観点を社会・経済活動を含めた全ての計画・活動に主流化させる、あるいは基盤としての環境を前提に社会・経済を再構成するアプローチを通じ、環境政策を推進力として社会・経済の諸課題を「同時解決」するような方策を具体的に提示することが、第五次計画において重要な要素になるのではないか。
- また、こうした同時解決を実現する上で、環境政策間においても、安全を基盤とした低炭素・循環・自然共生の三つの要素について、統合的アプローチを通じ「循環共生型社会」を実現する具体的な推進方策を提示していくことが望ましいのではないか。
- その際、2030アジェンダにおいて、持続可能な開発を、経済、社会及び環境の3つの側面において統合的に達成することが明記されていることや、「低炭素・資源循環・自然共生政策の統合的アプローチによる社会の構築～環境・生命文明社会の創造～（平成26年7月中環審意見具申）」（以下、「26年意見具申」）において、複合的諸課題を解決するため、あるべき社会像としてのビジョンを明確に掲げ、それを実現するための効果的な戦略を練り上げることが必要とされていることも踏まえ、環境基本計画として今日時点で掲げるべきビジョンを明確にした上で、経済のグリーン化、地域活性化、健康寿命の増進、国土の防災・減災機能の維持・強化等の様々な政策課題のマルチベネフィットを実現し、国民の「豊かさ」「幸福感」「生活の質（QOL）」の更なる向上に資するような対策・施策を具体的に記載する方向で検討を進めてはどうか。

(4) 個別分野における行政計画を踏まえた重点分野等の設定

- 重点分野の設定については、具体的な施策の実施において一定の成果を挙げていることから、第五次環境基本計画においてもそのアプローチを継続すべきではないか。
- 2.(3)も踏まえ、第五次環境基本計画では、分野横断的な課題への対応につ

いて、東日本大震災からの復興・創生を含め、重点的に記載しつつ、個別具体的な対策・施策については、構成の刷新・記述の重複の回避等を一層徹底し、国民にとっても分かりやすい計画となるよう心がけるべきではないか。その際、個別分野における行政計画との関係を出来るだけ整理し、適切な役割分担の下で検討することにも留意すべきではないか。

(5) 計画の実効性の確保

- 計画の長期的な目標年次については、SDGs 及びパリ協定の趣旨を踏まえ、分野に応じて 2030 年から今世紀後半までとしつつ、個別の対策・施策に関しては SDGs のバックキャストの考え方を踏まえた、5～10 年程度の間の実施するものとして記載することとし、一定の具体性を確保すべきではないか。
- また、計画の実効性を一層確保しつつ、計画策定後 5 年程度経過した段階で適切な見直しが行われるよう、環境の状況変化に関するトラッキングをより確実に担保する客観的な指標の開発を目指すべきではないか。その際、「持続可能な開発目標」(SDGs) の中で示されているグローバル指標及び施策ごとの個別指標も念頭に置きながら検討を進めるべきではないか。また、自然資本等のストックに着目した包括的富など、指標に関して新たに提示されつつあるアプローチを環境基本計画の中でどのように扱うかについても検討を進めるべきではないか。
- 「環境研究・環境技術開発の推進戦略」を計画に基づいたものとして位置付け、戦略に基づく施策の進行管理を計画の点検と一体化して行うことについても検討を進めるべきではないか。

(以上)