

## **第三次環境基本計画策定に向けた考え方**

### **(計画策定に向けた中間とりまとめ)**

中央環境審議会総合政策部会においては、本年2月14日の環境大臣からの諮問を受けて、環境基本計画の見直しのための検討を行ってきた。

その作業の結果、次のように第三次環境基本計画策定に向けた考え方を中間的にとりまとめた。今後、第三次環境基本計画に記述すべき具体的な内容の検討に当たっては、次のような考え方に沿って行うものとする。

平成17年7月

中央環境審議会総合政策部会

## 一．はじめに

人類が生存していく上で、環境が健全で恵み豊かなものとして維持されることは、健康で文化的な生活に欠かすことができない。また、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており、限りある環境が、人間の活動による負荷によって損なわれるおそれが生じてきているとの認識に立ち、これを将来にわたって維持することが求められている。

環境、社会、経済が複雑に関わっている中で環境を健全で恵み豊かなものとして維持するためには、地球の有限性を考えて社会経済システムに環境配慮を織り込む必要がある。その一方で、環境面から持続可能であるためにも、社会、経済が健全で持続的なものである必要がある。

特に、今日では、地球規模での人口増加や経済規模の拡大を背景としつつ、地球温暖化問題のように、人類の生存基盤に関わり、その解決に向けて社会経済活動や生活様式の見直しが迫られるような課題が生じている。一方、日本社会は、人口が減少するというこれまでにない局面を迎えている。経済状況に関しても、戦後長期にわたる経済成長により、世界有数の物質的な豊かさを得た反面、現在では、産業構造等の変化もあり、経済が成長することによってすべての国民が比較的均一に恩恵を享受できる状況ではなくなっている。このような状況を受け、新たな豊かさを探る動きも出てきており、現在の日本は、今後の社会、経済のあり方について長期的視野を持って考えなければならない状況にある。

そのような環境、社会、経済の関係や現在の時代状況を踏まえ、また、国際社会における動向も注視しつつ、持続可能な社会の構築に向けて実効ある取組を着実に進めていくことが必要である。

持続可能な社会の前提として、我々は、一生物として、大気、水、土壌、生物、太陽光など環境の要素に囲まれ、これらに関わり、利用しながら生きていることを踏まえる必要がある。そのことから、以下の3つの関わりに着目して、それを大切にしていくことが持続可能な社会の基本となる。

### 物の面からみた環境と我々の関わり

環境は、無尽蔵でも、無限でもない。また、人為によって、生態系をはじめ環境のバランスが大きく崩れることもある。環境容量を超えて環境に「無理」をかけると、環境が変化し、一見、環境保全上の支障が生じていないように見える場合であっても、どこかの地域やどこかの世代で我々の生活に大きな悪影響が発生し、生活や社会、経済を

不安定なものとするおそれがある。そのような場合、短期間で問題が顕在するような問題を防止するだけでなく、環境負荷が蓄積することによって環境のバランスが崩れることを防ぐため、環境容量を超えて環境に負荷を与えないように努める必要がある。

#### 心の面からみた環境と我々の関わり

我々の生活、生き方は環境との関わりによって条件付けられている。そして、我々は、四季を通じた環境の中で、心豊かで幸せな生き方を求めている。環境と生き生きとした関係を持ち続けることは、我々が幸せな生き方を求めるために社会、文化、生活意識を形成する上での基盤となる。

そのため、環境の保全を考えるに当たっては、上述のような観点から、我々の精神的生活を豊かにすることを意識するとともに、環境との生き生きとした関係を守っていくように努める必要がある。

#### 環境を介した、将来世代、世界の様々な地域の人々との関わり

将来世代は、我々の活動の影響を受けてかたちづくられた環境の中で生きなければならない。また、地球環境は一体であり、温暖化など影響が全世界に及ぶものもある。また国際的なものの行き来により、我々の生活は、様々な地域の環境と無縁ではない。世代や地域の異なる人々を思いやり、悪影響を及ぼすことがないよう努めていくことが、不可欠である。

今回の見直しにより策定される基本計画は、21世紀最初の計画となるものである。今日の社会と環境の状況の変化を踏まえて、「環境の世紀」としての21世紀をより良き100年としていくための理念と道筋を盛り込むことが求められる。そのように考える基盤となる、本計画で目指すべき持続可能な社会とは、人々の生活の基盤をなす環境を健全で恵み豊かな状態に維持し、この環境との豊かな関わりを確保することを通じて、今日の多様化する国民の期待に応えることができる社会であると考えられる。すなわち、物質的な面だけでなく、精神的な面からも、安心、豊かさ、快適な暮らし、歴史と誇りある文化、結びつきの強い地域社会といったものを、世界各地、将来世代にわたって約束するような社会を目指す必要があると考えられることができる。

## 二．第三次環境基本計画策定に向けての現状と課題

これまでの検討の中で明らかにされた、第三次環境基本計画策定に向けて踏まえるべき現状と課題は以下の通り。今後、個別分野の検討等を通じ、現状及び課題についてさらに明らかにしていく必要がある。

### 1．踏まえるべき経済・社会の現状

#### 世界の現状

- ・ 世界の人口は、2003年現在約63億人。2030年には約81億人となる見込み。
- ・ アジアを中心に高い経済成長が見込まれる国や地域もあり、特に中国等BRICs諸国の比重が大きくなることが予想されている。
- ・ 経済のグローバル化が一層進展し、東アジア域内での経済の相互依存関係も高まっており、様々な問題の解決に当たり、国際的な協力が必要になっている。
- ・ 世界のエネルギー需要は増加し続ける見通し。結果として原油価格が高止まりする可能性もあり、省エネルギーを加速する必要が高まる。
- ・ 食料及び安全な飲料水への需要は引き続き増加する。特に東アジア及び東南アジアの経済発展及び食生活の変化に伴い、食肉需要とそれに伴う飼料用穀物需要の拡大が見込まれる。
- ・ 以上のことなどから、地球規模での環境負荷が一層増大することが予想される。その結果、地球温暖化をはじめとする地球全体に関わる重大な影響が懸念されることも指摘されている。これに対して、革新技術の開発等環境保全に対する国際協力の重要性が高まる。

#### 日本の現状

- ・ 人口は今後減少へ向かうが、現状でも財政は危機的状況にあり、今後は人口構成の一層の高齢化もあり、社会保障負担がさらに重くなると見込まれる。
- ・ 世界経済、特にアジア経済との相互依存関係が高まっている。サービス経済化が進行。
- ・ 単身世帯比率の増加、新たな家電製品の普及、生活の24時間化などにより、対策をとらない限りしばらくは環境負荷が増加するおそれ。
- ・ 環境技術（省エネ・新エネ・リサイクル技術など）の向上。
- ・ NPO法人の増加など社会への関わり方に新しい動き。

- ・ エネルギー需要は 2021 年をピークに減少に転じると予想されている。
- ・ 市町村合併の進展によって多くの地域において市町村の規模が一定程度以上になると共に地方分権の進展により市町村の権限及び自由に使える財源の割合が拡大し、自らの判断で先進的な取組を行う地方公共団体も増えている。その一方で、地域ごとの地方公共団体における環境保全担当者の人数に違いが生じている。
- ・ 農用地は減少を続けているが、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換は減少傾向。都市への人口の集中と地方での人口減少が進んでいる。

## 2 . 環境の現状

気候変動に関する政府間パネルの第 3 次評価報告書によれば、地球温暖化は、氷河の後退、永久凍土の融解等の結果、地域的な気候変化をもたらし、世界の多くの地域の種々の物理・生物システムに既に影響を与えている。

第一約束期間における目標である、京都議定書の 6%削減目標にもかかわらず、2003 年度における我が国の温室効果ガスの総排出量が基準年比 8.3%増となっている。一方、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が 2001 年にとりまとめた第 3 次評価報告書によれば、二酸化炭素濃度の安定のためには、今後、二酸化炭素排出量の大幅な削減（50%～80%）が必要となる。

平成 12 年度に 5 千 6 百万トンであった廃棄物最終処分量を平成 22 年度に半減することを目標としている。

自然に対する人間の働きかけが減っていくことにより、二次的な自然環境の質が変化し、生物多様性保全上の問題が生じている。

外来種による生態系の攪乱等様々な要因による生態系影響のおそれが生じてきている。

第三次環境基本計画の案文を記述する段階までに、他の問題についても、分析し、記述することとする。

## 3 . 解決すべき課題

特定少数の主体が原因となり、科学的知見もある環境問題については改善が進んでいるが、日常生活や一般的な事業活動に伴って発生する環境負荷の削減については必ずしも進展していない。

近年、物質的豊かさがある程度犠牲にしても、生業以外の社会貢献活動への取組や自然とふれあう生活などを指向する人々が出てきていること等、価値観の多様化が見られるが、そのような変化を各主体による環境保全のための行動に結びつけていく必要がある。

環境を保全しつつ経済を発展させるためには、環境と経済の好循環に向けた具体的な取組が求められる。

地域における環境保全活動を推進するため、国民の参加を促すことや、地方公共団体の取組を促進する必要がある。

国、地方公共団体、企業や NPO を含む民間の諸団体、個人などそれぞれの主体ごとの役割分担を見直す必要がある。

様々な環境問題について実感を持って感じる機会や、日常生活において自然とふれあう機会が減少しており、環境問題についてリアリティを持って感じてもらう機会をつくっていく必要がある。

科学的な因果関係などが不確実な問題が増えている中、情報の収集、分析、評価及び各主体間における共有の重要性が増している。また、そのような状況の中、多くの国民の同意を得ながら適切な政策判断を行うことが必要であり、国民とのコミュニケーションが重要である。その際、現在どのような影響が環境に対してもたらされているか、というフローに着目した情報だけでなく、過去からの蓄積による現在の状況や経年的な情報の蓄積等ストックに着目した情報も重視すべきである。

これまでに不法投棄された廃棄物や難分解性の有害物質、地下水・土壌汚染等これまでに環境中に蓄積されてきた「負の遺産」と逆に、良好な自然環境、歴史・文化遺産や景観等の「正の遺産」があるが、これらを適切に取り扱っていく必要がある。

さらには、既存の施設や人工林等現存するさまざまな人の手によってつくられたものを有効に活用することによって持続可能性を高める必要がある。

各国と連携した国際的な取組や国際的な視点を持った国内的取組が一層重要になってきている。

#### 4 . 持続可能な社会に向けての環境面からの理念

従来環境基本計画は、「循環」「共生」「参加」「国際的取組」の4点を長期的な目標としてきた。これらについては、今後も環境問題に取り組む理念として維持するべきものと考えられる。一方、最近の環境問題を巡る変化やこれまでの議論を加味してその内容を整理すると、次のように考えられる。

- ・ 環境の容量を超えない。
- ・ 地域の風土や文化的遺産を活かしつつ、環境の側面から、予防的観点も含めて安全・安心で質の高い生活を確保する。
- ・ 世代間、地域間、主体間で負担を公平に分かち合う。
- ・ 様々な系における健全な循環を確保する。
- ・ 自然と共生する。
- ・ あらゆる場面に環境面からの持続可能性への配慮が盛り込まれる。
- ・ 個人の自発的行動が支援され、意思決定に参加できる。
- ・ 地球規模の協力、連携体制が樹立される。

### 三. 今後の環境政策の展開の方向

(持続可能な社会をつくり出すための考え方)

現在の社会の状況や課題を踏まえ、今後の環境政策の展開に当たり重視すべき方向として、

1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上
2. 環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成
3. 技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組
4. 国、地方公共団体、国民の新たな役割と参加・協働の推進
5. 国際的な戦略を持った取組の強化
6. 長期的な視野からの政策形成

という6つの考え方を踏まえることが適当と考えられる。

#### 1. 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上

##### より良い環境のための経済とより良い経済のための環境の実現

- ・ これまでの日本の経済のすがたには、均一のモノを大量に生産して大量に消費し、結果として大量に廃棄する面があった。今後、知的付加価値が高い商品を開発することやモノの機能に着目して最終的に提供する価値を重視してサービスの形で提供することなどによる、資源消費や環境負荷単位当たりの付加価値の高い事業活動を、社会や消費者が評価する経済のすがたに変えていくべきである。
- ・ 世界レベルでは人口も増え、エネルギーや資源の消費も増加する圧力が高まる一方で、温暖化に見られるように環境的な許容量には限界がある。そういった観点から、長期的に見れば、環境的に持続可能な社会・経済のすがたを目指すことが、将来的な我が国経済の持続性にも結びついていくものと思われる。
- ・ そのためには、環境効率性を高めるべく努力することにより、我々が生み出す豊かさ、経済の付加価値が拡大しても環境負荷の増大につながらないようにすること（デカップリング）が必要である。そのような取組を通じ、環境性能にすぐれた技術や製品をいち早く創り出し、それによって新たな経済活動が生み出されること等により、環境と経済の間に、環境を良くすることが経済を発展させ、経済が活性化することによって環境も良くなっていくような関係（環境と経済の好循環）を生み出していくことを目指すべきである。
- ・ 特に、我が国がそのエネルギーの多くを頼っている中東地域を中心に国際情勢は必ずしも安定しているとは言えず、社会経済の安定性

の観点からも、エネルギーや資源利用の効率の高い持続可能な循環型の社会経済が望まれる。

- このような社会経済のすがたを実現するためには、公共財としての環境に対する影響が市場経済の中で評価される必要がある。
- 社会経済に環境配慮を織り込み、希少な環境資源の合理的利用を促進するための最も基本的な方策は、生産と消費の過程における環境の汚染のコストを市場価格に内部化することである。そのような観点から、汚染者負担の原則を環境保全のための措置に関する費用配分の基準として活用する。また、製品・サービスの取引価格に環境コストを適切に反映させるために経済的負担を課す環境に関する税、課徴金や預託払戻制度(デポジット制度)、排出量取引制度などは、都市・生活型の公害や廃棄物問題、地球温暖化の原因となる二酸化炭素の排出に見られるような不特定多数の者の日常的な社会経済活動から生ずる環境負荷を低減させる点で有効性が期待されるとともに、資源の効率的配分にも資するものとする。これらの経済的手法については、他の手法との比較を行いながら、環境保全上の効果、国民経済に与える影響、技術的革新を促進する効果、適用にあたって必要とされる行政コストなどを総合的に考えて、その適切な活用について検討する。この場合、新たな負担を広く国民に求めるような経済的手法の導入に際しては、これまで支払われてこなかった新たな負担を国民に求める可能性もあることから、国民の理解と協力を得るよう努力する。また、既存の制度についても、その制度の目的を踏まえ、環境負荷との関係について分析し、より環境負荷の削減に資するものとなるよう、必要に応じ検討を加える。
- また、製品の製造者など製品の設計や市場への投入を決めた者が物理的または財政的に製品の使用後の段階で一定の責任を果たすという拡大生産者責任の考え方も、重要な考え方である。
- 持続可能な循環型の社会経済のすがたを具体的に考えると、例えば、省エネや3R推進等に向けた技術革新、製品における環境配慮や新たなビジネスモデルの構築等環境負荷を減少させる努力が正当に評価され、報いられるための仕組みづくりや消費者の意識改革のための取組が必要である。
- 環境への配慮を促す仕組みをつくる際には、できるだけ環境負荷の削減効果が高く、それに対して、社会全体として負担する費用ができるだけ少ない方法を用いるべきである。そのためには、製品やサービス、使用後も含めた物流システム等製品やサービス提供全体に関して設計を行う段階においてトータルで見た環境負荷を減らす設

計を行うことが必要である。例えば、製品やサービス等の設計を行う者にとって環境配慮を行うインセンティブが働くような合理的な仕組みづくりや、そのように環境に配慮された製品を消費者が選択的に購入することを促すことが重要である。また、そのような仕組みをつくる際には、環境への影響が大きい分野を優先的に対象とするべきである。

- ・ また、経済活動の一環として自然を活用することが自然保護につながり、また、それらの自然を適切に保全することが産業の基盤になるような関係を創り出し、適切に保持していく必要がある。例えば、経済の成熟化に伴い、自然とのふれあいの価値が増大しており、エコツーリズムへの関心が高まっている。この場合、残された自然を適切に維持管理することが、その経済活動を支えており、活用と保全の適切な関係を維持することが経済的なメリットにもつながる。
- ・ 環境に関わる新たな取組を国内の各主体が自主的に進めていくための参考ガイドラインや標準づくりを国内で積極的に推進し、さらには世界中に広めて、各国共通の取組としていくことが、世界的に我が国の役割を果たしつつ、我が国社会経済を持続可能な形で発展させていくためにも効果的と考えられる。
- ・ 先進的な企業の取組に学びつつ、産業活動全体に広げていく視点も重要である。また、民間のガイドラインや基準等について、適切なものについてより広範に活用されるような条件整備に努めるべきである。

### **より良い環境のための社会とより良い社会のための環境の実現**

- ・ 環境問題といわゆる社会問題は、コミュニティの再生等を通じて相互に強い関係がある。また、環境保全活動が社会的な責任の一環として行われるなど、環境的側面と社会的側面を同一の制度や運動の中で向上させようとする場面が増えてきている。そのため、持続可能なコミュニティによる、環境面を含めて持続可能な地域づくりを行うという視点が重要である。
- ・ 地域の実情に根ざした、地域で自発的に行われる取組が重要である。各地でそのような取組が行われるための条件を整備していく必要がある。その際、環境保全に対する国民の一般的な意識の高揚を活かすとともに、自らの行動が環境の保全に結びついているという実感を持てるような取組に結びつけていく観点からも、雇用機会を含め具体的に環境保全に資する活動を行う機会を提供する視点が重要である。

- ・ また、地域社会の発展にとっても有効な環境保全に資する事業を、コミュニティの人的資源等を用いながら継続的にビジネスとして行う、コミュニティビジネスを発展させることも必要である。

### **環境的側面、経済的側面、社会的側面が統合的に向上するライフスタイルへの転換に向けて**

- ・ 環境的側面、経済的側面、社会的側面が統合的に向上する持続可能な社会の実現のためには、制度的、技術的に環境効率性向上を求めるだけでなく、各主体の生活や行動の選択が重要な課題となる。
- ・ 経済活動や国民生活のそれぞれの局面で、資源やエネルギーの無駄をなくしていくとともに、大量生産、大量消費、大量廃棄につながるようなビジネススタイルや生活習慣の見直しを行っていく必要がある。
- ・ 目指すべき持続可能なライフスタイルは環境効率性が高く、かつ、個人個人にとって豊かで質が高い生活と考えられる。その実現のためには、国民一人一人がそれぞれに持続可能なライフスタイルを考えて実行することが重要である。そのためにも、ヨーロッパのスローフードの取組や、アメリカにおける LOHAS( Lifestyle Of Health And Sustainability 健康と環境面を中心とした持続可能性を重視した生活スタイル) という考え方に見られる、生活を豊かにしつつ持続可能な社会を求めるような、個人の価値観に基づく積極的な取組が一つの参考となる。日本国内においても、スローライフという考え方が出てきている。また、「もったいない」といった昔からの考え方も示唆に富むものと思われる。そのような、環境と豊かな暮らしを同時に求める、個人が主体となる取組を促進する条件整備が求められる。
- ・ また、各個人が環境保全について必要性を認めるだけでなく、情報を積極的に集めて行動に移すようにするための普及啓発の観点も重要である。
- ・ 一方で、そのような生活スタイルの選択を可能にする、様々な技術や地域コミュニティ活用のための取組手法が開発され、供給、提供される必要がある。
- ・ 持続可能な社会づくりのためには、あらゆる場面に環境面から持続性への配慮を盛り込む必要がある。

## 2 . 環境保全上の観点からの持続可能な国土・自然の形成

### 自然環境の多様性の維持と質の回復・向上

- ・ 自然再生や不法投棄された廃棄物の処理等負の遺産の処理など、自然環境の多様性の維持と質の回復・向上による、ストックとしての国土の価値の増大が重要な課題である。
- ・ 生物多様性保全のためには、生態的ネットワークの構築のような視点も重要である。

### 既存ストックの活用や農林業の機能にも着目した、環境保全上の観点から考えられる持続可能な国土づくりの推進

- ・ 自然と人間の共生等を考慮し、環境保全に関わるさまざまな情報も活用して、持続性に着目した、環境保全と環境の賢明な利用（ワイズユース、生態系の自然的価値の維持と両立させた方法で人類の利益のために環境要素を持続的に利用すること）の観点からの国土づくりや地域づくりを行うべきである。その際には、『既存物にも着目し、ストックとしての国土の価値を高める』という視点が、国土づくりにおける環境効率性向上の観点から重要である。そのため、既存の施設や人工林等現存する様々な人の手によってつくられたものについて、現在の需要及び将来予測に基づいて当初の機能に新たな機能を付加するために手を入れることなども含めて、適切に維持管理することによって有効活用することが重要である。
- ・ 農林業を始めとする第一次産業の活動及び森林が地域の国土環境を保全する機能を発揮している面もある。それに対して、産業構造や社会構造の変化もあり、それらの機能が十分に発揮されにくくなってきているのではないかと懸念されている。今後それらの機能を国として評価して支える仕組み、地域の財産として地域で支える取組、国民一人一人が自分の生活を支える機能保全の観点から支援する動きなどが必要になってくる。

## 3 . 技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組

### 科学的知見、科学技術の充実

- ・ 持続可能な社会形成に向けては、環境保全に関する科学的知見の充実や各種の技術開発の一層の推進が不可欠である。
- ・ 環境効率を高めるための技術開発のうち、製品やサービス開発に直接結びつく技術開発については、民間の営利企業等が自主的に行うこと

が期待されるが、そのような分野についても、行政には、特に将来の状況予測などについてできるだけ幅広い情報の提供が求められる。

- ・ 一方、大学を含む公的な研究機関には、直接の企業活動としては行われにくい、将来的な発展、深化の基礎となるような技術開発や学術研究を進めることが求められる。

### **施策決定における最大限の科学的知見の追求**

- ・ 環境に関わる施策を検討するに当たっては、環境リスクの考え方などを用いてできるだけ合理的な判断を行う必要がある。そのためには、関係者とも適切な役割分担をしつつ、その時点において合理的なコストの下で活用できる最善の科学的知見を得る必要がある。その知見を基に、現在のみならず、将来世代への影響も踏まえつつ、当該施策の必要性と施策実施に伴う社会全体に生じるコストをできるだけ幅広く客観的に明らかにしつつ施策決定を行うことが望まれる。

### **不確実性を踏まえた施策決定と知見の向上等に伴う施策変更の柔軟化**

- ・ 科学的知見は常に深化するものである一方、常に一定の不確実性を有することは否定できない。しかしながら、不確実性を有することを理由として対策をとらない場合に、問題が発生した段階で生じるコストが非常に大きくなる問題や、地球温暖化問題のように、一度生じると取り返しがつかず、将来世代に及ぶ影響をもたらす可能性がある問題についても取組が求められている。そのため、必要に応じ、どの程度の不確実性があるのかも含めてそれぞれの時点において得られる最大限の情報を基にした予防的な方策を講じる必要がある。
- ・ 一定の不確実性を残しつつ政策判断を行うためには関係者や場合によっては国民全体との合意づくりが不可欠である。そのためには適切なコミュニケーションがとられる必要があり、できるだけ幅広い情報をわかりやすく提供するとともに、情報へのアクセス機会を増やす必要がある。
- ・ 知見の向上や新たな事実の判明に伴い、説明責任を果たしつつ、柔軟に施策変更を行う必要がある。
- ・ 生態系は複雑で常に変化しつづけていることから、その全てはわかり得ないことを認識し、謙虚に慎重に行動することを基本としつつ、その管理と利用は、モニタリング調査の結果などに応じて順応的に、柔軟に行う必要がある。

## 4 . 国、地方公共団体、国民の新たな役割と参加・協働の推進

### 国、地方公共団体、民間の役割を踏まえた連携の強化

- ・ 環境は公共財であり、かつ、複雑な因果関係に基づいて環境問題が発生するケースが多い。そのため、すべての者が環境保全に対して同じ意識と行動をするのでない限り、政府が何もせずに市場に任せるだけでは適切な状態に保たれない場合がある。また、環境保全を願う国民や、企業や NPO 等を含む民間の各種組織の意欲や行動が必ずしも環境を持続可能なものにする効果につながっていない場合がある。そのため、適切な実践や参加につながるよう、仕組みづくりやパートナーシップづくりを行うことが国や地方公共団体の役割として期待される。
- ・ 特に、ナショナルミニマムの確保等、国全体や地球規模の視点から基本的なルールを策定することは引き続き国がやらなければならない役割と考えられる。ただし、そのような際にも、できるだけ現場に根ざした判断を行う必要があり、地方公共団体の取組を参考にする等、現場の情報を収集する努力が求められる。
- ・ また、民間において自主的に設けられた基準やガイドラインと行政の施策との有機的な連携に努める必要がある。
- ・ 一方で、より小さい主体の方が自らの周辺状況に関する情報を多く持つ等、個別の事情に応じてより効率的、効果的に環境保全の取組を行うことができる場合も多い。そのような観点から、地方公共団体の役割が重要になっている。また、三位一体の改革にも見られるように、日本社会の成熟化に伴い、地方公共団体の自立が強く期待されているところである。ただし、地方公共団体が実施する事務についても、問題によっては、日本全体にとって最適な選択となるよう、国単位で施策を考えることが求められるものがあり、国が法令に基づく一定の基準の作成や調整を行う必要がある場合もある。
- ・ また、行政の施策展開においても地域における市民や民間の各種組織の活動が重要な役割を担うようになってきており、今後さらにそのような働きを促進する必要がある。

### 施策プロセスへの広範な主体による参画の促進

- ・ 不確実性のある中で対策を検討すべき課題や、価値観に関わる問題等、従来の社会システムや科学的知見から客観的な条件に基づいて単純な判断を下すことが難しい課題が増えてきている。また、施策の実施段階で国民や民間の各種組織の協力を求める必要のある施策

も増えてきている。そのため、施策決定過程について、国民や民間の各種組織が、持続可能な社会づくりの観点から十分な参加・参画をできるようにしていくための仕組みづくりが必要である。

- ・ 国民や民間の各種組織の積極的な参加・参画を促進するためにも、そのような施策決定に際しては、できるだけ幅広い情報を示しつつ、かつ、どのような検討を経てどのような理由で当該施策決定がなされたか、行政として説明していくべきである。
- ・ さらに、施策の実施や事後の評価プロセスについても、国民や民間の各種団体の参加・参画を得ながら進めていくべきである。

### **行政と民間とのコミュニケーションの質量両面からの向上**

- ・ 環境の観点から持続可能性を高めていくためには、環境に関わる情報が豊富に存在し、十分に活用される必要がある。そのためには、国民や民間の各種組織が有する情報と行政が有する情報がお互いにとって活用しやすい状態にある必要がある。そのような観点から、民間行政を問わず環境に関わる情報が効率的・効果的に収集され、かつわかりやすい形で提供される必要がある。
- ・ 行政と民間が適切に役割分担しつつ、有機的にそれぞれの活動を行うためにも、双方向でのコミュニケーションを十分に図っていく必要がある。

## **5 . 国際的な戦略を持った取組の強化**

### **国際的枠組みでの持続可能な開発を目指した戦略的な取組の強化**

- ・ 各国との政策対話、情報交換等により環境の状況とニーズを把握しつつ、日本の持つ持続可能な開発に資する施策や技術を相手国にとっても、また我が国にとっても有益な形で提供するための取組を行うことが必要である。
- ・ 特に地理的近接性が高い東アジア圏における相互依存が高まっている。そのような中で、例えば、アジア域内における廃棄物等の輸出入の適正な管理の下で資源循環ネットワークを構築していくことや、越境大気汚染問題に対応するための協働モニタリングの実施によって環境管理能力を強化する。このように、中国をはじめとする近隣諸国と協働して推進すべき取組や解決を図るべき課題が出てきている。

- ・ 東アジア圏と日本の生態系の間では渡り鳥など様々な野生生物の往来がある。したがって、東アジア圏の生態系が豊かなものであることが日本の生態系を支えている。一方で、中国内陸部の砂漠化が日本にも黄砂という形で被害をもたらしている。そのような観点から、東アジア圏の生態系の保全やそれを支える森林保全に対して日本としても協力していく必要がある。
- ・ 日本の経験、施策や技術も活用しつつ、東アジア圏のみならず、インド等アジア各国を中心とする開発途上諸国における持続可能な開発に対する制約・波乱要因としての環境問題の解決に積極的な役割を果たすべきである。また、貧困問題の解決と環境保全の両面を同時に達成するため、各地域における自然資源の適切な管理に協力していく必要がある。
- ・ 政府による取組に加えて、地方公共団体、NGO/NPO、企業といった多様な主体がそれぞれの特性や知見を活かしながら連携して国際協力の取組を進めていくことが重要である。

#### **国際的なルールづくりへの積極的な参画**

- ・ 様々な面で国際的な相互依存が強まり、環境保全にも関わる国際的なルール策定の動きが増加している。我が国のみならず世界的に持続可能な社会づくりが適切かつ効率的に進められるように、これらの国際ルール策定に我が国としても積極的に参画すべきと考えられる。
- ・ また、環境保全と貿易の相互支持性の確保に、積極的に関わっていく必要がある。

#### **国際社会の状況を意識した我が国における持続可能な社会づくり**

- ・ 国際社会を意識した、我が国国内における取組としては、京都議定書の削減約束の達成をはじめとする地球温暖化対策や、3R推進の視点による取組に加え、国際的に、特に日本がエネルギーや資源を獲得したり輸送したりする地域における不安定要因が存在するという課題を踏まえた取組が必要である。そのため、省資源や省エネルギーの取組を進めると共に、国内に存在する再生可能なエネルギーの有効活用を進めていく必要がある。

## 6 . 長期的な視野からの政策形成

### 50 年といった長期的な視野を持った取組の推進

- ・ 環境面から持続可能な社会を考えると、地球温暖化問題をはじめ、現在の政策や社会のあり方の結果が 50 年以上にわたるような長期間大きな影響を与える課題や、むしろ後代になって影響が現れる課題がある。一方で、そのような課題の解決のためには、経済や社会のあり方そのものに関わり、長期間にわたる対策が求められる場合がある。
- ・ これらの長期的な環境影響や、長期的な対策については、なかなか実感を持って対処することが難しいが、対策が遅れることによって、より困難な対応が必要となる場合も少なくない。今後、政策を検討するに当たっては、このような長期的な視野に立った取組が求められている。このような、例えば 50 年後といった時期における、環境の状態や、それと相互に影響を及ぼし合う経済や社会のすがたの展望に当たっては、現状の延長による積み上げを行う手法だけでなく、あるべき将来像から考えていくバックキャストの手法を用いることも望まれる。すなわち、あるべき将来像を示し、そのような将来像を実現するためには、それまでの間のいつまでに何をしなければいけないか、長期的な対策と中期的な対策、さらには当面の対策についてバランスのとれたシナリオを示すことにより施策の展開を図っていくことも望まれると考える。

### 長期的な取組のための知見の充実

- ・ 長期的な課題については、できるだけデータを収集、分析し、前提条件を変えながら、複数のシナリオを立てて、将来像を見通し、そのような将来像を踏まえて、現在から長期にわたる施策を展望する努力が求められる。

## 四．持続可能な社会に向けた重点的な取組

### 1．本計画の視野

本計画は、21世紀最初の四半世紀における我が国の環境の視点からの望ましい社会を構築するための方向と、当面取り組むべき具体的な環境政策を提示するものである。

### 2．重点分野等の考え方

今日の環境政策は、上記の望ましい社会の構築に向け、各種対策を講じていくことが必要であるが、限られた財源を有効に活用するためには、問題の緊急性、重要性に応じて、優先的に取り上げるべき施策に重点的に取り組む必要がある。そのため、第二次環境基本計画に引き続き、当面優先的に取り組むべき重点分野を示し、具体的な取組について記述することとする。

それぞれの分野に関する記述に当たっては、三 . に述べた考え方に加え、以下の点を踏まえることとする。

- ・ 中長期的な目標、施策の基本的方向、重点的に取り組むべき事項を示すこととする。
- ・ 重点的に取り組むべき事項については、国、地方公共団体、事業者、国民、民間団体等の主体ごとに取り組むことが望まれる行動を明確化し、それを実現するために政府の講ずる施策を明らかにするよう努めることとする。
- ・ それぞれの分野ごとに、目標の達成状況や取組状況を把握するための指標について検討を行うこととする。
- ・ 各重点分野における指標の検討状況を踏まえつつ、それらを総合的に評価するための指標を設けることについて、並行して検討を行うこととする。

### 3 . 個別的分野：個別の事象ごとに必要となる具体的な分野

大気、水、廃棄物、森林等と結びつく地球温暖化問題をはじめとして、その他の分野でも様々な課題が残されていることから、個別的分野については、基本的には第二次環境基本計画における分野を継承する。ただし、例えばヒートアイランド問題への取組といった、当面優先的に取り組むべき課題であって、第二次環境基本計画における分野構成ではとらえきれない課題も生じていることから、第三次環境基本計画においては、重点分野を次の通りとして検討を行う。これらの検討に当たっては、それぞれの分野が相互に密接な関連を持つことを踏まえるべきである。

- 「地球温暖化対策」
- 「物質循環の確保と循環型社会の構築のための取組」
- 「都市における良好な大気環境の確保に関する取組」
- 「環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組」
- 「化学物質の環境リスクの低減」
- 「生物多様性の保全の問題」

### 4 . 横断的分野：領域を横断した取組や政策手段に着目した分野

「三．今後の環境政策の展開の方向」の内容を実現に移すための、分野横断的な取組や政策手段に関する分野としては、

- 「市場において環境の価値が積極的に評価される仕組みづくり」
- 「環境保全の人づくり・地域づくりの推進」
- 「技術開発の推進と長期的な視野を持った手法・情報等の基盤の整備」
- 「国際的枠組みやルール形成への貢献」

を重点分野として、それぞれ次のような観点を踏まえて検討を行う。

#### 「市場において環境の価値が積極的に評価される仕組みづくり」

- ・ 環境に取り組むことが経済的にもプラスになる環境と経済の好循環を実現するため、環境に配慮した経済活動を促進するための仕組みを構築していくことが重要である。
- ・ その際、消費者に対して、商品選択等に関する環境配慮の側面からの普及啓発活動を行うこと等により、環境保全を意識した消費活動を促進する必要がある。環境に配慮された商品が選択されることにより直接の環境保全上の効果があることに加え、自らの商品や活動が消費者や投資家に環境配慮の側面から評価され、その評価が実際に消費や投資につながることで、多くの企業に環境配慮を意識した

行動をとらせる条件ともなる。環境報告書や商品の環境配慮の側面に関する情報提供等情報的手法等も用いて投資や需要に対する影響を与えるような観点も重要である。

- ・ 各主体が 20 年後にも経済活動を継続するため、長期的な視点を持って環境保全への投資を行ったり、自社施設について長寿命な施設や製品を選択することができるような条件を整備することが望まれる。
- ・ 建築物等長期間使用されるものについて、現在行った長期的視点に立った投資や努力について、将来において現段階の取組が評価され、またそのような取組の成果が十分に活用されるような仕組みづくりも検討すべきである。

### 「環境保全の人づくり・地域づくりの推進」

- ・ 現在の環境問題は、人々の普段の暮らしぶりを原因とするものが多い。逆に言えば、個人個人の暮らしぶりをいかに変えていくかが重要な課題である。それに対し、そのような日々の暮らしは、基本的に地域社会の中で営まれており、地域社会のあり方が人々の暮らしぶりや考え方にも大きな影響を与えている。そのような観点から、人々が環境保全を意識するだけでなく、実際に暮らしを環境効率性の高いものに変えていくことにつながるような環境保全の人づくりと、そのような人々の暮らしを支える地域づくりを一体的に捉え、取り組んでいく必要がある。
- ・ 環境保全の人づくり・地域づくりを進めるためには、地域の中で一体となって、環境保全活動に取り組み、お互いに良い影響を与え合うことができる健全なコミュニティの存在が求められる。特に、年齢性別等幅広い人々が参加して、コミュニティが抱える環境保全上の具体的な課題の解決に取り組むことができるような条件整備が求められる。
- ・ 特に環境教育を推進するためには、地域コミュニティの支援を受けつつ、地域の人材を活用すべきである。NPO 等の地域に存在する組織との協力やネットワークづくりも含め、地域の人材を活用していくための条件を整えていくことが必要である。
- ・ また、環境教育や環境保全活動を行う人材としては、例えば生物・生態系やリサイクルといった関連する分野の研究者や技術者など、環境教育や環境保全活動の専門家ではない者の役割も期待される。このため、それらの者が、例えばワークショップを行うための技法等、環境教育や環境保全活動を行う際に有益な技術や知見をできるだけ幅広く身につけることができる仕組みづくりも必要である。ま

た、リスクコミュニケーションのような、企業や行政と一般国民との対話を適切に進めるためには、化学等の専門家であってコミュニケーションを助ける能力を持った人材を育成する必要がある。

- ・ 一方で、環境保全や環境から影響を与え合うような活動は、環境が公益的な価値であり、地域の全ての人々に関わる問題であることから、地域コミュニティで取り組む問題としてふさわしく、そのような活動を通して地域コミュニティの再生や創出にも寄与するものと考えられる。健全なコミュニティの再生は、環境保全のみならず、地域社会の暮らし全般にわたる持続可能性を高めるものである。そのような面で、健全なコミュニティ再生や創出を通じ環境と社会の両面の持続可能性は相互に強い関係を持っている。したがって、地域コミュニティの再生につなげることを意識しつつ、地域における環境保全への取組を促進する必要がある。
- ・ このため、関係行政機関のコミュニティ再生に関係する施策の適切な連携が必要である。
- ・ また、旧来の地域コミュニティを超えた、例えば流域管理や里山保全活動等の、ある程度広域にわたるコミュニティやコミュニティの連携による環境保全を促進する観点も必要である。

#### 「技術開発の推進と長期的な視野を持った手法・情報等の基盤の整備」

- ・ 科学技術基本計画に指摘されている方針に沿って、環境保全に資する技術開発や研究を推進する必要がある。
- ・ 原子力エネルギーに関する技術開発については、安全性を大前提として、長期的な視野を持って取り組む必要がある。また、バイオマスエネルギー等の再生可能エネルギーについても、国レベルあるいは地域レベルの資源の有効活用の観点も持って、積極的に技術開発を進め、導入を促進する必要がある。
- ・ 環境保全を目的とする行政はもちろん、環境に影響があると認められる施策を策定し、及び実施する際に環境配慮を行う際にも、環境に関する科学的知見に基づき、当該施策が環境に対してどのような影響を及ぼすかを検証しながら施策の検討を行う必要がある。
- ・ 地球温暖化をはじめ、数世紀以上先も見通した超長期的な視野を持って取組を行う必要がある課題も増えてきており、そのような課題の解決に向けた情報の収集、分析とその結果に基づく対策についての調査、研究を行い、例えば、50年といった期間にわたるような展望を示す必要がある。
- ・ また、調査研究等の基盤となる環境情報については、将来、長期間

にわたり蓄積された環境に関わるデータにより、環境に関わる状況の動向を把握するといった、ストックとしての情報の活用のためにも、また、不確実性の残る段階で決定した施策について、その後の知見に基づく施策の柔軟な見直しを行っていくためにも、長期的視野に立った、継続的な情報収集・蓄積とそれらの分析及びそのための体制の整備が必要である。

- ・ 不確実性の残る段階を含め、表面的に問題が発生する前段階に対策を講じる必要のある問題も増えており、環境保全に関わる政策決定をできるだけ合理的に行うためには、科学的知見の基盤となる調査研究及び技術開発をより一層充実させることが必要である。
- ・ あらゆる場面に環境配慮を織り込むためには、上に述べた行政の獲得した情報を含め、各主体が得た情報が共有され、有効活用されることが重要である。そのためにも、情報源情報の整備等、できるだけ簡易に情報を得られる条件を整える必要がある。
- ・ また、特に、不確実性の残る段階での施策決定過程においては、国民とのコミュニケーションを十分に図ることが重要である。
- ・ 行政として、中長期的な展望に基づき、必要な技術開発、研究を行う必要がある。特に、公的研究機関を中心に、将来的な発展、深化の基礎となるような技術開発や環境に関わる学術研究を効果的に進める必要がある。このための体制や情報基盤の充実など、行政として適切な支援を行うとともに、民間において環境保全に資する技術開発を促進するためにも、現在及び今後必要性の高い技術を明らかにする必要がある。
- ・ 特に技術開発については、研究者の意欲を高めつつ、我が国の将来における豊かさや国際的な存在感を維持するためにも、公的研究機関における知財管理体制の充実を行う必要がある。

#### 「国際的枠組みやルールの形成への貢献」

- ・ 世界の環境保全を強力に推進するとともに環境と経済の好循環に資するための、公正な国際ルール形成に積極的な関与をすべきである。
- ・ 東アジア諸国では今後も著しい経済成長が続き、環境への負荷も大きくなることが予想される。我が国を含む東アジアは、市場メカニズムを通じて経済的に密接不可分な関係にあるとともに、環境面でもお互いに影響を及ぼしあっており、東アジアにおける環境管理の仕組みの改善に向け、我が国として積極的に関与する必要がある。
- ・ また、東アジア地域における、森林等の様々な資源の社会、経済、環境の各面からの持続的な活用の推進に積極的に関わっていく必要

がある。また、そのような環境保全に資する取組と自由貿易の推進を両立させる環境保全と貿易の相互支持性の確保に、積極的に取り組む必要がある。

- ・ 東アジアを起点として、アジア太平洋地域、さらには全世界における取組につなげていくような視点が求められる。
- ・ その際、相手国の経済、社会の状況に応じ、政府のみならず企業その他の社会の様々な主体とのパートナーシップの下で、地域的な環境協力の枠組みを構築していく必要がある。
- ・ 様々なレベルの環境保全に関する問題について、二国間の政策対話や、北東アジア、環太平洋といった地域単位の政策対話を進めていく必要がある。
- ・ 効果的な情報ネットワーク等を整備することや、共同研究や研究ネットワークのより一層の推進を図るべきである。また、開発途上国の、政府のみならず企業やコミュニティの、環境管理能力の向上及び環境教育プログラムの開発と実施体制の確立に協力していく必要がある。
- ・ ODA を効果的に活用して、開発途上国の環境管理能力の向上のための政策支援型の協力を進めることが重要である。また、地域における分野別の取組の実績を踏まえて、包括的な国際環境協力の枠組の構築に向けて取り組むべきである。
- ・ 我が国が国際的枠組みやルールの形成への貢献を進めていくため、我が国としての情報基盤の整備や計画的な人材の育成が求められる。また、重要な国際機関への環境関連の人材の派遣等、国際協力を進めるための体制強化も必要である。

## 五．第三次環境基本計画の構成について

第三次環境基本計画の全体の構成としては、ここまで述べた点に関する記述の後に、我が国の環境政策の大綱を体系的に整理した記述を行うとともに、計画の効果的実施のための方策を明らかにすべきである。