

21世紀『環の国』づくり会議

平成13年7月10日

「21世紀『環の国』づくり会議」報告（抜粋）

「21世紀『環の国』づくり会議」（以下「会議」という。）は、平成13年2月16日付け内閣総理大臣決裁により開催が決定されたものであり、「地球の世紀」たる21世紀において、「大量生産・大量消費・大量廃棄」の社会から「持続可能な簡素で質を重視する」社会への転換を図り、地球と共生する『環の国』日本を実現するため、『環の国』の基本的あり方や実現へ向けての施策を検討することを目的とするものです。

会議は、内閣総理大臣が主宰し、全閣僚及び10名の有識者により構成されています。

3月1日の第1回会議以来、4月9日、5月28日、6月13日、7月10日と計5回開催され、環境大臣の議事進行のもと、有識者委員が順次意見表明を行った上で、自由討議が行われました。

この報告書は、会議での意見表明や討議及び会議に供された資料などに基づき、会議の概要を整理したものであり、今後の政府施策はもとより、国民、企業、地方公共団体等における環境保全のための取り組みの参考となるよう、取りまとめたものです。

<はじめに>

今を生きる人類の責務 - 将来にわたって恵み豊かな地球環境を確保するために

21世紀を迎えた今、地球温暖化問題をはじめとして、人間活動が地球の環境に与える影響の大きさが広く認識されるようになりました。これに対して、地球環境には限りがあり、自然の浄化能力を超える環境汚染、自然が再生産できない資源の枯渇、取り返しのつかない生物種の絶滅など、危機的な状況が明らかになっています。

大気、水、土壌、多様な生物などから構成される地球の環境は、これらの微妙な均衡の上に成り立っており、そのような地球生態系の"環"の一部を損なうと、どのような波及的影響が生ずるか予想しがたいところがあります。そして、この地球生態系は、人類の生存の基盤であり、これを損なってしまえば、人類が将来にわたり地球上で生存していくことができなくなるかもしれません。

私たち今を生きる人間は、21世紀、さらにはその先の世紀を生きる子孫、そして地球上に生きとし生ける物に対して、恵み豊かな地球環境を確実に引き継ぎ、人類が地球と末永く共生していけるように努力する責務があります。

『環の国』づくりの趣旨

21世紀の最初の年である2001年2月、「21世紀『環の国』づくり会議」が内閣総理大臣の主宰により開催されることとなりました。

『環の国』とは、自然と共生する文化を育んできたわが国の歴史と伝統の心（和）を踏まえつつ、環境の環はもとより、資源をできるだけ無駄なく効率的に使う循環型社会の環、人を含む生態系の環、人々が協働して環境保全に取り組む環、日本を含む先進国、開発途上国が協力し合って地球環境保全に取り組む環、といった意味を込めた言葉であり、人間、文明、地球の新しい連環を作り上げていく趣旨を込めています。

この「環の国づくり会議」においては、全閣僚と10名の有識者が、私たち今を生きる人間の責務を果たすため、世界に率先してわが国を地球と共生する『環の国』に作り変えていく方策を話し合いました。

人類共同の事業である地球温暖化対策をどうやって推進するか、循環型社会を作り上げていくために市民、企業、行政等の社会を構成する主体はいかに行動すべきか、自然と共生する社会を実現するために何を改め、何をなすべきか、人々が共に協力し合って環境を保全し、改善する行動を継続していくために何が必要なのか、熱のこもった話し合いが行われました。

環境の視点からの構造改革・意識転換

地球温暖化や大量の廃棄物の発生など、現在の環境問題は、資源やエネルギーを大量に使用する現代社会のあり方そのものに根ざしています。このため、『環の国づくり』とは、現在の社会経済の構造、私たちの生活のあり方と価値観を環境の視点から変革していくことである、という共通認識が生まれました。

特に、環境を保全しようとする様々な試みは、ともすれば経済発展と対立的に捉えられがちですが、この「環の国づくり会議」では、『環の国づくり』そのものが新たな経済発展の原動力となりうるものであり、また、世界に先駆けて『環の国』をつくるのが長期的にわが国の国際競争力を高めることにつながる、との見解が示されました。

もちろん、「新たな経済発展」といっても、従来型の大量生産、大量消費の経済発展を念頭に置いているわけではありません。今日、目覚ましい進歩を遂げている情報や生命科学などについての技術やシステムを活用し、経済活動で使用される資源はできるだけ少なく、かつ循環的に使用し、経済発展の内実を量的拡大から質的向上に移していくべき、ということが議論されました。

また、私たち一人ひとりの生活のあり方を改めていくことは、行政が強制して行うべきことではなく、一人ひとりが今を生きる人間の責務を深く理解し、そこで生まれる意識の転換から、自発的・主体的な行動が大きく広がっていくことが望まれます。行政は、そのような社会の条件整備に努めていく必要があると考えます。

資源循環・自然共生型地域づくり

自然に恵まれ、国民が安全で安心して暮らすことができ、資源をムダなく使う、地球と共生する『環の国』は、きれいな空気、豊かな緑、美しい水辺に包まれた経済的活力あふれる都市と、恵み豊かな自然の中でうるおいと安らぎのある生活ができる農山漁村を築くことを通じて実現することができます。

このような地域づくりのためには、真に必要とされる社会資本を重点的に整備していく中で、環境の視点からもこれまでの事業・施策の見直しを進めなければなりません。

その中で、廃棄物を大量に発生させている都市については、ゴミゼロ型都市に再構築するための都市再生を推進することが必要です。また、自然と共生する社会を実現し、わが国の生態系を健全なものに蘇らせていくために、都市、農山漁村を通じて、積極的に自然を再生する事業・施策等を推進することが必要です。

このような資源循環・自然共生型地域づくりは、都市と農山漁村が共生し、対流しながら実施されることが必要であり、さらに、地域住民、企業、研究者、行政等の幅広い国民的協働作業により推進していくことが望まれます。こうして、ハードとソフトを適切に組み合わせ、パートナーシップによる『環の国』づくりを進めていく必要があります。

こうした地域づくりにより、都市と農山漁村の間の人・モノ・情報の"循環"を促進し、「まちづくり」と「むらづくり」を共に進める『環の国』づくりとすることが望まれます。

21世紀を見通した『環の国』づくり

『環の国』づくりは、将来の世代に対する私たちの責務として行うべきことですが、もちろん一朝一夕に実現できるわけではありません。国づくりは、将来を見通した長期的ビジョンや目標を持って着実に進めていく必要があります。

世界自然保護基金（WWF）が計算した世界の環境容量（地球が持続可能であるための環境負荷の最大値）によれば、世界全体の社会経済活動による環境負荷は、既に1970年代に地球全体の環境容量を超えたといわれています。これを地球の環境容量の範囲内に収めるためには、社会経済活動の"環境効率性"の飛躍的向上が必要であり、先進国と開発途上国の一人当たりの年間資源消費量を同一にするという前提に立てば、少なくとも約10倍の環境効率性の向上が必要、すなわちファクター10の達成を目指すべき、との意見が出されました。

21世紀を見通し、このような目標を掲げて『環の国』づくりを推進することが望まれます。

<本 論>

1．地球の環 - 地球と共生する『環の国』づくり -

(1) 地球温暖化防止のための脱温暖化の社会づくり

(略)

(2) 国際環境協力と地球環境調査の推進

(略)

2．環境と経済の環 - 環境産業革命を目指して -

(1) 企業の環境経営の促進

(略)

(2) 資源使用量を減らしつつ経済発展を

(略)

(3) 環境制約を新たな成長要因に転換する技術開発等

資源生産性・環境効率性を向上させるためには、そのための技術開発を促進することが必要です。

政府は、科学技術基本計画において環境を重点分野の一つと規定し、重点的に研究開発投資を行うこととしています。今後、地球環境問題への対応、循環型社会の構築、自然共生型社会の構築、化学物質のリスク管理等のための研究・技術開発を関係府省が連携して推進することが望まれます。

例えば、自動車、家電、容器包装、繊維、建設、船舶、有機性資源等の分野における革新的3R(リデュース、リユース、リサイクル)技術に係る基盤的研究開発や実用化開発、バイオプロセス等の環境にやさしい生産技術の開発、有害物質の分別・処理技術等の開発、太陽光発電・バイオマス・燃料電池・水素等の新エネルギーに関する技術開発、環境共生住宅やゼロエネルギービルの開発普及、環境負荷の少ない船舶の研究開発、道路交通流を積極的に管理する新交通管理システムの研究開発と整備、などを進めることが必要です。

(4) 地域からの環境産業革命

(略)

3. 物質循環の環 - ゴミゼロ作戦による循環型社会の実現 -

(1) ゴミゼロ構想

(略)

(2) 循環型社会を担う市民と企業、行政の役割

(略)

(3) 循環型社会のための社会システム・社会資本の整備、静脈産業等の育成

(略)

(4) 資源循環・環境モデル都市づくり

循環型社会の実現に当たっては、特に廃棄物を大量に発生させている都市について、資源循環の考え方を織り込んだ都市再生を推進する必要があります。

政府においては、都市再生プロジェクトとして、「大都市圏におけるゴミゼロ型都市への再構築」を決定したところであり、大都市圏内の広域連携の下に、高度な処理を行う廃棄物・リサイクル関連施設の複合的整備や水運等を活用した静脈物流システムの構築を推進することとしています。また、全国的な廃棄物処理・リサイクル体制

を確立するために、民間の資金やノウハウなどの民間の力を引き出しながら、各地方においても必要な施設整備等の推進に向けた取り組みが望まれます。

さらに、資源循環にとどまらず、環境負荷の少ない自然と共生する都市（環境モデル都市）づくりを推進するため、ヒートアイランド現象対策、ビルの省エネルギー対策や屋上・壁面緑化を進めるとともに、都市にふさわしい「自然再生型公共事業」（後述）を推進することが望まれます。

（５）２０世紀の負の遺産の解消と不法投棄の撲滅

循環型社会を形成していく上で、２０世紀の大量生産・大量廃棄の社会経済活動が生み出してしまった廃棄物の"山"、「２０世紀の負の遺産」の解消は、避けて通ることのできない私たちの課題です。

２０世紀に処理することができなかったＰＣＢ廃棄物の処理を強力に推進するとともに、廃棄物埋立跡地や不法投棄現場等の再生・浄化に向けて、技術開発、原状回復・環境修復に取り組むことが必要です。

一方、循環型社会を実現するために課された各主体の義務を逃れ、不法に廃棄物を投棄する者には、厳正に対処することが必要です。ＩＴ技術を活用した監視システムの導入や行政・警察機関の連携により新たな不法投棄の予防を図るとともに、産業廃棄物不法投棄事犯に対する広域的な捜査体制の整備などを行い、不法投棄の撲滅を図る必要があります。

（６）安全で安心な国民生活を確保するための化学物質管理

（略）

４．生態系の環 - 自然と共生する社会の実現のために -

（１）日本の伝統的自然観の伝承と最新科学との融合

日本列島に暮らした人々は、古来、豊かな自然の恵みを享受してきており、自然を持続的に利用する知恵と技、自然の風物を慈しむ文化を育んできました。

こうして育まれた日本の伝統的自然観は、自然を単に利用する対象ではなく、共感すべきもの、共に生きるものと捉えるものであり、変転する自然の存在を認め、それに手を入れながら付き合っていくという自然に対する態度の基底となっています。

このような自然観により、かつてわが国では、里地・里山の管理のような模範的な生態系管理が行われていましたが、自然征服的・非循環型の社会経済や生活のあり方が支配的となった２０世紀において、わが国の自然生態系は衰弱してきています。残された自然生態系をこれ以上衰弱させないことはもとより、これからは、わが国伝統の知恵と技に最新の科学を融合させ、自然共存・循環型の社会経済や生活へ転換することにより、自然生態系を蘇らせる２１世紀にしていく必要があります。

このため、多様な生物の生息地、水源のかん養、環境の浄化など、生態系が持つ様々な機能とそれを支える水・物質循環系の機能を明らかにして、これを再生・回復させるためのデータ整備や問題対応型の統合的な研究開発を進める必要があります。

また、鎮守の森や植樹祭のようなわが国の伝統的遺産や緑化行事は、自然環境を守るバックボーンとなっており、大切に伝承していくことが望まれます。

(2) 順応的な生態系管理の推進

近年、北米や豪州では、森林や河川の生態系管理において、自然の長期的持続可能性を最優先し、生態系のひろがりをつながり重視し、多様な主体の参加の下、自然の不確実性を踏まえた順応的な方法で管理するという「順応的生態系管理」の手法が使われるようになってきました。一方、わが国の伝統的な里地・里山の管理の方法は、生態系の適度なく乱を通じて、豊かな生物の生息・生育空間（ビオトープ；ドイツ語で「生命を育む場所」の意）を生み出してきました。

このようなわが国の伝統的な知恵と技に学びつつ、新たな技術を取り入れることにより、順応的生態系管理の手法を確立して、生物多様性を確保する生態系管理を推進することが望まれます。

例えば、地域における豊かなビオトープの保全・再生・創出や里地保全・学習活動の場としての活用などに取り組むこと、希少野生動植物の生息・生育環境を維持・回復するために農業・林業・農山村整備のあり方を生態系保全型に転換していくこと、在来の生態系をかく乱する移入種への対応、などが重要です。

また、わが国の国土面積の七割近くを占める森林については、国土の保全・水源のかん養・自然生態系の維持という観点からも適正な整備・保全を行い、森林の有する多面的な機能が持続的に発揮されるようにすることが必要です。

(3) 自然再生型公共事業を国民の協力を得て展開

衰弱しつつあるわが国の自然生態系を健全なものに蘇らせていくためには、環境の視点からこれまでの事業・施策を見直す一方、順応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に自然を再生する公共事業、すなわち「自然再生型公共事業」を、都市と農山漁村のそれぞれにおいて推進することが必要です。

その際、自然環境の観点に立った事前の十分な調査検討を行うとともに、ハードの整備にとどまらず、市民、企業、研究者、NPO、行政等の多様な主体の参加によって、自然を再生していくことが望まれます。

自然再生型公共事業としては、例えば、人々に安らぎを与え各種の環境保全機能を有する都市における森づくり、水と緑のネットワークづくり、豊かな海を再生するための干潟や藻場の保全・再生、海域・海岸・河川・森林・農地等における豊かな生態系と自然景観等を保全・回復するための事業など、各種の事業を一体的にあるいは連携して実施することにより、自然と共生する地域づくりを進めることが考えられます。

このような事業を推進する中で、再生された自然を環境学習やグリーンツーリズム等の場として活用することなどにより、都市と農山漁村の共生と対流を促進することが望まれます。

(4) 社会資本整備における環境配慮の徹底

国や地方公共団体、あるいは民間が行う公共性の高いインフラストラクチャーである社会資本の整備は、『環の国』づくりにあっても重要な役割を果たします。既に述べてきたように、地球温暖化の防止、循環型社会の構築、環境負荷の低減、自然との共生等のために必要な各種の社会資本を整備していくことが望まれます。

さらに、様々な社会資本整備に当たり、その資材の調達、工法や機材の選択について環境への負荷の少ないものにする、建設廃棄物のゼロエミッションを推進する、建築物の構造や附帯施設を自然と調和したものにする、などの環境配慮を徹底すること

が重要です。

一方、国民生活、産業活動に必要な各種の社会資本を整備する場合に、どうしても環境に影響を与えてしまう事態が生ずることがあります。環境に著しい影響を及ぼすおそれのある各種事業の実施に当たっては、事前に環境への影響を評価し、事業に反映させる環境影響評価法があり、環境の保全について適切な配慮をするための仕組みが整備されています。

また、上位計画や政策における環境配慮のあり方について、現状での課題を整理した上で、内容、手法などの具体的な検討を行うとともに、国や地方公共団体における取り組みの実例を積み重ね、それを踏まえて、環境配慮のあり方に関するガイドラインの作成を図ることが必要です。上位計画や政策に対する環境配慮として、内容や制度に差異はありますが、諸外国で「戦略的環境アセスメント」と呼ばれる仕組みや、わが国の一部地方公共団体において上位計画等における環境配慮の取り組みが開始されており、これらも参考にして検討を行うことが必要です。

このようにして各種の社会資本整備に環境への配慮を組み込み、自然共生型等の環境と調和した社会資本や環境への負荷ができる限り低減された社会資本の整備に努めることが必要です。

5. 人と人との環 - 人々が協働する『環の国』づくり -

(1) 環境教育・学習の推進、環境倫理の確立

環境の視点からの社会経済の構造改革、国民生活のあり方の改革を進める上で、国民、企業等の環境意識の向上は、必須の要件です。このために、あらゆる世代や社会グループについての環境教育・学習を推進していくことが必要であり、そのための場の設定、機会の創出、人材の育成、教材・情報の提供などを総合的に行う必要があります。環境教育・学習は、行政からの一方的な発信ではなく、社会の様々な主体の自発的な行動による幅広い交流の中で進められることが望ましく、行政は、そのような動きを支援する役割を果たしていくことが必要です。

また、環境教育・学習の効果を挙げるためには、自然から学ぶことが重要であり、海、森、川、田んぼ、里地、公園等の豊かな自然を活用し、少年自然の家等の教育関連施設とも連携しながら環境教育・学習の実施に取り組むことが望まれます。

環境教育・学習は、持続可能な社会の実現に向けて、一人ひとりが環境倫理を体得し、実践につなげることを目指すものです。モノの豊かさから心の豊かさへ、公共の精神・中庸の精神のかん養、人間中心から生命中心へ、少欲知足、次世代にツケを回さない、このような環境倫理が社会の共通認識となるよう努めていくことが必要です。

なお、このような『環の国』づくりの思想と施策の方向を環境に関する基本法制に位置付けることを検討してはどうか、との意見がありました。

(2) 主体的な市民活動・NPO活動の支援、企業との連携

環境の視点からの社会経済の構造改革、国民生活のあり方の改革は、幅広い国民の自発的活動として進められることが必要です。

このためには、日常生活における環境保全活動や身近な地域づくりの活動として一人ひとりの実践活動を積み上げていくことが望まれます。その場合、一人ひとりが孤立している場合は、活動を幅広く展開することができないので、人々の連携を促す地域コミュニティやNPOの活動が重要となります。また、地域住民と企業との連携により、

企業の能力を活用して活動の幅を広げていくことも重要です。

このように住民、企業、NPO、研究者、行政等が連携して、地域から環境保全活動の環を広げていくことが望まれ、行政としても、NPOの活動や企業の社会貢献活動を支援する施策を推進しながら、国民一人ひとりとのパートナーシップにより、よりよい環境を"共創"していくことが必要です。

ゴミゼロ社会に向けた国民的運動、地球温暖化防止のための普及啓発、省資源・省エネルギー型生活の普及促進、河川流域が一体となった住民参加の水辺クリーンアップ作戦、下流域の住民や漁民によるブナの植林など、幅広いパートナーシップにより進めていくことが必要です。また、地域住民のマンパワーを活用して国立公園等の貴重な自然を保護すること、住民、事業者、行政等が協力して国立公園地域の内外にまたがって生ずる環境問題の解決を図ること、などが望まれます。

(3) 政府の率先実行

国づくりは、やはり政府が先頭に立って進めていかなければなりません。小泉内閣では、既に一般公用車の低公害車への切り替え、中央官庁庁舎への太陽光発電設備の導入など、率先実行を開始しています。

さらに、各府省における環境管理システムの導入、官庁施設についてグリーン庁舎の整備等の総合的な環境負荷低減対策や省エネルギー診断等の省エネルギー対策の推進、直轄公共工事における建設廃棄物のゼロエミッションの推進や建設施工時の排出ガス対策に取り組むこととしています。

<おわりに>

以上述べたような『環の国』づくりを実際に推進していくためには、国民的な議論の上で具体的な目標を設定し、目標達成のための戦略的プログラムを策定して、実施していくことが必要です。

政府においては、既に環境基本計画を策定し、今後、循環型社会形成推進基本計画の策定や生物多様性国家戦略の改訂が予定されているところであり、このような場を活用しつつ、個別の具体的な目標の設定、戦略的な実施プログラムの策定、推進状況のフォローアップなどを行うことが望まれます。