



Citizens' Alliance for Saving the Atmosphere and the Earth

「第三次環境基本計画（案）」に対する意見

2006年2月28日

特定非営利活動法人 地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）

〒540-0026 大阪府中央区内本町2-1-19 内本町松屋ビル10-470号室

TEL:06-6910-6301

FAX:06-6910-6302

Email アドレス : office@casa.bnet.jp

第1. 全体的な意見

この「第三次環境基本計画」は、『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始め、今後の環境保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱などを示した」とされ、「2025年頃までに実現すべき社会を見据えながら、当面の環境政策の方向と取組の枠組みを明らかに」するものだとされる。

そのためには、まず「公害の世紀」ともいわれる20世紀の公害・環境問題とそれへの対策の総括がなされることが不可欠であるにもかかわらず、まったくこうした検討がなされていない。この「基本計画」には、「公害」という単語がほとんどでてこないことに象徴されるように、これまでの公害・環境行政の評価や分析が極めて不十分であり、公害被害者に関する記述も極めて少ない。縦割りの行政の弊害や課題についても分析や記述がなく、従って、これまでの縦割りの行政が継承されることが前提の計画になっていると言わざるを得ない。環境対策を効果的に実施するには、欧州の「統合的汚染管理」のような複数の環境問題を統合的に対処する考え方が必要である。また、省庁間の実施調整機関を設置したり、国と地方自治体との連携を財政や人材の面で保証すべきであるのに、こうした検討や計画はほとんどない。

こうした弱点が以下に述べるような「基本計画」の問題点に反映している。

以下、当会が取り組んでいる地球温暖化問題及び大気汚染問題を中心に意見を述べる。

第2. 各論についての意見

1 10003 「1 我々が目指すべき社会」について

(1) 「世界に目を向けると、近年ますます増大するとともに一層のグローバル化が進む人間活動が地域での環境の劣化を引き起こしている場合があり、住民が生活を送ることが困難になったような事例も生じている」とするが、問題なのはグローバル化一般ではなく、「経済のグローバル化」であり、これを推進している多国籍企業であることを明示すべきである。

(2) 「人間の健康にも関わる深刻な国内的な課題」として、アスベスト問題、廃棄物の不法投棄、外来種による生態系などへの被害をあげているが、大気汚染や水質汚濁、道路や空港の騒音などの従来型の公害もいまだ深刻な状況にあることを明記すべき

である。また、こうした公害の被害者救済もいまだ重要な課題であることを明記すべきである。

2 11104 第1部第1章第1節1 (1)「日常活動からの負荷が課題となっている環境問題の現状」について

- (1) そもそも環境問題の現状について、「日常活動からの負荷が課題となっている」との記述の仕方は問題である。「日常活動」の内容として、「日常生活や通常の事業活動」をあげるが、こうした記述の仕方は、依然として環境負荷を与える主要な原因が産業活動にあることを意図的に隠蔽する役割を果たしかねない。大気汚染物質にしろ、温室効果ガスにしろ、その最大の排出源は産業部門である。確かに、大気汚染の原因は工場排煙から自動車排ガスに変わってきているが、自動車排ガスの主要な原因はトラックや営業用自動車である。このことは地球温暖化問題の原因物質である二酸化炭素についても変わらない。日本における二酸化炭素の排出源の約半分は産業部門であり、これに民生業務や運輸部門のトラック、営業用自動車を加えると、8割近くは産業関連からの排出である。
- (2) また、「社会経済活動が原因となる環境負荷に関係する要素として、例えば、単身世帯の増加、新たな電化製品の普及、24時間対応の店舗やサービスの急増、郊外居住人口の増加などに伴う公共施設や大規模店舗等の郊外立地の増加といったまちの郊外化、自動車保有台数・一人あたり走行キロ数の増加など、私たちのライフスタイルが変化してきていることがあげられる」とし、「こうした変化を背景に、エネルギー使用、中でも家庭部門やオフィスなどの業務部門のエネルギー使用が大きく増加して」いるとされ、「こうしたエネルギー使用の増加が・・・温室効果ガスの排出による地球温暖化・・・、熱帯夜日数や熱中症の増加といった形で私たちの日常生活に影響を与えている」とされているが、これも意図的な記述というほかない。環境負荷に関係する要素として、ライフスタイルの変化をあげることは間違いではないが、その前に環境負荷の主要な原因は依然として産業活動にあることを明記すべきである。また、二酸化炭素排出量については、2004年の速報値では1990年比で家庭部門が30%、業務部門が35.5%とより高い増加率を示しているのに、何故、家庭部門を先に挙げるのかも疑問である。
- (3) 「都市に人口が集中することに伴い、大都市部での自動車に起因する局地的な高濃度汚染や、幹線道路周辺での騒音が依然として問題となっている」とされているが、自動車に起因する大気汚染は大都市部だけでなく全国的に広がっており、また、局地的な高濃度汚染や幹線道路周辺の騒音は、「都市に人口が集中」したことが主要な原因ではない。こうした自動車による公害は、鉄軌道輸送より自動車による輸送を優先した国の運輸政策や、際限なく道路を造り続ける道路政策に主要な原因がある。こうした原因についての分析や認識の誤りは、これらの公害・環境問題の解決のためにどのような政策がなされるべきかについて方針に関わるものであって、看過できないものであり、正しく書き換えられるべきである。

3 11109 第1部第1章第1節3「複雑化・深刻化する環境問」について

地球温暖化問題に関して、「安全な水準がどの程度か、ということについては現在議論されているところ」とするが、2005年5月、中央環境審議会の専門家部会が、「気温

上昇幅が 2~3°Cになると、地球規模で悪影響が顕在化することが指摘されている。従って、気温上昇幅を 2°C以下に抑制することは、地球規模での悪影響の顕在化を未然防止することになる」、「気温上昇幅を 2°Cとする考え方は、長期目標の検討における現段階での出発点となりうる」と報告しているのであり、政府部内の長期目標の議論がまとまっていないとしても、こうした報告があることは明記すべきである。

また、「アスベストの問題のように、各時点においてその当時の科学的知見に応じて対策を行ってきたが、予防的な取り組み方法の考え方が浸透していなかったためこれに基づく対応が講じられなかった」という記述のなかの、「各時点においてその当時の科学的知見に応じて対策を行ってきた」との記述は削除すべきである。この記述は、2005年9月29日の日本政府の「政府の過去の対応の検証（補足）」に書かれている文言を引用したものと思われるが、1966年頃には世界的にアスベスト災害が注目され、1972年にはILOがアスベストによる職業ガンを公認していたにもかかわらず、日本政府は、まったく必要な調査も、被害者への救済措置も行っていかなかった。前述の「政府の過去の対応の検証（補足）」では、「個別には関係省庁間の連携が必ずしも十分でなかったなどの反省すべき点も見られた」としており、少なくともこうした過去の反省すべき点については記述すべきである。

4 11115 第1部第1章第1節4（2）「負の遺産の現状」について

「負の遺産」として、難分解性の化学物質による土壌、低質、地下水の汚染及び人や野生生物への蓄積の問題、これまで不法投棄された廃棄物、アスベスト、PCB等をあげるが、原子力発電による放射性廃棄物にも言及すべきである。

5 11203 第1部第1章第2節1「地球温暖化対策の分野」について

「京都議定書目標達成計画を策定し、京都議定書の6%削減約束を確実に達成するために必要な措置を定めました」とするが、3.9%を見込む森林などの吸収を筆頭に、この「達成計画」には多くの不確実性があり、6%の削減目標を達成できる目処はたっていない。目標を確実に達成するためには、環境税やキャップアンドトレードの国内排出量取引制度などの追加的な政策が必要なことは明白である。「6%削減約束を確実に達成するために必要な措置を定めました」などの記述は改め、「この達成計画でも6%削減約束を確実に達成できる目処はたっておらず、環境税や国内排出量取引制度などの追加的な政策や措置が早急に検討されるべきである」との記述に改めるべきである。

6 12304 第1部第2章第3節3「予防的な取組方法の考え方などによる、不確実性を踏まえた施策決定と柔軟な施策変更」について

「予防的な取組方法の考え方に基づく対策を必要に応じて講じます」とするが、リオ宣言第15原則は「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的不確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない」としているのであり、基本的に予防原則が適用されることを明記し、「必要に応じて」の文言とそれに続く段落は削除すべきである。

7 21103 第2部第1章第1節1（1）「地球温暖化に関する科学的知見」について

「しかし、現時点では、代表的な温室効果ガスである二酸化炭素の排出量は自然吸収

量の2倍程度であり、さらに、途上国の経済発展に伴う一定の排出増加は避けられません。」とあるが、途上国の排出増加について言及する前に、「歴史的に多くの温室効果ガスを排出してきた責任がある日本を含む先進国は、率先して温室効果ガスを削減していかなければならない」ことを明記すべきである。

8 21104 第2部第1章第1節1(2)「国際的な対策の枠組み」について

COP11、COP/MOP1では、京都議定書の枠組みのもとで、先進国は更なる削減義務について交渉していくプロセスに合意した。また、その合意には、先進国の第2約束期間の削減義務については、第1約束期間との間に空白が生じないようにタイミングで結論を出すことも含まれている。それらを踏まえ、文末に、「そのため、2005年12月に行われたCOP11、COP/MOP1では、2013年から始まるように京都議定書のもとで日本を含む先進国の更なる削減義務について交渉していくことになりました。」と文章を追加すべきである。

9 21105 第2部第1章第1節1(3)「国内における対策」について

京都議定書目標達成計画などの「定められた対策の確実な実施と、そのために必要な施策の展開を図ることが必要」とされるが、前述のとおり、この「達成計画」には多くの不確実性があり、「達成計画の確実な実施」だけでは6%の削減目標を達成できない。達成計画を確実に実施することはもちろんであるが、追加的な対策が必要なことも明記すべきである。

10 21108 第2部第1章第1節2(2)「中長期的目標」について

「我が国として、国際的な取組や国内の取組の枠組みの目安となる中長期的な目標について検討することが必要になっています」とか、「30～50年を射程とする中長期目標を策定することとし、必要な作業を進めます」とされるが、(注1)に記載されているとおり、EUは1996年に工業化前と比較した気温上昇を2℃以下に抑える長期目標を設定し、このことがEU全体として温室効果ガスの削減が進む要因となっている。気温上昇幅を産業革命以前から2度未満に抑えなければ、地球規模の回復不可能な環境破壊により人類の健全な生存が脅かされる可能性があることは、多くの知見が示すところである。前述のとおり、日本でも中央環境審議会の専門家部会が、「気温上昇幅を2℃とする考え方は、長期目標の検討における現段階での出発点となりうる」と報告しているのであり、「検討することが必要になっています」とか、「必要な作業を進めます」とか言っている段階ではない。可及的速やかに、気温上昇幅を工業化以前から2℃とする長期目標を決定し、ここからバックキャストして中期的な目標を検討することを明記すべきである。

11 21111 第2部第1章第1節3「施策の基本的方向」について

「省エネ機器の開発・普及、エネルギー利用効率の改善、技術革新の一層の加速化、環境意識の向上に加え、広範な社会経済的システムの転換を伴う地球温暖化温暖化防止対策を大胆に実行します」とし、「省エネルギー、未利用エネルギーの利用などの革新的技術を加速し、効率的な機器や先進的なシステムの普及を図る」とされるが、革新的技術を待っているだけではどうも気温上昇幅を2℃未満に抑えることなど覚束ない。

地球温暖化防止対策は、つまるところ省エネ対策とエネルギー源を化石燃料から再生可能エネルギーに転換するしかない。地球温暖化が急速に進行していることを考えれば、現状で利用可能な省エネ技術と再生可能エネルギーへの転換を、政策的に「大胆に実行する」しかないことを明記すべきである。再生可能エネルギーへの転換については、現在の「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」(RPS法)は、低い目標値に加え、廃棄物発電が新エネルギーに含まれているため、現実には電力会社の買取りのほとんどが廃棄物発電で占められて、結局、RPS法は再生可能エネルギー普及の抑制法として機能してしまっている。こうしたRPS法の問題点を率直に記述するとともに、ドイツなどで普及効果を実証済みの固定価格買取制度の導入が必要なことを明記すべきである。

12 21123 第2部第1章第1節3(2)ア「バックキャスト手法の重要性」について

バックキャスト手法を開発・利用することにより、長期的視点から目指すべき社会像を描き、今取り組むべき課題を抽出し、必要な対策を実行に移していくことが重要」とするが、「長期的視点から目指すべき社会像」を描くためにも、例えば、「気温上昇幅を2℃」とする目標を定めることが重要であることを明記すべきである。

13 21124 第2部第1章第1節3(2)イ「中長期的な国内対策の在り方」について

「長期的、継続的な排出削減のためには、様々な分野においてエネルギー需給構造そのものを省CO₂型に変革していくことが重要」との指摘は正しいが、そのための具体的な国内対策は、秘術革新、交通システムの抜本的な見直しや、住宅・建物の断熱化、環境性能のよい設備や商品のフローの普及、持続可能な森林経営だけではなく、再生可能エネルギーの普及が政策の基本に据えられるべきである。そのためにも、市民が参加する固定価格買取制度の導入は不可欠であることを明記すべきである。

14 21125 第2部第1章第1節3(2)ウ「新たな国際枠組みの検討」について

COP11、COP/MOP1では、京都議定書の枠組みのもとで、先進国は更なる削減義務について交渉していくプロセスに合意した。また、その合意には、先進国の第2約束期間の削減義務については、第1約束期間との間に空白が生じないようにタイミングで結論を出すことも含まれている。まず、「新たな国際枠組みの検討」というタイトルを「京都議定書を踏まえた2013年以降の国際枠組みの検討」に変えるべきである。

また、「2005年12月に行われたCOP11、COP/MOP1では、2013年から始まるように京都議定書のもとで日本を含む先進国の更なる削減義務について交渉していくことになった」との、国際合意の経緯についても明記すべきである。

さらに、「これまでの取組や国際合意の経緯を踏まえつつ、米国や開発途上国を含むすべての国が参加する共通のルールを構築し、衡平で実効ある枠組みを成立させることが重要」とするが、日本政府の一部に、法的拘束力のある各国別の数値目標は効果的なアプローチではないとか、次期約束期間は2013年から2030～2050年といった長期で設定し、それまでの期間は「排出原単位での目標設定」でよいなどとの主張がある。京都議定書は、始動するまで8年にわたる長い交渉を経て合意された地球温暖化防止のための国際的枠組みであり、これを引き継ぎ発展させることが必要であり、COP3の議長国

であった日本政府にはその責任がある。2013 年以降の先進国の枠組みについては、法的拘束力や数量化された国別総量削減、遵守制度などの京都議定書の基本的な構造は引き継ぐとともに、より高い削減目標に合意しなければならないことを明記すべきである。

15 21126 第 2 部第 1 章第 1 節 3 (3)「避けられない影響への適応策」について

「国際的連携のもと・・・脆弱な国等における適応策への支援」を行うとするが、現実には、現在まで日本は気候変動枠組条約や京都議定書のもとにつくられた基金などにまったく拠出していない。世界第 5 位、先進国では第 2 位の温室効果ガスの排出国である日本には、率先して途上国への支援を行う義務があることを明記し、相応の資金の拠出などの具体的な適応策の支援に言及すべきである。

16 21130 第 2 部第 1 章第 1 節 4 (1) ア (ア)「社会経済システムの見直し等を伴う対策の重要性」について

ここでも、エネルギーを化石燃料から再生可能エネルギーに転換することが政策の基本に据えられるべきであることが明記されるべきである。

17 21131 第 2 部第 1 章第 1 節 4 (1) ア (イ)「具体的な対策」について

エネルギー供給部門の具体的な対策として、「原子力発電、新エネルギー、天然ガス等の活用」をあげているが、原子力発電は二酸化炭素の排出原単位は小さいが、安全性や放射性廃棄物の問題などがあり、マラケシュ合意でも原子力の利用は控えるとされた経過がある。原子力を温暖化対策として利用することは、国内対策についても控えるべきである。また、ここでも具体的な対策として、市民が再生可能エネルギーの普及に参画できる固定価格買取制度の導入を対策としてかかげるべきである。ドイツでは 2004 年末時点で、日本の 18.5 倍の風力発電設備が導入されているが、その 7 割を超える風力発電設備が市民の投資によっており、こうした市民の投資は固定価格買取制度によるものである。こうした経験に学ぶならば、日本においても固定価格買取制度が早急に導入されるべきであることが明記されるべきである。

18 21134 第 2 部第 1 章第 1 節 4 (2)「横断的施策」について

環境税については「真摯に総合的な検討を進めていくべき課題」とされ、国内排出量取引については「総合的に検討を進めていくべき課題」とされているが、こうした経済的手法は温暖化問題のようにその排出源が多数にのぼる場合には有効な手段である。

環境税については、道路特定財源や原発・石炭火発を優遇する歪んだエネルギー税財政の改革とともに、早急に導入すべき施策と位置づけるべきである。また、国内排出量取引についても、キャップアンドトレードの排出量取引制度を早急に導入すべき施策と位置づけるべきである。

19 21135 第 2 部第 1 章第 1 節 4 (3)「基盤的施策」について

技術開発のなかで、「中長期的視野に立って省エネルギー、未利用エネルギーの利用、二酸化炭素回収・貯留・隔離技術等の技術革新を加速する」とされるが、二酸化炭素回収・貯留・隔離技術は二酸化炭素の排出を前提とするという問題があるだけでなく、エネルギー収支やコスト面で課題が多く、安易に「技術革新を加速する」などと位置づけ

るべきではない。また、こうした炭素固定などの研究費に、本来進められるべき再生可能エネルギーの研究や普及など、本来、早急に進められるべき研究や対策への資金が回されるようなことがあってはならない。

20 21304 第2部第1章第3節1(1)「都市の現状」について

自動車交通の全国化とともに、全国的にぜんそく患者が増加しており、とくに深刻な大気汚染が続く都市部でぜんそく患者が多発していることに言及すべきである。

21 21315 第2部第1章第3節3(1)「都市環境の対策全体の方向性」について

「都市における良好な大気環境を確保するため必要な規制を実施する」とするが、大都市部には一刻の猶予もならない激甚な大気汚染に晒されている地域があり、こうした地域については自動車交通の流入規制などの緊急対策をとる必要があることを明記すべきである。

22 21973 第2部第1章第9節第3項1(1)「戦略的環境アセスメント」について

戦略的環境アセスメントについては、「今後は、導入に向けた一層の取組を進めることが必要」とされるが、記述されているように諸外国ではすでに戦略的環境アセスメントが導入され、地方自治体でも要綱による制度化が進んでいる。2002年にはOECDから勧告もされているのであり、「導入に向けた一層の取組を進めることが必要」などという段階ではない。早急に法制化が必要なことを明記すべきである。

23 21964 第2部第1章第9節第3項1(2)「環境影響評価」について

「今後は、引き続き、技術手法のレビューや、方法書手続の機能を十分に発揮するための検討、関係者間のコミュニケーションを進めるための手法開発等を進め、環境影響評価の一層の充実を図ることが必要」とされるが、現在の環境影響評価制度で問題なのは、代替案の検討がなく、また事後チェックもないことである。代替案の検討や事後評価を実施することを義務づけることが「環境影響評価の一層の充実」であり、こうした改正を進めることを明示すべきである。また、温暖化対策の厳格な評価を義務づけ、CO2排出量のもっとも少ない代替案の検討を義務づけるべきである。

24 22106 第2部第2章第1節1(1)ア(ア)a「エネルギー起源二酸化炭素」について

産業部門については、「自主行動計画の着実な実施、工場等におけるエネルギー管理の徹底」をあげるが、自主行動計画が達成できなかった場合の担保措置についても言及すべきである。自主行動計画が達成できなかった場合については、行動計画を協定化してペナルティをかすとか、規制的措置を導入するなどが検討されるべきである。

エネルギー供給部門については、固定価格買取制度の導入などの再生可能エネルギー普及策についても明記すべきである。

25 22112 第2部第2章第1節1(1)ア(ア)d「代替フロン等3ガス」について

「産業界の自主的・計画的な取組を支援し、代替物質の開発・代替製品の利用の推進、冷媒として機器に充填されたHFCの回収などを推進します」とされるが、代替品の多い

HFC、特にダストブロアーなど回収・破壊できないものについては、すみやかに自然物質への代替品に移行させ、代替品が特定できていないPFCとSF6は工場内のクローズドシステムに移行させて工場の外に出さない、との対策を義務づけるべきである。

26 22117 第2部第2章第1節1(1)イ「横断的施策」について

「環境税、国内排出量取引制度については、その効果や影響などを踏まえ、総合的に検討を進めていくべき課題」とされているが、「課題」ではなく、早急に導入すべき施策と位置づけるべきである。

27 22135 第2部第2章第1節2(2)ア(ア)b「交通需要マネジメント手法の活用をはじめとする物流、人流、交通流対策、局所汚染対策の推進」について

「窒素酸化物等の濃度が局所的に高濃度になっている場所については、将来濃度予測等の調査研究を進めるとともに、対策効果を発現していく枠組みの構築を図る」とされるが、局所的に高濃度になっている地域ではぜんそく患者が多発しており、こうした地域については自動車交通の流入規制などの緊急対策をとる必要があることを明記すべきである。

28 22247 第2部第2章第2節5(1)「被害者の救済」について

喘息患者が全国的に増加し、とりわけ大都市部における増加が著しいことが学校保健統計などの資料から明らかになっている。こうした喘息患者の多発の原因について早急に適切な疫学調査などの調査研究を進め、自動車排ガス等の大気汚染との因果関係が明らかになった場合には、指定地域の再指定などの措置を講ずることを明記すべきである。新たなデータなどにより、窒素酸化物などの影響が明らかになった場合は、再指定を検討することは、公害健康被害補償法の大気汚染地域の指定解除を行ったときの政府の約束であったはずである。

また、疫学調査の結果を待つまでもなく、医療費の負担などの措置は国が地方自治体と協力して行うことを検討することを明記すべきである。

29 30301 第3部第3節「各種計画との連携」について

「環境の保全に関する国の基本的な計画である環境基本計画と国の他の計画との間では、環境の保全に関しては、環境基本計画との調和が保たれたものであることが重要」とされるが、「環境の保全に関しては、環境基本計画が優先する」とすべきである。また、「専ら環境の保全を目的とするものは、環境基本計画の基本的な方向に沿って策定、推進」とするとの記述も、「環境基本計画に沿って策定、推進」とすべきである。

公害対策基本法の「環境と経済との調和条項」が削除されて、公害対策が大きく前進した歴史に学ぶべきである。