第１部　環境の状況と環境政策の展開の方向

第１章　環境の状況及び環境政策の課題と目指すべき持続可能な社会の姿

第１節　環境と社会経済の状況

⑴　環境に関する状況

Ａ．地球温暖化に関する状況

地球温暖化問題は、その予想される影響の大きさや深刻さから見て、人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つである。

新興国を中心に温室効果ガスの排出量は増加しており、2007年11月に公表された気候変動に関する政府間パネル（ＩＰＣＣ）の第四次評価報告書によると、世界平均地上気温は2005年までの100年間に0.74℃上昇し、平均海面水位は20世紀を通じて17㎝上昇した。同報告書では、最近50年間の気温上昇の速度は過去100年間のほぼ２倍に増加しており、20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性が非常に高いとしている。また、最も厳しい緩和努力をもってしても、今後数十年間の気候変動の影響は回避できないとされている。

地球温暖化問題に対応するため、国際的には、1992年５月に気候変動枠組条約、1997年12月に京都議定書が採択（2005年２月に発効）されている。京都議定書は、先進国全体の2008年から2012年までの排出量を1990年比で少なくとも５％削減することを目的として、各国ごとの数値目標（日本は６％削減）を定めたものである。地球温暖化問題に対応するための重要な取組であるが、京都議定書で削減約束を負っている国の世界全体のエネルギー起源二酸化炭素（CO_2）の総排出量に占める割合は2009年時点で約26％に低下している。

京都議定書第一約束期間以降（2013年以降）の温室効果ガス排出削減に関する国際交渉においては、様々な局面で長期目標や枠組みに関する議論がなされてきた。

2009年７月のＧ８ラクイラ・サミットでは、Ｇ８北海道洞爺湖サミットにおいて合意した、世界全体の温室効果ガス排出量を2050年までに少なくとも50％削減するとの目標を世界全体で共有することを再確認し、この一部として、先進国全体で、1990年又はより最近の複数の年と比較して2050年までに80％又はそれ以上削減するとの目標を支持する旨が表明された。また、2009年11月に発表された気候変動交渉に関する日米共同メッセージにおいて、両国は、2050年までに自らの排出量を80％削減することを目指すとともに、同年までに世界全体の排出量を半減するとの目標を支持することを表明した。

2010年11月から12月に開催された気候変動枠組条約第16回締約国会議（ＣＯＰ16）では、先進国・途上国双方の削減目標・行動の同じ決定への位置付けや、緑の気候基金の設立等を内容とするカンクン合意が採択された。

2011年11月から12月に開催されたＣＯＰ17では、将来の法的枠組みの構築に関する新しいプロセスとして「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ、可能な限り早く、遅くとも2015年中に作業を終えて2020年から発効させ、実施に移すとの道筋が合意された。また、京都議定書に関しては、第二約束期間の設定に向けた合意が採択され、第二約束期間には参加しないとの我が国の立場も成果文書上に反映された。我が国としては、ＣＯＰ16で採択されたカンクン合意に基づき、2013年から2020年までの間における先進国・途上国双方の排出削減対策等の着実な実施を図るとともに、将来枠組みの構築に向けた国際的議論に積極的に貢献していく必要がある。

我が国は、京都議定書の下、2008年度から2012年度までの温室効果ガスの平均排出量を基準年と比べて６％削減する義務を負っている。2010年度の温室効果ガスの総排出量は、基準年比0.3％減となっている。産業部門及び運輸部門では京都議定書目標達成計画（平成20年３月28日閣議決定）に掲げた目安を下回っている一方、家庭部門、業務その他部門及びエネルギー転換部門では目安を上回っている。森林吸収量の確保及び京都メカニズムクレジットの取得は計画されていた水準を達成できる見込みであり、これらを加味した場合、2008年度から2010年度までの３か年においては、単年度ベースで削減約束を約５％超過達成の状況である。一方で、第一約束期間の残り２年間である2011年度及び2012年度については、東日本大震災後の原子力発電の稼働状況、節電等による電力需要の状況、気象状況などの予見が困難な要因に大きく影響を受けると考えられる。

また、世界全体のCO_2排出量が増加する中で、我が国の平均気温は、100年当たり約1.2℃（統計期間：1898～2010年）上昇し、既に我が国においても、日降水量100ミリ以上の大雨や猛暑日の日数が増加しており、今後、我が国の農林水産業、陸海の生態系、水資源、人の健康などに影響を与えることが予想される。都市部においては、ヒートアイランド現象の影響も相まって、東京では約３℃、札幌、名古屋、大阪、福岡では約２℃以上の上昇となっている。

Ｂ．物質循環・廃棄物に関する状況

世界においては、経済成長と人口増加に伴い、廃棄物の発生量が増大しており、2050年の世界全体の廃棄物発生量は、2000年の２倍以上となる見通しとなっている。

国連環境計画（ＵＮＥＰ）が設立した持続可能な資源管理に関する国際パネル（ＩＲＰ）は、全世界的な規模で資源消費が急増していることから、経済活動当たりの資源利用の削減と、資源利用に伴う環境影響の低減という、二つの意味におけるデカップリングが必要であるとしている。

また、ＵＮＥＰは、特に経済成長と人口増加が著しいアジア・太平洋地域では資源需要が旺盛で、世界全体の資源消費量の過半を占めており、他の地域の資源利用の効率性が向上する中、この地域の資源利用の効率性は1990年以降低下しているとのレポートを出している。

開発途上国においては、廃棄物の種類も多様化する中、有害物質を含む電気電子機器廃棄物（E-waste）やプラスチックごみ等が不適正に処分され、環境汚染を引き起こしている事例が発生している。

廃棄物等の国際的な移動が増加していることから、地球規模の環境負荷低減と適正な資源循環を確保する必要性が高まっている。

我が国では、物質フロー全体を見ると、新たに投入される天然資源の量は減少し、循環利用される物質の量は増加しており、省資源型への移行が進みつつある。循環型社会形成推進基本計画において目標を設定している物質フロー指標を見ると、循環利用率及び最終処分量は平成21年度時点では目標を達成し、資源生産性も向上しており、目標の達成に向けて順調に推移している。

しかし、土石系資源投入量を除いた資源生産性、化石系資源、金属資源に係る資源生産性については更なる改善が求められている。また、循環型社会の構築に向けた国民の行動などライフスタイルの変革についてもリサイクル製品の積極的な購入、リユースびんの利用、中古品の購入など取組率が低いものがある。さらに、一般廃棄物について、依然として最終処分場を有していない市町村が多く、産業廃棄物については、最終処分場の残余年数が、首都圏においては4.7年（平成20年度）と少なく、新規建設も難しい状況が続いている。

３Ｒ（発生抑制、再使用、再生利用）の取組のうち、特に発生抑制、再使用の取組が未だ不十分である。また、再生利用についても、使用済製品を原料として用いて同一種類の製品を製造する水平リサイクルの取組が不十分となっている。

また、大量の循環資源が恒常的に海外に輸出されると、国内のリサイクル・システムが空洞化することとなる。この場合、資源相場の下落等によってそれまで輸出されてきた循環資源を国内で処理しなければならなくなったとしても、適切に処理できないおそれがある。