国土が有する多面的な価値を保全するためには、農地や人工林のように、人間の働きかけを通じて形成されてきた二次的自然地域についても適切に維持管理し、有効活用していくことが重要である。農業や林業は、二次的自然地域を保全し、活用する上で重要な機能を担っており、例えば、再生可能エネルギーの一つであるバイオマス資源の供給等の国土が有する価値の保全に貢献している。したがって、持続可能な農林水産業等の振興を図るとともに、人口減少や高齢化といった状況も踏まえ、多様な主体の参加による国土の保全・管理のあり方を考えていくことも必要である。

また、新規を含む都市基盤や住宅のストック等についても、環境負荷が小さいものとなるように、質を高めるとともに、適切に維持管理・更新を進めていくことが重要である。

○環境保全上の観点からの国土利用メカニズムの構築

我が国においては、すでに人口が減少し始めており、また、環境負荷の低減が求められる状況にあることから、例えば、集約型都市構造の考え方のように、都市の既存ストックを最大限活用した都市機能の集約化を進めるとともに、自動車利用から公共交通利用などへの転換を図ることにより、都市における社会経済活動によって生じる環境負荷を一層小さくすることが重要である。その際、都市と相互補完的な関係にある都市周辺の農山漁村も含めた広域的な土地利用のあり方についても検討していく必要がある。

自然との関わりの中で、まちづくりや土地利用を考えるに当たっては、自然災害による被害をすべて防止することは出来ないという側面がある一方で、自然がそういった災害の被害を軽減する機能をも有しているということをあわせて視野に入れる必要がある。

○良好な環境の保全に向けた取組

ストックとしての国土の価値を高めるためには、良好な環境を保全していくことが重要である。放射性物質、有害化学物質、不法投棄された廃棄物等による環境汚染から人の健康や生活、生態系を守ることの重要性が認識されている現在、国民の健康と環境を守る視点からの対応を強化することを通じ、現在及び将来の世代が健全で豊かな環境の恩恵を受けられるよう、良好な環境を保全するための取組をより一層推進し、国土の価値を高めていくことが必要である。

⑷　地域をはじめ様々な場における多様な主体による行動と参画・協働の推進

○環境教育や意識啓発による一人一人の行動への環境配慮の織り込み

国民一人一人の活動に起因する環境負荷が地域の環境や地球環境に大きな影響を及ぼしており、環境の保全においては、ライフスタイルの見直しなど国民の主体的な行動を促進することが不可欠である。そのためには、行政・企業・ＮＰＯ・市民それぞれの主体が問題の本質や取組の方法を自ら考え、解決する能力を身につけ、自ら進んで環境問題に取り組む人材を育てるための環境教育や意識啓発が重要である。

また、各主体の取組を後押しするため、経済的なインセンティブを付与する施策などを効果的に実施することも有効である。その際、環境に関する情報が十分に活用されるために、情報利用者のニーズに応じた情報提供のための取組の強化も必要である。

○環境問題の解決に向けた多様な主体の参画・連携

環境問題の解決のためには、環境に関する幅広い知見や、地域の生活に根ざした知恵を活用していくことが重要である。そのためには、行政、企業、ＮＰＯ等の多様な組織や年齢、性別、職業を問わず多くの市民が環境保全の施策形成・決定過程や具体的事業、取組に参画することが不可欠である。また、こうした主体の中に存在する、環境保全に関する知識や知恵を活用していくためにも、各主体が個々に行動するだけではなく、連携・協働して問題の解決に取り組むことが必要である。

第３章　環境政策の原則・手法

第１章に掲げた持続可能な社会を実現していくため、第２部に記載する重点分野ごとの環境政策や環境保全施策の体系に掲げられた施策については、以下のような原則等を意識しながら実施していくことが重要である。

⑴　環境政策における原則等

○環境効率性

環境保全を確保しつつ、経済発展を実現することが持続可能な発展において求められている中、「環境効率性」を高める、すなわち、一単位当たりの物の生産や、サービスの提供から生じる環境負荷を減らすことにより、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。

○リスク評価と予防的取組方法の考え方

地球温暖化による環境への影響、化学物質による健康や生態系への影響など、環境問題の多くは科学的な不確実性を伴っている。このような場合には、その時点で利用可能な科学的知見に基づいて、問題となる事象が環境や健康に与える影響の大きさと、その事象が発現する可能性に基づいて環境リスクを評価した上で、あらかじめ設定されたリスク許容量を踏まえて対策実施の必要性や緊急性を判断し、優先順位を設定して対策を講じるという考え方が重要である。

問題の発生の要因やそれに伴う被害の影響の評価、又は、施策の立案・実施においては、その時点での最新の科学的知見に基づいて必要な措置を講じたものであったとしても、常に一定の不確実性が伴うことについては否定できない。しかし、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、ひとたび問題が発生すれば、それに伴う被害や対策コストが非常に大きくなる場合や、長期間にわたる極めて深刻な、あるいは不可逆的な影響をもたらす場合も存在する。

このため、このような環境影響が懸念される問題については、科学的証拠が欠如していることをもって対策を遅らせる理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら、予防的な対策を講じるという「予防的な取組方法」の考え方に基づいて対策を講じていくべきである。この考え方は、地球温暖化対策、生物多様性の保全、化学物質の対策、大気汚染防止対策など、様々な環境政策における基本的な考え方として既に取り入れられており、例えば、生物多様性基本法は、予防的取組方法等を旨とする規定を置いている。また、我が国が締結する国際条約においても、予防的取組方法を掲げるケースが多くなっており、その観点からも、国内での施策を予防的取組方法に基づいて実施すべき必要性が高まっている。今後、引き続きこの考え方に基づく施策を推進・展開していく必要がある。

東日本大震災以降、リスク評価と予防的な取組方法の考え方は、防災の観点だけでなく、環境政策においてもその重要性が再認識されている。今後、できる限り科学的知見に基づく客観的なリスク評価を行いながら、「環境リスク」や「予防的取組方法」の考え方を活用し、政策を推進していくことが重要である。

一定の不確実性がある中で政策的な意思決定を行うためには、関係者や国民との合意形成が不可欠である。その際には、可能な限り各主体間のコミュニケーションを図るよう努めるべきであり、そのために、政策決定者は十分に説明責任を果たすべきである。

なお、政策判断を行った後においても、例えば、生物多様性保全の領域において、順応的取組方法が重視されているように、新たに集積した科学的知見に基づいて必要な施策の追加・変更等の見直しを継続して行っていくべきである。

○汚染者負担の原則等

環境保全のための措置に関する費用の配分の基準としては、「汚染者負担の原則」を活用し、環境汚染防止のコストを、価格を通じて市場に反映することで、希少な環境資源の合理的な利用を促進することが重要である。また、我が国の汚染者負担原則は、汚染の修復や被害者救済の費用も含めた正義と公平の原則として議論されてきたという点に留意する必要がある。今後も、事故や操業により生じる環境汚染防止のためのコストを製品、サービス価格に反映させることで、安全性や環境面にも配慮した企業経営、消費行動を促していくことが重要である。