

新環境戦略

A New Strategy for the Environment

はじめに

近年環境への圧力がOECD地域のみならず世界的にも高まっていますが、同時に環境の改善も多く見られます。今後20～30年の経済、社会、技術の発展により、これらの環境圧力の一部については軽減される可能性が強いものの、場合によっては圧力が大幅に増大するケースもあるでしょう。21世紀初頭の10年間に、OECD諸国は多くの環境問題に緊急に対応する必要があります。「OECD環境アウトルック」では2020年までの最も切迫した環境問題が特定されました。また、OECD加盟国は、これらの問題を解決するための対策、その進捗状況の評価に使用できる指標、各国を支援するOECDの取り組みなどを特定した「環境戦略」に合意しました。「OECD環境戦略」の根底には、OECD加盟国の国内及び加盟国間の持続可能な開発の促進に向けた環境政策をさらに推進していく必要があるという基本的な立場があり、これは非加盟国の同様のニーズにも応えるものでなければなりません。OECD諸国は、各国の責任の共通点と相違点を認識しながら、非加盟諸国の能力を高めることや、グローバルな環境問題に対処する効果的で公平な責任分担を確立するために他国と協力することにより、重要な役割を果たすことができます。

21世紀に入り、OECD諸国は、国内の天然資源の状況や、環境に与えているダメージ、クリーンで健全かつ生産的な環境を次世代に確実に引き渡すためにとるべき対策について調査を行っています。本政策フォーカスは、OECD諸国における2020年までの環境変化の可能性を予測した「OECD環境アウトルック」と、OECD諸国が直面している主要な環境問題に取り組むためにOECD環境大臣によって採択された「21世紀初頭10年間のOECD環境戦略」の骨子をまとめたものです。

問題はどれほど深刻か

OECD諸国は、長年にわたり環境問題に取り組んできている。フロンガス（CFC）の排出量削減など一部の領域では大きな改善が見られ、湖や河川の水質などでも十分とはいえないまでもある程度の進展が見られる。他方、過剰漁獲や温室効果ガスの排出などの問題では、悪化傾向を逆転させる緊急の対応が求められている。OECDは「交通信号」を用いて環境問題を3つのカテゴリーに分けている。

「青信号」の環境問題又は環境への圧力は、OECD諸国が「用心しながら進む」べき領域であり、ガソリンから排出される鉛などの大気汚染物質やオゾンを破壊するフロン（フロン）の排出量削減、OECD地域の森林伐採傾向の逆転、産業による環境汚染の削減などが含まれる。環境に優しい商品・製品の購入（グリーン購入）には前進が見られ、埋設処理からリサイクルへと転換される廃棄物のシェアは増え続け、有機農業その他の環境に優しい農業慣行は急速に広がっている。

「黄信号」の環境問題又は環境への圧力は、見通しの不確実な領域や問題化しそうな領域を示している。この中には、1人当たり使用量の減少にもかかわらず、全体では2020年まで増加し続ける見込みの、OECD諸国の水資源使用量が含まれる。同じように、OECD地域では、地表水の水質は大幅に改善しているものの、基本的な水質目標を満足に達成している国はほとんどない。また、フロン（フロン）の排出量は近年大幅に減少しているが、過去に排出されたフロンが徐々に成層圏に到達しているため、オゾン層は薄くなり続けている。環境問題の多くについては、入手可能なデータや科学的理解も十分ではない。有害な産業排出物によ

る人の健康や生態系機能への影響は今でもはつきりせず、よく分かっていない。OECD諸国は有害廃棄物排出量に関するデータを十分に収集していないので、最近の傾向をつかむのは難しいが、一部の指標によれば、有害廃棄物の排出量は増えている。同じように、現代バイオテクノロジーの多くの側面に関しても、人の健康と生態系への影響はまだ十分に分かっていない。養殖と植林はともに魚と森林製品へのニーズ増大による天然資源資源への圧力緩和に役立つが、いずれも地域の生態系の質に悪影響を及ぼす恐れがある。

しかし、最も懸念されるのは緊急に対応する必要のある「赤信号」の問題である。赤信号問題の多くはグローバルな性格のもの（地球規模の重要性をもつ環境資源、汚染や廃棄物の蓄積）で、OECD諸国は利用者としても汚染者としても一部しか係わっていない。地球規模の重要性をもつ「赤信号」の問題の顕著な例は、過剰漁獲である。世界の海洋漁場の4分の1は、すでに枯渇しているか、過剰漁獲されているか、過剰漁獲からの回復期にあるか、のいずれかである。地球規模の森林伐採や生物多様性の喪失も深刻な問題である。自国内の状況改善に向けたOECD諸国の努力は正しい方向へのステップといえるが、OECD非加盟地域では2020年までに森林地域がさらに約10%失われる見込みだけに、地球規模での傾向を好転させるには不十分である。

温室効果ガスの排出によって引き起こされる気候変動は、OECD諸国が直面している最も重要な「赤信号」問題の1つと見てよい。排出量削減へのコミットメントにもかかわらず、OECD諸国の温室効果ガス総排出量は2020年まで増え続ける見込みで、OECD非加盟国の排出量も急増している。現在の政策の

下では、OECD諸国の二酸化炭素（CO₂）排出量は、2020年までにさらに3分の1増える可能性が高い。気候変動による最悪の影響を避けようとするれば、これまでより強力な対策を緊急に講じる必要がある。エネルギー利用と交通は、温室効果ガスの排出と都市の大気汚染につながる各種大気汚染物質の主な原因となっている。現在の政策パターンが続けば、OECD諸国における自動車の走行距離は1997年から2020年までに40%、世界の旅客航空の航行距離は3倍にそれぞれ増加する見込みで、こうした活動による気候変動への影響は、OECD諸国はもとより世界全体でも2020年まで続く可能性が高い。一方、OECD地域のエネルギー利用量も2020年までに35%増加する見込みである。

地下水の汚染はOECD諸国にとってこれまでさほど問題視されていなかったが、農業による環境汚染を主因に、懸念する声が増えてきている。今後、飲料水その他の利用に大量の地下水を汲み上げる必要がでてくると、硝酸塩などの汚染物質による地下水汚染は大きな問題になるだろう。OECD諸国では、今後20年間に農業に起因する水域への窒素流入が4分の1以上増加すると予想されるほか、分解しにくい有害化学物質も環境に拡散し続け、人の健康に深刻な影響を及ぼすと予想される。



状況の改善のために何ができるか

これらの環境問題に取り組むために政策当局には何ができるのか。政策当局はまず、改善済みの例や改善中の例に注目する必要がある。このような改善は、価格面のインセンティブや規制による介入と結びついている場合が多い。最近の水使用量の削減が最も目立っている国は、水使用への補助金を廃止し、水料金を改めて水の限界コストをよりよく反映した水準にした国である。同様に、OECD諸国のエネルギー集約度が大幅に低下したのは、環境政策によるものではなく、エネルギー価格が急騰した1970年代のオイル・ショック時である。一方、政府による規制や制限は、産業による汚染の削減、著しく汚染された地表水の清浄化、一部の大気汚染物質の削減（フロン使用の段階的な削減など）で特に大きな成果を収めている。政府による直接介入は、利用が制限され保全されているOECD諸国の自然保護区の数や面積の増加で成果を上げており、生態系と生物多様性が守られている。また、政府の政策によって環境に有益な消費パターンの変化を促進できるケースもある。その例として挙げられるのは、有機農業などの環境的に持続可能な農業慣行が発展していることである。こうした農業慣行がOECD諸国で急速に広がっているのは、消費者ニーズの高まりによる面もあるが、政府のサポートによる面も大きい。一般に、環境関連情報や政策決定プロセスへの国民のアクセスを容易にすれば、個人消費の選択肢拡大や環境政策へのサポートの強化に役立つと言える。

どのような政策が必要か

最も扱いやすい環境問題については、ある程度すでに対応策がとられている。将来的な問題はより複雑なものになると見られ、その解決にはこれまで以上に難しい取り引きや国際協力の強化が求められる。OECD環境アウトLOOKは、「赤信号」が灯っているそれぞれの問題に取り組むための適切な政策措置の事例を提示し、可能な場合には、その潜在的な効果についても量的評価を行っている。1つの政策措置によって、資源利用や汚染物質・廃棄物の排出量を全体的に削減する適切なインセンティブを与えるのはしばしば困難である。したがって、通常は、その代わりに、強固な規制枠組みと様々な他の措置を組み合わせたポリシー・ミックスを用いることが必要だろう。そうした政策措置には、消費者と生産者の行動に影響を与えるより強力な価格メカニズム、自主的取り決め、排出権取引、エコマークその他の情報インセンティブ、土地利用規制、インフラ整備などが含まれるだろう。特にOECDは、環境に有害な補助金を廃止し、価格を適正化するための環境税や賦課金などの経済措置をより体系的に利用するよう勧告している。環境アウトLOOKでは、OECD諸国が現行のすべての補助金を廃止するとともに、エネルギー使用への課税（燃料の炭素含有率に応じた課税）と化学物質使用への課税を導入した場合の政策シミュレーションを行っている（注1）。それによれば、こうしたポリシー・ミックスの環境への効果は大きく、2020年にはこうした政策を実施しなかった場合と比べて、二酸化炭素（CO₂）排出量は15%、イオウ酸化物（SO_x）排出量は9%、メタン排出量は3%、水域への窒素流出は30%、それぞれ減少するとの結果となった。他方、こうした政策パッケージを

実施してもその経済的なコストは微々たるもので、2020年のOECD諸国のGDPは、パッケージ実施無しの場合より1%弱減少するだけと予測されている。

（注1）モデルに列挙されているOECD諸国の補助金の全廃と、農業向け市場価格支援の廃止、OECD諸国での燃料使用に課す従価税（石炭、石油、天然ガスについてそれぞれ年2、1.6、1.2パーセントポイント増）および全化学物質の使用に課す従価税（年2パーセントポイント増）の導入とを組み合わせたシミュレーション。

主要目標は何か

環境アウトLOOKで行われた環境政策とポリシー・「ミックス」の分析は、OECD環境戦略で提示されている国家的な対策の分析的基礎となっている。「環境戦略」は、OECD加盟国が直面している最も切迫した環境問題に的を絞込み、持続可能な発展というコンテキストの中で、環境政策のコスト効率と実施可能性を高めるための相互に関連した次の5つの目標を特定している。

1. 天然資源の効率的な管理による生態系の完全な状態での維持
2. 経済成長と環境への圧力とのデ・カップリング（切り離し）
3. 意思決定のための情報の改善：指標を用いた進捗状況測定
4. 生活の質の向上：社会と環境のインターフェース
5. ガバナンスと協力の改善：グローバルな環境の相互依存

2001年5月16日にパリで行われたOECD環

境大臣会合で、「21世紀初頭10年間のOECD環境戦略」が採択された。これら5つの目標の達成に向けた加盟各国の進捗状況は、今後OECDによって定期的に測定され、審査されることになっている。

いかに生態系を維持するか

OECD加盟国にとって今後10年間の主要目標は、天然資源の効率的かつ適切な管理によって生態系を完全な状態で維持することである。生態系は有限で傷つきやすく、汚染物質や廃棄物を受け入れる能力には限界があるので、天然資源を効率的に利用し、その保全を目指すしなければならない。持続不可能な生産と消費の傾向はこれまでにもましてグローバルな生態系、生物多様性、気候パターン、グローバル環境の健全性を脅かしている。生態系を保護し、それが提供してくれる極めて重要な恩恵を維持するための強力な政策をとらない限り、人間による環境への圧力は軽減しそうにない。OECD諸国は、農業、輸送、エネルギー部門等において、天然資源の持続不可能な利用を助長している補助金等の政策を廃止または改革し、利用者負担原則と汚染者負担原則を反映した市場やその他の政策措置を通じて天然資源利用の全コストを内部化する必要がある。政策の立案にあたっては、企業、NGO、現地住民、地域社会など、他の利害関係者との緊密な協力が行われるべきである。国や地元の問題ばかりでなく、グローバルな問題や地域的な問題についても考慮しなければならない。

温室効果ガスの排出を減らし、CO₂を吸収するシンクを増やすには、OECD各国政府は、部門別政策ばかりでなく、補助金の廃止やグリーン税制改革、排出権取引といった市場ベ

ースの政策措置を優先した技術的、社会的なイノベーションによって排出削減へのインセンティブを作り出さなければならない。また、電力発電におけるエネルギーの生産や利用、エネルギー集約型の経済部門、輸送などから排出される温室効果ガスを軽減するための効果的な政策を策定、実施する必要もある。「OECD環境戦略」はOECDに対し、各国が気候変動対策としての国内政策を実施するのを支援するよう求めている。また、持続可能性と気候変動（軽減、適応）戦略との経済、環境、開発、社会面での結びつきに関するOECD加盟国と非加盟国の対話を促進し、研究分析を支援するとともに、気候変動政策に関する情報交換に寄与するよう求めている。

OECD諸国は、合意された水質目標を達成する一方で、すべての国民が安全な飲料水を飲むことができ、十分な衛生環境にアクセスできるようにする必要がある。水資源の生態的な価値を維持するには、追加的な目標と措置が必要とされるだろう。また、生物多様性（景観、生態系、種、遺伝子素材を含む）の維持、回復、強化のためには、さらなる措置も講じなければならない。生態系と種への脅威を大幅に減らすには、生物多様性の問題をこれまで以上に実際の企画立案活動その他の政策に統合する必要がある。生物安全性を確保するには、バイオテクノロジー（遺伝子組み換え作物など）の影響について評価するとともに、侵略的な種の伝来を未然に防ぐための措置を講じる必要がある。



OECD諸国では、持続的な経済成長に環境の質的な向上が伴うようにするため、環境への圧力を経済成長から切り離すことが必要とされている。OECD諸国は、あらゆる経済部門において、デ・カプリングのネットの効果によって環境の持続可能性基準（環境の再生・同化力の尊重、生態系への不可逆的影響の回避、再生不能資源についての代替可能性の確保）を満たす必要がある。

総じて、環境の悪化は経済成長よりやや遅いペースで進んでいる。しかし、生産と消費の全体的な増加の方が資源効率の向上よりペースは早いで、大半の地域では全般的な環境の悪化が続いている。例えば、OECD諸国は2020年までに経済のエネルギー集約度を20%削減する見込みであるが、エネルギーの総利用量は35%の増加が見込まれている。エネルギー利用による環境への悪影響を全体として削減するには、OECD諸国は現時点で予測されているよりも大幅な燃料構成の変化を実現し、汚染度の高い化石燃料を再生可能な資源とよりクリーンな燃料へと代えていく必要があるだろう。

農業では、世界人口のために十分かつ安全な農業生産を行い、農業生産による環境への悪影響を漸進的に減らしていくことが、最大の課題となっている。OECD諸国は、環境・社会コストを含むすべてのコストが灌漑用水などの資源の価格に含まれるようにするとともに、持続可能な農業システムや、有機農業をはじめとする環境にやさしい農場経営慣行を促進すべきである。OECD諸国は合意された計画どおり2010年までに、環境に悪影響を及ぼしている農業政策や補助金を段階的に廃止または改革すべきである。

輸送部門の環境持続可能性の達成に向けた進展は不十分である。貨物輸送と旅客輸送の急増による、特に気候変動と大気汚染に関連した、健康と環境への深刻な悪影響を大幅に減らすことが、緊急の優先課題となっている。ここでもOECD諸国は、輸送の環境コストの効果的で全面的な内部化に取り組むとともに、費用効果的な需要サイドの管理ツールと土地利用計画を整備、活用して、移動ニーズを減らし、持続可能性のより高い輸送手段を促進していくことが必要だろう。

環境指標は役に立つか

国レベルでも国際レベルでも、環境政策は、市民と意思決定者の利益とニーズを反映した、環境への圧力と環境の置かれている状況に関する環境指標とデータに基づいていなければならない。指標の利用が最も大きな効果を発揮するのは、国内的または国際的に合意された期限をもつ中・長期の量的目標に直接関連して利用される場合である。OECDは一貫した枠組みと手法の確立を通じて、また、パフォーマンスの測定において、加盟各国を支援するとともに、指標に関連した期限付きの量的目標の整備に寄与できる。加盟各国は、こうした指標をサポートする科学的に有効かつ比較可能なデータを収集できるように、監視プログラムを整備する必要がある。

生活の質をいかに改善するか

環境悪化の最も深刻な影響は、社会的、経済的な視点では、おそらく人の健康に与える影響であろう。環境が健康に与える影響（都市部のスモッグによる喘息と呼吸器疾患、オゾン層の破壊による皮膚がん、環境中の化学物質による中毒の増加など）は、OECD諸国

の年間医療費総額の2~6%にも達すると見られている。健康と安全性、都市化と空間開発、環境の公平性、環境と雇用、参加と環境教育に重点を置いた、社会と環境のインターフェースへの取り組みに一層努力する必要がある。例えば貧困削減や雇用創出のために、また開発途上国との協力というコンテキストにおいては、環境の恩恵や天然資源へのアクセスを公平にすることも重要である。「戦略」はOECDに対し、加盟諸国によるこれらの問題の検証や、社会と環境のインターフェースを評価する指標の開発、問題領域に取り組むための政策や手段の立案を支援するよう求めている。

国際的に何ができるか

国内的、国際的な環境ガバナンスの改善を通じて、グローバリゼーションの環境への影響をよりよく管理する努力が必要である。既存の環境関連多国間条約（MEA）などを批准、実施し、それを確実に遵守、執行するための努力を強化する必要がある。既存MEA間の協調と一貫性の改善も促進すべきである。さらに、国際的な経済・金融機関も、その定款、業務方針、営業活動や自身が管理運営する取り決めによって、環境政策を積極的に支援すべきである。

生産システムのグローバル化の進展により、産業界も環境ガバナンスの改善に大きく寄与できる。「OECD多国籍企業ガイドライン」のような拘束力のない取り決めを通じて、業務の多くの分野において、環境パフォーマンスなどのより高いパフォーマンス基準の採用が奨励されている。

今後、OECD非加盟国は、地域レベルでも地球レベルでも、環境への圧力でより大きな比重を占めるようになるだろう。環境への圧力を軽減しようとするOECD諸国の取り組みが効果を発揮するためには、非加盟国の環境パフォーマンスが向上しなければならない。開発途上国と移行経済国は、グローバル及び地域の環境問題への取り組みにおいて役割を果たし、グローバリゼーションから最大の恩恵を得るための、強力な政策と制度枠組みを求めている。OECD諸国は、開発途上国がグッド・ガバナンスを構築し、人的・制度的能力を強化し、内外の開発資源を動員するのを重点的に支援できる。

詳細情報

他の刊行物に関する情報など、OECD環境局の活動に関する詳細は、OECD環境局のウェブサイト（www.oecd.org/env）に公開されている。



【関連図書】

- ❖ OECD Environmental Outlook
ISBN 92-64-18615-8 ¥7,170 pp.328



＜インターネット上で公開＞

- ❖ OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century
www.oecd.org/env/min/2001/products/EnvStrategy.pdf
- ❖ OECD 環境大臣会合 2001
www.oecd.org/env/min/2001/index.htm
- ❖ OECD Database on Environmentally Related Taxes
www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm
- ❖ Environmental Outlook for the Chemicals Industry
www.oecd.org/ehs/ehsmono/RealfinalChemIndustryOutlookwithcovers.pdf

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、
「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDパリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文仮訳です。
英語版はOECDパリ本部のウェブサイト（www.oecd.org/publications/PoI_brief/）でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒107-0052 東京都港区赤坂2-3-4 ランディック赤坂ビル3F

Tel 03-3586-2016 Fax 03-3586-2298

E-mail: center@oecdtokyo.org URL <http://www.oecdtokyo.org>

最寄駅：地下鉄銀座線・南北線「溜池山王」9番出口