

## OECD環境保全成果レビュー・対日審査報告書における「結論及び勧告」(抜粋)

## (環境省仮訳)

日本の人口と経済活動は、過密な大都市や沿岸平野部に著しく集中している。その一方で日本列島の3分の2は山地であり、森林に覆われている。1990年代は、80年代と比較して日本の経済成長は大きく鈍化し、この時期は日本経済の収縮期となった。農業生産及び工業生産は減少した。最終エネルギー消費とエネルギー集約度(GDP当たりエネルギー消費)は著しく増大し、道路交通量も同様に増大した。日本経済はエネルギー、食料及びその他の原材料等の天然資源を輸入に大きく依存している。

今日の日本の環境に対する最も重要な負荷は、交通、農業、工業、とりわけエネルギー需要及び民間最終消費の増大に起因するものである。優先的に取り組まれている環境問題は、都市の大気汚染(窒素酸化物、浮遊粒子状物質、有害化学物質)、廃棄物処理、水質の富栄養化、自然保護、気候変動、化学物質管理及び環境保護に係る国際協力等である。環境庁の創設から30年後の2001年には、環境庁に代わり環境省が創設され、廃棄物処理、国際的な環境協力等、環境政策に係る役割が拡充、強化された。

このレポートは、前回1994年のOECD環境保全成果レビュー以来の、日本における(環境政策の)進展と、国内目標及び国際約束がどの程度達成されているかを評価するものである。以下に、持続可能性の観点から、日本の環境保全成果の強化を可能とするため、およそ60の勧告が提示されている。日本は、(1)環境政策の効率を高め、(2)環境配慮を経済及び社会政策の決定に統合し、(3)国際的な環境協力を強化することが必要である。

## 1. 環境管理

### 1.1 より効率的な環境政策の実施

1990年代において、日本の環境法制は大いに進展した。全体として、環境政策の実施に当たり複数の手法を組み合わせることは、極めて効果的である。規制は厳格であり、適切に施行され、強力な監視体制に支えられている。従来のタイプとは異なる大気汚染(例えばダイオキシン類やベンゼン)に対する取組に重要な進展がみられ、また、廃棄物処理についても近年の関連法制の整備により一層の改善が期待される。厳しい基準の設定及び新たな環境技術や処理方法の研究開発に対する財政支援は、積極的な技術進歩の効果をもたらしており、このことが厳しい規制の適時適切な実施に役立っている。現在のシステムは、また費用対効果の点でいくつかの利点を持っている。すなわち、国全体の排出規制は、しばしば都道府県及び市町村と産業の交渉による協定を通じて、必要に応じ地域レベルでさらに強化されている。環境影響評価は、主要な事業に対し体系的に適用されており、住民や地方公共団体との協議も改善されている。日本の産業は、環境管理・報告システムの確立に積極的であり、いくつかの部門は環境上の「フットプリント」の削減に率先して取り組んでいる。

しかし、費用対効果の観点における重要な進展は、経済的手法の一層の利用によって達成されうるのである。特に、このような手法は、(1)外部性を内部化し、生産者と消費者の選択に影響を及ぼす経済的なシグナルを作り出すとともに、(2)中央及び地方政府の財政赤字を緩和することに貢献するであろう。使用・汚染課徴金及び環境税は、環境費用の内部化に十分に利用されていない。財政上の支援措置は環境政策の実施に広く活用されているが、これらの費用対効果は体系的に評価されていない。汚染者負担・使用者負担原則は、特に、污水及び廃棄物処理に関して依然として不完全なままである。日本は污水処理費用を回収するため利用者課徴金を用いることに進展をみせているが、一般廃棄物の処理においては費用負担が進んでおらず、完全な費用回収を行うにはまだ程遠い状況がある。農用地汚染は別として、土壌汚染管理には法的枠組みがなく、責任の所在が往々にして不明確になっている。政策決定を行う際には、選択肢の経済的分析に一層の考慮がなされるべきである。環境影響評価の実施過程では、住民やNGOにより大きな役割を与えつつ、ミティゲーションと代替案の検討について改善を行うことが依然として必要である。産業界の自主的協定は、より透明化し、監視の仕組みと数値目標を持つものとするべきである。

以下のとおり勧告する。

- ・環境保全上より効果的かつ経済的により効率的な環境政策を実施するとともに、持続可能な生産及び消費の進展を図るため、経済的手法(税、課徴金等)の活用を強化・拡充すること。
- ・規制的手法の適切な執行を引き続き確保すること。
- ・自主的協定がより透明で、効果的かつ効率的なものとなることを確保すること。
- ・あらゆる種類の汚染された土地に対応するよう環境法令及び政策上の配慮を拡充すること。
- ・環境と経済の両面における有効性及び汚染者負担原則との整合性を評価することにより、環境政策の実施のために用いられている財政支援措置を再検討すること(前回平成6年のレビューでも同様の勧告あり)。
- ・より費用対効果を高く環境保全目標を達成するため、環境政策手法の経済的分析を増進させること。

## 1.2 大気

1990年代、日本の都市部の大気質は引き続き改善されていった。従来型の大気汚染物質の排出とGDPとの強力な切り離しは既に達成されていたが（1970年代から80年代にかけて、GDPsは140%上昇したが、硫酸化物の排出は82%、窒素酸化物の排出は22%それぞれ減少。）1990年代において、さらに強化された（GDPは13%上昇したが、硫酸化物、非メタン揮発性有機化合物及び一酸化炭素の排出はそれぞれ5%減少。）日本の硫酸化物及び窒素酸化物の排出原単位（kg/GDP）は、OECD加盟国の平均をそれぞれ85%、71%とはるかに下回っており、OECD加盟国中日本は、硫酸化物の排出原単位が3番目に小さく、窒素酸化物については最小である。鉛による大気汚染は長年にわたり問題となっていない。日本は有害化学物質の規制において、OECD加盟国中先駆的な立場にある。主要排出企業により、一連の物質について相当の排出削減が達成されている（1995年から1999年にかけて、ダイオキシンの総排出量は60%、ベンゼンは45%、トリクロロエチレンは43%、テトラクロロエチレンは50%減少）。自動車の排ガス基準と燃料の品質基準はさらに強化され、現在、世界で最も厳しいものとなっている（例えば、ディーゼル燃料の硫黄含有率は0.05%以下、ガソリンのベンゼン含有率は1%以下）。自動車の燃費は改善したが、交通量の増大によって効果はこれまでのところ相殺されてきた。1992年に制定された自動車NOx法は、影響を受けやすい大都市地域における特別措置を求めており、同法は2001年に改正され、ディーゼル自動車から排出される粒子状物質を対象に追加した。低公害車の利用台数は大きく増加しており、現在、電気自動車が2,400台、天然ガス車が5,300台、メタノール車が200台、ハイブリッド車が37,700台を数えているが、全車両に占める割合は依然として非常に小さい。

日本はGDPの成長と旅客・貨物双方の輸送手段としての道路交通の利用とを切り離すという課題に依然として直面している。1990年代において、運輸需要の伸びはGDPの成長を上回っているが、需要管理対策は脆弱なままである。都市部における大気質と二酸化炭素排出の問題となると、これはもう日本のアキレス腱である。自動車NOx法に基づき特定地域に対し設定された野心的な目標は、達成が非常に困難だろう。また、非メタン揮発性有機化合物の排出削減については、とりわけ大規模な固定排出源に対し、これまでのところ何ら実質的な対策がとられていない。微小粒子状物質による大気汚染の程度に対し、大都市地域において懸念が高まっている。大気質の管理と交通政策の決定（道路建設のための目的税の決定等）を統合する際に、費用対効果に一層の重点が置かれるべきである。大気汚染の削減のための経済的手法は、ほとんど使用されていない。

以下のとおり勧告する。

- ・大都市圏における二酸化窒素及び光化学オキシダントの恒常的な問題に鑑み、窒素酸化物及び非メタン揮発性有機化合物の排出を削減するための努力を継続すること。
- ・移動発生源及び固定発生源双方からの微小粒子状物質の排出を管理し、環境基準を達成するため、総合的な政策をさらに発展させ、実施すること。
- ・特に自主管理を効率的かつ効果的なものとするにより、有害化学物質の排出削減努力を継続すること。
- ・主要な大気質の管理及び道路投資を含む交通政策の決定の統合に際し、費用便益分析をより体系的に使用すること。
- ・交通需要管理対策（土地利用計画、経済的手法、情報技術等）や高燃費自動車及び低公害な輸送手段の利用促進策を含む総合的な政策パッケージを通じ、自動車交通の管理を強化すること。

## 2. 持続可能な開発に向けて

### 2.1 環境配慮の経済的な意思決定への統合

日本は、硫黄酸化物、窒素酸化物、肥料及び農薬に関して、この20年間に環境悪化を経済成長から大きく切り離すことに成功した。取水量並びに一般及び産業廃棄物の発生量はもはや増加していない。第1次及び第2次環境基本計画において、日本は各分野の計画に環境配慮を統合するために必要な基盤を確立した。すなわち、中央環境審議会は、計画を実施する各府省から提出された進捗状況の報告を点検している。環境配慮は、毎年国の予算作成手続の一部にもなっている。1990年代末に実施された包括的な政府のグリーン化プログラムにより、公共部門の環境上のフットプリントが削減された。また、2001年4月からは、グリーン購入法に基づく新たな行政事務運営のグリーン化のための取組が開始されている。環境配慮と財政政策の統合は、現在進められている自動車税及び自動車取得税のグリーン化によって開始された。石炭に係る補助金は減少しており、2002年に完全に廃止される予定である。

非常に先進的で、時に模範的な政策が実施されているが、1990年代に達成された切り離しが不十分な分野もある。例えば、二酸化炭素の排出はGDPとほぼ同じ割合で増加している。多くの汚染は絶対量で依然として増加傾向にあり、交通及びエネルギー使用に関して特に顕著である。廃棄物最終処分場の残余容量は危機的状況に達しつつある。土地利用や施設整備計画は環境計画と十分に調整されていない。戦略的環境アセスメントは、環境に影響を与える各分野の政策、計画及びプログラムに体系的に適用されていない。市場を通じた統合については、料金、課徴金、税、排出量取引、デポジットシステムのような経済的手法はほとんど活用されていない。大部分の環境に関連する諸税は道路建設及び維持のための目的税となっている。いくつかの分野で生産者及び消費者に財政支援を行うことは、環境保全効果及び経済効率双方の目的にそぐわない場合があり、各分野の補助金は、その環境に及ぼす影響について体系的な再検討がなされるべきである。

以下のとおり勧告する。

- ・土地利用・施設整備計画、交通、農業、エネルギー及び都市政策において、より一層環境配慮を統合すること。
- ・関係府省間の密接な協力を通じ、第2次環境基本計画と連係した、調和、統合された分野別計画の策定を確保するとともに、これらの計画の実施についての説明責任を明確にすること。
- ・環境に影響を与える政策、計画及びプログラムの策定過程において、戦略的環境アセスメントを体系的に実行するために必要な措置を講ずること。
- ・持続可能な生産及び消費パターンを一層促進するため、(グリーン調達制度及びグリーンコンシューマー運動等により)「環境にやさしい製品」を購入・使用する努力を強化すること。
- ・引き続き環境に関連する諸税をより環境にやさしい形に再構築すること。
- ・より持続可能な交通手段を推進するとともに環境コストを内部化する観点から、運輸インフラストラクチャーへの需要と予算配分により柔軟性を導入することに注意を払いつつ、道路燃料及び自動車税制の制度の見直し及び一層の展開を進めること。
- ・引き続き環境保全に悪影響を与える分野別補助金を削減すること。

### 3. 国際的な環境協力

#### 3.1 気候変動

日本は、1990年代始めに野心的な地球温暖化防止政策の目標を設定し、90年代を通じて地球温暖化防止への取組を続けてきた。日本は、詳細なよく調整された地球温暖化防止対策政策を構築し、実施に当たっては適切な調整が行われ、定期的な実施状況の点検が行われている。日本は、国連気候変動枠組条約に基づく国際的な地球温暖化防止に向けた取組を一貫して支持してきた。GDP当たりの二酸化炭素排出量 (kgCO<sub>2</sub>/GDP) は1990年代に2.2%減少し、OECD諸国中第9番目に位置する。日本は石油からガス及び原子力へと燃料転換を進めている。1970年代以来、省エネルギー基準を広範かつ効果的に活用するとともに、1998年には「トッランナー方式」の導入により、これらの基準を著しく強化した。公共交通機関は、大都市において発達しており、様々な料金体系が導入されているとともに公共交通がほとんどの大都市地域において旅客輸送の大部分を占めている。日本の産業界による自主的取組は、産業部門からの温室効果ガス(GHG)の排出削減に貢献した。エネルギー使用者の行動に影響を与えるため、地球温暖化防止への取組に係る普及啓発が行われている。

1990年代において二酸化炭素排出と経済成長とのデカップリングはわずかに達成されたが、1990年から2008年-12年にかけて温室効果ガスを6%削減するという目標に照らすと、日本の実態は依然としてかなり厳しい。日本の温室効果ガス排出量は基準年から1999年にかけておよそ7%増加している。それゆえに日本は、気候変動枠組条約の批准及び地球温暖化防止行動計画の策定の際に表明した1990年レベルに安定化するという目標を達成できなかった。GDP当たりの経済のエネルギー使用量 (石油換算トン/GDP) は1990年代において5%増加している。これは1970年代及び1980年代の傾向とは逆である。1990年代、日本は二酸化炭素の排出削減等のために、すべての分野におけるエネルギー効率の改善に努めたが、これまでのところ需要管理対策及び再生可能エネルギーに係る対策が十分ではなかった。各分野において、また様々なエネルギー対策において地球温暖化防止の取組との調和のためのさらなる努力が必要である。既存の環境に関連する諸税は、適切な場合には、温室効果ガス排出削減その他の観点から検討し、一層発展させるべきである。一つの例は、道路輸送燃料への課税である。である。税や課徴金等の経済的手法の活用が、OECD諸国と比較して少ない。ハイドロフルオロカーボン、パーフルオロカーボン及び六フッ化硫黄の削減目標を達成するための努力を続けるべきである。

以下のとおり勧告する。

- ・時機を得た批准プロセスにより、幅広い国の参加のもと、2002年の京都議定書の発効を目指す。
- ・国内及び国際的な約束の達成のため、(税・課徴金等の経済的手法の利用拡大を含む。) バランスのとれたポリシーミックスを組み込んだ地球温暖化対策の国内制度を構築すること、環境に関連する諸税を温室効果ガスの削減その他の観点から、適切な場合には、検討し一層発展させること。
- ・運輸、民生(家庭及び業務)部門において、統合された需要管理手法(例えば、ロード・プライシング、駐車への課金及びESCO)及びエネルギー効率の改善を目指した対策(省エネルギー基準その他の対策)を開発し、実施すること。
- ・エネルギー効率を改善し、温室効果ガスの排出を削減するため、産業界の自主的取組を評価し検討すること(例えば、より明確な目標、関連情報への住民のアクセスの拡充)。
- ・再生可能エネルギーの開発・利用を促進するとともに、適切な場合には、電力分野における燃料転換を推進するため、一層の措置を講じること。
- ・政策手段の適切な組合せにより、ハイドロフルオロカーボン、パーフルオロカーボン及び六フッ化硫黄の排出を削減するための政策の実施を引き続き進めること。