

## 対日環境保全成果審査 評価と勧告（仮訳）

### 1. 持続可能な発展に向けて

#### 1.1 2002年レビューからの進展

2008年から09年に世界的経済不況が生じる以前は、日本の経済は、他のアジア太平洋地域及びOECD加盟国よりはかなり低い成長率ではあったものの、堅調に成長していた。その景気拡大局面には、エネルギー及び資源集約度の減少という特徴がみられた。いくつかの環境負荷、特に大気への排出、水の汲み上げ、そして一般廃棄物の発生において、その削減という進展が見られた。しかしながら、非一般廃棄物の発生の削減、化学物質に関するリスクの管理、並びにいくつかの地域における大気及び水の汚染への対策について更なる取組が必要である。温室効果ガスの排出は増加を続けてきており、京都議定書の目標を超える水準にある。自然や生物多様性に対する負荷も高まってきている。

近年、持続的発展の解釈として、厳密な環境的解釈から、環境保護、経済成長及び社会変化の関連性を考慮したより統合的なアプローチへの移行が見られる。これらの関連は、2006年の第3次環境基本計画及び2009年の新成長戦略において大いに強調されているところである。2007年の「環境立国戦略」は、日本の持続可能社会モデルの柱である、低炭素経済、健全な物質循環及び自然との共生を描いている。しかしながら、持続可能な発展に関する政府の施策をとりまとめる具体的な組織は存在していない。政策の調整を確保するメカニズムは存在するものの、統合的な政策決定は依然として難しく、省庁や地方公共団体はそれぞれの所掌や地域的計画の実施に注力するという現状である。

2002年のOECD環境保全成果レビュー対日審査で勧告されたように、日本は、環境計画の実施状況に対する説明責任を果たすため評価手続きを強化した。環境省とその主要な審議会である中央環境審議会は、毎年進捗状況の点検を実施し、その結果を公表している。しかし、この点検はポリシー・ミックスの費用対効果を十分に評価するものとはなっていない。多くの場合、効果・効率以外の配慮が政策選択を導き、これらは通常限られた選択肢の中から選ばれる。日本の環境行政はまた、諮問機関の独立性を一層強化することにより恩恵を受ける。

#### 勧告：

- ・ 異なる分野の計画と環境基本計画の間に関連及び優先順位を明確にすること。
- ・ 政府の全てのレベルにおいて、分野別政策及び環境政策の効果的かつ一貫性のある統合を確保するため、組織間での協力を強化すること。
- ・ 事前・事後の経済的評価の強化や諮問機関（advisory bodies）の独立性を高めることにより、環境政策の評価を改善すること。

## 1.2 成長のグリーン化

日本の輸出主導型の経済は、世界的な景気低迷の結果、2009年に著しく落ち込んだ。政府はこれに大規模な景気刺激策と長期成長戦略で対処した。環境に関する施策は危機対策全体の16%に相当する。エネルギー効率化・再生可能エネルギー技術及び関連研究開発への支援が「グリーン化」刺激策の中核をなし、低炭素型社会への移行に重点を置くことを反映している。しかしながら、多くの国と同様に日本の刺激策は、自動車産業や農業生産を支援し、高速道路料金を割引くなど環境にマイナス影響を及ぼし競争を歪めかねない施策を含んでいる。「グリーン・イノベーション」は2009年に発表された2020年に向けた「新成長戦略」の6つの柱の1つである。詳細を明らかにしていく初期段階にあるものの、同戦略は2009年のOECDのグリーン成長に関する宣言の主要素を含んでいるものとみられる。

民間部門は環境基盤とサービスを提供するにあたり、ますます重要な役割を担う。ビジネス部門における公害防止・管理費はレビュー期間中に増加し、公共部門の支出減少分を部分的に相殺した。ある研究によると日本は環境資源とサービス市場において世界3位を保っている。環境関連企業における雇用は前回のレビュー以降倍増し（公共と民間）、全体の環境雇用の95%を占める。エコビジネスのより一層の拡大が見込まれており、同産業部門内での追加的な雇用が見込まれる。日本の金融機関もまた、環境に関連する金融サービスの提供を開始した。

エコ・イノベーションは日本の環境政策の中核で経済成長と社会進歩に貢献する政府の戦略の一環である。日本は環境・気候に関する技術革新において世界を先導しており、グリーン情報・通信技術などいくつかの新規のグリーン技術で先駆者となっている。環境・気候に関する政府の研究開発費はレビュー期間中、著しく増額した。しかし、公共部門の研究開発予算の割り当ては比較的少ないが、この点については、政府は、基礎研究開発への直接公共投資を拡大することで新技術開発のリスクを民間部門と分かち合い、革新をより一層加速させることができる。民間部門—とりわけ製造業—はエコ・イノベーションの推進力と考えられている。トップランナー方式といった業績目標は技術の改善に貢献してきた。とはいえ、これらの業績目標は、野心的な度合い、画期的な技術革新能力の誘発、そして費用対効果の観点から評価されるべきである。

日本は公共・民間部門双方において環境に優しい製品の普及を促進してきた。グリーン調達に中央政府機関のみを対象としているものの2001年から義務化され、一部のエコ製品の市場拡大に寄与した。日本はグリーン調達の財政上の意義を考慮し、環境へのリターンの可能性が最も高いところを狙っていることを確認する必要がある。製品の環境性能情報はエコラベルを通じて入手可能である。日本は省エネ・汚染防止機器に投資してもらうため事業者や家計に財政支援を行っている。エネルギー効率の高い家電製品

(例：エコポイントプログラム) や自動車の購入を後押しするためにインセンティブ制度がある。しかし、エネルギー効率が高い、又は環境に優しい製品に報奨金をだすことは、財政を逼迫させるとともに、環境影響をモノやサービスの価格に内部化する手法に比べ費用対効果が低い。

環境関連税の収入は、税収全体に占める割合は減少したものの、レビュー期間中に6%増加した。例えば石炭税の導入や高燃費の自動車への税制優遇措置など税制の「グリーン化」はある程度進んでいる。これらの優遇税制は、自動車車両をより効率的で小さなものへと置き換えることに貢献してきている。道路建設やその維持管理に用途が特定されていた自動車税及び道路燃料税は2009年に廃止された。しかし、輸送燃料などエネルギー製品の税率は、前回のレビュー以降変化がなく、OECD加盟国内で低い水準にある。燃料税が、日本の輸送部門によるエネルギー消費を著しく削減するのに寄与したという根拠はない。比較的低い、税一GDP比と、間接税収の総歳入に占める割合の低さに鑑みると、環境関連税制を拡充する余地はある。一般的に、環境関連税は、経済的な状況にもよるが、赤字の削減を通じた財政の健全化、及び/又はその他の税制の減税、あるいは環境支出を含む政府支出に充てるのに役立つことのできる歳入をもたらさう。2011年に予定されている税制改革は環境関連の税制を含むこととなっている。

環境に悪影響を及ぼす補助金を段階的に廃止していくことは、政策の費用対効果を高め、財政への圧力を削減するため、包括的な環境財政改革の中心となるべきである。日本は国内の石炭製造への補助金を廃止し、農作物への支援を削減した。にもかかわらず農業への支援は依然高く、大半が生産と結びついている。日本は、安定したエネルギー供給を確保するために、調査や精製といった化石燃料に関するビジネス活動への補助を続けるとともに、いくつかの部門で使われる燃料については消費税の対象外とし続けている。過去2度の日本の環境保全成果レビューで強調されたように、企業は環境目標の達成のための政府の補助金からしばしば恩恵を受け、結果として、汚染者負担の原則の一貫した適用から逸脱している。

所得の不均衡と相対的貧困は2000年以降わずかに減少したが1990年代半ばより高い状態にある。環境関連税の影響と低所得世帯への課税は新たな課題で、さらに調査が必要である。日本人口の減少及び高齢化は、環境政策の設計や環境・エネルギー・輸送基盤の計画に関する新たな課題を生み出している。日本における地域格差は他のOECD加盟国に比べ比較的低いものとなっており、人口の大半は高品質の環境サービスを楽しんでいる。しかしながら、公共交通サービスへのアクセスのしやすさ、ガス供給、排水処理場などについて、大都市部と中小都市部間の格差は依然として存在する。

勧告：

- 2020年に向けた「新成長戦略」の環境への影響の評価を行うこと。同様に、環境関連セクターの成長や雇用に対する純貢献 (net contribution) についても評価を行うこと。

- ・ 車両の購入及び所有に係る税を車両の燃費効率に直接リンクさせることに向けて、並びに燃料税 (fuel taxes)及びロードプライシングを通じて車両の利用に関連する対象となる汚染 (targeting pollution)を改善することに向けて、輸送部門関連課税及び課金 (pricing)のレビューを行うこと。
- ・ 環境関連の税の利用を拡大すること及び反環境的効果を持つ又は汚染者負担原則に矛盾するインセンティブや補助金の削減を視野に入れ、2011年の税制改正においては環境配慮を中心に据えること
- ・ 環境への効果、経済的効率性及び競争ルールの遵守を確保しつつ、地方自治体におけるグリーン公共調達の実施を加速させること。
- ・ 環境及び気候変動に関するテクノロジーの基礎的研究開発投資に対する公的直接投資を更に拡充すること。また、エコ・イノベーションを喚起するに当たって現在のパフォーマンス目標 (例えばトップランナー制度) の効果及びダイナミックな効率性を分析すること。
- ・ 環境政策の分配面で見えた影響並びに環境に対する人口動態及びその他の社会的トレンドの影響を含めた、社会と環境の接点の分析を、政策決定の補助として、強化すること。

### 1.3 環境政策の実施

包括的な政策手段を講じることにより、日本の第二次・第三次環境基本計画で多くの目標が達成された。国の取組は県・自治体の規制・強制行動及びビジネス部門の交渉協定や自主的なイニシアティブによって補完された。しかし、廃棄物・水・大気管理などの主要な環境分野のマネージメントは、依然として1970年代や1980年代に整備された法制度及び1993年に制定された環境基本法に基づいて行われている。レビュー期間中に実施された数々の法修正により新たな施策が導入されたものの、このことは法制度を一層複雑なものとした。

特に水管理における市場的手法の活用に一定の進捗がみられるものの、規制的手法と産業界との交渉による協定が、依然として最も一般的にとられる政策手法である。交渉協定の効果と透明性は改善の余地がある。損害賠償メカニズムは過去の公害という遺産に取り組むにあたり重要な役割を担ってきた。多くはないが、遵守違反は、迅速かつ確実な執行及び革新的な不履行対策につながった。しかし、効率性の向上は生産工程と検査に関する環境通知を統合することで達成できる。環境アセスメント (EIA) 手続きの適用は、比較的厳しい基準と計画提案者による不十分なパブリック・コンサルテーションに限られている。

政策の実施については、毎年環境白書、自己監視と産業界による事業報告書など、広範な環境情報開示を伴って実施されてきた。最近、環境情報戦略 (2009年) が採択されたが、環境情報及びデータシステムは依然断片的なものにとどまっている。また、環境情報及びデータシステムは、政策と方針決定を統合的に支援するために必要な経済情報及び金

融情報を欠いている。中央環境審議会及びその外部の作業部会といった国民との協議メカニズムは数多くあるが、より多くの国民の参加は、環境の意思決定に向けたさらなる支援をもたらすこととなろう。草の根の NGO への支援不足は、産業と経済の意思決定者により強い交渉力を与える結果となっている。

大気管理部門において、日本は引き続き OECD 加盟国で汚染集約度が最も低い国の一つとなっている。一酸化炭素 (CO)、非メタン揮発性有機化合物 (NMVOC)、ダイオキシシと粒子状物質の排出削減にさらなる進捗が見られた。硫黄・窒素酸化物・重金属の排出量はさらに減少し、これらの汚染物の環境中濃度は低い状態で維持されている。輸送と焼却活動が増加したにもかかわらず、移動発生源からは、NMVOC と CO 排出削減に進捗が見受けられ (それぞれ-48%と-56%)、廃棄物焼却からはダイオキシシ排出が削減された (-90%)。しかし、都市部における大気については、特に中小規模の施設 (及び国外の排出源) からの排出による高レベルな光化学オキシダントと移動発生源からの排出ガスの蓄積といった問題点が存在する。日本では、NMVOC の排出目標の達成は順調に進んでおらず、微粒子排出は体系的に監視されていない。

日本の河川の水質は、生物学的酸素要求量 (BOD)、窒素、亜リン、重金属などの顕著な排出量の減少により改善がみられた。これは i) 都市排水の拡大と大都市部での下水道整備率、(人口が 100 万人超の都市では 100%に近い水準)、ii) 地方での汚水処理制度の拡充 (個別処理を含む)、そして iii) 農業からの栄養負荷の減少によるものである。しかしながら、農業の栄養負荷が高水準で推移していることや、中小都市での低く不十分な下水処理能力、そして規制対象とされていない小規模排出源からの排水により、湖や沿岸は藻の異常発生に苛まれ続けている。多様な水管理目標のためのより良い協調や統合された河川流域管理におけるより優れた水質管理へと資金の流れを変えていくことは、歴史的に重視されてきた水量管理 (洪水抑制や農業用水の提供) に、水質と自然保護の目的を含めるように拡大することに資する。

日本は化学物質管理に対して包括的かつリスクに基づくアプローチを徐々に発展させてきている。それでもなお、民間部門では、(既存の化学物質に対する) 体系的評価にのっていない化学物質の潜在的な健康・環境リスクの調査に関する負担のより多くの部分を引き受けることができよう。日本の化学物質排出移動量届出 (PRTR) 制度は十分に発展している。制度が網羅する物質及び産業部門並びにそのコミュニケーション方法は定期的なレビューの下に置かれるべきである。

勧告：

- ・ 現在の法体系を統合し、簡素化し、より一貫性のあるものとするため、1993 年の環境基本法をレビューし改正を行うこと。
- ・ 環境政策の経済効率性を高めるため、排出量取引制度や利用者課金等の経済手法の利用を拡大すること。また、規制的手法及び産業界との交渉に基づく協定の費用対効果を検

証すること。

- 2009 年制定の環境情報戦略を精力的に実施すること。特に、環境政策の経済的側面に関する情報の収集を強化するとともに、当該情報が関係する政策決定者の要求に対して体系的な形で応えるものであることを確保すること。
- 環境政策の決定における国民参加に向けた仕組みの幅を広げること。また、草の根 NGO に対する公的な支援や、EIA プロセスにおける国民参加を増やすこと。
- 都市部における光化学スモッグに効果的に取り組むため、NO<sub>x</sub> 及び NMVOC の排出削減のための取組を強化すること。また、微小粒子に対するモニタリングシステムを構築すること。
- 水量及び水質の管理の統合をさらに進めること。また、農業や小・中サイズの汚染源による汚染を減らすこと（重金属に対してミニマム環境基準を厳格に適用することなど）を通じて、内水面及び沿岸の水質への負荷を減らす努力を再び活発化すること。
- 現存する集合的及び個別的システムの費用と便益を慎重に評価しつつ、中小都市における水供給・衛生インフラの拡大を加速させること。
- 子供の健康についての潜在的なリスクマネジメントを含む包括的な化学物質管理体系の構築に向けて、現存する化学物質が持つ潜在的な健康及び環境への影響を検証・評価するためのプログラムを、特に、より多くの民間部門の関与を通じて、促進すること。

#### 1.4 国際協力

日本は、国際環境協力において積極的かつ建設的な役割を特に気候変動、排水処理と資源生産性、化学物質管理、水、直近では生物多様性部門において担ってきた。日本は多国間その他の環境協定における国際的な約束を実現する点で高い成果を上げており、国際イニシアティブや国際機関を積極的に支援している。国際経済と政治的背景が変わりゆく中で、日本はリーダーシップを維持するために取組を強化する必要がある。

日本の開発途上国に対する政府開発援助（ODA）の総額は世界有数である。しかし、日本の ODA は、GNI の 0.19% に減少し、国連目標の 0.7% を遥かに下回り OECD 加盟国で最低水準となっている。環境は日本にとっての支援政策の重要な要素で 2008 年の ODA の 30% を占める。日本の 2 国間環境協力は優遇された条件によるものではあるが、その 90% 以上は返済されなければならない借款形式である。より優遇的な条件が、日本の財・サービス・技術の購入を求める環境プロジェクトに対する借款に適用されている。すべての ODA 事業は、承認前に、その経済的・社会環境的実現性を制度的に評価される。その評価結果は公開されるものの、その過程で明らかとなった機会やリスクがどのように追跡調査されているかは必ずしも明確ではない。環境ガイドラインの改訂により、環境影響評価の有効性及び戦略的アセスメントの適用に取り組んでいる。

日本と中国、インドネシアやその他の国との 2 国間環境協力プログラムはそれらの国々

で真の環境改善に寄与してきた。日本は、特に越境大気汚染、漁業管理、石油流出時の協力など様々な分野で、地域環境協力を促進することを重視している。日本・中国・韓国の3国間での環境閣僚会議は、近年ではより行動を指向するものとなっている。しかしながら、日本で問題を起こし続けている光化学スモッグや黄砂の越境移動問題への対処については、実施側により一層の努力が必要である。

日本は、貿易・環境政策を一体化し、環境重要品目で違法貿易に対処しようと、相手国と積極的に協力してきた。例えば、日本は「オゾン層破壊物質（ODS）に関するモントリオール議定書」の実施のための多国間基金に対して世界で2番目の拠出国である。ODSの回収と安全な処理方法は大幅に向上している。日本は最近では製造されたナノマテリアルへの関与も含め、化学物質管理に向けた国際協力努力の第一線に立っている。日本は、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（CITES）」の対象となった種の取引の監視を継続的に確保しようとアドホックな実施組織を設立した。一方でグリーン調達においては良好な進捗が図られたにもかかわらず、輸入される木材製品には、依然、森林認証材でないものやラベルの貼付されていない製品の割合が高い。

日本は海洋環境について管理の持続可能なモデルを促進するために新たな枠組みを開発した。それでもなお、廃棄物の海洋投棄の規制に関するロンドン条約やバラスト水管理条約などに基づく海洋保護を実施するには一層の努力が必要なものもある。オフショア海洋地域の監視によって重金属や有機汚染物質（POPs）が高濃度で存在することが明らかになった。船舶による廃油の不法投棄は継続的な問題となっている。魚類資源のなかには乱獲（太平洋北西海域のまぐろ資源など）が依然として懸念材料となっており、より持続可能な魚類の管理が要求されると同時に、地域間、2国間協力を通じた海洋生態系の保護改善が求められる。日本の捕鯨政策に対する国際批判は拡大の一途をたどっている。世界2位の船舶数を誇る日本は、海運業の健康・安全保障・環境パフォーマンスの改善に向け、国際イニシアティブに積極的に寄与している。

勧告：

- ・ 国際的なコミットメントに沿って、増額されたODAにおける環境保全についての強力なコミットメントを維持すること。環境協力における戦略的アセスメントのより体系的な適用を促進し、アンタイトの条件で環境開発援助を提供することにより、その便益を最大化すること。
- ・ 北西太平洋の地域的合意や日本に漁業資源を提供する開発途上国との二国間協定を通じて、漁業及び海洋生態系の持続可能な管理を促進すること。
- ・ 野生生物及びその製品の違法取引を防ぐため、法や規制の執行を強化すること。
- ・ 化学物質管理に関する中国・韓国との三カ国間協力を強化すること。また、その動きを、化学物質の製造及び利用が増加しているアジア地域の他の国々に拡大すること。
- ・ 越境大気汚染、特に光化学オキシダント前駆物質、ダスト及び砂嵐の監視と、発生源で

の排出削減のため、地域協力を強化すること。



## 2. 個別課題

### 2.1 気候変動

日本は気候変動に対する世界的な取り組みとして、強い決意を表明した。2009年のコペンハーゲン合意の枠組みにおいて、日本は、2020年までに1990年比で温室効果ガスを25%削減する目標を提出した。この目標は「すべての主要国による、公平かつ実効性のある国際枠組みの構築と意欲的な目標の合意を前提に」されたものである。開発途上国との協力は重視されている。2009年に日本は、開発途上国における排出削減及び適応を支援するクールアース・パートナーシップを拡大した「鳩山イニシアティブ」を打ち出した。京都議定書が発効した際に日本は、規制的・自主的・経済的手法など幅広い政策で構成される「京都議定書目標達成計画」を打ち出した。政府は、企業部門と密な関係を取りつつ計画を実行している。地方自治体も積極的で、ときに革新的な政策措置の導入を先導してきた。日本は、気候変動適応策の指針となる研究計画を策定した。

京都議定書の下、日本は2008年から2012年にかけて1990年比で温室効果ガスを6%削減すると宣言した。しかし、日本の正味排出量は増え続け2007年には基準値を9%上回っていた。これは主に、エネルギー・ミックスにおける化石燃料—とりわけ石炭—のシェアが増加したことによる発電部門の排出増加によるものだった。石炭の消費が、一部原子力発電の予期せぬ落ち込みを補うため、増加してきている。その結果、CO<sub>2</sub>原単位改善の進捗は他のOECD加盟国と比べて遅れたものとなっている。経済の落ち込みが、2008年のエネルギー需要及び温室効果ガス排出を抑える効果をもたらし、温室効果ガス排出量は2007年の排出量を6.4%下回った。しかしながら、この効果は一時的なものと思われ、意欲的な2020年目標を達成するにはかなり費用対効果が高い政策手段を用いる必要がある。

他のOECD加盟国と異なり、日本は運輸部門では著しい進歩を示し、2000年以降排出量は約7%軽減した。技術向上と税優遇策が道路交通の平均燃費を大幅に改善する一助となった。貨物輸送の効率もまた向上した。原油価格の高騰に伴い、車での移動距離は2003年以降減少しており、旅客は良く整備された公共交通システムの利用をするようになっている。しかし、小都市や地方では旅客は自家用車への依存度が高い。交通渋滞への取組—特に大都市部や高速道路沿い—は依然課題である。

日本は、エネルギー効率化・研究開発（R&D）や、最近では再生可能エネルギー源に重点を置き、エネルギーと気候政策を効果的に統合させてきた。日本は、公的な支出を増大し、気候に関するR&Dで世界を牽引している。再生可能エネルギー・ポートフォリオ基準（Renewable Portfolio Standard）は再生可能電力の市場を創造し、風力・太陽光・バイオマスの能力開発に貢献している。日本は、太陽光によるエネルギー供給量はわずかであるものの、世界有数の太陽光発電設備を有している。全体としては、エネルギー供給における再生可能エネルギーの割合は他のOECD加盟国に比べ極めて低い水準で移行している。

現在の再生可能エネルギーへの政策的アプローチは、技術特定型の支援や短期目標に基づいており、投資家の柔軟性を制限し、全体の費用がかさむ潜在的な可能性がある。断片的な送電網もまた、風力や太陽光発電等のいくつかの再生可能エネルギー源のより広範な利用の障害となる。再生可能エネルギー資源の展開を含めエネルギー・ミックスをさらに多様化することは、日本のエネルギーの安全保障と温室効果ガス排出削減の向上に貢献するであろう。

エネルギー強度は他の国ほどではないものの着実に下降している。製造業におけるエネルギー効率の向上は加速しており、日本の主要な産業部門は OECD 内においても最も優れたエネルギー効率を誇る。しかしながら、住宅・商業部門における電力消費は主に家電使用の増加により着実に増加していて、トップランナー制度などのイニシアティブが推進するエネルギー効率改善を相殺するにはいたっていない。エネルギー運用基準は幅広く建物や工場に適用されているものの、大半は自主性に委ねられている。全体としては、日本の省エネ政策は主に技術進歩の促進に基づいており、需要側管理には十分に配慮していない。家庭・商業におけるエネルギー消費と温室効果ガス排出削減の余地は十分にある。

輸送燃料などのエネルギー製品への税率は OECD 加盟国内で最低水準にあり、強い価格シグナルを告げない。排出量取引制度を炭素税と組み合わせて行うことなど通じ、炭素に一貫した価格を設定することで、現行の政策よりも費用対効果の高い形で、再生可能エネルギーや省エネへの投資が促進されるであろう。政府はこの数年間、炭素税の導入を先送りしている。試行的な排出量取引制度 (ETS) は新しいイニシアティブであるものの、自主性に委ねられ限界がある。参加者は政府の補助金から恩恵を受けている。2010年3月、地球温暖化対策基本法案が閣議決定され、国会に提出されたところであり、同法案は、排出量取引及び課税手法の導入を予定している。日本は、京都メカニズムを十分に活用して目標達成に向けた費用の削減を行ってきた。

製造部門における自主行動計画といった交渉による協定 (negotiated agreements) は、気候目標達成のための日本のポリシー・ミックスの大部分を占める。交渉による目標や自主的な目標はより透明性があるべきで、現状の技術進歩で何が達成されるべきかを考慮する必要がある。日本は自主的手法を、(例えば建物に対する) 基準や市場ベースの手段などの義務的措置によって補完することを考慮すべきである。政策手法の効率性を評価するための現行制度では、他の可能な選択肢と比較した場合における経済効率性の定量的な分析がほとんど行われていない状況である。

勧告：

- ・ さまざまな代替策を見渡しつつ、気候政策の組み合わせの費用対効果、特に交渉による合意 (協定) の費用対効果を調査すること。
- ・ 気候変動関連の税と組み合わせた排出量取引を通じ、炭素に価格をつけること。試行的な排出量取引制度 (ETS) を、他国の制度とできる限り互換性のある義務的なキャップ・

- アンド・トレードへと移行させ、徐々に排出枠のオークション制度を導入すること。
- ・ 技術特定型の目標を避けつつ、再生可能エネルギー源の発展及び化石燃料への依存を減らすため、一貫性を持った長期的なフレームワークを構築すること。
  - ・ 比較的小さな都市及び地方都市において統合的な公共交通システムを更に拡充するとともに、大都市部・高速道路沿いでの交通渋滞に取り組むため、交通需要の管理を改善すること。
  - ・ 包括的な気候変動に対する適応戦略を策定すること。また、土地利用や分野別の計画において適応を主流化させるとともに、より幅広い国際的な取組の一部として、国際協力で気候変動の緩和及び適応をさらに組み込むための追加的な融資を行うこと。

## 2.2 廃棄物管理と 3R（リデュース、リユース、リサイクル）

循環型社会形成推進基本法は、環境上健全な廃棄物管理と 3R（リデュース、リユース、リサイクル）手法とを統合させた。これは廃棄物管理から健全な資源管理へと移行したことを示している。法律を実施する基本計画は 2003 年に閣議決定され、2008 年に改訂された。資源効率・再利用・廃棄物最終処理量への量的目標は達成され強化された。全体的な日本経済の資源生産性は、主に建設資材の投入減により、2000 年から 2007 年にかけて 37% 増加した。輸入資源の投入（化石燃料・金属）は拡大の一途にあり、これらの貿易動向に関する環境影響は依然評価されていない。

地方自治体の約 60%が廃棄物収集に課金を行っているが、廃棄物処理のコスト回収は依然低い（全国で約 13%）。レビュー期間において主要廃棄物処理場のリサイクル率は向上した。3R の概念は地方自治体、エコ・タウンの日本企業・市民により成功裏に実施された。エコツーリズム計画は、産業・都市部間で資源使用・リサイクル・地方発展を最大化するための相乗効果を生み出した。非一般廃棄物と一般廃棄物の最終処分量はそれぞれ 55%と 40%削減された。しかし、製造部門からの廃棄物の発生は、GDP よりも早いペースで増加してきている。全体としては、3R 政策は主に処分場不足に対処するためリサイクルと最終処分量の削減に焦点を当ててきた。廃棄物抑制に、より一層の努力が望まれる（削減・再利用）。

廃棄物の取扱い及び処分は、より広大な地域を扱う大規模な施設を設置することにより合理化された。非一般廃棄物の焼却能力は大きく増加するも、廃棄物焼却によるダイオキシン排出は劇的に削減された。PCB 廃棄処理制度が確立された。だが、非一般廃棄物の埋め立て能力は 2000 年に比べ低下し、主要都市で処分場を確保することは依然課題となっている。

拡大生産者責任の原則（すでに容器、包装、電気・電子機器、建設資材・食料には適用済み）は廃自動車を含むまでに拡充された。だが原則は部分的に実施されているに過ぎない（例：電気・電子機器、廃自動車）。最終所有者が電気・電子廃棄物を引き取ってもらう

際に課金される現状では、不法投棄、無秩序な回収行動、二次産物・危険性を秘めた物品の野放しな輸出を後押しし続けている。規制策は採られてきているものの、汚染された場所を改善するにはかなりの資源が必要となる。

日本は国際的レベルで物流に関する情報の改善を牽引してきており、アジアで 3R を促進している。しかしながらリサイクル品の貿易増加と価格変動が日本国内のリサイクル制度の効果を弱体化させている。有害廃棄物は無害なリサイクル物品と称して輸出されているという懸念がある。これはアジア地域内で廃棄管理政策を調整することが重要であると強調している。

勧告：

- ・ 国及び地方レベルで 3R 戦略の促進を続け、健全な循環型社会の形成に関する基本的な計画を実施すること。すなわち、部門別の資源生産性に関する目標を含めるとともに、貿易関連のフロー及びそれらによる環境への影響をより良く評価するなどのマテリアル・フロー及び部門別の資源生産性に関する分析の支援を継続すること。
- ・ 有害廃棄物の違法輸送を取り締まるための国際的な取組と同様に、国際的に 3R 戦略の推進を継続するとともに、アジアにおける廃棄物管理及び 3R 政策の調整を促進すること。
- ・ 廃棄物の発生と不法投棄を抑えるため、拡大生産者責任制度を強化すること、例えば、環境に優しいデザインやエコラベルの促進や、回収コストの製品価格へのより一層の組み込み（購入価格に回収料金を含めるなど）、電気・電子製品を処分する際の消費者への課金の撤廃などによる。
- ・ リサイクル、埋立地転用と温室効果ガス削減との間で相乗効果が促進できる政策を実施すること（例：焼却能力とエネルギー回収が伴うよう発展させる、バイオ廃棄物の分別の改善）。
- ・ 生産のための一次資源とエネルギー供給のための化石燃料を代替するため、リサイクルと物質及びエネルギーのリカバリーを進めること。
- ・ 廃棄物課金制度の利用を拡大することにより、一般廃棄物事業において廃棄物抑制及び一層のコスト回収を促進すること。

## 2.3 自然と生物多様性

21 世紀環境立国戦略の 3 つの柱の 1 つとなり、生物多様性条約（CBD）第 10 回締約国会議を 2010 年 10 月に日本で開催するなど、近年日本では生物多様性の保全は優先事項の一つとなっている。2007 年に日本は第 3 次生物多様性国家戦略を採択し、2008 年に既存の法律を見直す指針とすべく生物多様性基本法を採択した。2010 年 3 月、日本は第 4 次となる生物多様性国家戦略を発表した。だが、保護地域内外での生物多様性の保全は、生物

多様性の損失率を著しく減少させるとした 2002 年の CBD 締約国会議での合意目標には及んでいない。

日本は固有種の割合が比較的高い。OECD の基準に沿うと、哺乳類の約 4 分の 1 と淡水魚類の 3 分の 1 強と、その多くが絶滅の危機に瀕している。82 種の絶滅危惧種に保護計画が施されている。この状況は 2002 年の OECD 環境保全成果レビュー対日審査以降悪化し、強固な保護政策の必要性を強調している。集約的農業生産、森林・海洋政策における環境配慮の不十分な統合及び外来種の侵入拡大は種と生息地にとっての主な圧力となっている。地球温暖化がこれらの圧力に拍車をかけている。

日本領土の約 24%が自然公園等の様々な形式で保護指定されている。しかし日本領土のわずか 3.3%が保護地域本来の機能を発揮しているに過ぎず (IUCN 分類 I 及び II)、OECD の基準に照らすと低いものとなっている。3 地域がユネスコ世界自然遺産に登録され、37 の湿地がラムサール条約湿地に登録されている。日本の国土の 3 分の 2 が森林 (2500 万ヘクタール) に覆われ、森林生態系保護地域として保護されている国有林は 781,000 ヘクタールである。自然海岸の長さは減り続けている。それ故、自然保護と生物多様性保護に特化した国有林・海洋地区の割合を大幅に拡大する余地がある。多様な保護制度は不均一な管理慣行につながり、自然保護法をさらに合理化する必要性が生じている。自然保護に向けた資金援助は低水準のままで、前回の OECD レビュー以降目に見えた成果はあげていない。自然保護地域に立ち入る人に課金する機会は依然、十分に利用されていない。

生態系の監視や生息地の再生に向けた取組は数多く行われてきた。しかしながら、生物多様性保全上重要な回廊地帯としての役割を担う川沿いの自然を再生するには、国家戦略が策定され、実施される必要がある。より一般的に言えば、種が地球温暖化に適応できるよう、生物多様性の回廊地帯が拡充される必要がある。

保護地域管理における省庁間調整では幾分かの進歩がみられる。例を上げると環境省と農林水産省は既存の保護森林を接続するために協働してきた。しかしながら、特にこの 2 省間においては、より緊密・効果的な調整が概して必要になる。すべての関連省庁を巻き込む効果的で政策に関連させた生物多様性の監視システムが求められる。

ここ 20 年に渡って農用地は、住宅・商業・基盤整備により、年々減り続けている。農業生産は重点的に支援され、農家への支援の 85%は、市場価格支持の形式で行われており、他の支持形式と比較して環境に優しくない。日本の農業は概してかなり集約的である。生物多様性保全を分野ごとの政策—とりわけ、農業・林業・水産業—に組み込むには、より効果的な手段を見つけなければならない。これには、生物多様性を保全するためのよりよいインセンティブの提供や、生態系サービスへの支払いを行うために、補助金の廃止や見直しを行うことなどが含まれる。

日本政府は「SATOYAMA イニシアティブ」を積極的に促進している。国内的には、これは、かつて生産と生物多様性の保護と生態系サービスとの間でバランスがとれていた景観を再生することが含まれる。だが、里山景観の範囲(the extent)や変化の程度については疑

間がある。さらに里山地域の多くは現在の政策では経済的に自立可能であるか定かではなく、その多くは放棄されている。地方社会における高齢化がこの傾向を強めている。

農村部・沿岸・都市部における地方レベルで様々な価値のあるイニシアティブが行われてきた。地元住民は指定地域での生物多様性の保全や都市緑化に積極的に参加してきた。都市部の居住地域で一人当たり 13m<sup>2</sup> の公的開放空間を樹立するという国家目標は達成された。しかしながら、県境を横断して狩猟人口を最適な規模にとどめるなど各県レベルで、より協力して生物多様性保全に取り組む余地はある。

勧告：

- ・ 生物多様性保全のための政策枠組—とりわけ自然保護法の合理化—を一体化し、省庁間の協力の強化を行い、生物多様性モニタリングと政策決定とをより関連付けること。
- ・ 自然保護地域を拡大し—とりわけ国有林や海洋—この目的のための追加資金を提供すること。
- ・ 気候変動への潜在的な影響を考慮しつつ、生物多様性の回廊のための戦略—特に森林・川沿い—を発展させること。
- ・ 生物多様性への悪影響を減らし、生物多様性を保全するためのインセンティブを提供できるよう、農業を支援する措置を見直すこと。
- ・ 生物多様性を保全するための手段として、里山地域などにおける生態系サービスへの支払い制度を確立すること。