



グリーン成長に向けて

日本語要約

- グリーン成長とは、自然資産が今後も我々の健全で幸福な生活のよりどころとなる資源と環境サービスを提供し続けるようにしつつ、経済成長および開発を促進していくことである。このため、グリーン成長は、持続可能な成長を下支えし、新たな経済的機会をもたらす投資とイノベーションの触媒役を果たさなければならない。
- 「従来の政策」に立ち戻るのは、経済成長および開発に人的コストや種々の制約を課すリスクを伴うこととなり、賢明ではなく、究極的には持続不可能であろう。それは、水不足の深刻化、資源のボトルネック、大気及び水の汚染、気候変動、回復不能な生物多様性の喪失を招きかねない。成長のグリーン化を実現するための戦略が必要とされるのはそのためである。

グリーン成長の源泉

グリーン成長は、以下を通じて、経済および環境課題に対処するとともに成長の新たな源泉を開拓することができる。

- 生産性。資源及び自然資産利用の効率性を高めるためのインセンティブ。資源生産性の向上、廃棄物及びエネルギー消費の削減、資源の有効活用など。
- イノベーション。環境課題解決のための新たな方法を可能とする政策及び枠組みによるイノベーション機会の活性化。
- 新市場。グリーン技術、製品、サービスへの需要刺激による新市場の創造。
- 信認。政府の主要な環境問題対策の予測可能性及び安定性の強化による投資家の信認向上。
- 安定性。公的支出の構成及び効率性の精査や汚染課金を通じた収入増などによる、マクロ経済条件の一層の均衡化、資源価格ボラティリティ（乱高下）の低減、財政健全化の下支え。

グリーン成長は以下による成長へのマイナスリスクも低下させる。

- 水不足や水質低下が生じた場合の資本集約型インフラ（脱塩機器など）整備の必要性など、投資コストを高める資源のボトルネック。この点に関して、自然資本の喪失は、経済活動によって生み出される利益を上回り、将来の成長の持続力を低下させる恐れがある。
- 一部の漁業資源で生じているように、また、止むことのない気候変動による生物多様性の損失がもたらすように、自然システムの不均衡も、より突発的かつ深刻で、極めて大きな影響をもたらし、取り返しのつかないことになりかねない影響を生じさせるリスクを高める。潜在閾値を特定しようとする試みは、気候変動、地球規模の窒素循環、生物多様性の喪失といった、すでに潜在閾値を超えているものがあることを示唆している。

グリーン成長戦略のための枠組み

グリーン成長戦略を実施するための万能薬はない。経済の成長軌道をグリーン化できるかどうかは、政策及び制度、開発のレベル、資源賦存状況、特定の環境負荷のポイントなどにかかっている。直面する課題と機会は、先進国、新興国、開発途上国によって異なり、政治・経済状況が異なる国によっても違う。

他方、どのような状況下でも取り組む必要のある共通の問題点もある。最も重要なことは、良好な経済政策がグリーン成長戦略の中心に置かれる、ということである。成長に最適で、よりグリーンな成長軌道への移行を可能にする公算が大きいのは、柔軟で活力に満ちた経済である。成長をグリーン化するには、資源利用を大幅に効率化し、環境への負担を極力抑える必要がある。効率的な資源利用および管理は経済政策目標の中心であり、通常は「グリーン」アジェンダと関連していない多くの財政面や規制面の介入も伴う。そして、どのような場合でも、政策行動は、従来の「グリーン」政策ばかりでなく、広範な政策に目を向ける必要がある。

グリーン成長戦略の中心は、経済・環境政策の相互補強的側面に置かれる。グリーン成長戦略は、生産要素としての自然資本の価値や成長におけるその役割を考慮する。また、地方、地域、地球環境の臨界閾値を超えない新たな成長パターンへの移行に悪影響を及ぼす環境への負担を軽減する費用対効果の高い方策に焦点を絞り込む。

イノベーションが主要な役割を果たす。既存の生産技術や消費行動に対してはある程度までしかプラスの成果を生み出すことは期待できない。それを越えてしまうと、自然資本の枯渇が成長全体に悪影響を及ぼすようになる。この境界がどこにあるか全てのケースについて正確に分かっているわけではないが、イノベーションがなければ（枯渇した）自然資本の代わりに（機械などの）再生産可能な資本を用いる能力が限られるのは確実である。この境界を押し広げることによって、イノベーションは成長と自然資本枯渇のデカップリング（切り離し）に寄与し得る。

グリーン成長戦略は、経済的進歩の目安として GDP のみに注目すると、総じて富や健康、幸福に対する自然資産の寄与を見逃してしまうことも認識する。したがって、グリーン成長戦略は、成長の質や構成など、進歩を測る様々な目安や、それが人々の富や幸福にどのような影響を及ぼすかを目標に据える。こうした点やその他の多くの点で、グリーン成長は持続可能な開発に不可欠の要素である（ボックス 1）。

一部の汚染物質の排出や一部の資源の過剰利用から生じる経済的コストについては比較的よく知られている。適切な政策を実施すれば、明らかな便益が生じる。場合により、生態系サービス、すなわち、人間が自然から引き出す便益を維持することから、いつ、どの程度の便益を得られるかははっきりしない。生態系サービス、気候変動、生物多様性の相互影響は複雑に絡み合っているからである。しかし、好ましくなく、不可逆的な、あるいは破滅的なですらある影響を受けないようにするための行動を今起こせば、将来的に大きな経済的コストを回避することができる。

経済政策上の決定は長期的な視点を取り入れる必要がある。成長と技術革新のパターンは互いに補強し合い、経路依存性と技術的および制度的ロックインを生じさせる。環境への影響は累積的で時に不可逆的でもある。これらの結果として、今日の決定と将来の経済的機会の間に強い連関が生じるのである。

ボックス 1. グリーン成長と持続可能な開発

持続可能な開発はグリーン成長の重要な背景となる。「OECD グリーン成長戦略」は、20年前のリオ会議から生まれた大量の分析や政策努力を活用し、リオ会議で抱かれた持続可能な開発のための多くの願望を実現するための明瞭で焦点を絞り込んだアジェンダを策定する。

グリーン成長は持続可能な開発に代わるものとして考え出されたものではなく、むしろその一部と見るべきである。グリーン成長は持続可能な開発より範囲が狭く、経済と環境の接点における具体的に測定可能な進歩の実現に貢献し得る運用政策アジェンダを伴う。グリーン成長は、持久力のある生態系と整合的な経済成長の新たな源泉をもたらし得るイノベーション、投資、競争の必要条件を促進することに重点を置く。

グリーン成長戦略は、経済グリーン化の直接的結果として、国内的にも国際的にも生じ得る社会問題や公平性への懸念の多くに特に留意する必要がある。これは、グリーン成長政策の実施を成功させる上で極めて重要である。グリーン成長戦略は、持続可能な開発のより広範な社会的支柱に的を絞った取り組みと並行して実施すべきである。

「グリーン成長戦略」は、国情や開発段階の違いに合わせてカスタマイズできるだけの柔軟性を持つよう設計される実行可能な政策枠組みを策定する。国連環境計画（UNEP）、国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）、世界銀行など、他の国際機関の取り組みと連携して、OECDのグリーン成長関連の活動はリオ+20に貢献するよう企画立案されている。

この枠組みを新興国及び開発途上国に適用する上では、グリーン成長政策と貧困削減目標をマッチングさせることが重要である。グリーン成長と貧困削減の間には、ミレニアム開発目標（MDG）の達成推進に貢献し得る重要な補完性がある。例えば、より効率的なインフラ（水、輸送インフラなど）の整備、環境悪化による健康悪化の軽減、コストの削減と資源生産性の向上をもたらす効率的な技術の導入、環境への負担の緩和などである。低所得国では自然資産が中心的役割を果たしているため、グリーン成長政策は環境リスクへの脆弱性を引き下げ、貧困層の生活保障を高めることができる。

グリーン成長戦略の本質的要素

グリーン成長戦略は企業や消費者行動のグリーン化を奨励し、雇用、資本、技術のよりグリーンな活動への円滑かつ適正な再配分を促進し、グリーン・イノベーションへの十分なインセンティブと支援を提供する必要がある。政府の誤った政策、市場の制約や歪みなどは、経済活動から得られる私的利益と社会に生じる全体的利益がしばしばずれてしまうことを意味する市場の失敗をもたらすか、市場の失敗に起因する。グリーン成長政策はこのずれを埋め、「グリーンな」投資やイノベーションへの利益を高めようとする。また、変化が社会的弱者にもたらす分配上の悪影響を極力小さくするとともに、経済的パフォーマンス改善へのインセンティブを保持しつつ、企業への経済的悪影響も管理しようとする。

グリーン成長戦略の実施には2組の幅広い政策群から取り出されるポリシーミックスが伴う。第1の政策群には、経済成長と自然資本保全を相互補強する広範な枠組み政策が含まれる。例えば、よく設計さ

れ、確実に実行されれば、効率的な資源配分を極大化する租税や競争政策などの中核的な財政および規制環境などである。これは、経済政策によく盛り込まれているものであり、しかも、経済に対してと同様に環境に対してもよい影響を及ぼし得るアジェンダである。自然資本の節減と利用効率を大幅に高めるために必要な発明を重視するイノベーション政策（1）もこの政策群に加えるべきである。

第2の政策群には、天然資源の効率的利用を促すためのインセンティブを供与したり、汚染のコストを高めたりする政策が含まれる。この中には、様々な価格的手段やその他の政策措置が含まれる。本報告書の付属資料では、この2つの政策群に含まれるグリーン成長のための広範な政策ツールキットについて詳論されている。

国によって事情は異なるが、汚染や希少な天然資源の過剰利用に対して税金や排出量取引制度などのメカニズムを通じて課金することをポリシーミックスの中心的要素とすべきである。課金メカニズムは、多くの場合、与えられた目標の実現コストを最小限に抑えたり、一層の効率性向上やイノベーションを促すインセンティブを提供したりする。重要なのは、環境税の利用を増やすことは、より歪曲的な法人税、個人所得税、社会保障拠出金からの税負担の（一部）シフトに寄与することによって、成長志向型の税制改革で重要な役割を果たし得る、ということである。エネルギー税やCO2税も、労働および企業所得税の引き上げや公共支出削減の魅力的な代替策として、より広範な財政健全化策の中に盛り込むことができる。

あらゆる状況が市場的手段に向いているわけではない。よく設計された規制、積極的な技術支援政策、自主的取り組みが適していたり、市場的手段を大きく補完してくれたりする場合もある。さらに、価格シグナルに対する企業や消費者の反応も、多くの場合、特定の活動によって引き起こされる環境破壊の影響や、よりクリーンな代替手段の利用可能性に焦点を当てる情報提供措置を通じて強化することができる。

経済上の利益関係を変えることは解決策の一部でしかない。社会は慣れ親しんだ制度や技術に依存するようになる。社会的および経済的無気力は極めて強いので、大きな利益をもたらす変革であっても行動を変えることにつながらない場合がある。生産や消費のブレークスルーや新たなパターンを生み出す能力を構築するには、強力なイノベーション能力が必要不可欠である。イノベーションは、自然資本の社会的価値をよりよく反映する成長の新たな源泉を生み出すとともに、環境リスクに取り組むコストを削減することができる。グリーン成長戦略はグリーン・イノベーションのために以下の課題に取り組む必要がある。

- 多くの環境外部性は十分に課金されていないか全く課金されていない。環境外部性の影響については十分に理解されていないかもしれない。例えば、炭素価格は気候変動に対処するイノベーションを奨励し得るものであるが、現在の炭素価格は余りにも低過ぎて必要なインセンティブを提供できていない。
- 経路依存性や既存技術、システムの支配力により、新技術の中には、既存技術と競合したり、市場に地歩を築いたり、スケールアップしたりすることが非常に難しいものがある。一時的支援が必要とされる場合があるのはこのためである。イノベーション支援策については、技術的ロックインや競争の不足、民間投資のクラウドファンディングアウトなどから生じるリスクを最小限に抑制しつつ、効率的な技術の登場や採用を促進するよう注意深く設計しなければならない。
- 貿易・投資障壁はグリーン技術のグローバルな開発と普及にとって大きな足かせとなる可能性がある。これらの障壁を削減したり、知的財産権（IRP）の効果的な保護と執行を提供したりすることは、技術の開発と普及や外国直接投資及びライセンス供与の円滑化を奨励する上で極めて重要である。

グリーン成長は、特にエネルギー、水、輸送、通信などの分野の次世代技術に適したネットワーク・インフラを整備するための政策も必要とする。グリーンインフラへの投資は、非効率的な成長パターンの高くつくロックインを回避することに寄与し得る。また、経済成長を押し上げ、社会的および健康的便益をもたらす。開発途上国では新たな形態のインフラ整備へと飛躍する機会が生まれる。大半の国では膨大な投資が必要とされるので、官民パートナーシップ（PPP）、料金及び租税の組み合わせ、規制障壁改革や健全な長期的政策シグナルによる大型機関パートナーの投資円滑化などを通じて、官民双方の資金を活用する必要がある。

最終的に、グリーン成長戦略を成功させる上で重要なのは、よく設計された行動枠組みと一連の統合的な経済・環境政策基準である。グリーン成長戦略を成功させるためには、各省庁間、国と地方自治体間、さらには政府以外の利害関係者間の連携を強化し、現地の状況に適したポリシーミックスを特定する必要がある。多くの場合、適切な制度的能力を構築することが、グリーン成長を中核的な経済戦略やその他の政府の政策に統合したり、財務・経済・環境機関が主導的役割を果たせるようにしたりする上で、極めて重要な条件となる。

労働市場における円滑な移行の確保

成長のグリーン化は、新たに生まれる革新的なグリーン活動における技能職などの新規雇用の創出を伴う。しかし、リスクにさらされる雇用もあるので、縮小しつつあるセクターから、汚染を排出する活動の代わりに、よりクリーンな代替的活動を行ったり、環境サービスを提供したりするセクターなど拡大しつつあるセクターへの、労働者再配分を円滑化する必要がある。

労働市場政策は、特定の雇用ではなく、雇用全体の保全に注力すべきである。労働市場政策は、労働者や企業が、新たな機会を捉えるなどして、経済のグリーン化によってもたらされる変化に迅速に適応できるよう配慮する必要がある。労働者が縮小しつつあるセクターの雇用から拡大しつつあるセクターの雇用へと移動するのを支援することで、労働市場政策は移行時に生じる調整コストの公平な分担を確保することにも寄与し得る(2)。新技能が必要とされるので、適切な教育政策も必要となる。多くの既存技能は今後も適切な技能として残るが、その一方、技能のミスマッチやギャップが生じる可能性がある。訓練および再訓練プログラムが、労働市場政策の主要な柱となる。

調整の大きさについては過大評価すべきでない。例えば、温室効果ガス排出量の大幅削減は、雇用の伸びに限定的な影響しか及ぼさずに実現し得る。実際、炭素課金からの収入を労働需要の促進に充てれば、労働市場のパフォーマンスを改善することができる。さらに、グリーン成長の源泉を促進する戦略から生じる雇用への好影響もある。

格差拡大的側面への取り組み

成長グリーン化の格差拡大への影響を考慮に入れることは、グリーン成長を社会的に受けられやすくするために極めて重要である。一部の政策措置は逆進的なものにならざるを得ない、と一般に考えられている。これは必ずしも正しくないが、こうした懸念の解消に取り組まない限り、一部の主要な政策は受け入れ難いものとされる可能性がある。

例えば、化石燃料補助金の段階的廃止は環境や経済全般に好影響を及ぼすが、短期的には一部の国や人口層に悪影響を及ぼす可能性がある。一部の人々は燃料価格の上昇によってすぐに目に見える形で大きな損失を被るが、経済や環境面の利益は実現するまでに時間がかかり、もっと拡散的でもある。特に、人口の一部が成長のグリーン化に伴う移行コストから大きな悪影響を受ける新興市場では、対象を絞り込んだ補償措置を導入する必要がある。

グリーン成長のための国際協力

グリーン成長をもたらすグローバルな構造を創造するには、国際協力を強化する必要がある。グローバル公共財、特に生物多様性や気候変動問題に対処するための合意を強化することが、調整やインセンティブを巡る問題に取り組む上で極めて重要である。2010年の気候変動に係るカンクン合意により、「進展は可能」と楽観視することもできるが、更なる取り組みが必要である。特に資金フローは、グローバル・コモンズの質を維持するためのインセンティブになるだけでなく、成長及び開発の原動力にもなる必要がある。

政府開発援助(ODA)は、不可欠なインフラの整備や人的および制度的な能力構築など、民間投資へのインセンティブが限られ、投資が乏しい分野を対象にすることによって、グリーン成長を可能にする条件作りで引き続き重要な役割を果たし得る。科学技術協力の強化については、開発途上国における技術開発や普及を加速し、研究能力を構築するためのより協調的なアプローチによって、下支えする必要がある。

グローバルな貿易および投資フローを押し上げる取り組みを強化すれば、持続的な成長とグリーン技術の普及を支えることに寄与し得る。低所得国の開発見通しが国内の貿易・投資措置の潜在的波及効果によって損なわれないよう留意する必要もある。一部の国は、グリーン成長の政策アジェンダが保護主義色の強いものになれば貿易と投資が打撃を受けるとの懸念を表明している。

グリーン成長政策関連の投資保護主義はこれまでのところ大きな問題となっていないが、今後も警戒を怠るべきではない。OECD主催の「投資の自由円卓会議」は引き続き投資措置が保護主義の隠れ蓑として

利用されないよう監視していく方針である。政府の環境政策目標と投資政策目標を相互に支えるようなものにするための、この円卓会議の報告書「グリーン成長のための投資の自由の利用」が、付属資料2に再録されている。

グリーン成長への進展の監視

グリーン成長への進展の監視は、(i) 環境資産および自然資源利用の生産性、(ii) 自然資産基盤、(iii) 生活の質の環境的側面、(iv) 政策対応と経済的機会の変化を示し、追跡する指標グループに基づいて行うべきである。これらの各指標グループについては、指標リストが「グリーン成長に向けて：進捗状況の監視—OECD 指標」と題された付属報告書で提案されている。リストの作成は今も続けられており、新たなデータが入手可能になったり、基本的考え方が進化したりするとともに、一層の洗練が図られる。

これまでの作業によれば、環境および資源生産性は高まっている。国によって大きな違いが見られるが、GDP その他のアウトプット関連指標の伸び率の方が、一般に、生産システムへの環境インプットの伸び率より高い。しかし、環境生産性の向上は環境への負担の絶対的な低下や何らかの自然資産の持続可能な利用を伴っていない。

「グリーン経済」を測る指標については慎重に解釈する必要がある。単に環境製品・サービスの生産に従事している産業の規模から判断すると、今日の「グリーン経済」は比較的小規模である。しかし、グリーン成長関連の経済的機会、起業、イノベーションは全てのセクターで盛り上がる可能性があるため、グリーン産業に基づいて評価すると、環境関連活動の経済的重要性を実際より低く見積もることになる。

「グリーン成長戦略」の次のステップ

グリーン成長を実現するには、グリーン成長戦略を政府の政策で主流化する必要がある。OECD は多くの点でこれに貢献することができる。「統合報告書」の枠組みと政策に関する知見は、各国に特有の事情を考慮するためにカスタマイズ可能なものであり、また、国別審査報告の形で継続的に分析を行っていくための指針にでき得るものである。この作業は、どのような政策を組み合わせれば成長のグリーン化を牽引できるか（あるいはできないか）を徹底的に評価する機会となり得る。この「戦略」に付属するグリーン成長ツールキットの開発と改良は、国レベルでの政策の実行をさらに支援することができる。

国別審査と一般的な政策評価の両者を通じて得られる経験から、各国横断的な分析とグッド・プラクティス（最善慣行）の理解を踏まえて各国の優先的政策課題を特定する分析ツールの開発が可能となる。グリーン成長の指標と測定上の問題への一層の取り組みも、こうした分析ツールの開発に寄与する。実際、入手可能かつ国際比較可能なデータと指標を突き合わせることで、重要な測定を巡る政策課題が生じるのである。OECD では、OECD 諸国及びその他の国々のグリーン成長への移行を追跡調査する可能性を高めるため、今後、測定を巡る政策課題を推進していく方針である。

様々な政策手段の費用及び便益に関する分析作業をもっと進めていく必要もある。さらに、問題別やセクター別の調査に関する取り組みは、多くの分野における成長グリーン化の意味するところについてより具体的な知見をもたらしてくれる。早期に取り組むべき優先課題として、食料及び農業、エネルギーセクター、水、生物多様性、開発協力のほか、都市部及び農村部の開発政策などが挙げられる。

最後に、OECD ではグリーン成長に関する今後の活動を進めていくにあたり、広範な利害関係者ばかりでなく、国連機関、世界銀行、グローバル・グリーン成長研究所 (GGGI) など、他の国際機関等とも連携を強化し、経験やベスト・プラクティス（最善慣行）の交換を促進するとともに、先進国と開発途上国双方の成長のグリーン化をもたらす国際的取極の推進を支援していく方針である。

注：

- (1) 例えば、「OECD イノベーション戦略」に盛り込まれている健全なイノベーション政策など。
- (2) 「OECD 雇用戦略改訂版」からこのための教訓を得ることができる。

© OECD

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表された OECD 出版物の抄録を翻訳したものです。

OECD オンラインブックショップから無料で入手できます。 www.oecd.org/bookshop

お問い合わせは OECD 広報局著作権・翻訳部にお願いいたします。 rights@oecd.org fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Visit our website www.oecd.org/rights/

