

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	2021 年環境行政の主な課題について － 2050 年カーボンニュートラルへの取組と新たな循環法の制定 －
著者 / 所属	金子 和裕 / 環境委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	432 号
刊行日	2021-2-19
頁	156-171
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## 2021 年環境行政の主な課題について

### — 2050 年カーボンニュートラルへの取組と新たな循環法の制定 —

金子 和裕

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 気候変動対策
  - (1) 2020 年 C O P 26 の延期と諸外国の動向
  - (2) 我が国の気候変動対策の動向と課題
3. プラスチック資源循環対策
  - (1) レジ袋有料化義務化の開始と廃プラスチックの動向
  - (2) プラスチック資源循環対策の法制化と課題
4. 自然公園制度の見直し
5. 瀬戸内海的环境保全の在り方に関する見直し
6. おわりに

#### 1. はじめに

2020 年は、新型コロナウイルスの猛威により、気候変動枠組条約や生物多様性条約の締約国会議などは延期となり、国内においては、産業活動の停滞による温室効果ガス排出量の低減、ステイホームによる一般廃棄物の増大などを招いたが、この間、政府においては気候変動対策やプラスチック資源循環対策などに関する制度の検討が行われた。

本稿では、こうした状況も踏まえ、2021 年の常会において内閣から提出が見込まれている 4 つの法案に係る動きと課題などについて紹介することとする。

#### 2. 気候変動対策

##### (1) 2020 年 C O P 26 の延期と諸外国の動向

###### ア C O P 26 の延期決定とその後の状況

2015 年の気候変動枠組条約第 21 回締約国会議 (C O P 21) で採択されたパリ協定は、2020 年以降の温室効果ガス排出削減等のための国際的な枠組みであり、2016 年に発効

した。その後、詳細なルール（実施指針）に関する交渉が進められたが、2019年のCOP25までに一部を除いておおむねルールが合意され、2020年から運用が開始された。

2020年11月に開催予定であったCOP26は、COP25で合意が先送りされた市場メカニズムに関するルールなどを引き続き議論することとなっていたが<sup>1</sup>、新型コロナウイルスの影響により翌年11月に開催を延期することが4月に決定された。

しかし、新型コロナウイルス感染が世界的に広がっている状況においても、COP21での決定により2020年までの提出が求められていたNDCや長期戦略は12月になっても提出が続いた<sup>2</sup>。また、2020年9月の国連総会では中国が2060年までのカーボンニュートラル達成への取組を表明したほか、同年12月には気候変動対策への更なる取組を国際社会に呼びかけることを目的とした気候野心サミット2020(Climate Ambition Summit 2020)がCOP26議長国のイギリスなどにより開催された。

同サミットはパリ協定採択5周年を記念するものでもあり、75の国・地域の首脳、国際機関、グローバル企業、NGOやユース団体の代表者が参加したが、45か国が2030年に向けたNDCの更なる引上げ、24か国が2050年までのカーボンニュートラル達成、20か国が適応計画の強化にコミットする旨を発表しており、アメリカのパリ協定からの脱退もあったが、パリ協定を中心とした国際的な枠組みは維持されている。

## イ 諸外国の動向

（EUの状況） EUは、2019年12月に欧州グリーンディールを発表した。その中心施策の一つである欧州気候法は翌2020年3月に欧州委員会から提案されたが<sup>3</sup>、同法は、2050年カーボンニュートラルを法定化するとともに、加盟国の取組状況等について、温室効果ガス排出削減の中期目標が掲げられている2030年以降、5年ごとの欧州委員会による評価や勧告の実施などを内容とする。中期目標は従来の少なくとも40%削減を見直し、新たに50%から55%の削減を検討すると規定されていたが<sup>4</sup>、少なくとも55%削減との修正案が2020年9月に提示され、12月の欧州理事会でそのように合意された<sup>5</sup>。

12月の欧州理事会では、2021年度から2027年度の長期予算（MFF：多年度財政フレームワーク）とCOVID-19復興パッケージ（NGEU：次世代EU）も合意された。MFFの予算規模は1兆743億ユーロ（約136兆円）であり、一部が気候行動など環境対策に充てられる。また、NGEUの予算規模は7,500億ユーロ（約95兆円）であり、多くがコロナ禍の復興対策に充てられるが、カーボンニュートラルへの移行の影響を最も受ける国や地域の支援を行う公平な移行基金などにも充てられる。NGEUの支出は補

<sup>1</sup> 市場メカニズムなどのCOP25における議論については、拙稿「2020年環境行政の主な課題について」『立法と調査』No. 421（2020. 2）を参照されたい。

<sup>2</sup> 各国の温室効果ガス排出削減目標であるNDC（Nationally Determined Contribution：国が決定する貢献）は、COP26の9か月前までに更新又は提出が求められていたが、各国の現在のNDCではパリ協定の2℃目標などの達成は困難とされ、COP26ではNDCの深掘りの議論も予定していた。

<sup>3</sup> このほか、市民を始め全ての主体が温室効果ガス排出削減のための行動を採るよう促すための欧州気候協定、2030年までに少なくとも55%削減するための2030気候目標プランが主要施策とされている。

<sup>4</sup> いずれも基準年は1990年となっている。

<sup>5</sup> European Commission, “European Climate Law”（<[http://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_en](http://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en)>（以下、最終アクセスは全て令3.2.1）などによる。なお、欧州気候法は、この後、EU理事会及び欧州議会で審議されることを見込まれる。

助金と融資から成るが、その財源は債券発行によるものとし、債券の償還財源はワンウェイ・プラスチックへの課税、炭素国境調整システムやデジタル課税、EU-ETSの航空や船舶への適用拡大などにより賄うとしている<sup>6</sup>。こうした措置により、MFFとNGEUの30%を気候変動対策に充てるとし、この割合は過去最高とされている<sup>7</sup>。

**（アメリカの状況）** アメリカ第一主義を掲げたトランプ政権は、オバマ政権が取り組んだ気候変動対策を否定し、パリ協定脱退、緑の気候基金拠出停止<sup>8</sup>、グリーンパワープラン停止<sup>9</sup>などを行った。これに対して、2020年の大統領選に勝利したバイデン新大統領は、遅くとも2050年までの100%クリーンエネルギー経済とネットゼロ・エミッションの達成、気候対策などのための4年間にわたる2兆ドルの投資、建物のエネルギー効率の改善や電気自動車の普及、パリ協定復帰と緑の気候基金拠出再開、大統領就任後100日以内の主要排出国による気候サミット開催などを掲げている<sup>10</sup>。

トランプ政権下のアメリカ国内では政権の意向とは異なり、“We Are Still In”（我々はパリ協定に残る）の取組など、州を始めとする地方政府、企業といった非国家アクターによる気候変動対策への取組が活発に行われてきたが、パリ協定に大きく貢献したオバマ政権のような世界的なリーダーシップの復活が期待される<sup>11</sup>。

**（中国の状況）** 温室効果ガス排出量が世界第一位である中国は、NDCとして、2030年までにGDP当たりのCO<sub>2</sub>排出量を2005年比60～65%削減するとともに<sup>12</sup>、2030年には温室効果ガス排出量をピークアウトするとしていたが、既述のとおり、2020年9月の国連総会で2060年カーボンニュートラル達成への取組に加えて、ピークアウトの時期を前倒しすることを表明した。

さらに気候野心サミットではNDCについて65%以上削減に引き上げるとし、あわせて、太陽光発電と風力発電の導入拡大、自動車燃料も含めたエネルギー消費の非化石化

<sup>6</sup> 炭素国境調整システムは、環境規制の緩い国に対する事実上の関税であり、日本政府は自動車などの輸出品に影響が出るとして警戒していると報道されている（『日本経済新聞』（令2.9.11））。また、EU加盟国とノルウェーなどによるEU-ETS（Emission Trading System）は、事業者に温室効果ガスの排出枠を課し、市場からの排出クレジットの購入を認めることにより、各国の削減目標の達成を目指すものである。発電所などの大規模なエネルギー使用施設を対象としており、その排出量はEU全体の45%に相当する。

<sup>7</sup> European Commission Press release, “EU budget: European Commission welcomes the adoption of the EU’s long-term budget for 2021-2027” 17 Dec. 2020 (<[http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2469](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2469)>) などによる。なお、MFFの財源は、関税の一部、付加価値税（VAT）及び国民総所得（GNI）に関する加盟国からの拠出金から成る。

<sup>8</sup> 緑の気候基金は、途上国の気候変動対策を支援するための多国間基金であり、2015年から始まった。アメリカはオバマ政権時に30億ドルの初期拠出を表明し、このうち10億ドルを拠出している。なお、日本は初期に15億ドル拠出したほか、2019年には第一次増資として最大15億ドルの拠出を表明している。

<sup>9</sup> グリーンパワープランは、既存の火力発電所のCO<sub>2</sub>排出量を2030年までに2005年比で32%削減するもの。

<sup>10</sup> JOE BIDEN, “THE BIDEN PLAN FOR A CLEAN ENERGY REVOLUTION AND ENVIRONMENTAL JUSTICE” (<<http://joe Biden.com/climate-plan/>>), 『読売新聞』（令2.12.25）などによる。

<sup>11</sup> バイデン新大統領は、就任式が行われた2021年1月20日にパリ協定への復帰のための手続開始を指示する大統領令に署名したが、パリ協定への復帰は、国際社会でのアメリカの指導的立場を取り戻し、野心的な目標を達成するためのものとしている（『毎日新聞』夕刊（令3.1.21））。

<sup>12</sup> 日本やEU、アメリカなどのNDCは排出量そのものの削減率であるのに対して、中国やインドなどのNDCはGDP当たりの削減率となっている。パリ協定では全ての国が参加できるようにNDCの期間は統一するものの内容までは統一しておらず、削減量の報告や検証といった透明性の確保に重点が置かれている。よって、締約国に対してNDCの達成は義務付けられてはいないが、5年に1度、締約国全体の進捗状況を確認するグローバルストックテイクが行われることとなっている。

の増大を表明したが、こうした動きは国際社会での主導権の確保が狙いとされている<sup>13</sup>。

## (2) 我が国の気候変動対策の動向と課題

日本は、2019年に条約事務局へ提出した長期戦略<sup>14</sup>において、2050年までには80%削減するとし、カーボンニュートラルについては今世紀後半のできるだけ早いうちに実現するとしていた。2050年80%削減に向けて、長期戦略ではビジネス主導の非連続なイノベーションを通じた環境と成長の好循環の実現を図るとしており、社会実装可能なコストでの非連続イノベーションの創出については統合イノベーション戦略推進会議などで主に検討が行われ、環境と成長の好循環の実現については未来投資会議や成長戦略会議などで主に検討が行われてきた。こうした中、2020年10月に開会された第203回国会（臨時会）の所信演説において、菅総理は2050年カーボンニュートラルの実現を目指すと宣言し、これにより、我が国の気候変動対策は新しい長期目標に向けて前進することとなった<sup>15</sup>。

### ア 2050年カーボンニュートラル実現に向けた取組

(グリーンイノベーション戦略) 2019年6月に革新的環境イノベーション戦略が閣議決定されたが、その主な内容は、2050年に向けて、エネルギー転換や運輸、農林水産業・吸収源などの5分野ごとに温室効果ガス排出削減の貢献が大きい39のテーマを掲げ、これらを非化石エネルギーや水素、カーボンリサイクル・CCUS<sup>16</sup>などの領域に整理し、コスト目標や開発内容、基礎から実証までの工程などをイノベーション・アクションプランとして取りまとめたものとなっている。また、この実現を加速するため、司令塔となるグリーンイノベーション戦略推進会議の設置や民間投資の拡大などをアクセラレーションとして定めている。2020年7月からはグリーンイノベーション戦略推進会議で2050年の技術確立を目指した全体構想の再整理についての議論が始まった。

(グリーン成長戦略) 菅政権発足とともに廃止された未来投資会議などの議論を引き継いで、2020年10月から成長戦略会議において、「経済財政運営と改革の基本方針2020（骨太方針2020）」(2020年7月閣議決定)に基づいて議論が開始され、12月上旬には中間的な取りまとめとして実行計画が公表された。実行計画では電化+電力のグリーン化、水素、CO<sub>2</sub>固定・再利用の3つを革新的技術開発の重要分野と位置付け、国が定める2030年の技術目標達成をコミットメントする開発企業に対して、複数年度にまたがる継続的支援を行う新たな基金を設けるとしたほか、カーボンニュートラルを目指す上で不可欠な水素、自動車・蓄電池、カーボンリサイクル、洋上風力などの分野についてグリーン成長戦略の実行計画を早期に策定し、全政府的に取組を拡大するなどされた。

同月下旬には、経済産業省が中心となって取りまとめた「2050年カーボンニュートラ

<sup>13</sup> 『東京新聞』(令2.12.15)

<sup>14</sup> 「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」(令元.6.11 閣議決定)

<sup>15</sup> パリ協定は、長期目標として2℃に加え1.5℃に抑える努力を追求するとしているが、科学的な根拠の提供により気候変動条約に基づく活動を支えているIPCC(気候変動に関する政府間パネル)の1.5℃特別報告書(2018年)では、1.5℃を超えないためには2050年前後には排出量の正味ゼロが必要としている。この報告を受けて2050年カーボンニュートラルを目指す国は120か国を超えるとされている。

<sup>16</sup> CO<sub>2</sub>排出量が多い火力発電などにおけるCO<sub>2</sub>の回収・貯留に加え、CO<sub>2</sub>を資源として捉え、化学品の原料やバイオ燃料などに利用するもの。

るに伴うグリーン成長戦略」(以下「グリーン成長戦略」という。)が公表された。その主な内容は、2050年カーボンニュートラルに向けてはエネルギー分野の取組が特に重要であるとし、洋上風力産業、燃料アンモニア産業、水素産業、原子力産業、自動車・蓄電池産業など、成長が期待される14の産業分野について、年限を明確化した目標、研究開発・実証、規制改革などに関する2050年までの工程表が産業ごとに取りまとめられている。また、分野横断的な政策ツールとして、新たな基金については、具体的に10年間継続して開発企業を支援する2兆円規模のものとし、これにより、約15兆円の民間企業の研究開発・設備投資を誘発するとしているほか、投資促進税制の創設など税制優遇を実施し、10年間で約1.7兆円の民間投資創出効果を見込むなどとしている。また、カーボンニュートラルへの転換イメージの参考値として2050年の発電量の構成が示されており、その内訳は再生可能エネルギーが約50~60%<sup>17</sup>、水素・アンモニア発電が10%程度、原子力・CO<sub>2</sub>回収前提の火力発電が30~40%程度とされている。

日本の2050年カーボンニュートラルは、民間主体の革新的技術開発を施策の中心に置き、これを経済成長につなげるべく国が支援し、達成しようという仕組みとなっている。こうした考え方はEUなどの諸外国にもみられるが、世界的にも普及に至っていない技術もあり、2050年まで期間は長いが開発や普及のリスクが懸念される<sup>18</sup>。よって、吸収源対策やカーボンプライシング、ESG投資などにも配慮する必要がある。

**(吸収源対策)** 京都議定書では温室効果ガスの排出削減の取組だけではなく、森林によるCO<sub>2</sub>の吸収量も削減目標にカウントすることができ、パリ協定においても吸収源対策が認められている

グリーン成長戦略ではCO<sub>2</sub>吸収・固定についてゼロエミッション困難な排出源をカバーするネガティブエミッションとして農地、森林・木材、海洋における炭素の長期・大量貯蔵を実現するとしており、森林に関する現状の課題として人工林の循環利用の確立による木材利用拡大などが挙げられている。一方、NDC達成に向けた現行の地球温暖化対策計画では、森林吸収源対策として、森林整備や林業経営の育成などにより、NDCの基準年である2013年度総排出量の約2.7%に相当する吸収量が見込まれているが、2050年に向けて森林整備などにどのように取り組むのかも重要な課題である。

**(カーボンプライシングの検討)** カーボンプライシングは、炭素税やEU-ETSのような排出量取引などにより炭素に価格付けを行い、これにより、気候変動問題という外部不経済を市場に取り込もうとするものである。理論的には社会全体で効率的に温室効果ガスの排出削減が行えるとされている。

<sup>17</sup> グリーン成長戦略では、調整力や送電容量の確保、自然条件や社会制約への対応などから、全ての電力需要を100%再生可能エネルギーで賄うことは困難としている。

<sup>18</sup> グリーン成長戦略では、2050年の電力需要は産業・運輸・家庭部門の電化によって現状の30~50%増加するとの試算を紹介しているが、産業界には、熱や輸送用のエネルギー問題や災害からのレジリエンスの観点から都市ガスなどと電気をうまく組み合わせる必要があるとの意見がある(『朝日新聞』(令2.12.29))。また、同戦略では遅くとも2030年代半ばまでに乗用車の新車販売でハイブリッド自動車を含め電動車100%を実現できるよう包括的な措置を講じるとしているが、2050年カーボンニュートラルには協力するものの、電気自動車も生産や充電に電気が必要であり、単に電気自動車の普及だけでは電力不足に陥るとし、国家のエネルギー政策の大変革なしには達成は難しいなどの意見が産業界にはある(『読売新聞』(令2.12.19))。

日本では 2012 年から石油石炭税に上乗せした形で地球温暖化対策税が導入され、その税収はCO<sub>2</sub>排出抑制施策に充てられてきたが、CO<sub>2</sub>排出削減については課税による価格効果よりも税収を活用した財源効果のほうが高いとの意見がある一方、石油石炭税なども含めると事業者の負担は大きいとする意見もある<sup>19</sup>。グリーン成長戦略ではカーボンプライシングなどの経済的手法は成長戦略に資するものは躊躇なく取り組むとするものの、排出量取引は経済成長を踏まえた排出量の割当方法などの課題があり<sup>20</sup>、また、炭素税は公平性などの課題があるとした上で、地球温暖化対策税を導入済みとしている。

一方、2020 年 12 月末に菅総理は小泉環境大臣と梶山経済産業大臣にカーボンプライシングの制度設計の検討を指示したとされ、今後、両省の動向が注目される<sup>21</sup>。

**(ESG金融の活用)** 近年、投資先の企業の選定や資産の運用などに当たって、環境 (Environment)・社会 (Social)・企業統治 (Governance) という ESG に関する情報を重視する ESG 金融が世界的に拡大している<sup>22</sup>。こうした動きは、企業などの脱炭素化への取組を支えるものと位置付けられている<sup>23</sup>。

一方、企業が開示する一般的な財務情報では、気候変動リスクに関する企業への影響や対応を投資家が適切に判断することが難しいこともあり、G20 などから構成される金融安定理事会が設置したTCFD (気候関連財務情報開示タスクフォース) により、企業の気候変動への対応に関する情報開示を促すことを目的とした報告書が 2017 年に取りまとめられた。こうした動きにあわせて、日本では上場企業の行動原則であるコーポレートガバナンス・コードにおいて非財務情報として ESG 情報が含まれることが明確化されており、関連するものとして、後述する地球温暖化対策推進法に基づく一定規模の事業者を対象とした温室効果ガス算定・報告・公表制度などがある。

グリーン成長戦略では、企業の積極的な情報開示は企業の脱炭素化に向けた共通基盤としているが、開示の義務化については、温室効果ガス算定・報告・公表制度が義務化されていることを踏まえ、今後、TCFDでの位置付けを明確化するとしている。また、ESGへの取組は投資など直接金融で急拡大したが、環境省は、地域の間接金融による取組促進のため、先行事例の調査や金融機関による事業評価への支援などを行っている。

<sup>19</sup> 日本のCO<sub>2</sub>の限界削減費用は諸外国よりも高いと指摘されており、炭素税の導入はエネルギーの費用負担を大きくし、また、市場で購入した排出クレジットを排出量削減にカウントできる排出量取引制度は、排出削減対策への事業者の意欲に対して弊害になる可能性もある。一方、炭素税の税収などの活用が期待できる。

<sup>20</sup> EU-ETSでの事業者に対する温室効果ガス排出枠は、過去の排出量を基に削減率などを踏まえ個々に無償で割り当てられるグランドファザリング方式のほか、有償で割り当てられるオークション方式などがある。オークション方式は事業者に負担が生じるが効率とされ、また、その収益を活用することができるとされている。EU-ETSではオークション方式の割当率を拡大している。

<sup>21</sup> 仕組みがわかりやすく効果が見込める炭素税の強化を本命とする環境省と(企業に排出枠を課さない)排出量取引の活用などに前向きとされる経済産業省は、今後、それぞれ別に検討する旨、報道されており(『読売新聞』(令 3.2.4))、環境省は 2021 年 2 月 1 日から中央環境審議会において議論を早々に再開させた。

<sup>22</sup> 環境省によれば、世界の ESG 市場は 2018 年に 30.7 兆ドル(日本市場は 2.1 兆ドル)であり、2016 年から 1.3 倍(日本市場は 4.2 倍)となっている。

<sup>23</sup> ESG 投資の具体的な手法としては、ポートフォリオにおいて特定の投資先企業を取捨選択するスクリーニング、株主議決権行使などを通じて企業に ESG に関する課題の改善を求めるエンゲージメントなどが知られている。一方、EUは、欧州グリーンディールの実行に必要な持続可能なファイナンスのため、投資の対象とすべきプロジェクトや活動の目的を気候変動の緩和や適応など 6 つの環境分野に分類するなどの EU タクソノミーを 2020 年 6 月に取りまとめたが、今後、その効果と世界市場への影響が注目される。

(その他) 従来の長期目標、2050年80%削減は2030年度目標のように基準年は設定されておらず、2030年度目標との関係も明確にはされていない。カーボンニュートラルが2050年の目標となったことで基準年は不要となったが、他国の長期戦略の中には2050年までの温室効果ガス排出削減量を計画的に明示しているものがある。

また、イギリスの2008年気候変動法では、政府は5年を一期とする炭素排出量の上限、カーボンバジェットを定めることとされており、中期目標や2050年ネットゼロと整合するように定めることも求められている。カーボンバジェットはそれぞれ期間開始の12年前までに決定するとされているが、長期の気候変動対策の方向性を民間部門に示すことにより戦略的に投資を呼び込むものと期待されている。今後、我が国においても、排出量キャップの機能も果たすカーボンバジェットの導入検討も必要ではあろう。

### イ 地球温暖化対策計画とエネルギー基本計画の見直し

日本は2020年3月に数値目標自体は変更せずNDCを更新したが<sup>24</sup>、本NDCでは、2030年度の数値目標の水準にとどまらず、中期・長期の両面で更なる削減努力を追求することとし、地球温暖化対策計画の見直しに着手すること、また、その後の数値目標の検討は、火力発電や再生可能エネルギーなどの電源構成であるエネルギーミックスの改定と整合的に更なる野心的な削減努力を反映した意欲的な数値を目指すこととされた。

現行の地球温暖化対策計画は2016年に策定され4年を経たことに加え、上記のNDCの方針を踏まえて、2020年9月から中央環境審議会及び産業構造審議会の合同会議において計画の見直しなどの議論が開始された。また、2030年度エネルギーミックスの達成状況など、2030年度目標<sup>25</sup>の進捗と更なる取組の検証などを行うため、2020年10月から総合資源エネルギー調査会においてエネルギー基本計画の見直しなどが始まった<sup>26</sup>。

エネルギー基本計画の検討では、2050年を見据えたグリーンイノベーション戦略推進会議の議論も踏まえることとなっているが、2030年度エネルギーミックスの見直しがNDCの数値目標の深掘りのためには重要となる。また、地球温暖化対策計画の見直しは、エネルギー基本計画の見直しを踏まえたものになることが見込まれるが、いずれも2021年11月に開催が予定されているCOP26までには改定されるものと予想される。

### ウ 地球温暖化対策推進法の見直し

地球温暖化対策推進法は、我が国の地球温暖化対策のうち、温室効果ガスの排出削減対策、すなわち、気候変動の緩和策に関する中心的な役割を担ってきた。前回の2016年改正法の附則の検討条項に基づき、2019年度には環境省の地球温暖化対策推進法施行状況検討会で法律の施行状況が点検され、これを踏まえて、2020年11月からは環境省の「地球温暖化対策の推進に関する制度検討会」において、今後の法制上の措置を始めとする制度的対応の在り方の検討が始まった。

<sup>24</sup> 日本は、パリ協定締結前の2015年に2030年度26%削減(2013年度比)をINDC(Intended Nationally Determined Contribution: 約束草案)として提出しており、これをパリ協定のNDCとした。

<sup>25</sup> 現行の地球温暖化対策計画ではエネルギー起源CO<sub>2</sub>は、2030年度に2013年度比25%削減となっている。

<sup>26</sup> エネルギー基本計画はエネルギー政策基本法に基づく、主に2030年度までのエネルギー分野に関する法定計画であり、地球温暖化対策計画は地球温暖化対策推進法に基づく、非エネルギー分野も含めた、主に2030年度までの地球温暖化対策(気候変動の緩和策)に関する法定計画である。

翌 12 月には同検討会での議論が「地球温暖化対策の更なる推進に向けた今後の制度的対応の方向性について」として取りまとめられた。その内容は3項目から成り、1つ目は、長期的な視点として、パリ協定の目標や脱炭素社会の実現など地球温暖化対策の長期的方向性を法律に位置付けるとともに、2050年カーボンニュートラルについても法律に位置付けることを検討すべきとされている。2つ目には、地域の脱炭素化に向けた地方公共団体実行計画制度等の見直しである。これは、ゼロカーボンシティ<sup>27</sup>を含めた地域の脱炭素化の取組を促進するためには再生可能エネルギーの活用が重要である一方、地域でのトラブルも回避する観点から、現行の地方公共団体実行計画や実行計画協議会の制度を活用しようとするものである。3つ目には、事業者の脱炭素化に向けた温室効果ガス算定・報告・公表制度等の見直しである。同制度は、事業者自らが温室効果ガス排出量を算定し、削減の自主的な取組を促進することなどを目的としたものである。既述のようにESG投資などの拡大に伴い、事業者の気候変動に関する情報開示が重視されていることから、同制度について、公表までの期間短縮のために報告を電子システム化するとともに、現行では業種別・事業者別のデータは公表されているが、開示請求が必要となっている事業所等の情報についてもオープン化するなどとしている。上記のうち、長期的な視点の法制化については、法律の目的規定に位置付けるのか、イギリスの2008年気候変動法のように国の責務として規定されるのかで、その意味は大きく異なる。

2021年常会において、上記を反映した改正案の提出が見込まれている。

## エ 気候変動適応計画の見直し

大雨や洪水、高潮や熱波など異常気象が世界的に問題になっている。こうした異常気象は気候変動の影響によるものとされており、農業や漁業、熱中症などの健康にも影響している。気候変動対策では気候変動の緩和とともに気候変動影響への適応が重要視されており、我が国では、国による気候変動影響評価の実施や気候変動適応計画の策定、地方公共団体による地域気候変動適応計画の策定や地域気候変動適応センターの設置などを内容とする気候変動適応法が2018年に制定された。

同年には気候変動適応計画が閣議決定されたが、その内容は、農業・防災などの各施策への適応の組み込み、科学的意見に基づく適応の推進、情報基盤の整備、地域の実情に応じた適応の推進など7つの基本戦略などから成る。

また、2020年12月には中央環境審議会の答申を踏まえ気候変動影響評価報告書が公表された。その内容は、気候変動の将来予測のほか、7つの分野（農業・林業・水産業、水環境・水資源、自然生態系、自然災害・沿岸域、健康、産業・経済活動、国民生活・都市生活）について、重大性、緊急性、確信度という3つのカテゴリで評価が行われている。これを踏まえ、2021年には気候変動適応計画の見直しが行われる見込みである。

<sup>27</sup> 環境省は、2050年にCO<sub>2</sub>などの排出量を実質ゼロにすることを表明した地方公共団体をゼロカーボンシティと位置付けており、2021年1月26日時点で東京都、京都市、横浜市など210団体が表明している。また、菅総理は「国と地方で検討を行う新たな場」の設置を表明していたが、2020年12月に国・地方脱炭素実現会議が設置された。地域の取組と国民のライフスタイルに密接に関わる主要分野に関し、国と地方とが協力して2050年までに脱炭素かつ持続可能で強靱な活力ある地域社会を実現する地域脱炭素ロードマップを策定し、モデルケースから始める脱炭素ドミノを2030年までにできるだけ多く実現するとしている。

### 3. プラスチック資源循環対策

#### (1) レジ袋有料化義務化の開始と廃プラスチックの動向

プラスチックは、利便性の高さから我々の日常生活で大量に利用されてきた。食品や飲み物、商品に利用される容器包装、家電製品や自動車の部品、建築資材など、様々な用途にプラスチックは使用されている。一方、化学的にも安定していることから海洋や河川など環境中に放出されても分解されることはなく、また、様々な樹脂が原料として使用されていることからリサイクルのための分別が困難なものがあり、さらに汚れが付着したものやアルミ蒸着などの複合素材のものはリサイクル方法が限られるなどの課題がある。

このため、廃プラスチックは、リサイクルなどによる有効利用率は高いものの、単純焼却や埋立処理されている未利用のものも一定程度あり、また、輸入した廃プラスチックをリサイクルしていた中国が禁輸措置を採ったこと、さらには海洋へ流出したプラスチックによる生態系への影響などが国際的な課題となっていることなどから、政府は、2019年にプラスチック資源循環戦略を策定し、具体的な施策の検討及び実施に取り組んでいる。

##### ア レジ袋有料化義務化の開始と効果

2020年7月からレジ袋有料化義務化が始まった。これは、レジ袋というワンウェイ容器包装廃棄物の発生抑制としてプラスチック資源循環戦略に位置付けられていたものであり、法的な措置<sup>28</sup>として開始された。環境省ではこれと併せてレジ袋を1週間使用しない人の割合を2020年12月で6割にすることを目標とした「みんなで減らそう レジ袋チャレンジ」キャンペーンを実施したが、11月の調査で71.9%という結果が得られた<sup>29</sup>。

同調査によると同年3月の時点での割合は約3割であり、また、有料化義務化によりレジ袋の原料の出荷や生産に影響が出ていることから<sup>30</sup>、消費者のライフスタイル変革を促すという目的は一定程度達したといえる。一方、ごみ袋として利用するため、とって付きのポリ袋の販売が増えているとの報道もあることから<sup>31</sup>、発生抑制の効果の把握、日常生活や消費者行動への影響についてモニタリングすることが重要であろう。

##### イ 廃プラスチックの動向

中国では日本などからの廃棄物を資源として輸入し、リサイクルなどを行ってきたが、人の健康や環境への影響から2017年末までに段階的に禁輸措置に踏み切った。これ以前は年間約150万トン程度の廃プラスチックが日本から輸出されていたが、中国以外のアジア諸国も規制措置を採り始めたこともあり、国内に廃プラスチックが滞留し、廃棄物処理施設がひっ迫することにより適正な処理に支障が生じることが懸念された。

このため、環境省は中間処理施設での保管量の規制緩和を行ったほか<sup>32</sup>、都道府県に対

<sup>28</sup> 容器包装リサイクル法の判断基準省令（容器包装廃棄物の排出抑制のための事業者の判断の基準となるべき事項を定めたもの）の改正によるもの。

<sup>29</sup> 環境省「令和2年11月レジ袋使用状況に関するWEB調査」（<http://plastics-smart.env.go.jp/rejibukuro-challenge/pdf/20201207-report.pdf>） 調査対象は、全国15～79歳の男女、2,100サンプルである。

<sup>30</sup> 『日本経済新聞』（令2.12.16）

<sup>31</sup> 『日経産業新聞』（令2.12.18） 環境省の調査によると、レジ袋をもらった理由としてマイバックを忘れたからが39.9%、次いでごみ袋などとして必要だったからが30.6%となっている。

<sup>32</sup> 廃棄物処理法では不適正処理を防止するため、廃棄物の収集運搬や処理に関する基準が細かく定められているが、このうち、優良な産業廃棄物処理業者の保管量の上限を緩和したものである。

しては廃プラスチックの搬入規制の廃止・緩和<sup>33</sup>、適正な処理費用の支払いといった排出事業者責任の徹底などを依頼するとともに、一般廃棄物を処理する市町村に対して産業廃棄物に該当する廃プラスチックの処理などの依頼を行った。また、あわせて、国内への影響を把握するため、都道府県・政令市、廃棄物処理業者に対して、これまで4回のアンケート調査を実施している。直近の調査は2020年2月末時点のものであり、これによると、保管上限超過等の基準違反も確認されているが、過去の調査で確認された中間処理施設での保管量の増加が穏やかになっているとされている。

こうした中、新型コロナウイルス感染症の拡大により家庭からの一般廃棄物は増え、市町村の負担が増大したとされる一方<sup>34</sup>、自動車工場や住宅建設工事、飲食業などが低迷したことにより、事業活動に伴う廃プラスチックの発生量は急減しているとされている。一方、2021年1月からバーゼル条約に基づきリサイクルに適さない汚れた廃プラスチックの輸出規制が始まったことにより再び国内での滞留を懸念する指摘があり<sup>35</sup>、国内での廃プラスチックの資源循環の確立が大きな課題となっている。

## (2) プラスチック資源循環対策の法制化と課題

プラスチック資源循環戦略に基づきプラスチックの資源循環に係る具体的な施策の在り方を検討するため、2020年5月から中央環境審議会及び産業構造審議会の合同会議において審議が始まったが、9月には「今後のプラスチック資源循環施策の基本的方向性」として議論が取りまとめられた。これを踏まえ、小泉環境大臣は、新法の可能性も含め、必要となる法制度的対応の準備を進めるよう事務方に指示を出した<sup>36</sup>。この後、合同会議では9月の基本的方向性に沿って具体的な施策の検討が行われたが、2021年1月には「今後のプラスチック資源循環施策のあり方について」が取りまとめられ、意見具申された。

以下では、意見具申に示されている主な事項について、考えてみることにする。

### ア 対象となるプラスチック製品

容器包装リサイクル法や家電リサイクル法といった既存の個別リサイクル法は、個別の物品を対象としているが、今回の法制度はプラスチック素材に注目したものとなっている。これにより、家庭からの一般廃棄物に関して、新たな法制度の対象となるものは、第一に容器包装リサイクル法の対象であるプラスチック製容器包装が考えられる。一方、これ以外のプラスチック製品については、家電リサイクル法の対象であるテレビなど、プラスチックが一部使用されているものがあるが、排出する消費者が対象製品であると容易に判別できること、また、後述する市町村やリサイクル事業者への影響を考慮すると、その種類は限定的になるものと考えられる。

<sup>33</sup> 都道府県の中には、県外から搬入される産業廃棄物の不適正処理を防止するため、搬入しようとする産業廃棄物処理業者に対して事前協議などを課している団体がある。

<sup>34</sup> 『日本経済新聞』(令2.5.13) 環境省では2020年5月に廃棄物処理法施行規則を改正し、緊急に行う廃棄物の処理を許可不要で行うことができる特例などの措置を講じた。これにより、例えば、他の市町村の指定を受けた民間の処理業者が当該市町村の許可なしで家庭からの一般廃棄物の処理を行うことができる。

<sup>35</sup> 『週刊 循環経済新聞』(令3.1.11) バーゼル条約は有害な廃棄物の輸出を規制することを目的としているが、2021年1月から対象となるプラスチックを輸出する場合には相手国の同意が必要となる。

<sup>36</sup> 小泉大臣記者会見録(令2.9.4)(<<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/r2/0904.html>>)

## イ リデュース（発生抑制）の徹底

ワンウェイのプラスチック製容器包装や製品について、①設計段階から軽量化や代替素材への転換等を進めるべく、製造事業者等が取り組むべき環境配慮設計の基本的な事項を整理した指針を示すとともに、②消費者の行動変容を促すため、小売・サービス事業者等に対して提供方法の工夫や軽量化されたものの提供などの措置を示すとしている。

上記のうち、①については、例えばプラスチック製容器包装などの軽量化やラベルの省略などの取組がすでに事業者により行われているが、これは事業者の自主的な取組以外にもEPRの観点から行われているものもあると考えられる<sup>37</sup>。また、②はレジ袋有料化義務化を始め、飲食店での代替品の提供などの取組が行われている<sup>38</sup>。

## ウ リユース・リサイクル可能な製品設計

プラスチック製容器包装や製品の設計の段階で、そのデザインを技術的に分別容易かつリユースやリサイクル可能なものとする環境配慮設計に関して整理した指針を製造事業者等に提示し、環境配慮設計や業界単位での設計の標準化などを促すとしている。

例えば家電製品ではリサイクルに当たって分解しやすい設計・製造が既に行われているが、こうした取組もEPRの観点からのものと捉えることができる<sup>39</sup>。

## エ 家庭からのプラスチック資源の回収・リサイクル

家庭から排出されたプラスチック製容器包装や製品について、①容器包装リサイクルルートを活用してまとめてリサイクルできるよう措置するとし、②市町村とリサイクル事業者が双方で行ってきた異物除去等の選別工程について、コストの低減が見込まれ、リサイクルに支障がない場合には、一体的運用が行えるよう合理化のための措置を講じるとしている。また、③家庭ごみの有料化徹底等を通じて消費者の資源分別を促すといった取組を行う市町村に対するインセンティブ等を通じて、分別収集体制を全国的に整備するとしている。

容器包装リサイクル法ではプラスチック製容器包装などを市町村が分別収集し、これを指定法人ルートにおいてリサイクル業者に引き渡すスキームとなっているが、容器包装の製造業者や利用事業者がリサイクル費用を負担することにより、リサイクルを行ったとみなしている。①と③は、この制度を踏まえた措置であり<sup>40</sup>、②は、市町村での異物混入の度合いに応じてリサイクル業者に係る費用が変わるためと考えられる。

しかし、同法に基づきペットボトルの分別収集を行っている市町村の割合はほぼ100%であるが、素材も様々なプラスチック製容器包装では8割以下になる。プラスチック製品の分別収集についても、容器包装リサイクル法のように市町村の努力義務となれ

<sup>37</sup> EPR（拡大生産者責任）は、製造者等が製品等の廃棄後もリユース、リサイクル、適正処分といった物理的又は財政的な責任を有するという考え方である。これにより、容器包装リサイクル法では容器包装の製造業者や利用事業者がリサイクル費用を負担するが、廃棄量が減量化すれば製造業者等の負担は軽減する。

<sup>38</sup> 欧州委員会では「特定プラスチック製品の環境負荷低減に関する指令」を2019年に定め、皿、カトラリー、ストローなどのシングルユース・プラスチック製品の市場への上市を2021年までに禁止するとしている

<sup>39</sup> 家電リサイクル法では製造業者等に廃家電の引取りとリサイクルの義務を課しているが、これが製造事業者等の環境配慮設計に取り組む誘因となっている。

<sup>40</sup> 容器包装リサイクル法では、②のように市町村によって異物除去等の度合いが異なることから、2006年の法改正で、質の高い分別収集を行う市町村に対し効率化されたリサイクル費用を拠出する仕組みが措置された。

ば、費用負担の問題もあり、新たに分別収集を行うかは市町村次第となろう。

また、既述のとおり、プラスチック製容器包装のリサイクルではその製造事業者や利用事業者が費用を負担しており、プラスチック製品が追加されることにより新たな負担が生じると見込まれるが、こうした負担により、製造事業者等が環境配慮設計などに取り組む誘因となることも期待できる。

一方、リサイクルの方法については、高品質の再生素材の提供等を目指す高度なマテリアルリサイクルやケミカルリサイクルを含め、必要なリサイクル・熱回収の技術開発と社会実装に向けたインフラ整備を支援するとしている<sup>41</sup>。過去には分別収集したペットボトルを中国へ輸出した市町村も多く、ペットボトルをリサイクルする事業者の経営が悪化したことや、利益を確保することが困難なため事業者が撤退したリサイクル事業もあったことから、リサイクル業者の育成も課題となる。また、我が国では廃プラスチックの高い有効利用率は、事実上の焼却処分である熱回収の割合が高いためであると指摘されており<sup>42</sup>、リサイクルの質と量の向上に加え、その数値目標の設定も重要である<sup>43</sup>。

#### オ 事業者による自主回収

①質の高いリサイクルに向けて、プラスチック資源の性状や排出実態の情報を有しているプラスチック製の容器包装や製品の製造・販売事業者が自ら製造・販売したものに加えて、プラスチック資源について消費者から自主回収・リサイクルすることが可能な措置を講じるとし、また、市町村の分別回収と一体的に推進するとされている。さらに、②消費者へのポイント付与などにより事業者の自主回収の拡大を支援するとしている。

容器包装リサイクル法では指定法人ルート以外に、事業者が牛乳びんやビールびんなどのリターナブル容器を販売店等から自主的に回収する自主回収ルート、市町村から自社製品の容器包装を回収しリサイクルを行う独自ルートが認められているが、こうした制度の状況も踏まえ、自主回収とする製品や事業者を決定することが重要である<sup>44</sup>。

#### カ 事業者から排出されるプラスチック資源の回収・リサイクル

排出事業者が自らのプラスチック資源を高度リサイクルする取組が進むよう、①排出抑制や分別・リサイクルの徹底など取り組むべき措置を示すとし、また、②リサイクル業者と連携して、高度リサイクルすることを可能とする措置を講じるとしている。さらに、③小規模店舗等については、市町村が家庭からのプラスチック資源とまとめて回収・リサイクルできる環境を整備するとしている。

<sup>41</sup> マテリアルリサイクルは、廃プラスチックを原材料として再生利用し、新たなプラスチック製品などを製造するものであり、ケミカルリサイクルは、廃プラスチックを化学分解し、石油や石炭、ガスなどの代わりに再生利用するものである。また、熱回収は焼却によるエネルギーを発電事業などに利用する。容器包装リサイクル法では再生利用が容易なマテリアルリサイクルがケミカルリサイクルよりも優先的な位置付けとなっており、熱回収は緊急避難的・補完的に利用するとされている。

<sup>42</sup> 2018年の廃プラスチックの有効利用率は84%であり、その内訳はマテリアルリサイクルが23%、ケミカルリサイクルが4%、熱回収が56%となっている（一般社団法人プラスチック循環利用協会「プラスチックリサイクルの基礎知識 2020」）。

<sup>43</sup> 3Rの原則（発生抑制 → リユース → リサイクル）を規定する循環型社会形成推進基本法ではマテリアルとケミカルの優先順位付けはしていない。また、熱回収は3Rよりも下位の位置付けとなっている。

<sup>44</sup> 事業者が広域的に自主回収を進めるには、廃棄物処理法により地方公共団体ごとに収集運搬業の許可を取得することがネックになるが、容器包装リサイクル法などのように特例措置が検討されることが考えられる。

①②については、取組効果を高めるため、廃棄物処理法による多量排出事業者制度<sup>45</sup>のように特定の排出事業者に義務的な取組を課すことも考えられる。③については、廃棄物処理法では事業者の廃棄物は市町村ではなく排出事業者に処理責任があること、容器包装リサイクル法は家電リサイクル法とは異なり家庭からの容器包装のみを対象としていること、また、新たに市町村の負担が発生するといった問題を整理する必要がある。

#### キ その他

このほか、代替素材であるバイオマスプラスチックなどの利用促進のほか、分野横断的な促進策として、消費者の理解・協力の促進、企業・地方公共団体による先進的取組の展開、ESG金融による取組の後押しなどが挙げられている。

2021年常会において、上記を反映した「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律案（仮称）」の提出が見込まれている。

#### 4. 自然公園制度の見直し<sup>46</sup>

自然公園法は、自然環境保全法とともに自然環境の保全等を直接的に目的とする制度であり<sup>47</sup>、1931年に制定された国立公園法が1957年に全面改正されたものである。自然環境保全法が自然環境の適正な保全を総合的に推進することを目的とするのに対して、自然公園法は優れた風景地の保護とその利用を目的としている<sup>48</sup>。

我が国の自然公園制度は、私有地も含め土地所有にかかわらず区域を定めて指定する地域制公園が採用されており<sup>49</sup>、土地所有者や地域住民、地方公共団体、民間団体の協力・協働による管理運営を行っていることが特徴とされている。一方、土地所有者等により十分な管理を行うことが困難な事例もあり、過去の法改正において、風景地保護協定制度<sup>50</sup>や公園管理団体制度<sup>51</sup>の創設、公園事業の執行に関する規定の整備<sup>52</sup>などが行われた。

<sup>45</sup> 廃棄物処理法に基づき、前年度の産業廃棄物の発生量が1千トン以上の事業場を設置している事業者は、都道府県に対して、減量等に関する処理計画の提出とその実施状況の報告が義務付けられている。

<sup>46</sup> 生物多様性条約におけるポスト愛知目標の策定と各国の対応も大きな課題であるが、その概要は拙稿「2020年環境行政の主な課題について」『立法と調査』No. 421 (2020. 2) を参照されたい。なお、ポスト愛知目標は2021年5月を目途に延期されたCOP15（中国・昆明）において決定される見込みであり、環境省では既に次期生物多様性国家戦略の策定に着手している。

<sup>47</sup> このほか、鳥類や哺乳類の保護を目的とした、鳥獣保護管理法に基づき国や地方公共団体が指定する鳥獣保護区、国内希少野生動物種の保存を目的とした、種の保存法に基づき国が指定する生息地等保護区などの制度が自然環境の保全に寄与している。

<sup>48</sup> 自然公園には国が指定し管理する国立公園、都道府県の申出により国が指定し都道府県が管理する国定公園、都道府県が条例で指定し管理する都道府県立自然公園がある。なお、皇居外苑や新宿御苑などの国民公園は旧皇室苑地であり、閣議決定により環境省の管理の下で広く国民一般に開放されている。

<sup>49</sup> 国立公園の土地所有の割合は、国有地60%（大半は林野庁所管の国有林であり、環境省所管地は0.6%）、公有地13%、私有地26%となっている。また、イギリスも地域制公園制度であるが、アメリカやカナダでは公園当局が所有権などの土地の権限を有する営造物制公園制度を採用している。

<sup>50</sup> 国立公園や国定公園内の人の手が入ることで保全される草原などの2次的な自然風景地について、国や地方公共団体、公園管理団体が協定締結により土地所有者に代わり管理を行うことができる制度である。

<sup>51</sup> 公益法人、NPO法人等の風景地保護協定を締結できる公園管理団体を国又は地方公共団体が指定する制度であり、公園管理団体は、協定地区内の管理のほか、協定地区外での植生の復元、登山道等の公園施設の巡視・補修などを行うことができる。

<sup>52</sup> 国立公園や国定公園では、民間事業者による公園事業の運営が資金不足等から継続困難となり、施設が放置され廃屋化する事例が生じていたことから、公園事業の執行認可に係る資産・経営能力に関する審査基準の明確化、民間事業者への改善命令や原状回復命令等の違反に係る罰則の創設などの改正が行われた。

2016年には8つの国立公園で国立公園満喫プロジェクトが始まった。これは、政府の新たな観光戦略「明日の日本を支える観光ビジョン」の柱の一つに国立公園が位置付けられたことによるものであり、2015年に490万人であった訪日外国人の国立公園利用者数を2020年までに1千万人にするという目標を掲げている。具体的な取組としては、国際観光旅客税も活用し、利用拠点の滞在環境の上質化、体験できるプログラムの魅力あるコンテンツづくり、登山道やキャンプ場などの基盤的な利用施設の整備・長寿命化、ガイド等の人材育成、海外への情報発信などが行われている。

こうした取組により、2019年の訪日外国人の国立公園利用者数は、前年より約27万人減ったものの、約667万人となっている。しかし、2020年に入り新型コロナウイルス感染症の拡大により観光目的での入国が困難となり、また、国内の利用者も激減し、宿泊施設や観光施設、山小屋がその影響の直撃を受けた。このため、環境省は、令和2年度第1次補正予算などにより国立公園等での雇用の維持・確保に取り組んだほか、国内利用者の誘客やワーケーション<sup>53</sup>の実施のための支援を行ったが、感染症拡大の影響は続いている。

一方、環境省は、前回の法改正から約10年が経ち、自然公園行政を取り巻く状況が大きく変化したことや改正法附則の検討条項も踏まえ、「自然公園制度のあり方検討会」を2019年10月に設置し、翌年5月には提言が取りまとめられた。これを踏まえ、同年8月に中央環境審議会に対し自然公園制度の今後の在り方について諮問が行われ、2021年1月に「自然公園法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について」が取りまとめられ、答申された。

答申では、インバウンド対策を基軸とする観光立国政策が重要度を増す中で、自然公園の適正な利用を進めることで、自然環境の保護への理解と再投資も進む好循環を生み出す政策を展開することが重要であるとし、これを支える協働型管理運営<sup>54</sup>の推進が求められるなどとしている。このために必要とされる措置の概要は、以下のとおりとなっている。

①環境大臣は、国立公園や国定公園それぞれについて風致景観の維持や適正な利用に関する方針を示した公園計画を策定することとなっているが、民間事業者が提供する自然体験プログラムについて、その促進や適正化に関する事業計画を公園計画に基づき地域関係者と環境省から成る協議会にて策定することし、あわせて、規制に係る手続の簡素化などのメリットを付与する。

②事業施設の廃屋化などが景観の悪化や利用機能の低下を招いていることから、宿泊施設や観光施設などの事業施設が集積している集団施設地区<sup>55</sup>などを対象に面的な再生や質の向上に関するマスタープランを協議会等で作成し、これに基づき、廃屋の撤去や跡地への投資、利用機能の充実などを推進するとともに、国土交通省所管の景観法や空家対策特措法との連携、自然公園法に係る手続の簡素化などのメリットを付与する。

③国立公園等の利用形態の多様化に伴い、野生動物への餌付けによる人馴れ、ドローン

<sup>53</sup> 観光地など職場以外でテレワークなどにより働きながら（ワーク）、休暇を楽しむ（バケーション）もの。

<sup>54</sup> 環境省は、地域の関係者とビジョンを共有し、緊密な連携を図る協働型管理運営を2011年以降、国立公園において推進している。

<sup>55</sup> 自然公園法により、国立公園や国定公園において公園利用のための施設を集团的に整備するため、公園計画に基づき区域内に集団施設地区が指定されている。

の飛行による騒音、登山道の自転車利用による事故や荒廃のおそれなどの事例があり、地域で独自の利用のルール・マナーを定めているものの強制力がないことから、法に基づく命令等の規制や利用調整地区制度<sup>56</sup>の柔軟な運用などを検討する。

④上記のほか、公園事業の譲渡に伴う公園事業者の地位の承継に係る課題への対応、協働型管理運営を進めるための公園管理団体の業務の見直しなどが挙げられている。

2021年常会において、上記を反映した自然公園法改正案の提出が見込まれている。

## 5. 瀬戸内海の環境保全の在り方に関する見直し

優れた自然の景勝地であり、豊富な漁業資源の宝庫であった瀬戸内海では高度成長期に水質汚濁が進行したため赤潮が多発し、養殖漁業に大きな被害が発生した。そのため、1978年には旧法に富栄養化対策などを追加し、恒久法として瀬戸内海環境保全特別措置法が制定された<sup>57</sup>。また、同年の水質汚濁防止法改正により水質総量規制<sup>58</sup>が導入されたこととあわせて、富栄養化を招く栄養塩類である窒素やリンに係る環境基準は改善傾向を示した。

しかし、1980年頃から漁獲高が漸減し、大規模な海苔の色落ちが問題となり、瀬戸内海環境保全知事・市長会議からの提言もあったことから、2015年に瀬戸内海環境保全特別措置法は改正された。基本理念に豊かな海であることが追加され、また、府県計画の策定では湾や灘を単位とした湾灘協議会の関係者からの意見聴取などが追加される一方、附則では、政府による栄養塩類の管理の在り方や施行後5年以内の施行状況の検討が規定された。

本附則に基づき、環境省は中央環境審議会に「瀬戸内海における今後の環境保全の方策の在り方について」を2019年に諮問し、2020年3月に答申が行われた。これを踏まえ、同年8月から中央環境審議会でも制度の見直しに関する審議が始まり、2021年1月に「瀬戸内海における特定の海域の環境保全に係る制度の見直しの方向性」が取りまとめられ、意見具申された。その概要は、①特定の海域での栄養塩類濃度を調整する順応的管理プロセスによる栄養塩類の管理の導入、②自然海浜保全地区の指定対象の拡充等による藻場等の再生・創出の促進、③海洋プラスチックを含む漂流ごみ等への対応などとなっている。

2021年常会において、上記を反映した瀬戸内海環境保全特別措置法改正案が、前回改正は議員立法であったが、今回は内閣からの提出が見込まれている。

## 6. おわりに

菅総理は、2021年1月開会の第204回国会（常会）の施政方針演説で2035年までの新車販売における電動車100%実現を挙げたが、これは、グリーン成長戦略において2030年代半ばまでとっていた期限を明確にし、ガソリン車の販売を事実上禁止にすることを意味すると報道されている<sup>59</sup>。

<sup>56</sup> 自然公園法に基づき公園利用者の立入人数等を調整できる地区であり、全国で2か所が指定されている。

<sup>57</sup> 同法は、工場・事業場の排水規制のほか、条例による自然海浜保全地区の指定、埋立て等に対する特別な配慮の実施などの自然環境保全の施策も内容としている。

<sup>58</sup> 東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海は、他の海域で行われている排水規制（濃度規制）のみでは環境基準の達成維持が困難なことから、窒素、リンなどについて総量規制（排水濃度×排水量）などが実施されている。

<sup>59</sup> 『毎日新聞』（令3.1.23） ゴール地点では、ハイブリッド車の生き残りも厳しいと報道されている。

一方、気候変動の緩和のための対策がエネルギーや物質の消費をかえって増大させることが懸念されている。また、環境関連の規制も一部において見直しが検討されているが<sup>60</sup>、2050年に向けては、国として計画的な排出量削減の道筋を示し、革新的技術によっても削減目標を達成できない場合には排出量取引を認めるなど、革新的技術以外の取組をミックスして行うことが必要であろう。

また、プラスチック資源循環の新たな法制定については、容器包装リサイクル法などの施行状況も踏まえ、エネルギー消費や温室効果ガス排出削減の観点からリサイクルありきではなく、発生抑制やリユースについて、プラスチック資源を排出する国民も含めて、国を挙げての施策が展開できるかが課題となろう。

(かねこ かずひろ)

---

<sup>60</sup> グリーン成長戦略では再生可能エネルギーの主力電源化に向けて洋上風力発電事業が切り札とされているが、一定規模以上の事業は、環境影響評価法に基づき、事業者が事業の環境への影響を調査・予測・評価し、これを事業に反映させる環境アセスメントの対象となる。しかし、環境アセスメントに要する期間や費用が事業開始のネックになっていることから、政府内で風力発電事業の規模要件を現在の出力1万kW以上から5万kW以上に緩和する方向で検討が行われている（『毎日新聞』(令3.1.19)）。

環境アセスメントの手続きにおける洋上風力発電事業に対する環境大臣の意見をみると、景観や渡り鳥、海洋生物への影響のほか、騒音や風車の影などの生活環境への影響などが挙げられている。諸外国の中には出力のほかに風力発電の基数や既存の風力発電との距離を対象要件としているものがあるが、日本では風力発電事業の適地が限られていることから、規模要件の見直しに当たっては、諸外国の取組状況の検討のほか、規模要件以下の事業の場合に環境アセスメントを実施するか否かを判定する現行のスクリーニング制度などを活用し、ウィンドファームによる累積的な環境影響を低減させる工夫が必要であろう。