

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	2022 年環境行政の主な課題 －C O P 26 を踏まえた気候変動対策を中心に－
著者 / 所属	新井 賢治 / 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	443 号
刊行日	2022-2-18
頁	164-176
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220218.html

※ 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 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

2022年環境行政の主な課題

— COP26を踏まえた気候変動対策を中心に —

新井 賢治

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 気候変動に係る国際社会の動向
 - (1) IPCC報告書
 - (2) COP26に向けた多国間の動向
 - (3) COP26の概要とグラスゴー気候合意
3. 気候変動対策
 - (1) クリーンエネルギー戦略等脱炭素社会実現に向けた国の取組
 - (2) 地域における脱炭素化の取組の支援
 - (3) カーボンプライシングの動向
4. 生物多様性
 - (1) 生物多様性条約をめぐる動向
 - (2) ポスト2020生物多様性枠組に向けた施策の検討
5. 外来種対策
6. おわりに

1. はじめに

2021年は1971年の環境庁設置から50年という環境行政にとって節目の年であった。我が国の環境行政は高度経済成長の過程で顕在化した公害問題への対策等から始まり、現在は気候変動対策等地球規模の課題への対応についても重要な役割を担っている。2021年英国・グラスゴーで開催された国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）では、グラスゴー気候合意を採択し、世界全体の気温上昇を工業化以前より1.5度に抑えることを事実上の共通目標と位置付けた。我が国は2020年10月に菅義偉総理（当時。以下同じ。）が2050年カーボンニュートラルを宣言しているが、2021年10月に発足した岸田内閣ではその実現に向け、COP26での議論やグラスゴー気候合意に整合した実効性のある具体策を打

ち出せるかが問われている。本稿では、今後の我が国の気候変動対策の方向性の基準となるCOP26の経過を振り返り、論点や課題を整理するとともに、今後の我が国の気候変動対策の動向を中心に、2022年の環境行政の主要課題について紹介する。

2. 気候変動に係る国際社会の動向

(1) IPCC報告書

気候変動に関する政府間パネル（以下「IPCC」という。）は、世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）により設置された政府間組織であり、科学的知見を提供し、気候変動条約の活動を支援している。IPCCには各国政府を通じて推薦された科学者が参加し、5～6年ごとにその間の気候変動に関する科学研究から得られた最新の知見を評価し、評価報告書（assessment report）にまとめて公表している。

通常の評価報告書とは別に、IPCCは2018年10月に「1.5°C特別報告書¹」を取りまとめたが、気温が工業化以前から既に約1度上昇しており、このままのペースで行けば、2030年から2052年の間に1.5度まで上昇する可能性が高いとし、その上で1.5度を大きく超えないためには、2050年前後の二酸化炭素排出量が正味ゼロになることが必要との見解を示した²。また、2022年9月の第6次評価報告書の公表に先立ち、2021年8月に第I作業部会（WG1）³が報告書を公表した⁴。同報告書は「人間の影響が大気・海洋・陸域を温暖化させてきたことは疑う余地がない」と指摘し、人間の活動が温暖化の原因であると初めて断定した。また、温室効果ガスの排出の増加を直ちに抑え、その後大幅に減少させるシナリオにおいては、21世紀末に地球温暖化は約1.5度未満に抑えられる可能性が高いとした。さらに、極端な高温や大雨などが起こる頻度とそれらの強度が、地球温暖化の進行に伴い、増加すると予測されるとし、気温上昇が2度の場合と比較して、1.5度に温暖化を抑えることで極端現象の頻度等を抑制し得るとし、その後のグラスゴー気候合意への道筋をつけた。

¹ 正式名称は「1.5°Cの地球温暖化：気候変動の脅威への世界的な対応の強化、持続可能な開発及び貧困撲滅への努力の文脈における、工業化以前の水準から1.5°Cの地球温暖化による影響及び関連する地球全体での温室効果ガス（GHG）排出経路に関するIPCC特別報告書」。2015年にフランス・パリで開催された第21回国連気候変動枠組条約（UNFCCC）締約国会議（COP21）ではパリ協定が採択され、世界共通の長期目標として「2度目標の設定。1.5度に抑える努力を追求すること」とされたが、温暖化の影響に脆弱な島嶼国等が、1.5度目標を主張し、IPCCによる報告書を要求したことから、UNFCCC事務局はIPCCに対し工業化以前の水準から1.5度の気温上昇に係る影響や関連する地球全体での温室効果ガス排出経路に関する特別報告書を2018年に提供することを招請した。

² 環境省ウェブサイト「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）『1.5°C特別報告書』の公表（第48回総会の結果）について」（平30.10.7）〈<https://www.env.go.jp/press/106052.html>〉（以下、本稿におけるURLの最終アクセス日は2022年1月31日である。また、本稿の執筆も同日までの情報に基づいている。）

³ 第I作業部会は気象科学等の自然科学的根拠、第II作業部会は温暖化による社会への影響やそれに対する適応、第III作業部会は温暖化の緩和を担当している。

⁴ 環境省ウェブサイト「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第6次評価報告書第I作業部会報告書（自然科学的根拠）の公表について」（令3.8.9）〈<http://www.env.go.jp/press/109850.html>〉

(2) COP26に向けた多国間の動向

2015年の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)で採択されたパリ協定は、2016年11月に発効し、2020年から本格運用が開始された。2005年に発効した京都議定書が先進国に対してのみ法的拘束力のある数値目標を課していたのに対し、同協定は途上国を含めた全ての国が参加する法的拘束力のある枠組みであり、これにより温暖化に対する強力な対応が可能となった。また、世界共通の長期目標として平均気温の上昇を2度より十分低く保つ目標を設定するとともに、1.5度に抑える努力を継続すること、全ての国によるNDC⁵の5年ごとの提出・更新の義務付け、5年ごとに世界全体の実施状況を確認する仕組みの導入(グローバルストックテイク)等が規定された。

一方で、COP26に向けては、パリ協定第6条の市場メカニズムに関する詳細なルールや第13条の透明性のある報告様式が残された課題となっていた⁶。また、第4条に基づき各国がNDCを2020年に提出・更新することとなっており、目標達成に向けて、温室効果ガスの削減目標がどの程度引き上げられるかが注目されていた。

COP26に先立って機運醸成や政策の方向性を一致させるべく、様々な多国間協議が行われた⁷。まず、2021年4月22日及び23日に米国が主催し気候サミットが開かれ、バイデン大統領は同サミットをCOP26に向けた第一歩と位置付ける旨発言した。同サミットでは2030年までの取組、途上国支援、クリーンエネルギーへの移行等について議論された。我が国からは菅総理が参加し、新たに2030年度に温室効果ガスを46%削減(2013年度比)することを目指すこと、さらに、50%の高みに向け挑戦を続けること等を表明した。米国も新たに2030年までに2005年比で温室効果ガス50~52%削減という目標を発表した。

続いて2021年5月20日及び21日に英国が議長国となりG7気候・環境大臣会合がオンラインで開催され、COP26を念頭に置きつつG7の政策の方向性をコミュニケとして取りまとめた。コミュニケでは気温上昇を1.5度に抑制するとのパリ協定の目標に向け、G7諸国が野心的かつ加速度的に努力をすることが確認された。また、本会合では今後の石炭火力の方向性が焦点となり、政府開発援助、輸出金融、投資、金融・貿易促進支援を含め、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電への政府による新規の国際的 direct 支援の全面的な終了に向けた具体的なステップを2021年中に採ることをコミットすることとした⁸。

さらに、6月11日から13日に英国・コーンウォールでG7コーンウォール・サミットが開催された。コミュニケでは、遅くとも2050年までに、温室効果ガス排出のネット・ゼロ及び各国がそれに沿って引き上げた2030年目標にコミットすることとした。また、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電への政府による新規の国際的な直接支援を年内に終了

⁵ Nationally Determined Contributionの略。国ごとに作成する温室効果ガス排出削減目標。

⁶ 2018年12月2日から15日までポーランド・カトヴィツェで開催されたCOP24ではこれら以外の実施指針についておおむね合意し、採択された。

⁷ COP26は、当初NDCの提出・更新年である2020年に開催が予定されていたが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大のため1年延期された。

⁸ ジェトロ「ビジネス短信」(2021年6月1日) <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/06/52f1001917e81197.html>>

すること、さらに、途上国支援のため、2025年までの国際的な公的気候資金全体の増加及び改善に各国がコミットすることとし、日本も2021年から2025年までの5年間で600億ドルの支援を実施することを表明した。

また、7月25日及び26日には英国主催の気候変動に関する閣僚会合が英国・ロンドンで開かれ、COP26に向けた主要論点の閣僚級の意見交換が行われた。同会合では1.5度目標に向けた野心の向上、パリ協定の実施指針を完成させること等の共通認識の醸成が一定程度なされた⁹。

以上のようにCOP26に向けて事前に様々な枠組みによる多国間協議が精力的に行われ、その結果平均気温の上昇についてはパリ協定の2度目標では不十分であり、1.5度目標を目指す機運が高まった。一方で具体的な取組については、先進国から途上国への気候資金の増額や石炭火力発電等化石エネルギーが論点として浮き彫りになった。

(3) COP26の概要とグラスゴー気候合意

COP26は、2021年10月31日から11月13日まで英国・グラスゴーで開催された。開幕直後に開催された首脳級会合である世界リーダーズサミットでは各国首脳によるスピーチが行われ、日本からは岸田総理が参加した。岸田総理はスピーチで2030年までの期間を「勝負の10年」と位置付け、全ての締約国に野心的な気候変動対策を呼び掛けた。また、我が国として①アジアを中心に、再生可能エネルギー（以下「再エネ」という。）を最大限導入しながら、「アジア・エネルギー・トランジション・イニシアティブ」を通じ、化石火力をゼロエミッション火力に転換するため、1億ドル規模の先導的な事業を展開すること、②先進国全体で年間1,000億ドルの資金目標（後述）の不足分を率先して補うべく、6月に表明した5年間で官民合わせて600億ドルの支援に加え、アジア開発銀行などと協力し、アジアなどの脱炭素化支援のための革新的な資金協力の枠組みの立ち上げなどに貢献し、新たに今後5年間で最大100億ドルの追加支援を行う用意があること、③2025年までの5年間で適応分野での支援を倍増し、官民合わせて約148億ドルの適応支援を含めた支援を行うこと、④森林分野への約2.4億ドルの支援、の4つのコミットメントを表明した¹⁰。しかし、石炭火力等のゼロエミッション化については、アジアにおける再エネ導入は太陽光が主体となることが多いため、周波数の安定管理のため、既存の火力発電を活用する必要性を主張したが、化石燃料の廃止に消極的な姿勢と取られてしまった面がある¹¹。

⁹ 環境省ウェブサイト「英国主催気候変動に関する閣僚会合の結果について」（令3.8.16）〈<https://www.env.go.jp/press/109828.html>〉

¹⁰ 外務省ウェブサイト「岸田総理大臣によるCOP26出席」（令3.11.2）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page4_005436.html〉

¹¹ 例えばCOP26開催期間中我が国は、石炭火力のゼロエミッション化を表明したことを理由に、温暖化対策に消極的な国に与えられる「化石賞」を受賞した。この賞は、国際的なNGOネットワークであるCAN（Climate Action Network：気候行動ネットワーク）が与えるもので、1999年のCOP5（ドイツ・ボン）以来恒例となっている。COP期間中毎日「今日の化石賞」が発表され、COP26におけるその他の受賞国等は豪州（5回）、英国（3回）、米国（2回）、ブラジル（2回）、フランス（1回）である（経済産業省「COP26の成果と今後の動向」（令3.12）〈<https://www.rite.or.jp/news/events/pdf/kihara-ppt-kakushin2021.pdf>〉）。

また、COP26では交渉とは別に、英国主導で実施された議長国プログラムが実施されたほか¹²、個別の分野について有志の国、地域、企業等による合意も行われ、温室効果ガス削減に向けた取組の機運の醸成が図られた。このうち我が国も賛同したものには、電力、運輸、鉄、水素・農業の分野で2030年までにクリーン技術を入手可能とする「グラスゴブ레이크スルー」、2030年までにメタンガスの排出量を2020年比で30%削減する「グローバルメタンプレッジ」がある¹³。しかし、このような交渉の外で特定のテーマについて成果を出していく手法は、前述のように機運を醸成する効果はあるが、賛同した国等も具体的なプロセスがあるわけではなく、その実効性に疑問がある。また、全会一致を原則とするCOPの場でいたずらに「分断」を印象付けることにもつながり、禍根を残す可能性を指摘する声もある¹⁴。

合意文書の策定に当たっては、排出削減対策の講じられていない石炭火力発電及び非効率な化石燃料補助金について最後まで調整が行われた。当初石炭火力発電については「段階的な廃止」(フェーズアウト)で合意文書案が調整されていたが、土壇場になってインド等による反対のため「段階的な削減」(フェーズダウン)と文言が弱められた。前述のように多国間協議の場を通じて、COP26開催前から英国は野心的なゴールを設定し、石炭火力については「廃止」に向けて動いていたが、結果的に途上国や産油国の意見を受入れ合意することを優先させた。このような途上国等の動きの背景には、2009年のCOP15におけるコペンハーゲン合意で、先進国が途上国に対して2020年までに年間1,000億ドルの資金供与を目指すとされていたが、それが実現していないことへの不満や温暖化に伴う異常気象などに適応できないことから生じた「損失と損害」(loss and damage)に対する先進国側による資金支援計画も進展していないこと等が挙げられ、資金支援について先進国と途上国の間の溝が依然として存在することが明らかになった¹⁵。

以上のような交渉を経てグラスゴー気候合意が採択された。合意では今世紀半ばのカーボンニュートラル及びその経過点である2030年に向けて野心的な気候変動対策を締約国に求めている。具体的には排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の遜減及び非効率な化石燃料補助金からのフェーズアウトを含む努力を加速すること、先進国に対して、2025年までに途上国の適応支援のための資金を2019年比で最低2倍にすること等である。

また、個別議題の決定事項は、①パリ協定第6条に基づく市場メカニズムの実施指針が

¹² 議長国プログラムでは、野心的な気候変動対策、イノベーション、森林・土地利用、資金、エネルギー、ユース・エンパワーメント、自然環境、適応・ロス&ダメージ、ジェンダー、科学、運輸、都市・地域等のテーマが日ごとに設定され、関係イベントが開催された(外務省ウェブサイト「国連気候変動枠組条約第26回締約国会議(COP26)、京都議定書第16回締約国会合(MP16)パリ協定第3回締約国会合(CMA3)等」(令3.11.16) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page24_001540.html>)。

¹³ 我が国が参加しなかったものには、先進国は2030年代、世界的には2040年代に(又はそれ以降可能な限り早く)排出削減対策が講じられていない石炭火力発電を廃止する「世界の石炭からクリーンパワーへの移行声明」、世界全体で2040年までに新車販売の100%をゼロエミッション車とする等「100%ゼロ・エミッションの自動車およびバンへの移行を加速するための宣言」等がある(経済産業省「COP26の成果と今後の動向」(令3.12) <<https://www.rite.or.jp/news/events/pdf/kihara-ppt-kakushin2021.pdf>>)。

¹⁴ 『毎日新聞』(令3.11.16)

¹⁵ 『日本経済新聞』夕刊(令3.11.15)

合意されたこと、②各国の温室効果ガス排出量の報告及びNDC達成に向けた取組の報告様式を全締約国共通の表形式に統一すること、③温室効果ガス削減目標を2025年に2035年目標、2030年に2040年目標を通報（以降5年ごと）することを奨励すること、④2025年以降の新たな途上国支援の数値目標については、今次会合で議論を開始し、今後の議論のプロセス等について交渉を行った結果、新たな協議体を立ち上げ、2024年まで議論すること、である¹⁶。

次回のCOP27は2022年11月にエジプトで開催することが予定されている。アフリカ諸国は熱波や干ばつなど気候変動の影響を大きく受けていることから、適応策に対する支援のみならず、「損失と損害」の考え方により気候変動により生じた被害について、先進国に対して補償を求めることも想定され¹⁷、今後COP27に向けて先進国と途上国の間での資金支援の在り方が大きな論点となると考えられる。

3. 気候変動対策

(1) クリーンエネルギー戦略等脱炭素社会実現に向けた国の取組

岸田内閣の主要政策である成長と分配の好循環を目指す「新しい資本主義」では、成長戦略の4本柱の一つとして「カーボンニュートラルの実現」が掲げられ、再エネの導入促進、自動車の電動化推進、クリーンエネルギー戦略の策定、パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（以下「長期戦略」という。）、地域における脱炭素化、サステナブルファイナンスの推進を挙げている¹⁸。中でも岸田総理は、2021年10月の第205回国会における所信表明演説において「2050年カーボンニュートラルの実現に向け、温暖化対策を成長につなげる、クリーンエネルギー戦略を策定し、強力に推進」と述べた。クリーンエネルギー戦略は岸田総理が自民党総裁選出馬に当たって策定を表明したもので、岸田内閣のエネルギー・環境政策の目玉とされている¹⁹。

クリーンエネルギー戦略は、2021年12月から経済産業省（以下「経産省」という。）の有識者会議で検討が開始されたが、2022年1月には内閣官房に『「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会』（以下「有識者懇談会」という。）が設置され、山口環境大臣も出席した。今後は経産省だけではなく、総理主導で環境省も含めた関係省庁が同戦略の策定に関与する体制になったと言えよう²⁰。また、既存のグリーン成長戦略及びエネルギー基本計画が供給側に対する対策であるのに対して、クリーンエネルギー戦略について岸田総理は「気候変動問題に本格的に向き合うためには、エネルギーの供給側目線での議論だけでなく、事業者それぞれ、国民一人一人が、仕事のやり方を、自分の強みを、生活のスタイ

¹⁶ 環境省ウェブサイト「国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）、京都議定書第16回締約国会合（CMP16）パリ協定第3回締約国会合（CMA3）について」〈<http://www.env.go.jp/earth/26cop2616cma16cma10311112.html>〉

¹⁷ 『読売新聞』夕刊（令3.11.15）

¹⁸ 首相官邸ウェブサイト「02. 未来を切り拓く『新しい資本主義』－成長と分配の好循環－」〈http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/newcapitalism.html〉

¹⁹ 『電気新聞』（令3.11.11）

²⁰ 『日本経済新聞』（令4.1.12）

ルを炭素中立型に変えていくためにはどうしたらいいかといった、幅広い議論を行っていく必要があります。」と2022年の年頭記者会見で述べ、有識者懇談会では、需要側の産業構造転換、地域の脱炭素化、ライフスタイルの転換等に方向性を出すよう指示した²¹。同戦略は2022年6月に取りまとめられる予定である。

その他、菅総理の2050年カーボンニュートラル宣言も踏まえ、2021年の第204回国会で「地球温暖化対策の推進に関する法律」(平成10年法律第117号)(以下「温対法」という。)が改正され、2050年カーボンニュートラルを基本理念として法定化した。また、「2030年度に、温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指す。さらに、50%の高みに向けて挑戦を続けていく。」との2030年目標も踏まえ、温対法第8条第1項に基づく地球温暖化対策計画のほか、長期戦略、エネルギー基本計画が改定され、2021年10月22日に閣議決定された。また、同日、温対法に基づく地球温暖化対策推進本部は2030年目標を反映した日本のNDCを決定し、長期戦略とともに国連気候変動枠組条約事務局に提出した。

(2) 地域における脱炭素化の取組の支援

政府は、国と地方の協働・共創による、地域における2050年脱炭素社会の実現に向けて、ロードマップ及びそれを実現するための関係府省・自治体等の連携の在り方等について検討し、議論の取りまとめを行うため、2020年12月国・地方脱炭素実現会議を設置し、2021年6月に地域脱炭素ロードマップ(以下「ロードマップ」という。)を決定した。

ロードマップでは地域脱炭素の必要性等について「地域脱炭素は、脱炭素を成長の機会と捉える時代の地域の成長戦略であり、自治体・地域企業・市民など地域の関係者が主役になって、今ある技術を適用して、再エネ等の地域資源を最大限活用することで実現でき、経済を循環させ、防災や暮らしの質の向上等の地域の課題をあわせて解決し、地方創生に貢献できる。」²²としている。そして、5年間の集中期間に政策を総動員し、人材・技術・情報・資金を積極支援し、2030年度までに少なくとも100か所の脱炭素先行地域を作ること、全国で重点対策を実行(自家消費型太陽光発電、住宅・建築物の省エネ性能等の向上、脱炭素型まちづくりなど)すること、三つの基盤的施策(①地域と国が一体で取り組む地域の脱炭素イノベーション、②ライフスタイルイノベーション、③社会全体を脱炭素に向けたルールのイノベーション)を実施、モデルを全国に伝搬し、2050年を待たずに脱炭素を達成(脱炭素ドミノ)するとしている。2022年1月から脱炭素先行地域の公募を開始し、春頃に選定する予定である。今後、2025年までに年2回程度募集を行い、脱炭素地域を拡大していくこととしている。

また、環境省は令和4年度予算において、地方自治体による脱炭素の取組を複合的かつ複数年度にわたり、計画的かつ柔軟に実施することを可能とするため、地域脱炭素移行・

²¹ 『日本経済新聞』(令4.1.19)

²² 国・地方脱炭素実現会議「地域脱炭素ロードマップ～地方からはじまる、次の時代への移行戦略～」(令3.6.9) 1頁

再エネ推進交付金を創設し、一定の地域で民生部門の電力消費に伴うCO₂排出量を実質ゼロとする取組等に対して支援を行うこととしている。

さらに、2050年カーボンニュートラル実現のためには、2050年までの約30年間で年間約8兆円規模の追加投資が必要とされているが²³、2020年時点での投資額は約5兆円にとどまっている²⁴。そのためロードマップでは「脱炭素事業に意欲的に取り組む地方自治体や事業者等を集中的、重点的に支援するため、資金支援の仕組みを抜本的に見直し、複数年度にわたり継続的かつ包括的に支援するスキームを構築する。支援に当たっては、民間投資の呼び込みを一層促進するための出資等の金融手段の活用も含め、事業の特性等を踏まえた効果的な形で実施する。」としている。

そのため環境省は、ロードマップに基づき、民間企業等による意欲的な脱炭素事業への継続的、包括的な資金支援の一環として、前例に乏しい、認知度が低い等の理由から資金供給が難しい脱炭素事業等に対する資金供給等を行うため、新たな官民ファンドの「脱炭素化支援機構」（仮称）を設立するため、2022年の第208回国会に温対法改正案の提出を予定している。また、同ファンドの財源として令和4年度財政投融资計画に200億円（産業投資）を盛り込み、それを呼び水に1,000億円程度の規模の脱炭素事業の実現を目指すこととしている²⁵。

（3）カーボンプライシングの動向

カーボンプライシング（以下「CP」という。）は、炭素に価格を付け、排出者の行動を変容させる政策手法であり、CO₂排出量に比例した税負担を求める炭素税、政府が事業者に一定の排出可能量を付与する国内排出量取引、CO₂削減価値を証書化し自主的に取引を行うクレジット取引の三つの類型がある。我が国では2012年から石油石炭税の特例として本則税率に上乗せする形で地球温暖化対策税（以下「温対税」という。）が導入され、再エネの導入や省エネの強化等に活用されてきた。

CPの我が国における導入については、2020年12月に菅総理が環境大臣及び経産大臣に対して連携して検討するよう指示し、2021年2月から両省で検討が開始された²⁶。また、同年6月に閣議決定した成長戦略実行計画では「市場メカニズムを用いる経済的手法は、産業競争力強化やイノベーション、投資促進につながるよう、成長に資するものについて躊躇

²³ 国際再生可能エネルギー機関（IRENA）によるパリ協定の「世界の気温上昇を2度より十分低く、1.5度に向けて抑える」目標を達成するために必要な累積投資額（再エネ、電化インフラ、省エネ）の世界推計値は90兆ドル（2016～2050年）。これに基づき、対世界でのCO₂排出割合（3%）を用いて、日本における必要投資額を算出（財務省財政制度等審議会財政投融资分科会説明資料（脱炭素社会実現のための機関）（令3.11.22）6頁）。

²⁴ Bloomberg NEFによる日本で低炭素技術導入（省エネ以外）に投入された投資金額推計（2020年実績）は2.9兆円（省エネ以外）。また、IRENAによる推計における投資額に占める省エネの割合（約41%）を用いて、上記推計の省エネ分を補完推計すると2.0兆円（省エネ分）（前掲注22の6頁参照）。

²⁵ 『環境新聞』（令4.1.12）

²⁶ 環境省は中央環境審議会地球環境部会「カーボンプライシングの活用に関する小委員会」、経産省は「世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあり方に関する研究会」でそれぞれ検討が行われた。なお、両省はお互いの会議体にオブザーバー参加するなど連携を図っている。

踏なく取り組む」とし、自主的かつ市場ベースでのC Pを推進し、炭素税、排出量取引については負担の在り方にも考慮しつつ投資の促進や成長に資する制度設計の観点から専門的・技術的な議論を進めるとしている。さらに、導入に慎重であった経済界も日本経済団体連合会が導入に向けた議論を容認するなどC P導入に向けた機運が高まりつつあった²⁷。当初2021年中に議論の取りまとめが行われる予定で検討が進められ、8月に両省の会議体で中間整理を公表し、さらに、環境省のカーボンプライシングの活用に関する小委員会は12月に「ポリシーミックスの中でのカーボンプライシングのあり方」を取りまとめ、ポリシーミックスとしてのC Pの方向性について了承するところまで検討したが、政府としての取りまとめには至らなかった²⁸。その間与党の令和4年度税制改正大綱では、C Pという言葉は使われず、カーボンニュートラルに向けたポリシーミックスについて検討するとの項目が立てられた。

岸田総理はクリーンエネルギー戦略の中で早期に方向性を見いだすとしているが²⁹、「成長に資する」制度という条件の中で、既存のクレジット取引や温対税の見直しも含め、ベストなポリシーミックスの在り方が課題となっている。

4. 生物多様性

(1) 生物多様性条約をめぐる動向

2010年愛知県名古屋市で開催された生物多様性条約第10回締約国会議(C O P 10)では、2050年までの長期目標、2020年までの短期目標及び20の個別目標から成る愛知目標(戦略計画2011-2020)及び名古屋議定書³⁰を採択した。

我が国は、C O P 10を受け、「生物多様性国家戦略2012-2020」を策定し³¹、愛知目標達成に向けた我が国のロードマップを示した。2050年までの長期目標として生物多様性の維持・回復と持続可能な利用を通じて、我が国の生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとするとともに、生態系サービスを将来にわたって享受できる自然共生社会を実現するとしている。また、2020年までの短期目標として、生物多様性の損失を止めるために、愛知目標の達成に向けた我が国における国別目標の達成を目指し、効果的かつ緊急な行動を実施することとした。

²⁷ 『朝日新聞』(令3.9.9)

²⁸ 経産省は「世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあり方に関する研究会」において、企業自主参加型のC O₂排出取引システムである、G X(グリーントランスフォーメーション)リーグ(仮称)の検討を進めている。また同省はG Xリーグの創設と合わせて、排出クレジットを取引する市場の創設を目指しており、2022年秋以降にクレジット市場の実証事業を実施する予定である(『鉄鋼新聞』(2021.12.27))。

²⁹ 第208回国会衆議院本会議録第3号(令4.1.20)

³⁰ 遺伝資源の利用(医薬品、化粧品、新品種の開発など)から生ずる利益について、遺伝資源の提供国(主に途上国)と利用国(主に先進国)との間で公平かつ衡平な配分に関する措置を定めるもの。

³¹ 生物多様性国家戦略は、生物多様性の保全及び持続可能な利用のため、生物多様性条約第6条に基づき締約国が策定するものであるが、我が国は生物多様性基本法第11条に国家戦略の策定が定められていることから、法定計画としてその位置付けが明確化されている。

しかし、2020年9月に公表された愛知目標の国際的な達成状況を最終評価する地球規模生物多様性概況第5版（以下「GBO5」という。）によれば愛知目標の20の個別目標は、進捗は見られたものの、完全に達成されたものは皆無であり、部分的に達成できたものも6つの目標にとどまった³²。GBO5は目標未達成の理由として愛知目標に応じて各国が設定する国別目標の範囲や目標のレベルが愛知目標の達成に必要とされる内容と必ずしも整合していなかったと指摘している。

ポスト2020生物多様性枠組については、当初2020年10月に中国・昆明における生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）で決定する予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響により1年延期となり、2021年10月11日から15日まで第1部がオンラインと対面方式の併用で開催され、首脳級会合（リーダーズサミット）及び閣僚級会合が行われ、ポスト2020生物多様性枠組の採択に向けた決意などを示す「昆明宣言」が採択された。議長国の中国からは、昆明宣言の性格について、交渉文書やCOP決定ではなく、政治的なモメンタムを与えたいものであると説明があった。またリーダーズサミットでは、議長国を代表して演説した習近平国家主席が「経済発展と環境保護の両立を進める」と述べ、15億元（約260億円）を拠出して発展途上国の生態系を守るための昆明生物多様性基金を設けることを表明した。

日本からは山口環境大臣が参加し、新たな枠組に含めるべき要素として、2030年までに陸域と海域の30%を保全・保護するという目標（30by30）、自然を活用した解決策（NbS³³）、PDCAサイクルの重要性を指摘した。また生物多様性日本基金（Japan Biodiversity Fund: JBF）の第2期（JBF2）として総額1,700万ドル規模での国際支援により同枠組を踏まえた途上国支援を予定することを表明した。

今後は、2022年4月にCOP15第2部が中国・昆明で開催され、新たな世界目標が決定される予定である。交渉の主要論点としては、目標設定について、保護地域等（30by30）、希少種保全、外来種防除等の対策は基本的に強化される方向であるが、一方で、海洋保護区についてその実現可能性の観点から慎重な意見もあるほか、途上国への資金支援の在り方、遺伝資源の利益配分におけるゲノム情報の検討等が考えられる。

³² GBO5は、各国から提出された国別報告書、生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム（IPBES）の生物多様性及び生態系サービスに関する地球規模評価報告書等を分析し、評価した報告書である。

³³ Nature based Solutionの略。生態系を活用した防災・減災（Eco-DRR）やグリーンインフラなど、自然を基盤として社会の諸課題を解決していくアプローチを包含するコンセプト。

(2) ポスト2020生物多様性枠組に向けた施策の検討

ポスト2020生物多様性枠組を見据えた我が国の主な課題としては、次期生物多様性国家戦略³⁴や、30by30ロードマップの策定、30by30目標達成に向けたOECM³⁵の認定基準等の取りまとめなどである。

次期国家戦略については、中央環境審議会（以下「中環審」という。）での審議に先立ち、今後10年間の主要な課題の抽出及び対応の方向性の検討を行うため、2020年1月から環境省に次期生物多様性国家戦略研究会が設置され、有識者による検討が行われた。同研究会は、2021年7月に次期生物多様性国家戦略研究会報告書を取りまとめ、その中で2030年までに取り組むべき内容について、生物多様性と生態系の健全性の回復（例：OECM）、自然を活用した解決策（NbS）の積極的活用（例：Eco-DRR）、ビジネスと生物多様性の好循環とライフスタイルへの反映（例：ESG金融、認証品）、を提言した。また、次期戦略は構造・目標・指標等を大幅に見直して戦略の構成や実施体制の改善を図るべきとも指摘した。

2021年8月からは、中環審自然環境部会に生物多様性国家戦略小委員会が設置され、前述の研究会の提言を踏まえ、次期国家戦略の具体的な検討が開始された。今後は検討を更に進め、2022年4月のCOP15第2部でポスト2020生物多様性枠組が決定された後、9月頃に次期国家戦略が閣議決定される予定である³⁶。

我が国は2020年の「自然環境保全法」（昭和47年法律第85号）（以下「自環法」という。）の改正等により、陸域及び内陸水域の17%、また沿岸域及び海域の10%を保護地域等により保全する愛知目標の目標11を達成していることから、2030年までに陸域の30%と海域の30%の保全・保護を目指す目標である30by30についてもポスト2020生物多様性枠組案における重要な課題として位置付けている。また、2021年6月のG7コーンウォール・サミットにおいてもG7・2030年自然協約が採択され、同協約に基づきG7各国は世界目標の決定に先駆けて30by30を進めることに合意している。我が国においては2021年8月に30by30ロードマップの基本コンセプトを公表しており、今後は2022年3月末を目途にロードマップを公表し、COP15第2部で国際発信することとしている。

³⁴ 現行戦略の計画期間は、愛知目標の目標年次である2020年度までとされているが、COP15の延期等により次期国家戦略の策定が遅れている。そのため、令和3年1月の「生物多様性国家戦略関係省庁申合せ」により、新たな世界目標が策定され、それを踏まえた次期戦略が策定されるまでは現行戦略の考え方に沿って関係施策を進めることが適当であると考えられることから、（現行戦略の）第1部については、現行戦略の計画期間である2020年度末以降においても、次期戦略の策定までの間、生物多様性の保全と持続可能な利用に向けた我が国の基本戦略等として、引き続き取り組む等とされている。

³⁵ Other Effective area-based Conservation Measuresの略。2018年にエジプト/シャルム・エル・シェイクで開催された生物多様性条約第14回締約国会議（COP14）においてOECMについて「保護地域以外の地理的に画定された地域で、付随する生態系の機能とサービス、適切な場合、文化的・精神的・社会経済的・その他地域関連の価値とともに、生物多様性の域内保全にとって肯定的な長期の成果を継続的に達成する方法で統治・管理されているもの。」と定義された。

³⁶ 環境省自然環境部会生物多様性国家戦略小委員会（第1回）資料1-1「生物多様性国家戦略小委員会における検討の進め方」（令3.11.26）〈<https://www.env.go.jp/council/12nature/mst1-1.pdf>〉

30by30の達成に向けては保護地域に加えて民間の取組であるOECMが不可欠である。OECMについては2018年のCOP14で定義が採択され(注34参照)、我が国では自環法第12条に基づき策定される自然環境保全基本方針に既に位置付けられているが³⁷、今後は認定基準と認定する仕組み及び考え方を取りまとめることが必要である。環境省は2020年12月から「民間取組等と連携した自然環境保全の在り方に関する検討会」を設置し、2020年度は我が国における保護地域とOECMの概念とそれらの役割を整理し、2021年度は、OECMを認定する仕組みや認定基準の策定等を取りまとめることとしており、2023年中に100地域以上のOECMの先行認定を目標としている。

5. 外来種対策

外来種とは、人によって本来の生息・生育地からそれ以外の地域に持ち込まれた生物である。日本の野外に生息する外来種の数2,000種を超えるといわれており、その中には、農作物や家畜、ペットのように、私たちの生活に欠かせない生物も多くいる。一方で、我が国における絶滅危惧種のうち、爬虫類の7割以上、両生類の5割以上の減少要因として外来種が挙げられている。また、食害等による農林水産業への被害、咬傷等による人の生命や身体への被害等様々な被害が生じている。さらに、近年は貿易量の増加に伴い輸入品に付着して非意図的に国内に侵入する生物が増加している。例えばヒアリについては2017年6月に初確認されて以降、2021年3月までに確認件数は16都道府県で64事例に上っている。

「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」(平成16年法律第78号)(以下「外来生物法」という。)は、生態系等に係る被害を及ぼし、又は及ぼすおそれのある外来生物を政令により特定外来生物に指定し(2020年11月現在で7科13属4種群123種9交雑種(156種類))、飼養、輸入等について必要な規制を行うとともに、野外等に存する特定外来生物の防除を行うこと等により、特定外来生物による生態系、人の生命若しくは身体又は農林水産業に係る被害を防止すること等を目的としている。

同法は、2004年の第159回国会で成立したが、その後2013年の第183回国会では外来生物の定義を改め、特定外来生物が交雑して生じた生物についても特定外来生物に指定できること等を内容とする改正が行われた。

改正法施行後5年を経過したことから、2020年2月から10月にかけて改正外来生物法附則第5条に基づき、環境省の外来生物法施行状況評価検討会において法施行状況の点検・評価、課題整理を行った。同検討会の結果を基に、2021年1月に外来生物対策のあり方検討会を設置し、同年8月に提言を取りまとめた。提言では外来生物法の改正事項や対策の現状等の近年の動向を踏まえ、アカミミガメ(ミドリガメ)のような現に大量に飼育され

³⁷ 自然環境保全基本方針では「法令等による保護地域以外にも、民間等の取組により保全が図られている地域や、保全を目的としない管理が結果として自然環境を守ることにも貢献している地域(民間保護地域や「OECM; Other Effective area-based Conservation Measures」と呼ばれる。)があり、これらについては、そうした民間等の取組を促進するとともに、保護地域を核として民間保護地域やOECMとの連結性を強化することにより、広域的で強靱な生態系のネットワーク化を図り、生物多様性の保全を推進する。」とされている。

ている侵略的外来種について、現行の外來生物法で規制すると飼育個体が大量に遺棄され、かえって生態系被害が増大するおそれがあるため、こうした弊害を軽減した規制の仕組みの構築及び対策の推進が必要とされた。また、ヒアリ等特定外來生物が輸入品等への付着又は混入している「おそれ」のある段階を含めた、拡散防止措置の法的枠組みの構築や、空港等の管理者や輸送業者など、非意図的導入防止に関連の深い事業を営む者に対する配慮事項を整理した指針等を法律に位置付けること、その他国内に定着している特定外來生物の防除対策の推進、特定外來生物以外の外來種対策の推進等について指摘している。

2021年8月に提言を踏まえ「特定外來生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律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」が中環審に諮問され、中環審自然環境部会野生生物小委員会において審議が行われた。2022年1月に特定外來生物の効果的な指定、水際における意図的及び非意図的な導入対策の推進等を内容とする答申が行われ、環境省は同年の第208回国会に外來生物法改正案を提出する予定である。

6. おわりに

カーボンニュートラルの実現に向けた環境省の取組は「地域の脱炭素」がポイントとなっている。中でも地域脱炭素ロードマップによる、地域のポテンシャルを活かし、地域の課題解決に資する取組を進めることが重要であり、環境省は地方自治体、金融機関、企業等との連携や支援を円滑に進めることが求められている。一方で、再エネの導入が地域の環境、景観、防災等へ負荷をかける場合もあることから、その導入には地域との共生が重要となる。

CP等検討中の施策については、クリーンエネルギー戦略の検討の動向が鍵になると考えられ、当初から検討を行っていた経産省のみならず、環境省を始めとした関係省庁等の関与により、ベストなポリシーミックスによる制度設計が実現するか、引き続き注視する必要がある。

(あらい けんじ)