

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 208 回国会法律案等 N A V I 「地球温暖化対策推進法改正案」
著者 / 所属	平田 知子 / 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	444 号
刊行日	2022-4-14
頁	67-70
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220414.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))。

地球温暖化対策推進法改正案

1. 法律案提出の背景

パリ協定¹の採択、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）等からの科学的知見の提供²、近年の気象災害の頻発等を受けて、世界各国で2050年カーボンニュートラルを目指す動きが広がった。我が国においても、2020（令和2）年10月26日、菅義偉内閣総理大臣（当時）が、203回国会（臨時会）の所信表明演説において、2050年までのカーボンニュートラルを実現する旨を宣言した。さらに、2021（令和3）年4月に米国で開催された気候サミットでは、2030年度において温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指すこと、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けていくことを表明した。

一方、我が国の2050年カーボンニュートラルの実現には、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るが、2020年時点での脱炭素分野への投資額は約5兆円にとどまっている³。このため、毎年数兆円規模の追加投資を誘発させ、脱炭素分野への資金供給を増加させることが必要となっている。

また、地域においては、2050年までにCO₂排出実質ゼロを表明した地方公共団体（ゼロカーボンシティ）が増加しているものの、具体的なアクションへと結び付く例はまだ少なく、モデルとなる事例の創出が必要となっている。

2021（令和3）年の第204回国会（常会）においては、2050年カーボンニュートラル宣言やゼロカーボンシティの増加等を受け、「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）が改正され、2050年カーボンニュートラルの実現が基本理念として法律上明記されるとともに、地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化を促進する事業を推進するための計画・認定制度が創設された。

2021（令和3）年6月には、「地域脱炭素ロードマップ」（国・地方脱炭素実現会議）が策定され、2030年度までに少なくとも100か所の脱炭素先行地域⁴を創出し、脱炭素ドミノを起こすことが掲げられた。また、資金面における国の積極支援の観点からは、地方公共団体等に対して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の構築、民間投資の呼び込みを促進するための出資等の金融手段の活用などが示された。

¹ 2015年に採択されたパリ協定においては、世界共通の長期目標として、産業革命前からの地球の平均気温上昇を2℃より十分下方に抑えるとともに、1.5℃に抑える努力を追求することが設定された。

² IPCCは2018年10月に「1.5℃特別報告書」を公表し、将来の平均気温上昇が1.5℃を大きく超えないようにするためには、2050年前後には世界のCO₂排出量が正味ゼロになっている必要があることなどを示した。

³ 財務省理財局「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

⁴ 2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、民生部門（家庭部門及び業務その他部門）の電力消費に伴うCO₂排出の実質ゼロを実現し、運輸部門や熱利用等も含めてそのほかの温室効果ガス排出削減についても、我が国全体の2030年度削減目標と整合する削減を地域特性に応じて実現する地域。

以上のような背景を踏まえ、脱炭素事業に民間資金を呼び込む出資制度の創設及び地域の脱炭素化に取り組む地方公共団体への財政上の措置等を内容とする「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第25号）」（以下「本法律案」という。）が、2022（令和4）年2月8日に閣議決定され、同日、第208回国会（常会）に提出された。

2. 法律案の概要

（1）民間資金を呼び込む出資制度の創設

ア 新機構設立の目的、解散等

本法律案では、地域脱炭素ロードマップを踏まえ、民間投資のより一層の誘発を図るため、財政投融資（産業投資）を活用した新たな官民ファンドとして、出資等の業務を行う株式会社脱炭素化支援機構（以下「機構」という。）を設立することとしている。なお、令和4年度財政投融資計画には、機構に関して産業投資200億円が計上されている。

新たな制度は、既存の環境省補助金事業である「地域脱炭素投資促進ファンド事業」（以下「既存事業」という。）（実施主体：一般社団法人グリーンファイナンス推進機構（以下「既存機構」という。））で蓄積された経験をいかしつつ、財源をエネルギー対策特別会計から財政投融資（産業投資）からの出資とすることで、エネルギー起源CO₂排出削減に限定されていた対象事業分野や形態を拡大することが可能となり、より広い領域での呼び水効果の発揮が期待される。また、既存事業に比べ資本増強が図られることにより、投資件数・規模の拡大も期待される。

なお、本法律案では、機構は業務の完了により解散することとされているが、2050年カーボンニュートラルの実現に向けた組織であることから、機構に対して2050年度末までに全株式等及び債権を処分する努力義務を課している。

イ 機構の資本・体制及び環境大臣による全般的な監督

機構設立時の資本については、産業投資（200億円）のほか、民間出資を募る予定である。また、機構設立に当たり、既存機構の組織等が全面的に移行される予定であるが、取締役等に脱炭素分野の専門的知見や民間金融の実務経験を有する専門人材を配置するなど、体制の拡充も図られる予定である。その上で、本法律案では、機構の運営を国の政策と整合したものとするため、機構株式の政府保有（2分の1以上）を規定するほか、毎年度の予算事業や取締役の選任等の中核的な手続には環境大臣の認可を求めるなど、機構の運営を環境大臣が全般的に監督することとしている。

ウ 機構の業務内容

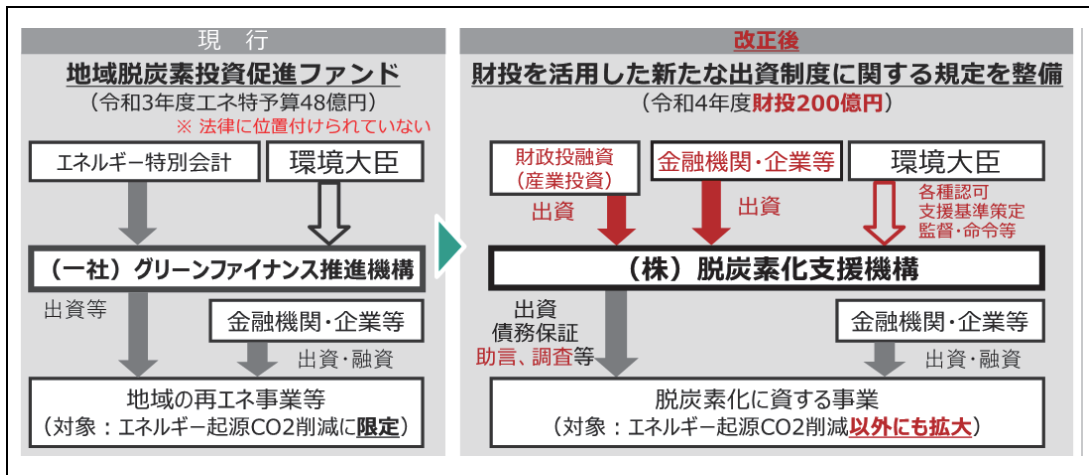
機構は、対象事業者に対する出資（直接出資及び別ファンドへの出資を経由しての間接出資）、資金の貸付け（劣後ローン等）、債務の保証などの資金供給のほか、技術者などの専門家の派遣、助言、調査、情報の提供等のソフト支援を実施することとなっている。ソフト支援の実施により、収益性の確保とともに、環境配慮や地域共生など、支援事業の質の向上が期待される。

エ 支援事業の決定

機構は、環境大臣が政策的意義、民業補完原則、収益性確保、事業実施に当たっての

環境配慮・地域共生等を踏まえて策定した支援基準に従い、脱炭素事業や事業ファイナンスに関する自らの専門知識をいかし、収益性を前提として、脱炭素に貢献する支援事業を決定することとなっている。これにより、国の政策との整合性を確保しつつ、民間目線をいかした機動的な支援の実施が期待される。なお、支援事業の決定は、機構に設置された脱炭素化委員会が行うことになっており、専門的知見を有する者の合議による迅速かつ機動的な業務運営を図ろうとしている。

図表 新旧機構の比較



(出所) 環境省資料より一部抜粋

(2) 地方公共団体に対する財政上の措置等

現行法では、地方公共団体への財政支援等についての規定はなく、単年度ごとの補助金による個別支援にとどまっている。これに対し、地方公共団体からは、地域の脱炭素化の実現には、複数年度にわたり各種事業を「まちづくり」として一体的に実施する必要があるため、多くの地方公共団体や関係主体が地域の脱炭素事業を複数年度にわたり着実かつ柔軟に実施できるよう、新たな支援制度の創設を含む財政支援の強化が求められていた。

このため、本法律案は、国は地域の脱炭素化に取り組む地方公共団体に対し財政上の措置等を講ずるよう努めるものとしている。国の支援姿勢が明確になることで、地方公共団体における政策・事業の促進が期待される。

なお、令和4年度予算では、脱炭素事業に意欲的に取り組む地方公共団体等を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として「地域脱炭素移行・再エネ推進交付金」(200億円)が創設された。また、地域共生型の再生可能エネルギーを導入する地方公共団体に対し、戦略策定支援、人材育成支援等を行う「地域脱炭素実現に向けた再エネの最大限導入のための計画づくり支援事業」(8億円)が計上されている。

3. 主な課題

(1) 新たな出資制度を創設する意義と効果

ア 民間資金の呼び水効果

環境省は、新たな出資制度の呼び水効果について、既存事業の実績や株式会社海外需要開拓支援機構などの他の官民ファンドの事例を参考に、財政投融資の200億円を呼び水として、約1,000億円規模の脱炭素事業の実現を見込んでいる。しかし、前例に乏しく民間での投融資の判断が困難な事業等を対象とする新たな官民ファンドの創設が民間出資の誘発につながるのか、約1,000億円規模の事業の実現という想定どおりの呼び水効果が得られるのかは論点となろう。一方で、E S G投資が堅調の中、民業圧迫の観点や官民ファンドの必要性にも留意が必要であろう。

イ 収益性の確保

財政投融資を活用した制度であることから、収益性の確保が求められる。既存機構は、プロジェクト投資ベースでは黒字を確保しているものの、事務経費等も含めた機構全体の収支では令和2年度末時点で約14億円の累積損失を計上している。新機構においては、機構全体の収支で確実に収益性を確保できる道筋を描くことが求められる。そのためには、各支援事業の質を確保し、さらには機構全体でのポートフォリオの管理を適切に実施することが必要である。その両面において、脱炭素分野の知見や民間金融機関での実務経験が求められ、機構の人員体制の強化・拡充が重要になると考えられる。

ウ 温室効果ガス削減効果

新たな出資制度が、2050年カーボンニュートラルの実現等にどの程度寄与するかについての検証が求められる。既存事業ではCO₂排出量の削減効果等についてK P I（重要業績評価指標）を設定の上、評価しており、新たな出資制度においても、K P Iを用いた評価が実施される予定である。2050年カーボンニュートラルの実現等を見据えた適切な指標設定が必要となるであろう。

エ 地域への貢献

既存事業においては、地域活性化に資することが支援要件になっていたのに対し、新たな出資制度は、支援対象を地方創生に資する事業に限定していない。新たな出資制度の政策的意義には、脱炭素を契機とした地方創生の実現も含まれるとされており、地域へ貢献する事業に対し必要十分な資金が供給されるよう、環境省は機構が支援事業を決定する際に前提とする本法律案の支援基準に地方創生の観点を盛り込むなど、政策と整合した運営の確保が求められる。

(2) 地域の脱炭素化の実現

令和4年度予算では、地域脱炭素移行・再エネ推進交付金が創設され、現在、その前提となる脱炭素先行地域の第一回目の選定が行われている。その選定に当たっては、事業規模のみならず、地域の特性をいかし、地域への貢献度の高い案件が積極的に選定されることが重要である。また、地域においては脱炭素化に係る専門的な知見を有する人材等が不足しており、地域人材の育成・確保に係る支援措置の強化も必要であろう。

ひらた ともこ
(平田 知子・環境委員会調査室)