

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和5年度環境省予算の概要 －炭素中立、循環経済、自然再興の同時達成に向けて－
著者 / 所属	山岸 千穂 / 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	453号
刊行日	2023-2-8
頁	175-183
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.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))。

令和5年度環境省予算の概要

— 炭素中立、循環経済、自然再興の同時達成に向けて —

山岸 千穂

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 環境省予算の概要
 - (1) 予算の推移
 - (2) 令和5年度予算の概要
 - (3) GX支援対策費
3. 炭素中立型社会への移行
 - (1) 地域における脱炭素の推進
 - (2) 脱炭素化支援機構による脱炭素事業への資金供給等
 - (3) 自動車の電動化促進
 - (4) 熱中症対策を始めとした適応施策の推進
4. 循環経済への移行
 - (1) 循環経済への移行の加速化
 - (2) 廃棄物処理体制の整備
5. 自然再興への取組
6. おわりに

1. はじめに¹

令和5年度環境省予算（原子力規制委員会所管分を除く。）は総額6,600億円（令和4年度当初予算比100%）であり、会計別に見ると、一般会計（エネルギー対策特別会計への繰入れを除く²。以下、同じ。）が1,490億円（同100%）、エネルギー対策特別会計が1,913億円

¹ 本稿における年表示は西暦及び和暦表示を基本とし、国際的な問題を取り上げる際は西暦表示とする。また、予算額については億単位未満を四捨五入している。

² 「地球温暖化対策のための税」（後述）を含む石油石炭税の税収は、一般会計からエネルギー対策特別会計における「エネルギー需給勘定」に繰り入れられた上で（令和5年度繰入額5,158億円）、エネルギー需給構造

(同15%増)、東日本大震災復興特別会計が3,197億円(同7%減)となっている。

本稿では、令和5年度環境省予算等について、環境省が重点施策としている「炭素中立(カーボンニュートラル)」、「循環経済(サーキュラーエコノミー)」、「自然再興(ネイチャーポジティブ)」の3つの分野を中心として、それぞれに関する事業の経緯にも触れつつ、その概要を紹介することとしたい。

2. 環境省予算の概要

(1) 予算の推移

環境省予算は、一般会計、エネルギー対策特別会計及び東日本大震災復興特別会計の3つの会計に計上されている。一般会計は、省庁再編後初の通年度の予算となった2002(平成14)年度には2,644億円であり(図表1参照)、2012(平成24)年度以降は1,500億円前後で推移しているが、近年は当初予算を補正予算で補う傾向がある³。エネルギー対策特別会計⁴は、2003(平成15)年度に計上開始され、「地球温暖化対策のための税」の段階的な導入⁵等による税収の増加の後、2023(令和5)年度にはこれまでで最大となる1,913億円が計上された⁶。一方、東日本大震災復興特別会計は、平成24年度予算に8,259億円が計上されたが、2019(令和元)年度末で中間貯蔵施設の整備が終了し、施設整備費等の精算が2020(令和2)年度末で完了して以降、3,000億円台で推移している。

(2) 令和5年度予算の概要

環境省予算については、これまで環境施策と社会課題の同時解決を目指す旨の説明などがなされてきたところ、令和5年度予算においては、気候変動を我が国が直面する最重要社会課題としている。また、岸田内閣の方針の下で、産業革命以来の化石エネルギー中心の産業・社会構造をクリーンエネルギーに転換するGX(Green Transformation)を始めとする取組それ自体を成長戦略に位置付け、炭素中立、循環経済及び自然再興の同時達成に向けた取組を加速化することで、経済成長を実現し「新しい資本主義」に貢献するとしている。

一方、令和4年度同様、石綿の飛散防止対策を始めとする公害の防止、水俣病や石綿等に係る健康被害の補償・救済については環境省の不変の原点として位置付けられ、着実な実施の必要性が示されるとともに、東日本大震災・原発事故からの復興・再生については、福島県内の除去土壌等の30年以内の県外最終処分を実現させるべく、引き続き取組を進め

高度化対策(エネルギー起源CO₂排出抑制対策等)などに活用されている。

³ 補正予算(震災・災害関連費を除く)を加味すれば、おおむね2,500億円前後で推移している。

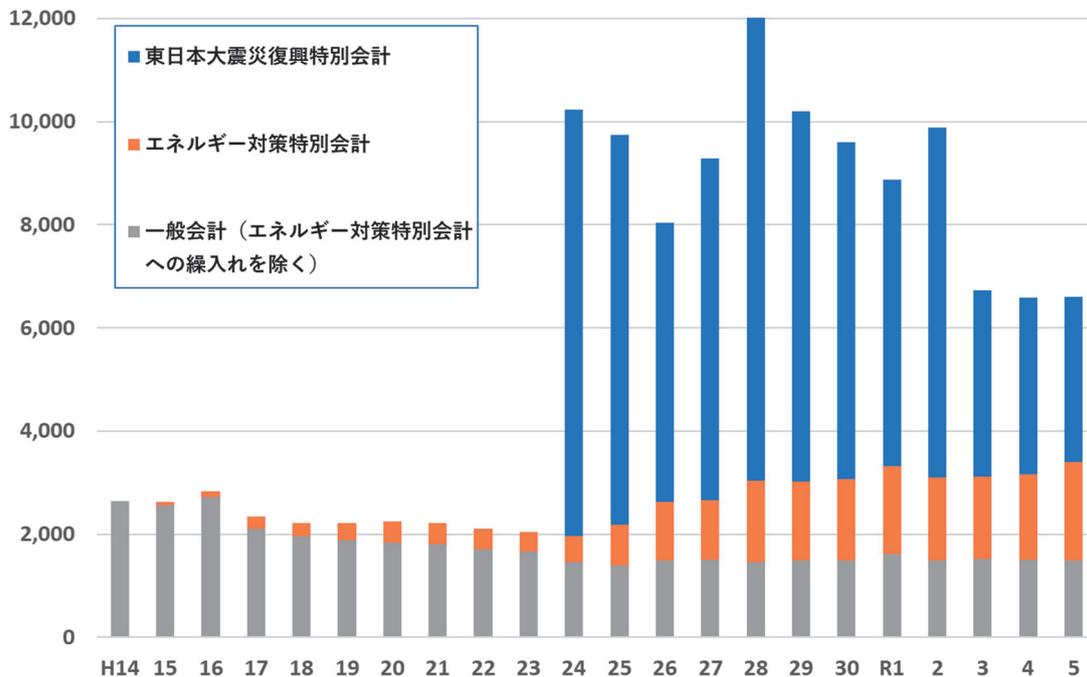
⁴ 2007(平成19)年度に石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計と電源開発促進対策特別会計が統合され設置された。本文中の2003(平成15)年度から2006(平成18)年度までの間については石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計に計上されている。

⁵ 「地球温暖化対策のための税」は、全化石燃料を課税ベースとする石油石炭税の徴税スキームを活用し、石油石炭税に税率を上乗せする形で課税されている。税率は、化石燃料ごとのCO₂排出原単位を用いて、それぞれの税負担がCO₂排出量1トン当たり289円に等しくなるよう設定されている。2012(平成24)年10月から段階的に税率が引き上げられ、2016(平成28)年4月に最終税率への引上げが完了した。

⁶ GX支援対策費(後述)166億円を含むが、これを除いた額(1,744億円)としても過去最高額となる。

ていくこととしている。

図表 1 環境省予算の推移
(単位：億円)



(出所) 環境省資料より作成

(3) GX支援対策費

GXについては、2022（令和4）年7月、首相官邸にGX実行会議が設置され、政府全体で検討が行われるとともに、12月22日、「GX実現に向けた基本方針」（以下「GX基本方針」という。）が取りまとめられた。

GX基本方針は、2030年度の温室効果ガス排出量46%削減、2050年カーボンニュートラル実現を国際公約として掲げる中、ロシアによるウクライナ侵略によりエネルギーの安定供給が課題として浮上したと指摘し、GXを加速させることが気候変動対策のみならずエネルギー安定供給と経済成長の双方に資するとしている。また、今後10年間で官民による150兆円を超える投資を実現するため、「GX経済移行債」（仮称）（以下「GX債」という。）等を活用し国が20兆円規模の先行投資支援を行うとともに、成長志向型カーボンプライシングを導入し、GX債の償還財源としていくこととしている⁷。カーボンプライシングの制度設計としては、排出量の多い発電事業者に対する排出枠の有償オークションを含む「排出量取引制度」⁸や化石燃料の輸入事業者等を対象とする「炭素に対する賦課金」⁹などを示

⁷ GX債により調達した資金は、GX投資の一環として先行的に措置した予算を含め、エネルギー対策特別会計で区分して経理するとしている。

⁸ 多排出産業を中心に2026（令和8）年度から本格稼働するとともに、発電事業者に対しては、2033（令和15）年度から有償オークションを段階的に導入することとしている。

⁹ 2028（令和10）年度から化石燃料の輸入事業者等を対象として段階的に導入することとしている。

している¹⁰。

国の先行投資支援の基本原則としては、民間では投資判断が困難な案件であって、産業競争力強化・経済成長と排出削減のいずれの実現にも貢献できる投資とされている。環境省は、後述する「脱炭素先行地域」の選定や地域脱炭素の基盤となる重点対策（地域共生・裨益型の再エネ導入、公用車における電動車の導入等）を推進していくとしており、令和5年度予算においてエネルギー対策特別会計に「GX支援対策費」として166億円が計上されている（3.（1）、（3）において詳述）¹¹。

3. 炭素中立型社会への移行

（1）地域における脱炭素の推進

環境省は、「地域脱炭素ロードマップ」（2021（令和3）年6月9日国・地方脱炭素実現会議決定）及び「地球温暖化対策計画」（2021（令和3）年10月22日閣議決定）に基づき、2030年までに少なくとも脱炭素先行地域¹²を100か所以上創出するとしている。あわせて、脱炭素の基盤となる重点対策を全国で実施することで地域の脱炭素モデルを全国に伝搬させ、2050年を待たずに脱炭素達成を目指すとしている。

脱炭素先行地域については、2022（令和4）年4月に26件、同年11月に20件が選定されており（図表2参照）、2025（令和7）年度までに少なくとも100か所の脱炭素先行地域の選定を終えることを念頭に、今後も年2回程度の募集と選定を行う方針が示されている。

令和5年度には関連する予算として350億円が計上されている。このうち、「地域脱炭素移行・再エネ推進交付金」（320億円（令和4年度当初予算：200億円、令和4年度第2次補正予算：50億円））においては、脱炭素先行地域に選定された地方公共団体への支援のほか、再エネ発電設備を一定以上導入する地方公共団体に対して、再エネの導入や住宅の省エネ性能の向上などの複合実施等を支援する。また、新たに「特定地域脱炭素移行加速化交付金」（環境省のGX支援対策費のうち30億円（新規））が創設され、脱炭素先行地域のうち、官民連携により民間事業者が裨益する自営線マイクログリッド¹³を構築する地域における排出削減効果の高い脱炭素製品・技術の導入に対する支援が行われる。

（2）脱炭素化支援機構による脱炭素事業への資金供給等

2022（令和4）年10月、国の財政投融资（産業投資）からの出資と民間からの出資を原資にファンド事業を行う「株式会社脱炭素化支援機構（JICN）」が設立された¹⁴。J I

¹⁰ GX基本方針を実現するために必要となる法制的な措置について、岸田内閣は、第211回国会に関連法案を提出する予定である。

¹¹ 令和4年度第2次補正予算においては、「断熱窓への改修促進等による家庭部門の省エネ・省CO₂化加速化支援」にGX支援対策費として100億円が先行的に措置されており、一般会計に計上されている。

¹² 2050年カーボンニュートラルに向け、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年度目標と整合する削減を地域特性に応じて実現する地域とされている。

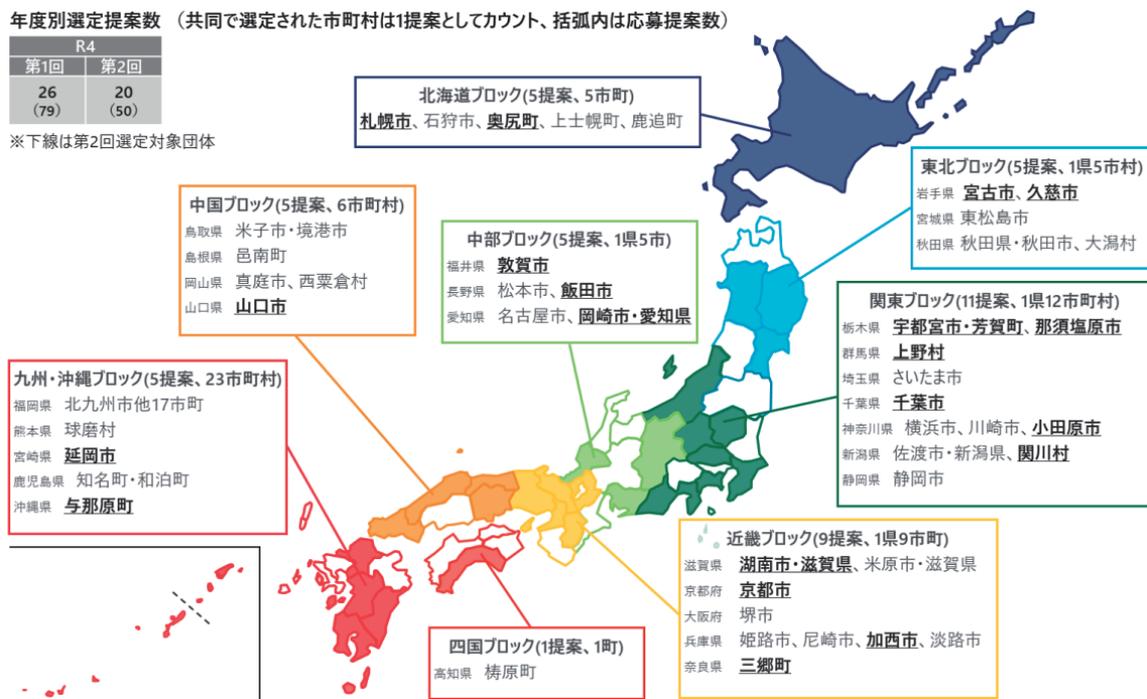
¹³ マイクログリッドについては、平常時は地域の再エネ電源を活用しつつ電力会社等の送配電網を通じて電力供給を受けるが、非常時には送配電網から切り離されて自立的に電力供給可能となる電力網と説明される（資源エネルギー庁「地域マイクログリッド構築のてびき」（2021（令和3）年4月16日）12頁）。

¹⁴ 第208回国会において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、同法に基づ

CNによるファンド事業においては、2050年のカーボンニュートラル実現に向けて、再エネや省エネ、資源の有効利用等、脱炭素社会に資する事業に意欲的に取り組む民間事業者等を重点的に支援することとしており、特に前例に乏しい、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提供を実施することとされている。具体的なプロジェクトの形成は2023（令和5）年以降とされており、令和5年度予算においては前年度に引き続き国が出資するため400億円（令和4年度出資金：200億円）が財政投融资特別会計に計上されるとともに、新たに政府保証（5年未満）として200億円が予算総則に限度額として規定されている。

また、「株式会社脱炭素化支援機構と連携した地域脱炭素投融资促進事業」（0.7億円（新規））においては、上記の案件形成に対する支援のほか、JICNの行う投融资案件に対する評価・検証基準の検討、ガイドラインの策定、同ガイドラインに基づく評価検証等を行うこととしている。

図表2 脱炭素先行地域の選定状況



(出所) 環境省資料

(3) 自動車の電動化促進

地球温暖化対策計画においては、2035年までに乗用車新車販売の100%を電動車（電気自動車（EV）、燃料電池自動車（FCV）、プラグインハイブリッド自動車（PHEV）、ハイブリッド自動車（HV））とする目標が掲げられている。環境省は、再生可能エネルギーによる電力の活用により電動車の走行時における脱炭素化（「ゼロ・カーボンドライブ」）

き設立された。なお、2050年のカーボンニュートラル実現までの活動を想定している。

を進めることとしており、公用車・社用車に係る再エネと電動車の同時導入、地域住民等へのシェアリングを事業目的として、電気自動車の導入に対する支援を実施している（令和4年度第2次補正予算：10億円）。

令和5年度予算ではGX基本方針を踏まえ、運輸部門のCO₂排出量のうち約4割を占めるトラック等の商用車について、経済産業省、国土交通省と連携し環境省のGX支援対策費から一括して「商用車の電動化促進事業」として電動車の導入費を支援することとしている（136億円（新規）¹⁵）。

（4）熱中症対策を始めとした適応施策の推進

地球温暖化のもたらす気候変動はもはや人類や全ての生き物にとっての生存基盤を揺るがす気候危機であるとも言われ、気候変動リスクを踏まえた施策の実施が求められている。2015（平成27）年11月に気候変動の影響への適応計画が閣議決定された後、気候変動適応の法的位置付けを明確化し、一層強力に推進するため、2018（平成30）年6月に「気候変動適応法」の制定、同年11月に「気候変動適応計画」¹⁶の策定が行われた。その後、「気候変動影響評価報告書」（2020（令和2）年12月公表）で示された最新の科学的知見を勘案しつつ、環境省等において検討が行われ、2021（令和3）年10月に新たな気候変動適応計画が閣議決定されている¹⁷。令和5年度予算では、引き続き気候変動適応計画等の進捗把握等に取り組むため、「気候変動影響評価・適応推進事業」に7億円（令和4年度当初予算：8億円）が計上されている。

また、地球温暖化に伴い極端な高温のリスクが増加し、各国で災害級の熱波が発生しており、我が国においても、2018（平成30）年以降の熱中症による死亡者が毎年1,000人規模で推移している。このような状況を背景として、環境省は第211回国会に気候変動適応法等の改正案を提出し、政府による熱中症対策の実行に関する計画の策定、環境大臣による熱中症特別警戒情報（仮称）の発表及び当該発表時における市町村長によるクーリングシェルター（避暑施設）の確保などの対策について法制化を図ることとしている。

令和5年度予算では、同改正案に関連し、現行の熱中症警戒アラート等の効果的な運用や、熱中症対策におけるクーリングシェルターの設置・運用等について調査検討を進める「熱中症対策推進事業」として2億円（令和4年度当初予算：1億円）が計上されている。

4. 循環経済への移行

（1）循環経済への移行の加速化

大量生産・大量消費、大量廃棄型の線形経済（リニアエコノミー）は、健全な物質循環

¹⁵ なお、環境省は、運輸部門の脱炭素化等の体制強化を行うため、2023（令和5）年度中に水・大気環境局を再編し、モビリティ環境課などを設置することとしている。

¹⁶ 気候変動適応法（平成30年法律第50号）第7条に基づいて定められる計画。同法第10条により、おおむね5年ごとに気候変動影響の総合的な評価についての報告書の作成、公表が義務付けられており、第8条において、当該評価その他の事情を勘案して、計画についての検討、必要があると認めるときは速やかな変更が義務付けられている。

¹⁷ 2022（令和4）年11月には、2021（令和3）年度に実施した施策についてフォローアップを行い、進捗状況について報告書が関係省庁により取りまとめられた。

を阻害するほか、気候変動問題、天然資源の枯渇、生物多様性の破壊等、様々な環境問題にも密接に関係している。そのため、3R¹⁸の取組に加え、資源投入量、消費量を抑えつつ、ストックを有効活用しながら、サービス化等を通じて付加価値を生み出す経済活動である循環経済（サーキュラーエコノミー）へ移行することにより、資源・製品価値の最大化、資源消費の最小化、廃棄物の発生抑制等につながるとされている。

環境省は、2022（令和4）年9月に策定した「循環経済工程表」¹⁹を踏まえ、2030年までにサーキュラーエコノミー関連ビジネスの市場規模を80兆円以上とすることを目指し、プラスチックの資源循環や金属リサイクルの倍増等の施策を推進することとしている。

令和5年度予算においては、新規事業として「プラスチック資源・金属資源等のバリューチェーンの脱炭素化のための高度化設備導入等促進事業」に50億円（令和4年度第2次補正予算：30億円の内数）が計上されている。同事業は、「プラスチック資源循環法²⁰」の施行（2022（令和4）年4月）を受けた自治体・企業によるプラスチック資源の回収量増加に対応するため、製造業者からリサイクル業者に至るバリューチェーン全体に対しリサイクル設備や再生可能資源由来素材の製造設備等の導入を支援するものである。

また、再エネ関連製品（太陽光パネルや車載用バッテリー）の導入に伴い、これらの将来的な排出に係る対策の検討の必要性が指摘されていること等を踏まえ²¹、「脱炭素型循環経済システム構築促進事業」は、金属や再エネ関連製品等の省CO₂型リサイクルのほか、化石由来資源からの再生可能資源（バイオマスプラスチック、SAF²²）への素材代替、地域の廃棄物バイオマスの利活用等の実証等を行うこととしており、新規に47億円が計上されている。

（2）廃棄物処理体制の整備

一般廃棄物処理施設は、1990（平成2）年代以降にダイオキシン類対策のために市町村等が整備した施設の老朽化による建て替え需要が継続している。市町村等からは、毎年度1,000億円程度の財政支援が要望されており、その要望額はほぼ達成されている（図表3参照）。他方、少子高齢化、地方の過疎化等により、廃棄物処理に係る担い手不足、廃棄物処理の非効率化が懸念されており、将来にわたって廃棄物の持続可能な適正処理を実施するためには、一般廃棄物処理施設の広域化・集約化による施設整備・維持管理の効率化が

¹⁸ リデュース（Reduce）、リユース（Reuse）、リサイクル（Recycle）の3つのR（アール）の総称。

¹⁹ 地球温暖化対策計画に「サーキュラーエコノミーへの移行を加速するための工程表の今後の策定に向けて具体的検討を行う」と記載されたこと等を踏まえ、現行の第四次循環型社会形成推進基本計画の進捗点検の評価・結果について、循環経済工程表として取りまとめたもの。

²⁰ プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律（令和3年法律第60号）。本法の主な内容は、プラスチック使用製品の設計から廃棄物処理までのライフサイクル全体にわたり、資源循環の促進等を図るためのものであり、排出の段階では、市区町村の分別収集・再商品化、製造・販売事業者等による自主回収・再資源化、排出事業者の排出抑制・再資源化等の仕組みが創設された。

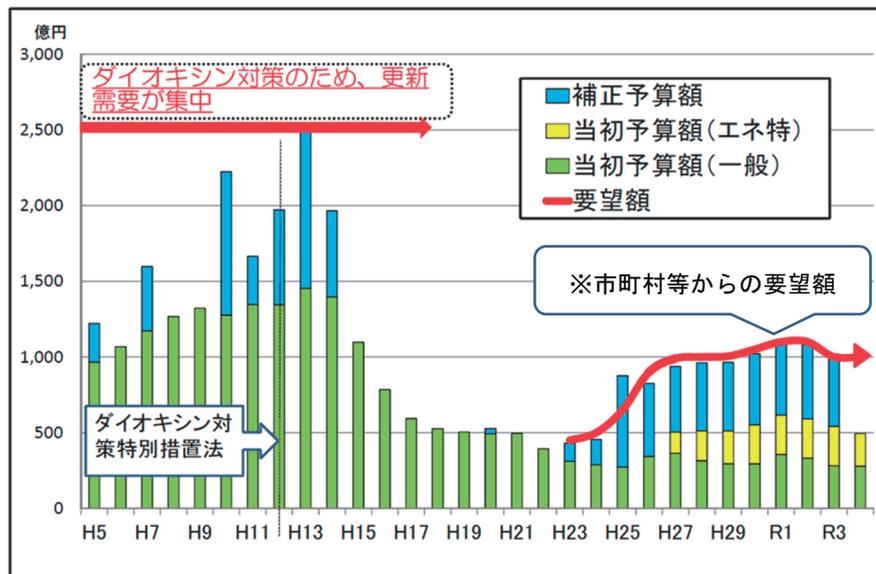
²¹ 例えば、2012（平成24）年の固定価格買取制度（FIT）を契機として導入が増加した太陽光発電の太陽光パネルは、製品寿命が約25～30年とされているため、2040年以降に廃棄物として大量に排出されると見込まれている。太陽光パネルは、鉛、カドミウム、セレンなどを始めとする有害物質を含んでいるため適正な処理が求められるほか、レアメタル回収のためのリサイクルシステムの構築等が求められている。

²² Sustainable Aviation Fuelの略称。「持続可能性のクライテリアを満たす、再生可能又は廃棄物を原料とするジェット燃料」とされている。

重要であるとの指摘もなされている²³。

令和5年度予算においては、一般廃棄物処理施設の整備のための交付金（循環型社会形成推進交付金）として494億円（令和4年度当初予算：494億円、令和4年度第2次補正予算：456億円）が計上されている²⁴。一方、循環経済工程表では、今後の方向性として廃棄物処理の広域化・集約的な処理等を地域で実践するとしており、また、中央環境審議会循環型社会部会で議論が始まっている廃棄物処理法に基づく次期廃棄物処理施設整備計画のポイントの一つとして、広域化・集約化や施設長寿命化を含めた安定的・効率的な廃棄物処理システムと施設の整備を図ることが挙げられており、今後の動向が注視される。

図表3 一般廃棄物処理施設に係る補助金・交付金の予算額及び市町村等からの要望額



(出所) 環境省資料に一部加筆

5. 自然再興への取組

2022年12月、カナダのモントリオールにおいて生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）の第二部が開催され、「昆明・モントリオール生物多様性枠組」（以下「新枠組」という。）として愛知目標²⁵の後継となる世界目標が採択された。新枠組のうち2030年ミッションは、2030年までに生物多様性の損失を止め、回復軌道に乗せるという「自然再興（ネイチャーポジティブ）」の考え方が反映されている。これを踏まえ、我が国の「生物多様性国家戦略」が2022（令和4）年度中に改定される見込みとなっている。

²³ 財務省財政制度等審議会財政制度分科会（令和4年10月13日）においては、一般廃棄物処理施設の施設数は、1998（平成10）年度の1,769施設に対し2020（令和2）年度の1,056施設と集約化が進んでいるものの、今後の更新については、リユース・リサイクル・人口減少により減少していくごみ排出量の予測と整合的な範囲で行うべき旨の指摘がなされている。

²⁴ なお、集約化に伴い施設整備と一体で行われる（関連性・連続性がある）廃焼却施設の解体事業についても、同交付金の対象となる（「循環型社会形成推進交付金Q&A集」（令和4年11月改訂 環境省環境再生・資源循環局））。

²⁵ 2010（平成22）年に愛知県名古屋市中で開催されたCOP10において採択された。

新枠組の目標のうち、2030年までに陸・海の保護区域等30%を確保すること（30by30）の実現に向けた目標の達成に当たっては、国立公園等の保護地域の新規指定・区域拡張や、保護地域以外の生物多様性保全に資する区域（OECM²⁶）の認定（2023（令和5）年中に100か所以上）などに取り組むとしている。

令和5年度予算では、こうした動きを踏まえ、「国立・国定公園新規指定等推進事業費」（令和5年度予算：0.8億円、令和4年度当初予算0.6億円）、「特定民有地買上事業費」（令和5年度予算：5億円、令和4年度当初予算：5億円）、「OECMを活用した健全な生態系の回復及び連結促進事業」（令和5年度：2億円、令和4年度：2億円）等が計上されている。

また、コロナ禍前からインバウンド対策として取り組まれてきた国立公園満喫プロジェクトを継続し、多言語解説の整備、公共施設のカフェ等の導入といった受入環境向上と国内外のプロモーションなどインバウンドの段階的回復に向けた取組等を行うため、令和5年度予算では、「国立公園満喫プロジェクト等推進事業」（自然公園等事業費を含む）に132億円（令和4年度当初予算：130億円、令和4年度第2次補正予算：57億円）等が計上されている。

6. おわりに

現行の第5次環境基本計画は、特定の環境分野に関する課題を直接的に解決することに重点を置いた従来の計画とは異なり、SDGsの考え方も踏まえ、特定の施策が複数の異なる課題を統合的に解決するとの方針の下で策定されている。一方、令和5年度の環境省予算は、炭素中立型経済社会の実現を中心として、循環経済や自然再興の同時達成を図るという方針の下に編成されているが、これは、岸田内閣の新しい資本主義の実現という要請に応えるため環境と経済の好循環を図るというためのものに限らず、従来の予算編成よりも増して第5次環境基本計画の考え方を踏まえたものと言える。

すなわち、製造や販売という上流からリサイクルや廃棄物処理という下流までをカバーする循環経済の施策は、製品やサービスに伴うエネルギー消費や温室効果ガス排出の削減につながる。また、生物多様性への取組は、CO₂の吸収だけではなく、気候変動影響への適応のために自然を活用した防災・減災にもつながる。

一方、2020年からの10年間は、2030年度の温室効果ガス削減目標の達成、さらには2050年のカーボンニュートラルに向けた勝負の10年と言われている。令和5年度予算に限らず、GXへの取組が、統合的解決という考え方とともに、環境省の予算や施策にいかにかされていくのか注視していく必要があると考える。

（やまぎし ちほ）

²⁶ Other Effective area-based Conservation Measuresの略称。対象となる地域は、企業や民間団体等が所有・管理する里地里山、水源の森、都市の自然などが想定されている。