

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	2023 年環境行政等の主要課題 －GXによる脱炭素への取組と課題を中心に－
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	454 号
刊行日	2023-2-22
頁	167-177
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230222.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))。

2023年環境行政等の主要課題

— GXによる脱炭素への取組と課題を中心に —

新井 賢治

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 気候変動対策
 - (1) 地球温暖化の現状
 - (2) COP27の成果と課題
 - (3) 我が国における脱炭素移行に向けた取組の動向
 - (4) GXによるカーボンプライシングの動向
 - (5) 地域における脱炭素の取組
3. 発電用原子炉の運転期間延長と安全規制
4. 気候変動等による健康影響への取組
 - (1) 熱中症対策
 - (2) 水俣病特措法に基づく健康調査
 - (3) 石綿健康被害救済制度の見直しの検討
5. おわりに

1. はじめに

近年、世界各地で異常気象が起り、それに伴う災害の頻発化・激甚化により被害が生じている。気候変動の影響は「気候危機」の状況となっており、地球規模での脱炭素に向けた取組が急務であることは国際社会の共通認識となっている。一方、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略により、戦闘による直接的な環境破壊はもとより、ロシアにエネルギーを依存していた欧州諸国を中心にエネルギー不足の懸念が高まった。原子力の活用や石炭火力発電の再開など、「脱ロシア」によるエネルギー供給体制の再構築を迫られており、エネルギー安全保障と脱炭素の推進との整合性が求められている。また、エジプトで開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議（以下締約国会議については「COP27」などとする。）では、1.5℃目標実現に向け、締約国に対する一層の対策強化について

は合意したものの、先進国と途上国との間で気候変動に伴う「損失と損害」(以下「ロス&ダメージ」という。)についての対立が顕在化し、次期COP28に向けての課題となっている。

我が国では、岸田総理大臣が化石エネルギー中心の産業構造・社会構造をクリーンエネルギー中心へ転換するグリーントランスフォーメーション(以下「GX」という。)を進めるとの考えを示し、GX実行会議で検討が進められ、2030年代までのロードマップが示された。また、原子力発電について、発電所の活用の観点から運転期間の厳格な規制の下で延長を進めることとされるなど、東日本大震災以来の原子力政策の転換が行われることが予定され、それに併せて原子力規制行政においても新たな枠組みを構築することが必要となっている。

本稿では気候変動対策、環境省所管事項に係るGXを中心に、当面の環境行政等の主要課題について紹介する。

2. 気候変動対策

(1) 地球温暖化の現状

工業化等による化石燃料の使用増大等により、世界のCO₂排出量は大幅に増加し、産業革命前と比較してその濃度は約49%増加し年々上昇している。その結果、世界の年平均気温も約1.15℃上昇している。また、2020年の世界のエネルギー起源CO₂排出量は317億tで、国別の割合では中国31.8%、米国13.4%、EU7.6%、インド6.6%、ロシア4.9%、日本3.1%となっている。

科学的知見を提供し、気候変動枠組条約の活動を支援しているIPCC(気候変動に関する政府間パネル)は、現在第6次評価報告書を作成しているが、順次公表されている各作業部会の報告書からは、危機的な気候変動の状況が明らかになっている¹。

2021年8月公表の第1作業部会(自然科学的根拠)報告書では、「人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がない。大気、海洋、雪氷圏、及び生物圏において、広範かつ急速な変化が現れている。」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。2022年2月公表の第2作業部会(影響・適応・脆弱性)報告書では、人為起源の気候変動は極端現象の頻度と強度を伴うと言及した。さらに、同年4月公表の第3作業部会(気候変動の緩和)報告書では、産業革命からの気温上昇を1.5℃に抑えるには、遅くとも2025年までに世界の温室効果ガス排出量を減少に転じさせる必要がある旨指摘した。これらの報告により、速やかな温室効果ガスの削減は、世界の共通認識となったと言えるだろう。

(2) COP27の成果と課題

2022年11月、エジプトのシャルム・エル・シェイクでCOP27が開催された。COP27

¹ 2023年3月に開催予定のIPCC総会において「統合報告書」が承認・採択される予定である。
<<https://www.env.go.jp/earth/ipcc/6th/index.html>>(以下、本稿におけるURLの最終アクセス日は2023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。)

は、6年ぶりのアフリカ地域での開催ということもあり、気候変動の影響を大きく受ける途上国に対して、気候変動による被害への資金支援等に関する「ロス&ダメージ」が焦点の1つとなったが、会期を2日間延長して全体決定であるシャルム・エル・シェイク実施計画が合意された。同計画は、基本的にCOP26でのグラスゴー気候合意を踏襲し、全ての締約国に対して、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の遞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とした。また、パリ協定²の1.5°C目標に基づく実施の重要性を確認し、2023年までに1.5°C目標に整合的なNDC（温室効果ガス排出削減目標）を設定していない締約国に対して、再検討や強化を求めることとした。また、資金の流れを気候変動の取組に整合させることを目的としたパリ協定2条1（C）に関する理解増進のための「シャルム・エル・シェイク対話」を開始することを決定した。

一方、個別議題では、2009年のCOP15におけるコペンハーゲン合意での、2020年までに先進国から途上国へ年間1,000億ドルの資金供与が未だ実現していないことについては、隔年で進捗報告書を作成することとなった。また、途上国側の強い要求により議題となったロス&ダメージについては、先進国と途上国との間で意見の隔たりが大きく、閣僚級の議論まで行った結果、特に脆弱な国へのロス&ダメージ支援に対する新たな資金面での措置を講じること及びその一環としてロス&ダメージ基金を設置することを決定し、基金等資金面での措置の運用について次回のCOP28に向けて勧告を作成するための移行委員会を設置することとなった。しかし、具体的な工程表などはなく、途上国での個別の被害と気候変動との因果関係の証明、既存の「緑の気候基金」（Green Climate Fund：GCF）³との関係性など多くの解決すべき課題がある。

なお、COP27において、西村環境大臣はウクライナのルスラン・ストリレツ環境保全・天然資源大臣と会談し、「日・ウクライナ間の環境保全分野における協力に関する覚書」を締結した。本覚書に基づく具体的な取組は決まっていないが、今後ウクライナの復興に際し、廃棄物処理の支援などが想定される⁴。

（3）我が国における脱炭素移行に向けた取組の動向

岸田総理大臣は、2022年1月18日のクリーンエネルギー戦略に関する有識者懇談会において、山口環境大臣及び萩生田経済産業大臣（いずれも当時）に対してクリーンエネルギー

² 2015年に開催されたCOP21において、2020年以降の気候変動問題に係る取組を定めたパリ協定が採択された。同協定は、世界の平均気温の上昇について、工業化前に比べ2°Cより十分低く保ちつつ（2°C目標）、1.5°Cに抑える努力を追求（1.5°C目標）する共通目標を設定し、その目標の実現に向けて、途上国を含めた全ての国（2021年11月時点で193か国・地域）が参加する初めての国際枠組という点で画期的であった。そして、共通目標実現を担保するために、全ての締約国がそれぞれの国の状況を勘案し、温室効果ガスの削減目標（NDC）を作成するとともに、プレッジ&レビュー方式により、取組状況について専門家から評価を受け、その結果等を踏まえ5年ごとに提出・更新すること、さらに、グローバル・ストックテイクにより、5年ごとに締約国全体の取組の実施状況を確認する仕組みを入れ、その結果を踏まえ各国が削減目標を検討するというサイクルが確立した。その後2021年のCOP26では、グラスゴー気候合意が採択され、気温上昇について1.5°C目標を追求することを確認した。

³ 途上国の温室効果ガス削減（緩和）と気候変動の影響への対処（適応）を支援するため、国連気候変動枠組条約に基づく資金供与の制度の運営を委託された基金。2010年に開催されたCOP16において設立が決定された。

⁴ 『東京新聞』（令4.11.16）

戦略策定に向け、多くの論点に方向性を見いだし、新しい資本主義実現会議へ報告するよう指示した。その際、「特に、地域社会が主体的に進める脱炭素の取組の後押しや、国民一人一人の理解促進、暮らしの変革について」は、環境大臣が具体策を検討することとされた。これを受けて環境省は同年2月、中央環境審議会に炭素中立型経済社会変革小委員会を設置し、炭素中立型の経済社会変革の道筋の全体像や具体策の検討を進めた。その後ロシアのウクライナ侵略などのエネルギー安全保障環境の変化を受けて、岸田総理大臣は、同年5月19日のクリーンエネルギー戦略に関する有識者懇談会において、GX投資のための今後10年のロードマップを示すこと、成長志向型カーボンプライシング構想を具体化し、最大限活用すること、同構想について150兆円超の官民の投資を先導するために十分な規模の政府資金を、将来の財源の裏付けを持った「GX経済移行債（仮称）」により先行して調達すること、などを指示した⁵。そして、以上の新たな政策イニシアティブの具体化に向けてGX実行会議を設置し、検討を行うこととした。同会議は、2022年12月に「GX実現に向けた基本方針（案）～今後10年を見据えたロードマップ～」(以下「GX基本方針案」という。)を取りまとめた。GX基本方針案では、再生可能エネルギーの主力電源化、原子力の活用、成長志向型カーボンプライシング構想の実現・実行等が盛り込まれた。今後パブリックコメントを経て閣議決定される予定である。

(4) GXによる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、化石燃料等の利用(CO₂の排出)に対して、その量に比例した課税を行う炭素税、政府が事業者全体のCO₂排出総量を設定し、事業者は自らの排出枠と実際の排出量との差を売買する排出量取引、CO₂の排出を削減する事業等によるCO₂削減量を証書化して自主的に取引を行うクレジット取引などの類型がある。

我が国では、2012年10月から、税制による地球温暖化対策を強化するとともに、エネルギー起源CO₂排出抑制のための諸政策を実施していく観点から、CO₂排出量に応じた税率を石油石炭税に上乗せする地球温暖化対策税(以下「温対税」という。)が導入されている⁶。温対税は、主に価格効果(課税を通じたCO₂の排出抑制効果)と財源効果(税収をエネルギー起源CO₂排出抑制のための諸施策に活用することによるCO₂削減効果)の2つの複合措置によって温暖化対策を推進するものであるが、「この程度の税額では二酸化炭素削減に十分なインセンティブとならないのではないか」という問題は残されている。⁷との指摘もある⁸。

我が国におけるCP導入については、2020年12月に菅総理大臣(当時)が環境大臣及び

⁵ 発言の内容は「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～」(令4.6.7閣議決定)にも盛り込まれた。

⁶ 全化石燃料に対してCO₂排出量に応じた税率(289円/CO₂t)を上乗せ。

⁷ 大塚直『環境法BASIC』(有斐閣、2021年)438頁

⁸ 環境省では、地球温暖化対策税による価格効果と財源効果の試算として、2020年において1990年比で約-0.5%～-2.2%のCO₂削減効果、量にして約600万t～約2,400万tのCO₂削減が見込まれるとしていた。『地球温暖化対策のための税』について(FAQ) Q5<<https://www.env.go.jp/policy/tax/faq.html>>

経済産業大臣に対して連携して検討するよう指示し、両省で検討が開始された。

環境省は2021年12月に「ポリシーミックスとしてのカーボンプライシングの方向性」を取りまとめたが、結局、政府としての取りまとめには至らなかった。一方、経済産業省は、参加企業のリーダーシップに基づく自主参加型の排出量取引の枠組みであるGXリーグの検討を進めた。同リーグは、2023年度から賛同企業440社により、試行的に開始する予定である。

岸田政権になるとGX実行会議において、成長志向型カーボンプライシング構想としてCPの検討が再び開始された。GX基本方針案に基づく今回のCP構想は、温室効果ガス排出量削減に向けたインセンティブやGXへの動機付けなどの本来の効果に加え、先行して発行するGX経済移行債（仮称）による、20兆円の国の先行投資の償還財源⁹としても位置付けられている。具体的な制度設計としては、多排出企業を中心に、企業ごとの状況を踏まえた野心的な削減目標に基づき、産業競争力強化と効率的かつ効果的な排出削減が可能となる排出量取引制度と広くGXへの動機付けが可能となるよう、炭素排出に対する一律のCPとして炭素賦課金を併せて導入することとしている。

導入時期については、経済への悪影響や負担を回避するため国外へ生産を移転するカーボンリーケージが生じないように、直ちに導入せず、GXに集中的に取り組む期間を設けた上で導入することとしている。具体的には、排出量取引制度については2026年度のGXリーグによる排出量取引制度の本格稼働以降の参加率向上策や政府指針を踏まえた削減目標に対する民間第三者認証などの検討も踏まえた上で「更なる発展に向けた検討を進める。」としている。また、炭素賦課金については、GXに集中的に取り組む5年間の期間を設けた上で、2028年度から導入することとしている。

GX基本方針案により、CPの導入については政府の方向は固まったといえるだろう。今後は円滑な制度の導入が課題となるが、温対税等既存制度との関係性、脱炭素の効果などを分かりやすく示し、整理する必要がある。また、岸田総理大臣は2030年までの10年間を気候変動対策の「勝負の10年」と位置付けているが、現在示されている導入予定時期では、脱炭素の取組としては遅くないのか、GXリーグへの参加企業をどのように増やしていくのかなども課題となる。

CPやGX経済移行債（仮称）に係る事項については、第211回国会に、「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案」（仮称）の提出が予定されている。

（5）地域における脱炭素の取組

地域における脱炭素の取組は、政府は環境省を中心に、2021年6月に決定した「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～」(以下「ロードマップ」という。)に基づき施策を推進している。ロードマップではその目的を「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

⁹ GX基本方針案では、CP導入の結果として得られる将来の財源を裏付けとして発行するとしており、また、償還については、カーボンニュートラルの達成目標年度の2050年度までに終える設計とするとしている。

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。」としている。また、地方自治体や地元企業・金融機関が中心となり、環境省も積極的に支援しながら、少なくとも100か所の脱炭素先行地域¹⁰で、2025年度までに、脱炭素に向かう地域特性等に応じた先行的な取組実施の道筋をつけ、2030年度までに実行し、モデルを全国に伝播、脱炭素ドミノを起こすとしている。さらに、GX基本方針案においても、「需要側からのGX」の推進として位置付けられ、脱炭素先行地域の選定により、GXの社会実装を後押しするとしている。2022年11月までに2回の選定が既に行われ、129件の計画の提案に対して、29道府県66市町村の46件が選定されている。今後、2025年まで年2回程度の選定が行われる予定であり、このペースで選定が行われれば本年中には100か所の選定めどは立つと思われる。

脱炭素の取組を「点」から「面」へと拡大するためには100か所にとどまらず、先行地域を更に増やすこと、大都市の応募・選定が進むことがポイントになると考えられる。そのためには、2021年及び2022年の「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）の改正による、市町村が定める地域脱炭素化促進事業に係る促進区域の取組や、財政投融資（産業投資）や民間の出資により、脱炭素に資する多様な事業へ資金供給を行う株式会社脱炭素化支援機構による、地域の合意形成や資金面での政策の積極的な活用も必要であろう。

また、地域脱炭素に対する支援策としては、環境省のほか、1府5省が延べ139事業の支援ツール・枠組を用意しており、環境省は2022年2月に、支援種目を目的に応じて見つけることなどが可能な「地域脱炭素の取組に対する関係府省庁の主な支援ツール・枠組み」を公表した。環境省については従来からの地域脱炭素移行・再エネ推進交付金に加え、2023年度より、脱炭素先行地域に選定された地域を対象に、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¹¹を構築する地域（特定地域）において、自営線に接続する温室効果ガス排出削減効果の高い主要な脱炭素製品・技術等の導入を支援する特定地域脱炭素移行加速化交付金が新設された。

3. 発電用原子炉の運転期間延長と安全規制

発電用原子炉（以下「原発」という。）の運転期間については「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和32年法律第166号）（以下「原子炉等規制法」という。）第43条の3の32第1項で「発電用原子炉設置者がその設置した発電用原子炉を運転することができる期間は、当該発電用原子炉について最初に第43条の3の11第3項の確認を受けた日から起算して40年とする。」と定め、同条第2項で前項の期間は、原子力規制委員会の認可を受けて、1回に限り延長することができることとし、更に同条第3項で延長期間は、20年を超えない期間であって政令で定める期間¹²を超えることができないとされている。

¹⁰ 民生部門（家庭部門及び業務部門その他部門）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他の温室効果ガス排出削減も地域特性に応じて実施する地域。

¹¹ 限られたコミュニティの中で、太陽光発電などの再生可能エネルギーで電気をつくり、蓄電池などで電力量をコントロールし、当該コミュニティ内の電力供給を賄うシステム。

¹² 原子炉等規制法施行令第20条の6で20年と規定されている。

つまり、現在は原発の運転期間は40年が原則であり、延長が認められた場合、最大で60年となる。

原発の運転期間については、東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓と反省を踏まえて、2012年の原子炉等規制法の改正により法定化された。原発の運転期間が40年であることについて、2012年の参議院予算委員会において細野環境大臣（当時）は、事業者が、ほとんどの原子炉について、原子炉圧力容器の中性子照射脆化について想定年数を40年として申請しているためである旨答弁している¹³。

一方、原子力規制委員会は原発の運転期間に係る判断について、原子力規制庁から事業者との間で意見交換を行った際、事業者側から原発の運転停止期間における安全上重要な設備の劣化については、技術的に問題がないと考えられることから、一定の期間を運転期間から除外することについて提案があった旨の報告を受け、2020年7月に「発電用原子炉施設の利用をどのくらいの期間認めることとするかは、原子力の利用の在り方に関する政策判断にほかならず、原子力規制委員会が意見を述べるべき事柄ではない」との見解を改めて明らかにしている¹⁴。

2022年8月24日のGX実行会議において、岸田総理大臣から原子力について、安全性の確保を大前提とした運転期間の延長などの検討を加速するよう指示がなされた。これを受け、GX基本方針案では「原子力は、出力が安定的であり自立性が高いという特徴を有しており、安定供給とカーボンニュートラル実現の両立に向け、脱炭素のベースロード電源としての重要な役割を担う。」とした上で、「既存の原子力発電所を可能な限り活用するため、原子力規制委員会による厳格な安全審査が行われることを前提に、運転期間に関する新たな仕組みを整備する。現行制度と同様に、運転期間は40年、延長を認める期間は20年との制限を設けた上で、一定の停止期間に限り、追加的な延長を認めることとする。」とした。また、同年12月の原子力関係閣僚会議で経済産業大臣が、GX実行会議における議論等を踏まえ、今後の原子力政策の主要な課題、その解決に向けた対応の方向性、関係者による行動の指針を整理する「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」¹⁵を報告した。

¹³ 「四十年とした根拠でございますけれども、まず、原子炉の圧力容器の中性子照射脆化、すなわち、中性子がずっと当たりますから、そのことによって圧力容器が弱くなります。それがどれぐらいの弱さになっているかというのを、急激に冷めた場合にどの温度で原子炉が危なくなるかという分析をしております、その数字を見てみますと、これが四十年という辺りで例えば百度ですとか八十度まで下がると脆化をするという、そういうデータがございます。すなわち、今回のような大きな事故が起こった場合に、水を入れます。水を入れて原子炉の温度が下がる場合に、百度よりも下がってくると、急激に下がるその状況に耐えられない可能性が出てくるというデータがございます。そういったデータも含めて、既に現在設置をされているほとんどの原子炉につきましては、中性子照射の脆化について想定年数を四十年として申請をしております。」（第180回国会参議院予算委員会会議録第4号34頁（平24.2.7））

¹⁴ 原子力規制委員会「運転期間延長認可の審査と長期停止期間中の発電用原子炉施設の経年劣化との関係に関する見解」（令2.7.29）

¹⁵ 行動指針案では、利用政策の観点から整理した仕組みのイメージとして、延長の要件について「運転期間は40年とした上で、これを超えて運転をする場合には、延長の必要性について以下の事項の認定を受けなければならないことを、条件として明確化する。A：電力の安定供給の選択肢確保への貢献、B：電源の脱炭素化によるGX推進への貢献、C：安全マネジメントや防災対策の不断の改善に向けた組織運営体制の構築（略）延長を認める運転期間については、20年を目安とした上で、以下の事由による運転停止期間についてはカウントに含めないこととする。A：東日本大震災発生後の法制度（安全規制等）の変更に伴って生じた運転停止期間（事情変更後の審査・準備期間を含む）B：東日本大震災発生後の行政命令・勧告・行政指導等に伴っ

一方、原子力規制委員会では高経年化した原発についての安全規制の検討を進め、12月21日に「高経年化した発電用原子炉に関する安全規制の概要（案）」（以下「概要案」という。）を取りまとめた。現行の安全規制は、①運転開始後30年のタイミング（以降10年ごと）で事業者が定める保安規定について、経年劣化に関する技術的な評価結果やこれを踏まえた長期施設管理方針が災害の防止上支障がないことを審査する高経年化技術評価制度（ソフト規制）及び②運転開始後40年のタイミングで劣化状態の点検結果、劣化状況に関する技術評価結果やこれを踏まえた施設管理方針から原子炉施設の技術適合性を審査する運転期間延長認可制度（ハード規制）の2つの制度から成っている。それに対して概要案では新たな制度について、2つの制度を統合し、運転開始後30年を超えて運転するタイミング（以降10年ごと）で、劣化を管理するための長期施設管理計画（仮称）の策定を事業者に義務付け、原子力規制委員会の認可を受けることが検討されている。

第211回国会に、原子炉等規制法の改正を含む「脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案」（仮称）の提出が予定されている。

4. 気候変動等による健康影響への取組

（1）熱中症対策

2021年のIPCC第6次評価報告書第1作業部会報告書（自然科学的根拠）では地球温暖化の進行に伴い、極端な高温の頻度と強度が増加すると予測している。さらに、2022年に開催されたCOP27では気候変動への「適応」についても重要議題となった。具体的な被害も出ており、2022年夏に欧州で発生した熱波では、ドイツで最高気温40.1℃、死亡者数約4,500人、スペインで最高気温43.6℃、死亡者数約4,000人を記録し、フランスやスペインで山火事が発生するなどした。我が国でも年平均気温は100年当たり1.31℃の割合で上昇しており、2022年の国内平均気温は1898年の統計開始以降最も高い値となっている。このような状況で熱中症による死亡者数は2018年以降、2021年を除いて年間1,000人規模で推移しており、救急搬送人員も2018年以降年間4～5万人を超えている。また、その発生場所も屋外での発生は3割であり、屋内であっても、エアコンの使用など熱中症対策を講じていない場合、安全とはいえない状況にある。

我が国の熱中症対策は、現在環境大臣を議長として11府省庁で構成する熱中症対策推進会議が司令塔機能を担っている。同会議が2022年4月に改定した熱中症対策行動計画では中期的な目標として、「熱中症による死亡者数ゼロに向けて、2030年までの間、令和3年に引き続き死亡者数が年1,000人を超えないようにすることを目指し、顕著な減少傾向に転じさせる。」及び「顕著な高温が発生した際に、死亡者数を可能な限り減らすことを目指す。」としている。また、重点対象分野として、「高齢者の屋内における熱中症対策の強化」、「管理者がいる場等における熱中症対策の促進」、「新型コロナウイルス感染症対策と熱中症対

て生じた運転停止期間（事業者の不適切な行為によるものを除く）C：東日本大震災発生後の裁判所による仮処分命令等その他事業者が予見しがたい事由に伴って生じた運転停止期間（上級審等では正されたものに限る）」とされた。

策の両立」のほかに、新たに「地方公共団体による熱中症対策の取組強化」及び「顕著な高温の発生に備えた対応」が加えられた。さらに、熱中症対策の主要なツールとして2021年4月からは全国を対象とした熱中症警戒アラートの運用が開始された。環境省の調査によれば、同アラートの認知度は80%で一定の認知度は確認されているものの、予防行動を取っている者の割合は、全体としてまだ十分に高くはなく、熱中症予防行動が十分に定着したとは言い難いことなどが考察された¹⁶。

環境省は、2022年11月に環境省の熱中症対策推進検討会において、①一段上の熱中症警戒アラートの仕組みの導入、②クーリングシェルターの仕組みの導入、③熱中症対策に係る地域団体の活動促進の3つの事項について検討を開始し、今後技術的な検討を更に進めていくこととした。また、2022年12月、中央環境審議会環境保健部会において「熱中症対策の推進のための法制度の基本的考え方（案）～気候変動適応法の改正～」が示された。この中で地球温暖化に伴うリスクの増加に対して、熱中症予防行動の国民への浸透が不十分であること、熱中症対策は多くの府省庁にまたがる中、総合調整機能が弱く、推進体制が不十分などの課題を挙げた上で、気候変動適応法（平成30年法律第50号）の一部改正により、熱中症対策の推進のための法制化を図ることとし、その基本的な考え方として、熱中症対策行動計画を法定の閣議決定計画に格上げすること、熱中症特別警戒アラートの発表、クーリングシェルターの設置などが示された。

第211回国会に、これらを内容とする「気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律案」が提出される予定である。

（2）水俣病特措法に基づく健康調査

水俣病に関しては、救済すべき人々をあたう限り救済すべきとの立場から、住民全員を対象とする調査を求める患者団体の声が高まる一方で、水俣病の症候が非特異的であるため通常の診断では水俣病患者を特定することは困難とされている。そのため、2009年施行の「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」（平成21年法律第81号）（以下「水俣特措法」という。）第37条第1項では「政府は、指定地域及びその周辺の地域に居住していた者（水俣病が多発していた時期に胎児であった者を含む。以下「指定地域等居住者」という。）の健康に係る調査研究その他メチル水銀が人の健康に与える影響及びこれによる症状の高度な治療に関する調査研究を積極的かつ速やかに行い、その結果を公表するものとする。」と定めているが、客観的な評価法¹⁷の開発が課題となり未だ実施されていない。

2022年12月16日に国立水俣病総合研究センターにおいて、客観的手法に関する研究成果の整理の報告会が開催され、脳磁計（MEG）及びMRIを使ってメチル水銀の脳への影

¹⁶ 「今夏の熱中症警戒アラートの検証（案）（アンケート・ヒアリング）について」（令和3年度第2回熱中症予防対策に資する効果的な情報発信に関する検討会資料3-2（2021.12.14））
<https://www.wbgt.env.go.jp/pdf/sg_epr/R0302/doc03-2.pdf>

¹⁷ 水俣特措法第37条第3項では「政府は、第1項の調査研究の実施のため、メチル水銀が人の健康に与える影響を把握するための調査、効果的な疫学調査、水俣病問題に関する社会学的調査等の手法の開発を図るものとする。」と定めている。

響をある程度客観的に評価できるようになったとの研究成果が報告された。具体的には脳磁計とMRIの組み合わせにより、水俣病認定患者のうち約8割でメチル水銀による影響の可能性を示す反応を検出できた（ただし、健常者でも約1割で同様の反応を検出）。この結果により、健康調査に活用できる可能性があるとし、評価法の精度として一定の段階には到達したものと整理した。今後はこの評価法等を活用した健康調査の在り方について有識者の協力を得ながら検討を進めるとしているが、住民の高齢化などを考慮し実施の具体的な道筋を早期に示すことなどが課題である。

（3）石綿健康被害救済制度の見直しの検討

石綿関連疾患は、ばく露から発症までの潜伏期間が30～40年と非常に長く、また石綿が極めて広範な分野で利用されていたことから、特定の場所における石綿の飛散と個別の健康被害に係る因果関係を立証することが極めて難しく、原因者を特定して民事上の損害賠償を請求することが困難である一方、発症した場合は重篤な疾病であるとの特殊性がある。そのため、労災補償等による救済の対象とならない者に対して、民事の損害賠償とは別の行政による救済措置を講ずることとしたものであり、個別的因果関係を問わず、社会全体で石綿による健康被害者の経済的負担の軽減を図るべく、2006年に「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年法律第4号）（以下「石綿健康被害救済法」という。）が議員立法により制定された。

救済給付の対象となる指定疾病は、中皮腫、肺がん、著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺、著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚の4つである。救済給付は被害者が指定疾病にかかった旨の認定を受けた場合の給付の種類として、医療費、療養手当、葬祭料等がある。また、遺族が支給を受ける権利の認定を受けた場合の給付の種類として、特別遺族弔慰金、特別葬祭料がある。

石綿健康被害救済法は、2011年8月の法改正の際、附則に法律の施行後5年以内に、施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとするとしていたことから、2016年に中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会において施行状況の評価・検討を実施し、同年12月「石綿健康被害救済制度の施行状況及び今後の方向性について」が取りまとめられた。同取りまとめでは制度について、「安定した制度運営が行われている」と評価する一方、現行制度の評価・検討の中でいくつかの論点も指摘されたことから、5年以内に制度全体の施行状況の評価・検討を改めて行うこととされた。これを受けて、2022年6月から石綿健康被害救済小委員会において検討が開始された。小委員会では論点案として、救済給付の給付内容、石綿健康被害救済基金の治療研究等への活用の検討等が示され、2022年度中に報告書を取りまとめる予定である。

5. おわりに

世界各国は、エネルギーの安定供給と脱炭素という2つの大きな課題について解決を迫られている。また、気候変動政策におけるロス&ダメージを巡る先進国と途上国の対立、エネルギー転換に伴う公正な移行の実現、異常気象に起因する災害や疾病への対策など個

別の様々な課題についても迅速な対応が必要となっている。先行きが見通せない国際情勢の中で、我が国はG7議長国としてこれらの課題の解決をリードしていくことが求められる。

一方、政府は国内では、GXを中心とした政策で化石燃料中心の産業構造、社会構造からクリーンエネルギー社会への大転換を目指している。GXによる諸施策により、2050年カーボンニュートラル、2030年温室効果ガス46%削減（2013年度比）に向けた確実な効果が見込めるのか、また、環境行政を担う環境省がGXの取組においてどのような役割を果たしていくのか。社会の構造変革にも関わるGXに係る諸課題について説明責任を果たし、国会論議の中で明確にしていくことが求められる。

(あらい けんじ)