

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	2024 年環境行政の主要課題 －環境政策三本柱による統合的解決に向けて－
著者 / 所属	杉山 綾子 / 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	464 号
刊行日	2024-2-26
頁	155-167
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

2024年環境行政の主要課題

— 環境政策三本柱による統合的解決に向けて —

杉山 綾子

(環境委員会調査室)

1. はじめに
2. 脱炭素（カーボンニュートラル）
 - (1) 地球温暖化の状況
 - (2) 気候変動に関する国際的動向
 - (3) 国内の脱炭素対策
 - (4) 制度的対応
3. 自然再興（ネイチャーポジティブ）
 - (1) 生物多様性の状況
 - (2) 生物多様性保全の動向
 - (3) 国内の生物多様性保全対策
 - (4) 制度的対応
4. 循環経済（サーキュラーエコノミー）
 - (1) 循環経済への移行に関する動向
 - (2) 国内の循環経済に向けた取組
 - (3) 制度的対応
5. おわりに

1. はじめに

2023（令和5）年は過去一番に暑い年であった。国連のグテーレス事務総長は「地球沸騰の時代が訪れた」と表現した。気候変動の影響は、気温や海面の上昇、異常気象の増加だけに表れるものではない。生物多様性の損失をもたらす主要な要因も気候変動と言われている。生物多様性の損失は、それにより成り立っている自然資本の劣化につながる。自然資本を守り、回復させるためには、天然資源の投入を抑制するなどの資源循環システムを軌道に乗せなければ立ち行かない。将来にわたり持続可能な社会を実現するには、複雑

に絡み合ったこれらの課題を統合的に解決していくアプローチが求められている。本稿では、課題解決に向けた環境省の政策について、法案提出による制度的対応部分も含め紹介する。

2. 脱炭素（カーボンニュートラル）

（1）地球温暖化の状況

20世紀以降、化石燃料の使用増大等に伴い、2020（令和2）年の世界の大気中のCO₂濃度は工業化以前に比べ約49%増加すると同時に、平均気温も約1.1度上昇している。

2020（令和2）年の世界のエネルギー起源CO₂排出量は全体で317億トンであり、排出量の多い順に中国（31.8%）、米国（13.4%）、EU（7.6%）、インド（6.6%）、ロシア（4.9%）、そして日本（3.1%）と続く。中国、インドを中心とする新興国は、近年、排出割合を大幅に増やしているが、先進各国が遅くとも2050年カーボンニュートラルを目標とする中、中国、インドは目標年をそれぞれ2060年、2070年とするなど後れをとっているほか、削減対象ガスの種類をCO₂に限定、排出量も総量単位ではなく原単位とするなど¹、課題が多い。

2018（平成30）年、気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change：IPCC）²は「1.5度特別報告書」を公表し、このまま温暖化が進めば2030年～2052年の間に1.5度の温暖化をもたらす可能性が高く、1.5度を大きく超えないためには、2050年前後のCO₂排出量をネット・ゼロ（カーボンニュートラル）とする必要があると指摘した。

2021（令和3）年から2023（令和5）年には、IPCCは第六次評価報告書を相次いで公表した。統合報告書は、各国で脱炭素政策が拡充された結果、排出が削減されたと評価する一方、人間の活動が温暖化の原因であると断定し、継続的な温室効果ガスの排出は更なる地球温暖化をもたらし、短期のうちに1.5度に到達するという厳しい見通しを示すとともに、この10年間に行う選択や実施する対策は、現在から数千年先まで影響を持つとして、今すぐ対策を取ることの必要性を訴えている。

その後も、温暖化の状況については厳しい報告が相次いでいる。2023（令和5）年11月、国連環境計画（UNEP）は、各国が2030年までの温室効果ガスの削減目標を達成したとしても、世界の平均気温は今世紀末までに2.5度から2.9度上昇するという見通しを明らかにしたほか、EUの気象情報機関であるコペルニクス気候変動サービスは、2024（令和6）年1月、2023（令和5）年の世界平均気温が14.98度に達し、最高値を更新したと発表した。工業化前と同程度とされる1850年～1900年の平均より1.48度高く、エルニーニョ現象により海面気温が上昇したという要因はあるものの、パリ協定の1.5度目標³の達成は極めて厳

¹ 先進国が排出削減対象としている温室効果ガスには、CO₂のほかメタン、一酸化二窒素、フロン等が含まれるが、中国、インドはCO₂のみを対象としている。また、日本等が温室効果ガスの総量を削減しようとする一方で、中国・インドはGDP当たりの排出量という単位で計算するため、総量としては増加傾向にある。

² 世界気象機関（WMO）及び国連環境計画（UNEP）により設置された政府間組織。世界の政策決定者等に対し科学的知見を提供し気候変動枠組条約の活動を支援する。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、定期的に評価報告書として公表している。

³ （2）ア参照。

しい状況と言わざるを得ない。

(2) 気候変動に関する国際的動向

ア COP27までの経緯

1992（平成4）年、気候変動に関する世界共通の枠組として、国連気候変動枠組条約が採択された。2015（平成27）年の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21。以下、本節では国連気候変動枠組条約締約国会議を「COP」という。）で採択されたパリ協定では、世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも2度を十分に下回る水準で維持すること、更に1.5度に抑える努力をすることが目標として定められた。途上国を含めた全ての国に、排出削減目標となる「国が決定する貢献」（National Determined Contribution：NDC）の提出が義務付けられ⁴、その全体の実施状況を5年ごとに確認する仕組み（グローバル・ストックテイク：GST）が設けられた。2023（令和5）年はその5年目に当たり、COP28において、初回のGSTが行われたところである。（COP28については次項で詳述。）

2021（令和3）年のCOP26では、2度よりも1.5度目標を追求し、今世紀半ばのカーボンニュートラルと、2030年に向けた野心的な対策を各国に求める「グラスゴー気候合意」が採択され、続く2022（令和4）年のCOP27では、「実施のCOP」として、取組の実施の重要性を強調し、1.5度目標に整合的なNDCの再検討・強化を各国に求めた「シャルム・エル・シェイク実施計画」が採択された。また、気候変動に脆弱な国に対するロス&ダメージ（損失と損害）を支援する基金の設置が決定された。

イ COP28の成果

COP28は、2023（令和5）年11月30日にアラブ首長国連邦ドバイにおいて開幕し、1日の会期延長を経て12月13日まで行われ、GST、ロス&ダメージに対する新資金措置のほか、緩和、適応、公正な移行等に関する交渉が進められた。

開幕日には、COP27での設置合意後、具体的な運用方法等が課題となっていたロス&ダメージに対応するための基金について、基本文書を含む大枠が採択された。気候変動に対しより大きな責務があるとされる先進国への資金拠出の義務付けはなされなかったが、我が国は基金立ち上げ経費として1,000万米ドルの拠出を表明している。

続く12月1日、2日に行われた首脳級会合「世界気候行動サミット」には岸田総理が出席し、2050年カーボンニュートラルの達成、全種類の温室効果ガスを対象とした総量削減目標の設定、2025年までの排出量ピークアウトの必要性を訴えるとともに、我が国の取組として、2023（令和5）年のG7広島サミットの首脳コミュニケでも触れられた、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電所の新規建設を終了する旨を改めて表明した。

焦点となったGSTについては、2週間にわたる議論・交渉の末、決定文書が採択さ

⁴ 1997（平成9）年のCOP3で採択された京都議定書では先進国のみ削減義務を課していた。また、パリ協定では、排出削減目標（NDC）は各国が事情に応じて策定するとされたため、2度目標との間にギャップが生じることが懸念されていた。

れた。決定文書では、1.5度目標達成のための緊急行動、遅くとも2025年までの排出量のピークアウト、2030年までに43%、2035年までに60%の排出削減（2019年比）等の必要性が共通認識として示されるとともに、①2030年までの再エネ発電容量3倍、省エネ改善率2倍、②排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の段階的削減に向けた取組加速、③エネルギーシステムにおける化石燃料からの移行⁵、④再エネ・原子力・CCUS⁶等脱・低炭素技術の加速などが世界的取組として掲げられ、各締約国に対して、それぞれの国の事情に応じた方法での、これらの取組への貢献が求められた。

今回の決定文書に対しては、初めて化石燃料全体へ言及した歴史的な合意として評価する向きがある一方、脱化石燃料の対象が発電等のエネルギーシステムに限られていること、原子力やCCUSといった技術の利用を脱炭素の道筋として排除していないことから、化石燃料等の延命のための抜け道が残されているとする厳しい見方もある。

今後、各締約国はこの決定文書を踏まえてNDCの見直し、更新に着手することになる。我が国においても、野心的かつ実効的な目標設定に向け速やかに検討を開始する必要があるとともに、排出量をオントラックで削減できている先進国は日本と英国だけという事実を踏まえ、各国への働きかけ、協力、支援を、あらゆる選択肢を排除せずに実施していくことが求められる。

（3）国内の脱炭素対策

2020（令和2）年10月、菅総理（当時）は所信表明演説の中で、2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「2050年カーボンニュートラル」を宣言した。さらに2021（令和3）年4月には、宣言に整合的で野心的な目標として、2030年に向け温室効果ガスを2013年比で46%削減することを目指すこと、更に50%の高みに向けて挑戦することを表明している。

これらを受け、2021（令和3）年に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年までの脱炭素社会の実現、すなわち2050年カーボンニュートラルが温暖化対策の基本理念として法定化されるとともに、地域共生型再エネの導入を推進する仕組みとして、再エネ事業者が許可手続のワンストップ化等の特例を受けられる地域脱炭素化促進事業制度が創設された。

2021（令和3）年10月に発足した岸田内閣では、脱炭素、経済成長を同時に実現し、エネルギー安定供給をも目指すとするGX（グリーン・トランスフォーメーション）が成長の鍵となる施策として位置付けられ、2023（令和5）年2月には今後10年のロードマップとして「GX実現に向けた基本方針」（以下「GX基本方針」という。）が閣議決定された。GX基本方針で示された施策を具体化するため、同年の第211回国会においてGX関連2

⁵ 化石燃料については、段階的廃止（phase out）を主張する欧米や島嶼国と、決定文書への明記を避けたい中東産油国等の意見の対立があり交渉が難航したが、最終的には「化石燃料からの移行（transition away）」とする表現で合意された。

⁶ Carbon Capture, Usage and Storageの略称。産業活動から排出される高濃度のCO₂を固定化し、又は有効に利用する技術。

法案が提出され、それぞれ成立した⁷。同年7月には、GXの実現に向けて「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略」（以下「GX推進戦略」という。）がGX基本方針を踏襲した形で閣議決定されている。

ア 地域脱炭素

2050年カーボンニュートラル実現に向けては、地域における脱炭素が重要とされる。2021（令和3）年6月に策定された「地域脱炭素ロードマップ」では、2030年までに、地域が主体となって脱炭素の先行的取組を行い、それが各地に広がっていく「脱炭素ドミノ」の考え方が示された。脱炭素ドミノのモデルとなる脱炭素先行地域は、2025年までに100か所以上を選定するとされ、2023（令和5）年12月時点で74か所が選定されている⁸。また、GX基本方針及びGX推進戦略では、地域主導の再エネ導入、脱炭素先行地域を通じたGXの社会実装等がGX推進策として位置付けられたほか、2023（令和5）年6月に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2023改訂版・成長戦略等のフォローアップ」では、地域・くらしの脱炭素化を進めるため、温対法の地域脱炭素化促進事業の更なる促進のための方策について所要の措置を講ずるとされた。

この地域脱炭素化促進事業の推進策として、温対法では、市町村に「地方公共団体実行計画（区域施策編）」策定の努力義務を課している。同計画に、地域脱炭素化促進事業の対象となる区域（促進区域）を位置付けることで、地域に貢献し得る再エネ事業を、適正な環境配慮や円滑な地域との合意形成の下で地域に導入できることが期待されているが、計画策定が努力義務であることに加え、制度に関する知識・情報不足、そもそもの市町村の人員・財源不足等の理由から、区域施策編を策定している市町村は約3割、促進区域を設定している市町村は16市町村にとどまっている。

こうした状況を踏まえ、環境省は「地域脱炭素を推進するための地方公共団体実行計画制度等に関する検討会」を立ち上げ議論を行ってきた。同検討会は2023（令和5）年8月に取りまとめを行い、地域脱炭素、地域共生型再エネの促進に向けた対応として、都道府県と市町村が連携して促進区域設定ができるような制度措置、市町村への情報提供、財政・人材支援等の強化等の方向性を示した。

イ くらしの脱炭素

我が国の排出削減への貢献はオントラックと政府が胸を張る一方で、消費者の環境意識は他国に比べて低く、自分の行動が環境に与える影響をいつも気にしている人の割合は10%との調査結果⁹もある。環境省は、家庭やくらしの分野での排出削減に向け、2022（令和4）年から新しい国民運動「デコ活」¹⁰を展開してきた。2023（令和5）年6月に

⁷ 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（令和5年法律第32号）及び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（令和5年法律第44号）。

⁸ これまで計4回の募集が行われたが、選定の回を追うごとに基準要件は厳しくなっている。例えば、選定後の事業の実現可能性を高めるため、第3回募集からは民間事業者との共同提案が必須となった。意欲的な地方公共団体を複数年度にわたり継続的活包括的に支援するという事業の目的に沿ったものであると言える。

⁹ 「サステナブルな社会の実現に関する消費者意識調査結果（日本/グローバル比較）」（2022年6月 ポストンコンサルティンググループ）

¹⁰ 二酸化炭素（CO₂）を減らす（DE）脱炭素（Decarbonization）と、環境に良いエコ（Eco）を含む“デコ”と活動・生活を組み合わせた新しい言葉。2023（令和5）年7月に国民運動の愛称として決定された。

閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」（以下「骨太2023」という。）やGX推進戦略等でも、国民運動を通じた行動変容・ライフスタイル変革と脱炭素製品等の需要喚起が、GX推進のための取組として挙げられた。環境省は、衣食住・職・移動・買物など生活全般にわたる国民の将来の暮らしの姿を描いた「暮らしの10年ロードマップ（仮称）」を新国民運動・官民連携協議会（デコ活応援団）に示し、2023（令和5）年度中の策定に向けて調整を進めている。ロードマップでは、脱炭素に向け、生活の中にある課題やボトルネックを分析した上で、具体的に何をどうすべきかが示されており、暮らしの中の脱炭素に向けた取組について、消費者の意識への浸透はもとより、具体的な行動変容につながることを期待される。

ウ 国際展開（二国間クレジット制度）

二国間クレジット制度（JCM：Joint Crediting Mechanism）は、途上国等に対し我が国の優れた脱炭素技術、製品、システム、インフラ等の導入・普及を進め、実現した温室効果ガスの排出削減への我が国の貢献を定量的に評価することで、我が国の排出削減量として活用する仕組みである。

2021（令和3）年10月に閣議決定された地球温暖化対策計画では、我が国のNDCの達成のためにJCMを構築・実施し、官民連携で2030年度までの累積で1億t-CO₂程度の国際的な排出削減・吸収量を確保することが目標とされた。また、2022（令和4）年6月に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画・フォローアップ」では、二国間クレジット制度（JCM）の拡大のため、2025年を目途にパートナー国を30か国程度とすることを目指し、関係国との協議を加速するとされたほか、GX推進戦略や「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2023改訂版」等においても、パートナー国の更なる拡大や実施体制の強化を図るとされた。2023（令和5）年12月現在、28か国との間で、240件以上のプロジェクトが実施されている。

一方、国際的な排出削減量は、2024（令和6）年1月時点で約2,300万t-CO₂にとどまっている。2030年目標の1億t-CO₂に向けて一層の取組が求められる中、岸田総理が提唱するアジア・ゼロエミッション共同体構想にも資する形で、JCMの利活用が期待されている。今後のパートナー国の増加、脱炭素プロジェクトの活発化・大規模化に備え、制度の着実な実施を確保するための体制強化が望まれる。

（4）制度的対応

環境省は、我が国のNDCの確実な達成に向け国内外で地球温暖化対策を加速するため、第213回国会に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を提出予定である。JCMの実施体制強化を図るため、JCMクレジットの発行や口座簿の管理に関する主務大臣の手續等の法定化や、主務大臣に代わって手續等ができる指定法人制度を創設することに加え、地域脱炭素化促進事業制度の拡充策として、都道府県及び市町村が共同で促進区域を設定できる仕組み等が盛り込まれる予定である。

3. 自然再興（ネイチャーポジティブ）

（1）生物多様性の状況

生物多様性とは、「様々な生態系が存在すること並びに生物の種間及び種内に様々な差異が存在すること」¹¹、すなわち地球上に生息する全ての生物の間に違いがあることである。豊かな生物多様性を確保することにより、生態系が維持され、自然の回復力が高まり、我々は自然の恵み（生態系サービス）を享受できる。ところが現代は第6の大量絶滅期とも言われ、多くの種が絶滅又は絶滅寸前の状態にある。そして、その要因は過去と異なり人間活動の影響によるものとされる。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（Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services：I P B E S）¹²は、2019（令和元）年の報告書において、過去50年間の種の絶滅速度は、過去1千万年平均の少なくとも数十倍から数百倍であり、この100年間で急上昇している。陸上生物のおよそ9%（約50万種）は、生息地の再生なしには今後数十年の間に絶滅する可能性があると指摘した。

この傾向は国内においても同様であり、環境省が2021（令和3）年に取りまとめた「生物多様性及び生態系サービスの総合評価2021（JBO3）」では、我が国の生物多様性及び生態系サービスの状態は、過去50年間長期的に損失・劣化傾向にあると評価されるとともに、今後生物多様性の損失を止め回復へと転じさせるには、直接的な要因への対策に加えて、社会経済状況を根本的に変化させる社会変革が不可欠と指摘されている。

（2）生物多様性保全の動向

1992（平成4）年、生物多様性の保全を主な目的として生物多様性条約が採択された。2010（平成22）年に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議（COP10。以下、本節では生物多様性条約締約国会議を「COP」という。）では、2050年までに「自然と共生する世界」を実現との長期目標が掲げられ、生物多様性の損失を止めるため2020年までに達成すべき目標（愛知目標）が採択されたが、2020（令和2）年、条約事務局が目標の達成状況について分析した「地球規模生物多様性概況第5版（GBO5）」では、愛知目標について、部分的な達成はしたものの完全に達成できたものはないと評価された。

2021（令和3）年に英国で開催されたG7コーンウォールサミットでは、首脳コミュニケの附属文書として「2030年自然協約」が採択された。その中で、「2030年までに生物多様性の減少傾向を食い止め、回復に向かわせる」という地球規模の目標（2030年ネイチャーポジティブ）へのコミットが表明され、その実現に向けた柱として、自然への投資やネイチャーポジティブ経済の促進、2030年までに陸域・海域のそれぞれ30%以上を保全する30 by 30の取組などが掲げられた。

2022（令和4）年、カナダのモンリオールで開催されたCOP15¹³において、愛知目標

¹¹ 生物多様性基本法（平成20年法律第58号）第2条第1項

¹² 生物多様性と生態系サービスに関する動向を科学的に評価し、科学と政策のつながりを強化する政府間組織として2012（平成24）年に設立。

¹³ 当初の予定では2020（令和2）年に中国（昆明）でCOP15が開催される予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で延期、2021（令和3）年にオンライン併用でCOP15（第一部）として開催された。翌

に次ぐ新たな世界目標「昆明・モントリオール生物多様性枠組」（以下「昆モ新枠組」という。）が採択された。昆モ新枠組は、愛知目標を引き継ぎ2050年ビジョン「自然と共生する世界」を掲げるとともに、ビジョンに関係する状態目標として（A）保全、（B）持続可能な利用、（C）遺伝資源へのアクセスと利益配分、（D）実施手段の確保の四つを2050年ゴールとして定めた。また、自然の損失を防ぐだけでなく自然の回復に転じさせるとの強い決意を込めた「ネイチャーポジティブ」の考え方を取り入れた2030年ミッションを掲げた上で、2030年までの目標として、30 by 30を含む23のグローバルターゲットを設定した。愛知目標未達の反省を踏まえ、グローバルターゲットにおいては数値目標の設定を増やしたほか、各締約国の国家戦略について報告・評価する仕組みを強化し、世界目標の達成に向けた取組の進捗状況を点検する「グローバルレビュー」の実施を盛り込んだ。

（３）国内の生物多様性保全対策

我が国の生物多様性は、2008（平成20）年に成立した生物多様性基本法の下、種の保存法¹⁴、鳥獣保護法¹⁵といった個別法によって保護・規制がなされてきた。生物多様性基本法は、生物多様性の保全と持続可能な利用を推進することで、生物多様性の恵沢を将来にわたって享受できる自然と共生する社会の実現を目的とし、生物多様性保全の基本原則を明らかにするとともに、政府による生物多様性国家戦略の策定を義務付けている。

ア 生物多様性国家戦略

2023（令和5）年3月、政府は「生物多様性国家戦略2023-2030」（以下「新国家戦略」という。）を閣議決定した。本戦略は生物多様性基本法第11条に基づく我が国の法定計画であると同時に、生物多様性条約第6条に基づき締約国が策定する戦略でもある。新国家戦略では、2030年ネイチャーポジティブを達成するため、生態系の健全性の回復を始めとした五つの基本戦略を掲げた上で、各戦略について、あるべき姿（状態目標）となすべき行動（行動目標）をそれぞれ設定している。また、昆モ新枠組の点検・評価プロセスに合わせ、関連施策の実施状況を図る指標を増やし、進捗評価をしやすくしたほか、2年に1度を基本として点検・評価を行うこととしている。

イ 30 by 30

昆モ新枠組の柱の一つに、2030年までに陸域・海域のそれぞれ30%以上を保全する「30 by 30目標」が掲げられた。我が国の保全割合は、2021（令和3）年時点で陸域20.5%、海域13.3%となっており、目標達成に向けて特に海域における更なる保全努力が必要とされている。政府は2022（令和4）年4月、「30 by 30ロードマップ」を公表、2023（令和5）年3月には新国家戦略の附属書として位置付けた。ロードマップでは、①国立公園等の保護地域の拡張と管理の質の向上、②企業が管理する水源の森や里地里山等、保護地域以外の生物多様性保全に資する地域（Other Effective area-based Conservation Measures：OECM）の設定・管理、③生物多様性の重要性や保全活動の効果の「見え

2022（令和4）年、モントリオールにてCOP15（第二部）が開催された。

¹⁴ 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）

¹⁵ 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号）

る化」等が目標達成のための方向性として示された。このうち②のOECMの設定について環境省は、2023（令和5）年から、民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域を「自然共生サイト」として認定する制度を本格的に開始している。自然共生サイトのうち、保護地域との重複を除いた区域をOECMとして国際データベースに登録することとしており、2023（令和5）年度中に自然共生サイト100か所を認定するとしていたところ、同年10月に第1期として合計122か所が認定された。

この自然共生サイトの認定制度については、運用開始早々、多くの認定申請があり、多くの民間企業等が関心・期待を寄せていることがわかる。今後も生物多様性保全の分野における民間の取組の進展や役割拡大が想定される中、骨太2023では、2030年ネイチャーポジティブの実現に向け、自主的取組を認定する法制度を検討するとされた¹⁶。

こうした中、環境省は、自然共生サイトを始めとする民間等による生物多様性の保全に貢献する活動を更に促進するため、中央環境審議会自然環境部会の下に「自然再興の実現に向けた民間等による活動促進に関する小委員会」を設置し、場所に紐付いた生物多様性の保全に貢献する民間等の自主的な活動を促進するに当たり必要な措置について議論を行ってきた。また、環境省の「30 by 30に係る経済的インセンティブ等検討会」において、自然共生サイトを支援した主体に「支援証明書」を発行するといった認定促進に向けた経済的インセンティブ付与の在り方についても検討が進められている。

ウ ネイチャーポジティブ経済

社会の多くの経済活動は自然資本に依存している一方で、経済活動は自然に負荷を与えもするため、自然資本は継続的に劣化している。2020（令和2）年の世界経済フォーラム（WEF）の報告によれば、世界のGDPの半分以上（44兆ドル）は自然の損失によって潜在的に脅かされているとされる。2030年ネイチャーポジティブ達成のためには、経済の在り方を変え、ネイチャーポジティブの実現に資する経済（ネイチャーポジティブ経済）に移行することが必要とされる。

昆モ新枠組においては、ターゲットの一つに「事業者が生物多様性に係るリスク、生物多様性への依存や影響を評価・開示し、持続可能な消費のために必要な情報を提供するための措置」が盛り込まれるなど、ビジネスにおけるネイチャーポジティブについて言及された。また、2023（令和5）年4月のG7札幌気候・エネルギー・環境大臣会合において、ネイチャーポジティブ経済に関する知識の共有や情報ネットワーク構築の場として「G7ネイチャーポジティブ経済アライアンス」が設立されたほか、同年5月のG7広島サミット首脳コミュニケにネイチャーポジティブ経済への移行が盛り込まれた。

さらに同年9月には、自然関連財務情報開示タスクフォース（Taskforce on Nature-related Financial Disclosures：TNFD）がビジネスにおける生物多様性・自然資本に関する情報開示枠組（最終提言）を公表している。これは、投資判断のために企業活

¹⁶ これ以外にも、自由民主党環境・温暖化対策調査会政策提言「NXへ実行の時」（2023年5月25日）、公明党環境部会の政策提言「生物多様性の保全・ネイチャーポジティブの実現に向けた提言」（2023年2月28日）において、それぞれ、企業等による自然共生サイトの活動を認定する制度の法制化、民有地のOECM登録を推進するためのインセンティブなどの法整備等が提言されている。

動が生物多様性に及ぼす影響を見える化することで、世界の金融資金の流れをネイチャーポジティブへの貢献にシフトさせることを最終的な目標とするものである。

こうした流れは、企業側からみると、事業活動において可能な限り自然への影響・負荷を削減すると同時に、事業活動や製品・サービスを通じた自然への貢献の最大化を図り、社会全体としてのネイチャーポジティブを目指すことが求められることとなる¹⁷。

環境省は、ネイチャーポジティブとビジネスに関する国内外の状況を踏まえ、我が国としてのビジョンや戦略を示すことにより民間企業による生物多様性・自然資本の保全及び持続的利用に関する取組を促進するため、「ネイチャーポジティブ経済研究会」において議論を進めており、現在は「ネイチャーポジティブ経済移行戦略（仮称）」を2023（令和5）年度中に取りまとめるべく作業を進めている。

（４）制度的対応

自然共生サイトの認定について議論を進めていた「自然再興の実現に向けた民間等の活動促進に関する小委員会」は、「自然再興の実現に向けた民間等の活動促進につき今後講ずべき必要な措置について」を取りまとめ、2024（令和6）年1月30日、環境大臣に答申した。答申では、ネイチャーポジティブ実現のための民間等の活動について、①場所と紐付いた活動計画の国による認定、②関係する分野・施策との連携強化などが必要な措置として挙げられた。①については、統一的な観点による判定が行われることで国際的な信頼性が確保され、OECDへの登録が円滑に進むこと、また②については、①の認定を受けた者について、自然公園などの保護地域等での活動に当たり必要となる手続等のワンストップ化や簡素化といった特例措置を設けることで、民間による活動推進につなげることが可能となるとされた。その他、民間以外にも市町村が多様な主体と連携して活動計画を策定できること、認定された活動の活動状況を定期的に確認する仕組みや人的・資金的支援の強化等、活動の継続性や質の担保への対応策も盛り込まれている¹⁸。

環境省は小委員会の答申を踏まえた上で、今後、これらの内容を具体化するための法案を第213回国会へ提出する予定である。

4. 循環経済（サーキュラーエコノミー）

（１）循環経済への移行に関する動向

大量生産・大量消費型の経済は、大量廃棄社会へとつながり、物質循環を阻害し気候変動問題を加速させるほか、世界の人口増加、経済発展等に伴う資源需要の拡大と相まって、天然資源の枯渇、大規模な資源採取による生物多様性の破壊など、様々な問題を引き起こしている。さらに近年は、ロシアによるウクライナ侵攻を始めとする地政学的リスクによる資源供給不安定化への懸念、加えて、アジア各国の廃棄物の輸入規制や海洋プラスチック

¹⁷ 具体的には、前述の自然共生サイト認定等を通じた緑化活動のほか、事業活動が自然に及ぼす依存度や影響の定期的・定量的な測定、生物多様性に配慮した原材料の持続可能な調達ルートの確保といった活動がある。

¹⁸ その他、小委員会答申では、民間等の活動促進のための制度化に当たっては、民間等の活動に関する既存の法制度（生物多様性地域連携促進法や自然再生推進法）との関係を踏まえることが重要とされている。

クゴミ問題等への対応の必要性から、資源循環の在り方の転換が求められている。

資源循環分野においては、大量廃棄を前提とした直線的で一方的な経済（リニアエコノミー）から、資源や製品を様々な段階で循環させ環境負荷を軽減しつつ、経済成長も実現させる循環経済（サーキュラーエコノミー）への移行が、近年の世界的な潮流となっている。その先駆けとなった欧州では、2015（平成27）年、欧州委員会が成長戦略の核として「循環経済行動計画」を発表し、環境政策を従来の環境保全の枠ではなく、経済・産業政策へと位置付けた。その後2020（令和2）年には、「新循環経済行動計画」を発表し、関連分野における新たな市場や雇用の創出、競争力強化の方向性を示した。欧州委員会は、循環経済への移行なくして2050年カーボンニュートラルは達成できないとの見方から、新たな行動計画を「欧州グリーン・ディール¹⁹の核」と位置付けており、「循環経済への移行」は気候変動問題とも密接に関わる課題であることが見て取れる。2023（令和5）年のG7広島サミットの首脳コミュニケでも、「循環経済への移行」は、気候変動、生物多様性の保全と並んで、行動を強化すべき分野として位置付けられた。国際社会共通の課題として、また、具体策の内容次第では企業活動に大きな影響を与える分野でもあることから、今後の各国の取組を注視していく必要がある。

（2）国内の循環経済に向けた取組

ア 循環経済工程表

我が国では、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）の下、素材別の個別リサイクル法を組み合わせる形で、「循環型社会」²⁰を目指して3R（リデュース・リユース・リサイクル）の取組が進められてきた。施策の方針や具体的内容は基本法に基づく基本計画で定めており、現行の「第四次循環型社会形成推進基本計画」は2018（平成30）年に策定された。同計画では、地域循環共生圏形成による地域活性化、ライフサイクル全体での徹底的な資源循環、適正処理の更なる推進と環境再生等の方向性を示した上で、2025年までに国が講ずべき施策を示すほか、2年に1回程度、施策の進捗状況の評価・点検を行うことを定めている。

他方、2021（令和3）年に改訂された地球温暖化対策計画の中では、温暖化対策の基本的考え方として、3R+Renewable（再生材利用等）を始めとする循環経済への移行を大胆に実行する旨が明記されるとともに、移行を加速するための工程表策定に向け検討を行うとの記載が盛り込まれた。

これらを踏まえ、環境省は、2021（令和3）年から第四次循環型社会形成推進基本計画の第2回進捗点検とともに工程表策定に向けた検討を開始し、2022（令和4）年9月、点検結果及び点検結果を踏まえた今後の方向性を「循環経済工程表」として取りまとめた。工程表では、2050年カーボンニュートラル実現を見据えて目指すべき循環経済の方

¹⁹ 欧州委員会が2019（令和元）年に発表した、気候変動対策を重点とした持続可能なEU経済の実現に向けた成長戦略。

²⁰ 「循環型社会」の考え方と「循環経済」の考え方には、環境負荷の低減や有効資源の活用など共通した点もあるが、前者は廃棄物の適正処理、最終処分場の延命など、廃棄物政策の視点を大きな柱としている点で違いがある。

向性と、2030年に向けた施策の方向性がまとめられたほか、2030年までに、循環経済関連ビジネスの市場規模を80兆円以上とする数値目標も示された。

イ 循環型社会形成推進基本計画の見直し

循環型社会形成推進基本計画はおおむね5年で見直すかとされているところ、2024（令和6）年は見直し年に当たり、環境省において、6月中の閣議決定に向け第五次計画の策定が進められている。2023（令和5）年10月には、中央環境審議会から環境大臣へ、計画策定のための具体的指針が意見具申され、循環経済への移行により、カーボンニュートラルやネイチャーポジティブへの貢献のほか、産業競争力強化、経済安全保障、地方創生が期待されるという図が描かれた。また、動静脈連携²¹によるライフサイクル全体での徹底的な資源循環と、そのための地域における循環システムづくり、技術開発・情報基盤整備・人材育成の強化の必要性などが示された。

今後、中央環境審議会循環型社会部会にて計画案文を取りまとめることになるが、具体的指針をどのように具体的な施策に反映できるかが注目される。

ウ 資源循環分野の脱炭素

2050年カーボンニュートラルの実現を目指す中で、温室効果ガス排出量のうち資源循環の取組により排出削減に貢献できる余地がある部門の割合は約36%との試算²²もあり、資源循環分野の脱炭素化は必須である。そのためには、廃棄物の発生抑制とともにマテリアル・ケミカルリサイクル²³等による資源循環、化石資源のバイオマスへの転換、エネルギー回収とCCUSによる炭素回収・利用の徹底等²⁴に加えて、製品製造部門に関しては、再生材の利用拡大による大幅な排出削減効果が期待されている²⁵。そして、再生材利用拡大には、リサイクルにより再生材を生み出す企業（静脈企業）と再生材を使い製品を生み出す企業（動脈企業）との間の動静脈連携が不可欠とされる。

こうした状況を踏まえ、GX基本方針や骨太2023では、動静脈連携による資源循環を加速し、中長期的にレジリエントな資源循環市場の創出を支援する制度を導入するとの方針が示された。2023（令和5）年7月、環境省は中央環境審議会循環型社会部会に「静脈産業の脱炭素型資源循環システム構築に係る小委員会」を設置し、静脈産業の脱炭素化に向けた具体的な施策の在り方についての検討を開始した。また、同年10月には、岸田総理が伊藤環境大臣ほか関係省等へ、地方創生の観点を踏まえながらサーキュラーエコノミーの取組を強化・加速化することを指示したほか、同年12月には、GX実行会議において分野別投資戦略が取りまとめられ、資源循環分野の制度見直しとして①3R関

²¹ 生産から小売に至る「動脈産業」と消費後のリサイクル等の「静脈産業」の連携。

²² 「第四次循環型社会形成推進基本計画の進捗状況の第2回点検結果（循環経済工程表）2050年の循環型社会に向けて」（中央環境審議会循環型社会部会 令和4年9月）

²³ マテリアルリサイクルとは、アルミ缶を溶かしてアルミ製品を製造する等、廃棄物等を原材料として再利用すること。ケミカルリサイクルとは、PETボトルから再生PET樹脂をつくり、再度PETボトルを製造する等、廃棄物等を化学的に分解して化学原料に再生する方法。他には焼却などにより廃棄物から熱エネルギーを回収するサーマルリサイクルもある。

²⁴ 「廃棄物・資源循環分野における2050年温室効果ガス排出実質ゼロに向けた中長期シナリオ（案）」（中央環境審議会循環型社会部会（第38回）（令和3年8月5日）資料1）

²⁵ GX基本方針の参考資料：分野別投資戦略（令和5年12月22日）

連法制の制度整備に基づく循環型の取組促進、②プラスチック資源循環促進法²⁶等を通じた資源循環システムの構築、③脱炭素型資源循環システム構築のための制度見直し等が提示されている。循環システムを高度化し、循環経済関連ビジネスを成長のエンジンとしていくに当たっては、特に静脈産業の体制強化等が求められることになるが、中小企業が中心の静脈産業にとって、回収・分別・再生材製造のためのコストや、再生材の品質確保など乗り越えるべき課題は多い。動脈産業側との円滑な連携を進めると同時に、国としても必要な支援を行っていく必要がある。

(3) 制度的対応

「静脈産業の脱炭素型資源循環システム構築に係る小委員会」は、「脱炭素型資源循環システム構築に向けた具体的な施策の在り方について(案)」を策定し、パブリックコメントを経て、現在、取りまとめを進めている。提示された案の主な内容は、①高度な資源循環の取組に対し国が認定等を行うこと、②認定された事業者に対して廃棄物処理法に基づく各種手続の迅速化を図ること、③設備導入支援などの投資促進策を実施すること等により脱炭素型資源循環システムを構築することに加え、④動静脈連携を円滑に行うため、特定の産廃処分業者の再資源化の実施状況の報告・公表や再生材の質・量に関する情報のマッチングを推進するための情報基盤整備、あわせて、ASEANとの国際的な資源循環を推進し、日本をリサイクルハブとして確立すること等となっている。

今後、小委員会の取りまとめを踏まえた上で、これらを具体化するための法律案が第213回国会に提出される見込みである。

5. おわりに

以上、脱炭素、生物多様性、資源循環のそれぞれの課題について概観した。我々が直面している環境課題は、気候変動や海洋汚染のように一国では解決できない広がりを持ち、また、世代を超えて取り組む必要があるものである。こうした課題への対応のため、カーボンニュートラル、ネイチャーポジティブ、サーキュラーエコノミーの同時達成が必要とされる中、これまで我が国の環境政策は、各施策のトレードオフ関係を回避しつつ、相乗効果を生じさせるよう統合的に進められてきた。

2024(令和6)年は環境政策の総合計画である「第六次環境基本計画」の見直しの年に当たり、現在、策定に向けた議論が進められている。現代を取り巻く複合的な危機や課題に対処するため、これまでの統合的アプローチの在り方についても、発展的な見直しが求められている。2030年までの「勝負の10年」に向けた環境政策のグランドデザインがどのように示されるか、注目される。

(すぎやま あやこ)

²⁶ 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)