

意見

早稲田大学法学学術院(法学部)教授

大塚直

岸田総理が「新しい資本主義」の中核として気候変動対策をあげられたことは、温室効果ガス(GHG)の排出という外部不経済(環境負荷)を市場に取り込み、環境と経済の好循環の下に新たな成長、持続可能な発展を目指すものであり、環境法学・環境経済学の発想や第 5 次環境基本計画の考え方とマッチする、地球及びわが国にとって極めて重要な立場を示していただいたものと思う。

今後の気候変動対策を中心として、簡単に 7 点を指摘したうえで、その要約をしたい。

(1) 科学の重要性

IPCC 第 6 次評価報告書の WG1 の報告により、気候変動が人為的活動によって発生していることは疑いを入れないことが明らかになった。かつては人為的活動に伴う GHG の排出と気候変動の関係については科学的不確実性があるとされていたが、今や科学的不確実性の乏しい問題、つまり、(環境法の基本原則である)「未然防止原則」の問題となったのであり、「現在世代」のためにも「将来世代との衡平」のためにも、十分な気候変動(緩和)対策が必要となった。昨年 1 月にバイデン大統領が発した大統領令でも、この点に関して、「最新・最良の科学」に基づいて環境行政を推進することが盛り込まれている。

COP26 でも、1.5°C 努力目標の追求の決意が確認され、気候変動対策にとってこの 10 年が決定的に重要であるとされており、わが国もこの地球的課題に真剣に取り組む必要がある。また、わが国における各年の目標を設定するために、IPCC の評価報告書にもみられる、許容炭素排出量(炭素予算、カーボンバジェット)の考え方を重視する必要があると思われる。この点はイギリス、ドイツの気候変動対策関連法で重視され、昨年、ドイツの連邦憲法裁判所の決定でも示されたところである。

(2) イノベーションと投資

昨年改訂されたエネルギー基本計画、地球温暖化対策計画、長期戦略では 2050 年カーボンニュートラル、2030 年再エネ 36-38% という野心的な目標がたてられており、発電所を含めたエネルギー、製造業、自動車等のモビリティ、住宅、のそれぞれの脱炭素化に向けたイノベーションが期待される。気候変動対策のイノベーションのため、昨年 12 月、政府は 2 兆円のグリーンイノベーション基金を設置したが、その拡充も望まれる。民間の投資である ESG も極めて重要となる。ESG 投資を円滑に行うためには、企業が気候変動リスクの情報を開示する必要があるが、TCFD においてそれが要請、推奨されているし、ISSB(国際サステナビリティ基準審議会)も今年の 6 月までに気候に関する情報開示の国際基準の策定が見込まれている。また、諸外国では気候変動リスクの情報開示の義務付けを法律上行うところも多い。わが国でも、来る 4 月から従来の市場が改組される東証では、最上位のプライム市場に上場する企業にはこの情報開示が条件とされた。ESG 等のグリーンファイナンスに関しては、環境省・金融庁をはじめとしてガイダンス、ガイドラインの策定が行われており、引き続きその精緻化が望まれる。

(3) 地域と暮らし、再エネによる地域活性化

再エネ導入に関しては地域でのトラブルも発生しているが、昨年の温暖化対策推進法(温対法)の改正により、市町村等が地方公共団体の計画において再エネの導入目標を定め、促進区域を定め、協議会などを通じてゾーニングを行いつつ再エネを迅速に導入する仕組みが導入された。

★ ゾーニングの際の環境影響評価(環境アセスメント)においては、地域に対するメリットについ

でのポジティブインパクトも考慮されることになる。再エネに関して、市町村が主体となり、地域住民が株主となって事業を行うことが特に重要と考える。このように再エネの導入によって新たな雇用等の地域へのメリットを生み、環境と経済との好循環を進め、環境政策の実施によって他の社会的課題も同時に解決していく施策は、第5次環境基本計画の下に環境省が実施している「地域循環共生圏」の考え方¹の実践そのものである。地域循環共生圏の考え方は、その実施によって、多様な考え方をもち国民(地域住民)の自発的な意思に基づく参加を尊重しつつ、究極的には地方を自立させ、都市と地方の関係を改善させ、(地方の方が都市部よりも出生率が高いことから)ひいては出生率の上昇(現在のわが国が抱える極めて大きな課題である「人口減少」への対策)にもつながる可能性があるとみられる。「地域循環共生圏」の考え方は、廃棄物のリサイクルなど、再エネ以外の環境政策にも及ぶものであり、岸田総理のいわゆる「新しい資本主義」や「田園都市構想」の中核に据えていただけるものと考えている。

★ 温対法の改正により市町村が地方公共団体実行計画を策定する努力義務が導入されたが、市町村にはその策定・実施のための人的な資源が不足している場合が多く、都道府県の支援が重要となる。都道府県は自らも地方公共団体実行計画を策定する義務があり、その目標の実現のためにも、市町村の計画策定・実施への支援を自らの作業の一環として行っていただくことが重要と考える。

また、上記の地域循環共生圏の実現のためには、地方でそれを実施する、いわば郷土愛をもった人材の確保や、(環境問題を起点とする)社会連帯・地域連帯を目指した教育が必須であり、少なくとも事業実施の初期においては国からの支援が極めて重要となる。

★ 再エネに関しては、環境アセスメントの義務化がその迅速な導入の妨げになっているとの批判も一部から行われた。再エネの迅速な導入が行われない理由はほかにも存在するが、アセスについても、再エネアセスの効率化(より幅広いスクリーニング、簡易かつ効果的なアセス)が必要であり、立法を含めた制度化が必要不可欠である。昨年、風力発電のアセス規模要件の引き上げが行われたが、さらに、(その際に残された宿題として)再エネアセスの効率化の立法が早急に必要である。

(4)グリーン技術の推進とともに、(途上国を含めた)トランジション技術の展開

★ 今後、2030年、2040年に向けて、インド、アフリカなど途上国の一部での大きな経済成長が見込まれているが、その際、グリーン技術の推進と共に、(より確実な)トランジション技術の展開も重要になると考えられる。石炭火力に関しても、バイオマス混焼、アンモニア混焼、CCUSなど、わが国から途上国に対して技術的支援が可能な分野があり、これによってGHGのより早く、大きな削減をグローバルスケールで実現し、環境と経済の好循環の達成を図ることも必要である。

※また、途上国の気候変動対策については、先進国との間に「共通だが差異ある責任」原則(CBDR)が用いられており(気候変動枠組条約、パリ協定)、この原則が途上国の対応を遅らせる可能性がないわけではないが、この原則が、その生成過程において、各国の「GHGの歴史的排出」と「経済的社会的能力」を基礎として成立したことを改めて確認するとともに、(「先進国からの資金的支援」と引き換えに)一定の要件を満たした場合に途上国がその地位から卒業することにつ

¹ なお、「地域循環共生圏」は“local SDGs”と同視されることが多いが、後者が国際的な概念であるのに対し、前者はわが国から出発した概念であり、人口減少、少子高齢化のような日本特有の問題を扱っている点が異なっている。

いてパリ協定の実施規則等に定めるよう、他の先進国や島しょ国などとともに交渉することが考えられる。

(5)カーボンプライシング(CP)、政策手法

(2)で触れた ESG とともに、CP の導入も考えられる。気候変動対策としては、規制、自主的取組、経済的手法のベストミックスを狙うことが望まれる。一定規模以上の建物に関しては、屋根上の太陽光について、少し先にはなろうが、設置の義務付けをすることが必要となると思われる。

(6)「公正な移行(just transition)」への準備の開始

気候変動対策の一環として、2050 年のカーボンニュートラルに向けて、炭素を多量に排出する産業(の労働者等の)他の産業への公正な移行が行われなければならない、今からそれに向けて企業も政府も準備をする必要がある。企業はビジネスポートフォリオを少しずつ変える必要があり、最近だと、富士フィルムが 2000 年あたりにカメラのフィルム事業から医療や映像事業に転換したのは、スムーズな移行の例である。1970 年代に石炭から石油へのエネルギー転換が行われたときの(当時の)通産省の計画的・制度的対応も大いに参考になるが、気候変動対策としての公正な移行のためには、そのときの何倍、何十倍もの施策が必要となると考えられる。

(7)デジタル化と気候変動対策

デジタル化により、GHG の排出データのオープンアクセス化、GHG 排出に関するモニタリングの簡易化が導入されるべきであり、すでにドイツなどで行われている。昨年の温対法の改正により GHG の算定・報告・公表制度の電子化が導入されることとなったが、①当該事業者について、サプライチェーンの排出量、省エネや再エネ使用の取組み、排出削減目標や目標達成に向けた計画に関する情報の任意の公表も積極的に行うこと、②デジタル化を GHG 排出のモニタリングにも用いることを検討すべきである。①は、この制度を ESG においても活用する可能性を追求するものである。総理の提唱される「デジタル田園都市構想」の一環の問題として対応していただきたいところである。

(8)結びに代えて

全体を通して見て、「新しい資本主義」との関係では、第 1 に、GHG という外部不経済を内部化して環境と経済の好循環の下、持続可能な発展を目指すこと自体が、「新しい資本主義」そのものであると考えられる。第 2 に、第 5 次環境基本計画にある「地域循環共生圏」は、「新しい資本主義」の中核となる考え方であり、また、総理のいわれる「田園都市構想」にも密接に関連する。「地域循環共生圏」の展開のためには、当面の政府による支援のほか、人材の確保、(環境問題を起点とする)社会連帯・地域連帯を目指す教育が重要である。第 3 に、デジタル化による気候変動対策は、総理のいわれる「デジタル田園都市構想」の一環の問題である。また、気候変動対策に関しては、上記の点以外に、(CP を含めて)各種政策手法のバランスの取れた導入が必要であること、再エネの導入に関しては再エネの環境アセスメントの効率化の立法が必要であること、グローバルな GHG の削減のためにグリーン技術と共にトランジション技術が重要であること、「公正な移行」のための準備を直ちに開始する必要があることを確認しておきたい。