

第 6 次環境基本計画に向けて——意見

委員 大塚直

第 6 次環境基本計画に向けて、いくつかの点を意見として指摘させていただきます(量が多くなってしまったことをお詫びします)。

(1)科学の重要性と気候変動対策

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 および COP27 でも、1.5℃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)政策の統合と、循環型社会形成推進の目的の明確化

①環境と経済(雇用も含む)、社会の統合と、②種々の環境政策の統合(カーボンニュートラルとサーキュラーエコノミー、生物多様性保全の政策の統合、さらに化学物質戦略との統合)を打ち出す必要がある。化学物質戦略との統合は見過ごされがちであるが、EU のサーキュラーエコノミーでは取り上げられている。具体的には、廃プラの難燃剤に関する登録システム等が関連する。また、サーキュラーエコノミーとの関係では、EU のサーキュラーエコノミーを参考にして、循環型社会形成推進の目的について「天然資源の消費の抑制」に「資源の確保」を加えることが必要である。さらに、政策統合は、土地利用政策にも及ぶ。具体的には都市のコンパクト化、生物多様性に関する30by30が関連する。総合的な土地利用施策立案が重要性を増すであろう。

(3)環境法の基本原則の活用

従来の環境法の基本的な考え方を維持し、補強することが必要である。

第 1 に、(2)で触れた、環境政策と他の分野の政策との統合、様々な環境政策どうしの統合を、環境統合原則としてあらわすことが考えられる。

第 2 に、気候変動対策、生物多様性保全対策等について、将来世代との衡平の確保が重要性を増しており、この点を環境基本計画に導入することが必要である。このような世代間衡平(Inter-generational equity)の問題は、若者(ユース)の意思決定への参加の促進にも関連する。

第3に、予防的アプローチについて考え方を整理し、共通の理解を示す必要がある。具体的には、リオ宣言第15原則では「完全な科学的確実性の欠如」を要件としており、当面この線で共通の理解を示すことが考えられる。また、未然防止原則については、環境アセスメントに関して国際法との関連で検討が必要となっている。すなわち、近時、国際法では、①他国の管轄地域及び国家管轄を越える地域について国際慣習法における環境影響評価(EIA)の実施義務が確立し、また、②一定の潜在的悪影響のある活動を包括的にアセスメントの対象とするようになっており、日本法との関係では、戦略的環境アセスメントの導入が必要とされるとともに、環境影響評価法の対象の列挙主義が必ずしも適合的でなくなっていることが注目されるべきである。

第4に、汚染者負担原則についても確認しておく必要がある。気候変動対策との関係でカーボンプライシング政策は、まさに汚染者負担原則と関連する政策である。EUの炭素国境調整(CBAM)も汚染者負担原則と関連する。

第5に、環境関連の政策への市民の意思決定参加を促す参加原則の導入も必要である。この点はリオ宣言第10原則で挙げられている点である。

(4)環境行政の目的としての、質の高い生活環境の実現、さらに Well-Being の向上への配慮

環境行政の目的が、環境負荷の低減と、質の高い生活環境の実現(=環境権の実現。憲法25条と13条が関連する)であることを示してはどうか。

さらに、持続可能な発展との関係では、人口減少、高齢化、安全保障問題の増大、地方消失、ひきこもりの増加など、課題が山積する中で、どうグリーン成長を図るか、明るい社会を目指すかを、環境政策の実現とともに検討する方向性を示す必要がある。Well-Being の向上である。一人当たりのGDPが日本ではこの20年ほとんど変わらないのに対し、炭素税を導入した欧州各国では大幅に上昇していることは、この点に関する問題点を示している。地域循環共生圏、ローカルSDGsはこの点を解決する道筋を示すものであると考えられる。

(5)残された公害問題にも注目すること

(4)の環境負荷の低減との関係では、PFAS、閉鎖系水域の水質汚濁、地下水汚染、さらにアンモニア火力の大気汚染など、残された公害に対する対応を引き続き邁進することを示す必要がある。また、公害防止計画から都市計画との関係で依然として重要性は残されている(13条☑)

(6)自然資本、社会関係資本について

自然資本に着目した研究が重要性を増しているが、さらに、環境問題の中で、危機的なものと、そうでないものを分け、前者に対しては、本質的(臨界)自然資本の確保という観点から、個人の経済的自由は公共の福祉のために規制されることが重視されるのに対し、後者については、自主的な対応を含めた対応を検討する必要がある。気候変動問題は、本質的自然資本を危険にさらしており、前者の例となる。

さらに、社会関係資本については、わが国では従来この点が充実しており、例えばごみの分別などでは大いにこれに依存してきたが、近時、わが国における社会関係資本は低減の兆しをみせているのではないか。このような傾向があるとすれば、わが国の環境政策の実現には障害になる可能性もある。直ちに調査をしたうえで、社会関係資本の回復に向けた施策としてどのようなものがあるかについて、有識者を含めて検討する必要があると思われる。

(7)カーボンニュートラルを目的とするイノベーションと投資

昨年改定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。民間の投資である ESG も極めて重要となる(なお、(8)参照)。

(8)環境政策を推進するためのルールの重要性、政策手法

環境政策を進めるにあたり、環境負荷を行う者がコストを支払うなどのメカニズムを活用しながら、国際競争上の衡平の確保を目指すべきである。今日、迅速で確実な対応、およびフリーライダー防止(ただ乗り防止)のため、明確なルールの重要性が増している。カーボンニュートラルの道筋を確保するためのルールの導入はその一例であり、EU の炭素国境調整と汚染者負担の関係も、ルールの重要性を示している。

環境政策の手法としては、規制、(カーボンプライシングのような)経済的手法、自主的取組のベストミックス(最適性)を狙うことが望まれる。(規制緩和の潮流の中においても)よい規制と悪い規制を区別し、よい規制は導入する必要があることを強調しておきたい。

ESG,タクソミーなど、金融を巻き込んだ問題状況があり、第 6 次環境基本計画でも、そのあるべき方向性を記述することが必要になる。企業情報の開示、企業情報の指標、第三者認証などはその例あろう。

自主的取組は、産業界が安定した経済環境を維持するための自主性を尊重しようとするものであるが、欠点もあることを認識する必要があると思われる。従来から、自主的取組の手法に対しては、対応がなされるか否かが不明確となること、アウトサイダー(自主的取組に加わらない者)が市場において有利な結果となり、競争上の公平に反することが指摘されてきた。さらに、市場制約ルールに適合する中で企業が最も利潤の上がる行動をとることを妨げているのではないか、環境も利潤追求もバランスをとって自ら高い自由度の下で判断する状況が、結果的に抜本的な対応をとるタイミングを逸することにつながっているのではないか(自ら判断すべき事項を抱え込みすぎる状態に陥り、早急な判断を妨げているのではないか)、などについても検討の必要があると考えられる。

政策手法については、かつては事態適格的であったが、今では適格的でないという場合に、迅速に対応手法を変更する必要がある。例えば、サーキュラーエコノミーの世界では、①製品の種類により、海外メーカー製品の増大していること、②ネット販売が増加していることを踏まえて制度設計を行う必要があるが、新たな事態を十分考慮せずに旧態依然とした手法を採用していることは少なくない、①については輸入製品を対象とする3Rを検討すべきであるし、②については自主的取組手法をリサイクルに関する制度の重要な部分に用いることはもはや困難になったことを認識したうえで制度設計にあたる必要がある。

なお、個々の環境問題に対する政策手法を決定する際に、わが国における(長期的な視点を含めた)最適な政策を狙うことは、国民との関係で当然であるといえるが、実際にはそのような意気込みは見られないことも少なくないと思われる。EU では国民の参加の下に最適な環境政策手法の採用を狙う考え方が示されており、わが国でも大いに参考になるであろう。

(9)再エネによる地域活性化、地域循環共生圏、再エネアセスの新たな制度化の必要

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取り入れられた。

このように再エネの導入によって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、「地域循環共生圏」の考え方の実践そのものであり、今般、この考え方を維持し、さらに拡張していく必要がある。再エネは地域の自治のための武器となっているのである。

地域循環共生圏の考え方は、その実施によって、多様な考え方もつ国民(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。

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。

なお、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。

(10)環境情報のアクセスの強化の必要

環境情報へのアクセスを十分なものとすることは、リオ宣言第10原則でも定められているが、これについて3点指摘しなければならない。第1に、上述したように、金融業界がESGを踏まえた投融资をする際に、企業情報の開示が極めて重要になってくることである。第2は、わが国では、リオ宣言や(その後)オース条約が採択される前の1970年代に、公害関連の法律の多くは制定され確立してしまっていたため、環境情報へのアクセスに関する制度化が遅れている。この点を認識して対応する必要がある。第3に、この点は(後述するように)政府が推進しているデジタルトランスフォーメーション(DX)を用い、測定記録の報告、公表を行うことによりスムーズに事を運ぶことができるものと考えられる。

(11)環境情報研究における組織を活用した統合、日本の政策分析能力の向上の必要

環境関連の知見が爆発的に増える中で、環境関連の政策統合と同時に、研究データの組織を活用した統合も重要となっている。中央省庁はかつては日本最大のシンクタンクといわれてきたが、爆発的に増える環境関連の知見との関係で、その政策分析能力に陰りがみられるとの指摘もある。さらに、国会と内閣を含めた国のシステムの中で、また、利害関係者との関連で、国が最適な政策をとる意思がやや弱まっているとの指摘もある。環境政策を推進するうえで、このような研

究データの組織的な統合、政策分析能力の向上、及び最適な政策を採用する意思は、不可欠のものといえる。

(12)「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。また、「公正な移行」はこれからの競争の問題ではなく、「移行」の問題であり、独禁法の適用除外も問題となりうると思われる。

(13)デジタル化と気候変動対策

上述したデジタル化により、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。現政権の「デジタル田園都市構想」の一環の問題である。

(14)環境基本計画第3部の積極的活用の必要

第5次環境基本計画第3部では、環境基本計画の効果的な実施のため、政府をはじめとする各主体による環境配慮と連携を強化すべきことがあげられ、「関係府省は、環境基本計画を踏まえながら……各般の制度の立案等を含む環境に影響を与えうる政策分野……において、それぞれの定める環境配慮の方針に基づき、環境配慮を推進する」とした。また、同計画の効果的な実施のために財政上の措置等が講じられること、各種計画との連携が図られるべきこと、指標等により計画の進捗状況の点検が行われることが示されている。関係府省についての引用箇所は、関係府省の政策形成において環境政策との統合に関する一定の歯止めをかけようとするものである(第3次環境基本計画以降の記述である)。この点は、記述はあるものの、現状ではあまり活用されていない。第6次環境基本計画においても維持し、より積極的に活用することを検討すべきである。

(15)結びに代えて

全体を通してみて、「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、「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、現政権の「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も、現政権の「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、(カーボンプライシングを含めて)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、「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。