

# 気候政策をめぐるトリレンマ

## —地域からの法政策統合に向けた温対法 2021 年改正—

西南学院大学法学部教授（九州環境管理協会 理事） 勢一 智子

### 要 旨

近年、「気候の時代」と称される政策動向が国内外で展開されている。気候変動防止は、国際社会の最優先課題の一つであり、2015 年のパリ協定を受けて各国の取り組みは加速している。2020 年 10 月、日本も 2050 年カーボンニュートラル目標を宣言した。気候政策は、国家政策の主流となっており、幅広い政策分野を取り込み、国際的には ESG 金融や経済市場と結びつき、成長戦略としても位置づけられている。それに伴い、環境政策や国土政策との競合が地域空間にもたらされて課題となっている。それに対応する地域からの政策統合の可能性について 2021 年の温対法改正から検討した。

### 1. はじめに—「気候の時代」

2021 年 8 月に気候変動に関する政府間パネル (IPCC) 第 6 次報告書は、「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、広範囲かつ急速な変化が現れている。」(A.1, IPCC 第 54 回総会承認)<sup>1</sup>ことを警告した。国際社会は、地球環境の深刻な現状を改めて突きつけられている。

近年、「気候の時代」と称される政策動向が国内外で展開されている。気候変動防止は、国際社会の最優先課題の一つであり、2015 年のパリ協定を受けて各国の取り組みは加速している。2020 年までに 120 を超える国・地域で 2050 年をターゲットとして温室効果ガス排出を全体としてゼロにする、カーボンニュートラル目標が宣言されている。

日本も 2020 年 10 月、国として 2050 年カーボンニュートラル目標により「脱炭素社会の実現を目指す」ことを

宣言した。それに前後して、多くの地方公共団体でも同目標が表明されている(432 団体:40 都道府県、256 市、10 特別区、106 町、20 村、総人口約 1 億 1,118 万人、2021 年 7 月 30 日時点)<sup>2</sup>。さらに、2021 年 4 月には、2030 年目標を新たに設定して、2030 年度に 2013 年比で 46%削減を目指すことが掲げられた。日本の現状では、極めて野心的な目標設定である。

一方で、国際政治の動向に呼応して国際経済市場が脱炭素化に舵を切り、諸外国が目標の引き上げや目標年の前倒しを示す中で、日本が国際的責任を果たせるのかは、自らが掲げた目標実現が問われることとなる。2021 年 10 月のエネルギー基本計画の改定により<sup>3</sup>、再生可能エネルギー比率を倍増する政策方針も明示された。同時に、地球温暖化対策計画も 5 年ぶりに改定されて<sup>4</sup>、その根拠法となる地球温暖化対策推進法(以下、「温対法」とする。)の同年の法改正趣旨を踏まえて、2030 年 46%削減目標の実現を目指す。

このような「気候の時代」において、日本は極めて野

<sup>1</sup> IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, 6 August 2021 (<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>). 経緯等につき、経済産業省「気候変動に関する政府間パネル第 6 次評価報告書 第 1 作業部会報告書(自然科学的根拠)の公表について」(2021 年 8 月 9 日公表、<https://www.meti.go.jp/press/2021/08/20210809001/20210809001.html>: 2021/10/31 最終確認)。以下、本稿の Website 最終確認は、2021 年 10 月 31 日である。

<sup>2</sup> 環境省地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会(第1回)・地方公共団体実行計画

策定・実施マニュアルに関する検討会(第1回)合同会合資料(2021 年 9 月 7 日) [<https://www.env.go.jp/policy/council/51ontai-sekou/y510-01b.html>]。

<sup>3</sup> 「第 6 次エネルギー基本計画」(2021 年 10 月 22 日閣議決定)

[[https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic\\_plan/](https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/)]。

<sup>4</sup> 「地球温暖化対策計画」(2021 年 10 月 22 日閣議決定) [<https://www.env.go.jp/earth/ondanka/keikaku/211022.html>]。

心的な目標をいかに実現できるか。多分野に横断的な気候政策の特性を踏まえながら、その現状と課題について検討を試みたい。

## 2. 気候政策の主流化

前述の国際的動向を受けて、各国においても気候政策は、国家政策における主流となってきた。いわば、気候政策の「主流化」である。

気候変動防止政策の中心は、温室効果ガスの排出削減にあったが、現在のカーボンニュートラル目標の達成には、いわゆる脱炭素がキーワードとなり、関連する政策の裾野は広い。それゆえ、気候政策の国際的約束は、その主流化に伴い、国内政治の争点となり、多分野の政策と国内法へと反映される。法政策の規範は、国際レベルから国レベル、そして地域レベルに至る多層型構造にあるが、国際的要請と地域事情とは必ずしも合致しない。その中で、脱炭素を進める政策実施には、地域レベルの幅広い施策展開が必須となるが、気候変動という国際的課題に対して、いかなる構造でどこまで地域が負担をも引き受けることができるのかは、政策の実効性において課題となる。

さらに、気候政策は、国際的には成長戦略でもある。2019年12月に公表された「欧州グリーン・ディール(The European Green Deal)」<sup>5</sup>は、その象徴例である。欧州グリーン・ディールは、2050年に向けた欧州の指針となる成長戦略であり、欧州委員会が6つの優先課題の筆頭に掲げて、2050年までのカーボンニュートラルを目指しつつ経済成長も実現するための幅広い政策領域を対象とする。

グリーン・ディールのもと、気候変動、クリーンエネルギー、サーキュラーエコノミー、スマートモビリティ、生物多様性・エコシステムの保全などの政策分野が挙げられており、具体的には、気候変動による温暖化、生物多様性の危機、森林・海洋の汚染など顕在化した課題に

対して、2050年に温室効果ガスのネットゼロを実現し、経済成長と資源利用のデカップリングによる資源効率が高く競争力のある経済、公正で豊かな社会へと変革していくことを目指す。

この政策方針に従い、2020年以降、新産業戦略、気候法案、新循環経済行動計画、デジタル戦略など政策の具体化が進められており、気候変動のみならず、環境が重要な役割を占める政策が構想されている。この背景には、2019年5月の欧州議会選における環境政党の躍進があり、EU市民の高い環境関心も環境を基軸とするEU政策の追い風となっている<sup>6</sup>。

グリーン・ディールは、成長政策として捉えられて、気候のみならず、幅広く環境の主流化を図ることによって、EUと加盟国が成長する将来ビジョンを提示する。これは、産業界・市場・市民への明確なメッセージとなる。あわせて、成長戦略の中で、新規のビジネスモデルや市場開拓を導く施策を置く。こうした長期的かつ野心的な政策提示は、ESG投資の拡大動向の中、産業構造の転換に投資を呼び込むことにつながり、また、雇用政策を重視する社会構造のもと、既存産業の構造転換を各国が国家政策として牽引することになる。環境を基軸とする成長政策は、持続可能な発展の理念と重なり<sup>7</sup>、環境政策の統合原則のもとで幅広い分野に関わって展開される(EU基本憲章37条)。

欧州グリーン・ディールに見られる気候政策の主流化は、経済市場を動かして、再生可能エネルギー導入拡大のみならず、ESG投資やタクソミーなど金融市場が後押しして取り組みが急加速している。このような国際市場が牽引する迅速な変化は、以下で見る環境法政策を含めて、日本国内における多分野の政策展開にも影響を及ぼす。

## 3. 環境政策のジレンマ

気候の時代に先立ち、環境問題は、1992年の国連

<sup>5</sup> COM/2019/640final.

<sup>6</sup> 欧州グリーン・ディールのもとでの政策動向につき、2021年6月19日の環境法政策学会における報告をまとめた拙稿・環境法政策学会誌25号掲載(2022年公刊予定)も参照。

<sup>7</sup> なお、EUでは、成長戦略とあわせて、経済・環境・社会の

目的間の潜在的トレードオフへの留意として、誰も取り残されないように「欧州社会権の柱(The European Pillar of Social Rights)」を掲げる点は看過できない。環境を経済メカニズムに組み込むだけでなく、その社会構造へのビルトインも重視されている。

環境開発会議(地球サミット)によるリオ宣言以降、国際社会の関心事となり、「環境の時代」として国内外の政治・政策を喚起し続けてきた。環境利益は経済成長と対立することから、持続可能な発展(sustainable development)が指向され、さらに、経済成長や社会発展との鼎立を要請する持続可能な開発目標(SDGs)も掲げられてきた。

気候の時代は、環境は、経済・社会との鼎立では足りず、同時に環境利益間の衝突が鮮明になっている。脱炭素政策の鍵を握るのはエネルギーシフトである。再生可能エネルギーの導入拡大は、気候変動防止に必須であり、温暖化影響が抑えられれば、自然生態系保護にも資する。

しかし他方では、再生可能エネルギー発電施設の設置・操業は、自然環境や生活環境への負荷を伴う。送電網拡大による森林開発、風力発電施設によるバードストライクや騒音問題は典型例である。個別法縦割りの規律では解消しがたく、発電施設の設置を争う訴訟も提起されている<sup>8</sup>。

国が2030年までに46%削減目標を設定して再生可能エネルギーの最大限導入を図る一方、地域レベルでは、課題と対峙している。防災や景観保護を目的として再生可能エネルギー発電施設に対する規制条例<sup>9</sup>が5年間で5倍に増加するなど、全国の約1割の自治体に相当する134団体(2021年3月時点)で見られる<sup>10</sup>。現状では、環境に優しいはずの再生可能エネルギーが、地域の自然環境や生活環境の保護と衝突する問題構造にある。

こうした問題に対応するため、温対法の2021年改正では、同法の地方公共団体実行計画を活用して、地域

主導により地域環境を始めとする地域利益を反映させる過程を経て再生可能エネルギー拡大を図る制度が導入されたところであるが、その具体化は、後述するように、これからの課題である。

また、温室効果ガス削減により気候変動の影響を抑制する緩和策と並び、温暖化により複雑に影響を受ける自然環境の変化に対して、社会の側を適応させていく順応的管理を担う適応策も欠かせない。気候変動の適応策は、防災・減災や生物多様性保全に急務であるが、前述のように政策実施レベルにおける緩和策との競合は、現場でジレンマを招く場合もある。

環境利益間の衝突は、現世代と次世代との利益競合という世代間問題も提起している。Fridays for Futureに代表される社会運動、オランダやドイツでの気候訴訟などにより顕在化しており、次世代配慮を含む長期的観点からの政策目標設定とそれを支える理念が問われている<sup>11</sup>。法政策は、そうした極めて長期的な持続可能性をも包含することが要請される。

#### 4. 国土政策のトリレンマ

前述の長期的な持続可能性は、国土利用のあり方に直結する。環境政策のジレンマは、国土空間という有限の「資源」に対するニーズの競合であり、これは、1972年のローマクラブの「成長の限界」<sup>12</sup>から提起されていた課題でもある。気候政策と環境政策の動向において見受けられる現在の状況は、各政策分野での調整では足りず、国土政策の課題として表出してくる。この問題状況について、例えば、ドイツ政府の専門家委員会は、気候変動の緩和と適応、食料確保のための農水畜産業

<sup>8</sup> 近年、太陽光発電設備の設置をめぐる紛争が各地で顕在化している。裁判例につき、参照、黒坂則子「太陽光発電設備の設置をめぐる裁判例の動向」日本不動産学会誌 34 巻 2 号(2020 年)95 頁以下。

<sup>9</sup> 先駆例として、大分県由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例(2014 年 1 月 29 日)が挙げられる。条例の経緯と動向につき、参照、内藤悟「地方自治体の再生可能エネルギー政策—条例制定を中心にして」都市問題 106 巻 5 号(2015 年)56 頁以下、釘持麻衣「都市自治体における条例を通じた太陽光発電設備設置の適正化への取組み」都市とガバナンス 28 号(2018 年)92 頁以下、板垣勝彦「ソーラーパネル条例をめぐる課題」横浜法学 27 巻 1 号(2018 年)245 頁以下。

<sup>10</sup> FIT 制度による太陽光発電を中心とした大量導入が地域でさまざまな軋轢を生むもとなっている点が指摘される。具体的事例を含めて、参照、山下英俊「地域に根ざした再生可能エネルギー事業による環境保全の可能性」環境技術 49 巻 3 号(2020 年)17 頁以下、山下英俊／藤井康平／山下紀明「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題—第 2 回全国市区町村アンケートおよび都道府県アンケートの結果から」一橋経済学 11 巻 2 号(2018 年)49 頁以下。

<sup>11</sup> 一例として、ドイツ連邦憲法裁判所の違憲判断につき、vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

<sup>12</sup> D. Meadows et al, The Limits to Growth—A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind, 1972.

および生物多様性の保全の3つを挙げて、国土利用をめぐるトリレンマ(Trilemma)として警告を発している<sup>13</sup>。

このような国土利用の競合状態に対して、気候変動政策では、すでに見た再生可能エネルギー導入拡大がもたらす環境政策のジレンマも持ち込まれる。その結果、国土政策として政策形成が多極化することとなり、広域的かつ長期的な政策間調整とそれと協調した施策展開には、国土利用の計画的整序を進める必要がある。

くわえて、国土空間を利用する社会構造も、従前とは変わりつつある。人口減少に伴う地域社会の変化が進行しており、国土利用管理は、特定地域への過剰ニーズに対する規整のみならず、空き家や耕作放棄地など過少ニーズ対応が課題となる。その中で脱炭素を含む多様な要請に地域が適応していくためには、動態的な調整メカニズムを備える地域空間管理が求められており、計画手法の役割が一層重視される背景となっている。

また、気候政策で実現を目指す地球環境は、将来世代の利益になるが、国土空間の利用余地も将来世代に残されなければならない。脱炭素を踏まえた国土利用の公平な配分は、将来世代との関係でも求められる。

## 5. 地域主導による統合的国土利用管理への期待と課題-地域からの統合性の向上

### 5.1 政策実施主体としての地方公共団体への期待

国土利用管理の視点からは、気候政策における地域の役割は、一層大きくなっている。2021年6月には、国・地方脱炭素実現会議のもと、「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」も決定されて、2030年までに少なくとも100カ所の「脱炭素先行地域」の創出に向けて、各地域の取り組み強化も求められている。ロードマップでは、3つの基盤的施策を掲げる。

①地域と国が一体で取り組む地域の脱炭素イノベー

ション(a)エネルギー・金融等の知見経験を持つ人材派遣の強化、b)デジタル技術も活用した情報基盤・知見の充実、c)複数年度にわたり継続的かつ包括的な支援スキームの構築)、②グリーン×デジタルによるライフスタイルイノベーション(a)CO<sub>2</sub>排出量の見える化、b)脱炭素行動へのインセンティブ付与、c)ふるさと納税の返礼品としての地域再エネの活用)、③社会を脱炭素に変えるルールイノベーション(a)改正地球温暖化対策推進法に基づく促進区域内の再生可能エネルギー事業促進、b)風力発電の特性に合った環境アセスメントの最適化、c)地熱発電の科学的調査実施を通じた地域共生による開発加速化、d)住宅の省エネ基準義務付けなど対策強化に関するロードマップ策定)が挙げられている。

### 5.2 温対法における地域主導-地方公共団体実行計画の拡充

こうした状況では、各地域の現状に応じた空間利用管理を進めることが必要となる。しかしながら、前述の気候政策における市場化や環境政策のジレンマに見られるように、地域の環境や利益と必ずしもそぐわない開発が進められることもあり、法制度も地域主導による利用管理を後押しする設計にはなっていない。

これを変える制度的端緒として、2021年改正の温対法(以下、「改正温対法」という。)の定める地方公共団体実行計画(区域施策編)の新構造に着目することができる。

まず、改正温対法により新たに拡充された地方公共団体実行計画の構造を概観する<sup>14</sup>。改正温対法では、地方公共団体実行計画の区域施策編について、①再生可能エネルギーの利用促進、②事業者・住民の削減活動促進、③地域環境の整備、④循環型社会の形成の4カテゴリについて施策の実施目標を定めることが求められる(21条3項5号)。とりわけ、再生可能エネルギーについては、各団体の再生可能エネルギーポテンシャルを最大限に活用する観点から、再生可能エネル

<sup>13</sup> WBGU, Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration, 2020. なお、同報告書では、統合に向けた提言が示されている。Vgl. S. Schlacke, Dem Trilemma der Landnutzung mit einem integrativen Ansatz begegnen!, ZUR 2021, S. 65f.

<sup>14</sup> ここでの記述は、改正温対法の法案資料のほか、環境省検討会(前掲注2の2つの検討会)資料を参照している。

ギー種別ごとに導入容量を設定することが期待されている。

この地域導入目標を達成するための仕組みとして、改正温対法は、「地域脱炭素化促進事業」を新設した。地域脱炭素化促進事業とは、「太陽光、風力その他の再生可能エネルギーであって、地域の自然的社会的条件に適したものの利用による地域の脱炭素化…のための施設…の整備及びその他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業であって、地域の環境の保全のための取組並びに地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組を併せて行うもの」と定義されている(2条6項)。

この事業は、同法の定義からも見て取れるように、地方公共団体実行計画により、地域の環境や生活、経済などに適合する形で再生可能エネルギー施設を呼び込む施策スキームである。これにより、従前の事業経済性重視による再生可能エネルギー施設立地のデメリットを解消して地域との共栄を図り、地域における再生可能エネルギーの受容性を高める。こうした地域主導による再生可能エネルギー導入促進に法改正の期待が寄せられている。地域からの法政策統合の試みである。

この実現のために、市町村は、地方公共団体実行計画(区域施策編)を定めて、「促進区域」、「地域の環境の保全のための取組」、「地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組」等を定めるよう努めることとされている(21条5項)。その際、市町村は、環境保全に係る国・都道府県による基準を踏まえて、地域脱炭素化促進事業の対象となる促進区域を設定することとなる(21条6項、7項)。

地域脱炭素化事業を行う事業者は、事業計画を策定し、地方公共団体実行計画に適合することについて市町村から認定を受けることにより、特例措置の対象となることができる(22条の2)。この特例措置には、温泉法、森林法、農地法、自然公園法、河川法、廃棄物処理法

の許可等手続のワンストップ化や、環境影響評価法に基づく事業計画の立案段階における配慮書手続の省略がある(22条の5～22条の11)。

### 5.3 計画アセスメントの萌芽としての期待

前述のような改正温対法に定める地方公共団体実行計画は、市町村が主体となって再生可能エネルギーを立地する促進区域を抽出することが期待されている。この計画策定過程では、促進区域が「環境の保全に支障をおよぼすおそれがないものとして環境省令で定める基準」、および同省令に即して「地域の自然的社会的条件に応じた環境保全に配慮」する都道府県の基準に従って定められるものとされており(同条6項、7項)、実質的な計画アセスメントの機能を担い得る構造になっている。計画策定においては、地域の関係者で構成される地方公共団体実行計画協議会(22条1項)における協議を経ることとされており(21条12項)、同協議会には、関係行政機関や関係地方公共団体、事業者や住民など地域の多様なステークホルダーが参加するほか、学識経験者も加わることとなっている(22条2項)。地域空間全体の利用と保全に関わる計画策定である制度趣旨に鑑みれば、適時適切な情報公開と幅広い住民参加を組み込む形で地域の合意形成に努めることが望まれる。

なお、改正温対法で地方公共団体実行計画に組み込まれた制度の設計思想は、欧州等で法制度化されている空間管理計画で採用されており、近年では、計画管理を戦略的に活用することにより、再生可能エネルギーの導入を加速させてきている<sup>15</sup>。また、日本国内でも法制度ではないものの、すでに環境省環境影響評価課で取り組まれてきた、再生可能エネルギーの適地を地域主導ゾーニングにより抽出する事業に見て取れる<sup>16</sup>。改正温対法は、これを国内で法制度化した初の事例である。

<sup>15</sup> 参照、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用』(勁草書房、2016年)145頁以下、洞澤秀雄「海の管理における海洋空間計画—イギリスの海洋計画制度を参照して」南山法学40巻3・4号(2017年)1頁以下、勢一智子「戦略的空間設計によるエネルギーシフト政策—オランダのゾーニング制度」日本エネルギー法研究所月報244号(2017年)1頁以下。

<sup>16</sup> 自治体モデル事業の成果を受けてマニュアルが策定されている。環境省「風力発電に係る地方公共団体によるゾーニングマニュアル(第2版)」(2020年3月)。ゾーニング事例の詳細な検討につき、参照、勢一智子「地域空間における公益協調の法理と手法—再生可能エネルギー導入促進ゾーニングを素材として」行政法研究31号(2019年)1頁以下。

#### 5.4 地域主導体制に向けた課題

他方で、このようなゾーニングを通じた戦略的な空間管理は、日本では法制度的にも政策理論的にも馴染みがなく、改正温対法の施行に関する議論でも制度設計のイメージが必ずしも共有されているとは言い難い<sup>17</sup>。地域の自然環境も社会環境も大きく異なる状況を踏まえれば、多様な条件の下で各地域の試行的取り組みに法制度が学びながら、促進区域設定や同区域で導入する地域脱炭素化促進事業を全国的に展開できるよう、制度設計のブラッシュアップを続けていくことが求められよう。

また、地域主導の中心的役割を担う市町村の体制整備も課題である。今回の改正により、地方公共団体実行計画(区域施策編)は、すべての地方公共団体に策定が求められることとなった<sup>18</sup>。2021年改正以前は、地方公共団体実行計画のうち区域施策編については、指定都市や中核市を除く市町村には策定義務が課されていないことから、その策定率は、26.5%にとどまっていた<sup>19</sup>。再生可能エネルギーポテンシャルの観点からも、これら市町村の実行計画の熟度が日本全体の取り組みの成果を分ける。

しかし、改正温対法が求める実行計画には、科学的知見を含む高い専門性や策定作業を担う人員が必要であり、小規模市町村には人材と知見の面から策定に向けた支援が重要となる。国には、計画基礎データ提供の体制整備、策定マニュアルや優良事例等の提供が求められている<sup>20</sup>。都道府県による広域的観点からの連携や支援も有用であり、あわせて、都道府県が指定する地域地球温暖化防止活動推進センターや大学等の

高等教育機関との地域内連携による支援体制構築<sup>21</sup>も持続可能な取り組みには有意義な基盤となる。

さらに、現代的な行政計画のあり方の点からも、地方公共団体実行計画の制度には課題が残る<sup>22</sup>。気候政策を地域目線で捉えれば、複数の関連法に基づく計画や施策が縦割りとなっており、地域で総合的に取り組むためには整理・合理化を要する。実行計画に関しても、例えば、気候変動適応計画など関係計画との一体的策定は選択肢となる。また、再生可能エネルギーポテンシャルは行政区域に限定されないことから、広域連携による他団体との共同策定は、脱炭素施策の相乗効果につながり、計画策定に掛かる人材や知見の共有と作業効率化も期待できる<sup>23</sup>。

#### 6. 国家政策としての統合性の向上

地域主導による国土利用管理を展開するためには、現行の法政策が分野・法律・組織ごとに地域空間で合流する構造にあることを踏まえると、国レベルの政策が適時適切に統合されることも必要となる。とりわけ、多分野で構成される気候政策においては重要である。

例えば、気候変動適応法に基づく「気候変動影響評価報告書」(2020年12月)<sup>24</sup>では、「適応と緩和の両輪での対策推進の重要性」が強調されている。現行法では、緩和を担う温対法と適応に関する気候変動適応法は、それぞれ別の法律であり、個別の計画体系により政策が構成されている。これに対して、地域レベルで見れば、両者は国土利用において密接に関連し、時には競合することとなる。そのため、両者を地域主導で統合的に政策展開することが施策効果を発揮する体制となる。

<sup>17</sup> 例えば、環境省地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会(第2回)の議論等を参照(2021年9月22日、<https://www.env.go.jp/policy/council/51ontai-sekou/y510-02b.html>)。

<sup>18</sup> 指定都市等以外の市町村は努力義務である(改正温対法21条4項)。

<sup>19</sup> 環境省「地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査結果」(2020年10月1日現在)。

<sup>20</sup> 国による細やかな支援の重要性は、法改正検討時の議論でも強く要請されていた。環境省地球温暖化対策の推進に関する検討会「地球温暖化対策の更なる推進に向けた今後の制度的対応の方向性について」(2020年12月)参照。

<sup>21</sup> 例えば、静岡県の推進センターによる支援例、大学とNPOによる推計ツール(NPO法人地域持続研究所「カーボンニュートラルシミュレーター」)の事例につき、参照、環境省地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会(第3回)資料2(2021年11月4日)。

<sup>22</sup> 参照、勢一智子「地域の自主性を考える—行政計画策定を例に」地方自治77号(2020年)2頁以下。

<sup>23</sup> 共同策定の例として、連携中枢都市圏や定住自立圏の広域連携を活用した事例がある(先進例として、熊本連携中枢都市圏:18市町村、ちちぶ定住自立圏:1市4町)。

<sup>24</sup> 報告書本文は、環境省 Website に掲載されている(<https://www.env.go.jp/press/108790.html>)。

国際的動向では、生物多様性保全に関しても統合に向けたステップへ歩みを進めている。2021年6月発表の「生物多様性と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(IPBES)」と「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)」共同報告書<sup>25</sup>により、生物多様性の損失と気候変動への対策は、それぞれではなく共に行うことが利益を最大化しグローバルな開発目標を達成すると提言されている。

現在、生物多様性保全は、気候変動防止に続く、国際的課題として注目されている。第6の大量絶滅時代ともいわれ、生物多様性の損失とそれに伴う生態系サービスの低下が問題視されている。日本でも同様であり、「生物多様性国家戦略 2012-2020」では、日本の生物多様性に迫る4つの危機を掲げて対策を進めてきた。(第1の危機:開発など人間活動の危機、第2の危機:自然に対する働きかけの縮小による危機、第3の危機:人間により持ち込まれたものによる危機、第4の危機:地球環境の変化による危機)。それにも関わらず、その危機は、一層拡大しつつある。

こうした状況の中、2021年6月にG7サミットで合意された「G7 2030年自然協約」<sup>26</sup>では、2030年までに生物多様性の損失を食い止め、反転させるという目標達成に向けて、G7各国が自国の少なくとも同じ割合を保全・保護することで協調することを掲げる。そして、ポスト2020生物多様性枠組みとして検討されている主要目標として、2030年までに世界の陸域・海域の少なくとも

30%を保全・保護すること、いわゆる「30 by 30」を目指す。国際社会では「生物多様性の時代」を迎えつつある。

前掲の欧州グリーンディールにおいても、生物多様性に関して政策間の相乗関係が重視されている。例えば、気候変動予算の25%を「生物多様性と自然に基づく解決策」<sup>27</sup>に投資する政策方針は、気候政策と生物多様性政策の相乗効果を狙うものであり、2020年5月に同時に採択した「生物多様性戦略」<sup>28</sup>と「持続可能な食料システムへの移行に向けた戦略:農場から食卓まで」<sup>29</sup>の両戦略では、自然、農家、事業者、消費者の協働による競争力のある持続可能な社会を目指す。両戦略のもとで、農薬使用量の半減や有機農業や生物多様性を守る農業の拡充などにより<sup>30</sup>、30by30目標を確保して農地の10%以上で生物多様性を取り戻すこと等を掲げている。

日本でも環境省が「30 by 30 ロードマップ 基本コンセプト」を発表し、次期生物多様性国家戦略の策定を進める予定とされている。現在、日本における自然環境保護エリアは、陸域で20.5%、海域で13.3%が認定されており、今後、それぞれ約10%、約17%の追加が必要となる。生物多様性保全は、気候政策において競合する。目標達成に向けて、日本では、どのような政策間の相乗効果を目指すのか。生物多様性を担う自然環境は、まさに多様な地域ごとに育まれる体制が必須であり、そこでは、地方公共団体を中心とする地域の多様な主体による取り組みが欠かせない。気候政策を含む関係

<sup>25</sup> IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop Report on Biodiversity and Climate Change. 公益財団法人地球環境戦略研究機関(IGES)から翻訳と解説が提供されている。IGES「生物多様性と気候変動:IPBES-IPCC 合同ワークショップ報告書:IGESによる翻訳と解説」([https://www.iges.or.jp/jp/publication\\_documents/pub/policyreport/jp/11634/IPBES\\_IPCC\\_ws\\_J\\_final.pdf](https://www.iges.or.jp/jp/publication_documents/pub/policyreport/jp/11634/IPBES_IPCC_ws_J_final.pdf))。

<sup>26</sup> G7 2030 Nature Compact (<https://www.consilium.europa.eu/media/50363/g7-2030-nature-compact-pdf-120kb-4-pages-1.pdf>)。

<sup>27</sup> 自然に基づく解決策(Nature based Solution: Nbs)につき、参照、IUCN Global Standard for Nature-based Solutions (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-020-En.pdf>)。

<sup>28</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Biodiversity

Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM (2020) 380 final, 20. 5. 2020.

<sup>29</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM (2020) 381 final, 20. 5. 2020.

<sup>30</sup> 2021年3月には、2030年までにEUの有機農地面積を現在の8.5%から25%に引き上げることを目標とする「有機農業生産の発展のための行動計画」を発表して、有機農業製品の消費拡大やバリューチェーンの転換・強化を促進するなど、市場主導型のアプローチが採用されている。COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, ON AN ACTION PLAN FOR THE DEVELOPMENT OF ORGANIC PRODUCTION, COM (2021) 141 final, 25. 3. 2021.

する政策間のトリレンマに対して統合により解を導くことができるかが問われる。

## 7. まとめにかえて-持続可能の時代へ

改正温対法 2 条の 2 では、「地球温暖化対策の推進は、パリ協定…を踏まえ、環境の保全と経済及び社会の発展を統合的に推進しつつ、我が国における 2050 年までの脱炭素社会（人の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出量と吸収作用の保全及び強化により吸収される温室効果ガスの吸収量との間の均衡が保たれた社会をいう。）の実現を旨として、国民並びに国、地方公共団体、事業者及び民間の団体等の密接な連携の下に行われなければならない。」とする基本理念を新たに掲げている。

「環境の保全と経済及び社会の発展を統合的に推進」する要請は、気候政策のみならず、環境政策全般の基本理念であり、また、環境政策の複合的利害が反映される有限の国土資源の利用においても、さらに SDGs を基礎とする地域社会の発展にとっても、共通する。

同時に、こうした多角的な政策推進は、「国民並びに国、地方公共団体、事業者及び民間の団体等の密接な連携」により取り組むことが不可欠である。

政策間と利害間のジレンマ・トリレンマは、各政策が多様な効果を発現するよう構成されている現代的政策設計においては、それらが統合的に展開されることを目指し、多様な関係者が複合的な調整を進めながら取り組むほかない。その際には、成長の限界や持続可能な発展、次世代配慮など環境法が培ってきた理念に立ち返り、競合に委ねるのではなく、資源の有限性と向き合うことが、現世代の責務であると考ええる。

**附記:**本稿は、JSPS 科研費 (JP17K03375、JP19H01411、JP21H00676) による研究成果の一部である。