

第32回

弁護士からみた
環境問題の深層

北島 隆次

TMI 総合法律事務所 弁護士 /
日本 CSR 普及協会・環境法専門委員会委員

GX 推進法の期待と課題

～意識変容・行動変容を促す新たな枠組み

2023年5月12日、GX推進法が成立し、同年6月30日より施行された。

GX推進法は、日本における「2050年カーボンニュートラル」「2030年度温室効果ガス2013年度比46%低減」目標を実現するために、具体的な政策の枠組みが定められた法律である。

本項では、GX推進法制定に至る議論を整理した上で、GX推進法の具体的な内容を紹介し、その評価すべき点、課題について述べる。

はじめに

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（以下「GX推進法」）が、本年5月12日に成立（6月30日施行）した。

日本は、脱炭素について、「2050年カーボンニュートラル」、「2030年度温室効果ガス2013年度比46%低減」という野心的な目標を掲げており、その実現に向け、2023年2月にGX基本方針が策定され、さらに同方針を具体化させるため、GX推進法が制定された。

GX推進法の特徴としては、今後10年で150兆円を超える官民のGX投資が必要とした上で、まずは政府が、GX経済移行債を先行して発行し、GX投資を早期に加速化させた上で、同移行債の償還原資としてのカーボンプライシングを後から導入するという「成長志向型」カーボンプライシング制度を導入したことである。これにより、2028年度から化石燃料賦課金が、2033年度から特定事業者負担金が徴収されることになる。

GX推進法は、脱炭素成長型経済構造への転換という、いわば「パラダイムシフト」を目指し、その具体的かつ長期的な枠組みを示した点は評価できる。一方で、金額規模や時間軸、負担主体などの課題がある。特に、具体的投資先が抽象的な業種・分野の列挙に留まっており、米国のように、どの分野にどれだけの投資をするといった将来のあるべき姿・デザインを示し切れておらず、日本の投資先がとすれば「ばらまき」になる懸念があり、国民がしっかりと監視していくことが必要であろう。

脱炭素社会を実現するためには、政府だけでなく、国民や社会がこれまでの延長線ではない「意識変容」「行動変容」を起こすことが求められる。GX推進法が、こうした変容を促す機会になってほしい。

1. GX推進法制定までの経緯

(1) 野心的な国内目標

日本では、2020年10月26日、菅総理（当時）が所信表明演説において、2050年までのカーボンニュートラルを目指すことを宣言し、翌2021年4月に、地球温暖化対策推進本部及び米国主催の気候サミットにおいて、野心的な目標として、2030年度に温室効果ガスを2013年度比で46%低減することを表明した。

政府は、2021年度の「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」*1において、次なる時代をリードする新たな成長の源泉として4つの原動力を示し、その冒頭に「グリーン社会の実現」、具体的には、「経済成長の喚起と温暖化防止・生物多様性保全との両立を図る」ことを掲げた。その後、2021年中に、「クリーンエネルギー戦略」、「第6次エネルギー基本計画」、「地球温暖化対策計画」、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」が次々にまとめられ、政府主導の下、経済と環境の両立が積極的に進められることになった。こうした動きの背景には、従来環境政策をリードしてきた環境省に加え、経済産業省や内閣官房が地球温暖化対策に積極的に関与するようになったことも大きいと考えられる。

(2) GXの加速化

2022年に入り、前述の2050年カーボンニュートラルや、2030年度2013年度比46%削減という野心的な目標を達成することを経済成長の機会と捉え、そのためには、排出削減と産業競争力の向上の実現に向けた経済社会システム全体の変革が必要という考えの下、グリーントランスフォーメーション（GX）の動きが加速化した。

経済産業省は、2022年2月に、GXに賛同、推進する企業が産官学と協業する「対話」「共創」「実践」の場としての「GXリーグ基本構想」を発表し、2023年1月末時点で679社が参加している*2。GXリーグは、独自の自主的な排出量取引（GX-ETS）の設計も進め、2022年9月から2023年初頭にかけて、東京証券取引所とカーボン・クレジット市場の実証を行った。東京証券取引所では、2023年秋より試行取引、2026年度から本格稼働を検討している*3。

(3) GX基本方針、法制定へ

また、政府は、2022年7月から12月にかけて、岸田総理が実行委員長となる「GX実行会議」を5回開催した（2023年6月27日に第6回を開催）。同会議では、「脱炭素の取組を進める上での大前提となるエネルギーの安定供給の再構築に向けて必要な方策」及び「日本の経済・社会、産業構造を脱炭素なものへと転換していくための今後10年間のロードマップ」について議論し、その結果として、2023年2月、「GX実現に向けた基本方針～今後10年を見据えたロードマップ～」(以下「GX基本方針」)が発表された。GX基本方針では、大きな方向性として、「エネルギー安定供給の確保を大前提としたGXに向けた脱炭素の取組」と「成長志向型カーボンプライシング構想」の実

現・実行」の2本柱が示され、加えて進捗評価と必要な見直しを実施していくことも定められている（詳細は後述）。

GX基本方針を受けて、具体的な法案の準備が進み、本年5月にGX推進法、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」（以下「GX脱炭素電源法」）が成立・公布された。

GX脱炭素電源法は、地域と共生した再エネ導入と原子力活用を定めたものであり、それ自体興味深い内容であるが、本稿ではGX推進法のみ触れる。

表1にGX推進法制定までの流れをまとめた。

2. GX推進法の概要

(1) GX基本方針

前述のGX基本方針では、気候変動問題への対応に加え、ロシア連邦によるウクライナ侵略を受け、国民生活及び経済活動の基盤となるエネルギー安定供給を確保するとともに、経済成長を同時に実現するため、主に以下2点の取組を進めることが定められている*4 (図1)。

- ①エネルギー安定供給の確保に向け、徹底した省エネや再エネ、原子力などのエネルギー自給率の向上に資する脱炭素電源への転換などGXに向けた脱炭素の取組を進めること。
- ②GXの実現に向け、「GX経済移行債」等を活用した大胆な先行投資支援、カーボンプライシングによるGX投資先行インセンティブ、新たな金融手法の活用などを含む「成長志向型カーボンプライシング構想」の実現・実行を行うこと。

表1 GX推進法制定までの流れ

2020年10月	菅総理（当時）、2050年までのカーボンニュートラル宣言
2021年4月	菅総理（当時）、2030年度に温室効果ガスを2013年度比46%低減表明
2021年6月	経産省「クリーンエネルギー成長戦略」
2021年9月	「骨太方針」、4つの原動力の1つに「グリーン社会の実現」
2021年10月	「第6次エネルギー基本計画」「地球温暖化対策計画」「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」
2022年1月	「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会
2022年2月	経産省「GXリーグ基本構想」
2022年5月	経産省「クリーンエネルギー戦略 中間整理」 岸田総理、今後10年間に150兆円超の官民GX投資の実現を表明
2022年7月	「GX実行会議」
2023年2月	「GX基本方針」
2023年5月	GX推進法、GX脱炭素電源法成立

(2) GX推進法の5本の柱

前述のGX基本方針の実現に向けた具体的施策を実行するために制定されたのが、GX推進法である。GX推進法は主に以下5つの柱からなる*5(図2)。

- ①GX推進戦略の策定・実行(第2章)
- ②GX経済移行債の発行(第3章)
- ③成長志向型カーボンプライシングの導入(第4章)
- ④GX推進機構の設立(第5章)
- ⑤進捗評価と必要な見直し(附則11条)

①GX推進戦略の策定・実行

GX推進法では、脱炭素社会において、二酸化炭素等の温室効果ガスの大気排出をせずに産業競争力を強化することで経済成長ができる経済構造を、「脱炭素成長型経済構造」と定義し、日本が目指す姿とした。その上で、同構造へ円滑に移管するために、政府が「脱炭素成長型経済構造

移行推進戦略」(以下「GX推進戦略」)を定め、公表することとした(第6条)。GX推進戦略には、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行に関する目標、基本的方向、施策が明記される。

②GX経済移行債の発行、③成長志向型カーボンプライシングの導入

(ア) 枠組みの概要

GX推進法の目玉となるのが、脱炭素成長型経済構造移行債(以下「GX経済移行債」)と、成長志向型カーボンプライシングである。成長志向型カーボンプライシングは、化石燃料賦課金と排出量取引制度にかかる特定事業者負担金に大別される。

②及び③の枠組みは、(i)まず、政府がGX経済移行債を先行発行して、脱炭素成長型経済移行のための投資を刺激し、(ii)その後、同移行債の償還原資として、カーボ

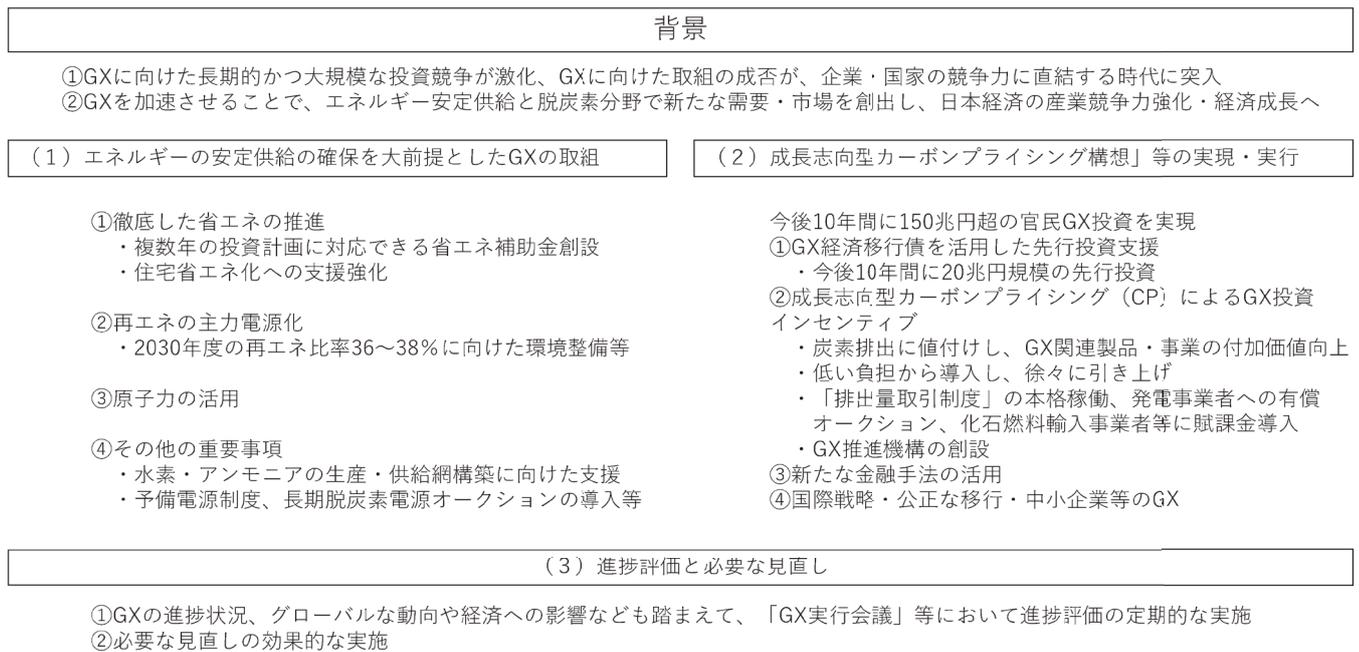


図1 GX基本方針の概要

(※経産省資料をもとに筆者作成)

- (1) GX推進戦略の策定・実行
- (2) GX経済移行債の発行
- (3) 成長志向型カーボンプライシングの導入
- (4) GX推進機構の設立
- (5) 進捗評価と必要な見直し



- ・2050年カーボンニュートラル等の国際公約等と産業競争力強化・経済成長の同時実現
- ・今後10年間で150兆円超の官民のGX投資

図2 GX推進法の5つの柱

(※経産省資料をもとに筆者作成)

ンプライシングを徐々に負担が増加する形で導入することで、負担回避のためのさらなる投資が促進され、(iii) 結果、脱炭素成長型経済構造に転換するというものである(図3)。初期段階での大規模投資と、負担の時期をずらす長期的な枠組みであり、これらを国が明確に示すことで、安定的に投資を引き出す効果も期待できる。

(イ) GX 経済移行債

GX 経済移行債とは、GX 推進戦略の実現に向けた先行投資、より具体的には、再生可能エネルギーや原子力等の非化石エネルギーへの転換、省エネ推進、資源循環・炭素固定技術等の研究開発等への投資に対して行われる投資支援策の財源に充てるために発行される公債である*6。

GX 基本方針では、国としてGXの推進に関する施策に対し20兆円規模の先行投資支援を実行する旨が定められている。そして、GX 推進法では、その財源として、具体的に2023年度から10年間、GX 推進に関する施策に要する費用の財源とするためにGX 経済移行債を発行することができること定められた。

移行債の投資先として、GX 基本方針では、水素・アンモニア、再エネ、蓄電池、製造業の省エネ・燃料転換等が想定されているが、具体的にどの分野にいくらといった明確な数値目標や実現時期等が定められていない。この点については後述する。

移行債の償還は、後述する成長志向型カーボンプライシングとして新たに徴収される化石燃料賦課金・特定事業者負担金(後述)により、2050年までの償還を予定している。

(ウ) 成長志向型カーボンプライシングの導入

成長志向型カーボンプライシングとは、前述のとおり、大規模なGX 経済移行債を先行して実施することに

より、GX 投資を前倒しで促進し、その後、徐々に同移行債の償還原資となる化石燃料賦課金と特定事業者負担金を課すことにより、更なるGX 投資を引き出すという仕組みである。

- ・炭素に対する賦課金(化石燃料賦課金)の徴収
2028年度から、経済産業大臣は、原油・石油製品・天然ガス・石炭(以下「原油等」)採取・輸入事業者に対して、採取・輸入する原油等に由来するCO₂の量に応じて、化石燃料賦課金を徴収する(第11条)。化石燃料賦課金の単価は、現在負担している石油石炭税及び再エネ特措法に基づく再エネ賦課金から特定事業者負担金を控除した金額をもとに算出される(12条)。すなわち、化石燃料賦課金は上限が設定され、その上限は現在負担している石油石炭税及び再エネ賦課金の合計となっている。これにより事業者や国民の負担は最小限のものとなるが、化石燃料賦課金の上げ幅に限度があるともいえる。
- ・排出量取引制度導入に基づく特定事業者負担金の徴収
2033年度から、経済産業大臣は、二酸化炭素排出量の多い発電事業者にかかる二酸化炭素の排出量に相当する枠を有償又は無償で割当て、有償割当てについて、その量に応じた特定事業者負担金を徴収する(第15条、第16条)。有償の排出枠の割当てや単価は、入札方式(有償オークション)により決定される(第17条)。特定事業者負担金も化石燃料賦課金と同様、金額の上限が定められている。

④ GX 推進機構の設立

脱炭素成長型経済構造への円滑な移行を推進することを目的に、経済産業大臣の認可により、脱炭素成長型経済構造移行推進機構(以下「GX 推進機構」)が設立される。

GX 推進機構の主な業務は以下のとおりである。

- ・民間企業のGX 投資の推進

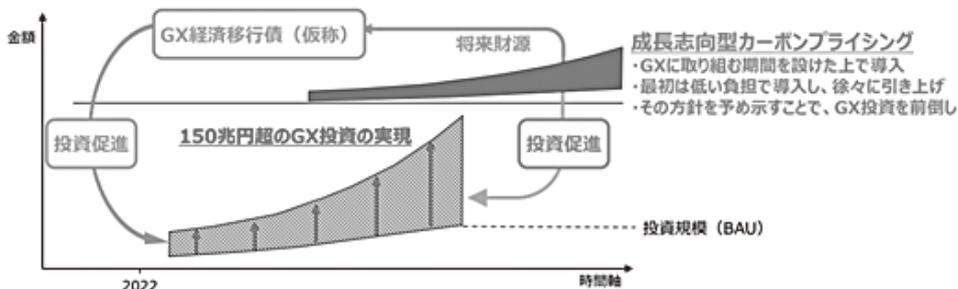


図3 GX 推進法の制度設計

- ・化石燃料賦課金・特定事業者負担金の徴収
- ・排出量取引制度の運営（特定事業者排出枠の割当て・入札等）

⑤進捗評価と必要な見直し

政府は、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行に資する投資、その他の事業活動の実施状況等を検討し、必要な措置を行うことができる。

3. GX推進法の期待と課題

(1) 期待

GX推進法は、脱炭素成長型経済構造への転換という、パラダイムシフトを目指した法律であり、その枠組みを長期的に示した点は高く評価できる。

また、先行投資の移行債20兆円及び償還原資を明確に示したことで、資金の出し手も比較的安心して出資等を検討できるというメリットもある。

償還原資の点でいえば、化石燃料賦課金及び特定事業者負担金という新たな財源を設ける一方、その上限額を設定したことで、事業者や国民の負担を最小限に抑えるという配慮もうかがえる。

(2) 課題

あくまで私見ではあるが、GX推進法の課題についてまとめた。

ア 金額の問題

確かに、かつての温暖化対策の予算規模に比べれば、今回の20兆円の先行投資は大規模なものである。一方、米国では、2022年にインフレ抑制法が成立したが、その規模は、エネルギー投資のみで10年で50兆円規模である。今、世界では脱炭素技術競争が激しく行われている中、この予算規模で海外企業との競争に勝てるのかという点が懸念される。

イ 時間軸の問題

GX推進法は、中期的視野で脱炭素成長経済への移行を目指すものであるが、前述のとおり脱炭素技術のグローバルな競争下において、2020年代での研究開発が競争の成否を分けるとも言われている中、こうした時間軸で本当に日本の成長に資する政策といえるのかという問題も考えられる。

ウ 負担の問題

今回新たな負担となる化石燃料賦課金及び特定事業

者負担金は、いずれもサプライチェーンの上流事業者に課すものであり、最終消費者である国民への直接の負担はない。結果的に製品価格にこうした金銭的負担の転嫁がなされていく可能性はあるものの、脱炭素社会への移行という国家的コンセンサスを醸成するためには、国民1人1人が負担を実感し、共有するという選択肢もあったと考えられる。

また、上限額が設定されたが、このことにより却って移行債の金額が限定されることになるという問題点も抱えることには注意が必要である。

エ 投資先の“目利き”の問題

GX基本方針では、20兆円の移行債の具体的投資先が抽象的な業種の列記にとどまっている。そのため、ともすれば、投資の優先順位を考慮しない結果になりうる。投資においては、選択と集中が必要であり、それを実現する“目利き力”が求められる。例えば前述の米国のインフレ抑制法では、EVの普及のために必要不可欠な充電システムの国内展開に投資するなど国家としての戦略を明確にし、そこに必要な投資額を明示したりしている。

そのため、今後の投資にあたっては、まず国家としての脱炭素社会をより実現化させるための具体的な投資戦略を明らかにすべきである。そして、その戦略に基づき、GX移行債の投資先を選定すべきである。

投資先の選定については、GX推進機構が担うことになっているが、同機構のガバナンスや、目利きがができる人財の確保が非常に重要になってくる。

また、FITにより太陽光発電パネルの需要が急増したものの、海外メーカーのパネルが多く使用されることになった（その原資は国民負担である）。今回のGX経済移行債の投資先の選定、業種の選定にあたっては、国内産業の活性化、強化という視点も重要となってくる。

こうした点について、GX推進法では、進捗計画と必要な見直しをする旨が定められているが、脱炭素社会に向け、資金が必要なところに行き渡っているか、経済と環境の両立に資するものであるか、国民や社会がしっかり監視することが必要となる。

さいごに

～行動変容を促す契機に

GX推進法は、前述のとおり課題はあるものの産業構造、社会構造の転換を可能にする大変野心的な法律である。日本では、欧州のような「高くても環境（社会）に良いもの

を選ぶ」といった考え方が十分醸成されておらず、日本の製造業もそうした製品開発にアクセルを踏み切れないでいる面もうかがえる。幸い、日本でも小学生からSDGsを学び、中学生からは「探求」教育が導入され、社会問題に強く関心をもつ若者が着実に増加してきている。

企業は、そうした若者の地殻変動を意識した上で、将来世代に認められる会社になるべく、意識変容、行動変容をすべきである。10年後、GX推進法がその大きなきっかけとなったといえる世の中になることを期待したい。

- *1 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/seichosenryakukaigi/dai12/siryou2.pdf>
- *2 <https://gx-league.go.jp/member/>
- *3 日本取引所グループ <https://www.jpx.co.jp/news/2040/20230609-01.html>
- *4 GX基本方針概要 https://www.meti.go.jp/press/2022/02/20230210002/20230210002_2.pdf
- *5 環境省webサイト <https://www.env.go.jp/content/000110823.pdf>
- *6 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/dai4/siryou1.pdf