

ポリシー・ディスカッション・ペーパー

経済移行のための投資: 日本(参考和訳)

2024年9月

免責事項: 本報告書に含まれる情報は、情報提供のみを目的としており、いかなる内容についても法的助言として解釈されるべきものではありません。明示的に別段の定めがある場合を除き、本回答書で表明された意見、提言、所見、解釈および結論は、PRI Associationのものであり、必ずしも本回答書の寄稿者または Principles for Responsible Investment の署名機関(個別機関または全体)の見解を示すものではありません。

本ディスカッション・ペーパー作成にあたり、PRI 日本地域政策レファレンス・グループ(Japan RPRG)に意見をもとめましたが、本ディスカッション・ペーパーで表明された見解に対する支持または承認を求めたものではありません。

当該和訳は、あくまでも便宜的なものとして英語の原文を翻訳したものです。英文と和文で相違が生じている場合には、英語の原文が優先されます。利用に際しては、適宜、英語の原文を参照していただくようお願いします。

PRIについて	3
本ディスカッション・ペーパーについて.....	3
経済移行への政府一体のアプローチが重要な理由	4
政府一体アプローチの概念的枠組み	4
政府一体アプローチ導入のための主な検討事項.....	5
政府一体の政策改革：日本の優先課題	7
経済移行に向けた日本の政策枠組みの概要	7
政策提言	8
日本の移行に向けての背景	9
経済構造.....	9
社会	9
気候とエネルギー	10
環境	10
日本の経済移行に対する現在の政策アプローチ	11
経済移行の統合：全体的な政策アプローチ、ガバナンス、モニタリング	11
国家移行戦略：目標設定と財政	15
実施：政策手段.....	15
金融規制当局の役割.....	17
PRIの次のステップ.....	18

PRIについて

責任投資原則(PRI)は、署名機関の国際的なネットワークと協力し、6つの責任投資原則の実施に向けて取り組んでいる。PRIの目標は、環境・社会・ガバナンス(ESG)課題の投資への影響に関する理解を深め、署名機関がこれらの課題を投資意思決定に取り入れることを支援することである。PRIは、署名機関、署名機関が活動する金融市場および経済、そして最終的には環境と社会全体の長期的な利益のために活動している。6つの責任投資原則は、ESG課題を投資活動に取り入れるための様々な可能性を提供する、自主的かつ意欲的な投資原則である。本原則は、投資家による、投資家のためのものである。署名機関は、これらの原則を実施することにより、より持続可能なグローバル金融システムの構築に貢献している。詳細についての参照先：
www.unpri.org

本ディスカッション・ペーパーについて

本ディスカッション・ペーパーは、日本で責任投資を行っている投資家にとって重要な論点を取り上げている。第一に、2050年までに温室効果ガス排出量をネットゼロにするという国家目標を含め、日本政府が設定したサステナビリティ目標に向けた日本経済の移行を実施するために、最も効果的な経済・金融政策改革とは何か。第二に、これらの改革は、どのように展開されれば日本社会・経済にとって最善の利益となり、責任ある投資家の効果的な支持を得ることができるのか。

本稿は、日本の経済移行プロセスの支援に携わる政策立案者や投資家を対象としたものであり、経済移行への効果的な政策アプローチに関する現在進行中の議論へのインプットとして活用されるべきである。また本稿は、日本の政策立案者が、これまでの取り組みをさらに発展させ、経済移行に対する政府一体のアプローチを確立するための方策を検討する。本稿における政策調査は、PRI署名機関及び日本の政策立案者との議論、そして政府が経済移行に対して首尾一貫した「政府一体」のアプローチをとる方法を示した[白書](#)を踏まえて実施された。

本ディスカッション・ペーパーに関する問い合わせ先

大崎一磨

APAC ポリシーヘッド(代理)

kazuma.osaki@unpri.org

Jan Vandermosten

シニア・ポリシー・スペシャリスト

jan.vandermosten@unpri.org

浦野・メネケン 藍業

ポリシースペシャリスト、クライメイト(日本)

aina.menneken@unpri.org

経済移行への政府一体のアプローチが重要な理由

2050年までにネットゼロを含むサステナビリティ目標を達成することは、日本経済の大幅な変革につながる。このプロセスがサステナブルで、国民と企業にとって利益をもたらすものであるためには、排出削減困難(Hard-to-abate)な産業だけでなく、関連するすべてのセクターと市場関係者を関与させた、積極的で首尾一貫した政府一体の戦略が、経済移行にとって最も効果的な政策的アプローチとなる

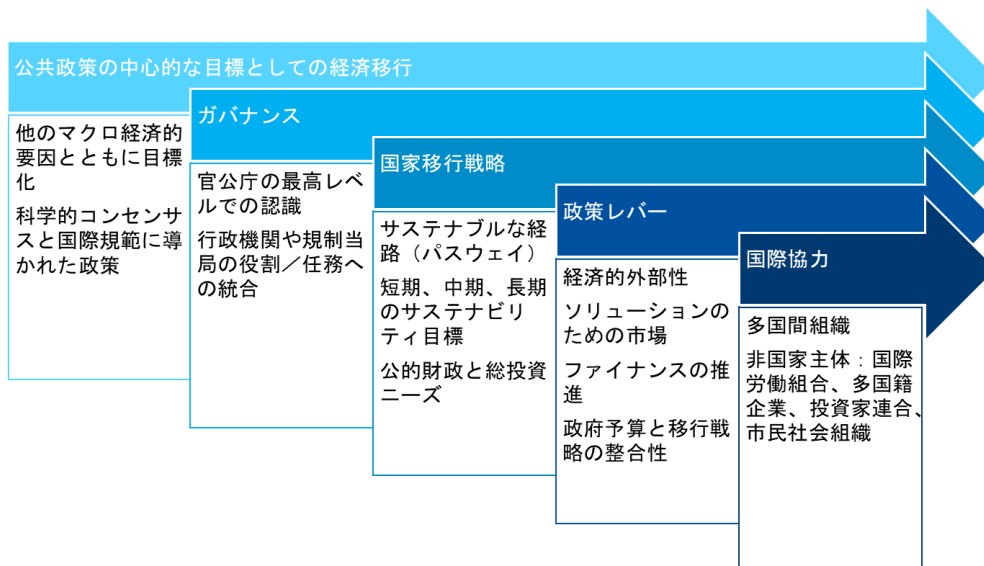
政府一体アプローチの概念的な枠組み

変化する世界において、各国政府は気候変動などのシステムレベルのサステナビリティリスク¹に対処しようとしており、公共政策の課題は、サステナビリティ課題と、成長、雇用、安全保障、金融の安定といった伝統的な経済・金融政策の目標の両方に効果的に対処することである。

世界中の多くの政府が、気候変動、生物多様性の損失、マクロ経済の不安定性、生活コスト危機などに対処するための政策や規制の導入を始めている。しかし、これらの改革はそれぞれ切り離されて進められることが多く、通常の公共政策やビジネス戦略との関連性も不十分である。さらに、サステナビリティ目標に向けた資本の流れは増加しているものの、まだ必要な規模には達していない。

2023年10月、PRIは経済移行のための投資に関する白書(以後「経済移行白書」と呼ぶ)を発表した。この経済移行白書では、経済移行を「*経済が現在の採掘的で持続不可能な状態から、持続可能で衡平な状態へと変化する、経済と自然・社会システムの双方に利益をもたらすプロセス*」と定義している。気候から生活コストに至るまで、複数の政策目標に取り組む効果的な政策アプローチは、政府一体の責任であり、そのように実行される必要があると主張している。政府一体アプローチのハイレベルな概念的枠組み(図1)は、政策立案における協調と一貫性の重要な役割を概説している。

図1. 経済移行への政府一体アプローチのためのハイレベルな政策枠組み



¹ このようなリスクは、気候変動に関するパリ協定、持続可能な開発目標(SDGs)、昆明・モントリオール世界生物多様性枠組み、国際人権章典とそれに続く条約やガイドラインなど、世界的な合意や枠組みの対象となっている。

政府一体アプローチ導入のための主な検討事項

PRIは、政府一体アプローチの主要な特徴について政策立案者との対話、そして投資家の理解を促進することを目的として、経済移行白書の概念フレームワークを作成した(詳細な資料についてはボックス 1 を参照)。この経済移行白書は、外部へのアウトリーチ、文献レビュー²、6 カ国における既存の政策状況の評価を通じて得られたインプットを反映したものであるが、経済移行に対する政府一体アプローチの確立に関連するすべての課題に対する答えを提供するものではない。

経済移行に対する政府一体のアプローチをどのように実施するかは、多くの課題が残されている。PRI は、継続的なエンゲージメントと政策調査の結果、4 つの重要な検討事項を特定した。

- 政治サイクルを超えて政策立案の継続性を確保し、政府省庁間の協力を促進するガバナンス構造をどのように確立するか。
- 科学的なコンセンサスと国際的な規範を尊重し、プラネタリー・バウンダリーとソーシャル・バウンダリーを適切かつ関連する国家目標にどのように取り入れるか。
- サステナブルな経済移行を達成するためのあらゆる側面(気候、環境、社会を含む)を促進し、さまざまな社会的ステークホルダーの経済移行への支持を構築する、バランスの取れた一連の政策手段をどのように開発し、実施するか。
- 経済移行のために資金調達を可能にする金融規制当局の行動が、政府一体のアプローチに完全に統合されるようにするにはどうすればよいか。

PRI の経済移行白書は、国がこうした実施上の課題にどのように取り組むかは、「*経済状況、経済構造、政治的・制度的能力、専門知識、利用可能な資金源や資金の種類、国内の経済・社会・環境の優先順位、政策立案と実施プロセスに関わるさまざまなアクター間の関係の性質など、一連の要素に左右される*」と認識している。

このディスカッション・ペーパーは、日本の経済、社会、政策フレームワークの発展に基づいている。サステナブルなネットゼロ経済への移行について、日本および他の主要な資本市場で進行中の議論に貢献することを目的として、主要な調査結果と政策提言を提示している。

² 政策手段のリストは網羅的なものではなく、以下の出版物のレビューに基づいて PRI が作成したものである: Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2023), [Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action](#); G20 (2021), [Sustainable Finance Working Group Roadmap](#); G20 (2022), [Sustainable Finance Working Group Progress Report](#); GFANZ (2021), [Act now: Financial leaders urge more climate action from the G20](#); GFANZ (2022), [Call to action: One year on](#); IMF (2023), [Activating Alignment: Applying the G-20 Principles for Sustainable Finance Alignment with a Focus on Climate Change Mitigation](#); IPSF (2022), [Transition finance report](#); OECD (2023), [Net Zero+: Climate and Economic Resilience in a Changing World](#); OECD (2022), [OECD Guidance on Transition Finance](#); UN Environment Programme and World Bank (2017), [Roadmap for a sustainable financial system](#); WBCSD (2020), [Reinventing Capitalism: a transformation agenda](#); WWF (2015), [From crisis to opportunity: Five steps to sustainable European economies](#).

ボックス 1. 経済移行への政府一体アプローチの実施を支援する PRI の活動

サステナビリティ課題に関するリソースは以下の通り

- PRI は、社会的側面がどの程度経済移行に影響を与えるかを探る研究プロジェクトに着手している（社会課題への配慮をどのように政府一体のアプローチに統合できるかなど）。当該調査レポートでは、社会経済的側面から経済移行の課題を明らかにし、9つの法域における調査を基に、これらの課題に対する政策的解決策を明らかにする予定である。このレポートは 2024 年後半に発表される予定で、経済移行の目標を達成するために高齢化社会にどのように向きあうか、また経済移行が日本の中小企業の存続に与える影響をどのように説明するかなど、日本にとって重要な課題をさらに探求するための土台となりえる。
- 上記レポートは以前発行した企業や投資家が人権を尊重できるようにするための政策の役割について検討した [adopting a strategic approach to human rights and social issues policy paper](#) を補完する。前回のレポートでは、社会と政策立案者が現在直面している 2 つの主要な課題、具体的には、気候変動危機と経済的格差の拡大がもたらすリスクを取り上げている。これらの危機への対応として、社会的要因を考慮した経済的移行を支援することを目的とした政策措置を求めている。
- PRI は、人権や社会課題と同様に、自然と気候変動に対する戦略的アプローチの概要を示す政策に関するレポートの作成に取り組んでいる。また、自然と社会課題の関連性についての見解も策定している。

経済移行実現のための金融に関する資料には、以下のようなものがある。

- PRI は、サステナブルな金融システムを構築するための改革を実施する政策立案者や規制当局を支援するため、一連の [ポリシー・ツールキット](#) を発表した。これらの核となるグローバル・ポリシー・ツールキットは、サステナブルな投資政策の基礎となる 5 つの政策についてハイレベルな概要を提供するもので、タクソノミーとステュワードシップ、それぞれに特化したツールキットによって補完されている。
- PRI はまた、グローバル・ポリシー・ツールキットの更新を進めている。更新版では、特に、金融規制当局がどうすれば政策を政府一体のアプローチに効果的に統合できるかを検証する。更新版ツールキットは、2024 年後半に発表される予定であるが、既に判明した内容はこの法域別ペーパーにも盛り込まれている。
- [A legal framework for impact \(インパクトをもたらす投資に関する法的枠組み、以下 LFI\)](#) は、PRI、国連環境計画金融イニシアティブ (UNEP FI)、Generation Foundation の共同プログラムである。このプログラムの主要報告書では、11 の法域の規制当局が「サステナビリティ・インパクトをもたらす投資」をどのように捉えているかを明らかにしている（評価可能なプラスのサステナビリティ・インパクトを生み出すための、投資権限、ステュワードシップ、および政策立案者とのエンゲージメントの活用などを含む）。

政府一体の政策改革：日本の優先課題

日本は、ネットゼロのような国際的な目標の達成を目指すと同時に、日本独自の課題に対応する経済移行への政府一体のアプローチを確立する上で、重要な一步を踏み出している。日本のアプローチの主な強みは、政府の最高レベルにおける戦略的方向性の提示と、移行に関する政府省庁間の協力の開始である。政策立案者は、この進歩を基に、以下のようなさらなる前進が求められている。

- 1) 移行戦略の実行の継続性を確保する
- 2) 経済政策の目標を、プラネタリー・バウンダリーやソーシャル・バウンダリーと整合させる
- 3) 経済移行のための政府一体戦略にさまざまな政策がどのように総合的に貢献しているかを明らかにする
- 4) 金融規制当局の権限が経済移行の目標とターゲットを確実にサポートする

経済移行に向けた日本の政策枠組みの概要

日本は、国際的なサステナビリティ目標にコミットして以来、とりわけ 2050 年までのネットゼロ目標を 2020 年に設定し、その結果 2021 年に法律に明記して以来、経済移行に対する政府一体のアプローチを確立する上で重要な発展を続けてきた。

内閣は、日本政府における行政機関の最高位であり、経済移行に向けた政策の方向性を示す包括的な戦略と行動計画を採択した。岸田文雄首相の就任記者会見で発表され、その後 3 回（2022 年、2023 年、2024 年）策定・改定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」（以下、「新しい資本主義」）は、政府の経済的優先事項を定めている（ボックス 2 参照）。新しい資本主義はさらに、GX 推進戦略（脱炭素成長型経済構造移行推進戦略）を通じた気候変動個別戦略によって補完されている。SDGs 実施指針は、モニタリングと実施のメカニズムとして機能する。これらの手段は、最も高いレベルでの認識と政府機関間の連携を確保するガバナンス構造に支えられている。

ボックス 2 新しい資本主義における日本政府の優先課題

- 人への投資に向けた中小・小規模企業等で働く労働者の賃上げ定着
- 三位一体の労働市場改革の早期実行
- 企業の参入・退出の円滑化を通じた産業の革新
- 投資の促進（GX、DX、AI、その他イノベーションへの）
- GX・エネルギー・食料安全保障
- 資産運用立国の推進
- 社会的課題を解決する経済社会システムの構築
- 経済社会の多極化

新しい資本主義には包括的な目標が盛り込まれており、気候変動問題についても幅広くカバーされている。気候変動と労働は、日本の経済（多岐にわたる高排出産業分野など）と社会（高齢化、サプライチェーン構造、労働生産性など）の主要な傾向を反映し、新しい資本主義全体を通じて取り上げられている重要なテーマである。GX推進戦略の下で、期限付き目標や日本の国が決定する貢献（NDC）を含む、気候に関する首尾一貫した一連の政策手段が整備されている。

しかし、自然や人権といった他の課題は、目標、財政的メカニズム、立法措置を含むきめ細かな政策を通じて明確に対処される必要性が残されている。これは、自然環境問題や所得、ジェンダーにおける不平等など、日本が直面している課題に対処するために必要なことである。社会課題とネットゼロへの移行との関連性、および日本の社会・経済の特定の側面が経済移行によってどのような影響を受けるか（高齢化社会、中小企業に依存するサプライチェーンなど）は、新しい資本主義、GX推進戦略または関連政策の中でさらに明確にすべきである。さらに言えば、ネットゼロへの移行と他の政府目標との関連性もまだ必ずしも明確でない。

金融規制当局の関与という点では、金融庁はいくつかの ESG 関連の政策（スチュワードシップ・コード、クライメート・トランジション・ファイナンスに関する基本指針、ソーシャルボンド・ガイドライン、ESG 投信に関する金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針、インパクト投資（インパクトファイナンス）に関する基本的指針など）の策定に貢献している。金融庁に与えられている任務と主要政策への部分的な関与の結果、行動を強制する力には限界があるかもしれないが、その戦略と行動は、金融セクターを経済移行に向けて導く意向を示している。

政策提言

上記を踏まえ、PRI は日本政府に対し、経済移行へのアプローチにおいて以下の点を考慮するよう提言する

- **経済移行のあらゆる側面に対する政府のアプローチの継続性と一貫性を確保するメカニズムを導入する。** 気候に関しては、2032 年度までの GX 経済移行債や 2050 年までの成長志向型カーボンプライシング構想のような長期的手段が良い事例である。しかし、気候以外でも、サステナビリティに関連する既存および今後の優先政策はすべて長期的なコミットメントが必要であり、戦略は内閣を含む政権交代に耐えるものでなければならない。また、長期的なコミットメントや戦略を策定する際には、経済移行のあらゆる側面を考慮するため、サステナビリティ課題を横断する首尾一貫した政策が必要である。
- **国家レベルのアウトカム目標³ が、プラネタリー・バウンダリーやソーシャル・バウンダリーと整合していることを明確にする。** このような目標は、内閣の包括的な政策優先事項（新しい資本主義など）の中に、より明確に組み込むことが可能であり、そうすることで政策立案分野の優先順位付けや政策手段の野心レベルの調整において、政府各省庁に方向性を与えることになる。内閣はまた、関連する目標全体の進捗状況をモニタリングするための、さらなる指標を検討することもできる。⁴
- **外部不経済への対処、解決策のための市場開発、移行のための資金調達及び供給を可能にすることによって、様々な政策が一体となって経済移行に関する統合戦略にどのように貢献しているかを内閣レベルで明らかにする。** これには、他の政策や手段がネットゼロの目標に寄与しているか、あるいはそれに対して大きな害を及ぼしていないかを明らかにすることで、ネットゼロの目標が関連する公共政策にどのように反映され、明確に結びついているかの分析を含めるべきである。
- **金融庁の任務が経済移行の目標とターゲットを確実にサポートすることを明確にし、金融庁の政策が政府一体のアプローチにさらに統合されるようにする。** これにより、社会的・環境的デューデリジェンスなどの政策について、他の政府省庁とのより良い連携を促進することができる。金融庁はまた、政策決定プロセスにおいて金融セクターの専門知識をより効果的に活用する役割を果たすことができる。

³ 例えば、2050 年までに温室効果ガス排出量をネットゼロにするという国家目標がある。

⁴ 指標とモニタリングの詳細については、以下の「モニタリング」のセクションを参照。

日本の移行に向けての背景

日本は経済移行に関連して複数の課題に直面している。

- 1) 排出削減が困難な産業を特徴とする大規模な製造業セクター
- 2) 重要な基盤となる中小企業の存在
- 3) 高齢化社会、人口減少、再教育への公共支出の減少
- 4) 限られた国内バイオキャパシティ(生物生産力)、低いリサイクル率、再生可能エネルギー設備開発に対する地理的課題

本章では、日本の経済・社会の構造、サステナビリティ課題への取り組み状況、意思決定構造を捉えることで、日本が直面する具体的な課題を洞察する。PRI では、国際的な情報源から各国のデータを収集することで、経済移行に関連する分野における日本の進捗状況を理解し、その背景を考察した。⁵ これらのデータと分析により、政策立案者が留意すべき分野について理解を深め、上記の章で特定した改革の優先順位を推奨することができる。

経済構造

高度経済成長期による所謂「東洋の奇跡」で知られる日本は、世界有数の経済大国である。1968年から2009年までは世界第2位の経済規模を誇っていたが、過去数十年間の経済停滞により、GDP ランキングは2023年には第4位にまで落ち込んだ。他の地域と比べ、日本経済は製造業への依存度が高い。これは歴史的に日本の経済成長に寄与⁶してきたが、こうした経済活動は大量の温室効果ガス(GHG)を排出しており、CO₂ 排出の観点からはしばしば削減が困難である。中小企業(SME)は、日本の全企業数の99.7%を占め、日本の全労働人口の約70%を占めている。⁷

社会

人間開発指数(Human Development Index)によると、日本は人間開発において世界トップ20カ国⁸に入る。社会的不平等や環境への圧力は、カナダや米国など他の先進国に比べて低い。⁹ OECD は、日本は他のOECD 諸国と比較して、健康、知識・技能、安全性の面では良好な成績を収めているが、社会的つながり、労働時間、男女間賃金格差の面では平均以下であることを強調している。¹⁰ また、ハッピープラネット指数によれば、日本の国民は、同程度の開発レベルにある他国と比較して、自国の幸福度を低く評価している。¹¹

日本はまた、少子高齢化という特殊な人口動態に直面しており、1970年から2022年の間に労働力人口が10%減少したが、その減少は女性の労働参加を促進する政府の努力によってある程度緩和された。しかしながら、労働人口の減少を補うはずの労働生産性もまた、政府が労働文化改革に取り組んでいるにもかかわらず、十分な成果はまだ顕在化していない。¹²

所得不平等の参考指標である日本のジニ係数に関する国際的な情報源からのデータはまばらである。しかし、2021年の国内データによれば、公共支出(特に年金)を考慮した後の所得格差は、OECD 平均に近い水準で

⁵ 対象国は、PRI が積極的な政策プログラムを実施している国・地域(オーストラリア、中国、EU、日本、英国、米国)に加え、新興経済国への視点を強化する観点からブラジルと南アフリカによって構成されている。

⁶ 1960年代の高度成長期には、製造業が日本経済を牽引した。出典:厚生労働省(2010)、平成22年版 労働経済の分析—産業社会の変化と雇用・賃金の動向—(抜粋資料)

⁷ 中小企業庁(2022)、2022年版中小企業白書

⁸ 2021年の日本のHDIは0.920で、191カ国中19位だった。

⁹ 不平等調整済み人間開発指数(IHDI)によると、不平等による日本の損失は8.1%であるのに対し、米国は11.1%である。プラネターリ一圧力調整済み人間開発指数(PHDI)によると、惑星圧力による日本の損失は14.4%である。

¹⁰ OECD (2020)、How's Life in Japan

¹¹ Happy Planet Index (n.d.)、Japan country profile

¹² 日本銀行(2022)、わが国の生産性動向—近年の事実整理とポストコロナに向けた展望—

2008 年以降比較的安定している。¹³ ジェンダー不平等の面では、日本は国連ジェンダー不平等指数(GII)によれば前進しているものの、労働参加率や国会議員数における男女間の格差は依然として、他の先進諸国より高い。¹⁴ 教育については、他の OECD 諸国と比較した場合、日本は教育達成度と学生の技能の面で高い実績を示している。最後に、公正な経済移行に必要な再教育に不可欠な職業訓練のための日本の公共支出は、GDP のわずか 0.01% にすぎない。これは OECD 平均(0.12%)より低く、¹⁵労働力が経済移行の機会から利益を得られるようにするためには、この分野での一層の努力が望まれることを示している。

気候とエネルギー

日本は、気候やエネルギーの面でユニークな特徴を持っている。排出量の多い製造業に依存しているため、電化への障壁が高く、脱炭素化への挑戦となっている。他国に比べて人口密度が高いため、国土面積当たりのエネルギー需要が高い。このような相対的な土地不足に加え、日本は、クリーン・エネルギー生産を増大させる上で、他の固有な障壁にも直面している。例えば、洋上風力発電に適した浅い海域は限られており、また 2011 年の福島原子力発電所の事故は、電源構成における原子力発電技術の貢献を減少させた。その結果、電力供給に占める再生可能エネルギーの割合が 2010 年の 10% から 2022 年には 25% に増加し、面積当たりの再生可能エネルギー生産量が他国に比べて高いにもかかわらず、日本は依然として化石燃料に大きく依存している。さらに、日本における再生可能エネルギーの可能性については、さまざまな見解が存在する。¹⁶

環境

グローバル・フットプリント・ネットワークのデータによると、日本の一人当たりのエコロジカル・フットプリントは、*世界平均の一人当たりのバイオキャパシティ*—生物生産力(農地、放牧地、森林地帯、漁場、造成地など)を皆で平等に共有した場合に再生できる地球の総能力—を上回っている。¹⁷ 日本の生物生産力の消費は、他の先進国(カナダやアメリカなど)に比べて効率的であるが、国内のバイオキャパシティには限りがあるため、日本は国内で正味のバイオキャパシティ不足に直面している。そのため、自給自足レベルまでフットプリントを削減することが急務となっている。

日本は、生物多様性の主要地域¹⁸ の保護と森林減少率の削減において前進を遂げたが、OECD の分析¹⁹によれば、一般廃棄物の回収率とリサイクル率(OECD 平均の半分に過ぎない)、農業生産による環境圧力(OECD 諸国の中で最も高い)、生物多様性への継続的な圧力と損失に関する課題が残っている。

¹³ OECD(2024)、[Income inequality](#)

¹⁴ [UNDP のデータ](#)によると、男性(71.0%)と女性(53.3%)の労働力率の差は主要先進国(カナダ、イギリス、アメリカ、オーストラリア)の中で最大である一方、国会における女性の議席占有率(14.2%)はこれらの国の中で最低である。

¹⁵ [OECD](#) (n.d.)。2017 年から 2021 年の 5 年間の平均値。

¹⁶ 日本の脱炭素化の道筋に関する [PRI の政策ブリーフィング](#)では、2035 年までに日本の電力部門で 90%のクリーンエネルギーを達成することは、現在よりも低コストで実現可能かもしれないことを示している調査結果をいくつか紹介している。この分析を支える前提が、[第 6 次エネルギー基本計画に従って](#) 2030 年に再生可能エネルギー電力比率を 36-38%に引き上げることを目指す日本政府の前提とは異なっている可能性がある。

¹⁷ 地球の資源の範囲内で生活するためには、世界の一人当たりのエコロジカル・フットプリントは、地球上で利用可能な一人当たりのバイオキャパシティと等しくなければならない。日本の一人当たりのエコロジカル・フットプリントは年間 4.2 ヘクタールで、必要水準をはるかに上回っている。

¹⁸ この指標「生物多様性主要地域の保護地域化率」は、陸域および淡水域の生物多様性にとって重要な場所(生物多様性の世界的な存続に大きく寄与する場所)が、それぞれ保護地域に指定されている割合の平均値の時間的推移を示している。詳しくは[こちら](#)をご覧ください。

¹⁹ [OECD: "Measuring distance to the SDGs targets – Japan"](#) (2 ページ目)

日本の経済移行に対する現在の政策アプローチ

本章では、経済移行に対する政府一体のアプローチを確立するための重要な検討事項に関して、日本が採用した政策アプローチについて説明する。日本の経済政策ガバナンス(ボックス 2 参照)を考慮に入れ、本ディスカッション・ペーパーの第 1 章で明らかにした分析と改革の優先事項の背景をさらに説明する。

経済移行の統合: 全体的な政策アプローチ、ガバナンス、モニタリング

新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画

「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」は、日本の現政権の戦略的見解と経済的優先事項を定めたものである。新しい資本主義を実現するという目標は、岸田文雄首相が所信表明演説²⁰で提示し、その後、3回(2022年、2023年、2024年)の実行計画の策定と改定を通じて発展してきた。²¹

新しい資本主義の下での日本のアプローチは、経済成長を確保することに固執しているが、気候変動、少子高齢化などの社会的課題は、市場や公共政策だけでは解決できないことも認識している。i) 社会的課題に対する解決策は、市場と国家の両者によって見出されること、ii) これらの解決策が、ひいては新たな市場と経済成長を生み出すこと、iii) これが最終的に、すべての人にとって持続可能な幸福をもたらすことになる、という原則に立った、新しい形の資本主義が必要であると呈している。

新しい資本主義は、政策の優先順位を定義する包括的な戦略として機能し(ボックス 2 参照)、その一部には専用の政策プログラムが設けられている。そのため、労働市場改革、ビジネス革新、中間層の支援、気候変動への取り組みへの焦点は限定的であるものの、**経済移行に対する政府の主要な戦略的アプローチとみなすことができる**。より広範な環境や社会への配慮は、新しい資本主義にはほんの少ししか反映されていない。

GX 推進戦略

GX 実現に向けた基本方針(以下、GX 基本方針)²²は、2023年2月に閣議決定された、日本の重要な気候政策の枠組みである。GX 基本方針は、**気候移行に関する日本政府の統合戦略**である。「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の促進に関する法律」において、GX 基本方針の実施、GX 経済移行債の発行、カーボンプライシング制度の導入、GX 推進機構の設置、政策の進捗状況のモニタリングと必要に応じた更新が義務付けられている。

重要なのは、GX 基本方針が、国家レベルでネットゼロへの移行を可能にするための投資ロードマップを提供していることである。このロードマップによれば、日本経済を変革するためには、今後 10 年間で 150 兆円以上の資金が必要となり、それに従った官民資金調達に向けた解決策を提供する。

2023年5月、国会で GX 推進法が可決された。GX 推進法は、GX 基本方針が求める必要な立法措置の一部を実施するためのものである。同法は、化石燃料サーチャージと排出量取引制度(ETS)を含むカーボンプライシングメカニズム案を正式に決定するための措置を導入した。同法はまた、2024年2月に入札が開始される世界初のソブリン・クライメイト・トランジション・ボンド(クライメイト・トランジション利付国債)の発行に道を開いた。

2023年7月、GX 推進法に基づく GX 推進戦略(脱炭素成長型経済構造移行推進戦略)が閣議決定された。エネルギー安定供給の確保に向け、徹底した省エネに加え、再エネや原子力などのエネルギー自給率の向上

²⁰ 首相官邸(2021)、[第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説](#)

²¹ 新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画の最新版: https://www.cas.go.jp/ip/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2024.pdf

²² [GX 実現に向けた基本方針](#)

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り組みを進めること、GX の実現に向けた「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、そして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、を主な2つの取組としている。

SDGs 実施指針

2016年5月、閣議決定により SDGs 推進本部が正式に設置された。2016年12月、「国連持続可能な開発のための2030アジェンダ」を日本が実施する際の指針となる「SDGs 実施指針」が SDGs 推進本部で採択された。

SDGs 実施指針は、「2030年アジェンダを包括的かつ効果的に政府一体で取り組む体制を構築する」ことを目的としているが、それ自体は閣議決定されたものではなく、GX基本方針のように内閣による立法提案につながっていない。²³ 新しい資本主義は実施指針で概説されている目標の達成に寄与しているように見えるが、2023年に両枠組みの改定が行われるものの、両者のより広範な整合性はまだ見られていない。例えば、新しい資本主義は、自然や人権の明確な組み入れなど、より広範な環境・社会課題に関する目標、ターゲット、計画を示していない。

そのため、SDGs 実施指針は戦略や政策立案の手段というよりは、**経済移行に関連する政策を調整・モニタリングするためのツール**と考えることができる。他方で、この実施指針は、新しい資本主義や GX 基本方針の範疇に含まれない環境政策や社会政策にも関連している。

SDGs 実施指針は、国連2030アジェンダの5つのPに従って、8つの優先事項を定めている(ボックス3参照)。

ボックス3 SDGs 実施指針における日本政府の優先事項

人間	<ul style="list-style-type: none"> あらゆる人々が活躍する社会、ジェンダー平等の実現 健康、長寿の達成
繁栄	<ul style="list-style-type: none"> 成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション 持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備
地球	<ul style="list-style-type: none"> 省・再生可能エネルギー、災害・気候変動対策、循環型社会 生物多様性、森林、海洋等の保全
平和	<ul style="list-style-type: none"> 平和と安全・安心社会の実現
パートナーシップ	<ul style="list-style-type: none"> SDGs 実施推進の体制と手段

²³ [SDGs 実施指針\(2016、2ページ目\)](#)

ガバナンス

上記の手段による日本の経済移行へのコミットメントは、最高レベルでの認識と政府機関間の協力を確保するガバナンス構造に支えられている。

- 新しい資本主義実現本部は、新しい資本主義で示された優先事項を実現するための政策措置を審議する。本部長は内閣総理大臣、副本部長は新しい資本主義担当大臣と内閣官房長官で、全閣僚で構成される。また、同本部の下には、外部有識者を含む新しい資本主義実現会議が設置されており、新しい資本主義を実現していくためのビジョンの提示と具体化を進めている。
- GX 実行会議²⁴ は、内閣のグリーントランスフォーメーション(GX)政策を監督する。内閣総理大臣が議長を務め、GX 実行推進担当大臣(現在は経済産業大臣が兼務)と内閣官房長官が副議長として議論をリードする。メンバーには外務大臣、財務大臣、環境大臣が含まれ、その他の主要な民間ステークホルダーも含まれる。
- SDGs 推進本部は SDGs 実施指針を策定した。内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成される内閣の機関である。²⁵

モニタリング

日本は、採用した政策介入がどの程度目標を達成しているかを追跡できるモニタリング手段を導入している。

気候に関して、GX 推進法は、「政策の進捗評価を定期的に行う」ことを政府に求めている。先般、同法が成立したことから、そのような見直しはまだ行われていないが、政府は、「GX 投資等の実施状況や二酸化炭素の排出に係る国内外の経済動向等を踏まえ、施策の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行う、化石燃料賦課金や排出量取引制度に関する詳細な制度設計について、排出枠取引制度の本格的な稼働に向けた具体的な方策も含めて検討し、この法律の施行後 2 年以内に、必要な法制上の措置を行う」としている。²⁶

気候変動を超えて、法的なモニタリングとレビューの要件はない。しかし、日本は 2017 年と 2021 年に、国連 2030 アジェンダの下での公式モニタリング・メカニズムである自発的国家レビュー(VNR)²⁷を通じて、SDGs 達成に対する進捗状況をモニタリングしてきた。最新の SDGs 実施指針によれば、次回の VNR は 2025 年頃に実施される予定である。

最新の VNR には、政府による自己評価が含まれている。また、NGO、学界、民間セクター、国際機関の代表が参加した SDGs 推進円卓会議による評価も含まれている。政府はすべての SDGs に対する進捗状況を報告しているが、いくつかの SDGs については定量的な目標がないため、包括的なギャップ分析の実施が複雑になっている。

²⁴ [GX 実施協議会](#)

²⁵ SDGs 推進本部が開催した会議の [議事録](#)によると、官房長官が議論を促進し、他のすべての省庁がそれぞれの戦略や計画を共有することで、平等に関与している。

²⁶ [経済産業省の発表](#)

²⁷ [VNR\(2017年\)](#)、[VNR\(2021年\)](#)

ボックス 4. 経済政策ガバナンス

日本の政府構造には、**国、都道府県、市町村**の 3 つの階層がある。このディスカッション・ペーパーでは、国政レベルに焦点を当てる。日本政府は立法府、行政府、司法府で構成され、それぞれ国会、内閣、最高裁判所によって管理されている。立法府である国会は、衆議院と参議院からなる二院制を採用している。行政府である内閣は、内閣総理大臣と最大 17 人の国務大臣で構成される。

法令を制定する場合、議員立法と内閣提出がある。内閣提出法案は所管省庁が起草し、内閣法制局の審査を受ける。内閣提出法案も、衆参どちらかに先に提出することができる。国会に提出された法案は、しかるべき委員会に付託され審議された後、本会議で委員会の審議内容が報告され、採決が行われる。原則として、すべての法案は衆参両院で可決されなければ成立しない。法律は、政令、省令、告示などの行政命令に支えられている。

内閣は、日本政府における最高レベルの行政権であり、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」²⁸ や「成長戦略実行計画」など、より広範な政策の方向性を示す包括的な戦略や行動計画を策定する。²⁹ また、SDGs 実施指針や、GX 実現に向けた基本方針³⁰ も閣議決定され、これに続いて GX 推進法が制定された。これらの各政策は、「**新しい資本主義実現会議**」、「SDGs 推進本部」、「GX 実行会議」といった内閣レベルの委員会によって策定されモニタリングされている。

閣議決定された政策に基づき、各省庁などの行政機関が整合性のある政策を実施する。日本では、サステナブルファイナンスの分野において、義務や罰則を伴わない原則ベースの政策アプローチ（自主的なガイダンスやガイドライン）が独自に普及してきた。例えば、EU のサステナビリティ活動に関するタクソノミーやサステナブルファイナンス開示規制（Sustainable Finance Disclosure Regulation: SFDR）などの規制的アプローチとは対照的に、日本の各省庁は、自主的な行動によって同様の目的を達成する自主的な債券・融資の枠組みや監督指針を開発・推進してきた。

経済移行に関連して、政策決定に最も直接的に関与する官庁は、経済産業省（METI）、金融庁（FSA）、環境省（MOE）であろう。すべての政府省庁が経済移行に関係しているが、それ以外にも、財務省、国土交通省、農林水産省、厚生労働省などが経済移行に特に関係している。

²⁸ 内閣官房（2023）、[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](#)

²⁹ 内閣官房（2021）、[成長戦略実行計画](#)

³⁰ 内閣官房（2023）、[GX 実現に向けた基本方針の概要](#)

国家移行戦略: 目標設定と財政

閣議決定された日本の新しい資本主義は、経済移行の重要な基盤となるものである。しかし、取り上げられている課題や、各優先事項に沿った政策の詳細さの点で、課題が残っている。気候変動と労働は新しい資本主義全体を通じて取り上げられている重要なテーマであるが、自然や人権といった課題はまだ明確に取り上げられていない。

しかし日本は、GX 基本方針の下、気候に関する国家移行戦略を策定した。その内容は以下の通り。

- 中長期的な目標: 日本は、2050 年までのネットゼロを公約し、気候変動に関するパリ協定の下、2030 年の国が決定する貢献(NDC)を提出した。しかし、日本の 2030 年気候目標が、地球温暖化を 1.5°C に抑える必要性に関する科学的コンセンサスにどの程度整合しているかは、すべてのステークホルダーにとって十分明確ではない。³¹
- 資金調達に関する情報: GX 基本方針は、2050 年までにネットゼロを達成するためには、今後 10 年間で民間資金と公的資金の合計 150 兆円が必要であると概説している。政府はまた、この 150 兆円のうち 20 兆円を公共投資として提供し、民間市場を活性化させることを約束している。

気候以外のサステナビリティ課題に対する日本の戦略は、あまり明確に定義されていない。SDGs 実施指針が進捗のベンチマークとなる。

- 日本は、自然保護計画(生物多様性国家戦略 2023-2030)を SDGs 実施指針に統合している。2030 年までに陸地と海域の少なくとも 30%を保全することを約束し(昆明・モンリオール生物多様性グローバル枠組みで設定された目標に沿った)、30 by 30 ロードマップを採択した。
- 日本は、SDGs 実施指針の重点分野³²にわたる 500 以上の既存の政策措置と予算を集約した SDGs アクションプラン³³を策定した。気候や自然以外の課題(例えば貧困や不平等など)には定量目標が包括的に設定されているわけではない。³⁴ また、すべての施策に明確な予算が割り当てられているわけではない。例えば、ジェンダー政策の予算は、科学・技術・イノベーションなど他の政策分野に比べて包括的に割り当てられていない。

実施: 政策手段

日本は、図 2 に概略を示すように、政府一体主導の移行を実現するために様々な政策手段を導入してきた。PRI は、これまでの調査結果³⁵や、環境・社会政策に関する追加調査を基に、幅広い政策の評価を実施した。追加調査対象には、世界各地の法域で関連性がある(自然、ディーセント・ワーク、税の透明性、人権デュー・ディリジェンス)、あるいは日本の国内事情や政策の優先順位に照らして際立っている(労働市場改革や公共財としての住宅など)と判断したものが含まれる。要約すると:

- 外部不経済への対応。日本はさまざまな制度を導入してきた。しかし、政府はその有効性を高め、補助金政策とサステナビリティ目標との整合性を見直すべきである。
- ソリューションのための市場構築。日本には、いくつかのサステナビリティ目標、幅広い行動計画、政策措置がある。しかし、こうした政策戦略の信頼性を高めるためには、補足的な情報が必要である。公正な移行のための十分な公共支出は、これらの市場の堅牢性を確保するために必要である。

³¹ 例)気候行動トラッカーと [ASCOR](#) が 2023 年に行った独立評価では日本の 2030 年目標排出削減量は 1.5°C 目標を達成するには不十分。

³² これらの分野は、「人」(人権、多様性、ディーセント・ワーク、健康)、「繁栄」(GX 推進、科学技術革新、デジタルトランスフォーメーション、インフラ整備)、「地球」(気候変動、生物多様性)、「平和」(安全保障)、「パートナーシップ」(国際協力)である。

³³ [SDGs 行動計画](#)

³⁴ [SDGs の目標とグローバル指標と VNR2021](#)

³⁵ 特に、PRI の [日本におけるネット・ゼロの実現に係るポリシー・ブリーフィング](#)や、[Investing for the economic transition: the case for whole-of-government policy reform](#) の 15 ページと 16 ページにある日本のケーススタディを参照。

- 移行に向けた資金調達の促進。日本の当局は自主的な支援策とブレンドファイナンスへの強いコミットメントを通じて前進を遂げてきた。しかし、これまでの政策は気候変動に焦点を当てたものであり、より広範な環境的・社会的な移行を考慮したものではなかった。
- 政府予算配分と経済移行との整合性の確保。GX 戦略のコミットメントは、2023 年と 2024 年の気候変動対策への予算配分（例えば、蓄電池・太陽電池のサプライチェーン構築や、鉄鋼・化学・その他製造業の製造プロセス転換など）が盛り込まれている。SDGs アクションプラン 2023 におけるその他の施策への予算配分は、それほど包括的なものではない。

これらの政策手段は、個々にはネットゼロや移行目標に貢献すると言えるが、整合性を確保し、すべてのステークホルダーに伝え続けることで、その全体的な効果を高めることになる。産業別ロードマップのようないくつかの基本的な政策手段は、1.5°C シナリオを使用している一方、並行して 2°C を十分に下回るシナリオ（例えば IEA SDS³⁶）を使用することも依然として認めており、投資家から、より明確なシナリオを求める声が上がっている。ロードマップのような主要な政策手段は、日本のクライメート・トランジション・ボンドを通じた移行のための資金調達とともに、可能な限り透明性をもって目標と整合されるべきである。

図 2: 経済移行への政府一体のアプローチに必要なレバー³⁷

経済的外部性への対応	ソリューション市場の活性化	移行をサポートする金融の促進	政府予算と移行戦略の整合性の確保
<ul style="list-style-type: none"> • 価格設定 • パフォーマンス基準 • 環境汚染リスクが高い産業の段階的廃止時期 • 排出削減が困難な産業に対する需要サイドの措置 • 補助金改革 • 経済アクターに求める最低限の社会的セーフガード 	<ul style="list-style-type: none"> • サステナビリティ目標 • 信頼可能且つ予測可能な産業別の政策、目標、移行計画 • クリーンな技術やセクターに対する免税や補助金 • 初期段階の技術革新と研究開発を支援する措置 • 公共調達に係る政策 • 労働力のアップスキルとリスキリング 	<ul style="list-style-type: none"> • サステナビリティ・アウトカム金融規制に組み込む • サステナブルな金融を支援する公的資金の提供 	<ul style="list-style-type: none"> • 予算と財政管理を通じた、あらゆる経済産業における変革の推進

³⁶ 国際エネルギー機関、サステナブルな開発シナリオ

³⁷ 政策手段のリストは網羅的なものではなく、以下の出版物のレビューに基づいて PRI が作成したものである: Coalition of finance ministers for climate action (2023), [Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action](#); G20 (2021), [Sustainable Finance Working Group Roadmap](#); G20 (2022), [Sustainable Finance Working Group Progress Report](#); GFANZ (2021), [Act now: Financial leaders urge more climate action from the G20](#); GFANZ (2022), [Call to action: One year on](#); IMF (2023), [Activating Alignment: Applying the G-20 Principles for Sustainable Finance Alignment with a Focus on Climate Change Mitigation](#); IPSF (2022), [Transition finance report](#); OECD (2023), [Net Zero+: Climate and Economic Resilience in a Changing World](#); OECD (2022), [OECD Guidance on Transition Finance](#); UN Environment Programme and World Bank (2017), [Roadmap for a sustainable financial system](#); WBCSD (2020), [Reinventing Capitalism: a transformation agenda](#); WWF (2015), [From crisis to opportunity: Five steps to sustainable European economies](#).

金融規制当局の役割

金融庁の任務は、金融庁設置法の第三条において以下の通り規定されている：

- 金融庁は、我が国の金融の機能の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図ることを任務とする。
- 前項に定めるもののほか、金融庁は、同項の任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。
- 金融庁は、前項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする。

金融庁は、サステナブルファイナンスを積極的に推進しており、こうした政策において気候関連の経済移行は重要なテーマとして扱われている。これは、金融の安定の確保や、金融の円滑を図るという基本的な任務を遂行する上で、サステナブルファイナンス並びに気候関連の経済移行が重要であると金融庁が認識しているためと考えられる。また、内閣の重要政策に関する事務支援をすることが金融庁の任務として求められていることも注目に値する。これは、内閣レベルで認識もしくは発案されている以下のようなサステナブルファイナンス政策を金融庁が推進していることを反映している：

- **インパクト投資(インパクトファイナンス)に関する基本的指針の制定。**³⁸ 本指針は、社会・環境課題の重要性が高まる中で、投資を通じた社会・環境インパクトの創出の促進を目的としており、課題解決を目指す投資家と企業がどのようにインパクト投資(インパクトファイナンス)という手法を用いて資金調達・供給を実現できるかを示している。
- **資産運用立国実現プラン**³⁹、**および資産所得倍増プラン。**⁴⁰ これらの政策は、新しい資本主義に示された優先事項に基づいており、いずれもサステナビリティ・アウトカムへの投資を可能にする政策オプションを検討している。
- **サステナビリティ報告の進展。** 上場企業は 2023 年 3 月以降、有価証券報告書でサステナビリティ情報を開示することが義務付けられている。⁴¹ 日本サステナビリティ基準委員会(SSBJ)は現在、国際財務報告基準(IFRS)S1 および S2⁴²に基づく日本の報告基準を策定中であり、同時に金融庁は、この基準を報告義務にどのように組み込むかを検討している。

金融庁はまた、関連する政策手段に関して、他の政府省庁に影響を与え、協力している。

- 環境省および経済産業省と共同で「**クライメート・トランジション・ファイナンスに関する基本指針**」を策定。株式に関するトランジション・ファイナンスはそれほど包括的に取り上げられていないが、このガイドラインは債券とローンを対象としており、クライメート・トランジションに向けた民間資金の動員を明確に支援するものである。

金融庁は SDGs 推進本部のメンバーでもある。⁴³ このガバナンス組織を支える法律がないため、金融庁のこのテーマに関する行動を強制する力は制限されるものの、上述のような関連政策手段の確立における他の政府省庁との協力は促進される。

³⁸ 金融庁(2024)、[インパクト投資\(インパクトファイナンス\)に関する基本的指針](#)

³⁹ 新・資本主義実現会議(2024)、[資産運用立国実現プラン](#)

⁴⁰ 新・資本主義実現会議(2023)、[資産所得倍増プラン](#)

⁴¹ 金融庁「[サステナビリティ情報の開示に関する特集ページ](#)」

⁴² SSBJ(2024)、[サステナビリティ基準委員会がサステナビリティ開示基準の公開草案を公表](#)

⁴³ 内閣官房(2016)、[持続可能な開発目標\(SDGs\)推進本部の設置について](#)

PRI の次のステップ

PRI の当面の優先課題は、国際レベルおよび国レベルの政策立案者に働きかけ、彼らが経済移行をすべての活動の中心的な目標として認識し、それぞれの組織や戦略において政府一体のアプローチを採用し、経済移行へのコミットメントをどのように実施するかを説明する移行計画を策定することである。

この詳細な地域調査は、経済移行におけるそれぞれの法域の課題と機会を取り上げるシリーズの第1弾である。次に、オーストラリア、カナダ、中国、EU、英国、米国を取り上げる予定である。このディスカッション・ペーパーでは、経済移行に関する日本政府の包括的な優先事項に焦点を当て、ハイレベルに概観したが、経済移行の社会的側面について十分に調査しきれていないことを認識している。

PRI は、社会的側面が経済移行にどの程度影響を与えるかを探る調査プロジェクトに着手し、社会課題の考慮が政府一体の移行どのように統合できるか検討する。当該レポートでは、社会経済的側面から経済移行の課題を明らかにし、特定の法域におけるリサーチを基に、これらの課題に対する政策的な解決策を明らかにする。レポートは 2024 年後半に発表する予定で、気候変動の社会的側面に焦点を当てる。このレポートに続くさらなる調査は、技術的変化や人口動態的变化を取り上げ、経済移行の目標を達成する上で高齢化社会をどのように考えるか、あるいは経済移行が日本の中小企業の存続可能性に与える影響をどのように説明するかなど、日本にとって重要な課題をさらに探求する土台となる可能性がある。