

改正地球温暖化対策推進法における地方公共団体の役割とその行方

環境省地球温暖化対策課長 清水康弘

1. はじめに

1997年12月に京都で開催された国連気候変動枠組条約第3回締約国会議いわゆるCOP3から5年がたった。京都議定書については、その運用の詳細なルールについて国際的な合意の成立に時間がかかり、また、米国の離脱表明という事態があったものの、世界各国は総じて京都議定書に対して好意的であった。そして、2001年のCOP7でマラケシュ合意が成立したことにより、昨年2002年は、ヨハネスブルグの地球サミットをも契機にして、一挙に京都議定書に対する批准が進んだ年であった。我が国も、国内法を整備した上で、昨年6月4日に京都議定書を締結した。

京都議定書の発効要件は、第一に、55ヶ国以上の国が批准すること、第二に、付属書I国（先進国）の全体のCO₂の排出量のうち、55%以上の割合を占める国が批准することであり、これらが満たされた時から90日後に発効するというものである。

2002年末の時点で100の国と団体が批准し、付属書I国のうち排出量で43.9%を占める国が批准している。第一の要件は満たしているが、第二の要件がまだ満たされていないことになる。米国とオーストラリアは京都議定書に参加しないことを表明しているので、排出量が付属書I国の中で17.4%を占めるロシアの動向が京都議定書の発効を左右することになる。ロシアは、昨年9月の地球サミットの中で、京都議定書を批准することを表明しているので、必要な手続きが終了すれば、早晚正式に批准を行うことが期待される。そうなると、いよいよ京都議定書が発効という運びになり、我が国の温暖化対策も待ったなしの状況になってくる。

温室効果ガスの排出は、産業活動のみならず、民生、運輸など国民生活の幅広い活動と密接に関連している。したがって、地球温暖化対策は必然的に国民生活の様々な局面に着目した対策が必要となる。その観点からみると、温暖化対策の実施に関して地方公共団体の役割は極めて大きなものとなる。本論では、昨年成立した改正地球温暖化対策推進法を中心に、地方公共団体の役割について論じたい。

2. 地球温暖化対策に関する地方公共団体の責務

地球環境問題は、国際的な協力の下で対策を実施することが効果的であるため、国際条約などの国際的な枠組みに従って実施されることが多い。こうした性格を持つことから、しばしば、地球環境問題の解決は一義的に国にのみ責任があり、地方公共団体や国民一般には責任がないとの解釈がなされることがあるが、それは大きな間違いである。

地球環境問題といえども国内の環境問題と同様に、我々一人一人の環境への負荷が地球規模で積み重ねられて地球規模で影響を及ぼしているのであるから、国内の環境問題と同様に、その負荷の原因に応じた適切な対策を講じることが必要である。となれば、国が大きな責務を有するのは当然のこととして、地方公共団体も、その区域の様々な条件に応じた対策を実

施することが適切かつ効果的な場合が多々ある。こうしたことから、地球温暖化対策推進法では、その第4条で、国の責務とは独立した地方公共団体の責務として「地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進するものとする」と規定している。

また、一方で地方公共団体は、行政事務や公共事業、公益事業などの実施主体でもあり、事業規模から考えると民間の企業に比べても大量の温室効果ガスを排出する主体である。大規模な排出者として、行政は他の民間主体に率先して、自らの排出量を削減することが求められている。こうした観点から、同条第2項では、「地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の抑制等のための措置を講ずる」と規定している。

地球温暖化対策は、行政のみの対策で完結するものではなく、事業者や国民の活動にも深く関わる。このため、地球温暖化対策推進法では、事業者や国民の責務として、自らの温室効果ガスの排出抑制等に努めるとともに、「国及び地方公共団体が実施する温室効果ガスの排出の抑制等のための施策に協力しなければならない」と規定している。地方公共団体が地球温暖化対策の実施主体であることを前提としていることに注意すべきであろう。そして、こうした事業者や国民の責務規定を逆に地方公共団体の側から見た規定として、地方公共団体は「その区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図るため、・・・施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるように努めるものとする」と規定している。

以上法律の条文に即して詳細に見てきたが、要約すれば、地球温暖化対策推進法によれば、地球温暖化対策に関する地方公共団体の責務とは、次の3点とすることができる。

- ① 地域条件に応じて地域の事業者、住民等を対象にした温暖化対策を実施すること
- ② 地方公共団体が自ら排出する温室効果ガスの量を減らすこと
- ③ 事業者や住民が行う温暖化を防止する活動を支援すること

3. 地域における地球温暖化対策の構造

(1) 総合推進計画の策定

地球温暖化対策推進法における国の施策の中心は京都議定書目標達成計画である。この計画はその名前のとおり京都議定書の目標の達成を担保するための計画であるが、地方公共団体との施策の関係で注目すべきは、計画の内容として「国、地方公共団体、事業者及び国民のそれぞれが講ずべき温室効果のガスの排出の抑制等のための措置に関する基本的事項」を定めることとされていることである。すなわち、国の計画の中には、地方公共団体による措置の基本的事項が含まれており、この計画を受けて、地方公共団体が具体的な施策を講ずることが予定されている。

この計画を受けた具体的な規定としては、第20条で、「都道府県及び市町村は、京都議定書目標達成計画を勘案し、その区域の自然的社会的条件に応じて、温室効果ガスの排出の抑制等のための総合的かつ計画的な施策を策定し、及び実施するように努めるものとする」と規定している。地方公共団体は、これまで環境保全の分野で率先的な役割を担ってきており、また、地球温暖化はエネルギー政策、交通政策など他の分野にも関係することから、広

範多岐にわたる分野の有機的な連携を保ちつつ、総合的な施策を策定することが重要である。また、地方公共団体の施策についても、その役割の重要性に鑑みれば、長期的な視野に立って計画性のある施策を講じることが求められている。

この条文は、いわゆる努力規定であり、かつ、抽象的に「総合的かつ計画的」と規定されているだけであるが、この条文を具体化する施策としては、例えば、その地域の地球温暖化対策の総合推進計画の策定があげられる。現在、この条文に基づき、地球温暖化対策の総合推進計画を策定している地方公共団体は、都道府県では35団体、市町村では38団体と、いまだ少数である。

（２）率先実行計画の策定

地方公共団体はその事業規模などに鑑み、温室効果ガスの大規模な排出者である。このため、自ら率先して自らの事業から発生する温室効果ガスの排出の抑制等に取り組む必要がある。こうした観点から、第21条では、「都道府県及び市町村は、京都議定書目標達成計画に即して、当該都道府県及び市町村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の抑制等に関する計画を策定する」とされている。地方公共団体は、書類作成などの事務処理のほか、例えば公共交通や廃棄物処理、上下水道などの公営事業を営んでいる場合もあり、こうした関係事業のすべてがこの率先実行計画の対象となる。

現在、神奈川県を除いたすべての都道府県で率先実行計画が策定されており、また、市町村では859の団体が率先実行計画を作っている。さらに広域的な行政の観点等から結成されている一部事務組合でも率先実行計画を策定していることが注目される。こうした計画に基づき温室効果ガスの削減について効果の高い具体的な対策が実行されることが期待される。

（３）都道府県地球温暖化防止活動推進センター

近年、温室効果ガスの排出量が増加しているが、特に、民生分野、運輸分野など日常生活に関連する分野で伸びが著しいという特徴がある。このため、温室効果ガスの排出を効果的に抑制していくためには、住民の日常生活の様々な局面で対策を講じることが必要である。このためには、住民一人一人に日常生活の中で様々な配慮を実行してもらう必要があり、その意味でまずは地球温暖化対策に関する普及啓発の役割が大きい。

地球温暖化対策推進法では、都道府県知事は、地球温暖化対策に関する普及啓発を行うこと等により地球温暖化の防止に寄与する活動の促進を図ることを目的として設立された公益法人（財団法人、社団法人）又は特定非営利法人（NPO）を都道府県地球温暖化防止活動推進センターとして指定することができる、と規定している。この規定は、「できる規定」であることから、必ずしも都道府県知事にセンターの指定を義務づけるものではないが、法律の趣旨からすると、より多くの都府県においてセンターの指定がなされることが温暖化対策の推進上望ましい。

しかしながら、このセンターの指定は進んでおらず、現時点では全国で13道県が指定を行っているにとどまっている。指定が進まないことの一因に、既存の公益法人には地球環境

保全を目的とするものが少ないことがあげられていたため、今回の法改正では、センターに指定することのできる団体の要件を公益法人だけに限定するのではなく、NPO法人にも拡大することとした。このことをバネにさらにより多くの都府県でセンターの指定が進むことが期待される。

（４）地球温暖化防止活動推進員

国民生活の様々な局面に注目して、日常生活に関して発生する温室効果ガスの排出を抑制しようとしても、国民一人ひとりの立場からすれば具体的にどのようなことを実行すればよいのか分からないことが多い。また、単に、マスメディアやインターネット、パンフレット等の媒体を通じて情報が提供されたとしても、具体的な日常生活の局面でそれを実行するためには、専門家の指導が必要な場合が多いことも予想される。こうした要請に応えるために、地球温暖化対策推進法では、「都道府県知事は、地域における地球温暖化の現状及び地球温暖化対策に関する知識の普及並びに地球温暖化対策の推進を図るための活動の推進に熱意と識見を有する者のうちから、地球温暖化防止活動推進員を委嘱することができる」と規定している。

地球温暖化分野の専門家としては、行政や企業や民間団体等で地球環境保全に携わってきた経験を有する者等がいる。環境カウンセラーなどの既存の制度もあるが、こうした専門家の中から、現在、24道府県で2199人が委嘱を受けている。

今回の法律改正では、地球温暖化防止活動推進員の活動として、「住民に対して、その求めに応じ日常生活に関する温室効果ガスの排出の抑制等のための措置について調査を行い、当該調査に基づく指導及び助言をすること」という項目が追加された。いわゆる温暖化診断である。現在、企業分野ではESCO（Energy Saving Company）事業という形で、企業内のエネルギーの使用状況を診断し、省エネで費用がうくことを前提に必要な省エネ機器などの導入等のサービスを行う会社が設立されつつある。推進員の行う温暖化診断は、いわば家庭版ESCO事業であり、民政分野の省エネの切り札となることが期待される。

（５）地球温暖化対策地域協議会

地球温暖化対策の基本的な考え方の一つに、「国、地方公共団体、事業者及び国民が一体となった取組の推進」という考え方がある。この考え方は、昨年3月に決定された「地球温暖化対策推進大綱」の中でも明らかにされているが、温暖化対策の推進に当たっては、すべての主体がそれぞれの役割に応じて取り組むことが不可欠である。こうした考え方を地域で実践するための組織として、今回の法律改正で地球温暖化対策地域協議会という組織が導入された。すなわち「地方公共団体、都道府県センター、地球温暖化防止活動推進員、事業者、住民その他の地球温暖化対策の推進を図るための活動を行う者は、日常生活に関する温室効果ガスの排出の抑制等に関し必要となるべき措置について協議するため、地球温暖化対策地域協議会を組織することができる」とされた。

この規定は、地域の取り組みに対して法的な位置づけを与えるものであるが、ここに掲げられた組織構成員はあくまで例示であり、行政や都道府県センターを構成員としなくても協

議会は結成可能である。しかし、パートナーシップ型の新しい活動母体として地域協議会が様々な関係者を巻き込みつつ活動を行っていくことが望まれる。

現在、環境省で把握している地域協議会の数は全国で20となっているが、さらに地域協議会の組織作りを拡充していく必要がある。

4. 地域の取組を支援するための新しい措置

地球温暖化対策推進法の枠組みを中心に、地方公共団体における地球温暖化対策の取組を見てきたが、独自の取組を展開し始めた団体もいくつか存在するものの、総じて言えば、地域における温暖化対策は十分な状況とは言い難い。この原因としては、地球環境全体に関わる問題は地方行政が処理すべき問題とは異なるのではないかという心理的なバリエーがあることに加え、国、地方公共団体、事業者、住民などが一体となって行う新しい形のパートナーシップ型の対策の浸透が遅れていることが考えられる。そして、地方公共団体の温暖化対策を支援すべき環境省において財政的措置を含めた支援措置が十分になされてこなかったことが上げられよう。

しかしながら、最近になってこの状況には大きな変化が見られつつある。それは、従来経済産業省だけで所管していた石油特会に、平成15年度後半から環境省も加わり、CO2排出抑制対策を受け持つ方向で検討が進んでいるからである。特会の改革が実現すれば、平成15年度は環境省として新たに60億円の財源をCO2排出削減のために活用でき、概ねその半分の額は、地方公共団体向けの補助メニューとして利用できることになる。

地方公共団体の行う事業のうち、再生可能燃料への転換事業、率先実行計画に基づく施設整備事業や低公害車の普及事業、都道府県センターと連携した普及啓発事業などの多彩なメニューが用意されており、これらの支援措置を活用することにより、大きな成果があがることが期待される。また、パートナーシップ型の取組を支える人材の育成面でも、地球温暖化活動推進員の研修など、温暖化対策活動の推進に向けた体制整備が期待される。

このように法改正により制度上の枠組みが整備されるとともに、特会見直しにより予算措置が大幅に強化されたことを受け、今後の課題は、地域における具体的な実施体制をいかに築いていくかという点になる。

繰り返しになるが、地球温暖化対策も、他の分野の環境行政と同様に、地方公共団体の役割は極めて大きい。産業、交通、民生などを含めて、国民の日常生活のあらゆる局面の配慮が、温室効果ガスの排出削減に必要であり、一朝一夕には劇的な効果ができにくい行政であるが故に、息の長い幅広い取組を展開していく必要がある。ぜひ、国と地方公共団体が手を携えて、地球環境問題の解決という人類社会への貢献に力を注いでいくことができればと願っている。