

国と地方の関係

1. 課題

法律に基づく国内排出量取引制度を導入する場合、既に地方公共団体が条例に基づき実施している総量削減義務制度と排出量取引制度について、法律上の位置づけ、国と地方の関係に係る全体的な整理を踏まえた関係が課題となる。また、対象事業者に過重な負担や混乱が生じないように役割分担を明確化するとともに、条例に基づく排出量取引制度において削減努力を行った事業者に対して、その先行して行われた削減努力を新たな法制度の下で適切に評価する方策を検討する必要がある。

2. 検討

①法律と条例の関係

日本国憲法、地方自治法において、地方公共団体は、法律の範囲内で、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができることとされている。条例が法令に違反しているかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならないとされている。

環境基本法においては、国が基本的かつ総合的な施策を策定し、実施する責務を有する一方、地方公共団体は、国の施策に準じた施策や地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、実施する責務を有することとされている。

これを踏まえ、既存の公害法制では、条例との関係において以下のような対応がなされている。

- 具体の規制基準を自治体に委ねる。
- 法律よりも厳しい上乗せ規制を定めることを認める。
- 法律が規制していない対象を規制する横出し規制を認める。

なお、近年の学説は、上乗せ条例と横出し条例とを区別し、後者は一般的に許容されるのに対し、前者は、法律にこれを許容する明示規定がない場合には、法律の趣旨・目的等の考慮が必要となるとするのが一般的である。

地球温暖化対策の分野においても、地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、実施する責務を有することとされ、現に、地球温暖化対策推進法に基づく国の算定報告公表制度とは別に、多くはその導入以前から、30を超える都道府県及び政令指定都市において、温室効果ガスの排出削減の取組等に係る計画

の策定及び知事等への提出等を義務付ける制度が実施されている。また、既に2010年4月から、東京都において条例に基づく「総量削減義務と排出量取引制度」が実施され、また、2011年4月から、埼玉県においても同様の制度が導入される予定である。他の環境政策の分野と同様に、地球温暖化対策の分野においても、地方公共団体の条例による取組が一定の先駆的役割を果たしてきていると評価できる。国の法律による国内排出量取引制度の検討に当たっては、こうした既存の条例に基づく取組を損なわないよう十分留意しながら検討を進める必要がある。

②個別法制度に基づく国の地方に対する関与

平成11年のいわゆる第一次地方分権改革後、地方自治法において地方公共団体に対する国の関与が法定されるとともに、従前の機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務は法定受託事務又は法定受託事務以外の自治事務に整理されることとなった。

また、現在、地域主権戦略大綱（平成22年6月閣議決定）等に基づき、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大や、国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）に向けた検討が進められている。

地域主権改革は現在進捗中であるが、いわゆる第一次地方分権改革後の環境規制における事務を主体別に区分してみると、次のようになる。

- 1) 国が全国的な見地から行う事務（国直接執行事務）
- 2) 国が本来果たすべき役割に係るものであって、国において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの（法定受託事務）
- 3) それ以外の、地方公共団体が地域の実情を踏まえて行う事務（自治事務）

個別法に基づき国と地方が一つの法制度の下で役割分担をする場合、国は全国的な見地から事務を行い、地方公共団体はその管轄区域内においてその地域の実情を踏まえた事務を行うというのが通例である。具体的には、自然保護法制にしばしば見られるように、県域を超えた事務は国が、一の県域にとどまる事務は都道府県が行うケースが想定される（自治事務）。各種の公物管理法においても全国的な見地から管理を要するもの（一級河川、国道等）は国が、管轄区域内での管理で十分なものは地方公共団体が行うこととされている。

現行の地球温暖化対策推進法に基づく事務については、同法に基づく算定報告公表制度を実施するに当たり、温室効果ガスが一地域を越えて地球規模での影響が発生すること等から、報告に際して都道府県知事を経由する等によらず、国の直接執行事務としている。

一方、先述したように、地球温暖化対策推進法に基づく算定報告公表制度と

は別に、30を超える都道府県及び政令指定都市において、温室効果ガスの排出削減の取組等に係る計画の策定及び知事等への提出等を義務付ける制度が、区域内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に行う施策として実施されている。

③条例に基づく排出量取引制度の法律上の位置づけ

国内排出量取引制度を定める個別法において、先行している条例との関係をいかに位置づけるかが課題となる。

条例に基づく制度を正面から法律に組み込んだ上で、法律上地方公共団体を規制主体として定めることも考え得るが、現行の条例に基づく計画の策定及び提出を義務付ける制度においても地球温暖化対策推進法上の規定を置いていないことからすれば、あえて法律において規定するかは慎重な検討が必要である。あるいは、本来国の事務であると位置づけた上で、法定受託事務として地方公共団体を規制主体として定めることも考え得るが、第一次地方分権改革において法定受託事務の新設を抑制的に考えることにされたことに鑑みれば、こうした位置づけは難しいと考えられる。

このため、国の法律は国の事務についてのみ定めることとなるが、法律と条例との関係を整理する規定を何ら置かないこととなれば、排出量取引制度を定める条例が法律の範囲内か、法律に違反していないか等法律との関係から条例制度が不安定な状況となる恐れがある。従って、法律上、条例との関係を整理する規定を設けて、条例において必要な規制を設けることを妨げない旨を明確にすることが適当ではないか。

ただし、関係を整理する場合も、法律の規制対象以外への規制のみ認めるのか（横出し）、重複する規制対象に対してより厳しい規制を課すことも認めるか（上乘せ）議論があり得る。この点、例えば公害法制においてはいわゆる横出し・上乘せを認める一方で、環境影響評価については、法律の対象外の事業について条例において定めを置くことを認めるとともに、法律の対象となった事業の手続については条例で別の手続を義務付けることを認めていない。

ここで、国内排出量取引制度について、法律による規制の対象外（例えば裾切り基準値以下の場合等）について条例によって規制対象とすることは問題ないと考えられるが、規制対象者が重複する場合の条例と法律の関係については検討を要する。法律と条例が同一の規制対象について同様の義務を課す場合、制度対象者に過剰な負担が生じないように、法律に基づく制度において一元的に行うことが考えられるが、特に、東京都や埼玉県のように、条例等に基づく制度により制度対象事業者の排出削減が進んだものについて、法律に基づく制度

の設計に当たり、その政策効果が損なわれないよう十分な配慮を行う必要がある。

もともと、国内排出量取引制度と、既存の東京都や埼玉県との条例との関係を整理するに当たっては、制度オプションのいずれかによっても考えが変わりうる。例えば電力の取扱を直接にするか間接にするかで重複する規制対象の範囲は変わり得る。また、例えば原単位方式であれば、総量方式を採用する東京都や埼玉県の条例とは規制内容の重複がないととらえる見解もある。

いずれにせよ、法律と条例の規制対象に具体的に重複があるか、同様の規制と言えるか等は、法律に基づく制度の詳細な制度設計を進める上で判断すべきである。

なお、上記の整理は、地域主権戦略大綱等に基づき進められている検討の進捗によって、今後、必要に応じ見直すべきである。

④既存の条例との調整

③のように法律と条例の関係整理はオプション毎に異なり得るが、いずれにせよ、既に施行されている条例に基づく排出量取引制度との詳細な調整が必要になる。

例えば、条例の対象だった事業者が、事業拡大により排出量が増大して、国の制度の対象となった場合、法律上は、通常の新規参入者と変わるところはないが、既に行っていた条例に基づく取組を適切に排出枠の設定に評価することにならなければ、事業者は条例に基づく取組を安心して実施できないことになる。このため、排出枠設定において、条例に基づく取組を評価するための措置を検討することが考えられる。

また、条例に基づく排出量取引制度と法律に基づく制度において制度対象者の考え方が異なる場合や排出量の算定方法が異なる場合等で、混乱を招かないよう、法律と条例との関係を明確化すべきである。

3. 方針（案）

排出量取引制度について、法律による規制の対象外（例えば裾切り基準値以下の場合等）について条例によって規制対象とすることは問題ないと考えられる。規制対象者が重複する場合に、同一の対象者について同様の義務付けを行う場合は法律に基づく制度において一元的に行うことが考えられるが、既存の条例に基づく取組を損なわないよう十分留意しながら、法律に基づく制度の詳細な制度設計を進め、その上で具体的に対象者の重複があるか、同様の規制と言えるか等を判断することが必要である。以上を踏まえて、法律において条例との関係を整理する規定を置くこととする。

また、既存条例に基づく事業者の取組を法律上の排出枠の設定の際に考慮すること等、既存の条例に基づく事業者の取組を損なわないよう検討を進める必要がある。また、制度対象者の考え方や算定方法の違い等により法律、条例間で混乱が生じないように、双方の制度の明確化を図る。

(参考)

■憲法、地方自治法における規定

日本国憲法、地方自治法において、(普通)地方公共団体は、法律の範囲内で(法令に違反しない限りにおいて)条例を制定することができる(とされている)。(日本国憲法第94条、地方自治法第14条1項)

<日本国憲法>

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

<地方自治法>

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

■最高裁判決(徳島市公安条例事件最高裁判決)

条例が法令に違反しているかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならないとされている。

<徳島市公安条例事件(最判昭和50年9月10日刑集29-8-489:抜粋)>

「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を

施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。」

■環境基本法における規定

(地方公共団体の責務)

第七条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

■地球温暖化対策推進法における規定

(地方公共団体の責務)

第四条 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。

2 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量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、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、前項に規定する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。

■地球温暖化対策基本法案における規定

(地方公共団体の責務)

第五条 地方公共団体は、基本原則にのっとり、地球温暖化対策に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、地球温暖化対策の策定及び実施に当たり、国、他の地方公共団体及び民間団体等と連携協力するよう努めるとともに、その地方公共団体の区域において民間団体等が地球温暖化の防止及び地球温暖化への適応に関して行う活動の促進を図るため、前項に規定する施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるよう努めるものとする。

3 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量の削減並びに吸収作用の保全及び強化に資する物品及び役務の調達並びに温室効果ガスの排出の量の削減に配慮した契約の推進その他の温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるものとする。

■公害法制における対応

既存の公害法制では、条例との関係において以下のような対応がなされている。

- 具体の規制基準を自治体に委ねる。(例：騒音規制法・振動規制法における狭域的な騒音・振動の基準)
- 法律よりも厳しい上乗せ規制を定めることを認める。(例：大気汚染防止法の排出基準、水質汚濁防止法における排水基準)
- 法律が規制していない対象を規制する横出し規制を認める。(例：大気汚染防止法・水質汚濁防止法における規制対象施設及び規制対象物質の範囲)

※ 近年の学説は、横出し条例と上乗せ条例を区別し、前者は一般的に許容されるのに対し、後者は、法律にこれを許容する明示規定がない場合には、法律の趣旨・目的等の考慮が必要となるとするのが一般的。

- なお、アセス法では、法により環境影響評価に関する一連の手続が定められている事業について、条例により環境影響評価に関する一連の手続を定めることができない旨規定されている（第61条第2号、逐条解説）。

◎環境影響評価法(平成9年法律第81号)

(条例との関係)

第六十一条 この法律の規定は、地方公共団体が次に掲げる事項に関し条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。

- 一 第二種事業及び対象事業以外の事業に係る環境影響評価その他の手続に関する事項
- 二 第二種事業又は対象事業に係る環境影響評価についての当該地方公共団体における手続に関する事項(この法律の規定に反しないものに限る。)

■法定受託事務について

(1) 法定受託事務は、次の第一号法定受託事務と第二号法定受託事務に分けられる(地方自治法第2条第9項)

<第一号法定受託事務>

法律又は政令により都道府県、市町村等が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの

＜第二号法定受託事務＞

法律又は政令により市町村等が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの

(2) 法定受託事務のメルクマール

地方分権推進計画で、8つのメルクマールが示されており、「法定受託事務」とされている事務は、このメルクマールのうちのいずれかに該当。

- 新たな地方公共団体の事務を自治事務とするか、法定受託事務とするかを判断する際には、地方自治法上の法定受託事務の定義（1. 国が本来果たすべき役割に係るものであること、2. 国においてその適正な処理を特に確保する必要があること。）とこのメルクマールが基準となる。
- 衆議院において、「第1号法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにするとともに、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする」旨の規定が地方分権一括法に加えられた。

【地方分権推進計画に規定されたメルクマール】

1. 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
2. 根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの
 - 国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務
 - 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務
 - 環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務
 - 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務
 - 医薬品等の製造の規制に関する事務
 - 麻薬等の取締りに関する事務
3. 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの
 - 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務

- 全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務
 - 国が行う国家補償給付等に関する事務
- 4. 広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通等の取締りに関する事務
 - 法定の伝染病のまん延防止に関する事務
 - 公衆衛生上、重大な影響を及ぼすおそれのある医薬品等の全国的な流通の取締りに関する事務
- 5. 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
- 6. 国が行う災害救助に関する事務
- 7. 国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの
- 8. 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務

■義務付け・枠付けの見直し

地方分権委員会の第2次・第3次勧告において、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（義務付け・枠付け）を見直しの対象とし、以下のメルクマールを示して義務付け・枠付けを原則として廃止することを各省に求めている。

<義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール>

- i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合
- ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合
- iii 地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
 - a ~ g (略)
- v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して

定めることが必要とされる場合

vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

＜「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール＞

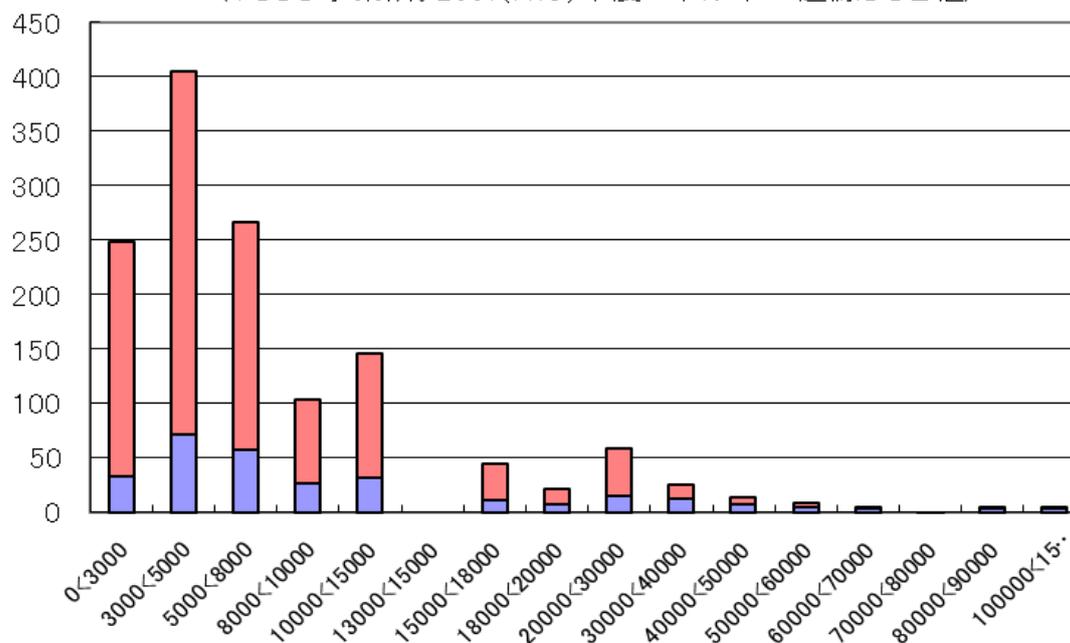
ア～エ (略)

オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定

カ・キ (略)

■東京都制度の対象事業所の排出量規模別の分布

(参考)東京都制度における対象事業所の分布
(1359事業所。2007(H19)年度エネルギー起源CO2値)



※上が業務部門、下が産業部門の事業所数

■海外の事例

(1) EU-ETS と英国の炭素削減コミットメント (CRC)

- EU-ETS の対象は、電力部門、産業部門等の大規模（直接）排出源である。一方、英国炭素削減コミットメント (CRC) の対象は、大規模電力消費者（間接排出）である。
- 電力起源 CO₂ について、EU-ETS で直接排出が、CRC で間接排出が規制対象となっている。
- CRC 対象者は、エネルギー起源の CO₂ 排出量（電力による間接排出、ガスによる直接排出等）について償却義務が生じる。但し、EU-ETS の対象設備からの排出量については、償却義務の対象から除外される。
- このため、同一の直接排出について、EU-ETS と英国 CRC の両方の規制対象となることはない。

(2) 米国 KL 法案

- 連邦レベルで排出枠の割当が開始される年以降には、いずれの州もキャップ・アンド・トレード型排出量取引制度を実施してはならない、と定められている。
- 国は、州レベルの排出枠を保有する者に対して、連邦制度の排出枠との交換を行う。（オークション用に留保された排出枠を、排出枠価格に基づく交換比率で交付する。）
- 加えて、キャップ・アンド・トレード型排出量取引制度を導入した州に対して、その早期取り組みに報いるため、排出枠の割当を行う。
 - ・ 2013～2015 年割当総量の 1%（2013 年時点で 4700 万 t-CO₂）の 2/3 が対象。
 - ・ 各州に対する割当量は、各州がそれまで発行した排出枠の量に比例する形で定められる。