

地球温暖化防止における自治体の役割と地球温暖化防止条例

環境自治体会議環境政策研究所長
芝浦工業大学環境システム学科教授 中口毅博

1. はじめに

1997 年 12 月に採択された京都議定書では、日本の温室効果ガス排出量削減に関する数値目標として 1990 年レベルから 6%削減することが合意されたが、その第一約束期間(2008～12 年)が目前に迫っている。国は 1998 年に「地球温暖化対策の推進に関する法律」(地球温暖化対策推進法)の制定、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」(省エネルギー法)の改正を行い、また 2002 年 3 月に「地球温暖化対策推進大綱」を決定し、さらに 2005 年 4 月には「京都議定書目標達成計画」を閣議決定した。このように京都議定書の削減目標 6%の達成に向け法律や計画を整備してきているにもかかわらず、2005 年度の温室効果ガスは 1990 年比 8%増加している。

一方自治体については、自らの事務・事業に関する温室効果ガスの排出抑制等のための実行計画を策定するとともに、その実施状況を公表すること(地球温暖化対策推進法第 8 条)が義務づけられている。さらに 2002 年の同法の改正によって地域全体の総合的かつ計画的な対策を策定・実施するよう努めること(同法第 20 条)が要請された。2007 年 3 月には環境省が「地球温暖化防止対策地域推進計画ガイドライン」を改訂し、自治体における温室効果ガス排出量算定手法や対策のあり方が示された。このように、自治体が地球温暖化対策を推進する必要性はますます大きくなっている。

そのような中、地球温暖化防止条例を制定する自治体がみられるようになった。単独条例として設定することは環境基本条例、環境保全条例などの中に温暖化対策の条文を入れる場合よりも、強いメッセージ性がある。

そこで本稿ではまず、自治体における温暖化防止対策のあり方について筆者の考えを提示する。その上で、2007 年 10 月現在制定されている 5 つの自治体の地球温暖化防止条例の条文を比較しその特徴を明らかにする。さらに、それらの条例が温暖化防止対策のあり方をどこまで実現しているか、評価を試みるものとする。

2. 自治体における温暖化防止対策のあり方

筆者の考える自治体における温暖化防止対策のあり方は、①家庭からの排出抑制、②小規模事業所からの排出抑制、③運輸部門からの排出抑制、④家庭からの間接的な温室効果ガス排出の抑制、⑤大規模事業所からの排出抑制、⑥再生可能エネルギーの普及の 6 つに整理できる。以下、それらについて順次述べていく。

①家庭からの排出抑制

2005 年度における家庭部門の CO₂ 排出量は 1 億 7 千 5 百万 t であり、1990 年度比で約 4 割も増加している。そこで、地域住民と身近に接している自治体の役割として、家庭や小規模事業所からの排出抑制を行うことが特に重要と思われる。

家庭におけるエネルギー消費は、電力の割合が年々高まってきているが、これは家電製

品の種類や保有台数が増え、使用時間が増していることと密接に関係している。そのため、使用時間を抑制するなどの普及啓発策や、家電機器類のトップランナー機器や高効率機器への買い換えを促進するよう、融資や義務化などを行っていくことが求められる。

また、冷暖房の需要を抑制するように住宅の断熱化を促進することが求められる。国は 1999 年に「住宅に係るエネルギーの使用の合理化に関する建築主の判断と基準」、いわゆる「次世代省エネルギー基準」を告示したが、これは暖房による消費エネルギー量を 1992 年の基準より 20%削減することを目指したものである。この基準を満たす住宅は、最低金利での融資や 250 万円の割増融資が受けられるが、自治体においても利子補給制度などの助成的手段を取り入れることが考えられる。

②小規模事業所からの排出抑制

業務その他部門からの CO₂ 排出量は、2005 年現在 2 億 3 千 4 百万 t であり、家庭部門同様 1990 年度比で約 4 割も増加している。業務その他部門には商業、サービス業、事務所などが含まれるが、そのうち小規模な店舗や事務所からの排出抑制を図ることが自治体の役割として特に重要である。

小規模店舗や事務所においては、冷暖房や照明などの使用が増加しており、それらの使用の抑制や高効率機器への転換などを促進する規制策や誘導策が求められる。特にコンビニエンスストアなどの 24 時間営業の店舗や自動販売機など、ひとつひとつは小さくても合計すると大きなエネルギー消費量となる施設の省エネをいかに促進するかが大きな課題である。

③運輸部門からの排出抑制

2005 年度の運輸部門からの CO₂ 排出量は 2 億 5 千 7 百万 t であり、ここ数年は頭打ち傾向にあるものの、1990 年からは 2 割も増加している。旅客、貨物とも自動車交通量の増加が最大の要因である。自治体の役割としては低燃費車への買い換えやエコドライブの推進とともに、地域内交通の適正化を進めることが課題と思われる。

2002 年から乗合バス事業の参入・撤退が自由化され、また地方バス補助制度が見直されたことにより、ローカル路線の廃止が相次いだ。また郊外への大規模ショッピングセンターの進出により、自動車での買い物が常態化した。国は 2006 年に都市計画法を改正し、1 万 m²を超える大規模集客施設の出店を規制したが、1 万 m²近い店舗の立地は依然として続いている。地域住民の移動手段としてバスや鉄道などの公共交通機関を充実するとともに、徒歩や自転車で行ける範囲に生活関連施設が立地するようなコンパクトな市街地の形成を誘導するようなまちづくりが必要である。

④家庭からの間接的な温室効果ガス排出の抑制

家庭からの CO₂ 排出量は全排出量の 1 割強を占めるに過ぎないが、家計の消費により誘発される排出量は、全排出量の半分近くを占めると言われる。すなわち消費者が購入する商品の生産時や輸送時に温室効果ガスが間接的に発生しており、その抑制を図ることが自治体の役割として求められていると言える。筆者の研究によれば（中口、2007 年）、食生活において排出される間接的 CO₂ 排出量は直接排出量を若干上回り、その中で最も大きいものは購入する食材の生産時の排出量であり、次いで食材に付随する包装の生産時が大きかった。

したがって自治体においては旬の食材を選ぶ・産地の近い食材を選ぶことを促進するよ

うな政策が求められる。また食品トレイやレジ袋、ペットボトルなどの容器包装類の使用抑制を図るような啓発策や、容器包装類の有料化や課徴金を課すといった経済的手段の導入が必要である。

⑤大規模事業所からの排出抑制

多エネルギー消費型の大規模事業所が地域内に立地する場合、そこからの温室効果ガス排出量は非常に大きな割合を占めることが多い。したがって大規模事業所に対し、規制的手段を取ることは効果的である。しかし自治体の政策プライオリティからみると、産業部門よりも家庭部門や業務部門、運輸部門の排出抑制のほうが高いと筆者は考える。大規模事業所が、生産活動の規模を拡大したり縮小したりすることが地域全体の排出量を左右し、その増減量は地域における削減努力を帳消しにしてしまうことも多い。また、企業が生産拠点の集約化を図ることは、地域の排出量が増加させたとしても日本全体での排出を抑制する場合があります、必ずしもマイナスとは言えない。

⑥再生可能エネルギーの普及

太陽光、風力、バイオマスなどの再生可能エネルギーの利用を普及させることも自治体の役割として大きい。地域の実情に合わせ、ポテンシャルの大きい再生可能エネルギーを導入することが、地域の活性化に繋がる場合もある。例えば森林が土地利用の多くを占める地域では木質ペレットを生産し、それを燃料とした暖房・給湯設備を普及させるといった方策が考えられる。

また再生可能エネルギーの導入が経済的に成り立つよう、再生可能エネルギーを固定価格で買い取るといった方策が考えられる。有名なのがドイツのアーヘン市（人口約 25 万人）である。1995 年に条例を制定し、市営の水道・エネルギー公社が家庭での太陽光発電・風力発電による電力を約 140 円/kWh（電力会社からの電気料の 10 倍）で買い取った。その財源として電力料金に 1% 上乗せして 1 億 7500 万円を捻出しあてた。俗にいうアーヘンモデルである。このように再生可能エネルギーを一定価格で買い取り、その財源をエネルギー税のような形で確保することはあり得ると思われる。

3. 地球温暖化防止条例の特徴

次に京都市、大阪府、京都府、長野県、柏市の地球温暖化防止条例の特徴を項目ごとに比較する。公布日は京都市の条例が最も早く 2004 年である。しかし先鞭をつけたのは東京都で、2001 年 4 月施行の環境確保条例に多くの温暖化対策を盛り込んでおり、他のいくつかの自治体でも東京都に追随している。これから比較する 5 つの自治体の条例に盛り込まれている内容は、すでに東京都の条例に盛り込まれているものも多い。比較結果の詳細は表に示したとおりであるが、ここでは 10 項目に分けて内容を比較検討する。

		京都市	大阪府	京都府	長野県	柏市
公布		2004年 12月	2005年 10月	2005年 12月	2006年3 月	2007年3 月
条数		29条	27条	65条	29条	15条
基本理念						○
数値目標		○		○		○
責務・役割	行政の責務	○	○	○	○	○
	事業者の責務	○	○	○	○	△
	建築主の責務		○			
	住民の責務	○	○	○	○	○
	観光旅行者の責務	○		○	○	△
	環境保全団体の役割			○		
	地球温暖化対策に係る協働				○	
年次報告		○		○		
地球温暖化対策推進計画		○		○	○	○
計画に基づく施策の評価					○	
温暖化対策指針		○	○	○	○	
行政の取り組み		○多数		○多数		
	再生可能エネルギーの利用				○	
	環境教育・環境学習・情報提供		○	○	○	○
	調査研究		○			
	取り組みの率先実行			○		
	財政上の措置			○		
	広報活動				○	
事業者・住民の 取り組み	温室効果ガス排出状況の把握			○		
	環境情報の公表			○		
	自然エネルギーの優先的な利用	○		○		
	環境マネジメントシステムの導入	○		○		
	省エネ型機械器具の使用	○		○	○	
	省エネ型機械器具の提供	○				
	環境物品の購入			○		
	公共交通機関の利用	○			○	
	自動車使用に伴う温室効果ガス抑制	○		○		
	建築物の緑化			○		
	廃棄物の抑制	○		○		
	森林の保全・整備			○		
	環境産業の育成			○		
	国際協力の推進			○		
特定事業者の取 り組み	従業員の環境教育	○				
	排出量削減計画書の作成	○	○	○	○	○
	排出量削減報告書の作成	○	○	○	○	○
	目標を達成するための補完的手段 24時間営業等事業者との協定の締結			○	○	
建築主・開発事 業者の取り組み	建築物環境配慮指針		○			
	排出量削減計画書の作成	○	○	○	○	○
	緑化計画書の作成			○		
自動車の対策	自動車環境計画書の作成				○	
	適正な整備・運転				○	
	アイドリングストップの遵守			○	○	
	駐車場設置者のアイドリングストップ周知			○	○	
	温室効果ガスの少ない自動車購入			○	○	
	自動車環境情報の周知			○		
	エコドライブ推進者の選任			○		
	物流に係る温室効果ガスの抑制			○		
特定電気機器販 売者の取り組み	省エネ電気機器・サービスの提供			○		
	省エネラベルの表示	○	△努力	○	○	
電気事業者の取 り組み	排出量削減計画書の作成			○		
	排出量削減報告書の作成			○		
	再生可能エネルギー計画書				○	
地球環境の日				○		
顕彰の実施			○	○		○
地球温暖化対策推進本部の設置				○		
温暖化防止活動推進センターによる取り組み				○		
施策の評価・見直し		○		○		

①数値目標

数値目標を条文化しているのは、京都市、京都府、柏市である。京都市と京都府は 2010 年までに 1990 年比 10%削減するという目標を明記している。柏市は京都議定書の国の目標値と同様、2008 年から 2012 年までに 1990 年比 6%削減するという目標である。数値目標を条例に明記しているということは、当該自治体の強い決意の表れといえるが、達成の実現性を考えると、きわめて厳しい状況であろう。

②責務・役割

各主体の責務・役割は、最も基本的な条文の一つである。行政の責務、事業者の責務、住民の責務については、すべての自治体において言及している。柏市は事業者の責務の条文がないが「市民等」という用語を事業者も含むものとして定義している。また、京都市、京都府、長野県は滞在者や観光旅行者の責務を条文化しており、柏市は「市民等」に滞在者も含めている。

京都府は唯一、環境保全活動団体の役割について条文化しており、事業者・府民・観光旅行者の参加と協働を促進する役割を示している。また長野県は唯一、県・市町村・事業者・県民等の協働について条文化している。さらに大阪府は、建築主の責務についても条文化している。

③計画と指針等

大阪府を除く 4 自治体は、地球温暖化対策計画の策定義務を条文化している。これは地球温暖化対策推進法第 21 条の温暖化対策実行計画(自らの事務事業による温室効果ガスの削減)ではなく、地域全体の温室効果ガス削減を目指すいわゆる「地球温暖化対策地域推進計画」に相当するものである。これに相当する計画は、条文化していない大阪府においても既に策定されている。長野県は 2003 年に「地球温暖化防止県民計画」を策定している。

また京都市と京都府は年次報告書を作成し公表することを義務づけている。これは温室効果ガス排出量や講じた対策について報告するものである。長野県は推進計画に基づく施策について定期的に学識経験者による評価を受けることを義務づけている。

一方、温暖化対策指針は柏市を除く 4 自治体で条文化されている。これは特定事業者がその事業活動における温室効果ガスの排出の抑制を図るためのガイドラインであり、温室効果ガス排出量の算定方法や、対策報告書の作成方法等について定めるものである。

④行政の取り組み

行政の責務を受けて、行政が重点的かつ効果的に取り組む施策について述べたものである。京都市と京都府においては、多数の施策が条文の中に位置づけられている。例えば京都市では、エネルギー施策、環境マネジメントシステムの普及、グリーン購入の促進、自動車使用に伴う温室効果ガス排出抑制、森林の保全・整備、道路・河川・公園・住宅・事業所における緑化、廃棄物の発生抑制・減量化、環境教育・啓発、情報提供・助成、観光旅行者の啓発、他の主体との連携・国際協力、経済的措置に関する調査・研究が挙げられている。

独立した条文として掲げられているものとしては、長野県の再生可能エネルギーの利用

と広報活動、京都市以外の自治体の環境教育・環境学習・情報提供、大阪府の調査研究、京都府の取り組みの率先実行と財政上の措置があげられる。

⑤事業者・住民の取り組み

事業者・住民の責務を受けて、それらの取り組みについて独立した条文にしている自治体は京都市、京都府および長野県である。3自治体とも取り上げているのは省エネ型機械器具の使用である。例えば、複数の暖房機器（エアコン、ガストーブ等）の中から、温室効果ガスの排出の量がより少ない暖房機器を使用するよう努めることを促している。その他の項目は別添の表の通りである。

⑥特定事業者の取り組み

特定事業者について取り組みを義務づける条文がどの自治体にもあり、条例の目玉のひとつになっている。排出量削減計画書を作成し、提出を義務づけている。削減計画書の計画期間は3年である。対象となる事業者は、施行規則により域内の事業活動に係る年間エネルギー使用量が原油換算で1,500キロリットル以上の事業者、またはトラック100台、バス100台、タクシー150台以上を保有する運送事業者等となっている（柏市を除く）。事業所については省エネルギー法の第2種エネルギー管理指定工場に相当するが、特定の工場やビルだけでなく域内のエネルギー使用量の合計が1,500キロリットル以上の場合、削減計画を義務づけているところが省エネルギー法より厳しくなっている。さらに柏市ではCO₂換算で1,500t以上となっており、より広い対象範囲となっている。

また、運送事業者については京都市、大阪府、京都府において省エネルギー法の200台の半分の100台から提出が義務づけられ、より広い対象範囲となっている。

京都府では削減目標を達成する手段として、森林の保全及び整備や自然エネルギーの利用などを活用できることとしている。また長野県では別途、24時間営業等事業者との協定の締結を条文化している。長野県は県民計画策定時から、24時間営業店舗および自動販売機の規制について議論してきた経緯がある。

⑦建築主・開発事業者の取り組み

特定建築物の新築に際し、排出量削減計画書の作成を義務づけ、環境配慮を求めるものである。特定建築物の規模は、新築・増改築部分の床面積の合計が2,000平方メートル以上となっている。これは省エネルギー法の基準と同一である。また、大阪府では建築物環境配慮指針の策定が条文化されている。さらに京都府では、1,000平方メートル以上の敷地面積の建築物に、緑化計画書の作成が義務づけられている。

⑧自動車の対策

自動車の対策について、独立した条文としているのは京都府と長野県である。両自治体に共通する項目は、アイドリングストップの遵守、駐車場設置者のアイドリングストップ周知、温室効果ガスの少ない自動車購入である。長野県では、自動車環境計画書の作成を義務づけている。

⑨特定電気機器販売者の取り組み

特定電気機器販売者に対して、特定電気機器の省エネルギー性能を表示する、いわゆる省エネラベル表示を義務づける条文は柏市を除く自治体で盛り込まれている。特定電気機器はエアコン、冷蔵庫、テレビとなっている。ただし大阪府は努力義務である。また京都府は、省エネ電気機器・サービスの提供に努めることも条文化している。

⑩電気事業者の取り組み

京都府は電気事業者に対し、排出量削減計画書の作成や排出量削減報告書の作成を義務づけている。一方長野県は、エネルギーを供給する事業者に対し、再生可能エネルギー計画の提出を義務づける条文が盛り込まれているが、エネルギーを供給する事業者は施行規則で電気事業者と特定されている。

4. 地球温暖化防止条例の評価

ここでは自治体の温暖化対策のあり方で記したような望ましい対策が、前章で比較した条例によってどの程度実現しているか評価する。

①家庭からの排出抑制

販売店に対しては省エネラベルの表示を義務づける規定があるが、住民に対しては温室効果ガス排出の少ない家電機器類の使用に「努める」という努力規定にとどまっており、住民の自主性に任せるものであり強制力はない。また住宅については建築物の環境配慮を義務づける規定はあるが、規模が2,000平方メートル以上と大規模なものに限られており、一般住宅に対しては対象外となっている。

②小規模事業所からの排出抑制

小規模店舗や事務所については、個々の規模が小さくてもフライチャイズチェーンなどグループ企業全体でのエネルギー消費量が大きいものは排出量削減計画書提出の対象となる。これにより省エネ法から一歩進んで、コンビニエンスストアやファストフード店も概ね含まれるようになったことは評価できる。さらに長野県は一歩踏み込んで、24時間営業事業者との協定締結を盛り込んでいる。しかし現実には小規模店舗や事務所からの排出抑制が図られるには、さらに踏み込んで規制的手段を加える必要があると思われる。

③運輸部門からの排出抑制

アイドリングストップの遵守については義務的規定を盛り込んでいる場合が多くなっているが、公共交通機関等の利用については努力規定になっている。また削減計画書の提出についても大量に車両を保有する運送事業者に対象が限定されており、個人の自動車使用に関して強制力のある対策は盛り込まれていない。さらに、コンパクトな市街地を実現し公共交通機関を用いて暮らせるような都市構造を実現するための誘導策といった視点は、条例からは全く抜け落ちている。今後は、本誌の前号で紹介された金沢市の条例（木下、2007年）のように、別途公共交通機関の利用促進のための条例を別途制定することも考えられる。

④家庭からの間接的な温室効果ガス排出の抑制

行政の取り組みとしてグリーン購入や廃棄物抑制について触れている自治体はあるものの、旬の食材を選ぶ・産地の近い食材を選ぶことや食品トレイやレジ袋、ペットボトルなどの容器包装類の使用抑制を図ることを間接的な温暖化対策と位置づける視点は欠けており、対策も抜け落ちている。今後杉並区で検討されているようなレジ袋の有料化などに関し単独条例として制定することも考えられる。

⑤大規模事業所からの排出抑制

特定の工場やビルだけでなく域内のエネルギー使用量の合計が1,500キロリットル以上の場合削減計画を義務づけているところが、省エネルギー法や東京都の環境確保条例より

も厳しくなっている。しかし削減計画書の削減目標は自主的に定めるものであり、排出抑制の実効性を担保するにはキャップ（目標値）を第三者機関が設定するなどの措置が望まれる。また、企業が生産拠点の集約化を図ることが日本全体での排出を抑制する効果がある場合の措置について言及している条例は無い。

⑥再生可能エネルギーの普及

再生可能エネルギーに関する対策を盛り込んでいるのは長野県だけであり、電気事業者に対し再生可能エネルギー計画の提出を義務づけている。しかし固定価格での買い取り義務を課すといった、アーヘンモデルのような強力なものではなく、電気事業者の自主性に頼るものである。また、森林については吸収源としての保全・整備には言及しているが、木質バイオマスの利用といった燃料源としての活用についての言及はない。

5. おわりに

温暖化対策条例を独立した条例として制定することは、当該自治体の地球温暖化対策に対する強い決意を表すものであり（池下、2007 年）、大きな前進であることは間違いない。また事業”所”でなく事業”者”単位での排出量削減計画書提出義務づけが入ったことは評価できる（和田・田浦、2007 年）。しかし、対策の大部分は先行して制定された東京都の環境確保条例などに準ずる内容になっており、単独条例ならではの対策は少ない。

さらに、条例に数値目標を条例に盛り込んだ自治体があることは大変評価できる内容である。ただ、第一約束期間が目前に迫る中、条例に位置づけた対策のみでは、目標値の達成は困難であると思われる。

ほとんどの自治体が有効な対策が打てない中、東京都が今年 6 月に発表した「東京都気候変動対策方針」では、大規模 CO₂ 排出事業所に対する削減義務と排出量取引制度の導入を検討するとしている点が注目される。東京都のような経済活動の活発な地域では思い切った対策を導入できるが、それ以外の自治体では、経済活性化との両立も考えていかなければならない。単独条例として制定する利点を生かして、住民や事業者との合意形成を図りつつも、いかに強力な対策を盛り込んでいくかが今後の課題である。

参考文献

- 1) 中口毅博「食生活に伴う二酸化炭素排出実態に関する研究－生鮮食料品および飲料使用における地域・団体による差に着目して－」環境科学会誌 20(4),p291-303,2007 年
- 2) 木下浩之「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」自治体法務研究 10, p57-61,2007 年
- 3) 池下和彦「地球温暖化－条例化で対策に本腰を」4 月 13 日朝日新聞,2007 年
- 4) 和田武・田浦健朗編著「市民・地域が進める地球温暖化防止」学芸出版社,p34-36,2007 年