

# 環境法政策の現状と課題に関する検討

— 2021～2022年度 環境法制・事例検討班 研究報告書 —

2 0 2 4 年 7 月

日本エネルギー法研究所

## は し が き

近年、環境問題は多様化、国際化し、国内外のエネルギー政策は柔軟かつ積極的な対応を迫られている。国際的な動向として、2016年11月に発効したパリ協定に基づき各国は脱炭素社会を目指した長期目標を提出しており、EUでは、2020年6月に事業分類「タクソノミー」が欧州議会で採択された。また、アメリカが2021年2月にパリ協定へ正式復帰し、気候変動対策に前向きな姿勢を示しているなど、気候変動に関するエネルギー情勢は大きな変革の時期といえる。

このような背景を踏まえつつ、本検討班では、2021年4月から2023年4月にかけて計14回の研究会を開催し、国内外の環境法政策について多角的な調査・研究を行ってきた。本報告書は、これらの研究会における報告を基礎として、各担当者が分担執筆した論考を取りまとめたものである。

まず、第1章では、EUが採用した炭素国境調整メカニズム(CBAM)の基本的スキームとそれを基礎としたCBAM規則について概説し、その立法過程を通して最大の懸案事項となったWTO規則との適合性について分析および評価を行った。

第2章では、静岡県伊東市におけるメガソーラーの建設計画をめぐる事案について、再エネ特措法施行規則における事業計画認定要件としての「関係法令（条例を含む。）」と伊東市の条例との関係について検討を行った。

第3章では、アメリカのバイデン政権における気候変動対策に大きな影響を及ぼした連邦議会下院気候特別委員会のレポートを概観し、気候変動適応に対する既存法の対応状況を示し、気候変動適応の規範性について検討を行った。

第4章では、ドイツにおいて洋上風力の導入拡大の切り札となる洋上風力促進法の制定経緯、概要、同法において採用されたセントラル方式の手続の要点を確認し、その機能構造の検討を行い、ドイツ法の動向から見た日本法への示唆について検討を行った。

第5章では、福島第一原子力発電所において発生するALPS処理水の海洋放出に関して、ロンドン議定書上の法的位置付けを示したIMOの「法的助言」の検討を行い、ALPS処理水の海洋放出の合法性について考察を行った。

本報告書が今後の環境問題に関する実務および研究に寄与することができれば幸いである。

最後に、本検討班の活動および本報告書の作成にご協力いただいた関係各位に対して、改めて厚く御礼を申し上げます。

2024年7月

高 島 忠 義

環境法制・事例検討班主査  
愛知県立大学名誉教授



## 環境法制・事例検討班名簿

(2021年4月～2023年4月)

主査	高島忠義	愛知県立大学名誉教授
研究委員	北村喜宣	上智大学法科大学院教授
	下村英嗣	広島修道大学教授
	勢一智子	西南学院大学教授
	岡松暁子	法政大学教授
オブザーバー	野村豊弘	本研究所理事長，学習院大学名誉教授
	前田陽一	元立教大学大学院法務研究科教授
	浅岡幸実	電気事業連合会立地環境部副部長
	中村和弘	電気事業連合会立地環境部副長（2022年1月まで）
	森木拓也	電気事業連合会立地環境部副長（2022年2月から）
	佐藤洋二	東京電力ホールディングス(株) 経営企画ユニット ESG推進室（2021年9月まで）
	熊地嘉郎	東京電力ホールディングス(株) 経営企画ユニット ESG推進室（2021年10月から）
	鈴木孝寛	（2023年4月まで）
研究員	橋本侑磨	日本エネルギー法研究所（2022年6月まで）
〃	内山寛隆	日本エネルギー法研究所（2022年7月から）
〃	菱田欣矯	日本エネルギー法研究所（2022年7月まで）
〃	菱田航平	日本エネルギー法研究所（2022年8月から）
〃	井上元太	日本エネルギー法研究所（2022年9月まで）
〃	林洋志	日本エネルギー法研究所（2022年1月まで）
〃	釜口昂大	日本エネルギー法研究所（2022年2月から）
〃	高尾宗士朗	日本エネルギー法研究所（2023年2月まで）

研 究 員            尾 崎 信之介        日本エネルギー法研究所（2023年3月から）  
                      "            上 野 佑 太        日本エネルギー法研究所（2022年3月まで）

※肩書きは，特に示さない限り，研究会当時のものである。

## 研 究 活 動 記 録

- 第1回研究会 2021年5月10日  
「研究テーマに関するディスカッション」
- 第2回研究会 2021年6月14日  
「ALPS処理水の海洋放出に対する国際裁判所の暫定措置について」  
(高島 忠義 主査)
- 第3回研究会 2021年7月26日  
「石炭火力発電所における取消訴訟について  
—神戸製鉄火力発電所における確定通知取消訴訟を題材にして」  
(井上 元太 研究員)
- 第4回研究会 2021年9月29日  
「バイデン政権の環境法政策の展開と展望 ～気候変動対策を中心に～」  
(下村 英嗣 研究委員)
- 第5回研究会 2021年11月24日  
「再生エネルギーの国際管理と規制」  
(岡松 暁子 研究委員)
- 第6回研究会 2022年3月8日  
「再エネ特措法における「法令(条例を含む。)の規定を遵守」の法的意味」  
(北村 喜宣 研究委員)
- 第7回研究会 2022年4月11日  
「ドイツにおける洋上風力発電に関する法政策動向—日本環境法への示唆」  
(勢一 智子 研究委員)
- 第8回研究会 2022年5月26日  
「研究テーマに関するディスカッション」
- 第9回研究会 2022年6月6日  
「欧州委員会のCBAM規則案について」  
(高島 忠義 主査)
- 第10回研究会 2022年7月29日  
「事後的規制による発電所の廃止が事業者の財産権侵害になり得るかに  
ついて」  
(井上 元太 研究員)

- 第11回研究会 2022年9月28日  
「気候変動適応策と既存法枠組み」  
(下村 英嗣 研究委員)
- 第12回研究会 2023年1月16日  
「公害等調整委員会の軌跡と展望」  
(北村 喜宣 研究委員)
- 第13回研究会 2023年2月27日  
「福島第一原発のアルプス処理水の海洋放出にかかるIAEA報告書およびIMOの法的助言」  
(岡松 暁子 研究委員)
- 第14回研究会 2023年4月17日  
「環境アセスメント制度の改革動向—風力発電に対する立地問題を契機として」  
(勢一 智子 研究委員)

※肩書は、研究会当時のものである

# 目 次

第1章 EUのCBAM規則について.....	【高島】 1
I はじめに.....	3
II CBAMの基本的スキーム.....	4
1. 6つのオプション.....	4
2. 欧州委員会の評価.....	5
III CBAM規則の立法過程と概要.....	6
1. 規則の立法過程.....	6
2. 規則の概要.....	8
IV WTO規則との適合性.....	16
1. 欧州議会の要望事項.....	17
2. 欧州委員会の配慮事項.....	20
3. 「規則」における新たな配慮事項.....	23
4. 残余のWTO適合問題.....	25
V おわりに.....	27
第2章 再エネ発電事業計画認定要件としての「必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守」と伊東市条例との関係	【北村】 29
I 本稿の位置づけ.....	31
II 事業計画の認定と基準.....	32
1. 事業計画認定制度とその必要性.....	32
2. 認定制度の厳格化.....	33
3. 法9条4項2号が規定する「再生可能エネルギー発電事業」に関する積極要件.....	34
4. 小括.....	37
III 「関係法令（条例を含む。）の規定」の内容.....	37
1. 限定性の問題.....	37
2. 他法令における使用例.....	39
3. 審査基準における位置づけ.....	39
4. 計画認定申請時に施行されていない「関係法令（条例を含む。）の規定」.....	43
5. 小括.....	43
IV 「遵守」の意味.....	43
1. 申請時において未来形.....	43
2. 小括.....	45

V	再エネ特措法にもとづく不利益処分	45
1.	改善命令と認定取消し	45
2.	「認定計画に従って」	46
3.	根拠なき法規命令への変容	48
4.	認定取消しができる前提	49
5.	小括	49
VI	再エネ特措法2016年改正法施行時にすでに認定されていた事業の取扱い	50
VII	伊東市条例と再エネ特措法13条にもとづく改善命令および同法15条にもとづく認定取消しの関係	51
1.	伊東市条例の概要	51
2.	伊東市条例の法的拘束力	51
3.	ほかの伊東市条例および他自治体の太陽光発電規制条例との比較における本条例の位置づけ	52
(1)	他の伊東市条例	52
(2)	他自治体の太陽光発電規制条例	53
4.	伊東市条例のもとでの勧告不服従および公表と再エネ特措法13条にもとづく改善命令	53
5.	伊東市条例のもとでの勧告不服従および公表と再エネ特措法15条にもとづく認定取消し	55
6.	再エネ特措法の実施における条例の取込みの問題点	56
VIII	全体のまとめともうひとつの違法事由	57
1.	伊東市条例は「条例」に含まれない	57
2.	手続的違法	57
IX	その後の展開	58
1.	2つの裁判例	58
2.	経済産業省のその後の対応と自治体の認識	59
3.	今後の検討課題	60
第3章	アメリカの気候変動法政策の動向：緩和策と適応策	【下村】 63
I	はじめに	65
II	バイデン政権の気候変動対策	66
1.	オバマ政権とトランプ政権	66
2.	バイデン政権（2021年）1年目の気候変動政策と環境政策	67
3.	内務省ほか「アメリカを美しく保全し修復する」（2021）レポート	68
4.	バイデン政権の気候変動政策・環境政策の形成基盤	71
5.	小括	74

III	気候変動適応と既存法枠組み	74
1.	連邦法の気候変動適応に対する現状	74
2.	訴訟における気候変動リスクの考慮	75
3.	気候変動適応に関する現行の規範レベル	76
IV	既存法による事業者への気候変動リスクの動機付け	79
1.	気候変動レジリエンス計画策定	80
2.	気候変動レジリエンス計画の広がり	81
3.	カリフォルニア州の既存法活用事例	82
4.	電気料金設定手続を利用した気候変動レジリエンス計画策定の推進	83
5.	電力供給義務にもとづく気候変動レジリエンス計画	85
V	おわりに	85
第4章	ドイツにおける洋上風力発電に関する法政策動向—セントラル方式の日本環境法への示唆【勢一】	87
I	はじめに	89
II	洋上風力への期待：背景と動向	90
1.	再生可能エネルギー拡大の要請と課題への対応	90
2.	洋上風力発電の特性と構造的課題	92
3.	洋上風力発電に関するドイツの事情	92
III	洋上風力促進法の制定：セントラル方式の導入	96
1.	洋上風力促進法の概要	96
2.	洋上風力促進法の2020年改正・2022年改正	97
IV	洋上風力促進法におけるセントラル方式：手続と機能メカニズム	100
1.	セントラル方式手続の概要	100
2.	国土管理計画（排他的経済水域）	101
3.	海洋区域発展計画	105
4.	海洋区域予備調査	109
5.	事業認定：入札および計画確定	109
6.	事後調査・モニタリング	110
V	まとめにかえて—セントラル方式に関する日本法への示唆	111
1.	海域管理の一体的な空間計画体制	111
2.	計画手続整備と入札制度採用	112
3.	環境アセスメント制度の多段階連携と情報整備	113

第5章 福島第一原子力発電所からのALPS処理水海洋放出 —法学的見解とIAEA包括報告書を中心として— 【岡松】	117
Ⅰ はじめに.....	119
Ⅱ ALPS処理水の海洋放出のロンドン条約・議定書における法的位置付け.....	120
1. ロンドン条約・議定書の内容.....	120
2. 「法的助言」の内容.....	121
3. 小括.....	123
Ⅲ ALPS処理水の海洋放水にかかる日本の義務.....	123
1. 国際基準と東京電力による評価.....	123
2. IAEA包括報告書による評価.....	124
Ⅳ 結びにかえて.....	126

# 第 1 章

## EUのCBAM規則について

愛知県立大学名誉教授  
高 島 忠 義



## I はじめに

気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第48回総会(2018年10月)において、1.5°C地球温暖化の影響に関する特別報告が提出された。その内容は、パリ協定4条2項に基づいて各締約国から提出された「国が決定する貢献」(NDC)では、早ければ2030年にもパリ協定2条の掲げる長期的努力目標の「工業化以前よりも1.5°C高い水準」に到達する可能性を指摘し、こうした事態を回避するためには「2030年よりも十分に早い」段階で世界全体のCO<sub>2</sub>排出量を削減する必要のあることを訴求したものであった<sup>1</sup>。

当該報告を契機として、欧州委員会は、EUの2030年GHG排出削減目標を含めて、気候と環境に関連した同委員会の従前のコミットメントを「リセットする」ための全面的な見直しを行っている。2019年12月11日、欧州委員会は、その結果を「欧州グリーン・ディール」(EGD)と題する報告にまとめ、欧州議会等に提出している。このコミュニケーションにおいて、同委員会は、2030年GHG排出削減目標(1990年比)を従前の40%から50乃至55%に引き上げる方針を明らかにした。

その一方で、同委員会は、多数の国際的パートナーがEUと同等の気候野心を共有しない場合に、いわゆるカーボン・リーケージの生起するリスクを危惧していた。当該リスクを防止するために欧州委員会の提案した措置が、輸入製品のGHG(Greenhouse Gas)排出量に対して域内産品と同等の炭素価格を設定する「炭素国境調整メカニズム」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)であった<sup>2</sup>。

2021年7月14日、EGDでの提案に沿って、欧州委員会がEUの共同立法機関である欧州議会と閣僚理事会(以下、理事会)にCBAMの規則案を提出している。しかし、当該規則案に関して各立法機関から数多くの修正が提議されたことから、両立法機関に欧州委員会を加えた「三者交渉」が行われている。その成果として、2022年12月13日に各立法機関の代表者間で「暫定合意」が成立し、翌年の4月には各立法機関において規則案が最終採択されている。そして、翌月17日には「CBAMを確立する2023年5月10日の欧州議会及び理事会のEU規則2023/956」(以下、CBAM規則)が効力を発生している<sup>3</sup>。

これまでは、米国のカリフォルニア州がETS(排出量取引制度)に関連して隣接州から送電される電気に適用していた措置が、世界で唯一のCBAMであった。その意味で、EUは、国家的及び国家間レベルで世界初のCBAMを採用したことになる。本稿では、EUの採用したCBAM

---

<sup>1</sup> An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, A.1 and D.1.

<sup>2</sup> The European Green Deal, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2019) 640 final, 11 December 2019, para. 2.1.1.

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism, *OJEU L 130/52*, 16 May 2023.

の基本的スキームとそれを基礎としたCBAM規則について概説したのち、その立法過程を通して最大の懸案事項となったWTO規則との適合問題を分析し、評価することにした。

## II CBAMの基本的スキーム

CBAM規則案の提出に先立って、欧州委員会は、CBAMの基本的スキームとして、炭素税及びETSという2種類の基本的な炭素価格設定方式<sup>4</sup>から派生する6つのオプションを系統的に分析・評価し、最終的に1つのオプションを選択している<sup>5</sup>。

### 1. 6つのオプション

先ず、CBAMの基本的スキームとして、輸入製品の炭素排出量に対してEUの炭素価格を反映した炭素税を賦課する方式が考えられる。こうした輸入炭素税(import carbon tax)としては、輸入製品の炭素排出量に対してEUの炭素価格を反映した関税を賦課する方式(オプション1, EU/ETSの排出枠無償配分制度は廃止)と、域内製品と輸入製品とを問わず、EU域内で消費される炭素集約製品の炭素排出量に対して消費税(exercise duty)を賦課する方式(オプション6, EU/ETSの排出枠無償配分制度は継続)が想定される。これらの課税基準となる炭素排出量を算定する際には、実施上の簡便性と予測可能性の観点から、域内生産者の平均排出量に基づいたデフォルト値が使用される。「現実の排出」が、物品の生産工程からの排出量に関する一次データに基づいて算定される(3条(28))のに対して、「デフォルト値」は、炭素排出量を示した二次データに依拠して算定される(3条(27))、反証不能な既定値をいう。

次に、域内製品に適用されるEU/ETSを輸入製品に準用する方式、つまり輸入者が輸入製品に取り込まれたGHG排出量に応じてEU/ETS排出枠と同等の価格で証書を購入する方式が考えられる(EU/ETS排出枠無償配分制度は廃止)。EU/ETSとCBAMは、排出枠又は証書を使用して「同じ部門と物品」に取り込まれたGHG排出量に炭素価格を設定するという「共通の目的」を有している(前文20項)。しかしながら、域内製品に関するEU/ETSを輸入製品に関するCBAMに単純にコピーすることはできない。その理由は、輸入製品の域外排出量にキャップ(上限)を設定することが「キャップを域内排出量のみ適用するというETSの基本的ロジック

---

<sup>4</sup> 2023年4月の時点で、世界では73の直接的な炭素価格設定手段(CPI)が機能しており、その内の40が炭素税で、33がETSである。これらは、世界全体のGHG排出量の約23%に相当する。

<sup>5</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, 2021/0214(COD), Explanatory Memorandum (hereinafter Commission Explanatory Memorandum), pp.7-10; Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (hereinafter Commission Staff Working Document), SWD (2021)643 final, Part 1, pp. 31-36.

ク」に抵触すること及び輸入数量制限の一般的廃止を定めたガット11条に違反する可能性があること（同21項）の2点にあった<sup>6</sup>。

欧州委員会は、EU/ETSの準用方式として、排出量の算定方法の相違に基づいた2つのオプションを検討している。第1のそれは、域内生産者の平均排出量に基づいた「デフォルト値」を使用する方式（オプション2）であり、第2のそれは、域外生産者の「現実の排出」に基づいて輸入製品の排出量を算定する方式（オプション3）である。後者の「現実の排出」に基づいた算定方式からは、さらに2つのオプションが派生する。その1つが、10年間をかけてEU/ETSの排出枠無償配分制度をフェーズ・アウトし、それに照応又は連動してCBAMをフェーズ・インする漸進的移行方式（オプション4）であり、もう1つが、CBAMの適用範囲を、他のオプションのように「基礎的な原材料と製品」に限定せず、そのバリュー・チェーンの川下にある「半製品と最終製品の一部」にまで拡大する方式（オプション5）である。

## 2. 欧州委員会の評価

オプションの1（関税方式）、2（EU/ETS準用方式の1つ）及び6（消費税方式）においては、いわゆるデフォルト値が使用されている。しかし、ア・プリオリにデフォルト値を使用する場合には、WTO規則との適合性を担保するために、現実の排出がデフォルト値のそれよりも少ないことを証明する機会を輸入者に保障しなければならない。この点を考慮して、これら3つのオプションにおいては、EU/ETSにおいて毎年実施されている調整手続（annual reconciliation procedure）と同様の仕組みを導入することが想定されている<sup>7</sup>。EU/ETSにおいては、当該手続が、年初の予想排出量と年末の現実排出量との差異を翌年初めに調整するために、いわゆる検証手続の一環としてビルト・インされている。

欧州委員会は、デフォルト値を使用する上記3つのオプションが輸入者と行政の負担軽減という点で優れていることを認めつつも、「現実の排出」に基づいた輸入製品の炭素価格設定方式を支持している。その理由は、デフォルト値を使用した場合よりも実際の排出量削減とカーボン・リーケージの防止に向けた強いインセンティブが働くこと、炭素価格を域内施設の現実の排出に基づいて算定するEU/ETSのスキームとの「密接な相関性」を確保することによって輸入製品に「公正かつ平等な待遇」を保障すること（WTO適合性）の2点にあった<sup>8</sup>。もっとも、欧州委員会は、現実の排出に基づいたオプションを選択した場合であっても、輸入者が現実の排出に関する十分な情報を提出できない場合にはデフォルト値を二次的、補完的に使用する余地を認めている。

<sup>6</sup> Commission Staff Working Document, Part 1, p. 32.

<sup>7</sup> Commission Explanatory Memorandum, p. 7; Commission Staff Working Document, Part 1, pp. 27-29.

<sup>8</sup> Commission Explanatory Memorandum, pp. 8-9; Commission Staff Working Document, Part 1, p. 86.

最終的に、欧州委員会は、「現実の排出」に基づいた輸入製品の炭素価格設定方式を採用したオプションの3、4及び5の中で、EU/ETSの排出枠無償配分制度からCBAMへと段階的に移行する方式を採用したオプション4が「明白な便益」を有すると結論付けた。その便益とは、企業と行政当局に対して「慎重かつ予測可能な移行」を保障すること（高度の実効性）、移行期間における域内製品の二重保護の回避が担保されること（WTO適合性）の2点にあった<sup>9</sup>。

### III CBAM規則の立法過程と概要

欧州委員会の提出したCBAM規則案は、EU/ETSを準用するという枠組みの下で、域外生産者の「現実の排出」に基づいて輸入製品の炭素価格を算定すること及びEU/ETSの排出枠無償配分制度からCBAMへと漸進的に移行することを基本的なスキームにしたものであった。こうした基本的スキームは、各立法機関の修正提議と三者交渉を経て成立した「規則」においても変更されていない。

#### 1. 規則の立法過程

2019年末にEGDを提出した後、欧州委員会は、2030年排出削減目標の引き上げがEUの経済、社会及び環境にもたらす影響を評価し<sup>10</sup>、その結果を踏まえて当該目標を55%に「ステップ・アップ」することを決定した<sup>11</sup>。2021年6月30日には、欧州議会と理事会が「欧州気候法」を採択し、この新たな2030年排出削減目標に法的拘束力を付与している<sup>12</sup>。翌月14日には、同委員会が、新たな排出削減目標にEUの経済と社会をフィットさせるための気候・エネルギー分野の包括的な政策パッケージ「フィット・フォー55」を欧州議会等に提出している<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> Commission Explanatory Memorandum, pp. 9-10; Commission Staff Working Document, Part 1, p. 86.

<sup>10</sup> Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document “Stepping up Europe’s 2030 climate ambition”, *SWD (2020)176 final*, 17 September 2020. ちなみに、影響評価の結果は、適切な政策を実施すれば、2030年削減目標を55%に引き上げることが経済的に可能なだけでなく、欧州に利益さえもたらすというものであった。

<sup>11</sup> Stepping up Europe’s 2030 climate ambition: Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *COM (2020)562 final*, 17 September 2020.

<sup>12</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (“European Climate Law”), *OJEU L 243/1*, 9 July 2021, Article 4. 欧州気候法の成立を受けて、2021年10月22日、欧州委員会は、2030年排出削減目標の引き上げを「2015年NDCの更新」として国連気候変動枠組条約の事務局に通報している。

<sup>13</sup> ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *COM (2021) 550 final*, 14 July 2021, Sec. 2.2 and Sec. 4. 当該文書の特徴は、気候、エネルギー、運輸、建設、土地利用・森林の5分野に跨る包括的な政策パッケージで構成されている点と、規制強化策とその影響緩和のための支援措置（社会気候基金の新設、近代化基金と革新基金の拡充）とをバランス良く組み合わせている点に看取することができる。

このコミュニケーションにおいて、欧州委員会は、EU/ETSの拡大強化を政策「パッケージの礎石」と位置付けている。その一方で、国際的パートナーがEUの「気候野心」を共有しない場合に生起するカーボン・リーケージのリスクに関しては、従前とは異なる方法で対処する方針が示されている。それは、グリーンな生産への投資インセンティブを減衰させるEU/ETSの排出枠無償配分制度に代わって、気候政策に「市場ダイナミクス」を包摂したCBAMを導入するというものであった。

欧州委員会は、フィット・フォー55の一部として、「CBAMを確立する規則案」を共同立法機関の理事会と欧州議会に提出している<sup>14</sup>。その後、理事会においては、規則案がアド・ホックに設置された作業部会（マクロン大統領の主導）で検討されたのち、その結果が2022年3月9日の常設代表委員会において承認されている<sup>15</sup>。そして、同月15日には、経済・財務理事会が、規則案に関する相当数の修正提議を伴った「一般的アプローチ」（General Approach）を採択している<sup>16</sup>。

また、欧州議会においては、フィット・フォー55に盛り込まれたEU/ETS指令改正案、CBAM規則案及び社会気候基金(SCF)設立規則案の3つが一括審議されている。しかし、2022年6月8日の全体会議においてEU/ETS指令改正案が否決されたために、CBAM規則案は「環境、公衆衛生及び食品安全委員会」に差し戻されることになった。その後、当該規則案は、同委員会において賛成49票、反対33票、棄権5票で採択されたのち、同月22日の全体会議において賛成450票、反対115票、棄権55票でもって採択されている。ただし、欧州議会においても、全体で184項目に及ぶ修正が提議された<sup>17</sup>。

各立法機関が内容的にかなり齟齬のある相当数の修正を提議したために<sup>18</sup>、7月11日から各立法機関の代表者に進行役又は調整役としての欧州委員会を加えた「三者交渉」（trilogue negotiation）が行われている<sup>19</sup>。当該交渉が4回ほど行われた後、12月13日に各立法機関の代表

---

<sup>14</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, 2021/0214(COD).

<sup>15</sup> Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism, General Approach, Permanent Representatives Committee, *Interinstitutional File: 2021/0214(COD)*, 6978/22, 12 March 2022.

<sup>16</sup> Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, General Approach, General Secretariat of the Council, *Interinstitutional File: 2021/0214(COD)*, 7226/22, 15 March 2022.

<sup>17</sup> Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, *A9-0160/2022*.

<sup>18</sup> 欧州委員会の規則案と理事会及び欧州議会の各修正提議を「一覧表」の形で条文毎に整理した資料が、理事会の事務局から提出されている。CBAM: Commission proposal/Council general approach/Position of the EP, General Secretariat of the Council, *Interinstitutional File: 2021/0214 (COD)*, 13063/22, 3 October 2022.

<sup>19</sup> EU運営条約294条の定める「通常の立法手続」は、第三読会まで用意された非常に煩瑣な手続であったために非効率と遅延の批判を受けていた。そこで、両立法機関は、1994年以降、立法手続をスピード・アップするために、調整役としての欧州委員会を加えた非公式の接触機会を持つようになった。三者交渉（三者対話又は非公式三者会合とも呼称）は、それを慣例化したものであり、2003年12月16日にEU運営条約295条に基づいて締結された「三者協力のための機関間協定」（2016年改正）と欧州議会の

者間で「暫定合意」(provisional agreement)が成立している<sup>20</sup>。その合意を踏まえた規則案が、翌年4月18日の欧州議会において賛成487票、反対81票、棄権75票で最終採択された後、同月25日の理事会においても最終採択されている。翌月10日には、欧州議会と理事会の両議長が最終規則案に署名し、その1週間後にCBAM規則が発効している。もっとも、本規則は発効後直ちに完全適用されるわけではなく、同年10月1日から2025年末まで、いわゆる経過期間が設けられている。

## 2. 規則の概要

CBAM規則は、附属書 I の輸入物品に取り込まれたGHG排出に対してEU/ETS排出枠と同等の炭素価格を設定することによってカーボン・リーケージのリスクを防止することを目的としたもので、82項の前文、36条の本文及び6つの附属書で構成されている。

### (1) 趣旨及び目的 (前文, 1条1項)

規則の趣旨及び目的は、附属書 I のリストに掲載された物品の輸入に際してこれら物品に取り込まれたGHG排出に対処する(address)ことにより、カーボン・リーケージのリスクを防止することにある。その結果として、規則は、世界的な炭素排出量の削減とパリ協定の目標達成に向けた支援だけでなく、域外生産者に対してGHG削減のインセンティブを付与することにも貢献する(前文14項, 1条1項)。

2030年の排出削減目標を大幅に引き上げたことに附随して生起する「カーボン・リーケージのリスク」に関しては、前文の9項が次のように明瞭かつ簡潔に説明している。

「EUの国際的パートナーの相当数が(EUと)同程度の気候野心を達成しない政策アプローチを採用する範囲で、カーボン・リーケージのリスクが存在する<sup>21</sup>。カーボン・リーケージは、気候政策関連の費用のために一定の産業部門又はその下位部門の企業が他国に生産を移転したり、他国からの輸入品がよりGHG集約的でない同等の(域内)産品に代替したりする場合に生起する。こうした状況は、世界のGHG総排出量を増大させる恐れがある。」

---

手続規則2編3章3部「通常立法手続中の機関間交渉」を法的根拠としている。もっとも、こうした交渉に関しては、立法手続の効率化と迅速化に寄与することが評価される一方で、EU運営条約に明文の根拠規定を有しない手続である(非公式性)、交渉参加者がそれぞれの代表者に限定されている(不十分な代表性)、交渉が密室の中で行われ、その具体的な交渉内容が公表されない(不透明性)といった問題点も指摘されている。Understanding trilogue: Informal tripartite meetings to reach provisional agreement on legislative files, *European Parliament Research Service*, May 2021.

<sup>20</sup> European Commission, European Green Deal: Agreement reached on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), *Press release*, 13 December 2022; Deal reached on new carbon leakage instrument to raise global climate ambition, *European Parliament News, Press release*, 13 December 2022; Council of the European Union, EU climate action: provisional agreement reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), *Press release*, 13 December 2022.

<sup>21</sup> こうした法理によれば、域外諸国がEUの設定した野心的な排出削減レベルに追い付いた時点でEUの当該イニシアチブの最終目標が達成され、CBAMは不要となる。注(30)の欧州議会決議パラ23を参照。

## (2) EU/ETSとの関係性（前文，1条2，3項，31条）

CBAMは，EU/ETSから完全に「自立した措置」ではなく，当該制度と密接な関係性を有している。まず，CBAMは，EU/ETSに関するEC指令2003/87（以下「EU/ETS指令」という）と同等の(equivalent)規則を附属書 I 掲載の輸入物品に適用することによってEU/ETSを「補完する」(complement)関係にある（1条2項）。EU/ETSとCBAMは，排出枠又は証書の使用を通じて同じ部門と物品に取り込まれたGHG排出量に価格を設定するという「共通の目的」を有している。また，両制度は，欧州気候法によって法的拘束力を付与された2030年の排出削減目標と2050年の気候中立目標に沿ってGHG排出量を削減する必要によって正当化される「規制的(regulatory)な性質」を有している（前文20項）。

EU/ETSとCBAMは，こうした共通性を有する一方で，排出量と証書価格の算定方法，取引可能性，有効期間といった細部にとどまらず，重大な制度的差異をも内在している。それは，EU/ETSがキャップ・アンド・トレード方式の下で排出量にキャップを設定するのに対して，CBAMはガット11条に配慮して貿易の流れを阻害する輸入数量制限を課していない点と，EU/ETSが「域内施設」に適用されるのに対して，CBAMは特定の「輸入物品」に適用される点である（前文21，22項）。

次に，CBAMは，同じくカーボン・リーケージのリスク防止を目的としたEU/ETSの排出枠無償配分制度に「代替する」(replace)関係にある（前文12項，1条3項）。EUは，カーボン・リーケージのリスクを防止するために，これまでは主にEU/ETSの排出枠無償配分制度に依拠してきた<sup>22</sup>。しかし，当該制度は，そもそも排出枠のキャップ縮減に照応して逡減する経過的措置であっただけでなく，完全なオークション方式よりもEU/ETSの価格シグナルを弱め，その結果として排出量削減に向けた投資のインセンティブに悪影響を及ぼしている（前文11項）。

EU/ETSの排出枠無償配分制度からCBAMへの代替は，CBAMの基本的スキーム（オプション4）に沿って漸進的に行われる。つまり，CBAMは，排出枠無償配分制度のフェーズ・アウト（段階的廃止）に照応するかたちでフェーズ・イン（段階的導入）されることになる。もとより，EU/ETSの排出枠無償配分とCBAMとの「連関的かつ経過的な適用」が輸入物品より有利な待遇をEU原産品に許与する結果を絶対にもたらしてはならない（前文12項）。かような「二重の保護」を回避するために，CBAM証書の償却は，EU/ETS排出枠無償配分の範囲を「反映する」ように調整(adjust)される必要がある（31条1項）<sup>23</sup>。

---

<sup>22</sup> EUは，カーボン・リーケージのリスクを防止するために，これまで2つの措置を採用してきた（規則の前文11項）。それは，EU/ETSの排出枠無償配分制度（EU/ETS指令10a条(6)）と，EU/ETSに附随した電力価格の高騰に伴う間接的排出費用の増大部分を「EU/ETSの文脈における国家補助の指針」に従って補填する財政支援措置（同指令10b条）である。

<sup>23</sup> EU/ETS指令の改正10a条1a項によって，排出枠無償配分は，2025年を100%として，2026年に97.5%，2027年に95%，2028年に90%，2029年に77.5%，2030年に51.5%，2031年に39%，2032年に26.5%，2033年に14%，そして2034年を最後に廃止されることになった。Directive (EU)2023/959 of the European

### (3) 適用除外国（2条4項）

規則は、EU/ETSに参加しているか又はそれと連携したETSを有する国家の原産品には適用されない。附属書Ⅲの1項には、かかる適用除外国として、EEA（欧州経済地域）とEFTA（欧州自由貿易連合）の加盟国であるアイスランド、リヒテンシュタイン及びノルウェーとEFTAにのみ加盟するスイスの4ヶ国が列挙されている。

### (4) 対象の物品（前文，2条，附属書Ⅰ）

EU/ETSが域内対象施設の「一定の生産工程と活動」に適用されるのに対して、CBAMはそれに「相当する」(corresponding)輸入物品に適用される。そのために、CBAMの対象を決定するためには、EU/ETS対象施設の活動をそれに「相当する」輸入物品に「反映」させる作業が必要であった（前文28項）。こうした「適応」作業を「単純化」するために、EU/ETS対象施設の活動がEUのCNコード（合同関税品目分類表）に沿ったかたちで輸入物品に紐付けされている（同25，27-28項）。かかる作業は、「輸入物品が同種の域内産品に許与される待遇より不利でない待遇を許与される状態を確保することにも貢献する」（同29項）。

欧州委員会は、2019年2月15日の決定において、EU/ETSのフェーズ4（2021年～2030年）の期間中にカーボン・リーケージのリスクが想定される63の部門・下位部門を特定していた<sup>24</sup>。ところが、附属書Ⅰの掲載物品は、カーボン・リーケージのリスクを有するEU/ETSの対象施設の活動全般を反映したものにはなっていない。CBAMは「最終的には広汎な産品を対象にすることを目指すものの、カーボン・リーケージのリスクを内包する相対的に同質の物品を含む部門を精選し、これらの部門から慎重に開始する」（同30項）ことになったためである。

欧州委員会は、CBAMの当面の対象を「基礎的な原材料と産品」(basic materials and basic products)に限定し、それらを選別するための「定量的及び定性的な基準」を適用している。その基準とは、GHGの排出量<sup>25</sup>、カーボン・リーケージのリスクの重大性、簡便性と行政の負担を加味した広汎な対象範囲のバランスの3つであった（同31項）。かかる基準に基づいて、規則案の附属書Ⅰには、セメント（CNコード25類）、電力（27類）、肥料（28，31類）、鉄鋼・同製品（72，73類）、アルミニウム（76類）の5部門に属する30の個別品目が掲載されていた。

---

Parliament and of the Council of 10 May 2023 amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading system, *OJEU L 130/134*, 16 May 2023.

<sup>24</sup> Commission Delegated Decision (EU) 2019/708 of 15 February 2019 supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030, Annex, *OJEU L 120/20*, 8 May 2019.

<sup>25</sup> 欧州委員会は、鉄鋼・同製品、石油精製品、セメント、アルミニウム、有機化学品、水素及び肥料の部門が当該基準を満たすと思料していた（前文32項）。

しかし、欧州議会及び理事会の修正提議と三者交渉を経て、規則の附属書 I には、化学工業品（28類）の1部門と12の個別品目が追加されている<sup>26</sup>。その個別品目とは、セメント部門におけるアルミナセメントと「その他のカリオン系粘土」、鉄鋼・同製品部門における凝結された鉄鉱（焼いた黄鉄鉱を除く）、鉄鋼製のネジ・ボルト及び「その他の鉄鋼製品」、アルミニウム部門における同構造物、貯蔵タンク、ドラム等の容器、圧縮又は液化ガス用の容器、ワイヤー・ケーブル、その他のアルミニウム製品、そして欧州議会が追加を提議した化学工業品部門の水素（無機化学品）であった。

新たに追加された鉄鋼製のネジ・ボルトとその他の鉄鋼製品及びアルミニウム部門の6品目は、規則案の「基礎的な原材料と産品」の範囲を逸脱している。このことは、CBAMの対象範囲がそれらを使用した川下物品（製品・半製品）の一部にまで拡大されたこと、つまりCBAMの基本的スキームに関するオプション5に近接したことを含意している。さらに、現時点では輸入量が少ないにも拘わらず、新たに水素が追加されている。その理由は、フィット・フォー55が再生可能エネルギーに由来する「クリーン水素」の使用を奨励していることから、今後は需要の急増が見込まれるというものであった。水素がCBAMの対象になったことは、産業の脱炭素化に向けて重要な意味を有している。水素は、物品の生産工程に投入される原材料、いわゆる前駆物質(precursor)であるために、その広汎な川下物品の脱炭素化に貢献することが期待されるからである（前文37項）。

#### (5) デ・ミニミスの基準（2条3項(a)）

理事会の修正提議によって、一定の価格水準以下の物品を規則の適用から除外する、いわゆる「デ・ミニミス」(*de minimis*)の基準が規則に盛り込まれている。その理由は、「権限のある国家当局と輸入者の過度の行政的負担を回避するために、本規則の義務が適用されない限定的事案を特定することが適当である」（前文41項）と思料されたからである。2条3項(a)によると、輸入「物品の本源的価値が1貨物当たりEC理事会規則1186/2009号23条のいう非常に廉価な物品の特定価値を超えない」附属書 I の掲載物品は、規則の適用から除外される。

ちなみに、物品の本源的価値(*intrinsic value*)は、欧州委員会のEU委任規則2015/2446の1条(48)において、「輸送と保険の費用を除いた、EUの関税区域に輸出販売される時点での物品の価格」と定義されている（規則3条(10)）。また、非常に廉価な(*negligible value*)物品は、EC理事会規則1186/2009号の23条2項において、「本源的価値が1貨物当たり総額150ユーロを超えない物品」と定義されている。

---

<sup>26</sup> 欧州議会は、規則案の5部門に化学工業品とポリマーの2部門を追加する修正を提議したが、規則の附属書 I には無機化学品の水素だけが追加されている。有機化学品に関しては、取り込まれた排出の明確な算定が現在の技術では困難であるという理由で追加されなかった（前文34項）が、経過期間満了後の見直し項目の1つに掲げられている（30条2項(a)(iii)）。

## (6) 「取り込まれた排出」

CBAMは、附属書Iのリスト掲載物品に取り込まれたGHG排出を対象としたものである。

「取り込まれた排出」(embedded emissions)の範囲は、規則案の段階では直接的排出に限定されていたものの、規則案においては、欧州議会の修正提議に基づいて間接的排出も一定条件の下に包摂されている。

### a) 「取り込まれた排出」の範囲(前文, 3条)

規則案の作成過程では、輸入産品に「取り込まれた排出」の対象範囲を巡って、3つの選択肢が検討された<sup>27</sup>。それは、①生産者が直接コントロールする生産工程からの「直接的排出」(direct emissions)、②生産工程中に消費される加熱・冷却用の電気の発電過程からの「間接的排出」(indirect emissions)、③原材料の採掘から材料と部品の生産、生産工程、輸送、使用さらには処分とリサイクルに至るまでの全ての排出を対象とした「完全な炭素フットプリント」(full carbon footprint)、いわゆる「揺り籠から墓場まで」のアプローチである。

欧州委員会は、CBAMがEU/ETSと同等の炭素価格を輸入産品に設定するメカニズムであることを念頭に置いて、この問題を検討している。EU/ETSは、炭素集約産品の生産施設からの直接的排出だけでなく、重大な(significant)間接的排出にも適用されている。しかしながら、CBAMの「取り込まれた排出」に間接的排出を包摂するためには、規則適用時の「行政的負担を軽減するために、間接的排出が輸入産品に取り込まれた排出の重要部分(important part)を占めるケースを決定する閾値を定めておく」必要があった。そのために、規則案は、当面の対象範囲を直接的排出に限定し、さらに間接的排出まで包摂するかどうかを経過期間満了後の見直し作業に委ねていた(規則案の前文17項と30条)。

ところが、欧州議会は、「CBAMとEU/ETSとの統一性(coherence)がWTO原則の尊重に必要不可欠である」という理由で、取り込まれた排出の範囲を間接的排出にまで拡大する修正を提議した(前文19項)。三者交渉の結果、一定条件(後述)の下で欧州議会のこうした修正提議が規則に盛り込まれている(3条(22))。

### b) 「取り込まれた排出」の算定方法(前文, 7条, 附属書IV)

取り込まれた排出(直接的排出)の算定方法は、電気とそれ以外の物品によって異なる。まず、電気以外の物品に関する排出量は、附属書IVの2及び3項の示す方法に従った「現実の排出」に基づいて算定される。ただし、申告者が現実の排出を適切に算定できない場合には、「デフォルト値」を参照することによって決定される(7条2項)。このデフォルト値は、輸出国における各物品の平均排出集約度(第1デフォルト値)に設定されるが、輸出国の信頼でき

<sup>27</sup> Commission Staff Working Document, Part 1, pp.17-18. 排出の対象範囲に関する3つの選択肢は、GHG排出量の算定及び報告の国際的基準とされる「GHGプロトコル」におけるスコープの1, 2及び3に相当するものである。環境省・経済産業省「サプライチェーンを通じた温室効果ガス排出量算定に関する基本ガイドライン(ver.2.5)」(2023年3月)を参照。

るデータを手に入れない場合には、当該物品のタイプに関するパフォーマンス下位X%のEU/ETS施設の平均排出集約度（第2デフォルト値）に基づいて決定される。Xの具体的な数字に関しては、欧州委員会が、排出量の計算方法を定める実施細則の中で「CBAMの環境十全性を担保する適当な水準」に設定する（附属書IV4.1項）。

次に、輸入電気に関する排出量は、電気の「物理的特性」を踏まえて、申告者が現実の排出に基づいて排出量を決定する基準（附属書IV5項）を満たすことを証明しない限り、デフォルト値を参照することによって決定される（前文51項，7条3項）。そのデフォルト値は、輸出国におけるCO<sub>2</sub>排出係数（化石燃料から生産される電気のCO<sub>2</sub>集約度の加重平均）に設定される。もし、かかる「特定デフォルト値」（specific default values）に関するデータを手に入れない場合には、「代替デフォルト値」（alternative default values）として、EU域内のCO<sub>2</sub>排出係数が参照される（附属書IV4.2項）。

なお、欧州委員会は、排出量の算定方法を定める実施細則において、「客観的に正当化される場合には、一般的なエネルギー源や産業プロセスのような排出に影響を与える特定の客観的要素を考慮するために、デフォルト値を特定の区域、地域又は国家に適応可能な」ものにする規定を置かなければならない（7条7項）。

#### c) 間接的排出に関する特別な制度（7条4項，附属書IV）

「取り込まれた排出」に間接的排出を包摂するに当たって、直接的排出とは異なる2つの特別な制度が採用されている。その1つは、「取り込まれた排出」に間接的排出を包摂する物品の範囲を限定するものである。規則では、対象物品をリスト・アップした附属書Iとは別に附属書II「直接的排出のみが考慮される物品のリスト」が新たに追加されている。このことは、「取り込まれた排出」に間接的排出を包摂する物品の範囲が附属書Iのリストの中で附属書IIに掲載されていないもの、つまりセメント、電気及び肥料の3部門と鉄鋼・同製品部門の凝結鉄鉱に限定されることを意味していた。

もう1つは、間接的排出に関する特別な算定方法である。間接的排出については、電気の物理的特性に配慮した排出量の特別な算定方法と同様、申告者が「間接的排出について現実の取り込まれた排出を適用する条件」（附属書IV6項）を満たすことを証明しない限り、デフォルト値を参照して決定される（7条4項）。附属書IV4.3項は、「取り込まれた間接的排出に関するデフォルト値」の決定方法を定めている。それによると、間接的排出に関するデフォルト値は、当該物品の生産に使用された電気に関する、EUの送配電網の排出係数（物品の生産工程で消費される電気の排出集約度）、発電国の送配電網の排出係数、発電国の電気価格設定の基準となるCO<sub>2</sub>排出係数（化石燃料から発電される電気のCO<sub>2</sub>集約度の加重平均）のいずれかの平均に基づいて決定される。

欧州委員会は、経過期間中に収集した最新の情報（物品生産に使用される電気量、原産国、電源、電気の排出係数など）を参考にして、2025年6月30日までに間接的排出のデフォルト値

に関する詳細な計算方法を定めた実施細則を採択しなければならない。その計算方法は、カーボン・リーケージの防止とCBAMの環境十全性の確保という2つの基準を満たす最も適当な方法に基づいて決定される（7条7項(b)，附属書IV4.3項）。

## (7) 手続

### a) 輸入の許可（4条，5条，17条）

加盟国内に設立された輸入者は、対象物品の輸入に先立って、「許可されたCBAM申告者」（以下、申告者）の資格を申請しなければならない（4条，5条1項）。申請は、CBAM登録所を通じて、各加盟国の指定した「権限のある当局」に提出する（5条3項）。権限のある当局は、申告者と協議したのち、17条2項の掲げる4基準を満たすと判断した場合に当該資格を認定し、CBAM登録所に登録する（17条）。

### b) CBAM 申告書の提出と検証（6条，8条，18条，附属書VI）

申告者は、毎年5月末までに、対象物品に関して、前年における各物品タイプの総輸入量、輸入物品に取り込まれた総排出量、総排出量に相当するCBAM証書の償却総数（輸出国で支払った炭素価格を考慮した「減殺」とEU/ETS排出枠無償配分の範囲を反映した「調整」を実施したのち）及び検証報告のコピーの4項目を記載したCBAM申告書（以下、申告書）をCBAM登録所に提出しなければならない（6条）。申告書に記載された総排出量は、各加盟国政府の認証した検証人(verifier)によって検証される（8条，18条）。検証人は、附属書VI1項の掲げる4原則に従って検証を実施し、附属書VI2項の掲げる内容を盛り込んだ検証報告(verification report)を作成しなければならない。

### c) 原産国で支払われた炭素価格（9条）

申告者は、申告書において、原産国で実際に支払った炭素価格を考慮し、CBAM証書の償却数の減殺を請求することができる。その際に、炭素価格の引き下げに繋がる、原産国で利用可能な払戻し(リベート)その他の補填も考慮されなければならない。申告者は、申告した「取り込まれた排出」が原産国における炭素価格の対象であり、実際にそれが支払われていることを証明する記録文書を保持しなければならない。その記録文書に記載された情報は、申告者と原産国当局から独立した者によって認証(certify)されなければならない。かかる独立した者の資格とその独立性を担保する条件については、欧州委員会の実施細則の中で定める。

### d) CBAM 証書の販売（20条，21条）

加盟国が、欧州委員会の設立・管理する各加盟国の「共通の中央プラットフォーム」において申告者にCBAM証書を販売する（20条）。当該証書の販売価格は、オークションのプラットフォームにおけるEU/ETS排出枠の当日終値の週平均価格に設定される（21条）。

### e) CBAM 証書の償却（22条）

毎年5月末までに、申告者は、CBAM登録所を通じて、前年に申告しかつ検証された「取り込まれた排出」に相当するCBAM証書の数を償却(surrender)しなければならない。

#### f) CBAM 証書の買戻し (23 条)

加盟国は、自国で設立された申告者の要請に応じて、CBAM証書の償却後にCBAM登録所における申告者のアカウントに残された証書の余剰分を買戻さなければならない。

#### (8) 罰則 (26条)

権限のある当局が、毎年5月末までに、申告者が前年における輸入物品に取り込まれた排出に相当するCBAM証書数を償却していないと認定した場合、当該申告者は、過剰排出分に相当する罰金を支払わなければならない。

#### (9) 再検討 (30条)

欧州委員会は、経過期間満了時まで、規則の適用に関する報告を提出しなければならない。当該報告は、間接的排出を包摂する対象物品の拡大（つまり附属書Ⅱの掲載物品の削減）可能性と、規則の適用範囲を①附属書Ⅰ掲載物品の輸送と同サービスに取り込まれた排出、②附属書Ⅰの物品以外にカーボン・リーケージのリスクを有する物品（特に有機化学品とポリマー）及び③附属書Ⅰ掲載物品の原材料（前駆物質）に拡大する可能性の評価を含まなければならない。この報告は、附属書Ⅰの掲載基準、気候行動に関する国際的議論の進捗状況、行政コストを含むガバナンス制度、LDCs (Least Developed Countries) への影響と技術援助の効果、間接的排出の算定方法に関する評価も含まなければならない（2項）。

欧州委員会は、経過期間満了から2年毎に、EU/ETS又はそれに類似する炭素価格設定メカニズムを適用しない域外国に「輸出」されるEU原産品のカーボン・リーケージのリスクに対処する手段としてのCBAM（輸出面のCBAM）の有効性を評価した報告を提出しなければならない。当該報告がこうした域外国に輸出するEU原産品に関してカーボン・リーケージのリスクを認定した場合、欧州委員会は、適当な場合に、WTO法を遵守し、かつ域内施設の脱炭素化を考慮した方法で当該リスクに対処する法案を提出しなければならない（5項）<sup>28</sup>。

#### (10) 経過措置（前文，10章）

CBAMのスムーズな開始を促進し、それによってCBAMが貿易に「壊滅的影響」を与えるリスクを軽減するために、2023年10月1日から2025年末までの期間に適用される「経過規定」が置かれている（前文57項，32条1項）。申告者は、この経過期間中、所定の情報を盛り込んだ「CBAM報告」を四半期毎に欧州委員会に提出する義務を負うにとどまり、CBAM証書購入等の基本的な国境調整義務を免除される（35条1項）。当該報告に記載すべき基本情報は、原産国の生産施設における各物品タイプの総生産量、現実の総排出量、間接的な総排出量、払戻しその他の補填を考慮した原産国の炭素価格の4項目である（同条2項）<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> 輸出面のCBAMに関しては、拙稿「EUの炭素国境調整メカニズム規則について」環境法研究18号（2024年）50頁及び54頁を参照。

<sup>29</sup> 2023年8月17日、欧州委員会は、経過期間中の申告者の報告義務に関する実施規則を採択している。Commission Implementing Regulation (EU) of 17.8.2023 laying down the rules for the application of Regulation

欧州委員会は、CBAM報告の不完全又は不正確を認定した場合、輸入者の登録した加盟国の権限のある当局に通報し、その当局が報告の完成又は是正に必要な追加情報の提出などを命じる是正手続(*correction procedure*)を開始する。権限のある当局は、輸入者が報告の是正に必要な措置を取っていないと認定した場合、当該輸入者に対して「実効的、比例的かつ抑止的な罰金」を賦課する(同条5項)。

#### (11) 国際的調整(前文70~72項)

規則の実施中、特に経過期間においても域外国との対話を継続し、CBAMの制度設計における細部の具体的選択を示唆する「協力と解決の余地」を残すものとする(70項)。また、欧州委員会は、規則の影響を受ける貿易相手国との間で「公平かつEUの国際的義務に沿った」CBAMの具体的要素の実施に関する「対話と協力」の可能性と域外国の炭素価格設定メカニズムを考慮するための「合意」締結の可能性を探求すべきである(71項)。

全ての国家による野心的な気候政策の実施を促進し、かつグローバルな炭素価格設定の枠組みに道を開くために、炭素価格設定又はそれに相当する手段を有する諸国家のフォーラム「気候クラブ」(*Climate Club*)が設立されるべきである。当該クラブは、開放的、自発的かつ非排他的なもので、パリ協定に沿った高度の気候野心を目指す。当該クラブは、多数国間国際組織の後援の下で活動し、メンバー間での排出削減関連措置の比較、適当な場合にはそれらの調整を促進すべきである。さらに、当該クラブは、メンバーの気候モニタリング、報告及び検証の質を確保し、かつEUとその貿易相手国間に連携と透明性の手段を提供することによって関連の気候措置の同等性(*comparability*)を支援すべきである(72項)。

#### (12) LDCsの支援(前文71, 73, 74項)

EUは、前文71項の掲げる上記目的のために、発展途上国とLDCsに対して技術援助を供与すべきである(71項第3文)。EUは、パリ協定の目標達成をより一層支援するために、製造業の脱炭素化と構造改革を含めたLDCsの気候緩和と適応に向けた努力に対して、EU予算からの財政支援を継続することが望ましい。EUの財政支援は、本規則に基づいた新たな規制面の要求に対するLDCsの関係産業の適応を促進することにも寄与すべきである(73項)。EUは、CBAM証書の販売収入から得られる新規の独自財源の投入に向けた作業を継続する(74項)。

## IV WTO規則との適合性

CBAMは、域内施設に対するEU/ETSの排出枠無償配分制度とは異なり、域外国からの輸入産品に対してEU/ETSの排出枠価格を設定する点で輸入制限効果を伴った措置である。そのため、CBAMには、「貿易障壁の実質的軽減」と「国際貿易関係における差別待遇の廃止」(WTO設立協定の前文)を目指したWTOの規則に抵触するリスクが内在していた。欧州議会は、欧州委員

---

(EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council as regards reporting obligations for the purposes of carbon border adjustment mechanism during the transitional period, *C (2023) 5512 final*.

会による規則案の提出に先立って決議を採択し、CBAMのWTO適合性を確保するための具体的な要望を提示している（1）。欧州委員会は、こうした欧州議会の要望を踏まえて、WTO規則に配慮した規則案を作成している（2）。その後、各立法機関の提議と三者交渉を通じて規則案を修正する段階においても、さらにWTO適合性を確保しようとする新たな配慮がなされている（3）。しかしながら、こうした立法過程においても十分に検討されていないWTO適合問題が残されていた（4）。

## 1. 欧州議会の要望事項

欧州議会は、CBAMがWTOの「多角的貿易体制を毀損することに重大な懸念」を抱いており（決議のパラ23）、欧州委員会が規則案を提出する4ヶ月ほど前に「WTOに適合するEUのCBAM」と題した決議を採択している<sup>30</sup>。それは、WTO規則と適合するようにCBAMを制度設計するために必要な項目を具体的に列挙したものであった。当該決議によると、CBAMを制度設計する際に「基礎」とすべきガット（正確には1947年ガット）の規定は、1条（一般的最恵国待遇）、3条（内国民待遇）、そして実体規定との不適合を正当化するために必要な20条（ガットの一般的例外）であった（パラ27）<sup>31</sup>。ただし、欧州議会は、1条に関連する具体的な制度設計については何ら言及していない。

### (1) 内国民待遇の原則

ガットの3条は内国民待遇の原則を定めたもので、「輸入製品に対して国内産品と平等の競争条件を提供する」ために、通常の間接措置の適用ではなく「内国税と内国規制措置の適用における保護主義を回避すること」<sup>32</sup>、つまり「内国措置が国内生産に保護を与えるように輸入産品又は国内産品に適用されない」（3条1項）状態の確保を目的としている。そのため、ガットの締約国は、内国税その他の内国課徴金（同条2項）や国内販売等に関する国内法令（同条4項）に関して、「同種の」国内産品より不利な待遇を輸入産品に許与することができない。

<sup>30</sup> European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism, 2020/2043(INI). その前年には、欧州議会の国際貿易委員会からの要請に基づいて、EU対外政策総局から「CBAMの貿易関連面：法的評価」と題するブリーフィングが提出されている。その内容は、輸入と輸出のCBAMに関連したWTO規則を取り上げ、それらの規則に照らして、CBAMの形態に関する、①炭素税の国境調整、②EU/ETSへの包摂、③輸入関税という3つの選択肢をそれぞれ法的に評価したものであった。Briefing, Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism: A Legal Assessment, Directorate-General for External Policies, April 2020.

<sup>31</sup> OECDの報告は、CBAMのWTO適合性を確保するために必要な条件として、国内産品と「同種」の輸入産品に対して「内国民待遇」と「最恵国待遇」が許与されること、20条による正当化を担保するために競争力の維持ではなく「気候野心の保護」を目的としていることの2点を挙げている。そして、同報告は、CBAMに関して、対象物品の範囲、排出量の評価方法（間接的排出、デフォルト値）、価格水準などの点で「技術的な困難」を伴うものの、「慎重に制度設計する」ことによって解決可能であると述べている。A. Prag, The Climate Challenge and Trade: Would border carbon Adjustments accelerate or hinder climate action? OECD, 2020, pp.10-13.

<sup>32</sup> Japan- Taxes on Alcoholic Beverages, Appellate Body Report, WT/DS8,10 and 11/AB/R, 1996, p.16.

欧州議会の決議は、同種の「輸入産品と国内産品を同様に (in the same way) 取り扱う」ことを要求する3条を、CBAMのWTO適合性を担保する「鍵となる基準」(key criterion)と位置付けている(パラ28)。3条に関連した欧州議会の要望は、「二重の保護」の回避、対象産品の範囲、輸入産品の炭素価格、GHG排出量の算定方法、間接的排出の包摂の5項目に看取することができる。

#### a) 「二重の保護」の回避

EU/ETSとの補完性と整合性を確保し、かつEU産業に二重の保護をもたらす重複を回避するために、CBAMの制度はEU/ETSの改訂(排出枠無償配分制度の段階的廃止)に照応するように設計されなければならない(パラ14)。CBAMの実施に際しても、EUの施設に関する「二重の保護」が回避されなければならない(パラ28)。

#### b) 対象産品の範囲

域内市場の歪みを防止するために、CBAMは、バリュー・チェーンに沿った「EU/ETSの対象とする全ての輸入産品」に適用されるべきである。ただし、その開始当初は、影響評価を実施した上で、相当の排出枠無償配分が継続されかつEU産業全体の排出量の94%を占める、電気部門とセメント、鉄鋼、アルミニウム、石油精製品、製紙、ガラス、化学工業品及び肥料のエネルギー集約産業部門にCBAMの適用範囲を限定すべきである(パラ12)。

#### c) 輸入産品の炭素価格

WTO規則を遵守しつつ、カーボン・リーケージのリスクに対処するために、CBAMは、EU生産者の支払う炭素費用を反映した炭素価格を輸入産品の炭素排出量に設定する必要がある。CBAMの炭素価格は、その予測可能性と安定性を確保しつつ、EU/ETS排出枠価格の「動態的変動」(dynamic evolution)を反映すべきである(パラ16)。

#### d) 排出量の算定方法

輸入産品のGHG排出量は、原産国の施設における、個別産品毎の透明性と信頼性のある最新のベンチマークに基づいて算定されるべきである。輸入者がこうしたデータを使用できない場合は、デフォルトとして、排出集約度に照応した多様な生産方法を基準として算定される「個別産品のグローバルなGHG平均排出量」が考慮されるべきである(パラ13)。

#### e) 間接的排出の包摂

輸入産品の炭素価格は、直接的排出だけでなく、間接的排出にも設定されるべきである。したがって、各国に特有の電力網の炭素集約度、もし輸入者がデータを入手できる場合には施設レベルでのエネルギー消費量の炭素集約度が考慮されるべきである(パラ13)。

### (2) 20条による正当化

CBAMがガット3条等の実体規定との不適合を認定されたとしても、なおガットの一般的例外を定めた20条によって正当化される可能性が残されている。同条によって正当化されるためには、EUが、例外規定の援用当事者として、CBAMが次の2つの要件を具備することを証明

しなければならない。第1の要件は、CBAMが20条の各号に掲げられた10種類の措置のいずれかに該当することである（措置の性質決定に基づいた暫定的正当化）。第2のそれは、CBAMが例外の濫用防止を目的とした同条柱書の消極的要件を満たすような方法で適用されないこと（措置の適用方法に基づいた最終的正当化）である。かかる消極的要件とは、各号の措置を、「同様の条件」の下にある諸国間における恣意的な若しくは「正当と認められない」差別待遇の手段となるような方法で、又は「国際貿易の偽装された制限」となるような方法で適用しないことである<sup>33</sup>。

欧州議会の決議は、非常に簡潔なかたちではあるが、20条の各号と柱書の要件に言及している。まず、各号該当性の要件に関しては、CBAMが、20条の(b)人・動植物の生命又は健康の保護のために必要な措置又は(g)有限天然資源の保存措置に該当すること（前文P）、また柱書の消極的要件に関しては、CBAMが「専ら気候目的の促進を企図したものでなくてはならず、保護主義、不当な差別又は（国際貿易の偽装された）制限を増進する手段として濫用されてはならない」ことを指摘している（パラ7, 23, 27）。

### (3) LDCsの特別待遇

1947年ガットには、当初、発展途上国に対する特別な配慮として18条に「経済開発に対する政府の援助」が規定されているに過ぎなかった。しかも、この規定は、「経済が低生活水準を維持することができるにすぎず、かつ、開発の初期の段階にある締約国」が厳格な要件と手続の下でガットの基本的義務から逸脱すること（譲許表の修正、国際収支擁護のための輸入数量制限、特定産業への政府援助など）を例外的に許容したもので、低開発締約国に対する先進締約国の積極的な措置を要求したものではなかった。

こうした積極的是正措置は、1965年におけるガット第4部「貿易及び開発」の追加を待たなければならない。その36条1項(d)は、先進締約国が低開発締約国の経済開発を促進するために個別及び共同の行動が不可欠であることを認めたもので、37条1項(b)では、先進締約国が低開発締約国の主要な輸出産品について「関税又は関税以外の輸入障害を新設し又は強化することを差し控えること」を「約束」している。

WTO設立協定の前文2項には、ガットの規定には存在しなかったLDCsの文言が盛り込まれている。それは、先進国が国際貿易において発展途上国、特にLDCsが「その経済開発のニーズに応じた貿易量を確保することを保証するため、積極的に努力する必要があること」を訴求したものであった。

欧州議会の決議は、CBAMのさまざまな選択肢がLDCsに及ぼす影響を慎重に評価することを欧州委員会に要請する（パラ19）だけでなく、LDCsの特殊性(specificities)及びCBAMがこ

<sup>33</sup> 拙稿『「貿易と環境」問題の課題と展望』大塚直ほか編『環境法大系』（商事法務、2012年）997-1002頁。

れら諸国の開発に及ぼす悪影響の可能性に配慮し、LDCsに対して「特別な待遇」(special treatment)を許与するように要望している(パラ8)。

## 2. 欧州委員会の配慮事項

欧州委員会は、既にEGDを起草する時点から、CBAMを「WTO規則を遵守するように制度設計する」必要性を十分に認識していた。そして、同委員会は、欧州議会の上記決議を踏まえて、特にガット3条の内国民待遇原則との適合性に配慮した規則案を作成している。

### (1) 内国民待遇の原則

欧州委員会が規則案の作成過程で特にガット3条に配慮したと思料される点は、域内産品に対する「二重の保護」の回避、対象物品の範囲、輸入産品の炭素価格及び「取り込まれた排出」の算定方法に看取することができる。

#### a) 「二重の保護」の回避

欧州委員会が3条との適合性に関連して最も危惧したことは、EU/ETSの排出枠無償配分制度からCBAMへの漸進的移行期間中に、EU原産品が両制度から「二重の保護」を享受する事態であった。この点で、欧州委員会は、欧州議会と同じ懸念を共有していたと言えよう。規則案においては、こうした事態を回避する必要性が繰り返し強調されている。

まず、規則案の前文11項(規則の前文12項)は、「二重の保護」を回避するための措置として、基本的スキームの支柱の1つである、EU/ETSの排出枠無償配分制度からCBAMへの漸進的移行(gradual transition)方式の採用を確認している。

「CBAMは、異なる方法によってカーボン・リーケージのリスクに対処すること、つまり輸入産品と域内産品に関して同等の炭素価格を設定することによって既存のメカニズムに代替することを企図している。現行の無償配分制度からCBAMへの漸進的移行を確保するために、CBAMは、その対象部門における無償配分のフェーズ・アウトに照応するかたちでフェーズ・インされなければならない。EU/ETSの排出枠無償配分とCBAMとの連関的かつ経過的な適用が、域内物品に対して輸入物品より有利な待遇を絶対にもたらしてはならない」。

規則案の本文中にも、二重の保護を回避するための2つの規定が置かれている。その1つは、CBAM規則の「主題」を定めた1条である。同条の3項は、CBAMがEU/ETSの排出枠無償配分の範囲を反映したかたちで「代替する」(replace)ことを要求している。もう1つは、CBAM証書の償却が対象物品の域内生産施設に対するEU/ETS排出枠無償配分の範囲を「反映するように調整される」ことを要求した31条1項である。EU/ETSの排出枠無償配分制度とCBAMとの調整(coordination)を定めた当該1ヶ条だけで構成される1つの章(第9章)が置かれていることは、欧州委員会がいかに二重保護の回避に腐心していたかを示す徴憑と捉えることができよう。

## b) 対象物品の範囲

規則案の附属書 I に掲げられた物品リストは、バリュー・チェーンに沿ったEU/ETSの全ての対象物品（欧州議会の決議）は無論のこと、カーボン・リーケージのリスクを有するEU/ETSの全ての対象施設の活動を反映したものにはなっていない。「最終的には（EU/ETS対象施設の活動を反映した）広汎な産品を対象にすることを旨とするものの、カーボン・リーケージのリスクを内包する相対的に同質の物品を含む部門を精選し、これらの部門から慎重に開始する」ことになったためである。

その結果、規則案の附属書 I のリストに掲載された物品は、「基礎的な原材料と産品」に限定されている。かようにCBAMの当初の対象物品を限定することは、欧州議会の決議にも沿ったものである。ただし、規則案における附属書 I の掲載物品は、電気、セメント、鉄鋼、アルミニウム及び肥料の5部門に絞られており、欧州議会がエネルギー集約産業として提示した石油精製品、製紙、ガラス、化学工業品の部門は含まれていない。

## c) 輸入産品の炭素価格

カーボン・リーケージのリスクを防止するためには、EU/ETS排出枠の価格をCBAMの炭素価格に「厳密に反映させる」必要があった（規則案の前文13項、21項）<sup>34</sup>。ところが、規則案の21条は、CBAM証書の価格を、EU/ETSのオークション・プラットフォームにおける排出枠の当日価格ではなく、その「当日終値の週平均価格」に設定している。これは、CBAMの炭素価格を、その予測可能性と安定性を確保しつつ、EU/ETS排出枠価格の「動態的変動」を反映した水準に設定することを要望した欧州議会の決議に沿ったものである。

欧州委員会は、証書の価格をEU/ETSのオークション・プラットフォーム上で毎日決定する方式ではなく、その1週間毎の平均価格方式を採用した理由として、前者が輸入者に過度の負担と混乱をもたらすのに対して、後者がEU/ETS排出枠の価格変動の趨勢を「より正確に反映する」ことのできる点を挙げている（前文43項）。さらに、かかる証書価格の決定方法は、行政当局による制度管理の実効性を保持しつつ、輸入者がEU/ETSの価格変動から「合理的なマージン」を享受することをも可能にする（同21項）。

## d) 「取り込まれた排出」の算定方法

欧州委員会は、CBAMの基本的スキームを策定する際に、EU/ETSとの整合性等を考慮して、輸入産品に取り込まれたGHG排出量を、輸入者と行政の負担軽減の点で優れたデフォルト値によるのではなく、現実の排出に基づいて算定する方法を採用している。その結果、規則案

---

<sup>34</sup> ガットの3条2項は、同種の国内産品に課せられる内国税その他の内国課徴金を「こえる」課徴金を輸入産品に課することを禁止している。第二次日本酒税事件の上級委員会は、同項第1文の「こえる」(in excess)という文言を「ほんの僅かにでもこえると過大である」と非常に厳格に解釈し、「貿易効果の基準を条件としないだけでなく、デ・ミニミスの基準によって制限されることもない」と述べている。Japan- Taxes on Alcoholic Beverages, op. cit., p. 23.

では、電気以外の物品に取り込まれた排出量が「現実の排出」に基づいて算定される。ただし、かかる現実の排出を適切に決定できない状況においては、二次的、補完的にデフォルト値が参照されている。このデフォルト値は、輸出国における各物品の平均排出集約度（第1デフォルト値）に基づいて、輸出国の信頼できるデータを入手できない場合には、当該物品のタイプに関するパフォーマンス下位10%のEU施設の平均排出集約度（第2デフォルト値）に基づいて決定される。

上記のような排出量の算定方法は、基本的に欧州議会の要望に沿ったものであった。ただし、申告者が現実の排出を適切に決定できない場合に参照されるデフォルト値に関しては、欧州議会の要望した「個別製品のグローバルなGHG平均排出量」ではなく、より現実的な基準が採用されている。

## (2) 国際的な対話と協力

欧州議会は、CBAMがWTOの多角的貿易体制を毀損することを危惧し、CBAMに関してEUの貿易相手国との「積極的な対話」を継続するよう、欧州委員会に求めていた（決議のパラ23）。こうした要望は、規則案の前文53項と54項に反映されている。前者は、域外国との対話を継続することによってCBAMの細部の具体的選択を示唆する「協力と解決の余地を残す」必要を指摘したものであり、後者は、CBAMの具体的実施に関する貿易相手国との「対話と協力」の可能性及び域外国の炭素価格設定メカニズムを考慮するための「合意」締結の可能性の探求を欧州委員会に要請したものであった。

これらは、CBAMを実施する際に生起する恐れのある国際的摩擦を回避すること、特にCBAM規則を適用する際に輸入製品に取り込まれたGHG排出量や原産国での炭素価格の算定などを巡ってWTO規則との適合性が争われる事態の発生防止を企図したものである。

## (3) LDCsに対する技術援助

欧州議会は、LDCsの特殊性とこれら諸国の開発に対するCBAMの悪影響の可能性を考慮し、LDCsに対して「特別な待遇」を許与することを要望していた<sup>35</sup>。しかし、規則案の前文55項には、「規則の新しい義務への適応を促進するために必要な技術援助」をLDCsに供与することが謳われるにとどまっていた。

ちなみに、規則案の作成過程においては、LDCsを規則の適用から除外するかどうかを検討されているが、こうした適用除外規定が規則案に盛り込まれることはなかった。欧州委員会、CBAMがLDCsの交易条件を悪化させる「相対的に高いリスク」を内包することを認めな

---

<sup>35</sup> この点で、国際貿易法の「発展途上国の特別（特恵）待遇」原則は、国際環境法における「共通しているが差異のある責任」の原則（国連気候変動枠組条約の3条1項、パリ協定の2条2項等）と交錯する。P. Lamy, Doha could deliver double-win for environment and trade, *WTO News*, 9 December 2007, p. 3. 両レジームの交錯に関しては、拙稿「貿易レジームと環境レジームの交錯—機能的な分立から緩やかな統合へ—」国際法外交雑誌107巻2号（2008年）所収を参照。

がらも、LDCsを適用除外にするとこれら諸国のGHG排出量を増大させることになり、CBAMの目的に背馳すると判断したためである<sup>36</sup>。

### 3. 「規則」における新たな配慮事項

規則案の提出後、欧州議会と理事会から相当数の修正が提議された。これらの齟齬を調整するための4回の三者交渉を経て、各立法機関の代表者間で「暫定合意」が成立している。その合意に基づいて、間接的排出の包摂、国際的連携の強化及びLDCsの支援強化といった点でWTO規則との適合性に配慮した規則案の修正が行われている<sup>37</sup>。

#### (1) 間接的排出の包摂

欧州議会は、取り込まれた排出の対象範囲に、直接的排出だけでなく「間接的排出」をも包摂することを要望していた。ところが、規則案は、取り込まれた排出の対象範囲を当面は直接的排出だけに限定し、さらに間接的排出まで包摂するかどうかを経過期間満了後の見直し作業に委ねていた。

そこで、欧州議会は、「CBAMとEU/ETSとの統一性(coherence)がWTO原則の尊重に必要不可欠である」と主張し、取り込まれた排出の範囲を間接的排出にまで拡大する修正を提議した(前文17項)。三者交渉の結果、こうした欧州議会の修正提議が規則に取り込まれる一方で、その対象物品の範囲と排出量の算定方法に関して直接的排出とは異なる特別な制度が採用されている。

#### (2) 国際的連携の強化

理事会と欧州議会は、CBAMをスムーズに実施するための国際的調整という規則案の基本的枠組みをこえる、より積極的な国際的連携を盛り込んだ新たな項を前文に追加する修正を提議した。そして、三者交渉の結果、規則の前文に、「グローバルな炭素価格設定の枠組みに道を開く」ことを目指した、炭素価格設定の手段を有する諸国家のフォーラム「気候クラブ」の設立を謳った72項が盛り込まれている<sup>38</sup>。かかる修正には、CBAM規則の適用を巡る国際的

<sup>36</sup> Commission Staff Working Document, Part 1, p. 30 and Part 2, pp. 19-21.

<sup>37</sup> CBAM規則案の主要な修正に関しては、拙稿・前掲注(28)50-51, 54-55頁を参照。

<sup>38</sup> 2022年6月にドイツで開催されたG7首脳会合では、ショルツ(ドイツ首相)議長主導の下で、2022年末までに気候クラブを設立することを目的にパートナーと協働作業を進めることが合意された(同月28日の首脳声明)。それと同時に「気候クラブに関するG7声明」も公表されており、当該クラブが、国際規則を遵守しつつカーボン・リーケージのリスクに対処することによってパリ協定の実効的な実施をサポートすることを目的としていること、野心的かつ透明性のある気候変動緩和政策の促進、脱炭素化を共同で加速する産業改革及び連携と協力を通じた国際的な気候野心の強化という3本柱を基礎に据えること、包摂的、開放的かつ協調的な「高い気候野心を有する政府間フォーラム」であることが確認されている。そして、同年12月に再度開催されたG7首脳会合では、6月28日の首脳声明に基づいて設置された気候クラブ・タスクフォースの検討結果が支持され、気候クラブの設立が合意されている(12日の首脳声明)。ただし、そのガバナンス構造、構成メンバー、手続及び作業取極などの問題に関しては、引き続きタスクフォースにおいて検討されることになった。G7, Terms of Reference for the Climate Club, Germany, 12 December 2022.

摩擦の回避にとどまらず、より積極的にCBAMのWTO適合性を確保しようとする欧州議会と理事会の強い意思を窺い知ることができる。

上記のように、CBAMがガットの実体規定違反を認定されたとしても、ガットの一般的例外を定めた20条によって正当化される可能性が残されている。例えば、J. P.トラクトマンは、生産工程及び生産方法(PPM)の炭素集約度に応じた輸入国境税調整(輸入BTA)がガットの無差別原則に抵触する可能性が高いことを指摘する一方で、有志国がそれぞれの炭素レジームを相互に承認する開放的かつ無差別の協定を締結した場合には「20条によって正当化される可能性がある」と述べている<sup>39</sup>。ちなみに、20条の柱書は、消極的要件の1つに「正当と認められない差別待遇」を掲げており、問題の措置が非強制性(柔軟性)、誠実な交渉及び経過措置の3基準を満たすような方法で「合理的に」適用されることを要求している<sup>40</sup>。

### (3) LDCsの支援強化

欧州議会がLDCsに対して「特別な待遇」を許与するように要望したにも拘わらず、規則案では、その前文において「規則の新しい義務への適応を促進するために必要な技術援助」をLDCsに供与することを謳うにとどまっていた。そこで、欧州議会は、EUの一般予算に組み入れられるCBAM証書の販売収入をこえた金額を投入して、産業の脱炭素化に向けたLDCsの努力を財政的に支援すべきであるとした1文を前文55項の後段に挿入する修正を提議している。

三者交渉の結果、規則の前文74項には、本規則の義務への適応に必要な財政支援(第2文)に加えて、製造業の脱炭素化と構造改革を含めたLDCsの気候緩和と適応の努力に対する従来の財政支援を継続すること(第3文)及び「EUがCBAM証書の販売収入から得られる新規の独自財源の投入に向けた作業を継続すること(第4文)が追記されている。しかし、最後の追記部分は、EUがCBAM証書の販売収入をLDCsの気候緩和と適応のための新たな財政支援に充当することを確約したのではなく、そうした作業の継続を約束しているに過ぎない点に留意しなければならない。

欧州議会がLDCsへの支援を技術援助から財政援助にまで拡大する修正を提議した背景には、ガット第4部とWTO協定前文への配慮だけでなく、ガット20条による正当化を考慮したこともあったのではないかと思料される。実際に、欧州議会は、CBAM規則の適用方法が同条柱書の掲げる「国際貿易の偽装された制限」の消極的要件に該当することを危惧していた(決議のパラ7)。

米国ガソリン基準事件の上級委員会は、当該要件の具体的適用基準として、非公示性(明確な貿易措置の形態をとらない、官報等で公表しない等)と偽装性(恣意的又は不当な差別

<sup>39</sup> Joel P. Trachtman, WTO Law constrains on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to reduce the competitive effects of Carbon Taxes, Discussion Paper, *Resources for the Future*, 2016, pp.16-17.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 25-26; US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body Report, WT/DS58/AB/R, 1998, paras.161-165. 拙稿「WTO協定と環境保護—エビ・カメ事件」小寺彰ほか編『国際法判例百選〔第2版〕』(有斐閣, 2011年) 158-159頁及び拙稿・前掲注(33) 1000-1001頁を参照。

の意図の隠蔽)を掲げていた<sup>41</sup>。欧州議会の上記決議が、CBAMに関して、「専ら気候目的の促進を企図したものでなくてはならず、保護主義、不当な差別又は(国際貿易の偽装された)制限を増進する手段として濫用されてはならない」ことを強調しているのは、当該要件を考慮したものと史料される。

#### 4. 残余のWTO適合問題

欧州委員会は、欧州議会の2021年決議に一定の配慮を示しつつ、特にガット3条との適合性に腐心した規則案を提出している。さらに、各立法機関の修正提議と三者交渉を通じて、WTO適合性に配慮した規則案の修正も行われている。立法過程におけるこうした努力にも拘わらず、CBAM規則の適用段階において、欧州委員会の設定する第2デフォルト値の内国民待遇原則との適合性及び立法過程においてほとんど議論されていない最恵国待遇原則との適合性等を巡って紛議の生起する可能性がある。

##### (1) 第2デフォルト値

規則案の段階では、輸入物品(電気を除く)に取り込まれた排出量を「現実の排出」に基づいて適切に決定できない場合、輸出国における各物品の平均排出集約度(第1デフォルト値)を参照し、輸出国の信頼できるデータを入手できない状況においては当該物品のタイプに関するパフォーマンス下位10%のEU施設の平均排出集約度(第2デフォルト値)を参照して決定することになっていた。

こうした規則案のデフォルト値に関して、欧州議会と理事会は、それぞれに次のような修正を提議している。まず、欧州議会は、第1デフォルト値を「各輸出国におけるパフォーマンス下位10%の施設の平均排出集約度」に、第2デフォルト値を「当該物品のタイプに関するパフォーマンス下位5%のEU施設の平均排出集約度」に修正することを提議している。また、理事会は、第2デフォルト値を「当該物品のタイプに関するパフォーマンス下位X%のEU/ETS施設の平均排出集約度」に修正することを提議している。これは、規則案の定めた第2デフォルト値「パフォーマンス下位10%のEU施設の平均排出集約度」における数字部分をXの文字に仮置きし、欧州委員会の定める実施細則において「CBAMの環境十全性を担保する適当な水準」に数値化するというものであった。規則の附属書IV4.1項では、こうした理事会の修正提議が採用されている。

もし、規則案の第2デフォルト値がそのまま規則に盛り込まれた場合、排出モニタリングと報告に関するEU/ETS実施規則31条1項の掲げる、施設操業者の「選択可能」な5種類のデフォルト値と比較して、それが輸入産品にEU原産品より不利な待遇を許与していると認定される

---

<sup>41</sup> United States- Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Appellate Body Report, WT/DS 2/AB/R, 1996, pp. 24-25.

可能性があった<sup>42</sup>。したがって、欧州委員会が、第2デフォルト値におけるパフォーマンスの低いEU/ETS施設の割合を規則案の10%よりも引き下げ、欧州議会の提議した5%の数値に設定した場合は、内国民待遇の原則に抵触する可能性がより一層高まるであろう<sup>43</sup>。

## (2) 最恵国待遇の原則

最恵国待遇(以下、MFN)とは、通商条約等に基づいて、一方の締約国が第三国の国民、原産品、投資等に許与している待遇より不利でない待遇(つまり最も有利な待遇)を他方の締約国に均霑するメカニズムを言う<sup>44</sup>。ガットのMFNは、通常は二国間通商条約に基づいて締約国が相互に許与する関税及び輸入課徴金に関連したMFNを組織的に多角化又は一般化したもので、加盟国が他の全加盟国から輸入する同種の産品間で差別を行うことを禁止している。

ガットの1条1項は、かかる「一般的最恵国待遇」(General Most-Favoured-Nation Treatment)の基本的スキームを定式化した規定であり、「ガットの礎石」又は「WTO貿易体制の支柱の1つ」<sup>45</sup>と位置付けられている。当該規定によって、全ての加盟国(WTO設立以降は締約国を加盟国と読み替え)は、関税及び輸入課徴金とその関連規則及び手続に関して他国の原産品に許与する利益や特典等を「他のすべての加盟国」から輸入される「同種の産品」<sup>46</sup>に対して「即時かつ無条件」に許与する義務を負う。ただし、MFNは、同種の輸入産品に対して「現実の貿易効果」つまり一定の貿易量を保障したのではなく、全ての加盟国から輸入される同種の産品に対する「平等な競争機会への期待」を保護するにとどまる<sup>47</sup>。

CBAMは、輸入産品に取り込まれた排出量と原産国の炭素価格に照応して輸入産品の国境課徴金に差異を生起する点で、当該制度自体がMFN義務違反を認定される可能性を内在して

<sup>42</sup> 拙稿「欧州委員会の炭素国境調整メカニズム規則案について」環境法研究15号(2022年)193-194頁。

<sup>43</sup> 中国は、2023年11月10日、WTOの「貿易と環境に関する委員会」等に対して、EUのCBAMに関する疑義又は懸念を具体的に列挙したコミュニケーションを提出している。その「国境炭素調整(BCA)に関する専ら多角的議論のための政策問題」の中で、同国政府は、輸入産品のGHG排出量を算定するためのデフォルト値をCBAMの制度設計における「クリティカルな要素」と位置付け、EUが第2デフォルト値に関して「パフォーマンス下位X%のEU/ETS施設の平均排出集約度」を採用した根拠について疑義を呈している。Policy issues for dedicated multilateral discussions on border carbon adjustment, Communication from China, WT/CTE/W/258, G/C/W/839, G/MA/W/184, G/TBT/W/777, para. 2.3.

<sup>44</sup> 村瀬信也氏は、最恵国条項を、「締約国の一方が第三国の国民に対し現に与えまたは将来与うべき利益と同一の利益を、他方の締約国の国民にも同様に与える(均霑する)こと」を定めた「通常、二国間条約に挿入される条項」と定義している。村瀬信也『国際法の経済的基礎』(有斐閣、2001年)14頁。

<sup>45</sup> Canada-Certain Measures affecting the Automotive Industry, Appellate Body Report, WT/DS139, 142/AB/R, 2000, para. 69.

<sup>46</sup> 「同種性」(likeness)という用語はガットのさまざまな規定に盛り込まれているが、比較産品の完全な同一性までは要求しておらず、比較産品が一定の類似性又は共通の特徴を有することで足りると解されている。そのために、同種性の概念については、全ての事案に適用可能な「唯一のアプローチ」又は「精確かつ絶対的な定義」が存在していない。第二次日本酒税事件の上級委員会は、こうした同種性の概念を、「WTO協定の適用規定に照応して伸び縮みするアコーディオンのイメージを想起させる相対的なもの」と評している。このことは、同種性の要件が産品の特質、性質及び品質、産品の最終用途、消費者の嗜好と習慣、関税分類の4基準に従って認定されてはいるものの、常に「個別(事案毎)の裁量的判断が不可避」であることを示唆している。Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, op. cit., pp. 20-21.

<sup>47</sup> EC-Measures prohibiting the importation and marketing of Seal Products, Appellate Body Report, WT/DS400, 401/AB/R, 2014, paras. 5.87-88.

いる<sup>48</sup>。例えば、J.ポウエリンは、原産国を問わず同種の全ての輸入製品に対して炭素税又は炭素規制を課する場合はMFN原則に抵触するリスクが少ない（同種の全ての輸入製品を同様に扱う）ものの、排出量を削減していない原産国から輸入する同種の製品に対してのみ炭素税又は炭素規制を課する場合にはMFN原則に抵触する可能性が高い（原産国に基づいて同種の輸入製品を差別的に扱う）と述べている<sup>49</sup>。

また、J. P.トラクトマンは、原産国とは無関係に同種の全ての輸入製品を「同様に扱う」ことを要求するMFN原則との適合問題を、2種類の輸入BTAに分けて論じている。彼によると、輸入BTAが原産国を問わず全ての同種製品に適用されるシンプルな制度設計（建付け）をされている場合はMFN原則に違反しないものの、原産国の生産工程における炭素排出量又は原産国の炭素税又は炭素規制レジームに基づいて異なる原産国から輸入する同種の製品を差別的に扱う場合には、MFN原則に抵触すると述べている<sup>50</sup>。

MFN原則との抵触問題は、CBAMの制度設計の段階だけでなく、CBAM規則を実際に適用する段階においても、輸入物品に取り込まれた排出量や原産国の炭素価格を算定する際に生起する可能性がある。例えば、申告者が原産国で支払った炭素価格を考慮して証書償却数の減殺を請求することを認めた規則9条を適用する際に、原産国が炭素税とETS以外のさまざまな方法を通じて炭素価格を設定している場合、どの範囲までを減殺可能な「原産国で支払われた炭素価格」の対象として認めるかを巡って紛議を生起する可能性がある<sup>51</sup>。特にEUが貿易相手国の炭素価格設定メカニズムを考慮するための合意（規則の前文71項）を当該国との間で締結していない場合は、その可能性が高くなるであろう。

## V おわりに

EUのCBAMは、輸入製品に取り込まれたGHG排出量に対して域内製品と同等の炭素価格（EU/ETSの排出枠価格）を設定することによって輸入製品と国内製品の炭素価格の差異に起因したカーボン・リーケージのリスクを防止する、輸入面の国境調整措置である。その基本的スキームは、域内製品に適用されるEU/ETSを輸入製品に準用するという枠組みの下で、輸

---

<sup>48</sup> 原産国によって炭素排出量と炭素価格に差異のある輸入製品を「同種」と見なすかどうかに関しては、議論の余地があるように思う。ECアスベスト事件の上級委員会は、比較製品の同種性を審査する際に「市場での競争関係」に影響を及ぼす全ての関連証拠を考慮する必要性を指摘し、アスベストの高度な「健康リスク」を、製品の物理的特性及び消費者の嗜好と習慣の2基準に関連した証拠の1つと位置付けている。その結果、アスベストの一種であるクリソタイル繊維とその代替繊維「ポリビニル・アルコール」等との同種性が否認されている。拙稿「ECのアスベスト輸入制限事件」法学研究77巻3号（2004年）27-29頁を参照。

<sup>49</sup> J. Pauwelyn, U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law, *Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions*, Duke University, April 2007, pp. 32-33.

<sup>50</sup> Joel P. Trachtman, *op. cit.*, pp. 14-18.

<sup>51</sup> 例えば、日本は、地球温暖化対策税の他に、化石燃料に対して石油石炭税やガソリン税などが課されていることを主張するものと思料される。

入産品に取り込まれた排出量を域外生産者の「現実の排出」に基づいて算定し、かつEU/ETSの排出枠無償配分制度から同じくカーボン・リーケージのリスク防止を目的としたCBAMへの移行を「段階的」に行うというものであった。

EUは、CBAMを「パリ協定に沿って2050年の気候中立目標を達成するためのEUの道具箱における必須の道具(essential element)」と位置付けている(規則の前文10項)。その一方で、CBAMは、域内施設に対するEU/ETSの排出枠無償配分制度とは異なり、輸入産品の価格にEU/ETS排出枠の価格を上乗せする点で輸入制限効果を伴っている<sup>52</sup>。そのために、CBAM規則の立法過程においては、「貿易障壁の実質的軽減」と「国際貿易関係における差別待遇の廃止」(WTO設立協定の前文)を目指したWTO規則との抵触リスクが非常に危惧された。

先ず、欧州委員会は、WTO規則に適合するCBAMの制度設計を具体的に要望した欧州議会の決議に配慮しつつ、特にガット3条の内国民待遇原則との適合性に腐心した規則案を提出している。さらに、各立法機関の修正提議と三者交渉を通じて、WTO適合性に配慮した規則案の修正が行われている。こうした努力にも拘わらず、CBAM規則の適用段階においては、輸入物品に取り込まれた排出量や原産国の炭素価格を算定する際に紛議を生起する可能性が残されている<sup>53</sup>だけでなく、欧州委員会の設定する第2デフォルト値の内国民待遇原則との適合性や立法過程においてほとんど議論されていないMFN原則との適合性についても紛議を生起する可能性がある。

---

<sup>52</sup> EUは北米のNAFTAと並ぶ世界最大の単一市場であることから、域外国の輸出に与える影響も取り分け大きいと思われる。CBAMの各対象部門についてEUの輸入額(2022年)の大きい国と地域を挙げると、セメント(CNコード25)に関しては、トルコ(16.8%)、中国(11.9%)及びノルウェー(8%)、電気(CNコード2716)に関しては、スイス(38.1%)、英国(21.2%)及びノルウェー(16.4%)、肥料(CNコード28)に関しては、中国(15.7%)、韓国(9%)及び米国(8%)、鉄鋼製品(CNコード73)に関しては、中国(39.4%)、トルコ(12.4%)、英国(7.1%)、台湾(6.2%)及びインド(5.4%)、アルミニウムに関しては、ノルウェー(14.4%)、中国(13.1%)及びロシア(7%)、そして水素(CNコード2804)に関しては、ノルウェー(16.4%)、米国(10.5%)及び中国(9.7%)であった。ちなみに、日本からの輸入額の割合は、各対象部門に関して、0.6%、0%、3.4%、1.6%、0.6%、0.5%であった。Source: European Commission, *EU trade statistics*, Import value 2022.

<sup>53</sup> DDG Paugam, WTO rules no barrier to ambitious environmental policies, European Economic and Social Committee public hearing, 16 September 2021, p. 4. WTO事務局次長のジャン＝マリー・ポーガムは、不当な差別を伴わず、かつ偽装された保護主義に該当しない限り、加盟国の野心的な環境政策の実施がWTO規則によって妨げられることはないと述べている。その一方で、彼は、「悪魔は細部に宿る」との諺を引用しつつ、輸入産品の排出量の計算方法や域外国の気候変動緩和措置を巡って貿易摩擦が生起する恐れがあることを指摘し、こうした細かな問題を「経過期間」中に解決する必要性を訴求している。

## 第 2 章

### 再エネ発電事業計画認定要件としての 「必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守」と 伊東市条例との関係

上智大学法科大学院教授  
北 村 喜 宣



## I 本稿の位置づけ

筆者は、日本エネルギー法研究所の環境法制・事例検討班研究会（2022年3月8日）において、「再エネ特措法における『法令（条例を含む。）の規定を遵守』の法的意味」と題する報告を行った。これは、その当時、作成途中にあった意見書の中心部分をなす内容であった。この意見書は、静岡県伊東市において建設計画中の伊豆メガソーラーパークの設置主体である伊豆メガソーラーパーク合同会社（以下「伊豆メガソーラー社」という。）の依頼にもとづき執筆していたものである。

同社は、2011年に制定された「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下「再エネ特措法」という。）のもとで再生可能エネルギー発電事業計画の認定を受けていたところ、伊東市内において、その計画を具体化するべく大規模太陽光発電所の設置をするための手続を進めていた。一方、伊東市は、主としてこの計画の実現を阻止するべく、「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」を制定して、伊豆メガソーラー社に適用しようとしていた。同社は、自らの事業者は、同条例の施行日との関係で適用を受けないと解していたが、伊東市は適用されると解し、条例規定に従わない同社に対して、履行確保措置を発動してきた。そのひとつが、市長の同意を得ることなく事業を進めたためになされた公表である。伊東市長は、条例を遵守していないとして、その旨を経済産業大臣に通知した。同大臣は、この通知を受け取ったうえで、伊東市メガソーラー社に対して再エネ特措法13条にもとづく改善命令を発出し、さらに、15条にもとづき事業計画認定取消しをするべく聴聞告知までしていた。理由は、条例不遵守である。

伊豆メガソーラー社は、経済産業大臣に対して、上記改善命令の取消しを求める審査請求を申し立てた。筆者が作成依頼を受け完成させた意見書は、審査請求の処分庁の長である同大臣に対して提出された。意見書を踏まえた筆者の論文は、2023年11月に出版された<sup>1</sup>。

結局、審査請求は、裁決にまで至らなかった。というのも、経済産業大臣が、2022年2月に、突如として改善命令を撤回したからである。政府内部においては、総務省の行政不服審査会にまでは到達しておらず、経済産業省の判断によるものであった。送達された通知の文面は、以下のとおりである。

平成31年1月11日付け20181128関東第22号により行った「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に特別措置法に基づく改善命令について」に係る改善命令については、取り消したので通知します。

伊豆メガソーラー社に対して不利益を課すものではないから、理由は付されていない。この点に関して、伊豆メガソーラー社のウェブサイトには、「当社が経済産業省に問い合わせた

<sup>1</sup> 北村喜宣「再エネ発電事業計画認定要件としての『必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守』」島村健・大久保邦彦・原島良成・筑紫圭一・清水晶紀編『環境法の開拓線』（第一法規，2023年）424頁以下。

ところ、本件処分の取消は、当社の提出した資料を踏まえ、本件処分に正当な理由がないものと判断したことを理由とするものであるとの回答を得ています。」とある。一方、静岡新聞によると、伊東市長らが経済産業省を訪問した際、同省は、「訴訟における状況等を踏まえ、現時点においては改善命令の取り消しが適切であると判断した」と回答した。同省は、改善命令が不当を超えて違法であると確信したからこそ撤回したのである。伊豆メガソーラー社の代理人弁護士によれば、同省は、条例には法的拘束力がないために、これを「遵守していない」とはいえず、同条例違反を根拠とする改善命令には理由がないとわかったということのようである。

改善命令からさらに進んで計画認定取消しの聴聞告知までしておきながらの撤回措置は、行政実務としても異例中の異例であろう。まさに、「急ブレーキ」である。かりに審査請求手続が行政不服審査会にまで及び、あるいは、それとは別に取消訴訟が提起されたとすれば、取消裁決なり取消判決がされる蓋然性がかなり高いと経済産業省が認識したからに違いない。そうなると、詳細な理由が公開されることになるが、同省にとって、それが明らかになったときの全国的なインパクトは看過できない大きさなのだろう。意見書が指摘したのは同省が後述する2016年法改正の際に（おそらくは）考えてもいなかった論点であったと思われる。

意見書は、再エネ特措法の「ニッチ」な論点を検討したものであるが、国と自治体の法関係や分権時代の条例のあり方を検討するうえでの素材を提供できるようにも感じる。そこで、若干の修正・加工はしているが、以下に意見書の全体を掲載し、最後に今後の検討課題を整理する。

## II 事業計画の認定と基準

### 1. 事業計画認定制度とその必要性

再エネ特措法は、「電気についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源の利用を促進」（1条）することを基幹的目的とする法律である。そのエンジンともいえるのは、再生可能エネルギー発電事業計画に則った発電事業である。現行法の基本的仕組みは、同法の2016年改正によって整備されている<sup>2</sup>。

同改正により、事業計画との関係では、3つの制度が創設された。第1は再生可能エネルギー発電事業計画認定制度（9条）、第2は改善命令制度（13条）、第3は認定取消制度（15条）である。最初に、事業計画認定制度について確認する。

再生可能エネルギー発電事業（自らが維持し、及び運用する再生可能エネルギー発電設備

---

<sup>2</sup> 経済産業省職員による2016年改正法の解説として、日高圭悟「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度の見直し」時の法令2031号（2017年）4頁以下、沼尻祐未「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」法令解説資料総覧417号（2016年）13頁以下参照。

を用いて発電した再生可能エネルギー電気を特定契約により電気事業者に供給する事業)を行おうとする者は、9条1項にもとづき、当該設備ごとに再生可能エネルギー電気発電事業計画を作成して経済産業大臣の認定を申請することができる。申請者は再生可能エネルギー発電事業を行おうとする者であるが、認定申請にかかる計画は、個別の発電設備ごとに作成される。したがって、全国的に同事業を展開しようとする事業者は、多くの場所において、計画の認定を受けなければならない。

2011年に制定された当時の再エネ特措法には、事業「計画」に関する認定制度はなく、発電設備およびその発電方法だけをチェックする事業認定制度となっていた(旧6条)。認定基準は同法施行規則旧8条1～2項に規定されていたが、事業者にとってのハードルは低かったようである。また、再エネ拡大という当時の中央政府の政策もあいまって、きわめて多くの認定がされる結果となった。それだけではなく、「高い調達価格を維持したまま、系統接続契約を締結することなくパネル価格の下落を待つ案件や、転売目的の案件等が多数存在していると言われてきた。」<sup>3</sup>のである。そこで、新規認定基準の厳格化により参入を制御するのは必要であるとしても、「ストック」への対応は不可避であった。たしかに2011年法にも認定取消制度は規定されており、「排除」は可能ではあった。しかし、その要件は、認定要件不適合であった(旧6条6項)。すなわち、それは発電設備およびその発電方法に関する基準であるところ、事業はまだ実施されていないため、不適合になりようがなかったのである。

## 2. 認定制度の厳格化

再エネ特措法の2016年改正の趣旨は、「[未稼働]案件の発生を防止するとともに、適正な事業実施の確保を図るため、……認定制度そのものを新しく見直すこととし、事業実施可能性の高い案件に認定を付与すること」<sup>4</sup>である。改正前と比較すれば、認定制度を厳格化し、既認定案件については早期の運転開始に向けたインセンティブを創設した点に特徴がある。

事業者の側からこれをみれば、規制の強化である。発電事業計画の認定がされなければ認定事業者(2条5項)になれないため、電気事業者との間に特定契約(同前)を締結できない(16条)。再エネ特措法のもとで再生可能エネルギー発電設備の設置は妨げられないが、特定契約を締結できないならばそれをする意味はない。

また、認定のタイミングの変更も重要である。改正前は、認定を受けてから「系統接続の申込み」、「系統接続の調整」、「系統接続契約(連系承諾+工事費負担金契約)締結」をすることができた。改正後においては、これらを済ませてから認定申請をしなければならない。契約に関しては、認定後に特定契約と接続契約を締結すればよかった改正前とは異なり、認定前に接続契約を締結し、認定後に特定契約を締結するようになったのである。「接続契約を締

---

<sup>3</sup> 日高・前掲注(2)10頁。

<sup>4</sup> 日高・前掲注(2)10頁。

結した案件は、系統接続工事完了後に運転開始する蓋然性が高い」<sup>5</sup>という立法判断である。特定契約について再エネ特措法16条1項は、「電気事業者は……認定事業者から……特定契約の申し込みがあったときは、……特定契約の締結を拒んではならない。」と規定する。また、接続契約については、電気事業法17条4項が、「一般配送電事業者は、発電用の電気工作物を維持し、及び運用し、又は維持し、及び運用しようとする者から、……電氣的に接続することを求められたときは……当該接続を拒んではならない。」と規定する。

結果として、特定契約の一方当事者となりうる地位を与えられる事業計画認定の要件が強化・拡充された。営業の自由（憲法22条）および財産権の保障（29条）に大きく影響するため、要件が明確に規定されなければならないのは当然である。

### 3. 法9条4項2号が規定する「再生可能エネルギー発電事業」に関する積極要件

再生可能エネルギー発電事業計画の認定要件は、再エネ特措法9条4項各号に規定されている。計画において定められる4つのカテゴリーごとに対応している。すなわち、「発電事業内容」（1号）、「発電事業全体」（2号）、「個別発電設備」（3号、5号）、「申請者」（4号）である。

改正により導入されたこの制度の趣旨は、次のように説明されている。とりわけ太陽光発電については、設置にあたって地域住民とのトラブルが多数発生しており、地域社会の理解を得て長期安定的な発電を継続するためには、関係法令や条例の遵守が当然の前提として求められることから、計画の適切性を認定するというのである<sup>6</sup>。経済産業大臣は、改正法案提案理由について、「経済産業大臣がその事業の実施の確実性や適切性を確認し、事業計画を認定する新たな制度を創設します。」<sup>7</sup>と簡単に説明する。たしかに、実現の確実性に欠ける事業を認定しても意味がない。この制度それ自体は、合理的である。そこで、認定基準の適切性が問題となる。

いずれにも適合すべきとされる各号の認定基準は、積極要件（1～3号、5号）と消極要件（4号）に分けて限定列挙されている。全国各地で発電設備を設置するような大規模な事業展開が計画されている場合には、事業内容、事業全体、事業者について、発電設備の設置をしようとするたびに審査される。

本稿で検討対象とするのは、このうち「発電事業」に関して再エネ特措法9条4項2号が規定する積極要件である。同2号は、以下のようである。

法第9条4項2号 再生可能エネルギー発電事業が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。

1号は発電事業の内容、3号・5号は発電設備、4号は申請者というように、対象が特定され

<sup>5</sup> 日高・前掲注(2)11頁。

<sup>6</sup> 日高・前掲注(2)12～13頁参照。

<sup>7</sup> 第190回国会衆議院産業経済委員会議録8号（2016年4月22日）21頁〔経済産業大臣・林幹雄説明〕。

ている。これに対して、2号は、対象が「事業」というように、きわめて曖昧になっている。

2号の規定ぶりには、特徴的な点がある。同号もそのひとつである積極要件についてみれば、1号・3号・5号とは異なり、「経済産業省令で定める基準」というような個別具体の委任はされていないのである<sup>8</sup>。内閣法制局に対する経済産業省の説明においても、2号に関しては、同号の直接の委任を受けて経済産業省令で規定するという記述はない<sup>9</sup>。ところが、以下にみるように、法規命令のうち委任命令となっている再エネ特措法施行規則の5条の2は、「法第9条第4項第2号」を受けたものであると明記し、それに関する基準を規定しているのである。施行規則を定めることを立法者が想定していたのかは不明であるが、そうであるとすれば、包括的な省令委任の根拠規定である同法54条にもとづくものと考えざるを得ない。該当条項には、以下の3つの基準がある（以下「1号基準」「2号基準」「3号基準」という。）（以下において、下線はすべて筆者による）。

施行規則第5条の2 法第9条第4項第2号に規定する再生可能エネルギー発電事業が円滑かつ確実に実施されると見込まれる基準は、次に掲げるものとする。

- 一 当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備を電気事業者が維持し、及び運用する電線路に電氣的に接続することについて電気事業者の同意を得ていること。
- 二 当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備を設置する場所について所有権その他の使用の権原を有するか、又はこれを確実に取得することができることと認められること。
- 三 当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電事業を円滑かつ確実に実施するために必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守するものであること。

運転開始の蓋然性が高い再生可能発電事業計画のみを認定するために、各基準が規定されている。経済産業大臣の認定を受けた事業者（認定事業者）は、発電事業を実施する際には、電気事業者と特定契約（2条5項）を締結する。同契約においては、認定事業者は認定にかかる発電設備（認定発電設備）で発電される再生可能エネルギー電気の供給を約束し、電気事業者は調達価格による調達を約束する。施行規則に限定列举された正当事由がないかぎり、

<sup>8</sup> 申請者について規定する4号の消極要件は、イ（個人）およびロ（法人）ともに明確であり、これ以上の詳細化を要しない。

<sup>9</sup> 2016年の一部改正法案作成にあたって経済産業省が内閣法制局に提示した資料（『電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律案 説明資料 平成28年2月4日』29頁）をみると、9条3項の1号および5号に関しては、「経済産業省令」の記述があり、省令事項とする旨が明記されている。3号に関しては、「再生可能エネルギー発電設備が安定的かつ効率的に再生可能エネルギー電気を発電することが可能であると見込まれるものであること」とのみ記されていた。この点、改正法では、「再生可能エネルギー発電設備が安定的かつ効率的に再生可能エネルギー電気を発電することが可能であると見込まれるものとして経済産業省令で定める基準に適合すること」となっている。下線部の追加は、内閣法制局参事官の指示によるものと推測される。3号は発電整備に関する基準なので省令は必須であるから、当然の対応である。原案に省令が記されなかった理由は不明である。一方、2号に関しては、説明資料において「再生可能エネルギー発電事業が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること」とされ、それがそのままに条文となっている。経済産業省令が追加された3号と対照的である。

電気事業者には特定契約申込みの応諾義務がある（16条1項）。

電気事業者の電線路への接続ができなければ供給・調達は実現されないことから、1号基準は、認定にあたって、接続契約の締結があるかをチェックしようとしている。認定を受けずに再生可能エネルギー発電事業をしても罰則はない。これは、電気事業者は認定事業者として特定契約を締結できないため（2条5項、16条）、無認定のままに発電事業をする意味がないからである。

発電設備が設置される場所に関して、所有権なり借地権などの正当な権原を有していなければ、現実に発電は行えない。2号基準は、この点をチェックしようとしている。

以上は、認定事業者になろうとする者その他の関係者との民事法関係についての確認である。これらが実現できなければ、事業の円滑かつ確実な実施は見込めないため、当然の基準である。そうであるから、認定の基準とする必要は必ずしもないのであるが、認定後に確実に事業実施をさせるための「お節介基準」といえる。

これに対して、3号基準は、行政法関係についての確認をしようとしている。そして、その範囲については、下線部のように、「必要な関係法令（条例を含む。）」とする。あえて読み込めば、「いかなる(any)関係法令（条例を含む。）」である。またそれは、「遵守している」ではなく、「遵守する」というように未来形である。1号基準が現在完了形、2号基準が現在完了形あるいは近未来形であるのと対照的である。

上述のように、そもそも再エネ特措法9条4項2号には、個別の省令委任規定がないうえに、規定内容がきわめて曖昧である。そうであれば、認定要件は、そもそも自由にできるはずの私人の権利に大きく影響するのであるから、法治主義の観点からは、個別委任をする9条4項1号および3号にもとづく省令<sup>10</sup>ほど強い規範力を持つ内容を、54条にもとづく実施省令において創設的に規定することはできないと解すべきである<sup>11</sup>。さもなければ、結果的に白紙委任となってしまうからである<sup>12</sup>。また、現実に規定したのであるとすれば、それは委任の限界を超えて無効である<sup>13</sup>。

<sup>10</sup> 再エネ特措法施行規則5条1項14号および同5条2項1号にも「法令（条例を含む。）の規定を遵守」の文言があるが、それぞれ、法9条3項1号および3号の「経済産業省令で定める基準」という個別委任を受けたものである。

<sup>11</sup> 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕行政法総論』（有斐閣、2015年）107頁は、委任の範囲との関係で、「〔これを〕超えたかどうかは、委任の趣旨目的を勘案して判定することとなるが、その際、規律の対象となる私人の権利利益も重要な要素となる。」と指摘する。曾和俊文『行政法総論を学ぶ』（有斐閣、2014年）102～103頁も参照。前掲注(9)では、法案調整の経緯を紹介したが、かりに内閣法制局担当参事官が再エネ特措法9条3項2号に関して78条にもとづく実施省令にもとづく経済産業省令の可能性に合意していたとしても、その内容が施行規則5条の2のようなものを想定していたとは思われない。大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論〔第4版〕』（有斐閣、2019年）129頁は、「委任をした法律の文言（文理）や法律の制定過程を参照して授權法律の趣旨が解釈されねばならない」とする。

<sup>12</sup> 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』（有斐閣、2008年）264頁、小早川光郎『行政法上』（弘文堂、1999年）109頁参照。なお、高木光『行政法』（有斐閣、2015年）102頁も参照。

<sup>13</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）319頁以下参照。阿部泰隆『行政法

一方、すでに何らの法的義務づけがされている場合において、それを確認するという趣旨であれば、特段の問題は生じない。しかし、個別法のもとでの義務づけの遵守は、当該個別法で完結的になされるものとするのが合理的である<sup>14</sup>。条例についても同様である。その規定ぶりが未来形である点に鑑みれば、再エネ特措法施行規則5条の2第3号の下線部については、事業の実現をする際には、事業計画を具体化する際に適用される関係法令（条例を含む。）の規定の遵守に留意せよという注意喚起以上の意味を見出すことは難しい。個別法との関係で、たとえば、計画内容が自然公園法の国立公園特別保護地区において大規模な太陽光発電施設を設置するというように、およそ適法に実施できないことが一見明白であるとしても<sup>15</sup>、その判断権限は、あくまで自然公園法にもとづき環境大臣にある。経済産業大臣が他省所管法にもとづく判断を自律的かつ先取的にして再エネ特措法の認定権限を行使できると考えるのは越権であり、内閣法3条1項が規定する内閣の分担管理原則<sup>16</sup>にも反する運用である。それを明確に規定する条文がないかぎり、組織法的意味における法治主義に反するというほかない。

#### 4. 小括

再生可能エネルギー発電事業計画の認定基準としての再エネ特措法施行規則5条の2第3号は、認定申請時においては、適用が不確実な将来の状態についていうものであり、しかも、その内容は、きわめて曖昧である。同法9条4項2号が経済産業省令への個別的委任を規定していない点にも鑑みれば、施行規則5条の2第3号は、少なくとも計画認定要件として特段の法的意味を持つものとは解されない。条例不遵守を計画認定（と同時に計画認定取消し）の要件とすることはできないのである。

### Ⅲ 「関係法令（条例を含む。）の規定」の内容

#### 1. 限定性の問題

以下では、「関係法令（条例を含む。）の規定」を検討する。その内容は、申請者の権利行使に大きく影響する。

---

再入門 上〔第2版〕』（信山社、2016年）231頁は、「政令は内閣法制局の審査を受ける（内閣法制局設置法3条）が、省令はその審査を受けないので、違憲の疑いのあるものが時折見られる。」というが、その一例である。

<sup>14</sup> 罰則のように遵守を法的に義務づける措置が規定されていなければ、当該法令は強制的遵守を企図していない訓示規定であると事業者が解するのは、きわめて合理的である。訓示規定について、内閣法制局関係者の執筆にかかる法令用語研究会編『有斐閣 法律用語事典〔第2版〕』（有斐閣、2000年）334頁は、基本的には、公の機関に関して用いる表現であるとしつつ、「私人等がその規定に違反しても、その違反行為の効力には影響がなく、また、違反行為に対する罰則等の制裁措置も伴わないような規定を広く指している場合もある。」と解説する。訓示規定については、北村喜宣「訓示規定の法構造」自治総研534号（2023年）47頁以下参照。

<sup>15</sup> 自然公園法21条4項の委任を受けて許可基準を規定する同法施行規則11条1項2号によれば、特別保護地区内では工作物の新築は許可されない。

<sup>16</sup> 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、2022年）144頁以下参照。

発電事業要件としての施行規則3号基準は、1号基準および2号基準とは、いささか様相を異にする。両基準に関しては、「電気事業者の同意」、「所有権その他の使用の権原」というように、認定を申請する者にとって、その対象が明確に確定できる。ところが、3号基準の対象は、きわめて曖昧なのである。なお、要綱が条例に含まれないのはいうまでもない。

発電事業要件としての1号基準には、「設備について」という限定がある。これはある程度は限定できそうである。しかし、そうであっても、条例を法律のなかで用いる通常の立法例とは大きく異なっている。たとえば、建築基準法6条1項は、「建築基準関係規定（この法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定（以下「建築基準法令の規定」という。）その他建築物の敷地、構造又は建築設備に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定で政令で定めるものをいう。以下同じ。）に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事……の確認……を受け、確認済証の交付を受けなければならない。」と規定する。下線部にあるように、法律や政令の側で、リンクできる条例の範囲は、その条項までが明確に限定されている<sup>17</sup>。環境法でいえば、水質汚濁防止法3条3項が有名である。同条同項は、「都道府県は、当該都道府県の区域に属する公共用水域のうちに、その自然的、社会的条件から判断して、第1項の排水基準によつては人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でないと思われる区域があるときは、その区域に排水される排出水の汚染状態について、政令で定める基準に従い、条例で、同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定めることができる。」と規定する<sup>18</sup>。内閣提出法案における立法作法としては、下線部のように規定するのが通例であろう<sup>19</sup>。個別の申請に対して何らかの法的判断をする際の基準として、再エネ特措法施行規則のように経済産業大臣に無制約の裁量を与えるかのような規定ぶりがされるのは、きわめて異例である。

経済産業大臣が認定をする事業計画が条例に違反するために実際には適法に実施できないとなれば、たしかに事業を促進したい国の立場からは問題であろう。そうしたことを懸念するがゆえの規定なのかもしれない。計画された事業が条例の基準に適合しないために不許可となり、許可なく事業を実施することが刑罰に処されるようになっていけば、認可をしても事業はできないのである。しかし、法的拘束力に欠ける条例の場合には、関係法令のみが問題となるため、そうしたことはない。

<sup>17</sup> 逐条解説建築基準法編集委員会編著『逐条解説建築基準法』（ぎょうせい、2012年）63-64頁、小宮賢一・荒秀・関哲夫『建築基準法』（第一法規出版、1984年）90-92頁参照。

<sup>18</sup> 北村喜宣『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）362-363頁、水質法令研究会編『逐条解説水質汚濁防止法』（中央法規出版、1996年）161-166頁参照。

<sup>19</sup> 北村喜宣「勝手に触るな!?: 自治体の法律実施条例を見る眼」同『自治力の闘魂 縮小社会を迎え撃つ政策法務』（公職研、2022年）17頁以下参照。

## 2. 他法令における使用例

e-Govの法令検索をすると、「関係法令（条例を含む。）」という規定ぶりは、再エネ特措法施行規則のほかに、森林法10条の11の2第1項、および、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下「農振法」という。）18条の3が規定する2例を数えるのみである<sup>20</sup>。これらはいずれも、市町村長の認可を受ける協定に関して用いられている。

森林法の例は、施業実施協定についてである。この協定は、市町村長の認可を受けて締結されるものであるが、「施業実施協定の内容は、この法律及びこの法律に基づく命令その他関係法令（条例を含む。）並びにこれらに基づく処分に違反するものであつてはならない。」（10条の11の2第1項）とされる。認可基準については、「法令に違反するものでないこと。」（10条の11の4第1項1号）とされ、「条例」が消えている点に注意が必要である<sup>21</sup>。

農振法の例は、施業実施協定についてである。この協定も、市町村長の認可を受けて締結される場所、同じく「協定の内容は、この法律及びこの法律に基づく命令その他関係法令（条例を含む。）並びにこれらに基づく処分に違反するものであつてはならない。」（18条の3第1項）とされる。この「条例」に関しては、「これらの法律に類した土地の利用等について定めたものが含まれる。」<sup>22</sup>と解説されている。ところが、認可基準については、「法令に違反するものでないこと。」（18条の5第1項1号）というように、ここでも「条例」が消えている。

下線部において条例を含むとしながら、認可基準についてはそれを求めないのは、これらの法律が、「条例の遵守」という事実に独立した法的位置づけを与えていないからと評価せざるをえない。この点は、再エネ特措法の解釈にあたっても参考になる。

## 3. 審査基準における位置づけ

「関係法令（条例を含む。）の規定」が再生可能エネルギー発電事業計画の認定の基準としての意味を持っているとすれば、申請者にとって、その内容は明確でなければならない。再エネ特措法9条の認定は「申請に対する処分」と解されるから、経済産業大臣は、行政手続法5条にもとづいて、できるかぎり具体的な審査基準を策定しなければならないのである。とりわけ、再エネ特措法9条4項2号の積極要件は抽象的であり、同法施行令5条の2第3号基準も同様であるから、策定は必須である。同法のもとでは、認定なしの行為は処罰されないけれど

<sup>20</sup> 碓井光明『行政認定制度』（信山社、2020年）67頁は、再エネ特措法施行規則5条2項1号に規定される「法令（条例を含む。）」に寄せて、「それは、地方公共団体において、再生可能エネルギー発電設備に関する条例を定める動きが進んでいるから」と解説する。たしかに、そのようにいえそうにも思われるが、森林法や農振法にもあるこの用語例はどのように説明できるだろうか。なお、たんに「法令（条例を含む。）」であれば、17つの法律がヒットする。

<sup>21</sup> 森林・林業基本政策研究会編著『改訂版 解説森林法』（大成出版社、2017年）179～180頁は、10条の11の2第1項に関して、法律について解説する一方で、条例については触れていない。

<sup>22</sup> 農業振興地域制度研究会編著『改訂版 農業振興地域の整備に関する法律の解説』（大成出版社、2001年）297頁。

も、審査基準に関する行政手続法の規律からは除外されない。

経済産業省によれば、太陽光をエネルギー源とする再生エネルギー発電事業計画の認定に関しては、資源エネルギー庁『事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）』（最新：2024年4月改訂）（以下「ガイドライン」という。）および「再生可能エネルギー発電事業に係る関係法令手続状況報告書」（以下「報告書」という。）が審査基準に該当するという。行政手続法2条8号ロは、審査基準について、「申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」と定義する<sup>23</sup>。再エネ特措法9条の認定との関係でこれを見てみよう。

ガイドラインは、自らの位置づけについて、「再生可能エネルギー発電事業者が再エネ特措法及び再エネ特措法施行規則に基づき遵守が求められる事項、及び法目的に沿った適切な事業実施のために推奨される事項（努力義務）について、それぞれの考え方を記載したもの」<sup>24</sup>と記述する。このうちの前者が審査基準に相当するのだろう。ところが、ガイドラインには、それが再エネ特措法9条の認定に関する審査基準に該当するという趣旨の記述はされていない。あえて探すとすれば、「再エネ特措法施行規則第5条の2第3号」と明記したうえで、「企画立案」の段階での「土地及び周辺環境の調査・土地の選定・関係手続」のひとつとして記載されている以下の記述であろうか。

関係法令及び条例で規定される必要な措置や手続等について、自治体や国の関係機関に確認及び相談し、関係法令及び条例の規定を遵守すること。なお、環境影響評価法（平成9年法律第81号）や条例等に基づく環境アセスメント手続が必要な場合、事業計画の認定の申請を行う前に環境影響評価法方法書又はこれに相当する図書（環境影響評価の方法について検討した内容を記載する書類）に関する手続を開始していること。〔再エネ特措法施行規則第5条の2第3号〕

下線部の意味は不明である。法的に適用される法令は「相談」により決定されるようなものではない。また、何をもって「関係法令及び条例」の内容とするのかは曖昧であり、行政手続法5条2項の命令に従っていない。

同じく審査基準となるとされる報告書にも、具体的な記述は何もない。この報告書は、様式のようなスタイルをしている。法律に関しては、後掲の19つがデフォルトとしてあげられ、それぞれ「有」「無」「確認中」とある。「有」にチェックをすると、「手続済」「手続中」「手続予定（〇年〇月予定）」のどれかを記入するようになっている。条例に関しては、20番目として、「その他の法律・条例に関する手続」に含まれ、関係すると思料される条例名を「空欄」に申請者が記入するようになっている。すなわち、選択しているのは申請者であり、行政庁

<sup>23</sup> 宇賀・前掲注(13)453頁以下、高木光・常岡孝好・須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（須田守執筆部分）（弘文堂、2017年）39頁以下参照。

<sup>24</sup> ガイドライン2頁。

は内容を示していない。したがって、行政手続法5条のもとでの審査基準といえるものは策定されていないと評するほかない。19つの法律についても同様である。これらの法律に関しては、「再エネ特措法及び再エネ特措法施行規則を除く他法令及び条例については、再生可能エネルギー発電事業者の責任において、各法令及び条例の規定を確認すること」<sup>25</sup>、「付録はあくまでも例示であり、遵守すべき法令を網羅しているとは限らないため、条例も含めて、各事業者の責任の下で関係法令及び条例を確認することが必要」<sup>26</sup>、「掲載した関係法令は、あくまで参考として例示したものであり、太陽光発電事業者の責任において、法令を所管する行政機関に照会する等により、最終的な確認・判断を行うこと。」<sup>27</sup>とされている<sup>28</sup>。「条例」の内容を決しうるのは、行政ではなく申請者となっている。しかし、申請者が審査基準の内容を作成することはありえない。この点に関して行政の判断を優先させようとするれば、環境法で多用される計画変更命令付き届出制のような仕組みを規定すべきであるが<sup>29</sup>、それはされていない。申請者の責任で確認せよという下線部は、意味不明である。

「例示」というのであるが、報告書に列挙される20の行為についてみてみよう。具体的には、[表1]のとおりである。

〔表1〕報告書に列挙される20の行為

1. 国土利用計画法に基づく土地売買等届出	11. 農地法に基づく農地転用許可
2. 都市計画法に基づく開発許可	12. 森林法に基づく林地開発許可等手続、伐採及び伐採後の造林の届出手続
3. 河川法に基づく工作物の新築等の許可、河川区域内の土地占用・掘削許可	13. 文化財保護法に基づく埋蔵文化財包蔵地土木工事等届出、史跡・名勝・天然記念物指定地の現状変更許可

<sup>25</sup> 前掲注(24)3頁。

<sup>26</sup> 前掲注(24)9頁。

<sup>27</sup> 前掲注(24)45頁。

<sup>28</sup> 本稿では論じないが、このような事情があるがゆえに、再エネ特措法における認定の機能については、行政処分というよりも申請者と経済産業大臣との間の「協定の締結」と把握できるのではないかという指摘をしておいた。北村喜宣「思わせぶりな許可基準：再エネ特措法施行規則における『条例を含む。』」同『企業環境人の道しるべより佳き環境管理実務への50の法的視点-』（第一法規，2021年）30頁以下・31頁参照。協定という水平的法システムにおいて「不履行」と一方的認定した事実を再エネ特措法という垂直的法システムのなかで取り扱うことができるのかどうかは、興味深い法政策的論点である。なお、行政が一方当事者ではないが、特定行政庁の認可にかかり公告もされ対世効を有する建築協定（建築基準法69条以下）であっても、その内容は建築確認法令の対象にはならず、不履行の是正は同法の改善命令ではなく民事裁判による。小宮・荒・関・前掲注(17)576頁以下、島田信次・関哲夫『建築基準法体系〔第5次全訂新版〕』（酒井書店，1991年）546頁参照。裁判例として、大阪高判昭56・5・20判タ449号75頁、神戸地姫路支判平6・1・31判タ862号298頁参照。あるいは、この認定は、「宣誓に対する確認」のようなものかもしれない。そうであっても、その不履行に対して不利益処分ができないのは同様である。この場合には、民事裁判もできない。

<sup>29</sup> 北村・前掲注(18)154-155頁以下参照。

4. 港湾法に基づく港湾区域内の水域又は港湾離接地域における占用の許可, 臨港地区内における行為の届出	14. 土壌汚染対策法に基づく土地の形質変更届出
5. 海岸法に基づく海岸保全区域等の占用許可	15. 自然公園法に基づく工作物新築許可等
6. 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づく急傾斜地崩壊危険区域内の行為許可	16. 自然環境保全法に基づく工作物新築許可等
7. 砂防法に基づく砂防指定地における行為許可, 砂防設備の占用許可	17. 絶滅のおそれがある野生動植物の種の保存に関する法律に基づく生息地等保護区の管理地区の行為許可等
8. 地すべり等防止法に基づく地すべり防止区域又はぼた山崩壊防止区域内の行為許可	18. 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律に基づく鳥獣保護区の特別保護地区の行為許可
9. 景観法に基づく届出	19. 環境影響評価法・条例に係る環境影響評価手続
10. 農業振興地域の整備に関する法律に基づく市町村の農業振興地域整備計画の変更手続	20. その他の法律・条例に係る手続

出典：報告書をもとに筆者作成

1～18の許可や届出に共通することがある。それは、それなしに行為をすれば直接に刑事責任が問われる直罰制<sup>30</sup>になっている点である。19については、(条例の場合はやや微妙であるが) いわゆる横断条項を通じて、事業の許認可の根拠法令にリンクし、環境アセスメント手続を懈怠すれば許認可が得られず、それなしの事業実施は直罰になっている<sup>31</sup>。

例示されている関係法令の具体的規定を前提にしたとき、「関係法令(条例を含む。)の規定」にある「条例」とは、列挙される法律と同様に、再生可能エネルギー発電事業計画の実施にあたって許可や届出を義務づける条例の個別規定を意味し、かつ、その義務違反に対して刑罰が規定されているものに限定されると解するのが合理的である。下線部にあるようにあくまで例示であるとしても、例示されているのはそうした規制内容を持つ法律になっているのである。

<sup>30</sup> 直罰制については、北村・前掲注(18)186-187頁参照。

<sup>31</sup> 環境影響評価法の横断条項については、北村・前掲注(18)327-328頁参照。

そして、これらについては、それぞれの法律のなかで、完結的に義務履行確保のための仕組みが規定されている。個別の再生可能エネルギー発電事業計画との関係で、将来的に適用がある関係法令を一覧的に把握するのは事業者にとっても重要な作業であるが、あくまでそれだけの意味しかない。それぞれの法律の義務履行は、それぞれの法律に規定される仕組みによって実現される。

#### 4. 計画認定申請時に施行されていない「関係法令（条例を含む。）の規定」

計画認定申請時において施行されていない関係法令・条例であっても、公布されているのであれば、発電事業実施時に適用される可能性があるから、再エネ特措法施行規則5条の2第3号の「関係法令（条例を含む。）の規定」と考えられないわけではない。しかし、報告書がいう「該当状況」の記述ぶりをみれば、申請時において現に施行されている関係法令・条例の適用の有無を意味しているのは明白である。適用がされる法律に関する「現況」として、報告書は、「手続済 手続中 手続予定（ 年 月予定）」というチェック欄を設けている。これは、申請時点において適用があるものを当然の前提にしている。

計画の認定後、事業を具体化する際に適用される法律・条例があるとしても、再生可能エネルギー発電事業計画の認定の判断においては対象にはならない。ましてや、制定もされていない法律・条例が対象にならないのはいうまでもない。

#### 5. 小括

再エネ特措法9条4項2号を受けた同法施行規則に法的拘束力のある権利義務規制が規定できないわけではないという解釈をかりに踏まえたとしても、5条の2第3号に規定される「関係法令（条例を含む。）の規定」は、およそありとあらゆる法律や条例を意味しないし、認定をする経済産業大臣が自由にその範囲を決定できるものでもない。

再生可能エネルギー発電事業を営むにあたって個別の再生可能エネルギー発電事業計画の認定が持つ大きな意味を考えると、その対象は、認定制度がもたらす権利制約との関係が比例的なものと考えるべきである。このような視点を踏まえると、「関係法令（条例を含む。）の規定」とは、再生可能エネルギー発電事業計画の実施にあたって許可や届出を義務づける法律または条例の個別規定を意味し、かつ、その義務違反に対して刑罰を規定し、義務の履行を強制的に実現する仕組みを持つものに限定されると解すべきである。

### IV 「遵守」の意味

#### 1. 申請時において未来形

3号基準で注目されるのは、「遵守」という文言である。「関係法令（条例を含む。）の規定を遵守する」というフレーズは、現行法令においては、再エネ特措法施行規則5条の2第3号にし

か用いられていない。他の法令においては、「遵守」の時制が過去形または現在進行形であるのに対して、「遵守するものである」というように未来形となっている点に大きな特徴がある<sup>32</sup>。『法律用語事典』によれば、「遵守」とは「法令等の定めを十分に守り、それに違反することがないように努めること。」<sup>33</sup>であり、「違反」とは「法令、協定、契約などに背くこと。」<sup>34</sup>である。要するに、法的義務の不履行を意味する。典型的には、刑罰規定である。直罰制のもとでは「〇〇条の規定に違反した者」、命令前置制のもとでは「〇〇条の規定による命令に違反した者」と定められる。

「関係法令（条例を含む。）の規定」にある「条例」については、許可や届出を義務づける条例で認定時に施行されており、違反が直罰制となっているものと整理した。それを踏まえると、再エネ特措法施行規則5条の2第3号にいう「遵守」という文言は、事業計画に含まれる再生可能エネルギー発電設備を設置する段階になって、そうした仕組みが規定される条例が適用される場面になれば、必要な許可を取得したり届出をしたりするつもりであるという趣旨と解すべきである。遵守は未来形なのである。

条例という法形式をとっていても、そこには法規範性のない規定ばかりが盛り込まれるものがある。「日本酒で乾杯条例」は、典型例である<sup>35</sup>。そうでなくても、事業者を対象にした規定のすべてが法規範性を持つものではない。「……努めるものとする。」という、いわゆる努力義務規定が典型例である。一方、「……ねばならない」と規定されていても、その違反に対して刑事罰が定められていなければ、やはり法規範性に欠けると評価される。「……ねばならない」という文言だけではなく、それを含む条例全体の仕組みを踏まえて評価をしなければならない。さらに、義務づけの不履行に対して刑罰が規定されていなければ、当該義務づけ規定は努力義務でしかないというのは、通常理解である<sup>36</sup>。そうした規定内容の条例は、「関係法令（条例を含む。）」の「条例」には含まれない。したがって、「遵守」を論ずる前提に欠けるというほかない。

<sup>32</sup> 「遵守」の対象となる法令規定については、①具体的かつ明確で拘束力のある法的義務づけがされているもの（例：公衆浴場法6条1項）、②法的義務づけはされているがその内容に明確性を欠くもの（例：旅行業法11条の2）、③法的拘束力はないことが明白であるもの（例：「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」31条の9第2項）など多様である。

<sup>33</sup> 法令用語研究会編・前掲注(14)697頁。

<sup>34</sup> 法令用語研究会編・前掲注(14)42頁。

<sup>35</sup> 地方自治研究機構ウェブサイト「乾杯に関する条例」（掲載日不明）

[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/009\\_kanpai.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/009_kanpai.htm)（最終閲覧日：2024年4月4日）を参照。そのほか、岩崎忠「地方分権時代における条例立案のあり方について～「乾杯条例」を例にした立法事実の重要性～」地域政策研究20巻3号（2018年）21頁以下参照。

<sup>36</sup> 北村・前掲注(14)47頁以下参照。「規制基準を遵守しなければならない。」と規定する悪臭防止法7条の違反への対応は、命令前置制であって直罰制となっていない。この点に関して、環境庁大気保全局編著『逐条解説 悪臭防止法』（帝国地方行政学会、1973年）59頁は、「本条の遵守義務は、いわゆる訓示規定であり、……本条の遵守義務違反に対しては罰則規定はない。」と解説する。罰則規定の有無がポイントになっているものと考えるのが合理的である。

## 2. 小括

再エネ特措法9条4項2号の「再生可能エネルギー発電事業が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。」という規定を受けて制定された同法施行規則5条の2第3号にある「関係法令（条例を含む。）の規定を遵守する」とは、いわば当然のこととして入念的に規定されたものである。将来、事業が実施される際に適用される法的拘束力を持つ関係法令や関係条例を遵守しないかぎり、適法に施設を稼働させることはできないことを確認する意味と解すべきである。

## V 再エネ特措法にもとづく不利益処分

### 1. 改善命令と認定取消し

「関係法令（条例を含む。）の規定を遵守する」という要件は、再エネ特措法の2016年改正を踏まえて規定されたものである。法案審議においては、次のように説明されている<sup>37</sup>。

「今回の改正では、認定制度の見直しを行いまして、自治体の条例に違反するなど、事業の円滑な実施が困難な案件に対しては、改善命令や認定取り消しが可能となる仕組みとしておりまして、こうした取り組みを通じまして、環境配慮など、地域社会と共生した形での導入が図られるよう取り組んでまいりたい」

この制度趣旨は、認定事業者に対して「様々なルールの遵守を確保するための規律」<sup>38</sup>と説明される。改正によって規定された仕組みは、以下のとおりである。13条が改善命令、15条が認定取消しである<sup>39</sup>。

法第13条 経済産業大臣は、認定事業者が認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を実施していないと認めるときは、当該認定事業者に対し、相当の期限を定めて、その改善に必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

法第15条 経済産業大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、第9条第3項の認定を取り消すことができる。

- 一 認定事業者が認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないとき。
- 二 認定計画が第9条第4項第1号から第4号までのいずれかに適合しなくなったとき。
- 三 認定事業者が第13条の規定による命令に違反したとき。

<sup>37</sup> 第190回国会衆議院経済産業委員会議録10号（2016年5月11日）35頁〔経済産業大臣林幹雄発言〕。改正法案審議にあたって用意された答弁資料（政府参考人（藤木省エネルギー・新エネルギー部長）用）には、「本法律案において、自治体の条例に違反するなど、事業が円滑かつ確実に実施されることが困難となった場合に、経済産業大臣がFIT法上の改善命令や認定取消しを行うことが可能となる仕組みを導入する。」と記されている。なお、興味深いことに、参議院経済産業委員会審議における政府側答弁には、「条例」という文言は一切用いられていない。

<sup>38</sup> 日高・前掲注(2)13頁。

<sup>39</sup> なお、現在では、再エネ特措法の2022年4月改正によって、4号「認定計画に係る再生可能エネルギー発電設備が積立対象区分等に該当する場合においては、認定事業者が第15条の12第2項又は第15条の17の規定による積立てをしていないとき。」が追加されている。

13条は、その規定ぶりからは、行政手続法2条4号にいう不利益処分と考えられるが、無認定による事業実施と同じく、その違反に対して罰則が規定されていない。同法のもとでは、再生可能エネルギー発電それ自体は禁止されておらず、また、上述のように、認定基準不適合状態で事業をすれば認定取消しとなるために、計画に従った事業の実施のためにはそれで必要かつ十分と考えられたからである。

再エネ特措法には、認定計画に従った再生可能エネルギー発電事業の実施義務を正面から規定する条文はない。この点に関しては、同法15条1号のとおり、計画に従わない事業実施が認定取消要件の一つとなっていることから、同法の法的仕組みのなかで、それが間接的に義務づけられている。刑事罰ではないけれども、15条1号要件は「直罰的」であり、3号要件は「命令前置的」である<sup>40</sup>。

## 2. 「認定計画に従って」

下線部にあるように、認定事業者が認定計画に従って事業を実施していない事実は、改善命令の要件にも認定取消しの要件にもなっている。「認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を実施して/行っていない」とは、どのような場合なのだろうか。これは、行政手続法2条8号ハにいう処分基準（不利益処分をするかどうか又はどのような処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要な基準）として規定されるべきことである。

行政手続法12条は、処分基準の策定および開示を裁量的としている。この点について、ガイドラインには、「本ガイドラインで遵守を求めている事項に違反した場合には、認定基準に適合しないとみなされ、再エネ特措法第12条（指導・助言）、第13条（改善命令）、第15条（認定の取消し）に規定する措置が講じられることがあることに注意されたい。」<sup>41</sup>という記述がある。下線部に明らかなように、これは、形式的には処分基準といえる<sup>42</sup>。策定と開示が裁量的とされているにもかかわらず、少なくとも部分的にはそれがなされている。

ガイドラインによれば、「認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を実施していない」とは、少なくとも、「本ガイドラインで遵守を求めている事項に違反した場合」なのである。この点の認識が示されているのは重要である。

「遵守事項」としてガイドラインに記載されているのは、再エネ特措法施行規則の計画認定申請書様式中に「事業内容」のひとつとして列挙される「再生可能エネルギー発電事業において遵守する事項」である。ガイドラインは、「再エネ特措法に基づき事業計画を作成するに当たっては、再エネ特措法施行規則様式中に示される事項を遵守することへの同意が求め

<sup>40</sup> これらの用語法に関しては、北村・前掲注(18)186-187頁参照。

<sup>41</sup> 前掲注(24)3頁。

<sup>42</sup> 筆者が本件改善命令の情報公開請求を関東経済産業局長にしたところ、命令内容と理由の部分は非開示であった。非開示の理由の一つとしては、「国の機関における当該改善命令の着眼点や具体的実施手法等が明らかになるおそれ」が記されていた。

られる。」として、事業規模に応じて3種類を示す。そのひとつである「表1 再生可能エネルギー発電事業の実施において遵守する事項（申請様式（FIT/10kW未満太陽光・10kW以上50kW未満太陽光以外）抜粋）」をみると、〔表2〕のようである。メガソーラーと称されるような大規模太陽光発電事業に適用されるものである（付番筆者）<sup>43</sup>。

〔表2〕再生可能エネルギー発電事業の実施において遵守する事項  
（申請様式（FIT/10kW未満太陽光・10kW以上50kW未満太陽光以外）抜粋）

遵 守 事 項	① 事業計画策定ガイドライン及び廃棄等費用積立ガイドラインに従って適切に事業を行うこと。	<input type="checkbox"/>
	② 再生可能エネルギー発電事業を実施するに当たり、関係法令（条例を含む。）の規定を遵守すること。	<input type="checkbox"/>
	③ 特段の理由がないのに当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備を用いて既に発電を開始しているものでないこと。	<input type="checkbox"/>
	④ 電力量を計測する電力量計は、計量法上の使用の制限を満たす電力量計を設置すること。また、設置後は速やかに報告すること。	<input type="checkbox"/>
	⑤ 運転開始期限内に運転を開始できない場合には、変更された調達期間によりこの再生可能エネルギー発電事業を行うこと。	<input type="checkbox"/>
	⑥ 発電設備又は発電設備を囲う柵塀等の外側の見えやすい場所に標識を掲示すること。【20kW未満の太陽光発電設備の場合を除く】	<input type="checkbox"/>
	⑦ 安定的かつ効率的に再生可能エネルギー発電事業を行うために発電設備を適切に保守点検及び維持管理すること。	<input type="checkbox"/>
	⑧ この事業に関係ない者が発電設備にみだりに近づくことがないように、適切な措置を講ずること。	<input type="checkbox"/>
	⑨ 接続契約を締結している一般送配電事業者又は特定送配電事業者から国が定める出力制御の指針に基づいた出力制御の要請を受けたときは、適切な方法により協力すること。	<input type="checkbox"/>
	⑩ 再生可能エネルギー発電事業に関する情報について、経済産業大臣に対して正確に提供すること。	<input type="checkbox"/>
	⑪ この再生可能エネルギー発電事業で用いる発電設備を処分する際は、関係法令（条例を含む。）を遵守し適切に行うこと。	<input type="checkbox"/>

<sup>43</sup> 前掲注(24)2頁。

	<p>⑫ 認定申請時に建築物の工事が完了していない場合は、運転開始までに、検査済証の写し、建物の登記事項証明書及び工事計画（変更）届出書の写し（対象となる規模に限る。）を提出すること。また、運転開始までに、使用前自己確認結果届出書の写し（対象となる規模に限る。）及び太陽電池の全てが屋根に設けられていることを示す写真を提出すること。【屋根設置太陽光発電設備の場合のみ】</p>	□
	<p>⑬ 発電開始前から継続的に源泉等のモニタリング等を実施するなど、地熱発電を継続的かつ安定的に行うために必要な措置を講ずること。【地熱発電設備の場合のみ】</p>	□

出典：ガイドラインにおける「表1 再生可能エネルギー発電事業の実施において遵守する事項（申請様式（FIT/10kW未満太陽光・10kW以上50kW未満太陽光以外）抜粋）」をもとに筆者作成

⑫は、再エネ特措法施行規則5条の2第3号の内容である。その対象が刑罰の担保のもとに履行を義務づける法律・条例規定に限定される点に限定されるのは、前述のとおりである。⑬は、たとえば、廃棄物処理法の規定に従って適正に処理するというような内容であり、確認的な意味を持っている。しかし、それ以外のものに法的根拠はなく、行政指導というほかない。それにもかかわらず、これらはまとめて「遵守事項」とされ、それに「違反」すれば認定計画に従っていないために「認定基準不適合」と評価して、不利益処分につながるというのである。

### 3. 根拠なき法規命令への変容

前述のように、「違反」という文言は、法規範性のある定めに従っていないことを意味する。ところが、ここで「違反」とされるのは、ガイドラインが「遵守」を求めている事項である。「遵守」という文言に関しては、再エネ特措法施行規則5条の2第3号のそれを意味しているであろう。

少なくとも①④⑤⑥⑦⑧⑨⑩は、行政指導である（⑬は除外）。そのように対応されない事実があった場合、再エネ特措法12条にもとづく指導・助言は可能である。しかし、13条の改善命令はできないし、15条1号にもとづく認定取消しもできない。ガイドラインにもとづいてなしうるのは、行政指導でしかない。行政指導について「遵守」を観念しうるとしても、その不服従については法的拘束力を前提とする「違反」は観念できない。それにもかかわらず、ガイドラインは、改善命令も認定取消しも可能としている。国でも自治体でもよく観察できる行政運用であるが、法的根拠を欠き、「およそ行政のいうことは正しいのだ」という権威主義的な認識といわざるをえない。法律の規定は、憲法のもとでの法治主義原理に服するのである。

命令によってなすべき内容がはじめて具体的かつ事後的に定まりそれが義務づけられる仕組みとなっているという主張があるかもしれない。しかし、その不履行が認定取消しにつながる改善命令は、前提となる行政指導との関係では、明らかに行政手続法32条2項が禁止する「不利益な取扱い」になってしまっている。命令違反に対して罰則が規定されていないから不利益取扱いではないといえないのは、命令違反が認定取消しにつながることから明らかである。

#### 4. 認定取消しができる前提

再エネ特措法15条1号の「認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていない」という要件は、認定取消しという重大な影響をもたらす不利益処分に直罰的につながる。このため、刑事罰ではないにしても、法治主義の観点からは厳格に解釈されなければならない。

命令不履行を認定取消しの理由とするとすれば、その要件を充たしうるのは、認定取消しという不利益を受忍させるだけの「重さ」のあるものであることが、比例原則の観点から求められる<sup>44</sup>。かりに行政指導に従わない場合には不利益処分に移行するということが特別法で定められていれば行政手続法32条2項には抵触しないと解するとしても<sup>45</sup>、適正手続保障の観点からは、その内容には明確性が求められる。そうした基準をクリアしたものにかぎって、1号要件を充たすと解すべきであろう。

そもそもガイドラインは、あくまで行政規則の性質を持つものであり、法規命令ではない。ガイドラインには、「本ガイドラインで遵守を求めている事項に違反した場合には、認定基準に適合しないとみなされ」という記述がみられるが、ガイドラインは法令ではない。特別法で定められているとは評価できないのである。

#### 5. 小括

ガイドラインは、ガイドラインで「遵守」を求めている事項に「違反」することをもって認定計画に従っていないというのであるが、事項の大半は行政指導である。行政手続法32条1項が明記するように、行政指導に従うかどうかは任意である。それへの不服従は「違反」とはいわない。このように、ガイドラインは、きわめて不適切な記述をしている。行政指導にす

---

<sup>44</sup> 塩野・前掲注(11)93頁があげる内容である「必要性の原則」「過剰規制の禁止」のうちの後者、宇賀・前掲注(13)64-65頁があげる内容である「適合性原則」「必要性原則」「狭義の比例原則(均衡原則、相当性原則)」のうちの均衡原則が適用される。

<sup>45</sup> 高木・常岡・須田・前掲注(23)350-351頁〔高木光執筆部分〕参照。しかし、過度の一般化には注意を要する。筆者は、何の法的義務も前提としない行政指導の不服従に対して不利益措置を講じるのは、法治主義原理に反して違法であり、立法裁量の限界を超えていると考えている。北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)73頁以下参照。高木の引用する騒音防止法12条1項にもとづく勧告不服従に対する2項による命令の前提には、5条が規定する規制基準の遵守義務づけがある。

ぎない内容がひとたびガイドラインに記載されると、法規命令へとロンダリングされるがごときである。

しかし、そのような法治主義に反する整理を正当化できる法的根拠はどこにもみあたらない。これを再エネ特措法13条または15条に関する処分基準と位置づけるのであれば、当該部分は違法と評するほかない。違法な処分基準に従ってなされた不利益処分が違法なのはいうまでもない<sup>46</sup>。

再エネ特措法15条1号要件との関係では、認定計画の違背は、最終的には認定取消しにつながる。条例との関係でこれをみると、委任の限界を超えているという問題をさておくとしても、そうした要件を充たすのは、円滑・確実な再生可能エネルギー発電事業を実現するためにクリアすべき明確な法的義務づけを規定する条例、または、安定的・効率的な発電ができる再生可能エネルギー発電設備に関して法的拘束力のある明確な条例の個別規定（でその違反に対して刑罰が規定されているもの）に違反しているような場合である。そして、効果裁量の行使として取消しを適法になしうるのは、その程度が悪質なものに限定して解釈するのが適切である。条例にもとづいてはいるけれども、行政指導を規定するにすぎない場合には、そもそも違反を観念することもできない。

## VI 再エネ特措法2016年改正法施行時にすでに認定されていた事業の取扱い

前述のように、再エネ特措法の2016年改正は、ひとつには、2011年法のもとで設備認定された事業の多くが未稼働のままにあった状況に対応するためになされたものである。そうした先行認定事案をどのように取り扱うかは立法政策の問題であるが、同改正は、これに対して一定の措置を講じた。すなわち、同改正により導入された新規事業に関する事業計画認定制度の枠組みのなかに先行の設備認定事案も含めるべく、再エネ特措法施行規則の一部を改正する省令（平成28年経済産業省令第84号）附則6条2項、6項、7項の規定により、再生可能エネルギー発電事業計画書の提出を求めたのである。それによって、設備認定された者のうち一定条件を充たすものは、改正法のもとでの認定を受けたとみなされる（みなし認定）。手続の履践により、自動的にみなし認定がされるのである。

みなし認定のために経済産業大臣に提出される「再生可能エネルギー発電事業計画」の内容としては、「事業計画内容」および「遵守事項」がある。「10kW未満の太陽光発電を除く」事業について「様式第19」として定められているものに関する「遵守事項」をみると、上記

---

<sup>46</sup> 「遵守事項」については、申請者がチェックをして遵守を誓約したものを認定によって「公式化」するのであるから、遵守がない場合には不利益処分の対象となるという議論もありうる。それは行政協定のようなものであるが、その履行確保措置として法律にもとづく不利益処分の利用ができないのは明白である。経済産業大臣は、公法上の当事者訴訟を提起するほかないが、内容が曖昧なため、司法的執行もできないように思われる。北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』（第一法規，2021年）71-72頁・76-77頁参照。

〔表2〕と同一となっている。

〔表2〕を用いて確認すれば、①および②が「遵守事項」とされている。「関係法令（条例を含む。）の規定を遵守」に関しては、重なる内容となっている。みなし認定を求めての計画書提出時において、制定・施行されていない法令や条例に関してどのように考えるべきかについては、先に論じた内容が妥当する。要するに、遵守の対象となるのは、刑罰の担保のもとに履行を法的に義務づける法令や条例の関係規定であり、それ以外の法的拘束力のない行政指導については、十分に配慮するとしても、その不服従に対しては、何らの法的不利益を課されるものではない。

## Ⅶ 伊東市条例と再エネ特措法13条にもとづく改善命令および同法15条にもとづく認定取消しの関係

### 1. 伊東市条例の概要

伊東市は、「本市の美しい景観、豊かな自然環境及び市民の安全・安心な生活環境と太陽光発電設備設置事業との調和を図る」ことを目的として（1条）、「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」を制定し、2018年3月26日に公布した。施行は、同年6月1日である。

伊東市条例の仕組みは、大要次のとおりである。再エネ特措法にもとづく太陽光発電設備設置事業（3条2号＝太陽光発電設備を設置する事業又は太陽光発電設備を設置するために行う樹木の伐採、土地の造成等による区画形質の変更を伴う事業）を行おうとする事業者は、適用除外事由に該当しないかぎり、事業着手60日前までに市長に所定事項を届け出て（10条）、その同意を得なければならない（11条）<sup>47</sup>。市長は、必要があると認めれば助言・指導ができる（13条1項）。無届・虚偽届出、同意なき事業着手、指導・助言への不服従などの場合には、市長は勧告ができる（13条2項）。勧告の不服従に対しては、意見を陳述の機会を与えたうえで公表ができる（14条）。命令や罰則は規定されていない。そのかぎりにおいて、典型的な行政指導条例である。実際、「市長の同意を得なければならない。」（11条1項）という文言に関する照会に対して、伊東市はこれを行政指導と認識していると回答したという（伊東市回答）<sup>48</sup>。

### 2. 伊東市条例の法的拘束力

条文を示してこの点を確認しておこう。伊東市条例10条1項は、「事業者は、市内において太陽光発電設備設置事業を実施しようとするときは、当該事業に着手する日の60日前までに、

<sup>47</sup> 太陽光発電設備規制条例における同意については、内藤悟「太陽光発電設備をめぐる申請手続と地方自治体の意思決定」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討ー2016～2018年度 再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班 研究報告書ー（JELI-R-No.145）』（2021年）81頁以下参照。

<sup>48</sup> 内藤・前掲注(47)89頁参照。

次に掲げる事項を市長に届け出なければならない。」とする。同条例11条1項は、「事業者は、市内において太陽光発電事業を実施しようとするとき……は、市長の同意を得なければならない。」とする。そして、同条例13条1項は「市長は、必要があると認めるときは、事業者に対して、必要な措置を講じるよう指導又は助言を行うことができる。」とし、同条2項は、それに理由なく従わなかった者に対して、「必要な措置を講じるよう勧告することができる。」とする。同条例14条1項は、「……勧告を受けた事業者が、正当な理由がなく当該勧告に従わないときは、当該勧告に従わない事業者の氏名及び住所並びに当該勧告の内容を公表することができる。」とする。

文言としては、「ねばならない」という表現がされているため、これら規定の法的拘束力が問題となる。この点については、前述のように、「……ねばならない」と規定されていても、その違反に対して刑事罰が定められていなければ、法的拘束力は発生しないため、強制的仕組みとしては完結していないのである。

伊東市に対して伊東市条例のもとでの義務不存確認が求められた訴訟において、伊東市は、答弁書（令和4年1月18日）において、「当該同意〔筆者注：同意を受ける〕義務の有無は、原告による当該事業の実施にかかる法的地位を左右するものではなく」と述べている。また、「当該勧告には、原告に本件事業を中止したり、停止したりする義務を負わせるものではない」とも述べている。

当該事業の実施にかかる法的地位とは、認定事業者として認定計画の実施をするという趣旨である。さらに、伊東市は、勧告は法的義務を伴わないと明言している。要するに、行政指導である。勧告にしたがわなければ公表される場合もあるが、そうであるからといって、勧告に処分性を認めるものではないと解している。前出の伊東市回答と同じである。

### 3. ほかの伊東市条例および他自治体の太陽光発電規制条例との比較における本条例の位置づけ

#### (1) 他の伊東市条例

本条例の規定ぶりを他の条例との比較で確認してみよう。「伊東市空き缶等のポイ捨て防止に関する条例」は、自動販売機設置者に対して回収容器の適正管理義務を課し（12条）、その懈怠に対して勧告ができるとする（14条）。さらに、勧告不服従者に対しては命令を発しうるとし（15条）、命令違反者に対しては5万円以下の罰金に処すとしている（18条）。また、空き缶等のポイ捨てを禁止する（8条）とともに、違反者に対して命令を発しうるとし（16条2項）、命令違反者を2万円以下の罰金に処すとしている（20条）。市民生活や事業者の財産権制約への影響は、再生可能エネルギー発電事業とは同列に論じられないけれども、市長提案が通例の伊東市条例の立法政策においては、法的拘束力をもって条例の規定の履行をさせようと議会が考えた場合、罰則までが規定されているのである。

これに対して、本条例においては、なされる措置は勧告であり、その不服従に対する対応は公表である。本条例においては、罰則をもってまで強制することを議会はあえて選択していない。こうした仕組みの場合の勧告の法的性質は行政指導というのが、行政法学の通常理解である<sup>49</sup>。届出や同意を求める規定において、「ねばならない」という文言が用いられているとしても、それは「お願い」とみるほかないのである。

## (2) 他自治体の太陽光発電規制条例

太陽光発電を規制する条例は多く制定されているが<sup>50</sup>、そのすべてが伊東市条例のような内容であるわけではない。たとえば、「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」(2021年)は、太陽光発電施設の設置を、設置場所に応じて許可制ないし届出制にしたうえで、これをせずに事業実施をした者に罰則を規定している<sup>51</sup>。「北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例」(2019年)は、これに加えて、命令違反に対して罰則を規定している。

こうした条例であれば、「条例の遵守」を明確に認識できるのかもしれない。そして、再エネ特措法が条例の義務履行確保の仕組みを提供するとしても、問題は少ないのかもしれない。しかし、少なくとも伊東市条例はそのような内容ではないのである。その違反が認定取消しに結びつく仕組みとなっている点に鑑みれば、法的拘束力のない行政指導のみが条例に規定されていた場合において、その不遵守が当該要件に該当すると解するのは、法治主義に反する。事業者の財産権行使を適法に制約するだけの根拠に欠けるというほかない。

## 4. 伊東市条例のもとでの勧告不服従および公表と再エネ特措法13条にもとづく改善命令

### (1) 「実施」

再エネ特措法13条にもとづく改善命令の要件は、「認定事業者が認定計画に従って再生エネルギー発電事業を実施していないと認めるとき」である。同法は、どのタイミングをもって

<sup>49</sup> したがって、制裁的意図を有するとみられる公表の適法性には疑問が呈される。阿部・前掲注(13)386頁以下、北村・前掲注(45)73頁以下参照。

<sup>50</sup> 太陽光発電施設の立地を規制する条例の状況については、板垣勝彦「ソーラーパネル条例をめぐる課題」同『地方自治法の現代的課題』(第一法規、2019年)335頁以下、釧持麻衣「太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自規制・手続条例の可能性と課題」公益財団法人日本都市センター編『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』(公益財団法人日本都市センター、2017年)185頁以下参照。そのほかにも、地方自治研究機構ウェブサイト「太陽光発電の規制に関する条例」(掲載日不明) [www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005\\_solar.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm) (最終閲覧日:2024年4月4日)に詳細である。「令和5年12月25日時点で公布されていることが確認できるものとして、272条例を数えることができる。」という。

<sup>51</sup> 山梨県条例については、小泉友則・雨宮日菜「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」自治体法務研究66号(2021年)47頁以下参照。同条例は、許可取消しをしたり措置命令をしたりした事実を公表した際には、「経済産業大臣にその旨を通知し、及び再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法……第15条の規定による再生可能エネルギー発電事業計画の認定の取消しを求めるものとする。」(26条3項)と規定する点で興味深い。なお、同条例は、命令違反に対しては刑罰を設けていないが、認定取消しを規定する再エネ特措法15条とのリンケージによって十分な履行確保効果が期待できるという認識にもとづくものであろう。

「実施」を観念しているのであろうか。同法において多用されている「実施」という用語の意味を確認しておこう。

「供給が効率的に実施される場合」(2条の3第2項, 5項), 「入札の実施」(5条, 6条, 7条), 「入札業務の公正な実施」(8条の2第3項, 8条の5第1項), 「再生可能エネルギー発電事業の実施」(9条1項, 13条), 「実施時期」(9条2項3号), 「適正かつ確実に実施」(9条4項2号, 7号), 「適確な実施」(12条) というような用例である。同法は, 「実施」という文言を, 「現に行っていること」という意味で用いている。かりに, 現に発電をしていることをもって実施というのであれば, その準備段階にある時点では事業計画に従った実施はされていないのであるから, 同法13条にもとづく改善命令の発出をする前提に欠ける。

## (2) 認定計画不適合

「実施」という文言に広く事業準備段階も含まれるという解釈をしたとしても, 伊東市条例のもとで「ねばならない」とされている届出や同意取得をしていない事実は, 再エネ特措法13条の要件を充たすものではない。前述のように, ガイドラインによれば, 改善命令の要件である認定計画不適合状態とは, 少なくとも「本ガイドラインで遵守を求めている事項に違反した場合」であった。そのひとつとして, 「関係法令(条例を含む。)の規定を遵守すること。」という再エネ特措法施行規則5条の2第3号があげられている。

この要件の意味については, 先に論じたように, かりに上記規定が適法であるとしても, 再生可能エネルギー発電事業計画の実施にあたって許可や届出を義務づける法律または条例の個別規定を意味し, かつ, その義務違反に対して刑罰を規定し, 義務の履行を強制的に実現する仕組みを持つものに限定される。行政指導条例となっている伊東市条例がこれに含まれないのは明白である。したがって, 同条例のもとで勧告を受けたり公表をされたりしていても, 再エネ特措法13条の要件は充たさないため, 改善命令はできない。なお, 同法12条にもとづく助言・指導ができることはいうまでもない。

## (3) 勧告および公表

伊東市条例13条1項の勧告の法的性質は, 行政指導である。伊東市行政手続条例は, 行政指導に関する実体的規律について, 次のように定めている。

第30条 行政指導にあつては, 行政指導に携わる者は, 当該市の機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によつてのみ実現されるものであることに留意しなければならない。

2 行政指導に携わる者は, その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として, 不利益な取扱いをしてはならない。ただし, 他の条例で定めるところにより, 市の機関が行政指導の事実その他当該条例で定める事項(次項において「事実等」という。)を公表することを妨げない。

3 (略)

下線部のように、それが行政指導である以上、従うかどうかは相手方の任意であり、従わなかったとしても不利益を課してはならないとされている。行政手続法32条と同趣旨の規定である。伊東市行政手続条例30条2項但書は、公表について触れている。上述の公表規定は、但書にある「他の条例で定めるところ」に該当するというのである。

公表にあたっては、理由の通知および意見陳述の機会が保障されている（14条2項）。勧告の法的性質が行政指導である以上、その不服従に対して制裁的に不利益措置を講ずることを禁止するのは法治主義原理の要請である。この手続は、社会に対する情報提供的公表にあたって正確性を確保するためのものと解すべきである。かりに制裁的機能を持つならば、「勧告」という文言ではあるけれども、その法的性質は不利益処分となる。そうであれば伊東市行政手続条例13条1項2号にもとづき弁明機会の付与がされなければならない。

行政手続法32条2項も伊東市行政手続条例30条2項も、行政指導をする主体と不利益を課す主体は同一であるという前提に立っている。これが異なればどうだろうか。すなわち、伊東市条例のもとでの伊東市長の勧告に従わないことが再エネ特措法のもとでの経済産業大臣の改善命令にリンクするという仕組みである。

伊東市長にとってみれば、そうした措置は再エネ特措法にもとづくものであり、自分の管轄の範囲外というほかない。しかし、そうであるとしても、勧告不服従という事実が同法13条の要件に該当すると解されるとすれば、事業者は、改善命令さらには計画認定取消しをおそれて、行政指導に従わざるをえなくなる。行政指導と不利益取扱いの主体が異なることを、行政手続法制は直接には念頭に置いていないようにもみえる。しかし、同法制の制度趣旨に鑑みれば、伊東市条例のもとでの勧告と再エネ特措法にもとづく改善命令をリンクさせ、勧告への不服従が改善命令要件をみたすという効果をもたらす仕組みとすることは、伊東市行政手続条例30条の解釈としても行政手続法32条の解釈としても、法治主義に反するといわざるをえない。したがって、改善命令の要件の解釈として、行政指導への不服従をこれに含めることはできない。効果裁量を問題にするまでもなく、改善命令を発出する前提に欠けるのである。

## 5. 伊東市条例のもとでの勧告不服従および公表と再エネ特措法15条にもとづく認定取消し

前述のように、再エネ特措法15条は、計画認定取消しの要件として、4つを定めている。認定計画不適合の発電事業実施（1号）、認定計画の認定基準不適合（2号）、13条改善命令違反（3号）である。

このうち3号については、伊東市条例のもとでの勧告不服従を理由に改善命令を発出するのは違法であるため、取消しの理由にはならない。以下では、1号要件と2号要件について検討する。

1号要件は、再エネ特措法13条の改善命令要件と同じである。前述のように、それに該当す

るのは、刑罰で担保された法的拘束力のある許可制や届出制のもとでの義務違反であった。伊東市条例はそうした仕組みをとっていないため、この要件は問題にならない。

2号要件は、結局のところ、再エネ特措法施行規則5条の2である。伊東市条例との関係では、「条例の規定を遵守する」のかどうか問題になる。ここでいう「条例」とは、上記のような内容のものに限定される。伊東市条例はそうした仕組みを持っていないから、2号要件も問題にならない。

以上のように、計画認定取消しについても、要件を充たさないのであり、効果裁量を問題するまでもなくこれをすることはできない。

## 6. 再エネ特措法の実施における条例の取込みの問題点

自治体が条例を制定するにあたって、その法的拘束力をどの程度とするのかは、重要な住民自治の問題である。いわゆる「理念条例」「行政指導条例」のように、議会の議決という形式はとってはいるけれども、規定内容の不履行に対して刑罰を規定しないものもある。その場合には、刑罰の担保のもとで法的強制をしないう程度の要請というのが団体意思であり、そのような選択をするのは、もちろん自治的決定として尊重されるべきである。

ところが、それにもかかわらず、公表がされたという事実をもって「遵守」がされていないと中央政府がみなし、再エネ特措法13条または15条にもとづく不利益処分理由にされると、条例においては規定されていない法的強制力が法律によって生み出され、事業者は条例にもとづく行政指導に従わざるをえなくなってしまう結果となる。これでは、それなりにエネルギーを消耗する作業とされる検察協議を経て条例に刑罰を盛り込むという自治的決定される場合とそうではない場合とで、結果的に、同じような法的拘束力が発生してしまう。これでは、憲法92条のもとでの「地方自治の本旨」に照らして、自治体の自律性を損なう運用となる。自治体が楽をして国に依存する立法対応をなし崩し的に誘発するという由々しき問題を発生させる点に留意しなければならない。

そのようなリンケージ措置は国会の立法判断としてありうるという立場に立ったとしても、そうする必要がきわめて高いという点が、法律上、明確に規定されていなければならないというべきである。そうはなっていない現行法のもとで、その構造や規定ぶりから、伊東市条例は法的拘束力を持つ義務づけをするものではないと事業者が解するのは当然である。

再エネ特措法13条または15条にもとづく不利益処分的前提となっている「必要な関係法令（条例を含む。）の規定を遵守」という文言は、これまでに論じてきたようにきわめて曖昧である。そうした条項を拡大的に解釈してリンケージ措置を安易に導出する整理は、憲法92条を踏まえた実質的法治主義のもとでは認めがたいといわなければならない。

地方自治法1条の2第2項が規定するように、法律が自治体に関する規定を設ける場合には、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう」にする責務が国にある。自治

体行政や自治体住民が反対しているなら、その想いを法律で受け止めて事業者に対応するというのは、自治への配慮のように見えるが、自治を劣化させる構造的問題点があることを指摘しておこう。

## Ⅷ 全体のまとめともうひとつの違法事由

### 1. 伊東市条例は「条例」に含まれない

再エネ特措法9条4項2号にもとづき同法施行規則5条の2第3号に規定される事業計画認定要件としての「関係法令（条例を含む。）」における「条例」については、その規定が本則の委任の範囲を超えて無効であるから、その内容については、特段の法的意味を持つものではない。

かりに委任の限界を超えないと仮定しても、およそあらゆる条例を含むとは解しがたい。当該規則が同法54条にもとづき定められた実施規則である点に鑑みると、認定の審査基準に例示されている関係法令と同様に、義務履行確保措置として刑罰等を規定している条例の個別規定を意味すると解すべきである。

この点、伊東市条例は法的拘束力を持たない努力義務のみを規定する行政指導条例であることから、行政指導に従わないという事実は「不服従」を意味するにとどまり、法的義務の違反である「不遵守」を意味しない。法的強制をしないというのが、伊東市条例の立法者意思である。このため、再エネ特措法13条の要件を充たさないため、改善命令の発出はできない。したがって、同命令違反を要件とする同法15条にもとづく計画認定取消しもできない。さらに、伊東市条例のもとでの行政指導に従わないことは「条例の不遵守」を意味しないがゆえに、それを理由とする計画認定取消しもできない。

### 2. 手続的違法

以上は、いわば実体的違法事由である。実は、本件には、手続的違法事由もあった。それは、撤回対象となった改善命令を発するにあたって、経済産業大臣は、行政手続法13条1項2号にもとづく弁明機会の付与をしていなかったのである。

伊東市長は、2018年8月および11月に、「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例における違反事案についての情報提供（通知）」をしている（伊都第207号平成30年8月15日、伊都第291号平成30年11月2日）。これを受けて、経済産業大臣は、それぞれ直ちに伊豆メガソーラー社に対して、再エネ特措法12条にもとづく指導をしている（20180903関東第67号、20181105関東第32号）。伊東市長から伊東市条例にもとづく指導を受けたことが「条例の遵守をしていない」という理由である。指導内容は、「条例を遵守すること」であった<sup>52</sup>。そこには、「改善が認められない場合、法第15条の規定に基づき認定を取り消すことが

---

<sup>52</sup> 伊豆メガソーラー社が宅地造成等規制法14条2項にかかる指導を伊東市長から受けていることを理

ありますので、留意してください。」と添書きされていた。さらに、2018年11月26日、伊東市長が同条例13条2項にもとづく勧告をして（伊都第319号）、それが従われなかったために同条例14条にもとづく公表をした後、その旨を経済産業大臣に通知したところ、同大臣は、2019年1月11日付けで、再エネ特措法13条にもとづき、「勧告を遵守すること」という改善命令を発したのである（20181128関東第22号）。

筆者が調査をしたところ、改善命令に際しては、行政手続法13条1項2号にもとづく弁明機会の付与手続はとられていなかった。同条2項1号は、「公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため、前項に規定する意見陳述のための手続を執ることができないとき。」には適用除外できると規定するが、この改善命令がそうした場合に該当するとは思われない。

改善命令の内容が違法である点は前述のとおりであるが、本件は、手続法的にも「一発アウト」の事案なのであった<sup>53</sup>。手続違法については、意見書では触れていないので、追加的に記しておく。

## Ⅸ その後の展開

### 1. 2つの裁判例

筆者が意見書を執筆する際に考えたストーリーは、次のようなものであった。

- ① 再エネ特措法施行規則5条の2第3号に規定される実体要件としての「関係法令（条例を含む。）を遵守」という内容は、同法9条4項2号の委任の限界を超えており違法・無効である。
- ② かりにそうではないとしても、そこで考慮しうる「条例」は、具体的な権利義務規制をするものでないかぎり、これに該当しない。

冒頭に紹介した経済産業省の（間接的）コメントからは、「①ではないとしても②は認めざるをえない」という認識がうかがえる。この点に関しては、最近、太陽光発電施設規制条例をめぐる裁判例においても、条例の文言だけではなくその仕組み全体の観点から評価したうえで、実体規制であるかどうかの判断が示されるようになってきた。2つを簡単に紹介しよう。

第1は、「日高市太陽光発電設備の適正な設置等に関する条例」に関するものである（さいたま地判令和4年5月25日LEX/DB25592692）。本条例11条1項は、「事業者は、太陽光発電設備設置事業を行おうとするときは、市長の同意を得るものとする。」と規定している。この点に関し、裁判所は、「事業者が市長の同意を得ずに太陽光発電設備設置事業を実施した場合でも、

---

由に、経済産業大臣は、2018年12月7日にも、再エネ特措法12条にもとづく指導をしている（20181121関東第20号）。

<sup>53</sup> 弁明機会の付与手続がとられていない事案について、「この手続を省略することが許される緊急性も認められないから、その余の点を判断するまでもなく、違法であり、取消しを免れない。」とした裁判例として、長野地判平17・2・4判タ1229号221頁参照。

市長は、事業者に対し、必要な措置を講ずるよう勧告し（本件条例16条2項）、当該事業者が当該勧告に従わなかった場合には、当該事業者の氏名及び住所並びに当該勧告の内容の公表（本件条例17条1項）や勧告に従わない旨の事実を国及び県に報告することができる（本件条例18条）にとどまり、それ以上に、当該事業の中止を命ずるなどの措置をとることができないことからすると、本件条例の同意を得なかったからといって、直ちに、本件事業が実施できなくなるということとはできない。」とした。強制的な履行確保措置が規定されていない以上、市長の同意取得が法的に義務づけられているとはいえないと判断したのである。

第2は、前述のように、伊東市に対して伊東市条例のもとで、市長の同意を受ける義務を負わないことの確認訴訟である。裁判所は訴えを却下したのであるが、同条例の仕組み全体をみれば、「これは行政指導としての性質を有するものにすぎ〔ない〕」と明確に判示したのである（静岡地判令和5年6月29日LEX/DB25595615）。この点は、伊東市も認めていたところであり、そうであるがゆえに、経済産業省としては、上記②の論点について、これを否定するわけにはいかなかったのである。

さいたま地裁判決が引用する条例にもとづく（とりわけ国に対する）報告は、本稿で検討した再エネ特措法施行規則5条の2第3号を意識したものであるのは明白である。リンケージが明確に遮断された。伊東市条例にはこうした「チクリ条項」はないけれども、同様の整理となることが明確になった。

## 2. 経済産業省のその後の対応と自治体の認識

伊豆メガソーラー社に対する改善命令を2023年2月に撤回した経済産業省が、その後、自治体に対してどのような通知をしたのかは確認できていない。おそらく、それ以前は、「条例違反として通知をしてくれれば、認定計画を取り消す方向で動く」という趣旨の通知がされていたのではないかと推測される。そうであるがゆえに、たとえば、「大阪府域における太陽光発電施設と地域との共生を推進する体制〈大阪モデル〉」のなかで「太陽光発電施設に関する市町村条例の雛形について」（平成30年12月26日）なる文書を作成した大阪府は、以下のように記述していたのである。

全国の条例において、届出義務に対する違反や、立入調査を拒む若しくは妨げた事業者に対して罰則を規定しているものも僅かながらある。しかし、FIT法〔註：再エネ特措法と同義〕では、条例を含めた関係法令の規定に違反した場合に、認定基準に適合しないとみなされ、国が事業認定の取消しを講じることになっていることから、これにより事業者が条例を遵守する効果が期待できる。以上を踏まえ、罰則の設定については、それぞれの市町村において十分かつ慎重に検討し、判断する必要がある。

この文書は、2024年3月末現在も、同府のウェブサイトにアップロードされている<sup>54</sup>。2023年2月に行った改善命令の撤回のあと、経済産業省がかりに「だんまり」を決め込んでいるとすれば、かつての方針を信じて条例を制定している市町村にとっては、「二階に上がったのにはしごをはずされた」ことにもなる。なお、この文書は罰則が規定されるのを絶対的に回避したいと考えているように見えるが、その理由は何だろうか。

### 3. 今後の検討課題

今後、筆者としては、以下のような調査を検討している。第1は、「チクリ条項」を太陽光発電規制条例に設けている自治体がそれを設けた経緯および意図である。それを通じて、経済産業省の影響力を確認したい。第2は、2023年2月の改善命令撤回を受けて、経済産業省が何らかの通知を自治体に出したかである。法治主義に対する同省の感度を確認したい<sup>55</sup>。

本来はそのようなリンケージができないはずであるにもかかわらず、かつての経済産業省の整理を踏まえてそれが可能と信じる市町村は、罰則規定がない条例の実施にあたって、太陽光発電設備設置事業を計画する事業者に対し、「経済産業省の後ろ盾があるがゆえの強い態度」で接することが容易に想像される。このような法治主義に反する状況を放置するのは、まさに法治国家にもとる結果となる<sup>56</sup>。

太陽光発電規制条例は、太陽光パネルの設置を地域の生活環境・自然環境と調和させつつ進めるという点で、地域の事務に関する対応であり、条例制定権の範囲で行える施策である<sup>57</sup>。この点に関して、条例による義務履行を法律とのリンケージを通じて行うというのは、条例論にとっても新しい論点である。適切にこれを行えば、「国と自治体の適切な役割分担」の一局面として位置づけられるのかもしれない。一方、本稿でも指摘したように、自治の放棄となるおそれもある。しかし、条例のもとでの代替的作為義務の強制実現は行政代執行法という国法によっているのであるから、法律とのリンケージがおおよそ否定されるということでもなさそうである。この点は、意見書執筆を通じて認識できた論点であり、筆者の検討課題である。

かつて再エネ特措法のもとで過大に出された事業認定をいかに縮減するのか。政策の失敗の尻拭いではあるが、適切な法的対応によってこれを進める必要性は大きい。ところが、同

---

<sup>54</sup> 大阪府「太陽光発電施設に関する市町村条例の雛形について」大阪府ウェブサイト [https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19834/00270826/osakamodel\\_hinagata.pdf](https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19834/00270826/osakamodel_hinagata.pdf) 参照（最終閲覧日：2024年4月4日）。

<sup>55</sup> 2023年2月3日の改善命令撤回のあとに、リンケージがあるため条例を遵守せよという趣旨の条例マニュアルないし手引きを新たに出したり改訂したりした自治体として確認できたものとして、宮城県（2023年3月改訂）、大崎市（2023年4月制定）、仙台市（2023年6月制定）、山形県（2023年6月改訂）、山梨県（2024年3月改訂）、兵庫県（2023年5月改訂）がある。それぞれにおいて、どのような経緯で規定するに至ったのかは、興味深い。

<sup>56</sup> 阿部泰隆の有名な表現である。阿部・前掲注(13)12頁、阿部・前掲注(12)132頁など参照。

<sup>57</sup> 条例論については、一般に、北村・前掲注(18)87頁以下、北村・前掲注(45)18頁以下参照。

法施行規則5条の2第3号を利用しての実施は、いかにも姑息なものであり、経済産業省はその適法性を自ら否定するほかない事態に追い込まれた。それでは、代替案としては、どのような法政策が可能なのか。直感的には、何らかの経済手法を利用した措置が有効ではないかと考えるが、具体的制度設計を提案するには至っていない。この点についても、引き続き検討したい。



## 第 3 章

### アメリカの気候変動法政策の動向：緩和策と適応策

広島修道大学教授  
下村英嗣



## I はじめに

アメリカでは、気候変動対策に消極的であったトランプ政権からバイデン政権に交代し、気候変動対策に関して積極姿勢を示すようになった。バイデン大統領は、政権に就いた直後から、矢継ぎ早に気候変動対策を含む環境関連の大統領令を発出した。アメリカの気候変動対策は、日本への影響も非常に大きく、2021年4月にアメリカの主催で開催された気候サミットでは、同サミットに合わせて、当時の菅総理が手土産としてトップダウンにより温室効果ガスを2030年に2013年比で46%削減することを表明した。アメリカも2030年に2005年比で50～52%削減するという非常に野心的な目標を掲げた。

これらの緩和策の一方で、各国は、気候変動適応策にも取り組まなければならない。筆者は、これまで気候変動適応策について、適応管理の導入をめぐる行政の変革や法の適応能力を中心に適応管理の理論を探求してきた。現時点で、アメリカは、気候変動適応に対して、新法制定ではなく、既存法で対応しており、気候変動適応に関する司法審査も従来の判断枠組みで対応している。気候変動は、全く新たな事象を引き起こすというよりも、従来から存在する事象の頻度や重度を引き上げることから、既存の環境法または司法審査枠組みで対応しているといえよう。

行政や事業者、国民といった環境法の主体においては、行政だけでなく、事業者や国民も実際に気候変動適応に取り組まなければならない。しかし、既存法で気候変動適応に対応している現状から、既存法は、事業者が積極的に気候変動適応に取り組む動機付けになる仕組みをもつのか、機能するのかが問題になる。

現行の環境法にもとづいて事業者に気候変動適応を求めるとしても、気候変動リスクを考慮するよう求める明示規定は現行連邦法にはない。事業者に積極的な気候変動適応を求めらるのであれば、個別法の現行規定において気候変動リスクを考慮する解釈を行うか、行政が自己の裁量を行使して事業者が気候変動適応に取り組むよう促すことになる。いずれにせよ事業者が気候変動適応に取り組むように義務付ける、あるいは奨励する場合、気候変動適応独自の規範性を備える必要性または可能性が果たしてあるのかを課題としなければならないだろう。

以下では、まず緩和策を中心にオバマ政権以降のアメリカの気候変動への取り組みを概観したうえで、バイデン政権の気候変動対策に大きな影響を及ぼし、政策の基盤となった連邦議会下院気候危機特別委員会のレポートを紹介する。これらのアメリカの法政策の現状を踏まえたうえで、気候変動適応に対する既存法の対応状況を示し、気候変動適応の規範性を探ることとしたい。

## Ⅱ バイデン政権の気候変動対策

### 1. オバマ政権とトランプ政権

#### (1) オバマ政権

オバマ政権は気候変動への取り組みに積極的だったが、連邦議会の党派状況により、連邦法の制定や改正、予算承認が滞り、連邦法による気候変動対策が進展しなかった。たとえば、2009年に排出枠取引の新法が議会に提出されたが、翌2010年には廃案になっている。そのため、オバマ大統領は、大統領令を多用し、気候変動政策を展開していった。

2014年にオバマ大統領は、温室効果ガスの排出量を2025年までに2005年比で26～28%を削減するという目標を立てた。この削減ペースを2050年までで考えれば、およそ80%削減するペースである。また2015年には、オバマ政権肝いりのクリーン発電計画が策定・公表された。この計画は、既存火力発電所からの温室効果ガスの排出規制を目指し、Clean Air Act (CAA)の枠組みで実施することを企図していた。

前述したように、連邦議会が硬直状態に陥っていたこともあり、既存火力発電所の温室効果ガス排出規制は、CAAの改正ではなく現行法のままで実施することを想定していた。他にも、オバマ政権は、後にバイデン政権でも取り上げられた、温室効果の高いメタンガス排出削減対策や省エネ基準の強化などを既存法の枠組みで対応しようとした。

周知のとおり2015年にパリ協定が締結され、アメリカも行政協定の形式でパリ協定に批准した。通常の条約批准は、連邦議会上院で3分の2以上の承認が必要になるが、行政協定は、連邦議会の承認を得ずに条約を締結できる形式である。行政協定は時の政府の判断で大統領の権限をもちいて条約を締結できるが、新たな法律を制定しないこと、現行法の改正を必要としないことが条件となる。すなわち、連邦議会の立法権とは関係のない場合に限って、条約を締結できるものである。

#### (2) トランプ政権

オバマ政権に代わって誕生したトランプ政権は、気候変動対策には消極的で、2017年にパリ協定から離脱した。気候変動対策だけでなく、トランプ政権は、100以上の環境法政策を変更・後退させ、その大部分が気候変動関連の法政策であるといわれる。クリーン発電計画の実施手続を複雑化し、化石燃料の開発政策を推進し、科学の役割を軽視したことから、環境保護派の人たちから多くの批判を受けた。オバマ政権時代の気候変動対策のほとんどが撤回され、クリーン発電計画の中核的政策であった既存の火力発電所に対する規制も撤回された<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> ダニエル・A・ファーバー（辻雄一郎ほか訳）『アメリカ環境法』（勁草書房、2020年）96-97頁。

## 2. バイデン政権（2021年）1年目の気候変動政策と環境政策

### (1) 大統領令の多用

2021年にバイデン政権になり、1月にパリ協定復帰を国連に通知した。バイデン大統領は、就任後、矢継ぎ早に多くの気候変動対策関連の大統領令を発出した。たとえば、大統領令13990「公衆の健康と環境を保護し、気候危機と戦うため科学を修復する」は、トランプ政権時代の気候変動政策を転換するものである。大統領令14008「国内および国外での気候危機への対処」は、バイデン政権の気候変動政策の大枠を定めたものである。

ほかにも、大統領令14013「難民を再定住させるプログラムの再構築および改善、また気候変動の移民への影響に関する計画策定」、大統領令14027「気候変動支援室の設立」、大統領令14030「気候関連金融リスク」などがあり、バイデン政権の気候変動への積極性がみてとれる。大統領令14027は国際協調を推進するもので、大統領令14030は、緩和策のみならず、気候変動適応も視野に入れ、気候金融リスクを評価し、2050年までに実質ゼロ排出達成、また1.5°C目標達成のための資金需要、貯蓄や年金のレジリエンスの確保を目指す。

これらの大統領令とは別に、2017年4月には温室効果ガスを2030年までに2005年比で50～52%削減し、2050年までに実質ゼロにすることを表明した<sup>2</sup>。

### (2) 主な大統領令の内容

#### ①大統領令13990<sup>3</sup>

大統領令13990は、トランプ政権でとられた政策や措置の審査、見直し作業を命令するものである。この見直し作業には、石油天然ガス開発時のメタン排出削減、トランプ政権が緩和した自動車燃費基準の再強化、既存の石炭火力発電所に対するクリーン発電計画の復活、アラスカでのパイプライン開発プロジェクトの凍結などがある。

#### ②大統領令14008<sup>4</sup>：気候危機対策

最初の条項である第1部101条で、気候変動を国家安全保障上の問題と位置付けている。これは、オバマ政権時代にもなかった位置付けである。気候変動により、たとえば移民が大量に押し寄せる、軍事行動に影響を与えるといったことが起き、国家安全保障に問題が生じることを危惧している。それゆえ、気候変動ではなく気候危機と表現している。とくに、アメリカは、海外にあるアメリカ軍基地の防衛力が脆弱になり、軍事作戦行動にまで影響が出ることを問題視している。

この大統領令では、気候変動対策に関する大統領府の体制整備や、連邦所有の陸域や水域

<sup>2</sup> 拙稿「アメリカ合衆国の気候変動適応の法政策」環境法研究13号（2021年）、35-36頁。

<sup>3</sup> Executive Order No.13990: Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis, 86 FR 7037 (2021).

<sup>4</sup> Executive Order No.14008: Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, 86 FR 7619 (2021).

での化石燃料開発抑制などが掲げられている。連邦公有地での化石燃料開発抑制に関して、沖合も含めて化石燃料開発のための新規リースをとりやめ、その代わりに再生可能エネルギーを増やすと明記される。また、公共インフラを再整備することで雇用を創出し、同時に環境正義を実現することが盛り込まれた。

気候危機対策については、行動改善、国際的なリーダーシップ、科学の重視を目的に掲げ、ほかにも第一部の目的では各主体、州や地方自治や地方自治体、部族等の利害関係者との連携や途上国への資金支援の資金計画についても述べられている。第二部では政府全体がとるアプローチとして、雇用創出やクリーンエネルギー、再生可能エネルギー、2050年までに実質ゼロエミッションにすること、環境正義、気候変動適応によるレジリエンスの向上や生物多様性の保全が定められている。

大統領令14008の特徴として、オバマ政権時代の大統領令と異なり、人の健康や環境が前面に出ていないことがある。気候変動または気候危機を国家安全保障上の問題であることを前面に出し、次にグリーンエコノミーを推進する手段として環境保護や気候変動対策が位置付けられる。たとえば、投資増による雇用創出と生活向上を目標に掲げ、具体的に展開する施策として、公用車のゼロエミッションカーへの転換、政府の調達権限を利用した環境に優しい事業者からの調達増加、再生可能エネルギー発電の増加などがある。そして、温室効果ガスの排出増につながる新規の石油天然ガス開発や化石燃料への補助金支出を停止することも定められている。

環境法関係では、アメリカの環境影響評価法であるNEPA（国家環境政策法）において、公共事業の許認可の際に温室効果ガスの排出量を考慮することが命じられている。これは、オバマ政権時代に行われていたが、トランプ政権が廃止し、バイデン政権が復活させたものである。また、生物多様性条約愛知目標に代わる2022年昆明・モンリオール生物多様性枠組で合意された世界目標の1つである2030年までに陸域と水域のそれぞれで少なくとも30%を保全することを先取りする形で明記している。

### 3. 内務省ほか「アメリカを美しく保全し修復する」(2021)レポート<sup>5</sup>

#### (1) レポートの概要

このレポート「CONSERVING AND RESTORING AMERICA THE BEAUTIFUL」（アメリカを美しく保全し修復する）は、上記の大統領令の内容のうち陸域水域の30%保全目標を達成する方策について、内務省、農務農務省、商務省、環境諮問委員会が共同で作成し、国家気候変動タスクフォースに提出されたものである。本レポートが念頭に置いている問題として、①気候変動による自然消失や生態系改変、②アウトドアへの不均衡なアクセス（環境正義）、③

---

<sup>5</sup> U.S. Department of the Interior, U.S. Department of Agriculture, U.S. Department of Commerce, and Council on Environmental Quality, CONSERVING AND RESTORING AMERICA THE BEAUTIFUL (2021).

西部偏重の自然保護への疑義がある。とくに③の問題への関心は強く、アラスカ州にはこれ以上保護対象とする公有地がないこと、漁業関係者への配慮から海洋保護区の太平洋偏重の是正が述べられている。

保全目的として、地方主導の自然の保全や修復による雇用創出、経済基盤強化、気候危機と自然危機への対処、レクリエーションの公正な機会の創出(低所得者層やマイノリティ向け)が掲げられ、州や地方自治体の努力を促している。レポート公表時の州の保全努力として、たとえば、カリフォルニア州では、利害関係者関与プロセスの導入と2030年までに土地の30%を保全する目標を設定しており、メイン州では州気候会議(Main Climate Council)が策定した包括的気候危機計画に2030年までに土地の30%を保全する目標が導入され、ハワイ州では2030年までに流域および沿岸海域の30%の効果的管理が導入されている。ほかにも、サウスカロライナ州、ニューヨーク州、ネバダ州、ミシガン州で同様の目標が設定されている。地方自治体の努力については、70以上の市長が2030年までに土地および水域の30%を保全することに対して地方主導の保全努力を支援することに同意した。

本レポートの特徴は保全観念の強調である。すなわち、功利主義的な考えにもとづき、自然を利用することで雇用を創出し経済基盤を強化するというものである。これにより同時に環境正義の問題も解決しようとしている。

## (2) レポート公表前に各連邦機関がとった措置

大統領令14008と上記レポートが公表される前から、各行政機関は、30%保全目標に向けて行動していた。

農務省では、保全指定区域プログラム(Conservation Reserve Program)を拡大し、当該プログラムに400万エーカーの土地を登録して、二酸化炭素60万トンを回収することを目標にする。また、自主的保全プログラムとして土地所有者にインセンティブを付与している。内務省魚類野生生物局は、90の国立野生生物保護区と1つの国立魚類孵化場(210万エーカー)で狩猟捕獲対象種を拡大した。商務省国家海洋大気局は、レクリエーション対象魚類の生息地になっている14の礁と岸を保護することで、サンクチュアリ範囲を約3倍にする施策をとった。たとえば、教育、研究、レクリエーション目的で、ロングアイランド海峡の一部を国立河口調査保護区(National Estuarine Research Reserve)に指定し、Flower Garden Banks National Marine Sanctuaryを拡張した。国立公園局は、アウトドア・レクリエーション・レガシー・パートナーシップ・プログラム(Outdoor Recreation Legacy Partnership Program)に1億5000万ドルを拠出し、公園へのアクセスが困難なコミュニティに対して公園を設置し、環境正義を実現しようとしている<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> Id., at 18-21.

### (3) 原則と優先取組分野

本レポートは、以下の8つの原則を掲げている。

原則1：保全に対する協力的で包括的なアプローチを推進する。

原則2：あらゆる人々の便益のためアメリカの陸域・水域を保全する。

恩恵を平等に配分し、これまでの利害関係者の努力を認め奨励する。

原則3：地方で主導され地方で作成された保全対策を支援する。

連邦は支援に回り、主役は地方である。連邦所有地だけでなく地方の公有地も対象となる。

原則4：部族主権に敬意を表し、部族国家の優先事項を支援する。

原則5：雇用を創出し、健全なコミュニティを支援する保全および修復アプローチを追求する。これにより経済効果を創出し、気候変動影響に対応する（健康や福祉向上）。

原則6：私有財産権を尊重し、民間の土地所有者および漁業者の自主的な保護管理努力を支援する。漁業者、農業者、牧畜業者、森林所有者、その他の民間土地所有者の保護管理倫理を確立し、自主的な保全努力を支援し、科学にもとづく漁業管理を推進し、利害関係者の信頼関係を構築する（大統領令14008での自主的な保全努力の支援）。

原則7：指針として科学を利用する。

原則8：柔軟性および適応アプローチを強調した現行のツールおよび戦略を活用する。

たとえば、地方の公園や沿岸域の修復プロジェクトの認可プログラム、利用対象地の保全プログラム、公有の陸域水域における地方で創設されたレクリエーションや保全エリアの指定などを活用する。

以上の原則を大統領令14008と比較した異同を若干述べると、原則3は大統領令でも定められていたことである。原則6で私有財産への言及があるが、大統領令ではなかった文言である<sup>7</sup>。

これらの原則にもとづいたうえで、本レポートは、6つの優先取組分野を示す。①自然に恵まれないコミュニティでの公園や安全なアウトドア機会の創設、②部族主導の保全と修復の優先取組事項への支援、③魚類および野生生物の生息地およびコリドールの協力的保全の拡大、④アウトドアレクリエーションへのアクセス増加、⑤漁業者、牧畜業者、農業者、森林所有者の自主的な努力に対する誘導および報奨、⑥修復作業やレジリエンスへの投資による雇用創出、市民気候隊(Civilian Climate Corps)<sup>8</sup>の活用である<sup>9</sup>。

大統領令14008と同様に、本レポートも、連邦は支援役であり、実施主体は州および地方と

<sup>7</sup> Id., at 13-16.

<sup>8</sup> ニューディール政策の一環でとられた市民保全隊を参考にしている。市民保全隊は、都会に住む18歳から25歳の若者を5年ほど地方で仕事に従事させた制度であるが、非常に評判の悪いものであった。軍隊のキャンプのようなテントに相部屋で住まわされたことでホームシックやストレスで精神を病む人が多く、また給料の一部を強制的に親元に仕送りさせられたからである。市民保全隊は、5年ほど続き、市民保全隊が携わったダムや植林樹木は現在でも残っている。

<sup>9</sup> U.S. Department of the Interior et al, supra note 5, at 18-21.

ということが原則および優先取組分野から看取できる。

#### 4 バイデン政権の気候変動政策・環境政策の形成基盤

##### (1) トランプ政権時代の一部の州・地方の気候変動対策推進

バイデン政権の気候変動や環境政策の基盤には、大きく2つの柱があったと思われる。1つは州および地方自治体の動向である。トランプ政権時代でも一部の州や地方は、トランプ政権に反目してパリ協定の目標をそのまま遵守し、パリ協定の目標を達成すべく様々な対策を行ってきた。

たとえば、カリフォルニア州は2045年までに100%ゼロエミッション発電を目標としている。この目標を定めた州法は州議会で可決され、並行して、2045年までにカーボンニュートラル経済を達成することを目標にした知事命令が発出されている。メイン州やネバダ州なども同様の目標を設定している。このように、トランプ政権下でも気候変動対策を推進した州が複数存在したことは、バイデン政権が気候変動分野で野心的な目標を掲げることができた基盤の1つになったと思われる。

もう1つの柱として、当時の下院議長ペロシが連邦議会として気候変動危機に対して行動できることをまとめた連邦議会下院レポートがある<sup>10</sup>。本レポートは2019年に設置された特別委員会できとりまとめられ、およそ1年後に公表された<sup>11</sup>。

##### (2) 連邦議会下院気候危機特別委員会「気候危機の解決：クリーンエネルギー経済と健全で抵抗力のある真のアメリカのための議会アクションプラン」

###### ①本レポートの概要

本レポートの目的は、労働者の価値を高め、環境正義を推進し、気候危機の問題に挑戦する準備のためクリーンエネルギー経済を構築するロードマップを連邦議会に示すことである。気候危機アクションプランは、次のことを求めている。

- ・ 2050年までにアメリカ合衆国において経済全体で100%クリーンな実質排出ゼロを達成すること
- ・ 環境正義コミュニティにおいて進捗を評価し汚染を削減する野心的で暫定的な目標を設定すること
- ・ 21世紀後半の間に実質排出削減を達成すること

---

<sup>10</sup> House Select Committee on the Climate Crisis, SOLVING THE CLIMATE CRISIS (Majority Staff Report, 116th Congress) (2020). 同レポートは、2022年の第117回連邦議会で最終レポートが公表され、同委員会は解散となった。<https://castor.house.gov/climatecrisis/report2022.html> を参照。

<sup>11</sup> レポート公表時は、トランプ政権時代であり、大統領選挙の年でもあった。そのためレポートの作成には民主党が多数を占める下院による政治的な目論見もあったと思われる。実際、レポートが次期大統領に求めるものであると明言されている。前述の大統領令14008の内容は、ほぼすべて本レポートに書かれている。

気候危機アクションプランは、連邦議会ができる限り迅速かつ積極的に炭素汚染を削減し、コミュニティに気候変動影響に対する抵抗力をつけさせ、永続的で公平なクリーンエネルギー経済を構築する科学的かつ道徳的な責務を果たすための一連の包括的政策勧告であるとしている。

気候危機アクションプランは連邦議会に対して次のことを求める。

○経済を成長させ、アメリカ人をクリーンエネルギーで雇用させる

- ・風力、太陽光、省エネ、その他のゼロカーボンエネルギー源の急速な設置と新たな送電網の建設を支援する。
- ・全サプライチェーンに沿ったクリーンエネルギー、クリーン自動車、ゼロエミッション技術の国内製造を誘導し、製造施設および産業施設の建設および設備更新を支援する。
- ・ディー・エー・シー (direct air capture) や低炭素建設材料のような気候目標を達成するための新たな経済部門を立ち上げる。
- ・クリーンエネルギー経済で新規雇用が労働組合を組織する労働者の権利を強化し、高い労働基準を満たす支援プロジェクトのみに連邦の資金を投入することを確保することで、高待遇で高賃金の仕事となることを確保する。

○すべての家族の健康を保護する

- ・累積的な健康影響に対処する環境法の執行、クリーンインフラ投資は汚染暴露エリアや港湾や産業団地エリア近くの環境正義コミュニティを優先する。
- ・コミュニティが気候関連の健康リスクや災害に備え対応できるよう国家戦略計画を作成する。これは、最前線のコミュニティや脆弱な住民が異常気象、汚染、食料不安、その他の気候変動の影響によって不均衡に被害を受けるからである。
- ・病院が気候影響に耐えられ、医薬品および医療設備のサプライチェーンを守り、州政府および地方政府が対応計画を作成するのを支援することで、気候危機の身体および心の健康影響に備える。
- ・炭肺症の石炭採掘者に対するサービスを改善し支え、また、農場労働者、建設労働者、その他の深刻な熱波にさらされる人々に対する厳格な基準を設定することで、労働者の健康を保護する。

○コミュニティおよび農業者が気候変動の影響に耐えられるように確保する

- ・国家気候適応プログラムを開始し、住宅や事業、重要なインフラが気候変動の影響に耐えられるように確保するため州政府、地方政府、部族政府、準州政府を支援する。
- ・住宅およびインフラの長寿命化を図るため、連邦資金支出プロジェクトの基準および建築基準を強化する。
- ・災害援助費を支出し、災害後の再建が洪水、暴風、野火の脅威に対する気候情報基準を

満たすよう確保することで、災害が襲った場合に回復力の強い復旧を増進させる。

- ・ 異常な降雨や干ばつといった気候変動の影響に対する土地の抵抗力を高める土壌健全化活動を農業者や牧畜業者に実施させる。

#### ○次世代のためのアメリカの土地および水域の保護

- ・ 高い生物学的価値、生物多様性、炭素吸収価値のあるエリアを優先して、2030年までにすべての合衆国の土地および海域の少なくとも30%を保護する。
- ・ 公有の陸上および沖合の化石燃料の採取向けの新規リースを制限する。
- ・ 炭素を吸収する海洋および湿地の生態系、森林、草地を保護し修復し、野火や沿岸域洪水などの気候変動影響に対する自然のレジリエンスを向上させる。
- ・ 市民保全隊 (Civilian Conservation Corps) を再設置し、気候レジリエンスサービス隊 (Climate Resilience Service Corps) を創設し、放棄された石炭採掘坑や石油ガスの井戸を修復することで、保全および再利用をつうじて雇用を創出する。

以上のことを実現することで、安全で健全で公正なアメリカが構築でき、地球気候リーダーシップを修復し、国家安全保障を向上させ、現代の若年層や将来世代に生活しやすい気候を提供するとしている。

#### ②12の原則と政策勧告例の原則と政策勧告例

本レポートで勧告される原則は12あり、それぞれの政策勧告が数百ページに渡り書かれている。100近くの政策勧告が連なる原則もある。大統領令14008と重複する部分は多いが、重複しない部分では、たとえばサーキュラーエコノミーがある。もっとも、このレポートではEUや日本のような具体的な政策までは述べられておらず、サーキュラーエコノミーも気候危機に対処する1つの手段であるという程度のものである。また、クリーンエネルギー技術の障害を取り除くため、化石燃料優遇の税法改正、カーボンプライシング導入等、一部の州で既に実施されていることを連邦レベルでも導入するよう勧告している。

大統領令で定められたことのほとんどは、本レポートですでに明記されており、市民気候隊創設のアイデアがその最たる例といえよう。いずれにせよ、バイデン政権が行っている環境政策、気候政策は既に本レポートでほぼ網羅されている。市民気候隊以外でも、自動車や航空機の温室効果ガスの排出基準設定、2035年までに販売される自動車全てをゼロエミッション車に変えること、環境に配慮した事業者からの政府調達増加などである。生物多様性条約の30by30目標に関連した原則10の政策勧告では、ブルーカーボンシステム、すなわち海や湿地等の水域の炭素吸収隔離能力の向上が掲げられている。

原発については、大統領令で全く言及がなかったが、本レポートでは言及している。アメリカでは老朽化した原発の使用年数を延長しており、レポートは、安全性確保のための検査

体制強化や合意ベースの高レベル放射性廃棄物処分推進、原子力発電所の気候影響レジリエンスの規則化などを勧告する<sup>12</sup>。

## 5. 小括

パリ協定からの離脱や復帰は、議会の承認を経ない行政協定として扱われる。行政協定の締結は、現行法の範囲内でのみ可能である。バイデン政権が国際協調を推進しようとしても、国際交渉の場でアメリカは、自国の国内法レベルに他国を合わせるよう求めざるをえないことになる。現在でこそアメリカは気候変動に対して野心的な目標を掲げてはいるが、連邦議会の党派状況から新法制定や現行法改正は従前と変わらず難しいと言わざるをえない。「国際協調」と言いつつ、現行法で大統領EPA（環境保護庁）等に認められている権限の範囲内でできることにボトムダウンしてしまうか、アメリカよりも先進的な取組をしようにもアメリカに合わせざるをえない状況になるかもしれない。

上記の大統領令や議会レポートであげられた政策措置の中で、とくに新法制定が必要になるのは、カーボンプライシングや排出枠取引制度である。現行法で対処可能な政策措置は、CAAによる直接規制と税法による炭素税（予算決定時の財政調整法で対応可能）であろう。

バイデン大統領が大統領選挙期間中に公約で掲げていたのは、持続可能なインフラ整備、公平なクリーンエネルギー、環境正義であった。気候変動影響対策や温室効果ガス削減については立候補段階ではほとんど言及していなかった。いち早くグリーンエコノミーや2050年までの実質排出ゼロ、2035年までの電力システムのゼロエミッション化、自動車のゼロエミッション化を掲げて大統領予備選挙を展開したのは運輸長官を務めるブティージェッジである。指名争いでブティージェッジが脱落してバイデン支持に回った際に、バイデンはブティージェッジの支持者を取り込む戦略でブティージェッジの公約を取り入れたとも考えられる<sup>13</sup>。

## III 気候変動適応と既存法枠組み

### 1. 連邦法の気候変動適応に対する現状

バイデン政権になって気候変動に積極的な姿勢を示すアメリカでは、すでに指摘したように、議会の党派状況から新法制定や現行法改正が困難である。そのため、気候変動に対して新たな方策を行おうとすれば、既存法の枠組みで対応せざるをえない。しかし、気候変動という新たな事象に対して既存法で対応するとしても、気候変動リスクに関する明示規定がなく、現行法の解釈でかかるリスクを読み込む、あるいは法律で委任された範囲内で気候変動

<sup>12</sup> House Select Committee on the Climate Crisis, SOLVING THE CLIMATE CRISIS: The Congressional Action Plan for a Clean Energy Economy and a Healthy, Resilient, and Just America (2020).

<sup>13</sup> バイデン大統領は、議会上院外交委員長を務めるなど外交に長けている。とくに国家安全保障問題と国際犯罪に熱心に取り組んできた。過去の経歴では、環境問題や気候変動問題に熱心であったとは読み取れない。

リスクへの対応を行政の裁量に委ねることになる。

気候変動適応に関連する一連の裁判例を分析した法規範に関する先行研究では、気候変動適応に対して従来の法制度や司法審査枠組みで対応しており、司法は、気候変動適応問題は不確実性が大きく、最先端の科学問題であり、専門技術的な問題であるため政策判断に任せる分野であると考えている。現行法制度では行政と立法に広範な裁量を与えられているため、司法は行政の判断を敬讓する傾向が強いと指摘される<sup>14</sup>。

これらのことを踏まえて、以下では、アメリカにおける既存法での気候変動リスクの考慮状況、気候変動適応への取り組み状況、そして気候変動適応独自の規範性を備える必要性または可能性があるのかを探ってみよう<sup>15</sup>。

## 2. 訴訟における気候変動リスクの考慮

*Conservation Law Found. v. ExxonMobil Corp.*, C. A. 16-11950-MLW (D. Mass. Dec. 22, 2021) は、アメリカでもっとも著名な気候変動適応に関する訴訟で、石油企業による施設に対する将来の異常気象対策の怠りについて訴えられた事件である。

### (1) 事件の概要

原告の環境保護団体Conservation Law Foundは、被告エクソンモービル社がマサチューセッツ州沿岸部のパイプライン関連施設（油槽所）において気候変動による洪水や暴風雨の激化を考慮しなかったため、CWAのNPDES許可に付された条件に違反していると主張し、市民訴訟条項にもとづいて民事制裁金の支払いと排水差止を求めて訴訟を提起した<sup>16</sup>。違反が指摘された許可条件は、「雨水汚染防止計画」の策定・実施・維持である。この計画は雨水を可航水域に排出する際に、混入した汚染物質の抑制と防止を目的としており、エクソンモービル社（許可受給者）は汚染物質排出に対して十分な管理・処理できるよう義務付けられる。エクソンモービル社が気候変動リスクを十分に考慮せずに「雨水汚染防止計画」を策定したことで、かかる許可条件に違反すると訴えられたのである。また、原告は、許可違反がRCRA違反となる差し迫った実質的な危険を人の健康や環境に課すとも主張した<sup>17</sup>。

### (2) 判決

マサチューセッツ州地区連邦地方裁判所は、被告エクソンモービル社が極端な気象を考慮したうえで油槽所の設計および運営を行っているとした。しかし、連邦地裁は、気候変動リスク考慮が十分であるか否かは、油槽所のある地域の気象パターンと被告企業のそれへの対

<sup>14</sup> 釘持麻衣『気候変動への「適応」と法：アメリカに学ぶ法政策と訴訟』（勁草書房、2022年）241-247頁。

<sup>15</sup> 同様の関心を示すものとして、Benoit Mayer, *Climate Change Adaptation and the Law*, 39 Va. Env'tl. L.J. 141, 153-156 (2021).

<sup>16</sup> 40 C.F.R. Part 122.

<sup>17</sup> 42 U.S.C. §§ 6901-6992k.

応を検討する必要があるとした。裁判所は、被告企業の雨水汚染防止計画の許可条件適合性は専門技術的判断になり、EPAの専門的知見が必要になるが、被告企業のNPDES許可更新申請をEPAが審査している最中であることから、EPAの判断が示されるまで本件の審理を停止した。

裁判所は、当事者に対して、停止を撤回すべきか否か、撤回すべきならば本件をどのように継続すべきかに関して新たな許可の発給から30日以内に協議するよう指示した。裁判所は、さらに、もし新たな許可が2021年11月1日までに発給されなかったならば、当事者は、許可プロセスの状況および停止を撤回すべきか否かに関して協議し、裁判所に報告しなければならないと指示した<sup>18</sup>。

### (3) 審理再開の控訴審判決

ところが、審理停止について原告が控訴し、2021年7月に第1巡回区控訴裁判所は、NPDES許可条件違反の有無の判断とEPAの許可更新審査判断が無関係であるとして、審理停止決定を覆した。本件は、現在も係争中である。なお、本件原告は、本件と同じ理由で、ロードアイランド州プロビデンスの石油輸送施設についてシェル石油も訴え、こちらも係争中である。

### (4) 本件における気候変動リスクの考慮

第1に、本件において原告と被告の双方ともCWAで気候変動リスクを考慮することが他事考慮にあたりと主張しなかった。気候変動リスクを明示していない現行法の規定でもかかるリスクを考慮することは適法となることが示された。

第2に、本件で裁判所は水質に影響を及ぼす要素として気候変動を検討しているが、水質基準の達成に気候変動は影響するとした。CWAは、水質基準を達成する仕組みを定める法律であるため、裁判所は、気候変動の水質基準達成への影響を許可審査において考慮すべきであるとした。

第3に、前述したように、気候変動問題は最先端の科学問題であり、行政の裁量に委ねられるべき問題であるため、司法は、行政に敬讓的な判断をする傾向が強い。これは、従来の司法審査の枠組みを踏襲したものといえよう。

## 3. 気候変動適応に関する現行の規範レベル

### (1) 気候変動適応に関する規範性

気候変動適応に関する規範性について、繰り返しになるが、アメリカの場合、新法制定や現行法改正が困難であり、また政権交代によって気候変動問題に対する対応が全く変わるなど、気候変動問題に対する態度は不安定である。このような状況では気候変動の緩和にせよ適応にせよ、新たに規範性を創成するのは無理があろう。すでに述べたように、気候変動問

---

<sup>18</sup> Conservation Law Found. v. ExxonMobil Corp. 2020 WL 1332949 (D Mass Mar 21, 2020).

題に積極的な政権下では、大統領令を発出し、計画や戦略を策定することで対応してきた。

国内法のみに焦点をあて、規範性を論じることは困難であるが、気候変動枠組条約やパリ協定があることから、国際義務の観点から気候変動リスクを規律する規範性を探ることは有用であろう。国内では、気候変動適応独自の規範性はなく、現在のところ既存法を活用し、気候変動による事象を吸収・消化しているのが現状である。

気候変動は、海面上昇を除いて、従来からある現象の頻度や程度を激化させるものであることから、気候変動影響への対処あるいは気候変動適応が既存法の枠組みで十分対応可能であるならば、独自の規範は不要という帰結をみる。

しかし、アメリカの気候変動適応をめぐる学説は、法の適応化、法の適応能力の向上、適応管理の導入を提唱してきた。かかる主張を行う学説は、国内法や国際法で行政や事業者に適用可能なルールあるいは義務を創出する実体的な規則や原則が既にあるかのごとく気候変動適応を論じてきた。すなわち、論理的に、かかる学説は、気候変動適応の重要性をまず前面に出し、専門の法領域があるかのごとく、あるいは唯一の解決策が適応管理の導入であると主張し、その上で行政に適応行動を取らせる新たな法的枠組みが必要であるという理屈を立てている。最近では、このような気候変動適応に独自の規範性を見出そうとする学説に対して、既存法の枠組みで十分気候変動適応は可能であるという批判もある<sup>19</sup>。

## (2) 国際条約における気候変動適応の規範性

学説の中には、気候変動適応法の起源が国際レベルにあり、気候変動枠組条約が国際義務を課すというものもある。このような学説では、とくに気候難民、気候災害、公衆衛生に関連して主張されることが多い<sup>20</sup>。

### ①気候変動枠組条約

気候変動枠組条約における適応への言及には、以下のものがある。

2条の究極目的として「生態系が気候変動に自然に適応」できる範囲で温室効果ガス濃度を安定化させること、4条の約束では、1項「(b) 自国の（適当な場合には地域の）計画を作成し、実施し、公表し及び定期的に更新すること。…気候変動に対する適応を容易にするための措置を含める」、「(e) 気候変動の影響に対する適応のための準備について協力すること。沿岸地域の管理、水資源及び農業について、並びに干ばつ及び砂漠化により影響を受けた地域（特にアフリカにおける地域）並びに洪水により影響を受けた地域の保護及び回復につい

<sup>19</sup> Benoit Mayer, *supra* note 15, at 143-144.

<sup>20</sup> たとえば、次のものがある。Matthew Scott, CLIMATE CHANGE, DISASTERS, AND THE REFUGEE CONVENTION (2020); Avidan Kent & Simon Behrman, FACILITATING THE RESETTLEMENT AND RIGHTS OF CLIMATE REFUGEES: AN ARGUMENT FOR DEVELOPING EXISTING PRINCIPLES AND PRACTICES (2018); Jane McAdam, CLIMATE CHANGE, FORCED MIGRATION, AND INTERNATIONAL LAW (2012); Benoit Mayer, The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework, 22 *Colo. J. Int'l Env't l. & Pol'y* 357 (2011); Michael Burger & Justin Gundlach eds., CLIMATE CHANGE, PUBLIC HEALTH, AND THE LAW (2018).

て、適当かつ総合的な計画を作成すること。」である。しかし、これらは単なる措置の列挙に過ぎない。また、「(f)…気候変動を緩和し又はこれに適応するために自国が実施する事業又は措置の経済、公衆衛生及び環境に対する悪影響を最小限にするため、自国が案出し及び決定する適当な方法（例えば影響評価）を用いること。」とあるが、これは単なる奨励であり、拘束力のある義務ではない。

適応の費用に関して、4条4項は「附属書Ⅱの締約国は、また、気候変動の悪影響を特に受けやすい開発途上締約国がそのような悪影響に適応するための費用を負担することについて、当該開発途上締約国を支援する。」と定める。これは、先進国に向けた途上国援助に関する規定であり、すべての適応費用を網羅することを求めない。4条8項は途上国のニーズ及び思念について十分な考慮を払って条約措置をとるとあり、途上国について特別な考慮をすることは明確であるが、十分な考慮の意味が不明である。

要するに、気候変動枠組条約における適応関連規定は、実体的義務を創出するとはいえないだろう<sup>21</sup>。

## ②パリ協定の適応の扱い

パリ協定は、7条で適応を扱う。しかし、気候変動枠組条約で定められた約束を復唱しているにすぎず、実体的義務とは程遠い。同条9項は、手続的義務といえなくもないが、いずれにせよ実体的な国際義務とは言い難い。パリ協定に適応関連規定に関して、これを歓迎する学説もある<sup>22</sup>が、多くの学説では、義務ではなく勧告や期待、覚書として捉えられている<sup>23</sup>。

## (3) 気候変動適応に関する実体的規定不要論

気候変動緩和は、集団行動問題であるがゆえ国際協力を必要とする。一方で、気候変動適応はすべての国家が対応すべき問題とはいえず、気候変動の影響は局所的であり国内問題として捉えうる。気候変動適応は、国際河川などの特定の気候変動影響を除いて、ほとんどの場合、他国と協力する必要はなく、自国内での対応で済む<sup>24</sup>。

実際、気候変動適応に関して実体的規定を伴う国内法は、欠缺していると言ってよいであろう。「Climate Change Laws of the World」データベースで調べたところ、気候変動に関する法政策リストは2315あり、そのうち適応関連文書は197で、ほとんどは計画であった（2022年9

<sup>21</sup> 京都議定書にも適応関連規定があったが、気候変動枠組条約の適応規定を再確認したものにはすぎない。同議定書の3条14項、10条(b)(i)および(ii)、12条8を参照。

<sup>22</sup> Irene Suárez Pérez & Angela Churie Kallhauge, Adaptation (Article 7), in Daniel Klein et al. eds., THE PARIS AGREEMENT ON CLIMATE CHANGE: ANALYSIS AND COMMENTARY 196, 221 (2017).

<sup>23</sup> Daniel Bodansky, The Legal Character of the Paris Agreement, 25 Rev. Eur. Comp. & Int'l Env'tl. 142, 147 (2016).

<sup>24</sup> Maria L. Banda, Climate Adaptation Law: Governing Multi-Level Public Goods Across Borders, 51 Vand. J. of Transnat'l. 1027 (2018).

月時点)<sup>25</sup>。また、気候変動対策一般に関する法令の中に気候変動適応関連規定がある場合もあるが、イギリスの2008年気候変動法<sup>26</sup>のようにほとんどは手続規定である。自然災害の激化に関しても、気候変動を起因とする災害に特化した国内法は見当たらない。海面上昇を除けば<sup>27</sup>、気候変動の影響は、従来からある自然災害現象と変わらず、気候変動起因の災害と他に起因する災害の区別がつかないからであろう。

ある学説は、気候変動適応に関する実体的規定がないことから、既存の災害関連法で新たな気候変動の影響を考慮すれば足りるのであって<sup>28</sup>、必要なのはより良い選択を行えるようにする既存法の適応であり、気候変動適応法や新法ではないと主張する<sup>29</sup>。

このように、気候変動適応に関しては、目下のところ、独立したルールや原則が国際法上も国内法上もないことから、既存法に気候変動適応を導入する、あるいはそれを考慮する主流化(mainstreaming)が対応方法として採用される<sup>30</sup>。ある研究者は、オーストラリアの州や準州において海面上昇対策を実施するための法令改正を分析し、土地利用計画、沿岸管理、気候変動、緊急事態管理、環境保護が相互に作用または依存することを示した。すなわち、新法制定ではなく、既存法の再編成によって、海面上昇に対応している<sup>31</sup>。

#### IV 既存法による事業者への気候変動リスクの動機付け

上記のように、気候変動適応に関する規範は欠如するが、各政府は、既存法において気候変動適応を考慮し、事業者等に気候変動影響への対応を求める<sup>32</sup>。以下では、事例として、既存法枠組みを利用したアメリカの電力会社に気候変動適応を求める仕組みについて示す。アメリカでは、エネルギー省等の政府機関、格付け会社、商品先物取引委員会が電力会社に対して気候変動に対する脆弱性をレポートで指摘し、対策としてレジリエンス計画を策定する

---

<sup>25</sup> 本データベース上、気候変動適応に特化した法律は、日本の気候変動適応法のみである。しかし、海外の研究者からは、日本の気候変動適応法は企業や国民に対する実体的な権利や義務を創出していないことから、いずれの規定も司法による執行が不可能であると評される。Benoit Mayer, *supra* note 15, at 162.

<sup>26</sup> Climate Change Act 2008, Part 4: Impact of and adaptation to climate changeを参照。

<sup>27</sup> Ori Sharon, *Tides of Climate Change: Protecting the Natural Wealth Rights of Disappearing States*, 60 *Harv. Int'l L.J.* 95 (2019).海面上昇も既存法を改善することで対応可能であると主張する学説もある。Benoit Mayer, *supra* note 15, at 172-173.

<sup>28</sup> Daniel Farber, *Climate Change and Disaster Law*, in Kevin R. Gray, Richard Tarasofsky & Cinnamon P. Carlarne eds., *THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW*, 589 (2016).

<sup>29</sup> Benoit Mayer, *supra* note 15, at 171-173.

<sup>30</sup> Xiangbai He, *Legal and Policy Pathways of Climate Change Adaptation: Comparative Analysis of the Adaptation Practices in the United States, Australia and China*, 7 *Transnat'l Env'tl.* 347 (2018).

<sup>31</sup> Jan McDonald, *Creating Legislative Frameworks for Adaptation*, in Jean Palutikof et al. eds., *CLIMATE ADAPTATION FUTURES* 126, 129 (2013).

<sup>32</sup> Romany M. Webb, Michael Panfil, Sarah Ladin, *Climate Risk in the Electricity Sector: Legal Obligations to Advance Climate Resilience Planning by Electric Utilities*, 51 *Env'tl. L.* 577, 582-583 (2021).

よう促している<sup>33</sup>。

## 1. 気候変動レジリエンス計画策定

アメリカの電力会社は米商品先物取引委員会(CFTC)に提出する企業情報で、気候変動リスクについて言及するが、多くの電力会社の中で気候変動に対する脆弱性評価や気候変動影響に対する改善措置への取り組みに言及するのは、3社のみである。

電力部門における気候変動レジリエンス計画策定には、一般に2段階のプロセスがある。気候変動の脆弱性評価と気候変動レジリエンス計画策定である。気候変動脆弱性評価は、電力会社の施設がどこでどのような条件下で気候変動影響のリスクをうけるか、リスクはどの程度明白か、どのような結果が系統運用にもたらされるかを明らかにすることである。これらの情報にもとづき、電力会社は、脆弱な施設に対するリスクの軽減措置を定めた気候変動レジリエンス計画を作成できる。

### (1) 気候変動の脆弱性評価（リスク評価）

脆弱性を評価する際、気候変動影響に関しては過去のデータが役に立たないことが多いため、内外のデータを活用して気候変動時代の状況を予測する必要がある。電力会社の場合、制限付きパラメーター（bounded parameter）アプローチを採用するよう勧告される。これは、施設脆弱性とレジリエンス対策についてもっとも楽観的なシナリオと最悪のシナリオを比較するものである。しかし、このアプローチの難点は、シナリオ次第で大きく結果が異なることである。たとえば、ニューヨーク市の海面上昇予測は1フィートから4フィートとされ、予測幅は大きい<sup>34</sup>。予測の結果次第で投資幅も変わるため、事業者は難しい判断を迫られる。

電力会社の対応は、必然的にリスク受容次第になる。適切なレジリエンス投資に有用といわれるのは、確率モデリング(probabilistic modeling)である。これは、必要なデータを揃えたのち、電力会社は、将来の気候や環境の状態を予測し、既存施設の特性（場所や設計、操業パラメーター）と比較することでリスクを評価する方法である。

### (2) 措置の決定

適切な投資をするため、発電施設や系統に関する脆弱性を明らかにした後、レジリエンス措置を評価し、優先順位をつけることになる。ただし、費用対便益分析は、レジリエンス事業に適用困難である。便益がわからず、定量化が困難だからである<sup>35</sup>。レジリエンス措置を評価した後、措置を実施するための「柔軟な適応方法」を作成するよう勧告される。柔軟な適

---

<sup>33</sup> たとえば、U.S. Department of Energy, Climate Change and the Electricity Sector: Guide for Climate Change Resilience Planning 1-2 (2016), <https://perma.cc/JL3U-PH83>（最終閲覧日：2024年6月17日）。

<sup>34</sup> Romany M. Webb, Michael Panfil, Sarah Ladin, *supra* note 32, at 588.

<sup>35</sup> Craig D. Zamuda et al., Monetization Methods for Evaluating Investments in Electricity System Resilience to Extreme Weather and Climate Change, *ELEC. J.*, Nov. 2019, at 106641:1, 2.

応方法は、気候変動に内在する不確実性を管理するうえで電力会社の役に立つ<sup>36</sup>。

興味深いのは、アメリカでは、「予防」や「予防原則」の文言が使われないにもかかわらず、この柔軟なアプローチにおいて電力会社は、直ちに後悔しない、後悔の少ないレジリエンス措置を実施するよう勧められることである。そして、重大な影響や不可逆的な結果となりうるレベル、すなわち閾値を設定するよう促される<sup>37</sup>。

### (3) 気候変動レジリエンス計画の補完的役割

気候変動レジリエンス計画策定は、他の計画策定プロセスとは異なるが他の計画を補足する役割を果たす。たとえば、統合資源計画 (integrated resource plans : IRPs) は、将来の電力需要を満たすため供給と需要の選択肢を評価する。計画期間はたいていの場合21年だが、気候変動レジリエンス計画はより長期である。IRPsは、過去のデータにもとづくことが多く、気候変動に対する脆弱性を考慮しないが、気候変動レジリエンス計画は将来予測に依拠し、脆弱性または気候変動リスクを評価する。気候変動レジリエンス計画は、災害緊急対策計画も補完する。災害緊急対策計画も過去のデータにもとづき短期的な対策に焦点をあてる。中長期の対策は、気候変動レジリエンス計画で補うことができる<sup>38</sup>。

気候変動リスク考慮を現行の計画や投資決定に統合することは、電力会社にとっては長期の投資計画が立てやすくなるし、顧客にとっても安定供給や停電回避といった便益があろう。

## 2. 気候変動レジリエンス計画の広がり

### (1) 災害契機

激甚な災害（ハリケーン）があった地域の電力会社の中には気候変動リスクの調査に着手し始めた。たとえば、Consolidated Edison Company of New York, Inc. (Con Ed) の「気候変動脆弱性調査」は、総合的で、確率アプローチと適応管理を採用し、評価が高い<sup>39</sup>。しかし、他の多くの電力会社は、レジリエンス計画策定に躊躇する。気候変動の影響が不確実で、憶測の域を出ず、限定的なデータに頼らざるをえないからである<sup>40</sup>。また、アメリカの電力会社は、州の電力委員会により電気料金を厳しく規制され、公正、正当、合理的な料金を確保するよう求められる。この電気料金の設定は気候変動レジリエンス計画のコストを回収できるようにするか否かをルール化していない。投資回収に不確実性があるため、電力会社は計画策定

---

<sup>36</sup> Judsen Bruzgul et al., RISING SEAS AND ELECTRICITY INFRASTRUCTURE: POTENTIAL IMPACTS AND ADAPTATION OPTIONS FOR SAN DIEGO GAS AND ELECTRIC (SDG&E) 17-18 (2018), <https://perma.cc/XTQ8-2VAV> (最終閲覧日：2024年6月17日)。

<sup>37</sup> Id.

<sup>38</sup> Romany M. Webb, Michael Panfil, Sarah Ladin, supra note 32, at 592-593.

<sup>39</sup> CONSOLIDATED EDISON, CLIMATE CHANGE VULNERABILITY STUDY 17 (2019), <https://perma.cc/QP5U-6SA7> (最終閲覧日：2024年6月17日)。

<sup>40</sup> U.S. Department of Energy, A Review of Climate Change Vulnerability Assessments: Current Practices and Lessons Learned from DOE'S Partnership for Energy Sector Climate Resilience 24 (2016), <https://perma.cc/ZV3Z-ZABD> (最終閲覧日：2024年6月17日閲覧)。

に躊躇する<sup>41</sup>。

## (2) 連邦エネルギー省のエネルギー部門気候レジリエンスパートナーシップ

電力会社による気候脆弱性評価は、エネルギー省のエネルギー部門気候レジリエンスパートナーシップの一部として作成された。このパートナーシップの目的は、全米の顧客の約25%に電力を供給する17の電力会社の情報交換と最善の実行の比較の場を提供することになった。17の電力会社のほとんどはレジリエンス計画を作成した<sup>42</sup>。

もっとも、エネルギー省は、電力会社の個別事情に配慮し立ち入らない立場をとったため、各電力会社の計画にはかなり幅があり、場合によっては次のような欠陥があった<sup>43</sup>。過去データへの依拠のみで将来予測をしていないこと、各電力会社の営業区域で予想される気候変動影響がすべて考慮されていないこと（例：平均気温上昇や海面上昇の考慮外）、施設および操業のすべての脆弱性を評価した電力会社は半分未満だったこと、定量的曝露評価を行った会社でも、施設種類ごとのリスクのみで個別施設ごとの審査を行わなかったこと、である<sup>44</sup>。

## 3. カリフォルニア州の既存法活用事例

### (1) 気候変動脆弱性評価の作成

2015年4月、カリフォルニア州知事は、産業部門の気候変動脆弱性評価を命じる知事令に署名した<sup>45</sup>。同年6月カリフォルニア州公益事業委員会(California Public Utilities Commission : CPUC)とカリフォルニア州エネルギー委員会は、ワーキング・グループを設置し、電力会社による脆弱性評価とレジリエンス計画を支援することにした<sup>46</sup>。カリフォルニア州には3つの大きな電力会社があり(Pacific Gas and Electric Company : PG&E, San Diego Gas and Electric Company : SDG&E, Southern California Edison : SCE)、3社は上記のエネルギー省のレジリエンスパートナーシップを通じてすでに脆弱性評価とレジリエンス計画を行っていた。カリフォルニア州公益事業委員会とカリフォルニア州エネルギー委員会ワーキング・グループは、電力会社や他の公益事業者に対して、エネルギー省のレジリエンスパートナーシップ以上のことを行うよう奨励した<sup>47</sup>。

### (2) カリフォルニア州公益事業委員会による適応管理の推奨

2016年1月のレポートで、カリフォルニア州公益事業委員会は、電力会社が気候変動レジリ

<sup>41</sup> Romany M. Webb, Michael Panfil, Sarah Ladin, *supra* note 32, at 596.

<sup>42</sup> U.S. Department of Energy, *supra* note 40, at 5-7, 27.

<sup>43</sup> Craig D. Zamuda et al., *supra* note 35, at 1-7

<sup>44</sup> U.S. Department of Energy, *supra* note 40, at 8, 15.

<sup>45</sup> Cal. Exec. Order No. B-30-15 (Apr. 29, 2015), <https://perma.cc/K6Y9-XG39> (最終閲覧日：2024年6月17日)。

<sup>46</sup> Cal. Nat. Res. Agency, *Safeguarding California: Implementation Action Plans 88* (2016).

<sup>47</sup> Kristin Ralff-Douglas, Cal. Pub. Utils. Comm'n, *CLIMATE ADAPTATION IN THE ELECTRIC SECTOR: VULNERABILITY ASSESSMENTS & RESILIENCY PLANS 17* (2016), <https://perma.cc/KP55-2TH7> (最終閲覧日：2024年6月17日閲覧)。

エンス計画策定の反復プロセスを作成すべきであると述べた。換言すれば、適応管理の導入推奨である<sup>48</sup>。これに対し、3社は、気候変動影響をリスク評価緩和フェーズ(Risk Assessment Mitigation Phase : RAMP)プロセスに組み入れることで対応した。しかし、RAMPレポートの分析は包括的とは言い難いレベルのものであった。

RAMPプロセスは、電気・ガス会社が幅広い安全関連リスクの評価に利用できる一般的ツールとして作成されたものであり、元来、気候変動レジリエンス用には作成されていなかった。最初のRAMPレポートで、3社は、複数ある安全関連リスクの原因の1つとして気候変動をあげたが、さまざまな気候変動影響が操業に影響を与えると簡略された記述にとどまり、具体性に乏しかった<sup>49</sup>。

そこで、カリフォルニア州公益事業委員会は、気候変動レジリエンス計画の策定を推進するため、2018年5月に電気、ガス、その他の公益事業者に気候変動適応を計画や操業で考慮させる方法の指針を作成する手続を策定し<sup>50</sup>、2020年には投資情報の一部として4年ごとに施設、操業、サービスに対するリスクを特定した気候変動脆弱性評価書を提出するよう投資先のエネルギー事業体に求めることにした。それぞれの事業者は、電気料金設定審査前にカリフォルニア州公益事業委員会にその評価書を提出するよう求められる<sup>51</sup>。

このように、カリフォルニア州では、公益事業を所掌する権限を利用し、その枠組み内で事業者に気候変動影響に適応するよう促している。しかし、気候変動適応を強制的に義務付けるような仕組みはとられていない。

#### 4. 電気料金設定手続を利用した気候変動レジリエンス計画策定の推進

カリフォルニア州のような方法以外にも、電気事業者に気候変動影響を考慮させる方法はある。それは、州による電気事業者に対する規制枠組みを利用した方法である。電力会社は料金設定手続で公聴会を開催し、当事者以外も意見を述べることができる。この手続には、当事者以外では、法的権利義務が実質的に影響を受ける者が参加できる<sup>52</sup>。アメリカの電気料金の設定には、重要な3つの原則がある。①Prudence Standard (慎慮基準)、②Used and Useful Test (利用有用テスト)、③Least Cost Principle (最小コスト原則)である。

---

<sup>48</sup> Id., at 21.

<sup>49</sup> Keith Melville et al., RISK ASSESSMENT AND MITIGATION PHASE REPORT OF SAN DIEGO GAS & ELECTRIC COMPANY AND SOUTHERN CALIFORNIA GAS COMPANY 6 (2016); Arthur O'Donnell et al., RISK AND SAFETY ASPECTS OF RISK ASSESSMENT AND MITIGATION PHASE REPORT OF PACIFIC GAS & ELECTRIC COMPANY INVESTIGATION 17-11-003, at 144-47 (2018).

<sup>50</sup> Keith Melville et al., id., at 14; Arthur O'Donnell et al., id., at 147.

<sup>51</sup> Cal. Pub. Utils. Comm'n, Decision on Energy Utility Climate Change Vulnerability Assessments and Climate Adaptation in Disadvantaged Communities (Phase 1, Topics 4 and 5), Rulemaking 18-04-019, Decision 20-08-046, at 4-5 (Sept. 3, 2020), <https://perma.cc/W4DY-E7M8> (最終閲覧日: 2024年6月17日)。

<sup>52</sup> たとえば、モンタナ州, MO. Code Regs. Ann. tit. 20, § 4240-2.075 (2019); オレゴン州, OR. Admin. R. 860-001-0300 (2015); カンザス州, KAN. Admin. Regs. § 82-1-225 (2021); オハイオ州, OHIO Admin. Code 4901-1-11 (2019)を参照。

### (1) Prudence Standard

Prudence Standardは、既知の技術情報と当時知りえた情報にもとづかなければならない基準である。長期投資の場合、状況変化や新たな問題への対応が求められる。電力会社が設定する電気料金が論理的で合理的とみなされるには、気候変動リスクを判断過程に導入しなければならない<sup>53</sup>。したがって、長期投資の判断が慎慮的と州電力委員会に認められるためには、気候変動リスクを考慮し、気候変動レジリエンス計画を策定しておく必要がある。

### (2) Used and Useful Test

電力会社は、電気の基本料金に投資分を含めることができるが、一般に建設中の施設への投資を基本料金に含めることはできない。基本料金に施設の建設費を加えられるのは施設の完成後で稼働中のものである<sup>54</sup>。停電が長引き、施設が停止した場合、この施設は利用有用でないとされるため、基本料金に加えることを禁じられる。

したがって、気候変動の影響で施設が稼働できなくなるならば、電力会社は基本料金に施設の投資分を組み入れられず、投資を回収できなくなる。このことを回避するには、気候変動レジリエンスに関する計画を策定し、投資しなければならない<sup>55</sup>。

### (3) Least Cost Principle

州電力委員会は、電力会社が電力システムを維持する費用を負担し、顧客に利益を還元することを確保しなければならない。一方で電力会社は、顧客利益になる新規投資のための歳入を必要とする。したがって、州電力委員会は、規制により電気の販売価格を低く抑えることを目指す<sup>56</sup>。

複数の州では、規制目標としてコスト最小化を法律で明記する<sup>57</sup>。法律の明示がなくとも、通常、最小コスト原則が適用される<sup>58</sup>。気候変動レジリエンス計画を策定するよう電力会社に求めることは、信頼できるサービスを維持しつつ発電コストをできる限り抑制することになる。

ある調査によれば、平均的な電力会社の場合、豪雨被害や停電のコストは2050年までに少なくとも23%、3億ドルから17億ドル増えると予測されている。そのため、最小コスト原則を遵守するには、電力会社は気候変動影響に備えなければならない。

---

<sup>53</sup> Peter Campbell Johnston et al., ASIAN DEVELOPMENT BANK, CLIMATE RISK AND ADAPTATION IN THE ELECTRIC POWER SECTOR 5 (2012), <https://perma.cc/4QD2-5D24> (最終閲覧日：2024年6月17日)。

<sup>54</sup> Denver Union Stock Yard Co. v. United States, 304 U.S. 470, 475 (1938); Pa. Pub. Util. Comm'n v. Metro. Edison Co., 53 Pa. PUC 329, 333 (Pa. Pub. Util. Comm'n June 15, 1979).

<sup>55</sup> Romany M. Webb, Michael Panfil, Sarah Ladin, *supra* note 32, at 615-616.

<sup>56</sup> Jeremy Knee, Rational Electricity Regulation: Environmental Impacts and the “Public Interest”, 113 W. VA. L. Rev. 739, 761-62 (2011).

<sup>57</sup> たとえば、バーモント州のVT. STAT. ANN. tit. 30, § 218c(a)(1) (2017)を参照。

<sup>58</sup> たとえば、ケンタッキー州のRe Ky. Power Co., No. 2009-00545, 2010 WL 2640998, at 1, 2を参照。

## 5. 電力供給義務にもとづく気候変動レジリエンス計画

電力会社に対して気候変動レジリエンス計画の策定を求めることは、長期的な電力供給を確保するのに必要である。電力会社に対する電力供給義務は、元々コモン・ローで発展し、現在は州法典で編纂されている。電力供給義務を適切に履行しているか否かは、信頼性、すなわち停電防止措置と停電からの迅速な復旧で判断される<sup>59</sup>。カリフォルニア州最高裁 *Langley v. Pacific Gas & Electric Co.* 事件判決で、電力会社は停電で消費者に対する被害の不合理なリスクを回避するよう電力システムを稼働させる相当注意を払わなければならないとされた<sup>60</sup>。この場合の相当注意は、あらゆる停電防止を期待しないが、消費者への影響を最小化する措置をとらなければならないことを意味する<sup>61</sup>。

将来的に気候変動の影響が予見されるならば、電力会社は、気候変動レジリエンス計画を策定し、消費者に対する停電影響と停電リスクを最小限にすることができる。

## V おわりに

本稿は、アメリカの気候変動に関する法政策の動向について、前半部分で緩和策を中心にバイデン政権発足時の動向とその根拠となる連邦議会下院のレポート内容を紹介し、後半部分は、気候変動適応が既存法の枠組みにいかにか組み込まれているかを示した。奇しくも本報告書が刊行される年は、大統領選挙の年にあたる。次期大統領が誰になり、どのような気候変動関連法政策をとるにせよ、世界有数の温室効果ガス排出国であり、他国に大きな影響を及ぼすアメリカの動向は注目に値しよう。

上記で示した既存法枠組みを利用した気候変動適応策は、あくまでも現行の影響予測にもとづく。しかし、このまま温室効果ガスの排出が続き、平均気温が上昇すれば、現行の影響予測以上に平均気温が上昇し、気候変動の影響は、想定よりも早く、また激しいものになるおそれがある。

気候変動適応独自の規範性を探る研究者のRuhlとCraigは、地球平均気温が1.5°Cや2°C上昇ではおさまらず、4°C上昇する世界を想定し、気候変動適応の推進を提言している。彼らは、2°C上昇を想定した気候変動適応には、抵抗(resist)、レジリエンス、後退(retreat)があり、抵抗は堤防設置などの工学的管理を指し、レジリエンスは家の断熱性能向上やエアコン設置補助金支給など社会全体の適応能力向上を意味し、後退は抵抗やレジリエンスが行われず、あるいは失敗したときに脆弱なエリアを放棄し移動することである。このうち、抵抗とレジリエンスは既存法の枠組みを延長ないし拡大することで対応可能であるが、後退は、人類がほ

<sup>59</sup> Jim Rossi, *The Common Law “Duty to Serve” and Protection of Consumers in an Age of Competitive Retail Public Utility Restructuring*, 51 Vand. L. Rev. 1233, 1242, 1243 (1998).

<sup>60</sup> *Langley v. Pac. Gas & Elec. Co.*, 262 P.2d 846, 853 (Cal. 1953).

<sup>61</sup> *Mobil Oil Corp. v. S. Cal. Edison Co.*, No. B145834, 2003 WL 147770 (Cal. Ct. App. Jan. 21, 2003).

ば未経験の対応であるという。抵抗、レジリエンス、後退は漸進的な対応であることが特色であるとしている。

彼らは、4°C上昇の世界がありうるとして、漸進型の適応から変容型の適応を迫られる可能性があり、その準備をすべきであると主張する。変容型の適応では、社会システム全体の再設計が必要になり、人や生物、構造物の移動と民主的ガバナンスの維持を世界規模で想定する。このような世界において既存法枠組みを利用した気候変動適応は役に立たないため、新たなガバナンス形態を構築する新法や法原則、すなわち気候変動適応独自の規範が必要になるという<sup>62</sup>。

荒唐無稽な話にも思えるが、将来の気候変動影響は予測できない部分も確実にあるだろう。現在のところ、気候変動の影響は、海面上昇という特異な現象を除けば、従来からある自然現象や自然災害の発生頻度や程度が高まるだけで発生する事態自体は変わらないことから、適応法政策も既存法の適応化やその枠組み内での対応で良いのかもしれない。しかし、影響が連鎖的に広がるカスケード効果が発生するおそれも完全に否定できない。他の法規範と同様に、気候変動適応独自の規範は一朝一夕でできるものでないことから、さまざまな影響を想定して準備しておくことも必要であろう。

---

<sup>62</sup> J.B. Ruhl and Robin Kundis Craig, 4°C, 106 Minn. L. Rev. 191 et seq (2021).

## 第 4 章

# ドイツにおける洋上風力発電に関する法政策動向 ーセントラル方式の日本環境法への示唆

西南学院大学教授  
勢 一 智 子



## I はじめに

2050年カーボンニュートラル目標は、日本を含めて世界的な趨勢になりつつある。日本では、さらに、2030年までに温室効果ガスの46%削減目標（2013年比）を掲げて、第6次エネルギー基本計画（2021年10月22日閣議決定）を策定している。同計画では、2030年度の電源構成に占める再生可能エネルギー比率が36-38%とすることが求められている。その実現のために、2021年改正地球温暖化推進法における再エネ促進区域の設定を通じた太陽光・陸上風力の導入拡大とともに、再エネ海域利用法に基づく洋上風力の加速に取り組むことを掲げている。特に、大規模な導入が可能な洋上風力は期待を集める。

他方で、再生可能エネルギー導入をめぐる反対運動や紛争が各地で問題となっている<sup>1</sup>。また、陸上風力の適地が減少するなか、洋上風力の大量導入が期待された再エネ海域利用法についても、同法が採用した日本版セントラル方式には、課題が残されており、本格的な導入加速には制度改善が必要となる<sup>2</sup>。

カーボンニュートラルは、EUにおいても2050年に向けた成長戦略である欧州グリーン・ディール(The European Green Deal)のもと、最重要政策と位置づけられている<sup>3</sup>。そのなかで、EU加盟国であるドイツでは、EU目標を上回る指標で気候政策が展開されており、法定目標として2045年を目標年とするカーボンニュートラル目標が示されている<sup>4</sup>。この高い目標を実現するためには、再生可能エネルギーの導入拡大が不可欠である。ドイツでは、風力発電が再生可能エネルギー拡大を牽引してきたが、近年では、すでに陸上の導入適地が限られるなかで、洋上風力に期待が寄せられている。

洋上風力の導入拡大には、課題も少なくない。大規模化する風力発電施設に対するコスト

---

<sup>1</sup> 防災や景観保護を目的として再生可能エネルギー発電施設に対する規制条例が5年間で5倍に増加しており、全国の約1割の自治体に相当する134団体で見られる（2021年3月時点）。訴訟動向につき、参照、黒坂則子「太陽光発電設備の設置をめぐる裁判例の動向」日本不動産学会誌34巻2号（2020年）95頁以下。

<sup>2</sup> 諸課題は、政府の会議でも指摘されている。例えば、内閣府 再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース（第16回）資料5-1「洋上風力発電の導入拡大に向けた規制・制度の在り方に関する提言」（2021年9月21日）、

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/20210921/210921energy08.pdf>（最終閲覧日：2024年4月8日）。

<sup>3</sup> Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, 11 December 2019, COM/2019/640final. 欧州グリーン・ディールは、2019年12月に発足した欧州委員会が6つの優先課題の筆頭に掲げており、2050年までのカーボンニュートラルを目指しつつ経済成長も実現するための幅広い政策領域を対象とする。欧州グリーン・ディールにつき、小池拓自「欧州グリーンディールと欧州新産業戦略—2つの移行、グリーン化とデジタル化」レファレンス846号（2021年）34頁以下。日本語訳として、川上毅・有野洋輔訳「欧州グリーンディール（仮訳）」公益財団法人地球環境戦略研究機関Webサイト（2020年3月）、

<https://www.iges.or.jp/jp/pub/european-greendeal/ja>（最終閲覧日：2024年4月8日）。

<sup>4</sup> 2021年の気候変動防止法改正により、カーボンニュートラル目標年が2050年から2045年に前倒しされている。ドイツ気候分野の法政策動向につき、参照、勢一智子「ドイツにおける気候変動法制の進展」環境法研究12号（2021年）111頁以下、同「ドイツにおける気候変動適応法制の動向」環境法研究14号（2022年）99頁以下。

の問題、海洋生態系に関するデータと知見の不足、洋上風力発電施設の設置・操業に関する手続の煩雑さと制度運用など、その課題は多岐に及ぶ。こうした諸課題を解消するために、ドイツでは、洋上風力の拡大促進に向けて、2017年に、いわゆるセントラル方式を導入する法律として、洋上風力促進法が制定されている。詳細は後述するが、同法は、入札制度を含めて、洋上風力の導入を加速する制度を備えている。

このようなドイツの法政策とその経験は、これから洋上風力を推進する日本にとって有益な参考事例となる。本稿では、そうした問題関心から、ドイツにおける洋上風力の導入拡大を推進する法政策メカニズムについて検討を試みたい。以下では、まず、洋上風力に期待が寄せられる背景と動向について触れた上で（以下、Ⅱで述べる。）、洋上風力の拡大促進の切り札となる洋上風力促進法の制定経緯と概要（以下、Ⅲで述べる。）、続いて、同法において採用されたセントラル方式の手続の要点を確認して、その機能構造を検討する（以下、Ⅳで述べる。）。最後に、ドイツ法の動向から見た日本法への示唆に触れてまとめとしたい（以下、Ⅴで述べる。）。

なお、本稿は、2022年4月に日本エネルギー法研究所環境法制・事例検討班研究会における研究報告を基にしている<sup>5</sup>。その後、ロシアによるウクライナ侵攻により、ヨーロッパのエネルギー政策は大きく揺らぎ、急速な転換を迫られている。ドイツでもエネルギー関連法制の大規模な改正や緊急財政措置が実施されるなど、法政策は激動の渦中にある。今後の動向は甚だ不透明であり、本稿では、それを反映することは叶わないが、将来における検証に向けて激動前の制度体制について詳述する。

## Ⅱ 洋上風力への期待：背景と動向

### 1. 再生可能エネルギー拡大の要請と課題への対応

ドイツにおいて洋上風力へのムーブメントは、再生可能エネルギーの拡大を求めるいくつかの背景から色濃く表出している。

一つは、脱原発 (Atomausstieg) の動向である。ドイツは、2002年に最初の脱原発を決定して以降、2022年までに全原発を停止して脱原発を実現する目標を掲げてきた。その目標実現のためには、代替電源となる再生可能エネルギーの導入拡大が必須であった<sup>6</sup>。そのため、再生

---

<sup>5</sup> あわせて、環境省委託研究「2021年度再生可能エネルギー導入に向けた海外の法的制度に関する調査報告書」（商事法務、2022年3月、担当部分：43-67頁）も参照。特別な記載がない限り、本稿のWebsite最終確認は、2022年12月10日である。

<sup>6</sup> ドイツの脱原発は、2002年において2022年までに原発廃止を決定した後、2010年に一時は原発の稼働期間の延長を決定していた。具体的には、1980年以前に稼働した原発については、8年延長、1981年以降に稼働した原発に関しては、14年延長を認める決定であった。その直後、2011年3月に東日本大震災による福島原発事故が発生したことから、全原発の安全性点検を実施して、稼働期間延長を一時停止した。その上で、原子炉安全委員会 (RSK) 報告（2011年5月16日）および安全なエネルギー供給に関する倫理委員会報告書（2011年5月30日）を受けて、当時の連邦政府は、2011年6月6日に2022年までの原

可能エネルギー法(erneuerbare Energien Gesetz: EEG)による固定価格買取制度(FIT制度)を活用して、再生可能エネルギーの割合を政策的に引き上げてきた<sup>7</sup>。その後、脱原発のスケジュールは、最終段階に入っており、2021年末までに3基が停止し、さらに、2022年末までに最後の3基が停止予定である。脱原発後の主要エネルギーとして、再生可能エネルギーは位置づけられている。

二つとして、脱石炭(Kohleausstieg)へのシフトが挙げられる。ドイツでは、脱原発に続き、脱石炭への舵も切っている。パリ協定およびEU法によるカーボンニュートラル目標達成に向けて、2038年に脱石炭火力を目指している。さらに、2032年に期限を2038年から2035年に前倒しすることが可能かを再検討する留保もおく<sup>8</sup>。2020年1月には、連邦と褐炭地域を有する4州の合意をもとに脱石炭に向けたロードマップが公表されて、2020年8月8日に、石炭火力発電所を段階的に廃止する法律(脱石炭法: Kohleausstiegsgesetz)<sup>9</sup>が制定されるに至っている。ドイツは、石炭産出地域を有するにも関わらず、脱石炭を進める背景には、次に挙げる社会動向が関わる。

三つめの背景として、気候変動防止に対する市民アクションによる社会問題化がある。とりわけ、将来世代の行動が契機となった「気候変動防止のための金曜日ストライキ“Fridays for Future” („Freitage für die Zukunft“)」は象徴的活動となった。同様の活動は、ドイツでも各地で展開され、その社会的反響は大きく、気候政策への政治的取り組みを加速させる推進力の一つとなった。こうした若者世代による行動は、マスメディアによる報道のみならず、その行動に賛同する市民の様々なアクションにもつながっており、気候変動は、市民により身近な問題として社会的認知を得ている。その結果として、政治的論点として気候変動が重要事項となっており、2021年9月に行われた連邦議会選挙の結果、緑の党が連立政権を構成するなど、国内政治においても看過できない影響を及ぼしている。

こうした背景のもと、再生可能エネルギーの導入拡大は不可欠となっており、大規模なポテンシャルを有する洋上風力発電に期待が寄せられている。

---

発廃止を閣議決定した。脱原発の理念的基盤として、安全なエネルギー供給に関する倫理委員会報告書(松本大里・吉田文和暫定訳)「ドイツのエネルギー転換: 未来のための共同事業」(2011年5月30日)も参照。Vgl. Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, “Deutschlands Energiewende—Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft”, 30. Mai 2011.

<sup>7</sup> 再生可能エネルギー法とFIT制度の展開につき、参照、勢一智子「持続可能なエネルギー政策と環境法—ドイツ・エネルギーシフト政策における環境構造改革」西南学院大学法学部創設50周年記念論文集編集委員会編『変革期における法学・政治学のフロンティア』(日本評論社, 2017年) 61頁以下。

<sup>8</sup> 2019年1月26日に提出された経済発展・構造転換・雇用委員会 (Die Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung": WSB) 最終報告書において明記されている。Vgl. Die Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung", Abschlussbericht vom 26. Januar 2019 ([https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4)).

<sup>9</sup> Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818).

## 2. 洋上風力発電の特性と構造的課題

ドイツの洋上風力では、2009年に北海に設置されたのが最初であり、その後、2011年の福島原発事故を受けて、ドイツ政府は、原発からの脱却を再度決定して、再生可能エネルギーへのシフトを進めてきた。洋上風力については、大規模な風力施設の導入を図るため、景観にも配慮して沿岸から距離を置く形で進められてきた。

洋上風力発電は、陸上風力発電と異なり、比較的安定した発電量と高い全負荷相当運転時間が想定される。さらに、洋上風力発電の発電コストは、近年の技術開発により急激に低下している。他方で、洋上風力発電施設や送電接続系統に係る計画・許認可には、長期間を要する現状は続いている。そのため、法的枠組み要件を早期に確定する必要があった<sup>10</sup>。

洋上風力発電の課題は、送配電系統への接続を確保するために十分な送電網の整備にもある。送電網の容量に余裕のあるインフラを整備できなければ、総電力消費量における再生可能エネルギー比率の目標も達成できず、接続制限による補償支払も負担となる。高い目標設定のもと、連邦政府、沿岸州、送電系統運用者の共同責任が強調される<sup>11</sup>。

こうした問題意識には、初期の洋上風力導入をめぐる経緯があり、具体的には、洋上風力発電施設が設置されても系統接続と送電網の整備が間に合わず、混乱を招いた経験が基になっているとされる。

## 3. 洋上風力発電に関するドイツの事情

ドイツの場合、洋上風力発電は、沿岸から距離をおく区域で計画・建設されている事情が指摘される<sup>12</sup>。自然保全や環境保護の要請、北海とバルト海の沿岸景観への配慮などが理由となっている。そのため、他国に比べて系統接続や送電網整備に技術的かつ財源的な課題が伴う。2021年法改正により、洋上風力発電施設と送配電網の整備に係る手続の迅速化・効率化が進められているものの、なお課題である。

発送電コストの上昇は、産業分野のみならず、一般消費者への負担増に直結する。ドイツでは、再生可能エネルギーの拡大に伴い、すでにFIT制度のもとその導入を促進する賦課金を消費者が負担する構造により、電気料金が大幅に上昇しており、政治問題にもなってきた。

---

<sup>10</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2016), BT-Drucksache 18/8832 vom 20. Juni 2016, Begründung, S. 27.

<sup>11</sup> Vgl. Begründung (Fn. 10), S. 27.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

(<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html>). ドイツでは、視覚的影響を含めて洋上風力の離岸距離に配慮する制度となっており、国際比較でも景観や生態系保護の要請から距離が確保されている点が指摘される。参照、宮脇勝「洋上風力発電施設の景観に関わる『海洋計画』と『離岸距離』に関する国際比較」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集57巻3号（2022年）546頁以下。

例えば、標準世帯の電気料金は、近年、2000年比で2倍を超える状況が続いている<sup>13</sup>。2021年12月8日に発足した新政権では、一般消費者への負担増について社会正義の観点から配慮を重視する方針を示している<sup>14</sup>。

くわえて、ドイツの産業構造から、現在は、南部ドイツに電力多消費型の重工産業が集積しているが、その一方で、洋上風力の電源は、北部ドイツに立地する。北海・バルト海で発電した電力を消費地である南側に送電する必要があり、この発電地と消費地の距離は従前から課題となってきた。その課題は、両者の距離の長さにとどまらず、高压送電線の建設に伴う高額な整備コストと並び、その建設に対する地域の反対が再生可能エネルギー拡大の重大な支障となっている。

ドイツでは、気候変動防止法(Klimaschutzgesetz: KSG)の2021年の改正により、カーボンニュートラル目標が2050年から2045年に大幅に前倒しされている<sup>15</sup>。これには、連邦憲法裁判所による同法への違憲判断が契機となっている<sup>16</sup>。温室効果ガスの排出を伴う活動の自由を保障する観点から、将来世代を含む公平性の確保が要請された経緯がある<sup>17</sup>。

脱炭素の加速には、再生可能エネルギーの拡大が鍵を握る。2020年の再生可能エネルギーの割合は、風力全体で52.8%であり、そのうち陸上風力が41.9%、洋上風力は10.9%となっている。現在の風力発電の8割は陸上風力という状況にある(図表1を参照)。現状では、陸上風力の適地が限られてきている事情が指摘されており、風力発電の導入先として洋上風力に期待を寄せる要因となっている(図表2を参照)。

<sup>13</sup> BDEW, Strompreis für Haushalte in: Strompreisanalyse Januar 2022

([https://www.sw-lindau.de/media/filer\\_public/b1/15/b1154a51-fb59-44f3-9fb9-fd4312a08b73/220124\\_bdew-strompreisanalyse\\_januar\\_2022\\_24012022\\_final.pdf](https://www.sw-lindau.de/media/filer_public/b1/15/b1154a51-fb59-44f3-9fb9-fd4312a08b73/220124_bdew-strompreisanalyse_januar_2022_24012022_final.pdf)).

<sup>14</sup> ドイツでは、2021年12月8日に、中道左派の社会民主党(SPD)、環境政党である緑の党(Grüne)及びリベラル政党である自由民主党(FDP)の3党による連立政権が発足し、社会民主党のオラフ・ショルツ氏が首相に就任した。

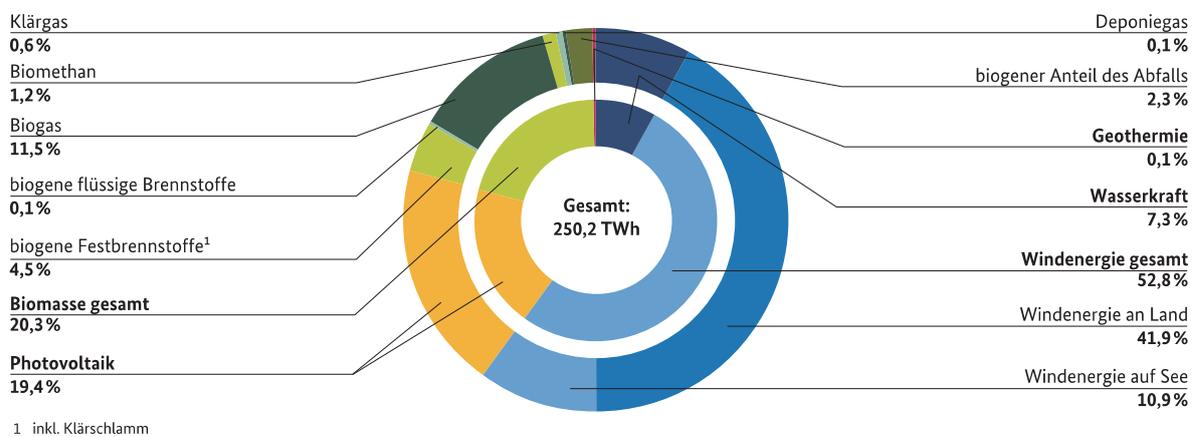
<sup>15</sup> Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. 8. 2021, BGBl. I 2021, Nr. 59, am 30. 8. 2021, S. 3905. 法案理由につき、vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drucks. 19/30230 vom 2. June 2021, S. 12ff.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20. Vgl. Markus/Gebauer/Calliess, ZUR 2021, 577 f, Schlacke, NVwZ 2021, 912 f, Calliess, ZUR 2021, 355 f, Faßbender, NJW 2021, 2085 f, Seibert, DVBl 2021, 1141, Stäsche, EnWZ 2021, 193 f; Berkemann, DÖV 2021, 701 f. 連邦憲法裁判所は、2019法が2031年以降の削減目標を定めていない点を違憲として、連邦議会に対して、遅くとも2022年末までに2031年以降の削減目標を定めることを求めた。

<sup>17</sup> 連邦憲法裁判所は、若年世代である原告について、基本権により保護された自由を前提として、バジェット・アプローチ(Budgetansatz)を採用した。1.5度目標・2度目標の達成のために、どの程度のCO<sub>2</sub>量であれば、大気中に蓄積させておくことができるかをカーボン・バジェットと捉えて、どの程度のCO<sub>2</sub>量を今後排出することができるかという許容量を残余バジェットとした。その上で、自由の行使としてのCO<sub>2</sub>排出行為は、自由の制約要因としての残余バジェットにより可能になるとして、連邦気候変動防止法によるCO<sub>2</sub>排出の許容量は、残余バジェットの範囲内にあるかを判断した。この点から、連邦憲法裁判所は、立法者が2020年からカーボンニュートラル達成時の2050年までCO<sub>2</sub>排出削減責任を基本権に留意して配分しなければならないとし、CO<sub>2</sub>排出削減責任を一方的に将来に課すのは比例原則違反であるとした。本決定の意義と問題点につき、参照、松本和彦「気候変動防止と異時点の自由保障」島村健ほか編『環境法の開拓線』(第一法規、2023年)446頁以下。

【図表1：2020年における再生可能エネルギー発電源別割合】

Abbildung 5: Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Jahr 2020



Quellen: BMWi auf Basis AGEE-Stat und weiterer Quellen, siehe Abbildung 6, teilweise vorläufige Angaben

< BMWi, Erneuerbare Energien in Zahlen: Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2020, 2021, S. 13. >

【図表2：再生可能エネルギー発電源別発電量の推移】

Abbildung 6: Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien

	Wasserkraft <sup>1</sup>	Windenergie an Land	Windenergie auf See	Biomasse <sup>2</sup>	Photovoltaik	Geothermie	Summe Bruttostromerzeugung	Anteil EE am Bruttostromverbrauch
	(GWh) <sup>3</sup>						(GWh) <sup>3</sup>	(%)
1990	17.426	72	0	1.435	1	0	18.934	3,4
2000	21.732	9.703	0	4.731	61	0	36.227	6,3
2005	19.638	27.774	0	14.706	1.308	0	63.426	10,3
2006	20.031	31.324	0	18.934	2.265	0	72.554	11,7
2007	21.170	40.507	0	24.616	3.137	0	89.430	14,3
2008	20.443	41.385	0	28.014	4.508	18	94.368	15,2
2009	19.031	39.382	38	30.886	6.715	19	96.071	16,5
2010	20.953	38.371	176	33.924	11.963	28	105.415	17,1
2011	17.671	49.280	577	36.891	19.991	19	124.429	20,4
2012	21.755	50.948	732	43.203	26.744	25	143.407	23,6
2013	22.998	51.819	918	45.513	30.621	80	151.949	25,1
2014	19.587	57.026	1.471	48.287	34.558	98	161.027	27,2
2015	18.977	72.340	8.284	50.326	37.171	133	187.231	31,3
2016	20.546	67.650	12.274	50.928	36.670	175	188.243	31,5
2017	20.150	88.018	17.675	50.917	37.893	163	214.816	35,9
2018	17.693	90.484	19.467	50.794	43.459	178	222.075	37,5
2019	19.731	101.150	24.744	50.126	44.383	197	240.331	41,8
2020	18.322	104.796	27.306	50.861	48.641	231	250.157	45,3

- 1 bei Pumpspeicherkraftwerken nur Stromerzeugung aus natürlichem Zufluss
- 2 feste und flüssige Biomasse, Biogas, Biomethan, Deponie- und Klärgas, Klärschlamm und biogener Anteil des Abfalls (in Abfallverbrennungsanlagen mit 50 Prozent angesetzt)
- 3 1.000 GWh = 1 TWh

Quellen: BMWi auf Basis AGEE-Stat; AGEB [1]; STBA [2], [3]; BNetzA [4]; ÜNB [5]; ZSW [6]; DENA [7]; BDEW [8]; VDEW [9]; DBFZ [10], IE [11]; teilweise vorläufige Angaben

< BMWi, Erneuerbare Energien in Zahlen: Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2020, 2021, S. 13. >

【図表3：ドイツにおける洋上風力発電施設の現況（2020年12月公表）】



< Status Quo Offshore-Windenergie | Stiftung OFFSHORE-WINDENERGIE >

### Ⅲ 洋上風力促進法の制定：セントラル方式の導入

#### 1. 洋上風力促進法の概要

ドイツにおいて洋上風力発電の導入促進に向けた契機は、2017年の洋上風力促進法(Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See: WindSeeG)<sup>18</sup>の制定である。同法は、洋上風力発電の入札制度への移行も目指して、再生可能エネルギー法2017年改正<sup>19</sup>と合わせて制定された。

洋上風力促進法における導入促進方策の基軸は、いわゆる「セントラル方式」の採用である。セントラル方式は、洋上風力の導入が先行した北欧型モデルとして知られており、すでに他のヨーロッパ諸国でも採用されてきた<sup>20</sup>。同法により、ドイツも同様の仕組みを整備することとなった。

セントラル方式として、同法では、空間計画、施設計画、認可、助成、系統接続等の一連の事項を一括して規定し、計画確定手続が採用されている。これにより、同法は、空間計画を通じた一体的な洋上風力の導入制度を整備したものとされる<sup>21</sup>。

このセントラル方式を実現するため、同法により、排他的経済水域に関する計画高権の大部分が連邦海事水路庁(BSH)に属することとなった。それにより、ウィンドパークのエリア設定、事業者の評価・選定、入札額の設定など連邦側で集中的かつ一体的に実施可能な体制が可能となった。

前述のように、ドイツでは洋上風力による再生可能エネルギー拡大に期待があり、新法制定を通じた排他的経済水域における洋上風力発電導入は、エネルギーシフトを成功させる重要な要素となる。

同時に、同法は、洋上風力の導入目標を掲げている点も重要である。具体的な導入目標量と達成年が設定されることにより、セントラル方式による計画的な導入スケジュールと進捗管理が可能となる。セントラル方式の利点を活かすためには、目標設定との接続が不可欠である。

---

<sup>18</sup> Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See vom 13. Oktober 2016, BGBl. I S. 2258, 2310.

<sup>19</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2016), BR-Druks. 310/16, 9. June 2016.

<sup>20</sup> 参照、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用』(勁草書房, 2016年) 145頁以下、洞澤秀雄「海管理における海洋空間計画-イギリスの海洋計画制度を参照して」南山法学40巻3・4号(2017年) 1頁以下、勢一智子「戦略的空間設計によるエネルギーシフト政策-オランダのゾーニング制度」日本エネルギー法研究所月報244号(2017年) 1頁。

<sup>21</sup> Vgl. BT-Drucksache 18/8860, S. 321ff; M. Uibleisen, Das neue WindSeeG: Überblick über den zukünftigen Rechtsrahmen für Offshore-Windparks, NVwZ 2017, S. 7ff.

## 2. 洋上風力促進法の2020年改正・2022年改正

洋上風力促進法は、その後、2020年に改正が行われている<sup>22</sup>。2020年6月3日に法案が閣議決定されて、2020年11月5日に連邦議会で可決成立した。同年12月10日に施行されている<sup>23</sup>。

主要な改正内容は、洋上風力の目標の引き上げである。具体的には、2030年目標を15GWから20GWへ引き上げており、2030年までに電力における再生可能エネルギー割合を65%にすることを掲げる。また、2040年目標を新たに設定して、40GWとした（以上、洋上風力促進法1条2項）<sup>24</sup>。2021年から洋上風力発電において入札制度への移行が実施されることから、こうした目標を明示することにより、中期的な事業実施体制の確保を目指す。

さらに、ウクライナ危機を受けて、ドイツ政府は、2022年に洋上風力促進法の改正により、導入目標の再引き上げを行った。2030年目標を30GW、2035年目標を40GW、2040年目標を70GWとしている（2023年1月1日施行）<sup>25</sup>。同法改正に基づく新たな海洋区域発展計画も公表されている（2023年1月）<sup>26</sup>。

---

<sup>22</sup> Gesetz zur Änderung des WindSeeGs und anderer Vorschriften vom 3. Dezember 2020, BGBl. I 2020, S. 2682. その後、同法は改正されているが、本稿の記述は2020年改正法の内容による。改正の背景につき、vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Windenergie-auf- See-Gesetzes und anderer Vorschriften, BT-Drucks. 19/20429, 26. June 2020 (Begründung), S. 27 f.

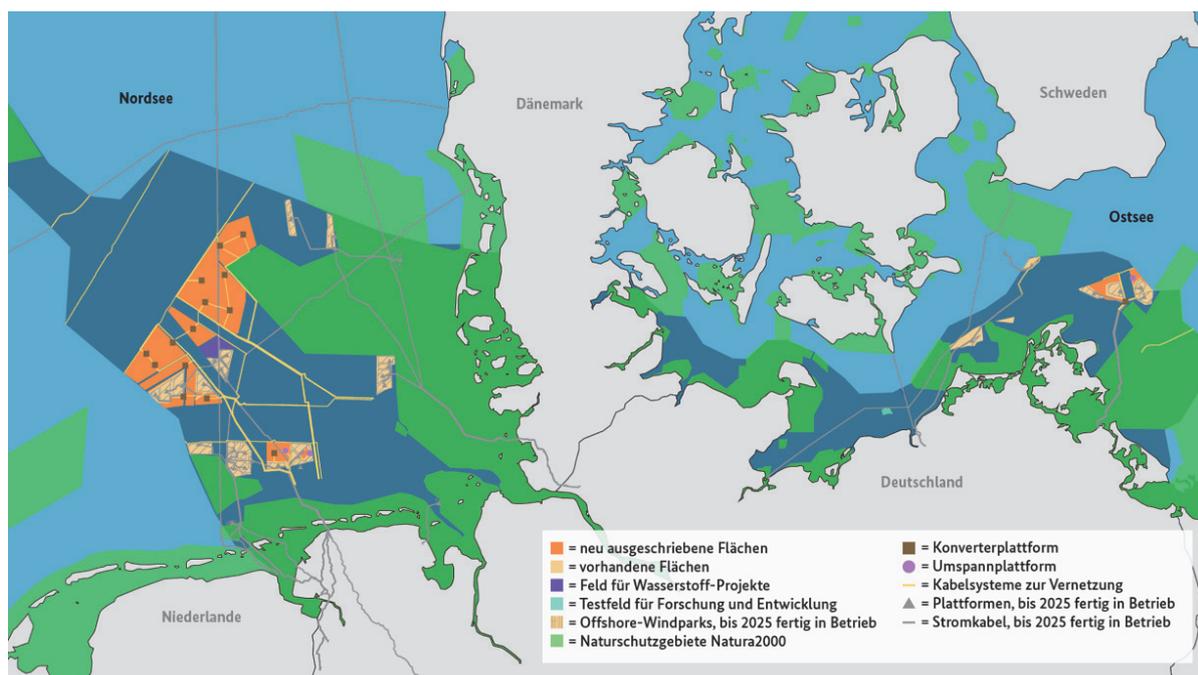
<sup>23</sup> 本案および立法経緯資料につき、vgl. BMWK, Artikel vom 10. Dezember 2020 (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/gesetz-zur-aenderung-des-windenergie-auf-see-gesetzes-und-anderer-vorschriften.html>).

<sup>24</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 WindSeeG.

<sup>25</sup> なお、導入目標の再引き上げは、2021年連邦議会選挙後の連邦政府の連立協定に基づく。詳細は後述を参照。

<sup>26</sup> <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/01/20230120-30-gigawatt-bis-2030-bsh-veroeffentlicht-flaechen-entwicklungsplan-zum-ausbau-der-offshore-windenergie.html>.

【図表3a：ドイツにおける洋上風力発電施設の現況（2023年1月公表）】



< BMWK, Pressemitteilung am 20. Jan. 2023<sup>27</sup> >

洋上風力発電の拡大については、国際的な連携と調整が前提となることから、北海沿岸のEU加盟国を中心とするヨーロッパ諸国で共同体制(The North Seas Energy Cooperation)<sup>28</sup>が構築されるなど、日本とは異なる協力体制が見られる。

洋上風力促進法により、2021年から洋上風力発電に対する入札制度が開始されているが、順調な始動となっている。入札対象となったのは、北海のN-3.7(225MW)エリアとN-3.8(433MW)エリア、バルト海ではO-1.3(300MW)のエリアであり、2021年3月に入札が開始された。同年9月9日に入札結果が公表されている(図表4を参照)<sup>29</sup>。いずれも、プレミアムゼロ("0 Cent-Gebote")による落札であった<sup>30</sup>。

以下では、本稿の問題関心から、セントラル方式の仕組みを中心に取り上げる。特に、セントラル方式の手続きにつき、各段階について確認する。

<sup>27</sup> BMWK, 30 Gigawatt bis 2030: BSH veröffentlicht Flächenentwicklungsplan zum Ausbau der Offshore-Windenergie (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/01/20230120-30-gigawatt-bis-2030-bsh-veroeffentlicht-flaechen-entwicklungsplan-zum-ausbau-der-offshore-windenergie.html>).

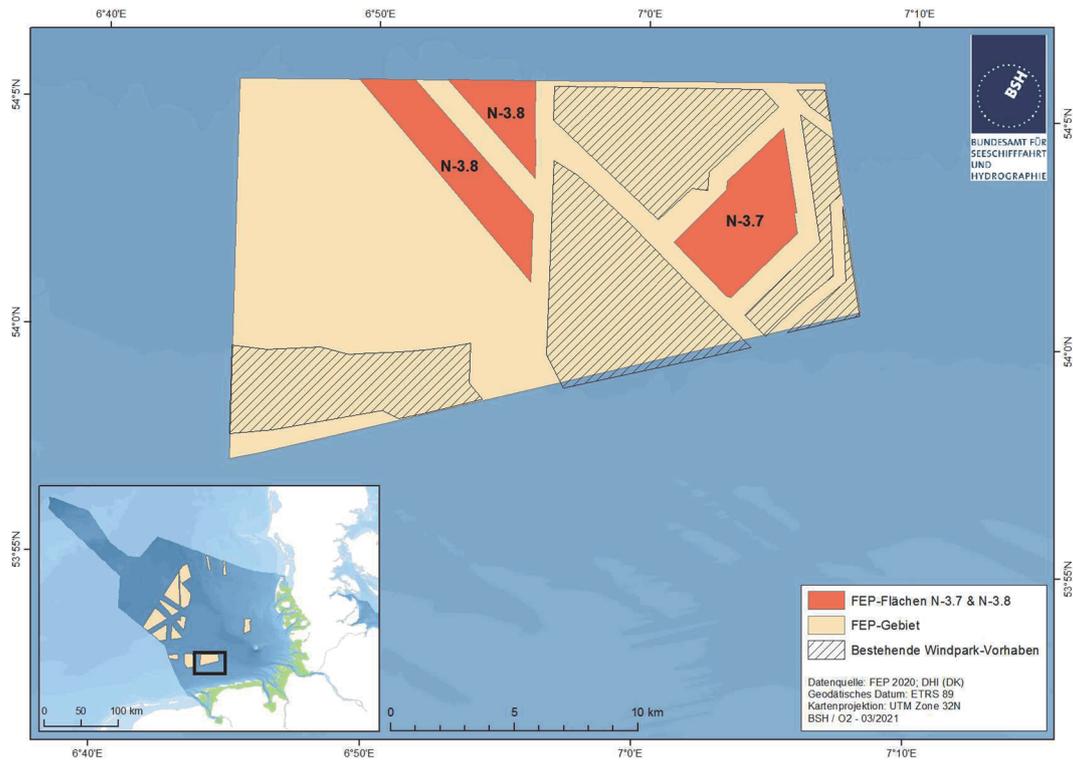
<sup>28</sup> The North Seas Energy Cooperation ([https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/north-seas-energy-cooperation\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/high-level-groups/north-seas-energy-cooperation_en)).

<sup>29</sup> 連邦ネットワーク庁の公表

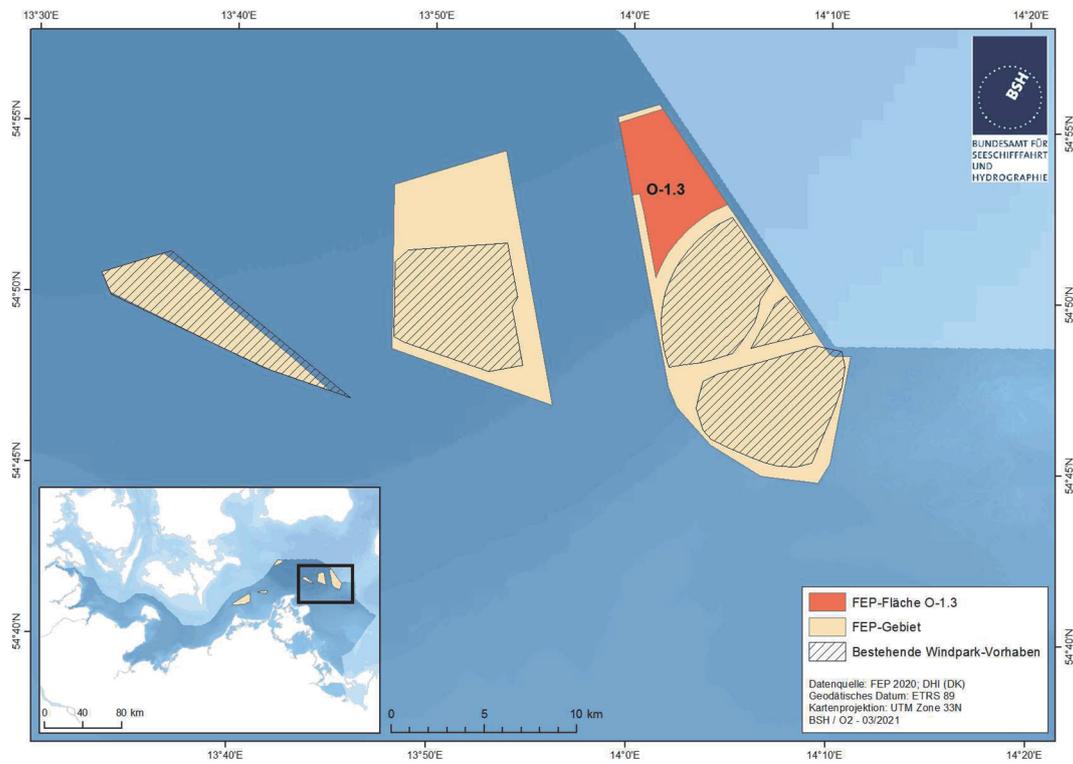
([https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20210909\\_Offshore.html?nn=265778](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20210909_Offshore.html?nn=265778)).

<sup>30</sup> 入札結果につき、RWEの発表(<https://jp.rwe.com/press/2021-09-09-RWE-successful-in-German-offshore-wind-auction>)を参照。

【図表4-1：入札サイト・北海区域】



【図表4-2：入札サイト・バルト海区域】



<Poster\_Tinz\_C\_WindSeeG\_Archiv>

#### IV 洋上風力促進法におけるセントラル方式：手続と機能メカニズム

##### 1. セントラル方式手続の概要

洋上風力促進法におけるセントラル方式の各手続の流れは、次のとおりである。まず、海域に対する国土管理計画（排他的経済水域，Raumordnung: AWZ）の策定に始まり、同計画に基づいて、海洋区域発展計画（Flächenentwicklungsplan: FEP）が定められる。FEPが策定された後に、海洋区域予備調査（Voruntersuchung von Flächen: AWZ）が実施される。同調査を受けて、導入促進サイトが確定される（Feststellung der Eignung von Flächen: AWZ）。その後、導入促進サイトに対する入札（Ausschreibung von Flächen）が実施されて、その結果から、導入促進サイトにおける計画確定の申請（Antrag auf Planfeststellung auf Flächen: AWZ）が行われて、事業の計画確定（Planfeststellung für Vorhaben: AWZ）に至ることとなる（図表5を参照）。

このように、洋上風力の導入促進サイトの設定は、広域計画に基づく海域全体の利用調整から始まり、多段階の調整を経て実施される。そうした検討・調整過程を経てこそ、洋上風力発電の適地である導入促進サイトを抽出することが可能となるのであり、それが一連の制度として担保されることにセントラル方式の存在意義がある。

セントラル方式は、洋上風力発電に乗り出す事業者の活動の自由とのトレードオフとなるが、他方で、その構造を取るからこそ事業に関する不確実性を最大限抑えることができ、事業リスクとコストの低減につながる。これにより、新規の投資と事業参入を促すことに期待がある。

以下、各手続の概要と要点を確認する。

【図表5：セントラル方式による排他的経済水域のFEP】

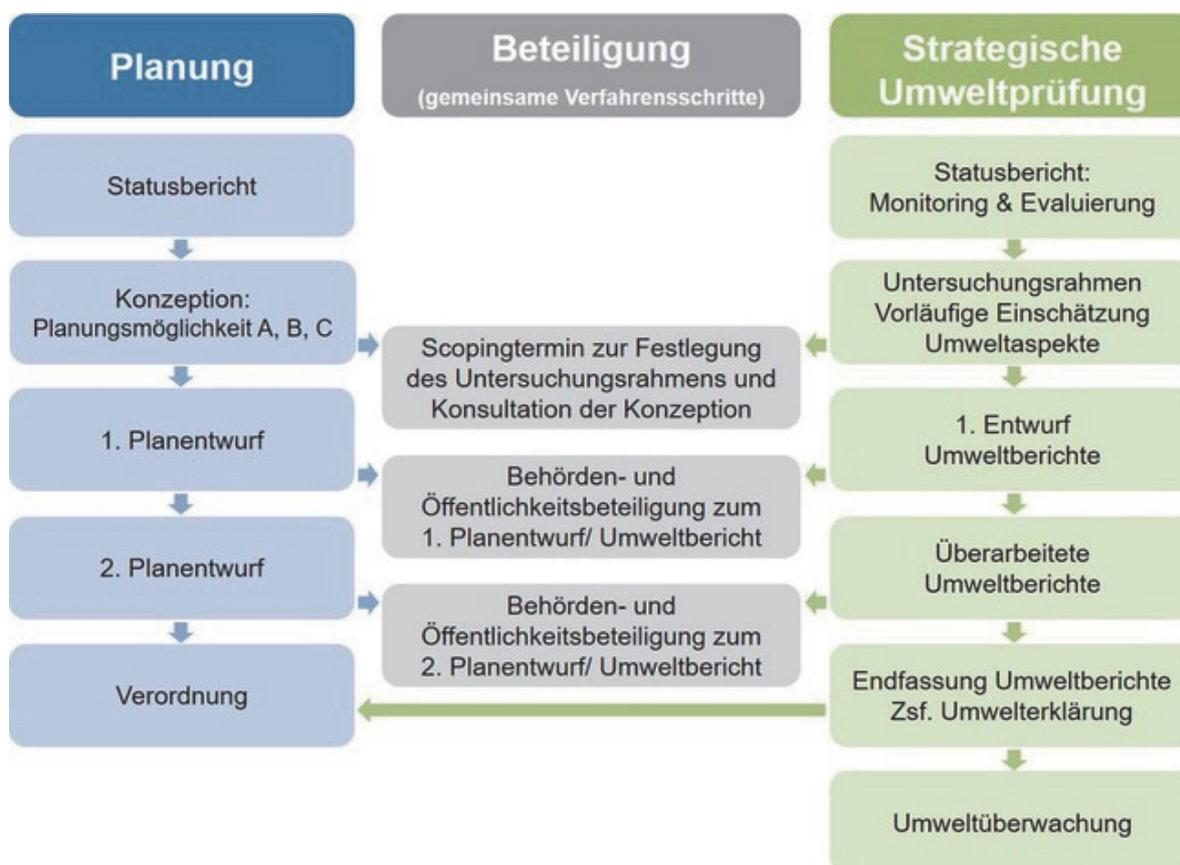


< Flächenentwicklungsplan 2019 für die deutsche Nord- und Ostsee, S. 5. >

## 2. 国土管理計画（排他的経済水域）

ドイツの排他的経済水域に対する国土管理計画 (Raumordnung: AWZ) は、排他的経済水域全体に対して法規命令の形式で策定される。2009年策定の最初の国土管理計画は、北海とバルト海にそれぞれ策定されていたが、2021年に改訂された計画<sup>31</sup>により、両海域が一体的に策定されている。国土管理計画の策定過程については、連邦海事水路庁 (Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie : BSH) のウェブサイトにおいて各手続過程における計画案や環境報告書案など一連の情報が公表されている<sup>32</sup>。

【図表6：国土管理計画（排他的経済水域）の策定過程】



< [https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan\\_2021/raumordnungsplan-2021\\_node.html](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/raumordnungsplan-2021_node.html) >

<sup>31</sup> Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee (AWZROV) vom 19. August 2021 (BGBl. I S. 3886).

<sup>32</sup> Raumordnungsplan 2021

([https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan\\_2021/raumordnungsplan-2021\\_node.html](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/raumordnungsplan-2021_node.html)).

同計画は、いわゆる海域管理計画 (Maritime Raumordnung) であり、海域利用の調整管理を担う<sup>33</sup>。海域においては多様な利用・区域が予定されており、洋上風力発電およびその関連施設の利用もそのうちの一つに位置づけられる。具体的な利用・区域には、定期航路、資源採掘、資源輸送・海底ケーブル、調査研究、洋上風力発電、漁業・養殖業、保護区域、軍事利用、レクリエーション・観光、機雷残存区域、堆積物確認区域などが挙げられる<sup>34</sup>。

同計画の策定・改訂においては、戦略的環境アセスメントが実施される<sup>35</sup>。環境影響については、土壌、底生生物、魚類、鳥類、海洋哺乳類、およびバルト海ではコウモリが保護対象となっており、保護対象間の相互影響や累積的影響、渡り鳥のルートも考慮されている。また、その手続過程は、計画案の形成と並行して実施される (図表6を参照)。

こうした利用管理・調整を通じて、最初の計画においては、北海に3カ所<sup>36</sup>、バルト海に2カ所<sup>37</sup>の洋上風力優先区域 (Vorranggebiete für die Offshore-Windenergie) が設定されていた。

従前の計画と改定後とで計画図を比較すると、洋上風力の優先区域が増設されているのが見て取れる (図表7を参照)。

---

<sup>33</sup> 排他的経済水域の2014には、EU海域管理計画に関する枠組み創設指令 (Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung: MRO-Richtlinie, ABl. L 257, S. 135) が発効している。

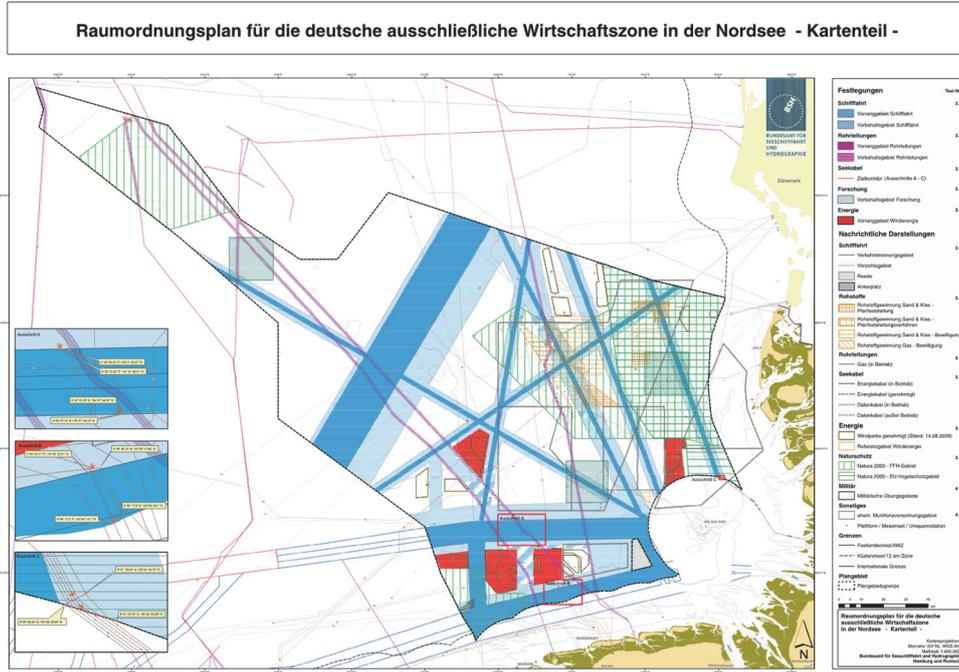
<sup>34</sup> 海洋管理計画に関して、参照、連邦経済気候省Webサイト・海洋国土管理計画 (<https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Technologien/Windenergie-auf-See/Rechtlicher-Rahmen/Maritime-Raumordnung/maritime-raumordnung.html>)。

<sup>35</sup> Vgl. § 8 ROG.

<sup>36</sup> Nördlich Borkum, Östlich Austergrund und Südlich Amrumbank.

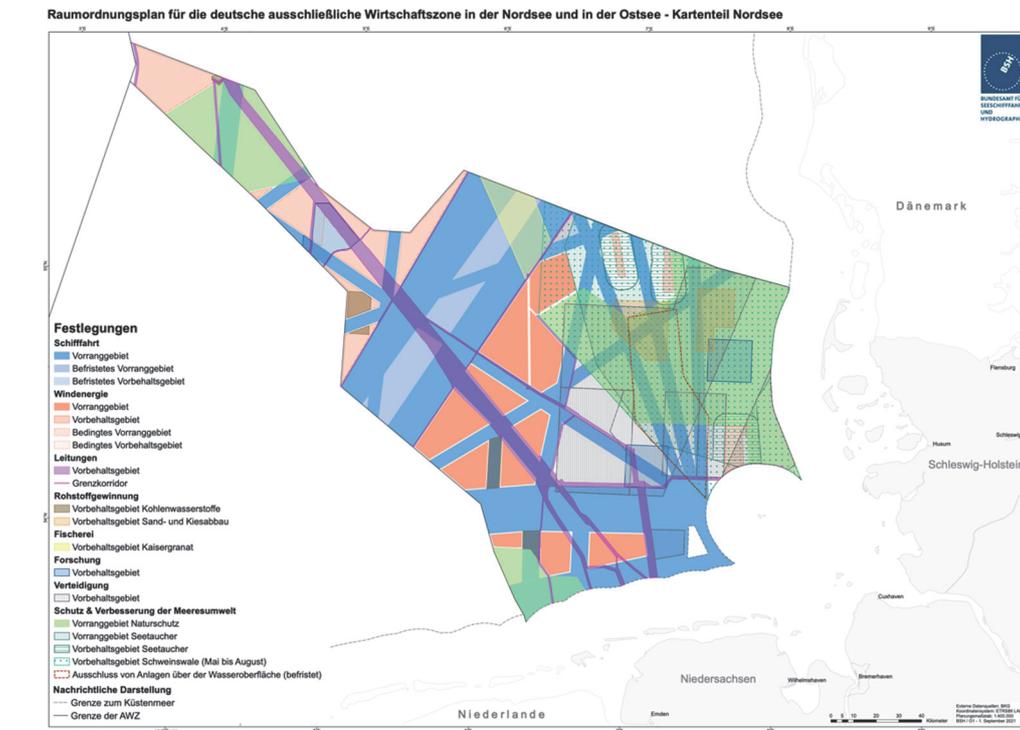
<sup>37</sup> Kriegers Flak, Westlich Adlergrund.

【図表7-1：国土管理計画2009（排他的經濟水域）北海】



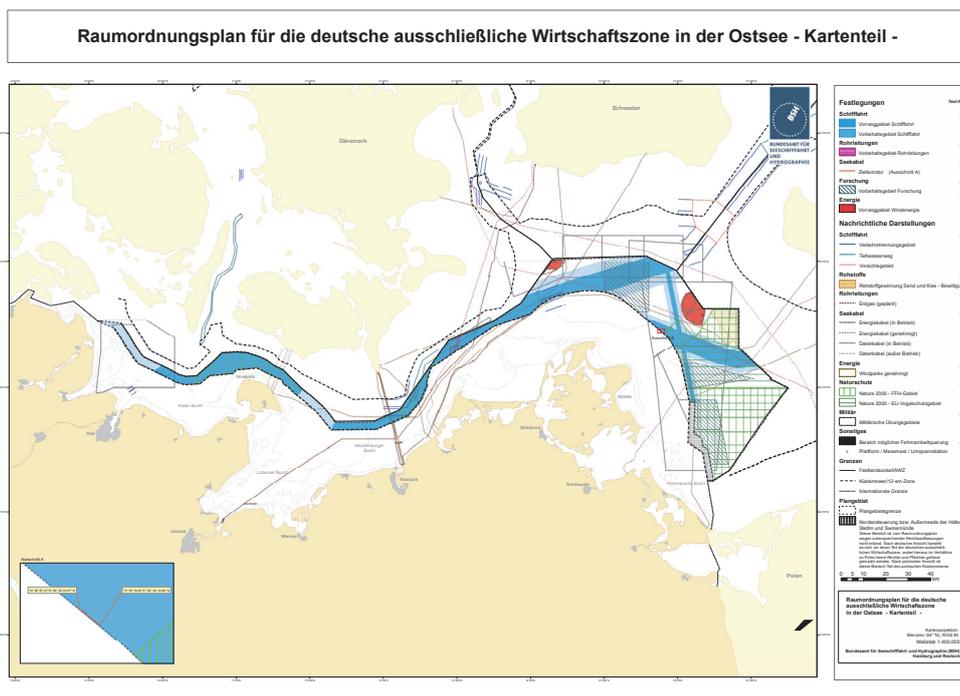
<Raumordnung AWZ 2009 – Nordsee: Karte Nordsee>

【図表7-2：国土管理計画2021（排他的經濟水域）北海・バルト海（北海部分）】



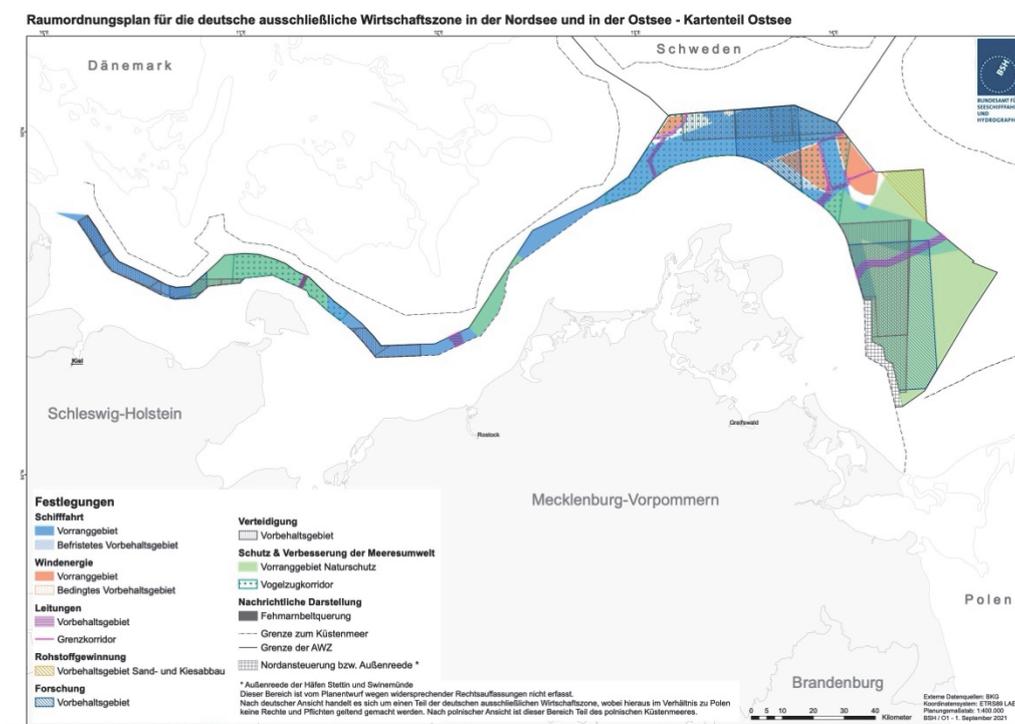
<Raumordnung 2021, bgl121058\_Anlageband\_Karte\_N\_80078>

【図表7-3：国土管理計画2009（排他的經濟水域）バルト海】



<Raumordnung AWZ 2009 – Ostsee: Karte Ostsee>

【図表7-4：国土管理計画2021（排他的經濟水域）北海・バルト海（バルト海部分）】



<Raumordnung 2021, bgb1121058\_Anlageband\_Karte\_O\_80081>

### 3. 海洋区域発展計画

前述の国土管理計画に基づき、海洋区域発展計画(FEP)が策定される(洋上風力促進法5条)。海洋区域発展計画は、洋上風力促進法の定める導入目標を実現するために、洋上風力を導入する区域について時系列を含めて策定される(図表8を参照)。最初の計画策定が2019年であり<sup>38</sup>、その後、2020年の洋上風力促進法の改正により新規目標に合わせて改訂<sup>39</sup>されている<sup>40</sup>。

計画の対象事項は、洋上風力促進法に規定されており(5条)<sup>41</sup>、同計画には、送電網について、越境的整備を含めて合わせて組み込まれている点が特徴であり、一体的整備が予定されている。例えば、FEP2020においては、国際的送電網として、北海およびバルト海に各8系統が記載されている<sup>42</sup>。

また、海洋区域発展計画には、戦略的環境アセスメントが義務付けられている<sup>43</sup>。自然環境への配慮が早期段階で実施されることにより、後続の検討過程に環境要素が反映されることになることから、洋上風力発電の適地抽出において自然環境に支障が懸念される区域を避けることが可能となる。

海洋区域発展計画の策定手続についても、洋上風力促進法により定められている(6条)<sup>44</sup>。同計画の所管は、連邦海事水路庁(BSH)である(6条1項)<sup>45</sup>。送電系統との調整については、連邦ネットワーク庁(Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Bundesnetzagentur: BnetzA)が、計画草案の通知を受けて、送電系統事業者と共同で書面による意見表明を行う(6条2項)<sup>46</sup>。戦略的環境アセスメントは、連邦海事水路庁が実施する(6条3項以下)<sup>47</sup>。

---

<sup>38</sup> FEP2019: Flächenentwicklungsplan 2019 für die deutsche Nord- und Ostsee ([https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/\\_Anlagen/Downloads/Offshore/FEP/Flaechenentwicklungsplan\\_2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Offshore/FEP/Flaechenentwicklungsplan_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=9)).

<sup>39</sup> FEP2020: Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nord- und Ostsee ([https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/\\_Anlagen/Downloads/Downloads\\_Publikationsslider/FEP\\_2020\\_Flaechenentwicklungsplan\\_2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/_Anlagen/Downloads/Downloads_Publikationsslider/FEP_2020_Flaechenentwicklungsplan_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6)).

<sup>40</sup> 海洋区域発展計画は、洋上風力促進法の目標に基づくことから、2022年の同法改正により、2022年において改訂手続が進められている。

<sup>41</sup> Vgl. § 5 WindSeeG.

<sup>42</sup> Vgl. FEP 2020 (Fn. 39), S. 117. 国際的送電網は、ドイツ、ノルウェー、イギリス、デンマーク、オランダおよびスウェーデンの間で2国間・多国間で接続されている。

<sup>43</sup> 海洋区域発展計画は、環境アセスメント法のもとで戦略的環境アセスメントが義務付けられており(35条1項1号、別表5)、洋上風力促進法においても環境アセスメント法の規定が準用されている(5条3項4文、環境アセスメント法39条3項)。

<sup>44</sup> Vgl. § 6 WindSeeG.

<sup>45</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 WindSeeG.

<sup>46</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 WindSeeG.

<sup>47</sup> Vgl. § 6 Abs. 3-5 WindSeeG. なお、戦略的環境アセスメントが実施されない場合、連邦海事水路庁(BSH)は、所掌任務に影響する関係行政庁、公益団体および公衆を、同条3項から5項に定める環境アセスメント手続(環境アセスメント法41条から44条に規定)に参加させることとされており、環境報告書の作成は不要となる(§ 6 Abs. 6 WindSeeG)。インターネットによる計画案や環境報告書の縦覧につき、vgl. § 6 Abs. 10 WindSeeG.

海洋区域発展計画は、インターネット上で公表されており、その改定過程の手續や資料も公開されている<sup>48</sup>。これにより、あらゆる主体が海域利用管理の現状と将来に向けた見通しを共有することが可能となる。この点は、海域利用の予見可能性を可視化する意味でも、洋上風力発電に対する事業者の取り組みにも寄与する。

なお、洋上風力促進法のもとで統合的な海洋区域発展計画が置かれたことにより、従来の各部門計画は、海洋区域発展計画に集約される予定である。具体的には、連邦洋上風力部門計画(Bundesfachpläne Offshore)、洋上風力送電網発展計画(Offshore-Netzentwicklungsplan)<sup>49</sup>および送電網発展計画(Netzentwicklungsplan)<sup>50</sup>は、2026年以降は、FEPに引き継がれる(洋上風力促進法9条)<sup>51</sup>。こうした計画統合も、空間管理を統合的に実施するためには、重要な制度体制である。

---

<sup>48</sup> FEP2020の改定過程につき、vgl. Laufendes Verfahren: Änderung des Flächenentwicklungsplans 2020 ([https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/flaechenentwicklungsplan\\_node.html](https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/flaechenentwicklungsplan_node.html)).

<sup>49</sup> §§ 17b und 17c Energiewirtschaftsgesetz.

<sup>50</sup> §§ 12b und 12c Energiewirtschaftsgesetz.

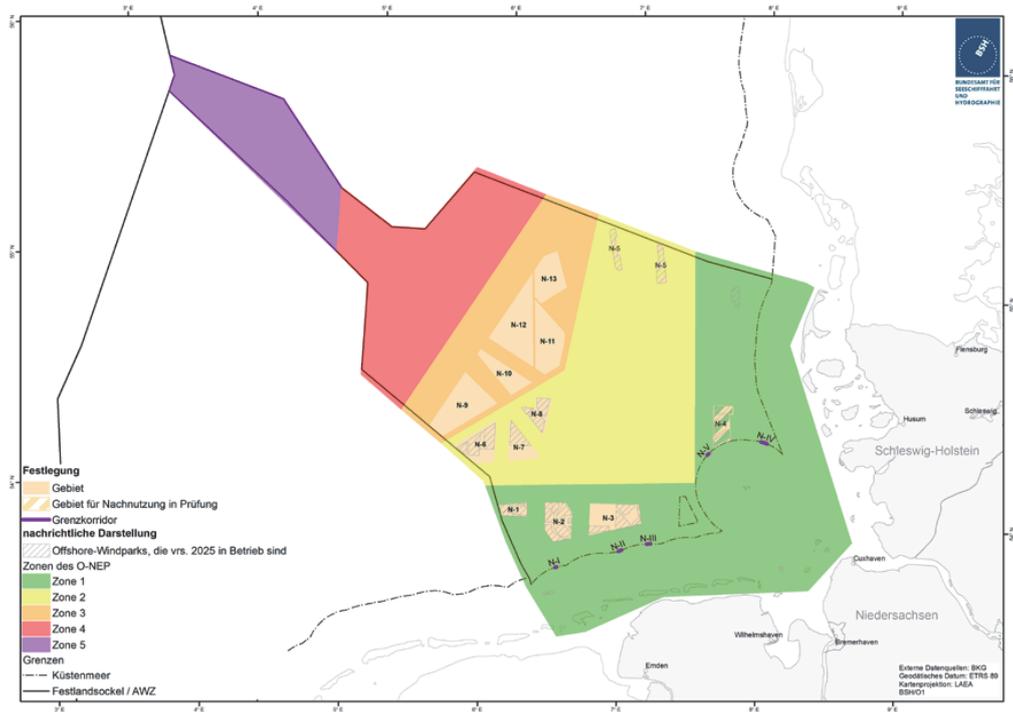
<sup>51</sup> § 9 WindSeeG.

【図表8-1：2025年末までの洋上ウィンドパーク計画】

Anbindungsleitungen Ende 2025	bis Übertragungs- kapazität	Bis Ende 2025 angebundene Offshore-Windparkvorhaben
<b>Nordsee</b>		
NOR-0-1 (Riffgat)	113 MW	Riffgat
NOR-0-2 (Nordergründe)	111 MW	Nordergründe
NOR-1-1 (DolWin5/epsilon)	900 MW	Borkum Riffgrund West II, OWP West, Borkum Riffgrund West I
NOR-2-1 (alpha ventus)	62 MW	alpha ventus
NOR-2-2 (DolWin1/alpha)	800 MW	Borkum Riffgrund 1, Trianel Windpark Borkum
NOR-2-3 (DolWin3/gamma)	900 MW	Borkum Riffgrund 2, Merkur Offshore
NOR-3-1 (DolWin2/beta)	916 MW	Gode Wind 01, Gode Wind 02, Nordsee One
NOR-3-3 (DolWin6/kappa)	900 MW	Gode Wind III, Gode Wind 04
NOR-4-1 (HelWin1/alpha)	576 MW	Meerwind Süd/Ost, Nordsee Ost
NOR-4-2 (HelWin2/beta)	690 MW	Amrumbank West, KASKASI II
NOR-5-1 (SylWin1/alpha)	864 MW	Butendiek, Dan Tysk, Sandbank
NOR-6-1 (BorWin1/alpha)	400 MW	BARD Offshore 1
NOR-6-2 (BorWin2/beta)	800 MW	Albatros, Deutsche Bucht, Veja Mate
NOR-7-1 (BorWin5/epsilon)	900 MW	EnBW He Dreiht
NOR-8-1 (BorWin3/gamma)	900 MW	EnBW Hohe See, Global Tech I
<b>Ostsee</b>		
OST-3-1 (Baltic1) <sup>10</sup>	51 MW	EnBW Baltic1, EnBW Baltic 2, GICON-SOF
OST-3-2 (Baltic2) <sup>8</sup>	339 MW	
OST-1-1 (Ostwind 1)	250 MW	Arkona-Becken Südost, Wikinger, Wikinger Süd
OST-1-2 (Ostwind 1)	250 MW	
OST-1-3 (Ostwind 1)	250 MW	
OST-2-1 (Ostwind 2)	250 MW	ARCADIS Ost I
OST-2-2 (Ostwind 2)	250 MW	Baltic Eagle
OST-2-3 (Ostwind 2)	250 MW	

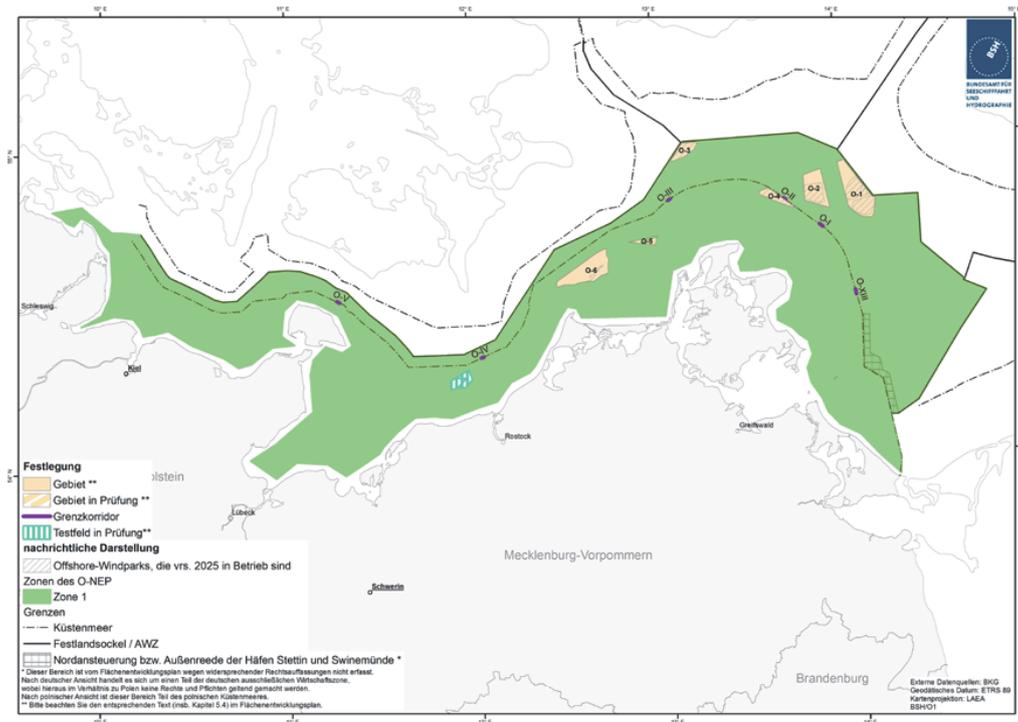
< Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nord- und Ostsee, S. 19. >

【図表8-2：2025年末までの洋上ウィンドパーク計画（排他的経済水域・北海）】



<Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nord- und Ostsee, S. 20.>

【図表8-3：2025年末までの洋上ウィンドパーク計画（排他的経済水域・バルト海）】



<Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nord- und Ostsee, S. 20.>

#### 4. 海洋区域予備調査

FEPが策定されると、それに基づき、洋上風力促進法の規定により予備調査 (Voruntersuchung)が実施される (9条以下)。この調査は、入札に先立ち、地盤、海洋環境、風況などを把握して (10条1項)、サイトの適合性を確認し、入札額の算定を行うために必要となる<sup>52</sup>。

海洋区域の予備調査の所管行政庁は、連邦ネットワーク庁 (BNetzA)であるが、協定により委託が可能となっている。そのため、排他的経済水域は連邦海事水路庁 (BSH)、沿岸域は州法指定の州行政庁が、それぞれ委託を受けて調査を実施する体制がとられている。また、調査においては、環境アセスメント法の規定が準用される (12条)。連邦海事水路庁 (BSH)は、ヒアリングの結果を受けて、追加の調査対象を設定することができる (12条3項2文)。予備調査の結果は、予備調査データポータル (Datenportal Flächenvoruntersuchung)<sup>53</sup>で公表される。

法規命令の所管については、排他的経済水域は、経済エネルギー省であり<sup>54</sup>、沿岸域は、接する州政府となる<sup>55</sup>。

なお、連邦洋上風力部門計画の場合、排他的経済水域における送電網整備に関しては、連邦海事水路庁 (BSH)が連邦ネットワーク庁 (BNetzA)と協力して、連邦自然保護庁と沿岸州の同意を得て策定している。また、制度移行に伴う事業者の経費負担に関しては、連邦憲法裁判所による違憲判断を受けて、法改正により10a条が追加されている<sup>56</sup>。

#### 5. 事業認定：入札および計画確定

前述の予備調査を経て、導入促進エリアに対して入札が実施される<sup>57</sup>。そのスケジュールはFEPに基づく。各エリアにおける事業者および市場プレミアムは、入札により決定されるが、エリアごとに導入量や基数が設定されており、入札決定された事業者は、所定の期日までに各手続を実施して、操業を開始することが義務付けられる (59条)<sup>58</sup>。

入札による指定を受けた事業者は、同法に基づく事業認定の手続を行う。洋上風力発電施設の設置・操業およびその本質的変更には、洋上風力促進法により計画確定 (Planfeststellung)

---

<sup>52</sup> 予備調査は、入札制度において法的義務である。Vgl. § 19 S. 2 Nr. 7 WindSeeG. Vgl. T. Birger; M. Gehrke; O. Outzen; T. Spangehl; L. Gates (2021): Wetterinformationen für die Ausschreibungen von Offshore-Windparks nach dem Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (WindSeeG). Poster präsentiert bei: 12. Deutsche Klimatagung, Online-Tagung, 15. bis 18. März 2021., <https://doi.org/10.5194/dkt-12-58>.

<sup>53</sup> Datenportal Flächenvoruntersuchung (<https://pinta.bsh.de>).

<sup>54</sup> 法規命令については、連邦参議院の同意不要となる。

<sup>55</sup> Vgl. § 12 Abs. 5 WindSeeG.

<sup>56</sup> Vgl. W. Kahl, Umweltrecht, Aufl. 12, 2021, S. 243.

<sup>57</sup> Vgl. § 14 ff. WindSeeG. 入札区画に関する情報提供サイト < Datenportal Flächenvoruntersuchung (<https://pinta.bsh.de>) > も参照。

<sup>58</sup> Vgl. § 59 WindSeeG. 遵守できなかった場合には、罰則がおかれている。Vgl. § 60 WindSeeG.

が必要となる（45条1項）<sup>59</sup>。計画確定手続においては、環境アセスメント評価書<sup>60</sup>など環境アセスメントの要請も組み込まれる（47条）。

ここで求められる計画確定手続は、行政手続法により規定されている特殊な手続となる（行政手続法73条1項2文）。計画確定手続を経た計画確定には、形成効・排除効・集中効が認められるため、関連する許認可とその参加手続と意見聴取も一つの手続において完結して、一つの計画確定として決定される。そのため、計画確定手続は、大規模なインフラ開発において採用されている。

他方で、そうした構造から、計画確定手続には、手続の長期化が大きな課題である。洋上風力発電の拡大との関係では、電力を北部から南部に送る高圧送電線の整備が課題となっており、高圧送電線計画<sup>61</sup>に対しては、計画確定手続が求められる<sup>62</sup>。その整備を促進するための手続の迅速化など法整備が実施されてきたものの<sup>63</sup>、現在もなお課題として残されている<sup>64</sup>。

洋上風力促進法では、風力発電施設および関連施設の計画確定における環境アセスメントについて、その実施義務が課せられている洋上風力発電施設が環境アセスメント法別表1の1.6号に掲げられている。そのもとで、洋上風力促進法51条に定める要件の下で制限することが可能とされる。具体的には、海洋区域発展計画および予備調査で実施された戦略的環境アセスメントおよび環境アセスメントに基づき、事業アセスメントは、追加的あるいは他の重大な環境影響に限定することができる<sup>65</sup>。この仕組みは、いわゆるティアリングであり、上位計画段階における環境配慮の組み込みが事業レベルの環境配慮に反映される構造となる。

## 6. 事後調査・モニタリング

FEPで実施した戦略的環境アセスメントの結果に従って、環境アセスメント法の規定に基づき、事後調査・モニタリングが実施される<sup>66</sup>。その対象や内容については、FEPにおいて、

<sup>59</sup> Vgl. § 45 WindSeeG. 環境アセスメント実施義務がない場合には、計画確定決定は、行政手続法74条6項の計画許可で代えることができる。Vgl. Kahl (Fn. 56), S. 243.

<sup>60</sup> Vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 4 WindSeeG.

<sup>61</sup> 高圧送電線計画は、11万ボルト以上の電圧で電力エネルギーを長距離輸送する高圧・超高圧送電線を整備する計画を指す（超高圧送電線は38万ボルト）。

<sup>62</sup> Vgl. § 43 Abs. 1 EnWG. 送配電網の整備に関する法制度につき、高橋寿一「送配電線をめぐる法制度に関する俯瞰的考察-再生可能エネルギーをめぐる日独比較法研究」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討-2016～2018年度 再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班 研究報告書』JELI R-No.145（2021年）17頁以下。

<sup>63</sup> 例えば、送電網整備促進法（Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze: NABEG vom 28. Juli 2011, BGBl. IS. 1690）が挙げられる。

<sup>64</sup> Vgl. M. Ibler, Die Planfeststellung-Zukunfts- oder Auslaufmodell für die Planung von Höchstspannungs-Stromleitungen in Deutschland? Manuskript, 2019, S. 6ff. 同論文の日本語訳として、山本紗知訳・山田洋監訳「計画確定—ドイツにおける超高圧送電線計画の将来モデルあるいは旧式モデル—基本、発展、利点、欠点、改善提案」獨協法学109号（2019年）339頁以下。

<sup>65</sup> Vgl. § 51 WindSeeG.

<sup>66</sup> ドイツの環境アセスメントに関する情報ポータルサイトとして、vgl. UVP-Portal des Bundes (<https://www.uvp-portal.de>).

環境評価・比較衡量の結果と合わせて規定される<sup>67</sup>。

調査の手法については、「洋上風力の影響調査基準(StUK4)」<sup>68</sup>に基づく。同基準は、連邦海事水路庁(BSH)により2013年に策定されており、3部86ページで構成されている。影響調査の基準が示されることにより、各段階の手續に関わる関係者間で標準手法が共有されることとなり、洋上風力施設の整備・操業に至る一連の過程で調査の標準化が可能となる。

## V まとめにかえて—セントラル方式に関する日本法への示唆

以上、ドイツの洋上風力発電の導入拡大に向けた法制度を概観した。洋上風力促進法によりセントラル方式を採用したことにより、今後、本格的な導入促進が期待されている。このようなドイツ型のセントラル方式は、日本法にどのような示唆をもたらさうか、本稿の関心から、主に環境に関する点に言及してまとめとしたい。

### 1. 海域管理の一体的な空間計画体制

まず、一つめのセントラル方式の特色は、海域利用を管理する空間計画のもとでの推進体制にある。長期的な空間計画の策定と管理により、他の用途との調整、将来の開発の可視化とそのコントロールが可能となる<sup>69</sup>。ここでは、国が政策的に関与して再生可能エネルギー導入促進を図る体制があり、それが法目標のもとで要請される国家の責任でもある。そうした体制下での促進区域設定であることが、事業実現の担保となり、全体的な事業リスクの低減に繋がりうる。

日本では、ドイツ法のような法目標と結びついた空間計画や推進体制はとられておらず、FEPのような洋上風力に関する全体計画も整備されていない。セントラル方式の利点は、上位計画段階で国主導により海域利用調整が図られる点が大きく、そのためには空間計画の活用が鍵を握る。くわえて、ドイツの場合、洋上風力施設とともに電力系統についても一体的に計画して整備を進める体制がとられている。ドイツでは、これまで電力系統の整備が遅れてきた事情があり、それが洋上風力の導入拡大でも支障となってきた経緯による。日本においても同様の問題状況はあるところで、陸上と比べて、利害関係者が限定的で把握が容易な海域という特性を踏まえれば一層、一体的な計画整備は有意義な方策となる。

また、空間計画における利用調整は、政策相互の共創と統合にも寄与する。カーボンニュートラルの実現やそのための再生可能エネルギーの導入拡大は重要政策であるが、同時に、

<sup>67</sup> Vgl. FEP 2020 (Fn. 39), S. 166ff. 事後調査 (Überwachungsmaßnahmen, 環境アセスメント法45条) に関しては, vgl. FEP 2020 (Fn. 39), S. 171ff.

<sup>68</sup> Standard – Untersuchung der Auswirkungen von Offshore-Windenergieanlagen auf die Meeresumwelt: StUK4 ([https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/\\_Anlagen/Downloads/Offshore/Standards/Standard-Auswirkungen-Offshore-Windenergieanlagen-Meeresumwelt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=23](https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/Offshore/Standards/Standard-Auswirkungen-Offshore-Windenergieanlagen-Meeresumwelt.pdf?__blob=publicationFile&v=23)).

<sup>69</sup> 空間計画一般における気候分野に関する論点として, vgl. M. Sauthoff, Klimaschutz in der Raumordnung, ZUR 2021, S. 140 ff.

2021年のG7サミットにおける国際約束として、2030年までに国土の30%以上を自然環境エリアとして保全する目標(30 by 30)があり、NACES海洋保護区など国際的取り組みが始まっている(図表9)<sup>70</sup>。30 by 30は、日本も掲げているが<sup>71</sup>、現状では、2021年において陸域20.5%、海域13.3%にとどまっており、特に海域では目標達成にハードルが高い状況にある。今後、生物多様性保全を含む他の国際的要請に添えていくためにも、一体的な計画的整備は有意義な方策である。

## 2. 計画手続整備と入札制度採用

二つには、セントラル方式として一体的計画体制における手続整備、およびそのもとの導入促進区域に対する入札制度の採用がある。セントラル方式で図られる洋上風力の価格引き下げは、国の一体的計画体制による制度コストと事業リスクの低減と合わせて、経済市場が適切に機能することによる。公正な市場競争を可能にするためには、計画過程の透明性確保と手続ルールの整備が求められる。

将来に向けて計画的な洋上風力発電の導入が進められる過程において、入札制度は、一定の公的ルール下で市場競争原理を組み入れることが可能となる。促進区域における発電事業は、海域空間という限られた公共資源を占有的に使用することを認める仕組みであることを踏まえれば、公正な競争制度のもとで事業者選定が実施される必要がある。海域空間では、他の公共利用との共存や自然環境の保全も重要であり、それを担保できる立地と条件で洋上風力発電を拡充していくことは、日本にも共通する要請である。

計画手続において、国が実施する予備調査の結果とデータが広く公開されることは、事業者間の公正な競争環境としてのみならず、国民を含む社会的共有に寄与する。先行事業を通じて蓄積される海洋環境に関する情報が後続事業のコストを引き下げ、導入を迅速かつ容易にする。これにより、新規参入を促し、市場形成も期待される。後述するような、日本の環境アセスメント等をめぐる手続的混乱は、総体的な手続整備により回避可能である。他方で、各事業に関する政府と市場との責任分担の問題は、ドイツでも指摘されており、公的主体が担うによる手続が民間の事業に接続していく計画手続の本質的課題は残されている<sup>72</sup>。

---

<sup>70</sup> 2021年10月1日に北東大西洋の海洋環境保護に関する条約(OSPAR条約)のもとで、世界最大規模となる約60万平方キロメートルの海洋保護区(Hochsee-Meeresschutzgebiet „NACES“: North Atlantic Current Evlanov Sea basin)の創設が合意された。対象海域に生息する多様な鳥類の保護が目的であり、ドイツを含む締約国は拘束力のある環境目標を設定して、沿岸・海洋地域の少なくとも10%を保全することを目指す。Vgl. BMUV, Pressemitteilung Nr. 248/21, 1. Oktober 2021 (<https://www.bmu.de/pressemitteilung/nordostatlantik-staaten-schaffen-eines-der-groessten-meeresschutzgebiete-der-welt>)。)

<sup>71</sup> 生物多様性国家戦略関係省庁連絡会議「30by30ロードマップ」(2022年3月30日)。

<sup>72</sup> W. Durner, Planung, Finanzierung und Zulassung von Offshore-Windenergie – Grundfragen des maritimen Infrastrukturrechts, ZUR 2022, S.6f, 8f.

ドイツでは、2022年のワードとして「時代の転換(Zeitenwende)」が選ばれた<sup>73</sup>。多角的な含意を有するが、エネルギー政策もまさに転換期にある。2021年末に発足した連立政権では、2045年までにカーボンニュートラル達成を目標として、グリーン経済への移行を推進する。同連立協定2021-2025「さらなる進化へ挑戦：自由・正義・持続可能性のための連立」(Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit)<sup>74</sup>では、気候変動防止関係の政策について意欲的な方針を掲げている。例えば、2022年4月に新政権の下で作成された、いわゆるイースターパッケージ(Osterpaket)<sup>75</sup>に基づき、同年7月に再生可能エネルギーの導入加速にむけた7法律の制定・改正が実施されている。再生可能エネルギー法の改正、国土面積の2%に陸上風力を設置することを目指す、陸上風力拡大促進法の制定などと合わせて<sup>76</sup>、洋上風力促進法も改正されており、導入目標の引き上げ、新たな区域区分と入札制度が導入されている<sup>77</sup>。新制度の成果は今後となるが、セントラル方式のもと洋上風力拡大を先導してきたヨーロッパでは、再生可能エネルギーへのシフトを強めており、そうしたグローバル市場と対峙して日本の洋上風力法制度をいかに再設計するかは問われることとなる。

### 3. 環境アセスメント制度の多段階連携と情報整備

三つとして、環境アセスメントとの多段階連携が挙げられる。ドイツ洋上風力促進法では、上位計画の国土利用計画から促進区域で認定された事業計画まで環境アセスメントが多段階で制度的に組み合わされている。とりわけ、海洋区域発展計画においては、洋上風力の促進区域を可視化することにより、今後の事業による環境影響の予見可能性が高まり、累積的影響も考慮することが可能となる。上位計画における戦略的環境アセスメントの導入は、上位計画の環境影響評価を後続の計画や事業案に引き継ぐことができ、時系列的に一体的な環境配慮が実施できる。これを実現するためには、一連の環境影響配慮において、洋上風力に特化した統一的基準の採用も必須であり、ドイツの取り組みは日本法にとって示唆に富む。

日本の場合、再エネ海域利用法による事業に対して、環境影響評価法の特例は置かれていない。そのため、事業者は公募選定された後に環境影響評価法による環境アセスメントの実

---

<sup>73</sup> Vgl. Gesellschaft für deutsche Sprache (GfdS), "GfdS wählt »Zeitenwende« zum Wort des Jahres 2022", Pressemitteilungen, 9. Dezember 2022 (<https://gfdS.de/wort-des-jahres-2022/>).

<sup>74</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

<sup>75</sup> イースターパッケージの概要につき、vgl. BMWK, Überblickspapier Osterpaket, vom 6. April 2022 ([https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/0406\\_ueberblickspapier\\_osterpaket.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/0406_ueberblickspapier_osterpaket.pdf?__blob=publicationFile&v=14)).

<sup>76</sup> Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien: EEG 2023 vom 8. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1726), Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20 Juli 2022 (BGBl. I S. 1353).

<sup>77</sup> Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz: WindSeeG) vom 8. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1726). Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Windenergie- auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften, BT-Drucksache 20/1634, 2. Mai 2022, S. 57ff (Begründung).

施が必要となる。それを見越して、事業者が公募選定前に配慮書手続に着手している実態があり、同じ海域で複数の事業者が同時に環境影響評価手続を行う事例も見られるところで、自然環境や地域社会への負荷、調査・手続の非効率性など問題が指摘されている<sup>78</sup>。

ドイツを含む他国の制度例を見ても、戦略的環境アセスメントのような早期に環境配慮を組み込むことがセントラル方式の優位な点である。この点については、再エネ海域利用法は、法制定時の議論からは、環境アセスメントとの制度的連携を検討できていなかった事情がうかがえることから<sup>79</sup>、改めて議論が求められる。

他方で、海域については、環境情報が十分に把握できていない課題がある。ドイツを含む他国でも共通であり、セントラル方式導入に当たり各国が試行錯誤しながら自然生態系の情報収集を進めてきた経緯がある<sup>80</sup>。ドイツの洋上風力促進法では、国による予備調査が実施されて、入札に先立ち環境を含む情報が広く公開される手続が取られており、こうしたDX標準の体制整備が日本法にも求められる。日本でも、再エネ海域利用法の制定により、海洋環境情報が必須となったが、欧州と比較して環境省のセンシティブマップは質量ともに不十分であると指摘されている<sup>81</sup>。この点は日本でも認識されており、2022年のJOGMEC法改正により、洋上風力発電のための地質構造調査等をJOGMECが担うことになり<sup>82</sup>、政府に準ずる主体が調査を実施する体制が導入されるに至った。環境情報の収集には時間と費用が必要であるが、段階的に積み重ねながら、データベースを構築し、洋上風力の影響調査を標準化していくことは、洋上風力発電の導入拡大と同時に持続可能な海域利用にも資する方策であると考えられる。

---

<sup>78</sup> 参照、内閣府 再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース・前掲注(2)、星明「環境影響評価制度の動向と課題—風力発電所を中心に—」立法と調査446号(2022年)42頁。

<sup>79</sup> 参照、中央環境審議会環境影響評価小委員会(第6回)議事録〔担当課長発言〕(2019年4月25日)。また、再エネ海域利用法案審議では、環境アセスメントについては、既存制度における迅速化を図る方針にとどまっている。参照、星・前掲注(78)42頁。

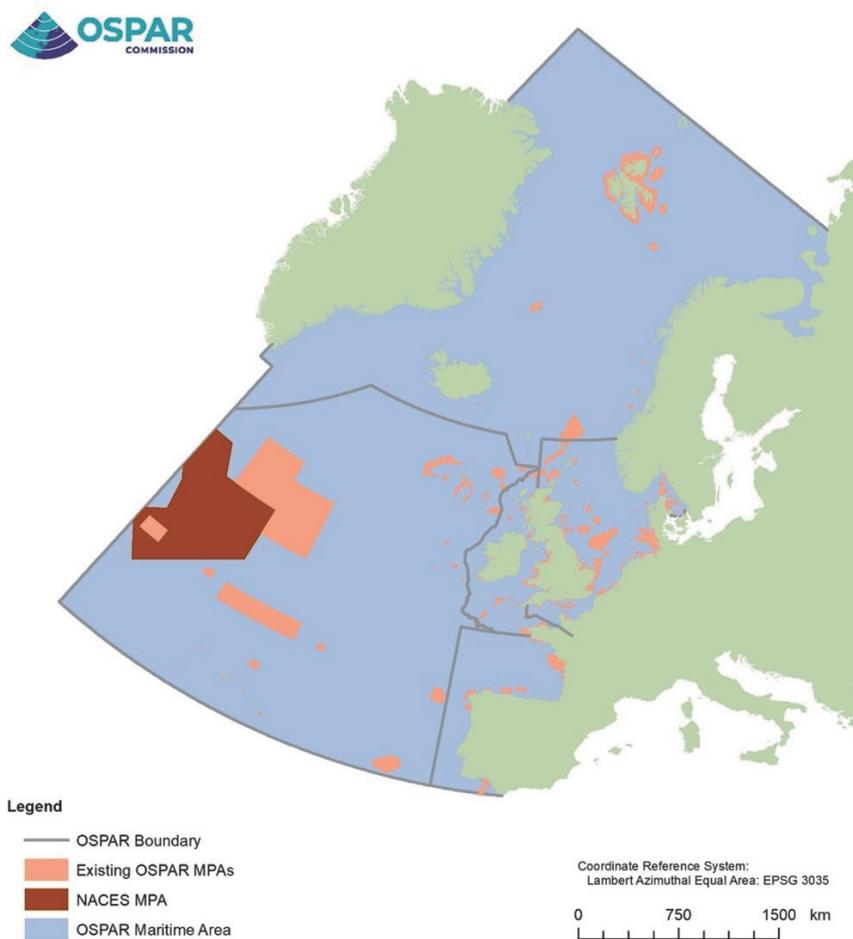
<sup>80</sup> ドイツでは、洋上風発の適地選定のために、26種の海鳥を対象に行動的特性や通年の洋上分布など長期的かつ詳細な鳥類調査が行われてハザードマップが作成されたとされる。参照、風間健太郎「洋上風力発電が海洋生態系におよぼす影響」保全生態学研究17号1号(2012年)116頁以下。

<sup>81</sup> 風間健太郎・綿貫豊「洋上風力発電の海鳥への影響を軽減するためのセンシティブマップ作成手法とその課題」保全生態学研究28巻2号(2021年)11頁。

<sup>82</sup> JOGMEC法11条6号。同法改正に伴い、JOGMECの正式名称は「独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構」に変更されている。参照、経済産業省ニュースリリース『『安定的なエネルギー需給構造の確立を図るためのエネルギーの使用の合理化等に関する法律等の一部を改正する法律案』が閣議決定されました』(2022年3月1日)、

<https://www.meti.go.jp/press/2021/03/20220301002/20220301002.html> (最終閲覧日:2024年4月8日)。

【図表9：NACES海洋保護区（NACES: North Atlantic Current Evlanov Sea basin）】



< <https://www.bmu.de/pressemitteilung/nordostatlantik-staaten-schaffen-eines-der-groessten-meeresschutzgebiete-der-welt> >

【附記】本稿は、2022年4月11日に日本エネルギー法研究所環境法制・事例検討班研究会における研究報告を元としている。同報告後、環境法研究16号39-68頁（2023年）に公表の機会を得た。その後、ドイツでは、洋上風力促進法を含む複数の法改正が行われており、最低限の加筆を行った。2023年4月15日、計画より遅れて稼働中3基の原発が電源利用を停止して、脱原発が完了した。



## 第 5 章

### 福島第一原子力発電所からのALPS処理水海洋放出 —法的見解とIAEA包括報告書を中心として—

法政大学教授  
岡 松 暁 子



## I はじめに

2011年3月11日に起こった東日本大震災の際の津波により、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という）1・2・3号機において全電源喪失による炉心溶融（メルトダウン）が発生する事故が生じた。そのため東京電力は、原子炉の温度上昇の抑制や核燃料デブリの冷却のために淡水や海水を投入したが、放射性物質に触れた冷却水や建屋内等に溜まる放射性物質に触れた地下水や雨水などが建屋に滞留することとなった<sup>1</sup>。この汚染水をセシウム吸着装置と多核種除去設備（ALPS）によりトリチウム以外の62種類の放射性物質を法令に定められた基準を満たすレベルにまで浄化処理したものをALPS処理水と呼び、敷地内のタンクで保管している<sup>2</sup>。しかし、汚染水は今なお発生し続けており、タンクによる貯蔵は限界に達しつつあることから、政府は2021年4月13日に、ALPS処理水を海洋放出するという方針を決定した<sup>3</sup>。

この海洋放出に日本政府が言及し始めた2019年頃より、ロンドン条約および議定書の締約国会合やそれに先立って開催されるロンドン議定書遵守グループ会合、また海洋放出という方針が決定されて以降は国際原子力機関（以下「IAEA」という）の総会等において、韓国、中国、グリーンピースインターナショナル等により安全性への懸念や抗議が示されてきた<sup>4</sup>。また、韓国については、一時、国際海洋法裁判所への提訴も検討しているとの報道も見られた<sup>5</sup>。

このような状況をうけて、国際海事機関（以下「IMO」という）に置かれているロンドン条約・議定書の事務局は、海洋放出のロンドン議定書上の法的位置付けについて、2022年に「法

---

<sup>1</sup> 汚染水対策については、多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会報告書」（2020年2月10日）（以下「報告書」という）10頁。

<sup>2</sup> ALPS処理水の安全性については、廃炉・汚染水・処理水対策福島評議会（第26回）資料3-2「ALPS処理水の処分に伴う対策の進捗と今後の取組」（2022年2月2日）、

[https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/decommissioning/committee/fukushimahyougikai/2022/26/shiryoku\\_03\\_02\\_01.pdf](https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/decommissioning/committee/fukushimahyougikai/2022/26/shiryoku_03_02_01.pdf)（2024年5月30日最終閲覧、以下のURLについても同様。）を参照。

<sup>3</sup> 海洋放出の決定は、専門家により組織された「トリチウム水タスクフォース」、「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」（ALPS小委員会）が6年以上に渡り議論を重ね、「技術的に実施可能」とした5つの処分方法を評価した上で、「タンク増設の余地は限定的」であり、「水蒸気放出か海洋放出が現実的な選択肢」とであると結論づけた。また、前例や実績があることから「海洋放出がより確実に実施可能」としている。この点についての政府見解については、ALPS処理水の処分にに関する基本方針の着実な実行に向けた関係閣僚会議（第1回）資料1「ALPS処理水に処分にに関する基本方針の着実な実行に向けて」（2021年4月16日）、

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hairo\\_osensui/alps\\_shorisui/dai1/siryoku1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hairo_osensui/alps_shorisui/dai1/siryoku1.pdf)を参照。

<sup>4</sup> たとえば、ロンドン議定書の締約国会合に提出された韓国からの文書は以下のとおり。“Concerns regarding the decision on the discharge of radioactive wastewater from the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant into the sea, Submitted by the Republic of Korea”, LC 43/11/1. これに対する日本の見解は、“Comments on documents LC 43/11 and LC 43/11/1”, Submitted by Japan, LC 43/11/2.

<sup>5</sup> Reuters Webサイト「韓国大統領、処理水放出決定で国際海洋法裁判所への提訴検討を指示」（2021年4月14日）<https://www.reuters.com/article/idUSKBN2C10JE/>.

的助言」を出すに至った<sup>6</sup>。そこで、本稿ではこの「法的助言」を検討し、改めてALPS処理水の海洋放出の合法性について考察する。

なお、2023年8月24日から18日間に渡り、福島第一原発から第1回目のALPS処理水の海洋放出が行われたところ、放出開始後、中国は日本産水産品輸入を全面的に停止し、香港やマカオも、10都県産の水産品または生鮮食品等の輸入禁止措置をとった。また、ロンドン議定書の会合やIAEAの総会でも引き続き、韓国、中国、グリーンピースインターナショナルより懸念と抗議が示された。海洋放出はその後、同年10月5日から18日間、11月2日から18日間、2024年2月28日から18日間、同年4月19日から18日間、同年5月17日から18日間と、2024年6月4日までに6回行われている<sup>7</sup>。

## II ALPS処理水の海洋放出のロンドン条約・議定書における法的位置付け

### 1. ロンドン条約・議定書の内容

「法的助言」の内容に言及する前に、まずはロンドン条約と議定書の内容について概観しておく。

1972年に開催された国連人間環境会議（ストックホルム会議）において、海洋投棄規制のための包括的な枠組みを設立する努力が推奨されたことから、同年12月にIMOでロンドン条約が採択された<sup>8</sup>。ロンドン条約は、内水を除くすべての海域を対象に（3条3項）、船舶・航空機・人工海洋構造物からの廃棄物の海洋投棄による海洋の汚染を防止することを目的とした、陸上起因廃棄物を船舶等から海に投入し処分する海洋投棄の規制のための、初の国際条約である。本条約は、附属書Iに海洋投棄を禁止する品目を列挙し、それらの廃棄物等に該当しないものは一定の手続をとれば海洋投棄できるという、いわゆるブラックリスト方式をとっている<sup>9</sup>。

その後、1996年に、ロンドン条約の規制を強化することを目的として、ロンドン議定書<sup>10</sup>が採択された。本議定書は、予防的取組み及び汚染者負担原則に基づき（3条1項、2項）、投棄を検討できる品目を列挙するというリバースリスト方式を採用している。すなわち、附属書I

---

<sup>6</sup> “Legal advice on the application of the London Protocol, Note by the Secretariat” (Hereinafter as “Legal advice”), LC 44/II, 29 July 2022. なお、日本は、事務局に「法的見解」を要請すること自体に反対していた。Ibid., para. 2.

<sup>7</sup> 放出実績については、東京電力ホールディングス株式会社Webサイト「処理水ポータルサイトALPS処理水海洋放出の状況 放出実績」、[https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/performance\\_of\\_discharges/](https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/performance_of_discharges/)を参照。

<sup>8</sup> 正式名は、「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」。1972年採択、1975年発効。締約国は87ヵ国（2024年1月現在）。

<sup>9</sup> 附属書Iに掲げる廃棄物及びその他の物については投棄を禁止（4条1項(a)）、附属書IIの廃棄物等については事前の特別許可（4条1項(b)）、その他の廃棄物等については、事前の一般許可（4条1項(c)）を必要とする。

<sup>10</sup> 正式名は、「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年の議定書」。1996年採択、2006年発効。締約国は54ヵ国（2024年1月現在）。

に掲げる廃棄物等<sup>11</sup>を除き、海洋投棄及び洋上焼却を原則禁止とし（4条1項、5条）、附属書 I に掲げる廃棄物の投棄を検討する際には、一般注意義務として、環境汚染物質の除去及び漁ろう・航行の重大な障害防止が求められることになる。また、附属書 I に掲げる廃棄物等の投棄には附属書 II に基づく許可を要し（4条2項）、その許可の発給にあたっては、事業者が環境影響等を予測・評価し、規制当局がその結果を審査する仕組みを設けることが求められる（4条）。さらに、ロンドン条約上は適用除外とされていた内水においても、各国は議定書の規定を適用するか、または他の効果的な措置を取るべきとされている（7条）。なお、高レベルおよび低レベルの放射性廃棄物の投棄は1993年以降禁止されている。ただし、IAEAによって定義され、かつ、締約国によって採択される「僅少(*de minimis*)」レベルの濃度の放射性廃棄物投棄については、以後25年毎に再検討がなされることとなっている<sup>12</sup>。

## 2. 「法的助言」の内容

そこで、本件に関して第一に検討すべきことは、ALPS処理水の海洋放出が、ロンドン条約・議定書の規制範囲に含まれる問題であるかどうかである。ALPS処理水は、陸上施設からパイプラインを経由して海洋に放出されるが<sup>13</sup>、事務局の「法的助言」は、以下の2つの観点から検討を行っている。すなわち、第一に、「投棄」の定義にパイプラインを経由した廃棄物の投棄が含まれるか、第二に、パイプラインは投棄の定義における「人工海洋構築物」に該当するか、である。

### ① 「投棄」の定義<sup>14</sup>

まず、「投棄」とは何かであるが、ロンドン議定書では、「投棄」を、「廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物から海洋へ故意に処分すること」と定義している（1条4項）<sup>15</sup>。海洋放出の方法がパイプラインを経由したものであることから、

<sup>11</sup> 海洋投棄を検討することができる廃棄物その他の物は、以下のとおりである。1.しゅんせつ物 2.下水汚泥 3.魚類残さ又は魚類の産業上の加工作業によって生じる物質 4.船舶及びプラットフォームその他の人工海洋構築物 5.不活性な無機性の地質学的物質 6.天然に由来する有機物質 7.海洋投棄以外の処分が物理的に困難な地域（小島嶼国等）で発生する鉄、コンテナ等から構成される物質 8. 二酸化炭素隔離のための二酸化炭素を含んだガス。

<sup>12</sup> ロンドン条約・議定書を含む放射性廃棄物の処分問題については、拙稿「放射性廃棄物の処分を巡る国際枠組み」日本エネルギー法研究所編『環境法政策の現状と課題に関する検討－2019～2020年度環境問題に係る法的論点検討班 研究報告書－(JELI-R-No.150)』（2022年）109-119頁。

<sup>13</sup> この「法的見解」が出された時点（2022年7月29日）では、ALPS処理水の海洋放出は行われていなかったが、パイプラインを経由して放出されることは予測されていた。その後の実際の放出はパイプラインを経由して行われている。

<sup>14</sup> “Legal advice”, paras. 5-8.

<sup>15</sup> 1条4項は、以下のように規定する：「4.1 『投棄』とは、次のことをいう。4.1.1 廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物から海洋へ故意に処分すること。4.1.2 船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物を海洋へ故意に処分すること。4.1.3 廃棄物その他の物を船舶、航空機又はプラットフォームその他の人工海洋構築物から海底及びその下に貯

船舶、航空機又はプラットフォームからの放出ではなく、したがって、当該放出が投棄にあたるのか否かの判断には、パイプラインが人工海洋構築物であるかどうかの検討が必要になる（傍点筆者）。

## ②「海洋」の定義<sup>16</sup>

ロンドン議定書では、「海洋」は「『海洋』とは、国の内水を除くすべての海域並びにその海底及びその下をいい、陸上からのみ利用することのできる海底の下の貯蔵所を含まない。」と定義されている（1条7項）<sup>17</sup>。このことから、パイプラインが「海洋」に設置された設備であるかどうか論点となる。

## ③「人工海洋構築物」の定義<sup>18</sup>

ロンドン条約・議定書では、「その他の人工海洋構築物（other man-made structures at sea）」は定義されていない。また、その他の条約においてもこれを定義しているものはない。しかし、1997年にロンドン条約の締約国会議で採択された「プラットフォームまたはその他の人工海洋構築物の評価のための特定のガイドライン」（2019年に改訂）では、「その他の人工海洋構築物」には「灯台、ブイ、海上輸送施設が含まれる可能性がある」とされており<sup>19</sup>、パイプラインは「その他の人工海洋構築物」には含まれていないと考えられる<sup>20</sup>。なお、ロンドン議定書1条4項2.3が、「投棄に含まれない("Dumping" does not include)」ものとして、「単なる処分目的以外の目的で配置された物（例えば、ケーブル、パイプライン、海洋調査機器）」と規定しており、パイプラインは当該条項の「投棄」に含まれない対象「物」として明示されている。このことから、パイプラインは、規定上、十分認識された存在であり、これが「その他の人工海洋構築物」に明示的に規定されていないことは、その定義には含まれないことを補強する証拠と考えられる。

---

蔵すること。4.1.4 故意に処分することのみを目的としてプラットフォームその他の人工海洋構築物を遺棄し、又はその場で倒壊させること。」。なお、ロンドン条約3条1項(a)、国連海洋法条約（以下「UNCLOS」という）1条1項(5)でも、同様の定義がなされている。

<sup>16</sup> “Legal advice”, para. 9.

<sup>17</sup> 1.7. "Sea" means all marine waters other than the internal waters of States, as well as the seabed and the subsoil thereof; it does not include sub-seabed repositories accessed only from land.

<sup>18</sup> “Legal advice”, paras. 10-14.

<sup>19</sup> Specific Guidelines for Assessment of Platforms or Other Man-made Structures at Sea (Hereinafter as Specific Guidelines), [https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil\\_imo\\_platwag.pdf](https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_imo_platwag.pdf).

<sup>20</sup> Specific Guidelines, paras. 10-11. 2019年の改訂ガイドラインにも、「締約国が、国内法またはその他の関連する国際義務に従って、ロンドン条約1条および2条、ロンドン議定書2条の目的を考慮しながら廃棄または処分するための許可手続を必要とするその他の構築物をさす可能性がある」とあり、ここからパイプラインが人工海洋構築物とはみなされないことが推論されよう。Revised Specific Guidelines for Assessment of Platforms or Other Man-made Structures at Sea, 1/1.10, LC 41/17/Add.1, annex 8, p.3,

<https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/2019%20Revised%20guidance%20for%20platforms.pdf>.

そして、上記の「海洋」の定義を再度確認すると、「陸上からのみ利用することのできる海底の下の貯蔵所」が「海洋」から除外されていることから類推すると、陸地に接続しているパイプラインも、そのパイプラインを介して排出される廃棄物も、「海洋に(into the sea)」存在はするが、厳密には「海上(at sea)」に存在するものではないということになる。

### 3. 小括

上記のとおり、パイプラインは「人工海洋構築物」には当たらず、パイプラインを経由した陸上からの処分は「投棄」の定義に該当しない<sup>21</sup>。したがって、当該海洋放出は、ロンドン条約・議定書の規制対象には含まれない。

## III ALPS処理水の海洋放水にかかる日本の義務

### 1. 国際基準と東京電力による評価

ALPS処理水の海洋放出は、ロンドン条約・議定書の対象とはならないが、このことをもって、日本がいかなる国際義務にも違反していないということに論理必然的になるわけではない。特に問題となるのは、国連海洋法条約（以下「UNCLOS」という）の194条<sup>22</sup>および207条<sup>23</sup>は、締約国にパイプラインを含む陸にある発生源からの海洋環境の汚染の防止・軽減・規制のための法令制定を義務付けており、日本もこれに従い、ALPS処理水が国際基準に則って放出されているかどうかを示す必要がある。

放射線廃棄物の処分に関する国際基準は、IAEAが1974年以来、「原子力安全基準」(Nuclear Safety Standards: NUSS)を策定し国際統一基準を示してきた<sup>24</sup>。具体的な基準設定は各国の裁

<sup>21</sup> UNCLOS上も同様のことが言える。

<sup>22</sup> 【194条】海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための措置

1 いずれの国も、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため、利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ、単独で又は適当なときは共同して、この条約に適合するすべての必要な措置をとるものとし、また、この点に関して政策を調和させるよう努力する。

2 いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における活動が他の国及びその環境に対し汚染による損害を生じさせないように行われること並びに自国の管轄又は管理の下における事件又は活動から生ずる汚染がこの条約に従って自国が主権的権利を行使する区域を越えて拡大しないことを確保するためにすべての必要な措置をとる。

3 この部の規定によりとる措置は、海洋環境の汚染のすべての発生源を取り扱う。この措置には、特に、次のことをできる限り最小にするための措置を含める。(以下、略)

<sup>23</sup> 【207条】陸にある発生源からの汚染

1 いずれの国も、国際的に合意される規則及び基準並びに勧告される方式及び手続を考慮して、陸にある発生源（河川、三角江、パイプライン及び排水口を含む。）からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため法令を制定する。(以下、略)

<sup>24</sup> IAEAは、1996年以後、安全基準シリーズの策定を進めており、出版されているものは、以下で入手可能。<https://www.iaea.org/publications/search/type/safety-standards-series>.

国際原子力法制の発展と機能分化については、森田章夫「原子力開発と環境保護—環境保護法としての国際原子力法制の現状と課題—」国際法学会編『日本と国際法の100年 第6巻 環境と開発』（三省堂、2001年）164-165頁。IAEAの原子力安全基準全般については、拙稿「国際原子力機関(IAEA)の安全基準と原発事故—国際法上の観点から」論究ジュリスト19号(2016年)66-73頁；同・前掲注(12)109-119頁。

量に委ねられており、その実施も各国の自発性に依存しているのみならず、この基準自体には法的拘束力がないが、日本は、以下のとおり、国際機関の定めた基準やそれに基づいて制定されている国内法に則ってALPS処理水を放出している<sup>25</sup>。

## 2. IAEA包括報告書による評価

放出するALPS処理水は、規制基準を厳格に遵守するのみならず、風評被害を最大限に抑制するため、海水により100倍以上に希釈し、排出口でのトリチウム濃度を1,500ベクレル(Bq)/ℓ未満とし、トリチウム以外の核種の告示濃度限度比総和も1未満になるまで二次処理が実施されている。これは、規制基準の1/40、世界保健機構(WHO)飲料水基準の1/7の水準である<sup>26</sup>。希釈後のALPS処理水は、放出水が希釈用の海水として再取水されにくくするため、発電所沖合約1キロの海底より放出する。放出により異常が発生した場合には、速やかに緊急遮断弁を閉じるとともに、ALPS処理水の移送ポンプを停止して放出も停止する仕組みになっている<sup>27</sup>。

放出に先立ち、2022年にIAEAが処理水安全レビューおよび規制レビューを実施し、ALPS処理水の安全性、規制プロセスの妥当性、処理水のサンプリング分析結果についての報告書を公表した<sup>28</sup>。そして2023年には、これらのレビューを踏まえた最終的な包括報告書を公表した。包括報告書の要点は以下のとおりである。

### ①人と環境への放射線影響

IAEAは、ALPS処理水の海洋放出の人および環境に対する影響は、無視できる程度であると

---

<sup>25</sup> 特に放射性廃棄物については、平成25年4月12日原子力規制委員会告示第3号「東京電力株式会社福島第一原子力発電所原子炉施設の保安及び特定核燃料物質の防護に関して必要な事項を定める告示」(最終改正：令和2年)、平成27年8月31日原子力規制委員会告示第8号「核原料物質又は核燃料物質の製錬の事業に関する規則等の規定に基づく線量限度等を定める告示」(最終改正：令和2年)等によって規制されている。

<sup>26</sup> なお、トリチウムは自然界にも広く存在し、飲料水などを通じて人間の体内にも取り込まれるが、排泄されるため、特定の生物や臓器に濃縮されることはない。

<sup>27</sup> 原子力規制庁による「東京電力福島第一原子力発電所における規制と実施計画の審査に係る参考資料」は以下で入手可能。<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/502394.pdf>

<sup>28</sup> IAEAは、IAEA憲章3条A6に制定されている任務（「国際連合の権限のある機関及び関係専門機関と協議し、かつ、適当な場合にはそれらと協力して、健康を保護し、並びに人命及び財産に対する危険を最小にするための安全上の基準（労働条件のための基準を含む。）を設定し、又は採用すること、機関みずからの活動並びに機関がみずから提供し、その要請により提供され、又はその管理下若しくは監督下において提供された物質、役務、設備、施設及び情報を利用する活動に対して、前記の基準が適用されるように措置を執ること並びに、いずれかの二国間若しくは多数国間の取極の当事国の要請を受けたときは、その取極に基づく活動に対し、又はいずれかの国の要請を受けたときは、その国の原子力の分野におけるいずれかの活動に対して、前記の基準が適用されるように措置を執ること。）」に基づいてタスクフォースを設置し、調査を行った。同タスクフォースはIAEAの幹部職員が議長を務め、アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、中国、フランス、マーシャル諸島、韓国、ロシア、英国、米国、ベトナムからの専門分野において広範な経験を有する国際的に認められた独立した専門家と、IAEA事務局の専門家によって構成された。*IAEA Comprehensive Report on the Safety Review of the ALPS Treated Water at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Station (Hereinafter as IAEA Comprehensive Report)*, 2023, [https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea\\_comprehensive\\_alps\\_report.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea_comprehensive_alps_report.pdf).

結論付けている<sup>29</sup>。その根拠として、東京電力が実施した放射線環境影響評価が国際安全基準に従って実施されていること<sup>30</sup>、東京電力が放出前に評価したALPS処理水中の放射性物質の種類は、十分に保守的かつ現実的であること<sup>31</sup>、海洋拡散モデルに基づき、国際水域は海洋放出の影響を受けないこと<sup>32</sup>、を挙げている。

## ②放出制御の設備およびプロセスの健全性

ALPS処理水放出関連設備の設計と運用手順には的確に予防措置が講じられている。たとえば、ALPS処理水の放出を制御するシステムとプロセスについては、緊急遮断弁や放射線検出器などが重層的にシステムに組み込まれており、堅固であると結論付けている<sup>33</sup>。

## ③規制による管理と認可

原子力規制委員会は、日本国内の独立した規制機関として、安全に関する適切な法的規制枠組みを制定し、それを実施しているとした<sup>34</sup>。

## ④分析および環境モニタリング

政府と東京電力によるモニタリングに関する活動は、国際安全基準に沿って行われているとした<sup>35</sup>。また、IAEAと海外の第三者分析機関が行った分析結果によると<sup>36</sup>、東京電力は、ALPS処理水の放出にあたり正確で精密なALPS処理水の分析を実施する能力を有しており、ALPS処理水の放出中における福島第一原発での継続的な技術的ニーズを支えるための持続可能で堅固な分析体制を構築していることを実証していることを認めた<sup>37</sup>。さらに、IAEAと海外の第三者分析機関のいずれも、有意に存在する追加の放射性核種を検出していないとした<sup>38</sup>。

なお、モニタリングは、放出中および放出後にも継続的に行われており、その結果も随時公表されている<sup>39</sup>。

---

<sup>29</sup> IAEA Comprehensive Report, p. V.

<sup>30</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 83.

<sup>31</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 58.

<sup>32</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 80.

<sup>33</sup> IAEA Comprehensive Report, pp. 29, 53.

<sup>34</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 42.

<sup>35</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 94.

<sup>36</sup> 「ALPS 処理水及び海洋環境中の放射性核種分析における分析機関間比較 (Interlaboratory Comparison (ILC))」。2022年10月にALPS処理水等貯蔵タンクから採取したALPS処理水に対して、東京電力、IAEAの研究所およびIAEAに選定された韓国の分析機関が実施した分析の結果比較をIAEAが行ったものである。

<sup>37</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 108.

<sup>38</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 107.

<sup>39</sup> 東京電力ホールディングス株式会社Webサイト「処理水ポータルサイトALPS処理水海洋放出の状況

#### IV 結びにかえて

福島第一原発からのALPS処理水の海洋放出は、国際基準に則って実施されており法的に問題がないことは、ロンドン条約・議定書の解釈からも、また原子力管理の権威ある国際機関であるIAEAによる報告書からも明らかになった。もとより、今後も我が国がモニタリングを継続して、海洋環境の保護・保全を確保する一般的義務を負っていることは言うまでもない。

最後に、ロンドン条約・議定書の事務局が公表した「法的助言」の問題点に言及しておく。ロンドン議定書の締約国会議では、条約と議定書が追求する目的と目標は、投棄の手段や海への流入方法に関係なく、投棄による汚染から海洋環境を保護することであるとか、予防的アプローチの重要性を強調し、海洋環境を保護するためにこの問題に取り組むことは締約国の責務であるという主張もみられた。これについて事務局は、まずは、このような解釈が、UNCLOSの207条（陸にある発生源からの汚染）および210条（投棄による汚染）の一般的解釈に反するものであるとしている。しかしながら、ロンドン条約・議定書の締約国が、陸上からの海洋投棄を対象とする新たな制度を採択し、それによって他の制度が現在規制していない部分を埋めることを妨げるものは何もないとも述べ、さらには、条約の下で考慮されていない問題や、起草時に起草者が想定していなかった問題を取り上げる機会として法律専門家アドホックグループを招集する可能性もあることを示唆した<sup>40</sup>。

国際法上の見地からすれば、明確な法的根拠なく条約の解釈を変更し対象範囲を拡大することを認めることは、国際社会の法による支配への危機を招くことにもなりかねない。また、条約ないしそれによって設置された機関は、条約上の権利義務を実現するための手段であり、その規制および活動領域は特定されているため（「専門性」）、このような「専門性」から逸脱する活動は、「政治的」とみなされることにもなろう。また、条約実施機関の効率的な運営を阻み、締約国に対して責任を果たし得ないものであって、厳に慎まれなければならないはずである。

---

②測定・確認用設備の状況」、

<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/measurementfacility/>,

同Webサイト「処理水ポータルサイトALPS処理水海洋放出の状況③希釈・放水設備の状況」、

<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/dischargefacility/>,

同Webサイト「処理水ポータルサイトALPS処理水海洋放出の状況④海域モニタリングの結果」、

<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/monitoring/> を参照。

<sup>40</sup> “Legal advice”, paras. 20-22.

---

---

JELI R-No. 158

環境法政策の現状と課題に関する検討

—2021～2022年度 環境法制・事例検討班 研究報告書—

2024年 7月

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号

KDX五反田ビル8F

TEL 03-6420-0902 (代)

<http://www.jeli.gr.jp/>

E-mail [contact-jeli@jeli.gr.jp](mailto:contact-jeli@jeli.gr.jp)

本報告書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡下さい。

---

---