

日本エネルギー法研究所月報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE MONTHLY BULLETIN



第268号

【目 次】

「地方自治の本旨」考…………… 1	
北村 喜宣	
温室効果ガス排出削減の法体制の概観…………… 3	
井上 元太	

研究班の動き…………… 6	
マンスリー・トピック…………… 7	
新着図書案内…………… 8	

「地方自治の本旨」考

上智大学法科大学院教授 北村喜宣

地方自治法1条の2第1項は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定する。第1次分権改革における同法改正によって誕生したこの規定であるが、私は、現在において、これは憲法92条にいう「地方自治の本旨」の内容を具体的に表現したものともみべきではないかと感じている。

「行政」とは、お役所が担当する行政に限定されない。自治組織権、自治行政権、自治財政権、自治立法権が、その具体的内容といえるだろう（なお、最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁も参照）。

「自治」とは、自分で決めることにほかならない。国家において、国には、自治体ができるような法制度を整備する義務があるし、自治体には、そのように活動する義務がある。国と自治体の間の適切な役割分担を踏まえた自治的決定権の保障および行使は、憲法の命令である。

「地域における行政」は、先験的な概念である。そのなかには、法律により具体化されるものもあれば、条例により具体化されるものもある。あるいはそうした根拠はなく、要綱や補助金を通じて実施される場合もある。

法律により自治体の事務が創出されるとしても、その内容のすべてを法律が規律できるわけではないし、また、すべきでもない。自治体が事務を担当する場合には、これを自主的かつ総合的に実施することが可能である。重要なのは、「法律に明文の規定がされているかぎりにおいて」という意味ではない点である。

機関委任事務制度の全廃と同時にこうした規定が設けられた意味は大きい。それが「国の事務」であった時期には、いわば「行政は1つ」であった。ところが、現在では、「事務の担当する自治体の数だけ行政がある」。それが地域における行政である以上、そこには、地域の匂いや色がつく。地域特性に

応じた対応は当然に可能であり、それが権利義務事項であれば、条例の根拠が必要となる。

「そうしたことができるためには、法律がそれを認める明文規定が必要であり、それなくして条例で法律内容に「勝手に加筆修正をする」のは、憲法41条にもとづく国会の立法権に反して違法である。憲法94条にあるように、条例は「法律の範囲内」で可能になるにすぎない」。なるほど、こうした解釈もあるだろう。以前に、中央政府が語ったような気がする。

この考え方は、自治体行政現場において、意外に説得力を持っているのではないだろうか。その理由は、条例による対応を認める明文規定を持つ法律が「現実に」少ないこと、そして、提案募集方式なるものを通じた法律改正により条例対応を認める明文規定が「現実に」設けられてきていることにあろう。

「行政は1つ」時代には、行政サービスの相手方は国民であり、そうであるがゆえに、その内容は、全国どこにおいても平等でなければならなかった。ところが、法律にもとづくとはいえ「自治体の数だけ行政がある」時代においては、行政サービスの相手方は住民である。

もちろん、国会が国民の福祉向上を考えて立法をしているのであるから、全国的に等しく提供されるべき内容は存在する。しかし、「それだけ」にしたいとするならば、当該事務を国の事務として、国家公務員が直接担当するほかない。それはそれで、ひとつの対応ではある。

そうではないとするならば、事務の内容・性質に応じて、これを担当する自治体の自治権が行使できるようにしなければならない。その方法としては、2つある。第1は、それを可能にする明文規定を法律に設けることである。要するに、「道を作る」ことである。第2は、自治体が自治権を行使しようとするときにそれをサポートするような解釈的・財政的措置を講ずることである。要するに、「邪魔をしない」ことである。

第1の方法は、理論的にはありうるが、現実には不可能である。当該法定事務を担当する自治体がある実施にあたってどのような地域特性適合的対応をしたいのか国会があらかじめ把握し、それを個別条文に反映させればよいのであるが、そもそもそうした

前提に無理があるし、また、そのようにしようすれば、当該法律はきわめて詳細になってしまうだろう。

自治体事務を規定するすべての法律のなかに、「必要があれば、法律の範囲内で、本法の内容を条例で修正できる」旨の包括条項を挿入する一括法を整備すれば、自治体の側で、当該法律にもとづく事務を地域に合うようにカスタマイズできる。立法者意思が明確になるから、私は、立法論としては、この方法がもっとも適切であると考えている。

ところが、現実にはされているのは、前述のように、個別法の個別条文を一部改正法で改正する「個別条文撃破方式」である。実現した内容の貧困さはさておき、私もこの方式を否定するわけではない。否定するわけではないが、この方式しか自治権の実現はないと考えるのであれば、それは合憲的な解釈とはいえない。

そうすると、第2の対応が求められる。法律改正がされないかぎり条例制定はできないというのは、およそ憲法92条にそぐわない解釈といえるだろう。

法定事務は、自治体が住民に対して実施するものである。国会が法律を制定してそれを創出した制度趣旨を踏まえ、その判断を尊重しつつも、自治体において当該法律を適用するにあたり、独自の政策を反映させる。まさに、「自主的かつ総合的に実施する」のである。修正が不要と考える自治体は何もしないであろうが、必要と考える自治体は、法律実施条例を制定し、自治体決定内容を法律の一部としてこれと融合的に適用するだろう。いずれも自己決定であり、自治である。

もちろん、法律の所管官庁である大臣にも、当該法律の解釈権は自治体と対等にある。その観点から、自治体で具体的に実施されている行政を違法と判断するかもしれない。その場合、大臣には、法定事務の種類に応じて、地方自治法245条の5にもとづく「是正の要求」または同法245条の7にもとづく「是正の指示」といった関与をする権利が保障されている。

もっとも、その際には、同法245条の3第1項が関与の基本原則として明記するように、大臣は、自治体の自主性・自立性に配慮する義務がある。自治体は、憲法94条を踏まえて条例対応をするのであるが、適

法な関与であるためには、法律において国が全国的観点から一律に適用されるべきとして規定された部分を修正しているとか、提示される立法事実におよそ合理的根拠がないといった場合にかぎってなされるのが適切である。

「自主性・自立性」という文言は、冒頭に引用した地方自治法1条の2第2項にみられる。すなわち、国は、自治体が地域における行政を自主的・総合的に実施することができるようにするため、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とし、その「自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」のである。これも、地方自治の本旨の重要な内容であろう。関与にあたって、国は、相当に謙抑的でなければならない。

だからといって自治体は、自由に振舞えるというわけではない。地域的公益実現のために住民の人権

保障を適切に実現するよう十分に配慮しなければならないのは当然である。

国会は、憲法第3章の人権保障を具体化すべく、法律を制定する。そして、そこに自治体事務を規定した以上、憲法92条が不可避免的に適用される。同条は、41条の立法権の制約法理としても機能するはずである。

こうした整理を踏まえて、2000年以降に出版された憲法テキストの第8章部分を読んでいるのであるが、今のところ、同様の記述にはお目にかかれていない。そこでは、第1次分権改革の内容が「歴史的事実」として示されているにとどまり、その解釈論的意義は語られていない。読み込みが浅いのかもしれない。さらに参照を続けたい。

(きたむら・よしのぶ＝上智大学法科大学院教授)

温室効果ガス排出削減の法体制の概観

研究員 井上 元太

1. はじめに

2050年の温室効果ガス排出量ゼロに向けて、地球温暖化対策については、すべての主体事業者が、あらゆる産業部門で持続的に対策に取り組む必要がある。

特に、電力部門の温室効果ガス排出量は、現在、我が国全体の約4割を占める最大の排出源であり、電力部門の低炭素化を進めることは、温室効果ガス排出の大幅削減のための最も重要な対策の一つである¹。

そのため、環境省は当面、電気事業低炭素社会協議会²に対し、自主的取組について引き続き実効性の向上を促すとともに、エネルギーの使用の合理化等に関する法律（以下「省エネ法」という。）、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律（以下「高度化法」という。）の基準・運用

の強化等の政策的対応により、電気事業全体の取組の実効性を確保するとしている³。

しかし、2050年に温室効果ガス排出実質ゼロを目指すうえで、省エネ法・高度化法の判断基準⁴をより厳格化すべきであるという意見が存在する。そこで、本稿では、現行制度の合理性を概観するとともに、判断基準の厳格化によって生じる障害について若干の検討を行う。

なお、本稿の意見にわたる部分はすべて筆者の意見であり、あり得べき誤りは筆者個人に帰属する。

2. 現行制度の概観

(1) 現行制度の概観

a. 省エネ法・高度化法の概観

省エネ法及び高度化法は、事業者⁵に、日本国内の温室効果ガス削減基準に対し、努力目標という必達目標のない域に留まっている一方、手続の義務化等、

事業者に対して対策を強制することができる法律である。

まず、国は省エネ法16条及び高度化法17条により中長期計画書の作成、省エネ法17条に基づき定期報告を義務付けている。これにより、国は電気事業者から情報⁶を強制的に提出させることができる。

次に、その情報に基づき、電気事業者は自らの活動を通じて直接・間接に排出する温室効果ガスの量を算定・把握したうえで排出抑制策を立案・実施し、対策の効果をセルフチェックする。それを踏まえて新たな対策を策定・実施するという手続サイクルを行う。

手続サイクルが履行され、目標が達成されていると評価されたときはクラス分け評価制度⁷により電気事業者名を公表し、情報的インセンティブ⁸を与える。これは、義務が履行されないときの措置を規定することにより、潜在的違反者に警告を発し、「違反をする」という意思決定に抑制的影響を与えることで、義務履行へと誘導しようとする「行政法の義務履行確保手法」の一つである⁹。

また、異論はあるが¹⁰、省エネ法28条5項及び高度化法12条に基づき省エネ法・高度化法は判断基準に著しく不十分であるとき電気事業者に勧告を行い、電気事業者が正当な理由なく勧告に従わない場合は、勧告に従うように命令することができると定められている。

b. 自主的取組の概観

電気事業における電気事業低炭素社会協議会が推進する自主的取組は、国で行う手続サイクルや第三者から評価される一連の行政活動を、それぞれの電気事業者だけで行うのではなく、自主的取組でも行い、政府と二重に電気事業者の行政活動を管理するものである。これにより、自主的取組に参加している電気事業者が、より確実に省エネ法・高度化法の法体制の遵守を促進することができる。

また、自主的取組の高い水準のカバー率¹¹を保つことで、省エネ法、高度化法を遵守する電気事業者とそうでない電気事業者との間の不平等を防ぐことで環境促進に寄与している。

(2) 現行制度についての小括

このように、現行制度は電気事業者に自主的取組

を前提とした温室効果ガス排出削減を目標とする手続サイクルを行わせ、第三者である国が電気事業者の手続サイクルの結果を評価する制度である。

また、省エネ法・高度化法の指示に違反した電気事業者に対しては省エネ法28条4項に基づき、事業者名の公表や、同法28条5項及び高度化法12条に基づき最終手段として指示に従うように勧告・命令を行う一連の行政活動を整備することによって、合理性を確保しているといえるだろう。

3. 基準の厳格化により生じる障害について若干の検討

2050年までに温室効果ガス排出を実質ゼロにするという、より厳しい目標を達成させるために、省エネ法及び高度化法の基準を厳格化するべきであるという意見がある。

そこで、これらの基準を厳格化することで生じる障害について若干の検討を行う。その障害は以下の点である。

(1) 競争政策の観点からの検討

国が電気事業者に対し、省エネ法・高度化法の目標の非化石電源比率の達成を強制的に求めることは、環境負荷が大きい火力発電所を環境への適合化を念頭に置いた発電量の強制的な削減を実質意味し、競争の観点からとらえれば、自由化された電気市場に対する過剰な行政介入の可能性があると見える¹²。

そうすると、電気事業者は本来燃料単価の安い火力発電所で電気を作るのが経済合理的であるところ、国が行政指導¹³をすることにより、火力発電所を自由に運転することができなくなる可能性がある。

このように、電気事業者の自由な経済活動を阻害、一部の電気事業者だけに大きな経済的負担を強いることは、過剰な行政指導に当たる可能性がある。さらに、事業者の参入、退出や設備等に直接・間接に影響を及ぼすような行政指導は、その目的、内容、方法等によっては、公正かつ自由な競争を制限し、又は阻害するとともに、独占禁止法違反行為を誘発する場合さえあることに十分留意する必要がある¹⁴。

このように、省エネ法・高度化法による火力発電所の過度な規制は、環境問題の点で必要かもしれないが、別の法律に抵触する可能性を秘めている。

(2) 省エネ法・高度化法の基準厳格化により考える実害

基準を厳しくすることによる、事業者側からの実害として、火力発電所が維持できなくなるということが挙げられる。

例えば、国内大手の金融機関が新規の石炭火力発電所に対して、原則融資を取りやめる事象が発生している¹⁵。なお、既に運転している火力発電所に関しては現在融資の取りやめなどは行われていない。

しかし、省エネ法・高度化法の基準の厳格化によって、既存の火力発電所が法規制の影響による座礁資産とみなされ、既存の火力発電所を保守するために必要な融資ですら取りやめられる可能性がある。

このような事態は、既存の火力発電所を維持することができない事態を引き起こす可能性があり、電気の安定供給に大きな影響を及ぼしうると考えられる。

また、このことは新設の火力発電所を設置する際に必要な手続となる環境アセスメントにも影響する可能性がある。

4. おわりに

本稿では、現行制度の合理性の概観とともに、省エネ法・高度化法の判断基準の厳格化について述べてきた。

これらの基準の厳格化は、環境政策の面からは必要なこととして捉えられる一方、厳しすぎることで、自由な経済活動を阻害する可能性の点から障害が生まれる可能性がある。

そのため、当該規制の判断基準の厳格化により前述の問題が生じるため、現行制度を維持しつつ、段階的に改善していくことが重要であると考えられる。しかし、依然として判断基準を変更する可能性は残っているため、今後も動向を注視する必要があるだろう。

【注】

¹ 環境省ホームページ「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価結果について」、<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/denryoku/2019.html>（最終閲覧日：2021年2月22日）。

² 電気事業低炭素社会協議会の自主的取組の目的は業種

の実態を最も良く把握している事業者自身が、技術動向その他の経営判断の要素を総合的に勘案して、費用対効果の高い対策を自ら立案、実施することである。

³ 環境省「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価結果について（参考資料集）」（2020年7月14日）、

<http://www.env.go.jp/press/files/jp/114277.pdf>（最終閲覧日：2021年2月22日）。

⁴ 省エネ法による火力発電所効率指標、高度化法による非化石電源比率の基準。

⁵ 省エネ法において定義する報告義務等を有する事業者とは、事業者全体のエネルギー使用量（原油換算値）が1,500kl／年度以上である。また、高度化法においては前年度における電気の供給量（小売供給分に限る）が5億キロワット時以上である。

⁶ ここでいう情報とは、省エネ法5条によれば、エネルギー使用の合理化に関する事項、高度化法5条によれば、非化石エネルギー源の利用の実施などの情報を指す。

⁷ クラス分け評価制度とは、提出された定期報告書等の内容を確認し、事業者をS（優良事業者）・A（一般事業者）・B（停滞事業者）に国がクラス分けを行う。Sクラスの事業者は、優良事業者として経済産業省のホームページで公表される制度である。詳細は、資源エネルギー庁ホームページ「事業者向け省エネ関連情報 省エネ法の概要 事業者クラス分け評価制度」参照、

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saving/enterprise/overview/institution/（最終閲覧日：2021年1月6日）。

⁸ 環境に優しい事業活動をしていると公表することで、環境負荷が低い電気の使用を希望する需要家や投資を誘引することができる。

⁹ 北村喜宣「行政罰・強制金」磯部力編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）131頁。

¹⁰ 判断基準方式による「規制」には、実効性が元々備わっておらず、規制としての機能を果たさないという意見。

¹¹ 自主的取組が販売電力量の94%をカバーしている。

¹² 友岡史仁「総論」友岡史仁、武田邦宣編『エネルギー産業の法・政策・実務』（弘文堂、2019年）21頁。

¹³ 行政機関がその任務または所掌事務の範囲内において一定の行政目標を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないもの。

¹⁴ 公正取引委員会「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」（2010年1月1日）、

<https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyokukijun/gyouseishidou.html>（最終閲覧日：2021年1月6日）。

¹⁵ 資源エネルギー庁石炭火力検討ワーキンググループ「非効率石炭火力のフェードアウトを巡る状況について」（2020年8月7日）、

https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/denryoku_gas/sekitan_karyoku_wg/pdf/001_05_00.pdf（最終閲覧日：2021年1月21日）

研究班の動き

(12・1月)

原子力損害賠償に関する法的論点研究班

1月14日の第11回研究会では、専修大学法科大学院教授の道垣内弘人先生（ゲストスピーカー）より「福島第一原子力発電所の事故による損害賠償におけるいくつかの問題--仙台高判令和2年9月30日をきっかけに」というテーマでご報告をいただいた。全国の集団訴訟において、国の責任を認める初めての二審判決となった仙台高判を踏まえ、平穏生活権侵害に基づく損害賠償請求と「ふるさと喪失」損害に基づく損害賠償請求との関係、精神的損害以外の項目（費用間の融通）、遅延損害金の発生、過失判断、とくに予見可能性の判断対象の4点に着目し、判決の整理および検討した内容についてご解説をいただいた。その後、慰謝料の性質の問題や予見可能性の解釈について議論した。

エネルギー安全保障に関する国際問題検討班

12月18日の第16回研究会では、森川主査より「日本関係船舶の安全確保のための自衛隊の中東派遣をめぐる法的諸問題―海上警備行動の国際法上の根拠を中心に―」というテーマでご報告をいただいた。海上警備行動に焦点を絞り、自衛隊の中東派遣海域への派遣をめぐる国会での議論を通じて明らかになってきた論点を整理した後、日本の国内法上は自衛隊法に根拠を置く海上警備行動が、国際法上はどのような根拠に基づくものと考えられるかについてご説明をいただいた。その後、執行管轄権などについて議論した。

環境諸問題に係る法的論点検討班

12月2日の第9回研究会では、下村研究委員より「適応管理からみた環境基本法・環境基本計画」というテーマでご報告をいただいた。主に環境基本法、第5次環境基本計画、一部個別法における適応管理の位置付けや今後の展望についてご説明をいただいた。その後、環境法における「適応」の言葉の定義等について議論した。

12月17日の第10回研究会では、岡松研究委員より

「放射性廃棄物の海洋投棄に関する国際枠組」というテーマでご報告をいただいた。放射線廃棄物の海洋投棄に関する国際枠組みについて、福島第一原子力発電所のALPS処理水などの具体的な事例を挙げ、現在の日本の主張などを国際枠組に照らし合せながらご解説をいただいた。その後、放射性廃棄物の海洋放出の国際枠組での規制のあり方等について議論した。

1月18日の第11回研究会では、高島主査より「国際法における例外と適用除外の法理」というテーマでご報告をいただいた。ECの関税特惠許与条件事件を例に挙げ、例外と適用除外の法的機能等についてご説明をいただいた。その後、例外と適用除外の定義について、国内法の観点から議論した。

公益事業規制と競争政策の法的論点検討班

12月18日の第15回研究会では、電力中央研究所社会経済研究所副研究参事の丸山真弘様（オブザーバー）より「ドイツの電力市場と法規制」というテーマでご報告をいただいた。ドイツの電力市場の構造、ガバナフリーをはじめとする需給調整の仕組み及び競争法とREMITの違い等についてご報告をいただき、ドイツのエネルギー市場における規制の考え方についてご解説をいただいた。その後、ドイツにおける再給電の仕組みやループフロー問題、日本におけるスポット市場における相場操縦の考え方とドイツ、ヨーロッパの法規制の異同等について議論した。

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班

12月11日の第2回研究会では、高橋主査より「再生可能エネルギー設備のゾーニングに関する若干の考察」というテーマでご報告をいただいた。再生可能エネルギー設備の開発における立地規制について、ドイツと比較することで、日本における再生可能エネルギー設備の適地の量的確保は、送電線整備や電力市場改革と並行して行わなければならないということを確認した。また、立地規制が国法や条例レベ

ルでいかに定められているか、電源種別ごとにどのようにかけられているか等を検討し、立地規制に係る実例において、県や市がどのように考えているのかについて議論した。

原子力の安全性に係る法的論点検討班

12月22日の第14回研究会では、磯部研究委員より「日本学術会議提言『原子力安全規制の課題とあるべき姿』を読む+α」というテーマでご報告をいただいた。日本学術会議が提言する原子力安全規制に係る課題についてご紹介いただき、科学技術社会論（STS）が論じる市民参加による社会的意思決定等についてご解説をいただいた後、それら議論に基づ

く安全目標や新規制基準に対する社会的意思決定のあり方等について議論した。

1月19日の第15回研究会では、山形大学人文社会学部の和泉田保一先生（ゲストスピーカー）と友岡研究委員より「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分地選定に係るパートナーシップ型合意形成モデルについて」というテーマでご報告をいただいた。イギリスの高レベル放射性廃棄物地層処分地選定について、パートナーシップ型合意形成モデルの枠組み、プロセスの概要等や、イギリスの一般的な土地利用規制の観点からの制度の異同等をご解説いただいた後、それら制度の法的位置付けや課題について議論した。

マンスリー・トピック

（12・1月）

- ・12月4日 大阪地裁 大飯原子力発電所、設置許可取り消し認める
- ・12月9日 日本原燃のMOX燃料工場、原子力規制委員会審査に正式合格
- ・1月15日 インバランス上限前倒し、単価上限200

円の特別措置 1月17日供給分から

- ・1月21日 東京高裁 原発事故賠償訴訟、国の責任認めず 一審判断を覆す
- ・1月29日 1月のインバランス料金、最大5か月分割可能に 経産省が特別措置

新着図書案内

(12・1月)

書 名	著 者	出 版 社
約款の基本と実践	嶋寺 基, 細川 慈子, 小林 直弥	商事法務
消費者法研究 第3号	河上 正二 編	信山社
定型約款の実務Q&A	村松 秀樹, 松尾 博憲	商事法務
一問一答 民法(債権関係)改正	筒井 健夫, 村松 秀樹 編	商事法務
行政法研究 第34号	行政法研究会 編	信山社
環境法研究 第11号	大塚 直 編	信山社
詳解 改正民法	潮見 佳男, 千葉 恵美子, 片山 直也 山野目 章夫 編	商事法務

※月報267号(2020年12月28日発行)の新着図書案内の掲載内容に一部誤りがありましたので、下記のとおり訂正させていただきます。ご覧になられた皆様および関係者の皆様に多大なるご迷惑をお掛けしました事を謹んでお詫び申し上げます。

訂正箇所	誤	正
月報267号 新着図書案内 書名	自治立法権の再発見 北村善宣先生還暦記念論文集	自治立法権の再発見 北村喜宣先生還暦記念論文集

日本エネルギー法研究所月報(隔月発行)

2021. 2. 28 Vol. 268

編集発行 日本エネルギー法研究所 月報編集委員会
〒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
電 話 03-6420-0902 (代)
U R L <http://www.jeli.gr.jp/>
e-mail contact-jeli@jeli.gr.jp
印 刷 株式会社 吉田コンピュータサービス

本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ください。