

地球温暖化対策に係る政策主体の最適化 ——東京圏の指定都市による計画書制度をめぐって——

Optimization of government entities on measures against global warming

Case of reporting system by large designated cities in Greater Tokyo

キーワード：『地球温暖化』『指定都市』『計画書制度』『東京圏』『政策主体の最適化』

鈴木 洋昌

SUZUKI, Hiromasa

(川崎市役所)

1. はじめに

2015年にパリで開催されたCOP21では、京都議定書後の温室効果ガス削減に向けた枠組みを定めたパリ協定がようやく合意されるに至った。わが国でも、その達成に向け、2016年5月に地球温暖化対策計画が策定されており、2030年度に2013年度比で26%削減するとの中期目標の達成に向け、各主体が取り組むべき対策や国の施策が位置づけられている。

地球温暖化対策推進法では、自治体についても、すべての団体に実行計画（事務事業編）が、都道府県、指定都市等に実行計画（区域施策編）の策定が義務付けられており、今後、国の計画を受け、自治体でも計画の改定等が進められていくものと考えられるが、ここで重要なのは、各主体の取組内容であろう。

地球温暖化の原因となる温室効果ガスについては、窒素酸化物や硫黄酸化物のように、直接人体に影響を与えるものではなく、その保温効果によって、地球全体の気温上昇を引き起こすものであり、全地球規模での対応が求められる。特に、さまざまな機能が集積している東京圏¹⁾の自治体の場合、その関係性は複雑化しており²⁾、温室効果ガスの発生が当該自治体の行政区域外の需要に起因している部分も多い。また、各事業者の事業活動も広域にわたっており、自治体区域内を閉鎖的にとらえ、完結させるというよりは、全体最適化をめざしている場合がほとんどと思われる。

こうした状況を踏まえ、本稿は、東京圏の指定都市の地球温暖化対策に係る施策のうち、国、都道府県、指定都市等で類似の取組が行われている地球温暖化対策計画書制度（以下「計画書制度」という。）を取り上げ、その事務を担う主体の最適化について論じることを目的としている。

なお、本稿の内容は、事実を除き、すべて私見であることをあらかじめお断りしておく。

2. 本稿の対象、目的等

2.1 本稿の対象、目的

自治体の自治権が及ぶ範囲はその区域が基本であり、区域外については公の施設の区域外設置が認められるなど、非常に限定的となっている。ここで、地方自治法の規定に目を向ければ、より狭域の区域における行政運営を担う基礎自治体である市町村と、広域自治体である都道府県は、事務を処理するに当たっては、その役割分担に応じて、相互に競合しないようにしなければならない。また、市町村が処理することが適当でないものを除き、市町村が処理する市町村優先の原則が明確に規定されている。

さらに、国との関係でいえば、自治体は、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ほか、国は、本来果たすべき役割を重点的に担い、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が基本とされる。

このような概念的な枠組みは示されているものの、アメリカなどの分権・分離型の地方自治制度と比較して、集権・融合型とされてきた我が国では団体間の垂直的な事務の境界は非常に曖昧となっている（天川 1986）。特に、本稿が対象とする地球温暖化対策の領域においては、Think Globally, Act Locally といった表現に代表されるように、地域の行動の重要性がいわれることが多い。こうした一方、自治体による企業等への地球温暖化対策に係る規制については、「自治体は、その行政区域に存在する企業に対して、アプローチすることになり、「基本的に『1 対 1 対応』であるが、企業にしてみれば、いくつかの事業所を自治体域を超えて広域的に展開していることが少なくない」ことから、「複数の都道府県が共同して条例を制定し、事業場単位ではなく、企業単位で排出抑制を考える」³⁾（北村 1998:4833-4837）といった指摘もなされ、自治体間の水平的な連携による政策の最適化も検討すべき視点の 1 つである。とりわけ、少子高齢化対策をはじめ、自治体の業務は拡大する一方、人員削減等による効率化のために進められてきた業務委託、指定管理者制度の導入、地方独立行政法人化も、その限界が見えつつある中、いったん原点に立ち返って政策の実施主体について検討する必要性も高いといえよう。

こうした中で、東京圏の指定都市の計画書制度を対象として、北村の指摘するような自治体間の水平的な連携、そして、国と自治体という垂直的役割分担の視点から、地球温暖化対策における政策の最適化、自治体の役割について論じようとする本稿の目的は次の 2 点に集約される。

1 点目が自治体間の機能分担が複雑化する東京圏において、各指定都市の温室効果ガスの発生構造を明らかにし、政府間の役割分担の最適化への示唆を得ることである。温室効果ガスは、生産活動等に伴い排出されるものであるが、最終製品の消費等は当該自治体の区域外で行われることも多い。こうした生産と消費の段階における環境負荷の責任の所在について、例えば容器包装の処理費用は、容器包装リサイクル法に基づき、生産段階を担

う事業者がリサイクル費用などを一定程度負担しているものの、収集等は消費段階の基礎自治体が住民からの税金を用いて実施しており、この役割分担に対する自治体側の批判も根強い。広域的な対応が求められる地球温暖化対策について、地域内の需要に起因するのか、域外への輸出に起因するのか、産業連関表を用い、温室効果ガスの発生構造を明らかにすることによって、政策の最適化について考えるのが第1の目的である。

2点目が主に2008年の洞爺湖サミット前後の東京圏の自治体の計画書制度の導入に係る対応を取り上げ、各自治体の新規政策立案過程における水平的な連携の可能性を検証することである。政策の具現化は行政需要に応じて行われることが基本であるが、首長のキャリア等の影響を受けることがいわれている（砂原 2011 など）。また、都道府県・指定都市間では、政策が波及していくことが指摘されており（伊藤 2002）、こうした団体の中で遅れているとみなされないように、キャッチアップするような力学も働くと考えられる。特に、当該政策分野や取組が社会の中で注目を浴びるようになれば、首長としては政策の1つの売りとして、率先して取り組む誘因になるといえる。洞爺湖サミットという地球温暖化対策に注目が集まる中で、こうした看板政策について水平的連携等を通じた政策最適化の視点を取り入れることが可能であったかなどを検証することが第2の目的である。

2.2 地球温暖化対策計画書制度の概要

本稿が対象とする計画書制度は、2015年3月時点で、全国の自治体の中で30の都道府県、8の市で既に導入されている（環境省 2015 : 7）。この計画書制度は、自治体に対して、企業自らが削減目標値等を定めた計画書、さらには、それに基づき実施した取組を報告書として提出することを義務付け、両者を自治体が公表するもので、事業者の自主的な取組を促す狙いがあるとされる。こうした計画書制度は、望ましくない具体的行為の禁止・制限や、望ましい具体的行為の義務づけという直接的な規制ではなく、目標の提示、一定の手順・手続きを踏むことなど行為の枠組みを示し、その遵守を義務づけることによって規制の目的を達成しようとする「枠組規制的手法」としての性格とともに、事業活動や製品・サービスに関して、環境負荷等に関する情報の開示と提供を進めることにより、消費者、投資家等のさまざまな利害関係者が、環境保全活動に積極的な事業者や環境負荷の少ない製品等を評価し選択できるようにすることを通じて、事業活動や製品・サービスの生産活動における環境配慮の取組を促進することができる「情報的手法」としての位置づけも有していると考えられる⁴⁾。

また、自治体の行政活動のコストを削減するという観点からは、各種の登録制度や届出、報告の義務化等によって、対象側に情報を提供させること、すなわち受動的情報資源調達をうまく埋め込むことが重要になる（城山 1998）とされ、計画書制度を通じて、一定規模以上の事業者から情報を提供させることは、区域の温室効果ガスの発生状況を把握する上で重要とも考えられる⁵⁾。

しかしながら、実態として、計画書制度は、温室効果ガス削減につながるのではなく、単なる公表にとどまっている場合も多く⁶⁾、環境省も計画書制度のステップアップに向け、マニュアルを作成しており、その中では、「地方公共団体・事業者ともに情報収集の「徒労感」や省エネ法との「重複感」に悩まされている」という実態を踏まえ、計画書制度を「ステップアップ」させる（環境省 2014：はじめに）必要性が指摘されている。

こうした計画書制度を各政府主体間の垂直的な分業という点からみれば、国のエネルギーの使用の合理化に関する法律（以下「省エネ法」という。）との関係がポイントとなる。同法では、エネルギーを使用する事業者のうち、原油換算のエネルギー使用量が 1,500kl を超える場合に定期報告書と中長期計画書の提出を義務付けている⁷⁾。さらに、事業所ごとに年間 3,000kl を超えるものについては第 1 種エネルギー指定管理工場、年間 3,000kl 未満 1,500kl 超のものについて第 2 種エネルギー指定管理工場として指定され、製造業など 5 業種に該当する第 1 種指定管理工場についてはエネルギー管理者（エネルギー管理士の有資格者）、それ以外の第 1 種と第 2 種指定管理工場についてはエネルギー管理員（一定の研修の受講等が必要）を置く必要がある。また、エネルギーの使用原単位の変化の評価が低い場合などは現地調査の対象となる。

こうした省エネ法による取組の特色としては、規制手法としては行為規制が中心であること、行為規制においては工場ごとの自主性が重視されていること、パフォーマンス規制は原単位改善目標として位置づけられたものの、努力目標という弱い位置づけにあることが挙げられている(木村ほか 2010)。

計画書制度については、自治体により異なり一概にはいえないが、単純化したうえで、先述の省エネ法の取組と比較すれば、①対象は省エネ法と同様に原油換算で 1,500kl 以上のエネルギーを使用する事業者等となっており、自治体の区域については省エネ法に基づく手続きと、条例に基づく手続きの二つが重複して課されること、②省エネ法に基づく中長期計画書と比較して、計画書制度は詳細なものとなっており、目標値や具体的な削減内容が盛り込まれ、自治体によっては基本的なメニューが提示されていること、③省エネ法では地球温暖化対策推進法に基づく算定・報告・公表制度により、温室効果ガスの排出量等が公表されるのみであり、具体的な地球温暖化対策の内容は公表されないが、計画書制度では、事業者からの提出書類についても一定程度公表されることなどが挙げられる⁸⁾。

3. 温室効果ガスの排出構造

3.1 先行研究等

産業連関表を用いた温室効果ガスの分析については、多くの研究が積み重ねられてきている。こうした温室効果ガスを含め、産業連関表を環境問題に適用した分析について、朝倉(2006)はレビューを行っている。これによれば、産業連関表は、詳細な物財の技術的情報を整理し、生産から廃棄にいたる過程で排出される環境情報を足し合わせる積み上げ法

と、こうした積み上げによらないオープン型がある^{9) 10)}。

温室効果ガスについていえば、全国では、慶応大学の調査(朝倉ほか 2001)をはじめとして、積み上げ法による取組などさまざまな研究(南ほか 2002)が行われており、現在では、独立行政法人国立環境研究所から産業連関表の産業分類に応じた詳細なデータが公開されている。こうしたデータについては、付帯表として付属されている物質表等を用いながら行われているものであり、さまざまな統計資料が存在していることが前提となる。

一方、地域間の分析については、データの制約があることからオープン型の産業連関表の分析が行われており、独立行政法人国立環境研究所の発表する排出量データ(国立環境研究所・地球環境センター1997)などを利用し、分析が行われている(阿部ほか 2000)。

ここでは、後者のオープン型の分析を行い、他地域の需要に伴い誘発される温室効果ガスを明らかにする。

3.2 分析対象地域と使用データ

ここでの分析の基礎となるデータは、指定都市において作成されている産業連関表である。指定都市については、一部の都市で、産業連関表が作成されており、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市の 2005 年の産業連関表 34 部門を用い、分析を行う。このうち、千葉市の産業連関表は本社部門を含む、35 部門であり、他都市と同様のものに変換している。

$$X = (I - (I - \hat{M})A)^{-1}((I - \hat{M})F + E)$$

X：市内生産額ベクトル

I：対角行列

$\hat{M}$ ：移輸入係数ベクトルを対角化した行列

A：投入係数行列

F：市内最終需要ベクトル

E：移輸出ベクトル

オープン型を用いる本分析においては、このモデルに国立環境研究所が公表している直接二酸化炭素排出量 D_j （2005 年版）を乗じて、市内最終需要に伴う排出量と、移輸出に伴う排出量を算出した。

3.3 推計結果

こうしたモデルを用い、都市ごとに、産業分類ごとの温室効果ガス排出量を示したものが図表 1 である。この総計をみると、域内の最終需要に伴う排出量がさいたま市 53.6%、横浜市 40.6%と比較的高い数値となっているのに対して、千葉市 16.9%、川崎市 18.2%と移輸出に伴う排出量が多いことが指摘できる。さらに、化学製品、石油・石炭製品、窯業・土石製品、鉄鋼では、いずれの都市においても移輸出に伴う排出量が 9 割を占めている。

一方、商業、教育・研究等は都市により割合は異なるものの、域内最終需要に伴う発生

研究ノート

量の割合が多くなっている。

図表 1 さいたま市等の温室効果ガスの排出構造

単位 tCO₂

		総量		化学製品		石油・石炭製品		窯業・土石製品		鉄鋼	
さいたま市	域内需要（輸入除く）誘発量	2,895,804	53.6%	1,727	0.6%	1,612	15.8%	29,606	24.6%	-3,525	-4.9%
	輸出に伴う誘発量	2,507,850	46.4%	289,775	99.4%	8,613	84.2%	90,756	75.4%	74,898	104.9%
	発生量（総発生量の割合）	5,403,655	(100%)	291,502	(5%)	10,224	(0%)	120,362	(2%)	71,374	(1%)
千葉県	域内需要（輸入除く）誘発量	2,646,966	16.9%	237	0.5%	4,363	6.1%	46,379	16.7%	142,240	2.2%
	輸出に伴う誘発量	12,969,618	83.1%	50,361	99.5%	67,419	93.9%	231,129	83.3%	6,368,127	97.8%
	発生量（総発生量の割合）	15,616,585	(100%)	50,598	(0%)	71,781	(0%)	277,509	(2%)	6,510,366	(42%)
横浜市	域内需要（輸入除く）誘発量	12,914,308	40.6%	18,114	10.2%	132,711	3.7%	208,031	29.2%	31,605	6.3%
	輸出に伴う誘発量	18,907,842	59.4%	158,984	89.8%	3,435,473	96.3%	503,320	70.8%	469,936	93.7%
	発生量（総発生量の割合）	31,822,150	(100%)	177,098	(1%)	3,568,184	(11%)	711,351	(2%)	501,542	(2%)
川崎市	域内需要（輸入除く）誘発量	4,463,987	18.2%	72,135	3.7%	63,702	1.6%	117,502	32.2%	241,367	4.1%
	輸出に伴う誘発量	20,105,658	81.8%	1,886,549	96.3%	3,945,503	98.4%	246,909	67.8%	5,586,195	95.9%
	発生量（総発生量の割合）	24,569,645	(100%)	1,958,684	(8%)	4,009,205	(16%)	364,410	(1%)	5,827,562	(24%)
		電力・ガス・熱供給業		商業		教育・研究		医療・保健・社会福祉・介護		対個人サービス	
さいたま市	域内需要（輸入除く）誘発量	1,457,324	69.2%	65,089	42.3%	64,045	74.3%	48,201	71.6%	131,051	74.2%
	輸出に伴う誘発量	650,054	30.8%	88,664	57.7%	22,207	25.7%	19,130	28.4%	45,632	25.8%
	発生量（総発生量の割合）	2,107,378	(39%)	153,754	(3%)	86,252	(2%)	67,331	(1%)	176,683	(3%)
千葉県	域内需要（輸入除く）誘発量	1,438,104	23.2%	43,180	32.2%	53,018	53.3%	57,154	81.6%	89,107	61.4%
	輸出に伴う誘発量	4,750,321	76.8%	91,126	67.8%	46,534	46.7%	12,863	18.4%	55,926	38.6%
	発生量（総発生量の割合）	6,188,425	(40%)	134,306	(1%)	99,552	(1%)	70,016	(0%)	145,033	(1%)
横浜市	域内需要（輸入除く）誘発量	7,877,060	48.9%	242,110	64.7%	207,190	43.5%	248,527	94.4%	488,897	81.2%
	輸出に伴う誘発量	8,232,266	51.1%	132,371	35.3%	268,678	56.5%	14,839	5.6%	113,003	18.8%
	発生量（総発生量の割合）	16,109,327	(51%)	374,482	(1%)	475,869	(1%)	263,365	(1%)	601,900	(2%)
川崎市	域内需要（輸入除く）誘発量	2,453,582	28.1%	70,357	68.7%	43,174	16.7%	82,154	93.6%	111,802	53.4%
	輸出に伴う誘発量	6,286,994	71.9%	32,006	31.3%	216,092	83.3%	5,650	6.4%	97,470	46.6%
	発生量（総発生量の割合）	8,740,577	(36%)	102,363	(0%)	259,266	(1%)	87,805	(0%)	209,272	(1%)

出典：各都市産業連関表等から筆者作成

こうした分類のうち、石油精製等の各分野で排出量の最も多い事業所の状況を示したのが図表 2 となっている。なお、この数値は算定・報告・公表制度に基づくものであり、図表 1 とリンクしたものとなっていない。

図表 2 2013 年の主な分野で二産炭素排出量が最も多い事業所の排出量

単位 t CO₂

		さいたま市	千葉県	横浜市	川崎市
石油精製・石油化学等	最も排出量の多い事業者の排出量		153,912	2,190,033	1,577,348
	本社所在地		東京都区部	東京都区部	東京都区部
鉄鋼等	最も排出量の多い事業者の排出量	23,184	8,660,083		8,508,579
	本社所在地	広島県	東京都区部		東京都区部
発電所	最も排出量の多い事業者の排出量		163,599	327,872	190,723
	本社所在地		東京都区部	東京都区部	東京都区部

注 1 万トンを超えるもの、本社が区域内に存在しないもの等を抽出

出典：2013 年算定・報告・公表データを用い筆者作成

この図表 2 からは、石油精製等、鉄鋼等では、各分野で排出量の最も多い事業所の排出量が数百万トンのオーダーで非常に大きいこと、また、その本社は当該市域外にあり、意思決定は当該自治体の区域ではなく、むしろ広い範囲で行われていることが推察される。つまり、生産量の決定や、二酸化炭素排出量の削減に向けた設備投資等は、全社的な経営

戦略の中で進められていることが想定され、市域に位置する事業所が決定できる部分は小さいとも考えられる。

言い換えれば、こうした東京圏の指定都市の産業構造、特に産業部門は、域外の需要に大きく依存しており、域内で完結したものではなく、温室効果ガスの削減の取組において、あたかも行政区域を閉ざされた空間として捉え、行政区域に主眼を置いた環境政策を講じていくのではなく、広域的な視点から対策を進めていく必要性が指摘できるのである。

また、移輸出による発生の割合が高い場合には、規制を課すことにより、他の区域との競争面で不利になることも想定され、直接規制等により、指定都市の狭い区域での排出量削減の推進は、限界削減費用の最適化の点から疑問が残るといえよう。

4. 東京圏における自治体の計画書制度等の導入過程

自治体における計画書制度の導入過程として、洞爺湖サミット前後を対象に、指定都市も含めた八都県市の事例を取り上げる。

八都県市のうちで、もっとも早い時期から条例に計画書制度に係る規定を設け、実質的な地球温暖化対策に取り組んだのは、東京都である。東京都は3つの段階を経てきたというように、2000年12月に環境確保条例を改正し、2002年4月から計画書制度を導入している。この時点では、自主的な目標設定と排出量の報告のみであったが、2005年3月には条例を改正し、2005年4月からは計画書制度を強化している。

ただ、あくまでも自主的な取組という限界もあり、計画期間中の削減目標は平均で3～4%に留まっている中で、2007年6月には、「実効性のある具体的な対策を示せない国に代わって先駆的な施策を提起し、日本の気候変動対策をリード」するため、「東京都気候変動対策方針」を策定し、その中で排出量取引制度を導入することを明らかにし、産業界と意見交換を行うステークホルダーミーティングを開催し、最終的に2008年6月に条例改正を行い、2010年4月にはキャップ&トレード型の排出規制を導入するに至っている。こうした東京から国を変えるという取組は石原知事の主張とも適合し、さらにはオリンピックの招致とも重なり取り組まれたものと考えられる。

また、埼玉県は、2002年から、生活環境保全条例に基づき、環境への負荷が相当程度大きいとされる一定規模以上の事業者に対し、事業者自らが目標を立て、実施・評価する等の環境管理を实践する環境負荷低減計画の作成・提出を義務付けており、地球温暖化対策も対象となっていた。そして、2010年4月からは、新たに制定した地球温暖化対策条例に根拠をおき、対象を拡大するなど、計画書制度の強化を行うとともに、2011年からは自主的な排出量取引制度を導入している。あわせて、さいたま市も2009年に生活環境の保全に関する条例を改正し、2010年から計画書制度として、地球温暖化対策を含む環境負荷低減計画書の提出を義務付けている。なお、さいたま市内については、後述する神奈川県のように、指定都市の区域を適用除外としておらず、埼玉県、さいたま市の両者への提出が必

要となる。

そして、横浜市、川崎市が位置する神奈川県の状態に目を移すと、横浜市は、2002年3月に条例改正を行い、生活環境の保全に関する条例に基づき、2003年4月から計画書制度を導入している。さらに、2009年3月にはその対象の拡大などを図る改正条例を制定し、2010年4月から施行した。また、2008年1月には、温室効果ガスの削減目標及び政策方針を定める「横浜市脱温暖化行動方針（CO-DO30）」を策定するとともに、その4月には局に相当する「地球温暖化対策事業本部」を設置し、地球温暖化対策を積極的に推進してきた。さらに、内閣府が募集した「環境モデル都市」に応募し、7月には、全国6都市の一つとして選定されるに至っている。特に、CO-DO 30は、中田・横浜市長が主張してきたG30（ごみゼロ）のイメージを重ね合わせながら、市長のリーダーシップのもと、進められたものであると考えられる。

さらに、川崎市でも、2008年2月には、経済と環境の調和と好循環により地球規模での地球温暖化対策に貢献する「カーボンチャレンジ川崎エコ戦略（CCかわさき）」を発表し、その中で地球温暖化対策条例の制定を位置づけ、2009年12月には条例を成立させ、2010年4月から計画書制度を導入するに至っている。この間、横浜市同様、川崎市でも「環境モデル都市」に応募したものの、選からは外れている。

また、こうした「東京圏の指定都市」の広域自治体である神奈川県についても、松沢知事の第2期目にあたる2007年4月の統一地方選挙では、マニフェストで「先進の神奈川ルールで日本を変える—先進条例「ローカル・ルール 11（イレブン）」—」を掲げ、その一つとして、地球温暖化対策条例の制定が位置づけられた。2008年1月には地球温暖化防止に貢献するため、地域発の「地球復興」を広く呼びかける「クールネッサンス宣言」を行うとともに、リーディングプロジェクトを発表している。知事公約である地球温暖化対策条例については、2009年2月の県議会では否決されたものの、同6月の議会で成立し、2010年4月に施行され、計画書制度を導入するに至っている。

このように、東京圏に位置する自治体の中では、2008年7月のG8による洞爺湖サミットの開催、さらには2008年から京都議定書の約束期間に入ること、2010年の改正省エネ法の施行などを踏まえ、2010年から3都県、3政令市で地球温暖化対策に係る新たな制度、またはより発展した制度が導入されるに至っており、地球温暖化対策をめぐって、“Race to the top”ともいえるような「競争」が繰り広げられた感も否めない。特に、神奈川県では、県による条例制定とあわせて、横浜市、川崎市という2つの指定都市が条例に基づき同様の計画書制度を有し、県条例の適用除外となっており、地球温暖化対策が知事・市長の政治的スタンスとも結びつき、展開されてきた側面も否定できず、役割分担の最適化という議論はあまりなされなかったと考えられる。ただし、埼玉県、さいたま市の事例と比較すると、適用除外条項を用いることによって、一定程度、事業者の負担を軽減できたことは評価に値しよう。

これと対照的に千葉県においては、温室効果ガスを排出する事業者の自主的な取組の促進をめざし、排出抑制計画の提出と排出量実績の報告を求める、つまり計画書制度を規定した（仮称）千葉県温室効果ガス排出量の報告に関する条例骨子（案）を作成し、2007年11月にはそのパブリック・コメントも実施していたものの、2008年2月議会の冒頭において、堂本知事は、「千葉県温室効果ガス排出量の報告に関する条例の制定についてですが、県のめざす方向が地球温暖化対策の推進に関する法律等の改正により制度化される見通しとなったため、見送る」とし、法改正に向けた国の動向を踏まえ、最終的に条例化を見送っている。ただ、法改正に向けた動きはパブリック・コメントを実施する前から明らかとなっている¹¹⁾し、条例制定の理由として、「イ、温室効果ガス排出抑制計画書提出の義務付け、ロ、効果的な公表の必要性、ハ、国の制度でカバーされない事業者に対する削減促進、ニ、県としての情報収集などを行う必要」が掲げられており、単に国の動向では説明がつかない。その他の大きな環境変化があったようにも考えられる。また、この間、千葉市の計画書制度導入に向けた動きは顕在化しなかったが、背景には産業部門の排出量が多いことや、横浜市や川崎市が環境未来都市に応募したように、温暖化対策に対するスタンスの違いもあると思われる¹²⁾。

そして、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、そして先述の4指定都市の首長で構成される八都県市首脳会議においても、地球温暖化対策が俎上に上がり、2008年4月の首脳会議では、各都県市の部局長からなる環境問題対策委員会に、課長級の地球温暖化対策特別部会を設置し、各都市の取組の共有化や連携の可否について検討することとなり、次の2008年11月の首脳会議では、計画書制度等による事業者対策を含め、工程表が報告され、最終的に2009年11月の首脳会議では、地球温暖化対策事業の結果の整理を活用するとして、実質的な検討を終了し、結果として、東京圏の自治体間での具体的な広域連携にはつながらなかった。

このように一都三県においては、都県、そして指定都市が個別の取組を行ってきており、その取組は、国より先を行く東京都、そのあとを追う団体、そして、取組に消極的な団体がいる中では水平的な連携は難しく、さらには、指定都市の「格」へのこだわりや、知事・市長の政治的スタンスともあいまって、他団体に遅れをとらないように取組を一部の団体が進める結果となった。ディーゼル規制のように、八都県市の水平的連携による成功事例もある¹³⁾が、石原知事が旗振り役を担ったのとは異なり、既に先行している東京都に追いつくというのは難しかったとも考えられる。結果として、自治体がそれぞれ対応したことにより、限界削減費用が最も低い事業所ではなく、計画書制度が導入された事業所での一定の対応が余儀なくされたと捉えることもでき、政策の最適化の点では課題があるといえよう。

5. 結語

ここでは、地球温暖化対策について、東京圏の指定都市の計画書制度を取り上げ、その役割分担について論じてきた。その結果は次のとおり整理できる。

1 点目の温室効果ガスの排出構造については、東京圏の指定都市 4 市のうち、千葉市、川崎市においては、移輸出に起因する排出が多く、特に、鉄鋼、石油化学など、産業部門においては移輸出の割合が高くなっている。こうした分野の事業者は、本社が東京都区部に位置しており、当該自治体の区域ではなく、より広い視点で経営の最適化が行われているものと推測され、より温室効果ガスの限界削減費用の低い事業所で取り組むことが望ましいとも考えられるのである。このため、政策主体の最適化という点では、環境影響評価法のように、より身近な自治体における取組と国の役割を明確化し、第 1 種指定管理工場相当は国が、第 2 種指定管理工場相当は自治体が指導助言を行うような制度設計の検討も徒労感や重複間を除去する上では重要なように思われる。特に、一部の自治体の地球温暖化対策実行計画（区域施策編）では、産業部門を除いた形で目標が設定されており、こうした事実も役割分担の明確化の必要性を示唆しているものともいえよう¹⁴⁾。ただし、省エネ法の対象が個々の事業場から事業者単位に改められたことからすれば、国の施策が工場単位でなく、全国という単位でのエネルギー利用の最適化を促すものとなっており、そこでの自治体区域での最適化と整合を図るのは非常に難しい。また、神奈川県と横浜市・川崎市の適用除外の関係が複雑になっているのと同様に、制度設計として非常に分かりにくいものになってしまうことは否めない。

2 点目の政策導入の過程を分析する中では、個々の自治体の目指している政策水準が異なり、また、強力なリーダーシップを担う自治体が存在せず、さらには、地球温暖化対策条例の制定がマニフェストに位置づけられるなどし、各自治体、そして首長が自らの成果として制度導入をめざす傾向にあったため、水平的連携は難しいことが指摘できた。特に、県と、道府県に比肩する指定都市では、水平的な調整は難しく、こうした中でも、神奈川県と横浜市・川崎市のように、県条例の適用除外条項を適用し、二重行政を避ける取組は評価されるべきといえよう。

6. さいごに

ここでは、地球温暖化対策について、東京圏の指定都市で導入されている計画書制度を取り上げ、その効果や、地域特性を踏まえた、政府間の役割分担について論じてきた。

環境行政では、自治体として総合的に取り組む必要がいわれ、環境基本条例等の制定が進められてきた。また、指定都市では道府県とは別に環境影響評価、公害防止などについて独自に条例を制定し、道府県条例の適用除外を受けるなどしながら、環境行政に係る権限の一体的な運用に取り組まれてきた。

一方、地球規模で取り組む必要がある地球温暖化対策については、より広域の視点が求

められる中で、本稿で取り上げた計画書制度は、自治体ごとに取り組まれており、限界削減費用の点からいえば、最適化が図られているのかは疑問が残るところである。

さらに、地方分権の流れの中では、権限の受け皿としての小規模自治体の水平的連携の必要性がいわれ、2014年の改正自治法では、代替執行、連携協約など新たな取組が可能となっている。しかしながら、八都県市を構成する自治体のように、一定の規模や能力を有する団体間では、その連携は容易ではない。とりわけ、首長の看板政策となれば、より困難といえよう。また、計画書制度については、同様の取組が国でも行われていることからすれば、いくつかの課題はあるものの、政策の最適化の視点からは、環境影響評価法のよう、垂直的な関係の中で、一定の役割分担が許容されてもいいように思われる。

今後、自治体には、国の掲げる高い削減目標を踏まえながら、様々な地球温暖化対策の取組を進めていく必要があると考えられる。こうした中で、政策の最適化という視点も踏まえつつ、計画書制度導入による削減効果の検証や、より実行性の高い自治体による他の地球温暖化対策の検討については今後の課題としたい。

[注]

¹⁾ 東京圏という言葉自体があまり見られないものであるが、本稿では、首都圏整備計画等における分類や東京市政調査会 2005などを参考とし、東京圏を埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、神奈川県の4都県として扱っている。

²⁾ 1970年代から、①行政需要に急激な変動があること、②行政側の機能分担関係が複雑化すること、③民間サービスの機能分担を考慮に入れる必要があること（大都市周辺都市行政研究会 1977:39-40）等が指摘されてきており、同様に、森田教授も「都市部は、全体の仕組みが複雑で相互依存度が高い」ことを指摘している（川崎市 2009）。

³⁾ こうした北村教授の論点とともに、行政法からみた指摘や温暖化条例の論点を指摘したものとして（田中 2007）、（中口 2007）、（田中ほか 2008）、（増原 2010）などがある。

⁴⁾ 環境政策の手法に関する分類にはさまざまなものがあるが、ここでの分類は経済社会のグリーン化メカニズムの在り方検討チーム 2000によっている。この報告書の中では、①直接規制的手法、②枠組規制的手法、③経済的手法、④自主的取組手法、⑤情報的手法、⑥手続的手法に分類されている。計画書制度は、二酸化炭素等の環境負荷物質の排出状況を記載する点では⑤情報的手法に分類されるが、②枠組規制的手法についても、目標の提示、一定の手順・手続きを踏むことなど行為の枠組みを示し、その遵守を義務づけることによって規制の目的を達成しようとするものであり、計画書制度は、この要素ももっていることから両方に該当するものとして扱っている。

⁵⁾ 計画書制度に係る自治体の議論をみると、当該制度による事業者の捕捉率が常に狙上にあがっており、実際の削減につながるかどうかは別としてあたかも自治体が事業者の温室効果ガスの排出も管理しているというかたちは、自治体として政策を進めるうえで、非常に重要と考えられる。

⁶⁾ 自治体が条例の手続きを遵守しない場合に、制裁的な意味合いで事業者名の公表などを行っているが、社会一般の評価を事業者が気にしている場合には効果があるが、実際に事業者がほとんど気にしていない場合もある。この点で、計画書制度でも、単に計画書等を公表するのみでは、事業者のスタンスによっては環境省が指摘するような結果となっている場合もあると考えられる。

⁷⁾ 省エネ法の対象は、法改正による工場・事業場単位から事業者単位へと移行しており、中長期計画書も事業所単位ではなく、事業者全体での削減を誘導する形となっている。

⁸⁾ こうした省エネ法に基づく定期報告書に関係する書式に記載されている情報の情報公開法

に基づく開示について、最高裁まで争われた事例では、当該年度の燃料等及び電気の使用量等に関する数値情報については、製造業者としての事業活動に係る技術上又は営業上の事項等と密接に関係するため非開示情報に該当するとされている（最高裁 2011 年 10 月 14 日判決）。計画書制度においてもこうした判決を踏まえた公開対象情報の精査が必要となる。

⁹⁾ 温室効果ガス以外についても産業廃棄物についてもさまざまな研究が行われている。積み上げ型に属するものとしては（中村 2000）、（近藤ほか 2002）があり、オープン型に属するものとして（木村ほか 1998）、（木村ほか 2002）、（王 2003）、（笹尾 2006）がある。

¹⁰⁾ このほか、産業連関表を環境問題の分析に用いたものとして、（近藤 1982）、（長谷部 1998）、（阿部ほか 1990）、（石川 2001）、（田口ほか 2010）等がある。

¹¹⁾ 2007 年 6 月の総合資源エネルギー調査会第 10 回省エネルギー部会で、部会の下に「政策小委員会（仮称）」を設置することが決定され、2007 年 7 月に開催された経済産業省の「第 1 回総合資源エネルギー調査会省エネルギー部会政策小委員会」の資料：工場等における今後の省エネ対策の方向性について（政策小委員会における検討のポイント）においても、大企業の場合、複数の工場の省エネを一体的に進めているのではないかといった問題意識の元、企業単位・事業部単位の省エネ取組を評価・推進できないかといったことも上がっている。また、10 月の第 4 回で配布された中間整理でも企業単位のエネルギー管理の導入が示されている。

¹²⁾ なお、千葉県、千葉市は臨海部の主要企業と協定等を締結し、温暖化対策も含めた地球環境保全計画書を提出してもらっているという（2015 年 3 月 26 日地球温暖化対策専門委員会配布資料）。

¹³⁾ 広域連携を成立せしめた要因として、排出基準などの規制の根幹部分を各都県の条例で共通化したうえで、規制の枝葉については各都県の裁量の余地を残し、自動車保有者への補助事業など、規制とセットで行われる諸事業についても、その多くをそれぞれの都県市の裁量と財政支出に委ねたという「柔軟性」があげられている（東京市政調査会 2005：94）。計画書制度については、一歩先を行く東京都と、消極的な千葉県という関係の中で、根幹部分すら共通化は難しかったと考えられる。

¹⁴⁾ たとえば、2012 年 3 月に策定された千葉市の地球温暖化対策実行計画（区域施策編）の目標値は、「産業部門に影響が大きい国の施策が現在不透明である」ことから、産業部門を除外して目標が設定されており、こうした千葉市の姿勢は、産業部門における国の対応の重要性を逆説的に指摘したものとも考えられる。

[文献リスト]

- 朝倉啓一郎『産業連関計算の新しい展開』（九州大学出版会、2006 年）
- 朝倉啓一郎・早見均・溝下雅子・中村政夫・中野諭・篠崎美貴・鷺津明由・吉岡完治『環境分析用産業連関表』（慶應義塾大学出版、2001 年）
- 阿部宏史・谷口守・中川琢哉「地域間産業連関表データを用いた資源・エネルギー消費構造の分析」『地域学研究』（第 20 巻第 1 号、1990 年）
- 阿部宏史・谷口守・高岡昇平「地域間産業連関モデルによる地域経済構造と二酸化炭素排出構造の分析」『地域学研究』（第 33 巻第 3 号、2000 年）
- 天川晃「変革の構想 道州制の文脈」『日本の地方政府』（東京大学出版会、1986）
- 石川良文「地域間産業連関モデルを用いた大気環境負荷排出の構造分析」『富士常葉大学研究紀要』（第 1 号、2001 年）
- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』（慶應義塾大学出版会、2002 年）
- 王蕾娜「神奈川県の産業廃棄物の産業連関分析—地域的産業連関分析のアプローチ」『横浜国際社会科学研究所』（7（3）、2003 年）
- 川崎市「分権改革と自治のかたちを展望する」『政策情報かわさき』（第 24 号、2009 年）
- 北村喜宣「地球温暖化」条例政策研究会『行政課題例の条例実務の要点』（第一法規、1998 年）
- 木村幸・野田冬彦「省エネルギー法による工場規制の意義と課題」『電力中央研究所報告』（Y09010、2010 年）
- 経済社会のグリーン化メカニズムの在り方検討チーム『「経済社会のグリーン化メカニズムの在り方」報告書』2000 年 5 月
- 環境省『計画書制度ステップアップマニュアル（Ver1.0）』2014 年 3 月
- 環境省地球温暖化対策課市場メカニズム室『計画書制度による排出削減モデル 自治体の支援について』2015 年 6 月

- 木村富美子・大平純彦・庄田安豊「産業連関表による産業廃棄物の分析ー最終処分量を中心として」『総合都市研究』(第 67 号,1998 年)
- 木村富美子・庄田安豊・占部武生・太田哲代・大平純彦「東京都の事業系一般廃棄物の産業連関分析」『総合都市研究』(第 78 号,2002 年)
- 近藤仁「地域間浸透を伴う環境汚染制御に関する地域間産業連関分析」『アカデミア』(74 号,1982 年)
- 近藤康之・高瀬浩二・中村愼一郎『廃棄物経済学をめざして』(早稲田大学出版部,2002 年)
- 笹尾俊明「岩手県における産業廃棄物の産業連関分析」『アルテス リベラレス (岩手大学人文社会科学部紀要)』(第 79 号,2006 年)
- 城山英明「情報活動」森田朗『行政学の基礎』(岩波書店,1998 年)
- 砂原庸介(2011)『地方政府の民主主義 -- 財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣
- 田口裕史・Bunditsakulchai Pongsun・人見和美「環境政策評価のための都道府県エネルギーデータの開発ー47 都道府県産業連関表に対応したエネルギー投入量の推計」『電力中央研究所報告』(Y09024,2010 年)
- 田中孝男・都筑岳司「自治体が地球温暖化対策に果たすべき役割 ～温暖化対策条例のベンチマーキング」『自治体法務 NAVI』(23 号,2008 年)
- 田中充「地方自治体における地球温暖化対策制度の推進」『社会志林 (法政大学社会学部紀要)』2007,2008 年)
- 大都市周辺都市行政研究会『大都市周辺都市行政研究会報告書』(1977 年)
- 東京市政調査会『東京圏の広域連携 ―その到達点と将来像』2005 年
- 中口毅博「地球温暖化防止における自治体の役割と地球温暖化防止条例」『自治体法務研究』(No11,2007 年)
- 中村愼一郎「廃棄物処理と再資源化の産業連関分析」『廃棄物学会論文誌』(11(2),2000 年)
- 長谷部勇一「神奈川県経済の特徴と環境負荷ー産業連関表による分析」『エコノミア』(第 48 巻第 4 号,1998 年)
- 馬場 健司「地方自治体における低炭素政策の実効性と波及性ー地球温暖化対策事業所計画書制度を対象としてー」『電力中央研究所報告』(Y09010,2011 年)
- 増原直樹「低炭素地域づくり条例に向けてー温暖化対策条例の動向と論点」『地方自治職員研修』(606 号,2010 年)
- 南齊規介・森口祐一・東野達『産業連関表による CO2 排出原単位データブック (3 EID)ーLCA のインベントリーデータとして』(国立環境研究所・地球環境研究センター,2002 年)

