

都市自治体による温暖化対策条例の最新動向

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

菅首相が所信表明演説において行った、2050年までにカーボンニュートラルを目指すとの宣言は、日本の温暖化対策をより一層進展させるものと期待できる。温暖化対策については、都市自治体も2000年代以降、温暖化対策条例を制定するなど、独自の取組みを進めてきた。本稿では、17の都市自治体が定める温暖化対策条例の整理・分析を行い、特徴的な取組みや近年の制定・改正の特徴、法律および都道府県条例との関係を明らかにすることを通じて、今後の温暖化対策条例の方向性を展望する。

1 地球温暖化問題への再脚光

2020年9月16日に第99代内閣総理大臣に就任した菅義偉首相は、第203回国会での所信表明演説において、国内の温室効果ガス排出量を2050年までに実質ゼロとする、「2050年カーボンニュートラル」を目指すことを宣言した。この2050年カーボンニュートラルは、パリ協定で国際的に合意された「1.5℃目標」、すなわち、世界的な平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5℃以下に抑えるという目標、を達成するために必要であるとIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が指摘するもので¹、温室効果ガスの排出量と森林等による吸収量とがプラスマイナ

スゼロになる状態を2050年までに実現することを指す。すでに、EU、イギリス、中国をはじめとする多くの国々が、2050年カーボンニュートラルを目指す方針を打ち出してきたが、日本はこれまで、2050年までに温室効果ガス排出量を80%削減するとの目標を掲げるにとどまっていた。そのため、今回の菅首相による宣言が、日本の温暖化対策をより一層進展させることにつながると期待できる²。

地球温暖化問題については、京都議定書やパリ協定などの国際的な取組みが進むなかで、日本においても、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温暖化対策法」と

1 IPCC（環境省仮訳）『1.5℃の地球温暖化：気候変動の脅威への世界的な対応の強化、持続可能な開発及び貧困撲滅への努力の文脈における、工業化以前の水準から1.5℃の地球温暖化による影響及び関連する地球全体での温室効果ガス（GHG）排出経路に関するIPCC特別報告書 政策決定者向け要約』（2018年10月）18頁を参照。

2 実際に、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」の策定や、令和3年度税制改正によるカーボンニュートラルに向けた投資促進税制の創設、2050年カーボンニュートラル目標を基本理念として盛り込んだ温暖化対策法改正案（2021年3月2日閣議決定）の2021年通常国会への提出といった動きがある。

いう。)の制定(1998年)、同法の平成17年改正による温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度の創設(2005年)、気候変動適応法の制定(2018年)といった法制度の整備が進められてきた。こうした国の動きに加えて、自治体が独自に、温暖化対策条例を制定するなどの取組みも行っている。

そこで本稿では、都市自治体が制定する温暖化対策条例の整理・分析を行い³、特徴的な取組みや近年の制定・改正の特徴、法律および都道府県条例との関係を明らかにすることを通じて、今後の温暖化対策条例の方向性を展望する。

2 都市自治体による条例制定

(1) 条例制定の現状

先進国について、法的拘束力のある温室効果ガス排出量の削減目標を最初に定めた京都議定書が採択された地である京都市は、2004年に全国で初めて温暖化対策に特化した条例を制定した⁴。ただし、京都市条例が制定さ

れる以前から、札幌市、横浜市、名古屋市では、温暖化対策に関する規定を盛り込んだ、生活環境保全条例が制定されている。いずれの条例も制定されたのは、2000年代に入ってからのことである。その後の約20年間で、温暖化対策条例を有する都市自治体の数は、17に増えている(表1参照)⁵。

なお、本稿で取り上げる17の条例以外にも、温暖化対策に関わる条例には、さまざまなタイプのものがある⁶。例えば、温暖化対策に関する事業の実施に要する費用の財源に充てるための基金を設置する条例(例/港区地球温暖化等対策基金条例)や、附属機関あるいは温暖化対策法22条1項に基づく協議会を設置する条例(例/倉敷市地球温暖化対策審議会条例、長崎市地球温暖化対策実行計画協議会条例)、再生可能エネルギーの導入促進を図る条例(例/飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例)がある。とりわけ、最後に挙げた再生可能エネルギーの導入をめぐる条例は、固定価

3 温暖化対策条例の制定状況を紹介するものとして、太田志津子「温暖化防止関連条例の制定状況とその論点」月刊自治研45巻531号(2003年)104頁以下、平岡俊一「地方自治体における地球温暖化対策に関連する条例の動向と評価」環境情報科学論文集20号(2006年)487頁以下、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11号(2007年)24頁以下、田中充「自治体温暖化対策条例の制定と課題」地方議会人38巻9号(2008年)17頁以下、同「地球温暖化対策条例の制定動向とその課題(上)(下)」地方財務648号225頁以下・649号259頁以下(2008年)、杉本裕明「実効性のある地球温暖化対策—自治体に広がる条例制定」ガバナンス87号(2008年)95頁以下、宮崎文雄「温暖化対策条例の現状と今後—長野県と横浜市にみる自治体の役割—」いんだすと24巻5号(2009年)15頁以下、増原直樹「低炭素地域づくり条例の動向」地域政策研究54号(2011年)29頁以下、黒坂則子「わが国における地球温暖化対策条例の動向—答申「大阪市の温暖化対策に係る条例のあり方について」を中心に—」同志社法学64巻7号(2013年)2881頁以下、安達宏之「自治体温暖化対策の新展開(1)—最近の地球温暖化対策条例の傾向と課題」地方財務718号(2014年)120頁以下も参照。

4 京都市条例の詳細については、「京都市地球温暖化対策条例」自治体法務研究2号(2005年)58頁以下、今井邦光「京都市における地球温暖化対策の展開—改正条例と新計画策定を中心に—」第39回環境システム研究論文発表会講演集(2011年)281頁以下を参照。

5 温暖化対策条例を制定しているのは、都市自治体に限らず、都道府県や町村も含まれる。例えば、都道府県によるものとして、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」(東京都)や「徳島県脱炭素社会の実現に向けた気候変動対策推進条例」が、町村によるものとして、「緑と清流・オオムラサキが舞う嵐山町ストップ温暖化条例」(埼玉県嵐山町)や「五ヶ瀬町における低炭素社会実現のための基本条例」(宮崎県五ヶ瀬町)がある。

6 都道府県、市町村および地方公共団体の組合を対象とした、環境省の調査によれば、2019年10月1日時点で、温暖化対策の推進等を目的とする条例は、922本制定されている。環境省「令和元年度 地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査 調査結果報告書」(2020年3月)61頁を参照。

表1 都市自治体が制定する（狭義の）温暖化対策条例

自治体名	条例名	制定年月日 (最終改正年月日*)
北海道 札幌市	札幌市生活環境の確保に関する条例	2002年3月6日 (2014年5月30日)
神奈川県 横浜市	生活環境の保全等に関する条例	2002年12月25日 (2018年12月25日)
愛知県 名古屋市	市民の健康と安全を確保する環境の保全に関する条例	2003年3月25日 (2011年12月14日)
京都府 京都市	京都市地球温暖化対策条例	2004年12月24日 (2020年12月18日)
千葉県 柏市	柏市地球温暖化対策条例	2007年3月28日 (2019年6月28日)
滋賀県 草津市	愛する地球のために約束する草津市条例	2007年12月27日
埼玉県 川越市	川越市地球温暖化対策条例	2007年12月19日
東京都 千代田区	千代田区地球温暖化対策条例	2007年12月27日
和歌山県 岩出市	岩出市地球温暖化対策条例	2008年3月10日
埼玉県 さいたま市	さいたま市生活環境の保全に関する条例	2008年10月17日
広島県 広島市	広島市地球温暖化対策等の推進に関する条例	2009年3月30日 (2016年3月29日)
石川県 白山市	白山市地球温暖化対策条例	2009年12月17日
埼玉県 戸田市	戸田市地球温暖化対策条例	2009年12月21日
神奈川県 川崎市	川崎市地球温暖化対策の推進に関する条例	2009年12月24日 (2016年10月19日)
東京都 中野区	中野区地球温暖化防止条例	2011年7月7日 (2017年10月16日)
神奈川県 相模原市	相模原市地球温暖化対策推進条例	2012年12月21日 (2016年5月27日)
宮城県 仙台市	仙台市地球温暖化対策等の推進に関する条例	2019年10月23日

※温暖化対策に特化していない、札幌市条例、横浜市条例および名古屋市条例については、温暖化対策に関する規定が最後に改正された年月日を「最終改正年月日」として記載している。

格買取制度（FIT 制度）が2012年にスタートして以降、急激な広がりを見せている。こうした「広義の温暖化対策条例」に対して、本稿が取り上げる「狭義の温暖化対策条例」は、当該都市自治体における温暖化対策の基本条例や、次に紹介するような、事業活動などに伴う温室効果ガスの排出抑制を図るための施策を盛り込んだものに焦点を当てている。

（2）温暖化対策条例の内容

都市自治体が制定する温暖化対策条例には、基本理念や各主体の責務、市長による「地球温暖化対策計画」等の策定義務などが規定されるほか、事業者等への義務づけを含む、独自の措置も盛り込まれている。以下では、温暖化対策条例によって導入されている独自の措置を紹介する。

ア 事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制

①地球温暖化対策計画書制度

多くの条例で導入されているのが、「地球温暖化対策計画書制度」である。この制度は、温室効果ガス排出量が相当程度多い事業者等（「特定事業者」等）に対し、事業活動に伴う温室効果ガスの排出の状況、当該温室効果ガスの排出の抑制に係る措置および目標などを定めた「地球温暖化対策計画書」と、その実施の状況を記載した報告書の作成および市長への提出を義務づけるものである。計画書等の策定が義務づけられる事業者の要件については、市内のすべての事業所あるいは一事業所における、原油換算エネルギー使用量が1,500kl以上、または、温室効果ガス物質の二酸化炭素換算排出量が3,000t以上であるものと定めている都市自治体が多いが、千代田区は従業員数が300人以上であるもの、さいたま市は店舗面積が5,000㎡以上の大規模小売店舗を設置または管理しているものといった規定の仕方をしている（表2参照）。

地球温暖化対策計画書制度に特徴的なのは、市長に提出された計画書等の内容またはその概要が、市のホームページなどで公表される点である。事業者ごとに、事業活動に伴う温室効果ガスの排出の状況や排出量を抑制するために講じうる措置は大きく異なる。し

たがって、許容される温室効果ガス排出量、あるいは、温室効果ガス排出量の削減割合を、都市自治体が一律に設定するのは、極めて困難である⁷。そうした定量的な削減義務の賦課に代えて採用されているのが、事業者自身が温室効果ガスの排出に係る計画を作成し、その実施状況も含めて、公表する仕組みである⁸。計画内容が遵守されなかった場合の制裁は特に設けられておらず、計画書等が提出されなかった場合や虚偽記載があった場合に、市長は、当該事業者に対する勧告と勧告に従わなかった旨の公表を行いうる。また、計画書等の評価を行い、その評価結果あるいは優良事業者名を公表する仕組みを設けている例もある。

②自動車使用に特化した計画等の策定

広島市条例は、市内の事業所において50台以上の自動車を使用する事業者に対し⁹、自動車使用に伴う温室効果ガスの排出に特化した計画である「自動車環境計画書」と、その実施状況等を記載した報告書の作成および市長への提出を義務づける（16～17条）。提出された計画書等の概要は、事業者自身と市長が公表するものとされている（18条）。

また、仙台市条例などは、前述の地球温暖化対策計画書制度の対象となる事業者として、使用の本拠が市内にある自動車を100台以上有する自動車運送事業者を含めている。

7 都市自治体以外が定める温暖化対策条例においても、事業活動に伴う温室効果ガスの排出につき、定量的な削減義務を課しているのは、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」のみである。この条例では、総量削減義務と併せて、排出量取引制度（キャップ・アンド・トレード制度）も導入されたことから、自らの削減対策だけでなく、クレジットの購入によっても、事業者は当該削減義務を達成しうる。

8 計画書等の内容が広く公表されることで、事業者に積極的な取組みを行うインセンティブが働くことが期待されている（安達・前掲註（3）論文126頁）。情報的アプローチの一種である（黒坂・前掲註（3）論文2910頁）。

9 また、県の定める温暖化対策条例には、従業員が通勤で自家用自動車を使用することに伴う温室効果ガスの排出に着目して、常時使用される従業員の数が相当程度多い事業所を設置する事業者に対し、「自動車通勤環境配慮計画書」等の策定を義務づけるものがある（例／静岡県地球温暖化防止条例16条）。

③環境マネジメントシステムの導入

地球温暖化対策計画書制度等を通じて、事業者には、みずから計画を策定し、その実施および実施状況の報告を重ねるなかで、事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制に向けた取組みを改善していくことが期待される。そうしたPDCAサイクルの取組みをより効果的なものにするための工夫と考えられるのが、ISO14001やエコアクション21に代表される、環境マネジメントシステムの導入である。京都市条例は、「特定事業者」に対し、事業活動の主たる事業所、または、環境マネジメントシステムの導入による温室効果ガス排出量の削減効果が大きい事業所において、環境マネジメントシステムを導入することを義務づけている（32条1項）。環境マネジメントシステムを導入した事業者は、毎年度、「環境マネジメントシステム導入報告書」を市長に提出するものとされ、市長は提出された報告書を公表する（同条2～3項）。

④新車購入時等のエコカーの選択

事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制に関し、事業者に実体的な義務を課すものとして、一定割合以上のエコカーの導入を義務づける京都市条例がある。同条例は、「特定事業者」に対し、購入またはリースをする新車の合計台数の50%以上¹⁰を、電気自動車等の温室効果ガスを排出しない自動車、あるいは、ハイブリッド車等の温室効果ガス排出量が相当程度少ない自動車とすることを義務づ

けている（33条）。当該義務に違反した者への罰則は設けられていないが、事業者が市長に提出した、新車購入等の状況を記載した報告書は公表されている（同条2～3項）。

イ 建築物等に係る温室効果ガスの排出抑制等

①建築物環境配慮制度

温室効果ガス、とりわけ二酸化炭素の排出に寄与しているのは、事業活動および自動車の使用だけでなく、私たちの普段の生活における、照明や家電、暖房・冷房の使用によるところも大きい。そのため、事業活動に伴う温室効果ガスの排出抑制を図る地球温暖化対策計画書制度と並んで、多くの温暖化対策条例で導入されているのが、「建築物環境配慮制度」である¹¹。例えば、白山市条例は、延床面積が2,000㎡以上の建築物の新築等を行う者に対し、建築物の環境に対する配慮に係る措置などを記載した「建築物環境配慮計画書」を、工事に着手する21日前までに市長に提出するとともに、当該建築物に係る工事が完了したときにその旨を届け出ることを義務づけている（11～12条）。市長は、建築物環境配慮計画書および工事完了の届出について、その概要を公表するものとされる（13条）。

さらに、建築物環境配慮制度に事前協議を組み込んでいる例としては、千代田区条例がある。同条例は、延床面積が300㎡以上の建築物の新築等を行う者に対し、「建

10 なお、近年のハイブリッド車や電気自動車の普及状況を踏まえ、京都市では、施行規則の改正による導入割合の引上げが検討されている。

11 温暖化対策条例のほかに、建築物環境配慮制度に特化した都市自治体条例として、「大阪市建築物の環境配慮に関する条例」や「神戸市建築物等における環境配慮の推進に関する条例」がある。建築物環境配慮制度については、中田雅陽「地方自治体における建築物環境計画書制度とCASBEEの動向」法政大学大学院紀要74号（2015年）149頁以下も参照。

築計画の変更が可能な時期までに」区との事前協議を開始し、設備の省エネルギー化などの二酸化炭素排出量削減対策や環境負荷低減の取組みについて協議するよう義務づけている（18条2項2号）。

②開発行為等に関する計画の策定

柏市条例は、建築物の新築等に加えて、開発行為等についても、環境配慮計画の策定義務を課す¹²。対象となる行為は、開発区域の面積が3,000㎡以上の開発行為、土地区画整理事業、市街地開発事業、店舗面積の合計が4,000㎡以上の大規模小売店舗の新設、の4つである（柏市条例施行規則7条）。市長は、提出された「開発行為等環境配慮計画」を公表するものとされている（柏市条例9条4項）。

③建築物環境性能表示の表示

建築物環境配慮制度は、建築主に、建築物に係る環境配慮の取組みを促す仕組みであるのに対し、不動産を購入または賃借しようとする者に、環境に配慮した建築物の選択に資する情報を提供するの、建築物環境性能表示である。例えば、横浜市の様式では、省エネルギー性能をはじめとする4つの重点項目の評価結果、太陽光発電・太陽熱利用の有無、エネルギー消費量の削減率、および、建築物の環境効率を表記するものとされている。そして、横浜市条例は、建築物環境配慮計画の届出がなされた建築物の販売または賃貸を目的とする広告において、建築物環境性能表示の表示を義務づけている（141条の9）。市長は、建築物環境性能表示の的確な実施を確保するため必要があると認めるとき、

当該建築物の建築主等に対し、指導・助言、勧告を行うことができ、勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に従わなかったときは、その旨を公表しうる（141条の12第2項、141条の13第2項、156条1項）。

④敷地内の緑化

「地球温暖化対策等」の定義に「ヒートアイランド現象の緩和を図るための施策」を含む広島市条例は、市街化区域等において、敷地面積が1,000㎡以上の建築物の新築等しようとする者（「特定緑化建築主」）に対し、建ぺい率の最高限度に応じて、当該建築物およびその敷地の緑化率を5～20%以上とすることを義務づけている（28条）。緑化の内容には、植栽や芝生、花壇の設置のほかに、太陽光発電パネル等の再生可能エネルギー供給設備も含まれる。特定緑化建築主は、建築確認申請等予定日の7日前までに、緑化施設等の概要を記載した「緑化計画書」を市長に提出し、工事完了後には工事完了の届出をする必要がある（29～30条）。

⑤地域産木材の利用、再エネ利用設備の設置

京都市条例は、2013年4月より、手続的義務を課す建築物環境配慮制度に加えて、地域産木材の利用と再生可能エネルギー利用設備の設置に関する実体的な義務も賦課している。延床面積が2,000㎡以上の建築物（「特定建築物」）の新築等をする場合には、居室面積に応じた一定量以上の地域産木材を利用すること、および、延床面積に応じた一定量以上のエネルギーが利用可能な再生可能エネルギー利用設備を設置することが義務づけられ

12 柏市条例の詳細については、柏市役所環境部環境保全課「柏市地球温暖化対策条例」自治体法務研究11号（2007年）39頁以下を参照。

ている（53～54条）。また、延床面積が300㎡以上2,000㎡未満の建築物（「準特定建築物」）の新築等をする場合には、延床面積に応じた一定量以上のエネルギーが利用可能な再生可能エネルギー利用設備を設置することが義務づけられている（63条）¹³。特定建築物の新築等をしようとする者は、工事着手予定日の21日前までに、「地域産木材利用及び再生可能エネルギー利用設備設置届出書」を市長に提出するものとされる（55条）。市長は、地域産木材の利用や再生可能エネルギー利用設備の設置に係る義務が遵守されていないと認めるときは、その建築主に対して、勧告を行うことができ、勧告を受けた者が当該勧告に従わないときは、その旨を公表しうる（56条）。

さらに京都市条例は、2020年の改正において、建築士に対し、建築物の新築等に係る設計を行うときに、再生可能エネルギーの導入による環境面・経済面のメリットや、設置可能な容量などについて、依頼主である建築主に説明することを義務づける規定を新設した（65条）。建築物環境配慮制度などが建築主にアプローチしているのに対して、この新たな義務づけ規定は、設計段階での建築士からの情報提供や提案が建築主の意思決定に大きな影響を及ぼしうる点に着目し、建築士にアプローチするものといえる。

また、横浜市条例は、建築物環境配慮制度とは別に、延床面積が2,000㎡以上の建築物の新築等をしようとする者に対し、再生可能エネルギーの導入を検討し、検討結果を市長

に報告することを義務づける、「再生可能エネルギー導入検討報告制度」を導入している（146条の2）。京都市条例のように、再生可能エネルギー利用設備の設置に係る実体的な義務づけは行われていないが、建築主には、日照条件や日照条件に適合する場所などについての具体的な検討が求められている。

ウ 低炭素化の促進

①低炭素電気普及促進計画等の策定

2012年7月に開始された再生可能エネルギー固定価格買取制度では、送配電事業者に対し、再生可能エネルギーで発電された電気を国が定める価格で一定期間買い取ることが義務づけられてきた。一方で、2016年4月からは、電気の小売業への参入が全面自由化され、現在700を超える小売電気事業者が存在しており、各事業者が取り扱う再生可能エネルギー電気の割合はさまざまである。そうしたなか、2018年に改正された横浜市条例は、市内に供給される電気の低炭素化を促進するため、小売電気事業者に対し、低炭素電気の普及の促進のための基本方針や、電気の供給に伴い排出される二酸化炭素の量および抑制計画、電気の調達実績などを記載した「低炭素電気普及促進計画書兼報告書」の作成および市長への提出を義務づけている（146条の7第1～2項）。提出された計画書兼報告書は、市のホームページにて公表されており（同条4項）、小売電気事業者と契約を結ぶ市民や事業者等が、低炭素な電気を選択しやすい環境の整備が進められている。

¹³ 準特定建築物に係る義務づけは、2020年の改正で導入されたものであり、その施行は2022年4月1日からと定められている。

②省エネ性能表示の表示

電気と同様に、消費者がより環境負荷の少ない商品を選択しやすくする工夫として、家電製品のうち温室効果ガスの排出量が相当程度多いものを販売する事業者に対し、販売店において、省エネルギー性能表示の表示を義務づける例がある。例えば、川越市条例は、エアコン、照明器具、テレビ、電気冷蔵庫、電気冷凍庫、電気便座の6品目のいずれかを、一の販売店において5台以上陳列して販売する事業者に対し、「統一省エネラベル」¹⁴を、該当製品本体またはその近傍に貼付するよう義務づけている(17条1項)。同条例は、上記品目を5台未満陳列して販売する事業者についても、「統一省エネラベル」の表示を努力義務として定める(同条2項)。なお、省エネルギー性能表示の表示義務に違反した者への是正措置や罰則などは設けられていない。

③自動車利用に伴う温室効果ガスの排出抑制

家電製品に係る省エネルギー性能表示の表示と同様に、自動車についても、購入しようとする者への自動車環境情報の提供を義務づける例がある。例えば、名古屋市条例は、新車を販売する事業者に対して、販売する新車に係る自動車環境情報を記載した書面等を事業所に備え置くこと、および、新車を購入しようとする者に対し、当該新車に係る自動車環境情報を記載した書面等の交付・説明をすることを義務づけている(114条)。記載・説

明すべき自動車環境情報には、排出ガスに含まれる二酸化炭素の量や燃料消費率などが含まれる。

また、京都市条例は、温室効果ガスを排出しない新車、または、温室効果ガス排出量が相当程度少ない新車の販売実績を記載した報告書を市長に提出することを、自動車販売業者に義務づけており、提出された報告書は市のホームページにて公表している(35条3~4項)。

(3) 近年の制定・改正の特徴

本稿で取り上げた17本の温暖化対策条例のうち、14本は制定から10年以上経過しており、ここ数年で制定されたのは、仙台市条例のみである。一方で、横浜市条例や柏市条例、京都市条例のように、比較的早い時期に制定された温暖化対策条例には、改正されたものもある。近年に制定・改正された温暖化対策条例にみられる特徴としては、①適応の観点の導入、②対象規模の拡大、③実体的な義務の賦課が挙げられる。

①適応の観点の導入

温暖化対策は、従来、温室効果ガスの排出を抑制するための「緩和策」に重点が置かれてきた(図1参照)。しかし、九州に記録的な大雨をもたらした令和2年7月豪雨をはじめとして、気候関連災害の頻発化・激甚化、極端な気象現象などの地球温暖化の影響がすでに顕在化している。そうした地球温暖化が

14 統一省エネラベルは、「エネルギー消費機器の小売の事業を行う者その他その事業活動を通じて一般消費者が行うエネルギーの使用の合理化につき協力を行うことができる事業者が取り組むべき措置」(平成18年経済産業省告示第258号)により、全国画一的に定められている。この告示は、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」のもとで定められたものであり、同法に基づく小売事業者表示制度と温暖化対策条例に基づく省エネルギー性能表示の表示義務づけの関係については後述する。

図1 緩和策と適応策



出典：環境省『令和元年版 環境・循環型社会・生物多様性白書』29頁。

引き起こす、私たちの生命や財産あるいは自然環境への悪影響を防止または軽減するための「緩和策」も、温暖化対策のひとつであり、その必要性が認識されつつある。国レベルでは、緩和に主眼を置いた温暖化対策法の制定から20年遅れて、2018年6月に、気候変動への適応を法的に位置づけた初めての法律である、気候変動適応法が制定された。

温暖化対策条例も、これまでは緩和のみに焦点が当てられてきたが、近年では適応の観点が導入されるようになってきている。仙台市条例は、「地球温暖化対策等」の定義として、「地球温暖化対策（温室効果ガスの排出の抑制並びに吸収作用の保全及び強化その他の地球温暖化の防止を図るための施策をいう。…）及び気候変動適応…に関する施策をいう。」（下線筆者）と規定し（2条2号）、市長が定める推進計画には、「気候変動適応に関し市が総合的かつ計画的に講ずべき施策」を盛り込むものとされる（8条2項4号）。2007年に制定された草津市条例も、2020年の改正において、定義規定に「気候の変動への適応」が追加されるとともに（2条3号）、市長

が市民、事業者および団体等と締結する「愛する地球のために約束する協定」の内容に、適応に向けた取組みが追加された（4条2項4号）。

②対象規模のスゾ下げ

温暖化対策条例やその施行規則の近年の改正では、計画書等の提出が義務づけられる事業者あるいは建築物の規模要件が見直され、対象をより拡大させる動きがある。

札幌市条例に基づく建築物環境配慮制度は、延床面積が2,000㎡以上の建築物をこれまで対象としてきた（札幌市条例施行規則15条の2第1項）。しかし、施行規則の改正により、2021年4月より、建築物環境配慮計画書の提出が義務づけられる対象が、延床面積が300㎡以上の建築物へと拡大されることが予定されている¹⁵。

また、京都市条例の2020年の改正でも、特定事業者および特定建築物に加えて、「準特定事業者」および「準特定建築物」という新たな区分が設けられた。準特定事業者に対しては、事業活動に伴うエネルギー消費量に係る報告書の作成および市長への提出が、2021年4月より義務づけられている（45条）。一方、準特定建築物の新築等にあつては、2022年4月より、再生可能エネルギー利用設備の設置が義務づけられることとなる（63条）。

③実体的な義務の賦課

事業活動に伴う温室効果ガス排出量や建築物の使用によるエネルギー消費量などについて、都市自治体が定量的な規制基準を設定す

15 施行規則の一部改正案については、2021年1月25日から2月26日までの期間で、パブリックコメントが実施された。

るのは困難と考えられることから、計画書等の策定という手続的な規制が、温暖化対策条例では採用されてきた。しかし、京都市条例の2011年の改正では、特定事業者による新車購入時等のエコカーの選択、ならびに、特定建築物等の新築等における地域産木材の利用および再エネ利用設備の設置といった、実体的な義務づけ規定が追加されている。また、広島市条例などが導入する、建築物の新築等における敷地内緑化の義務づけも、温暖化対策に関する実体的な義務づけを行っているものといえよう。

なお、事業活動に伴う温室効果ガス排出量につき、唯一、定量的な削減義務を課している東京都も当初は、地球温暖化対策計画書制度を導入するにとどまっていた。その後、提出された計画書等の評価および公表の仕組みの追加を経て、現在の実体的な規制枠組みへと発展させている¹⁶。地球温暖化対策計画書制度を導入する都市自治体条例のなかで、東京都と同様に、温室効果ガス排出量の定量的な削減義務の賦課へと発展させる動きは現在のところみられないものの、削減義務の賦課に代えて、温室効果ガス排出量の抑制等につながる特定の措置の実施を義務づけるという異なるアプローチが用いられている。

3 法律および都道府県条例との関係

温暖化対策を推し進めているのは、都市自治体の温暖化対策条例だけでなく、国の法律や都道府県の温暖化対策条例も同様である。具体的な施策を定める法律としては、温暖化

対策法ほかに、「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。）、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」（以下「建築物省エネ法」という。）などが挙げられよう。そうした法律および都道府県条例と都市自治体条例との関係性には、いくつかのパターンがみられる。

①適用除外型

地球温暖化対策計画書制度および建築物環境配慮制度は、都道府県が定める多くの温暖化対策条例でも導入されている。そのため、温室効果ガス排出量が相当程度多い事業者や一定規模以上の建築物を建築しようとする者などは、都道府県条例に基づく計画策定義務と都市自治体条例に基づく計画策定義務の両方を課されることとなる。このような二重の負担を回避するため、都道府県条例に適用除外規定が置かれている場合がある。例えば、北海道地球温暖化防止対策条例43条は、「地球温暖化対策についてこの条例と同等以上の効果を有する条例でこの条例の趣旨に則したものを制定している市町村の区域で規則で定めるものについては、この条例の規定（規則で定めるものに限る。）は、適用しない。」と定める。実際に、札幌市の区域については、同条例に基づく地球温暖化対策計画書制度および建築物環境配慮制度の適用が除外されている（北海道条例施行規則26条）。

また、都市自治体条例の側で適用除外規定を置いている例として、広島市条例がある。前述のとおり、同条例は、敷地面積が1,000㎡以上の建築物の新築等に際し、一定割合以

16 東京都の地球温暖化対策計画書制度の発展過程については、大野輝之『自治体のエネルギー戦略』（岩波新書、2013年）128頁以下を参照。

上の敷地内緑化を義務づける。ただし、工場立地法のもとで規制を受ける建築物については、同条例に基づく緑化義務や緑化計画書の届出義務等が適用されないこととなっている(32条1号)。これは、工場立地法が、製造業または電気・ガス・熱供給業に係る工場で、かつ、敷地面積が9,000㎡以上または建築面積が3,000㎡以上のものの新築等につき、敷地面積の20%以上¹⁷の緑化を義務づけ、当該工場が立地する市町村の長への届出を義務づけているためである(6条)。

②スソ出し型

適用除外型と同様に、法律や都道府県条例との二重規制を生じさせない仕組みとして、法律や条例の対象である事業者よりも小規模な事業者を都市自治体条例の対象とするスソ出し型がある。相模原市条例の地球温暖化対策計画書制度は、「事業活動に伴うエネルギーの使用量が中小規模である事業者」を対象としており、具体的には、省エネ法にいう「特定事業者」等、または、神奈川県地球温暖化対策推進条例にいう「特定大規模事業者」のいずれにも該当しない事業者を指す(相模原市条例施行規則3条)。省エネ法は、特定事業者等に対してエネルギー使用状況等に関する定期報告書および中長期計画書の提出を、神奈川県地球温暖化対策推進条例は、特定大規模事業者に対して「事業活動温暖化対策計画書」等の提出を、それぞれ義務づけている。これらの手続的義務を賦課されていない、原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ未満の事業者などにつき、相模原市条例は、

地球温暖化対策計画等の作成および市長への提出をすることができると定める(11条)。

③上乘せ型

温暖化対策条例には、建築物環境性能表示や家電製品に係る省エネ性能表示を表示することを義務づけるものがある。一方で、建築物省エネ法7条は、「建築物の販売又は賃貸を行う事業者は、その販売又は賃貸を行う建築物について、エネルギー消費性能を表示するよう努めなければならない。」(下線筆者)と定める。同様に省エネ法も、小売事業者に対し、家電製品等に係るエネルギー消費性能等の表示を努力義務として課している(161条)。したがって、都市自治体条例による、建築物環境性能表示や省エネ性能表示の表示義務づけは、建築物省エネ法や省エネ法のもとの努力義務をより強化する、すなわち「上乘せ」するものと位置づけることができる。

④インセンティブ付与型

中野区条例は、建築物の断熱性を向上させるための措置を講じたと認められる当該建築物につき、高断熱建築物として認証する制度を導入している(6条4項)。認証の対象となるのは、建築物省エネ法19条に基づく届出を行い、外壁、窓等を通しての熱の損失の防止に関する建築物エネルギー消費性能基準に適合することを確認された住宅等や、同法29条に基づく建築物エネルギー消費性能向上計画の認定を取得した建築物などである(中野区条例施行規則4条)。高断熱建築物の認証を受けると、「なかのエコポイント」が

17 ただし、緑地面積率は、市町村が5～30%の範囲内において独自の基準を条例で定めることができる(4条の2)。

5,000ポイント付与され、1ポイント1円相当で区内共通商品券やQUOカードなどの商品に交換することができる。その意味では、中野区条例の高断熱建築物認証制度は、法律に基づく温暖化対策に独自の経済的インセンティブを付与し、その実施を促進する機能を有している。

4 今後の温暖化対策条例の方向性

温暖化対策条例のもとで、計画策定等の義務が課されてきたのは、主に、温室効果ガスを多量に排出する事業者や大規模建築物であった。しかし、最近の温暖化対策条例は、義務づけの対象をより小規模な事業者や建築物にも広げるとともに、温室効果ガスの排出抑制等に向けた実体的な義務づけを行い、不動産販売・賃貸業者、小売電気事業者、小売事業者、自動車販売業者といったサプライチェーンの下流にも目を向けている。こうした取組みは、必ずしも当該都市自治体の地域特性のみによるものとはいえず、温暖化対策条例が法律に先んじて、積極的な緩和策を押し進めていると評価できる。

一方、もうひとつの温暖化対策である適応策については、地球温暖化の影響の内容や程度が地域ごとに異なりうるため、当該地域で予測される地球温暖化の影響や地域特性等に応じて、具体的な適応策を企画立案・実施するなど、緩和策以上に都市自治体が担うべき役割は大きいと考えられる。法律は、緩和策に関する温暖化対策法と適応策に関する気候変動適応法とに分かれているのに対し、都市

自治体の温暖化対策条例は、“車の両輪”と表現される緩和策と適応策を一元的に取りまとめる仕組みとして機能しうる¹⁸。今後は、温暖化対策条例のもとで、引き続き温室効果ガスの排出抑制等を働きかけながら、住民の生命や財産および地域の自然環境を保全するために必要な措置を講じていくことが、都市自治体には求められるだろう。

18 適応策も含めた温暖化対策を進めるという意味では、「地球温暖化防止条例」よりも「地球温暖化対策条例」のほうが適しているといえよう。

表2 事業活動に伴う温室効果ガスの排出に係る計画等の策定の義務づけ

提出物	義務/任意	対象事業者*1	公表*2の有無	評価の有無	実効性確保手法
札幌市 条例	環境保全行動計画書 ・環境保全行動報告書	義務 ・従業員数が100人以上、かつ、事業所として使用している建築物の床面積の合計が5,000㎡以上の事業者 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・従業員数が21人以上、かつ、エネルギー起源CO ₂ を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO ₂ 換算排出量が3,000t以上の事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 それ以外の事業者	○	×	×
横浜市 条例	自動車使用管理計画書 ・自動車使用管理実施報告書	義務 事業の用に供するために使用する自動車の台数が50台以上の事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 それ以外の事業者	○	×	×
名古屋市 条例	地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策実施状況報告書	義務 「地球温暖化対策事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の事業者	○	○	報告→公表 (未提出)
		任意 地球温暖化対策事業者以外の事業者	○	○	×
名古屋市 条例	地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策実施状況報告書	義務 「地球温暖化対策事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が800kℓ以上の事業所を設置または管理している事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 地球温暖化対策事業者以外の事業者	○	○	×
京都市 条例	事業者排出量削減計画書 ・事業者排出量削減報告書	義務 「特定事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・使用の本拠が市内にあるトラックを100台以上、バスを100台以上、タクシーを150台以上保有する自動車運送事業者 ・鉄道車両を150両以上保有する鉄道事業者 ・エネルギー起源CO ₂ を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO ₂ 換算排出量が3,000t以上の事業者	○	○	報告→公表 (未提出)
		任意 特定事業者以外の事業者	○	○	×
京都市 条例	エネルギー消費量等報告書	義務 「準特定事業者」 ・事業の用に供する建築物の床面積の合計が一定面積以上の事業者 (特定事業者を除く)	×	×	報告→公表 (未提出)
		任意 準特定事業者以外の事業者	×	×	×
柏市 条例	削減計画書 ・実績状況報告書 ※事業所単位	義務 「特定排出者」 ・CO ₂ 換算エネルギー使用量が1,500t以上の事業所を設置している事業者	○	×	報告→公表 (未提出)
		任意 特定排出者以外の事業者	○	×	×
川崎市 条例	温室効果ガス排出削減計画書 ・温室効果ガス排出削減計画実施状況書	義務 「特定排出事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置している事業者 ・エネルギー起源CO ₂ を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO ₂ 換算排出量が3,000t以上の事業所を設置している事業者	○	×	報告→公表 (未提出) 虚偽記載
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×
千代田区 条例	温暖化配慮行動計画書兼報告書	義務 「特定事業者」 ・従業員数が300人以上の事業者	×	×	×
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×
さいたま市 条例	環境負荷低減計画書	義務 「事業者」 ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置または管理している事業者 ・店舗面積が5,000㎡以上の大規模小売店舗を設置または管理している事業者	△	×	報告→公表 (未提出)
		任意 特定事業者以外の事業者	×	×	×

広島市 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・事業活動環境計画書 ・事業活動環境報告書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・エネルギー起源CO₂を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO₂換算排出量が3,000t以上の事業者 特定事業者以外の事業者 	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車環境計画書 ・自動車環境報告書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定自動車使用事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・使用する自動車の台数が50台以上の事業者 特定自動車使用事業者以外の事業者 	○	○	○	報告→公表 (報告書の 未提出・虚 偽記載)
白山市 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・温室効果ガス排出削減計画書 ・温室効果ガス排出削減計画実 施状況書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定排出事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上事業者 ・エネルギー起源CO₂を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO₂換算排出量が3,000t以上、かつ、従業員数が 21人以上の事業者 	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
戸田市 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策実施状況報告 書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 特定事業者以外の事業者 	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
川崎市 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・事業活動地球温暖化対策計画 書 ・事業活動地球温暖化対策結果 報告書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業者 ・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の事業者 ・エネルギー起源CO₂を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO₂換算排出量が3,000t以上の事業者 特定事業者以外の事業者 	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)
相模原 市条例	<ul style="list-style-type: none"> ・地球温暖化対策計画書 ・地球温暖化対策計画実施状況 報告書 	任意	<ul style="list-style-type: none"> 「中小規模事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」にいう「特定事業者」等、または、神奈川県地球温暖化対策推進 条例にいう「特定大規模事業者」に該当しない事業者（原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ未満の事業者な ど） 	○	○	○	報告→公表 (報告書の 未提出・虚 偽記載)
仙台市 条例	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者温室効果ガス削減計画 書 ・事業者温室効果ガス削減報告 書 	義務	<ul style="list-style-type: none"> 「特定事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・原油換算エネルギー使用量が1,500kℓ以上の事業所を設置している事業者 ・エネルギー起源CO₂を除く温室効果ガスのいずれかの物質のCO₂換算排出量が3,000t以上の事業所を設置して いる事業者 ・使用の本拠が市内にある自動車の台数が100台以上の自動車運送事業者 「一般事業者」 <ul style="list-style-type: none"> ・特定事業者以外の事業者 	○	○	○	報告→公表 (未提出・ 虚偽記載)

※1 条例間の比較を容易にするため、対象事業者の要件に関する表現はできる限りの簡素化・統一を図った。

※2 計画書等の公表が、市によって行われる場合は「○」を、事業者自身によってのみ行われる場合は「△」を記している。