

# 環境法政策の現状と課題に関する検討

— 2023～2024年度 環境法制・事例検討班 研究報告書 —

2 0 2 6 年 3 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いる。しかし、2023年のCOP28では世界全体の気候変動対応の進捗状況を評価する「グローバル・ストックテイク」の結果が公表され、化石燃料からの脱却や再生可能エネルギーの導入拡大に向けた具体的な取組を急ぐ必要性があると言及されるなど、気候変動に関するエネルギー情勢は正念場を迎えているといえる。

このような背景を踏まえつつ、本検討班では、2023年5月から2024年12月にかけて計8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、貿易関連の気候措置について、「貿易、環境及びSDGsに関するフォーラム」(TESS)から提出された報告書をもとに、現在の国際法におけるその有意性と本質的限界について検討を行った。

第2章では、市町村による太陽光発電規制条例について、近年制定された条例を中心にその特徴を分析するとともに、「温対法」のもとでの計画策定市町村における条例との関係にも触れながら検討を行った。

第3章では、気候変動時代において提唱される事後アプローチの適応管理と事前アプローチの代表である環境影響評価という性質が異なる両者の融合の可能性について、アメリカの環境影響評価制度を対象に取り上げ、検討を行った。

第4章では、気候変動適応に関して日本における適応法の変遷に焦点を当てた上で、ドイツにおける法制化の動向との比較を通じて、政策統合と地域政策を支える気候変動適応「法」の意義と今後の課題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からのALPS処理水の海洋放出に関して、適用される国際法と日本が負う国際法上の義務、海洋放出自体が国際法上許容されることを前提として、モニタリングにおける国際法上の義務とその国内実施状況について検討を行った。

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たい。

2026年3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

(2023年5月～2024年12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	元立教大学教授
	浅岡幸実	電気事業連合会立地環境部副部長 (2024年6月まで)
	奥野亮平	電気事業連合会立地環境部副長 (2024年7月から)
	森木拓也	電気事業連合会立地環境部副長
	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
研究員	内山寛隆	日本エネルギー法研究所 (2024年6月まで)
〃	加藤依織	日本エネルギー法研究所 (2024年7月から)
〃	菱田航平	日本エネルギー法研究所 (2024年7月まで)
〃	釜口昂大	日本エネルギー法研究所 (2024年1月まで)
〃	秋本匡範	日本エネルギー法研究所 (2024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)
〃	尾崎信之介	日本エネルギー法研究所 (2023年3月から)

※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 2023年5月31日  
「各研究委員の先生方の2023-2024年度研究テーマについて」
- 第2回研究会 2023年9月25日  
「EUのCBAM規則について」  
(高島 忠義 主査)
- 第3回研究会 2024年1月18日  
「国連気候変動枠組条約 第28回締約国会議 (COP28) について」  
(電気事業連合会 立地電源環境部部長 宮田 卓 様)
- 第4回研究会 2024年2月21日  
「適応管理と環境影響評価制度 (NEPA) ～事前アプローチと事後アプローチの融合の可能性～」  
(下村 英嗣 研究委員)
- 第5回研究会 2024年3月25日  
「原子力分野における住民参加のあり方の検討 - 次世代革新炉への建て替えに向けて -」  
(尾崎 信之介 研究員)
- 第6回研究会 2024年6月27日  
「国連海洋法条約におけるモニタリングと環境影響評価-ALPS処理水の海洋放水を素材として-」  
(岡松 暁子 研究委員)
- 第7回研究会 2024年10月15日  
「最近の太陽光発電設備設置規制条例の動向」  
(北村 喜宣 研究委員)
- 第8回研究会 2024年12月17日  
「気候変動適応に関する法制策動向一日独比較から」  
(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 貿易関連の気候措置に関する国際法の原則……………	【高島】	1
I  はじめに……………		3
II 報告書の背景と目的……………		4
1. WTO 事務局の報告書……………		4
2. WTO における情報共有と対話……………		5
3. 報告書の目的……………		6
III 報告書の概要……………		7
1. 主権の原則……………		7
2. 防止の原則……………		10
3. 協力の原則……………		11
4. 恣意的及び不当な差別禁止の原則……………		13
5. SD、衡平及び CBDR-RC の原則……………		16
6. 透明性及び協議の原則……………		19
IV 批評……………		21
1. 有意性……………		21
2. 架橋作業の困難……………		24
第2章 最近の太陽光発電規制条例の動向……………	【北村】	29
I  再生可能エネルギーと地域脱炭素化促進事業……………		31
II 制定が続く太陽光発電規制条例……………		32
III 76 条例……………		33
IV 許可制と住民同意……………		37
1. 許可基準……………		37
2. 住民同意を許可基準とすることの法的問題点……………		38
3. 「寸止め」の場合……………		40
V 「チクリ条項」……………		40
1. 条例と再エネ特措法とのリンケージ……………		40
2. 委任の限界を超えた違法な施行規則……………		41
3. 太陽光発電設備規制条例にみる「チクリ条項」……………		42
4. 「チクリ条項」の真意……………		42
VI 条例解説にみるリンケージの認識……………		43

1. 条例と再エネ特措法の関係	43
VII 公布日と施行日	49
VIII 計画策定市町村の条例	49
1. 恵那市条例	49
2. 磐田市条例	50
3. 南箕輪村条例	51
4. 再エネ特措法と太陽光発電規制条例の関係	51
IX 太陽光発電設備規制条例の法的拘束力をめぐる 2 判決	52
1. 「しなければならない」「してはならない」	52
2. 日高市条例事件	52
3. 伊東市条例事件	53
4. 行政法総論との関係	54
X カーボンニュートラル施策と市町村	55
第 3 章 適応管理と環境影響評価制度	
～事前アプローチと事後アプローチの融合の可能性～	【下村】 57
I はじめに	59
II NEPA と適応管理	59
1. NEPA 遵守と適応管理	60
2. 環境諮問委員会と適応管理	61
III 連邦土地管理機関の NEPA 遵守と適応管理利用	62
1. 内務省の方針	62
2. 国立公園局	63
3. 魚類野生生物局	64
4. 土地管理局	64
5. 森林局	65
IV NEPA での適応管理の利用に関する司法判断	66
1. 資源管理ツールとしての適応管理	66
2. 主要な連邦行為と適応管理	68
3. カテゴリー除外と適応管理	69
4. モニタリングと適応管理	70
5. ミティゲーション措置	71
6. 代替案	72
V 事前アプローチと事後アプローチを融合させる方策	73

1. 手続による融合方策	73
2. 実体的な融合方策	74
VI おわりに	76
第4章 気候変動適応に関する法政策動向—日独比較から	【勢一】 79
I 気候変動適応に対する法的要請	81
1. 気候変動適応という社会問題	81
2. 期待された法制化	82
3. 気候変動適応に必要な政策統合	83
II 気候変動適応法の現在地：5年後見直しの議論から	84
1. 気候変動適応法の制度構造と施行状況	84
2. 関連分野との連携：政策統合の要請	85
3. 気候変動適応法の特色と課題	86
III ドイツにおける気候変動適応の動向：日独比較の視点から	87
1. 国家戦略体制から法制化へ	87
2. ドイツ気候変動適応法の概要	88
3. ドイツ気候変動適応法の特色と機能構造	90
IV 気候変動適応と法：日本法への示唆と課題	93
1. 気候変動適応「法」の意義	93
2. 政策統合としての気候変動適応	94
3. 地域政策としての適応と法	95
第5章 海洋環境保護のためのモニタリングの義務	
—福島第一原子力発電所からのALPS処理水の海洋放出に焦点を当てて—	【岡松】 97
I はじめに	99
II 陸上起因の物質の海洋放出にかかる国際法	100
1. 国連海洋法条約上の国家の海洋環境保護義務	100
2. UNCLOS 第12部の構造	100
III ALPS処理水の海洋放出	101
1. 海洋放出の経緯	101
2. ALPS処理水放出にあたっての具体的措置	102
IV ALPS処理水の海洋放出にかかるモニタリング	103
1. UNCLOSにおけるモニタリングの義務	103
2. ALPS処理水の海洋放出の際に課せられるモニタリング	105

3. モニタリングの具体的な実施	105
V むすびに	107

# 第 1 章

## 貿易関連の気候措置に関する国際法の原則

愛知県立大学名誉教授  
高 島 忠 義



## I はじめに

従前の貿易は、物品の生産、輸送、消費及び処分を増大させることによって温室効果ガス(GHG)の排出を促進し、気候変動の一因を成すと考えられてきた。ところが、近年は、貿易の自由化が、GHG 低排出の物品、サービス、資本設備へのアクセスを容易にするだけでなく、先進的な低排出技術の伝播にも寄与することを評価され、貿易が気候変動の緩和と適応の試みに有用なツールと位置付けられるようになった。WTO 事務局は、貿易が気候変動問題の解決に向けて重要な役割を果たしており、近い将来には「中心的又は主要な役割」を担うとさえ述べている<sup>1</sup>。

WTO の環境データベース(EDB)を瞥見すると、気候変動に直接又は間接に関連した加盟国の貿易措置、つまり気候関連貿易措置の通報数は、2011 年から 2020 年にかけて累計 4,102 に達している。この措置数は、同期間中に通報された環境関連貿易措置(ERTMs)全体の 31% を占める<sup>2</sup>。EDB は、気候関連貿易措置を、植林・森林再生、大気汚染の緩和、オゾン層の保護、気候変動の緩和と適応、エネルギーの保存と効率化、代替・再生可能エネルギーの 6 つのカテゴリーに分類している。上記の 10 年間においては、エネルギーの保存と効率化及び代替・再生可能エネルギー分野の通報数が気候関連貿易措置全体の 73% を占める<sup>3</sup>。

もともと、国際法の視点から見ると、気候関連の貿易措置には重大な問題が内包されている。それは、当該措置が国際法のさまざまなレジーム、取り分け気候と貿易のレジームの交錯する「法的ハイブリッド」の分野を対象としているために、それに適用可能な国際法の原則が不明確な状態にあるという問題である。こうした問題に取り組むべく、2021 年 12 月 14 日に、43 の WTO 加盟国・地域と EU は、「貿易関連の気候措置及び政策」(Trade-Related Climate Measures and Policies, TRCMPs)が WTO の規則と適合しつつ気候・環境の目標と約束に最も寄与できる方法について議論する「貿易と環境の持続可能性に関する構造協議」(TESSD)を開始することで合意した(閣僚声明)<sup>4</sup>。そして、2023 年 9 月に開催され

<sup>1</sup> World Trade Report 2022, WTO Secretariat, pp.16,20 and 23; Trade Policy Tools for Climate Action, WTO Secretariat, 2023, p.7.

<sup>2</sup> Environmental Database for 2020, WT/CTE/EDB/20, 2022, pp.12-13. この期間の年間措置数は、2011 年に 455 の通報があった後、2012 年からは 269、432、413、488、336、440、415、580、274 へと推移している。2020 年に通報数が急減した背景には、補助金・相殺措置(SCM)協定に基づく通報が毎年隔年に変更されたという事情があった。Ibid., pp.6(footnote 9) and 12(footnote 28).

<sup>3</sup> Ibid., pp.13-15. この 10 年間において気候関連貿易措置の根拠とされた WTO 協定は、化石燃料補助金の削減と再生可能エネルギー補助金に関する SCM 協定とエネルギー効率の規制を統一する国際規格の採択に関する貿易の技術的障害(TBT)協定であった。各協定に基づいた通報措置数はそれぞれ 44%と 34%であり、両協定を合わせて全体の 78%を占めている(Ibid., p.15)。その詳細に関しては、WTO 事務局の 2023 年報告書(注 1)を参照。

<sup>4</sup> Ministerial Statement on Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD), 14 December 2021, WT/MIN(21)/6/Rev.2. TESSD は、2020 年 11 月 17 日に 22 の WTO 加盟国・地域と EU の共同コミュニケに基づいて設置されたもの(2025 年時点では 77 の国・地域と EU が参加)で、貿易と環境の相互支持性の理念に基づいて貿易と環境持続可能性に関する体系的議論を組織化する

た TESSD の「貿易関連の気候措置(Trade-Related Climate Measures, TRCMs)に関する非公式作業グループ」の会合において、当該措置に内包された上記の問題に取り組む上で有益な示唆を与える報告書が提出されている<sup>5</sup>。

この報告書は、非営利団体の「貿易、環境及び SDGs に関するフォーラム」(TESS)<sup>6</sup>から提出されたもので、「TRCMPs の立案と実施を検討する際に関連する国際法の原則」という表題が付されている<sup>7</sup>。本稿では、この TESS 報告書（以下、単に報告書）の背景と目的を踏まえてその内容を概説したのち、現在の国際法におけるその有意性と本質的限界についてコメントすることにした。

## II 報告書の背景と目的

報告書の内容を概説する前に、TRCMPsに関するWTO事務局の報告書、WTOにおける情報共有と対話、さらに報告書作成の目的について簡単に説明しておきたいと思う。

### 1. WTO 事務局の報告書

気候変動に対する TRCMPs の役割が注目される中で、WTO 事務局は、気候変動と貿易に関する 2 つの報告書を提出している。それは、「気候変動と国際貿易」を特別テーマに掲げた 2022 年の世界貿易報告と 2023 年の「気候行動のための貿易政策のツール」報告である。両報告に共通しているところは、気候変動への有効な対処方法として、炭素税(CT)や排出量取引制度(ETS)を通じて排出炭素に価格を設定する、いわゆる炭素価格設定メカニズム(CPM)に着目している点である。この CPM に関して、2022 年報告は炭素排出の外部不経済を是正する「最も効率的なアプローチ」<sup>8</sup>、また 2023 年報告は「気候変動に取り組む際に鍵となる政策オプション」<sup>9</sup>と評価している。

しかし、両報告書は、CPM を気候変動への有効な対処方法と位置付ける一方で、グローバルなそれを期待できない現況において各国が相互の調整を行うことなく独自のメカニズムを採用・実施した場合、「異なるメカニズムの複雑なパッチワーク」(2022 年報告)とそれに付随した「炭素価格の重大な懸隔」(2023 年報告)をもたらす事態を危惧していた。

---

ることによって CTE 等の作業を支援し、補完することを任務としている。Communication on Trade and Environmental Sustainability, 17 November 2020, WT/CTE/W/249.

<sup>5</sup> TESSD, Informal Working Group Meetings held on 19-20 September 2023, INF/TE/SSD/R/19, para.5.6.

<sup>6</sup> TESS(Forum on Trade, Environment & the SDGs)とは、2021 年にジュネーブ国際・開発研究大学院と国連環境計画のパートナーとして同大学院の貿易・経済統合センターのジュネーブ貿易プラットフォームに設立された非営利団体である。同団体は、WTO が地球環境の危機に効果的に取り組みかつ SDGs を推進することを支援している。

<sup>7</sup> TESS, Principles of International Law Relevant for Consideration in the Design and Implementation of Trade-Related Climate Measures and Policies (hereinafter TESS Report), September 2023.

<sup>8</sup> World Trade Report 2022, p.80.

<sup>9</sup> Trade Policy Tools for Climate Action, p.6.

実際に、各国・地域と EU の設定する炭素価格（CO<sub>2</sub>1 トン当たりの米ドル）には重大な懸隔が認められる。2024 年時点で見ると、CT に関しては、ウルグアイの 167.17 ドルとリヒテンシュタイン及びスイスの 132.12 ドルからウクライナの 0.76 ドルまで（日本は 1.9 ドル）、また ETS の排出枠価格に関しても、EU の 61.3 ドルからインドネシアの 0.61 ドルまで、極めて大きな幅員が存在している<sup>10</sup>。

各国・地域の設定する炭素価格の重大な懸隔をそのまま放置すると、いわゆるカーボン・リーケージ(carbon leakage)のリスクが生起する。これは、国内企業が気候政策の関連費用を回避するために他の国に生産を移転したり、他の国からの輸入品が GHG 排出量のより少ない同種の国内産品に代替したりするリスクである。かかるリスクが顕在化した場合、低い炭素価格を設定している輸出国に「棚ボタの比較優位」（いわゆるタダ乗り）を許す一方で、高い炭素価格を設定している輸入国には「産業競争力の低下」をもたらす恐れがある。

EU が 2023 年 5 月 10 日に採択した炭素国境調整メカニズム(CBAM)規則は、正しくこうしたリスクに対処することを企図したものであった<sup>11</sup>。EU は、欧州委員会の欧州グリーン・ディール（2019 年）、欧州首脳理事会の承認と NDC の更新（2020 年）さらに欧州気候法の制定（2021 年）を通じて、2030 年の GHG 削減目標を 40%から 55%に引き上げることになった。EU としては、こうした排出削減目標の大幅な引き上げに付随したカーボン・リーケージのリスクに対処する必要があったのである。EU の CBAM は、輸入産品に取り込まれた GHG 排出量に対して域内産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、輸入産品と国内産品の炭素価格を平準化するメカニズムを採用している。

しかし、かような国境炭素調整(BCA)は、慎重な制度設計、適切な管理運営及び国際的な協力と調整を欠く場合に「隠された保護主義」<sup>12</sup>と揶揄され、貿易相手国との経済的摩擦だけでなく、関税等の貿易障壁の実質的軽減と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規則との抵触問題をも生起する恐れがあった。こうしたBCAを巡る国際的摩擦を回避するために、WTOは、それらの情報共有と対話を行うためのさまざまな枠組みを提供している。

## 2. WTO における情報共有と対話

EU の CBAM に関しては、その構想が盛り込まれた欧州グリーン・ディールの公表直後

---

<sup>10</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard, World Bank Group, 2024.

<sup>11</sup> EU の CBAM に関しては、拙稿「欧州委員会の炭素国境調整メカニズム案について」環境法研究 15 号（2022 年 12 月）所収、同「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 3 月）所収、同「EU の CBAM 規則について」日本エネルギー法研究所『環境法政策の現状と課題に関する検討—2021 年～2022 年度環境法制・事例研究班 研究報告書—』（2024 年）所収を参照。

<sup>12</sup> World Trade Report 2022, p.23.

から WTO 内でその WTO 適合性が議論になっていた。2020 年には、かかる構想が物品貿易理事会とその下に置かれた市場アクセス委員会、さらに一般理事会の下に置かれた貿易と環境に関する委員会(CTE)において取り上げられている。

まず、物品貿易理事会の 6 月会合では、ロシア、中国、ウルグアイ及び米国が、CBAM の WTO 適合性を確保するよう EU に要求し、EU は CBAM 構想がカーボン・リーケージのリスクに対処するためのもので、WTO に適合するように制度設計されると述べている<sup>13</sup>。次に、11 月に開催された市場アクセス委員会では、CBAM の保護主義的意図や WTO 適合性に関して疑念が表明された<sup>14</sup>。それと同時期に開催された CTE の会合においては、EU が CBAM の概要を説明した後、複数の代表から CBAM が WTO の規則とパリ協定の「共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力」の原則（後述）を尊重する必要性が指摘された<sup>15</sup>。

CTEにおいては、それ以降も、CBAMの問題が取り上げられている。2023年3月の会合においては、EUがCBAM構想の進捗状況を報告した後、インドからERTMsが非関税措置として使用されることを懸念した文書（非公表）が提出され、CBAMがWTO規則だけでなく、気候変動枠組条約の基本原則である「衡平」と「共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力」の原則にも抵触する可能性が指摘された<sup>16</sup>。さらに、同年11月の会合においては、中国が、CBAMのWTO適合性を担保する方法、そのデフォルト値及び収益の用途などについて細かく質問した「BCAに関する専ら多角的議論のための政策問題」と題する文書を提出している<sup>17</sup>。

### 3. 報告書の目的

近年における TRCMs の累積的增加に伴って、国際的緊張が次第に昂進している。こうした緊張を緩和するために、TESS は、次の 2 つの内容を盛り込んだ報告書の作成を国際法の専門家グループ（以下、単に専門家グループ）に依頼している。それは、環境（気候を含む）と貿易のレジームだけでなく、一般国際法、国際人権法、海洋法さらに SD の原則から演繹される TRCMPs に関する「承認された原則」を同定し、見直すこと、これらの原則に基づいて国際法の関連分野を統合的に架橋するような TRCMPs の立案と実施を促進する方法について指針を提示することであった<sup>18</sup>。

---

<sup>13</sup> Good Council considers EU plans for carbon taxes on certain imports, Council for Trade in Goods, 2020 Annual Report to the General Council, 11 June 2020, G/L/1463.

<sup>14</sup> EU's carbon border adjustment mechanism take centre stage at Market Access Committee, 16 November 2020, pp.2-3.

<sup>15</sup> Report of the Committee on Trade and Environment, WT/CTE/27, 2020, para.1.22.

<sup>16</sup> Report of the Committee on Trade and Environment, WT/CTE/30, 2023, para.1.2.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> TESS Report, pp.5-6 and 11.

専門家グループは、TRCMPsの「法的ハイブリッド」の性質を考慮して、環境法（気候を含む）、貿易法及び一般国際法の分野における17人の専門家で構成されている。同グループは、作業を進めるに当たって、TRCMPsに関連する国際法の原則について共通の理解を促進するための「ビジョン」を明らかにしている。それは、TRCMPsの立案と実施を巡る対話と国際協力を促進すること、WTOと気候変動枠組条約の関係機関又はフォーラムにおける議論を促進すること、学界、研究者、市民社会及び企業における広汎かつ包摂的な議論を促進すること、TRCMPsに関するWTO内の緊張と不信を和らげ、できれば政治的な紛争を回避すること、そして気候、貿易及びSDに関する国際協力を促進することの5項目であった<sup>19</sup>。

また、専門家グループは、報告書の提出に際して、次のような補足説明(caveats)を付している<sup>20</sup>。それは、報告書の提示した原則が決して網羅的なものではなく、特にTRCMPsの立案と実施に関連したものに限定されていること、原則の見直しにおいて国際法の特定レジームにおける原則の法的地位を宣明することを意図していないこと、原則の掲載順序が原則間の階層秩序を表わしていないこと、原則は一般的性質のものであり、特定のTRCMPsの適法性を決定するために適用されることを意図していないこと、各原則をできる限り「相互支持的かつ統一的に」同時適用すべきであることの5項目であった。

### III 報告書の概要

報告書は、上記のTESSDに関する閣僚声明の表現に平仄を合わせる形で、TRCMPsに「政策」を加えたTRCMPsを対象としている。それは、「国境調整、数量制限、内国税、規制、標準及び補助金を通じて気候変動の緩和と適応に取り組むもの」を含んでいる。報告書は、TRCMPsの立案と実施に関連する国際法の原則として、主権、防止、協力、恣意的及び不当な差別の禁止、SD、衡平及び共通に有しているが差異のある責任と各国の能力、最後に透明性及び協議という6つの原則を掲げている。

#### 1. 主権の原則

主権の原則とは、国家が自国領域内の全ての人とその領域内で行われる全ての活動に対して行使する権限であり、国際法の中核を成す原則の1つである。それは、規制面の主権、つまり自国領域内の人と活動に対して立法を行う国家の排他的権限を含んでいる。主権の原則は、気候と貿易の両レジームの中に反映されている。

##### (1) 各レジームにおける主権の原則

気候のレジームにおいては、気候変動枠組条約の前文8項が、国家主権の原則を確認し

---

<sup>19</sup> Ibid.,p.6.

<sup>20</sup> Ibid.,pp.11-12.

ている。それによると、国家は、「国際連合憲章及び国際法の諸原則に基づき、その資源を自国の環境政策及び開発政策に従って開発する主権的権利を有する」一方で、「自国の管轄又は管理の下における活動が他国の環境又はいずれの国の管轄にも属さない区域の環境を害さないことを確保する責任」を負う。そして、パリ協定は、各締約国の削減目標の設定とその具体的な達成措置の選択を各締約国の裁量に委ねることで「国家の規制面の主権と自治」を担保する一方で、各締約国に対して、中長期における共通の気温目標に従って国が決定する貢献(Nationally Determined Contribution, NDC)を「作成し、通報し、維持する」義務と、自国の NDC の目的を達成するために国内緩和措置を実施する義務を課している(4条2項)。

次に、WTOのレジームは、公益保護のために貿易規制措置を取る加盟国の主権的権利を首肯する一方で、かかる貿易規制措置の立案と実施に関する国家の主権的権利の行使に一定の制限を加えている。加盟国の規制の権利は、1994年ガットの一般的例外を定めた20条とGATS（サービス貿易一般協定）の14条に反映されている。これら2つの例外規定は、加盟国がガットとGATSの義務から逸脱する政策目的を遂行する際の法的根拠を提供する。こうした加盟国の規制の権利は、環境保全などの正当な政策目的を遂行するための貿易制限的な強制規格の制定を容認したTBT協定の前文と2条2項、人及び動植物の生命又は健康を保護するために必要な衛生植物検疫措置を取る加盟国の権利を認めたSPS協定（衛生植物検疫措置適用協定）の2条1項と3条3項にも看取することができる。

## (2) 製造工程と生産方法 (PPMs)

国家は、主権の原則に基づいて、他の国家又は国家管轄権を越える区域の環境に損害を与えないことを確保している限りにおいて、自国領域内での製品の生産方法を自ら決定することができる。ところが、EUのCBAMは、製品の製造工程から排出されるGHGを削減するために、自国領域内だけでなく輸出国内での製品の生産方法についてまで規制を課している。かような「製造工程と生産方法」(Process and Production Methods, PPMs)を規制する措置には、製品の固有の性質に関連するものとそうでないものとの2種類がある。

まず、TRCMsが環境保護を目的として製品の固有の性質に関連するPPMs（リサイクル率やラベル表示など）を規制する場合は、ガット20条によって正当化される（第2次マグロ・イルカ事件とそのDSU21条5項手続）。20条の適用可能性が問題となるのは、TRCMsが輸出国の製造工程におけるGHG排出、つまり輸出製品の固有の性質に影響を与えないPPMsを規制している場合である。かようなTRCMsに対する20条の適用可能性は、以下に見るように、十分に確立されていない。

輸入国のTRCMsが輸出国における「製品に関連しないPPMs」(non-product-related PPMs)を規制する場合、輸入国の規制を輸出国に域外適用する点で、輸出国の主権に係わる問題を提起する。一部の国際法学者は、かかるTRCMsが輸入製品の種類を規制する輸入国の

主権的権利の行使であると主張する。しかし、別の国際法学者は、それが輸出国に対する域外効果を伴うことから、自国領域内での製品の生産方法を規制する輸出国の主権的権利を侵害すると批判する。それに加えて、こうした TRCMs がパリ協定の採用したアプローチに適合しないことを指摘する国際法学者もいる。パリ協定は、NDC の設定とその具体的達成措置の選択を各締約国の裁量に委ねるアプローチを採用しているからである。

1994 年ガットの下では、輸出国の「製品に関連しない PPMs」を規制する TRCMs がガットの義務（1 条、2 条、3 条、11 条）から逸脱する又はそれらに違反すると認定されても、なお一般的例外規定の 20 条によって正当化される可能性が残されている。しかし、20 条によって正当化されるためには、先ず TRCMs が同条の各号に掲げられた 10 種類の措置のいずれかに該当しなければならない。

WTO の海老・海亀事件では、主権の原則に関連して、「製品に関連しない PPMs」に関する 20 条(g)の解釈適用が問題になった。具体的に言うと、(g)の「有限天然資源の保存に関する措置」における「有限天然資源」の文言に「管轄権の黙示的制限」(implied jurisdictional limitation)が内包されているかどうか、つまり当該要件が措置の規制対象に対する輸入国の管轄権の存在を黙示的に要求しているかが争点になった。ところが、上級委員会は、規制対象の海亀が「さまざまな沿岸国の管轄海域と公海を出入りする高度回遊性の動物」であるという「本件の特殊事情」を理由に、この問題に関する判断を回避している。

そして、上級委員会は、管轄権の黙示的制限の基準に代わり、加盟国と規制主題との「十分な連関」(sufficient nexus)という新たな基準を採用し、米国とその管轄水域に出没する回遊性の海亀との間にこうした連関が存在すると認定した。その結果、米国は、自国管轄水域に出没する絶滅危惧種の海亀を保護するために、自国のみならず輸出国における海老の漁獲方法についても一定の規制を課する権利を認められている。

それでは、輸入国の TRCMs が「製品に関連しない PPMs」の規制を輸出国にも域外適用する場合、こうした「十分な連関」の基準を満たすのであろうか。PPMs からの GHG 排出は、その排出場所を問わず、地球規模の影響（大気中の CO<sub>2</sub> 濃度の上昇、大気と海洋の温度上昇、海洋の酸性化、海面上昇など）をもたらす。したがって、「製品に関連しない PPMs」を規制する輸入国と規制の主題（GHG 排出削減）の間には「重大な事実上の連関」(important factual nexus)が認められる。

### (3) TBT 協定

TRCMPs は強制規格の形態を採用することがあり、その場合には TBT 協定の規定も適用可能である。TBT 協定の下で、加盟国は、「自国の輸出品の品質を確保するため、人、動物又は植物の生命又は健康を保護し若しくは環境の保全を図るため又は詐欺的な行為を防止するために必要であり、かつ、適当と認める水準の措置をとること」ができる（前文）。その一方で、当該協定は、加盟国に対して、「国際貿易に対する不必要な障害をもたらす

ことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され、制定され又は適用されないことを確保する」責任を課している（2条2項）。したがって、加盟国の制定する強制規格は、「正当な目的の達成のために必要である以上に貿易制限的であってはならない」（同項）。

2条2項が「正当な目的」として、特に「人の健康若しくは安全の保護、動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護又は環境の保全」を掲げていることから、気候の保護は「正当な目的」を有すると認定される可能性が高い。さらに、加盟国が関連の「国際規格」に適合する強制規格を制定している場合には、「国際貿易に対する不必要な障害をもたらさない」ことが「推定」（反証可能）される（同条5項）。

## 2. 防止の原則

防止(prevention)の原則は、「十分に確立された慣習国際法の規範」である（パルプミル事件の国際司法裁判所 ICJ 判決）。当該原則は、リオ宣言の第2原則において、「自国の管轄又は管理の下における活動が他国の環境又はいずれの国の管轄にも属さない区域の環境を害さないことを確保する責任」と定式化されている。こうした国家の管理責任は、国家が「その資源を自国の環境政策及び開発政策に従って開発する主権的権利」を制限する（トレイル溶鉱所事件の仲裁判決）。

国際海洋法裁判所 (ITLOS) は、「区域での活動に関して自然人と法人を保証する国家の責任と義務」事件の勧告的意見（2011年）において、防止原則を、特に国家管轄区域の境界を越えた「深海底」における環境の保護及び保全の「普遍的な(*erga omnes*)義務」と捉えている。こうした義務の普遍的性質は、国家が国際社会全体に対して義務を負うことだけでなく、全ての国家が当該義務の履行に関心を持つことも含意している。

防止原則は、国家が環境の保護のために最大限のことを行う相当の注意義務(*obligation of due diligence*)を内包している。パルプミル事件の ICJ 判決によると、国家は、他国の環境における著しい(*significant*)損害の発生を防止する相当の注意義務を負う。ただし、防止原則に関する慣習国際法は、国家が相当の注意義務を履行するために取るべき具体的な措置まで特定している訳ではない。国際法委員会(ILC)は、相当注意義務の基準として、損害のリスクの程度（重大性と蓋然性）に照応した適切性と比例性、時間の経過に伴う変化、国家の経済発展のレベルの3つを提示するにとどまっている（「危険な活動から発生する越境損害の防止条文案（2001年）」の3条注釈）。

また、パルプミル事件の ICJ 判決は、国家が「行為の義務」としての相当注意義務を履行するために自国の管轄又は管理下における活動が著しい越境的環境損害又はそのリスクを生起することを防止するために「利用可能な全ての手段」を使用する義務を負うこと、そして当該「手段」には協力、環境法の制定と実施、環境影響評価(EIA)の実施などが含ま

れることを指摘している。しかし、これらの要素をこえた当該義務の現実的内容の決定と具体的措置の選択については、原因発生国の権限内に残されている（上記の ILC 条文案 3 条の注釈及びパルプミル事件の ICJ 判決）。

気候レジームにおける防止原則は、気候変動枠組条約の 2 条と 3 条 1 項に盛り込まれている。2 条は、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすことを「防止する」水準において大気中の GHG 濃度を安定化させることを条約の究極目的に掲げており、3 条 1 項は、「人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護する」ことを締約国の行動指針の 1 つに掲げている。また、パリ協定の 2 条 1 項(a)は、長期的な気温目標を数値で以って具体的に明示している。

防止原則は、国際法において「積極的行為（作為）の義務」として機能する。このことは、WTO の加盟国が気候変動を通じた環境損害を防止する相当注意義務を履行するために TRCMPs を採用・実施する場合に、ガット 20 条を援用することによって抗弁できるかどうかに係わる。こうした場合には、防止原則に関する上記の全ての要素が考慮されるべきである。さらに、報告書の掲げる諸原則の累積性に照らして、防止原則の他に、主権や協力といった原則も考慮されるべきである。

### 3. 協力の原則

協力の原則は、国際法の中核を成す原則である。1970 年の国連総会決議 25/2625 「国連憲章に従った諸国間の友好関係と協力に関する国際法の原則に関する宣言」（いわゆる友好関係原則宣言）は、国家が「国際の平和と安全を維持し、国際経済の安定と進歩、国の一般的福祉並びにその政治的、経済的及び社会的体制の相違による差別のない国際協力を促進するために、かような相違に関わりなく、国際関係のさまざまな分野において相互に協力する義務」を負うことを宣明している。

#### (1) 気候レジーム

リオ宣言の第 7 原則は、「地球の生態系の一体性と健全性を保全、保護及び回復するために、グローバル・パートナーシップの精神において協力しなければならない」ことを強調している。そして、気候変動枠組条約の前文 6 項は、「気候変動が地球的規模の性格を有することから、すべての国が、…できる限り広範な協力を行うこと及び効果的かつ適当な国際的対応に参加することが必要である」と述べている。2022 年 12 月 14 日に採択された国連総会決議「人類の現在及び将来の世代のための地球気候の保護」(A/RES/77/165)も、「気候変動の地球的規模の性格ができる限り広範な国際協力を要求する」(前文)ことを確認している。

国際環境法における協力の原則は、「越境的な文脈において」もう 1 つの次元を有している。それは慣習国際法に基づくもので、特に国家が国境を越える環境に悪影響をもたら

す恐れのある活動について、その影響を被る可能性のある国家に通報する義務とこれら諸国と協議する義務を内包している（リオ宣言の第 18・19 原則）。

パリ協定の第 1 回締約国会合（2018 年 12 月）においては、発展途上国に対する気候緩和措置の影響についての締約国間の議論を促進するために、気候変動枠組条約、京都議定書及びパリ協定に基づいた「対応措置の実施の影響に関するフォーラム」の設立とその技術的作業を支援する「対応措置の実施の影響に関するカトヴィツェ(Katowice)専門家委員会」の設置が決定された。

## (2) WTO レジーム

協力の重要性は、WTO のレジームにおいても強調されている。例えば、CTE の 1996 年 11 月会合は、「越境的又は地球的な性格の環境問題に対処する最善かつ最も有効な方法として、国際的な協力とコンセンサスに基づいた多角的解決」を推奨している。また、海老・海亀事件の上級委員会は、20 条の柱書が信義誠実原則の 1 表現であることを明確にした上で、「協調的かつ協力的な努力の必要性と適切性が WTO 自身及び他の相当数の国際的な文書と宣言の中で認められてきた」と述べている。

上記事件の DSU21 条 5 項手続においても、上級委員会は、越境的又は地球的な性格の環境問題に対処する措置に関しては「明確かつ可能な限り多角的アプローチが強く推奨される」と述べている。そのため、多角的解決に向けて協力・交渉する「真摯かつ誠実な努力」(serious, good faith efforts)が尽くされない場合には、20 条柱書のいう不当な差別又は国際貿易の偽装された制限に該当する恐れがある。

## (3) 一方的な TRCMPs

信義誠実の一般原則と 20 条の柱書に適合するために、TRCMPs に関する「協力」の努力には、「有意な(meaningful)国際的手続」が包摂されるべきである。主権平等に基づいて当該手続に参加する機会が、全ての利害関係国に保障されるべきである。かかる有意性は、越境的又は地球的規模の問題の国際的解決に向けた詳細な検討と交渉に必要な十分な時間と機会が保障されること、こうした問題ができる限り国際的コンセンサスに基づいて解決されることによって担保される。

さらに、諸国家が協力して越境的又は地球的規模の問題に対処する「国際法の枠組み」を既に確立している場合は、特別な考慮が必要である。気候変動枠組条約とパリ協定の下で、TRCMPs を検討している国家は、他の全ての締約国との協力を探求する「特別な努力（内容と期間の両面）」を行うべきである。

国際協力の「真摯かつ誠実な努力」が越境的又は地球的規模の問題を国際的に解決するための「合意」に至らなかった場合、国家は、20 条の許容する一方的措置を取ることができる（海老・海亀事件の DSU21 条 5 項手続における上級委員会）。その場合、国際協力の努力は、一方的行為を準備、採択及び実施する国内手続を通じて常に継続される必要があ

る（同委員会）。こうした努力には、一方的措置案の事前通報、コメント及び協議に必要とされる適当な時間の確保、コメントへの出来る限りの配慮、一方的措置の実施方法に関する情報の提供、措置の遵守を促進する援助の提供が含まれる。さらに、一方的措置の採択後においても、国家は、国際的な解決のための合意に向けた「真摯かつ誠実な努力」を継続すべきである。

#### 4. 恣意的及び不当な差別禁止の原則

無差別の原則は、WTO 法だけでなく、環境と気候に関連する国際法の文書にも幅広く取り入れられている。ただし、TRCMs は、ガットの 1 条と 3 条の定める無差別の原則に抵触している場合であっても、正当な政策目的を追求し、かつ恣意的又は不当な差別となるような方法で適用されない場合には 20 条によって正当化される。

##### (1) 各レジームにおける無差別原則

環境のレジームにおいては、リオ宣言の第 12 原則が、「環境目的の貿易政策措置は、恣意的若しくは不当な差別又は国際貿易の偽装された制限の手段とすべきではない」と記している。また、気候変動枠組条約の 3 条 5 項も、「気候変動に対処するためにとられる措置（一方的なものを含む。）は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない」と規定している。

無差別の原則は、WTO のレジームにおいて「中心的な役割」を担っている。このことは、WTO 設立協定の前文が WTO の目的に奉仕する主要な手段の 1 つに「国際貿易関係における差別待遇の廃止」を掲げていることから明らかである。ガットの 1 条と 3 条は、多角的な自由貿易体制の根幹を成す 2 つの無差別原則を定めている。1 条は、同種の輸入産品間の無差別待遇を要求する最恵国(Most-Favoured-Nation, MFN)待遇を規定し、3 条は、同種の輸入産品と国内産品間の「平等な競争条件」を要求する内国民待遇(National Treatment)を規定している。これら 2 種類の無差別原則は、GATS の 2 条と 17 条、TBT 協定の 2 条 1 項、SPS 協定の 2 条 3 項、TRIPS（貿易関連の知的所有権）協定の 3 条と 4 条にも盛り込まれている。

##### (2) TRCMPs に関する無差別原則

TRCMPs の立案と実施における無差別原則との抵触は、4段階の評価結果を踏まえて認定される。その段階的評価とは、関係産品が「同種」のものであるかどうか、TRCMPs が輸入産品又はその 1 部に対して「不利な競争条件」を課しているかどうか、差別的措置が正当な政策理由に基づくものであるかどうか、そして最後は TRCMPs を「恣意的及び不当な差別」待遇の手段となるような方法で適用していないかどうかである。

###### ① 関係産品の「同種性」

TRCMPs の立案と実施における無差別原則との適合性を考察する際に「鍵となる問題」

は、措置の対象産品を「同種」のものに見做すことができるかどうかである。近年は、産品の生産に附随した GHG 排出量のように「産品に関連しない PPMs」を規制する TRCMs が増大しつつある。こうした TRCMs は、化石燃料よりも再生可能エネルギーによって生産された鉄鋼や電気に対して有利な待遇を許与する。しかし、化石燃料によって生産された鉄鋼や電気と再生可能エネルギーによって生産されたそれらが「同種」の産品であると認定された場合には、無差別原則が適用されることになる。

同種性(likeness)の概念は、ガット規定の中では明確に定義されていない。上級委員会は、同種性の認定作業を「産品間の競争関係の性質と範囲に関する決定」と捉えている (EC アスベスト事件、フィリピン蒸留酒事件)。そして、同委員会は、同種性を認定する際に、関係産品の物理的特性 (属性、性質及び品質)、関税分類、最終用途並びに消費者の嗜好と習慣の 4 要素を総合的に評価している。

TRCMs が炭素フットプリントのような「産品に関連しない PPMs」に基づいて産品の待遇を差異化する場合、関係産品は、物理的特性、関税分類及び最終用途の 3 要素が同じであると認定される可能性が高い。しかし、4 番目の要素つまり消費者の嗜好と習慣の要素は、時間の経過に伴って変化する可能性を内包している。例えば、今後、気候危機への対応の緊急性がより強く認識されるようになると、それに照応して消費者の嗜好が変化し、炭素フットプリントの異なる産品が「同種」産品と見做されない事態も想定される。

## ② 不利な競争条件

いわゆる競争関係(competitive relationship)のアプローチによると、同種の産品を待遇面で差異化する措置が直ちに無差別原則に抵触する訳ではない。ここで鍵となる問題は、措置に基づいた待遇面の差異が輸入産品 (内国民待遇) 又は一部のそれ (MFN 待遇) に不利となるように競争条件を変更するかどうかにある。それは、「措置のデザイン、建付け (architecture) 及び外観的構造 (revealing structure)」を考慮して判断される (アルゼンチン物品輸入規制事件の上級委員会)。もし、「非対称的な競争上の便宜」が国内産品又は一部の輸入産品だけに許与される場合、当該措置は「差別的」である。

## ③ 正当な目的

TRCMs がガットの 1 条又は 3 条に違反するかどうかを評価する際に、通常は、措置の背景にある気候関連の政策理由 (policy rationale) が考慮されることはない。その代わりに、かかる要素は、TRCMs が 20 条によって正当化されるかどうかを評価する際に考慮される。20 条においては、措置の「正当な目的」が柱書のあとに列挙された 10 項目の各号に示されている。その中で TRCMs に関連した号は、(b) 「人、動物及び植物の生命と健康の保護のために必要な措置」と (g) 国内の生産又は消費に対する制限と関連して (in conjunction with) 実施される「有限天然資源の保存に関する措置」であるが、事情によっては、(a) 「公徳の保護のために必要な措置」又は (d) 「国内法令の遵守を確保するために必要な措置」に関連

する事案も想定される。

(a)、(b)及び(d)のいずれの号においても、「必要な」(necessary)の文言が使用されている。ブラジル再生タイヤ事件の上級委員会は、この必要性の要件に関して、関係する利益又は価値の重要性、措置の目的達成への貢献度、貿易制限の効果という3つの要素を比較衡量したパネルの評価手法を首肯している。こうした比較衡量を通じて当該要件に関する「予備的結論」が出された後、措置の政策目的の達成に同等に貢献する「合理的に使用可能で、より貿易制限的でない代替措置」が存在するかどうかを検討される。かような代替措置が存在する場合、問題の措置は「必要な」ものと見做されない。

(g)では、「関する」(relating to)という文言が使用されている。この関連性の要件は、単に措置(手段)と政策目的(目的)との「密接かつ現実(又は真正)の関係」を要求しているに過ぎず(海老・海亀事件と中国原材料事件の上級委員会)、上記の必要性の要件よりもハードルが低い。さらに、この号は、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される」ことを要求している。しかし、米国ガソリン基準事件の上級委員会によると、かかる要件は制限を課す際の「公平性」(even-handedness)を要求することとどまり、国内産品と輸入産品との「同一待遇」まで要求している訳ではない。

#### ④ 恣意的及び不当な差別待遇

最後に、問題の措置は、20条柱書の定める消極的要件をクリアする必要がある。柱書は、措置の内容ではなく、その適用方法に関するもので、措置を恣意的及び不当な差別待遇の手段となるような方法で適用しないことを要求している。措置が他国の事情の相違を適切に考慮することなく、厳格かつ硬直的に適用される場合や、措置とその目的との間に「十分に説得力のある(compelling)関係」が存在しない場合は、措置の適用が恣意的な差別に該当する可能性がある。

特に TRCMs に関しては、輸入国が、輸出国の採用するさまざまなタイプの脱炭素措置の潜在的な同等性(potential equivalence)を考慮しなければならない。もし、TRCMs がこうした同等性を考慮することなく、輸入国と同一の排出規制措置の採用を輸出国に強制する場合は、恣意的な差別に該当する可能性がある。確かに、TRCMPs の立案と実施においてさまざまなタイプの気候措置の同等性と環境実効性を比較することは大きな困難を伴うであろう。それにも拘らず、こうした同等性の考慮は、パリ協定が NDC の実施方法の選択を各締約国に委ねている状況を踏まえると、取り分け重要な要素である。

また、既に協力原則のところでも述べた様に、国家が一方的措置に訴える前にその影響を受ける貿易相手国との間で解決策について誠実に交渉する真摯な努力を懈怠した場合も、恣意的な差別に該当する可能性がある(海老・海亀事件及びその DSU21 条 5 項手続の上級委員会)。さらに、TRCMP を適用する際に同等の環境実効性を有する代替措置が存在する場合には、不当な差別に該当する可能性がある。

### (3) TBT 協定

TRCMPs が強制規格の形態を採用する場合には、ガットの 1 条 1 項と 3 条 4 項に加えて、TBT 協定も WTO 適合性の評価に関連する。しかし、TBT 協定には、ガットの 20 条や GATS の 14 条のような「一般的例外条項」が存在していない。その理由は、TBT 協定自体がガット 20 条に類似した「貿易自由化の目的と加盟国の規制の権利との均衡」を図ることを目的にしている点にある。TBT 協定の下では、「同種」の輸入産品に不利な競争条件が「専ら正当な規制上の区別」（人の健康と環境の保護を含む）に由来する場合には、無差別の義務に違反しない（米国クローブ煙草事件の上級委員会）。

かくして、上級委員会は、「専ら正当な規制上の区別」の基準を適用する際に、ガット 20 条の下で考慮される要素に類似したものを使用している（米国原産地ラベル表示事件、第 2 次マグロ・イルカ事件、米国クローブ煙草事件）。かかる類似の要素とは、問題の措置が、「公平に立案及び適用されている」かどうか、関連のリスクに適切に対応しているかどうか、そして「恣意的又は不当な差別の手段となるような態様で立案又は適用されているために公平性を欠いている」かどうかである。

## 5. SD、衡平及び CBDR-RC の原則

### (1) SD の原則

環境と開発に関する世界委員会（通称、ブルントラント委員会）は、1987 年の報告書「我ら共通の未来」において、SD を「将来の世代の欲求を充たしつつ、現在の世代の欲求をも満足させるような開発」と定義している。同報告書によると、SD の原則は、かような世代内と世代間という 2 つの次元の衡平を内包するだけでなく、国際的には、経済開発、社会開発及び環境保護という 3 つの次元を有している。

リオ宣言は、環境保護が開発過程と不可分の関係にあること（第 4 原則）、貧困の撲滅が SD に不可欠の要件であること（第 5 原則）、発展の権利が現在と将来の世代の開発と環境のニーズを衡平に満たすように行使されること（第 3 原則）を指摘している。SD を国際社会全体の重要な目標と捉える認識は、2012 年 7 月 27 日の国連総会決議「私達の望む未来」や 2015 年 9 月 25 日の国連総会決議「私達の世界を変革する：SD のための 2030 アジェンダ」からも看取することができる。

SD は、WTO の主要な目的の 1 つであり、WTO 協定の解釈に「色彩、色調及び陰影」を与える（海老・海亀事件の上級委員会）。WTO 協定の前文 1 項は、締約国が物品とサービスの生産と貿易の拡大を図る一方で、「経済開発の水準が異なるそれぞれの締約国のニーズ及び関心に沿って環境を保護し及び保全」することに努めつつ、「SD の目的」に従って世界資源の最適利用(the optimal use)を考慮することを宣明している。

### (2) 国際環境法における CBDR-RC の原則

衡平(equity)は、「法の一般原則」である。SDの文脈において、衡平の原則は、それぞれ「共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力」(Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC)に応じて環境を保護することを要求する。リオ宣言の第7原則は、CBDR-RCを初めて定式化した国際的文書である。それによると、「地球環境の悪化に対する寄与が異なることに鑑みて、国家は、CBDRを有する。先進国は、SDの国際的追及において、彼らの社会が地球環境に与えている負荷及び彼らが使用可能な技術と資金に照応した責任を認める」。

CBDRは、全ての国が地球環境の悪化に関して「共通の責任」を有することを強調する一方で、各国の社会的及び経済的状況と過去及び現在の地球環境の悪化への寄与に懸隔のあることを考慮して各国の責任を「差異化」という2つの要素を内包している。また、RCは、環境保護に貢献する国家の技術的、科学的及び財政的能力に差異が存在することを考慮に入れる必要性を指摘したものである。

国際環境法の分野において、CBDR-RCの原則は、さまざまな形態によって実施されるようになってきている。その形態とは、義務の履行を促進するための技術的・財政的支援、より負担の少ない措置を許容する柔軟性、長期のリードタイムの容認などである。国際環境法における「差異化された」待遇は、衡平の原則に基づいて「深淵な(deep)不平等」に取り組む必要に応えたものである。

### (3) 気候レジームにおけるCBDR-RCの原則

CBDR-RCの原則は、気候レジームにも深く根付いており、当該レジームの「概念装置の根幹部分」を構成している。それは、気候レジームにおける現行の義務を解釈する時だけでなく、将来に国際法の義務を定立する際にも、その基礎を成すであろう。

気候変動枠組条約の前文は、発展途上国からの排出が今後増大すること(3項)、全ての国がCBDR-RC及び各国の社会的・経済的状況に応じて広範な協力を行うべきこと(6項)、先進国の環境基準が発展途上国に不当な損失をもたらす恐れがあること(10項)を指摘すると同時に、気候変動への対応が発展途上国の開発に悪影響を及ぼすことを回避する(21項)ように求めている。そして、同条約の本文においては、締約国が条約の実施措置を取る際の「指針」を定めた3条の1項と締約国の具体的義務を列挙した4条の柱書にCBDR-RCの原則が盛り込まれている。

パリ協定においては、CBDR-RCの原則が数多くの規定に反映されている。まず、長期の気温目標を定めた2条の2項は、協定が「衡平並びに各国の異なる事情に照らしたCBDR-RCに関する原則を反映するように実施される」ことを求めている。次に、各締約国にNDCの作成、通報及び維持を義務付けた4条は、削減目標の設定(3項)と緩和の努力(4項)においてCBDR-RCの原則を盛り込んでいる。同条においては、対応措置の影響を最も受ける発展途上国の懸念に配慮することを求めた15項と発展途上国の義務履行を促進する

ための支援を定めた5項においても CBDR-RC の原則を看取することができる。発展途上国に対する支援には、財政的支援（9条）と技術的支援（10条）だけでなく、能力開発のための支援（11条）も含まれている。

気候変動枠組条約の前文と4条は、気候変動の悪影響とその対応措置の影響が懸念される国として、島嶼国、低地沿岸地域を有する国、乾燥・半乾燥地域と森林地域を有する国、自然災害発生地域を有する国、干ばつ又は砂漠化地域を有する国、著しい大気汚染地域を有する国、脆弱な生態系地域を有する国、化石燃料集約的な製品の生産、加工及び輸出に大きく依存している国、内陸国及び通過国（以上、8項）と後発発展途上国（9項）を挙げている。

#### (4) WTO レジームにおける S&DT の原則

WTO のレジームにおいて、発展途上国と後発発展途上国(LDCs)は、「特別かつ異なる待遇」(Special and Differential Treatment, S&DT)を許与される。これは、発展途上国と LDCs の特別な事情とニーズを考慮することによって加盟国間の権利義務の均衡を図るという「衡平の原則」に基づいた措置である。こうした S&DT を通じて、発展途上国と LDCs には「特別な権利と負担の軽い義務」が認められる。

S&DT の原則を盛り込んだ WTO の規定としては、発展途上国の貿易機会の拡大を目指す規定、発展途上国の利益保護を要求する規定、約束、行動及び政策手段の使用において柔軟性を許容する規定、より長期の経過期間を認める規定、義務の履行を促進するための技術援助を供与する規定、LDCs の義務免除を認める規定がある<sup>21</sup>。ガット・WTO の文脈における S&DT の顕著な実例は、ガット締約国団の 1979 年決定、いわゆる「授権条項」(Enabling Clause)である。これは、先進国が発展途上国と LDCs に対して特恵的な市場アクセスを許与することをガット 1 条 (MFN 待遇) の例外として容認したものである。

気候レジームの CBDR-RC と WTO レジームの S&DT は、いずれも上記の国家の特別な事情とニーズを考慮することを要求する衡平の原則に由来したものである。しかし、CBDR-RC が気候変動に対する寄与の程度とそれに対処する能力の差異を考慮したものである（リオ宣言の第 7 原則）のに対して、S&DT は、発展途上国及び LDCs の開発と WTO 規則の義務履行の促進に配慮したものであった。

#### (5) TRCMPs の立案と実施

TRCMPs の立案と実施において、SD、衡平及び CBDR-RC 原則は、ガット 20 条の柱書に関連する。輸入国は、同条柱書の消極的要件に抵触しない場合、つまり TRCMPs を「同様の条件」(same conditions)の下にある国家間で恣意的若しくは不当な差別の手段となるような方法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場合には、同種の

<sup>21</sup> Committee on Trade and Development, Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions, Note by the Secretariat, WTO/COMTD/W/271, p.4.

輸出産品に差別的待遇を許与することが例外的に認められる。これに類似した文言は、気候変動枠組条約の3条5項やリオ宣言の第12原則にも盛り込まれている。

TRCMPsの立案と実施が恣意的又は不当な差別に該当しないようにするために、輸入国は、輸出国における「異なる条件」(different conditions)を考慮しなければならない。この点に関して、海老・海亀事件の上級委員会は、20条柱書の恣意的又は不当な差別の消極的要件が輸出国における「異なる条件」の考慮を要求していること、かかる考慮には輸出国の異なる条件における規制プログラムの適切性の評価が含まれることを指摘している。

## 6. 透明性及び協議の原則

### (1) 透明性の原則

透明性(transparency)の原則は、気候変動を含む国際環境法とWTO法の両レジームにおいて非常に重要な役割を果たしている。その役割とは、意思決定の実効性を改善すること、ガバナンスを向上させつつ、多数国間規則の予見可能性を確保すること、そして国家間の信用と信頼を構築することである。

#### ① 国際環境法のレジーム

国際環境法の下で、国家は、国内の環境措置に関して透明性を保障する義務を負っている。それは、公衆のために環境事項の透明性を確保することを国家に要求する「垂直的な透明性の義務」と、直接又は国際機関を通じて一定の情報を他の国家に提供することを要求する「水平的な透明性の義務」から成る。

#### a) 垂直的な透明性の義務(vertical transparency obligations)

リオ宣言の第10原則によると、環境問題は、「関心のある全ての市民が関連のレベルに参加することによって最も適切に処理される」。国内レベルでは、公的機関の保有する環境関連の情報への適切なアクセスと意思決定過程に参加する機会が個人に保障されなければならない。国家は、情報を広く公開することによって国民の啓発と参加を促進しなければならない。さらに、国家は、賠償と救済を含む司法・行政手続に対する実効的なアクセスを保障しなければならない。

2022年7月28日に採択された国連総会決議「清浄、健全かつ持続可能な環境に対する人権」(A/RES/76/300)は、その前文において、「情報を求め、受け及び伝える権利、政府の行為とパブリック・アフェアーズ及び環境上の意思決定に効果的に参加する権利、そして実効的な救済を受ける権利を含む人権の行使が、清浄、健全かつ持続可能な環境の保護にとって極めて重要である」と述べている。

気候変動に関しては、取り分け透明性を確保することが重要な意味を持っている。気候変動が国境を越えるグローバルな問題であり、全ての国家が気候変動の緩和と適応に貢献することを期待されていることから、全ての国家と市民社会が他国の採用する気候措置の

情報にアクセスする「正当な利益」を有しているからである。そのために、透明性の原則は、気候変動枠組条約（6条）とパリ協定（前文、12条）だけでなく、「環境問題における情報アクセス、意思決定への公衆参加及び司法アクセスに関する条約」（オーフス条約）及び「ラテンアメリカ及びカリブの地域的な環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに関する協定」（エスカス条約）といった地域的条約にも盛り込まれている。

#### b) 水平的な透明性の義務(horizontal transparency obligations)

気候変動枠組条約とパリ協定は、報告義務のかたちで水平的な透明性の義務を規定している。気候変動枠組条約は、締約国が GHG の排出と除去に関する国家目録や条約の実施措置などの情報を締約国会議に報告することを義務付けている（4条1項、12条）。こうした情報は、締約国の気候関連措置の情報交換を促進するだけでなく（7条2項(b)）、締約国会議が締約国の条約実施状況、条約実施措置の全般的影響及び条約目的達成の進捗状況を評価するのに役立つ（同項(e)）。

パリ協定の13条は、締約国間の信用と信頼を構築し、協定の効果的な実施を促進するために、締約国の行動と支援に関する「強化された透明性の枠組み」を定めている。この枠組みにおいて、締約国は、NDCの達成状況を確認するために必要な情報、発展途上国に対する資金、技術移転及び能力開発の支援に関する情報などを定期的に報告しなければならない（7、9項）。これらの情報に基づいて、締約国会合は、「技術的専門家による検討」（11、12項）と5年毎の「世界全体としての実施状況の検討」（14条）を行う。

#### ② WTO のレジーム

ガットの10条1項は、加盟国に対して、貿易関係の規則を「諸政府及び貿易業者が知ることができるような方法」によって「直ちに公表」する義務を課している。同様の義務は、TBT協定の2条と5条、GATSの3条、TRIPS協定の63条1項、貿易政策検討制度の検討手続にも見出すことができる。かかる透明性は、WTO規則の適用における予測可能性の向上、規制の実施の改善、さらに政府、産業と市民社会の信頼構築に寄与する。規則の透明性は、政治的介入から行政の意思決定者の自治と独立を守ることに役立つ。

#### ③ TRCMPs に関する透明性

透明性の原則は、TRCMPsの立案と実施の検討に大きく関係するだけでなく、協力や協議といった他の原則を適用する際にも重要な役割を果たす。透明性の原則に実効性をもたせるために、加盟国は、TRCMPsの迅速な公表と見直しだけでなく、関連する情報の提供、内容の明確化及び議論のためにWTOと気候のレジームにおいて利用可能な手続も活用すべきである。

#### (2) 協議の原則

協議の原則も、多角的貿易体制の重要な原則と特徴の1つである。それは、WTO協定の数多くの規定に盛り込まれているだけでなく、WTOの意思決定手続と政府間手続にお

いても採用されている。例えば、TBT協定は、強制規格、任意規格及び規格の適合性評価手続の範囲内にある貿易措置（案）について協議するフォーラムとして、TBT委員会を設置している。

協議は、WTOの下で行われる交渉の中核であり、関税の再交渉の特徴でもある。ガットに関しては、こうした協議が、12条、13条、15条、22条及び27条の下で行われる。ガット以外では、GATSの22条、TRIPS協定の24条2項及びDSU（紛争解決了解）の4条が紛争解決手続としての協議を定めている。

さまざまなWTO協定の下で、特別な協議が義務付けられている。例えば、TBT協定が強制規格を立案・適用する際に義務付けた協議の過程において、先進国は、発展途上国の直面する「特別の困難」に留意しなければならない（12条9項）。

加盟国は、TRCMPsを含む加盟国の貿易政策に関して協議するためにWTOの手続を利用することができる。実際に、TRCMPsに関する協議が、TBT委員会、CTE及び市場アクセス委員会などの委員会と貿易理事会において行われている。これらのフォーラムにおける協議は、加盟国間の意見と情報の交換を促すだけでなく、貿易相手国に懸念表明の機会を提供することによってTRCMPsを巡る加盟国間の緊張緩和と紛争防止に役立つ。

#### IV 批評

専門家グループは、環境・気候と貿易の各レジームからTRCMPsに関連した共通の原則を抽出することによってTRCMPsに関する諸原則を同定している。今後、これらの原則は、実際にTRCMPsを立案・実施する際に有用な指針となるだけでなく、WTOの関係機関と気候変動枠組条約の締約国会議の設立したフォーラム等における議論を促進することも期待される。ただし、気候と貿易のレジームの架橋作業には、重大な困難が内包されている。

##### 1. 有意性

TRCMPsは、気候と貿易のレジームが交錯する国際法領域に属している。そのために、専門家グループは、各レジームにおける関係の条約、国際的な宣言と決議及び国際判例などを踏まえてTRCMPsに関する原則を同定している。それに加えて、専門家グループは、各原則に内包された主要な法的論点についても網羅的に取り上げている。

##### (1) 法的ハイブリッド

国際法においては、海洋法、人道法、人権法、環境法、貿易法などの特定の専門分野において、高度の専門性と規範的・制度的な自立性を内包した機能的レジームが漸次確立されている<sup>22</sup>。気候と貿易の分野においても、それぞれに独自の原則、専門性及びエートスに

---

<sup>22</sup> 機能的レジームは、国際河川や国際運河などを管理運営する領域的レジームとは概念的に区別さ

依拠したレジームが生成され<sup>23</sup>、各レジームが並行したトラック(parallel tracks)のようにほとんど相互交流することなく自己完結的に管理運営されている<sup>24</sup>。

確かに、WTO のレジームにおいては、TRCMPs の問題が CTE や TESSD などに取り上げられており、気候のレジームにおいても、2018 年に TRCMPs 実施の影響について議論するフォーラムと専門家委員会が設立されている。しかしながら、これらは、各レジームの内部において TRCMPs の問題を取り上げているに過ぎず、気候と貿易のレジームを架橋する制度的枠組みが設けられている訳ではない。

2022 年末に、気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会(COSIS)が、海洋環境に対する気候変動の悪影響を防止、軽減及び規制する国連海洋法条約締約国の具体的義務を明晰化する勧告的意見を ITLOS に要請している。翌年 3 月には、国連総会が、気候変動枠組条約とパリ協定だけでなく、国際人権法<sup>25</sup>、国連海洋法条約、慣習国際法の相当注意義務と防止原則なども考慮した「気候変動に関する国家の義務」とその違反の法的帰結を明晰化する勧告的意見を ICJ に要請している<sup>26</sup>。さらに、コロンビアとチリが、「国際人権法の枠内で

---

れ、各専門分野の共通利益を基盤とした相互依存関係を多数国間条約に基づいて機能的にルール化・制度化したものをいう。ILC は、「特別な（自己完結的 self-contained）レジーム」を、特定の主題に関する特別な規則と原則の集合体で形成され、それらを実施するための自前の制度を備えたものと定義し、一次規則の違反が違反とその帰結に関する二次規則の特別なセットを伴うもの（ILC の国家責任条文案 55 条など）、地理的区域（特定河川の保護条約など）又は特定の実体的事項（特定兵器使用規制条約など）に関連した特別な主題に関する権利義務を含む特別な規則のセット、特定の問題領域を規制する規則と原則の集合体（海洋法、人道法、人権法、環境法、貿易法等）の 3 つに分類している。Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law (hereinafter ILC 2006 Report), A/CN.4/L.702,18 July 2006,pp.11-12.

<sup>23</sup> Ibid.,p.5.

<sup>24</sup> TESS Report,p.5. 気候変動枠組条約の 3 条 5 項は、ガット 20 条柱書の文言に倣って、「気候変動に対処するためにとられる措置（一方的なものを含む。）は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない」と規定している。こうした規定に関しては、自己完結的な特別レジームが国際法の統一性(coherence)を脅かしている現状を危惧し、立法レベルにおいて両レジームの統一性をできる限り確保しようとする条約起草者の意図を看取することができよう。

<sup>25</sup> パリ協定の前文は、気候変動の対処措置を取る際に、締約国が、人権、健康に対する権利、先住民、地域社会、移民、児童、障害者及び影響を受けやすい状況にある人々の権利及び発展の権利、男女間の平等、女子の自律的な力の育成及び世代間の衡平を尊重すべきであると述べている。また、2021 年 10 月 8 日の国連人権理事会決議 48/13 は、「清浄、健全かつ持続可能な環境に対する権利」を「現在と将来の世代」の人権として認めている（中国、インド、ロシア及び日本は棄権）。当該決議は、かかる人権として、生命に対する権利、達成可能な最高水準の肉体的・精神的健康を享受する権利、適当な生活水準に対する権利、適当な食糧に対する権利、住居に対する権利、安全な飲料水と衛生に対する権利、文化的生活に参加する権利を挙げている。決議によると、これらの権利を担保するためには、「情報を求め、受け取り及び伝える権利、政府の行為とパブリック・アフェアーズに参加する権利及び有効な救済手続に参加する権利」が非常に重要である。当該決議の要請に基づいて、翌年 7 月 28 日の国連総会では、「清浄、健全かつ持続可能な環境に対する人権」決議が賛成 161、棄権 8、反対 0 で採択されている。The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, General Assembly Resolution, A/RES/76/300,1 August 2022.

<sup>26</sup> Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025,ICJ Reports 2025.

気候非常事態に対処する（米州人権条約等において確立された）国家の義務」の範囲を明晰化する勧告的意見を米州人権裁判所に要請している<sup>27</sup>。

これらの勧告的意見の要請は、気候レジームとそれに関連する他のレジームが交錯する法的ハイブリッドの分野における国家の義務の明晰化を求める動きの一環と捉えることができよう。こうした状況において、本報告書の有意性は、気候と貿易の各レジームから TRCMPs に関連した共通の原則を抽出することによって TRCMPs に関する国際法の原則を同定した点に見出すことができよう。今後、報告書の提示した 6 つの原則は、TRCMPs を立案・実施する際の指針や関係国際機関における議論の基礎となることが期待される。

## (2) 積極的な深掘り

報告書は、TRCMPs に関する国際法の原則を同定しただけでなく、各原則に内包された TRCMPs を巡る主要な法的論点についても網羅的に取り上げている。それは、産品に関連しない PPMs の規制（主権の原則、恣意的及び不当な差別禁止の原則）、気候変動緩和義務の法的性質（防止の原則）、一方的な TRCMs の 20 条柱書適合性（協力の原則、恣意的及び不当な差別禁止の原則）、差別的な TRCMs の WTO 適合性（恣意的及び不当な差別禁止の原則）、輸出国の「異なる条件」の考慮義務（SD、衡平及び CBDR-RC の原則）、TRCMPs の迅速な公表と協議の義務（透明性及び協議の原則）などである。

さらに、報告書は、関連原則の提示にとどまらず、それらの具体的な適用基準（関連要素）についてまで言及している。例えば、報告書は、「恣意的及び不当な差別禁止の原則」に関して、次のような具体的基準を提示している。それは、関係産品の同種性の要件に関する「消費者の嗜好と習慣」（再生可能エネルギーによって生産された産品と電力の嗜好）、20 条関係各号の必要性の要件に関する「合理的に使用可能で、より貿易制限的ではない代替措置」の欠缺及び関連性の要件に関する「措置とその政策目的との密接かつ現実の関係」、さらに 20 条柱書の消極的的要件に関する「措置とその政策目的との十分に説得力のある関係」、輸出国の脱炭素措置の同等性並びに輸出国との誠実な交渉努力といった基準である。

2019 年末に「欧州グリーン・ティール」が公表されて以降、EU の CBAM 構想が国際的懸念を惹起してきた。EU の CBAM 規則は、既に 2023 年 5 月 10 日に発効しており、2026 年初めには完全実施される予定である。上記の基準は、当該規則の WTO 適合性を評価する際に有益な指針となるであろう。しかしながら、報告書は、かような具体的基準にまで言及することによって、専門家グループが「補足説明」において強調した「一般的なかたちでの原則の提示」の枠組みを踰越又は逸脱しているのではなかろうか。これらの具体的

---

国連総会の諮問は、(a)諸国家と現在及び将来世代のために GHG 排出からの気候系その他の環境の保護を確保する国家の義務と、(b)国家がその作為と不作為によって気候系その他の環境に対して著しい損害を生起した場合にこれらの義務に基づいた法的帰結の内容を問うものであった。

<sup>27</sup> Request for an Advisory Opinion on Climate Emergency and Human Rights submitted to the Inter-American Court of Human Rights by the Republic of Colombia and the Republic of Chile, 9 January 2023.

基準の提示は、専門家グループ自身が強く否定した「特定措置の適法性を決定するための原則の適用」にかなり近くなると思料される。

## 2. 架橋作業の困難

TESS は、気候と貿易のレジームから関連した共通の原則を抽出することによって TRCMPs に関する原則を同定するよう専門家グループに依頼した。しかしながら、専門家グループは、その注釈において、「異なるレジーム間で統一性を達成することの困難」を自ら認め、原則の含意に関して「命令的なアプローチ」ではなく「穏健かつ慎重な姿勢」を採用せざるを得なかった<sup>28</sup>。こうした架橋作業の困難は、取り分け両レジームに共通した原則の抽出とレジーム間の抵触回避方法において看取することができる。

### (1) 共通した原則の抽出

TRCMPs に関する原則を定式化するためには、気候と貿易の各レジームから TRCMPs に関連した共通の原則を抽出しなければならない。ところが、これらのレジームは、それぞれ地球温暖化の防止と自由貿易の拡大・強化という国際社会の新しい機能的要請に対応した「非常に特殊な目的」を追求しており、そのためにしばしば「異なる方向を志向した原則」に依拠している<sup>29</sup>。かくして、報告書の掲げた 6 原則の中には、必ずしも両レジームに共通していないものや、類似の原則でありながら各レジームにおいて異なる目的を追求しているものが見受けられる。前者が防止の原則であり、後者が CBDR-RC の原則である。

まず、防止の原則に関して、報告書は、環境・気候のレジームにおける関連の国際的文書として、リオ宣言、トレイル溶鉱所事件仲裁判決、気候変動枠組条約とパリ協定、深海底活動保証事件に関する ITLOS の勧告的意見<sup>30</sup>、パルプミル事件の ICJ 判決、さらに ILC の 2001 年報告書を参照している。しかしながら、貿易レジームに関して、報告書は、当該原則に関連した WTO の規則や上級委員会の事例等を全く参照しておらず、僅かに WTO 加盟国が気候変動による損害防止の相当注意義務を果たすために TRCMPs を採用した場合、ガット 20 条によって正当化される可能性のあることを指摘するにとどまっている。確かに、報告書は、防止原則を「十分に確立された慣習国際法の規範」と位置付けることによって当該原則が貿易レジームにも適用可能なことを示唆しているものの、他の 5 原則のように WTO の関連規則や事例が全く参照されていない点については違和感を覚える。

次に、気候レジームの CBDR-RC と WTO レジームの S&DT は、いずれも衡平の原則に基づいて発展途上国等の特別な事情とニーズに配慮することを求めたものであり、その実

<sup>28</sup> TESS Report, pp.12-13.

<sup>29</sup> ILC 2006 Report, pp.5-6.

<sup>30</sup> 拙稿「深海底活動保証制度における予防的アプローチ」日本エネルギー法研究所編『環境法政策と環境紛争に係る問題点の検討－2015・2016 年度環境に関する法的問題検討班 研究報告書－』（2019 年）3-25 頁。

際の適用方法もほとんど同じであった。しかしながら、専門家グループ自身も認めているように、CBDR-RC が気候変動に対する寄与の程度と気候変動に対処する能力に差異が存在することを考慮したものであるのに対して、S&DT は、発展途上国及び LDCs の開発と WTO 規則の義務履行の促進に配慮したものであった。こうした齟齬のために、発展途上国が WTO のレジームにも CBDR-RC の原則を包摂すべきであると主張しているのに対して、一部の先進国は、それに強く反対している。かような対立は、CTE での CBAM を巡る議論に顕著に表れている。

例えば、2023 年 3 月の CTE 会合において、インドが CBAM の採用に際して気候変動枠組条約の CBDR-RC の原則に従うよう要求し、コロンビアも WTO における「貿易と環境」の議論を先導する原則とパラメーターの 1 つに当該原則を掲げていた。ところが、一部の先進国は、CBDR-RC が WTO の埒外(outside)の原則であり、そうした原則を WTO 内での議論に自動的に適用することはできないと反駁している。先進国によると、20 条柱書の掲げた消極的要件に抵触しない限り、気候変動に対処する貿易措置を取ることが許容されるという<sup>31</sup>。

## (2) レジーム間の抵触回避方法

異なるレジーム間の架橋作業に内在する困難は、専門家グループが気候と貿易のレジームの抵触を回避する方法を探求する際にも看取することができる。専門家グループは、その「補足説明」において、TRCMPs の原則が「累積的」なもので、「国際法の全ての関連部分に十分な効果を与える」ために、TRCMPs に関する 6 つの原則を「相互支持的かつ統一的に同時適用する」ように求めていた。専門家グループによると、こうしたアプローチは、一般国際法と WTO 法の分野において広く認められた「非抵触の推定」(presumption against conflict)、つまり国際法のさまざまな部分をできる限り統一的かつ整合的に解釈適用すべきであるという法理に合致するという<sup>32</sup>。

専門家グループは、かような解釈方法として、調和及び系統的統合という 2 つの原則を掲げている<sup>33</sup>。これは、ILC の「大気保護に関する指針案」(2021 年)の第 9 指針が大気

<sup>31</sup> WT/CTE/30, paras. 1.1, 1.4 and 8.6. 同年 6 月と 11 月の CTE 会合でも、複数の委員が、「別のフォーラムに属する CBDR の原則」を WTO において取り扱うことに警鐘を鳴らしている(Ibid., paras. 8.7, 11 and 12)。また、ILC 「大気保護に関する指針案」の第 2 指針(範囲) 2 項は、気候変動等に関する政治的交渉に立ち入らないことを決定した 2013 年の了解(a)に基づいて、指針の対象から CBDR の原則を除外している。Guideline 2(Scope), para. 2, Commentary (6), Draft Guidelines on the protection of the atmosphere, with commentaries thereto, ILC Report 2021, A/76/10, p. 25, para. 6.

<sup>32</sup> インドネシア自動車事件では SCM 協定とガット 3 条との抵触が問題になったが、パネルは、「国際公法においては、非抵触の推定が存在する」と述べている。パネルによると、全ての WTO 協定が同じメンバーと同じフォーラムにおいて同時に交渉されていることから、「非抵触推定の原則」が取り分け WTO の文脈に妥当するという。Indonesia-Certain Measures affecting the Automobile Industry, Panel Report, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, 1998, para. 14.28.

<sup>33</sup> TESS Report, footnote 19. 「気候変動と国際法」に関する ITLOS の勧告的意見は、国連海洋法条約

保護に関する国際法規則とそれに関連する他の国際法規則（国際貿易・投資法、海洋法、国際人権法など）との抵触を回避するための解釈方法として掲げた2つの原則をそのまま踏襲したものである<sup>34</sup>。因みに、これら2つの原則は、ILCが2006年7月（58会期）に採択した報告書「国際法の分立：国際法の多様化と拡大が齎す困難」において採用したものであった。

この2006年報告書は、レジーム間の関係を「解釈の関係」（ある規範が他の規範の解釈をアシストする関係にあり、両規範が共に適用される）と「抵触の関係」（適用可能な2つの規範が両立不能な決定を生起するために、いずれか一方の規範の適用を選択せざるを得ない関係）に分類した上で、法体系(legal system)としての国際法の統一性を確保するために、それぞれの関係において適用されるべき解釈の原則を説示している。

まず、前者の関係においては、いわゆる「系統的統合」(systemic integration)の原則が適用されるべきである。これは、条約法に関するウィーン条約の31条3項(c)に基づいて、条約を解釈する際に「当事国間の関係において適用される国際法の関連規則」（他の条約、慣習規則及び法の一般原則）を考慮に入れることを要求するものであった<sup>35</sup>。

次に、後者の関係においては、「調和」(harmonization)の原則が適用されるべきである。これは、複数の規範が単一の問題に関係する場合、それらの規範をできる限り「両立可能な単一義務のセット」を齎すように解釈することを要求する。同一のレジームに属する条約規定が抵触する場合には、「後法優先の原則」が適用可能である。しかしながら、異なるレジームに属する条約規定間に抵触が見られる場合には、必ずしも時期的に遅いことが相互関係における優先性を推定させるものではない<sup>36</sup>。

調和の原則は、異なるレジームに属する条約規定を調和的に解釈することによって、レジーム間の抵触をプラグマティックに調整するというものである。つまり当該原則は、条約の柔軟な解釈を通じた「相互調整」の枠組みにとどまり<sup>37</sup>、集権的又は組織的な調整作業

---

の条文の意味の明確化とその指針を提供するために、また条約が「生ける文書」として機能するために、条約と外部規則との「調整と調和」が重要であると述べている。そして、裁判所は、条約第12部と外部規則との開放性を形成するメカニズムとして、条約が外部規則を参照した規定（いわゆる参照規則）を置いていること及び237条が第12部と海洋環境の保護・保全に関する他の条約との整合性と相互支持の必要性を謳っていることに加えて、ILCの2006年報告書が掲げた2つの解釈原則を挙げている。それは、条約法に関するウィーン条約31条3項(c)に記された系統的統合の原則（解釈時に有効な法制度全体の枠組内で条約を解釈適用する）及び調和の原則（条約規定と外部規則をできる限り整合的に解釈する）である。Request for an Advisory Opinion submitted by the COSIS on Climate Change and International Law, Advisory Opinion, ITLOS, 21 May 2024, paras.128-137.

<sup>34</sup> Guideline 9 (Interrelationship among relevant rules), Draft guidelines on the protection of the atmosphere, op cit., pp.30-38.

<sup>35</sup> ILC 2006 Report, pp.7 and 13-17. 系統的統合の原則に関しては、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 8 月）65-69 頁を参照。

<sup>36</sup> Ibid., pp.8, 10, 18 and 25.

<sup>37</sup> Ibid., p.18.

に代わるものではない。その意味で、調和の原則は、WTO 閣僚会議によるガット 20 条の改正 (WTO 設立協定 10 条 1 項) 又は閣僚会議と理事会の排他的な解釈権限 (同 9 条 2 項) に基づいた決定 (いわゆる解釈了解) とは異なり、多角的貿易体制の法的安定性と予見可能性の確保という点において本質的な限界を内包している<sup>38</sup>。

---

<sup>38</sup> 拙稿「WTO と多数国間環境条約の貿易制限措置」『特集 国際経済法の現代的課題』ジュリスト 1254 号 (2003 年 10 月) 所収を参照。



## 第 2 章

### 最近の太陽光発電規制条例の動向

上智大学教授  
北 村 喜 宣



## I 再生可能エネルギーと地域脱炭素化促進事業

「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温対法」という。）の2021年改正によって、地域脱炭素化促進事業制度が導入された。温対法は、「地域脱炭素化促進事業」を「太陽光、風力その他の再生可能エネルギーであって、地域の自然的社会的条件に適したものの利用による地域の脱炭素化……のための施設として環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定めるもの（以下「地域脱炭素化促進施設」という。）の整備及びその他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業であって、地域の環境の保全のための取組並びに地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組を併せて行うもの」（2条6項）と定義する。

上記の省令（地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令）（以下「4省省令」という。）によれば、地域脱炭素化促進施設のひとつが、「再生可能エネルギー発電施設」（2条1号）である。これは、「エネルギー供給事業者によるエネルギー源の環境適合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。）施行令に規定されるものである。具体的には、「再生可能エネルギー源」とされる太陽光、風力、水力、地熱、バイオマス（4条1～4号、7号）のうち地域の自然的社会的条件に適したものを電気に変換する施設（1条3号）である。本稿で検討する太陽光発電施設は、これに含まれる。

太陽光は、高度化法において、「再生可能エネルギー源」とされ（2条3項）、「非化石エネルギー源」（2条2項）のひとつである。同法によれば、電気のエネルギー源として非化石エネルギー源を利用することが、「エネルギー源の環境適合利用」とされる（2条4項）。

「環境適合」についての定義はないが、非化石エネルギー源であって温室効果ガスを発生させない太陽光は、一般に、「環境にやさしい」と位置づけられている。

そうした地域脱炭素化促進施設であるがゆえに、温対法は、その設置を促進しようとする市町村がその地方公共団体実行計画において任意に「地域脱炭素化促進事業の対象となる区域」（以下「促進区域」という。）を定めた場合に、同区域内での地域脱炭素化促進事業が円滑に展開されるように種々の規制緩和措置を講じている（21条5項、22条の2、22条の5～22条の11）。環境省の取りまとめによると、2025年6月末現在で、61市町村が促進区域を設定し、「計画策定市町村」（22条の2第1項）となっている。再生可能エネルギー源としては、太陽光が圧倒的多数である<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 環境省ウェブサイト（[https://www.env.go.jp/policy/local\\_keikaku/data/sakutei\\_japan3/2025/03.pdf](https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/data/sakutei_japan3/2025/03.pdf)）（2025年8月20日最終閲覧）参照。太陽光以外をエネルギー源としているのは、熊本県球磨村（風力）のみである。

## II 制定が続く太陽光発電規制条例

温対法のもとでの地域脱炭素化促進事業制度は、もちろん国が制度設計をしたものである。同制度の法的枠組みのもとで、市町村がイニシアティブをとり、太陽光発電施設の設置を推進するように誘導している。

一方、その無秩序な設置をコントロールすべく、独立条例としての太陽光発電規制条例を制定する市町村の数も増加している<sup>2</sup>。全体の状況については、地方自治研究機構のウェブサイトにある「条例の動き>太陽光発電設備の規制に関する条例」が最も詳細かつ的確に整理している<sup>3</sup>。それによれば、「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」(2014年)が嚆矢であったようであり、2025年8月20日時点で公布が確認されているのは322条例である(都道府県条例9、市町村条例313)。「令和の時代に入っても、条例制定の動きは活発」という。たしかに、令和元年に30、2年に39、3年に29、4年に48、5年に41、6年に35、7年に16(7月まで)となっている。令和の時代になって制定が本格化してきたとあってよい。

そのすべてを検討するのは無理である。そこで、本稿では、上記ウェブサイトを利用し、2023年に制定された41条例、そして、2024年に制定された35条例を対象にして、必要な範囲でそれ以前に制定された条例にも触れつつ、その特徴を分析したい。

さらに、それとは別の観点から、「恵那市太陽光発電設備設置に関する条例」(2018年)、「磐田市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例」(2022年)、「南箕輪村太陽光発電施設の設置等に関する条例」(2024年)には注目したい。これらの自治体は、温対法のもとでの計画策定市町村になっているからである。温対法と条例をどのように調整して環境政策を進めているのかには、関心が持たれるところである。

それから、条例にみられる特徴的な規定(本稿でいう「チクリ条項」)について、資源エネルギー庁の資料を踏まえて、簡単な検討をする。太陽光発電規制条例をめぐる裁判例についても、簡単に紹介する。

もとより、本稿は本格的分析をするものではなく、最近の太陽光発電設備規制条例にあるいくつかの特徴的な規定について検討をするにすぎない<sup>4</sup>。若干のヒアリング調査はして

---

<sup>2</sup> 憲法94条が自治体に制定権能を保障する条例には、独立条例と法律実施条例がある。その区別については、北村喜宣『自治体環境行政法〔第10版〕』(第一法規、2024年)36頁以下参照。

<sup>3</sup> 地方自治研究機構ウェブサイト ([www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005\\_solar.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm)) 参照(2025年8月20日最終閲覧)。

<sup>4</sup> 太陽光発電設備規制条例については、府川りくか「条例による太陽光発電導入の実効的な適正化：北杜市条例と山梨県条例を中心として」都市とガバナンス37号(2021年)130頁以下、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、鈿持麻衣「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」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』(日本都市センター、2017年)185頁以下参照。

いるが、限定的であり、条例テキストを踏まえた表面的な検討にとどまることをあらかじめお断りしておきたい。

### Ⅲ 76条例

地方自治研究機構のウェブサイトによれば、2023年および2024年に制定された太陽光発電施設規制条例は、以下のとおりである。まさに「全国」にわたっている。同じ再生可能エネルギー源であっても、風力や地熱とは異なり、太陽光を利用した発電施設は、地理的条件を問わず立地が可能であるという特徴がよくみてとれる。

[図表 1] 2023～2024年に制定された太陽光発電施設規制条例

都道府県	条例名	公布日	施行日
栃木県	芳賀町太陽光発電設備と地域との調和に関する条例	2023年3月6日	2023年4月1日
北海道	月形町太陽光発電事業と地域との共生に関する条例	2023年3月9日	2023年10月1日
宮城県	白石市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2023年3月10日	2023年3月10日
宮城県	仙台市太陽光発電事業の健全かつ適正な導入、運用等の促進に関する条例	2023年3月14日	2023年10月1日
宮城県	南三陸町自然環境等と再生可能発電事業との調和に関する条例	2023年3月16日	2023年8月1日
埼玉県	毛呂山町太陽光発電設備の適正な設置等に関する条例	2023年3月16日	2023年4月1日
宮城県	山元町環境と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例	2023年3月17日	2023年4月1日
栃木県	さくら市の豊かな自然環境と太陽光発電施設との調和に関する条例	2023年3月17日	2023年4月1日
熊本県	大津町太陽光発電設備の適正な設置及び維持管理等に関する条例	2023年3月17日	2023年7月1日
長野県	豊丘村太陽光発電設備の設置等に関する条例	2023年3月20日	2023年4月1日
長野県	阿智村太陽光発電設備の設置等に関する条例	2023年3月22日	2023年4月1日
長野県	平谷村における太陽光発電設備の規制等に関する条例	2023年3月22日	2023年3月22日
愛知県	新城市太陽光発電設備の設置手続に関する条例	2023年3月22日	2023年4月1日
愛媛県	内子町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2023年3月22日	2023年4月1日
埼玉県	東松山市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する	2023年3月23日	2023年7月1日

	る条例		
長野県	安曇野市太陽光発電設備の設置等に関する条例	2023年3月23日	2023年6月20日
京都府	宇治市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2023年3月24日	2023年7月1日
長野県	小諸市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	2023年3月27日	2023年7月1日
岩手県	宮古市再生可能エネルギー推進条例	2023年3月29日	2023年4月1日
京都府	京丹後市太陽光発電設備の設置と地域環境との調和に関する条例	2023年3月29日	2023年7月1日
佐賀県	鹿島市の自然環境等と太陽光発電事業との調和に関する条例	2023年3月30日	2023年6月1日
福島県	矢吹町太陽光発電設置事業と地域の調和に関する条例	2023年3月31日	2023年4月1日
茨城県	茨城町太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2023年6月13日	2023年7月1日
長野県	北相木村太陽光発電設備の設置等に関する条例	2023年6月16日	2023年6月16日
長野県	白馬村太陽光発電施設の設置管理等に関する条例	2023年6月16日	2023年7月1日
北海道	木古内町再生可能エネルギー発電施設の設置に関する条例	2023年6月22日	2023年6月22日
埼玉県	秩父市太陽光発電設備の適正な設置等に関する条例	2023年6月22日	2023年10月1日
北海道	白老町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2023年6月23日	2023年10月1日
愛媛県	大洲市再生可能エネルギー発電施設の適正な設置及び管理に関する条例	2023年6月28日	2023年10月1日
埼玉県	寄居町太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2023年6月30日	2023年10月1日
宮城県	蔵王町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2023年9月6日	2023年10月1日
長野県	小海町太陽光発電設備の設置等に関する条例	2023年9月20日	2023年10月1日
大阪府	能勢町再生可能エネルギー発電事業と地域との共生に関する条例	2023年9月22日	2024年4月1日
静岡県	掛川市環境と調和のとれた再生可能エネルギー発電事業の促進に関する条例	2023年10月18日	2024年4月1日
宮城県	柴田町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との	2023年12月8日	2024年4月1日

	調和に関する条例		
茨城県	牛久市太陽光発電の適正な設置及び管理に関する条例	2023年12月19日	2024年6月1日
長野県	松本市の豊かな環境を守り適正な太陽光発電事業を推進する条例	2023年12月21日	2024年4月1日
兵庫県	丹波市太陽光発電施設と地域環境との調和に関する条例	2023年12月25日	2024年4月1日
山口県	岩国市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2023年12月25日	2024年1月1日
福岡県	岡垣町太陽光発電事業と地域環境との調和に関する条例	2023年12月25日	2024年7月1日
茨城県	つくば市再生可能エネルギー発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2023年12月28日	2024年4月1日
静岡県	菊川市生活環境と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年3月5日	2024年10月1日
和歌山県	かつらぎ町太陽光発電設備の設置に関する条例	2024年3月5日	2024年7月1日
熊本県	錦町太陽光発電設備の適正な設置及び維持管理等に関する条例	2024年3月5日	2024年4月1日
北海道	湧別町太陽光発電設備の適正な設置と地域の調和を推進する条例	2024年3月7日	2024年7月1日
北海道	日高町再生可能エネルギー発電設備の適切な設置に関する条例	2024年3月15日	2024年7月1日
長野県	大町市太陽光発電設備の設置管理等に関する条例	2024年3月15日	2024年7月1日
茨城県	利根町太陽光発電施設の適切な設置及び管理に関する条例	2024年3月18日	2024年4月1日
島根県	吉賀町太陽光発電事業と地域との調和に関する条例	2024年3月19日	2024年4月1日
佐賀県	嬉野市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年3月19日	2024年4月1日
埼玉県	美里町再生可能エネルギー発電設備の設置事業及び運営事業の適正管理に関する条例	2024年3月21日	2024年4月1日
福島県	伊達市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年3月22日	2024年4月1日
大阪府	高槻市太陽光発電施設の適正な設置のための手続等に関する条例	2024年3月26日	2024年7月1日

奈良県	桜井市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年3月27日	2024年10月1日
奈良県	五條市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年3月27日	2024年5月1日
埼玉県	本庄市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年3月29日	2024年7月1日
京都府	京田辺市太陽光発電設備の適正な設置及び維持管理に関する条例	2024年3月29日	2024年7月1日
鹿児島県	日置市地域と再生可能エネルギー発電事業との共生に関する条例	2024年3月29日	2024年4月1日
北海道	太陽光発電施設の設置及び管理に関する条例	2024年6月4日	2024年9月1日
北海道	今金町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年6月14日	2024年6月14日
北海道	江差町再生可能エネルギー事業の推進と地域との共生に関する条例	2024年6月20日	2024年6月20日
長野県	南箕輪村太陽光発電施設の設置等に関する条例	2024年6月21日	2025年1月1日
茨城県	鉾田市の豊かな自然環境の保全と太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年6月25日	2024年9月1日
福島県	国見町自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年9月6日	2024年10月1日
愛媛県	鬼北町太陽光発電設備の設置及び環境に関する条例	2024年9月13日	2024年10月1日
長野県	佐久穂町太陽光発電施設の設置及び維持管理に関する条例	2024年9月24日	2024年10月1日
兵庫県	市川町太陽光発電施設と地域環境の調和に関する条例	2024年9月26日	2024年12月1日
山口県	防府市太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年10月7日	2025年4月1日
北海道	士別市の自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年11月29日	2025年4月1日
栃木県	茂木町太陽光発電設備と地域との調和に関する条例	2024年11月29日	2025年1月1日
北海道	北斗市再生可能エネルギー発電事業と自然環境及び景観等との調和に関する条例	2024年12月11日	2024年12月11日
宮城県	角田市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例	2024年12月20日	2025年4月1日

埼玉県	皆野町太陽光発電設備の適正な設置等に関する条例	2024年12月20日	2025年4月1日
愛知県	豊橋市太陽光発電設備の適正な設置等に関する条例	2024年12月20日	2025年4月1日
和歌山県	美浜町太陽光発電設備の適正な設置及び管理に関する条例	2024年12月20日	2025年4月1日
茨城県	常陸大宮市太陽光発電設備の設置と地域環境との調和に関する条例	2024年12月23日	2025年4月1日

出典：地方自治研究機構ウェブサイトを踏まえて筆者作成。

#### IV 許可制と住民同意

##### 1. 許可基準

太陽光発電設備の設置事業については、立地が可能な区域をゾーニングしたうえで、これを許可制のもとにおくものと届出制のもとにおくものとに大別される。本稿では、許可制としている条例を検討する。「市長の同意を得なければならない。」というように、条文において「同意」という文言を使用している条例もあるが、それを取得すれば適法に事業が実施できるようになるという点で、行政法学的には、許可制に分類できる。また、長との協議を求め、それが終了するまでは事業着手を禁じる内容の条例も、同様である。この仕組みにおいては、禁止を解除する効果を持つ終了通知が、許可処分に相当する<sup>5</sup>。

許可基準には、客観的基準と主観的基準がある。前者は、地理的基準や構造的基準であり、設置が予定される施設に関するものである。これに対して、後者は、事業実施者に関するものである。それはさらに、手続的なものと実体的なものに分けられる。「協議を適切に実施していること。」（芳賀町条例11条1項11号）、「説明会を適正に実施していること。」（さくら市条例10条1項11号）は前者であるが、「〔地域住民等の〕同意が得られていないとき。」とするのは後者である。以下では、実体的許可基準として、住民同意を求める条例を概観する。

関係条文は条例のなかに散在しているが、「許可制のもとで住民同意の取得を法的に強制する許可基準を設けている条例」をみておこう。ここでは、「安曇野市太陽光発電設備の設置等に関する条例」を例にする。関係する条文は、[図表2]の通りである。

[図表2] 安曇野市市条例の住民同意制の構造（関係条文）

2条	11号 事業区域の境界からおおむね30メートル以内の区域に土地若しくは建築物を所有する者若しくは居住する者、当該対象区域に係る区に居住する者又は事業により影響を受ける者で
----	---

<sup>5</sup> この場合には、行政手続法6条に相当する行政手続条例が規定する標準処理期間をどのように設定するかが、（設定は義務的ではないが）問題となりうる。

	あって市長が必要と認めたものをいう。【「地域住民等」の定義】
13 条	事業者は、太陽光発電設備事業に係る申請をする前に、次に該当する者から、署名による同意を得なければならない。 (2) 地域住民等
16 条	1項 設置者は、第 10 条第 1 項の規定による市長との協議を完了した日から起算して 1 年以内に、太陽光発電設備設置事業に係る許可申請書（以下「許可申請書」という。）を市長に提出し、市町の許可を受けなければならない。
17 条	1項 市長は、前条第 1 項の許可申請書の提出があった場合において、当該申請書の内容が次の各号のいずれかに該当するときは、前条第 1 項の許可をしないものとする。 (1) 第 13 条の同意が得られていないとき。
23 条	2項 市長は、第 16 条第 1 項……に違反し〔た〕……太陽光発電設備設置事業について、……現場管理者に対し、当該事業の施行の停止を命……ずることができる。
30 条	正当な理由がなく、次の各号のいずれかに該当する者は、5 万円以下の過料に処する。 1 号 第 23 条第 2 項……の規定による命令に違反した者 2 号 第 26 条の規定による勧告に従わない者

出典：筆者作成

このような「即効性の高い」構造を持つ条例は、伝播するのだろう。従来から、長野県内で多く制定されている（本稿の検討対象期間では、小諸市条例）。事業地が所在する認可地縁団体等との協定締結を義務づけ、それが無いことを許可申請拒否の絶対的事由とし、命令・過料を規定するものもある（大田市条例）。もっとも、同意取得を法的に強制する条例が比例原則に反して違法であるのは、行政法学においては一般的認識である<sup>6</sup>。改めて検討しよう。

## 2. 住民同意を許可基準とすることの法的問題点

### (1) 事業者は「住民」を知れるのか？

[図表 2] にあげた安曇野市条例 2 条 11 号の定義規定にあるように、同意を求める住民の範囲は、それなりに明確にされているように見える。たしかに、そうした場合もあるだろう。しかし、その場所に不在であったり、多数者の共有状態にあってたりして、そうでない場合は少なくないと思われる。

同意取得が義務づけられる事業者には、「具体的に誰の同意が必要か」がわかるだろうか。

<sup>6</sup> この点を指摘する論攷は枚挙にいとまがないので、さしあたり、北村喜宣「同意制条例」同『行政法の実効性』（有斐閣、2008 年）35 頁以下、同「許可基準としての関係者の合意」碓井光明傘寿『公法理論の基底と展望』（近刊）、および、そこで引用されている文献を参照。

全員同意が必要であるとすれば、行政に対して、「同意を取得すべき相手方」の情報提供を求めた場合、行政はこれに応じるだろうか。行政であれば、公用請求をすることによって、他市町村に居住する所有者などを確定できる。実際、そうした運用は、「空家等対策の推進に関する特別措置法」の実務においてなされている。

しかし、その情報を事業者の求めに応じて提供するのは、個人情報保護の観点から不可能である。「個人情報の保護に関する法律」78条によれば、その情報は、「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの」である。そのほか、開示できるとして同条1項各号に規定されるもののいずれにも該当しない。結果的に、事業者に対して不可能を求めることになる。

土地の登記簿は何人でも閲覧可能であるが、そこに登録されている所有者が「現在の所有者」である保証はない。不動産登記法のもとで、2024年4月より権利登記が（過料の担保のもとに）義務化されたが、それ以前は、そうではなかった。数次の相続がされていれば、現在の所有者は数十人になっている場合がある。共有の持分割合は少ないけれども、「切り捨て」できるわけではなく、共有者全員が同意取得の対象となる。その結果、事業者には、やはり不可能を求めることになる。

かりに全員が判明したとしても、署名による同意を取得するには、莫大な費用を要する。国内でも遠方在住の場合があるし、海外在住の場合もある。この点でも、不可能を求める結果になる。

## (2) 絶対的拒否権

同意を求められる側に、「正当な理由なく同意を拒否してはならない」というような義務づけが罰則の担保のもとに規定されているのであれば別であるが、現実には、そうはなっていない。このため、「ハンコをつくかどうか」は任意であり、地域住民等の側に絶対的な拒否権がある。その全員が事業に好意的で理解があるわけではない。事業が成立しないほどの高額な協力金（はんこ代）が要求されるかもしれない。結果的に、正当に取得している土地の利用権を殺してしまう。

## (3) 住民同意義務づけの違憲性

このように、「署名による同意取得の義務づけ」は、すべての条件が整っているような「ありえない場合」を想定している。条例は、そうした超例外的事案を前提にして制定すべきものではないのは明白である。

同意取得を法的に義務づける〔図表2〕の仕組みは、営業の自由を保障する日本国憲法22条に違反している。また、自分の土地の利用を他人の意思にかからしめるという点で、憲法29条2項が規定する「公共の福祉」にも含まれず、同条にも反している。過度な規制という点で、憲法13条にもとづく比例原則にも反しているだろう。

### 3. 「寸止め」の場合

許可制を規定する住民同意条例のなかには、前述のように、結果的に罰則（過料）までを規定するものもあった。ところが、規定内容は同じであるが、「公表どまり」となっている条例もある（小海町条例）。

こうした「寸止め」の場合には、住民同意取得は法的義務とされるのだろうか。この論点については、後述の裁判例を紹介するなかで検討する。

## V 「チクリ条項」

### 1. 条例と再エネ特措法とのリンケージ

筆者は、別の報告書において、「再生可能エネルギーの利用の促進に関する特別措置法」（以下「再エネ特措法」という。）のもとでの再生エネルギー発電事業計画の認定基準、および、改善命令の発出基準となっている積極要件のひとつを定める同法施行規則 5 条の 2 第 3 号について検討した<sup>7</sup>。再エネ法 9 条 3 項 2 号のもとにある同号は、「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。」と規定している。以下、これを「条例条項」という。

この点に関しては、条例の不遵守が再エネ特措法のもとでの認定計画の取消しにつながるという経済産業大臣の国会答弁もある<sup>8</sup>。おそらくはそれを踏まえて、大阪府は、「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、条例に規定する公表措置（雛形 21 条）との関係で、以下のように記述する。この文書は、2025 年 8 月現在も、同府のウェブサイトにはアップロードされている<sup>9</sup>。

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。

<sup>7</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」と伊東市条例との関係」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—2021～2022 年度環境法制・事例検討班研究報告書—』（2024 年）29 頁以下（以下「エネ法研論文」として引用。）参照。

<sup>8</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〕。北村・前註(6)エネ法研論文 45 頁も参照。

<sup>9</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」（[www.pref.osaka.lg.jp/documents/1142/osakamodel\\_hinagata\\_1.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/documents/1142/osakamodel_hinagata_1.pdf)）（最終閲覧 2025 年 5 月 24 日）。

要するに、「条例を含めた関係法令の規定に違反した場合」には、経済産業省に通報すれば、経済産業大臣が再生エネルギー発電事業計画の認定を取り消してくれるから、自前で義務履行確保措置を設ける必要はないと助言しているのである。条例条項を規定する再エネ法施行規則5条の2第3号が、実質的に認定取消基準や改善命令要件になるという整理である。このような解釈を域内の市町村に対して示している例は、他にはないと思われる。

## 2. 委任の限界を超えた違法な施行規則

筆者は、伊東市に計画されているメガソーラーをめぐって、再エネ特措法13条にもとづく改善命令の取消しが求められた審査請求事件における鑑定意見書（以下「伊東市事件意見書」という。）のなかでこれを検討し、再エネ特措法施行規則5条の2第3号は同法の委任の範囲を超えて違法であると論証した<sup>10</sup>。この意見書は、2022年6月に経済産業大臣側に提出されたところ、同大臣は、2023年2月3日付けで、取消しを求めて争われていた改善命令を撤回した（20230201 関東第29号令和5年2月3日）。「何もない状態に戻す」にすぎず名宛人にとっての不利益性はないため、理由は示されていない。

経済産業省は、なぜこうした決定をしたのであろうか。伊東市事件意見書が行政不服審査会に届けられると、改善命令取消裁決の可能性が高いがゆえに、命令を違法とする理由が広く明らかになることが再エネ特措法の運用上問題と考えたのであれば、同省は、上記のリンケージを認めるような解釈を改める技術的助言を都道府県および市町村に出すべきであろう。ところが、それはされていないようであるし、再エネ特措法施行規則5条の2第3号は、現在も存置されている。その意図は何だろうか。

再エネ特措法9条4項は、「経済産業大臣は、……その申請に係る再生可能エネルギー発電事業計画が次の各号のいずれにも該当すると認めるときは、その認定をするものとする。」と規定する。条例条項は、同項2号のもとにある。同法13条の改善命令は、「認定事業者が第10条の3の規定に違反していると認めるとき」に発出できる。10条の3第1項は、認定事業者に対して、認定計画に従った事業実施を義務づけている。こうしたなかで、条例とのリンケージを認める解釈を維持しておけば、設置抑制的な方向での運用がされている太陽光発電設備規制条例によって、計画認定をされている事業者の一定割合は実際の設置を断念する、操業している場合には行政の指導に従って地元との紛争がない円滑な実施が可能になるという読みがあるのかもしれない。

改善命令を撤回して以降、経済産業省は、再エネ特措法施行規則5条の2第3号の取扱いについて、特段の見解を示していないようである。この点に関して、2025年1月に大阪

---

<sup>10</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頁以下は、この鑑定意見書を踏まえたものである。

府環境農林部脱炭素エネルギー政策課に照会したが、前記文書作成時には経済産業省に事前を確認をしているし、最近においても、前記文書の記述の修正に関する連絡はないとのことであった。

### 3. 太陽光発電設備規制条例にみる「チクリ条項」

[図表 1] に掲げた条例は、上記事件における改善命令の撤回後に制定されている。そのなかには、条例に従わない事実を国や県に通知する条項（以下「チクリ条項」という。）を定めるものがある。76 条例のうち 29 条例で確認された。いずれも、「国又は県への通知」「国又は県への報告」といった見出しのもとにある。以下、関係規定を整理しておこう。

「町長は、前条第1項の規定による公表をしたときは、国又は県へ報告することができる。」（毛呂山町条例23条。蔵王町条例24条、伊達市条例30条、本庄市条例21条、南箕輪村条例23条、佐久穂町条例26条、皆野町条例29条、常陸大宮市条例30条は同内容。）、「市長は、前条の規定により公表を行った場合は、当該公表の内容を国へ報告するものとする。」（菊川市条例19条。湧別町条例30条、嬉野市条例28条、桜井市条例21条、五條市条例21条、北斗市条例24条3項、美浜町条例21条は同内容。）、「村長は、第24条第2項の規定による勧告を行った場合は、その内容及び事実を国又は県へ通知することができる。」（豊丘村条例30条。阿智村条例30条、平谷村条例30条、北相木村条例30条、寄居町条例25条は同内容。）、「市長は、前条第1項の規定による公表後、公表の事実及び公表をした内容を国又は県へ報告することができる。」（東松山市条例29条。秩父市条例29条は同内容。）、「市長は、前条第1項の規定により公表を行ったときは、当該公表の内容及び公表の事実を国及び県に報告するものとする。」（鹿島市条例22条。）、「町長は、前条第1項の規定による勧告に従わない太陽光発電事業実施者について、国及び和歌山県に必要な情報を提供することができる。」（かつらぎ町条例17条、防府市条例21条は同内容。）、「市長は、次の各号のいずれかに該当するときは、設置者の氏名及び住所並びに違反又は勧告の内容を国又は県へ通知することができる。(1)第23条第2項又は第24条の規定による命令に違反したとき。(2)第26条の規定による勧告に従わないとき。」（安曇野市条例28条。小諸市条例25条、小海町条例23条、大町市条例33条、吉賀町条例23条は同内容。）。表現は異なるが、内容はほぼ同じである。

### 4. 「チクリ条項」の真意

「チクリ条項」を持つ条例を制定している市町村のいくつかに対して、ヒアリングをした（[図表 2] に掲げた条例以外も含まれる）。論文執筆時には自治体名を公表しないという前提でのヒアリングであるため、[図表 3] に回答内容のみを要約する。

こうした規定を設ける意義であるが、経済産業大臣による再エネ特措法 9 条、13 条、15 条の権限行使の可能性があるために、事業者はそれをおそれて条例の内容に従ってくれる

という認識を示した市町村が複数あった。上述の大阪府文書は、まさにそれを前提にしており、その認識が今なお継続している<sup>11</sup>。

[図表 3] 「チクリ条項」の真意

A 市	通知をする先の「国」とは、再エネ特措法を所管する経産省の事である。条例に違反した場合には、FIT 認定取消しになる。この点については、国のガイドラインにも書いてある。条例制定にあたって、県との調整はしていない。制定後に国のサイトに登録しているが、事前に連絡してはいない。
B 市	「国」とは、経産省を想定している。再エネ特措法にもとづく 13 条改善命令、15 条認定取消しの権限を持っている。B 条例に違反していたらリンクすると考えている。条例制定にあたって、国には事前に通知していない。公布から施行までの期間が短い、他市町村条例においても短いのでそれを踏まえてやった。横並びである。具体的な事業を意図して狙ったのではない。
C 市	条例違反なら経産省エネ庁に連絡する。それとのリンケージを規定した。条例遵守のことと認識している。条例制定にあたっては、経産省に連絡していない。エネ庁ウェブサイト「なっとく再生可能エネルギー」における項目のひとつとして、情報提供の仕組みがある。そこでは「何人も」となっている。それを踏まえてやっている。条例違反ならだれでもいえる。事業開始後においてはそう。前段階で条例に基づき許可をした。それ以降に違反したら条例上の許可を取り消す。とりたてて連絡はない。県にも条例はある。市条例の方が、制定が早い。県から何かをすることはしない。県の権限はない。県には情報提供に近い。ただ、砂防法に関しては砂防課のように、法律のもとで県に権限があるときはその担当課に連絡することになる。
D 市	太陽光発電施設設置について、国は再エネ特措法の許認可を所管している。また、県では、「地域と調和した太陽光発電事業の推進に係る条例」を令和 5 年に制定し、その許認可を所管している。以上のことから、市条例の不遵守の情報を国及び県へ通知することとした。条例制定にあたって、県には事前連絡はしているが、国に対しては特段の手続きはしていない。

出典：筆者作成

## VI 条例解説にみるリンケージの認識

### 1. 条例と再エネ特措法の関係

独立条例のもとでの義務づけに違反した場合の措置として、再エネ特措法のもとでの認定を取り消すというリンケージは、いくつかの条例に関する担当部署による解説においても確認できる。先にみた大阪府は、自らは条例を制定していないが、[図表 4] に掲げた自

<sup>11</sup> 前記の大阪府の文書の直接の名宛人である府内市町村が制定している太陽光発電施設設置規制条例のなかには、高槻市太陽光発電施設の適正な設置のための手続等に関する条例」21 条（「国に報告」）のように、罰則ではなくチクリ条項を規定するところがある。もちろん、それがなくても国への通知は可能である。

治体においては、条例を制定したうえで、確認的に解説をしているのである。

[図表 4] 再エネ特措法と太陽光発電規制条例の連携

		再エネ特措法とのリンク
宮城	宮城	「FIT 制度ほか、事業計画に係る認定基準には「関係法令（条例を含む）の遵守」の項目があり、本条例に基づく命令に従わない場合等、その他条例等に基づく報告の徴収や立入検査等を通じて、他法令を遵守していない状況を確認した場合は「関係法令の遵守」の基準を満たさないものとして、当該制度を所管する経済産業省へ情報提供します。このことにより、FIT 認定が取消になる可能性があります。」（宮城県環境生活部再生可能エネルギー室「太陽光発電施設の設置等に関する条例手引書（令和 7 年 2 月改訂）」53 頁（ <a href="https://www.pref.miyagi.jp/documents/40925/01_tebiki.pdf">https://www.pref.miyagi.jp/documents/40925/01_tebiki.pdf</a> ）
大崎	大崎	「再エネ特措法において、関係法令（条例を含む）の規定を遵守していない場合は、認定の取消しが講じられることが規定されています。」（大崎市市民協働推進部環境保全課「大崎市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例の解説・届出マニュアル（令和 7 年 4 月改訂）」36 頁（ <a href="http://www.city.osaki.miyagi.jp/material/files/group/12/06_saiene_manyuaru.pdf">www.city.osaki.miyagi.jp/material/files/group/12/06_saiene_manyuaru.pdf</a> ）
仙台	仙台	「FIT 制度等において、事業計画に係る認定基準には「関係法令の遵守」の項目があり、本条例に基づく命令に従わない場合等、報告の徴収や立入検査等を通じて、関係法令を遵守していない状況を確認した場合は「関係法令の遵守」の基準を満たさないものとして、当該制度を所管する経済産業省へ情報提供します。このことにより、FIT 制度等による認定が取消しになる可能性があります。」仙台市環境局環境部環境企画課「仙台市太陽光発電事業の健全かつ適正な導入、運用等の促進に関する条例手引書（令和 7 年 4 月改訂）」73 頁  （ <a href="https://www.city.sendai.jp/kankyochose/kurashi/machi/kankyohozen/kurashi/taiyokojorei/documents/250328tebikisyo-kaitei2.pdf">https://www.city.sendai.jp/kankyochose/kurashi/machi/kankyohozen/kurashi/taiyokojorei/documents/250328tebikisyo-kaitei2.pdf</a> ）
山形	山形	「「勧告」に従わない場合、改めて必要な手続きの実施を「命令」し、それにも従わない場合は「氏名や違反の事実等を公表」します。 ※ 経済産業省から、FIT 等の認定を受けている事業者については、その認定が取り消されることがあります。」（山形県エネルギー政策推進課「山形県再生可能エネルギーと地域の自然環境、歴史・文化的環境等との調和に関する条例の手引き（令和 6 年 6 月改訂）」27 頁（ <a href="https://www.pref.yamagata.jp/documents/25182/tebiki2.pdf">https://www.pref.yamagata.jp/documents/25182/tebiki2.pdf</a> ）
山梨	山梨	「知事は、第 1 項の規定による公表をしたときは、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。」と規定する「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」26 条 3 項を受けて、「知事は、違反事実の公表をしたときは、経済産業大臣にその旨を通知し、FIT 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こととしています。」（「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関

		<p>する条例の手引書（令和 7 年 3 月改訂） 97 頁</p> <p><a href="https://www.pref.yamanashi.jp/documents/100528/r7_tabikisho.pdf">https://www.pref.yamanashi.jp/documents/100528/r7_tabikisho.pdf</a></p>
兵庫県	兵庫県	<p>「FIT 法において、条例の規定に違反している場合は認定の取消しが講じられるよう規定されている。本条例についても、その対象となるため、条例の規定に背いた行為を行う場合には、勧告・公表、を行うことと併せて、FIT 法において認定の取消しが行われることもあり得ることに留意が必要である。」（兵庫県まちづくり部建築指導課「太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例運用マニュアル（案）（令和 6 年 10 月 1 日改訂） 44 頁</p> <p><a href="https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks29/documents/r704unyo-manual20241001.pdf">https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks29/documents/r704unyo-manual20241001.pdf</a></p>
	神戸市	<p>「再エネ特措法において、事業者が、その他の関係法令の他、自治体の条例の規定に違反した場合についても、FIT 認定の取消しが講じられるように規定されています。本条例についてもその対象になるため、本条例の規定に背いた行為を行った場合には、本条例に基づく勧告・公表・命令・過料が科されることと併せて、経済産業省により再エネ特措法に基づく FIT 認定の取消しが行われることもあり得ることに留意する必要があります。」（神戸市環境局「神戸市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許可申請及び届出等の手引き（令和 4 年 4 月）」 79 頁</p> <p><a href="https://www.city.kobe.lg.jp/documents/13101/taiyoukou_tebiki_20220400.pdf">https://www.city.kobe.lg.jp/documents/13101/taiyoukou_tebiki_20220400.pdf</a></p>
	三田市	<p>「FIT 法において、条例の規定に違反している場合は認定の取消しが講じられるよう規定されています。本条例についても、その対象となるため、条例の規定に背いた行為を行う場合には、勧告を行うことと併せて、FIT 法において認定の取消しが行われることもあり得ることに留意が必要です。」（三田市まちの再生部環境共生室里山のまちづくり課「三田市里山と共生するまちづくり条例里山の景観保全と安全確保のための太陽光発電設備の設置規制運用マニュアル（令和 3 年 4 月 1 日改訂）」 37 頁 <a href="https://www.city.sanda.lg.jp/material/files/group/43/unnyoumanyuaru.pdf">https://www.city.sanda.lg.jp/material/files/group/43/unnyoumanyuaru.pdf</a></p>
奈良県	奈良県	<p>「条例が遵守されない場合には、指導・助言・勧告・命令等の手続きを経て、許可の取り消し、事業者名等の公表及び過料の徴収等の罰則が適用されます。このことにより、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（通称「FIT 法」）による事業計画認定が取消される可能性があります。」（奈良県脱炭素・水素社会推進課「奈良県太陽光発電施設の設置及び維持管理等に関する条例を制定しました(令和 7 年 4 月改訂)」 3 頁</p> <p><a href="https://www.pref.nara.jp/secure/292357/20250401_panfu.pdf">https://www.pref.nara.jp/secure/292357/20250401_panfu.pdf</a></p>
和歌山県	和歌山県	<p>「再エネ特措法では、関係法令（条例を含む。）の規定を遵守することが認定基準として位置づけられています。県が、本条例に違反した事業者に対し、命令、認定取消し等を行った場合には、県から国（同法を所管する経済産業省）に対しその旨を通知し、国においても、同法において同様の対応をするよう求めます。」（和歌山県環境管理課「太陽光発電設備の設置を予定している事業者の皆さまへ（和歌山県太陽光発電事業の実施に関する条例に基づく手続）：認定申請の手引き（令和 7 年 4 月）」 25 頁</p>

		<a href="https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/032100/taiyokojorei/gaiyo_d/fil/250401tebiki.pdf">https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/032100/taiyokojorei/gaiyo_d/fil/250401tebiki.pdf</a>
岡山県	岡山県	「事業計画策定ガイドラインにおいて設置者に遵守を求めている事項が記載されており、その事項には、「関係法令（条例を含む。）の規定を遵守すること」が明記されている。よって、これに違反した場合には、再エネ特措法における認定基準に適合しないとみなされる。本条例もその対象となるため、上記の対象行為を行った場合には、監督処分を受けることと併せて、再エネ特措法に基づく再生可能エネルギー発電事業計画の認定が取り消されたり、交付金を一時停止されることもあり得ることに留意が必要である。」（岡山県環境文化部脱炭素社会推進課「岡山県太陽光発電施設の安全な導入を促進する条例運用マニュアル（令和7年4月改訂）」）64～65頁 <a href="https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/388009.pdf">https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/388009.pdf</a>

出典：府川りくか氏（上智大学客員研究員）作成資料を最新化・一部修正。

[図表4]は、2023年秋になされた調査を最新化したものである。先にみた審査請求事件にみるように、経済産業省は、このようなリンケージを自ら否定するような対応をしていたのである。それを反映しての自治体への連絡がすぐになされなかったのは理解できるとしても、現在の時点（2025年8月）においても修正されていないのは、それなりの「意図」を感じる。

「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」26条3項は、「知事は、第1項の規定による公表をしたときは、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。」と規定する。何のために通知をするのかが明確に示されている。「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手引書（令和7年3月改訂）」において、[図表4]のような記述がある<sup>12</sup>。

その根拠について、いくつかの関係自治体にヒアリング調査をしたところ、資源エネルギー庁新エネルギー課再生可能エネルギー推進室「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の関係法令違反に係る情報の提供について（協力依頼）」（平成30年2月2日、令和5年8月1日改訂）の存在が指摘された。訪問調査をした自治体においては、現物を見ることができた。「各都道府県御担当者様御中・各市町村御担当者様御中」となっているという理由で、文書の提供は受けられなかったが、[図表4]の内容が、2頁の文書の最初の部分に記されていた。奈良県へのヒアリングにおいては、近畿経済産業局で開催

<sup>12</sup> 板垣勝彦『条例づくり教室：構造の理解を深め、使いこなそう！』（ぎょうせい、2023年）107～108頁は、再エネ特措法15条と山梨県条例26条3項を関係づけて説明する。宇賀克也『行政の実効性確保：行政代執行を中心として』（勁草書房、2024年）436頁は、「再生可能エネルギー発電事業計画の認定の取消権を有するのは経済産業大臣であり、知事には取消請求権はなく、依頼をするのみであるが、措置命令の実効性を高める効果は期待できよう。」とする。いずれにおいても、北村・前註(10)論文で指摘した論点には触れていない。

された資源エネルギー庁主催の連絡会議においてこうした趣旨の説明がされたとのことであつたが、根拠となる文書は、おそらくは同じであろう。先にみた大阪府の対応の根拠は、この文書であつたかもしれない。

そこで、資源エネルギー庁に照会した。そうした文書は存在しているというのであるが、自治体に出している文書であるからという理由で、任意開示はされなかつた。実際、宛先は、「各都道府県御担当者様御中・各市町村御担当者様御中」とされている。そこで、資源エネルギー庁長官に対して情報公開請求をしたところ<sup>13</sup>、全部公開となつた。[図表 5] が全文である（裏表 1 枚であるが、裏面には、「別添参照」の別添として、都道府県名と「チクリ先」の地方経済産業局の担当課の連絡先が記されているのみであるため、省略する）。

---

<sup>13</sup> 電話で任意開示を求めた際には、「何に使うのか」「あなたは誰か」「なぜ関心があるのか」と 3 名もの職員が入れ替わり立ち替わり電話口に出た。文書の特定はできていたはずである。約 15 分を浪費したが、この文書に関して、資源エネルギー庁が非常に警戒的であることがわかつたのは収穫であつた。

[図表 5] 「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の関係法令違反に係る情報の提供について（協力依頼）」

平成 30 年 2 月 2 日  
(令和 5 年 8 月 1 日改訂)

各都道府県御担当者様 御中  
各市町村御担当者様 御中

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の  
関係法令違反に係る情報の提供について（協力依頼）

資源エネルギー庁  
新エネルギー課  
再生可能エネルギー推進室

平素より、再生可能エネルギーの推進にご理解・ご協力賜り、誠にありがとうございます。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（平成23年法律第108号。以下「再エネ特措法」という。）の下では、事業の適切性や確実性を担保するため、関係法令の遵守が認定基準に位置付けられており、土地利用規制に関する法令や設備に関する法令に違反した場合に、経済産業大臣が指導及び助言（再エネ特措法 法第 12 条）を行い、改善命令（再エネ特措法 法第 13 条）や認定取消し（再エネ特措法 法第 15 条）を行うことができますこととしております。従前から各都道府県及び市町村と連携してきたところですが、より円滑に関係法令遵守違反の案件に適切に対応するため、各都道府県及び市町村が法令違反の事実認定を行った際は、下記のとおりその地域を管轄する経済産業局等への情報提供等に御協力いただきたく存じます。

記

1. 情報提供依頼について

各都道府県及び市町村において、再エネ特措法の認定事業者が、再生可能エネルギー発電事業を実施するにあたり遵守すべき法令及び条例に違反していると判断し、指導、勧告、命令等を行った場合は、各都道府県及び市町村を管轄する経済産業局等（別添参照）に対し、当該文書を発出したことを資源エネルギー庁ウェブサイト上の地方自治体等向け情報閲覧ページ情報提供フォーム（※）上で通知の上、当該文書の写しや状況が分かる写真等を添付していただきますようお願いいたします。

(※) <https://www.fit-portal.go.jp/local/LocalUserLogin>（自治体の方のみ登録可）

2. 経済産業省からの情報提供について

各都道府県及び市町村から提供していただいた情報を基に、経済産業省において再エネ特措法に基づく指導及び助言、改善命令、聴聞等を行い、最終的には認定取消しに至る可能性もあります。また、令和 6 年 4 月からは、それらの措置に加えて、関係法令等の違反事業者に対して、交付金による支援額の積立てを命ずる措置を法改正によって創設し、違反が解消されない場合は支援額の返還命令を行うこととしております。

なお、実際に取消しを行った際には、経済産業局等から情報を提供していただいた都道府県及び市町村に連絡します。取消しに至る前の指導及び助言、改善命令、聴聞等の実施状況についても、逐次情報を提供することといたしますので、適宜連携を図らせていただきますようお願いいたします。

出典：資源エネルギー庁長官に対して筆者が情報公開請求により取得。

「情報提供依頼について」という見出しのもとにある「遵守すべき法令及び条例に違反していると判断し、指導、勧告、命令等を行った場合」という部分に注目していただきたい。[図表 4] で紹介した内容の「根拠」がここにあることがわかる。

前述のように、審査請求の過程において改善命令を撤回した経済産業省であるから、こうしたリンケージを利用して認定計画の取り消しをすることはないのではないかと推測される。しかし、そうであるとしても、[図表 5] の協力依頼の内容を修正することなく維持することは、事業者に対しては十分な牽制球となり、独立条例の遵守を誘導する効果を持つ。これは、法治主義に反する状態である。もっとも、伊東市の審査請求事件のように、争訟に打って出る事業者はきわめて少ないだろうから、それを十分承知の上での不誠実な対応にみえてしまう。

## Ⅶ 公布日と施行日

[図表 1] からは、興味深い事実がわかる。それは、条例の公布日と施行日の「ズレ」である。地方自治法 16 条 3 項によれば、公布された条例は、当該条例に特別の定めがなければ、10 日を経過した日から施行するとされる。

住民や事業者の権利・義務に影響を与えない内容の条例であれば、「公布日即日施行」ということもありうるが、太陽光発電施設規制条例に規定される内容は、そうしたものばかりではない。文言から判断するかぎりでは、何かの法的義務づけを企図している条例がすべてといってよい。いわゆる規制条例である。

76 条例については、公布日が 7 条例、1 週間以内が 5 条例、1 か月以内が 19 条例、3 か月以内が 7 条例、6 か月以内が 28 条例、1 年以内が 10 条例であった。事業者の営業の自由や財産権の保障の観点から、どれくらいの周知期間を設ければよいかは一義的には定まらないが、数か月から半年というのが「常識的」ではなからうか。それを考えると、31 条例 (40.8%) が 1 か月以内なのは、「ずいぶん急いでいる」という印象である。

## Ⅷ 計画策定市町村の条例

恵那市条例、磐田市条例、南箕輪村条例は、それぞれ温対法のもとで、促進区域を実行計画のなかに定める自治体の条例である。太陽光発電設備への対応として、外形的にみれば、抑制と推進の両方があることになる。太陽光発電設備規制条例には、何か特徴的な規定ぶりがあるのだろうか。

### 1. 恵那市条例

2018 年に制定された恵那市条例は、原則として、「太陽光発電設備設置事業のうち、事業区域が 1,000 平方メートル以上であって、土地に自立する太陽光発電設備の設置を行う

ものを対象」(5条)とする。事前届出制であり、近隣関係者への説明については、「発電出力の合計が10キロワット以上の土地に自立する太陽光発電設備の設置を行うもの」(9条)が対象となる。

その恵那市が促進区域を設定したのは、2022年3月であった。『恵那市地球温暖化対策実行計画【区域施策編】2050年ゼロカーボンシティえな：青と緑と太陽を生かし、持続可能なまちを創る（概要版）』によれば、「地域脱炭素化促進事業の対象区域：住宅及び住宅以外の建物の屋根上」「促進区域において整備する地域脱炭素化促進施設の種類及び事業：市内全域に於いての屋根上太陽光発電」と記述されている。

要するに、「区域」とはいうものの、新たに太陽光発電設備「だけ」を設置することは考えられておらず、建築物の屋上を利用するというのである。この点に関して、恵那市条例は、「土地に自立する太陽光発電設備の設置」のみを対象にしておき、促進区域において予定される太陽光発電設備（屋上ソーラー）は対象外である。したがって、規制条例と促進区域は、「両立する」結果となる。

## 2. 磐田市条例

2022年に制定された磐田市条例は、再生可能エネルギー発電設備を設置し発電を行う事業を、市町の同意制（許可制）にしている（11条）。規定ぶりには明確さを欠くが、事前に、地元自治会と協定を締結し、その写しを市長に届け出なければならない（10条1項）。同意基準として、「事業者の手続が適切であって」（11条2項）とあるから、これは協定書が提出されていることを意味するのであろう。履行確保手法としては、指導・助言・勧告（15条）と公表（16条）のみであり、罰則は規定されていない。届出と同意は、磐田市行政手続条例のもとでの「申請に対する処分」と解されるから、同条例5条1項にもとづき審査基準を定める義務が市長にあるが、審査基準は確認できなかった。

磐田市が促進区域を設定したのは、2023年3月である。同市は、温対法の実行計画を、『第2次磐田市環境基本計画 後期計画 2023年度（令和5年度）～2027年度（令和9年度）』（2023年3月）の一部（第5章）として定めている点で特徴的である。そのなかで、「市の所有施設や未利用地」が促進区域として定められている。

磐田市条例においては、対象となる太陽光発電事業は、「事業区域の面積が1,000平方メートル以上」（7条1号）である。また、建築基準法2条1項に規定する建築物の屋根や屋上に設置する場合は適用除外とされる（同条2号）。したがって、市の未利用地において1,000㎡以上を事業区域とする事業がされるならば条例が適用されるが、そうでないかぎりは適用がない。ロジックは異なるが、恵那市条例と同様、規制条例と促進区域は「両立」する。

### 3. 南箕輪村条例

南箕輪村条例は、2024年に制定された。太陽光発電施設設置事業は村長への届出制となっている（13条）。届出前に、「事業区域に隣接する土地及び建築物の所有者、占有者及び管理者」の同意を得なければならないが（11条）、同意書は届出にあたっての添付図書とはされていない。事業区域が属する地区の区長からの要請があれば協定を締結しなければならないともされている（12条）。いずれも相手の任意にかかるものであるから事業者の法的義務にすることはできないため、行政指導（立法者によるから「議会指導」と解される。南箕輪村条例においても、建築基準法2条1項に規定する建築物の屋根や屋上に設置する場合は適用除外となっている（2条2号）。

南箕輪村の促進区域は、『南箕輪村地球温暖化対策実行計画（区域施策編）』（2024年3月）において定められている。具体的には、「①村が所有する公共施設の屋根、②村が所有する土地、③産業団地」である。なお、「④未利用地、駐車場、ため池なども今後検討」とされている。

南箕輪村条例は屋根置きソーラーを適用除外しているから、①は対象外である。そこで、②と③において太陽光発電施設設置事業がされるときに、条例と促進区域の関係が問題となる。④が具体的に対象になった場合も同様である。

### 4. 再エネ特措法と太陽光発電規制条例の関係

3つの条例のいずれにおいても、そのなかには、温対法の文言は規定されていない。同法に規定される促進区域において予定される地域脱炭素化促進事業（2条6項）は、正面からは位置づけられていない。

同事業のための施設が建築物の屋根や屋上に設置されるかぎりにおいて、そもそも適用除外であるから、特段の整理を条例においてする必要はないといえる。しかし、南箕輪村条例の②、③、④において、土地に定着する工作物として同事業が展開されようとする、話は別になってくる。

ある施設の設置が法律対象となっている場合に、これを地域独自の政策視点から規制の対象にする条例を制定するときには、たとえば、法律との関係で、「あらかじめ」とか「法律に基づく申請の前に」というような整理がされるのが通例である。ところが、市町村が促進区域を定める実行計画を作成している計画策定市町村の場合、事業者が同区域内で地域脱炭素化促進事業に該当するものを実施しようとするれば、まず温対法にもとづく手続を踏んだうえで、市町村長の認定を得ることになる（22条の2第3項）。認定を受けた認定地域脱炭素化促進事業計画は、いわゆるワンストップ特例の適用により、関係する法律の適用が除外される（22条の5～22条の11）。温対法においてこのように規定されている事業に対して、改めて条例の手続を適用する合理性はあるだろうか。この点に関して、市町村が不

要と判断すれば、条例において認定地域脱炭素化促進事業計画との関係を整理する規定を設ける必要があろう。温対法2条6項にいう地域脱炭素化促進事業については、冒頭にあげた4省省令にはスソ切りがされていないように見える。

## X 太陽光発電設備規制条例の法的拘束力をめぐる2判決

### 1. 「しなければならない」「してはならない」

条例において、ある行為を「しなければならない」「してはならない」と規定されていれば、法的義務づけが発生すると考えるのが通例である。「市の環境行政に協力する」とか「周辺の生活環境に影響を与える」というように、求められる内容が抽象的であれば「訓示規定」と解されるだろうが、具体的に規定されていれば、法的義務づけと解される。

しかし、その義務づけなるものの履行確保のための措置が規定されていなければどうなるだろうか。「義務づけっぱなし」となってしまう。そのような仕組みを持つ条例は、法的拘束力を発生させるといえるのだろうか。この点に関して、最近の2判決は、否定的判断をした。いずれも太陽光発電施設規制条例に関するものである<sup>14</sup>。

### 2. 日高市条例事件

本件は、2018年制定の「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。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。同条例は、「太陽光発電設備」(2条1号)、「太陽光発電設備設置事業」(2条2号)、「事業者」(2条3号)について明確な定義を設け、そのうえで、市長に対する届出を義務づけるとともに(10条)事業開始にあたって市長の同意を要するとする(11条)。無届や同意なき事業開始に対しては、指導・助言・勧告がされ(16条)、勧告不服従の場合には公表される(17条)。チクリ条項もある(18条)。しかし、「そこまで」であった。

この条例に関して、再エネ特措法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る事業者が、条例の関係規定にかかわらず、同法上認定された計画を実施できる法的地位があることを求める(主位的請求)とともに、条例適用があるとしても、市長同意を得ずに事業実施ができる権利ないし法的地位があることの確認を求めた(予備的請求)。

判決は、いずれの請求も却下した。「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、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

---

<sup>14</sup> この2判決については、北村・前註(6)論文58～59頁でも紹介している。

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。」というのである。条例の仕組みを踏まえれば、強制的な履行確保措置が規定されていない以上、結果として、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（さいたま地判令和 4 年 5 月 25 日 LEX/DB25592692）。

原告敗訴である。しかし、判決を通じて「条例に従う法的義務はない」ことが明らかになった点で、実質的には勝訴であったと評価できる。被告の日高市は不満であろうが、請求却下という全面勝訴判決である以上、控訴をすることはできない。

本判決で注目されるのは、「本件条例は、日高市における環境保全を目的とし、再エネ法と趣旨が異なっており、本件条例の定める市長の同意を得なかったことが直ちに、再エネ法の趣旨に違反し、認定を取り消す必要があることになると考えることは困難」という判示である。条例条項の問題点を認識していないようであるが、そうであるとしても、リンクージュは無理と解している。施行規則の無限定な「条例」という文言に対して、制度趣旨の観点からの絞りをかけているといえる<sup>15</sup>。

### 3. 伊東市条例事件

本件は、2018 年制定の「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」に関するものである。日高市条例同様、「太陽光発電設備」「太陽光発電設備設置事業」「事業者」「事業区域」「地域住民等」を明確に定義したうえで（2 条 1～5 号）、太陽光発電設備設置事業を行う事業者に対して、市長への届出（10 条）および同意取得（11 条）を義務づけている。それがされない場合には、指導・助言・勧告をし（13 条）、勧告不服従に対して公表（14 条）を規定する。

本件の原告も、再エネ特措法のもと再生可能エネルギー発電事業計画認定を受けている事業者である。求めたのは、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などである。

裁判所は、訴えを却下した。判決では伊東市条例の仕組みが詳細に確認され、そのうえで、「本件条例 14 条 1 項は、市長は、前条第 2 項の規定による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」と定めているにとどまり、上記同意を得ない

---

<sup>15</sup> 日高市条例 16 条は、チクリ条項である。このさいたま地判は、当該規定が法的には無意味であり、かりに経済産業大臣が「条例不遵守」を理由に再エネ特措法にもとづき認定計画事業者に対して改善命令を発したり認定を取り消したりすれば、それは違法になると明言している点が注目される。

場合に、太陽光発電設備設置事業を中止させることを強制する規定や、罰則規定等はない。

〔改行〕 そうすると、被告市長が、事業者である原告に対し、本件条例 11 条 1 項に基づく同意を得ることを求める行為をしたとしても、これは行政指導としての性質を有するものにすぎず、原告がこれに従わない場合であっても、本件事業の実施の中止を強制させるまでのことはできないものである。」と述べられている。伊東市条例の規定ぶりにかかわらず、全体としてみれば、求められている内容は「行政指導」であると断じられたのである。

原告敗訴となった本件においても、日高市条例事件と同様の評価が可能である。原告事業者としては、「負けても勝ち」である。なお、日高市条例と伊東市条例については、裁判所から、法的拘束力を持たせたいなら不利益処分である中止命令や罰則を規定するべきという「アドバイス」を受けているにもかかわらず、改正はされていない。提訴した事業者はきわめて例外的であり、「普通の事業者」については現行条例で十分に効果があると考えているのだろう。

#### 4. 行政法総論との関係

さいたま地判は、条例規定が法的拘束力を発生させるためには、少なくとも不利益処分である命令が必要と考えているようである。これは興味深い論点になる。日高市条例 16 条 2 項が規定する「勧告」は、法律用語としては、通常は行政指導を意味する。本判決が、「公表」という措置の不利益性をどのように解しているかは定かではないが、法的拘束力を持つ処分とは考えていないように見える。それゆえに、威嚇効果を持つようにも思える公表では、勧告の行政指導性に影響は与えないと考えたのであろう。

もともと、命令が規定されていれば十分なのだろうか。たしかに、その内容が代替的作為義務であれば行政代執行法によって義務内容の実現が可能になる。ところが、日高市条例の勧告で求められているのは、「必要な措置を講ずる」ことである。届出や同意取得のほか、説明会の実施（9 条）もある。これらは、本人だけがなしうる非代替的作為義務であるから、行政代執行法は適用できない。そうすると、命令が規定されているかどうかではなく、その内容が問題になってくる。

この点に関しては、神戸地判令和 6 年 6 月 27 日 LEX/DB25620465 が参考になる。本件の争点のひとつとして、丹波篠山市まちづくり条例のもとでの開発許可の処分性があった。同条例は、無許可の開発に対して罰則を規定していなかったのであるが、判決は次のように判示した。

「開発行為等の許可を得ないまま開発行為等を行った事業者は、監督処分として市長より原状回復等を命じられ、原状回復等に従わない場合には行政代執行法 2 条に基づく代執行を受ける地位に立たされること（同条の趣旨を踏まえれば、自主条例に基づく代執行も肯定されると解される。）からすれば、まちづくり条例に無許可の開発行為等に対する罰則

が定められていないことを踏まえてもなお、まちづくり条例 10 条 1 項に基づく許可は、同条の定めにより、事業者の権利義務を形成するものであり、行訴法 3 条 2 項の『処分』に当たる。」

本件では、原状回復命令というように、代替的作為義務が規定されていたから、結果として、事業実施のためには許可を取得する法的拘束力が発生したのである。たとえば、中止命令だけであれば、どのように判断されただろうか。

## XI カーボンニュートラル施策と市町村

温対法 2020 年改正で 2 条の 2 に規定された「2050 年までの脱炭素社会（人の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出量と吸収作用の保全及び強化により吸収される温室効果ガスの吸収量との間の均衡が保たれた社会……）の実現」という基本理念に呼応して、2050 年二酸化炭素実質排出量ゼロに取り組むことを表明（ゼロカーボンシティ宣言）した自治体が増えている。その数は、2025 年 6 月 30 日現在で、1,182 自治体（46 都道府県、655 市、22 特別区、398 町、61 村）となっている<sup>16</sup>。市区町村は、1,115 である。どのような意図のもとにこうした宣言がされているのかは定かではないが、域内における再生エネルギーの活用は、十分に念頭に置かれているだろう。

ところが、そうした自治体のなかには、きわめて規制色が強い太陽光発電設備規制条例を制定しているところもある。法的拘束力は別にすると、条例も宣言も、市町村としての「総意」を表したものである。一見矛盾するような内容ではあるが、そのもとで、どのようなルートをたどって域内での 2050 年ゼロカーボンを実現するのか。社会に対する説明責任を負っている。

市町村の行政現場は、太陽光発電事業者の進出に対して「防戦一方」なのが実情かもしれない。しかし、これに受動的に対応するだけでは、目標の戦略的な実現は困難であろう。地方自治法にもとづく広域連携もありうるし、温対法 21 条が「都道府県及び市町村は、単独で又は共同して」と規定する個別法にもとづく広域連携もある。現行温対法の制度が十分ではないならば、国は、早くにそれを見極めて再改正をする必要がある<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 環境省ウェブサイト (<https://www.env.go.jp/content/000325145.pdf>) 参照（最終閲覧 2025 年 8 月 20 日）。

<sup>17</sup> 中央政府は、2025 年 12 月 23 日に、メガソーラーに対する規制を強化する方針を決めたと報じられている。福地慶太郎「メガソーラー規制強化へ 補助金廃止含め検討 世界は拡大足踏みする日本」朝日新聞 2025 年 12 月 24 日参照。



## 第 3 章

### 適応管理と環境影響評価制度

～事前アプローチと事後アプローチの融合の可能性～

広島修道大学教授  
下 村 英 嗣



## I はじめに

気候変動の影響が徐々に顕在化し、気候変動適応は不可避になりつつある中で、適応策には適応管理アプローチが提唱される。適応管理アプローチは、従来の環境法が重視し重点を置いてきた事前(front-end)アプローチとは異なり、計画や方針、政策などを新たな情報や知見に応じて変えていく事後(back-end)の調整に重きを置くアプローチである<sup>1</sup>。

この適応管理は、気候変動の影響に対応するものとして初めて提唱されたわけではなく、自然資源管理ですでに導入されていたものを気候変動適応に応用し適用したものである。自然資源管理では、同じ adaptive management ながら、適応管理ではなく順応(的)管理と称される。

自然資源管理や自然保護では、元来事前アプローチがとられ、回復不能な状態にならないようにする防止措置に注力されてきた。そのもっともシンボリックな防止措置は、事業開始前に人間や社会にとって必要な活動がどの程度の影響を与えるのかを評価する環境影響評価制度である。

気候変動時代において事後アプローチの適応管理が注目されるが、環境影響評価制度に代表される事前アプローチも環境保護にとっては必要かつ不可欠である。環境影響評価は、たとえるならばニアなプロセス（線形的性質）であり、一方の適応管理はノンニア（非線形的性質）な気候変動影響に対して、計画、策定、実施、モニタリング、評価をループやサークルのように繰り返す循環型のプロセスである。このような性質の異なる両者の融合が可能なのかが本稿のテーマである。

本稿の検討対象としてアメリカの環境影響評価制度を取り上げる。アメリカの環境影響評価制度は 1969 年 National Environmental Policy Act(NEPA)で制度化され、NEPA は世界最初の環境影響評価法といわれる。自然資源管理分野、とくに土地管理局や森林局といった土地管理に関与する行政機関は、気候変動適応より前に事前アプローチと事後アプローチの双方を導入し、融合させる努力をしてきた経緯がある。

以下では、アメリカの 4 つの土地管理関係機関、森林局・土地管理局・国立公園局・魚類野生生物局で導入されてきた適応管理ないし順応管理が事前アプローチの NEPA とどのように交差するのか、どのように両立させようとしてきたのか、両立方法の適法性について述べる。なお、NEPA の内容や制度については、すでにすぐれた先行研究が数多くあることから必要最小限の記述に止める。

## II NEPAと適応管理

連邦行政機関が自身の政策作成で適応管理を導入することが増えてきた。これは、連邦

---

<sup>1</sup> 拙稿「環境法における適応管理の課題」環境法研究 11 号（信山社、2020 年）150 頁。

行政機関が自然生態系の複雑性を認識し、適応管理の導入が必要な科学的証拠が積み重なってきたからである<sup>2</sup>。しかし、適応管理の利用は法律で明記されておらず、連邦行政機関が裁量の範囲内で規制や非公式文書で取り入れられてきた。

## 1. NEPA 遵守と適応管理

適応管理の核心は反復アプローチにある。継続的なモニタリングを実施して収集された情報にもとづき、政策作成者は、プロジェクトが法律または規制の命令や政策目的と一致することを確認し、かりに不一致があれば戦略を修正できる<sup>3</sup>。適応管理に関する多くの論稿がある法律学者は、適応管理について、行政に政策決定に関する裁量を拡張すべきとしたうえで、ある政策決定をすれば終わりではなく、①問題の特定、②管理の目標と目的の決定、③基準の決定、④概念モデルの作成、⑤将来の措置の選定、⑥実施と管理措置、⑦モニタリング、⑧評価と①への回帰と複数の段階を踏まえつつ反復・継続的なプロセスであるという<sup>4</sup>。

適応管理は、自然資源管理から発祥している。自然が恒常的なものではなく、動的なものであるという理解から始まり、政策決定後の自然の変化に柔軟に対応する制度を備えておくことで、行政は予期せぬ変化にも対応できるようになる<sup>5</sup>。適応管理は事後アプローチである。

しかし、NEPA プロセスは、事前アプローチである<sup>6</sup>。行政機関は、できるだけ早く計画策定プロセスで活動案の潜在的な環境影響を分析しなければならない<sup>7</sup>。行政は、NEPA プロセスの事前予測分析と公衆参加要件により、環境影響評価分析のコストや訴訟のリスク・コストを課せられ政策作成を躊躇する。その結果、NEPA プロセスは、生態系の動態性と相反し、適応管理を妨げ、対立する<sup>8</sup>。

適応管理のアイデアは、精緻な事前予測を求める包括的で総論的な環境影響評価分析に対する疑問から出現した。つまり、NEPA プロセスは、科学的理解の向上や行政の精緻な政策作成に役立つのかという疑問である。このような疑問に対する1つの答えとして提唱

---

<sup>2</sup> J.B. Ruhl, Taking Adaptive Management Seriously: A Case Study of the Endangered Species Act, 52 U. KAN. L. REV. 1249, 1263 (2004).

<sup>3</sup> J.B. Ruhl, Regulation by Adaptive Management—Is It Possible?, 7 MINN. J.L. SCI. & TECH. 21, 30 (2005).

<sup>4</sup> Robin Kundis Craig & J.B. Ruhl, Designing Administrative Law for Adaptive Management, 67 VAND. L. REV. 1, 7 (2014).

<sup>5</sup> J.B. Ruhl, Thinking of Environmental Law as a Complex Adaptive System: How to Clean Up the Environment by Making a Mess of Environmental Law, 34 HOUS. L. REV. 933, 996 (1997).

<sup>6</sup> Eric Biber, Adaptive Management and the Future of Environmental Law, 46 AKRON L. REV. 933, 937 (2013).

<sup>7</sup> 40 C.F.R. § 1502.5 (2020).

<sup>8</sup> Eric Biber, *supra* note 6, at 937–38.

されたのが適応管理である<sup>9</sup>。

そこで、適応管理の反復アプローチと NEPA の事前分析義務と整合させることができるのかが問題になる。また、訴訟において、行政が NEPA を遵守していないと訴えられる場合でも、適応管理の反復アプローチが否定されないようにする方法を探らなければならない。

## 2. 環境諮問委員会と適応管理

適応管理の文言は NEPA 条文にないが、NEPA を統括する環境諮問委員会(CEQ)は、適応管理の活用を認めてきた。CEQ が発行する文書から、遅くとも 1997 年には、CEQ は NEPA の分析ツールとして適応管理の価値を認めていたとよいであろう<sup>10</sup>。

CEQ が適応管理の有用性を認めた理由は、行政機関がプロジェクトの長期環境影響やミティゲーション措置の効果に関するデータを定期的に収集していないからである。伝統的な NEPA プロセスは「一度きり」であり、プロジェクト期間を超えた自然または生態系の動態性に対応できない。プロセス終了後に予期せぬ事態が発生しても、対応できなければ、当初の環境影響評価分析で示された環境保護レベルを確保できなくなる。

適応管理は、このような NEPA プロセスの欠点を補う方法になる。適応管理は、NEPA プロセスのように予測のため最初に資源を大量投入せず、モニタリング結果にもとづいてプロジェクトやミティゲーション計画を修正していくため、不確実性に対応でき、一層の環境改善に役立つ。

CEQ 委員長によって設置された NEPA タスクフォースは、NEPA 実施の近代化の 1 つとして適応管理勧告を公表した<sup>11</sup>。そして、この勧告は、CEQ の NEPA 規則の改定を検討する、あるいは NEPA プロセスと適応管理の統合を達成するための新たなガイダンスを策定する適応管理ワーキング・グループの設置を勧告した。

タスクフォースがワーキング・グループに指示した検討事項は、次のとおりである。

①NEPA における適応管理の定義を確立、②適応管理措置をプロジェクト代替案に含む方法、③適応管理が不完全または利用不可能な情報に直面した場合にプロジェクトの環境影響を評価する他の手法に置き換わるか否か、④ミティゲーションのモニタリングおよび執

---

<sup>9</sup> Bradley C. Karkkainen, *Panarchy and Adaptive Change: Around the Loop and Back Again*, 7 MINN. J.L. SCI. & TECH. 59, 59-60 (2005).

<sup>10</sup> CEQ は、NEPA25 周年レポートにおいて次のように述べている。「適応管理は、モニタリングの結果にもとづいてミティゲーションの増減に関して柔軟にプロジェクトを実施でき、その有用性は今では認められている」。また、生態系に対する理解が深まったことで、生態系の構成要素が時間の経過とともに攪乱やストレスにどのように反応するかを正確に予測できないことが明らかになったとも述べている。CEQ, *THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY ACT: A STUDY OF ITS EFFECTIVENESS AFTER TWENTY-FIVE YEARS* 28-31 (1997).

<sup>11</sup> NEPA TASK FORCE, *REPORT TO THE COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, MODERNIZING NEPA IMPLEMENTATION* 44 (2003).

行のための適応管理の利用方法、⑤適応管理の簡易環境アセスメントへの統合、⑥適応管理と累積的影響アセスメントの関係の決定、⑦適応管理義務を監視し執行する手段の特定、⑧ミティゲーション実施手段として役立つ環境管理システムの利用<sup>12</sup>。

タスクフォースは、適応管理アプローチがどのような NEPA 活動に妥当かを行政機関が判断する要素を特定したほか、NEPA プロセスで適応管理をうまく利用する前提条件をいくつか設定した。その前提条件でもっとも重要視されたのは、モニタリングとモニタリングにもとづいた進捗状況の把握方法である。そして、適応管理を導入するにあたって公衆参加プロセスの確立も指摘された<sup>13</sup>。

2007 年に CEQ は、NEPA 遵守で行政の環境管理システムの利用を支援するガイドを公表した<sup>14</sup>。これはタスクフォースの勧告を後押しすることになった。環境管理システムは適応管理と同様に、環境行動を改善するため自己監視サイクルを継続的に行う。CEQ は、ガイドの中で予測に不確実性がある場合、予期せぬ出来事が発生した場合に環境管理システムが役立つと述べている。適応管理と共通する点である<sup>15</sup>。

しかし、1978 年に発行され古くから存続する CEQ 規則は、行政に対して適応管理の導入や言及を求めている。そのため、連邦行政機関は、適応管理を NEPA プロセスに導入する方法について CEQ からのガイダンスがなかった。

### Ⅲ 連邦土地管理機関のNEPA遵守と適応管理利用

#### 1. 内務省の方針

連邦機関は、すでにさまざまな方法とレベルで NEPA 遵守に関連して適応管理を利用している。土地管理機関を複数抱える連邦内務省は、これまで NEPA 義務を履行する際に省内部局の適応管理の利用を認めてきた<sup>16</sup>。2007 年に内務省の適応管理ワーキング・グループが発行した技術ガイドでは、NEPA プロセスでの適応管理の実施方法を明確にすべきことを指摘しつつ、NEPA プロセスでの適応管理の利用可能性・有用性を認めた<sup>17</sup>。NEPA は、連邦の活動に関して簡易環境影響評価を実施し、そのうち重大な環境影響のおそれがある活動について最終環境影響評価書を作成することになっているが、技術ガイドは、適応管理を利用すれば、新たな情報が得られた場合に補足的な文書を作成する必要がなくなり、

---

<sup>12</sup> Id., at 55-56.

<sup>13</sup> Id., at 46-51.

<sup>14</sup> CEQ, ALIGNING NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY ACT PROCESSES WITH ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS: A GUIDE FOR NEPA AND EMS PRACTITIONERS 4, 6-7, 13-14 (2007).

<sup>15</sup> Mary Jane Angelo, *Stumbling Toward Success: A Story of Adaptive Law and Ecological Resilience*, 87 NEB. L. REV. 950, 994 (2009).

<sup>16</sup> U.S. Department of the Interior, SOI Order 3270: Adaptive Management (2007), 2007 WL 2473329.

<sup>17</sup> U.S. DEP'T OF THE INTERIOR, ADAPTIVE MANAGEMENT: THE U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR TECHNICAL GUIDE, at i (2007, rev. 2009).

環境影響が重大でないと見込まれる場合には簡易環境影響評価書が NEPA と適応管理を統合するのに役立つと説明した<sup>18</sup>。

2008 年には、内務省は NEPA を遵守する際に省内部局が依拠すべき手続を定めた規則を発行した<sup>19</sup>。この規則では、NEPA プロセスと適応管理の違いは環境影響分析がプロセス開始時に行われるか、実施後に行われるかに過ぎないと述べている。しかし、かかる内務省の手続規則は、適応管理を利用するとしても、NEPA 義務を遵守しなければならない、また、適応管理の明示規定を定めることは当該規則の射程を超えるとした<sup>20</sup>。

適応管理は、環境影響が長期で不確実な場合、モニタリングによって活動実施決定後の調整で有用になる。内務省以外の行政機関も、NEPA 遵守やそれ以外の分野で適応管理の利用を認めてきたが<sup>21</sup>、以下では、環境保護に深く関係する国立公園局、魚類野生生物局、森林局、土地管理局の 4 つの主な土地管理機関を取り上げ、各機関が NEPA 実施において適応管理の導入や実施のため発行してきた規則やガイダンス文書に焦点をあてる。

## 2. 国立公園局

国立公園局は、適応管理とその適用を明示する規則がないが、2006 年管理方針 (Management Policies 2006) は、自然条件の変化に対して柔軟に対応する手段として、適切な場合に適応管理アプローチを利用するよう公園管理者に奨励する<sup>22</sup>。2012 年に国立公園局が発行した適応管理適用ガイド<sup>23</sup>は、適応管理アプローチが NEPA を遵守しなければならないことを前提として、NEPA 遵守における分析技術の利用を扱う。

国立公園局は NEPA プロセスに適応管理を統合させようとしており、とくに将来の活動で予測される潜在的な環境影響について適応管理適用ガイドは適応管理の有用性・必要性を認め、適応管理が NEPA 分析で利用されうると述べる。また、当該ガイドは、適応管理と NEPA に共通することとして、学習、継続的なモニタリングとアセスメントをあげる。そして、結論として当該ガイドは、適応管理が不確実性のある代替案の環境影響分析においてもっとも効果を発揮すると述べる<sup>24</sup>。さらに 2016 年には、国立公園局局長が資源スチュワードシップ目標を達成するため、不確実性に対処し、学習文化を醸成する予防原則と適応管理を採用するとの命令を発出した<sup>25</sup>。

<sup>18</sup> Id., at 46.

<sup>19</sup> Implementation of the National Environmental Policy Act of 1969, 73 Fed. Reg. 61, 292 (Oct. 15, 2008).

<sup>20</sup> Id., at 61, 300-301, 310.

<sup>21</sup> Robert L. Glicksman & Jarryd Page, Adaptive Management and NEPA: How to Reconcile Predictive Assessment in the Face of Uncertainty with Natural Resource Management Flexibility and Success, 46 HARV. ENVTL. L. REV. 121, 140 (2022).

<sup>22</sup> NAT'L PARK SERV., MANAGEMENT POLICIES 2006, at 27 (2006).

<sup>23</sup> NAT'L PARK SERV., ADAPTIVE MANAGEMENT: THE U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR APPLICATIONS GUIDE (2012).

<sup>24</sup> Id., at 33-34.

<sup>25</sup> Director's Order #100: Resource Stewardship for the 21st Century ¶ 6 (Dec. 20, 2016).

国立公園局は公園ごとに適応管理テクニックを適用しており、適応管理を NEPA プロセスに統合したこともあった。たとえば、イエローストーン国立公園において冬季利用適応管理計画(Winter Use Adaptive Management Plan for Yellowstone National Park)が採択され、目標として、①雪上車の利用の影響を評価し、管理者が冬季利用計画に対して作成された EIS によって予測される範囲内でそれらの影響をとどめること、②スノーモービルと大型雪上車の影響を比較する追加データを収集すること、③追加データを収集し、将来の管理決定を主導するため当該データを利用することで公園資源に対する影響を減少させることを掲げた。

国立公園局は、補足的な環境影響評価書<sup>26</sup>の作成プロセスにおいて、新たな情報を考慮する必要性を認め、最終環境影響評価書では適応管理に 129 回言及した<sup>27</sup>。最終環境影響評価書では、すべての代替案で適応管理を導入する必要があるとされた。これは、現在の科学的知見に限界があり、計画の中で不確実性があるとの前提にもとづくものである。

### 3. 魚類野生生物局

さまざまな自然資源管理を職掌する魚類野生生物局は、政策作成プロセスに適応管理を導入してきた部局である<sup>28</sup>。魚類野生生物局の保護区計画策定マニュアルは、モニタリング、評価、計画実施、保護区計画の更新といった適応管理の構成要素を保護区計画の目標に掲げる<sup>29</sup>。適応管理への言及は、他の保護区管理計画策定マニュアルでもみられる<sup>30</sup>。2006 年戦略的生息地保全(2006 Strategic Habitat Conservation)でも適応管理の要素を取り入れている<sup>31</sup>。

魚類野生生物局は保護区計画策定で適応管理の利用を提唱・推奨するが、NEPA 遵守と関連づけるガイダンスはない。

### 4. 土地管理局

土地管理局の適応管理に対するアプローチは、時間とともに変わっていった。2016 年に、

---

<sup>26</sup> NAT'L PARK SERV., YELLOWSTONE NATIONAL PARK: WINTER USE PLAN/SUPPLEMENTAL ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT, at viii, 51 (2013).

<sup>27</sup> Winter Use Plan, Supplemental Environmental Impact Statement, Yellowstone National Park, Idaho, Montana, and Wyoming, 77 Fed. Reg. 6581, 6581 (Feb. 8, 2012).

<sup>28</sup> Clinton T. Moore et al., Adaptive Management in the U.S. National Wildlife Refuge System: Science-Management Partnerships for Conservation Delivery, 92 J. ENV'T MGMT. 1395 (2011).

<sup>29</sup> U.S. FISH & WILDLIFE SERV., FISH AND WILDLIFE SERVICE MANUAL, 602 FW 1, REFUGE PLANNING OVERVIEW § 1.5E (2000).

<sup>30</sup> U.S. FISH & WILDLIFE SERV., FISH AND WILDLIFE SERVICE MANUAL, 602 FW 3, COMPREHENSIVE PLANNING PROCESS § 3.4C(7) (2000).

<sup>31</sup> U.S. FISH & WILDLIFE SERV., STRATEGIC HABITAT CONSERVATION HANDBOOK: A GUIDE TO IMPLEMENTING THE TECHNICAL ELEMENTS OF STRATEGIC HABITAT CONSERVATION (Version 1.0 2008).

土地管理局は資源管理計画策定規則を全面的に見直し<sup>32</sup>、不確実性に対処するため適応管理を利用し始めた<sup>33</sup>。規則は、前文で適応管理を直接 NEPA プロセスに結び付け、目標達成が難しくなった場合、適応管理は計画修正に着手する閾値を数字で提示できると述べる。とくに管理措置とモニタリング手続が適応管理の効果的な実施に不可欠であるとされた<sup>34</sup>。

しかし、一方で同規則は、あらゆる計画に適応管理を一律に適用することは適切ではないとも述べている<sup>35</sup>。規則の内容自体は、適応管理に言及していないが、モニタリングや評価の指標基準の明確化、進捗状況の把握、計画の修正や改定に値する情報の有無といった適応管理の構成要素が含まれている<sup>36</sup>。

この 2016 年規則は、2017 年に連邦議会が議会審査法(Congressional Review Act : CRA)の権限<sup>37</sup>を利用したことで取り消された<sup>38</sup>ため、2016 年以前の文言に戻ってしまった。以前の規則は適応管理に言及していないが、計画の修正や改定に必要なモニタリングと評価には言及する<sup>39</sup>。

2016 年規則は取り消されたとはいえ、土地管理局のマニュアルの中には広範な裁量の中で行われる適応管理の利用価値を認めているものがある。たとえば、土地の健全性に関する土地管理局のマニュアルや国立景観保全システムマニュアル(Manual on National Landscape Conservation System : NLCS)<sup>40</sup>がある。そのようなマニュアルは法的拘束力がないが、管理基準の変更判断においてモニタリングと適応管理戦略の必要性を掲げる。もっとも、これらのマニュアルはいずれも適応管理を NEPA に適合させながら実施する詳細な方法を述べていない。

## 5. 森林局

森林局は、多くの森林局の規則および非拘束的な文書で適応管理を扱うことから、現在のところ NEPA 遵守においてもっとも適応管理を利用する機関である。環境影響評価書での代替案の検討で適応管理を活用し、予期せぬ・意図しない影響が起こった場合の調整措置、また、かかる影響の有無を調べるためのモニタリング実施を規則で定める<sup>41</sup>。

---

<sup>32</sup> Resource Management Planning, 81 Fed. Reg. 89,580 (Dec. 12, 2016).

<sup>33</sup> Id. at 89,582-586.

<sup>34</sup> Id. at 89,600-604.

<sup>35</sup> Id. at 89,655.

<sup>36</sup> Id. at 89,664-89669.

<sup>37</sup> U.S.C. § 801(b).

<sup>38</sup> Pub. L. No. 115-12, 131 Stat. 76 (2017).

<sup>39</sup> Effectuating Congressional Nullification of the Resource Management Planning Rule Under the Congressional Review Act, 82 Fed. Reg. 60,554, 60,554.

<sup>40</sup> BUREAU OF LAND MGMT., 6100 – NATIONAL LANDSCAPE CONSERVATION SYSTEM MANAGEMENT MANUAL 1–8 (2012); BUREAU OF LAND MGMT., 4180 – LAND HEALTH, at .01 (2009).

<sup>41</sup> 36 C.F.R. § 220.5(e)(2), § 220.7(b)(2)(iv), § 220.7(b)(3)(ii) (2020).

森林局の計画策定規則も適応管理の利用を取り上げ、土地や資源の管理計画へのモニタリングプログラムの導入、定期的に収集される情報の更新と評価などを定めている<sup>42</sup>。また、拘束力のない森林局のマニュアルも、森林局が状況変化に適応し、新たな情報やモニタリングにもとづいて計画を改善できるフィードバック・ループを提供する継続的なアセスメント、計画策定、モニタリングプロセスを利用するよう計画担当職員に求める<sup>43</sup>。

このほか森林局のハンドブックは、適応管理を計画プロセスに導入する枠組みを提示しており、「アセスメント、計画策定、モニタリングの計画の3つの段階は…計画および森林局政策作成における学習と継続的改善を促す適応管理の枠組みを支えるため設計される」と述べる。ハンドブックの他の部分では、NEPA 分析を行う方法を含めて、たとえば森林局が管理する土地での放牧などさまざまな文脈での適応管理の役割について述べている<sup>44</sup>。

#### IV NEPA での適応管理の利用に関する司法判断

上記の土地管理機関は、適応管理ないし適応管理の要素を資源管理で導入してきたが、導入の方法や程度は、規則の制定や改定、マニュアルなどの非拘束的文書などが機関ごとに異なる。また、適応措置と NEPA は必ずしも一致しない部分もある。各機関の適応管理導入・利用の適法性は、司法判断に委ねられる。

##### 1. 資源管理ツールとしての適応管理

###### (1) *Save Our Cabinets v. U. S. Dep't of Agric.*<sup>45</sup>

森林局が国有林(Kootenai National Forest)内の原生地域で銅と銀の採掘を認める提案を行った。環境影響評価書での代替案として、森林局は、評価、建設、操業、閉鎖のそれぞれの段階で承認を求めることにした。森林局はプロジェクト全体を承認したが、プロジェクト着手前の評価段階が終わった後に、プロジェクトにはさらなる分析と承認が求められた。原告の環境保護団体は、森林局が「今承認して、後で調査する」アプローチに依拠しており、選鉱くず施設の環境影響などのプロジェクトの特定部分の分析を怠り、基準となるデータを取得していないため、プロジェクト全体が NEPA 違反になると主張した。森林局は、プロジェクトの後の段階での影響予測がわからないため適応管理アプローチが必要であると反論した。

裁判所は、プロジェクトのリスク根拠が不明であるが、情報不足の基準状態や採掘の影響予測を示すためのデータを森林局が利用することで NEPA を遵守することになると述べ

<sup>42</sup> 36 C.F.R. § 219.12(a)(1), (d)(1)&(2) (2020).

<sup>43</sup> U.S. FOREST SERV., FOREST SERVICE MANUAL § 1921.03(5), §1921.04d(3)(a), § 1921.04d(3)(h) (2015).

<sup>44</sup> U.S. FOREST SERV., FOREST SERVICE HANDBOOK § 1909.12, ch. 41 (2013).

<sup>45</sup> 254 F. Supp. 3d 1241, 1246 (D. Mont. 2017).

た。裁判所は、結論で、後の段階の影響予測が未知である場合、「基準となる状態やプロジェクトの影響予測を示す利用可能なデータへの依拠が十分である」とした。裁判所は、森林局がプロジェクトの最初の段階を承認できるが、環境影響が一層明らかになり、とくに知見のギャップに気づく状況になるまで、後の段階の環境影響の分析を延期する実行可能な戦略として適応管理を認めた。

不確実性がある場合、承認後に調査するとしても、最初に予測データに依拠すれば、NEPA 違反にならないということであろう。

## (2) High Sierra Hikers Ass'n v. Weingardt<sup>46</sup>

本件判決は、森林局が NEPA を遵守するため適応管理に依拠したが、新たな情報によってプロジェクトの大幅な変更が生じるならば、森林局がさらに NEPA 分析を行う約束をした場合に限って適応管理の利用を認めた事例である。

森林局は、原生地域における環境影響評価書と、馬などに乗って野宿（焚火など）しながら原生地域を旅行・移動する commercial pack stock 管理計画を作成した。森林局は、管理計画では旅行者によって原生地の利用頻度を制御する「地区割り当て」(destination quotas) を管理措置とした。森林局は、既存の知見に不確実性があり、将来的に管理計画を変更する場合（適応管理アプローチ）、さらなる NEPA 分析を行うことを約束した。原告の環境保護団体は、このような適応管理では利用頻度に関する不適切な基準や上限の修正が可能になると主張した。

裁判所は、管理対象の資源に不確実性があり、モニタリングから新たなデータを得るための仮のもの、あるいは検証措置として管理措置を位置づける場合、地区割り当て措置を適応管理措置とみなしうるとした。裁判所は、森林局が指定地割り当てを将来変更するとしても、NEPA 義務を回避する意図がないことから、適応管理戦略は NEPA 違反にならないとした。

裁判所は、森林局の以前の土地および資源管理計画に言及して、森林局の適応管理を検討した。以前の計画で森林局は一定レベル以上の焚火をすべて禁止していたが、特定条件のもとで上限値を超えた火災を認める計画を修正する提案を行った。裁判所は、上限値をこえる焚火が野火リスクを生じさせることを森林局が事前に知っていたことを指摘した。森林局は、一定条件がみたされるか、あるいはレンジャーがアセスメントを行ったうえで焚火を許可することは上限値以上の焚火を認めるツールとしての適応管理戦略であると主張したが、裁判所は、森林局は国立公園における近接原生地域の管理者からの警告を適切に考慮せず、焚火をコントロールするツールとして適応管理への依拠が不適切であると判示した。

---

<sup>46</sup> 521 F. Supp. 2d 1065, 1083-84 (N.D. Cal. 2007).

このように裁判所は、焚火ではなく指定地域割り当ての環境影響を分析するうえで適応管理が適切な手段だったのかを明らかにしていない。おそらく、適応管理に依拠するとしても、焚火に関してさらなる NEPA 分析に言及していないことが問題視されたか、焚火について近接の国立公園の管理者からの警告に森林局が留意しなかったことが問題であったと思われる。

## 2. 主要な連邦行為と適応管理

NEPA は、主要な連邦行為をアセスメントの対象とすることから、主要な連邦行為と適応管理で調整を必要とする閾値やトリガーとの関係が問題になる。

### (1) *Env't Prot. Info. Ctr. v. U.S. Fish & Wildlife Serv.*<sup>47</sup>

木材企業、州、連邦政府、環境保護団体は、絶滅の危機にある種の生息地での伐採に関する協定を締結しており、内務省魚類野生生物局は、木材会社に対して絶滅の危機にある種の法(ESA)の保全計画と実施協定で規定される条件でウミスズメの捕獲を認める付随的捕獲許可を発給した。伐採は、許可発給後に開始された。

これに対して、原告の環境保護団体は、保全計画、付随的捕獲許可、実施協定で設定された適応管理が NEPA の主要な連邦行為にあたりと主張した。また、原告は、適応管理自体が主要な連邦行為にあたるため、連邦機関は NEPA 義務を履行し、保全計画、付随的捕獲許可、実施協定で掲げられた目標を達成するのに必要な代替案の中からウミスズメ保護に資する方法を選択するよう求めた。原告は、協定で定められる適応管理について、魚類野生生物局が伐採をいつ、どこで、どのように続けるかを決定する裁量的政策作成に該当すると主張した。しかし、行政は、適応管理が主要な連邦行為にあたらぬと反論した。

裁判所は、魚類野生生物局がひとたび付随的捕獲許可を発給したならば、協定が継続的なモニタリングや対応措置を求めるとしても、許可を発給した時点で行為は完了したとする高裁判決を引用し、原告の主張を認めなかった。裁判所は、本件が次の両極の間に入ると述べた。一方で、かりに行政がダムを建設するような行為を始めたが完了しなかったならば、建設の継続は主要な連邦行為でありつづける。他方で、土地利用計画や付随的捕獲許可発給のような行為が完了した場合、NEPA 責任もそこで終わる。したがって、最初に環境影響評価書を求める主要な連邦行為（許可発給）は完了しており、その他の部分（計画実施や協定内容の履行）が適応管理の対象になる。それゆえ裁判所は、魚類野生生物局の適応管理が継続的な主要な連邦行為に該当しないと判示した。

### (2) *Klamath Siskiyou Wildlands Ctr. v. Boody*<sup>48</sup>

本件は、環境保護団体が土地管理局の北西森林計画 Northwest Forest Plan (NWFP)の実施

<sup>47</sup> No. 04-04647, 2005 WL 3021939, at 1 (N.D. Cal. Nov. 10, 2005).

<sup>48</sup> 468 F.3d 549, 552-54 (9th Cir. 2006).

を訴えた事件である。この計画は適切な保護を受けられない種（その1つのアカキハタネズミ）を保護する「調査管理」(Survey and Manage)要件を設定していた。計画を採択してから7年後の2001年に、土地管理局と森林局は、調査管理の対象を明らかにする新たな情報を取得・評価するため、当該ハタネズミの生息地を攪乱する活動と年次種審査(Annual Species Review : ASR)の前の調査対象種にハタネズミを入れる計画修正を行った。行政は計画修正の最終環境影響評価書(SEIS)を作成したが、土地管理局は最初のASRにもとづいて攪乱前の調査対象種からハタネズミを外し、調査管理の指定種からも除外した。行政は2つの木材販売案のため簡易環境影響評価書(EA)を作成した際、ハタネズミが調査管理対象から除外されたことから攪乱前の調査をしなかった。

原告は、土地管理局のNEPA違反を主張して木材販売を差し止めようとした。土地管理局は、適応管理がNWFPの核心であり、適応管理には柔軟性が必要であると反論した。ASRプロセスは、2001年の計画修正の際に作成したEISで裏付けられるとして、NEPAを遵守していると主張した。

裁判所は、ハタネズミの年次種審査が事前の行政行為と科学分析で明白に否定された政策を採用する結果であると認めて、土地管理局の主張を退けた。ASR決定は、実質的に資源管理計画を変更したことから、すでに確立された行政政策の単なる実施ではなく、NEPA実施のトリガーとなる行為であった。

本件は、行政が適応管理規定を定める土地利用計画を発行する際に、たとえ行政がEISを作成し、計画の発行が完了した行政行為になるとしても、計画と一致しないその後の修正や実施措置は追加的なNEPA実施のトリガーとなりうることを示すものである。

### 3. カテゴリー除外と適応管理

環境諮問委員会(CEQ)規則では、行政機関は、通常、人の環境に重大な影響を与えない行為をカテゴリー化し、当該カテゴリーに入る行為をEAやEISの作成対象から外すことができる。

#### (1) Hells Canyon Pres. Council v. Connaughton<sup>49</sup>

森林局は、オレゴン州の自然林での何百という放牧許可の再発行にNEPAカテゴリー除外を適用した。2005年の歳出予算付帯条項(congressional appropriations rider)で、森林局は、現在の放牧管理が土地資源管理計画目的を満たし、あるいは目的に向けて十分進捗していることをモニタリングが示すならば、NEPAから特定の許可をカテゴリー除外する権限を付与されていた。

放牧許可の再発行をNEPAカテゴリー除外にする決定に対して、原告の環境保護団体は、

---

<sup>49</sup> No. 3:11-cv-00023, 2012 WL 13047991, at 1 (D. Or. Aug. 10, 2012).

モニタリングが十分な進捗を示していないと主張し、訴訟を提起した。森林局は、計画でミティゲーション措置がとられているため計画の目的を果たしており、歳出予算付帯条項にもとづきカテゴリー除外が適法であると反論した。また、森林局は、当該ミティゲーション措置はモニタリングにもとづくことから適応管理とみなしうると主張した。

裁判所は、行政のミティゲーション措置が、計画を作成するための計画でしかなく、カテゴリー除外を正当化するほど十分に作成されていないとした。行政がカテゴリー除外に依拠する際に早期にミティゲーション計画を作成しなかったことがとくに問題視された。裁判所は、適応管理が複雑な長期プロジェクトに関する将来の予測不能な影響に対して適切なツールであることを認めたが、森林局は NEPA のカテゴリー除外に依拠する前に、既知の放牧による被害が判明した場合、その被害を緩和するため適応管理よりも具体的な措置を採用しなければならないとした。

この事例は、NEPA 分析を回避するためカテゴリー除外に依拠する行政は、曖昧な言葉で抽象的な適応管理をつうじて環境被害に対処すべきでないことを示す。逆に言えば、企図した措置が具体的になればなるほど、カテゴリー除外は、行政の NEPA 義務を満たすようになるだろう。

#### 4. モニタリングと適応管理

モニタリングは適応管理の重要な構成要素である。適応管理はモニタリングによって得られたデータや情報を分析評価し、政策の修正・変更の是非を検討するからである。

##### (1) Nat. Res. Def. Council, Inc. v. U.S. Army Corps of Eng'rs<sup>50</sup>

本件は適応管理の一部としてモニタリング義務の有効性が審理された事案である。

土地管理局は、ワイオミング州において 30 年から 50 年の間におよそ 2000 の新規の天然ガス井の設置を予定する天然ガス開発プロジェクトを承認した。環境影響評価書(EIS)は、天然ガス井掘削案を承認する際にプロジェクトの環境影響を緩和することを条件としていた。承認決定時の記録も、適応管理計画を定め、プロジェクト実施期間中のモニタリングと野生生物などに対する悪影響を緩和する目標を定めていた。ただし、資源管理は個別の掘削申請ごとに行われることになっていた。土地管理局は、緩和措置を含む開発計画(plans of development : PODs)を採用することで掘削申請を承認し、個別の開発計画ごとに EA を作成した。

原告の環境保護団体は、決定記録の適応管理計画と、そこに記録される緩和措置が EIS で緩和措置を検討する NEPA 要件に違反すると主張した。

裁判所は、適応管理計画には個別の掘削申請を審査する際に考慮すべき 13 ページにも

---

<sup>50</sup> 457 F. Supp. 2d 198, 233-34 (S.D.N.Y. 2006).

及ぶ詳細な保護措置が導入されていること、承認条件の環境調査でこの詳細な保護措置を補完すること、承認条件の影響緩和措置と適応管理計画の双方によって NEPA の命令を十分履行することになると述べた。さらに、裁判所は、NEPA が長期開発プロジェクトにおいて詳細で変更不可能な緩和計画を作成するよう行政に強いることはなく、むしろモニタリングや経過観察の結果に緩和措置を適合させる義務を適応管理計画に含めることで、行政が掘削影響の不確実性に対する責任をとれるとした。裁判所は、このように判断し原告の主張を退けるに至った。

## (2) Powder River Basin Res. Council v. U.S. Bureau of Land Mgmt.<sup>51</sup>

石油会社が石炭層の天然ガス開発と 16 基の井戸掘削プロジェクトの開発計画を立てたことに対し、土地管理局は、開発計画で資源管理の履行基準を明確にし、当該基準を遵守するよう石油会社に求めた。また、土地管理局は石油企業を詳細にモニタリングすることとした。土地管理局は開発計画を承認した際、計画で定められた資源管理基準を遵守するならば掘削範囲を拡大する、あるいは、基準を守らないならば掘削の数を減らすことにした。この資源管理基準の 1 つに、エルクへの悪影響に関する下限閾値があった。

原告は、土地管理局が基準の閾値を超えた場合の対策を検討していない、すなわち計画変更を求めていることから、EIS 作成義務を回避していると主張した。

裁判所は、ミティゲーション措置を定める適応管理計画を利用すれば NEPA を遵守したことになると判示した。本件で土地管理局は、数値達成基準を設定し、基準遵守を確認するモニタリングプログラムを作り、その上でミティゲーション措置を実施するか否かを判断することにしてきたからである。裁判所は、達成基準の閾値を超えて自動的に計画変更が行われない場合でも、適応管理を利用すれば、悪影響に対処できるとした。

## 5 ミティゲーション措置

### (1) Defs. of Wildlife v. Salazar<sup>52</sup>

本件は、国立公園局と魚類野生生物局共同のバイソン・エルク管理計画を環境保護団体が訴えた事件である。バイソン・エルク管理計画は、給餌プログラムの継続期間があいまいであること、これらの動物の群れの管理に適応管理を適用したこと、トリガー要素にもとづき給餌を段階的に廃止することが定められていた。原告は、適応管理計画が「計画作成のための計画」でしかなく、ミティゲーション措置の検討を尽くしたというほど詳細ではないと主張した。

裁判所は、原告の主張に同意せず、NEPA はミティゲーション措置の実効性次第で調整できるとした。管理計画と EIS は、給餌場所の変更、飼料補充の頻度の低下、疾病防止の

<sup>51</sup> 37 F. Supp. 3d 59, 90 (D.D.C. 2014).

<sup>52</sup> 698 F. Supp. 2d 141, 144 (D.D.C. 2010).

ための群れへのワクチン接種など相応に検討を十分尽くしたミティゲーション措置を定めていたとした。

## (2) Pac. Coast Fed'n of Fishermen's Ass'ns v. Blank<sup>53</sup>

漁業団体が国家海洋漁業局(National Marine Fisheries Service : NMFS)の漁業管理計画の修正案の採択を訴えた事件である。この計画は、マグナソン・スティーブンス漁業保全管理法(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)にもとづき作成されるもので、修正の1つに2つのミティゲーション措置が含まれていた。1つは、不測の事態に対処するため漁業者への年間漁獲割当量の10%上限を撤廃できる適応管理プログラムと、もう1つは、プログラムが目標を達成できるようにするため4年ごとに審査されることであった。原告は、これらのミティゲーション措置があまりに曖昧で不確実であると主張した。

裁判所は、行政による相応に詳細なミティゲーション評価はNEPA 遵守には十分であり、適応管理プログラムは NEPA が求めるものではなく、単なる保証措置に過ぎないとした。

これらの裁判例は、ミティゲーションの選択肢に関して、適応管理計画において相応に詳細な検討を行い、さらに明確なトリガーがあり、また、行政の管理目標を達成し、容認できない環境悪化を回避する際にミティゲーションの実効性の予測評価が定められるならば、行政は、適応管理導入の目的の1つである柔軟性を確保できることを示す。

## 6. 代替案

NEPA は環境影響評価書で活動案の代替案を検討するよう求めるため、行政機関は代替案の評価もしなければならない。

Cal. Res. Agency v. U.S. Dep't of Agric.<sup>54</sup>において、カリフォルニア州と複数の環境保護団体は、森林局がカリフォルニア州南部の4つの国有林に関する土地と資源管理計画に関連して作成したEISを訴えた。この資源管理計画は適応管理を定めていた。原告の環境保護団体は、行政が代替案の合理的な範囲を考慮していないと主張し、さらに適応管理が現行の自然資源管理でもっとも乱用される観念であるとして計画への適応管理導入に反対した。

連邦地裁は、適応管理を導入しないことは基本的な政策目的と矛盾する代替案を考慮するよう行政に求めることになり、適応管理の導入が行政の目的を達成する基本的な政策選択であるとの森林局の見解に同意した。しかし、森林局はEISで検討されるすべての代替案に対して同じモニタリング評価指標を提案していたことから代替案を提示しなかった。裁判所は、重要な決定に伴う代替案を示さなかったことはNEPA 違反であるとした。裁判所は、適応管理は自然資源管理の正当な代替案になるが、行政が戦略の代替案の要素を考慮しなかったことは代替案の合理的な範囲を考慮する義務に違反するとした。

<sup>53</sup> 693 F.3d 1084, 1086 (9th Cir. 2012).

<sup>54</sup> No. C 08-1185, 2009 WL 6006102, at 1 (N.D. Cal. Sept. 29, 2009).

このように NEPA の代替案の考慮義務と適応管理の関係が問題となった事件からは、適応管理がさまざまな代替案を包摂する十分な柔軟性を備えた管理戦略となりうることがわかる。しかし、適応管理を計画に単に記述しただけでは、行政がプロジェクトを修正・変更し、当初案とは異なる措置を適応管理計画で定めていなければ、代替案を考慮したことにはならず、NEPA 義務の不履行になる。

## V 事前アプローチと事後アプローチを融合させる方策

土地管理機関は適応管理を首尾よく利用できた場合もあれば、適応管理の導入や利用で問題が生じる場合もある。上記の裁判例で示されるように、問題になる場合として、たとえば適応管理計画が不適切なモニタリング制度や曖昧な措置発動トリガーなど、修正や変更といった調整措置を回避できる余地がある場合がある。以下では、適応管理と NEPA 遵守を融合させる方策を検討する。重要なことは、NEPA 遵守と同時に柔軟性を維持しなければならないことである。

### 1. 手続による融合方策

第 1 に、適応管理プロセスを効果的で洗練されたものにするには、利害関係者を特定しなければならない<sup>55</sup>。適応管理プロセスに利害関係者を参加させることで、利害関係者が納得する蓋然性は高まり、行政にとって訴訟リスクは低くなる<sup>56</sup>。

第 2 に、CEQ 規則は、NEPA 手続を作成し実施する際に公衆を関与させる真摯な努力を求める<sup>57</sup>。また、規則は他の連邦機関から EIS 案のコメントを求める際に、環境影響に関して専門家、州、地方自治体、部族、公衆を参加させることを行政に求める<sup>58</sup>。

利害関係者の参加を確保しない場合、たとえば上記の焚火方針の変更の際に国立公園局からの警告に留意しなかったことを理由に適応管理への依拠が不適切であるとされる可能性がある（上記IV1(2)参照）。EIS を作成する行政機関は、あらゆる代替案と分析に関するコメントを求めなければならない<sup>59</sup>。

第 3 に、行政が適応管理計画を導入し策定する際に、利害関係者の参加や関与を求める規則命令を遵守することは、裁判所が NEPA 手続違反を認定する蓋然性を大幅に減らす。行政は自身の行為が恣意的かつ専横的でないことを裁判所に示すことができ、行政手続で違法と認定されることは少なくなるだろう。たとえば、恣意的かつ専横的と判断されるのは、

---

<sup>55</sup> Lawrence Susskind, Alejandro E. Camacho & Todd Schenk, Collaborative Planning and Adaptive Management in Glen Canyon: A Cautionary Tale, 35 COLUM. J. ENV'T L. 1, 31-32 (2010).

<sup>56</sup> Deborah R. Hensler, Suppose It's Not True: Challenging Mediation Ideology, 1 J. DISP. RESOL. 81, 88 (2002).

<sup>57</sup> 40 C.F.R. §1506.6(a) (2020).

<sup>58</sup> Id., §1503.1(a)(1).

<sup>59</sup> 40 C.F.R. §1503.1(a)(3) (2020).

行政の判断・決定が科学的記録と一致しない場合、あるいは問題の重要な点を看過するなどの場合である<sup>60</sup>。

## 2. 実体的な融合方策

実体的な融合方策は、適応管理の要素にもとづいて記述する。

### (1) 目標設定

適応管理を機能させるのに必要な前提条件として、明確な目標設定がある。第1に、目標は、問題の特定、適応管理に必要な情報の特定、モニタリングや検証の制度設計に役立つ。第2に、目標は、適応管理の実施の可否、その実施にあたってのトレードオフの特定に役立つ。第3に、目標によって適応管理で選択した措置の成否を評価できる<sup>61</sup>。

ただし目標設定には注意すべき点もある。あまりにも高い目標を設定すると、その目標に見合った知見や情報が十分に得られず、演繹的になり、目標に対する辻褃合わせが起きかねない。また、計画策定で行政は幅広い専門的裁量を付与される<sup>62</sup>が、高い透明性を確保しなければ、適応管理計画が「計画のための計画」になりかねない（上記IV3(1)参照）。

### (2) 目標達成度の測定

適応管理計画で立てられた目標達成の判断は、管理対象資源に関する標準状態(base line)を把握しておく必要がある。資源状態に関するデータの収集と評価が適応管理の成功のカギである場合、時間をかけて環境変化を評価するための標準状態を把握しなければならない。標準状態を特定しなければ、適応管理の核心である学習ができない。たとえば、ある動物の個体数や生息地の状態に関する標準的な状態を把握できていなければ、変化の程度を見過ごし、また、理解できなくなる<sup>63</sup>。

上記のIV1(1)の裁判例からは、土地管理機関は標準状態を十分示すことができた場合に成功したといえる。

### (3) 調整実施のトリガー

適応管理は、措置の実施が目標達成に向けて進んでいない場合に事後調整を行う。調整を事後のいついかなるときに行うかは重要である。適応管理では通常事後調整を行うトリガーをあらかじめ決めておくことが推奨される<sup>64</sup>。トリガーは、被害の閾値レベルを決めておき、もしその閾値を超えたならば、行政は対応しなければならない<sup>65</sup>。

---

<sup>60</sup> Bruce Schindler & Kristin Aldred Creek, Integrating Citizens in Adaptive Management: A Propositional Analysis, 3 ECOLOGY & SOC'Y, art. no. 9, at 5 (1999).

<sup>61</sup> Biber, supra note 6, at 955.

<sup>62</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（信山社、2021 年）47 頁。

<sup>63</sup> Holly Doremus, Adaptive Management as an Information Problem, 89 N.C. L. REV. 1455, 1476 (2011).

<sup>64</sup> 拙稿・前掲注(62)、55-56 頁。

<sup>65</sup> Courtney Schultz & Martin Nie, Decision-Making Triggers, Adaptive Management, and Natural Resources Law and Planning, 52 NAT. RES. J. 443, 465 (2012).

司法審査に合格するには、トリガーは現況の評価にもとづいて資源管理者に方針変更を求める状況を確実に提示できなければならない。事前に取り決められる条件とはいえ、方針変更を根拠づける明確性と詳細性が必要である。このようなトリガーになって司法審査に耐えうるものになる<sup>66</sup>。明確性には、ある環境状況を数値化した閾値だけでなく、計画を調整するクライテリアやプロセスもなければならない。そうでなければ、適応管理は、不確実性を正当化し、計画実施の怠慢や不履行に利用されるだけである。

プロジェクトに執行可能なトリガーがない中で適応管理を利用した場合、批判が生じる。上記で示した裁判例は、裁判所は漠然としたトリガーや定量化を認容しないことを示唆する。

しかし、トリガーは、司法審査に合格するため、あえて数値化されない場合もあるだろう。曖昧なトリガーにもとづく決定は、資源保護を優先し経済開発を犠牲にするとと思われるような政治的な問題を回避するのに都合が良い。トリガーが明確であればあるほど、また、プロジェクトの資源管理目標との関連が深ければ深いほど、裁判所が認容する可能性は高くなり、環境改善に貢献できると思われる<sup>67</sup>。

#### (4) モニタリングと評価

資源管理者がトリガー状況に至ったか否かを判断するためには、環境状態をモニタリングすることが必須である。NEPA プロセスでの適応管理の実施に関する CEQ ガイダンスは、モニタリングの包括的な役割を認めていた<sup>68</sup>。モニタリングによって収集されたデータは、評価されなければ意味がない。評価しなければ、適応管理の重要な機能である学習に役立たない。

上記で示した裁判例（上記IV 4 参照）は、行政が NEPA 訴訟で勝訴する上で精緻なモニタリング制度が欠かせないことを示す。上記IV2(2)の事件で裁判所は、行政の複数指標モニタリング *multiple-indicator monitoring* アプローチを認めた。別の裁判では、モニタリング・プログラムが管理措置の変更に必要なトリガー状況を判断する上で欠かせないものとしてみなした<sup>69</sup>。裁判所は、行政がモニタリングを約束し、モニタリングプログラムの範囲が管理措置のトリガーに一致するならば、モニタリングの対象、手法、頻度を決定する行政に敬讓する傾向がある。

そのため、行政機関は、モニタリングの質や範囲を精緻に作るべきである。行政機関は、適応管理計画のもとでモニタリング対象の範囲を決定する場合、利害関係者や専門家だけ

---

<sup>66</sup> *Id.*, at 504.

<sup>67</sup> Kalyani Robbins, *The Biodiversity Paradigm Shift: Adapting the Endangered Species Act to Climate Change*, 27 *FORDHAM ENV'T L. REV.* 57, 76 (2015).

<sup>68</sup> NEPA TASK FORCE, *supra* note 11, at 45; CEQ, *EFFECTIVENESS*, *supra* note 10, at 31–34.

<sup>69</sup> *Izaak Walton League of America v. Tidwell*, No. 06–3357, 2015 WL 632140, at 21–22 (D. Minn. Feb. 13, 2015).

でなく、幅広く外部パートナーや他の行政機関の勧告も傾聴すべきであろう。また、当然のことながらモニタリングはプロジェクトやプログラムの目標に関連付けられるべきである。行政が全般的な目標に関連付けたモニタリングをしないならば、裁判所は、その決定が恣意的かつ専横的であると判断するおそれがある。

#### (5) 適応措置(調整措置)

モニタリングの結果、トリガーを超えたことが示されたならば、適応措置または調整措置を行うことになる<sup>70</sup>。適応管理における調整措置と NEPA が交差する点は、ミティゲーション措置と代替案であろう<sup>71</sup>。行政機関は、プログラム実施中に軌道修正が必要になった場合に遂行すべきミティゲーション措置を正確に特定する必要がない。適応管理は柔軟性の確保を目的とするからである。

上記IV5(1)の事件で、行政の EIS は、たとえその正確な適用がサイトに特化して決定されるとしても、形式通りのミティゲーション措置を記載しただけで認められた。しかし、どのようなミティゲーション措置か、行政がミティゲーション措置をどのように選択するかを示すことなくミティゲーション措置を行うような安易な約束は、裁判所の審査を通りそうにない。

IV2(3)で示したように、行政がある程度の明確性を示し、当初戦略が資源管理目的を促進しない場合に方針変更を約束することで、裁判所は、質の高い環境結果の達成に向けて適応管理計画を進めるのに役立つと判断した。上記IV6 で示した事件から見て取れるように、土地管理機関は EIS や ES で好ましい代替案として適応管理を選定するならば、代替案が行政の管理目標の達成に最善の言質となる理由を説明しなければならないだろう。土地管理機関はまた、訴訟に耐えられるように、目標達成するうえでもっとも確実で最適な方法を決定し、採用した措置を正当化できるよう、適応措置の実施として代替手段を説明すべきであろう。

## VI おわりに

適応管理が発現した理由は、環境法の硬直性にある。伝統的な環境法は、事前に精緻で精密な予測を求め、一度の評価で政策を決定する。その象徴的な環境法が NEPA である。しかし一方で、土地管理機関は、適応管理の価値を認め、適応管理を導入し、NEPA 遵守メカニズムとの融合を追求している。事前予測重視の NEPA と事後の反復重視の適応管理は一見相容れないものの、行政の適応管理の利用方法次第では融合が可能である。

上記の裁判例のように、裁判所は、不確実性がある中で、行政が NEPA 義務を果たす方

<sup>70</sup> Susskind et al., *supra* note 55, at 51–52.

<sup>71</sup> Holly Doremus, *Precaution, Science, and Learning While Doing in Natural Resource Management*, 82 WASH. L. REV. 547, 550 (2007).

法として適応管理を利用することの妥当性を判断してきた。裁判所は、適応管理の利用自体を否定するものではないが、利用方法に関してはケースバイケースで判断している。

このように、適応管理は、事前アプローチの象徴である NEPA を補完する装置として機能するといえよう。ただし、NEPA プロセスと適応管理を融合させるには、事前対応と事後対応のバランスが重要になり、そのバランスの監視役として行政に対する司法統制、ひいては民主的統制が重要となろう。



## 第 4 章

### 気候変動適応に関する法政策動向—日独比較から

西南学院大学教授  
勢 一 智 子



## I 気候変動適応に対する法的要請

### 1. 気候変動適応という社会問題

気候変動問題は、グローバルな課題であり、国内外の政治、法政策、そして経済市場においても重要なミッションとして、社会的関心の主流にある。

これまでの潮流において、気候変動対策は、温室効果ガスの排出を抑制する気候変動の緩和（以下、「緩和」という。）が先行してきた。国内においても、地球温暖化対策推進法の制定および同法のもとで策定された計画を通じた施策が続けられてきた。2050年カーボンニュートラル目標に向け、地球温暖化対策推進法は改正を重ねて、地域レベルの対策にも仕組みを広げて、法制度整備が進んでいる。近年、緩和への取り組みは、気候関連財務情報開示タスクフォース(Task Force on Climate-related Financial Disclosures: TCFD)による国際標準化や ESG 投資の国際市場動向を追い風に、経済システムにおいても脱炭素のトレンドを形成している<sup>1</sup>。

その一方で、気候変動による影響は、各所で顕在化、甚大化しつつある。環境省の公表したデータによると、日本の年平均気温は、2022年までの100年あたり1.30°Cの割合で上昇しており、世界平均の0.74°Cを大きく上回り、2020年に1898年以降で最も高い値になった。緩和策を推進するとしても、すでに生じており、将来予測される気候変動の影響に対して被害を回避・低減する対応（以下、「適応」という。）も同時に必要となる。

適応は、緩和と並び、気候変動対策の車の両輪と位置づけられる。パリ協定においても、気候変動対策として緩和と合わせて、適応の規定を置いており、日本を含む締約国は対応が求められている<sup>2</sup>。

日本では、緩和に遅れて、2018年に気候変動適応法（以下、「適応法」という。）が制定されているが、法制定当時とは、気候変動をめぐる法政策環境は、国内外ともに大きく変化している。IPCC第6次評価報告書統合報告書では、次の10年間における社会の選択及び実施される行動において、気候変動に対する緩和と適応のオプションを実施する「気候にレジリエントな開発」を進めることの重要性を指摘するなど、気候変動適応策の総合的な推進がより一層求められている。その中で、気候変動による影響は、極めて広範かつ多岐にわたり、そのため、適応策も幅広い分野に及ぶ。このように、気候変動適応は、分野横断的な法政策が所与となる典型的領域といえる。

この視点は、適応法にもうかがえる。適応法において「気候変動適応」とは、「気候変動影響に対応して、これによる被害の防止又は軽減その他生活の安定、社会若しくは経済の健全な発展又は自然環境の保全を図ること」（2条2項）とし、また、「気候変動影響」と

---

<sup>1</sup> 気候変動の全体的な法政策動向につき、大塚直編『気候変動を巡る法政策』（信山社、2023年）を参照。

<sup>2</sup> 大塚直『環境法（第4版）』（有斐閣、2020年）747頁以下、778頁。

は、「気候変動に起因して、人の健康又は生活環境の悪化、生物の多様性の低下その他の生活、社会、経済又は自然環境において生ずる影響」と定義する（2条1項）。

このように、適応法においては、社会、経済、自然環境など幅広い分野で生じる気候変動影響に対して、被害の防止・軽減を図ることとされており、領域横断的な予防的アプローチが法的に要請されている。

こうした法的要請を適応策のあり方として見ると、「受動的適応」と「計画的適応」に類型化される<sup>3</sup>。「受動的適応」とは、気候による望ましくない事象が生じた後に自発的に行われる活動を指す。多くの場合、地域で緊急性かつ重大性の高い問題が発生したことに対応するものとなる。「計画的適応」とは、明確な目的を持ち、予測に基づいた事前の取り組みを指す<sup>4</sup>。特に必要とされるのは、将来を想定して備えるための知識基盤と能力開発とされ、開発における施策や制度などと統合されて主流化することが求められる。

気候変動適応に対する法政策では、この両方を想定することになるが、前掲の IPCC 報告書が求める「気候にレジリエントな開発」を進めるためには、計画的適応の実施を担保する法制度体制が必須となる。こうした法制度体制は、気候政策と「開発における施策や制度などと統合されて主流化すること」が前提となり、気候変動適応は、まさに政策統合への最前線にある。

## 2. 期待された法制化

適応法は、2018年6月13日に公布、同年12月1日施行されているが、その沿革は、直接的には、2015年3月の中央環境審議会意見具申「日本における気候変動による影響の評価に関する報告と今後の課題について」<sup>5</sup>を起点とする<sup>6</sup>。同意見具申の前提となった中央環境審議会地球環境部会気候変動影響評価等小委員会「日本における気候変動による影響に関する評価報告書」（2015年3月）<sup>7</sup>は、IPCCの第5次評価報告書と諸外国の先行的取り組みを受けたものであり、政府の適応計画の策定に向けた作業であった。

---

<sup>3</sup> 肱岡靖明『気候変動への「適応」を考える——不確実な未来への備え』（丸善出版、2021年）27頁以下を参照。

<sup>4</sup> 肱岡・前掲注(3)27頁では、「計画的適応」は、予見的適応、積極的適応、予防的適応とも称されることが示されており、計画的適応には、予防的アプローチが包括されている。

<sup>5</sup> 「日本における気候変動による影響の評価に関する報告と今後の課題について」（中央環境審議会意見具申）（2015年3月）〔<https://www.env.go.jp/content/900528881.pdf>〕。以下、本稿の URL 最終確認は、2025年9月30日である。

<sup>6</sup> 法制定の沿革と経緯につき、参照、角倉一郎「気候変動適応法の展開」大塚直編『気候変動を巡る法政策』（信山社、2023年）85頁以下。

<sup>7</sup> 中央環境審議会地球環境部会気候変動影響評価等小委員会「日本における気候変動による影響に関する評価報告書」（2015年3月）〔<https://www.env.go.jp/content/900516234.pdf>〕。同報告書は、小委員会および気候変動の影響に関する分野別ワーキンググループにおける議論の結果を取りまとめたものである。

2015年11月に、初の政府計画として「気候変動の影響への適応計画」（2015年11月27日閣議決定）が策定された。その一方で、国会において、同計画の早期の法定化が議論に上がり<sup>8</sup>、地方公共団体からも、地方の適応策に係る計画策定の法定化の要望が出されるなど<sup>9</sup>、適応策の法制化に向けた検討が進められた。

気候変動適応の法制化は、「適応の法的位置づけを明確化し、一層強力に推進していくため」とされており、環境大臣による法案理由説明では、「気候変動に対処し、国民の生命財産を将来にわたって守り、経済、社会の持続可能な発展を図るためには、……現在生じており、また将来予測される被害の防止、軽減等を図る気候変動適応に、多様な関係者の連携、協働のもと、一丸となって取り組むことが一層重要とな」ることが示されている<sup>10</sup>。この趣旨からは、政府内の担保にとどまる閣議決定では足りず、法的な制度形成を通じて、幅広い関係分野の連携を実現する意図がうかがえる。

こうした背景のもとで、2018年に気候変動適応法は制定され、法に基づく気候変動適応計画（2018年11月27日閣議決定）も策定された。なお、2023年に熱中症対策を追加する法改正が行われており、合わせて気候変動適応計画も一部改定されているが、同法の基本構造に変更はない。

### 3. 気候変動適応に必要な政策統合

気候変動適応の視点として注目できるのは、上記の動向に先立ち、環境省の研究委員会が公表した報告書、「気候変動への賢い適応—地球温暖化影響・適応研究委員会報告書」（2008年6月）<sup>11</sup>が、「賢い適応（効果的・効率的な適応）」を提言している点である。

同報告書では、（特に）「賢い適応を実現するためには、土地利用計画、都市計画、農業政策、自然保護政策、地方自治体の環境政策等、既存の政策分野や関連する諸計画の中に、気候変動に対する適応の視点を組み込むことが必要である。」と指摘する。また、気候変動のみの問題としてではなく、「まちづくり等を含む総合的な観点から、長期的視野の下に、安全・安心な、より豊かな暮らしができる国土づくりを目指すことが重要」とも指摘する。

その上で、「今後の検討に際しては、関係省庁の参加を得ることも視野において、分野横断的に、より政策志向の検討を実施し、その十分な検討成果を踏まえて国レベルの『適応計画』を立案し、計画、実行、評価、改善を含むサイクルを確立していく必要がある。」と

---

<sup>8</sup> 2016年5月19日参議院環境委員会・地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議3。

<sup>9</sup> 参照、角倉・前掲注(6)88頁。

<sup>10</sup> 2018年4月17日・衆議院環境委員会議事録。なお、同法案理由の文面からは、この趣旨は必ずしも読み取れない。

<sup>11</sup> 環境省「気候変動への賢い適応—地球温暖化影響・適応研究委員会報告書」（2008年6月）〔[https://www.env.go.jp/earth/ondanka/rc\\_eff-adp/report/part1.pdf](https://www.env.go.jp/earth/ondanka/rc_eff-adp/report/part1.pdf)〕。

して、計画の重要性を示す<sup>12</sup>。

このように、適応に対する当初の構想では、気候変動に関連する諸計画に適応の視点を組み込むために、国レベルの適応計画を立案することとされており、それゆえに、適応計画からスタートしたともいえる。

## II 気候変動適応法の現在地：5年後見直しの議論から

2018年に気候変動適応法が制定されて、2024年に最初の5年後見直しの議論が行われた<sup>13</sup>。法制定当時とは、気候変動をめぐる法政策環境は、国内外ともに大きく変化している。以下では、制定から5年を経た適応法の施行状況を参照しながら、適応法の現在地について確認していきたい。具体的には、中央環境審議会地球環境部会気候変動影響評価・適応小委員会「気候変動適応法施行5年の施行状況に関する検討：中間取りまとめ」（2024年8月、以下「中間とりまとめ」とする。）および環境省「気候変動適応法の施行状況について」（2024年1月）<sup>14</sup>に依拠する。

### 1. 気候変動適応法の制度構造と施行状況

気候変動適応法における中心的な制度スキームは、政府による法定計画の策定と環境大臣による気候変動影響評価の実施にある。法制度化により気候変動適応計画が法定計画として位置づけられ、同法のもとで、閣議決定を経る法定計画が関連分野を包括し、その進捗状況を把握する気候変動影響評価を5年ごとに実施して、その結果を計画改定につなげる。

その体制整備として、法定されていないものの、環境大臣を議長として、関係府省庁により構成される「気候変動適応推進会議」<sup>15</sup>が設置されており、概ね年に1回開催されている。

同法に基づく気候変動適応計画は、気候変動影響による被害の防止・軽減、国民生活の安定、社会・経済の健全な発展、自然環境の保全および国土の強靱化を図り、安全・安心で持続可能な社会を構築することを目指す。「あらゆる関連施策に気候変動適応を組み込む」や「科学的知見に基づく気候変動適応を推進する」など、7つの基本戦略を掲げて、分

---

<sup>12</sup> 以上、地球温暖化影響・適応研究委員会報告書・前掲注(11)2頁。

<sup>13</sup> 気候変動適応法は、附則5条において施行後5年の施行状況検討を規定している。これを受けて、環境省では中央環境審議会地球環境部会気候変動影響評価・適応小委員会において検討が行われて、2024年8月1日に中間取りまとめが公表されている。

<sup>14</sup> 環境省「気候変動適応法の施行状況について」（2024年1月）

(<https://www.env.go.jp/content/000191251.pdf>)、気候変動適応推進会議幹事会「気候変動適応計画の令和5年度施策フォローアップ報告書」（2024年10月28日）。

<sup>15</sup> 同会議の庶務は、環境省が行い、資料等はWeb上で公開されている

([https://www.env.go.jp/earth/earth/tekiou/post\\_45.html](https://www.env.go.jp/earth/earth/tekiou/post_45.html))。角倉・前掲注(6)93頁によると、気候変動適応計画の記載すべき法定事項（7条2項8号）を受けて計画に位置づけられたものとなる。

野別に気候変動の影響と適応策を示し、農林水産業、自然災害、水環境・水資源、自然生態系、健康、産業・経済活動、国民生活・都市生活が挙げられる。

地域レベルでは、都道府県と市町村に地域気候変動適応計画の策定が努力義務とされ(12条)、地域の適応に関する情報収集・提供等を行うため、地域気候変動適応センターの設置を求める(13条)。都道府県・政令市による計画策定率は、100%、適応センター設置率は、70%(以上、2023年)となっている。国との連携としては、国の地方行政機関と地方公共団体、地域気候変動適応センター、事業者等の関係者による気候変動適応広域協議会を組織することも可能となっている(14条)。

同法では、情報基盤の中核として、国立環境研究所を位置づけ(11条)<sup>16</sup>、気候変動適応に関する情報の収集、整理、分析、提供(同条1項)のほか、地方公共団体に対する技術的助言・援助(同条2項)、地域気候変動適応センターに対する技術的助言・援助(同条3項)も求める。これにより、国立環境研究所は、地域レベルにおける気候変動適応の取り組みに対する支援機関の役割も担う形となっている。

## 2. 関連分野との連携：政策統合の要請

適応法では、政策統合に関して、国と地方公共団体に対して、防災、農林水産業、生物多様性保全を例示して「関連する施策との連携を図る」努力義務を定める(15条)。これに応じて、関連分野との連携が進められてきた。3つの例示分野につき、中間取りまとめでは、下記のように整理されている<sup>17</sup>。

1つは、防災分野がある。具体的には、「令和2年6月に内閣府特命担当大臣(防災)と環境大臣による『気候変動×防災』の共同メッセージを公表するとともに、環境省においては、地方公共団体における『気候変動×防災』の取組推進のため、『「気候変動×防災」実践マニュアル』をとりまとめて令和6年3月に公表した。また、自然が持つ多様な機能を活用した災害リスクの低減等を図るグリーンインフラの推進等に関係省庁と連携して取り組んできた」。

2つには、農林水産業の振興であり、「農林水産省では、持続的な食料システムを構築するため『みどりの食料システム戦略』を令和3年5月に策定し、令和4年7月に施行の『環境と調和のとれた食料システムの確立のための環境負荷低減事業活動の促進等に関する法律』や、令和5年8月に最終改定した『農林水産省気候変動適応計画』と併せ、これら戦略等に基づき、高温に強い品種や温暖化に適応した栽培管理技術の開発等を推進してきた」。

3つとして、生物多様性保全がある。2023年3月策定の『「生物多様性国家戦略 2023-2030」』においては、生物多様性損失と気候危機の2つの危機への統合的対応を強調し、自

<sup>16</sup> 適応法に基づき、国立環境研究所は、2018年12月に気候変動適応センターを設立している。

<sup>17</sup> 中間取りまとめ4頁。

然の恵みを活かして気候変動緩和・適応等の多様な社会課題の解決を目指す自然を活用した解決策(NbS: Nature-based Solutions)の推進を基本戦略の一つとして位置づけた。生態系を活用した防災・減災(Eco-DRR)や生態系を活用した気候変動適応策(EbA: Nature-based Adaptation)については、「手引きや事例集を作成・公表してきた」ことが挙げられている。

この他にも、適応法は明示していないが、車の両輪である緩和策の加速化との関係では、脱炭素政策との連携は、強く要請されるに至っている。再生可能エネルギーの導入加速という国の政策が地域空間に大きな負荷を伴いつつあり、地球温暖化対策推進法の 2021 年改正により導入された、再生可能エネルギー導入促進区域制度など、地域レベルで緩和と適応の両立を図ることが期待されている<sup>18</sup>。

いずれも、各分野の個別の戦略や計画を活用して、適応策に取り組むものであり、現場実務からの政策統合の要請が見て取れる。他方、法的には、連携を図る努力義務にとどまる。

### 3. 気候変動適応法の特徴と課題

前述の施行状況も踏まえて、適応法の特徴と課題をまとめておきたい。1 つめは、計画による適応推進にある。国、都道府県、市町村がそれぞれ計画を策定する三層構造がとられている。適応策を展開する分野は、広範に及ぶため、各計画では、あらゆる分野で対策を記載することになり、関連施策を束ねる形式で終わる懸念や、所管の異なる政策展開が難易度を上げる点で実施も課題となる。

2 つとして、府省庁連携・協力体制に基づく政策推進がある。あらゆる分野に適応策が及ぶため、各府省庁の所管する政策と法制度による実施が必要となる。連携・協力は重要であるが、法定外の推進会議体制であり、法定計画の下ではあるが、その実現について法的担保措置は置かれていない。この点は、次に見る政策統合にとっても課題となる。

3 つには、政策統合（への取り組み）が挙げられる。前述の施行状況から見て取れるように、適応は、防災や緩和など、複数の分野とシナジーを目指してきた。取り組みは進展してきているものの、異なる法律間の目的等の差異、その下での計画体系と組織体制は維持されており、運用上の対応にとどまっている。生物多様性保全など今後の展開は、難易度が上がる可能性が高い。

4 つは、地域における適応に対する期待がある。気候変動適応は、地域特性に応じた施策の実施が必要となるため、市町村レベルの対応が鍵を握る。それゆえ、国は、地域計画

---

<sup>18</sup> 2021 年改正の考え方につき、環境省地球温暖化対策の推進に関する制度検討会「地球温暖化対策の更なる推進に向けた今後の制度的対応の方向性について」（2020 年 12 月）を参照。地域空間における問題状況の構造につき、勢一智子「気候政策をめぐるトリレンマ―地域からの法政策統合に向けた温対法 2021 年改正」環境管理 50 号（2021 年）45 頁以下。

の策定率向上を目指して、促進・支援を続けているが、地方公共団体における政策・組織体制の問題、特に小規模市町村における人材・知見の不足、地域センターの力量不足から、有効な政策成果につながっていないことが指摘されている<sup>19</sup>。

適応政策は、適応法の制定により、適応計画の法定化、定期的な気候変動影響評価の実施、気候変動適応に関する国家機関の指定、地域気候変動センターの指定が制度化された。その一方で、適応法の施行状況に着目すると、法制化を経た後も、従前と同様の運用体制に見受けられ、必ずしも法的効果が明確ではない。気候変動適応法が、法的に如何なる機能を発揮し得るのか。以下では、日本と同様に長らく戦略で対応してきたものの、最近に法制化を実施したドイツを素材として比較法的に検討を試みたい。

### Ⅲ ドイツにおける気候変動適応の動向：日独比較の視点から

#### 1. 国家戦略体制から法制化へ

グローバルな課題である気候変動適応に対しては、ドイツでも対策が講じられてきた。従前は、気候変動適応に対して連邦レベルで固有の法はなく、2008年以降、国家戦略として、気候変動適応戦略(Klimaanpassungsstrategie: DAS)を策定して、対策を進めてきた<sup>20</sup>。

DASは、国家の行動計画であり、様々な行動分野において可能な気候適応策をとりまとめ、協調的な適応行動を確保するためのものである。気候変動適応の実施に必要な情報は、連邦環境庁の気候影響・リスク分析、DASに関するモニタリング報告書によって提供され、進捗管理と施策更新のサイクルが進められる。

DASと並行して、国土空間管理や土地利用に関する個別法の改正を通じて、法制度的対応が進められてきた<sup>21</sup>。例えば、建設法典では、2004年改正以降、建設管理計画の策定において、都市開発に関しても気候変動防止に寄与することが求められ、とりわけ、2011年の法改正、いわゆる気候変動防止改正(Klimaschutznovelle 2011)<sup>22</sup>を通じて、気候変動適応は、関連する計画等において比較衡量の要素に含まれ、気候変動適応に固有の法を置かなくても、相応の衡量が担保される一定の法的規範は整備されてきていた。

他方で、気候変動による影響は甚大であり、迅速かつ効果的な対応が求められると認識されている。この点は、憲法上の国家義務につながる。ドイツ連邦憲法裁判所の2021年3

---

<sup>19</sup> 中間取りまとめ13頁以下。具体的事例の分析として、参照、辻岳史・戸川卓哉・大場真「地方自治体における気候変動適応策の推進にむけた庁内検討体制整備の課題—福島県郡山市を事例として」環境経済・政策研究17巻1号(2024年)65頁以下。

<sup>20</sup> 法制化前の制度につき、勢一・智子「ドイツにおける気候変動適応法制の動向」大塚直編・前掲注(1)333頁以下。ドイツの動向を論じたものとして、山田洋『気候変動期の行政法』(信山社、2024年)9頁以下。

<sup>21</sup> 勢一・前掲注(20)349頁以下。

<sup>22</sup> Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ in Kraft getreten (BGBl. I S. 1509), 30. Juli 2011.

月 24 日決定<sup>23</sup>、いわゆる気候決定において、国家は、気候変動を止めることができない限り、あるいは、すでに影響が発生している場合、基本法 2 条 2 項 1 文に基づき、気候変動の影響を受ける人々を保護する義務を負っており<sup>24</sup>、これはすべての国家行政機関に適用される<sup>25</sup>。このために、同決定では、「積極的な保護措置（いわゆる適応措置）」が要請されており<sup>26</sup>、これらの措置は、気候変動が現実にもたらす危険性を、憲法上許容される水準にとどめるために、追加的に要求されるものである。

また、気候変動適応策の強化は、経済的側面からも優位性が示されている。気候変動影響のコストに関する研究では、2022 年から 2050 年までのドイツにおける気候変動の金銭的累積コストだけでも、時間の経過とともに漸次増加し、実質ベースで 2,800 億から 9,000 億ユーロに上ると予測している<sup>27</sup>。一方、気候変動に適応するための対策を実施することにより、気候変動に伴う直接的な経済的損失を 60～100%削減できるとしている。中長期的には、連邦、州、地方自治体にとって、気候変動への適応策を講じない場合よりも、必要な資金が少なくなる可能性が指摘される<sup>28</sup>。

気候変動適応の法制化は、従前より州レベルでは実施されており、その構造は、今回の連邦法にも反映されている<sup>29</sup>。

## 2. ドイツ気候変動適応法の概要

ドイツ気候変動適応法（Bundes-Klimaanpassungsgesetz: KAnG、以下、「ドイツ適応法」という。）は、2023 年 12 月 22 日に公布され、2024 年 7 月 1 日から施行されている<sup>30</sup>。本稿執筆時では、施行直後で、法施行の比較はできないが、法の概要を確認しておきたい。

法の目的として、「生命と健康、社会、経済、インフラ、自然と生態系を保護するために、気候変動による悪影響、とりわけ、被害の脅威を回避し、回避できない場合は可能な限り低減すること」を掲げる。「将来も進行が見込まれる気候変動に対する生態系と社会の回復力を高め」「平等な生活環境を維持」、「気候変動の悪影響による社会的不平等の拡大を防止する」ことも目的として示される（1 条）。法の目的が人権保護にもあることが明確にされている。

<sup>23</sup> BVerfG, Beschl.v.24.3.2021. BVerfGE 157,30, NVwZ 2021, S.951ff. 本決定は、日本でも多数紹介されているが、詳細な分析として、桑原勇進「気候変動と憲法: ドイツ連邦憲法裁判所 21 年 3 月 24 日決定と同決定を巡る議論状況」上智法学論集 65 巻 4 号（2022 年）133 頁を参照。

<sup>24</sup> Vgl. BVerfG - BVR 2656/18, 78, 96, 288/20, Rn. 150.

<sup>25</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes vom 13. Juli. 2023 (BT-Drs. 20/8764 vom 11. Oct. 2023): Begründung, S. 13.

<sup>26</sup> BVerfG - BVR 2656/18, 78, 96, 288/20, Rn. 164.

<sup>27</sup> Vgl. Begründung (Fn. 25), S. 13.

<sup>28</sup> Vgl. Begründung (Fn. 25), S. 13f.

<sup>29</sup> Begründung (Fn. 25), S. 14; Klimaanpassungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

<sup>30</sup> Klimaanpassungsgesetz, BGBl. 2023 I Nr. 393.

ドイツ適応法は、「適応(Klimaanpassung)」の定義を法定し(2条)、連邦による気候変動適応(第2章、3-7条)、州による気候変動適応(第4章、9-12条)を規定し、考慮義務(第3章、8条)の規定も置く。

これにより、「予防的」連邦気候適応戦略のための拘束力のある枠組みを作り、連邦、州、その他の行政機関が、あらゆる関連分野において協力することを目的としている。共通の法的枠組みがあることにより、多様な政策分野における個別施策を、より協調的に進めることができ、目標設定も、気候適応をより迅速かつ制御可能に、より透明で公正なものにする<sup>31</sup>。

州法との関係については、連邦法としての適応法に関わらず、州レベルで独自の法制定が可能であり、既存の州法は引き続き、適用されることが明文化されている(9条1項)。その上で、同法による適応戦略に定める目標達成のために、連邦と州との協働を求め(同条2項)、連邦による情報提供や関係者との調整など支援を規定する(同条3項)。

また、州の報告義務として、2024年9月30日以降、各州は、2年ごとに、市町村や地域での取り組みや地域や地方の気候データについて、気候変動適応を所管する連邦行政庁に報告しなければならない(11条1項)<sup>32</sup>。州の報告義務は、EU規則に基づく<sup>33</sup>、連邦政府の報告書の作成・提出のためでもある(同条2項)。

2024年12月11日、同法に基づく最初の気候変動適応戦略(Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024)が閣議決定されている<sup>34</sup>。戦略の包括的な目標として、社会、経済、自然、インフラを気候変動に耐えられるものにするのが挙げられており、これは法目的と同じである。同戦略では、気候変動の結果、より頻繁に、より極端になると予想される、高温、干ばつ、豪雨、洪水などの事象を防止するための33の目標と180以上の対策を定める。

ドイツ適応法には、3つの基本構造が挙げられる。具体的には、計画的措置、統合的気候変動適応、および情報的アプローチである。いずれも従前の国家戦略体制時から取り組んできたもので、州法レベルでも共通している。以下では、こうした基本構造も踏まえて、同法の特色として3点を取り上げて、その機能構造に着目しつつ、検討したい。

---

<sup>31</sup> Begründung (Fn. 25), S. 14.

<sup>32</sup> Begründung (Fn. 25), S. 31f. なお、現行の所管行政庁は、連邦環境省であるが、将来的に変更があり得るとされている。Vgl. Begründung (Fn. 25), S. 32.

<sup>33</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2020/1208 der Kommission vom 7. August 2020 über die Struktur, das Format, die Verfahren für die Vorlage und die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeldeten Informationen und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 749/2014 der Kommission, ABl. L 278 vom 26.8.2020, S. 1.

<sup>34</sup> BMU, Pressemitteilung Nr. 165/24 vom 11.12.2024

[<https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundeskabinett-beschliesst-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel>].

### 3. ドイツ気候変動適応法の特徴と機能構造

#### (1) 予防的・計画的アプローチの強調

ドイツ適応法の第1の特徴は、予防的・計画的アプローチの強調にある。同法は、事前配慮原則(Vorsorgeprinzip)を具体化する目的を掲げ<sup>35</sup>、気候変動適応戦略のカスケード体系を構成する計画アプローチと、その法定計画を通じた予防的アプローチが基軸となる。

ドイツ適応法は、連邦政府に対し、2025年9月30日までに、測定可能な目標を含む予防的気候適応戦略(Vorsorgende Klimaanpassungsstrategie)の策定を求める(3条1項)。連邦政府は、気候リスク分析(4条)に基づいて同戦略を策定し、最新の科学的知見を考慮して4年ごとに更新しなければならない。

同法に基づく適応戦略には「十分に野心的で測定可能な目標」が含まれていなければならないと規定されて(3条3項1号)、予防的視点が要請されており、計画には目標達成の進捗状況を評価する仕組みを明記することが義務づけられた(同項5号)。

従前と同様に、戦略の策定と更新は連邦政府が責任を負うが、戦略における目標設定やそれに対応する指標の設定、措置の選択に関して、州、関係団体、市民の関与を求める(同条4項)。また、戦略に定める内容に関する責任について、各行動分野における目標と対策の策定・更新は、それぞれの分野を主に所管する連邦行政庁が、関係する連邦省庁との調整の下、その責任範囲に基づき、担うことを定めている(同条5項)<sup>36</sup>。

同戦略の内容に関しては、7つのクラスターが列記されており(3条2項)、それぞれにつき、①「十分に野心的で測定可能な目標(hinreichend ambitionierte, messbare Ziele)」(3項1文1号)が含まれており、各目標は、戦略の中で設定された期間内に達成されるよう、クラスターに割り当てられる。各目標は、1条の包括的目標を具体化するものである、②各目標について1つ以上の指標を定め、それにより目標達成度を測定する(2号)、③目標達成に寄与する連邦の措置を指定する(3号)、④州の所管する措置について勧告する(4号)、⑤目標達成の進捗状況を評価するためのメカニズムを定める(5号)。

くわえて、措置の選択において、持続可能な適応措置は、同等の適切な措置が複数存在する場合、特に自然気候保護、生物多様性保護、回復力のある水収支、ブルーグリーン・インフラ、持続可能な都市・居住地開発の分野との相乗効果が顕著な措置の優先が求められる。

予防的・計画的アプローチは、地域レベルにも必要となる。州に対しては、行動計画を含む予防的適応戦略を策定することが求められるが(10条)、州独自の適応法が先行していたこともあり、連邦法の下でも自由度は高い。市町村には、気候変動適応構想

<sup>35</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1; Begründung (Fn. 25), S. 23.

<sup>36</sup> 同規定については、法案段階から変更された経緯があり、気候変動適応に関する責任は、法技術的な問題だけでなく、政治的な問題でもあることが指摘されている。

(Klimaanpassungskonzepte)の策定が定められるが(12条)、州が策定機関を指定し、一定規模以下の市町村については、郡など広域の戦略に包括されている場合には、戦略の策定が不要となるなど(同条1項)、地域特性に応じた柔軟な制度となっている<sup>37</sup>。適応構想は、既存の適応構想の援用が可能で、関連計画と協調させることが求められる(同条6項)。

ドイツ適応法は、予防的・計画的アプローチを通じて、「十分に野心的な」目標の設定、それを分野ごとに具体化した指標、その達成に向けた進捗状況の評価システムの確立という体制整備を国全体について立法により実現したといえる。

## (2) 統合的アプローチの導入：いわゆる考慮義務の採用

2つめの特色は、統合的アプローチの導入である。統合的アプローチを担保する仕組みは、1つは前述の予防的・計画的アプローチによる戦略体系であり、もう一つは、いわゆる考慮義務(8条、Berücksichtigungsgebot)である。

ドイツ適応法では、公的任務を担う機関に対して、計画や意思決定において、1条に定める気候変動適応の目的を分野横断的かつ統合的に考慮することを求める(8条1項)。考慮に際しては、すでに発生している気候変動の影響とともに、将来予測される気候変動の影響も含めることが求められる。

特に考慮すべき要素として、豪雨による浸水・洪水、急激な増水や高潮(1号)、地下水位の低下、乾燥化(干ばつ)や低水位の激化(2号)、土壌浸食(流出)(3号)、局地的なヒートアイランド現象の発生・激化(4号)が挙げられている。また、水循環の機能が正常に維持されるよう(浸透、貯留、蒸発区域が可能な限り保全される)配慮することも義務づけられる(1項3文)。この配慮義務は、個別法に定める基準や技術規則等により対応することにより充足されるとされ(同条2項)、適応法が一定の配慮基準を定めるものではない<sup>38</sup>。

こうした考慮義務は、ドイツ気候変動防止法13条とノルトライン＝ヴェストファーレン州法<sup>39</sup>に先例あり、ドイツ適応法でも採用された<sup>40</sup>。

この要請は、国土空間管理や土地利用における関連法でも規定されて、すでに国土利用に関して原則となっており、本法もそれを前提としている<sup>41</sup>。例えば、国土空間管理法<sup>42</sup>や建設法典<sup>43</sup>では、気候変動適応は、比較衡量が義務付けられる利害の1つと定められてい

<sup>37</sup> Begründung (Fn. 25), S. 15.

<sup>38</sup> 同規定の評価と課題につき、vgl. Fellenberg, Dingemann, Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 286f.

<sup>39</sup> § 6 KLANG NRW (<https://repository.difu.de/items/5654102b-10c4-4e5e-9fa8-d7df58b66e40>).

<sup>40</sup> Begründung (Fn. 25), S. 28. 公共機関のモデル機能(Vorbildfunktion der öffentlichen Hand)として、気候変動防止法(KSG)と州法において規定されてきた。Vgl. Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 12. Aufl., 2021, S. 217. 州法の動向につき、vgl. Kohlrausch, Die deutschen Klimagesetze im Vergleich, ZUR 2020, 262ff.

<sup>41</sup> Begründung (Fn. 25), S. 29.

<sup>42</sup> Bauleitplanung, §§ 1 V 2, § 2 Abs. 2, Nr. 6, S. 5 ROG.

<sup>43</sup> § 1a Abs. 5, S. 1 BauGB.

る。水管理法においても、水管理の一般原則として、気候変動がもたらし得る影響を考慮することが求められており、洪水リスク管理計画は、気候変動適応計画として見なすことができる<sup>44</sup>。

州法レベルでは、気候変動防止法に気候変動適応が一部として組み込まれているのが一般的であり、個別に気候変動適応法を制定した例もある<sup>45</sup>。

このように、既存法との関係では、気候変動適応は、すでに関連分野の法的枠組みに組み込まれており、今回の立法は、包括的で第一次的な枠組みを提供して、既存法制度の欠缺を補填する意義が認められる<sup>46</sup>。

他方で、気候変動適応は、憲法上保護された関心事として、行政の意思決定において考慮されなければならない<sup>47</sup>、それゆえ、このような考慮義務は、関連する個別法で標準化されており、気候変動適応に固有の法がなくても適用されていた。とりわけ、連邦憲法裁判所による気候決定を受けたこともあり、今回の法制化により法的基準として明確化されたことになる。

### (3) 情報的アプローチ

気候変動適応にとって、特に重要であるのは、科学的データに基づく政策展開であり、そのために、気候変動リスク分析(Klimarisikoanalyse)が法的に求められる(4条)。これは、気候変動の影響に関連する現在および将来のリスクを特定・評価することを目的としている(2条2号)。気候リスク分析は、連邦レベル(4条)と州レベル(10条2項)で作成される。気候リスク分析とその更新は、気候変動適応戦略の基礎となるものであるが(3条1項3文)、その有用性はそれだけにとどまらない。リスク分析は、統合的な検討に寄与し、また、国民ほか社会に向けた情報提供としても有効である。特に、異常気象による被害額と気候変動適応に関する連邦政府の支出額について、定期的な公開が求められている(4条3項)。

なお、従前の戦略の下で、同様のリスク分析は行われており、2021年に連邦環境庁から気候影響・リスク分析(Klimawirkungs- und Risikoanalyse)<sup>48</sup>が公表されている。今回の法制化により、法的拘束力を伴う仕組みとして置かれることとなり、連邦レベルでは、少なくとも8年ごとの更新が予定されている(4条1項)。また、リスク分析に関するデータや分析手法などは、連邦政府から、州と地方自治体に提供される(4条2項4文)。

---

<sup>44</sup> § 75 WHG.

<sup>45</sup> 例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、2021年に Klimaanpassungsgesetz (KlAnG NRW)を制定している。

<sup>46</sup> Vgl. Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, S. 282.

<sup>47</sup> Art. 2 Abs. 2, S. 1; Art. 20a GG.

<sup>48</sup> UBA, Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021 ([https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-10\\_cc\\_26-2021\\_kwra2021\\_kurzfassung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-10_cc_26-2021_kwra2021_kurzfassung.pdf)).

情報的アプローチのもう1つの仕組みとして、モニタリング報告書の作成と公表がある(5条)。モニタリング報告書は、連邦政府により4年ごとに作成され、観測された気候変動の影響と目標達成状況を公表しなければならない(同条1項)。モニタリング結果は、目標達成の進捗状況の評価および気候適応戦略の更新のための科学的根拠となる(同条2項)。

こうした情報的アプローチは、連邦レベルのみならず、州レベルと市町村レベルにも要請される(11条2項、12条3項)。ただし、州レベルでは、独自の気候変動リスク分析を基礎とすることに加えて、連邦政府の気候変動リスク分析を利用することも可能であり、それに州独自の補足や代替も認められている(11条2項)。また、市町村に関しては、前述のように、州の判断により気候変動適応構想そのものの策定を免除される場合もあり、地域特性や組織規模に応じた柔軟な制度となっている(12条1項)。

気候変動適応への取り組み全般に関して、ドイツ適応法は、連邦による財政的・情報的支援を規定している(9条3項、12条7項)。こうした支援は、従前の国家戦略体制から置かれており、適応策の難易度の高さに加え、国際法を含む国の義務であることも基礎にある。

#### IV 気候変動適応と法：日本法への示唆と課題

##### 1. 気候変動適応「法」の意義

日本、ドイツとも、気候変動適応には固有の法が制定されている。日本の場合、ドイツと比較すると、法自体より、法に基づいて策定される計画において適応策が実質化される構成になっている。これは、気候変動適応への取り組みが計画から始まった経緯もあると思われるが、同様に戦略から法制化に至ったドイツとの対比では、計画行政を重視してきた日本の行政体制の特色とみることもできる。その意味では、日本の適応法は、適応への理念を謳い、国と地方公共団体に計画策定を求めることで適応策の具体化を進めるものといえる。

計画による政策実施は、施策の選択と実施に柔軟性を確保することができるが、個別施策の実現は予算措置を前提とするため、実効性が課題となる。

市町村に対しても計画策定の努力義務が一律に課されており、その策定率が国の適応計画で指標になっている。しかし、計画策定をめぐる過剰負担の問題<sup>49</sup>、適応策の多くが広域性を有することを踏まえると、ドイツ適応法のような地域特性に応じた柔軟な選択肢が法的に用意されることが望ましい。

---

<sup>49</sup> 問題状況の整理として、地方分権改革有識者会議「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて」(2022年2月28日)を参照。実態分析につき、参照、勢一智子「地域の自主性を考える—行政計画策定を例に」月刊地方自治877号(2020年)2頁以下、同「地方分権時代における計画行政の諸相」公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所創立100周年記念論文集『都市の変容と自治の展望』(2022年)133頁以下。

また、ドイツの場合、気候変動適応に関する法体系は、ドイツ適応法のみならず、1 つは、EU 法との関係であり<sup>50</sup>、もう 1 つは、先行して整備されてきた関連個別法との総体で構成される。前述のように、国土空間管理や土地利用に係る主要な個別法の規定では、計画や許認可等の諸決定において、気候変動適応についても比較衡量が義務付けられており、ドイツ適応法の登場を待たない。その上で、ドイツ適応法は、考慮義務を定め、気候変動適応を公的機関の義務とした。こうした背景には、いわゆる気候訴訟を経て、気候変動適応においても憲法上の義務を負う国家の位置づけがあり、政策の遅れによる損失との費用対効果の視点から先送りのリスク考慮が法制定につながっている。この点は、日本法との本質的な差異であり、法で何を担保するかが問われる。

## 2. 政策統合としての気候変動適応

適応には、政策統合の期待が寄せられている。例えば、適応法の 5 年見直しでは、「適応策は、気候変動に対する強靱な社会の実現だけでなく、緩和策や防災、生物多様性など他分野とのシナジーによるコベネフィットの創出が可能となる取組が多く存在する。他分野とのシナジーにより、それぞれの関係者の抱える課題を同時に解決し、またウェルビーイングを向上させるポテンシャルがある」とまとめられている<sup>51</sup>。また、その他でも「適応の主流化」として、「関連する政策や計画、制度に気候変動の適応策を組み込み、その連携によって適応策を効果的に実施していくこと」が挙げられている<sup>52</sup>。

他方で、適応法では、法的に担保されていない。地方レベルでは、関係計画の一体的策定や共同策定も進められているが、多くは環境分野内にとどまり、地域空間の利用管理に結びつくには至っていない。

ドイツの例を見れば、国土空間管理や土地利用の上位計画において、適応の利害が組み込まれており、それが個別の許認可等の諸決定にも接続している。ドイツ適応法により、こうした仕組みが標準化されたことも適応に対応した国土整備を後押しする<sup>53</sup>。

ドイツでは、ドイツ適応法に先駆けて、国土空間管理と土地利用の分野で個別法の適応

---

<sup>50</sup> EU 気候法は、適応に関しても EU 戦略を踏まえた国内措置を求める。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'), OJ L243, 2021.7.9, p.1.

<sup>51</sup> 中間取りまとめ 16 頁。適応分野に限らず、政策統合については難易度が高いが、現場視点の取り組みも進んでいる。一例として、サステナブル分野の統合的評価に関する勉強会『『サステナブル分野の統合的評価に関する勉強会』とりまとめ』（2024 年、[https://www.mizuhort.co.jp/company/release/2024/page\\_0008/pdf/r08-sustaina-ases.pdf](https://www.mizuhort.co.jp/company/release/2024/page_0008/pdf/r08-sustaina-ases.pdf)）、同勉強会の議論を基礎とした田崎智宏ほか「複合環境問題への対応策としての統合的アプローチの必要性和乗り越えるべき課題」環境情報科学 54 巻 2 号（2025 年）99 頁以下も参照。

<sup>52</sup> 脇岡・前掲注(3)27 頁以下。

<sup>53</sup> ドイツ気候変動適応戦略(DAS)第 3 次モニタリング報告書（2023 年 11 月）では、生活の質の維持のために、都市開発時の適応を強力に推進する必要性が示されている。

化が進んできた。その点では、適応は、関連諸法と接続する空間管理として具体化される法制度構造にある。とりわけ、ドイツにおいて、空間管理は、計画法として上位段階の土地利用規律が事後の個別開発等の規制につながっている。そのため、空間管理計画に適応の利害が組み込まれることにより、階層的に地域土地利用の適応が実現できる<sup>54</sup>。ドイツ適応法に考慮義務が採用されているが、確認規定の位置づけが大きい。

ドイツ適応法自体が政策統合を担うものではないが、考慮義務の一般的適用を通じて、計画や許認可決定において、気候変動適応の考慮が法横断的に担保することができ、法に基づく判断において政策統合が組み込まれることとなる。法が政策統合に寄与する1つの形式である。

### 3. 地域政策としての適応と法

気候変動への適応には、各地域の状況に応じた対策が必要であり、適応法では、地域レベルの取り組みを重視しており、この点は、日独共通である。とりわけ、市町村レベルの対応が重要となる。その一方で、気候変動適応策の特性として、あらゆる分野に横断的に求められる多彩な施策は、調整や実施に難易度が高く、市町村による対応は容易ではない。

ドイツ適応法では、連邦に対して、市町村レベルの適応に多様な支援を求める。連邦の法的義務であり、それに基づく予算計上をしなければならない。それを受けて、州と市町村を支援するため、複数の資金助成プログラムが整備されている<sup>55</sup>。あわせて、州による市町村の支援も法定されている。日本の場合、実態的に国が地方に対して支援に取り組むが、法的に要請されているものではなく、その都度の予算措置に紐付いたアドホックな支援に構造上とどまる。国立環境研究所による支援は規定されているが、市町村に対して特性に応じたきめ細やかな対応を続けるには、財源も人材も潤沢とはいえない。

こうした両国の差異は、州と都道府県との制度的違いなどもあるが、各適応法の憲法的基盤にも起因すると思われ、憲法訴訟を通じて基本権の保障と接続しているドイツ適応法において、市町村レベルの適応の強化につながると考えられる。日本法の場合、ドイツのように憲法上の要請が明確になっていないが、適応政策に求められる要素は共通しており、同様の観点から、法的に地域生活環境の保護を具体化することは検討を要する。

地域政策として適応策を設計するためには、先行してきた緩和策との協調・統合も不可欠である。環境省「地域脱炭素政策の今後の在り方に関する検討会・取りまとめ」（2024年12月）では、今後の地域脱炭素のあり方について、「（現在見直しが行われている）国の地

<sup>54</sup> 勢一・前掲注(20)348頁以下、および同引用文献を参照。

<sup>55</sup> Z. B. Förderprogramm zur Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (<https://www.bmu.de/programm/klimaanpassung-in-sozialen-einrichtungen>), Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (<https://www.bmu.de/programm/foerderung-von-maassnahmen-zur-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandels>).

球温暖化対策計画やエネルギー基本計画、地方創生の戦略等の議論にインプットし、政府全体の施策・計画の中に据えていることを強く要請」する<sup>56</sup>。このような方針を地域政策にまで組み込むためには、気候変動適応「法」が実体的に何を備えるべきか、「環境法」から離れた議論も必要と考える<sup>57</sup>。

---

<sup>56</sup> 環境省「地域脱炭素政策の今後の在り方に関する検討会・取りまとめ」（2024年12月）46頁。

<sup>57</sup> 個別法が地方自治体に求める法定計画は、地方分権改革を経て、各団体の特性に応じて複数の計画を一体的に策定することが可能となっている。計画策定を通じて政策統合の裁量がどのように発揮されるか、地域目線からの議論が法のあり方に有益な示唆をもたらすことが期待できる。地方分権標準の計画策定準則につき、参照、勢一智子「自主立法権の拡大：計画改革から考える」行政法研究 60号（2025年）129頁以下。

## 第 5 章

海洋環境保護のためのモニタリングの義務

—福島第一原子力発電所からの

ALPS処理水の海洋放出に焦点を当てて—

法政大学教授  
岡 松 暁 子



## I はじめに

2011年の東日本大震災に伴って発生した東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」）により原子炉及び燃料棒のシールドが破壊され、これに触れた雨水、地下水等により放射性物質を含む汚染水が生じた。東京電力はこの汚染水がそのまま海洋に流出することを防止する措置を講じたうえで多核種除去設備（以下「ALPS」）を設置して放射性物質のほとんどを分離し、濃縮された放射性物質汚染水とALPS処理水<sup>1</sup>とを別々に多数のタンクで貯留し続けた。そのような中、福島事故から10年以上が経過し、タンクの容量が限界に近付いてきたことから、日本政府は、ALPS処理水の海洋放出の実現を模索し、2023年8月より定期的に海洋に放出するに至っている（濃縮された放射性物質を含む汚染水の最終処分は未定）。

このALPS処理水の海洋放出に対しては、一部の近隣諸国や環境NGOが海洋の安全を脅かす旨の懸念を表明した。特に中国は、海洋放出が開始された2023年8月24日に、海洋放出開始への断固たる反対と強烈な非難を表明する報道官談話を発出し、同日以降、日本産の全ての水産物の輸入を全面的に一時停止すると発表した<sup>2</sup>。

本稿の目的は、以下の問題に応えることにある。

- a. 福島事故に起因するALPS処理水の海洋放出に適用される国際法は何か。
- b. 国際法に照らしてALPS処理水の海洋放出自体は許容されるものか。
- c. ALPS処理水の海洋放出について実際に実施されているモニタリングは国際法上どのように評価されるか。

以下では、まず、IIにおいて、陸上起因の物質の海洋放出に関連する国際法の諸制度を概観した上で、IIIにおいて、ALPS処理水に焦点を当て、その海洋放出にあたり日本が負っている国際法上の義務について検討する。そのうえで、IVにおいて、ALPS処理水の海洋放出が国際法上許容されることを前提とし<sup>3</sup>、その実施過程におけるモニタリングについて、国際法上の義務とその国内実施の状況を検討する。

---

<sup>1</sup> ALPS処理水とは、ALPS(Advanced Liquid Processing System)とセシウム吸着装置とにより、トリチウムを除く62種類の放射性物質を規制基準以下まで浄化処理した水をいう。

<sup>2</sup> 農林水産省資料。<[https://www.maff.go.jp/j/export/e\\_shoumei/oshirase/attach/pdf/asia-21.pdf](https://www.maff.go.jp/j/export/e_shoumei/oshirase/attach/pdf/asia-21.pdf)>（2025年12月10日最終閲覧。以下、URLについては同様）。当該輸入規制は、2025年6月29日以降は、放射性物質に関する証明書等の添付を条件として解除された。<[https://www.maff.go.jp/j/export/e\\_shoumei/oshirase/attach/pdf/asia-26.pdf](https://www.maff.go.jp/j/export/e_shoumei/oshirase/attach/pdf/asia-26.pdf)>。

<sup>3</sup> ALPS処理水の海洋放出の国際法上の合法性については、拙稿「ロンドン条約・議定書と福島原発「ALPS処理水」問題」『外交』Vol. 77（2023年）134-139頁；同「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—」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—2021～2022年度環境法制・事例検討班研究報告書—』（2024年）117-126頁。

## II 陸上起因の物質の海洋放出にかかる国際法

### 1. 国連海洋法条約上の国家の海洋環境保護義務

本問題に密接に関連する実定国際法は、国連海洋法条約（以下、「UNCLOS」）である。UNCLOS は、1 条 1 項(4)において「海洋環境の汚染」を「『海洋環境の汚染』とは、人間による海洋環境（三角江を含む。）への物質又はエネルギーの直接的又は間接的な導入であつて、生物資源及び海洋生物に対する害、人の健康に対する危険、海洋活動（漁獲及びその他の適法な海洋の利用を含む。）に対する障害、海水の水質を利用に適さなくすること並びに快適性の減殺のような有害な結果をもたらす又はもたらすおそれのあるものをいう。」と定義している。その上で、UNCLOS 第 12 部は、主として海洋汚染の防止を目的としており、「汚染防止アプローチ（anti-pollution approach）」を採用していることが特徴である<sup>4</sup>。

### 2. UNCLOS 第12部の構造

第12部第1節は、まず、国家の一般的な権利義務を規定し（192条）<sup>5</sup>、主として「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」をとることを国家に義務付けることで海洋環境の保護及び保全を図ることを目的としている（194条）<sup>6</sup>。具体的には、これに続く諸規定が、様々な汚染源による汚染防止についてより厳格に、あるいは詳細に規則を定めている<sup>7</sup>。

締約国がこの部の目的を完全に達成するためには、第一に、包括的な法構造の形成、第二に、立法・行政による措置の採用の義務付け、第三に、モニタリング等、管轄当局によ

---

<sup>4</sup> “Protection and Preservation of the Marine Environment”, *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Alexander Proelss ed., (Nomos Verlagsgesellschaft, 2017), pp. 1278-1281 (Detlef Czybulka). もとより、第 12 部は 1 条 1 項(4)の下にある以上、海洋汚染の防止のみを目的としているわけではない。この点については、チャゴス諸島海洋保護区に関する仲裁判決を参照。Chagos Marine Protected Area (Mauritius v. United Kingdom), PCA, Award of 18 March 2015, paras. 319-320.

<sup>5</sup> 192 条は、海洋環境に関する様々な国際文書にみられる広範な措置を取り込んだ集大成としての規定である。UNCLOS の制定過程において第 12 部の議論がなされるようになったのは、1972 年のストックホルム会議以降であり、同会議で採択されたストックホルム宣言（人間環境宣言）第 7 原則は、海洋汚染の防止を定め、そのために国家が全ての可能な措置をとることを規定した。経緯についての簡潔な記述は、島田征夫・古賀衛・佐古田彰・下山憲二『国際海洋法 [第三版]』（有信堂、2023 年）161-162 頁。

<sup>6</sup> なお、192 条、194 条には、文言としては“shall”が使われており、厳格な義務を課しているが、実体としては法原則を規定したものであり、締約国に対して特定の義務を課したり、権利を付与したりするようなものではなく、義務の範囲は限定されている。Myron H. Nordquist, Shabtai Rosenne, Alexander Yankov and Neal R. Grandy eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, Vol. IV, (Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 36.

<sup>7</sup> 194 条から 196 条には海洋環境の汚染を防止する義務と措置、197 条以下ではそのための地域的・国際的協力や技術援助、204 条から 206 条には防止のための手続的義務が定められている。特に海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための国際的規則及び国内法については、207 条から 212 条に、汚染源ごとに規定されている。この点について、より詳細には、Alan Boyle, “Marine Pollution under the Law of the Sea Convention”, *AJIL*, Vol. 79 (1985), p. 350; Patricia Birnie, “The Challenges of Applying UNCLOS in a Post UNCED Context”, Joseph Norton et al. eds., *The Changing World of International Law in the Twenty First Century*, (Kluwer Law International, 1998), pp. 3, 9.

る執行を含む実際の実施、という3段階を経る必要がある。第1段階は192条で国家の海洋環境の保護・保全の一般的義務として規定されている。その具体的内容は、194条以下で示されているため、192条がそれ自体で具体的な国家の義務を規定し、単独で違反の根拠となるものではない。すなわち、第2段階の194条と、第3段階の204条以下の義務の履行状況によって、192条の義務が遵守されているかどうか判断される<sup>8</sup>。

第2段階の194条では、締約国が講ずべき措置を例示的に列挙もしているが、従来、海洋環境の保護のためにとる措置は、その方法、程度とも、国家の裁量に委ねられてきた<sup>9</sup>。ただし、その際には、一定レベルの「警戒」をするという意味での「相当の注意」が要求されるとし、その「相当の注意義務」の具体化としての措置が194条であるといえる<sup>10</sup>。

第3段階のモニタリングは、その措置の具体化である。これについては項を改めて検討する。

### III ALPS処理水の海洋放出

#### 1. 海洋放出の経緯

2021年4月13日、日本政府は、ALPS処理水について海洋放出方式を採用し、放出設備の構築や原子力規制委員会による審査を経て、2年後を目途に放出することを決定した<sup>11</sup>。ALPS処理水に残存する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、特定の生物や臓器に濃縮されることはない。しかし、海洋放出の際には風評被害を最大限に抑制するため、規制基準を厳格に遵守するのみならず、トリチウムを除く核種の告示濃度限度比総和が1未満になるまで二次処理を実施し、そ

<sup>8</sup> 南シナ海仲裁判決において中国が192条違反と認定されたのも、194条と合わせてのことと理解される。South China Sea Arbitration (Republic of the Philippines v. People's Republic of China), PCA, Award of 12 July 2016, paras. 941-944, 992.

<sup>9</sup> なお、192条、194条には、文言としては“shall”が使われており、厳格な義務を課しているが、実体としては法的原則を規定したものであり、締約国に対して特定の義務を課したり、権利を付与したりするようなものではなく、義務の範囲は限定されている。Myron H. Nordquist, Shabtai Rosenne, Alexander Yankov and Neal R. Grandy eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, Vol. IV, (Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 36. 当該条文の歴史的意義については、“Protection and Preservation of the Marine Environment”, *supra* note 5, pp. 1297-1298.

<sup>10</sup> Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *ITLOS Reports 2015*, para. 131; Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentina c. Uruguay), Arrêt, *CIJ Recueil 2010*, p. 58, para. 197.

<sup>11</sup> ALPS処理水を巡っては、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)で6年以上にわたって議論され、「技術的に実施可能」とした5つの処分方法を評価した。その結果、「タンク増設の余地は限定的」とした上で、「水蒸気放出か海洋放出が現実的な選択肢」であり、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」とする報告書をまとめた。

首相官邸ホームページ<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hairo\\_osensui/alps\\_shorisui/dai1/siryoul.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hairo_osensui/alps_shorisui/dai1/siryoul.pdf)>. この決定は、UNCLOSの認める締約国の有する裁量権の幅を逸脱するものとはいえないと解される。前掲論文(註4)。

の後大量の海水で100倍以上に希釈している。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。

海洋放出は、2023年8月に第1回目の放出を行い、同年度に4回、2024年度に7回、2025年度は11月27日までに5回（年度末までに7回を予定）行っている。ALPS処理水にはトリチウムは残存するものの、規制基準を充足して処分すれば、環境や人体への影響はないとされている<sup>12</sup>。この結果、約2年間で、ALPS処理水の貯蔵量は海洋放出前と比較して6パーセント減少した<sup>13</sup>。

## 2. ALPS処理水放出にあたっての具体的措置

一般的に、締約国は194条の義務の履行方法については裁量権を有する。ALPS処理水放出の決定にあたって、日本が194条に基づいてとらなければならない「海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため」に必要な措置は、通常は、科学的基準（201条）や国際機関の助言、モニタリング（監視）および環境影響評価の結果（204条～206条）によって決定されることとなる<sup>14</sup>。以下では、ALPS処理水の放水にかかる措置として、前提となる科学的基準<sup>15</sup>、その後の手続きとしてのモニタリングについて述べる<sup>16</sup>。

一般に放射性廃棄物の処分を含む原子力の安全については、1996年以後、国際原子力機関(IAEA)が「原子力安全基準」(Nuclear Safety Standards: NUSS)を策定し、各国の国内法の大幅な裁量を認めつつも国際統一基準を示している<sup>17</sup>。この基準は、「安全原則」(Safety Fundamentals)、「安全要件」(Safety Requirements)、「安全指針」(Safety Guides)という3つの分

---

<sup>12</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「ALPS 処理水の処分に伴う対策の進捗と今後の取組」を参照。

<[https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/decommissioning/committee/fukushimayougikai/2022/26/shiryou\\_03\\_02\\_01.pdf](https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/decommissioning/committee/fukushimayougikai/2022/26/shiryou_03_02_01.pdf)>.

<sup>13</sup> 海洋放出前の ALPS 処理水等の貯蔵量は 1,336,502 m<sup>3</sup>、海洋放出開始後の ALPS 処理水の新規発生量は 49,024 m<sup>3</sup>、ALPS 処理水の累計放出量は 125,488 m<sup>3</sup>であり、2025 年 11 月 27 日現在の貯蔵量は 1,260,038 m<sup>3</sup>である。

東京電力ホームページ<<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/alpsstate/>>

<sup>14</sup> “*Protection and Preservation of the Marine Environment*”, *supra* note 5, pp. 1302-1303.

<sup>15</sup> 放射性廃棄物に関する国際基準の詳細は、拙稿「放射性廃棄物の処分を巡る国際枠組み」『環境法政策の現状と課題に関する検討』（日本エネルギー法研究所、2022 年）109-119 頁。

<sup>16</sup> 環境影響評価については、前掲論文（註 1）の他、拙稿「国際法における環境影響評価の位置づけ」江藤淳一編『国際法学の諸相—到達点と展望—』（信山社、2015 年）711-725 頁。

<sup>17</sup> 「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」（国際原子力憲章 3 条 A 項 6）ことが任務として掲げられている。出版物は以下で入手可能。<<https://www.iaea.org/publications/search/type/safety-standards-series>>。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 年秋号）66-73 頁。

野で構成されている<sup>18</sup>。特に、安全要件には、放射性廃棄物の処理に関し、国家に国内法により適切な措置をとる責任や（要件1）、放射性廃棄物管理施設の事業者に、処分場の建設地の選定や影響評価、設計、操業、閉鎖、必要に応じて閉鎖後の監視等について、各国の国内戦略にしたがって実施する責任（要件3）に関する規定が含まれ、具体的な基準設定は各国の裁量に委ねつつも、国際統一基準としての一定の機能を果たしてきた<sup>19</sup>。

ALPS処理水放水に関しては、上述したとおり、トリチウム以外の放射性物質について安全に関する規制基準値を確実に下回るまで浄化しており<sup>20</sup>、この方法については、IAEAにより、「科学的・技術的根拠に基づくもの」と評価されている<sup>21</sup>。したがって、ALPS処理水放水は国際法上合法であると評価される。

#### IV ALPS処理水の海洋放出にかかるモニタリング

##### 1. UNCLOSにおけるモニタリングの義務

以下では、UNCLOS第12部の定める第3段階であるモニタリング等、管轄当局による執行を含む実際の実施について検討する。特に204条のモニタリングに焦点を当ててALPS処理水の海洋放水にかかる国家の義務を明確にする。

モニタリングは、UNCLOSの定める実体的義務の履行にあたり、科学的な情報を収集する手段として、国際環境条約に取り入れられてきた手続的義務である。UNCLOS204条は、いずれの国も、「他の国の権利と両立する形で、直接に又は権限のある国際機関を通じ、認められた科学的方法によって海洋環境の汚染の危険又は影響を観察し、測定し、評価し及び分析するよう、実行可能な限り努力する」（1項）ことと、「自国が許可し又は従事する活動が海洋環境を汚染するおそれがあるか否かを決定するため、当該活動の影響を監視する」（2項）ことを義務付けている。モニタリングを明確に定義する規定はないが、1項の文言から、「認められた科学的方法によって」海洋環境の汚染の危険又は影響を「観察し、測定

---

<sup>18</sup> 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, pp. 10-12, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea\\_comprehensive\\_alps\\_report.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea_comprehensive_alps_report.pdf)>.

<sup>19</sup> IAEA *Safety Standards for protecting people and the environment, Disposal of Radioactive Waste, Specific Safety Requirements*, No. SSR-5. <[https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1449\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1449_web.pdf)>.

<sup>20</sup> 前掲註(12)および前掲註(13)を参照。トリチウム以外の放射性物質については、原子炉等規制法に基づく告示に定められた液体状の放射性廃棄物のみを安全に環境中へ放出する際の基準を、希釈前に下回ることとしている。なお、東京電力および化研の分析による分析の結果、トリチウム以外の告示濃度比総和が0.28であり、規制基準値を満たしていることを確認している。日本原子力研究機構の分析結果も同様である。東京電力の報告書「測定・評価対象核種の見直しによる、放射線環境影響評価（建設段階）の再評価結果について」（2023年2月14日）は、以下より入手可能。<<https://www.tepco.co.jp/press/release/2023/pdf1/230214j0103.pdf>>.

<sup>21</sup> IAEA *Review of Safety Related Aspects of Handling ALPS Treated Water at TEPCO's Fukushima Daiichi Nuclear Power Station*, <[https://www.iaea.org/sites/default/files/2023-11-01\\_iaea\\_analysis\\_-\\_k4-a\\_report.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/2023-11-01_iaea_analysis_-_k4-a_report.pdf)>.

し、評価し、及び分析する」ことをいう。海洋環境の汚染の危険又は影響に関する科学的知識は海洋環境の効果的な保護・保全に不可欠な要素であり、その意味で本条は、192条と194条に規定された義務を各国が履行するための前提条件として機能する<sup>22</sup>。なお、本条により国家が義務付けられているモニタリングは、第一に、海洋環境全体に対する汚染の危険と影響に関する知識を得ることを目的としており（1項）、その目的達成のために、海洋環境汚染のリスクと影響を観測・測定し、収集したデータの評価と分析を行うという2つの段階を示している。いずれの段階においても国家は厳格な基準に基づく「認められた科学的方法」が用いられなければならない。ただし、このモニタリングは、国家が「実行可能な限り努力する」義務であり、特定の結果を達成することを要求しているのではない。むしろ一定の行動を要求しているにすぎず、その具体的な内容や方法については締約国の裁量に委ねられているという点には留意すべきである<sup>23</sup>。第二に、モニタリングは自国が許可し又は従事する活動が海洋環境を汚染するおそれがあるか否かを決定するために行われるものとしており（2項）、したがって、締約国のモニタリングの対象は自国の管理下にある活動の監視義務に限定されている<sup>24</sup>。また、モニタリングは継続的に行われなければならない<sup>25</sup>。そして、204条の義務の履行を補完するものとして<sup>26</sup>、モニタリングによって得られた結果についての報告は公表されるか、適当な間隔で権限のある国際機関に提供されなければならないが、当該国際機関は、提供された報告をすべての国の利用に供するようにしなければならない（205条）。

本条は、汚染の影響とおそれの両方を監視することを規定しており、これはすなわち汚染の防止を目的とするアプローチを採用しているということの意味する。国家は結果として汚染が生じる場合のみならず、潜在的な影響についても評価することが求められる<sup>27</sup>。ただし、UNCLOSは何が汚染の「おそれ」に相当するかについては定めていない。したがって、ある時点での国家の行う評価が、ある活動が環境汚染を引き起す可能性は低いと結論付けたとしても、その判断は時間の経過とともに変化する可能性があり、将来にわたってその活動による汚染を防止するための措置をとらなくてよいということにはならない可能性もある<sup>28</sup>。

---

<sup>22</sup> “*Protection and Preservation of the Marine Environment*”, *supra* note 5, p. 1357 (Eike Blitza).

<sup>23</sup> Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS, Advisory Opinion of 21 May 2024, para. 348.

<sup>24</sup> “*Protection and Preservation of the Marine Environment*”, *supra* note 5, p. 1357 (Eike Blitza). 監視義務の範囲については、「気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会により付託された勧告的意見」でも言及されている。Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, *supra* note 24, para. 346.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> 205条の位置づけについて、*ibid.*, para. 351.

<sup>27</sup> “*Protection and Preservation of the Marine Environment*”, *supra* note 5., pp. 1360-1361 (Eike Blitza).

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 1363.

## 2. ALPS処理水の海洋放出の際に課せられるモニタリング

上述の UNCLOS 上のモニタリングの義務を ALPS 処理水の海洋放出に当てはめると、モニタリングの目的が汚染の「おそれ」があるか否かを決定するためとされている以上、ALPS 処理水の海洋放出が行われる前である放出決定時点で評価を行う必要がある。また、既述の通り、UNCLOS 1 条 1 項(4)が「海洋環境の汚染」を広く定義し、汚染が発生した事実のみならず、有害な結果をもたらす「おそれのある」ことも含むと定めていることから、たとえ ALPS 処理水に含まれるトリチウムが規制基準値以下の量であっても、本条の義務は課されることになる。

## 3. モニタリングの具体的な実施

日本の海洋放出に関しては、2021 年 4 月に政府がその方針を発表し、それ以来、日本政府および東京電力は継続的に、1)測定・確認用設備モニタリング、2)希釈・放水設備モニタリング、3)海域モニタリング、を実施してきた。1)と 2)については、国内の第三者機関が分析を行っている<sup>29</sup>。このうち、1)の測定・確認用設備モニタリングは、海洋放出前のタンク内（測定・確認用設備）の処理水を調査し、30 核種（測定評価対象 29 核種およびトリチウム）のうちトリチウム以外の放射性物質の濃度とトリチウム濃度が規制基準以下であることを確認するものであり、放出前にその都度行う。規制基準値を超える場合には、規制基準以下になるまで浄化処理が繰り返される<sup>30</sup>。モニタリングを行う主体は、東京電力と国内第三者機関である。2)の希釈・放水設備モニタリングは、ALPS 処理水の移送流量と海水移送流量を測定し、希釈後の ALPS 処理水のトリチウム濃度が規制基準以下であることを確認するものである。放出の際に 1 時間に 1 回、東京電力によってリアルタイムで行われる。濃度が基準以下であることが確認された場合にのみ海洋放出が行われる<sup>31</sup>。3)の海域モニタリングは、トリチウムを中心とした核種の拡散状況や海洋生物への影響を継続して確認するために行うものである。港湾内から 20 キロ圏外までの海水、魚類、海藻の継続的なモニタリングの結果が東京電力の設定した基準<sup>32</sup>を超える場合には、速やかに放出が

<sup>29</sup> (東京電力とは) 独立した第三者として国立研究開発法人日本原子力研究開発機構 (JAEA) が行った分析 (第三者分析) の結果は、以下で公開されている。<<https://fukushima.jaea.go.jp/okuma/alps/>>.

<sup>30</sup> <<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/measurementfacility/>>. データの詳細は、以下のとおり。  
<[https://www.tepco.co.jp/decommission/data/analysis/pdf\\_csv/2024/2q/measurement\\_confirmation\\_240515-j.pdf](https://www.tepco.co.jp/decommission/data/analysis/pdf_csv/2024/2q/measurement_confirmation_240515-j.pdf)>.

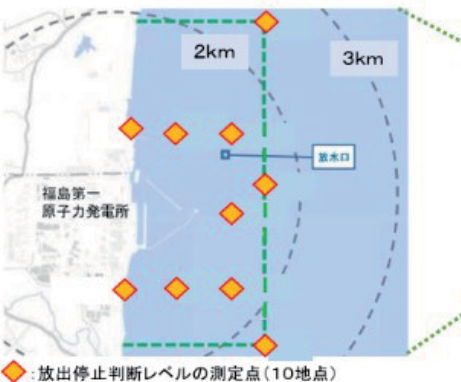
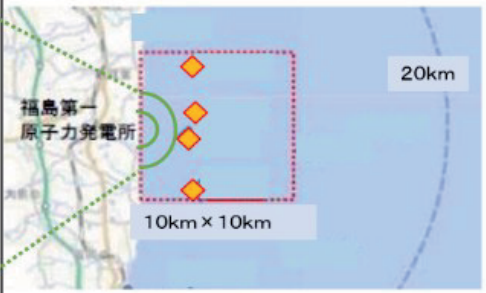
<sup>31</sup> <<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/dischargefacility/>>. データの詳細は、以下のとおり。<<https://www.tepco.co.jp/decommission/data/alpsrtmonitoring/index-j.html>>. これまでの放出実績は以下のとおり。

<[https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/performance\\_of\\_discharges/index-j.html](https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/performance_of_discharges/index-j.html)>.

<sup>32</sup> <[https://www.tepco.co.jp/decommission/information/newsrelease/reference/pdf/2023/1h/rf\\_20230518\\_1.pdf](https://www.tepco.co.jp/decommission/information/newsrelease/reference/pdf/2023/1h/rf_20230518_1.pdf)>.

停止される<sup>33</sup>。東京電力、環境省、原子力規制庁、水産庁などにより、放出直後はトリチウムの測定は毎日実施される。その他の核種についても、継続的に行われる。

＜図1＞海域モニタリングの詳細

	放水口付近 (発電所から3km以内 10地点)	放水口付近の外側 (発電所正面の10km四方内 4地点)
放出停止判断レベル	✓ トリチウム濃度が700ベクレル/ℓ <sup>※1</sup> ✓ 週に1回の頻度で測定。 ※1 実施計画における海洋放出時のトリチウム濃度の上限値(1500ベクレル/ℓ)【規制基準の40分の1と同じレベル】と比べより厳格なレベルの設定	✓ トリチウム濃度が30ベクレル/ℓ <sup>※2</sup> ✓ 週に1回または月1回の頻度で測定。 ※2 至近3年の日本の原子力発電所の前面海域において測定されたトリチウム濃度の最大値は20ベクレル/ℓ。この数値を基に、それを明らかに超過する数値として、30ベクレル/ℓを放出停止判断レベルとして設定。
測定点	 <p>◆: 放出停止判断レベルの測定点(10地点)</p> <p>※3 各機関の詳細なモニタリングにおいて、通常と異なる状況等が確認された場合においても、必要な対応を実施</p>	 <p>◆: 放出停止判断レベルの測定点(4地点)</p> <p>※3 各機関の詳細なモニタリングにおいて、通常と異なる状況等が確認された場合においても、必要な対応を実施</p>

出典：外務省ホームページ<sup>34</sup>

この結果は IAEA によっても確認されており<sup>35</sup>、これらの政府および東京電力によるモニタリングに関する活動は、IAEA による報告書においても、国際安全基準に沿って行われていることが確認されている<sup>36</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れば<sup>37</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

<sup>33</sup> <<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/monitoring/>>.

<sup>34</sup> <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100543660.pdf>>.

<sup>35</sup> IAEA による報告書は、以下で公開されている。<<https://www.iaea.org/topics/response/fukushima-daiichi-nuclear-accident/fukushima-daiichi-alps-treated-water-discharge/reports>>.

<sup>36</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 94.

<sup>37</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。<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100593881.pdf>>.

とされた<sup>38</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結論づけている<sup>39</sup>。したがって、以上の措置は、UNCLOS204 条に規定されるモニタリングとして適切なものであったといえる。そして、さらに重要なことは、これらのモニタリングが、同 192 条の一般的な国家の海洋環境の保護・保全の義務および同 194 条の海洋汚染の防止義務の履行にあたって日本がとった具体的な措置として評価できるということである。

なお、2024 年 9 月には、日本と IAEA との間で IAEA の枠組みの下で、従来のモニタリングを拡充した追加的モニタリングを実施することで一致し、同年 10 月以降 2025 年末までに 6 回追加的モニタリングが行われている。最新のモニタリングでは、2025 年 12 月 5 日に IAEA 関係者および第三国（韓国、スイス、中国、ロシア）の分析機関の専門家が来日し、試料（洋放出前の海水希釈後の ALPS 処理水）の採水を実施した<sup>40</sup>。

## V むすびに

冒頭に掲げた課題に対する結論は以下の通りである。

a. 福島事故に起因する ALSP 処理水の海洋放出に適用される国際法は何か。

海洋汚染の防止を目的とする UNCLOS 第 12 部は「汚染防止アプローチ」を採用しており、第一に、包括的な法構造の形成、第二に、立法・行政による措置の採用の義務付け、第三に、モニタリング等、管轄当局による執行を含む実際の実施、という 3 段階を経る必要がある。

b. 国際法に照らして ALPS 処理水の海洋放出自体は許容されるものか。

UNCLOS によれば損害の発生と拡大の防止のためにとるべき具体的な措置は各国の裁量に委ねられているところ、日本法に基づいて、日本政府は、ALPS 処理水の放出設備の構築や原子力規制委員会による審査を経て、2 年後を目途に放出することを決定した。この日本政府の ALPS 処理水放水に係る措置は、トリチウム以外の放射性物質について安全に関する規制基準値を確実に下回るまで浄化しており、IAEA により「科学的・技術的根拠

---

<sup>38</sup> IAEA Comprehensive Report, p. 108.

<sup>39</sup> Ibid., p. 107.

<sup>40</sup> 測定結果は、以下に公表されている。

環境省ホームページ <[https://policies.env.go.jp/water/shorisui-monitoring/pdf/tri\\_rapid-2025\\_12\\_05.pdf](https://policies.env.go.jp/water/shorisui-monitoring/pdf/tri_rapid-2025_12_05.pdf)>。採取された試料の分析は、12 月 15 日から 19 日にかけて、国際原子力機関(IAEA)職員および国際専門家からなる IAEA タスクフォースが訪日して行い、東京電力福島第一原子力発電所における ALPS 処理水の海洋放出に関する安全性及び規制面のレビューとして公表される。IAEA タスクフォースには、独立した立場で参加するアルゼンチン共和国、英国、オーストラリア連邦、カナダ、大韓民国、中華人民共和国、フランス共和国、米国、ベトナム社会主義共和国、マーシャル諸島共和国、ロシア連邦出身の 11 名の国際専門家が含まれる。これまでのレビューの実施結果は、以下に公表されている。外務省ホームページ <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit\\_000001\\_03069.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_03069.html)>。

に基づくもの」と評価されており、法構造の点も行政措置の点も UNCLOS の認める裁量権の幅を逸脱する点は認められない。したがって、ALPS 処理水の海洋放出自体は国際法上許容されるものである。

c. ALPS 処理水の海洋放出について実際に実施されているモニタリングは国際法上どのように評価されるか。

UNCLOS 第 12 部が第三段階として定めるモニタリング等、管轄当局による執行を含む実際の実施は、手続的義務であるところ、日本政府によるモニタリングの具体的な実施は、1)測定・確認用設備モニタリング、2)希釈・放水設備モニタリング、3)海域モニタリングに分けることができ、1)と 2)については、国内の第三者機関が分析を行っている。また、3)については東京電力、環境省、原子力規制庁、水産庁などにより、放出直後はトリチウムの測定は毎日実施され、その他の核種についても継続的に行われている。これは、IAEA によっても問題ないことが確認されており、UNCLOS 第 12 部の定める要件を具備しているといえることができる。

ただし、近年国際環境法において重要な位置を占めるようになった予防的アプローチや、国家が汚染を回避するために必要な全ての措置を講じることを義務付けるという文言によって、このような国家の裁量の余地は制限されると考えられるようになってきた<sup>41</sup>。したがって、本件で扱った ALPS 処理水の海洋放出についても、今後は、国家の裁量が制限される傾向が予想され、これまでと同様の基準で国家がこれらの手続的義務を必ずしも免れ得るとは限らないことにも留意が必要である。

---

<sup>41</sup> このことは、気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会(COSIS)から要請された勧告的意見にも明記された。Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, *supra* note. 24, para. 361.

---

JELI R-No. 163

環境法政策の現状と課題に関する検討

—2023～2024年度 環境法制・事例検討班 研究報告書—

2026年3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)

<https://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。

---