

グローバルな気候変動問題における地方自治体の 活動の可能性と限界に関する法的検討 — 都市の国際的ネットワークとドイツ都市計画法分野における 気候変動対策 —

宮 尾 亮 甫

I はじめに

1 本稿の問題意識と目的

近年、国際化やグローバル化（それらの定義はそれぞれあるだろうが。以下「グローバル化」という）が公法学に対して大きな影響を与えている。伝統的な公法学は、近代国民国家が領域内の権力と公益実現を独占するという思考を基礎としていた。しかし、グローバル化は、公法学の基礎にあった国家の役割を相対化させ、その代わりに政策実現過程における多様なアクター（国際機関、国際ネットワーク、私的主体など）の存在を顕在化させた⁽¹⁾。こうしたグローバル化の影響を受けて、公法学では、グローバル化時代における国家の役割を再検討するなどの試みがなされている⁽²⁾。

グローバル化の影響は、国家（中央政府）のみならず地方自治体にも広く及んでいる。例えば、国の外交と並行する自治体外交に関する議論⁽³⁾や政府調達協定をはじめとす

(1) 原田大樹「政策実現過程のグローバル化と国民国家の将来」公法研究74号（2012年）94頁。

(2) 原田大樹「グローバル時代の公法・私法関係論」浅野有紀＝原田大樹＝藤谷武史ほか編『グローバル化と公法・私法関係の再編』（弘文堂、2015年）17頁以下。

(3) 成田頼明「地方公共団体の対外政策の法的位置づけと限界」『地方自治の保障』（第一法規、2011年）所収259頁以下、江橋崇「自治体国際活動と法構造」松下圭一編『自治体の国際政策』（学陽書房、1988年）181頁以下、大津浩「自治体外交の法理」『自治体外交の挑戦 — 地域の自立から国際交流圏の形成へ』（有信堂、1994年）39頁以下。

る国際条約⁽⁴⁾が自治体の活動に大きな影響を与える現象などがそうである。また、グローバル化は、国家（中央政府）の役割の限界を露見させる一方で、地方自治体の役割をも高めている。国家では対応できない政策課題に対して地方自治体の役割が一層重要となっている。こうした中、従来の公法学上の考えを用いれば国家の外交政策の領域に属する分野に対して、都市や地方自治体が関与する傾向が強まっているのではなかろうか。

例えば、気候変動防止体制において、都市や地方自治体の関与がますます高まっている。世界的な気候変動問題に対して、地方自治体や都市が協調・連携して対応することの必要性が指摘されている⁽⁵⁾。加えて、2015年の国連気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で採択され、2016年に発効したパリ協定に付随するCOP21決定（パリ決定）においても、都市や地方政府、市民社会、民間部門、金融機関など、締約国以外のステークホルダーの取り組みを歓迎することが明記されている⁽⁶⁾。また、本稿で検討するイクレイ（ICLEI）やC40といった、都市や地方自治体の国際的なネットワークも、気候変動問題に対して多くの責任を引き受けている。

こうした状況であるにもかかわらず、国際的なアクターとしての地方自治体の活動の可能性や限界に関する研究は十分なものとは言えない。例えば、近年のグローバル行政法の分野では、ハイブリッドな行動形態や、国家とは異なるアクターの法的活動の検討の方向性が示されているが⁽⁷⁾、これまでのところ、都市や自治体による国際的な活動という現象が十分に扱われてはいないように思われる。

本稿は、以上の問題意識のもと、気候変動防止体制における自治体の国際的な協力現象の特徴を分析し、それらが提起する問題を論じる。一方で、自治体の国際的な協力体

(4) 大津浩「国際人権保障における自治体の権能」芹田健太郎＝戸波江二ほか編『講座国際人権法3 国際人権法の国内的实施』（信山社、2011年）、須網隆夫「WTOと地方自治体——政府調達協定をめぐる」ジュリスト1254号72頁以下、日本都市センター企画・編集『国際条約と自治体』（日本都市センター、2005年）。そのほかにも、外国人住民と地方自治との関係につき、斎藤誠「国際化と地方自治の法システム」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）第5章がある。

(5) 「気候危機に立ち向かうための連携——自治体の気候変動対策」CDP ICLEI

(6) FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, V-133.また、Daniel Bodansky, The Paris Climate Change Agreement: A new hope?, The American Journal of International Law Vol.110, No2(2016), pp288-319は、パリ協定及びCOP21の決定がこうしたボトムアップ型のアプローチを採った経緯を分析する。

(7) 前掲注(2)・興津征雄「グローバル行政法とアカウンタビリティ」浅野有紀＝原田大樹＝藤谷武史ほか編所収50-60頁。

制において形成されたルールを国内で実施するために、都市や自治体がどのような権限を持つのかという国内法的な枠組みを検討する。

2 本稿の検討対象

本稿は、気候変動防止体制における自治体の国際的協力の現象として、地方自治体が国境を越えて力を合わせる協力形態に注目する。確かに、都市や地方自治体は気候変動防止体制に様々な方法で参加することができる。例えば、米国では、全米市長会における気候保護協定（U.S.Conference of Mayors Climate Protection Agreement）が締結されたが、これは、米国が京都議定書を批准しなかったことを、参加都市のレベルで補うものである。また、IT企業が都市と共にCO₂の排出量を削減するために立ち上げた、Connected Urban Developmentのように、民間企業と都市の協力形態も存在する。しかし、本稿では、こうした協力現象は検討の対象としない。

むしろ、本稿は、地方自治体が国境・国家の枠組みを超えて行う協力形態に注目する。その理由は、そのような協力現象が外交政策の分野で古典的に想定されている国家の役割に疑問を投げかけているからである。

自治体が国際的な都市のネットワークにおいて形成されたルールを実施するためにどのような権限を持つか、という問題に関しては、ドイツの都市計画法分野における法的枠組みを検討する。そこでは、グローバルな気候変動問題に対して、ドイツの自治体がどの程度まで関与することが可能であるのかという問題が議論されてきた。また、自治体が地球規模の気候保護を行い得るように、権限を拡大する法改正がなされてきた。このようなドイツ法の議論を参照することにより、グローバルな気候変動問題に対する自治体の関与の可能性と限界を検討する。

3 行 論

本稿は以下の順序で議論を進めていく。まず、各国中央政府による気候変動対策が不十分な成果しか上げていないこと、気候変動対策が中央政府以外の多様なアクターが複雑に絡み合う場であることを示す（Ⅱ）。続いて、国家以外のアクターの一つである地方自治体の国際的ネットワークの性質や活動の特徴を紹介・分析する（Ⅲ）。Ⅳでは、ドイツの都市計画法分野において、ドイツの自治体が地球規模の気候変動問題についてどの程度関与する権限を有するのか、また、その法的限界の有無について検討する。最後に、本稿の分析のまとめを行う（Ⅴ）。

Ⅱ 各国政府による気候変動対策とグローバル気候変動ガバナンスの多中心性

気候変動対策は、一国家のみで対処することができない問題であると同時に、コモンズの悲劇という問題を引き起こすものであると言われてきた。そのように言われる要因は次の点にある。すなわち、CO₂の排出量を削減するような努力をしない国家とそのような努力をする国家を比較すると、努力する国家の競争力が低下するなどのデメリットがあるため、ある国家がCO₂などの排出量を削減しようとしたとしても、そこから得られるメリットよりもデメリットの方が大きいという問題を引き起こす。このため、個々の国家が率先して地球温暖化対策を行うインセンティブに乏しいのである。

地球温暖化対策にはこのような意味でのコモンズの悲劇という問題が内包されているため、これまで各国の政府は国際条約という形で地球温暖化問題に対応してきた。1992年の気候変動枠組条約やそれに関する京都議定書などがそうである。

しかし、国際条約による対応は十分な成果を上げてきたとは言えない。例えば、2009年のコペンハーゲンでのCOP15は、京都議定書の第1約束期間後の気候変動に関する法的拘束力を持った新たな国際合意の形成であったが、「コペンハーゲン合意」に「留意する」との決定を採択して終了したことから明らかなように、各国に現実的かつ検証可能な義務、とりわけ法的拘束力のある排出目標数値や資金援助を課すものではなく、失敗に終わったと評されている。

他方で、グローバルな気候ガバナンスは、フォーマルな制度である気候変動枠組条約や京都議定書だけで捉えられるものではない。それは、多様なアクターとガバナンスレベルで様々な制度が複合的に展開し、構成されている⁽⁸⁾。先述したように、パリ協定を締結したパリ会議では、条約の統制力を補うべく、パリ協定に加えて非国家主体による自発的な取り組みを柱の一つとすることが決定された⁽⁹⁾。政府機関以外に、政府間と民間アクターの双方を含むハイブリッドな組織や企業などの民間のイニシアティブなどが重要な役

(8) 西谷真規子「新時代のグローバル・ガバナンス論 — 気候変動ガバナンスとアメリカのリーダーシップ」平和政策研究所 政策オピニオン246号(2022年)4頁。

(9) Helmut Philipp Aust, *Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris*, ZUR 2018, S.660ffは、パリ会議が、パリ協定に加えて、地方自治体や都市などの非国家主体の役割が重要であることに着目する。

割を果たしている。こうした国境を越えたネットワークは、情報交換、能力開発、ルール作りを目指すものである。特にルール作りに関しては、UNFCCCや京都議定書の義務と並行して策定される、あるいは、国際基準や国内基準が不足している場合の代替措置として設定されることが多い。

このように国際的な気候保護分野は、多様なアクターとガバナンスレベルで展開される様々な制度が複合体を構成すると同時に、それらが互いに影響を及ぼしあいながら秩序を保っている。つまり、多中心的なガバナンスのシステムになっていると考えられる。そのような一側面として、都市や自治体の関与が増加していることが挙げられる。特に、都市や地方自治体は野心的な目標を設定し、国境を越えた都市間ネットワークを形成するなど活発に活動している。以下では、そのような都市の国際的なネットワーク現象として、ICLEI、市長誓約、C40の実践例とそれらの特徴を検討する。

Ⅲ 気候変動防止における地方自治体の国際的ネットワークの実例

1 ICLEI

(1) ICLEIの活動

ICLEI（国際環境自治体協議会、The International Council for Local Environmental Initiatives）は、地球規模の環境破壊に対して地方自治体・地域からの改善を目指している地方自治体の国際協議機関である。国連環境計画UNEPのもとに、1990年9月にニューヨークで開催された「持続可能な未来のための世界会議」で、43ヶ国から集まった200以上の地方自治体によって設立された。

ICLEIの活動使命は、まず第1に、「累積的な地域の行動を通じて、環境条件に特に焦点を当てた地球規模の持続可能性の具体的な改善を達成するために、地方自治体の世界的な運動を構築し奉仕すること」（ICLEI憲章1.3）にある⁽¹⁰⁾。第2に、キャンペーンやプログラムを支援し、学者、企業、政府のリーダーとのパートナーシップを構築することによって、地方自治体の行動を加速させること、第3に、技術コンサルティング、情報サービスなどを通じて、地方自治体の能力を

(10) <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2015/04/ICLEI-Charter-2011.pdf>

高め、知識を共有し、地域レベルで持続的発展を実施するのを支援することにある⁽¹¹⁾。ICLEIの活動は、全体的に見ると持続可能性に焦点が当てられているものの、気候変動問題への取り組みの中には、国際条約交渉に影響を与えること、自治体間の合意形成、自治体内の活動の指針など、幅広いプログラムが含まれている。

例えば、ICLEIは、その設立当初から、主権国家による国際的な努力と並行して、様々なプログラムを実施してきた⁽¹²⁾。初期の取り組みの例として、ローカルアジェンダ21キャンペーンや大気汚染と気候変動防止のためのCCP（Cities for Climate Protection）などがある。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」では、「環境と開発に関するリオ宣言」やその行動計画である「アジェンダ21」が採択された。この中の第28章では、各国の地方自治体が地域住民と協議し、地域のためのローカルアジェンダ21について合意を形成した上で策定すべきことが明記されている。ICLEIは、アジェンダ21の中にローカルアジェンダ21を盛り込むように提案して国連に働きかけたのであるが、多くの自治体がこの合意形成と計画を策定できるようにキャンペーンを行っていた⁽¹³⁾。具体的には、①各国で全国的なローカルアジェンダ21キャンペーンが実施できるように協力していること、②ローカルアジェンダ21に取り組んでいる自治体の幅広い参加を得て、世界的なネットワークを形成し、情報交換等を行うこと、③国連開発計画などの支援を受けて、先進的な自治体の取り組みを共同研究して、モデル計画を策定するというものである⁽¹⁴⁾。

CCPキャンペーンは、参加自治体から排出される温室効果ガスの量を削減することを目的としており、互いに情報交換をして他の自治体の施策に学びながら、温暖化防止対策やCO₂の削減のための総合計画づくりをする取り組みである。

この他にも、ICLEIは、気候変動対策における地域政策の重要性と、それを

(11) ICLEIの活動内容について、岸上みち枝「持続可能な発展に向けて — ICLEIの自治体ネットワーク活動」農村計画学会誌Vol. 21, No. 3（2002年）251-254頁、大芝亮「国際組織と地方自治体ネットワーク — グローバリズムとローカリズムの協力の模索」一橋論叢144巻1号（1995年）50-52頁、クリス・モンセン「国際環境自治体会議（ICLEI）とその活動」地域開発94, 8, 42-46頁、Hari M.Osofsky, Rethinking the Geography of local climate action:Multilevel Network Participation in Metropolitan Regions, Utah Law Review No.1, 2015, pp188-190.

(12) Ibid. Osofsky, Utah Law Review No.1, 2015, pp188-189.

(13) 前掲注(11)・モンセン44頁。

(14) 前掲注(11)・モンセン44頁、前掲注(11)・大芝51-52頁。

実施する地方自治体の主張を国際交渉に反映させるため、国際的な政策提言や自治体の取り組みを国際会議の場で広く伝える活動をしている。これは、ICLEIが、「自治体と地方行政機関の発言枠（Local Governments and Municipal Authorities（LGMA）」の事務局としての役割を担っているからである。そのため、ICLEIは、気候変動枠組条約などの各国政府による国際交渉の場で地方自治体の声を代弁している⁽¹⁵⁾。

（2） ICLEIの会員資格と組織

ICLEIの会員は、広く定義されている。すなわち、「各国で定義される、地域を管轄する行政組織（地方・地域の政府及び機関）、並びにそれら地域政府・機関の国際、地域、国家、準国家団体とし、憲章に定めるICLEIの使命、責務、行動原則を支持する者」（ICLEI憲章2.2）が、ICLEIの会員となることができる。この資格要件が疑わしい場合には、ICLEIの全世界の会員を代表する世界理事会（Global Executive Committee）がその会員資格を判断する。会員となろうとする者は、申請書を提出することにより憲章を受け入れ、年会費を支払う。世界理事会が申請を審査し、内規に明記された基準に従い、これを承認または拒否する。ICLEIの会員には、会費の支払いとICLEIの行動原則を採択することが望まれる（ICLEI憲章1.7）という程度の負担しか課されない。

また、ICLEIは、議会を持っている。これは、ICLEIの最高意思決定機関及び監督機関であり（ICLEI憲章3.1.1）議会制民主主義によりICLEI会員を一般においても世界・地方組織に対しても代表する存在である（ICLEI憲章4.3.2）。議会の主な役割は、憲章の修正・改訂、世界理事会の理事の選出、方針の決定・戦略計画の採択などである（ICLEI憲章3.1.2）。

（3） 他の組織との協力関係

ICLEIは、その目的を達成するために非会員のメンバーと協力して活動を行うことがある（ICLEI憲章6.1.1）。この協力は、主に覚書（Memoranda of Understanding）という形態で行われ、正式なものとなる。これにより、ICLEI

(15) 例えば、国連気候変動枠組条約第25回締約国会議にICLEIはオブザーバーとしての地位として出席している。<https://japan.iclei.org/ja/publication/annual-report2019/>

は、国際機関に対して存在感を示している。例えば、生物多様性条約（Convention on Biological Diversity：CBD）では生物多様性保全と生態系サービスの持続可能な利用に向けた地方自治体の取り組みに関するグローバル・パートナーシップのリーディングパートナーとしてCBD事務局と覚書を締結している⁽¹⁶⁾。その他にも、国連環境計画（UNEP）及び国連ハビタットとの覚書や、C40及び世界銀行とのパートナーシップ協定の締結などがある⁽¹⁷⁾。

（４）小 括 — I C L E I の特徴

I C L E I には、世界各国から1500以上の地方自治体が参加しており、気候変動に取り組む国際的ネットワークの中で最も活発な活動をしていると評価されている⁽¹⁸⁾。こうした国際ネットワークとしてのI C L E I の特徴・機能は、次の点に認められると考えられる。

第1に、国際的な自治体間のネットワーク形成により、国家を媒介することなく、独自の規範・ルールを生成・共有できる点にある⁽¹⁹⁾。これは、国家間では利害が絡み合意形成が困難であるところ、自治体間ではそのような利害に左右されることなく合意形成ができるというメリットである⁽²⁰⁾。

第2に、I C L E I への参加を通じて、地方自治体は、気候変動枠組条約などの締約国の会合に公式参加することが可能となる⁽²¹⁾。これにより、参加主体である国家の枠にとらわれない自治体の声を届けることが可能となる。

第3に、情報提供や技術的な支援を行う機能が認められる。

2 市長誓約（Covenant of Mayors）

（１）市長誓約とは

市長誓約とは、欧州委員会が2008年から進めてきた取り組みであり、EUの温室効果ガス排出削減目標以上の削減を目指す自治体の市長がその旨を自主的に誓約し、

(16) <https://southasia.iclei.org/news/iclei-the-cbd-sign-mou-to-cement-long-standing-bond/>

(17) Helmut Philipp Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, Mohr Siebeck, 2017, S.292.

(18) Ibid. Osofsky, *Utah Law Review* No.1, 2015, p188.

(19) 久保はるか「地方自治体の役割 — ネットワーク機能に着目して」新澤秀則編『環境ガバナンス叢書⑥ 温暖化防止のガバナンス』（ミネルヴァ書房、2019年）228頁。

(20) a.a.O.(Anm.16), Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, 2017, S.293.

(21) 前掲注(19)・久保229頁。

その趣旨を明らかにして行動計画（気候エネルギー行動計画 [Climate and Energy Action plan]）を策定・実施する取り組みである。

この取り組みは、2008年の発足以来、成果を上げ、2010年10月までに欧州の二千もの自治体へと拡大し、2011年には、ベラルーシ、ウクライナなどの東欧の自治体にも拡大した。また、2015年には、EUの温室効果ガス削減目標（1990年比マイナス40%）を上回る削減目標を掲げた「気候エネルギー市長誓約（Covenant of Mayors for Climate and Energy）」に発展した。翌2016年には、都市・気候変動担当の国連特使であったマイケル・ブルームバーグ元ニューヨーク市長をはじめ、持続可能な都市と地域を目指すICLEI、世界大都市気候先導グループ（C40）などが独自に進めてきた「気候変動政策市長誓約」と合流し、「世界気候エネルギー市長誓約」が誕生した。2017年からは、この傘下に、「地域市長誓約」が展開されている。

（2） 市長誓約への参加と行動計画

市長誓約に参加する条件は次のようなものである。まず第1に、誓約に署名することである。誓約を行うと、市長誓約の誓約自治体リストに登録され、世界に向けて発信がなされる。第2に、誓約自治体は、「気候エネルギー行動計画」を策定しなければならない。市長誓約には、大きく3つの柱がある。すなわち、①低炭素な都市づくりによる気候変動の緩和、②気候変動がもたらすリスクに対応できる街づくりを行い、適応能力を高めること、③安全かつ低価格で実現できる、持続可能なエネルギーの開発を行うことである。誓約自治体は、2年以内に上記3つの柱に関する具体的な取り組みをまとめ、行動計画を市長誓約の事務局に提出する。第3に、行動計画を実行し、2年ごとに計画実施状況の報告を行う⁽²²⁾。第4に、行動計画はモニタリングの対象となり、加盟後2年以内に計画が提出されない場合、または、行動計画が未実施・不十分な場合には、加盟を解除され得る。加盟を解除されると、欧州投資銀行などからの資金提供を受けられなくなる。

(22) 市長誓約の3つのステップについて、杉山範子「欧州の地方自治体における気候政策・エネルギー政策の動向：『市長誓約（Covenant of Mayors）』を中心に」環境法研究40号（2015年）140-141頁。

(3) 小 括 — 市長誓約の特徴

市長誓約の特徴は、後述するC40とは異なり、排他的なネットワークではなく、可能な限り幅広い自治体の参加を目指すものである点にある。すなわち、EU加盟国の都市や自治体のみならず、非加盟国の都市や自治体も参加可能であり、また、大規模から小規模の都市までが参加可能である。他方で、参加や誓約の実現は任意であるが、誓約の実施が不十分である場合には、加盟を解除、または、資金提供を受けられなくなるというサンクションがある。

さらに、市長誓約は、欧州委員会のイニシアティブにより開始された点にその特徴を有する。欧州委員会が参加することにより、誓約で形成されるベストプラクティスが、ICLEIのような都市の水平的なネットワークに比べて大きな意味を持つものと思われる⁽²³⁾。

3 C40 (Cities Climate Leadership Group、C40都市気候リーダーシップグループ)

(1) C40の目的

C40は、世界の主要都市の約100人の市長が、気候変動危機に立ち向かうために団結して行動するグローバルネットワークである。2005年に、ロンドン市長のケン・リビングストンが、18の大都市から代表者を招集し、気候変動を協力して削減するための合意を形成し、C20を創設したことが始まりである。

C40の主な目的は、会員都市間での情報とベストプラクティスの交換にある⁽²⁴⁾。具体的には、地球温暖化を1.5℃に制限する気候行動計画の支援、グローバル及び地域プログラムを通じた公平で繁栄するコミュニティの構築、強力な国際的アドボカシーと外交を通じたグローバル運動の構築、気候変動対策の拡大と影響の大きいセクター全体でベストプラクティスを共有すること、資金へのアクセス促進などである⁽²⁵⁾。

(2) C40の会員資格

C40は、市長誓約とは異なり、当初、会員資格を排他的に設計していた。これは、C40の設立当初の目的が、大都市を招集し、その実践に関する交流を促進すること

(23) Helmut Philipp Aust, *Auf dem Weg zu einem Recht der globalen Stadt?*, ZaöRV73(2013), S.304.

(24) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.689.

(25) <https://www.c40.org/about-c40/>

にあったためである。このため、C40への加盟は、全ての都市に開かれていたわけではなかった。

しかし、現在では、気候変動問題に先駆的に取り組む地位を確立しようとしている小規模都市にもメンバーシップの門戸が開かれている。具体的には、C40への会員資格は3つのカテゴリーに分類される。すなわち、①世界レベルで卓越した気候変動へのリーダーシップを発揮し、現在または2030年までに都市人口が300万人以上となる「大都市」、②世界レベルで優れた気候変動へのリーダーシップを発揮しているが、大都市の人口・規模の基準を満たさない「イノベーター」、③気候変動に対するリーダーシップに基づき、大都市またはイノベーター都市の資格を有するが、地域の規制や手続上の理由により、これらのカテゴリーに参加するためには更なる承認が必要な「オブザーバー」に分類される。

C40のメンバーシップには、市長誓約のようなサンクショナルな措置が設けられている。C40の会員は、リーダーシップスタンダードという基準に照らして毎年審査され、12ヶ月連続で要件を満たさない場合には、「不活発都市 (Inactive)」に分類される⁽²⁶⁾。そして、リーダーシップスタンダードを継続的に遵守しない都市については、メンバーシップの見直しや、必要に応じてそれを失効させるという措置がとられる。

(3) 他の組織との協力関係

C40もICLEIと同様に他の組織との協力関係を形成している。例えば、2011年6月に、世界銀行と覚書が締結された⁽²⁷⁾。この覚書の目的は、都市の気候変動計画や戦略に対する一貫したアプローチの促進、都市の温室効果ガス排出量の標準的な報告枠組みの推進、都市のための気候ファイナンスシステムの特定、都市の気候変動に関する知識の共有と能力開発の改善にある⁽²⁸⁾。

この覚書は法的拘束力を持つものではない⁽²⁹⁾。他方で、この覚書の条項の多くは、協力の範囲を世界銀行、C40のネットワーク、C40のメンバーの都市間の協力に関するものであるにもかかわらず、この協力の範囲外でも適用可能な基準や技術

(26) 日本の都市では、横浜市などが不活発都市に分類されている。

(27) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/455201491251091242/pdf/MoU-C40-Cities.pdf>

(28) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/455201491251091242/pdf/MoU-C40-Cities.pdf>

(29) World Bank-C40 MOU, 7.(a)

の標準化をも目指している⁽³⁰⁾。例えば、覚書では、C40は、都市の気候行動計画、実施戦略等を標準化されたフォーマットで利用可能にすることや、世界銀行グループが都市の低炭素戦略や適応戦略の標準化されたテンプレートの開発に貢献し、都市がこれらを適用するための技術支援を提供することなどが定められている⁽³¹⁾。このような意味で、C40は、世界銀行という国際法上の主体を通じて、グローバルスタンダードの形成を図ろうとしていると考えられる。また、C40と世界銀行との協力は、地域の意思決定者と国際機関が、国家レベルに頼ることなく、直接関わるができるようにするための手段にもなっている⁽³²⁾。

さらに、C40は、国際的な機関のみならず、民間組織との連携を行なっている。例えば、2006年には、クリントン財団のクリントン気候イニシアティブ（Clinton Climate Initiative）が、C40の実施パートナーとして共同プログラムを運営している。このプログラムでは、地方自治体の調達を合同で行うことで調達力を高め、省エネ機器等の購入費用を抑え、低炭素化・低公害商品・技術の普及を図るなど、低炭素化の促進を目指している。CCIは、C40の参加者に対し企業を紹介したり、商品やサービスの価格交渉等を自治体に代わり行なっている⁽³³⁾。

（４） 小 括 — C40の特徴

C40の特徴は、第1に、その設立当初のメンバーシップが排他的であることを前提に作られたネットワークであったという点にある。これは、C40が、G8（主要国首脳会議）のような組織と同様の方法で組織化することを目的としていたからである⁽³⁴⁾。この点において、ICLEIや市長誓約とは異なる。しかし、現在では、小規模な都市にも参加の道が開かれている。

第2に、市長誓約と同様に、参加自治体が十分な活動を行っていない場合には、組織の内部基準に照らして、一定のサンクションが加えられる。

第3に、世界銀行のような国際法上の法主体や民間組織との連携が行われていることである。特に、世界銀行との協力関係を構築することで、C40は、気候変動問

(30) Helmut Philipp Aust, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 2018, S.658.

(31) World Bank-C40 MOU, 4.(a)

(32) a.a.O.(Anm.29), Aust, ZUR 2018, S.658.

(33) 環境省「平成28年度版 環境・循環型社会・生物多様性白書」第1部パート3第1章第2節

(34) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.688.

題における地方自治体のグローバルスタンダードの形成を目指しているように思われる。また、直接国家を媒介することなく、超国家機関と地方自治体が協働することが可能となっている。民間財団との連携も行なっている。

4 小 括

以上にみたように、気候変動問題に対してICLEIをはじめとする地方自治体の国際的なネットワークが重要な役割を果たしている。ここでは、地方自治体は、国境を越えた協力形態を通じて、気候変動というグローバルな問題に対処しようとしている。以下では、こうしたネットワークにおいて形成されるルールや実践が持つ特徴と国家との関係について若干のまとめを行う。

こうしたネットワークは、その目的こそ多様であるものの、気候変動問題に対処するためのルールや実践の形成に尽力している。ここで形成されるルールや実践は、厳密な意味での法規範ではなく、ベストプラクティスという形で設定されることが多い。このような意味で、地方自治体の国際的ネットワークで形成されるルールや実践は、ルール設定のインフォーマル化をもたらす⁽³⁵⁾。

こうして形成されたベストプラクティスは、各地方自治体の政策や行動を方向づけることがある。さらに、それらの実践の積み重ねと模倣が、気候変動対策に関する地方自治体のグローバルスタンダードを形成することもあり得よう。特に、C40は、このような役割を引き受けているように思われる。国際的ネットワークにおけるベストプラクティスの形成・共有は、個別の都市による対策よりも、様々な主体間・制度レベルにまたがるネットワークを通じて相互に連結させる点で、政策の実効性を高める機能を持ち得る（情報の交換、資金・技術・人材などの物的資源の支援など）⁽³⁶⁾。他方で、ベストプラクティスは、同質性を生み出す試みであるため⁽³⁷⁾、それが定着すればするほど各地域の実情に照らして政策を決定する都市や地方自治体の自発性や革新性が失われていくという危険もある⁽³⁸⁾。

また、地方自治体の国際的なネットワークは、国家レベルの政策とは別次元での政策

(35) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.304.

(36) 前掲注(19)・久保218頁。

(37) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.306.

(38) 北村喜宣「『グローバル・スタンダード』と国内法の形成・実施」公法研究64号（2002年）106頁は、こうして形成されたグローバルスタンダードの規律に、いかなる場合でも、都市や地方自治体が服するかについては、地方自治の本旨を踏まえて議論する必要があると指摘する。

形成を行なっている⁽³⁹⁾。地方自治体の国際的なネットワークは、地方自治体に国家の枠を超えた活動を行い得る権限を与えている。A u s tによれば、こうしたネットワークは、地方自治体に、外交分野における権限配分の「迂回路」を開いているという⁽⁴⁰⁾。こうした例として、上記の国際的なネットワーク以外に、E Uが2006年に「規則」という形で定めた「地域間協力のためのヨーロッパ団体の形成」⁽⁴¹⁾という枠組みがある。これは、異なる国の法令及び手続の枠組みの中で、越境、国家間及び地域間連携活動を管理する際に直面する障害等を減じるために、連携を実施する地方自治体のために、E Uが創設した制度である。これにより、地方自治体と国が国境を越えて協力するための統一的な法基盤が整備された。

気候変動の分野においても、都市・地方自治体といった非国家的アクターが、その活動領域を通じ、具体的なアイデアを示すことで、国際的なルール作りを行い、規範の実効性を高める取り組みを主導していると考えられる⁽⁴²⁾。そして、都市や自治体が規範の執行を行うことにより、国家の政策が補完・促進されるのである。

IV 気候保護における自治体の活動の法的可能性と限界

上記にみたように、地方自治体は、国境を越えた協力を行い得る。しかし、こうした協力形態やそこで形成された規範（とその執行）が単なる象徴的な政策に留まるかどうかは、国内法の法的枠組みに依存する。すなわち、「地方自治体はあくまでも国家行政の一部であり、国家の民主的正統性との紐帯によりその活動の正統性が確保される」⁽⁴³⁾以上、国内法は、地方自治体が国際的なネットワークに参加することやそこで形成された規範を国内において実施することを妨げることも促進することもできる。したがって、地方自治体の国

(39) 大西楠・テア「国際ネットワークの中の都市」浅野有紀＝原田大樹ほか編『政策実現過程のグローバル化』（弘文堂、2019年）310頁、岡田正則「社会的ネットワーク論と行政法・地域自治」野呂充＝岡田正則＝人見剛＝石崎誠也編『現代行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019年）所収107－108頁。

(40) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.699.

(41) VO(EG)Nr.1082/2006(EVTZ).

(42) 石垣友明「気候変動——経済・安全保障を巻き込むグローバルな課題」西谷真規子/山田高敬編『新時代のグローバル・ガバナンス論——制度・過程・行為主体』（ミネルヴァ書房、2021年）所収274－275頁。

(43) 前掲注(39)・大西314頁。

際的なネットワークへの参加や、そこで形成された規範の実施のためには、国内法の整備が重要となる。

地方自治体は、グローバルな気候変動防止を実施する権限をどの程度持つのか。確かに、気候変動を防止することは、国際的なアクターとしての地方自治体にとって重要な問題である。しかし、それは、地域における具体的な利益と直ちに結びつくわけではない。この問題について、ドイツの都市計画法分野では、気候変動防止や地球温暖化対策が、どの程度地域と関連性のある問題なのかという観点から長年議論がなされてきた。

本章は、この議論の検討を通じて、ドイツの地方自治体が地球規模の気候変動に対処し得るための法的可能性とその限界を考察する。

1 ドイツの都市計画法の全体像

地方自治体による気候変動政策の中心の1つを成す法分野として、都市計画法がある⁽⁴⁴⁾。ドイツの建設に関する公法上の規制は、都市計画法（建設計画法 [Bauplanungsrecht]）と建築秩序法（Bauordnungsrecht）の2つに大別される。

建設計画法とは、都市計画の内容と計画実施の手法を規定した法規をいう。連邦国家であるドイツでは、基本法に基づき連邦と州の立法権限が配分されているが、建設計画法に関しては連邦によって建築法典（Baugesetzbuch : B a u G B）と、同法典に基づく建築利用令（Baunutzungsverordnung）等の法規命令が制定されている。他方で、建築秩序法とは、実際に建築を行う際に個別の建築物を規制・誘導する法規をいう。個別の建築物の規制に係る権限は各州にあるとされており、基本的には連邦は建築規制に関与しないとされている（基本法70条1項）⁽⁴⁵⁾。そのため、個別の建築物の規制に関しては各州の建築基準法が定められ、各州の事情が反映されている⁽⁴⁶⁾。

以上にみたように、ドイツの都市計画法は、連邦法や州法により詳細に定められている。この点において、ドイツの地方自治体は都市計画に関して自律的な決定をすることができないかもしれない。しかし、基本法28条2項1文は、地方自治体の権限に属する全ての事項に関して自己の責任において規律する権利（権限）を認めている。地方自治

(44) この点について、勢一智子「ドイツ気候変動適応法制の動向」『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）所収98—104頁。

(45) Walter Krebs, Baurecht, in: Schmidt-Aßmann/Röhl/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht(Hrsg), 13. Aufl., 2005, Berlin, S.417.

(46) a.a.O.(Anm.44), Krebs, Baurecht, S.420.

体が自己の責任において規律する権限の本質的な領域は、一般にゲマインデ高権という概念でまとめられている。そして、ゲマインデ高権の一つとして、土地利用の計画及び規律をゲマインデがその領域内において行う権利であるところの計画高権が認められている⁽⁴⁷⁾。すなわち、連邦や州による土地空間形成・土地利用に係る規定があったとしても、基本法28条2項1文で保障されたゲマインデの領域内にある限り、ゲマインデはこれらの決定に関わることができるのである。例えば、B a u G B 1条3項は、「ゲマインデは、都市建設の発展と秩序に必要な場合には、必要な範囲内において直ちに建設基本計画（Bauleitplan）を策定しなければならない」と定めており、ゲマインデが土地空間形成・土地利用に関与することが認められている。

このように、地域空間の管理・利用は地方自治体の任務であり、そのため、気候変動防止対策の実施も地域における都市計画が重要な位置を占めている⁽⁴⁸⁾。

2 問題の所在 — 自治体によるグローバルな気候変動防止と地域性

(1) 問題の背景

近年、ドイツでは、地方自治体が、再生可能エネルギーを利用した気候変動防止に貢献する例が増えている。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州のヴァイプリングゲンという都市では、2006年に、市が開発した住宅地に太陽光発電設備の設置義務が導入された。ヴァイプリングゲンの例では、B a u G Bに基づくBプランと開発地の買収という方法で太陽光発電の義務付けが行われた。この他にも、下記に見るヘッセン州のマールブルクでは、州の建築基準法に基づき、市が条例で太陽光発電設備の設置を義務付けた。

他方で、自治体が、再生可能エネルギーの利用を促進する方法により、気候変動防止を推し進めることに対しては、様々な批判が提起されているところである。例えば、マールブルクのソーラー条例については、地球全体を救うために自治体が市民に規制を課す権利はないなどとマスメディアによって批判された⁽⁴⁹⁾。

このような背景から、自治体が再生可能エネルギーの利用等により地球規模の気候変動防止にどの程度貢献することができるのか、あるいは、その法的限界はどこにあるのか、ということが議論されてきた。

(47) Klaus Lange, Kommunalrecht, 2.Aufl.2., Mohr Siebeck, 2019, S.26.Rn.66.

(48) 前掲注(44)・勢一100頁。

(49) Jahn, Öko-Diktatur im Rathaus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6.2008

(2) 再生可能エネルギーの利用等による気候変動防止措置

自治体が再生可能エネルギーの利用という方法で気候変動防止に貢献する方法は、いくつか存在する。その代表的な例は、自治体が条例により、地域冷暖房システムの接続・使用義務を課すという方法である。これは、一定地域内の建物群に熱供給設備から、温水などの熱媒を地域道管等を通して供給し、冷暖房を行うシステムのことである。地域冷暖房システムは、個別の建物では利用困難な未利用エネルギー（地下鉄等の排熱など）の活用が可能であり、省エネ効果などが期待されている。

しかし、自治体が気候変動防止のみを理由に地域冷暖房システムの利用と接続を強制する場合に一定の法的な限界があるとされてきた⁽⁵⁰⁾。地域冷暖房システムの利用と接続強制は、各州の市町村法（*Gemeindeordnung*）に基づいた条例により行うことができる。ところが、多くの市町村法では、地域冷暖房システムの利用と接続強制を行い得る場合を「公共の必要性（*Öffentliches Bedürfnis*）」としていたところ、裁判例によれば、このような「公共的な必要性」は、特定の地域の問題を解決する場合にのみ存在するため、気候変動防止のみを理由にはできないとされてきた⁽⁵¹⁾。

地域冷暖房システムの利用以外に自治体が気候変動防止に寄与する方法として、*B a u G B*に基づくBプランがある。自治体は、*B a u G B* 9条（Bプランの内容）に基づき、Bプランの指定をすることができる。気候変動との関連では、後述するように、2004年の*B a u G B*の改正が注目される。同年の改正では9条1項23号に（b）が追加され、太陽エネルギーに関する指定も可能となった⁽⁵²⁾。これに加えて、1条5項（Bプランの原則を定めた規定）に「気候変動防止全般にも責任を持つ」という文言が補充的に挿入された。これらの規定により、自治体がBプランを策定する際に、再生可能エネルギーの利用や効率的なエネルギーの利用等を考慮できるようになった。

しかし、地域冷暖房システムの強制利用・接続を条例で義務付けることができるか否かが問題となった事案において、連邦行政裁判所は、自治体が*B a u G B* 9条

(50) Eberhard-Schmidt-Abmann, Anschluss-und Benutzungszwang bei der Fernwärmeversorgung: Kommunlaem Aktivismus Grenzen setzen!, ZHR 170(2006), 489ff.

(51) Kurt Faßbender, Kommunale Steuerungsmöglichkeiten zur Nutzung erneuerbarer Energien im Siedlungsbereich, NuR(2009), 619.

(52) BGBl.I S.3018, 3081f.

1 項23号に基づいて特定の大気汚染物質の使用を禁止することは、Bプランを策定する際の都市計画上の理由からのみ可能であり、したがって、限定された地域の事情がある場合にのみ可能であるとの見解を示した⁽⁵³⁾。

以上にみたように、自治体は、各州の市町村法やB a u G Bに基づいて、気候変動防止を目的として、地域冷暖房システムの強制利用・接続や太陽光発電設備などの再生可能エネルギーの利用を促進することができる。他方で、再生可能エネルギーの利用促進のための規制には、地域性という法的な限界が存在するとされてきた。

3 建設計画法と気候変動防止

(1) 建設基本計画におけるFプランとBプラン

B a u G Bの中心をなすのは、建設基本計画である(Bauleitplanung)。これは、当該地域の総合計画のことを指し、地方自治体における土地の建築利用及びその他の利用を同法典に従って準備し管理することとされる(B a u G B 1条1項)。前述の通り、地方自治体は、都市建設の発展と秩序に必要な場合には、建設基本計画の策定義務を負う(同条3項)。また、建設基本計画の目標(B a u G B 1条5項)やそれを策定する際に考慮すべき事項が定められている(同条6項)。

建設基本計画は「準備的な建設基本計画」としての「土地利用計画(Flächennutzungsplan)(Fプラン)」と「拘束力のある建設基本計画」である「地区詳細計画(Bebauungsplan)(Bプラン)」により構成されている。土地利用計画は、行政内部で拘束力を持つに過ぎず、土地の所有者に対する法的拘束力を持たないが、地区詳細計画は、地方自治体の条例として定められ、建築利用の指定を含み、法的拘束力を有する(B a u G B 8条1項)。

FプランとBプランは、気候変動防止の手段となる。例えば、Fプランは、自治体のエネルギー供給を総合的に計画するために不可欠の手段である。Fプランの中には、風力発電所や再生可能エネルギー施設などの用地に係る事項を表示できる(B a u G B 5条2項2号b、4号など)。Bプランでは、後述するように、気候変動に影響を与える特定の大気汚染物質などの使用等を禁止する用地の指定などができる。

(53) BVerwG, Urteil.vom.25.1.2006-8 C13/05, NuR 2006, S.703, 705.

(2) 気候変動防止は地域の問題か？

① 2004年のB a u G B改正

ドイツでは、2004年のB a u G Bの改正⁽⁵⁴⁾において、同法の中に気候保護に関する条項が挿入された。同年の改正では、B a u G B 1条5項の中に気候保護全般の責任が挿入された。

すなわち、同条項は、「建設基本計画は、気候保護全般にも責任を持って、人間たるに相応しい環境を確保し、自然的な生活基盤を保護及び発展することに貢献しなければならない」と規定された。この改正により、自治体の建設基本計画は、当該自治体の地域との関係だけで実施されるべきではないことが、明らかにされたかのように思われた。

しかしながら、2004年のB a u G Bの改正後も — 気候保護に配慮した解釈が優勢ではあったものの⁽⁵⁵⁾ — 地球規模の気候保護が地区詳細計画などの決定のための独立した理由となるかどうかについては争いがあった。

例えばGärditzは、上記の条項により計画法が地球規模の気候保護に寄与し得るかについて、次のように否定的な見解を示す。曰く、「空間に関わる、つまり領域に縛られた総合的な空間計画という手段は、せいぜい地球規模のマクロな気候に対する人為的な影響を制御するためには、限られた範囲にしか適していない。ここでは、計画法の役割は、計画指定によって再生可能エネルギーによる発電所の建設に適した地域を提供することに限定される。建設計画法上の指定は、都市開発の正当性（B a u G B 1条3項1文）を必要とし、並びに、土地法上の関連性を前提とするため、建設基本計画によってグローバルな気候保護目的を直接追求することは、原則として法的には許されないことになる⁽⁵⁶⁾とする。

他方で、Wolfgang Kahlは、2004年の改正で気候保護に関する文言が挿入されたことにより、超域的な気候保護が建設基本計画等の任務に含まれるとする見解を示していた⁽⁵⁷⁾。

(54) BGBl. S.1359.

(55) 気候保護に配慮した解釈の紹介として、Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Mohr Siebeck, 2013, §3, S.118-124.

(56) Klaus Ferdinand Gärditz, Schwerpunktbereich—Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS2008, S. 324(328).

(57) Wolfgang Kahl, Klimaschutz durch die Kommunen—Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, Heft 9, S.395(395f).

こうした不明確性ゆえに、自治体が地球規模の気候保護を独自の目的として地区詳細計画などを策定することは困難であった。特に、地球規模の気候保護を目的として法的拘束力のある地区詳細計画などを提示した場合、住民から行政訴訟を提起されるなどのおそれがあった。

② 2011年のB a u G B改正

こうした状況を克服するために、2011年に再びB a u G Bが改正された⁽⁵⁸⁾。この改正の中心点の1つは、建設基本計画における気候変動防止の考慮を明示したことである（1条5項2文）。新たに改められた1条5項2文は、「建設基本計画は、人間たるに相応しい環境を保持し、自然的な生活基盤を保護・発展させ、気候保護及び気候適応を、特に都市の発展において促進することに寄与しなければならない」とした。ここでは、建設基本計画が「気候保護」と「気候適応」に資することが明記された。

さらに、同年の改正では、1 a 条5項が新たに挿入された。これは、気候変動防止条項と呼ばれているが、気候変動に対抗する措置及び気候変動に適応するために役立つ措置の両方において、気候保護の必要性が考慮されることを明確にした（1 a 条5項1文）。この原則は、計画上の比較衡量（1条7項）においても考慮される（1 a 条5項2文）⁽⁵⁹⁾。

2011年のB a u G Bの改正により、地球規模の気候変動防止が自治体の計画において考慮されるのか否かという論争に終止符が打たれた⁽⁶⁰⁾。この改正により、地球規模の気候を保護することが、建設基本計画の任務であることが明確化された。そして、このことは、自治体が、地区詳細計画における「都市計画上の根拠（städtebaulichen Gründen）」（9条1項）として、地球規模の気候保護も考慮できるという帰結をもたらす。もちろん、気候保護の利益は1つの衡量要素に過ぎないため、それが他の利益に優先するわけではない。そのため、自治体には、地区詳細計画において気候保護利益を優先する義務はない。しかし、多数説は、同

(58) BGBl. S.1509.

(59) 2011年の改正については、Martin Kment, Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung—Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen?, DVBl, Heft 18/2012, S.1126.前掲注(44)・勢一102—103頁。

(60) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunalen Klimaschutz, §3, S.128.

年の改正の趣旨に鑑みれば、自治体は、地区詳細計画等を策定する際に（従来よりも）気候保護利益を十分に考慮しなければならないとする⁽⁶¹⁾。

具体的には、自治体は、9条1項に基づく地区詳細計画を利用する際に、気候保護の利益を考慮に入れながら様々な用地指定を行うことができる。例えば、自治体は、同項23号aを用いて、地球規模の気候変動に影響を与え得る特定の大气汚染物質の使用等を制限できる⁽⁶²⁾。従前、同項による規制は、当該自治体区域内の公害問題を改善することに主眼が置かれてきた。しかし、2004年の改正以来、地球温暖化防止のための同項を利用することは否定されなくなった。同項が参照する連邦イミシオン防止法3条1項にいう「環境に有害な影響」は広く定義されており、一般公衆の保護も含まれているからである。したがって、地球全体の気候にだけ影響を与え得る汚染物質を規制することも可能となる。ただし、「特定の大气汚染物質」のみの使用等を禁止できるに過ぎないため、例えば「全ての気候に悪影響を与える燃料」を使用してはならないというような規制はできない⁽⁶³⁾。

また、9条1項23号bにおいても気候保護の利益を考慮することができる。2011年の改正以前の同項は、「建築物を建築する際、太陽光エネルギー等の再生可能エネルギーを利用するために特定の構造的措置を講じなければならない用地」と定めていた。しかし、これを根拠に、新築建物に再生可能エネルギー設備の設置義務を地区詳細計画に盛り込むことができるのか、それとも、その利用を促進するような要件だけを設けることができるのかという問題があった。2011年の改正では、「建築物やその他の構造物を建築する際、再生可能エネルギー又は熱電併給システムに由来する電気・熱・冷気の生産・利用・蓄積のための特定の建築上及びその他の技術的措置が取られなければならない用地」と改められた。この改正で重要なのは、「その他の技術的措置」と「その他の構造物」という概念が挿入された点である。「技術的措置」という文言を選択したことで、考えられ得るすべてのシステムをカバーできるようになった。さらに、「建築物」に加えて「その他の構造物」にも適用対象を広げた。例えば、太陽光発電設備を

(61) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.130f, a.a.O.(Anm.58), Kment, DVBl, Heft 18/2012, S.1127.

(62) 同項は、「連邦イミシオン防止法にいう環境への有害な影響から保護するために、特定の大气汚染物質を使用しない、または、限られた範囲でのみ使用することができるような区域」を指定できる旨定めている。

(63) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.149ff.

設置できる「その他の構造物」の例としては、防音壁などが挙げられている⁽⁶⁴⁾。

(3) 気候変動防止のためのその他の措置

ドイツの地方自治体にとってのFプランやBプランは、気候保護という利益を計画の中で考慮する上で重要な手段となる。他方で、ドイツの地方自治体は、それ以外にも規制条例利益を都市計画の中に盛り込むための手段を持っている。例えば、B a u G B 11条によれば、ドイツの地方自治体は、私人と都市建設契約 (städtbauliche Vertrag) を締結することができる⁽⁶⁵⁾。同条1項4号によれば、「都市建設上の計画及び措置によって達成される目標及び目的に応じて、温熱・冷気・電気供給のために熱供給発電の供給網及び施設並びに太陽光発電設備を利用すること」が、都市建設契約の対象事項となる。この規定は、2004年のB a u G Bの改正により導入されたものである。この規定により、自治体が建設基本計画を通じて達成すべき目標である気候保護・適応 (1条5項2文) 及び再生可能エネルギーの利用を含むエネルギーの儉約的・効率的利用 (同条6項7号(f)) について、自治体はその責任を果たすことのできる手段が提供された⁽⁶⁶⁾。

その他にも、縮小型再開発事業 (Stadtumbaumaßnahmen)⁽⁶⁷⁾ という都市再開発の手法においても気候保護や適応が要請されている (B a u G B 171 a 条)。同条は、2011年のB a u G Bの改正により、気候保護や適応を考慮する方向で改正された⁽⁶⁸⁾。縮小型再開発事業とは、都市機能の著しい喪失の影響を受けた地域において、持続可能な都市構造を形成するための調整を行う事業をいう (同条2項)。都市機能の著しい喪失は、住宅用建物が恒常的に過剰供給されている場合の他、気候保護と適応に関する一般的な要請が満たされていない場合に発生する (同条2項2文)。この事業は、気候保護や気候適応の一般的な要請に貢献しなければならない (同条3

(64) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Schmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.153-160.

(65) 都市建設契約と気候変動防止との関係については、Michael Krautzberger, Städtbauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen, DVBl Heft 12/2008, S.737ff.なお、川合敏樹「環境法におけるパートナーシップ形成の促進・強化に関する予備的検討」前掲注(39)・野呂＝岡田＝人見＝石崎所収182頁も参照。

(66) a.a.O.(Anm.64), Krautzberger, DVBl Heft 12/2008, S.737(742).

(67) 訳語については、前掲注(44)・勢一103頁を参考にした。

(68) Michael Krautzberger, Klimaschutz als Aufgabe der Stadterneuerung und des Stadtumbaus, DVBl Heft2/2012, S.69f.

項1号)。自治体は、縮小型再開発事業が実施される地域を再開発地域としての決議として決定する(171b条1項)。この場合、自治体は、建設基本計画に定められた目標である気候保護と気候適応を考慮することができる⁽⁶⁹⁾。

(4) 小 括

以上にみたように、ドイツの地方自治体は、地球規模の気候変動に配慮した都市開発を行うことが可能である。建設基本計画や地区詳細計画をはじめとする計画法の手段により、ドイツの自治体は、国際的な自治体のネットワークなどの非公式の気候保護コンセプトが開発したアイデアを都市開発において取り入れ実施することが可能である⁽⁷⁰⁾。

とりわけ、2011年のB a u G Bの改正は、自治体が地球規模の気候保護を行い得ることを明確化し、かつ、その権限を拡張した。このような連邦法の改正により、自治体はより一層多くの気候保護のためのアイデアを都市計画において実施できるようになった。このことは、自治体の都市計画が連邦レベルでの気候保護対策やエネルギー転換に不可欠な構成要素であることを示しているように思われる。

4 建築秩序法と気候変動防止

(1) 建築秩序法と気候変動防止の関係

建築秩序法は、伝統的には危険防禦(Gefahrenabwehr、古典的危険防禦)に属する分野であると言われてきた。これは、プロイセン一般ラント行政法に定められた危険防禦という任務の遂行が、警察の権限に属していたことに由来する(Baupolizei)⁽⁷¹⁾。

確かに、気候変動防止は、いわゆる狭義の「危険」概念⁽⁷²⁾には含まれないため、一見すると気候変動防止と危険防禦を前提とする建築秩序法とは関係がないように見える。しかし、気候変動防止と建築秩序法は密接な関係にあることが指摘されている。曰く、「建築秩序法は…再生可能エネルギーの利用によって、気候変動防止と密接な関連性を有する。なぜなら、気候変動が人間にもたらす『危険』を、建物

(69) a.a.O.(Anm.67), Krautzberger, DVBl Heft 12/2012, S.73.

(70) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunalen Klimaschutz, §3, S.117.

(71) a.a.O.(Anm.44), Krebs, Baurecht, S.515.

(72) 公的安全性・秩序に対する危険が存在する場合に限り公権的干渉を許容するというもの。

の構造や建物に設置されるエネルギーシステムの『設計』によって軽減する、あるいは、軽減できるからである」。したがって、「建築秩序法は、狭義の危険がある場合にのみ効力を発揮するのではなく、危険予防（Gefahrenvorsorge）や、この閾値よりも低い他の目的（汚染の防止など）にも役立つ」。(73)

実際に、各州の建築基準法の規定の中にも再生可能エネルギーの利用等により、気候変動防止を図ろうとする例がある。例えば、ブレーメン州建築基準法（BremBauO）86条2項は次のように規定する。すなわち、「ゲマインデは、危険、環境汚染、許容できない迷惑行為（unzumutbaren Belästigungen）を回避するため、または自然の生活基盤の保護のため、特にエネルギーの合理的利用、再生可能エネルギーの利用、バイオマスの利用のため、地域の状況に応じて正当化される場合には、条令により、特定の燃料の使用をゲマインデの区域またはその一部で禁止すること、及び、近・遠距離熱供給用の設備への接続およびそれらの利用を定めることができる」。気候変動防止は、上記の「自然の生活基盤」の中に含まれるため、同条項は、再生可能エネルギー等の利用により気候変動防止を図る例と考えることができる。

建築秩序法による気候変動防止策と地域性との関係が問題となった事案として、マールブルク市ソーラー条例事件がある。以下では、この事件の検討を通じて、建築秩序法における自治体の気候変動対策の可能性と限界を検討する。

（2） マールブルク市ソーラー条例（Marburger Solarsatzung）事件

① 事案の概要

大学都市としても有名なマールブルクは、当時のヘッセン州建築法（Hessische Bauordnung：HBO）81条2項⁽⁷⁴⁾に基づいて、住宅等の屋根に太陽熱集熱器を設置し、その温熱水で暖房すれば二酸化炭素排出を大幅に削減できると考え、ソーラー条例を定めた。条例の適用対象は、暖房を行う市内のすべての建物で、新築の際はもちろん、既存建物でも、増築、屋根の改修や暖房システムの交換を

(73) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunalen Klimaschutz, §4, S.215.

(74) HBO81条2項は次のような定めであった。「ゲマインデは、危険、環境汚染、許容できない不利益、不当な迷惑を避けるため、またはエネルギーの合理的な使用のための公共の福祉を理由として、地域の実情（örtlichen Verhältnissen）に応じて必要とされる場合、ゲマインデの区域またはその一部において特定の燃料の使用を禁止すること、または特定の種類の暖房を規定することができる。」

行う場合に、このシステムを全面的に設置することを求めていた。

しかし、この条例は波紋を呼び、その後次のような経過を辿った。2008年6月20日、市議会がソーラー条例を可決し、10月1日の施行を予定していた。しかし、ギーセン行政管区庁（Regierungspräsidium）が自治監督という形で介入の意向を示したため、当面の間条例は施行されなかった。2008年10月7日、ギーセン行政管区庁が条例に対して異議申し立てを行なった。この異議申し立てに対して、マールブルク市がギーセン行政裁判所に訴訟を提起した。

② ソーラー条例の概要

ドイツで最初に太陽光発電義務を導入したバーデン・ヴュルテンベルク州のヴァイプリングェンは、B a u G Bを根拠に、Bプランで義務付け、さらに開発用地を市が買収するという方法で太陽光発電設備の設置を義務付けた。これに対して、マールブルク市の場合は、州の建築法を利用して条例で義務化を試みた。その条例の内容は次のようなものであった。

ソーラー条例の目的は、公共の利益のために、エネルギーを合理的に利用（特に太陽放射エネルギー）して、地域的に適用可能で有効な対策を通じて、生活の基盤、特に気候と資源を保護することにあつた（1条1項）。そして、条例の適用範囲は、マールブルク市全域とされていた（2条1項）。

ソーラー条例は、州の建築法81条2項にいう「公共の福祉」に条例が資する理由を条例中に定めている（1条2項各号）。その中で特に注目すべきは、5号と3号である。5号は、有限の非再生可能エネルギー源を国内の再生可能エネルギーに置き換えることで、非再生可能エネルギーへの依存度を低減することを公共の福祉に資する理由として挙げる。3号では、液体及び固体の化石建材の排出量の削減、特に、マールブルク市が山に挟まれた谷間に位置しており、及び、それに伴う特殊な気象条件のもとでの大気汚染の危険性が高まるという地域特有の事情を挙げている。

条例は、以下の場合に太陽光発電を設置する義務があると規定していた。すなわち、暖房付きの建物を新築または増築する場合（4条）、あるいは、暖房付きの建物を改修する場合（5条）には、施主は、太陽光発電設備の設置及び運用を行う義務を負うと定めていた。このような義務化の特徴は、太陽光発電設備の設

置義務を、新築の建物のみならず、既存の建物についても拡大したことにあった⁽⁷⁵⁾。

また、条例は上記の義務の例外を定めていた。具体的には、都市開発や記念物保護の理由、その他重要な理由により、建物が太陽熱利用システムの利用に適さないなどの場合には、代替措置を講じることにより条例の義務は満たされるとする（4条2項、5条4項、9条1項各号）。この他、太陽放射エネルギーから電気を発生させるシステムが使用されている場合や、建物の暖房需要が、天然ガスまたは再生可能エネルギーによる熱電併給で運転される暖房システムで直接賄われている場合などにも義務は満たされる（9条1項1号、2号）。さらに、他の公法上の規定に抵触する場合、所管行政庁が、個別の事案において、不釣り合いな支出による特別の事情により、または、当該義務が不当な負担をもたらすと認められた場合には、施主の申請により太陽熱利用システム設置の義務を免除する場合や、マールブルク市と施主または所有者の間で気候保護プログラムが合意されている場合などには、義務が免除される（10条1項）。

上記の義務違反に対しては、秩序違反として1000ユーロ以下の罰金が科されることになっている（11条1項1号、2号、2項）。

③ ソーラー条例事件の主たる争点⁽⁷⁶⁾

被告ギーセン行政管区庁の主張によれば、本件の主な争点は次の点にある。すなわち、HB O81条2項は、「地域の実情に応じて必要とされる場合」に条例を制定できるとしているところ、ソーラー条例はこの条件を満たしていないため、条例制定権の基礎を欠いている。

確かに、マールブルク市の中心部は谷間という特殊な地形の場所に存在するため、気候的に不利益を被る。このため、太陽光発電設備の設置義務を課すことで、そのような地域の気候変動を防止するという点に関して、HB O81条2項にいう「地域の実情」が存在する。しかし、市の中心部以外でも太陽光発電設備の設置を課すことは、そのような地域の実情に関係なく義務を課すことになる。なぜならば、市の中心部以外において太陽光発電設備を設置することが、中心部のC

(75) Monika Böhm, Umweltschutz durch Baurecht-kommunale Solarsatzungen auf dem Prüfstand, in: Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 2009, S.247.

(76) 被告ギーセン行政管区庁の主張に基づく。

○ 2 排出量削減に寄与することが証明されていないからである⁽⁷⁷⁾。

マールブルク市は、ソーラー条例1条1項に規定されている超域的な気候変動防止という理由から太陽光発電設備の設置義務を課しているが、HBO81条2項は、気候変動防止のような超域的な理由に基づく条例制定権をゲマインデには与えていない。

以上から、ソーラー条例事件の主たる争点は、太陽光発電設備設置義務を課す条例制定権を、気候変動防止という超域的な根拠で正当化するのか、それとも、地域的な根拠で正当化するのかという点にあった。では、この点についてギーセン行政裁判所はどのように判断したのであろうか。

④ ギーセン行政裁判所2010年5月12日判決

ギーセン行政裁判所は結論としてソーラー条例を無効であると判断した。その理由は、2つある。第1に、連邦法として2009年に施行した再生可能エネルギー熱法において、建物を新築する際に再生可能エネルギーを冷暖房の熱源に使用する義務が規定されているが、これと異なる義務を条例で新築建物に課することはできないと判断したことである。第2に、市民に急に重い義務を課すことは、相当性がないとされた。具体的には、新築の際に加え、増築・屋根の改修や暖房システムの交換を行う場合も太陽光システムを全面的に設置する必要があり、段階的な経過措置も提供されていないことが、基本法14条に定める財産権を侵害するものであると判断した。加えて、連邦法が適用免除している床面積50㎡以下の建物も、義務から除外する必要があると判示した。

ギーセン行政裁判所は、上記の第1の点についての判決理由の中で、超域的な気候変動防止という目的を以ってソーラー条例を制定し得るかどうかについて述べている。まず、裁判所は、ソーラー条例がHBO81条2項にいう「地域の実情に応じて」必要とされなければならないことを正しく認識している。その上で、そのような「地域の実情」として、マールブルク市が傾斜地や谷間という特殊な地形条件の地域にあることと、それに伴って市街地が様々な排出物で強く汚染(Vorbelastung)されていることを指摘する⁽⁷⁸⁾。このため、太陽光発電設備の設

(77) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.80.

(78) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.134.

置義務は、CO₂の大幅な削減につながるため、環境を改善するための手段となると判断した⁽⁷⁹⁾。かくして、ギーセン行政裁判所は、HBO81条2項に基づいて、ゲマインデ（マールブルク市）は当該市の全域において環境汚染を回避するための規制をすることができるとした。

⑤ 判決に対する評価

上記にみた通り、ギーセン行政裁判所は、ソーラー条例を正当化する根拠として、マールブルク市が特殊な地形にあることと、それに伴い市街が様々な排出物で汚染されることを挙げた。他方で、そのような地域的な事情を求めつつも、太陽光発電設備設置義務がCO₂の削減（地球規模の気候変動の防止）に寄与することも認める。また、そのような地域的な事情がない市の中心部以外でも、上記の義務を課すことを認めている。

建築秩序法は、個別の建築物の規制・誘導を行う分野であることはすでにみた。ここでの規制の目的は、個別の建築物が公共の安全と秩序に与える脅威の回避にある。気候変動問題との関係で言えば、建築秩序法による規制は、個別の建築物が、どの程度気候変動に影響を与えるのかを考慮に入れる必要がある。しかし、個別の建築物が気候変動に与える影響を測ることは困難である。

この点、ギーセン行政裁判所は、そのような個別的な関連性を求めなかった。むしろ一定の地域的な事情が認められれば、規制の効果が超地域的な性質のものであっても問題はないとした。この意味では、地域の環境保護利益の追求を狭く解釈していない。学説の中にも、条例の正当化根拠として、局地的な気候への影響を求めることは適切ではないとする見解が提起されている⁽⁸⁰⁾。

(3) 小 括

マールブルク市ソーラー条例事件は、正当な法的根拠があれば、自治体は、一定の地域的な事情があれば、建築秩序法において地球規模の気候変動防止に寄与し得るということを示した。ただし、自治体は、地球規模の気候変動防止という利益のみを根拠に条例を制定することはできない。むしろ、条例を制定するためには、地

(79) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.134.

(80) a.a.O.(Anm.74), Böhm, Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 2009, S.249, Anm.30.

域的な環境利益（地域の気候に対する不利益）を保護するという地域的な関連性がある程度必要となる。裏から言えば、自治体は、グローバルな利益の名の下に基本w権などの法治国家原則を無視してはならない⁽⁸¹⁾。この点、ギーセン行政裁判所は、条例が定める経過措置が十分ではないことを理由に条例の一部を違法とした。とはいえ、局所的な気候に対する個別の建築物の影響を厳格に求めるべきではない。そのような態度は、自治体が気候変動防止に寄与する可能性を過度に狭めることになるからである。

以上から、自治体が気候変動防止のために建築物に規制を行うにあたっては、地域的な関連性が必要である一方、それを厳格に求めることは適切ではないように思われる⁽⁸²⁾。

5 小 括

以上にみたように、ドイツの地方自治体は、建設計画法及び建築秩序法において、地球規模の気候問題に対して関わる権限を与えられている。これらの法的枠組みは、ドイツの地方自治体がグローバルな地球温暖化防止策を実施するための大きな可能性を秘めていることを示しているように思われる。このため、都市の国際的ネットワークで形成されるベストプラクティスやルールを受容することや、そのようなネットワークに参加することは、単なる象徴的な政策に留まることはない。

他方で、自治体は地域における事務を処理する以上、その地域との関連性を全く無視して地球規模の気候変動防止に向かうべきではあるまい。気候保護という地球規模の利益は、法治国家原則や他の公的・私的利益との関係性の中で考慮されなければならない。

V まとめと展望

国家による気候変動防止策が十分な成果を上げ得ない以上、都市や地方自治体による政策が今後ますます重要になってくることが予想される。ICLEIや市長誓約などの都市の国際的ネットワークは、中央政府・国家による政策とは別の観点からのルール作りや実

(81) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.319.

(82) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunalen Klimaschutz, §4, S.233.

践の積み重ねを行うことにより、国家の政策の不十分な点を補完する機能を果たしている。また、そこで形成された実践を各国の自治体が国内で実施する可能性を提供することにより、グローバルスタンダードの形成に寄与するとともに、国家の外交政策の迂回路を開いている。

他方で、地方自治体は国家行政の一部であるから、その活動が正統であるためには国家との紐帯が必要である。都市の国際的ネットワークは、自治体が国家とは別の観点から活動する根拠を与えるものである点で、国家の正統性を迂回するものである。こうした都市の国際的ネットワークが国家との関係において正統性を有するかどうかについて、引き続き検討していく必要がある。

また、自治体が地球規模の気候保護を行い得るためには、その地域的な関連性を考慮に入れる必要がある。もっとも、地域的関連性を厳格に求めることは、自治体が気候変動問題に対して関与する可能性を縮減することになる。都市や自治体が気候変動防止に対して果たす役割が重要性を増しつつあり、また、自治体の利益、国の利益、さらには、国際社会の利益が分かち難く関係しているのが気候変動問題である以上⁽⁸³⁾、地域的関連性は鷹揚に解するべきであろう。さらに、自治体がグローバルな気候変動問題に対応するためには、国内法の整備が重要となる。地球規模の気候変動防止を自治体が行い得るためには、どのような法的根拠が必要とされるべきなのか、「地域性」という観点も含めて引き続き検討していくことが求められよう。

(みやお りょうすけ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：気候変動／グローバル化／地球温暖化／都市計画

(83) 象牙取引規制を例に自治体が国際条約及びそれを実施する国の法律をどのように実施できるかを検討するものとして、北村喜宣「環境条約国内実施法としての国事務完結型法律と自治体の役割（上）（下）」自治総研511号（2021年）40頁以下、512号（2021年）25頁以下、特に27-29頁を参照。