
論 説

脱炭素における都市法の果たす役割：

イギリス法との比較を通じて

洞 澤 秀 雄

1. はじめに
2. イギリスにおける政策統合の仕組み：2008 年気候変動法
3. イギリス都市農村計画法と脱炭素
 - (1) 法律における気候変動の考慮に係る規定
 - (2) 国の計画政策における脱炭素の考慮の要請
 - (3) 交 通
 - (4) 再エネ発電施設と土地利用
 - (5) 熱 利 用
 - (6) 建築規制による建築物省エネと、都市計画による上乘せ規制
 - (7) 気候変動委員会による評価
 - (8) 補論：気候変動訴訟を通じた脱炭素の考慮の要請
4. 日本の都市法と脱炭素
 - (1) 温対法における政策統合の仕組み
 - (2) 都市計画等の土地利用計画の策定における脱炭素の考慮
 - (3) 自治体による独自の制度的担保
5. 日本とイギリスの比較
6. おわりに

1. はじめに

政府によって 2050 年カーボンニュートラルが宣言され、それが地球温暖化対策の推進に関する法律（以下、「温対法」とする）2 条の 2 において基本理念

として「脱炭素社会」が示されている。そして実現に向け、2021年の温対法改正を含め、脱炭素の観点から法制度が整備されてきている。また、地方自治体としても、2050年カーボンニュートラルの決意・コミットメント（いわゆる「ゼロカーボンシティ宣言」）が多くの自治体でなされるとともに、国における「地域脱炭素ロードマップ」を通じて地域脱炭素が推進されている。

そうしたなかで、2021年の地球温暖化対策計画では、目標達成のための対策・施策として、国においては「多様な政策手段を動員した地球温暖化対策の総合的推進」、地方自治体においては「地域の自然的社会的条件に応じた施策の推進」などが掲げられている¹⁾。このためには様々な手法が用いられることになるが、法の役割も重要であると考えられる。というのも、脱炭素を含む温暖化対策は、温対法とその所管省や所管部局のみによって担われる段階ではなく、全政策分野において対応が求められるようになってきているからである。そうすると、既存の政策分野において脱炭素が適切に考慮される形で政策が形成されるよう、そして既存の政策分野における手法を通じて当該政策が実施されるよう、法的担保が必要になると考えられる。

具体的には、上の地球温暖化対策計画は、国による総合的推進として、「政策や事業の立案と実施において、脱炭素を主要課題の一つとして位置付けることが重要である。」とするが、既存の政策や事業に係る法制度において脱炭素の考慮をし、脱炭素に係る計画と調整をするといった脱炭素の組み込みや統合がなされるべく、法的措置が求められよう。また同計画は、地方の役割として、「再生可能エネルギー等の利用促進と徹底した省エネルギーの推進、脱炭素型の都市・地域づくりの推進」²⁾などを例として挙げるが、いずれも土地利用や建築に係る既存の法制度における手法が存在しているため、それが脱炭素に資するようになる法的担保も求められよう。これは、「諸法の環境法化」や「開発法のグリーン化」³⁾と指摘される法改正がなされたのと同様に、

1) 「地球温暖化対策計画」（令和3年10月22日閣議決定）23、25頁（以下、「地球温暖化対策計画」とする）。

2) 同上25頁。

3) 及川敬貴『生物多様性というロジック——環境法の静かな革命』（勁草書房、2010

既存法の脱炭素化といえよう。

こうした既存法の脱炭素化を検討する際に、本稿は都市法を対象とする。その理由としては、温対法が地方での政策実施手段である地方公共団体実行計画の区域施策編において、「都市機能の集約の促進、公共交通機関の利用者の利便の増進、都市における緑地の保全及び緑化の推進」、「太陽光、風力その他の再生可能エネルギー……の利用の促進」（同法21条3項）など、都市計画を含む土地利用計画と関わる事項を定めることとしているため、既存の都市法との関係が問われるためである。

これに加えて法的な観点からも、都市法を検討する意義がある。第1に、都市法の分野は、法令において多様な考慮事項や計画間調整が明記され、計画策定などにおいて考慮や衡量が図られる。脱炭素やそれに係る計画が法令に明記されることで、脱炭素の適切な考慮等が担保されるがゆえに、法律の役割が重要である。加えて、脱炭素は環境一般に係る考慮事項に含まれるが、他方で、脱炭素は他の環境に係る考慮事項よりも個人の権利利益と直接関わりにくいがゆえに、十分な考慮がなされない危険性がある。それゆえに、より抜本的な対応が必要な現状においては、環境一般とは別に考慮することや重み付けをすることを求めるといったように、法制度による対応が期待される分野でもある。

第2に、都市法の分野は意思決定が分権化されている分野であるため、各地域において実現を図るための制度設計についての検討が必要となる。政府の「地域脱炭素ロードマップ」では、法的手法をあまり用いずに横展開による全国実施を期待するものとされているが、十分展開されない場合には法の役割も検討されることになろう⁴⁾。

こうした状況は、筆者の研究対象であるイギリスにおいても類似してい

年) 63–65頁、北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）24頁。

4) 適応策との関係においても、都市法は大きく寄与しうる分野である。しかしながら、適応策の多くは、都市や土地に係る既存の制度における考慮事項の延長上に位置付けられるのに対して、緩和策としての脱炭素については既存の制度の延長上での自動的に考慮事項となりがたい面があるため、別段の法的考察が求められよう。

る。イギリスでは、2050年ネットゼロ (Net Zero) の目標の下で、全政府的な対応が求められ、また、多くの自治体で気候緊急宣言 (Climate Emergency Declarations) がなされてきている。そのなかで、自治体による施策として計画制度が重要と位置付けられ⁵⁾、そのための法制度的対応や法的議論がなされてきている。そこで本稿は、日本法の現状について考察をするために、イギリス法との比較法による検討を行うこととする⁶⁾⁷⁾。

イギリス法 (特にイギリス都市法)⁸⁾を比較対象とする意義について、もう少し触れておこう。第1に、イギリスでは、2008年気候変動法を中心に、気候変動への先進的な法制度的対応がなされ、その下でネットゼロに係る全政府的な政策対応と地方での実現について、意識的な議論がなされてきている点がある⁹⁾。第2に、脱炭素の考慮事項としての組み込みが重要になってきて

5) HM Government, *Net Zero Strategy* (2021) 87 and 163; Climate Change Committee, *Local Authorities and the Sixth Carbon Budget* (2020) 33.

6) 日本法に関する検討としては、環境法政策学会誌での報告に基づく論考で論じている (洞澤秀雄「カーボンニュートラルに対する都市計画・土地利用計画の寄与」環境法政策学会誌 26号 [2023年] 26頁以下)。同論文と本稿の日本法の議論には多少重複する部分がある。

7) イギリスにおける脱炭素に係る都市計画の寄与については、都市計画学における一定の先行研究がある。村木美貴・小倉裕直「低炭素型都市づくりのための規制・誘導方策に関する一考察——ロンドンの取組みを通して」都市計画論文集 43巻 3号 (2008年) 355頁以下、村木美貴・菊池啓「英国における都市計画を通じたCO₂排出量削減に関する一考察——分散型エネルギーネットワークと熱導管接続義務に着目して」都市計画論文集 47巻 3号 (2012年) 937頁以下、須永大介・村木美貴「英国の地方都市におけるCO₂排出量削減方策に関する一考察——エクセター都市圏の官民連携の取組みに着目して」都市計画論文集 50巻 3号 (2015年) 980頁以下。

また、脱炭素と土地利用計画に係る比較法研究として、例えば、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用：事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用』(勁草書房, 2016年)、山田洋「気候変動対策としての鉄道整備? ——『法律による計画 (Legalplanung)』の復活」獨協法学 112号 (2020年) 351頁以下がある。

8) 主にイングランド、ウェールズに係る検討が中心である。2008年気候変動法の下での気候変動対策はUK全体にわたるものであるが、分権政府ごとに独自の気候変動政策があるとともに、本稿が対象とする都市法の部分は分権化されており、多くの法律がイングランドとウェールズのみを対象としているためである。

9) HM Government (n 5) Chapter 4iv and 4v.

いるなかで、都市法分野は、イギリスにおいて法制度上の対応がなされ、実践の積み重ねもある分野である。他方で、多様な考慮事項に係る利害調整において、脱炭素が十分に考慮されない制度的課題も指摘されている。このように法制度的対応がなされつつも、その課題も見えるがゆえに、今後の日本法のあり方を考える際の参考になると考えられる。

2. イギリスにおける政策統合の仕組み： 2008年気候変動法

気候変動に対する対応は全省庁に求められるものであり、2050年ネットゼロの達成には各分野での脱炭素に向けた取組みを積み重ねてゆく必要がある。それには脱炭素の組込み (embedding) や政策統合 (integration) が求められるよう¹⁰⁾。それゆえ、個別分野に係る都市法について見てゆく前に、イギリスにおいて気候変動に係る政策統合を促進し、それを担保するための法的仕組みについて考察してゆく。

イギリスにおいては2008年気候変動法 (Climate Change Act 2008) がその役割を果たしている。同法は、世界で初めて削減の数値目標を法定化し、また、カーボンバジェットや(以下で扱う)気候変動委員会といった興味深い仕組みを用意するものであることから、世界的に著名であり、日本においても紹介・検討がなされている^{11) 12)}。

10) HM Government (n 5) Chapter 4iv; Climate Change Committee, *Progress Report to Parliament* (2022) 28 and 425.

11) 日本語文献として、岡久慶「英国2008年気候変動法——低炭素経済を目指す土台」外国の立法240号(2009年)88頁以下、奥真美「イギリス(UK)における気候変動法政策の動向」環境法研究12号(2021年)77頁以下。

12) 2021年に、Brexit後の環境に係る包括的な法制度として「2021年環境法」が制定された。しかしながら気候変動に関しては、2021年環境法は規定を置かず、2008年気候変動法における気候変動委員会の仕組みが継続している (Environment Act 2021, ss 23(5) and 29(3))。なお、Brexit後におけるEU環境法に代わるイギリスの環境法

2008年気候変動法は、脱炭素を含む気候変動に係る組込みや政策統合を実体的に規定しているわけではなく、目標設定と政策・進捗に係る報告書、気候変動委員会による助言と勧告、国会への報告といった仕組みによって、組込み等を可能なものとしている。脱炭素に係る緩和策について、同法はまず、2050年の長期的な数値目標の設定、そのための5年ごとのカーボンバジェットの設定を主務大臣に求めている¹³⁾。また主務大臣は、カーボンバジェットを達成するための提案と政策を策定し、国会に報告するとともに、年度ごとの排出声明なども国会に提出し、進捗状況を報告することとなっている¹⁴⁾。こうした手続について、独立した諮問機関である気候変動委員会(Climate Change Committee)が主務大臣に助言、勧告をし、進捗報告書を国会に提出する仕組みとなっている¹⁵⁾。

気候変動委員会は、諮問を受けて答申をする受動的な機関ではなく、上記の目標の設定、政策策定、進捗などについて積極的に助言や勧告を行っている¹⁶⁾。これらを受ける政府の側も、専門的観点からの助言、勧告を概ね受け

については、洞澤秀雄「Brexitと法形成・実効性確保——環境法の視点から」榎原秀訓『現代イギリスの司法と行政的正義——普遍性と独自性の交錯』（日本評論社、2020年2月）197頁以下を参照。

13) Climate Change Act 2008, ss 1 and 4. 同法の制定経緯については、次の文献に詳しい。Thomas L. Muinze, *Climate and Energy Governance for the UK Low Carbon Transition: The Climate Change Act 2008* (Palgrave 2019).

14) Climate Change Act 2008, ss 13, 14, 16 and 18.

15) *Ibid*, ss 33–38. 気候変動委員会の独立性が重要であり、より一層の独立性が求められると指摘されている (Sam Fankhauser, Alina Averchenkova and Jored Finnegan, *10 Years of UK Climate Change Act* (CCCEP 2018) 12–13 and 32 and 35)。

政府によるカーボンバジェットは数値のみであるが、気候変動委員会による関連分野全てにわたる詳細な報告書を基礎にしたものであるため、それぞれの所管省庁は対応が求められる (例えば、Climate Change Committee, *The Sixth Carbon Budget: The UK's Path to Net Zero* (2020); Climate Change Committee, *The Sixth Carbon Budget: Building* (2020))。また、同委員会による進捗報告書も同様に網羅的なものであり、それへの政府の応答においては、所管省庁が対応や方向性を示す必要がある (Climate Change Committee (n 10); HM Government, *Government Response to the Climate Change Committee: Progress in Reducing Emissions* (2021))。

16) 気候変動委員会は、個別の係争事案において意見が求められることもあり、シェー

入れている。それゆえ気候変動委員会は、監督権限を有してはいないものの、気候変動に係る大臣の国会への説明責任を実質化しているといえよう。

2008年気候変動法は、このような仕組みによって、脱炭素を含む気候変動を各政策分野に組み込み、政策統合をすることを実現しようとしている¹⁷⁾。この仕組みについては、法目的達成のための透明性、説明責任、政治的プレッシャーが生み出されると評価されている¹⁸⁾。さらに、気候変動委員会の詳細な報告書等とその地位から、気候変動に係る政治議論に変化を生じさせているとも評価されている¹⁹⁾。他方で同法は、日本の温対法における地方公共団体実行計画のように、自治体による計画等の手段を設けていない。自治体による脱炭素においては、(脱炭素の考慮が組み込まれた)個別法の制度が用いられることになる。都市法分野においては、都市農村計画法制とその下での自治体の地方計画がそれに当たる。

ルガス開発や空港拡張に関してそれぞれの報告書が提出されている。See Fankhauser et al, *ibid*, 28.

- 17) 適応策においても、2008年気候変動法の仕組みが政策統合を促すものとして作用している。主務大臣が気候変動リスク評価 (Climate Change Risk Assessment) と報告書を国会に提出し、適応に係る国レベルのプログラムも作成して国会に提出するとともに、気候変動委員会がリスク評価報告書について主務大臣に助言をし、また、適応プログラムの進捗に関して (緩和の進捗に係る報告書に含めて) 議会で報告するといった形である。このように、主務大臣を中心に、気候変動委員会が進捗管理をし、全体を国会が監視する仕組みによって、適応策における政策統合をも含む実現が図られる仕組みとなっている。なお、日本語文献としては、朝賀広伸「イギリスにおける気候変動への適応法制に係る研究」環境法研究 13号 (2021年) 59頁以下を参照。
- 18) Client Earth, *The UK Climate Change Act 2008: Lessons for National Climate Laws* (ClientEarth 2009) 6. See also ClientEarth, *Mind the Gap: Reviewing the Climate Change Act* (ClientEarth 2016) 31.
- 19) Fankhauser et al (n 15) 21–22.

3. イギリス都市農村計画法と脱炭素

(1) 法律における気候変動の考慮に係る規定

(a) 自治体の地方計画と気候変動：2004年計画・強制収用法

イギリスでは、2000年代からの気候変動政策が展開されるなか、計画分野についても2007年に政府の全国計画政策において気候変動に係る政策が示された²⁰⁾。その後、先の2008年気候変動法と同年の2008年計画法(Planning Act 2008)によって、既存の法律である2004年計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)が改正され、都市農村計画の策定において気候変動を考慮することが法的に求められるようになっていく。

現行法上、都市農村計画での意思決定において気候変動について明示的に考慮を求める規定は、上記の計画策定の段階のみであり、開発行為を認める計画許可の段階においては考慮事項としては明記されていない。その理由としては、計画許可について定める1990年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1990)は個別の考慮事項を定めていないためであり、また、計画許可の判断は、自治体の都市農村計画(地方計画)で規定された政策にのっとり、そこでの事項を考慮して行われるため、その計画策定において気候変動が考慮されることで十分であるためである²¹⁾。それゆえ、以下では計画策定の段階を中心に検討する。

20) Communities and Local Government, *Planning Policy Statements: Planning and Climate Change, Supplement to Planning Policy Statement 1* (2007).

21) 現在、ほとんどの自治体の地方計画において、脱炭素を含む気候変動の政策や基準等が明示されるようになっていく。計画許可の判断においては、地方計画にはない考慮事項を考慮することも例外的に可能であるため、計画許可段階で地方計画にはない脱炭素の考慮が問題となる場面も多少ある。その典型例は、地方計画では抑制的に解される地域や区域などでの再エネ発電開発について、中央政府の政策における再エネ発電推進の政策の考慮といったものである。例えば、地域の反対や懸念のある風力発電開発、近隣住民が反対する太陽光パネル設置といった事案においてである。

前提として、自治体による地方計画の概要を示しておこう。基礎自治体を指す地方計画庁 (local planning authority) は、当該地方の土地利用等の政策を示す地方開発文書 (local development documents) を作成する。そのなかにおいて、計画許可に係る政策や許可基準などを示す開発計画文書 (development plan documents) が含まれ、同文書は計画許可の判断において即すべき開発計画 (development plan) とされ、この文書における政策や許可基準等が計画許可において考慮事項となる²²⁾。このように開発計画文書は自治体の中心的な土地利用計画となるため、「地方計画 (local plan)」と通称される²³⁾。

その開発計画文書の策定において、「開発計画文書は、地方計画庁の区域における開発や土地利用が気候変動の緩和、適応に資するものとなるような政策を (全体として) 含まなければならない。」と規定されている²⁴⁾。計画策定における他の考慮事項として法律上明記されているものとしては、主務大臣の指針 (3(2)で検討する「全国計画政策枠組み」など) における政策等があり²⁵⁾、そこには様々な政策が含まれる。そうすると、気候変動という考慮事項は、個別項目に係る考慮事項のなかで唯一明示的に考慮が求められているものであり、考慮事項として重要なものと位置付けられている²⁶⁾。

こうした気候変動の考慮の法的担保により、自治体は地方計画で気候変動に係る緩和策と適応策について定め、それを考慮して計画許可の判断を行っている。なお、地方計画は戦略的環境影響評価の対象となっており、そこに

22) Planning and Compulsory Purchase Act 2004, ss 17 and 38. 参照、洞澤秀雄「持続可能な発展とイギリス都市計画法制度改革」札幌学院法学 24 巻 1 号 (2007 年) 51 頁以下。なお、ここでの説明はイングランドにおけるロンドン以外の地域に関するものであるが、ロンドンにおいても類似はしている。

23) 2004 年計画・強制収用法より前の計画制度では地方計画という制度が存在したが、現在では存在しない。しかし分かりやすさのためか、現在でも実務上、自治体の中心的な土地利用計画は「地方計画」と総称されている。

24) Planning and Compulsory Purchase Act 2004, s 19 (1A).

25) *Ibid*, s 19(2).

26) これとは別に、より一般的に、計画策定全般について持続可能な発展に資することも規定されている。*Ibid*, s 39.

においても気候変動が評価され、考慮されうる²⁷⁾。但しそこでは、いわば事後的に、また環境の一部として評価されるに過ぎないため、戦略的環境影響評価が脱炭素の考慮における寄与度はイギリスの都市農村計画では大きくないと思われる²⁸⁾。

(b) 全国的重要な基盤整備事業と気候変動：2008年計画法

大規模開発については、自治体ではなく国の大臣による許可制度が2008年計画法で設けられており、これにも触れる必要がある。というのは、その対象となる大規模開発として、脱炭素との関係で問題となる洋上風力発電所、火力発電所などのエネルギー施設、空港、幹線道路などが含まれ、また、後に触れる著名な気候変動訴訟がこの仕組みに係る訴訟であるため、脱炭素との関係で重要であるからである。

2008年計画法は、発電・ガス貯蔵、道路・鉄道・空港、上下水、廃棄物などに係る一定規模以上の開発を全国的重要な基盤整備事業 (nationally significant infrastructure projects) として、大臣による開発許可 (development consent)²⁹⁾ の制度を設けている。同法の下で、各分野や施設に係る全国政策声明 (National Policy Statements) が、所管の主務大臣によって策定され、そこでそれぞれの開発許可に係る許可基準等が示される。そして開発許可は全国政策声明等を考慮して判断される³⁰⁾。

こうした全国政策声明の策定及び見直しにおいて、持続可能な発展に寄与

27) *Ibid*, s 19(5); Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, reg 12(3) and sch para 6.

28) 計画許可の際にも、環境影響評価において温室効果ガスの排出、適応に係る評価がなされる。Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, reg 4(2)(c), 18(3) and sch 4, paras 4–5.

29) この development consent について、著者は以前、「開発合意」の訳語を当てていたが、それは実質的に許可であり、また合意や同意という用語では法的に誤解を招くため、「開発許可」の用語とすることとした。

30) Planning Act 2008, ss 5 and 104. 現在、政府のゼロカーボンの目標を受けて、再エネのインフラと道路ネットワークに係る全国政策声明の見直しが進められている。

することが目的とされているが、そこではさらに、気候変動の適応及び緩和と、良いデザインの実現について、特に考慮しなければならないとされ³¹⁾、特段の考慮が規定されている。また、手続においても、全国政策声明は許可基準としての政策を示す際にその理由も示すことが求められるが、その理由において、気候変動の適応及び緩和に関する政府の政策をどのように考慮したかについての説明を、特に含めなければならないと強調されている³²⁾。このように全国政策声明の策定において、実体的・手続的に気候変動に係る考慮が担保されている。

(2) 国の計画政策における脱炭素の考慮の要請

法律上は、地方自治体が地方計画を策定する際に、気候変動として緩和策と適応策に係る考慮をすることが規定されているが、それ以上の詳細な規定は置かれていない。どのように考慮するかは全て自治体任せというわけではなく、考慮に係る方向性は国による全国計画政策枠組み、及び計画政策指針において示されている。それゆえ、脱炭素に係る計画策定における考慮としては、これらにおける国の政策等を検討する必要がある。

(上述のように)地方自治体での計画策定の際には、主務大臣による指針における政策等の考慮も求められていた。その指針に該当するものが、「全国計画政策枠組み」(National Planning Policy Framework: 以下、「NPPF」とする)³³⁾と、その詳細を定める計画政策指針(Planning Policy Guidance: 以下、「PPG」とする)³⁴⁾である。いずれも自治体の地方計画を直接拘束するわけではない

31) *Ibid*, s 10(3).

32) *Ibid*, s 5(8).

33) Ministry of Housing, Communities & Local Government, *National Planning Policy Framework* (2021). 同指針については、2022年12月に改正提案がパブリックコメント手続にかけられている。気候変動関連としては、既存再エネ立地でのリプレース・延命、及び既存建築物の省エネ化を考慮事項として重み付けする変更はあるが、それ以上の変更はない。

34) PPGは、適宜のアップデートが可能ないように、文書ではなく、Web上でのみ示され

が、地方計画はその策定前に中央政府の審問官による独立審査に付され、その審査基準（いわゆる soundness test）において政府指針との適合性が審査事項となるため、これらの指針は実質的には地方計画を拘束するものとなる³⁵⁾。いずれの指針も気候変動の適応策に係る政策も提示しているが、本稿の主題である脱炭素についての緩和策に係る政策を中心に検討しよう。

まず、主たる指針である NPPF では、気候変動の緩和・適応への対応は、住宅・商業開発、インフラ開発などととも、優先的な戦略的政策の一部とされる³⁶⁾。そのうえで、「気候変動、洪水、海岸変化の挑戦への対応」とする章が設けられ、緩和と適応への計画対応が示されている。総論として、「計画システムは、洪水リスクと海岸変化を十分に考慮し、変動した気候における低炭素の将来への移行を支援すべきである」とし、その役割として、「温室効果ガス排出の抜本的削減、脆弱性の最小化、及び強靱さの改善に寄与できるように場を形成する」、「既存建築物の改修を含め、既存資源の再利用を促進する」、「再生可能エネルギー、低炭素エネルギーとその関連インフラを支援する」という点を挙げる³⁷⁾。

計画に係る一般論として、計画策定において積極的アプローチが掲げられ、新規開発に係る計画において、① 脆弱性の増加を避けること、② 立地、方位、及びデザインなどを通じて温室効果ガスの排出削減の手助けをできるようにすることが提示されている³⁸⁾。

もう少し詳細について、政府の計画政策指針（PPG）も見てゆこう。PPG は項目ごとに定められているが、気候変動の項目では、まず地方計画に係る気候変動の考慮において、2008 年気候変動法の規定と目的に沿って積極的

ている <<https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance>>（本稿の全ての URL の最終閲覧日は、2023 年 7 月 27 日である）。

35) また、国の指針は計画許可における考慮事項ともなるため、地方計画庁による計画不許可決定等に係る係争において、国の指針を考慮していないとして決定が覆されることもある。住宅開発が典型例であり、陸上風力についてもそうした例がある。

36) NPPF, para 20.

37) NPPF, para 152.

38) NPPF, paras 153–154.

な戦略を設け、当該戦略の優先項目を実現するのに協働することも含まれるとされる³⁹⁾。地方計画における具体的な寄与として、移動の必要の縮小と持続可能な交通、再エネ・低炭素エネの機会、地域エネ・熱の機会、建築物省エネ化が挙げられている⁴⁰⁾。

このように、交通、再エネ、熱利用、建築物省エネなどについて地方計画で定めることで、土地利用による気候変動への寄与が期待されている⁴¹⁾。これらについて個別に検討しよう。

(3) 交 通

交通に関しては、かねてから持続可能な交通が目標とされ、近年では脱炭素が前面に押し出されてきている。自動車から自転車や歩行への移行、公共交通の脱炭素化と利用促進、電気自動車の普及などが課題とされている。土地利用との関係では、「場を通じた脱炭素化の実現」として、交通ネットワークの整備、及び新規開発の交通アクセスにおける脱炭素化が目指されている⁴²⁾。これが土地利用計画である地方計画に期待される役割である。また、空間計画と交通政策において交通の脱炭素化原則を組み込むことも明示されている⁴³⁾。

国の計画政策としては、地方計画などの計画策定において持続可能な交通を考慮することを求め、それに資するよう、移動の必要性の縮減、歩行者・自転車ネットワークの提供、交通インフラの適地での提供などが地方計画に

39) Planning Policy Guidance, 'Climate Change', Paragraph: 001 Reference ID: 6-001-20140306 <<https://www.gov.uk/guidance/climate-change>>.

40) *Ibid*, Paragraph: 003 Reference ID: 6-003-20140612.

41) これ以外にも、(グリーンインフラとしての) 緑による寄与もある。See Planning Policy Guidance, 'Natural environment' <<https://www.gov.uk/guidance/natural-environment>>.

42) Department for Transport, *Decarbonising Transport: A Better, Greener Britain* (2021) 144. なお、交通には航空や海上交通も含まれている。

43) *Ibid*, 156.

対して求められている⁴⁴⁾。

新規開発の交通アクセスという点では、NPPF は個別の開発との関係で、新規開発について持続可能な交通手段を促進することを求め、また、歩行者・自転車による移動の重視、電気自動車の充電施設を可能とするデザインなども求めている⁴⁵⁾。さらに、交通需要を生み出す開発については、計画許可申請に交通影響評価 (transport assessment) または簡易版の交通影響声明 (transport statement) を添付することが求められ、また、中長期の交通管理に係る交通・移動計画 (travel plan) の提出も求められる⁴⁶⁾。

このように、地方計画の策定、および個別の開発の計画許可が、脱炭素に資する持続可能な交通に寄与する仕組みとなっている。

なお、自治体の交通ネットワークに係る計画としては、地方交通計画 (local transport plan) という法定計画があり、交通ネットワークの改善や投資などが計画される。同計画についても、その策定において気候変動の緩和と適応に係る考慮義務が 2000 年交通法 (Transport Act 2000) において規定されている⁴⁷⁾。

(4) 再エネ発電施設⁴⁸⁾と土地利用

イギリスにおいて再エネ発電として土地利用との関係で扱われるのは、陸

44) NPPF, paras 104–106. See Planning Policy Guidance, ‘Transport evidence bases in plan making and decision taking’ <<https://www.gov.uk/guidance/transport-evidence-bases-in-plan-making-and-decision-taking>>.

45) NPPF, paras 110 and 112.

46) NPPF, para 113. どういった開発についてどのような評価や計画を求めるかは、自治体が地方計画で定めることとなる。See Planning Policy Guidance, ‘Travel Plans, Transport Assessments and Statements’ <<https://www.gov.uk/guidance/travel-plans-transport-assessments-and-statements>>.

47) Transport Act 2000, s 108 (2ZB). 2008 年地方交通法 (Local Transport Act 2008) によって挿入された。

48) NPPF においては、再エネとともに低炭素エネルギー (low carbon energy) も並置され、従来の化石燃料利用と比較して低炭素であるエネルギー源とされている。こ

上風力や水力、バイオマスであり、土地利用との関係で利害調整が最もよく問題となるのは陸上風力発電施設である⁴⁹⁾。再エネを含む発電施設が計画許可の対象となるため、土地利用における再エネ推進が地方計画において扱われる。

NPPF はまず、再エネ及び熱について計画主導を強調しており、地方計画で適地等のゾーニングをし、それに基づき許可の判断をすることが期待されている（熱については次に扱う）。特に再エネ開発の計画許可申請について、地方計画庁は、小規模事業でさえも温室効果ガス削減に価値のある寄与をすることを認識すべきであると、また、その影響が受容可能なものであれば、申請を許可すべきであるとする⁵⁰⁾。地方計画で示す適地については、基本的には開発に明確性を与えるものであるが、陸上風力については紛争が多いこともあり、適地以外での開発を認めるべきではないとする抑制的なスタンスが示されている⁵¹⁾。

こうした再エネ開発の支援に関して、国の政策としては、コミュニティ主導の開発をより支援することが示されている。例えば、NPPF は、地方計画

の並置は前身の PPS の時から変化していないが、現在の NPPF は概ね再エネのみを扱っているため、本稿では再エネのみの議論とした。

49) 太陽光については、(日照の関係か) 日本のように大規模な開発はあまりなく、(後述(6)で扱う) 建築物省エネでの議論にとどまる。また、洋上風力については 2008 年計画法の下で、国の大臣が開発を許可する仕組みとなっている。後者に関して、洞澤秀雄「洋上風力発電所の立地・開発をめぐる法——イギリス法との比較を中心に」札幌学院法学 31 巻 2 号 (2015 年) 41 頁以下を参照。

50) NPPF, para 158.

51) Planning Policy Guidance, 'Renewable and low carbon energy', Paragraph: 005 Reference ID: 5-005-20150618 <<https://www.gov.uk/guidance/renewable-and-low-carbon-energy>>. See also NPPF, para 158, footnote 54.

こうした陸上風力発電施設に対する政府の抑制的なスタンスは、かつての政府の推進政策の下で地域における反対や訴訟が相次いだことに起因する（参照、洞澤秀雄「風力発電所の立地をめぐる紛争と法——イギリスにおける模索を通じて」札幌学院法学 30 巻 2 号 [2014 年] 162-167 頁）。こうした抑制的な政策はスコットランドやウェールズでは克服されていることもあり、気候変動委員会は対応が必要と指摘している。Climate Change Committee (n 5) 98.

庁がコミュニティ主導の再エネ開発を支援すべきとし、地方計画等で特定された地域外であっても、パリッシュ等を基礎にボトムアップで策定される近隣計画に基づく開発を支援すべきとする⁵²⁾。また、PPG では、地方計画においてコミュニティが関与・主導する再エネ事業について積極的な重み付けをする政策をとることも可能としている⁵³⁾。

再エネ開発の支援におけるこうした計画での適地の特定とその優先、裁量の縮減、さらには地域の再エネ開発の推進といった計画政策には、日本の温対法における地域脱炭素化促進事業と類似した面がある。

(5) 熱利用

熱利用については、日本では建築物単位での関心にとどまりがちである⁵⁴⁾が、イギリスでは地域熱利用として、面的な熱ネットワークを計画的に整備するとともに、開発等においてそれへの接続を求めるといった形で計画的な対応が求められている。それゆえ、上記のように NPPF では熱利用についても地方計画で定めることが期待されており、実際の地方計画でもそうした政策が見られるようになってきている⁵⁵⁾。こうした熱ネットワークにおける計画対応は、気候変動委員会からもその必要性が指摘されている⁵⁶⁾。

さらなる法制度化も進められており、熱ネットワークに関して、スコットランドではゾーニングの仕組みが導入され、ウェールズでは計画政策での明

52) NPPF, para 156.

53) Planning Policy Guidance (n 51) Paragraph: 004 Reference ID: 5-004-20140306.

54) 日本における街区レベルの熱利用について、後述 4(3)及び注 94 での自治体の取組みを参照。

55) ロンドンでは、熱ネットワーク優先地域を定め、同地域内での大規模開発等についてネットワークへの接続などを求める政策を示している。Mayor of London, *The London Plan: The Spatial Development Strategy for Greater London* (GLA 2021) 348, Policy SI 3. See Climate Change Committee (n 5) 97. 参照、村木美貴「都市計画における気候温暖化対策」都市計画 354 号 (2022 年) 54 頁以下。

56) Climate Change Committee (n 10) 197 and 443.

示がされてきている⁵⁷⁾。イングランドでも具体化に向けて提案がなされている段階である⁵⁸⁾。

(6) 建築規制による建築物省エネと、 都市計画による上乗せ規制

建築物の省エネ化においても、自治体の地方計画が役割を果たす仕組みとなっている。まず前提として、イギリスにおける建築物省エネ化は、主として中央政府による全国的な建築規制を通じて法的対応がなされており⁵⁹⁾、日本と類似している⁶⁰⁾。

但しイギリスにおいては、主たる法律である 1984 年建築法 (Building Act 1984) の目的自体に、省エネ (conservation of fuel and power) の増進が規定されている⁶¹⁾。その下での 2010 年建築規則においてエネルギー効率化の要件が

57) Heat Networks (Scotland) Act 2021; Welsh Government, *Future Wales: The National Plan 2040* (2021).

58) Department for Business, Energy and Corporate Responsibility, *Heat Network Zoning* (2021); Department for Business, Energy and Corporate Responsibility, *Heat Networks: Proposals for Heat Network Zoning, Government Response* (2022).

59) イギリスにおいて、都市農村計画法における計画許可とは別に、建築法による建築規制があり、一般的には全国的な規制がなされている点は日本と類似している。但しイギリスにおいては、計画許可の対象となる「開発」の対象範囲が広く、また、その審査範囲も日本の建築基準法における集団規定に当たるような周辺への影響を含むものであるため、イギリスの建築規制は日本の単体規制にとどまる。

なお、イギリスの建築規制は、民間認証や自己認証といった公的な事前規制に服さない形で規制遵守の確認がなされるため、建築「確認」とせずに建築「規制」としている。See M. J. Billington et al, *The Building Regulations: Explained and Illustrated* (14th edn, Wiley Blackwell 2017) Chapter 1.

60) イギリスの建築物省エネ法制に係る日本語文献として、福田健志「建築物のエネルギー性能の向上を目指して：日本と EU (ドイツ, 英国) の取組」レファレンス 790 号 (2016 年) 121 頁以下がある。

61) Building Act 1984, s 1(1)(b) and (e). 2004 年持続可能・安全建築法 (Sustainable and Secure Buildings Act 2004) によって挿入された。建築物省エネ法制の経緯と概要について、(少し古いが) 次の文献が詳しい。Julie Adshead, "The Quest for Sus-

明示され⁶²⁾、国レベルで建築物の省エネ化に係る基準が示されている⁶³⁾⁶⁴⁾。

建築物の省エネ化に関して、こうした国の建築規制を超える一層厳格な基準を自治体が課することができるかについて、かつては議論があった⁶⁵⁾が、現在では 2008 年計画・エネルギー法 (Planning and Energy Act 2008) において可能であることが明記されている。同法は、計画策定に際し、地方計画庁が開発計画文書において、次の事項につき合理的な要件を課す政策を含めることができるとし、事項として、開発において用いられるエネルギーの一定割合を再エネ又は低炭素エネルギーとすること、及び、開発について建築規制のエネルギー要件を超えるエネルギー効率化基準を遵守することを規定している⁶⁶⁾。

これにより、自治体はその地方計画において、建築物につき法定以上のエネルギー性能を要件としたり、再エネ等の利用義務を課したりすることができるようになっていく。例えば 2021 年ロンドン計画では、大規模開発につ

tainable Buildings: Getting it Right at the Planning Stage' in Julie Adshead (ed), *Green Buildings and the Law* (Routledge 2011) 76–93.

- 62) Building Regulations 2010, Part 6 and Schedule 1, Part L. なお、2021 年改正によって、Part L に L2 として敷地内 (on-site) 発電も基準として挿入された。これによって、建築規制を通じて、建築物のエネルギー効率を高めることとともに、再エネ施設の附置のように使用するエネルギーの再エネ化も実現可能となっている。
- 63) 実際には、法令上は規制項目とその規制のあり方が概説されているだけで、規制基準があるにしても定性的なものにとどまる。詳細な基準は、大臣によって承認された承認文書 (Approved Document) に規定されているが、同文書は法律上、法令の規定を遵守するための指針に過ぎず、厳密には規制基準ではない。しかしながら、ほとんどの建築は同文書に従ってなされるため、事実上は基準として機能している。
- 64) (規制措置とは異なり) 誘導措置としては、イギリスでは、財政措置などによる優遇が存在しているが、日本のような開発・建築に係る規制緩和を通じた誘導措置は存在していない。なお、今後の課題である既存建築物の脱炭素化も、主として財政面などでの支援を通じた誘導での対応となる。See Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Planning for the Future* (White Paper, 2020) 59, Proposal 18. See also Climate Change Committee, *UK Housing: Fit for the Future* (2019).
- 65) マートンルール (Merton Rule) をめぐる議論である。See Burry Cullingworth et al, *Town and Country Planning in the UK* (15th edn, Routledge 2015) 286.
- 66) Planning and Energy Act 2008, s 1(1).

いて、ネットゼロカーボンとして法定基準よりも厳しい基準を定め、削減と敷地内発電に係る基準の遵守を求めている⁶⁷⁾。

なお、建築物省エネに係る自治体による独自の取組みは日本でも可能であり、法定以上のエネルギー性能としては、建築物省エネ法の下で条例での上乘せ規制が可能となっている（同法2条2項⁶⁸⁾）。また、後者の再エネ利用義務に関しては、自治体に取り組んでおり、条例で再エネ導入・利用の検討義務を規定したり、さらには再エネ設備設置等を義務付けようとしている（東京都、群馬県など）。

(7) 気候変動委員会による評価

以上のような法の仕組みや国の計画政策などについて、気候変動委員会が包括的かつ適宜の評価と勧告を行っているため、同委員会がどのように評価しているかを見てゆこう。まず前提として、気候変動委員会は、ネットゼロに向けて、全ての領域での政策形成において脱炭素の組込みや政策統合が必要であり、また、その執行において地方での実施（local delivery）が重要であるとされている。特に今後は、地方での政策実施が重要であるとする⁶⁹⁾。

そのうえで、政策形成における脱炭素の組込みについては、分野ごとに差異があり、いまだ一貫して包括的にはなされていないとし、「一定の分野（特に、計画分野）では、競合する目的間での衡量に関して明確性を欠いている」と、気候変動委員会は指摘している。ここでの計画分野としては主に

67) Mayor of London (n 55) 342, Policy SI 2. 敷地内での基準遵守が困難な場合には、（基礎自治体との合意により）カーボンオフセット・ファンドへの資金提供か、敷地外での事業という方法も認めている。なお、前者のカーボンオフセット・ファンドは、都市農村計画法における計画義務制度の活用であり興味深い。

68) 建築物省エネ法は、条例によって、上乘せ基準を含む「建築物エネルギー消費性能基準に必要な事項を付加すること」を認めている（同法2条2項）。これに係る改正は2019年であり、まだ日が浅いこともあり、上乘せ基準を設定する例は見当たらなかった。

69) Climate Change Committee (n 5) 15.

NPPF が念頭に置かれており、NPPF が上記のように再エネ開発推進や持続可能な交通といった脱炭素に係る政策を示す一方、住宅に係る目標や経済的実現可能性といった異なる方向性の政策をも示し、それらをどのように衡量するのかについて明確にしていない点が批判されている⁷⁰⁾。相反する様々な考慮事項の考慮が求められる分野であるため、政府が明確な方向性を示さないがゆえに脱炭素の考慮が適切になされないことが懸念されている。なお現在、計画制度に係る改革が進行中であり、脱炭素の組み込み等の進展が期待されているが、改革の方向性を示す白書⁷¹⁾について、そうした対応がされていないと気候変動委員会は批判している⁷²⁾。

こうした国の計画政策の状況は、地方での意欲的な取組みを阻んでいるようである。現在の NPPF は地方計画における住宅建設推進の政策をとっており、地方計画の策定の際に同政策との適合性が問われるため、建築物省エネ化の上乗せ基準や脱炭素の観点からの交通要件といった積極的な政策を地方計画で明示することが難しくなっている⁷³⁾。

70) Climate Change Committee (n 5) 33; Climate Change Committee (n 10) 433. See also Valerie Fogleman, 'Planning for change: climate change legislation and litigation and the role of planning law' (2021) 13 *Journal of Planning Law* OP30; Fankhauser et al (n 15) 27; ClientEarth (2016) (n 18) 36.

71) HM Government, *Leveling Up the United Kingdom* (White Paper, CP 604, 2022).

72) Climate Change Committee (n 10) 425 and 443.

73) Climate Change Committee (n 5) 33. なお、気候変動委員会による 10 の自治体からの聴き取りにおいても、NPPF の住宅に係る方針が障害となっている点の指摘がなされている。Climate Change Committee (n 10) 435–436.

また、地方での実施において、計画制度、特に国の計画指針である NPPF の重要性は、様々な機関から指摘されてきている。House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee, *Local Government and the Path to Net Zero* (HC 34, 2021) paras 47–51 and 87; National Audit Office, *Local Government and Net Zero in England* (HC 304, 2021) paras 10 and 24.

(8) 補論：気候変動訴訟を通じた脱炭素の考慮の要請

上記のように地方計画等の策定において脱炭素に係る考慮がなされ、また、計画許可申請に対する判断は地方計画等に基づいて判断がなされることで、計画許可の段階でも脱炭素の考慮がなされることになる。そうした考慮が適切になされていない場合には、争訟で争われることがあり、争訟を通じて脱炭素の考慮が最終的に担保される。この点について補論として概説しておく。

そうした争訟として、いわゆる「気候変動訴訟」(Climate Change Litigation)に該当するものが、イギリスにおいても増えてきている。イギリスにおける気候変動訴訟の多くが都市計画に係るものであり、そこでは計画段階での脱炭素の考慮や脱炭素に資する再エネ開発の是非が争訟を通じて問われてきている。

都市計画分野における気候変動訴訟としては概ね2つの場面に分けられ、風力・太陽光などの再エネ施設の開発をめぐる訴訟と、空港・石炭採掘などの二酸化炭素を多く排出する開発をめぐる訴訟である。時代的には前者が先行し、近年、後者が増加している。前者は、概ね個別の開発事業に係る計画許可を争うものであり、また、脱炭素の考慮を求めるものよりも、(陸上風力発電施設の計画許可に係る訴訟のように)中央政府の再エネ推進姿勢の下での地域住民の懸念の考慮を求めるものが多い。裁判所としては、裁量判断を前提に、地域住民の懸念に根拠がある場合にはそれを考慮した計画不許可決定を適法と判断する傾向にある⁷⁴⁾。

他方で、後者の訴訟においては、個別の計画(不)許可決定に係る係争にとどまるもの⁷⁵⁾もあるが、国の全国政策について脱炭素の観点から影響を及

74) 洞澤・前掲注51) 167-182頁。こうした訴訟が多発したため、陸上風力発電において地域の意見を反映する手続が導入され、国のNPPFにおいて陸上風力に係る地域の意向への配慮がなされるようになっていく。

75) 例えば、空港での増便に係る計画許可条件の変更許可決定に関して、*R (Griffin) v*

ぼしうるものがいくつかある⁷⁶⁾。

第1に、イギリスにおける最も著名な気候変動訴訟として、ヒースロー空港の第3滑走路に係る拡張をめぐる環境団体等が提起した訴訟がある。この拡張は2008年計画法の下での開発許可に服するが、許可以前の国家政策声明が争われた。気候変動に係る主たる争点としては、2008年計画法に基づく空港の国家政策声明⁷⁷⁾の策定において、パリ協定を批准したこと等を考慮すべきかであった⁷⁸⁾。控訴審はこれを肯定した(但し請求は棄却)⁷⁹⁾ため、パリ協定を国内法化する措置がとられる前でもパリ協定について考慮することを求めるものとして注目されたが、最高裁は全員一致でその判断を覆して請求を棄却した⁸⁰⁾。

第2に、シェールガス開発(いわゆるフラッキングによる開発)に係る開発許可について、住民団体の代表者が提起した訴訟があり、NPPFにおける政策の見直しにつながった。当時、NPPFにおいては、計画庁に対して「フラッキングを含む陸上のオイルガス開発について、エネルギー供給及び低炭素経

London City Airport Ltd [2011] EWHC 53 (Admin). また、石炭採掘不許可決定に関して、*HJ Banks & Company Ltd v Secretary of State for Housing Communities and Local Government* [2018] EWHC 3141 (Admin).

76) イギリスにおける気候変動訴訟については、Fogleman (n 70) が詳しく論じている。また、Climate Change Litigation Databases <<http://climatecasechart.com>> も参照。

77) Department for Transport, *Airports National Policy Statement: New Runway Capacity and Infrastructure at Airports in the South East of England* (2018).

78) 正確には、2008年計画法5条8項で考慮事項とされる「政府政策」に、それが含まれるかであった。

79) *Plan B Earth v Secretary of State for Transport* [2020] EWCA Civ 214.

80) *R (Friends of the Earth Ltd & Ors) v Heathrow Airport Ltd* [2020] UKSC 52. See Navraj Singh Ghaleigh, 'Climate Constitutionalism of the UK Supreme Court' (2021) 33(2) *Journal of Environment Law* 441; Dan Ziebarth, 'ClientEarth v Secretary of State: considering judicial implications in relation to emissions target rules in the United Kingdom' (2022) 24(1) *Environmental Law Review* 45.

同様に、パリ協定に係る考慮が問題となった事案として、高速鉄道(HS2)をめぐる訴訟もあるが、同事業を許可する仕組みなどを理由に消極に解された。*R (Packham) v Secretary of State for Transport* [2020] EWCA Civ 1004.

済への移行の点からその便益を評価する」ことを求めるなど、シェールガス開発を推進する政策が採用されていた。NPPFにおける当該政策が争われ、控訴院は、適切なパブリックコメントが経られておらず、また、科学的証拠の考慮不十分があるとして請求を認容した⁸¹⁾。その後、NPPFの当該政策の条項は削除された。

このように気候変動訴訟を通じて、計画政策における脱炭素の考慮が裁判所で問われるようになってきている。もちろん一般的には、行政庁の広範な裁量を前提に、裁判所は脱炭素の考慮等については踏み込んだ判断をしない傾向がある。とはいえ、計画争訟が制度的に認められており、また、原告適格要件が柔軟に解されているがゆえに、争訟を通じて脱炭素の考慮が法的な担保として機能しうるものとなっている。さらに論者によっては、2008年気候変動法の下での目標を達成できない場合に、司法審査の余地を指摘するものもある⁸²⁾。

4. 日本の都市法と脱炭素

以上のようにイギリス法では、脱炭素を含む気候変動に係る組込みや政策統合は2008年気候変動法によって規律され、個別法である都市農村計画法、及びその政策指針においても、脱炭素の考慮に係る法制度的な担保がなされていた。自治体はそうした制度の下で、地方計画において脱炭素に係る政策を提示している（但し、政府の政策が一貫していないがゆえの課題は指摘されていた）。

81) *Stephenson v Secretary of State for Housing and Communities and Local Government* [2019] EWHC 519 (Admin).

82) Fankhauser et al (n 15) 13–14. また2008年気候変動法の考慮義務の観点から興味深い司法判断として、*R (Friends of the Earth) v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2022] EWHC 1841 (Admin) がある。同事件では、2021年のネットゼロ戦略が2008年気候変動法に違反するといった点が争われ、高等法院は考慮義務の観点から請求を一部認容した。

それでは日本法ではどうであろうか。(冒頭で述べたように)日本においても脱炭素に係る組込みや地方での実現の重要性が政府においても認識されてきているなか、その法的担保について都市法分野を中心に検討してゆこう。

(1) 温対法における政策統合の仕組み

まず政策全般に係る脱炭素の組込みや政策統合の制度的担保としては、温対法が一定の対応をしている。温対法は、地球温暖化対策推進本部について、内閣総理大臣が推進本部長、内閣官房長官、環境大臣及び経済産業大臣が推進副本部長、そしてそれ以外の全ての国务大臣も推進本部員とし(同法10条, 13~15条)、全省的な調整を可能としている⁸³⁾。

各省庁の取組みにおける進捗管理についても、地球温暖化対策計画において、「毎年1回、地球温暖化対策推進本部又は地球温暖化対策推進本部幹事会において、……点検の前年度の実績値(……)を明らかにするとともに、進捗状況の点検を行う年度以降の2030年度までの個々の対策の対策評価指標等の見通し(……)等を示し、併せて対策評価指標等の見通しを裏付ける前年度に実施した施策の実施状況、当該年度に実施中の施策内容等を明示するとともに、次年度以降に実施予定の予算案・税制改正案、法案等を含む対策・施策を明示する。」⁸⁴⁾とされている。各省庁での政策における脱炭素の組込みに、一定程度作用しうるものであろう。実際の地球温暖化対策計画においても、前年度の進捗状況に基づき各分野の取組みを評価し、さらなる取組み等を求めている。

このように、イギリスの独立機関と国会を通じた説明責任の仕組みに比肩するものとは言い難いが、全省庁に関して、透明性のある形で脱炭素に係る組込みや統合がなされうる仕組みにはなっているといえよう。これは国の施策についてのものであるが、地方自治体についてはどうであろうか。

83) 「地球温暖化対策計画」120頁。参照、温対法11条2項。

84) 「地球温暖化対策計画」115頁以下。

温対法は、自治体において地方公共団体実行計画の仕組みを用意している。同計画については、「その区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出の量の削減等を行うための施策に関する事項」として、いわゆる「区域施策編」を定めることを規定している（同法21条3項）。それに係る事項を定めたり、地域脱炭素化促進事業を定める場合には、地方公共団体実行計画協議会による関係主体間の調整の仕組みも置かれている（同法21条12項、22条）。また、同計画の進捗管理に関しては、実施状況の公表が規定されている（同法21条15項）。このように、地方公共団体実行計画で定められる事項の限りでは、透明な手続で計画の実効性を確保する仕組みとなっている。

しかしながら、区域施策編については対象事項が限定的であり、自治体の全分野での政策に影響を与えうるものでなく、また、協議会もそうした役割を担うものとは言い難い。また、区域施策編の策定義務は都道府県と指定都市等については規定されているが、それ以外の自治体には努力義務となっている（同法21条3項・4項）。それゆえ、指定都市等以外の市町村における地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定率は30%に満たない⁸⁵⁾。

このように、少なくとも法律上は、地方公共団体実行計画が、国における地球温暖化対策計画のように全政策分野に影響を与えうるものとはなっていない。これについては自治体が独自の取組みによって補完していると考えられ、以下で考察する。

85) 環境省・地方公共団体実行計画策定・実施支援サイト内 <https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/sakutei.html>

但し、2021年の温対法改正で地域脱炭素化促進事業制度が設けられ、地域における同事業の促進に関しては、区域施設編として定められることとなった（同法21条3項・5項）。地域脱炭素化促進事業としては、地域の再エネ発電・熱供給事業等が想定されていることからすると、今後、指定都市等以外の策定が進むかもしれない。参照、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2条。

(2) 都市計画等の土地利用計画の策定 における脱炭素の考慮

(a) 都市計画法などの土地利用計画法での規定

次に、既存の政策分野である都市計画を含む土地利用計画について、脱炭素の考慮を法的に担保する方法について検討しよう。上述のようにイギリス法では、脱炭素を含む気候変動に係る事項が、都市農村計画法や建築法において目的として規定されたり、主たる考慮事項として明示されたりしていた。これに対して日本法では、(外在的に考慮事項として挿入する建築物省エネ法以外には)脱炭素に係る考慮事項が明示されたりしておらず、法的担保が十分ではないと考えられる。例外として、都市の低炭素化の促進に関する法律(エコまち法)があり、都市の低炭素化を目的として、低炭素まちづくり計画の制度を用意し、温対法の地方公共団体実行計画との適合や都市計画の基本方針等との調和とともに、都市計画決定における配慮を規定し(同法7条6項, 52条)、都市計画決定において脱炭素の考慮を制度化している。しかし低炭素まちづくり計画の計画内容が限定的で、実現手段も限られていることもあり、自治体の都市計画体系において周縁的な役割しか果たしていないようである。

他方で、都市計画法などの土地利用に係る法制度では、脱炭素に係る事項が考慮事項として規定されていない。環境に係る考慮が明示されているため、その一部として脱炭素が考慮されると考えられる。しかしながら、都市計画等の土地利用計画における環境としては、(決定権限が分権化されていることもあり)一義的には地域的環境が想定されやすく、地域との関係性が間接的である脱炭素という事項は十分に考慮されない可能性がある。それゆえに、脱炭素は法制度的に明示的に位置付けられないと適切な考慮がなされないおそれがある。

(b) 温対法の地方公共団体実行計画による計画調整

都市計画法などが脱炭素を考慮事項として取り込んでいなくとも、建築物省エネ法と建築基準法の関係のように、都市計画法などの都市法制ではない法制度を通じて外から考慮を求める仕組みによっても、脱炭素の考慮は担保されうる。この点について、温対法が都市法制にどのように影響を与えるのか、具体的には温対法の地方公共団体実行計画が都市計画等の土地利用計画とどのような関係にあるのかについて検討をしておこう。

地方公共団体実行計画では、再エネの利用促進や「都市機能の集約の促進、公共交通機関の利用者の利便の増進、都市における緑地の保全及び緑地の推進」などを定めることが規定されている（温対法 21 条 3 項 1 号・3 号）。その実現手段としては、2021 年の温対法改正で規定された地域脱炭素化促進事業があるが、それ以外には実現において都市計画を含む土地利用計画が寄与することが期待されよう。実際に、地球温暖化対策計画においても、「地方公共団体実行計画及び地域気候変動適応計画に関して、都市計画、立地適正化計画、低炭素まちづくり計画、農業振興地域整備計画その他施策との連携を図りながら、取組を進める。」⁸⁶⁾とされている。

しかしながら法的には、地方公共団体実行計画と都市計画等の土地利用計画との間での計画間調整は、十分に担保されていないと考えられる。土地利用に関しては市町村基本構想や市町村マスタープランを中心とした計画体系があり、諸計画間で計画間調整がなされることが法的に規定されている⁸⁷⁾。これに対して、地方公共団体実行計画については、都市計画法などの計画間調整において調整の対象として規定されておらず、温対法において、都市計画、農業振興地域整備計画が「地方公共団体実行計画と連携して温室効果ガスの排出の量の削減等が行われるよう配意する」（温対法 21 条 8 項）ことを求め

86) 「地球温暖化対策計画」71-72 頁。また、同 93 頁も参照。

87) 都市計画法 18 条の 2、都市再生特別措置法 81 条 17 項、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律 5 条 6 項、都市緑地法 4 条 3 項、農業振興地域の整備に関する法律 10 条 2 項を参照。

るに過ぎない。このように、既存の計画体系における計画間調整において、弱い位置付けしか与えられていない。

但し、都市計画運用指針においては、立地適正化計画と温対法の地方公共団体実行計画が、「都市機能の集約の促進」という点で同様の計画事項を定めることから、「整合をもって効果的に機能するよう十分に調整を行うべきである。」とされている⁸⁸⁾。立地適正化計画における「基本的な方針」は、市町村マスタープランの一部となる（都市再生特別措置法 81 条 1 項 2 号、82 条）ため、こうした運用により地方公共団体実行計画の内容が立地適正化計画の基本的な方針に盛り込まれると、都市計画の計画体系の上位にある市町村マスタープランに脱炭素の要請が反映されることになろう⁸⁹⁾。

(3) 自治体による独自の制度的担保

このように、都市関連法での脱炭素の考慮においては、法令上は限界があると考えられる。これに対して、自治体が土地利用計画等における脱炭素の考慮を条例等で制度的担保をすることで、補完をしている例が散見される。

まず、自治体が自らの判断で脱炭素を重要な要素として、計画体系の上位にある基本構想や市町村マスタープランにおいて、脱炭素といった方向性を明示することは少なくないであろう。そしてこれを制度的に担保するために、条例において、まちづくり施策で脱炭素に係る事項への配慮を規定する例がある⁹⁰⁾。

88) 実際に地方公共団体実行計画と立地適正化計画を併せて策定している自治体もある。参照、国土交通省都市局都市計画調査室「脱炭素に向けたまちづくりの取組」(2021 年) <https://www.its-jp.org/wp-content/uploads/2021/12/kikaku1_higashi.pdf>, 中井検裕「立地適正化計画のこれまでとこれから」日本不動産学会誌 31 巻 2 号 (2017 年) 36 頁。

89) より詳しくは、洞澤・前掲注 6) を参照。そこでは開発許可制度における脱炭素の考慮などについても論じている。

90) 徳島県脱炭素社会の実現に向けた気候変動対策推進条例 41 条。なお、条例における環境配慮規定とその横断的考慮について、北村喜宣「地方分権自体の環境基本条例

さらに、温対法の地方公共団体実行計画を自治体独自の計画体系などに組み込むことで、同計画が全政策分野に影響を与えうるとする例も見られる。例えば東京都では、環境基本計画（地方公共団体実行計画（区域施策編）に該当）において「環境の保全に関する配慮の指針」が定められ（東京都環境基本条例9条2項3号）、そこにおいて都市づくりにおける気候変動対策も「都市づくりにおける配慮の指針」として挙げられている⁹¹⁾。このようにして、地方公共団体実行計画が都市計画を含めて他分野にも影響を及ぼしうるものとなる。

なお、組織面において、温暖化に係る推進本部や統括本部を置き、その長に市長を充てるとともに、各部局の長を構成員とする例もある（横浜市、大阪市など）。これは、全部局における脱温暖化の考慮を組織面から担保するものといえよう。

加えて、自治体による取組みにおいては、個別の開発行為・建築行為等の段階での脱炭素に係る考慮を求めることもされてきている。例えば、地球温暖化対策に係る条例において、開発事業等について温暖化対策計画書の提出を求めるもの⁹²⁾、また、開発事業に係る独自の手続に係る条例や要綱において、指導基準・方針のなかで脱炭素やエネルギー配慮を求めるものである⁹³⁾。

なかでもかなり緻密な制度として、東京都の「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」がある。同条例は、一次エネルギー消費性能や再エネ発電（再エネの変換利用）だけでなく、熱エネルギー・再エネ電気の受入れ、

の意義と機能」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2017年）222–225頁を参照。

91) 東京都「東京都環境基本計画」（2022年）126–128頁。同様に、区域施策編を環境基本計画として策定している自治体は多いようである。参照、地方公共団体実行計画の策定状況 <https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/sakutei.html>。

92) 神奈川県地球温暖化対策推進条例33条以下、川崎市地球温暖化対策の推進に関する条例15条以下など。こうした条例は、それ以外にも、事業活動、建築物などについても計画書の提出を求め、様々な事業者に計画的対応を求めている。また、増原直樹「自治体の新たな地球温暖化防止・エネルギー法政策の展開と課題」環境法研究43号（2018年）61–68頁も参照。

93) 草加市開発事業等の手続及び基準等に関する条例別表4、朝霞市開発事業等の手続及び基準等に関する条例別表4など。なお、建築物省エネ法2条2項に基づき、条例による省エネ基準の上乗せも可能である。

地域冷暖房の導入⁹⁴⁾、エネルギーの面的利用などについても、開発事業者や建築主に対して指針に基づく検討や計画書の提出を求めている⁹⁵⁾⁹⁶⁾。これらは、主に行政指導を通じて実効性が確保されるものではあるが、再エネ・熱利用やエネルギーの面的利用など、イギリスにおける地方計画での脱炭素に係る政策と類似した面がある。

5. 日本とイギリスの比較

以上のようなイギリス法と日本法の検討に基づき、脱炭素に係る都市法の寄与という観点から比較法的考察を行う。以下では、脱炭素の内在化、考慮事項としての環境と脱炭素、分権化された分野での制度的担保、地域の重視といった観点から分析する⁹⁷⁾。

94) 地域冷暖房については指導要綱を通じて導入を図っている自治体もある。名古屋市地域冷暖房施設の整備促進に関する指導要綱、大阪府地域冷暖房システムの導入に関する指導要綱を参照。

95) 開発に係るエネルギーの有効利用に関して、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例 17 条の 5～7、東京都エネルギー有効利用指針、また、建築物の環境配慮に関して、同条例 20 条の 2、21 条、東京都建築物環境配慮指針を参照。

96) また、建築等の規制緩和において公共貢献を求める自治体の仕組みにおいて、脱炭素に係る貢献をも求める例もある。これは、法律上自治体に認められた裁量の範囲内で、事業者との協議によって、脱炭素を含む貢献を求めるものである。東京都「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（2020 年）29-33 頁、名古屋市住宅都市局「都心における容積率緩和制度の運用方針」（2022 年）2-3 頁。

この仕組みの法的統制について、行政法の観点からの検討がなされてきている。参照、大貫裕之『『容積率特例制度の隔地貢献に関する提言』に付す注記』土地総合研究 2021 年冬号 14 頁以下、亘理格「隔地貢献による容積率上乘せ制度の正当性について」土地総研 2021 年春号 83 頁以下、田尾亮介「容積率の規制緩和と公共貢献——行政と私人が『取引』をするとき」季刊行政管理研究 175 号（2021 年）51 頁以下、洞澤秀雄「都市開発における公共貢献に係る法的考察：イギリスにおける計画協定・計画義務、地域インフラ負担金を参照して」法学新報 130 巻号数未定（2023 年）（予定）。

97) 本稿ではあまり触れていないが、かねてから指摘されている日本の都市計画規制・開発規制の対象範囲の狭さは、この文脈でも垣間見られる。イギリスでは、都市農村

第1に、イギリスにおいては、都市農村計画法などの個別法において脱炭素を含む気候変動が、重要な考慮事項として明示されており、脱炭素を考慮することが制度に内在化されている。それゆえ、自治体は都市農村計画やその下での計画許可決定において、脱炭素を考慮することが求められる。他方で日本においては、エコまち法、建築物省エネ法以外では脱炭素に係る考慮事項は明示されず、その場合の脱炭素の考慮は「環境」に係る考慮に含められることになろう（この点は次に扱う）。十分に内在化されていないがゆえに、自治体のスタンスに大きく左右されることになる。

なお、イギリスにおいては脱炭素の考慮が内在化されているがゆえに、気候変動委員会といった第三者機関による勧告等が具体的になされやすく、また、（訴訟要件が緩やかなことも相まって）訴訟を通じて実施の担保もなされてきている。

第2に、日本の都市法においては脱炭素が概ね「環境」の考慮事項に含まれる点について、繰り返しにはなるが触れておこう。都市法分野は、多様な考慮事項の考慮や利害調整、多くの計画の間の調整が必要な分野である。「環境」とはいつでも様々なものがあり、住民から近い基礎自治体に主たる決定権がある都市法分野では、住民や地域に直接関わる環境事項が重視されやすい。脱炭素を含む気候変動の緩和策は、住民の利害に直接関わりにくいいため、十分に考慮されるためには、「環境」とは別個の考慮事項として位置付けることが求められよう。その意味で、自治体の取組みで見た条例や組織での独自の施策は重要である。

計画法として農村をも含めた一体的な土地利用規制がなされ、広い対象を含む「開発」が計画許可の対象となる。また、エネルギーに係る開発も計画許可において審査される。そのため、空港開発や道路開発、再エネ発電とともに火力・原子力発電等の開発、化石燃料の採掘までも計画許可の対象となっている。

対象範囲の狭さに係る議論として、藤田宙靖「必要最小限規制原則とそのもたらしたもの」藤田宙靖・磯部力・小林重敬『土地利用規制立法に見られる公共性』（土地総合研究所、2002年）7-8頁、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）203-205頁、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）21、77-78頁を参照。

第3に、都市法分野は分権化された分野であるため、全ての地域で脱炭素社会への寄与を確保するためには、各自治体での意思決定において脱炭素が組み込まれるよう、制度的担保が必要である。イギリスの場合には気候変動が都市農村計画法に組み込まれ、また、(相対的に集権的であるため)政府の計画政策を通じて、そうした担保がされていた(但し、国の計画政策に一貫性が無いがゆえの課題はあった)。

他方で日本の場合には、分権化された都市法での意思決定に係る脱炭素の組込みの制度的担保としては、温対法21条8項における都市計画決定等における配慮規定ぐらいしか用意されていない。これを補完するために、自治体が独自の取組みをしており、分権化された分野における適切な役割分担といえなくもない。

しかしながら、脱炭素は全ての自治体に取り組むべき課題と考えられるなかで、こうした制度的担保で十分かは問われるべきであろう。国としては「地域脱炭素ロードマップ」によって、脱炭素先行地域をつくり、各地の創意工夫を横展開することで、対策や施策の普及を図ろうとしている⁹⁸⁾。しかしここでは、上記の自治体の取組みで見たように、脱炭素を自治体の政策の中心に位置付けるといった法制度的対応は念頭に置かれていない。

最後に、日本とイギリスに共通して見られた点として、脱炭素に係る事業での地域の重視がある。再エネ開発について、イギリスではコミュニティ主導の再エネ開発に係る計画政策での支援、日本では温対法の地域脱炭素化促進事業に係るワンストップ化特例などの支援⁹⁹⁾が見られた。また、日本のウォークブルな空間形成における都市再生特別措置法の滞在快適性等向上区

98) 国・地方脱炭素実現会議「地域脱炭素ロードマップ～地方からはじまる、次の時代への移行戦略～」(2021年)4頁。

99) 地域脱炭素化促進事業計画を認定する際に、市町村が申請者に代わって、温泉法、森林法、農地法などの権限を有する行政庁の同意を取得し、それによりこれらの法の許可等があったものとみなされる(温対法22条の2、22条の5～11)。この市町村による同意取得及びみなし許可については、許可に係る審査基準、第三者の参加の機会といった行政手続の点から検討すべき課題があると考えられる。

域¹⁰⁰⁾も、地域からのボトムアップの事業を法制度的に支援するものと位置付けられる。地域に受容される形での事業となるためには、こうした視点は重要である。但し、これらにおいては行政と事業者との制度的距離が自然と近くなるがゆえに、事業に係る公正さや手続的適正さには配慮をする必要がある¹⁰¹⁾。

6. おわりに

脱炭素社会の実現に向けて、全ての政策分野、全ての地域において、脱炭素に係る取組みが求められる。本稿はそのなかで、法の役割について、既存の法分野（都市法）における脱炭素の考慮に関して法制度がどのように寄与しうるのかを考察してきた。こうした考察が、都市計画を含む土地利用計画における脱炭素の法制度的担保、そして脱炭素社会の実現に向けた一助になれば幸いである。

〔付 記〕本稿は、令和4年度科学研究費補助金（基盤研究(A)）（課題番号：20H00055）、及び2022年度南山大学パッヘ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。

本研究の端緒は、環境法政策学会において報告の機会を与えていただいたことである。2022年度の同学会第26回学術大会のシンポジウムで報告をさせていただくとともに、行政判例研究会（名古屋大学）においても報告をさせていただき、いずれにおいても示唆を与えていただいた。参加された先生方に対して御礼を申し上げる。

100) 「地球温暖化対策計画」102頁、国・地方脱炭素実現会議・前掲注98)16頁。

101) 都市再生特別措置法に係るこの点の検討として、洞澤秀雄「エリアマネジメントと法：都市再生特別措置法における都市再生推進法人、占用許可特例を中心に」南山法学45巻3・4号（2022年）84-89頁を参照。