

に立つ共和党とアメリカ政治のダイナミズム』日本評論社、2000、p.122.

(9) *Congressional Digest*, *ibid.*, pp.46-63.

(10) 米国議会図書館立法情報システム

<<http://thomas.loc.gov/>>

(11) *CQ Weekly*, *ibid.*, p.488.

なおブッシュ大統領も、今年1月の一般教書演説で次のように述べ、医療過誤訴訟改革を強く支持している。「過度の訴訟のために人々は医療に対しより多くのお金を支払い、またより多くの素晴らしい医師が失われている。つまり、このくだらない訴訟(frivolous lawsuit)により救われる者など誰一人

としていないのである。したがって、私は連邦議会に対しこの改革を実現するよう強く望むのである」。

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>> (last access 2003.5.30)

参考文献 (注で記したものは除く)

・ *New York Times*, March 12, 14. May 29. 2003.

・ *Washington Post*, March 14. 2003.

・ *CQ Weekly*, March 8, 15. 2003.

(みやた ともゆき・海外立法情報課)

【短信：イギリス】

2003年廃棄物及び排出権取引法案

岡久 慶

2002年11月14日、マーガレット・ベケット環境・食糧・農村地域相は、貴族院に2003年廃棄物及び排出権取引法案(Waste and Emissions Trading Bill 2003)を提出した。イギリスでは近年、埋立を中心とした従来の廃棄物処理方式が限界に達しつつあり、本法案では生分解可能な都市廃棄物(biodegradable municipal waste、以下「BMW」とする)の埋立量削減及びその執行手段を規定している。またこれに加え、温室効果ガス排出権取引制度(Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme)を発展させるための規定が導入されている。

I イギリスにおける廃棄物発生・排出状況と処理体制の変遷

1. 廃棄物発生・排出の現状

2003年法案がターゲットとしている BMW

は、管理廃棄物(controlled waste)あるいは都市廃棄物(municipal waste)と呼ばれる廃棄物の中で、嫌気性または好気性の分解が可能なもの(食品、庭ゴミ、紙、ボール紙等)を指し、家庭廃棄物を主体に、街路、公園又は公共の庭園、地方自治体の事務所、そして地方自治体とゴミ回収の協定を結んだ一部の事業所及び取引所等から生じた廃棄物等、一部の商業廃棄物並びに産業廃棄物が含まれる。

1995-1996年間以来、特にイングランドにおける BMW 排出量の増加は著しく、年間3%と GDP のそれを超え、2002年で約1500万トン^(注1)となっている。2020年には、都市廃棄物の排出量は倍増し、その処理にさらに16億ポンドの支出が必要となることが予想されている。家庭廃棄物の増加は、所得の向上、生活スタイルの変化、包装された商品の増加等の経済的、社会的要因

に起因するとみられている。

2. 廃棄物処理の実情―埋立への依存

イギリスにおける廃棄物処理の主流は埋立であり、環境保護団体「緑の同盟」^(注2)によれば、1999年度においてイギリスは、都市廃棄物の81%を埋立て、11%をリサイクル又はコンポストし、^(注3)9%を焼却している。特にイングランドは過去に採鉱業が盛んであったこともあり、安価に確保できる埋立地に事欠かず、それが他の欧州各国に比べて廃棄物処理の代替技術への投資を鈍らせる結果となった。イギリス全国の埋立地の数は、約4000ヶ所といわれる。

埋立への極端な依存は、他の欧州各国に比べても顕著で、例えば2000年度のデンマークにおける都市廃棄物の埋立量割合は13%である。

しかし、埋立への過剰な依存は数々の問題を生み出した。土壌汚染、悪臭といった従来の公害問題に加え、人口が集中したイングランド南東部では、農地及び緑地帯を確保する必要もあって埋立地が不足し始めており、リサイクル等による資源の再利用も進展せず、また紙及び食品といったBMWが嫌気性分解を遂げる過程で発生するメタンの約70%が空气中に排出されていることが明らかになった。メタンは、地球温暖化をもたらす温室効果ガス（Green House Gas、以下「GHG」とする）の20%を占め、イギリスが排出するメタンの25%が埋立地から生み出される。欧州連合（EU）全体におけるイギリスのメタン排出量は15%にも及ぶ。

3. 欧州連合の埋立指令

埋立への依存からの脱却を促す大きな契機となったのが、「廃棄物埋立に関する理事会指令1999/31/EC」^(注4)、通称「埋立指令」である。同指令は、廃棄物の分別した埋立、2006年を目処にしたタイヤの埋立禁止、液体・医療廃棄物の埋立禁止、^(注5)処理済でない廃棄物の埋立禁止などに

加え、その第5条第1、2項において、埋立てられるBMWの量を1995年次に比べて2010年には25%、2013年には50%、2020年には65%減らすことを指示していた。

イギリスのように廃棄物処理が埋立に著しく依存している（都市廃棄物の80%を埋立てる）国には、上記の2010年、2013年、2020年における目標達成までに最大4年の猶予が与えられるものの、埋立指令に定められた年度に目標のBMW削減率を達成できなかった場合、イギリス政府は、1日50万ポンド、年間1億8000万ポンド（約336億円）の罰金を徴収されることになると見積もっている。

4. 埋立指令に対するイギリス政府の対応

(1) 2002年埋立規則

指令に対するイギリスの反応は鈍く、本指令第18条で、施行（1999年7月16日）後2年以内に国内法に反映させるべきことが定められているにも関わらず、2002年6月13日になってようやく「2002年埋立（イングランド及びウェールズ）規則（The Landfill [England and Wales] Regulations 2002）」（Statutory Instrument 2002 No.1559）が制定され、第5条第1、2項を除く規定が国内法化されることとなった。

肝心のBMW埋立量削減に関しては、1999年10月5日には協議書「埋立の制限（Limiting Landfill）」を、続いて2000年5月25日には、白書「イングランド及びウェールズにおける2000年廃棄物戦略」を刊行し、具体的な施策を模索している。

(2) 協議書「埋立の制限」

協議書「埋立の制限」は主として、各自治体の処理当局に埋立制限を実行させるための施策を論じており、その提案の中で最も広く支持を得て、また政府も採択するところとなったのが、埋立てられるBMW量の割当を廃棄物処理

^(注6) 当局毎に設定し、処理当局間で割当の交換を可能にする制度である。

この制度では、代替の廃棄物処理手段を安価に確保できる処理当局は、そうでない処理当局に埋立の割当を売ることが可能となり、代替手段の開発が更に刺激されると同時に、埋立指令の目標を全国レベルでより効率的かつ柔軟に達成できるという利点がある。なお、廃棄物を実際に引取ってもらうのではなく、概念としての埋立許可量を買うのである。

(3) 白書「2000年廃棄物戦略」

白書「イングランド及びウェールズにおける2000年廃棄物戦略」は主として、埋立の代替となる廃棄物処理方法導入について論じ、加えて協議書「埋立の制限」で紹介された、処理当局に交換可能な BMW 埋立量を割り当てる制度の導入を提案している。

また同白書は、埋立指令に定められた目標を達成するためには、家庭廃棄物のリサイクル及びコンポスト率を2005年に25%まで、2010年に30%まで、2015年に33%まで増やす必要があるとしている。2000-2001年間のイングランドにおけるリサイクル率は11.2%、コンポスト率は3%である。

2003年廃棄物及び排出権取引法案の第1部「廃棄物」は、上述した埋立指令第5条第1、2項を達成するために、交換可能な BMW 埋立量を廃棄物処理当局に割当てる方式を導入している。

II 温室効果ガス排出権取引制度

1. 京都議定書とイギリスのイニシアチヴ

2002年4月25日、EU は「2002年4月25日の欧州共同体に代わり国連気候変動枠組条約の京都議定書を承認すること及び以降の約定の履行に

関する理事会決定2002/358/EC^(注7)」を成立させ、同年5月31日までに加盟15ヶ国は京都議定書の批准手続を終了させた。

同議定書は、2008-2012年間までに EU 全体で GHG (二酸化炭素、メタン等) を8%削減することを定めており、上記の理事会決定でイギリスの削減負担は12.5%とされている。イギリスは、この目標を上回り、国内目標として、2010年までに二酸化炭素排出量を1990年次と比較して20%削減することを掲げている。

イギリスが自発的に GHG の大幅削減を計画している背景には、エネルギー供給部門の変化がある。1990年代に入って北海の天然ガス田開発が進み、電力生産の主要手段が石炭からガスに変わったが、削減の比較が1990年を基準としているため、目標の達成は比較的容易と考えられているからである。

それに加えて、2008年に温室効果ガス排出権取引制度の国際市場が開かれる時に備えて(EU 内では2005年から企業間取引が開始される)、競争力をつけるという狙いもある。イギリスは2002年4月に国内において排出権取引制度を施行し、他国に先駆けた試みに踏み出している。

2. 排出権取引制度の概要

国内の温室効果ガス排出権取引制度は、1999年10月、排出権取引グループ^(注8)が提出したものがその原形となり、幾度もの協議を経た結果、2001年8月に「イギリスにおける排出権取引制度の枠組み (Framework for the UK Emissions Trading Scheme)」が実施されるに至った。

制度の概略は、以下の通りである。

- ・イギリス国内で、GHG を発生させる企業等の団体が参加できる。参加は自発的なものである。
- ・団体は参加するに当たって、GHG 排出量の上限を定め、それに等しい排出権を与えられ

る。

- ・政府は2002-2006年間に 2 億1500万ポンドを計上し、参加団体に支給する。支給額は、各団体が申し出た上限値の1998-2000年比での削減量(初期値は二酸化炭素 1 トンにつき100ポンド)によって、入札方式で決定される。一団体が受け取れるのは、最大で計上額の10%までで、受取は削減が証明されてからである。
- ・参加団体は、① GHG 削減目標値を達成する、② GHG 削減目標値を上回り、余剰削減値を排出権として売却又は貯蓄する、③ GHG 削減目標値を下回り、他の参加団体から排出権を購入する、という 3 つの方法で GHG 排出の抑制に努める。
- ・年間の監査期間で、GHG 排出量の削減又は排出権購入によって目標削減値を達成していない団体には、3 ヶ月の勘定突合わせ期間が与えられ、それでも目標削減値を達成できなかった場合は、罰則が科せられる。さらに当該年度の支給金が取消され、次年度の排出権は未達成削減量×1.3倍(罰則係数)削減されることとなる。2002-2006年で最終的な削減値を達成できなかった団体は、受け取った支給金に利子を付けて返却することとする。また毎年の目標を達成できなかった団体は、名前を公表される。
- ・施行後 2 ～ 3 年で、制度には罰金を科すことを含めた法的な措置がとられる。これが実現すれば、削減目標値を達成できなかった次年度において排出権削減に科せられる、1.3倍の罰則係数が消滅する予定。

2003年廃棄物及び排出権取引法案の第 2 部「排出割当量の取引」は、上記の最後の部分を導入している。

III 2003年廃棄物及び排出権取引法案

1. 法案の要点

法案は 3 部37条から構成される。第 3 部は実施のための一般規定である。要点は以下の通りである。

第 1 部「廃棄物」

・イギリス国内の地方ごとに、埋立が許される BMW の上限を重量で定める。

・各廃棄物処理当局に、交換可能な BMW 埋立量を割当てる。

・イギリス国内の地方ごとに、埋立てられる生分解可能な廃棄物の量を削減するための戦略を立てさせる。

・廃棄物処理当局が収集当局に廃棄物の分別収集を要求できるものとする。

第 2 部「排出割当量の取引」

・現行の排出権取引の違反に対し、罰金を科すことを可能とする。

2. 法案の現況

2002年11月14日に貴族院に提出された法案は 2003年 3 月 6 日に貴族院における第 3 読会を通過し庶民院に送付された。法案は庶民院において、2003年 4 月 3 日、8 日、10日、29日にわたって常任委員会 B (Standing Committee B) に付託審議され、委員会報告を待つ段階に至っている。

2. 法案に対する反応

法案は原則としては全党からの支持を受けているが、不備に対する批判も上がっている。

貴族院の第 1 読会の段階でまず指摘されたのが、法案が廃棄物埋立量の割当による埋立量削減という、欧州連合指令を達成するための小手先の策に終始しており、大元の廃棄物産出を抑制し、かつ最も望ましい処理方法であるリサイクルを導入するための強力かつ総合的な施策に

欠けるということである。

また具体的な施策に関しても、地方公共団体への負担を危惧する声も上がっている。というのも、埋立地への依存からの脱却が容易ではないことに加え、新たに導入される罰金制度が代替となる廃棄物処理施設等の導入を鈍らせかねないからである。また困窮した処理当局が住民の反発が強く、リサイクルの発展を阻害しかねない焼却施設の増設という安易な解決方法に走る可能性が貴族院並びに庶民院で論じられ、焼却方式を制限する条項を導入すべきとの修正案が双方で出されたが、採択されなかった。

これら以外にも、提出時の法案では、埋立割当量遵守の義務に関して、廃棄物処理当局と収集当局間の責任区分が明確化されておらず、双方のスムーズな協力を促す制度が欠けているとの議論があった。これに対し、政府は、本法案第31条において1990年環境保護法の第48条及び第51条を修正し、処理当局は収集当局に分別収集の実行を指示でき、その実行が過剰な財政負担にならないだけの金額を支払わなければならないこととした。

(注)

- (1) 2002年11月に刊行の *Waste not, Want not : A strategy for tackling the waste problem in England* による。
- (2) 同団体が2002年秋に刊行した「創造的な廃棄物政策パッケージ：イギリスのための教訓 (Creative policy packages for waste : lessons for the UK)」より。
- (3) イギリスの都市廃棄物焼却施設は全国に15ヶ所あり、年間250万トンの廃棄物を処理している。
- (4) Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste
- (5) 量又は有害な性質を減少させるための、物理的、熱による、化学的、生物学的な処置を受けていない廃棄物のこと。
- (6) 大抵の場合は州議会 (Council of County)。ロンドンにおいては大ロンドン議会 (Greater London Council) が担当する。
- (7) Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder
- (8) Emission Trading Group。イギリス産業連盟及びビジネスと環境に関する諮問委員会 (Advisory Committee on Business and the Environment、環境問題に関し、ビジネス関係者から環境・食料・農村地域省の諮問に答え、また政府の環境政策とビジネス界の橋渡しを担う) から編成される。
- (9) イギリスを構成する、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドのこと。
- (10) たいていの場合は、州の下部組織である州自治区議会 (Council of District)。ロンドンにおいては区 (borough) が担当する。

(参考文献)

- ・ Strategy Unit Cabinet Office, *Waste Not, Want Not : A Strategy for Tackling Waste Problem in England*, (2001), p.158.
 <<http://www.strategy.gov.uk/2002/waste/downloads/report.pdf>> (last access 2003.3.14)
- ・ Julian Wills, *Managing our wastes* "Environmental Management and Health" Vol.9 Issue1, (1995) : p. 25-
- ・ Paul Phillips/Guy Robinson, *Landfill as a future waste management option in England : The view of landfill operators*, "The Geographical Journal" Vol.164 Part1, (Mar. 1998) : pp.55-66.
- ・ Elizabeth Simmons, *Waste management in the UK -an overview*, "The Safety & Health Practitioner" Vol.18 Issue3, (Mar. 2000) : pp.54-56.
- ・ Jessica Holroyd, *Issues in environmental law*:

- Present and future perspectives*, “European Business Review ; Bradford” Vol.93 Issue1, (1993) : p. 27-.
- ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Municipal Waste Management 1999/2000*, (July 2001) : p.58.
 - ・ The Parliamentary Office of Science and Technology, *Incineration of Household Waste*, “Post Note” Vol.149, (Dec. 2000) : p.4.
 - ・ *Emissions trading scheme*, “Country Monitor” Vol. 9 Issue35, (2001) : p.4.
 - ・ Liz Bossley, UK launches emissions trading scheme, “Petroleum Economist” Vol.69 Issue2, (Feb. 2002) : p.28-.
 - ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Framework for the UK Emissions Trading Scheme*, (Aug. 2001) : p.55.
<<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/pdf/trading-full.pdf>> (last access2003.3.14)
 - ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Partial Regulatory Impact Assessment for the Waste and Emissions Trading Bill-Waste Element* : p.76
<http://www.defra.gov.uk/environment/waste/wetbill/pdf/partial_ria.pdf> (last access2003.3.14)
 - ・ Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Waste Strategy 2000 for England and Wales*, (May 2000) :
<<http://www.defra.gov.uk/environment/waste/strategy/cm4693/index.htm>> (last access2003.3.14)
 - ・ Elena Ares et al., *Waste and Emissions Trading Bill* (Research Paper 03/25). House of Commons Library, 2003.

(おかひさ けい・海外立法情報課)

【短信：ロシア】

電気事業法成立で電力分野の構造改革に法的基盤

岡田 晃枝

2003年3月26日、「電気事業法」、「自然独占分野に関する法の改正法」、「電気・熱エネルギー料金の国家規制に関する法の改正法」、「民法典第二部の改正法」、「移行期間における電力産業について、ならびに電気産業法成立に伴う連邦法の改正および失効に関する法」が、次いで4月5日に「省エネルギー法の改正法」が、プーチン大統領によって署名された。これら一連の法律は、「電力再編関連法パッケージ(以下「パッケージ」)」と呼ばれるものである。これらの成

立によって、電気エネルギー産業の再編に法的基盤が与えられることとなり、構造改革は実行段階に入った。この改革によって、最終的には、現在ロシアの一般電力分野で最大の企業である「ロシア連邦統一電力システム(РАО“ЕЭС”。以下「EES」^(注1))」を解体し、電気料金への国家統制をはずし、この分野に自由競争を導入することとなる。