

地方公共団体の気候変動対策

環境省大臣官房環境計画課

1. 国の「地球温暖化対策計画」と「地方公共団体実行計画」

「地球温暖化の進行」が私たちの生活環境の中に大きな影響を及ぼすのは、数十年後のことと言われていたが、最近の台風の大型化や異常気象などに代表されるように、想像以上のスピードで、その影響は身近に迫ってきている。

2015年にパリで開催された「国連気候変動枠組条約第21回締約国会議」（通称 COP21）では、2020年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組みとなる「パリ協定」が採択され、日本の温室効果ガス排出量の削減目標は、2013年比で「2030年の温室効果ガス排出量を26%削減すること」になった。

「地球温暖化対策計画」（平成28年5月13日閣議決定）は、国の削減目標を達成するための政策をまとめたものであり、国の「計画」に基づき、地方公共団体が2030年を視野に入れ、温室効果ガスを削減するため、住民や企業などに率先して実行する施策を取りまとめた中長期的な計画が「地方公共団体実行計画」である。

個人の取組はもちろんのこと、国、地方公共団体が意欲的な目標を掲げ、具体的な地球温暖化対策を早急かつ着実に進めていくことが求められている。

2. 「地方公共団体実行計画」制度とは

「地方公共団体実行計画」は、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成10年法律第117号。以下「温対法」という。）第21条に基づき、都道府県及び市町村に対し、地域における地球温暖化対策の推進のために策定が求められる

計画である。また、特別区、一部事務組合及び広域連合にも温対法第21条が準用され、同計画の策定が求められる。

この「地方公共団体実行計画」は、大きく分けて「事務事業編」及び「区域施策編」の2つから構成される。

(1) 「事務事業編」について

「事務事業編」は、地方公共団体の施設・事業からの排出、すなわち事業者としての地方公共団体の温室効果ガスの「排出量の削減」及び「吸収作用の保全及び強化」のための措置に関する計画である。計画内容は、国の「地球温暖化対策計画」に即する必要がある、温対法第21条第1項に基づく計画である。

全国の公共施設の数、都道府県全体で約10万棟、市町村全体では約33万棟にも上ると言われており、全国約43万棟を超える公共施設で再生可能エネルギーの導入や省エネを進めると、日本全国として大きな削減量になることから、計画的に取組を進めることは、国の計画上も非常に重要となる。

さらに、公共施設は住民生活にとって欠かすことができない場所であり、地元の事業者や住民も利用する場所であることから、地方公共団体が温暖化対策に率先して取り組むことで、住民や事業者の温暖化対策をリードし、日本の温室効果ガス削減に大きく貢献することになる。

この「事務事業編」は、全ての都道府県及び市町村に策定が義務付けられている。また、特別区、一部事務組合及び広域連合にも地方自治法第292条に基づき温対法第21条が準用されるため、「事務事業編」の策定が義務付けられている。

1. 事務事業編の概要

基本的な考え方

○事務事業編は、地球温暖化対策推進法第21条第1項に基づき策定するものであり、事務事業編を策定・実施することで、温室効果ガスの排出量の削減等が期待されます。

事務事業編とは

地方公共団体が行っている事務・事業に関し、「温室効果ガスの排出量の削減」（庁舎をはじめとする公共施設での省エネルギー対策等）と「温室効果ガスの吸収作用の保全及び強化」（公有林における間伐等の森林吸収源対策等）に取り組むための計画です。

事務事業編と関連の深い他の制度など

- ▶地球温暖化対策推進法における温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度に基づく報告等
- ▶省エネ法における定期報告等
- ▶ISO14001などの環境マネジメントシステム

■対象範囲

基本的に、地方公共団体の事務事業の全てが対象となる。

これは、温対法に基づく「温室効果ガス総排出量の算定範囲」よりも範囲が広く、つまり、温室効果ガスの「排出量の削減」及び「吸収作用の保全及び強化」のための措置が、温対法に基づく算定範囲を越えて「事務事業編」には含まれることになる。グリーン購入やグリーン契約、「フロン類の排出抑制」などに取り組むことも想定される。

■策定に向けたポイント

地方公共団体が行う全ての事務事業を対象とするため、策定に当たっては、まず、全ての部局を巻き込んだ体制を整えることが必要である。計画の内容が公共施設や公用車に関する取組が中心となるため、特に、管財部局や営繕部局などとの連携が不可欠となる。

また、副次的な効果として、光熱水費の削減、

庁舎管理の高度化・効率化など、環境面以外のメリットも期待できる。

まずは、策定や改定のための体制を整え、PDCA サイクルを回し進捗管理を行うことにより、温室効果ガス総排出量の把握方法、削減目標の設定方法、目標達成に向けた措置、PDCA サイクルの仕組みなどを検討し、「事務事業編」を策定する必要がある。

なお、「事務事業編」を策定した際は公表することが義務付けられている（温対法第 21 条第 8 項）。

■温室効果ガス総排出量に関する数量的な目標

国から数値的な目標を課すことはなく、基本的に地方公共団体が地域の実情に合わせて目標を設定することになる。

目標設定の方法としては、国の「地球温暖化対策計画の削減目標」に即して数値目標を設定する方法と、当該地方公共団体の削減ポテンシャルに基づき目標水準を検討し、実際に建物の

情報などを調べた上で、削減見込み量を計算し、数値目標を設定する方法がある。

いずれの方法にもメリットとデメリットがある。前者の方法では、削減目標の数値を決めやすいというメリットがあるが、国の数値目標は全国平均的な見地から設定されていることから、全ての地方公共団体で必ずしも同じように削減できるとは限らないというデメリットがある。一方、後者の削減ポテンシャルを積み上げる方法では、非常に多くの手間をかけることにより、合理性が高まり信頼できる目標にはなるというメリットはあるが、庁舎の建て替えや公共施設の再編などをどのように計算するのか、あるいは、保有施設が非常に多い場合、全ての施設についてポテンシャルを計算することは、実務上、現実的ではないとデメリットもある。これら両者の折衷案で削減目標を検討する方法も考えられる。

■PDCA サイクルによる進捗管理

「事務事業編」は、策定して終わり、ではなく、PDCA サイクルにより進捗管理を行い、適切な措置が講じられ、その結果、温室効果ガス排出量の削減につながっていることなどをチェックすることが重要となる。

具体的には、年間を通じて研修を開催し、全部局と連携して温暖化対策を進め、活動実績、排出量などを集計し、また、必要に応じて監査や外部有識者からの意見を聞き、PDCA サイクルを回していく必要がある。有識者から意見を聞くことは必須ではないが、より高度な取組を検討する場合は、取り入れていただくことをお願いしている。

Plan においては、基本情報の整理、計画策定、実施、評価体制構築、排出量推計、削減目標設定、目標達成のための対策施策の検討、公表を行う。

Do は、対策施策であり、毎年の事業を検討、実施し、進捗管理を踏まえて必要に応じて改善し、Check において計画期間全体の評価を行う。

最後に Act において改善点を洗い出し、対策を検討して、必要に応じて計画を改定し、再度 Plan をするという形で PDCA を回していく必要がある。

(2)「区域施策編」について

「区域施策編」は、地方公共団体の区域内の排出、すなわち住民・事業者も含む排出削減計画である。こちらも計画内容は、国の「地球温暖化対策計画」に即し、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抑制等を行うための施策に関する事項を定める、温対法第21条第3項に基づく計画である。

この「区域施策編」は、全ての都道府県、指定都市及び中核市（施行時特例市を含む。）に策定が義務付けられている。しかし、国全体の削減目標を達成するためには、全ての地域で取り組むことが必要であるため、策定義務のない地方公共団体においても策定を進めるよう、環境省では支援を行っている。

この「区域施策編」では、特に、地域が描く将来像を踏まえた対策・施策を立案していただくこととしている。また、対策・施策の進捗管理のための指標を設けることも必要である。排出量を対策・施策評価の際の唯一の指標にするのではなく、施策ごとに目標を持つことが重要となる。

温室効果ガスの削減目標を設定しても、市民にとっては実感が湧きにくいという声を聞くことがあるが、地方公共団体実行計画において目標設定をすることにより、市民の省エネに対する行動を促す効果もあると考えられる。

地方公共団体実行計画 区域施策編の概要

- 区域施策編とは、区域の温室効果ガスの排出の抑制等を行うための施策に関する計画です。
- 地球温暖化対策推進法において、都道府県、指定都市、中核都市及び施行時特例市は、区域施策編の策定が義務付けられており、その他の地方公共団体についても、区域施策編を策定するよう努めることが求められています。
- 地球温暖化対策推進法に基づき、区域の自然的、社会的条件に応じて策定をすることとされています。

区域施策編の構成例

骨格の例	構成要素の例
① 区域施策編策定の基本的事項・背景・意義	・ 区域施策編策定の背景・意義 ・ 区域の特徴（自然的社会的条件及び各主体の特徴等） ・ 計画期間 ・ 推進体制
② 温室効果ガス排出量の推計・要因分析	・ 区域の温室効果ガス排出状況
③ 計画全体の目標	・ 2050年の排出量削減目標 ・ 再エネ導入量などの施策に応じて設定する目標
④ 温室効果ガス排出抑制等に関する対策・施策	・ 区域の各主体に期待される対策 ・ 地方公共団体が実施する施策
⑤ 区域施策編の実施及び進捗管理	・ 区域施策編の実施及び進捗管理

■ 策定に向けたポイント

区域内の排出削減計画であることから、区域の気候や再生可能エネルギーの導入可能性、産業構造、人口動態などを整理し、得られた情報を基に重点施策の検討も行う。

産業構造に着目すれば、農業中心の町もあれば、工業、商業中心の町もあり、都市構造に着目すれば、コンパクト化が進んでいるところもあれば、分散して広く散らばっている町もある。また、公共交通機関が充実しているところもあれば、衰退していて維持が難しくなっているところもある。このような様々な社会状況を整理して有効な対策を考える必要がある。コベネフィットの観点からも、地域の強み・弱みを整理することが重要となってくる。

■ 温室効果ガス排出量の推計・要因分析

排出量削減の目標及び対策・施策立案のためには、区域の排出量に加えて、部門・分野別排

出量の比率、経年の増減傾向を把握することが必要である。

排出量の現況推計は、正確性の観点からエネルギー使用量などの実績値を活用して行うことが理想的と考えられるが、実績値の取得が困難などの場合は、公表されている統計から簡易に求める手法も考えられる。

現況推計の算定手法の詳細は、「実行計画（区域施策編）実施・策定マニュアル算定手法編」に記載されており、また、標準の算定方式による全自治体分の推計結果を環境省より毎年公表している。

■ 目標の設定について

計画全体の目標の他に、原単位の削減目標もある。また、最終エネルギー消費量や再生可能エネルギー導入目標などを目標とすることも望まれる。

区域全体の排出量を推計することは難しい

側面もあるため、地方公共団体が取り組む事項についての目標として対策実施量目標、施策実施量目標があり、進捗管理に活用することができる。

■PDCA サイクルによる進捗管理

「区域施策編」においても、事務事業編と同様、策定後の PDCA サイクルによる進捗管理が非常に重要となる。事務事業編と同じく、大小の PDCA サイクルがあり、2030 年を目指し、長期計画を立て、途中で何年かごとに見直しをしながら必要に応じて改定する大きな PDCA サイクルと、毎年の排出量や対策の進捗を確認する小さな PDCA サイクルがある。

Plan においては、基本情報の整理、計画策定、実施、評価体制構築、排出量推計、削減目標設定、目標達成のための対策施策の検討及び公表を行う。

Do は、対策施策であり、毎年の事業を検討・実施し、進捗管理を踏まえて必要に応じて改善し、Check において計画期間全体の評価を行う。

最後に Act において改善点を洗い出し、対策を検討して、必要に応じて計画を改定し、再度 Plan をするという形で PDCA を回す。

■地方公共団体の取組例

区域施策編を進める上で体制の構築が重要となる。庁内外との連携の事例として、幹部職員を含めた部局横断組織として「推進本部」を作り、実行計画の施策案を決定することなどが考えられる。また、実行計画の策定に当たって庁外との合意形成のためにステークホルダーミーティングや地域懇談会を開催して外部の方の意見を広く聞き取り、合意形成を行うことなどが考えられる。

しかしながら、日本の地方公共団体、特に財政規模が小さく、職員数が少ない小規模自治体では、自治体内で温暖化対策の優先順位が必ず

しも高くない場合がある。その場合は、首長のトップマネジメントや環境部局以外の部局も自治体の責務を担う形で、温暖化対策に参画する体制を作ることが重要である。

3. これからの地方における地球温暖化対策

国の地球温暖化対策にもあるが、「コベネフィットの追求」、「努力の見える PDCA」、「戦略的なパートナーシップ」という3つの考え方が柱となる。

■「コベネフィットの追求」

行政の中で、温暖化対策が重視されておらず、あるいは、住民の関心が高くなかったりする一方で、「地域の活性化」、「防災力の向上」、「健康リスクの低減」、「行政コストの削減」は重要視され、住民の関心が高い場合がある。

その場合は、温暖化対策が、副次的な効果として、地域の社会経済上の課題解決に結びつく可能性があることを踏まえ、温室効果ガスの「排出量削減目標」だけでなく、住民や事業者にとってプラスになる点に着目して、地域の温暖化対策を検討することが必要である。

■「努力の見える PDCA」

区域ごとの排出量を正確に計算することは難しく、個々の施策による地域の排出量削減への効果を正確に把握することは困難である。そこで、個々の施策について、努力が見える指標を設定して、分かりやすい進捗評価をする必要がある。

例えば再生可能エネルギーの導入量や、住民一人一人の節電による1人当たりのエネルギー使用量など、進捗管理においても住民にとっても分かりやすい目標を掲げることが重要となってくる。

■「戦略的なパートナーシップ」

「区域施策編」は、「事務事業編」以上に関係部局が増えることが想定される。産業振興、農業、福祉、防災、都市計画、交通などを所管する部局と連携しながら全庁的な取組を進めていく必要がある。

また、「区域施策編」は住民や事業者が実施する取組になるため、住民の理解と協力を得ていくことが重要となる。地域の金融機関や周辺の地方公共団体、NPO や民間団体などとも連携することが必要である。さらに、その連携は、策定時だけでなく、実施や評価段階などのあらゆるフェーズで重要になってくる。都道府県と市町村の役割については、都道府県は広域的な制度や条例に基づいたルール作りを行い、一方、市町村は、より住民に近い立場として、住民と一緒に進める普及啓発などの個別具体的なプロジェクトを進めるなど、それぞれの特性を活かした対策が求められる。

4. 地方公共団体の現状

環境省では、毎年、全国の地方公共団体を対象に「地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」（以下「施行状況調査」という。）を行っており、「地方公共団体実行計画」の策定状況等を調査している。この調査結果により、各地方公共団体の地球温暖化対策・施策への取組状況等を確認することができる。環境省では、2006 年から 2019 年までの調査結果を環境省のホームページ（<https://www.env.go.jp/earth/dantai/index.html>）上で公表している。

「事務事業編」は 2019 年 10 月時点で、1,788 団体中 1,585 団体が策定済である（策定率は 88.6%）。

(1)「事務事業編」を策定・改定していない理由

「事務事業編」の計画を策定・改定していない理由としては、「計画を策定・改定するための

人員がいないため。」(65.5%) が最も多く、「地球温暖化対策に関する専門知識がないため。」

(51.2%)、「計画に盛り込む対策の予算等の確保が難しいため。」(35.1%)、「これまでの実績の検証・評価ができていないため。」(24.2%)と続いている。

(2)「区域施策編」を策定・改定していない理由

策定義務のない団体のうち、区域施策編を策定・改定していない団体における未策定・未改訂の理由としては、「計画を策定・改定するための人員が不足しているため。」(82.9%) が最も多く、「地球温暖化対策に関する専門的知識が不足しているため。」(63.5%)「計画に盛り込む対策の予算等の確保が難しいため。」(50.4%)、「対策・施策の効果の見積もりや評価が難しいため。」(39.5%)、「最新の技術情報や知見が不足しているため。」(37.3%)と続く。

(3) 地球温暖化対策に取り組む体制

地球温暖化対策を担当する部（局）課係がある団体の中では、所属職員数は「5～10 人未満」(32.1%) が最も多い。

地球温暖化対策を担当する部（局）課係がない団体の中では、地球温暖化対策に関する業務を実際に担当する職員数は「0 人」(72.3%) が最も多く、「1 人」(18.6%)と続く。

なお、人口 1 万人未満の市町村や地方公共団体の組合では、地球温暖化対策に関する業務を実際に担当する職員数が「0 人」の団体も相当数存在する。

5. 環境省による地方公共団体の支援

地方公共団体の人員不足、専門知識を補うことや、地方公共団体が、自ら策定した「実行計画」の温暖化対策について着実な PDCA が行え

2017年3月に「地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル」を策定し、説明会の開催、温室効果ガスの算定支援として、「算定ツール」の提供なども行っており、これらの支援策は、全て環境省のホームページ

地方公共団体実行計画策定・実施支援サイトにおいて、区域施策編の策定に資する、各種マニュアル・ツールをダウンロードできます。https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/manual.html#tabBody_03

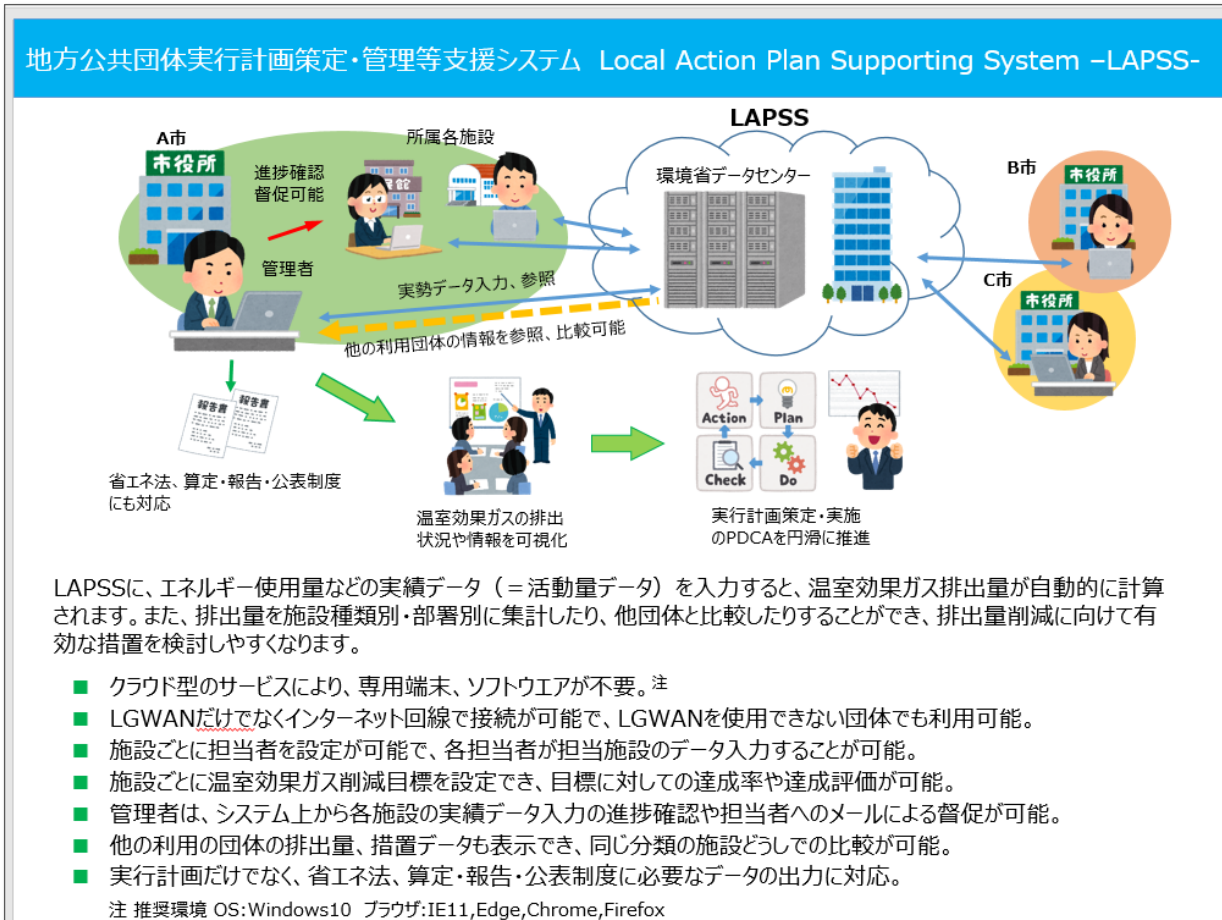
44 ちょうせい 第103号(令和2年11月)

(2) 情報システムの整備

新たな取組として、地方公共団体におけるCO₂（二酸化炭素）排出量の集計やデータの記録を支援するため、情報システムの整備を進めている。

2019年4月より運用を開始しており、今後、

全ての地方公共団体が参加し、環境省とネットワークで結ばれることを目指している。このシステムが本格稼働すれば、電気やガスの使用量からCO₂の排出量が自動的に計算され、地方公共団体職員の事務の省力化にもつながることが期待される。



6. 温暖化対策から気候変動対策、2050年ゼロカーボンへ

地方公共団体は、地域において具体的な気候変動対策やプロジェクトを検討・実施する重要な役割を担っている。気候変動に取り組む自治体の動きは国際的にも高まっており、日本においても、2050年までにCO₂排出量実質ゼロを表明する自治体（ゼロカーボンシティ）が増加している。

東京都、山梨県、横浜市、京都市から始まった、日本の自治体による2050年までのCO₂排出量実質ゼロ表明は、小泉環境大臣による自治

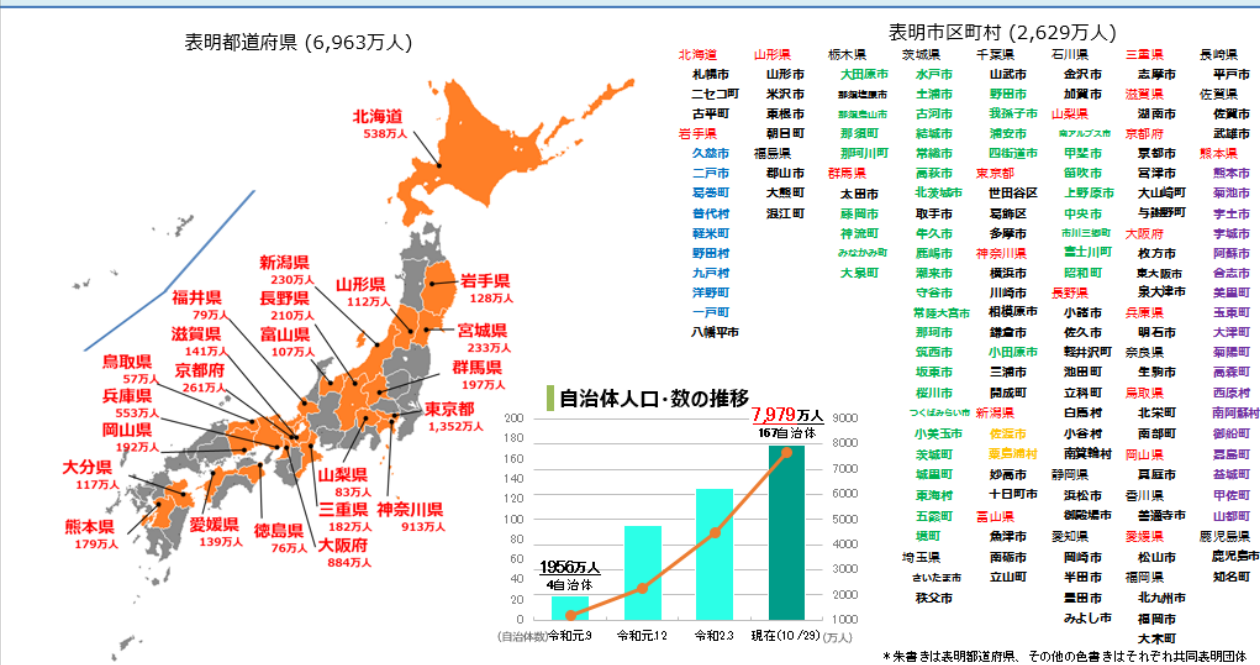
体への呼びかけや台風などの災害の激甚化による気候変動に対する危機感の高まりなどにより、2020年10月末時点で、その数は167自治体、人口規模7,979万人にまで増加し、我が国の総人口の半数を大幅に超えるまでに至っている。

環境省では、こうした自治体の野心的な取組が、国や民間企業などによる前向きな行動をとる後押しになると考え、引き続き、呼びかけを行うとともに表明した自治体のCO₂削減対策の強化のための支援を講じるなど、脱炭素社会の構築に向けた具体的な取組を推進している。

2050年 二酸化炭素排出実質ゼロ表明 自治体



- 東京都・京都市・横浜市を始めとする167の自治体（23都道府県、90市、2特別区、42町、10村）が「2050年までに二酸化炭素排出実質ゼロ」を表明。
- 表明した自治体を合計すると人口は約7,979万人(※)、GDPは約367兆円となり、我が国の総人口の半数を超え、更なる拡大を目指します。※各地方公共団体の人口合計では、都道府県と市区町村の重複を除外して計算しています。(2020年10月末時点)



ゼロカーボン表明をした自治体が、2050 年に向けた効果的な取組を展開していくことが重要である。環境省では、自治体によるゼロカーボンの取組を促すため、上記のような自治体で取り組まれている効果的で実効性のある取組の横展開や、新たな取組の導入を促すための学びの場づくりを始めている。

また、第 203 回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説（令和 2 年 10 月 26 日）において、菅総理が「グリーン社会の実現」を「デジ

タル社会の実現」と並ぶ成長戦略の主要な柱として位置づけ、2050 年カーボンニュートラルを目指すことを表明した。今後は、各府省庁一丸となって 2050 年までの脱炭素社会の構築に向け、具体的な取組の検討を進め、実行に移していく。

環境省としても、引き続き、地方公共団体と連携し、2050 年カーボンニュートラルの実現に向けて取り組んでいく。