

地方公共団体実行計画策定・ 実施マニュアルについて

しぶ や じゅん
澁谷 潤

環境省 大臣官房 環境計画課 課長補佐

あつ み もと き
渥美 元規環境省 大臣官房 環境計画課
地域循環共生圏推進室 地域政策係長

1. 地方公共団体の 気候変動対策を巡る動向等

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』（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である「パリ協定」が採択された。パリ協定では、国際条約として初めて「世界的な平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑える努力を追求すること」などを掲げた。

また、2021年10月から11月にかけて、英国・グラスゴーにおいてCOP26が開催された。本会合内での決定文書では、最新の科学的知見に依拠しつつ、今世紀半ばでの温室効果ガス実質排出ゼロ及びその経過点である2030年に向けて野心的な緩和策、適応策を締約国に求める内容となっており、特にこの10年における行動を加速させる必要があることが強調されている。

2020年10月、我が国は、2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち、2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指すことを宣言した。翌2021年4月、地球温暖化対策推進本部において、2030年度の温室効果ガスの

削減目標を2013年度比46%削減することとし、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けていく旨が公表された。

また、2021年5月、『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』（以下、改正地球温暖化対策推進法）が成立し、2050年カーボンニュートラルが基本理念として法に位置づけられることとなった。

さらに2021年6月、国・地方脱炭素実現会議において『地域脱炭素ロードマップ』が決定された。地域脱炭素ロードマップでは、5年の間に政策を総動員し、人材・技術・情報・資金を積極的に支援することで、2030年度までに少なくとも100カ所の「脱炭素先行地域」をつくること、脱炭素の基盤となる重点対策を全国津々浦々で実施することとしている。

2021年10月には、地球温暖化対策計画の閣議決定がなされ、5年ぶりの改定が行われた。改定された地球温暖化対策計画では、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて気候変動対策を着実に推進していくこと、中期目標として、2030年度において温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向け、挑戦を続けていくという新たな削減目標も示され、2030年度目標の裏付けとなる対策・

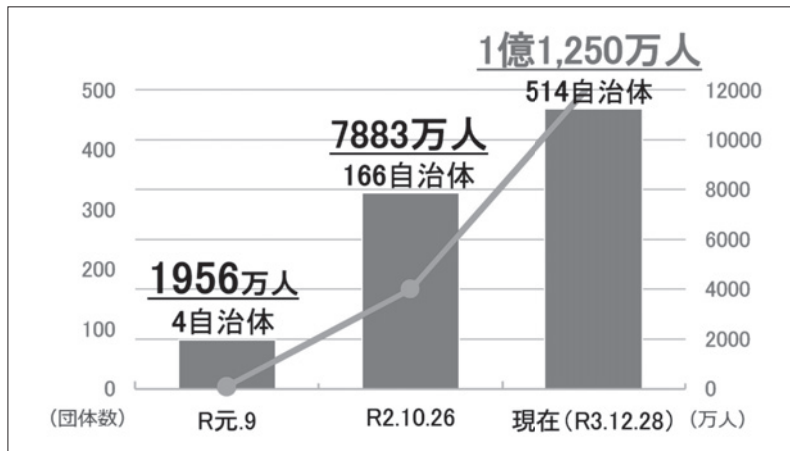


図1 ゼロカーボンシティ表明自治体数、人口の推移

施策を記載した目標実現への道筋を描いている。併せて、政府の事務・事業に関する温室効果ガスの排出削減計画である政府実行計画の改定も行われ、2030年度までに50%削減という新たな目標や、その目標達成に向けた施策が位置づけられた。

また、「2050年までの二酸化炭素排出量実質ゼロ」を目指す地方公共団体、いわゆるゼロカーボンシティは、2019年9月時点ではわずか4地方公共団体であったが、2021年12月末時点においては514地方公共団体と加速度的に増加している。なお、表明地方公共団体の人口を、都道府県と市町村の重複を除外して合計すると、1億1,000万人を超える計算になる(図1)。

環境省としても、これまで以上に地方公共団体の気候変動対策を積極的に支援していくことにより、地域における脱炭素化の推進を図っていく必要がある。

2. 地方公共団体実行計画制度の概要

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「地球温暖化対策推進法」という)第21条に基づき、都道府県及び市町村は、国の地球温暖化対策計画に即して、地球温暖化対策の推進のため

の計画(地方公共団体実行計画)の策定を行うことが求められている。この「地方公共団体実行計画」については、策定する内容の違いから、「事務事業編」及び「区域施策編」の2つに分けることができる。

2.1 「事務事業編」について

「事務事業編」は、地方公共団体自らの施設や事業からの温室効果ガスの排出削減等に関する計画であり、すべての地方公共団体に対して策定が義務づけられている。全国に多数存在する公共施設等からの排出削減を図ることは、我が国の温室効果ガス総排出量の削減を推進するうえでも重要であることに加え、地球温暖化対策の推進にあたっては、国や地方公共団体が率先して取り組むことが重要であり、とりわけ住民生活にとって身近な公共施設において様々な対策を進めていくことは、住民等の地球温暖化対策をリードすることにも繋がりをうる。

原則として、地方公共団体が行うすべての事務事業が対象であり、対策の一例としては、外皮性能の向上や省エネ設備導入等による省エネ化、再エネ設備の導入、グリーン購入・グリーン契約の推進等が挙げられる。このため、策定にあたっては、すべての部局を巻き込んだ体制を整えること、と

りわけ管財部局や営繕部局などとの連携が不可欠であり、公共施設等総合管理計画など関連する行政計画との連携を図っていくことが必要である。

施策の推進にあたっては、温室効果ガスの削減だけでなく、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併せて創出していくことが重要である。例えば、地方公共団体が避難施設、防災拠点として位置づけている公共施設に再エネ設備と蓄電池などを併せて導入することで、平時はエネルギー利用の脱炭素化を図りつつ、災害等により大規模な停電が起きた際にエネルギー供給を可能とし、防災面でも役立つ施設とすることが可能である。

2.2 「区域施策編」について

「区域施策編」は、地方公共団体の区域全体における排出削減対策等に関する計画であり、住民・事業者による取組みも含む計画である。すべての都道府県、指定都市及び中核市（施行時特例市を含む）に対して策定が義務付けられている。また、後述する改正地球温暖化対策推進法において、それ以外の市町村についても策定することが努力義務となった。

具体的な策定内容としては、地域の自然的条件に適した再生可能エネルギーの利用促進、住民、事業者などの省エネルギー活動の促進、都市機能の集約などの地域環境の整備、廃棄物等の発生の抑制の促進などに関する事項を盛り込むこととされており、非常に幅広い分野における施策の立案が求められる。このため、区域施策編の策定にあたっては、地域の気候や再生可能エネルギーの導入可能性、産業構造、人口動態などの区域の特性を整理し、得られた情報を基に重点的な施策について検討していくことが重要である。また、地方公共団体における総合計画、都市計画、農業振興地域整備計画、低炭素まちづくり計画、地域

公共交通網形成計画等の温室効果ガスの排出の量の削減等と関係を有する施策について、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ことが望ましい。

区域全体を対象とする施策を推進していくうえで、事務事業編よりもさらに多くの関係者との連携、共同が必要不可欠である。先進的に取組みを進めている地方公共団体の多くは、再エネなどの地域の資源を活用しながら、気候変動対策を地域経済の活性化、災害に強いまちづくり、住民の健康増進など、他の地域課題の解決にもつなげるように取り組んでいる。このことは、気候変動対策を推進するうえで、庁内の関係部局や、住民や事業者等の地域の関係者との円滑な合意形成を図っていくにあっても非常に重要な点である。

3. 改正地球温暖化対策推進法の概要

本編では、特に地域の脱炭素化に向けた改正内容について概説を行う。

3.1 改正の背景

地域の脱炭素化のためには、地域資源である再エネの活用が重要であるが、十分な地域環境への配慮がなされない、あるいは周辺住民等との合意形成を経ない形で再エネが導入されることにより、景観悪化や騒音等の環境トラブルや地滑り等の災害が発生（またはその懸念が周辺住民等の側に存在）し、再エネ設備の導入を条例で制限する自治体も急増している状況にある。

一方、地域で利用するエネルギーの大半は、輸入される化石資源に依存しているなか、地域の企業や地方自治体を中心になって、地域の雇用や資本を活用しつつ、地域資源である豊富な再エネ等のポテンシャルを有効利用することは、地域の経済収支の改善につながる等のメリットが期待できる。

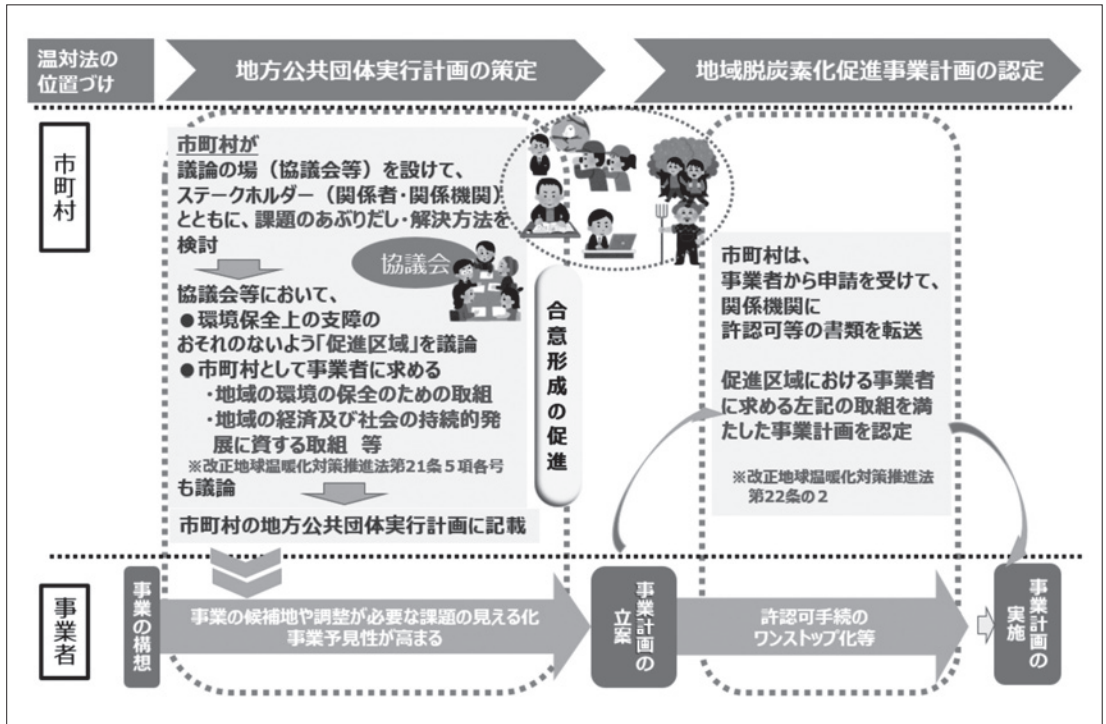


図2 改正地球温暖化対策推進法に基づく実行計画策定、事業認定の流れ

このため、地域へのさらなる再エネ導入にあたっては、地域環境に適切に配慮するとともに、地域経済の活性化や防災等社会面の課題の解決にも貢献する事業とし、地域における合意形成を図りながら推進していくことが重要であり、令和3年5月に成立した改正地球温暖化対策推進法において、区域の排出削減を一層促進するため、地域における合意形成を図りながら、地域の再エネ導入を促進していくための制度が創設されることとなった。

3.2 改正の内容

区域施策編において、地方公共団体が定める施策についてその実施目標を合わせて定めることが必要となった。条文上、これまでは施策ごとの目標は必須の記載事項ではなく、例えば、区域施策編において再エネ導入目標を設定している都道府県は約3割であったが、本改正により、区域の施策

推進を図っていくうえで有効と考えられる再エネ導入目標等の施策目標の設定が行われていくことが期待される。

さらに、市町村が、地域経済・社会の持続的発展に資する取組みや、地域の環境保全に配慮した再エネ事業を認定する制度が創設された。

具体的な制度の流れとして、市町村は実行計画において、地域脱炭素化促進事業（再エネ施設等の整備とその他の地域の脱炭素化のための取組みを一体的に行う事業であって、地域の環境保全及び地域の経済・社会の持続的発展に資する取組みを併せて行うもの）の促進に関する事項を定めることとする。具体的には、促進区域、地域の環境の保全のための取組み、地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組み等を定めるよう努めることとする。

次に、地域脱炭素化促進事業を行おうとする者は、事業計画を作成し、地方公共団

体実行計画に適合すること等について市町村の認定を受けることができる。この認定を受けた認定事業者が認定事業計画に従って行う地域脱炭素化促進施設の整備に関しては、関係許可等手続のワンストップ化等の特例を受けることができる。

また、都道府県は、その実行計画において地域の自然的社会的条件に応じた環境の保全に配慮し、地域脱炭素化促進事業について市町村が定める促進区域の設定に関する基準を定めることができる。

これにより、地域課題の解決に貢献する再エネ活用事業については、市町村の積極的な関与のもと、地域内での円滑な合意形成が図られやすくなるといった基盤が整うことが期待される。環境省としては、地方公共団体との連携のもと、本制度の活用を通じ、地域に貢献する再エネ事業の拡大を図っていく（図2）。

4. 地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルについて

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」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、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している。2020年10月時点においては、事務事業編は1,788団体中1,611団体が策定済である（策定率は90.1%）。また、区域施策編は585団体が策定済である（策定率は32.7%）。ただし、区域施策編については、策定義務のある団体の策定率は100%となっている。

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ないため」「地球温暖化対策に関する専門知識が不足しているため」といった理由があげられている。

このため、地域における脱炭素化の取組

みを推進していくうえでは、地方公共団体の人員不足、専門的な知見の不足を補うことは大きな課題であり、環境省では各種の支援を行っており、その一つとして、地方公共団体実行計画の運用指針などをとりまとめた『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』を策定、公表している。

(https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/)

『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』は、環境省が国の技術的助言として地方公共団体に提供しており、「事務事業編」「区域施策編」それぞれにおいて作成している。同マニュアルには、地方公共団体実行計画の策定の意義や、目標設定方法、検討体制、改定時のポイント等が記載されており、「事務事業編」は本編に加えて、全国の優良事例を集めた事例集や温室効果ガス排出量の算定のための算定手法編、特に小規模な地方公共団体の参考となるような「策定の手順」や「ひな形」をまとめた簡易版を作成している。また、区域施策編においても本編に加えて事例集、算定手法編を作成している（後述するマニュアル改定において、区域施策編についても簡易版を作成する予定）。

5. 地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルの改定について

先述のとおり、地方公共団体の地球温暖化対策をとりまく状況は大きく変化しており、また、改正地球温暖化対策推進法の円滑な施行に向けては、地域脱炭素化促進事業の促進・認定等に関する事項や、国・都道府県の市町村に対する助言等のあり方について幅広く専門的に検討し、その検討結果を『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』に反映する必要がある。これらの状況を踏まえ、地方公共団体における脱炭素の取組みを加速化するため、『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』の

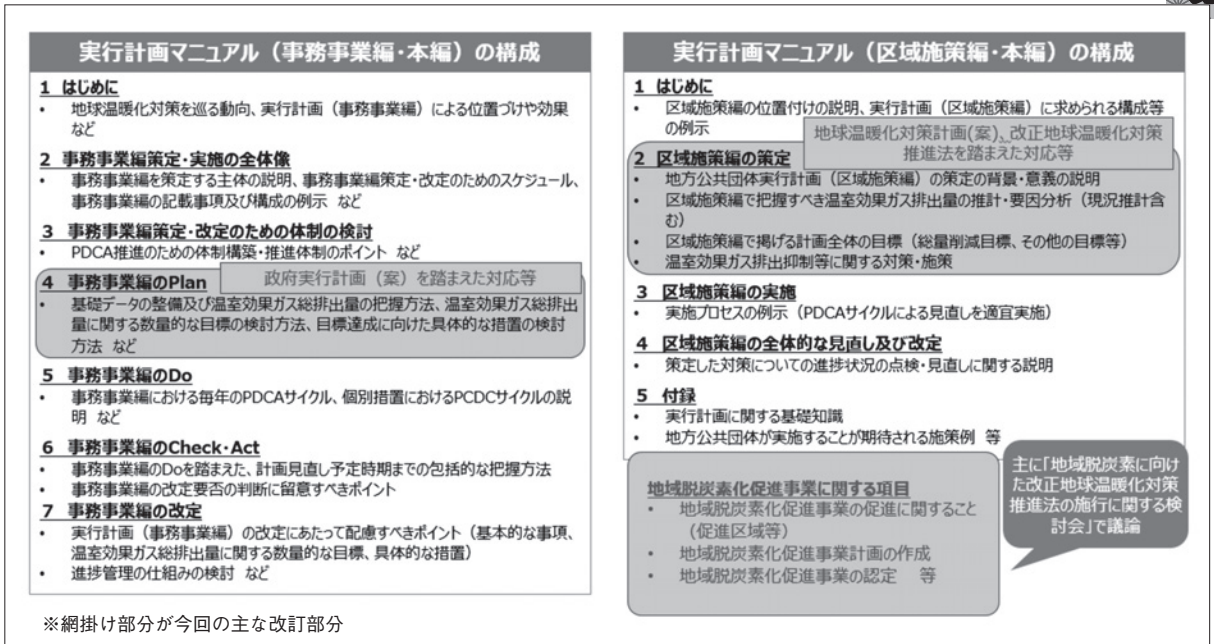


図3 『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』の全体像と主な改定部分

改定作業を現在進めている。

改定内容の検討にあたっては、二つの検討会を設置し、議論、整理を行った。「地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会」においては、改正地球温暖化対策推進法の施行に向けて、再エネの利用促進施策等についての目標設定や、地域脱炭素化促進事業の詳細設計にあたり、基本的なあり方・考え方を検討した。また、「地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会」においては、改正地球温暖化対策推進法、改定後の地球温暖化対策計画、地域脱炭素ロードマップ等を踏まえ、地方公共団体の計画策定や施策の実施に関する基本的な対応のあり方を検討した。

- 地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会：

<https://www.env.go.jp/policy/council/51ontaisekou/yoshi51.html>

- 地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会

<https://www.env.go.jp/policy/council/52keikakumannual/yoshi52.html>

両検討会のとりまとめにおいては、地域脱炭素化促進事業制度に関して、再エネ導入目標や促進区域等の設定、地域の再エネ導入に係る合意形成のあり方等についての基本的考え方が示され、また、地球温暖化対策計画の改定等を踏まえた地方公共団体の目標設定や取り組むべき対策・施策、地方公共団体における体制構築や関係行政機関における役割などについての考え方が示された。

今後、環境省としては、両検討会のとりまとめにおいて示された考え方を踏まえ、地方公共団体における、野心的かつ実効性があり、そして地域の様々な課題解決にも資する地球温暖化対策の一助となるような『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル』の改定を行い、地方公共団体の脱炭素化に関する取組みを一層促進していく（図3）。