

地方公共団体実行計画（区域施策編）策定マニュアル に関する主な論点

全体構成

- 地方公共団体実行計画（区域施策編）策定マニュアルの在り方 …………… P.2
- 地方公共団体に期待される役割等 ……………P.3
- 地方公共団体実行計画（区域施策編）の目標 ……………P.7
- 温室効果ガスの排出の抑制等のための施策 …………… P.10
- 地方公共団体実行計画（区域施策編）のPDCA……………P.15

地方公共団体実行計画（区域施策編）策定マニュアルの在り方

想定する読者とマニュアル策定の基本的な方向性はどうあるべきか。

- 想定する主な読者は、
“地球温暖化対策を所管する部署に初めて配属された若手の地方公共団体職員”としたい。
 - 読者に対して、高度な予備知識（地球温暖化対策に関連する各種の法令、事業、技術に関する広範な知見や温室効果ガス排出量の推計手法の理解など）を要求しないものとしてほしい。
 - 地方公共団体に対する国等からの期待感を示しつつも、各地方公共団体が地方公共団体実行計画（区域施策編）において、各地域の事情・意向を存分に反映させる余地を残すものとしてほしい。
- ⇒ 地方公共団体実行計画（区域施策編）に関する基本的かつ重要な事項について、原則的・基本的な考え方を明快に示すものとしてほしい。

○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）（抜粋）

（国の責務）

第三条 1・2 （略）

3 国は、自らの事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、温室効果ガスの排出の抑制等のための地方公共団体の施策を支援し、及び事業者、国民又はこれらの者の組織する民間の団体（以下「民間団体等」という。）が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図るため、当該抑制等のための施策及び活動に関する普及啓発を行うとともに、技術的な助言その他の措置を講ずるように努めるものとする。

4 （略）

地方公共団体に期待される役割等①

地球温暖化対策において地方公共団体に期待される役割とは何か。

- 国ではなく、事業者でもなく、“地方公共団体ならではの”役割として、どのようなものがあり得るか。
- 住民や事業者に身近な存在として、多様なステークホルダーと連携し得る存在として、地域の事情を最もよく知り得る存在として、地域の在り方に変化をもたらし得る存在として、どのような役割が期待されるか。
- 都道府県、指定都市、中核市（施行時特例市を含む。）、その他の市町村で、それぞれ果たしうる役割も異なるのではないか。
- 人口減少や少子高齢化への対応、地域活性化、都市の魅力の向上や国際競争力の強化など、地方を取り巻く課題への対応と合わせて地球温暖化対策を推進していくべきではないか。
- ICTの活用、電力自由化への対応等、昨今の社会情勢の変化を踏まえた取組が期待されるのではないか。

地方公共団体に期待される役割等②

○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）（抜粋）

（地方公共団体の責務）

第四条 地方公共団体は、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進するものとする。

- 2 地方公共団体は、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、その区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進を図るため、前項に規定する施策に関する情報の提供その他の措置を講ずるよう努めるものとする。

（国及び地方公共団体の施策）

第十九条 （略）

- 2 都道府県及び市町村は、単独で又は共同して、地球温暖化対策計画を勘案し、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抑制等のための総合的かつ計画的な施策を策定し、及び実施するよう努めるものとする。

地方公共団体に期待される役割等③

○地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）（抜粋）

第3章 目標達成のための対策・施策

第1節 国、地方公共団体、事業者及び国民の基本的役割

2. 「地方公共団体」の基本的役割

(1) 地域の自然的社会的条件に応じた施策の推進

地方公共団体は、その地域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための総合的かつ計画的な施策を推進する。例えば、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、低炭素型の都市・地域づくりの推進、循環型社会の形成、事業者・住民への情報提供と活動促進等を図ることを目指す。

都道府県、指定都市、中核市及び施行時特例市は、本計画に即して、地方公共団体実行計画において、地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計画（以下「地方公共団体実行計画区域施策編」という。）を策定し実施する。また、その他の地方公共団体も、地方公共団体実行計画区域施策編を策定し実施するよう努める。

(2) 自らの事務及び事業に関する措置

地方公共団体は、自ら率先的な取組を行うことにより、区域の事業者・住民の模範となることを目指すべきである。このため、都道府県及び市町村は、本計画に即して、自らの事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する計画（以下「地方公共団体実行計画事務事業編」という。）を策定し実施する。

(3) 特に都道府県に期待される事項

都道府県においては、管下の市町村における取組の優良事例の情報収集と他の市町村への普及促進に取り組むよう努める。

また、地方公共団体実行計画の策定・改定や同計画に基づく取組が困難な市町村に対し、技術的な助言や人材育成の支援等の措置を積極的に講ずるよう努める。

地方公共団体に期待される役割等④

○国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）決定（抜粋）

<V. 非政府主体>

- ・ 全ての非政府主体、市民社会、民間セクター、金融機関、都市、その他の地方公共団体（subnational authorities）の努力を歓迎し、そのスケールアップを招請。
- ・ 国内政策やカーボン・プライシングを含め、排出削減にインセンティブを与えることの重要性を認識。

○G7 富山環境大臣会合コミュニケ（抜粋）

都市の役割

都市や準国家主体の役割の重要性

59. 我々は、都市部への人口集中が著しく進む中、都市が、一方では、温室効果ガスの排出による環境被害や環境リスクの原因であり、他方では、市民がその結果によりますます苦しんでいることを再確認する。これは、環境保護を促進し、並びに、気候変動に対処する緩和策及び適応策を含む気候変動への対処をするに当たり、都市の果たし得る役割の重要性が高まっていることを意味する。同様に、我々は、都市や他の準国家主体は、強力で未来指向の様々な環境保護のためのプログラムを既に実施しており、これらの行動の効果を高めるために、都市管理へのより成功したアプローチへと導く多くのグッド・プラクティスを積極的に促進していることを認識する。都市のインフラ整備に関連する強靱性に係る計画を含むこのような施策は、しばしば、都市住民にとっての公衆衛生や生活の質のための重要なコベネフィットをもたらす。持続可能な開発及び環境保護の促進における都市及び地方自治体による貢献が認識されている。我々は、各国の状況を考慮しつつ、これらの取組を中央政府による取組とあわせて促進することを奨励する。

地方公共団体実行計画（区域施策編）の目標①

区域全体の温室効果ガス排出削減目標の水準や目標年、基準年をどう設定すべきか。

- “地球温暖化対策計画に即して”策定するとの観点からは、国の目標と同様のものにすることが望ましいとも考えられる。
- “区域の自然的社会的条件に応じて”策定するとの観点からは、必ずしも国の目標と同様のものでもなくとも構わないとも考えられる。

⇒ 国の目標、すなわち、2030年度に2013年度比26.0%減（2005年度比25.4%減）と同じでなければならないか。

- 温室効果ガス排出削減目標の設定の方法は、どのように説明すべきか。（対策・施策をボトムアップで積み上げていく方法もあれば、目指すべき（目指したい）水準からトップダウンで決定する方法もある。）
- 温室効果ガス排出削減目標に加えて、温室効果ガス排出原単位に係る目標などを掲げることも有効ではないか。

地方公共団体実行計画（区域施策編）の目標②

対象とすべき「区域の温室効果ガス排出量」の範囲をどう捉えるべきか。

- 原則として、区域における「温室効果ガスの排出」の量、すなわち、区域における「人の活動に伴って発生する温室効果ガスを大気中に排出し、放出し若しくは漏出させ、又は他人から供給された電気若しくは熱（燃料又は電気を熱源とするものに限る。）を使用すること」に対応する量とすべき。
- 他方で、国内外の一部の地方公共団体においては、区域内の主体による区域外の温室効果ガス排出削減（低炭素型の製品・サービス等の区域外への提供による削減効果）を何らかの形で評価し、地球温暖化対策の成果として加味する例もある。

○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）（抜粋）

（定義）

第二条 1～3 （略）

4 この法律において「温室効果ガスの排出」とは、人の活動に伴って発生する温室効果ガスを大気中に排出し、放出し若しくは漏出させ、又は他人から供給された電気若しくは熱（燃料又は電気を熱源とするものに限る。）を使用することをいう。

5・6 （略）

地方公共団体実行計画（区域施策編）の目標③

全ての市町村が独自の温室効果ガス排出削減目標を掲げなければならないか。

- 区域における地球温暖化対策を実効あるものにしていくためには、単一（または少数）の明確な全体目標が掲げられ、区域のあらゆる主体に共有されていることが重要。
- 一方、市町村単位での温室効果ガス排出量の推計には多くの困難がある。
（作業のための人員・予算の不足、統計・データの入手に係る困難、推計手法の限界など）
- 「区域全体の温室効果ガス排出量の増減」と「市町村による施策の効果」との関係の把握も困難。

⇒ 限られた人員や予算は、困難な温室効果ガス排出量の推計作業よりも、具体的な対策・施策の企画・実施・強化に振り向けるという選択があってもよいのではないか。

温室効果ガスの排出の抑制等のための施策①

※各分野の対策・施策の詳細については、第2回以降で取り扱う予定。

地方公共団体に特有の対策・施策とは何か。

- （国ではなく）地方公共団体だからこそ特に期待される対策・施策にはどのようなものがあるか。
- 対策・施策の企画・立案に当たって、特に地方公共団体が留意すべき一般的事項があり得るか。
- 地球温暖化対策と統合・連携・協調して立案・実施すべき他分野の施策・計画にはどのようなものがあり得るか。どのような相乗効果が期待されるか。

温室効果ガスの排出の抑制等のための施策②

○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）（抜粋）

（地方公共団体実行計画等）

第二十一条 都道府県及び市町村は、単独で又は共同して、地球温暖化対策計画に即して、当該都道府県及び市町村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する計画（以下「地方公共団体実行計画」という。）を策定するものとする。

2 地方公共団体実行計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 計画期間
- 二 地方公共団体実行計画の目標
- 三 実施しようとする措置の内容
- 四 その他地方公共団体実行計画の実施に関し必要な事項

3 都道府県並びに地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市及び同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「指定都市等」という。）は、地方公共団体実行計画において、前項に掲げる事項のほか、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抑制等を行うための施策に関する事項として次に掲げるものを定めるものとする。

- 一 太陽光、風力その他の再生可能エネルギーであって、その区域の自然的条件に適したものの利用の促進に関する事項
- 二 その利用に伴って排出される温室効果ガスの量がより少ない製品及び役務の利用その他のその区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の抑制等に関して行う活動の促進に関する事項
- 三 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その他の温室効果ガスの排出の抑制等に資する地域環境の整備及び改善に関する事項
- 四 その区域内における廃棄物等（循環型社会形成推進基本法（平成十二年法律第百十号）第二条第二項に規定する廃棄物等をいう。）の発生の抑制の促進その他の循環型社会（同条第一項に規定する循環型社会をいう。）の形成に関する事項

4 都道府県及び指定都市等は、地球温暖化対策の推進を図るため、都市計画、農業振興地域整備計画その他の温室効果ガスの排出の抑制等に関係のある施策について、当該施策の目的の達成との調和を図りつつ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抑制等が行われるよう配意するものとする。

5～12 （略）

温室効果ガスの排出の抑制等のための施策③

○地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）（抜粋）

第3章 目標達成のための対策・施策

第4節 地方公共団体が講ずべき措置等に関する基本的事項

地方公共団体は、地域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制等のための施策を推進する。特に、地域の事業者・住民との協力・連携の確保に留意しつつ、公共施設等の総合管理やまちづくりの推進と合わせて、再生可能エネルギー及び未利用エネルギー（以下「再生可能エネルギー等」という。）の最大限の導入・活用とともに、徹底した省エネルギーの推進を図ることを目指す。また、地域の事情を踏まえ、構造改革特区制度による規制の特例措置の活用等を通じ、創意工夫を凝らした取組を推進する。

1. P D C Aサイクルを伴った温室効果ガス排出削減の率先実行

都道府県及び市町村は、率先して自らの温室効果ガス排出の抑制に取り組むべきである。その際には、原則として全ての事務及び事業を対象として、温室効果ガス排出の抑制に係る取組のP D C Aの体制を構築し、運営するべきである。

とりわけ、エネルギー起源二酸化炭素については、その排出状況（使用しているエネルギーの種類及び量、エネルギー利用設備の稼働状況等）を恒常的かつ網羅的に把握するとともに、再生可能エネルギー等の導入・活用や省エネルギーの機会を積極的に追求するとともに、その結果を踏まえて必要な運用改善及び費用対効果の高い設備投資の検討を行うべきである。

加えて、事業の用に供する設備については、排出抑制等指針に基づき、技術の進歩などの状況変化に応じ、温室効果ガスの排出の抑制等に資するものを選択するよう努めなければならない。特に都道府県及び指定都市等は、B A Tの積極的な導入を検討するべきである。

また、事業の用に供する設備は、できる限り温室効果ガスの排出の量を少なくする方法で使用するよう努めなければならない。

※ 地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）においては、上記などで引用した本文のほか、別表において「地方公共団体が実施することが期待される施策例」も多数記載されている。

温室効果ガスの排出の抑制等のための施策④

○地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）（抜粋）

第3章 目標達成のための対策・施策

第4節 地方公共団体が講ずべき措置等に関する基本的事項

2. 再生可能エネルギー等の導入拡大・活用促進と省エネルギーの推進

都道府県及び市町村は、地域の自然的社会的条件に応じて、積極的に地域における再生可能エネルギー等の利用の促進やエネルギーの面的利用の推進に取り組むべきである。また、自らも庁舎や公共施設等（遊休地・遊休施設を含む）での再生可能エネルギー等の率先導入・活用や省エネルギーを推進するべきである。

再生可能エネルギー等の利用の促進に当たっては、安定的かつ効率的な需給体制の構築が重要となる。特にバイオマスエネルギーについては、資源調達から需要先の確保に至る多様な関係者の連携確保が課題となる。都道府県及び市町村には、こうした連携確保の担い手となることが期待される。また、都市のコンパクト化などのまちづくりの推進や公共施設の再編等と合わせて、地域熱供給システムの導入等による効率的なエネルギー利用を推進することが期待される。

加えて、都道府県及び市町村は、再生可能エネルギー事業に関するコスト低減や投資促進に向けては、再生可能エネルギー施設に係る固定資産税減免等の租税上の措置や、地域金融機関等と連携した再生可能エネルギー事業への出資などの金融上の措置について、積極的に検討・導入することが期待される。

なお、再生可能エネルギーの導入及び活用に伴って、景観の悪化や騒音の発生、土地や水域の利用に係る権益への影響などの様々な懸念や問題も生じ得る。そこで、都道府県及び市町村は、これらを未然に防止・解消するよう努めた上で、関連施設の周辺住民の理解を醸成するとともに関係事業者（例えば、農林水産業者、温泉業者）等の協力が得られるよう、地域協議会の設置・運用に努めること等により、地域における再生可能エネルギーの社会的受容性の確保を促進することが期待される。その際、事業者が長期にわたり安定的に再生可能エネルギー事業を継続していくよう事業内容の適切性に配慮するとともに、環境的に持続可能な資源調達並びに生態系及び景観の保全についての適切な情報提供等を通じて、地域の自然的社会的条件に適した利用の促進を図ることが期待される。

また、事業者が事業の用に供する設備について、排出抑制等指針に基づくB A Tの導入や適切な運用改善、省エネルギー診断の積極的な受診、コージェネレーションの導入、エネルギーマネジメントシステムの整備等を促進する。都道府県、指定都市、中核市、施行時特例市及び区域における温室効果ガス排出量の特に多い市においては、温室効果ガス排出量報告制度や地球温暖化対策計画書制度等の整備・運用により、事業者の温室効果ガス排出削減の促進に取り組む。

さらに、公共交通機関の利用促進に加えて、温室効果ガスの排出量がより少ない製品（木材製品を含む。）・役務の利用促進、次世代自動車の普及やエコドライブの推進、省エネルギー住宅に対する財政上の支援や国民運動「COOL CHOICE」の促進等を通じて、住民による温室効果ガスの排出抑制も図るべきである。

温室効果ガスの排出の抑制等のための施策⑤

○地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）（抜粋）

第3章 目標達成のための対策・施策

第4節 地方公共団体が講ずべき措置等に関する基本的事項

3. 地域の多様な課題に応える低炭素型の都市・地域づくりの推進

地域における地球温暖化対策の推進に当たっては、都市構造を集約型に転換していくことを基本的な方向とし、当該地域の社会経済構造が温室効果ガスを大量に排出する形で固定化(ロックイン)することを防ぐべく、低炭素型の都市・地域づくりについて総合的かつ計画的に取り組むことが必要である。

また、そうした取組を円滑に推進し、成果を根付かせるためには、再生可能エネルギー等の地域資源を活用しつつ、地域活性化や防災、生物多様性保全などの多様な地域課題にも応えるよう配慮することが有効かつ重要である。

このため、都市計画や農業振興地域整備計画、低炭素まちづくり計画をはじめとして、総合計画、公共施設等総合管理計画、地域公共交通網形成計画などの温室効果ガスの排出の抑制等と関係を有する施策とも、当該施策の目的の達成との調和を図りつつ、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抑制等が行われるよう配慮する。例えば、業務中心地区や工業団地等におけるC E M S（Community Energy Management System）や地域熱供給の導入などの面的な取組から、都市のコンパクト化、公共交通網の再構築、スマートコミュニティの構築などの広域的な取組まで、地方公共団体が中心となって進める取組が強く期待される。

加えて、こうした取組に対する事業者・住民の理解・協力を促進するため、まちづくりに参画する人づくり・ネットワークづくりを進め、多様な主体が低炭素化の担い手となるよう促すことが重要となる。このため、環境教育・普及啓発、エリアマネジメント等をはじめとする民間団体の活動支援などの地域に密着した施策を進めることが期待される。

4. 地方公共団体間の区域の枠を超えた協調・連携

地方公共団体には、国や地域地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化対策地域協議会等と連携しつつ、地域エネルギー・温暖化対策推進会議等を活用することにより、都道府県及び市町村間での地球温暖化対策に係る情報・ノウハウの積極的な共有や多様な主体による取組の促進を図ることが強く期待される。

また、他の地方公共団体との広域的な協調・連携を通じて、地球温暖化対策に資する施策や事業について共同での検討や実施を推進することにより、取組の更なる高度化・効率化・多様化を図ることも期待される。例えば、自然的社会的条件の類似する地方公共団体間において共通して有効と思われる対策・施策に関する知見の共有や共同事業の実施のほか、連携中枢都市圏（相当な規模と中核性を備える中心都市が近隣市町村と連携して形成する都市圏）における対策・施策の連携・協調、再生可能エネルギー資源に富む中山間地域と資金力に富む都市部との共同エネルギー事業の実施など、多様な形態の連携が考えられる。

さらに、海外の地方公共団体との姉妹都市関係等に基づく国際的な都市間連携により、先進的な取組・技術に係る情報共有や海外における低炭素化を目指したまちづくりを促進することを通じて、世界全体での温室効果ガス排出削減にも貢献することが期待される。

地方公共団体実行計画（区域施策編）のPDCA①

地方公共団体計画（区域施策編）の進捗状況をどのように評価すべきか。

- 区域全体の温室効果ガス排出量と比較すると、個々の施策の効果は過小評価されがち。
- 温室効果ガス排出量削減効果の発現までに長期間を要する施策について、単年度ないし短期間での定量的成果を求めることは不合理。
- 温室効果ガス排出削減量による定量的評価は困難でも、環境教育のような基盤的施策は重要。
- 区域の温室効果ガス排出量の把握は数年遅れ。施策のタイムリーな評価や機動的な修正が困難。
- 温室効果ガス排出量は、多様な要因で増減。個々の施策の効果を他の要因から分離し評価することは困難。
 - ・ある市町村における温室効果ガス排出量の削減には、当該市町村の施策の効果のみならず、人口動態や産業動向、景気変動、気候などの非政策的要因のほか、国や都道府県、近隣市町村など他の主体の施策による効果も寄与。
 - ・同一地方公共団体による複数の施策が複合的に作用して同一分野での効果を発現することもある。

⇒ 地方公共団体の“努力が見える”進捗評価・管理が必要ではないか。

※ 地球温暖化対策計画（平成28年5月13日閣議決定）においては、施策ごとに温室効果ガス排出削減見込量と併せて、「対策評価指標」を設定し、定期的に進捗を評価することとしている。

地方公共団体実行計画（区域施策編）のPDCA②

どのような体制でPDCAサイクルを運営していくべきか。

- いわゆる「縦割り」を排して、いかに地方公共団体内部の協力的な取組体制を構築するか。
- 多様なステークホルダーとの対話・協議をいかに行っていくべきか。

○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）（抜粋）

（地方公共団体実行計画等）

第二十一条 1～5 （略）

6 都道府県及び指定都市等は、地方公共団体実行計画を策定しようとするときは、あらかじめ、住民その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

7～12 （略）

（地方公共団体実行計画協議会）

第二十二条 地方公共団体実行計画を策定しようとする都道府県及び指定都市等は、単独で又は共同して、地方公共団体実行計画の策定に関する協議及び地方公共団体実行計画の実施に係る連絡調整を行うため、地方公共団体実行計画協議会を組織することができる。

2 前項の地方公共団体実行計画協議会は、次に掲げる者をもって構成する。

- 一 地方公共団体実行計画を策定しようとする都道府県及び指定都市等
- 二 関係行政機関、関係地方公共団体、第三十七条第一項に規定する地球温暖化防止活動推進員、第三十八条第一項に規定する地域地球温暖化防止活動推進センター、事業者、住民その他の当該地域における地球温暖化対策の推進を図るために関係を有する者
- 三 学識経験者その他の当該都道府県及び指定都市等が必要と認める者

3 （略）