

学校等の公共施設における再生可能エネルギー等の促進に関する提言 ～地球温暖化対策推進法における公共部門の率先行動の PDCA の在り方について～

令和 4 年 3 月 31 日

再生可能エネルギー規制総点検タスクフォース

大林ミカ、川本明、高橋洋、八田達夫

1. 現状認識

- 2030 年の新たな温室効果ガス削減目標や 2050 年カーボンニュートラル社会の実現に向けて、再生可能エネルギー（以下再エネ）の最大限の導入や省エネの促進が必要不可欠である。
- 当タスクフォースでは、これまで再エネ・省エネの導入目標等を関係省庁に依頼し、既に、水循環政策（ダム・上下水道・農業用水・工業用水・ため池等）や自然公園、住宅・建築物分野で策定いただき、道路・都市公園についても前回会議で策定を依頼したところである。
- これらは公共部門の取組として土地や建築物を所有する国及び地方公共団体が率先して取り組むべきであるが、この他にも国及び地方公共団体が所有する公共施設（土地や建築物）には、庁舎（警察や消防庁舎を含む）、学校、医療関係施設、公営住宅等、数多くの施設が存在する¹。これらの公共施設にも太陽が等しく降り注ぎ、エネルギーを消費することから、本来の施設の機能を阻害しない形で、太陽光発電を始めとする再エネ導入や省エネの取組を推進することが重要である。
- さらに、昨今の原油価格高騰やウクライナ情勢に鑑み、政府は、国民に対してこれまで以上の省エネの取組や石油やガスの使用を少しでも減らす努力を促しているが、国民に呼びかけるにあたっては、まずは政府及び地方公共団体の公共部門が、率先して範を示す必要がある²。

2. 現状の仕組み

- 公共部門における再エネの導入目標については、第 6 次エネルギー基本計画（以下、エネ基）における 2030 年度の再エネ導入目標（合計 3,360～3,530 億 kWh 程度の導入（電源構成では 36～38%）の内数として、地球温暖化対策推進法（以下、温対法）に基づく政府実行計画³等に基づく公共部門の率先実行として、6.0GW の導入目標（以下、GW 目標。環境省が再エネポテンシャル調査⁴から算出）が見込まれている⁵。

¹ 財務省資料によれば、国有地の内、庁舎、宿舍等の公用財産は、令和元年度末現在で約 11.9 万 ha（国土面積の 0.3%（国土面積 3,780 万 ha））。また、総務省の公共施設状況調査に基づく、公有地（都道府県有地、市町村有地）の内、公用財産（地方公共団体が事務又は事業を執行するために直接使用することを目的とする財産）（例）庁舎、消防施設など）、公共用財産（住民の一般的共同利用に供することを目的とする財産（例）学校、図書館、公民館、公営住宅、公園など。この内、公園を除く。）は、令和元年度末現在で約 40.9 万 ha（国土面積の 1.1%）。

² 令和 4 年 3 月 3 日、岸田総理は記者会見で「私たちは、ロシアのウクライナ侵略という極めて深刻な事態に直面をしています。エネルギー価格高騰による我が国経済への悪影響を少しでも減らすべく、これまで以上の省エネに取り組み、石油やガスの使用を少しでも減らす努力をしていただくことが大切です。国民の皆さんお一人お一人の御理解と御協力をよろしくお願いいたします。」と発言。

https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0303kaiken.html

³ 政府実行計画とは、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、「政府がその事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の削減等のため実行すべき措置について定める計画」を指す。https://www.env.go.jp/earth/report/h31-01/post_7.html

⁴ 令和元年度再生可能エネルギーに関するゾーニング基礎情報等の整備・公開等に関する委託業務報告書

<https://www.renewable-energy-potential.env.go.jp/RenewableEnergy/report/r01.html>

⁵ 総合エネルギー調査会 省エネルギー・新エネルギー分科会／電力・ガス事業分科会 再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会（第 34 回）（2021 年 7 月 6 日 資料 4）https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/saisei_kano/034.html

- また、上記の GW 目標の実現手段として、温対法に基づく地球温暖化対策計画（以下、温対計画）⁶に即して策定された政府実行計画において、率先実行の取組として、「2030 年度には設置可能な建築物（敷地を含む。）の約 50%以上に太陽光発電設備を設置することを旨とする」⁷（以下、設置数目標）という設置数の目標が閣議決定されており、同計画にて、各省庁は温室効果ガスの排出の削減等のために自ら実行する措置を定めた実施計画（以下、各省実施計画）を策定することとされている。
- さらに、温対計画は、地方公共団体に対し、全ての地方公共団体が策定する地方公共団体自身の排出量の削減計画である地方公共団体実行計画（事務事業編）（以下、地方公共団体実行計画）において、政府実行計画に準じて取組を行うことを求めており、地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルでは、「政府実行計画の目標を踏まえた野心的な目標を定めることが望ましい」とされている⁸。
- なお、策定された各省実施計画及び地方公共団体実行計画については、毎年一回、環境省からの依頼に基づき進捗状況を環境省に報告し、自らや環境省において公表を行うことになっている⁹。
- 2030 年度の再エネ導入目標達成に向けては、この GW 目標を政府全体で着実に実現していくことが求められているが、上述の現行の仕組みだけでは、この目標の実現を担保する仕組みが不足していると考えられる。具体的には、以下のような課題が存在する。

3. 現状における課題

(1) 公共部門のGW目標（6.0GW）の認知不足・目標達成に向けた仕組みの不足

- まず、政府実行計画及び地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルいずれにおいても、公共部門の GW 目標に関する記載がないため、そもそも各省庁及び地方公共団体では、この GW 目標そのものの存在やこれが 2030 年度の再エネ導入目標に組み込まれていることが十分認知されていない。
- また、政府実行計画等では、この GW 目標の内訳（例えば、行政分野（施設種別）毎の kW ベースの目標）が掲げられていないため、GW 目標が達成されるということを担保する仕組みもない。
- さらに、本来ならば、GW 目標の達成のためには、kW ベースの導入実績と GW 目標を比較し、どれだけ足りないかを把握し、PDCA を回す必要があるにもかかわらず、環境省が各省庁及び地方公共団体から集める実績には肝心の kW ベースの情報が含まれていない。
- そのため、まず、各省庁及び地方公共団体における kW ベースの導入実績が把握されなければ、GW 目標の進捗及び達成されたかどうかさえ検証できない。また、GW 目標の内訳（例えば、行政分野（施設種別）毎の kW ベースの目標）がなければ、仮に、全ての各省庁及び地方公共団体が、約 50%以上に太陽光発電設備を設置する目標にコミットし、実際にそれぞれが 50%以上に設置するとしても、それが GW 目標に及ばない場合、誰がどの程度追加的に取り組んで GW 目標を達成すべきなのか検討・判断できない。

(2) 地方公共団体の各所管部局の取組をより促す仕組みの不足

- 公共施設（土地を含む）の設置ポテンシャルは、国所有分比べて地方公共団体所有分の方が潜在

⁶ 国・地方公共団体の率先的取組及び国・地方公共団体以外の公的機関の率先実行の推進等が記載されている。

(<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/keikaku/211022.html>)

⁷ 太陽光発電の目標以外にも、本計画には、「今後予定する新築事業については原則 ZEB Oriented 相当以上とし、2030 年度までに新築建築物の平均で ZEB Ready 相当となることを旨とする」、その他電動車の導入、LED 照明の導入、再生可能エネルギー電力調達の推進などの目標も盛り込まれている。

⁸ 2022 年 2 月 15 日から 3 月 18 日までパブリックコメント実施の、地方公共団体実行計画策定・実施マニュアル（案）の記載。

(<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=195210085&Mode=0>)

⁹ 温対法に基づき毎年一回政府実行計画及び地方公共団体実行計画に基づく措置の実施の状況（温室効果ガス総排出量を含む）を公表しなければならない。

的には大きいと考えられ¹⁰、地方公共団体の各所管部局が所管する公共施設での取組が最重要と考えられる。にもかかわらず、現状の仕組みでは、地方公共団体実行計画を地方公共団体（主に環境部局）が策定し、環境部局が各所管部局に計画内容の実施を働きかけることになるが、各所管部局は地方公共団体の中で横並びの関係にある環境部局からの働きかけだけではなかなか動かない（動けない）のではないかという懸念がある。

- また、現行の仕組みでは、一部を除き、地方公共団体の環境部局を通じて環境省に当該地方公共団体全体としての実績が報告されるのみで、各所管部局の行政分野（施設種別）毎の実績が環境省にはあがってこない。さらに、この実績を各省庁が得られる仕組みになっていないことから、行政分野毎のタテ（各省庁と地方公共団体の所管部局）の関係でも働きかけ等を行うことができる仕組みにはなっていない。
- ゆえに、省庁によっては、行政分野毎のタテの関係において、施設整備補助金等の交付や定期的な連絡会議等での呼びかけなどによって地方公共団体の各所管部局に取組を促すことが可能であるにもかかわらず、上述の実績や仕組みがないためにそれが困難となっている。

(3) 独立行政法人等の公的機関へ計画策定を促す仕組みの不十分さ

- 独立行政法人等の公的機関（以下、独法等）は、温対法上の計画策定の義務は課されていないものの、温対計画において、政府実行計画や地方公共団体実行計画に準じて取り組むよう国・地方公共団体が促すとともに、国は可能な限りその取組状況について把握することとされている¹¹。
- GW 目標の内訳には独法等の再エネ設置分は見込まれていないものの、エネ基の再エネ 36～38% 目標はキャップではなく更なる高みを目指すものであることから、独法等もできるだけ計画を策定し、太陽光発電の設置状況についても kW ベースの実績報告等を求めることで、更なる kW の上積みをするべきだと考えられる。しかし、現状は、政府実行計画の実施要領¹²には、各省庁や地方公共団体が独法等に計画策定の促すということが記載されておらず、計画を策定していない独法等や計画を更新していない独法等も一定数存在する¹³。
- また、環境省において、独法等の計画策定状況や kW ベースの導入実績についても把握できていない。

4. 必要な措置

(1) GW目標達成に向けた各省庁所管の行政分野（施設種別）毎の kW ベースでの導入目標の策定

- 現状の仕組みの根本的な課題は、GW 目標に対して各省庁は策定段階で全く関与をしておらず、また策定された目標に対してコミットしていないことだと考えられる。一方で、既に閣議決定されたエネ基の内数としてこの GW 目標が見込まれているため、まずは、この GW 目標の進捗を検証できる仕組みが必要となる。また、GW 目標が未達になり得る可能性も想定して着実な GW 目標達成に向けて

¹⁰ 脚注 1 再掲

¹¹ 温対計画では、「国、地方公共団体のみならず、独立行政法人などの公的機関も優先した取組が重要であることを踏まえ、国、地方公共団体は、独立行政法人などの公的機関に対し、その特性に応じた有効な地球温暖化対策に関する情報提供を行い、独立行政法人などの公的機関が政府実行計画や地方公共団体実行計画に準じて、その事務及び事業に関し温室効果ガス排出量の削減等のため実行すべき計画を策定すること及びそれに基づく優先した取組を実施することを促すとともに、国は、可能な限りその取組状況について定期的に把握」することが記載されている。

¹² 実政府がその事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の削減等のため実行すべき措置について定める計画の実施要領 (http://www.env.go.jp/earth/report/03_SJkeikaku_youryou.pdf)

¹³ 2020 年度末時点で、環境省が計画策定を促す対象の独立行政法人等の公的機関（全 211 法人）の内、過去に策定した計画の期間が終了し、新たな計画を策定していない法人は 38 法人、計画未策定の法人は 9 法人。（構成員の依頼に基づく内閣府調べ）

予め対処できるようにしておくために、行政分野（施設種別）毎に kW ベースで P D C A を回す仕組みを考えておく必要があると考えられる。そのための 1 つの手段として、下記のような仕組みを提案する。

↓

<必要な措置>

- 各省庁は、策定する各省実施計画に政府実行計画にて定められた各種目標（太陽光発電の 50%設置数目標等）を盛り込む。また、環境省は、地方公共団体が政府実行計画の目標を踏まえた野心的な目標を定めるよう、最大限促す。
- 環境省は、来年度から、各府省庁及び地方公共団体に対して行うフォローアップ調査や施行状況調査¹⁴（以下、フォローアップ調査等）において、太陽光発電の設置割合のみならず、kW ベース（地方公共団体においては施設種別毎）の実績把握を行う。把握した地方公共団体の施設種別毎の kW ベースの実績は環境省経由で各省庁に共有するようにする。
- 環境省は、来年度中に、フォローアップ調査等を通じて、国及び地方公共団体（施設種別毎）の太陽光発電設備の kW ベースの導入見通し（2030 年度に 50%設置した場合の kW 導入量の推計）を把握する。把握した地方公共団体の施設種別毎の導入見通しは環境省経由で各省庁に共有する。
- 環境省及び各省庁は、行政分野（施設種別）毎の公共施設について、把握した導入見通しと GW 目標との整合性を踏まえ、「施設種別毎（学校施設、社会教育施設…等）」の kW ベースでの導入目標を策定し、GW 目標の達成に向けた PDCA を回す仕組みを構築する。なお、地方公共団体の中には、人員や予算が限られ導入見通しの把握に時間を要することも想定されるが、目標は導入見通しが一定数出てきた段階で策定し、確度を高めていくこととすればいいとも考えられるため、令和 4 年度中に把握した導入見通しを基に速やかに目標策定に着手し、令和 5 年 6 月までに目標を策定する。

(2) 地方公共団体の各所管部局の取組をより促す仕組み

- GW 目標の達成には、現状の地方公共団体内の環境部局の働きかけ（ヨコの働きかけ）だけでは取組がなかなか進まない可能性があり、地方公共団体の各所管部局をより促す仕組みが必要である。
- 地方分権を侵害しない範囲においては、行政運営上は非常に深いつながりがあり連携している国と地方公共団体の行政分野毎のタテの関係を通じて、地方公共団体の各所管部局に働きかけを行うことは脱炭素化の取組の加速化には非常に効果的であると考えられる。

↓

<必要な措置>

- 地方公共団体に対して直接に措置を講じることができる権限・関係を既に有している各省庁は、例えば公共施設整備の補助金における要件化等を通じ、地方公共団体の各所管部局の取組が進むよう働きかけを行う。
- 地方公共団体に対して直接に措置を講じることができる権限・関係を有していない各省庁についても、定期的な担当者会議の場での周知や通知の発出等の「技術的助言」の範囲で働きかけを行う。
- 地方公共団体において整備・維持管理され、国と地方公共団体の関係で直接所管されている関係でなく、会議の場さえもない公共施設であったとしても、環境省は、地方公共団体が活用できる横断的

¹⁴ 地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査

な支援措置や地方財政措置¹⁵の活用も含めて、地方公共団体に働きかけを行う。

- その際、効率的・効果的に地方公共団体の取組が進むよう、民間の資金・ノウハウを活用する PPP/PFI 手法の紹介等を行う。

(3) 独法等の計画策定の促し

- 温対計画では、国・地方公共団体以外の公的機関の率先実行の促進として、政府実行計画や地方公共団体実行計画に準じて取り組むよう国・地方公共団体が促すとともに、国は可能な限りその取組状況について把握することと記載されていることから、各省庁・地方公共団体は、独法等に対しても可能な限り政府実行計画に準ずる計画の策定を促し、その取組状況の把握をするべきである。
- また、環境省は、現状も一応は独法等の計画策定率は把握してはいるが、個々の独法等の策定状況や取組の進捗は把握しておらず、またそれらを一括で公表はしていない（個々の独法等において取組の進捗が公表されている場合あり）。
- さらに、そもそも、現状、環境省は、計画策定を促す独法等の範囲を、独立行政法人・それぞれの設立根拠法令において独立行政法人とみなす規定を置き、国の機関と同様の義務を課している法人（国立大学法人・大学共同利用機関法人・日本司法支援センター）・特殊法人の一部（低炭素社会実行計画による取組を進めているものを除く）に限定しているが、更なる再エネ導入に向けては、この範囲が適切か否かについては再検討が必要である。

↓

<必要な措置>

- 各省庁及び地方公共団体は、独法等が計画を策定することを強く促し、計画策定状況及び kW ベースの導入実績を把握するよう努める。更に、独法等が計画策定しない場合はその理由を把握し、公表する。
- 環境省は、フォローアップ調査等を通じて、各省庁及び地方公共団体が把握するよう努めた独法等の計画策定状況及び kW ベースの導入実績についてとりまとめ、その状況を公表する。
- 環境省は、計画策定を促す独法等の範囲について、低炭素社会実行計画を策定している特殊法人は計画の重複があるとして計画策定を促す対象から外しているが、策定している低炭素社会実行計画における取組の範囲に、再エネの設置数目標等の今回の政府実行計画に定めた各種目標及びその取組状況が含まれていない場合には必ずしも重複しているとは言えないため、低炭素社会実行計画を策定している特殊法人であったとしても同様に計画策定を促すか、既存の計画を政府実行計画と同等の水準に改定することを促すことを各省庁に依頼する。
- さらに、環境省は、現在計画策定を促す独法等の範囲を超えて、国や地方公共団体が資金・人的関与等している他の法人の種別も促しの対象とすることについても検討する。

以上

¹⁵例えば、環境省では、意欲的な脱炭素の取組を行う地方公共団体等に対して、「地域脱炭素移行・再エネ推進交付金」（200 億円：令和 4 年度予算要求）により支援。（https://www.env.go.jp/guide/budget/r04/r04juten-sesakushu/1-1_01.pdf）。

また、令和 4 年度は地方財政対策において、公共施設等の適正管理の推進として、「脱炭素化事業（1,000 億円）」が追加されている。

（https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei02_02000303.html）