

東京の区部と多摩の自治体における脱炭素社会への取り組み

田中充（法政大学名誉教授）

はじめに—気候危機に対する国等の動向

近年、地球温暖化の影響が顕著になっている。2018年夏の西日本豪雨や2019年10月東日本を直撃した台風19号の洪水被害、2021年7月の熱海土砂災害など異常気象が猛威をふるい、人の命や財産に深刻な被害をもたらしている。まさに「気候危機」とも呼ぶべき状況である。

このような地球温暖化問題に対し、国際社会はパリ協定やIPCC報告書に示す2100年までに平均気温の上昇を2℃以下に、できれば1.5℃程度に抑えることを目標に掲げ、2050年の「脱炭素社会」の実現に向けて経済社会の大転換を進めつつある。

国内でも、日本政府は2021年4月の気候サミットの中で2050年カーボンニュートラル（二酸化炭素排出実質ゼロを意味し、「脱炭素社会」とほぼ同義で用いられる）の実現を宣言し、その達成に向けた具体策として2021年6月に地球温暖化対策推進法を改正し、脱炭素社会に向けた基本理念と対策枠組みとなる地域脱炭素化促進事業などの規定を創設している。

また、東京都は、2050年脱炭素社会の実現と同じ内容として「2050年ゼロエミッションの実現」を掲げ、中間年となる2030年までに温室効果ガス排出量を50%削減する「カーボンハーフ」を表明し、2022年9月に環境基本計画を改定した。新たな環境基本計画では「戦略1 エネルギーの脱炭素化と持続可能な資源利用によるゼロエミッションの実現」を打ち出し、脱炭素社会に係る対策体系を明示したところである。

このように急速に広がる脱炭素の潮流の中で、区部と多摩の自治体における脱炭素社会への取り組みはどのような状況であろうか。本稿では、都内の区市町村による脱炭素社会に向けた動向を考察する。

脱炭素社会とカーボンニュートラル等の意味

「脱炭素社会」とは、地球温暖化を引き起こす要因である温室効果ガスの中でもっとも寄与割合の大きい二酸化炭素の排出に着目して、これが主に社会経済活動における化石燃料の消費に伴い発生することから、再生可

能エネルギーの拡大等により化石燃料消費から転換して二酸化炭素の排出を極力抑制することにより、大気中の二酸化炭素濃度の増大を抑えて地球温暖化の防止を目指す社会をイメージした用語である。

前述したように「カーボンニュートラル」や「ゼロカーボン」「ゼロエミッション」という用語もしばしば使用される。これらは、積極的に「二酸化炭素排出実質ゼロ」を意味し、二酸化炭素の排出に関して化石燃料消費のような人為的排出源からの排出量と、森林等の吸収源による除去量との間の均衡を達成する、すなわち排出量と除去量を差し引きゼロにして大気中の二酸化炭素濃度の増大を防止していくことをアピールする用語である。なお、「エミッション」は「排出」を意味しており、ゼロエミッションは排出ゼロという考え方である。

地球温暖化対策の2つの方向—緩和策と適応策

温暖化対策の枠組みは、大きく「緩和策」と「適応策」に分けられる。前者の緩和策は、温室効果ガスの排出を抑制しまたは森林吸収等を拡大して、大気中濃度の増加を抑えることにより、平均気温上昇を防ぐ対策であり、排出削減と吸収策で構成される。脱炭素社会を実現する方向性とは、このような緩和策の実施に他ならない。

もう1つの適応策は、緩和策の実施が行われてもなお進む地球温暖化により、豪雨等の激甚化、農林水産業への影響、熱中症や感染症など深刻な温暖化影響が広がる中で、自然や人間社会のあり方を調整してその影響をできる限り回避しようとする対策である。

国内では、脱炭素社会の実現を目指す緩和策については地球温暖化対策推進法により、適応策に関しては気候変動適応法に規定されている。自治体は、各々の法律に基づき自治体に義務づけられた地球温暖化対策推進計画と気候変動適応計画を策定し、あるいはこれらを統合して体系化した環境基本計画を策定して脱炭素社会の施策体系を明示する例がみられる。

都内自治体における脱炭素社会に係る計画の策定

都内の自治体について、こうした脱炭素社会の取り組みをみていこう。表1に23区の脱炭素社会に係る計画の策定とゼロカーボンシティ宣言の状況を、表2に多摩地区の自治体の計画の策定とゼロカーボンシティ宣言の状況を示している。

前項で述べたように脱炭素社会の実現には、区域内からの温室効果ガス削減等を目指す緩和策が必要である。この取り組みは、自治体の温暖化対策推進計画や環境基本計画に規定されている。23区におけるこれらの動向をみると、すべての区で脱炭素社会に係る計画が策定・改定され、大半は国や東京都の動向を踏まえた2020年度以降の策定（正確にはすべての区で従来の計画を改定したもの）であり、最新の経済社会の動向や科学的知見等を反映した計画であることがみてとれる。もっとも古い計画策定期として豊島区環境基本計画の2019年3月や、文京区、台東区、江東区、練馬区の2020年3月策定の例がある。

これに対して多摩の30市町村をみると、脱炭素社会に係る計画について2020年度（2020年4月）以降の策定・改定は16団体にとどまり、相当数の自治体が2019年度以前の計画策定または計画未策定の状況である。計画策定済みの自治体でも、古い時期として国分寺市第二次環境基本計画（2014年3月）や奥多摩町環境基本計画（2014年3月）、青梅市第2次環境基本計画（2015年3月）のように、10年近く前に策定された計画が現存して運用されている事例がある。

計画の策定・改定の時期に着目する理由は、地球温暖化に係る科学的知見や国際社会の動向、また国等の施策の枠組みについて、近年、温暖化問題の深刻化を背景に急速に各種データの蓄積が進み、削減目標や施策に係る考え方・方向性が更新されているからである。計画の改定等が遅れている自治体には、こうした最新の知見を踏まえて削減目標の強化や施策体系の見直しが必要であろう。

ゼロカーボンシティ宣言の取り組み

脱炭素社会の実現に向けてもう1つ注目される動きは、「ゼロカーボンシティ宣言」である。ゼロカーボンシティ（Zero Carbon City）とは、自治体の首長や議会が「2050年までに区域からの二酸化炭素排出量を実質ゼロにすることを目指す旨、宣言や表明を行った都道府県または市町村を指している。「シティ」と称するが、都市である必要はなく、県や町村であっても首長等が表明した場合には「ゼロカーボンシティ」に含まれる。

ゼロカーボンシティ宣言の取り組みは、地球温暖化により集中豪雨や強力な台風、土砂災害、熱中症の拡大などが各地で発生し、住民の暮らしに気候変動が大きな危機となっていることが背景にある。地方自治体では、この宣言を行うことにより、住民や事業者に危機意識を呼びかけ、二酸化炭素実質排出量ゼロに向けて諸対策を加速化することを目的としている。

環境省調査によると、2023年3月31日時点において全国で934自治体（46都道府県、531市、21特別区、290町、46村）がゼロカーボンシティの実現を表明している。都内の自治体については、島しょ部も含めて全体で45団体が表明済みであり、このうち23区では21団体が、多摩の30市町村では21団体が、島しょ部9町村では3団体が、ゼロカーボンシティの実現を表明している（2023年3月末現在）。

ゼロカーボンシティ宣言に係る都内自治体の動向

ゼロカーボンシティ宣言は、主に首長や議会で行われる脱炭素社会を目指すという意向の表明である。自らの取り組み姿勢を内外にアピールする色合いが強い試みであり、必ずしも脱炭素社会の施策体系に連動したものではない。

表1と表2に示すように、都内ではまず葛飾区が2020年2月6日にゼロカーボンシティ宣言を行い、続いて多摩市が同年6月25日に宣言している。このうち葛飾区は、宣言の後の2022年3月に第3次環境基本計画を策定（改定）してゼロカーボンシティを目指す具体的な削減目標と施策体

系を明示しているが、多摩市は環境基本計画中間見直し版（2017年6月策定）のままであり、ゼロカーボンシティ実現に向けた目標と施策体系の整備が立ち遅れている状況にある。

区部と多摩に分けてゼロカーボンシティ宣言の動向をみると、次のような状況である。区部では23区中21区で宣言を行っており、宣言の発出のタイミングについては2019年度と2020年度（2021年3月まで）に6団体が、続いて2021年12月までに8団体が宣言を表明済みである。比較的早期の段階から宣言に取り組んでいる状況がうかがえる。

他方、多摩の30市町村では宣言の実施は21団体であり、区部に比べて取り組み数の割合は少ない。これらの宣言の発出時期も2020年度（2021年3月）までに5団体が、さらに2021年12月までに1団体が表明済みにとどまり、全体の半数の15団体が2022年以降の表明である。

脱炭素社会に係る計画の策定期間の動向と同じように、区部の自治体の方がより早期の段階から宣言に取り組み、脱炭素社会に向う姿勢を区内外

に鮮明に発信している事情がうかがえる。多摩地区の自治体においては、脱炭素社会に向かう自治体の総意を示すゼロカーボンシティ宣言を早急に行うとともに、脱炭素社会の実現を目指す目標と施策体系を明示した計画の策定・改定に取り組み、理念と施策の両面から脱炭素社会への道筋を明らかにすることが望まれる。

引用・参考文献

田中充、2022「気候変動と暮らし」『まちと暮らし研究』No.33、一般財団法人地域生活研究所

環境省ホームページ「2050年二酸化炭素排出実質ゼロ表明自治体」

<https://www.env.go.jp/content/000124680.pdf> 2021年4月19日確認
環境省ホームページ「2050年二酸化炭素排出実質ゼロに向けた取組等」

<https://www.env.go.jp/content/000124681.pdf> 2021年4月19日確認
都内の各自治体ホームページ

表1 23区の脱炭素社会に係る計画策定及びゼロカーボンシティ宣言の状況

番号	区名	脱炭素社会実現に係る計画	策定年月	ゼロカーボンシティ宣言の形式	宣言日	宣言の時期*
1	千代田区	地球温暖化対策地域推進計画	2021年11月	区長表明	2021年11月5日	B
2	中央区	環境行動計画2023	2023年3月	区長表明	2021年3月30日	A
3	港区	環境基本計画	2021年3月	環境基本計画明記	2021年3月26日	A
4	新宿区	第三次環境基本計画	2023年3月	区長表明	2021年6月5日	B
5	文京区	地球温暖化対策地域推進計画	2020年3月	区長施政方針表明	2022年2月8日	C
6	台東区	環境基本計画	2020年3月	区長所信表明	2022年2月22日	C
7	墨田区	すみだ環境の共創プラン	2022年3月	区長・議会議長表明	2021年10月5日	B
8	江東区	環境基本計画(後期)	2020年3月	区長表明	2021年7月9日	B
9	品川区	環境基本計画	2023年3月	—	—	—
10	目黒区	環境基本計画	2023年3月	区長表明	2022年2月1日	C
11	大田区	環境アクションプラン	2022年3月	区長表明	2022年2月15日	C
12	世田谷区	地球温暖化対策地域推進計画	2023年3月	区長表明	2020年10月16日	A
13	渋谷区	環境基本計画2023	2023年3月	—	—	—
14	中野区	第4次環境基本計画	2021年9月	区長表明	2021年10月28日	B
15	杉並区	環境基本計画	2022年3月	議会全員協議会表明	2021年11月1日	B
16	豊島区	環境基本計画	2019年3月	区長表明	2021年2月18日	A
17	北区	環境基本計画2023	2023年3月	区長表明	2021年6月24日	B
18	荒川区	地球温暖化対策実行計画	2021年3月	区長表明	2021年6月22日	B
19	板橋区	地球温暖化対策実行計画	2021年4月	区長表明	2022年1月26日	C
20	練馬区	環境基本計画2020	2020年3月	区長表明	2022年2月4日	C
21	足立区	環境基本計画	2022年3月	区長・議会議長表明	2021年3月23日	A
22	葛飾区	第3次環境基本計画	2022年3月	区長表明	2020年2月6日	A
23	江戸川区	環境行動計画	2022年12月	区長表明	2023年2月3日	D
計		計画の策定等：23/23団体	計	宣言の発出：21/23団体		

*宣言の時期 A：2020年度以前に実施、B：2021年4～12月、C：2022年1～12月、D：2023年1～3月

表2 多摩30市町村の脱炭素社会に係る計画策定及びゼロカーボンシティ宣言の状況

番号	市町村名	脱炭素社会実現に係る計画	策定年月	ゼロカーボンシティ宣言の形式	宣言日	宣言の時期*
1	八王子市	地球温暖化対策地域推進計画	2023年3月	市長表明	2022年2月10日	C
2	立川市	第2次環境基本計画	2020年3月	—	—	—
3	武蔵野市	地球温暖化対策実行計画2021	2022年4月	市長施政方針	2021年2月24日	A
4	三鷹市	地球温暖化対策実行計画	2019年3月	宣言文を市HPに掲載	2022年12月1日	C
5	青梅市	第2次環境基本計画	2015年3月	市長施政方針	2022年3月25日	C
6	府中市	地球温暖化対策地域推進計画	2017年1月	市長表明	2021年11月24日	B
7	昭島市	環境基本計画	2022年3月	気候非常事態宣言で表明	2022年5月1日	C
8	調布市	地球温暖化対策実行計画	2021年3月	市長表明	2021年3月5日	A
9	町田市	第3次環境マスタープラン	2022年3月	市長表明	2022年1月24日	C
10	小金井市	第2次地球温暖化対策地域推進計画	2021年3月	—	—	—
11	小平市	第三次環境基本計画	2021年3月	市長表明	2022年2月8日	C
12	日野市	第4次地球温暖化対策実行計画	2022年4月	市長表明	2022年11月10日	C
13	東村山市	環境基本計画	2021年3月	市議会で議決	2023年2月24日	D
14	国分寺市	第二次環境基本計画	2014年3月	市長施政方針	2022年2月18日	C
15	国立市	ゼロカーボンシティ実現ロードマップ	2023年3月	市長施政方針	2021年3月25日	A
16	福生市	環境基本計画第3期中期実施計画	2021年3月	—	—	—
17	狛江市	環境基本計画	2020年3月	市長表明	2021年3月26日	A
18	東大和市	環境基本計画	2017年3月	—	—	—
19	清瀬市	環境基本計画実行計画	2022年3月	市長表明	2022年6月7日	C
20	東久留米市	第二次環境基本計画	2016年3月	市長表明	2023年3月1日	D
21	武蔵村山市	第二次環境基本計画	2016年3月	市長表明	2022年9月5日	C
22	多摩市	みどりと環境基本計画中間見直し	2017年6月	市長・議会議長表明	2020年6月25日	A
23	稲城市	第三次環境基本計画	2023年3月	市長表明	2023年2月27日	D
24	羽村市	地球温暖化対策地域推進計画	2022年3月	—	—	—
25	あきる野市	第二次環境基本計画改訂版	2022年6月	市長施政方針	2022年2月17日	C
26	西東京市	第2次環境基本計画後期計画	2019年3月	市長施政方針	2022年2月25日	C
27	瑞穂町	第2次環境基本計画	2019年3月	—	—	—
28	日之出町	—	—	—	—	—
29	檜原村	地域再生可能エネルギー導入計画	2022年1月	—	—	—
30	奥多摩町	環境基本計画	2014年3月	—	—	—
計		計画の策定等：29/30団体	計	宣言の発出：21/30団体		

*宣言の時期 A：2020年度以前に実施、B：2021年4～12月、C：2022年1～12月、D：2023年1～3月