

平成 28 年 3 月 日

札幌市長 秋元 克広 様

第 10 次札幌市環境審議会  
会長 松田 従三

第 2 次札幌市環境基本計画の策定について（中間答申）[案]

平成 28 年 2 月 10 日付札幌計第 1031 号をもって諮問のあった標記の件について、別紙のとおり中間答申いたします。

札幌市においては、この中間答申に沿って今後の計画策定を検討するように求めるものであり、本審議会はその策定案についてさらに審議した上で、最終答申を取りまとめることといたしたい。

# 第 2 次札幌市環境基本計画の策定について

## 中間答申（案）

平成 29 年 3 月

第 10 次札幌市環境審議会



## 中間答申にあたって

平成 10 年に策定した「札幌市環境基本計画」を平成 17 年に改定して以来、東日本大震災の発生に伴い火力発電所の稼働が増えたことなどによる CO2 排出量の増加や、生物多様性の損失などの新たな環境問題、さらには人口減少や少子高齢化といった社会課題の発生など、環境保全やまちづくりに関わる社会情勢が大きく変化しています。

当審議会では、このような大きな状況の変化や、現行計画の進捗状況などを踏まえた今後の札幌市の環境政策のあり方や施策展開の方向性について、これまでに総会を 5 回、そして「環境問題対応部会」と「環境保全対策を通じたまちづくり検討部会」の 2 つの部会を設置し、合計 6 回の会議を開催して検討を進め、この度、計画骨子に対する中間答申を取りまとめました。

中間答申の取りまとめにあたっては、札幌市における将来像や将来像に向け、市民として取るべき行動などについて、2 回のワークショップを開催し、市民や事業者、活動団体等の皆様からいただいた意見も反映させていただきました。

本審議会においては、最終答申に向けてさらに審議を行うこととしていますが、市におかれては、本中間答申を踏まえ、引き続き、市民、事業者、活動団体等の皆様の参加と協働のもと、庁内における横断的かつ緊密な連携により、計画案の作成を進められることを強く期待します。

最後に、中間答申に関して、活発なご議論をいただいた第 10 次札幌市環境審議会委員の皆様、並びにワークショップへ御参加いただいた市民、事業者、活動団体等の皆様に厚くお礼を申し上げます。

平成 29 年 3 月 日

第 10 次札幌市環境審議会  
会長 松田 従三

## 目次

1. 計画策定にあたっての基本的な考え方について .....	1
2. 「第2次札幌市環境基本計画の目的・位置付け・計画期間等」について .....	2
3. 「持続的な社会の実現に向けた社会的動向の変化と札幌の動向」について .....	3
4. 「札幌市の特徴と市民が望む札幌市の将来」について .....	4
5. 「札幌が目指す将来像」について .....	4
6. 「各施策の柱における取組内容（2018（平成30）年～2030（平成42）年）」について .....	5
7. 「『環境首都 SAPP 』RO』の実現に向けた推進体制とロードマップ」について .....	8
8. その他計画策定にあたっての視点について .....	8

## 1. 計画策定にあたっての基本的な考え方について

計画の策定にあたっては、現行計画の進行状況や環境の現状に関する評価を踏まえながら、市民・企業・行政の役割や行動を再確認し、それぞれの取り組みの促進を図るとともに、環境保全・創造に関する施策の見直しや実効性の確保について検討を行うことが求められる。また、環境保全に寄与する新たな技術開発の成果を積極的に取り込むとともに、環境問題を取り巻く状況の変化や経済社会構造の変化に適切に対応しながら、現行計画を見直すことが必要である。

これを踏まえ、次の項目を計画策定の方針とすること。

### (1) 札幌市が目指すべき将来像を示し、その実現に向けた取組や課題を整理する

「札幌市環境基本条例」で定める環境保全に関する基本理念や、札幌市が置かれている社会的、環境的な現状、そして世界に誇れる環境都市を目指し、「環境首都・札幌」を宣言した趣旨や意思を踏まえ、将来の札幌市が目指すべき姿（将来像）を示し、その将来像の実現に向けて、計画期間として設定する 2030 年度までに実施すべき取組や、課題を整理すること。将来像の設定や課題の整理にあたっては、札幌市民が共感できる夢のある将来像と、それに向かって行政だけでなく札幌市に関わるすべての人びとが共有し協力しあって取り組める課題の設定が望ましい。

### (2) 将来像の実現に向けた施策の方向性の設定と体系化を行うとともに、札幌ならではの計画を目指す

現行計画の策定後、地球温暖化の進行や資源の枯渇、生物多様性の損失など地球規模での課題解決に向けた動きや、PM2.5 の越境汚染や放射線等の広域的な環境課題などに対応しつつ、将来像を実現するため、特に重点的に進めていく施策の方向性を体系的に設定するとともに、課題解決に向けて「だれが」「いつまでに」「何をすべきか」といった事項を示すことで、着実な対策の実施を目指すことが望ましい。

また、年間 6 m もの降雪がありながら、200 万人近くの市民が住む、世界唯一の都市である「札幌市」の特性を踏まえた取組を進めるなど、札幌ならではの計画とすること。

### (3) 計画推進における適切なマネジメントによって実効性を確保する

計画の実効性の確保を担保するため、各施策における中長期的な成果指標の設定や、2015 年に国連で採択され、2030 年に世界が目指す Sustainable Development Goals (SDGs) で示された目標を踏まえた長期的な取組の目標の設定などを可能な限り行うとともに、環境から他の分野にも貢献できるような施策を考えること。また、市民も参加して取組状況を定期的に点検・評価を行うための手法の設定、各種取り組みの継続的改善を図るための PDCA サイクルの仕組みを設定することなどによって、計画を推進するための適切な仕組みを設定すること。

(4) 市民・事業者・活動団体（NPO 等）等と行政の協働による計画作りを進め、より各主体が目標や取組を共有し、実行できる計画を目指す

環境基本計画は札幌市の環境施策の方向を示していくものであるが、環境保全施策は市民・事業者・活動団体（NPO 等）及び行政の各主体が協働で取り組むことが必要であることから、計画策定作業における各主体の参加と協働を確保するとともに、計画内容に各主体の意見を十分に取り入れる必要がある。

また、市民・事業者・活動団体（NPO 等）等が計画における目標と取組の意味を理解し、進んで協力してもらえよう、計画内容を分かりやすく示す必要がある。

そこで、主に以下の点について留意し、策定を行うこと。

- ・札幌の豊かな自然と都市生活環境の成り立ち（歴史的な背景や経緯、世界や国内・道内における位置付けと役割）を示すとともに、世界や日本の中の札幌市という視点の下、札幌市民として誇りを持って環境に配慮した生活ができるような動機付けに繋がる内容となることを目指すこと。
- ・世界中及び将来世代のすべての人々に対して、私たちも責任ある立場であることを示すこと。
- ・何が札幌のアドバンテージで何が克服すべき課題か、他都市との比較や地域特性を踏まえて示すこと。
- ・この計画の中で、札幌の環境の何を変えていくのか（様々な取組の中でトップランナーとなりうるもの）を示すこと。
- ・市民・事業者・活動団体（NPO 等）等、行政の役割（一市民として、何をすればよいか）を示すこと。
- ・なぜそのような取組が必要なのか、取組の効果・便益（環境面のみならず経済効果や安全・安心に係る視点を含む）は何なのか、について示すこと。

## 2. 「第2次札幌市環境基本計画の目的・位置付け・計画期間等」について

- ・「第2次札幌市環境基本計画」の目的や位置付けは、「札幌市環境基本条例」で定める事項や、札幌市におけるまちづくりの最上位計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」における方針を踏まえて設定すること。
- ・また、環境基本計画で掲げる目標を実現するため、札幌市における全ての活動において本計画で定める施策の方針を踏まえて環境保全の取組や配慮を実施するよう明記し、着実な施策への反映を図ること。
- ・計画期間は本基本計画が「札幌市環境基本条例」で定めるとおり、「環境の保全に関する長期的な目標」とすることや、近年の社会情勢の変化の速さなどを踏まえ、概ね10年程度とし、次期計画が開始される2018年度から2030年度までとすることが望ましい。

### 3. 「持続的な社会の実現に向けた社会的動向の変化と札幌の動向」について

- ・ 現行の札幌市環境基本計画を改定した 2005 年以降、環境問題に関する動向や社会情勢は大きく変わってきている。
- ・ 特に近年では、第 21 回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）におけるパリ協定の採択とその発効、第 10 回生物多様性枠組条約締約国会議（COP10）における愛知目標の採択、そして 2015 年の国連サミットにおける SDGs の採択など、国際的な環境保全及び持続可能な社会の形成に向けた世界的合意が目覚ましい速度で進められている。
- ・ これを受けた国内の動きも活発であり、政府のみならず民間企業や NGO 等団体においても、様々な対策が取られているところである。
- ・ 札幌市においても、2008 年の「環境首都・札幌」宣言や 2011 年の東日本大震災以降の国内における地球温暖化・エネルギー問題の動向を踏まえたまちづくりに関する環境政策の位置付けの変遷など、様々な変化があった。
- ・ 一方、札幌市が都市としてこれまで成長してきた裏側には、暖房に起因するばいじん問題やスパイクタイヤの粉塵問題、そして廃棄物等に関する問題など、多くの環境問題があり、それを乗り越えることで今の札幌の姿があることを我々は忘れてはならない。
- ・ また、190 万都市の活動を支える資源やエネルギー、食糧、水等のほとんどは、北海道をはじめ、国内外の調達により賄われ、市民はそれを消費して生活している。
- ・ 本章においては、このようなこれまでの歴史、そして社会における現状について俯瞰的かつ情勢を的確に捉え、札幌市として今、何が課題となっていて、将来像の実現のために何をしなければいけないのか、整理を行うために必要な情報を集約することが必要である。
- ・ その整理にあたっては、今後予想される人口減少や少子高齢化の進行などの社会環境の変化とそれが環境対策に与える影響を踏まえて情報を集約すべきである。
- ・ さらに、現時点では予測が難しいが、ICT や IOT といった情報技術の進歩や環境関連技術のイノベーションなど、現時点の動きから预见される将来についても言及することが望ましい。
- ・ 現状と課題を市民にわかりやすく示すため、現行計画における進捗状況を示すとともに、それを踏まえた課題整理を行うことが重要である。
- ・ 課題整理にあたっては、現行計画では書かれていなかった課題等についても整理を行うこと。
- ・ 本章の記載にあたっては、これらの視点を踏まえて、状況を整理し、国内外の動向と札幌市における動向及び課題整理を行うこと。
- ・ また、札幌は、大都市という側面もあるが、手つかずの自然も多く存在しており、北海道という自然の中に生かされている札幌であるということをしっかりと記載すべきである。



#### 4. 「札幌市の特徴と市民が望む札幌市の将来」について

- ・本章では、長期的な視点で札幌の将来像を描くにあたり、市民等から見た札幌市の特徴や、市民等がどのような将来を望んでいるかを整理すること。
- ・市民等の意見については、アンケートやワークショップ等により出された意見やアイデア等を踏まえて集約すること。

#### 5. 「札幌が目指す将来像」について

- ・本章では、3章で整理した現状や課題、4章で整理した札幌市の特徴や市民意見を踏まえ、札幌が目指す将来像や、その具体的なイメージを描いていく章とする。
- ・札幌が目指す将来像は、長期的な展望として2050年頃を想定し、札幌の街の姿を環境側面で見した場合の姿を描くこと。
- ・将来像の記述にあたっては、市民・事業者・活動団体（NPO等）等の各主体がそのイメージを頭に描き、その姿を目指すべきものとして共有し、お互いに協力しあって活動できるよう、住民やインフラ、住民同士や事業者等との関係性など、様々な視点で描くことが望ましい。
- ・将来像については、市民の人たちが自由な発想を展開し、連鎖的にイメージが膨らみ易いように、記述内容を工夫するとともに、「SAPPORO」の表記については、市民への読みやすさや分かりやすさ等を勘案して、注釈をつけるなど工夫が必要である。
- ・また、札幌市を日本国内における1つの自治体として見るのではなく、世界における札幌の位置付けを鑑み、札幌市内、そして国内外に向けてどのような姿であるべきか、世界に誇れる環境首都を目指すと言明した札幌の位置付けと役割を踏まえ、将来像の設定を行うこと。
- ・特に近年の急激な人口増加とそれに伴う様々な資源の消費の世界的な問題等を踏まえ、この地球にある資源をいかに持続的な状態で消費及び循環させ、世界全体で持続可能な社会としていくため、札幌はどのような「まち」であるべきか、そして、それを実行していく主体となる市民や事業者、市民団体等がどのように行動すべきかを理解し、行動に結びつけられるような配慮を行うとともに、これら各主体の意見等も踏まえ、将来像を描くこと。
- ・その際、市民が望む理想のライフスタイルやまちの姿と、札幌市が目指す将来像が、同じ方向を向いていることがわかるように示すこと。
- ・そして、その将来像の実現に向け、何をすべきか、特に札幌における課題を踏まえ今後何を優先して取り組むべきか、分野の柱立てを行い、各主体にわかりやすく伝えることが望ましい。

## 6. 「各施策の柱における取組内容（2018（平成30）年～2030（平成42）年）」について

- ・本章では、本計画における計画期間である2018（平成30）年から2030（平成42）年までに取り組むべき施策の方向性を示すものである。
- ・施策の方向性の設定にあたっては、札幌が目指す将来像の実現に向け、現状の課題を踏まえ、重点的に取り組むべき分野の柱立てを行うとともに、その分野において計画期間内に何を実施していくのか、具体的に示すこと。その際、取組内容が仔細になり、個別計画で記載すべき範疇まで及ばないよう、配慮を行うことが望ましいが、5つの柱と関連計画との関係や、柱と柱との関係については記載が必要。
- ・施策の柱立てにあたっては、札幌における空気や水、土壌などの環境要素が良好に保たれるとともに、豊かな自然環境に囲まれ、健康で安全に生活できる環境が確保されていることを基本とし、札幌の将来像を踏まえ、地球規模の課題となっている気候変動や生物多様性の損失、資源枯渇といった問題の解決に向け、積極的に取り組んでいくこととする。
- ・さらに、施策を効果的に推進するためには、市民・事業者・活動団体（NPO等）等の各主体が率先して環境保全活動に取り組むことが重要であることから、環境教育や環境産業の振興等、施策横断的な取組についても力を入れて取り組むべき分野である。
- ・長期間を視野にいたした計画となるため、計画目標年次である2030年においても必要と考えられ、かつ本質的な内容を優先して記載することが望ましい。
- ・現行の基本計画と個別計画とで齟齬があることなどを考慮し、個別計画と本計画で記載すべき内容を精査する必要がある。また、本計画には個別計画と重複する部分は最小限にし、むしろ各個別計画の関連性や相乗効果について記載することが望ましい。
- ・各柱における計画内容の視点は以下のとおりとすることが望ましい。

### <健康で安全な環境で生活できる都市の実現>

- ・健康で安全に暮らせる環境基盤を構築するためには、大気・水質・土壌等の環境を良好な状態で維持させるとともに、騒音や悪臭等への対応や、冬季に安全に暮らせ、災害にも強いまちづくりを進めるなど、各種環境基準の遵守や有事の際に迅速な対応が取れるような備えを行うことが必要となる。
- ・また、近年ではPM2.5や放射線等の環境問題や、気候変動による大雨や大雪などの頻度の増加による自然災害リスクへの対応（適応）など、有事に備えた体制づくりやモニタリング等も安全な生活環境の確保のためには大変重要な取組である。
- ・さらに、これまで札幌は暖房燃料に起因する大気汚染やスパイクタイヤの粉じん問題などの様々な問題を、技術開発や規制措置、市民や事業者による努力などにより乗り越えて今の街を築いてきたことは、環境問題を考える上で忘れてはならない歴史である。

- ・この施策の柱における取組については、これらの観点を踏まえ、様々なリスクを低減させるための取組（有害物質に対するモニタリングや排出制限、浄化技術の向上等）を行うとともに、今後起きうる可能性のあるリスクを可能な限り想定し、それに備えた取組について記載を行うことが望ましい。

#### <積雪寒冷地に適した低炭素社会の実現>

- ・産業革命以降、人類の活動によって消費されてきた化石燃料等を由来とする温室効果ガス濃度の上昇が一因とされている地球温暖化をはじめとした気候変動は、世界共通の課題であり、2015年に開催されたCOP21におけるパリ協定の採択及び2016年11月の協定発効は、全世界が気候変動に取り組むことを決意した歴史的瞬間であった。
- ・この気候変動対策は、環境首都を目指す札幌市として率先して取り組むべき課題であり、特に、積雪寒冷地という地域特性から、家庭部門や業務部門における冬期間における暖房由来のCO<sub>2</sub>排出量が多く、また、自家用車に依存した移動方法が普及していることによる自動車由来のCO<sub>2</sub>排出量の割合が高くなっている状況である。
- ・このような地域特性やCO<sub>2</sub>排出傾向を踏まえ、この施策の柱における取組は、積雪寒冷地に適した徹底した省エネルギー化対策と高効率エネルギー利用技術導入推進でのエネルギー使用量の徹底削減による化石燃料等の消費削減策、再生可能エネルギーの大幅な導入拡大につながる対策を検討するとともに、本分野において近年開発が急速に進んでいるエネルギーマネジメント分野の技術動向や水素エネルギーに関する動向も踏まえた取組について記載を行うことが望ましい。

#### <資源を持続可能に活用する循環型社会の実現>

- ・196万人の人口を誇る札幌市は北海道最大の都市であるとともに、様々な製品やサービスに対する最大の消費地でもあり廃棄物等も多く発生する。
- ・製品やサービスを作り、利用する過程では、生産・輸送・販売・消費・廃棄に至るまで、原料やエネルギーなど、多くの資源が消費されている。・限りある資源を持続可能に活用することは、持続的なまちの維持に必要不可欠であり、札幌が目指す将来像は、その循環型社会の実現がなされた姿である。
- ・資源の持続的な活用は、製品・サービスを供給する側だけではなく、それを消費し、廃棄する消費者側の責任も大きい。
- ・適正な分別等により、できる限り廃棄して失われる資源を減少させるとともに、利用可能な資源は再利用するなど、限りある資源を持続的に活用するため、市民・事業者等がそれぞれの責任を認識し、行動するための取組について記載すること。
- ・輸入依存度が高いエネルギー、飼肥料・食料などの自給率を今後高めていく視点が必要であり、都市と地方との連携など、課題の解決にあたり広域な取組を必要とする。
- ・札幌市内及び近郊には、豊かな農業・酪農地帯、森林地帯が存在し、多くのバイオ

マス資源が存在する。また、食品廃棄物（生ごみ含む）や下水汚泥などの廃棄物系バイオマス、並びに林地残材（間伐材）や農業残渣などの未利用バイオマス資源を有効に活用し、地域特性に合った循環型社会を将来的に構築していく視点や、サーマルリカバリーなどの熱利用に関する視点も含めることが必要である。

- ・また、SDGs の理念に基づき、フードバンクなど弱者を救う視点や、地域内のモノの循環は、資金の外部流出を抑制することから、地域の活性化につながる視点も重要である。

#### <都市と自然が調和した自然共生社会の実現>

- ・札幌は都市の周りを豊かな自然に囲まれ、その自然環境はそこに住む市民の満足度にも繋がっている。
- ・一方、これまでの都市の開発によって、失われてきた自然もある。今後、人口減少や少子高齢化が進む中、この札幌における自然を守り、そこに生息・生育する動植物を保全するとともに、より都市と自然が調和した魅力にあふれる札幌を築くため、生物多様性の保全や身近なみどりと触れ合う機会やみどりそのものの創出を進めていかななくてはならない。
- ・市民・事業者等が、その活動において札幌における自然環境に配慮し、豊かな自然を守るためにともに行動するための取組について記載すること。
- ・また、生物多様性の保全については、第一次環境基本計画の重点施策である「豊かな自然環境に包まれた都市の実現」で示された内容と大きく重なることから、1章の動向も含め、現状を踏まえて記載すること。

#### <環境施策の横断的・総合的な取組の推進>

- ・環境保全活動を促進していくためには、行政主導の直接的な環境対策のみならず、市民・事業者・活動団体（NPO 等）等との協働による効果的な施策の推進が求められる。
- ・特に今後は、行政の役割の一部を担うことができる NPO など活動団体の役割が大きくなることは確実であり、NPO など活動団体の位置づけを明確にすべきである。
- ・市民・事業者・活動団体（NPO 等）等との協働での環境保全活動を推進するためには、それぞれの立場での参画のメリットやその理由を、経済的・社会的な観点から示すとともに、環境保全に対する価値や意義に対する理解と自主性を育むことが必要である。
- ・そのためには、環境保全活動を進めることによる産業振興の観点、地域コミュニティの促進等の社会的な観点、また、様々な主体や道内市町村と連携して取り組むことによる相乗効果などを示すことが重要である。
- ・また、将来に渡って持続可能な社会を創造していくためには、持続可能性に対する理解と実践が必要であり、そのためには全世代を対象とした ESD(Education for Sustainable Development)の観点からの環境教育が重要となる。

- ・環境教育の視点では、個別分野の教育だけではなく、環境全般の教育を推進すべきであり、また実際の活動を伴う経験型教育の開発も重要である。
- ・このような観点からの環境保全活動の推進策や、環境教育のより一層の推進を図るための取組について、記載すること。

## 7. 『環境首都 SAPPORO』の実現に向けた推進体制とロードマップ』について

- ・本計画で目指す将来像の実現のためには、各施策における取組内容が計画期間（2018（平成30）年～2030（平成42）年）の間に着実に進められていくことが必要である。
- ・ロードマップの作成に当たっては、札幌市が抱える各課題が前章で示した「環境施策の横断的・総合的な取組」により複合的、効果的に解決されることにより、将来像を実現するまでのシナリオが感じ取れるものとするのが望ましい。
- ・そのためには、「だれが」「いつまでに」「何を」「どこまで進めるのか」といった指標を設定することが必要であり、13年間という長期的な期間の進行管理を行うためには、2030年における達成目標のほか、中間的な年度におけるマイルストーンを設定することが望ましい。
- ・2030年の目標については、多少困難な目標であっても野心的な、札幌市としての環境保全分野におけるムーンショット<sup>1</sup>を掲げるべきである。
- ・環境審議会などが、各評価指標を定期的に確認し、指針の見直しなどを行う仕組みを検討することが必要である。
- ・2030（平成42）年までの間に計画そのものを見直す機会がありうることについても言及が必要である。
- ・また、推進体制においては、取組の進捗状況に対し、札幌市内部における推進体制及び外部の会議体による両方の確認と評価を受けるとともに、その評価を踏まえて今後の取組内容を適切に変更していくためのPDCAサイクルを回すための組織体制を取るべきである。その際、個別計画の評価などとの関係性について整理しておくことや、評価することが自己目的化して過度な事務作業にならない配慮、さらに、評価の結果が次年度以降の施策や予算に適切に反映させる仕組みが必要である。
- ・SDGsについては、評価方法によっては非常に煩雑になる可能性があることから、その扱いについては検討が必要である。

## 8. その他計画策定にあたっての視点について

- ・「札幌市環境基本計画」は、「環境の保全に関する長期的な目標」「環境の保全に関する施策の方向」「環境の保全に関する配慮の指針」「その他、環境の保全に関する重要事項」を定めるものと条例で位置付けられている。

<sup>1</sup> ムーンショット（月ロケットの打ち上げ）：アメリカ大統領のジョン・F・ケネディが掲げた「1960年代が終わる前に、月面に人類を着陸させ、無事に地球に帰還させる」という目標になぞらえ、「困難な、あるいは莫大な費用のかかる取り組みで、実現すれば大きなインパクトが期待できるもの」を意味する用語。

- 本計画の策定にあたっては、これらの事項が市民や事業者に対し自分事として伝わるとともに、環境にまつわる現状と自らの行動や活動が環境に与える影響を理解・認識し、札幌の将来像に向けて自らが取り組むべき行動を率先して実行していく後押しができるような計画であることが望ましい。
- そのためには、札幌における現状や課題、そして市民や事業者等が札幌市ともに目指す姿を共有することが必要であり、計画策定プロセス及び策定後においても、そのための取組を続けることが必要である。
- 本計画、そしてその内容がなるべく多くの市民の目に触れ、そして自らの環境に関する状況について考える機会を創出するとともに、分かりやすく計画内容を伝えるための配慮を行うことが重要となる。
- 札幌市民にとって分かりやすく伝えるために、本計画本文においては、図表を効果的に用いるなどの工夫が必要である。また、環境基本計画を読む会の開催、あるいは、環境基本計画を伝えることのできる人材育成を通じて、広く環境基本計画の重要性と意義、およびその内容について、地道に広げていくことが重要である。