

環境審議会答申

平成 27 年 11 月 4 日

川崎市長 福田 紀彦 様

川崎市環境審議会
会長 進 士 五十八

川崎市環境基本計画年次報告書について（答申）

平成 27 年 6 月 9 日付け、27川環調第 9 2 号をもって諮問のあった「川崎市環境基本計画年次報告書について」、当審議会では、専門的な審議が必要と判断したことから、川崎市環境基本条例施行規則第 1 4 条の 3 に基づき「総合政策部会」に付議し、2012 年度から 2014 年度版の環境基本計画年次報告書について、幅広い見地からの審議を行った結果、別添のとおり結論を得ましたので答申します。

1 はじめに

市は、川崎市環境基本条例第 9 条の 2 の規定に基づき、環境基本計画の適正な進行管理を図るため、市の環境の現状、環境の保全及び創造に関して講じた施策等について年次報告書を作成し、これを公表しており、さらに、環境基本計画では、計画の推進や進行管理の仕組みの一つとして、おおむね 3 年ごとに、この間の年次報告書による環境基本計画の進行管理について、環境審議会に諮問し、意見を聴くこととしている。

この進行管理の一環として、2015（平成 27）年 6 月 9 日付け、市長から当審議会に「川崎市環境基本計画年次報告書について」諮問され、総合政策部会に具体的な審議について付議した。

環境基本計画については、市の環境行政をより総合的に推進するため、地球温暖化対策をはじめとした重点分野を掲げるとともに、環境に係る国内外の社会情勢、環境行政の新たな動向等に対応した施策をまとめ、2011（平成 23）年 3 月に改定しており、今回は、計画改定後の 3 年間の実績を踏まえた初めての諮問となるものである。

総合政策部会では、2012 年度版（2011 年度実績）から 2014 年度版（2013 年度実績）までの環境基本計画年次報告書について、市民から提出された意見書を参考に、現行計画の目標の達成状況や施策の取組状況を確認するとともに、現行計画で初めて導入された点検・評価手法を中心に 3 回にわたり議論を重ね、その結果を取りまとめた。

こうした審議を経て、当審議会として議論を行い、一応の結論を得たので、ここに答申する。

2 目標の達成状況や施策の実施状況について

現行計画では、環境審議会の答申（2010（平成 22）年）において「計画全体の進行状況の把握のため、計画の総合的な評価を実施し、継続的、効果的な取組の推進に努めること」との提言を受け、目標の達成状況など点検・評価を行うにあたり、年次報告書を作成し、個別指標における評価や総合的な評価に取り組み、経年的な推移について整理している。

（1）現行の点検・評価手法

（ア）個別指標における評価

環境基本計画では、全部で73の「個別の指標」を設定しており、評価に当たって、対前年度（経年的な改善の度合い）と対基準年度（目標達成に向けた改善の度合い）の2つの観点を取り入れ、4段階で評価している。

（イ）総合的な評価

総合的な評価とは、「めざすべき環境像」やその実現を図るためのより具体的な像である「6つのまちの姿」の実現に向けた計画全体の評価を行うものであり、本計画においては、計画全体の進捗度合いを把握する際の目安とするため、多様化、複雑化した環境問題に対する総合的で継続的な取組の推進に活用している。

なお、総合的な評価は、73の個別の指標のうち、取組を進める上でより重要と考えられる指標など44の指標を選定し、「6つのまちの姿」ごとに選定した指標の平均値で4段階に評価している。

総合的な評価の結果は、「6つのまちの姿」ごとにレーダーチャートなどの形でわかりやすく図示するとともに、前年度の結果とあわせて示すことで、進行管理を行う上での目安として活用している。

（総合的な評価における評価区分）

- 評価3 : 目標を大きく超えて達成するなど、施策が順調に進捗している。
- 評価2 : 概ね目標は達成している。
- 評価1 : 施策は進捗しているものの、目標達成に向けては更なる取組が必要である。
- 評価なし : 目標を下回るなど、目標達成に向けてはより一層の取組が必要である。

（2）目標の達成状況等

基本計画改定後、3年が経過した2013年度実績における総合的な評価の結果については、「6つのまちの姿」のうち、5つが「概ね目標は達成している」（以下、（達成状況「2」））となっており、環境施策全体としては、順調に推移しているものと推測される。

2011年度から2013年度実績の総合的な評価の結果一覧

	地球環境	循環型社会	緑と水	安心・健康	環境産業 ・国際貢献	多様な主体の 協働
2011年度実績	3	2	2	2	2	2
2012年度実績	3	2	2	3	2	2
2013年度実績	2	2	2	2	1	2

「6つのまちの姿」ごとの目標の達成状況やその要因などの状況を次に示す。

なお、いくつかの評価においては、指標の設定の仕方や新たな取組について総合的な評価に反映が難しいこと、環境要素以外の影響を大きく受けるなど、現在の指標自体にも課題があると考えられることから、より適正な評価を行うための工夫が必要であることを指摘する。

（地域から地球環境の保全に取り組むまち）

総合的な評価は、2011年度実績、2012年度実績の「目標を大きく超えて達成するなど、施策が順調に進捗している」（以下、（達成状況「3」））から、2013年度は達成状況「2」の概ね目標は達成している状況に変化した。

このまちの姿に関する取組としては、川崎市地球温暖化防止活動推進員制度の創設や川崎大規模太陽光発電所（浮島、扇島）の稼働、かわさきエコ暮らし未来館の開設などの新たな取組をはじめ、市民・事業者・行政の各主体が省エネなどによる温室効果ガスの削減や再生可能エネルギーの導入などの取組を進めた結果、重点目標である「温室効果ガス排出量」が基準年度と比較し18.3%（2011年

度暫定値)の削減となるなど、着実に成果を挙げている。

そのような中で、2013年度実績においては、「ヒートアイランド施策の推進」の指標である「年間平均気温」が、基準年 16.7℃に対し 16.9℃と上まわり、対基準値、対前年度値のいずれにおいても悪くなった。これは、東日本の夏場の平均気温が歴代 3 位の猛暑となったことが要因と思われるが、「年間平均気温」については、地球温暖化の影響も受けることから、ヒートアイランドによる影響が抽出できるような指標の設定が必要と考えられる。なお、「ヒートアイランド施策の推進」にあたっては、都市部において周辺と比較して気温が上昇することを前提とした適応策の推進が必要である。

(環境にやさしい循環型社会が営まれるまち)

総合的な評価は、2011年度から2013年度実績まで達成状況「2」となっており、概ね目標は達成している。

このまちの姿に関する取組としては、2011(平成23)年3月にミックスペーパーの分別収集を全市に拡大するとともにプラスチック製容器包装の分別収集を南部3区で開始し、2013(平成25)年9月には、プラスチック製容器包装の分別収集の全市拡大や普通ごみの週2回収集への変更など大きな施策の導入が行われた。

これにより、重点目標である「ごみ焼却量」、「市民一人当たりのごみ排出量」は目標を上回る状況となっており、「資源化量・資源化率」についても、目標には届いていないものの、大きく増加するなど成果を挙げている状況である。

現在、検討されている新たな一般廃棄物処理基本計画においても、循環型社会の形成に向けた更なる減量化・資源化の取組が進められることを期待する。

(多様な緑と水がつながり、快適な生活空間が広がるまち)

総合的な評価は、2011年度から2013年度実績まで達成状況「2」となっており、概ね目標は達成している。

このまちの姿に関する取組としては、特別緑地保全地区等の緑地保全や公園緑地等の整備などの取組、水環境保全計画(2012(平成24)年10月策定)、生物多様性かわさき戦略(2014(平成26)年3月策定)の推進などにより、水循環、水辺、生物、都市アメニティなどの指標は概ね目標を達成し、緑においても、緑化地や重点目標である「公園緑地の整備」は着実に増加している。

「農地の保全」については、農地の保全面積は減少しているものの、生産緑地地区の指定の推進や、市民農園や体験型農園等の運営、開設の支援などの取組が進められている。

都市における農地は、美しい緑の景観機能、水源の涵養などの機能、災害の拡大を防ぐ防災機能など多様な役割を担っていることから、更なる取組を進めることが必要である。

緑は、地球温暖化対策などにも寄与することから、「緑の保全」「協働による緑の保全・創出・育成の取組」についても、現在、検討している新たな緑の基本計画における具体的な対策に期待する。

(安心して健康に暮らせるまち)

総合的な評価は、2011年度実績は達成状況「2」、2012年度実績は達成状況「3」、2013年度実績は達成状況「2」となっており、概ね目標を達成している。

このまちの姿に関する取組としては、法条例に基づく立入検査や指導、市民・事業者との協働した取組などにより、水質や土壌、化学物質、騒音、振動などの指標は概ね目標を達成し、大気質においても、重点目標である「二酸化窒素」が、1974(昭和49)年の測定開始以来初めて、池上測定局を含め全測定局で環境基準を達成するなど、着実に環境は改善している。

一方で、特に「光化学オキシダント」、「微小粒子状物質(PM2.5)」の指標が「対基準値、対前年度のいずれにおいても悪い」との結果となった。

「光化学オキシダント」については、注意報の発令日数が2012年度実績は2日、2013年度実績は11日と気象条件などで大きく変動しており、「微小粒子状物質(PM2.5)」についても同様に年度によって変動がある。

これらの物質は発生メカニズムが複雑で未解明な部分が多く、国内においては越境汚染も含めた広域的な影響が大きいと見られる。今後については、国等の検討状況を踏まえつつ、国や近隣自治体と

の連携をこれまで以上に強化し、正確な発生源の状況把握や対策の推進を図ることが重要である。

(環境に配慮した産業の活気があふれ、国際貢献するまち)

総合的な評価は、2011年度実績、2012年度実績ともに達成状況「2」となっていたが、2013年度は6つのまちの姿の中で唯一、「施策は進捗しているものの、目標達成に向けては更なる取組が必要である。」(達成状況「1」)となった。

このまちの姿に関する取組としては、国際環境技術展など国際会議・イベントの実施や産学公民が連携した共同研究などに加え、低CO₂川崎ブランドの本格実施など新たな取組を進めてきた。しかしながら、総合的な評価は、「ゼロエミッション工業団地への視察者数」の指標が基準年3,890人に対し、3,446人と減少したことにより低下しており、重点目標である「海外からの環境技術視察・研修の受入人数」についても減少した。これらについては、昨今の国際動向などの外的な要因による影響も含まれているものと推測され、現在の指標自体にも課題がある。また、国際貢献などの長期的な取組については、中間的に評価することなどが難しいことから工夫が必要であると考えられる。

川崎には、環境技術・産業の集積や環境意識の高い事業者・市民、「環境」と「経済」の調和と好循環の取組など、強みや特徴があるので、これらを活かした国際貢献の一層の取組を期待したい。

(多様な主体や世代が協働して環境保全に取り組むまち)

総合的な評価は、2011年度から2013年度実績まで達成状況「2」となっており、概ね目標は達成している。

このまちの姿に関する取組としては、各種施設における環境教育・環境学習の講座等の開催やまちの美化活動の推進、公用車における低公害車・低燃費車の導入などに加え、体験の場の認定制度の創設(2013(平成25)年1月)など新たな取組を進めており、「環境関連施設利用者数」の指標や重点目標である「環境学習活動や環境保全活動等の人材育成講座の修了生人数」などは着実に増加しているが、「資源集団回収量」の指標が2013年度実績で47,999tにとどまるなど目標に達成していない。資源集団回収については、実施団体は増加しているものの、一方で、回収量の多くを占める新聞・雑誌が電子化などの影響を受け、発生量自体が当初の想定より少なくなってきたことが回収量の減少の要因と思われる。

大気汚染などの地域の問題から地球温暖化問題など多くの環境問題は、日々の暮らしや活動と密接に結びついており、一人ひとりが環境に配慮した行動を実践していくとともに、様々な主体が協働して積極的に環境保全活動に取り組むことが有効であることから、今後、ますます取組を強化していくことが重要である。

3 点検・評価手法の見直しについて

(1) 点検・評価手法における課題

ア 評価における対前年度の影響が大きい

本来は、目標などの基準値に対する達成状況が重要な判断基準であるが、現行の点検・評価手法では対前年度比較(経年的な改善の度合い)についても評価の視点に加えているだけでなく、対基準値比較(目標達成に向けた改善の度合い)の評価の違いが2点差の中で、対前年度比較の評価の違いで1点差を設けている。

このことから、評価区分が4段階評価と少ない中で、前年度の評価結果が評価全体に大きな影響を与えている。

イ 評価区分が市民にわかりにくい

4段階評価のため中間値の評価区分がないことから、例えば、上から2番目の評価「2」について基準値を上回っている評価であることが市民にわかりにくい。同様に、評価に用いている最低区分が「なし(0)」と表現しておりわかりにくい。

ウ 前年度や基準値と同等の結果だった場合の評価の取り扱い

対基準値や対前年度の評価において、比較対象と同値であった場合、対基準値で達成している場合であっても、評価区分が「よい」「悪い」の2者選択のため、現行の運用上、原則、「悪い」と同様の評価を行っており、低い評価となっている。

(ただし、指標が上限(例えば100%など)に達成している場合は、「よい」評価としている。)

エ 指標化が難しい取組についての評価への反映が困難

現行の評価では、全て指標を定量的に算定して総合的な評価まで行っているため、社会状況や天候の変化といった他の要因による影響や定量化することが難しく指標による評価がなじまない取組などについて反映することが困難であり、一部の評価結果に疑義が生じている。

オ 総合的な評価に用いる指標数の不均衡

現行の点検・評価手法では、制度を簡便化するため、各指標の評価において重み係数を用いて指標間のレベルを調整するなどの補正をおこなっていない。また、総合的な評価に用いる指標数が「まちの姿」によって3指標から14指標と大きく偏りがある。

これらのことから、結果として、指標数の少ない「まちの姿」の場合、1つの個別指標の評価結果による総合的な評価への影響が大きくなるなど、指標数の多少により、各指標の総合的な評価への影響に差が生じている。

カ 評価における新たな施策や社会状況の変化への対応

基本計画改定後に数年が経過し、新たな施策の導入や社会状況などの変化が生じているが、年次報告書の中での報告に留まっている。

(2) 点検・評価手法に対する見直し全体の考え方

現在の基本計画の点検・評価については、環境審議会の答申(2010(平成22)年)において「計画全体の進行状況の把握のため、計画の総合的な評価を実施し、継続的、効果的な取組の推進に努めること」とされ、初めて個別の指標を用いた定量的な評価や総合的な評価に取り組み、年次報告書により、経年的な実績の推移を見ながら、施策の進行管理を行ってきた。

この3年間の総合的な評価の結果を踏まえると、全体としては概ね順調な状況が伺えるものの、その一部においては、指標では評価できない状況も見受けられた。

一方、計画の進行管理については、一定の尺度で継続的に変化の状況を点検・評価することで評価の連続性を確保することも重要な視点である。

そこで、基本計画における点検・評価手法の考え方を基本としながら、3ヵ年の点検・評価結果から見えてきた課題や社会状況の変化などを勘案し、評価の連続性等十分に検証の上、順次改善を図るものとする。

(3) 検討課題ごとの対応の基本的な考え方

ア 個別指標の評価区分について

これまでの評価の継続性を考慮し、現行の点検・評価手法(基準年と前年度を合わせた手法、総合的な評価の実施等)を基本とするものの、現行では、対前年度比較が個別指標の評価結果に大きく影響している。

そこで、対前年度比較(経年的改善の度合い)より対基準値比較(目標達成に向けた改善の度合い)に対する評価の重みを現行以上に引き上げ、対基準値比較の結果を重視した制度とする必要がある。

また、現行の制度では、4段階評価となっているため、中間的な評価結果が表現しにくいことや、まれなケースではあるが、前年度と同値となった場合、運用で未達成と同様に低く評価している。

そこで、市民が直感的にわかりやすい評価とするため、中間的な区分を設けた5段階評価を基本に、同値となった場合を別区分とした算定方法に変更することを指摘する。

イ 総合的な評価方法について

(ア) 総合的な評価における視点の追加

現行の総合的な評価では、選定した44の個別指標の評価結果を用いて「6つのまちの姿」ごとに単純に集約して評価している。

しかしながら、定量化が難しいものや社会状況等の他の要因による影響など、各指標の評価結果だけでは、総合的な評価として適正とは言えない結果も生じている。

そこで、各指標による評価結果に加え、評価結果の成果分析や他の定性的な要因などを踏まえて、最終的に「総合的な評価」を行う必要がある。

なお、総合的な評価の検討に当たっては、例えば、全国初となる先進的な取組やイメージアップに寄与する取組、記録的な気候変動による影響、長期的な取組に対する中間的な成果などについて、一定の基準を考慮し評価に加えることができるよう検討すること。

(イ) 総合的な評価に用いる指標数の不均衡の是正

現在の総合的な評価では指標数の多少により、各指標の総合的な評価への影響に差が生じている。

また、計画の評価を行うにあたっては、評価の継続性などを踏まえ、同じ指標で評価する必要があるが、一方で、社会状況の変化等に応じて、指標の追加などを行うことも重要な視点である。

そこで、評価の継続性や指標の重要性などを十分考慮の上、指標数の少ない「まちの姿」の指標の追加などについて検討し、総合的な評価を行う指標数の不均衡を是正する必要がある。

(4) 中長期的な対応

今回は、現在の点検・評価制度が2011（平成23）年の改定時に導入されて間もないことから、現行の点検・評価手法の考え方を基本としながら、順次改善を図ることを前提にしたところであるが、審議の中では、基本計画の内容に対する意見や点検・評価手法の基本的な考え方に及ぶ意見もあった。

そこで、次期基本計画の改定においては、次のような点も十分踏まえ、検討する必要がある。

ア 「6つのまちの姿」の相違

現在の基本計画では、「6つのまちの姿」を同列に位置づけ、総合的な評価においても同様に取り扱ってきた。しかしながら、「地域から地球環境の保全に取り組むまち」、「環境にやさしい循環型社会が営まれるまち」、「多様な緑と水がつながり、快適な生活空間が広がるまち」、「安心して健康に暮らせるまち」が直接的な目指すべきまちの姿であるのに対し、「環境に配慮した産業の活気があふれ、国際貢献するまち」や「多様な主体や世代が協働して環境保全に取り組むまち」については、多くの環境要素が様々な形で関係しているものであり、他の4つのまちの姿と位置づけが異なるものと思われる。

よって、これらの点検・評価においては、他の4つのまちの姿とは区別することを踏まえて検討することが望ましい。

イ 長期的な視点に立った評価

前述「(3) .ア」では、個別指標の評価区分を見直すことにより、対前年度比較（経年的な改善の度合い）の影響を緩和し、対基準値比較（目標達成に向けた改善の度合い）の結果を重視した制度とするよう指摘したところであるが、中長期的には、より目標達成に向けた改善の度合いを重視し、目標に向けた達成状況などをわかりやすく評価することが必要である。

その際には、環境問題の改善には長期間を要することや公害問題に取り組んできた川崎の歴史、他都市との相違などを考慮し、より長期的な視点に立った評価制度について検討することが望ましい。

4 その他の課題

(1) 年次報告書の構成・記述等

市では、基本計画の適正な進行管理を図るため、基本計画に定める指標の状況、目標の達成状況、施策の実施状況、総合的な評価の結果等について明記した年次報告書を作成し、あわせて概要版を作成の上、広く市民に市域の環境の状況について報告するよう努めてきた。

しかしながら、年次報告書に記載されている内容が広範囲、かつ、専門的であることに加え、現在の基本計画では、指標を用いた新たな点検・評価手法を採用していることから、各指標・目標の評価結果を中心とした記載となっており、市民にとっては、容易に理解することは難しい側面もあるものと思われる。

そこで、年次報告書や概要版の作成にあたっては、評価結果から伺える市域の環境の概要について、これまで以上に図や表などを用いながら、市民にわかりやすい記述とすることとし、さらに、川崎の環境の状況についてより多くの市民に十分理解いただくため、全力で環境改善に取り組んできた川崎の歴史を含めた記述とするよう指摘する。

なお、年次報告書の構成等は、基本計画に連動するものが多いことから、次期の基本計画の改定においては、市民にわかりやすい構成等とすることが望ましい。

(2) 市民意見の聴取

本計画に掲げる「めざすべき環境像」やその実現を図るためのより具体的な像である「6つのまちの姿」を実現するためには、市は、市民及び事業者の環境の保全及び創造に関する取組状況や要望を把握し、適宜施策へ反映することに努め、効果的な施策の推進を図ることが重要である。

そのため、市では毎年、年次報告書を作成の上、公表しており、市民はこの年次報告書について年間を通じて意見書を提出できる仕組みを構築しているが、3年間の市民意見の提出状況は、件数が減少しているとともに、一部の分野に偏りが見られる状況である。市は、このような状況を鑑み、多様な市民意見を提出してもらえるよう、年次報告書についてわかりやすい説明資料の作成や市民や事業者が気軽に意見を提出できるような手段を取り入れるなど、より積極的な対応が必要である。

5 おわりに

今回は、環境基本計画の進行管理の一環として、目標の達成状況から点検・評価手法、年次報告書の構成・記述など多岐にわたる部分について指摘をしたところである。

特に、現行の基本計画で初めて適用した点検・評価手法を中心に議論を重ね、次期の基本計画を見据えた中長期的な課題を含め、対応に向けた基本的な考え方を整理してきたので、市は、この考え方にに基づき、評価の連続性や総合計画の点検・評価手法との整合などを十分、検証しながら、より適切な評価手法について検討を進めるとともに、3年後の年次報告書の進行管理についても、本答申を踏まえて、引き続き検討すること指摘する。