

## 第2章 計画策定にあたり踏まえるべき視点

## 1 高知市の現状と課題

### (1) 地勢

本市は、四国南部のほぼ中央に位置し、県民人口の4割を超える人々が暮らす地方中核都市です。2005（平成17）年に鏡村・土佐山村と、2008（平成20）年に春野町と合併し、中山間地域、田園地域、都市部がバランスよく調和した都市となっています。

市の北方には急峻な四国山地があり、その支峰である北山に源を発する鏡川の下流域を中心に都市が形成されています。南は浦戸湾を経て土佐湾に面し、東西に広がる海岸線から黒潮が流れる雄大な太平洋を一望できる地理的条件にあります。

### (2) 人口

本市の人口は、2005（平成17）年度をピークに減少し、2020（令和2）年国勢調査の結果では326,545人となっており、今後もさらなる人口減少が予測されています。また、年齢3区分別の人口割合は、2020（令和2）年現在で、0～14歳が12.0%、15～64歳が57.7%、65歳以上が30.3%となっており、年々、高齢化率の上昇と若年層の減少が進んでいます。

### (3) 自然環境

本市では、源流域から河口までの流域全体が一つの市域に包括された鏡川を「森・里・海をつなぐ環境軸」として位置付け、北部の山並みから発する清らかな流れが中央の平野部を経て太平洋へと注ぐ、自然豊かなまちとして発展してきました。鏡川の上流域である市北部の中山間地域には、森林や里山、農地等が現在も多く存在し、市の鳥であるセグロセキレイをはじめ、ホタル、アユ、アカメなど多様な生きものが生息しています。

本市の森林面積は17,098haで、総面積に占める比率は約55%となっています。戦後続けられてきた造林の推進により、民有林のうち人工林の面積は7,935haで、豊富な森林資源が形成されています。これらの人工林では、50年生を超えるスギ、ヒノキの割合が60%を超えており、この成熟した森林資源を有効活用する時期が到来しています。

一方で、林業の採算性の悪化や林業従事者の減少等により、間伐などの適正な森林施業が実施されない人工林や、伐採しても再び植栽等が行われない状況も見られ、持続可能な林業経営への影響が懸念されています。

また、農業においても、年々、販売農家及び基幹的農業従事者が減少するとともに、基幹的農業従事者のうち65歳以上の占める割合が6割を超えるなど高齢化も進行して

います。中山間地域を中心に農業の担い手不足が深刻化しています。さらに農業後継者に継承されず、担い手に集積されない農地が荒廃化し、雑草や害虫の発生、有害鳥獣の行動範囲の拡大により、周辺農地の耕作に大きな支障を及ぼす恐れが生じています。

多様な生きものの生息域でもある自然環境を取り巻く状況は、これまでの都市化の進展などの影響に加えて、人口減少や高齢化に伴う里地里山の荒廃、地球温暖化による気候変動、生態系に影響を及ぼすおそれのある外来種の増加などにより、大きく変化しています。

#### (4) 循環型社会

本市では、1976（昭和51）年から、市民・再生事業者・行政の協働による資源・不燃物の分別収集、いわゆる「高知方式」の実施により、ごみの減量や再資源化の取組を進めてきました。しかし、近年、新型コロナウイルス感染症の拡大による影響を除くと、家庭系ごみ・事業系ごみともに、ごみの排出量は、概ね横ばいで推移しており、循環型社会の形成に向けて、市民・事業者・行政の協働によるごみ減量に向けた一層の取組強化が必要となっています。

また、人口減少や高齢化社会の進行により、自らごみを排出することが困難な、ごみ出し困難者の増加が予想され、誰もが安心して暮らせる持続可能な廃棄物処理体制の構築が求められます。

#### (5) 地球温暖化対策

近年、地球温暖化の進行により、記録的な猛暑や集中豪雨など気候変動による影響が現れ始めています。本市では、1981（昭和56）年から2021（令和3）年までの40年間で、年平均気温が1.6℃上昇しており、気温の上昇に伴い、真夏日及び熱帯夜の年間日数は増加傾向に、冬日の年間日数は減少傾向にあります。また、年間降水量及び日降水量50mm以上の日数は、年によって増減があり、長期的にみると横ばい傾向ですが、今後、地球温暖化対策を実施しなかった場合、気候変動が社会、経済に与える影響として、コメ収量（品質重視）が0.5倍未満になる地域が出てくることや、熱中症搬送者数が3～4倍に増加することなどが予測されています。

このように進行する地球温暖化に対して、温室効果ガス排出量を削減する緩和策と、既に現れつつある気候変動による影響への備えを行い、その被害を軽減する適応策の両輪で取り組んでいく必要があります。

## 2 環境をめぐる国内外の動向

### (1) 世界の動向

2015（平成 27）年 9 月の国連サミットにおいて、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択され、2016（平成 28）年から 2030（令和 12）年までの国際目標として、持続可能な開発目標（SDGs）が掲げられました。SDGs は、環境・社会・経済における課題の統合的向上に取り組むこととしており、17 のゴールと、それを実現するための 169 のターゲットで構成されています。

地球温暖化対策に関する動向として、2015（平成 27）年 12 月に地球温暖化対策の国際的枠組みとして「パリ協定」が採択されました。これにより、世界全体の目標として、世界の平均気温上昇を産業革命前に比べて、2℃より低く抑え、1.5℃に抑える努力を追求することが示され、日本を含むすべての条約加盟国が温室効果ガス削減・抑制目標を定めることが求められています。また、2021（令和 3）年 8 月には、国連の「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」が「第 6 次評価報告書」を発表し、「地球が人間の影響で温暖化していることに疑う余地がない」と初めて断言し、取組の加速化が求められています。

2010（平成 22）年の生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）において、「愛知目標」が採択され、「愛知目標」に基づく戦略計画 2011–2020 では、2050（令和 32）年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、20 の個別目標が掲げられました。しかしながら、2020（令和 2）年 9 月に公表された地球規模生物多様性概況第 5 版（GBO5）の最終評価では、一部の分野で成果はあったものの、「完全に達成できたものは何一つ無く、生態系の損失は続いている」とされ、2050 年ビジョンの達成には、社会変革が必要と指摘されています。こうした状況の中、2022（令和 4）年に開催された生物多様性条約第 15 回締約国会議（COP15）第二部では、新たな生物多様性に関する世界目標（ポスト 2020 生物多様性枠組）として、「昆明・モンリオール生物多様性枠組」が採択され、2030（令和 12）年までに陸と海の少なくとも 30%以上を効果的に保全・管理する「30 by 30 目標」が主要な目標の一つとして定められました。

## (2) 国の動向

2018（平成30）年に策定した「第五次環境基本計画」は、SDGsやパリ協定などの国際的な潮流を踏まえつつ、分野横断的な6つの重点戦略を掲げ、環境政策を契機に、社会・経済システム、ライフスタイル、技術等あらゆる観点からのイノベーションの創出や、社会・経済的課題の同時解決を図ることで、将来にわたって質の高い生活をもたらす「新たな成長」に繋げていくことを目指しています。

その中で、地域資源を持続可能な形で最大限活用する「地域循環共生圏」の考え方を新たに提唱しており、地域の特性に応じて資源を補完し支え合う取組を推進していくこととしています。

脱炭素社会の実現に向けては、2020（令和2）年10月の菅首相の所信表明において、「2050年までに温室効果ガス排出を全体としてゼロにする、脱炭素社会の実現を目指す」ことが宣言されました。また、近年、国内外で様々な気象災害が発生しており、今後も気候変動に伴う豪雨や猛暑のリスクがさらに高まることが予測され、わが国においても、農林水産業、自然災害、健康等への影響が出ると指摘されています。2018（平成30）年に策定された「気候変動適応計画」では、気候変動影響による被害の防止・軽減、自然環境の保全等を図り、安全・安心で持続可能な社会の構築を目指すこととしました。

資源循環の分野においては、海洋プラスチックごみ問題、諸外国の廃棄物輸入規制強化等への対応を契機として、国内におけるプラスチック資源循環を促進する重要性が高まり、2019（令和元）年に、「プラスチック資源循環戦略」が策定されました。この戦略では、「3R+Renewable（持続可能な資源）」を基本原則として、プラスチックのリデュース等の徹底、持続可能なリサイクルの推進、再生材・バイオプラスチックの利用促進による実効的なプラスチック資源の循環を図ることなどが重点戦略として位置付けられました。さらに、2021（令和3）年6月には、プラスチック使用製品の設計から廃棄まで、あらゆる主体におけるプラスチックの資源循環の取組を促進するための「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」が成立し、2022（令和4）年4月に施行されました。

生物多様性の保全では、国において、「次期生物多様性国家戦略研究会報告書」が取りまとめられ、目指すべき2050（令和32）年の自然共生社会の姿と2030（令和12）年までに取り組むべき施策が整理されました。2030（令和12）年までに取り組むべきポイントとしては、気候変動を含めた社会的課題への自然を活用した解決策の適応等が示されています。

### (3) 県の動向

2021（令和3）年4月に策定した「高知県環境基本計画第五次計画」では、「地球温暖化への対策」、「循環型社会への取組」、「自然環境を守る取組」の3つの基本的な戦略に加えて、「地域資源を活かした産業振興」、「環境を守り次世代へつないでいくための人材育成と地域づくり」という2つの横断的な戦略を設け、包括的に施策を展開することとしています。

「地球温暖化への対策」については、2020（令和2）年12月に、知事が2050年のカーボンニュートラルを目指すことを宣言し、2022（令和4）年3月には、その具体的な道筋を示す「高知県脱炭素社会推進アクションプラン」が策定されました。

アクションプランでは、2030（令和12）年度の温室効果ガス排出量の、対2013年度比47%以上削減を目標に掲げ、県民・事業者・行政等が一体となったオール高知での取組を進めていくことが示されています。併せて、全国1位の森林率や日照時間、降水量といった本県の強みを生かし、「カーボンニュートラルの実現」と「経済と環境の好循環の創出」に挑戦していくことも示されています。

「循環型社会への取組」については、2021（令和3）年3月に「高知県廃棄物処理計画」が改定されました。「3Rの促進」、「適正処理の推進」、「災害廃棄物処理体制の構築」、「環境に対する意識の醸成」の4つを施策の基本方針として定め、循環型社会の形成に向けた取組を進めることとしています。

「自然環境を守る取組」については、2019（平成31）年3月に「生物多様性こうち戦略」が改定されました。戦略では、100年先（2114年）を見据えた目標（目指すべき姿）を「地域が持続的に発展し、人と生きものが共に賑わうことによって地域資源が活用され、現状よりはるかに生物多様性が豊かな社会」として設定し、その目標達成のために50年後の中期目標（目指すべき姿）及び10年後の短期目標（目指すべき姿）をそれぞれ設定しています。

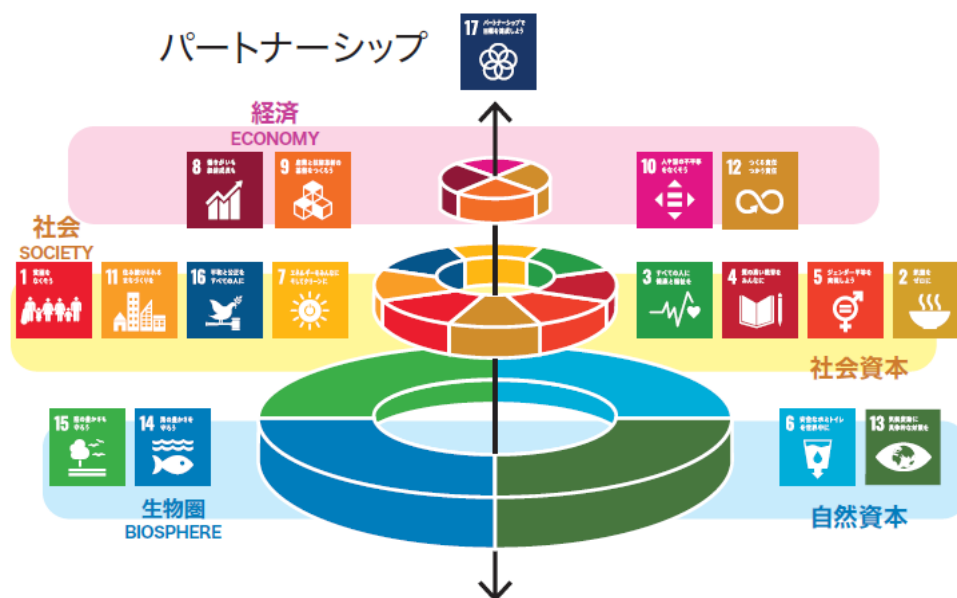
短期目標となる2024（令和6）年の目指すべき姿、「生物多様性の損失を止めるために、生物多様性に配慮した活動や利活用が定着しつつある社会」の実現に向け、取組が進められています。

### 3 計画策定にあたり踏まえるべき視点

#### (1) 持続可能な開発目標（SDGs）

SDGsが目指す「誰一人取り残さない」持続可能な社会の姿は、「2011 高知市総合計画」で掲げる将来の都市像と重なっており、本市の将来にわたる持続可能な発展を図るうえでも、本市自らが積極的にSDGsの達成に向けて取り組む必要があります。

また、SDGsウェディングケーキモデルでは、17のゴールは、生物圏・社会圏・経済圏の3つの階層で構成されており、持続可能な社会、経済は、健全な環境の土台なしでは成り立たないことが表現されています。持続可能な社会を実現するためには、環境・社会・経済の統合的向上に向けて、多様な主体のパートナーシップで取り組むことが必要となっています。



出典:Stockholm Resilience Centre  
(illustrated by Johan Rockstrom and Pavan Sukhdev, 2016)に農林水産省が加筆

## (2) 地域循環共生圏（ローカルSDGs）の創造

国の第五次環境基本計画では、持続可能な社会の実現に向けて、「地域循環共生圏」を創造していくことが掲げられています。地域循環共生圏とは、各地域がその特性を活かした強みを発揮し、地域ごとに異なる資源が循環する自立・分散型の社会を形成するとともに、他の地域との自然的なつながりや、経済的なつながりを構築していくことで、新たなバリューチェーンを生み出し、地域資源を相互に補完し、支え合いながら、農山漁村も都市も活かすという考え方です。

本市では、人口減少や高齢化の進行等の影響を背景に、各地域や産業等における担い手不足が深刻化しており、環境分野においても、自然と人のつながりや適切な関わりが減少し、恵み豊かな自然が持つ多面的機能の維持・発揮が課題となっています。

持続可能な社会・経済は、健全な環境のうえに成り立っているという認識のもと、中山間地域と都市部が互いに足りないものを補完しながら支え合い、各地域同士が共生していくことで、地域経済の循環を促し、環境・社会・経済の統合的向上を図る「高知市版地域循環共生圏」を創造していくことが必要となっています。



出典:環境省 地域循環共生圏の概要

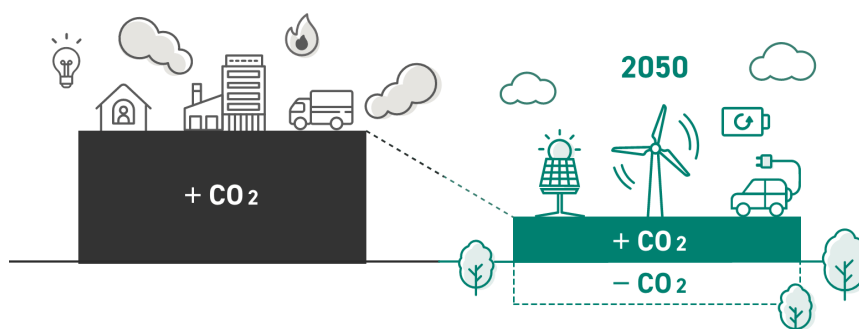


### (3) 2050年カーボンニュートラルの実現

近年、国内外で様々な気象災害が発生しておりますが、本市においても例外ではありません。このような自然災害の増加や、生態系への影響を鑑みて、脱炭素社会に向けた取組をさらに推進するため、本市は、2021（令和3）年5月14日に「2050年CO<sub>2</sub>（二酸化炭素）実質排出ゼロを目指すゼロカーボンシティ」を表明しました。高知市地球温暖化対策地域推進実行計画（区域施策編）の目標である2030年度における温室効果ガス排出量を2013年度比で43%削減、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、積極的な取組が必要となっています。

#### ～「脱炭素社会」と「カーボンニュートラル」とは～

脱炭素社会 …二酸化炭素排出量ゼロを実現した社会。  
 カーボンニュートラル …二酸化炭素排出量を実質ゼロにすること。



「排出量を実質ゼロにする」というのは、二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの「排出量」から、植林、森林管理などによる「吸収量」を差し引いて、合計を実質的にゼロにすることを意味しています。

出典：環境省 脱炭素ポータル

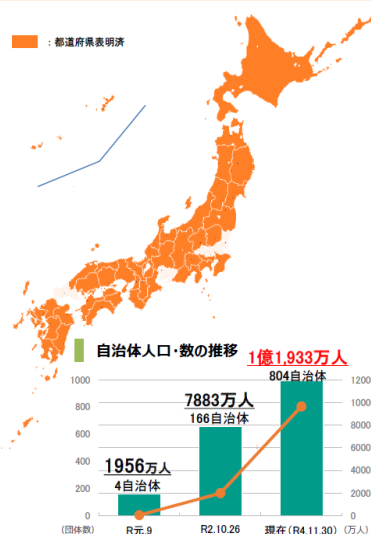
#### ～「ゼロカーボンシティ」とは～

都道府県及び市町村は、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削減等のための総合的かつ計画的な施策を策定、実施するように努めるものとされています。

昨今、脱炭素社会に向けて、2050年二酸化炭素排出量実質ゼロに取り組むことを表明した地方公共団体が増えつつあります。

#### 2050年 二酸化炭素排出実質ゼロ表明 自治体 (2022年11月30日時点)

- ・表明自治体数：**804自治体**  
 (43都道府県, 471市, 20特別区, 231町, 39村)
- ・表明自治体総人口：約**1億1,933万人**



出典：環境省 地方公共団体における2050年二酸化炭素排出実質ゼロ表明の状況

#### (4) 3R+Renewable (持続可能な資源)

循環型社会の形成に向けて、本市においても3Rの推進に取り組んできましたが、新たな環境問題となっている海洋プラスチックごみ問題や食品ロスの削減に向けて、より一層取組を強化していくことが求められています。また、プラスチックのさらなる資源循環を促進するため、「製品の設計・製造段階」、「販売・提供段階」、「排出・回収・リサイクル段階」といった各段階で、市民・事業者・行政の取組が必要となっています。



### プラスチックのライフサイクル全般での“3R+Renewable”により、サーキュラーエコノミーへの移行を加速

#### ① 設計・製造段階



プラ製品の設計を環境配慮型に転換

プラ製品の環境配慮設計に関する指針に即した環境配慮製品を国が初めて認定し、消費者が選択できる社会へ

- 製造事業者等向けのプラスチック使用製品設計指針(環境配慮設計指針)を策定するとともに、指針に適合したプラスチック使用製品の設計を認定します。
- 国等が認定製品を率先して調達することやリサイクル設備を支援することで、認定製品の利用を促します。

#### ② 販売・提供段階



使い捨てプラをリデュース

小売・サービス事業者などによる使い捨てプラの使用を合理化し、消費者のライフスタイル変革を加速

- コンビニ等でのスプーン、フォークなどの、消費者に商品やサービスとともに無償で提供されるプラスチック製品を削減するため、提供事業者に対し、ポイント還元や代替素材への転換の使用の合理化を求める措置を講じます。
- これにより、消費者のライフスタイル変革を促します。

#### ③ 排出・回収・リサイクル段階



排出されるプラをあまねく回収・リサイクル

あらゆるプラの効率的な回収・リサイクルを3つの仕組みで促進

- 市町村が行うプラスチック資源の分別収集・リサイクルについて、容器包装プラスチックリサイクルの仕組みを活用するなど効率化します。
- 使用済プラスチックについて、製造事業者等の計画を国が認定することで廃棄物処理法上の許可を不要とする特例を設けます。
- 産業廃棄物等のプラスチックについて、排出抑制や分別・リサイクルの徹底等の取組を排出事業者に求める措置を講じるとともに、排出事業者等の計画を国が認定することで廃棄物処理法上の許可を不要とする特例を設けます。

出典:環境省 プラスチック資源循環