

新しい環境総合計画策定にあたっての基本的な考え方について

(中間報告)

平成 13 年 3 月

大阪府環境審議会新環境総合計画部会

はじめに

環境総合計画は、「大阪府環境基本条例（平成6年大阪府条例第5号）」第9条に基づき、豊かな環境の保全と創造に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために策定する計画として位置づけられている。

これまで大阪府は、昭和48年に全国の都道府県に先駆けて「環境管理計画（BIG PLAN）」を策定し、その後、昭和57年に「大阪府環境総合計画（STEP 21）」、平成3年に「大阪府新環境総合計画（NEW STEP 21）」と、ほぼ10年毎に環境の総合計画を策定してきた。また、平成6年に環境基本条例が制定されたことを受け、平成8年3月には21世紀の第1四半期（2025年）における「豊かな環境都市・大阪」の構築を長期的目標として掲げた現在の環境総合計画を策定し、その実現に向け様々な取り組みを行っている。

しかしながら、大阪府域の環境は、自動車による大気汚染や騒音問題をはじめ、河川等の水質汚濁や廃棄物問題、ダイオキシン類に代表される有害化学物質の問題などが依然として重要な課題となっており、さらには地球温暖化やオゾン層の破壊など地球環境問題への対応も、大都市圏を形成する大阪としてその役割が求められている。

人類社会が持続的に発展し、健全に存続することができるよう21世紀を「環境の世紀」として確かなものにし、私たちの大阪が魅力ある元気な都市であるためには、府民、事業者、民間団体、行政などすべての主体が足下から具体的な実践を着実に進めていかなければならない。

本新環境総合計画部会においては、このような社会情勢や大阪の環境状況などを踏まえ、大阪の新しい環境総合計画策定にあたっての基本的事項として、長期的な目標や施策の展開等についての考え方などについて、専門的見地から検討を行い、中間報告としてとりまとめた。今後、すべての主体が実践すべき具体的な環境配慮規範についても、本部会としての基本的な考え方を検討し、最終的にとりまとめていきたい。

平成13年3月

大阪府環境審議会新環境総合計画部会

目 次

計画の基本理念	1
計画の枠組み	3
1 . 環境基本条例との関係	
2 . 計画の期間	
3 . 計画の対象	
(1)計画の対象地域	
(2)対象とする環境の範囲	
長期的な目標と実現の方途	4
1 . 基本となる視点	
2 . 長期的な目標	
3 . 実現の方途	
施策の展開	7
1 . 基本となる視点	
2 . 目標設定のあり方	
3 . 施策展開の方向	
(1)持続的発展が可能な循環を基調とする元気な社会の実現	
(2)環境への負荷が少ない健康的で安心なくらしの確保	
(3)豊かな自然との共生や文化が実感できる魅力ある地域の実現	
(4)全ての主体が積極的に参加し行動する社会の実現	
計画の効果的な推進	24
1 . 基本となる視点	
2 . 計画推進の方策	
(1)計画の進行管理・点検評価システム	
(2)各種施策の連携	

計画の基本理念

「負の遺産」の解決

20世紀は、産業の発展等が生み出した公害と開発行為に伴う自然の減少が急激に進み、その対症療法として主に「汚染の出口」に対する対策が講じられてきたが、完全な回復が実現できないまま、人の健康への被害、有害化学物質による環境汚染や生態系への影響、地球温暖化、その他の多くの環境上の「負の遺産」を21世紀に残すことになった。これらのことは、当時の社会情勢から経済的な利益や利便性を最優先させたことにより、環境対策が遅れてしまったり、十分ではなかったことによるものと考えられる。折しも21世紀を歩みだした私たちは、今後再び繰り返してはならないこうした事象を教訓として、環境に対する負荷をより一層低減させるとともに、これら環境上の「負の遺産」の解決に向け、新たな視点に立った取り組みを始めなければならない。

循環型社会の構築

今日的な環境問題の多くは、自動車による大気汚染や生活排水による河川・海域の水質汚濁、廃棄物問題、地球温暖化物質の大量排出など、主に私たちの身近な経済活動や日常生活そのものに起因しており、20世紀から続いている大量生産・大量消費・大量廃棄という、経済的な利益や利便性を最優先する経済社会システムから生じているものと考えられる。しかし、今の私たちの豊かな生活には欠くことのできない石油や石炭、鉱物等の地下資源には限りがあり、消費により枯渇する。私たちの社会生活を維持し次世代に引き継いで行くためには、今までのような物質的豊かさを優先するような価値観を改め、資源やエネルギーを大量に使い続けることを考え直さなければならない。

21世紀も持続的発展が可能な社会にするためには、まず第一に資源の過剰な消費を避け、物質循環をできる限り確保することによって、最適生産・最適消費・最少廃棄型の経済社会システムへ変革した社会をめざす必要がある。そのためには「循環」という視点が経済社会システムに確実に組み込まれていることが不可欠である。

価値観の変革とパートナーシップの構築

近年の研究によれば、現状より資源利用を減らしても、豊かさを増大させる「資源生産性の向上」が技術的に可能であるといわれている。しかしながら、この資源生産性の向上を実現するためにも循環型社会の構築に向けて、人も生態系の一員であるという認識に立ち、私たちの価値観を共生や自律などを規範とした「環境倫理」を基礎

としたものに変革すること（パラダイムシフト）が必要である。また、資源生産性の向上を図りつつ、無駄な消費を避け、私たちの知恵と工夫によりみんなが「上手にくらす」という視点をもって生活していくことも必要である。

今後、これらの取り組みを着実に進めていくためには、府民、事業者、民間団体、行政など社会を構成するすべての主体が積極的に環境保全・創造の活動に参加し、公平な役割分担のもと、パートナーシップをもって協働して取り組んでいかなければならない。

新しい環境総合計画の策定にあたっては、以上の点を基本理念とするとともに、それが単に大阪府の行政計画という位置づけにとどまらず、すべての主体の行動指針となる必要がある。また、地域としての自律性を持ち、大都市圏を形成する大阪が全国の先導的な役割を果たすということを意識して、施策展開を図るべきである。

計画の枠組み

1．環境基本条例との関係

環境基本条例は、同条例の基本理念である人のこころがかよいあう豊かな環境の保全と創造に向けて、同条例第9条第1項で「豊かな環境の保全及び創造に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための計画」として、環境総合計画の策定を規定している。

また、環境総合計画は同条例第9条第2項で「豊かな環境の保全及び創造に関する長期的な目標及び施策の大綱」を定めることとしているが、本計画では具体的な施策やその効果的な推進方策を示すとともに、府民、事業者、民間団体、行政などの各主体が協働して取り組むための共通の目標や基本的な取り組み方向をも示す必要がある。

なお、環境総合計画の推進は府民一人ひとりの理解と実践が基本であり、このためには計画検討の早い段階から府民の意見を聞きながら、府民とともに策定する姿勢が必要である。

2．計画の期間

新しい環境総合計画の計画期間は、現在の計画との継続性や「大阪21世紀の総合計画」との整合等を踏まえ、21世紀の第1四半期（2025年）を見通しつつ2010（平成22）年度までとすることが適当である。

3．計画の対象

(1) 計画の対象地域

新しい環境総合計画の対象とする地域は、基本的に現在の計画と同様、地球環境保全を視野に入れつつ「大阪湾を含む大阪府全域」とすることが適当である。また、広域的な視点からその施策展開は隣接府県と連携を図ることが必要である。

(2) 対象とする環境の範囲

新しい環境総合計画の対象とする環境の範囲は、基本的に現在の計画と同様、環境基本法に掲げられている環境の範囲にとどまらず、文化と伝統の香り高い環境なども含む環境基本条例第7条の「施策の基本方針」に掲げる環境の範囲を対象とすることが適当である。

長期的な目標と実現の方途

1．基本となる視点

新しい環境総合計画の長期的な目標については、環境基本条例の理念を基本に、これまでの環境をめぐる社会情勢等を勘案し、21世紀の最初の四半世紀である「概ね2025年における大阪の望ましい環境像」として設定することが適当である。

その実現の方途（基本方向）については、「計画の基本理念」で述べたように経済社会システムやライフスタイルを変革していくことを前提とし、府民、事業者、民間団体、行政（国、府、市町村）などの各主体の役割と環境配慮規範を明確にするとともに、具体的な環境配慮規範に基づいた施策展開を図ることが必要である。

また、ライフスタイルの変革を促進し、社会に環境倫理を確実に根づかせるために、長期的かつ多面的な視点での環境教育・学習等を中心とする人づくりを同時に進めることも重要である。

2．長期的な目標

現在の環境総合計画で掲げている長期的な目標は、「概ね2025年を目途に良好で快適な環境を享受できる「豊かな環境都市・大阪の構築」を図ること」とし、その将来像として、「環境への負荷が少なく良好な環境が享受できる大阪」、「ゆとりと潤いがあり、四季が感じられる大阪」及び「環境を大切にす文化が誇れる大阪」を掲げている。これらの将来像については、「環境の負荷量についての視点」、「人々の環境に対する実感的な視点」及び「環境を大切にす社会の実現についての視点」など、今後とも重要となる環境評価の要素が含まれていることから、新しい環境総合計画についても基本的に同じ目標を継承できるものとする。

また、現在の環境総合計画では、「交通」、「資源」、「エネルギー」、「水」、「緑」の府域における今日的な主要課題についても、概ね2025年における望ましい姿として長期的な目標が掲げられている。新しい環境総合計画の策定にあたっては再検討を行い、可能な限り具体的で分かりやすく示す必要がある。

なお、長期的な目標に関しては、環境基本条例第7条に掲げる施策の基本方針を踏まえ、府民や事業者等が環境の改善を実感できているかどうか、府として定期的に府民意識の動向を調査・点検し、諸施策に反映させることも重要である。

3．実現の方途

「概ね2025年における大阪の望ましい環境像」を実現する方途については、府民の視点により環境と人との係わり合いを中心に、体系的に分かりやすく示すことが

必要であり、かつ環境基本条例の「施策の基本方針」及び大阪21世紀の総合計画の「取り組み体系」との整合性をも考慮し、次の4つの基本方向により施策の展開を図ることが望ましい。

また、交通やエネルギー、自然環境などの主要課題についても、長期的には都市構造を適切に変革していくことを視野に入れ、達成の方途を可能な限り分かりやすく示すことが求められる。

循環：社会システム全体及び地球規模の環境を視野に入れ、「**持続的発展が可能な循環を基調とする元気な社会の実現**」に関して施策の展開を検討する。

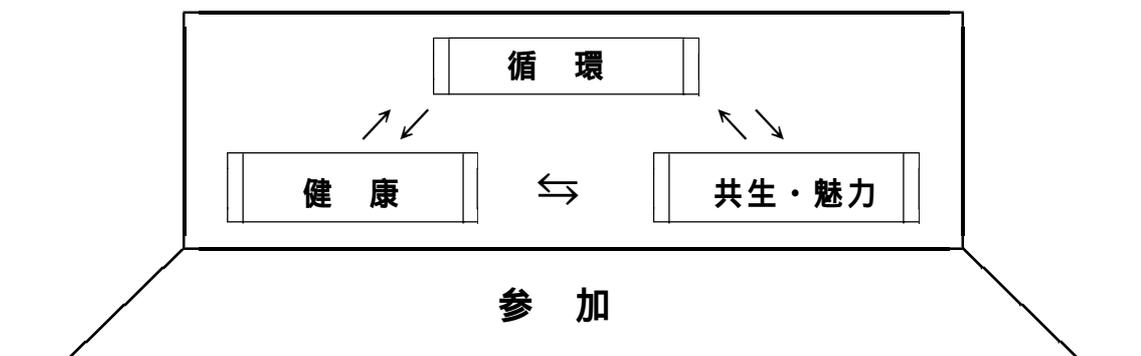
健康：身近な大気・水・土壌など一人ひとりが生活する空間としての環境を視野に、「**環境への負荷が少ない健康的で安心な暮らしの確保**」に関して施策の展開を検討する。

共生・魅力：豊かさや安らぎを実感する環境を視野に、「**豊かな自然との共生や文化が実感できる魅力ある地域の実現**」に関して施策の展開を検討する。

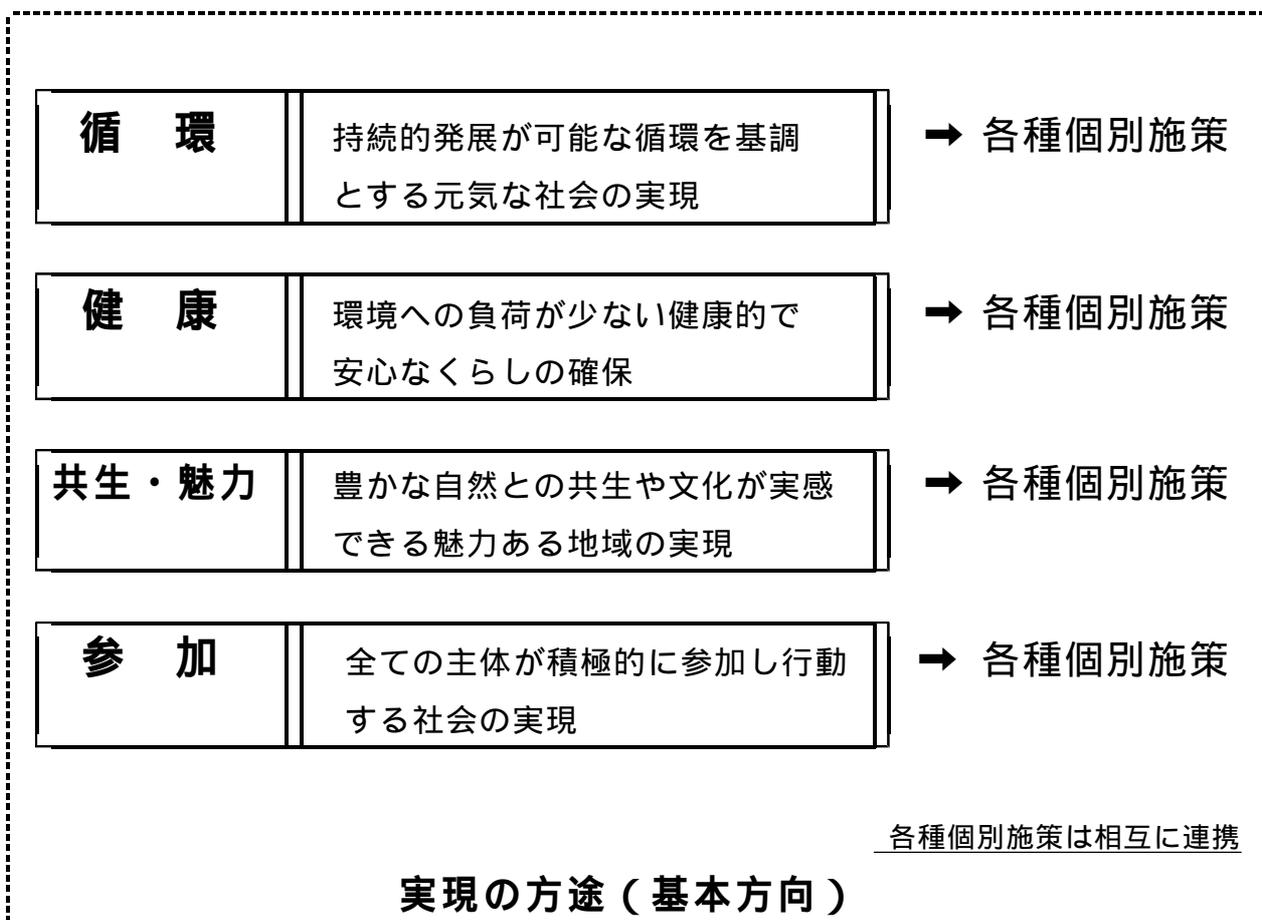
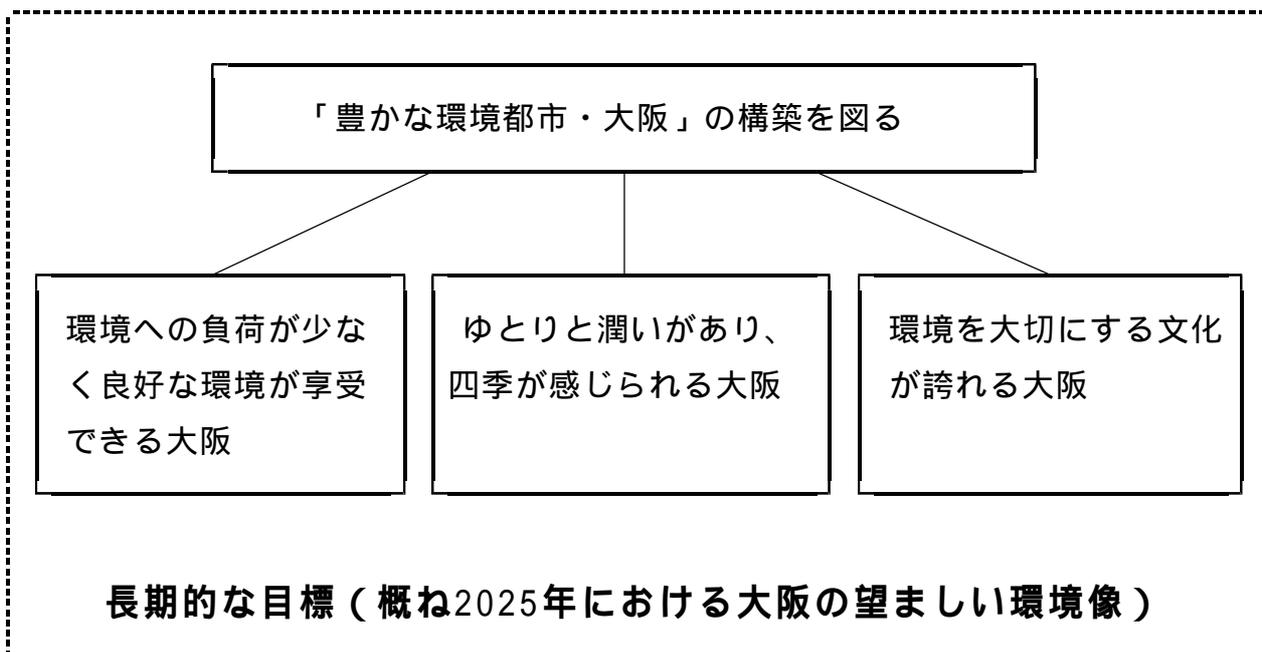
参加：目標の達成に向け、環境配慮規範に基づいたシステムや人づくり等を視野に、「**全ての主体が積極的に参加し行動する社会の実現**」に向けた施策の展開を検討する。

4つの基本方向の関係

実現の方途は、すべての主体が「参加」することを基礎（土台）として、「循環」、「健康」及び「共生・魅力」で掲げる施策を相互に連携させて、目標をめざす関係にある。



長期的な目標（将来像）と実現の方途（基本方向）の体系図



施策の展開

1．基本となる視点

長期的な目標の実現に向けた取り組みを着実に前進させ、実感できるものとするためには、新しい環境総合計画の期間である平成22（2010）年度を施策の中期的な目標達成年とするとともに、府民、事業者、民間団体、行政など各主体の果たすべき役割を明確にし、パートナーシップをもって協働して取り組むべき内容や行動指針と関連づけた目標を具体的に掲げる必要がある。さらには、現在の環境総合計画においてその達成状況が芳しくなかった項目を中心に、例えば平成17（2005）年度頃を短期的な目標年として設定するとともに、状況に応じ計画自体の見直しができるようにしておくことも必要である。

また、大阪府においては、環境総合計画が府の重要施策であることを全庁的に浸透させることは言うまでもなく、計画の目標達成に向け、主要な公共事業については、事業の具体化段階だけでなく、事業計画検討の早い段階から環境に配慮していくことが重要である。

2．目標設定のあり方

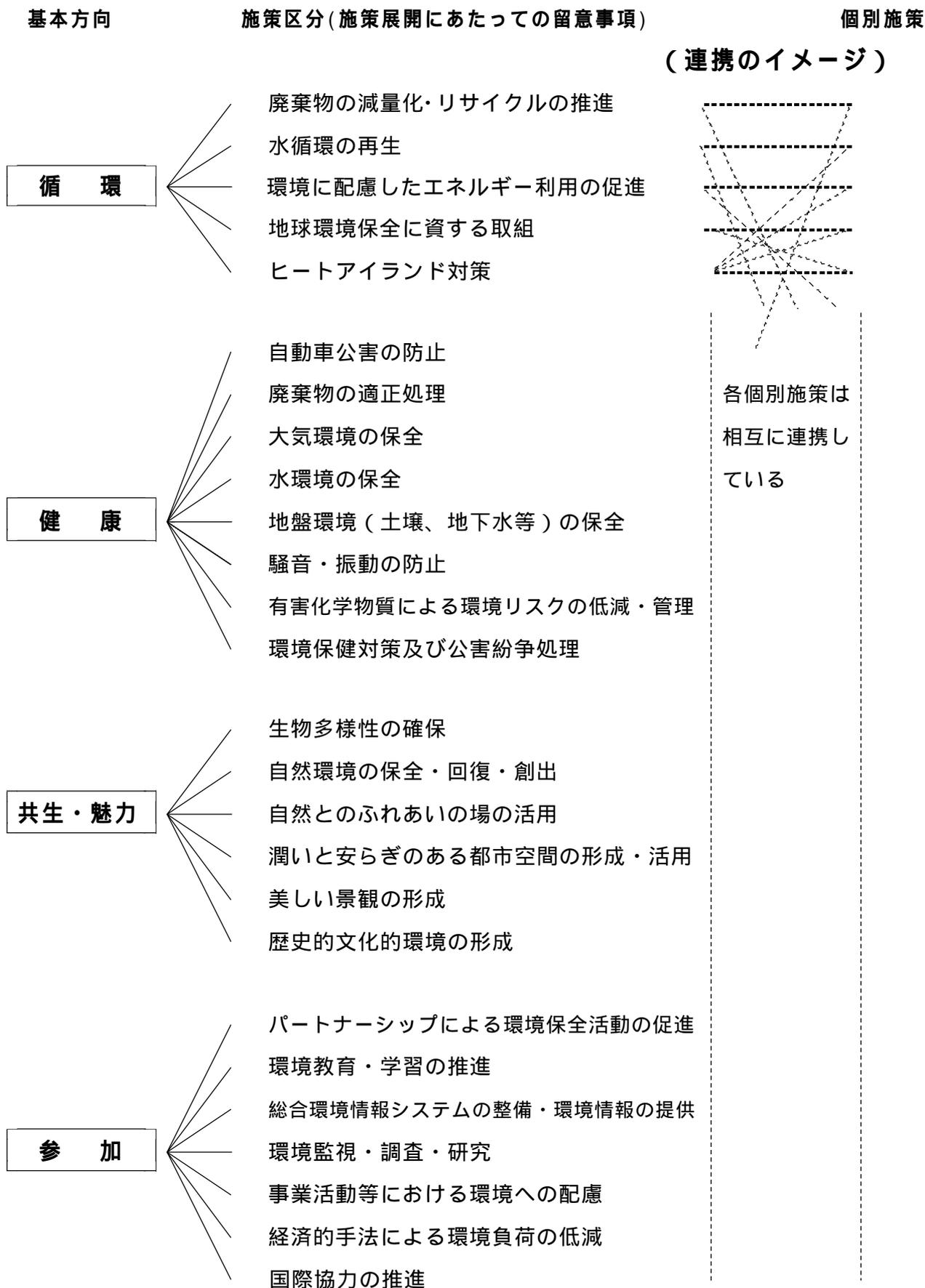
目標については、環境の状況に関する目標、環境への負荷に関する目標、施策の事業量に関する目標等があるが、前述の中期的・短期的目標の設定にあたっては、可能な限り数値目標を掲げるとともに、それぞれの事象や地域、施策等の特徴に応じ、適切に分かりやすくすることが必要である。

3．施策展開の方向

施策の展開にあたっては、長期的な目標の実現に向けた方途である4つの基本方向に基づいて体系的に施策展開を行い、これまでの施策との連続性の維持も考慮しながら、可能な限り長期的な取り組みを先取りするよう努める必要がある。また、施策の具体化にあたって課題となる事項を整理するとともに、現在の環境総合計画において目標とした事項を検証し、目標達成が困難若しくは大幅に遅れる事項について原因を明らかにして、新しい計画に位置づける具体的な目標や施策に反映させなければならない。

なお、それぞれの基本方向で検討した具体的な個別施策については、有機的に連携させ、横断的な課題に適切に対応させていくことも重要である。

施策体系図



(1) 持続的発展が可能な循環を基調とする元気な社会の実現

近年、リサイクル・省エネルギーに向けた事業や環境配慮型の商品開発・流通に向けた事業など、環境関連事業を経営戦略の柱として位置づける企業が増えつつある。こうした動きはまさに、持続的発展を視野に入れた環境配慮であり、経済社会システムを変革し、活性化していく大きな推進力になる可能性を示している。

21世紀も持続的発展が可能な社会にするためには、計画の基本理念で述べたように、まず第一に資源の過剰な浪費を避け、物質循環をできる限り確保することによって、最適生産・最適消費・最少廃棄型の経済社会システムへ変革した社会をめざすとともに、技術開発により資源生産性の向上を図る必要がある。

また、無駄な消費を抑制するためにレンタル・リースの活用や廃棄物の発生をゼロにしようとする（ゼロエミッション）取り組み、水循環の健全化に向けた取り組み、エネルギー利用に関する環境配慮、地球環境保全に資する取り組みなど、社会全体で取り組まなければならないこれらの施策を推進し、持続的発展が可能な循環を基調とする元気な社会づくりにつないでいかなければならない。

施策展開にあたっての留意事項

廃棄物の減量化・リサイクルの推進

廃棄物の減量化、リサイクルを推進するためには、製品開発、製造、流通、消費、廃棄に至る社会経済活動の各段階で、すべての主体のパートナーシップのもとに、発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）に取り組まなければならない。

無駄な消費を抑制し、「モノの消費・所有」から「循環利用」を基調とするライフスタイルへの転換を図るため、大阪府廃棄物減量化・リサイクル推進会議で策定された「ごみ減量化・リサイクルアクションプログラム」を一層推進しなければならない。

環境負荷の少ない循環型社会の構築をめざしたリサイクル関連法を実効あるものとするため、容器包装、家電、食品、建設資材等の廃棄物のリサイクルに積極的に取り組まなければならない。

化石燃料や地下資源に大きく依存する資源の非循環型システムを変革していく中で、例えば再生可能な森林・木質資源を活用した循環型システムについて検討していく必要がある。

未利用有機資源のリサイクルシステムの確立や環境保全型農業の推進など、農業のもつ自然循環機能を活かした「農のゼロエミッション」の取り組みを進めていかなければならない。

ごみ分別回収への協力はもとより、道路や公園、河川、山野、海域など公共の場に廃棄物を捨てないように、府民や事業者等の意識を一層向上させなければならない。

水循環の再生

水資源については、貯留施設による雨水の利用や中水利用などの効率的活用をより一層推進しなければならない。

水循環の基幹である森林の「水源かん養機能」を維持・向上させるため、府域の周辺山系の森林保全に府民等と協働して取り組む必要がある。また、農地やため池などが持つ保水機能や地下水かん養機能を保全・再生するとともに、都市域での雨水浸透の促進や河川水量の確保を図るなど、流域単位での水循環の健全化に向けた取り組みを進めなければならない。

環境に配慮したエネルギー利用の促進

エネルギーの大量消費は、地球温暖化の大きな要因となっている。このため、太陽光発電などの自然エネルギー、バイオマスエネルギーなどの再生可能なエネルギーの技術開発とその普及、廃棄物発電の導入やエネルギーの質を考えたカスケード利用の促進が重要である。また、建物の省エネルギーの徹底など、環境に配慮したまちづくりを進めるとともに、府民にエネルギー多消費型のライフスタイルを改めることや効率的な交通システムの推進により、公共交通機関の一層の利用を促すなど、「エコエネルギー都市・大阪計画」に基づき、着実に施策を推進しなければならない。

地球環境保全に資する取組

地球温暖化の原因である温室効果ガスのうち最も排出量が多い二酸化炭素について、オフィスや家庭などの民生部門及び運輸部門における増加が特に著しいことから、地球温暖化対策の啓発を進めるとともに、省エネルギーの実践や排出抑制対策をより一層進めていかなければならない。

二酸化炭素を吸収する森林の持つ重要な機能を高めるため、府内の森林保全を適正に行う必要がある。また、二酸化炭素の貯蔵庫としての木材利用を促進す

るとともに、熱帯雨林等の保護の点からも森林資源の有効利用を進める施策が必要である。

オゾン層を破壊し、地球温暖化対策にも寄与する特定フロンなどの回収や処理に努めるとともに、代替フロンについても排出抑制対策を示さなければならない。

ヒートアイランド対策

近年、冷暖房・交通量の増加等による排熱の増大や都市化による水面・緑地の減少、道路舗装・建築物の増加等による地表面の変化などによって、都市部の熱収支バランスが崩れ、都市に熱が溜まり気温が郊外に比べて高くなる、いわゆるヒートアイランド現象が顕著になりつつある。このため、エネルギー消費の抑制はもとより、輻射熱や乾燥化等を防ぐために屋上や壁面などを活用した都市の緑化、水面の確保、土壌による被覆、排熱の潜熱化など、都市構造の改善を視野に入れた対策を可能な限り進めていかなければならない。また、国や市町村との連携により、体系的な取り組みが行えるよう検討していく必要がある。

(2) 環境への負荷が少ない健康的で安心なくらしの確保

環境総合計画では、府民の健康を保護し、生活環境を保全するための望ましい水準として、大気、水、土壌、騒音等について環境保全目標を設けている。しかしながら、現時点における環境保全目標の達成状況は項目によっては不十分なものがあることから、引き続きその目標の達成に向けて、各種施策を有機的かつ効果的に連携させ、環境の負荷を少なくし、すべての府民が健康的で安心な生活を享受できる環境を確保していかなければならない。

なお、新たな環境問題が発生した場合、原因を調査し、対策が講じられることになってもその効果が現れるまでに時間がかかり、健康影響を受け続けるケースがある。このため、その原因に関与する可能性のある主体、特に、事業者においてはその社会的責務を果たす上で、未然防止や早期対策、速やかなる情報公開などの「自主管理」をより一層進めていく必要がある。

施策展開にあたっての留意事項

自動車公害の防止

自動車から排出される窒素酸化物や粒子状物質等による大気汚染を防止するため、ディーゼル車に重点を置いた対策の推進が重要であり、自動車単体規制の一層の強化や低公害な車の普及促進などの発生源対策に加え、物流や人流の効率化による交通量の抑制や交通流の円滑化などの諸対策を総合的かつ計画的に推進する必要がある。

都市部における自動車交通需要を抑制するためには、環境負荷の少ない都市・交通システムの整備や交通需要の少ないライフスタイル、ビジネススタイルへの変革が重要であり、各主体の適切な役割分担のもと、協働して実効ある取り組みを着実に推進していかなければならない。

自動車騒音対策については、自動車単体規制の強化等の発生源対策や自動車交通量・交通流対策、さらに遮音壁の設置等の道路構造対策や沿道の土地利用の適正化等の沿道対策など、道路構造や交通状況に応じた施策を適切に組み合わせ、総合的かつ計画的に推進していかなければならない。

廃棄物の適正処理

廃棄物処理施設については、周辺地域の生活環境の保全に配慮した施設の整備

を促進するとともに、一般廃棄物については広域化の視点に立ってごみ処理方策について検討していく必要がある。また、処理に伴って人の健康や生活環境に影響を及ぼす恐れのある特別管理廃棄物については、府域の処理実態を踏まえた処理システムを検討する必要がある。

廃棄物の適正処理を推進するためには、循環利用の促進とともに、最終的に処理される廃棄物について適正な処分を行う最終処分場の確保が必要である。これまで、堺第7-3区埋立処分事業や大阪湾圏域広域処理場整備事業（フェニックス事業）などの広域処分場を公共関与により推進してきたが、今後とも最終処分場については、住民の理解を得ながら、その確保について検討する必要がある。

建設廃材などの産業廃棄物が野積や野外焼却されるなどの不適正処理が多発しており、周辺的生活環境に悪影響を与えていることから、排出事業者や処理業者に不適正処理を「しない、させない、許さない」よう指導強化するとともに市町村等関係行政機関との連携を密にし、不適正処理の防止対策を強化しなければならない。

大気環境の保全

工場・事業場に対する排出規制、削減指導及び自動車排出ガス対策など、窒素酸化物対策を引き続き推進する必要がある。また、ディーゼル車の排出ガス等に含まれる粒子状物質による大気汚染については、今後、対策を強化していかなければならない。

光化学オキシダントによる被害は依然として発生していることから、引き続き関係機関と連携して広域的に対策を講じる必要がある。また、悪臭苦情が増加している状況から、市町村と連携してその防止対策を推進することも必要である。

水環境の保全

平常時の河川水量の減少に伴う水質への影響が大きいことから、健全な水循環の確保と一体となった水質保全対策が必要である。

環境保全目標の達成率が低い大阪湾の水質改善にあたっては、これまでのCOD対策に加え、窒素・りんに対しても導入される水質総量規制を着実に進めるなど、今後、工場・事業場に対する排水規制を強化していく必要がある。また、湾流入負荷量の削減に加え、埋め立ての抑制、貧酸素水塊の解消、なぎさ

の創造などの総合的な対策が必要である。

生活排水対策については、合併浄化槽や下水道の整備はもとより、環境配慮に関する府民等の意識向上を図る取り組みが必要である。

地盤環境（土壌、地下水等）の保全

土地改変時などの土地利用の転換時期を捉えた土壌・地下水汚染の早期発見のシステムや発見された場合の浄化措置のルールづくりなど、総合的な汚染対策制度を構築していかなければならない。

健全な水循環を回復し、持続的に地下水の活用が図れるよう、土壌、地下水等の地盤を構成する各要素の保全だけでなく、地盤沈下の防止を含む地盤環境全体を見渡した保全対策を推進していかなければならない。

騒音・振動の防止

工場・事業場や建設作業などの固定発生源対策については、今後とも府と市町村との適切な役割分担と連携のもと、規制・指導の徹底を図るとともに、土地利用の適正化等の施策を推進していかなければならない。

航空機・鉄軌道等の移動発生源対策については、環境の実態を継続的かつ広域的に把握し、その実態に応じ、国や事業者に対して発生源対策や防音対策等の周辺対策を講じるよう働きかけていかなければならない。

低周波音対策については、国際的な規格を踏まえた測定方法により、環境の実態を把握するとともに、対策事例等についての科学的知見の集積を図り、生活環境の保全に向けた取り組みを推進していかなければならない。

有害化学物質による環境リスクの低減・管理

ダイオキシン類を含む外因性内分泌攪乱化学物質（環境ホルモン）など、微量でも環境保全上の支障を及ぼす可能性が指摘されている化学物質については、モニタリング等により環境汚染の状況を把握し、有害性等の情報を収集して、地域の環境リスク低減のための対策を講じるなど、適切な環境リスクの管理が必要である。

環境リスクに関する情報はわかりやすく提供するとともに、地域の環境リスクに対する理解と必要な対策について、地域社会において円滑なコミュニケーションが図れるよう努めなければならない。

特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善進に関する法律、いわ

ゆるP R T R法（PRTRは、Pollutant Release and Transfer Register「環境汚染物質排出移動登録」の略称）が制定されたことにより、事業者においては製造・使用する化学物質について自主管理による排出抑制を行うとともに、排出状況や管理状況に関する情報を把握・公表し、地域住民の理解を得て環境保全上の支障を未然に防止しなければならない。

環境保健対策及び公害紛争処理

環境汚染による健康被害の未然防止という観点から、環境汚染と健康影響の継続的な調査の実施や科学的知見の集積等を図るとともに、関係機関等との連携を密にし、できる限り早期に適切な予防措置を講じるための環境保健サーベイランスシステム（環境汚染と健康影響の監視・予防体制）の構築をめざす必要がある。

最近の公害紛争は従来 of 公害事象に加えて、自然環境の保全やダイオキシン等の対策を求めるものなど、その内容もより複雑多岐になってきている。このため、府民にとってより質の高い生活環境を維持できるよう、幅広い視野に立って、迅速に紛争処理に努めていかなければならない。

(3) 豊かな自然との共生や文化が実感できる魅力ある地域の実現

自然環境には、生態系の維持、大気や水の環境調整、水源かん養や農林水産業の生産基盤の提供、潤いや安らぎといった人のこころや健康に有益な効果をもたらすなど、多様な公益的機能がある。また、大阪の歴史的遺産や生活文化などの環境は、自然環境が持つ機能と同じく、安らぎや豊かさを実感できる魅力をもっており、府民のふるさととして、多くの人々が集まる住みたい街の大きな要素の一つでもある。

しかしながら、府域の自然環境は、その核とも言える周辺山系の森林が維持管理不足により荒廃化しつつあり、ため池などの水辺空間も減少するなど、生物多様性の減少をはじめ生態系への影響も生じている。また、大阪湾においては貧酸素水塊の発生や浅海域の減少等により、多様な生物の生息の場という最も基本的な機能が損なわれてきている。さらには、歴史的文化的環境については、大阪の歴史的遺産の蓄積は豊富であるものの、これまでその保存と活用が十分とは言えなかった。

このため、大阪の多様な自然と人との共生が成り立つよう、生物の視点からも自然環境や歴史的文化的環境の保全、回復、創出に努めるとともに、活用していかなければならない。また、府民、事業者、民間団体、行政などが協働して、これらの対策を進めるとともに、地域に親しまれる都市空間づくりのため、府民参加のワークショップやボランティアによる運営管理への参加などができるよう検討していく必要がある。

施策展開にあたっての留意事項

生物多様性の確保

生物の多様性を確保するため、野生鳥獣の保護や希少な野生動植物の保全、外来種の抑制などの対策を進め、それらの生物の生息環境となっている周辺山系や里山、ため池、河川、海域等における生態系を適切に維持・保全していく必要がある。また、これらのフィールドを私たちの身近な生活空間とをつなぎ、自然と人間が共生する「ビオトープ・ネットワーク」を形成していかなければならない。

自然環境の保全・回復・創出

〈 陸 域 〉

都市部においては自然環境が少ないことから、地域の自然に配慮した河川・ため池・樹林地の整備に努めるとともに、生産緑地の保全・活用等の取り組みも進める必要がある。また、都市近郊においては自然環境を多く有する農空間が広がっていることから、今後とも良好に保全・活用される地域づくりを進める必要がある。さらに、周辺山系に広がる二次林、いわゆる雑木林は人の活動に伴う生態系の適度な攪乱によって多様な環境を形成してきたものであり、今後これらの二次的自然環境を維持していくための手法を検討していくとともに、和泉葛城山のブナ林や大阪府自然環境保全地域、大阪府緑地環境保全地域などの学術的価値の高い貴重な自然や郷土景観を代表する植物群落等についても良好に保全していく必要がある。

各主体が府域の地勢や土地利用形態に応じて、「水とみどり」を積極的に保全・創出し、量の拡大と質の向上、連続性の確保に努める必要がある。また、都市部を流れる河川を活用し、上流の森林から下流の海に至る自然の連続性の確保に努め、河川を中心とした水とみどりのネットワークの幹線として「水とみどりの環境軸」の形成について検討するとともに、水辺の親水環境や水生生物の生息環境等についても総合的に改善し、親水空間や水辺生態系の保全及び回復を図っていく必要がある。

公共事業や各種開発事業においては、ミティゲーションの考え方等により、自然環境に与える影響を可能な限り回避、軽減を図らなければならない。

〈 海 域 〉

大阪湾は多種多様な生物の生息の場として、また、漁業生産活動の場及び水質浄化の場として多面的な機能を有している。しかし、近年、貧酸素水塊の発生や浅海域の消失などにより、その機能が損なわれていることから、埋め立てを抑制するとともに大阪湾の再生に向けて総合的に取り組まなければならない。なお、大阪湾の生態系は海域だけで完結するものではなく、山、河川、都市とも密接に関わっていることから、陸域を含めた一つの系として捉えることが必要である。

府域に残された貴重な自然海岸については、引き続き適切な保全を行うとともに、干潟や藻場等を保全・再生し、浄化機能の高い沿岸域を拡大する施策が必要である。また、干潟や藻場は多様な生物の産卵・生育の場でもあることが

ら、保全はもとより積極的に創造していかなければならない。

大阪湾の湾奥部、特に淀川河口付近は多様な魚介類の生息の場として利用され産卵場や稚魚の育成場となっていることから、水質の富栄養化や底質の悪化等による貧酸素水塊の発生を解消できるよう有効な対策について調査・研究を行う必要がある。

大阪湾の水質・底質悪化やごみ等による汚れの主な要因は、河川を經由して大阪湾に流入する汚染物等によるものであり、下水道など都市基盤整備を進めるとともに、府民や事業者のモラルを一層高めなければならない。また、既に海域に流入したごみの収集処理についても、広域的な取り組みを検討していく必要がある。

自然とのふれあいの場の活用

身近な自然とふれあいの場として、都市に残された樹林や水面とつながりのある公園や緑地の存在により、野生動植物の生息や移動空間としてのビオトープネットワークの形成をめざすことが必要である。

周辺山系に広がる自然公園に設置されている利用拠点等において、府民が豊かな自然とふれあうことのできる機会の充実やパークレンジャーなど自然解説員の育成に努めるとともに、それらを自然環境学習のフィールドとして活用していく必要がある。

潤いと安らぎのある都市空間の形成・活用

自然と共生するまちづくりを進めるため、各主体が協働して道路や学校等の公共施設や民有地の緑化を一層推進しなければならない。

都市公園や樹林、水辺等の自然環境を活かした身近な憩いの場は、快適な都市環境を創造するだけでなく、レクリエーション活動の拠点、都市景観の向上、災害時には避難地になるなど多くの役割を担っている。このため、今後ともこれらの確保・整備に努め、環境学習の場として、さらに心が豊かになる美しい都市空間として、高齢者から幼児まで幅広く府民に利用されるよう整備・活用していかなければならない。

府内のため池や農業用水路は身近な水辺環境であり、単に農業用施設として利用するだけでなく、府民に潤いと安らぎをもたらす貴重な地域資源として活用する取り組みも進める必要がある。

美しい景観の形成

魅力あるまちづくりには、美しい街並みの形成とともに景観を損なう屋外広告物対策など、景観を阻害する行為を抑制するなどの景観づくりが不可欠である。このため、大阪府景観条例や屋外広告物法施行条例などに基づく施策を着実に実施することはもとより、各主体協働による景観づくりがより一層推進できる施策が必要である。

歴史的文化的環境の形成

歴史的文化的遺産を単独で保存するだけでなく、周辺の自然環境や伝統的行事等を含めて一体的に、あるいは面的に保存を図り、文化財の積極的な再生・活用を通じて、古くとも良きものの価値を認識し、そのことは、地域の個性化の確立や、あるいは廃棄物の減量化にも貢献できることを周知する必要がある。歴史的文化的遺産の中には、名勝、天然記念物や特別天然記念物、あるいは希少生物等の存在があり、これらは水田、ため池、里山等の農空間や山林、河川等の生息環境と一体のものであることを認識し、これらを含めた生態系の回復にも配慮しなければならない。

歴史的文化的環境を災害等から守り、次世代に良好な形で引き継ぎ、もって新しい文化創造の糧とするために、学校教育だけでなく環境学習や生涯学習の場として積極的に活用するとともに、地域住民が主体的に文化財の保存と活用に取り組むための地域コミュニティづくりも必要である。

(4) 全ての主体が積極的に参加し行動する社会の実現

循環型社会の構築に向けて、すべての主体が環境倫理を基礎とした価値観に変革するとともに、環境への配慮を自発的、自律的に実践できるよう各主体の果たすべき役割と取り組み方向について、具体的な環境配慮規範として示すことが必要である。

また、すべての主体が自律的に活動するためには、環境配慮が内在化しているだけでなく、環境保全活動のリーダー養成や環境モニタリング・技術開発の充実、幅広い環境情報提供などその行動を支援するシステムが整備されていることが必要である。加えてすべての主体の活動に環境配慮を着実に内在化できるよう経済的インセンティブを与える手法や実践活動に役立つ環境情報を積極的に提供して、自主的な取り組みを誘導・促進する手法などを具体化させ、これらを適切に組み合わせて相乗的な効果を発揮させることも重要である。

施策展開にあたっての留意事項

パートナーシップによる環境保全活動の促進

パートナーシップによる環境保全活動を促進させるには、府民、事業者、民間団体、行政などの各主体が環境配慮規範をよく理解し、共通の理解に基づいて課題に取り組むことが重要である。このため、インターネットなどを活用して各自の取り組みを発表し、情報を交換できる出会いの場や機会を積極的に設けることが必要である。

各主体が相互に連携・協力しながら環境の保全や創造に向けた実践活動を協働して取り組めるよう、行政機関は地域ボランティアや学校、民間団体、事業者などが行う環境保全活動を支援していくとともに、その活動のリーダー養成にも努めなければならない。

大阪府においては、「豊かな環境づくり大阪府民会議」をはじめ、「大阪府廃棄物減量化・リサイクル推進会議」などの場を通じて、また、環境保全に向けた実践活動の機会や場を積極的に設け、協働による取り組みも推進しなければならない。

環境教育・学習の推進

循環型社会の実現に向け、現在の経済社会システムやライフスタイルを根本的に

見直すことが不可欠であり、社会を構成するすべての主体が、環境とのかかわりについて、理解と認識を深め、環境配慮の取り組みの動機を形成し、具体的な行動に導く環境教育・学習をより一層推進していかなければならない。

子どもから高齢者まで、あらゆる世代が楽しみながら環境について学び、主体的に実践していける機会や場づくりに努める必要がある。また、大阪の自然環境や歴史的文化的環境を環境教育・学習の場として活用し、体験的なプログラムづくりに努めることも重要である。

地域や職場、学校において、環境活動リーダーの養成に努めるとともに、例えば「森林インストラクター」など環境体験学習のアドバイザーの養成にも努める必要がある。

これらの取り組みを効率的かつ効果的に推進させるために、既存施設の活用も図りながら環境教育・学習の拠点施設を整備し、積極的に施策展開を図らなければならない。

総合環境情報システムの整備・環境情報の提供

環境学習の推進や各主体の自発的な環境保全・創造活動を積極的に支援していくために、広範囲かつ的確な環境情報を収集・整理するとともに、積極的に広く提供していかなければならない。また、それに加えて、身近に環境に関する種々の意見・情報の交換や相談ができる総合的な環境情報システムの整備が必要である。

このため、急速に情報技術（IT）が進む中で、インターネットを活用し、府民や事業者が容易に利用できる地理情報システム（GIS）等を用いた環境情報データベースや環境情報ネットワークを整備していくことが必要である。さらに、各主体の自主的な環境保全活動に役立つ環境啓発用の資料や資材の貸出しが容易にできるよう、環境情報の拠点施設を整備していく必要がある。

環境監視・調査・研究

環境監視については、引き続きその拡充に努めるとともに、モニタリングや分析の方法が確立していない有害化学物質についても、環境汚染の未然防止を図るため、最新の知見によって監視・調査を行っていかなければならない。

循環型社会の構築には、私たちの価値観の変革とともに環境技術の向上も不可欠であることから、試験研究機関においては環境に関する機能の一層の充実を図り、産学官や民間団体の連携による共同研究や技術開発を進めることが必要

である。また、その成果を広く施策や実践活動に取り入れていかなければならない。

環境技術の普及に関しては、未利用の環境技術関連特許（グリーンパテント）を活用し、新規事業化を促進させる必要がある。このため、未利用特許の調査及び技術移転に関する課題の検討等を行う必要がある。

事業活動等における環境への配慮

事業活動による環境への影響の低減が事業者の自主的な取り組みとして推進されるよう、事業者の自主管理とその結果の公開が促進される仕組みについて検討していく必要がある。

環境ISOや化学物質に対するレスポンシブル・ケア（RC）の普及に見られるように、事業者における自主的な環境管理が急速に進んでおり、行政もこうした事業者の取り組みに対して情報提供するなどの支援を行うとともに、特に中小企業については環境ISOの規格を簡易化した環境マネジメントシステムの普及に努めていかなければならない。

製品開発コンセプト段階から使用・廃棄される段階まで、環境に配慮した製品開発をしようとする企業が増えてきていることから、こういったニーズに対する技術支援を行わなければならない。

環境影響評価制度は環境悪化を未然に防止し、持続的発展が可能な社会を構築していく上で、極めて重要な施策である。今後とも現行の環境影響評価制度を推進するとともに、さらに事業に先立つ上位計画や政策レベルにおける環境影響評価の導入について検討する必要がある。とりわけ、府は環境基本条例第8条において、府の施策策定・実施に当たり、豊かな環境の保全と創造を図る見地から環境に十分配慮することとされており、積極的に取り組まなければならない。

事業活動における環境保全のための費用と効果を定量的に把握・分析し、公表する、いわゆる「環境会計」を取り入れる企業が増加しており、行政機関においても積極的にその導入に向け検討する必要がある。

経済的手法による環境負荷の低減

近年の環境問題は、日常生活や事業活動に起因するものが多く、汚染源が多様化し特定できない場合が多い。こうした状況に対応するためには、従来の規制的手法にみられる汚染者負担の原則を基本としつつも、市場メカニズムを通じ

て経済的なインセンティブを与えることにより、環境に配慮した行動へ誘導することや環境保全に関する技術開発の促進も期待できる、いわゆる「経済的手法」が有効である。

従来の規制的な手法による対策については、今後とも環境状況に応じ適宜改善・強化していく必要があるが、環境負荷に応じた税・課徴金や環境保全に係る補助金等を含めた幅広い経済的手法の効果を把握し、他の対策手法と比較した上で、今後、積極的に導入を図る方向で検討すべきである。

経済的手法の導入にあたっては、すべての主体に新たな負担を求めることにもなることから、近隣府県など広域的な影響を考慮しつつ、すべての主体の理解と協力が得られるよう社会的合意形成に向けた努力が重要である。なお、二酸化炭素の排出などに関する地球環境の保全に係る経済的手法については、国や国際的な動向を踏まえながら、その効果が適切に確保されることをわかりやすく示す必要がある。

近年、環境に配慮した製品開発による新事業展開やリサイクル産業の成長など環境関連産業（エコビジネス）が注目を集めている。エコビジネスの発展は、環境負荷の低減とともに循環型社会を支えるための経済社会システムの変革やそれに向けたライフスタイルへの意識改革にもつながる。また、企業活動における環境配慮の高度化を促進させるとともに、環境配慮がグローバルスタンダード（国際標準）化しつつある中、産業の国際競争力を高めることにもなる。このため、エコビジネスの市場が拡大するような取り組みを一層推進していかなければならない。

国際協力の推進

開発途上国における公害問題や酸性雨などの国境を越える環境問題や地球規模での環境問題の解決には、国レベルの国際協力だけではなく、地方自治体、企業、民間団体も積極的な役割が期待されている。このため、これらの主体が連携して専門家の派遣や研修生の受け入れ、インターネット等を活用した環境保全技術の提供を積極的に行うとともに、環境保全に関する制度や実践活動に関しても情報提供するなど、ソフト面においても大阪の官民が蓄積したノウハウを提供していくことが必要である。

計画の効果的な推進

1. 基本となる視点

前項に掲げた個々の施策等を効果的に推進するため、各種施策との連携を図り社会的な合意のもとで施策の展開やその評価について適切な進行管理を行うとともに、新しい環境総合計画においては、短期的サイクルで計画自体を見直すことができるシステムとし、環境をめぐる社会変化に対応できるようにしておくことが必要である。

また、大阪府においては、新しい環境総合計画を推進するために必要な財政上の措置や環境保全活動を支援する基金などを充実することはもとより、新たな財源の確保についても検討すべきである。

一方、国に対しては、地方公共団体が地域の実情に応じて自主的かつ積極的に実施する環境の保全に関する施策のため、必要に応じ国の制度改革や財政上の措置等を講ずるよう強く要望していく必要がある。

2. 計画推進の方策

(1) 計画の進行管理・点検評価システム

環境総合計画の推進体制としては、既に環境基本条例第22条に基づき、府内部の機関相互の緊密な連携及び施策の調整を図り、豊かな環境の保全及び創造に関する施策を推進するための体制として「環境行政推進会議」が、また、府民、事業者、民間団体及び市町村等との協働により、豊かな環境の保全及び創造に関する施策を積極的に推進するための体制として「豊かな環境づくり大阪府民会議」が組織されている。また、同条例第10条に基づき、知事は、環境の状況、環境保全等に関して毎年度、講じようとする施策及び講じた施策に関する報告をとりまとめ、府議会に提出しており、これらの年次報告を通じ、環境総合計画の進行管理がなされているところである。今後は、環境総合計画の目標達成をより確実なものとするため、これに併せてP D C A (Plan・Do・Check・Action)サイクルによる手法など、新たな進行管理・点検評価システムを検討し、導入を図っていく必要がある。

(2) 各種施策の連携

環境総合計画を推進する立場にある大阪府は、府の環境行政を強化するとともに各部局において実施する個別事業についても本計画の基本方向や施策展開の方向を十分踏まえる必要があることは言うまでもなく、部局の枠組みを越えた相互の連携を図り、総合的視野に立って施策を推進する必要がある。また、国や近隣府県、府

内市町村との関係においては、それぞれが策定した環境計画等とも連携を図りながら進めることも重要である。

なお、大阪府においては、事業者、消費者としての側面があることから、環境マネジメントシステムの推進やグリーン調達拡大など環境の保全と創造に関する行動を率先して実行しなければならない。

< 参 考 資 料 >

大阪府環境審議会新環境総合計画部会における審議経過

開 催 日	審 議 経 過
平成12年 8 月30日	<p>第 1 回新環境総合計画部会</p> <p>1 新環境総合計画策定スケジュールについて</p> <p>2 新環境総合計画策定に向けての課題について 環境の状況及び現計画の目標と進捗状況について 新環境総合計画の枠組みについて 長期的な目標について 施策の展開について</p> <p>3 その他 ・ 府民意見聴取について</p>
平成12年11月 2 日	<p>第 2 回新環境総合計画部会</p> <p>1 大阪21世紀の総合計画等について</p> <p>2 新環境総合計画に係る長期的目標及び施策の展開の考え方について</p> <p>3 その他 ・ ホームページに寄せられた府民意見について</p>
平成12年11月21日	<p>第 3 回新環境総合計画部会</p> <p>新環境総合計画策定に向けての府民意見発表 (意見発表者 9 名、書面による意見 2 団体)</p>
平成13年 1 月30日	<p>第 4 回新環境総合計画部会</p> <p>1 新しい環境総合計画策定にあたっての基本的な考え方について</p> <p>2 その他 ・ インターネット等を利用した府民意見聴取について ・ 平成12年度第 3 回府政モニター・アンケートの結果について</p>
平成13年 2 月22日	<p>第 5 回新環境総合計画部会</p> <p>新しい環境総合計画策定にあたっての基本的な考え方について</p>