

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

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年毎に環境の範囲を拡大しつつ環境の総合計画を策定してきた。また、平成6年には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、依然として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、行政など行動する主体のそれぞれ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うこととする

計画の基本理念

「負の遺産」の解決努力

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、結果的に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、有害化学物質による生物への蓄積や土壌等の汚染、生物多様性の減少、人の健康への被害など多くの環境上の「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世紀に歩みだした私たちは、まず、環境の負荷量をより一層低減させるなど、これら「負の遺産」の解決に努めるとともに、今後、こうした再び繰り返してはならない事象を教訓としなければならない。

循環型社会の構築

一方、今日的な環境問題は、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、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たものとなっており、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、私たちの生活を便利にしてくれる石油や石炭、鉱物等の地下資源には限りがあり、消費により枯渇する。私たちの文明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社会のままでは、資源やエネルギーを大量に使い続けることも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、更に資源利用を減らし、豊かさを増加させることにより資源生産性を向上させることが技術的に可能であるといわれている。循環型社会の構築に向けて、私たちの価値観を「環境倫理」を基礎とした価値観に変革すること（パラダイムシフト）が必要であり、資源生産性の向上や購入からレンタル、リース等への私的財産の共有化を含む消費生活の改革など、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各種施策を展開し、取り組んでいく必要がある。

また、循環型社会の構築には、府民、事業者、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、行動しなければならない。そのためには、各主体の公平な役割分担の下、パートナーシップをもって協働して取り組んでいくことも必要である。

新たな環境総合計画の策定にあたっては、以上の点を基本認識とするとともに、本計画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して示すことが必要である。また、地域としての自律性や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必要があるという認識をももって、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、本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が規定されている。

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、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、本計画の推進は府民ひとり一人の理解と実践が基本であり、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

環境総合計画の計画期間は、現在の環境総合計画との継続性や「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年度（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

環境総合計画の対象とする地域は、基本的に現在の環境総合計画と同様、地球環境の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、その施策展開は、府域だけに止まらず隣接府県との接続を勘案して、隣接府県との広域的な連携を前提とする必要がある。

(2) 対象とする環境の範囲

環境総合計画の対象とする環境の範囲は、環境基本法に掲げられている環境の範囲に止まらず、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

本計画の長期的な目標の設定については、環境基本条例の理念を基本に、これまでの環境を巡る社会情勢等を勘案し、21世紀の最初の四半世紀の「概ね2025年頃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。

また、長期的な目標の設定とともに実現の方途（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、行政（市町村、府、国）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。さらには、価値観の変革を見据え、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、環境学習等を中心とする人づくりを着実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、「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、「環境の負荷量的な視点」、「人々の環境に対する実感的な視点」及び「環境保全の社会システムの視点」など今後とも重要となる環境評価の要素が入っていることから、基本的には同じ内容で継承できるものと考える。

一方、「資源」、「エネルギー」、「交通」など府域における今日的な主要課題についても現在の環境総合計画において、別途、「望ましい姿」として掲げられているが、本計画の策定においては再検討を行い、可能な限り具体的な内容を掲げる必要がある。

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どうか、府として定期的に意識調査を実施し、諸施策に反映させることも重要である。

3．実現の方途

「2025年頃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、「資源」や「交通」などの主要課題についても長期的な目標の実現に向け、達成の方途も可能な限り明らかにする必要がある。

なお、それぞれの基本方向で検討した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る必要がある。

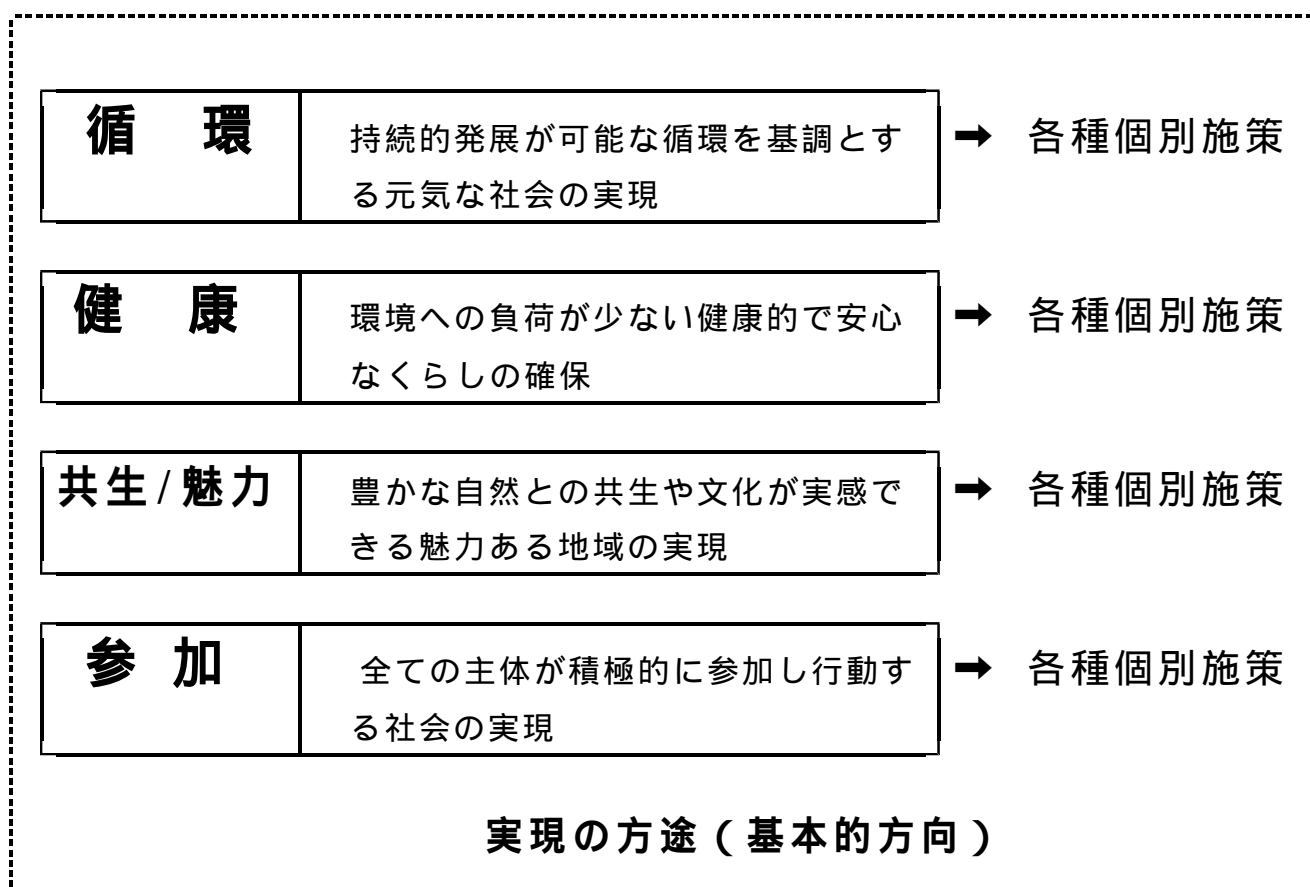
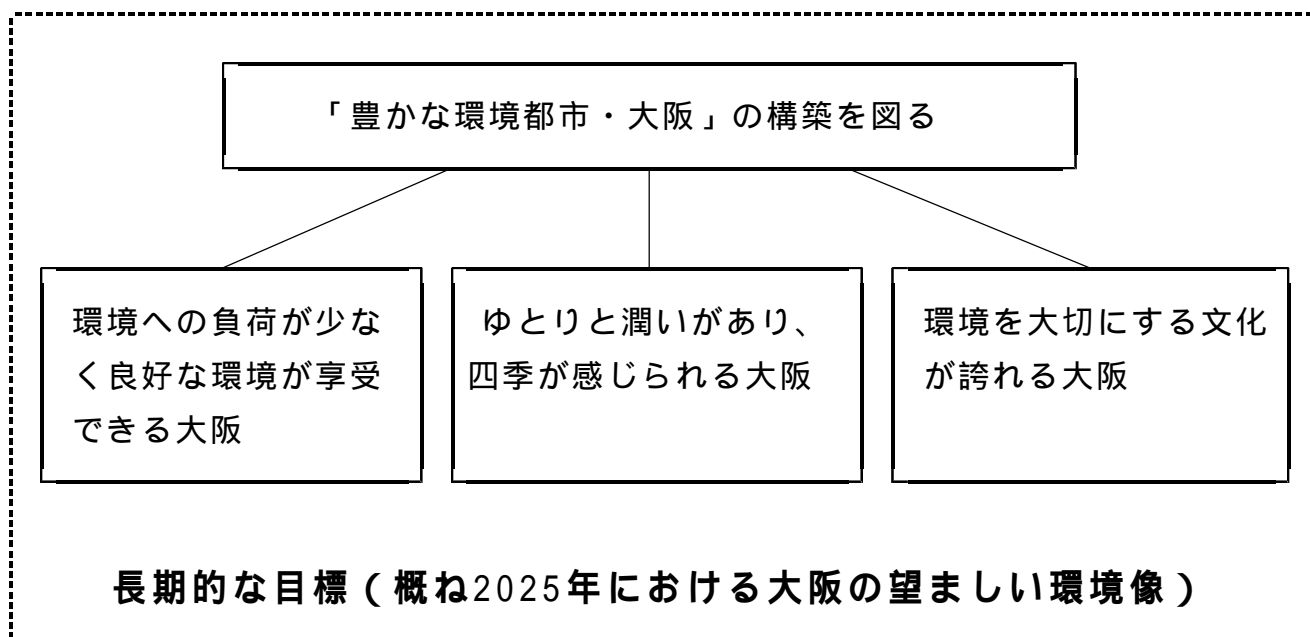
循環： 社会システム全体及び地球規模の環境を視野に入れ、「**持続的発展が可能な循環を基調とする元気な社会の実現**」に関して施策の展開を検討する。

健康： 身近な大気・水等の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くらしの確保**」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**」に関して施策の展開を検討する。

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

施策の展開においては、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、本計画の期間である平成22（2010）年度を中期的な目標達成年とするとともに、府民、事業者、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必要がある。

また、大阪府においては、本計画が府の重要施策であることを全庁的に根づかせることは言うまでもなく、本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

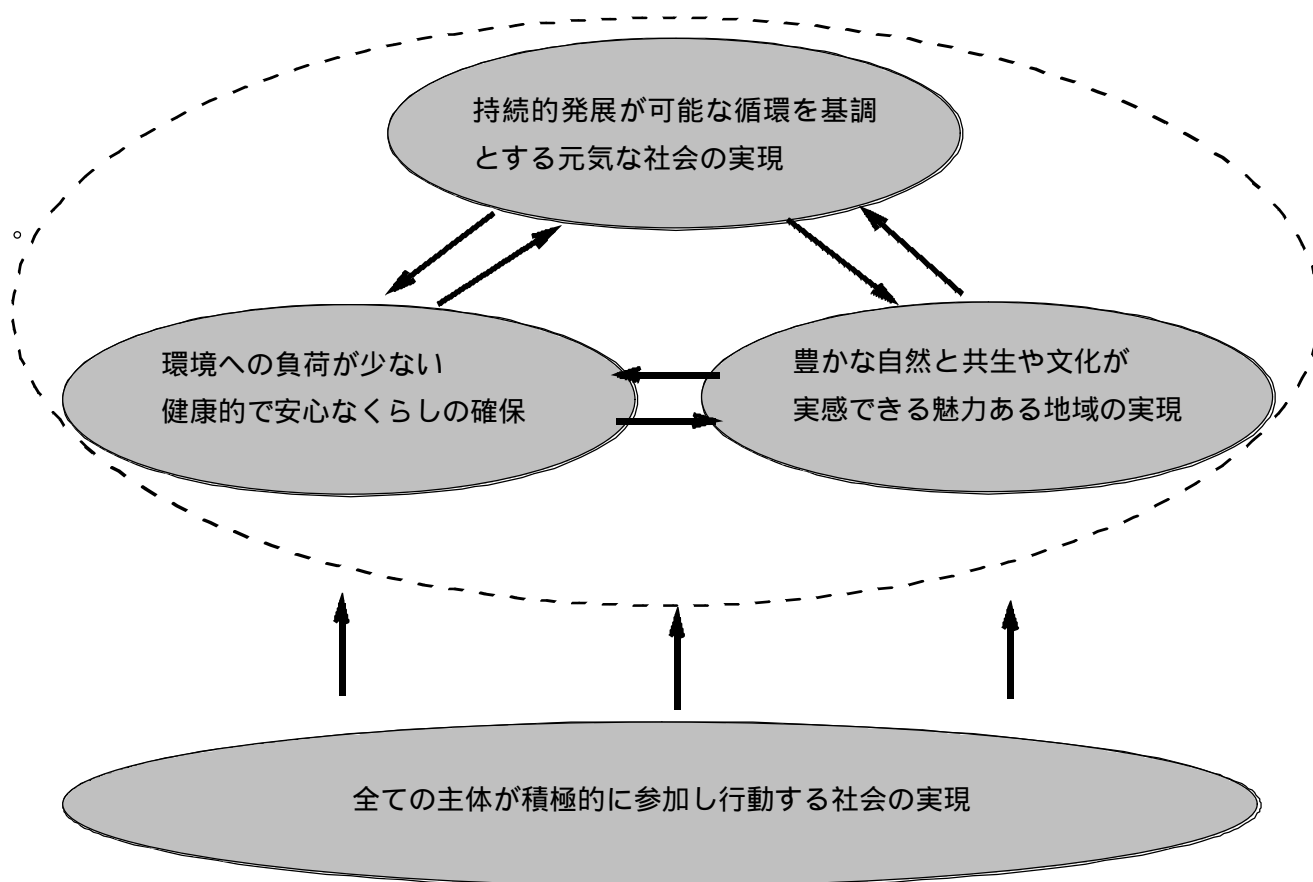
目標については、環境の状況に関する目標、環境への負荷に関する目標、施策の事業量に関する目標等があるが、前述の中期的・短期的目標の設定にあたっては、可能な限り数値目標を掲げるとともに、それぞれの事象や地域、施策等の特徴に応じ、適切に分かりやすく設定することが必要である。

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うことが望ましい。

施策の具体化にあたっては、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、現在の環境総合計画において目標とした事項について検証し、目標達成が困難若しくは大幅に遅れる事項については原因を明らかにし、本計画に位置づける具体的な目標及び施策に反映させることが重要である。

4つの基本方向の関係



(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

持続的発展が可能な社会の実現には、資源の過剰な消費を避け、生活水準の維持又は向上を基本として、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ことが必要であり、そのために、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前提となる。

一方、経済的・社会的側面からも、資源の使用を抑制しても質の高い生活ができる社会を維持、又は実現することが求められており、さらなる資源生産性の向上が必要となってくる。このため、社会経済も含め、持続的発展が可能な循環を基調とする元気で活力ある大阪を築くことが不可欠である。

項目別留意事項

廃棄物の減量化・リサイクルの推進

【キーワード】

- ・ 環境負荷の低減
- ・ 資源の効率的な利用やリサイクルの推進
- ・ 「モノの消費、所有」から「循環利用」
- ・ リサイクル可能な資源
- ・ 再生可能資源（木材・木質資源・・・）
- ・ 府民・事業者・行政のパートナーシップによる取り組みの推進
- ・
- ・
- ・

水循環の再生

【キーワード】

- ・ 水源かん養
- ・ 水の効率的活用（中水利用、雨水利用・・・）
- ・ 水面確保、環境用水
- ・
- ・
- ・

環境に配慮したエネルギー利用の促進

【キーワード】

- ・新エネルギーの普及促進・省エネルギーの促進
- ・太陽光発電、木質発電（バイオマスエネルギー）
- ・効率的な交通システム
- ・ヒートアイランド（都市高温化）
- ・
- ・
- ・

地球温暖化対策など地球環境保全に資する取組

【キーワード】

- ・オゾン層保護
- ・酸性雨
- ・森林吸収・熱帯雨林の保護
- ・温室効果ガス排出抑制
- ・エコオフィス・エコプロジェクトの推進
- ・
- ・
- ・

(2) 環境への負荷が少ない健康的で安心なくらしの確保

現在の環境総合計画では、大気、水、土壌等を良好な状態に保持することにより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、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と維持に向けて、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基本的な環境を確保する必要がある。

また、新たな環境問題が発生した場合、認識され、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、健康への影響などにおいて被害を受け続けるケースがある。このため、原因者の可能性のある主体においては、速やかな情報開示と説明を自律的に行うことが求められる。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、情報開示などの「自主管理」をより一層進める必要がある。

項目別留意事項

自動車公害の防止

【キーワード】

- ・発生源対策（単体規制等の強化、低公害車の普及促進）
- ・人流対策
- ・物流対策
- ・交通流対策
- ・沿道環境対策
- ・
- ・
- ・

廃棄物の適正処理

【キーワード】

- ・ 生活環境の保全に配慮
- ・ 公共関与
- ・ 不適正処理の防止
- ・ 廃棄物の適正管理の推進
- ・
- ・

大気環境の保全

【キーワード】

- ・ 窒素酸化物対策の推進
- ・ 粒子状物質対策の強化（PM2.5）
- ・ 光化学オキシダント対策の推進
- ・ 悪臭防止対策の推進
- ・
- ・
- ・

水環境の保全

【キーワード】

- ・ 健全な水循環の構築
- ・ 水質総量規制の推進
- ・ 大阪湾の水質改善
- ・ 生活排水対策の推進
- ・
- ・
- ・

地盤環境の保全

【キーワード】

- ・ 健全な地下水資源の確保と活用
- ・ 地下水汚染対策の総合的推進
- ・ 土壌汚染対策制度の構築
- ・
- ・
- ・

騒音・振動の防止

【キーワード】

- ・ 工場等の発生源規制の徹底
- ・ 土地利用の適正化
- ・ 航空機騒音等の環境の実態把握と対策の促進
- ・
- ・
- ・

有害化学物質による環境リスクの管理・低減

【キーワード】

- ・ダイオキシン類
- ・環境ホルモン
- ・化学物質の自主管理の促進
- ・環境媒体への負荷量把握と環境モニタリング
- ・環境中への排出量削減
- ・リスク評価・化学物質に関する知識の集積と適切な情報提供
- ・リスクコミュニケーションによる府民の理解の増進
- ・
- ・
- ・

環境保健対策及び公害紛争処理

【キーワード】

- ・健康被害の救済と予防
- ・公害紛争処理
- ・環境保健サーベイランスシステム（健康モニタリングとフィードバックシステムの整備）
- ・
- ・
- ・

(3) 豊かな自然や文化が実感できる共生と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機能、水源かん養や農林水産業の生産基盤の提供、やすらぎや潤い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、やす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、多くの人々の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ており、また、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。一方、大阪湾における浅海域の減少及び貧酸素化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。

このため、多様な自然と人との共生が成り立つよう、生物の視点に立って貴重な自然環境の保全や回復、創出に努めるとともに活用することが必要である。

さらには、歴史的遺産の保全と活用による歴史的文化的な環境の形成や美しい景観の形成などを図り、豊かな自然との共生や豊かな文化が実感できる魅力ある地域を実現させ、次世代に引き継いで行かなければならない。また、これらの場を環境学習として活用し、人を育てるという視点も重要である。

項目別留意事項

生物多様性の確保

【キーワード】

- ・レッドデータブック
- ・ビオトープネットワーク
- ・オオタカ
- ・
- ・
- ・

多様な自然環境の保全・回復・創出・活用

【キーワード】

- ・ 貴重な自然（森林・緑地・水辺・・・）環境の保全
- ・ 里山の維持管理
- ・ 森林ボランティア活動
- ・ みどりのトラスト運動
- ・ 大阪湾の再生（水質保全・生物の視点に立った環境の保全・回復・レクリエーション等）
- ・
- ・
- ・

自然とのふれあいの場の創造

【キーワード】

- ・ 府民の森、自然歩道
- ・ 親水空間の保全・創造
- ・ 干潟・藻場の保全
- ・ 自然公園・自然海岸
- ・
- ・
- ・

潤いと安らぎのある都市空間の形成

【キーワード】

- ・ 暮らしたくなる街づくり
- ・ 都市公園の整備
- ・ 沿道緑化
- ・ 土地区画整理
- ・
- ・
- ・

ヒートアイランド対策

【キーワード】

- ・ 自然地被（緑・水・土）の確保
- ・ 屋上・壁面・沿道緑化
- ・
- ・
- ・

美しい景観の形成

【キーワード】

- ・ 歩きたくなる街づくり
- ・ 自然景観の保全
- ・ 電線の地中化
- ・ 美しい街並み
- ・ 風致地区
- ・
- ・
- ・

歴史的文化的環境の形成

【キーワード】

- ・ 文化財保護
- ・ 歴史街道
- ・ 水文化の再生
- ・
- ・
- ・

(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、本計画においては、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。

一方、従来の規制的な手法による対策についても環境状況に応じ適宜改善・強化していく必要があるが、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こと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。

項目別留意事項

パートナーシップによる環境保全活動の促進

【キーワード】

- ・ 環境配慮規範
- ・ ボランティア活動
- ・ N G O ・ N P O 支援
- ・ 交流の機会・場づくり
- ・ リーダー養成
- ・ 自主的環境保全活動、パートナーシップ
- ・
- ・
- ・

環境学習の推進

【キーワード】

- ・環境倫理
- ・拠点施設の整備
- ・学習カリキュラム
- ・体験学習
- ・
- ・
- ・

環境監視・調査・研究

【キーワード】

- ・環境モニタリング
- ・エコ産業の育成
- ・産官学の連携（技術開発）
- ・試験研究機関の活用
- ・未利用の環境技術関連特許（グリーンパテント）
- ・
- ・
- ・

総合環境情報システムの整備・環境情報提供

【キーワード】

- ・情報媒体
- ・インターネットを活用した情報ネットワークの整備
- ・情報集積施設
- ・
- ・
- ・

事業活動等における環境への配慮

【キーワード】

- ・ 環境影響評価
- ・ 戦略的環境影響評価
 - ・ 環境マネジメントシステム
 - ・ グリーン購入
 - ・ 環境ISO
 - ・
 - ・
 - ・

経済的手法

【キーワード】

- ・ エコビジネスの振興
- ・ 環境会計
- ・ 環境税
- ・ 環境配慮事業への優遇措置
- ・
- ・
- ・

国際協力の推進

【キーワード】

- ・ 国際機関への支援
- ・ 国際技術協力の推進
- ・ インターネットを活用した技術協力の推進
- ・
- ・
- ・

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、本計画の推進過程においては、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、環境を巡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。

2. 計画推進の方策

(1) 計画の進行管理・点検システム

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条において、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」を、また、市町村、事業者、府民及び民間団体等との協働により、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、環境基本条例第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、府議会に提出されており、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、本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・点検システムの導入について検討することが必要である。

(2) 各種施策の連携等

本計画を推進する立場にある府は、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、府は、事業者、消費者として、環境の保全と創造に関する行動を率先して実行する必要があるとともに、本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の充実にも努める必要がある。