

平成 2 8 年 度  
包 括 外 部 監 査 結 果 報 告 書

大 阪 府 包 括 外 部 監 査 人

畑 守 人

(注意事項)

・端数処理について

報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示しているため、表中の総額の内訳の合計が一致しない場合がある。

公表されている資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため端数処理が不明確な場合もある。

・数値等について

報告書の数値等は、原則として大阪府が公表している資料、あるいは監査対象とした組織から入手した資料を用いている。

報告書の数値等のうち、大阪府以外が公表している資料あるいは監査対象とした組織から入手した資料以外の数値等を用いたもの、あるいは他の地方公共団体等の数値等を表示したものについては、その出所を明示している。

・法律や条例の略称について

報告書において、以下の法律や条例については略称を用いている箇所があるが、正式名称は以下のとおりである。

本文中で用いられている略称	正式名称
自治法	地方自治法
循環基本法	循環型社会形成推進基本法
地球温暖化対策法	地球温暖化対策の推進に関する法律
廃棄物処理法	廃棄物の処理及び清掃に関する法律
容器包装リサイクル法	容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律
家電リサイクル法	特定家庭用機器再商品化法
小型家電リサイクル法	使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律
国土強靱化基本法	強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法
環境基本条例	大阪府環境基本条例
循環条例	大阪府循環型社会形成推進条例
温暖化防止条例	大阪府温暖化の防止等に関する条例

# 目次

第1章 包括外部監査の概要	10
第2章 「環境」「防災危機管理」に関する府の施策・法令等	17
第1. 平成27年度における環境農林水産部の施策の体系について	17
1. 施策体系	17
2. 施策に関連する計画について	17
第2. 環境に関する法体系について	18
1. 環境基本法	18
2. 分野別の法律	19
3. 環境基本計画	20
4. 大阪府環境基本条例	21
5. 各分野の関連条例	24
6. 「大阪21世紀の新環境総合計画」（環境総合計画）	24
第3. 防災危機管理に関する法体系について	26
1. 災害対策基本法	26
2. 大阪府地域防災計画	27
3. 新・大阪府地震防災アクションプラン	29
4. 国土強靱化基本法	30
5. 国土強靱化基本計画	33
6. 大阪府地域強靱化計画	34
第4. 環境農林水産部の組織と体制	33
1. 組織図（平成28年4月1日現在）	36
2. 現員表	37
3. 重点施策	38
4. 財務状況	40

第3章 環境	45
第1. 大阪府の環境施策の具体的取組と大阪府の環境の状況	45
1. 大阪府の環境施策の具体的取組	45
2. 大阪府の環境施策の体系に沿った具体的取組内容の整理	45
3. 大阪府の環境の状況	48
(1) 低炭素・省エネルギー関係	49
(2) 循環型社会関係	53
(3) 大気環境関係	55
(4) 水環境関係	56
第2. 監査の経過・手続と監査の視点	57
1. 監査の経過・手続	57
2. 監査にあたって重視した点（監査の視点）	57
(1) 監査人が重視した3つの視点	57
(2) 法律や条例の整理	58
(3) 法律や条例を踏まえた大阪府の責務・役割	60
第3. 監査の結果	62
1. 法律・条例の府の役割を果たしているか	62
(1) 市町村との関係	62
ア. 大阪府と市町村の役割について	62
イ. 大阪府と府内市町村の連携について	62
(ア) 大阪府と府内市町村との連携体制の構築について	62
(イ) 各事業・課題における府内市町村との連携・取組について	65
(ウ) 大阪府の役割に関する意見	74
【意見1】	75
(2) 府民や事業者への情報発信	80
ア. 環境情報の効果的な発信について	80

(ア) 環境情報の発信方法について.....	80
(イ) 環境情報の発信方法の課題について.....	86
【意見 2】 .....	86
イ. 民間が活用できる制度の周知のあり方、民間参入の促進等 .....	87
【意見 3】 .....	89
ウ. 府民や事業者への啓発をより意識した環境情報の発信について.....	90
(ア) 府民や事業者への啓発のために必要とされる環境情報の発信.....	90
(イ) 過去から現在にかけての時間軸を意識した情報発信について.....	90
【意見 4】 .....	100
(ウ) 他の都道府県や大都市との比較を意識した情報発信について.....	101
【意見 5】 .....	108
(3) 規制権限の適切な行使（産業廃棄物関係について） .....	109
ア. 規制権限の適切な行使について .....	109
イ. 廃棄物の適正処理について .....	104
【意見 6】 .....	114
【指摘 1】 .....	125
【意見 7】 .....	134
2. 新環境総合計画の進行管理（PDCA）について.....	135
(1) 新環境総合計画の効率的な推進と進行管理 .....	135
ア. 概要.....	135
イ. 個別の実行計画の進行管理との関係.....	136
(2) 環境審議会について.....	137
ア. 概要.....	137
イ. 環境総合計画部会.....	137
ウ. 環境総合計画部会などにおける審議の状況 .....	138
エ. 新環境総合計画の一部見直し.....	138

(3) 講じた施策事業の点検・評価（単年度サイクル）について .....	138
ア. 「講じた施策事業の点検・評価（単年度サイクル）」の点検評価シート .....	138
イ. 進捗状況の☆印について .....	139
ウ. 平成 25 年度～27 年度の点検評価シートの進捗状況の概要 .....	139
(4) 取組指標の設定のあり方について .....	139
ア. PDCA サイクルを適切に回すために必要な取組指標の設定のあり方 .....	139
イ. 取組指標の設定や自己評価の根拠についての質問と大阪府からの回答 .....	141
ウ. 意見 .....	138
【意見 8】 .....	147
3. 事業の経済性、効率性、有効性 .....	151
(1) 委託契約について .....	151
(2) 大阪府民の森指定管理 .....	153
【意見 9】 .....	156
(3) 新エネルギーへの取組（地中熱の活用） .....	162
【意見 10】 .....	163
<b>第 4 章 防災・危機管理</b> .....	<b>169</b>
第 1. 監査の重点 .....	169
第 2. 新・大阪府地震防災アクションプランにおける環境農林水産部の取組 .....	170
第 3. 環境農林水産部における防災対策 .....	174
1. 漁港における津波対策 .....	174
(1) 大阪湾の海岸及び海岸保全施設について .....	174
(2) 大阪府の漁港について .....	178
(3) 漁港に係る防災事業 .....	179
【意見 11】 .....	179
ア. 東南海・南海地震津波対策事業 .....	180
イ. 三連動地震に備える地震津波対策事業 .....	181

【意見 1 2】 .....	183
【意見 1 3】 .....	183
ウ. 南海トラフ巨大地震対策事業.....	184
エ. その他 .....	185
【意見 1 4】 .....	186
【指摘 2】 .....	187
2. 山地災害対策.....	187
(1) 環境農林水産部における山地災害対策の概要.....	187
(2) 治山事業.....	189
【指摘 3】 .....	196
【意見 1 5】 .....	200
(3) 山地災害・流木防止緊急対策事業.....	202
(4) 森林防災機能回復・強化事業.....	205
(5) 森林環境税の創設.....	207
3. 農空間の防災・減災対策 .....	210
(1) おおさか農政アクションプランについて.....	210
(2) ため池等の防災・減災対策 .....	212
【意見 1 6】 .....	221
【意見 1 7】 .....	227
【意見 1 8】 .....	228
【意見 1 9】 .....	232
(3) 農空間の保全整備.....	234
(4) 災害発生時の迅速な復旧・復興対策 .....	238
4. 大阪府中央卸売市場における防災・危機管理対策.....	241
(1) 大阪府中央卸売市場の概要 .....	241
(2) 中期経営計画.....	242

(3) 市場における防災・危機管理対策.....	243
(4) 耐震補強工事の実施状況.....	244
(5) 業務継続計画（BCP）の策定状況 .....	245
ア. 府庁 BCP・部局版 BCP .....	245
イ. 大阪府中央卸売市場 BCP.....	245
【意見 2 0】 .....	247
【意見 2 1】 .....	248
ウ. 災害時における相互応援に関する協定 .....	249
エ. 非常事態に備える訓練の実施.....	251
【意見 2 2】 .....	251
(6) 非常用発電設備の設置状況 .....	252
(7) 危機管理マニュアル等の内容及び運用状況 .....	252
5. その他.....	254
(1) 災害救助用食糧備蓄事業.....	254
(2) 土砂埋立て等の規制に関する条例の施行について.....	255
第 4. 環境農林水産部における危機管理対策.....	257
1. 大阪府危機管理対応の概要 .....	257
2. 環境農林水産部における危機管理マニュアルの整備・運用状況 .....	258
(1) マニュアルの整備状況 .....	258
(2) マニュアルの運用状況等.....	259
ア. 大阪府民の森等事件・事故対応マニュアル .....	259
イ. 環境管理室危機管理マニュアル等.....	259
(ア) 資機材等の整備 .....	260
【指摘 4】 .....	261
(イ) 訓練の実施 .....	261
【意見 2 3】 .....	262



ウ. 油流出事故（オイル漏れ事故）対策マニュアル .....	263
エ. 農薬の不適正な販売・使用発生時における対応マニュアル .....	263
オ. サメ出現時対応マニュアル .....	264
カ. 有害プランクトン対策マニュアル .....	264
キ. 大型野生獣の出没等緊急対応マニュアル等 .....	267
3. 家畜、植物及び養殖水産動植物に有害な疾病等のまん延防止対策 .....	267
<b>第5章 地方独立行政法人大阪府立環境農林水産総合研究所 .....</b>	<b>269</b>
第1. 概要 .....	269
1. 設立の経緯 .....	269
2. 中期目標・中期計画（第1期：平成24年度から平成27年度） .....	270
3. 現員・組織・財務状況 .....	273
(1) 組織・現員 .....	273
(2) 財務状況 .....	274
第2. 運営費交付金 .....	278
1. 法人の業務と運営費交付金 .....	278
2. 運営費交付金の種類・内容 .....	278
第3. 委託・随意契約の状況 .....	280
1. 大阪府からの委託・随意契約 .....	280
2. 環境農林水産総合研究所からの委託・随意契約 .....	281
第4. 各事業の遂行状況等について .....	282
1. 調査研究 .....	282
(1) 課題の選定と推進 .....	282
(2) 研究活力向上支援事業 .....	284
(3) 外部資金獲得の状況 .....	285
2. 大阪府への知見提供・技術指導等 .....	287
3. 民間への相談支援事業 .....	287

(1) 相談実績.....	287
(2) 6次産業化サポートセンター事業.....	288
(3) その他支援事業.....	291
(4) 法人事業への結実（複合的な支援）.....	291
4. 組織運営の改善等.....	292
(1) 大阪府からの派遣職員.....	292
(2) 人員の配置・採用.....	293
第5. 賃金体系について.....	294
第6. 意見.....	296
1. 数値目標の設定について.....	296
【意見24】.....	296
2. 人件費について.....	299
【意見25】.....	299
【意見26】.....	303
<b>第6章 一般財団法人大阪府みどり公社.....</b>	<b>305</b>
第1. 概要.....	305
1. 沿革.....	305
2. 公社の法人形態.....	305
3. 組織体制・財務状況.....	305
第2. 各事業の実施状況等.....	308
1. 農地中間管理事業等農地関連事業.....	308
2. 自然環境保全関連事業.....	308
3. 地球温暖化防止活動推進支援事業.....	309
第3. 公社の中長期目標と今後の課題.....	309
1. 花の文化園指定管理事業からの撤退.....	311
2. 農地中間管理事業補助金の状況変化.....	311

3. 地球温暖化防止活動推進センターにかかる補助金等の減少等 .....	312
4. 府民の森指定管理事業等 .....	312
第4. 意見（中長期的な観点からの人事政策について） .....	313
【意見27】 .....	313
第7章 まとめ .....	315

# 第1章 包括外部監査の概要

## 第1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び包括外部監査契約に基づく特定の事件に関する監査

## 第2. 選定した特定の事件

### 1. 監査の対象（監査テーマ）

環境農林水産部を中心とする「環境」「防災・危機管理」に関する事業の執行及び財務事務並びに環境農林水産部が所管する地方独立行政法人・出資法人の経営事業管理について

### 2. 監査の対象を選定した理由

(1) 国は、平成24年4月27日に閣議決定された第四次環境基本計画において、対応を図るべき中心的課題として、「その持続可能な利用の下で我が国の環境、経済、社会を統合的に向上させるとともに、世界の経済社会も持続可能なものにする」ことを挙げている。

そして、前者につき、「エネルギー、資源、食料の持続可能な利用の下で環境、経済、社会を統合的に向上させるためには、再生可能エネルギーの導入拡大や省エネルギーを推進するとともに、使用済製品等の循環資源や、我が国の領土や排他的経済水域等がストックとして有する価値、そこから生まれる生態系サービスとしての価値を持続可能なかたちで有効に活用する必要がある」としている。

さらに、同計画は、「我が国で過疎化、高齢化が進むことを踏まえると、都市機能のあり方、都市や農山漁村の国土の保全のあり方を見直していく必要がある」として、①「（都市基盤などの人工的に整備されてきた様々なストックについて）環境負荷の少ないまちづくりや、低炭素かつ自立・分散型のエネルギー供給システムの構築等により、適切な維持・更新を図り、それぞれが持つ機能を向上させていく必要がある」こと、②「自然により形成されてきたストック、人工的に整備されてきたストックのいずれについても適切に管理していくための仕組みを構築していく必要がある」こと、③「環境配慮行動にインセンティブを与える仕組みづくり、環境教育を通じた環境意識の醸成、連携促進のための条件整備の推進、情報公開などにより、多様な主体の行動と協働を促進する必要がある」こと、

④「グリーン・イノベーションやその基盤ともなる環境研究・技術開発とその普及等をより一層推進する必要がある」ことを指摘している。

(2) 他方、大阪府は、平成6年4月1日に施行した「大阪府環境基本条例」において、府が「豊かな環境の保全及び創造に関する総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」と定め（第3条第1項）、「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」（環境総合計画）を策定するとしている（第8条）が、平成20年12月に策定した「将来・ビジョン大阪」において「大阪府の将来像」の一つとして掲げている「水とみどり豊かな新エネルギー都市 大阪」の「実現の道筋を具体化し、広く大阪府の環境施策に関する基本方針や具体的手順を示すもの」として、「大阪21世紀の新環境総合計画」（平成23年3月策定・平成27年6月改定）を策定している。

同計画において、大阪府は、「府民の参加・行動」「低炭素・省エネルギー社会の構築」「資源循環型社会の構築」「全てのいのちが共生する社会の構築」「健康で安心して暮らせる社会の構築」「魅力と活力ある快適な地域づくりの推進」を施策の目標として掲げたうえで、それぞれの目標に向けた事業の工程表を設け、目指すべき将来像たる「府民がつくる、暮らしやすい環境・エネルギー先進都市」の実現に向けた、環境に関する各種事業の展開手順を設定している。

しかるに、同計画に定められた施策事業の推進状況については、毎年度「環境に関する施策事業の点検評価」として自己点検が行われているところであるが、中には計画どおりに進捗していない施策事業も含まれている。

(3) また、「防災・危機管理」について見れば、昭和36年に制定された災害対策基本法に基づいて、都道府県には、「当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務」があるものとされていた（第4条第1項）。

そして、大阪府は、災害対策基本法第40条が定めるところにより、国が定める「防災基

本計画」(昭和 38 年 6 月策定、平成 28 年 5 月最終修正)に基づき、「府域に係る防災に関し、府、市町村、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理すべき事務又は業務の大綱等を定めることにより、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、府の地域並びに府民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的」として、「大阪府地域防災計画」(平成 27 年 4 月最終修正)を策定している。

他方、東日本大震災から得られた教訓を踏まえ、「必要な事前防災及び減災その他迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施することが重要であるとともに、国際競争力の向上に資することに鑑み、明確な目標の下に、大規模自然災害等からの国民の生命、身体及び財産の保護並びに大規模自然災害等の国民生活及び国民経済に及ぼす影響の最小化に関連する分野について現状の評価を行うこと等を通じて、当該施策を適切に策定し、これを国の計画に定めること等により、行われなければならない」との基本理念のもと、平成 25 年 12 月に制定された「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」において、「基本理念にのっとり、国土強靱化に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する」ことも地方自治体の責務とされた。

大阪府においても、同法に基づき平成 26 年 6 月に閣議決定された「国土強靱化基本計画」を踏まえて「大阪府強靱化地域計画」を策定し、「起きてはならない最悪の事態」とそれらを回避するための具体的取組を体系的に整理したうえで、地震、津波、風水害(台風、豪雨、高潮、土砂災害等)の大規模自然災害を念頭に、防災・危機管理に関する施策事業を展開しているところである。

- (4) 環境農林水産部は「良好で快適な環境を守り育むとともに、安全・安心な食を提供するという役割」を担い、「環境先進都市・大阪の実現と新たなエネルギー社会づくり」「安全・安心で豊かな「食とみどり」の創造」「防災・危機管理対策の推進」といった施策事業を所管している。

例えば、「環境先進都市・大阪の実現と新たなエネルギー社会づくり」に関する事業としては、「新たなエネルギー社会の構築」「低炭素・省エネルギー社会の構築」「循環型

社会の構築」等に関する事業があり、このような事業は、「大阪府立環境農林水産総合研究所」を始めとした、環境農林水産部が所管する地方独立行政法人や「大阪府みどり公社」等の出資法人においても遂行されているところである。

また、「防災・危機管理対策の推進」に関する事業としては、「治山事業」「森林防災対策事業」「ため池防災事業」「漁港整備保全事業」等の事業があり、中には、環境農林水産部のみならず危機管理室や都市整備部とも連携して遂行されている事業も存在する。

ところが、これまでの包括外部監査において、同部の「環境」や「防災・危機管理」に関する施策事業の執行状況については検証されていない。

この点、防災・危機管理については、平成19年度の包括外部監査において、危機管理室が所管する事業に関し監査が行われているところであるが、同年度の監査以降、東日本大震災が発生したうえ、南海トラフの地震や津波による被害想定の見直し、活断層直下型地震の危険への再警鐘等、平成19年当時とは防災・危機管理を取り巻く状況が大きく変化しているところである。

したがって、これらの施策事業を遂行する過程において上記各法令・各条例が求める大阪府としての役割が十全に果たされているのか検証する必要性は極めて高く、当該事業の一翼を担っている独立行政法人と出資法人も含め、本年度の包括外部監査の対象とすることにした。

### 第3． 監査の対象とした機関

環境農林水産部を中心に「環境」「防災・危機管理」に関する事業を所管する全ての部局及び環境農林水産部が所管する地方独立行政法人・出資法人・出先機関

### 第4． 監査の視点

選定した監査の対象にかかる事業の執行及び財務事務について、以下の基本的視点から監査を実施する。

1. 法令違反の事務処理はないか（地方自治法第2条第16項、適法性）

行政は、法令、条例、予算、規則などに従って、適法かつ公正、公平に行われるべきものである。

明らかな法令違反は稀であるとしても、法令違反につながる可能性がある事象を発見し、法令違反が顕在化する前に予防することも重要である。

そこで、根拠法令の条文及び立法目的に遡って、行財政活動の適法性、公正性、公平性の視点から監査するとともに、更に広く法律違反のおそれの有無の視点も重視して監査する。

#### 2. 住民福祉の増進に寄与するものであるか（同法第2条第14項）

「環境」や「防災・危機管理」に関する事業については、「大阪21世紀の新環境総合計画」や「大阪府強靱化地域計画」等において、大阪府として目指すべき方向性が詳らかにされている。

住民福祉の増進の視点においては、かかる指摘に沿った事業遂行がなされているのか、といった検討も行う必要があるものと思料する。

#### 3. 最少の経費で最大の効果をあげているか（同法第2条第14項、3E[経済性、効率性、有効性]）

「環境」や「防災・危機管理」に関する施策においては、経済的ではなく非効率的であっても、行政がなさなければならない施策も少なくなく、明確なアウトカムによる効果測定が難しいものが多いが、限られた行政資源を有効・効果的に活用するためには、経済性、効率性、有効性という視点からのアプローチも必須である。

3E 監査にあたっては、立案された行政目的を十分踏まえ、当該行政目的そのものの必要性・合理性も検証しつつ、当該行政目的を実現する手段として当該財務事務執行が、経済的か、効率的か、有効か、を監査する。

#### 4. 組織及び運営の合理化が図られているか（同法第2条第15項）

組織及び運営の合理化が図られているかといった視点でも監査を実施する。

特に、「環境」「防災・危機管理」に関する事業については、国、基礎自治体、民間等との間における連携や役割分担、部局間の連携等も密に行われており、対象事業実施の合理性については、当該役割分担や連携の実効性も検討を要するものと思料する。



## 第5. 監査の実施

### 1. 監査の実施者

(監査人)	畑	守人 (弁護士)			
(補助者)	久保井聡明 (弁護士)	田辺	彰子 (公認会計士)		
	植村弘樹 (弁護士)	奥村	圭 (公認会計士)		
	濱和哲 (弁護士)	辻	秀明 (公認会計士)		
	久保田興治 (弁護士)	黄	壽容 (公認会計士)		

### 2. 監査の実施時期

#### (1) 期間

平成28年4月1日から平成29年1月31日まで

#### (2) 経過

- 4月1日 包括外部監査契約締結
- 4月11日 府公報告示
- 4月13日 補助者告示
- 5月13日 予備調査
- 5月19日 予備調査
- 5月27日 監査委員との協議
- 6月29日 監査実施計画書及び監査実施通知書提出  
本調査開始
- 12月16日 監査委員への経過報告

### 3. 監査の方法

「環境」「防災・危機管理」に関する事業に重点を置いて監査を実施した。

監査対象機関からヒアリングを行うとともに、契約関連文書や報告文書などの謄本等の関連資料の提出を求め、提出された資料及び独自に収集した資料を分析、検討した。

また、可能な限り実施現場に赴き、現地で説明を受けるなどして、事業の実態を把握する

ように努めた。

なお、必要に応じて対象機関以外の部署からも資料収集を行った。

#### 4. 利害関係

監査人および補助者は、いずれも監査の対象とした特定の事件について、地方自治法第 252 条の 29 に規定する利害関係はない。

## 第2章 「環境」「防災危機管理」に関する府の施策・法令等

### 第1. 平成27年度における環境農林水産部の施策の体系について

#### 1. 施策体系

平成27年度の「環境農林水産施策の概要」（大阪府環境農林水産部）によれば、環境農林水産部施策の体系は、以下のとおりとされている。

- |  |   |
|--|---|
| <b>I 環境先進都市・大阪の実現と新たなエネルギー社会づくり</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 環境施策の総合的な推進             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 環境総合計画の推進及び進行管理</li> <li>(2) 環境情報の発信</li> <li>(3) 環境保全活動・環境教育の推進</li> <li>(4) 試験研究の推進</li> </ol> </li> <li>2 新たなエネルギー社会の構築             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) おおさかエネルギー地産地消推進プランの推進</li> <li>(2) 創エネ・省エネの普及促進</li> <li>(3) 節電の取組み</li> </ol> </li> <li>3 低炭素・省エネルギー社会の構築             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 低炭素化・省エネルギー化の取組み</li> <li>(2) 森林整備による二酸化炭素の吸収促進</li> </ol> </li> <li>4 資源循環型社会の構築             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 大阪府循環型社会推進計画の促進</li> <li>(2) 発生抑制及び再使用、再生利用（リサイクル）の促進</li> <li>(3) 廃棄物の適正処理</li> </ol> </li> <li>5 健康で安心して暮らせる社会の構築             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 大気環境の保全</li> <li>(2) 水環境の保全</li> <li>(3) 有害化学物質による環境リスクの低減・管理</li> <li>(4) 地盤環境の保全</li> <li>(5) 快適な都市環境の確保</li> <li>(6) 事業活動における環境負荷の低減</li> <li>(7) 環境保健対策及び公害紛争処理</li> </ol> </li> <li>6 すべてのいのちが共生する社会の構築             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 生態系の保全及び生物多様性の確保</li> <li>(2) 試験研究の推進</li> <li>(3) 野生鳥獣の保護・管理</li> <li>(4) 動物の愛護と適正管理</li> </ol> </li> </ol> | <b>II 安全・安心で豊かな「食とみどり」の創造</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 みどり施策の総合的な推進             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) みどりの大阪推進計画の推進及び進行管理</li> <li>(2) 試験研究の推進</li> </ol> </li> <li>2 みどりの風を感じる大都市・大阪の実現             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) みどり豊かな自然環境の保全・再生</li> <li>(2) みどりの風を感じるネットワークの形成</li> <li>(3) 街の中に多様なみどりを創出</li> <li>(4) みどりの行動の促進</li> <li>(5) 森林の保全及び都市の緑化の推進に関する調査検討</li> <li>(6) 土砂埋立て等の規制に関する条例の施行について</li> </ol> </li> <li>3 農林水産施策の総合的な推進             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 新農林水産業振興ビジョンの推進及び進行管理</li> <li>(2) 試験研究の推進</li> </ol> </li> <li>4 活力ある農林水産業の実現             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 大阪産（もん）ブランドの確立と6次産業化の推進</li> <li>(2) 活気と魅力に満ちた「農のある暮らし」の実現</li> <li>(3) 「都市の健康を育む大阪の森林・林業」の再生</li> <li>(4) 「美しく豊かな魚庭（なにわ）の海」の再生</li> <li>(5) 生鮮食料品等の安定供給の推進</li> </ol> </li> </ol> |
|--|---|
- 
- |  |
|--|
| <b>III 防災・危機管理対策の推進</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 防災対策の充実・活用             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 漁港・海岸における津波対策</li> <li>(2) ため池等の防災・減災対策</li> <li>(3) 山地災害対策</li> <li>(4) 災害発生時の適切な対応</li> <li>(5) 被災地に対する支援</li> <li>(6) 土砂埋立等の規制に関する条例の施行について</li> </ol> </li> <li>2 疾病等のまん延防止</li> <li>3 食の安全安心の確保対策</li> </ol> |
|--|

#### 2. 施策に関連する計画について

同「環境農林水産施策の概要」では、環境農林水産施策に係る計画等としては、以下のものが掲げられている。

計画等の名称	所管課	策定年月日	計画等の期間
大阪府新農林水産業振興ビジョン	環境農林水産総務課	平成14年3月	平成34年（目標年次）
大阪21世紀の新環境総合計画	環境農林水産総務課	平成23年3月	平成32年度まで
大阪府環境教育等行動計画	エネルギー政策課	平成25年3月	—
おおさかエネルギー地産地消推進プラン	エネルギー政策課	平成26年3月	平成32年度
大阪府地球温暖化対策実行計画（区域施策編）	エネルギー政策課	平成27年3月	平成32年度
ふちよう温室効果ガス削減アクションプラン ～大阪府地球温暖化対策実行計画（事務事業編）～	エネルギー政策課	平成27年3月	平成32年度
おおさかヒートアイランド対策推進計画	エネルギー政策課	平成27年3月	平成37年度
大阪府森づくり推進ガイドライン	みどり推進室	平成16年3月	—
みどりの大阪推進計画	みどり推進室	平成21年12月	平成37年度

大阪府木材利用基本方針	みどり推進室	平成23年12月	平成23年度～
府有施設等緑化推進計画（建築物及び敷地編）	みどり推進室	平成24年3月	平成18～27年度
放置森林対策行動計画（後期計画）	みどり推進室	平成25年12月	平成25～28年度
大阪府循環型社会推進計画	循環型社会推進室	平成24年3月	平成23～27年度
大阪エコエリア構想	循環型社会推進室	平成15年3月	—
大阪府エコタウンプラン	循環型社会推進室	平成17年7月	—
第7期大阪府分別収集促進計画	循環型社会推進室	平成25年9月	平成26～30年度
瀬戸内海の環境の保全に関する大阪府計画	環境管理室	平成20年5月	平成20年度～
COD、窒素含有量及びびりん含有量に係る総量削減計画〔第7次〕	環境管理室	平成24年2月	平成23年度～
第9次大阪地域公害防止計画	環境管理室	平成24年3月	平成23～32年度
PCB廃棄物処理計画	環境管理室	平成16年3月	平成15～28年度
大阪府生活排水処理計画整備指針	環境管理室	平成24年3月	—
大阪エコカー普及戦略	環境管理室	平成21年12月	平成21～32年度
大阪府自動車Nox・PM総量削減計画〔第3次〕	環境管理室	平成25年6月	平成25～32年度
オアシス構想	農政室	平成3年6月	平成3年度～
大阪府バイオマス利活用推進マスタープラン	農政室	平成18年3月	平成18～概ね32年
大阪府地籍調査促進戦略	農政室	平成18年3月	平成18～27年度
土地改良施設耐震対策計画	農政室	平成19年1月	平成18～48年度
大阪府農業振興地域整備基本方針	農政室	平成23年1月	平成23～32年度
大阪府果樹農業振興計画	農政室	平成24年2月	平成32年度まで
おおさか農政アクションプラン	農政室	平成24年3月	平成24～28年度
大阪府農業経営基盤強化促進基本方針	農政室	平成26年6月	平成26～35年度
大阪府卸売市場整備計画	流通対策室	平成18年3月	—
大阪府中央卸売市場経営展望（中期経営計画）	流通対策室	平成24年3月	平成24～28年度
大阪府の海洋生物資源の保存及び管理に関する計画	水産課	平成26年12月	平成27年12月
新・大阪府豊かな海づくりプラン	水産課	平成27年4月	平成27～36年度
第7次大阪府栽培漁業基本計画	水産課	平成27年4月	平成27～33年度
大阪府家畜排せつ物利用促進計画	動物愛護畜産課	平成21年5月	平成20～27年度
第2期大阪府アライグマ防除実施計画	動物愛護畜産課	平成23年3月	平成23～27年度
大阪府シカ保護管理計画〔第3期〕	動物愛護畜産課	平成24年3月	平成24～28年度
大阪府イノシシ保護管理計画〔第2期〕	動物愛護畜産課	平成24年3月	平成24～28年度
第11次鳥獣保護事業計画	動物愛護畜産課	平成24年3月	平成24～28年度
大阪府酪農・肉用牛生産近代化計画	動物愛護畜産課	平成24年3月	平成23～32年度
大阪府動物愛護管理推進計画	動物愛護畜産課	平成26年3月	平成26～35年度

また、上記のほか、大阪府においては、「大阪府強靱化地域計画」（平成 28 年 3 月策定）、  
「新・大阪府地震防災アクションプラン」（平成 28 年 2 月改定）、「大阪府ため池防災・減災  
アクションプラン」（平成 27 年 11 月策定）、「大阪地域森林計画」（平成 27 年 3 月策定）等も  
設けられている。

## 第2．環境に関する法体系について

### 1．環境基本法

「環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責  
務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、  
環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で  
文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的」として（環境基  
本法第1条）、環境基本法が制定されている。

国（政府）は、「環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保  
全に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）」を策定するものとされており（環

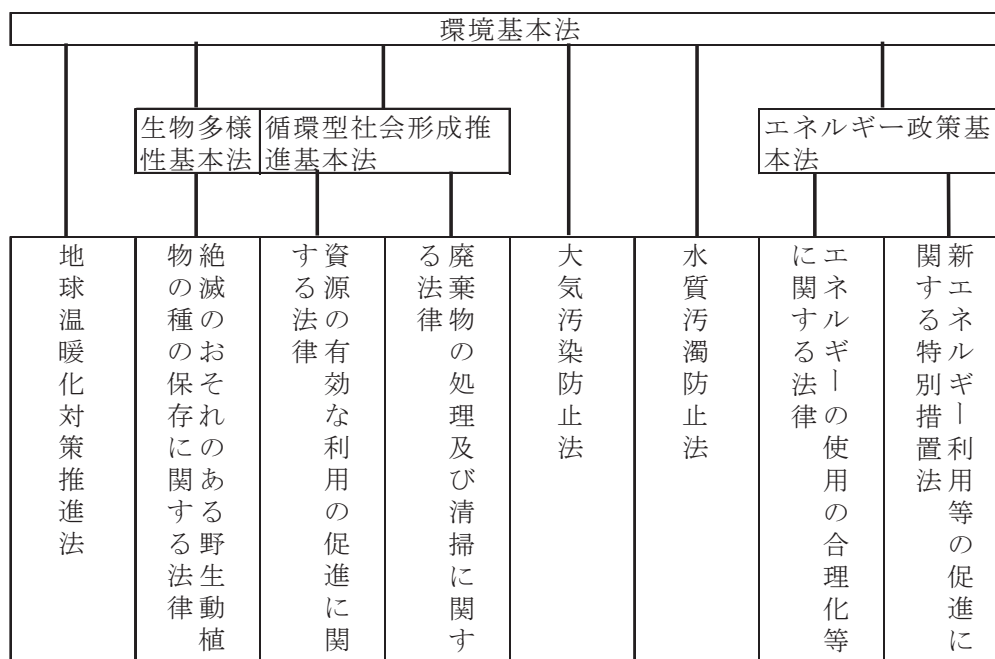
環境基本法第 15 条)、「国が講ずる環境の保全のための施策等」(環境基本法第 2 章第 5 節)として、以下のような施策を展開するものとされている。

- ・ 国の施策の策定等に当たっての配慮 (第19条)
- ・ 環境影響評価の推進 (第20条)
- ・ 環境の保全上の支障を防止するための規制 (第21条)
- ・ 環境の保全上の支障を防止するための経済的措置 (第22条)
- ・ 環境の保全に関する施設の整備その他の事業の推進 (第23条)
- ・ 環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進 (第24条)
- ・ 環境の保全に関する教育・学習等 (第25条)
- ・ 民間団体等の自発的な活動を促進するための措置 (第26条)
- ・ 情報の提供 (第27条)
- ・ 調査の実施・監視等の体制の整備 (第28条、第29条)
- ・ 科学技術の振興 (第30条)
- ・ 公害に係る紛争の処理及び被害の救済 (第31条)

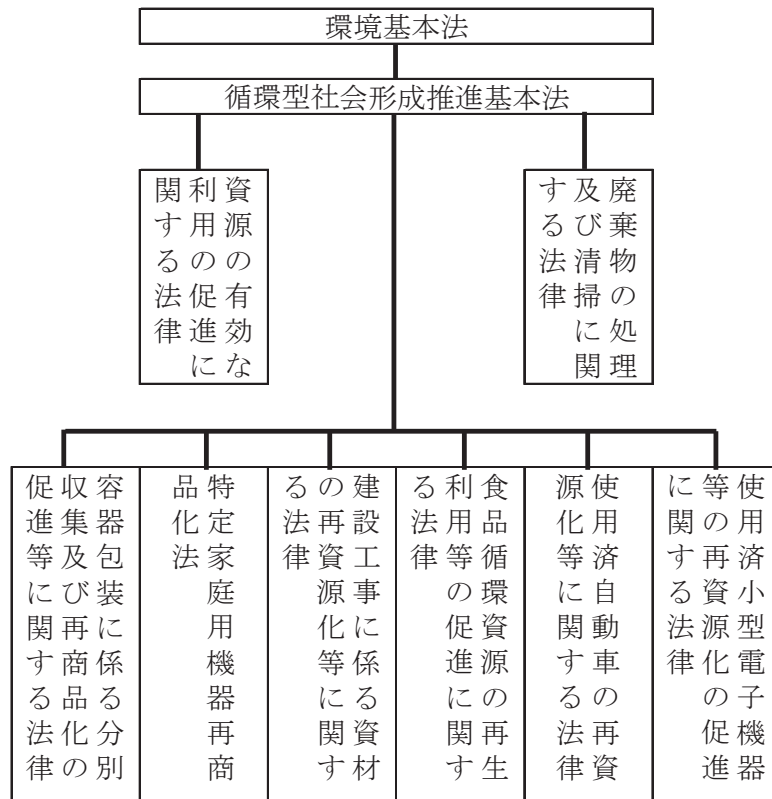
地方公共団体については、「第五節に定める国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策を、これらの総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする」とされており、「都道府県は、主として、広域にわたる施策の実施及び市町村が行う施策の総合調整を行う」ものとされている(環境基本法第 36 条)。

## 2. 分野別の法律

環境に関する法体系は、環境基本法が最上位に位置づけられ、その下に分野別基幹法があり、さらに関連する個別の法律が定められるという構造になっている。



(例：循環型社会をめぐる法体系)



この点は、各法に基づき策定される計画についても同様であり、循環型社会形成に関する政策の総合的・計画的推進を図るための措置として、国は循環型社会形成基本計画等を定めているが（循環型社会形成推進基本法第 15 条）、これは環境基本計画の下位計画という位置づけである（同法第 16 条第 1 項）。

### 3. 環境基本計画

国（政府）の総合的・計画的な施策推進の中心的手段は、環境基本計画（環境基本法第 15 条に基づく計画）である。具体的には環境大臣が案を策定し、閣議決定を必要とする。同計画は平成 6 年に第 1 次計画が策定され、6 年毎に改訂されている。現在は、平成 24 年 4 月 27 日に閣議決定された第 4 次計画の期間中にある。第 4 次計画は、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の甚大な被害や原子力発電所の事故等を受け、災害廃棄物の適正かつ迅速な処理や、地球温暖化対策においても「エネルギー対策と温暖化対策を一体的に見直す必要がある」（同計画 はじめに）との認識のもと目指すべき持続可能な社会の姿や、今後の環境政策の展開の基本的方向性を定めている。

その概要は以下のとおりである。

<p><b>○目指すべき持続可能な社会の姿（環境基本計画16頁以下）</b>          人の健康や生態系に対するリスクが十分に低減され、「安全」が確保されることを前提として、「低炭素」・「循環」・「自然共生」の各分野が、各主体の参加の下で、統合的に達成され、健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域にわたって保全される社会</p>
<p><b>○持続可能な社会を実現する上で重視すべき方向性（環境基本計画19頁以下）</b>          ①政策領域の統合による持続可能な社会の構築          ②国際情勢に的確に対応した戦略をもった取組の強化          ③持続可能な社会の基盤となる国土・自然の維持・形成          ④地域をはじめ様々な場における多様な主体による行動と参画・協働の推進</p>
<p><b>○重点分野と施策の方向性（環境基本計画28頁以下）</b>          ①経済・社会のグリーン化とグリーン・イノベーションの推進          ②国際情勢に的確に対応した戦略的取組の推進          ③持続可能な社会を実現するための地域づくり・人づくり、基盤整備の推進          ④地球温暖化に関する取組          ⑤生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する取組          ⑥物質循環の確保と循環型社会の構築          ⑦水環境保全に関する取組          ⑧大気環境保全に関する取組          ⑨包括的な化学物質対策の確立と推進のための取組</p>
<p><b>○東日本大震災からの復旧・復興に際して環境の面から配慮すべき事項（環境基本計画123頁以下）</b>          特に、被災地における①自立・分散型エネルギーの導入等の推進、②広域処理を含む災害廃棄物の処理、③失われた生物多様性の回復等の取組に取り組む。</p>
<p><b>○放射性物質による環境汚染からの回復等（環境基本計画127頁以下）</b>          ①特措法、特措法に基づく基本方針、「中間貯蔵施設等の基本的な考え方」、「除染ロードマップ」に基づく放射性物質による汚染廃棄物の処理、除染等の取組の実施          ②放射線による人の健康へのリスクの管理及び野生動植物への影響の把握          ③環境基本法等の改正を踏まえ、今後の放射性物質による環境汚染に対する対応の検討</p>

#### 4. 大阪府環境基本条例

平成6年4月1日に施行された大阪府環境基本条例においては、以下の「目的」を掲げるとともに、「府の責務」「施策の基本方針」「環境総合計画の策定」として、以下の事項を定めている。

##### ○目的（第1条）

豊かな環境の保全及び創造に関し、府、事業者及び府民の責務を明らかにするとともに、豊かな環境の保全及び創造に関する施策の基本となる事項を定め、これに基づく施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の府民の健康で文化的な生活の確保に資すること

##### ○府の責務（第3条）

- ・豊かな環境の保全及び創造に関する総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務（第1項）
- ・第1項の施策の策定及び実施に当たって、国及び他の地方公共団体との連絡調整を緊密に行うよう努める責務（第2項）

○事業者の責務（第4条）

- ・事業活動を行うに当たっては、これに伴う環境への負荷の低減その他環境の保全に資するため必要な措置を講じる責務（第1項）
- ・府又は市町村が実施する豊かな環境の保全及び創造に関する施策に協力する責務（第2項）。

○府民の責務（第5条）

日常生活において、豊かな環境の保全及び創造に資するよう自ら積極的に努めるとともに、府又は市町村が実施する豊かな環境の保全及び創造に関する施策の協力する責務

○施策の基本方針（第6条）

府は、第1条の目的を達成するため、以下の基本方針に基づく施策を総合的かつ計画的に推進するものとされている。

- ・大気、水、土壌等を良好な状態に保持することにより人の健康の保護及び生活環境の保全を図り、府民が健康で豊かな生活を享受できる社会を実現すること（第1号）
- ・生態系の多様性の確保、希少な野生動植物の保護、貴重な自然環境の保全、森林、水辺地等における多様な自然環境の保全、回復及び活用、緑の創出、清らかな水環境の形成等を図り、自然と共生する豊かな環境を創造すること（第2号）
- ・水や緑に親しむことができる潤いと安らぎのある都市空間の形成、地域の個性を活かした美しい景観の形成、歴史的遺産の保全及び活用による歴史的文化的環境の形成等を図り、文化と伝統の香り高い環境を創造すること（第3号）
- ・廃棄物の減量、資源及びエネルギーの消費の抑制又は循環的な利用等が徹底される社会の構築、環境の保全に関する技術等の蓄積の活用等を図り、地球環境保全に資する環境に優しい社会を創造すること（第4号）

○環境総合計画の策定（第8条）

知事は、「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」（「環境総合計画」）を策定しなければならないとされ（第1項）、「環境総合計画」においては、①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（第2項第1号）、



②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に必要な事項（第2項第2号）を定めるものとされている。

○年次報告等（第9条）

- ・知事は、毎年、府議会に環境の状況並びに知事が豊かな環境の保全及び創造に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない（第1項）。
- ・知事は、毎年、前項の報告に係る環境の状況を考慮して、豊かな環境の保全及び創造に関して講じようとする施策を明らかにした文書を作成し、これを府議会に提出しなければならない（第2項）。
- ・この条項に基づき大阪府は、毎年9月に前年度に「講じた施策」をまとめた報告書を府議会に提出しホームページで公表し、毎年2月に翌年度に「講じようとする施策」を明らかにした報告書を府議会に提出しホームページで公表している。

○豊かな環境の保全及び創造を推進するための施策（第2章第4節）

大阪府において、以下のような措置等を講ずる旨が定められている。

- ・豊かな環境の保全及び創造を図るため必要があると認めるときは、必要な規制の措置を講ずること（第12条）
- ・市町村その他の関係機関と協力して、教育及び学習の振興並びに広報活動の充実により、事業者及び府民が豊かな環境の保全及び創造についての理解を深め、環境への負荷の低減に自ら努めるとともに、これらの者の豊かな環境の保全及び創造に資する活動を行う意欲が増進されるようにするため、必要な措置を講ずること（第13条）
- ・事業者、府民又はこれらの者の組織する民間の団体の豊かな環境の保全及び創造に資する自主的な活動を促進するため、技術的な指導又は助言その他の必要な支援の措置を講ずること（第14条）
- ・情報の提供（第15条）
- ・調査の実施（第16条）
- ・試験研究体制の整備等（第17条）
- ・財政上の措置を講ずるよう努めること（第18条）

○推進体制の整備（第 21 条）

- ・府は、そ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を整備する（第 1 項）
- ・府は、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を整備する（第 2 項）

5. 各分野の関連条例

大阪府には、大阪府環境基本条例に加えて、同条例の理念に則り各分野毎に条例が制定されている。例えば、次の各条例がある。

- 大阪府循環型社会形成推進条例（平成 15 年 3 月 25 日制定）
- 大阪府温暖化の防止等に関する条例（平成 17 年 10 月 28 日制定）
- 大阪府生活環境の保全等に関する条例（平成 6 年 3 月 23 日制定）
- 大阪府環境影響評価条例（平成 10 年 3 月 27 日制定）

6. 「大阪 21 世紀の新環境総合計画」（環境総合計画）

（1）新環境総合計画の位置付

大阪府は、大阪府環境基本条例第 8 条に基づき、平成 23 年 3 月に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「大阪 21 世紀の新環境総合計画～府民がつくる、暮らしやすい環境・エネルギー先進都市～」を策定している（平成 27 年 6 月に改定）。

また、同計画は、大阪府の 2025 年（平成 37 年）の将来の姿を現した「将来ビジョン・大阪」に示された「水とみどり豊かな新エネルギー都市」実現の道筋を具体化し、広く大阪府の環境政策に関する基本方針や具体的手順を示すものともされている。

（2）新環境総合計画の対象

対象地域は大阪湾を含む大阪府全域とされ、対象とする環境の範囲は地球温暖化などの地球環境、大気、水、土壌などの環境、生態系、種、遺伝子の多様性の保全・回復などの生物多様性、資源やエネルギーの消費抑制、廃棄物の減量、リサイクルの促進など資源の循環的な利用、騒音、振動、悪臭、熱環境などに係る問題や、潤いと安らぎのある水と緑、

景観、歴史的・文化的環境を含む範囲とし、今後、新たな環境問題が生じた場合は、柔軟に対応を検討していくものとされている。

### (3) 新環境総合計画の期間

平成 22 年度（平成 23 年 3 月）に策定された現計画の期間は、平成 32 年度（2020 年度）までの 10 年間である。

また、環境状況の変化、科学的知見の蓄積、地方自治体が果たすべき役割の変化等の社会的な動向に柔軟に対応するため、中間段階での計画の点検及び見直しを行うものとされ、平成 27 年 6 月、環境審議会からの意見を受けて、一部の計画の見直しがされている。

### (4) 計画の概要

新環境総合計画は、「大阪府は、国内外の都市のなかで、持続可能な環境・経済・社会の実現に向けた先駆者の役割を担う」とし、次の各分野毎の施策を掲げている。そして、イ～キの各分野については、①平成 32 年度（2020 年度）までの数値目標、②計画策定時（2010 年）及びその後の状況、③将来像、④施策の方向、⑤主な施策、⑥工程表を明記している。

ア. 府民の参加・行動（あらゆる主体の参加・行動を促す大阪府の施策の方向）

イ. 低炭素・省エネルギー社会の構築～地球温暖化を抑制するために～

ウ. 資源循環型社会の構築～限りある天然資源を枯渇させないために～

エ. 全てのいのちが共生する社会の構築～生物多様性の恩恵を継続して享受するために～

オ. 健康で安心して暮らせる社会の構築～良好な大気環境を確保するために～

カ. 健康で安心して暮らせる社会の構築～良好な水環境を確保するために～

キ. 健康で安心して暮らせる社会の構築～化学物質のリスク管理を推進するために～

ク. 魅力と活力ある快適な地域づくりの推進～「暮らしやすい」、「働きやすい」、「訪れたくなる」都市を目指して～

### (5) 新環境総合計画の進行管理

新環境総合計画において際立った特徴はその進行管理の手法にある。詳細は後述するが、計画の効率的な推進と進行管理のために、毎年度のサイクルと複数年（3～4 年）毎のサイクルを組合せ、環境審議会において専門の外部委員へ報告し意見聴取を行うとともに、そ

の結果を大阪府環境白書で公表している。評価資料を公表し、広く府民の意見を取り入れて施策の見直しに反映していき、いわゆる PDCA サイクルを回していくものとされている。

### 第3．防災危機管理に関する法体系について

#### 1．災害対策基本法

##### (1) 基本理念

災害対策基本法において、災害対策は以下の基本理念（第2条の2）に基づいて行われるものと定められている。

- 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること
- 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（括弧内省略）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること
- 災害に備えるための措置を適切に組み合わせることで一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること
- 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること
- 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること
- 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること

##### (2) 地方公共団体の責務

まず、都道府県の責務としては、以下の事項が定められている。

- 都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する（第4条第1項）
- 都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない（第4条第2項）

他方、基礎自治体（市町村）の責務としては、以下の事項が定められている。

- 基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する（第5条第1項）

そして、地方公共団体は「第四条第一項及び前条第一項に規定する責務を十分に果たす

ため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない」とされている（第5条の2）。

### （3）防災基本計画の策定

災害対策基本法では、内閣府に設置される中央防災会議（第11条）において、「防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」とされている（第34条第1項）。

また、都道府県防災会議は、上記防災基本計画に基づき、「当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」とされている（第40条第1項）。

なお、都道府県地域防災計画においては、概ね以下の事項を定めるものとされている（第40条第2項）

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 当該都道府県の地域に係る防災に関し、当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱</li><li>② 当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画</li><li>③ 当該都道府県の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画</li></ul> |
|---|

## 2. 大阪府地域防災計画

災害対策基本法第40条（都道府県地域防災計画）及び改正前の東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法第6条（推進計画）の規定に基づき、大阪府の地域に係る防災（災害予防対策、災害応急対策及び災害復旧・復興対策）に関し、府、市町村、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理すべき事務又は業務の大綱等を定めることにより、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、もって府の地域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的」として、「大阪府地域防災計画」が策定されている（平成27年修正）。

同計画においては、「防災関係機関は、災害の未然防止と被害の軽減を図るため、相互に連携・協力しながら、防災対策を総合的かつ計画的に実施し、災害に対する危機管理機能の向上に努める」ものとされ、以下のように各防災関係機関の「基本的責務」が定められている。

府	市町村を包括する広域的地方公共団体として、府域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関及び他の地方公共団体の協力を得て、防災活動を実施するとともに、市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務を支援しかつその総合調整を行う。また、地域防災力の充実強化を図るとともに、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努める。
市町村	防災の第一次的責任を有する基礎的な地方公共団体として、市町村の地域並びに地域住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関及び他の地方公共団体の協力を得て、防災活動を実施する。また、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実、住民の自発的な防災活動の促進等、地域防災力の充実強化に向けて、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努める。さらに、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努める。
関西広域連合	大規模広域災害が発生した際には、関西圏域（関西広域連合構成団体及び連携県（福井県、三重県及び奈良県）の区域）内の応援・受援の調整、全国からの応援の調整、及び関西圏域外への応援の調整を行い、防災・減災力の向上を図るための事業の企画・実施を行う。
指定地方行政機関	府域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、指定行政機関及び他の指定地方行政機関と相互に協力し、防災活動を実施するとともに、府及び市町村の防災活動が円滑に行われるよう勧告、指導、助言等の措置をとる。
指定公共機関 指定地方公共機関	その業務の公共性又は公益性に鑑み、自ら防災活動を実施するとともに、府及び市町村の防災活動が円滑に行われるようその業務に協力する。

なお、同計画の「防災関係機関の業務大綱」において、大阪府環境農林水産部の担当として以下のような事項が掲げられている。

<input type="checkbox"/> 自然環境の保全と回復に係る施策の調整及び推進に関する事	<input type="checkbox"/> 農作物及び家畜の防疫等に関する事
<input type="checkbox"/> 森林の防災に関する事	<input type="checkbox"/> 動物の保護等に関する事
<input type="checkbox"/> 府営林等に関する事	<input type="checkbox"/> 耕地関係復旧事業の指導調整に関する事
<input type="checkbox"/> 治山事業の推進に関する事	<input type="checkbox"/> 中央卸売市場の活動把握に関する事
<input type="checkbox"/> 山地災害危険地の把握に関する事	<input type="checkbox"/> 漁港施設対策に関する事
<input type="checkbox"/> 林野火災対策に関する事	<input type="checkbox"/> 応急救助用食料の確保、調達に関する事
<input type="checkbox"/> 復旧対策用木材の調達、あっせんに関する事	<input type="checkbox"/> 農林災害復旧補償に関する事
<input type="checkbox"/> ため池防災に関する事	<input type="checkbox"/> 被災農林、漁業者に対する災害融資に関する事
<input type="checkbox"/> 土地改良事業に関する事	<input type="checkbox"/> 地盤沈下対策に関する事
<input type="checkbox"/> 農林水産施設の防災計画に関する事	<input type="checkbox"/> 廃棄物の処理に関する事
<input type="checkbox"/> 農地防災対策に関する事	<input type="checkbox"/> 飲食物の摂取制限等に関する事
<input type="checkbox"/> 地すべり防止法に基づく区域指定に関する事	

### 3. 新・大阪府地震防災アクションプラン

大阪府では、「大阪府地震防災アクションプラン」（平成21年1月策定）に基づき、上町断層帯地震及び東南海・南海地震の被害想定を対象とした被害軽減対策に取り組まれてきた。しかし、平成23年3月の東日本大震災では、未曾有の被害がもたらされたことから、これを教訓とした新たな知見に基づいて算定された南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえて平成26年3月に「大阪府地域防災計画」を修正し、平成27年3月に地震津波被害の軽減に向けた具体的対策を着実に推進するため「新・大阪府地震防災アクションプラン」を策定している（平成28年2月「住宅建築物耐震10カ年戦略・大阪」の策定を踏まえ一部改定）。

同計画は、基本目標を「発災による死者（犠牲者）数を限りなくゼロに近づけるとともに、その建物被害や経済的被害についても最小限に抑えることを究極の目標」とし、平成27年度から平成36年度までの取組期間（平成27年度から平成29年度は集中取組期間）において、関係機関の着実な取組や発災時の府民等の的確な行動を通じて達成可能と見込む被害軽減目標（アクションによる効果）を以下のとおり定量的に明示している。

人的被害（死者数）：集中取組期間 半減

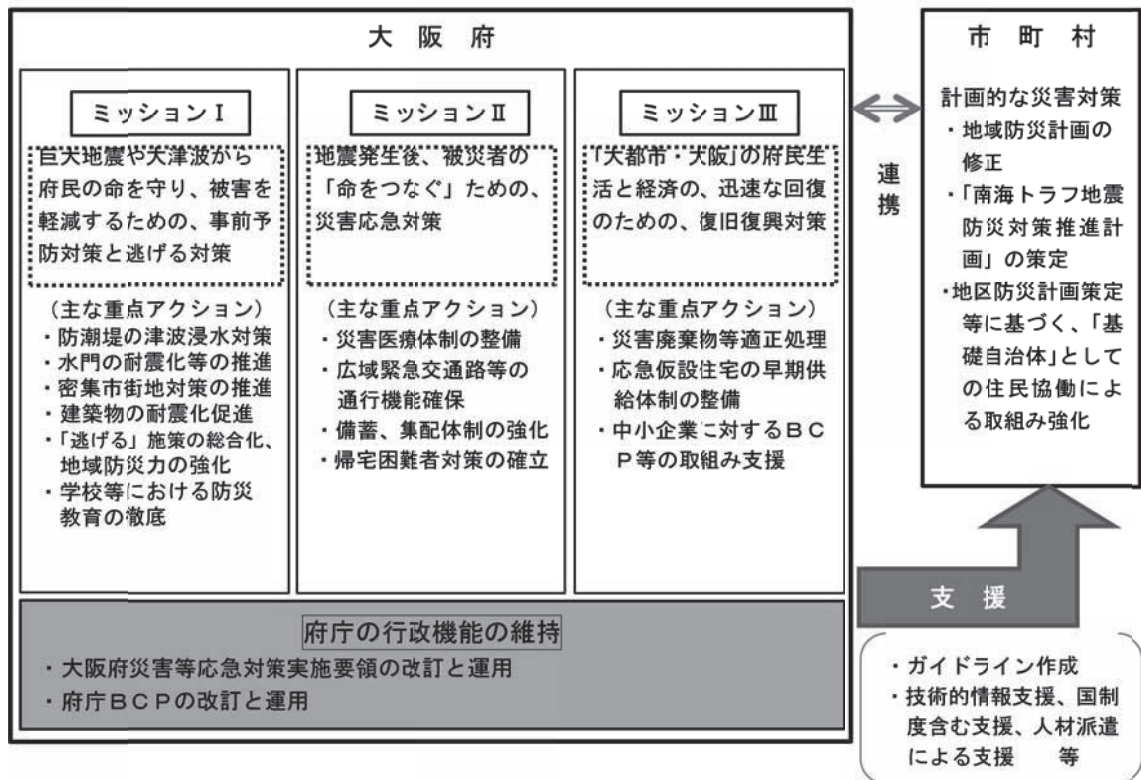
取組期間 9割減

府民とともに『人的被害（死者数）を限りなくゼロに近付ける』

経済被害（被害額）：5割減

また、「大阪府地域防災計画」で定めた基本理念『減災』（被害の最小化及びその迅速な回復）と5つの基本方針（命を守る、命をつなぐ、迅速な復旧・復興、必要不可欠な行政機能の維持、経済活動の機能維持）に基づいて課題を整理し、被害軽減目標の着実な達成に向けて100のアクションを掲げ目標を設定している。このアクションについては、基本方針「命を守り、つなぐ」を第一に、【体系図】のとおり3つのミッションに区分けするとともに、特に優先順位の高い41のアクションを重点アクションとし、市町村と連携して推進することとされている。

【 体系図 】



なお、同プランを着実に進める上での、府の人的・物的資源の投入方針等を定めた「大阪府災害等応急対策実施要領」及び「府庁BCP」も平成26年度末に改定されており、発災後の災害応急対策を含めた府の行政機能を維持する体制を確保するとされている。

#### 4. 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法

##### (1) 基本理念等

東日本大震災等の経験を踏まえ、「事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある大規模自然災害等（括弧内省略）に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくり（括弧内省略）の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び国土強靱化基本計画の策定その他国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、国土強靱化推進本部を設置すること等により、国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共の福祉の確保並びに国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に資すること」を目的（第1条）とする「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強



「国土強靱化基本法」が制定された（平成 28 年 4 月 1 日施行）。

同法においては、国土強靱化に関する施策の推進は、東日本大震災から得られた教訓を踏まえ、「必要な事前防災及び減災その他迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施することが重要であるとともに、国際競争力の向上に資することに鑑み、明確な目標の下に、大規模自然災害等からの国民の生命、身体及び財産の保護並びに大規模自然災害等の国民生活及び国民経済に及ぼす影響の最小化に関連する分野について現状の評価を行うこと等を通じて、当該施策を適切に策定し、これを国の計画に定めること等により」を行うことを基本理念としている（第 2 条）。

## （2）各主体の責務

同法においては、各主体の責務について、以下のように定めている。

国	基本理念にのっとり、国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する
地方公共団体	基本理念にのっとり、国土強靱化に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する
事業者及び国民	国土強靱化の重要性に関する理解と関心を深め、国及び地方公共団体が実施する国土強靱化に関する施策に協力するよう努めなければならない

なお、国、地方公共団体、事業者その他の関係者は、「基本理念の実現を図るため、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならない」ものとされている（第 6 条）。

### (3) 基本方針等

同法では、国土強靱化は、次に掲げる基本方針に基づき、推進されるものとされている（第8条）。

○ 迅速な避難及び人命の救助に資する体制の確保、女性、高齢者、子ども、障害者等の視点を重視した被災者への支援体制の整備、防災又は減災に関する専門的な知識又は技術を有する人材の育成及び確保、防災教育の推進、災害から得られた教訓及び知識を伝承する活動の推進、地域における防災対策の推進体制の強化等により、大規模自然災害等に際して、人命の保護が最大限に図られること
○ 国家及び社会の重要な機能の代替性の確保、生活必需物資の安定供給の確保等により、大規模自然災害等が発生した場合においても当該機能が致命的な障害を受けず、維持され、我が国の政治、経済及び社会の活動が持続可能なものとなるようにすること
○ 地震による建築物の倒壊等の被害に対する対策の推進、公共施設の老朽化への対応、大規模な地震災害、水害等の大規模自然災害等を防止し、又は軽減する効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりの推進、大規模自然災害等が発生した場合における社会秩序の維持等により、大規模自然災害等に起因する国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化に資すること
○ 地域間の連携の強化、国土の利用の在り方の見直し等により、大規模自然災害等が発生した場合における当該大規模自然災害等からの迅速な復旧復興に資すること
○ 予測することができない大規模自然災害等が発生し得ることを踏まえ、施設等の整備に関ししない施策と施設等の整備に関する施策を組み合わせた国土強靱化を推進するための体制を早急に整備すること
○ 事前防災及び減災のための取組は、自助、共助及び公助が適切に組み合わせられることにより行われることを基本としつつ、特に重大性又は緊急性が高い場合には、国が中核的な役割を果たすこと
○ 現在のみならず将来の国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに国民生活及び国民経済を守るために実施されるべき施策については、人口の減少等に起因する国民の需要の変化、社会資本の老朽化等を踏まえるとともに、財政資金の効率的な使用による当該施策の持続的な実施に配慮して、その重点化を図ること

また、国土強靱化に関する施策は、以下の方針に従って策定され、実施されるものともされている（第9条）。

① 既存の社会資本の有効活用等により、施策の実施に要する費用の縮減を図ること
② 施設又は設備の効率的かつ効果的な維持管理に資すること
③ 地域の特性に応じて、自然との共生及び環境との調和に配慮すること
④ 民間の資金の積極的な活用を図ること
⑤ 国土強靱化の推進を図る上で必要な事項を明らかにするため、大規模自然災害等に対する脆弱性の評価を行うこと
⑥ 人命を保護する観点から、土地の合理的な利用を促進すること
⑦ 科学的知見に基づく研究開発の推進及びその成果の普及を図ること

### (4) 計画の策定

同法においては、国（政府）において、「国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地方公共団体の国土強靱化に関する施策の実施に関する主体的な取組を尊重しつつ、前章に定める基本方針等及び国が本来果たすべき役割を踏まえ、国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画」（国土強靱化基本計画）を定めるものとされている（第10条第1項）。

また、都道府県や市町村は、「国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画」（「国土強靱化地域計画」）を定めることができるものとされている（第13条）。

## 5. 国土強靱化基本計画

国土強靱化基本計画については、平成26年6月3日に閣議決定されている。

国土強靱化の基本的な考え方は以下のとおりである。

<p>[理念]</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○国土強靱化の基本目標</li><li>①人命の保護</li><li>②国家・社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される</li><li>③国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化</li><li>④迅速な復旧復興</li></ul> <p>○災害時でも機能不全に陥らない経済社会システムを平時から確保し、国の経済成長の一翼を担う</p>
<p>[基本的な方針等]</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○依然として進展する東京一極集中からの脱却、「自律・分散・協調」型の国土の形成</li><li>○施設の重点化、ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせ</li><li>○既存社会資本の有効活用等による費用の縮減</li><li>○PPP/PFIによる民間資金の積極的な活用</li><li>○PDCAサイクルの繰り返しによるマネジメント 等</li></ul>

なお、同計画においては、特に配慮すべき事項として、「総合的な視点による経済社会システムの構築」「民間投資の促進」「地方公共団体等における体制の構築」「BCP/BCM等の策定の促進」「リスクコミュニケーションと人材等の育成」「データベース化、オープンデータ化の推進」「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた対策と情報発信」「国土強靱化の推進を通じた国際貢献」が掲げられており、「地方公共団体等における体制の構築」として「国土強靱化を効果的に進めるため、国と地方公共団体の間及び地方公共団体相互における十分な情報共有・連携を確保するとともに、統括・調整機能の向上や強靱化を担う人材の育成など地方公共団体等における組織体制の強化及び国土強靱化地域計画（以下「地域計画」という。）の策定・実施の支援、促進を図る。また、災害のおそれの状況に応じて、市町村が住民に対して適時的確な対応を取ることができるよう、市町村に対する適切な支援を行う」とされている。

## 6. 大阪府地域強靱化計画

大阪府地域強靱化計画は、平成28年3月、「府の強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、本計画以外の強靱化に関する府の計画等の指針となるべきものとして」策定されている（計画期間は平成36年度まで）。

同計画においては、以下の「基本目標」・「特に配慮すべき事項」を掲げ、これらを踏まえて、同計画に位置づける「個別の施策の推進」につき、「それぞれ関連付けられる計画に基づき、優先度を考慮し進めていく」ものとしている。

<p>基本目標</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 人命の保護が最大限図られる</li><li>② 社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される</li><li>③ 府民の財産及び公共施設に係る被害の最小化</li><li>④ 迅速な復旧復興</li></ul> <p>特に配慮すべき事項</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 府民等の主体的な参画</li><li>② 効率的・効果的な施策推進</li><li>③ 的確な維持管理</li><li>④ 広域連携の取組み</li></ul>
---

なお、同計画は「大規模自然災害〔地震・津波、風水害（台風、豪雨、高潮、土砂災害等）〕を対象」にしており、「国土強靱化地域計画策定ガイドライン」（平成26年3月策定、平成27年6月改定）に基づいて脆弱性評価を行ったうえで、8つの「事前に備えるべき目標」と、その妨げとなるものとして43の「起きてはならない最悪の事態」を設定している。

同計画においては、脆弱性評価結果に基づき、「起きてはならない最悪の事態」を回避するために必要な施策（必要な取組）も抽出されているが、そのうち、環境農林水産部に関するものは次頁のとおりである。