

平成 2 8 年度
包括外部監査結果報告書
概要版

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

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) 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（第8条）、「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。

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。

(2) また、「防災・危機管理」について見れば、大阪府は、災害対策基本法第40条が定めるところにより、「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、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。

(3) 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おり、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。

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

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）
2. 住民福祉の増進に寄与するものであるか（同条第14項）
3. 最少の経費で最大の効果をあげているか（同条第14項、3E[経済性、効率性、有効性]）
4. 組織及び運営の合理化が図られているか（同条第15項）

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

平成28年4月1日から平成29年1月31日まで

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。

- | | |
|--|---|
| <p>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</p> <p>1 環境施策の総合的な推進</p> <p>(1) 環境総合計画の推進及び進行管理</p> <p>(2) 環境情報の発信</p> <p>(3) 環境保全活動・環境教育の推進</p> <p>(4) 試験研究の推進</p> <p>2 新たなエネルギー社会の構築</p> <p>(1) おおさかエネルギー地産地消推進プランの推進</p> <p>(2) 創エネ・省エネの普及促進</p> <p>(3) 節電の取組み</p> <p>3 低炭素・省エネルギー社会の構築</p> <p>(1) 低炭素化・省エネルギー化の取組み</p> <p>(2) 森林整備による二酸化炭素の吸収促進</p> <p>4 資源循環型社会の構築</p> <p>(1) 大阪府循環型社会推進計画の促進</p> <p>(2) 発生抑制及び再使用、再生利用（リサイクル）の促進</p> <p>(3) 廃棄物の適正処理</p> <p>5 健康で安心して暮らせる社会の構築</p> <p>(1) 大気環境の保全</p> <p>(2) 水環境の保全</p> <p>(3) 有害化学物質による環境リスクの低減・管理</p> <p>(4) 地盤環境の保全</p> <p>(5) 快適な都市環境の確保</p> <p>(6) 事業活動における環境負荷の低減</p> <p>(7) 環境保健対策及び公害紛争処理</p> <p>6 すべてのいのちが共生する社会の構築</p> <p>(1) 生態系の保全及び生物多様性の確保</p> <p>(2) 試験研究の推進</p> <p>(3) 野生鳥獣の保護・管理</p> <p>(4) 動物の愛護と適正管理</p> | <p>II 安全・安心で豊かな「食とみどり」の創造</p> <p>1 みどり施策の総合的な推進</p> <p>(1) みどりの大阪推進計画の推進及び進行管理</p> <p>(2) 試験研究の推進</p> <p>2 みどりの風を感じる大都市・大阪の実現</p> <p>(1) みどり豊かな自然環境の保全・再生</p> <p>(2) みどりの風を感じるネットワークの形成</p> <p>(3) 街の中に多様なみどりを創出</p> <p>(4) みどりの行動の促進</p> <p>(5) 森林の保全及び都市の緑化の推進に関する調査検討</p> <p>(6) 土砂埋立て等の規制に関する条例の施行について</p> <p>3 農林水産施策の総合的な推進</p> <p>(1) 新農林水産業振興ビジョンの推進及び進行管理</p> <p>(2) 試験研究の推進</p> <p>4 活力ある農林水産業の実現</p> <p>(1) 大阪産（もん）ブランドの確立と6次産業化の推進</p> <p>(2) 活気と魅力に満ちた「農のある暮らし」の実現</p> <p>(3) 「都市の健康を育む大阪の森林・林業」の再生</p> <p>(4) 「美しく豊かな魚庭（なにわ）の海」の再生</p> <p>(5) 生鮮食料品等の安定供給の推進</p> |
| <p>III 防災・危機管理対策の推進</p> <p>1 防災対策の充実・活用</p> <p>(1) 漁港・海岸における津波対策</p> <p>(2) ため池等の防災・減災対策</p> <p>(3) 山地災害対策</p> <p>(4) 災害発生時の適切な対応</p> <p>(5) 被災地に対する支援</p> <p>(6) 土砂埋立等の規制に関する条例の施行について</p> <p>2 疾病等のまん延防止</p> <p>3 食の安全安心の確保対策</p> | |

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

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. 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）である。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り、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。

3. 大阪府環境基本条例

○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

○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。

○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推進するために、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、学習の振興並びに広報活動の充実により、事業者及び府民の理解を深め、意欲が増進されるよう必要な措置を講ずること（第13条）
- ・事業者又は府民の組織する民間団体等の活動を促進するため、技術的な指導又は助言などを行うこと（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）

4. 「大阪 21 世紀の新環境総合計画」（環境総合計画）

大阪府は、大阪府環境基本条例第 8 条に基づき、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」を策定している（平成 27 年 6 月に改定）。

現在の計画は、平成 22 年度（平成 23 年 3 月）に策定された、「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～」であり、計画の期間は、平成 32 年度（2020 年度）までの 10 年間とされている。

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。

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～

新環境総合計画については、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

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）

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）。

都道府県防災会議は、都道府県地域防災計画において、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）

- | | |
|---|---|
| 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 |
| 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 |
| 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 |

2. 大阪府地域防災計画

「大阪府地域防災計画」（平成27年修正）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、未曾有の被害を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

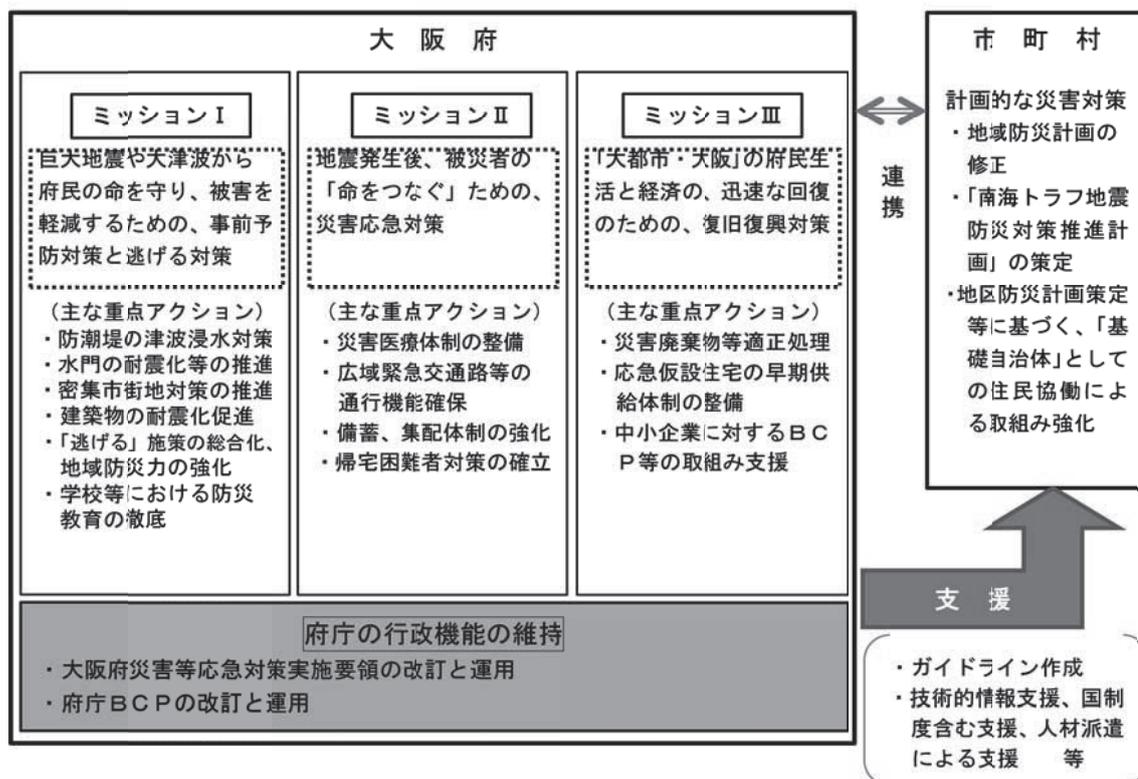
取組期間 9 割減

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】



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

平成 28 年 4 月 1 日に施行された同法は、国土強靱化に関する施策の推進について、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」行うことを基本理念としている（第 2 条）。

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）。

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. 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月一部改訂）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のとおりである。

「必要な取組」	環農以外の関連部局	関連計画
消防用水の確保対策	危機管理室	新・大阪府地震防災アクションプラン6 大阪府ため池防災・減災アクションプラン
防災農地の登録	-	新・大阪府地震防災アクションプラン9
府有建築物の耐震化	全部局	新・大阪府地震防災アクションプラン10
防潮堤の津波浸水対策	都市整備部	新・大阪府地震防災アクションプラン1
水門機能の高度化	都市整備部	都市整備部地震防災アクションプログラム
沿岸漁村地域における防災対策	-	新・大阪府地震防災アクションプラン19
ため池の防災・減災対策	-	新・大阪府地震防災アクションプラン8 大阪府ため池防災・減災アクションプラン
山地災害対策	-	大阪府地域森林計画
津波防災情報システムの整備・運用	都市整備部	新・大阪府地震防災アクションプラン33
広域緊急交通路等の通行機能の確保	危機管理室 都市整備部 住宅まちづくり部 警察本部	新・大阪府地震防災アクションプラン45
生活ごみの適正処理	-	新・大阪府地震防災アクションプラン65
大阪府災害等応急対策実施要領の改訂と運用	全部局	新・大阪府地震防災アクションプラン85
府庁BCPの改訂と運用	全部局	新・大阪府地震防災アクションプラン86
特定大規模災害からの復旧事業に係る府の代行	全部局	新・大阪府地震防災アクションプラン82
ライフラインの確保等	危機管理室	-
被災農地等の早期復旧支援	-	新・大阪府地震防災アクションプラン77
食料の安定供給	-	-
管理化学物質の適正管理	-	新・大阪府地震防災アクションプラン66
有害物質（石綿、PCB）の拡散防止対策	-	新・大阪府地震防災アクションプラン67
災害廃棄物の適正処理	-	新・大阪府地震防災アクションプラン73
愛護動物の救護	-	新・大阪府地震防災アクションプラン71
地域の中小企業者等の事業再開のための措置	商工労働部	新・大阪府地震防災アクションプラン78
復旧資材の調達・確保対策	-	新・大阪府地震防災アクションプラン81
地籍調査	-	新・大阪府地震防災アクションプラン84 大阪府地籍調査促進戦略

第4. 環境農林水産部の財務状況

(1) 決算

平成27年度の決算における、一般会計（大阪府全体）の行政コスト計算書では、行政収入約2兆5000億円に対し、行政費用は約2兆7500億円、行政収支差額は約2600億円のマイナスとなっている。

環境農林水産部の行政コスト計算書を見ると、行政収入は約35億円となっており、行政費用は約167億円、行政収支差額は約131億円のマイナスとなっている。

行政収入のうち約21億円は国庫支出金であり、国から財源が措置されている事業が相対的に多いことが窺われる（大阪府の行政収入に占める国庫支出金の額は概ね8%程度であるが、環境農林水産部の場合は、行政収入に占める国庫支出金の額が約60%に及ぶ）。

なお、大阪府全体の行政費用のうち、約0.6%が環境農林水産部の事業に割かれている。

(2) 事業別行政コスト計算書

環境農林水産部の予算における事業類型については、「助言・啓発・指導・公権力型」が大半を占め、農業振興事業、農空間整備事業、森林整備保全事業、エネルギー対策事業に多くのコスト（10億円超の財源）が割かれている。

なお、事業類型の定義は以下のとおりである。

事業類型	事業例	定義	分析の視点
施設運営型	府営住宅事業	公の施設など、府民サービスを提供する施設の運営を主とする事業	<ul style="list-style-type: none"> ・料金や税負担は適正か ・コストに見合う成果か ・施設更新の必要性はないか
社会資本整備型	道路事業	インフラ資産等を整備することを主とする事業	<ul style="list-style-type: none"> ・施設更新の必要性はないか ・世代間負担は適切か ・コストの構成はどうか
財政融資型	制度融資事業	経済社会に貢献する事業を行う機関等に資金を貸し付けることを主とする事業	<ul style="list-style-type: none"> ・コストに見合う成果か ・貸倒のリスクはどの程度か
助成・啓発・指導・公権力型	業事指導事業	個人や団体等に対する助成、指導監督や、府民への啓発の他、法令又は条例により与えられた権限の行使を行うことを主とする事業	<ul style="list-style-type: none"> ・コストに見合う成果か
行政組織管理型	総務サービス事業	総合企画、予算、広報、人事に関する業務等、組織管理のための総務的な事業	<ul style="list-style-type: none"> ・コストは適正か

科 目	環境農林水産総務事業	検査指導事業	温暖化対策事業	資源循環推進事業	緑化・自然環境保全事業	産業廃棄物指導事業	事業所指導事業	環境保全事業	環境監視事業	交通環境事業	農業振興事業	農空間整備事業	農地調整事業	農林漁業金融対策事業	林業振興事業	森林整備保全事業	高齢保健衛生事業
通常収支の部																	
1 行政収支の部																	
1 行政収入	86	0	2	180	27	165	0	3	12	11	388	1,553	105	0	91	359	11
地方税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
地方譲与税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
市町村たばこ税府交付金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
地方特別交付金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
地方交付税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
交通安全対策特別交付金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
分相金及び負担金(行政費用充当)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
使用料及び手数料	1	-	-	0	-	165	0	0	-	-	-	673	-	-	0	-	3
国庫支出金(行政費用充当)	65	0	-	180	1	-	-	2	12	6	285	842	105	-	88	357	9
財産収入	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-
寄附金	-	-	2	-	26	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
繰入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
特別会計繰入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
公営企業会計繰入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
税庫収入	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
事業収入(特別会計)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他行政収入	21	0	0	0	0	0	0	0	0	5	103	38	0	0	3	1	0
2 行政費用	3,180	230	55	415	385	423	590	417	299	228	1,097	2,894	296	36	302	1,316	257
税運動費用	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
給与関係費	635	202	98	222	246	305	286	229	109	157	578	563	59	27	109	324	166
物件費	32	8	2	31	22	18	188	11	161	46	49	255	2	0	8	178	22
維持補修費	2	-	-	75	0	0	0	0	44	6	2	444	1	-	-	608	8
社会保険共済費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
負担金・補助金・交付金等	2,586	1	2	0	30	0	47	120	2	3	391	1,250	233	2	148	80	1
国庫借入金負担金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
繰入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
減価償却費	9	-	-	44	3	6	5	0	42	3	1	288	-	-	-	55	24
債務保証費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
不納欠損引当金繰入額	▲ 0	-	-	-	-	▲ 0	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-
貸倒引当金繰入額	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
貸与引当金繰入額	27	12	6	15	16	20	19	16	6	11	39	38	4	2	7	22	12
通常引当金繰入額	▲ 112	8	▲ 52	28	69	75	44	40	▲ 27	7	37	56	▲ 3	4	30	49	24
その他引当金繰入額	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他行政費用	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
行政収支差額	▲ 3,094	▲ 230	▲ 53	▲ 235	▲ 358	▲ 258	▲ 590	▲ 414	▲ 287	▲ 217	▲ 709	▲ 1,340	▲ 191	▲ 36	▲ 211	▲ 957	▲ 245
II 金融収支の部																	
1 金融収入	-	-	0	-	0	-	-	-	-	-	-	0	0	-	-	-	-
2 金融費用	17	-	-	4	-	-	4	-	-	-	1	201	-	0	-	206	9
金融収支差額	▲ 17	-	0	▲ 4	0	-	▲ 4	-	▲ 0	-	▲ 1	▲ 201	0	▲ 0	-	▲ 206	▲ 9
通常収支差額	▲ 3,111	▲ 230	▲ 53	▲ 239	▲ 358	▲ 258	▲ 593	▲ 414	▲ 287	▲ 217	▲ 710	▲ 1,542	▲ 191	▲ 36	▲ 211	▲ 1,163	▲ 254
特別収支の部																	
1 特別収入	-	-	-	-	-	-	0	-	0	-	-	64	-	-	-	1	-
2 特別費用	0	-	-	0	-	0	0	-	1	-	14	1	-	-	-	2	92
特別収支差額	▲ 0	-	-	▲ 0	-	▲ 0	0	0	▲ 0	-	▲ 14	63	-	-	-	▲ 1	▲ 92
当期収支差額	▲ 3,111	▲ 230	▲ 53	▲ 239	▲ 358	▲ 258	▲ 593	▲ 414	▲ 288	▲ 217	▲ 724	▲ 1,479	▲ 191	▲ 36	▲ 211	▲ 1,164	▲ 346
一般財源等配分調整額	3,286	245	120	203	252	215	597	399	313	228	741	1,683	116	23	192	1,128	229
一般会計からの繰入金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
一般会計への繰出金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
再計	175	15	68	▲ 36	▲ 106	▲ 43	3	▲ 15	25	11	17	204	▲ 75	▲ 13	▲ 19	▲ 36	▲ 117

科	目	畜産振興 事業	野生動物 対策事業	花の文化 園管理運 営事業	府民の森管 理運営事業	府民牧場管 理運営事業	流通対策 事業	水産業振 興事業	漁業調整事 業	漁港事業	動物愛護 事業	環境農林水 産総合研究 所管理運営	農業施設災 害復旧事業	林業施設災 害復旧事業	農業施設災 害復旧事業	農業改良 資金事業	林業改善 資金事業	沿岸漁業改 善資金事業	エネルギー 一対策 事業	森林環境 整備事業
	通常収支の部																			
	I 行政収支の部																			
	1 行政収入																			
	1 行政収入	0	27	1	6	193	1	9	220	60					2	4	0	0	2	
	地方税																			
	地方譲与税																			
	市町村たばこ税交付金																			
	地方特別交付金																			
	地方交付税																			
	交通安全対策特別交付金																			
	分租金及び手数料		18	1	5				6	70										
	国庫支出金（行政費用充当）			9		163		0	3	150			9							
	財産収入					0														
	常附金																			
	雑入金																			
	特別会計繰入金																			
	公営企業会計繰入金																			
	税課収入																			
	事業収入（特別会計）																			
	その他行政収入				1	31		0	1	0	60									2
	2 行政費用	56	105	198	434	532	123	178	755	575	18				▲ 13	▲ 0	▲ 0	▲ 0	▲ 1,184	
	給運動費用																			
	給与関係費	45	70	24	62	228	90	100	67	392			9						148	26
	物価費	2	7	112	189	86	17	15	52	56						0	0	0	0	4
	維持補修費		1	8			1		56	51										
	社会保障課扶助費																			
	雑損金・補助金・交付金等	1	20		0	117	3	1	0	9					6				858	38
	国庫事務負担金																			
	繰出金					92														
	減価償却費			0	41	173		33	11	570	13									
	債務償却費																			
	不納欠引当金繰入額																			
	貸倒引当金繰入額																			
	賞与引当金繰入額	3	4	2	3		16	6	4	26										10
	退職手当引当金繰入額	4	3	12	7	21	▲ 25	44	4	28			1	▲ 18						164
	その他引当金繰入額																			
	その他行政費用																			
	行政収支差額	▲ 55	▲ 78	▲ 197	▲ 428	▲ 339	▲ 123	▲ 169	▲ 536	▲ 515	▲ 18				▲ 15	▲ 5	▲ 0	▲ 0	▲ 1,182	
	II 金融収支の部																			
	1 金融収入																			
	2 金融費用																			
	金融収支差額																			
	通常収支差額	▲ 55	▲ 78	▲ 200	▲ 428	▲ 19	▲ 348	▲ 130	▲ 170	▲ 581	▲ 515	▲ 18			▲ 15	▲ 5	▲ 0	▲ 0	▲ 1,182	
	特別収支の部																			
	1 特別収入	82			0	1,307		81												
	2 特別費用				0															
	特別収支差額	82			0	1,307		81												
	当期収支差額	27	▲ 78	▲ 200	▲ 428	▲ 19	969	▲ 50	▲ 170	▲ 581	▲ 573	▲ 25	▲ 0		▲ 15	▲ 5	▲ 0	▲ 0	▲ 1,182	
	一般財源等配分調整額	57	82	166	255	19	1,115	175	123	265	668		10	▲ 2	▲ 3					▲ 1
	一般会計からの繰入金																			
	一般会計への繰出金																			
	再計	84	4	▲ 45	▲ 173	▲ 156	▲ 126	▲ 47	▲ 326	▲ 25	▲ 94		10	▲ 1	▲ 0	▲ 0	▲ 1,183			68

第3章 監査の結果

第1. 大阪府の役割

1. 法令上の位置づけ

環境分野・防災危機管理分野における大阪府の役割は、基礎自治体の支援や基礎自治体では賄うことができない広域的な施策の推進となっている。

例えば、環境基本法では、「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」ものとされており（第36条）、大阪府環境基本条例でも、大阪府の責務は、「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3条第1項）や「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3条第2項）とされているところである。

災害対策基本法でも、「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」ことが都道府県の責務とされ（第4条第1項）、国土強靱化基本法に基づく国土強靱化基本計画でも、「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。」ものとされている。

2. 市町村の事業との関係

しかるに、温室効果ガス排出量の削減の取組についてみれば、市町村の年度ごとの温室効果ガス削減の実績値すべてを大阪府が把握しているわけではなく、大阪府による各市町村の計画とのかい離原因分析や、その後の事業展開などの検討にあたっての積極的な助言・支援が十分に行われているとまでは言えない。

また、防災の分野では、角落としや水門等の海岸保全施設につき、操作方法等は大阪府海岸保全施設操作規則に定められているが、具体的な操作は地元市町に委ねられているところ、市町が作成する水門等操作要領及び操作従事者の名簿を大阪府が入手していないケースもあ

ることが分かった。

さらに、府内市町村がため池管理者にどのような指導、支援を行っているか等、市町村を支援する役割を担う大阪府で把握していない状況であることも確認された。

監査人としては、このような関与の態様で、上記のような大阪府の責務が果たされているといえるのか、疑問なしとはしえない。

➤意見 1、意見 12、意見 17

3. 府の規制権限の行使

廃棄物処理法上、都道府県は、産業廃棄物の状況の把握と適正な処理のための必要な措置を講ずることとされ（第 4 条第 2 項）、事業者が産業廃棄物処理等を適切に行うよう各種の規制権限が与えられている。

大阪府においても、報告徴収（第 18 条）や照会（第 23 条の 5）を積極的に活用し、事案の指導にあたっているところである。

一方で、改善命令（第 19 条の 3）や措置命令（第 19 条の 5）については、発令要件の調査の難しさや、発令により事業者による原状回復が行われなくなるリスクに鑑み、現状、運用が容易ではない状況にあり、発出の困難さを踏まえた上で適切に運用できるよう、発出根拠の調査手法等の更なる研究を進める、とのことである。

監査人としても、近時、不適正処理事案の継続事案が増加傾向にある（平成 25 年度 99 件、26 年度 113 件、27 年度 148 件）ことにも鑑み、行政処分を有効活用した事案の早期解決を図ることができないか、今後更なる研究が進められることを望むところである。

なお、大阪府においては、立入検査や指導等を行った際の記録が監査時点において、速やかに作成されていなかったりするなど、記録化の不備が見受けられた。また、違法産業廃棄物の除去等の代執行弁償金について不納欠損処理に至った 2 件のケースについて、関係資料等が分かりやすく整理されていない状況にあった。

規制権限行使の判断過程を事後的に検証するためにも、今後の円滑かつ効率的な業務遂行のためにも、適時の記録化は遺漏なく行われたい。

➤指摘 1、意見 6～7

第2. 適時的確な大阪府による情報発信への期待と前提としての情報共有

1. 環境農林水産部の事業の多くが「助成・指導・啓発・公権力型」であり、大阪府が目指すところへ他のステークホルダーを誘導する役割を担うところが多い。

この点、今年度の監査を通じて、大阪府環境農林水産部の各室課担当者に対するヒアリングからも、広域自治体として大阪府の責務と、基礎自治体の責務を踏まえたうえで、国の計画・大阪府の計画の推進に向けた働きかけを、同部局において努めているということは理解できた。

2. 基礎自治体での施策推進との関係における情報発信のあり方

しかるに、基礎自治体における施策の推進においては、当該基礎自治体に暮らす府民の意識が施策推進に傾くことが必要であるところ、当該施策推進について有益（府民が関心をもってしかるべき）な情報が必ずしも十分に発信されていないのではないかと、との懸念もある。

例えば、「下流影響度評価点や水防ため池点検結果」に関する情報はその典型である。府民の住宅の周辺にあるため池等について、どの程度の耐震性、どの程度のリスクが伴っているのか、といった情報は、府民にとっても重要な関心事項といえる。

あるいは、「リサイクル推進の成果があがっている市町村の具体的な取組内容」といった事項も、府民においては発信を期待する事項であろう。

このような情報は、大阪府においても、進んで府民宛に発信することが望まれる。

➤意見 16、意見 18

3. 発信態様

府民への情報発信については、その発信態様も十分に検討されるべきであろう。

今年度の監査においても、監査人において、大阪府のホームページで公開されている内容から情報収集を図った（あるいは、ヒアリングにおいて回答を求めた事項について、ホームページでも公表している旨の説明を受けることもあった）が、大阪府のホームページから、必要な情報に容易にたどり着くことができないということが何度もあった。

ホームページで公開されている（ホームページでリンクが貼られている）状態でありさえすれば、情報として発信できているというものではなく、情報の受け取り手である府民にとって、

容易に当該情報にアクセスできる状態を構築することが必要であることは言うまでもない。

環境分野においては、大阪府環境基本条例第 13 条において「府は、(中略) 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」とされている。

大阪府地域防災計画においては、府民の責務として「自らの安全は自ら守るのが防災の基本であることから、住民はその自覚を持ち、平常時より、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加等、災害に対する備えを心がけるとともに、災害時には自らの安全を守るよう行動し、初期消火、近隣の負傷者・避難行動要支援者への援助、避難所の自主的運営のほか、防災関係機関が行う防災活動との連携・協力、過去の災害から得られた教訓の伝承に努めなければならない」旨を定めているが、府民においてそのような責務を果たすためには、必要十分な情報の共有が不可欠である。

府民の意識涵養という観点からも、基礎自治体における施策の推進という観点からも、大阪府からの更なる情報の発信、特に、府民が容易にアクセスできる態様での情報の発信が、今後、より推進されることを大いに期待するところである。その際には、計画変更等の時間軸や他の都道府県との比較等も意識した情報の発信も検討頂きたい。

➤意見 2～5

第 3. 限られた財源の有効活用

1. 他方で、環境農林水産部での環境分野・防災危機管理分野の施策については、財源を国庫とするものが多く、また、「一般財源等配分調整額」に依拠するところも多いことから、限られた財源の有効活用は、厳に求められるところである。

2. しかし、細かな指摘ではあるが、今年度の監査においては、書類の不備等が散見された。

このような記録管理の徹底は、限られた財源に基づく事業を適正・適切に執行するうえでの制度的担保となるものであるので、不備は是正のうえ契約手続等において遺漏がないように努められたい。

➤指摘 1～3、意見 11、意見 14

3. 事業の効率的執行の観点からは、事業の優先順位付け、事業間の機能的・効果的連携、既存施設の有効活用についても、これまでの取組がより推進されることが期待される。

➤意見 10、意見 15

また、殊に防災・危機管理の分野においては、有事の際に的確に対応できる体制が確保されていることが肝要であるところ、そのような体制が構築されているのか、試行・確認する取組は、BCP を中心により広く実践されるべきと考える。

➤指摘 4、意見 13、意見 20～23

4. 他方、費用対効果との関係では、PDCA サイクルの徹底も重要であるところ、目標の設定の仕方等において疑問なしとはしえない（もう少しアウトカム指標での数値目標の設定ができる分野もあるのではないかと疑問等がある）ところが随所に見受けられた。

大阪府においては、これまでも PDCA サイクルの取組指標の設定について改善努力を行ってきたところであるが、環境分野についても、防災危機管理分野についても、短期間で劇的な変化が生じにくい（財政投入の効果が見えにくい）分野であるので、「最少の経費で最大の効果をあげているか」詳らかにするためにも、PDCA サイクルの更なる充実化に努められたい。

➤意見 8～9、意見 19、意見 24

5. 出資法人等については、大阪府の機能の一端を担うという公的性質を有する一方、独自の収益事業も展開できる事業体にもなっているのであるから、事業遂行を可能とする体制の確保に努める一方で、委託や運営費交付金の措置の場面において、より一層、大阪府の財源の適切な執行に努められたい。

➤意見 25～27

第4. 結び

環境分野・防災危機管理分野については、基礎自治体が中心的な役割を担うものが多く、基礎自治体における環境分野・防災危機管理分野の施策の推進については、基本的に当該基礎自治体の責務であり、大阪府として介入することが難しい側面があることは否めない。

それでも、大阪府は、各施策の「総合調整」の責務（すなわち行政としての統一性・一体

性をもたらす責務)を担っているのであるから、府域全体で進むべきベクトルへと各ステークホルダーを導くよう、今回の監査人の指摘や意見を十分に活用して頂きたい。

指摘・意見一覧

○第3章 環境

府の責務・役割

【意見1】

大阪府は、府内市町村が実施する施策について、単に調整役としてではなく、その役割から一步踏み込み、府内市町村に対して、大阪府が把握している情報に基づき、計画策定から助言をし、また、府内市町村の事業実施に当たっては府内市町村が効果的・効率的に事業を実施できるよう技術的な助言等の支援を実施し、さらに、結果に対する支援・助言、課題の把握とその対応をともに考えていくことなど、より積極的な関与が必要である。

(課題・問題意識)

大阪府として市町村の調整業務のみならず、一步踏み込んだ積極的な関与が必要ではないか

府民や事業者への情報発信

【意見2】

大阪府は、従来型の府民側が情報をとりにいくようなホームページについては、リンクごとの更新状況の掲載やトピック事項の掲載をトップページにするなどの充実を図り、府民側が気軽に情報を入手できる SNS などを効果的に利用した情報発信をすることが望まれるとともに、広報担当者の役割をさらに強化し、広報結果の総合的な分析を実施し、どの広報手法が最も効果的であるかについてさらなる検討をされたい。

(課題・問題意識)

府民の参加を促す情報発信の態様

【意見 3】

大阪府は、民間の利用の少ない補助事業について、民間事業者に活用されていない状況を打開するためにも、府域の補助対象となる民間事業者に対し直接情報提供をより積極的に行うことや、前述の SNS ツールも一つの手段として積極的に活用すべきである。

(課題・問題意識)

府民の参加を促す情報発信の態様

【意見 4】

大阪府は、環境分野において新たな計画を策定した場合や、計画を期間内に改訂した場合には、当該計画を紹介するホームページのトップページに、前計画の達成状況、前計画と新たな計画の変更点、新たな計画の策定経緯などに関する情報について、その概略を掲載するなどして、府民や事業者に対してより分かりやすい情報発信に努め、府民や事業者の環境改善に向けての自主的取組をより進めるべきである。

(課題・問題意識)

府民の参加を促す情報発信の態様

【意見 5】

大阪府は、大阪府の環境の状況を府民や事業者に対して分かりやすく発信するために、まずは、大阪府の「環境の状況」を紹介するページに、現在のホームページにおいて公表されている各環境分野の比較情報にリンクを貼った、「(仮称)他の都道府県などとの比較情報」のページを設けることを検討されたい。

(課題・問題意識)

府民の参加を促す情報発信の態様

廃棄物処理法上の規制権限の適切な行使

【意見 6】

大阪府は、事業者に対する指導の機会を利用する等して、より一層、事業者が産業廃棄物管理責任者の選任を行うよう促進していくべきである。

(課題・問題意識)

事業者内において責任者が誰かを明確にすることは処理責任を認識し自覚を持ってもらうために有効であると考えられること

【指摘 1】

大阪府は、産業廃棄物の不適正処理事案について立入検査や指導等を行った際には、速やかに関係資料を作成のうえファイルへ編綴を行うよう徹底されたい。

(課題・問題意識)

大阪府行政文書管理規則違反

【意見 7】

大阪府は、違法産業廃棄物の除去等の代執行弁償金について不納欠損処理に至った2件のケースについて、改めて事案内容と行政処分や不納欠損処理に至るまでの関係資料等を整理し、新たに配属された職員向けの研修資料とするなどして周知徹底を図り、今後の円滑かつ効率的な業務遂行に活かすべきである。

(課題・問題意識)

職員の異動に伴い貴重な教訓が継承されないことが危惧される点

新環境総合計画の進行管理（PDCA）

【意見 8】

大阪府は、新環境総合計画のPDCAサイクルの取組指標の設定について、今後も引き続き、①定性的な取組指標となっている事業について定量的な指標を取り入れる余地がないか、②最終的な成果（アウトカム）をより意識して取組指標を設定すべきものはないか、③取組指標が前々年度、前年度と同じで、進捗状況が前々年度、前年度ともに☆☆☆☆（想定以上）となっている事業について、改めて進捗状況を見直す必要がないか、などの見地から見直しの検討を行うべきである。

（課題・問題意識）

アウトカム指標が十分に用いられていない点

事業の経済性、効率性、有効性

【意見 9】

大阪府は、指定管理者公募において価格を重視しすぎる配点にならないよう、施設の特性に応じた管理水準や利用者サービス等品質に関する提案にも相当重視した評価項目の配点を検討されたい。

（課題・問題意識）

価格を重視しすぎる配点になると、管理水準や利用者へのサービスの低下につながる恐れがあり、また、指定管理者公募においても柔軟性のある提案の機会を失うことにもなり得る点

【意見 10】

大阪府は環境省の地中熱の導入ポテンシャルの推計において、東京都に次いで地中熱導入のポテンシャルが高いとされているところ、東京都や大阪市などでは既に地中熱導入促進の取組がなされており、大阪府においても先進的に取り組まれない。

(課題・問題意識)

全国 2 位の導入ポテンシャルがあるにもかかわらず、東京都や大阪市に比べて導入が進められていない点

○第 4 章 防災危機管理

漁港における津波対策

【意見 11】

大阪府は、東南海・南海地震津波対策事業、三連動地震に備える地震津波対策事業及び南海トラフ巨大地震対策事業に係る工事实施にあたっての地元市町等との打ち合わせ記録をもれなく作成・保存されたい。

(課題・問題意識)

打ち合わせ記録の不存在

重要資料の適時共有化の必要性

【意見 12】

大阪府は、海岸保全施設に関する管理及び操作協定に基づき、毎年度の水門等操作要領及び操作従事者の名簿の市町からの提出を促されたい。

(課題・問題意識)

すべての海岸保全施設が適切に操作される体制が維持されていることを毎年度確認できるような仕組みの必要性

【意見 1 3】

大阪府は、角落としての運用について気象警報発令時に適切な操作ができるよう、岬町と協議・検討されたい。

(課題・問題意識)

単独での操作が不能な角落としての存在

【意見 1 4】

大阪府は、環境農林水産部水産課に係る工事請負契約の設計変更について、変更協議書等に当該変更の理由を記録・保管されたい。

(課題・問題意識)

事後的に変更手続の透明性を確認することができるような記録管理の必要性

【指摘 2】

大阪府は、環境農林部水産課に係る工事検査指示書の必要事項の記載の徹底及び適正な管理・保存を行うべきである。

(課題・問題意識)

工事検査指示書の「確認方法・年月日」欄が空欄となっており、軽微な瑕疵の修補についての検収が契約原議から確認できない点

山地災害対策

【指摘 3】

大阪府は、治山事業において、検査指示書における指示事項の契約上の意義を踏まえ、検査員による指示事項に対する履行を適切な方法で確認し、検査指示書においてもその確認状況が把握できるよう、適切な記録化に努めるべきである。

(課題・問題意識)

検査員から指示があるにもかかわらず、「確認方法・年月日」欄が空欄となっている指示書が複数見つかった点

【意見 15】

大阪府は、砂防治山連絡調整会議や流域総合対策連絡調整会議において、他府県における砂防事業と治山事業の連携事例等を情報共有し、府内の事業の実施可能性について検討するなど、砂防事業との機能的・効果的連携のあり方についての検討をさらに進められたい。

(課題・問題意識)

治山事業と砂防事業との間で、事業の目的及び内容に共通する点があること
事業間連携の必要性

農空間の防災・減災対策

【意見 16】

大阪府は、ため池ハザードマップについて、大阪府ホームページ等により公表する等、府民が常時、情報入手できるようにされたい。

(課題・問題意識)

府民に対する適時かつ多角的な防災上の情報提供の必要性

【意見 17】

大阪府は、市町村等に対する指導、支援を一層充実させるために、府内市町村によるため池管理者への指導、技術支援等の状況を定期的に把握されたい。

(課題・問題意識)

大阪府の支援等をより効果的に行うために、府内市町村がため池管理者に対してどのような指導・支援を行っているか等の状況を把握していない点

【意見 18】

大阪府は、ため池防災事業が、優先度に応じて円滑に進められるよう、地域住民及びため池管理者に対する情報開示をより充実されたい。

(課題・問題意識)

府民に対する適時かつ多角的な防災上の情報提供の必要性
財源が限られた中での優先度順の事業実施及び事業実施箇所数の増加

【意見 19】

大阪府は、ため池安全安心向上促進事業について、知事重点事業として、部局の重点政策同様に点検・評価を行い、年度内の進捗状況や年度の点検結果等を公表されたい。

(課題・問題意識)

ため池安全安心向上促進事業については、知事重点事業にもかかわらず、実証試験の結果・評価や事業の計画や進捗が部外には公表されていない点

大阪府中央卸売市場における防災・危機管理対策

【意見 20】

大阪府中央卸売市場は、危機管理室と必要数量を協議の上、市場内においても最低限の水や食料の確保に努めるべきである。

(課題・問題意識)

市場においては、非常用の水や食料の保管はされていない点

【意見 21】

大阪府中央卸売市場は、非常時における市場の流通業務を適切に把握し、改善が必要な事項があれば市場内の事業者に対して改善を要望するため、少なくとも年1回の訓練実施の際には、事業者が策定するBCP計画における準備事項の進捗状況を確認し、準備が未了の事業者に対する適切な指導を行うなど、定期的に、事業者が策定するBCP計画の進捗及び見直しの要否を確認すべきである。

(課題・問題意識)

非常時の流通機能については、各事業者のBCPに委ねられている点

【意見 22】

大阪府中央卸売市場は、複数の事態を想定した市場BCPの訓練を実施すべきである。

(課題・問題意識)

府庁BCP及び部局版BCPについては訓練が実施されているが、市場BCPについては特に訓練が実施されていない点

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

【指摘4】

大阪府は、環境管理室危機管理マニュアルに従い、危機事象の発生に備え、備蓄資機材について、必要量を常時使用可能な状態で備蓄すべきである。

(課題・問題意識)

監査時において、マニュアルで定めた「必要量」が備蓄されているかが管理されておらず、備蓄数が不足していた点

【意見23】

大阪府は、環境管理室危機管理マニュアルで想定する全危機事象について、通報連絡訓練等を通じて、同マニュアルに則した対応ができる態勢が維持されていることを定期的に確認されたい。

(課題・問題意識)

環境管理室危機管理マニュアルに即した対応ができる態勢の維持

○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

【意見24】

大阪府立環境農林水産総合研究所は、受託研究を始めとして、アウトカム指標による数値目標の設定を推進すべきである。

(課題・問題意識)

アウトカム指標によるPDCAサイクルの充実化・徹底

【意見25】

大阪府立環境農林水産総合研究所は、降給（号数の引き下げ）の導入も含めて、より成果主義が反映される賃金体系の導入（あるいは運用の見直し）を検討すべきである。

（課題・問題意識）

成果主義が給与に反映される範囲が限定されている点

大阪府には降給（降号）の制度があるが、大阪府立環境農林水産総合研究所には、降給（降号）の制度自体存在しない点

【意見26】

大阪府は、大阪府立環境農林水産総合研究所との間において、運営費交付金により人件費が措置されている職員の情報を共有すべきである。

（課題・問題意識）

運営費交付金で措置される人件費と委託料で賄われる人件費の棲み分けの徹底（制度的担保）

○第6章 一般財団法人大阪府みどり公社

【意見27】

大阪府みどり公社は、中長期的な観点から、従業員の構成を高年齢層に偏在することなく、次世代を担う若年層も雇用し、継続企業的前提に基づく公社の運営をすべきである。

（課題・問題意識）

現在の従業員構成は、継続企業的前提を満たしていないと考えられる点

