

生活環境の保全等に関する施策の 見直しについて

平成24年11月

大阪府環境審議会生活環境保全等施策検討部会

1. はじめに

大阪府においては、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動など典型7公害の防止に関して、大阪府公害防止条例を制定し、汚染物質の排出削減などの規制に取り組んできた。平成5年に、国において、公害対策に自然環境保全、地球環境保全を加えた環境政策の新たな枠組みを示す基本的な法律として環境基本法が制定されたことを受けて、府においても平成6年にそれまでの公害防止条例を全面的に見直し、施策の基本となる事項を定める大阪府環境基本条例と、公害防止のための規制の措置を定めた大阪府生活環境の保全等に関する条例（以下「生活環境保全条例」という。）が制定された。

環境基本条例では、施策を総合的かつ計画的に推進するために、知事が環境総合計画を策定すると規定されており、これまでに3回環境総合計画が策定されてきた。現行計画は、環境審議会の議を経て、平成23年3月に「大阪21世紀の新環境総合計画」として策定されている。

しかしながら、市町村への権限移譲に伴い大阪府が果たすべき役割にも変化が生じてきたこと、より効率的な排出削減を図るために規制以外の手法の有効性が認められることなど、施策を取り巻く状況に変化が生じてきている。

このため、新環境総合計画の目標達成に向けて、計画で「施策の方向」として掲げられている対策がより円滑に展開できるよう、施策の見直しについて、知事から大阪府環境審議会に対して諮問が行なわれた。本部会は、施策の見直しについて専門的な見地から調査検討を行い、検討結果を取りまとめた。

2. 現行施策の概要

2-1 大阪21世紀の新環境総合計画

平成32年を目標年次とする「大阪21世紀の新環境総合計画」（平成23年3月策定）に基づき、実施されている主な施策は次のとおりである。

(1) 大気環境の保全

ア. 自動車排出ガス対策

対策地域外からの排出ガス基準を満たさないトラック・バス等の流入車規制や自動車NO_x・PM法に基づく事業者指導を実施するとともに、排出ガス性能の良いエコカーの普及に向けた取組みやエコドライブの普及啓発を実施している。

イ. 工場等の固定発生源対策

法・条例規制の対象工場に対し、立入検査や燃料の採取・分析等を通じた改善指導を行っている。

ウ. PM_{2.5}、光化学オキシダント対策

PM_{2.5}や光化学スモッグの原因の一つである揮発性有機化合物VOCの排出量を、法・条例による排出規制や化学物質管理制度を用いた自主的取

組を促進することにより削減している。また、原因物質の広域移流による影響や発生機構の解明に努めている。

エ. アスベスト飛散防止対策

解体工事等における飛散防止対策について事業者指導を行っている。

(2) 水環境の保全

ア. 水質汚濁負荷量の削減

法・条例規制の対象工場に対し、立入検査や排水の採取・分析等を通じた改善指導を行っている。また、下水道の整備、高度処理化、合流式下水道の改善、合併処理浄化槽等の普及促進や、汚濁削減の府民啓発などの生活排水対策を行っている。

イ. 大阪湾の環境改善

大阪湾再生推進会議（事務局：近畿地方整備局、国・府県・市等で構成）において策定された「大阪湾再生行動計画」により、関係機関が施策を実施している。

ウ. 水循環の保全・再生

水源かん養機能の保全・回復・増進や、節水の促進、地下水・下水処理水の活用等を行っている。

(3) 地盤環境の保全

ア. 地盤沈下対策

地盤沈下観測所での地下水位・地盤沈下量の常時監視、地下水採取量の把握等を行っている。

イ. 土壌、地下水汚染対策

土地所有者等が行う土壌汚染状況調査、汚染の除去等の措置に対する指導、有害物質を含む地下浸透防止の指導を行っている。

(4) 化学物質の適正な管理

ア. 環境リスクの高い化学物質の排出削減

特にトルエンなどの大気中への化学物質の排出を削減する取り組みやベンゼンなどの発ガン性物質である特定第一種指定化学物質の排出抑制を推進している。

イ. リスクコミュニケーションの推進

府は、対話の場を設けて、化学物質に係る情報提供、リスクの客観的な評価や府の取組方針の説明等を行うなど、リスクコミュニケーションの推進に努めている。

ウ. 残留性有機汚染物質等の適正管理

PCB、**ダイオキシン**類等の残留性有機汚染物質について、事業者に対し、廃棄物から環境への漏洩がないように適正な管理・処理を指導している。

(5) 騒音・振動の防止

ア. 道路交通騒音対策

遮音壁及び低騒音舗装等の道路構造対策や道路網整備等の交通流対策等を推進している。

イ. 航空機騒音対策

大阪国際空港周辺において、周辺緑地整備、民家防音工事等の環境対策を行っている。

(6) その他共通的事項

ア. 環境監視・調査研究

一般環境及び道路沿道における大気質、河川及び海域における水質等、大気、水質、土壌等のダイオキシン類の常時監視を行っている。

イ. 環境保健対策及び公害紛争処理

国の委託を受け、大気汚染に係る環境保健サーベイランス調査を実施している。また、苦情の処理を行うとともに、公害に係る民事上の紛争について調停、あっせん等を行う公害審査会の運営を行っている。

2-2 大阪府生活環境の保全等に関する条例に規定されている施策等

生活環境保全条例は、第2章に生活環境の保全等に関する施策を規定し、第3章以降に大気、水質などの規制措置を規定するという二本柱で構成されている。第2章に規定されている施策は、規制の措置(第7条)、自動車公害防止対策の推進(第8条)、大気保全対策の推進(第10条)、水質保全対策の推進(第11条)などである。なお、第9条にあった廃棄物に関する規定は、大阪府循環型社会形成推進条例の施行に伴い削除されている。

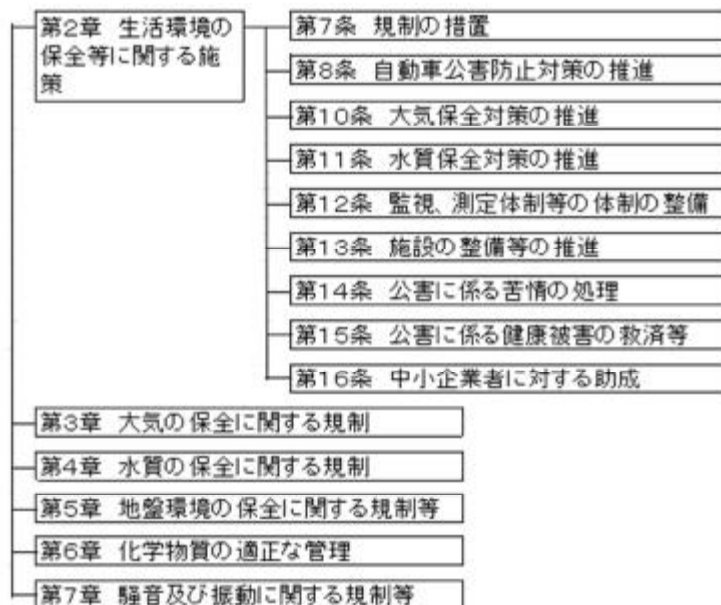


図 生活環境保全条例の構成

第3章以降の規制内容については、関係法令の改正や環境の状況などを踏まえ、適宜見直しが行われてきたが、第2章の施策については、条例制定後、特段の見直しが行われないで現在に至っている。

3. 検討すべき論点の抽出について

生活環境の保全等の施策は、これまで大気汚染防止法、水質汚濁防止法等の規制法とともに規制措置を定めた生活環境保全条例に基づき、大阪府及び政令市によって規制・指導・監視を行うことを中心に展開されてきた。その規制の主体が大阪府と一定規模以上の政令市に加え一般市町村に広がることに今後どのように対応すべきか、また、規制手法に加えて、社会的要請に呼応して事業者が行う自主的取り組みなど、効果をあげてきた規制以外の手法を施策としてどのように位置づけるべきかについても検討が必要である。

規制の主体については、身近な公共サービスは基礎自治体が担うほうが効率的であることや、市町村が地域の実情に応じた規制行政を展開できることから、規制権限の市町村移譲が行われている。このことに伴い、大阪府の果たすべき役割に変化が生じていることから論点とし、府と市町村のあるべき役割分担と、府が果たす役割を検討した。

また、近年、規制以外の排出削減を図る手法が、大阪府の施策としても取り入れられている。規制手法に加え、規制以外の自主的取り組み等排出削減を図る手法が効果を発揮することが重要であることを勘案して論点とし、検討を行った。

さらに、大気保全対策の推進については、窒素酸化物など条例制定当時の環境の状況から一定程度改善が図られた物質（項目）がある一方、新たに環境基準が設定された微小粒子状物質（PM2.5）や依然として改善していない光化学オキシダントにこれからさらに力点を置くべきである。これらの項目は、燃焼等により排出された物質が大気中で反応することにより生成される割合が大きいいため、生成機構の解明に向けた取り組みなど施策の方向性の検討を行った。

その他、行政情報の透明化が求められている中、健康影響のおそれがある場合の情報提供についても、より速やかな対応が求められていることから、これまでの対応を検証し、検討することとした。

以上、施策を取り巻く状況の変化に対応が必要な、市町村との役割分担、規制以外の手法、反応系の大気汚染への対応、健康影響の恐れがある場合の情報提供の4つの論点を抽出し、以下のとおり検討を行った。

4-1 市町村との役割分担

(1) 現状

大阪府では、「大阪発“地方分権改革”ビジョン」に基づき、平成22～24年度の集中取り組み期間に、希望する市町村に特例市並みの規制権限の移譲を行っている。

表 集中取り組み期間における市町村への権限移譲

法令名	主な事務の内容	以前から権限を持つ市町村数	H22～24に移譲を受ける市町村数
大気汚染防止法（生環条例）	規制事務(工場)	4	21
ダイオキシン類対策特別措置法	規制事務	4	23
水質汚濁防止法（生環条例）	規制事務	11	17
瀬戸内海環境保全特別措置法	指定物質排出者の指導	11	17
土壌汚染対策法（生環条例）	規制事務	11	16
騒音規制法	規制基準設定事務	11	28
振動規制法	規制基準設定事務	11	28
悪臭防止法	規制基準設定事務	11	28
環境基本法	騒音環境基準の地域類型指定事務	0	39
PRTR法（生環条例）	PRTR届出経由事務、化学物質管理制度	2	21
公害防止組織の整備法	届出受理事務	4	25
府生活環境保全等に関する条例	深夜営業等の規制事務	1	23

また、「大阪発“地方分権改革”ビジョン」では、平成26年度以降に、希望する市町村に、大阪府でなくては担えない事務を除く全ての事務の権限を移譲するとしている。

市町村への権限移譲により、次のようなメリットが期待される。

- ・騒音、振動の規制基準の設定等の権限移譲では、国の定める範囲内で、市町村毎にそれぞれの地域の実情や都市計画を踏まえた規制地域の指定及び基準設定が可能になる。
- ・事業場に対する大気や水質などの規制、指導の権限移譲でも、地域の実情に応じたきめ細かな対応が可能になる。
- ・市町村条例と一体的に施行することによる指導効率が向上する。
- ・届出書の提出先が審査する地元市町村であり、事業場にとっての利便性が向上する。

権限移譲に伴い大阪府の果たすべき役割は、これまでの広域行政としての役割に加え、市町村間の調整等が重要になってくると考えられる。

表 大阪府が果たすべき役割と施策、業務の例

役割	具体的な施策、業務例
広域計画の策定、実施	<ul style="list-style-type: none"> ・環境総合計画の策定、実施 ・自動車NO_x・PM総量削減計画 ・水質総量削減計画、瀬戸内海の環境保全に関する大阪府計画 ・公共用水域及び地下水の水質測定計画 ・関西広域環境保全計画の実施
	次頁へ

広域的、専門的な環境問題への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・水質環境基準の類型指定 ・環境保全目標の設定 ・環境の常時監視 ・規制基準の設定 ・未規制物質への対応
緊急時対応	<ul style="list-style-type: none"> ・光化学スモッグ注意報等の発令 ・異臭や水質事故等、市町村域を越えた広域的な対応
市町村間の調整	<ul style="list-style-type: none"> ・法・条例の円滑かつ統一的な運用 (法や政令改正への対応、解釈や運用の統一)
市町村への専門技術的な助言、情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ・事務処理マニュアル等の提供、ガイダンスの実施等 ・研修生の受入れ ・サポートチームによる継続支援（立入検査への同行等） ・府の専門職員の派遣（H24に河内長野市に派遣）
国、他府県等との調整	
公害に係る紛争処理	<ul style="list-style-type: none"> ・公害審査会

（２）課題

権限移譲に伴い、今後は、新たな府と市町村の関係を構築する必要がある。

規制実務の遂行に当たっては、次のような課題が考えられる。

- ・権限移譲を受ける市町村において、規制対象事象、発生源施設、公害防止装置、測定分析手法、規制基準の設定方法などの専門的知識を有する技術系職員の確保が十分行なえるか。
- ・府が所管する現場が減少することにより、府職員の経験や技術の蓄積も課題となる。迅速、的確に対応できる能力を継承・確保できるか
- ・権限を有する主体の数が増えることにより、府域における事業場の全体状況の把握、統一的対応が必要な場合の認識の共有、複数市町村にまたがる広域的な問題への対応がこれまでより必要になる。
- ・同じ事務であっても、権限移譲の有無により、市町村によって担当するのが府か市町村か異なるため、府民、事業者に分かりにくい。

(3) 今後の在り方

今後も権限移譲が進むことを踏まえると、府は市町村へ技術的助言等の必要な支援の措置を講じていく必要がある。

また、施策展開に当たっては以下の点に留意すべきである。

- ・事務処理マニュアル等の提供、ガイダンスの実施、研修生の受入れなど現在行なっている支援策を継続していくこと。また、事務処理への助言や市町村の立入検査への同行等のサポート、府専門職員の派遣についても、必要な期間、継続すること
- ・将来的には、府の専門職員についても、現場経験を積むことにより技術的能力が育成される仕組みを構築すること
- ・複数市町村にまたがる広域的な問題への対応にあたっては、日ごろから担当者間で法令の運用や解釈、課題等について情報や意見の交換を行って、市町村との調整をより緊密に行うこと
- ・府民や事業者が窓口を迷うことのないよう、移譲する事務の範囲を明確にし、分かりやすく周知すること

現行の生活環境保全条例では、市町村の責務を規定しているが、府の条例で市町村に責務を課するのは地域主権の観点から適切でないことから、削除が予定されている。生活環境保全施策を展開する上で市町村が果たす役割の重要性にかんがみ、生活環境保全条例において、府が市町村へ技術的助言等の支援の措置を講ずる旨規定することが望ましい。

(参考) 現行生活環境保全条例の規定

(府の責務)

第三条 府は、生活環境の保全等に関する施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

2 府は、前項の施策の策定及び実施に当たっては、広域的な観点から、大気、水質の保全等を図るため、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ものとする。

(市町村の責務)

第四条 市町村は、生活環境の保全等に関し、府の施策と相まって、地域の特性に応じた施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

4-2 規制以外の手法

(1) 現状

近年、生活環境の保全等に関しては、事業者等による管理を促進し、事業場から排

出される環境負荷削減を図る仕組みが採用されてきた。

(例) ・環境管理に関する規格 **ISO(国際標準化機構)14000** シリーズ

- ・有害な化学物質について、事業者が排出量等を国に届出、国がデータ公表をすることを通じて、排出削減を図る「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の促進に関する法律」(**PRTR** 法)
- ・揮発性有機化合物 (**VOC**) の削減に関する大気汚染防止法の改正 (**H18**) で、「法規制と事業者による自主的取組を組み合わせることで施策を講じること」と規定

大阪府においても、次表のように規制以外の手法による排出削減の促進策が取り組まれている。

表 規制以外の手法の大阪府取組み事例

項目	制度の概要	府の取組み事例
ラベリング	環境に配慮した製品等にラベルを添付して推奨	建築物の環境配慮ラベリング制度 流入車規制のステッカー制度
推奨値の設定	規制値よりも厳しい推奨値を提示	大阪府における窒素酸化物の排出抑制に係る推奨ガイドライン
建ぺい率の緩和	緑化や景観などの一定の要件を満たす建築物に対して建ぺい率や容積率など都市計画の規制を緩和	「みどりの風促進区域」内において、緑化を誘導する都市計画誘導制度を運用
入札条件	環境配慮の取組を入札参加条件にしたり、競争入札の際に総合評価で加点する	大阪府電力の調達に係る環境配慮方針
グリーン調達	環境への負荷が少ないものを優先的に調達（購入）	大阪府グリーン調達方針
環境教育・学習	環境問題への興味・関心を高め、必要な知識・技術・態度を習得させる教育	大阪府環境教育等推進方針 環境学習副読本 環境学習ハンドブック
施設	環境学習・活動の場の提供	環境情報プラザ
情報発信	環境情報の提供により取り組みを促進	ポータルサイトの運営 化学物質対策セミナー 自動車環境メールマガジン
啓発資料	パンフレット、しおり等で情報提供	小規模事業場排水対策のしおり ストップ悪臭
		次頁へ

環境保全基金	環境保全活動の推進などに 役立てる基金	大阪府環境保全基金 大阪府環境保全活動補助金
表彰・顕彰	環境保全の功績をたたえて 広く知らせる	おおさか交通エコチャレンジ推進事 業者顕彰 おおさか優良緑化賞
優良業者の認定	優良産業廃棄物処理業者を 知事が認定し、特典を与える 制度	官民連携により、優良産業廃棄物処 理業者にかかる経済的インセンティ ブの付与

(2) 課題

大阪府のこれまでの取り組みには、事業者の全く自主的な取り組みに委ねるものと、ある枠組みの中で自主的な取り組みを促そうとするものがある。大阪府としては、後者の、一定の枠組みを構築することによって自主的な排出削減を促進する取組みを今後とも進めていく必要がある。

なお、自主的な取組みには、具体的に環境負荷の排出削減の状況が把握できるものと、把握が難しいものがあり、その評価が困難な場合がある。継続的な取組みの促進のためには、取組みが評価される仕組みを構築していく必要がある。

(3) 今後の在り方

効果的・効率的な排出削減の手法として規制以外の手法を積極的に活用する必要がある。

今後新たに規制以外の施策を構築するに当たっては、事業場からの排出負荷量等の「見える化」などにより排出削減の努力が社会的に評価される仕組みや、経済的メリットにつながる仕組みが効果的と考えられる。そのためには今後とも事業者が持つ排出負荷量等の情報を積極的に公開し、自治体、地域住民と共有することにより、相互理解を深めていくことが重要である。大阪府は、事業者、地域住民、市町村など関係者間のコミュニケーションを促進するコーディネーター役を担うことが期待される。

4-3 反応系の大气汚染への対応

(1) 現状

大気汚染は、従来、工場・事業場のボイラー、廃棄物焼却炉等や自動車など燃焼系の排気ガスが主たる原因となる硫黄酸化物や窒素酸化物、粒子状物質が問題となっていた。これらに対する対策が一定程度進んだ結果、環境基準の達成に向けてさらなる施策の充実強化が求められる項目は、微小粒子状物質（PM2.5）や光化学オキシダントとなっている。この2項目は、大気中で反応することにより生成される物質の寄与が大きいことが特徴である。

これまでの大気保全対策は、廃熱利用などエネルギーの有効活用により、主として燃焼系の燃料削減を図ることをもって大気環境保全を図ろうとするものであった。

(2) 課題

新たに環境基準が設けられた微小粒子状物質（PM2.5）については、常時監視が緒についたばかりであり府域の実態をしっかりと把握していく必要がある。これまでに行われた成分分析からは、季節によって大気中での反応に関係する前駆物質の寄与割合に変動が見られる。これら前駆物質の排出源、生成メカニズム、有効な対策はこれから解明していかなければならない。

一方、光化学オキシダントについては、前駆物質である窒素酸化物や揮発性有機化合物（VOC）の削減対策が実施されたにもかかわらず、年平均濃度が悪化傾向にあるなど、改善効果が現れていない。広域的な移流の影響をどの程度受けているかなど、さらに解明していく必要がある。

(3) 今後の在り方

反応系の大気汚染対策としては、環境モニタリング等により科学的知見の収集に引き続き努めるとともに、今後必要とされる対策を見据えた調査研究を充実させていくことが望まれる。その際、環境モニタリング結果等の情報を積極的に公表することなどを通じて、国や他自治体、民間の研究機関との連携を強化して取り組むことが効果的と考えられる。

また、大気中での反応を抑制するため、前駆物質に相当する窒素酸化物、揮発性有機化合物などに対して、従来から実施している規制等の対策を着実に実施することも肝要である。

4-4 健康影響のおそれがある場合の情報提供について

(1) 現状

有害物質による土壌汚染等に伴う地下水汚染が発覚した場合、汚染は発覚した地点から周辺地域に広まっている可能性がある。そのため、周辺住民等に井戸水ではなく上水を飲用するよう注意喚起する必要がある。しかし、周辺地域の飲用井戸の有無、所在地等の情報は不確実であり、また湧水がある場合には不特定の人が利用している可能性がある。そのため、汚染があったことを公表する必要がある。

大阪府が行なった過去の公表事例では、有害物質による地下水汚染が発覚した時点で、速やかな対応がとられている。

一方、建築物等を解体し、改造し又は補修する作業を行う際に当該建築物に石綿を含有する建築材料が使用されている場合には、石綿飛散による大気汚染を生じる恐れ

がある。このため、生活環境保全条例では、作業実施基準や敷地境界基準を定め、これに違反がある場合、基準適合を求める命令や作業の一時停止を命令することができ、必要に応じ公表できる旨を規定している。

大阪府が行なった過去の石綿に関する公表事例では、作業実施基準の違反や敷地境界基準の超過を確認した場合、直ちに飛散防止対策を講じるよう指導を行うとともに改善勧告等の行政措置を行っているが、公表は改善勧告後になっている。

(2) 今後の在り方

石綿飛散による大気汚染の場合やその他の事象についても、健康影響のおそれがある場合には、個人情報保護に配慮しつつ速やかに公表する必要がある。

1 生活環境保全等施策検討部会における審議経過

	開催日	審議事項
第44回 環境審議会	平成24年 1月25日	○生活環境の保全等に関する施策の見直しについて（諮問）
第1回部会	平成24年 3月20日	○生活環境の保全等に関する施策の現状と課題について ○部会審議の進め方について
第2回部会	平成24年 6月5日	○生活環境の保全等に関する施策の課題と今後の在り方について
第3回部会	平成24年 8月14日	○生活環境の保全等に関する施策の見直しについて
第4回部会	平成24年 10月26日	○部会報告(案)について
第46回 環境審議会	平成24年 11月19日	○生活環境の保全等に関する施策の見直しについて（部会報告）

2 大阪府環境審議会生活環境保全等施策検討部会委員名簿

氏名	役職	備考
桑野 園子	大阪大学名誉教授（騒音・振動）	部会長代理
津野 洋	大阪産業大学教授（水環境工学）	部会長
坂東 博	大阪府立大学大学院教授（大気環境）	
以上 環境審議会委員 計3名		
服部 静枝	京都精華大学准教授（環境マネジメント）	
久野 武	関西学院大学教授（環境政策）	
以上 環境審議会専門委員 計2名		
合計 5名		

3 生活環境の保全等に関する施策の見直しについて（諮問）

環 保 第 2008号

平成24年1月25日

大阪府環境審議会

会長 奥野武俊 様

大阪府知事 松井



生活環境の保全等に関する施策の見直しについて(諮問)

標記について、貴審議会の意見を求めます。

(説明)

これまで、大阪府においては、生活環境の保全等に関する施策としては、水質汚濁や大気汚染等の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生その他の行為に関し、事業者等が遵守すべき基準を定めること等により必要な規制の措置を講じることを主としてきました。

これらの対策については、大阪府生活環境の保全等に関する条例において「生活環境の保全等に関する施策」及び「府域に適用する規制の措置」を規定し、一定の成果を挙げてきたところです。

しかしながら、近年、規制権限の市町村への移譲が進み大阪府が果たすべき役割が問い直されていること、規制以外にも様々な手法を通じて事業者等による管理を促進し排出削減を図る仕組みが拡充されてきたことなど、変化が生じてきています。昨年策定した新環境総合計画の目標の達成に向けて、新環境総合計画で掲げた対策がより円滑に展開できるようにするため、「生活環境の保全等に関する施策」の見直しについて貴審議会の意見を求めるものです。