

大阪・関西万博の環境影響評価に係る「市長意見」に基づくロードマップ (鳥類の生息・生育環境への配慮)等についての環境 NGO の評価

1. はじめに

- ・夢洲は、大阪府の生物多様性ホットスポットに指定されている場所です。大阪市生物多様性地域戦略でも、保全すべき重要な場所とされています。
- ・大阪市の埋立て地として夢洲に先行する南港では、埋立て途上の鳥類の状況を踏まえて南港野鳥園と言う場所が確保されて来た歴史があります。そして、時代は生物多様性の保全・創出に向けた新しい目標を掲げる動きが求められています。
- ・この夢洲において今、万博、IR による土地造成を踏まえた「夢洲まちづくり構想」に基づく開発が進められています。万博は一時的なイベントであります、万博後に何を残すのかと言う事は、万博のテーマとも関連して、この「夢洲まちづくり構想」に基づく今後のまちづくりの有り方が問われていると考えます。

2. 万博アセスメントと私たちの関りについて

- ・夢洲に万博、IR の誘致が決まった頃から、大阪自然環境保全協会では大阪港湾局の了解のもとに、夢洲生きもの調査を行って来ました。
- ・この中で、希少な植物や、鳥類の状況を確認・把握する事により、加速される埋立て工事に対して配慮を求める要望書を都度、大阪市の提出して来ましたが、この工事は公有水面埋立て許可に基づく適法行為であるとして顧みられる事はありませんでした。
- ・一方で、万博は、大阪市環境影響評価条例に基づく環境アセスメントの手続きが行われる事から、私たち*は、この手続きに則った対応を行って来ました。この結果、大阪市の「市長意見」によって「動物・生態系」と「植物」に関する環境の保全・創出する事を博覧会協会に示されました。
- ・私たち*は、この「市長意見」を根拠として、環境の保全・創出が確実に履行される事を求めて、博覧会協会との間で、「共同検討」の場を持って、対応して来ました。
- ・この「共同検討」は、昨年 9 月 28 日、本年 2 月 1 日、9 月 5 日に開催され、鳥類の保全施策に関して論議を重ねてきました。これらの論議を踏まえて、博覧会協会から次のロードマップが示され、希少植物についても市長意見履行状況が示されています。

2023.10「緑地・樹木を利用する鳥類への配慮について」

2024.04「コアシサシなど裸地を利用する鳥類への配慮について」

2024.12「水辺等を利用する鳥類への配慮について」

2023.12「市長意見に対する事業者の見解及び履行状況」

- ・私たち*は、「共同検討」の場において、会場の条件が、ほぼ決められた中で博覧会協会が示す限られた対策の内容の中において、少しでも「市長意見」に沿うものをと提案をして来ましたが、かなえられる事が無かったと言う認識です。更に、この環境アセスメントの有り方が、大阪市の夢洲まちづくり構想を前提にした極めて形だけのものに成っているとの思いを持っており、これらをロードマップの評価として示したいと考えています。

私たち*：次の環境 NGO 5 団体を示します。

- ・公益財団法人日本自然保護協会（NACS-J）
- ・公益財団法人自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）
- ・公益財団法人日本野鳥の会
- ・公益社団法人大阪自然環境保全協会（ネイチャーおおさか）
- ・日本野鳥の会大阪支部

3. 私たち*の評価

「市長意見」が示した次の内容についての評価になります。

〔動物・生態系〕

夢洲では多様な鳥類が確認されていることから、専門家等の意見を聴取しながら、工事着手までにこれら鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること。

〔植物〕

ハマボウ、ホソバナハマアカザ、ウラギクについて、早急に現地の状況を確認した上で、本事業の工事により生息環境への影響が想定される場合は、関係機関と協議の上、環境保全対策を実施すること。

(1) 総合の評価

- ・私たち環境保護団体は、「博覧会協会が実施する鳥類の生息・生育環境に関する配慮事項をテーマとした共同検討」の場（2023年9月から計4回実施）で、博覧会協会に対し、保全策を提案し、意見交換を行ってきました。
- ・博覧会協会は、その検討結果を12月5日の第4回の共同検討の場で説明し、12月13日に公表しました。その内容は、私たちの提案は取り入れられず、環境アセスメントに関する「大阪市長意見※」でも求められている保全策としてもまったく不十分なものと言わざるを得ません。
- ・博覧会期間中に整備される「静けさの森」「つながりの海」や鳥類の生息に配慮する空間についても、万博閉幕後は、更地として大阪市に返還されるため、万博開催のレガシーは何も残らず、世界的にもとめられているネイチャーポジティブ※と逆行するものとなっています。

(2) ロードマップ等の個別の評価

a. 「緑地・樹木を利用する鳥類への配慮について」

- ・雑草群落を利用する鳥類として、セッカ、ヒバリなどが対象となります。
- ・「緑地・樹林」とされる環境は、元々の会場の整備の内容を、鳥類への配慮に結び付けている内容と考えられます。元々夢洲には樹林は、ほとんど存在しておらず、緑地については雑草群落の復元からは十分とは言えません。
- ・グリーンワールド（会場予定地の西部に盛土後、法面に芝系を中心とした吹付け緑化を行う）は、万博終了後は残す（万博後の夢洲街づくり構想では、グリーンテラスの部分）としていますが、恒久的な姿がどうなるのかは明確になっていません。特に、1区における沿岸域の生態系ネットワークのイメージ

が、どの様なものに成るのが重要と考えます。

- ・しずけさの森（在来種を中心とした高木を植栽する）は、万博終了後は更地に原状復帰と言う事で、森は残りません。そして、樹木はリユースとされていますが、移植先が未定となっているのは、一過性の会場整備が先行した姿を示しています。

b. 「コアジサシなど裸地を利用する鳥類への配慮について」

- ・コチドリ、シロチドリ、コアジサシなどが対象となります。
- ・会場予定地内に、これらの鳥類の利用可能な場所は設けられません。
- ・会期中は、会場予定地外の西側の限られたエリアを候補地とするとしており、会期後は更地区域で候補地を検討するとしていますが、これらの鳥類についても、恒久的な配慮は全く見えていません。
- ・元々、これらの鳥類は、造成中の砂礫地を利用していたもので、こうした環境の積極的な保全・創出が検討されるべきであったと考えます。

c. 「水辺を利用する鳥類への配慮について」

- ・開けた水面（カモ類）、浅場の湿地（シギ・チドリ類）、ヨシ原（オオヨシキリなど）を利用する鳥類が対象になります。
- ・これらの鳥類が利用する場所としては「つながりの海」の場所が環境の保全・創出の中心となります。
- ・この場所は大阪市の地盤改良工事でセメント固化されて、一様な水深（1~2m）に海水が張られる事になっています。底には泥・砂質が無くなり底生生物がいなくなります。水位調整も出来ない事から、浅場が形成されません。セメント固化されない沈殿池の部分も、底の地形変化による浅場の形成が困難であるとされています。
- ・つながりの海の浅場は、南東部の盛土部とつながりの海の境界部に限られますが、この傾斜地にもシートが張られる事から土砂を載せる事は困難で、保全・創出が配慮される場所にはなりません。
- ・浅場の代替地は、会場予定地外の1区内の水溜りを活用するとされていますが、植栽等の配慮は全く行われず、面積も限られている事から期待は少ないと考えられます。
- ・浅場の代替地として、会場予定地外の1区内の水溜りの活用も、一時的に示されているだけで恒久的な対策とは成っていません。
- ・なお、つながりの海の南東部の盛土部は、ヨシ原のあった場所ですが、ヨシ原は埋め立てられ消失していますが、会場内にヨシ原の植栽計画はありません。
- ・以上から、つながりの海は、開けた水面を好むカモ類の利用は考えられますが餌場とは成りませんし、浅場を利用するシギ・チドリ類に適した場所は極めて限られた面積となります。ヨシ原を利用する鳥類への配慮は見られません。
- ・特にセイタカシギは、つながりの海予定地での繁殖が見られていますが、地盤改良された後の一様な水深では期待ができません。
- ・そして更に万博後は、つながりの海は原状復帰されて、将来の国際観光拠点に備えて埋め立てられるとの計画と成っていますので、生きもの環境の保全・創出と言うのは全くの掛け声だけと言う事に成ってしまっています。

限られた条件の中で、私たちが提案した次の様な内容も、実現されませんでした。

- ・つながりの海 B 区域の水底に泥・砂質を堆積させることで底生生物（甲殻類や ゴカイなど）が発生する環境とする。
- ・つながりの海の水面・汀線にむけて 傾斜地、潮間帯、移行帯など、エコトーンをつくる。
- ・C 区域（沈殿池）に深みをつくり、お椀状の水辺と陸地の環境を整備する。
- ・大屋根リングの東側などに直線的な岸辺など植栽 可能と思われる場所がいくつか存在するので、こ

うした 場所をヨシの植栽地に充てる。

- ・会場予定地の西部の盛土法面等をチガヤ草地としてセッカ等の生息地を整備する。

d. 「希少植物に対する配慮について」

- ・ハマボウ、ホソバノハマアカザ、ウラギクが対象となり、適切な対応を行うとされています。
- ・つながりの海の東南部の、ヨシ原、ウラギク等の土砂を、沈殿池に移設した後、つながりの海の浅場への移設を検討するとされていましたが、これらは、具体的な内容にはなっていません。
- ・カワツルモについて、1区と南港野鳥園に移植しており、これも、つながりの海の浅場に戻すとされていましたが、これも具体的な内容にはなっていません。
- ・更に、上記の浅場に戻す対策についても、万博後は原状復帰される事から、これらの環境が残る事はありません。

以上

<参考>

Power Pointプレゼンテーション資料「大阪・関西万博の環境影響評価に係る「市長意見」に基づくロードマップ（鳥類の生息・生育環境への配慮）等についての環境NGOの評価について」抜粋

市長意見と共同検討

2025年日本国際博覧会環境影響評価準備書に関する市長意見 (抜粋)

2025年日本国際博覧会においては、SDGs達成、さらにSDGs+ beyondへの飛躍の機会となることをめざし、脱炭素社会の構築や循環型社会の形成、自然との共生などを掲げており、世界の潮流と方向性を同じくするものである。

これらの実現に向けては、世界の基知を結集した先進的技術とともに、来場者一人ひとりの行動変容を促すことによる新たなライフスタイルへの変革、さらに**生物多様性の保全**が不可欠であり、これらを具体化することにより、新たな社会のあるべき姿を国内外に向けて強く発信することが求められる。

このような視点から、本事業について、事業者が考慮すべき事項を次のとおり取りまとめた。

記

〔動物・生態系〕
夢洲では多様な鳥類が確認されていることから、専門家等の意見を聴取しながら、工事着手までにこれら鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること。

〔植物〕
ハマボウ、ホンパノハマアカガ、ウラギクについて、早急に現地状況を確認した上で、本事業の工事により生息環境への影響が想定される場合は、関係機関と協議の上、環境保全対策を実施すること。

市長意見・抜粋

博覧会協会と環境NGOと対話（共同検討）の場

共同検討参加団体
 (日本自然保護協会、日本野鳥の会、WWFジャパン、日本野鳥の会大阪支部、大阪自然環境保全協会)

大阪・関西万博
 【テーマ】
 いのち輝く未来社会のデザイン
 Designing Future Society for Our Lives

【開催期間】
 2025年4月15日～10月13日

大阪南港野鳥園
 夢洲(ゆめしま)

● 国内外の市民団体が保全を要請
 ● 鳥類の保全対策の共同検討に向け協議開始(2023.9)
 ● カ博期間中のテーマパーク「地球の未来と生物多様性」を予定

出典：2023大阪自然史フェスティバル・シンポジウム「大阪ベイエリアにいのち輝く自然を取り戻すために」1000日本委員会高松俊博さん講演資料

共同検討・背景

生物多様性ホットスポット

環境影響評価書による夢洲の環境について

出典：「環境影響評価書」

緑のエリアは「生物多様性ホットスポット」と記載されている。

〔大阪の生物多様性ホットスポット〕は、「大阪市生物多様性地域戦略」の具体施策「生物多様性ホットスポットを保全しよう」の目標の達成と維持に支障を及ぼさないことが求められる。

環境影響評価書・抜粋

大阪の生物多様性ホットスポット・ガイドブックより

大阪の生物多様性ホットスポット
 -多様な生き物たちに出会える場所-

8 南港野鳥園・夢洲

ホットスポットランク 全線距離 20

アワセト 野鳥園は、環境省が指定した大阪府自然公園へは、ニュートラム線南港駅を境として徒歩で約10分、徒歩は南港野鳥園や夢洲の環境を堪能できる。

大阪の生物多様性評価スポット・ガイドブック抜粋

環境影響評価書で評価された環境

夢洲の現況調査時点（2020年度）の環境

博覧会協会・作成

「水辺を利用する鳥類」
 ・開水面：カモ類
 ・湿地：シギ・チドリ類
 ・ヨシ原：オオヨシキリ

「緑地・樹木を利用する鳥類」
 ・雑草群落：セッカ、ヒバリ
 ・樹木：猛禽類

「裸地を利用する鳥類」
 ・裸地：コアジサシ
 ・路傍・空地雑草群落：コチドリ、シロチドリ

「希少植物」
 ・湿地植物群落：ウラギク、カワソルモ、他

大阪自然環境保全協会・作成

鳥類等へ配慮すべき環境

2021年度の夢洲の環境MAP

2021年度の夢洲の環境MAP

鳥類等の生息・生育環境が、鳥類の生息・生育環境を確保するための対策が実施されている。

鳥類等の生息・生育環境が、鳥類の生息・生育環境を確保するための対策が実施されている。

夢洲の生きものの状況

住民監査請求で不当とした地盤改良工事と住民監査請求・棄却理由

住民監査請求で不当とした大阪港湾局による地盤改良工事（万博工事前）

大阪・関西万博の会場配置計画図

大阪港湾局による「つながりの海」予定地の地盤改良工事

大阪港湾局では、万博で「つながりの海」として予定されている場所の「地盤改良工事」が、**市長意見が無かったか**の様で、右で示す様に、進められました。

市長が博覧会協会に示した意見でロードマップを作成して保全すべきとした環境（図のBとAの場所）を、大阪市が自ら万博の工事着工までに損なう行為を行っている事になります。

大阪市の地盤改良工事・内容

令和4年5月27日
住民監査請求（夢洲2区埋立工事）の結果について（抜粋）

本件市長意見は、本件各工事 対象区域の夢洲の水辺等を、本件各工事着手前の状態で保全することを求めたものではなく、**本件各工事が実施された後で、多様な環境を保全、または創出することを求めたものであり、今後の博覧会協会の取組に委ねられるべきものと解される。**

本件各契約は、**本件市長意見の履行を不可能にするといったものであるとは認められず、本件各契約及びその経費の執行に違法不当な点は認められない。**

（棄却、結果は同年同月26日決定）

<私たちの理解>
大阪市は博覧会協会が「**市長意見**」を**確実に実行**する様に博覧会協会に対応しなければ、住民監査請求が**棄却された理由の不履行**に成ってしまう。

住民監査請求・結果

ロードマップ等の評価（個々）

博覧会協会による「緑地・樹林を利用する鳥類への配慮」

緑地

熱けさの森

万博後は残される（グリーンテラスの構想が不明）

万博後は残されない

種別	2024（令和6）年度	2025（令和7）年度	2026（令和8）年度
① 緑地の確保	実施	実施	実施
② 万博直前直後の整備	実施	実施	実施
③ 万博直後の整備	実施	実施	実施

鳥類の管理スケジュール

2024年5月 到着
2024年6月 到着
2024年7月 到着
2024年8月 到着
2024年9月 到着
2024年10月 到着
2024年11月 到着
2024年12月 到着
2025年1月 到着
2025年2月 到着
2025年3月 到着
2025年4月 到着
2025年5月 到着
2025年6月 到着
2025年7月 到着
2025年8月 到着
2025年9月 到着
2025年10月 到着
2025年11月 到着
2025年12月 到着
2026年1月 到着
2026年2月 到着
2026年3月 到着
2026年4月 到着
2026年5月 到着
2026年6月 到着
2026年7月 到着
2026年8月 到着
2026年9月 到着
2026年10月 到着
2026年11月 到着
2026年12月 到着

鳥類（緑地・樹林）

博覧会協会による「裸地を利用する鳥類への配慮」

此花区

コアシサシ宮巣実績場所

万博後は不明（グリーンテラスの構想が不明）

種別	2024（令和6）年度	2025（令和7）年度	2026（令和8）年度
コアシサシ宮巣実績場所（4月～8月中旬）	実施	実施	実施
鳥類多量発生（鳥類が来場するまでの準備完了）	実施	実施	実施
鳥類多量発生（観覧客）	実施	実施	実施

鳥類の管理スケジュール

2024年5月 到着
2024年6月 到着
2024年7月 到着
2024年8月 到着
2024年9月 到着
2024年10月 到着
2024年11月 到着
2024年12月 到着
2025年1月 到着
2025年2月 到着
2025年3月 到着
2025年4月 到着
2025年5月 到着
2025年6月 到着
2025年7月 到着
2025年8月 到着
2025年9月 到着
2025年10月 到着
2025年11月 到着
2025年12月 到着
2026年1月 到着
2026年2月 到着
2026年3月 到着
2026年4月 到着
2026年5月 到着
2026年6月 到着
2026年7月 到着
2026年8月 到着
2026年9月 到着
2026年10月 到着
2026年11月 到着
2026年12月 到着

鳥類（裸地）

博覧会協会による「裸地を利用する鳥類への配慮」

此花区

コアシサシ宮巣実績場所

万博後は不明（グリーンテラスの構想が不明）

種別	2024（令和6）年度	2025（令和7）年度	2026（令和8）年度
コアシサシ宮巣実績場所（4月～8月中旬）	実施	実施	実施
鳥類多量発生（鳥類が来場するまでの準備完了）	実施	実施	実施
鳥類多量発生（観覧客）	実施	実施	実施

鳥類の管理スケジュール

2024年5月 到着
2024年6月 到着
2024年7月 到着
2024年8月 到着
2024年9月 到着
2024年10月 到着
2024年11月 到着
2024年12月 到着
2025年1月 到着
2025年2月 到着
2025年3月 到着
2025年4月 到着
2025年5月 到着
2025年6月 到着
2025年7月 到着
2025年8月 到着
2025年9月 到着
2025年10月 到着
2025年11月 到着
2025年12月 到着
2026年1月 到着
2026年2月 到着
2026年3月 到着
2026年4月 到着
2026年5月 到着
2026年6月 到着
2026年7月 到着
2026年8月 到着
2026年9月 到着
2026年10月 到着
2026年11月 到着
2026年12月 到着

鳥類（水辺）

「希少植物」

令和5年度 希少植物に対する配慮

希少植物の環境（湿地）は損なわれ、南港野鳥園、1区、Cに一旦移植され、その後に「浅場」に戻すとされていたが、具体的内容に至っていない。

・なお、万博後の「つながりの海」の「浅場」は残らない。

希少直物