

第2部 公害の現況及び公害の防止に 関して講じた施策

第1章 環境行政の総合的推進

第1節 環境総合計画等の策定

第1 環境総合計画の策定

1 計画策定の趣旨

本府における環境問題の状況をみると、昭和40年代に深刻化した公害問題も、汚染発生源に対する規制等諸対策の推進と、事業者及び府民の協力により、全般的には改善の傾向が見られるようになってきた。

しかし、環境問題は多様化、複雑化してきており、また、環境に対する住民の欲求も公害の防除にとどまらず、地域環境の保全とよりよい環境の創造へと質的に高まりつつある。

これらに対処するため、地域の自然的、社会的条件を踏まえた地域環境の望ましいあり方を明らかにし、その実現のための諸施策を総合的、計画的に実施する「地域環境管理」を推進する必要性が認識されてきた。

国においては、中央公害対策審議会企画部会報告（昭和55年12月）をはじめとして、地域環境の総合的管理計画策定の必要性の指摘がなされており、国でも環境管理の指導理念や環境管理計画の策定手法等の検討をはじめとして、多くの地方公共団体において公害の防止、自然保護をはじめとして、環境汚染の未然防止やよりよい環境づくりをも含めた総合的な地域環境管理計画の策定がなされてきている。

本府においても、全国に先駆けて、公害防止に係る計画として策定した「大阪府環境管理計画（BIG PLAN）」（昭和48年9月策定）が、昭和56年度に計画期間が終了することから、新しく、環境の保全と創造に向けての総合的な計画の策定を行うこととした。

このため、本府では、昭和56年4月に「新環境計画プロジェクトチーム」を編成し、新たな総合的環境管理計画策定に向け、全庁的な取り組みを行った。同プロジェクトチームは昭和57年2月に「大阪府環境総合計画概案」を取りまとめ、これにつき、学識者、府民、各種団体など各方面の意見を聴取し、反映させた上で、昭和57年12月に

「大阪府環境総合計画」を策定した。

2 計画の基本的性格

本計画では、計画の基本的視点として、①府民の生命・健康を守ること、②人間性豊かな環境の創造に向けて前進すること、③予見的総合的な環境利用をはかること、④資源の有効・適切な利用をはかること、⑤環境問題を府民とともに考え、行動すること、の5点を上げている。

このような視点に立って、本計画の基本的性格は、未だ残された課題の解決と、新たに府民のニーズとしてあらわれてきている快適な環境の創造の2点を踏まえ、21世紀における府民と環境の望ましいかわり方を描きつつ、今後概ね10年間に、環境の保全と創造を進めていくための基本的方向を示し、人間性豊かな環境を備えた都市大阪を目指すものである。言い換えれば、府域の諸活動を環境面からよりよい方向へ誘導していく指針となるものである。また、対象地域は府下全域とし、昭和57年度から昭和65年度までを計画の期間としている。

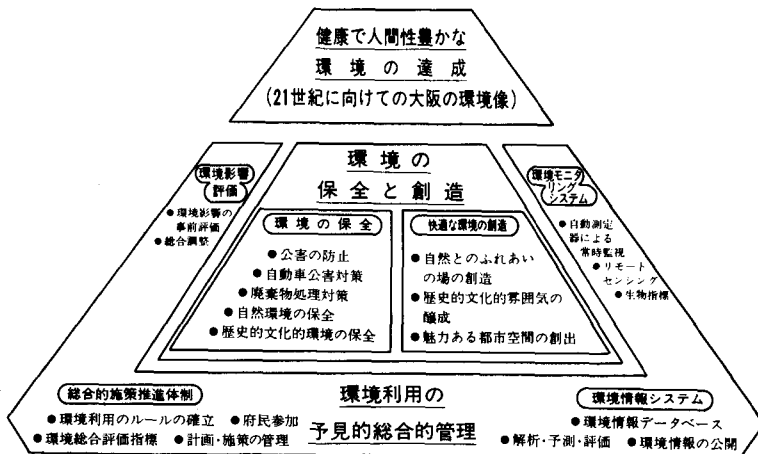
なお、この計画は Systematic Total Environment Plan for the 21st century の頭文字をとり、21世紀に向けての一步の意味をこめて、「STEP21」の愛称をつけた。

3 計画の構成

本計画は第1編；環境の保全、第2編；環境の創造、第3編；環境利用の予見的総合的管理の3編から構成されている。

図2-1-1に構成概念図を示す。

図2-1-1 大阪府環境総合計画（STEP21）構成概念図



4 計画の内容

(1) 環境の保全

第1編の環境の保全は、生活環境の保全と自然環境の保全に加えて、歴史的文化的環境の保全の3章から成っている。

生活環境の保全については、環境の保全目標を設定するとともに、その達成に向けて、長期的な公害防止の対策を示した。また、現在、最も問題となっている自動車交通公害については総合的な視野からとらえるとともに、大量廃棄が一般化した現代社会における廃棄物の適正処理に当っての方策、有限な資源・エネルギーの利用に当っての配慮、高密度都市に特有の日照障害、テレビジョン電波の受信障害等についても対策を示し、同時にこれらの環境汚染に伴う人の健康被害を未然に防止するための環境保健対策を示した。

さらに、自然環境の保全に関しては、自然の循環サイクルが環境を浄化する作用や、人間が自然から受ける諸々の恩恵に着目し、適切な保全に当っての方策を示した。

また、歴史的文化的環境の保全については、歴史的文化的環境が人間にもたらすゆとりとくつろぎ、うるおいを将来に引き継いでいくための方策を示した。

(2) 環境の創造

環境政策に新たな視点として加わってきた快適な環境の創造について、基本的認識とその目指すべき方向を示すこととした。

一般にいわれている快適な環境に必要な4条件（快適性、安全性、健康性、利便性）において、快適性は安全性、健康性、利便性の相互のバランスの上であり、それぞれに快適性の見地から吟味を加え、調和を保つことを通して、より質の高い快適な環境の確保が可能となる。

このため、環境の保全を基礎として、その上に地域の環境が持つうるおいやゆとりといった価値、効用を十分に引き出し、高め、活用するなどの創意工夫を行い、緑が豊かで水に親しめ、歴史と文化の香りがあふれ、人工建造物にも魅力のある都市空間を目指した、快適な環境づくりを行うこととした。

(3) 環境利用の予見的総合的管理

環境の保全を図り、快適な環境を創造するため、予見的総合的な見地から環境利用を適正に行うに当って、これを円滑に推進するための方法を示し、これらをもとにした環境管理システムを確立することとした。

ア 環境影響評価

環境利用の具体化ともいえる各種開発事業の実施に当っては、当該事業が本計画に描かれた環境の枠組みに適合するものかどうか、確かめる必要があるため、当該事業が環境に及ぼす影響について環境保全上の見地から事前に調査、予測及び評価する環境影響評価の制度化を図ることとした。

イ 環境モニタリングシステム

環境をより多様な側面からの確に把握するために、新たに地球観測衛星を利用したりリモートセンシングデータの活用や、動物、植物など指標生物を用いる生物学的測定法の導入を図り、環境汚染の広域監視並びに環境汚染の生態学的な影響の把握を可能とするとともに、発生源、環境質、影響についての総合的な環境モニタリングシステムを整備・充実することとした。

ウ 環境情報システム

地域環境を長期的に良好な状態で保持し、質的に高めてゆくためには、環境の現況に関する正しい認識と問題点の把握、将来予測を踏まえた施策方向の確認、施策効果の予測などの判断材料をもとにした合理的な政策決定とその実行が必要である。こうした要請に応えるため、地域環境に関する諸情報を体系的に蓄積整備し、現状を解析したり、将来予測を的確に行えるよう環境情報システムを確立することとした。

さらに、土地利用の適正化、府民と事業者とを合わせた都市居住者の環境利用のルールを提案しているほか、府民の理解と協力の上に立った環境対策を推進するため、あらゆる機会をとらえ、行政から府民へ情報を提供し、また、府民の持つ情報を施策に生かすための、府民から行政へのアプローチ方策をも組み合わせ、府民参加による幅の広い方策の展開を行っていくこととした。

第2 公害防止計画の策定

1 計画策定の趣旨

公害防止計画は、公害対策基本法第19条に基づき、現に公害が著しい地域又は人口及び産業の急速な集中等により公害が著しくなるおそれがある地域について公害の防止に関する諸施策を総合的、計画的に講ずることによって公害の防止を図ることを目的としており、内閣総理大臣が計画策定の基本方針を示し、これに基づき関係都道府県知事が策定するものである。

大阪地域においては、昭和47年12月に昭和47年度を初年度とする昭和56年度までの10年間の大阪地域公害防止計画を策定し、実施してきたが、地域の社会的、経済的諸

条件の大幅な変化により、昭和53年3月に当初計画の内容を再検討し、昭和52年度から昭和56年度までの5カ年計画として再策定し、実施してきたところである。

この間、府並びに府下市町村等が一体となり企業の理解と協力を得ながら順次、具体的施策を実施してきた結果、一部の物質に改善の傾向が見られるようになったものの、自動車等移動発生源による騒音、窒素酸化物による大気汚染、一部河川や大阪湾の水質汚濁などなお解決すべき多くの課題が残されている。

このような状況の中で、昭和57年9月3日に内閣総理大臣が基本方針を示して行った策定の指示に基づき、大阪地域公害防止計画を策定し、昭和58年3月15日に同大臣の承認を得たところである。

2 計画の概要

(1) 地域の範囲

大阪府における対象地域は、豊能郡能勢町及び南河内郡千早赤阪村を除く府下全域である。

(2) 計画の実施期間

昭和57年度から昭和61年度までの5年間である。

(3) 計画の目標

公害対策基本法第7条第1項に定める公害のうち、土壌汚染を除く、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭及び地盤沈下について目標を設定し、昭和61年度を目途に達成維持されるよう努めることとしている。

なお、目標は、環境基準の設定されているものについては、環境基準を採用している。

(4) 公害の防止に関する施策

本計画では、事業者は、大気汚染、水質汚濁等の防止のための措置を講ずることとしており、また、地方公共団体等は、発生源等に対する各種規制、環境影響評価、立地指導、土地利用の適正化、中小企業対策等の施策を講ずるとともに、次のような公共事業を推進することとしている。

ア 公害対策事業（公害の防止を主目的とする事業）

下水道の整備、緩衝緑地等の設置、廃棄物処理施設の設置、学校等環境整備、河川・港湾しゅんせつ、監視測定体制の整備等の事業

イ 公害関連事業（公害の防止に資する事業）

公園緑地等の整備、交通対策、地盤沈下関連対策等の事業

(5) 経費の概要

公害の防止に関する施策を実施するために、計画期間内に必要とする経費の見込額は、事業者が講ずる措置については963億円、地方公共団体等が講ずる施策については、公害対策事業について8,934億円、公害関連事業について5,381億円、合計15,278億円である。

なお、この計画に基づいて実施する公害防止対策事業に係る費用については、「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」の適用を受け、計画事業が円滑に推進されることが期待される。

第2節 環境影響評価の制度化等

近年、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある各種開発事業について、環境汚染の未然防止を図るため、当該事業が環境に及ぼす影響を事前に調査、予測及び評価する環境影響評価の必要性が重要視され、その制度の確立が強く望まれている。

国においては、昭和47年6月に、「各種公共事業に係る環境保全対策について」閣議了解された後、「港湾法」、「公有水面埋立法」等の個別法や行政指導に基づいて、大規模な公共事業について環境影響評価が実施されている。一方、その法制度化についても、昭和54年4月の中央公害対策審議会の答申を受けて、昭和56年4月に法律案が第94回国会に提出され、現在継続審議となっている。

また、地方公共団体においても制度化について独自に検討されており、昭和57年度末には、25の公共団体が条例、要綱等により、環境影響評価を制度化している。

本府においても、これまで多奈川第二発電所の建設、二色の浜環境整備事業、堺泉北港、阪南港の港湾計画等において環境影響評価を実施するとともに、阪神高速道路大阪池田線の延伸事業、同大阪湾岸線の延伸事業、名神高速道路の拡幅事業等についても環境影響評価の指導・助言を行ってきたところである。

また、関西国際空港については、地元協議に備え、府としても独自にデータの収集、整理を行い、環境影響評価案を検討する場合の指針として、昭和56年4月に「関西国際空港計画に係る環境影響評価案の検討方針」を作成した。昭和56年5月には運輸省から関西国際空港計画に関して意見の交換を行いたい旨の申入れがあり、環境影響評価案、空港計画案、地域整備の考え方のいわゆる三点セット資料が提示された。府においては、独自の資料をもとに学識者の意見を聴きつつ、環境影響評価案の検討を行い、昭和56年12月にその状況を取りまとめ、「運輸省の環境影響評価案は、おおむね妥当である」として公表した。

このような経験を踏まえながら、本府における統一的な環境影響評価の制度の確立が必要であるとの認識から、昭和54年度から環境影響評価に必要な公害事象に係るデータの収集・解析、予測方法の開発及び府域の環境の将来予測を行うなど技術面の検討を進めるとともに、制度のあり方についても基本的な調査検討を進め、昭和56年9月には、大阪府公害対策審議会に対し、「環境影響評価制度のあり方について」諮問した。審議会ではその後、専門委員会（環境影響評価分科会）に付託され、11回に及ぶ審議の上、昭和58年1月31日、同審議会から答申が出された。

本府においては、この答申に基づいて、早期に制度化を図るべく鋭意作業を進めているが、今後ともさらに、本制度の実施体制の整備充実、今後の社会情勢の変化、科学技術の進展に対応した科学的知見の集積、総合的な環境影響評価手法の整備、開発に努めていくこととしている。

なお、答申の主な内容は、次のとおりである。

制度の形式 条例によるべきであるという見解もあったが、現段階における環境影響評価制度の技術的手法等について、今後一層の充実と体系的な整備を図らなければならないこと、また、国の法案が審議中であることから、当面弾力的に対処する必要があることを考慮し、要綱で進めていくことが妥当であるとしている。

対象事業 府域の特性を考え、法案の対象事業以外にも、発電所の建設、工場・事業場の建設、廃棄物処理施設の建設、下水道終末処理場の建設、土石又は砂利採取などが加えられている。

対象とする環境の範囲 府域の環境の現状とその将来を考えると、公害対策基本法に定める公害のほか、日照障害、電波障害等の生活環境、動物・植物等の自然環境、文化財等の歴史的文化的環境も含めた幅広い環境をとらえるべきであるとしている。

住民参加 この制度の基本的な要素とし、事業実施により環境への影響が及ぶ地域に居住する関係地域住民はもちろん、関係地域住民以外でも環境保全上からの意見を有する人は、知事に対して意見を述べるができることとしている。

その他 知事は審査意見書の作成にあたり、客観的、科学的かつ公正な判断を行えるよう、専門的な知識を有する学識経験者で構成する環境影響評価審査会（仮称）を設置し、意見を求めることとしていること、本制度を円滑にすすめるため、府の持っている環境に関する情報の積極的な提供、公開等についても言及されている。

第3節 環境情報システム等の整備

今日の環境行政は、健康で人間性豊かな環境の実現に向けて、環境汚染の防除、快適環境の創造、環境利用の予見的総合的管理といった環境政策を推進していかなければならない。とりわけ、環境汚染の状況や自然環境の状態、汚染が人の健康に及ぼす影響といった環境情報についての的確に把握し、それぞれの地域の持つ特性を十分認識し、地域住民の理解と積極的な参加を得て環境利用の調整を図り、人間と環境とのより望ましいかかわり合いを実現していくことが重要である。

また、環境影響評価をより有効に行い、環境利用の適正な管理を図るためには、環境の現況に関する情報のみならず、環境に関連した幅広い情報を体系的に収集、整理し、現況解析や将来予測等の基礎資料として活用できるようにしなければならない。

このように、環境に関する情報は、環境管理を合理的、科学的にすすめ、環境影響評価を効果的に運用していくために極めて重要な意味をもっている。

1 環境モニタリングシステム

環境モニタリングシステムは、大気、水質、騒音・振動等の環境汚染にかかる発生源、環境質、影響についての現況の監視・測定とともに、測定結果や自然的、社会的、経済的諸情報の収集を一元的に体系化したものである。

本システムから得られる環境の現況に関する発生源、環境質、影響の諸情報は、環境汚染や自然破壊を早期に発見し、適切な対策に結びつけるとともに、それらが発生する可能性を予測し、事前に防止するうえで必要不可欠である。

なお、これらの環境情報は環境情報システムに蓄積され、現況解析や将来予測等の基礎資料として幅広く活用されるものである。

したがって、大阪府においては、現実の環境行政におけるモニタリング結果の活用、環境情報の管理及び利用のしやすさ等を考慮し、大気、水質、騒音・振動等の環境汚染事象と健康影響、自然環境及び府民意識、苦情等の対象別にその状況を把握するとともに、理化学的手法、生物学的手法、リモートセンシング、アンケート等の手法を駆使した環境モニタリングを体系的に整備している。

特に、地球観測衛星の探査によるリモートセンシングデータは、林業、水産、鉱物などの資源探査などに広く利用され、環境行政にも有効な活用が期待されている。大阪府では、科学技術庁より、委託研究として、建設省国土地理院と共同でこれらデータを用いて、府下の土地利用状況の把握を行い、この結果の環境行政への利活用につ

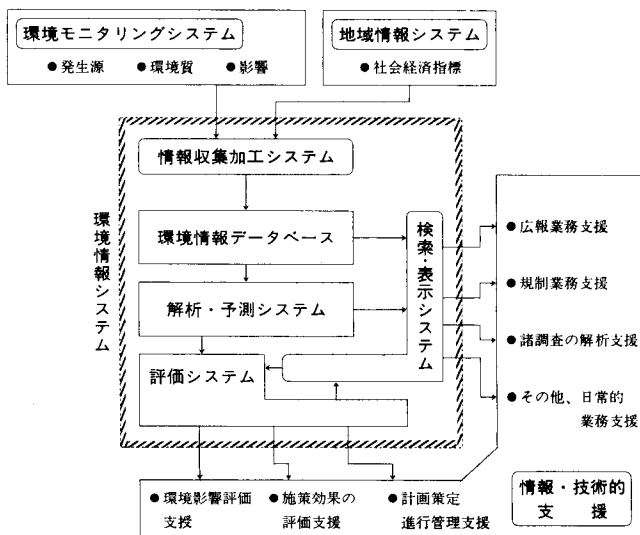
いて検討した。

また、地球観測衛星により得られたデータと大阪湾の水質の実測データと比較検討を行うなど、活用にむけての必要な調査を行っている。

2 環境情報システム

環境情報システムは、環境モニタリングシステムなどにより集められた情報を体系化して解析したり、将来の状況について予測したり、その情報を用いて環境を総合的に評価するシステムであり、その概念は図2-1-2のとおりである。

図2-1-2 環境情報システムの概念図



環境情報システムは、変化してゆく地域環境を長期的に良好な状態で保持し、質的に高めていくために、環境の現況に関する正しい認識と問題点の把握、将来予測を踏まえた施策の策定支援、施策効果の予測などの判断材料を提供し、その合理的な政策決定と実行を可能とする。

このため大阪府においては、従来から、公害監視センターに設置した電子計算機を核として、環境汚染情報の処理等を行ってきたが、これらの情報・技術的支援をより一層効率的に行うために、新たに「環境情報システム」として以下の事項に重点をおいてその整備を図る必要がある。

(1) 地域環境及び環境関連情報を体系的に収集する環境情報データベース機能を拡充

整備する。

- (2) 地域環境の現況や将来予測に関する統計解析、シミュレーション等を可能にする解析・予測機能を拡充整備する。
- (3) 地域環境の総合的評価、代替案評価、環境関連施策の選択評価などを支援する評価システムの開発整備を行う。

昭和57年度においては、環境情報システムとしての整備をはかるため、電子計算機の能力を向上させるとともに、以下の業務を行った。

- (1) 府及び市町村で得られた測定データについては、観測システムを用いて、年報、月報の作成等、各種応用解析を行った。
- (2) 工場・事業場データベースシステムについては、法及び府公害防止条例に基づく府下工場、事業場に関する届出内容等の登録を引き続き行い、発生源規制業務、各種計画策定の支援を行った。
- (3) オンライン端末を利用して、対話型処理方式及びリモートバッチ処理方式による解析を行った。
- (4) 各種計画策定や、環境影響評価などに必要な地域情報の処理を行うため、メッシュデータ表示システムの開発を行った。
- (5) 地域環境の総合評価、代替案評価、環境関連施策の選択評価などを行う評価システムの一環として、環境総合評価指標の検討を行った。

第4節 土地利用の適正化

環境問題の抜本的な解決を図っていくためには、環境保全の各種施策を一層推進するとともに、土地利用の観点から環境の改善を着実に推進していくことが基本となる。

土地利用にあたっては、環境の保全に十分留意することが長期的にみて地域社会の活力を導き出すものであるとの強い認識に立ち、法制度の活用を図るほか、多角的な適正化を推進して行かなければならない。

1 大阪府国土利用計画の策定

本府においては、国土の総合的かつ計画的な利用を図ることを目的とした、国土利用計画法（昭和49年法律第98号）第7条に基づき、大阪府国土利用計画を昭和58年3月17日決定した。

本計画は、土地資源の有限性を踏まえ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ府域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と地域の特性に応じた均衡ある発展を図ることを基本理念として、①土地利用の基本構想、②土地の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標（表2-1-1）及びその地域別の概要、③②に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要を定めている。

表2-1-1 土地の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

	昭和55年 (ha)	昭和65年 (ha)	構成比		65/55
			55(%)	65(%)	
農用地	21,900	17,580	11.7	9.4	80
農地	21,890	17,570	11.7	9.4	80
採草放牧地	10	10	0	0	100
森林	58,830	57,100	31.6	30.4	97
原野	160	150	0.1	0.1	94
水面・河川・水路	8,160	8,480	4.4	4.5	104
道路	13,360	15,100	7.2	8.0	113
宅地	46,150	52,060	24.7	27.8	113
住宅地	33,240	38,190	17.8	20.4	115
工場用地	7,840	8,230	4.2	4.4	105
事務所・店舗等の宅地	5,070	5,640	2.7	3.0	111
その他	37,860	37,130	20.3	19.8	98
合計	186,420	187,600	100.0	100.0	101
市街地	80,570	92,300	43.2	49.2	115

2 工場の適正配置及び集団化の促進

産業公害の抜本的解決のためには、工場立地の適正化を図る必要がある。特に、市街地における工場と住宅との無秩序な混在は、騒音・振動を始め各種の公害事象を深刻化させることとなり、種々の弊害により都市の住みにくさの要因をなしている。

府では、それらの問題を解決し、併せて中小企業の振興に資するため、工場の適正配置及び集団化を促進しており、昭和57年度においては、公害防止事業団及び財団法人大阪府中小企業団地開発協会による大阪市、東大阪市、富田林市における中小企業団地造成事業を促進した（詳細は第12章第2節「工場の適正配置及び集団化の促進」参照）。

3 二色の浜環境整備事業の推進

本事業は、二色の浜海水浴場の環境保全及び大阪湾等の水質汚濁防止並びに貝塚市周辺地域における土地利用の適正化、都市機能の整備及び生活環境の改善を目的とするもので、現に悪化した環境を改善し、あるいは進行しつつある環境汚染を防止するとともに、積極的に地域の環境整備を図ろうとする性格を持つものである。事業の内容としては、内陸部の工場の移転・集約化の促進、下水道、港湾及び道路の整備、移転工場の従業者等のための住宅の供給、海浜性レクリエーションゾーンの創出などの各種施策を有機的に組み合わせた総合的な環境整備事業となっており、工場移転用地、流域下水道処理場用地等必要な用地は、貝塚市協の浜地先海面の埋立てにより造成することとし、昭和53年度に現地着工した。

昭和57年度においては、50億5,779万円の事業費で、護岸工事を引き続き実施するとともに、埋立工事に着手した。

第5節 快適環境の創造

近年の生活水準の向上、余暇時間の増大、あるいは定住化傾向等を背景として、府民の意識は、環境汚染の防除、自然環境の保全はもちろんのこと、それらを踏まえてより質の高い環境を強く求めるようになってきている。これらの要求に 대응していくためには、緑や水辺など自然の持つ潤いを取り入れ、時間の連続性を与えてくれる歴史的環境を生かし、のびのびと歩き、憩うことのできるヒューマンスケールを備えた歩道や広場を整備するなど、いわゆる「うるおいやゆとり」を感じることできる快適な環境づくりを積極的に推進していかなければならない。

このように、今後は、今までの環境対策で積み重ねてきた科学的知見や経験を十分活用し、環境保全に不断の努力を重ねていくとともに、その上に、うるおいやゆとりといった環境のもつ価値を引き出し、効用を高めながら快適な環境づくりを展開し、大阪の環境を誰もがいつまでもそこに住み続けたいと思うようなトータルとしてよりよい快適なものにしていく必要がある。

第1 快適な環境づくりの推進

大阪の環境をみると、産業化と都市化が急激に進行する過程で機能性や効率性といった利便性は高められてきた反面、緑や水辺などの自然環境や周辺の環境と調和のとれた町づくりがややもすれば軽視されがちであったといえる。

人口や経済の動向等の社会経済の基本的な指標が、激動の時代からようやく安定の時代に入り、定住化時代を迎えたいま、新しい発想のもとに、人間性豊かな環境の創造に向けて積極的に取り組んでいかなければならない。

1 環境に対する府民のニーズ

府民の環境に対するニーズは、より質の高い環境へと向かっている。昭和57年1月～2月に実施した「快適環境世論調査(2,000名無作為抽出)」の結果からは、そのことがよく反映されている。生活環境全般について、満足層は45.8%と不満足層の31.4%を上まわっている。そして、一般的に快適で住みよい環境に必要な条件とされている安全性、保健性、便利さ、快適さに対する満足度では、「便利さ」への満足層が49%と一番高く、次いで「快適さ」(34.4%)、「保健性」(31.6%)、「安全性」(30.0%)と続いている。しかし、満足度の平均得点でみると、「便利さ」(3.35)、「安全性」(3.02)、「保健性」(2.93)、「快適さ」(2.90)の順で「快適さ」に対する満足度が最も低い結果になっている(図2-1-3~4)。

図2-1-3 住まいの周辺の生活環境に対する満足度

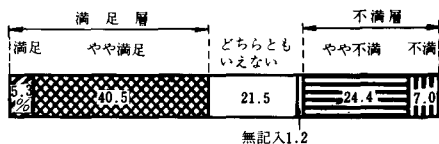
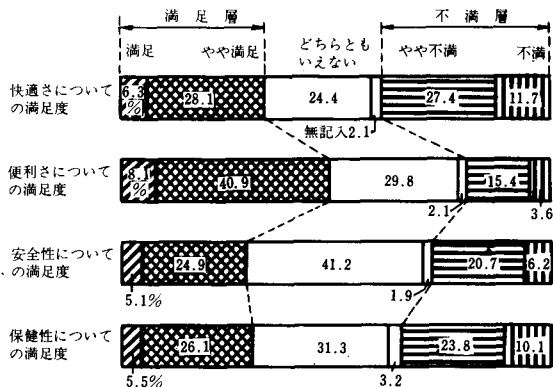


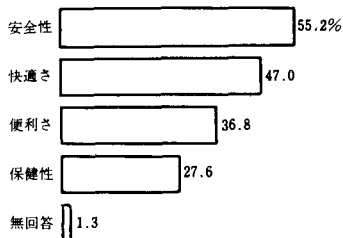
図2-1-4 住みよい環境に必要な条件の満足度



(注) 平均得点: 「満足」に+5点、「やや満足」に+4点、「どちらともいえない」に+3点、「やや不満」に+2点、「不満」に+1点と、便宜的に得点を課し、合計得点を回答者数で除し、満足の度合を示したもの。

さらに、今の生活にとって重要なものとの問いに対しては(2つ選択)、まず第一に「安全性」で55.2%と半数を上回っており、次いで「快適さ」が47.0%と半数近くを占め、次に「便利さ」(36.8%)、「保健性」(27.6%)と続いている(図2-1-5)。

図2-1-5 生活にとって重要なもの



このように、全般的にみると、人の生命そのものに関わる「安全性」が当然ながら最も重要なものとされているが、それとともに日常生活に「快適さ」を求める府民ニーズが極めて高いことがうかがえる。

2 快適環境づくりの基本的方向

第1節にも述べたように、大阪府環境総合計画では、新たな環境政策の展開として、快適な環境づくりを環境保全とともに環境対策の大きな柱とし、その推進を図ること

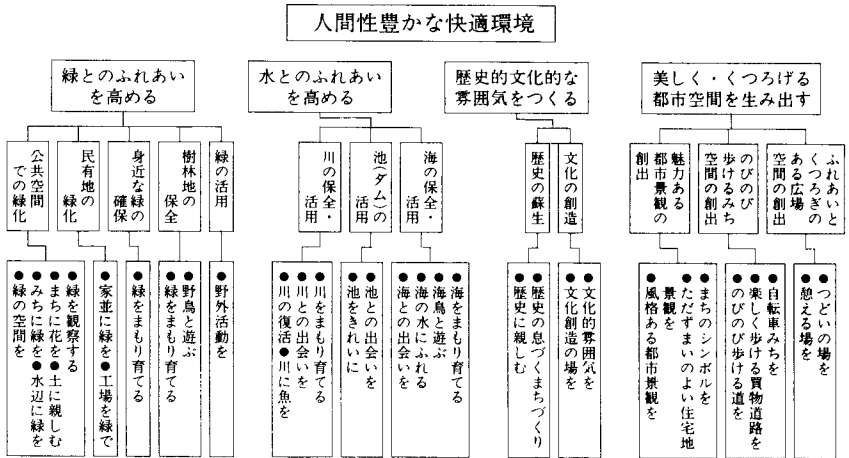
としている。ところで、環境政策の中で、快適環境が注目された直接の契機となったのは、昭和52年に報告された OECD（経済協力開発機構）の日本の環境政策レビューにおいて、「日本は、数多くの公害防除の戦闘をかちとったが、環境の質を高めるための戦争ではまだ勝利を収めていない」と環境の質的向上の重要性が指摘されたことによる。ヨーロッパでは早くから都市づくりにアメニティへの配慮がなされてきた。アメニティ（Amenity）という英語は、通常「快適さ」あるいは「感じよさ」と訳されるが、場所、建物、気候などの感じ良さや人の性格、習慣、行為等が気持ちの良いものであることを表すだけでなく、美しい風景も指すことがあり、極めて広い概念として用いられている。しかしながら、日本では「快適環境」という言葉が極めて主観的なものとして用いられ、その考え方が必ずしも都市づくりに定着しているとはいえない。

大阪府環境総合計画では、快適で住み良い環境に必要な条件として、安全性、健康性、利便性、そして快適性をあげているが、この中で快適性は、安全性、健康性、利便性を基礎としながら各々の水準の相互バランスの上に立って求められるものとしている。そして、安全性、健康性、利便性の三つの条件を満たすべき方途を求めるにつき、常に快適性の見地から吟味を加えることにより、質の高い環境の確保が可能となるものとしている。

また、快適な環境づくりにあたっての基本的な認識として、人間は、①緑や水といった自然とふれあうことにより生活にうるおいやすらぎを覚え、②歴史的文化的な雰囲気や香りにふれることにより生活が一層奥深く心豊かなものになり、③人生の大半を過ごす場としての都市が生き生きとした活動の場であるとともに、憩える空間や美しい景観を備えた人間性豊かな場であることを望むものとしている。このような人間にとって多様な価値や効用を与えてくれる環境、すなわち、豊かな自然、歴史的文化的雰囲気や香り、魅力にあふれた都市空間のそれぞれを、地域の特性に応じてうまく織りなすことにより、真に調和のとれた生き生きとした快適な環境が生まれるものとしている。

以上の認識の下に、快適な環境づくりの基本的な方向としては、①自然とのふれあいの場を求めて、②歴史的文化的雰囲気の中で、③魅力ある都市空間をめざしての3つに要約している。そして、それぞれの方向に基づき、各種の快適な環境づくりの施策を推進することとしており、それらをまとめれば図2-1-6に示すとおりである。

図 2-1-6 各種の快適環境づくりの体系図



さらに、快適な環境づくりの推進にあたっては、地域の自然的、都市的環境のもつ特性や機能などを十分熟知している地域住民の深い理解と創意工夫に支えられた積極的な参加や活動を基軸としてすすめることが重要であるとしている。快適な環境づくりへの府民参加について先に述べた世論調査の結果からみると、緑化、街なみの美観など何らかの形で参加意向を示しており、「参加できない、したくない」とするのは、10.2%にすぎない。また、植樹を例にとりて参加意向を聞いているが、「行政がやるべきだ」とするのは、11.1%にすぎず、場所・樹木の選定、植樹、維持管理のいずれかに参加意向を示している人が78.1%と多数を占めている。このような快適な環境づくりへの府民の参加意欲の高まりに応えるため、地域の環境のもつ特性を生かしつつ、地域住民の中から盛り上がってくる熱意とコンセンサスを基盤に快適な環境づくりをすすめることが重要である。

今後は、大阪府環境総合計画のもとに、21世紀へ向けて環境の保全を基礎にすえながら、効率性、機能性の上に従来にもまして人間性を基調とし、地域の特性に配慮した快適性という新たな評価軸を加え、府民が郷土として誇りと愛着をもち、内外の人々が魅力を感じる人間性豊かな都市大阪を創造していかなければならない。

第2 高まる快適環境づくりの動き

快適な環境づくりは、定住傾向の強まり、所得水準の向上、自由時間の増大などを背景とした、人々の生活の質向上への要求であり、それだけに、その要求は地域を越

えたものである。府域においても、より質の高い環境を求めて、行政における取り組みはもちろん、地域住民による主体的な取り組みが各地で始まっており、種々の形で努力と工夫が重ねられている。

1 自然とのふれあいの場を求めて

(1) 緑とのふれあいの場の創造

府域の緑被地は、そのほとんどが周辺三山地に偏在しており、市街地の緑は乏しい状況にある。緑は、大気浄化、気象緩和、災害の防止等の機能をもっているのみならず、景観の維持・形成にも欠かすことのできない役割を果たすものであり、また、人間と自然とのふれあいの場としても不可欠なものである。急速な都市化の過程で都市とその周辺から失われた緑を回復し、緑を求める都市住民の要求に応え、緑豊かな大阪に向けて積極的に努力していく必要がある。

従来から、公園、緑地や街路樹等の整備が進められているが、緑を求める府民のニーズを必ずしも満足するものとなっていない。府においては、昭和52年に市街地の緑被率を現在の3倍(15%)に引き上げることなどを内容とする緑化推進構想を策定し、その実現に向けて各種の施策を実施している。市街地の緑化を進める上で施設緑化の推進は重要な課題であり、昭和52年から府の公共施設の緑化に努めているが、敷地の制約等から依然として緑化が不十分な実情にある。このため、昭和57年度には、泉北府民センターにおいてコンクリートやアスファルト等をはがして植栽するなど緑化モデル事業を行っている。また、昭和58年4月には、緑の森づくりや目抜き通りでの並木づくりなど緑の拠点づくりを助成するために、10億円の積み立てを目標とする「緑化基金」を新しく設け、緑豊かなうらおいのある町づくりに取り組んでいくこととしている。また、昭和56年10月には、府営大泉緑地において、植物の栽培技術を普及し、植物の愛好家を増やすことを目的に、「花と緑の相談所」を開設し、他の府営公園でも順次開設の予定である。さらに、昭和58年4月には、緑化に関する総合的な相談、指導等のセンター的機能を果たす「府立緑化センター」をオープンしている。



花と緑の相談所(大泉緑地) (堺市)

市町村においては、例えば吹田市では、万博公園に向けて市の境界から5つのルートを設け、公園、緑地、神社、寺、文化施設などを緑道で結ぶ「緑のネットワーク計画」が昭和57年度から推進されている。また、守口市では、昭和54年制定のみどりの環境をつくる条例（昭和54年4月1日守口市条例第28号）に基づき、市民が共同で樹木等を植栽し、育てることを協約した場合に、その地域をみどり推進地区として指定（現在長池町指定）し、市民参加による緑化を推進している。



緑のネットワーク（吹田市）

表通りを装飾する家の顔ともいえる塀を生垣につくりかえることは、住民自身の手で都市緑化に協力できる方法である。府下では、東大阪市、泉大津市などで生垣整備に対し補助がなされており、高槻市、豊中市でも昭和58年4月に補助制度がつくられ、住民による積極的な都市緑化への参加協力を呼びかけている。さらに、工場緑化も環境保全や防災という枠を越え積極的に行われており、例えば新日鉄堺工場では、郷土の自然植生として減少しているシイやカシなどの照葉樹林を育て、こんもりとした緑に囲まれた工場の様相を呈している。このように、ドングリから照葉樹林を育て、森づくりをすすめる試みは、関西電力多奈川第二発電所などでも行われている。

(2) 水とのふれあいの場の創造

従来から水は、治水や利水といった面から重視されてきたが、それにとどまらず都市における貴重なオープンスペースとして、また、人間と自然のふれあう憩いの場として、さらに、景観の維持、形成にとっても重要な要素である。このような水のもつ多様な機能を十分生かしながら、「水の都」として栄えた実績を踏まえ、水を生かした町づくりをすすめていく必要がある。



新日鉄堺製鉄所の環境保全林（堺市）

都市の中小河川の多くが、人々の生活との関わりが薄くなるに従って、放水路や下水道と化し、あるいは廃川とされてきた。このような状況の中で、大阪市の平野区においては、流量が減り都市下水道化した今川を水と親しめる場として再生するため、昭和56年に、下水道の三次処理水を利用し、清流の流れるせせらぎ川を300mにわたり完成させ、特に子供たちにとって、水とのふれあいの場所を生み出している。この試みは、同じ市内の駒川でも実施され、さらに、十三間川においても高速道路下という悪条件にあるものの、枯渇した川に大和川から導水し、上流部に岩や石を配し、溪流と遊歩道を整備している（昭和58年7月供用開始）。また、岸和田市では、毎年雨期になると浸水をくりかえしている古城川で埋設跡地としてこれにかわる川を設置し、欄干橋を復元し、遊歩道を整備するなどの事業が昭和56年度から3ヶ年計画で進められている。



今川せせらぎ川（大阪市平野区）



安威川河川環境広場（茨木市）

大阪の母なる川である淀川では、都市の身近かで、自然の残るオープンスペースとして河川敷公園の整備がすすめられている。同じく、府では、大和川の支流である石川において、河川敷の整備をすすめており、茨木市の安威川でも昭和57年度から3ヶ年計画で市民の憩う河川環境広場の整備をすすめている。

大阪の自然海岸は、3.6km（海岸線総延



淡輪海水浴場（岬町）

長の約2%)しか残されておらず、都市化の著しい大阪においては、この残された海岸は、自然とふれあうことのできる貴重な場所となっている。海岸を人が身近かに水とふれあう場とするため、岬町の淡輪海岸においては、海岸の侵食の激しい海辺に大量の砂をまいて、人工なぎさを昭和57年7月に一部(400m)完成させ、シーズン中に家族づれや若者たちで大いににぎわっている。この人工なぎさは、さらに拡大し、昭和65年度までに総延長2kmを造成する計画である。また、大阪市の南港では、海水を浄化した人工海水浴場が昭和55年から開設されており、護岸前には魚つり園も設けられている。

府下に数多く点在するため池は、都市化の進展により本来の農業用水等としての機能を失い、徐々に埋め立てられ、あるいは悪臭を放ち、ゴミ捨て場と化しているところも見られる。このような中で、かつて池の水辺にあった安らぎや潤いの価値が見直され、これを復活させる例がみられる。服部緑地、大泉緑地などの府営公園では、池と一体となった公園化をすすめている。市町村では、例えば美原町の舟渡池においては、池を核とした散策の場や子供の遊べる場を設けている。

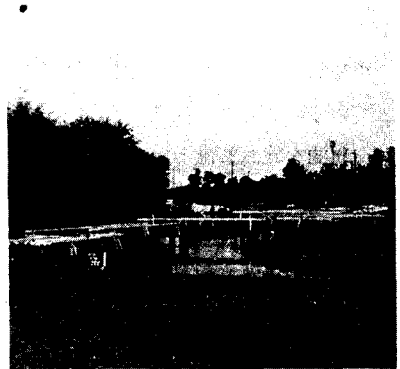
2 歴史的文化的雰囲気の中で

人々が地域社会に誇りと愛着を感じ、定住指向を高めていくために欠かせない要素のひとつとして、各地域が歴史的遺産や独自の文化的な香りを有していることがあげられる。

大阪は、仁徳天皇以来といってもよい長い歴史を持ち、府域には、誇るべき歴史的遺産が数多く点在しており、また、庶民が独自の文化を育ててきた歴史を有している。

地域の顔ともなる歴史的遺産を、現代の町づくりに生かすとともに、新しい文化を生み出す諸条件の整備に努めていく必要がある。

歴史的遺産を生かすことでは、その典型的な例として公園化した大阪城公園があげられ、先述の世論調査でも、快適環境の場所としてNo.1とされている。最近では、「適塾」を修復し、付近と一体に公園化した適塾史跡公園の例もみられる。また、高槻市では、市内に散在する歴史民俗に関する資料を収集保存し、展示公開するため、市指



舟渡池公園(美原町)

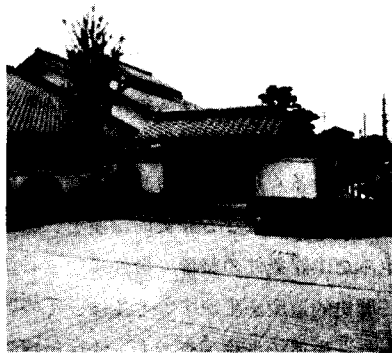
定有形文化財の旧住宅を移築復元して展示館とした市立歴史民俗資料館が城跡公園内に昭和57年7月開館されている。また、市民が身近かな歴史的遺産を知る機会を増やすために、寺、神社、史跡などをつたい石で結び案内板を設置するなどの「歴史の散歩道」が、大阪市の上町台地や平野郷などで整備されているのをはじめ、交野市、八尾市でも同じような試みを実施されている。



歴史の散歩道（上町台地コース）（大阪市）

なお、ユニークな例として、柏原青年会議所が、昭和57年7月に、昔、了意川を河内木綿や米などを積んで行きかっていた「柏原船」を再現させ、長瀬川に浮かべ、人と川のつながりについて考える活動を行っているのがあげられる。

文化的な施設整備としては、民間からの寄贈を多いに活用した典型的な例として、東洋陶磁の宝庫として有名な安宅コレクションの寄贈を住友グループ21社から受けたのを記念して建設された大阪市の東洋陶磁美術館と、地元綿紡織業者が三代にわたり蒐集した美術品と数寄屋風美術館の寄贈を受け展示している和泉市の久保惣記念美術館があげられ、いずれも昭和57年秋にオープンされている。これらは、建物のデザイン、色彩等にも様々に創意工夫され、周辺の環境とも調和し、都市景観の向上にも寄与している。また、日本一というクラシック専用のザ・シンフォニーホールが民間の施設として昭和57年10月に開設されている。



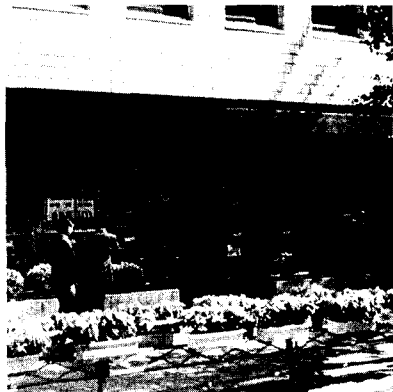
和泉市久保惣記念美術館（和泉市）

また、文化活動を高めることについては、ソフト面からも、創意工夫がなされている。府においては、文化創造活動の核として府立文化情報センターを昭和56年にオープンし、この施設を利用して、適塾等の伝統を今日に生かしたユニークな学

習・文化創造の場である「なにわ塾」の開催も行っている。また、優れた芸術の観賞機会の拡大を図るため、府民劇場等も開催しており、市町村でも、地域の伝統文化を踏まえた市民文化講座等の運営がなされている。



府立文化情報センター（大阪市）



御堂筋ギャラリー（大阪市）

さらに、通りのショーウィンドーなどを一定期間借り切り、日曜画家やプロの画家の油絵を展示し、市民に絵を観賞しながらそぞろ歩きを楽しんでもらう「御堂筋ギャラリー」の開設も昭和54年から実施されている。

3 魅力ある都市空間をめざして

都市環境は、主に建築物、道路等の人工的建造物から構成されており、それらによって形成される景観や空間的ゆとりは、快適な環境を創造していくための重要な要素である。

これらの人工的建造物の配置やデザインに創意工夫を加えながら、魅力ある都市景観を形成するとともに、遊び、憩い、語らうまちとするため、みちや広場の機能を見直し、のびのび歩けるみち、憩える広場としての空間を確保していく必要がある。

(1) 魅力ある都市景観の創造

都市の景観として最も大きなイメージを与え、個性を醸し出すものとしてメインストリートがあげられる。大阪市では、都心の主要道路の9路線のうち、なにわ筋、国道2号線、堺筋を、建築美観誘導地区として指定し、過小敷地の共同化、配置計画、建築形態等について基準を設定し、美観形成の誘導を図る制度を、昭和56年度から実施している。それとともに、堺筋、四ツ橋筋などでは、歩道の拡幅や植樹、電柱や標識の整理などにより、プロムナードの整備がすすめられている。

また、地域住民の人々の自発的な申し合わせにより、建物の階数や高さを制限し日照や通風の条件を守ること、形や用途を決めて美観や環境を守ることの内容とする「建築協定」の締結件数が年度ごとに増えており、昭和57年度は、15件と過去最高であり、昭和57年度末で計51地区となっている。既成市街地の場合は、権利が複雑で住民の意見もまとまりにくいなど困難な状況があるが、茨木市の北春日丘地区にみられるように締結にこぎつけているところがある。

都市景観を良くするねらいで、「選ぶあなたが都市づくり」をキャッチフレーズに、将来のまちの景観をリードしていくような建物を一般府民から推せんを受け、表彰する「大阪都市景観建築賞」が昭和56年度から設けられており、昭和57年度には、知事賞として、堺市泉北鴨谷台三丁団地と吹田市山田西A団地が選ばれている。

街路の電柱や壁など、いたるところに張られたり、立てかけられている屋外広告物のはん乱は、美観を損うものである。

各市町村では、屋外広告物の撤去活動を行っているが、特に泉大津市では、昭和51年から町ぐるみの撤去運動をスタートさせており、今では見違えるように美しくなっている。

また、ごみのポイ捨てに悩む繁華街で、街を美しくする運動が芽をふき始めている。大阪ミナミの戎橋筋商店街の経営者らでつくっている「ミナミを美しくする会」のアキマヘンクラブの運動がその代表であろう。「宣誓書」にサインするだけで特典つきのメンバーズカードがもらえるという、街の美化と商売繁盛の一石二鳥をねらった、いかにも大阪らしいアイデアで成果をあげている。



都市景観建築賞知事賞受賞(山田西A団地)(吹田市)



不法広告物撤去によりすっきりした街並(泉大津市)

(2) 憩いとふれあいのある空間の創出

高密度な土地利用の図られている都市において、ちょっとした空間は、人にやすらぎや憩いの場を与えるものである。府では、昭和57年度、府有施設を一般府民の憩うオープンスペースとして開放するための「ポケットパーク」について調査を行い、具体的な提案がなされており、今後その計画の実現に努めていくこととしている。国鉄大阪駅前再開発では、駅前第三、第四ビルの建設により、御堂筋沿いに幅20～25m、長さ200mにのぼる広場（公開空地）が登場し、都心での貴重なオアシスが生み出されている。

オープンスペースの不足している中で、公共施設の一部を地域住民に開放するという試みがみられ、例えば府の泉大津ポンプ場や高槻ポンプ場では、一部敷地に植栽や小さな野外劇場の整備などを行っており、市町村でも豊中市の庄内下水処理場では、屋上を活用し、屋内温水プールなどのあるグリーンスポーツセンターがオープンしており、付近を散策する人々も多く、市民の憩いの場となっている。

また、過密化した都市における生活道路では、車がのさばるのではなく、人々がそこで話し、散策し、遊び、楽しめるヒューマンスケールをもった安全な歩行のことが求められている。大阪市の阿倍野区では、「ジグザグ道路」という歩行者系道路を整備している。これは、通過自動車の交通を減少させ、歩行速度を低下させるため、従来の道づくりの発想を転換し、あえて走行に不適なようにジグザグ状に設計し、のびのびと歩ける歩行空間を確保している。市内では、旭区、港区などで同じ考えのもとに道づくりが次々と実施されており、高槻市でも同じ手法により整備しており、堺市の三宝地区でも同様のコミュニティ道路の整備が計画されている。



ジグザグ道路（大阪市旭区）



自転車周遊道路（守口市）

さらに、府では、軽やかに走れる自転車道として、淀川河畔なども活用しながら、万博記念公園と中之島を結ぶ大規模な自転車周遊道路のうち、万博記念公園から守口市淀川左岸堤防まで9.4kmを昭和57年度に事業化している。