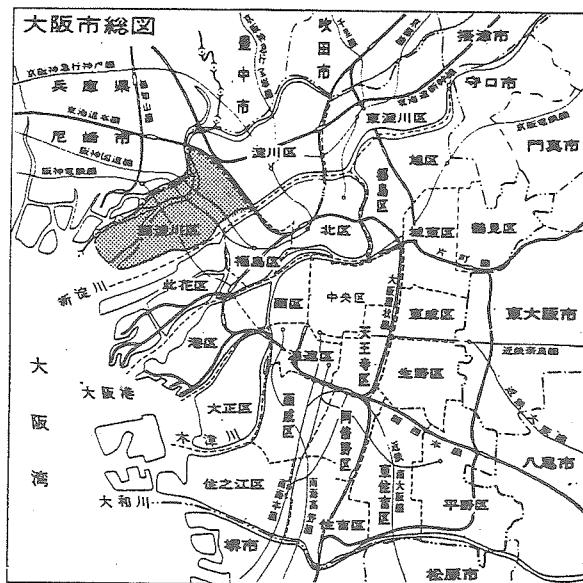


地域から
考える
これから
日本の道路



本提言は、高度経済成長期以後、
わが国の道路政策・行政の矛盾として
顕在化した西淀川地域における
道路のあり方を問うことから
出発しています。ここで問題を
問うことは、わが国の道路政策を
問い直すことです。
この西淀川をモデルとした
公害地域再生のための提言は、
道路公害に苦しんでいる
多くの地域にとって
普遍的な意味を持つものと
確信しています。





執筆者（五十音順）

- 足立 義明（西淀川公害患者と家族の会事務局長）
 遠藤 宏一（大阪市立大学商学部教授）
 奈木 宏夫（あおぞら財団研究主任）
 児山 真也（神戸商科大学助手）
 塩崎 賢明（神戸大学工学部助教授）
 須田 滋（弁護士）
 津留崎 直美（弁護士）
 西村 弘（大阪市立大学商学部助教授）
 新田 保次（大阪大学大学院工学研究科助教授）
 檜谷 美恵子（大阪市立大学生活科学部助教授）
 松本 隆之（大阪大学大学院工学研究科）
 村松 昭夫（弁護士）
 山川 元庸（弁護士）
 鎌山 善理子（あおぞら財団研究員）

序文 公害地域の再生と道路問題

公害地域の再生にとって道路交通環境改善は最重要課題

工場と道路交通による公害に苦しんできた西淀川地域の再生は、大気、水、緑、生き物など自然的環境の再生はもちろんのこと、以前にもまして活気あふれるまちにするという社会的環境の再生も必要とされます。どのようなまちが望ましいかについての検討が、公害患者とその家族を中心とした地域住民によってなされつつあります。その中で、やはり道路交通に関する問題が生命と健康に関わる緊急かつ重要な課題として浮かび上がってきました。

西淀川の大気汚染の現状

西淀川における大気汚染の現状をみると、二酸化窒素に関しては、1980年以降、決して改善されているとはいはず、ほぼ横這いの傾向を示しています。また、環境基準の上限0.06ppmを越える地域や上限すれすれの地域が多く、決して大気環境がよいとはいません。この主な原因は自動車交通によるもので、大気汚染対策は自動車交通への対応を抜きには考えられない状況にきています。

西淀川の道路現況

この地域には、主要な道路だけで、阪神高速道路池田線、同神戸線（西宮線）、同湾岸線、国道2号、同43号の5本の道路があり、一日約35万台の車が走っています。しかも大型車が極めて多いという特徴を持っています。これらの道路は、阪神地域、さらには京阪神都市圏の交通動脈としての性格をもっており、通過交通も多いのです。

地域における環境保全・創造と広域都市圏における産業活動の矛盾が、この地域における主要幹線道路において如実に現れているといってよいでしょう。

本提言の目的と意義

本提言は、高度経済成長期以後、わが国の道路政策・行政の矛盾として顕在化した西淀川地域における道路のあり方を問うことから出発しています。ここでの問題の所在を問うことは、わが国の道路政策を問い合わせることです。

道路審議会の建議にみられるように、わが国の道路政策も、今、大きく変わろうとしています。地球環境問題の克服も道路政策の課題となっています。また、社会的価値を実現するために道路を位置づけるようになっています。地域にとってどのような道路が望ましいかを各地域の実情に即して考える必要があります。

この西淀川をモデルとした公害地域再生のための提言は、単に西淀地域にとどまらず道路公害に苦しんでいる多くの地域にとって普遍的な意味を持つものと確信しています。本提言が、道路公害に苦しんでいる各地域の今後の道路のあり方を考えるにあたってお役に立てば幸いです。またわが国のこれから道路政策・行政に生かされることを期待します。

要約

1. いま道路政策が問われている

本提言は、高度経済成長以後、わが国の道路政策・行政の矛盾として顕在化した西淀川地域における道路のあり方を問うている。

先般の道路審議会建議にみられるように、わが国の道路政策もいま大きく変わろうとしている。その背景には、道路公害による被害の顕在化や地球規模での環境問題、公共事業のあり方に対する国民の厳しい世論などがある。建議では、社会的価値をモノサシとして、地域の実情に応じた道路づくりをうたっていた。今後は、各地域でどのような道路が望ましいか、具体的に考えていくことが必要とされているのである。

本提言は、これから道路づくりの方向性として、次の3つを柱に据えた。

- 1. 自動車に依存しない社会づくりに向けた計画づくり
- 2. 健康で文化的な地域づくりに寄与する道路づくり
- 3. 道路づくりにおける民主主義の拡充

2. 西淀川地域の道路環境をめぐって

(1) 地域の特徴

大阪市西淀川区（面積 14.23km²、人口約 9万人）は、阪神地域の中心に位置し、臨海部には大規模な工場群が広がり、内陸部は住宅と中小零細企業が混在する。阪神高速池田線・神戸線・湾岸線、国道2号・43号などの大型幹線道路が地域を縦断し、区内には大型貨物自動車がひしめいている。このような道路環境の下で、NO₂やSPMなどの大気汚染や騒音・振動の問題、交通事故、アメニティの欠如、コミュニティの分断など、様々な影響があらわれている。

区内には、全長 3.5km の大野川緑陰道路（歩行者・自転車専用道）がある。これは当初の大野川を埋め立てて、その上に高架高速道路を建設するという計画に対して、住民が地域環境保全の立場から反対運動を行った結果、歩行者・自転車道化された、西淀川を象徴するものである。供用開始から 30 年近くを経て、豊かな緑を形成して、市民の貴重な散策・憩いの場となっている。

（2）道路公害をめぐる住民の運動

西淀川区では、工場と道路からの大気汚染により公害病として認定された患者数は、最高時で 7,702 名を数えている。国制度による認定は 1988 年 4 月に打ち切られたが、近年は認定患者の加齢に伴い毎年全国で 80~100 人が亡くなっている。その一方で、自治体独自に実施している医療費助成制度の対象者は、年齢制限等があるものの、年々増加する一方で、大阪では国制度による認定患者数をはるかに越える新たな患者の発生をみている。

こうした中、西淀川区内の公害病認定患者とその家族は、大気汚染公害の責任をめぐる裁判を 1978 年に提訴している。1995 年 3 月には被告企業 9 社との間で和解が成立し、和解金の一部を基本財産とする（財）公害地域再生センター（あおぞら財団）が国の許可の下で設立され、地域環境の再生に向けた取り組みを進めている。1995 年 7 月 5 日の大坂地裁判決においては、国道 43 号などからの大気汚染公害と健康被害の因果関係を認め、設置管理者である国・阪神高速道路公団に対して、原告への賠償金の支払いを命じている。

（3）道路環境をめぐる区民の意識動向

このような背景を踏まえつつ、提言検討の土台とするために、西淀川区内の道路環境に関するアンケート調査を実施した（有効回収数 1189 票、有効回収率 70.4%）。

その結果、自動車交通問題として大気汚染を深刻と考えている区民の割合は高く（68.8 %）、交通サービスの改善としては「交通弱者に対する交通サービスの充実」や「歩道・自転車道の整備」「自動車交通量の抑制」を必要と考えていることがわかった。

また、西淀川地域で考えられる各種交通需要マネジメント施策に対する賛否意識では、「公共交通の利便性の向上」「自転車道や駐輪場を整備し自転車利用を促進」「車道の一部を削って自転車・歩行者道を整備」などに対する賛意が強くあらわれた。

3. 西淀川道路環境再生プランの提言

(1) プランの性格

1. 全国政策を考える素材として
2. 道路公害大気汚染地域における道路づくりのモデルとして
3. 地域討議の素材として

(2) 基本目標と方針

基本目標	道路公害対策の総合的体系の構築
基本方針	道路公害による被害者の救済 環境保全に配慮した道路整備計画 自動車交通量の削減 環境負荷の少ない交通サービスの育成・充実 道路整備における地方分権と市民参加 適正な税体系の確立
目標期間	短期目標：2005年をめど 中期目標：2010年（気候変動枠組条約の目標年度）をめど
獲得目標	沿道環境（大気質や騒音振動）と沿道整備における数値目標を設定

(3) 阪神間広域プラン

①新規自動車専用道路整備に関する基本的考え方

阪神地域における新規の自動車専用道路整備計画は、需要予測の見直し、環境制約への配慮、自動車交通適正化施策の導入などの基本方針が担保されるまで凍結すること。

②道路整備計画見直しに関する具体的な対応

凍結した計画への具体的対応は、圏域全体での交通量削減施策の実施、計画アセスメントの実施、計画見直しを含む関係住民との協議、必須計画についての環境対策の実施、「時のアセス」の実施、老朽化高架高速道路の今後のあり方についての検討などの進捗状況をふまえて具体的に対応する。

③ロードプライシングの導入

交通量管理の操作性の向上、原因者負担による社会的負担の徴収、交通施設整備財源の確保等をねらいに、短・中期的には「線的ロードプライシング」を導入し、中長期的には「面的ロードプランシング」へと展開する。

④超低床路面電車（LRT）の導入

国道2号上を走り阪神地域を結ぶ路面電車を復活し、高齢者や障害者も含めて、すべての人々のモビリティ向上に役立てる。

⑤物流対策と大型車規制

複合一貫輸送などによる長距離輸送対策、一定地域内での共同輸配送と低公害車普及などによる短距離輸送対策を推進する。

⑥道路整備計画における分権化と住民参加制度の確立

広域幹線道路に関する計画決定の分権化や住民参加を図る。大阪市の行政区制度をより地域課題に対応できる体制に改善し、住民主体の協議組織の形成を図る。

(4) 西淀川モデルの提言

①環境容量による流入規制	<ul style="list-style-type: none"> ・地域環境測定体制の拡充（大気環境等の面的な測定体制の整備） ・地域環境監査システムの確立（環境容量について合意形成と監査体制の構築） ・「パリ型規制」の導入（大気汚染レベルによる車種別流入規制等の実施）
②地域内自動車交通量抑制策	<ul style="list-style-type: none"> ・貨物自動車の通行規制（通常時および非常時における貨物自動車の通行規制） ・付属駐車場を設置しない住宅建設への誘導
③社会実験方式による環境対策モデル事業の展開	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地幹線沿道でのビオトープ実験（行政・市民連携のグラウンドワークにて） ・歌島橋交差点でのスクランブル交差点実験 ・沿道大気浄化モデルゾーン導入実験（各種大気浄化実験を集中的に導入） ・低公害車ゾーンの導入実験
④低公害車普及モデル事業	<ul style="list-style-type: none"> ・低公害車の普及推進事業（産業界との連携によるキャンペーンの展開） ・低公害車モデル地区の導入（低公害車以外の流入を規制できる体制を整備）
⑤公共交通体系の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・低公害&福祉型バスによる公共交通体系の確立 ・超低床路面電車（LRT）の導入（十三地区～御幣島～R2）
⑥緑道（歩行者・自転車道）のネットワークづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・「西淀川フィールドミュージアム事業」の推進（周遊トレインの形成） ・「Cycling for the Earth」（自転車利用促進運動）の展開 ・歩行、自転車走行環境の整備（大野川緑道の再整備、R43・R2での道路空間再配分） ・大野川緑道を基軸とした歩行者・自転車道ネットワークの形成
⑦道路構造の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・道路沿道対策の早期実施（兵庫県側で実施済の沿道対策を大阪市内でも実施）
⑧道路づくりからの“まちの顔”形成	<ul style="list-style-type: none"> ・道路沿道景観づくり条例の検討、策定（住民参加によるワークショップ等にて） ・モデル的な前庭住宅の開発（環境再生型住宅の建築推進キャンペーンの展開） ・府道大阪池田線への公害地域再生シンボルロードの導入（大和田～歌島橋間）
⑨住民協議会の設置・運営	<ul style="list-style-type: none"> ・西淀川地域の道路づくりに関する協議会の設置・運営（有志による参加の重視） ・住民による地域再生マスター・プランづくり ・住民・行政・企業が協議できるNPOづくり
⑩交通学習事業	<ul style="list-style-type: none"> ・道路づくりに関する地域懇談会やワークショップの開催 ・交通教育の見直しパイロット事業の展開
⑪環境保健対策	<ul style="list-style-type: none"> ・沿道環境健康被害要観察地区の指定（大気汚染と健康に関する学際的研究の実施） ・道路環境と健康影響に関する国際学術シンポジウムの開催

(5) 環境税の検討

自動車利用に伴う費用を政策的に引き上げ、直ちに過剰な自動車利用を抑制することを眼目として、全国レベルあるいは都道府県レベルでの環境税の導入を検討すること。税収の使途としては、一般財源としての用いて環境対策に資する方法と、環境対策や健康被害補償等に使途を限定する方法等が考えられる。

4. 提言実現のために

(1) 提言実現のタイムスパン

「できるものはできるだけ早く」を基本にしつつ、目標期間である短期（～2005年）と中期（～2010年）で項目を整理した。

(2) 提言実現のための環境づくり

- ・新設される国土交通省は、地方分権を基本に、地方の交通政策をサポートする機能を重視すること。
- ・特定財源制度は廃止し、自動車交通量の抑制や外部不経済の負担等の観点から、道路の適切な利用が可能となるロードプライシングや環境税等を検討すること。
- ・地方自治体の権限と責任の明確化を、財源の移譲とあわせて行うこと。広域的な交通問題を扱うことができる地域交通計画機関を新設すること。
- ・地域交通政策の立案への市民参加を促進するために、情報公開や各種検討組織の公開と市民参加を推進するとともに、地域NPOを育成すること。

目 次

序文 公害地域の再生と道路問題

要約

第1章 いま道路政策が問われている

1. 転換期の道路政策	14
(1) 地球規模の環境問題が道路政策に問うもの	
(2) 画期的な道路審議会建議とその試金石としての阪神地域での展開	
(3) 財政政策や公共事業のあり方においても問われる道路づくり	
(4) 地方分権や住民参加の質が問われている	
(5) 自動車排ガスをめぐる状況の変化	
2. これからの中道づくりの方向性	25
(1) 自動車に依存しない社会づくりに向けた計画づくり	
(2) 健康で文化的な地域づくりに寄与する道路づくり	
(3) 道路づくりにおける民主主義の拡充	

第2章 西淀川地域 —「道路環境」をめぐって—

1. 地域の特性；道路のまち「西淀川」	30
(1) 高速道路、国道など大型幹線道路が集中	
(2) 区内の交通量、大型車両	
(3) 大型交差点—大和田西、歌島橋—	
(4) 自転車、歩行者の環境	
(5) 改善されない大気環境	
2. 大気汚染と健康被害	40
(1) 求められる「公害健康被害者の救済」	
(2) 大都市を中心に増え続ける新たな公害健康被害者	
(3) わが国の疫学調査の現状	
3. 道路公害の責任を追及する「西淀川大気汚染公害裁判」	44
(1) 1995年7月の判決	
(2) 西淀川公害訴訟判決の意義	
4. 西淀川区民の交通環境に対する意識	47
(1) アンケート調査の概要	
(2) 住民の自動車交通問題意識	
(3) 交通サービス改善に関する意識	
(4) 自動車交通量抑制と各種交通需要マネジメント施策に対する賛否意識	
(5) まとめ	

第3章 提言

1. 西淀川道路環境再生プランの性格	54
(1) 全国的政策を考える素材として	
(2) 道路公害大気汚染地域における道路づくりのモデルとして	
(3) 地域討議の素材として	
2. 基本目標と方針	55
(1) 基本目標	
(2) 基本方針	
(3) 目標期間と獲得目標	
3. 阪神間広域プラン	58
(1) 新規自動車専用道路整備に関する基本的考え方	
(2) 道路整備計画見直しに関する具体的な対応	
(3) ロードプライシングの導入	
(4) LRT（近代的超低床路面電車）の導入	
(5) 物流対策と大型車規制	
(6) 道路整備計画における分権化と住民参加制度の確立	
4. 西淀川モデルの提唱	72
(1) 環境容量による流入規制	
(2) 地域内自動車交通抑制策	
(3) 社会実験方式による環境対策モデル事業の展開	
(4) 低公害車普及モデル事業	
(5) 公共交通体系の整備	
(6) 緑道（歩行者・自転車道）のネットワークづくり	
(7) 道路構造の改善	
(8) 道路づくりからの“まちの顔”形成	
(9) 住民協議会の設置・運営	
(10) 交通学習事業	
(11) 環境保健対策	
5. 環境税の検討	94
(1) 自動車交通と環境税の必要性	
(2) 日本の自動車関連税は高くない	
(3) ガソリンと軽油の税額格差の是正	
(4) 自動車重量税などの適正化	
(5) 税収の使途についての考え方	

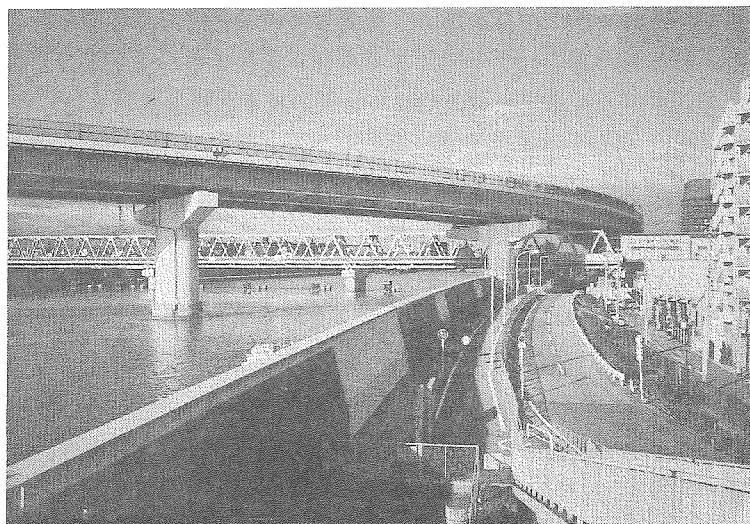
第4章 「提言」実現のために	
1. 提言実現のタイムスパン	98
2. 構想実現のための環境づくり	100
(1) 「国土交通省」に求めること	
(2) 特定財源制度の廃止	
(3) 地方分権	
(4) 市民参加と地域NPOの育成	
卷末資料	103
●西淀川区の基礎データ	
●大阪市の大気汚染、国道43号の交通量	
●大阪市の騒音レベル	
●西淀川区の大気微粒子（新聞記事）	
●微少な粒子PM2・5（新聞記事）	
●低床路面電車・枚方市（新聞記事）	

【写真】…いずれも西淀川区内で撮影

表紙	大野川緑陰道路（歩行者・自転車専用道路）
中扉 第1章	国道43号からみえる阪神高速3号神戸線と神崎川
第2章	国道2号沿い。歌島橋交差点近く
第3章	上からみる歌島橋交差点
第4章	上からみる大野川緑陰道路

第1章

いま道路政策が問われている



1. 転換期の道路政策

(1) 地球規模の環境問題が道路政策に問うもの

①持続可能な社会の創造とクルマ社会の転換

便利、快適で、道路さえあれば人間をどこへでも移動させてくれる自動車は、現代文明の象徴であり、20世紀最大の発明であるとも言われている。いまや、世界中で約7億台の自動車が走り回り、その増加のスピードは衰える気配がない。とりわけ、わが国における自動車普及の凄まじさは諸外国を圧倒している。1960年にわずか340万台であった自動車保有台数は、1970年に約1900万台、1980年に約3900万台となり、現在ではおよそ7000万台もの自動車が狭い国土にひしめきあって走り回っている。

自動車はまた、大量生産、大量消費、大量廃棄の「20世紀型生活スタイル」の代表選手でもある。メーカーは利潤追及のため頻繁にモデルチェンジを行ない、消費者はマスメディアによる宣伝に踊らされて短期間で新車に乗り換え、廃車の山をいたるところに出現させている。まさに、自動車は、私たちの地域や都市の有様を大きく変化させたばかりでなく、私たちの暮らしや生活スタイルも一変させてしまったのである。いまや「クルマ依存社会」という言葉そのものが現代日本を表す代名詞ともなっている。

しかし、21世紀を目前にして、こうした「クルマ依存社会」の転換を求める議論が、様々な視点から急速に巻き起こってきている。地球環境問題の視点や、「持続可能な社会の創造」という視点からの問題提起は、そのひとつである。

言うまでもなく、自動車は化石燃料を浪費する実に非効率な乗物である。乗用車は石油1リットルで人間一人を平均14km運ぶことができるが、これが新幹線では65km、大都市圏の電車なら165kmも運ぶことができる。乗用車の実に10倍以上である。いかにも自動車がエネルギーを浪費する乗物であるかは、議論の余地がない。前述のように、世界全体の自動車の保有台数は約7億台であるが、仮に21世紀に全世界の人口が100億人を突破し、日本人と同じように自動車を持つことになれば、何と数十億台の自動車が世界中に氾濫する。その時、化石燃料が急速に枯渇することは明らかである。

さらに、地球温暖化問題も「クルマ依存社会」に深刻な反省を求めている。地球温暖化問題の最大の原因は、化石燃料を消費することによって排出されるCO₂である。わが国のCO₂排出量は、1995年度で3億3200万トン、世界全体の排出量の約5%、世界第4番目のCO₂排出国である。一人当たりの排出量でみても世界平均の約2倍、発展途上国約4倍である。そのうち、自動車からのCO₂排出の割合は、約20%である。自動車からの排出が、1990年～95年にかけて16%も増加していることは、特に問題である。昨年（1997年）12月に開催されたCOP3において、わが国は2010年までに1990年レベルで6%の温室効果ガスの削減を行なうことが義務付けられたが、この国際的な約束を履行することができる

かどうかの大きな鍵の一つが、自動車からのCO₂排出の大幅な削減である。それでも、この約束の履行は温暖化防止の第一歩であるに過ぎず、完全に温暖化を防止するためには、その数倍の削減が必要とされているのである。

以上のように、「クルマ依存社会」からの転換は、未来に向かって人類が生存することができるかどうかの大きな試金石ともなっているのである。持続可能な社会の創造は、便利さや効率化、物質的な豊さを限りなく追い求める大量生産、大量消費、大量廃棄の現代社会のあり方を抜本的に変革することなくしては不可能であり、そのことはよりも直さず、「クルマ依存社会」からの転換を意味している。

②クルマ社会の転換と道路政策

持続可能な社会の創造のためには、「クルマ依存社会」からの転換が必要であるが、そのためには従来の自動車交通需要追随の道路政策そのものの転換が求められている。自動車交通量の増加の原因としては、様々な要因が指摘できるが、根本的には、際限なく建設が続けられている高速道路、幹線道路の建設による自動車交通誘発の問題を指摘しなければならない。

わが国においては、1954年の第一次道路整備5ヶ年計画がスタートして以来、すでに40年以上もの長きにわたって、いつ果てるともしれない道路整備が続けられてきた。現在では毎年約15兆円もの巨額の資金が道路に投入されている。これを支えてきたのが道路特定財源制度と有料道路制度である。そのおかげで、日本の道路投資を国土面積当たりの投資額で比較すれば、ヨーロッパ諸国の5倍、アメリカの50倍にも上り、国土面積当たりの道路延長では、すでにアメリカの5倍、英仏の2倍、ドイツの3倍にも上っている。高規格道路（いわゆる高速道路など）で比較しても、アメリカの2倍以上、イギリス、フランスの1.5倍程度であり、道路整備水準はすでに世界最高水準に到達しているのである。こうした道路整備は、際限のない自動車交通の増加を前提にして進められてきたため、道路建設が自動車需要を刺激し、一層の自動車交通量の増加をもたらしてきたのである。

もはや「クルマ依存社会」の転換が避けて通れない緊急の課題になっている以上、これまでの交通量追随の道路建設とそれを支えてきた特定財源制度の抜本的な見直しは当然の帰結であるといわねばならないものである。公共投資の流れを、道路から鉄道や海運へ、さらには都市内の公共交通機関の整備に変えていくことはまさに時代の要請であり、わが国の国際的な責務ともなっているのである。

(2) 画期的な道路審議会建議とその試金石としての阪神地域での展開

①建議の特徴

1998年6月に出された道路審議会建議は、今までの道路政策の反省の上に立ち、次の3点を新しい考え方として示している。すなわち、

- 1) 国民と徹底した対話をを行う国民参加型の新しい方法（パブリック・インボルブメント方式）の採用
- 2) 道路政策の基本的考え方を「供給量から社会的価値へ」と転換し、「戦略的施策展開」の方法を提示
- 3) 「評価システムの導入」等による効率的で透明な政策の進め方の提示、の3つである。

上記 1) のパブリック・インボルブメント方式とは、ある政策や計画を立案・策定する際に、立案・策定主体がパブリックをインボルブ（巻き込む）する方式のことである。パブリックには、国民（市民、住民）、民間事業者、交通事業者、公的機関、労働組合、自治会など、関連するすべての個人や組織が含まれるといわれている。この方式を理解し、効果的に実施していくためには、民主主義概念の深化と、交通政策・交通計画における民主主義とは何かが問われている。

上記 2) の考え方は、従来の需要追随型の道路整備の考え方を改め、社会的になぜ道路整備が必要か、いわば戦略目標を明確にして、道路整備のあり方を考えるものである。

3) は 2) と関連するが、戦略目標が明確になると、評価の視点がはっきりする。評価の視点が明確になれば評価項目を具体化せねばならない。この評価項目に関連する評価システムを開発し、評価プロセスをオープンにする必要がある。評価システムの構築にあたっては、従来の経済効率優先の考え方から脱却し、環境影響評価や社会的評価も含めていかねばならない。

②阪神地域でのパブリック・インボルブメント方式の導入

西淀川区を含む阪神地域は、先に述べたように、阪神高速道路神戸線や国道43号の道路交通に伴う環境問題の深刻な地域である。この地域における今後の道路政策を考えるとき、建議の新しい考え方の実践が真剣に議論される必要がある。特に、パブリック・インボルブメント方式の導入は、国道43号や阪神高速道路神戸線などによる道路公害被害者が今後生じないようにするためにも重要である。沿道住民を巻き込んだパブリック・インボルブメントが求められる。

また、このような都市間をつなぐ高速道路や主要幹線道路の計画、さらには地域内の幹線道路計画にあたってのパブリック・インボルブメント方式については、我が国ではまだ例をみないが、阪神地域および西淀川での今後の道路整備を考えるとき、その導入につい

ての検討が必要とされる。たとえば、

- 1) 阪神高速道路神戸線および国道43号の当面する運用と沿道整備
- 2) 阪神高速道路池田線・神戸線の老朽化後の道路整備
- 3) 阪神地域での新たな自動車専用道の計画決定
- 4) 西淀川区内の主要交差点や幹線道路の整備、等である。

③高規格道路整備計画における沿道住民参加

阪神地域にみられる道路公害の発生は、阪神高速道路、国道43号といった大規模な道路整備の計画、建設、運営、管理の各段階において、沿道住民の意志が十分反映されなかつた点にある。今後、阪神地域で新たに計画される自動車専用道においては、構想・計画段階から沿道住民の参加が求められる。

また、阪神高速道路池田線や神戸線においては、老朽化後のあり方が問われることになる。今から、住民参加により、これらの道路の、建議でいう「社会的価値」について検討し、その価値に基づいた「戦略的施策」とは何かについてについて活発に議論する必要があろう。

ところで、沿道住民といった場合に、沿道幅どこまでの住民を含むかが問われることになる。道路による騒音・振動、大気汚染、コミュニティ分断などの環境影響は、各指標により影響範囲が異なると思われるが、予想される影響範囲をできるだけ多く取り込んで、その地域住民の参加を図る必要があろう。

ちなみに、『阪神高速道路神戸線の復旧方法に関する住民選好意識』（新田ほか、第2回土木学会阪神・淡路大震災に関する学術講演会論文集,pp.547-552,1997.1）の阪神・淡路大震災時の阪神高速神戸線の復旧方法についての賛否意識調査では、現状復旧について沿道片側500m以内では、反対意見が半数を超える結果を得ている。この結果からは、沿道を街区の1ブロック程度とするのは、あまりにも狭すぎるということになる。

いずれにせよ、沿道の範囲も含めた住民の参加方式について、真剣に検討することを提案する。

(3) 財政政策や公共事業のあり方においても問われる道路づくり

ようやく道路審議会建議も認めたように、今日、自動車交通需要に追随して道路容量を拡大することしか考えないという施策は、少なくとも大都市部では、すでに破綻している。破綻の意味は3つある。第一に、容量を拡大しても増加する交通量にとうてい追いつけず、渋滞解消や環境改善（速度上昇効果等による）など幻想に過ぎないこと。第二に、容量拡大によるごくわずかな効果（自動車交通量の増加等）に比べて、その投資額はあまりにも膨大で、費用対効果の検証にとうてい耐えられないこと。第三に、容量拡張主義の道路建設に対する国民の疑問や異議申し立てが急増し、現実に建設が進まないこと、である。

こうした破綻はかなり以前から明らかであった。にもかかわらず、道路建設に巨額の資金が投入されてきた理由は、道路特定財源制度と有料道路制度が存在したからである。

ガソリン税を始めとする道路関連諸税を道路建設に充当する特定財源制度は、諸外国にも先例があり、整備の初期においてはそれなりに合理的と言えたが、いつまでもこの制度を維持している国もまたない。

だが、道路整備が一定水準に達した今日、その意義よりも歪みの方が大きくなっている。その最たるもののが、社会资本整備における道路偏重という問題である。道路のみが安定的な資金を背景に突出し、その他の交通施設や社会资本整備は遅れが目立つ。たとえば、道路の整備水準はたえず国際比較されてようやく同等水準に達してきたが、一人当たり都市公園面積を国際比較すれば、東京区部 3.3 m²、大阪市 2.9 m²に対して、ワシントン D.C. 45.7 m²、ニューヨーク 19.2 m²、ロンドン 30.4 m²、パリ 12.2 m²、ソウル 13.0 m²というように、今でも顕著な差が存在している。また、都市の道路整備が困難であることを反映して、資金の投じやすい地方道路の供給が過剰になっているという批判もある。全般的に整備水準が低かった頃にはこうした問題は生じなかつたが、一定水準に達した今日、初期に適合的であった整備方式を見直す時期に来ている。

有料道路制度も、整備水準の劣るわが国において早期に高規格道路を建設する方策として導入されたものであり、その意義は大きかったと言える。だが、当初の 7600 キロ程度ですら採算性が危ぶまれていたのに、1987 年に採択された 1 万 4000 キロという高規格幹線道路網をすべてこの方式で整備できるとはとうてい思えない。有料方式に安住して過大な投資が行われ、そのツケが後で国民に回されるという「第二の国鉄」化の危険性が懸念されている。このほか、今日、公共事業の進め方で問題にされている五カ年計画方式の問題点が、道路整備に凝縮して存在していることは言うまでもない。道路計画の密室性やその評価システムなど論すべき点は多い。

上述のような財政や公共事業のあり方の問題点を是正するには、まず第一に、道路特定財源制度を廃止して一般財源化するか、それがすぐには無理なら過渡的措置として「社会资本整備基金」等として運用の弾力化を図るかすべきであろう。自動的に集まる道路関連税収を道路にしか使えない、というのはあまりに硬直的である。第二に、現在の五カ年計

画の問題点を見直し、交通計画および財源における中央と地方の分担関係をあらためることである。財源が道路に偏らず利用できるようになれば交通計画の柔軟性が増すが、その際、地域の交通問題を具体的に考察できる地方の権限と能力を画期的に引き上げる必要がある。中央政府はその援助をいかにすべきかの体制を整えねばならない。第三に、建議が指摘しているような「量的整備から質的整備へ」の方向性を確かなものにするため、多面的な道路評価尺度の採用とその地域住民による評価システムの確立を図ることである。

これらは当面の具体的課題であるが、今日、道路政策を考える上で重要なことは、長期的課題と短期的課題を分けるということである。長期的には、未来にわたって維持可能な社会をいかに作るか、ということが最重要の課題である。これへの展望のない道路一自動車交通政策は失格である。その上で設定される短期的課題には様々なものがあろう。ただ、地域における道路問題を解決していくためには、自動車交通需要の抑制を重視した総合的な課題設定が必要となる。

(4) 地方分権や住民参加の質が問われている

「幹線交通から生活交通の重視」、「交通施設の供給から交通需要の管理」への転換が21世紀に向けての交通政策の課題である、ということが共通の国民的認識になりつつある。これに加えて、「交通における社会的公正の確保」、つまり身体的、年齢的、経済社会的ハンデキャップ等の差異を問わず市民としての平等な社会参加を実現するため「自由な移動」の確保を重視した交通政策という課題も、障害者や高齢者福祉運動も背景にして広く認識されるようになった。

以上のことは全国的な交通政策もさることながら、今後は地域的な交通政策がより重要性を高めるということであり、従って従来のような「縦割り」かつ「上意下達」型の交通行財政制度の改革、とりわけその地方分権と住民参加制度の確立が不可欠になっていることを意味する。こうした交通行財政における地方分権と住民参加、すなわち地方自治の確立は、すべての市民の「自由な移動」（「交通権」）と社会参加を保障する交通民主主義確立の手段であり、かつそれ自体が目的でもある。

さて、「ヨーロッパ地方自治憲章」（ヨーロッパ評議会、1985年）や「世界地方自治宣言」（国際自治体連合、1993年）採択の例を挙げるまでもなく、住民自治を基礎におく地方自治の確立が、21世紀に向けての国際社会の共通原則である、という認識が世界各国に広がっている。わが国の場合にも1995年5月の「地方分権推進法」の成立による「地方分権推進委員会」の作業は、こうした国際的動向を背景としながら、東京一極集中に代表される国内的問題に対処するため、「地域づくり」や「くらしづくり」を課題とし改革を目指したものであった。1996年3月に出された「中間報告」は、「自己決定権にもとづく分権型社会の創造」、「国・地方の関係を上下・主従関係から対等協力の関係へ」と高らかに謳い上げた。

しかし、その後の経緯は、中央省庁の一糸乱れぬ形での抵抗や「行政改革」・「財政再建」の課題の急浮上等を背景に、「推進委員会」の作業は屈折と困難を極め、1996年末から97年秋に至る4次にわたる『勧告』の内容は、機関委任事務の廃止や国の地方への関与を減らすこと等を大きな課題に据えていた「中間報告」からも大きく後退する内容に変容した。特に、地方分権の物的裏付けとなる税源移譲には全く触れられず、また住民参加システムの強化に関する言及も一般的な抽象論・慎重論で終わってしまった。

ちなみに道路政策に関わる領域についてみると、まず直接的な道路行政については「指定区間外の一般国道の管理に関する事務」が機関委任事務から「法定受託事務」に再区分されたことと、「都道府県道の路線の認定に関する国の許可の廃止」が言及されたのみで、道路・交通行政領域における大きな分権化は期待できない内容になっている。こうした傾向は道路に限らず、ダム・堰など各地で環境保護運動などとぶつかっている国土開発関連の公共事業が建設省所管の「法定受託義務」（それもほとんどが国との合意を必要とする事前協議の義務づけ）とされ、国権の保持という点で従前と実質的な変化がない。

しかし、都市計画関係では、例えば、「都市計画区域の指定」、「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の決定」、「地域計画、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画の決定」、「都道府県の都市計画事業認可」その他が機関委任事務から「自治事務」に区分され、かなり踏み込んだ分権化に加えて市町村の決定権限の範囲の拡大がなされている。道路はほとんどの場合、都市計画決定の手続きによって決定されるから、こうした勧告の内容は評価されて良い。しかし、この場合でも、国と合意（または同意）を要する事前協議制（従来は国の認可）が残されているほか、全体として、一般的な国・地方関係の調整ルールの勧告内容も（係争処理機関の新設、「条例」違法審査制度への含み等）、国の意志が自治体のそれに優先する仕組みを「法化」して固定しようとしている。

以上のように、現在の情勢はなお流動的ながら、期待された分権改革から遠く隔たったものに終わりそうである。その背景には今回の動向が、上からの「啓蒙的改革」として進行して、自治体や住民による下からの地方自治確立を求める運動による支援が微弱であったという点がある。しかしその一方で、今日、各地で住民投票の運動が広がったり、情報公開や住民監査請求、市民オンブズマンの動きなどが活発になっている。こうした住民の運動は、さらに総合的な地域づくり・まちづくり計画や、市町村・府県の「総合計画」策定において住民参加で決定する仕組みを求める運動に広げてゆく必要がある。特に今回の分権化の動向の中で、一定の評価が与えられている都市計画関係でいえば、すでに1992年の都市計画法の改正で市町村に「市町村マスタープラン」の作成が義務づけられたなどのこととも併せて考えると、都市計画と地方自治にとって大きな前進の可能性も開かれている。したがって、地域住民がこうした過程への参画を通じて、地域整備計画（＝公共投資計画）を策定する力量をもつようになれば、ひいては道路計画等の国レベルの公共投資計画を地域レベルから転換させ、地方分権のやり直しの課題を提起できるかもしれない。住民参加でこうした地域公共投資計画を策定するには、その推進主体として「まちづくり委員会」（仮称）の創設などが不可欠の課題となるであろう。

(5) 自動車排ガスをめぐる状況の変化

①低燃費車の市販の開始

1996年・97年の自動車業界には、次のような注目すべき動きがあった。米国ではGMとホンダの電気自動車、国内では三菱自動車のGDIエンジン車とトヨタのハイブリットカーの販売が開始されたのである。GMの電気自動車EV-1は、大量生産された電気自動車の市販車としては世界最初の自動車である。

電気自動車はそれのみでは排ガスを出さない。ガソリンエンジン車でも、希薄燃焼(リーンバーン)のエンジンは、燃料消費量を減らすと同時に大気汚染物質の排出も削減する。電気自動車とガソリンエンジン車の双方の装置を備えるハイブリッド車も、燃料と排ガスの削減効果がある。低燃費車は地球環境問題の対策としては、CO₂の排出削減となるし、同時のNO₂、炭化水素などの排出削減にも効果がある。

②カリフォルニア州低公害車販売義務規制の影響など

これらの自動車メーカーの行動の背景になっているのが、カリフォルニア州の低公害車販売義務規制である。米国カリフォルニア州は、低公害車販売義務規制など自動車の大気汚染対策に関する州法(カリフォルニア・クリーン・エア・アクト)の改正法を、1990年に成立させた。この改正法は、自動車メーカーに対する低公害車の販売義務規制、無公害車の販売義務規制等を含んでいた。

販売義務規制は、ガソリンエンジン車の低公害車の販売に関するものと、無公害車の販売義務に関するものに分けられる。いずれも自動車メーカーに対し、カリフォルニア州内で販売される乗用車と軽トラックの一定比率を低公害車、無公害車とするよう義務づけるものである。この規制の対象となるメーカーは、同州で年間3万5000台以上の車両の販売実績のある自動車メーカーであり、米国のビッグスリー(GM、フォード、クライスラー)以外に、日本のトヨタ、日産、本田技研、マツダが含まれている。将来は全メーカーが規制対象となる。

1998年から3%の販売義務を課す予定であった無公害車の販売義務規制は、残念なことに97年になって実施が延期された。ただし、2003年から行われる予定の10%の販売義務は延期されていない。GMのEV-1の市販開始は、この無公害車の販売義務規制と関係があったのである。

ガソリンエンジン車の低公害車の販売義務規制は、低公害車への認証制度を前提としている。超低公害車(Ultra Low-Emission Vehicle 略してULEV)の認証の取得では、日本の自動車メーカーが優位に立っている。ULEVを窒素酸化物質排出量で見ると、走行距離5万マイル(8万km)走行値で0.125g/kmである。日本のガソリン乗用車の現行の1978年規制値は平均0.25g/kmにすぎない。エンジンの単体規制に関し、日米では測定方法が異なるので単純な比較は難しいが、超低公害車の規制値は、日本の1978年規制値よりも相当

に厳しいものである。

要するに、自動車メーカーはカリフォルニア州の販売義務規制のクリアーを前提に、熾烈な生き残り競争に入っているといえるのである。日本の自動車メーカーは、カリフォルニア規制の適用を受ける、受けないに関わらず、大競争時代と言われる世界的な競争の中で生きているのである。

また、世界のどこの自動車メーカーも、省燃費車の開発に力を注いでいる。たとえばヨーロッパでの3リッターカー(3リットルのガソリンで、100キロメートルを走行する意味)の開発や、アメリカでのPNGV(パートナーシップ・フォー・ニュージェネレーション・ビークル)の開発がそれである。省燃料車の開発は、燃料の消費を削減するものであるから、排気ガスの排出量を削減する。また、燃焼温度によるトレードオフの関係をはらみつつも、大気汚染物質の排出量の削減にも寄与する方向にある。

むしろ遅れているのは、日本の行政である。ガソリンエンジン車の排出ガス規制は、1978年規制のままであるし、ディーゼルエンジン車に対する排出ガス規制の進展も遅れている。日弁連は1997年7月にカリフォルニア州規制の日本版を国内で実施することを提言した。環境庁はその提言の前後から、カリフォルニア州規制の調査研究を始めた。

約25年前のマスキ法日本版規制の導入のときの、七大都市調査団の活動と自動車メーカーとの論争を思い起こすと、日本の行政の立ち遅れは明らかである。昨年に国内外で市販されたガソリンエンジン車を見ると、日本の排ガス規制が市販車に追いついていないのが現実である。

③残された課題とNGOの役割

環境問題を抜きに自動車は21世紀を生き残れない、とよく言われる。自動車メーカーが生き残りをかけて新型車の開発に取り組んでいる状況を、我々は座視してはならないし、その活力を現在の環境の改善に生かすべきである。

自動車単体からの排ガスの削減は、走行量が増加しない限り自動車排ガス総量の削減に長期的な効果をあげる。他方、局地汚染の改善にはすぐに効果を上げないが、局地汚染の削減にも効果をあげるように、地域の側から低公害車の利用を促進し、高排出車の走行を制限するなどの方策がある。

④ディーゼルエンジン車問題

他方、大気汚染の改善という観点からみると、前記の新型車の販売はいずれも乗用車の新型車であって、大気汚染の主原因であるディーゼルエンジン車による汚染の削減には効果がない。

ディーゼルエンジン車の問題は、社会的なコストの増加をある程度認めることが必要である。ディーゼルエンジン車には物流を担うトラックが多い。ガソリンエンジン車に転換可能な軽量トラックは、転換へ向けて誘導するべきである。容易にガソリンエンジン車に

転換できない中・大型車は、都市部への乗り入れ規制の強化などを図るしか、現状では速効性のある対策はない。後に述べる課徴金システムの提案は、高排出車へ経済的負担を課すことなどにより、環境の改善を図ろうとするものである。事業者の優位に対して、環境の保護を優越させるには、物流コストのある程度の増加はやむを得ないと割り切り新たな規制が必要である。

⑤経済的インセンティブの提案

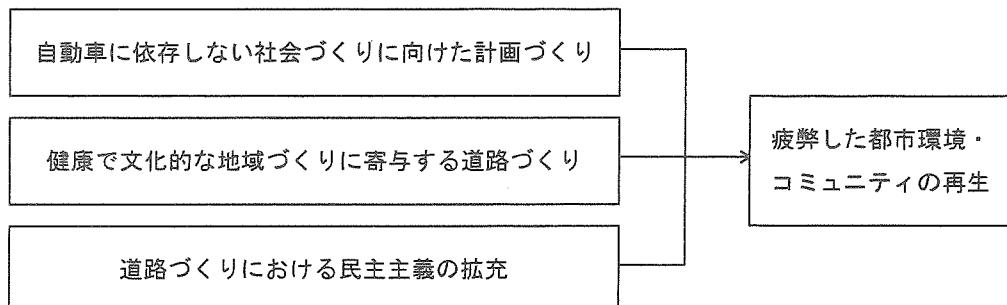
新たに開発された新型車が、大気汚染を改善し、CO₂の削減にも寄与する場合、新型車の利用が進むような経済的インセンティブを提案し、地域での利用の促進を促す規制とインセンティブの提案は、NGOの役割である。

電気自動車や省燃費車に対する自動車関係の税金の減免は、すでに実現しているメニューである。しかし、高速道路や公共駐車場の料金の一定期間の減免は、財政支出が高くないのに、乗り換えの促進のインセンティブとなる制度である。また、地域の側からは、低公害車の専用レーンの設置や、逆に高排出車の乗り入れ禁止もある。自動車排ガス規制法の、車検の更新拒絶は不十分ながらも、高排出者の乗り入れ禁止である。行政の施策が、古いタイプや古い発想に止まっているので、新しい提案はむしろNGOが大胆に提起するべきである。

2. これからの道路づくりの方向性

これまでに見てきたように、わが国の道路づくりのあり方は様々な側面から厳しく問われており、こうした事態を受けて、建設省も様々な模索を始めている。しかし、その事業の具体的な現れ方は以前、従来型の枠にとどまっている。

そこで、環境面のリハビリテートが求められている21世紀におけるひとつの実験である「公害地域再生」というテーマに取り組むものとして、これからの道路づくりの基本的なあり方として、以下の3点を提示する。



(1) 自動車に依存しない社会づくりに向けた計画づくり

道路審議会建議（1996.6.30）は、その副題を「より高い社会的価値をめざして」として、道路政策の評価のモノサシを「供給量」から「社会的価値」に転換し、それに従って目的と効果を確認して投資を判断する時代であると宣言した。これは交通（人・物の移動）における文化性を、地域社会で構築し、表現していくこうとする計画論の世界ではすでに常識であった。

わが国の道路政策は、道路公害等に代表される環境容量の限界という側面と、道路建設に偏り、かつ非民主的な公共事業のあり方という側面の両面から批判されてきた。その根幹には、自動車産業の保護・育成政策を背景にした自動車依存型の社会づくりがあったといえよう。自動車もまた重要な移動手段のひとつではあるが、それが過度に優遇される中での社会的損失や、「移動手段選択の自由」の侵害が大きな問題となってきた。

大阪・西淀川地域はいま、公害で奪われた地域環境の再生へと歩みだしている。幹線道路が地域を縦横に走る中で奪われたものは、きれいな空気と健康はもとより、地域の中でのふれあい（コミュニティ機能）、安心して歩ける環境、路地裏や土とのふれあいであり、

その結果生じたものは道路とコンクリートからなる画一的な都市景観であった。こうした問題は全国いたるところでおきている。

建議の言う「より高い社会的価値」のひとつに、自動車による移動の利便性を高めることが含まれていることは間違いない。しかし、いま必要なことは、高度経済成長以降の数十年間で定着させられた極端な自動車依存型の社会のあり方を是正し、より豊かな交通文化をきりひらく選択である。そのための計画を地域から発想していくことが、緊急の課題となっているのである。

(2) 健康で文化的な地域づくりに寄与する道路づくり

道路公害で疲弊した地域環境を改善し、健康で文化的な地域づくりを進めていく上で、道路づくりもまた重要な役割を担う。

いうまでもなく、道路には、交通施設として、人・物の移動のための通路としての機能が第一義的なものとしてある。加えて、まちづくりの側面からみると、表のようにさまざまな機能をもっている。それらの機能を十分に発揮させることができ、地域再生という視点からすると重要なのである。

地域再生と道路づくりの様々な機能

良好な市街地	<ul style="list-style-type: none"> ○都市全体の骨格を形成したり、コミュニティ・ゾーン等、個々の形成の地区の機能や大きさを形づくる機能 ○バリアフリーな歩行空間や「たまり場」等によって、コミュニティにおける交流を促進する機能 ○沿道土地利用の活性化を促し、地域の発展や活力を支える機能
環境の保全・創造	<ul style="list-style-type: none"> ○街路樹等による緑環境や、日照・通風を確保するなど、都市のオープンスペースとして住環境を保全、向上する機能 ○美しい道路景観や街並みを形成し、都市景観を向上させる機能 ○街路樹や緑道等により、地域の中の生態系（ビオトープ）のネットワークを形成する機能
都市防災	<ul style="list-style-type: none"> ○災害発生時の避難や救助のための通路としての機能 ○火災などの拡大を抑え、遮断するための空間としての機能
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○街の中の様々な場所・施設等を周遊して、地域を知り、楽しむ活動を促進する機能 ○バス等の公共交通機関を通すための機能

(3) 道路づくりにおける民主主義の拡充

今、公共事業のあり方が厳しく問われている。その背景には、わが国の効率的な経済成長を支えてきたといわれる「護送船団方式」や、1980年代から台頭してきた新自由主義的な民活路線の様々な局面での破綻がある。こうした中で、国家の新たな枠組みへのソフトランディングを模索する動きのひとつとして、市民セクターを取り入れたNPOという形態に注目が集まっており、先般その活動を保障する法律も成立をみたところである。また、住民の意思を直接政策に反映する試みとしての住民投票運動も近年にさかんになっている。

これらは、道路政策に限らず、これまでのわが国の政策決定があまりにも形式化・形骸化してきたことへの反動としての側面もある。建設省は、パブリック・インボルブメント(PI)という概念を打ち出し、国民意見の反映に努めようとしている。これ自体は大きな前進であるが、あくまでも意思決定の主体は行政の側にあり、国民・住民の主体的な取り組みをどのように育していくのかといった理念はまだみられない。

公害問題は、まさに基本的人権と民主主義の視点が欠落した開発のあり方が引き起こしたものであると言える。地域再生の道路づくりは、住民参加の枠組みを確立しながら、住民主体による地域づくり活動との連携によって描かれる必要がある。

第2章

西淀川地域—「道路環境」をめぐって—



1. 地域の特性；道路のまち「西淀川」

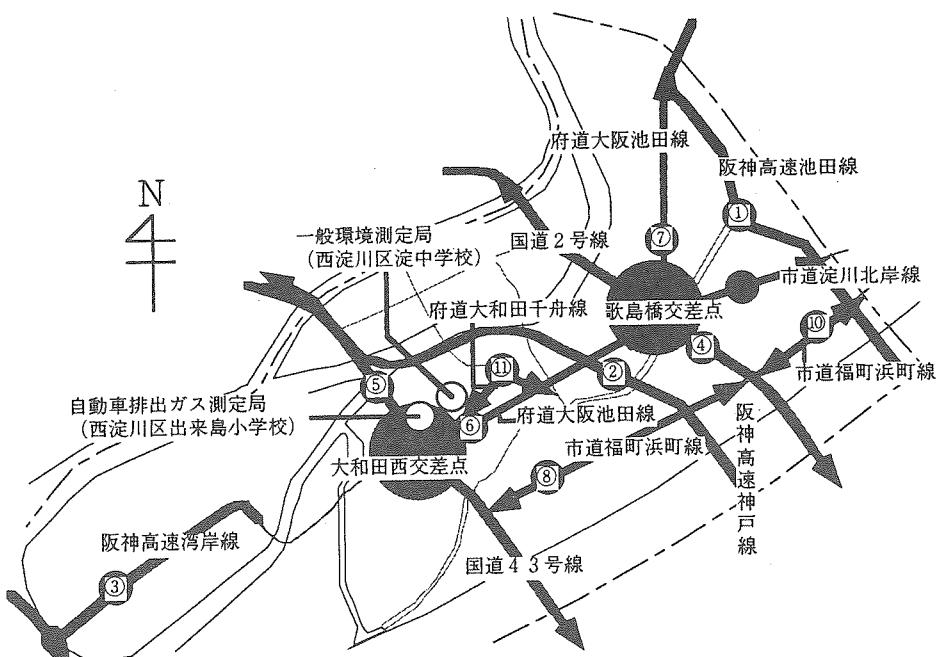
(1) 高速道路、国道など大型幹線道路が集中

西淀川区は淀川、神崎川とその支流およびJR 神戸線により区切られた、人口およそ9万人の地区である。重化学工業を中心に、工業都市として発展してきた歴史をもつ。臨海部に大規模な工業群が広がり、内陸部は住居地と中小零細工場が混在する。

道路環境については、阪神高速11号池田線、3号神戸線、5号湾岸線、国道2号、43号と大型幹線道路が集中しており、こうした道路が地域コミュニティを分断している。排気ガスによる健康被害や騒音・振動の問題、交通事故、アメニティの欠如など、様々な面で「道路」が地域環境に大きな被害を及ぼしている。



※阪神高速道路案内（平成9年4月・阪神高速道路公団広報課発行）より



注) ①…は表に示す自動車交通量観測地点を表す。

西淀川区の幹線道路

(2) 区内の交通量、大型車両

大型幹線道路間を連絡する府道や市道などでは、交通量が多く、トラックなど大型車両の占める割合がひじょうに高い。とくに、府道大阪池田線（淀川通り、みてじま筋）では大型車両の走行が顕著である。区内では事業所が多いことから、大型車の路上駐車の問題が住民から指摘されている。

地点別にみてみると、最も大型車混入率が高いのは、阪神高速湾岸線（中島2丁目付近）で41.1%（1994年交通センサス）。湾岸線から区内へ多くの大型車両が流入していることがわかる。

主要府道大阪池田線（大和田6丁目付近）では、大型車両混入率が34.9%（94年交通センサス）で、国道43号よりも高い値を示しており、大型幹線間の連絡道路として、この府道が利用されていることがわかる。



●府道大阪池田線

西淀川区内の高速道路・幹線道路の自動車交通特性

番号	路線名	観測地点名	12時間自動車類交通量*						24時間自動車類交通量					
			1980	1983	1985	1988	1990	1994	1980	1983	1985	1988	1990	1994
①	阪神高速池田線	歌島4丁目	79,641	78,400	79,224	80,244	78,450	67,157	111,194	105,380	107,645	113,285	111,632	92,880
②	阪神高速神戸線	大和田1丁目	—	52,458	57,253	66,003	66,561	54,546	—	73,269	80,716	95,676	98,984	82,077
③	阪神高速湾岸線	中島2丁目	—	—	—	—	—	42,399	—	—	—	—	—	53,067
④	国道2号	野里2丁目	25,815	28,099	28,014	28,351	30,406	27,921	—	—	—	—	—	40,206
⑤	国道43号	出来島2丁目	68,394	58,604	61,972	56,705	44,519	58,882	92,349	78,015	82,182	79,664	66,134	83,963
⑥	主要府道大阪池田線	大和田6丁目	15,450	19,747	19,054	15,670	14,136	19,059	—	—	—	—	—	27,445
⑦	主要府道大阪池田線	御幣島1丁目	20,800	19,747	19,194	15,565	13,684	14,874	—	—	—	—	—	21,419
⑧	主要市道福町浜町線	姫島6丁目	5,193	8,522	8,171	5,879	5,782	5,466	—	—	—	—	—	7,871
⑨	一般市道淀川北岸線	歌島2丁目	22,951	22,070	21,835	20,313	20,334	23,254	—	—	—	—	—	34,416
⑩	主要市道福町浜町線	柏里1丁目	10,359	8,522	10,143	9,789	8,976	8,586	—	—	—	—	—	12,364
⑪	一般府道大和田千舟線	—	7,531	8,025	8,825	8,807	8,192	8,984	—	—	—	—	—	13,296

番号	路線名	観測地点名	12時間大型車混入率 (%)						混雑度**					
			1980	1983	1985	1988	1990	1994	1980	1983	1985	1988	1990	1994
①	阪神高速池田線	歌島4丁目	—	16.8	—	—	19.3	16.3	—	1.44	—	1.18	1.22	1.05
②	阪神高速神戸線	大和田1丁目	—	19.6	—	—	23.5	21.3	—	0.71	—	0.96	0.82	0.73
③	阪神高速湾岸線	中島2丁目	—	—	—	—	—	41.1	—	—	—	—	—	0.58
④	国道2号	野里2丁目	—	38.2	—	—	—	14.7	13.1	—	1.17	—	1.41	1.30
⑤	国道43号	出来島2丁目	—	34.2	—	—	—	39.8	29.7	—	1.23	—	1.12	0.73
⑥	主要府道大阪池田線	大和田6丁目	—	24.3	—	—	41.4	34.9	—	0.93	—	0.82	2.72	2.27
⑦	主要府道大阪池田線	御幣島1丁目	—	24.3	—	—	—	33.1	31.4	—	1.51	—	0.81	1.89
⑧	主要市道福町浜町線	姫島6丁目	—	13.6	—	—	—	24.8	19.3	—	0.86	—	0.72	0.91
⑨	一般市道淀川北岸線	歌島2丁目	—	19.4	—	—	—	20.8	19.2	—	1.31	—	0.93	2.06
⑩	主要市道福町浜町線	柏里1丁目	—	13.6	—	—	14.8	12.3	—	0.86	—	0.97	1.02	0.93
⑪	一般府道大和田千舟線	—	9.40	—	—	10.2	9.70	—	0.76	—	1.00	0.81	1.21	—

* 自動車類交通量：軽乗用車、乗用車、バス、軽貨物車、小型貨物車、貨客車、普通貨物車、特種（殊）車

** 混雑度：実交通量の乗用車換算台数（台／12時間）を12時間交通容量で割ったもの。

出典）道路交通センサス：1980,1983,1985,1988,1990,1994年版、建設省道路局編

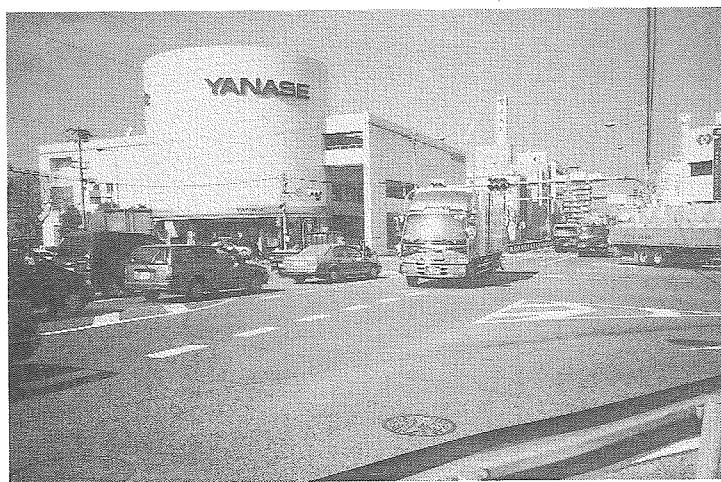
(3) 大型交差点—大和田西、歌島橋—

区内では、大和田西交差点と歌島橋交差点が、自動車交通の集中地点となっている。大和田西交差点は、湾岸線から区内に流入するルートと国道43号の接点で、歌島橋交差点は国道2号、府道大阪池田線などが交差する。

いずれも常時、大型車両が走行するため、排気ガス、振動・騒音の問題が深刻である。



●大和田西交差点



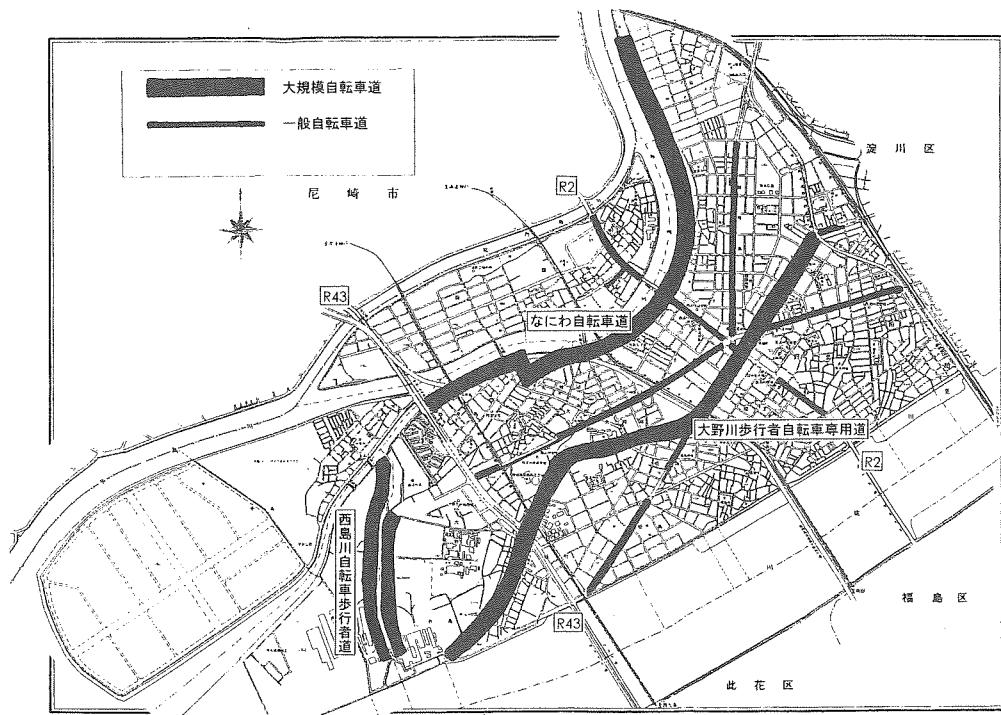
●歌島橋交差点

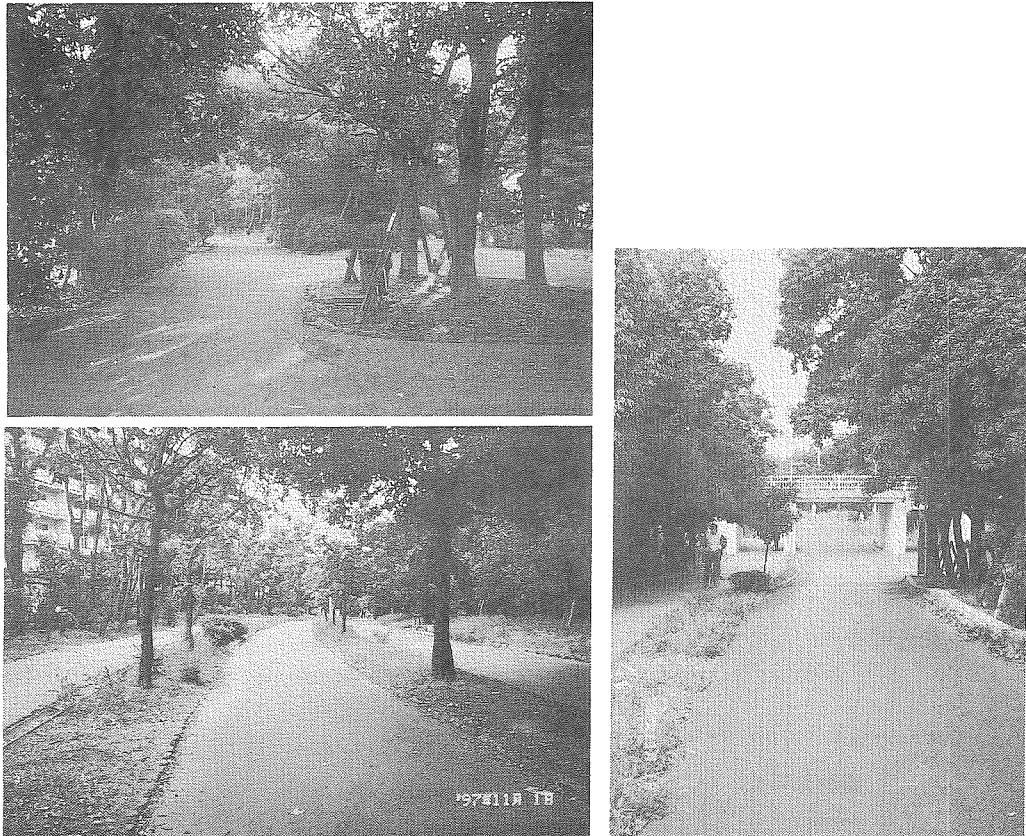
(4) 自転車、歩行者の環境

西淀川区内の自転車道には大きくわけて2つのタイプがある。ひとつは「大規模自転車道」とされるもので、車道と自転車道が空間的に完全に分離されている。区内では「なにわ自転車道」、「西島川自転車歩行者道」、「大野川歩行者自転車専用道（大野川緑陰道路）」がある。もうひとつは、色分け（えんじ色）によって自転車道が表示されている「一般自転車道」である。なかでも大野川緑陰道路は、河川（大野川）を埋め立ててつくられた歩行者自転車専用道路で、主要な道路や鉄道とアンダーパスで交差していることから利便性が高く、緑も多いことから、区内のシンボルとして親しまれている。

一方、一般自転車道にかんしては、利用の面で専用道の整備等、改善すべき点がまだまだ多い。自転車専用道については、例えば、道路の幅員が狭い、電柱やガードレールで行き止まりになっている、店舗の前や駅前は駐輪車が障害、などの問題がある。さらに、自転車専用道と自動車道が近接しているため、自動車の排気ガスや振動・騒音などで不快感が大きい。区内全域で自転車道がネットワーク化されていないのも障害のひとつとしてあげられる。

自転車専用道に不備、障害が多いいため、自転車は歩行者専用道を利用する傾向にあり、歩行者専用道では、歩行者と自転車の利用の混乱がみられる。歩行者専用道に関しては、段差が多い、狭い、路上駐車が障害、などの問題がある。とくに、高齢者や児童、障害者などの交通弱者にとって不便な状況にある。





●大野川歩行者自転車専用道（大野川緑陰道路）

【コース】西淀川区の西島～歌島間の大野川埋め立て地を利用した延長 3.8km、幅員 31～47m の緑陰道路。主要な道路や鉄道等とアンダーパスで交差している。事業・管理主体は大阪市。1971～1979 年にかけて整備がおこなわれた。

【特徴】緑が多く環境面は優れている。生い茂る緑で薄暗い場所もある。（高木約 9500 本、低木約 12 万本、約 100 種類の樹木）

信号がなく利便性が高いが、道路や鉄道の下は薄暗い。

【歴史】江戸時代に淀川と神崎川に囲まれた北中島一帯（現在の東淀川、淀川、西淀川区）に滞留する悪水を直接に海へ導くために長大な排水路が開削された。これは中島大水道と呼ばれ、明治中期ころから資材や石炭運搬船の水路としても利用されるようになり、明治末期には大野川と呼ばれるようになった。

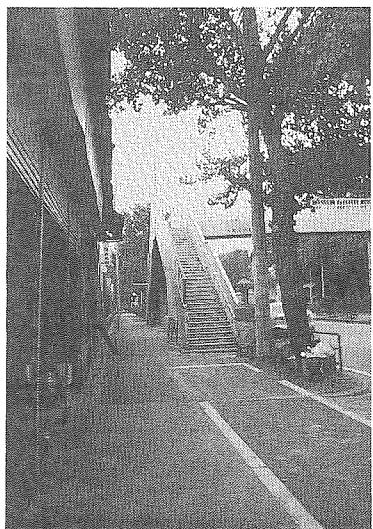
その後、明治から昭和初期にかけて急速に工業化がすすみ、もともと水の流量が少なく、高低差がほとんどなく常に水がよどむ状態であった大野川は、工場からの廃棄物の捨て場となり、悪臭のたちこめる汚物処分場と化していた。

汚染対策として河川を埋め立て、その跡地を利用した高速道路計画があったが、地元住民が反対した結果、緑化道路の建設が提案された。

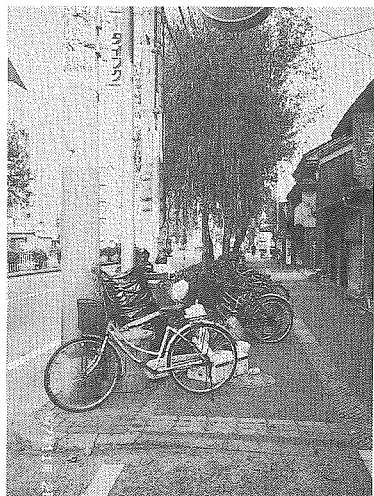
西淀川区の自転車道



●電柱、バス停が障害になる



●歩道橋で自転車道が途切れている



●店舗前は駐輪が多い



●阪神電車「千船」駅付近の駐輪



●途切れている

(5) 改善されない大気環境

大阪市内における 1996(平成 8) 年度の二酸化窒素(NO₂)の平均値は、一般環境測定局で 0.036ppm、自動車排出ガス測定局で 0.048ppm である。自排局での平均値はここ数年では、横ばい傾向から増加傾向を示しており、1996(平成 8) 年度は前年度に比べて 0.002ppm 増加していることが注目される。また、環境基準との適合状況は、自排局は全局(11 局)で基準を満たしていない。

浮遊粒子状物質(SPM)に関しても NO₂と同様、年平均濃度の増加が一般局、自排局とともにみられる。環境基準との適合状況は、自排局は全局(測定は 7 局)で基準を満たしていない。

西淀川区内では、「淀中学校(一般局)」と「出来島小学校(自排局)」の 2ヶ所に測定局がある。それぞれの NO₂および SPM の 1996(平成 8) 年度の測定値と環境基準の適合状況は表のとおりで、「淀中学校」の NO₂値以外は、いずれも環境基準を達成していない。

西淀川区の大気環境 1996(平成 8) 年度

		淀中学校 (一般局)	出来島小学校 (自排局)
二酸化窒素 (NO ₂)	日平均値の 98% 値(ppm)	0.060	0.075
	環境基準の達成状況	○	×
	年平均値(ppm)	0.084	0.048
浮遊粒子状物質 (SPM)	日平均値の 2%除外値(mg/m ³)	0.105	0.118
	環境基準の達成状況	×	×
	年平均値(mg/m ³)	0.047	0.058

注) 二酸化窒素の環境基準は、日平均値の年間 98% 値(年間 365 日の測定値が得られた場合、日平均濃度の高いほうから 8 番目の測定値)で評価され、その値が 0.06ppm を超える場合には、達成されないものとする。

注) 浮遊粒子状物質の環境基準評価は、日平均値の 2%除外値(年にわたる日平均値につき高い方から 2% の範囲内にあるものを除外した日平均値の最高値)が 0.10mg/m³を超えて、かつ年間を通じて日平均値が 0.10mg/m³を超える日が 2 日以上連続しない場合を適合とする。

出典) 大阪市環境白書 平成 9 年版

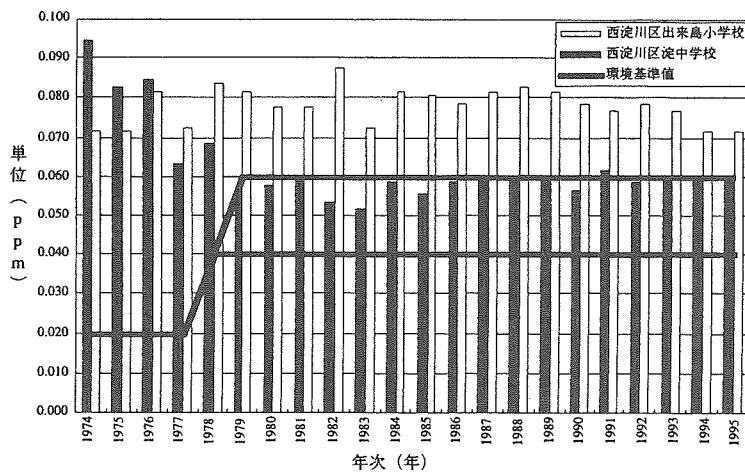


図 NO₂の経年変化・西淀川区

注) 数値は日平均値の 98% 値

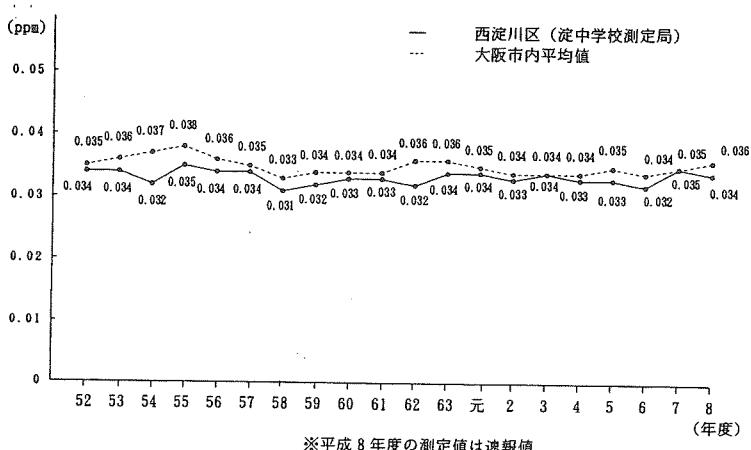


図 NO₂の経年変化・大阪市と西淀川区

注) 数値は年平均値

出典) 保健所事業報告 平成 8 年度 (大阪市西淀川保健所)

2. 大気汚染と健康被害

企業と道路から排出される汚染物質による激甚な大気汚染公害に見舞わされてきた西淀川区では、1967年2月施行の「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」および1974年9月施行の「公害健康被害の補償等に関する法律」により、公害病と認定された患者数は、同法が改悪され新たな認定が打ち切られた88年3月末で7,702名におよんでいる。人口に占める認定患者の比率は、西淀川区は日本一であり区民が被った公害とその健康被害の深刻さを示している。認定患者の死者数は1,835人(97年3月末)および、近年は毎年80~100人が亡くなっている。

老齢化と症状悪化に苦しむ認定患者の願いは、「元の元気な身体を取り戻したい」と言う現状の回復、「子や孫に同じ公害病の苦しみを味わせたくない」との大気汚染公害根絶と活力ある西淀川を再生することにある。

(1) 求められる「公害健康被害者の救済」

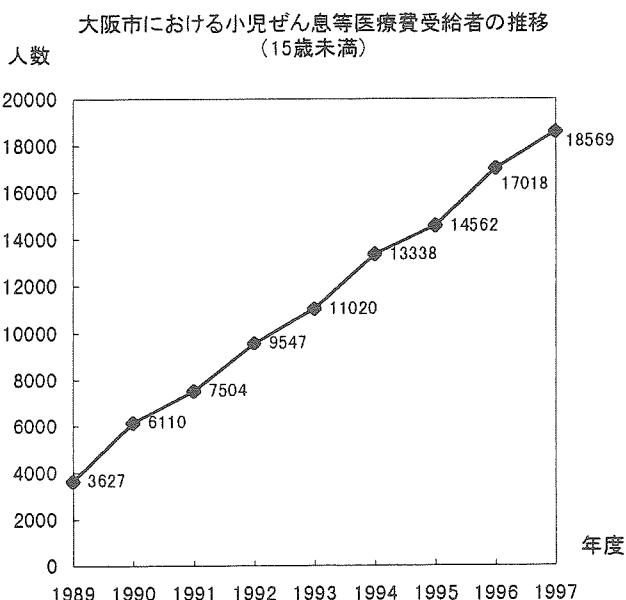
大気汚染公害による公害病として公害健康被害の補償等に関する法律（以後、「公健法」と言う）に規定された①慢性気管支炎、②気管支ぜん息、③肺気腫、④ぜん息性気管支炎、およびそれぞれの続発症に罹患した患者の全体像は、今日一層不鮮明にされてきているが増加し続けている事は明らかであり、その救済の新たな枠組みが求められている。

公健法が改悪され88年4月より新たな患者救済を断ち切った為、旧指定地域内のり患状況が不明となり、主たる汚染源が固定から移動にその重点を移している事で、旧指定地域に止まらず、健康被害が広域化している。さらに、汚染物質がかつての二酸化硫黄中心から、二酸化窒素・粒子状物質中心となり、健康への危険がより増加していると指摘されている。

近年アメリカでディーゼル微粒子の発がん性や微細粒子(PM2・5)が死亡率を高める影響なども系統的に調査研究され、二酸化窒素以上の健康への有害性が明らかにされてきている。今求められるのは、新たな危険物質を含めた全国的で総合的な疫学調査や、幹線道路沿道を中心とした疫学調査の実施である。同時に、増加している新たな健康被害者を早急に救済する為に、地域指定の要件に二酸化窒素や浮遊粒子状物質を加えて、再指定を検討する事と旧指定地域自治体が条例・要綱に基づき実施している公害医療費の救済制度の年齢制限の撤廃・給付内容の改善や制度の復活(名古屋・倉敷・大牟田など)が求められる。併せて、汚染寄与度に応じた費用負担のあり方や自動車メーカーの負担責任も検討する必要がある。

(2) 大都市を中心に増え続ける新たな公害健康被害者

公健法の旧第1種指定地域（大気汚染系）の自治体で、独自でその医療費助成制度を設けているのは、東京都・川崎市・東海市・大阪市・吹田市・豊中市・守口市・東大阪市・尼崎市・神戸市・堺市・八尾市の12自治体で、別表の通り年齢制限や医療奨励金に止めたり地域が限定される極めて不十分な制度にかかわらず、その適用を受けたものは96年3月末で7万3千人を超えており、公健法の認定患者74,195人（同日現在数）にせまり、東京・大阪は認定患者数をはるかに越える新たな患者の発生をみている。



注) 制度の名称は「小児ぜん息等医療費助成要綱」

出典) 全国公害弁護団連絡会議27回総会記念シンポジウム資料

(3) わが国の疫学調査の現状

公健法改悪以来、大気汚染物質の健康影響に関する本格的な疫学調査は実施されていない。わずかに、環境庁で「3歳児検診を利用したサーベランス」調査で自動車沿道の影響を追跡する試みが続けられているが、未だ中間報告も見ていない。

自治体では東京都が一部幹線道路沿道での疫学調査や動物実験によるD E Pの影響研究や千葉大学の調査など極めて限定されており、全面的な疫学調査の実施が求められている。

呼 吸 器 疾 患 に 係 る 医 療 費 助 成 制 度 等 の 概 要

都 市 名	制 度 の 名 称 (根拠)	前 度 の 概 要					年 齢
		日 的	実施年月日 (期限)	内 容	地 域	年 齢	
大 阪 市	小児せん息等医療費助成要綱	小児の健康の回復と健全な育成	63.4.1 (当分の間)	・医療費の自己負担 額の助成	全市 定地域	(全市旧指 定地域)	15才 未満
豊 中 市	呼吸器疾患者医療費助成金 支給規則	患者の健康の回復及び保健、増進	63.4.1	・医療費の自己負担 額の助成	旧指定地域	旧指定地域	全年齢
吹 田 市	大気汚染に係る特定伝染病患者に対する医療費の助成に 関する要綱	大気汚染の影響を受けたと指定された者(の健康の保持及 び改善にかかるまでの間)の健康の増進	63.4.1 (大気汚染が より一層の改善が 図られるまでの間)	・医療費の自己負担 額の助成	旧指定地域	旧指定地域	全年齢
東大阪市	小児せん息等医療費助成要綱	小児の健康の回復と健全な育成	63.10.1	・医療費の自己負担 額の助成	全市 定地域	(全市旧指 定地域)	15才 以下
守 口 市	小児せん息等医療費助成要綱	小児の健康の回復と健全な育成	63.11.1 (当分の間)	・医療費の自己負担 額の助成	全市 定地域	(全市旧指 定地域)	15才 未満
屏 市	小児せん息予防回復事業 要綱	小児せん息の健康回復の奨励及び原因の把握	2.4.1 (8.3.31)	・健康回復受取金 月額 2,000円	全市	(全市旧指 定地域)	15才 未満
八 尾 市	特定呼吸器疾患予防回復事業 要綱	小児の健康回復の奨励及び原因の把握	2.4.1 (8.3.31)	・健康回復受取金 月額 2,000円 (通院 3日以上)	全市	(全市旧指 定地域)	15才 未満
東 京 郡	大気汚染に係る健康障害者に 関する医療費の助成に 関する 条例	大気汚染の影響を受けると指定された者(の健康障害の教 育)	47.10.1	・医療費の自己負担 額の助成	全部	全部	18才 未満
川 崎 市	小児せん息医療費支給条例 せん息等四肢病患者医療費助 成要綱	小児せん息患者の児童福祉の増進	47.4.1	・医療費の自己負担 額の助成	全市	(全市旧指 定地域)	20才 未満
東 海 市	特定疾病患者の療養費等の助 成に 関する条例	患者の健康の回復及び調査研究	3.2.1 (6.3.31)	・医療費の自己負担 額の助成 ・健康調査票の徵収	42.1~63.20歳に3年 以上居住して在省	42.1~63.20歳に3年 以上居住して在省	20才 以上
		患者の福祉の増進	50.4.1	・医療費の自己負担 額の助成	全市	全市	全年齢

西淀川区公害健康被害認定状況

平成9年3月末における当区の認定患者を年齢階層別にみると、15歳以上が96%を占めている。又患者別では、15歳以上では慢性気管支炎が51%、15歳未満の場合は気管支ぜん息が95%となっている。

① 疾病別認定患者数

(平成9年3月末現在)

病名 年齢別	慢性気管支炎	気管支ぜん息	ぜん息性 気管支炎	肺気しゅ	計
15歳以上	872	809	0	26	1707
15歳未満	0	69	4	0	73
計	872	878	4	26	1780

② 補償別等級別患者数

(平成9年3月末現在)

補償別 等級	障害補償費	児童補償手当	計
特級	0	0	0
一級	4	0	4
二級	247	0	247
三級	1049	36	1085
級外	392	37	429
計	1692	73	1765

(差5について審査中)

出典) 保健所事業報告書 平成8年度 (大阪市西淀川保健所)

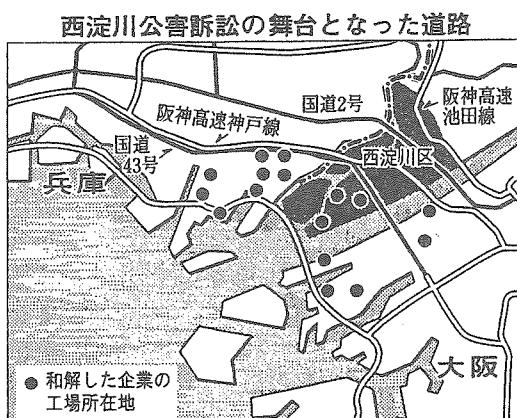
3. 道路公害の責任を追及する「西淀川大気汚染公害裁判」

西淀川大気汚染裁判は、高度成長期の1978年、企業からの煤煙と道路からの排ガスによる都市型複合大気汚染の法的責任を初めて問うた、全国でも最大規模の公害訴訟である。1995年3月、被告企業との間で和解が成立した。しかし、国・阪神高速道路公団とは今なお係争中である。

(1) 1995年7月の判決

大阪地裁は、1995年7月5日に西淀川2～4次訴訟判決で、国・阪神高速道路公団に対して、国道43号線などの幹線道路からの大気汚染公害について、その設置管理者としての責任を認め、被害住民に対して賠償金の支払いを命じた。

この判決は、道路からの大気汚染公害について初めて国の責任を認めたものであり、司法がかつての四大公害裁判の時と同様に被害救済・公害根絶のために本来の役割を果たしたといえる。そして、その判断は道路公害に対して世間が許さなくなってきたことの反映でもある。この判決は以下の点で国の道路政策を環境優位の方向に向かわせる大きな要因となりうるものである。



西淀川を中心にした公害訴訟の経過	
1960年	西淀川で大気汚染が激しくなる
ごろ	四日市公害訴訟判決で原告勝訴
72. 7	公害健康被害補償法(公健法)が成立
73. 9	西淀川第1次訴訟提訴
74. 4	二酸化窒素(NO_2)の環境基準緩和
7	2次訴訟公提訴
84. 7	3次訴訟提訴
85. 5	公健法改定。翌年3月から新規の公
87. 9	害病認定打ち切り
88. 11	千葉川鉄訴訟の1審判決で、原告勝
12	訴。 NO_2 の影響認める
91. 3	尼崎公害訴訟提訴
92. 4	1次訴訟判決。被告の企業側に3億
8	6000万円の賠償を命じる。 NO_2 の影
94. 1	響不明
3	4次訴訟公提訴
95. 3	千葉川鉄訴訟の控訴審で、和解成立
7	川崎公害訴訟1審判決。企業に賠償
	命令。 NO_2 の影響不明
	倉敷公害1次訴訟1審判決。企業に
	賠償命令。 NO_2 の影響認める
	1—4次訴訟で原告と企業側の和解
	成立
	2—4次訴訟判決

※読売新聞・夕刊 (1995年7月5日)

①自動車排ガスの健康影響

2～4次判決でもっとも注目すべき点は自動車排ガスの健康影響を認めたことである。

判決はこの前提から出発して、道路の設置管理者である国・公団の責任を認めて損害賠償を命じた。

そもそも国は自動車排ガスの有害性を前提として、不十分ながら対策をとってきており、その健康影響を争うことじたい矛盾しており、今回の判断は当然のことであった。

このような当然の判断がこれまで本件1次判決でも川崎公害訴訟1次判決でもとられなかつたが、それは自動車排ガス公害が極めて今日的な社会問題であり、それを認めるとの影響の大きさを不当にも考慮したからだと思われる。今回2～4次判決がそういった点にまどわされず、率直に常識的な判断を下したことは高く評価すべきである。この判決の考えははじめての判断ではあるが、当然の常識的な判断でもあるために今後裁判所の判断としても主流になるものと思われるし、今後国の道路政策はこの考え方もとで行われるべきことが期待される。

②国の責任

自動車排ガスの健康影響があるとしたら、それをもたらした国の責任を認めるのは当然のことであり、企業の場合と異ならない。2～4次判決は、道路の「供用を開始する時点あるいは供用を開始した後においても、当該道路の自動車走行により沿道住民等に健康影響がないかを調査し、その危険性が明らかになった場合」はそのような危険性を回避できるよう道路構造（トンネル化、シェルター化、交差点の立体化等）などの改善・対策をとり、「それらが不可能であり、あるいは実現可能な措置をとっても十分な効果をあげることができないのであれば、走行車両数自体を削減させるための措置（車線削減、大型車両の進行禁止等）をとるべきである」として、予測できなかったとか、回避（対策）できなかつたという国・公団の弁解を明確に切り捨てた。

この判決は国道43号線最高裁判決と合わせて国の道路公害責任を明らかにしたものであり、その判断は不動のものである。国はこの判断に従って、一日も早く道路公害の無くすための抜本的な対策をとるべきことを迫られている。

③差し止めによる公害根絶

大阪空港最高裁判決以来、裁判所は損害賠償請求については認めるものの、排出差し止めについては何を求めるのか具体的でないといった理由で門前払い（却下）されてきた。今回の判決は結論としては、差止め請求を認めなかつたが、被害や違法性の程度によっては差止めを認めるべきであるという判断を示した。このように今回の判決は差し止め請求による公害根絶の道を開いたという点で大きな意義をもつている。

(2) 西淀川公害訴訟判決の意義

以上のように2～4次判決は、道路公害を解決するうえでの大きな意味をもっており、国民の健康や生命を守るべき国は真摯これを受け止めて、道路政策を環境優位の方向に向かわせるべきである。国は国道43号線最高裁判決を受けて、五省庁の連絡会議をつくつてその対策を行うという決断し、この2～4次判決後、現地での対策も行いつつある。しかし、自動車走行量の削減といった根本的な対策の具体化にはまだ踏み込んではいない。また、2～4次判決に対して承服することなく控訴をして裁判を続けている。このようのことではせっかくの対策も中途半端になりかねないのであって、国に今求められているのは、率直に自動車排ガスの健康影響を認め、また現在の道路政策を環境優位に向かわせることを基本として、その具体化を住民と共に検討し、実行することである。

西淀川大気汚染訴訟の争点

一次訴訟 判決	被 告	原 告	判 決	疾 傷 的 証 明	
西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点
西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点	西淀川大気汚染訴訟の争点

出典) 読売新聞夕刊 (1995.7.5)

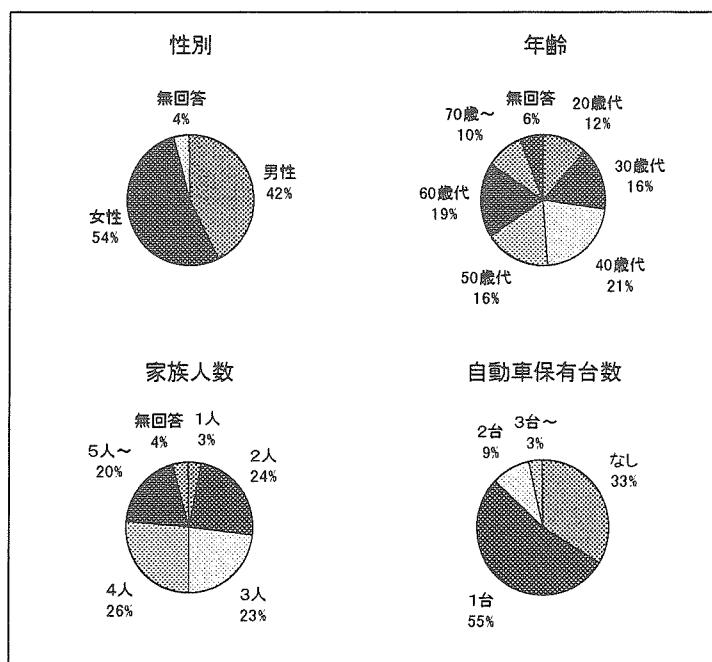
4. 西淀川区民の道路環境に対する意識

ここでは「西淀川区域における交通環境の改善に関するアンケート調査」（1997年11月実施／大阪大学工学部都市・交通工学研究室）の結果をもとに、道路環境に対する住民の意識を示す。

(1) アンケート調査の概要

地域住民の視点から西淀川地域における交通環境の問題点を明らかにした上で、交通環境改善方策としての交通需要マネジメント(TDM)施策に着目し、これらの方策に対する住民の賛否意識を把握するために、西淀川区の20歳以上の住民を対象に家庭訪問配布・回収方式により1997年11月から12月にかけて、アンケート調査を実施した。

調査地区の選定は、西淀川区を124メッシュに分けた精密住宅地図により西淀川区を49地区に分けた。さらに、これら49地区を大阪市が発行した土地利用図、都市計画図により、それぞれ「住工混在地域」、「住商混在地域」、「戸建て住宅密集地域」、「中高層住宅密集地域」の4種のいずれかに定義し、種別毎に5地区ずつ、合計20地区を抽出した。なお調査票の配布数は845世帯1690票で、有効回収数は701世帯1189票を得た（有効回収率70.4%）。

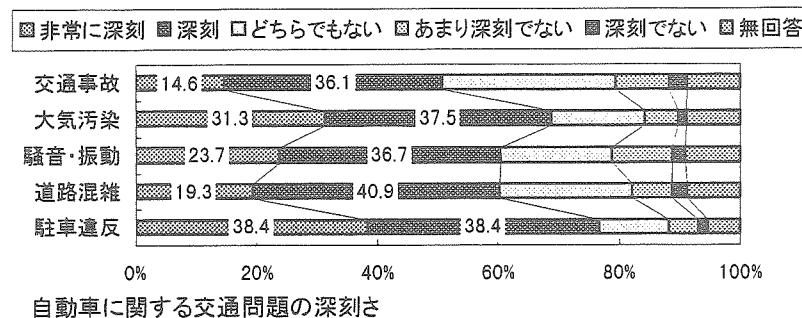


回答者の属性

(2) 住民の自動車交通問題意識

アンケートでは自動車に関する交通問題の中で、特に「交通事故」、「大気汚染」、「騒音・振動」、「道路混雑」、「違法駐車」を取り上げ、その深刻さを5段階で評価した回答を得た。

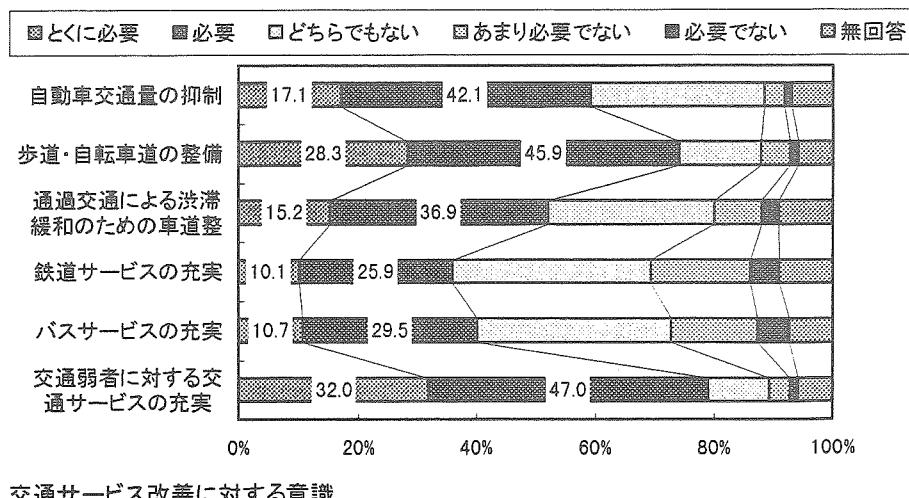
これによると、特に「違法駐車」、「大気汚染」について深刻さが65%以上と高く、「騒音・振動」、「道路混雑」、「交通事故」についても半数以上の人人が深刻を感じており、これらの交通問題を解決すべきであることがわかった。



(3) 交通サービス改善に関する意識

アンケートでは、さらに住民がどのような交通サービス改善を必要としているかを探るため、下図に示すとおり6つの交通サービス改善に関する質問を行った。

その結果、「特に必要である」「必要である」を合わせた割合は「交通弱者に対する交通サービス充実」が79.0%と最も高く、次いで「歩道・自転車道の整備」が74.3%となっており、これらの交通サービス向上を図るべきである。



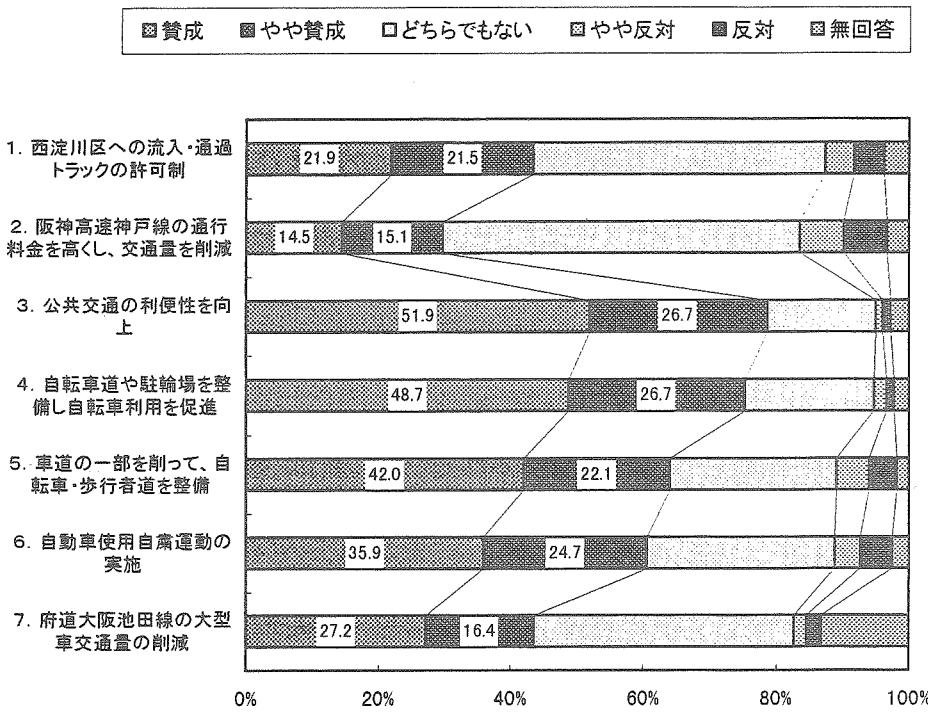
(4) 自動車交通量抑制と各種交通需要マネジメント施策に対する賛否意識

①西淀川区におけるTDM施策設定の意義

自動車から適切な手段への誘導	西淀川区における地域内交通を考えた際に、自動車から適切な手段への誘導があり、その具体的な施策として自転車利用の促進（駐輪場や自転車道整備などによる自転車利用の促進、車道の一部を自転車道に振り分けるなどの道路空間再配分、自転車交通重視のまちづくり推進）、公共交通の利用促進（バスサービス改善、鉄道サービス改善）がある。これにより地域内交通で自動車から他の交通手段への転換を図ることで、地域の交通問題も緩和できるものと考えられる。
交通需要の効率化	西淀川区域外への移動、あるいは西淀川区域内における移動の際の利用交通手段として、主に自動車がある。その自動車の使用自粛運動を実施することで、地域内だけでなく地域周辺の交通問題も解決できると考えられる。
適切な自動車利用の誘導	以上に示した自動車交通以外の交通手段の効用を上昇させる施策だけでなく、自動車交通を直接不便にすることで自動車交通量を削減する方法もある。この種の有効な方策として、大型車混入率・自動車交通量の多い西淀川区で考えられる施策は、 トラック進入の許可制導入、大型車の通行規制、阪神高速神戸線・湾岸線間の料金格差設定による神戸線の交通量削減などが考えられる。

②住民の賛否意識

次に、自動車交通抑制と上に示した各種TDM施策に対する、住民の賛否意識についての結果を次図に示す。各種TDM施策のうち、自転車交通に関連した2つの施策については全て6割以上の賛成を、また「自動車使用自粛運動の実施」についても半分以上の賛成を得た。このことから地域内交通における移動交通手段として自転車の利用を望む声が高いことがわかった。



各種交通需要マネジメント施策に対する賛否意識

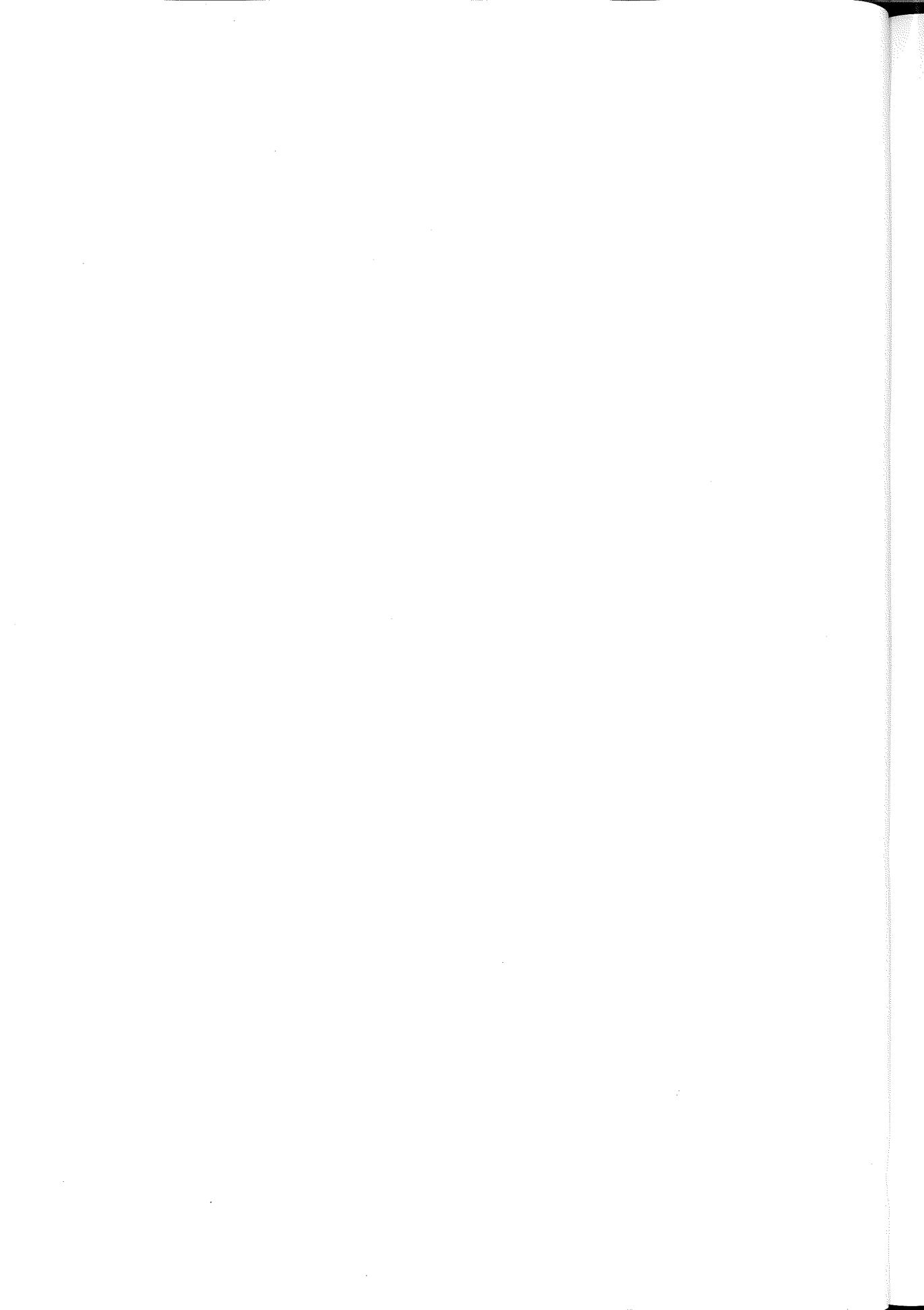
●上図、各問い合わせの内容

- 西淀川区内へ、一般道路を利用して、流入・通過するトラックを許可制にすることで、交通量を削減することについては、どう思いますか。
- 阪神高速神戸線の通行料金を高くし、湾岸線の通行料金を安くすることで、神戸線の交通量を減らすことについては、どう思いますか。
- 自動車から公共交通（バス・鉄道）への転換を図るために、バスや鉄道などの公共交通の利便性を向上させることについては、どう思いますか。
- 自動車・バイクの交通量を減らすために、自転車道や駐輪場などの整備を行い、自転車の利用を促進させることについては、どう思いますか。
- 自転車・歩行者のために車道を一部削って、自転車・歩行者道を整備することについては、どう思いますか。
- 自動車交通量を減らすため、特定の日や曜日を決めて、自動車使用の自粛を市民に呼びかける「自動車使用自粛運動」を実施することについては、どう思いますか。
- 府道大阪池田線は阪神高速湾岸線、神戸線と阪神高速池田線を連絡する道路ですが、この道路の大型車交通量を削減することについてどう思いますか。

(5) まとめ

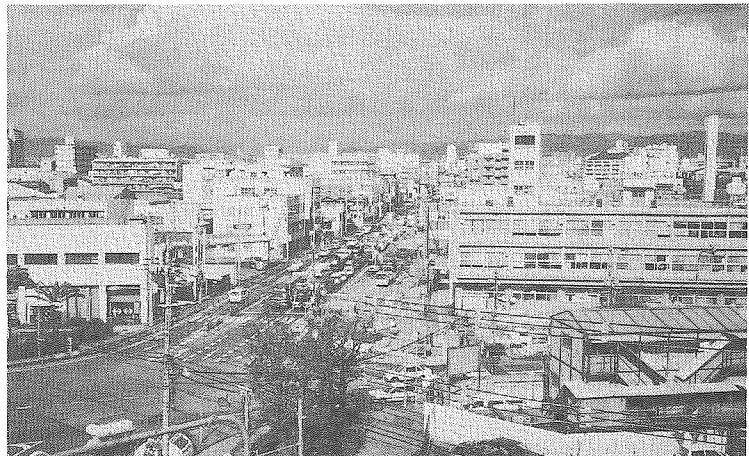
アンケート調査は次のようにまとめられる。

- ①自動車に関する交通問題に対する深刻さでは、違法駐車、大気汚染を特に深刻であると感じている割合が高いことがわかった。
- ②交通サービス改善では 80%以上の人人が交通弱者に対する交通サービスの充実を、また 70%以上の人人が歩道・自転車道の整備を必要としていることがわかった。
- ③西淀川区における自動車交通量抑制に対しては 65%以上の人人が賛成と答えており、その具体的な方策としての TDM 施策に関しては、公共交通の利便性向上、自転車利用の促進、道路空間再配分、自動車使用自粛運動の実施で、いずれも 60%以上の賛成を得ることができた。
- ④大野川緑道の整備の方向性として、「街灯を増やし照明を明るくする」ことに対する要望が強く、9割以上の人が必要であると考えており、ベンチ・イス・ゴミ箱などの設置についても、75%以上の人が必要と考えていることがわかった。さらに、自転車交通を重視したまちづくりを推進することについては、75%の賛成を得ることができた。



第3章

提言



1. 西淀川道路環境再生プランの性格

これまでに述べた基本的視点と現状を踏まえて、道路公害問題を改善・克服し、より健康で文化的な地域づくりを進めるために、大阪・西淀川地域をモデルとしたプランを提唱する。このプランは、以下のような性格をもつものである。

(1) 全国的政策を考える素材として

道路づくりは広域性をもつ課題であり、その対策も様々なレベルでたてられるべきである。本来、道路政策全般にわたって提言をなすことができればいいのだが、それだけの力量を私たちは持ちえていない。また、私たちの立場は、地域の現状から日本の道路づくりのあり方を考えようとするものである。そこで、特定エリアでは完結しない対策のあり方にも言及しているが、それは西淀川地域における現状・問題等を念頭において提言しているものである。そして、それが全国的な道路政策を考える素材として参考になればと考えている。

(2) 道路公害大気汚染地域における道路づくりのモデルとして

かつて工場等からの排煙により激甚な大気汚染を経験した地域（公害健康被害補償予防法による旧第1種地域など）は、現在、その産業集積を背景に産業用貨物が集中し、今日なお深刻な大気汚染に苦しんでいる。また、道路網の広がりにより、道路公害のエリアはさらに広域化し（自動車NO_x法による特定地域など）、地方の中核的な都市においても激甚な大気汚染等がみられるようになっている。それぞれの地域の事情は様々あるものの、ここで提起する対策は、道路公害大気汚染に悩む各地の道路づくりのひとつのモデルとして参考になればと考えている。

(3) 地域討議の素材として

「西淀川プラン（案）」と銘打って、その基礎には公害被害者運動の蓄積や今回実施したアンケート調査等があるが、広範な西淀川区民、またはそこに働き、関わる人々の意見が十分に組み込まれたものとなっているわけではない。あおぞら財団では、この提言を討議の素材として、地域の様々な関係者との対話を広げたいと考えている。そういう討議資料としての性格であることを強調しておきたい。

2. 基本目標と方針

(1) 基本目標

目標：道路公害対策の総合的体系の構築

道路公害対策には、横断的・総合的な施策が必要である。現状の縦割型行政の枠組みでは、きわめて困難な課題であると考えられるが、道路公害対策という切り口からマスター プランを示すことで、将来構築すべき総合的施策の体系の見取り図を示し、その実現をめざす社会的なムーブメントを形成していくことに、本プランの役割がある。

(2) 基本方針

道路公害対策の総合的体系は、以下のような構成からなる。それぞれが独立した課題であり、また密接に関連しあった課題である。これらの課題について、本プランにおいて取り組みの方針を示す。

道路公害対策の総合的体系

- 道路公害による被害者の救済
- 環境保全に配慮した道路整備計画
- 自動車交通量の削減
- 環境負荷の少ない交通サービスの育成・充実
- 道路整備における地方分権と市民参加
- 適正な税体系の確立

(3) 目標期間と獲得目標

①目標期間

短期目標：2005年をめど

中期目標：2010年（気候変動枠組条約の目標年度）をめど

②獲得目標

<獲得目標の性格>

本プランでは広域プランと西淀川モデルとを提示しているが、獲得目標として示したものは、それらの総合的な展開により西淀川区内で獲得されるべき数値目標や整備目標である。

今後、この目標に対する到達状況を調査・監視する体制を整備しつつ、目標到達のために必要な道路交通対策に関する調査研究を実施し、その中で交通量削減目標等を設定していくことが考えられる。

<項目毎の目標設定の考え方>

沿道環境	大気質	* NO ₂ については、現行基準を短期評価で達成できることを短・中期の目標としつつ、より良好な大気環境の形成をめざす。 * SPMやCO ₂ については、グローバルスタンダードの達成を念頭におく。区内の温暖化効果ガス排出量については把握されていないため、ローカルアジャンダの視点より、大阪市に区別把握を働きかける必要がある。
	騒音・振動	* 自治体等による区内での振動測定の情報が不十分であり、観測体制の強化、情報の公開が必要である。 * 騒音については、環境基準の見直しを是とはしないが、早期に新基準を達成する立場とする。
沿道整備		* 良好的な都市環境、健康・福祉のまちづくり貢献するものとする。 * 街路樹については既存道路の緑道化やゆずり葉道路の導入等により市街地の緑化に貢献するものとする。

※参考：西淀川区内の環境測定値の現状（平成8年度）

大 氣 質	NO2	日平均値が 0.06ppm を超えた日数と割合 7日 (1.9%)	日平均値が 0.04~0.06ppm 間の日数と割合 109日 (30.3%)	日平均値の年間 98% 値 0.060ppm
	SPM	1時間値が 0.20mg/m³ を超えた時間と割合 10時間 (0.1%)	日平均値が 0.10mg/m³ を超えた日数と割合 10日 (3.0%)	日平均値の 2% 除外値 0.105mg/m³
騒音	H 8年度 L ₅₀ 値	朝 69dB	昼 71dB	夕 68dB
	要請限度／適否	70dB○	75dB○	70dB○
	環境基準／適否	55dB×	60dB×	55dB×
				夜 61dB
				60dB×
				50dB×

資料：『大阪市環境白書』平成9年版

大気質は淀中（一般局）、騒音は出来島小（沿道）、振動は資料なし

<目標設定>

目標項目			短期目標（～2005年）	中期目標（～2010年）
沿 道 環 境	大気質 NO2		2001年までに現行環境基準の上限値 0.06ppm を日平均値の 98% 値で達成する。さらに2005年までには、上限値を上回る日がない(100%値) ようにする。	現行環境基準の下限値 0.04ppm を、西淀川区内における環境保全目標として、それを日平均値の 98% 値で達成できるようにする。
	SPM		現行基準を短期評価で上回る日がないこと	PM 2.5 以下を基準に年平均値が 0.015mg/m³ を上回らないこと
	CO2		1990年レベルから 6% 削減する	1990年レベルから 10% 削減する
	騒音・ 振動	騒音	新環境基準をクリアすること	「幹線道路近接空間」においても、「道路に面する地域・D」の指針値をクリアすること
		振動	要請限度を越える日がないこと	第2種区域においても第1種区域の要請限度をクリアする
沿道整備	街路樹	R 43 沿道に片側幅員 3m 以上の緑地帯の整備（兵庫県側のみ）	緑道（自然度の高い歩行者・自転車専用道路）の総延長を 15km 以上に整備（現状の 4 倍化）	

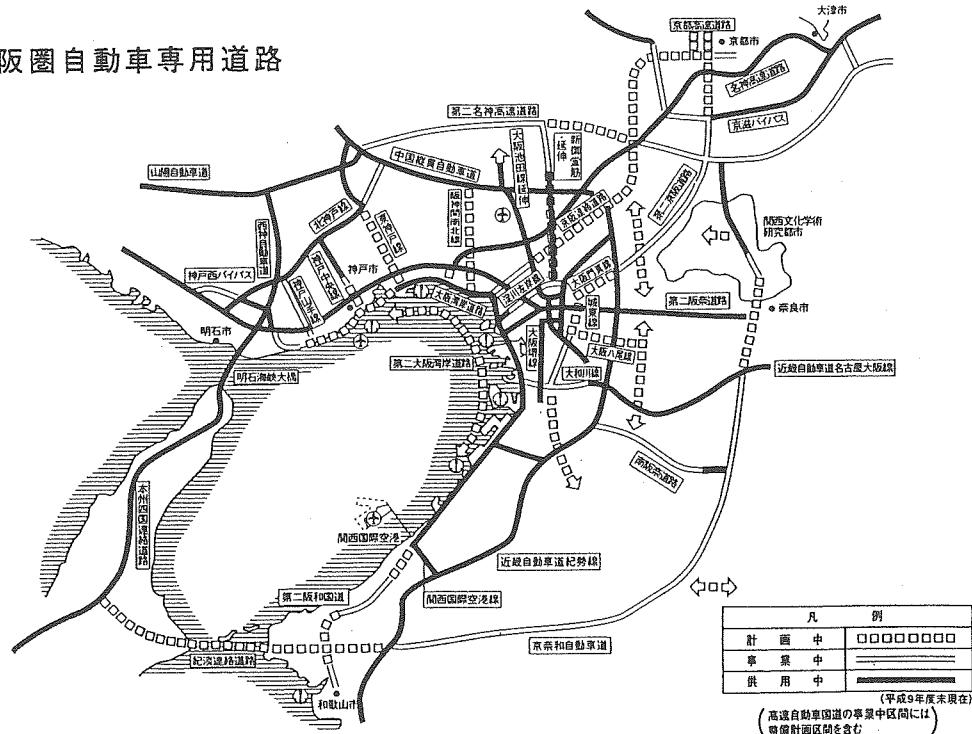
3. 阪神間広域プラン

ここでは、阪神間地域における今後の自動車専用道路整備に関する基本的考え方と道路整備計画の見直しに伴う具体的な対応について提言する。さらに、自動車交通に過度に依存することを避けるための対応策として、自動車交通量抑制策と代替交通手段の整備があげられるが、これらに関連する政策として、ロードプライシング、物流対策と大型車規制、そして LRT（近代的超低床路面電車）の導入に絞って提言する。

(1) 新規自動車専用道路整備に関する基本的考え方

現在、この地域を取り巻く自動車専用道路整備計画としては、阪神高速道路湾岸線一神戸線一池田線を結合する阪神高速道路神崎川線のほか、武庫川線（または尼崎・南北線、湾岸線一大阪神戸線一名神一中国道を結合する）、湾岸線の未開通部分の整備（六甲アイランド以西）、第2湾岸道路などがある。これらの道路計画は、主として渋滞緩和を目的とした広域ネットワークの完成をねらいとしている。しかし、この渋滞緩和を中心とした目的は、主に以下に示す理由により本プランの基本方針との整合性において問題がある。よって、基本方針が担保されるまで、自動車専用道路整備計画に関連する事業は凍結するとともに、基本方針が担保されるよう計画の見直しを図るものとする。

大阪圏自動車専用道路



●新道路整備5カ年計画

①需要予測の見直し

この地域をとりまく道路整備を考える視点の第一として、社会経済的な変化の動向を正しく踏まえる必要がある。現在、高齢化・少子化など人口構造の変化が進んでおり、また、産業構造の変化も著しいなかで、交通需要が常に増加し続けるという予測を絶対視するのではなく、予測そのものを見直すこと、また、交通量を増加させない方向の選択肢を検討することが求められている。

②環境制約に配慮

第2に環境制約に配慮することがきわめて重要である。当面の整備計画にあげられる道路は、第2湾岸道路を除いて、いずれも住宅密集市街地を通過する予定であり、周辺地域に対する環境インパクトは大きいと考えられる。また、現実にこれらの道路いずれについても周辺地域住民の反対などを含む強い運動が存在しており、その動向を無視して整備事業をすすめることは妥当でない。環境制約に関しては、いわゆる環境アセスメントがあるが、個々の事業の累積効果について考慮されることがなく、各事業の進行が確実に地域の環境悪化を招く現実を改善することに結びついていない。

また、狭域的な環境への影響だけでなく、いわゆる地球的規模の環境問題の観点からもこれ以上の排出ガスの増加は温暖化防止への貢献という目標に逆行することとなる。西淀川地域を含めた阪神間、さらには京阪神都市圏の地域環境保全（二酸化窒素の環境基準達成が当面する目標）と地球環境保全（二酸化炭素の削減目標）の両面を戦略目標に置いた総合的な交通計画を策定することが急務である。

③自動車交通適正化施策の導入

第3に、渋滞緩和については、多くの自動車利用者の要求するところであるが、道路整備が常にその効果をもたらすとはいえない。西淀川地域をはじめとする大都市における道路整備の多くは、一時的な渋滞緩和の効果はあっても、結果的により大量の交通量の増加を招いて、新たな渋滞をもたらす危険性をはらんでいる。このことは、自動車交通需要のコントロールの必要性を示している。道路整備計画には、実効性ある自動車交通適正化方策をセットで組み込む必要がある。

(2) 道路整備計画見直しに関する具体的な対応

新規高速道路整備計画は当面凍結するが、以下の施策の進展状況を考慮しながら、具体的な対応を行うものとする。

①圏域全体での交通量削減施策の実施	西淀川地域を含む阪神間・北大阪圏域において、ロードプライシングなど交通量削減に効果的に寄与する施策を実施する。
②計画アセスメントの実施	新規高速道路整備の凍結を解除する場合は、計画段階からの環境アセスメントを実施すること。少なくとも、現行の環境影響評価制度に基づき、スコーピング段階から改めて手続きするとともに、環境保全対策に関する代替案検討や累積的影響についての検討等を行うこと。
③計画見直しを含む関係住民との協議	新規道路整備計画については各道路の通過する当該地域住民との協議の場を設け、環境問題等について情報公開をすすめ、住民参加のもとに計画の見直しをはかる。また広域道路計画について、広域市民の参加方式を検討し導入をはかる。
④必須計画についての環境対策の実施	上記のプロセスをふまえて、新規道路整備計画を必須計画と不要計画に仕分けるなど、一定の評価を行う。極めて高い必要性の認められる計画の実施について十分な環境対策をはじめとする施策を講じる。
⑤「時のアセス」の実施	北海道などで導入されている「時のアセス」の考え方により、事業計画策定から5年以上経ても着工されていないものについては、社会経済状況や周辺環境の変化、住民意向等を再調査し、計画そのものの見直しを含めた再検討を行うこと。
⑥老朽化高架高速道路の今後のあり方についての検討	阪神高速道路は、初期のもので供用開始から30年近くを経ており、全体として老朽化が進んでいる。兵庫県南部地震により倒壊・破損した構造物に対しては最新の耐震対策がなされているとはいえ、地下構造物もふくめて全面的にリニューアルされているわけではない。高速道路のような大規模な道路整備計画は、構想立案から事業実施まで10年以上、事業開始まで20年以上かかるケースが多い。当該構造物の物理的寿命を見据えつつ、今から長期的な視野にたった高架高速道路のあり方について検討を開始する必要がある。

(3) ロードプライシングの導入

①ロードプライシングが注目される理由と形態

自動車交通量抑制策には、車の保有段階での保有抑制、走行段階での走行抑制、駐車段階での駐車抑制の3種類がある。そして、各抑制について、物理的方法、法規制的方法、経済的方法による対応がある。

ロードプライシングは、経済的な方法により走行抑制を行うものである。このロードプライシングについて、主に次の理由により、阪神間地域における自動車交通量抑制策の効果的な方法として取り上げる。

●交通量管理の操作性の向上：

高度な電子的料金徴収技術の開発に伴って、ノンストップで料金徴収することが可能となるとともに、料金設定を時間帯や場所により容易に操作でき、きめ細かな交通量のコントロールを可能にする。

●原因者負担による社会的費用の徴収：

道路混雑や大気汚染、騒音・振動、交通事故などの社会的費用を、交通状況に応じて自動車利用者に負担させることができる。

●交通施設整備財源の確保：

自動車への賦課金収入を、各種交通施策、つまり環状道路や地下トンネル、自転車・歩行者道といった道路の整備、鉄道やバス、またLRTなどの公共交通整備、道路沿道の環境対策、P&R施設整備などといった様々な交通対策に配分できる。

なお、ロードプライシングに対する合意形成は困難な課題であるが、料金収入を市民の要望に添う形で、環境対策や公共交通サービスの充実なども含めた総合的な交通施設整備ために支出するならば、社会的な合意形成は可能であることを国内外の調査研究や実施事例は示している。

ロードプライシングの形態には大きく分けて、面的ロードプライシングと線的ロードプライシングがある。

面的 ロードプライシング	<p>現在、都心地域の交通環境改善のためにロードプライシングを実施しているのは、シンガポールとノルウェーの3都市（ベルゲン、オスロ、トロンハイム）である。これらの都市では、都心地域のエリアを決め、そこに外部から入ってくる車から料金徴収を行う方式をとっている。この場合、事前に料金を払ってチケットなり、電子タグを購入する。この方式は、道路のある地点を通過する車から料金徴収を行うという意味で、ポイント・プライシングと呼ばれる。そして、このエリアを囲むゾーンが一つの場合、コードン方式、二つ以上の場合は、ゾーン方式と呼ばれる。なお、シンガポールではこの4月から一部の道路において、バスを必要としない完全ノンストップ自動料金徴収のエレクトロニック・ロードプライシングを実施している。秋にはほぼ全域で実施する予定である。</p> <p>この方式以外に、ケンブリッジで実験されたコンティニュアス・プライシングがある。これは対象エリア内の道路を通過する車の速度や所要時間に応じて料金徴収を行う方法であり、道路の交通状況に応じてきめ細かに料金操作を行うことができるという点では最も優れた方法であるが、事前にドライバーにとって料金をいくら支払うべきかが不明であるという点で課題を残している。</p>
線的 ロードプライシング	<p>自動車交通量のコントロールを目的に、特定の道路や車線においてプライシングを行う。アメリカのフリーウェイ SR91 で行われている方法は、複数ある車線の一部を使い、その車線上を通過する車に混雑時間帯に応じた料金を課し、このロードプライシング・レン上を走行する車の円滑化を図っている。</p>

②西淀川地域で考えるロードプライシング

導入の目的	<p>ロードプライシングは、主に道路混雑の解消、地域環境の改善、交通事故の減少や都市の活性化を目的としている。西淀川では、公害地域の再生ということもあり、特に大気などに関する環境改善を重視する。ただし、西淀川地域での環境改善施策が、他地域における環境悪化を促さないように配慮する。</p>
考慮するロードプライシングの形態	<p>ロードプライシングには、先に述べたように、線的ロードプライシングと面的ロードプライシングがある。面的ロードプライシングは、広範な地域を対象とするため、影響を受ける市民、事業所、ドライバーが多く、合意形成には時間を要する。また、大規模な装置を必要とするため、コストも多額にのぼり、短期的な施策としては無理がある。そこで、面的ロードプライシングは中長期的に考える。</p>
料金の性格と収入の使途	<p>ロードプライシング料金は、地域における道路混雑や大気汚染、騒音・振動、交通事故・危険などの社会的費用を反映した料金とする。よって、阪神高速道路においては、現行制度で決められた料金にロードプライシング料金を上乗せした額がトータルな料金となり、その道路を使用する車はこの料金を支払うことになる。現在、無料の一般道路においてはロードプライシング料金のみ徴収することになる。</p> <p>ロードプライシング料金の性格を反映して、この料金収入は道路混雑対策、環境対策、安全対策に支出されるとともに、公共交通機関や自転車などの代替交通サービスの充実にも回される。この財源の管理・運用主体については、重要な検討課題である。</p>

ロードプライシングの提案	線的ロードプライシング (短・中期的)	<p>短期的な施策としての線的ロードプライシングを阪神高速3号神戸線および同5号湾岸線を対象に実施する。神戸線の交通負荷を軽減するため、神戸線のみロードプライシング料金を課すこととする。この料金は、どの時間帯においても、交通円滑化や環境の面からみて望ましい交通水準を確保するため、時間的空間的に可変的な料金とする。</p> <p>また、補完政策として、国道43号や国道2号の交通量抑制策、地区内道路に通過交通が回らないためのゾーン規制などの各種交通規制策も実施する。このとき、大型車に対する強力な規制が必要とされる。また、湾岸線とハーバーハイウェイ、そして神戸線の接続を容易にするため、料金徴収の一元化などの料金システムの変更や道路整備などを行う。</p> <p>さらに、将来には、阪神高速池田線、環状線も含めて、阪神高速道路全線について、ロードプライシングを導入する。</p>
	面的ロードプライシング (中長期的)	<p>大阪市を中心としたロードプライシング・システムと阪神間を対象としたロードプライシング・システムの導入が中長期的には課題になる。西淀川はこの境界部に位置するので、両者を含めたロードプライシング・システムを検討する必要がある。この場合は、面的ロードプライシングとなり一般道路も対象となるので、料金の性格、課金方法、料金収入の使途などの検討と併せて、現在の自動車関連諸税の見直し、道路整備特別会計のあり方、社会的合意形成方法などの多くの課題があるので、今から実現可能性に向けた調査研究を公民学共同で行うことを探求する。</p>

(4) LRT（近代的超低床路面電車）の導入

阪神間地域の鉄道サービスは、JR、阪急、阪神の各路線により比較的充実している。そして、この鉄道サービスを補完する公共交通サービスとしてバス路線が縦横に走っている。しかし、この鉄道とバスとの間を埋める中量輸送システムは存在しない。

ところで、先に提案したロードプライシングにより自動車交通は抑制されることになるが、社会全体のモビリティが低下することがあってはならない。自動車から転換する人や今後ますます進行する高齢社会における高齢者や障害者などの交通困難者のモビリティ確保のために、この中量輸送システムの整備は重要である。とりわけ、LRT（近代的超低床路面電車）は、道路面を走ることにより、利用者が上下移動をすることなしに利用できるという特徴を有するとともに、駅間距離も短く、気軽に歩いて利用できるという利点を持っている。

欧米では、この長所に着目して、早くから路面電車の近代化を進めている。我が国では、熊本市電において、超低床の路面電車が全国に先駆けて導入され、好評を博している。今後、国の補助制度の充実により、地方都市の路面電車の近代化が促進されることが期待できるが、この阪神地域においても、導入することを提案する。その候補路線としては、かつて路面電車が走っていた国道2号をあげることができる。



(5) 物流対策と大型車規制

物流における交通機関別分担率（平成6年度）は、トンキロベースでは自動車が51.5%、内航海運が43.8%、鉄道が4.5%であり、トンベースでは自動車が89.1%、内航海運が9.7%、鉄道が1.2%である。自動車のトンキロベースでの分担率が低いのは、平均輸送距離が47キロメートルと、鉄道の321キロメートル、内航海運の442キロメートルに比較してはるかに短いからである。このことからわかるように、近距離輸送あるいは、都市内物流は圧倒的に自動車によって、担われている。

いずれにしても、物流における自動車の分担率の高さによって生じる弊害、とりわけ貨物自動車のうち35.9%がディーゼル車であり（平成8年度末）、その排気ガス（D E P）による健康影響、またガソリン車に比べて格段に窒素酸化物の排出が多いことなどを考えれば、物流における自動車の分担率を下げ、自動車交通総量を削減することが必要である。

長距離輸送対策	長距離・都市間輸送については、鉄道、海運、パイプ輸送へのシフト、あるいは、それらの交通機関との複合一貫輸送（コンテナ輸送、ビギーバック輸送、スライド・バンボディ・システム）の推進が必要となる。また、現在の鉄道の輸送能力の限界や規格の貧弱さを考えると、オランダのように新たな貨物専用鉄道新線の建設も真剣に考えるべきである。それと併せて、イスで実施されているように夜間のトラックの走行禁止といった直接規制や、走行料金の値上げや走行税の創設といったような施策を実施することで、鉄道等へのシフトを促すべきである。
短距離輸送対策	短距離・都市内輸送については、自動車以外にシフトさせるべき代替手段は現在のところない。地下物流システムが近未来に実現する見込みはない。つまり、モーダルシフトは困難である。他方で、都市内での輸送貨物量が減少する見込みはなく、また、輸送距離が削減するような都市構造の改造も早急には無理である。とすれば、当面の対策としては、共同輸配送による輸送効率の向上による貨物自動車交通量の削減と、無低公害車の普及が主たる対策にならざるをえない。
共同輸配送の推進	共同輸配送は、再三の提案と試行錯誤があったにもかかわらず、福岡市天神地区での成功以外には全国的には必ずしも推進されていない。企業秘密・情報の漏洩に対する危機感がネックになっているとも言われる。従来の任意的な方法では限界がある。 共同輸配送を推進するためには、強い規制が必要である。例えば、流通業者による一定地域（例えば、西淀川区を含むより広い地域）内の貨物輸配送については、流通管理センターが一元管理することで輸配送効率を高めて交通総量を削減する方法である。流通管理センターは公的な性格を有する団体とすることで企業秘密・情報の漏洩の防止を図る。また、一定地域内で輸配送する荷主・流通業者は流通管理センターに登録しなければならないとすることで、一元化を徹底させる。 流通業者以外の貨物自動車については、都市内の一地域への時間的な乗り入れ規制を実施し、あわせて、無低公害車については乗り入れ規制の適用除外とすることにより、無低公害車の普及を図る方策が考えられる。

(6) 道路整備計画における分権化と住民参加制度の確立

① 広域幹線道路に関する計画決定における分権化と住民参加制度

交通・道路政策の転換を考える上で難しい問題は、高速道路や国道等の広域幹線道路整備計画の決定に、どのように住民が参加したり自治体の都市計画や交通網計画との調整が適切に行われるかという点にある。今回の道路審議会の建議では、パブリック・インボルブメント方式を採用するなど、幅広い国民参加の必要を提唱した。しかし、道路行政の変革には、道路計画や公共事業計画の行政領域においても、国直轄事務や機関委任事務のより本格的な地域ブロック単位・府県への分権化を実現し、全国的・県際的な骨格道路計画についても、府県主体の県際的協議機関を設置して決定する等の改革が必要がある。またこうした広域的な協議の前提として、それぞれの府県や政令市などの場合は独自に住民本位の道路政策を進めるマスターplanを策定する（各自治体の基本構想・「総合計画」の一環としても）必要がある。また当然そこには現行の道路計画の「見直し」・再検討という作業も含まれ、かつこうしたマスターplanの策定のための、情報公開や住民参加方式の制度化も必要である。

ところで大阪府の場合、かつて「道路計画の見直し」を提起していた革新自治体の時代に道路問題に関する自由な議論をする場として、行政側、住民側各7名からなる「道路問題懇談会」を設立し（1975年）、現在もまだ残されているという。従って、大阪の道路計画のマスターplanづくりには、この懇談会を一步前進させて発展改組し、道路計画の見直しや幹線道路建設の可否等を実質的に調査、検討を行い一定の判断を下す審議会形式の「道路問題調査委員会」（仮称）等の設立を求めるのも現実的な一つの選択肢であろう。この組織は道路問題の諮問委員会として、住民、研究者・専門家の等で構成される実質的な住民参加組織とするのである。

もう一つ重要なことは、全国的・県際的な骨格道路の計画決定の場合でも、沿道住民の意思が絶対的に優先されねばならない。すでに大阪空港裁判でも争われたように、道路などの公共事業が「公共性」を主張できる重要な根拠の一つは、それが基本的人権擁護の義務を果たすということである。かりに骨格道路が国家的地域的に絶対必要なものであったとしても、環境破壊などの沿道住民の人権や市民生活の妨害が予測されるようなときは、沿道の関係住民の参加と同意を得る民主主義的手続きの保障のもとで、出来る限り周辺住民の福祉向上の諸措置・対策が採られねばならない。こうした観点から、パブリック・インボルブ方式も単に広く全国民を対象とするだけでなく、具体的に沿道住民を対象として実施するといった方式も具体化されるべきである。

② 大阪市の行政区制度の問題点と改善方向

現在、地域住民が道路問題に関わる場合に、大きな手がかりをもつのは都市計画行政の過程である。今回の「地方分権推進委員会」の作業は、極めて不十分で限界を多くもった

ものであるが、都市計画に関してはそれなりの分権化と市町村への権限移譲が勧告されている。従って「市町村マスタートップラン」や地域のまちづくり計画、地域交通計画の策定等について、住民の主体的な取り組みによっては、従来以上に大きな意義と可能性を拓くものとなろう。そのためには、住民参加によるこうした「まちづくり」の基本計画の策定のために、その推進主体として「まちづくり委員会」（仮称）等を創設し、コミュニティ→市町村→府県→広域生活圏へと積み上げるまちづくり・都市計画・地域計画等の立案の手法が開拓されねばならない。

ところでこうした住民参加と地域からの「積み上げ方式」による「まちづくり計画」を考えるには、人口260万人規模の大阪市を一つの単位としてくるにはあまりに大きすぎて合理的ではない。大阪市は「政令指定都市」として、道府県なみの多くの事務権限が移譲されており、とりわけ都市政策に関する大きな権限をもっている。またこうした行政を効率よくかつ市民の利便の向上を図るという主旨から、「行政区」制度が施行されており、福祉や保健、コミュニティ施策その他の民政等、特に対人サービス行政がそれぞれの区におかれた区役所を軸に展開されている。ところで、現在24区を数えるこの行政区の人口規模は、ほぼ5-20万人の中にあり通常の市町村制の「市」の人口規模以上であるが、通常の「市」と対比するとその行政権限は著しく限られたものとなっている。

今回の地方分権推進委員会は、都市計画権限の市町村移譲とともに、他方では地方分権の受け皿として市町村合併の推進を掲げ、特に20万人規模の市への権限移譲を重視したが、大都市制度のもとでの「まちづくり」のあり方等については大きな関心を払っていない。しかし、「首都」制度のもとで「特別区」制度（市に準ずる自治体）のもとにある東京では、例えば世田谷区（「世田谷区街づくり条例」）や大田区（「産業のまちづくり条例」）などのように区政を軸にして、きめの細かい独自の「まちづくり」や地場産業施策を展開し全国的にも注目されるようになっている。特に人口77万人を擁する世田谷区の場合には、こうした街づくり行政を推進するに際して、1991年度より住民参加を保障する独自の「地域行政制度」という分権化施策を推進した。すなわち地域行政制度とは、世田谷区の区域を5地域に分割して各地域に行政拠点（総合支所）を設置し、これを中核として総合的な行政サービスや街づくりを実施する仕組みをつくったのである。総合支所には「地域振興課」・「街づくり課」・「土木課」といった行政が分権化されている。大阪の行政区は、世田谷区の総合支所の「区民課」に対応する行政しかカバーしていない。

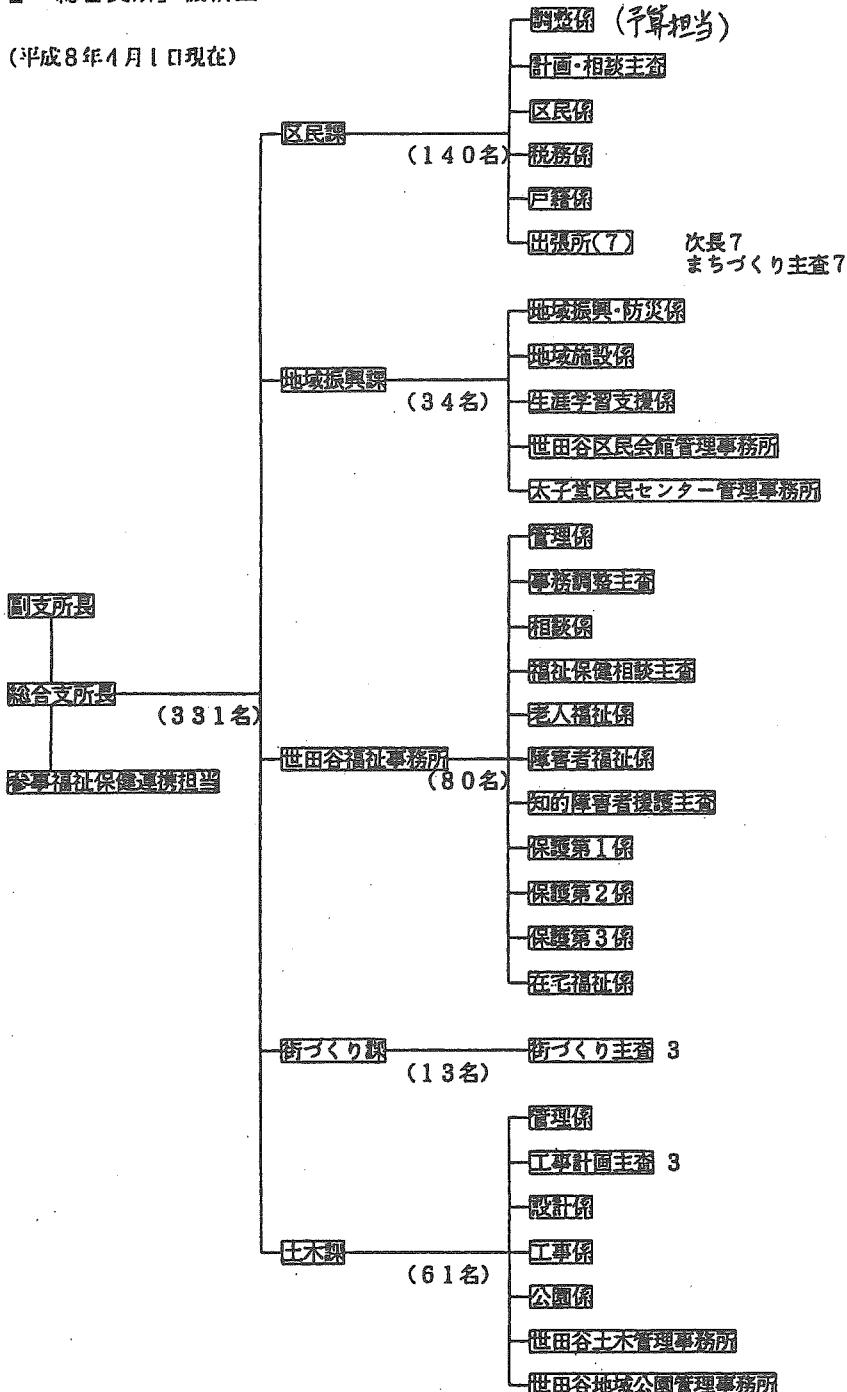
大阪市では、過去に行政サービスの公平性の観点からの「適正（人口）規模」の確保という主旨で、「合区」・「分区」といった行政区再編成を行ってきたが、区行政の抜本的なあり方の見直しを行い、分権化を実現するということはあまり考えられてこなかった。しかし、今後、東京都と同等の都市政策を実施してゆくには、今の行政区を「自治体」として再編して、都市計画・まちづくり・保健福祉・コミュニティ行政等の分権化を行うということは重要な課題であり、大都市のもとでの住民参加制度の創設にも不可欠なことはなかろうか。

③住民主体の協議組織の形成

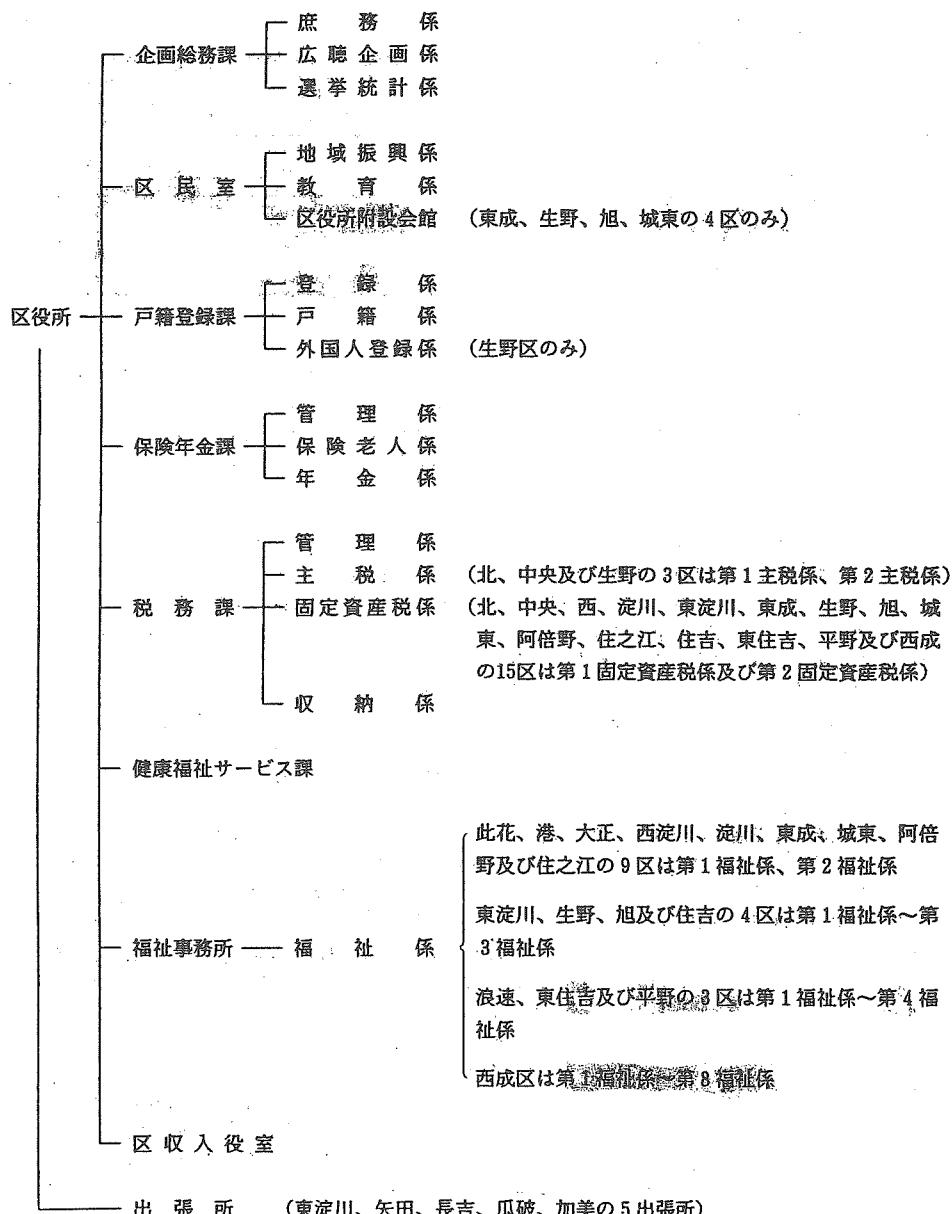
道路・交通政策、まちづくり行政等、わが国で真の地方自治を達成するための地方分権の実質化や住民参加制度の創設は、現在の日本の政・官・財のあり方や、特に中央省庁の既得権益への固執ぶり等を見ると容易なことではない。そのためには、先ずもって自治体行財政運営の民主化を実現することや、住民組織の学習と政策・運動力量の向上が不可欠な課題として存在している。したがって、現実的に考えると、こうした課題を具体的に担う存在として、行政と住民の架け橋となる専門的スタッフとその組織（地域NPO）の自発的な育成が緊急であり、こうしたNPOが事務局を担う自治体レベルの協議組織＝「西淀川区道路沿道住民懇談会」（仮称）、広域ネットワーク型の協議組織＝「阪神間広域道路沿道住民懇談会」（仮称）の設置や、先述の大坂府の「道路問題懇談会」の改組とNPOの参加の要請等が課題となろう。

●世田谷「総合支所」機構図

(平成8年4月1日現在)



●大阪市「区役所」機構図



4. 西淀川モデルの提唱

ここでは、西淀川道路環境再生プランのうち、西淀川区内で実施する事業について提言する。このモデルは、あらかじめことわってあるように、全国的な政策を考える上での素材であり、道路公害大気汚染地域における展開例として考えられたものであり、今後の西淀川地域における道路環境再生に向けた対話活動のひとつのたたき台として活用されることを念頭においている。

「西淀川モデル」は、第2章に概観した西淀川地域の現況や道路公害問題をめぐる経緯（訴訟や健康被害の状況）、住民アンケート結果等を踏まえて、次に示すような骨格において検討した。

- 道路公害による大気汚染の改善を進める（環境面からの交通量の抑制等）
- 沿道環境の改善を進める（みどり環境の創造や景観形成も含め）
- 健康被害対策の充実
- 公共交通の利便性向上、自転車利用促進、歩行者優先・福祉対応型の道路空間の再配分等、住民アンケートでも強い賛意がみられた施策の具体化

以下に盛り込まれた各種事業は、地域社会における合意が形成されているものというわけではないが、今後国や自治体においては、住民参加方式による調査研究を進め、導入可能なものから、社会実験（モデル事業）方式をとりいれつつ、具体化されたい。

(1) 環境容量による流入規制

沿道環境の抜本的な改善をはかるためには、環境容量にもとづく域内交通量の抑制が不可欠である。地域環境測定体制の充実と監査システムの確立はその前提条件として位置づけられ、必要に応じて、強力な規制手段が発動できる制度構築を目指す。

	地域環境測定体制の拡充
短期	西淀川区内の大気環境等を面的に把握できる程度に公設（自治体・国・道路公団）の環境測定地点や移動測定車による測定体制を整備するとともに、全観測データの公開を行う。また、住民参加による簡易測定を支援し、連携して、面的な測定体制の拡充に役立てる。

※参考：兵庫県芦屋市と比較した西淀川区の環境観測体制

兵庫県芦屋市（人口 79,073 人、面積 18.57km²）には、西淀川区と同じ幹線道路（R 2、R 43、阪高神戸線・湾岸線）が通過しており、一般環境測定期局 3 カ所、自動車排ガス測定期局 2 カ所が整備されている。また、簡易測定法による全市をメッシュ状にした調査、幹線道路での沿道距離や団地・小学校等の階数による減衰調査、移動測定車によるポイント調査（6 カ所）等を毎年実施しており、各データを冊子にして公表している。一方、西淀川区（人口 90,990 人、面積 14.23km²）は似た環境と規模にありながら一般局 1 カ所・自排局 1 カ所のみであり、市環境白書に掲示されているデータはごく一部となっている。

	地域環境監査システムの確立
短期	拡充された地域環境測定体制により得られたデータを参考に、行政と地域関係者による協議を行い、地域の環境容量（地域独自の環境基準）について合意形成を図り、恒常的な監査体制の構築を進める。本提言の獲得目標（短期・中期における環境数値目標）がそのたき台となるものと考えられる。設定された地域環境容量に見合った交通量や大型車混入率について調査・分析し、必要な措置のあり方を検討する。

※参考：住民による地域環境監査のとりくみ

愛知県東部を流れ三河湾に注ぐ矢作川流域の住民組織（矢作川水質保全対策協議会）は独自の環境パトロール活動を発展させる中で、その公平性は市町村や企業も認めるところとなり、自治体に代わって流域内の開発の調整機能をはたしている。矢作川は国や県規制より厳しい指導排水基準を設けているが、県は開発行為に許可を出す前に矢作川の同意を得ることがルール化されている。

中 期	「パリ型規制」の導入
	地域環境監査システムの確立と地域環境容量の合意・設定を前提に、大気汚染レベルを3ランク設定し、区内への車種別流入規制を行う。流入規制はロードプライシングとあわせて行うこととし、主要道路での区域外からの流入と、阪神高速湾岸線から主要府道大阪池田線への流入を規制する。車種別流入規制のレベルに応じて、公共交通への利用促進策（例：1日乗車券のノーマイカーデー割引）を導入する。

※参考：「パリ型規制」

大気汚染防止法96年改正により、人口10万人以上の都市に都市空間内移動に関する計画策定を義務づけ、汚染レベルが3になった場合、知事が交通規制を課すことができる。その代わりに公共通行機関の料金を無料にすることができる。

(2) 地域内自動車交通量抑制策

提示した環境数値目標を念頭に、平常時ならびに非常時の貨物自動車に対する通行規制を行う。さらに、長期的需要削減に結びつく誘導策として、小規模の協同建替を促進し、共同スペースの確保や緑地整備を進める、付属駐車場を設置しない住宅建設を誘導する等の対策を講じる。

貨物自動車の通行規制			
短期	規制種別	規制の内容	対象路線
	時間規制	貨物自動車の夜間通行規制	通常時 国道43号
	流入規制	貨物自動車の区内通過のみを規制 (区内事業者は許可制)	非常時 全路線
	路線規制	大型貨物自動車の通行を原則禁止 大和田交差点からの右折禁止	非常時 国道2号 通常時 府道大阪池田線
	速度規制	貨物自動車の速度規制を強化	通常時 全路線

注：バスはこれらの規制対象外である

小規模工場の共同建替による駐車場等の確保推進	
短期	区内の住工混在エリアでは、工場への荷物積下や従業員通勤等による路上駐車への苦情が多い。そこで、自前で駐車場を確保できない小規模工場の共同建替を推進し、従業員や荷物積下の共同スペースを確保するとともに、従業員や周辺住民が憩える緑地の整備を推進する。

※参考：金沢工業団地（横浜市）のメタルパーク

環境事業団の建設譲渡事業を活用した中小3社による共同建替（移転）。共同スペースを十分に確保し、駐車場の他、地域社会との共生をめざして緑地やミニコンサートホールなども整備した。

	付属駐車場を設置しない住宅建設への誘導
中 期	<p>あおぞら財団が姫島地区で行った調査では、密集市街地で駐車場が虫食い状に増えていることから、細街路に自動車が流入し、生活環境や安全面での問題が住民の強い関心事となっていることが明らかになっている。</p> <p>そこで、公共交通体系の拡充と地域関係者の合意を前提に、区内で新規に住宅を建設する場合で付属駐車場を設置せず、十分な自転車駐輪場を確保するタイプのものを推奨し、優遇的な融資等により誘導する。</p>

※参考：オーストラリアの駐車場規制

オーストラリアのサウス・シドニー議会は、市中心部の新規住宅建設や倉庫等の住宅転換に際して付属駐車場を認めないことを決めた。交通渋滞緩和のための自動車所有の制限、まちの景観や安全面の改善を理由にあげている。最近、居住地域に建てられた商住混合住宅（商店3・学生用住宅27）には駐車場はなく、代わりに自転車9台分のスペースが設けられた。（『JAF.MATE』1998.6より）

(3) 社会実験方式による環境対策モデル事業の展開

現段階で環境改善効果が期待できるモデル事業の検討を早急に進め、積極的に導入、展開する。

短 期	市街地幹線沿道へのビオトープ実験
	<p>建設省では敷地にゆとりのある高速道路沿道でのビオトープ(ここでは生態園の意味)導入を進めているが、これを市街地の幹線道路沿いに設置する。そのような環境の下での生態系復元の可能性について、実際にビオトープ実験の場を設けて、行政・市民の連携で観察・調査する。</p> <p>歌島橋交差点(R2)や大和田交差点(R43)などの交通量が多く、環境面で問題のある場所での展開が考えられる。当該地には、低・未利用となっている公有地も少なくなく、グラウンドワーク方式による事業化の条件はあると考えられる。</p>

※参考：幹線道路沿道に水辺の生き物が生息できる環境を創出した事例

横浜横須賀道路の沿道において、水辺の生き物が生息できる環境づくりを試みた事例。生態系に不可欠な水源を確保し、水路は多様性のある構造にしてある。

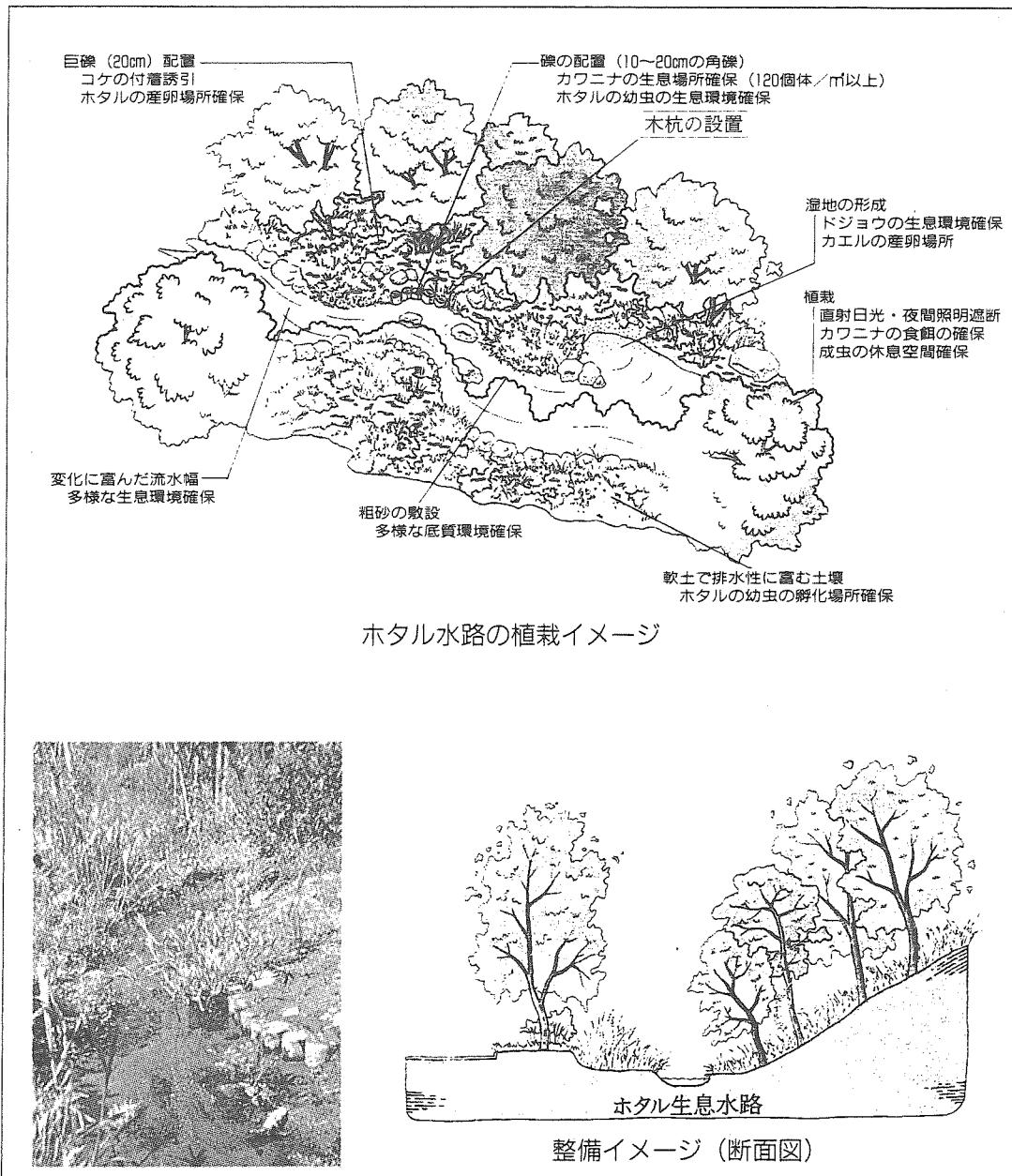
水辺には草本類の植栽を行い、産卵場所をつくり、また、樹木を植栽して水温等の上昇を抑えている。追跡調査の結果、ゲンジボタルやハイケボタル等の生育が確認されている。

短 期	歌島橋交差点でのスクランブル交差点実験
	<p>歌島橋交差点は、国道2号や主要府道大阪池田線等の交通量が多く、貨物自動車の混入率も高い5差路である。大気汚染や騒音・振動が深刻であり、かつ交通渋滞の名所である。</p> <p>また、同交差点には、JR御幣島駅、区役所や保健所、図書館、警察署、主要銀行等、区民の生活に必要な施設が集中しており、住民の往来も多い。しかし、環境が悪く、横断歩道の利用が不便なため、区民の不快感が高いエリアとなっている。</p> <p>幹線道路でのスクランブル交差点設置は前例がない。導入できれば、区民の歩行環境の改善が期待される。これによる渋滞も予想されるが、敢えて不便さを折り込むことでの交通量削減効果を実験することもできる。</p> <p>現在、歌島橋交差点の地下に、JR御幣島駅からの地下道を整備することが計画されている。これはあくまでもJR駅へのアクセス道であって、本実験が目的とするところとは別物と考える。</p>

短期	<h3>沿道大気浄化モデルゾーン導入実験</h3>
	<p>現在、国道43号沿道の出来島小学校外壁において、大阪府が(特)公害健康被害補償予防協会の委託による光触媒によるNO_xの除去実験を行っている。これを展開して、出来島小学校前を中心とした国道43号の大和田交差点から出来島公団住宅までの間、約400～500mを「沿道大気浄化モデルゾーン」として、種々の大気浄化実験を集中的に投入し、その効果を実験する。</p> <p>なお、現在の光触媒によるNO_x除去実験は大阪府が実施しているが、当該道路は国管理であるため本格事業として継続できない事情がある。そのため、国による直営事業としての展開が必要である。</p> <p>事業展開例としては、以下のようなメニューが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●前提として、兵庫県側で行っている沿道環境対策のすべてのメニューを西淀川区内でも行うこと。とりわけ、大気浄化効果が期待できる車線削減による十分な緑地帯の確保を行うこと。 ●沿道に面するすべての建物の外壁（窓ガラスを含む）、道路構造物（遮音壁、高架の橋脚、車道や歩道の路面）にNO_x除去機能のある光触媒塗料を施す。 ●緑地帯を使って、土壤による大気浄化システムを複数カ所設置する。 ●低公害車専用レーン（1車線）を設ける。

短期	<h3>低公害車ゾーンの導入実験</h3>
	<p>全国的に低公害車や低燃費車の導入が進展し、後出の区内公共交通の低公害化が完了したことを前提に、あるエリアで低公害車や低燃費車のみが通行可能な日（または期間）をいくつかの路線で設定して、それ以外の条件とで環境状況等の比較検討する実験を行う。</p> <p>エリアとしては、川に囲まれて地域的まとまりのある佃地区、細街路が多い野里地区などが適当と考えられる。その実験の結果を踏まえて、区内全域での低公害車ゾーン実験も行う。</p>

図：横浜横須賀道路（神奈川県）の沿道ビオトープ



出典：『自然との共生をめざす道づくり—エコロード・ハンドブック』（監修／建設省道路局道路環境課、編著／(財)道路環境研究所・エコロード検討委員会、発行／大成出版社）

(4) 低公害車普及モデル事業

産業界とパートナーシップを組み、低公害車の普及を図るとともに、低公害車が一定普及した段階で、低公害車以外の流入を規制する体制を整備する。

低公害車の普及推進事業	
短期	自動車メーカー、産業団体とのパートナーシップにより、低公害車の普及促進キャンペーンを開催する。行政サイドでは、電気・ガス両対応のステーションの整備、区内事業者への誘導策（助成・融資・表彰等）、低公害車を識別するデザイン化グッズの普及等が考えられる。業界サイドでは、レンタカー業者による低公害車使用（自社の低公害車P Rを兼ね）、低公害車の共同購入や借り入れ、低公害車用グッズの共同開発等の推進が考えられる。区内的市バスは早急に全てを低公害車に切り換える。

低公害車モデル地区の導入	
中期	上記のキャンペーンや低公害車ゾーンの導入実験を踏まえて、区内を低公害車モデル地区として指定し、スタンドの整備や専用レーンの設定等を進めて、低公害車以外の流入を規制できる体制を整備する。 また、低公害車の販売店、試乗コース、低公害車用グッズのテナントショップ等を集積させたテーマパーク型のエリアを形成する。

(5) 公共交通体系の整備

交通量を抑制するため、代替交通手段として公共交通体系を整備する。あわせて、高齢者や障害者、女性、子どもの交通需要に配慮し、低公害の福祉型バスの運行を拡充するとともに、中期目標としてLRT（超低床路面電車）の導入をめざす。

低公害&福祉型バスによる公共交通体系の確立		
区内における公共交通は低公害化することを前提に、低床型やリフト付などの福祉型バスの導入を進め、それらによる公共交通体系を構築する。バスと鉄道駅の接続、工場街への通勤の利便性向上、日常の買い物や地域福祉の向上等を重視する。		
短期	コミュニティバスの運行	小回りのきくミニバスを、歌島橋バスターインナルを中心核に、区内の各鉄道駅、主要な福祉・医療施設、公共施設等を巡回させる。
	スペシャル トランスポート	ダイヤルバス 通勤時間帯以外は、援護が必要な高齢者や障害者等からの電話連絡を受けて、コミュニティバスが自宅近くを通ったり、福祉・医療施設に寄ったりする。
	工場街シャトルバス	大阪工業団地や佃地区西部と西淀川中心部を結ぶバス路線を整備し、工場労働者のマイカー通勤を抑制する（例：工業団地一佃地区—歌島橋バスターインナル）
	バス＆タクシー専用レーン	R2・R43、御幣島通、佃中央通にバス・タクシー専用レーンを設置し、一般車両の通行を抑制する。

※参考：コミュニティ・トランスポート（スペシャルトランスポート）

コミュニティ・トランスポート（日常生活圏内の地域巡回公共交通）は、欧米では身障者・高齢者の足として定着している。車椅子用設備を装備したミニバスを電話で予約・呼び出しする方式が多い。身障者や高齢者の社交、生涯教育、通院、公共施設へのアクセスなど、日常生活の足となっている。

中 期	LRT（超低床路面電車）の導入
	<p>西淀川地域は元来、暮らしや経営を通じて、十三地区や尼崎南部とのつながりが深い。しかし、現在は主要鉄道が大阪中心部から放射状にのびているため、東西の往来は不便になっている。</p> <p>広域プランでR2にLRTを導入することを提言しているが、これに加えて、低公害公共交通の推進、地域間交流の推進による活性化、地域福祉の向上の視点から、LRTを十三～（十三通り）～御幣島（歌島橋バスター・ミナル）の間にも整備し、御幣島でR2上の路線に合流させて、阪神尼崎方向につなげる。</p>

(6) 緑道（歩行者・自転車道）のネットワークづくり

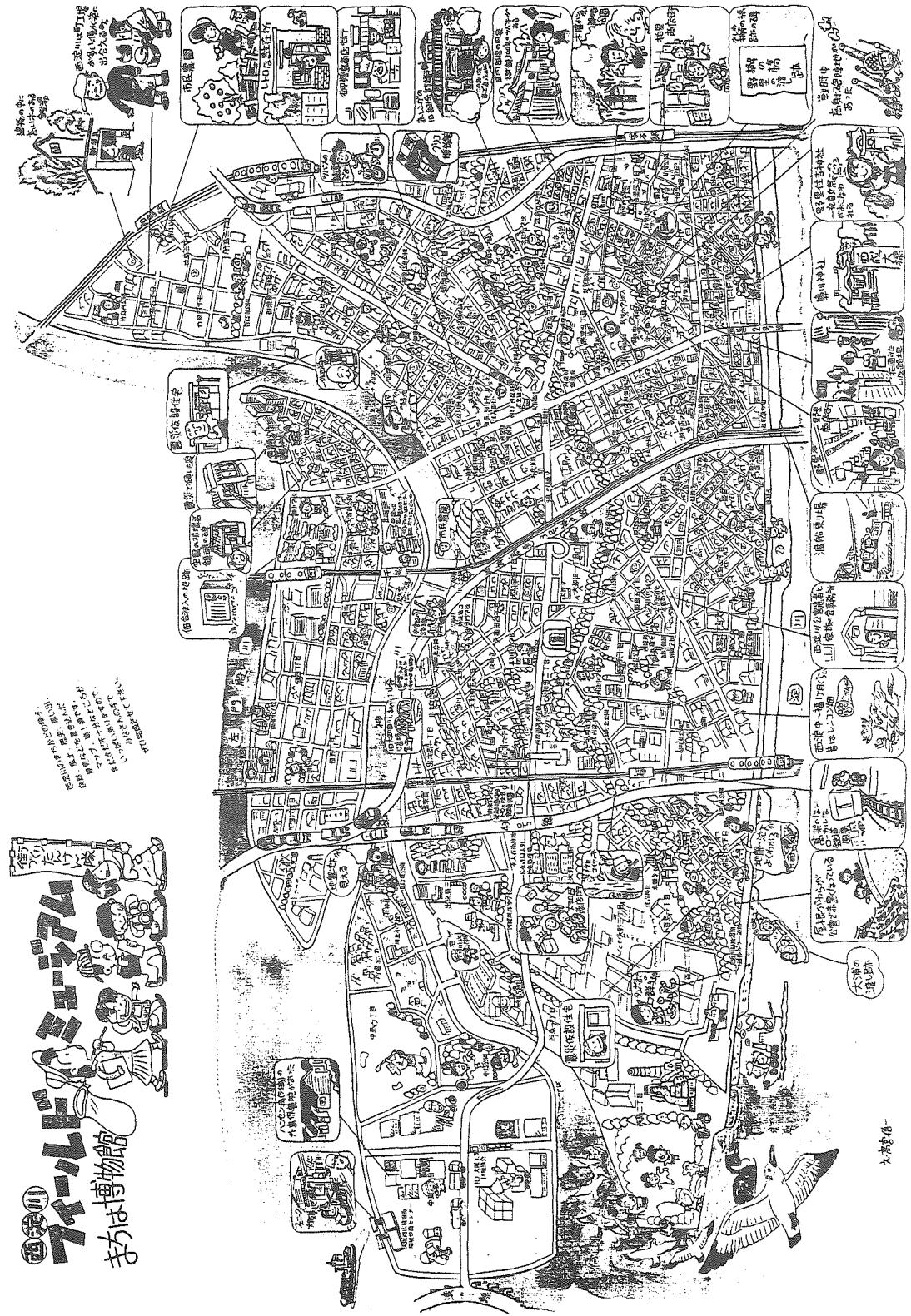
車に依存しない地域社会の構築を目指し、自転車利用・歩行環境を抜本的に改善、整備するとともに、周遊トレイル、歩行者・自転車道ネットワークの形成をはかる。

短期	「西淀川フィールドミュージアム事業」の推進
	<p>西淀川フィールドミュージアム事業は、あおぞら財団が環境事業団地球環境基金の助成を受けて実施しているもの。</p> <p>地域の環境や歴史、文化、公害や災害の歴史、地域づくり（ビオトープづくり等）やものづくり、商い等を資源として、まちの姿を現在進行形で学び、楽しむ生活史ミュージアムの活動である。当面、案内活動や案内板の設置等の事業を進めていくが、これを積み重ねて、周遊トレイルを形成する。</p>

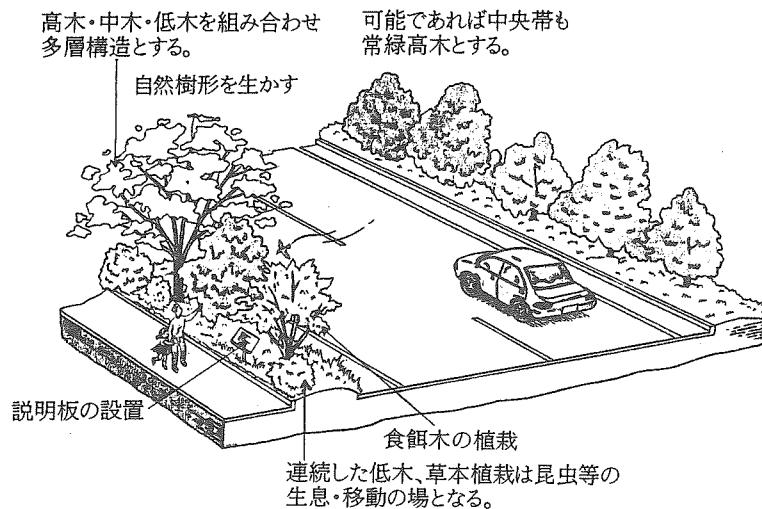
短期	「Cycling for the Earth」（自転車利用促進運動）の展開
	<p>あおぞら財団が働きかけて、地元自転車製造企業、区医師会・区保健センター、各鉄道会社、市交通局等とのパートナーシップにより、地球温暖化防止及び区民の健康づくりをキャッチフレーズとした自転車利用推進のキャンペーンを展開する。</p> <p>こうした活動を通じて、それぞれの協力機関・企業等により、駅との連結（駐輪場や駅レンタサイクル、電動自転車の普及）・福祉型自転車、快適車椅子の開発等を進めていく。</p>

短期	歩行環境の整備
	<p>公害患者をはじめ、お年寄りや障害者等、人びとが心地よく歩ける福祉型歩道づくりを進めていく。当面、大野川緑道の歩行者専用道路について、自然環境を最大限生かしながら、透水性舗装の導入、夜間照明や休憩場（ベンチ・水飲み場等）の整備、車椅子利用に対応した改良等を加える。</p> <p>R 43 沿道に整備される緑地帯（環境施設帶）は、散策を楽しめ、大型幹線道路沿道であることを忘れさせるような空間をめざす。</p> <p>R 2 沿道は、現在の街路樹をさらに豊かにする。また、前出のように、区民が多く利用する施設が周辺に集中する歌島橋交差点（五差路）については、スクランブル交差点にする。</p>

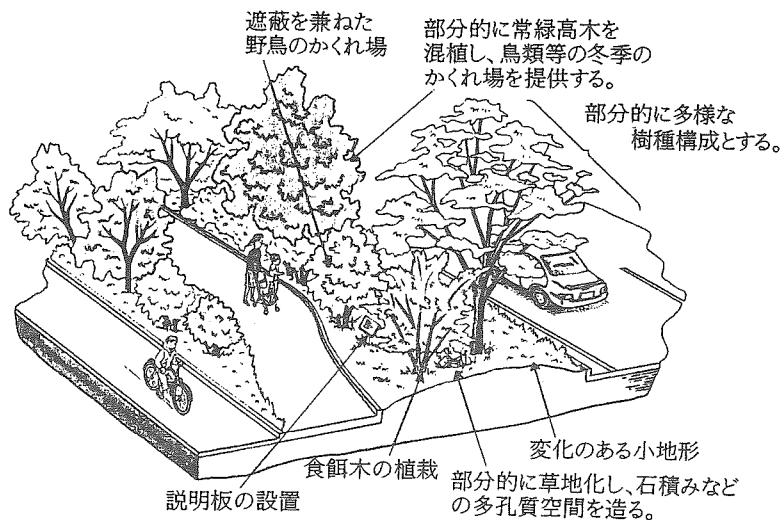
図：あおぞら財團のフィールドミュージアム「まちあるきマップ」



図：R 2 沿道における植栽イメージ



図：R 43 の環境施設带における植栽イメージ



出典：前出『自然との共生をめざす道づくり』（大成出版社刊）

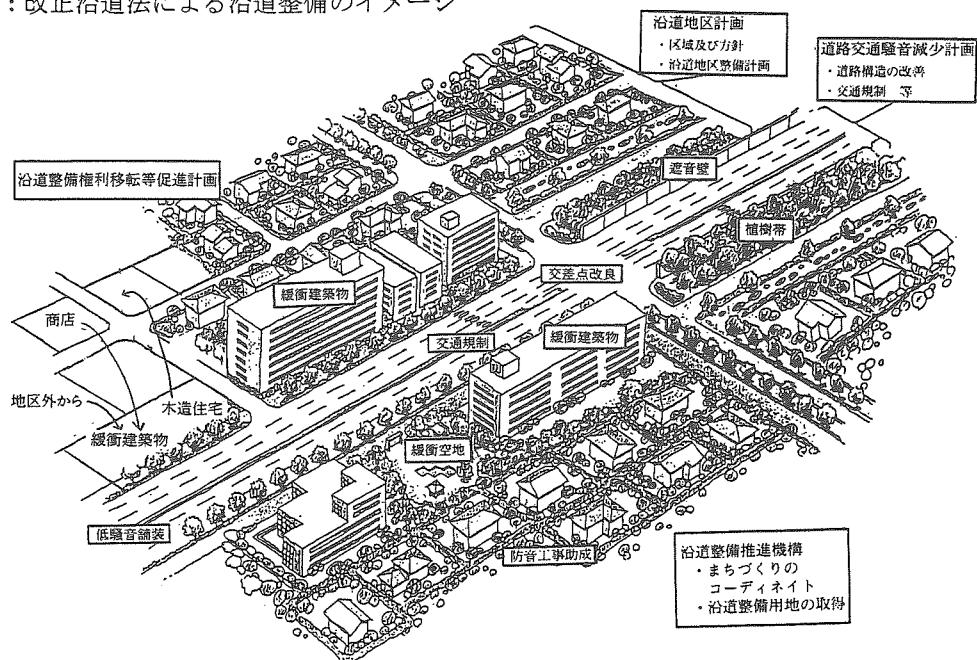
中 期	<h3>大野川緑道を基軸とした歩行者・自転車道ネットワークの形成</h3>
	<p>大野川緑道を幹線に、公園やコミュニティ道路（ゆずり葉の道）、河川敷空間をネットワークした歩行者＆自転車優先道路網を整備する。</p> <p>具体的には、交通量の多い幹線道路を避けて、区内を安全に歩ける歩行者優先のコミュニティ道路の整備を進める。大野川緑道を中心軸に、そのような道路が左右に伸びるように計画化する。そこでは、街路樹による緑化、ビオトープ・ネットワークの形成、歩道の無電柱化、たまり場（井戸端会議ができる空間）の整備などを進める。</p> <p>また、区内の各鉄道駅やバスターミナルを結んでいる佃中央通及び御幣島通には大型自転車レーンを整備する。また、淀川、神崎川、左門殿川、中島川、西島川の各河岸の既存道路、自転車道（大阪府：なにわ自転車道）、河川敷等を活用して、歩行・サイクル環境を整備する。また、渡船や釣り場等の遊び環境の整備も併せて進めていく。これらを、ベイエリア全体で構想されている「なぎさ海道」の事業と連動させることも考えられる。</p>

(7) 道路構造の改善

公害被害が甚大な幹線道路の沿道対策を推進する。実施にあたっては、シンボル・ロードの形成など、まちづくりの視点を重視する。

道路沿道対策の早期実施	
短期	<p>R 43 及び阪神高速・神戸線の兵庫県側で実施済の沿道対策のすべてのメニューを大阪市内でも実施する。その際、以下の事項に配慮する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●阪神高速・湾岸線の中島ランプからの取り付け道路と R 43 が交差する大和田交差点については、構造を改良し、直接取り付け道路から R 43 の高架道路に流入できるようにすること。 ●阪神高速の神戸線及び池田線、R 43 の高架部分はシェルター化を基本とする。 ●R 43 の平地部分は、車線を片側それぞれ 1 車線を削減し、ゆとりある緑地帯を整備すること。 ●阪神高速の神戸線及び池田線、R 43 の沿道の低・未利用地を買い上げ、緩衝緑地の整備も進めること。その際、緑地の整備・活用におけるグラウンドワークを検討すること。 ●構造物や路面舗装については、低騒音・低振動化を図ること。 ●前出の沿道大気浄化モデルゾーン導入実験を踏まえて、可能な限り、NOx の除去効果のある光触媒塗装や土壤による浄化施設の導入を図る。 ●上記整備に際して、沿道法の趣旨を生かして、周辺住民の参加による協議会を設置して具体化を図る。

図：改正沿道法による沿道整備のイメージ



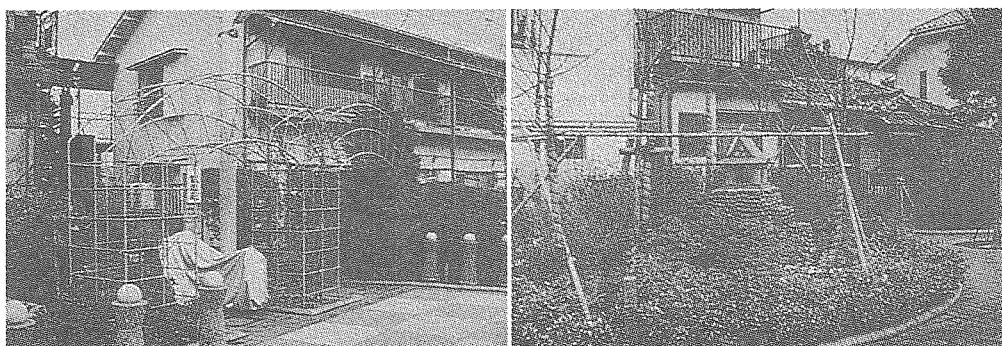
(8) 道路づくりからの“まちの顔”形成

地域にふさわしい道路沿道景観を形成するため、モデル・ゾーニングをおこない、市民参加による景観誘導規制や、景観形成に寄与するモデル住宅の開発をおこなう。

道路沿道景観づくり条例の検討、策定	
短期	道路沿道の建物は、まちなみを形成し、地域色を表す。しかし、現実には、幹線道路沿いはロードサイドショップが展開して、没個性の沿道環境となっている。今後の西淀川にふさわしい道路沿道の建物のあり方等について、府道大阪・池田線やR2を対象にモデルゾーニングを行い、アイディアコンペや住民参加のワークショップやシンポジウム等を開催して検討を深め、市民によるガイドラインや提言づくりを進める。

モデル的な前庭住宅の開発	
短期	上記の取り組みを通じて、行政との協議を進め、沿道建物の建築指導要綱づくり等を進める。また、区内建築業者等の参画を得て、西淀川地域に多かった前庭住宅型の長屋の再生を兼ねた環境再生型住宅の建築推進のためのキャンペーンを展開する。 そして、官民一体となった取組みで、街路樹や緑地づくりを通して、道路と住宅の境界があいまいな沿道空間を創出する。

図：道路沿道からの景観づくりのイメージ



別の家の前のデザイン（東京都世田谷区いらかの道）

各家のファーサードに合わせて、道のデザインに変化をつける（東京都世田谷区いらかの道）

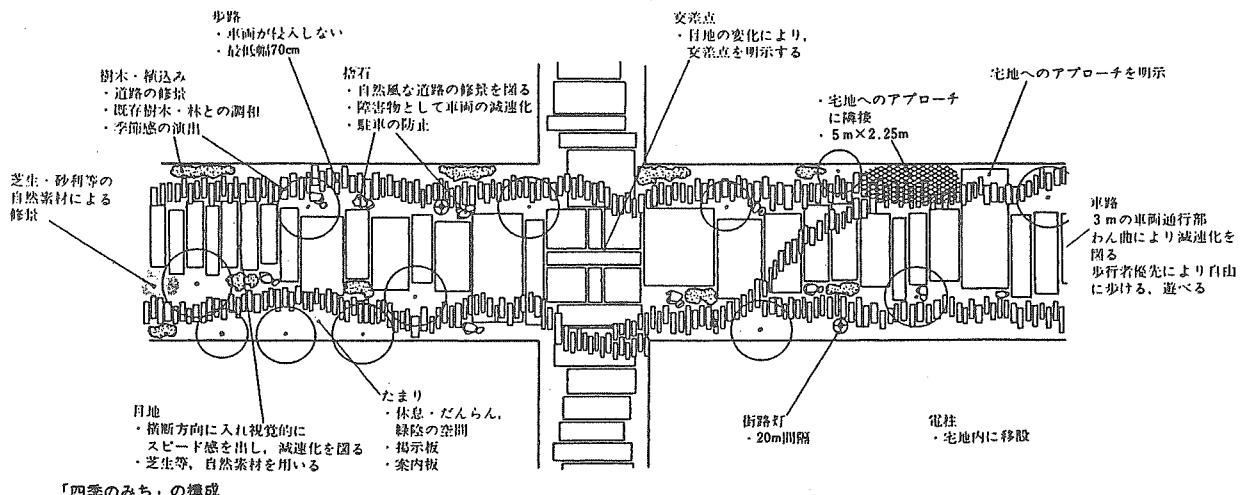
出典：『人と車「おりあい」の道づくり—住区内街路計画考』
(著者／住区内街路研究会 発行／鹿島出版会)

府道大阪・池田線へのシンボルロード導入	
中期	<p>府道大阪・池田線（片側2車線）の大和田交差点から歌島橋交差点の間について道路空間の再配分を行う。車道は片側1車線のみとし、大型貨物車の流入は許可車以外を規制する。清掃工場や既存大型スーパーへの導入路は別途確保する。</p> <p>道路は、歩道および自転車レーン、緑地帯をゆったりと確保し、車道はスラローム状にして、速度が抑えられるようにする。</p> <p>沿道周辺の建物は、前出の沿道景観づくりの取り組みを通じて、地域個性のあるまちなみを形成していく。</p> <p>府道大阪・池田線は、区内で最も貨物自動車が集中し、区民にとって道路公害のシンボル的存在であるが、これを上記のように改変して、公害地域再生のシンボルロードとする。このような事業の導入に必要な調査研究を早急に取り組み、地域合意の形成を進める必要がある。</p>

※参考：大宮市盆栽町「四季のみち」

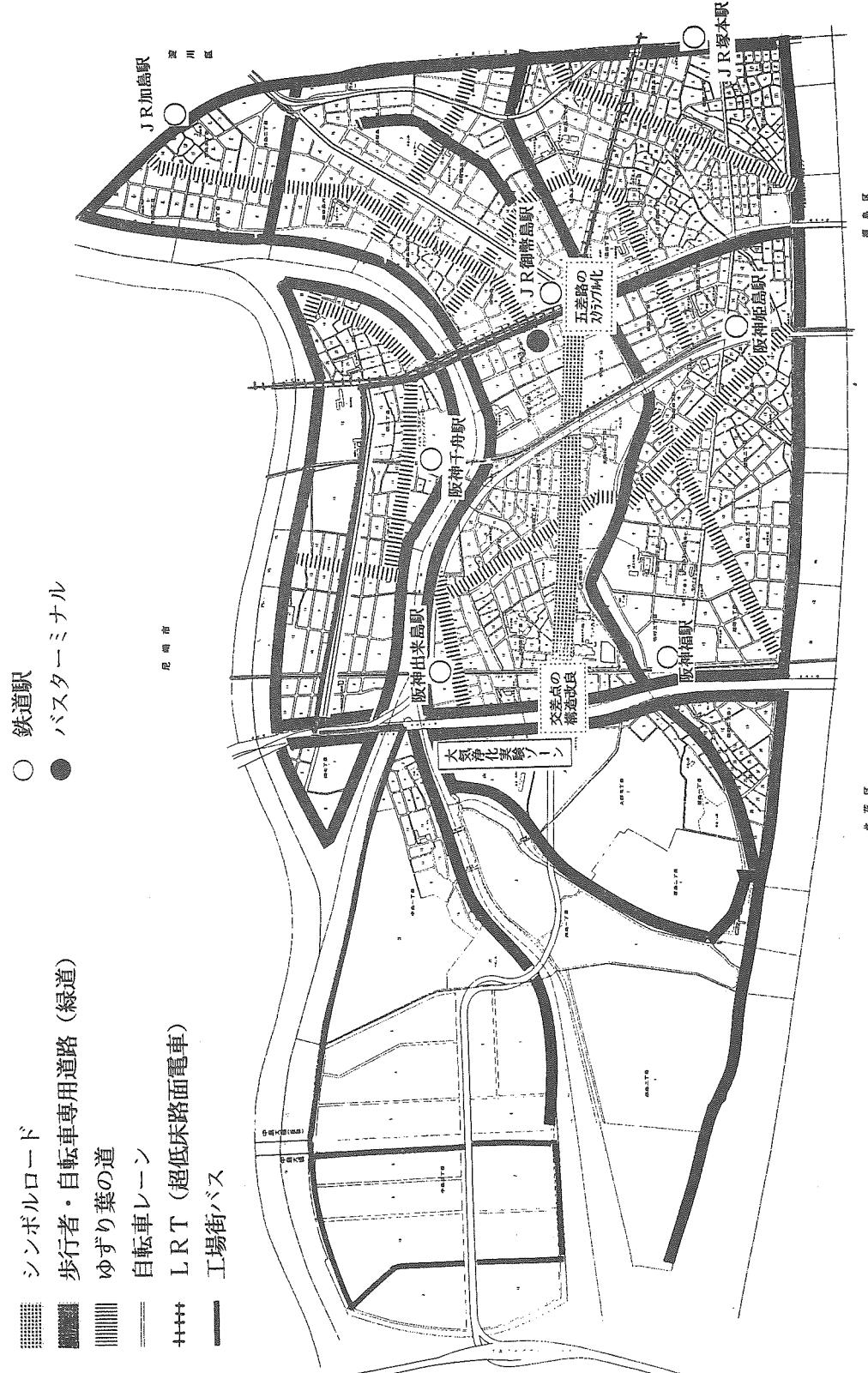
盆栽町は関東大震災後に移り住んだ植木屋さんたちが多く住み、埼玉県内唯一の風致地区だ。しかし、近くに大宮競輪場があり、競輪開催時には不法駐車などで環境が悪化する。自治会を母体とする盆栽町環境整備委員会は積極的な取り組みを通じて行政と協議し、地域個性あふれた和風のシンボルロードをつくりあげた。車中心の道から、石畳風の路面が進入車のスピードを抑制するとともに、ゆとりある景観を生み出している。

図：「四季のみち」の構成



出所：「盆栽四季のみち」（1981, 大宮市／設計：タム地域環境研究所）

図：緑道及び公共交通ネットワークのイメージ



(9) 住民協議会の設置・運営

交通民主主義の確立をめざし、住民を交えた地域の道路づくりに関する協議会を設置する。また、住民組織が主導し、まちづくりの視点から道路づくりを検討する。こうした仕組みを機能、定着させるためには、まちづくりに関する財源と権限を市から区へ移譲し、区にまちづくりの総合窓口を設置することが望まれる。

	西淀川地域の道路づくりに関する協議会の設置・運営
短期	<p>行政機関（建設省・道路公団・自治体）と区内関係者（住民団体、産業団体、有志企業家、有志グループ、市民等）が参画する協議会を設置し、今後の西淀川地域の道路づくりに関する懇談・協議を進める。あおぞら財団がコーディネーターとなって業務を受託し、対話・検討の素材を提供し、とりまとめをおこなう。協議会における論議の内容や関連する情報は地域住民に開示する。</p> <p>協議会に参加する住民側構成員の選定にあたっては、透明性の高いルールを確立すると同時に、女性や高齢者、青年、生徒会・児童会の代表等が含まれるように配慮する。積極的な意見が汲み上げられるよう、構成員以外の住民からもひろく意見を公募したり、傍聴制度や意見陳述の機会を設ける。また、構成員の公募にあたっては、提案のある者を公募する方式、提案にたいして一定数以上の賛同者を得た住民団体に代表者選出権を認めるなど、工夫をおこなう。</p>

	住民による地域再生マスター・プランづくり
短期	<p>道路整備計画における住民参加をすすめるには、地区全体の将来像を構想する段階から住民が計画策定・決定に実質的に参画することが望ましい。住民が主体的にまちづくりを検討するための場として、あおぞら財団が現在進めている「西淀川地域再生マスター・プラン」づくりを位置づけ、これを広範な住民参加のもとに進める。また、本構想を住民の合意形成のもとに位置づける。</p>

	住民・行政・企業が協議できるNPOづくり
中期	<p>上記協議会での検討やあおぞら財団の提案等の具体化を担う地域NPOを組織し、住民自らの道路環境改善活動を支援するとともに、行政機関や企業とのパイプ役としての役割を担う。</p> <p>そこに道路づくり部門を設置し、調査研究活動や個別具体プランづくりの受託・提言、住民の自主的な道路環境づくり等の取り組みへの専門家（ファシリテーター）派遣等、交通学習事業（後出）の推進、行政や企業との連絡調整や共同事業の企画等のコーディネート、各種事業のマネージメントを担う。</p>

(10) 交通学習事業

車に依存しない社会構築を目指し、地域や学校で交通学習活動を展開する。学習活動は、住民組織が（9）に示した協議会をつうじて、政策策定に関与するために不可欠である。

短期	道路づくりに関する地域懇談会・ワークショップの開催
	本提言やアンケート調査結果を活用して、地域懇談会やワークショップを開催し、車に依存しない地域づくりへの住民の意識を高める活動を進める。

中期	交通教育の見直しパイロット事業の展開
	あおぞら財団の環境学習事業の中で、子ども向けの交通学習（車に依存しない生活等）のプログラムを開発し、学校関係者との連携により、学校や地域学習の場での活用を進める。

(11) 環境保健対策

沿道環境健康被害に関する疫学研究の充実化をめざして、西淀川区内をモデルとする総合的・系統的な調査研究を展開する。

短 期	沿道環境健康被害要観察地区の指定
	前出の地域環境監視体制の充実とあわせて、大阪市条例に基づく呼吸器患者への医療費助成制度の年齢制限を取り扱った上で（国・道路公団には応分の費用負担、医師会等の協力が必要）、区医師会及び公害医療センターの協力を得て全年代の呼吸器患者のデータを把握し、有害化学物質を含む大気汚染と健康に関する研究を、学会等の協力を得て行う。2010年までに殆どの環境目標を達成して、環境起因の健康被害に関する本プロジェクトが終了できるようにするのが望ましい。

中 期	道路環境と健康影響に関する国際学術シンポジウムの開催
	上記の調査研究の蓄積を踏まえて、西淀川地区で道路環境と健康に関する国際シンポジウムを、学会、あおぞら財団、国・自治体の協力関係の下で開催する。

5. 環境税の検討

おもに二酸化炭素などの温暖化ガスの排出を抑制する手段として、環境税が大きな社会的関心を呼んでいる。また、既存の自動車関連税体系の歪みが、環境面において西淀川をはじめとした地域社会にも大きな影響を及ぼしている。こうしたことから、環境税、あるいは「環境税制改革」によって自動車による環境への悪影響を抑制したり、環境対策や健康被害補償に必要となる財源を調達したりする方途の検討が必要である。このような方法が自動車交通に対してある程度限られた狭い地域において採用される場合は、むしろロードプライシングと呼ばれるべきであろう。以下では、全国レベルあるいは都道府県レベルといった比較的広域的に適用される税制度に限定して、また自動車交通に関連する税制度に限定して環境税を提言する。

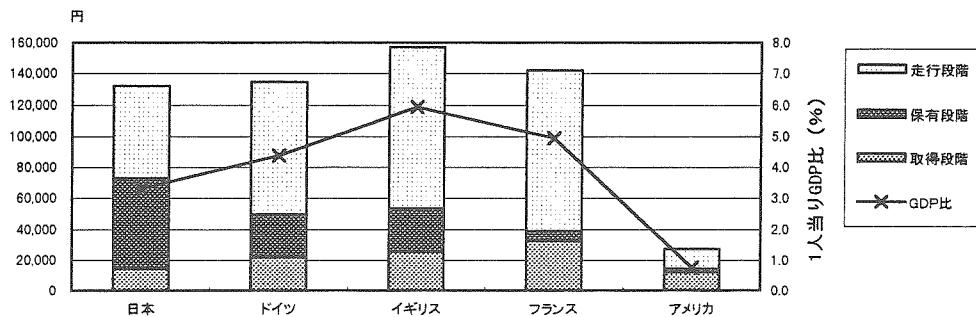
(1) 自動車交通と環境税の必要性

自動車交通は大気汚染、騒音、CO₂の排出といった環境問題を引き起こしている。しかし、環境税が課されていない状態では、自動車利用者は私的限界費用のみを負担すればよく、自動車が過剰に利用されることになる。そこで自動車利用者に本来支払うべき社会的費用を適切に負担させる必要が出てくる。自動車の利用に伴う費用が増加することによって、自動車交通需要は抑制される。ただ、非市場財である環境や健康の価値を金銭的に評価することの困難性、徴収費用の存在などのため、経済学でいうピグー税の理論をそのまま用いることは適切ではない。むしろ当面は、自動車全体、あるいは特定の自動車の利用に伴う費用を政策的に引き上げるなどの方策により、直ちに過剰な自動車の利用を抑制したり、環境に及ぼす悪影響がより小さい自動車を使用するように誘導したりすることが現実的である。

(2) 日本の自動車関連税は高くない

自動車排ガスによる大気汚染は一向に改善されず、自動車からのCO₂排出量も増加の一途をたどっている。したがって自動車関連の課税強化は真剣に検討されるべきである。自動車業界は「日本のユーザーの税負担は欧米の先進諸国と比べて極めて重い」とするキャンペーンをおこなっているが、わが国の自動車関連税の水準は走行段階も含めると必ずしも高い方ではない。図に示すように、日本、ドイツ、イギリス、フランス、アメリカの先進5ヵ国における1年当たりの自動車関連税負担を比較すると、例外的に低いアメリカを除く残りの4ヵ国はほぼ同水準である。特にガソリン税はアメリカに次いで2番目に低く、自動車で過剰に走行するインセンティブを与えている。ガソリン税はせめて欧州並みに引き上げられるべきである。

図 自動車関連税負担(1年当り)の国際比較



注)為替レート : 1USS\$=108.78 円=1.50マルク=0.64ポンド=5.12フラン (1997年第2四半期平均)。

車両価格 130万円、排気量 1,500cc、車両重量 1,000kg、保有期間 9年間、年間ガソリン消費量 1,000リットルを仮定。

(3) ガソリンと軽油の税額格差の是正

日本のガソリン税（揮発油税および地方道路税）は上述のように決して高くはないが、それにもまして優遇されているのが軽油引取税である。

現在ガソリン税は 53.8 円/リットル（暫定税額）であるのに対し、軽油引取税は 32.1 円/リットル（暫定税額）と、税額格差は 21.7 円/リットルである。大阪における 1997 年 11 月のガソリン価格は税込で 103 円/リットル、軽油価格は税込で 83 円/リットルと価格差は 20 円にまで縮小しており、税抜きでは逆転していることになる。ディーゼル車は相対的に汚染物質を多く排出するにもかかわらず、燃料への課税の面からこのように優遇されてきたことを背景に、自動車保有台数のうちディーゼル車の占める割合が増加してきた。1978 年と 1992 年とで比較すると、小型トラックについては 13.6% から 61.7% へ、バスは 71.5% から 98.0% へ、乗用車は 0.6% から 11.2% へとそれぞれ増加している（環境庁大気保全局監修「自動車 NOx 法」1994 年）。ディーゼル車の利用を促進するこのような燃料税格差を是正し、むしろガソリンより軽油の方が高くなるような税額を設定すべきである。

(4) 自動車重量税などの適正化

自動車重量税は自動車の重量に応じて毎年課税され、自動車税は乗用車は総排気量別、トラックは積載量別に毎年課税される。これらはともに環境への悪影響や道路損傷の程度に応じた税額とはなっていない。表に示すように、営業用車が自家用車より優遇されており、またトラック・バスが乗用車より優遇されている。

こうした税制は是正される必要があるが、1989 年の消費税導入にともなう物品税の廃止はひとつの悪例であった。このときまで普通乗用車 (2,000cc 超) には 23%、小型乗用車 (2,000cc 以下) には 18.5% の物品税が課されており、両者の間には 5% の格差があった。ところが消費税導入と同時に物品税は廃止され、大幅な減税となつたうえに両者の格差がなくなった。この時期から新規登録台数のうち 2,000cc を超える自動車の比率が急激

に増加し、1985年の2.4%から1995年には20.0%に達している。乗用車から相対的に汚染物質の排出量が多い大型車への転換を税制の変更が支援したのである。

今後は自動車の取得、保有、走行の各段階において、汚染物質排出量が多いほど税負担も重くなるという方向で税制が再設計されるべきである。

表 自動車重量税と自動車税額の例

上段：自動車重量税	自家用	営業用
下段：自動車税		
乗用車(カーラセダソ1.5 SE-Saloon) 車両重量 1,060kg、総排気量 1,498cc	18,900 円 34,500 円	8,400 円 8500 円
トラック(イスズ エルフ 100 4WD フラットロー標準ボディ) 車両総重量 2,805kg、最大積載量 1,000kg	18,900 円 8,000 円	8400 円 6500 円

(5) 税収の使途についての考え方

環境税の税収の使途については大きく分けて二つの考え方ができる。第一は税収を一般財源として用いるというものである。このとき政府全体での税収が変化しない（税収中立）ように、言い換えれば納税者全体では増税とならないように、社会保険料、消費税、法人税といった既存の租税を軽減する。このことによって消費や企業の投資が活性化し、マクロ的に経済に好影響を与える、いわゆる二重の配当が発生する可能性が高い。これは環境に悪影響を及ぼさない財の消費活動などに対する課税から、環境に悪影響を及ぼす財の消費活動などに対する課税へと、課税対象をシフトさせてゆく「環境税制改革」の考え方である。しかし自動車の利用に対する課税による税収が一般財源となるのでは、受益と負担の関係が不明確だとして政治的には合意が得られにくいかもしれない。

第二は環境対策や健康被害補償などに使途を限定した特定財源とする考え方である。これによりこれまで不十分になりがちであった環境対策や健康被害補償への財源を十分に確保することが可能になる。また、受益と負担の関係が明確でわかりやすい。しかし現行の租税に上乗せするような課税となれば、納税者全体の負担が現在にまして重いものとなってしまう。また、特定財源が既得権益化することにより財政が硬直化するという欠点がある。いちど既得権益化した特定財源はたとえそれが社会的に必要ではなくっても廃止するのはきわめて困難である。

現在のままの道路特定財源制度は歴史的役割を果たし終えており、一般財源化が重要な選択肢として検討されるべきである。したがって環境税の税収についても同様に、一般財源として用いることを基本に検討されるべきである。一方、第二の考え方に基づき、道路特定財源の中に環境勘定項目を設けるという形で、道路特定財源制度を維持することにも一定の合理性はある。しかしその場合は逆に、特定財源とほぼ同規模にのぼる、道路投資への一般財源からの支出を根本的に見直すことが必要である。

第4章

「提言」実現のために



1. 提言実現のタイムスパン

本提言は、西淀川地域の道路環境問題改善を直接の目標としながら、同時に、全国的に共通する道路政策にも言及している。提言の実現という点からみると、直ちに実施・実現に向かうものと、一定期間の準備や他の施策との調整の上で実現されるものがある。

実現の時期を、短期（～2005年）と中期（～2010年）という2つのタイムスパンで整理すると、次表のようになる。

例えば、道路整備の基本方向に関する提言は短期において実現されるべき課題ではあるが、新規高速道路建設の凍結などは直ちに意思決定するべきであろうし、各種道路計画の見直しなどは直ちにとりかかるにしても一定の時間を要すると考えれる。一方、府道大阪・池田線を空間再配分によって公害地域再生シンボルロードにするとか、LRTを導入するとかの課題は中期的課題であるが、その検討にむけた調査研究は短期的に取り組むべきであろう。

このように、短期的課題の中にもより緊急性の高いものも含まれていたり、中期的課題であっても具体化検討は短期のなかで取り組むべきものも含まれている。しかし、ここでは、そのような区別は省いて、実現すべき時期を短期・中期に区別して整理している。

今後、国・自治体や阪神高速道路公団における対策の進捗状況、本提言を素材にした地域討議の進捗状況等の中で、各事業の優先順位はおのずと整理されていくものと考えられる。

表：提言実現のタイムスパン

	短期的課題（～2005年）	中期的課題（～2010年）
阪 神 広 域 プ ラ ン	○新規高速道路整備の凍結	
	○道路整備計画見直しに関する具体的な対応 <ul style="list-style-type: none"> ・圏域全体での交通量削減施策の実施 ・計画アセスメントの実施 ・計画見直しを含む関係住民との協議 ・必須計画についての環境対策の実施 ・「時のアセス」の実施 ・老朽化高架高速道路の今後のあり方検討 	
	○線的ロードプライシングの導入	○面的ロードプランシングの導入 ○超低床路面電車(LRT)の導入
	○物流対策と大型車規制 <ul style="list-style-type: none"> ・複合一貫輸送による長距離輸送対策 ・エリア内共同輸配送と低公害車普及 	
	○道路整備計画の分権化と住民参加の確立 <ul style="list-style-type: none"> ・広域幹線道路の計画決定の分権化等 ・行政区制度の改善等 	
西 淀 川 モ デ ル	○環境容量による流入規制 <ul style="list-style-type: none"> ・地域環境測定体制の拡充 ・地域環境監査システムの確立 	・「パリ型規制」の導入
	○地域内自動車交通量抑制策 <ul style="list-style-type: none"> ・貨物自動車の通行規制 ・小規模工場の共同建替による駐車場確保 	・付属駐車場を設置しない住宅建設の誘導
	○社会実験方式による環境対策の展開 <ul style="list-style-type: none"> ・市街地幹線沿道でのビオトープ実験 ・歌島橋交差点スクランブル化実験 ・沿道大気浄化モデルゾーン導入実験 ・低公害車ゾーンの導入実験 	
	○低公害車普及モデル事業 <ul style="list-style-type: none"> ・低公害車の普及推進事業 	・低公害車モデル地区の導入
	○公共交通体系の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・低公害&福祉型バスの公共交通体系確立 	・超低床路面電車(LRT)の導入
	○緑道のネットワークづくり <ul style="list-style-type: none"> ・フィールドミュージム事業の推進 ・「Cycling for the Earth」の展開 ・歩行環境の整備 	・大野川緑道を基軸とした歩行者&自転車道ネットワークの形成
	○道路構造の改善 <ul style="list-style-type: none"> ・道路沿道対策の早期実施 	
	○道路づくりからの“まちの顔”形成 <ul style="list-style-type: none"> ・道路沿道景観づくり条例の検討 	・モデル的な前庭住宅の開発 ・地域再生シンボルロードの導入
	○住民協議会の設置・運営 <ul style="list-style-type: none"> ・西淀川地域での協議会の設置・運営 ・住民によるマスター・プランづくり 	・住民・企業・行政が協議できるNPOづくり
	○交通学習事業 <ul style="list-style-type: none"> ・地域懇談会やワークショップの開催 	・交通教育見直しパイロット事業
	○環境保健対策 <ul style="list-style-type: none"> ・沿道環境健康被害要観察地区の指定 	・国際学術シンポジウムの開催

2. 構想実現のための環境づくり

(1) 「国土交通省」に求めること

今般の行政改革で、運輸省と建設省が一つになって「国土交通省」ができることとなつた。両省に分かれて行われてきた交通政策が一元化することは確かに望ましいことであるが、一部で懸念されているように、前よりいっそう巨大になった公共事業統括官庁ができてしまうことも事実であり、そのあり方は大きな問題である。

もう一つの懸念は、両省がこれまで行ってきた「交通政策」そのもののレベルの低さである。建設省は、「交通政策」の範囲で言えば「交通投資政策」中の道路分野だけを行ってきたに過ぎないし、運輸省は、空港や港湾分野の「交通投資政策」と運輸部門の諸産業を規制で操る「交通市場政策」を担ってきたに過ぎない。両省ともに包括的な交通政策を担当したことがなく、従来の分担を一つにしたところで、その範囲は狭すぎるのである。

言うまでもないが、交通政策とは交通問題への政策的対応のことである。では、今日の交通における問題とは何なのか、それらの諸問題の優先順位はどうなっているのか、それらにいかにして応えうるのか、従来の枠組みはどこまで有効で、何を改革しなければならないのか。新しい「交通省」に求められていることはまずこれへの返答である。この提言で論じている道路問題は、重要ではあるが交通問題の一部にすぎず、道路政策も交通政策全体の中で整合的に位置づけられねばならない。運輸と建設に分かれている現状では、そもそもそうした問題意識が育ってこなかつたと言える。

さらに、新しい「交通省」の課題は、中央と地方の役割分担を明確化することであろう。従来の全国的、画一的な交通政策は、その任務を基本的に終了した。今後は地域的な交通政策の重要性がますます高まることとなろう。もちろん、将来の全国的な交通体系の理念および未来像の提示は「交通省」の役割であろうが、その際の分担関係と地方に移譲される財源・権限がはっきりしなければ、これから地域的な交通問題への対処が難しくなる。「交通省」は旧来の「利権官庁」「規制官庁」であることをやめ、専門的な交通政策立案機関として、国の交通政策を立案するだけでなく、地方の交通政策立案をサポートするため多様な政策メニューを研究、提示する体制を作らねばならない。

(2) 特定財源制度の廃止

すでに述べたように、特定財源の役割はすでに終了している。今後もこの制度が旧来の形で維持されれば、その効果よりも弊害の方が大きくなる。すみやかに一般財源化、ないしその過渡的形態として「社会資本整備基金」化すべきであろう。

一部に、一般財源化するくらいならガソリン税等の「値下げ」をするべきだという意見がある。これは特定財源制度を擬似的な市場機構と考える立場からのものであるが、現行自動車関連諸税を市場における価格同様のものと考えるには問題が多すぎる。第一に、走

行距離に応じた受益者負担とされるガソリン税、軽油税、石油税は、その税率がそれぞれ異なる上、車種により燃費も異なり、利用に応じた負担にはなっていない。将来、電気自動車が相当量普及すれば、なおさらその歪みは大きくなる。第二に、車種間の重量の違いは「軸重の4乗に比例」して道路を損傷すると言われているが、現行の自動車重量税は軸重比例的な税体系である上、営業用車は自家用車の2分の1から3分の1の負担でしかなく、「損傷者負担の原則」は名目的なものでしかない。増分費用的な考え方方が適用できた建設中心期ならまだしも、維持管理が中心問題になるべき今日、重量税のアンバランスは無視できない。維持管理に関わる応益負担の原則は今後も継続されるべきだと考えるが、上記のような問題点を是正した上、外部不経済も反映させうる税体系とし、将来的には道路の適切な利用が可能となる道路料金システムを全面的に導入すべきであると考える。現行税制下での「値下げ」は、必然的に自動車交通量の増加につながり、賛成できない。反対に、自動車交通量の抑制や外部不経済の負担等の観点から「値上げ」することが考えられて良い。本提言では、この「値上げ」部分も含めて、現行燃料税体系の適正化をはかりつつその中に「環境税」の設置を行うよう提案している。

(3) 地方分権

今後、地域ごとに異なる具体的な交通問題への対処として、それぞれに創意工夫をこらした地域交通政策が展開されていかねばならないと考えるが、その際に地方自治体の権限と責任の明確化が、財源の移譲と合わせて考慮なされねばならない。これまでのような中央政府による補助金統制は、地方にとって、一面では、画一的で地域の実情にそぐわない交通政策の押しつけではあったが、他面では、独自に交通政策を考えなくとも良い気楽さをともなうことであった。これからは、各地域で各々の交通問題を検討し、それへの対処法を自らの負担と責任で考える能力を養わねばならない。

その際に肝要なことは、交通問題が必ずしも地方自治体の行政範囲の中で完結したものではないことである。むしろこうした問題はごく少なく、複数の自治体にまたがる地域的な問題であることが一般的な姿であろう。したがって、こうした広域的な問題を扱うことができる地域交通計画機関の新設が望ましい。

(4) 市民参加と地域NPOの育成

こうした地域交通政策の立案に際しては、広範な住民参加が重要になってくる。従来、計画といえば上からの一方的な決定がほとんどであったが、日常的で具体的な交通問題を痛切に感じている人ほど地域交通政策決定の場にふさわしい。行政は努力して様々な立場と要求を持つ人々の意見を恒常的にくみ取る仕組みを構築することが望まれる。具体的には、各種市民助言委員会の設置や地域集会、討論集会の開催、地域交通計画機関や行政組織の計画過程や調査資料などの広範な情報公開等々がある。

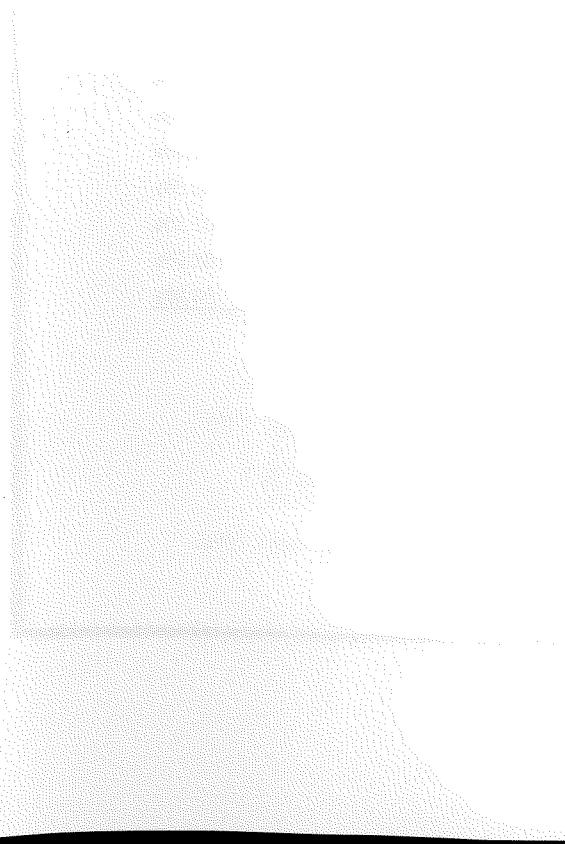
その際、行政と市民の架け橋となれる専門的スタッフ（地域NPO）の育成も大きな課

題である。道路や交通に対する市民の要望と期待は多様で大きいが、ともすれば局部的になりがちなのも事実である。市民自身が、様々な要求を相互に認識し、その長期的、大局的必要性から判断を下せるようになることが、民主主義的な交通政策立案にとって重要である。行政が市民の要求を聞くという形ではどうしても「陳情型」になり、市民自身の判断を育成しにくい。地域NPOは、こうした市民の学びの契機となる可能性がある。

また、調査研究や地域の学習活動を担う地域NPOが十分継続的に成長するならば、個々の市民の一時的・局地的知識を補い、利益の相反する人々の間での合意形成のノウハウも蓄積していくことになる。「有権者の過半数を占める人たちの利益を抑えることができないなら、民主主義に長期的な未来はない」と言われる今日、その意義はたいへん大きいと思われる。

いずれにせよ、地方に権限と財源が移譲されるなら、道路づくりに市民への参加を勝ち取ることは、問題を正しく認識する上でも、その解決のための負担を市民に納得してもらう上でも必須の課題となる。地域NPOはその過程を円滑で有意義なものとすることに役立とう。

卷末資料



●西淀川区の基礎データ

資料

行政面積と人口・世帯数

項目	西淀川区	全市	比率	備考
行政面積	14.23 km ²	220.66 km ²	6.45%	7.10.1現在 国土地理院発表
人口（総計）	90,990 人	2,595,375 人	3.51	8.4.1 現在推計
”（男）	44,910	1,271,589	3.53	”
”（女）	46,080	1,323,786	3.48	”
世帯数	36,098 世帯	1,105,103 世帯	3.27	”
一世帯当たりの人口	2.52 人	2.35 人	—	”
人口密度	6,394 人/km ²	11,762 人/km ²	—	”

※「西淀川区まちづくり住民意識調査報告書」大阪市西淀川区役所（1997年3月）

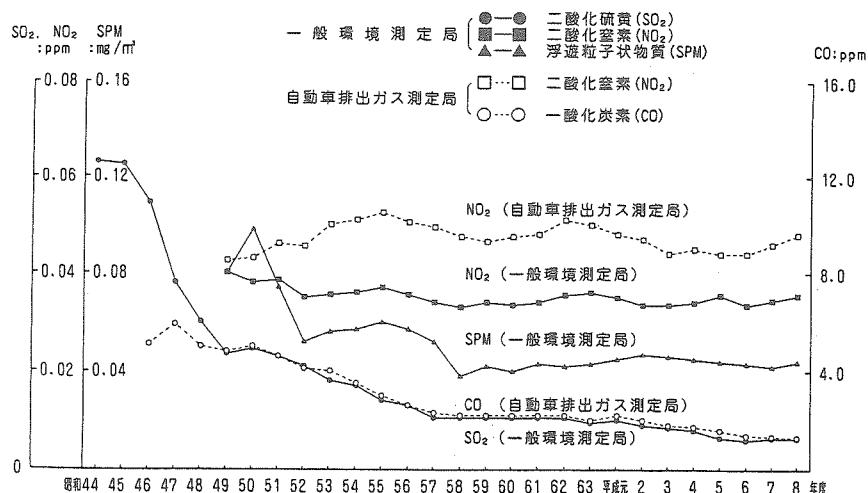
表 人口の推移

	大阪市		西淀川区	
	人数	対前回比	人数	対前回比
1955年	2,547,316	—	93,953	—
1960年	3,011,563	118.2%	116,728	124.2%
1965年	3,156,222	104.8%	121,246	103.9%
1970年	2,980,487	94.4%	110,052	90.8%
1975年	2,778,987	93.2%	96,586	87.8%
1980年	2,648,180	95.3%	90,691	93.9%
1985年	2,636,249	99.5%	92,411	101.9%
1990年	2,623,801	99.5%	95,047	102.9%
1995年	2,602,352	99.2%	91,179	95.9%

出所) 各年国勢調査

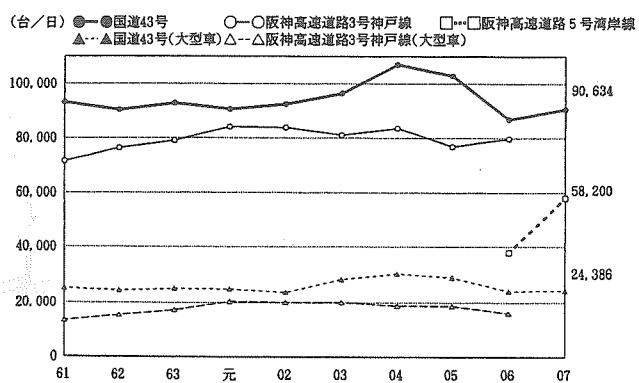
●大阪市の大気汚染、国道43号の交通量

図 主な大気汚染物質の市内平均濃度の経年変化



出所) 大阪市環境白書 平成9年版(大阪市)

図 国道43号及び阪神高速道路の交通量経年変化



備考1 国道43号の交通量は、兵庫国道工事事務所調べ(6年度を除き年4回の測定の平均値、6年度は震災前の年3回の平均値) 測定場所は、尼崎市東本町
 2 大型車とは、バス・普通貨物車・特種(株)車
 3 阪神高速道路の交通量は阪神高速道路公団調べ(3号神戸線の7年度は欠測)
 測定場所は、3号神戸線が尼崎市造意町(尼崎西～尼崎東ランプ間)、5号湾岸線が尼崎末広～尼崎東海岸ランプ間

出所) 尼崎の環境 平成8年版(尼崎市)

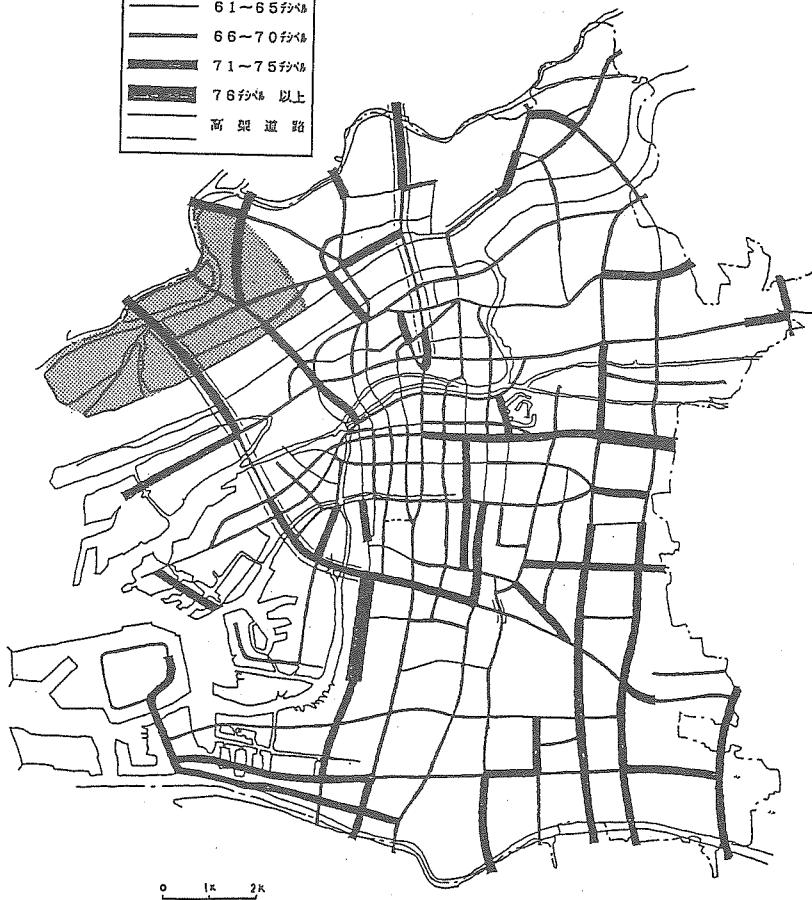
●大阪市の騒音レベル

一般幹線道路の路線別騒音レベル

① 平成6年調査（昼間）

JSL 例

.....	60分貝以下
—	61~65分貝
—	66~70分貝
—	71~75分貝
—	76分貝以上
—	高架道路



出所) 大阪市環境白書 平成9年版 (大阪市)

●低床路面電車・枚方市

言
文
新
聞

1998年(平成10年)5月26日(火曜日)

枚方に低床路面電車を

研究会結成 来月13日に **低公害、人に優しく**

交通工具規制緩和への切り札
と期待される「LRT」(低速
式新型路面電車)を枚方市
に導入しようとして、府内の老
練経験者や市民団体代表ら
が「枚方・LRT研究会」
を結成するに至った。
六月十三日午後二時から

同市新町の「メセナの会」が主導で、新たに設立組合を開設。行政へ提言していく方針。
LRTは複数の道路でも比較的低コストで軌道を設けることができ、低公害で輸送人数も多い路面電車。乗降口が低く高齢者も利用しやすいため、奈良市をはじめとする多くの都市で導入されている。

オーバードリル。空氣
ツ市街を走る「ロード」
(長山名彦教授提供)

「西淀川道路提言研究会」は道路政策にかんする提言を地域からまとめようと、1997年4月から98年6月にかけて、計13回の研究会を重ねました。97年12月と98年1月には公開研究会を開催し、石田 東生・筑波大学社会工学系教授をはじめ、建設省近畿地方建設局（兵庫国道）、阪神高速道路公団、大阪府交通公害課の方々にご協力いただきました。

提言活動と平行して、西淀川地域を対象に道路環境の基礎調査を大阪大学工学部（新田保次研究室）にておこないました（(財)公害地域再生センター1997年度助成研究）。

なお、本書『地域から考えるこれから日本の道路 西淀川道路環境再生プランの提言』は、(財)公害地域再生センター（あおぞら財団）が西淀川公害患者と家族の会から委託を受け、提言研究会を設置し、まとめたものです。

西淀川道路提言研究会（五十音順）

委 員 植田和弘（京都大学大学院経済学研究科教授）

遠藤 宏一（大阪市立大学商学部教授）

梶浦 恒男（大阪市立大学生活科学部教授）

兒山 真也（神戸商科大学助手）

塩崎 賢明（神戸大学工学部助教授）

西村 弘（大阪市立大学商学部助教授）

新田 保次（大阪大学大学院工学研究科助教授）

檜谷 美恵子（大阪市立大学生活科学部助教授）

盛岡 通（大阪大学大学院工学研究科教授）

オブザーバー 足立 義明（西淀川公害患者と家族の会事務局長）

須田 滋（弁護士）

津留崎 直美（弁護士）

村松 昭夫（弁護士）

山川 元庸（弁護士）

協力者 塩貝 健（大阪大学大学院工学研究科）

松本 隆之（大阪大学大学院工学研究科）

事務局 傘木 宏夫（あおぞら財団研究主任）

鎗山 善理子（あおぞら財団研究員）



連絡先

西淀川公害患者と家族の会
〒550-0033 大阪市西淀川区姫島6-3-44
TEL : 06-475-0790／FAX : 06-475-0934

(財)公害地域再生センター（あおぞら財団）
〒555-0013 大阪市西淀川区千舟1-1-1 三洋ビル4階
TEL : 06-475-8885／FAX : 06-478-5885
<http://www.aozora.or.jp/>
Email : webmaster@aozora.or.jp

地域から考えるこれからの日本の道路 西淀川道路環境再生プランの提言

1998年7月

編 者：西淀川道路提言研究会
発行所：(財)公害地域再生センター（あおぞら財団）
印刷所：(有)あゆみコーポレーション

価格：500円