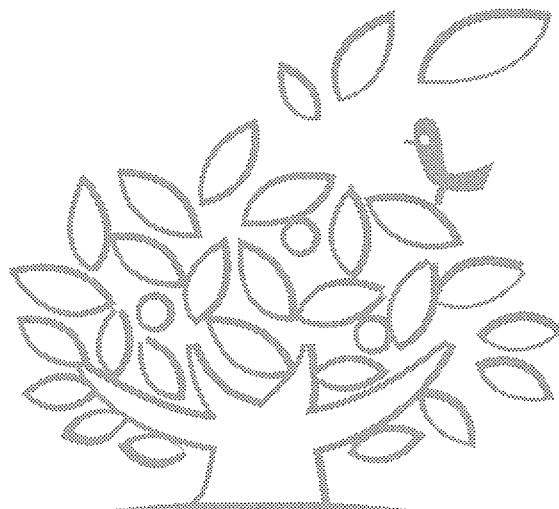


西淀川発！

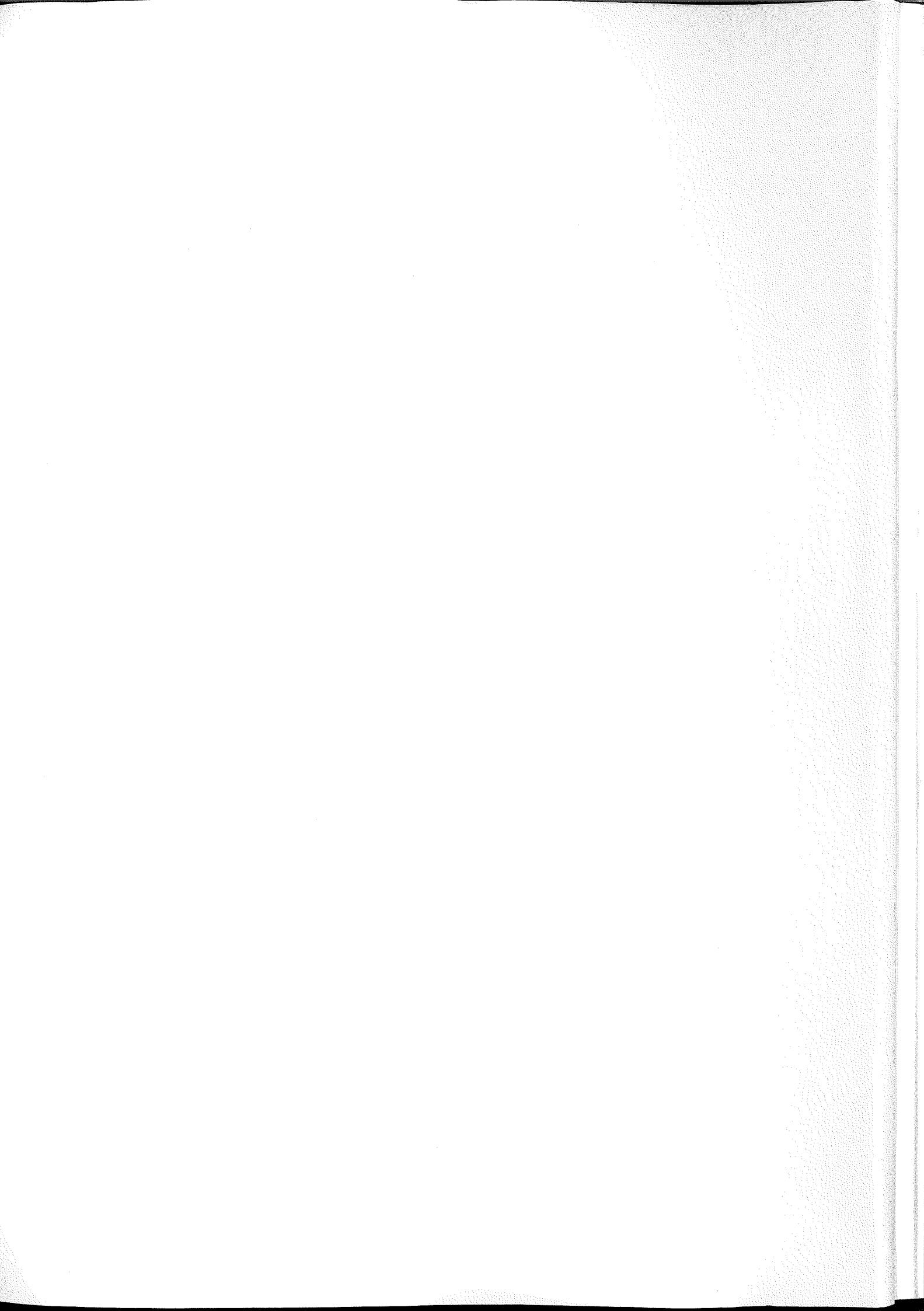
これから の 交通まちづくり

～低速交通のすすめ～

(素案)



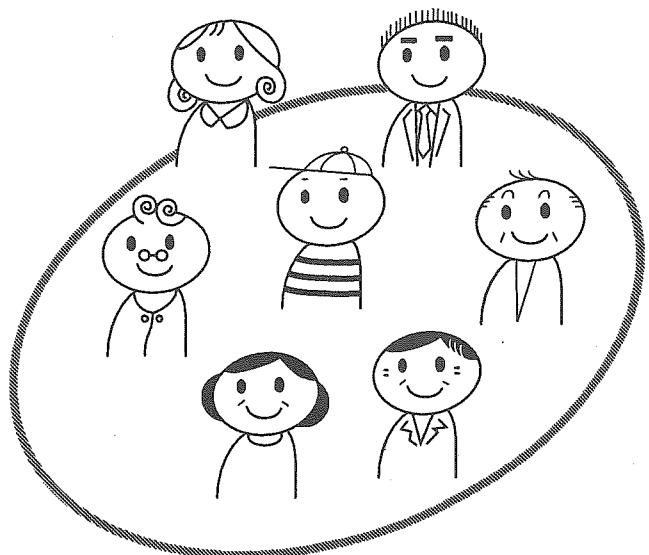
2007. 3



西淀川発！

これからの交通まちづくり～低速交通のすすめ～

(素案)



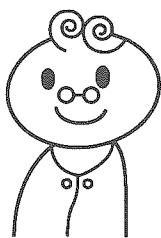
あおぞら一家のつぶやき

大阪・西淀川地域に住まう「あおぞら家」の家族が語る「西淀のまち」のこと。
お祖母ちゃん・お祖父ちゃん(70歳)、お母さん・お父さん(50歳)、娘夫婦(30歳)、
孫(10歳)、それぞれが生活の中で感じるクルマや道路・交通、環境に関する疑問から、
「これからの交通まちづくり」を考えていきたい。

第Ⅰ部 クルマ依存社会の心配こと

昔よりはましになったけど、これから
の西淀の空は大丈夫?

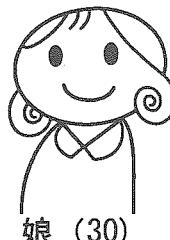
→ 1 大気汚染の現状と課題



お祖母ちゃん (70)

私の生まれた年に始まった西
淀川大気汚染訴訟。その後、
何が変わったん?

→ 2 大気汚染公害裁判の経過
と「道路連絡会」の課題



娘 (30)

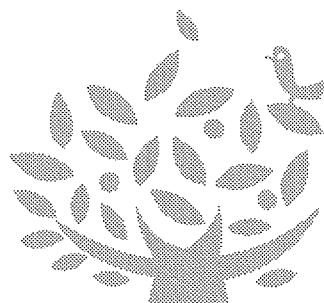
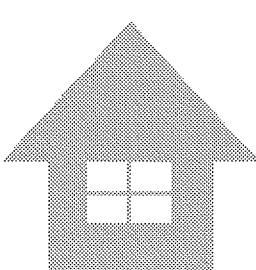
小学生の頃はみんなで毎日う
がいしてた。ゴホゴホいうて
た友達はどないしてんねんや
る?今の子はどうない?

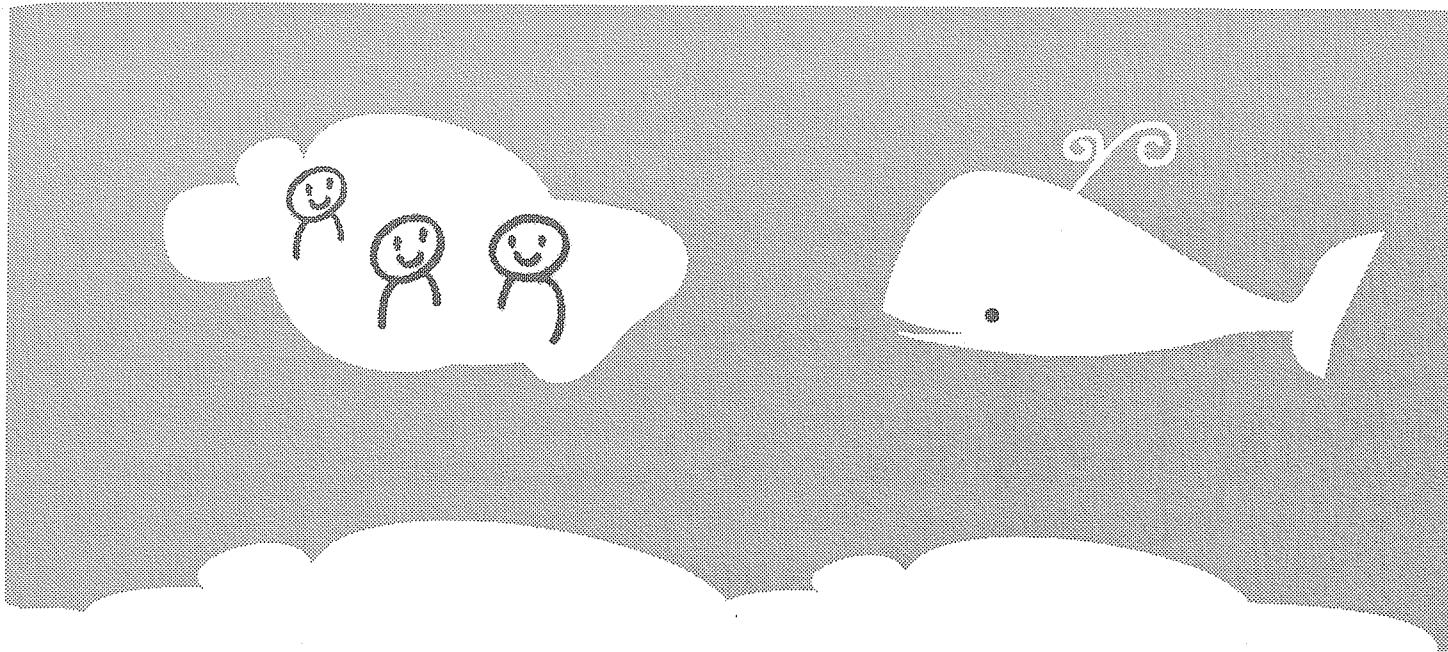
→ 3 公害被害者の救済と課題

大気汚染に続いて、地球温暖化。
これってクルマとなんか関係あんの?

→ 4 気候変動と自動車交通

→ 5 道路・交通政策を振り返る

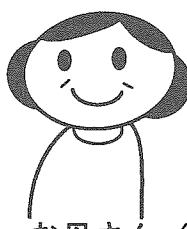




第2部 これからの交通まちづくりへ

クルマに頼りっぱなし
の社会、これから、ど
ないしたらええの？

→2-1 低速交通を活か
した交通まちづく

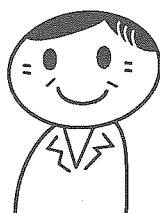


お母さん (50)

具体的には、何をどな
いしたらええの？

→2 脱クルマ依存社会の
ための地域交通政策

西淀川ってなんでこんなに車が多いん？
→2-2 自動車を削減させる政策
→2-3 自動車独り占め空間の見直し



お父さん (50)

この先どんなまちになるんやろ？
→2-7 高架道路撤去による都市アメニティの回復
→2-8 コンパクトなまちづくり、2-9 未来の西淀川

勝手に道路が増えてる、どこに文句言う
たらええの？
→2-10 交通まちづくりへの参加

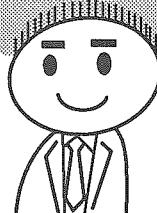
自転車って危ないの？

→2-4 自転車重視の交通まちづ
くいの提案

お祖母ちゃん、最近足の具
合が悪そうやけど大丈夫？
→2-5 福祉の交通まちづくりの提案

クルマのことなんて学校で習って
へんで。便利やん。なんか問題あ
んの？、どないしたらええの？

→3 クルマの使い方を学校、
企業、地域で学ぶ



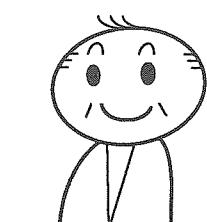
娘のだんな (30)

なんで道路ばっかりできんの？
税金ちゃんと使こてや！
→4 クルマと道路に関する
お金の問題



孫 (10)

言うてるだけではできへん。
法律でちゃんとしてや！
→5 クルマと道路に関する
法制度のあり方



お祖父ちゃん (70)

目 次

あおぞら一家のつぶやき

はじめに クルマ依存社会がもたらしたもの

1

第Ⅰ部 クルマ依存社会の心配ごと

3

1 大気汚染の現状と課題	5
2 大気汚染公害裁判の経過と「道路連絡会」の課題	10
3 公害被害者の救済と課題	13
4 気候変動と自動車交通	17
【コラム 環境税について】	
5 道路・交通政策を振り返る	21

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへ

25

1 低速交通を活かした交通まちづくり～道路交通問題と地域交通戦略の必要性～ ..	27
2 脱クルマ依存社会のための地域交通政策	
2-1 これからの道路政策を進めるにあたって ..	33
2-2 自動車交通量を低減させる政策 ..	34
2-3 自動車独り占め空間の見直し ..	37
2-4 自転車重視の交通まちづくりの提案 ..	39
2-5 福祉の交通まちづくりの提案～地域福祉交通からのアプローチ～ ..	42
2-6 思いやりの交通まちづくりの提案～エコドライブからのアプローチ～ ..	44
2-7 高架道路撤去による都市アメニティの回復 ..	47
2-8 コンパクトなまちづくり～マイカーによる郊外での貢物を減らそう～ ..	50
2-9 未来の西淀川～都市計画マスタープランをつくろう～ ..	53
【コラム 大野川緑陰道路】	
2-10 交通まちづくりへの参加 ..	57
3 クルマの使い方を学校、企業、地域で学ぶ～これからの交通環境教育～ ..	60
4 クルマと道路に関するお金の問題～道路と交通の財源制度～ ..	66
5 クルマと道路に関する法制度のあり方～移動の自由から交通の自由へ～ ..	73

おわりに

75

参考資料

77

はじめに

クルマ依存社会がもたらしたもの

1. 問題意識

西淀川公害訴訟は、大阪臨海部に立地する大工場群からの排煙と国道43号などの幹線道路からの自動車排ガスによる都市型複合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った。

訴訟は、20年に及ぶ公害患者らの粘り強い闘いのなかで、1995年3月に企業らとの間で、1998年7月には国・旧阪神高速道路公団との間で、それぞれ和解が成立した。そして、1997年9月には、公害患者らの「手渡したいのは青い空」の願いを受けて、公害地域の再生を目指した「あおぞら財団」が設立された。今年は、財団設立から10年目を迎える。

また、全国各地（川崎、倉敷、尼崎、名古屋南部）の各大気汚染訴訟も、西淀川公害訴訟の和解後に、次々に和解解決がはかられた。

西淀川をはじめ川崎、尼崎、名古屋では、和解解決を受けて、原告団・弁護団と国・旧道路公団との間で、幹線道路沿道の公害環境対策を協議する「道路連絡会」が各地に設置され、現在も、自動車排ガス公害の根絶に向けた協議が続けられている。

ところで、自動車という乗り物は、私たちに便利で快適な暮らしを提供する魅力的な交通手段であり、現在の我々の暮らしは、その多くを自動車利用を前提として築き上げられている。

しかし、あまりにも自動車への依存を高めてしまった現代社会は、自動車排ガス公害による健康被害、自動車利用を前提とした大型郊外店の増加による中心市街地の商店街の衰退やまちのスプロール化、交通事故による人身損害、騒音・振動などによる生活被害、都市のヒートア

イランド現象、CO₂の排出増加による地球温暖化問題とエネルギー問題など様々な深刻な問題を抱え込んでしまった。

今後、確実に本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎えるにあたり、私たちは、自動車がもたらす上記の諸問題を解決し、持続可能な社会づくり、都市づくりを実現するために、一度、自動車中心の都市交通やまちづくりのあり方や、私たち自身のクルマとのつき合い方等を見直す必要に迫られている。

その重要な視点の一つが、現代社会が執拗に追い求めてきた高速交通ではなく、その対極にある歩行や自転車、公共交通など私たちの身近な低速の交通手段を出発点にした地域発の交通まちづくりではないだろうか。そのことは、人々がふれあい、新たな文化が生み出される地域づくりにも繋がる。新たな交通まちづくりのキーワードは、「低速交通」と「地域発」であり、それが西淀川発の道路提言Part 6の問題意識である。

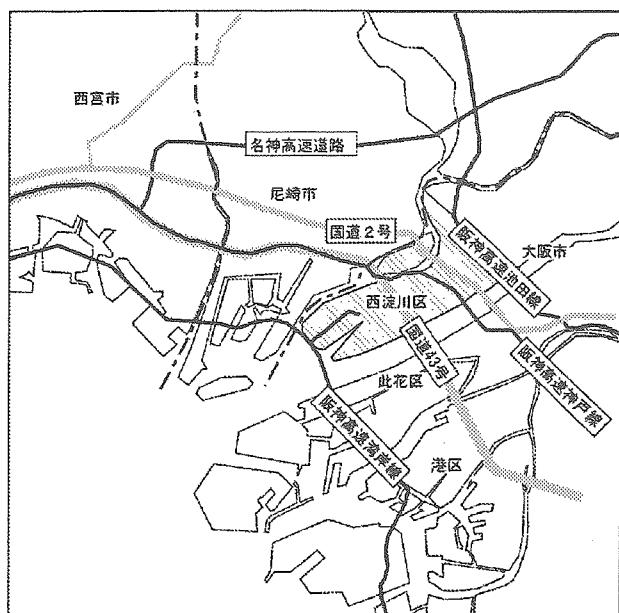


図1 西淀川地域の位置

2. 本提言の趣旨

本提言は、以下の3点をねらいとしている。

- ① 西淀川公害訴訟の和解と財団設立から10年を迎える、西淀川地域からの問い合わせを出発点として、自動車交通に関する現状と課題を確認する。
- ② 大気汚染公害等のクルマ依存社会がもたらした弊害を克服し、持続可能なまちづくりを行うために、「低速交通」と「地域発」の視点を軸に、道路・交通政策（計画、参加、教育、財源、法律）の方向と展望を示す。
- ③ 今後、各地域で、交通まちづくりに取り組む際の討議資料として活用されるようわかりやすく整理する。

3. 本提言の構成

本提言は、西淀川地域に住む「あおぞら一家」からの問い合わせ（視点）を出発点として、展開している。

「第一部 クルマ依存社会の心配ごと」では、現在の自動車と大気環境に関する現状と課題をまとめている。

「第二部 これからの交通まちづくりへ」では、これからの道路・交通施策の方向性を、「政策」、「計画」、「参加」、「教育」、「財源」、「法律」というテーマに分け、現状を整理し、その展望について述べている。

4. 本提言の作成に至るまで

本提言の編集・企画を行なった「西淀川道路対策検討会（参照84頁）」では、これまで西淀川地域を中心とする阪神地域の道路環境対策のために、西淀川道路環境再生プラン（道路提言Part1～5）をとりまとめてきた（表1参照）。

本提言の編集にあたっては、同検討会（前身の西淀川道路提言研究会は1997.4発足）がスタートした10年前に比べると、交通及び環境問題

に関する社会情勢は大きく変化しており、個別の施策を提起するよりも、これから交通まちづくりの基本的な理念や方向性について、改めて問い合わせと共に、地域固有の個別施策についても検討している。

本提言は、現段階（2007.3）では、「素案」という形をとらせていたいている。読者の方々にお読みいただき、ご批判ご指摘をいただき、さらに、よりよい提言にしていきたい。

表1 過去に発表した提言（西淀川道路対策検討会）

1998.7	西淀川道路環境再生プラン 地域から考えるこれからの道路 西淀川道路環境再生プランの提言
1999.6	西淀川道路環境再生プラン Part2 ～道路環境対策先導地区形成モデル事業の提案～
2000.3	西淀川道路環境再生プラン Part3
2000.8	阪神・環境 TDM 社会実験のご提案 (西淀川道路環境再生プラン Part4)
2001.5	阪神地域における貨物自動車・環境TDM の提案 (西淀川道路環境再生プラン Part5)

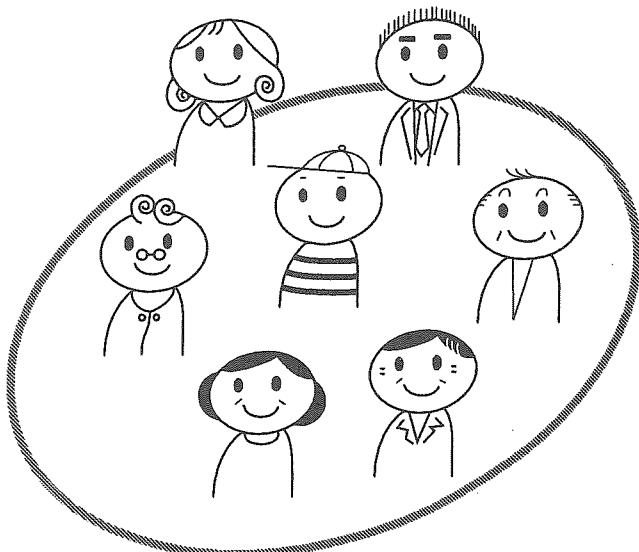
参照：西淀川道路環境再生プラン Part1～5(概要)

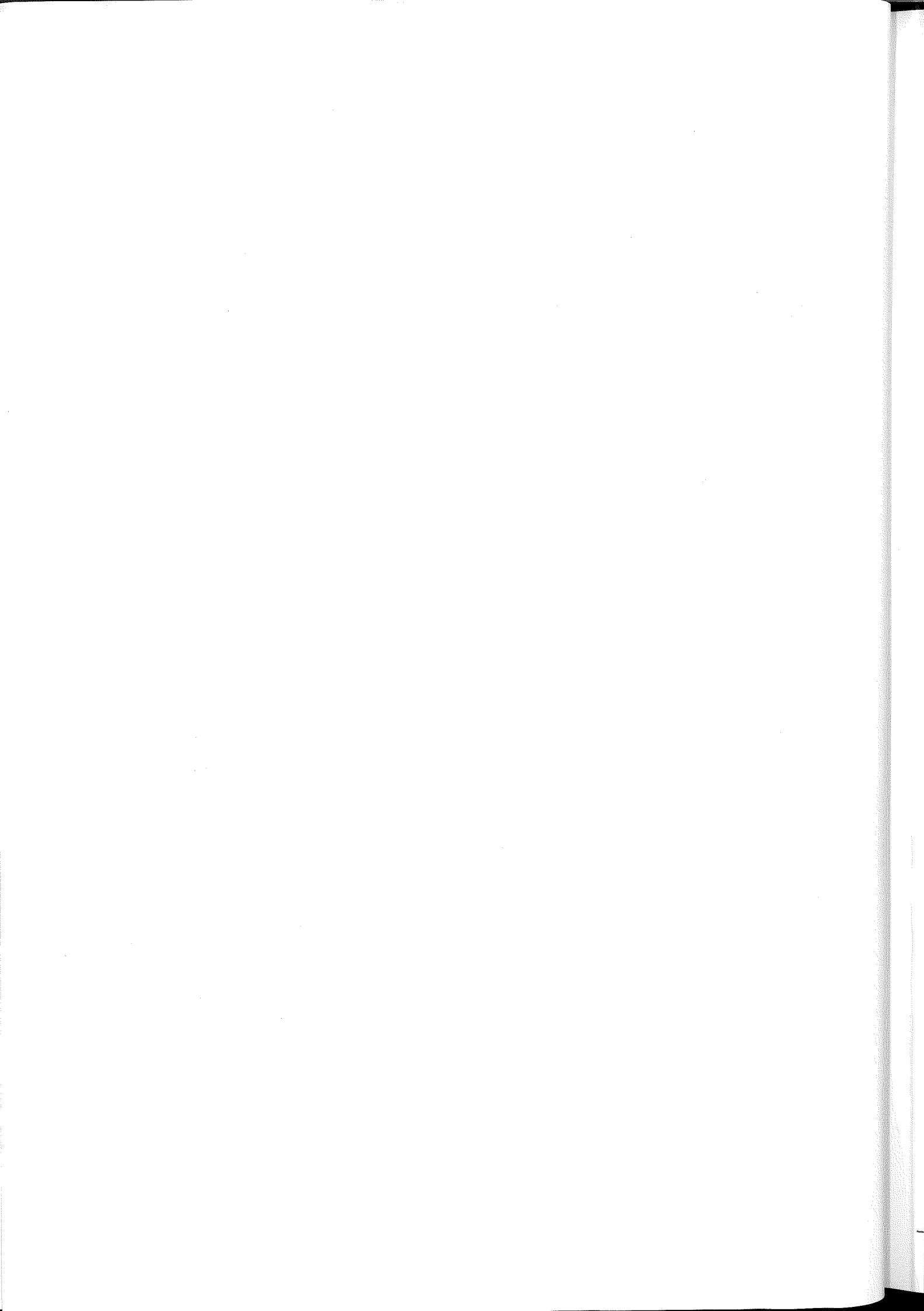
(81頁)

第一部

クルマ依存社会の心配ごと

- ◆ 1 大気汚染の現状と課題
- ◆ 2 大気汚染公害裁判の経過と「道路連絡会」の課題
- ◆ 3 公害被害者の救済と課題
- ◆ 4 気候変動と自動車交通 【コラム 環境税について】
- ◆ 5 道路・交通政策を振り返る





1

大気汚染の現状と課題

1. はじめに

私たちが大気汚染を問題にするのは、それが私たちの生命や健康に悪影響を与えるからである。従って、大気環境の現状を見る時も、現在の大気環境の状況が私たちの生命や健康に悪影響を与えるレベルかどうかが重要な視点となる。もちろん、人の健康に悪影響を与えるレベルでなくとも、空気の汚れは、植物などの生態系に影響を与えたり、洗濯物が汚れるなどの生活被害を引き起こし、それ自体無視できない被害を発生させる。私たちはこうした空気の汚れも問題にしなければならない。

2. 汚染の指標は？

では、汚染のレベルを見ていく具体的な指標は何であろうか。大気中の有害物質は多種多様であり、未だ同定されていない物質（名前がわからない物質）、測定体制や測定方法が未確立のために環境基準が決められていない物質なども数多くある。さらに、各物質が複合して悪影響を与える場合もある。そのうえ、大気汚染の健康影響に関する研究は日進月歩であり、どの物質を基準にして大気環境の現状を見たらよいのかは、こうした研究の進展にも十分に留意することが必要である。現に、気管支ぜんそくの主要な原因物質としては、従来は二酸化窒素（NO₂）が注目されていたが、現在では、NO₂とともにディーゼル微粒子を主な起源とする PM_{2.5}¹ が

¹ 【PM_{2.5}】直径が 2.5 μm 以下の微小粒子。常時測定が行われている浮遊粒子状物質(SPM)よりもはるかに小さい粒子。PM_{2.5} は、小さな粒子であるため気管支を通過しやすく、肺胞など気道より奥に付着するため、人体への影響が大きいと考えられている。PM_{2.5} は、その多くがディーゼル排気ガスを起源としており、

注目されるようになってきている。そればかりか、より微小なナノ粒子²の危険性も指摘されるようになってきている。

さらに、気管支ぜんそくなどに加えて、発ガン性や花粉症などに関する研究も進んでいる。日本におけるスギ花粉症の患者数は増加傾向を続け、今や、国民の 5~6 人に 1 人が罹患するとも、有症率が 10% を超えているとも言われており、国民的な広がりを見せている。

大気汚染の評価にあたっては、気管支ぜんそくなどの公害病ばかりでなく、発ガン性や花粉症などの危険性も視野に入れることが必要になってきている。

ところが、現実には、わが国では PM_{2.5} などの測定体制は未だ不十分であり、当然のことには環境基準の設定も遅れている。

従って、当面は、現在常時測定が行われている有害物質、すなわち NO₂ や浮遊粒子状物質 (SPM³) などを主要な基準にして、これに上記のような研究状況も加味して、人の生命や健康への影響との関係で大気汚染の現状評価を行っていくことになる。

発ガン性や気管支ぜんそく、花粉症などの健康影響との関連が懸念されている。

² 【ナノ粒子】直径 1 万分の 1 から 100 万分の 1 ミリ程度の微細な粒子の総称(超微細粒子)。一方、ディーゼル排ガスにも含まれ、環境中で濃度が高くなることも判明。血液を通じて生物体内に侵入、蓄積しやすいことなどから、生物への悪影響も心配されている。

³ 【SPM】大気中に浮遊している粒子状物質で、粒径がほぼ 10 μm 以下のものである。発生源は工場のばい煙、自動車排出ガスなどの人の活動に伴うものほか、自然界由来(火山、森林火災など)のものがある。粒径により呼吸器系の各部位へ沈着し人の健康に影響を及ぼす。

表 I-1-1 大阪府域における NO₂ と SPM の環境基準達成状況(長期的評価)の推移

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
二酸化窒素 (NO ₂)	一般大気環境測定局	9/82	15/81	13/81	4/82	6/81	3/82	6/74	0/72	0/70	0/69
	自動車排出ガス測定局	26/37	25/38	21/37	18/37	17/37	12/37	14/37	8/38	8/39	3/39
浮遊粒子状物質(SPM)	一般大気環境測定局	31/81	47/80	26/81	1/82	5/82	46/82	41/75	0/73	0/71	1/69
	自動車排出ガス測定局	23/30	27/31	22/30	4/29	11/30	21/31	24/33	0/35	0/37	1/36

注)数字は(環境基準未達成局数)/(有効測定局数)

出典:「大阪における自動車公害対策の歩み 平成18年度版」より作成

3. 空気の汚れはどう変化しているのか?

NO₂ や SPM だけを見れば、ここ数年間は大都市圏及び幹線道路の沿道でも濃度変化は改善傾向を示している(表 I-1-1 を参照)。

大都市圏においては、2002 年度では、NO₂ の環境基準の上限値(0.06ppm)をクリアできなかった一般環境測定局⁴は、東京、神奈川および大阪に、自動車排出ガス測定局⁵では、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、三重、大阪、兵庫、京都、福岡、長崎にそれぞれ存在していた。同じく SPM の環境基準を達成できなかつた測定局も、一般環境測定局、自動車排ガス測

定局とともに、関東地域を中心として、東海地域、大阪・兵庫地域、広島・岡山地域、九州地域に広く分布していた。

ところが、2003 年度以降は、NO₂、SPM とも一定の改善傾向が見られ、例えば、大阪では、2003 年度、2004 年度では、NO₂は、自動車排ガス測定局 8 局以外は環境基準の上限値をクリアし、SPM でも 2 年間にわたりて全局で環境基準が達成され、2005 年度では、西淀川区の出来島小局も初めて NO₂ の環境基準の上限値がクリアされるなど大阪府全体でも NO₂ の環境基準の上限値を上回るのは 3 局にまで減少している。同様の傾向は、他の大都市圏でも認められる。ただ、改善傾向が見られると言っても、NO₂においては環境基準の上限値をクリアしただけであり、決して安心して生活できるレベルまで改善されたわけではない。

一方、光化学オキシダント⁶ 濃度はむしろ増加傾向を示し、発ガン物質であるベンゼンなどの有害物質の濃度も道路沿道で環境基準を超える状況が続いている。

以上のように、確かに、近時、NO₂ や SPM などは改善傾向を示していることは事実であるが、現状の大気環境が、私たちが安心して生活できるレベルかどうかは、さらに PM_{2.5} なども含めて慎重に検討することが必要である。

⁴【一般環境測定局】大気汚染防止法(1968)に基づき、都道府県知事は、大気の汚染の状況を常時監視しなければならない。このために設置される測定局のうち、住宅地などの一般的な生活空間における大気汚染の状況を把握するため設置されたもの。一般環境大気測定局の目的は、環境基準の適合状況の把握、大気汚染対策の効果の確認など地域全体の汚染状況を把握すること、特定発生源の影響を受け高濃度の局所汚染が出現しやすい地域での緊急時の措置に対処することなどである。測定項目により測定局数に違いがあるが、全国に約 1500 局ほどの測定局が設けられ、大気汚染の常時監視が行われている。

⁵【自動車排出ガス測定局】交差点、道路、道路端付近など、交通渋滞による自動車排出ガスによる大気汚染の影響を受けやすい区域の大気状況を常時監視することを目的に設置される測定局。設置区域は、人が常時生活し、活動している場所で、自動車排出ガスの影響が最も強く現れる道路端又はこれにできるだけ近接した場所が望ましいとされる。

大気汚染防止のための資料を得ることを目的としている。

測定項目により測定局数に違いがあるが、全国に 300 局以上の測定局が設けられ、測定が行われている。

⁶【光化学オキシダント】「光化学スモッグ」の原因となる大気中の酸化性物質の総称。工場や自動車などから大気中に排出された「窒素酸化物」と「炭化水素」は、太陽光線に含まれる紫外線を受けて「光化学反応」を起こして変質し、二次的に生成される。一般にこれらの大気中の酸化性物質のことを総称して「オキシダント」と呼ぶ。

4. NO₂やSPM濃度が減少した要因は？

NO₂やSPM濃度が減少した最大の要因は、2001年6月に制定された「自動車NOx・PM法⁷」による自動車単体規制の強化である。この法律では、NOxとともに健康被害との関係が強いと指摘されているPM_{2.5}を含む粒子状物質(PM)が新たに削減対象に追加され、東京、大阪と共に名古屋地域も削減対象地域に加えられた。さらに、ディーゼル乗用車を規制対象に含めトラックの規制も強化されるなどの車種規制の強化や事業者に自動車使用管理計画の作成と提出が義務づけられるなど、従来よりも強力な規制内容が盛り込まれた。近年、NO₂やSPMの濃度が減少傾向にあるのは、この法律による規制の効果が現れてきていることが大きな要因である。

同時に、従来は、単体規制が効いても交通量の増大がそれをうち消すために汚染状況の改善が見られなかつたが、近年は、経済不況の影響によって交通量が横ばいになっていることも大気環境の改善の要因として指摘できる。そのことは、大気汚染対策のためには、単体規制だけではなく、交通総量の削減を含む交通量対策が必要であることを示している。

5. ディーゼル微粒子などのPM_{2.5}についてはどうか？

ディーゼル排気粒子が主な起源であるPM_{2.5}に関しては、近時の研究で、健康への危険性が

⁷【自動車NOx・PM法】正式名称は、「自動車から排出される窒素酸化物および粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」。自動車NOx・PM法は、初めはディーゼル自動車からの窒素酸化物(NOx)を抑制することを目的に、1992年に関東および関西圏の市区町村を対象に制定された「自動車NOx法」という法律であった。しかし、多くの地域で二酸化窒素の環境基準をクリアしていないことや粒子状物質(PM)が健康に悪影響を及ぼしているという問題(名古屋南部大気汚染公害訴訟)などを受けて、2001年6月に、新たに粒子状物質の抑制も含め「自動車NOx・PM法」が制定された。

明らかになってきており、ところが、わが国では、未だ測定方法が確立されておらず、そのため常時測定体制も極めて不十分なままである。もちろん環境基準の設定も行われていない。しかし、幹線道路沿道を中心に、欧米諸国と比較しても深刻な汚染が進行していることは各種調査で報告されており、測定方法の確立と測定体制の整備、環境基準の設定が早急に求められている。

6. では、大気環境の現状はどうみればいいの？

従来、わが国では、NO₂濃度が大気汚染の現状を評価するうえで重要な指標だった。これは、従来NO₂が気管支喘息などの公害病の主要な発生物質であるとされていたこともあったが、同時に、NO₂が大気環境の汚染全般を見ていく上で、重要な指標になると考えられていたからである。すなわち、NO₂汚染の程度が大気汚染全般の程度の指標になると見られていた。

ところが、述べてきたように、現在では、公害病などの原因物質としては、ディーゼル微粒子などを起源とするPM_{2.5}がNO₂よりも強く指摘されるようになってきている。しかし、NO₂濃度とPM_{2.5}を含むSPM濃度は一定の相関関係があり、今でもNO₂が大気汚染を評価する重要な指標であることは変わらなく、その意味では、NO₂濃度が、この間改善傾向を示していることは留意されるべきである。

しかし、改善傾向を示していると言っても、未だ環境基準の上限値をクリアしただけであり、決して健康にとって安心できる程度に改善されたわけではなく、依然として憂慮すべき状況が続いていると言わねばならない。

同時に、後述のように呼吸器疾患の患者が増加していることは重大であり、その点では、PM_{2.5}の測定体制の整備と環境基準が設定されていないことが決定的な問題である。PM_{2.5}の汚染状況などが明らかにならない限り、決して大気汚染が安心して生活できるまでに改善した

と評価することはできない。

7. 今後の課題

大気中の様々な汚染物質の7割から8割が自動車排ガス起源である。従って、自動車排ガス対策を進めることが極めて重要であることにかわりない。

今後も、自動車単体からのPMやNOxなどの排出を低減することは必要である。同時に、この間、経済不況によって自動車交通量が頭打ちで推移したことが大気環境の改善に繋がったことも事実であり、今後は、意識的に自動車交通総量、とりわけPMなどの汚染物質の排出が大きい大型車の交通量を削減していくことが求められている。自動車単体からの排出規制と交通量の削減が対策の基本的な課題であることにはかわりなく、特に、幹線道路沿道などの高濃度地域の局地汚染対策は急務であり、こうした高濃度地域を早期に改善することが求められている。

そのうえで、重要なのは、引き続きNO₂対策を行っていくとしても、PM_{2.5}など健康影響の主要な汚染物質に着目し、その対策を強化していくことが重要である。前述したように、PM_{2.5}に関しては、測定方法と測定体制を確立して環境基準を早期に設定するとともに、PM対策の強化が急務である。

また、微量でも発ガン性を持つベンゼンなどの有害化学物質にも、従来以上に注目していくことが必要であり、自動車排ガスには、未だその危険性が解明されていない有害化学物質が多数含まれており、これらの現状把握も今後の課題である。

大気汚染に係わる環境基準

環境基本法（1993）に基づく基準で、前身の公害対策基本法（1967）に基づいて、生活環境を保全し人の健康の保護に資する上で維持されることが望ましい大気汚染に関わる基準として定められたもの。2006年現在、二酸化硫黄(SO₂)、一酸化炭素(CO)、浮遊粒子状物質(PM10)、光化学オキシダント、二酸化窒素(NO₂)、ベンゼン、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン、ジクロロメタンについて、環境基準が設定されている。

◎二酸化窒素(NO₂)の環境基準

1時間値の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下であること。

◎浮遊粒子状物質(SPM)の環境基準

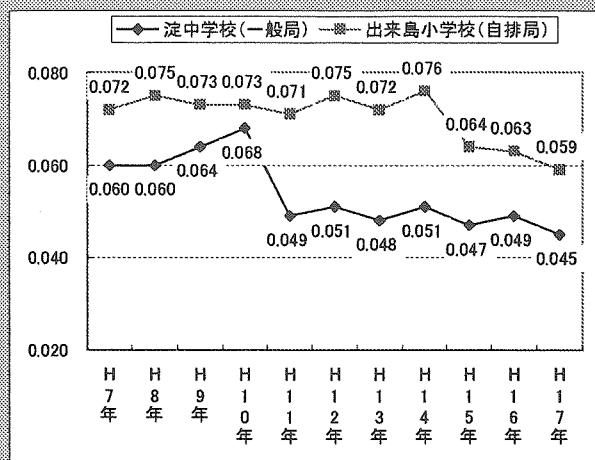
<長期的評価>

日平均値が0.10mg/m³以下であり、かつ、日平均値が0.10mg/m³を超える日が2日以上連続しないこと

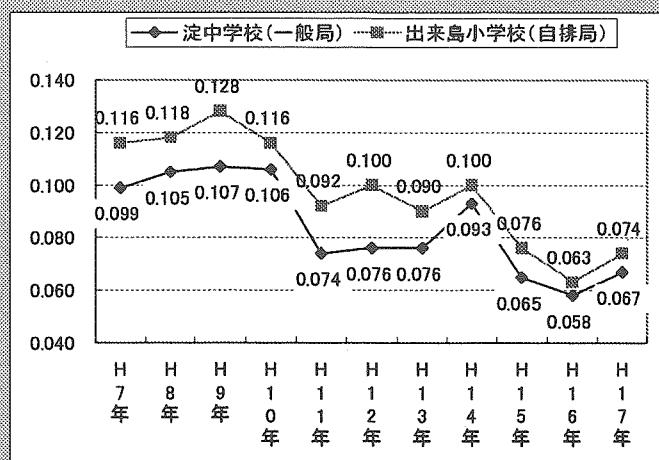
<短期的評価>

日平均値が0.10mg/m³以下であり、かつ、1時間値が0.20mg/m³以下であること

参考資料

図 I-1-1 NO₂(日平均値の98%値)の推移
(大阪市西淀川区、単位 ppm)

出典:H7~14は「西淀川地区沿道環境に関する連絡会」資料より、H15,16,17は大阪府HPより作成

図 I-1-2 SPM(日平均値の2%除外値)の推移
(大阪市西淀川区、単位 mg/m³)

出典:H7~14は「西淀川地区沿道環境に関する連絡会」資料より、H15,16,17は大阪府HPより作成

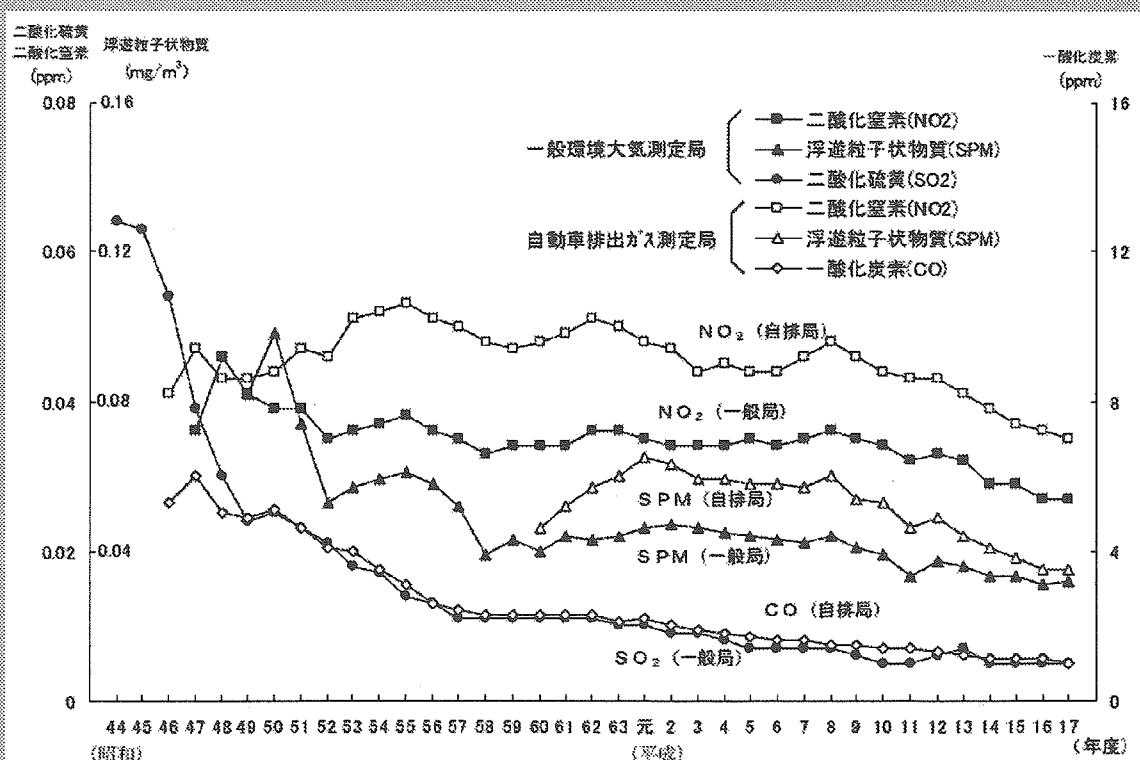


図 I-1-3 大阪市の主要な大気汚染物質濃度の経年変化

出典:平成18年版(2006年)大阪市環境白書

2

大気汚染公害裁判の経過と 「道路連絡会」の課題

1. はじめに

1970 年代後半から自動車交通の飛躍的な増大、とりわけトラックなどのディーゼル車が急増し、NO₂ や SPM などの汚染が急速に進行した。

こうしたなかで、全国の公害患者らは 70 年代後半から被害の全面救済と公害根絶を求めて 1975 年 5 月の千葉川鉄訴訟を皮切りに、全国各地 7 カ所（大阪・西淀川、川崎、倉敷、尼崎、名古屋、東京）で大気汚染訴訟を提起した。裁判提訴に加わった公害患者は全国で 2500 人にも上った。

2. 大気汚染公害裁判の経過

全国 7 ケ所の大気汚染公害訴訟では、千葉と倉敷は工場排煙の責任だけを追求したが、他の 5 ケ所では、自動車排ガスの公害責任、すなわち、幹線道路や高速道路を設置管理する国、旧道路公団を被告とし、さらに東京大気訴訟では東京都とともに、トヨタ、日産などの自動車メーカーの公害責任も追及している。

工場排煙の公害責任に関しては、1988 年 11 月の千葉川鉄訴訟の判決を皮切りに、1991 年 3 月西淀川一次、1994 年 1 月川崎一次、同年 3 月倉敷と大工場群の公害責任を認める判決が次々に出され、これを受けて被告企業との和解による解決も図られていった。

ところが、自動車排ガスの公害責任に関しては、残念ながら 90 年代前半までは、西淀川一次（1991 年）、川崎一次（1994 年）と自動車排ガスの健康影響そのものが否定され、差止請求に関しても請求そのものを不適法とする「門前払い」（請求却下）の判決が続いた。

こうしたなかで、1995 年 7 月の西淀川二次裁

判の判決は、初めて自動車排ガスの健康影響を認め、差止請求に関しても結論としては請求を棄却したものの、道路沿道に居住する原告らに自動車排ガスの排出差止めを請求する具体的な権利があることを認める判断を下した。続いて 1998 年 8 月に言い渡された川崎二次裁判の判決も、この判断を基本的に引き継ぎ、2000 年 1 月 31 日の尼崎公害判決では、損害賠償請求とともに差止請求も認める画期的な判決が下された。この差止判決は、近時のディーゼル微粒子（DEP）などの微細粒子（PM_{2.5}）の健康影響に関する研究の進展を受けて、こうした粒子を含む SPM に着目し、沿道原告らの居住地（沿道 50m）に一定の濃度（一日平均値 0.15mg/m³）以上の SPM 汚染を形成させてはならないという内容だった。続いて 11 月 27 日の名古屋南部公害判決も、沿道原告（沿道 20m）に対する SPM 汚染に関して、損害賠償請求とともに差止請求を認容した。

そして、自動車排ガス公害をめぐる裁判の前進を受けて、国・旧道路公団との間でも、1998 年 7 月の西淀川を皮切りに、1999 年 5 月川崎、2000 年 12 月尼崎、01 年 8 月名古屋と次々に和解解決が図られていった。国・旧道路公団との和解においては、原告らが損害賠償請求を放棄するのと引き換えに、国・旧道路公団がディーゼル微粒子を含む汚染物質の測定体制を強化することや、汚染の激しい道路沿道に対する対策を強化すること、道路沿道の公害対策を検討する連絡会を設置することなどが和解内容に含まれている。とりわけ尼崎和解では、環境ロードプライシングの実施や国道 43 号の大型車規制の検討など、差止判決を実質化する内容も含まれ、名古屋和解では、環境省も道路連絡会のメ

ンバーに入ることも合意された。

以上のように、大気汚染公害訴訟は、工場排煙による公害においても、また自動車排ガスによる公害においても、被害救済や公害根絶において大きな成果を積み重ねていった。

なお、東京大気訴訟は、現在、トヨタ、日産などの自動車メーカーの公害責任追及と、公害被害者らの新たな救済制度の再構築に向けて訴訟が続けられている。

3. 各地の道路連絡会の現状

西淀川、川崎、尼崎、名古屋の各訴訟では、国・旧道路公団との和解の成立によって、原告・弁護団と国・旧道路公団との間で、道路沿道の環境改善を目的とした「道路連絡会」が設置された（参照 80 頁）。「道路連絡会」は、それまで訴訟上では原告と被告として対立していた公害被害者と国・旧道路公団が、道路沿道の環境改善に向けて前向きに意見交換を行って早期に有効な対策が実施されることが期待された。ところが、常時測定局の設置や交通量調査の実施など一定の前進面はあるものの、各地の「道路連絡会」とも、国の道路容量拡大から環境重視への基本姿勢の転換が不十分であることから、必ずしも十分な成果を上げられないままとなっている。

まず、西淀川においては、1998 年から 2006 年まで基本的に毎年 1 回道路連絡会が開催されており、2003 年からは公開の場で行われている。原告団と弁護団は、毎回、財団や研究者の協力を得て、道路公害対策や交通対策に関する「道路提言」を作成して国・旧道路公団にその実施を迫っている。その内容は、湾岸線の夜間無料化などの環境ロードライシングと国道 43 号の大型車の夜間通行規制などを内容とした社会実験や、物流などの大規模な実態調査の実施などである。しかしながら、国・旧道路公団の対応は残念ながら十分なものではない。言うまでもなく、西淀川区を通る国道 43 号は、1 日交通量が約 7 万台、大型車混入率が 30% 以上と府内

第 I 部 クルマ依存社会の心配ごと
有数の公害道路であり、同じく 30% 以上の大型車混入率のある淀川通りとともに、沿道環境はもとより区内の大気環境の改善のためにも、何よりも大型車対策を強化することが求められている。にもかかわらず、国・旧道路公団は、一貫して大型車削減には消極的であり、思い切った大型車の湾岸線への誘導策も実施していない。引き続き、交通量削減と大型車規制の実施が「道路連絡会」の最重要の課題である。

川崎の「道路連絡会」においても、自動車交通総量規制は、意見交換の中心課題となっている。「道路検討会」では、環境ロードライシングやナンバー規制等を実施するために、川崎はもちろん隣接する東京都大田区なども対象地域にした運輸業者等への大規模なアンケート調査の検討が行われているが、川崎においても、国・旧道路公団は、その姿勢は必ずしも積極的ではなく、基本姿勢の転換が求められている。

その一方で、国道 15 号のリニューアル化では、原告側の意見を反映した計画を作成するなど、一定の前進面も指摘できる。

名古屋の「道路連絡会」では、道路沿道対策とともに、前述のように、環境省もメンバーに加わったことから、環境省が大気環境の調査や健康影響調査を行うことも和解内容に含まれた。大気環境の調査では、国土交通省と環境省が合計 12 カ所の測定局を設置し、健康影響調査では、PM_{2.5} との関係を検討する健康影響調査を平成 13 年 10 月から 3 歳児とその両親を対象にして実施し、これら対象者を 5 年間追跡調査することになっている。測定局においては、未だ NO₂ および SPM の濃度が環境基準を上回るところが存在しており、対策面では十分な成果を上げられていない。

国・旧道路公団が和解条項を誠実に履行しなかつたことから「公害等調整委員会」にあっせんを申し立てた尼崎では、2003 年 6 月にあっせん合意が成立した。あっせん合意では、尼崎地域の国道 43 号の大型車交通量を低減するために「車線規制」と「ナンバー規制」を行うこと

道路提言 Part6

の可否を検討するために、「総合調査」の実施や環境ロードプライシングの社会実験の施行内容の充実（湾岸線の料金を大幅に下げるなどして国道43号と阪高神戸線の大型車を湾岸線に誘導する）が約束された。さらに、「道路連絡会」を公開で行うことも約束された。「総合調査」は、大型車ドライバーなど1万人以上へ調査票が配布されて実施されるなど、これまでにない大がかりな調査となり、環境ロードプライシングを他の規制と一緒に実施すれば、大型車を国道43号などから湾岸線に誘導することが可能であるなどの結果がでている。また、従来にはない割引率で環境ロードプライシングの社会実験も行われている。しかし、国は、今なお国道43号の大型車規制に消極的であり、今後、警察庁も含めて交通規制が実施されるかどうか予断を許さない状況である。

4. 今後の課題

上記のとおり、自動車排ガス対策には、単体規制の強化とともに、大型車を中心とする交通量の低減が不可欠である。そして、当面は、環境ロードプライシングと他の交通規制を併用して、大型車を住民居住地域から湾岸部に誘導することが必要である。

「道路連絡会」の一方の主体である国・旧道路公団においては、「総合調査」の結果を踏まえて、交通量低減に向けた積極的な話し合いを行うことが求められている。

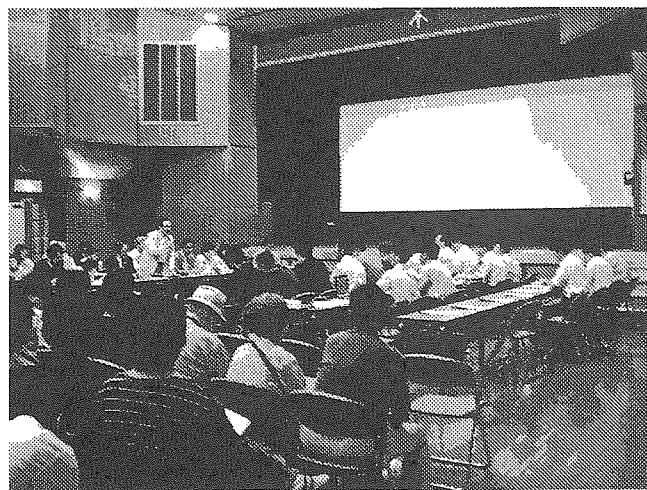


写真 I-2-1
「西淀川地区道路沿道環境に関する連絡会」の様子

各地の大気汚染公害裁判の動き

1995年3月

西淀川公害訴訟 被告企業と和解

1996年12月

川崎公害訴訟 被告企業と和解

1998年7月

西淀川公害訴訟 国・公団と和解

1999年5月

川崎公害訴訟 国・公団と和解

2000年12月

尼崎公害訴訟 和解

2001年8月

名古屋公害訴訟 和解

2002年10月

尼崎 公害等調整委員会にあっせん申立

2003年6月

尼崎 あっせん受諾

3

公害被害者の救済と課題

1. 大気汚染と被害者救済制度

わが国では、1960年代から1970年代の高度経済成長期に、大阪や四日市、川崎など全国各地で激甚な大気汚染公害と深刻な健康被害の発生が重大な社会問題となった。

国は、1972年7月の四日市公害訴訟判決を受けて、1973年10月、「公害健康被害補償法」(以下「公健法」、1974年9月施行)を制定した。

同法は、原因者負担の原則に基づいて、公害の発生源から資金拠出を行わせて公害患者らの救済を行うという世界的にも極めて先駆的な救済制度である。

ところが、産業界からの「公害は終わった」の大合唱のなかで、1987年9月、公害指定地域の全面解除を内容とする同法の改悪が強行され、1988年3月以降、公害患者らの新規認定が全て打ち切られることになった。

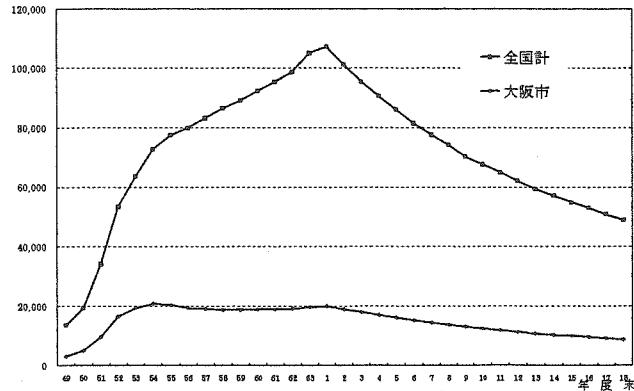
2. 公害認定患者の現状と課題 ～すすむ高齢化～

1) 公害認定患者の現状

公健法による認定患者数は、2006年3月末現在、48,945人であり、第一種地域の指定解除直後である1988年7月末の110,074人をピークとして、おおむね年率約4%の割合で減少を続けていている(図I-3-1)。

41の旧第一種指定地域(以下、地域)別では、東京都区の合計19区の認定患者数が最も多く、19,082人である。都区内では、大田区(2,123人)、足立区(1,886人)、江戸川区(1,812人)などで患者が多い。

東京都区以外で認定患者数が最も多い地域は、大阪市の8,790人であり、全認定患者の約5分の1の割合を占めている。その他の地域では、



図I-3-1 公健法による認定患者数の推移

出典：各年度環境白書（環境省発行）より作成

名古屋市中南部地域(2,615人)、尼崎市東部・南部地域(2,570人)、堺市西部地域(2,100人)の順番で多い。

大阪市内においては、西淀川区で最も多く、1,196人であり、以下、城東区(921人)、西成区(644人)、此花区(634人)、生野区(499人)となっている。

認定患者の性別構成では、男性が22,228人(約45.4%)、女性が26,717人(約54.6%)となっており、女性が多い。

認定患者の年齢別構成については、指定地域の解除後15年以上を経ているため、0歳から14歳の割合は0人(0%)、15歳から59歳は28,372人(58%)、60歳以上が20,573人(42%)となっている。特に、60歳以上の構成割合は、岡山県備前市(90.9%)、岡山県玉野市(80.9%)、福岡県大牟田市(66.2%)など、関西以西の西日本地域において、高い(年齢別構成割合については、2005年3月末現在の数字)。

2) 環境省の療養生活実態調査

以上の背景を受けて、環境省は、2003年度から3年間、あおぞら財団等に委託して、高齢認

道路提言 Part6

定患者の療養生活実態等に関する調査を実施した。以下では、調査結果の概要を記す。

まず、日常生活動作（ADL）については、①歩行・移動、②買物、③入浴、④居室掃除、⑤料理の順に、身体的負担が大きく、特に移動においては、加齢とともに、長距離の歩行や緊急・発作時の通院・歩道横断時に息切れやセキ、タン詰まり等による困難さが深刻であった。

経済的な負担としては、通院時のタクシ一代、酸素療法等の電気代、ネブライザー等の機器購入費が上げられた。また、補償費を生活費に充てている患者が5割以上を占め、将来の生活に対して不安を抱えている患者も多く見られた。

公健法に関しては、認定基準や障害度の基準の見直しを求めたり、手続きや書類作成の難しさや加齢とともに認定更新検査時の負担などを訴える意見が見られた。

3)高齢公害患者の介護ニーズ

介護保険制度に関しては、認定疾病に起因する呼吸困難等が要介護認定に反映されない、公害患者に対する情報や認識不足のため、介護のサービスや在宅酸素療法利用者への対応に不満を感じる等の意見が寄せられた。

また、公健法と介護保険制度の整合性の検討や、医療機関における診療情報等の共有化など、社会資源として活用されるべき制度やサービスのより一層の連携を求める声が強く寄せられた。

以上のように、高齢公害患者は、従来の公害病に加え、加齢が進んでいるため、医療と介護の双方のニーズを抱えている。特に、高齢患者の介護ニーズとしては、医療的ケアと福祉的ケアの双方を常時必要とする患者が多く見られる傾向にある。そのため、現在の公健法で実施されている公害保健福祉事業等や、介護保険制度等が患者の実情に合わず、利用が難しい状況にあり、その改善が大きな課題となっている。

4)公害患者の地域ケアを目指して

こうした患者に対しては「地域ケア」を展開

していくことが重要である。そのためには、地域において、適切な医療・福祉・保健サービスへのアクセスを確保しつつ、各施設やサービス提供機関等のネットワークづくりが重要となっている。

当面、進める取り組みとしては、患者の抱える多様なニーズを支援する専門家等の体制づくりや、情報やサービス等を受けられるシステムの確立、これらの資源を患者が享受できるような、地域内におけるアクセシビリティ（移動）の確保（例：地域福祉交通・まちバス等）が上げられる（地域ケアにおける移動の充実については、後段（「第2部 2-5 福祉の交通まちづくりの提案」を参照）。

3. 今なお続く公害患者の発生

1)学校保健統計調査の結果と傾向

前述のように、1988年の指定地域の全面解除によって、新たな公害患者の認定は打ち切られた。しかし、大都市圏や幹線道路沿道など深刻なNO₂やPM_{2.5}などの汚染が続く地域では、依然として子どもや高齢者を中心に気管支ぜん息などの公害患者の発生が続いている。

たとえば、文部科学省が実施している学校保健統計調査の2006年度の速報結果を見ると、2006年度の「ぜん息」の者の割合は、幼稚園が2.4%、小学校が3.8%、中学校が3.0%となっている。前年度と比べると、同数の割合であった高等学校（1.7%）以外の、全ての各学校段階で過去最高の割合を示しており、いずれも上昇傾向にある。

また、1993年度と2006年度で比べると、幼稚園では0.8%から2.4%へ、小学校では1.2%から3.8%へ、中学校では1.0%から3.0%へと、いずれの各学校段階を見ても大幅に増加している（2005年度までのデータは図I-3-2を参照）。

特に大都市圏でのぜん息児の割合は極めて高く、大阪市の子どものぜん息患者数の推移を見ると、1970年以後約30年間で、幼稚園児は3倍以上、小学生では約7倍、中学生は約12倍、

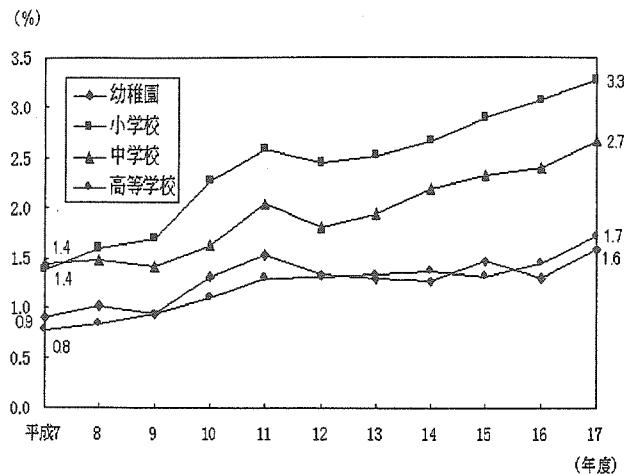


図 I-3-2 区別ぜん息の者の割合

出典：文部科学省実施 2005 年度学校保健統計調査速報結果資料等より作成

高校生は 49 倍に被患率が増えている。

このようなぜん息児の増加について、文部科学省では、「大気汚染やストレス、食生活の変化などが複合的に影響している」と大気汚染も重要な一因であると分析している。

2) 医療費助成制度の現状と課題

ぜん息患者の増加は、公害指定地域の全面解除後に、旧指定地域の自治体が、小児の気管支ぜん息等を対象として発足させた医療費助成制度の利用者数を見ても明らかである。

医療費助成制度は、現在、東京都、東京都中央区、川崎市、東海市、大阪市、豊中市、吹田市、守口市、東大阪市、八尾市の各地方自治体で、条例や要綱によって実施されている（各地方自治体の助成制度の詳細は表 I-3-1 を参照）。

制度により助成を受けている人数は、2006 年 3 月末現在で合計 73,258 人にも上っている。

大阪市では、15 歳未満の指定疾病及び続発症に罹患している患者（要綱患者）に対し、医療費を助成する「大阪市小児ぜん息等医療費助成制度」を発足させているが、ピーク時の 1999 年には、20,516 人が助成を受け、制度発足当初の 5.7 倍になっていた。

その後、2000 年の乳幼児医療費無料制度の対象年齢の引き上げや、一部自己負担金（2005 年 6 月）の導入等により、制度の利用者は減少し

第 I 部 クルマ依存社会の心配ごと
ているものの、2006 年 3 月末で、16,616 人が助成を受けている。

以上のように、今なお子どもや高齢者を中心に、公害患者は増加しており、こうした公害患者らに対する新たな救済制度の構築が求められている。

4. 未認定患者に対する新たな被害救済制度の構築を

1) 未認定患者の医療費負担

前述のように、東京などの大都市圏や幹線道路沿道においては、引き続き健康被害の発生が続いているが、こうしたいわゆる医療費の補助等が受けられない「未認定患者」にとっては、身体的な苦痛とともに医療費などの経済的負担が大きくのしかかっている。

「大気汚染公害『未認定患者』に関する被害実態調査報告書（除本理史他著、2004. 東京経済大学学術研究センター ワーキング・ペーパーシリーズ 2004-E-01.）の調査によれば、収入については、主たる家計支持者の年収が 300 万円未満に、未認定患者の約 50% が集中している。これは、東京都の勤労者世帯の平均年収より低く、特に、30～50 代の働き盛りの「未認定」患者に低収入者が多く見られた。

現在は、公害病の治療にかかる全ての費用を自己負担しなければならないため、患者は、最低でも 1 ヶ月につき 2～3 回の治療が必要である。発作時には、さらに回数がかさむため、年間の通院日数は 100 日以上となり、治療や入院等にかかる費用は、タクシ一代、注射代、薬代などがかさみ、回答者の平均的な医療費負担は、年間で約 15 万円にのぼる。そのため、経済的理由で受診抑制せざるを得ないことが、病気の悪化や死に結びつく場合もあると言われている。まさに、未認定患者らの救済は急務である。

2) 新たな医療費救済制度の必要性

また、1995 年 7 月の西淀川公害訴訟 2 次判決以後、川崎 2 次、尼崎、名古屋南部、東京と 5

道路提言 Part6

回に亘って、幹線道路沿道住民の呼吸器疾患の発症と自動車排ガスの因果関係を認める司法判断が続いている。こうした司法判断を前提にしても、国をはじめとする行政には、待ったなしに未認定患者の新たな救済制度の確立が求められている。

とりわけ、医療費救済は急務である。現在、国や都、自動車メーカー7社を相手取って被害者救済を求めている東京大気汚染公害訴訟では、裁判所による和解勧告を受けて、都が、自動車メーカー等に資金拠出を求めて、都内に1年以上住む18歳以上の全ぜん息患者（推定約7万7千人）を対象とした医療費助成制度の救済案を示している。現在、実現に向けて動き出しており、こうした動向は、新たな救済制度の構築に向けた重要な一步と評価できるものである。

また、川崎市では、2007年1月より、20歳以上のぜん息患者を対象とした医療費助成制度を、市内7区に拡大する措置を行っており、この点も重要である（助成対象者推定約9,100人）。

3)環境省の動向と今後の課題

一方、環境省は、今なお、自動車排ガスと健康被害の因果関係について「十分な科学的知見がない」とする姿勢を崩しておらず、2005年より、幹線道路沿道の局地的大気汚染と呼吸器疾患との関係について解明するため、小学生等を対象とする5年間の追跡（コホート）調査（局地的大気汚染の健康影響に関する疫学調査—そらくSORAプロジェクト）を実施している。PM_{2.5}やナノ粒子等の毒性の指摘や健康影響の調査研究も進んでおり、これらの科学的知見を総合的に判断することは重要である。

しかし同時に、健康被害に苦しむ患者は、日々発生し増え続けており、一日も早い被害救済が求められている。12時間交通量等が一定規模以上の幹線道路沿道などの激甚な大気汚染地域においては、早急にPM_{2.5}等の測定体制を整備し、環境基準を設定すると同時に、緊急の救済措置として、旧指定地域等において未救済患者の医療費救済制度を実施し、将来的には公健法の地域再指定の検討を行うべきである。

表 I-3-1 地方自治体による気管支ぜん息等の医療費助成制度（平成18年3月末現在）

	自治体	根拠条例等	対象疾病	対象地域	居住、年齢等要件	給付内容	助成者数（人） (平成17年度)
1 東京都	条例	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎、 肺気腫及びその統発症	都全域	都内に1年以上居住（3歳未満は6ヶ月） 18歳未満	医療費 自己負担分	44,758	
2 東京都中央区	要綱	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 肺気腫	区内全域	都条例認定患者であった者 または、中央区健害予防事業受信者であって、区内に6ヶ月以上居住 18歳以上	療養見舞金 (年2万円2年ごと更新)	59	
3 川崎市	条例（小児）	気管支ぜん息、 気管支ぜん息に起因する疾病	市内全域	市内に1年以上居住 (3歳未満は6ヶ月) 20歳未満	医療費自己負担分	6,630	
	条例（成人） ※平成19年1月1日施行	気管支ぜん息	市内全域	市内に3年以上居住 ※認定申請後に喫煙をする者は除外 20歳以上	医療費 自己負担分の一部（2/3）		
4 東海市	要綱 ※平成21年3月診療分まで助成実施	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎、 肺気腫及びその統発症	市部の指定地域 (旧第1種指定地域)	対象地域に3年以上居住し、かつ、市内に現住し、市内医療機関で受診した者 20歳以上	医療費自己負担分	940	
	条例	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎、 肺気腫及びその統発症	市内全域	疾病の種類に応じて指定期間以上引き続き市内に居住した者 年齢制限なし	医療費自己負担分	459	
5 大阪市	要綱	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎、 肺気腫及びその統発症	市内全域	市内に居住する健康保険加入者 15歳未満	医療費自己負担分	16,616	
6 吹田市	要綱	慢性気管支炎、 気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎、 肺気腫及びその統発症	公健法 指定地域	指定地域に1年以上居住 年齢制限なし	医療費自己負担分	288	
7 東大阪市	要綱	気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎 及びその統発症	市内全域	市内に1年以上居住（3歳未満は6ヶ月） 15歳以下	医療費自己負担分	2,515	
8 八尾市	要綱	気管支ぜん息、 ぜん息性気管支炎 及び、その統発症	市内居住	市内居住 15歳未満	健康回復奨励金 (入院1日又は通院3日以上の者に対して月2千円)	993	
							総計 73,258

出典：環境省総合環境政策局環境保健部資料、全国公害患者の会連合会第13回定期大会資料等

4 気候変動と自動車交通

1. 大量に排出される 自動車からの CO₂

日本では CO₂ 排出量に占める運輸部門の割合は現在 20%余りに達する。うち 9 割近くが自動車、5 割以上が自家用乗用車である。大阪市でも 1990 年時点での温室効果ガス⁸ 総排出量のうち運輸部門は 14% であった⁹。

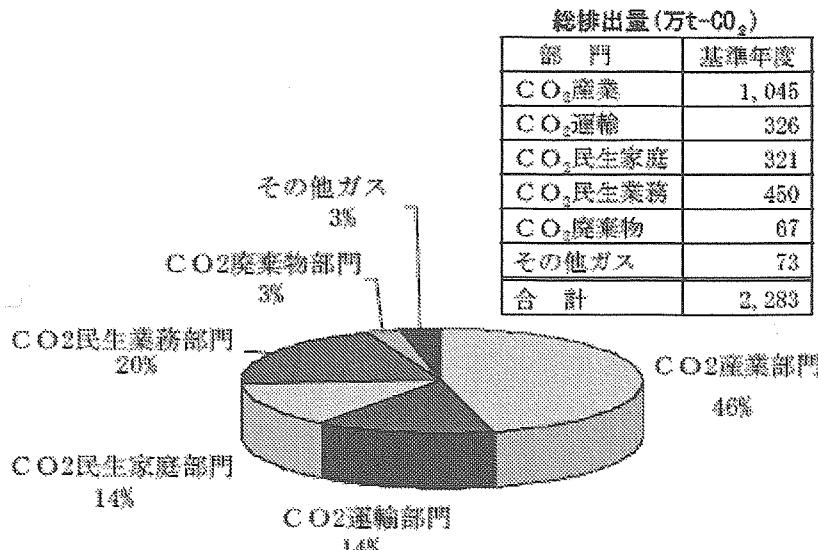


図 I-4-2 大阪市の温室効果ガス総排出量（基準年度）

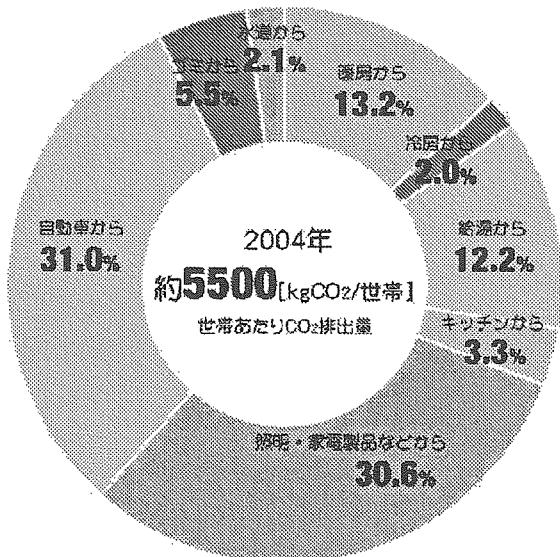


図 I-4-1 家庭からの二酸化炭素排出量-用途別内訳
出典: 温室効果ガスイベントリオフィス
「日本の 1990~2004 年度の温室効果ガス排出量データ」
(2006.8.30 発表)

⁸ 【温室効果ガス】大気汚染を構成する気体であって、赤外線を吸収し再放出する気体。京都議定書では、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、ハイドロフルオロカーボン、パーフルオロカーボン、六ふつ化硫黄の 6 物質が温室効果ガスとして削減対象となっている。

⁹ 大阪市(2002)『大阪市地球温暖化対策地域推進計画』

典型的な家庭について試算された結果をみると、CO₂ 排出量のうち自家用乗用車からは 31.0% を占め、暖房 (13.2%)、冷房 (2.0%) などよりはるかに大きな割合となっている¹⁰。

産業部門の排出量が 2004 年度においてほぼ 1990 年度レベルであるのに対し、運輸部門では 1990 年から 2004 年までに 20.6% も増加している¹¹。これは不特定多数の排出源に対して実効ある排出削減努力を行わせるのが難しいことが大きな原因である。

世界的には中国やインドをはじめとした後発国においてもモータリゼーションが進展しており、CO₂ の排出増加を招くことが心配される。中国では自動車保有台数が 10 年間で 3.5 倍にも達しており、他にも 10 年間で 2 倍以上となっている国は珍しくない。

¹⁰ 全国地球温暖化防止活動推進センターホームページ
<http://www.jccca.org/content/view/1048/788/>

¹¹ 環境省『2004 年度(平成 16 年度)の温室効果ガス排出量速報値について』2005 年 10 月

西淀川の自動車交通も地球温暖化問題と無縁ではない。『平成17年大阪市統計書』によれば、2004年の西淀川区における自動車保有台数（軽自動車、小型二輪車などを含む）は38,506台である。この数字は大阪市全体の4.3%に相当する。西淀川区における2005年の住民基本台帳人口は大阪市全体の3.8%（94,707人）であるから極端に多いわけではない。しかし西淀川は通過交通が多いという特徴がある。上と同じ『平成17年大阪市統計書』によれば、大和田西交差点における交通量は1日85,497台にものぼり、北区の梅田新道交差点（63,429台）より35%も多く、市内13箇所の調査地点の中で最も多い。これらの自動車からは大量のCO₂が排出されている。

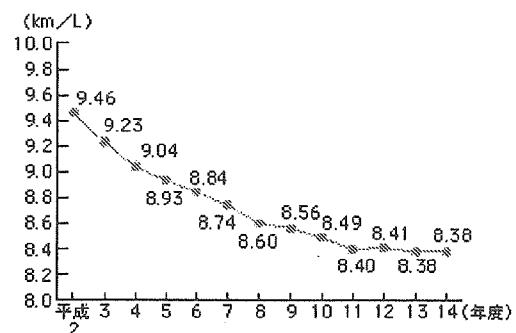
2. これまでの地球温暖化対策と見通し

自動車からのCO₂排出量(kg)は、CO₂排出係数(km/L) × 燃費(L/km) × 1台当たり走行距離(km/台) × 自動車台数(台)で表せる。他の条件が一定のもとで、これらの要素のいずれかを低減させることができればCO₂排出量は削減される。

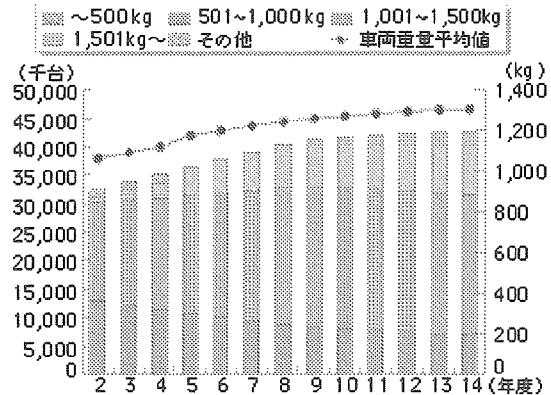
1997年の京都議定書採択以降、地球温暖化対策推進法、地球温暖化対策推進大綱、京都議定書目標達成計画などに基づく対策が進められてきた。しかし自動車交通の関係では、排出源が不特定多数にのぼるという特性をふまえた実効ある対策がとられてきたとはいがたい。

2006年4月1日施行の改正省エネ法¹²では、

¹²【改正省エネ法】2度の石油危機を契機として、1979年6月「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（以下「省エネ法」）制定。2006年4月、地球温暖化防止に関する京都議定書発効、昨今の世界的なエネルギー需給のひつ迫等、最近のエネルギーを巡る諸情勢を踏まえ、各分野におけるエネルギーの使用の合理化を一層進めるため、「省エネ法」が改正され、施行された。（平成17年8月10日公布。法律第93号。）改正された省エネ法では、内外におけるエネルギーをめぐる経済的・社会的環境に応じた燃料資源の有効



図I-4-3 自家用乗用車の実走行燃費の維持
資料:国土交通省『自動車輸送統計年報』
により環境省作成



図I-4-4 車種別保有台数と車両重量平均値の維持
注)平成4年以前はその他に計上していた1501kg以上 のミニバン・ワンボックス等を平成5年以降は重量別に分類した。

資料:諸分類別自動車保有台数((財)自動車検査登録協力会)により国土交通省作成

荷主となる事業者および輸送事業者に対して省エネの取り組みが義務付けられた。ただし義務対象となるのは、輸送量が年間3,000万トンキロ以上の荷主、300両以上を保有する鉄道事業者、200台以上を保有するトラック事業者などとなっている。ここでも小規模事業者やマイカーは含まれておらず、不特定多数に対してCO₂排出削減のインセンティブを与えるものではない。

自動車燃費については省エネ法に基づき2010年度を目標年度とした乗用車等の燃費目標値が設定されてきたが、必ずしも燃費の改善が順調に進んでいるとはいえない。たしかに軽

な利用の確保に資するため、工場(事業場)、輸送、建築物及び機械器具についてのエネルギーの使用の合理化に関する措置やその他エネルギーの使用の合理化を総合的に進めるための必要な措置が定められている。

表 I-4-1 『地球温暖化防止のための道路政策会議 中間とりまとめ』における具体的な政策の提案

(1) 人と車のかかわり方の再考
①個々人の自動車利用パターンの適正化
②公共交通のシステム改善と運用改善
③エコドライブの推進
④荷主・物流事業者と一体となった施策の取り組み
(2) 渋滞がなくスムーズに走れる道路の実現
①環状道路等CO ₂ 排出抑制効果の高い道路整備の重点化
②主要渋滞ポイント及びボトルネック踏切の対策
③車道幅員の減少や流入抑制による人に優しい道路の実現
④高速道路利用の促進
⑤路上工事の縮減
(3) 道路空間の活用・工夫によるCO ₂ の削減
①道路緑化の推進
②保水性舗装等の導入促進
③道路空間における新エネルギーの活用
(4) 自動車交通の運用の効率化
①ロードプライシング・流入規制導入の検討
②ITS(高度道路交通システム)の活用等による道路交通情報の提供の充実等
③路上駐車対策

乗用車は増加した。また同一サイズで比較すると乗用車の燃費は改善傾向にある。しかし乗用車のうち登録車については大型化が進展し、平均燃費はさほど改善していない。新車のみに着目するとガソリン乗用車全体でも1996年度を底に毎年燃費が改善しているというデータがある一方で、自動車輸送統計に基づき推定される実走行燃費は2001年度まで悪化を続け、2002年度によく底を打った。

2007年には2015年度を目標年度とする乗用車等の新たな燃費目標値が設定され、重量区分ごとの出荷台数比率が2004年度と同じであれば乗用車の燃費は23.5%改善し、16.8km/lとなるとされている（国土交通省報道発表資料2007年2月2日）。しかしこれまでと同様、大型化により燃費向上効果が相殺されてしまうことが懸念される。

燃費の改善効果が不十分であることに加え、自動車保有台数や走行台キロが増加していることから、自動車からのCO₂は増加を続けてきた。今後は人口減少により、日本では自動車保有台数もいざれ減少へ向かうと考えられるが、人口減少は公共交通機関の存立をいっそう難しくし、自動車への依存をいっそう強めるという面もある。

3. とるべき対策

具体的な政策については、例えば『地球温暖化防止のための道路政策会議 中間とりまとめ』(2005年8月)にも整理・提案されている。中間とりまとめは(1)人と車のかかわり方の再考、(2)渋滞がなくスムーズに走れる道路の実現、(3)道路空間の活用・工夫によるCO₂削減、(4)自動車交通の運用の効率化を提案している。これらを含め、あらゆる対策を地道に積み上げてゆく必要がある。ただし、渋滞の解消によるCO₂排出量の削減には大きな期待を寄せるべきではなく、そのような政策に重点を置くべきではない。

道路の改良などにより渋滞が緩和されると、公共交通から自動車への転換が生じる。結局道路の改良前と同じレベルの渋滞が発生し、しかも自動車の利用者が増えているということになれば、環境的にも経済的にも損失でしかない。自動車依存からの脱却を誘導し、CO₂を削減するインセンティブを与える環境税（20頁参照）のような政策に重点を置くべきである。

燃費規制については、乗用車および車両総重量2.5トン以下の貨物車クラスでは燃費目標値の重量区分撤廃が望まれる。全重量共通の燃費目標値を設定するか、やや柔軟性を持たせた米国のCAFE（企業平均燃費規制）型基準を設定する。ただし米国のCAFEそのものは基準が緩

すぎることや、SUV（スポーツ・ユーティリティ・ビークル）が燃費規制の対象となっていないことなど問題点もあるため注意が必要である。CAFE型基準は利益率が高い大型車の販売を増やしたい自動車業界とは利害が対立する面もある¹³。また大型車の活用による大量輸送がCO₂排出削減に貢献する可能性もある重量車に対する燃費基準としてはなじみにくい面もある。とはいえて乗用車については実質的な燃費改善に貢献しうる方式だといえるだろう。

長期的には燃費の改善にとどまらず、化石燃料からの脱却を含めた根本的な変化が求められる。バイオマス¹⁴などカーボン・ニュートラル¹⁵な燃料の開発・普及も期待されるが、安全性に劣る可能性があるほか、供給量にも制約があるため、根本的な解決策とはなりえない。原子力発電を前提として電気自動車や燃料電池車に全面的に移行するのも社会が新たなリスクを抱えることになる。経済産業省の『超長期エネルギー技術ビジョン』（2005年10月）のように、技術的対応を模索する試みもあるが、環境制約を克服できる見通しが立っているわけではない。技術のみに依存するのではなく、国土利用、都市構造、生活様式などの変化も視野に入れる必要がある。

¹³ 2006年には2015年度を目標年度として、車両総重量3.5トン超の貨物自動車及び乗用定員11人以上の乗用自動車（車両総重量3.5トン超のものに限る）の燃費基準が設定された。重量車の燃費基準は世界初めてだという。ここでも重量区分ごとの燃費基準が定められている（国土交通省報道発表資料2006年3月17日）。

¹⁴【バイオマス】家畜排せつ物や生ゴミ、木くずなどの動植物から生まれた再生可能な有機性資源のこと。

¹⁵【カーボン・ニュートラル】ライフサイクルの中で、CO₂の排出と吸収がプラスマイナスゼロのことを言う。

コラム：環境税について

自動車依存からの脱却を誘導し、CO₂を削減するインセンティブを与える政策として、運輸部門をも対象とした環境税（CO₂税）の導入に踏み切るべきである。環境省は2005年11月、2,400円/炭素トン相当（ガソリン1リットル当たり1.52円）の環境税導入を要望する『環境税の具体案』を発表した。しかし「ガソリン、軽油、ジェット燃料については、原油価格の高騰及び既存税負担の状況等にかんがみ、当分の間適用を停止する」とし、運輸部門対策としては意味がない。税以外の手法では個々の排出者にインセンティブを与えることが難しい運輸部門にこそ、環境税を適用すべきである。

環境税を導入する場合、自動車の必需性に対して過度に配慮する必要はない。例えば公共交通の利便性が低く、自家用車を使わざるを得ないとされる地域についても、税の減免などによりインセンティブにゆがみを与えるべきではない。負担の急増を避けるため、欧州で実施されたように税率を段階的に引き上げるといった配慮は必要であるが、長期的に住宅や事業所の立地にも影響を及ぼしたり、自動車ではなく公共交通の利用へと転換するよう誘導したりすることは環境税の利点であって欠点ではない。なお、現在は軽自動車に対する税率を非常に低くすることにより、生活必需品としての自動車については実質的に優遇税制が適用されている。こうした措置は縮小すべきであるが、存続するとしても環境負荷を基準とした優遇へと転換すべきである。軽自動車と小型車の燃費の間に、一部で逆転現象も起きている。税制上優遇する自動車を改めて定義し直すべきである。

環境税を導入する場合、ドライバーの金銭的負担を緩和するため、排出権取引とミックスすることも考えられる。全ドライバーに一定量のCO₂排出権（自動車燃料購入権）を無償で与えておき、それを超過する分は市場で取引される排出権を購入するか、比較的高く設定されているCO₂税を支払うといったものである。排出権取引については上流（石油精製会社から移出された段階または製品として輸入された段階）における実施も考えられる。

5

道路・交通政策を振り返る

1. 戦後の道路整備体系と整備目標の変遷

戦後の道路整備体系は、概ね 1952~3 年頃に確立する。52 年に新「道路法」と「道路整備特別措置法」(有料道路に関する法律)が誕生し、次いで翌年に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」(揮発油税を特定財源に)が議員立法で作られた。その資金をもとに、1954 年から第一次の道路整備 5 カ年計画が始まる。以後、一般道路は道路特定財源と一般財源、高規格道路は道路利用料金を根幹とし、5 カ年計画によつて示された整備目標に添つて整備が進められることとなった。その推進理念は、「産業はまず道路から」「道路改良によるより日本の経済を真の軌道に乗せる手はほかにない」(田中角栄)というものであった。経済成長を達成し、豊かさを実現することこそ、自動車が走り回る道路の整備の果てにあると考えられてきたのである。

一般道路の整備指標は、舗装率と改良率で示されてきた。舗装率とは道路延長に対する舗装された道路の割合であり、道路構造令で示された輪荷重 5 トンに耐えうるセメント・コンクリート舗装ないしアスファルト・コンクリート舗装された道路の割合である。改良率とは、主には幅員などの道路構造が、道路構造令の規定通りに建設されている道路の割合のことである。いずれも、道路とは自動車の通行の用に供する施設と考えられ、そのための整備目標となってきた。舗装率、改良率は、当初こそいずれも低水準であったが短期間で急速に改善され、概ね一般国道では 1980 年頃に、その他の道路でも 90 年頃には現在水準に達し、以後の変化はほとんど見られなくなった。変化がない理由は、自動車交通量との関係で、舗装・改良等の整備が

必要な道路はすでにほぼしつくしてしまったということである。これらの指標で見る限り、「道路整備はすでに一定の水準に達した」と評価されるのも当然であった。

そうした批判に答える意味もあって、1982 年以来公表されてきたのが整備率という指標である。これは改良済み道路であって、なおかつ混雑度 1.0 未満の道路の割合のことを意味している。その含意は、渋滞していない道路こそ整備された道路であるとの主張からであるが、この指標を掲げることによって道路整備政策は大きな矛盾を抱えることとなった。整備率は、上がるどころか、逆に減少したからである。一般国道の整備率は、1981 年に 60.6% だったが 2000 年には 55.6% になった。指定区間ではさらにひどく、同期間に 60.0% が 49.5% にまで低下した。整備率は、その定式から明らかに、改良率を上げることで上昇させ得るが、それ以上に混雑道路の割合が増えれば低下する。5 カ年計画で掲げる毎回の数値目標が、整備率についてだけ、まったく達成されないばかりか悪化し、巨費を投じて道路を整備し続けているにもかかわらず指標で見る限り効果はまったく見られない、ということになったのである。自動車交通需要にただ追随しているだけでは、自動車交通流の円滑化という目的すら果たせなくなっている。

高速道路建設には道路公団があたり、その整備目的は「国土の普遍的開発」(国幹道法第一条)におかれ、「(島など特殊な地域を除く) 全国のどこからでもおおむね 2 時間以内で到達しうる」よう配慮されたネットワークとして 7600km が指定された。その後、四全総(1987 年)で多極分散型の国土形成のためには 1 万

4000km の高規格幹線道路網の形成が必要とされ、ネットワークへの到達時間が「1時間以内」とあらためられる。高速道路網建設の必要性の説明にはたえず先進諸外国との比較が用いられてきた。だが、先進国に追いつくという課題としてみれば高速道路網はすでにある程度まで達成された。むしろ、これまでのような方式で高規格道路の整備を続けていくことに問題があるとされ、2005年に道路公団の民営化が行われた。

2. 道路整備政策の問題点

こうした整備体系と整備目標のもとで、わが国の道路整備は飛躍的に向上したのであるが、この過程は、同時に、種々の問題点の蓄積過程でもあった。

まず、あげるべきは、増大し続ける自動車交通需要にひたすら道路政策が追随し、地域の生活が後回しにされてきたことである。道路はもともと多面的な機能を有していた。人や車の往来だけでなく、都市に住んでいる勤労者の家族にとっては、自分の家の周囲の道路そのものが、夕涼みの場、ひなたぼっこ場、子供の遊び場、あるいは隣人との話合いの場でもあった。道路は公園や広場をも兼ねていた。そこに自動車が進入し、自動車の通行に最適なように道路機能が一元化されてゆくなかで、人々の居住環境は著しく損なわれてきたのである。もとより、その後、歩道の整備や都市公園の整備、良好な住空間の確保なども徐々に行われてきたのであるが、こうした課題の重要性は道路整備に比べればはるかに劣るとされ、今に至るも顕著な格差が存在する。さらに言えば、かつては存在していた道路の地域結合的機能、あるいは「パブリックな場としての道路」の役割は失われたままとなっている。むしろ、道路は積極的にコミュニティを分断した。もちろん、自動車という交通手段が登場して以後も、道路が公園や広場、地域結合機能を果たすべきだったというのではない。かつて有していたそれらの機能が失われる際に、自動車のための道路づくりだけが突出

して行われるのではなく、まち全体としての生活に配慮した整備がなされるべきだったのである。

第二の問題は、経済効率性を重視して、迅速、大量、安価に作られてきた道路の欠陥性である。自動車交通需要の激増と都市部への人口集中が道路自動車公害の主たる原因であり、道路自体に問題はない、という考え方もある。実際、高規格の幹線道路を造っても需要がなくて困っている例も数多いのであるから、この意見にも一理はある。だが、こうした傾向が理解されていながら、自動車交通量の現実的な著増を可能にしてきたものこそ幹線道路と産業道路優先の道路政策だった。環境問題への懸念を当然持つべきだったにもかかわらず、市街地に大量の自動車交通を発生させる道路を造ってきた。しかも、安価、迅速な道路建設を求めて川の上や既存の道路の上に「2階建て、3階建て」の道路を容認したため、まちの景観は著しく損なわれ、高架道路周辺地域環境の劣悪化をもたらした。こうした道路整備のあり方が、今鋭く問われている。

第三の問題が、道路政策の垂直的(中央-地方)性格、あるいは非民主的性格に関わる、市民参加の困難さという問題である。旧道路法から見れば民主的とはいいうものの、縦割り行政のもとで総合的な地域交通政策の策定は難しく、地方自治体は補助金に誘導されて道路を造ってきた。まったく同じように見える道路が、一方は農道として、他方は一般道路として並行して建設されたりしている。この問題は5ヵ年計画の策定の仕方をめぐっても問題にされてきた。いわゆる「箇所付け」が、国土交通省の意向次第となっており、地域における重要性、緊急性を反映しないものとなっているばかりか、主権者のまったくあざかり知らぬ形でいつのまにか決定されてきたのである。また、日本の法体系のもとでは都市計画は道路計画やその他の交通計画と連動していない。全国レベル、地方レベル、都道府県レベル、市町村レベルという順に上位の

第Ⅰ部 クルマ依存社会の心配ごと

計画が決められ、下位レベルの計画は上に合わせるしかない。道路やその他の交通計画は、全国総合開発計画を指針として、各省庁が個別に計画を策定してきた。まちづくりを市民とともに考えようとする際、この障害がきわめて大きく立ちはだかる。

道路を何よりもまず自動車が通行する場と位置づけ、その交通需要を満たすべくひたすら安価に造り続ける、それがこれまでの道路政策の姿であった。確かに、そのおかげで産業は発展し、私達の生活水準も高まり、生活様式も変化した。道路整備のすべてが悪かったと主張しているわけではない。問題は、我々が得たものと失ったものとのバランス、得るについて他に道はなかったのか、ということであろう。そうした諸点を反省してみる機会はこれまでにもあつたのになされてこなかったことが問題である。

3. 道路整備政策の帰結と課題

こうした道路政策の帰結として、交通事故、渋滞、道路公害等々の周知の道路自動車交通問題が深刻化した。自動車交通需要追随政策が目指してきた渋滞解消という課題も歴史的に破綻が明らかになってきた。都市部では道路のための都市空間が絶対的に不足しており、造りたくても造れない状況にある。たとえ苦労して土地を手に入れたとしても、事業費のほとんどが用地費に消えてしまうようでは、その経済性に疑問が出るのも致し方ない。

自動車を前提とすれば、一見、生活の郊外化は好ましく思われる。だが、その生活が成立するためには道路や上下水道などのインフラ整備をスプロールの進展とともに追いかけていかねばならず、面的に広がれば広がるほど不効率も増大する。他方で、大型商業施設の郊外出店ラッシュは、地域商業を破壊するだけでなく、中心市街地の空洞化もたらしてきた。

全国的に見ても、国民の多くが納得するような道路はすでに建設されてしまっており、今後建設が予定されている道路の必要性については、

上記のような弊害をこれ以上もたらさないためにも、より厳密な説明が求められるようになっている。まして、先に見た整備率と諸外国との比較だけで道路整備の正当性を訴えるような方法では、国民の納得は得られない。

そうした問題点を踏まえ、今後の道路交通政策をいかに考えるべきであろうか。豊かさを求めて政策を考えてきたこと、これが根本的に間違っていたわけではなかろう。しかし、その追求が単なる経済成長や所得水準などの量的な指標であった限り、その背後にある個々人の生活の豊かさの実状は覆い隠され、時に、踏みにじられてきた。その象徴こそ道路公害問題であつた。

被害に苦しむ人々の訴えを聞かず、長年にわたって放置してきたことの結果が、現在のクルマ社会である。被害の頂点に公害被害者がいることは確かであるが、犠牲になったのは彼らだけではなかった。広く社会生活全般が被害を受け、本当の豊かさを享受できていない。一見、華やかに見える消費生活であるが、その内容は個人的な消費レベルでも実際には貧しい。また、家から一步踏み出せば即座に実感されるように、社会的な消費レベルは極端に貧しい。高度に経済が発展したと言われているのに、なぜ、安心して歩ける歩道も憩える公園もないのか。われわれは、自動車の排気ガスや騒音にさらされ、信号にせかされ、交通事故に脅えて歩き、薄暗い高架下や道路や駐車場で囲まれた空き地を公園と呼ばねばならない。この帰結は、目先の経済発展のために道路公害被害から目を背け、社会生活の豊かさを真剣に考えてこなかった報いでもある。

4. 新たな視点

今日、われわれが追求すべき豊かさは、二つの視座から見つめられねばならない。第一は、地域の視点である。地域に住み、暮らし、働き、学び、憩う市民一人ひとりの生活が、いかに豊かさを保ち、向上しているか、それこそがまず

道路提言 Part6

必要である。そこからさまざまな問題点を見出し、種々の政策へと繋げていくことが求められている。その意味で道路政策は、これまでのような「産業は道路から」といった産業発展優先の政策ではなく、道路整備に限らず、欠陥道路の改革のあり方を含む政策として、「道路は生活から」という視点を備えねばならない。第二の視点は、地球規模の環境問題を含む「持続可能な社会」という視点である。この視点からは、そもそも交通のあり方が根本的に問われ、便利ではあるが持続不可能なクルマ社会を変革して

いかねばならない。その変革は、自動車が与えてくれた「便利さ」を見直そうとするものではあるが、必ずしも「反自動車」ではなく、クルマ社会とともに失われていったものを取り戻す過程でもあり、生活の真の豊かさを共同社会的に生み出そうとするものである。地域からそうした問題を考えようとする「交通まちづくり」の実践は、こうした課題を担っている。

参考資料

■トラック ■バス □乗用車 □特種(殊)用途車 ■小型二輪 □軽自動車

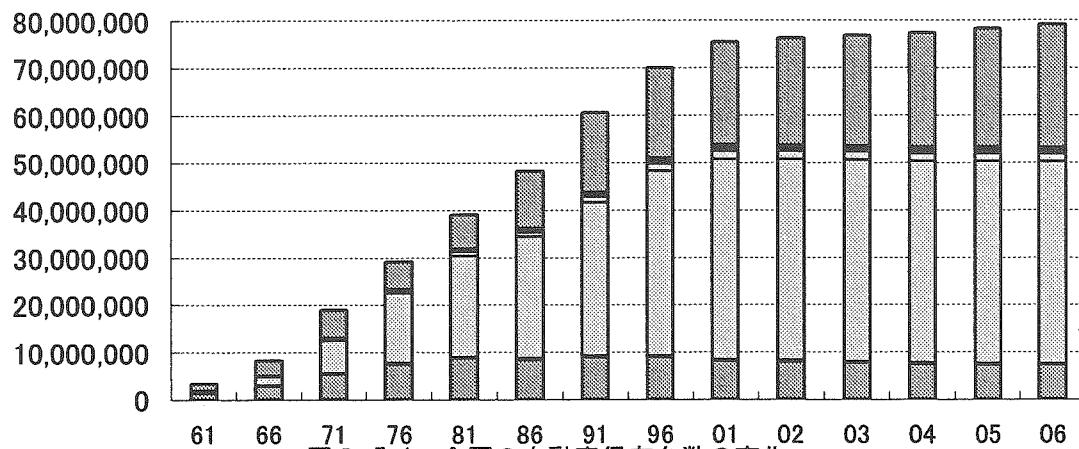


図 I -5-1 全国の自動車保有台数の変化

出典:自動車輸送統計年報(国土交通省 HP toukei.mlit.go.jp/06/06a0excel.html) より作成

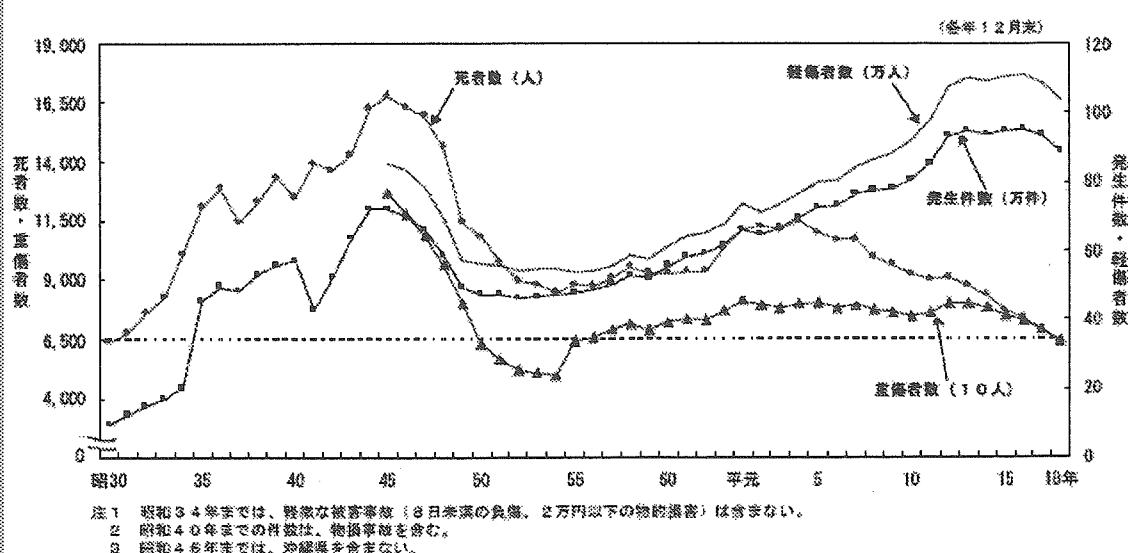
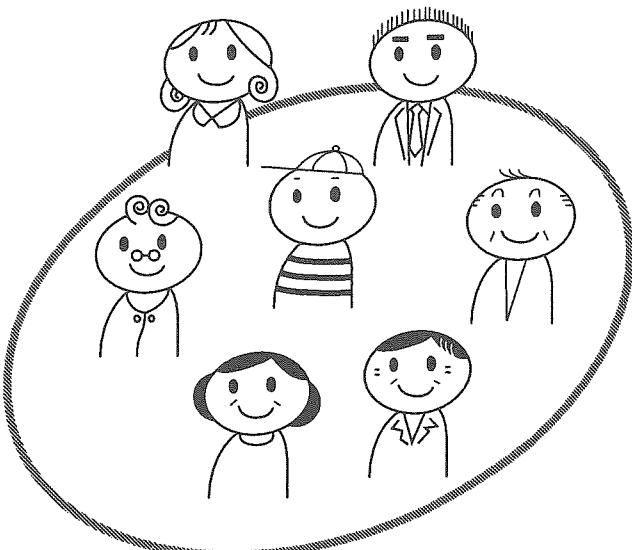


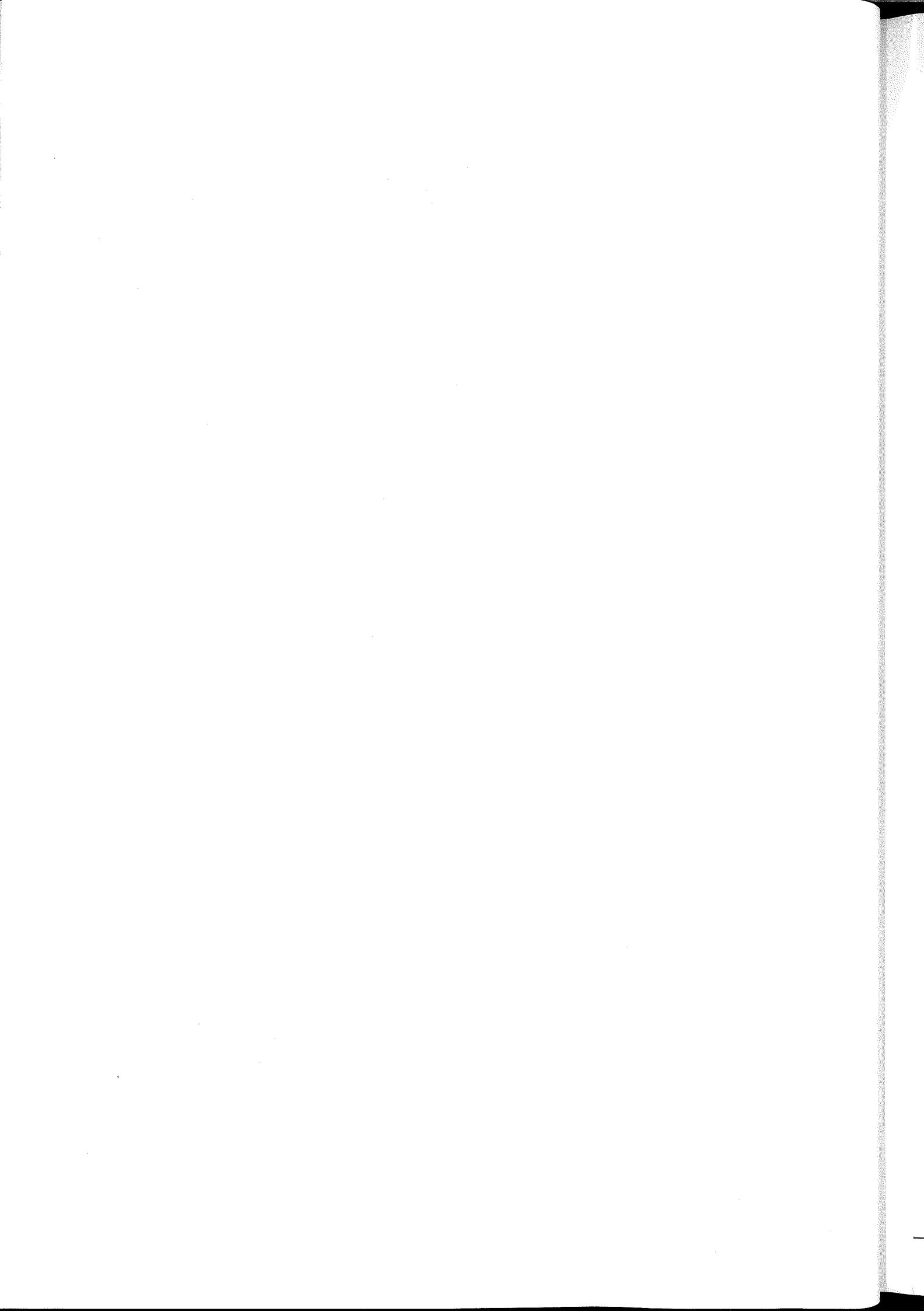
図 I -5-2 全国の交通事故発生状況の維持
出典:「平成 18 年中の交通事故の発生状況」(警察庁交通局)

第二部

これからの交通まちづくりへ

- 1 低速交通を活かした交通まちづくり～道路交通問題と地域交通戦略の必要性～
- 2 脱クルマ依存社会のための地域交通政策
 - 2-1 これからの道路政策を進めるにあたって
 - 2-2 自動車交通量を低減させる政策
 - 2-3 自動車独り占め空間の見直し
 - 2-4 自転車重視の交通まちづくりの提案
 - 2-5 福祉の交通まちづくりの提案～地域福祉交通からのアプローチ～
 - 2-6 思いやりの交通まちづくりの提案～エコドライブからのアプローチ～
 - 2-7 高架道路撤去による都市アメニティの回復
 - 2-8 コンパクトなまちづくり～マイカーによる郊外での買物を減らそう～
 - 2-9 未来の西淀川～都市計画マスターplanをつくろう～
 - 2-10 交通まちづくりへの参加 【コラム 大野川緑陰道路】
- 3 クルマの使い方を学校、企業、地域で学ぶ～これからの交通環境教育～
- 4 クルマと道路に関するお金の問題～道路と交通の財源制度～
- 5 クルマと道路に関する法制度のあり方～移動の自由から交通の自由へ～





1

低速交通を活かした交通まちづくり ～道路交通問題と地域交通戦略の必要性～

1. 道路交通をめぐる動きと課題

わが国では、戦後、自動車の保有台数の増加とともに、さまざまな交通問題が生じ、その対策が順次実施され、一定の効果を挙げてきたが、解決したわけではない。従来の問題を抱えながら、新たな問題への対応を迫られているのが現状である。

戦後初期の段階では、あまりにも劣悪な道路事情のために、自動車の円滑な走行を促すための諸施策が求められ、道路の新設や拡幅、舗装などといった道路整備が実施された。しかし、自動車保有台数の急激な増加とともに、交通事故の多発が見られるようになった。1970年には、交通事故死者数はピークを迎え、17,000人に迫った。このような事態を受け、道路・交通管理者を中心に、大々的に交通安全対策が実施され、近年では死者数は7,000人を切っている。しかしながら、事故件数は低減傾向を示していない。

交通事故への対応が迫られている同時期、わが国では高速道路を初めとした都市間を結ぶ幹線道路整備が進んだ。これらの道路は産業振興の役割を担い、貨物交通における大量輸送と円滑化を目的とした。その結果、増大する貨物交通により幹線道路沿道においては、騒音・振動や大気汚染などによる道路公害問題が深刻化し、1970年代後半から80年代にかけて、相次いで道路公害裁判が提訴されるにいたった。このような事態に対して、道路管理者は、遮音壁や環境施設帶の設置や車線数削減などの環境対策を行った。

1980年代になると、アメニティに対する関心が高まった。道路建設による地区分断や埋蔵文化財の破壊といった問題はかねてからの課題であったが、これに加えて、景観の劣化に対する

指摘が多くなされるようになった。特に、都市部における高架構造物に対する批判は強く、外部景観の向上の取り組みが積極的になされるようになった。

1990年代は、国連レベルで1980年代から取り組まれていた地球環境問題と障害者のモビリティ確保への対応が、わが国においても実施されるようになった時期でもある。地球環境問題においては、1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3、京都会議）において地球温室効果ガス削減目標が決められた。国は、この京都議定書を2002年6月に締結した。また、2005年2月にはロシアの締結により発効要件が満たされ発効された。この発効により国を挙げての取組みが必要とされるが、二酸化炭素の排出量においては、運輸部門、とりわけ自動車からの排出は増加の一途をたどっており、効果的な対策が求められている。

障害者のモビリティ確保においては、2000年11月「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（略称：交通バリアフリー法）」が施行され、鉄道駅などの旅客施設とその周辺地区道路を対象に、バリアフリー化が実施されるようになった。さらに、2006年12月には、交通バリアフリー法とハートビル法（「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」）が統合された新法「高齢者・障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」が施行された。これにより身体障害者に加え、精神・知的障害者も対象となり、対象者の範囲が拡大するとともに、対象とする施設や車両の拡大、道路系と建物系のシームレスな移動が効果的に実施されることになった。

道路提言 Part6

さらに、移送サービス系においては、「福祉有償運送および過疎地有償運送に係る道路運送法第80条全国ガイドライン（通知2004.3）」が出され、非営利法人による自家用自動車の有償運送が各地域の運営協議会の許可を経て可能となった。現在、大阪府下においては2005年度において約130の事業者が7500人をこえる登録会員を抱え運行している。2006年10月には改正道路運送法の施行がなされ、許可制から登録制となり、車両も福祉車両に加え、セダン型車両の使用も可能となった。

以上みたように、現代においては、交通問題への対応として、道路交通円滑化のための諸施策に加えて、交通安全対策、道路公害防止対策、景観対策などのアメニティ向上策、地球環境問題への対応、高齢者・障害者など移動困難者のモビリティ確保など、安全、環境、福祉を柱とした総合的な対応が求められるようになっていく。個々の対策を対症療法的分散的に実施することは、交通環境改善効果を地域でトータルに捉えるという視点からみると限界があり、各対策を統合化して実施する段階に来ている。それには、その地域をどのようにしていくのか、どのようにしたいのか、将来ビジョンを明確にすることが必要であり、ビジョン達成のためのアプローチとして、どのような方法が求められるかを検討すべきである。個別対策実施段階から、戦略的な計画目標に基づいた統合的な施策実施が地域において求められており、地域交通戦略の策定が各自治体において緊急課題となる。

2. 高速交通重視政策批判

戦後の荒廃を抜け出し、欧米と肩を並べる豊かな社会づくりをめざして策定された、全国総合開発法（1962年）に基づく全国総合開発計画（5次まで策定され、2005年「国土形成計画」に変更）は、一貫して国土の均衡ある発展を目指とした。その手法の大きな柱に、高速交通機関の整備がある。新全国総合開発計画（1969年）では、「大規模プロジェクト構想」の名のもと、

新幹線、高速道路等の整備が推進され、第4次全国総合開発計画（1987年）では、「交流ネットワーク構想」により、国際交通機能強化と全国一日交通圏の達成を目的に、空港、高速鉄道、高規格道路の更なる整備が行われた。この流れは現在も続いている、高速交通を支えるインフラ整備に多額の資金が注ぎ込まれている。

この結果、表II-1-1に示すように、国民一人当たりの平均移動距離は大幅に増加した。しかしながら、移動距離の増加は、乗用車に負うところが大きい。逆に、バスの移動距離は1970年をピークに、大きく落ち込んでいる。この結果だけみても、移動距離の上昇は、乗用車を利用できる人にもたらされ、バスしか利用できないような人々は移動距離を減少させている可能性がある。モビリティを人々の移動距離でみると、わが国の交通発展は、マイカーを利用できる人たちのモビリティを促進し、バスや鉄道などの公共交通機関しか利用できない人たちのモビリティを低下させてきたといえる。

表II-1-1 交通機関を利用した国民1人あたりの移動距離の変化
(単位: km/人・年)

年	全輸送機関	自家用乗用車(保有:万台)	営業用バス
1960	2,604	68 (330)	458
1970	5,661	1,562 (1,859)	793
1980	6,681	2,606 (3,894)	632
1990	10,390	4,529 (6,065)	626
2000	11,185	5,744 (7,586)	548

資料) 国土交通省(旧運輸省)「陸運統計要覧」より作成。

注) 各輸送機関の総輸送人キロを総人口で除して求めている。

その結果、東京一極集中はより進行し、過疎過密問題が深刻化し、モビリティ格差を拡大させ、マイカーを自由に利用できない人たちの暮らしの質を低下させたといえるのではなかろうか。これは全国総合開発計画が目指した方向と

は逆の結果である。そして、これは全国総合開発戦略の大きな柱である高速交通機関整備がもたらしたものもある。

3. 新たな交通価値の追求

ローカルな公共交通の衰退は市場メカニズムによってもたらされた。この原理に交通政策が立つ限り、モビリティ格差はいっそう拡大する。生きている、暮らしている、生の人間の立場に立った交通政策の展開が必要である。“移動”を人間の基本的権利として捉え、すべての人たちが自立して移動できる環境を整備することを目指す立場に立つことが必要だ。また、高速交通整備による地域の均衡ある発展を掲げながら、現にモビリティの不均等発展が生じた反省に立ち、人間を基礎にした、新たな“交通価値”的実現を図る交通政策を確立する必要がある。

筆者はそれをアマルティア・セン (Amartya Sen) のケイパビリティ (capability)に求める。センは、「不平等の再検討 (INEQUALITY REEXAMINED)」(池本、野上、佐藤訳、岩波書店)において、「暮らし振りの良い生活を営むこと(well-being, 訳者はこれを『福祉』と訳している)」のケイパビリティとは、「ある人が選択できる『機能』の集合。すなわち、社会の枠組みの中で、その人が持っている所得や資産で何ができるかという可能性を表すもの」と述べている。この文脈の中で考えるならば、個人のケイパビリティの拡大は、その人個人が持っている能力（通常の潜在能力）の拡大(機能の多様化と深化)と社会の枠組みの変更(選択機会の増大による機能の達成可能性の増加)の両面からアプローチできることになろう。

ケイパビリティを、個人が備えている能力のみに限定するのではなく、その能力が発揮できるかどうかを左右する社会の枠組みを入れて考慮することが重要となる。このとき、交通システムは、医療、福祉、教育、文化などに関連するシステムと同様に、社会の枠組みの中にあり、これらの社会システムの発達により個人の能力

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへの拡大を促すとともに、個人がその能力を発揮できる様々な機会の提供を促進することにもなる。交通システムが提供するサービスは、ケイパビリティの形成に大きな影響を及ぼしているのである。

そこで、交通に求める価値として、「すべての人たちの機能の増進に資する」ということを掲げる。同時に、交通サービスの享受に当たっての留意点としては、「個人間格差の是正」を指摘したい。

4. 低速交通の意味

自転車やバス、路面電車に代表される低速交通手段の軽視は、先に述べたケイパビリティの視点から大いに問題がある。特に、生命にかかる機能の確保について深刻な問題を投げかけている。(病院にも行けない、お金を引き出しに行けない、買物にも行けない地方部の老人たちを見よ。)機能については、生命の保全を基礎に、健康を増進し、成長・発達を遂げることを可能にする機能の確保が求められるが、生命の保全すら脅かされているケースが多くあるのである。

ここで筆者らが高齢者の日常の外出行動を対象に行った機能抽出の例を示そう。外出目的に着目し、機能の抽出を行ったところ、以下の13種類の機能が主なものとして抽出できた。

- 通院 • 買物
- 公的 • 金融機関での用事
- 理髪/美容 • 親族/友人との面会
- 仕事/ボランティア • 教養/習い事
- スポーツ • 芸術鑑賞/スポーツ観戦
- 外食/パーティ • 墓参り • 旅行

これらの機能の多くは、日常の生活を円滑に進める上で欠かせない機能であり、だれもが行き時に行えるという機会の平等化が求められる。そして、手軽に利用できる交通手段があれば機能の達成は容易に行えるが、先に述べたように身近な交通手段である低速交通の衰退により、

道路提言 Part6

機会の平等化が損なわれているのが現状である。このように、低速交通重視の意味を、日常生活における人々の機能の確保における機会の平等化の点からみたい。

もうひとつの視点は、文化的な視点である。利便性にとって代わる価値として、“文化”を考えたい。文化創造の担い手に着目すると、人が移動するとき、その速度により、自然とのふれあいや人同士の会話、そして思惟の範囲や深さは影響される。たとえば歩く速度でのふれあいは豊かである。花を愛で、風を感じ、音を聞き、においをかぎ、思索にふける。これができる限界が自転車の速度、ほぼ 25km/h である。ところが車の速度はどうか。事故にあわないよう気をつけながら、走っている。自然を感じたり、思索にふける余裕はない。直線距離は稼ぐことができるが、外界への広がりや自己の感性への深さは少ない。

集合交通においても然りである。路面電車の衰退と新幹線・航空機の伸びに象徴されるように、人々は座席に固定されて運ばれるようになった。車内で自由にできる移動できる空間は少なくなり、窓が密閉され外界を感じることがなくなった。交通機関は“運輸機関”に退化しつつある。ここでも人と人、人と自然とのふれあいが減少している。文化の担い手である人はふれあいにより力をつける。交通においては、速度とふれあいは重要な関係にある、との視点に立ち、低速交通の意味を考えたい。

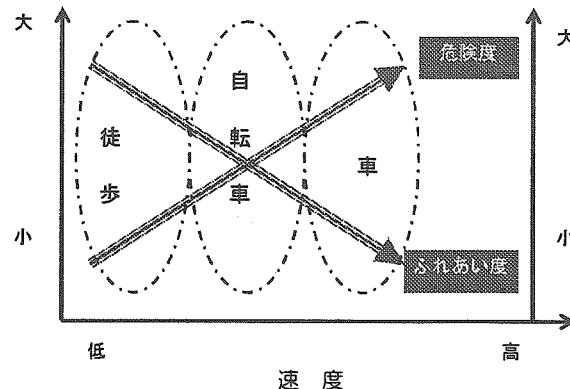


図 II-1-1 速度とふれあい度・危険度の関係

5. 低速交通システムの地域での構築の仕方

低速交通手段としては、ここでは時速 25km 以下のスピードを持つ交通手段として定義する。個別交通手段においては、徒歩(車イス、電動カートを含む)および自転車であり、集合交通手段では、移送サービス、コミュニティバス¹⁶、バス、路面電車といった交通手段が該当する。それでは、これらの交通手段のサービス向上を目的した交通システム整備の方向性を示すことにする。

1) 全体を貫く整備方針—ユニバーサルデザインで—

すべての交通手段を整備するにあたって、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず、すべての人たちが利用しやすいようにあらかじめ整備のためのデザインを行い、施工・供用へつなげることが必要である。参考までに、ロン・メイス等が提唱した 7 原則を示すと次のようにになる。

¹⁶ 【コミュニティバス】住宅地などの中をきめ細かなルートによって、短い停留所間隔で、高頻度に運行するバス。多くは、福祉対応型で、低床化、または車いすでの乗降が可能なものが多い。いわば公共交通サービスのこれまでの空白域を埋めるもの。

- ① Equitable Use(公平な利用)
すべての人が利用可能のこと。例えば、視覚障害者も車イスの人も利用できるエレベータ。
- ② Flexibility in Use(柔軟な利用)
利用において自由度が高いこと。例えば、自動販売機などにおける投入式コイン投入口。
- ③ Simple and Intuitive Use
(単純でわかりやすい利用)
- ④ Perception Information
(わかりやすい情報)
- ⑤ Tolerance for Error
(間違に対する寛大さ)
利用方法を間違っても、たいした支障をきたさず容易に修正可能のこと。
- ⑥ Low Physical Effort(少ない身体的な負担)
- ⑦ Size and Space for Approach and Use
(近づいて利用するときの大きさと広さ)
あるものに近づいて利用するとき、十分な大きさや広さがあること。例えば、車イスの人がエレベータを利用するときに十分なアプローチ部分の広さがあり、エレベータのカゴ内において旋回可能な広さを備えていること。

2) 歩行系移動環境整備

2006年6月「高齢者・障害者等の円滑化の促進に関する法律(通称:バリアフリー新法)」が制定され、同年12月には施行予定である。このバリアフリー新法は、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律(通称:交通バリアフリー法)」と「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律(通称:ハートビル法)」が統合化されたものであり、対象者や対象施設の拡大等の内容の充実が図られている。

歩行系の移動環境整備にあたっては、歩道、立体横断施設、停留所、案内標識、信号機等の整備が必要になるが、「重点整備地区における移動円滑化のために必要な道路の構造に関する基準」「道路の移動円滑化整備ガイドライン」等の

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへ
基準・ガイドラインに基づく整備が必要である。

さらに、安全、円滑に加えて、歩いて楽しい、立ち止まって憩える道づくりも必要になる。これを実現するためには、まちづくりの中で道づくりを位置づける必要があり、道路沿道の施設機能とマッチしたみちづくりが求められる。たとえば歩道にカフェを設置したり、車道をモール化する試みである。

3) 自転車走行環境整備

わが国は、自転車保有率で見る限り、オランダ、北欧三国に続いているが、自転車先進国であるが、走行環境整備はほとんどなされていらず、歩道上の走行がまかり通っている。そして、最近では、自転車対歩行者の事故が増加し、社会問題となっている。自転車は、自動車、歩行者と並ぶ交通手段であると社会的に位置づけ、そのための固有の走行空間整備を行うという原則を今確立する必要がある。

また、自転車はいまでもなく手軽な乗り物であると同時に、子どもの発達にも貢献する。さらに環境的にも健康的にも優れた乗り物である。このような長所を持つ自転車利用を促進するような社会的な環境づくりが求められている。

なお、自転車走行環境整備の方向性については、より詳しく「2-4 自転車重視の交通まちづくりの提案」に記述する。

4) 地域福祉交通システムの整備

地域の公共交通システム整備においては、利用者の身体的移動困難度に対応したシステム整備を行う必要があるが、従来は経営的な観点からビジネスとして成り立つことが重要な評価視点であったため、地域の公共交通システムの整備は遅れた状態にとどまった。商業バスは衰退傾向を示しながらも、かろうじて地域の主要な公共交通として位置づけられてきたのである。しかしながら、このような状況では、住民のニーズに応えられないため、高齢者や障害者等の移動困難者の移動を確保するといった福祉的視

道路提言 Part6

点にたった、自治体が事業主体となるコミュニティバス・コミュニティタクシーが全国各地で運行されるようになり、新たな公共交通モードとして出現した。

不特定多数を対象にした公共交通機関である路面電車やバス(メインストリーム)は、低床車両やノンステップバスの導入、乗降場におけるアクセシビリティの向上等により、利用者の範囲の拡大を図るとともに、補完的なサービス提供を行うコミュニティバス・コミュニティタクシーも、よりバリアフリー化を進め、ドア・ツー・ドア型のサービスに近い形態に近づけ、利用者を拡大する必要がある。

しかしながら、これらのサービスによっても移動できない人々が存在する。これらの人々のニーズに応えるのが、移送サービス(スペシャル・トランスポートサービス(STS))である。現在は、先に記したように、道路運送法が改正されNPO法人による有償運送が認められるようになったとはいえ、対象者の範囲は限られたものであり、十分、利用者のニーズに応えられる段階ではない。

地域の福祉交通システム整備においては、自立的な移動を実現するために抱えている様々な障害レベルに対応した交通サービスの提供を図る交通システムの整備が体系的になされる必要がある。このような体系的整備についての方向性については、「2-5 福祉の交通まちづくりの提案」で示す。



写真 II-1-1 富山ライトレール

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策



これからの道路政策を 進めるにあたって

1. 道路政策の転換の必要性

地域で低速交通を生かした交通まちづくりを実現していくには、これまでの道路政策が根本的に変わらねばならない。なによりも、集権的な硬直的な上からの道路交通政策をあらため、生活の単位毎に地域の交通問題を提起しながら、具体的な解決の方法を探ることができる地域交通政策の意思決定システムを作っていくかねばならない。そのためには、階層性をもった国家と地域レベルの交通政策理念と政策課題の設定、その遂行手段についてきちんと役割分担をしておく必要がある。とりわけ、地域交通政策を重視した内容に変えていくためには、交通基本法（後述）の制定が必要である。その上で、具体的には「2・2 自動車交通量を低減させる政策」以下に述べるような政策群が、地域で展開されていくことになる。

道路政策の根本的転換の必要性は、実は、国の認識するところでもあった。1997年、当時の道路審議会は『道路政策変革への提言—より高い社会的価値を目指して—』と題した建議をまとめた。そこでは、「道路政策を原点から見直す」、「車優先の道路整備を進めてきた結果、人、生活の視点から見ると安全や環境の面での課題も多い」、「単に供給量を拡充することを目的とする道路政策では、……国民の理解が得られない」、「需要追随型道路整備から交通需要調整策の導入へ」、「車中心から人中心へ」といった文言が連なり、大いに画期的な内容であった。そこから、市民参画型道路計画プロセスや成果主義の道路行政マネジメント等に関する指針やガイド

ラインが打ち出され、道路行政業績計画書も毎年出る、というように道路行政のあり方も変化してきた。

2. 現実の転換の不十分性

しかし、行政の変化はとうてい満足できるものではない。とりわけそれは、道路自動車公害への取り組みと地域交通政策のための意思決定システムの具体化において決定的である。いまだに国土交通省は、道路公害は自動車単体の低公害化対策が最優先とする姿勢を崩しておらず、それがすぐに実現する話ではないにもかかわらず、道路沿道環境を人間生活にふさわしい水準に改善するという社会的価値実現のため、自動車交通の需要を適正に調整するといった独自の道路政策を推進しようとはしていない。また、旧態依然の道路局、鉄道局、自動車交通局といった縦割り行政の継続は、交通を総合的に見て政策的に対処することを難しくしている。社会資本の整備が中心であった時代ならともかく、今日、地域ごとにそれぞれ少しずつ異なる交通問題に取り組むには、総合的な政策手法を駆使できる地域的な交通政策立案の仕組みが必要である。しかしながら、国土交通省は権限の地方移譲にきわめて消極的である。

こうした現状を乗り越えていくためにも、脱クルマ依存社会の地域交通政策像を提示することが重要と考える。

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-2

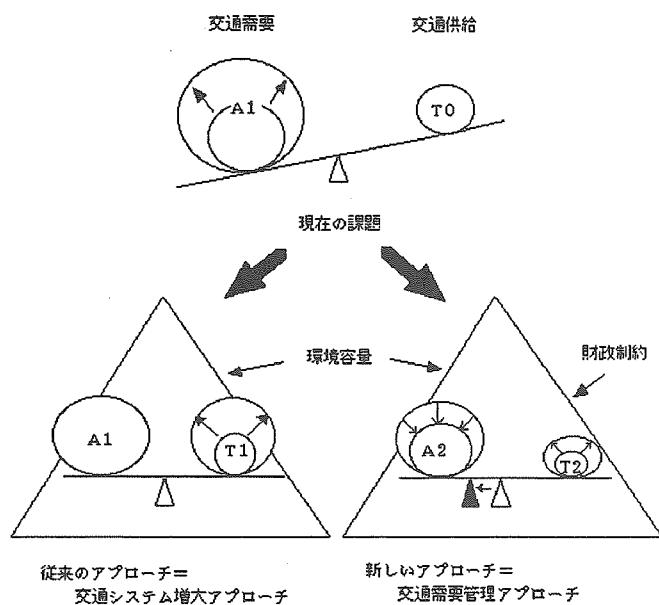
自動車交通量を低減させる政策

1. 交通需要管理アプローチの提唱

クルマ社会の弊害から逃れるためには、本来、自動車を前提として成り立っている社会のあり方全体を考えねばならない。とはいっても、とりいそぎ現在の人やモノの移動需要を自動車のより賢い使い方や、自動車以外の交通手段で満たすための施策も検討する必要がある。それによって自動車交通量を低減させようとする考察の総体は、今日、交通需要管理（TDM）政策と呼ばれている。

交通需要はもともと何らかの活動目的があつて生まれる。遊園地の乗り物ではないのだから、動き回ること自体が交通の目的であるはずはない。交通を必要とするそもそもの本源的需要から考察し、地域の環境制約やその他の制約を踏まえて、派生需要として現れる交通需要の管理を考えるのがTDMである。図II-2-2-1はその概念を簡単に示したものである。

従来は、図II-2-2-1の上半分のように、高まる交通需要に対して交通供給のシステムを拡充しようという努力がし続けられてきた。人やモノの移動のために、鉄道や港湾、空港、道路が次々と整備された。しかし、その結果は全体として地域の環境容量を諸活動と交通が超えることとなり、人びとが住みかつ働きやすい地域環境が破壊されただけではなく、健康への悪影響さえ広範囲に見られるようになってしまった。そこで考えられるようになったのが、交通の新しいアプローチである交通需要管理アプローチなのである。



図II-2-2-1 交通需要管理の考え方

2. 新しいアプローチの三つのねらい

新しいアプローチには三つのねらいがある。すなわち、第一に交通流の平準化、第二に自動車交通量の削減、第三に交通需要自体の削減である。

第一の交通流の平準化とは、混雑時の交通システム利用をあきらめてもらい、混雑していない時間帯や経路にシフトしてもらおうとするモノである。これは、目的地への移動そのものをなくしてしまうわけではなく、トータルでの交通需要量に変化はない。ただ、交通システムの効率的利用によって環境負荷が軽減されるのなら、それはそれでより望ましくはある。この場合、利用者の交通需要は満たされるが、その実現の仕方は変化を余儀なくされる。

第二の自動車交通量の削減は、環境への負荷をより多く与えている自動車交通需要に直接働きかけて、その削減を図ろうとする。具体的に

は、自動車の代わりに徒歩や自転車、公共交通を使って移動したり、貨物を自動車以外の交通手段、たとえば、荷車や鉄道、船舶等を使って運んだりすることである。これは、移動手段（交通モード）を変更するので、モーダルシフトと呼ばれることもある。

また、たとえ、自動車を使う点では変わらなくても、より少ない自動車で効率的に運ぶ手法の導入も自動車交通量の削減に貢献する。たとえば、一人乗りの自動車利用を自粛して相乗りを奨励したり、通勤・通学バスなどを取り入れたりすることである。仮に、二人が相乗りするようになれば二台の自動車利用が一台の利用になり（単純に自動車交通量が半減するわけではないが）、小型バスなどを使えば10台前後を削減することも可能になる。アメリカでは、緊急時のタクシー利用を月数回認めたり、通勤手当と同額の駐車場使用料を課したりする制度にして、こうした共同利用を現実的にしている。さらに、貨物輸送でも、同様に、幾つかの方法が考えられる。たとえば、自家用輸送より効率的な営業用輸送に転換すれば、トラック走行台数を減らすことができる上に、企業は自家用トラックとその運転手を保持しておく必要がなくなるメリットがある。また、個々バラバラに行われている貨物の輸配送を共同輸送システムで行えば、トラックの走行量削減に大きく資することになる。

さらに、自動車交通量の削減方法として、近年、ロードプライシングの導入が真剣に考えられるようになっている。これは特定の道路または地域での自動車走行に対して、料金を課する手法である。自動車で通行しようとする人は、その通行が課金されてまで必要かどうかを考慮することになり、課金額に比して不要と判断された走行量の削減が見込まれる。その結果、道路周辺や地域の環境負荷が軽減されるだけでなく、混雑が緩和されて自動車の平均走行速度が上昇したり、バスやタクシーなどの公共交通の利便性が高まったりすることも期待できる。た

第II部 これからの交通まちづくりへ

とえば、シンガポールでは1975年からエリアライセンス制度として制限地域への乗り入れを規制しており、1998年からはエレクトリック・ロードプライシングとして内容の充実が図られている。また、ノルウェーのオスロや韓国のソウルでは、特定道路におけるロードプライシングがそれぞれ1990年、96年から導入されている。また、ロンドンは2003年から、シンガポールと同様の中心部におけるロードプライシングを実施しはじめ、大幅な自動車交通量の削減と渋滞緩和、公共交通の信頼性向上が指摘されている。

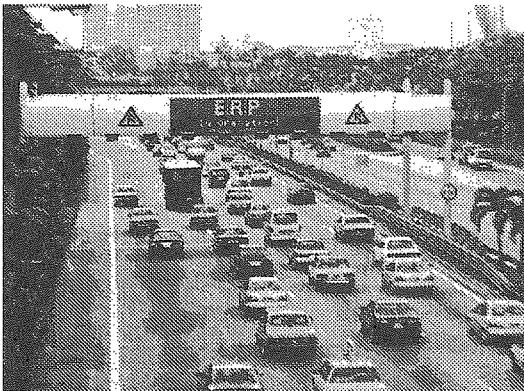


写真 II-2-2-1 シンガポールのロードプライシング
(道路料金自動徴収制度:ERP)

出典:東京都環境局 HP

<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/jidousya/roadpricing/>

ただし、現在日本で行われている「環境ロードプライシング（図II-2-2-2）」は、同じく料金的手法で自動車交通量に対して影響を与えようとするものではあるが、料金賦課ではなく有料道路料金の割引によってそれを行おうとしている。これは特定道路の環境影響が甚大であるため、そこからの転換を図る目的でそのようにされているものであるが、同じ効果は課金によっても実現可能であり、結果として地域全体での交通量増大も考えられ、注意が必要である。

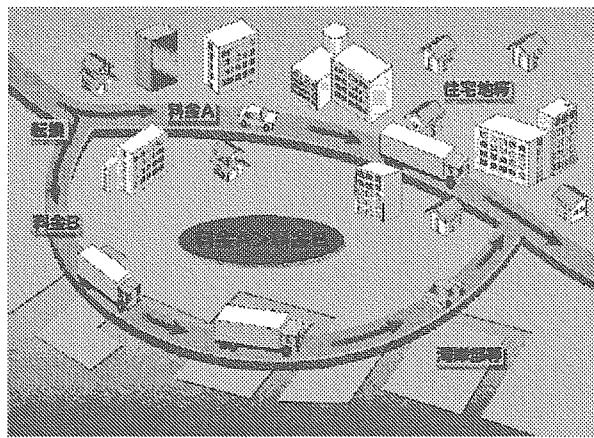


図 II-2-2-2 料金格差による環境に配慮した自動車交通の誘導

出典:国土交通省道路局 HP

<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/k6.html>

第三の交通需要自体の削減は、主として本源的需要のあり方を変化させて交通需要そのものを減らそうとすることと考えられている。具体的には、旅客輸送では職住の近接を図ったり、在宅勤務、圧縮勤務の導入をしたりするなどである。貨物輸送では原材料調達先や製品配送先の変更などがある。

3. 交通需要管理の不十分な現状

以上、その目的から見て三分類してみたこれら交通需要管理には、それぞれにさまざまな手法があり、現在の日本でも、その幾つかは単独ないし複数で実行されている。しかし、これら手法は総合的な交通政策を背景として行われなければほとんど意味がなく、残念ながら日本における現状は、補助金行政のメニュー一覧にこれら手法を形式的に載せているだけ、と言える。その理由は、膨大な潜在的自動車交通需要の存在である。

大阪では、「毎月 20 日はノー・マイカー・デー」とされている。その 20 日に「今日はノー・マイカー・デーだから自動車で行こう」という声が、不謹慎ながら聞こえてくる。いささかなりとノー・マイカー・デーで道路が混雑しないなら、自動車を使うメリットがあると考えるわけである。モラルが低いと切り捨てるのは簡単だが、それだけ自動車を使いたいという交通需

要が強いと考えた方がよい。現実的な交通需要管理となるためには、こうした潜在的な自動車交通需要の動向も考えた上で、それを抑え込む手法を組み込むと同時に、自動車の利用をあきらめても交通需要がきちんと満たされる代替策の提示が鍵となる。すなわち、需要管理と交通システムの供給側の政策がしっかりととかみ合い、かつ、より上位の都市理念のもとで都市交通はどうあるべきか示されて始めて、実効ある交通政策となることができるのである。

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-3

自動車独り占め空間の見直し

1. 自動車占有空間の成立

人が住み、働き、憩う等の生活を営むには、当たり前だが土地がいる。だが、ただ単に土地があればそれでよいというものではなく、気持ちよく生活するには秩序が必要となる。日々の生活を営む上でそれぞれの活動が互いに邪魔をせず、むしろ補い合うような調和のとれた状態、それを秩序と言っている。とりわけ集積を本質とする都市においては、都市空間の秩序は都市生活の豊かさを決定づけるもっとも重要な要素であろう。

都市空間は、建物とその周囲の外部空間（交通路や広場、公園、庭、モニュメント等）によって構成されている。街区は建物によって意味づけられるが、その秩序は建物をとりまく外部空間によって形成される。秩序のあり方は時代や場所によってさまざまで、それが都市の個性を生み出してきた。宮殿を起点として碁盤目状に区画された東洋の都市、広場を起点に円周状に広がるヨーロッパ中世のまちやむら、また、周辺を城壁で囲い込んだ都市等々、それぞれ独特な魅力を備えた都市やまちをわれわれは即座に思い出すことができる。

しかし、20世紀、とりわけその後半期において、都市空間の秩序付けはもっぱら自動車の利用がしやすいようにと行われてきた。当初は、それまでの都市空間の伝統と自動車を調和させようとしたラドバーン（米ニュージャージー州）のような空間構成も考えられた。そこでは、住居地域への通過交通は排除され、歩行者と自動車の動線は分離されていて、住民同士の日常的な交流はすべて徒歩や自転車によって行われることが前提されていた。だがその後は、新規に作られた都市ないし郊外では、自動車で動き回

ることがもっともたやすい道路と駐車場の配置がはじめに考えられ、街区の意味さえそこから一元的に規定され、多様性が失われた単一用途の平板な都市空間が広がっていった。こうした事情は既存の都市でも同様に働き、自動車を最大限に受け入れるための再開発と道路作りが繰り広げられた。個別の高速交通手段である自動車を都市で使えるようにすることで、人とモノのモビリティを飛躍的に高め、経済成長と人びとの私的な消費生活の豊かさをもたらそうとしてきたのである。まことに、自動車は個人的にも社会的にも「豊かさの象徴」だった。

2. 自動車占有空間に対する反省

しかし、今日、その成果を手放して褒めそやす人はいない。誰もが何かしらの問題を感じ、対策の必要性を考えている。今やどの都市を見ても、自動車がひっきりなしに走り回って排ガスと騒音を溢れさせている住み心地のよくない無個性なまちばかりとなってしまった。そこに住んで自動車を移動手段としている都市住民は、道路などの都市施設の単なる利用者の意識しか持たなくなっている。他の住民は自分にとって競合的利用者ないし渋滞などを引き起こす積極的妨害者とさえ感じられる。ようするに、さまざまな都市サービスの利用者としての意識は持つても、ともに協力して必要となる都市サービスを生み出し、地域の自治を支えていこうとする市民としての自覚は持てなくなっている。

そればかりか、今日、都市の諸活動を支える都市交通があまりにも自動車に依存しそぎた体系となってしまったため、それがかえって都市活動そのものを損ない、都市経済の発展を阻害する要素にさえなっている。中には、まださら

道路提言 Part6

に自動車のための道路空間が必要と考える人がおり、その証拠として交通渋滞を指摘する人もいるであろう。現実に、大阪府や市の道路政策には、渋滞解消の重点推進事業として「関西大環状道路」や「大阪都市再生環状道路」、「第二京阪」などが挙げられている。なるほど、渋滞は人やモノのモビリティを損ない、都市の諸活動を阻害しているように思われる。けれども、

「都市の諸活動」の内容が変われば、それにふさわしい都市交通のあり方も変わる。現代は、量的な経済成長と人口増加が見込めなくなり、大量生産ではなく、質的に高度な生産を重視する「知識資本主義」へと変化してきている時代である。こうした時代には、物資の大量輸送のために大型トラックをどんどん通行させて人々の日々の生活を細らせるようなことではなく、人とモノの流れをうまくコントロールし、都市部での市民の暮らしぶりがよりいっそう快適になることが求められている。産業再生を通じた都市再生は、その延長線上で展望できる。こうした都市活動の変化に見合って、都市交通も変えて行かねばならない。とりわけ必要なのは、もっぱら大量の自動車交通を可能にするために作られた道路空間の再配分である。

3. 道路空間の再配分

道路空間の再配分とは、直接的には、自動車通行の用にのみ供せられてきた空間を、歩行者や自転車、公共交通などのために配分し直すことを意味している。たとえば、ヨーロッパで積極的に行われているのは、車線を削って歩道や自転車道を作ったり、都心部をモール化して自動車を閉め出し、歩行者や自転車、公共交通のみを通行可能にしたりすることである。パリでは貸自転車や宅配三輪車の導入なども試みられている。道路をなくして公園にすることも、米オレゴン州ポートランドのポトマック河畔の公園や、韓国ソウルの市庁前広場などで行われている。また、日中は重量トラックの都市部走行を認めない都市も数多く存在するが、これもま

た、道路空間の時間的な配分と考えられるだろう。

実は、より長期的視点で考えねばならないことは、建物とその外部空間によって構成されている都市空間全体をどのように再構成するかということである。そこで暮らす都市住民が、自分たちの環境や経済、文化、生活等を総合的に考察し、それらを満たす都市空間をどのようにしたいのか積極的に検討して行かねばならない。最近、アメリカのサンフランシスコやボストン、韓国ソウルのように、高架高速道路を撤去してしまう事例が出てきている。ソウルにおける清渓川プロジェクトは、川を覆って立てた2階建ての道路を完全に撤去し、清流を甦らせ、周辺一帯を環境都市、歴史都市、文化都市ソウルに相応しい地域に整備するという構想の下に実現された。日本でも東京日本橋で高架道路撤去の可能性が検討されたりしている。いずれは劣化が避けられない構造物である高架道路をどうするかは、けっして遠い将来の課題ではないが、肝腎なことは高架道路をなくすことだけではなく、それを含んだ都市空間の秩序をいかに再構成するかということである。道路空間の再配分はそれを考える上で最重要の要素となる。



写真 II-2-3-1 WOLVERHAMPTON CITY
(上) 改修前、(下) 改修後
出典: Reclaiming city streets for people
Chaos or quality of life?
EUROPEAN COMMISSION

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-4

自転車重視の交通まちづくりの提案

1. 虐げられている自転車

自転車は、持続可能な社会にふさわしい乗り物として、欧米においては積極的にマイカーから自転車交通に転換するための環境整備が進んでいる。たとえば自転車道や駐輪場といったインフラ整備はもちろん、自転車通勤者に対する手当への充実といったソフト施策も実施している。

翻ってわが国の現状をみるとお寒い限りである。自転車専用の走行空間がないために、歩道を走らざるをえず、最近では、高齢者や障害者などから危険な乗り物として多くの苦情が寄せられている。また、駅前や商店街などにおける乱雑な放置も歩行者の通行の妨げとなり、交通バリアフリー整備において自転車の迷惑駐輪対策が重要な課題となっている。

このような自転車による迷惑行為は、一定、道路交通法の理解と遵守などのモラルの向上や厳しい取り締まりや罰則によって解消するものの、根本的な解決にはならない。同時に、自転車交通に車や歩行者と同様に市民権を与え、自転車のための走行空間整備や駐輪場整備などといったハード対策を積極的に行う必要がある。

2. 自転車の専用走行空間整備の緊急性

自転車は道路交通法上、軽車両であるため車道を通行することが原則である。しかし、1970年の交通事故死者数が15,000人（24時間以内死亡）を超える事態（いわゆる「交通戦争」）を受け、緊急避難的に自転車通行可指定の歩道においては、自転車の通行が認められるようになった。この措置は自動車による自転車の交通事故軽減には大きな効果があったが、緊急避難が

恒常化し、大多数の自転車利用者は歩道を走るのは当然との風潮を生み出し、現在に至っている。

人口一人当たりの保有台数では、オランダ（1.1台）、デンマーク（0.9台）、ドイツ（0.8台）について多く、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドと肩を並べる自転車先進国の日本（0.7台）であるが、自転車道整備においては残念ながら後進国といってよい。

このような現状を受け、自転車対歩行者事故件数は急激に増加し、2002年においては1992年に比べ、全事故件数が1.3倍となる中で、4.2倍となった。自転車対歩行者事故を減少させるとともに、自転車を車から守るために、自転車専用の走行空間整備が必要であり、緊急を要する事態となっている。

3. 自転車の走行空間の生み出し方

都市部においては、今後は自転車と歩行者、もちろん自動車との分離を促す自転車専用の走行空間としての自転車道（道路構造令にいう「専ら自転車の通行のように供するため、縁石線又はさくその他これに類する工作物により区画して設けられる道路の部分」）の整備を原則とする必要があるが、道路の拡幅によって専用空間を生み出すことは容易ではない。今ある道路空間の再配分によって、いかに自転車道を生み出すかを考える必要がある。なお、道路構造令では自転車道の幅員は2m以上となっている。やむを得ない場合は1.5mまで縮小可能であるが、一方、歩道は車イスがすれ違えるようにするため原則2m以上となっている。よって、自転車道と歩道をあわせて最低4m以上を道路の両側に確保することが原則となる。

道路提言 Part6

整理すると、都市部における自転車道整備の目標としては、望ましい順から並べると次のようにだろう。

ベストの目標:

- ・道路の両側に歩道および自転車道を整備

セカンドベストの目標:

- ・道路の両側に歩道、片側に自転車道を整備

サードベストの目標:

- ・道路の片側に歩道および自転車道を整備

そして、自転車道の空間を生み出すためには、対応が容易と思われる順に次のような措置を検討することが考えられる。

- ① 幅員が 4m以上の自転車歩行者道においては、自転車道の分離を行う。
- ② 以上により自転車道の分離が困難な場合は、中央帯、路肩、側帯、停車帯、植樹帯、路上施設などの撤去、改変、車線幅員の減少等により自転車道を創出する。
- ③ それでも困難な場合は、車線を削減し、自転車道を創出する。必要に応じて、一方通行規制や交通需要マネジメント施策を実施する。

4. 自転車道ネットワークの形成の仕方

以上により、自転車道の空間が創出されたとしても、これらをネットワークとして、その地域のあり方と連携して、機能させる必要がある。たとえば「交通事故の少ない安全なまち」、「自動車からの排出ガスが少ない環境にやさしいまち」、「サイクリングが楽しめる健康なまち」といった地域像を実現するために、効果的な自転車道ネットワークを形成することが必要となる。

この点において、参考になるまちがオランダにはいくつかある。代表例として、ニュータウン「ハウテン」、既成市街地の「グローニンゲン」「フェネンダール」をあげることができるが紙

面の都合もあり、ハウテン¹⁷について簡単に紹介する。



写真 II-2-4-1 オランダ・グローニンゲン市都心の自転車道



写真 II-2-4-2 オランダ・ハウテンのハンプ付自転車道

ハウテンは、筆者が 1991 年に訪れ、日本で最初に紹介した都市である。国が設けた自転車都市(サイクルタウン)の最初の表彰も受けている。2001 年時点では、人口は約 35000 人であり、2006 年には約 5 万人の人口を予定している。ハウテンの道路網は、図に示すように、車の動線と自転車の動線が完全に分離されている。自転車はまちの中の移動が便利に行えるように、まちの中心部に幹線を配置し、そこから支線が枝分かれしている。一方、車の場合は、幹線自動車道である外周道路から各住戸に取り付くようになっており、補助幹線道路が省かれたネットワーク形態をとっている。また、ハウテンは鉄道や外周道路により分断されているが、自転車や歩行者はアンダーパスにより容易に安全に行き来できる。

¹⁷ 【ハウテン】ユトレヒトの近郊 9km にある最新のニュータウン。面積 420ha、人口 3 万 1000 人のまち。

第II部 これからの交通まちづくりへ
にして保護者と一緒に車で移動するが多くなる。

ハウテンのすばらしい点は、保護者から子供にとって安全なまちとして評価されている点である。子供たちが自動車事故の不安から開放され、のびのびと地域で生活できるようにするために、自転車道整備が不可欠である。

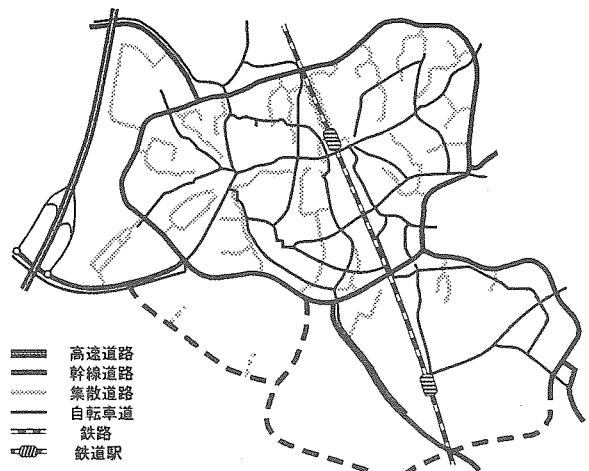


図 II-2-4-1 ハウテンの道路ネットワーク

ハウテンの道路網構成において学ぶべき点は、人々の生活住区単位を自転車で生活できる圏（中学校区レベル）として位置づけた点にある。わが国の場合、都市計画的には、生活住区単位が徒歩圏で構成される小学校区単位となっており、これにより区画道路、補助幹線道路、幹線道路の段階構成がなされ、歩行者と車しか交通手段として意識されていない。ハウテンのように自転車を主要交通手段として位置づけると、車主体の補助幹線道路は必要がないということになる。この補助幹線的な機能を自転車道が受け持つよいのである。このような発想をわが国の既成市街地における自転車道ネットワーク形成に適用してアプローチすれば、自転車道の創出の可能性は広がると思われる。

5. 子供たちを守り育てる視点から

わが国において自転車道整備が遅々として進まない理由には、子供の視点からの整備計画に対する理念がないことが挙げられる。市民として発言できない子供たちが最も危険にさらされている。子供たちは小学校入学前後から自転車に乗り始め、行動圏を飛躍的に拡大し、小学校区を越えて行き来するようになる。この行動圏の広がりは、子供の成長・発達に大きく貢献する。しかしながら、自転車道が整備されていなければ、交通事故の危険にさらせられ、保護者からは「自転車はあぶないから、遊びに行くのはやめなさい」と自転車利用を抑制され、往々

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-5

福祉の交通まちづくりの提案 ～地域福祉交通からのアプローチ～

1. 生活機能の確保の視点からみた 交通サービス水準の考え方

人々は生活する上で様々な機能の達成が求められる。この機能については、「第Ⅱ部 1 低速交通を活かした交通まちづくり 3.新たな交通価値の追求(29 頁)」「同 4.低速交通の意味(29 頁)」の節において述べているが、その中で下記の機能を重要な生活機能として抽出した。

- ・通院 ・買物
- ・公的機関や金融機関での用事
- ・理髪/美容 ・親族/友人との面会
- ・仕事/ボランティア ・教養/習い事
- ・スポーツ ・芸術鑑賞/スポーツ観戦
- ・外食/パーティ ・墓参り ・旅行

しかし、都市部地方部を問わず、車を自由に使えない人、公共交通サービスが利用できない人を中心に上記の機能を十分達成できない人は多く存在する。特に過疎地におけるマイカーを利用できない高齢者に顕著に現れている。しかしながら、すべての機能を達成するように交通サービスを社会的に提供することは、財源面等の制約があり困難である。そこで、「どのような生活機能の達成がより重視されるか」といった優先順位化が必要となる。

仮に「生命を守り、健康を維持・増進し、自らを成長・発達させ、立派な社会人となる」をるべき人間像とした場合には、次のような優先順位を想定できよう。

そこで、すべての人々の潜在能力の拡大のために、地域、社会の発展段階に応じて、「生存機能の確保」レベルから「健康・暮らしの維持確保」段階へと発展し、さらに「より豊かな暮らし(QOL)」が実現できるように、地域交通サービス水準を引き上げることが求められる。

表 II-2-5-1 生活機能の優先順位

優先順位	機能達成の目的	機能の種類
1	生命を守る	・通院(通所) ・買物など
2	健康を維持、増進する	・通所(通院) ・買物 ・スポーツなど
3	暮らしを維持する	・通勤 ・業務 ・通学 ・買物 ・社会的サービスの受給など
4	社会生活を営む	・社会的活動に参加など
5	成長・発達に貢献する	・教育 ・文化 ・スポーツ ・娯楽など

1) 身体機能からみた交通サービスの提供方法

前項で述べた生活機能の達成は、身体的機能、精神・知的機能などの差異にかかわらず、すべての人たちに平等に求められるものであるが、その機能の達成を支援する交通手段は平等に誰もが利用できるものとはなっていない。たとえば通常のバスはステップがあり、車イスの人にとっては利用しがたいものとなっている。

身体的機能には、移動能力、用具操作能力、視覚、聴覚などがあり、精神・知的機能に関するものには、認知・認識などの機能がある。個々人に対して、どのような機能を持ち合わせているかを判断し、種々の機能面から交通手段・サービスの選択可能性を判定し、より効率的に適切な交通手段を提供することが求められる。

たとえば身体機能に着目した場合の利用可能な交通手段の判定方法についての筆者らは研究をすすめているが、その場合、交通手段として、

- ・ノンステップバス
- ・車イスのまま乗り込める福祉車両
- ・介助がないセダン型車両
- ・介助が必要なセダン型車両

を挙げ、身体機能としては、主要な機能として下記のものを抽出し、

- ・スロープの上り下り能力
- ・歩行補助具の利用有無（杖など）
- ・歩行代行器具の使用の有無（車イスなど）
- ・お辞儀ができるか
- ・座位の保持能力

交通手段の利用可能性を調べている。

このようにして、身体機能面からみた交通手段の診断が利用可能性の視点から行なうことができ、各人に応じた交通サービスの提供方法を探ることができる。



写真 II-2-5-1 丸の内シャトル・ノンステップバス



写真 II-2-5-2 福祉車両

2) 生活機能と身体機能の両面からみた地域福祉交通システムのあり方

地域には様々な交通手段がある。自律か（自力で移動できたり、運転できたりすること）、他律か（他人が運転する）で分けると、

- ・自律交通手段：徒歩、自転車、バイク、マイカーなど
 - ・他律交通手段：移送サービス、タクシー、コミュニティバス、商業バス、鉄道など
- のように分類できるし、さらに営利目的か非営

第II部 これからの交通まちづくりへ

表 II-2-5-2 他律・非営利型福祉交通システムの性格分類

視点	内容
サービス形態	・路線、ダイヤ関連 ・料金システム（距離制、時間性、併用、定額制など）
利用者	・対象者限定（会員制、利用資格設定） ・限定無し（利用したい人が乗る）
事業者	・NPO 法人 ・行政 ・社会福祉協議会など
許可	・道路運送法第 3 条：一般旅客自動車運送 ・同第 78 条：自家用有償運送

利目的かによっても分類できる。

ここでは、地域における福祉型公共交通を対象することから、他律型非営利目的交通が主要を占める。この場合の性格を示したのが、表-2である。

そして、地域（特に都市部）においては、現状では、利用者限定なしのコミュニティバス・コミュニティタクシーと、これらの交通手段ではカバーできない人々を対象とした福祉有償運送（福祉者車両を用い、ドアツードアサービスを提供）が提供されている。いずれの交通サービスとも現段階では十分なサービスレベルとはいえないが、今後の整備に当たっては、福祉有償運送におけるセダン型車両の利用といった新たな交通サービス形態の提供が可能になったことも踏まえ、次の視点を持つことが重要であると思われる。

[利用者の視点から]

視点 1：当面の利用者のニーズに応える

（生活機能の確保）

視点 2：抑制された機能を促進する

（潜在能力の増進）

視点 3：身心的機能に応じた適正な交通手段を提供する

（公共交通系（コミュニティバス/タクシー）、福祉有償運送（福祉車両、セダン型車両））

[事業者の視点から]

視点 4：効率化を図る

[社会的視点から]

視点 5：社会の活性化・平和化に貢献する

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-6

思いやりの交通まちづくりの提案 ～エコドライブからのアプローチ～

1. エコドライブとは

エコドライブとは、「環境にやさしい運転」のこと、具体的には、無用なアイドリングをやめる、無駄な空ぶかしをやめる、急発進・急加速・急ブレーキをやめる、経済速度で走行する、など環境負荷の軽減を心がけて、自動車を運転することをさす。

近年では、ドライバーの運転をサポートするエコドライブ支援機器も普及し始めている。

⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①
無用なアイドリングをやめる	燃費のよい経済速度で走る	無駄な空ぶかしをやめる	急のつく運転をしない	(急発進・急加速・急ブレーキ)	余裕をもった車間距離をとる	タイヤの空気圧を適正にする	渋滞を招く駐車はしない	夏のカーーエアコンを一度高めに	エンジンブレーキを多用する

エコドライブ

2. なぜエコドライブか？

これまで進められてきた自動車環境対策は、交通流対策やモダルシフトなどの交通政策、ディーゼル車の排ガス削減等の車両対策、排ガス規制の強化、低公害車の普及といった社会経済システムの整備などである。

エコドライブが、これらの施策と大きく異なるのは、運転している「人」が主役ということ。

自分達の住む環境を良くしていくためには、ハード整備だけでは限界があり、やはり自動車を使う「人」自身が変わらなければならない。その一歩を踏み出す取り組みの一つとして、エコドライブが注目されはじめている。



写真Ⅱ-2-6-1 エコドライブをするドライバー

3. 西淀川発！エコドライブの試み

あおぞら財団（財団法人 公害地域再生センター）では、2003年度より、大阪大学新田研究室の協力の下、運送事業者を対象にエコドライブ支援機器（音声ナビ付デジタルタコグラフ等）を活用し、エコドライブの効果を把握する実証実験及び普及事業を行なっている。

大阪市西淀川区内の運送事業者1社・3台の協力を得て、始まったエコドライブ実証実験は、2004年度には3社・10台が加わった。

実証実験の結果、エコドライブによる燃費向上は、平均1割程度可能であり、NOx排出量についても約5.4%削減（一般道平均）できることが明らかとなった。

平成17年度は（社）大阪府トラック協会河北支部、矢崎総業株式会社とともに、NEDO技術開発機構・地球温暖化対策モデル事業の補助を受け、39社・315台の車両にデジタコの導入助成による普及事業を実施している。

この事業にあたっては、申請3者の他、周辺自治体や運送事業者、企業、専門家も含めた「河北地域エコドライブ推進研究会」を開催し、効果や課題について検討を行っている。

今後の課題としては、次のようなものが考えられる。

①中小運送事業者への支援が必要

運送事業者については、エコドライブについての認識は高いが、その多くを占める中小企業（大阪府トラック協会では8割が車両台数30台以下）は、きびしい経営状況の中、新たな取り組みに対する資金（支援機器の導入費等）、人材・ノウハウ（ドライバー教育・運行管理等）が不足しており、普及にあたっては、社会的支援システムづくりが重要である。

また、支援機器の導入をはじめ、業務でのエコドライブ導入に際しては、ドライバーの理解・協力が不可欠であり、ドライバーの立場にたって進めていく必要がある。

②営業車やマイカーへの普及・啓発

運送業以外の一般企業においても、社員教育の推進により、営業車をはじめ、社員のマイカー利用に関する意識啓発が重要である。

また、一般ドライバーについても、エコドライブ実践方法の教習など、エコドライブ普及を図るための施策が重要である。

③荷主の理解を拡げる

エコドライブを実践しようとする事業者にとって、気になるのは荷主の意向である。荷主側の時間管理やエコドライブ実践への理解の有無が、今後の普及の度合いを左右するといえる。

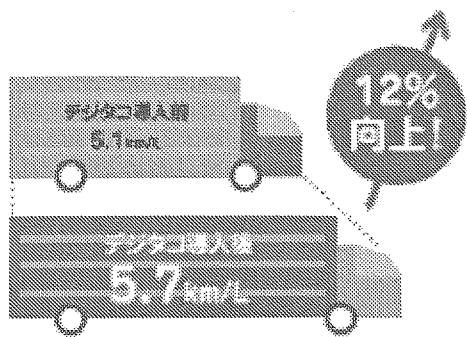
④エコドライブのための環境整備

エコドライブの実践にあたっては、走行環境の改善や悪質事業者の取締りが重要である。

また、後続車からの煽り行為などを減らすため、エコドライブの社会的認知を向上させるとともに、実践者の地位向上、さらなる実践を促すために認証制度などの仕組みづくりが必要である。

2006年6月には、エコドライブ普及連絡会（環境省、国土交通省、警察庁、経済産業省）がエコドライブ普及・推進アクションプランを策定し、国全体での取り組みが始まっている。

⑤各地域でのエコドライブ普及の仕組みづくり



図II-2-6-1 平均燃費の向上(8t車、2006)

4. エコドライブの効用「一石六鳥」

これまでの取り組みを通じて、エコドライブは、①環境面、②経済面、③安全面（事故の減少）での効果に加え、④人格形成（他者・環境への配慮、寛容性を養う）、⑤交通流円滑化、⑥コミュニケーション促進（ドライバー・事業主・運行管理者、そして家族）の「一石六鳥」の効果を生み出すことがわかつってきた。実証実験に参加したドライバーは「無理に急がなくなくなった。お陰で運転に余裕ができた」、「最初は嫌だったが慣れた。続けていけそう」、「環境、家族のことを考えアクセルを踏むようになった」と発言している。

ドライバーをはじめ、事業所あげてエコドライブに取り組むことで生まれる社員一人一人の意識と行動の変化に大きな意義がある。

5. これからの課題

今後は、既に取り組みをはじめている人々が継続していくこと、さらにエコドライブへの理解・賛同者を増やしていくことが必要となる。

エコドライブ実践者については、①トラック等の運送事業者（緑ナンバー）、②営業車など（白ナンバー）、③マイカーなどの区分ができるとともに、それぞれの立場によって課題と対策が異なる。

また、デジタルタコグラフ等のエコドライブ支援機器が登場し、機器導入やノウハウの積み上げを巡っても各主体によって、差が出ているところである。

道路提言 Part6

交通まちづくりに関する様々な課題を解決するためには、地域毎に、行政・事業者・市民・NPOなどの多様な主体が参加し、解決に向けて具体的な調査や事業を展開していく仕組みが必要である。

エコドライブ普及に際しても、情報発信・意識啓発、地域性に即した普及事業など、地域全体で総合的に支援やマネージメントの仕組みづくりを進めていく必要がある。

6. 思いやりのある社会へ

エコドライブの特徴として、「穏やかな加速、適度な速度、ゆっくり減速」といった、いわば「やしさ」があげられる。

これは、一昔前にもてはやされた運転技術の精度やスピードを競うような「うまい運転」とは対極的な価値観である。

これからは、「上手な運転」といえば、この「やさしい運転=エコドライブ」だと、みんなが思うようになると、社会は変わる。

ギスギスした競争社会から、思いやりのある穏やかな社会へとギヤを切りかえる。エコドライブを、こんな大きな視点でも考えたい。

エコドライブは、よりよき社会づくりに誰でも貢献できる確かな一歩である。

参考文献

- 1) 大都市立地事業者による環境負荷排出低減等検討調査(2005.3、環境省請負業務)。竹内雄亮、新田保次、松村暢彦、吉田雄亮、藤江徹「車載機器を用いたエコドライブ支援の効果」、土木計画学研究・論文集、No22,2005
- 2) 平成17年度NEDO技術開発機構・民生部門等地球温暖化対策実証モデル評価事業「中小運送事業者へのデジタルタコグラフの組織的導入によるエコドライブ推進事業」(2006.2)。
<http://www.ecodriver.info/>

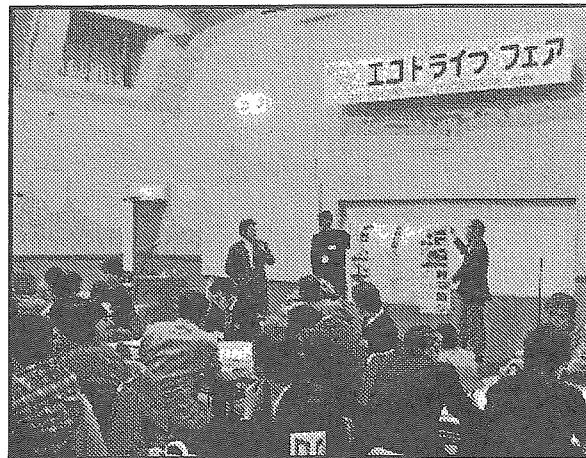


写真 II-2-6-2 エコドライブフェア(2006.12.9)

一般の方にもエコドライブや物流について、知つてもらうことを目的に開催(主催:あおぞら財団)

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策



高架道路撤去による 都市アメニティの回復

1. みちの機能

道路は、人や車の通行する施設である、と誰もが思っている。そのことに間違いはないが、道路はそれだけのものではない。一般に道路と呼んでいるものには、実はいろんな種類がある。言葉上だけで見ても、「道路」「みち」「街路」「路地」「通路」「公道」「私道」「里道」「農道」といったものがある。もっとも普遍的な言葉は和語の「みち」であろう。この「みち」にはいろんな機能がある。大別して、通行機能とスペース機能があり、後者には、駐停車機能、荷捌き機能、広場機能、まちなみ形成機能などがある。通行機能以外のものは、すべてみちとその沿道空間とのかかわりにおいて発生する機能であり、一括して沿道機能と呼んでよいだろう。現代の道は、自動車交通に適した通行機能に特化しており、沿道機能は後景に押しやられている。沿道からのアクセスを制限し、高速で通過することを目的とした都市高速道路はその最たるものである。しかし、実は、みちは沿道とともに存在するものであり、あらゆる交通体も永遠に走る続けることが目的であるわけではないから、交通機能でさえも、最終的には、いずれかの沿道と関わらざるをえない。今日、道路がもたらしているさまざまな問題は、つきつめれば、みちのもつ多様な機能の一一面化によって引き起こされているということができ、その解決のためには、道の持つ多様な機能を、それぞれの地域のもつ特性に応じて回復し、バランスの取れた道にもどすことが求められている。

2. 高速道路の現状

わが国における都市地域の高架高速道路は、首都高速道路公団（昭和34年設立）や阪神高速

道路公団（昭和37年設立）などにより東京、大阪をはじめとする大都市圏で建設されてきた。現在は民営化された首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社と名古屋、広島、福岡・北九州の指定都市高速道路公社により、約590kmの都市高速道路が共用されている。これらの都市高速道路は、都市内の交通渋滞解消を目的として建設されたものであり、都市の交通活動を担う役割を果たしている。

しかし、他方で、都市高速道路は都市環境破壊の主役でもある。大気汚染や騒音・振動、日照阻害、景観破壊、地域分断等の被害をもたらすだけでなく、災害時の危険も大きい。とりわけ大気汚染や騒音・振動は生命・健康を脅かす深刻な問題であり、これらの被害者は高速道路を訴え、20世紀の最後の4半世紀における主要な道路公害裁判で、道路が健康被害をもたらしていることが明確になった。

都市高速道路の危険性についていえば、1995年の阪神・淡路大震災では600mにわたって倒壊し、16人が死亡した。地震の発生が早朝であったため、被害は比較的少なかったが、高架高速道路の危険性が明らかとなった。

阪神高架道路は、当時すでに裁判に訴えられており、さまざま災厄をもたらしていることは明白であったから、倒壊したからといって無条件に再建すべきではなく、そのあり方を見直すべきであった。しかし、政府は何の検討もせず復旧の方針を決め、予算をつけ、予定よりも早く1年半で工事を完成させた。公団は、早々と倒壊現場を片付け、手回しよく、沿道の自治体首長から、早期復旧を望む要望書を取り付けたのであるが、住民の生命・健康を守るべき立場にある自治体の首長としては、見識を問われる

道路提言 Part6

行動ではなかったか。

これより以前に、すでにアメリカ・サンフランシスコでは、ノースリッジ地震で破壊された高速道路の再建をめぐって大議論を展開し、結局のところ、撤去するという事例が存在していた。

3. アメリカの高速道路移設事業

自動車王国アメリカは、また高速道路の国でもあり、そして今では高速道路移設事業の面でも経験豊富な国である。

これまでに、ポートランド、サンフランシスコ、オークランド、ボストンなどで高速道路の移設がおこなわれており、シアトルでも計画が進行している。

サンフランシスコ、オークランド、シアトルの事業は、地震によってダメージを受けたことが直接のきっかけとなっている。

サンフランシスコのエンバカデーロ・フリーウェイは、1989年のロマプリエタ地震によって破壊され、多額の補修費をかけるか取り壊すかをめぐって専門家や経済界を巻き込んで2年間の議論がなされた。もともと建設当時から反対があったこともあり、結局取り壊されることになった対岸のオークランド市のサイプレス・フリーウェイも取り壊された。しかし、その後もこれらの地域では小規模ながら、高架道路の取り壊しが行われている。近年でも、サンフランシスコのオクタビア・ブルバールなどでは高架道路を取り壊し、地域住民のための小公園が整備されている。これらは、地震が原因ではなく、老朽化のもとで補修費用と環境の価値をめぐっての選択である。高架道路が撤去され、公園ができた姿を見れば、地域分断が解消され、人の住む空間が蘇ったことが実感される。

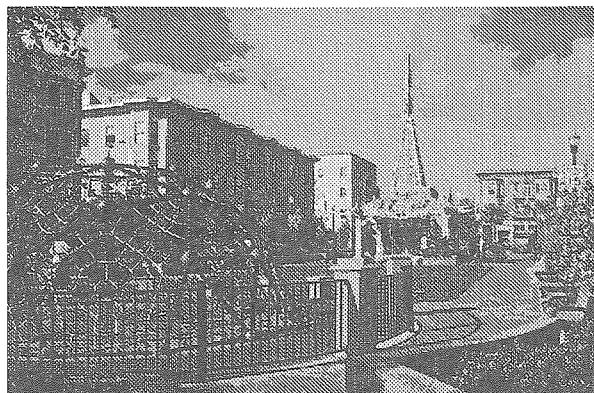


写真 II-2-7-1 オクタビア・ブルバール
(サンフランシスコ)
高速道路撤去でできた公園

ポートランドやボストンの例は環境保全の観点から行われたものである。

このうち最も大規模なプロジェクトはボストンの BIG DIG であり、延長 14 km にわたって都心部の高架道路を地下化した。この高速道路は、ダウンタウンとウォーターフロントを分断するように市内を走っており、グリーンモンスターと呼ばれてきた。まさにボストンという歴史的な都市の心臓部を地域分断してきたのであり、ウォーターフロン開発の先進地でありながら、そこに至るアクセスを大きく阻害してきたのである。この道路の地下化については約 20 年に及ぶ論争があり、巨額の費用問題もあって、いまなお議論は耐えない。

しかし現在、地下化が完了しており、今後は地上部分の公園化などが行われる。ボストンのアメニティ向上には避けられない課題であったということであろう。

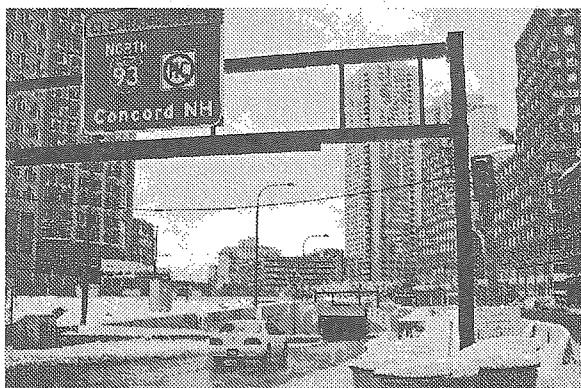


写真 II-2-7-2 地下化された高速道路
(ボストン)

4. 清渓川プロジェクト

韓国の首都ソウル市では、2005年10月に高速道路の撤去・河川の復元プロジェクトを完成させた。道路撤去・河川復元を公約に掲げて当選した李明博市長が約3年半の短期間で成し遂げたものである。この清渓川高速道路は市の中心部を走り延長6km、1日12万台の交通量をもつ主要高速道路である。1970年代に、市内を流れる小河川、清渓川に蓋を掛けて平面道路とし、さらにその上に高架道路を建設したのであるが、建設後30数年を経過し、構造的に問題を抱え、同時に暗渠化した河川から悪臭が発生するなど、環境問題も深刻であった。清渓川高速道路は傷みがひどく、毎年巨額の補修費用がかかるのに、渋滞などの問題は解決せず、かつ暗渠化した河川から悪臭が市内に立ちこめるという状況であった。ソウル市長のアイデアはこの高架道路を廃止し、元の河川を復活させ、都心にアメニティを取り戻すことによって、ソウルのサステイナビリティを高めようということであった。周辺商店の抵抗や交通処理の問題などを克服しながら、わずか3年半でこのプロジェクトは完成し、ソウル市民の多くは都心にできた遊歩道を楽しんでいる。もっとも、工事をめぐって汚職の疑惑が持ち上がり、副市長が逮捕されたり、高速道路周辺地区の再開発事業には計画内容上の問題とプロジェクト推進上の問題があり。すべてがうまくいっているわけではない。しかし、この大事業がもたらしたインパクトは大きい。

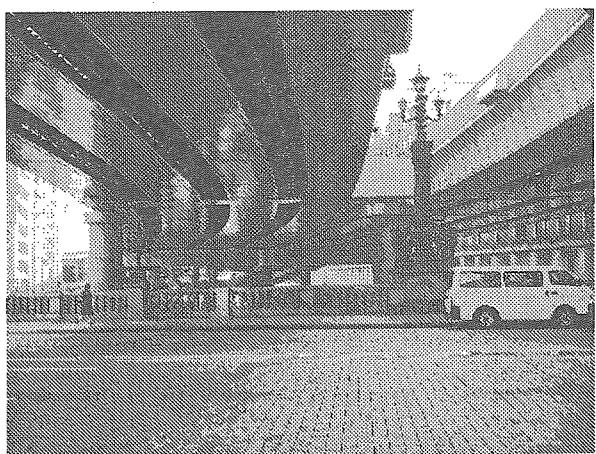
事業は完成を見たものの、役所幹部の汚職や周辺地域の再開発計画の難航など、なお様々な問題を抱えており、評価は今後にゆだねられる。しかし、これまでのところ、多くの市民は高速道路撤去・河川復元そのものを環境政策として歓迎しているようである。



写真Ⅱ-2-7-3 復元された清渓川(ソウル)

5. 日本の状況

日本では、神戸の震災が高速道路移設を実現する重要な機会であったが、それを生かすことをしなかった。現在でも都心部での高架道路の建設を進めており、歴史的都市の京都でさえその危険が迫っているのである。しかし、建設可能性は次第に縮小しつつあり、他方で、韓国のプロジェクトに刺激され、産業界が撤去という公共事業に魅力を感じているのも事実である。東京日本橋では高速道路の移設が現実味を帯びているし、神戸の商工会議所も高速道路の構想を検討している。これらには巨額の費用がかかり、賛否両論がある。まさに1周遅れのランナーであるが、それでもやらないよりは、都市のアメニティにとつてはるかによいだろう。



写真Ⅱ-2-7-4 日本橋を覆う高速道路

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-8

コンパクトなまちづくり ～マイカーによる郊外での買い物を減らそう～

1. なぜ、小売店舗が郊外化するのか？

車が普及していない時代には、駅やその周辺の商店街などを中心に、公共交通サービス網がつくられ、平日、休日ともに人が集まるコンパクトなまちの形態が形成されていた。

現在も、乗合バスの利用者は減少しているものの、駅を中心とした公共交通サービス網の体系は概ね維持されている。

一方、人が集まる商業施設については、小売店舗の郊外立地が進む一方で、駅周辺の商店街などのシャッター通り化が進んでいる。

この背景には、1974年に施行された「大規模小売店舗法（以下、「大店法」という。）」に始まり、2000年には大店法に代わり、まちづくり3法として創設された「大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法」という。）」により、大規模小売店舗の立地が大幅に緩和されたことにより、小売店舗の郊外化が進んだ。

大規模小売店舗立地の規制緩和は、郊外で競うように店舗の大型化、品物の低価格化を進め、休日になれば郊外の店舗へクルマで買い物に行くというクルマ型社会の進行に拍車をかけた。

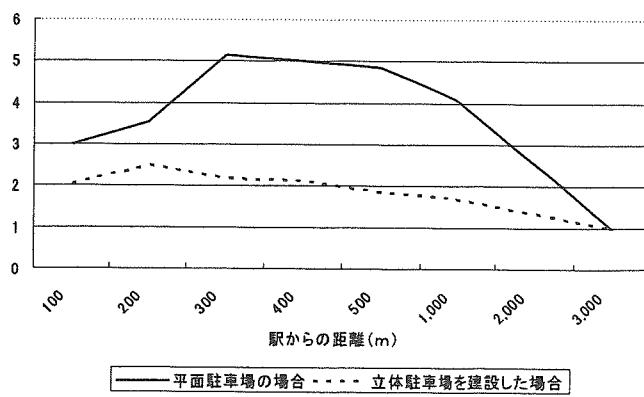
大規模小売店舗の立地は、基本的には都市計画（用途地域）において立地の可否はあるものの、大店立地法では「生活環境の保持」への配慮を満たせば、自由に出店できる。

「生活環境の保持」については、「指針（「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針¹⁸」）」が設けられ、自動車による来

店者への対策も、出店地周辺の交通事情に大きな課題が無いかぎり、この指針に基づき算定された駐車場需要を満たせば出店ができるというものになっている。

この指針に基づき算定される駐車場確保のために要する経済的負担は、駅から一定の距離（次グラフ参照 事例試算では駅から200～300m）を越えれば、郊外ほど駐車場に要する面積は大きくなるが、地価が安価になるため、経済的負担が小さくなる。

このため、駅から離れた郊外ほど出店者の経済的優位性を高める結果となり、消費行動における自動車交通量の増加や走行距離の伸長とともに、郊外での交通渋滞等の交通問題を引き起こしている。



注) 大阪府下のK駅周辺の路線価より算定

図II-2-8-1 店舗出店の距離別地価負担変化グラフ
(駅から3kmの郊外立地を1とした場合)

¹⁸ 最近では、平成17年4月に同指針の解説が「経済産業省 商務情報政策局流通産業課」からだされている。なお、指針（案）は平成11年4月20日に「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議から出されており、こ

の指針（案）により運用してきた。

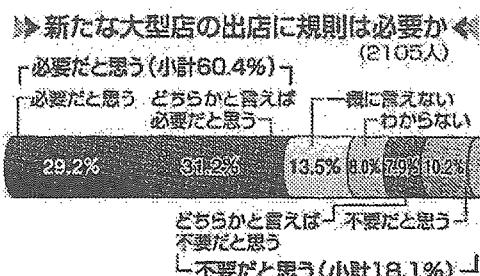
2. 小売店舗の郊外化は抑制できるか？

中心商業市街地の空洞化問題への対処など、1998年（大店立地法のみ2000年）に、まちづくり3法として都市計画法、大店立地法、中心市街地活性化法がセットになり施行された。しかし、まちづくり3法の施行後においても、中心商業市街地の空洞化の進行が止まらず、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部を改正する等の法律案（以下、「中心市街地活性化法（改正）」という。）と「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案（以下、「都市計画法（改正）」という。）が平成18年の国会で立法化された。

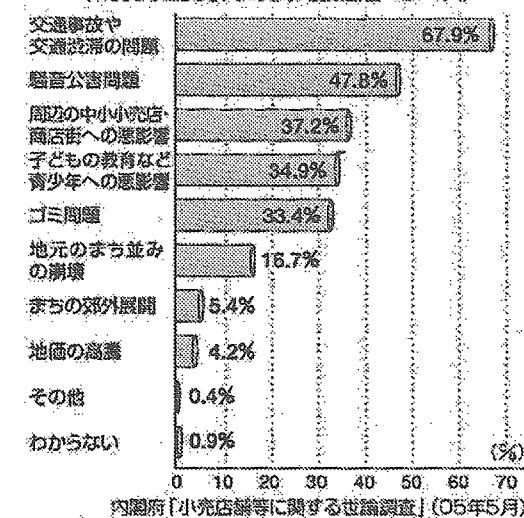
都市計画法（改正）では、延床面積10,000m²以上の大規模小売利店舗について商業地域、近隣商業地域、準工業地域（改正前は、第2種住居地域、準住居地域、工業地域も立地可能）にのみ立地を限ることなど、郊外での大規模店立地の規制を強化とともに、中心市街地活性化法（改正）では、中心市街地における人口集積のための住宅建設助成や出店促進のための手続きの簡略化等が主な改正内容となっている。

この法改正により、中心市街地が活性化し、郊外への車の流れを抑制できるかどうかは今後の動向をみるにしても、大店立地法の指針自らも認知しているように、店舗が郊外化すればするほど、車での来店者数を増加させ、一般道路での交通負荷を大きくしている。

また、2005年5月に内閣府が実施した「小売店舗等に関する世論調査」の結果にも示されるように、交通渋滞や交通事故など交通に関わる問題に対し規則が必要であるとする回答者が多数を占めている。しかし、既に郊外において過剰に立地している大規模小売店舗への自動車交通についての抑制策については、対処されていない。



規則が必要となる問題は何か



<http://www.zenshoren.or.jp/katudou/minsyou/minsyou/050926/050926-3.htm>より

以上のように、まちづくり3法の今回の見直しでは、大規模小売店の立地に際する交通問題を取り扱う大店立地法については見直されず、交通に関する取り扱いは、基本的には、駐車場出入りの交通の円滑性を確保するための駐車需要面での配慮という従来の指針の考え方方が踏襲されている。

このため、郊外の既存店が維持される限りは、ますます進行する我が国のクルマ型社会の交通問題、環境問題を大きく見直すにはほど遠い法改正ではないかと言える。

しかし、今、空洞化する中心市街地商業の活性化やCO₂削減・省エネルギーの推進など環境にやさしく、また、高齢者などが車に依存しなくても自由に買い物や外出ができる人にやさしいまちづくりの推進を図るためにには、郊外へ流れる自動車交通そのものを抑制する具体的な対策が必要である。

3. どうすれば小売店舗の郊外化は抑制できるのか？

小売店舗が郊外化したため、日常の私たちの生活においても郊外で買い物をすることが、最近では当たり前になってきている。

こうした状況は不可逆的な状態にまで浸透しており、クルマ社会がもたらした問題は、大気汚染や交通問題を増大させただけでなく、人が駅や駅周辺に集まり、交流することにより育まれてきた文化や子どもの公共空間における社会教育機会を希薄化させるなど、様々な社会問題の起因となっていることを私たち自身が認識をしなければならない。

クルマ中心の生活から脱却するライフスタイルへの転換を図る意識を私たち自身がもたなければ、クルマ依存社会の大きな改善は望めない。

まず、私たち消費者自らが、クルマ社会がもたらした様々な社会問題とともに、車に依存できない人々とも互に支え合い、交流できるというコンパクトなまちが持つ“良さ”を再認識し、公共交通や中心市街地商業を率先して利用するというライフスタイルに転換することが重要である。

私たちのライフスタイルの転換により、公共交通や中心市街地商業のサービス維持に寄与するとともに、郊外への車の交通の抑制を図ることができる。

また、郊外ほど出店側の経済的優位性が高まることから、郊外立地の経済優位性を排除することにより、駅周辺への出店意欲を高め、郊外店の立地抑制と中心市街地活性の誘導を図ることが必要である。

郊外立地の経済優位性の排除に関わる方策は、既存の郊外店も含めて消費者の郊外での買い物を抑制することも視野に入れ、郊外店がもたらす環境悪化に対する法定外目的税としての課税が考えられる。

郊外店駐車場利用消費者を客体として、郊外店経営者への代理徴収方式による駐車場台数相当分を課税し、郊外の環境を守るために駅と郊

外を結ぶ公共交通サービスの充実等を使途目的とすることもあわせて提案できる。

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策



未来の西淀川 ～都市計画マスター・プランをつくろう～

1. 西淀川区の用途地域指定の変遷と課題

西淀川区は、大阪市の都市計画区域が定まった当初（1922年4月）から大阪都市計画区域に含まれ、その後、1925年（大正14年）の第2次市域拡張により大阪市に編入された。

都市計画として土地利用誘導の始まりは、市街地建築物法¹⁹の施行に伴うもので、1925年（大正14年）に、西淀川区全体が「工業地域」に指定された。

その後、「市街地建築物法」から「建築基準法」に改まった1950年（昭和25年）には、「工業地域」と一部新たに創設された「準工業地域」に分けられたが、基本的には区全体は工業系の用途地域の指定がなされていた。

1968年（昭和43年）に新都市計画法が施行され、一部の住宅等が集積する地区を中心に、始めて第2種住居専用地域や第1種住居地域など住居系の用途地域が指定された。

1992年（平成4年）の都市計画法改正による用途地域の細区分に際しては、さらに住宅が集積する地区について、住居系用途地域（第1種住居地域）の指定が拡大されている。

このように、工場の転出や住宅の立地など土地利用の動向に応じ、一定の土地利用の純化をめざした用途地域の指定がなされてきたが、基本的には大正14年に最初の用途地域が定められた「工業地域」を基本として土地や建物利用が誘導され、現在に至っている。

¹⁹ 【市街地建築物法】大正8年4月5日法律第37号<大正9年12月1日施行>

2. 用途地域指定の課題

用途地域の指定（変更）に際して、不適格建築物²⁰や形態規制違反建築物²¹の取り扱いをめぐり、一般的には現況主義的な用途地域の指定がなされてきている。

用途地域の指定（変更）にあたって、不適格建築物や形態規制違反建築物が、指定（変更）しようとする用途地域ではどの程度出現するか、一般的には、その出現率が低くなるよう用途地域の指定（変更）が検討される。

そのため、それら出現率の割合が高くなる現状よりも厳しい規制の用途地域への変更は難しいとされている。

西淀川区の場合、比較的、建築物用途の許容の幅が大きい「工業地域²²」の指定から始まり、

²⁰ 【不適格建築物】その地域に建築が認められないが、用途地域指定の日以前からすでに存在する建築物で、現状では、この不適格建築物の取扱いは、増築後の床面積が基準時（法改正、地域指定・変更によって不適格建築物となった時）における床面積の1.2倍を超えないなどの条件を定めて、増改築を認めている。

²¹ 【形態規制違反建築物】容積率、建ぺい率、高さ等が指定された用途地域の容積率や建ぺい率、あるいは高さ制限などに適合しない建築物

²² 【工業地域】当初の市街地建築物法における建築物用途の制限

第四条 工場、倉庫その他これに準ずべき建築物にして規模大なるもの又は衛生上有害若しくは保安上危険のおそれある用途に供するものは工業地域内にあらざればこれを建築することを得ず

2 主務大臣必要と認めるときは前項の建築物にして著しく衛生上有害又は保安上危険のおそれある用途に供するものについては工業地域内においてその建築につき特別地区を指定することを得

3 主務大臣必要と認めるときは工業地域内に工業地域専用地区を指定しその地区内における工場、倉庫その他これに準ずべきもの以外の建築物の建築の禁止又は制限に関し必要な規定を設けることを得

住宅と工場の混在を許容してきた。

そのため、ある一定の区域において工場が転出し、住宅が集積するなど、建築物の用途が同種になった場合にのみ、住居系用途地域への変更がなされたが、大半は、住宅と工場の混在が続き、現状よりも厳しい規制の用途地域への変更は、多くの不適格建築物を出現させることから、建築物の用途や形態に許容の幅がある用途地域指定の変遷を歩んだと考えられる。

このような用途地域指定(変更)の経緯から、西淀川区は、工業専用地域を除き、準工業地域をはじめ住居系用途地域においても、一定の工場立地は制限されるものの、都市計画上、建築物の用途や形態については、かなり緩やかな制限により推移してきた。

このような緩やかな制限とともに、用途地域を除き西淀川区の土地利用や建築物の用途、形態を誘導するものは無く、将来の西淀川区がどのような“まち(市街地)”になるかは、民間の土地の需要動向が鍵を握っている。

3. 西淀川区こそ都市計画 マスタープランが必要！！

近年、西淀川区では工場の転出が続き、大阪都心に隣接し、鉄道の利用など住宅地として便利な環境にあることから、工場跡地に中高層マンション、ミニ開発の建設が顕著になっている。

無秩序な工場跡地への中高層マンションやミニ開発による市街地の形成を放置した場合、工場と住宅の混在、低層住宅と中高層建築物の混在など、従来からの住工混在に加え、日影や景観など住宅相互の相隣環境問題の発生が懸念される。

これらの問題を未然に防ぐことは、建物用途や形態の制限が緩やかな現行用途地域では困難である。例え、住居系用途地域へ変更を行っても、現在以上に厳しい建築物の形態規制は困難であろうと考えられる。

また、小さなまちの単位においては、「都市計画」において「地区計画制度」も存するが、一

定の区域において建物用途や形態が同種のもので、かつ、権利者の利害が一致しないと、その適用も難しいと考えられる。

住まい手にとって、定住や永きにわたり住む環境を見定める一つの要因と言える“まちの将来像”は不透明であり、ある日突然、住まい手にとって望まない環境ができれば、転居しなければならないという状況も発生する可能性を有している。

西淀川区で起こりうる住環境上の問題を未然に防ぐとともに、住まい手にとって将来のまちに夢と期待が持てるようにしていくためには、“住みたい”、“住み続けたい”まちがどのようなまちであるのか、その将来の姿を描くことが重要である。

- ・ 誰もが安心・快適に暮らせる“人にやさしいまち”
- ・ 次世代にあおぞらを手渡すために公害の無い“地球にやさしいまち”
- ・ 古い歴史をつなぎ、“西淀川らしさがあるまち”

を創るためにには、どのようなまちの構造や市街地の形態になればよいか、また、どのような交通や買い物などのサービスがあればよいか、西淀川区の将来像の策定が求められる。

このような将来のまちの姿は、民間の土地需要の動向にまかせていては創ることはできず、市民参加のもとに、市民と行政が共有することができる将来像を描き、その実現をめざして、市民と行政の協働のまちづくりが必要である。

まちの将来像の実現をめざし、市民と行政の協働のまちづくりを誘導していく基礎として、本来、都市計画は、道路などの都市基盤施設の整備誘導は当然のこととして、土地・建物利用に関してもその実現を誘導していく重要な手段として存在するものである。

西淀川区において、将来の土地利用や建築物の用途、形態について、きめ細やかに誘導していくためには、まず、住民参加により「都市計画マスタープラン」(市町村の都市計画に関する

基本方針)を策定することが提案できる。

「都市計画マスタープラン」は、現実的には私権制限は伴わないものの、将来の都市計画の方針を示すものであり、都市計画法²³においてその策定は義務づけられている。

西淀川区と同様の課題を有すると考えられる他の大都市²⁴においても着々と「都市計画マスタープラン」は策定されている。しかし、大阪市は法施行後 10 年以上経た現在も策定は未着手の状況にある。

現状では緩やかな私権制限となっている地域において、きめ細やかな土地や建物利用の制限の方向を検討することは、各種の利害を新たに生み出すことも懸念される。

しかし、多様な用途、形態の建築物が立地可能であり、将来のまちの姿が不透明である西淀川区においてこそ、夢と希望を持ち、市民と行政の協働のまちづくりを推進していくための将来像を示す「都市計画マスタープラン」の策定が不可欠ではないだろうか。

4. どんなまちの将来像を描いていくか！！

西淀川区は、長きにわたり道路と工場の大気汚染に苦しみ、あおぞらを次世代に手渡すことを夢みてきたまちである。

一方、西淀川区には大野川緑陰道路をはじめたくさんのまちの“宝”もあり、まちの宝を活かしながら、区民も参加し、行政と共有する将来像を描き、実現に向けて協働のまちづくりを進めていくことが必要である。

今後、将来像の策定に向けて、次のような一つのまちづくりの考え方の提案ができる。

西淀川区は、平坦で鉄道駅へは自転車で行けるコンパクトな形態のまちである。しかも、区

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへ

民の“宝”である大野川緑陰道路が区域中央を縦断している。

また、西淀川区では、次世代にあおぞらを手渡すためにも、公害をもたらした自動車交通の抑制を図らなければならない。

このまちの“宝”を活かし、まず、区民の暮らしが車に依存しなくてもよい、歩いて、自転車で楽しく暮らせる人や環境にやさしいまちの構造を創ることが望まれる。

西淀川区では、近年、車による来店を期待した店舗が幹線道路沿道に建ち並び、このまま放置すれば、車利用を中心としたまちの形成が進むことが懸念される。

一方、大野川緑陰道路は、区域中央を縦断し、鉄道駅が近接し、沿道では、既に多くの店舗や公共施設などが立地している。大野川緑陰道路沿道に、店舗や生活を豊かにする都市機能を誘導し、多くの人々が集まるようにすることにより、“暮らしと文化交流軸”としての機能を高めることができるとともに、歩行や自転車を中心とした環境にやさしいまちを創造することができる。

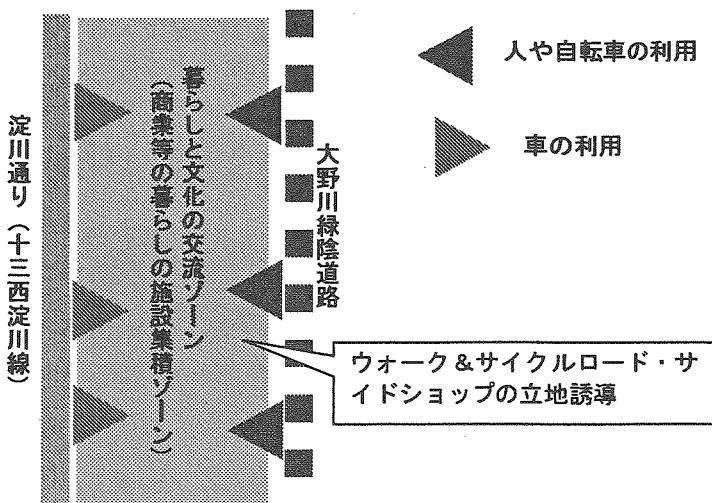


図 II-2-9-1 暮らしと文化の交流軸のイメージ

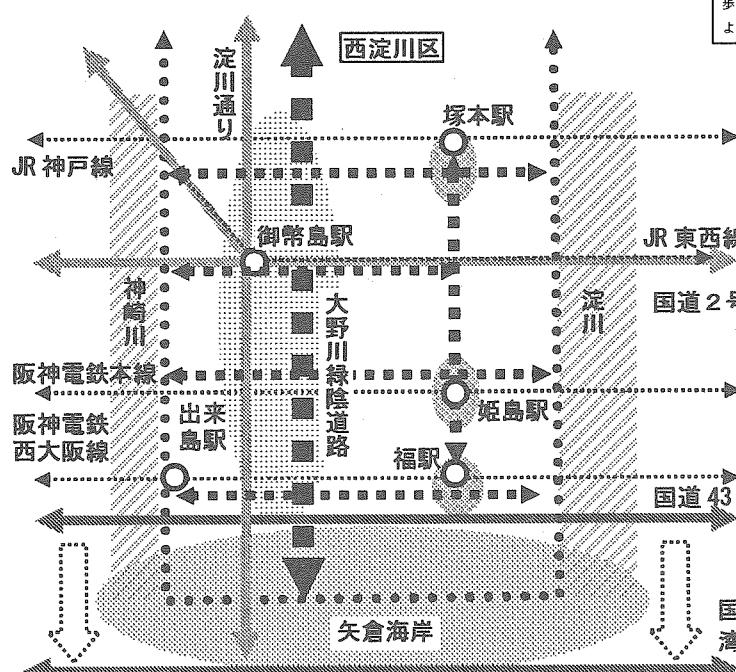
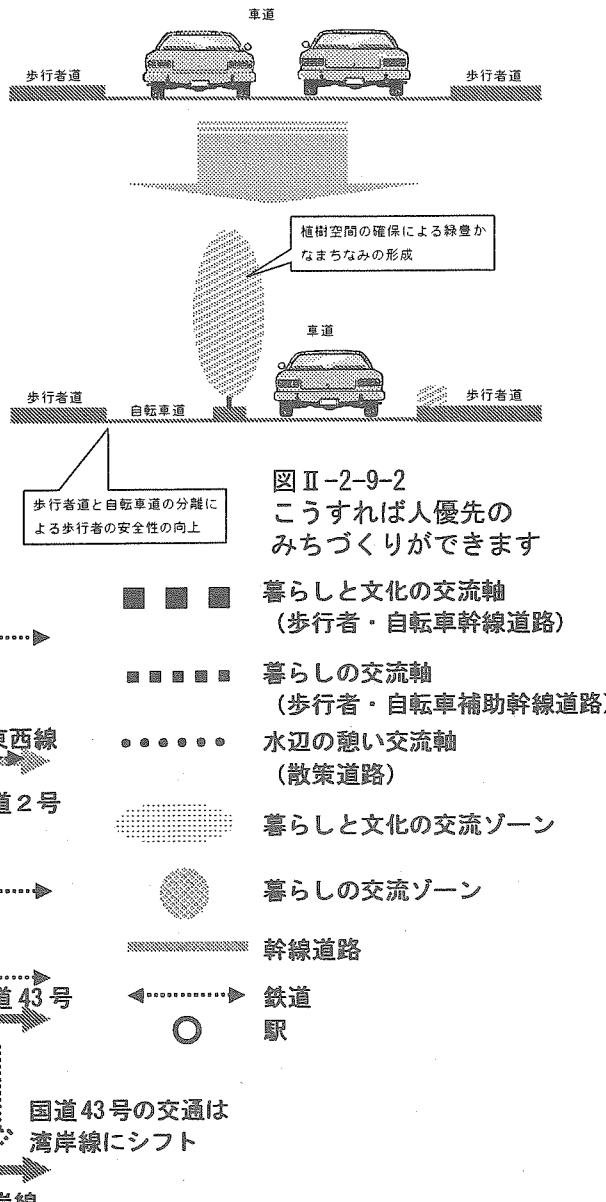
²³ 【都市計画法】平成4年6月に都市計画法及び建築基準法の改正により策定が義務づけられた。

²⁴ 横浜市(区毎策定)、川崎市名古屋市、京都市、東京都各特別区等

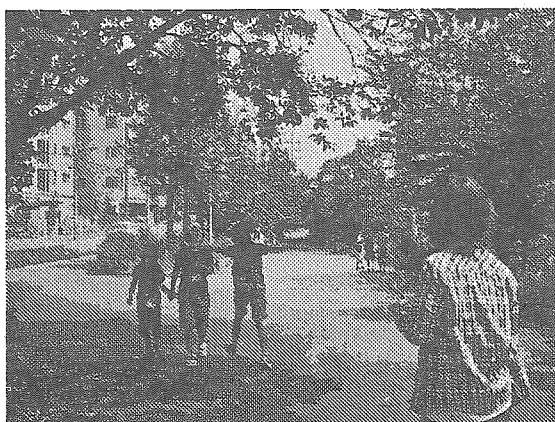
道路提言 Part6

さらに、大野川緑陰道路を骨格とした周辺の生活幹線道路における道路空間の再配分により、緑豊かで、“歩行者や自転車にやさしいみちのネットワーク”を形成することができる。

大野川緑陰道路を生活文化交流の骨格とした“歩行者や自転車にやさしいみちのネットワーク”的形成により、車に依存しなくとも、歩行や自転車で安心、便利、快適な暮らしができるまちを創造することができる。



コラム：大野川緑陰道路



大阪市西淀川区の中心を通る、全長 3.8km、幅員 19m～47m の自転車歩行者専用道路。区民の通勤・通学、買物、ウォーキングなどに活発に利用されるとともに、区民の憩いの場となっている。名前のとおり、かつては「大野川」という川であり、古くから船運、かんがい、利水、治水などを中心に使われていたが、工業化が進むとともに川が汚染され、メタンガスが発生するほどのどぶ川となってしまった。1969年(昭和44年)埋め立てて高速道路にするという計画が持ち上がったものの住民の反対によって、現在の緑陰道路のなった経緯がある。西淀川区においてはまさに環境再生のシンボルのような存在である。

2. 脱クルマ依存社会のための地域交通政策

2-10

交通まちづくりへの参加

1. 歌島橋交差点の改修問題

西淀川区（大阪市）の中心部には、国道2号・府道大阪池田線が交差し、地域の交通網の中心点となる五差路「歌島橋交差点」がある。同交差点は、大型車の行き来も激しく、渋滞も深刻であり、西淀川公害訴訟の和解条項においても、環境対策を行なうことが約束されている。

同交差点においては、自動車の交通流円滑化・歩行者の安全対策を目的に、隣接する駅（JR東西線御幣島駅）に通じる地下道建設に併せ、地上の横断歩道撤去が計画されている。

これに対し、区内の住民団体「まちづくり考える会（2000年11月発足）」が中心となり、横断歩道の撤去の是非を問うために歩道撤去の延期を要望する署名活動（1,225筆）が行なわれた。にもかかわらず、改修事業については計画変更がなされないまま、2005年8月、横断歩道の撤去（第一次工事分）が実施された。

この地下道建設工事に併せた横断歩道撤去工事については、地域住民の間でも、「渋滞が無くなつた方が良い」、「私は通らないから関係ない」という声もあれば、「子連れのお母さんや自転車通学の子ども、お年寄りは大丈夫なのか?」、「防犯面は大丈夫なのか」といった不安の声もあつた。

さらに、大半の通行人や地域住民は、内容をよく知らさぬうちに工事が行われ、横断歩道の撤去後、「地下で方向が分からなくなり迷う」「目の前に見える区役所に行くのに何故地下に潜らなければいけないのか?」等の「不満の声」が上げられている。

これらの意見は、個別に上げられることはあっても、工事前に、地域で十分な説明と合意形成の場が設けられることはなかつたのである。

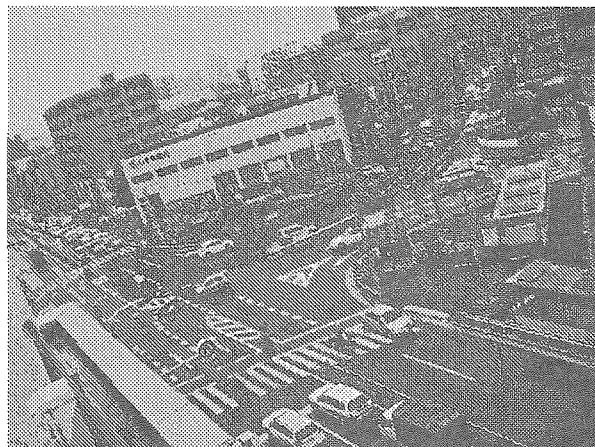


写真 II-2-10-1 歌島橋交差点 (2006. 6. 15)

2. 交通まちづくりへの参加とは？

同交差点改修工事にあたり、「地下を通過すれば、人身事故は減るのだから安全になる」、「信号待ちが減る分、渋滞が減り、環境も良くなる」というような、人よりも車を優先する思想が、大気汚染公害訴訟という長い闘いを経てきた西淀川地域の中心で、未だにまかり通る。なぜ、このような事態が起こるのであろうか？

高速道路や都市計画道路、まちの環境を大きく変えるような道路建設に際しては、情報公開やアセスメント実施、意見書提出・公聴会の開催、パブリック・コメントなどの住民意見を反映させるための制度づくりが進められてきている。

しかし、歌島橋交差点の改修問題をはじめ、各地で繰り返される道路建設反対運動をみた時、こうした「参加の仕組み」には未だ多くの課題が残されているのではないだろうか。

①道路連絡会

現在では、環境・福祉・防災など、様々な分野のまちづくりにおいて、「市民参加・住民参加」がうたわれている。これまでの道路・交通施策

道路提言Part6

の歴史は「お上の計画」が主であった。ゆえに、市民自身も、道路や交通問題に対し関心を持たず、身に迫った問題が発生した場合にのみ、反対運動を繰り広げる。意見が対立した場合、裁判や公害調停という法的手段に訴えてきた。

西淀川地域では、大気汚染裁判の和解後、原告と国・旧道路公団との間で、道路沿道の改善を目的とした「道路連絡会」が設置され、度々、歌島橋交差点の改修問題についても議論がなされてきたが、横断歩道撤去に関しては平行線をたどるばかりである。「行政と住民が同じテーブルにつき、地域環境の改善を目指す」という点では画期的な仕組みであるが、意見が対立した場合、互いの主張を擦り合わせ、他の住民や関係機関を巻き込みながら、新たな施策へと反映させるため、合意形成をどのように進めるのか？について、行政側も、住民側も、ともに手探りの状況である。

②パブリックコメント

対して、現在、様々な政策決定過程では、パブリック・コメントが行われ、計画内容や進捗状況が多く人の目に触れ、参加の機会が提供され始めた。この際、提出された意見に対しては、一定の回答が用意されることとなり、計画の早い段階での市民意見と施策とのすり合わせが行われることとなった。ただし、そこに意見が提出できるのは、主張ができる人、時間に余裕がある人など、一部の人間に限られている点に注意する必要がある。制度の浸透に併せて、「声を上げたくても上げることができない弱者の視点が忘れられていないか？」「与えられている情報だけで本当に適正な判断がされているのか？」「意見聴取だけに留まらず施策への反映が成されているのか？」など、改めて、検証していく必要がある。

③参加の質

多様な主体が参加できる協議会方式など、参加の仕組みは幅を広げつつあるが、制度だけが一人歩きを始めれば、形骸化は免れず、本来「参加」がもたらすはずのメリットを見失う恐れがある。

ある。

今後、交通まちづくりへの参加を進めるにあたっては、これまでの道路・交通に関する住民運動（その多くが反対運動）が担ってきた「問題提起能力」を、制度の中に取り組みながら、「参加の形骸化」を払拭し、実質的により良い環境づくりへつなげていくため「参加の質」を向上させていく必要がある。

3. 参加から協働へ

今後、「参加の質」を向上させていくためには、以下の点がポイントとなると思われる。

①参加したい人、できる人を増やす

市民にとって、道路・交通問題は、個人の暮らしと直結し、市民の関心は高いにも関わらず、継続的に、道路・交通環境や交通手段の改善活動につなげていく機会をもつことは難しい。

こうした中、交通まちづくりの計画策定や事業へ参加したい人、参加できる人を増やすことが重要であり、専門家やNPOなど、行政や企業との間で市民の参加を促し、支援していく仕組みづくりが求められている。

その際は、常日頃から、①自分達の身の回りの交通・道路環境へ眼を向けてもらえるような意識啓発活動、②個人が判断するための情報提供、③できるだけ多くの人が関わることができる参加の機会づくり、④地域全体での合意形成の場づくり、⑤施策への反映についてのアカウンタビリティ（説明責任）の確保、などを行なっていく必要がある。

②市民意識の形成

地域に生活する人間の声が反映されぬまま、利便性の追及を図るために道路・交通施策が進められていく、これは西淀川地域が経験した公害の元凶となった都市化・工業化と同じ構図といえるのではないだろうか。

こうした構図からの脱却を図っていくこと、つまり、地域づくりの基本に市民参加による合

意形成を据えること、そのための仕組みづくり・市民意識の形成が課題である。

市民にとって、「参加」は権利であるとともに、責務を伴うものである。合意形成によって生まれた決定事項や施策については、行政だけでなく、市民側も、その後の事業の推移を見守り、評価、協力するという意識を持ち続ける必要がある。

この場合も、地域の諸団体やNPOなどの組織が、事業の経過に伴い、行政と住民との間の橋渡しの役割を担っていく必要があるだろう。

③地域交通マネジメントセンター構想

上記のような交通まちづくりへの市民参加を促すための仕組みの一つとして、地域交通マネジメント・センター構想を提案したい。地域交通マネジメントセンターとは、各地域における様々な自動車交通に伴う問題（地球温暖化、排気ガスによる大気汚染、自動車排熱によるヒートアイランド、交通事故、交通渋滞など）の解決を図るために、多様な主体（事業者、住民、行政、NPO）の参加の下、総合的な検討を行ないつつ、問題解決のための事業の立ち上げ、実施

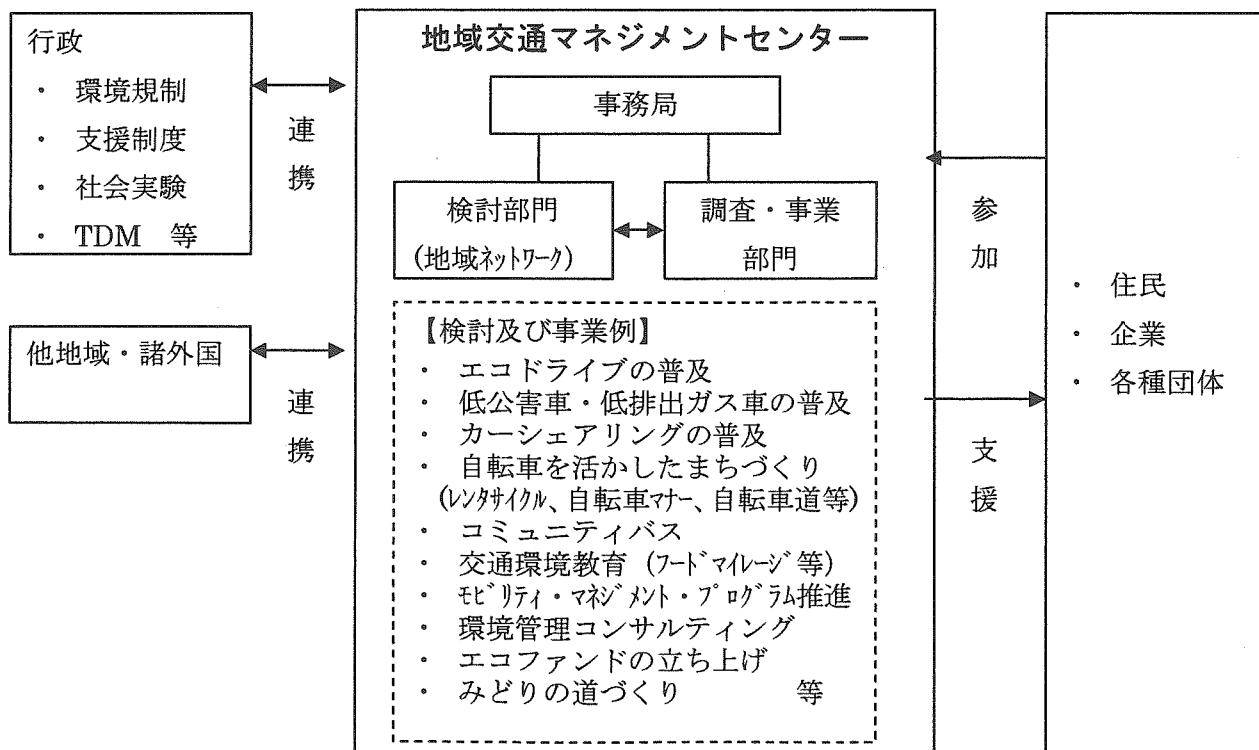
第II部 これからの交通まちづくりへ

を行おうというものである。

交通問題は、地方自治体の行政範囲を超えて、複数の自治体にまたがる場合も多い。また、鉄道やバスのように、民間企業と公営企業との競合が生じる場合もある。

こうした利益や権限の垣根を越えて、地域交通を総合的に検討するための機関として「地域交通マネジメントセンター」を設ける。

同センターでは、継続的に、市民への情報提供や意識啓発、市民参加の支援なども行なっていくことで、市民参加を促す。また、市民が行政や企業と対等の立場で、地域の交通まちづくりのあり方について議論し、合意形成を図ることで、「参加」から「協働」へと意識等を変化させていくのである。



図II-2-10-1：地域交通マネジメントセンター構想

3

クルマの使い方を学校、企業、地域で学ぶ ～これからの中通環境教育～

「環境に配慮したライフスタイルを促進するためには教育することが必要だ」

この文章を読んで、違和感を覚える人はどれくらいいるだろう。

「公共交通利用を促進するために教育することが必要だ」

「社会基盤の必要性を理解してもらうために教育することが必要だ」

「〇〇学会のファンを増やすために教育することが必要だ」

だんだんと？がつく人が増えてくるのではないだろうか。上記の文章はどれも教育がある目的の手段として使っていることではどれも同じで、それらの根底には〇〇ファシズムが横たわっている。そうではなく、教育現場をフィールドする者は、教育を手段ではなく、“目的”とする姿勢を忘れてはならない。

その一方で、環境負荷の小さな交通行動を選択する背後には、そのような行動をとろうと思う意志があり、そのような行動をとるべきだという道徳心があり、環境をうれう心がある。つまり、そのような人の社会性の発露として交通行動をとらえることも可能であろう。社会性は本来家庭や地域で育まれているが、地域力が低下した現代社会では自然に任せることは人間形成の面でも問題が残る。そこで、交通や社会基盤を題材としたプログラムを通じて、家庭や地域と個人を結びつけることによって地域力を回復し、社会性を育むことが可能になるかもしれない。

ここでは、地域における学校、企業、住民に対する教育という視点でそれぞれについて提言する。

1. 学校での交通環境教育

1) 小学校での社会科、総合的な学習の時間の動向

小学校学習指導要領には社会科の目標として、「社会生活についての理解を図り、我が国の国土と歴史に対する理解と愛情を育て、国際社会に生きる民主的、平和的な国家・社会の形成者として公民的資質の基礎を養う。」と明記されている。ここでいう公民的資質とは、社会的義務や責任を果たそうとすること、社会生活の様々な場面で多面的に考えたり、公正に判断したりすることなどの態度や能力であるとされている。つまり、学校では社会科を通じて社会性を養っていく。しかしながら、小学校における年間授業時間数は学習指導要領の改訂ごとに減らされ、さらに社会科の時間数の総授業時間数に占める割合も一貫して減少し続けている（図II-3-1）。現在、次期の学習指導要領の検討が進められているが、英語の導入、国語の重要性の見直しなどから、さらに社会科の時間が減らされることが予想される。教育基本法でうたわれている教育の目標、「平和的な国家・社会の形成者の育成」を、社会科が担っていることから、社会科の重要性を見直し、時間数を増やすべきだと考える。

また、社会科の授業時間数を補うために、1998年の改訂から総合的な学習の時間が導入された。これを契機に、環境や福祉を題材とした教育プログラムのニーズが高まってきた。さらに、環境教育推進法（環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律）がますますその動きを拡大、加速させている。その要請にこたえると同時に、国、県、市など行政機関や学会、NPOでは、出前授業などの専門家を派遣する制度を整え、事例が増えている。

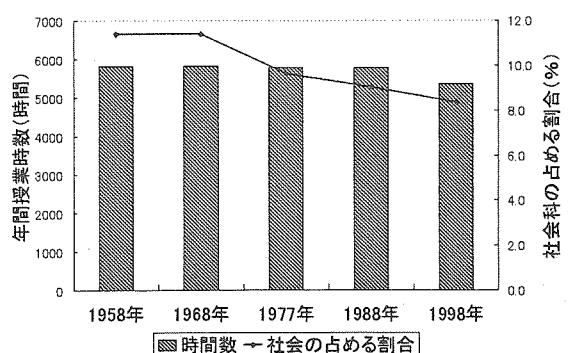


図 II-3-1 社会科軽視の傾向

しかし、それらの事例の多くはうまく機能しているとは言い難い。専門家側では、多くの知識や経験を伝えたいために、詰め込みすぎたり、ある一定の価値観のみを強調したりするなど、教育の目的を無視した授業が横行している。所属機関のファンを獲得するためという教育という観点からすれば論外の目的で実施している例も多い。また、学校側でもゲストティーチャーに授業を丸投げしてしまい、授業にはノータッチという無責任な場合もある。このような状況を開拓し、両者のよりよい関係を構築するには、事前のコミュニケーションと授業の進め方にに関するディスカッションが必要である。では、コミュニケーションするためには、何が必要なのであろうか。

2) 専門家の学校教育への関わり方

学校の現場の受け身の姿勢を乗り越えて、専門家が積極的に一緒に、学習プログラムを作成していくための3原則をあげる。

原則1：目的は教育であるという認識を共有

特に行政機関やNPOが教育にたずさわる場合、環境改善や道路混雑緩和など公共問題を解決するための手段として教育を使うことを意図することが多い。この生徒に対する認識のずれが、現場の教師との信頼関係の形成の障害になることが多い。

原則2：現場の教師重視を最初に宣言

教育委員会や校長を通じて、授業支援の要請があった場合、授業の内容を押しつけられると

第II部 これからの交通まちづくりへ認識することが多い。当然のことながら、該当学年で学習すべき内容は、年間を通じて決まっている。他の機関が関与してくる場合、年間カリキュラムを無視して、授業内容を一方的に押しつけられると、新しいプログラムのため現場の教師の負担が増すばかりか、当初予定していたカリキュラムが不十分な理解のままに進めなければならないとの懸念がある。最初に、プログラムの内容のほか、各教科の年間カリキュラムの中にどのように織り込んでいくかのスケジューリングの裁量権は現場の教師にあることを明確することで、プログラムに対する不安を取り除くことができる。

原則3：やってみようと思わせる教材を複数持っている

現場の教師の要望としては、具体的な教材を求めることが多い。そのためには、教育理念と同時に、教材を創り上げておくことも必要となる。そして教材を作成する上で考慮すべき点として以下の項目があげられる。

・時間軸と空間軸

社会問題は時間的にも空間的にも連続している。将来は現在の延長上にあり、現在は過去からの延長であるという認識と町、市、県、地方、国、地球と私たちの空間はつながっているとの認識を意識する必要がある。そうでなければ、現状の傾向が続くと、まわりの社会、将来の社会はどうなるのか、そして社会が好ましくない状況になるのなら変えていくという動機が生まれることはない。

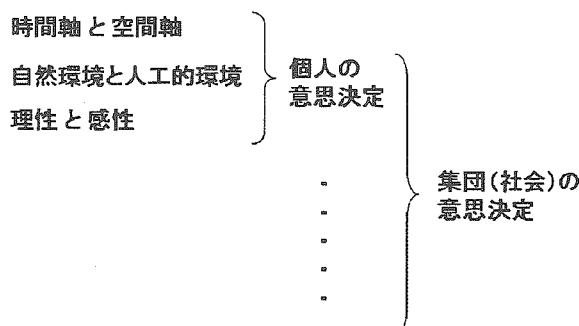


図 II-3-2 教材の視点

道路提言 Part6

・自然環境と人工的環境

従来の環境教育での環境とは、ビオトープやとんぼ池のような取り組みに代表されるように、自然環境を指してきた。これらの取り組みは、自然環境の価値を再認識させることでは重要な役割を持つが、それと同時に、われわれは緑、空気、土などの自然環境だけではなく、道路、家など人工的な環境にも取り囲まれて生活していることに留意しなければならない。つまり、公共を題材とした学習においては、自然環境と人工的環境の総合として環境をとらえ、教材をデザインする必要がある。

・理性と感性

社会的判断力の育成には、合理的な意思決定能力を育成することが必要となる。また、社会的ジレンマの解決に、人間に本来的に備わっている感情の要素が注目され、ジレンマの解決に関して様々な研究の成果があげられている。そこで、環境問題をとらえる視点として、理性とともに感性も磨くことが必要となる。

・他者との協調により同意を生み出すプロセス

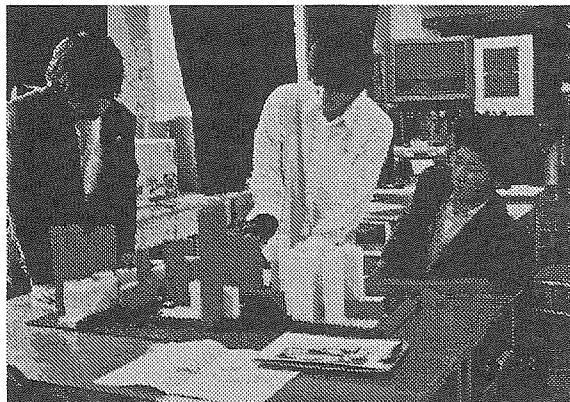
個人が上記のような視点をもち、社会的判断により意思決定を行ったとしても、他者と一致した結論を導き出すとは限らない。むしろ他者とは異なった結論になるほうが自然であろう。したがって、共通の対象について一つの同意を見るためには、異なる価値観を持つ他者とコミュニケーションを取りながら、協調し合うプロセスが重要になる。実際の社会問題の解決、改善策を練る場面でも、様々な対象者とコミュニケーションを取りながら、代替案を決めていくことが通常である。将来の現実の場面にも応用できるようにするためにも、このような他者との協調プロセスを学習教材、プログラムに取り入れることが必要であると考えられる。

交通環境学習教材の例

SCP ブロックとダイヤモンドランキング

大気汚染は目に見えないため実感がともなわない。そこで、市販されているオモチャのブロ

ックを用いて年代別の窒素酸化物排出量をブロックに換算して積み上げる教材を作成した。最初の取り組みは、2001年の府立西淀川高等学校で、その後、大阪府下の中学校、高等学校等で行われている。



**写真 II-3-1 SCP ブロックによる環境学習
フードマイレージ**

毎日の食材は、トラックや飛行機を使って運ばれてくる。交通ネットワークが発達したおかげで、遠くから新鮮な食材入手することができるようになった。その一方で、輸送に伴う環境悪化や買い物交通手段による交通問題も懸念される。そこで、食材の輸送にともなう二酸化炭素排出量を、食材ごとに推計し、それと買い物交通手段の選択による二酸化炭素を使って、夕食に関する環境負荷を比較する。

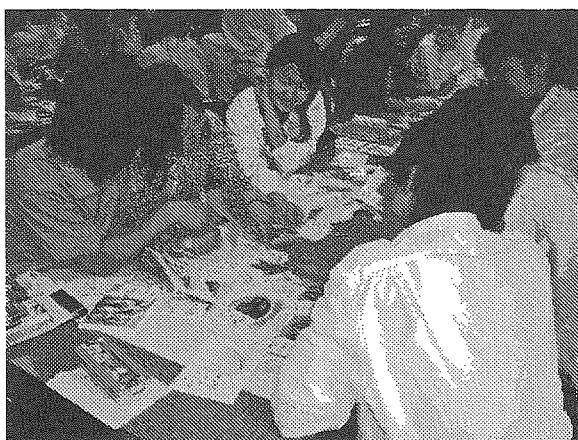


写真 II-3-2 フードマイレージで学習する高校生

3) 交通環境学習を継続していくために

現在、モビリティ・マネジメントの一環として学校教育の現場で多くの交通環境学習事例が

増えつつある。しかし、多くの事例ではその取り組みが継続していない。取り組みを継続するためには以下のことが必要である。

総合学習ではなく社会科や生活科など教科の学習で使えるプログラムにする

総合学習の時間は、柔軟な時間の対応が可能な反面、いくらよいプログラムでも次年度の継続性が保証されない。できるだけ既存の教科学習の中で支援できるようなプログラムを考える必要がある。表II-3-1に小学校3~6年生の社会科、理科、道徳の標準的な学習単元を示した。太字は社会基盤を活用した教育プログラムが考えられる単元である。これだけ多くの要素が絡んでいることを認識し、その授業内容を支援するプログラムを作成していくことが必要である。

市町村の環境部局が学校と日常的なコミュニケーションを図つておく

市町村の環境部局が校長先生や教育委員会と日常的にコミュニケーションをとり、学校の事情とニーズを把握しておくことが必要である。プロジェクトについてからの学校に話を持って行つてもスケジュール的に遅いことが多く、中途半端なプログラムで終わってしまう。

配慮の行き届いた教材をつくる

相手にあわせて難しい言葉は使わないことや資料中の漢字も学習済みかどうかを事前にチ

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへ

エックしておくこと、授業中に使用したワークシートはコメントをつけて生徒に返すなどの配慮した教材を作ることが現場の教師との信頼関係を構築する。

2. 市民のための交通環境教育

1) 生涯教育の観点からの交通教育

日本の交通安全教育は、小学校から高齢者までの生涯教育の観点から構成されており、その意味で評価が高い。しかし、交通安全教育という分野に特化しており、総合的に交通に関して学ぶという視点が欠けている。ドイツの交通教育は、交通安全教育だけではなく、環境教育、健康教育、社会教育の観点から構成されており、年齢に応じて学ぶプログラムになっている。たとえば、幼年期においては、両親が幼児に道路のどこを歩けばよいか、どういう点に注意しなればならないかの教え方をOJT方式で学ぶ。また小学校低学年においては、自分の身を守るという交通安全教育から始まるが、中学年、高学年になって次第に他者への配慮など社会性の発達段階に応じて、交通に関する環境教育、健康教育の側面から学ぶようになる。日本では、交通安全は警察庁、環境は文部科学省、健康は厚生労働省とそれぞれで進められており、連携がとられていない。これを統合し、総合的な観点

表II-3-1 年間指導計画例と社会基盤の関連性

		第3学年			第4学年			第5学年			第6学年				
		1学期	2学期	3学期	1学期	2学期	3学期	1学期	2学期	3学期	1学期	2学期	3学期		
社会	目標	・地域社会の一員としての自覚をもつようになる ・地域社会に対する誇りと愛情を育てるようにする													
	単元	私たちの市の探検	市の人々の仕事	昔の暮らしを調べる	健康を守る工夫	安全を守る工夫	地域の発展に尽力した人	私たちの住んでいる県	私たちの住む国と私たちの暮らし	わが国の食料生産と私たちの暮らし	わが国の工業生産と私たちの暮らし	情報と私たちの暮らし	国土を守る		
	小単元	学校の周りの様子、市の様子	市の仕事	調べ、店の仕事の工夫、工場の仕事の工夫	古い道具の調べ、古い道具の活用	暮らしを支える水、ゴミの始末と活用	消防、警察	郷土	県の地図を広げて	国土地形と気候、気候と暮らし	暮らしの中の工業、工作、米作り、漁業	放送局で働く人々、情報報を暮らしに活かす	住みよい環境を守る（公共交通）、森林資源の働き	日本の歴史	私たちの生活と政治
理科	目標	・生物を愛護する態度を育てる ・光、電気、磁石の性質についての見方、考え方を養う ・太陽と地面の様子との関係についての見方や考え方を養う													
	単元	昆虫と植物	光の性質、日向と日陰	豆電球と乾電池、磁石の性質	季節と生き物、水の変化	季節と生き物、温度と物の性質、電気の働き	空気や水の性質、月と星	天気の変化、植物の発芽と成長	てこの働き、植物の生長、天気の変化、流水の変化	物の運動、物の溶け方	人や動物の体、生物と環境、物の燃え方	生物と環境、水溶液の性質、土地のつくりと土壤	電流の働き、生物と環境		
	土木との関連事項			太陽電池							自然災害		酸性雨、自然災害		

からの交通教育に組み直す必要がある。

特に自転車については、就学前からほとんどの子どもたちが乗り始めるという現状を考えれば、就学前の交通安全教育を両親に行なうことが急務である。社会ルールを無視した自分勝手な自転車の乗り方をする人が多いのも幼年期における交通安全教育の仕方に一因があるのかもしれない。地球温暖化の観点から自転車の利用促進が進められているが、自転車の乗り方に起因する交通事故が増えている現状において、やみくもな自転車利用促進は慎む必要がある。自転車の安全な乗り方を実践する態度と行動をベースとして、環境負荷の小さな交通手段であることを学ぶプログラムが必要とされる。

2) 繼続的なモビリティ・マネジメントを実施可能にする体制をつくる

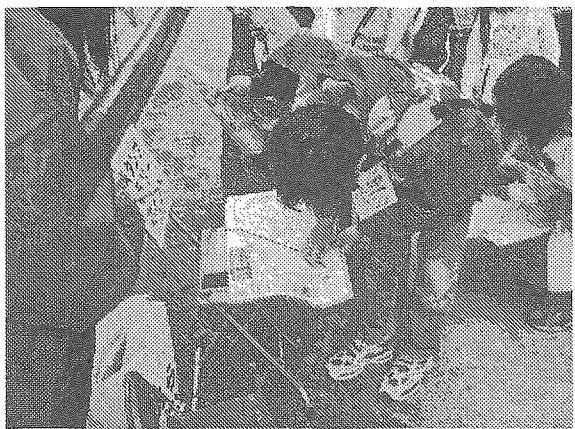
モビリティ・マネジメントとは、一般の方々を対象に、一人一人のモビリティ（移動）が、社会にも個人にも望ましい方向に自発的に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通施策と定義される。モビリティ・マネジメントの実践事例と効果検証の蓄積がなされている。これまで日本で実施されたモビリティ・マネジメントの多くは、アンケートによって得られた交通行動情報を環境面や健康面から加工し、それらをフィードバックする、トラベル・フィードバック・プログラムという手法が用いられている。この方法では、二酸化炭素の排出量がおよそ15～30%削減されている。このことから、交通環境対策として大きな期待が寄せられ、2006年度から国の補助プログラムも充実しつつある。

今後は、補助プロジェクトだけではなく、タイミングに応じたモビリティ・マネジメントを実施していくことが必要とされる。たとえば、鉄道新線開通やバス路線の変更など交通基盤が更新される時は、人々の意識が新しいサービスに向きやすいという意味でモビリティ・マネジメントの好機である。同様の観点から、転入時

も効果的である。転入者は既存住民と異なり、生活環境が一変するため生活に関わる情報とともにバス停や時刻表など公共交通に関する情報を収集し、新しいより豊かな生活を営もうとする意欲が高いと想定される。また、既存の住民と比べて転居先の地における自動車利用は習慣化されていないと考える。

3) 住民に顔を向けたNPOの活動の充実

地域 NPO のなかには、まだまだ交通問題を扱っている組織が少ない。交通はそもそもよりのぞましい社会、地域を作っていくための手段であることからしても、従来のように自動車の適切な利用や公共交通の利用促進を目的にするよりは、地域への愛着などより広い目的を念頭に置いた方が、多くの組織が関与しやすくなる。また、モビリティ・マネジメントはどちらかというと「こうあるべき」「こうすることがのぞましい」という情報が前面に出すぎて教条的になる傾向があった。これを地域 NPO の手で、市民の手で行っていくには、もっと参加して楽しい手法が必要になる。そうした意味では、ひらかた環境ネットワークが大阪府枚方市くずは地区で行った「バス！乗って スタンプラリー♪」は、地域のバス路線の情報を単に知るというだけではなく、地域と結びついた好事例といえる（写真II-3-3）。これまで地元の人も知らなかつた公園や史跡を知ることによって地域を見直すきっかけになると同時に、参加者間で頻繁なコミュニケーションが交わされるなど、とても楽しくかつためになるイベントとなつた。この試みでは、通常紙に印刷されるバスマップをクリアファイルに印刷することにより、いろいろな情報を一つの地図にまとめることができる上下分離型バスタウンマップを用いている。さらには、このマップ作成プロセスにおいても住民アンケートとワークショップを組み合わせており、自然と住民を巻き込んでいる点が秀逸である。



写真II-3-3 「バス！乗って スタンプラリー♪」の様子

3. 企業で進める交通環境教育

1) 通勤交通手段

企業は大きな市民として地域に対して様々な形で社会的貢献が求められるようになってきた。清掃活動や施設見学などの非日常的な活動だけではなく、社員の通勤交通など日常の行動についてもその対象範囲に入っている。2003年に松下電器がマイカー通勤者に行ったモビリティ・マネジメントが、二酸化炭素が15%削減されることを受けて、現在では全国で事業所を対象としたモビリティ・マネジメントの事例も増えつつある。それらの多くは、業務行動の公共交通への転換は難しいが、通勤行動や週末の交通行動については、大きな効果があがっている。これらのことから、職場を通じて勤務者へそして、勤務者から家庭へという広がりを持ったモビリティ・マネジメントになっていることが伺える。

このような通勤者の自主的な態度・行動変容を期待するだけではなく、通勤手当の見直しによってマイカー通勤を減らすきっかけをつくる試みも増えつつある。名古屋市役所で、2000年に2km以内のクルマによる通勤手当を減らす一方で自転車の手当を増やすことで20%のマイカー通勤者を減らしている。こうした通勤交通手段を見直す施策を企業が自主的に行っていくことが必要である。

2) エコドライブ

自主的な交通手段の変更が難しい業務利用に

第II部 これからの交通まちづくりについて、エコドライブの試みが増えつつある。最近では車載器を活用したエコドライブによる燃費向上効果が報告されている。このような高い効果を実現できた原因は、ドライバーの協力があるのはいうまでもない。この方法は、車載器でドライバーの運転挙動（速度、加速度、回転数）を常時計測し、あらかじめ設定しておいたエコドライブ基準を超えた場合に、そのたびごとにドライバーに対して音声で警告（たとえば、「急発進です」など）を発することで、運転行動を変更させるものである。その反面、ドライバーに対して、事業所など権力を有するものからこの指導に従うようにだけ指導された場合には、本来ならば高度なドライバー技術を有する専門技術者として扱うべき運転者に対して、画一的な運転挙動を強いるドライバーのロボット化を進めることにもなる。そうならないためには、事前にドライバーの心に届くエコドライブに関するコミュニケーションを行った上で、車載器による指示を受けることが必要となる。こうした運転者の立場にたった教育は、環境への貢献を通して自分の仕事に誇りをもたせることにつながる。その意味で生涯教育の一環としても理解しえよう。

4

クルマと道路に関するお金の問題 ～道路と交通の財源制度～

1. 西淀川の交通環境

西淀川には自動車が走行するための幹線道路網が縦横に張り巡らされており、西淀川を通過する交通のみならず住民にとっても自動車による移動の利便性は高い。また公共交通についても、大阪市の中心部などに向けた鉄道の利便性は高い。その一方で歩行者や自転車が安心して利用できる交通空間や、バスなど地域内公共交通ネットワークの利便性は十分とはいえない。生活道路には自動車が入り込み、子供たちの交通事故も心配される。

歌島橋交差点では長期間にわたり多額の費用をかけて改良工事が行われている。1998年にⅠ期工事が着手されたがⅡ期工事が完成するのは2008年になるという。2005年8月から歌島橋地下横断歩道Ⅰ期（西淀川区役所側）が利用開始となったが、地上の横断歩道は撤去された。薄暗い地下空間に追いやられ、上下移動を強いられる歩行者や自転車にとっては、必ずしも事態が改善されたとはいえない。

2005年3月には西淀川でも赤バス²⁵の運行が始まったが、合理的なルートとはいはず使い勝手は良くない。大阪市・市政改革本部の報告書²⁶によれば、赤バスの費用は年間18.5億円であったのに対し、収入はわずか4.6億円にとどまっている（2003年度実績）。福祉目的の事業という性格から赤字そのものはやむを得ないとしても、適切な計画を立て、迅速に修正をほどこすことで、費用に見合った社会的価値を生み出す

べきである。

住民の日々の生活には必ず移動がともなっている。便利で環境に優しく、安全な交通サービスを利用でき、生活空間を安心して歩けるようでなくてはならない。そのためには交通に関する計画の内容とプロセスを改善すること、また必要なところに納得したうえで財源を投入することができるシステムが不可欠である。

2. 交通計画の改革

日本の道路整備は第1次道路整備五箇年計画（1954～58年）以来、12次にわたり五箇年計画に基づき進められてきた。2003年10月10日、国土交通省の9本の事業分野別長期計画を統合した社会资本整備重点計画（計画期間：2003～2007年までの五箇年間）が閣議決定され、道路整備五箇年計画は廃止された（表II-4-1）。社会资本整備重点計画には、重点を従来の「事業量」から「達成される成果」に変更するなどの特徴がある。また事業相互間の連携を強化すること、社会资本整備における新たな国と地方の関係を構築することなども掲げられている。

個別事業分野ごとの取組みについては、社会资本整備重点計画の第3章「事業分野別の取組み」で述べられており、「道路整備事業」はトップ項目に掲げられている。道路事業費は2003～2007年度の5年間で38兆円（地方単独事業を含まない）と計画されている²⁷。

社会资本整備重点計画では「バリアフリー社会の形成」、「地球温暖化防止」など15の重点目標に対応した各事業分野の指標が列記されてい

²⁵【赤バス】地域密着型のコミュニティバス。

²⁶ 大阪市・市政改革本部『バス事業（市政改革本部調査報告）』（2005年9月）

<http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaiken/shiryo/pdf/jigyo20051006/a-63.pdf>

²⁷ 財団法人道路経済研究所・道路交通経済研究会（2005）『道路交通経済要覧平成16年度版』p. 220

表Ⅱ-4-1 社会資本整備重点計画の重点目標

暮らし	1 少子・高齢社会に対応したバリアフリー社会の形成等 2 水・緑豊かで美しい都市生活空間等の形成等 3 良好な居住環境の形成
安全	1 水害等の災害に強い国土づくり 2 大規模な地震、火災に強い国土づくり等 3 総合的な交通安全対策及び危機管理の強化
環境	1 地球温暖化の防止 2 都市の大気汚染及び騒音等に係る生活環境の改善 3 循環型社会の形成 4 良好的な自然環境の保全・再生・創出 5 良好的な水環境への改善
活力	1 國際的な水準の交通サービスの確保等及び国際競争力と魅力の向上 2 国内幹線交通のモビリティの向上 3 都市交通の快適性、利便性の向上 4 地域間交流、観光交流等を通じた地域や経済の活性化

る。例えば道路渋滞については、損失時間を平成14年の38.1億人時間から平成19年に1割削減するとしている。しかし、事業相互間の連携がいかに図られるのか、つまり縦割り行政がいかに克服されるのかについては十分に明らかではない。

また「国庫補助負担金について、地方の裁量性を高める方向で改革を推進する」とされているが、補助金の改革だけでなく、地方交付税の見直しや税源移譲を含めた改革が必要である。地方公共団体が意思を表明する機会を与えられても国が補助金を握っている限りは「自治体側は強いことは言えず、結局陳情になってしまう」²⁸ため、道路計画の地方分権化を実効あるものにする必要がある。地方の側も国からの補助金獲得に知恵を絞るのではなく、住民サービスの向上に知恵を絞るのが本筋である。

3. 道路事業の規模と財源

全国の道路投資額は1960年度の2,113億円から順調に増加を続け、1993年度には15.1兆円にまで達した。その後は増減を繰り返し、1998年度にピークの15.4兆円に達した。近年は大幅に落ち込んでいるが、それでも2006年

²⁸ 成田頼明(2005)「分権時代の道路行政と制度改革」国際交通安全学会編『交通』は地方再生をもたらすか』p. 136

度で8.3兆円にものぼる(図Ⅱ-4-1参照)。また先に述べたように、社会資本整備重点計画における道路事業費は2003~2007年度の5年間で38兆円(地方単独事業を含まない)とされているほか、2006年6月1日に国土交通省が公表した『道路整備の中期ビジョン(案)』では中期的な(概ね10年間の)整備目標とその達成に必要な事業量等が整理され、「維持・修繕・更新及び事業中区間の残事業費」が58兆円とされている。

こうした巨額の道路投資を財源面で支えてきたのが道路特定財源制度である。2006年度予算では国費3.0兆円のうち98.8%が揮発油税をはじめとする道路特定財源によってまかなわれることになっている。道路特定財源制度については、いわゆる公平性、安定性、合理性²⁹が長所とされる一方、財源が確保されているがゆえに必要性が高くない道路まで造られてしまう可能性や、議会によるコントロールが難しいという問題点が指摘されてきた。

²⁹ 道路特定財源制度の公平性、安定性、合理性は一般に次のように説明される(全国道路利用者会議(2006)『道路行政平成17年度』p. 141)。①公平性:利用者が便宜に応じた費用を負担する本制度は、費用を負担せずに自動車を利用することを排除するため公平である。②安定性:道路は長期的視点から計画的に整備を推進する必要がある。景気政策や財政事情の影響を受けない本制度により、安定的に財源を確保することができる。③合理性:利用者の負担がすべて道路整備に充当されるという明快な制度であるため、納税者の理解が得られやすい。

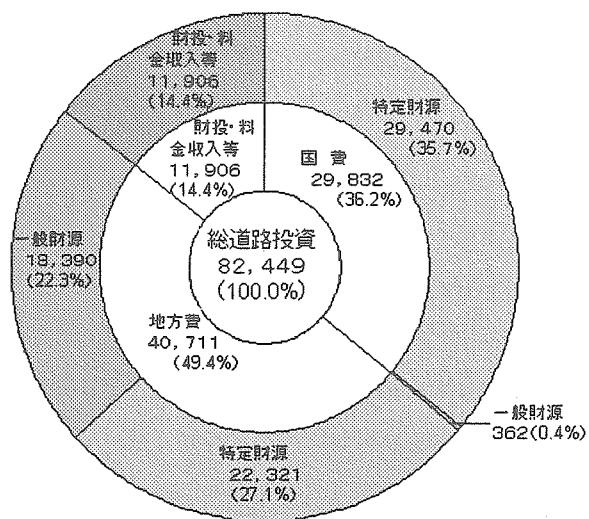


図 II-4-1 道路財源の構成

(2006 年度予算案) (単位: 億円)

出所：国土交通省道路局ホームページ

<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-funds/sp-funds/sp-funds01.html>

4. 道路特定財源制度の動向

道路特定財源となっている税(図 II-4-2)は国税と地方税とに大別できる。国税としては揮発油税、石油ガス税、自動車重量税、地方道路税がある。地方税としては軽油引取税、自動車取得税がある。国税のうち地方道路税の全額と、石油ガス税および自動車重量税の一部は、譲与税として地方に配分される。

支出面から見ると、道路特定財源に依存している国費とは異なり、地方費は一般財源の比率が高い。2006 年度予算では地方費による道路投資額 4.1 兆円のうち、道路特定財源が 55%、一般財源が 45% である。ごく最近までは一般財源の割合が特定財源を大きく上回るのが常態であった。

地方費については相当額が国から地方交付税により措置されているとはいえ、そのことが地方の交通投資の自主性を損なっている面もある。よって地方への税源移譲は道路特定財源についても進めるべきである。さしあたってはともにガソリンへの課税である揮発油税 (48.6 円／ℓ) と地方道路 (譲与) 税 (5.2 円／ℓ) の配分変更や、揮発油税の一部を地方税化することなどが考えられる。

2005 年 12 月 9 日、政府は『道路特定財源の見直しに関する基本方針(表 II-4-2)』を発表した。そこでは「特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る」としている。また税率については「厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する」としている。2006 年 5 月 26 日に国会で成立した行政改革推進法案(表 II-4-3)でも道路特定財源制度について、2007 年度以降の一般財源化と税率水準の維持が規定されている。『骨太の方針 2006』(2006 年 7 月 7 日) も、道路特定財源は一般財源化を図ることを前提に検討を進め、年内に具体案をとりまとめるとした。

それに対し、自由民主党政務調査会の『道路特定財源見直しに関するプロジェクトチーム中間とりまとめ』(2006 年 6 月 29 日) はやや慎重で、様々な意見があることを勘案すべきこと、一般財源化の内容・範囲・時期など多くの選択肢があることなどを指摘している。明確な方向性を示さず、年内に必要な見直しの具体案をとりまとめるとした。

これを受け 2006 年 12 月 8 日には「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定された。それによれば、暫定税率による上乗せ分を含め現行の税率水準を維持したうえで、税収の全額を毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みを 2008 年の通常国会における法改正により改める。ただし毎年度の予算において道路歳出を上回る税収があれば一般財源とするとされ、必要な道路歳出は 2007 年中に作成される今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画に基づいて決められる³⁰。つまり、税収を下回らないような高い水準の道路整備中期計画が策定される可能性は否定できない。一般財源化の議論では自動車重

³⁰ 国土交通省『平成 19 年度 道路関係予算概要』(2007 年 1 月)より。

量税をどうするかといったように、個別の税目ごとに道路特定財源とするか否かが議論される場合があるが、現在のところそうした形の改革には向かっていないようである。

5. 道路特定財源制度改革への考え方

道路特定財源を一般財源化し、税収を最も必要性が高い使途から順に用いることができれば、社会的厚生を最大化するという観点からは最も望ましい。しかし自動車や燃料への課税が一般的の財と比較して重いこともあり、納税者の理解を得るのは簡単ではない。むろん、酒税がそうであるように、担税力に着目して特別に高い税率を適用しながら一般財源化することも不可能ではない。しかし一般財源化の結果として税率の引き下げに追い込まれるようなことがあれば、さらに社会の自動車依存を促進することにもなる。

また、一般財源化により資源配分が効率化されるというのは可能性に過ぎず、政府の失敗を考慮するならばむしろ特定財源の方が効率的となる可能性もある。自動車業界などで構成する自動車税制改革フォーラムと石油業界が実施した道路特定財源の一般財源化反対共同署名活動は、2006年年末までに全国で10,331,488人の賛同を得た。この中にはむろん、道路特定財源はあくまでも道路のみに用いるべきだという意見もあるだろう。しかしそれにとどまらず、一般財源化することで税収が何に使われるのか見えなくなることへの不支持の表明が含まれているといえるだろう。こうした人々は一般財源化には反対であっても道路整備に固執しているわけではなく、使途が明確であるならば使途拡大に賛同する可能性がある。

公共事業予算のシーリングによる道路財源の余剰をDPF³¹の装着補助、本四公団の債務処理、

第Ⅱ部 これからの交通まちづくりへ
まちづくり交付金などに用いるといった使途拡大はすでに実施されている³²。一般財源化もひとつの選択肢であるが、自動車交通との直接的関連性を見出しにくい交通政策全般にまで使途を拡大するという選択肢も考えられる。例えば公共交通のインフラ整備やコミュニティ交通の運営費補助などである。

従来の目的税に関する議論では、実質的に料金とみなせるもの（価格代替税）、税目と使途との間にある程度の関係があるもの（負担配分税）については許容されるが、負担と使途が本来無関係なもの（課税都合税）については否定的な見解が主流である。

しかし十分な国民的合意のもとで進めるのであれば、負担と使途との間に関連を見出せない目的税があつてもよい。例えば米国では、交通整備を目的とした売上税などの形で、地域選択交通税（Local Option Transportation Tax；LOTT）の利用が広まっている。

道路特定財源も納税者の合意のもとで、使途の拡大を超えて「転用」することが考えられる。これは国主導で画一的に実施するのではなく、地方公共団体などが地域の実情に応じて策定する交通計画に対応するものとして、市民合意をはかったうえで実施することが望ましい。また既得権益化を防ぐため、あらかじめ時限的なものにしておくべきである。冒頭で述べたような西淀川の生活空間における交通環境を改善するための各種施策に必要な財源も、このようにして確保することが考えられる。

今後の燃料の多様化を見えるとともに、現在の日本の自動車関係諸税負担が保有段階に重く、走行段階に軽いことなどもふまると、抜本的な自動車関係諸税の見直しも視野に入れる必要がある。基本的な考え方としては、環境および道路インフラへの負荷を考慮した走行課税が中

³¹ 【DPF】ディーゼル自動車から排出される微粒子状物質(PM)(発ガン性の疑いのある有害物質が含まれる)の削減などの排出ガス対策として注目されている処理技術。DPFは自動車の排気管の一部にフィルタ

ー装置を装着することによって、排出ガス中のPMを除去する。

³² 2007年度予算では使途拡大が2,878億円、一般財源化が1,806億円とされている。

道路提言 Part6

心となるべきであろう。スイスでは LSVA（大型車両対距離課金）とよばれる課金制度が実施されており、車両の最大積載量と走行距離だけでなく、排ガスレベルをも考慮して課金額が決定されている。こうした広域的な課金制度と地域的なロードプライシングを一体的に実施することが考えられる。LSVA では年間収入約 5 億ユーロのうち $1/3$ が道路インフラ整備に充てられるが、残る $2/3$ は公共交通（アルプス横断鉄道トンネル建設計画）に充てられることも示唆的だといえるだろう。

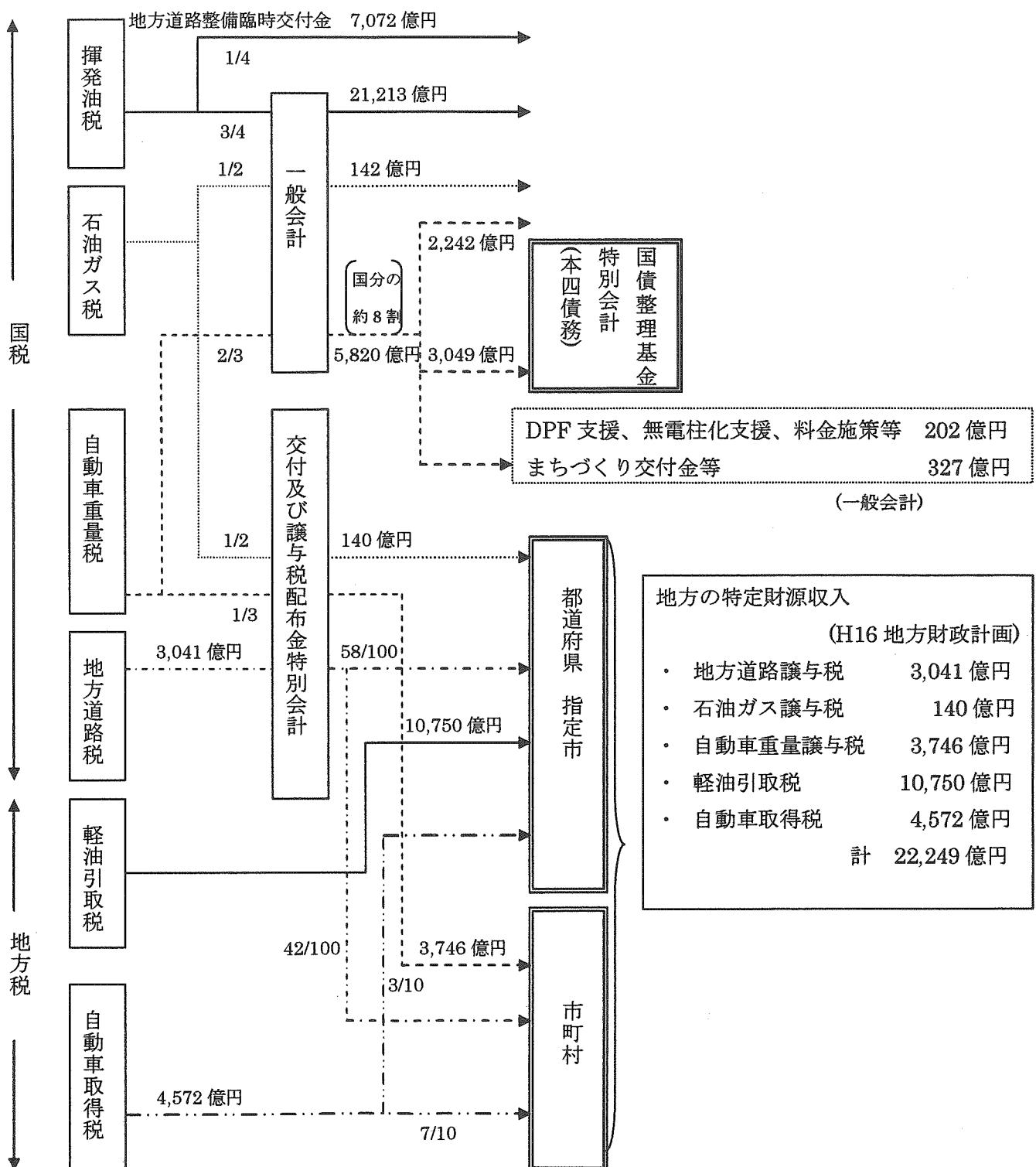


図 II-4-2 道路特定財源制

出所：全国道路利用者会議（2005）『道路行政 平成16年度』p. 209

表 II-4-2 道路特定財源の見直しに関する基本方針

道路特定財源の見直しに関する基本方針

平成 17 年 12 月 9 日

政 府・与 党

道路特定財源は、長年にわたり、立ち遅れた我が国の道路の整備状況に鑑み、自動車利用者の負担により、緊急かつ計画的に道路を整備するための財源としての使命を担ってきた。

しかしながら、その後、道路の整備水準の向上する中、近年の公共投資全体の抑制などを背景とする道路歳出の抑制等により、平成 19 年度には特定財源税収が歳出を大幅に上回ることが見込まれるに至っている。このため、現時点において、改めて、今後、真に必要となる道路整備のあり方について見極めるとともに、特定財源のあり方について、納税者の理解を得て、抜本的な見直しを行うことが喫緊の課題となっている。

その際、現下の危機的な財政事情に鑑みれば、見直しによって国の財政の悪化を招かないよう十分に配慮し、また、特定財源の使途のあり方について、納税者の理解の得られるよう、以下を基本方針として見直す。

1. 道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に見極めつつ、真に必要な道路は計画的に整備を進める。その際、道路歳出は財源に関わらず厳格な事業評価や徹底したコスト縮減を行い、引き続き、重点化、効率化を図る。

2. 厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

3. 特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る。

表 II-4-3 行政改革推進法案

行政改革推進法案（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律案、2006 年 3 月 10 日、国会提出）

(道路整備特別会計等の見直し)

第二十条 道路整備特別会計、治水特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計及び都市開発資金融通特別会計は、平成二十年度までに統合するものとする。この場合において、これらの特別会計において経理されていた事務及び事業については、その合理化及び効率化を図るものとする。

2. 空港整備特別会計において経理されている事務及び事業については、将来において、独立行政法人その他の国以外の者に行わせることについて検討するものとする。

3. 特定の税の収入額（これに相当する額を含む。以下この項において同じ。）の全部又は一部を道路に関する費用の財源に充てる制度（以下この項において「特定財源制度」という。）については、国の財政状況の悪化をもたらさないよう十分に配慮しつつ、特定財源制度に係る税の収入額の使途の在り方について、納税者の理解を得られるよう、次の基本方針により、見直しを行うものとする。

- 一 道路の整備は、これに対する需要を踏まえ、その必要性を見極めつつ、計画的に進めるものとする。この場合において、道路の整備に係る歳出については、一層の重点化及び効率化を図るものとする。

- 二 特定財源制度に係る税については、厳しい財政状況にかんがみ、及び環境への影響に配慮し、平成十七年十二月における税率の水準を維持するものとする。

- 三 特定財源制度に係る税の収入額については、一般財源化を図ることを前提とし、平成十九年度以降の歳出及び歳入の在り方に関する検討と併せて、納税者の理解を得つつ、具体的な改正の案を作成するものとする。

4. 空港整備特別会計法（昭和四十五年法律第二十五号）附則第十一項の規定による措置については、第一項の統合の後においても、空港の整備に係る歳出及び借入金を抑制するよう努めつつ、これを実施するものとし、将来において、空港の整備の進捗状況を踏まえ、その廃止について検討するものとする。

5

クルマと道路に関する法制度のあり方 ～移動の自由から交通の自由へ～

これからの交通まちづくりに向けて種々の側面を論じてきたが、具体的に一步を踏み出そうとする時、それらの活動を支える法制度の枠組みが問題になる。交通に関連する従来の法制度は、日本の高度経済成長をもたらし、一人当たりの所得水準向上のためには有効であったかも知れないが、すでに述べたように、総体としての所得の上昇だけでは片づかない多面的な諸問題を生ずるようになっている。今後の日本社会のあるべき姿の模索とともに、交通をめぐる法制度の転換も避けて通れない。

転換の基本理念をひと言で言えば、「移動の自由(Liberty)から交通の自由(Freedom)へ」である。これまで人々は、自らの移動の自由を最大限生かそうとして、より遠くへ・より速く移動できる交通手段整備に努めてきた。とりわけ自動車は、個人的に獲得可能であると同時に個別的な交通需要を最適に満たすものとして、この「移動の自由」概念にもっとも適合的な高速交通手段であった。道路政策はその可能性を最大限に満たすために推進してきた。

自動車がもたらした移動の自由は、確かにある種の抑圧からの解放(Liberty)であった。自動車は人間の肉体的な制約や公共交通に見られるような社会的な制約を超えて、行きたい時に行きたいところへわれわれを軽々と運んでくれる。その自動車がほんのわずかの技術と資金で得られる社会こそ、多くの人々が望ましいと支持した社会の姿であったろう。だが、実現したクルマ社会は、自らの移動の自由の実現にとっては、他者の存在が邪魔になるような社会であった。人々は、自動車利用者同士の存在が可能になるための最低限の自由の制限（交通法規など）は受け入れてきたが、道路公害の防止や他の交通

手段利用者の尊重などから必要とされた制限は、できるだけ回避ないし技術的手段による解決を望んできた。まして、コミュニティの維持や景観の保全などの価値は、自動車利用者の「移動の自由」という価値の前に、ほとんど顧みられることがなかった。道路政策は、一貫して自動車を高速・大量に走行させることを価値あることとし、渋滞解消のために可能な限りの道路整備が考案されてきた。

しかし、移動の自由の最大限の追求は、一方では「移動の不自由」をどうしようもなく生じさせ、他方では自動車利用者を個々バラバラに孤立させ、防衛的にし、社会全体を住みよく安全にするという公的な課題への関心を著しく衰退させた。これからわれわれに必要な自由は、他者から移動を制約されまいと主張する移動の自由(Liberty)ではなく、自らとは異なる価値観や生き方を有する他者と交流し、協働するための交通の自由(Freedom)である。交通まちづくりは、自動車が阻害してきた交通の自由を回復し、地域で実現することをねらいとしている。

そのためには、いくつかの法制度が必要となる。その一つが交通基本法である。交通基本法は、まず交通政策の理念を上記に見合ったものと宣言し、日本社会における交通の意義を確認する。その上で、交通政策における国と地方の責務と役割を明確にし、そのための財源と手段を明らかにする。また、政策立案における市民の位置を明示し、単なる政策の受益者ではなく、立案者、決定者としての位置づけも示されるべきである。交通基本法のもとで推進される地域交通政策の決定の現場に、市民が積極的に参加して交通まちづくりの諸提案を盛り込んでいくことは、交通の自由(Freedom)の実現

道路提言 Part6

のために地域で何が必要かを考察し、理念を具
体化する行為そのものもある。

クルマ社会の行き過ぎを咎め、そこからの脱
却を明らかにして転換を促進するため、道路自
動車交通削減法などの制定も有効であろう。こ
れは、道路空間を再配分し、交通需要管理を推
進するなどの計画が、地方自治体や地域で立案
しやすくする目的で定められる。その他にも、
都市計画に見られるごとく、わが国の土地利用
計画と交通計画、環境計画等々との連動はきわ
めて弱く、そのあり方もまた見直していくべき
だと思われる。

いずれにせよ、転換期にある日本社会におい
て、道路交通政策の転換は一つの大きな柱とな
るものである。

おわりに

1. 残された課題：産業と暮らし

高度経済成長期、大阪湾岸部の大きな工場から排出される煙、国道43号という巨大な産業道路が街を貫き、大型トラックが走り回るという風景が西淀川地域の日常であった。

改めて、現在の同地域をみると、産業構造の変化に伴い、街中にあった工場は次々と姿を消し、マンションや一戸建へと、変わっている。

かつて住工混在地域が持っていた「モノづくりの街」としての風景は消えつつあり、そこで働く人々の「モノづくりへの誇り」、産業とともにあった「まちの活気」も薄らぎつつある。新しいマンションには、この地で公害があったことも知らない新住民が移り住み、新たな暮らしをつむいでいるのである。

本提言では、道路・交通施策に多くの紙面を割いてきたが、道路・交通問題は単独では成立せず、産業や暮らしがその前提として存在するのである。

西淀川地域も、道路・交通環境問題の解決を目指しながら、農村から住工混在地へと移り変わってきた「まちの記憶」を次代のまちづくりへと引き継いでいくべき転換点に立っている。

2. 各地域での交通戦略づくりへ

本提言では、西淀川公害訴訟の経験を踏まえ、新たな交通まちづくりの視点として「低速交通」と「地域発」を打ち出してきた。

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凝らした地域交通まちづくりが展開していくことを切に願うものである。

本提言では、これから交通まちづくりに際して、主要なテーマについての基本的な方向性を提起してきた。実際に、それぞれの地域（西

淀川地域も含めて）において、具体的に取り組みを進める場合には、地域に即したデータをもとに、市民・企業・行政・専門家・NPOなどが参加し、様々なスケール（近隣・小学校区・中学校区・市町村・都道府県など）毎に、議論を積み上げていく必要がある。

また、取り組みを進める上では、「すぐにやるべき施策」、「今後10～30年かけて進めること」と戦略的に進めていくことが求められる。

3. 実現に向けて

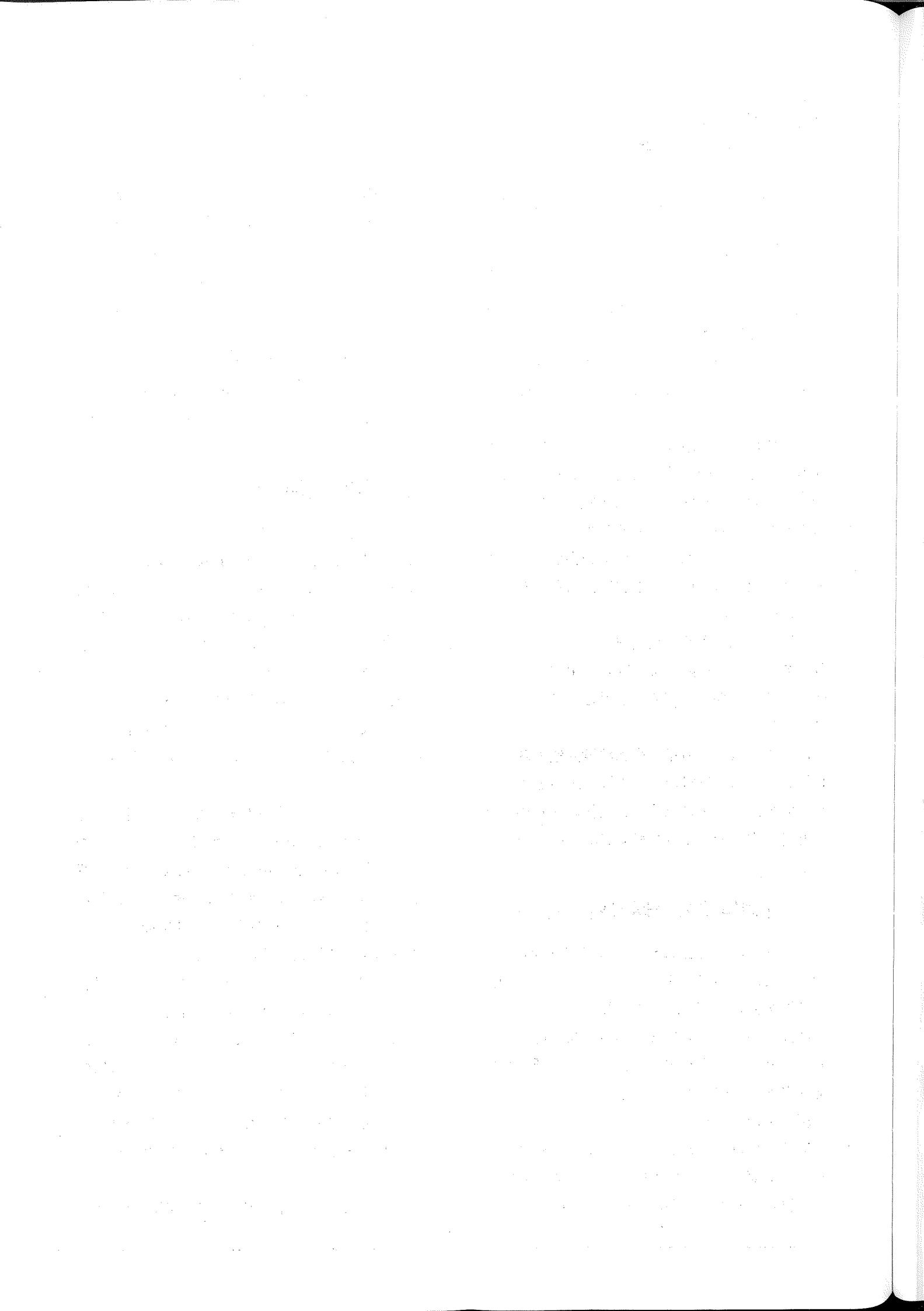
かつて、西淀川地域で、大気汚染被害に苦しむ被害者が声を上げて住民運動を起こした。「何故、被害が起きた時に引っ越さなかつたのか？」と問われた時、患者さんの一人は「命を守りたかった。そして、長年住み続けてきたまちだから、何とかしたかった」と言われた。

大気汚染や地球温暖化など、被害が見えにくくなっている中、クルマと社会のつき合い方を改めて本気で見直さなければならない段階にきている。

一人一人が「自分達のまちは、自分達がつくる」という自治意識の下、地域で、交通まちづくりに眼を向ける。市民だけでなく、企業や行政、専門家、NPOがそれぞれの役割を果たしながら、意見を戦わせながら、将来像を描き出し、実現に向けて連携する。

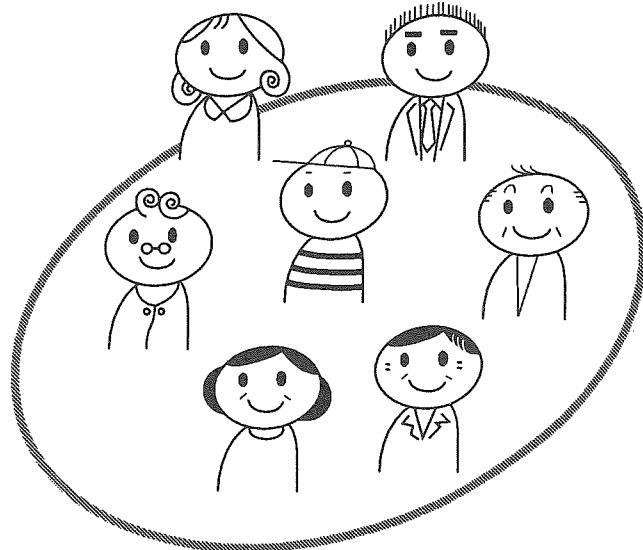
やるべきことは見えているようで、現実は、なかなか進まない。本提言は、素案としてまとめており、これを読んでいただいた方から感想・ご意見・ご批判をいただいた上で、さらに内容を充実させていきたい。そして、一人でも多くの方と、これから交通まちづくりの「次の一步」をともに歩んでいければ幸いである。

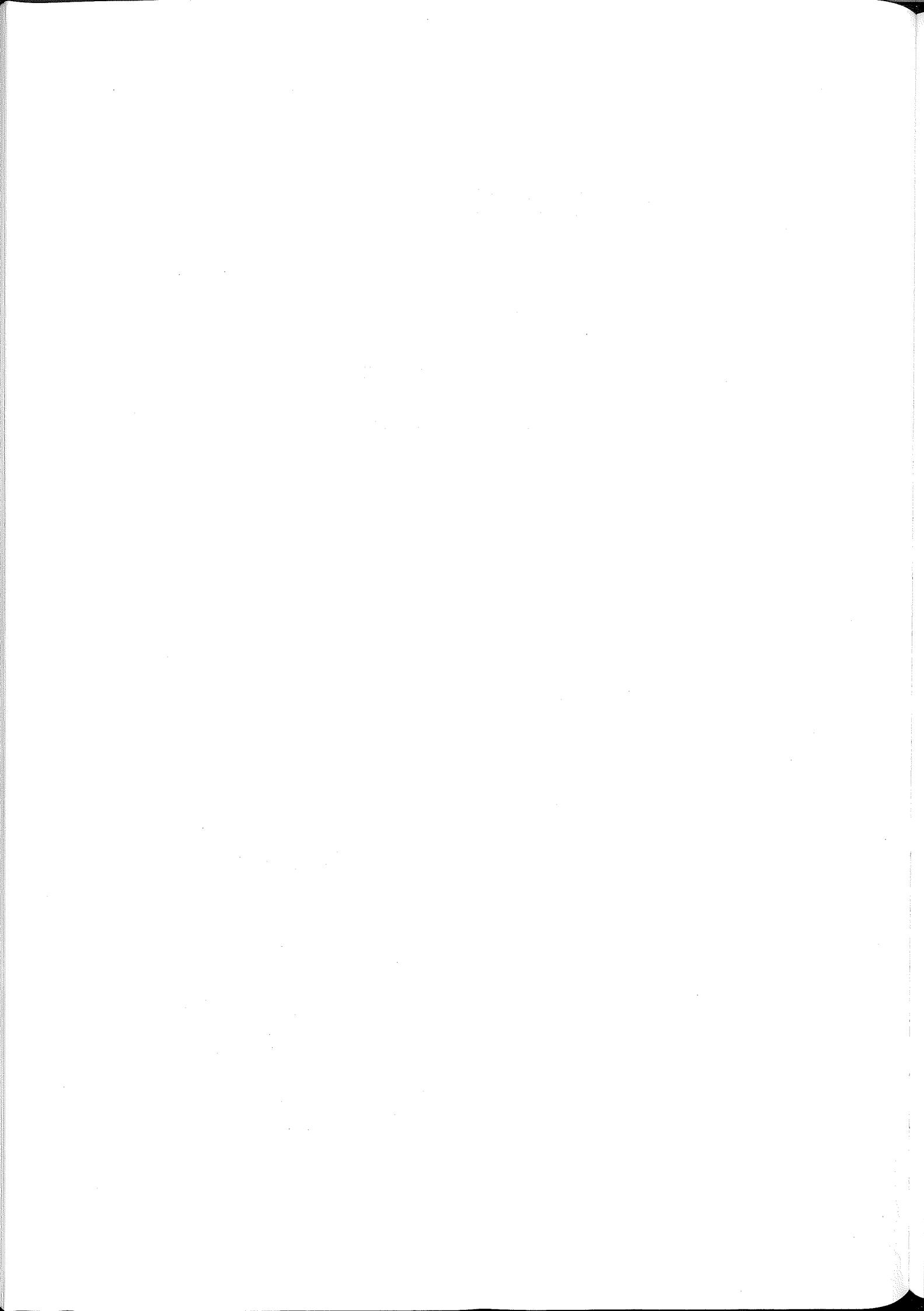
2007年3月 大阪市西淀川区にて



参考資料

- 国・公団との和解にあたっての裁判所の和解勧告と和解条項
- 西淀川地区道路沿道環境に関する連絡会設置要綱
- 西淀川道路環境再生プラン Part 1～5（概要）





■国・公団との和解にあたっての裁判所の和解勧告と和解条項

和解勧告

本件訴訟は、大阪市西淀川区における公害健康被害補償法に基づく認定患者らが、関西電力などの企業10社とともに、国道2号、同43号を設置管理している国と、大阪府道高速大阪池田線、同大阪西宮線を設置管理している阪神高速道路公団に対し、大気汚染物質の排出差止めと損害賠償を求めた事案であり、提訴は、昭和53年4月、同59年7月、同60年5月、平成4年4月の合計4次に及んだ(以下、昭和53年4月提訴事件を「第一次訴訟」、同59年7月、同60年5月、平成4年4月提訴事件を「第二次ないし第四次訴訟」という)。いずれも、すでに企業10社との間では平成7年3月2日に和解により解決している。また、第一次訴訟に関しては平成3年3月29日に、第二次ないし第四次訴訟に関しては平成7年7月5日に、それぞれ第一審判決が言い渡されている。

西淀川区では、昭和30年代から同40年代にかけて全国的に見ても高濃度の大気汚染が現出したこと、昭和49年に施行された公害健康被害補償法による認定患者が多発したこと、現在も第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らを含む多くの認定患者が疾病のために苦しんでいること、そして、現在も道路沿道を含めて環境基準を上回る二酸化窒素などの汚染が続いていることが認められる。

こうした大気汚染は、工場などからの排煙だけでなく、自動車排ガスによってもたらされているとされている。また、第一次訴訟の提訴以来すでに20年、第二次ないし第四次訴訟の提訴以来10余年という長期間が経過し、第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らの中には高齢者も多く多数の患者が死亡している一方、近年、大気汚染に対する認識も高まり、第一次訴訟被控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟控訴人ら(以下、「国・阪神高速道路公団」という。)も、その解決に向けた努力を行いつつある。さらに、第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らはすでに本件地域の再生の取り組みに踏み出しているという事情もある。

以上の事情一切を総合すれば、当裁判所は、現段階で争いを止め、和解によって本件訴訟を終結させるとともに、当事者双方が将来に向かってより良い沿道環境の実現を目指し互いに努力することが最も妥当な解決であると考え、以下のとおり和解を勧告する。

和解条項

一、国・阪神高速道路公団は、西淀川区における沿道環境を改善し、良好な生活環境を形成するため、沿道住民の協力を得たうえで、以下の施策の実施につとめることとする。

1 沿道環境の改善

- (一)本件対象道路(国道2号、同43号、大阪府道高速大阪池田線、同大阪西宮線)の交通負荷の軽減を図るため、交差点改良、案内標識の設置等、道路管理者としてとり得る施策の実施につとめるとともに、交通需要の動向を踏まえ、国道43号西淀川区佃地区の車線削減を行うこと。さらに、公共交通機関の利便性の向上を図るために、バス停留所の休憩施設を整備するほか、自転車道の整備につとめること。
- (二)植樹帯の設置、低騒音舗装の敷設等につとめること。
- (三)橋脚の美化等の景観整備につとめること。
- (四)必要な調査を実施の上、関係機関と協力して、沿道法を活用した街づくりの支援につとめること。
- (五)その他の総合的な環境対策については、関係機関との連絡調整会議等の場で、関係機関と連携して、誠実に取り組んでいくこと。

2 新しい施策への取り組み

- (一)本件対象道路において、光触媒をモデル的にガードレール、遮音壁等に塗布し、窒素酸化物等の大気汚染物質の分解及び景観整備に関する効果等を把握すること。
- (二)関係機関と協力し、浮遊粒子状物質を含む本件対象道路沿道においての大気汚染等の状況把握につとめること。
(微細粒子状物質(いわゆるPM2.5)については、適切な測定方法を検討し、測定データの解析手法等を見極めたうえで、本件対象道路沿道において、その状況把握に着手することとする。)

3 前各号に掲げるもののほか、今後とも積極的に必要な環境対策の推進につとめることとする。

二、第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らと国・阪神高速道路公団は、別紙のとおり、「西淀川地区沿道環境に関する連絡会」を設置することに合意する。

三、第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らは、その余の請求を放棄する。

四、第一次訴訟控訴人ら及び第二次ないし第四次訴訟被控訴人らと国・阪神高速道路公団は、本件訴訟に係る請求に関し、本和解条項に定めるほか、何らの債権債務がないことを相互に確認する。

五、訴訟費用は各自の負担とする。

平成10年7月29日

以上

大阪高等裁判所第六民事部

裁判長裁判官 笠井達也

裁判官 孕石孟則

裁判官 大塚正之

■西淀川地区道路沿道環境に関する連絡会設置要綱

一、連絡会の設置

西淀川地区道路沿道環境に関する連絡会(以下「連絡会」という。)を設置する。

二、連絡会の目的

連絡会は西淀川一次及び二～四次訴訟の原告団と関係行政機関との間で意見交換を行うことにより、当該訴訟対象道路(以下、「対象道路」という。)における環境施策の円滑かつ効果的な実施に資することを目的とする。

三、連絡会の構成

連絡会は、次の関係委員をもって構成する。

建設省近畿地方建設局

阪神高速道路公団

原告団

四、会議

連絡会は、原告団に係る以下の事項について意見交換を行う。

①対象道路の環境等に関すること。

②対象道路の道路構造対策に関すること。

③その他必要な事項に関すること一但し、連絡会を構成する道路管理者の所掌事項に限る)。

五、座長

連絡会の座長は、建設省近畿地方建設局代表委員とする。

六、運営

連絡会は、年一回開催する。

臨時の連絡会は、関係委員の意見にも配慮し、必要に応じて座長が招集する。

七、事務局

連絡会の事務局は、建設省近畿地方建設局に置くものとする。

■西淀川道路環境再生プラン Part 1～5（概要）

この提言は、西淀川公害訴訟原告団の依頼により、専門家や住民運動関係者などから構成された「西淀川道路環境対策検討会」の助言の下に作成したものです。西淀川道路環境対策検討会では、これまで、1998年7月に発表した『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～』をPart1とし、これを具体化する形で5回にわたって提言を行ってきました。これらの提言は、毎年行われている「西淀川道路連絡会」に提出されています。

1. 基本方針

- ①自動車に依存しない社会づくりにむけた計画づくり
- ②健康で文化的な地域づくりに寄与する道路整備計画
- ③自動車交通量の削減による環境改善
- ④道路整備における地方分権と市民参加
- ⑤道路公害による被害者の救済

2. 当面の方向性

(1) 目標

提言Part1～5が提唱している社会実験の実現により、兵庫県西宮市から大阪市此花区の区間における国道43号及び国道2号の沿道にあるすべての自動車排ガス測定局において、以下の環境目標を達成することを目標とします。

- NO₂（二酸化窒素）、SPM（浮遊粒子状物質）の大気中濃度が、日平均値の環境基準を上回る日がないこと。
- 騒音・振動においても環境基準を上回る日がないこと。

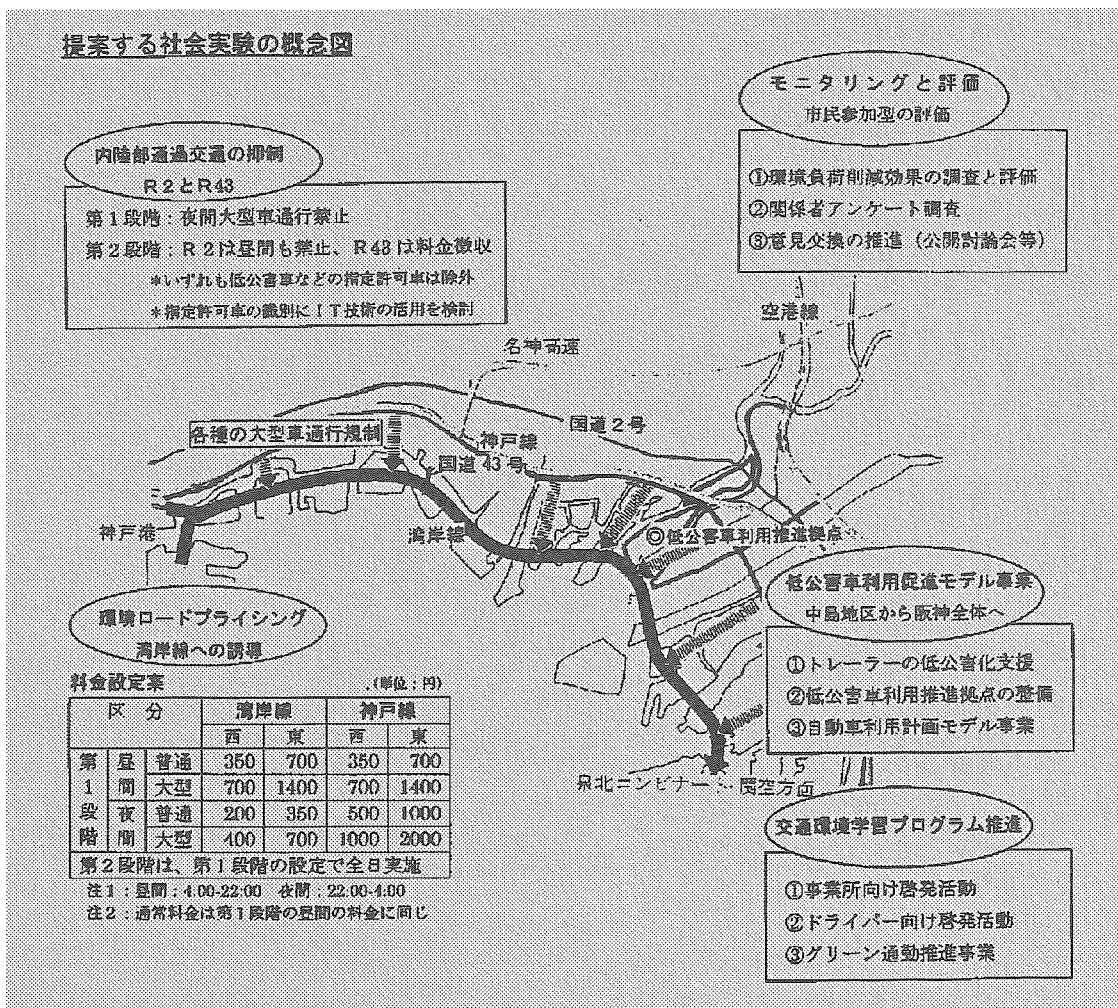
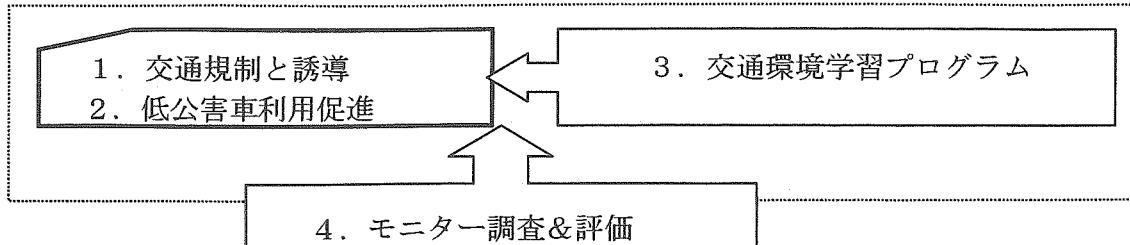
本提言の恒常的実施により、5年後の2008（平成20）年度までに安定的な環境基準の達成をめざします。

(2) 視点

- ①環境対策としての交通規制・誘導システムの確立を促す。
- ②中小・零細企業の低公害化や物流の効率化に向けた努力を促し、支援する。
- ③汚染者費用負担原則（PPP）に基づき、通過交通に対しては地域の環境改善に係る費用の適正な負担を課す。
- ④阪神地域のさまざまな主体が参加し、対話と相互理解を促す。

(3) 社会実験の概要

- ①内陸部における貨物自動車の通過交通を規制し、湾岸線に誘導する。
- ②中小零細事業者が利用する貨物自動車の低公害化を支援する。
- ③事業者やトラック運転手向けの交通環境学習プログラムにより啓発を進める。
- ④上記の対策による環境効果をモニタリングし、さまざま主体の参加により評価する。



3. 実験メニュー

<1> 交通規制と誘導

メニュー	第1段階	第2段階
国道2号及び43号の夜間大型車通行禁止 R2：神戸市中央区～大阪市域間 R43：全区間	平日の夜10時～朝4時までの6時間、指定許可車（低公害車、D P F装着車を含む）以外の大型貨物車の通行を原則禁止する。 なお、指定許可車の識別についてIT技術の活用を検討する。	夜間規制に加え、R2は昼間規制を、R43は料金徴収を検討（地元事業者は减免）。
環境ロードプライシング	阪神高速5号線の国道43号通行規制区間に対応する料金所を通過する自動車（普通・大型）を対象に、夜間（夜10時～朝4時）を半額程度、3号神戸線は5割増程度にする。	上記にあわせて、昼間の時間帯においても実施する。

<2>低公害車利用促進モデル事業（中島地区を想定）

メニュー	第1段階	第2段階
特殊車両の低公害化支援	100人未満事業所の特殊車(トレーラー)の低公害化を支援する。 ①平成元年規制以前のディーゼル車(推計10台程度)は、既存制度の活用で最新規制車への買い換えを促す。CNG車など低公害車への買い換えには上乗せして助成。 ②短期規制車(H2~8年、推計40台程度)はDPFを無償貸与し、順次CNG車などの低公害車への買い替えを促進する。	阪神地域において希望する工業団地に同様の施策を広げる。
低公害車利用推進拠点の整備	①燃料供給施設の整備 天然ガスなどの石油代替エネルギー供給源を整備する。また、低硫黄分軽油の集中配分を行う。 ②常設見本市の開催 2年間の低公害型業務用車(乗用車~貨物車)の見本市を開催。 ③共同利用実験 参加事業者は共同利用車を低公害車の自社保有率にカウントできる。	低公害車利用とセットにした地域共同受配達センターを整備する。
自動車利用計画策定・点検モデル事業	上記事業に参加・利用する事業所に自動車利用計画の策定・公開を義務付け、実務を支援する相談員を派遣する。相談員は物流効率化・共同化のコンサルティングも行う。	IT利用による共同受配達システムの整備を促す。

<3>交通環境学習プログラム推進

メニュー	第1段階	第2段階
事業所向け啓発活動の推進	①啓発用冊子の配布 ②講習会の実施(沿道公害被害者との懇談等を含め)	阪神地域を通過する事業者に拡大。
ドライバー向け啓発活動の実施	①啓発用リーフの配布 ②トラック関係労働組合との懇談会やワークショップなどの実施 ③マスコミ等を通じたPRなど	阪神地域における運転免許更新時講習に環境の時間を設定する。
グリーン通勤推進事業の実施	特定事業所ないし工業団地でのグリーン通勤モデル事業の実施(マイカー通勤者の公共交通機関や自転車利用等の転換実験)	左記の取組みを面的に広げる。

<4>モニタリングと評価

メニュー	第1段階	第2段階
環境負荷削減効果の調査・評価	社会実験実施期間及びその前後を含めて実験の効果を補足する。 ①シミュレーション調査 想定される交通量、実際の交通量などに基づき、環境負荷削減効果などを予測する。 ②実測調査 広域圏からの大気汚染常時測定局における各環境項目(PM _{2.5} を含め)のデータを把握する。交通量、騒音・振動も観測員を配置して捕捉する。	恒常的実施に向けたフィジビリティスタディとしての内容拡充
関係者アンケート調査	事業所及びドライバー(一般を含む)を対象にした社会実験に対する意識調査	
意見交換の推進	①公開検討会やシンポ等の開催 実験の検討経過を含めて、なるべく公開の場での議論を積み重ねる。 ②報道機関の協力による討論の場 テレビや新聞紙上で公開討論、市民参加討論などにより、一般市民の関心と討論への参加を促す。	

「西淀川道路対策検討会」は、1997年4月から98年6月にかけて開催した「西淀川道路提言研究会」を前身とし、1998年11月に発足しました。西淀川公害訴訟における国および阪神高速道路公団との和解をうけて、原告団と国・阪神高速道路公団との間に西淀川地域の道路環境を改善していくために設置された「西淀川地区道路沿道環境に関する連絡会」での検討課題を踏まえ、政策や提言の作成や西淀川地域を中心とする阪神地域の道路環境対策についての話し合いを行っています。

西淀川道路環境対策検討会（五十音順）

委員

狩俣 寛敏 (西淀川借地借家人組合)
兒山 真也 * (兵庫県立大学経済学部助教授)
塩崎 賢明 * (神戸大学大学院自然科学研究科教授)
西村 弘 * (大阪市立大学大学院経営学研究科教授)
新田 保次 * (大阪大学大学院工学研究科教授)
馬場 明男 * (㈱ビーズ地域プランニング研究所)
林 功 (故人・大阪から公害をなくす会 前事務局長)
松村 暢彦 * (大阪大学大学院工学研究科助教授)

オブザーバー

入江 智恵子 (大阪市立大学大学院経営学研究科)
津留崎 直美 (弁護士)
早川 光俊 (弁護士)
藤岡 太造 (大阪大学大学院工学研究科)
永野 千代子 (西淀川公害患者と家族の会 事務局長)
村松 昭夫 * (弁護士)
森山 正和 (神戸大学工学部教授)
森脇 君雄 (西淀川公害患者と家族の会 会長)
山川 元庸 (弁護士)
吉田 雄亮 (大阪大学大学院工学研究科)

事務局

藤江 徹 * (あおぞら財団 研究員)
矢羽田 薫 * (あおぞら財団 研究員)
小平 智子 (あおぞら財団 研究員)

* 印は執筆者



西淀川道路環境再生プランの提言 Part6
西淀川発！ これからの交通まちづくり～低速交通のすすめ～（素案）

2007年3月

編 者：西淀川道路環境対策検討会

発行所：(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 あおぞらビル4階

Tel: 06-6475-8885

Fax: 06-6478-5885

<http://www.aozora.or.jp/>

Email: webmaster@aozora.or.jp

印刷所：(有) あゆみコーポレーション

本提言に対する、皆様のご意見をお待ちしています。