

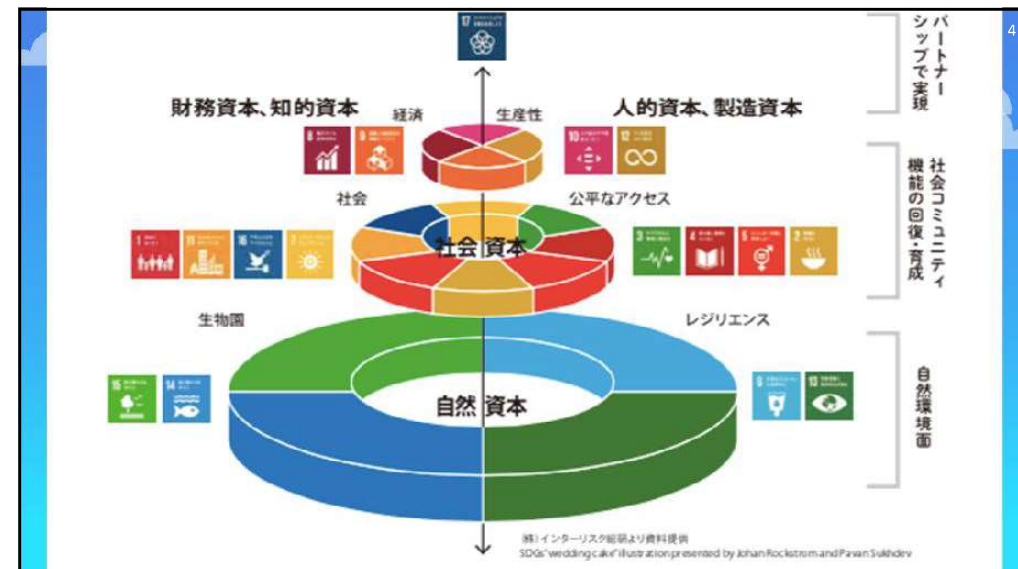
道路連絡会の 意義と課題

SSI 第10回ミーティング・公開研究会 7/23
公益財団法人公害地域再生センター（あおぞら財団）
谷内 久美子

今日の内容

- はじめに 一道路と市民参加一
- 大気汚染公害裁判
- 全国の道路連絡会の経過
- 西淀川道路連絡会の成果、課題

はじめに 一道路と市民参加一



道路政策の公共性を高めるには

個々の多様な発意の連携と集合によって形成される



行政や事業者だけでなく、多様な主体が連携して実施

社会状況の変化に伴い、動的に変化する



変化や誤りを有効にチェックし、修正できる仕組みづくり

ある集合体と他の集合体にとっての公共性は異なる可能性がある



それぞれの地域特性に合わせて、政策内容を検討

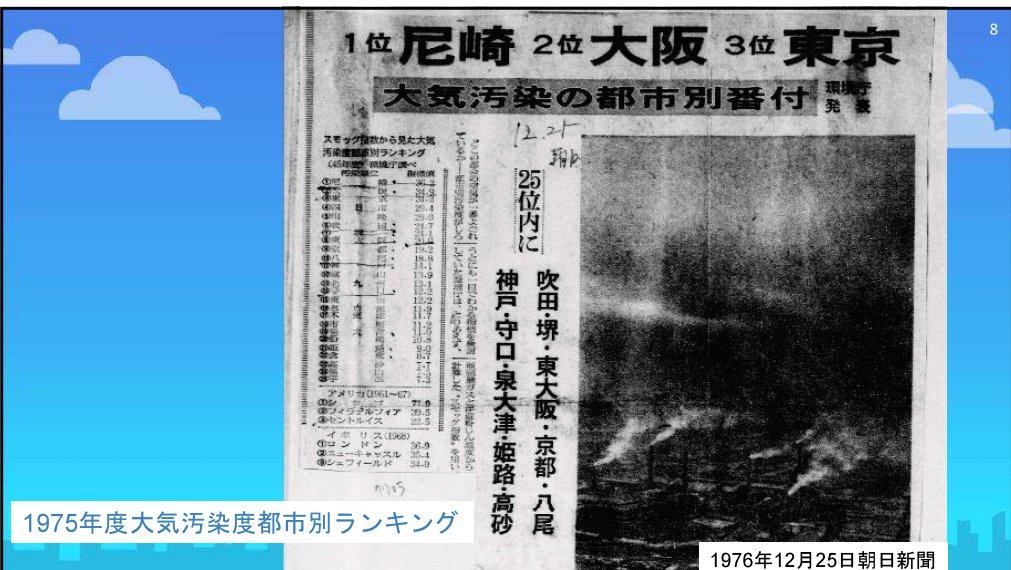
環境政策の公共性を実現する手段として、市民参加が重要

道路行政における市民参画（P I）の取り組み

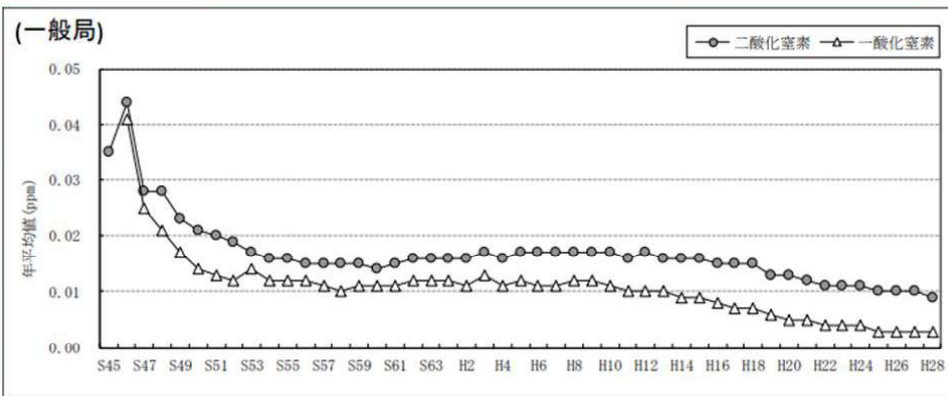


- 1996年：道路審議会「キックオフレポート」
- 1997年：道路整備五箇年計画
 - 「**透明性の確保・PIの実施**」を掲げる
- 1999年：道路審議会建議
 - クルマ優先の道路整備を進めてきた結果、人、生活の視点から見ると安全や環境の面での課題も多い
 - 車中心から**人中心**へ
- 2000年：交通バリアフリー法（バリアフリー法）
 - 基本構想に住民、その他利害関係者の意見を反映
- 2002年：市民参画型道路計画プロセスのガイドライン
- 2005年：**構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン**

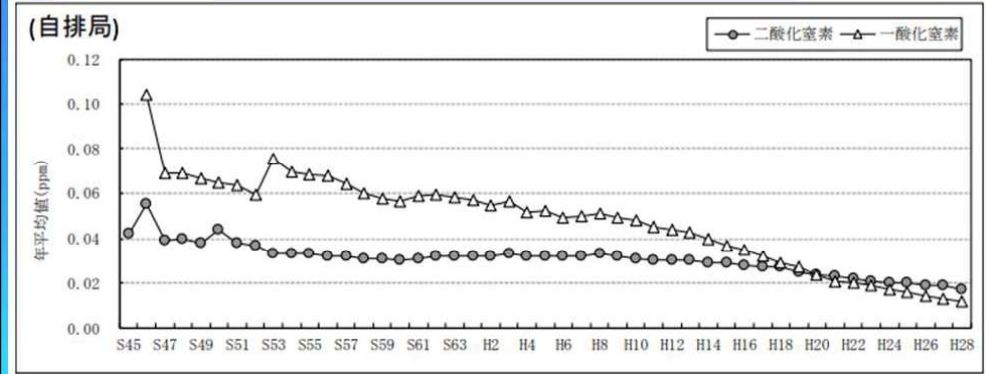
大気汚染裁判



大気中の二酸化窒素の濃度(一般局)



大気中の二酸化窒素の濃度(自排局)



大気汚染

- 大気汚染：蒸気機関の発明から出発した化石燃料を原料とした燃焼技術に必然的につきまってきた負の部分
- 複合汚染
 - 当初は工場を発生源とする公害が主
 - 自動車からの公害
 - 個別で見た場合は環境基準を満たしている
 - 複数の煙が合わさると環境基準をオーバーする汚染度に。

大気汚染をとりまく主な法制度

(大気汚染公害訴訟和解前)

- 1974年 公害健康被害補償法
 - 汚染者負担の原則 (PPP)
 - 汚染企業の拠出金をもとに、1974年9月から医療費だけでなく、生活費等も給付
- 1978年 NO₂環境基準の緩和
 - 1時間値の平均値0.02 ppm → 0.06 ppm
 - 旧基準では90%が汚染地域、新基準では90%が非汚染地域に
- 1987年 公害健康被害補償法大気汚染公害指定地域の解除
 - 公害患者は新規認定されなくなった
- 1992年 自動車排ガス抑制法

大気汚染公害訴訟

- 原告：公害患者、被告：国や高速道路公団等
- 環境基準を超える大気汚染物質の排出差し止めと損害賠償を求めた大規模裁判
- 原告側の要求
 - 当初の請求：損害賠償と汚染物質の差し止め
 - 最終段階：環境再生とまちづくり

13

大気汚染裁判



	西淀川	川崎	尼崎	名古屋南	東京
一次訴訟年	1978年	1982年	1988年	1989年	1996年
和解年	1998年	1999年	2000年	2001年	2007年
原告の人数	726人	440人	498人	292人	633人
主な判決内容 ※車・道路に関して	・自動車排ガスの健康影響を認める	・SO ₂ , NO ₂ , PMの健康影響を認める	・自動車排ガスの排出差し止めを認める(全国初)	・自動車排ガスの排出差し止めを認める	・自動車メーカー：責任を問われるのを免れ ・国・都・公団道路管理責任が認められる
主な和解内容 ※車・道路に関して	・PM2.5測定 ・道路連絡会	・道路ネットワーク整備 ・道路連絡会	・5省庁連携による沿道環境対策 ・道路連絡会	・道路連絡会(国交省・環境省)	・自動車メーカー：原告に解決金 ・PM2.5の環境基準設定 ・道路連絡会

14

大気汚染をとりまく主な法制度

(大気汚染公害訴訟和解後)

- 2005年 自動車NOxPM法
 - 単体規制が進んだ
- 流入車規制（関東2003年～、兵庫2003年～、大阪2009年～）
- 2008年 東京都大気汚染医療費助成制度
- 2009年 PM2.5環境基準設定

15

全国の道路連絡会の経過



道路連絡会とは

- 大阪府西淀川区、川崎、尼崎、名古屋南部、東京において設置。
- 公害裁判において原告・国・高速道路会社との間で交わされた和解条項に基づいて設置
 - 道路管理者、原告団等との間で開催
 - 目的：地域の道路における環境施策の円滑かつ効率的な実施に資する
- 公害被害者が、道路環境対策について道路政策決定者に直接意見を述べるができる機会
- 交通総量の削減等の抜本的な対策に関する議論は膠着状態にある

各地の道路連絡会の概要

	西淀川	川崎	尼崎	名古屋南	東京
開始年	1998年	1999年	2001年	2002年	2008年
終了年	継続中	継続中	2016	2015年	継続中
回数	22回	22回	50回	15回	11階
メンバー	原告団・弁護団・あおぞら財団・国交省近畿地方整備局・阪神高速道路株式会社	原告団・弁護団・国交省関東地方整備局・首都高速道路株式会社	原告団・弁護団・学識経験者・国交省近畿地方整備局・阪神高速道路株式会社	原告団・弁護団・国交省中部地方整備局・環境省	原告団・弁護団・国交省関東地方整備局・首都高速道路株式会社・環境省・東京都
特徴	和解に基づく道路連絡会の設置	オブザーバーとして川崎市とも交渉	あっせん後の頻繁な開催。	環境省がメンバーに。	環境省、東京都がメンバーに。

各道路連絡会の議論の進捗

西淀川	- 原告側から持続可能な交通を目指した提言書の提出 - 環境ロードプライシング(RP)、道路環境改善、PM2.5の測定、歌島橋交差点など - 議論の硬直化
川崎	- 道路連絡会と別に、道路管理者と月1回の頻度で勉強会を実施 - 一般市民を巻き込む - 環境 RP、交差点改良、自転車道、駅前広場のバリアフリー化など
尼崎	- あっせんにより道路連絡会の頻回開催 - 環境ロードプライシング、環境レーンの実施 - 国道43号の交通量が1万台削減 - 尼崎市、兵庫県がオブザーバーとして参加 - 一定の成果が得られたこと、原告団の高齢化により協議の終結へ
名古屋	- 国道23号車線削減社会実験、環境レーンの実施 - 一定の成果が得られたこと、原告団の高齢化により協議の終結へ
東京	- 道路緑化、自転車道の整備など - 環境ロードプライシングなどの大規模な道路施策についての議論は今後の課題 - 東京都が被告であるため、都道も議論の対象に。

道路連絡会の達成事項：PM2.5

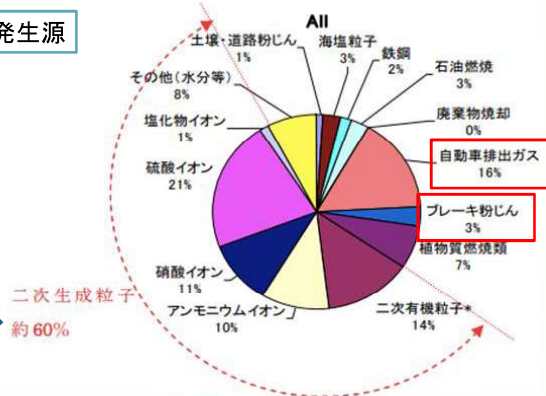
- PM2.5: 大気中に漂う浮遊粒子のうち粒径2.5μm以下の小さなもの。肺の奥まで入りやすく健康影響の可能性が懸念されている。
- 環境基準設定前から測定開始。
- 2009年9月に、新たにPM2.5の環境基準かが設定（東京 和解条項に明記）



PM2.5 自動車由来の粒子が多い

PM2.5の発生源

硫黄酸化物、窒素酸化物などのガス状物質が大気中で光やオゾンと反応し生成



出典:上野 広行 (財)東京都環境整備公社東京都環境科学研究所
「都内のPM2.5環境の現状と発生源調査の状況について」

道路連絡会の達成事項：環境ロードプライシング

3号神戸線・国道43号沿道地域の気環境改善策である環境ロードプライシングはH13年11月の試行開始以来、段階的にその内容を拡充してきた。またH24年1月には距離料金導入に対応するため、新しい割引体系となった。



道路連絡会の達成事項：バリアフリー化

- 要町横断施設帯（愛知県・R23）
- 原告側：「横断歩道」設置を要求。無理な場合には歩道橋にエレベータを設置するよう求めた。
- 2012年に階段の横に勾配8%、長さ100mのスロープが設置
- ※移動円滑化バリアフリー基準では勾配5%、エレベータ設置が望ましいとされている



道路連絡会の達成事項：環境レーン

R43の大型車の交通規制（尼崎）：大型車ドライバー1万人への調査など

R23の車線削減（名古屋）：社会実験の実施など

実施困難と判断される

- 交通規制や車線削減の代替案として、環境レーンを実施。
- R43R23の歩道寄りの車道は環境レーンとして設定
- 大型車は中央寄りの車線を運行し、それにより騒音、大気汚染の軽減を図る



- 大気汚染に与える施策効果は不明瞭。
- 環境レーンの実現後、尼崎、名古屋では協議を終結。

西淀川道路連絡会の成果、課題

西淀川公害裁判（1978～1998）



- 原告 総勢726名
- 被告 企業10社
 - 1995年和解。和解金で「あおぞら財団」設立
- 被告 国・高速道路会社
 - 1998年判決。1998年和解
 - 道路の管理に責任あり
 - 自動車排ガス健康影響認める
 - 4号の車線削減、沿道環境改善
 - 道路連絡会の開催（和解条項で初めての設置）

西淀川道路連絡会の概要



- 国土交通省近畿地方整備局、大阪国道事務所、阪神高速道路（株）、原告団との間で年に1回のペースで開催
 - 3年前から実務者ワーキング会議を年に3回程度実施
 - 情報共有とコミュニケーションを密に取りながら道路施策を検討
 - <http://aozora.or.jp/hi dukuri/road>
- 1998年～2019年まで24回開催

西淀川道路連絡会での検討内容

原告からの提案

提案1 大型車・交通量削減を！

提案2 歩行者・自転車にやさしい交通環境対策を！

提案3 PM2.5の環境基準の早期達成に向けた対策

提案4 歌島橋交差点についての改善

提案5 国道43号沿道環境を考える実務者WGの継続

現況の環境ロードプライシングの概要



原告からの提案例：道路再生プラン

- 西淀川道路環境再生プラン Part1～6
 - 原告は、道路連絡会で提起する道路環境対策を検討するために、交通計画等の専門家からなる「西淀川道路環境対策検討会」を1998年に組織。
 - 西淀川地域を中心とする阪神地域の道路環境対策を検討して、1998年から2006年にかけて、「道路提言」Part1～6を発表。

西淀川道路環境再生プラン Part1～6

- 内容は、ロードプライシング、大型車規制、公共交通体系の整備、道路整備計画の分権化と住民参加、TDM、自転車の活用、地域福祉交通の充実、都市アメニティの回復、コンパクトなまちづくり、低速交通等、「持続可能な交通」の考え方を先取り
- 現在Part1～6を作成中（2006年度完成予定）

西淀川道路環境再生プランpart1	地域から考えるこれからの日本の道路	1998年7月
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	1999年6月
西淀川道路環境再生プランPart3	大型貨物自動車の総量削減に向けた社会実験	2000年3月
西淀川道路環境再生プランPart4	阪神地域・環境TDM社会実験のご提案	2000年8月
西淀川道路環境再生プランPart5	阪神地域における貨物自動車・環境TDMの提案	2001年5月
西淀川道路環境再生プラン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	2006年3月

Part1 地域から考えるこれからの日本の道路

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

Part2 道路環境対策先導地区形成モデル事業の提案

- 「道路環境対策先導地区形成モデル事業の提案」
- 事業メニュー
 - (1) 自動車交通量の削減に向けた対策
 - (2) 自動車交通量の分散化に向けた対策
 - (3) 沿道への影響を緩和するための対策
 - (4) 沿道環境対策の構築に向けた先駆的な調査研究の推進

Part3 大型貨物自動車の総量削減に向けた社会実験

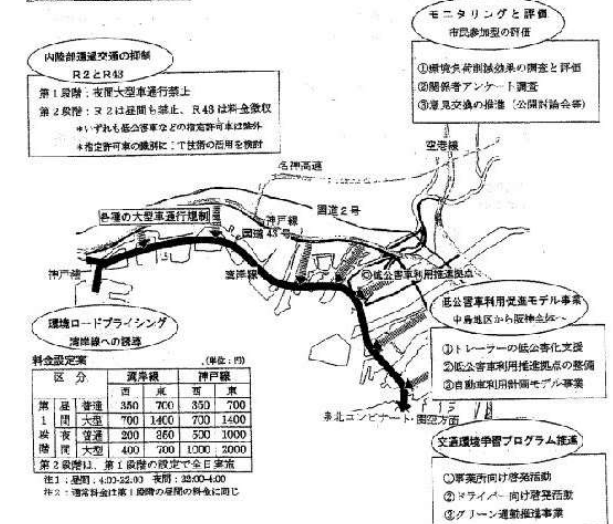
- Part 2の「道路環境対策先導地区形成モデル事業」の支柱をなすものとして下記を提案
- 2つの社会実験
 - 大型貨物自動車の総量削減に向けた実験
 - 市街地を通過する大型貨物自動車の迂回を促す実験
- PM2.5に関する疫学調査

Part4 阪神地域・環境TDM社会実験のご提案

- 4つの事業の提案
 - 物流効率化・環境保全管理支援ソフトの開発
 - 低公害型貨物自動車等の共同利用拠点のパイロット事業
 - 環境ロードプライシングと通行規制の試行実験
 - マイカー利用自粛関連事業の展開
- 総合的政策評価（環境・社会経済影響調査、市民モニターなど）

Part5 阪神地域における貨物自動車・環境TDMの提案

提案する社会実験の概念図



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

- 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・交通政策の方向と展望を示す。
- 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整理する。
 - 低速交通を活かしたまちづくり
 - 脱クルマ依存社会のための地域交通政策：自動車交通量を低減させる政策、自動車独り占め空間の見直し、自転車重視の交通まちづくりの提案、福祉の交通まちづくり、エコドライブからのアプローチ、高速道路撤去による都市アメニティの回復、コンパクトなまちづくり、都市計画マスタープランをつくろう、交通まちづくりへの参加
 - 交通環境教育
 - 道路と交通の財源制度
 - 移動の自由から交通の自由へ

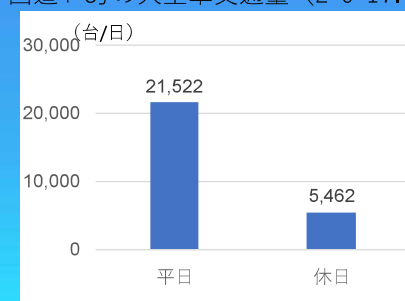
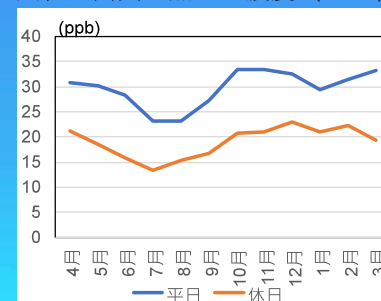
37

原告からの提案例 環境RPの拡充

国道43号から5号湾岸線への転換の促進

大和田西交差点NO濃度（2015）

国道4号の大型車交通量（2017.）12



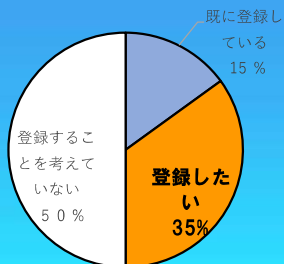
平日の国道43号の大型車を湾岸線に転換できたら、大気は改善可能！
基礎調査：国道43号を利用している事業所に対する調査

38

原告からの提案例 環境RPの拡充

3号神戸線から5号湾岸線への転換の促進

環境RPへの登録意向
(阪神高速2018アンケート)



3号神戸線大型車交通量
15,486台/日

3号神戸線の大型車15,000台の35%が
湾岸線に転換可能

$15,486 \times 35\% = 5420$ 台/日

39

原告からの提案例 歌島橋交差点



40

歌島橋交差点 国交省自身による評価

- (1) 交差点部での渋滞緩和
- (2) 歩行者、自転車の安全確保
- (3) 沿道環境の改善とより快適な生活環境の改善

アンケート調査結果

天候に左右されず便利に 通行できるようになった	47.5% (57名)
交差点を渡らなくなり安全 になった	32.5% (39名)
信号待ちがなくなり便利に なった	33.3% (40名)
施設アクセスがよかった	22.5% (27名)



原告からの提案例 歌島橋交差点

- 人にも環境にもやさしい交差点としての整備を！
- 自転車活用推進法（2017年施行）
 - 歌島橋交差点の地上を自転車で横断できない現状は問題

国道2号など、自転車の直進
だけでも通行できるような検討
はできないか？



道路標示イメージ

原告からの提案例 国道43号沿道環境を考える実務者WGの継続

- 議題整理、課題解決のためのアイデア出し、検討資料の作成などのための場とし、自由な意見交換を行う。
 - 検討テーマ案
 - R43から湾岸線への転換手法(啓発・割引等)
 - 大気汚染と交通量に関するデータ分析
 - 歌島橋交差点のあり方
 - 大気汚染問題への啓発(測定局の活用等) など

原告からの提案例 大気測定局のサイン

- 大気測定局は西淀川区民に存在が知られていない。
- 測定局の役割や裁判の経緯を知らせるサイン
 - サインに含める内容(案)
 - 大気汚染について
 - 西淀川大気汚染訴訟、和解、道路連絡会での検討
 - 測定局の役割
 - ※サインの内容、デザインについては、ワーキング会議において共に検討を！

まとめ

道路連絡会の今後の方向性

- 道路管理者側が取り組みやすい施策はすでに実施済み。
- 膠着化した議論をすすめていくには、被告と原告という対立関係から、協働しながら検討していく関係性に変化させていく必要がある

	科学的管理	順応的ガバナンス
科学のあり方	観察された行動にもとづく関係であり、安定的。 曖昧さがない。	関係は変化する。文脈にもとづく。 質的、解釈的、統合的などの複数の方法が必要。
政策のあり方	単一のゴール。 科学的評価にもとづく問題設定。	複数のゴール。 モニタリングや評価、失敗した政策の中止などが中心。
政策決定	単一の中央集権的な権威によるトップダウン。 官僚制。	分散した権威からボトムアップによる政策統合。 地域社会のイニシアティブ。

参考文献：なぜ環境保全はうまくいかないのか 宮内泰介（編著）

リスクを分かち合う順応的ガバナンスへ

- 川崎：勉強会の実施（川崎）2004年～
 - 年1回の公開の道路連絡会では細部にわたる対策の検討が困難
 - 横浜 / 川崎国道事務所との勉強会：月1回から2ヵ月に1回の頻度
 - 川崎市との勉強会
 - 大気汚染の測定、自転車駐輪場や歩道など多岐にわたる検討
- 西淀川：ワーキングの実施（西淀川）2015年～
 - メンバー：大阪国道事務所、阪神高速道路株式会社の課員（局長や課長は不参加）、患者会・あおぞら財団
 - 2ヶ月に1回の頻度。
 - 目的：施策実施の決定ではなく、施策実施に向けた材料づくりと情報共有

まとめ

- 道路整備後の市民との対話の一事例として、道路連絡会が達成した成果および今後の課題について整理を行った。
- 達成した成果例
 - 少しずつだが、大気汚染は改善している。
 - PM2.5の計測、環境基準の設定
 - 環境ロードプライシングによる街中の通過交通の排除
- 議論の膠着化
 - 自動車の単体規制は進んだが、総量規制は未実施
 - 渋滞を引き起こすバリアフリー整備は困難（横断歩道の撤去など）
 - 車線規制や大型車規制などは実施が困難 → 効果の不明瞭な環境レーン
 - 患者会の意見は市民のごく一部のものと判断され、抜本的な施策の実施は困難
- 実質的な市民参加を進めていくためには
 - 失敗することも含めた順応的ガバナンスを
 - 道路連絡会の取組みを持続、拡大していくためには、沿道住民などの協力者、国や自治体、交通管理者である警察など多くの主体を巻き込む必要がある