

人間行動学科 地理学コース

阪神高速大和川線の建設と住民運動
—環境正義の視点から—

学部 文学部

卒業年度 2021 年

学籍番号 A18LA119

のぐち かずき
野口 和樹

2021 年度提出卒業論文

阪神高速大和川線の建設と住民運動

—環境正義の視点から—

A18LA119 野口和樹

目次

I はじめに

II 先行研究の整理

III 大和川線のあらまし

- 1) 大和川線の概要
- 2) 大和川線の建設の経緯

IV 脱硝装置の設置をめぐるやりとり

- 1) 脱硝装置の概要
- 2) 「守る会」の活動

V 淀川左岸線との比較

- 1) 淀川左岸線の概要
- 2) 淀川左岸線と大和川線
- 3) 設置の有無を生んだ住民側の要因

VI 高速道路建設の課題 —「住民の意見」の観点から

VII まとめ

キーワード

住民運動団体 高速道路 脱硝装置 環境正義 堺市

I はじめに

本研究では、阪神高速 6 号大和川線（以下「大和川線」）の建設とそれに対する沿線の人々の運動がどのように関わってきたのかについて、環境正義という視点から考察する。

国土交通省によると、日本では毎年一人当たり約 40 時間を渋滞により無駄にしているとされる¹。これは、年間移動時間の総計のおよそ 4 割にも相当し、欧米の主要都市と比較しても約 2 倍になる。バイパス道路や高速道路はそうした渋滞を軽減するため、市街地など交通が集中する地域を迂回し交通を分散させたり、交差点を無くし高速走行を可能にしたりすることにより、地域間移動を円滑にする重要なインフラストラクチャーである。例えば、2008 年に開通した北海道の国道 38 号赤平バイパスでは、道路の混み具合を表す混雑度が、1994 年には 1.7 であったものが 2008 年には 1.07 まで減少している²。また、1997 年に開通した東京湾アクアラインは、東京湾における新たな移動ルートの開発により、羽田空港と木更津間の移動距離を約 68% も減少させ、1994 年以降減少していた人口も増加へと転じた。2021 年現在では開通当時と比較して約 14,000 人もの人口増加がもたらされ、2014 年には市として 33 年ぶりとなる新しい小学校が開校した³。

¹国土交通省道路局「交通流対策について」中央環境審議会地球環境部会 2020 年以降の地球温暖化対策検討小委員会産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会約束草案検討ワーキンググループ合同会合（第 5 回）より

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/chikyu_kankyo/yakusoku-soan/pdf/005_07_00.pdf 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

²国土交通省「国道 38 号バイパス整備による市街部の交通混雑緩和」2009 道路整備効果事例集より

<https://www.mlit.go.jp/road/koka9/pdf/4-3.pdf> 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

³NEXCO 東日本「東京湾アクアライン整備効果集」より

https://www.e-nexco.co.jp/assets/pdf/activity/agreeable/08c/aqualine20th_exp_11.pdf 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

このように、バイパス道路や高速道路の建設は渋滞の緩和や新たなルートの開拓、地域の振興など、多くのメリットがある。しかしながら、騒音問題や地域コミュニティの分断など、地域住民にとってはデメリットを含むものでもある。したがって、こうした道路を建設するためには、その道路が建設される沿線地域の住民の意見の反映が不可欠であるように思われる。しかし、稲村(1975)が、バイパス道路の路線選定に通常用いられる費用便益分析において、「社会的費用（沿線住民のうける非便益等）が無視されがちである」と指摘しているように、実際には道路建設に住民の意見があまり反映されていない現状がある。

例えば、2021年現在も建設中である国道25号バイパス「いかるがパークウェイ」（奈良県生駒郡斑鳩町）において、これまで2007年、2013年、2016年の3度の路線評価がなされたが、そのいずれにおいても、道路の建設による渋滞の解消や利便性の向上など、事業の必要性ばかりが評価され、費用便益分析においても、事業費と維持管理費の2つのみがあげられており、「住民の反応」に関わる項目は存在しない。このようなことから、「いかるがパークウェイ」の計画における費用便益分析では、住民の意見が重要視されないできたことが分かる。そうした中で、2021年現在で事業の約半分となる2.3kmが開通している⁴。

本研究で扱う大和川線は、大阪府堺市堺区の阪神高速4号湾岸線から大阪府松原市の同14号松原線に直結する9.9kmの路線で、2020年3月29日全線開

⁴国土交通省近畿地方整備局「一般国道25号斑鳩バイパス」近畿地方整備局事業評価監視委員会（平成18年度第3回）、国土交通省近畿地方整備局「一般国道25号斑鳩バイパス【再評価】」近畿地方整備局事業評価監視委員会平成25年度第2回、国土交通省近畿地方整備局「一般国道25号斑鳩バイパス【再評価】」近畿地方整備局事業評価監視委員会平成28年度第4回 より
<https://www.kkr.mlit.go.jp/plan/ippa/zigyohyoka/ol9a8v000000e0kz-att/5.pdf>、
<https://www.kkr.mlit.go.jp/plan/ippa/zigyohyoka/ol9a8v000000cey9-att/12.pdf> 最終閲覧日 2022年1月14日

通した比較的新しい路線である。阪神高速株式会社（以下「阪神高速」）によれば、大和川線の建設効果として、大阪南港や堺浜といった臨海部から大阪府東部や奈良県などへの新しい物流ルートの建設や、堺市と松原市の東西の移動ルートの確保による渋滞の緩和などがあげられている⁵。

大和川線は上記のような建設効果を見込まれ開通したが、その計画、建設過程ではいくつかの住民運動が発生した。本研究では、住民運動の中でも特に地下トンネルの換気塔における脱硝装置の設置をめぐる住民と阪神高速の争いに着目し、環境正義の視点からなぜ道路の建設に住民の意見が反映されず、計画がスムーズに進まないのか、といった高速道路の建設における住民と高速道路の建設主体の間にある課題を明らかにしたい。そのうえで、道路の建設がどのように行われるべきかを示唆したい。環境正義の視点については、手続き的正義、とりわけ住民が高速道路建設における意思決定に平等な参加権を得られたか、事業主体から十分な情報提供はあったか、住民の反対の声は政治過程に反映されていたかの3点について検討する。

本研究の研究方法としては、聞き取り調査と、そこで提供された資料分析、インターネット上の文献調査を主に採用した。聞き取り調査については、2021年8月2日と11月25日の2度「高速道路公害から子どもを守る会」のK氏に、2021年10月8日、11月11日の2度阪神高速本社において同社計画部計画調整課の課長代理の方2名に、それぞれ聞き取り調査を行った。

⁵阪神高速株式会社「大和川線(大阪府道高速大和川線)」より
<https://hanshin-exp.co.jp/company/torikumi/building/yamatogawa/> 最終閲覧日 2022年1月14日

II 先行研究の整理

I 章でも述べた通り、稲村（1975）では、高速道路の路線選定の際に従来行われてきた費用便益分析において、沿線住民が受ける非便益などの社会的な費用が無視されることが多いことに着目した。従来の評価方法の欠陥を以下の 3 点に集約した。

- a) 発生する様々な非便益とは何かが不明確であり、しかもこれを統一的に評価する尺度がない。
- b) 統一的な尺度があったとしても、費用や便益と同一の尺度でないために評価が困難である。
- c) 便益といい、費用といい、評価に際して用いられるこれらの値は一つの予測値であるにすぎないにもかかわらず、これをあたかも確定した値であるがごとき扱いをして一義的な評価をしている。したがってそこで議論している最適路線の中に必ずしも最適な路線が含まれているという保証はない。

これを受けて稲村は、住民が受ける非便益を費用と便益と同じ尺度で評価する方法の確立と、最適路線の選定方法を提言している。

近年でも小山（2014）が、2000 年代の東京都市計画道路外郭環状線の地上部街路（外環の 2）の計画の住民運動を調査し、「東京都が自分たちの要望を聞くふりをしながら、他方で勝手に方向性を定めてきた」と指摘している。また、西村（2019）では 1970 年頃の京滋バイパスの建設に伴う住民の反対運動がありながらも建設が推し進められたことが述べられており、時代を経ても道路の建設に住民の意見が反映されていないという状況はあまり好転していない。

上述の東京都市計画道路外郭環状線の地上部街路（外環の 2）と京滋バイパスの事例では、騒音に関する問題や道路の建設による立ち退きなどが住民の反

対の主な原因となっていた。本研究では、大和川線における住民運動の中でも、脱硝装置の設置という環境問題をめぐる住民運動に着目する。環境問題を中心とする考察の中で、大和川線の建設による住民の反応とそれ行政がどのように向き合ってきたのかを明らかにし、高速道路建設の課題を明らかにしたい。

1) 大和川線の概要

地理院地図を加工し筆者作成

8

天美北)の5か所に設置されている。トンネルの建設は、開削トンネルの区間とシールドトンネルの区間に分かれており、三宝ジャンクションから遠里小野換気塔付近までの区間、三宅西出入口から阪南大学付近までの区間、常盤出入口付近など、地表に近い部分を通る区間では開削トンネルが、その他の地下深くを通る区間ではシールドトンネルが敷設されている⁶。

大和川線では、アクセス向上と物流の効率化、道路の渋滞混雑の緩和、非常時における道路の活用、沿道環境の改善の4点が主な整備効果として挙げられていた⁷。

1 点目の道路アクセスの向上については、大和川線の開通により臨海部と内陸部の東西方向の高速道路が整備されアクセス向上と物流の効率化が期待されている。従来であれば大阪南港や堺浜などの臨海部の物流拠点から奈良方面などの内陸部へ向かうには阪神高速16号大阪港線から同1号環状線、同14号松原線を利用するか、大阪府道187号大堀堺線や同12号堺大和高田線などの一般道を利用して松原方面へ向かうルートが一般的であったが(図2、図3)、大和川線を利用することにより、堺浜・松原ジャンクション間では、最大で67%の時間短縮が見込まれている。このように、大和川線の開通により、臨海部と内陸部の東西間のアクセスの向上と、物流の効率化が期待されている。

⁶大和川線パンフレット『まち・川・緑とともに大和川線』より

⁷前掲注6



図2 大和川線周辺の代替道路（高速道路）

地理院地図を加工し筆者作成

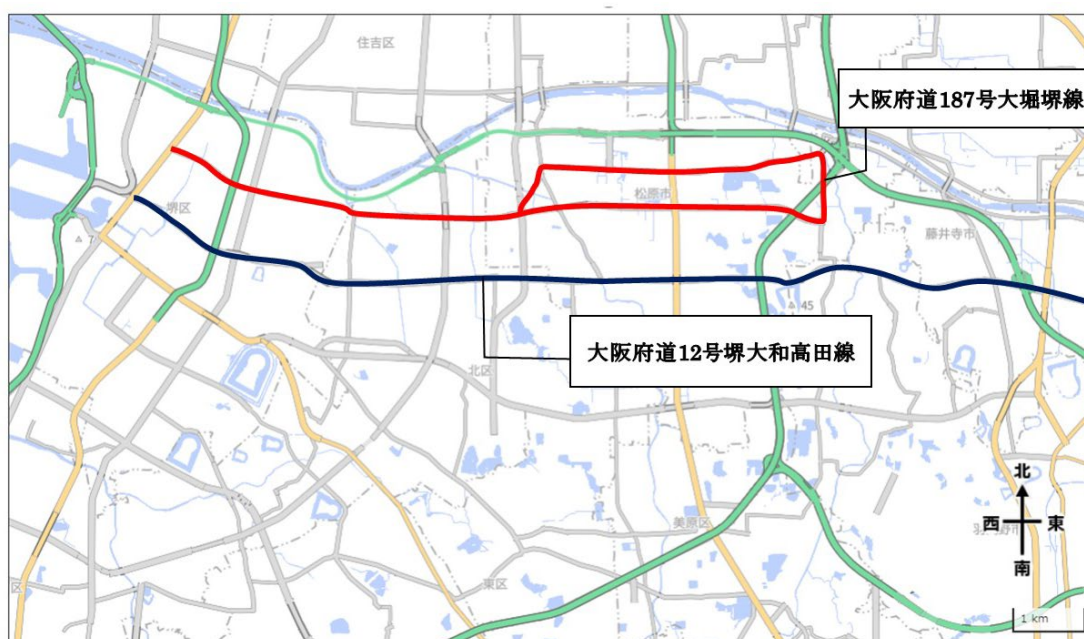


図3 大和川線周辺の代替道路（一般道）⁸

地理院地図を加工し筆者作成

⁸大阪府道12号堺大和高田線の西端は奈良県大和高田市にあるが、地図中の西端は藤井寺市内となっている。

2 点目の物流の効率化については、大阪市内の高速道路ネットワークと大和川線付近の一般道における渋滞、混雑緩和が期待されている。従来、大阪都市圏の高速道路ネットワークは阪神高速 1 号環状線を中心として放射状に広がっていたため、各地からの交通が一度大阪市内中心部を経由してから移動する必要があった。このため、大阪市中心部では慢性的な渋滞、混雑が発生していた。また、大阪府道 187 号大堀堺線や同 12 号堺大和高田線などの大和川線周辺の一般道では、地域の東西移動の要として交通が集中し、こちらにおいても慢性的な渋滞、混雑が発生していた。大和川線の開通により、大阪市内に流入する交通の分散と、堺市や松原市における東西交通の分散による各地の慢性的な渋滞、混雑の緩和が期待されている。

3 点目の非常時における道路の活用については、非常時等に他の路線が不通となった際に大和川線がその代替路線として機能することが期待されている。上述の通り、大和川線の開通前には大阪南港や堺浜などの臨海部から内陸部への移動で高速道路を利用する際、阪神高速 16 号大阪港線から同 1 号環状線、同 14 号松原線を利用するルートを選択することになっていた。大和川線の開通により、仮に大阪港線や松原線が不通となった際にも、その代替路線として大和川線が活用でき、非常時にも物流の流れを止めることがなく高速道路ネットワークを維持することができる。

4 点目の沿道環境の改善については、大和川線の開通によって周辺道路の渋滞、混雑が緩和され、交通の流れがスムーズになることによって、二酸化炭素や窒素酸化物といった排気ガスに含まれる物質の排出量が低減されることが期待されている。二酸化炭素（CO₂）や窒素酸化物（NO_x）などの物質は走行速度によって排出される量が変わる。例えば二酸化炭素は、土肥ら（2012）によれば、平均旅行速度が時速 20 km の時に二酸化炭素排出係数は小型車では

209.8g/km・台、大型車では 1,013.8 g/km・台であり、平均旅行速度が時速 60 kmになると二酸化炭素排出係数は小型車では 131.1 g/km・台、大型車では 632.3 g/km・台と低下する（図 3）。このように、環境の改善には交通の流れをスムーズにすることも不可欠である。大和川線では、開通により、二酸化炭素排出量の年間約 6.8 万トンの減少が期待されている。窒素酸化物、浮立粒子状物質（SPM）についても、それぞれ年間 24%、28%の減少が期待されている。

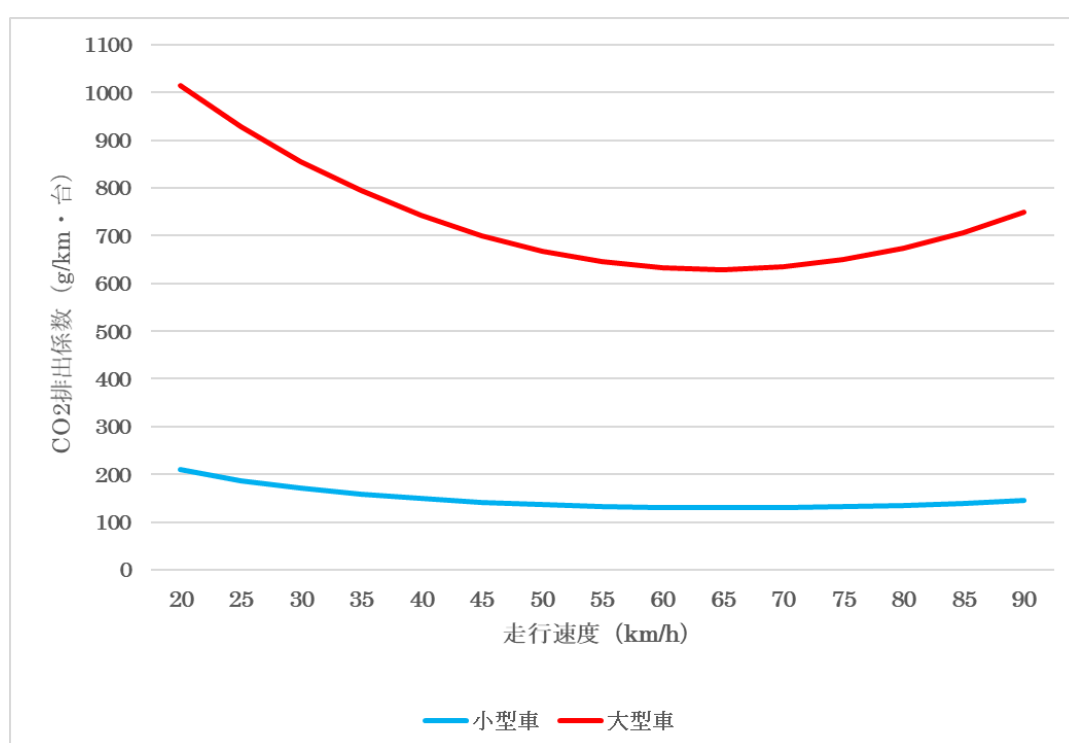


図 3 CO2 排出係数と走行速度

土肥ら（2012）より筆者作成

2）大和川線建設の経緯

本節では、大和川線の建設がどのように進んだのか、どのような住民の動きがあったのかを明らかにするため、大和川線の計画から開通までの流れを時系列に沿って整理する。主な事項をまとめたものが表 1 である。

表 1 大和川線の建設をめぐる動向

1995 年 9 月	都市計画決定
2005 年 1 月	事業区分の見直し、阪神高速・堺市・大阪府の合同事業になる
2009 年 1 月	合同安全祈願式、起工式
2009 年 11 月	住民の反対により工事が中断（2011 年 1 月まで）
2013 年 3 月	三宅西～三宅中間 0.6 km 開通
2013 年 12 月	4 号湾岸線三宝出口（関西空港方面から）開通
2015 年 3 月	4 号湾岸線三宝入口（関西空港方面へ）開通
2017 年 1 月	三宝 JCT～鉄砲間 1.4 km 開通
2020 年 3 月	全線開通

大和川線パンフレット『まち・川・緑とともに大和川線』などをもとに筆者作成

大和川線は 1995 年、大阪府によって都市計画決定された。この計画は 1970 年の大阪地区都市高速道路調査委員会による答申がもとになっている。1970 年当時の構想は、車線数が 6 車線であったこと、当時計画されていた泉北線⁹と接続する予定であったことなどが現在の大和川と大きく異なる部分である。2001 年、政府の都市再生プロジェクトの第二次決定で定められた大阪都市再生

⁹大阪府阿倍野区天王寺町（国道 25 号付近）から大阪府住吉区山之内元町（大阪市立大学付近、現在の大和川線との交点付近）を経て、和歌山方面への都市高速道路として構想されていた。2003 年に構想自体が廃止されたが、大阪府阿倍野区天王寺町から大阪府住吉区山之内元町の区間については 2004 年に都市計画道路の天王寺大和川線として都市計画決定された。

環状道路¹⁰の一部として位置付けられた。2005年には、事業区分が見直され、阪神高速、堺市、大阪府の3主体による合同事業となった。三宝ジャンクションから常盤出入り口付近までの約5.6kmが阪神高速の単独事業区間、常盤出入り口付近以東の堺市区間が阪神高速と堺市の合併施工区間、三宅出入口以西の松原市区間が阪神高速と大阪府の合併事業区間となった。合併事業区間では、舗装工事や高速道路の管理は阪神高速が行い、用地の取得や高速道路本体の工事は堺市、大阪府が行うという事業形態がとられていた。その後、2009年に安全祈願式と起工式が行われ、大和川線は工事に着工する運びとなった。なお、堺市合併事業区間は2008年に一部が着工している¹¹。

こうして着工した大和川線であったが、2009年11月からその工事は中断することとなる。この中断は主に常盤工区の周辺住民からの反対の激化によるものであった。常盤工区では、常盤出入り口が建設される関係上、開削工法による工事が予定されていた。これにより建設工事が住民の目に見えるところで行われることになった。住宅によっては敷地から5mも離れない場所で工事が行われることもあり、周辺住民から騒音問題や地盤沈下への不安といった生活環境への懸念の声が上がった¹²。これに対し阪神高速は工事を強行するより住民への説明が必要と判断し、工事を中断し地元住民に対し説明会を開く等の対応をとった。また、施工方法も見直され、常盤東行出口では、道路のトンネルとしては国内初採用となる矩形シールドトンネルを採用するなどの対応をとった。

¹⁰大和川線、阪神高速5号湾岸線、同2号淀川左岸線、近畿自動車道などからなる全長約60kmの高速道路網のことで、その完成により、都心部の渋滞の緩和、アクセスの緩和、新たな都市拠点の形成などの効果が期待されている。2021年現在、淀川左岸線の大阪府門真市葺島から大阪府大阪市北区豊崎までの8.7kmが未開通であるため、この区間は大阪都市再生環状道路のミッシングリンクとなっている。

¹¹前掲注6

¹²毎日新聞（2011年1月18日）「阪神高速：大和川線工事再開 周辺住民が抗議行動―堺・常盤工区/大阪」より

工事が中断されてから約 1 年 2 か月後の 2011 年 1 月、堺市の竹山市長（当時）が一定の理解が得られたと判断し、大和川線の工事を再開する方針を出した。この方針に対し不満を示す住民もいたが、工事は再開された¹³。

その後工事は進み、2013 年 3 月には三宅西出入口から松原線と接続する三宅中までの約 0.6 km が開通した。同じ頃、本研究で扱う住民運動団体である「高速道路公害から子どもを守る会」（以下「守る会」）が活動を始めている¹⁴。「守る会」の活動については、次節で述べる。2017 年 1 月、湾岸線と接続する三宝ジャンクションから鉄砲出入口までの約 1.4 km が開通した。これにより大和川線はその西端と東端が開通する状態となった。そして 2020 年 3 月、鉄砲出入口から三宅西出入口までが開通し、大和川線は全線開通した。

¹³毎日新聞（2011 年 1 月 18 日）『阪神高速：大和川線工事再開 周辺住民が抗議行動—堺・常盤工区/大阪』より

¹⁴K 氏への聞き取り調査より

IV 脱硝装置の設置をめぐるやりとり

1) 脱硝装置について

III 章で触れた大和川線における住民運動団体である「守る会」が、主に阪神高速に要求していたことは大和川線の地下トンネルの換気塔への脱硝装置の設置であった。本章では、本節で脱硝装置について概説し、次節で「守る会」の活動について整理し、脱硝装置がなぜ求められたのかを明らかにする。

1970 年代ごろから日本で大きな問題となってきた光化学スモッグに対し、その原因物質である窒素酸化物（NO_x）の排出規制が行われてきた。窒素酸化物は工場や火力発電所などからの排出だけでなく、自動車や家庭からも排出される。環境省によれば、1990 年代後半の窒素酸化物の排出源割合で自動車が半分以上を占めるなど、自動車による窒素酸化物の排出は大きな割合を占めてきた¹⁵。そのため、1992 年に自動車 NO_x 法が制定されるなど、自動車の排気ガスも窒素酸化物の排出規制の対象とされてきた¹⁶。

こうした情勢の中、脱硝装置は排気ガスから窒素酸化物を除去するために開発された。排気ガスが脱硝装置内のアンモニアなどの触媒を通過すると、窒素酸化物は窒素と酸素に転換する。このような化学反応を用いて、排気ガスを害のないものに転換したうえで排出をする。日本では 1978 年に火力発電用の排煙脱硝装置が開発された¹⁷。

高速道路のトンネルにおける脱硝装置の整備は 2007 年に開通した首都高速中央環状新宿線においてはじめて設置された。このときに設置された脱硝装置

¹⁵環境省（2002）「自動車 NO_x・PM 法の手引き」パンフレットより

¹⁶環境省（2007）「自動車 NO_x・PM 法の改正について」パンフレットより

¹⁷国立環境研究所「排煙脱硝技術」より

<https://tenbou.nies.go.jp/science/description/detail.php?id=33> 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

は、低濃度脱硝装置というもので、活性炭石こう結合材などの吸収剤を用いて窒素酸化物を除去するものであった。換気設備にはトンネル内の浮遊粒子状物質（SPM）¹⁸を電極板に付着させることで除去する SPM 除去装置（電気集じん機）も設置されており、低濃度脱硝装置と SPM 除去装置（電気集じん機）を合わせて低濃度脱硝設備と呼ばれている。これらの設備の除去性能は、浮遊粒子状物質が一日平均 80%以上、窒素酸化物が一日平均 90%以上とされている。首都高速では、上述の中央環状新宿線が含まれる中央環状線の山手トンネル区間、神奈川 6 号川崎線の大師トンネル区間、神奈川 7 号横浜北線の横浜北トンネル区間、神奈川 7 号横浜北西線の横浜北西トンネル区間で低濃度脱硝設備が設置されている¹⁹。

2) 「守る会」の活動について

1 節で述べたように、脱硝装置は換気塔から排出される窒素酸化物や浮遊粒子状物質などを除去するために設置される。本節では、脱硝装置の設置をめぐる阪神高速に対して住民運動を起こした「高速道路公害から子どもを守る会」の活動の経緯について述べる。

「高速道路公害から子どもを守る会」の活動は 2013 年に始まる。活動が始まるきっかけは、当時大和川市民ネットワークとして活動していた K 氏に対し、K 氏が小学校に勤務していたときから交流があった新浅香山自治会長の T 氏から協力を持ち掛けられたことにある。K 氏は堺市立五箇荘小学校で教員として

¹⁸大気中に存在する粒子状物質のうち、粒子の直径が 0.01 mm以下の粒子のこと。SPM は気管に入りやすく、呼吸器系疾患の原因となる。

¹⁹首都高速道路株式会社「中央環状品川線低濃度脱硝設備管理委員会」より

<https://www.shutoko.co.jp/efforts/environment/review/shinagawasen/> 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

勤務していた際、郷土学習を行う中で大和川について興味を持ち始め、K氏自身でも大和川についての学習を始めた。1996年には大和川の再生を呼びかける「大和川かるた」を制作したり、1999年に総合的な学習の時間の副読本として「わたしたちの大和川」を出版したりするなど、K氏の大和川に対する関心は小学校を転任しても変わらなかった。2008年には大和川市民ネットワークを立ち上げ、大和川の清流の復活と安全のために奈良県や大阪府で活動する個人や団体を連携、協力する活動を始めた。こうした中、上述のT氏より、大和川周辺の環境を汚染する可能性がある大和川線の換気塔についての運動への協力を持ち掛けられ、「守る会」の運動は始まった。「守る会」はT氏が代表となり、K氏を含む3人が主要な構成員として活動していた。その他、おおよそ20人ほどが「守る会」の活動を支援し、これらの人々は基本的にはK氏から声をかけられて賛同を得ていた。

表 2 大和川線の脱硝装置をめぐる動向

2013 年 4 月 20 日	「守る会」が署名運動を開始
5 月 2 日	「守る会」が阪神高速に説明を求める
5 月 15 日	「守る会」が堺市副市長に支援を依頼
6 月 5 日	「守る会」が阪神高速に署名を提出
6 月 6 日	堺市議会で I 議員が脱硝装置の設置について質疑
6 月 20 日	阪神高速が「守る会」に「設置の必要なし」の回答
6 月 28 日	「守る会」が堺市環境局環境保全部に相談
7 月 5 日	「守る会」が堺市長に要望書を提出
8 月 20 日	堺市長が阪神高速に要請文書を提出
8 月 21 日	「守る会」が堺市議会議長に要望書を提出
9 月 30 日	阪神高速が堺市長に「設置の必要なし」の回答
11 月 7 日	「守る会」が堺市議会に陳情

K 氏提供資料により作成

「守る会」の運動を概略的にまとめたものが表 2 である。運動の主な争点は
大和川線のトンネルに設置される換気塔に脱硝装置を付けることを要求するも
のであった。2013 年 5 月 2 日、阪神高速の建設事業本部堺建設部に「守る会」
が訪問し、大和川線の脱硝装置について説明を求め、「守る会」からは 6 名が出
席し、阪神高速は設計課、企画課の課長と課長代理が対応した。阪神高速は脱
硝装置を設置せずに換気塔を設置しても、二酸化窒素排出量が日平均値で 0.04
～0.06ppm の範囲内におさまリ、環境予測には問題がないこと、大和川線の開
通による東西交通の分散により、堺市全体としては環境が改善されることなど
を大和川線のトンネルに脱硝装置を設置しない理由として挙げた。また、実際

に脱硝装置が設置された淀川左岸線については、過去に環境基準をクリアしていなかったことなど、大和川線とは状況が異なることが説明された。これに対し「守る会」は、淀川左岸線の場合は環境省の「非悪化」原則²⁰に沿って脱硝装置をつけたこと、通行台数予測は淀川左岸線と比較して大和川線の方が倍ほども多いことなどを挙げ、大和川線に脱硝装置を設置することを要求した。

5月15日には、「守る会」の3人が堺市の田村副市長（当時）に「守る会」の活動の支援のお願いに訪問している。堺市は副市長と建設局大和川線推進室の室長、環境局環境保全部の部長と同部環境指導課の課長が対応した。この時副市長からは、以下の2点を旨とする発言があった。1点目は、高速道路を開通させる方が排気ガスは減るが、その地域が汚染されることは確かであること、2点目は、車の燃費も大和川の水質も改善されており、今後環境基準が改訂された際には大和川線の換気塔付近の空気が、その基準をクリアしていない可能性があることである。また、阪神高速に対し、住民から要望を伝え、今後の対応を担当と相談して進めることが「守る会」との間で確認された。実際に、5月20日には副市長自ら阪神高速に赴き、住民の要望を伝えている。

これらの動向と同時に行われていたのが、署名活動である。署名活動は4月20日に開始されたが、自治会を通して行われていたというわけではなく、主にはK氏ら「守る会」の中心的人物が知人に署名への協力を依頼し、その知人が他の知人に伝えるといった形で広がっていった。協力的な住民によって署名活動は広がっていき、大和川周辺の住宅やマンション、サッカークラブなど、地

²⁰建設前よりも環境を悪化させないことを言う。二酸化窒素については、環境省（1978）に「1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内にある地域にあつては、原則として、このゾーン内において、都市化・工業化にあまり変化がみられない場合は現状程度の水準を維持し、都市化・工業化が進む場合はこれを大きく上回ることはならないよう努めるものとする」との記述がある。

元の住民が中心となって熱心に取り組まれた²¹。

こうして署名を収集した「守る会」は、6月5日に阪神高速に対し2,805通の署名を提出した。阪神高速は建設事業本部堺建設部の部長、課長、課長代理が対応した。署名の提出に対し阪神高速は、高速道路の開通によって地域全体としては環境改善につながることに、換気塔の設置による影響は微小であること、多額の費用をかけて脱硝装置を設置する必要があることなどを回答した。これに対し「守る会」は、環境省（1978）などを示し、脱硝装置の設置を求める「守る会」の要望が正当なものであることを訴えた。

2013年6月6日、「守る会」の活動を個人として支援していた日本共産党のI議員が堺市議会本会議において大和川線の脱硝装置の設置について質疑を行った。I議員の主張は以下の通りである²²。

環境基準を満たしているから脱硝装置つけなくていい、やらないというのは、そのまま受け入れることはできません。将来にわたって、もし環境基準を満たさなくなったら脱硝装置のスペースは確保してるということだけであります。こういうことは認められないと思います。淀川左岸線2カ所の換気塔それぞれには脱硝装置が設置されています。東京首都高の換気塔にも設置されているんです。

²¹署名活動が特に熱心に行われたのは常盤地区の住民や、子どもを持つ親世代の住民が多かった（K氏への聞き取り調査より）。

²²堺市議会会議録「平成25年第2回定例会－06月07日－05号」より

http://www12.gijiroku.com/sakai/CGI/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=0&SORT=0&KTP=1,2,3&KGTP=1,2,3&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82Q%82T%94N%91%E6%81@%82Q%89%F1%92%E8%97%E1%89%EF%81%7C06%8C%8E07%93%FA-05%8D%86&SFIELD1=HTGN&KGNO=1139&FINO=2865&UNID=K_H25060700053
最終閲覧日 2022年1月14日

(中略)

1978 年、環境省は二酸化窒素の環境基準をそれまで 0.02ppm であったものを 0.04ppm から 0.06ppm に緩和をしたわけであります。旧基準から 2 倍から 3 倍も緩くなって、同時に公害対策が緩められてきたものであります。また、汚染への寄与度が低いということを理由に許されるというものではなく、現在より悪化させないことはもちろん、最新・最善の技術導入でさらに公害低減を求めるべきと考えます。

これに対し、堺市の環境局長は、

現場に近い三宝局での測定結果をもとに見ますと、平成 23 年度の二酸化窒素濃度が日平均値 0.041ppm で、環境基準値の 0.06ppm を下回ってございます。また、浮遊粒子状物質 SPM 濃度は日平均値が 1 立方メートル当たり 0.055 ミリグラムで、環境基準値の 0.010 ミリグラムを下回ってございます。過去 10 年間を見ますと環境基準値に適合しており、汚染の状況は減少傾向にございます。

ただ、そういう状況ではございますが、阪神高速大和川線の推進に当たっては、事業者である阪神高速道路株式会社みずからが環境に十分配慮して実施すべきであると考えております。そこで、淀川左岸線において既に低濃度脱硝装置が設置されている実例のあることから、なぜ大和川線で設置されないのか、その違いにつきまして、阪神高速道路株式会社に対しまして、根拠となる数値も含めて求めていきたいと考えております。

と回答した。また、脱硝装置を設置することを求める住民の意見を阪神高速に伝えていきたいという旨の発言もなされた。

「守る会」が署名を提出した 1 か月後の 6 月 20 日、阪神高速は堺市建設部の部長の名で脱硝装置の設置の要望についての回答をした。回答の大意は脱硝装置を設置しなくても環境基準を満足するため、この段階では脱硝装置の設置を考えていないというものであった。この対応に対し「守る会」は、6 月 28 日に堺市環境局の環境保全部に相談のため足を運んでいる。この時、堺市は環境局環境保全部の部長、同部環境指導課の 1 名、大和川線推進室の 1 名が対応した。「守る会」の相談に対し環境局環境保全部の部長は、淀川左岸線で実現できた脱硝装置の設置が大和川線でできないことには納得できないとし、阪神高速に対し大和川線での脱硝装置の設置の要望を行っていると回答し、「守る会」の活動を支持する一方、堺市が阪神高速に対し脱硝装置の設置を強制する力を持っていないことも確認された。また、7 月 25 日には「守る会」は堺市環境保全部を通じ、堺市長に対して要望書を提出した。この要望書では、市長が阪神高速に対して脱硝装置の設置について、強い指導を行い、実現のために尽力してほしいというものであった。これを受けて、8 月 20 日には堺市長の名で阪神高速に対して大和川線での脱硝装置の設置を検討してほしいという旨の要請文書が提出された。この要望に対して阪神高速は、9 月 30 日に阪神高速の社長の名で堺市長あてに回答を行った。回答の内容は 6 月 20 日の「守る会」への回答と同じような内容であり、大和川線での脱硝装置の設置はこの段階では考えていないというものであった。

「守る会」の活動で阪神高速と直接関わるものは前述の 6 月 20 日の阪神高速からの回答以降見られなくなる。それでも活動は終わることはなく、7 月 25 日の堺市環境保全部を通じた堺市長に対する要望書の提出や 8 月 21 日の堺市

議会議長への要望、11月7日の堺市議会への陳情など、対象が阪神高速から堺市や市議会などの公的機関に変化していきながら活動は続けられた。

しかしながら、2014年に入ると代表のT氏の活動が疎らになったこともあり、「守る会」の活動はほとんど見られなくなる。その後も活動が復活することはなく、2021年現在でも解散の宣言はされていないものの、実質的な解散状態にあるという。

「守る会」の活動が下火になる中、大和川線の建設は続けられ、2020年3月に脱硝装置は設置されない形で全面開通した。

V 淀川左岸線との比較

1) 淀川左岸線の概要

大和川線では地下トンネルの換気塔に脱硝装置が設置されなかった一方、阪神高速の事業には阪神高速 2 号淀川左岸線のように脱硝装置が設置されて開通した事例もある。

淀川左岸線は、大阪府大阪市此花区の阪神高速 5 号湾岸線と接続する北港ジャンクションから大阪府門真市三ツ島の近畿自動車道と接続する門真ジャンクションへ至る全長 18.7km の路線である（図 4）。このうち北港ジャンクションから大阪府大阪市此花区の阪神高速 3 号神戸線と接続する海老江ジャンクションまでの約 5.6km が淀川左岸線（1 期）事業として既に開通しており、海老江ジャンクションから大阪府大阪市北区豊崎の豊崎インターチェンジまでの 10.0km が淀川左岸線（2 期）、事業として、豊崎インターチェンジから門真ジャンクションまでの 8.7km が淀川左岸線延伸部事業としてそれぞれ事業化、建設が行われている。大和川線と同じく、大阪都市再生環状道路の一部として位置付けられており、整備による都心部での渋滞、混雑の緩和が期待されている。また、16 号大阪港線、13 号東大阪線の迂回路線としての機能も期待されている²³。

²³阪神高速株式会社「阪神高速 2 号淀川左岸線」パンフレット、「阪神高速淀川左岸線（1 期）」パンフレットより

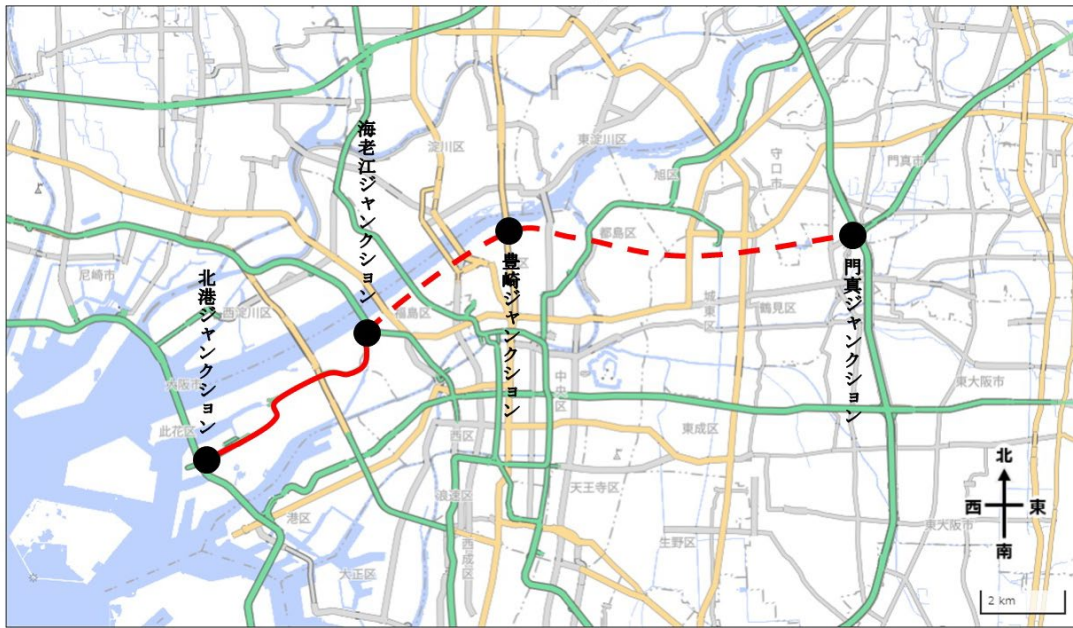


図4 淀川左岸線の位置

(実線部が開通済み、破線部が未開通部)

地理院地図を加工し筆者作成



図5 淀川左岸線（1期）区間の換気塔の位置

地理院地図を加工し筆者作成

この淀川左岸線のうち、脱硝装置が設置されたのは正蓮寺トンネルの区間である。正蓮寺トンネルは淀川左岸線（1期）事業として2013年に開通された区間にあり、トンネル内の島屋換気所と大開換気所に脱硝装置が設置された（図5）。淀川左岸線への脱硝装置の設置は、設置を求める運動が起こりながらも設置されなかった大和川線とは異なり、実際に設置されて開通した。しかし、その設置は計画当初から予定されていたものではなく、2011年に設置が決定した経緯がある。次項では淀川左岸線の計画から脱硝装置の決定までの経緯について概説する。

淀川左岸線が都市計画決定されたのは、大和川線のそれから9年前の1985年である。計画当初は現在の正蓮寺トンネル区間もトンネルではなく、正蓮寺川を埋め立てて掘割構造での建設が計画されていた。これに対し、周辺住民を中心とし、日本共産党も参加する住民団体である「正蓮寺川区民の会」は、「全面ふた掛け地下構造」、すなわちトンネルを掘って建設することを要求し、運動を展開した。阪神高速は当初トンネルの建設に対して、技術的に困難との見解を示していたが、2002年の都市計画変更でトンネル構造の計画に変更された。計画変更後も「正蓮寺川区民の会」や日本共産党の淀川左岸線に対する運動は終わることはなく、運動の対象がトンネルの換気塔への脱硝装置の設置に変化し継続された。「正蓮寺川区民の会」は脱硝装置の設置を求める署名運動を展開し、2006年には阪神高速に8622通の署名を提出した。これを受けて阪神高速は、当初は換気塔からは0.16～0.45ppmの窒素酸化物が排出されるものの、道路周辺では窒素酸化物の排出量が0.06ppmを下回るようになったので、脱硝装置の設置は不要としていたが、2011年に脱硝装置を設置する旨の発表を行い、

2013 年に脱硝装置を設置する形で正蓮寺川トンネル区間は開通した²⁴。

2) 淀川左岸線と大和川線

IV 章で大和川線には脱硝装置は設置されなかったこと、本章の 1 項で淀川左岸線には設置されたことを説明したが、その違いはどこから生まれたのであろうか。IV 章で挙げた I 市議会議員は、大和川線について言及した 2013 年 6 月 6 日の堺市議会において淀川左岸線に脱硝装置が設置された経緯について以下のように説明している²⁵。

淀川左岸線に設置された理由は、今お答え²⁶では平成 14 年、すなわち 2002 年の淀川左岸線換気計画策定時点に換気所周辺の大気汚染濃度が環境基準を満たしていなかったことや、換気所周辺に高層マンションが立地しておりとお答えがありましたが、これを聞けば、淀川左岸線はその時点、平成 14 年度時点で設置が決まったのかと思われそうですが、これは違います。阪神高速から聞いた説明だけでお答えをされているから、事業者、阪神高速株式会社の都合のいい答弁になるんじゃないでしょうか。本当はどうだったかと言えば、平成 14 年、2002 年当時は脱硝装置の実用化はまだ日本ではされていませんでした。その後、東京首都高速で初めて脱硝装置が実用化されたわけです。その後も阪神高速株式会社は設置を求める此花区の市民の声に背を向け続け

²⁴日本共産党大阪府委員会「正蓮寺川公園一部オープン 住民と日本共産党の運動の成果」https://www.jcp-osaka.jp/osaka_now/4782 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日、日本共産党大阪府委員会「淀川左岸線に脱硝装置 此花・トンネル区間（正蓮寺川）に 25 年来の住民運動実る 公害対策繰り返し要求 日本共産党」https://www.jcp-osaka.jp/_old_site_2014/2011/03/25_6.html 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

²⁵前掲注 23

²⁶堺市の環境局長の回答に対する発言

てきたんです。

一方で、バックグラウンドの大気汚染は年々改善してきました。環境基準を満たすものになってきました。供用開始後の予測値というのも環境基準を満たすレベルになってきたんです。環境基準を満たせば設置する必要はないという判断をされていくところではありますが、しかし、此花区の空気を汚すなど市民の運動と議会の党派を超えての要請が続けられる中で、ようやく平成 23 年、2011 年 3 月になって阪神高速が脱硝装置を設置すると約束をした経過があります。

ここで述べられている此花区の市民とは「正蓮寺川区民の会」のことであり、此花区選出議員は「正蓮寺川区民の会」の活動を支援していた日本共産党の議員のことである。これらの活動により脱硝装置が設置されたと I 議員は説明している。I 議員はこれに加えて、以下のように述べている。

しかも、その理由はこういうふうに阪神高速株式会社が説明しています。今回の方針は環境省が示している非悪化原則に沿ったものでありますということです。このように最後の確認の会合で、此花区選出議員らに対して阪高が説明をされているわけです。環境省が示している非悪化原則というのは、NO₂ が国の定めた基準 0.06ppm を達成している地域であっても、0.04ppm から 0.06ppm のゾーン内にある地域においては、原則として現状程度の水準を維持し、これを大きく上回らないよう努めるものとする、こう示されています。つまり、基準を満たしていても 0.04 から 0.06 ゾーンは上限の 0.06 までオーケーだということではなくて、現状より悪化をさせないように努めることが必要だと、こういうことが、これが非悪化原則であります。環境基準の

上限値を達成したからいいという言いわけは通用しません。非悪化原則で、淀川左岸線は環境基準を下回っていても阪神高速道路株式会社は設置を決定しているわけです。以上の理由から、大和川線に脱硝装置をつけないということの正当化の余地はないと考えます。

すなわち、淀川左岸線では高速道路周辺の大気が 0.06ppm 未満の窒素酸化物排出量という環境基準は下回っているものの、環境省が提示する非悪化原則に基づいて設置されたということである。ここで「高速道路周辺の大気」と述べたのは、本章 1 節も触れたが、換気塔それ自体からは 0.06ppm を上回る窒素酸化物が排出されることが予測されていたからである。これについては、2010 年 3 月 29 日の此花議員団会議では、阪神高速は自動車 NO_x・PM 法²⁷に対応していない車両では 1 時間当たり 0.16～0.45ppm の窒素酸化物が排出されると推計していると述べていることから明らかである²⁸。阪神高速としては、換気塔それ自体からは基準を上回る窒素酸化物が排出されるものの、周辺の大気が基準である 0.06ppm を下回ることが予測されていたため、設置は不要と考えていたのである。しかしながら、環境省の非悪化原則に照らし合わせたときに脱硝装置の設置が必要と判断され、設置を決めた。

大和川線では、淀川左岸線とは異なり換気塔それ自体からの窒素酸化物の排出が 0.06ppm を下回ると推計されていた。推計では、南島換気塔付近で

²⁷正式名称を「自動車から排出される窒素酸化物及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」という。IV 章 1 項で述べた「自動車 NO_x 法」で規制された窒素酸化物の排出についてさらなる規制をするとともに、ディーゼルエンジン車等から排出される粒子状物質（PM）の排出を規制するため、自動車 NO_x 法を改正する形で 2001 年 6 月に制定された法律のこと。

²⁸大阪維新の会大内けいじ「此花議員団会議の議事概要」より

<https://ouchi-keiji.net/konohanaku-info/seirenzi-river10.php> 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

0.058ppm、遠里小野換気塔付近で 0.057ppm、浅香山換気塔付近²⁹で 0.054ppm と、基準の 0.06ppm に近い値ではあるものの、下回る値であった。このことから判断して阪神高速は大和川線に脱硝装置を設置しなかった。

脱硝装置の設置を単に窒素酸化物の排出量の推計という数値でのみから判断すると、淀川左岸線と大和川線には推計に差があり、この差が脱硝装置の設置の有無の差を生んだとみることができる。ただ、淀川左岸線でも大和川線でも様々な住民が運動を起こしている中、数値だけで設置を判断しているとは考えにくい。高速道路の建設により間近で便益・非便益を被る住民の意見も事業を動かす要因になっていると考えられる。実際、III 章 2 節述べたように大和川線でも 2009 年 11 月から 2011 年 1 月まで工事を中断していた期間があった。これは常盤工区の住民の反対が高まり、阪神高速としても建設を進めるよりも一度中断して住民の理解を得ることが必要であると判断したためであり、住民の意見が事業の実施に影響を与えた例とすることができるであろう。上述の通り事業の実施は基本的には環境評価などの調査を基に判断されているため、このような住民の意見がそのまま事業計画に影響を与える事例はほとんどないが、住民の意見が少なからず事業の実施には加味されている。淀川左岸線と大和川線では、推計の数値は違うがともに脱硝装置の設置を求める運動があった。住民の意見も計画に加味されているならば、これら 2 つの住民運動にはどのような違いがあって設置の有無が生まれたのであろうか。次項では住民運動の規模や性質に着目して設置の有無を生んだ理由について検討する。

²⁹それぞれの換気塔の場所については、図 1 参照

3) 設置の有無を生んだ住民側の要因

淀川左岸線における住民運動団体である「正蓮寺川区民の会」と大和川線における住民運動団体である「守る会」の大きな違いは主に2つ挙げられる。1つは運動の期間、そしてもう1つが政党の関与である。

まず、運動の期間についてであるが、「守る会」の活動が2013年から2014年にかけてのおよそ1年ほどであったのに対し、「正蓮寺川区民の会」は2011年に脱硝装置の設置が決定されるまでとしても、1986年に淀川左岸線の「全面ふた掛け地下構造」を求めて結成して以降25年もの活動期間があった。「正蓮寺川区民の会」の阪神高速への要求は、掘削構造から全面ふた掛けの地下構造への変更を求めるものからトンネル内の換気塔に脱硝装置を設置するものへと変化をしているが、地下構造化の要求が達成されるのに16年、そこから脱硝装置の設置を達成するのに9年³⁰と、それぞれを1つの運動ととらえても大和川線における「守る会」の活動よりも活動の期間が長い。単純な比較であるが、

「正蓮寺川区民の会」の方が「守る会」と比べて長期間にわたって粘り強く活動してきたことが分かる。活動期間が1年余りの「守る会」よりも、活動期間が25年を超え、以前にも地下構造化で関わっていた「正蓮寺川区民の会」の方が阪神高速に対して影響力を有していたことは想像に難くない。阪神高速への聞き取り調査ではこの点について明言されることはなかったが、2つの住民団体の影響力の差は少なからずあったであろう。

こうした活動期間の長さ、すなわち運動団体の粘り強さの差を生じさせた要因に、「正蓮寺川区民の会」と「守る会」の大きな違いでも述べた、政党の関与

³⁰阪神高速が淀川左岸線の地下構造化を発表した2002年を起点に考えると9年となるが、正蓮寺川区民の会が結成当初から地下構造化と脱硝装置の設置をセットとして要求してきたことを考えると、脱硝装置の設置にかけた期間は25年以上となる。

があげられる。「正蓮寺川区民の会」の運動には、その結成から地下構造化を求める運動、脱硝装置の設置を求める運動に至るまで、日本共産党が大きく関わっていた。日本共産党大阪府委員会（2017）は、「高速道路計画が発表されたのは1986年で、当初は排ガスをまき散らす『堀割構造』で、そのまま86年に都市計画決定されました。日本共産党は住民とともに『正蓮寺川区民の会』を結成。公害持ち込み反対の署名を1万5千人分集めるなど世論と運動を背景に、89年の大阪市議会で道路構造の『全面フタかけ』を求める決議が全会一致で可決されました」と記述している³¹。つまり、結成から淀川左岸線の地下構造化を求める運動に至るまで「正蓮寺川区民の会」の活動を日本共産党が支えていたことが分かる。脱硝装置の設置についても、日本共産党大阪府委員会（2011）に「日本共産党も参加する住民団体『正蓮寺川区民の会』は、脱硝装置設置を求める署名運動を展開し、昨年10月に8622人分の署名を阪神高速に届けました。」や「周辺住民らは決してあきらめず、『自動車排ガスの窒素酸化物が滞留し、環境悪化を招く』と粘り強く改善を要求。日本共産党も『公害持ち込みを許さない』『環境優先の街づくりを』と、住民運動と連携し行政への働き掛けを続けてきました」と記述されており、「正蓮寺川区民の会」に日本共産党が参加し、その活動を支援していたことが明記されている³²。

一方、大和川線における「守る会」の活動は特定の政党の支援を受けてはいなかった。IV章2項で挙げたI堺市議会議員は日本共産党の党員ではあるもの

³¹日本共産党大阪府委員会「正蓮寺川公園一部オープン 住民と日本共産党の運動の成果」より

https://www.jcp-osaka.jp/osaka_now/4782 最終閲覧日 2022年1月14日

³²日本共産党大阪府委員会「淀川左岸線に脱硝装置 此花・トンネル区間（正蓮寺川）に25年来の住民運動実る 公害対策繰り返し要求 日本共産党」より

https://www.jcp-osaka.jp/_old_site_2014/2011/03/25_6.html 最終閲覧日 2022年1月14日

の、その活動は党としてのものではなく、あくまで個人的に「守る会」の活動に賛同し、議会に提言をしていただけであった。2013年8月21日の自由民主党Y堺市議会議員と日本共産党議員団との懇談、同年11月7日に堺市議会への陳情、同年11月20日に大阪維新の会のM議員と自由民主党のN議員に協力の依頼など、2013年後半から2014年前半にかけて「守る会」が意見の陳情や相談、懇談を行っていた相手は日本共産党に限らなかった。ここからも「守る会」の活動が特定の政党から支援を受けずに行われてきたことが分かる。「守る会」のK氏への聞き取り調査の際に「相手（阪神高速）があまりに大きかった」と語っており、住民による運動団体が阪神高速という大きな組織を相手にする苦悩が見えた。

また、「守る会」の活動が大和川線の計画を変えるに至らなかったもう一つの要因に、阪神高速にとって「守る会」が必ずしも大和川線の沿線全域の住民の意見を代表する組織ではなかったことがある。大和川線には阪神高速や国土交通省、その他行政と地域の意見交換、連絡調整などを担う組織として、各地域の自治会連合会長が参加する「大和川線沿線連絡協議会」が存在する³³。阪神高速による住民への工事の周知、チラシの配布などは主にこの協議会を通じて行っていた。このため、「守る会」は「大和川線沿線連絡協議会」を迂回して活動することとなり、結果として阪神高速への影響力が小さくなったと思われる。

³³阪神高速株式会社「阪神高速大和川線ニュースレター vol.24」https://www.hanshin-exp.co.jp/company/torikumi/useful/yamatogawa/files/vol.24_1.pdf 最終閲覧日 2022年1月14日

VI 高速道路建設の課題 —「住民の意見」の観点から

本稿では、大和川線の地下トンネルにおける換気塔への脱硝装置の設置という高速道路の建設計画に住民の声が反映されなかった事例と、淀川左岸線における地下構造化とトンネルの換気塔への脱硝装置の設置という高速道路の建設計画に住民の意見が反映された事例についてみてきた。脱硝装置の設置について焦点を当てると、これら2つの事例では、環境影響評価などでの推計が基準を満たした大和川線と、しなかった淀川左岸線とで脱硝装置の設置の有無を生んだが、これら2つの事例は、ともに建設計画に特定の住民が反対し、運動団体が結成されたことについては共通している。大和川線の住民運動団体である「守る会」は、結果として脱硝装置を設置させるという目標は達成できなかったわけであるが、ここから高速道路建設の課題について、V章で述べた内容を踏まえながら考察したい。

V章では、「守る会」がその活動期間が短く、また政党などからの支援が手薄だったことから阪神高速に対して大きな影響力を持てなかったこと、「守る会」が沿線全域の住民の意見を代表する機関ではなく、阪神高速が沿線住民と関わる窓口である「大和川線沿線連絡協議会」を迂回して活動していたことを述べた。ここで強調をしておきたいのが、阪神高速や大阪府や国といったその他の行政が住民の意見を聞き、建設について説明をしていたということである。その行動は「大和川線沿線連絡協議会」を通じてのみではなく、場合によっては説明会を開いたり、戸別に訪問したりしていた。III章2項で述べた常盤工区の周辺住民からの反対に応じて住民への説明のために一時工事を中断したことがこの例に挙げられるだろう。つまり、阪神高速が住民の意見を聞くつもりがなく、権威的に高速道路の建設を行っていたわけではなく、反対意見を持つ住民の理解を得ながら建設しようとしていた。また、広報誌である『阪神高速大和

川線ニュースレター』（2010年12月から2017年5月の期間に計25号発行）や『ええ道できるで！大和川線』（2017年12月から2020年5月の期間に計8号発行）の発行による住民への周知や、周辺小学校の児童を招待した「大和川線トンネルがっこう」の開催（2017年11月）、三宝ジャンクション、鉄砲出入口間開通時のクォーターマラソン・ハイウェイウォークの開催など、建設事業へのイメージや理解向上を図る広報活動が行われた³⁴。阪神高速はこのような活動を通じ、住民の事業のイメージや理解の向上を図ったり、住民の反対や不安を払拭しようしてきた。にもかかわらず、「守る会」のK氏は阪神高速にはあまり意見を聞き入れてもらえなかったと語っている。ここから、高速道路建設の課題を見出せる。それは、沿線住民の意見を集める組織が必ずしもすべての住民の意見を反映しているわけではないということである。

大和川線には数多くある住民の意見をまとめ、道路の建設主体との折衝を行う「大和川線沿線連絡協議会」が存在したが、このような組織が沿線のすべての住民の代表として機能するかは検討する必要がある。「守る会」の署名は2013年6月5日に阪神高速に提出された2,809通だけでなく、その後も集約され、合計4,000通を超えるという少くない数の署名が集まった。これを見ると、大和川線の事例では住民の代表として阪神高速などとやりとりを行っていた「大和川線沿線連絡協議会」と「守る会」の活動に参加していた住民との間では少なからず意見の不一致が起きていたと言えるだろう。

「大和川線沿線連絡協議会」について「守る会」のK氏は、阪神高速に寄った立場をとっており、「守る会」とのかかわりもほとんど無かったと語ってい

³⁴阪神高速株式会社「阪神高速大和川線ニュースレター vol.23」より
<https://www.hanshin-exp.co.jp/company/torikumi/useful/yamatogawa/files/vol23.pdf>
最終閲覧日 2022年1月14日

る。また、「大和川線沿線連絡協議会」に参加していたのは各地域の自治会連合会長であるが、「守る会」が署名活動行っていた際、自治会に協力の依頼をしたがあまり取り合ってもらえなかった。自治会や連合会といった草の根保守の組織が反対運動に賛同しにくいことは当然であるが、自治会という単位でも「守る会」の活動が支援されることはあまりなかった。

実際のところ、高速道路が何万人という周辺のすべての住民の意見を取り入れ、合意の下で建設されることは難しい。その中で事業主体が沿線住民と関わっていくにあたり、自治会や連合会は伝統的に地域住民を束ねてきたという点で利用しやすい。しかし、そこに住む住民も転居などにより変化し、自治会や連合会が以前ほどは地域住民に対し影響力を持たなくなった以上、また、そもそも自治会や連合会が任意団体である以上、それらの組織を地域住民の意見の総体として扱うことは適切でないだろう。この点が高速道路建設の課題であり、ひいては現代の住民自治の課題と言えるだろう。

VII まとめ

本稿では、大和川線の地下トンネルの換気塔における脱硝装置の設置をめぐり行われた「守る会」の活動について概説するとともに、同じく脱硝装置の設置を要求した淀川左岸線における住民運動団体である「正蓮寺区民の会」と比較を行いながら、高速道路建設における課題について考察を行ってきた。本章ではまとめとして、I 章で述べた住民が高速道路建設における意思決定に平等な参加権を得られたか、事業主体から十分な情報提供はあったか、住民の反対の声は政治過程に反映されていたかの3点について、環境正義の視点から検討するとともに今後に向けた展望を述べたい。

まず、住民が意思決定に平等な参加権を得られたかについては、「守る会」のK氏が言う、阪神高速に寄った立場の「大和川線沿線連絡協議会」により、「守る会」がこの組織を介さずに活動を行っていたという点で、阪神高速と関わる機会が一部失われたと言えるだろう。次に、事業主体から十分な情報提供はあったかについては、「守る会」の住民は少なからず納得はしていなかったが、IV章2節で述べた2013年5月2日の阪神高速の説明に代表されるように、「守る会」の住民への説明はあった。また、その他にも住民説明会の開催や、『阪神高速大和川線ニュースレター』や『ええ道できるで！大和川線』といった広報誌の発行などもあった。これらを見ると、阪神高速から住民に対しては一定の情報提供はあったと言える。最後に、反対の声は政治過程に反映されていたか？については、IV章2節で述べた2013年6月6日のI市議会議員の堺市議会での質疑のように、「守る会」の活動は政治過程で無視されることは無かった。

近年では、パブリック・インボルブメント（PI）手法の採用が広がっており、道路建設の計画に住民との関係を構築、意見集約を行う動きがある。例えば、京奈和自動車道「大和北道路」では、PIのプロセスとして地下水検討委員会

(2003 年から 2004 年)、文化財検討委員会(2004 年)、大和北道路有識者委員会(2004 年から 2005 年)が組織され、大和北道路のルートや構造について審議が行われ、2008 年に都市計画決定がなされた³⁵。ただ、こうしたプロセスで集約されていた住民の意見もそれが本当に住民の意見を集約していたのかについては検討の余地があるだろう。本研究ではそこまでの検討はかなわなかったが、少なくとも自治会やその連合会が地域住民の意見を収集する組織として扱うことが適切とは言えないということは疑う余地はないだろう。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、「高速道路公害から子どもを「守る会」」の K 様、阪神高速株式会社計画部計画調整課課長代理の N 様、K 様には、調査へのご理解、ご協力をいただきました。また、指導教員である山崎孝史先生には、お忙しい中多くの貴重なご指導をいただきました。この場を借りて心より御礼申し上げます。

³⁵国土交通省近畿地方整備局奈良国道事務所計画課「大和北道路のホームページです」より
<https://www-1.kkr.mlit.go.jp/nara/yamatokita/index.html> 最終閲覧日 2022 年 1 月 14 日

参考文献

稲村肇（1975）「地域住民の反応と路線評価」土木学会論文報告集第 239 号
pp.93-106

梅宮路子ら（2007）「住民意見と集団の変容に着目した歴史的市街地における目標都市像の合意形成過程」都市計画論文集 42 巻 pp.337-342

大阪地区都市高速道路調査委員会（1970）「大阪地区における都市計画道路に関する答申書」

環境省（1978）「昭和 53 年版環境白書」

小山雄一郎（2014）「『外環の 2』計画をめぐるコミュニケーション過程を検証する—いかにして行政は沿線住民との関係を悪化させてきたのか—」玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要 7 号 pp.19-30

小山雄一郎（2015）「道路計画への住民意見の反映に関する予備的考察 —都市計画基礎調査のあり方をめぐって—」

土肥学ら（2012）「自動車走行時の CO2 排出係数及び燃料消費率の更新」土木技術資料 54 巻 4 号 pp.40-45

西村忠雄（2019）「京滋バイパス運動史 住民自治と真の民主主義を求めて」パレードボックス

(22,281 字)