

大阪湾岸道路有識者委員会

提 言

平成17年1月26日

はじめに

21世紀を迎え、生活スタイルの多様性や質の向上が求められる社会へと時代が転換しようとしている現在、今まで以上に効率的で質の高い社会資本の整備充実が求められています。

これまで、道路などの社会資本整備計画の構想は、行政の内部で検討が行われるにとどまり、市民等に情報を提供し、市民等の意見を聴き、それを計画に反映させる機会はほとんどありませんでした。しかし、近年では計画決定プロセスの早い段階から市民参画（P I：パブリック・インボルブメント）の機会が確保されるようになってきています。

このような背景のもとで、大阪湾岸道路（西伸部）の神戸市東灘区から同市長田区までの構想段階の計画を策定するにあたって、道路事業者（国）はP Iプロセスを導入することとし、そのために大阪湾岸道路有識者委員会が設けられました。本委員会は、P Iプロセスの透明性、客観性、公正さを確保するとともに、P Iプロセスで得られた市民等の意見を踏まえて、大阪湾岸道路（西伸部）（六甲アイランドから長田区駒ヶ林南間）の必要性や計画の検討にあたって配慮すべき事項等について審議し、道路事業者（国）に提言を行うことを目的とするものです。

本委員会は、まず道路事業者（国）から神戸・阪神間の道路事情や構想段階における一計画案としての「概略計画案」などについて説明を求め、その内容を検討したうえで、今回のP Iプロセスをどのように進めていくかを慎重に検討しました。そのうえで、積極的な情報提供と幅広い意見把握を行うことにしました。なお、実施にあたっては、過去に都市計画決定には至らなかったが地元神戸市からの詳細な計画案が説明された地域があるという事情も配慮することになりました。

積極的な情報提供を行い多くの人々に計画への参画を呼びかけたこともあり、意見把握のためのアンケートやヒアリングなどを通して、幅広く数多くの貴重な意見を得ることができたと考えています。アンケートでは、検討対象区間の整備による影響の違いに配慮して対象者を4つの範疇に分け、合計約6万もの調査票の配布を行い1万4千票に及ぶ回答が得られました。一方、ヒアリングでは、一般公募で発表者を募ったり、経済・産業界などの専門的分野から発表者を選定し幅広い意見が得られるように努めました。また、過去に神戸市からの詳細な計画案が説明された地域には委員会が出向き直接意見をうかがいました。

このようにして得られた意見を慎重に分析するとともに、公益的・専門的な見地からの審議を重ね、この度、提言としてとりまとめることができました。

本委員会としては、市民等の参加のもとでより良い計画をつくっていくという当初の目的は達成ができたのではないかと考えています。

今回のP I活動の経験が、これから取り込まれるさまざまなP I活動において活かされるよう、P Iプロセスのあり方等についてさらに検討が進められることを期待するものです。

最後に、本委員会のP I活動にあたって、ご協力ならびに貴重なご意見をいただいたすべての方々や関係する機関各位に対して、心よりお礼申し上げます。

大阪湾岸道路有識者委員会 委員長
松 澤 俊 雄

目 次

1. 有識者委員会の目的と検討対象区間の経緯	1
1.1 有識者委員会の設立目的	1
1.2 大阪湾岸道路について	1
1.3 概略計画案について	2
2. 有識者委員会の実施したPIプロセスについて	4
2.1 情報提供と意見把握	4
2.2 委員会活動の公開について	6
3. 検討対象区間の効果と期待	8
3.1 神戸・阪神地域の道路事情について	8
3.2 検討対象区間の整備による効果と期待	9
4. 検討対象区間の計画を検討する際に配慮すべき事項	13
4.1 ルート・構造について	13
4.2 計画を検討する際に配慮すべき事項について	14
4.3 計画を進めるにあたっての要望事項について	17

1. 有識者委員会の目的と検討対象区間の経緯

1.1 有識者委員会の設立目的

大阪湾岸道路有識者委員会（以下「本委員会」という。）は、「大阪湾岸道路のうち、神戸市東灘区～同市長田区間（以下「検討対象区間」という。）の都市計画手続きき着手に向け、透明性、客観性を高め、公正さを確保するため、公正中立な立場から、市民等の意見の把握、分析を行うとともに、公益的観点からの分析を踏まえて、当該道路の必要性等について審議し、提言を行うことを目的」（有識者委員会規約第1条）として、平成15年11月19日に設立された。

1.2 大阪湾岸道路について

(1) 検討対象区間を含む大阪湾岸道路は、「大阪湾沿岸地域の既存幹線道路の交通負荷を軽減し、都市環境の改善を図るとともに、大阪湾沿岸都市を有機的に連絡して都市の活力を向上させる」ことを目的に、神戸淡路鳴門自動車道（垂水ジャンクション）から関西国際空港（りんくうジャンクション）までを結ぶ延長約80kmの自動車専用道路として計画されている。

大阪湾岸道路の整備状況は次のとおりであり、現在、神戸市東灘区の六甲アイランドから神戸市垂水区の名谷ジャンクション間（約21km）が未整備となっている。この区間が「大阪湾岸道路（西伸部）」とされている。

- ① 関西国際空港が開港した平成6年までに、阪神高速4号、5号湾岸線（りんくうジャンクションから六甲アイランド間）が開通している。
- ② 平成10年には、明石海峡大橋とともに、阪神高速湾岸（垂水）線（垂水ジャンクションから名谷ジャンクション間）が開通している。



図-1 大阪湾岸道路の概要

(2) 大阪湾岸道路（西伸部）については、次のような経緯がある。

- ① 平成元年、建設省近畿地方建設局（現国土交通省近畿地方整備局）から兵庫県、神戸市に対し、「六甲アイランドから名谷ジャンクション間」約 21km について計画案が提示された。
- ② 平成 2 年から平成 6 年にかけて、大阪湾岸道路（神戸港地区）検討委員会で海事関係者との調整が図られた。
- ③ 平成 6 年 9 月、①のうち「駒ヶ林南から名谷ジャンクション間」約 6.4km について都市計画決定がなされた。
- ④ 平成 8 年 2 月から 3 月にかけて、残る「六甲アイランドから駒ヶ林南間」の都市計画手続きに先立ち、神戸市により計画案がとりまとめられた（以下「神戸市案」という）。
なお、神戸市案は、六甲アイランド、ポートアイランド、和田岬、真陽、駒ヶ林地区（以下「神戸市案説明地域」という。）の住民に対し、神戸市から説明されているが、都市計画手続きには至っていない。
- ⑤ 平成 15 年 11 月、国土交通省近畿地方整備局、兵庫県、神戸市等により、次項に示す「概略計画案」が合意された。
あわせて、検討対象区間について、第三者機関である有識者委員会を設立して P I プロセス¹⁾を導入することも合意された。

1.3 概略計画案について

国土交通省近畿地方整備局、兵庫県、神戸市等により合意された概略計画案は、神戸市案のルート・構造を基本としてランプ配置などが変更されたものになっている。

概略計画案とは、起終点、概ねのルート、主な道路構造などが示されたものであり、その内容は、次のとおりである。

<起終点>

起 点：神戸市東灘区向洋町東
終 点：神戸市長田区駒ヶ林南町
延 長：約 14.6km

<道路規格>

設計速度：80km/h
車 線 数：6 車線

1) P I (Public Involvement) プロセス：
「情報の提供」、「意見の把握」、「意見の公表」、「審議」を経て、市民の意見を計画づくりに反映させる一連のプロセス

<ルート・構造>

六甲アイランドから和田岬間は高架構造とし、人工島内は都市および港湾機能施設への影響を避けるために、既存道路の敷地を利用している。海上部は航路の影響を少なくするために、直線的に横断している。

和田岬から駒ヶ林南間は高架構造とし、市街地および臨海部の企業や船舶航行への影響を避けるために、護岸沿いを通過している。

<ランプ・ジャンクション>

ランプは、六甲アイランド内、ポートアイランド内、和田岬から駒ヶ林南間のそれぞれの区間で、東西両方向への出入が可能となるように配置している。

ジャンクションは、広域の自動車専用道路ネットワークを形成するために阪神高速 31 号神戸山手線と神戸市長田区南駒栄町で接続するように配置している。



図－2 概略計画案

2. 有識者委員会の実施したP Iプロセスについて

国土交通省は、平成14年8月に「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を示し、具体的な「計画段階²⁾」に先立つ「構想段階³⁾」からのP Iプロセスを導入している。ガイドラインでは、市民等の意見を反映する手続きをとり、透明性や客観性を高め、公正な判断を行うことにしている。

本委員会が実施したP Iプロセスも、ガイドラインの基本的な枠組みに基づいている。しかし、今回のP Iプロセスでは、次のような事情に配慮する必要があった。第一に、「検討対象区間が、既に開通している阪神高速湾岸線（りんくうジャンクションから六甲アイランド間）と都市計画決定された区間（駒ヶ林南から名谷ジャンクション間）に挟まれた約15kmの区間であること」、第二に、「神戸市が都市計画手続きに先立ち海事関係者との調整を経て、平成8年に神戸市案説明地域の住民に対し、概略計画案よりも詳細なルート・構造などについて説明した経緯があること」であった。

そこで、本委員会は、ガイドラインの趣旨に沿いつつ、これまでの経緯を踏まえP Iプロセスを実施した。

本委員会は、図-4に示す、①初期条件の整理、②情報提供方法の選定、③意見把握方法の選定、④意見の把握、集計・分析、⑤必要性の検証、配慮すべき事項の検討の5つの段階に沿って、市民等を対象に幅広い情報提供と意見把握を行い、客観的・公益的な観点から検討を行った。なお、委員会活動は公開を原則とし、透明性と公正さの確保に努めた。

2.1 情報提供と意見把握

2.1.1 情報提供

神戸・阪神地域の道路事情や概略計画案などについて道路事業者（国）に説明を求め、その内容を検討したうえで、今回のP Iプロセスについての広報のためのパンフレット「みんなの声が、明日につながる大阪湾岸道路（西伸部）」を作成した。次に、委員会活動の経過とその内容についてその時々「委員会だより」を配布するなど多種多様な手法を用いて市民等への幅広い情報提供に努めた。

2.1.2 意見把握

アンケートやヒアリングなど多種多様な手法を用いて、市民等から広く意見を求めた。

<アンケート>

- (1) 広く、多くの人の意見を把握するため、アンケートを実施した。なお、アンケートは、検討対象区間の道路整備に伴う影響の範囲や利害関係の違いなどに配慮し、次の4つのグループに分類して実施した。

- 神戸市東灘区から長田区間のJR以南の地域の住民（西伸部沿道地域住民）
- 尼崎市、西宮市、芦屋市、西伸部沿道地域を除く神戸市、明石市の住民（周辺地域住民）
- 神戸・阪神間の高速道路利用者（道路利用者）
- 西伸部沿道地域と周辺地域に所在する事業所（事業所）

2) 計画段階：概略計画を決定してから、当該計画による公共の利益と市民等の権利との調整を図り、事業実施の前提となる計画（都市計画）を決定するまでの段階

3) 構想段階：当該計画の必要性を検討し、概略計画を決定するまでの段階

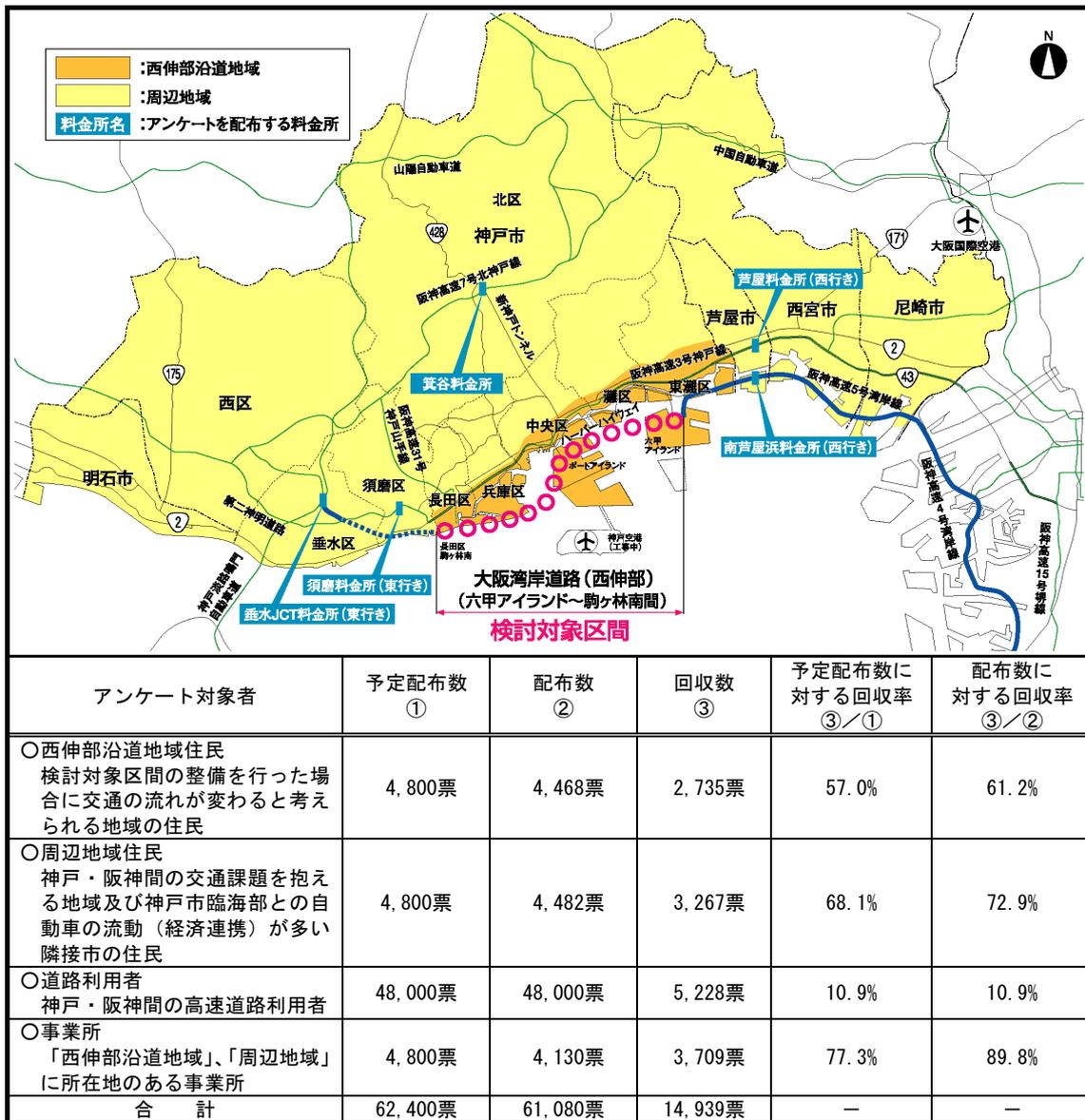


図-3 アンケート対象者と配布数

(2) アンケートでは、「神戸・阪神地域の道路事情」に対する市民等の認識、「検討対象区間の整備に対する期待」および「計画を検討する際の配慮事項」について、市民等の意向を把握することに努めた。アンケートには、設問以外に自由意見記述欄を設け、より多くの意向の把握に努めた。

なお、集計・分析の結果が統計学的に有効となる回収数を確保した。

(3) 特に、西伸部沿道地域住民に対しては、道路事業者(国)が示している概略計画案のルート・構造やランプ配置などについて、また、事業所に対しては、検討対象区間が整備されるに伴う事業上のメリットについても意見を求めた。

<ヒアリング>

- (1) 多様な立場からの意見や専門的な立場からの意見を把握するため、次の3つの形式でヒアリングを実施した。

○公募型ヒアリング

意見発表者を広く募集した結果、32名の応募があり、その中から10名を選定した。
委員会の場合では8名から意見を聴取した。

○沿道地域ヒアリング

神戸市案説明地域に対しては、委員会が出向き、自治会等の代表者や地域住民から対話形式で意見を聴取した。

○委員会選定型ヒアリング

経済・産業界などから13の団体・組織を選定し、それぞれの立場からの意見を聴取した。

なお、沿道自治体の兵庫県と神戸市からも意見を聴取した。

- (2) ヒアリングでは、「検討対象区間の整備に対する期待」や「計画を検討する際の配慮事項」などについての意見を把握した。

<その他>

委員会およびP Iプロセス広報キャンペーンの会場に設置した「ご意見ボックス」や「Eメール」などでも広く意見を求めた。

2.2 委員会活動の公開について

- (1) 委員会開催時には、委員会会場とは別に用意した一般傍聴会場で、映像と音声による同時放送を行った。
- (2) 傍聴者には、委員会資料を配布した。委員会資料は、委員会開催後速やかにインターネットホームページ上に公開するとともに、主要な行政機関でも入手できるようにした。
- (3) 報道関係者には、委員会への同席取材を認めるとともに、委員会終了後には記者会見を実施した。

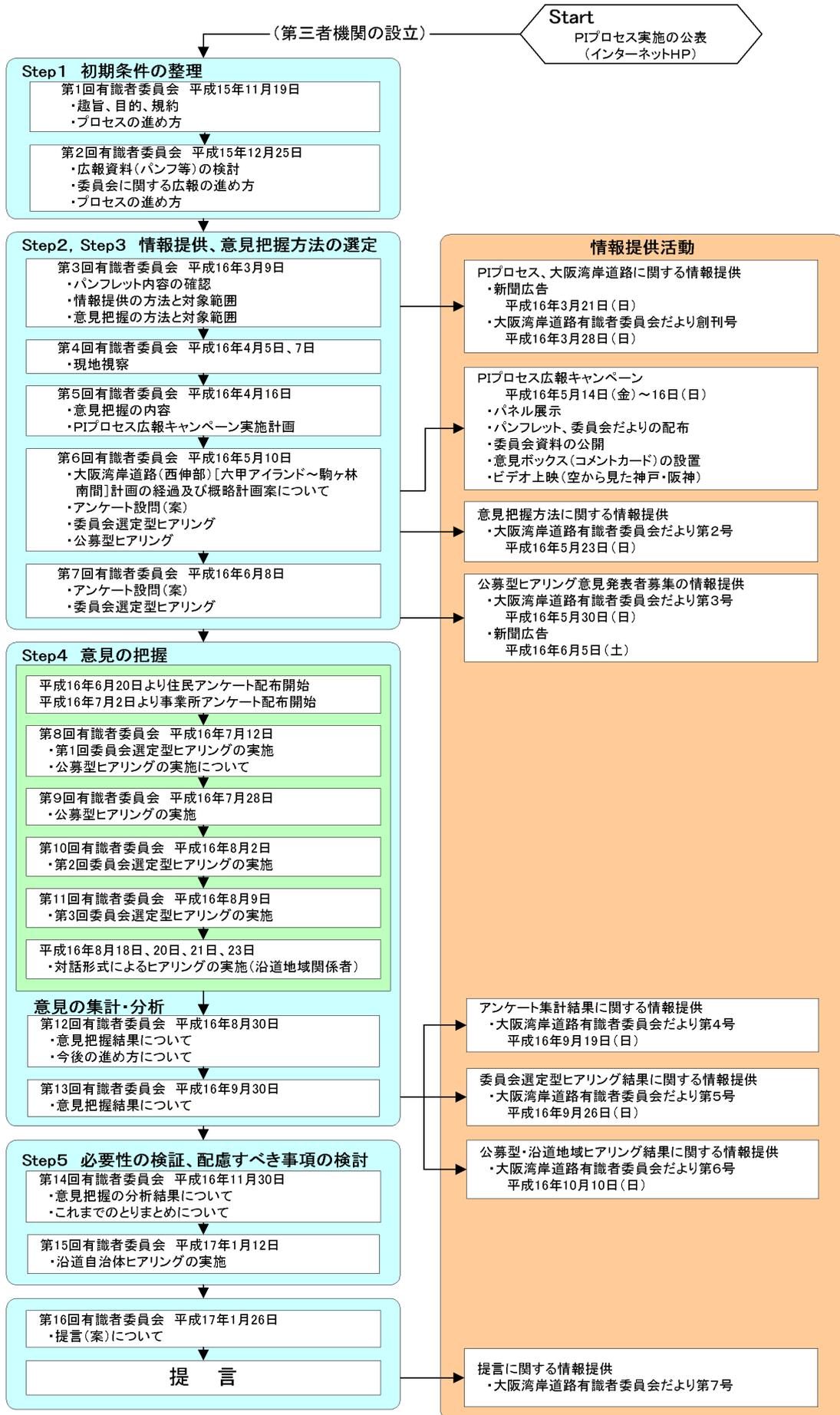


図-4 大阪湾岸道路有識者委員会におけるPIプロセスの流れ

3. 検討対象区間の効果と期待

本委員会は、道路ネットワーク、渋滞、事故、沿道環境に関する客観的データや現地視察ならびにアンケートの結果から、神戸・阪神地域の道路事情について把握した。また、道路事業者（国）が示している類似事業の実績データやアンケートの結果から、整備効果やそれに対する期待について分析した。

これらの情報と分析を通じて、道路事情に対する認識と検討対象区間の整備効果と期待を総合的に判断し、検討対象区間の整備の必要性について検討した。

3.1 神戸・阪神地域の道路事情について

神戸・阪神地域の道路事情については、道路事業者（国）から道路ネットワーク、渋滞、事故、沿道環境に関する客観的データが示された。本委員会は、現地視察も行ったうえで、神戸・阪神地域の道路事情についてアンケートを行い、市民等の認識を把握した。

- (1) 阪神高速 3 号神戸線では、魚崎より西側で 1 日 4 時間以上の渋滞区間が発生している。これに対し、「渋滞が多い」、「どちらかといえば渋滞が多い」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 89%、事業所のうち 78%であった。また、道路利用者だけではなく、周辺地域住民のうち 68%、西伸部沿道地域住民のうち 67%が同様の回答を寄せている。
- (2) 阪神高速 3 号神戸線では、魚崎より西側で年間 40 件以上もの事故が発生する箇所が点在している。これに対し、「事故が多い」、「どちらかといえば事故が多い」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 77%、事業所のうち 62%であった。また、周辺地域住民のうち 56%、西伸部沿道地域住民のうち 54%が同様の回答を寄せている。
- (3) 一般国道 2 号および 43 号では、大気汚染や騒音などの沿道環境が問題となっている。これに対し、「問題である」、「どちらかといえば問題である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 86%、事業所のうち 82%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 82%、周辺地域住民のうち 82%が同様の回答を寄せている。
- (4) 大阪湾岸道路がりんくうジャンクションから六甲アイランドまでしか供用されていないため、交通分担など道路機能が十分に発揮されていない。これに対し、「不便である」、「どちらかといえば不便である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 88%、事業所のうち 76%であった。また、道路利用者だけではなく、周辺地域住民のうち 66%、西伸部沿道地域住民のうち 61%が同様の回答を寄せている。

以上のことから、神戸・阪神地域の渋滞や事故の発生状況、大阪湾岸道路が六甲アイランドまでしか供用されていないことによる不便さについて、道路利用者、事業所だけではなく、西伸部沿道地域住民、周辺地域住民も、道路事業者（国）と同様に問題であると認識していることがわかった。また、神戸・阪神地域の沿道環境についても西伸部沿道地域住民、周辺地域住民だけではなく、道路利用者、事業所も、道路事業者（国）と同様に問題であると認識していることがわかった。

3.2 検討対象区間の整備による効果と期待

検討対象区間の整備による効果と期待については、市民等からの意見も踏まえて「既存幹線道路の道路交通問題の改善」、「大阪湾岸道路の利便性の向上」、「地域活力の向上」の3つの視点から分析した。

3.2.1 既存幹線道路の道路交通問題の改善

道路事業者（国）は、検討対象区間の整備により、既存幹線道路から交通量が分散し、渋滞、沿道環境などの道路交通問題の改善に寄与するものとしている。

これに対し、市民等も『交通量分散』、『渋滞緩和』、『沿道環境改善』といった既存幹線道路の道路交通問題の改善に大きな期待を寄せていることがアンケートやヒアリングなどからわかった。

- (1) 『交通量分散』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち75%、事業所のうち67%であった。また、道路利用者だけではなく、西伸部沿道地域住民のうち59%、周辺地域住民のうち59%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「神戸市中心部に用事がない車両は、中心部を通らない道路を利用すべきである」、西伸部沿道地域住民からは、「特に大型車両は今のように市街地を通過せずに湾岸道路を通るようにしてほしい」といった意見が寄せられている。

- (2) 『渋滞緩和』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち78%、事業所のうち72%であった。また、道路利用者だけではなく、西伸部沿道地域住民のうち63%、周辺地域住民のうち63%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「目的によって利用する道路を選択でき、渋滞緩和に繋がると思う」、周辺地域住民からは、「阪神間の主要道路における渋滞が少なくなることを大いに期待している」といった意見が寄せられている。

- (3) 『沿道環境改善』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち73%、事業所のうち67%であった。また、周辺地域住民のうち59%、西伸部沿道地域住民のうち58%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「3号神戸線の利用度が減り、都心部の環境が良くなると思う」、西伸部沿道地域住民からは、「大型車が市内を通過せずに、外を通過することにより、少しでも大気汚染が少なくなることを期待している」といった意見が寄せられている。周辺地域住民からは、「市街地を通過する交通が分散され、渋滞がなくなれば、排気ガスによる大気汚染が軽減されることに期待している」といった『交通量分散』と『渋滞緩和』を『沿道環境改善』に関連付けた意見も寄せられている。

3.2.2 大阪湾岸道路の利便性の向上

道路事業者（国）は、検討対象区間の整備により、垂水ジャンクションから神戸空港、大阪中心部、関西国際空港までの所要時間が15分から20分短縮され、拠点間アクセスの利便性が向上するとしている。

これに対し、市民等も『時間短縮』、『定時性確保』、『事故・災害時の経路選択』といった利便性の向上に大きな期待を寄せていることがアンケートやヒアリングなどからわかった。

- (1) 『時間短縮』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち89%、事業所のうち80%であった。また、道路利用者だけではなく、周辺地域住民のうち71%、西伸部沿道地域住民のうち68%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「タクシー営業で利用しており、目的地に早く到着することが出来るようになる」、周辺地域住民からは、「神戸市内、阪神地区、関空方面への移動時間が早くなる」といった意見が寄せられている。

- (2) 『定時性確保』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち88%、事業所のうち77%であった。また、道路利用者だけではなく、周辺地域住民のうち69%、西伸部沿道地域住民のうち67%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「自家用車にしるバスにしる時間が正確に往来できるようになるのが望ましい」、周辺地域住民からは、「よく事故や渋滞で仕事が予定通りにならず困ることがある。この道路があれば、仕事もよりスムーズになる」といった意見が寄せられている。

- (3) 『事故・災害時の経路選択』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち85%、事業所のうち77%であった。また、道路利用者だけではなく、周辺地域住民の71%、西伸部沿道地域住民の69%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「事故、渋滞に対し、幹線道路を複数持つことは、大都市圏のリスク管理として当然と考える」、周辺地域住民からは、「緊急時に迂回路があるという安心感を一日も早く得られるように願っている」といった意見が寄せられている。

3.2.3 地域活力の向上

道路事業者（国）は、検討対象区間の整備により、関西国際空港や神戸港といった交通・物流拠点や文化・商業・レジャー施設など、多様な都市機能が連携されることで、神戸・阪神地域の都市再生と活力向上に向けての動きを支援するものとしている。

これに対し、アンケートでは、『産業活動活発化』、『観光客増加』といった効果については、その他の期待事項に比べ「どちらともいえない」と回答した人の割合が多くなっているが、ヒアリングでは経済・産業などの各分野から地域活力の向上に関する期待が寄せられている。

- (1) 『産業活動活発化』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 55%、事業所のうち 52%、周辺地域住民のうち 45%、西伸部沿道地域住民のうち 44%であったが、一方で、「どちらとも言えない」と回答した人の割合はそれぞれ 34%、35%、39%、36%であった。

道路利用者からは、「関西経済の浮上の為にも、一日も早い整備を期待する。大阪、神戸という世界有数の経済圏に現状の道路網は不自然である」、事業所からは、「都市部、郡部、いたる所が活発化し発展していく。関西だけではなく四国、中国、九州、西日本を大変活性化させる」、西伸部沿道地域住民からは、「和歌山方面からも観光などで訪れる人が増えて神戸が活性化されればと思う」といった意見が寄せられている。

- (2) 『観光客増加』については、「期待する」、「どちらかといえば期待する」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 42%、事業所のうち 36%、西伸部沿道地域住民のうち 33%、周辺地域住民のうち 33%であったが、一方で、「どちらとも言えない」と回答した人の割合はそれぞれ 41%、44%、41%、44%であった。

道路利用者からは、「目的地に早く行けるため、観光地を訪れる人も多くなる」、事業所からは、「町をつなぐ橋や道路を造り利便性を高めれば、観光都市神戸のアピールになる」といった意見が寄せられている。

- (3) ヒアリングでは、神戸・阪神地域に限らず淡路・四国を含む広域的な視点で地域活力の向上に関して、以下のような期待が寄せられている。

- ・「淡路島の農産品輸送においては、経路選択肢が増えることで、輸送時間の短縮、集荷時間帯設定が容易となるなど円滑な輸送体系の実現と、取引相手と産地との信頼性向上を期待する。」
- ・「淡路島の鮮魚は主にトラック輸送により多方面に出荷しているが、阪神間の道路事情により輸送の遅れが懸念されている。阪神高速 3 号線の慢性的な渋滞に対して早急な対策が必要であり、鮮魚の安定供給、従業員の負担軽減、輸送コストの軽減のため、新たな道路整備を望んでいる。」
- ・「時間短縮、定時性確保などによる効果として、観光客の増加、観光集客圏の拡大、観光の周遊化を期待する。」
- ・「ポートアイランドを中心に進行中のプロジェクトが都市活力の向上に大きく寄与する期待があるが、大阪湾岸道路には、神戸医療産業都市構想への貢献、神戸空港との連携、企業誘致の推進などの面で、さらにその効果を高めることを期待する。」
- ・「大阪湾周辺の低未利用地の活用には道路などのインフラ整備が重要である。また大阪湾岸道路は、関西国際空港、大阪港、神戸港などを含む工業地帯を通過することにより、人・物資の移動を活発にさせ、関西全体の活性化に役立つものと期待できる。」

以上の分析により、「既存幹線道路の道路交通問題の改善」、「大阪湾岸道路の利便性の向上」については、道路利用者や事業所だけではなく西伸部沿道地域住民や周辺地域住民からも期待が寄せられており、市民等と道路事業者（国）の認識に隔たりがないことがわかった。

「地域活力の向上」については、『産業活動活発化』、『観光客増加』は波及的な効果であり、感覚的にとらえにくいことからアンケートでは「どちらとも言えない」との回答が多くなったものと考えられる。しかし、経済・産業などの各分野からのヒアリングでは、「地域活力の向上」に大きな期待を寄せていることがわかった。

道路事情や整備効果についての意見把握の結果から、市民等と道路事業者（国）の認識が概ね一致していることがわかった。

本委員会は、道路事業者（国）が示した道路ネットワークの現況、渋滞・事故などのデータとそれに基づく神戸・阪神地域の道路事情についての認識は十分妥当性があるものと判断した。また、道路事業者（国）が示した類似事業の実績データなどから判断する限り、道路事業者（国）が示している検討対象区間の整備効果についても期待できると考えた。

以上のことから、本委員会では、神戸・阪神地域の道路交通問題を改善するための方策として、検討対象区間の整備の必要性を認識するに至った。

4. 検討対象区間の計画を検討する際に配慮すべき事項

本委員会は、市民等から提案があったルート・構造について評価したうえで、市民等の意見を踏まえて検討対象区間を検討する際の配慮すべき事項を「交通流適正化」、「沿道環境」、「防災対策」、「整備費用と整備期間」の4つの視点から検討した。

4.1 ルート・構造について

- (1) アンケートやヒアリングなどにより検討対象区間に対するルート・構造について、さまざまな提案が寄せられた。本委員会は、これらの提案に対し、具体性や合理性の観点から慎重に検討、評価した結果、「沿道環境」の観点で提案されたトンネル案と「整備費用と整備期間」の観点で提案されたハーバーハイウェイ案については実現性を確認しておく必要があると判断した。

まず、トンネル案とは、検討対象区間（六甲アイランドから駒ヶ林南間）をトンネル構造にするというもので、既都市計画決定区間（駒ヶ林南から名谷ジャンクション間）と合わせると約20kmにも及ぶトンネルになる。このような都市部における長大トンネルは、世界的にも例のないもので、防災面からも問題が多く、整備費用も膨大なものになる。

一方のハーバーハイウェイ案とは、検討対象区間のうち六甲アイランドからポートアイランド間については、既存のハーバーハイウェイを大阪湾岸道路の一部として活用するというものである。この案で現状の道路交通問題を改善するためには、全線にわたり別線を整備するなどの大規模な改良が必要となり、必ずしも整備費用の節約や整備期間の短縮にはつながらない。そのうえ、ハーバーハイウェイに今以上の交通が流入することで、一般国道43号、阪神高速3号神戸線とハーバーハイウェイに挟まれた地域の沿道環境をさらに悪化させることにもなる。

- (2) アンケートやヒアリングに際しては、道路事業者（国）が提案している概略計画案を示したうえで、計画を検討する際に配慮すべき事項などについて意見を求めた。

西伸部沿道地域住民に対するアンケートでは、現在に至るまでの経緯などを踏まえ、概略計画案のルート・構造およびランプ・ジャンクションについて意見を求め、「問題がある」とする場合には、自由記述形式で意見を求めた。

その結果によれば、「特に問題はない」、「多少の問題はあるがやむを得ない」と回答した人の割合は、ルート・構造に関しては56%、ランプ・ジャンクションに関しては54%であった。

しかし、「問題がある」と回答した人の割合もそれぞれの設問で7%、5%みられた。ルート・構造については「人口島内の生活環境が悪化する」、ランプ・ジャンクションについては「出入口が少ない」といった意見が寄せられている。

また、「わからない」と回答した人の割合は、それぞれの設問で30%、34%であった。

概略計画案に対しては、「問題がある」とする回答があったこと、また「わからない」とする回答が3割以上を占めたことも考慮する必要があると考える。

以上のことから、本委員会は、検討対象区間のルート・構造については、市民等からさまざまな意見や提案があったが、慎重に検討、評価した結果、概略計画案より優位な案はないと判断した。したがって、検討対象区間のルート・構造については、概略計画案を前提として進めることが適切であると考え、計画を進めるにあたって、次のような事項に配慮すべきであるとする。

4.2 計画を検討する際に配慮すべき事項について

アンケートでは、設問項目に記載した全ての配慮事項について、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は60%を超えている。

「重要ではない」、「どちらかといえば重要ではない」と回答した人の割合は、最も多いものでも6%にとどまっている。

このことから、アンケートであらかじめ示した全ての配慮事項が重要であるとの市民等の意向を踏まえ、「交通流適正化」、「沿道環境」、「防災対策」、「整備費用と整備期間」の4つの視点で検討した。

4.2.1 交通流適正化について

- (1) 『交通流適正化』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち94%、事業所のうち87%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち85%、周辺地域住民のうち84%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「湾岸道路を使うメリットがはっきりしていれば、積極的に利用することが出来る」、周辺地域住民からは、「阪神高速3号神戸線や国道43号の大型車の交通量が少なくなるような道路を建設すべき」といった意見が寄せられている。

- (2) 『自動車専用道路からの利便性』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち92%、事業所のうち84%であった。また、周辺地域住民のうち77%、西伸部沿道地域住民のうち75%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「3号神戸線から5号湾岸線へのスムーズな乗り替えが可能であれば、車の分散も図られ、沿道環境の改善にも寄与する」、周辺地域住民からは、「阪神高速3号神戸線と大阪湾岸道路とを直結しなければ効果がない」といった意見が寄せられている。

- (3) 『一般道からの利便性』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち88%、事業所のうち81%であった。また、周辺地域住民のうち76%、西伸部沿道地域住民のうち74%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「大阪湾岸道路に行くために迂回したり、渋滞の中を行かなければ乗り入れが出来ないようであれば、利用価値はない」、事業所からは、「尼崎市内は湾岸線とのアクセスが悪く、乗るまでに時間がかかる。幹線道路とつなげるところが必要」といった意見が寄せられている。

神戸・阪神地域の道路交通問題を改善するために、阪神高速3号神戸線と大阪湾岸道路を直接連絡する道路について検討されたい。また、市街地から大阪湾岸道路のランプまで円滑に交通が流れるように関係する道路管理者等と調整を図られたい。

4.2.2 沿道環境について

- (1) 『沿道環境』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 89%、事業所のうち 85%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 83%、周辺地域住民のうち 82%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「環境面においては、瀬戸内海の環境、漁業資源の破壊、排気ガスなどの公害、騒音問題などが心配である」、西伸部沿道地域住民からは、「神戸の特性である西風を考慮して、大気汚染対策を行ってほしい」といった意見が寄せられている。特に、神戸市案説明地域へのヒアリングでは、「西伸部の沿道地域の生活環境を脅かすことになる」、「騒音対策に際しては、高層マンションへの対策も考えるべきである」といった懸念も寄せられている。

- (2) 『景観』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 76%、事業所のうち 74%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 73%、周辺地域住民のうち 72%が同様の回答を寄せている。

西伸部沿道地域住民からは、「六甲アイランド居住のメリットに六甲山の景観があるので、景観を損なわない配慮が必要である」、周辺地域住民からは、「海上から見た神戸の夜景などの景観が一気に変わってしまうことが心配である」といった沿道住民の視点に立った意見が寄せられている。また、道路利用者からは、「神戸の山・港が十分に見えて楽しくドライブできる道路環境にしてほしい」といった道路利用者の視点に立った意見が寄せられている。

検討対象区間の整備が、既存幹線道路の沿道環境改善に寄与するという期待が示されている一方で、計画道路の沿道環境については、悪化の懸念が示され、十分な対策が求められている。

検討対象区間の計画策定に際しては、気象条件や地形・地物などの地域特性も考慮し、沿道環境への影響を最大限低減されたい。

また、景観については、眺望景観の阻害の影響を極力軽減するとともに、検討対象区間を通行する運転者などさまざまな視点からの景観についても検討されたい。

4.2.3 防災対策について

- (1) 『防災対策』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 94%、事業所のうち 89%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 88%、周辺地域住民のうち 88%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「阪神淡路大震災クラスの地震にも十分耐えられる構造にしてほしい」、西伸部沿道地域住民からは、「天災に強いしっかりした構造としてほしい」といった意見が寄せられている。ヒアリングでは、「震災の経験からも人工島への複数のアクセス道路の整備が必要である」という意見も寄せられている。

神戸・阪神地域の市民等は、阪神淡路大震災を経験していることから、生活ならびに物資輸送における社会基盤としての道路の重要性について認識している。

したがって、検討対象区間の整備に際しては、災害時の緊急輸送用道路としての機能が発揮できるよう配慮されたい。

4.2.4 整備費用と整備期間について

- (1) 『整備費用』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 82%、事業所のうち 80%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 78%、周辺地域住民のうち 77%が同様の回答を寄せている。

道路利用者からは、「建設にかかる費用とその採算性を十分に検討すべきである」、西伸部沿道地域住民からは、「税金を使うのだから、無駄のない道路建設をしてほしい」といった意見が寄せられている。

- (2) 『整備期間』への配慮に対し、「重要である」、「どちらかといえば重要である」と回答した人の割合は、道路利用者のうち 81%、事業所のうち 75%であった。また、西伸部沿道地域住民のうち 69%、周辺地域住民のうち 68%が同様の回答を寄せている。

事業所からは、「早期実現を願っている」、西伸部沿道地域住民からは、「早く整備をしなければ湾岸道路を生かすことができない」といった意見が寄せられている。

検討対象区間の整備にあたっては、必要な条件を満たしつつ、極力整備費用の抑制ならびに整備期間の短縮が図られるよう検討されたい。

4.3 計画を進めるにあたっての要望事項について

PIプロセスを通じて市民等から得た意見のなかには、計画を検討する際に配慮すべき事項ではないが、道路事業者（国）が、今後、検討対象区間の計画を進めていくにあたって真摯に受けとめ検討すべきであると考えられるものがあった。そこで、本委員会としては、アンケートやヒアリングなどで把握した意見の中から、道路事業者（国）に今後計画を進めるにあたって検討してほしい要望事項を以下に列記する。

- (1) 検討対象区間の整備にあたっては、その時の社会情勢などを勘案し、費用対便益などの検証を行ったうえで事業化すべきである。
既存幹線道路の交通が大阪湾岸道路へ分散されやすい料金体系などについても検討する必要がある。
- (2) 検討対象区間の整備により、神戸・阪神地域の道路ネットワークが強化され、交通の流れが適正化されると考えているが、整備される道路ネットワークを活用してさらに交通の円滑化が図られるよう、交通需要マネジメント⁴⁾施策について検討する必要がある。
- (3) 沿道地域の活性化が図られるよう、周辺開発やまちづくり計画などと連携し、検討対象区間の整備がなされることを期待する。
提案のあった道の駅や遊歩道といった地域などから出される要望に対し、実現可能なものについて検討がなされることを期待する。
- (4) 道路利用者の視点に立って、検討対象区間が利用されやすい道路となるよう休憩施設やきめ細かな道路情報提供の方法などについても検討がなされることを期待する。
- (5) 神戸市案が説明された地域からは、今後の手続きのなかで検討し、決定されていく具体的内容や事項についての意見や要望などが多く寄せられた。こういった意見については、道路事業者（国）が今後検討を進めていく中で適切に対処されることを期待する。

今後、整備に向けての都市計画等の必要な諸手続きを進めるにあたっては、事業の適切な段階において、市民等の意向が十分反映されるよう強く求めるものである。

4) 交通需要マネジメント：

都市又は地域レベルの道路交通混雑の緩和を道路利用者の時間の変更、経路の変更、手段の変更、自動車の効率的利用、発生源の調整等、交通需要量を調整（＝交通行動の調整）することによって行う手法の体系

(目的)

第1条 委員会は、大阪湾岸道路のうち、神戸市東灘区～同市長田区間の都市計画手続き着手に向け、透明性、客観性を高め、公正さを確保するため、公正中立な立場から、市民等の意見の把握、分析を行うとともに、公益的観点からの分析を踏まえて、当該道路の必要性等について審議し、提言を行うことを目的とする。

(所掌事項)

第2条 委員会は、前条の目的を達成するために、以下の事項について実施する。

- (1) P Iプロセスの進め方
- (2) 市民等の意見の把握、整理及び分析
- (3) 大阪湾岸道路（神戸市東灘区～同市長田区）の必要性
- (4) 計画案について配慮すべき事項
- (5) その他必要な事項

(構成)

第3条 委員会は、公正中立な立場の有識者をもって構成し、委員の構成は別紙のとおりとする。

- 2 委員会は、委員総数の過半数をもって成立するものとする。なお、委員の代理出席は認めないものとする。
- 3 委員の追加・変更は、委員会の承認を要するものとする。

(第三者性)

第4条 委員は、委員会の目的に照らし、公正中立な立場から特定の行政機関及び特定の利害関係者等の利害を代表してはならない。

(委員の任期)

第5条 委員の任期は、委員会の目的を完了するまでとする。

(委員長)

第6条 委員会には委員長を置く。

- 2 委員長は、委員の互選により定める。
- 3 委員長が職務を遂行できない場合、予め委員長が指名する委員がその職務を代理する。

(委員会の運営)

- 第7条 委員会は、委員長の発議に基づいて開催する。
2 委員会は、その運営にあたり必要な資料等を事務局に求めることができる。

(守秘義務)

- 第8条 委員は、個人等に関する情報について、本人等の承諾なしに公にしてはならない。また、委員の任期が完了した後も同様とする。

(委員会の公開)

- 第9条 委員会は、原則として公開する。

(事務局)

- 第10条 委員会の事務局は、国土交通省近畿地方整備局阪神国道事務所調査課に置く。

(その他)

- 第11条 本規約に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。また、本規約の改正等は、本委員会の審議を経て行うことができるものとする。

付則

(施行期日)

この規約は、平成15年11月19日から施行する。

大阪湾岸道路有識者委員会名簿

	専門分野	氏名	所属
委員長	経済	まつざわ としお 松澤 俊雄	大阪市立大学大学院経済学研究科 教授
委員	交通工学	あさくら やすお 朝倉 康夫	神戸大学大学院自然科学研究科 教授
委員	環境	いけだ ゆうこう 池田 有光	大阪府立大学 名誉教授
委員	都市計画	やすだ ちゅうさく 安田 丑作	神戸大学工学部 教授
委員	法律	やました あつし 山下 淳	同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授

(委員は五十音順)

事務局：国土交通省 近畿地方整備局 阪神国道事務所調査課内

【資料：第3回委員会資料「大阪湾岸道路有識者委員会の役割等について」より】

【大阪湾岸道路有識者委員会の開催経緯】

委員会開催日	主な審議内容
第1回委員会 (H15. 11. 19)	<ul style="list-style-type: none"> ・有識者委員会について(規約、委員長選任、委員長代理指名) ・委員会の位置づけについて ・PIについて ・今後の資料について
第2回委員会 (H15. 12. 25)	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪湾岸道路有識者委員会の役割等(案)について ・広報資料「パンフレット(案)」等について ・広報資料の配布方法と配布エリアについて ・今後の進め方について ・その他(委員長からの要請事項に関する確認)
第3回委員会 (H16. 3. 9)	<ul style="list-style-type: none"> ・パンフレット内容の確認について ・情報提供の方法と対象範囲について ・意見把握の方法と対象範囲について ・今後の進め方について
第4回委員会 (H16. 4. 5) (H16. 4. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ・現地視察
第5回委員会 (H16. 4. 16)	<ul style="list-style-type: none"> ・意見把握の方法について ・PIプロセス広報キャンペーンについて ・PIプロセスの進め方について ・その他
第6回委員会 (H16. 5. 10)	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪湾岸道路(西伸部)計画の経過及び概略計画案について ・アンケート設問(案)について ・委員会選定型ヒアリングについて ・公募型ヒアリングについて
第7回委員会 (H16. 6. 8)	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート設問(案)について ・委員会選定型ヒアリングについて ・PIプロセスについて
第8回委員会 (H16. 7. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会選定型ヒアリングの実施 ・公募型ヒアリングの実施について ・今後の進め方について
第9回委員会 (H16. 7. 28)	<ul style="list-style-type: none"> ・公募型ヒアリングの実施
第10回委員会 (H16. 8. 2)	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会選定型ヒアリングの実施 ・意見収集の状況
第11回委員会 (H16. 8. 9)	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会選定型ヒアリングの実施 ・アンケート集計概要(速報版)
第12回委員会 (H16. 8. 30)	<ul style="list-style-type: none"> ・意見把握について ・今後の進め方について
第13回委員会 (H16. 9. 30)	<ul style="list-style-type: none"> ・選択肢意見の分析結果 ・記述式意見の分析結果
第14回委員会 (H16. 11. 30)	<ul style="list-style-type: none"> ・意見の分析結果について ・これまでのとりまとめについて
第15回委員会 (H17. 1. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ・兵庫県および神戸市からのヒアリングの実施
第16回委員会 (H17. 1. 26)	<ul style="list-style-type: none"> ・提言(案)について

注) 有識者委員会は原則公開とし、一般傍聴会場を設けて審議状況を聴取できるようにした。また、委員会資料は傍聴者に配布するとともに、有識者委員会事務局である阪神国道事務所ホームページにおいて公開し、当該資料をダウンロード等により入手可能とした。
 なお、上記の委員会以外にも、委員のみによる非公開のワーキング等において、委員会が事務局へ作成指示を行った資料(委員会資料案)の検討等を行った。

【情報提供の活動実績】

方 法	活 動 実 績
パンフレット	<ul style="list-style-type: none"> ・「みんなの声が、明日につながる大阪湾岸道路（西伸部）」 ・作成部数：7.5万部 ・神戸・阪神地域の道路事情、大阪湾岸道路の計画経緯、PIプロセス等について ・関係行政機関、自動車専用道路のSA・PAに設置
インターネットホームページ	<ul style="list-style-type: none"> ・「大阪湾岸道路有識者委員会ホームページ」の開設 http://www.kkr.mlit.go.jp/hanshin/ ・有識者委員会や各種イベントの開催・報告等について
メールマガジン	<ul style="list-style-type: none"> ・「大阪湾岸道路有識者委員会インフォメーション」を送信 ・送信回数：11回 ・メールマガジン登録者数：約1,000件
委員会だより	<ul style="list-style-type: none"> ・第1号（平成16年 3月28日（日））：有識者委員会、大阪湾岸道路、PIプロセス、交通課題、概略計画案 ・第2号（平成16年 5月23日（日））：意見把握の方法、範囲 ・第3号（平成16年 5月30日（日））：公募型ヒアリング意見発表者募集 ・第4号（平成16年 9月19日（日））：アンケート集計結果 ・第5号（平成16年 9月26日（日））：委員会選定型ヒアリング意見概要 ・第6号（平成16年10月10日（日））：公募型、沿道地域ヒアリング意見概要 ・第7号：提言について ・各号とも、5紙（朝日・毎日・読売・産経・神戸）に折込で約200万部配布 ・大阪府泉佐野市～兵庫県姫路市間の沿岸部に配布
新聞広告	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回（平成16年 3月21日（日））：有識者委員会、大阪湾岸道路、PIプロセス ・第2回（平成16年 6月 5日（土））：公募型ヒアリング意見発表者募集 ・各回とも、6紙（朝日・毎日・読売・産経・日経・神戸）に掲載 ・近畿地方を包括するエリアに掲載
行政広報紙	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回（平成16年 5月号）：PIプロセス広報キャンペーン案内 ・第2回（平成16年 6月号）：公募型ヒアリング意見発表者募集 ・兵庫県及び神戸市の広報紙に掲載
PIプロセス 広報キャンペーン	<ul style="list-style-type: none"> ・平成16年 5月14日（金）～ 5月16日（日） ・パネル展示、パンフレット・委員会だよりの配布、委員会資料の公開、ビデオ上映（空から見た神戸・阪神）、ご意見ボックスの設置 ・デュオこうべ（JR神戸駅地下街）にて開催、来場者数約800名

【意見把握の活動実績】

方 法	活 動 実 績
アンケート	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート配布・回収期間 平成16年 6月中旬～平成16年 7月下旬 ・アンケート対象者 <ul style="list-style-type: none"> ○西伸部沿道地域住民・・・・・・・・・・・・ 4,468票配布、2,735票回収 ○周辺地域住民 (尼崎市、西宮市、芦屋市、西伸部沿道地域以外の神戸市、明石市) ・・・・・・・・・・・・・・・・ 4,482票配布、3,267票回収 ○道路利用者・・・・・・・・・・・・ 48,000票配布、5,228票回収 ○事業所・・・・・・・・・・・・ 4,130票配布、3,709票回収
公募型ヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> ・実施日 平成16年 7月28日 ・ヒアリング対象者 応募者数 32名 (内10名発表)
沿道地域ヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> ・実施日 平成16年 8月18日、20日、21日、23日 ・ヒアリング対象者 西伸部沿道地域の自治会等6団体
委員会選定型 ヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> ・実施日 平成16年 7月12日、 8月 2日、 9日、平成17年 1月12日 ・ヒアリング対象者 経済、港湾、観光、運輸・交通、産業の各分野 計13名 (内11名発表) 沿道自治体 (兵庫県、神戸市)
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・Eメール (インターネットホームページ)・・・・・・・・・・・・ 89件 ・ご意見ボックス (委員会およびP I プロセス広報キャンペーンの会場に設置) ・・・・・・・・・・・・・・・・ 16件 ・その他 (電話、手紙など)・・・・・・・・・・・・ 92件 <p style="text-align: right;">(平成16年12月末まで)</p>

【意見把握結果からの視点の整理】

	分類	アンケート設問の視点	記述式意見による視点
大阪湾岸道路（西伸部）に対する期待	大阪湾岸道路の 利便性の向上	時間短縮	速度サービス、 危険物積載車両の通行
		定時性確保	車線数、料金收受システム、 乗り継ぎシステム
		事故・災害時の経路選択	事故・災害時の代替経路となり得る走行空間、情報提供システム
		空港や港への利便性向上	
	既存幹線道路の 道路交通問題の改善	交通量分散	市街地からのアクセス性向上、 阪神高速3号神戸線からのアクセス性向上
		沿道環境改善	
		渋滞緩和	
		安全性向上	カーブ、勾配、車線運用、 分合流構造、休憩施設
	地域活力の向上	産業活動活発化	運輸・流通の効率化、 プロジェクトの支援
		観光客増加	道の駅、地域の開発、 地域活力の向上、観光の周遊化
大阪湾岸道路（西伸部）整備に対する配慮事項	防災対策	防災対策	耐震構造、避難用施設
	交通流適正化	交通流適正化	大型車の規制、料金設定、 交通需要マネジメント
		自専道からの利便性	阪神高速3号神戸線との連絡道路整備
		一般道からの利便性	市街地からのアクセス道路整備、 ランプの設置数・位置
	沿道環境	沿道環境	沿道環境を保全する道路構造、 最新技術の活用、 工事中の沿道環境
		周辺景観	住民・道路利用者双方からの景観
		市街地通過	
		移転建物	
	整備費用と整備期間	整備費用	既存道路活用による整備費用の縮小、 整備期間短縮による経費・予算の縮小、費用対効果
		整備期間	既存道路活用による整備期間の短縮