

「道路法制の新展開－人間重視の道路創造を目指して」 特集にあたって

太田和博*

個人の自由が基本とされる自由主義社会においては、公共が権限を持つためには法制上の裏付けがなければならない。公共に権限を与える法律には、その権限付与の目的とその目的を達成するための制度（手段および仕組み）が規定される必要がある。交通政策の実効性を重視するエコノミストやエンジニアは厳密に規定され厳格に運用される法律に対して柔軟な解釈や適用を望む。たとえそうであるとしても、柔軟な解釈や適用にも法的な裏付けが必要である。

今後の交通政策を左右する法律として、交通基本法の制定と道路法の抜本改正が挙げられる。交通基本法は、人々の移動権の保障などを規定するものであり、民主党等が野党時代から制定を目指してきたものである。一方、道路法は、道路を対象とした公物管理法であり、他の公物管理法が目的規定の見直し等の抜本改正を済ませているという後塵を拝している状況の下で議論されている。この二つの法律が議論の俎上に乗せられている直接的な背後関係は大きく異なるが、以下に示すように同じ時代背景を持つ。

「無駄な道路が造られるほどに道路整備は充足した」対「まだまだ必要な道路整備は残っている」という論争は立場および視点によって論じ方が大きく変わるものの、過去との比較において道路整備が進展してきたのは事実である。同様のことは、空港、港湾および鉄道といった他の交通インフラにも当てはまる。過去において、政府の関与が強い道路、空港および港湾に関しては、法的裏付けを持つ五箇年計画に基づいて整備が行われ、また鉄道については国鉄を中心に整備が行われるとともに、整備新幹線に関しては国鉄の分割民営化後も全国新幹線鉄道整備法に基づき整備が進められてきた。つまり、これらの

法的措置を背景として、折々の経済状態や財源状態等の要因や地元の反対運動などのために停滞が余儀なくされることがあったとはいえ、概ね着実な交通インフラ整備が維持されてきた。

諸外国においては政権交代等を要因とする政策転換によって交通インフラの整備経路は不連続であることが多いが、わが国はきわめて稀な経験をしてきたと言える。つまり、公共事業の事業別シェアがほとんど変動せず、着実かつ安定的な交通インフラ整備が進められてきた。この点に関する一般の論調は、公共事業の硬直性を批難するものであるが、換言すれば、安定的・計画的な整備が堅持されたと評価することも可能である。

縦割りで硬直的な財源配分は、個別の交通インフラの整備にとっては効率的である可能性もある。このような部門内の効率性が優先されるためには、当該交通インフラの整備目標が明確であり、整備の優先順位に対して国民大層の暗黙的な了解が保持されているという条件が必要である。

今や、交通インフラの全国的なネットワークは概成しつつあるといえ、従来の整備スキームが漫然とは維持されない段階に至っている。つまり、整備済みの交通インフラを有効に利用すること、他の関連分野と連携すること（総合化）および利用者・国民の合意形成を重視することが必要となっているのである。

交通インフラの整備・運営における有効活用、総合化および合意形成は手段であり、目的ではない。交通インフラは交通（人的移動および物的輸送）のための基盤であり、より望ましい交通を実現するための手段である。さらに言えば、交通経済学の教科書が教えるように、交通への需要は本源的需要を満たすための派生需要として生じる。交通自体が手段であり、目的とはならないのである。では、その本源的目的は何であろうか。だが、明確な回答を導き

* 専修大学商学部教授
Professor, Faculty of Business and Commerce,
Senshu University

出すことは容易ではない。

交通需要（移動ニーズおよび輸送ニーズ）を満たすことが善であるという社会的合意が過去において存在したのは事実である。高度経済成長の黎明期やその最中には、脆弱な交通システムはわが国の経済成長の隘路として認識され、需要追随型の交通インフラ投資に対する支持は堅固であった。高度経済成長への胎動が始まった時期に、有料道路制度を基礎付ける道路整備特別措置法と道路特定財源制度の基礎である道路整備臨時（緊急）措置法が制定されたが、個々の手法に関する賛否はあったものの、道路整備を進めるという目標に対しては合意が形成されていた。このような環境の下では、道路交通の本源的目的の内容や是非が問われることはない。

交通基本法は交通政策の目的を概念的に規定するものである。交通基本法の制定が重要視される理由は複数存在するが、時代背景として、交通政策の目的を明確に意識しなければならない時期が到来したのである。もちろん、財政上の制約等によって、交通基本法に記載される交通政策の目的はプログラム規定に留まらざるを得ないが、交通政策の目的を常に意識させる効果が生じるであろう。

交通基本法が交通政策の目的を意識されるものであるとしても、具体的な交通政策の決定や交通インフラ整備目標の決定は交通基本法によってなされるわけではない。交通インフラであればインフラごとに公物管理法が必要であるし、交通事業を規制するためには各種の交通事業法が不可欠である。

これらの交通関連法制を見直す場合、その方向として、以下の四つの観点が重要である。

第一に、既存ストックの有効な活用を促進する仕組みが組み込まなければならない。従来の道路政策では、整備することが主目的であり、整備された道路をどのように活用するかについては意識されていない。より正確に表現すれば、道路は道路通行にのみ資すればよく、公共空間としての機能は等閑視されてきた。特に、都市における道路の公共空間としての機能を強調する意見は近年強くなってきている。ただし、道路を公共空間として活用するアイデアは多岐にわたり、相互に対立するとともに、通行機能との間にもコンフリクトが生じ得る。

第二に、都市計画などの関連分野との協働が望まれる。道路政策を他の公共政策と関連させるべきであり、総合化が必要であるという見解である。この総合化が推進される際には、道路政策および関連す

る公共政策の目的が問い直されることになる。

第三に、道路に多様な機能の発揮を求めることは、それらの機能間のコンフリクトを調整しなければならない。また、日本社会の成熟化とともに価値観が多様化しており、高度経済成長期のように強い支持を得られる単一絶対の目標を設定することは困難である。公共政策が本質的に利得者と損失者を同時に発生させる以上、合意形成の仕組みが重要となるのである。

上記の3点を実現するためには、第四に、地方分権・地域主権が不可欠である。全国ネットワークの整備には国全体において統一した仕組みが必要であるが、既存インフラの利活用段階にいたると、地域によって異なるニーズを的確に反映させることが肝要であり、地方分権・地域主権に基づく意思決定システムの構築が不可欠となる。そもそも交通は地点間の移動および輸送であるから、即地的なものであり、ローカルなものであるのである。

本特集においては、交通基本法は扱わずに、道路法に集中する。国土交通省所管の公物管理法としては、河川法(1997年抜本改正)と海岸法(1999年抜本改正)が上記の社会環境の変化に対応するべく目的規定や合意形成方式等を改正している。空港法(2008年空港整備法から抜本改正)と港湾法(2008年改正)は一応の改正はなされているが、各施設の管理者が多様であり、また現時点で民間活力の導入を模索していることもあり、今後も改正が議論されよう。

一方、道路法については、株式会社形式のNEXCOはあるものの、道路管理者はほぼ純粋な公共であることもあり、空港法や港湾法のような方向の改正はなされてこなかった。また、河川法や海岸法のような目的規定および合意形成方式(特に、地方の参画)に関する改正も行われていない。

本特集からも明らかなように、道路法においても目的規定および合意形成方式(意思決定プロセス)に関する改正は社会からの要請である。河川法や海岸法の後塵を拝した理由は、10年来にわたる道路行政の混乱もあるが、道路は河川や海岸よりも関与者および利用者が格段に多いことが挙げられよう。すべての国民は道路利用者であることから、一般国民の関心も高い。それゆえ、道路法の改正に対しては慎重かつ正当な議論が必要である。本特集が少しでも道路法改正の議論に資するところがあれば、本特集の意義は高まる。