

道路公害と道路政策 : 道路政策は変わったか

著者	西村 弘
雑誌名	関西大学商學論集
巻	50
号	3-4
ページ	37-50
発行年	2005-10
その他のタイトル	Highway Pollution and Highway Policy
URL	http://hdl.handle.net/10112/4622

道路公害と道路政策

——道路政策は変わったか——

西 村 弘

目 次

- 1 はじめに
- 2 道路公害反対運動のこれまで
- 3 道路政策の「転換」
- 4 政策転換の現状と課題
- 5 あらたな道路政策理念の必要性
- 6 おわりに

1 はじめに

道路政策が変わりつつある。道路公団の民営化や道路整備五カ年計画の模様替え、市民参加の道路整備手法など、変化は今も進行中である。変化を迫る要因にはいくつかある。しかしながら、早くから道路政策の転換を迫り続けてきた道路公害問題の観点からすれば、その変化はまだあまりにも遅いと言わねばならないのも事実である。

公害問題は、当初、主として企業が原因者となっていた大気汚染や水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動等が取り上げられていたが、それらに次いで1970年前後から道路や新幹線、空港など交通関連の社会資本がもたらす公害にも社会的注目が集まるようになった。企業が原因者となっている公害は、突き詰めれば個々の企業利益追求によってもたらされる「私害」に過ぎない。だが、交通社会資本は国や地方自治体などによって公共事業として整備され、交通の発達を通じて広く社会一般にその利益が還元されることを目的とする一方、その建設と利用が近隣住民に痛切な被害を与えることもあり、その場合、まさに「公（おおやけ）の害」そのものとなる。

道路公害とは、道路を通行する自動車もたらす排気ガス、騒音、振動、粉塵、事故などの総称である。原因者が自動車にあることから、自動車交通公害と言ってもよいが、あえて道路公害と呼ぶゆえは、一つには、道路の設置及び管理のあり方が深刻な被害と密接に結びついているからであり、二つには、国や地方自治体が道路政策からの公害対策の必要性を認めず、もっぱらそれを自動車単体対策に矮小化し続けてきたからであった。道路公害との名称は、こうした道路政策を変革する意図を持った命名だったのであり、道路公害反対運動は一貫してそれを問うてきた。

なるほど道路は、自動車交通の利便性を高めることで経済活動の活発化や人々の交流促進をもたらす。その利用便益は個々的には微々たるものでも、広く集められれば大層なものとなる。自動車交通が発達すればするほど大きくなるこの便益が、少数者である沿道住民の痛切な不利益と比較され、前者は「公共性」があると位置づけられ、後者は「受忍限度」と片づけられてきた。権利調整理念である「公共の福祉」は、長らく沿道住民の権利を踏みにじる仕方で行われてきたため、道路公害反対運動は、我々の社会における「公共の福祉」あるいは「公共性」とは何かを問題にせねばならなかった。

本稿は、道路公害反対運動の歴史を概観しつつ、道路政策にどのような課題が突きつけられ、今日その何が変わり、どこがまだ変わっていないのかを明らかにしたい。その際、道路政策の変化をもたらしてきた要因の全体を見渡し、道路公害問題の意義および今後の道路政策のあり方を検討する。

2 道路公害反対運動のこれまで

自動車公害は、産業公害に続いて1960年代から徐々に注目され、交通事故とともに幹線道路沿道の「有毒ガス」と騒音が大きな問題と認識されてきた。自動車は人々の憧れであると同時に、「走る凶器」「走る煙突」でもあった。はじめに自動車排ガス中の一酸化炭素濃度規制が66年から実施された。光化学スモッグ事件が頻発した70年代に入ると、その原因物質である窒素酸化物や炭化水素にも規制が広げられる。騒音についても71年から車種ごとに上限値を定めた規制が始まった。批判を受けて道路政策もやや手直しされ、交通安全や環境改善などについても道路整備目標を設けるようになったが、基本的に、道路公害対策は自動車単体の技術改良に求められてきた。道路を走る自動車自体がより静かで、きれいな排気ガスを出すようになれば良いと考えられたのである。

しかし、激増する自動車交通量の前に、一台あたりで騒音や有害排出物質が少々減少しても、沿道環境改善にとってはほとんど焼け石に水程度でしかなかった。そのため人々は、増加する自動車交通そのものを可能にしている道路の存在に目を向けるようになり、各地で新規道路建設への抗議と既存道路の公害反対運動が誕生してゆく。たとえば、1970年の万博を契機に急激な道路整備が行われた大阪では、道路公害への意識も高まり、73年当時、府下で43もの道路公害反対の運動団体を数えるにいった¹⁾。やがて各地の運動団体は相互に情報を交換し合うようになり、道路公害反対運動の全国連絡会が結成される。同連絡会が毎年開いている全国交流集会是は第一回の75年以来、すでに30回にもなる²⁾。

1) 林功(2004)「大阪の自動車・道路公害問題と住民運動」大阪から公害をなくす会・交通問題研究会編著『自動車公害根絶、安全・バリアフリーの交通をめざして』自治体研究社、p.59。

2) 全国道路公害反対運動連絡会および反対運動の全国交流集会については、同会編(1999)「くるま優先から人間優先の道路へ」(文理閣)が詳しく紹介している。

しかし、道路公害反対の運動は、地域が一丸となって取り組む運動としては困難があった。道路公害の特徴の一つは、被害が沿道に集中していることにある。低周波公害のように思わぬところに被害が及ぶ場合もあるが、多くは幹線道路周辺が中心となってきた。しかも騒音などでは、距離減衰だけではなく建物の形状等により、場所が違えば被害状況も著しく異なりうる。そのため、反対運動の基盤となる地域全体での被害の共通認識ができていく。また、当初は道路整備水準が著しく低く、舗装や道路拡幅、バイパス建設等が、自動車交通の便を良くするだけでなく、環境改善に繋がることも実際にあった。その上、ますますクルマ社会になろうとしていた当時において、「自動車は便利だ」「やがては自動車を持ちたい」と考える人が一般的で、その利用が沿道住民に激甚な被害を与えていることに十分な思いを馳せられる人は少なかった。道路公害は普遍的で、反対運動の広がりも全国的ではあったが、道路政策全体への批判は必ずしも社会的な合意とはならず、運動は個々の道路の建設反対や管理のあり方を中心として繰り返された。

こうした中、道路公害反対は訴訟という形で司法にも救済の場を求めてきた。1976年8月、国道43号線沿道50m以内に居住する住民が、沿道の騒音・排ガス被害につき到達・排出の差し止めと損害賠償、および阪神高速大阪西宮線の建設中止を求める裁判を提訴した。建設反対の仮処分申請ではない本格的な道路公害提訴は、これが最初であった。次いで、78年4月、大阪市西淀川区の大気汚染公害被害者らが、周辺に立地する企業10社と、国道や都市高速道路を管理する国および阪神高速道路公団を相手方として、損害賠償と有害物質の排出差し止めを求めて提訴した。対象となった道路は、区内を走る幹線道路である国道2号と43号、都市高速大阪池田線と大阪西宮線であった。これ以後も川崎（82年3月）、尼崎（88年12月）、名古屋南部（89年3月）の大気汚染裁判で、道路からの自動車排気ガスを含む地域の複合汚染被害を訴えて、国や阪神高速道路公団、首都高速道路公団が訴えられた。さらに加えて、96年5月には、東京23区内の住民が、国・東京都・首都高速道路公団と自動車メーカー7社を相手方として、差し止めと損害賠償を求める東京大気汚染公害訴訟を提起した。これは、自動車の排気ガスだけによる、しかも道路沿道に限らない地域全体の面的な大気汚染を訴えた、初めての裁判である。これらの道路公害裁判は、個別道路の建設・管理の瑕疵を問題にしつつ、かかる問題をそもそも招来させたわが国道路政策自体の是非を正面から問い、個別的な道路公害反対運動を全国的、一般的な道路政策の問題とリンクさせた点に、大きな意義があった。

裁判の焦点は、道路の公共性と被害住民の受忍限度、原告らの主張する環境権・人格権との対立、設置管理者の被害回避責任の具体的内容等にあった。環境権は、「大気・水・日照・静穏などの環境を自然のままに享受することができるという権利」とされ、人格権にもとづく公害被害の救済が実質的な健康被害の認定によらねばならないのに比べ、そこに至らずとも加害行為の差し止めを要求できる。しかし、司法の場で環境権が実質的な権利として認められることはまだ困難で、事実上、自動車騒音や排気ガス等が沿道住民の健康被害をもたらすか否かが重

大な争点となってきた。また、自動車の大量通行を可能にしている幹線道路の設置・管理の責任について、国や公団は、公害は道路を自由通行する自動車もたらしており、自動車の走行は道路管理者の責任の範囲外であると主張し続けた。

裁判所は、当初、自動車排ガス中の有害物質と健康被害との因果関係を認定せず、たとえ原告らの睡眠妨害や精神的苦痛等の被害は認めても、それらは日常生活上の受忍限度内で、道路の公共性を否定するほどのものではない、としていた。また、国の道路設置管理責任も容易に認めようとせず、原告の訴えは幾たびか退けられてきた。その裁判所の認識が転換したとはつきり印象づけられたのは、1995年7月に相次いで下された二つの判決であったろう。まず、大阪地裁が西淀川大気汚染訴訟において自動車排ガスの健康影響を初めて認め、そのわずか二日後、最高裁が国道43号線訴訟において騒音被害と国の賠償責任を最終的に是認したのであった。以来、道路裁判における設置管理者の責任は一般的に認められることとなり、近年では損害賠償のみならず、2000年1月の尼崎訴訟と同年11月の名古屋南部訴訟で示されたように、さらに進んで積極的に道路被害を出さないように求める「差し止め」判決まで出るようになっていく。02年10月の東京地裁判決でもこの流れは継続しており、差し止めこそ認めなかったものの、「道路自動車公害を防除するため関係省庁と協議してあらゆる手だてを尽くす事は、道路設置管理者として国の当然の責務」と言い切った。こうした司法の度重なる断罪に、90年代後半から、さしもの道路行政にもようやく転換のきざしが見えたように思われた。

3 道路政策の「転換」

戦後の道路整備体系は、概ね1952～3年頃にその方向性が定まった。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とし、58年に道路整備緊急措置法に継承³⁾)が議員立法で作られた。その資金をもとに、54年から第一次の道路整備5カ年計画が始まる。その後、56年には日本道路公団が設立され、57年の「国土開発縦貫自動車道建設法」、「高速自動車国道法」で、一般道路より高規格な道路網の指針が示される。縦貫自動車道建設法は66年に7600kmの予定路線とともに「国土開発幹線自動車道建設法」となる。

このようにして進められてきた道路整備政策への最初の転換論が、前節で見た道路公害との関連で提起された議論であった。それに次ぐ第二の転換論は、1980年代前半の「臨調・行革」に関わっていた。財政事情が逼迫する中、肥大化した道路事業と特定財源の取り扱いをめぐる、道路整備は所期の目標を達したとする大蔵省と、そうではないとする建設省の間での綱引きがあったのである。第一の転換論は広く国民からの、ただし道路政策の担い手にとっては外

3) 同法は、2003年に「道路整備費の財源等の特例に関する法律」に改称された。つまり、45年もの間、道路整備は「緊急」の課題であり続けたわけである。

部からの批判であったのに対し、第二の転換論は身内からの、すなわち政府の内部からの批判であったことに特徴がある。

これらに対する旧建設省サイドの反論は、一貫して道路整備はまだ不十分であるというものであった。十分であるか否かについては、道路整備の種々の指標の国際比較によって示されてきた。一般道路について当初採用されていた指標は、舗装率と改良率であった⁴⁾。この両者は当初こそいずれも低水準であったが、その後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ている。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つくってしまった、ということである。これらの指標を見て、大蔵省や臨調は「道路整備はすでに一定の水準に達した」と評価したのである。

建設省はなお道路整備の必要性を訴えるため、1980年以来整備率という指標を公表してきた。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てしまった。舗装率、改良率は飽和点に達しつつあるとはいえ、80年代以降もわずかずつ数値を上げてきた。だが、幹線道路の整備率は上がるどころか逆に減少した。五カ年計画策定の度に整備率の上昇が約束されたが、計画最終年には初年度を下回る数値が示されてきた。その結果、一般国道の整備率は1981年の60.6%が2000年には55.5%へと5%も低下してしまった。より重要度の高い建設大臣指定区間だと同期間に60.0%から49.5%へと10%以上も低下している。整備率は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てきたために低下してしまったのである。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さえした。これでは、巨費を投じて道路を整備し続けているにもかかわらず整備指標で見る限り効果はまったく見られない、ということになる。自動車交通需要にただ追随して道路をつくるだけでは、自動車交通の円滑化という目的すら果たせないことが明らかとなった。

第三の転換論が、それも道路整備を推進する側から登場することになったのはこうした事情によると思われる。1992年の道路審議会建議は、「交通需要マネジメント（TDM）」の言葉を初めて盛り込んだ。道路交通円滑化政策の体系の中に、交通容量の拡大という供給側の施策だけでなく、需要側からのアプローチを柱と位置づけたのであった。以後、TDMの種々の研究・調査・実験が建設省の施策として行われるようになる。この方向をさらに進めたものが、97年の道路審議会建議であったと評価できる⁵⁾。

4) 舗装率とは道路延長に対する舗装道路の割合であり、改良率と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いる。

5) 道路審議会は、道路法第6章（第79条から第84条）に基づき、道路整備計画や道路に関する制度を調査、審議し、また諮問を受けずとも自ら必要に応じて建議することができる審議会であったが、1999年社会資本整備審議会に統合された。その権限・役割は、社会資本整備審議会が引き継いでいる。

「道路政策変革への提言～より高い社会的価値を目指して～」と題された同建議は、「今までの道路政策では、国民のニーズに対して十分に応えることは難しい」、「本提言では、……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」、「需要追従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」といった認識を示していた。道路政策の基本的目標も「社会的価値」とされ、その例示には「移動の効率性向上」「人（ドライバーを含む）の満足度向上」の他に「関連してもたらされる多様な価値」があげられていた。

こうした社会的価値のもとにサービス目標が置かれ、その実現のために戦略的施策展開が提案されることになる。つまり、達成すべき目標に対し、その実現に効果があるとみられる施策体系を示し、それらの中から実情に応じて柔軟に総合的な計画を実施していこうとするものである。従来のような単純な道路整備一辺倒ではなく、交通需要管理や公共交通機関の支援等々をも施策体系の中に含みつつ、国や地方、関係者、住民等が協議して計画を立案していこうとするものであったのである。これらは道路整備がすでに一定水準に達し、地域ごとに交通政策の課題（＝実現すべき社会的価値）は異なったものとなっているという認識を前提していた。こうした課題の実現には、国と地方が果たすべき役割も大きく異なってくることになる。

4 政策転換の現状と課題

前節で述べたように、「画期的」と評してよい1997年の道路審議会建議以降、「道路政策の進め方の改革」が大きな柱となってきたのは事実である。道路整備五カ年計画で事業量が指し示され、その着実な遂行を旨としてきたこれまでの道路行政に代わって、市民とともに目的と効果を確認し、社会的価値に照らして事業を評価・判断する方向へと進みつつある。そのため建設省や国土交通省は、「コミュニケーション型国土行政の創造に向けて」（1999年）、「公共事業の説明責任（アカウンタビリティ）向上行動指針」（1999年）、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」（2001年）、「構想段階における新たな計画決定プロセスの適用について」（通達、2001年）、「市民参画型道路計画プロセスのガイドラインについて」（通達、2002年）等の指針やガイドラインを相次いで打ち出してきた。その具体的施策としては、社会実験やパブリック・インボルブメント等が挙げられる。

道路施策の一つとしての社会実験とは、道路交通問題の解決が期待される先進的施策について効果や影響の確認を行うため、場所と期間を限定して、地域の人々に試行的に施策を体験させて評価を行い、本格的に導入するか否かを判断するためのものである。道路空間の再配分（歩行空間の創出等）、物流・駐車対策、自転車利用の促進、観光地の交通円滑化、パークアンドライド、バス利用促進、自動車の共同利用、タウンモビリティ、観光振興等の目的を持って、その地域の課題に応じた様々な施策が実験されてきている。それら施策のいくつかは実験を経

て本格実施の運びとなったり、いくつかは最終的に取りやめたり、あるいはなお検討中となっている（国土技術研究センター2003）。社会実験を経た上での政策決定は、これまでのように行政が市民の意見を聞かずに一方的に決定したり、たとえ民主的な手続きを経ている市民がその最終的な結果をよく実感できずに決定されたりしてきたのに比べれば、数段上の決定システムであり、確かに「道路施策の新しい進め方」と言える。また、とりわけ意義深いのは、施策内容としては同様のものであっても（たとえば、車線削減や、レンタサイクル導入、パークアンドライド実施等）、実験の結果、そのまま本格実施されたり、反対に取りやめになったりしていることである。理由は簡単で、地域の実情に応じて一部の利害関係者に不満が出たり、採算性が合わなかったりするからである。実験結果を検討することでより多面的に施策を評価することができ、同様の施策を採用しようとする他の地域にとっても豊富な検討材料の提供となっている。今のところ、社会実験は国土交通省の施策の一環として、地方からの「公募」を受け付ける形で行われているが、財源・権限の地方移譲が進めばより広範に実施される可能性がある。

このように道路政策の転換は着実に進んできたように見える。しかし、こと道路公害をめぐる対策については、はじめに述べたように転換はいまだ不十分と評価せざるをえないのである。それはたとえば、各地の道路公害裁判において国と原告が和解して以後の施策の展開状況に見て取ることができる。

第2節で見た道路公害裁判のうち、大阪西淀川、川崎、尼崎、名古屋南部公害訴訟は、1998年以後、相次いで国や公団と和解を見るにいたった。その理由は、長期にわたる裁判闘争で原告らが高齢化したことと、そもそも地域において公害被害を出さなくするためには総合的な道路施策を必要とし、国や公団の協力が必須のものであったからである。そうした総合的的道路施策を検討し、協議するための組織として原告・弁護士等と国・公団等との間で道路連絡会が開かれることとなっていた。差し止めまで出るようになった道路裁判で、判決をまたずに和解により解決を図ることには異論もある。けれども、原告が訴えていたのは「子や孫に青い空、きれいな空気を」であった。差し止めでも有害物質の排出を一定限度に抑え込んだとしても、それだけでは「破壊された環境はもとにもどらないし、ましてや環境破壊によって阻害された地域が発展するわけではない。……改めて問われねばならないのは、破壊された地域の環境を回復させ、再生させる権利と責任は誰にあるか、ということである」⁶⁾。被害者らは自らの被害の回復を図るだけでなく、いち早く地域の環境再生を図る方向で一歩進み出しているのであり、その課題に対して過去の「うらみつらみ」を乗り越えて、行政とのパートナーシップを結ぼうとしたのであった。和解の最大の意義はそこにある。次に問われていたのは国の「覚悟」であった。

だがしかし、まことに残念ながら、国の姿勢は基本的に従前と変わらぬ消極的なものであ

6) 淡路2001, pp.11-12。

た。そうした事例として、尼崎公害裁判における国・阪神高速道路公団との和解 (2000年12月) を見てみよう⁷⁾。

この裁判は、兵庫県尼崎地域の住民が原告となって、同地域で主要な公害排出源となってきた企業9社と国道43号線、国道2号線、阪神高速道路3号神戸線を管理する国および公団を被告として、1988年に提訴されたものである。企業とは判決前の99年に和解が成立した。その後、和解に応じなかった国・公団との訴訟のみが継続され、2000年1月神戸地裁における判決を迎える。この判決は、これまでの道路裁判同様、自動車排出ガスによる健康被害につき道路の共同不法行為責任を認めて賠償を命じたばかりか、現在も進行中の健康被害を「道路の公共性」を盾に無視することはできないとして、道路公害裁判史上はじめて、大気汚染を形成する自動車走行への道路の供用禁止、すなわち自動車通行差し止めを認める画期的な判決となった。控訴された大阪高裁は両者に和解勧告を行い、国・公団は原告との和解に応じるにいたったのである。

和解には、建設省は「本件地域における大型車の交通量低減の必要性を理解し、大型車の交通規制の可否の検討のために必要な交通量の調査」を行う、という条項が含まれていた。しかし、国土交通省近畿地方整備局は、交通量調査は行ったものの「交通規制は警察の権限」と言い放った。兵庫県警は国土交通省に「大型車の全面通行禁止はできない」と答えたというが、当然の回答であろう。必要なのは道路政策としての交通負荷軽減策であり、全面通行禁止ではない。一部にせよ大型車の交通量を低減させる場合、その有効性と費用を秤量し、もっとも効果的な具体策を講じることが国土交通省には求められる。それこそ新しい時代の道路交通政策、すなわち道路審議会も提唱する「社会的価値実現のための戦略的施策展開」ではなかったか。国土交通省は道路政策を放棄しているといわれても仕方がない。

なぜ、こういうことになるのであろうか。理由は、国の道路環境対策の基本的な考え方、姿勢にある。その「基本理念」は、経済・社会活動を支えている道路の役割と沿道居住の人々の生活環境の保全との両立にある、とされる。かつてのように一方的に我慢しろ (受忍限度論) と言われた頃に比べればまだマシかも知れぬが、現実には大型車通行量の低減が進まないのであれば、実態としては同じことになる。優先順序の置き方が逆である。まず、人々の生活環境の保全、ついで、その範囲での経済・社会を支える道路の供用であろう。差し止め判決の意義はその理念の確認にあったはずだ。

国土交通省はその不当な「両立」の基本理念の上で、施策の「基本方向」を次のように考える。まず、自動車の低公害化と道路ネットワークの整備を基本とし、それを待ってられない激甚被害地域の道路では道路構造対策や住宅対策 (防音化等) を行う。これらの対策は相当の

7) 以下については、筆者も連絡会に参加して関わってただけに個人的な体験をもとに記述しているが、山内2004も参照されたい。また、資料としては平野孝・加川充浩編 (2005) 「尼崎大気汚染公害事件史」日本評論社のpp.869-989を参照のこと。

効果が見込まれるが、それでもなお限界がある時に、「道路運用のあり方として、自動車交通の需要を適正に調整する措置を導入する」と言うのである。及び腰という以上に、自動車の交通需要を満たすことが何よりも望ましく、できればその制限は避けたいという旧来の価値観が明瞭に読みとれる。

この「基本理念」と施策の「基本方向」に縛られ、いずれの道路連絡会においても国側の出席者は「和解条項」の文言の解釈に終始し、自動車交通量抑制という和解理念の具体化を連絡会での真摯な議論からはずそうとする傾向を見せてきた。先に見た尼崎の問題では、原告側がこのままでは道路連絡会を継続する意味はないとして、公害等調整委員会に「和解条項を誠実に履行せよ」とのあっせんを申請するという展開を見せた。公調委は調査、審議の上、2003年6月、双方合意のあっせんで成立させた。それを受けて国は、具体的な大型車交通量低減のための総合的調査を行うこととなり、道路連絡会はその調査内容を吟味する場となって再開された。調査はようやく本年3月に実施され、分析を経た上で警察庁への規制検討要請をすることになっている。再び「丸投げ」にならず、国土交通省が政策主体としての見識を発揮するよう見守りたい。

5 あらたな道路政策理念の必要性

5.1 これまでの道路政策理念

名神高速道路の建設に際して日本政府が融資を求めた世界銀行は、日本の道路の現状を調べため調査団を派遣した。その調査団が1956年に出した報告書はワトキンス・レポートと呼ばれ、「日本の道路は信じられないくらいに悪い。工業国にしてこれほど完全に道路網を無視してきた国はない」と日本の道路の現状を酷評したのであった⁸⁾。この評価はそれ以後の日本の道路整備政策を拡大・加速させ、1954年から2600億円の事業規模で始まっていた道路整備5カ年計画は、第2次では一挙に4倍増の1兆円の規模となり、以後も倍々の勢いで急拡大した。第12次（1998年から2002年）の規模は、国家予算にほぼ匹敵する78兆円にまでなっていた⁹⁾。この基礎には、社会、とりわけ経済の発展には道路がインフラストラクチャーとして必須のものであり、その道路が公共財である限り国が整備に関わらざるを得ない、という考えがある。

経済学の始祖とされるアダム・スミスは、よく言われるように「見えざる手」が経済を導くゆえに政府は「自由放任」の政策をとることが望ましいと説いていた。しかし、「社会の商業

8) ワトキンス調査団「日本国政府建設省に対する名古屋・神戸高速道路調査報告書」建設省道路局、1956年。これは今日復刻されて、ワトキンス・レポート45周年記念委員会編「ワトキンス調査団名古屋・神戸高速道路調査報告書」（勁草書房、2001年）として見ることができる。

9) 道路整備五カ年計画としてはこれが最後となった。以後は、他分野の長期計画と合わせた社会資本整備重点計画の中に統合され、今後は、「事業量」ではなく「達成される成果」を目標にするという。ただ、別途、五カ年間の事業量（約59兆円）も閣議決定されている。

に便宜をあたえるものと、人民の教育を促進するためのもの」については例外とし、たとえ社会全体にとって有益でも私的にはその事業の経費を償いえないから、政府が事業を行うべきであるとしていたのである。その商業に便宜をあたえる施設として彼は、道路、橋、運河、港湾などをあげている。これらは市場の拡大に役立ち、その結果として分業を進めるがゆえに社会全体の生産性を高める。交通関連施設の整備は経済成長を促進すると考えられていた。

戦後の日本社会において、道路自動車交通の発達こそ市場の拡大に直結し、各地における産業の発展を招来し、もって豊かな生活をもたらすとの観念、これが戦後道路政策の理念としてあげるべき第一のものであろう。

第二の理念は、受益者負担である。道路が社会の経済成長にとって望ましく、私的にではなく社会全体の経費でもって整備されてしかるべきものであったとしても、敗戦後の現実の日本社会にそのゆとりはなく、一般の租税をもってする道路整備は遅々として進まなかった。そこで登場した道路整備の仕組みが、道路特定財源制度と有料道路制度であった。

1953年から始まった特定財源制度とは、道路整備にあてる一般財源の不足を補うために徴収する目的税を設定したものである。それら特定財源は、当初の揮発油（ガソリン）税のみから今日では8種類の税目に広がっている。その特徴は、それら税目が自動車の取得・保有・走行に関わり、道路利用と密接な関連があることである。この制度の下で、自動車が増えて走り回れば回るほど道路財源が増加し、道路整備が進捗する、という関係が成り立つ。自動車利用者は、自分たちは道路利用の対価をちゃんと支払っており、その結果集められた特定財源は道路整備に全額充当されるべきである、という意識を持っている。まして今日、特定財源税目の多くは、道路整備費が不足するという理由で、法の定めた本則税率よりも高い暫定税率によって徴収されている。その額は揮発油税で本則税率24.3円/ℓに対して暫定税率48.6円/ℓ、軽油引取税では同じく15.0円/ℓに対して32.1円/ℓというように、2倍以上の課税となっている。それだけの負担をしている自動車利用者が、受益たる道路整備のあり方について無関心であるはずがない。

もう一つの受益者負担の仕組みが有料道路制度である。これは1952年の「道路整備特別措置法」(有料道路に関する法律)にはじまるものであるが、従来のいわゆる「道路無料公開の原則」を修正し、一般道路よりも高い規格の道路について、その利用によって得られる受益の範囲内で通行料を徴収できるようにし、それをもって建設資金の償還にあてることを可能にしたものである。当初、その料金徴収期間は30年の固定期間とされ、その期間中に建設の費用等を償える利用料金を設定するとされた。この制度は、道路利用者が支払っても良いと考える通行料によって高規格道路が整備されていく仕組み、として導入されたのである。

我が国の道路整備は、一般道路は特定財源、高規格道路は通行料という二種類の受益者負担制度を中心として進められている。その結果、公共財であるにもかかわらず受益と負担がバランスする、あたかも擬似的な市場機構を通じて道路整備が行われているかのような自律的なシ

システムを備えるにいたった。自動車利用者はたえず自らの負担と受益を勘案して道路政策の是非を考えるようになっていく。

第三の理念は、道路整備の公平である。ただしこれは、国土の均衡ある発展という理念の下での公平である。道路整備が経済成長と密接な関係があると考えられ、国道、都道府県道、市町村道のネットワークが全国津々浦々を結ぶように計画されているとき、どの地方も他に先んじた整備を望むのは当然であった。ただし、当初は何よりも経済発展の隘路となっている幹線道路網、とりわけ道路交通需要の増大に比して著しく整備が遅れていた太平洋ベルト地帯における道路整備に投資の重点があった。しかし、1960年代になって、相対的に立ち後れた地域に対する道路整備の必要性が徐々に認識されるようになった。1962年の全国総合開発計画策定以後の道路整備5カ年計画の目標には、「地域開発に応ずる道路整備」「新たな人口動態への対応」「過密・過疎の解消と地方都市の育成」等の文言が並ぶようになってきた。また、それまで個別であった自動車道建設法を一本化した1966年の国土開発幹線自動車道建設法は、その目的として「国土の普遍的開発」をうたっており、その予定路線である7600キロの高速自動車国道網は、「低開発地域を含む全国の都市、農村地区からおおむね2時間以内で到達しうるものであること」として設定されていた。結果としての道路整備に早い・遅いの相違はあるとしても、どの地域ももれなく道路自動車交通の恩恵に与れるという意味で、公平という理念が第三の道路整備理念として生きていたと言える。

道路整備は我が国および地域の経済成長と密接に結びつき、自動車利用者の負担によって行われ、かつ国土の均衡ある発展にとって公平に果たされるべきである、という諸理念が、道路政策の転換にあたっていかにとらえ直されるべきか。それが論じられねばならない。

5.2 これからの道路理念の必要性

ワトキンス・レポートに倣えば「いまや知識資本主義（Knowledge Capitalism）の時代を迎えんとする先進国にして、これほど無自覚に道路投資を継続してきた国はない」と、まず言わねばならない。インフラストラクチャーへの投資は政府の重要な役割であるとはいえ、インフラであるならば何でも良いというものでは決してない。現代社会における生産性の向上にとってどのようなインフラが必要とされているのか、またその貢献度はどの程度なのかが検討されねばならない。かつて、製造業が社会の主たる産業であった時代において、人や物の移動の増大は経済成長の指標、ないし社会の繁栄の尺度と見なして差し支えなかった。しかしながら今日は、脱工業社会あるいは知識資本主義といった特徴付けがなされているように、生産は知的人間を主体とする知識集約産業が基軸となり、その周囲に膨大な対人サービス業が張り巡らされる時代になっている。そこでは、社会で生活する人間自体の知的創造力が問われることとなる。向上が求められる生産性は物的なそれではなく、価値ある知的情報をいかに生み出したかという情報生産性である。知的創造力の源泉は、社会の教育力と人間相互の知的交流に求め

られる。そうした社会に必要なインフラストラクチャーは、以前の時代のそれらとは構成や重点を異にすることになる。現在の道路整備システムは、その点の考慮を何ら行わずしてほぼ自動的に道路を整備する。今や道路整備が経済成長に貢献していると一般的には言い得ないばかりか、貴重な資源を生産性の低い分野に投資して反対の効果を生む「無駄な公共事業」の代名詞となっている可能性に思い至るべきなのである。

第二の理念である受益者負担については、自動車利用者の負担の水準、自動車利用者内部での負担のバランスがまず問題となる。よく言われるように、自動車利用者は大気汚染や騒音、自動車事故、地球環境への悪影響など、いわゆる社会的費用を支払っていない。その金額がどの程度になるかについてはこれまでに様々な議論がなされてきたが、近年の欧米での一般的な研究方法を日本で適用した研究では、GDPの約7%というほぼ欧米と同水準の推計が出ている¹⁰⁾。また、自動車利用者内部の負担のバランスということになると、道路建設時代の負担割合を維持管理時代にも引き継ぐことは適当でなく、より損傷者負担の原則を強く加味した、重量・走行距離に比例した負担方法に変えていく必要がある。さらに将来的には、ハイブリッドカーや非石油系燃料車の道路利用とも関わって負担方法を考えねばならない。いずれにせよ、現行の「受益者負担」の内容はけっして必要十分でも公正でもなく、まして特定財源を道路整備にのみリンクさせる整備システムは適切ではないのである。

第三の理念である公平については、どうであろうか。この点が強く意識されているのは国道以下の一般道路ではなく、高速自動車国道に代表される有料方式で建設されてきた高規格道路についてである。基本的に全国の高速度道路利用者の通行料収入をプールした資金で建設されるはずだった道路が、採算性の低さを理由として建設中止、ないし新たな地元負担が求められることになったことに対し、当初ルールを無視し、公平理念・公正理念に悖るものと非難されているのである。この点を道路政策転換論はどのように考えるべきなのか。筆者は次のように考える。

問題となっている路線は、そのほとんどが1966年に決定された7600キロの路線ではなく、87年のバブル経済の時期にほとんど国民的議論なく決定された1万4,000kmの路線についてである。この決定の政治的責任がまず問われるべきであろう。また、公正というなら重視されるべき当初計画路線に先んじて後から追加された路線が着工されてもいる。この点を差し置いて追加路線の建設中止のみ論ずることは議論の公平を欠くと思われる。しかも、有料道路の建設は30年という償還期間のもとで完了するというのがそもそもの約束でありながら、ずるずると40年(1994年)、50年(1999年)と引き延ばされてさえている。これらはいずれも当初決定の「変質」と言って良く、この状態でなおルールの公正を言えるのかどうか疑わしく思われる。また、「効率と公正」の問題は、高速道路整備という課題の望ましさについての合意があった上で、その進め方をめぐってなされるべき議論である。未だ路線が整備されていない地域ですらその合意

10) 兒山・岸本2001。

の現状は疑わしい。そもそも、国土開発幹線自動車道のインターチェンジから到達1時間以内の人口カバー率はすでに95%を超えている（面積カバー率は70%）。公平の議論のためにはまず、たとえ残り5%の国民のためだけであろうと高速道路は強い必需性を持っている、と言えるか否かの議論が必要であると考え¹¹⁾。

6 おわりに

グローバル化の到来とともに盛んに論じられるようになったのは、地球環境問題とそれへの対処法としての「維持可能性」概念であった。自然環境のみならず我々の社会そのものを維持し、内包的に発展させ、次世代へと受け渡していく。その理念が今後の社会観と交通観に大きな影響を与え、道路政策理念の中心に据えられねばならないと考える。だが、国土交通省の基本理念と施策の基本方向は、自動車の普及と移動速度の向上が人々の豊かさを保障するという旧来の観念にいまだにとらわれていることを示していた。

今日、経済・社会は物質的豊かさではなく精神的豊かさをますます求めるようになってきており、交通のあり方もそれと適合的でなければならなくなっている。旧態依然の道路政策への固執は、道路公害被害者にさらなる痛苦を与えるというだけでなく、「環境の世紀」における「豊かな社会」の構築にとっても有害なのである。早期の転換を望みたい。

だが、この転換は現実には市民生活上のさまざまな「不便」をもたらすものと考えられる。なお物質的豊かさの追求にのみとらわれている人々もまた、環境など価値の低いものとも考えるかも知れない。しかし、かつて水俣病で苦しんだ熊本県の水俣市は、今、「不便さを受け入れる都市づくり」と称して徹底したゴミの分別をしている。また、経営環境が厳しいトラック運送業界でさえ、公害地域の走行に配慮を示そうとしている。道路公害問題は、種々の思いを超えて市民合意を形成し、政策転換の突破口になりうる課題でもあると考える。各地の道路連絡会が、国土交通省と市民に道路政策転換の意義を知らしめる場となることを期待したい。

参考文献

- 淡路剛久（2001）「公害裁判と環境再生」『環境と公害』第31巻第1号
合意形成手法に関する研究会編（2001）『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント—海外事例に学ぶ道づくりの合意形成—』ぎょうせい
国土技術研究センター編（2003）『社会実験事例集—道路施策の新しい進め方—』大成出版社
兒山真也・岸本充生（2001）「日本における自動車交通の外部費用の概算」『運輸経済研究』第4巻第2号
柴田徳衛・永井進・水谷洋一（1995）『クルマ依存社会—自動車排ガス汚染から考える—』実教出版
篠原義仁（2002年）『自動車排ガス汚染とのたたかい』新日本出版社
市民参画型道路計画プロセス研究会編（2004）『市民参画の道づくり—パブリック・インボルブメント（PI）ハ

11) こうした点は、道路公団民営化をいかに考えるかという議論と関連する。残念ながら、本稿では詳述の余裕がないが、筆者の見解は拙稿2004、もしくは、拙稿2005を参照いただければ幸いである。

ンドブッカー」ぎょうせい

- 全国道路公害反対運動連絡会編(1999)『くるま優先から人間優先の道路へ』文理閣
- 道路審議会建議(1997)『道路政策変革への提言～より高い社会的価値をめざして～』
- 永井進・寺西俊一・除本理史編著(2002)『環境再生—川崎から公害地域の再生を考える—』有斐閣選書
- 中村英夫・林良嗣・宮本和明編訳著(2004)『都市交通と環境—課題と政策—』運輸政策研究機構
- 西川榮一(2004)『環境, 安全, バリアフリーの交通輸送体系をめざして』大阪から公害をなくす会・交通問題研究会編著『自動車公害根絶, 安全・バリアフリーの交通をめざして』自治体研究社
- 西村弘(2003)『大気汚染裁判と今後の道路政策』『自由と正義』第54巻第3号
- 西村弘(2004a)『道路政策転換の理念論』『法と民主主義』第386号
- 西村弘(2004b)『道路公団民営化問題について』『経営研究』第55巻第2号
- 西村弘(2005)『道路公団民営化問題と道路政策理念』『交通学研究/2004年研究年報』日本交通学会
- 西村弘・水谷洋一(2003a)『環境と交通システム』寺西俊一・細田衛士編『環境保全への政策統合』岩波書店
- 西村弘・水谷洋一(2003b)『転換期の現代社会と道路政策』『交通学研究/2002年研究年報』日本交通学会
- 日本デザイン機構編(2004)『クルマ社会のり・デザイン—近未来モビリティへの提言—』鹿島出版会
- 林功(2004)『大阪の自動車・道路公害問題と住民運動』大阪から公害をなくす会・交通問題研究会編著『自動車公害根絶, 安全・バリアフリーの交通をめざして』自治体研究社
- 平野孝・加川充浩編(2005)『尼崎大気汚染公害事件史』日本評論社
- 水谷洋一(1996)『自動車交通公害と道路管理者の責務』『環境と公害』第25巻第3号
- 山内康雄(2004)『尼崎公害裁判と公調委のあっせん—実効ある大型車の交通規制を求めて』『法と民主主義』第386号