

## 武藤博己『道路行政』

(東京大学出版会、二〇〇八年)

北山俊哉

道路には、実に多くの法規、官庁が関係しており、政治家(国と地方、そして議員・首長を問わず)にとつて非常に重要な存在である。それだけに非常に政治的な存在である。本書は、現実の政治行政における重要な問題である道路について議論を行っている。

### 一 本書の構成

本書の構成は、以下のとおりである。まず、「道路行政とは何か」では、道路の定義がなされ、本書の対象が確定されている。

I章「高速道路―いかにつくられてきたか」では、高速道路がどのように制度化され、拡大されてきたのが考察されている。一九五七年に議員立法である国土開発縦貫自動車建設法と高速自動車国道法とが、相次いで制定されたこと、比叡山ドライブウェイのような一般自動車道は運輸大臣が所管であるから、建設省としては一九五二年の道路整備特別措置法によって、財政投融资の制度を用いて有料道路を建設する仕組みを生み出していったこと、五六年の同法改正によって日本道路公団が建設主体となったこと、七二年の政令改正で料金プール制が導入されたことなど、興味深い発展の経緯がよく分かる。また、国会における質問や答弁、料亭での朝食会の様

子の記述も含まれ、政治過程が生き生きと表現されている。

Ⅱ章「高速道路の民営化」では二〇〇一年から始まった高速道路の民営化について、どのような経緯で民営化が始まったのか、その改革の内容は何か、そもそも民営化とは何を目指したのか、日本道路公団とは何だったのかなどについて検討が行われている。

ついで一般道路が取り上げられる。Ⅲ章「一般道の歴史」では、明治初期からの道路行政について考察がある。その後、戦前に行われた道路行政についての論争が紹介され、新道路法の制定にいたる経緯が検討される。戦前における道路の基本法であった旧道路法では、道路はすべて国の営造物であるとされ、管理は行政庁主義が採用された。すなわち、各路線の認定者は行政庁であり、国道の認定者は主務大臣、府県道は府県知事、郡道は郡長、市町村道は市町村長である。道路の管理者は、国道は府県知事、その他の道路はその路線の認定者となる。国道の場合は、認定は内務大臣、管理は府県知事となり、その他の路線についても、公共団体ではなく、国の機関としての公共団体の長に委任される。これがまさに機関委任事務である。

これに対して、戦後の新道路法は、田中角栄ほかによる議員提案によるものである。こちらでは、国道は国の営造物、その他の道路は地方公共団体の営造物となった。国道の管理者は都道府県知事であり、都道府県道は都道府県、市町村道については市町村が管理者である。すなわち、国道については知事に機関委任されているが、地方道は地方自治体の固有事務となったという変化なのである。

Ⅳ章「一般道の管理」では、そもそも道路の管理とは何か、道路はどのように管理されているのか、道路行政の財源は何か、道路特定財源はどうすべきか、道路の計画や国道への昇格運動はどのように進められてきたのか、が問われている。一九五三年に田中角栄の議員立法により、「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」がつけられたこと、また一九五八年に国道の指定区間制度が設けられ、建設大臣の直轄管理制度ができたことなどが重要なエピソードとなっている。

最後のⅤ章「道路行政の分権と政策評価」では今日的課題として、道路行政の地方分権について検討し、道路の評価を考え、最後に道路と政治の問題が考察されている。道路行政の分野では戦後も、集権化が一方通行で進展していたが、地方分権推進委員会のころから分権が提起されたとし、続いてあるべき国、国道の役割を著者が考察している。北海道や沖縄県での国(道)の役割をどう考えるかは、道州制のからみもあり、チャレンジングな問いである。

評価のところでは、いくつかの自治体で行政評価・政策評価にかかわってきた著者によるコメントが聞かれ、最後に「道路は政治力で決まる」や「道路は地元への最大の贈り物」という表現はどういう意味なのかを手がかりに、政官業学民の利益共同体の分析とその崩壊についての記述がある。

## 二 道路行政の政治学行政学

以上のように、本書では、高速道路のみならず一般道路について

も記述があり、両者の歴史的発展のあり方が丹念にレポートされている。道路を研究の対象としようとする研究者や学生は、本書から多くを学ぶことができるので、本書は必読の文献である。しかし、道路に直接興味がない場合にはどうであろうか。道路行政の政治学・行政学に興味がある場合には、どうであろうか。

『社会科学のリサーチ・デザイン』という書物の言葉を借りて言えば、研究のテーマの選択においては二つの基準がある。ひとつは、「研究プロジェクトは、現実の世界において重要な問いを立てるべきである」というものである。もうひとつは、「研究プロジェクトは、現実の世界の側面を実証的・科学的に説明する学界全体の能力を高めることによって、特定の学問研究の発展に具体的な貢献をしなければならぬ」というものである。

本書は、「何かと話題に取り上げられてきた一般道路と高速道路の問題を検討することにした」ということであり、前者の基準を満たしていることはいうまでもない。しかし、政治学行政学の理論の発展や、新たな仮説の提示という点からは本書は評者にはいささか不満である。この点について、以下では述べたい。

### 三 集権的な、余りに集権的な

著者の歴史的発展の記述に一貫しているものは、戦前であれ、戦後であれ道路行政の集権性の発見であり、それをまた著者は一貫して批判している。しかしながら、行政学では、集権分権以外にも融合・分離といったような概念を利用して、分析を深めようとしてき

た。評者が本誌で書評を行った西尾勝『地方分権改革』でも「集権的分散システム」や、「集権融合システム」という記述がある。

道路行政の分野では、一般道路では、国道の管理が戦後も都道府県知事への機関委任事務となり、現在もなお指定区間外の国道の管理は法定受託事務となっている。いわゆる融合的な手法であるが、指定区間では直轄となり、分離的な方法が採られている。また、高速道路では国の特殊法人を使って行うという、どちらかといえば分離的な方法である。しかし、道路公団の民営化に際して、新直轄方式という表現で政府が税金で作るといやり方も現れた。

同じ集権であるのかもしれないが、これらの違いがどのような違いを生んでいるのか、いないのかは分析してみないとわからない問題である。この点で残念なのが、比較分析がない点である。著者は、『イギリス道路行政史』という書物を著しておられる。イギリスという地方分権の母国と長く考えられており、現在は集権的な国とされ、さらには分離的な方法を探ってきた国との比較は大変興味深い点である。評者ならずともこの点を期待する読者は多いと思われるが、あとがきになってようやく「イギリスとの比較という課題も残っている」という表現に出会うのである。本格的な日英比較は課題としても、イギリスの道路行政史を見てきた眼でもって、日本を観察しているという感もなかつたのは残念である。

### 四 政治学的に正しい政治行動？

本書にも政治学や行政学という言葉が存在しないわけではない。

高速道路の路線選定を求める政治家に対して次のような記述がある。「地元利益を還元するのが政治家の役割であるという考え方は、政治学的には当然否定されるべきことであるが、現実政治の上では十分に機能するし、また多くの有権者が政治家の役割をそうあるべきと考えて、投票していると思われる。」(四三ページ)。ポリテイカリー・コレクトトというのは聞いたことがあるが、政治学的に否定される考え方というのはあまり聞いたことがない。

さらに筆者は、「行政に委ねることの多いという日本の政治行政システムの特徴」について以下のような問答を二六〇ページに行っている。この特徴が「憲法が大きく変わった戦後においても継続しているのはどうしてなのだろうか。行政の基本的な思考が戦前の要素を継続しているからという説明で多く疑問は解消するが、では今後はどうすればよいのだろうか。」この疑問は二行で片づけられない、現代政治学の重要な問いであると評者には思えるのであるが、著者にとってはそうではなく、それよりもどうすればよいかが重要なようである。

この後は再び、「もうひとつの問題は、それに関連して、国民の選挙における投票行動であるが、政治家の部分利益の追求を承認するような投票行動がみられることである。」と続く。ここでの政治学の役割とは、人々に政治家の役割についての誤った認識を正し、啓蒙することなのであろうか。しかし、その必要もないのかもしれない。「多くの国民はかつて高速道路の建設を望んだが、民営化論議が出てきた頃には、高速道路の建設は抑制すべきだという意見が

大勢を占めていた」のであり、やがて道路推進派は少数派に転じる。そして「政官業学民の複合体は、確実に崩壊への道を歩んでいる」という予言とも希望ともつかない一文によって本書は締め括られるのである。

これとは対照的な政治学の見方が、同じく、道路公団民営化を論じた大嶽秀夫によって、『小泉純一郎ポビュリズムの研究』において示されている。道路を更に建設するか否かの問題は「国民内部の利害対立を孕んだ問題である。一口でいって、大都市と地方都市・農村との（それぞれに正統性をもつ）利害、主張が対立しているのである」(六七ページ)。大嶽が述べるように、田中康夫をはじめとする改革派知事も高速道路の熱心な推進論者であり、他方テレビのディレクター、キャスター、コメンテーターが東京という大都市の住民で、その立場からのコメントを行っていた。

著者の立場を、啓蒙的な政治学者の立場と捉えるのか、大都市住民の立場と捉えるのか、それは読者に委ねられる。読者がどちらの政治学に親和的であるかによっても答えは違うであろう。