

道路行政における公共投資に関する社会科学的考察*

Social scientific thoughts on public investment on governmental works on roads.*

藤井聡**・上田孝行***

By Satoshi FUJII** & Takayuki UEDA***

1. はじめに

公共問題を取り扱う行政政府において、道路に関わる諸政策は対外的には経済的な国際競争力の確保という視点から重要な役割を担う一方で、対内的には地域活力の増進にとって欠くことのできない要素として位置づけられる。その一方で、道路整備には大きな直接的費用が必要であると共に、誘発需要の発生や環境への諸影響、そして、景観劣化、風土劣化等の各種の社会的費用を伴うことがしばしば指摘されている。こうした道路政策の全体像を考えたとき、「道路行政」に対する公共投資の正当性ないしは非正当性が保証される条件とは如何なるものであるのか、そしてとりわけ、道路行政は如何なる広がりあるいは範囲を持つべきなのか――。

ところでこうした議論は、これまでの土木計画学の議論の中で様々な観点から、様々な議論されてきたところである。もしも、公共投資についての公共選択が、これらの議論を踏まえて実施されているものであるとするなら、土木計画学において蓄積すべき議論は、こうした合理的な判断基準のさらなる精緻化に関わるもののみで事足りるといって差し支えないであろう。

しかしながら、少なくとも 2008 年現在の現実社会における公共投資の議論は、上記のような合理的選択基準の議論のみに終始しているとは言いがたい状況にある可能性が考えられるところである。それ故、「道路行政における公共投資」を合理的に考えるための社会科学的議論は、これまでの土木計画学が蓄積してきた種々の議論に加えて、現今の道路行政を巡る諸議論そのものについての“科学的議論”もまた含むべき事態に至っている可能性が考えられるところである。

本稿では特に、この論点に絞った論考を、本稿の著者それぞれから論ずることとした。

2. 「道路政策論議に見る説明責任と理解責任」

上田孝行（東京大学）

暫定税率の廃止・存続、一般財源への組み入れなどの争点とともに道路特定財源に関する議論が政治的に大きな話題になっている。道路政策がこのように連日メディアに取上げられるような大きな話題になるのは、道路関係公団民営化の議論以来であると思われる。既に4月には暫定税率が一時的に廃止されたことに起因して実際に

ガソリン価格が下がり、国民にも目に見える現象としてその影響が体験できたため、民営化の際よりも日常生活レベルでさらに関心を呼んだとも言える。

今回の道路政策論議でも、「必要な道路、無駄な道路」という表現とともに個別の道路整備事業の評価に関する話題も登場している。筆者は事業評価の専門家としての立場から当然ながらその話題に無関心ではおられず、メディアに登場する様々な言説にできるだけ注意を払っている。そこで、最近の道路政策論について、いくつかの特徴的な点を見出したので、それらを話題提供の材料としたい。取上げるのは、論議の中身というよりは、論議のあり方、あるいは言説が展開される際の話法、より日常的な表現で言えば、語り口、話しぶりといった問題である。以下ではいくつかの論点を掲げたい。

①用語の厳密さの不徹底

専門家は自らの言説に責任を負うため、用語について厳密さを保つ。しかし、今回の論議では専門家と称する(自称も含む)者が用いる用語が厳密さを欠いていたり、専門分野での標準的な教科書に照らして誤った用法になっているものが多数ある。典型的には、社会的便益による費用便益分析と事業者の収益による採算性・財務分析の混同、時給と時間価値の混同が挙げられる。

②挙証・立証責任の転嫁

疑問や不当性を提示する側はそれを論理的に示すとは限らず、単に説明要求をする側が知識や推論能力に乏しいだけの場合でも、全面的に説明責任を主張して行政側に全ての挙証・立証責任を負わせる場合が多数見られる。

③特称と全称の混乱

特定の道路事業に当てはまる事実やそれを根拠とする結論が全ての道路事業に妥当するような言説が多数見られる。道路行政だけに限らない公的部門の従業者全般に共通する人事管理的な個別的問題と道路政策の根幹に関わる国策としての重要論点が並列的に混同して議論されている場合が多い。また、一概に是非を問えない問題についても過剰に単純化した結論を要求する態度も多く、個別の道路事業にはそれぞれおかれている条件に多様性があるため本来は確率分布を想定して政策を議論すべき場面でも一律の結論を要求している。

④被害者・弱者位置からの他責・他罰型の話法(内田(2007)参照)

疑問や不当性を提示する側は自らの不利益を主張する立場、あるいは他者の不利益を代弁する立場に立つ場合が多数見られる。不利益を被る側からは、責任は他者にあり、そして、他者を罰することを要求する態度は何ら恥じるべきでなく、正当な態度として自己正当化できる。他罰によって問題が解決に向かうとは射えないような場面でもこのような言説が既に一般化して多数を占めている。

⑤手順終了の不明さ

説明のやり取りが続く中で、ある問題や事項についての説明が十分であったかどうかの判断を行う権利が、説明要求を行う側はそれは自分たちにあり、自分たちが納得しないと説明は十分ではないとしている場合が見られる。また、説明要求側に誤解や理解の不足があったことが明らかになりそうな状況では、先行する問題や事項について説明が適切に終了したのかどうか曖昧なままに、説明されるべき問題や事項を変更して新たな説明要求が始まる場合がある。これは議論についてのいわゆるストップリングールが第三者に委ねられていないまま不明な状況であること意味する。特に、「説明の手順が不適切である。」といった「議論に関する議論(メタ議論)」が発生した場合には、ストップリングールが明確でないことは議論の錯綜を一層強めてしまう結果になる。

行政側に対しては説明責任が強く課され、説明内容の妥当さだけでなく、説明要求に対する応答の迅速さ、説明の手順の適切さ、質疑に際しての誠実さなども併せて要求される。しかし、説明要求を発する側にも、説明を受けることが権利の行使であるならば、その行使に際しては負うべき・果たすべき義務があるはずである。説明を行うことおよびその準備にも社会的資源は多量に投入されており、どのような説明要求にも無条件に対応することは資源の浪費を招く恐れがある。権利の濫用を防ぐことの必要性はどの社会でも認められており、そのための具体的な法制度も備えているのが一般的である。説明要求に際しても、当然、これは備わるべきであると言える。法制度等は別にして、説明要求を発する側が負うべき最も基本的な義務は「理解責任」である。

説明に対して正しく理解するための知識、説明を受ける側としての節度、要求した説明を受けて理解したことに対する明確な意思表示、これらを備えることが説明責任を果たすことである。理解責任を負うということが特段に難しいことであるとは思われない。これらの要件のいずれも社会の中で一人の自立した大人として認められるためには当たり前とされてきたことの一部である。他

者に説明責任を求めながら、自らは理解責任を負わないという態度は、物を知らず、躰が出来ておらず、嫌なことすぐに投げ出す子供のそれである。子供はそうであっても、最後は大人が何とか面倒みてくれる。しかし、国民誰もが子供の態度になった時、面倒みてくれる大人がいなくなったら、世の中は立ち行かない(内田(2008)参照)。今は行政が何とか大人の役を務めていても、いつまで続くか分からない。理解責任の必要性とは単にそのような当たり前のことを意味しているに過ぎない。

民主主義に基づいた成熟した市民社会で、政策論議が実りあるものになるには、説明責任は不可欠であり、それは説明責任についても同様である。そのような社会において、市民が身につけるべき態度は、第一に、自らが正しいと信じることを発言する際には謙虚さと慎重さを含む「節度」を備えることであり。第二に、他者からの説明を理解した後には自らの誤りや不備を認めて改めることである。言わば、「自分を否定できる自分」を信頼し、そして、そのような自分を誇りとするのである。それが説明責任と理解責任が健全にバランスしている社会での一つの市民の姿であると考えられる。

3. 道路行政についての計画論とその政治分析 藤井 聡 (東京工業大学)

ここでは、本 SS にて論ずる論点の骨子を記載することとし、詳細については、セッション会場での配付資料を援用したプレゼンテーションにて論ずることとしたい。

(1) 道路行政の計画論

社会資本は、それが整備される地域に資するという視点のみで、その整備の公共選択を成すべきものではない。広域的視点からのネットワークについての議論が必要であることは論ずるまでもない。そして、とりわけ、中国や韓国、アメリカや EU といった世界各国との経済的な国際競争の視点は、絶対に忘れてはならない論点である。

ただし、整備した道路を「社会が適切に使いこなす」とは限らない(例えば、過剰に利用され渋滞が生じている道路、過小利用しかされない道路、道路の存在を十分に想定した土地利用を行わない等)。それ故、現状と、道路を最適に使いこなす状況との間の乖離として、「機会費用」が生じている。さらには、社会が道路を適切に使いこなさないが故に、道路は不要であるという社会的認識が醸成・助長されることとなる。その結果、道路の未整備が常態化し、さらなる「機会費用」が生ずることとなる。

こうした事態を打開し、機会費用の最小化、ひいては解消を目指すためには、道路に関わる「行政」は、

「道路を適切に使いこなす」という社会が訪れることを目途とした「マネジメント施策」「コミュニケーション施策」が重大な役割を担うこととなる。もちろん、道路行政は、道路の整備が中心的な仕事であり、道路の利用に関する行政は、道路行政外の“社会”そのものが考えていくべき仕事である。しかしながら、道路行政以外では、(いわば)「道路のかしこい使い方」を適切に考えていく主体が全ての地域に於いて存在するとは限らない。

こうした実情を踏まえるなら、当面の間は、道路行政が、機会費用を解消するための重要な公共事業の一つと見なした上で、「道路のかしこい使い方」を考える諸行政を展開することが必要である。そして、「道路のかしこい使い方」を社会の側が十分に理解し、実践できるようになった時点に於いてはじめて、逆説的にも、道路行政は道路整備のみに専心することができるようになるのである(詳細は藤井, 2008 参照)。

(2) 道路行政を巡る世論に関する社会科学的分析

基本的な世論構造は、心理学的には「沈黙のらせん理論」にて解説可能である。この理論は、世論分析のための政治心理学理論の中で最も標準的な理論である。この理論では、世論とは一人一人が理性的・合理的な判断をなした上で形成されるものであるというよりはむしろ、一人一人が日和見主義的に他者の言動や顔色を伺い、何が多数派の意見なのかを読み取った上で自らの発話内容の方向や強度を決めている、ということを前提とするものであり、既往研究の中で、「土木」に関する世論も含めて、様々な世論現象を説明可能であることが知られている(藤井, 2004)。それ故、現状の道路行政に関わる世論も、所謂「市民」の一人一人の合理的な判断の集積として立ち現れているという可能性よりはむしろ、日和見主義的で不条理な大衆世論である可能性の方が高いであろうことが予期されるところなのである。

ただし、現状の道路行政を巡る世論の構造を理解するためには、政治心理学的なメカニズムである「沈黙のらせん理論」だけでは不十分であるとも考えられる。なぜなら、沈黙のらせん理論が予測するのは、少数派がより少数派になり、多数派がより多数派となる社会的メカニズムを記述するものではあるが、何が少数派となり何が多数派となるかという「世論の方向」を予測可能なものとは言い難いからである。今回の件のみならず、道路公団民営化を巡る世論や、「ダム」についての世論、郵政民営化を巡る世論など、過去十数年の間、常に一貫して「政府の公共事業」全般に対する否定的な世論が形成されている事態を、沈黙のらせん理論だけでは説明が難しいからである。さらに、こうした土木関連の公共事業のみならず、最近では防衛省や厚生省、少し前ならば大蔵

省や外務省などの政府機関が、ことごとく否定的な世論にさらされてきたことを踏まえるなら、土木関連の公共事業に対する否定的な世論は、大規模な財源が導入され、社会的な影響力が大きな「政府の活動全般」の一現象にしか過ぎないのではないかという可能性が浮かび上がる。もしもそうであるとするなら、道路行政の有り様のみに着目しては、今日の「道路行政に対する否定的な世論」の構造を理解することは不能なのであり、過去数十年繰り返されてきた行政全般に対する逆風世論そのものの存在を視野に納めて初めて、その構造を理解することが可能となるのである。

ここで、繰り返しとなるが、政府の活動全般に対する否定的な世論が、「一旦」形成される方向に向かえば、それが雪だるま式に大きなものとなるというメカニズムを沈黙のらせん理論は記述可能なのであるが、なぜ、それが「肯定的なもの」なのではなくて「否定的なもの」であるのかを予測することはできない。しかし、大衆世論が、行政府に対して否定的なものとなるという事実は(大衆世論が所謂「市民」の合理的判断であると見なす傾きが強くなりつつある現代政治学では、それは、行政府側に非があると断ずる傾きが強いものの)、少なくとも 20 世紀初頭までの政治学・政治哲学の分野では繰り返し指摘されてきた、常識的議論であった点を我々は認識しておく必要がある。

例えば、プラトンは、民主主義的な判断は、望ましい社会を実現しようとする方向から大きく乖離するであろうことを指摘しているが、この指摘は、行政府がより望ましい社会を実現しようとするほどに、世論からは否定的に評価されるであろうことを意味している。一見不合理に見えるこの議論は、我々の社会に「社会的ジレンマ」が存在していることを前提とすれば、容易にそのメカニズムを見て取ることができる。人間はついつい、短期的・狭域的な利益に資する選択肢を、長期的・広域的な利益に資する選択肢よりも選好する強いバイアスを持っている一方で、より良い社会は、長期的・広域的な利益に資する選択肢によってはじめて接近しうるのであり、かつ、良い政府であればあるほどに、大衆が好む短期的・狭域的な利益よりも、大衆が忌避する長期的・広域的な利益に資する選択肢を採用しようとする構造を持っているからである。

あるいは J.S. ミルや A. トクヴィル、H. オルテガは、民主主義が社会的に浸透しつつあった 19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけての欧州での社会政治情勢を分析しつつ、これからは、ロックやモンテスキューが語った国家権力よりも、さらにより強い権力を所持した第一権力者として「大衆」が立ち現れ、そして、社会善(経済学で言うところの社会的厚生)が著しく減退するであろうことに警鐘を鳴らし続けていた。そして、ミルやトクヴィルは、そうした事態を「多数者の専制」と呼び、中世においては

王政における特定の独裁者による専制政治が行われていた一方で、現代では、不特定多数の「世論」による専制政治が行われるであろうことを指摘したのであった。

なお、以上の政治学的状況が現代日本において成立しているか否かについて確認するための政治心理学的分析を行ったところ、20世紀初頭のオルテガが主張する、多数者の専制の主体となる「大衆人」が、(一世紀近くの時間と数万キロの距離を隔てた)現代日本に於いて確かに存在している可能性が十分にあることが確認されているところである(羽鳥他, 2008)。

以上が、現在繰り広げられている道路行政を巡る否定的世論についての社会科学的な描写である。繰り返すなら、その根底には、ミル、トクヴィル流に言うなら「多数者の専制」の構造が、あるいは、オルテガ流に言うならば「大衆の政府への反逆構造」が横たわっているのであり、さらにそれを増幅する社会的メカニズムとして「沈黙のらせん」の構造が存在しているのである。

さて、以上の様な状況の中で、もしも、政府が社会善増進のために適切な公共事業を成そうとした場合には、その政府は、何をどの様にすればいいのだろうか。この点については、残念ながらミルやトクヴィルやオルテガが一貫して指摘しているのは、一旦多数者の専制が形成されればそこから抜け出す方法は基本的には存在しない、という絶望的な結論である。無論、沈黙のらせん理論を踏まえるなら、世論現象には実態は存在していないのであるから、時が経てば、道路行政についての否定的世論など、嘘であったかのように無くなったかに見えることであろう。しかし、過去数十年繰り返されてきたように、政府が政府らしくある以上は、大衆は政府を批判の対象とした世論を形成することとなるのは必定なのである。その時に、もしも世論が完全なる「専制者」となっているのであるならば、トクヴィルが指摘するように、それを食い止める術は基本的には存在しないのである。その時に政府が大衆の批判を免れる方法があるとすれば、それは、長期的広域的な利益の増進を無視し、大衆の短期的・狭域的選好を満たすことに専念する存在に、政府が変容する、というものに限られるであろう。しかし、そのような政府は既に、大衆に完全に支配された政府と言わざるを得ない。逆にいうなら、完全なる多数者の専制が成立している状況における大衆は、政府を完全に支配するまでは、その反逆の手をゆるめないのである——、少なくとも、プラトンやミル、トクヴィル、オルテガ等の主張を読み解き、彼らの主張を前提として据えるのなら、このような絶望的な結論を導かざるを得ないのである。

この様に、現代はこうした「絶望的な状況」に着実に近づいているのだ、というのがミルやトクヴィルやオル

テガの一貫した主張なのである。ただし、オルテガが言及しているように、真に絶望的な状況にあつては、本当の希望は、純粹なる絶望が訪れた後にしか訪れ得ないのである。このオルテガの至言を踏まえるなら、道路行政に関わる者が成すべきことは、かつてミルやトクヴィルやオルテガがそうしたように、現状を冷静に分析し、現状が如何に絶望的であるかということを徹底的に理解することに他ならぬであろう。ただし、それはあくまでも「絶望的」であるという認識なのであって、「切望そのもの」ではあつてはならない。なぜなら、先の指摘は、「多数者の専制」が急速に進行しつつあるというものであり、(幸いにして)多数者の専制が「完成した」というものではないからである。だからこそ、先の(1)で指摘したような社会的なコミュニケーションが功奏する可能性が、少なくとも幾ばくかは残されてはいるのである。とはいえ、先に述べたように、それは事態を一挙に解消する「特効薬」ではなく、漸次的に事態の改善を導いたり悪化の程度を緩和したりするような「処方箋」にしか過ぎぬものであることを忘れてはならない。

いずれにしても、道路行政に関する世論問題に対処する処方箋は、まずは、道路行政に何らかの形で関わる人々が、上述のトクヴィル、オルテガ等の政治哲学的議論の基本構造を理解し、その上で、その理論的枠組みの下で、現代日本の状況を的確に認識・解釈することであろう。そしてその上で、この問題に対処するためには、数年、数十年、場合によっては数百年(あるいは、プラトンのような時間スケールを考えると数千年)の長きにわたる長期戦であるという形で腹をくくり、個々の世論の動向や人々の意見と対峙する方法を、その場その場で適材適所にて検討し、実践し続けていく他に、この問題に対処する途はないのであろう。

【参考文献】

- 内田樹(2007), 下流志向—学ばない子どもたち働かない若者たち—, 講談社
- 内田樹(2008), ひとりで生きられないもの芸のうち, 文藝春秋
- 藤井 聡: 土木逆風世論の真実—「沈黙の螺旋理論」による大衆心理分析—, 土木学会誌, 89, (4), pp. 72-75, 2004.
- 藤井 聡 (2008) 「道路の中期計画」について～土木と社会科学の立場から～, 道路建設, 20, (3), pp. 12-14, 2008.
- 羽鳥剛史, 小松佳弘, 藤井聡 (2008) 大衆性尺度の構成についての研究—Ortega “大衆の反逆” に基づく大衆の心的構造分析—, 心理学研究 (forthcoming) .