

国際比較による我が国の高速道路整備制度に関する考察

東京大学 ○河田雅也
 東京大学 竹内佐和子
 東京大学 吉田恒昭
 東京大学 國島正彦

Masaya Kawata, Sawako Takeuchi, Tusneaki Yoshida, Masahiko Kunishima

近年景気対策として公共事業が行われる一方その効果が疑問視される場合も多く、事業計画に関する意思決定システムの問題性が指摘されるようになった。そこで我が国の公共事業の特徴を把握するための一方策として、高速道路整備制度の国際比較を試みた。

我が国と独、仏、英、米の制度を比較検討した結果、住民参加、事業評価、情報公開がキーワードとして挙げられた。

インフラ先進国といわれる独、仏、英、米においては、社会基盤は住民のためのものであり、したがって整備主体も住民でなければならないという思想がゆきとどいていると思われる。

我が国は事業評価手法そのものに関する研究は進んでいるが、実際の事業に適用させるためのシステムが確立されているとは言い難いと思われる。

住民参加にせよ、事業評価にせよ、実現のためには事業主体の透明性確保が強く要求されるため、情報公開が最も重視されなければならない。アメリカのように法によって規定されていなくとも、独、仏、英では道路計画に関する情報の公開は半ば常識化している。

我が国において情報公開にもとづく公共事業の意思決定プロセスの導入を妨げているひとつの要因として、建設業就労者の雇用確保問題があると推察される。事業主体は予算を残さないで消化しつつ、多くの事業を実施しようとするために、時間と手間のかかる住民参加・事業評価・情報公開を積極的に導入するインセンティブが働きにくいと思われる。

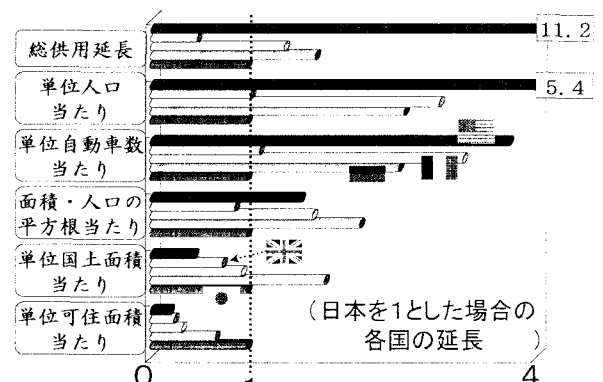
キーワード：住民参加、事業評価、情報公開、建設業就労者

1. はじめに

我が国における公共事業の在り方が問われている。高度経済成長下では、公共投資は需要が大きく、多くの場合自ずから効果が期待できた。しかし近年、景気対策という名目で大量の公共投資が実施され、その結果事業の非効率性が指摘され、更に公共事業意思決定システム自体の問題性が指摘されるに至っている。

これら問題の所在を明確にするために、インフラ成熟国といわれる欧米諸国の高速道路整備制度と実状を比較検討することとした。我が国のインフラ整備水準はこれらの国々と比べて低く、比較は無意味と捉えられがちであるが、例えば、我が国の高速道路整備水準は基準によって異なるものの、図—1に示す通り必ずしも先進

諸国と比べて遅れているとはいえない。



図—1 高速道路整備水準の国際比較

2. 各国の高速道路整備プロセス

(1) 日本

高速自動車国道は建設省により予定路線、基本計画、整備計画が策定され、国土開発幹線自動車道建設審

東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻
 電話 03 - 3812 - 2111

議会の決定を経て、道路公団に対して施行命令が出される。計画策定の段階において住民の参加する余地はない。先進国で唯一公共投資に対する費用・便益分析の義務づけがない。インフラ整備はお上に任せるという観念であり、情報公開システムも確立されていない。しかし高速道路整備状況は他の先進諸国と比べて見劣りしない段階に来ている。

a) 予定路線

高速自動車国道の予定路線には、国土開発幹線自動車道建設法によるものと高速自動車国道法によるものがある。国土開発幹線自動車道建設法によるものは高速自動車国道の予定路線のうち大部分を占め、同法の別表にその詳細が記載されている。同法第1条に国土開発幹線自動車道の目的として、「国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設などを促進する」ことがうたわれている。高速自動車国道法によるものについては、同法第3条に、運輸大臣及び建設大臣は、国土開発幹線自動車道の予定路線とは別に、あらかじめ国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経たうえ、内閣の議を経て、高速自動車国道として建設すべき道路の予定路線を定める、ということが記載されている。

b) 基本計画

規定の調査をふまえ、内閣総理大臣は国土開発幹線自動車道の予定路線のうち建設を開始すべき路線の基本計画を立案し、国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経て、これを決定しなければならないとされている(国土開発幹線自動車道建設法第五条)。

c) 整備計画

基本計画が決定されると、これに沿って技術調査、環境影響評価などを行い、他の公共事業や地域開発計画とも調整を図るなど、整備計画の策定に必要な調査が進められる。

その後、運輸大臣及び建設大臣は、国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経て、高速自動車国道の新設又は改築に関する整備計画を定めなければならない(高速自動車国道法第五条)。

d) 施行命令

整備計画が決定されると日本道路公団に対して調査の指示が出され、公団は地形、地質、気象、水利、経済、環境、文化財、関連公共事業、用地など施行に必要な調査を進める。その調査が完了した後、建設大臣から公団に対して施行命令が出される。

e) 実施計画

公団は施行に必要な工事实施計画書を作成して建設大臣に提出する。建設大臣は、工事实施計画書を審査のうえ認可する。

f) 路線発表

高速自動車国道法第七条一項の規定により、建設大臣は、整備計画が決定された場合、遅延なく、高速自動車国道の区域を決定して、これを公示し、かつ、これを表示した図面を一般の縦覧に供しなければならない。

g) 設計協議

高速道路の構造のうち、地元の利害関係の大きい横断する道路や水路の構造、流末処理、付け替え道路や測道などについて管理者や地元と協議を行う。

h) 用地買収

高速自動車国道の区域が決定された後、土地その他の物件について所有権を取得または地上権、賃借権を設定するなど必要な権限を取得する。日本人は特に土地に対する執着が強いといわれており、道路一般に関する整備の際最も困難を生じるものが用地の取得である。

i) 供用

高速自動車国道法第七条二項の規定により、建設大臣は、高速自動車国道の供用を開始しようとする場合において、その旨を公示し、かつ、これを表示した図面を一般の縦覧に供しなければならない。この意志的行為があつて初めて、公物としての高速自動車国道が成立する。

(2) ドイツ

世界を代表する高速道路であるアウトバーンは連邦によって基本計画が策定され、州により個別プロジェクトの実施が行われる。交通政策は連邦議会によって決定される「連邦交通網計画」に基づいている。連邦交通網計画に関する事業評価結果は公開され、また評価作業の中の細部に関する情報も随時全て公開される。個別ブ

プロジェクト実施の段階では、自治体を通しての路線決定に関わる住民参加システムが確立されている。さらに、公聴会の場や意見書の提出を通じて詳細設計の変更・改善が図られる。

a) 連邦長距離道路網マスタープランの策定

連邦長距離道路網マスタープランは、需要計画、路線選定、計画決定の3段階を経て策定される。連邦政府が長期に渡る交通量予測を行った後、各州政府からの提案を様々な角度から評価し、優先順位を考慮しながら計画案を作成する。その後、連邦政府内の関係省庁及び各州政府と調整を図りながら最終案を策定、連邦議会で可決され、法律化される。

b) 個別プロジェクトの策定

道路建設の個別プロジェクトについては、連邦政府の合意を必要とする段階があるが、原則として各州政府が中心となり、関係自治体及び関係者と調整を図りながら計画が作成される。

c) 建設

連邦長距離道路の建設は連邦の命を受けて州が実施することが基本法に示されている。建設に要する費用は100%連邦政府が負担する。さらに計画、設計、工事の監督などに要する費用として工事費の3%が連邦から州に支払われることになっている。

d) 維持管理

アウトバーンの維持管理と運用は州の道路維持管理室及びアウトバーン維持管理室により行われる。道路維持管理室では、連邦長距離道路のほか州道や郡道の管理も行う。

アウトバーンの維持管理費用は連邦と州が負担している。連邦が機材と連邦担当者の人件費、州が州担当者の人件費を負担している。人件費を除いたアウトバーンの維持管理費は400万円/kmである(連邦道路は140万円/km)(1993年)。ちなみに日本の高速自動車国道の維持管理費は2500万円/kmであり、日本における維持管理コストが非常に高いことが指摘される。

なお、維持管理室の作業全体の1/5程度は民間企業が請け負っている。

(3) フランス

フランスの高速道路は設備省によって計画され、その地方出先機関DDEが直轄で行う事業と、高速道路会社に委託して有料で行う事業がある。高速道路会社に

は混合経済会社(SEM)と認可会社(民間)がある。設備省は、都市間の道路インフラ整備のフレームワークを示す長期構想「全国道路基本計画」を策定する。「国土整備20年計画」において国土整備の計画主体として、国民全般と地方自治体が強調されている。さらに公共事業の活動内容や財政状況に関する情報公開の権利が保障されている。フランス高速道路整備は1961年の民間資本活用を可能とした有料道路制導入により本格化した。

a) 全国道路基本計画

国は州との協議を経て、国土整備関係閣僚会議によって「全国道路基本計画」を策定する。同計画は、都市間の道路インフラ整備のフレームワークを示す長期構想であり、25km以上の高速道路事業と5億4500万フラン以上の事業規模を持つ道路事業については全てこの計画との整合性が必要とされている。

b) 計画契約

国の全国道路基本計画に基づき国道網整備のために必要な計画を位置づけるために、設備省道路局は州と計画契約を締結する。計画契約はフランスの地方分権化政策の一環として定められた制度であり、国道の整備計画及び費用分担についての国と州との契約である。

c) 州基本計画

州は全国道路基本計画に基づく国との計画契約の枠内で、県と市町村の協力によって「州基本計画」を策定する(義務ではない)。この計画の中で他のインフラ計画と合わせ道路計画を位置づけている。

d) 建設

フランス高速道路のうち、無料の高速道路の建設は、上記の計画に基づきDDEが実施する。費用負担は国と州の計画契約の中で定められた比率により国と地方が負担する。

高速道路会社に有料の高速道路の建設を委託する場合、事前調査費用は国が負担し、建設に関わる費用は高速道路会社が金融機関や国際資本市場からの資金の借入などで調達する。ただし、政府機関及び外国金融機関からの借り入れ資金は、政府によって決定される。

e) 維持管理

委託により建設・維持管理を行う高速道路は、高速道路会社が維持管理計画を作成し、維持管理を行う。費

用も高速道路会社が負担し、有料道路収入があてられる。それ以外の高速道路については、DDEが維持管理計画を策定し、実施する。費用は国と地方が分担する。

(4) イギリス(イングランド)

Trunk Road のうち Motorway と称される路線がイギリスの高速道路である。Trunk Road の計画策定は国が行い、建設・維持管理は運輸省の出先、もしくは道路庁が行う。維持管理は地方道路庁や民間に委託される場合もある。路線決定と詳細設計の二段階において、計画の縦覧や公聴会による住民参加がシステム化されている。費用・便益分析が道路と橋梁の「設計マニュアル(DMRB)」の一部として集大成されている。

a) 計画

イングランド幹線道路についての計画には国道網計画と基本道路網計画がある。国道の計画(国道網計画)は運輸省が策定する。基本道路網計画は主要幹線道路と主要地方道の連結、高速道路の補完など長距離交通を円滑に進める計画である。運輸省と地方自治体とが協議して策定、随時見直しも行っている。

策定された計画は議会が最終的に裁決で決定する。ゆえに議会で計画案が否決されることもある。なお、計画策定に際し公聴会の開催が義務づけられている。

b) 建設

国道(Trunk Road)建設は運輸省の管理下で道路庁、運輸省地方局(Regional Office)などにより行われる。建設費は100%国負担である。

c) 維持管理

国道の維持管理については運輸省の出先機関である地方局が所管している。通常、道路の維持管理業務は、日常の維持・修繕作業(冰雪作業を含む)のほか橋梁の維持管理、オーバーレイなどの改良工事を指している。

国道の維持管理費は国が100%負担する。予算の決定主体は運輸省である。

地方道路庁が運輸省と事務委託契約を締結して維持管理業務を行う場合もある。現在さらには民間が地方道路庁との契約に基づいて行っている例もある。

(5) アメリカ

州際道路整備に関して、連邦道路庁はマスタープランの策定を行う。具体的計画は州交通局によって策定され、連邦道路庁は州の路線指定に対する同意などの権限を持つのみである。建設・維持管理主体は州である。1991年のISTEAによって計画プロセスの中で、早い段階からの連続的の市民参加が強調された。クリントン大統領は1994年1月26日付けの大統領令ですべての社会資本投資について費用・便益分析を行うことを要求している。アメリカでは徹底した情報公開のもと住民の意向が尊重される。

a) 計画

連邦交通省道路庁は州際道路に関するマスタープランを策定する。これはISTEAに定められた全国道路網の主要部分を形成する。

ISTEAにより道路プログラム及びそれを取り巻く政府機関の関係は大きく変化した。大都市のプランニング機関である首都圏交通委員会はより政治的勢力を持つようになった。また、全国道路網に属さないプロジェクトは州法下で定められた基準により建設されなければならない、道路建設に対する州の責任が大きくなった。

b) 建設

具体的な路線は州交通局によって策定される。連邦道路庁は州の指定路線に対する同意権などを持つ。

環境問題に対する厳しい監視や、コミュニティ住民による草の根運動などにより計画実行が困難になる場合も多い。現在では州際道路建設は地元コミュニティの同意がなければ遠隔地であっても成り立たない。ほとんどの州では地元コミュニティが反対すれば道路は建設しない。建設するには州と地元との連合的協力体制が必要である。また、議会の承認も必要である。

c) 維持管理

州際道路は州道路局の計画に基づいて、州又は地方自治体の道路システムの一部として運営維持される。既存道路の改善を行うときは州道路局が計画を策定し、連邦交通省道路庁の承認を得る。但し、基準を満たしているプロジェクト又は1億ドル以下のプロジェクト、全てのNHSプロジェクトについては州交通局のみの決定で実施可能である。実施主体は州交通局である。

3. 高速道路整備制度の国際比較

(1) 住民参加

我が国において住民参加というと、従来は計画主体（行政）による住民説明会という形で行われるものがほとんどであった。その意図するところは、すでにできあがっている計画に対して、関係住民を納得させることにあった。

我が国においては、インフラ整備の主体はあくまで行政であり、住民はそれに従うもの、また従っていれば間違いはないという不文律があったと考えられる。しかしインフラ先進国といわれる独、仏、英、米においては、社会基盤は住民のためのものであり、したがって整備主体も住民でなければならないという思想がゆきとどいていられると思われる。これらの国の人間は、他国や他の都市の侵略から自分達の土地を守る必要があった、広大な荒れ地を自らの力で開拓しなければならなかったなど、歴史的に個人の存在が重要な風土におかれていた。現在は西洋的契約思想の下、社会的役割分担において行政が社会基盤整備を担当しているが、主役は一人一人の住民であり、個の存在と意見が尊重される。これに対し、日本は身分制度による儒教的な封建支配体制の期間が長かった。すなわちお上の威光は絶対であり、これに従うことが美德とされた。疑いを持つことは不徳であったといえる。社会基盤整備に関しても受け身の状態になりがちであったと考えられる。

さらに社会基盤の整備が未成熟の状態においては、行政側の施策がほとんどの住民にとって有益で妥当なものであった。高度経済成長下において、住民のニーズは国土及び地域の経済的発展ということではほぼ統一されていた。すなわちどのような事業でも大方の住民の賛同が得られ、さらに一定の効果も上がった。

しかし現在日本において必要最小限度のインフラは既に整い、社会基盤成熟国への仲間入りを果たそうとしている。ここにおいて、社会基盤に対する要求も多様なものとなってきた。経済が安定成長に移行し社会基盤整備による経済効果が以前ほど期待できなくなり、環境に関する関心も高まってきた。その結果、安易に策定された計画によって、工事实施の段階になって地元住民の執拗な反対運動に遭遇するケースも多くなった。我が国において、住民参加のあり方を見直す時期に来ていることは確かである。

しかし一口に住民といってもその対象は幅広い。住民

という言葉の意味するものが、立ち退きが必要な計画路線上の居住者なのか、沿道土地建物所有者なのか、道路利用者なのか、ということを確認する必要がある。本来住民参加という言葉はこれら関係する住民すべてを対象にしているが、道路の機能に応じて、また事業実施の段階に応じて考慮すべき対象のウェイトも違ってくる。高速道路は国土全体に影響する道路網である。基本計画策定の段階では国土全体を視野に入れる必要があり、個別プロジェクト実施においては計画路線上の居住者により注意を払うべきであろう。

さらにいくら住民参加といっても最終的に計画を決定する主体が必要である。ただ意見を聞くだけでは手続の煩雑化を招くだけである。住民から意見を収集した上で、それを計画に反映させる決定主体は議会なのか行政なのか、その部分をはっきりさせる必要がある。

各国における高速道路整備事業に関する住民参加の形態を概観すると表—1に示す通りである。

表—1 各国における住民参加の形態

日本	・アンケート調査 ・整備計画策定後に路線発表
ドイツ	・異議申し立て制度の確立
フランス	・住民投票権、リコール権の確保
イギリス	・ルート公表前に市民協議 ・公聴会での反対意見表明
アメリカ	・ルート選定段階と道路設計段階の 2回の公聴会の義務づけ ・個人の意見を尊重する国柄

我が国の高速道路建設における計画主体は建設省及び道路公団である。建設省により予定路線、基本計画、整備計画が策定され、道路公団に対する施行命令が出された後にはじめて路線発表がなされる。路線決定の作業段階において住民の参加する余地はない。路線決定がなされた後で住民説明会が開催される。

ドイツにおいては、アウトバーン整備に関する基本計画である連邦交通網計画策定の際、事業評価結果の連邦議会への提出といった段階を経るため、対象とした全プロジェクトの評価結果は国民に広く公開されることになる。ただし、プロジェクトの最終的な優先順位は連邦議会の権限において決定される。連邦交通網計画を受けて策定される連邦長距離道路網マスタープランについても最終決定の権限は議会が有しており、これにより決定された路線に対して住民は異議を唱えることがで

きない。個別プロジェクト実施の段階では、自治体を通しての路線決定に関わる住民参加システムが確立されている。さらに、公聴会の場合や意見書の提出を通じて詳細設計の変更・改善が図られる。

フランスでは中央集権体制の期間が長かったにもかかわらず、「国土整備20年計画」において国土整備の計画主体として、国民全般と地方自治体が強調されている。国民に関しては、地域住民のより直接的な形態の民主主義的方法での参加が提案されている。具体的には、地方自治体が決定することならについては住民投票及びリコール権が確保されること、さらに公共事業の活動内容や財政状況に関する情報公開の権利が保障されることが明記されている。

イギリスにおいては路線決定の段階において、関係住民に対して縦覧による計画路線の公開が行われ、代替ルートや他の望ましいルートについて意見を述べることで推奨される。さらに詳細設計の段階においても公聴会が開催され、行政のプロポーザルに対して反対意見を表明することができる。また評価のフレームワーク・アプローチ導入に関する目的の一つとして、「さまざまな代替案に関する十分な知識に基づいて、市民が意見を述べることを可能にする。」ということが運輸省の諮問委員会によって明言されている。

日、独、仏、英、米5カ国の中で、社会基盤整備事業において住民の意向が最も重視される国家はアメリカである。公共事業実施は地元コミュニティの賛成が得られなければまず不可能ということである。1991年のISTEAによって計画プロセスの中で、計画の早い段階からの連続的市民参加が強調されている。しかしアメリカの住民参加は、法による規定というよりも、関連機関による総合調整、環境影響評価などを通して、交通計画の提案から交通プロジェクトの実施に至る一連の計画プロセスの中に、多段階多元的に組み入れられている。

以上のようにインフラ成熟時代に向けて事業計画段階からの住民参加は必須といえる。我が国においても1998年度からの新規道路整備5箇年計画の策定において、住民参加の重要性が認識され、2回にわたるアンケート調査が実施された。1回目約3万5000人、2回目約1万5000人からの返答を得て、その結果が道路審議会建議に反映されている。

(2)事業評価

我が国の公共事業は計画段階において評価が行われていないということがよく指摘される。しかし問題の本質は評価が行われていないことではなく、そのシステムが確立されていないことである。我が国においては事業評価手法そのものに関する研究は進んでいるといえるが、公共事業の実施において、費用・便益分析の法的義務づけがないのである。このような状態はいわゆる先進国と呼ばれる国では日本だけである。個々の評価手法は立派なものがあっても、それを応用するシステムが存在しないので、事業者都合のよい手法が適用されてしまう恐れもある。社会基盤が全く未発達の下であれば、どのような事業でも一応の効果が期待できた。しかしインフラ成熟時代に突入した今日においては、効果の少ない事業も評価をしない限り実施されてしまう。

各国の高速道路整備における統一的事業評価の取り組みについて概観してみると表2の様になる。

表2 事業評価の法的位置づけ

日本	・費用便益分析の法的義務づけ無し
ドイツ	・大規模事業に費用便益分析の法的義務づけ
フランス	・国内交通基本法(LOTI)であらゆる交通計画の評価を義務づけ
イギリス	・費用便益分析の法的義務づけ ・費用便益分析が設計マニュアルの一部
アメリカ	・大きな連邦補助事業に費用便益分析の義務づけ ・大統領令ですべての事業に要求

ドイツにおいては公共事業特に大規模事業の実施に際して、「連邦及び州の財政法の基本原則に関する法律第6条」と「連邦財政条例第7条」により、費用・便益分析を実施すべきことが銘記され法的に義務づけられている。

フランスにおける道路投資評価は、1984年に制定された国内交通基本法(LOTI)に準拠した1986年の道路局通達及び1989年の政令によって規定されている。LOTIは、あらゆる国内交通事業計画の評価を義務づけ、統一的な評価原則を確立することを目的としている。

イギリスにおける道路投資については、費用・便益分析を法的に義務づけており、評価結果の公表を行っている。さらに費用・便益分析は道路と橋梁の設計指針や環境評価マニュアルとともに、道路と橋梁の「設計マニ

ュアル(DMRB)」の一部として集大成されている。

アメリカにおける道路投資は主として州政府によって担われており、どのようなプロジェクトについて投資評価を行うか、行うとするとどういう手法を用いるかなどは州によって異なっている。しかし、連邦政府からの補助金を受けるプロジェクトのうち、「大きな」ものについては、ライフタイムの費用・便益分析を行うことがISTEAによって義務づけられている。さらにクリントン大統領は1994年1月26日付けの大統領令ですべての社会資本投資について費用・便益分析を行うことを要求している。

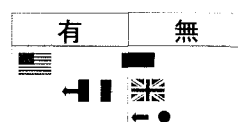
我が国において統一的評価手法の策定を試みるに当たって重要なのは、評価の結果を正確に公開することである。綿密な事業評価を行っても詳細なデータが公表されなければ国民の信頼を得ることはできない。反対に、評価結果に誰もが納得して着手された事業については、予想通りの効果が上がらなくとも失敗とはいえないであろう。基礎データを全て公開することにより、行政主体から離れた第三者機関による評価も可能となる。評価システムの確立のためには情報公開が必要不可欠といえる。

評価という言葉には環境影響評価も含まれる。我が国において社会問題としての環境問題への関心が高まるなか、建設事務次官通知として昭和60年4月1日付けで、「建設省所管事業に係わる環境影響評価実施要項」が定められた。ここにおいて、高速自動車国道の新設または改築の際、整備計画の策定時までに環境影響評価を実施することが義務づけられた。しかしフランスやイギリスのように、環境影響評価を費用・便益分析と同列に扱い、これらを組み合わせて総合評価システムを確立する段階には至っていない。

(3) 情報公開

情報公開はインフラ成熟時代へ向けての公共事業システムを確立する上で、なくてはならない制度といえる。住民参加にしても、計画の進行状況が公開されなければ住民は意見を述べることができない。事業評価システムの確立に関しても情報公開は必須である。綿密な事業評価を行っても詳細なデータが公表されなければ信頼を得ることはできない。反対にあらゆる情報を公開し、誰もが納得して着手された事業については、予想通りの効果が上がらなくとも何人も責めを負うことはないであろう。

情報公開一般に関する制度としては、各国間で大きな差異がある(図—2)。



図—2 情報公開の一般法

アメリカにおいては「情報自由法」のもとで徹底した情報公開がなされている。これに対し独、仏、英では特に情報公開が法律により徹底されているという訳ではない。独、英は行政文書は基本的に秘密とする立場を採っている。仏も1978年まで同様であった。しかしインフラ整備においては、情報公開は住民参加、事業評価にとって不可欠なため、プロセスの中で慣行不文律として常識化されている。

ドイツにおいては連邦交通網計画に関する事業評価結果が公開され、また評価作業の中の細部に関する情報も連邦運輸省へ要請すれば不特定の主体に対して随時全て公開される。ただし、建設費用の細部については、一部は工事入札に関連する項目があるため、部分的に公開されないものもある。

フランスにおいては「国土整備20年計画」において公共事業の活動内容や財政状況に関する情報公開の権利が保障されることが明記されている。

イギリスにおいては路線決定の段階から、代替案も含めた計画路線の公衆への縦覧が行われている。

アメリカにおいては「情報自由法」のもと、徹底した情報公開がなされ、住民参加とともに計画プロセスにおける常識としてとらえられている。

我が国の高速道路建設に関しては、建設省により予定路線、基本計画、整備計画が策定され、道路公団に対する施行命令が出された後にはじめて路線発表がなされる。計画策定に至るまでにどのような経過を辿ったかについての情報は、基本的に秘密とされる。

4. 雇用確保の問題

道路整備の効果には道路整備の際の建設投資支出が有効需要を創造して国内総生産(GDP)の増加などをもたらすというフロー(需要創出)効果と、道路が建設された後にその本来の機能から発生するストック(生産力拡大)効果とがある。

我が国において景気が低迷すると、景気刺激策として公共事業が大量に発注される時代が続いた。これは公共投資のフロー効果を期待してのものであった。

一方、我が国においては、戦後急激に社会基盤整備が進められたことも相まって建設業者数が増加しつづけてきた。

そのような状況の中、建設業は他産業からの失業者に対する雇用の受け皿になっていった。現在国際的に見て、日本の建設業就労者の数はインフラ先進国としては極めて多い(図-3)。

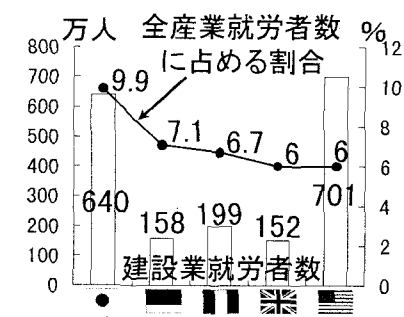


図-3 各国における建設業就労者

我が国においてはこの多すぎる雇用を確保するため、経済効果や採算の見込みない公共事業でも失業対策の名の下に実施されてしまう傾向にあるといえる。

5. 結論

21世紀における新しい社会基盤整備のあり方を考察するに当たって、住民参加・事業評価・情報公開の実施が不可欠である。その中で最も重視すべきは情報公開である。住民参加にせよ、事業評価にせよ、事業主体の意向が不透明な状況下では理解されるものではないからである。

しかし公共事業の効率化に資するこれらの手段の導入は煩雑な手続と相当の時間を必要とする。一方、我が国の公共事業主体は、大量の建設業就労者の雇用確保のためできるだけ多くの事業を実施しようとする。そのことが、時間と手間のかかる住民参加・事業評価・情報公開の実現を妨げている一つの原因と考えられる。

6. 謝辞

本研究を進めるにあたり、社会基盤整備のあり方について深い啓発を賜った土木学会建設マネジメント委員会国際問題小委員会インフラ機能(D1)分科会の諸先生方に厚く御礼申し上げます。

<参考文献>

- ・諸外国における建設関連諸制度／
(財)国土開発技術研究センター／1996
- ・道路投資の社会経済評価／道路投資評価研究会／
東洋経済新報社／1997
- ・道路ポケットブック／全国道路利用者会議／1997

A Study on Highway Planning System in Japan through International Comparison

In recent years, serious concern has been expressed over the current decision making process of public project planning. This article summarized an international comparative study on highway planning procedures in major countries including Japan, Germany, France, the United Kingdom and the United States. The study recognized "Information Disclosure" as the most important concept in planning process followed by "Public Involvement" and "Project Evaluation". In Japan, public authorities have strong tendency to secure employment opportunity for workers in the construction industry. There is little incentive for them to introduce the above three concepts in practice as they will require time, cost and manpower.