

「大規模災害と道路交通」特集にあたって

松村良之*

1. 特集の趣旨

1995年1月の阪神・淡路大震災を契機に災害と交通の問題がクローズアップされた。とりわけ鉄道交通に比べて災害に対する適応性が高いとみられていた道路交通がマヒ状態となり、その後の救援、復旧活動に大きな影響を与えたことは今後の大規模災害への対応を考える上で極めて重要である。そしてこの問題は道路が破壊され、道路の容量が著しく低減した場合に交通容量をどのように回復させるかという工学的問題のみではない。大規模災害時における政策決定はどのようになされるべきかというすぐれて社会科学的な問題でもある。

従って、この大規模災害と道路交通の問題は学問的には工学と社会諸科学が関係するまさに学際的な問題であり、この問題の研究の政策的インプリケーションは大きく、IATSS Reviewがとりあげるにふさわしいテーマであろう。

2. 問題提起

以上のように、この特集で議論されるべき問題は、大規模災害という条件の中で公共的決定（市場的決定すなわち市場メカニズムによる、個人による決定に対して権力関係にもとづく国や自治体の決定を指す言葉として用いる。決定が市場によるべきか、権力によるべきかというメタのレベルの決定も公共的決定としてなされる）がどうあるべきかという問題である。それには大規模災害に備えて事前にどのような制度設計をしておくべきかという事前の公共的決定の問題と、大規模災害が起こった後どのように対処すべきかという事後の決定の2つのレベルの問題があり、両者を関連させて議論しなければならない

い。筆者によって強弱は異なるが、この両者の問題を扱っている。

以下、工学と社会科学のインターフェースという点に焦点を当てつつ、諸論文を通じて問題となることばを整理しておこう。

第1にあらゆる決定は資源制約のもとで行われる。しかし、災害時における決定は、資源制約の程度が著しく大きくなっており、この制約がクリティカルな問題としてあらわれてくる。とりわけ、災害時の決定は緊急を要するものが多いから、時間という資源の制約性は非常に大きなものとなっている。資源制約という視点は経済学的アプローチにおいて特に強調される。なお、公共的決定の実効性の問題（それは法執行の有効性とコストの問題と関連する）は理論的にはこの問題の特殊な場合であろうが、便宜上後に再論される。

第2に、現代の民主主義社会ではある種の価値制約（民主主義的価値の尊重に由来する制約条件をこのように呼ぼう）がある。震災後の復旧、回復（短いタイムスパンのものから長いタイムスパンのものを含む）にとってこの価値制約でもっとも問題となるのは、私的所有権の尊重という制約である。しかし、この種の価値制約がどの程度の強さのものであるかは議論があり、それはすぐれて法学的な問題であろう。とりわけ、この種の制約は震災後の復旧作業における行政強制の制約条件としてもっとも問題となる。

第3に、現代の民主主義社会ではメタのレベルでの価値制約がある。言い換えれば、手続的制約の存在である。大規模災害時における公共的決定もこの手続的制約を受ける。その最小限のものは（個人の権利を制約するような）個別の行政（公共的決定）は法律にもとづかなければならないという法治主義の原則である。さらに、極端な例として、いくら大規模な震災であっても戒厳令の布告のようなことは

* 北海道大学法学部教授
Professor, Faculty of Law,
Hokkaido University

民主主義社会では許されないであろう。このメタのレベルの制約条件は実際問題としては、時間のコスト、法執行のコストの大幅な増加としてあらわれる。

第4に、第1で述べた資源制約のコロラリーであるが、大規模災害という時間制約が強く資源の希少性が強い場合には、だれに交通資源を優先的に割り当てるかという問題が通常時には考えられないほど深刻な問題になる。また、通常時には市場的決定が可能であっても、緊急時は市場的決定にはなじまなくなる。実際、大規模災害時には救命のための交通資源の需要が大幅に増加し、交通資源を誰に割り当てるかが臓器移植におけるどの患者に臓器を割り当てるかという問題と同等の深刻な問題となり得る。

第5に公共的決定の実効性の問題がある。この実効性の問題は交通管理という観点に立てば交通制御に関する工学的問題であり、法執行という観点に立てば法学的問題であり、行政機関のモニタリングコストとかエイジェンシーコストという観点に立てば経済学の問題である。

3. 各論文の位置づけ

一般的には道路に瑕疵がありそれによって事故が引き起こされ、損害が生じれば、道路管理者（国、地方自治体）は国家賠償法にしたがって損害賠償責任を負う。小幡純子「地震による道路災害と道路管理者の責任」はこの国家賠償法の問題を扱っている。

賠償責任は事後的な救済であるが、この問題は大規模災害に対する法的制度設計においては不可欠の前提となる問題である。またこの議論は、国家としてどの程度の確率の事故に備えるべきかという重大な資源配分上の決定と法的価値判断を含んでいる。

岡野行秀「災害時における道路資源の最適利用—経済学の視点から」は大規模災害時という強い資源制約が存在するとき、市場的分配—権力的分配という枠組みで、道路資源を誰にどのように割り当てたら良いか、その手続きをどうするのかを議論した論文である。

荏原明則「災害と交通規制」は大規模災害時に上述の価値制約、手続制約という条件のもとで、公共的決定のあるべき姿をどのように制度設計したら良いのか（従って、それはある種のメタ決定である）、そのような制度のもとでどのように公共的決定がなされるべきかを議論した論文である。

赤羽弘和「大規模都市災害における道路交通管理」は当学会の緊急調査団の一員として阪神・淡路大震災を調査した経験にもとづき、震災時に交通を確保するためにどのような方策（交通制御）が最適であるかを述べたものである。この問題は、純粋に工学的な問題のみならず、政策当局のそのような政策実行の可能性、現実性（例えば法執行のコストなど）という社会科学上の問題を含んでいる。