

研究ノート

公共財の公共性

道路の場合

大谷 雅人*

はじめに

公共財 (public goods) は主として経済学で用いられる概念であって、「各個人が共同して消費し、他人を消費から排除できない財・サービス」、「市場では供給されず、政府・地方公共団体が供給する」とされる。特にこのうち前段が「ある人の消費が他の人の消費可能性を減らさない」すなわち「非競合性」であり、後段が「対価を支払わない人の消費を排除することが著しく困難」すなわち「排除不能性」である。¹

公共財もまた様々な財・サービスの一態様であって、資源配分の結果供給され、また利用者個々人に効用をもたらす点においては他の一般財と同様である。ただし、公共財に関わる資源分配、供給、需要、消費は、上記の性質によって特徴的なものとなる。

「道路」は典型的な公共財であって、物理的、経済的、社会的、法的に特有の性質を備えているとされる。一方、道路の新築・改築・維持・利用調整（以下「道路管理」という）は財の供給として資源の配分を伴うことは言うまでもない。そしてさらに道路とその運用過程を抽象化すると、社会的資源の一つである「空間」(スペース)の分配と加工および利用のプロセスであると考えることができる。

本稿は公共財としての道路を題材に、公共性のもつ複数の論点のうち「国家との関わり方」という側面が今日のわが国の制度にどのように具体化しているかを整理するものである。また道路については、供給と利用の両方からの考察が可能であるが、今回は主として供給サイドからのアプローチを行う。

1 公共財の公共性

1-1 公共性

この財・サービスを特徴付ける「公共」という語と従来の公共性を論じるいくつかの先行研究はどのような関係にあるのだろうか。

公共性については、ハーバースマスをはじめとする多くの研究があり理論的にも実務的にも様々な論点を抱えている。「公共性」の語義については、理論的には概ね公論の場（言説の空間）としての「公共空間」と捉えられている一方、実務的には「公共事業」、「公益法人」、「公共の福祉」、「公道」、「公民館」など、「公共」または「公」の文字を冠した多くの用語がある。²前者は後者から理論的に抽出して形成されたものであるとともに、前者から後者が説明され正当化されるという相互関係にあると考えることも可能であるが、実際には両者の乖離は極めて大きく未だ定説をみるに至っていない。

斉藤純一³はこれらを整理して「公共性」を3つの意味に大別する。国家に關係する公的 (official) なもの。すべての人々に關係する共通 (common) のもの。誰に対しても開かれている (open) という意味。そして、これらはいずれも国家との關係の程度や關係する人々の範囲、公開の程度という大小關係の想定 (測度化) や順序付け、分類などが可能であり、ある事象の公共性を判定する際の示標として用いることができる。

また山口定が「社会的有用性」、「社会的共同性」、以下の8つの示標⁴で提示した「公共性の判定基準」も、具体的な

キーワード：公共性、公共性の示標、公共財、道路

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2004年度入学 公共領域

事象の公共性を判定する際に検討すべき側面を例示したものであり、またそれらは時代とともに変遷する概念である。

そして今日、公共性の担い手としての国家の役割が揺らぎ始め、公私の境界⁵が不明瞭になりつつある。従来、公共性を「公」として国家にその役割を集約し、一方で国家の関与を受けない聖域としての「私」を策定するというのが資本主義自由主義経済下での現代までの公共性論であるとするれば、これらを歴史的概念として相対化し、より一般的な示標により公共性を捉えるのがこれからの公共性論に必要な視点であると考えられる。

1-2 公共性の示標

公共財について具体的にその公共性を分析する際に、示標としての公共性の意味を確定することが必要である。現在なお様々な議論が進行中であり定義づけそのものに多くの見方があるが、たとえば、斉藤純一による一般に意識されている意味での「公共性」や山口定による「8つの公共性基準」などのうち比較的定着していると考えられるいくつかの示標を再度整理すると、

公的であること：伝統的な操作概念である「公 私」あるいは「官 私」と重なる。国家との関わりかたの強弱。国家のかかわりが多いほど公共性が高い。

共通性：関係するひとの多寡。関係する人が多いほど公共性が高い。

公開性：公開の程度または参入可能性の大きさ。公開されたものほど公共性が高い。

社会的有用性：社会にとっての必要性あるいは効用の大小。社会的に必要性が大きいほど公共性が高い。

社会的共同性：社会の価値観との適合性。適合しているほど公共性が高い。

手続きにおける民主性：定められた手続きが民主的であるか。また手続きが遵守されているか。民主的であるほど公共性が高い。

言説空間としての位置づけ：上記のさまざまな示標の背後にある極めて抽象的な性質。

個別の事象について、以上のような複数の指標により公共性を検討することができる。

また上記の公共性の複数の側面は、公共性が問題となる個々具体の事象に並存するとともに、合矛盾する関係としてたち現れることもある。⁶

ある事象には複数の意味の公共性が作用している。したがってこれらの示標の具体的内容を確定させたうえで、複数の公共性概念を用いて多角的に公共財に関する事象を説明することが方法論として有意義であると考えられるが、本稿ではさしあたりもっとも伝統的な公共性の示標である国家との関わりに絞って公共財、特に道路について検討を加えるものである。

2 道路の位置づけ

2-1 道路の物理的特性

道路（＝みち）は主として人や車両の通行に供される空間であって、一定面積の土地から構成される。みちは“細長い土地”である。

最も原始的な形態としては「けものみち」や「轍」のように自然発生的に形成されたものがあるほか、田畑の中の「畦道」のように土地の区画のため、あるいは利用のためのスペースが通行に利用されている形態のものがある。現在では道路は地理的条件を前提にしながらも人工的に作られるものが殆どである。特に都市部の道路はネットワークを形成し、舗装など土地の形質変更を伴ない橋・トンネル・照明設備なども含む人工構築物である。

人工構築物であることから道路はそれを設置する主体による意思決定を経て構築される。道路は交通・輸送に関する計画を前提とし、用地の確保や工事施工、完成後の管理方法など政策的判断を伴う。この政策的判断の際になんらかの意味での「公共性」が念頭に置かれるとともに正当化の判断基準として機能している実態がある。⁷

2-2 道路の機能

道路の最も基本的な機能は路面通行機能である。人や車両の通行を通じて人々の往来や物流を担う交通施設としての機能である。路面通行機能は広義に捉えれば「コミュニケーション機能」ということもできる。⁸ 社会のコミュ

ニケーションは隣人との直接的な対話のみならずかつてないほど広い範囲での人の交流と物流を前提として行われている。この点において道路は、理論的な意味での公共性、すなわち公論の場（言説の空間）としての「公共空間」を、通信・マスメディアなどと並んで支えるインフラの一つと捉えることができる。

一方、道路空間を交通以外の目的で利用することが今日の土地空間の狭隘性とその有効利用の促進等の見地から拡大している。これが道路の空間機能であり、上下水道・ガス・電力線・通信回線等の収用空間、地下鉄等交通施設設置空間、採光・通風等のための衛生空間、災害時における防災・避難・緊急運搬等の防災空間、レクリエーションや憩いの場としての空間、など様々な機能を求められている。⁹なお は公園に準じたコミュニケーション機能を果たしているが、 から は物理的意味での空間機能である。したがって、公共性との関連はむしろ前述した通行機能において密接である。

2-3 道路の種類

道路は「公道」と「私道」に大別される。私道は道路としての物理的形態と機能を備えていても、それが私人の管理範囲にある場合は公共財としての道路ではない。工場・学校などの構内道路や、路地など私有地内に設けられた道路は不特定多数に公開されたものではなく「自由利用」(後述)を原則とする道路の概念から外れるものである。

本稿で対象とするのは公道であり、わが国においては「道路法」、「港湾法」その他の法律で公的機関が設置・管理する道路である。このうち道路法に基づく道路の総延長は約120万kmに及ぶ。(以下本稿では、道路＝公道＝道路法上の道路とする)

また道路は設置主体等により高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道に分かれる。

2-4 公共財としての道路の特徴と供給主体

道路は公共経済学の教科書などで最も典型的な公共財とされている。¹⁰

これを利用サイドから見ると、「各個人が共同して消費し、他人を消費から排除できない」もの¹¹であり、「ある人の利用が他の人の利用可能性を減らさない」(非競合性)、「対価を支払わない人の利用を排除することが困難」(排除不能性)ということの意味する。¹²道路を論じる場合、これらの特徴と関連する「道路の自由利用の原則」と呼ばれる考えかたがある。¹³

この原則は歴史的に形成された考え方であり、わが国でも明文はないが道路法などが前提としている原則である。先述のとおり、道路は公論の場（言説の空間）としての「公共空間」を、通信・マスメディアなどと並んで支えるインフラの一つであると同時に、市場経済を支えるインフラでもある。道路はヒトとモノの交流を通じて社会経済活動を物理的に支える装置であって、道路の利用は社会経済の歴史的態様を反映する。

土地所有を基本とする近代以前の社会では経済活動もローカルに閉じており、そこでは道路は土地所有者の私的なものであるか少なくとも地域社会に帰属し利用・供給ともに地域の構成員に限定される。経済活動が自由市場ではなく各種の封建的制約¹⁴を前提として行われている段階では、道路も自由利用を原則としていなかった¹⁵。

これに対して近代以降、国民国家形成と資本主義の発展はヒト・モノの交流を飛躍的に拡大させた。資本主義経済では市場を介して各経済主体が交換を行う。市場経済の前提は私的所有権と分権的意思決定である。典型的な市場経済モデルでは自由な経済主体が経済外的な制約なしに経済活動を行うことが原則であり、これを支えるインフラは理念的には万人が利用できるものでなければならない。こうしたインフラのうち最も基本的なもの(ハード面)の一つとして、道路は制約なしに利用でき、利用コストもゼロに近いものであることが求められる。こうして近代国家にあっては道路は自由利用を原則としている。¹⁶

次に供給サイドから見ると道路は「市場では供給されず、政府・地方公共団体が供給する」とされる。理念的には、特に初期段階の資本主義経済において積極的に経済に介入しないいわゆる「夜警国家」あるいは「市場経済のインフラ整備を担う政府」という国家モデルにとって道路の供給は政府が担うべき数少ない作用のひとつと位置づけられている。¹⁷つまり道路は「市場では供給されない……」と同時に市場に先行する条件のひとつとも言える。

上記のような特徴(「自由利用の原則」ほか)をもつことから、対価を得て収益を上げることができず、これを私人あるいは民間企業が維持することは困難であり、「公的機関が供給する」こととされているのであるが、この点に

については実態に即した検討が必要である。

公的機関が供給主体となる実際的な理由は、先述のように「空間」(土地)を膨大に必要とする¹⁸ことと、計画策定に当たりインフラとして多種多様な要因との調整が必要であることの二点である。なお、以上のような理由により公的機関が供給することと、現実に適正な道路の供給が行われているかは別問題である。公共事業としての道路の供給は市場原理によるものではなく、政府により政策的に行われる。私人あるいは民間企業よりも公共的見地からより適正な選択を行うことを期待されているわけであるが、複雑な政治過程のなかで様々な利害関係によるバイアスがかかり、結果的に適正な配分を実現していない場合がある(いわゆる政府の失敗)。

3 道路の供給の現状

3-1 道路の供給主体としての公的機関と概要

道路を供給する公的機関として国、地方公共団体、公団、公社がある(以下「公的機関」という)。またこれらの公的機関は道路の供給主体としてすべて「道路管理者」とよばれる。これらの公的機関は直接・間接に役割を分担しながら道路を供給している。

- 制 度：道路法その他法令の整備
- 財 源：財源の確保と配分
- 計 画：全国レベル、地域レベルでの道路計画の策定
- 利害調整：土地収用など実務上の調整作業
- 施 工：建設工事など
- 維持管理：完成後の補修や利用調整

これらの役割分担は以下のとおりである。

	国	地方公共団体	道路公団等 ¹⁹	地方道路公社
制度				
計画				
財源				
利害調整				
施工				
維持管理				

図は、上記の公的機関が から までの工程についてどの程度自主的に決定できるか表記したものである。

たとえば公団においても財源を調達し計画を策定するが、基本的に政府の制度・計画・指揮の下にある。

各道路管理者はそれぞれにおいて道路の供給主体となるのであるが、必要な一連の手続きを見ると、基本的に国と地方公共団体が大きな役割を担っているのがわかる。

3-2 道路に関する制度

道路に関する制度は法令事項である。これらの法令を決定しているのは国であり、道路法その他の国の法令により定められている。主なものに道路法、道路法施行令、道路構造令、車両制限令、高速自動車国道法、日本道路公団法、地方道路公社法、道路整備特別措置法などがあり基幹となる道路法以下体系的に整備され制度を形作っている。国による法令の例外として地方公共団体の条例による規定もあるがあくまで国の法令から授けられたものである。(例：道路法第39条2項「占用料の額および徴収方法は、道路管理者である地方公共団体の条例で定める」)

3-3 道路の計画

道路の供給はいくつかのレベルの計画に従って行われる。道路に関する計画は土地利用計画の一環である。もっとも上位には国土利用計画があり、「近畿」などブロックを経て都道府県、市町村などの都市計画レベルに具体化されていく。またこれら都市施設に関する計画は経済計画などとも連動して決定される。

ここにおいて、それぞれのレベルに対応した公的機関が道路管理者として計画策定に携わることになる。

個別の道路に関する計画はまず、当該地域での生活空間の配分の問題として現れる。国土や都市という全体のなかで道路をどのように配置するか。社会生活はすべて一定面積の土地＝空間上で行われる。道路にアクセスできない土地の効用は極めて低い。²⁰道路の配置は道路のみならず残余の空間すべての利用のあり方に影響する。

一般に土地は市場取引の対象となっているが、公共財としての道路の空間配分は市場原理によるものではなく、政府により政策的に行われる。そこでは前述のように複雑な政治過程のなかで様々な利害関係によるバイアスがかかる。

全体としての空間配分は、国土利用計画法、都市計画法その他の手続きを経て「都市計画」等の形で決定される。また道路法によれば道路の新設は、路線指定、区域決定、権原の取得、整備、供用開始、という段階を踏む。それぞれの段階で道路への空間配分の決定と手続きが行われる。

また道路の具体的な形状や車道と歩道の幅員、安全柵や照明灯など付属施設の配置などは道路内での空間配分であり、「道路構造」と呼ばれる。道路構造はその道路に与えられた目的を体現していると考えられる。

都市計画では道路・公園その他の施設が「都市施設」として配置される。そして残余部分はそれぞれの土地利用権者に委ねられるのであるが、「用途地域」や「容積率・建蔽率」その他の規制により適切な土地利用がなされるように誘導される。

まったく新規に設計されるニュータウンなど自由度の高い場合は工学的手法をもって足りる。しかしながら実際の都市計画はすでに人が居住し道路を含むさまざまな施設が存在する既成市街地で行われるため、既存施設あるいは既得権との調整が必要であり、そうした制約条件の下では工学的手法のみによる土地の有効利用の実現可能性は低い。むしろ社会的な利害調整が必要となり、その際に強制力が不可欠であることも道路の供給が公的機関によって行われる実際上の理由のひとつである。

3-4 道路に関する財源

道路新設プロセス、「路線指定、区域決定、権原の取得、整備、供用開始」のうち、後段の権原取得、整備は単なる手続きだけでなく用地の取得や「道路工事」の実施のため、一定の費用支出を伴う。公共財である道路は公共機関の財政支出の形を取る。

政府その他の財政支出は社会的資源の配分機能を有する。道路に関する支出もその一環と捉えることができる。

このためいわゆる「道路財源」のありかたは、道路の設置に伴う費用を、誰が負担し、その便益を誰が受けているかを分析する際の基礎的な資料となる。

この問題を考える際に、予算システムとしての以下の区別を元に考えるのが有益である。道路予算は概ね次の3つに大別することができる。

一般会計

道路整備特別会計

有料道路会計

一般会計（ ）は、税金として調達された使途を限らない資金を取り扱う会計であり、そのうちの一部分が政策判断により道路に投入される。実際には道路への投入割合はほぼ固定されている。

道路整備特別会計（ ）は、揮発油税や自動車重量税など主として道路あるいは自動車の利用者が負担する税金（目的税）を充当するもので、その用途も道路整備に限定されている。

有料道路会計（ ）は日本道路公団ほか有料道路の設置主体の会計であり、国などからの補助金や貸付金に加えて道路利用者から料金を徴収し、これは主たる財源としている。その用途は当然道路整備に限定されている。 とにおける目的税や料金は特定財源と呼ばれる。

以上は、国レベルで相互に繰入・繰出が行われるとともに、地方公共団体や道路関係公団・公社等に移転されるため実際には複雑に絡み合ったカネの流れを形成している。また税金以外に財政投融资資金や国債などによる資金により補完され一層複雑な様相を呈している。²¹

ある道路の財源としてどの範囲のひとの負担が想定されているか。そして資源配分にあづかる（つまり道路を利

用する)ひとはどの範囲か。また道路の供給過程では景気対策のための公共事業としての意味合いを持つことから労働の分配システムとしての役割を果たしていることにも注目しなければならない。

主として一般会計により築造される道路は、財源の負担を広く国民一般に求めていることとなるため国家との関わりという意味においてその公共性は高い。一方、実際に道路を利用する者²²の負担する料金が投入される有料道路は公共性が低いと考えることができる。そして道路整備特別会計による道路はその中間にあたる。²³

3-5 利害調整

前述のとおり道路の新設は、

路線指定、 区域決定、 権原の取得、 整備、 供用開始

という段階を踏む。空間配分としての道路の策定は 区域決定において抽象的に行われたのち、 権原の取得において確保されることとなる。道路を敷設するためにはスペースが必要である。すなわち一定の空間に対する支配が必要である。空間の支配権は法的には土地の所有権または利用権として現れる。このため事業者は買収など、土地を確保する必要を生じるのであるが、これを権原の取得という。権原の取得は、所有権などとして保護された他の空間支配権との調整である。

これらを調整するために土地収用制度が設けられている。

土地収用制度は、事業認可により事業そのものの妥当性が認められていることを前提に強制的に土地所有権等を移転する制度であり、土地の評価額(および家屋の移転費用などの付帯費用)相当の金銭補償を原則としている。

この場合、補償による財産権の保障はなされるものの、事業の社会的有用性ほかの公共性と土地所有者や従前居住者の現在の生活状態の確保との間での比較衡量は行われない。公共施設の優位は自明のこととされている。これは国家機関の作用であることから法的に正当化されるのであるが、公共性の一側面としての「公的であること」が警察権や徴税権を最も強力に発現した状況として説明できる。

なお、対象土地が学校や変電所など公共的施設である場合は様相が異なり先述したように公共施設間で調整が行われる。まず、どちらの設置、または存続が優先するかは個別的に判断され、その上で事業が認可される。例えば道路は一定の連続性を持った施設であるため、ある部分だけ整備を見合わせるということは出来ない。一方、学校は適当な用地があれば移転は可能である。こうした条件を比較衡量して優先順位が決定される。また公共施設には一般の補償規準²⁴とは異なる「公共補償」が適用され財産的価値よりも従前の機能の回復に重点が置かれる。例えば学校を移転させる場合、従前の校舎を再築するのに必要な費用のみならず、学校移転の結果通学できなくなる生徒のための送迎用のバスを用意するなどの措置を取ることも可能とされる。

3-6 道路の施工

道路の施工は各道路管理者において行うのが通常であるが、いくつかの例外的な制度が設けられている。すなわち、

- ・道路法第21条「他の工作物の管理者に対する工事施工命令」
- ・道路法第22条「工事原因者に対する工事施工命令」
- ・道路法第24条「道路管理者以外の者の行う工事」

である。中でも道路法第24条「道路管理者以外の者の行う工事」が近年重要性を増している。この制度は元来は建築物の新築により新たに道路側に出入り口を設けた結果、歩道の安全策が邪魔になったのでこれを撤去するなど、道路管理者以外の者の必要による道路構造の変更を認め、その者の費用負担において実現しようとする制度である。現在は、財政状況の悪化とともに民間資金による道路施設の整備の手法として活用されている。例えば第3セクター等が公共地下歩道を整備し周囲に商業施設を設けて収益事業を行う「地下街」の整備や、大規模な宅地開発やマンション建設などで構内道路をデベロッパーが整備し、完成後は公共道路として公的機関に引き継ぐケースなどが一般化しつつある。

3-7 道路の維持管理

道路の維持管理はハード面では道路の施工とほぼ同じ状況にある。一方、ソフト面の最も重要な要素は道路

の利用調整である。道路は公共財であるが、その利用は最終的に個人に帰結するものである。「公共財とは個人の利益と無縁であったり、ましてそれと対立したりするものではなく、個人の利益のうちで個人的に享受できないものを意味するにすぎない。」²⁵言い換えると、各個人が利用できない道路は道路本来の意義を失っていると考えることができる。適正利用の確保のため、一定の強制力を伴うことは不可欠であり、このことと道路の供給主体が公的機関であることは密接に関わる。具体の場面としては道路占用と不法占拠の問題がもっとも重要である。

道路は、典型的な公共財として「非競争性」および「排除不能性」を有しているとされる。これを特に利用者側から言い換えると道路は「一般利用」が原則とされている。すなわち道路は、無償で、24時間だれでも自由に利用することができ、特定の者が排他的に利用することは認められていない。

しかしながら、道路の空間機能のうちインフラ収用空間としての機能を発揮するためには、電線、電力線、ガスパイプ、水道管、地下鉄道など特定の事業者の財産を道路内（地上および地下）に常駐させることとなり、この場合、道路の一定部分を特定人に排他的に利用させることとなる。道路上にはこれ以外にも公衆電話、広告物、アーケード、街路灯、看板、パーキングメータ、工事用足場、駐車場、交番など様々なものが設置されている。

このような一般利用の例外が「道路占用」である。道路占用を行うには道路管理者の許可が必要とされる。またこれらはあくまで例外であって安易に認めるべきではなく、道路法では占用できる物件が限定列挙され、これに該当しないものの占用は認めないこととされている。²⁶こうした規定は公共財としての公共性、この場合公開性を確保するための規定であると考えられることができる。

なおそうした占用物件のなかでも一定の物件については規制緩和措置が設けられている。

道路上には電柱が設置されている。電柱は民間企業・株式会社である電力会社や通信会社の施設である。道路法第36条では、電力、通信、ガス、水道、鉄道など一定の事業はこれを「公益事業」とし、基本的に道路上に設置することを認めなければならないとしている。²⁷ただその場合にも工事調整²⁸などの手続きにより道路空間の最も合理的な利用を確保することとされている。

ここにおいては公共財である道路と、別の公共財である電力設備等公益事業施設による空間利用の調整が図られている。すなわち公共性から派生する道路の特徴である「一般利用」の原則も相対的なものであるということができる。

なお道路占用と連動する概念に「道路使用」がある。これは公安委員会（警察）が所管する道路交通法上の概念であり、物件の設置の有無に関わらず道路を排他的に使用することであり道路占用と同じく許可を必要とする。通常問題となるのは路上での集会、デモ、署名活動、営業行為等である。この場合も道路の通行と安全の確保という要請と、集会等のもつ公共性との比較衡量により判断される。

次に不法占拠および不正使用については、道路の「一般使用」原則から、特定の者の排他的利用は道路占用として許可を受けることとされ、そのために必要な要件は法定されている。一方、道路上では許可を受けずに様々な違法物件が設置されている。それらは、道路法第32条で許可を受けることが可能でありながら手続きが行われていないものと、本来的に許可対象とならないものに分かれる。内容的には店先のはみ出し商品、看板から放置自転車、放棄自動車などの可動物だけではなく、家屋などの不動産まで千差万別である。

これらに対しては道路法第71条により「監督処分」を行うことができる。これは違法状態の改善を命じ、これに応じないときは強制力を発動する制度である。このいわゆる強制執行については、もっぱら権力性に対する批判の観点から述べられることが多い。これは例えば道路の社会的有用性に対する理解、執行手続きの妥当性に対する理解、さらには公共空間の利用方法に対する理解の相違から生じる議論である。いわゆる不法占拠および不正使用に該当する事案が、道路の空間機能、レクリエーション機能を利用するものであって、公共性の見地からは是認するものであるという議論がありうる。しかし、道路は公園などの施設と異なり代替可能性が低いこと、また安全性についてもとくに強い要請があることから、法定された一般要件を満たして道路管理が行われている場合、また強制執行がおこなわれた場合に、不法占拠および不正使用の正当性を説明することは極めて困難であると思われる。唯一手続き的な不備のみが検討対象として残る問題になる。²⁹

4 概観と課題

4-1 公共財としての道路の公共性の意味

様々な側面をもつ「公共性」という概念のうち、公共財としての道路を考える際に留意すべき内容は、道路に関わって発生する個々の事象ごとに異なる。様々な場面で、複数の意味の公共性が作用している。公共性の複数の側面は、公共性が問題となる個々具体の事象に並存するとともに、合矛盾する関係としてたち現れることもある。したがってひとつの意味で「公共性」の語を用いることは反対の結論を導くこともありうる。このため複数の公共性概念を用いて多元的に公共財に関する事象を説明することが必要であると考えられる。

しかしながら一方で公共財としての道路は、歴史的事実として国家との関わり、つまり「公的」なものという意味での公共性と関係することは否定できない。

本稿は、公共性のもつ複数の論点のうち「国家との関わり方」という側面が今日のわが国の道路に関わる制度にどのように具体化しているかを整理したものである。

また道路について、わが国の制度は現在過渡期にある。またそれは背景とする歴史・経済・政治状況の影響を受ける。このため諸外国の事例を分析し、そこでの公共性の発現のしかたを検討することにより立体的な議論がすすむものと思われる。

注

- 1 麻生良文(1998)『公共経済学』P44参照。なお、このように財そのものの性質として公共財を理解する経済学的定義に対してはいくつかの異論が提出されている。例えば、後藤、2002、P.238-241、2004参照のこと。公共財概念それ自体の検討は今後の課題としたい。
- 2 山口定(2003)「新しい公共性を求めて 状況・理念・基準」、『新しい公共性・そのフロンティア』所収、P18参照
- 3 斉藤純一(2000)『公共性』“はじめに”参照
- 4 前掲、山口定(2003)P21以下参照
- 5 「公私の枠組み」自体が歴史的概念である。公私二元論の問題点については、西川長夫(2003)「多文化主義から見た公共性問題」、『新しい公共性・そのフロンティア』所収、P82～参照
- 6 前掲、斉藤純一(2000)『公共性』“はじめに”参照
- 7 公共事業が争点となる事件の判決文や行政文書などには「公共性」の語が明確な定義はないままに頻出する。
- 8 武藤博巳(1995)『イギリス道路行政史』、P8～参照
- 9 前掲、武藤博巳(1995)『イギリス道路行政史』、P8～9参照
- 10 公共財の事例として「警察」「消防」「国防」「外交」などサービスにあたるものと、「道路」「公園」「河川」など財にあたるものがある。
- 11 前掲、麻生良文(1998)『公共経済学』P44参照
- 12 「非競合性」については道路渋滞や放置自転車問題など、本来例外的であるはずの事象が常態化しているのが現状である。「排除不能性」については高速道路などの有料道路においては妥当しない。
- 13 非競合性と排除不能性が公共財の事実的な性質であるのに対して「道路の自由利用の原則」は規範的「原則」であり、これが実現せず、道路の公共財としての性質が失われる場面は頻出する。立岩真也(2004)『自由の平等』P16～17参照
- 14 移動の自由の制限や身分などによる経済活動の制限が常態である。また土地が最も重要な生産要素であることで土地の一態様としての道路に対する制約も大きいものと推測できる。
- 15 関所や通行税などの制度に具体化している。
- 16 道路の形態も歴史的には社会経済の発展段階に対応する。現在の道路は「細長い土地」であるが、原野、牧草地を主たる用途とする土地では道路は物理的な区画をもっていない。単に通行帯として「認識」されているだけである。あるいは「通行する権利」の対象となる土地が道路である。これが耕作地や宅地など土地の利用が高度化すると一定の区画を持って利用される土地を繋ぐ必要が生じる。すなわち、近代的な道路は各宅地を直接間接につなぐ空間であってそれ自体が宅地等から区画されている。
- 17 資本主義の初期段階では鉄道、銀行、取引所や製鉄所など基幹産業も公営が中心である。
- 18 道路は供給面から捉えると巨大な「装置産業」である。
- 19 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団の4公団がある。現在「民営化」に向け作業中であり制度変更が予定されている。
- 20 道路に接しない宅地は「無道路地」として通常の価格算定の対象とならない。

- 21 長峯純一ほか(2001)『公共投資と道路政策』、P66～参照
- 22 ここでは道路から直接便益を受けるいわゆる1次利用者を想定している。「物流や交通による国民経済全般の便益」は別途。
- 23 上記のように資金関係は各会計間で移動しているのであくまでモデルとしての議論である。
- 24 一般の用地取得に適用される「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準」と学校など公共施設の移転に適用される「国土交通省の直轄の公共事業の施行に伴う公共補償基準」がある。
- 25 森村進(2004)「みんなのものは誰のもの？」、安彦一恵外編『公共性の哲学を学ぶ人のために』(世界思想社)所収、P26～参照
- 26 道路法第32条第1項各号
- 27 道路法第36条第2項「道路管理者は……許可を与えなければならない」
- 28 道路法第34条
- 29 酒井隆史・原口剛(2004)「天王寺公園カラオケ撤去 公共空間の終焉の光景」は、長期間放置または黙認していた公園内の「無許可」カラオケ店舗について、短期間の形式的手続きで強制撤去に至ったことの手続的な不備(実質的不備)を主張するとともに、カラオケが市民のコミュニケーション手段であり(少なくともそれを積極的に否定する論拠がない)、公園はそうした公共的言説の場であることから容認されるものであるとする。

参考文献

- 麻生良文(1998)『公共経済学』(有斐閣)
- 後藤玲子(2002)『正義の経済哲学：ロールズとセン』(東洋経済新報社)
- 後藤玲子(2004)「社会保障と福祉国家のゆくえ」川本隆史編、『応用倫理学講義4経済』(岩波書店)所収、近刊
- 斉藤純一(2000)『公共性』(岩波書店)
- 酒井隆史・原口剛(2004)「天王寺公園カラオケ撤去 公共空間の終焉の光景」、『世界』2004年5月号(岩波書店)
- 立岩真也(2004)『自由の平等』(岩波書店)
- 道路法令研究会(2002)『道路法解説』(大成出版社)
- 長峯純一ほか(2001)『公共投資と道路政策』(勤草書房)
- 西川長夫(2003)「多文化主義から見た公共性問題」、山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編著『新しい公共性・そのフロンティア』(有斐閣)所収
- 武藤博巳(1995)『イギリス道路行政史』(東京大学出版会)
- 森村進(2004)「みんなのものは誰のもの？」、安彦一恵外編『公共性の哲学を学ぶ人のために』(世界思想社)所収
- 山口定(2003)「新しい公共性を求めて 状況・理念・基準」、山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編著『新しい公共性・そのフロンティア』(有斐閣)所収

The publicness of public goods

The case of the road

OTANI Masato

Abstract:

“Publicness” has plural meanings. And there are many arguments about the concept. We need a standard of “Publicness” when we consider social problems according to “publicness”.

On the other hand, the degree of relation with nations or official government is the most traditional standard for “publicness” in analysing some social issues.

the road is called a typical public good. It has a special nature, materially, socially, economically, and legally. construction Road is a process of distribution of sapace, and adjustment of people’s interest. In this process, governments make some political decisions in which the “publicness” standard plays an important role.

This paper firstly explains the fundamental concept and nature of the road. Secondly, a it looks at the road supply system with regard to the following points.

Systems : Legal system and institutions for road supply

Budget : Budget system of governments and other road-related organizations

Planning : National and local road planning

Adjustment : Public use of land and compensation to dispossessed owners, etc

Construction : Technical decisions about structure and road design

Maintenance : Maintenance of facilities and protection against illegal use

As a standard for “publicness” , it is important how the government is related to the road system on these points .

Key words : Publicness, Standard for Publicness, Public goods, Road