

鉄道の公共性について

佐藤信之

鉄道を巡る課題

最近になって、鉄道問題がマスコミなどでクローズアップされることが多くなった。中越地震での上越新幹線の脱線やJR西日本の尼崎事故といった重大な事故や災害が続いたことも大きく影響している。しかし、それだけではなく、鉄道業界自体が大きな転換点を迎えているような気がしてならない。

たとえば、西武鉄道の総会屋への利益供与による商法違反から最終的に株式の上場廃止に至る一連の問題や、いわゆる村上ファンドによる阪神電鉄株の買い集めの問題が挙げられる。

鉄道事業というと、一般に、漠然と“公共性”の高い産業分野と認識されていた。鉄道会社の存在は国や地域にとって大きな存在であり、その市場行動は経済活動に対して良かれ悪しかれ影響力を行使してきた。しかし、いまやモダル・シフトが叫ばれるものの、鉄道の貨物輸送はその比重を低下させつづけており、また、旅客輸送についても、鉄道がその特性を発揮できる分野は次第に狭まってきているといえることができる。

西武鉄道の問題は、政財界までも動かしたかつての飛ぶ鳥をも落とす勢いがあったその経営者が、自身の企業内部での影響力を維持するために保身の策に走ったことがこの結果を招いたものと考えられる。

また、阪神電鉄の問題については、かつては、鉄道事業というと、通勤ラッシュの改善のために輸送力増強工事に明け暮れ、また渋滞踏切の除去のために立体化工事が進められた時代には、巨額の借入金を抱えて鉄道自体の利益率は低かった。そこで、大手民鉄は、鉄道事業を核にして、その沿線でのさまざまなビジネス展開を図って、会社全体の利益率を確保したのである。いまや旅客の減少期に入って、巨額な設備投資をしなくても自然と混雑率は低下する状況にあり、その結果資本費は低下して収益率は上昇した。また、会計制度の変更などを背景にして急速に不良資産の整理が進められたことで、相対的に含み資産が目立つことになったということもいえるであろう。

経営環境が大きく変化したものの、「公益事業株は安定・堅実」との考え方が残っていて、投機家が買いに走るような銘柄ではなく、株価はそのファンダメンタルズを大きく下回ったまま推移してきた。

阪神電鉄の株買い集めでは公共性の強い鉄道が投機の対象となるのはどうかということが問題とされたが、同様に“公共性”が問題とされたのが、楽天によるTBS株式の買い集めと経営統合を要求している問題である。

インターネットのバーチャル空間で現実の市場を運営する楽天という企業は、いまや売上高

がTBSを大きく上回るという大企業に成長した。倍々ゲームの勢いで事業を急速に拡大してきたのである。

日本経済の低迷が長く続いたのは、実は、規制緩和による民間による新しい産業分野の勃興が期待ほどではなかったということが大きいと考える。日本とは対照的にアメリカ経済が長く好景気を続けた原動力となったのは、IT産業などのニューエコノミーであった。楽天という企業はその期待されたニューエコノミーの代表選手であるといえる。しかし、ニューエコノミーは業界の拡大が実体経済の拡大に繋がる実業でなければならず、村上ファンドのように、企業価値を高めることにより株価を吊り上げ、その結果キャピタルゲインを獲得するという、虚業であってはならないのである。楽天とTBSのケースは、その実業の部分でのビジョンが見えてこないのが問題である。

鉄道の公共性

鉄道事業では、名鉄の岐阜市内線が廃止されたのはショックであった。岐阜市や市民団体の活動を知っていたので、なにか解決策が見出されるものと思っていた。また、日立電鉄の廃止については、あまりにもあっさりと廃止が決まってしまった。ただ、日立電鉄は施設の老朽化がひどく、存続を前提に施設を改修するには巨額の費用を要することから、安全性に神経質になっている時期でもあり、仕方が無いのかもしれない。

そして、北海道ちほく高原鉄道や神岡鉄道がその後を追うことが決まっている。

都市鉄道でも、東京では平成12年に運輸政策審議会第19号答申で新しい首都圏の鉄道網マスタープランが示されたが、その内容は既存施設の改良による利用者の利便性の改善、駅周辺の活性化に資する鉄道と街づくりの連携などの小規模なものに重点が移っている。かつてのような新線建設が列挙されるという華やかさはみられない。

地方鉄道を存続させたり都市鉄道を整備する問題でいつも議論されるのがその“公共性”である。

これは、かつて国鉄改革の際にも、その企業としての収益性と社会的な貢献度合いとしての公益性のバランスが問題とされた。そもそも、国鉄が公共企業体として設立されたのは、経営委員会を設置することで経営の自主性を尊重し、経営を効率化することにより独立採算を可能とするためであった。しかし、実際には、「国土の均衡ある発展」を実現するために、収益部門である大都市路線の投資を犠牲にして、東海道新幹線や地方のローカル線の建設を進めた。東海道新幹線の建設は、現在の利用率の高さや世界的な鉄道システムの見直しのきっかけを作ったという点でその意義は高く評価されなければならない。しかし、地方のローカル線は、もともと投下資本を回収することができないだけでなく、毎年の経常的な収支でも採算がとれないものが多く含まれていた。

つまり、戦後の国鉄による鉄道整備の公益性・公共性は、「国土の均衡ある発展」という公平論が背景となっているのであるが、この考え方は、その後の全国に渡る高速道路網、整備新幹

線、空港の建設の大義名分として引き継がれた。

国土の均衡ある発展とは、戦後の造語であると思われるが、大正時代にすでに、立憲政友会による政党の支持基盤の拡大を目指した各地での鉄道建設が、まさに全国にわたる機会均等論のさきがけであった。戦後は、自由民主党にこの利益誘導型政治が継承され、とくに昭和 40 年代後半期の田中角栄による『日本列島改造論』によって、一つの政治モデルとして確立されることになった。

さかのぼって明治維新期、中央集権体制の早急な確立を目指して、中央政府は、全国にわたる幹線交通網と通信網の整備を進めた。しかし、その一方で、地方の近代化は地元の資金と労働力に依存する部分が大きかった。そして、議会制民主主義の勃興期には、地方の名士が議員として立つことが多く、支持を獲得するために選挙地盤における公共事業の整備を、しかも私財を投じて懸命に推進した。これが、党勢の拡大を目的とした組織的な利益誘導政治へと展開することになったということがいえる。大正 14 年の普通選挙の実施が、この傾向を一層強める結果となった。

基本的に、地方では社会基盤整備が遅れていたため、鉄道、道路、港湾の整備は、地方経済の自立のためには喫緊な課題であった。利益誘導型政治は十分にその期待に応じることになるのである。

その結果、明治から大正にかけては地元の弱小資本を背景にローカル私鉄が相次いで開業したが、昭和に入るとさらに山間・僻地の鉄道路線が国鉄によって建設されていくことになった。

このように全国の津々浦々まで鉄道が建設されることで、住民の就業・就学機会は大きく拡大した。たとえば、地域で生産された産物を地域内で消費する自給自足経済は、地域外との交通手段を得たことで、より大きな収入を獲得することが可能となった。さらに、地域外で仕事を見つけるといことは、それまでは地域外に住居を移すことが必要であったが、鉄道が開通したことで毎日通勤することも可能となった。このように、鉄道の開業は、地域に就業機会を提供するとともに貨幣経済を浸透させて新しい産業を生み出すことになった。

また、雪国などでは長い冬の間、子供を学校に通わせるために町に寄宿させた。上級の学校に進むには、さらに大きな町で下宿生活をする必要があった。そのためには十分な経済力が必要のため、上級の学校への進学を断念する者も多かったものと思われる。それが、鉄道が開通したことで、一年を通じて自宅から通うことも可能になったのである。

鉄道が開通したことで就業機会が拡大し、地方の所得が増加して生活の近代化が進み生活水準が上昇、就学機会が拡大した結果として日本の教育水準は底上げが図られたのである。

公平性には、結果の公平性と機会の公平性とがあるが、結果の公平性は、たとえば、社会政策による生活扶助制度によって実現される。高所得者に高い税率を課し低所得者に生活資金を支給する制度であるが、このような制度は、働かなくても最低限の生活が保証されることから貧困者の就業意欲を低下させると同時に、高所得者の税率が高すぎるとその仕事の意欲もまた低下させることになるのである。

むしろ公平性を実現するための政策は、たとえば、鉄道などの社会資本整備を進めることで

人々に就業機会・就学機会を提供して、機会の公平性を高めることが効果が大いなのである。

社会資本整備のアンバランス

J R 東日本の中央線三鷹～立川間において連続立体交差事業での不手際によって、期せずして、依然として大都市での「開かずの踏切」が深刻な問題であることを認識させたし、東武伊勢崎線の竹ノ塚踏切での通行人の死傷事故についても然りである。

東武鉄道の伊勢崎線は、複々線にあわせて他社に先駆けて高架化を進めてきたが、最初に複々線化に取り組んだ北千住～竹ノ塚間に地平区間が残ってしまった。

複々線化が完成した頃の竹ノ塚駅周辺の空撮写真を見ると、駅の近くに公団住宅が何棟か完成しただけで、駅の周辺に古い市街地がこじんまりと広がっているだけであった。踏み切もまだ狭く交通量もあまり多いとは思えないものであった。

J R 東日本についても、常磐線や総武線などは複々線化にともない踏切の立体化が進められ、たとえば「開かずの踏切」の1つであった幕張駅近くの踏切が最近地下化されて、現在は自動車が通行できない踏切が1つ残るだけである。それに対して、複々線などの線路増設が実施されなかった中央線三鷹以西と東海道線に踏み切が取り残された。中央線ではラッシュ時に最小2分間隔の運転を行っており、東海道線の場合は、京浜東北線やところにより横須賀線や京浜急行の線路が並び、通過列車本数は多線区に比べてはるかに多い。それだけに「開かずの踏切」は深刻であるといえる。

また、鉄道は、沿線に騒音・振動被害を与えているが、踏切を除去するために高架化すると、その被害の範囲を拡大することが危惧されている。また、高架橋による日照被害については日影側に側道が整備させるものの、それで日陰が完全に解消するわけではない。

かつて、名古屋市内で、東海道新幹線による騒音被害に対する訴訟が提起された。その際、話題となったのが、受忍限度についてである。つまり、新幹線のような公共性の高い施設による環境被害に対して、沿線住民はどこまで我慢をしなければならないかということである。最終的に、住民は敗訴することになるが、この場合の新幹線の公共性は利用者の受益と新幹線の日本経済に対する直接・間接の経済効果である。しかし、それにより忍耐が強いられたのは沿線住民であり、公共性の受益者と被害者がまったく別のグループという公平性の問題があった。そこで、受益者から被害者への被害補償のスキームが必要となった。具体的には、現金での補償や沿線からの住居を移転するための費用を負担するということである。この被害補償に関する取り決めを法律・制度に疎い素人が行うことは難しいので、たいていの場合公共主体がその任に当たることになる。

— ＊ —

また、高度経済成長期には、大都市周辺の重化学工業地帯の拡張にあわせて大規模な住宅団地が建設された。それにともない、小中学校などの教育機関や上下水道などの公共施設の整備が遅れ、近代的な団地の周辺にどぶ川が流れるというアンバランスな光景が見られたり、公共

表 1-2 便益計測項目と計測の考え方

効果項目	便益項目	計測の考え方
鉄道利用者への効果	総所要時間短縮便益	マニュアル 99 に基づき、消費者余剰分析 ^{注 1)} により計測する。
	総費用節減便益	
地域社会 (住民・地域企業) への効果	道路交通混雑緩和便益	マニュアル 99 の考え方に準じて、「街路事業における費用便益分析マニュアル(案)」の手法を取り込み計測する。
	道路交通事故削減便益	マニュアル 99 の考え方に準じて、「道路投資の評価に関する指針(案)」における交通事故損失額算定式を用いて計測する。
	環境改善便益	マニュアル 99 の考え方に準じて以下のように計測する。 ①NO _x 排出量を走行速度、交通量等から計測。 ②CO ₂ 排出量を走行速度、交通量等から計測。 ③道路騒音の等価騒音レベルを走行速度、交通量等から計測。 ④鉄道騒音の等価騒音レベルを列車運行本数や運行時間帯に考慮して計測。
	存在効果便益	個人に対して非市場財の価値を直接尋ねることで評価する表明選好法を用いて計測する。
供給者への効果	供給者便益	営業損益(営業収益－営業費用)で計測する。

注 1) 消費者余剰分析とは、交通事業のサービスによる便益を鉄道利用者 1 人当りの所要時間や運賃等を金額換算した費用の変化分に鉄道利用者数を乗じた値で算出する手法

『地方鉄道に係る費用対効果分析に関する調査』平成 15 年度

交通機関の整備が十分でないために、「足なし団地」とあだ名されることもあった。

かたや旧市街地の側でも、商店街の目抜き通りですらバス 1 台がようやく通れるような狭い街路がどこでも見られた。歩道もないので、買い物客は車が通るたびに道の端に退避しなければならなかった。いまでも、このような光景が大都市の各地に残されている。

すなわち、大都市内においても社会資本整備に関して地域格差が存在しているのである。このような整備の遅れている地域において積極的に公共投資を進めることで都市活動の効率性が改善され、街が活性化することで所得が増加することになる。

しかし、新たに建設された鉄道は、たいてい巨額な建設費の負担が経営を圧迫しており、また運賃水準は一般的に割高となっている。

街路や鉄道といった社会基盤の整備は、それ自体の利用者が得ることになる受益ばかりでなく、間接的な効果が広範囲の地域・住民に及ぶということで、極めて公共性を帯びた存在であるということができる。

表 2-14 評価方法の候補

区分	顕示選好法 (R P)			表明選好法 (S P)	
手法	代替法 (RCM)	トラベルコスト法 (TCM)	ヘドニック法 (HPM)	仮想市場法 (CVM)	コンジョイント分析 (CA)
内容	計測対象に相当する私的財に置き換えるための費用をもとに評価。	計測対象までの旅行費用をもとに価値を評価。	計測対象の存在が地代や賃金に与える影響をもとに価値を評価。	計測対象に対する支払意思額や受入補償額をアンケートでたずねることで価値を評価。	評価対象による効果を複数の属性に分け、属性の状態が異なる複数の代替案の選好をアンケートにより把握することで各属性の価値を評価。
利点	直感的に分かりやすい。	必要な情報が少ない。旅行費用と訪問率などのみ。	情報入手コストが少ない。地代・賃金などの市場データから得られる。	適用範囲が広い。存在価値や遺贈価値などの非利用価値も評価可能	CVMの利点に加え、価値を属性毎に評価が可能。
問題点	評価対象に相当する私的財が存在しないと評価できない。	適用範囲がレクリエーションに関係するものに限定される。	適用範囲が地域的なものに限定される。	アンケートを実施するので情報入手コストが大きい。様々なバイアスが存在する。	CVMの問題点に加え、計算がより煩雑。
本調査における適用可能性	×	×	×	○	△
	適切な代替財の想定が困難。	存在効果等の計測は困難。	地方部であり、地価データの確保が困難。	ただし、利用価値とダブルカウントに配慮が必要。アンケート実施による地域への影響に配慮が必要。	適用実績が少ないため社会資本整備への適用可能性が不明。アンケート実施による地域への影響に配慮が必要。

『地方鉄道に係る費用対効果分析に関する調査』平成15年度

他方、公共性とは別に余剰概念というものがある。消費者がその財・サービスに対して抱く価値からそれを得るために支払った価格を差し引いたものを消費者余剰、生産者が得た価格からそれを生産するために要した費用を差し引いたものを生産者余剰とする。また、これに政府が課税や補助金として余剰額に関わることになる。この余剰の総額を総余剰と呼び、総余剰を最大化することが効率性の基準となる。

鉄道事業のような交通機関の場合、その需要はその利用者の本源的なものではない、つまり、旅行や買物といった目的のために交通機関を利用するのである。いわば交通機関のかかる料金と時間は、本源的な需要を満たすためのコストとなる。だから、公共交通の料金を割安にするということは、広く都市住民や国民が本源的に需要するさまざまなサービスの総余剰を増加させることになり、全体として効率性を高めることになる。つまり、その点で、交通機関の値下げは公共性を増大させるのである。

上田交通（上田電鉄）

費用便益分析結果

（１）便益総括表

鉄道存続及びバス代替時の便益総括表を以下に示す。

表 3-5 2 便益総括表

（基準年 平成 15 年度）

（単位：億円）

		鉄 道		バス代替		検討年
		初年便益 (H16)	基準年の 現在価値	初年便益 (H16)	基準年の 現在価値	
鉄道利用者便益	総所要時間短縮便益	-2.6	44.5	-5.9	0.2	30
	総費用節減便益	5.5		5.9		30
地域社会便益	道路交通混雑緩和便益	3.5	57.9	1.1	19.4	30
	道路交通事故削減便益	0.4	10.9	0.2	3.9	30
	環境改善便益	0.3		0.1		30
	存在効果便益	0.6	9.9	0.3	5.0	30
供給者便益		-0.4	-6.2	0.2	0.8	30
社会的便益計		7.8	117.0 【BT】	2.3	29.3 【BA】	

（２）費用総括表

鉄道存続及びバス代替時の費用総括表を以下に示す。

表 3-5 3 費用総括表

（基準年 平成 15 年度）

（単位：億円）

	鉄 道		バス代替		検討年
	単純合計	基準年の 現在価値	単純合計	基準年の 現在価値	
初期または維持改良費・再投資額	—	—	1.8	1.8	30
維持改良費	10.0	8.0	3.2	1.8	30
費用計	10.0	8.0 【CT】	5.0	3.6 【CA】	

注）鉄道存続及びバス代替に関する残存価値は、費用便益分析計算期間内で償却されるため発生しない。

（３）評価指標の算定結果

バス代替を基準とした場合の鉄道存続における 30 年間純便益（B－C）は、83 億円と算定される。

表 3-5 4 純便益算定結果

（単位：億円・30 年間）

純便益（鉄道存続） $\Delta BT = BT - CT$	109
純便益（バス代替） $\Delta BA = BA - CA$	26
純便益（鉄道存続－バス代替） $\Delta BT - \Delta BA$	83

『地方鉄道に係る費用対効果分析に関する調査』平成 15 年度

公共性とは

公共性という概念についての研究は数多く行なわれているが、それ等に目を通して(1.2, 1.3) いると、何ら知識を持たない時よりもかえってイメージが混乱してしまう。今日ジャーナリスティックな場でもアカデミックな場でも盛んに取り上げられている概念であるののである。

その原因は一つには異なる概念を一つの用語に押し込んでしまった不条理である。公共性のもとには、財政学からの公共財理論に由来するもの、哲学者ハーバーマス流の『市民的公共性』^{註1}、厚生経済学からの社会的純効用の意、あるいは不特定多数大衆の利益としての公共性を一緒に含めてしまった。これは欧米の概念を導入する際日本には馴染みのない public の翻訳に失敗したためで、publicness, publicity, public welfare, public interests の訳語に唯一公共性を充ててしまっ

た。しかしいずれも public という概念を中心に派生したものであるもので、根本は一つであるかもしれない。この点は今後大いに検討を試みたいところであるが、とにかく関係する分野が広いのには閉口する。

本論ではこのうち経済活動による純利益に着目した public welfare, public interests について考察を加えることにする(公共性議論の中心とは言えないが)。

なお概念を純粋化するために、その影響を直接的効果と一次的間接効果にとどめた。鉄道事業の環境効果を考えるとき、電車を動かす電気を発生する発電所の環境汚染まで考慮に入れる必要はないし、産業立地の改善によって移転してきた(1.4) 工場の公害まで対象にする必要はないからである。

公共性という言葉に対して、もしかすると各人各様の意味づけがあるのではないだろうか。

公共経済学では、公共財の属性として消費の非排除性と非競合性を挙げるが、非排除性とは代価を支払わない者をそのサービスの利用から有効に排除することができない、あるいは排除すべきではないという性質であり、また非競合性とは、一人の消費が他者の消費量を制約しない性質である。これは、街の街路のように通行料を徴収することは現実的ではないし、混雑していない限り一人の通行が他者のだれの通行も阻害しないというような、純粋公共財の定義である。その一方の極にある純粋私的財との間には、さまざまな程度の公共的な性質を帯びた多くの財・サービスが存在している。

財政学者のブキャナンは、この中間領域にある財・サービスを純公共財(純集合財)と呼ん

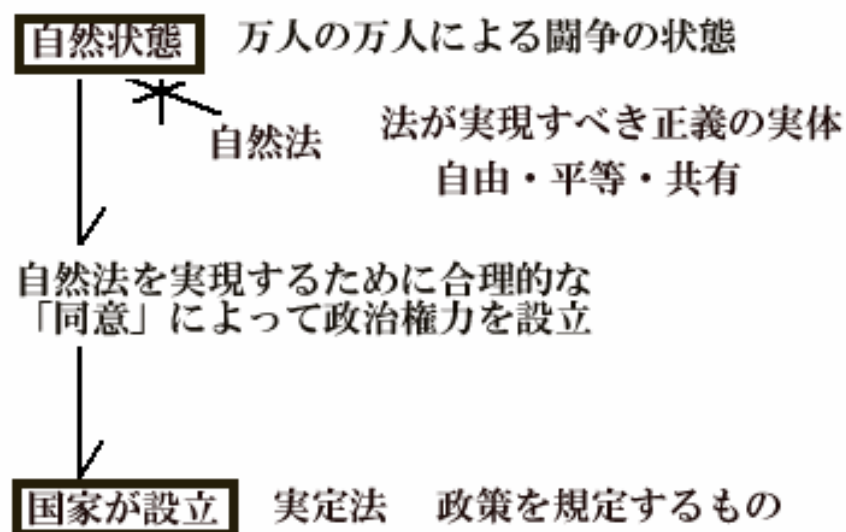
だ。これは、私的財の性質と公共財の性質をあわせ持つ財で、いわゆる部分的に公共性を帯びた財のことである。そして、この公共性は市場メカニズムの中で配慮されないものであるため、市場では効率的な最適な供給は不可能である。そこで、その公共性の部分に対して公共資金が投入される根拠となるのである。

— ＊ —

1651 年ホッブスは、『リバイアサン』の中で、何者にも犯されることのない個人の権利として自由・平等・所有の自然権が神によって与えられている。しかし、自然状態はというと、万人の万人による闘争の状態であり、自然権に基づく自由・平等を実現するためにはその闘争を勝ち抜かなければならないと考えた。そこで、このような闘争を常とする自然状態を解消するために、国民全体による社会契約に基づいた国家の存在が重要となり、その国家は、自然状態における闘争を制圧するために、国民が絶対的に服従することが要求される『リバイアサン』であるとされた。

異論も多いことは承知のうえで、ここで、ホップスの考え方を参考にして国家というものを大胆に考察してみることにしたい。すなわち、国民はすべて生まれながらにして与えられた自然権を持っている。それは、実定法として憲法の中に明文化された基本的人権に相当するものである。そして、この基本的人権を実現することが国家の第一義的な目的となる。そして、その目的を実現するための手段としての目的が実際の政権によって明確に定義される。これが、政策とよばれるものであり、日本では首相の施政方針演説でその理念が明らかにされる。

経済学では、企業は利潤極大化を目的に活動をするし、消費者は効用を極大化することを目的にして行動する。このメカニズムとのアナロジーとして国家の目的を定義すると、公共性の極大化を目的としていると言い得るのではないだろうか。このように考えると、公共性の内容が浮かび上がってくる。



ジョン・ロックは、1690 年に『市民政府論』を公刊したが、これは当時神学論で影響力を持っていたフィルマーの所論への反駁という意味合いがあった。とくに、その前半部分にあたる第 1 篇の全体が、フィルマーの「すべての統治は絶対君主制」であるという考え方に対する批判に当てられた。当時は、いまだすべての価値観は聖書を根拠として組み立てられており、フィルマーの絶対君主制の主張も聖書の逐語解釈によっていた。

すなわち、聖書の『創世記』は、神はアダムを創造し、『生めよ、殖えよ、地に満ちよ、そして、地を従わせよ、海の魚と空の鳥と地上に動めくあらゆる生物を支配せよ』と言った。この言葉で、アダムは主権を獲得し、君主たる地位が神によって与えられた。絶対君主制の王権はこのような神によってさづけられた自然権に基づくものと、フィルマーは解釈した。

それに対して、ロックは、同じ聖書の記述の解釈を通じてこれを全面的に反駁した。フィルマーは、聖書の一部の言葉を抜きだして、前後の文脈を無視することで、内容を曲解していると批判した。

たとえば、神はイブに対してもまたアダムと同じ政治権力を与えたが、共同で政治権力を持つことになるのだろうか。そして、彼らの子孫はどうであろうか。このような解釈からは王による絶対的権力は導きだされない。

かわって、ロックは、やはり聖書の記述を根拠にして「人間は自然的自由を持つ」と考えた。神が与えた自然的な状態は、人間の自然的自由・平等・共有であると考えた。しかし、人間は、原罪を背負わされた結果、「悪をなすもの」と常に対決しそれを理性的な「装置」で抑制しなければならない。その「装置」としてロックが提起したのが「同意」である。神が与えた秩序を自然法と呼ぶと、その自然法を実現するために人間の理性に基づく「同意」によって政治権力が発生するとするのである。そして、政治権力は実定法を作成して社会秩序を維持することになる。

一方、ロックに先立って、1651 年ホブズは『リバイアサン』を出版したが、そのなかでは、神の与えた自然状態を万人の万人による闘争の状態とした。そして、何者にも犯されることのない個人の権利として自然権が神によって与えられたとの解釈を行った。

この点について、ロックもまた、自由・平等・共有の自然状態は常に戦争の危機をはらんでいるとし、自然権に基づく自由・平等があやういものであると考えていた。

そこで、ホブズは、そのような闘争を常とする自然状態を解消するために社会契約に基づく国家が必要であると考えた。しかし、このホブズの国家は、国民が絶対的に服従することが要求される『リバイアサン』であった。

それに対して、ロックの考える国家は、完全な平和と秩序の支配する自然状態のなかで、「公共の福祉」を実現するためだけに、人々の同意に基づいて設立される『市民政府』であった。

出典：拙著『鉄道時代の経済学』交通新聞社、平成 18 年 4 月

3. 実体法と公共性

i) 公共の福祉 (public welfare)

国家の基本法である憲法では 13 条に「すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と述べて、最大の尊重を払うべき基本的人権も公共の福祉の名のもとに制限しうることを言明し、他方 25 条と相俟って立法・行政に公共の福祉を積極的に実現する義務を負わせている（公企業についても同じ）。さらに 12 条でも「この憲法が国民に保障する自由及び権利は……国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う。」として国民の側にも権利、自由は無制限に保障されるのではなく、公共の福祉のもとに従属することを宣言した。

この憲法のいう公共の福祉は、各個人の基本的人権を平等に尊重するとき、その人権が他人の人権に関連するような場合、必然的に基本的人権同士の衝突が起こる。このような場合人権相互の衝突の可能性を調整し、秩序立てる機能を果たすのであるがこの結果「^[(2.9)p. 201]最大多数の最大幸福」が実現されることになり、その状態がすなわち公共性が実現されたということになる。この秩序形成機能は経済法、労働法や環境法の場合も同様である。

すなわち、国家の目的は基本的人権を保障することであり、そのために実施される政策の内容そのものが公共性の実体を表しているのではないだろうか。

たとえば、生存権から派生される環境権、シビル・ミニマムから派生される交通権というのが想起される。つまり、現在の環境問題は近い将来に人類の文明を破壊しかねない重大な問題であり、人類全体の生存に関わる問題である。また、交通権は、文化的な生活を営むためには、すべての人が共通に移動可能性が保証されなければならないということである。

その場合、自然権とは自明の物であり、すべての国・国民において普遍的なものとされるが、それを憲法の中で明文化するには自然権についてのその時々政権による解釈という問題が発生する。それを保証するための政策の策定にあたっては、さらに時の政府が持つ価値観が大きく反映することになる。

つまり、公共性とは極めて政治的な価値観によって生み出されるもので、それが真に人々の自然権を保障するものであるためには、精密に設計された政治的な決定プロセスの構築が必要となるのである。

[illegible]

12