
Quarterly "Urbanization" 2023 vol.5

季刊「都市化」2023 vol.5

社会的共通資本考

光多 長温

2024年2月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

社会的共通資本考

2024年2月

光多 長温*

| | |
|-----------------------------|----|
| I. 始めに | 1 |
| II. 社会的共通資本の論点—総論 | 3 |
| 1. 経済論的位置づけ | 3 |
| 2. 公共財と社会共通資本 | 4 |
| 3. 効率性と公平性 | 5 |
| 4. 専門的知見による管理・運営 | 5 |
| 5. コモンズ | 6 |
| 6. 土地所有権 | 7 |
| III. 社会的共通資本における論点—各論 | 7 |
| 1. 農業 | 8 |
| 2. 医療 | 8 |
| 3. 環境問題 | 10 |
| IV. 社会的共通資本における世界 | 10 |

I. 始めに

社会的共通資本 (Social Common Capital) は、経済学者・宇沢弘文 (1928—2014年) が提唱した概念で、「ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」のことである。

社会的共通資本には、自然環境、社会的インフラストラクチャ、制度資本の三つの大きなカテゴリーが含まれる。自然環境は、大気、海洋、森林、河川、水、土壌などの「自然環境」、社会的インフラストラクチャは、道路、交通機関、上下水道、電力・ガス等、通常、社会資本 (Social Overhead Capital) と言われているものである。制度資本は、教育、医療、司法、金融、行政、文化等の制度を広い意味での資本と考える。社会的共通資本は、国家の統治機構の一部として官僚的に管理されたり、また利潤追求の対象として市場的基準によって支配されるべきものではなく、専門的知見に基づき、職業規範に従って管理運営されなければならない。

この社会的共通資本は、宇沢が経済学者として欧米で長い間活躍した後に、日本の公害問題等を間近に見て「自動車の社会的費用」を出版した1975年頃から構築

* 公益財団法人 都市化研究公室 理事長

されたものであり、生前、宇沢が生涯をかけて進化させてきたものであるが、正直のところ、宇沢の思いほどには拡大しなかった。同志社大学で設立された社会的共通資本センターも大きな成果をあげたとも言えない。しかし、近年この社会的共通資本が大きくクローズアップされている。その背景には何があるであろうか。

第一に、社会的共通資本論と全く対立する軸にあり、主流派経済学ともいわれる新自由主義経済が、2008年リーマンショックで一挙にその限界が露呈し、国際経済環境の変化とも相俟ってその限界が論じられつつある。そして、それに代わる経済論としてニューケインジアンやポストケインジアン等の経済論が議論されているが、新自由主義経済との **Identification** も明確ではなく、社会は更なる人間重視の経済論を望んでいる。

第二に、低成長、少子化等、経済の縮小・後退が続く中で、これまで経済政策のほぼ絶対的な目標であった経済成長が今後とも経済目標として望ましいか、また経済成長が格差是正等の問題を解決するかに疑問が投げかけられ、経済成長以外の文化的、精神的にも満足されるターゲットが模索されつつある。

第三に、新自由主義経済の利益至上主義さらにはファンドによる企業買収等のドライな経営のあり方が横行する中で人々の心の空白感がますます拡大してきたことである。これは、新型コロナ感染症下で社会経済活動が制限される中で更に増幅した。

また、環境問題の深刻化、地方経済の疲弊化等も新たな経済論を待望することもある。企業も、新たな経済行動モデルを模索して、大学への社会的共通資本関係の講座を寄付し、これを現在の状況に合わせて再構築することを希求する動きもある。

そこで、論者なりに、社会的共通資本について、その経済論的位置づけ等、様々な論点について考えてみたい。勿論、壮大なテーマであり筆者の能力の及ぶところではないが、生前、宇沢にご指導いただいた中で論者が感じていることを論じてみたい。問題点提起に終わるかも知れないが今後の議論の叩き台ともなれば幸いである。なお、本論は、論点打ち出しペーパーであり今後、本ペーパーを基に議論が行われることを願うものである¹。

¹ 本ペーパー作成のためにいくつかの資料等を改めて読んだが、本題に最もふさわしい著作は、各界の関係者のインタビューを含めて宇沢の人物をも描き出した佐々木実著「資本主義と闘った男―宇沢弘文と経済学の世界」2019年3月講談社であると思う。本論も多くを同著に依存している。

Ⅱ. 社会的共通資本の論点—総論

1. 経済論的位置づけ

社会的共通資本は、宇沢の経歴等から見て、フリードマンが主導する新自由主義のアンチテーゼとして位置付けられることが多い。しかし、新自由主義やポストケインジアン等の経済論をはるかに超えた位置づけと考えるとよいのではないかと考える。新自由主義は、戦後のアメリカが悩まされたスタグフレーション対策として打ち出され、その後反共産主義とも相俟ってアメリカ及び世界を席卷した。宇沢はケネス・アローの招きでスタンフォード大学に招聘され数々の経済論の業績を積み重ねた中で、フリードマン率いる新自主主義の牙城とも言われるシカゴ大学に移る。そこで、新自由主義者と激しいバトルを演じる。

宇沢が経済理論を大きく変えたのは、イギリスのジョン・ロビンソンと出会ってNHSの公的医療システムに出会ってからである。アメリカの、特に新自由主義ともいわれる経済論と激しいバトルを演じ、当時の「新自由主義経済学者にあらざるばコミュニスト」との風潮から赤狩りの対象ともなる。これらの経緯から、社会的共通資本は新自由主義のアンチテーゼとされることが多い。しかし、社会的共通資本は、経済とは何か、更には、人間社会とは何かを視野に入れたはるかに遠い世界を見ていたのではないかと思う。

そもそも、経済(Economy)なる概念は家計運営という意味であり、人間社会が成熟して後の長い歴史を持つが、経済学自体は16世紀医者グループが人間という組織体を健全にする考え方を社会に敷衍して社会の病巣を摘出しこれを治療する試みから始まった。これを発展させたのがアダム・スミスである。スミスは自由主義経済の元祖みたいに言われるが、「国富論」や「道徳感情論」は産業革命時以降の人間社会のあり方を説く、むしろ社会学者であった²。決して市場主義者でも利益追求主義者でもなくむしろ啓蒙学者であったと言える。

宇沢は、スミスが「道徳感情論」で描いた世界を次のように表す。「一人一人の市民が、人間的感情を素直に自由に表現し、生活を享受するような社会、それが新しい市民社会の理念であるが、そのような社会を形成し維持するためには、経済的、物質的な面である程度十分で豊かになっていなければならない。衣食足って礼節を知るである。」

アダム・スミスは、神の見えざる手という表現で自由主義経済の主張者とも言われるが、これはスミスの著述の末端の表現であり、むしろスミスは新しい産業革命後の市場化経済に対して人々がいかに対応して幸福を実現するかを説いた社会学

² ジェシー・ノーマン「アダム・スミス 共感の経済学」早川書房

者であった。むしろ制度学派に近い。新自由主義経済では経済（＝企業の利益の極大化）が目的とするが、スミスは、むしろ経済は人間社会が豊かに幸せになるためのツールである。新自由主義では人間も財の一つに数えられるが、スミスは徹底して奴隷制度に反対した。

宇沢は、スミスの経済理論を人間の幸せを実現するための経済学としてしばしば引用するが、社会的共通資本は宇沢経済学の真髓であり、人間社会における経済活動のあり方、更には、人間の幸福とは何かを追求したものである。宇沢はまたしばしば、J・S・ミルの「自由論」を引用したが、新自由経済主義のレベルよりはるかに遠い世界を見ていたのでないかと思う。

宇沢は、ヨーロッパ大陸の福祉社会的な世界に憧れ持っていたが、社会主義とは一線を画していた、更に共産主義には否定的であった。これは、社会的共通資本の分析に新古典派経済学の手法を用いつつ新古典派経済学が描く資本主義像を書き換えようとしていたことから類推することができる。

宇沢の社会的共通資本は自然との共生を説くが、論者は、宇沢の経済論は深層に日本の仏教、乃至は梅沢猛の世界に近い考え方を持っていたのではないかと感じる³。梅沢は「草木国土悉皆成仏」とし、自然と人間との共生を説いた。キリスト教社会は、人間は自然を支配するとし、西洋では科学を発展させることにより人間は自然を差配することができるという考え方を持つ。これは、宇沢の社会的共通資本とは相容れないのではないか。その意味では、社会的共通資本は極めて日本的理論であったと言えるのではないだろうか。

2. 公共財と社会共通資本

社会的共通資本がまず、乗り越えなければならない概念として、当時サミュエルソン⁴等の経済学者が論じていた公共財と社会的共通資本との区分けである。

新古典派経済論では財は特定の経済主体が所有するとの前提に立つ。私的財は当然であるが、「排除性&非競合性財」、例えば、有料公園、公共交通機関のクラブ財、「非排除性+競合性財」例えば、農林水産資源、水、一般道路等のコモンプール財、更には、「非排除性+非競合性財」例えば外交、国防等の純粋公共財の帰属をどう位置付けるかである。サミュエルソンはこれら⁵を公共財として、経済主体が所有するとの論を立てていたが、宇沢はクラブ財及びコモンプール財を社会的共通資本に

³ 梅沢猛については、論者著「梅原猛の人類哲学」季刊「都市化」2019vol.1

⁴ 当時のエスタブリッシュ経済学者で論者も学生時代はサミュエルソンの“Economics”がまず教材として与えられた。

⁵ 純粋公共財については？

分類する。その分析の中で一般道路については、シャドープライス分析を行い、国民が実質的に負担する対価を算出している。この公共財と社会的共通資本との区分けの議論は、社会的共通資本の範疇にも関係し、乗り越えなければならない議論であった。しかし、新自由主義全盛時には宇沢が規定する社会的共通資本の種目の多くが、経済主体が所有し、民間企業のビジネスとして提供されることとなる。最近の身近な例では、(昔は浮浪者を含む)一般の人が利用していた渋谷の宮ノ下公園が公園 PPP により民間企業運営施設に変更されたこと、民間の不動産会社が開発中の外苑の樹木伐採等がある。また、排出権取引も民間企業のビジネス対象とする動きもある。

これは、後に述べる土地の所有権やコモンズ論とも関係してくるが、社会的共通資本にとっては入口のかつ避けては通れない議論であった。決着はついていない。永遠の議論である。

3. 効率性と公平性

新自由主義経済では、効率性を重視する。また、格差が生じても全体の成長が達成されることにより解決されるとする。この効率性と公平性とのバランスについて社会的共通資本においてはどうか考えるのか、この点について、宮川(努)は明快な解説を加えている。

宮川によると、宇沢は、「公平性」ではなくて「公正性⁶」という言葉を使っていた。宇沢が言う公正性は文化的なもので、教育や文化も含めた意味である。ナショナル・ミニマム水準の生活を保障するというのが社会的共通資本の基本的考え方となる。市場は効率性を追求するが、社会的共通資本では価格の安定性を重視することを求めることもあり効率性については次善で良いとの考え方を取る。

社会的共通資本の運用にも一定の効率性は求められるのであろうか。もし、求められるとすれば後述する専門的集団による運営でこれが可能となるのであろうか。

4. 専門的知見による管理・運営

宇沢は、社会的共通資本の運営には、市場経済における民間企業主体のマネジメントとは異なるメカニズムが必要とする。それがフィデュシアリー (Fiduciary) である。フィデュシアリーとは、信頼されて「大切なものである社会的共通資本」を

⁶ この二つは英語にすると多少ニュアンスの違いが分る。公平は Fairness+Balance のニュアンス、公正は Fairness+Impartiality のニュアンス。即ち、公平がバランスを重んじるのに対し、公正は公平無私、不偏という意味。点的に言えば、公平が量的バランスのニュアンスであるが、公正は質的意味を含めた(宮川は文化的面を含めたという)より深いバランスというニュアンスになる。更にわかりにくくなった感もするが…。

預かることである。「社会的共通資本」の中心のカテゴリーでもある医療や大学といった分野には従来の生産力とは異なる仕組みでフィデュシアーの原則に基づいて人々に責任を負うべきとする。フィデュシアーは信託(Trust)に比べて、受託者の社会的責任を重くしたニュアンスがある。おそらく、信託(Trust)がアメリカにおいては、信託銀行のビジネス化している状況から信託とは異なるこの概念を導入したものと思われる。

このフィデュシアーの概念はまだ日本において具体化されたケースは見当たらず、今後、医療、教育等の政界でいかなるヴィークルがあり得るのか今後とも更なる議論が必要であろう。

5. コモンズ

コモンズ論が社会的共通資本において最も重要な位置付けを与えられるべきものである。コモンズには「自給的機能」「地域財源機能」「環境保全機能」「弱者救済機能」がある。このコモンズに関して識者は様々な角度から定義づけしている。松島は、「社会的共通資本を経済学に寄せるとコモンズ、即ち社会における共有資源となる」とする。茂木(愛一郎)は、実際には「共有地(入会地)の利用は実際にはコモンズのメンバーに限られている」ことを指摘した後に、地方のコモンズと都市コモンズについて論じている。宇沢のご子息の宇沢達もローカルコモンズとグローバルコモンズに分けて考えている⁷。その中で宇沢はローカルコモンズの方を優先して考えていたとする。このコモンズについていくつかの論点がある。

一つはコモンズと所有権との関係である。2009年の鳥取大学不動産学会での講演で、宇沢はコモンズについて、「自然環境や農地、森林等の地域の共資資源を地域の社会的共通資本として再構築していくにはコモンズの醸成が極めて重要」と述べている。この中で入会権と土地所有権の対立の問題を指摘しており、日本の絶対的土地所有権の中でいかに所有権と地域の自然や農業を守っていく仕組みを作っていくかを論じている。

第二に、このコモンズは基本的に地域の閉鎖性によって担保されてきた。現在のように交通が発達し、人の流動が盛んになった時にコモンズはどう変質していくのであろうか。

このコモンズの中で、常に問題となるのがコモンズの悲劇である。多数者が利用できる共有資源が乱獲されることによって資源の枯渇を招いてしまうという経済学における法則であり共有地の悲劇ともいう。

⁷ グローバルコモンズは環境問題等に適用されるであろう。

社会的共通資本のフリーライダー問題等に関しては、松島（齊）が例えば教育問題に関してゲームの理論を使って出口を求める試みを行っている。社会的な利益まで考慮して社会的共通資本を供給する主体同士がある種の委員会を使って提供する仕組み等が検討されている。これは、医療問題にも応用されるものであろう。しかし、社会的共通資本を古典派経済学の中に位置づけるのであれば何らかの対価を取る必要があるのではないかと考えられる。更なる議論が必要ではないだろうか。

6. 土地所有者

資本主義社会、特に経済活動を重視する新自由主義経済においては、土地を含む私的財産の所有権の絶対性は不可欠な条件である。社会的共通資本においては、社会的共通資本に属する資産・施設に関しては所有権フリーとする。しかし、所有権を（社会主義国家のように）国家に属するものではない、「共有」に近い概念を想定する⁸。この共有の具体像は今一つはっきりしないが、例えば、大気については、人々がこれを大切に使う、農地についてはコモンズ社会が共同で利用するというように社会的共通資本毎にその所有と利用の形態は異なる。しかし、共通するのは私的所有権に一定の制約をかけることであると考えられる。

Ⅲ. 社会的共通資本における論点—各論

社会的共通資本は、経済の現場的なものである。社会的共通資本が対象とする各分野で具体像を描いてこそ、真髓が発揮される。宇沢は、社会的共通資本の著作の中でも、「農業・農村」「都市」「教育」「医療」「金融制度」「地球環境」について述べている。また、各分野の著作としても、次のようなものがある。

- 宇沢弘文・関良基「社会的共通資本としての森」東大出版会 2015年
- 宇沢弘文・大熊孝「社会的共通資本としての川」東大出版会 2010年
- 宇沢弘文・鴨下重彦「社会的共通資本としての医療」東大出版会 2010年
- 関良基・まさのあつこ・梶原健司「社会的共通資本としての水」花伝社 2015年

社会的共通資本としての概念論の総論的なものと並行して、分野毎に具体像を積み上げていくことにより社会的共通資本の全体像が更にクリアになっていく。論者もそのいくつかを呼んでみたが、社会的共通資本は現場で考えられてこそその特質が浮かび上がってくると感じた。ただし、この30年間の新自由主義的な影響によ

⁸ 論者は、宇沢から「最適都市を考える」で各国の都市計画制度がそれぞれの国の歴史文化を反映した形になっている、これを書くようにいわれたが、その際に「土地の所有権のあり方についても触れて下さい」と言われた記憶がある。現に、各国ともに土地の所有権と利用権の二層制となっている国、絶対的所有権の国等、歴史文化を反映したものとなっている。しかし、わが国のように（公共の福祉の解釈も狭く）所有権の絶対性が強い国は少なくとも先進国には見られない。

り現場は、かなり社会的共通資本とは相異なる姿になっていることは否めず、現実の壁が大きいことは事実である。しかし、現場適用の努力を怠ってはならない。また、新自由主義論後のミッションが見えない時にこそ存在意義が改めてクローズアップされてくる。

以下では、その中で代表的なものとして、「農業」「医療」「環境」の3分野について考えてみたい。

1. 農業

宇沢は、我が国農業の形を作ったと言われる農業基本法（1961年）を、度々批判している。「日本の農政は、農村の置かれている社会的・文化的諸条件には一切関与せず、個々の農家を単位として形成されている経済的・経営的諸条件を所与として、分権的市場経済制度の下で工業部門と競争的となりうる産業として育成しようとする目的をもって展開されてきた。」とし、工業生産のように法人を作って農業を行う、市場経済的な発想に対して重ね重ね批判を行った。

社会的共通資本における農業は、農業を支える組織として「農社」の概念を提示する。「社（やしろ）」は日本では耕作の神を表し神社を祀る場所でもある。地域の自然と農業を守っていくことは、個人の働きだけでは難しく、それらを集落として守っていく意識や仕組みを「コモンズ」として醸成していくことが重要であると語る。

しかし、現在の農業の更なる衰退及び農地の荒廃に対して、宇沢はどう考えるのであろうか。政府は農業法人による農業再生を推進するが、後継者不足は留まるところを知らないのが現状である。後継者がいないため、外部の民間企業に地域に参入してもらっても法人は（耕作放棄地の）農地の所有もできない。この現状に対して社会的共通資本としてどう考えるのであろうか。

2. 医療

宇沢が、フリードマンがリードする新自由主義経済から離脱した契機ともなったのが、ジョーン・ロビンソンに招かれてイギリスに行き、そこでNHS⁹を目の当たりにしたことであることから、医療は社会的共通資本においては重要な位置を占める。制度資本の典型である。宇沢が学生時代、医学部に進学することを志望していたことも背景にあるかも知れない¹⁰。

日本でも、1961年、国民皆保険制度が創設された。国民皆保険の下で、国民は質

⁹ ただし、NHSは新自由主義経済を担ぐサッチャー政権以降、紆余曲折を辿る。

¹⁰ 宇沢が進学した一高理科乙類は医学部進学のコースだった。

の高い医療サービスをどこでも受けることができることが保証された。しかし、この国民皆保険制度は、財政赤字の大きな要因の一つとして財政当局からは目の敵にされてきた。これに対し、宇沢は、「政府はすべての市民が保険。医療にかかわる基本的なサービスの供与を享受できるような制度を用意する責務を負う」とする。そして、地域別に病院体系の計画を策定し、病院の建設・管理のために必要な財政措置を取ることを要請する。更に、医師、看護師、検査技師等の医療にかかわる職業的専門家の養成、医療施設の建設、設備・検査機器・医薬品等の供給を行い、すべての市民に対して、原則として無料ないしは低廉な価格で、保険・医療サービスを提供するとする。そして、日本の医療制度のように財政縮減や市民負担を増幅させるような政策に反対する。医療に関する財政赤字は、むしろ「意義ある赤字」として推奨する。特に、フリードマンが医療サービスを市場的な基準に従って供給し、医療が利潤の極大化を図るような思想を激しく批判する¹¹。そして、医師が医学的見地から最も望ましいと判断した診療行為を行ったときに、それに見合うだけの報酬を医師に与えるべきと主張する。

医療制度について、静学的かつ短期的には医療施設、医療機器等の物的資源、医師、看護師等医療スタッフの人的資源がどのように配置されるべきかを考察する。その際に、地域毎に考えることが重要となる。動学的・長期的には医療施設をいかに建設するか、医療機器の配置をどうするか、医師・看護師等の養成、医学的技術の蓄積等の行い方についても最適解を考えるべきと主張する。

医学的最適性と経済的最適生徒を両立させることが難しいとの指摘があるが、社会的共通資本においては、医療に経済を合わせる考え方をとる。供給される医学サービスが医学的観点から最適なものであり、かつ社会的な観点から公正で、経済的な観点からも効率的であるとすれば、単に経済的観点からのみでなく、社会的文化的観点からも望ましいものとする。そして一国の医療従事者が多ければ多いほど（財政赤字も多ければ多いほど）安定した社会となり、文化的にも望ましいとする。それは、それだけ医学又は関連する学問分野の研究により多くの資金が投下されることを意味するのである、勿論、医師が専門的知見を持ち、職業的倫理を持つことが大前提となる。

3. 環境問題

¹¹ 特に、学者出身の国防長官マクナマラがヴェトナム戦争で人間を最も効率的に殺戮する方式を考えたことに対して、人間の命に価格をつけることもなり許されないと激しく批判した。

宇沢の日本帰国後のデビューともいえる著書が「自動車の社会的費用」であり、その後宇沢は水俣病を始め公害問題に心を砕いた経緯から、環境問題は社会的共通資本の原点ともいえるテーマである。自然環境として、森林、河川、湖沼、海岸、水・地下水、土壌、更には大気等を列挙し、それらが相互に密接に関連して自然をなすとする。自然環境は何よりも人間が生存し、生活を営むために必要不可欠な要素であると位置づけ、これを経済活動で破壊することを最小限にすべきとする。

特に、二酸化炭素排出に関する炭素税について、排出された場所で排出量に応じて同率の炭素税を課すことは、国際的構成という観点から問題があるだけでなく発展途上国諸国の経済発展の芽を摘む可能性があるとして指摘し、炭素税に対して発展途上国が常に反対することを理解する。その上で、大気中の二酸化炭素の排出に対して課せられる炭素税は各国の一人当たり国民所得に比例させる制度を提唱し、この方式が地球大気安定化に資するだけでなく先進工業国と発展途上国との間の不公平を緩和するにも効果的であるとする。税金というよりも、環境保全負担金ともいべきものである。

IV. 社会的共通資本における世界

社会的共通資本は、宇沢がその生涯をかけて構築し、提唱した理論である。これまで見たように社会的共通資本は新自由主義経済ともケインジアン経済とも全く異なる。比較する対象ともならない。経済とは何か、それは単に、企業活動により企業が利益を上げるためのものではなく、人間の幸せを願うものであるとの経済学の原点に立つものである。集团的連帯と文化的継続性がその基本となる。

社会的共通資本は経済活動を自由に行えるように、その基盤を作るものであり、より人間的な経済活動がその上で行われるもので、経済活動自体と否定するものではない。資産、経営が全て国家に帰属する社会主義、更には共産主義とも異なる、人々が安心して生活をエンジョイすることが可能となる世界であり、かつ自由で一定の規範を守りつつ行われる経済活動のベースともなる。

しかし、これまで見たように、社会的共通資本はターゲットが高いこともあり、理論的もまだまだ未完成なところがある面は否定できないし、特に、現実社会の変化が大きく（かつ近年は主流派経済学として新自由主義経済が位置付けられていたこともあり）、現実社会への具体的適用を考えると課題は更に大きいのが現状である。未完の経済論とも言えるであろう。今後、更に **Extend** させていくことが望まれる。

最後に、**Social Common Capital** を「社会的共通資本」といい、宇沢もこれを用いてきたが、どうも平板な感がする。特に、**Common** を「共通」としているが、もっ

と奥が深い意味が含まれている気がする。単に「共通」だけでなく、「共有」「共存」「互助」「支え合い・協力」「新味な」「人間的な」といったニュアンスが含まれている気がする¹²。社会的共通資本の研究が深化するに伴って新しい「語」ができるかも知れない。

(以上)

¹² 論者の故郷の熊本では「おもやい」なる語もある。