

はじめに

日本の経済発展の歴史を振り返ると、近代化が始まった明治時代以降長期にわたって、私的資本とりわけ産業資本の充実が国民経済的にみて最も高いプライオリティを有する政策目標として追求され、世界に例をみない長期にわたる高度経済成長が実現した。その結果、日本の経済面における国力は、一人当たり国民所得などの統計量で比較するかぎり、世界のトップクラスに到達したのは周知のとおりである。

しかしながら、戦後の傾斜生産方式に象徴される基幹産業への資源の重点配分は、マクロ的な経済成長の促進には十分寄与したとみられるものの、私的資本に比べて社会資本の充実が大幅に遅れたことは否めない。とりわけ近年、国民の生活の豊かさの実現や対外不均衡の是正が政策目標として認識されるに至り、それらとの関連性も高い社会資本整備への関心は以前にも増して高まっているといえる。

このように、今日の日本経済において社会資本整備をいかに進めていくべきかは極めて重要な政策課題であるが、何を社会資本整備の対象とすべきかという分野論や社会資本整備の財源問題などについては、必ずしも関係者のコンセンサスは形成されておらず、しばしば議論の混乱すら観察される。

本稿では、分野論の基礎となる社会資本の概念と財源問題に関して経済学的視点から論点整理を試み、現実的対応の際の参考材料の一つとしたい。

## 1. 社会資本とは何か。

社会資本という用語は、論者によってかなり異なるニュアンスで使われている。狭義には道路、港湾、上下水道など公的セクターが整備する物的インフラを社会資本と呼ぶ場合があり、広義には環境、教育、金融など自然および社会、経済システムを含めて社会資本と呼ぶ識者もいる。

このような相違は、社会資本とは何かという概念の捉え方が異なることに起因するものである。ここでは、社会資本の概念を再整理してみよう。

社会資本を私的資本の対立概念として捉えた場合に、公的セクターの活動が社会資本と密接に関連していることが予想される。したがって、社会資本の概念を明らかにするため



には、公的セクターつまり広義の政府の活動のあり方を整理することから始めなければならない。

一般的に、自由主義経済体制のもとでは、市場メカニズムに基づく私的経済主体の活動が経済厚生を高めることから、政府の活動は制約される。しかしながら、市場メカニズムの有効性あるいは優位性は無条件に成立するものではなく、市場メカニズムが資源の最適配分を導くためには、厚生経済学の最適性定理が成立することが前提となる。最適性定理が成立するためには、

- ①それぞれの財に交換する市場が存在すること
- ②外部効果が存在しないこと
- ③費用逓減など完全競争と両立しない現象が存在しないこと
- ④生産要素の移動が完全であること
- ⑤競争均衡が安定的で、その調整スピードが速いこと

などの諸条件が必要となる。

逆に、このような諸条件が成立しない場合は一般に「市場の失敗」と呼ばれ、政府の介入により、資源配分が改善する余地が生じるのである。ここでは、このような最適性定理に関する諸条件のうちとりわけ重要性の高い外部性の問題に焦点を当てて、政府の役割そして社会資本の概念の整理を試みてみよう。

外部効果が「市場の失敗」を導くことは広く知られており、何らかの補整措置が講じられることが望ましい。外部効果には、私的費用に比べて社会的費用が高むために社会的な不利益が生じるケースに加え、私的収益が社会的収益に及ばないために市場メカニズムのもとでは社会的に最適な量よりも過小な資本しか蓄積されないケースがある。

前者の外部不経済の事例は、環境・公害、都市問題などに典型的に表れる。これらの補整措置としては、外部不経済を発生させている主体に対する直接規制あるいは課税などが一般的であるが、それらを補完する措置として当該主体が社会的費用を低減させることを目的に行う投資活動に対してインセンティブを付与する施策も有効であろう。

外部効果のうち私的収益が社会的収益を下回るケースは、公共財供給の不十分性の問題として一般に知られている。公共財の過小供給を是正するためには、政府が自ら公共財の供給に携わるか、私的収益を向上させるための補助金を供与することによって、私的主体に公共財供給を促進させるかのいずれかが有効である。

ここでは、議論を深めるために、公共財の概念について若干の整理を試みよう。公共

財の定義としては、サミュエルソン流の非排除性および等量消費性がよく知られているが、このような特性を満たす純粋な公共財は国防、警察などかなり限定される。これらは社会資本の中でも最も狭義のものとみなされ、公共部門が自ら当該事業を実施するのが一般的となる。また、サミュエルソンの公共財のフレームワークを拡張して、非排除性と等量消費性のいずれか一方の条件しか満たされない財として準公共財が定義され、具体的には高速道路や公園などが該当する。

このような公共財の概念に依拠するオーソドックスな社会資本は、すでに政府の役割として広く認識され、公共事業など毎年の予算に基づき整備が進められている。しかしながら、このような財の特性に基づく社会資本ではなく、それらが生み出す財やサービスの社会性や公共性に着目すれば、より広範な資本が社会資本として捉えられるはずである。

このような問題意識に合致する概念が、宇沢弘文東大名誉教授（日本開発銀行設備投資研究所地球温暖化研究センター特別顧問）を中心に研究が進められている社会的共通資本（Social Overhead Capital）である。

宇沢教授によれば、社会的共通資本は社会全体の共通の財産として管理され、その使用も市場メカニズムに基づかずなんらかの社会的基準にしたがって決められるべきものと定義されている。ある特定の稀少資源が社会性を有するということは、当該資源ないしはそこから生み出されるサービスが、社会の存立および形成、または人々の基本的権利の充足にとって本質的な役割を果たすことを意味する。

社会的共通資本は、その機能によって3種類に大別される。第一は、大気、森林、海洋、土壌などの自然資本、第二は、道路、港湾、上下水道、都市インフラなどの物的インフラ、第三は、教育、医療、司法、流通、金融システムなどの制度資本である。これらはいずれも高い社会性を有していることから、市場メカニズムのみに依存した資源配分は社会的に好ましくない影響を及ぼすこととなり、公的部門の何らかの関与が必要とされる。

このような広義の社会資本は、市場経済の発展段階や地域性を問わずさまざまな形態において存在し、地球温暖化問題に典型的に示されるように経済発展によってむしろ社会的な稀少性や問題の重要性が高まることもある。

とりわけ、制度資本の重要性は、昨今盛んに議論されている日本の構造問題との関連においても認識されており、社会性、安定性、公平性、効率性などの観点からそれぞれのあり方の見直しが迫られているところであるといえよう。



## 2. 公共投資と財源問題

社会資本の諸概念のなかで自然資本や制度資本の重要性が認識されるべきであるとはいうものの、今まで社会資本の代表的存在と考えられていた公共投資の重要性が低下するわけではない。むしろ、生活関連インフラなどの低い充足率が豊かな国民生活実現への足かせの一つになっているという認識が存在することに象徴されるように、今後も公共投資への期待は高まることが予想される。

公共投資に関して主に議論となっているのは、分野論と財源論であろう。このうち、分野論については本研究会には多数の有識者がおられ、また世間でもさまざまな議論が展開されていることから本稿では割愛し、財源論に的を絞って主要な議論を整理してみる。

議論を単純化させるために、ここでは国の公共事業を考える。国庫が比較的潤沢な場合には財源に関してはあまり問題とはならないものの、現下の日本のように財政事情が厳しい場合には、資金調達問題が極めて重要となる。財政支出の規模を所与とした場合に税収不足を穴埋めする新たな財源としては、三種類が考えられる。すなわち、増税、国債、および民間資金の利用すなわち民活である。

このうち民活については、プロジェクトの性格に応じて一部利用可能性があるとはいうものの、そもそも一般的には収益性が低いプロジェクトゆえに公共事業の対象となることから、公共投資一般を民活で行うことは現実的ではない。

国債に関しては、その負担を巡って従来より議論が展開されている。まず財政政策の有効性を強調する伝統的なケインズ主義者は、国債はたとえ赤字国債であろうと、その国の国民が保有する限りにおいては負担増にはならないと主張する。なぜならば、債権者も債務者も自国民であるならば、債権債務関係は帳消しにされ国レベルでみた場合には負担が増すことにはならないからである。これらは、夫が妻に借金する場合のような同一家計内の貸借関係になぞらえて説明される。ただし、国債を外国人が保有する場合には、夫が隣人に借金する場合と同様に、将来への負担を残すこととなる。

このような伝統的なケインズ主義者の主張に対して、J. ブキャナンを中心とするヴァージニア学派は、国債の増発による財政規模の肥大化の問題を指摘するとともに、国債が課税の繰り延べである点に着目し、国債の償還時に将来世代が強制的に可処分所得の減少を余儀なくされることから、国債の負担は将来に転嫁されると考えるのである。

また、L. コトリコフは、各世代別に税金などの政府への納付分と年金などの政府からの受益分とを計算する「世代会計」の重要性を強調している。世代会計は、増税と国債発



行が各世代に及ぼす影響を明らかにするのに有効な手段であり、今後負担と受益の評価方法を発展改良させることによって、より有効性や正確性を高めることが期待される概念である。

以上で紹介した考え方は財源問題に関する議論の一部にすぎず、国債のクラウディングアウト論や合理的期待形成論者の考え方を含め、公共投資の資金調達を巡る問題は経済学の主要な論争の一つといえる。

さらに、公共投資から生み出される便益をも考慮すると、議論はより複雑となる。すなわち、国防などのように国民全員が便益を受ける事業の場合には、国民全体への課税などが適切であろうが、道路、空港、港湾など受益地域が限定される公共事業の場合には、国民全体への課税で賄うか受益者負担の原則に則るべきかという選択がありうる。

加えて、「大きな政府」と「小さな政府」との選択の問題も、財源論と密接な関係をもつ。すなわち、「小さな政府」を志向する論者は、公共事業の必要性を認めた場合でも、安易に増税や国債発行に頼ることはせず、極力その他の政府支出を抑制すべきと主張するであろう。事実、直接税の増税や課税の繰り延べとなる国債発行は、度が過ぎた場合には勤労意欲の低下や経済的活力の減退を惹起する可能性もある。

このように、公共投資の計画を練る際には、それらがもたらす便益を明らかにするとともに、それらの国民経済的負担をも適切に把握し、コストとベネフィットとの十分な比較考量の下に意思決定がなされるべきであろう。その意味で、そのような意思決定を先送りすることを目的とした安易な国債発行などは、原則的には回避されるべきであろう。