

プロローグ

宇沢弘文

1980年代の初め頃から、経済学の考え方に1つの大きな転換が起きつつある。それは、資本主義あるいは社会主義という伝統的な思考の枠組みを超えて、いわば制度主義ともいえるべき、新しい体制概念の展開である。

第二次世界大戦後、とくに1960年代から現在にかけての経済発展の過程を通じて、深刻な自然環境の破壊とそれともなう文化的、人間的荒廃を私たちは経験してきた。それは同時に、経済社会のあり方とそれを構成する基本的経済主体の行動様式に対してきびしい疑問を提示し、反省を迫るものでもあった。

とくに、1991年8月に起きたソ連社会主義の崩壊、そしてソ連国家自体の解体、消滅という劇的な事件は、これまでの経済学の考え方に対して根元的疑問を呈するものとなった。それは資本主義から社会主義への歴史的高揚というかつての史的前提条件が、理論的な整合性と実証的な説得力という2つの観点から完全に否定されることにもなったからである。70年間にわたる社会主義体制のもとで、たんに自然環境、文化的遺産、社会的骨組みの破壊にとどまらず、ひろく人間的条件の徹底的破壊が行われていたという事実も明らかにされてきた。

他方、アメリカを中心とする資本主義体制の歩んできた道もまた必ずしも順調なものではなかった。とくに、1960年代に始まったアメリカ資本主義の衰退過程は、たんに日本やEC諸国との間に厳しい緊張関係をつくり出すだけでなく、アメリカ国内における社会的、文化的均衡自体を大きく崩し、政治的、経済的崩壊の危険性をいっそう高めることになった。しかし、社会主義、資本主義という体制的な差違を超えて、また過去40年間にわたる経済発展の過程を通して、もっとも深刻な現象は自然環境の汚染、破壊であるといつてよいであろう。これは、「地球温暖化」という、地球全体の次元における自然環境の破壊、それともなう不均衡化にもっとも端的に現われている。地球温暖化の問題についてはすでに数多くの研究がなされ、たんに自然科学的な知見だけでなく、経済的、社会的、文化的、そして政治的な観点からも幅広い、そして示唆に富む研究成果の蓄積がみられるようになった。その一端については、『地球温暖化の経済分析』（*Economic Affairs* 第3号）で詳しく述べた通りである。

自然環境をたくみに管理し、その機能を永続的に維持しようというのは、ある意味では人類の歴史とともに古いといつてよい。日本の歴史的体験に照らしてみても、さまざまな形態をもった経営・管理組織がつくられ、機能してきた。とくに、森林、漁場にかんする入会の形態は、その典型的なものであり、世界の多くのコモンズ（Commons）にかんする研究者たちの注目の的となってきた。（たとえば、M. A. McKean(1992a, 1992b), B. McCay and J. Acheson(1987), Berkes(1989)など。）

自然環境の管理・維持にかんする諸制度はそれぞれ、対象となる自然環境あるいは自然資源の特性に応じて、また、そのときどきの技術的、経済的、法制的制約条件に順応して、固有な制度を形成し、固有のルールにしたがって機能してきた。

しかし、産業革命を契機として、ひとえに工業化をもっとも効率的に進展させるための組織、制度がきわめて早いペースで普及していった。他方、近代合理主義的な政治哲学に

もとづく近代国家の形成にともなう、長い歴史的な過程を経て発展を遂げてきた入会制をはじめとする、自然環境の管理・維持にかんする優れた制度は、法制的、社会的、あるいは経済的な観点から、前近代的、非効率的なものとして排除されていった。この歴史的傾向は20世紀に入っていっそう加速された。とくに、第一次世界大戦後における経済発展の過程を通じて、農業の比重が大きく低下するとともに、これらの歴史的淘汰を経て進化してきた諸制度は、世界の多くの国々で、消滅の途を歩みつつしてきた。

しかし、1980年代から現在にかけて、これらの歴史的諸制度が果たしてきた役割、機能を改めて評価し、持続的な経済発展の可能性を模索しようという動きが、社会科学、自然科学を通じて、1つの大きな流れになりつつある。

コモンズあるいは日本の入会など、自然環境の管理・維持にかんする諸制度が、どのような機能を持ち、全般的な経済発展のプロセスで、どのような役割を果たすのか、という問題が、いま私たちに与えられた1つの中心的な課題である。この課題を考察しようとするとき、自然環境の概念を拡大して「社会的共通資本」という、より包括的な概念範疇のなかで、分析を進めることが必要となってくるように思われる。

社会的共通資本は、自然環境だけでなく、社会的インフラストラクチャーあるいはいわゆる社会資本を包含し、さらには教育、医療、司法などという制度をも含めた概念である。森林、河川、土壌、海洋などの自然環境はいずれもさまざまななかたちでの、人工的ないしは人為的な変化が加えられている。たとえば自然資本としての河川の機能も、そこにつくられたダム、堤防という社会的インフラストラクチャーによって大きく左右されるだけでなく、河川の管理にかんする制度的な諸条件と密接な関わりをもつ。と同時に、人工的に形成された、これらの社会的共通資本は、自然環境と一体的な関わりを持ち、その機能は、自然環境がどのような基準にしたがって管理、維持されているかによって規定される。

社会的共通資本の体系は、一国の基本的骨組を構成し、その維持、管理は政府の経済的機能を具現化したものであるとよい。すなわち、社会的共通資本の形成、建設に関わる支出は、公共部門の固定的資本形成にほぼ対応し、また、その維持、管理、サービスの供与に関わる支出は、公共部門の経常的支出に基本的には対応すると考えてよい。しかし、自然環境の場合と同じように、社会的共通資本はそれぞれのカテゴリーについて、その経済的、社会的機能に対応して、最適な管理、維持の制度が存在する。このような制度は、自然環境についてはコモンズなどにみられるように、きわめて多様なそして複雑な形態をとる。それらは、公的な管理ではなく、私的な管理形態をとるのが一般的と考えるもよいかもしれない。この問題は、今後に残されたもっとも重要な課題の1つでもある。

本書は、社会的共通資本について、その経済的側面からの、理論的、歴史的、制度的分析を試みるものである。社会的共通資本の概念自体は、経済学の歴史とともに古いが、それが、経済循環の過程でどのような機能を果たし、経済発展のあり方にどのような関わりをもつかについてはこれまで必ずしも十分な検討が加えられてはこなかった。本書の試みがどこまで成功しているかは、客観的な評価をまちたいが、本書はむしろ、現段階で社会的共通資本の一般理論を展開するための、試行錯誤のプロセスであるといえるかもしれない。しかし、このような試行錯誤を通じてはじめて、新しい制度の経済学の展望をひらくことが可能になるだろう。

コモンズは、さまざまな形態をとるが、いずれも自然環境をそれぞれの置かれた社会的、経済的、法制的な諸条件のもとで、持続可能(sustainable)なかたちで管理、維持するため

の制度，組織であるということができよう．これに対して，都市は，人工的な社会的共通資本を管理，維持するための制度，組織である．都市は，それを構成する社会的共通資本によって，都市の経済的，社会的，文化的諸条件を1つの統合的なかたちに類型化することは不可能であって，各都市がそれぞれ置かれている特定の状況のもとで，その最適な経営，管理形態が論ぜられるものである．このような意味で，本書では社会的共通資本の管理・維持に関して sustainability に特徴を有するコモンズと人工的な創造物として多様さを有する都市に関する論考を多くとりあげた．

以下，本書の各論文を簡単に要約しておこう．

第1章「社会的共通資本の概念」(宇沢弘文)は，社会的共通資本が，経済循環のプロセスでどのような機能を果たすかについて，一般的な理論モデルの枠組みのなかで分析を展開する．とくに，医療，教育，交通など，これまで経済分析の枠組みのなかに必ずしも整合的なかたちで組み込まれてこなかった社会的共通資本をとりあげて，そのミクロ経済的ならびにマクロ経済的分析を行う．

社会的共通資本の果たす経済的役割はたんに，稀少資源の効率的配分という点だけでなく，実質所得分配の公正性という視点からも重要な関わりをもつ．第1章では，資源配分の効率性と実質所得分配の公正性が，社会的共通資本の概念を通じてどのように解決されるのかという問題にかんして，その基本的な分析的枠組みを提示し，後の章で展開される理論的，歴史的，制度的分析へのプレリユードとしての役割を果たす．

社会的共通資本を機能的にとらえた場合，それは，市民の基本的権利の充足に重要な関わりをもつ財・サービスを生み出すような稀少資源にかんして，社会的な基準にしたがって管理，運営するような制度として特徴づけられる．しかし，この定義は経済学的用語法の観点からきわめて曖昧であり，不十分な点をもっている．

第2章「公益事業の役割と社会的共通資本」(南部鶴彦)では，社会的共通資本の概念を，資本主義経済システムないしは市場経済メカニズムを中心とした交換経済システムよりはるか以前から存在するものとしてとらえ，共同体が形成され，安定的に維持されるために不可欠なものとして，それを位置づけようとする．具体的には，ゲルマン型社会の農業経済社会における共有地を社会的共通資本としてとらえ，その機能を資源配分と所得分配の2つの点から分析する．

ゲルマン型社会における農業共有地の第1の特徴は，規模の経済がつよく働いていたことであり，第2は，外敵からの防衛という大量予備の経済がその重要な存在要因であったことが指摘される．このような共有地のもっていた特性は，19世紀の資本主義社会においては，公益事業の分野に継承された．この分野では，自然独占が一般的であり，市場メカニズムの代わりに政府規制がその機能を果たしていた．

この公共事業の特殊性は，ヒエラルキー型のネットワーク構造と不可分の関係にあった．しかし，20世紀後半から現在にいたる技術革新のプロセスを通じて，中央集権的な公益事業ネットワークに代わって，分権的あるいは分散処理型技術にもとづく供給システムが登場してきた．それは同時に，すべての市民に共通で，画一的なサービスの供給ではなく，個別的なニーズなり選好に重点を置いたサービスの比重が高くなっていった．

第2章では，このような視点に立って，共同体における社会的共通資本について分析したあとで，近代市民社会における社会的共通資本の性格を特徴づける．それは，高度に発展

した技術にもとづく工業生産が中心的な役割を果たし、市場を中心として競争的メカニズムが資源配分の基軸をなしていること、社会のすべての構成員に対して市民的権利が保障されているという点で平等であること、そして、政府が安定的な権力を保持して、市場メカニズムに介入できるという点である。南部論文ではさらに進んで、市民社会における社会的共通資本の典型である公益事業サービスをとりあげ、その基本的性格がサービスの同質性・画一性と社会的目標の画一性にあることを指摘する。そして、公益事業サービスにかんしてヒエラルキー型ネットワークが形成されるプロセスを解明し、政府規制のあり方、その効果について考察する。そのヒエラルキー型のネットワークについても、それを支えてきた技術特性を明らかにするとともに、技術革新が起こりつつあること、公益事業サービスの需要構造にも根元的な変化が起きつつあることを指摘する。

以上の分析をふまえて、公益事業を市場メカニズムから隔離された特殊な資源配分と所得再分配の機構とみなすことは困難であるという結論が導き出される。そして、ディレギュレーションと民営化との意味するところが明確にされる。

社会的共通資本の概念を考察しようとするとき、もっとも重要な問題は、どのような社会的制度ないしは管理的組織を想定すれば社会的共通資本をも含めた稀少資源の最適な配分、"sustainable" (持続可能) な経済発展を実現することが可能になるかという設問である。

第3章「コモンズの経済理論」(浅子和美・國則守生)は、自然環境の管理組織の具体例として「コモンズ」の制度を取り上げ、その経済的機能を理論的に分析し、コモンズの制度が sustainable な経済発展とどのような関わりをもつかを明らかにしようとするものである。

まず、ハーディンの提起した「コモンズの悲劇」を取り上げ、ハーディンのいう「コモンズ」は、歴史的にも、理論的にも必ずしも的確な概念ではないことを示し、また論理的思考の点からもその誤謬を指摘する。そのうえで、「コモンズ」について、所有権 (property right) の構造との関連を明らかにする。

浅子・國則論文はさらに、典型的なコモンズにかんして、その分析的枠組みを構築し、コモンズの構成員の行動様式が、その制度的な諸条件とどのような関わりをもち、コモンズの対象となっている自然資源の利用形態にどのような影響を及ぼすかについて経済解析的な考察を加える。とくに、ゲーム的な手法を用いて、コモンズの運営利用にかんして存在する社会的、文化的規範 (norm)、あるいはその規範を具現するための制度 (institution) が、コモンズ資源の効率的な配分を実現するようなかたちでコモンズの形態が歴史的に展開されてきたプロセスを解明する。

そして最後に、コモンズの制度が、動学的な観点から、対象としている自然資源の sustainable な利用を実現するか否かという問題を取り上げる。ここではもっぱら、漁業コモンズを念頭に置きながら、コモンズの共有資源が、その構成員の行動によって時間的経過を経て、どのように変化するかを明示的に分析できるような理論モデルをつくる。この基本モデル、ないしはその変型を用いて、コモンズにかかわる制度的諸条件が、とくに分権的市場経済制度との関連で、動学的な意味で最適な資源配分を実現し、sustainable な共有資源の利用を具現するための条件を明らかにする。

第3章に展開されるコモンズの純粹理論は、歴史的なプロセスを経て進化論的展開を遂げた現実のコモンズの諸制度とどのような関わりをもつのであろうか。第4章、第5章ではそれぞれ、日本のコモンズと、諸外国、とくに発展途上諸国と西欧諸国のコモンズを取り上げ、歴史的ないしは実証的分析を展開する。

第4章「日本のコモンズ『入会』」(杉原弘恭)では、「入会(いりあい)」の形態をとる日本のコモンズについて、原始時代から現代にいたるまでの歴史的展開のプロセスを分析し、その基本的性格と構造を、自然のシステムとの関連において特徴づけようとするものである。

杉原論文は、日本における入会が、「林野入会」だけに限定されるものではなく、古来、ひろく山野河海すべての自然資源についてみられたことをまず指摘する。そして、食物採取・狩猟の対象としての自然が、古代から近代に至る過程で、次第に「入会」として形成された過程を通時的に考察している。

律令国家形成以降、山野河海といった自然へのアクセスに対する考え方は、朝廷や幕府にとって、租税基盤となる農業生産力を維持するために、また私的権利の伸張を抑制するために、平等主義が原則としてとられていた。歴史的概念としての「入会」の成立は、その対象領域を山川藪沢として認識し積極的に保護の対象とした9世紀初頭の官令にあるとみられ、「入会」の言葉としての資料初見は室町後期(16世紀中葉)という。

江戸時代に形成された「入会」については、その形態、規則について特に詳しく分析がなされ、その自然資源の sustainability に対するインプリケーションが論じられる。そこでは、農村・山村・漁村が、「持高」をもった本百姓を成員としてコモンズ的に運営されひたことや、当時の集落が水系単位に形成され、山林の間伐や草木・干草の採取が水田農耕のために必要であるといった技術的背景など、「入会」存立の条件が実証的に示される。また「入会」は江戸時代に制度化され、その規則も確立していくが、技術面、社会面での変化によっては、入会が崩壊に瀕するケースにも触れる。しかし江戸時代には、「入会」はその管理を各地の慣行にまかせた運営がなされたことによって、自然のシステムが基本的に分断されず機能しひたことが指摘される。

明治時代における近代化の過程を通じて、「入会」は旧弊習とされ、その捨象化が進行しひった。杉原論文では、近代的土地所有権が導入され「入会」が衰退していったプロセスについて、林野入会と漁場入会との場合を対比させながら論じられる。

第5章「世界のコモンズ スリランカと英国の事例を踏まえて」(茂木愛一郎)では、発展途上諸国や西欧諸国における歴史的あるいは伝統的なコモンズについて、その具体的な事例のいくつかをとりあげて詳しく分析し、あわせて、コモンズの諸類型について一般的な考察を展開する。

世界には、歴史的、伝統的なコモンズが数多く存在してきたが、現に有効に機能しているコモンズもまた多様で、数多く存在しひる。コモンズは、その対象となる自然資源の種類によって、漁場、灌漑用水、森林、牧草地、焼畑を含む農業地、野生地、河川海浜などに分類される。茂木論文では、これらのコモンズからいくつか代表的なものを取り上げて、その特徴を分析する。とくに、コモンズ資源の種類、技術的特性、社会的諸条件、意思決定にかかわる相互作用などによって、コモンズ内での効率性、公平性、そしてコモンズ自体の sustainability がどのように影響をうけるかについて略述する。

これらのコモンズは、そのほとんどが発展途上諸国に存在する。茂木論文では、その要因として、農業あるいはそれに関連する産業の比率が高いこと、貧困、所得稼得の不確実性を挙げ、コモンズの制度が、相対的に合理的なものであることを強調する。

ここでは、発展途上諸国におけるコモンズの典型例として、スリランカの水利灌漑システムについて、詳細な分析がなされる。スリランカは、紀元前3世紀から10世紀にかけて

シンハリ王朝によって支配されたが、高度の土木工学的技術をもっていた。その歴史的に発展してきた水利社会を対象に、貯水型の灌漑システムをコモンズにとらえ、実態を紹介する。そのうえで、今日このような発展途上国における灌漑農耕を持続可能なものとして発展させる条件として、生態系と両立した営農の現場におけるコモンズの経営管理の意義を示す。

またコモンズの議論の原型ともなった英国中世におけるオープン・フィールド（開放耕地）を歴史的に辿り、法制面、経済面からその姿を浮き彫りにする。英国におけるコモンズは近世になると、農業の技術革新を取り込んだ資本主義的農業経営の進展とともに衰退し、とくに18世紀中葉からの第2次エンクロージャーを経て消滅に近づく。しかし、19世紀半ば頃から産業革命を経た英国社会においては、大都市近郊を中心に緑地、オープン・スペースを求めるコモンズ復興の運動が起こり、部に残ったコモンズはより公共性の強い概念に変容してゆく姿を紹介する。

都市は、都市的インフラストラクチャー、制度資本などさまざまな社会的共通資本の集合体であるが、都市自体もまた1つの社会的共通資本とみなされる。都市を社会的共通資本として考えようとするとき、それは、日本の都市行政、都市関係の法規の想定しているような、土地という面の上に各種の構造物が立ち並ぶ三次元空間としてとらえられるべきものではない。

第6章「都市の形成」（間宮陽介）は人々が生活を営み、さまざまな文化的、人間的活動が展開される場として都市をとらえて、どのような場が望ましい都市を形成するかという問題を考察する。それは、『最適都市を考える』の第1章「都市の思想」で提起された問題意識を、社会的共通資本としての都市という次元に投影させて、分析を展開するものでもある。

日本の都市計画法は、「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと」を都市計画の基本理念として掲げ、それを線・色・数値にもとづく都市計画として具現しようとする。間宮論文は、このような線・色・数値による都市計画は、都市環境を改善するよりはむしろ悪化させてきたと主張する。

日本の都市は、中央主導の都市計画のもとで、土地と建物と通過路としての街路とイベントから成る都市疑似都市一になりつつある。このような疑似都市は、「場所」(place)のない都市である。真の都市は、人々が生活を営むなかで、時間の経過とともに徐々に形成されるものであって、決して、都市計画や都市再開発計画にもとづいて一気に作りあげられた土地と建物と通路から成り立つものではない。

間宮論文では、私的空間と公共的空間とが相互に他をつよめ合うような都市を形成するための基本原則を、アレグザンダーに求める。その原則は、「都市を癒す(heal)」という言葉によって、その特徴がもっとも鮮明に表現されている。この言葉は、J. ジェイコブスは「都市を育む(nourish)」といい、グラッツによって「都市の養育(urban husbandry)」と言い表されている。都市に対して、都市計画のブループリントという暴力を加えないで、都市のもつ自然の成長力を活かしながら、都市を形成すべきだという考え方が、都市の形成にさいしてもっとも大切であるということが間宮論文でくり返し強調されている。

このような視点に立つとき、日本における都市の形成がいかに病理学的な状況にあるかということが明らかになるであろう。日本の都市計画が外部空間を都市の主役と考えるように、建物、道路が都市の中核をつくり、都市づくりが国家主導のもとで行われ、地方自

治体もまた、地域住民の意向を汲み上げる機関ではなく、中央政府の都市計画を委任された下部機関として機能してきた。

良質な都市の外部空間を形成するための普遍的な都市の原理は存在しない。あらかじめつくられたブループリントに合わせて都市が形成されるのではなく、部分から全体へとプロセスをふみながら、個別から一般へと帰納的な思考にもとづいてつくられなければならないということが明らかにされる。

第7章「地方公共財の地域間最適配分」(坂下昇)は、社会的共通資本としての都市を、空間的に拡大し、分析的な視点からみて、地域の概念としてとらえ、伝統的な地方公共財の理論を適用しようとするものである。

地方公共財の概念は、1956年、ティブーによって導入された。ティブーは、多数の地域(行政体)から構成されていて、各地域はそれぞれ固有の税制と公共財供給のシステムをもっているような1つの国民経済を考える。各人はそれぞれ自らの主観的選好基準にしたがって、もっとも好ましいと思われる地域を選んで、そこに住むことにするというのが、ティブーの考え方であって、「足で」(on foot)投票するモデルといわれている。

もともとティブーの地方公共財概念は、その2年前に発表されたポール・サミュエルソンの公共財にかんする古典的な論文に対する1つの批判として作り出されたものであった。サミュエルソンの公共財概念は、公共経済学の分野でもっとも基本的なものとされ、その後の研究に対して大きな影響を与えたのであるが、サミュエルソンによる公共財の定義をみたらは現実にはほとんど存在せず、その理論的含蓄も乏しいものであった。ティブーの地方公共財は、サミュエルソンの概念に内在する問題点を解決するために考え出されたといってもよい。しかし、ティブー自身が展開した分析は必ずしも満足できるものではなかった。坂下論文では、まず、ティブーの地方公共財について、その概念規定を明確にし、その実証的インプリケーションについて包括的な議論を展開する。さらに、ハートウィック、ブロードウェイ=フラッターズによって展開された、相互に独立した財政政策の決定プロセスをもつ連邦制経済システムに内在する本質的な不効率性の問題にふれる。この問題は、1986年、ウィルダジンによって、多数地域経済システムにかんする一般均衡モデルのかたちで集大成されたが、坂下論文では、ウィルダジン・モデルの簡単な紹介が与えられる。そして、1地域モデルにかんして、社会的間接効用関数を導き出して、市場均衡による多数地域経済システムが必ずしも社会的最適な解を与えないような状況について詳しい分析を展開する。

さらに1990年代に入ってなされたマイヤーズの、地方政府の戦略的行動のモデルについて解説し、市場均衡と社会的最適の間に存在する乖離がどのような要因によって惹き起こされるかについて述べる。

第8章「社会資本整備の今後の方向性 新社会資本、知識資本、人的資本」(野口悠紀雄)では、今後の社会資本整備にかんし、知識資本、人的資本の側面で一層の蓄積が必要なことを指摘し、その論拠と政策を実施する際の留意点について、これまでの社会資本概念の再検討を踏まえて分析を行ったものである。

ここでは、まず伝統的な社会資本の範囲とカテゴリーの分類について再検討を加えたのち、供給主体の問題や費用負担の原則、民間資本との境界領域について吟味が行われる。そのうえで、1993年4月の総合経済対策の過程で議論となった「新社会資本」構想が検討される。新社会資本の概念は、土木工事を中心とする公共事業に重点を置いたこれまでの

社会資本整備に対して、教育、研究、医療、福祉、情報分野など制度的インフラストラクチャーの整備により大きなウェイトを置こうとするものであった。この点で、問題提起のひとつの契機たりうるものであったとして、一定の評価が与えられる。これはまた、社会的共通資本の中心的なコンポーネントであるインフラストラクチャー、制度資本の部あるいは内容的にほぼ対応するものといえよう。ただし、社会的共通資本の場合には、公的資金による資本形成にとどまらず、私的資金によってつくられ、私的な機関によって管理、運営されるものをも含む、よりひろい概念であることに留意されたい。

次に野口論文では、今後の重点的な投資分野としてあげられる研究開発や教育関連について、産業的、技術的、社会的インプリケーションを明らかにしつつ、それらを大きな外部効果をもった知識資本、人的資本の蓄積の過程としてとらえようとする。そこでは、知識資本や人的資本が「資本」たりうるかどうか、「公共性」、「社会性」をもちうるかどうかに対しても問いかけがなされる。また、知識資本や人的資本にかんしては、「収益率の不確実性」、「市場取引の困難性」をともない、さらに金融システムの働きにかんし「金融市場の不完全性」がみられるなど、通常の資本財を上回る特殊性が認められることなどが指摘される。これらの点から知識資本、人的資本に対しては政策的介入が求められることになるが、その場合に留意すべき点として、金融面、税制面での政府の関与のあり方に焦点を当てた分析がなされる。