

最近の著書をめぐる社会資本論

加 藤 寛

最近、メガロポリスの出現とともに、都市の開発が大いに問題になっている。そして1つには、民間資本に対する社会資本の不足がとりあげられ、2つには、開発がもたらす弊害を誰が負担すべきかということで論争がたかかわされるようになった。しかしこういった問題をめぐって、なおわれわれには不満足な点が残っている。その第1は、社会資本の相対的な不足は判りすぎるほど判っているとしても、実はそれは本当なのだろうかという疑問である。たとえば、政府は、昭和22年から5年ごとに区切って、毎期間5%づつ政府固定投資を増加させてきたのであって、この点、政府はきわめて着実であったといい得る。もちろん、それ以上に増やせということもいい得るが、道路投資の非常な努力もマイ・カーの増大にかき消されていくことが示すように、マイ(私有)ということの所有関係に問題はないのだろうかという点こそ問題であろう。その第2は、社会的費用を受益者負担という言葉でいいあらわしたとき、租税と料金との間にある社会資本の問題を料金側に近づけることにのみ解決の道が示されるのではないかという危惧である。

ここにとりあげるく石原他監修、竹内良夫編著『日本の社会資本——現状分析と計画』鹿島出版会、昭42年、347頁>は、社会資本の実態を網羅してきわめて便利であるが、上述の問題に対する答が十分とはいえない。

本書は社会資本分科会、及びその事務局として実際の計画にたずさわった人達によって、豊富な資料、蓄積された研究成果をもとに日本の社会資本についてその重要性及び今後のあり方が検討されたものである。社会資本とはここでは主にフローとしての公共投資、ストックとしての政府資本たる狭義の社会資本を言うが、民間資本のうちその機能から社会資本とみなし得るものを含めた広義の社会資本をも考察の対象として入れている。まず最初に明治以来の社会資本の歩みが述べられ、戦前は、「富国強兵および対外強硬路線という基本的な国家目的のために」国民生活のための投資が立ち遅れていたが、戦後高度成長期を経てこの種の投資の比重が増大、「産業基盤重点時代から国民生活関係重点へと」移行しつつあると指摘されるが、この傾向はやっとなら国民及び政府の

意識に上った段階であり、むしろこれは今後の計画と関連して後半に於て強調されている。日本の社会資本の現状を把握するために、フロー、ストック両面から各国との比較がなされているが、ここから前者の発展は目覚ましく「遠からず先進国の水準に近づくことができる」がストック概念ではまだまだ貧弱であることが分る。又交通・通信、住宅・生活環境、文教施設その他部門毎の各施設の現状分析もなされる。ここでは施設整備の著しい増大と需要に対する相対的不足という全般的特質を述べるにとどめ、これらの重要性比較をしていないが、これも今後の計画に関連して問題となる。更に地域別分析から都市における生活環境・住宅問題、過疎地域における医療、教育問題の重要性があげられる。特に後者に於ては集落や開発形態によって施設の利用上の便宜、効率の違うことに鑑み、単なる施設整備ではなく「道路を中心とする交通通信施設を包含した、生活環境施設や集落の再編成など総合的な見地からの検討」の必要性が強調され、ケース・スタディーによる詳細な分析がなされる。利便と効率の両者をはかるため交通条件の改善が特に重要であるが、多くの場合これと施設の配置状態とは正の相関があるという指摘は大いに考えさせられる問題である。

こうした社会資本の現状をふまえた上で、次に社会資本の役割についての検討がなされる。まず整備目的の面から産業基盤としての社会資本と生活のための社会資本とに分け、両者は明確に区別し得るものではないとしても、前者は「間接的に生産資本による産出物の生産に寄与する」ものとしての意義を、又後者は国民生活全体の向上のための資本ではあるが同時に労働力再生産の観点から「長期的な経済成長の条件」としての意義を見出している。この点からむしろ生産面を重視した著者の見解がうかがわれよう。農業近代化についても戦後とは質的に異なった「大型機械導入による労働生産性を高めるといふ方向での」社会資本の役割が強調されるのである。更に社会資本の役割は経済への波及効果の面から捉えられる。この波及効果は中期経済計画における産業連関モデル、中期マクロモデルによって計量的に解明され、又

社会資本は民間資本のように景気の影響を受けなくてもすむ弾力的な不況・雇用対策がとれる可能性と合わせて、社会資本の長期的な経済政策における有効性が強調される。

以上が本書の前半であり、後半は経済社会発展計画を中心に社会資本のあるべき姿及び実際の計画、公共投資の決定方法等に関するものである。経済社会発展計画は30年代の高度成長と共に生じた諸々の矛盾、更に40年代に於ける国際競争への直面、労働力不足、都市化の一層の進展という条件変化を把握した上で安定した均衡発展を念頭におきつつ立てられたもので、この計画における社会資本整備の必要性が説かれると同時に、制限された投資可能額も考え合わせて投資の重点化効率化をはかるべきことが主張される。そのため「住宅、生活環境施設の総合的な整備」「合理的交通通信体系の整備」「農業関係社会資本の整備」に特に重点がおかれ、これらについては細かい現状分析と具体的な政策方向が示されているが、余りに何もかも盛り込まれすぎていて、勿論全てが望ましいものであるにしても果して実行可能なのか疑わしくなる感じがしないでもない。

社会資本整備のための公共投資総額、部門毎の配分額が決定される過程も、経済社会発展計画に於ける過程を例として示されている。まず計画期間中の総投資額は経済計画のフレームによって決定されるが、このフレームは「社会資本整備の要請に対する公共投資の必要度合を勘案して決定される。」この過程に於て使用された新中期マクロモデル、又参考として長期モデルが示されるが、ここからフレーム決定に際しては計量経済学的基盤の必要性が痛感させられる。更に投資配分額に関しても、計画の重点政策、経済の動向予測を前提した上で担当の各省が整備計画をたて必要投資額を提示、これを過去の実績、最近の動向、現行計画等と照らし合わせてその妥当性を検討、この上で配分額が決定、部門毎の実施計画が立てられるまでの過程が細部にわたって具体的に述べられている。

最後に我々が現在直面している諸問題を解決するため、公共投資をいかに効率的に使用するかが今後の課題だとして、各種施設の総合性の十分なる確保と同時に重点的な整備の必要性が強調され、特に重要な問題として土地問題、建設問題がとり上げられている。そしてこうした公共投資の増大をはかるための財源確保について触れ、租税調達に国民の消費生活が抑えられる結果となる。然しながら社会資本整備による恩恵を受ける以上それに対する報酬の支払いは当然という見解を明らかにしている

が、ここでは生産基盤のための社会資本、生活手段のための社会資本とが、又企業の負担、一般市民の負担とが区別されず一括して述べられている点に不満が残る。特に生産基盤のための社会資本が重視され続けて来た現状を考え合わせるなら、それが社会資本一般に還元されて負担問題が論ぜられるのは望ましいとは言えない。又公債による財源調達については、減税による民間消費需要の拡大をはかりつつも社会資本を整備する可能性が大としてその意義を見出しているが、この場合も公債政策の通貨面に及ぼす影響等も考慮に入れた上での検討を加えてほしかった。しかしその総合的分析に高い評価を与えることには吝かでない。

この点、<宮本憲一『社会資本論』有斐閣、昭42年、400頁>は、明確な問題意識に立って分析をしている点を高く評価できる。おそらく社会資本の社会科学的分析としては最初のものといえるであろう。ただ全体として、あまりに理論と現実分析との体系づけに急いだためか、強引さがときおり顔をだしている。近代経済学の理論にふりまわされている印象をぬぐえないが、力作であることには変りはない。以下略述してみよう。

社会資本は一般に「生産活動には間接だが、それなしでは企業活動や国民生活がなりたたぬもので政府により主として形成される」性格のもので示されているが、宮本氏の『社会資本論』は、こういった社会資本の無性格さを批判することから出発する。

第1に、社会資本の労働過程や消費過程における質料的性格と、その所有形態とが混淆されている。それが私的所有であるか社会的所有であるかという所有形態は生産関係によって規定されるのであるが、質料的性格は生産関係によっては規定されない。資本主義社会において社会的所有となる必要性を追及せねばならない。第2に、社会資本と一括して総称しているものはきわめてひろく、その大部分は資本として循環していないから、道路や教育施設などは擬制的資本である。第3に、社会資本の中には、生産手段と消費手段という機能のことになったものがふくまれている。第4に、社会的間接資本とよばれるものの権力的性格の問題である。国家の行為によって造成される手段は、かならず、軍事的政治的性格が付与されている。第5は、社会的間接資本とよばれるものの国際的性格である。それは、物的形態として輸出できぬが、外国資本の投資対象たりうるので、帝国主義段階では、国際的意味を考えてみなければならない。

以上5つの論点は、宮本氏の基本的見解をよく示したもので、この視点に立ちながら〔I〕社会資本の登場し

てくる背景を資本主義の発展を通じて検討し、[II]次に社会的費用の範囲を限定した上で日本の資本主義のもとにおける具体的な形態と歴史的性質をあつかう。そして[III]終りに、社会資本充実政策の現状批判をおこなっている。

[I]の部分で氏は次のよう論ずる。「国家独占資本主義段階では、資本の社会化はいっそう貫徹した。そして、国家そのものが資本主義企業化したのである。公共事業は公共投資とされ、その事業収入は公共料金や受益者負担でまかなう傾向をつよめているのである。独占段階では、資本は不生産的部門に大量に進出する。このため資本家階級が国家事業の不生産性を批判する立場を喪失した。」[II]においては、資本主義の無計画性が公的対策費を絶対的相対的に不足させること。軍事費の膨脹により社会的費用防止に制約があること、重化学工業の社会的生産手段の必要の増大とともに公共事業の重点が生産手段の造成にあり、社会的消費手段があとまわしにされること。公的対策が官僚主義のために非効率で非民主主義的であることが指摘されている。[III]においては、日本の地域開発政策の批判があらゆる角度から検討されていて、本書の中で最もいきいきとしている。第1に、独立の経済単位であり得ない県や市の単位で開発をすることの限界。第2に産業基盤投資優先は民間資本が決定権をもつ独占資本主義の法則にしたがってしまう。第3に、重化学工業が分散されても管理の中央集中は変わらない。第4に、未開発地域のない日本の開発が社会的費用を多大にすることを忘れてはならなかった。第5に、行政投資の地域配分が1人当り総量でなされたため公平でなかった。第6に、地方団体の固定資産税による増収をあてにした工場誘致は予想を絶する公害をもたらすことになった。しかも開発には住民の意見は少しも反映されていなかったのである。こうして、社会的費用の除去と、社会的消費のための公共投資を二つの柱とした社会開発が登場することになったが、民間資本の高蓄積を助成するという基本的成長政策はかわっていないし、しかも社会開発政策は社会資本充実政策の対症療法にすぎないし、社会開発は、都市に寄生する資本に利益を与える結果になる傾向があり、また社会開発が住民負担でおこなわれようとしている。

さらに宮本氏は、未来学批判として、バラ色の未来には、資本主義生産関係の下では、生産力発展の成果は何よりもまず、資本家階級の手によって利用され、国家はそれを、この社会を維持するために消費することを強調し、未来学がそれを看過していると述べている。そして

現代を福祉国家とみることは、帝国主義国家の本質をかくし、社会福祉制度の拡充が自動的に社会主義になるという錯覚をしていると論じている。

部分的には鋭い指摘があふれているが、たとえば、国家独占資本主義を、ガルブレイス流に極大利潤をもちや考えず安定成長を考えるようになったテクノストラクチャーの支配する国家と考えるか否かによってその理解が異なってくるのに、それについて氏は断定的でありすぎるようだ。社会開発を進めていく民間企業のみ方はなお一考を必要とするし、公社・公団の機能も多角的に考えらるべきであろう。

〈都留重人編『現代資本主義と公害』岩波書店、昭和43年、400頁〉は、公害の面からの分析を本格的に共同でおこなったものとして注目される。

本書の出発点となるものは公害が「資本主義体制と深く結びついている」という基本的認識である。「公害とは何か」の間に答えてまず発生原因、現象形態、被害状況の3段階に分けてその因果関係を説明し、利潤極大化を目指す私企業体制がこの鎖をつないでいる主原因であるとする。又同時に公害はそれぞれの国の資本主義の性格によって特徴づけられるとして、日本の公害の特質を日本資本主義の歴史、構造から説明していく。明治以来日本資本主義は民間設備投資の強蓄積を推進する過程で、公共投資の面でも生産手段への投資が常に生活手段への投資に優先してきたこと、この中で公害問題は古い封建的な農村共同体の存在、それに伴う伝統的な保守主義等によって潜在化していたが、戦後のこれらの崩壊によって一挙に顕在化したこと、国土が狭隘だという自然的条件に制約されて特定地域への資本、人口の異常な集積が公害の発生を激化し、この格差是正のための地域開発が重化学工業重点策をとったため返って逆効果をもったこと、更に独占段階での非近代的な生産関係の残存や二重構造が古い形の公害と新しい形の公害とを混在させていること等を指摘する。ここでの公害は私企業がその発生源となるもの、交通公害、市民の消費生活関係の公害等無計画な都市化の結果生ずるもの、更に基地公害等々、公社公団、地方自治体自体が引き起こすものと広い範囲に亘る公害が考察の対象としてあげられているが、その中心はその第1の私企業が原因となる公害である。これは私企業が極大利潤を目指す余り公害防止費用を出来るだけ節約しようとする、また「地域開発が工場立地計画を優先し、都市計画をふくまぬか、あるいは後まわしにして、総合的な土地利用計画が行なわれていないためである」として私企業のみでなく、国、地方自治体の

責任も追究されてくる。

公害による損失を論ずるにあたっては、経済財関係の損失、健康に対する損失等個々の損失評価の具体例をあげ、人体に対する影響は特にその発生原因から被害状況への因果関係の証明がむずかしいし、それを金額として経済的に評価するのは困難ではあるが、可能な範囲内の評価の試みは対策のための有効な指針となるだろうし、又『健康にして文化的な生活』という視点から「評価が困難なものほど重要性が大なることに鑑みて、従来の価格理論とは別の新しい理論で対処することも必要だと主張されている。

公害の責任については、発生原因から現象形態、被害に到る過程での広い範囲にわたる客観的な因果関係とは次元を異にし、責任の所在は「所与の法令体系や慣行との関連で明確化するもの」であるし、又公害対策としては道義的責任ではなくあくまで法律上の責任を追求すべきであると同時に、この法律の不備が公害の責任を放任していることになることを指摘している。ここで著者は公害対策基本法における公害防止のための責務の内容があいまいではあるが、まず第一に「事業者」の責務として掲げられている点をあげ、因果関係や防除費用の負担区分で「企業が主役の位置に立つことはたしか」としても、公害現象をはっきり把握し、そのための対策をたてる責任の問題となるとまず「国」「地方公共団体」をあげるべきと主張する。これは公害が資本主義体制そのものに結びついていることを十分認めながらも、この体制自体をくずさずその範囲内の「日常実践的な処方」を講じようとする著者の見解をよく示している。さて公害費用の負担区分をいかにするかということになると、これは責任の問題とも次元を異にするものであり、又国の負担は結局国民の税負担というような負担帰着の問題は一応別問題として扱い、ここではあくまで「第一次的な負担区分の問題として」考察されている。公害関係費用のうち技術開発費用は、国、救済費用は地方公共団体が、そして防除費用は原則的に企業ないし行為者が負担すべきであるが、このためには国が強いイニシアティブをとらねばならないとして、「国の財政面での姿勢が弱い」

公害対策基本法を批判している。ここで経費が被害額との関連で考察されるのは当然としても、例えばA額の被害をなくすためにはA額だけの経費をかけると引き合うというように両者に同じウェイトをかけてよいものかどうか疑問であろう。

最後に公害対策についてであるが、著者は資本主義体制での企業の本質をはっきり見極めた上で、公害防止のための技術等研究調査面の整備をはかると同時に、市民の声の結集、その行政、財政、又企業への政治的働きかけが特に重要であるとして、対策の基本方向を打ち出している。公害問題の多くがまだまだ直接被害者と企業との争いの問題としてしかとり上げられていない現状を考え合わせると、これは意義深い示唆である。国、地方公共団体が利潤原則に徹した民間企業に追随する余り法律、条例が未整備のまま個別的な対症療法主義がとられ、対策のための予算も少ないという行財政のもとで「住民の公害意識の変革と住民運動こそが、公害対策の基本的課題である」という主張は大いにうなづけるところである。今後の課題と結びつけて著者は更に公害基本法について論述し、その形成過程において提出された中間報告では企業の責任、費用負担の明確化がなされていたが、これが経団連その他の反対により変化、結局は妥協の産物となってしまったことを指摘し、こうした点を是正していくための具体案を提出して望ましい形での法的整備を要求している。

本書は公害の基本的性格を明確にし、その対策を考察するにあたって、実に豊富な事例を引き出し、単なる理論ではなく細かい実証分析を行なっている。ただ公害費用の計算など疑問がありそうだが、我々が公害に対する認識を深め、その現状を把握する上で欠かせない一書といえよう。こうして日本の社会資本・公害論をみると、そこでは、私利利潤極大論・社会資本不足論といった常識の上に立論が組み立てられていることが判る。しかし社会資本論・社会的費用論は、すぐれて政治学である。国家の性格が明確にされた上での関連がなければその分析は十分であり得ない。今後の課題はその方向の分析に重点がおかれねばならないであろう。