

今後の社会資本整備で考える！

大川 信行

(東日本国際大学名誉教授 公益財団法人都市化研究公室理事)

この数十年間のわが国の経済・社会・生活・環境等に係る潮流の中で社会資本（一般には社会インフラ）に関係する事柄ほど目まぐるしく変化したものはないと思う。

まず、社会資本の範囲概念が大きく変わった。一般に社会資本¹とは、社会的基盤資本といい、経済・産業や生活の基盤として整備される社会公共的な施設のことであるが、今は、この社会的基盤資本にからむ経済活動に密接な関係を持つ自然環境やこれを支える仕組みである教育、医療、金融、司法、文化等の制度（制度資本という）を含めた社会的共通資本²の概念が普遍化している。

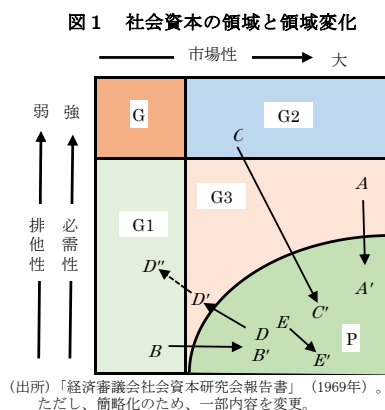
また、社会的基盤資本あるいは社会的共通資本の整備・維持手法が大きく変化し、今でも目まぐるしく変わっている。具体的には、対象領域の移動・拡大、公民役割分担の変化、建設・所有と運営手法との分化、新たな資金調達方法の登場などである。

本稿は、以上述べたような社会的基盤資本あるいは社会的共通資本に関する変化の潮流を踏まえた上で、今後の展開のための基本的視座について数回に分けて考えてみたい。本稿では初回として、社会資本の領域シフトについて概括する。

なお、以下、社会的基盤資本と社会的共通資本とを含め、広義に社会資本と呼ぶ。

1. 社会資本の公共財としての特性

社会資本は、公共財として、主に①排他性（社会資本サービスを利用できる人と利用できない人とを区別できるか）、②必需性（社会資本サービスを必要とする程度）及び③市場性（利益が発生し、社会資本サービスが売り買いの対象となるか）の特性をもつ。それぞれの特性の強弱・度合いによって領域が生まれるが、ここでは5領域（G、G1、G2、G3及びP）をマトリックス化し



¹ 社会学では、各ステークホルダー間の信頼関係を社会関係資本（Social Network Capital）という。この概念が一般化し始めたこと頃は、本論で取り上げる経済学上の社会資本（Social Capital / Social Overhead Capital）と区別して社会関係資本と言っていたが、最近では単に社会資本といふことが多い。

² 社会的共通資本を、制度資本（教育、医療、金融、司法、行政等）、社会的インフラストラクチャ（道路、交通機関、上下水道、電力等・ガス等一般に社会インフラと呼ばれている）、自然資本（大気、水、森林、河川、湖沼、海洋、沿岸湿地帯、土壌等）に類型化して、経済学者・宇沢弘文氏が提唱した。

て図1³に示した。図1では、左上が政府部門のG、そこから右下がり斜線方向の右下に民間部門のP、その中間にG3（三セクが代表例）が、さらに、公共財の4つの特性の強弱の程度によってG1とG2が示されている。

また、それぞれ領域ごとに、代表事業主体、領域の内容及び代表領域例をまとめると、表1のとおりとなる（脚注4に記載の報告書の主旨に拠ったが、その後の変化を加味して一部修正するとともに簡略化してある）。

表1 社会資本サービスの領域

領域	代表事業主体	領域の内容	代表領域例
G	政府	排他性と必需性が強く、市場性は全くない。	国防、消防、警察
G1	政府系機関	排他性が強く、公的主体が整備	国土保全、防災
G2	公益機関	国民への基礎的サービスのため、公的主体が整備。	緊急医療、水道事業
G3	公民連携主体	特定の政策目的のため、公民連携外主体が整備。潜在的に民間事業主体の可能性がある。	三セク鉄道、道の駅等多くの三セク事業
P	民間企業	市場性・収益性が高く、民間主体が整備	多くの営利企業

(注) 1. 原則的な基本モデルを示したものの。2. G1とG2とは分けて記載したが、公共財の4特性の程度差が強く、必ずしも明確な差となっていない。(筆者作成)

2. 社会資本の領域シフト

上記の図1に示すように、社会資本の領域は、次のような領域内の経済の基盤や条件などの要因によってシフトしてきた。このシフトしたのは、複数の要因の複雑な動きの結果であるが、下記では後述の議論展開のため、代表的なものを単純化して示した（括弧の英字斜体は変化の方向を示す）。

1) 規制緩和・撤廃 ($A \rightarrow A'$ 、 $B \rightarrow B'$ 、 $C \rightarrow C'$)

G1とG2は、排除性は弱く必需性が強いので、それぞれ一定の政策目的のために何らかの規制が敷かれているが、規制されていた基準、規格、事業範囲を緩和・撤廃されれば、民間の収益事業が可能となり、収益性がやや低いG3や収益が十分確保できるPにシフトする。現在施行中の国家戦略特区等を含め、多くの規制緩和が実行されてきており、数多くの民間事業が生まれている。

2) 利用者負担化 ($B \rightarrow B'$)

G1にある弱い排除性は、技術（IC顔識別等）等で利用者を特定できるようになって排除が可能になると、受益者からの料金徴収によって収益が生まれ事業化ができるようになる。有料道路は、一般道路では利用者を区別できないが、時間短縮に料金を支払ってもいいとする利用者をゲートの料金徴収機で特定することによって生まれた。

3) ノウハウ・信頼性の蓄積 ($C \rightarrow C'$)

G2は、Gほど強くはないもののある程度の排除性がある（公共的・公益的）、市場性が少しある領域である。警備保障会社は、初期段階における信頼は今一つで制約的であったが、その後、警備手法等のノウハウを蓄積して次第に信頼を得、G

³ 出所は、経済企画庁経済審議会社会資本研究会報告書（1969年）。年代としてやや古く、最近では注目されることが少ないが、社会資本の領域変化についてうまく説明してある。

の警察力までは必要としないPで民間企業として活躍している。

4) 多機能統合による収益性の向上 ($C \rightarrow C'$ 、 $B \rightarrow B'$ 、 $E \rightarrow E'$)

単独・独立した部門だけでは採算取れなくても、収益性のある他の部門を抱き合わせて全体の採算を確保する一種の内部補助⁴である。G1とG2は、排除性、必需性及び市場性の強弱でそれぞれ異なる領域となっているが、それぞれの特性を活かした、あるいは特性を損なわないような機能を抱き合わせることで採算性を上げ、単独に独立で不採算の部門であっても救われることになる。またP内においても多機能を付加することによる更なる採算性の向上が図られる。多角経営、複合ビル等これの事例は枚挙にいとまがない。

5) 社会資本を支える経済社会的基盤の弱体化 ($D \rightarrow D' \rightarrow D''$)

Pで事業継続していたものが、少子高齢化の進展と地域経済の衰退等の経済力の低下によって事業採算性を失うが、必需性があれば、何らかの政策支援によってG3(いわゆる三セク鉄道)で継続させる。それでも事業継続ができない場合は、必需性があるかぎり、G1の事業としてモダリティシフトを含む何らかの政策さが打たれ事業継続が図られる。

以上のようなシフトは、時代の要請に伴う環境変化を背景に、それなりの意義と必然を考量した結果であるが、結果的に社会資本サービスの質が落ちたり、配分が偏ったりしたケースがあったことと思われる。従って今後、上記の1)規制緩和・撤廃、2)利用者負担化、3)ノウハウ・信頼性の蓄積、4)多機能統合による収益性の向上、5)社会資本を支える経済社会的基盤の弱体化などで社会資本をシフトさせて整備する場合には、①必需性が必要な領域にあっては、量的に不足することなく、質が落ちない社会サービスが提供されること、②市場性が強い領域では、社会資本の整備効率を追い求めるだけでなく、ある程度の必需性が確保されること、③とくに社会資本整備を受益者負担で行う場合は、利用料水準が適正であること、などに留意すべきである。それには、そのシフトが図1に示す排他性、必需性及び利益者負担性の特性で構成する、本来の領域から過度に逸脱しないようにチェックするのがよい。以上の意味で、図1は、社会資本整備の在り方とシフトの適正さを考えさせる示唆に富んでいると思う。

今回は、社会資本の整備主体について考える。

(以上)

⁴ 不採算部門を採算部門の収益によって補填することをいう。全体として採算が取ればよいということでもなく、不採算部門が存続されという利点があるが、次第に採算に対する規律が失われる恐れがある。