

《書評》

『現代社会資本論』

森裕之*・諸富徹**・川勝健志***編、有斐閣、2020年

岡田 徹太郎†

I. 本書の概要

本書は、「共同社会的条件」としての社会資本（Social Overhead Capital）について、老朽化対策を含む再構築が必要であるとの問題意識から、その対応について考え、持続可能な社会へ繋ぐことを展望するものである。

本書は、3部に分けられる。「第1部 現代社会資本論の視点」で、社会資本の歴史と現在、都市と農村、官と民の役割分担という3つの、現代に合わせた新たな視点が与えられる。

「第2部 転換期の社会資本」は、各論となり、居住福祉、グリーンインフラ、地域エネルギー、交通とまちづくり、災害対応、文化と観光、それぞれについて、社会資本論による分析結果や展望の提示・提案が行われ、現代に即した新しい課題が示される。

「第3部 社会資本のガバナンス」は、これからの社会資本に必要となる、公共サービスと予算、金融、税財政といった、統治構造（ガバナンス）のあり方について論じている。

さらに、これらが、本書を総括する「序章」と「終章」でサンドイッチされ、社会資本論の内容を振り返り、社会資本政策を捉え直し、社会資本論が構築してきた「公共性」という基準の再評価の必要性が説かれるという内容になっている。

II. 本書の構成と概要

(1) 本書の構成

本書は、序章と終章を含む14章で構成される。14名の執筆者で以下のように分担執筆されている。

序章 社会資本論の現代的課題 宮本憲一

第1部 現代社会資本論の視点

第1章 社会資本の歴史的変遷と現在 森裕之・鶴田廣巳

第2章 社会資本と都市・農村 山田明・平岡和久

* 立命館大学政策科学部教授

** 京都大学大学院経済学研究科教授

*** 京都府立大学公共政策学部教授

† 香川大学経済学部教授

tetsuta@kaze.com

第3章 社会資本と官民役割分担——水道事業の「民営化」 杉浦勉

第2部 転換期の社会資本

第4章 居住福祉と社会資本——市場化・分権化する住宅政策からのビジョン 吉弘憲介

第5章 都市におけるグリーンインフラ——都市農業・農地を保全するために 中島正博

第6章 地域エネルギーと社会資本——集中型電力システムから分散型電力システムへ 諸富徹

第7章 交通社会資本とまちづくり——社会的な生活手段としての公共交通 川勝健志

第8章 災害と社会資本 宮入興一

第9章 文化・観光と社会資本——私的セクターが担う社会資本 後藤和子

第3部 社会資本のガバナンス

第10章 社会資本と公共サービス・参加型予算——公共サービスの拠点としての社会資本 樋田洋

第11章 地域金融と社会資本——変革期に期待される地方債市場の制度インフラ 三宅裕樹

第12章 現代社会資本と税財政改革 鶴田廣巳

終章 グローバル・ローカル時代の社会資本論へ向けて——社会資本の新たな課題へ 森裕之

(2) 本書の概要

「序章 社会資本論の現代的課題」は、社会資本が、「国土・地域を形成し、人間共同社会の生活・生産を持続させるための基礎条件」であるとし、その共同性概念を検討する。社会資本の理論的系譜を辿り、日本の社会資本政策を検討したうえで、世界において、持続可能な社会を目指す内発的発展のための社会資本が求められるとする。

「第1章 社会資本の歴史の変遷と現在」は、これまでの社会資本政策を踏まえ、社会資本の老朽化や人口減少・高齢化等の危機の時代において、社会資本政策の対抗軸として、強い住民自治の構築や、将来を見据えた予算配分の強化が必要という。

「第2章 社会資本と都市・農村」は、国土の不均衡、地域間格差の拡大を見据え、社会資本の「地域」への密接な関わりをみると、都市と農村の間で種々の連携をはかっていくことが不可欠だとする。

「第3章 社会資本と官民役割分担」は、前半で、政府と市場の役割分担を指す「官民役割分担」すなわち、「官から民へ」「民から官へ」「官と民（グレーゾーンの拡大）」の3つの動きを分析する。後半で、官民役割分担の進展として「水道の民営化」の問題を明らかにしたうえで、「官と民」ではなく、官に住民を加えた公による「公と民」あるいは公民役割分担という枠組みが重要となるという。

「第4章 居住福祉と社会資本」は、居住福祉を実現する社会資本を、人々に健康で良好な居住環境を供給するための物理的・制度的基盤と位置付ける。日本の住宅政策において「公共」をどのように効果的に埋め込むべきかという視点から、2つの具体的制度提案を行っている。1つは（民間）高層マンションの分譲数に、公営住宅として供給可能な戸数を含め（ると）、その含有率に応じて上方空間の容積率の緩和を認めるスキーム、いま1つは、還付付き税額控除方式による住宅手当の創設である。

「第5章 都市におけるグリーンインフラ」は、グリーンインフラ（公園・緑地、農地）に期待される機能に、生態系保護や防災・減災があるとする。都市農業と市民生活の調和による「新しい役割」や、都市農地の「多面的機能」が再評価されるようになった。都市におけるグリーンインフラ

を保全するための仕組みとして、地方税の超過課税による森林環境税など「参加型税制」の可能性を指摘した。

「第6章 地域エネルギーと社会資本」は、原発や石炭火力のような「集中電源」が減少、再生可能エネルギーのような小規模「分散電源」が増加することで、電力システムが「集中型」から「分散型」へと向かう。自らエネルギーをつくり出し、地域でそれらを相互融通して需給バランスを調整したり、域外に販売して「外貨」を獲得したりする能動的な主体に変わっていく。それを推進できる公共的な主体こそ、自治体においてほかになく、戦略的にエネルギー政策を構築することが重要と結ぶ。

「第7章 交通社会資本とまちづくり」は、人口減少・少子高齢化が進むなか、地域公共交通が衰退し、その社会的な生活手段としての機能が失われる危機的な状況が生じている。これに対して、独立採算からの脱却とまちづくりとの一体的な取り組みが重要であり、日本でも公共交通を公的負担で支える仕組みが求められるとする。

「第8章 災害と社会資本」は、日本が、「大災害の時代」にあるという。これまでの「災害復興」は「事後対策」に他ならなかったが、次期に向けた予防対策との関係では「事前復興」が必要であると考えられるという。社会資本のあり方が、災害を予防し、被害を減らし、人々や地域の災害からの再生・復興を可能にする手段ともなりうると指摘する。

「第9章 文化・観光と社会資本」は、有形・無形の文化遺産、図書館、劇場や文化ホール等の文化施設、博物館・美術館、文化的景観等を「社会資本としての文化」と呼ぶ。文化は社会資本として、文化産業や成長が期待される観光産業、あるいは創造性が重要な役割を演じる産業の基盤である。民間から望ましい投資を引き出す政府の制度設計が持続性にとって重要であるとする。

「第10章 社会資本と公共サービス・参加型予算」は、まちづくりとも一体となった公共サービスの拠点を社会資本ととらえたうえで、当事者、専門機関、地域社会などのさまざまな活動の担い手からなるシステムの一環として、協働型の公共サービスを整備することが必要であるとする。地方自治を支える住民の統治（ガバナンス）能力の発展が求められており、社会資本の計画と整備を住民参加で進めることが、その第一歩という。

「第11章 地域金融と社会資本」は、社会資本の整備には巨額の資金を要するがゆえに、地方債市場の制度インフラの役割が欠かせないという。超低金利の状況が長く続いていることもあって、地方債市場は良好な状況にあるように思われるが、資本市場を活用して地域の資金を地元の社会資本整備に結びつけるために、地方債市場の制度インフラをどのように拡充していくべきか議論を深めていく必要があるとする。

「第12章 現代社会資本と税財政改革」は、税財政の改革について、まず国レベルでの巨大開発や大型公共事業のあり方など歳出を見直すこと、歳入については、富裕税や金融取引税など新税の創設も含めた抜本的な税制改革により、必要な財源確保を目指すべきとする。新財源により地方への税源移譲と地方交付税の拡充を進め、住民福祉の充実と真に必要な社会資本の維持管理・更新に充てることが望まれるとする。

「終章 グローバル・ローカル時代の社会資本論へ向けて」は、グローバル化した社会におけるODAなどによる社会資本の国際的展開（持続可能な発展目標（SDGs）も影響）や、国内における外国人住民の急増とそれに伴う社会資本政策の対応（多文化共生社会の実現への希求）から、社会資本の「公共性」の基準について再評価する。基本的要素には、貧困対策のような所得再分配機能

にとどまらず、誰も排除されないという普遍的性格を持つものである。そこに素材的規定としての「一般的条件」という性格を兼ねることで、社会資本に特有の共同社会的条件が成立する。現代の社会資本は、人口構成や産業の変化、老朽化と再編・更新、国土再編、公共・民間の役割分担、基本的人権の展開、グローバル化の進展など、さまざまな時代の変化が集約する結節点にあり、それを研究する現代社会資本論は、地域での実践を支えると同時に、さらに発展していかなければならないとする。

III. 本書の意義

本書は、「現代」における「社会資本」の役割を再評価し、継承発展させる、政治経済学としての社会資本論である。

「はじめに」にあるように、その基本的視点は、宮本憲一『社会資本論』（有斐閣、1967年〔改訂版1976年〕）を継承するものであり、人的には、1990年代初めに、宮本憲一・大阪市立大学教授（当時）が設立した「国家経済研究会」のメンバーが執筆者となっている。理論と人的な側面の両方から、宮本「社会資本論」を引き継いでいる。

1960～70年代にはみられなかった、グローバル化や人口減少・少子高齢化がもたらす社会環境の変化があった。そして評者が特に意識する、平等性や公平性の概念、環境や人権（ジェンダーやエスニシティ）に対する価値観、発展の是非等に対する人々の意識変化があった。これらが、社会資本にどう関わっているかが、本書の各章で言及されている。

社会のアクターは、旧来の議会、行政、地域コミュニティに加えて、非営利組織（NPO）や地域市民団体、地元企業の関与の程度が大きくなっている。

社会資本論の対象も、水資源や居住という生活基盤の支え方、環境＝グリーンやエネルギーに対するスタンス、地域交通の採算性への考え方、災害への事前復興というアイデア、文化・観光への着目などに影響されて大きく変化している。

加えて、公共サービスと住民参加、財政投融资から地域金融、地方分権とその税財政、そして、外国人のいるコミュニティまで、取り巻く諸条件も形を変えている。

本書は、これらの変化を捉え、各論で分析を加えつつ、総論によって一貫性を保っており、社会資本論に新しい視座を加えるものとして、高く評価されるだろう。

IV. 本書の課題

グローバル化と少子高齢化によって、国民国家・国民経済の枠組みが大きく揺らぐなかで、終章でも指摘されるように、「これまでの社会資本政策の中心であった自治体が地域単位で自律的な取り組みを展開することが重大な課題」となっている。

これまでと同じように、中央政府に依存したまま進むのでは、地域の社会資本はとうてい維持できない。本書の著者たちが繰り返し強調するように「内発的発展」が必要とされる所以である。その問題意識は、十分に提示され、共有されたであろう。しかしながら、その処方箋までが与えられたわけではなく、ほとんどはこれからの課題である。

グローバル化や人口減少・少子高齢化、そして価値観の変化にも影響され、社会資本の持続可能性への不安、そして悲観論が未だ大きな力を持っていると言わざるを得ない。

人間共同社会の生活・生産を持続させるための基礎条件である社会資本を、どのように維持・発

展させていくか、その具現化とともに、現代社会資本論を発展させる必要がある。

本書で示された課題は、まさに、それに応える研究に接続していくことに他ならない。