

運輸政策トピックス		
	<h1>公共資本の2面性</h1>	
	岡田 清 OKADA, Kiyoshi	成城大学名誉教授

## 1 まえがき

小泉内閣になってから公共部門(特に郵政事業,道路事業,医療保険制度,政府系金融機関など)の改革が急ピッチで進もうとしている。それは旧来の行政システムを改革してニュー・パブリック・マネジメント(NPM)を導入するという側面と,公共投資に片寄った財政システムの改革という側面が入り交じっているように見受けられる。小泉首相の発言として伝えられている「民間でできることは民間にまかせる」という方針と共通するところがあり,3公社の民営化の延長線上にあるとみることができる。すでに道路公団の民営化,空港の民営化が日程に上っているようである。

国立大学の独立行政法人化も2年後(平成16年度)に控えている。いずれも公共サービスの供給システムを改革することが狙いであるが,改革の動機は慢性的な財政赤字の解消と,世界的趨勢としての新時代の政府の役割を確定することにあるといつてよからう。NPMシステムの確立という視点から民間と同様な会計制度を確立することも課題である。この問題については,イギリスやオーストラリア,ニュージーランドが先行している(わが国の公認会計士協会が,近くホーム・ページで公表の予定)。

わが国では,社会資本という用語は昭和34年頃から利用されるようになった用語であるが,もともと公企業とか公益事業という用語と同様な包括的概念である。昨年の経済財政白書が指摘するように,明確な定義はなく,さまざまな利用のされ方があったし,いまでもそうである。自然資源や制度資源も含める見方(宇沢教授)もあるくらいであり,どこまでの範囲を社会資本と呼ぶかはっきりしない。講学上の概念であるから法的・行政的な定義が必要だというわけではないが,言葉が一人歩きをすると拡張解釈となりやすい用語である。かつて「準公共財」という用語が広がりかけたことがあるが,これは実態が曖昧なため大きな広がりにはならず,教科書の隅に残っているだけである。公共財にしても準公共財にしても財の性質に着目した用語であり,その供給システムとは直接的関係はない。一時公共財だから政府が

供給するものだといった類いの議論が横行したことがあり,1970年頃の中央公論誌上で根岸東大教授(当時)がその誤りを指摘されたことがある。

包括概念といえば公企業とか公益事業も包括概念であり,実定法に登場することはまずない。公営企業だけは「公営企業法」という法律に基づいて範囲が法定されている。アメリカの公益事業も鉄道,電力,ガスなどの財を供給する企業に供給義務を課して,独占権を与えるという法的なステータスが付与されてきたが,現在ではそのステータスが消滅しつつある。もともと大陸法の影響を強くうけたわが国の行政関係法に基づいた供給システムは国有国営・公有公営主義を採ることが多く,予算制度(単年度・現金会計主義)に依存することが多かった(公的営造物主義)。第2次大戦前の営団,戦後の公団・事業団などが主たるものである。やがて継続企業(going concern)に転換して企業原則を採用したとしても,官私企業が併存する産業もすくなくなかった。教育,医療,交通などがその典型である。アメリカのように具体的なケースの訴訟を経由して組織のあり方が決定されるという手続きを経っていないから(つまり鍛えられていないから),公共政策の執行主体としての公企業の経営原則,行政規制(公正取引委員会など)のあり方について公共政策といえるようなものはなく,公共性の一言で片付けられてきたくらいがあった。

## 2 資本論争

ここで少し話題を変えて見よう。社会資本という言葉に限らず資本という言葉は日常的に,いろんな場所で使われている。資本という概念は古くは商業から生まれたものであり,産業革命によって工場制度が確立するまではブッター・アウト(前貸人)と呼ばれた商人がいて職人に賃金を前貸しする,その前貸した賃金(流動資本)が労働の対価である生産物に転化する。したがって資本は長い間前貸し資本の意味で使われた。古典派経済学者による資本概念はこのような前貸し資本を意味する。これが「資金主義者」として

の資本観である。それに対して新古典派経済学者は特にレオン・ワルラスなど是有形物をもって資本と考える。つまり、「物質主義者」としての資本観である。なぜこのような資本観が生まれたかといえは、産業革命によって固定施設が増大し、それが新しい価値を生み出すと考えれば、資金主義だけでは説明がつかないからである。つまり資金が施設に体化されて新しい価値(生産物)を生み出せば、資本は生産要素である。はたして資本は価値を生み出すのか、労働価値説を採るマルクスはそれを認めない。なぜなら、マルクスにとっては資本は(剰余価値を生まない)不変資本であり、労働だけが(剰余価値を生む)可変資本であるから、資本は循環するが価値を生み出さない。したがってマルクスは資金主義者であり、物質主義者とはまるっきり立場が違う。そこから資本は資金なりや、物質(固定施設)なりやという論争が生まれることになるが、ヒックス(貝塚啓明訳、「経済学の思考法」岩波書店)がいうように「将来において財(効用)を作り出しうる実物財のストック」というのが正しいとすれば、ストックはフローとしての財(効用)の増殖効果をもつことになる。経済学の教科書における生産関数は資本を生産要素として含んでいるが、資金では収まりが悪い。資本を物質とみた、その数量と生産量との関係から生産量が決定される、その関係式が生産関数であるが、しからば資本をどうして計るかという問題を含むことになるが、そこは明快には示さず、資本量(額)を指数化したりしてやり過ごす。

ごく最近、都留重人教授が経済財政白書の集計的生産関数を批判して、つぎのように述べておられる。「成長会計分析の創始者だったロバート・ソローは理想的には実物的資本財サービスの流れを単位としたいのだが、資本財ごとにその質が違っていて共通の単位で集約できない、この点については答えの出しようがない」と嘆いたのだった(『週刊エコノミスト』2002年3月5日号)。国民所得計算などについても多くの発言をしてこられた教授らしい指摘である。この指摘は社会資本を集計的数量と見ることがどこまで可能かという問題でもある。

ここではまず資金主義の資本観について述べておこう。会計学が資金主義に立っていることは周知の通りである。貸借対照表は借方に資産を記入し、貸方に資本・負債を記入して対照させている。同じものを別の視点から表わしているだけである。出資者が出資した資金量(資本)が資産(ストック)として具体化していることを報告する役割が貸借対照表である。制度学派の創始者といわれるJ.R. コモンズ(「資本主義の法的基礎」p.28)は、財産、価値、資産、自由、意欲(the will)はすべて同じものを別の視点から言っているにすぎないと言っているが、基本的にはストックを指している。しかも会計学上は有形資産だけでなく、グッドウイ(暖簾)のような無形資産も資産として計上するのが慣わしと

なっている。このような有形・無形の資産をストックであるとすれば、資本 資産(ストック) 収益(フロー)という循環によって、期首から期末にかけて損益(フロー)が生み出されることになる。それが資金中心の計算体系となっている。実際の貸借対照表は資産と資本を対照させているだけであるから、どの資産がどれだけ生産に貢献したかの振り分けはできない。これが「固定費配分の不可能性」の問題である。金額で表示することによって集計上の困難を回避しているのである。

このような計算システムがゾンバルト・ウェーバー・テーゼと呼ばれるものである。この二人の学者は歴史学派の経済学者・社会学者であるが、資本主義が利潤原理に立脚しているというならば利潤の計算はどうするのが正しいかという問題に解答を与えた。貨幣価値の変動のない時点計算(ストック計算)と期間計算(フロー計算)を並列することによって計算結果を表示するのが会計計算である。「資本勘定と損益勘定の区分の原則」を採用することによって、企業活動を貨幣額表示できるものだけを記帳することとしたのである。これによって企業活動の(内実の)アカウントビリティー(計算可能性)は格段に向上した。会計の始まりは14世紀ころのことであるが、19世紀半ばころになってはじめて複式記帳体系としての企業の大きさを貨幣額で表示するようになったのである。企業活動と資本主義経済の発展との関係を明確にしたのが、ゾンバルト・ウェーバーであり、ゾンバルト・ウェーバー・テーゼと呼ばれるゆえんである。利潤計算(資本主義は利潤目的の経済であるから)は古くからあるが、複式記帳による利潤概念は決して古い概念ではない。同様に国民経済の規模は、ケインズ以後の国民所得勘定によって、とにかく計算が可能になった。

産業革命によって生まれた鉄道や当時の大きな施設・工場をもつ事業は、それまでには発生しなかった(資本計算上の)2つの問題を残した。一つは耐久施設の価値の持続性の問題である。資金主義では説明出来ない現象が発生したのである。もう一つは商業と違って異時点間で施設費用配分の難しさがあることである。そこから資金とは違ったストック価値の問題が発生する。産業革命が経済の質を変えてしまったのである。物質主義資本観が生まれたのはこんな背景からである。この問題に真正面から取り組んだのがオーストリー学派である(J.R. ヒックス「資本と時間」、根岸隆、ワルラス経済学入門などに詳しい)。資本論争が明快な結論にいたらず、うやむやのうちに消えたのもこの辺に理由があるとみてよからう。

鉄道会計は、19世紀も終わりころになってようやく欧米諸国で確立した。当初は運賃計算の基準も減価償却制度もあって無きがごとくである。アメリカでも同様であり、独占利潤が鉄道と農民の間の紛争(アメリカの労働運動の始まり)の

発火点になった。農民は鉄道は儲け過ぎていると考えたが、正確な計算体系を持ちあわせない鉄道会社側は反証できない。やがて強い政府規制(原価主義運賃)の根拠になり、そこからさまざまな問題が派生した。もとを質せば鉄道経営のアカウンタビリティーの不正確さに原因があったといえる。今わが国で公的部門のアカウンタビリティー(説明責任)が話題になっており、企業会計原則の導入(現金主義から発生主義への転換)であるとか、行政へのNPMの導入とかVFM(Value-for-money)というスローガンが喧伝されているのは、一世紀ちょっと前の鉄道と同じ現象が起きているといっても言い過ぎではあるまい。

### 3 社会資本投資のアカウンタビリティー

公共資本の投資基準は、資本の限界効率と利率が等しくなるところで決まるというケインズの投資論と本質的には違うところはない。公共資本の場合は私企業の利潤原理ではなく、社会への貢献度(たとえば外部経済効果あるいは社会的総余剰)の大きさが最大になるようにすることである。したがって、資金主義による「収益基準」(profitability criterion)ではない。このような投資論は、もともと私企業投資論として発達したものを公共事業に利用しただけのことであるが、一方は収益性(私企業)を投資基準とするのに対して、他方は社会的便益を対象とする便益基準であることを別とすればすべて同じである。それを計算する手続きが費用便益分析である。

いずれにせよ費用便益基準は、明らかに資金主義ではない。社会的便益主義である。それには、かなり無理をして、(貨幣の限界効用は一定として)貨幣額表示をしなければならぬ。そうすることによって初めて総余剰最大化(あるいは厚生最大化)のための手続きが可能になる。ここで費用便益分析の経済学的背景について説明する余裕はないが、2点だけ指摘しておきたい。その一つは、資本を資金主義の下では簡単に集計できたものを、物質主義で見たときのアウトプット(output)なりアウトカム(outcome)は何かという問題である。古くからある問題である。それはスコア・システム(便益種目)の問題であり、アグリゲーション(集計)の問題である。つまり個別便益(スコア)とその貨幣額変換(アグリゲーション)の問題である。加えて、現実の貨幣では変動リスクがあるから、ヒックスがいうように変動リスクをどうみるかといふ(抽象的貨幣)問題もある。イギリスなどでは「陰の料金」(shadow toll)などを利用して評価しているといわれる。

もう一つは、費用便益基準で投資すれば、収益基準の投資に比べて過剰投資になる可能性が強くなることである。長期・多額の投資を債務(長期債)によって調達する場合には、利子と資金のオペラビリティー(さらにはクラウドフィン

グ・アウト効果)など社会的利子負担が大きくなり、便益の現在価値との差は縮まる。もちろん便益のフローと収益のフローが一致する保証がないから、償還不能な事態が生まれ、資金フローの調節が不可欠となる。そのような場合には減価償却や利率(補助金)を操作するのが普通である。諸外国でも同様であり、世代間の受益と負担の配分について経済学者からの明快な解答はない。むしろ経済学者はその解答はないとみるが、会計学者は世代間で均等配分をすべきであるという見解を採る。詰まるところ、投資の失敗の確率をどうみるか(受益の長期フローの予測とリスクをどの程度考慮するか)にかかっているといつてよからう。

それより何より、従来の費用便益基準のような「厚生帰結主義」(welfare sequentialism)は投資基準としては適切ではなく、ソシオ・エコノミカル・アプローチやポリティコ・エコノミカル・アプローチなどを重視する必要があるという指摘があることを重くみるべきであろう。その場合にも、財政制約や資金制約は無視できないし、無視すべきではなからう。フロー(客観的に計測された価値)を長期にわたって継続的に生み出すことが社会資本の目的であるから、経済活動と密接な関連をもつ社会資本は経済活動への貢献という本来の意味から逸脱することは適切ではない。そのための社会的選択のメカニズムの設計も不可欠である。判定は制度設計(法制度あるいは審査委員会)に委ねることになり、本来は政府審議会などがその機能を果たすはずであるが、期待出来る状態にないことは各方面から指摘されている通りである。

科学的分析を標榜して始まった費用便益基準の場合にも本質は同様であり、分析力や説得力に欠ければ分析手法としての機能は容易に瓦解する。このように言うことについてはやや独断的に思われるかもしれないが、かつて面白い経験をしたことがある。イギリスに空港調査で訪問したとき、担当官が有名なロスキル・レポート(9巻に及ぶ大部な報告書)を床にたたきつけんばかりに放りだす場面に遭遇したことがある。いかに大部でも完全に無視する姿勢をみて、あれほど調査を重視する国での出来事にしては意外であったが、分析による説得の限界を見た思いがした。

この例から分かるように、経済学者の厚生経済学的政策判断が揶揄され、冷笑され、最後には無視される傾向が多くなったのは、ストックとフローの政治・社会・経済関係を軽視してきただけでなく、公共資本の持つ意義を厳格に判定する制度の欠如が原因であるといつてよからう。もちろんわが国だけの問題ではない。諸外国では費用便益分析の精緻化によってソシオ・エコノミカルな要素を加味したり、パブリック・インボルブメントによってポリティコ・エコノミカルな要素を組み込むことなど多面的な投資の社会的承認手続きの確立に努力している。わが国でも社会資本の社会的評価システム・社会的判定システム(制度)の確立を急ぐべきである。