

Title	土地問題と社会資本
Sub Title	The land problem and infrastructure
Author	大村, 達弥
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1989
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.82, No.1 (1989. 4) ,p.65- 84
JaLC DOI	10.14991/001.19890401-0065
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19890401-0065

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

土地問題と社会資本

大村達弥

目次

- §1 現代の土地問題
 - 1.1 地価高騰——土地政策の混迷——
 - 1.2 土地問題論議
- §2 社会資本
 - 2.1 はじめに
 - 2.2 社会資本の便益
 - 2.3 社会資本の過小
 - 2.4 「通説」の欠陥
- §3 社会資本の不均衡
 - 3.1 はじめに
 - 3.2 概念拡張
 - 3.3 社会資本等の性質
 - 3.4 フリーライダーモデル
- §4 原因と政策
 - 4.1 はじめに
 - 4.2 フリーライダー
 - 4.3 受益と負担の非連関
 - 4.4 レントシーキング
 - 4.5 むすび

§1 現代の土地問題

1.1 地価高騰——土地政策の混迷

1986年から88年にかけて、東京を中心として年間100%にも及ぼんとする地価高騰が起こった。その発端は都心部の事務用土地の需給の逼迫といわれている。そしてそれが次第に周辺部へと拡大し、88年の後半には、都心部で鎮静化傾向を見せたものの、なお郊外での値上がりは続いている。これに対し、1987年から翌年にかけて、臨時行政改革推進審議会（いわゆる新行革審）は地価等土地対策に関する答申で、⁽¹⁾ 首都機能の分散、宅地対策等の推進などの提言を行い、政府はこれに沿って対策を

* 本稿の作成に当っては、神谷傳造教授と瀬古美喜助教から多くのご助言をいただいた。また（財）日本住宅総合センターから助成をいただいた。ここに記して感謝の意を表わしたい。

注（1）臨時行政改革推進審議会『地価等土地対策に関する答申』、1988/6/1 は、I 土地対策の基本的考え方、II 首都機能、都市・産業機能等の分散、III 宅地対策等の推進、IV 住宅対策の推進、V 土地利用計画の広域性・詳細性の確保等、VI 都市基盤施設整備の促進、VII 地価形成の適正化、VIII 土地税制の活用、IX 国公有地の利活用、X 土地行政の総合的実施等の10項目からなり、全体として土地の需給調整のための施策が強調されている。

打ち出している。

さて、今回の地価高騰を発端にして再び土地問題がクローズアップされたのだが、一般の関心は地価高騰そのものに集中している感があり、土地問題の実体に関しては核心に迫った説明が進んでいないように思われる。特に、「土地問題」としての「都市問題」は早くも戦前に遡ることができるが、都市問題にとっては絶好のチャンスですらあった戦災をうまく生かせず、高度成長期を迎えて土地問題は深刻になる。その後の土地政策はこれらの反省の上立って土地問題の解決にかなりの成果を上げてきたが、今回の地価高騰は、その様な土地政策に対し痛烈な挑戦状を突きつけたとみることができるのである。

ここまで尖鋭化した土地問題に対して政府が講じようとしている対策は、その実行段階まで考えるならブレークスルーとなるような抜本策や新機軸は見あたらない。そればかりか、現実に地価が鎮静化してくるにつれ、早くも関心が薄れて来る傾向がみられる。しかし、本稿は、そうした目先の動きを追うのではなく、古くて新しい問題、「経済構造」にビルトインされた問題としての「土地問題」を追求する。われわれの前には、国民が選択したはずの土地政策や土地制度が、今日、土地問題の解決に成功してないのは何故かという素朴な疑問がある。本稿はそのような問いかけを念頭にいれ、社会資本の過小問題がこの問題を解く重要な鍵であるという認識の下に、背景にある経済的メカニズムの一端を明らかにしようとする試みである。

1.2 土地問題論議

この地価高騰をきっかけに、多くのエコノミストが土地問題の究明や対策についてぞくぞくと見解を発表した。しかしそれらの議論は一点に収束するどころか、むしろ論点を拡散させ、かえって土地問題の背景にある基本的な対立を浮き彫りにしたようだ。議論の中心は、その印象が極めて強いこともあるのであろうか、地価高騰である。例えば、「地価の上昇それ自身望ましくない」という比較的素朴な主張に対して疑問が投げかけられ、地価上昇はむしろ市場機構の資源配分機能がワークしている証拠であるから、地価形成を歪めるような規制は好ましくないという主張⁽²⁾がある。また、地価上昇に伴っていろいろな土地問題が起きているわけだが、その対策については、地価の鎮静化によって対処すべきとする論が支配的である。そして、地価の鎮静化の方策についても議論は分かれている。先の新行革審の提言は、首都機能の分散や、宅地供給の増加など、需給逼迫の状態を緩和するための施策を重視する。しかし、土地供給を促進するために政府が多角的に介入するより、土地保有税の増額によるほうが効果があるとする見方もある⁽⁴⁾。これに対し、地価上昇の原因は公有地の民間への払い下げや土地利用に関する規制緩和など私的利益の追求を煽るような政策にあるとみる立場⁽⁵⁾からは、まず、そのような土地需要を抑えることが肝心ということになる。

注(2) 例えば目良浩一、宮尾尊弘、坂下昇著『「東京問題」の解決策』、HBJ 出版局、1988、p. 23、の議論に表れている。

(3) 例えば野口悠紀雄、「バブルで膨らんだ地価——地価引下げのための緊急対策を——」、『週刊 東洋経済臨時増刊』、1987/11/26 の主張は投機的要因を強調している。

確かに地価高騰にもなっていて、そうでなくとも深刻な様々な土地問題はますます尖鋭化した。だから地価高騰そのものを土地問題と見なす考えがでてきても不思議ではない。しかしこの考え方は、多くのエコノミストが指摘するように、土地問題についての誤った理解と対策を導く危険性をもっている。もともと、適当であれば地価上昇はむしろ好ましいとさえ考えられてきた。経済成長や都市の拡大は、成長からの恩恵を反映して、都心及び周辺の地価の上昇をもたらすからである。さらに付け加えるならば、地価を鎮静化させることにより、土地問題を解決しようという考え方にも、明らかに地価高騰を土地問題と同一視する見方が潜んでいる。そのため、極端な場合、地価が鎮静化すると土地問題の追求が忘れられてしまうのである。

こうしたことをふまえ、本稿では、地価高騰を土地問題の中心にはすえない。本稿の目的は、土地問題の実体である土地の資源配分と制度的要因の分析であり、特に社会資本整備との関係に関心が向けられる。都市における土地は、私権の対象となると同時に、土地利用の「公共性」をもつ。土地の資源配分のメカニズムは「私」と「公」の性質に応じ異なった制度的背景をもっている。土地問題はこのような土地の資源配分システムに潜む問題であり、大都市で、社会資本の整備に回される土地が過小傾向にあること等に典型的に現れている。地価高騰は特に大都市におけるこのような土地利用上の問題について強い警告を与えているが、直接間接に地価そのものに向けられる政策は有効性に乏しい。

§2 社会資本

2.1 はじめに

都市生活を送る上で社会資本がもたらす効用は大きい。しかしわが国の都市においては社会資本の整備が遅れているとの認識が一般化している。このセクションでは、社会資本の厳密な定義は後に譲るとして、まず、都市の住民は社会資本をどう評価しているのか、それが過小である背景は何か、そして、今回の地価高騰で再び社会資本の問題が論議されていることの意味は何かを探っていく。

2.2 社会資本の便益

人々が社会資本をどう評価しているかを調べるための一つの方法は、それが地価にどう反映して

注(4) 宮尾尊弘、「グローバルな視点を：経済教室——土地問題を考える >3<——」, 日本経済新聞 1987/9/2 は、土地保有税の強化を主張している。なお、長谷川徳之輔、「新行革審・緊急答申にみる土地政策の視点——土地取引規制の是非を問う——」, 『週刊 東洋経済臨時増刊』, 1987/11/26 では、地価高騰について2つの対立する見方があることを指摘してこう述べる、「一つは価格メカニズムを重視しようとする伝統的な経済学の立場。もう一つは、行政による規制強化の立場で、今回の新行革審の緊急答申もこれに属する」。そのうちの、後者の立場での議論には例えば、茅野泰幸、「東京圏の地価高騰にどう対応するか——土地利用規制の強化が必要——」, 『ESP』, 1988/3 がある。

(5) 例えば本間義人、『土地臨調—土地・住宅問題の改革と展望』, 御茶の水書房, 1988は、官有地の払い下げ、規制緩和の政治過程に注目し、これを厳しく批判している。

いるかを見ることである。社会資本賦存量は一般に都市内の区域によって異なっている。社会資本の利用はその範囲はどうあれ、地域的に限定されているから、その地域において人々が社会資本利用から受ける純便益が高ければ、その効果は結局土地に資本化されるであろう。そこで社会資本の賦存量と地価の関係を調べることにより間接的に人々の社会資本に対する評価を知ることができるであろう。

さて、都市の区域内では一般に都心の価格は高く、郊外にいけば相対的に低くなる。しかし地価は都心からの距離のみで決まるのではなく、様々な要因が寄与している。いま住宅地に限定して、その他の要因を考えると、第一にその土地の面積、形状、道路付等がある。第二は規制である。地域地区により都市計画制限の内容が異なる。私的利益の観点からは住宅を建てるには規制が緩い方が都合がよい。但し、逆に過密になると環境問題に悩まされることになる。第三に、社会資本等の整備状況がある。公共施設が整っていればそれだけ満足は高まる。またアメニティ（地域の環境）も重要であろう。そこでこれらの要因が相対地価の決定にどれだけ寄与しているかを調べるため地価公示のデータを用いて推計を行った。(1)は、比較的同質な住宅地を取り出すことにより、その他の特性の影響を抑え、住宅地の環境が地価にどれだけ反映しているかを調べるものである。(2)は、東京23区全域について、社会資本の整備状況が地価にどれだけ反映しているかを調べるものである。

(1) 住宅地の環境

地価高騰以前の昭和60年度地価公示から、東京都の典型的住宅地として、大田区、世田谷区、杉並区の住宅地（158サンプル）を用い、地価公示表に掲載されている土地の属性を説明変数として地価に回帰させ、説明力の高いものを取捨選択して次の結果を得た。

被説明変数：地価公示による1平方メートル当り地価（千円単位）

説明変数	係数	t 値
定数項	525.504	11.188
地区の環境	22.915	7.403
都心からの時間	-4.167	-5.823
建ぺい率	-2.049	-3.211

$R^2=0.681$, 調整済み $R=0.453$, F 値=44.294

この結果で注目すべきなのは「地区の環境」⁽⁶⁾である。社会資本の定義は後に譲るが、地区の環境は本稿で社会資本というときの関心の対象に含まれる。地区の環境の地価に対する影響は有意である。

(2) 地価高騰以前の昭和61年度地価公示価格を用い、東京23区の住宅地から100地点をランダムに抽出して、地価公示表に掲載されている土地の各属性、および各特別区の特徴を説明変数として地価に回帰させ、説明力の高いものを取捨選択して次の結果を得た。なお、特別区の特徴としては、人口密度(DNS)、昼夜間人口比(RDN)、一人当り課税対象所得額(TPC)、人口千人当りベッド数(BDPC)、人口千人当り公園面積(PKPC)を採用した。

被説明変数：地価公示による1平方メートル当り地価（千円単位）

説明変数	係数	t値
定数項	-1,038.620	-3.122
地区の環境	142.211	6.209
都心からの時間	3.266	0.948
実効容積率	1.916	2.864
人口密度（88年）	-0.178	-1.569
TPC（86年）	5.151	4.085
BDPC（85年）	16.934	2.600
PKPC（81年）	1,233.445	7.798

$R^2=0.951$, 調整済み $R=0.898$, F 値=125.625

この結果から、「地区の環境」は23区全域をとっても地価に反映していることが判明した。その他の社会資本に関する説明変数はベッド数と公園面積の2種類であるが、いずれも地価決定要因としては有意であることが読み取れる。

2.3 社会資本の過小

地価高騰で社会資本の整備の遅れが再び懸念されるようになったが、地価高騰以前から、大都市には土地利用上の様々な問題が存在していた。所得水準が上昇し、個人の私生活も公共部門の財政も共に豊かになるにつれ、都市問題のいくつかは解決できた。しかしいくつかの解決困難な問題が残された。地価高騰はその様な問題を際立たせるという役割を果たしたとみることができる。社会資本ストック等の蓄積の遅れから生じる公共財・サービスの不足はその内最大のものの一つである。社会資本ストックはその目的によって産業基盤と生活基盤に大別できる。前者については、経済成長政策として、経済計画や総合開発計画の中に投資計画が組み込まれ、優先的に整備されてきたが、

注（6）地区の環境の数量化は、国土庁土地鑑定委員会が毎年4月1日付で公表する地価公示表の「(7)周辺の土地の利用の現況」の記述にしたがって次の要領でおこなった。

地区の環境=10×A×B×C（小数以下切捨）

A：利用の混在度	戸建て住宅が主体で、混在が少ない	1.0
	マンションが混在	0.8
	アパート、共同住宅、店舗が混在	0.6
	空き地、農地が混在	0.4
B：住宅の質	高級	1.0
	閑静な中級	0.8
	中級	0.7
	閑静な一般	0.6
	一般	0.5
C：住宅地の区画	大規模の住宅	1.0
	整然とした区画の中規模住宅	0.8
	中規模の住宅	0.7
	整然とした区画の小規模住宅	0.6
	小規模の住宅	0.5

また、都心からの時間は、最寄り駅より山手線最寄り駅までの鉄道所要最短時間に、最寄り駅までの徒歩所要時間（距離/80m）を加えたもの（分）である。

後者はいつも後手に回ってきたという傾向が否定できない。また、都市基盤に関しても、戦後わが国の都市政策での理念あるいは計画としては欧米の都市計画手法がとりいれられ、ゆとりをもった道路計画、都心の開発抑制、近郊地域（グリーンベルト）などの潤いの空間の確保が構想されていたが、財政的、法的手段が伴わずごく部分的に実現されたに過ぎなかった。それとは対照的に、高度成長初期には、「新産」、「工特」等産業振興を中心とした都市開発は極めて熱心に進められたし、現在では東京圏を中心に「民活」による産業基盤整備が急速な進捗を見せている。建前としてはバランスのとれた都市形成がうたわれたが、実際には所得の増加に直接結び付く開発が先行するという矛盾が戦後パターンとして定着した。さらに、この外にも大きな問題として、住宅問題がある。大都市の勤労者の多くは、通勤に多大な負担を払うか、さもなくば住空間・住環境の貧弱さに悩むかの過酷な選択を迫られている。実はこの問題も先の社会資本の問題と密接な関係にあるのだが、本稿ではこの問題にはこれ以上ふれない。

大都市での社会資本が過小であるのは、「資本」の投入が過小であるからなのか、それとも投入される「土地」に問題があるからなのであろうか。広義の社会資本には交通、通信、エネルギーのネットワーク、上下水道、防災施設をはじめ、道路、橋梁、公園、広場、ホール等の都市基盤が含まれる。社会資本の不足は、先に述べたように、都市住民の生活に関連する、生活道路、公園、広場、下水道、防災施設、環境保全施設などに顕著である。都市化の進展は、事業や居住のための土地需要を増大させたが、それと同時に社会資本に対する需要も増大させた。しかし、後に述べるように、後者の利用に関する受益と費用負担の関係は直接的な対価関係ではないことが多いため、社会資本の直接的負担を伴うことなく都市への立地が行われてきた結果、特に事業に向けられる土地の均衡価格は割高になった。これは土地の供給が弾力的でないためであり、「資本」財ともっとも相違する点である。都市が巨大化すればするほど、この現象は顕著になり、土地はますます稀少となって、それを反映した相対地価の上昇は、社会資本のための土地取得の財政負担を重くしてきた。特に土地集約的な道路や公園については、現実に地価高騰が用地取得をますます困難にしてきた。また、良好な生活環境を維持するために必要な空間的ゆとりや、自然環境の維持も土地資源ぬぎには成立しない。しかしここでも高地価がそれを阻んでいる。

2.4 「通説」の欠陥

土地問題に取り組む多くの人々は、まず地価の高騰に着目し、地価の安定を土地対策の基本と考えているが、1.2でも述べたように、そのような視点には議論を核心からそらすような疑問がいくつかある。そこでまず、そのような議論の共通項を拾って仮説的「通説」を想定し、そこに潜む問題をピックアップしてみよう。

通説：「大都市の土地市場においては、土地供給が硬直的であるのに対し、需要が増大するために地価が上昇する。継続的な地価上昇は『土地神話』という上昇期待を人々に抱かせ、投機的取引が広がると一層激しい地価高騰がおこる。一方国や地方の財政は苦しく、公共投資予算は地価の上

昇に追いついて行けないため、社会資本整備に必要な用地買収は地価高騰のためますます困難となった。ところで大都市の土地需要の根本的な増大要因は官・民の業務管理機能の一極集中であるから、都市の公有地の拡大のためには、それらの需要サイドの要因を抑制するとともに、都市部の土地の高度利用の促進や近郊の宅地等の供給により土地需給を緩和する必要がある。」

「通説」はまず、地価高騰を社会資本整備を遅らせる「原因」とみており、対策も需給調整による地価対策が中心である。しかし、先に述べたように、高地価は社会資本が整備されずにいることの「結果」であるともいえる。社会資本の整備は主として国や地方公共団体の責務と考えられている。しかし、都市の開発によって必要となった公共施設を財政支出によって整備するという方式は、つねに後追い行政という弊害を残してきた。社会資本整備に必要な用地を確保しようとしても、すでに地価が上がってしまい、一般財源に過大な負担を負わせることになる。その一方で開発利益は少数の者に偏って生じ所得分配や資産形成が不公平と思う人々が増加している。地価高騰によってそうした資源配分の歪みや所得分配の偏りが生じるのなら、地価の上昇に中立的な財政制度、またはそれに代わる制度及び実行メカニズムを考えることこそが必要なはずである。

第二に、対策として掲げている高度利用の促進や宅地供給の増大については、それらに伴い社会資本の需要も増大するということがこれまでも問題であった。市街地再開発事業のように、その様な問題に対応するための工夫が取り入れられているプログラムもあるが、全体としては財政にかかる負担をどう処理するかという疑問は解消され⁽⁷⁾ない。

さらに需要サイドの対策について「通説」は、首都機能を分散し都心部への需要を抑制することを目指している。過大都市抑制の考え方は既に戦前からあり、戦後の第一次首都圏整備基本計画(1956年)に典型的に表現されている。その後は工業等の都心の立地を抑制する一方、業務管理機能などはむしろ積極的に整備して行く方針に転向していったが、現在は分散あるいは抑制にウエイトを置く立場と、もっと積極的に過大都市の現状を認知し、社会資本の整備に力を入れて行こうとする考えが拮抗している状況とみることができよう。

前者の立場の中には、社会資本の整備をネガティブにとらえる人もいる。社会資本(特に産業基盤)の整備が行われるとその便益を得ようと集中が進み、そのため社会資本が不足するので、またその整備に資源を投入する必要がでてくる。このような循環が大都市の巨大化をもたらしたという見方である⁽⁸⁾。さらに過大都市抑制の考え方は、開発抑制論一般に通じることであるが、抑制という建前と、実体としての集中が乖離したとき、社会資本等の整備に責務を負っている政府がその建前を押し通そうとするため、供給過小の状態を放置して、都市環境の悪化をもたらす可能性がある。

注(7) 高度利用の促進のため、83年頃から建築基準法の「総合設計制度」の適用基準緩和、東京環状7号線以内の建築の高さ制限の緩和、「特別街区制度」の運用方針の変更等の検討が始まった。しかしその一方で当の建設省は、規制緩和による高度利用促進を進めるには道路整備や下水道整備に多額の追加費用が必要であるとの考え方を示し、「民活効果」に疑問を表明している。83/6/16 付日本経済新聞、87/5/22 付日本経済新聞及び朝日新聞参照。目良等前掲書(p. 99)は、規制緩和は地価の安定に役立つという観点に立ち、規制緩和が公共部門の財政負担を増大させるというのは「まちがった議論」としている。

一方、この様な考え方に対しては過大都市の問題はあくまで都市基盤の不足から生じるとして、東京湾埋め立てによる宅地供給など大規模な開発で対応しようとする構想もある。⁽⁹⁾

しかし、開発・抑制どちらの立場に立つ場合でも考慮にいれなくてはならない点がある。それは開発と社会資本の負担の関係である。わが国は、戦後から高度成長時代にかけて産業基盤に傾斜的配分を行い、先進国を目標にした経済政策を採ってきたが、現在の社会資本え負担のありかたはその延長線上にあるといえる。このような経済政策の方向が見直しを迫られているとき、土地利用の基本ルールや土地税体系および都市政策の財政制度はその例外たりえない。

§3 社会資本の不均衡

3.1 はじめに

§2 では既に「土地問題」としての社会資本の過小についての中心的な議論を展開してきたが、概要を手短に紹介するためその概念についてはその意味が不明確なまま残されてきた点がある。既に示唆されているように、この論文では社会資本をとりあげるとき、通常の意味より広い範囲に問題関心を拡げている。そこでこのセクションは以下に「社会資本」と「過小」の意味についてより厳密な検討を行う。

3.2 概念拡張

社会資本 (infrastructure) でよく引き合いに出されるのは、「私的な動機 (利潤の追求または私生活の向上) による投資のみに委ねているときには、国民経済社会の必要性からみて、その存在量が不足するか、あるいは著しく不均衡になるなどの望ましくない状態におかれるであろうと考えられる資本」という定議である。⁽¹⁰⁾ 「土地問題」としての社会資本の過小という側面からみると、電力・ガス等のエネルギー供給システム、電気通信ネットワーク、それに港湾など、この定義に該当する社会資本であっても取り上げる必要のないものもある。逆にこの定義に当てはまるか疑問であるか、あるいは当てはまらないものでも、この論文では関心の対象とすべき財・サービスがある。必要な修正を施した問題集合を以下では「社会資本等」と呼んで「社会資本」と区別したい。

注 (8) 金倉忠之、「大都市問題史——東京の都市空間と産業変動——」, p. 43, (財) 東京市政調査会/編, 『都市問題の軌跡と展望』, ぎょうせい, 1988 に、高度成長期の東京の巨大化についてのこのような記述がある。また、戦前から戦後へかけての都市計画の展望については、石田頼房, 『日本近代都市計画の百年』, 自治体研究社, 1987 を参考にした。

(9) このような発想から東京の再開発を積極的に進める構想が官、民双方から次々と出された。その例として、東京湾研究会 (丹下都市・建築設計研究所) の「臨海新副都心開発計画」, 東京湾総合開発調査研究委員会 (JAPIC, 地域開発センター) の「東京湾奥総合開発」, 21世紀の日本と東京湾の将来構想研究会 (通産省) の「東京湾コスモポリス構想」等が注目される。これらについては、通商産業省東京通商産業局編, 『東京再開発への提言』, 日本能率協会, 1987 を参照。

(10) 経済審議会社会資本研究委員会報告書 (1969)。

通常の社会資本概念では排除されるが、「社会資本等」に含めておくべき重要なものとして、①「資本」ではないが、市民が直接消費する公共財・サービス、②資本を全くあるいは殆ど投入しないが、都市生活に必要なオープンスペースや緩衝緑地等の空間、③さらに、風格ある町並み、美しい景観、文化的伝統等アメニティを掲げておく。

次に「過小」の意味について検討する。社会資本等の整備については整備水準が高ければ高いほど市民の満足は大きい、それを賄う資源もそれだけ必要になってくる。それを公債で賄うにしても結局は税負担というかたちで私的財・サービスの消費がそれだけ犠牲になる。また土地利用規制を強めれば、私的行動は制限される。市民がその資源制約を考慮にいて、社会資本等を含む財サービスのバスケットの中から合理的選択を行い効用を最大化するような主体的均衡に到達したとき資源配分は最適である。社会資本等が過小とは、その社会の代表的個人（たとえば中位投票者）が、そのような選択行動において最適な状態から逸脱しており、ある財を犠牲にしてもその社会資本をもっと増やしたいと考えている状態をさす。

ところで、このような定義は抽象的過ぎるので現実への適用には注意が必要である。第一に、「過小」というとき、絶対的な状況を問題にしているのか相対的なことをいっているのかを混同する議論は避けるべきである。すなわち前者は、その国の資源賦存量に関係しており、例えば先進国と比較の上で日本の都市基盤が貧弱であるというような場合に当たる。俗に社会資本の遅れというとき、この問題を指すことが多いと思われる。それに対し、後者は、ここで定義したような資源配分の問題で、たとえば、民間投資に比べ、公共投資が相対的に少ないというような状況を指している。後者の意味での最適が、「絶対的」意味での満足を意味するものではなく、「相対的」な満足であることはいうまでもない。しかし絶対的な観点からの問題はここでは論じない。したがって、先進国との比較も、後者の意味で参考になる限りにおいて取り上げる。

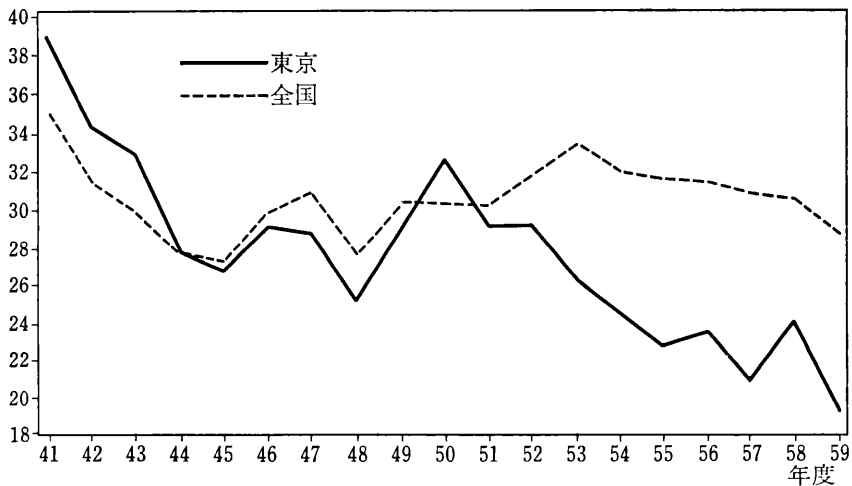
次に、現実の社会資本等がこのような意味で現実的に「過小」状態になっているという証拠はないとの慎重な見解もある。すなわち、現在の社会資本は、最適とまではいかなくとも、それほど問題にすべき「遅れ」はないと考えてもよいのではないかということである。この点については、むしろ逆に「最適」となる理論的保証はないばかりか、財政制度および政治過程を考えるなら、悲観的にならざるを得ない。①現行の財政制度は、交付税や各種補助金制度が複雑で、個々の施策についてみると税等の負担と支出による受益は直接の対応関係がないばかりか、各人の負担分を正しく認識することすら困難であり、市民に資源制約を考慮した合理的選択を期待することは実際上困難である。このような状況の下では公共財たる社会資本等にフリーライドしようとする動機が強く働く。②投票がたとえ戦略的行動の影響を受けないとしても、有権者が社会資本等について財サービス毎に独立の選択をする機会生まれであり、通常政策パッケージを選択できるだけであるから、ある社会資本等については不満をもつ有権者が過半数を超えているという可能性は十分ある。③まして社会資本等の整備の実施に当たっては、細部にわたる政策決定は政治家や官僚に依存せざるを得ず、補助金の分配等についての要求を利益団体を通じて行政に反映するためのチャンネルをもたない一般

市民は結果的に不利な扱いを受けるかも知れない。その一方では、逆に過剰な投資が行われることすらある。

第3に、大都市における社会資本の「遅れ」を示す「状況証拠」がある。都市における生活はこの数十年間で大きく変化してきている。これを私的財と公共財の組合せの観点からみると、総需要のうち後者の占める割合は増大していると考えられる。先進各国では国民総生産に占める公的部門の比重の増大傾向がみられる。ミクロ的にみても、所得水準の向上に従い、財サービスに対する需要は増大してきたが、そのなかにはモータリゼーションのように、自動車 = 私的財の普及が一人当りの道路面積 = 公共財に対する需要の増大をもたらすものが多い。

そこでさらに詳しく実状を見るため、東京を例にとり、県民所得統計を用いて、過去20年間の県内総支出の傾向を調べてみると、顕著な傾向が浮かび上がる⁽¹¹⁾。図1は、実質県内総支出に対する実質公的支出（政府最終消費支出+公的総固定資本形成）の構成比の推移を示している。全国平均でこの値は変動しつつも一定の範囲に収まっているが、東京の場合、昭和41年度40%近くあったのが、59年には20%を割り込んでおり、低下傾向を示している。次に東京の社会資本投資が全国に占めるウェイトを見たのが、図2および図3である。図2は「行政投資」の合計額、そのうちの生活基盤に係るものおよび産業基盤に係るものの昭和44年から60年までの17年間の推移を示したものである。図3は県内総支出のうち総計額並びに総固定資本形成額の民間及び公的の内訳に係るものの、昭和41年から59年までの推移を示したものである。「行政投資」と「公的総固定資本形成」はほぼ対応関係にあるが、注意しなければならない点は、前者には、用地費や補償費が含まれているが、後者にはそれが含まれていないという点で大きく異なっている点である。図2と図3を比較してみられ

図1 県内総支出に対する公的支出の構成比 (%)



注(11) 図1および図3までの数値は、経済企画庁、『県民所得統計』昭和51年度版及び、同庁、『県民経済計算』昭和62年度版の該当項目の数値を用いて計算したものである。図2の数値は、自治大臣官房地域政策課、『昭和60年度行政投資実績』の該当項目の数値を用いて計算したものである。

図 2 行政投資——東京の対全国ウエイト (%)

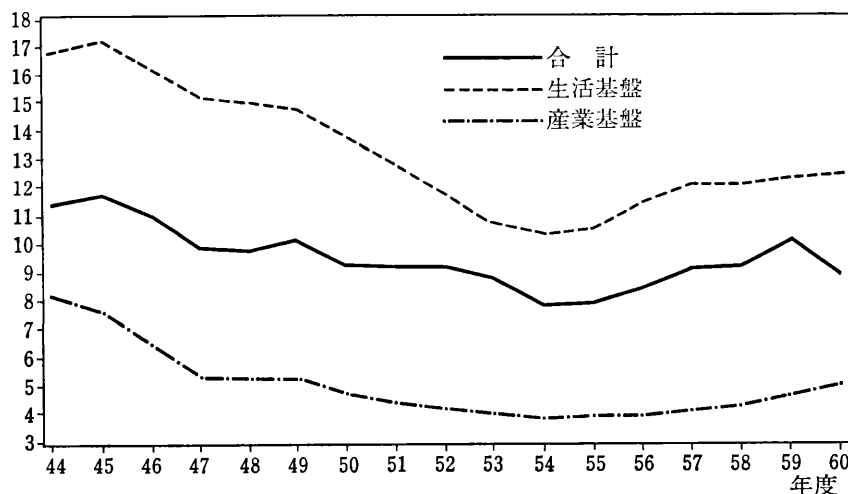
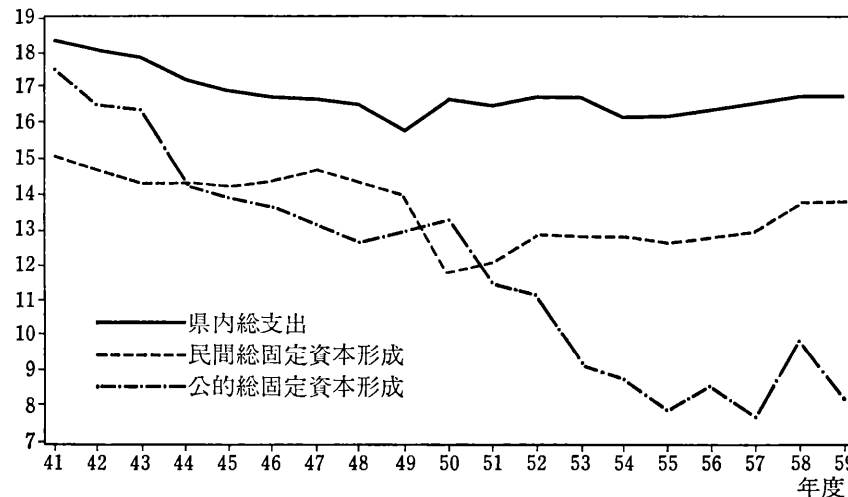


図 3 県内総支出——東京の対全国ウエイト (%)



ることだが、両者とも昭和54年頃までは低下傾向を示しているが、行政投資はその後やや上向きに転じているのに、公的総固定資本形成はその後も上昇の傾向はみせていない。ところがこの間、東京の県内総支出のウエイトは16%台を維持しており、民間の総固定資本形成は50年以降上昇傾向にある。以上を要約すれば、東京の場合、公的投資は、生活基盤関連が産業基盤関連より優先して行われているものの、民間投資の水準と比べ相対的に低下傾向にあり、その原因として用地費の増大がうかがわれる。

3.3 社会資本等の性質

社会資本等の供給が過小となるメカニズムをより厳密に検討するため、次節で簡単な数学モデルを導入するが、この節では、その諸前提となるものを検討する。人々が最終的に需要するものは、

私的財と公共財（社会資本等）を中間投入財として家計で生産される最終消費財・サービスと考えよう。卑近な例をとれば、人々がピクニックを楽しむ際は、食品（私的財）、シート（私的財）だけでなく、公園（公共財）を利用する。公園に行くのに公共交通機関＝社会資本を利用する。都市生活は、住宅や食料など私的財の需要を誘発するのみならず、道路、上下水道、学校などの社会資本も需要される。都市問題として上げられる混雑現象、都市災害、環境汚染、スラム等の問題も一定の仮定の下では社会資本等の過小と同一視できる。

社会資本等はその種類によって、それが生み出すサービスの供給範囲が様々であり、局地的なものから一国全体に及ぶ広域的なものまである。最終消費財・サービスの生産にはいろいろな供給範囲の社会資本等が投入される。戸建て住宅によって供給される住宅サービスを例にとれば、日照や通風（住宅サービスの質的屬性）を確保するため周囲には一定のオープンスペース（局地的社会資本等）が必要である。子弟の教育（住宅サービスに含まれる）には、近くに学校（地域的社会資本）が要る。さらに職場へのアクセス（住宅サービスの一部）のためには、幹線道路や鉄道（広域的社會資本）が無ければならない。

社会資本等の供給主体は、中央政府・地方公共団体、公企業等のほか、民間企業や私人（隣人、地域住民）が含まれる。政府・地方公共団体が社会資本等を供給する場合、通常、公共施設整備という供給形態をとるが、ニュータウン開発や工業団地造成のように私的財との結合供給を行うこともある。また、良好な都市形成を目的とし、法律を施行して、市民の開発行為を規制する。また、市民の土地保有、土地取引、開発行為などに影響を与えるため税を課す。市民はそのような行動を採ることによって、または自発的に協定を結ぶなどして地域の社会資本等のストック増大に貢献することができる。

3.4 フリーライダーモデル

地域社会において需要される社会資本等の整備は、単一の主体、単一の供給形態でカバーされているのではなく、複数主体が、様々な手段によりそれらを供給しているが、その需給の調整は市場機構に委ねることができない。そこで社会資本等の整備が複数の主体に委ねられるとき、各主体の投資のバランスが最適になるように資源配分を調整する必要がある。その機構が欠如している場合には不都合が生じることになる。そこで、この節では、まず、社会資本等が「過小」でも過大でもなく、均衡であるときの条件をより厳密に表してみよう。そして、利用範囲の異なる複数種類の社会資本等の一部がフリーライドされるときの効果を見て行く。

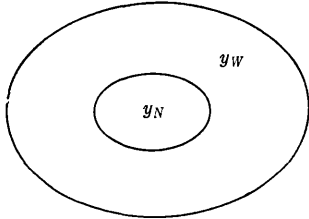
簡単化のため、経済は2種類の最終消費財のみを消費とする。消費はすべての人が代表的個人と同じ行動をとるので、消費者は1人と見なせるものとする。生産要素は土地と資本で、1種類の私的財と、2種類の社会資本財が生産される。社会資本財のうち1つは、利用がある地域に限定されるのに対し、もう1つは広域的に利用されるという違いがある。消費者は、ある最終消費財を得るためには、私的財と、どちらか1種類の社会資本財を投入してそれを「生産」する。

1種類の私的財 x と2種類の社会資本財 y_N, y_W の生産は、通常の性質を備えた生産関数と(1)、(2)と資源制約(3)にしたがうものとする。

$$F(x, y_N; K_N, L_N)=0 \quad (1)$$

$$G(x, y_W; K_W, L_W)=0 \quad (2)$$

$$\bar{K}=K_N+K_W \quad (3)$$



ここで y_N はその利用が近隣に限定される財であり、 y_W は広域的に用いられるものであるとする。 K_N, K_W は資本を表わす。また、土地 L_N, L_W は2種類の社会資本財ごとに投入量が固定されていることに注意されたい。

消費者による最終消費財 z_N, z_W の消費は、次の関係にしたがい、 x, y_N, y_W を投入しておこなわれるものとする。なお、(4)、(5)は生産関数として通常の性質を具えているものとする。

$$z_W=z_W(x, y_W) \quad (4)$$

$$z_N=z_N(x, y_N) \quad (5)$$

消費者は最終消費財から得られる効用

$$u=u(z_N, z_W) \quad (6)$$

を最大化する。この経済の資源配分は、この消費者の満足最大化を実現するように行われるものとするれば、この問題は、(1)~(5)までの制約の下で(6)を最大化することである。ラグランジアンは、未定乗数を λ, μ とすると、

$$L=u(z_N(x, y_N), z_W(x, y_W))+\lambda F(x, y_N; K_N, L_N)+\mu G(x, y_W; \bar{K}-K_N, L_W) \quad (7)$$

これより一階の条件を求めると

$$\frac{\partial u}{\partial z_N} \frac{\partial z_N}{\partial x} + \frac{\partial u}{\partial z_W} \frac{\partial z_W}{\partial x} + \lambda \frac{\partial F}{\partial x} + \mu \frac{\partial G}{\partial x} = 0 \quad (8)$$

$$\frac{\partial u}{\partial z_N} \frac{\partial z_N}{\partial y_N} + \lambda \frac{\partial F}{\partial y_N} = 0 \quad (9)$$

$$\frac{\partial u}{\partial z_W} \frac{\partial z_W}{\partial y_W} + \mu \frac{\partial G}{\partial y_W} = 0 \quad (10)$$

$$\lambda \frac{\partial F}{\partial K_N} - \mu \frac{\partial G}{\partial K_W} = 0 \quad (11)$$

および(1)、(2)である。(9)および(10)から λ, μ を求めて(8)および(11)に代入して整理すると、

$$\begin{aligned} \frac{\partial u}{\partial z_N} \frac{\partial z_N}{\partial y_N} \left(\frac{\partial z_N}{\partial x} / \frac{\partial z_N}{\partial y_N} - \frac{\partial F}{\partial x} / \frac{\partial F}{\partial y_N} \right) \\ + \frac{\partial u}{\partial z_W} \frac{\partial z_W}{\partial y_W} \left(\frac{\partial z_W}{\partial x} / \frac{\partial z_W}{\partial y_W} - \frac{\partial G}{\partial x} / \frac{\partial G}{\partial y_W} \right) = 0 \end{aligned} \quad (12)$$

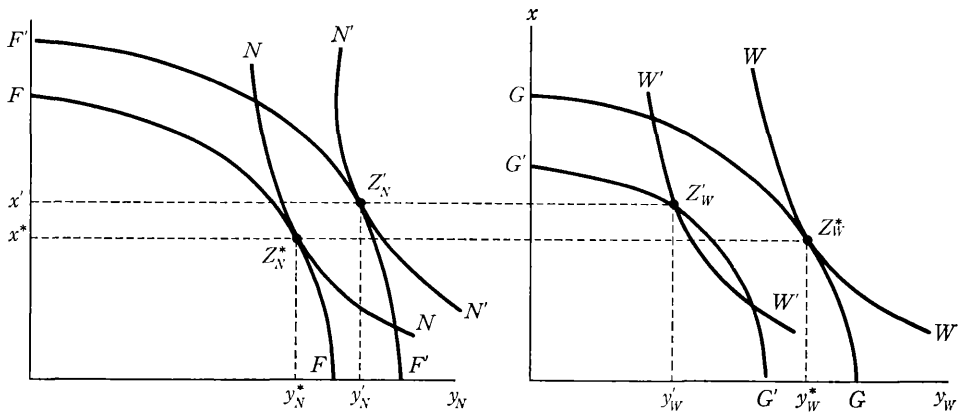
$$\frac{\partial u}{\partial z_N} \frac{\partial z_N}{\partial y_N} \frac{\partial F}{\partial K_N} / \frac{\partial F}{\partial y_N} = \frac{\partial u}{\partial z_W} \frac{\partial z_W}{\partial y_W} \frac{\partial G}{\partial K_W} / \frac{\partial G}{\partial y_W} \quad (13)$$

を得る。(12)と(13)から次の結果が得られる。

$$\frac{\partial F}{\partial y_N} / \frac{\partial F}{\partial K_N} \left(\frac{\partial z_N}{\partial x} / \frac{\partial z_N}{\partial y_N} - \frac{\partial F}{\partial x} / \frac{\partial F}{\partial y_N} \right) + \frac{\partial G}{\partial y_W} / \frac{\partial G}{\partial K_W} \left(\frac{\partial z_W}{\partial x} / \frac{\partial z_W}{\partial y_W} - \frac{\partial G}{\partial x} / \frac{\partial G}{\partial y_W} \right) = 0 \quad (14)$$

この式は、私的財とそれぞれの社会資本財との技術的限界代替率 $MRTS_N$ および $MRTS_W$ が、それぞれ限界変形率 MRT_N および MRT_W に等しいときに最適となることを示している。(因みに、効用関数に関する情報なしに最適解を求めることができることも特徴としてあげられる。) この関係を図示したのが図4である。

図4



ここで FF , GG は変形曲線を, NN , WW は等量曲線を表わしている。(14)式が成立する場合、近隣型最終財の均衡点は, Z_N^* , そして広域型最終財のそれは, Z_W^* である。

ところで、社会資本が過小となるケースの典型的な例は、開発が私的財の生産を優先し、社会資本についてはフリーライドしてしまう場合である。特にそれは広域的な社会資本等に関してより容易である。開発事業が開発を行なう地域の最終消費財の効用を高めることにのみ向けられ、より広域的な最終財を無視する形で行なわれると、そこに社会資本の過小が生じてくる。これをこのモデルの中で調べることにしよう。開発が2種類の最終消費財をバランス良く生産するための配慮に欠け、開発目的がもっぱら近隣型の最終消費財 z_N の産出最大化に置かれるとする。この問題は、次のように表現できる。

$$\text{Max. } z_N, \text{ s.t. } \begin{cases} F(x, y_N; K_N, L_N) = 0 \\ K \geq K_N \end{cases}$$

一階の条件は、

$$\frac{\partial z_N}{\partial x} / \frac{\partial z_N}{\partial y_N} - \frac{\partial F}{\partial x} / \frac{\partial F}{\partial y_N} = 0, \quad K_N = K \quad (15)$$

となる。これは、(14)式の第1項の()内を0と置いたのに等しく、 $MRTS_N = MRT_N$ を意味している。しかし、資本は(14)の場合とは異なり、 z_N の生産にすべて投入されることになる。図4では、変形曲線は FF が外側にシフトして $F'F'$ に、逆に GG は内側にシフトして $G'G'$ となっている。また等量曲線 NN は $N'N'$ となって $F'F'$ に接しているが、 WW は $W'W'$ とシフトし、 $G'G'$ と交っている。この場合の均衡点は Z'_N と Z'_W で示してある。図から読みとれるように、広域的消費財 z_W は最適に生産されていない。その原因は、社会資本財 y_W へ十分な資源が配分されていないことにある。

§4 原因と政策

4.1 はじめに

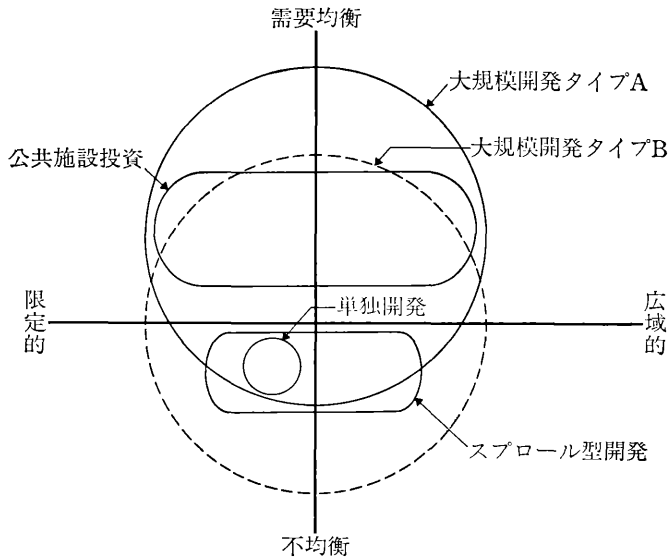
§2では社会資本等の過小問題の所在について、§3では、不均衡の内容について述べてきたが、このセクションでは、そのような不均衡が生じる背景をもう少し詳しく調べると共に、均衡回復のための施策の基本方向を探る。社会資本等の過小問題が生じて来る直接の原因は、開発行為において私的動機が先行し、それとバランスするために必要な社会資本等の整備がなされないためであり、結果として外部不経済が発生し、都市開発のテンポが速まるにしたがい、それが蓄積され顕在化したものであるというようにまとめることができよう。しかしこのこと自体はなんら目新しいものでももちろんない。都市開発においてそのような不均衡が生じないように方策も、おそまきながらこの20年間で本格的に取り入れられてきた。しかし均衡を保つためのシステムは現在においても多くの欠陥をもっているといわざるを得ない。そのような欠陥がどのようなところに見られるのか、その欠陥がなかなか無くならないのは何故かを明確にするだけでも、問題解決へ向けての第一歩となることは間違いないが、それを詳細に検討することは本稿の範囲を越えている。しかし本稿で提起した問題に不十分ながらも起承転結をつけるため、ここではいくつかの重要と思われる点を例示的に示し、それを検討してゆく。それは①フリーライダー、②受益と負担の非連関、そして③レントシーキングである。

4.2 フリーライダー

フリーライドの可能性について、図5によってその概念を示そう。この図は都市で開発が行われるとき社会資本等の需要誘発効果を表したものである。縦軸の上方向は需給均衡を、下方向は不均衡を示している。需給均衡は、その開発に伴って必要となる社会資本等の供給が並行して行われ、社会資本等の過小問題を惹起しない場合である。不均衡とは逆に開発の外部不経済が生じてくる場合である。横軸は左が、問題になっている社会資本等の利用範囲が限定されている場合を、右がより広域的な場合をそれぞれ示している。

ここで大規模開発をタイプAとBに分けてあるが、タイプBはこの図でいわばレファレンスの役

図5 開発の効果



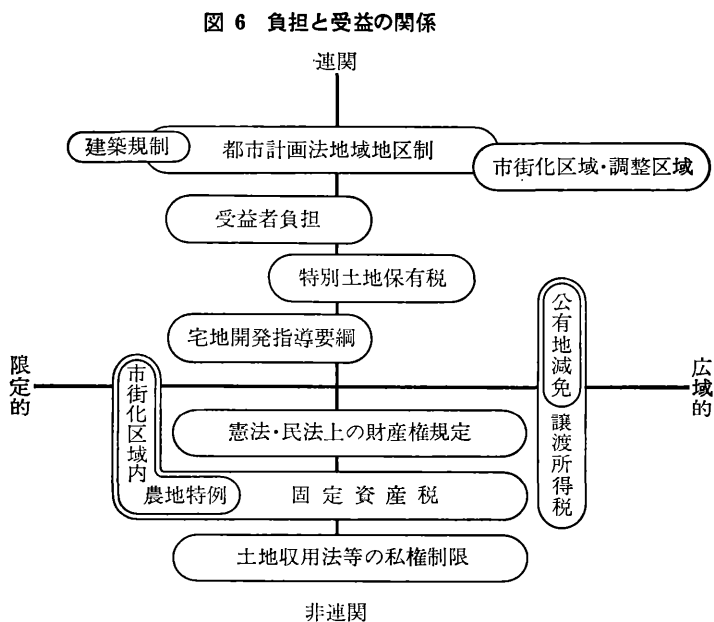
割を果たしている。大規模開発はそれが産業開発を目指すものであれ、ニュータウンを目指すものであれ、通常、私的用途に用いられる部分と社会資本等の部分からなる。タイプAとBの相違は、その利用範囲が限定的か広域的かの区別なく、整備の必要な社会資本等をその開発事業全体の中でどれだけ供給しているかにある。ニュータウンを例にとれば、都市計画法等によって、一定の公共施設の整備は義務づけられることになるが、当該開発区域の外側に及ぶ外部効果を考慮に入れて開発計画が策定されるかどうかは、現行制度の下ではより高度の意思決定に任されている。都市の中の緑地面積を圧迫しないか、流域下水道、幹線道路、水道水源等の容量はまだ余裕があるのか等検討すべき事項は数多い。その中でも、利用と負担の関係が対応しているサービスは住民の意識も比較的厳しいが、そうでない公共財はフリーライドの対象となる傾向にある。図5に示された「単独開発」は、マンション建設のような場合であるが、一軒々々の社会資本等の需要喚起効果は大都市の中では無視される傾向にある。そのため、いったんそれが集積されるや、地域の既存社会資本等のフリーライドが問題として顕在化することになる。

産業開発に関しては事情がやや異なる。住宅開発ほど定型化されていないから、開発行為に対して適用される法律もそれほど体系化が進んでいない。産業化が本格化しつつある時代、労働者が都市問題の中心課題であった。昭和40年代は環境問題が起きたが、当時の法体系は問題が深刻になることを食い止める力はなかった。土地問題は一見これとは無縁のようにみえてもその発生メカニズムには共通点がある。産業開発は産業基盤の整備という点で社会資本等の蓄積をもたらすものであるが、生活基盤や環境面については歴史的に外部不経済を発生させてきたのである。それはいわば昭和40年代初めに問題化したスプロール型開発と類型を同じくするものであり、今日の都市問題は、そうしたフリーライダーの横行によって、都市全体の社会資本等の容量不足が進行してきたことに特徴がある。

ここで注意すべきなのは、そのようなフリーライドの主体である。企業がフリーライドの動機を持っていることはこれまでも広く認められてきた。これに対し、一般市民はどのような立場にあるのであろうか。環境問題では、企業の公害防止義務が認められる形で外部効果を内部化していった。しかし土地問題では、企業対市民という対立図式はそれほど明確ではない。市民は、独立した個々人の集合であるというより、各々の企業の従業員であり、企業の一員として利害関係が、市民一般としてのそれより重視されるとしよう。その場合、一般市民の立場からは、均衡ある社会資本等の整備を欲していたとしても、従業員としては、雇用者たる企業が社会資本等の負担を負うことにより（或いは、新規立地や業務拡張を抑制することにより）付加価値の分け前が減るよりは、うまくフリーライドして分け前を増やす方が得策である。この様な企業が集まり都市に立地する場合、他社の行動如何によらずフリーライドすることが従業員の立場からもドミナントな戦略となるが、社会資本等の不均衡の影響が増大すればするほど、このゲームが囚人のディレンマに陥る可能性は大きい。もっとも、初めから都市への期待を捨てている市民もいるかもしれない。社会資本等の不足を承知で、もっぱら所得を求め人生のある時期を都市で過ごすか、余生は郷里の恵まれた環境で過ごすというライフサイクルをもっている人々である。

4.3 受益と負担の非連関

そこで次に、フリーライドと密接な関係にある受益と負担の関係について検討する。図6において、縦軸に、社会資本等から受ける受益とその負担の連関関係が表されている。上は受益と負担の連関が強いもの、下は連関がないものを表している。横軸は図5と同じである。受益と負担の連関関係は、一つ一つの社会資本等について、その社会資本の各々の利用者の負担が定められており、



しかもそれがその利用者の受ける便益がなんらかの関係で反映されるようなスキームをもつ場合に強い。社会資本が公共財である場合、理論的には、それがいわゆる *incentive compatible* なスキームであるとき受益と負担の連関関係は最も強くなる。図6は、税と土地の法・規制に関する様々な制度の中から、税制に関しては、固定資産税、特別土地保有税、譲渡所得税を例示的に取り出して、このダイアグラムでの位置づけを試みたものである。また、土地法に関しては憲法の財産権規定、土地収用法等の私権制限、受益者負担、都市計画制限、宅地開発指導要綱を抜きだした。この場合横軸のとりかたは、その税や土地規制が土地利用に与える意図された影響が広域的なものかどうかという面から判断した。

図6で示されるように、税制や土地法制はこの2次元のダイアグラムの中でもそれぞれの特性をもっている。まず、受益と負担の関係の強いグループのうち、都市計画制限（地域地区制及び建築制限）は、都市基盤の確保のために、土地利用者を直接規制するものであり、被規制者は同時にその受益者でもある。受益者負担金（開発利益の還元）はその負担が金銭で行われる場合である。宅地開発指導要綱は、社会資本整備の負担を開発事業者に負わせるものであるが、その負担は最終利用者に転嫁される。特別土地保有税は都心での立地抑制をねらっている。一方、受益と負担の関係の弱いグループのうち、固定資産税は一般財源に当てるため設けられたものであり、市街化区域内の長期営農についての特例などを除き、社会資本の受益との対応関係は薄い。譲渡所得税についてもほぼ同じ様なことがいえよう。土地収用法等の私権制限は土地所有者に負担を求めるものであっても具体的な受益に結びついたものではない。

先にみたように、典型的な社会資本の過小問題は、開発者が必要な社会資本の整備をフリーライドし、開発に伴う外部不経済が生まれるという形態をとる。このような状況に対して、国や地方公共団体は、社会資本等の整備に一般的な責務を負うという理由で、均衡回復のための対策を後追いつ的に実施してきた。しかもその財源は一般財源に頼ることが多かった。したがって、開発者は、その開発からたとえ多くの利得を得得いても、一般に適用されるペースでの負担を負うだけでよく、フリーライドから得られるものはそれだけ大きいことになる。一方、国や地方公共団体は、社会資本等を整備して均衡の回復をもたらすことに失敗し続けてきた。そしてその理由はいつも、地価が高く、必要なだけの財源が確保できないとか、法の整備が追いつかないということであり、「やむを得ないことである」とされてしまうのである。

このタイプの土地問題は、環境問題と同じで、外部不経済を生むような行為そのものに影響を与え、外部性を内部化することにより解決するというのが常識的な解決方法であるはずだ。そのようなメカニズムに欠ける場合、政府が社会資本等の整備をすればするほど開発行為から得られる期待利得は高まり、フリーライダーをますます招致してしまう。したがって、受益と負担を連関させる制度を採用することは、このような悪循環を断ち切るために有効な方法であるといえよう。

受益者負担金については、政府としても検討を始めている。新行革審の答申の中にも、「開発利益の還元等」の項目で、「特定の地域に受益が限定された開発プロジェクトで受益が特定し易い社

会資本整備について、適当な受益者負担方式の導入及びその積極的活用を進める。」「都市集積の受益に対応した負担制度について税の活用の可能性を含め検討するとともに、社会資本整備の財源を圏域内で広域的に確保し運用する方策について検討する。」等の記述がみられる。また、東京臨界部副都心開発では、受益者負担の導入が実際に予定されている。

受益と負担の対応連関を明確にすることは重要であるが、それを実施する場合、受益の範囲と負担の分配について関係者の合意を得ることは難しい。受益の範囲をどこまで考えるべきかの判断と、受益者一人一人の便益の計測が難しいためである。それに加え、フリーライドしようとする者は、負担制度の創設に関する政策決定に介入して、これまでの既得権を守ろうとする行動に出る可能性を指摘しなければならない。

4.4 レントシーキング

前節の最後にふれた点はレントシーキング⁽¹²⁾の存在を指摘したものである。社会資本等の受益者に負担金が課されれば、それは土地の使用、収益への課税と同じであり、需要関数とその分シフトダウンするから、長期的には土地需給が緩和し、地価を抑える効果が出てこよう。それは土地利用者にとってはよいことであるが、コストは負担金分増大する。フリーライドしている状態に比べれば利潤または消費者余剰は減少する。フリーライドから得られる利得の分配は均一ではない。一般にそれは開発事業者など不動産関係事業者に集中し、一般住民には広く浅く分配される。そこで利得の集中する者にとっては、フリーライドの既得権を守るため政治的活動に資源を投入することによって權益を守ることが得策となる可能性が生まれる。逆にフリーライドによる経済厚生⁽¹³⁾のロスというコストを負わされている一般住民にとっては、そのコストの個々人の負担分が小さいため、社会資本等の均衡回復を求める政治的努力は採算が合わない。一般住民が、その様な政治活動をするには、広く有志を集めてグループを結成し、カンパを募り、活動家の費用を賄ってゆく必要がある。しかし仮にその活動が成功して、社会資本等の整備を実現するなら、人々はそれにフリーライドしようとするであろう。M. オルソンが指摘したように⁽¹³⁾、一般住民のグループは latent group に留まる可能性が強い。

4.5 むすび

§2で述べたように、都市問題としての社会資本等の過小問題は、地価高騰によって土地問題としての性質を一層顕著にした。そしてこの問題は今回始まったのではなく、社会資本等へのフリーライドの弊害の累積効果として再び現れたとみることができる。このセクションでは、そのような土地の資源配分の失敗をシステムティックにもたらした市場の失敗と、政策的対応の遅れを指摘し、

注 (12) レントシーキングの概念及び文献については、加藤寛編、『入門公共選択—政治の経済学—』、三嶺書房、1983、第7章にくわしい。

(13) M. Olson, *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, 1965, (依田博, 森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, s 58)

さらにそれを困難にする要因にふれた。土地問題をこの様な角度から論じたのは本稿が初めてではないが、実際の政策にこの様な視点が十分に反映されるには至っていない。そうした意味で、繰り返しになるが、抜本的土地政策の柱となるべきものを掲げておこう。まず、社会資本等へのフリーライドが都市問題の原因になっていることの認識を国民的合意にまで高める必要がある。できれば、環境保全のための重要なルールである PPP (Polluters Pay Principle) に相当する原理について合意を得ることである。次にその様なステップを踏まえ、社会資本等へのフリーライドを監視し、指摘し、因果関係を明確にできるような機能をビルトインする必要がある。環境問題については、不完全ながらも環境評価 (assessment) のプログラムがある。政策の核心は、社会資本等へのフリーライドを排除するような税制、土地法制、財政制度の確立である。それは、「外部不経済」を内部化する機能をもつものでなければならず、そのためには受益と負担の連関関係をもつスキームを確立していくことが必要である。そのような準備が整えば、土地取引を市場原理に委ねることへの警戒の根拠はなくなるであろう。ただし、本稿で扱ったのは資源配分の問題であり、土地問題がそれのみに留まるものでないことを念のため付記しておく。

(経済学部助教授)