

## 森を社会的共通資本として管理するために

関 良基（拓殖大学政経学部准教授）

### 1. 『社会的共通資本としての森』出版のきっかけ

経済学者の宇沢先生が逝去された後、「社会的共通資本」への関心が高まり、「宇沢ルネサンス」と言われるほど、関連本も多く出版されてきた。グローバル資本主義が生み出した格差の拡大や環境破壊などの諸問題に対する、社会的な懸念の高まりを背景としていていると思われる。

晩年の宇沢弘文先生が筆者とともに編集をした『社会的共通資本としての森』（東京大学出版会）が、先生没後の2015年4月に出版された。本報告では、まず宇沢先生がこの本に込めた想いを紹介する。ついで「社会的共通資本」は、所有論の枠を超えた概念であり、人間活動、制度、自然環境の相互作用の中で不断に進化していくものであるということも述べたい。

『社会的共通資本としての森』は、『社会的共通資本としての医療』『社会的共通資本としての川』に続く「社会的共通資本シリーズ」の三冊目の本であった。宇沢先生の構想の中では、以下、教育、都市、金融・・・と続刊の計画ができていたが、先生の逝去にともない、先生が自ら編集された本としては、これが最後となってしまった。

「社会的共通資本シリーズ」は、広く自然科学、医学、工学、農学など、経済学以外の諸分野の研究者たちと共に、社会的共通資本の概念を実践的、政策的観点から深化・発展させることを企図していた。宇沢先生がそれを志した背景には、社会的共通資本の扱う研究領域が、経済学の扱うそれを超えた広範なものであるという認識があった。宇沢先生は社会的共通資本の研究を、経済学の枠を超えた学際的な学問分野として確立したいという想いを持っておられたのだ。

この本の出版の後、「なぜ経済学者の宇沢先生が晩年に森の本を編集しようと思ったのですか？」という質問を受けることがあった。

宇沢先生は、経済学者である以前に、一人の人間として、気候変動や生物種の絶滅による破局的事態を回避するためには、森林破壊を食い止めるのが喫緊の課題であると考え、行動しておられた。そのための具体策として、国民所得に応じて賦課される比例的炭素税を財源とする国際基金を設立し、そこから造林・育林補助金を拠出して森林保全・再生につなげていく制度を提唱されてきたのである。序章において、森林面積の長期的安定化を実現するための動学モデルがあらためて提示されている。宇沢先生の森に対する想いが如何ほどのものであったか、本を読んでいただければ分かるかと思う。

宇沢先生がこの本の編集を進めた理由はもう一点ある。宇沢先生は、自然生態系の物質循環を遮断し、必要以上に建設されることにより、自然環境という社会的共通資本

の機能を損なってしまっているダム建設に強い懸念を表明してきた。大熊孝先生と共に編集された『社会的共通資本としての川』も、できるだけダムに頼らない治水の理念を明確に掲げた内容であった。宇沢先生は、森林や水田などの保水機能を高めると共に、流域全体で治水対策を行うという緑のダム方式の治水を支持しておられた。

これまで国土交通省は、戦後の荒廃した山地から森林が回復しても保水機能の向上は確認できないと主張し、「緑のダム」を治水の選択肢から退けてきた。これは科学的に決着をつけなければならない問題であった。筆者らが国交省の計算を再検証してみると、利根川において森林回復による洪水流量の低減は明瞭に確認でき、保水機能の向上は確認できないとする国交省の従来の主張は虚偽であったことが明確になった（『社会的共通資本としての森』第2章）。宇沢先生はこの事実にも烈火のごとくお怒りになり、国交省の誤りを明らかにするためにも本の出版を進められたのである。本の第一部が「森は緑のダム」となり、森林の治水機能の立証に多くのページ数が割かれているのは、こうした背景がある。

森林が成長しても保水機能が増進しないのであれば、造林・育林活動に治水上の意義はないことになってしまう。このような科学的に誤った言説を放置することは、林学研究の自己否定にもつながるだろう。森林研究に携わる者としては看過できない重大問題である。この問題に関しては本稿ではこれ以上深く立ち入らないが、関心のある方は『社会的共通資本としての森』を参照いただきたい。

## 2. 社会的共通資本に関する誤解

### (1) 宇沢先生の業績は初期から晩年まで一貫している

グローバル化の旗を振ってきた主流派経済学の側からは、宇沢先生の業績や社会的共通資本概念に対する批判もされている。宇沢先生のアメリカに在住時代の業績である経済成長の二部門モデルや最適成長理論などは世界的な業績であるが、社会的共通資本の研究は宇沢先生の社会運動家としての側面が出たものであり、経済学的に見るべきものではないのだといった批判もされている。例えば池田信夫氏などがそのように主張している。市場原理主義・新自由主義を擁護する側の宇沢批判といえるだろう。

実際には、宇沢先生の問題意識は初期から晩年まで一貫している。宇沢先生の二部門モデルは、ロバート・ソローの新古典派成長モデルに修正を加えたものである。ソロー・モデルは財の種類が一つしかないかの如くの極端に単純化した仮定のもとで、経済成長の安定経路を示していた。それに対し宇沢先生は、財を資本財と消費財の二部門に分け、ソロー・モデルをより現実に近づけようとした。宇沢先生から直接伺ったところによれば、財を資本財と消費財に分けるという発想は、マルクスの『資本論』の再生産表式のモデルから取り入れたものであった。

二部門モデルから得られた数学的結論は、ソローとは異なり、成長経路の不安定性を示すものであった。すなわち、すべての希少資源と財サービスに私的所有権を付与し、市場機構による配分に委ねた市場経済システムは、本来的に不安定性を示すのである。こうした研究から必然的に得られる帰結は、自由放任の市場経済が必然的に生み

出す不安定性を是正し、安定化させるためには、何らかの「社会的装置」が必要ということであり、その答えが社会的共通資本だった。つまり、初期の業績の延長上に社会的共通資本の理論があるのであり、宇沢先生の研究は一貫しているのだ。宇沢先生の二部門モデルから社会的共通資本の理論までの一貫性に関しては、初期の業績について書かれた宇沢（1990）と社会的共通資本の数学的展開を示した宇沢（2003）を通読すれば明確となろう。

## （2）社会的共通資本はサミュエルソンの公共財とは異なる

経済学には公共財という概念がすでにあり、社会的共通資本は公共財と何が違うのかという批判もある。宇沢先生が「社会的共通資本」という概念を提示した背景には、ポール・サミュエルソンが定義した公共財という概念に対する批判がある。サミュエルソンの「公共財」の定義は、「非排他性」と「非競合性」という二つの性質を持つ財というものである。新古典派の教科書を見れば、現在でもこの概念が使われている。これがいかにナンセンスな定義か、ちょっと考えればすぐにわかる。

「非排他性」とは、誰もがそれを利用することができ、特定の誰かを排除することはできないという性質を指す。「非競合性」とは、誰がどれだけその公共財を使用しても、他の人が利用できる量は減らないという性質である。誰かの利用を排除できず、誰がどれだけ使っても誰とも競合しないという性質をもつ財・サービスを考えてみよう。空気、太陽などはかろうじて当てはまるようにも見えるが、大気汚染や高層マンション建設による日照権の問題などを考えればわかる通り、空気にも太陽光にも競合性がある。

ましてや、森林をはじめ、水道、道路、送電網、ガス、郵便事業、図書館、鉄道、学校、病院などなど、私たちが通常公共性を持つと考えているさまざまな財・サービスは、排他性も競合性も共に有する。つまり「公共財」の定義には全く当てはまらない。

新古典派経済学のロジックでは、森林、水道、ガス、病院以下すべて排他性も競合性も持つのであるから、私有化・民営化・商品化可能ということになる。実際、そのようなロジックにしたがって、グローバル資本主義の流れの中で、万物の私有化・民営化・商品化が推進されてきたのである。

このような「公共性」の定義の欠陥を正すためにも、宇沢先生は「社会的共通資本」という概念を構築した。宇沢先生の社会的共通資本の概念は幅広い。需要面では穀物や水のように生活必需的な性格を持ち需要の価格弾力性が低いものは社会的共通資本とした方がよい。供給面では道路やダムなどの社会インフラのように、産業基盤的インプリケーションが大きく、大きな投資が必要で、供給の価格弾力性も低いものなども社会的共通資本とした方がよい。また、森林のような自然環境において顕著のように、私的基準に基づく収穫が外部に与える負の効果が大きく（＝社会的費用の発生）、また変化に対して不可逆性を持つ場合なども社会的共通資本とした方がよい。宇沢先生は、何が社会的共通資本であるべきか先験的には決まらず、その地域の文化や、時代の要請や、人々の意識によっても変化していくということを強調しておられた。

### 3. 社会的共通資本は進化する

『社会的共通資本としての森』で強調したのは、社会的共通資本のネットワークは人間活動の不断の努力によって進化していく体系であるという論点である。

現在まさにそうなっているように、あらゆる財とサービスの供給を市場機構による配分に委ねていくと、経済的不均衡（総需要不足）と社会的不安定性（貧困層の増大）が増大していく。それを是正していくために、社会的共通資本のネットワークの整備が必要なのであり、それは人間活動の不断の働きかけによって達成される。たとえば森林に関しては、宇沢先生は以下のように述べている。

水も森林も、人間との共生のために慣習的な秩序があり、コモンズ（入会）のような「制度資本」的な側面を強くもっている。この歴史的に形成されてきた慣習的諸「制度」の解体によって、地球的規模での不安定性が目立つようになり、ここに至って新たな「制度」や「仕組み」の形成が必要となっている（宇沢 1995 : 10）。

森林はある時代には入会林として管理され、ある時代には私有化されるといった具合にその時代の要請に翻弄される。また、いったん慣習的制度資本が解体されて市場機構を通じた配分へという変化が起こったとしても、その弊害が顕著になれば、住民や市民の運動など人間の働きかけが誘発され、それが新しい制度の構築を促していく。

宇沢先生は、社会的共通資本の考え方を制度派経済学の伝統の中に位置づけていた。制度学派の創始者であるソースティン・ヴェブレンは、「経済学は何故進化論的の科学ではないのか？」という論文で以下のように述べている。

個人の経済活動の履歴は、さまざまな手段で適応を試みる行為の累積的過程であり、その過程の結果として、行為者と行為者を取り巻く環境の双方は不断に変化していく。彼の今日における生活形態は、昨日の生活習慣と昨日までの生活の実体的残滓としての経済状態から決定される（Veblen 1898 : 391）。

すなわち〈行為者の行動パターン〉と〈環境（制度的・社会的・物理的な環境）〉は相互に作用しながら共進化する。今日ある社会的共通資本のネットワーク（制度や環境や社会インフラの総体）は、過去の間人たちの行動の「累積的過程」として具現化されているのであり、今日の人間活動は、明日の社会的共通資本のネットワークを生み出していく。人間行動と社会的共通資本のネットワークは共進化するのだ。

### 4. 森を社会的共通資本とするために

FAOの推計によれば、世界の森林の80%は国有林ないし公有林であり、残りの20%が私有林・その他とされている（FAO2011 : iv）。資源は私的に所有され、市場機構を通じて分配されるべきという新古典派経済学のテーゼが世界の趨勢になる中でも、こと森林資源に関しては、いまだに国が所有している面積比率が大多数である。

現在、地域住民が集団的に利用する慣習的なコモンズを法的に認める制度を持つ国は少ない。世界の森林の多くは国有であり、それ以外は私有である。国有で官僚機構による一元的管理になってしまえば、社会的共通資本として適正に管理されているとは言い難い。私有も、所有者による排他的な経営に陥るのであれば、これも社会的共通資本の姿ではない。

しかしながら、森が社会的共通資本であるか否かの判断基準は、所有権が誰に帰属するのかにあるのではない。森を所有するのが国であれ、個人であれ、村であれ、企業であれ、森林の公益的機能が評価され、所有者以外の森林便益を享受する社会的アクターの意向を反映して管理されていれば、それは社会的共通資本の姿に近づいていくであろう。逆に、たとえコミュニティに所有権が付与されているように見えても、外部アクターによる干渉が大きく、その内実は社会的共通資本になっていない場合もある。

表 各国の森林所有構造の特徴

	国名	国(公) 有林	私有林	私有林の内わけ			国(公)有林の経営主体		
				個人	企業	コミュニティ	政府	企業	コミュニティ
①国有林が多く、政府が直轄管理する国	ブータン	100	n.s.	100	0		100	0	0
	キューバ	95	3	100	0	0	100	0	0
	ボリビア	100	n.s.	-	-	-	85	10	1
②国有林が多いが、企業が経営権を得て林業を行う国	インドネシア	91	9	-	-	-	43	57	n.s.
	フィリピン	85	15	-	-	-	32	20	47
	ロシア	100	0	-	-	-	83	17	0
	カナダ	92	8	84	16	0	100	0	0
③企業の社有林による木材生産が活発な国	スウェーデン	24	76	63	29	8	100	0	0
	アメリカ	43	57	69	31	0	100	0	0
	ニュージーランド	64	36	-	16	-	100	0	0
④小規模農林家の私有林が多い国	日本	41	59	98	-	-	86	0	14
	韓国	31	69	-	-	-	97	1	1
	イタリア	34	66	88	12	0	-	-	-
⑤コミュニティ林の多い国	中国	68	32	-	-	-	100	0	0
	パプアニューギニア	3	97	0	0	100	96	0	4

注) FAO, *Global Forest Resource Assessment 2010*, Global Tables, Forest ownership and management rights 2005.

<http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/> より5つに類型化し筆者作表。

出所 宇沢弘文・関良基(編)(2015)『社会的共通資本としての森』東京大学出版会:p.

表は、FAO(2010)のデータに基づいて、世界各国の森林所有構造からその特徴を抽出し、次の5つのタイプに分類したものである。

- ① 国有林を政府が直轄管理する国々
- ② 企業によるコンセッション林業が盛んな国々
- ③ 企業の社有林での森林経営が活発な国々
- ④ 小規模な個人有林中心の国々
- ⑤ コミュニティが所有する森が多い国々

もっとも実際には各グループの中間に属するケースが多く、明瞭に分けるのは難しい。5つのカテゴリーは、あくまでもプロトタイプである。この中から、手前ミソで恐縮であるが、筆者が過去に調査してきた中から、フィリピンと中国の制度進化の事例を紹介しておきたい（関 2005, 関・向・吉川 2009）。どのような所有形態の林野であっても、人間の不断の努力の中で、社会的共通資本に近づけていくことは可能である。

### (1) フィリピンの商業伐採跡地

フィリピンは②のケースである。すなわち森林国有が原則であるが、国が契約によって森林の経営権を企業に委譲し（伐採コンセッション）、企業による採取林業経営が展開されてきたという制度的特徴を持つ国である。②のケースは木材輸出国に多い。こうした経営形態において、激しい森林資源の収奪と破壊が起こり、森林利用権をめぐる地域住民とのあいだの社会紛争が発生することも多かった。

フィリピンでは、主要な木材の伐採が終わったコンセッションは政府の手に返還されてきたが、伐採跡地は実質的にオープン・アクセス資源となり、違法伐採や違法開墾が展開されてきた。この反省に立って、1995年からは「コミュニティを基盤とする森林管理(CBFM)」という新しい制度が始まった。この制度では、地域住民組織に伐採コンセッション跡地等の管理権を委譲し、持続可能性を脅かさない範囲での林産物採取も許可しつつ、地域住民に造林・育林を促して育成的な森林経営への移行を図ろうという内容である。

しかしながら、もともと共有林管理の伝統のない新規移住者の多い開拓村では、コミュニティ（多くの場合協同組合）による森林管理は実現するのは難しく、CBFMは機能不全に陥っているケースが多い。筆者が調査したイサベラ州イラガン町の事例では、元来の伐採労働者がその後も違法伐採をするケースが多く、彼らの反発により、CBFMによる集団的資源管理はうまくいっていなかった。この事例では、林野を個人分割したところ、違法伐採者も土地を得て造林インセンティブを高め、自発的な造林活動が盛んになった。土地を持たない違法伐採者が多いようなこうしたケースでは、コミュニティの集団管理よりも個人管理を基本に据えた方がよいのであり、そちらの方が社会的共通資本の姿に近づく。国が一律に制度設計をすると、地域の資源利用とのあいだの齟齬が大きい。地域に適合する制度は地域で独自に進化していく。

### (2) 中国の集団所有林

中国は⑤で、制度的に村が森林の集団的所有権をもっているケースである。制度的にはコモンズとしての森林管理は可能なはずである。しかし中国の集団的所有林が社会的共通資本になっているかといえ、そうとも言えない。もともと中国の集団所有林は、1958年に毛沢東による大躍進と人民公社化の号令によって成立したものであり、当初はコミュニティの自発性とは無縁な、国家が住民を動員して集団的に木材伐採をさせるための制度であった。鄧小平によって人民公社が解体されて以降、集団所有林は実態としても村落によって自主的に管理され得るものに進化してきた。

1999年に始まった人類史上最大の造林事業といえる退耕還林では、国家が大衆動員の手法によって農地の林地への転換を促すものとなった。政策内容は毛沢東時代の伐採から造林へと大きく変わったが、手法はトップダウン型の大衆動員型であり、社会的共通資本の理念からは遠いといえる。

中国政府は2003年の「退耕還林条例」において、植林地において大豆などを間作するという伝統的なアグロフォレストリー技術を禁止してしまっていた。国家が補助金を出すからには植林に専念し、農作物などの栽培など別の用途に土地を使ってはならないというのである。しかし、農家の多くは伝統的なアグロフォレストリー技術を否定する政府の条例を不合理だと考え、違法に間作をするなど政府の施策に陰に抵抗していた。そうした中で、紆余曲折を経て、中国政府は、2007年8月に制度を改革し、退耕還林地でアグロフォレストリーを実施してもよいという許可を出すに至った（中国国務院2007）。

政府が決めた不合理な制度に対して農民が抵抗し、ついに政府も制度を変えざるを得なくなった事例である。住民の意見も反映して制度が改善されていくのであれば、それは徐々にではあれ、社会的共通資本の姿に近づいていくだろう。

## まとめ

地域に適応した制度は、地域を取り巻く条件、市場条件、地域の文化的特質などが相互に作用する中で進化していく。

国が、中央の都合で策定した制度を一律に地域に導入すると齟齬をきたす場合が多い。国の役割は、環境に有害な行為に規制ないしは課税を、森林の公益的機能を増進させる行為には補助金や減税措置などのインセンティブを付与することであり、それ以外には細かな干渉はしないことが望ましい。

国際的な取り組みも必要である。財政不足の国は森林保全や造林・育林に財政支出をすることも難しい。宇沢先生は、国際的基準で比例的炭素税を徴収し、国際基金から造林補助金を拠出するという制度を1992年のリオ会議以前から提案をしていた。こうしたグローバルな取り組みも、地域の慣行を害することにはならず、むしろ地域独自の森林管理を高めていくことにつながる。森を社会的共通資本にするためには、地域、自治体、国、グローバルと重層的に機能を補完していくことが肝要であろう。

## <参考文献>

宇沢弘文（1990）『経済解析 基礎編』岩波書店。

宇沢弘文（1995）「プロローグ」、宇沢弘文・國則守生編『制度資本の経済学』東京大学出版。

宇沢弘文（2003）『経済解析 展開編』岩波書店。

宇沢弘文・関良基（編）（2015）『社会的共通資本としての森』東京大学出版会。

関良基（2005）『複雑適応系における熱帯林の再生 —違法伐採から持続可能な林業へ—  
御茶の水書房。

関良基・向虎・吉川成美（2009）『中国の森林再生 —社会主義と市場主義を超えて—

御茶の水書房。

- Gordon, R. A. (1963). "Institutional Elements in Contemporary Economics," in *Institutional Economics: Veblen, Commons and Mitchell Reconsidered*, edited by J. Dorfman, C. Ayers, N. W. Chamberlain, S. Kuznets, and R. A. Gordon, Berkley: University of California Press: 123-147.
- FAO (2010). *Global Forest Resource Assessment 2010*. FAO, Rome.  
<http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>
- FAO (2011). *Reforming forest tenure: Issues, principles and process*. FAO Forestry Paper 165, Rome.
- Veblen, Thrstein. (1898). "Why is Economics not an Evolutionary Science," *Quarterly Journal of Economics*, 12(4):pp.373-397.