

公共財の新たな定義とその供給理念



* 三浦真紀

1. はじめに

「道路は、公共財ではない」と聞けば意外に思うかもしれないが、経済学では、有料道路も渋滞した道路も純粋な公共財とはならない。その理由は、経済学における公共財の定義にある。一般に、経済学では、公共財とは「非競合性」と「非排除性」の二つの性質を持つ財と定義付けられている。「非競合性」とは、追加的にもう一人の人が使ってもそれに要する費用が増えない財のことであり、「非排除性」とは、対価を払わずに享受する人を排除できない財のことであり、道路の場合、混んでおらずかつ無料の道路は、「非競合性」と「非排除性」の二つの性質を持っているので、純粋な公共財となる。しかし、混んでいる道路は、純粋な公共財とはならない。何故なら、混んでいる道路では、その道路を走る車がさらに増えると渋滞がもっとひどくなり、移動に要する時間すなわち費用が増し「非競合性」を有していない状態になるからである。まして、日本の高速道路のように料金を取る有料道路は「非排除性」も有していないから、経済学ではますます公共財とはならない。

2. 公共財の新たな定義

筆者は、公共財について新たな定義が必要であると考えている。道路を例にとれば、無料であろうとなかろうと、混んでいようとまいと、道路は公共財とする定義である。それを導く手懸かりは、私的財にある。私的財にも公的な機関が提供している財・サービスがあるからである。代表的なものは、医療や教育である。医療や教育は、両方とも対価を払わない人を排除できるし、患者や生徒が増えればそれに伴って費用も増えるので、現在の経済学の定義によれば純粋な私的財となる。しかし、医療や教育は、民間だけでなく国や地方公共団体も提供している財・サービスである。何故、純粋な私的財であるにもかかわらず公の機関が行っているのか。その

理由は、市場に任せると医療や教育を受けられない人が必ず出てくるからである。市場は、限られた資源を競争を通じて配分するシステムである。したがって、市場で決まる医療費や学費を払えない人はサービスを受けられないことになる。公の機関が行う意味は、その状態を変えることにある。つまり、資源配分の効率性を歪めてでも、医療や教育については、市場で決まった対価を払えない人にもサービスを提供しようとしているのである。社会には、資源配分の効率性を歪めてでも供給量を増やさなければならないと考えられている財・サービスがあるのである。筆者は、ここに公共財の新たな定義を考える上での本質があると考えている。

資源配分の効率性を歪めてでも供給量を増やさなければならないと考えられている財・サービスとはどんなものなのか。大きく分けて二つある。一つは、「権利の保障に必要な財・サービス」である。近代国家は、法の下での平等と基本的人権の尊重を統治の根幹としている。健康で文化的な最低限度の生活を営む権利や教育を受ける権利は、憲法により保障されている。筆者は、この「権利を保障するための財・サービス」を公共財の新たな定義にすべきと考えている。

もう一つは、「市場の形成に必要な財・サービス」である。市場経済は、市場が形成されなければ成り立たないが、市場が形成されるためには次の二つのことが必要である。一つ目は、財を交換するためのルールである。市場が成り立つためには、貨幣や度量衡の単位、独占や不当表示の禁止など、財が正当に交換される環境が整えられている必要がある。二つ目は、実際に財を交換するための装置である。すなわち、自動車や鉄道、バス、飛行機、海運など人と物の移動を担う交通輸送サービスと、郵便、電話、インターネットなど情報交換を担う通信サービスである。これらの財・サービスは、効率性を歪めてでも供給量を増やすべき財・サービスと考えられる。それは、人、物、情報の移動を行えなければ、市場に参加することができないからである。市場経済において市場に参加できないということは、所得

*国土交通省道路局国道・防災課長

を得るすべが断たれることを意味する。現代社会は、これを回避するため市場に参加できない人なるべく生じさせないという政策を取っている。たとえば料金の決め方である。鉄道であれバスであれ飛行機であれタクシーであれ、あるいは宅配便であれ郵便であれ電話であれ、およそそれらの運賃・料金に関する決定は、すべからく国の関与の下に行われ、多くの場合、上限が規制されている。また、採算が取れなければ、補助が行われることもある。その意図は、多くの人の利用が困難にならないようにするためである。

3. 公共財の供給理念

公共財を「権利の保障に必要な財・サービス」と「市場の形成に必要な財・サービス」の二つに定義すると、道路は後者に該当する公共財となる。有料、無料にかかわらず、道路は常に公共財である。公園や下水道は前者に該当する公共財となる。そして、重要なことはこれらの公共財をどのように供給すべきかということである。筆者は、公共財は「公平」に供給されるべきだと考えている。ここで言う「公平」とは、「各消費者に帰着する消費者余剰^{*1}が等しい状態」である。各消費者に帰着する消費者余剰が等しい状態とはどのような状態なのか、新型インフルエンザワクチンを例に述べる。新型インフルエンザワクチンは、一度接種すればそれで目的が達せられるので、価格がどんなに安くなっても（仮にタダになったとしても）、個人の需要量は一度である。従って、個人の需要曲線はある値を上限に垂直になり、各人に帰着する消費者余剰は、支払ってもいい上限価格と実際の購入価格の差になる。たとえば、裕福なAさんは1万円が上限であり、裕福ではないけれども近々受験を控えているBさんは6,000円、子供を3人抱えその日の食費にも汲々としているCさんは2,000円が上限だとして、ワクチンの販売価格が5,000円の場合には、Aさんには5,000円、Bさんには1,000円の消費者余剰がそれぞれ生じる。また、Cさんは接種が受けられないことになる。一般に市場では、「同じ財・サービスであれば同じ対価で供給すること」が正当と考えられているが、しかし、ここで見たように対価は等しくとも個々人に発

生する消費者余剰は多くの場合等しくなく、その人の支払意志額^{*2}によって異なっている。また、消費者余剰は、支払い能力の高い人、裕福な人により多く帰着する傾向にあり、インフルエンザワクチンのように貧富の差に拘わらず行き渡らせるべきと考えられる財についても同様の結果となり、不公平なようにも思える。これを、先に述べた「公平」、つまり各消費者に帰着する消費者余剰が等しい状態にするためには、Aさんには定価を上回る9,000円で販売し、Bさんには定価の5,000円で販売すればよいことになる。こうすると、AさんBさんの消費者余剰は、それぞれ1,000円と等しくなる。さらに、ここで、Aさんに売った9,000円と定価5,000円との差額4,000円をCさんに助成するとすれば、Cさんはそれにもう1,000円足してワクチン接種を受けることができることになり、Cさんの消費者余剰も1,000円となる（Cさんは2,000円で購入してもよいと思っていたのでCさんの負担額と支払意志額の差額1,000円がCさんの消費者余剰となる）。この各人に帰着する消費者余剰が等しい状態が「公平」である。新たに公共財と定義した二つの財・サービスは、この「公平」が実現されるように供給されるべきと考える。なお、理想的には各人に帰着する消費者余剰を等しくゼロとすれば、消費者余剰の全てを供給量の増に充てることになる。

4. 公共財の供給方法

各人の消費者余剰が等しい状態を実現するためには、まず、各消費者の支払意志額を把握しなければならない。次に、高い支払意志額を持つ人から市場で決まる価格と支払意志額の差を徴収し、低い支払意志額の人にこれを分配する必要がある。実際にこうしたことが行えるのかどうか、特に支払意志額の把握が的確に行えるのかどうかは、一般にとっても困難なことでとされている。しかし、工夫の余地は十分にある。最も直截的な手段はオークションである。新型インフルエンザが流行した2009年当時、ワクチンは当初相当の品薄感があった（最終的には大量に廃棄されたが）。仮にこの時、たとえば10,000本に限ってネットオークションにかけ、高値をつけた人から順に販売していったら、きっと思わぬ高値がついて完売したことと思う。これを何回か繰り返せば、少なくともネットオークションに参加した人達からは、余すところ無く消費者余剰を徴収すること

*1 消費者が支払ってもよいと思っている価格と実際に支払う価格の差から得られる便益の総和

*2 支払ってもよいと思っている価格

ができたことになる。

保険も公平を実現する上で有効な手法である。仮定のこととして、消防サービスを火災保険会社が行う場合について述べる。まず、特定の火災保険会社に特定の地域の火災保険を独占させるのである。次に、その地域内の全戸にその保険会社への加入を義務づけ、その保険会社が独占的に集めた保険料によって無料の消防サービスと、焼失した際の損害補償を行うことにするのである。こうすると、保険料は焼失した時に保障してもらう資産価値を基礎として決まるため、立派な家に住む人は高く、茅屋に住む人は安くなる。一方、消防が出動した際に負担する費用は各戸等しく無料としているので、消防サービス全体の運用に必要な費用は資産の多寡に応じて負担が異なってくることになる。つまり、各戸の支払意志額が費用負担に反映されたものになっていると考えることができる。この場合、独占となっているため保険会社が不当に儲けることにはないかといった懸念や、競争がないのでサービスが向上しないのではないかといった懸念があるが、これに対しては、保険料を許認可制にして不当な利益が出ないようにするとともに、サービスの向上については、経営者や社員の給料を保険料と逆連動させ、保険料を下げた場合には報酬が上がる仕組みとして、競争下と同様のインセンティブを組み込むことが考えられる。独占皆保険であるので保険料を下げても契約件数が増える訳ではなく、報酬を上げる原資は得られないのではないかと、という懸念もあるが、その点は、コストを下げることによって実現していくことになる。もっとも望ましいコスト縮減策は、出火件数を減らし、出動に要する費用と支払う損害保険金を少なくすることである。

日本で皆保険が義務づけられている財・サービスに、医療保険がある。アメリカではその導入が政治的課題となっているが、それは皆保険制度の正当性が議会議決という政治的手続き以外にも存在するかどうかという問題でもある。保険料が所得に応じて決まっている医療保険制度は、これまで述べてきた「公平性」を実現する制度になっていると捉えることができる。何故なら、一般に所得の高い人は治療に要する支払意志額が高いと推測され、保険料を所得に連動して高くし、その一方で治療費の負担割合を等しくすれば、帰着する消費者余剰が等しくなる方向に再分配がなされることになるからである。

医療サービスを公共財として定義し、その供給は公平でなければならないとすると、皆保険制度は政治的手続き以外にも正当性の根拠を得ることになる。ただし、今の医療保険制度には、課題もある。それは、供給者（医療従事者）に対してコスト低減のインセンティブが働きにくい点である。現在の我が国の医療保険制度は、診療内容を診療報酬点数に換算し、それに応じて保険料を医療従事者に支払う制度となっている。このため、診療行為を行えば行うほど収入が増えることになる。こうした仕組みでは、コスト低減への取り組みは見送られがちになり供給価格が安価になることは期待できない。望ましいのは、良質な医療を安く提供したところにより高い保険料が支払われる仕組みである。すなわち、医療効果が同等あるいはそれ以上で、しかも診療報酬点数が低い医療機関により多くの保険料が配分されるような制度である。財・サービスの供給量を増やすためには、どんな財・サービスであっても価格を安くしなければならない。そのためのインセンティブが重要である。

新たに公共財と定義した財・サービスの供給を公平に行うためには、これまで述べたように消費者余剰を的確に把握し徴収する仕組みと、供給コストを低下させるためのインセンティブの両方がうまく組み込まれた制度とする必要がある。

5. 税と保険料

現代社会の課税は、公平・中立・簡素の三原則に則って行われているとされている。所得税の累進課税も、担税力に見合った公平性を確保する観点から行われているという見解である。そして、目的税以外は、どの税が何のために徴収されているのかが判らない仕組みとなっている。加えて、どの程度の課税が妥当なのか、たとえば所得税の最高税率は何パーセントがよいのかは、政治によって決められている。日本の最高税率をみれば、戦後1986年までは70%であったが、その後、変遷を経て現在は40%となっている。そこに政治的手続き以外に何か理論的な根拠があるのかというと、なかなかはっきりしないというのが正直なところのようにも思える。

一方、経済学では、効率性の観点からみた場合に

*3 課税や独占などによって失われる余剰

は死重損失*3が発生しないように課税するのが最も望ましい課税方法とされている。死重損失が発生しないというのは、税を課しても需要が減らないということである。あえて極端なことを述べれば、いくら課税しても需要が減らないのは、二酸化炭素税である。個人の吐く息に含まれる二酸化炭素に課税するのである。吐く息は、課税されたからといって止める訳にはいかず、したがって、この税はどんなに税率を高くしても需要が減ることはない。そして、貧乏な人も金持ちも、吐く息の量が同じであれば税額は同じになる。私たちはこれをおかしいと感じる。

筆者は、「税とは消費者余剰の徴収」ではないかと考えている。つまり、先の新型インフルエンザワクチンの例で言えば、Aさんの消費者余剰5,000円を販売によってではなく強制的に徴収するのが税と考えるのである。こう考えると、税の上限が決まることになる。概念上、税の上限は各人の消費者余剰の上限に等しくなることになる。上限を超える課税は、搾取と言われることになるのかもしれない。もう一つ、税を消費者余剰の徴収と考えると、公共財に課税する税の用途は公平の実現のために用いられるべきであり、用途は課税対象の公共財の供給量の増大に限られるべきと考えられる。つまり、インフルエンザワクチンでAさんに生じている消費者余剰は、Cさんのワクチン購入助成に限って用いられるべきであって、それを他の財・サービス、たとえば高速道路料金の値下げといったことへの転用を行うべきではないと考えられる。また、各人の消費者余剰の大小が所得や資産の多寡に応じるものと仮定して税率や税額を設定するとすれば、それは医療保険や火災保険などの保険料と同じ考え方を採用することになり、税と保険料に概念上の差はないことにもなる。

6. 官と民

筆者は、公務員になって30年になるが、公務員の行動基準は何かという問いに、なかなかうまく答えることができなかった。民の行動基準は、利潤最大化と言われるが、官は何か。よく厚生最大化と言われるが、厚生を最大化するとは具体的にどういうことなのか、そのためにとるべき行動とはどんなものなのか、判然としなかった。しかし、これまで述べてきたことを繰り返し考えているうちに、一つの考えに思い至った。それは、官と民の行動基準に差

は無い、ということである。両者の行動基準に差はなく、両者とも「供給量最大化」が行動基準ではないか、両者とも供給している財・サービスの価格を下げひろくあまねく行き渡らせることこそが行動基準であり、利潤はそのためのインセンティブにすぎないのではないかと、そう考えるようになった。アダム・スミスは、「個人がそれぞれ自己の利益を追求するところによって公共の利益に貢献できる」と主張したが、それが根源的に意味するところは、「財・サービスの供給価格を下げできる限り供給量を増やした者に、それに見合った利益が与えられる」にあるのではないのか。筆者は、自己の欲望を満たすように行動すれば公の利益につながるという説明にはどうしても馴染めず、長い間違和感を抱いてきた。民の行動基準が利潤最大化であるとすれば、民は独占を目指さなければならない。何故なら、供給者の利潤が最大化するのは独占の時だからである。だが、独占は市場経済では許されていない。社会的余剰*4が最大化しないからである。社会的余剰を最大化するためには、供給者は限界利潤*5が0になるまで価格を下げ消費者に最も安く財・サービスを提供しなければならない。そして、価格を下げた者は販売量が増え、結果的に利潤が発生するのである。官の行動基準も、担っている財・サービスの供給価格（コスト）を下げることにあるのは言うまでもない。ただ、違う点は、官は独占であり、利潤というインセンティブが与えられておらず、一方、民は独占が許されず、消費者余剰を税という方法で徴収する権限がないということに尽きるのだと考えるようになった。

参考文献

- 1) Joseph E. Stiglitz ,Carl E. Walsh : ミクロ経済学 (第3版)、2007.12
- 2) Joseph E. Stiglitz : 公共経済学 (上・下) (第2版)、2009.2
- 3) Joseph E. Stiglitz : 人間が幸福になる経済とは何か、2003.11
- 4) 桐越 信、澤田和宏、毛利雄一：道路投資の費用便益分析—理論と適用—、2008.6

*4 消費者余剰と生産者余剰の総和

*5 生産を1単位増加させることで得られる追加的利潤