

政府によって供給される財 — 教員養成のための「経済学」の構築 —

森田 英樹
(2006年11月27日受理)

The Goods produced by the Government: The Construction of Economics for Education Training Courses

Hideki MORITA

Abstract. A purpose of this paper is to suggest a necessity of construction of economic education for teachers training courses. The acquisition of the teachers' licenses of social studies in junior high school and civics in high school is possibility to study only one course on economics in current law. To train high quality teachers, this paper emphasizes a teaching method to make understanding on public goods as the market failure.

0. はじめに

本稿は、教員養成のための「経済学」の構築を目指すために、拙稿の前二編¹に引き続くものである。前二編においては、市場経済の最も本質的な姿であり、モデルである「完全競争市場」についての講義モデルを提唱した。本稿とそれに続く続編においては、「市場の失敗」について検討していくこととする。

同じ市場経済を分析していく際にも、経済学にはいろいろな学派が存在し、当然、見解も異なる。本稿においては、前二編との連続性という立場から、ミクロ経済学、いわゆる新古典派経済学でいうところの「市場の失敗」について取り上げることとする。

新古典派経済学の重要な経済観の一つは「小さな政府論」である。その理由は、前二編において解説したように、新古典派は、市場における価格の調節機能に全面的な信頼を置いており、市場への政府の介入は、価格の調整機能を乱し、結果的に、市場経済の最もすぐれた機能である資源の最適配分を妨げることになるからである。しかし、現実の経済活動を見ると、市場経済社会において

も、政府の経済活動は無視することはできず、また、アダム＝スミスの経済観が「夜警国家」と呼ばれたように、市場経済社会を維持していくためには、制度設計を含めて、国家・政府が必要であることは言うまでもない。そこで、「経済学入門」の講義を展開していくに際して、前二編における「完全競争市場」の分析において、政府の市場への介入は望ましくないと結論付けたにもかかわらず、実態として、なぜ、政府が市場に対して介入しているのかということ解説していく必要がある。その理由は、政府が介入しない場合でも、「市場」は完璧なものではなく、市場自身の自然治癒力では解決できない問題をはらんでおり、政府の介入という外科手術なり投薬治療を受けなければ、「完全競争市場」、資源の最適配分を実現できないからなのである。

では、市場経済は、どのような問題をはらんでいるのであろうか。何を以って「問題」とするのかも、学派、更には、分析視角によっても異なってくる。本稿では、先述したように、学派的には新古典派、分析視角的にはミクロ経済学、更に、中学・高等学校の教科書で取り上げられている経

済現象を強く意識した上で講義を展開していく。よって、「問題」を古典的な狭義の意味での「市場の失敗」とする。ヨリ具体的には、順不同で、①公共財の供給、②外部性（外部経済・外部不経済）、③独占・寡占、ならびに、③の亜種と分類できなくもないが、④費用低減産業（交通・公益事業）に絞ることとする。また、所得の再配分などマクロ経済的視角の問題は、ヨリ広義の問題（「市場の失敗」）として、次のステップにおいて分析することを学生に予告しておくことは必要であろう。

以上のような分析視角により、一連の「経済学」の講義において、今日の市場経済社会を分析し、理解していくに際して、第一ステップとして、完全競争市場について分析し、市場経済の本質について理解した後に、第二ステップとして、上記の意味での「市場の失敗」とそれともなう政府の市場への介入の必要性について分析していくこととする。この「市場の失敗」は、失敗＝問題を引き起こす原因の相違により、上述したように、3ないしは4に分類される。特に、①～③は順不同であり、どのような順序で取り上げても、講義展開上、論理的な問題はないと言えよう。そこで、本稿においては、「公共財の供給」から、分析していくこととするⁱⁱ。学問上の理由はないが、強いて言うなら、一連の講義の冒頭の経済主体とその役割の際に、政府の役割として、「公共財の供給」という用語を使い、その特徴として、「市場」を介さずに供給されること、対価は「税金」として「市場」を介さずに制度的に強制的に徴収されることを挙げ、その理由・詳細は、後に述べるといことを予告していることからである。

1. 「公共財」の特徴

市場経済分析の第二ステップとして、「市場の失敗」を講義していくに際して大事なことは、第一ステップである「完全競争市場」において、価格が完璧に機能しているケースと何が根本的に異なっているのかを失敗の各々のケースについて、最初に比較して明確にさせることである。そのことによって、分析を進めていく上で、政府が「市場」に対して、どのように介入していくことが求められているのかを明確にさせることができる。

第一ステップにおいては、市場に参加している

経済主体は、「家計」と「企業」のみであった。すなわち、「政府」を除外していたことから、第一ステップで分析した市場（モデル）の中には、「公共財」は含まれていなかったのである。しかし、現実的には、一般の道路・警察などの公共財が存在しない市場社会は存在しない。よって、現実の経済社会を知るためには、「完全競争市場」の中に、公共財を入れて分析していく必要がある。尚、ここで、一点、注意を要することは、公共財が含まれる「市場の失敗」のケースであっても、「市場」の形態は、「完全競争市場」であることには変わりがないということである。このことを前提に講義を展開していくと、問題の本質は、市場に失敗をもたらす財である「公共財」と価格の調節機能をフルに機能させ、資源の最適配分を達成させる財とでは、性質が異なるという点である。では、どのような点で性質が異なり、それに起因して、どのような問題を市場にもたらすのかを明確にする必要がある。

第一ステップにおいて、民間企業（のみ）によって供給されていた財は、厳密には「私有財」と呼ぶ。それに対して、政府によって市場を介さずに供給される財を「公共財」と呼ぶ。では、同じ「財」でありながら、どのような差異があるために、市場経済においてその供給形態が異なるのであろうか。

「公共財」には、「私有財」とは相反する2つの性格を有している。順不同に第一は「非排他性」であり、第二は「非競合性」である。

第一の「非排他性」とは、費用を負担していないものをその財の供給から（容易に）排除できないということである。具体例を挙げてみると、その1に、防衛・警察・消防などのサービスが挙げられる。これらは、国全体なり、地域全体を一括してサービスしないと効果がないといえる。もし、防衛サービスが民間企業によって供給されていたとする。その場合、ある地域の中で、点的に少数の経済主体が防衛サービスを供給する企業と契約を行なっていないと仮定する。そして、有事が発生した場合、防衛サービスを供給する企業は、契約を行なっていない経済主体のみを排除して、契約を行なっている多数のこの地域の経済主体のみを防衛することは不可能であろう。警察・消防も同様である。その2として、一般の道路が挙げ

られる。一般道が民間企業によって供給され、理由の都度、料金を徴収しようとした場合、極めて多数の料金所設置をしなければならず、経済的にも、物理的にも完璧に道路利用者全員から正確に対価を徴収することは不可能であろう。その3に信号機が挙げられる。信号機も、その都度、対価を徴収することも、また、事前契約制などにした場合でも、契約していない経済主体が来た場合、見えなくなるとか、利用させないなどということではできないし、それでは、交通整理サービスが成立しなくなる。このようなケースが、非排他性であり、対価を支払わなければ入手できない「私有財」とは全く異なる点である。

第二の「非競争性」とは、「共同消費」が可能であるということである。私有財の場合、例えば、シリアルナンバー1番のリンゴという「財」は、私が食べてしまえば、他の経済主体は二度と消費することはできない。シリアルナンバー2番のリンゴは全く別の「財」なのである。他方、信号機は、同時に何人もの人が、そのサービスを同時に享受でき、その後も減らない。すなわち、ある信号に対して、何台もの車が並んでも、先頭車でも、最後尾でも、同じ情報を対等に受けられており、次の信号待ちで並んだ車も同等のサービスを受けられよう。2ケースとも、決して、明るさが異なったりはしないであろう。防衛や道路、町中の公園なども同様なことがいえるであろう。対価を支払った経済主体によって私有されたら、他の経済主体は消費できない「私有財」とは全く異なる性格を有しているのである。

「公共財」と呼ばれる財は、以上の「非排他性」「非競争性」という性格を有している。ただ、全ての公共財が、2つの性格を同等に有しているわけではなく、一方の性格は強く、他方の性格は極めて弱いというケースもあるⁱⁱⁱ。

更に、公共財は、「非排他性」「非競争性」という性格を有するが故に、「フリーライド(=ただ乗り)」という現象を生じさせる。具体例を挙げると信号機である。交通量が多く、交差する道路も多い地域においては、信号は多くあったほうが、安全であり、交通整理も効率的に行なわれるであろう。そのため、利用者のほぼ全員が多数の信号機の設置を望んでいる。しかし、信号機の供給が民間企業のみによってしか行なわれていない場

合、設置に際して、利用希望者に費用負担が求められることになるすると信号機があれば積極的に利用したいと思っているにもかかわらず、費用を負担したくないために「不要」という意思表示をする者が現れるであろう。その結果、本来ならば、その地域の経済主体の安全と交通の効率性にとって、10台の信号機が必要という需要がありながら、4台しか供給されない可能性がある。このことは、社会全体の発展にとって、長期的にはマイナスと言える。しかし、市場(価格)には、各経済主体に正直に各人の需要量を申告させ、費用を負担させる機能はない。結果的に「市場」に任せておくと過少供給に陥ることになる(=資源の最適配分も妨げられている)。更に、信号機が設置された場合でも、非排他性・非競争性の性格を有しているため、「不要」と申告した者が、設置後(供給後)に何食わぬ顔をして利用(フリーライド(=ただ乗り))しても費用・代金を徴収することは事実上、不可能である。フリーライド(=ただ乗り)が発生しては、営利追及を目的としている民間企業では、供給を続行することはできなくなってしまうのである。

信号機・道路・防衛など「公共財」と呼ばれている財は、今日の市場経済社会においては、必要不可欠の財である。しかし、フリーライド(=ただ乗り)問題が解決されなければ、民間企業による供給はなくなる。つまり、社会全体として、信号機や道路が供給されなくなってしまうのである。すなわち、「市場」自体が存在しなくなってしまう可能性があるのである。このような事態は、社会全体の発展にとって大きなマイナスである。

よって、社会全体にとって必要不可欠であるにもかかわらず、「市場」に任せておくと過少供給になり、供給自体されなくなる可能性がある非排他性・非競争性の性格を有する財である公共財は、政府が市場に介入する形で供給されるのである。そして、対価は、税金という形で、その公共財の利用の有無・多寡にかかわらず、法的に強制的に徴収されるのである。

以上が、「公共財の供給」が「市場の失敗」である理由である。

続いて、本来ならば、公共財の供給量について検討する必要がある。しかし、第一に、中学・高校の教科書においては、公共財の最適供給量まで

言及されていないこと、第二に、経済学入門の半期二単位制の講義では、ミクロ経済学のレベルまで立ち入ることが時間的に不可能なこと^{iv}、第三に、典型的なリンダール均衡においても、過少申告の問題を完全にクリアすることはできないからなどの理由により、本稿では省略することとする。

ただ、政治との関係という視点では、公共財の供給は、選挙によって選出された議員によって構成される議会において、強制的に徴収された税の使途が議論された結果、「公共事業費」という形で予算化された分、供給されるということは付加しておく必要がある。公共財の性格を理解した上で、公共事業費の獲得をめぐる政治過程・利権・しがらみなどを見ると分析の深さも深まるであろう。

2. 公共財と社会資本

市場経済社会においては、排他性・競合性を有する「私有財」は民間企業によって、供給され、非排他性・非競合性の性格を有する「公共財」は政府によって、供給されるという具合に定義してきた。経済理論的には正解であるが、現実社会に目を向けると学校（教育）、医療、交通機関など公・私（民間）双方によって供給されている財が見受けられる。この現象について、「市場の失敗」論そのものではないが、「公共財」との関係が簡潔に紹介しておく必要がある。

この公私双方による供給の実態は、「社会資本」という概念^vによって、説明される。経済地理学者の杉浦章介教授は、「経済における社会的共通資本の役割を『市場の失敗』として捉え、市場機能の不完全性を強調することがあるが、もともと、社会的共通資本の形成は市場の失敗から生まれたものではなく、市場機構を補完する目的のために生まれたものと考えの方が、より精確にその本質を捉えることができる」^{vi}と述べている。筆者も、この考え方に大いに賛同して講義を行なっている。

筆者は教員免許状の取得を目的とする学生のために講義を行っていることから、学校なり、教育サービスという財を例にこの課題について講義を行なっている。社会資本も、その対象範囲は、定義により広範に及ぶが、ここでは、公共財との相違を明確にするため、教育サービスという財もそ

の範疇に入るメリット財について説明している。

教育、特に学校は、義務教育の段階においても、国公立学校のみではなく、私立学校も存在し、多数の有能な人材を輩出している。よって、政府が税金を支出してまで学校を供給しなくとも、規制は必要ではあるが全て民間に任せて私立学校のみで教育を行うことも可能であろう。医療や住宅についても同様なことが言えよう。

しかし、義務教育においては、学校における教育サービスのメインである「授業料」は無料であり、その対価は、税金によって賄われている。他方、私立学校の場合、大半は、私学助成金という税金による補助金を交付されているとは言え、日常生活上必要な財と比べて概して相対的に高価な「授業料」を負担しなければならない。このことは、低所得者はもちろんのこと、子供が複数いる家庭にとっても大きな経済的負担となる。そのため、義務教育はもちろん、高校・大学教育が全て私立学校によつてのみしか供給されない場合、十分に教育を受けられない子供らが多数生ずることが予想される。もし、義務教育や現行の国公立学校のように、授業料が無料や相対的に安かったならば、より高度な教育を受け、それを基に、市場経済社会において、高度な能力を発揮できたならば、本人にとっても、社会全体の発展にとっても、望ましいことであり、政府が税金支出を以て、学校教育サービスを全く供給しないことは、非常に不幸なことになる。

更に、医療も同様であるが、全て私立・民間の場合、利益を確保しなければ経営が成り立たなくなることから、人口が少ない地域には存在しないということが予想される。このことは、住まいによって、国民が最低限の医療や教育を受けられなくなるという人権上の問題にも抵触する。

国民の全てが、現在の市場経済社会において自立して生きていくために最低限必要とされる教育を同等に受けた上で、労働市場を介して、ますます高度化・専門化・複雑化していく市場経済社会の中で、働き、自立していくことは、社会全体の長期的な発展にとって大きなプラスになる。子供らは、未来の社会の担い手となる人的資本の卵であり、子供そのものも、その育成も、社会的共通資本と言えよう。

医療も、ある地域の人々のみが、最低限の医療サービスでさえも受けられず、労働力として経済社会において活躍できないことも、長期的に見て社会全体にとって大きなマイナスである。

よって、学校教育や医療など、民間資本でもその供給は可能ではあるが、それだけでは、国民全体に十分なサービスの供給が行き渡らなく、それでは、社会全体の発展にとって大きなマイナスとなるような場合、政府が税金を支出して、その財の供給を行なうのである。税金を支出してでも、国民全体に、基礎学力を付けさせ、医療を提供し、健康を維持させた方が、ますます高度な知識・専門性が求められ、競争が世界規模で激化していく市場経済社会において、良質な労働力として、国民全員が、自立して生活できるようにさせることが、国家・社会全体にとって、長期的にメリットがあるのである。よって、教育・医療などは、「メリット財」と呼ばれているのである^{vi)}。

更に、義務教育を筆頭に政府による税金支出によって供給される公教育がメリット財であるとするならば、そこにおいて教育を受けた者は、当然、市場経済社会において自立して生活していくためにも、良質な労働力として働くことにより、自身のために税金支出を通じて社会が負担したコスト分を社会に還元していく義務を負っていると言えるであろう。

教育議論の中で、理科系教育の重視など産業界からの教育界・教育行政への要請などを批判する勢力が見受けられるが、現在、我々が暮らしている社会は、市場経済社会であり、そこで安定的に暮らしていくためには、労働力として働き、その対価として賃金を得て、それを以て「市場」を介して自身が必要とする財を購入しなければならない。ますます、高度化・専門化・グローバル化していく市場経済社会の中で、自立した労働力として「戦力」になるためには、基礎学力を踏まえた上で、高度な技能が必要となる。そのための教育費用を税金から支出することにより、無料なり、相対的に安価に抑えることが可能になっているのである。そして、その原資である税金の大半は、企業や既に労働力として、市場経済社会の中で働いている経済主体から徴収されたものである。よって、公教育が、経済学的に見ても、実態としても、「メリット財」である以上、その原資の多く

を負担している「労働力」受け入れ口である産業界が求める人材を育成する必要があるものであり、それを介入と批判することは筋違いと言えよう。

最後に、再度注意するが、先の杉浦章介教授の言葉からもわかるように、「メリット財」は、「市場の失敗による公共財」ではないという点である。この点は、似て非なるものであり、本稿の本題でもある「市場の失敗」としての「公共財」そのものとは、明確に峻別させる必要がある。

3. 小 括

以上のように、本稿においては、完全競争市場なり、市場経済社会において、「政府が供給する財」についての解説とその留意点について述べた。

戦後の日本経済は、概してケインズ理論に基づく「大きな政府論」が、政策当局の理論的バックボーンであった。しかし、複雑な要因が絡んだとはいえ、地方バラマキ型といわれた公共事業重視の経済政策の結果、巨額のいわゆる「赤字国債」を背負い、地方政府の分も含めると倒産直前の域にまで達しているといっても過言ではない状態に日本の財政状態は置かれている。しかし、2001年の小泉純一郎首相の誕生により、経済政策の理論的根拠も「小さな政府論」の新古典派系の理論に替わり、従来からの公共事業とそれに基づく利権・しがらみを重視する勢力は「抵抗勢力」の烙印を押され、少なくとも表面上は影を潜め、公共事業の削減、「官」から「民」へと経済社会における政府の役割が転換しつつある。

このような時代であるからこそ、経済学的に見て、市場経済社会において、市場が解決できない問題を解決し、資源の最適配分を達成させ、更に、長期的な視点に立って社会資本を整備していくためには、「政府が供給すべき財」の本質は、何であるのかをよく認識する必要がある。このような市場経済社会における政府の役割の本質を理解する力を身に付けることにより、何を民営化し、何は民営化すべきではないか、規制緩和についても同様に、競争原理を持ち込むべき分野と規制すべき分野を峻別し、政治的スローガンとしての「小さな政府論」の名の下に実施されている現実の民営化、規制緩和に対して（その社会・経済的背景とともに）、鋭い洞察力を持って観察することが可能になるであろう。

注

- i 拙稿「教員養成のための「経済学」の構築—「市場機能」編「学校教育実践研究」第11巻2005年所収、拙稿「経済教育における「余剰」概念の修得の必要性—教員養成のための「経済学」の構築の一環として」「学校教育実践研究」第12巻2006年所収
- ii 他の項目は、続編にて紹介する。
- iii 詳細は、常木 淳「公共経済学 第二版」新世社 2002年38頁 図2-1が詳しい。
- iv 時間的なこともさることながら、筆者が勤務する教育学部では、学生の能力的にも、経済学部生と同等にミクロ経済学を講義することは近年困難になっている。最大の理由は、センター試験以外に第二次試験において「数学」を課していないため、ミクロ経済学を学習するための基礎学力としての数学の能力が著しく劣っているからである。
- v 社会資本の概念（範囲）と公私の役割分担については、奥野信宏「公共経済学」岩波書店1996年66頁 表4-1が詳しい。
- vi 杉浦章介「都市経済論」岩波書店 2003年150-151頁
- vii メリット財や財としての公教育については、早稲田公務員セミナー編「3時間でわかるミクロ経済学」早稲田経営出版 2000年106-107頁が詳しい。筆者の手元の本は、まだ小泉内閣発足前の2000年刊行だが、現在、話題となっている「教育バウチャー」制などについてもコンパクトに紹介されており、受験対策本ではあるが非常に有意義である一読に値する本である。