

「等価負担原則と財政構造改革」

(一) 問題提起

G.Schmöldersが、産業国家の進展と共に公的欲求が個人的性格を失って集会的性格を強めていくという理由で、いわゆる受益者負担による財源調達法の後退を予言したのは1950年代であった¹。それ以前にも、とりわけSteinとWagnerは、ドイツについての長期の発展予測を立てて、国家・地方団体の活動の利益の分配がますますすべての者に均等化して、個別に把握することが困難になるという理由で、手数料をはじめとする受益者負担の相対的減退を根拠づけた²。このStein=Wagnerの定理は、現代において再び関心が持たれ始めている。この定理を現代的に定式化すると、公共団体が今後利益を拡散させる純粋公共財供給のための租税調達の傾向を強めていき、逆に特定の個人や地域に帰属する利益をもたらす公共サービスの供給のための受益者負担の程度をしだいに弱めていくということになる。

しかし、こうした長期予測とは反対に現実には租税負担の限界の認識のもとに、受益者負担の考え方がかなり前面に押し出されるようになっている。公共サービスはそれを要求し、受益した者が支払うべきであるという考え方は、戦後公共団体のサービスのメニューが拡大される過程でしだいに理解されるようになった。また、現実の財政構造が受益者負担の傾向強めていることを統計的に検証しようとする研究も現れている³。

受益者負担には従来、主として次の四つの理由から根強い反論があった。すなわち、(イ) 受益者負担金は特別な公共サービスの提供を受けた者から所得高のいかんを問わず一律に徴収するために所得再分配政策に反する。(ロ) 受益の測定が困難であるため、受益者負担の徴収のため行政費(受益の大きさ測定費用、排除費用、徴収費用)が経済合理性から妥当と考えられる高さを超えてしまう。したがって負担の高さの決定が政治的になり、恣意的になりがちである、(ハ) 受益者負担金は予算の特定財源化につながり、ノンアフェクティオン原則に反し、予算配分を非効率にする、(ニ) 受益者負担金は予算の中の小さな割合でしかなくこれを拡大しても限界がある、などである。

このうち(イ)の反論は問題の視点がずれているのである。所得再分配政策は移転的支出によって行うのが本来の姿である。また、たとえば公共サービスの供給を通して行われる再分配の場合でも、所得の再分配を意図した無料または低位の料金設定、所得高に応じた差別料金の設定も可能であり、現実に行われている(たとえば、応能家賃または低家賃住宅、無料・低位の医療・教育・交通サービスなど)。受益者負担の原則は、あくまで所得再分配政策がすでに行われて適正な分配状態が達成されていることを前提とした、あくまで分配中立的な財源調達法である。受益者負担はそれを前提とした上での租税に対する代替的調達法である。それは他者と明らかに区別できる特別な利益を吸収することによって、利益を享受しない他者を負担に巻き込む租税等の

¹ G.Schmölders[1959], S.62.

² L.V.Stein[1860], S.152. A. Wagner[1893],S.863f. _____ [1880], S.8.

³ P. Bohley[1977]

一般財源調達法に頼ることの不公平を回避しうる唯一の方法なのである。むしろ、公共サービスから特別な利益を得たことが明らかでありながら、それを放置し、租税等の一般財源によって経費の財源を他者に支払わすことの方が、適正な資源配分に反するばかりか適正な分配状態をもゆがめる結果をもたらすことであろう。

(ロ)の問題は確かに重要である。しかし、ほとんどの受益者負担サービスは、自動車、ガソリン、建造物、機械設備、土地などの民間財との補完性がある。こうした補完財を受益の間接的なメルクマールとすることによって、受益の測定の困難をある程度を乗り越えることができる。また排除・徴収費用についても、近年の排除技術の進歩が著しく、経済的合理性から言って適切な費用で排除できるサービスの範囲が広がっている。それ故、高い排除費用を根拠にして、ア・プリオリに受益者負担を拒否することは妥当ではなくなっている。予算の中で、社会保障支出が圧倒的に増大したために、その割を食ったのは、投資的経費である。これは、社会保障経費が連邦の規定による義務的経費であることから、市町村の外部で決定される政策要素の増大となって反映される。これは財政等価の観点から望ましくない。

(ハ)については、道路公団の事例のように確かに特定財源は予算の無駄遣いを引き起こしがちである。しかしそれは特定財源制度の問題であり、受益者負担そのものの問題ではない。むしろ特定財源と特定支出の結合の強化は、人々に「受益一負担」の関係をより強く意識させることにより、財政錯覚の余地を狭め、より適正な資源配分を誘導することを可能にする。逆に言えば、「ノン・アフェクティオン」の原則に基づいて公共サービスと財政支出の関係を分断することは、予算配分を資源の適正配分の原則から離反させ、財政意思形成を単なる利益グループの衝突の結果としての政治的妥協の産物か、正義や公平といった外的倫理基準による恣意的裁断の結果に終わらせてしまうきらいがある。この場合に、財政意思決定に直接・間接参加する者が直面するのは「匿名の国家サービスの束」だけである。その裏側の負担の配分の方がかなりの程度隠された状態に置かれる。こうして人々は無料の公共サービスが他人の負担で可能になるといった財政錯覚を抱きがちになり、予算規模の拡大や財政赤字の累積を生じさせてしまう。

(二)の点に関しては、確かに受益者負担の引き上げには限度があろう。しかし、排除技術の向上や官から民へ、そして公民連携への時代の流れの中で、このハードルはかなり低くなっているものと思える。また民間企業のバランスシートの予算への導入も、今後の拡大傾向を考えると、予算の透明性が高まるとともに納税者が負担の見返りを具体的に求める動きはますます強まるであろう。

また、近年、少子・高齢化時代の財源調達問題をはじめ、公債の累増、国と地方の財政関係の抜本改革などの問題解決が緊要になってくるとともに、「受益と負担の明確化」が叫ばれるようになった。ドイツにおいても、受益者負担の全財政収入に占める比率の増大傾向が見られ、「租税国家から料金国家へ」というパラダイムの転換さえ指摘されているほどである⁴。

⁴ U.Sacksofsky/J.Wieland(Hrsg.)(2000)

本報告は、ドイツおよび日本におけるこうした受益者負担強化傾向や主張にどれほどの意義と発展性があるかを検討しようというものである。それに関連して、ドイツ財政に伝統的にある「等価負担原則」や「補完原則」といった考えがこうした受益者負担強化傾向に対して、いかなる役割を果たすことができるかを問題とする。この二つの原則は、いずれも受益者負担強化を現実化する上で、重要な理論的根拠を与えることができると思えるからである。しかしそれにとどまらず、本報告は、こうした考察を経て、最も広い意味での「等価負担原則」の観点から、公共サービス全体に「受益と負担の架橋」を可能とする制度改革を問うものである。

(二) 学説上の展開と現代的意義

「等価負担原則」の捉え方は、論者によりまちまちである。行政の現場で、一般に使われている意味で言えば、それは応益負担（受益者負担）そのものである。「等価負担原則」という言葉の源流をたどれば、プロイセンの上級行政裁判所の判決文までさかのぼることができる。そのそもそも意味は、手数料の上限を決めるのに受益者の便益との適切な関係を要求するというものであった⁵。それが今日までさまざまに解釈され発展したものであるが、基本は負担の高さが提供される公共サービスと無関係であったり、不適切であってはならないというものである。つまりは、「受益」と「負担」の架橋である。

この等価負担原則を非常に限定的に解釈したのは、H.Haller（1961）やF.Neumark（1970）である。確かにハラーは、等価負担原則を広範に考察し、費用等価、グループ等価や時間的等価を指摘しているが、あくまで二次的な機能しか持たないと狭く解釈したのである。他方、「等価負担原則」という言葉そのものは使っていないが、公共サービス全体に関して、「受益」と「負担」の架橋に焦点を当て、「国民が受け取る様々な公共サービスをその特色に応じて分類し、その負担をそれらに適合させるべきである」ことを主張したのは、E.Sax(1887)である。また、K.Wicksell（1896）およびE.Lindahl（1919）等もその流れを汲むものと考えられる。それは、単なる「応益原則」を超えた理念であり、あらゆる公共サービスの受益に適合する負担を求めるという意味で、「適正負担原則」ともいうべきものである。この「広い意味での等価負担原則」（以後「適正負担原則」）は、それ以降 J.M.Buchanan/ G.Brennan(1980)等によって公共選択論として違った形で発展されていった。問題は、これらの分析が単なる理念やモデル分析にとどまり、極めて限定的にしか現実の予算政策過程に関連付けられていないため、この理論は「制度的空白」ともいうべき状態に置かれていることである。適正負担原則を機軸にこうした制度的空白をいくらかでも埋めることができれば、それは財政構造改革や三位一体改革を迫られている現代日本にとっての有益な指針となるであろう。

近年、悪化している地方財政構造の改革論議でようやくその重要性が認識されてきている「受益と負担の明確化」も、こうした「受益と負担の架橋」を求める適正負担原

⁵ J.Stenger[1995],S.207.

則の視点を持つことによってその目的を体系的に実現できると考える。こうした研究を理論的にも実証的にも深めることは、予算の効率的配分の改革に資するばかりでなく、今後「三位一体改革」の本格化を迎えて「負担」と「受益」のあり方がますます厳しく問われる地方財政システム構築のためにも、そして国と地方の役割分担の明確化のために、重要なガイド・ラインになるものと思われ、その現代的意義は大きい。

地方財政改革論で叫ばれている「受益と負担の明確化」とか「国と地方の役割分担」の主張は、国は応能原則、地方財政は応益原則といった二分法にとらわれているものが多い。能力負担か応益負担かの二元論では負担の適正なあり方が見失われてしまう。現実には、地方も国も提供する公共財の特質はさまざまであって、二元論では割り切れない。こうした二元論にとらわれず、「公共サービスの性格の違いに適合した負担のあり方」を求める「受益と負担の架橋」あるいは「適正負担の原則」という視点が重要である。負担に見合う受益が得られるとき市民は支払いに納得できるという「受益＝負担」の架橋である。この視点を現実の予算意思形成において内生化し、制度化することが今後の財政構造改革の基本方向となることが肝要である。

(三) 予算構造改革への適用可能性

ドイツにおいて現実の財政運営上で重視されてきた「等価負担原則」は、予算の負担と便益との間の架橋を目指すのに重要な示唆を提供している。そうした観点から、広い意味の等価負担原則、つまり「適正負担原則」を現実予算に適用し、そこから財政構造改革への処方箋を導き出すために、まず第一に「便益面」としての公共財を単に非競争性や排除不可能性ばかりでなく、共同消費性、外部性や地域適合性などの基準から類別することが必要である。次いで、それぞれに適合する「負担面」のあり方を探ることが求められる。K.N.Münch (1976) は、ドイツの予算の政策領域を、公共サービスのさまざまな特性（共同消費性、競争性、排除可能性のみにとどまらず、拒否可能性、外部効果、配分基準、分配基準、はたまた連邦制や行政費や負担の方法など）により、①完全受益者負担サービス、②潜在受益者負担サービス、③限定受益者負担サービス、④非受益者負担サービスの4つのカテゴリーに分けて、それぞれの等価(経費充足率)強化の可能性を探っている⁶。もちろんこれは1970年代の話であり、現代ではすでに民営化しているものも多いが、政策の類別のひとつの基準として大いに参考になろう。

こうした公共財の分類に合わせて受益者負担による財源充足率を厳密に適合させることは現実には困難であり、恣意性を免れないであろう。しかしながら、たとえば、公共財を適正負担基準に従って類別し、受益者負担による財源調達比率をそれぞれの分野で仮に措置した場合の財政調整のあり方に対する影響を探りながら、試行錯誤的に負担を適正なものに近づけるとか、価値財やスピル・オーバー公共財のような地方の混合財の中から純粋公共財部分を取り出し、その部分のみを一般的な租税でまかない、残りは受益者負担にするなどは現実政策改革としても可能であろう。地方財政支

⁶ K.N.Münch[1976]

出の中で、義務的経費が増大し、地方独自財源に基づく住民選好指向的な支出が犠牲になっている現状を打開するためにも、こうした試みの意味は大きい。ともあれ、「受益と負担の一致」の観点を改革の前面に出すことにより、公共財供給者も負担者である住民にも意識変革ばかりでなく、そのためのさまざまな制度改革の工夫や戦略が生まれることが期待できるのである。

この点に関して、ドイツには旧来、自治体の財源調達の際に従わなければならない原則が法定されている。これは「補完性原則」(Subsidiaritätsprinzip)とよばれ、等価負担原則が具体的に法律に規定されたものと解釈できる。たとえば、Nordrhein-Westfalen 州の市町村規則 (Gemeindeordnung für NRW) 第 76 条収入調達原則の規程がそうである。つまり、

- (1) 市町村は法規定に従って公課を徴収する、
- (2) 市町村はそれらの政策任務の実現のために必要な収入を、
 1. それが支持されかつ必要である限り、提供されたサービスに対する特別な対価支払い (Entgelt…受益者負担金) から、
 2. その他の収入が十分でない限り、残りは租税から、
調達しなければならない。
- (3) 市町村は他の財源調達が可能でなかったり、経済的に非合目的であったりすれば、借り入れ調達が許される。

このように、等価原則が単に原則として主張されているだけでなく、法律の形で具体化されている点は注目に値する。この原則をより敷衍して解釈すれば、自治体は、まず受益者負担金を徴収できる最高限度まで徴収し (優先順位は利子収入、賃貸料、料金そして手数料・使用料・分担金など)、もはやそれ以上の徴収が住民から支持されず、経済合目的でなくなる場合にはじめて、地方独自税 (犬税、目的税、営業税、不動産税など) を限度いっぱいまで徴収し、それでもなお必要な支出を実現させるのに財源が不十分なときに始めて、州税、次いで連邦税に頼るべきであるということになる。

(四) 財政調整の改革に向けて・・・結語

財政調整を「受益地負担の架橋」という観点から見てくると、さまざまな問題が浮かんで来る。たとえば、国庫支出金や地方債償還金の交付税措置がもつ「受益と負担の乖離」問題は、その一例である。そのほかにも、事業税における赤字企業の非課税問題や都市インフラを利用する企業への郊外通勤者の居住地における住民税支払いの受益との乖離、地方行政区域を越えるスピル・オーバー問題など枚挙にいとまないほどである。これらは「受益と負担の一致」の観点から実践的な解決策が模索されなければならないことは指摘するまでもない。小泉内閣の目指す「三位一体改革」、事業税の外形課税の提案、合併・道州制など広域行政体の実現などはその試みとして評価できる。

こうした中で、注目されるのは、ドイツにおける財政調整改革の方向である。ドイ

ツの財政調整制度は全体で4つの枠組みで行われてきた⁷。一つは、所得税と法人税を連邦と州とが折半する共同税になっている制度(基本法第106条第3項)である(垂直的調整と水平的調整)。第二は、売上税が連邦と州と市町村で共同税になっている制度である。連邦と州間の分割比率は、連邦参議院の同意が必要な連邦法で決められる(現在連邦36.9%、州46.6%、EUへ14.3%)。財政調整法により、州の分については75%が補正人口比例に基づく配分がなされている。残りの25%は、財政弱体州(連邦平均92%以下)に優先配分される。1998年からは、市町村が営業税の一部を連邦と州に配分する代わりに所得税と法人税の2.1%の配分を受けるようになった(垂直・水平調整)——>連邦平均92%まで調整。

第三は、州の財政力を調整額測定値と財政力測定値の2指標で算定し、調整給付義務州(調整額測定値<財政力測定値)から調整給付請求州(調整額測定値>財政力測定値)へ調整交付金を支給(水平的財政調整)——>連邦平均の95%以上調整。

第四は、連邦補充交付金であり、第1と2と3を行ってもなお連邦平均の99.5%に達していない場合、連邦租税力の一部を州に移転する。1971年財政調整法第1次改正において導入されたものである。このシステムのやり方には主として二つあり、ひとつは不足額連邦補充交付金と、二つ目は特別需要連邦補充交付金である。調整額測定値を下回る金額についてその差額の90%までの財源を保障する(垂直的財政調整)——>連邦平均の99.5%まで調整。

以上の4つのシステムでこれまで第3の水平的財政調整を中心にうまく機能して、日本でもモデルにすべきといわれたほどであったのは、それまでの州間の経済力が均質であったことによる。しかし、ドイツ再統一後旧連邦州から新連邦州への連邦補充交付金の中の特別需要交付金が膨大なものになり、結果的に旧西ドイツ州の財政力の序列が逆転してしまう事態が生じることになり、ついに1998年財政力の豊かな3州(バイエルン、ビュルテンベルク、ヘッセン)が過剰平準化を理由に連邦憲法裁判所へ違憲訴訟を起こすにいたった。

2005年に、違憲判決を受けた改革がなされたが、抜本解決にいたらないと見られている⁸。そこで、従来のいわゆる「協動的財政調整」は「競争的財政調整」に衣替えしていくのか、この改革の体制のまま持続していくのか、また、財政等価の観点から財政調整を改革すべきであると考えた場合、いかなる改革案があるかは、総選挙の帰趨にもよるが、学問上もきわめて興味ある問題である。

本報告では、ドイツの財政調整改革方向について、財政等価の観点から二つの問題を指摘しておきたい。予算の中で、社会保障支出が圧倒的の増大したために、その割を食ったのは、市町村の任意的支出の投資的経費である。それは統計的にはっきりと現れている。社会保障経費をはじめとして、連邦の規定によるさまざまな義務的経費がある。その義務的経費に対して、州から市町村に対して、十分な財源が必ずしも支

⁷ ドイツの財政調整については、伊東弘文[1995]、霜田博史[2004a]、[2004b]、半谷俊彦[2003]。

⁸ ドイツ財政調整の2001年改革の内容と問題については、中村良広[2005]。

払われていない。市町村の外部で決定される政策の執行が義務付けられる結果、住民選好に基づく市町村独自の任意的支出が犠牲になる。これは財政等価の観点から望ましくない。

これに関連して、すでに存在するいわゆる財政責任原則 (Konexitätsprinzip) が重要視されている。たとえば、2004年6月改正のNRWの憲法第78条第3項において、「州が法律や通則によって市町村や市町村連合に対して、特定の政策任務の委託や執行を義務付けることができるのは、費用充足の同時的な決定が講じられる場合である」としている。この財政責任原則の規程により、州が財政責任を十分伴わない任務を義務付ければ、少なくとも市町村は法廷に訴えることが可能となったのである。市町村は今やこれを基本法の地方財政の規定に盛り込もうとさえしているのである。これは、財政等価の観点から非常に重要な制度と評価できる。その場合、財政責任の厳密なカテゴリーの規定が必要になろう⁹。

次に注目できるのは、現在休眠中ではあるが、「連邦主義委員会」(Föderalismus-Kommission) の果たす役割である。この委員会は、2003年設立され、連邦議会と連邦参議院のそれぞれ16名、総勢32名で構成され、委員長はSPD代表のFranz MüntefeningならびにCSU代表およびバイエルン州首相のEdmund Stoiberである。その任務は、連邦および州の立法権限の配分、連邦の立法の際の州の権限と協働権限ならびに連邦と州の財政関係を検証することである。とりわけ、今回の財政調整改革に関連して注目されているのが、この委員会の中に2003年11月7日に設けられた審議会である。その目的は連邦と州の行動力と意思決定力を改善し、政治的責任を明確にし、任務遂行の合目的性と効率を高めるために、ドイツの連邦国家システムを現代化するというものである。このような委員会がいつ再開されるかは不明であるが、今回の財政調整改革の行方をも決める重要な役割を帯びているようである。

いずれにしても、ドイツの事例からもわかるように、財政調整をより「財政等価」に近づけるための努力が行われている。今後日本においても、とりわけ地方財政のすべての政策任務を公共財の性格に基づきジャンル分けして、それが国民に与える便益に適合する負担を求める「適正負担」の方向を強化する努力が必要である。それが日本の財政構造改革や財政調整改革の柱になる根拠は十分にあると考える。そのために、まずは現実の政策を受益の性格に応じたある程度正確なカテゴリーへ分類することともに、それに対応した負担の過去の現実の推移を統計でフォローし、そこに受益と負担の乖離がどの程度あるかを分析することである。こうしてはじめて、受益と負担の適合への改善のための政策を提言することが可能となろう。それを今後の研究課題としたい。

⁹ ドイツの財政調整と財政責任を厳密にカテゴリー規定したものとして、中井英雄[1999]が参考になる。

【参考文献】

- Bohley,P.[1977], *Gebühren und Beiträge*, Tübingen
- Eichler,N.[2000],Die Probleme des Gemeindefinanzasugleichs im Kooperativen Föderalismus-Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen-,*Finanzwissenschaftliche Schriften*,Bd.100.
- Hansjügens,B.[2001],*Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung*.
- Münch,K.N.[1976], *Kollektive Güter und Gebühren*.
- Sax,E.[1887],*Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*.
- Sacksofsky,U./J.Wieland(Hrsg.)[2000], *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd.14.
- Schmölders,G.[1959], „Kommunale Finanzpolitik“, *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd.,3.
- Stein,L.V.[1860], *Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Als Grundlage für Vorlesung und zum Selbststudium*, 1 Aufl.,Leipzig.
- Stenger,J.[1995],*Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes-Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes des Steuerrecht zur Erfüllung umweltpolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*-,Europäische Hochschulschriften,Reihe V ,Bd.1731.
- Wagner,A.[1893], *Grundlage der Volkswirtschaft*, 3. Aufl., Leipzig.
- [1880], „Theorie der Besteuerung“, *Finanzwissenschaft*, 2.Aufl., Leipzig-Heidelberg.
- 伊東弘文[1995],『現代ドイツ地方財政論』(増補版)、文眞堂。
- 霜田博史[2004a],「現代ドイツ州間財政調整の意義と限界」、京都大学経済学会『経済論叢』第173巻第4号 pp.19-37。
- [2004b],「ドイツ統一後における垂直的財政調整の展開」、京都大学経済学会『経済論叢』第174巻第3号、pp.32-52。
- 中井英雄[1999],「第2部自治体財政責任の原理—英国・ドイツを事例として—」、日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』、勁草書房、pp.33-48。
- 中村良広[2005],「第15章、財政調整の変革—ドイツを中心として—」、伊東弘文編著、『現代財政の変革』、ミネルヴァ書房、pp.276-294。
- 半谷俊彦[2003],「第5章ドイツの財政調整制度」、神野直彦/池上岳彦編『地方交付税何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較—』、東洋経済新報、pp.123-158。