

受益者負担と地方財政



東京大学名誉教授 神野 直彦

消費税・地方消費税の増税が決まると、地方財政でも社会保障でも合理化・効率化が必要だとメディアは唱えている。日本では生活を保障する公共サービスを受益するのであれば、何らかの負担をすべきだとする常識が定着をしている。そのため地域社会で営まれる国民生活を保障していくことを使命とする地方財政でも、生活保障政策そのものといってもよい社会保障でも、「受益と負担」の一致が唱えられることになる。

そうなると、地方財政における負担も、社会保障における負担も、市場で財・サービスを購入する際に支払う対価、つまり価格だと理解されてしまう。そのため価格を引き上げる時と同様に、負担増を求めるのであれば、合理化・効率化の努力をすべきだと考えてしまうのである。

国税が応能原則にもとづくのに対して、地方税は応益原則にもとづくべきだと、租税原則では唱えている。この応益原則も日本では、地方自治体が提供する公共サービスの個別の対価として支払うものと理解されがちである。しかし、応益原則という利益とは、個別報償ではなく、一般報償である。

イギリスでレイトという不動産税を、救貧活動の財源として、応益原則にもとづいて課税してきたのは、救貧活動の受益が貧困者に帰着すると考えたからではない。救貧活動によって社会秩序が安定し、不動産の所有権が保護されるので、救貧活動の受益は不動産の所有に、一般報償として帰着すると想定したからである。

もっとも、地方財政には個別報償としての負担が存在しないわけではない。それが受益者負担である。

しかし、受益者負担も正確には理解されていない。というよりも、そもそも受益者負担は曖昧にしか規定されていないといつてよい。

個別のサービスの対価として支払われる負担を受益者負担というのであれば、地方自治法の第225条で規定されている使用料と、同法の第227条で規定されている手数料は受益者負担である。使用料は「行政財産の使用又は公の施設の利用につき」徴収され、手数料は「地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき」徴収される。一般報償に対する負担である租税には反対給付の請求権はない。しかし、個別のサービスの対価として支払われる使用料や手数料には、当然のことながら反対給付の請求権がある。

使用料や手数料と同様に、公営企業などの料金も、提供された財・サービスの対価である。したがって、公共料金も狭義の受益者負担だといつてよい。

しかし、使用料や手数料、それに公共料金は狭義の受益者負担といつても、本来の受益者負担とは考えられてはいない。本来の受益者負担とは地方自治法の第224条で規定されている分担金のように、特別に利益を受けた者に、その受益を限度として徴収するものと理解されている。地方自治法の第224条では分担金を、「数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において」徴収すると規定している。

こうした本来の受益者負担は、都市問題の浮上とともに登場してくる。日本では1919年（大正8年）の都市計画法と道路法によって、

本来の受益者負担は導入される。現在でも都市計画法第75条で「都市計画事業によって著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」と規定している。

地方自治体が実施している本来の受益者負担の代表は、下水道受益者負担と開発者負担である。開発者負担は地方自治体の「宅地開発指導要綱」などにもとづいているけれども、下水道受益者負担は都市計画法の第75条に依拠して徴収している。

さらに道路法の第61条でも、「道路に関する工事に因って著しく利益を受ける者がある場合においては、その利益を受ける限度において、当該工事に要する費用の一部を負担させることができる」と受益者負担を規定している。道路法の第61条だけではなく、港湾法の第43条の4、河川法の第70条、海岸法の第33条で、それぞれ整備事業などの経費に充当する受益者負担を定めている。

このように1919年（大正8年）の都市計画法と道路法によって導入された受益者負担は、現在でも拡充されて継承されている。第一次大戦とともに、都市問題が深刻化すると、都市社会政策や都市計画事業を展開せざるをえなくなる。そのため都市財政における財源問題が浮上してくることになる。

こうした都市財政の財源として、受益者負担に焦点が絞られてくるのは、都市問題に対応するために展開される都市計画事業が、都市計画事業による地価の上昇で、土地所有者に大いなる利益をもたらすからである。もちろん、地価上昇による土地所有者の利益を不当だと批判する背後理念には、19世紀後半から台頭してくる社会政策的思想が影響している。

イギリスのJ・S・ミル（J. S. Mill）は、1871年に「土地改良同盟」を結成し、土地の増価を吸収することを主張する。ドイツでも1872年に、ワグナー（A. Wagner）が土地所有者の利得に土地増価税を課税することを提唱す

る。その結果としてドイツでも土地改良同盟が結成され、1911年には土地増価税が、帝国税として導入されたのである。

日本でも1919年（大正8年）の受益者負担の導入にあたって、土地増価税の導入が検討され、法案要綱まで発表されている。この法案要綱をモデルとして、1934年（昭和9年）には東京市が土地増価税の導入を構想する。こうした動きとともに、内務省は海外の受益者負担の調査研究を進めていく。この結果、1940年（昭和15年）に現在の地方自治法で規定する分担金に結びつく、分担金制度が府県にも導入されたのである。

こうしてみると、本来の受益者負担とは開発利益の吸収、あるいは都市における外部経済的利益の吸収を、意図しているといえることができる。狭義の受益者負担は対価原則にもとづいている。しかし、対価原則は市場原理であって、財政での適用は限定的にならざるをえない。本来の受益者負担も受益者負担という限り、対価原則にもとづくことになる。しかし、その意義が開発利益の吸収にあるとすれば、むしろ租税で吸収したほうが整合的だということもできる。とすれば、地方財政で受益者負担を活用する領域は限定され、地方財政の合理化・効率化の旗印のもとに、安易に拡大すべきではないのである。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『希望の島』への改革—分権型社会をつくる—（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『税金常識のウソ』（文春新書）等がある。