

第6章 ドイツ地方税制における応益課税の議論と実際

半谷俊彦

(和光大学経済経営学部准教授)

はじめに

我が国では、地方分権一括法、三位一体改革、市町村合併など地方分権を目的とした改革が進められてきたところであるが、これは、財政面においては、地方自治体に自主財源収入確保への一層の努力を要求するものであった。そこで個々の地方自治体が目を付けたのが、幾分か強化された課税自主権を用いたり、従来からある受益者負担制度や料金制度を利用しての、応益的な負担配分の拡大である。他方、ドイツの地方財政では旧来より応益的な負担配分が基本原則として明示的に採用されており、その理論と経験を学ぶことは日本の分権改革にとって有用である。本稿では、まず利益説の系譜と分類を整理することで理論的根拠を明らかにし、次いでドイツの地方財政法や地方税制度にそれがどのように反映されているかを概観する。そして最後に、ドイツ地方財政における理論と経験を踏まえ、地方財政における応益的負担配分のあり方について考察する。

1 利益説の系譜

利益説は古代ギリシャのソフィスト達によって論じられた国家観に端を発する¹。彼らの中には、義務説・犠牲説につながる説を唱えるものがある一方で、「国家は個人の力の及ばない領域においてお互いに協力するために存在するのであるが、個々人が国家から受領したものと同等の重さになるように反対給付をすることがその前提となる」と主張するものも少なくなかった。こうした考え方は、啓蒙思想の時代になると、国家契約説と結びついて広く受け入れられるようになり、Hobbs²などによって支持された。ドイツ財政学では等価原則 (Äquivalenzprinzip) とよばれ、カメラリズムの時代に負担配分原則として発展した。課税を保険料と解する保険理論が19世紀に展開されたが、これも利益説あるいは等価原則の一形態である。ところが、19世紀後半になると、利益説は新しい局面を迎える。すなわち、効率的な資源配分を達成する手段、あるいは政府による資源配分と市場による資源配分を統合するための手段として応益課税を用いようとする考え方が出現し、広まったのである。これはLindahl、Wicksell、Sachsなどによって展開された³。

このように、利益説は長い歴史の中でさまざまに論じられてきたわけであるが、諸説は2つの基準によって4つの類型に整理することができる。1つ目の基準は、課税根拠について論じているのか、それとも負担配分原則について論じているのかという点である。無論、課税根拠と負担配分原則は深く関わっており、明確に分けることは難しい。多くの場合、「便益を受けているのであるから負担をしなければならない」という考え方に課税根拠を求めるからこそ、「受益に応じた負担をしなければならない」という負担配分原則が導き出されるのである。しかしながら、課税根拠としての利益説は負担配分原則としての利益

¹ Will, C., Das Äquivalenzprinzip und die Gewerbesteuer, 1967, Münster, S.2-11 およびHansjürgens, B., Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, 2001, Berlin, S.44-60 参照。

² Hobbes, T., Leviathan, 1668 (水田洋訳, リヴァイアサン, 岩波書店) など。

³ Lindahl, E., Die Gerechtigkeit der Besteuerung, eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzen Theorie, 1919, S.9-11 やWicksell, K., Ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung, Finanztheoretische Untersuchungen, 1896 など。

説（応益課税原則）の十分条件ではあるが必要条件ではない。すなわち、義務説に課税根拠を求めることと、応益課税原則に基づいて負担を配分することは必ずしも矛盾するものではないのである。

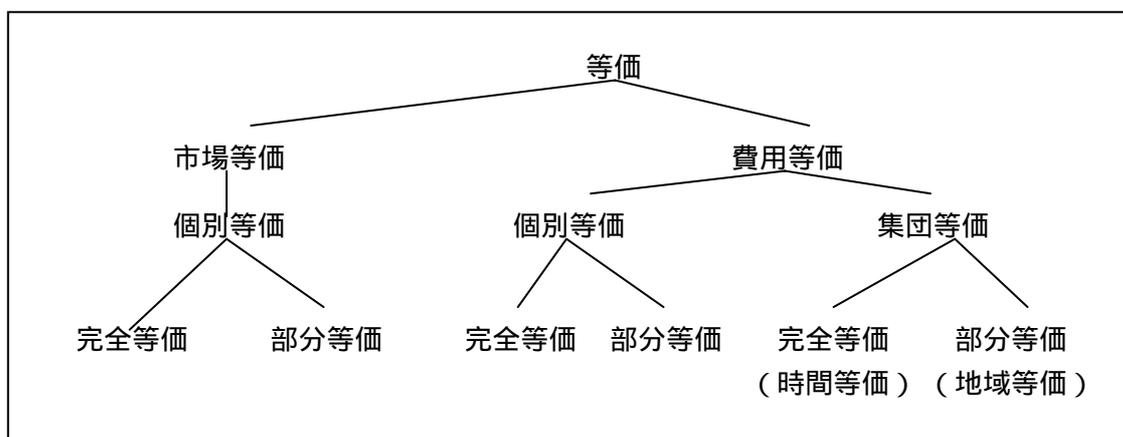
2つ目の基準は、公平な課税の手段としてみているのか、効率的な資源配分の手段と解しているのかの違いである⁴。古典派の経済学者をはじめ、19世紀前半までの論者は公平な課税を実現するためには応益課税原則に基づいた負担配分が必要であると説いたのに対し、19世紀後半以降の論者は、効率的な資源配分を達成するための手段、すなわち市場的な均衡の条件として応益課税原則に基づく負担配分を要請しているのである。前者と区別する上で、後者は「新利益説」とよばれる。

現代ドイツでは、地方税は等価原則に基づくとされているが、そこで問題とされているのは、負担配分原則としての利益説であり、公平な課税の基準としての利益説である。必ずしも利益説に課税根拠を求めることを前提としているわけではないし、ましてや負担と便益を結びつけることによって公共財の供給をコントロールすることを目的としているわけではない。

2 等価原則の分類

ドイツの財政学者であるHallerは、等価原則を分類し、その実行可能性を体系的に論じている⁵。等価原則とは、負担は受益と等価になるように求められるべきであるという考え方であるが、Hallerはこれを市場等価と費用等価、集団等価と個別等価、完全等価と部分等価、という3つの基準を用いて分類している（図表1参照）。

図表1：ハラールによる等価概念の分類



* Haller, H., Die Steuern, 1981, Tübingen, S.13より作成。

(1) 市場等価と費用等価

まず市場等価が費用等価かという分類であるが、市場等価とは、市場におけるのと同じように、財・サービスを供給するための限界費用と、財・サービスから住民が得る限界便益が等しくなることをいう。これに対し費用等価とは、財・サービスを供給するための費用と、住民が支払う金額とが等しくなることをいう。市場等価は、交換が可能な財・サー

⁴ 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房，1971年，p.87-132参照。

⁵ Haller, H., Die Steuern, 1981, Tübingen, S.9-42 およびHaller, H., Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwissenschaft, Finanzarchiv, Bd.21, 1961, S.248-260参照。

ビス、すなわち料金徴収が可能な財・サービスにおいてのみ可能である。

(2) 集団等価と個別等価

次に集団等価か個別等価かという分類であるが、集団等価とは、ある集団（国民全体、ひとつの地方自治体の住民全体、地方自治体内にある特定地域の住民、特定の属性を持つ住民の集まり）に対して供給される財・サービスにかかる費用とその住民負担の間に全体として等価が成り立つことであり、個別等価とは、住民1人ひとりについて受益と負担との間に等価が成立することをいう。市場等価は限界費用と限界便益が一致することであり、総費用と総便益の一致を要請するものではないので、市場等価には集団等価はあり得ない。よって集団等価には費用等価のみが考えられる。集団費用等価は、ある集団に財・サービスを供給するために支出された金額と、その集団が支払う金額が等しい場合に成立し、個別費用等価は、1人の住民に帰属すべき費用の金額とその住民が支払う金額とが等しい場合に成立することになる。個別費用等価は集団費用等価を前提とする。

(3) 完全等価と部分等価

最後に完全等価か部分等価かという分類であるが、完全等価とは政府が提供するすべての財・サービスについて受益と負担の等価が達成されることをいい、部分等価とは特定の財・サービスについてのみ達成されることをいう。19世紀には単一税による完全等価の可能性が論じられたが、実現性に乏しいことから、現在では部分等価を組み合わせることによる完全等価のみが論じられる。

(4) ドイツ地方税に求められる等価

ドイツ地方税に要請されているのは公平な負担配分原則としての等価であるから、問題とされるのは市場等価ではなく費用等価である。また地方税が調達するのは地方自治体が必要とする資金の全部ではなく一部であるから、求められるのは完全等価ではなく部分等価である。よってドイツ地方税においては、部分的集団費用等価を前提とした部分的個別費用等価の達成が理念的な目標とされるのである。

3 ドイツ地方財政制度にみられる等価原則

ドイツでは、地方財政は等価原則に基づいて行われるべきであるという考え方が広く受け入れられている。現代においては、国税を徴収する場合と同じく、地方税を徴収するにあたっても所得格差あるいは租税負担能力に配慮すべきであると主張されることも多いが、少なくとも「地方税収の一部は等価原則に基づいて徴収する」、あるいは「地方税の徴収方法に等価原則を加味する」ということについては広く合意されているように見受けられる。そうした考え方を反映して、現行制度には等価原則を実現するための手段がいくつも組み込まれている。その中でも最も重要なものとして、対価原則（Entgeltprinzip）、物税（Realsteuer）、税率決定権（Hebesatzrecht）が挙げられる。

(1) 対価原則

ドイツにおいては、地方自治体は州の創造物である。大きな枠組みは基本法（連邦の憲法）や連邦法によって定められているものの、地方制度の細部は州によって異なる。地方

自治体の財政制度は州法によって定められることになっており、地方自治体の公租公課についても各州が法律を設けている（多くの場合、地方公課法：Kommunalabgabengesetz とよばれる）。この法律には、どの州においても、資金調達は可能な限り対価（料金または負担金）によって行い、それが不可能な場合にのみ租税によるべきことが記されている。これは理念としての等価原則が法律上に具現化されたもののひとつであり、対価原則とよばれる。

(2) 物税

ドイツでは、どの州においても基礎的自治体として市町村が、広域自治体として郡（Kreis）が存在する（州によってはその他に、市町村と郡の間に市町村小連合を、郡と州の間に市町村の間に広域組合を設置している）。原則として租税を徴収するのは市町村だけであり、郡やその他の地方自治体は市町村が納付する分担金や州が給付する交付金によって財政を賄っている。その市町村の基幹税は不動産税と営業税であるが、両税は物税であるされている。物税とは、人ではなく事象を課税対象とする租税のことであり、客体税（Objektsteuer）ともよばれる。税負担が誰に帰着するかを問わず（これは逆説的な表現であり、最終的には受益者に帰着することを想定している）また納税義務者や担税者の租税負担能力（Leistungsfähigkeit）を考慮しないところに特徴がある。物税は等価原則に基づく負担配分手段であると解される。

(3) 税率決定権

市町村には、基幹税（不動産税と営業税）について、税率決定権が与えられている。地方自治体の公租公課は原則として各州の法律によって規定されるが、不動産税と営業税のみは例外的にドイツの憲法である基本法とそれに基づく連邦法によって定められている。基本法には不動産税と営業税の税収が市町村に帰属することが規定されており、同時に市町村が税率を確定する権限を有することが保証されている⁶。そして連邦法たる不動産税法（Grundsteuergesetz）ならびに営業税法（Gewerbesteuerengesetz）には、全州の市町村が従うべき共通の課税規則が定められている。これらの法律によれば、不動産税と営業税の税額は、課税標準に課税指数（Steuermaßzahl）を乗じて課税標準額（Steuermaßbetrag）を算出し、これにさらに税率（Hebesatz、賦課率とも邦訳される）を乗じることによって求められる（図表2参照）。課税標準の算出法と課税指数は全国一律であるが、税率は市町村が自由に決定する。税率決定権は、集団費用等価を実現するためには必要不可欠なツールである。図表3からは、各市町村が定める税率に広い幅があり、地方自治の実現につながる自主決定権として税率決定権が活用されていることが伺える。但し、他方で全体の8割ないし9割が最頻値の前後150%ポイント以内に集中しており、税率決定権の行使には何らかの形で制約的な力が加わっているとも考えられるので、この点には留意しておく必要がある⁷。

⁶ ドイツ連邦共和国基本法第106条6項の定めによる。

⁷ 拙著「課税自主権は何をもたらすか～ドイツ地方財政の事例に学ぶ～」『地方財政』地方税務協会、第44巻第12号、2005、p.4-p.15参照。

図表 2：不動産税と営業税の税額算定法

$\text{税額} = \text{課税標準} \times \text{課税指数} \times \text{税率}$		
(全国一律)	(全国一律)	(市町村が決定)

* 筆者作成。

図表 3：不動産税ならびに営業税の税率分布（2003年度）

税率		不動産税 A		不動産税 B		営業税	
超	以下	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
	100%	1	0.0%	0	0.0%	5	0.0%
100%	150%	19	0.2%	12	0.1%	7	0.1%
150%	200%	1,666	13.2%	105	0.8%	112	0.9%
200%	250%	1,952	15.5%	683	5.4%	423	3.4%
250%	300%	5,905	46.8%	5,406	42.8%	3,345	26.5%
300%	350%	2,205	17.5%	4,725	37.4%	6,239	49.4%
350%	400%	612	4.8%	1,402	11.1%	2,085	16.5%
400%	450%	160	1.3%	206	1.6%	380	3.0%
450%	500%	61	0.5%	66	0.5%	26	0.2%
500%		40	0.3%	21	0.2%	3	0.0%
合 計		12,621	100.0%	12,626	100.0%	12,625	100.0%

* Statistisches Bundesamt, "Fachserie 14, Reihe 10.1, Realsteuervergleich, 2003", 2005, Wiesbaden, Tabelle 6.2, 6.3, 6.4 より作成。* 不動産税 A とは農林業用資産を課税対象とした不動産税を、不動産税 B とは農林業用以外の土地と建物を課税対象とした不動産税のことをいう。

4 ドイツ地方税制における等価原則の確立と衰退

ドイツ地方財政においては、基本理念や基本原則としては現在でも以上のような形で等価原則が定着している。地方税の課税規則も当初は等価原則を忠実に具現するよう設計されたが、さまざまに施行された経済政策に合わせて次第に形を変え、現在では上述のような基本理念としてのみ形を残しているに過ぎない。地方基幹税である不動産税と営業税の歴史は、等価原則の挫折の歴史であるといえよう。この節では、不動産税と営業税の歴史を等価原則を中心に整理することによって、応益課税のあり方に示唆を得たいと考える。

(1) 等価原則の確立

1871年に建国(憲法制定)されたドイツ帝国は、ゆるやかな国家連合であった。帝国(連邦政府)は関税と個別消費税からあがるわずかな税収と州が納付する分担金によって財政を賄っていたのであり、課税権は主として邦(Land、州)のものであった⁸。そうした状況の中で、帝国内のプロイセン邦において1891年に「ミーケルの租税改革」が行われた⁹。この改革において、不動産税と営業税は「物税」と明示的に名付けられ、課税権(徴税権

⁸ 拙著「ドイツの地方財政調整～形成過程と機能～」『地方財政』地方税務協会、第46巻第2号、2007、p.155-170を参照。

⁹ Wi11前掲書S.26-30参照。

ならびに税収権)が市町村に委譲された。これは両税が等価原則に基づく租税であると改めて定義されたことを意味する。またこれによって、給付能力原則(Leistungsfähigkeitsprinzip、応能課税原則)に基づく人税は国(州および連邦)に、等価原則(Äquivalenzprinzip、応益課税原則)に基づく物税は地方(市町村)にという原則が確立された。この原則は、第1次世界大戦後に建国されたワイマール共和国、第2次世界大戦後に建国されたドイツ連邦共和国に引き継がれ、現在に至っている。

(2) 営業税の変遷

1980年税制改正まで、営業税は営業収益税、営業資本税、賃金高税で構成されていた(但し、賃金高税は一部の大都市でのみ徴収)。営業収益税は資本からの収益である利潤と支払利子(但し、支払利子は2分の1のみ。その代わりに受取利子は2分の1が収益不算入となる)を課税標準とし、賃金高税は労働からの収益である賃金を課税標準としている。これらは合計すると生産活動からの実現収益(Ist-Ertrag)たる付加価値となる。営業資本税は資本を課税標準としているが、これは資本からの予定収益(Soll-Ertrag)を示す外形標準(äußeres Merkmal)とみなされる。すなわち、当時の営業税は、資本と労働の実現収益と資本の予定収益とを課税標準としていたことになる¹⁰。

生産活動に対する応益課税は、生産要素である資本と労働の予定収益を課税標準とすることが理想であると考えられる。なぜならば、生産活動に対する応益課税は、生産活動のために提供された公共財(社会資本整備と公共サービス)に充てられた費用を補償するために課されるべきものである(集団費用等価を前提とした個別費用等価)。生産活動の量に応じて負担をすべきであると考えられるからである。生産活動の量を表す指標としては生産要素の投入量を用いるのが最も適当であるが、生産要素の投入量は収益の源泉であるから、ドイツ財政学では予定収益とよばれているのである。実際に生じた収益、すなわちドイツ財政学でいうところの実現収益は、企業の生産活動の量だけでなく、それに対する市場の反応にも依存するので、生産活動の量を表す指標としては次善である¹¹。

図表4：営業税の課税標準となりうる生産活動の指標

			予定収益	実現収益
生産要素	労働		従業員数	賃金高
	資本	自己資本	資本額	利潤
		他人資本	借入額	支払利子

* Littmann, K., Überblick über die Ertragsteuern, in: N. Ansel und H. Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft Band II, 1980, Tübingen., S.574より筆者作成。

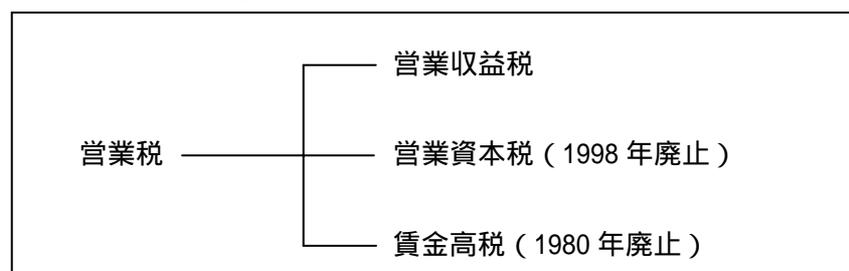
当時の営業税は、資本について実現収益と予定収益で二重に課税しているという点、労働については予定収益ではなく実現収益を課税標準としている点で理想的な応益課税の形からは離れているが、比較的望ましい形態であったと評価できよう。しかしながら、1980年には経済成長促進および雇用確保のための政策の一環として賃金高税が廃止され、1998

¹⁰ Littmann, K., Überblick über die Ertragsteuern, in: N. Ansel und H. Haller (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft Band II, 1980, Tübingen参照。

¹¹ 但し、予定収益を課税標準とする場合、納税するためのキャッシュがあるとは限らないが、実現収益を課税標準とする場合には、キャッシュが必ず存在する。そのため、実現可能性という点では予定収益課税よりも実現収益課税に分があることは否めない。

年には再統一後の旧東ドイツ地域に対する経済政策の一環として営業資本税が廃止された。また、現在唯一徴収されている営業収益税についても、1993年にはドイツ企業の国際競争力強化政策と景気刺激政策の一環として人的会社に対する基礎控除の引き上げと軽減税率が導入されており、大企業税になってしまったと批判されている。こうしたことから、現行の営業税は、等価原則から大きく乖離し、応能課税的な性格が強くなっていると評価せざるを得ない。

図表 5：営業税の構成



* 報告者作成。

(3) 不動産税の変遷¹²

不動産税は、農林業の資産（土地、建物、家畜、機械、器具など）を課税標準とする不動産税 A とその他の不動産（土地および建物）を課税標準とする不動産税 B から構成されている。不動産税 A は「農林業の営業税」と呼ばれ、農林業の主たる生産要素である土地を課税標準とする予定収益課税と位置づけられている。他方、不動産税 B も、不動産所有者が得る便益に対する予定収益課税とされている。

土地を課税対象とし土地の評価額を課税標準とする租税は完全な予定収益課税、外形標準課税であり、等価原則課税として高く評価される。ある地域で社会資本整備や公共サービスが高水準で供給されれば、それに比例してその地域の地価は高騰すると考えられるからである。この場合、収益の源泉である土地の評価額は予定収益を表す指標となり、家賃収入などその土地から生じる収益額は実現収益を表す指標となるので、土地の評価額を課税標準とすることは応益課税として最善と考えられる。

ドイツの不動産税は予定収益課税であるとされているが、建物が建っている土地については建物と土地を不可分の不動産とみなし、建物の評価額も課税標準に含めている。しかしながら、建物の評価額は社会資本整備や公共サービスの水準に影響されないため、応益課税の課税標準としては不適切であり、その点でドイツの不動産税は設計段階から欠陥を有していたといえる。

それに加え、旧西ドイツ地域では1964年、旧東ドイツ地域では1935年を最後に不動産評価が行われておらず、現在も当時の評価額を用いて課税標準の算定を行っている。このことは課税標準額が小さくなり、必要な税収をあげるためには税率を著しく引き上げなければならないことを意味している。しかしながら住民と密接な関係にある市町村が自ら税率を引き上げることには限界があり、集団費用等価（ある地域の公共財供給に必要とされる費用を、その地域で徴収される租税によって補償すること）の達成は困難な状況にある。

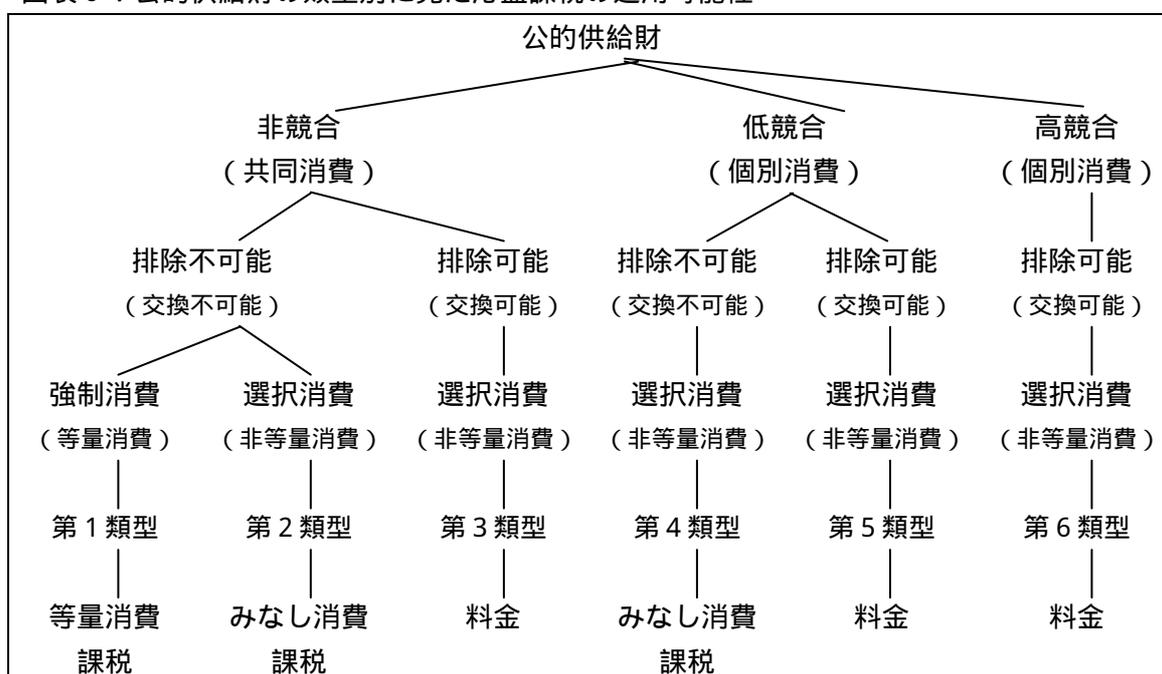
¹² 拙著「ドイツにおける不動産税改革の潮流 ～地価税を中心とした改革案の整理・検討～」『和光経済』, 第34巻第2・3号, 2002, p.63-p.82 参照。

また、最後に不動産評価がなされてから現在に至るまでに、評価額に関する地域間の変化は変化しており、古い評価額は現在の公共財供給状況と必ずしも合致しない。このため、個別費用等価（ある公共財の供給に関して、それに要した費用を、個々人が消費量の比率に応じて負担する）についても、これが達成され得ないという批判にさらされている。

5 応益課税のあり方に関する考察¹³

ドイツの経験は、租税負担能力と無関係に租税を徴収することの困難さを如実に表すものである。これは、応益課税については応能課税を基本としながら可能な領域において可能な範囲でのみ取り入れるべきことを、すなわち、応益課税は応能課税を中心とした租税制度に「加味」する程度に限定すべきことを示唆している。

図表 6：公的供給財の類型別に見た応益課税の適用可能性



* 報告者作成。

Hallerによる等価概念の整理で明らかにされたように、公平な負担配分を達成するための手段としての応益課税は部分的集団費用等価ならびに部分的個別費用等価の実現を目的とすべきである。よって応益課税を加味するにあたっては、これらの等価を相対化した形で達成することを目指すべきである。ここで、相対化とは、財・サービスの供給に要する費用の全部ではなく、一部のみを応益課税の対象とすることを意味する。具体的には、政府の供給する財・サービスを特質（消費の競合性の有無や排除可能性の有無）によって分類し、それぞれに見合った方法と程度で対価徴収または応益課税を適用することが必要とされる。ここでは公共財を6つの類型に整理し（図表6参照）、それぞれの類型に適した応益課税のあり方を検討する。

ところで「公共財」という言葉は、消費の非競合性を有するがゆえに市場では効率的な

¹³ 拙著「応益課税に基づく公平な地方税制のあり方」栗林隆・半谷俊彦編著「租税論研究」五絃舎p.229-262参照。

供給をすることができない財のみをさす場合（狭義の公共財）と、公共部門すなわち政府が供給する全ての財をさす場合（広義の公共財）とがあるが、ここでは後者、すなわち政府が供給する全ての財（公的供給財）を検討の対象とする。

また、政府が徴収する金品を総じて「公課」と称するならば、公課は対価徴収と課税とに分類される。ここで対価徴収とは公的供給財と交換で自発的に金品を支払わせることであり、課税とは反対給付を前提とせず強制的に金品を徴収することである。対価的費用徴収手段には、大きく分けて料金と負担金があり、料金には手数料や使用料が、負担金には分担金や受益者負担金が挙げられる。応益課税は利益説に基づく課税のことであるから、租税のみがこれに該当するが、料金や負担金は利益説に基づく負担配分手段のひとつであるので、ここでは租税のみではなく料金や負担金についても検討の対象とする。

(1) 第1類型

狭義の公共財（市場では効率的に供給されない財）を他と区別する根本的特徴は消費の非競合性である。消費の排除不可能性は非競合性に由来するものであるから二次的な特徴であるといえよう。そこで公的供給財を分類する際には、第1に非競合性の有無を問うことになる。非競合性を持つ財は、技術的に排除可能なものと排除不可能なものに分けられるが、排除不可能なものはさらに、全ての住民に消費を強要するもの（強制消費）と、希望する住民だけが消費するもの（選択消費）とに分類される。ここでは、非競合性と排除不可能性を持ち、強制消費される財を第1類型とする。第1類型の財は市場で効率的に供給される財の対極に位置するものである。地方自治体が供給するものでは、治安、治水、治山、衛生などがこれに該当する。またあらゆる公的供給財の外部経済に相当する部分もこれにあたる。

非競合性を持つ財は基本的に複数の個人による共同消費が可能な財であるが、第1類型は強制消費されるものであるから、全ての住民が等しく消費をすることになる。消費から生じる便益は主観的なものであるから住民によって異なるが、消費そのものは等量となるはずである。等量の消費をするわけであるから、個別費用等価を達成するためには、第1類型の財を供給するために必要とされる費用の総額を住民で均等に分ければ良い。いわゆる人頭税や、日本の住民税における均等割がこれに相当する。こうした課税方法をここでは「等量消費課税」とよぶことにする。

しかしながら、第1類型には公的供給財の小さくない部分が該当するものと思われ、その費用の総額を均等割にすることは不可能である。この方法では租税負担能力が全く考慮されないため、負担能力のない住民に多額の負担を要請することになるからである。そのため、均等に求める額は住民の大多数が支払える水準に抑えたうえで、それでも支払えない住民には免除を与えなければならない。不足する部分は応能課税によって補うことになる。

(2) 第2類型

非競合性と排除不可能性を有するが、希望する住民のみが消費する財を第2類型とする。この類型は排除不可能性を持つので交換を前提とした対価支払いは期待できない。しかしながら個人によって消費量は異なるので、個別費用等価を実現するためには、何らかの指

標によって消費量を推定し、推定された消費量に応じて税を徴収しなければならない。こうした課税方法をここでは「みなし消費課税」とよぶ。

みなし消費課税もまた、基本的には租税負担能力を顧みない負担配分方法である。消費量を推定するものとして採用した指標が、たまたま同時に租税負担能力の高低を示す指標でもあった場合には個別費用等価の完全実現を追求することも可能であるが、そうしたケースはごく稀である。そうでない通常のケースにおいては、強制徴収をする以上、税率は住民の大多数が支払える水準に抑えなければならず、租税負担能力が一定水準以下の住民には免除を与えなければならない。不足する分は応能課税によって補う必要がある。

この類型には公共放送などが考えられる。公共放送には、災害時に情報を提供する手段を準備ことによって社会の潜在的な安全性を高めたり、教育的あるいは教養的な内容の放送を行うことによって社会の文化水準を高めるなどの外部経済の部分もあるが、住民が個人的に放送を楽しむという部分もある。前者は強制消費であるから第1類型であり、後者は選択消費であるから第2類型である。ゆえに公共放送は、税率を低く抑えるために費用の一部を応能課税によって賄いつつも、一部を等量消費課税によって、残りをみなし消費課税によって徴収することが理想である。排除不可能性を持つので、日本で行われているような料金徴収による費用補償は最適な方法とはいえない。

(3) 第3類型

第3類型は、非競合的ではあるが排除可能な財である。希望する住民によって選択消費される。排除可能であるから交換可能であり、料金によって個別費用等価を完全な形で実現することができる。

この類型が公的供給されなければならないのは、排除可能性があって交換可能でありながらも、非競合性があるために効率的資源配分をもたらす価格と供給量で需供が均衡しないからである。ゆえに公的供給するにあたっては、まず住民の生活を改善するために最適と思われる供給量を決定し、次いでそのために必要とされる費用総額を補償できる水準に料金の金額を設定すればよい。無論、より安い料金で供給することが望ましいと政策的に判断される場合には、費用の一部を応能課税によって賄うことになる。この類型には有料公共放送などが考えられる。

(4) 第4類型および第5類型

狭義の公共財には、「混雑財」とよばれるものがある。これは平時は非競合的であるが、一時に多数の消費者が集中した際には競合的になるというものである。混雑時には競合するのであるから、この財には競合性はある。「平時は非競合的」といわれるのは、平時には競合していないように見えるほど競合性が低いからであり、決して競合性がゼロなわけではない。そこで、ここではそうした財は「低競合」とであると定義し、そのうち排除不可能性を持つものを第4類型、排除可能性を持つものを第5類型とする。

基本的に低競合の財は非競合の財と同じ特徴を有するので、第4類型には第2類型と同じみなし消費課税が、第5類型には第3類型と同じ料金徴収が適しているといえる。課税によって強制的に負担配分を行う第4類型では、応能課税で費用の一部を賄うことによって税率を引き下げることが必要である。交換によって料金が支払われる第5類型では費用

の全てを賄える水準に料金を設定することも可能であるが、政策的に求められる場合には費用の一部を応能課税で賄って料金を引き下げることになる。第4類型には一般道路が、第5類型には有料道路が該当する。

(5) 第6類型

最後に残されたのは、競合的で排除可能な財である（低競合の財と区別するため、図では「高競合」と表記している）。この類型は市場で私的に供給される財と同じく市場で効率的に供給することができる。それにも関わらず公的供給されるのは、均衡量よりも多く消費されることが望ましいと政策的に判断されるためである。ゆえに、交換可能で料金徴収できるが、その金額は市場における均衡価格よりも低く抑えられなければならない。その為には費用の少ない部分を応能課税で賄う必要がある。この類型には学校給食や公営住宅などが該当する。

むすび

地方財政において応益的な負担配分を拡大する際には、まずその目的や根拠を明確にしておくことが必要不可欠である。しかし実際に受益者負担や応益課税が導入されるにあたっては、効率的な資源配分と公平な負担配分とが平行して語られ、時として混同されている。公的に供給される財は、市場的手段によっては効率的な資源配分が不可能であるか、あるいは効率的でない資源配分が必要であると認められるからこそ公的に供給されるのであり、もとより供給量は効率性とは別な観点から決定されなければならないのである。よって地方財政において応益的な負担配分を講ずる際には、公平な負担配分が求められるべきであり、部分的集団費用等価を前提とした部分的個別費用等価が目的とされるべきである。それを実現するためには、公的供給財を性質によって分類し、それぞれの類型に合った方法で負担配分を行わなければならない。しかしそこで最も留意すべきは、応益的負担配分を適用できる範囲、適用すべき範囲は極めて狭いということである。強制的な負担配分手段である租税による場合には、大多数の住民が支払える水準に税率を抑える必要があるし、交換を前提とした自発的な負担手段である料金による場合でも、より多くの住民に消費させる必要があると政策的に判断される場合には、やはり金額を低く抑えなければならない。応益的負担配分は、応能的負担配分によって基本的な財政基盤が整っていてこそ機能するのであり、強化・拡大する際には、適用範囲について慎重に検討する必要がある。