

論説

受益者負擔金制度に關する一考察

島田孝一



我國の都市に於ける各種文化的設備の中、市民の保健に最も深い關係を有しながら、而も甚しく幼稚な状態に置かれてゐるのは、下水道の現状である。下水道と同様な文化的設備たる上水道は、今日相當の程度の發達と普及とを示してゐるのであるから、兩者は全く對照的な地位を占めるのであるが、下水道の發達が不充分であり、上水道の發展が顯著であるのは、或は都市々民の覺醒と政府の奨勵とに基く結果であらうけれども、これ以外にも亦各種の原因が潜在してゐるのを知るのである。かゝる原因の中で、最も有力な一つと認められる處は、我國に於ける昔からの習慣である。古來我國に於ては糞尿を農産物に對する肥料として使用するのは、極めて普通の有様であり、従つてこれを

有利にて農家に處分せしめた機會は多かつたのであるから、便所の構造の如きもこれに適するやうに考案せられ、爲に汚水を溝渠によつて排泄を圖るが如き必要は殆ど全く感じなかつたのである。而もかゝる状態は、極めて長い期間に亙つて維持せられ、我國に於ける一つの傳統的な現象を示し、何人もこれを敢てあやしまなかつたのである。こは眞に不健全にして、又不衛生なる事情であるにも拘らず、これが意外にも普通事と認められ、遂に昭和時代の今日に及んだのは、洵に遺憾の至りと言ふを得べく、殊に帝都の大部分に於ても尙且然りであるのは、文化國としての體面にかゝはると思ふ。然るに近代科學の發達に基く人造肥料の進歩は、肥料としての糞尿の價値を著しく減殺せしめるに至つたのは、疑ふべくもなき事實であり、殊に新鮮なる生野菜を吾人の食卓に供して、その新鮮味を滿喫せんとする傾向も顯著となるに及んでは、肥料の種類も亦自ら變化するのは、當然の歸趨と言ふべく、更にこれと同時に、近代に於ける都市の急激にして且異常なる發達は、遂に糞尿を運送すべき距離を著しく延長せしめたのみならず、この種の勞働に従事する人を求め難くし、高價なる賃銀を支拂ふに非らざれば、勞働者を求めるのも容易の業ではなくなつたのである。此の如くして、我國の都市に於て過去長期間に亙つて行はれつゝありし、農家をして直接に有料なる處分をなさしめる方法は、遂に實行難に直面するに至つたのである。

續いて生じた一つの新しい事情は、我國の都市に於ける建築様式の變化である。東京市に於ては大正十二年の大震火災以後の時代は、殊更にその傾向が甚しくなつたのであるが、東京市以外の都市

に於ても亦、これと殆ど同様にして、高層なる洋式建築は次第にその數を増し來り、而もかゝる建築の内部に設けられる便所としては殆ど全部水洗式が採用せられるのみならず、個人の住宅にも、同様にして水洗式便所が設備せられる場合は頻繁に觀られるに至つたのである。

右の如き諸原因より生じ來る當然の結果として、現在の我國の諸都市に於ける苦惱の一つは、適當なる汚水の處分は、如何にしたならばその目的を達することが出来るかと言ふことゝなつたのである。而もこは都市の住民の保健と言ふ觀點よりすれば極めて重要なる問題であるから、一刻も速かに適切なる解決を與へなければならぬ問題となつたのである。

○

本邦に於ける實狀は上述の如くであるにも拘らず、現在我國の大都市の中、完全なる下水道の設備を、その都市の全地域に互つて完全に備へてゐる場合は、全然これを發見することが出来ないのであり、僅に東京市その他の主要都市の一部分の區域を中心として、これが行はれてゐるに過ぎないのは、最も遺憾なる有様である。筆者はこゝに於て一つの疑問をいだくのである。一方に於ては社會情勢の變遷に基く下水道の建設並に維持は、刻下の急務であるのは、全く疑を容れる餘地がないにも拘らず、他の一方に於ては我國の多くの都市にあつては、下水道事業が一向に進捗してゐないのは、眞に不思議の現象であり、これには何か特別な事由が伴隨しなければならぬ道理であると思ふ。而してこは全く我都市に於ける下水道事業の財源の發見に關して、著しき困難を伴ふ爲であると筆者は

信するのである。

我國の都市に於て、下水道よりも早く著手せられ、且普及の程度も遙に高い上、水道事業の經營に際しては、主として使用料を徴收する爲に生じ来る收入を以て、この設備に對する建設費と維持費とに充當し得るのを普通とするのであるけれども、下水道事業の經營にあつては、その設備の創設に關する費用が莫大な金額に達するのが普通の有様であるから、假りに政府の補助を多少受けるとしても、その程度を以てしては、到底これが建設及維持の費用としては、潤澤と言ふわけには行かないのである。此の如くして本邦の都市に於ては、下水道事業の本質の如何と、これが市民の保健に如何に重大なる關係を保つかを熟知するにも拘らず、その發達は全く遅々として進まないものである。而して若しかゝる状態を將來に對しても亦同様に繼續して進むならば、下水道の完成は孰れの日に於て期待し得るか、殆ど全く豫想することさへ困難とするに至るのである。

○

下水道事業の財源に關しては、今日までの處では、充分なる研究が行はれてゐないやうに思ふ。我國に於ける多くの下水道事業の經營が行はれてゐる實際に就て觀察を加ふるに、建設費の一部を國庫の補助に俟つのを普通とするものゝ如く、他の大部分の金額は總て市債によつて支拂はれ、且建設後に當然生じ来る維持費及經營費の如き、又は市債の元利の償還の如きは、總て租税の收入によるのを以て普通としてゐるのである。然るに我國の各都市の租税の收入は、必ずしも潤澤であるわけで

はなく、従つて市營事業として莫大な支出を要する事業を計畫し、或はこれを長期に亙つて經營するが如きは、到底その負擔に堪へるわけではなく、就中下水道事業の如き巨額なる費用を要する事業の經營に對して、主として租稅收入を以てしようとするのは、洵に不當の態度である。殊にこの種の事業の爲に市債を募集し、これが償還財源に充當せんとする爲に都市の租稅收入を以てしようとするには、眞に危険な方針である。假りに來るべき將來の時代に於ては、今日以上に有利なる地方稅に關する制度が樹立せられたとしても、尙この種の事業に對する財源としては、豊富にして且潤澤なるものがあらはれるとは考へられないのである。そこで問題となるのは、この種の市營事業の財源は何處に求められて然るべきかと言ふ點である。

由來我國に於ては、下水道又は上水道の如き公の營造物に對しては、租稅收入によつてこれ等の創設維持、改善經營等に關する諸費用を支辨するのは、當然のこととなしてゐたのであるが、この種の思想と態度こそ、市營事業の發達を阻害する一大原動力であつたのである。都市の如き地方公共團體は、その財産より生じ來る使用料、又は手数料等の各種の收入を以て、必要な支出に應じ、而も尙これによつても不足がある時は、市稅を賦課して、別個の收入を圖る道があるべき筈である。換言すれば都市の財政を健全なるものたらしめる第一の方法としては、公の營造物を利用することによつて利益を受ける立場にある者から、その受けたる利益の程度に應じて對價を支拂はしめると言ふ意味で、先づ使用料を定めて、これによつて一定の收入を確實ならしめ、然る後に未だ不足を告げるに於ては

始めて市民の租税に對する負擔能力に應じて、租税の賦課と徴收とを試みるべきであると言ふ順序と手段とをとるのが、妥當であると信ぜられるのであり、この方針によつて進むのが都市その他の地方公共團體としての當然の態度であると思ふ。國家の財政と市町村の財政との間に於ける立場の本質的相違は、實はこの點にあるのである。

國家財政と都市財政とを比較すれば、種々なる點に就て、相違を發見することが出来るのは勿論である。就中その對照の極端なるのは、國家の行ふ政務は、大體に於て一般的性質を帯びるのが普通であるから、國民の受ける利益も亦總じて一般的性質を帯び、個別的に計算するのは到底なし能はざるが如き状態にある點である。従つて受益者の負擔の程度の如きを、正確性を以て測定するのが困難となるのは當然であり、爲に主として國民全般から租税の收入を求めて、國家の經費の大部分に充當するの餘儀なき次第となるのである。然るに都市財政にあつては、これに反して受益者に對する賦課の決定の如きも、必ずしも不可能ではなく、寧ろこれによることこそ公平にして且容易なる場合を發見するのである。何となれば都市が經營する事業、又は利用を提供する公の營造物と、これによつて利益を受ける市民との間には、多くは個別的關係が存在し、従つてこれに就て個別的計算を行ひ賦課の程度を定めるのは可能であるばかりでなく、眞に望しき限りであるからである。それにも拘らず、この關係を全然無視して、都市財政の立場よりしても、徒に租税の賦課と徴收とを尊重するのは決して妥當なる態度ではなく、これによつて不公平なる取扱が生れ出づる基ともなるのである。

今日の我國諸都市の下水事業の經營に於ける財政問題は、右に述べた處を最も明瞭に示してゐる代表的場合である。何となれば、東京市或は大阪市の如き相當なる面積ある都市に於て、下水道事業を企てるに際しては、全市に互る全區域につき同時に、かかる設備を普及せしめるのは、或は理想であるとしても、事實は決してかくも簡單に行ひ得るわけではなく、都市を若干の區域に分割し、順次工事を完成しつゝ、長年月の中に遂に都市の全部に及ぼすのを以て普通とするのである。若し右の如き進捗の過程を辿りながら、一地域より開始せられた工事が、未だ全市に及ばざるにも拘らず、この都市に於ける市民全體の負擔能力を基礎として、租税の賦課を行ひ、これを源泉として生じ來る收入を以て下水道設備の創設又は維持その他の經營に充當するものとすれば、市民全體より觀たる公平は著しく阻害せられる結果となるのである。下水道事業の經營にあつては、市民をしてその利用の程度に對應して、建設費又は維持費の大部分を負擔せしめ、この種の公益事業の發達を促し、これと同時に公正なる原則に従つて都市財政の維持を圖ることこそ最も望しき限りである。

この問題に關する我國の現状は、右の如き理想論と必ずしも一致してゐないのである。特定の都市に於ける下水道事業に就ては、受益者の負擔金を定めて、これを徵收するのが可能となつてゐるのは事實であるけれども、これは決して下水道事業自體に對して認められたのではなく、國家の事業たる都市計畫事業に關聯する限りに於て許されてゐるに過ぎないのである。即ち都市計畫事業の遂

行に基て、著しき利益を受ける者があるならば、かゝる利益の限度に於て事業の遂行に要せられる費用の全部又は一部を負擔せしめることが出来ると言ふに過ぎないのであつて、従つてこは飽くまで國家の事業の一部としてのみ認められるにとゞまり、自治體たる都市の立場は、全く認められてゐないのである。故に受益者の負擔金の決定權も總て國にあつて都市にはないのである。此の如き方法は、或は我國の現状よりすれば、一種の便宜上の方法とも言へるのであるが、理論上から觀察すれば、種々なる缺點を指摘することが出来るのである。例へば都市計畫法が適用せられる都市に於ては、下水道事業の經營に關聯して受益者負擔金を賦課して差支ないとしてゐるに拘らず、都市計畫法の適用せられない都市にあつては、これが許されてゐないと言ふが如きは、如何にも著しい矛盾の一つである。現在の我國に於ては、都市計畫法以外に受益者負擔金制度を認めてゐる代表的な場合は道路法であつて、その第三十九條には、道路ニ關スル工事ニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキハ管理
者ハ其ノ者ヲシテ利益ヲ受クル限度ニ於テ道路ニ關スル工事ノ費用ノ一部ヲ負擔セシムルコトヲ
得と定められてゐる。道路法施行以前の時代にあつては、道路は國の營造物であるか否かに就ては、種々異つた説もあつたやうであるが、現在に於ては道路は全く國の營造物と認められ、受益者の負擔金は都市の如き自治體の意思を必ずしも參酌することなく、國によつて決定せられるのである。此の如くして、我國の受益者負擔金制度の發達は、一種異常なる經路を辿り來りし處に注意を加へる必要があり、聊か中央集權的傾向が強きに失してゐたのである。

近代社會に於ては、經濟事情に關して幾多の變化が現はれてゐるのであるが、その中特に吾人の注意に價するのは財政に關する諸問題である。而して財政に關する問題の中で考慮を拂ふを必要とするのは、本稿の中に述べた處の下水道事業の如きに關聯して、中央政府と地方自治體との間に於て如何にせば公正なる負擔の分割がなし得るかと言ふ點であつた。蓋し往時にあつては、地方財政は眞に微々たる地位を占めるに過ぎず、その歳入も歳出も總じて少額に止るのを普通としたのであつた。従つてかゝる時代に於ては、國家と地方公共團體との間には、負擔の分割に就ては、解決に困難を感ぜしめる如き問題は、全くなかつたのである。然るにかゝる單純なる關係は、近年に於ける都市の膨脹と發展とによつて破られ、産業の地理的分布の複雑性によつて變化を受けたのである。時の経過は孰れの社會に於ても、遂に從來の財政上の態度を變更せしめなければならぬのを餘儀するに至つたのである。今若し文化社會に於て、道路は勿論のこと、更に下水道の如き保健設備の完備を一日も早く望むとすれば、我國としてもこれに對する使用料又は受益者負擔金制度の運用を適宜に行ひ、これ等の事業が確實性ある財源の上に置かれるに非ざれば如何ともする能はざるのである。都市の財政を健實化するは何を措いても第一に試みらるべき刻下の急務とも言ふべく、この點に成るを收めるならば、我國として文化國たる體面を保つ上に必要なる諸設備の充實にも、適切なる力を盡すことが可能となるであらうし、かくして明朗なる社會生活を發達せしめる基礎が強化せられるに至るのである。