

都市問題パンフレット

№ 7

東京市政調査會

大阪市
市長
博士
學法

關

一

下水道事業の經濟



内 容 目 次

一 緒 論.....	一
二 下水道事業の財源.....	五
三 獨逸都市下水道事業經濟.....	七
四 下水道特別負担金及使用料制度.....	一五

下水道事業の經濟

關

一 緒 論

『近世産業組織の進歩は幾多の變化を惹起したが、就中最顯著なるものは財政上の改革である。此改革を行ふに當り各國民は二つの根本的な問題に遭遇した。第一は社會の各階級に從來よりも一層公平に租稅負擔を分配すること。第二は中央政府と地方團體との間に正しく此負擔を分賦することである。従前地方財政は微々たるものであり、其歲出も甚だ少額であり、産業の地理的關係も頗る單純であつた時代には國家と地方各團體との負擔の分配は殆んど問題とならなかつたが、政治組織に對する産業生活の各種の要求の増加、中央政府と地方各種團體との關係が益々複雑となつた爲に何れの國に於ても第二の問題は其重要な程度を加ふることになつた』¹⁾とセリグマン教授が十九世紀末英獨其他の諸國の財政改革を批評するに當つて述べて居る所である。此説は我國の現狀に就ても最も適切なる問題と與へて居る。最近行はれた稅制の改正に於て國稅は所得稅中心主義に重きを置き、地租營業稅の地方委讓論が漸次に有力となり、附加稅のみを以て殆んど唯一の財源としてつ居た自治體に獨立の

¹⁾ Seligman, Essays in Taxation, 10th, ed. p. 451.

税源を委譲せむとする改正が實現の域に近づきつゝあることは國家財政から見ても、地方財政から見ても一大進歩である。併し私は此税制改革を論ぜむとするのではない。たゞ此税制改革を實行するに共に其根本に横つて居る國家財政と地方財政との差異に關する原則を十分に認識することの必要を力説したのである。此差異を最明瞭に認めて地方財政に一新時期を劃した一八九三年の普魯西の地方税制に就て、再びセリグマン教授の説明を引用すれば「一八九二—三年の議會に於ける地方財政に關する討論に於て地方財政の根本の原則に認められたものは次の如くである。地方團體對箇人の關係は對國家のそれとは稍々異つて居る。市町村は或程度迄利益關係を基礎とする團體である。故に一般的の負擔に對しては各人が能力の原則に依りて分擔すべきであるが、地方團體の場合には利益の原則を十分に酌量すべきである。從て地方團體に於ては特別負擔金及利用料の性質を帶びたる收入の範圍を擴張することを要する。此同一の理論は不動産税を地方歳入の重要な財源に認めしむるのである。不動産税は物税であつて人税でない。其特に地方税に適する理由は第一に地方歳出より生ずる利益は主として不動産に歸すべく、從て其所有者の負擔能力を増加すべく、第二に不動産税を地方税とすることに依りて課税の不公平に對する非難を除き得る爲である。反之、所得税は所得が地方的性質を帶びざるを以て地方税に適せず、又地方消費税は細民階級を壓迫するの虞あるを以て之を制限すべきものである。併し地主階級と共に他の階級も地方費を負担すべき譯であるから、不動産税は物税の形式に依る營業税を以て補充すべきである。されば國家は人税の性質を有する所得税及補充的の財産税を徴收し、地方團體は地租、家屋税及營業税を物税として徴收し、間接税は出來得る限り輕減し、特別負擔金及利用料の増徴をなすにせば論理上正當であり、實際上運用し得べき地方歳入制度を確立し得る」此主義の下に制定せられた法律は一八九三年の普魯西地方公課法である。爾後獨逸に於ては戰後未曾有の國難に遭遇し、租税制度に於て根本的の改正を施し、帝國政府と各州並に地方團體との間に於ける財政の調節 *Finanzausgleich* に就ては數回の改正をなすの已むを得ざる状態にあつたが、上述の地方財政に關する利益主義の原則に就ては何等の變化を見ないのでなく、住宅建築に迄特別負擔金制度を擴張した。近年獨逸都市の歳入に於て使用料及負擔金（則ち市營事業に於て徴收する代金を含まざる公營造物の使用料及負擔金）が比較的多額の收入を擧げて居ることは本年八月號本誌十五頁以下に於て示した所である。今尙柏林市の一九二五年の豫算に依つて見るに其經常歳出は五億七千六百萬麻であつて（但し市營事業收入を含まず）其約半額（五割一分四）二億九千六百萬麻は租税收入であり、其一割六分、九千三百萬麻は營造物（我國に於て營造物と稱せらるゝ電氣、瓦斯、軌道、水道等の收入を含まず）の使用料特別負擔金である。今此使用料を徴收する費目の重なるものゝ其經費に對する使用料收入の百分率を示せば次の如くである。

	經費總額		事業收入の經費に對する百分率	
	使用料收入	收入總額		
下水	七、六六二	九三・一		
道路	一七、六六二	九三・一		
街路掃除、撤水、駐車場等	一八、四三三	八二・九		
汚物掃除	一一、二五五	一〇〇・〇		
病院	五七、四八九	五三・〇		
屠場	八、一四六	一〇〇・〇		
高等の學校	四〇、三三一	二〇・七		

(2) Seligman, Ibid p. 478-9.

(3) Statistisches Jahrbuch d. deutschen Städte, Jg. XXII.

我國に於て一般に當然租稅收入のみに依つて經費を支辨すべき施設を認めらるゝ下水道、街路掃除、撒水又は汚物掃除が主として利益主義の原則に基く使用料收入を以て支辨せらるゝことは最も注意を要する所である。

翻て我國に於ける地方財政の改革に關する世論の趨勢を見るに、其議論の範圍は純然たる租稅制度のみに限られて居る。併し地方財政の特色は利益主義の原則を如何なる程度まで斟酌すべきやである。國稅と地方稅との體系を定むる上に於ても此原則に關する考慮が重大なる關係を有すると同時に、市町村財政に於て第一次收入又は原則的收入を稱せらるゝ稅外收入に關しては論理上利益主義の原則を關聯することが多い。然るに地方財政論に於て稅外收入は甚しく輕視せられて居る。我國現時の都市財政の實際上から見ても收入の重點は稅收入にあらずして稅外收入であるに拘らず、稅外收入の問題は全く無視されて居る。若し眞に現下の地方財政特に市町村財政の行詰りを展開せむとするならば、地方財政の特質を明にし稅收入と同時に稅外收入の研究を要することは論を俟たない。然るに私の寡聞の致す所であるかも知れないが、稅外收入に就て其研究の發表せられ居るものが甚だ少いのみならず、甚しく不可解の通説が行はれて居る様に思はるゝ。何れの國の學者も私經濟收入、私法上の收入を認めて居る市營事業の代金が公法的に取扱はれて使用料と混同せられ、市營事業の利用料は公法上の使用料として市條例を定めて繁雜なる認可手續を採らしめて居り、利益主義の原則を最重要視すべき公營造物の經費は市制の示して居る財政原則を無視して能力主義に依る租稅收入のみを以て支辨すべきものとし、都市財政を益々

窮地に陥らしめて居る。市營事業に就ては曩に本誌上に卑見を公にして識者の教を乞ふたのであるが、公營造物に關する使用料、特別負擔金の性質を明にし、實際問題と現行法規とを論ぜむが爲に下水道事業經濟を本論の題目とした。私は地方稅制の改正の必要を認むるに於て人後に落つるものでないが、稅外收入に於ても亦現時の都市財政の實際が改革を要することを主張する。兩者の改革が並び行はれて都市財政の基礎は始めて鞏固なるを得べしと信ずる。

二 下水道事業の財源

我國の都市に於ける保健施設中最も不備の譏を免れないのは下水道であることは争のない事實である。上水道は市民の自覺と政府の獎勵とに依つて各都市に相當普及して居るが、下水道に至つては大都市に於ても甚しき不完全の状態に在る。今中島博士紀念日本水道史に依つて、下水道普及の狀況を述べて見やう。⁽⁴⁾「我が邦の上水道は明治二十年横濱市改良水道竣工以來逐年普及し大正十五年十月現在に於て既に竣成し給水を開始せるもの總計二〇四箇所及び……之に現に工事中又は敷設認可申請中のもの凡六十餘ヶ所を加ふるべきは給水區域内の人口實に千五百有餘萬人に達し、大正十四年十月國勢調査に依る我が邦總人口の約一割八分を占め市部居住人口の凡そ八割強に當る。之に反し下水道は竣成のもの未だ十に満たず。現に工事中のものを加ふるも僅に二十數ヶ所を算するのみにして上水道普及率の約一割に過ぎず。下水道改良の焦眉を唱ふる者頗る多きに拘はらず、斯の如きは、之れ畢竟財源捻出の至難なるに因るべしと雖も、等しく國民の衛生上必須の重要な施設なるに鑑み甚だ遺憾に堪

へざるなり」。しかも下水道の竣成せりし稱せらるる都市に於て「下水道の配布は彌々完成に近きもの少からず。雖も、汚水の最後處理に至りては僅に東京市の一部に大正十一年中竣功したる三河島汚水處分場あり、大阪、名古屋、兩市に促進汚泥法に基く試験設備を有するに止まり、一般に自然放流の儘殆んど原始狀態に委するのみなるは衛生上甚だ憂慮に堪へざるなり。」

斯の如く下水道の普及が上水道に比して著しく遅れたる理由の一は我國古來の習慣である尿尿を唯一の肥料に充て農家に有料處分をなさしめ、便所の構造は全く汲取式にして溝渠に之を排泄することなかりし爲に、溝渠の汚濁せらるゝ程度も大ならざる爲である。しかし都市の急激なる膨脹に伴ふ運搬距離の延長、勞銀の昂騰其の他の變動は有料處分の實行を困難ならしめ、人造肥料等の進歩に依りて肥料としての屎尿價值を減ずるに至り、汲取式便所は各戸に少からざる負擔を課するに至つた。且つ建築様式の變遷に依りてビルディング等の高層建築が増加し、水洗便所が採用せらるゝことになつた結果、汚水處理は市民保健上焦眉の急務となつたにも拘らず、尙我國の大都市中下水道の工事に着手するもの甚だ少く、東京市が其一部分に對し最後處理をなすに過ぎずして、大阪市其の他の大都市が其の實行に躊躇する所以は其財源を發見するに困難を感じるに依る爲である。上水道は使用料、補助金其の他の方法を以て優に創設及管理費を支辨し得る途が立つて居るに拘はらず、下水道に在りては其の創設に要する費用は非常に巨額に上るを以て、幾分政府の補助を受くるも、從來の財政計畫を以てしては到底其の費用を支出すべき方法を立つることが不可能である。之れが爲に我國の大都市に於て下水道の保健施設として重要であることは認めらるゝに拘はらず、其の發達が幼稚なる所以である。若し此儘にして將來も新なる

財政計畫を立つることなく、租稅收入に國庫補助に依頼して下水道の完備を望むならば、それは眞に百年河清を待つの外はないのである。

下水道の建設、維持、管理經營の費用は租稅に依るべきものであるか、否かに就て後に述べることにし、我國の市町村に於て現行の慣行の儘に一任し稅收入に依りて下水道事業を完成する能はざるは争なき所である。重要な財源は國稅府縣稅として徴收せられ特別稅の如きは殆んど問題にならない貧弱なものであり、附加稅率も種々の制限を受け市町村の稅收入は年々に増加する國家の委任事務を果す以外に殆んど餘裕がない。併し翻て考へるに市町村が從來餘りに稅收入のみに依頼して居つたこと並に現在でも租稅主義に偏して居ることが市町村特に大都市財政上の缺點の一つである。即ち市制に示す所の財産又は市營事業より生ずる私法上の收入、營造物より生ずる公法上の負擔金使用料收入を以て支出に充て、仍不足あるときは市稅を賦課徴收するに云ふ原則を認むるに於ては、下水道の施設の如きも其遂行を期し得るのである。之に反し租稅收入のみを偏重する限りは都市保健施設の改善は絶望である。たゞ現行市制は第百十六條に其原則を示して居るだけであつて、其運用に必要な規定を缺いて居ることは法制上の一大缺點であつて其改正は最も急を要する所であると思ふ。其理由を述べるに先だちて獨逸都市に於ける下水道に關する財政の實例を示して參考に供することにする。

三 獨逸都市下水道事業經濟

獨逸諸都市に於ける下水道事業の實際を見るに下水道の築造及維持の財源は殆んど一般租稅に依ることなく、特

別、負擔金及、使用料に依つて居る。其制度は獨逸に於ては聯邦に依りて相違して居るから「普魯西」の法制に依り大柏林市を主とし、他の都市の實況を述ぶることとし、其築造費及管理維持費とを區別して論じて見る。

先づ築造費に就て述べるに此費用は相當巨額に上ることを常とするが爲に大都市に於ては排水區を分ちて順次起工し、其財源は概ね公債によることは我國の都市と同一である。舊柏林市の如きは三分五厘乃至四分利付の公債を募集し、之に相當の元金償却金を加へて特別負擔金を沿道土地所有者に賦課して築造費を支辨して居つた。然るに戰後金利の昂騰に伴ひ一割乃至一割五分の利拂を要するに至つて先づ沿道地主より沿道負擔金 (Anliegerbeitrag) を徴收し、築造費の大部分を得たる後、工事に着手する例を開いた市もある。併し特に計畫の小規模なる場合の外全部の築造費を始めから負擔金を以て支辨することは困難であるから、一方に負擔金を徴收すること共に他方に公債を起し其元利拂を使用料として徴收して居る例もある。而して此特別の負擔金を徴收する根據は普國に於ては二つの法律に基いて居る。即ち一は一八七五年の建築線法であり。他は一八九三年の市町村公課法であつて、前者の第十五條の規定は次の如くである。

『街路の新築又は増築の場合に於て其沿道が建築敷地として定められたるとき又は沿道に於て從來建築せられざる既存街路の全部又は一部の沿道に於て建築するときは新設街路の企業者又は隣接土地所有者に對し——隣接土地所有者に對しては建築物を建築するにきき——相當なる街路敷地の整理、築造、排水及照明の設備をなし且つ五年を最長とする相當期間之を維持すべきこと、又之に相當する負擔金を納付し若くは之等の施設に要する費用を補償すべきことを市町村條例を以て規定することを得。隣接土地所有者に對し負擔せしむる

金額は街路幅員の二分の一に相當するものを越ゆるを得ず。街路幅員二十六米を越ゆる場合に在りては三米以上に亘り負擔せしむることを得ず。

負擔すべき費額は街路施設に關する一切の費用其維持に要する費用を合算するものとす沿道土地所有者は街路に接する間口に應じて之を負擔すべし〔下略〕』

市町村公課法第九條の規定は次の如くである。

『市町村は公益の爲めに必要な營造物 (Veranstaltungen) の築造及び維持の費用に充つる爲め、其營造物に依り特に利益を受ける土地所有者及營業者より其事業に要する費用を分擔金として徴收することを得。此分擔金は利益の多少に應じて分擔せしむるものとす。

營造物に要したる資金の元利償却の爲にする支出を含みたる費用は分擔金を徴收せざるに於ては一般租税を以て支辨せざるべからざる場合に於て一般に市町村は分擔金を徴收するを要す。』

此二種の規定は種々の點に於て相違して居るものであつて建築線法の場合は沿道地主の利益を受けることを要件として居らない、又此規定は主として街路の排水を目的として居つて沿道敷地の排水迄も含んで居らないのである。従つて市町村公課法第九條の規定は利益あることを條件とし幾分複雑なる手續を要するに拘らず此方法を以て下水道事業を經營する都市が少くない。併し合流式に依つた舊柏林市に於て、一時負擔金を建築線法に依りて、雨水量を標準とした排水管の大きさを以て負擔金を定めた。其理由は汚水の分量は雨水を標準とした管の大きさに大した影響を及ぼさないこと云ふことであつた。⁽⁵⁾ 此外に普國では建築線法第十一條の建築禁止の規定を利用して

(5) R. Lobeck, Die Grossberliner Stadtentwicklung, S. 23.

同條第四項に依りて特に建築を免許する場合に下水築造費を負擔せしめて建築を許す方法を探ることも出来るのである。何れにせよ多数の都市に於ては前述の二つの法律の孰れかに依りて下水道築造の費用を土地所有者に負擔せしめて居り、其計算の標準は道路線の間口を探るものが多いのであるが建物の面積を探るものもある。

尙普國に於ては市町村公課法第四條の使用料に關する規定も築造費に適用することが出来る。此規定は次の如くである。

『市町村は公益の爲に維持せらるる營造物 (Vernunftungen, Anlagen, Anstalten, Einrichtungen) の使用に對し特別の代償 (使用料) Vergütungen (Gebühren) を徴収するを得。』

營造物が箇々の市住民又は一部の市住民に特に利益を與へ分擔金 (第九條) 又は不均一賦課 (第二十條) に依りて均衡を計り得ざる時は使用料を徴収すべし。使用料の課率は大體に於て營造物の管理維持の費用並に營造物に要したる資金の元利償却金の支出に充つる金額を標準とす (下略)』

本條の規定特に第二項は第一項の規定と異り徴収を強制して居るもので、一般租税が納税者の負擔能力を標準とするに反し營造物の使用者は其利用の程度に應じて營造物に關する一切の費用を支拂ふべきものとしたのであつて、此使用料は一時拂のものもあれば継続的に支拂をなすものもある。柏林市は編入後大柏林市となりたる後に舊市を編入市町村の下水料金制度を統一して污水管に聯絡せしめき⁽⁶⁾は前述市町村公課法第四條に依りて一時納付の聯絡使用料 einmalige Hausanschlussgebühren を徴収し、街路の排水工事は建築線法第十五條に依る特別負擔金を徴収することとした。又舊市に於ては排水管渠の築造費のみを一時納付分擔金とし、

柳筒場、壓送管及灌溉畑の築造費は年々の使用料に依りて支拂ふこととして居つた。此方法は一時納付金を減少する利益があるが、編入した市町村中には同一の方法に據らないものもあつた。是等の方法の得失は經濟上の状態や金利の高低とも關聯して定まるのであつて、巨額の創設費を要する場合には到底一時的の負擔金を以て全部を支拂ふ事は出来ないから、其一部を年々の使用料として徴収し資金の元利拂に充てることが當然である。大柏林市に於て一時負擔金は編入前各市町村に依りて相違して居つて、建物間口一米につき五十麻乃至七十麻であつたが、編入後は敷地の間口を標準とし一米につき六十一麻則ち街路排水管一米四十麻污水管一米二十一麻と定めたのである。尙獨逸の他の都市の實例を挙げれば一時的の下水聯絡料金 (Kanalanschlussgebühren) としてハンブルヒ市は一米六十麻ストットガルト市は片側町のとき四十八麻兩側のとき各三十二麻ブレメン市は二十麻等である。

次に年々の維持管理費は普國各都市に於て上述の公課法第四條の使用料を以て支拂して居る。唯其賦課の標準は頗る區々であつて第二十二次獨逸都市統計年鑑に依れば一九二五年に於て獨逸全體に就て見るに十數種の賦課標準を擧げて居る。其中廣く行はれて居るのは土地建物の課税標準價格、利用價格、又は賃賃料を基準とするものである。其他間口の長に依るものあり、水量の立方米に依るものもある。室數とか水洗便所の數に依るものもある。⁽⁷⁾

以上各種の標準は各市の事情に基づきて任意決定して居るのであるが、柏林市の例に依つて説明すれば従前年々の使用料を土地の間口長に依りて計算し一時負擔金と同様の標準を採つて居つた。此方法最も簡單であるが地價の高低を度外視し土地所有者の負擔能力を全く無視する嫌がある爲に土地の時價を標準とする分賦法 (シエー

(7) Statistisches Jahrbuch d. deutschen Städte, Jg. XXII. S. 186 ff.

(6) R. Lobeck, a. a. O. S. 24.

ネベルヒ、一九〇六、七年一萬分の八）又は建物の利用價格を標準とする方法（舊伯林市一九一〇年迄百分の一、五、一九一四—二〇年百分の二、シェーネベルヒ、シャルロッテンブルヒ百分の二）を採用した。是等の方法は社會的に公正であるが、給付反對給付の意味から云へば下水道に多量の汚水を流す工場の如きは比較的有利の位置に立つことになる。故に伯林市は大伯林市になつた後、統一して前年度の排水量を標準とするこゝとした。其料金は一立方メートル（五石半）十二ブヘニツヒとし上水使用量より撒水用を除きたる水量を標準としたもので、其方法としては毎年初期三ヶ月の水量を夏季にも適用するこゝとし、工場に就ては一ケ年三千立方メートル以上の場合には料金率を一割増した。⁽⁸⁾

使用料の算定標準は何れにもせよ獨逸都市は通常下水道經費の全額を使用料に依つて支辨して居るのみならず或都市に於て其収入は支出を超過して居るものがある。次頁表中のプレスラウ、マグデブルヒ、キョーニッグスベルヒ、ステッテンは其實例である。⁽⁹⁾

下水道經濟支出

	總額	一人當	収入の支出に對する百分比
ベルリン	一七、六六二、〇〇〇	四・四九	九三・一
キヨルン	一、七七八、〇〇〇	二・五六	八六・一
ミュンヘン	二、七二五、〇〇〇	四・〇六	一〇〇・〇
ドレスデン	一、〇五六、〇〇〇	一・七四	六三・六
			収入總額の支出に對する百分比 使用料のみの支出に對する百分比
			七七八
			七八・三
			八四・〇
			五六・五

(8) R. Lobeck a. a. o. S. 25.

(9) Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften. Ergänzungsband. S. 1436.

プレスラウ	八二〇、〇〇〇	一・四八	一二三・九	一二二・二
フランクフルト・アム・マイン	一、三五九、〇〇〇	二・九七	一〇〇・〇	九〇・八
デュッセルドルフ	一、五九二、〇〇〇	三・七一	一一三・六	九二・三
ニュールンベルヒ	七二一、〇〇〇	一・八八	五五・一	五三・四
ハノーヴァー	二、四九五、〇〇〇	六・〇二	三〇・一	二六・四
ケムニツ	五四八、〇〇〇	一・七〇	一〇一・六	八二・八
ストットガルト	一、一三二、〇〇〇	三・三五	四四・一	四〇・一
マグデブルヒ	四五九、〇〇〇	一・六〇	一二二・二	一二一・一
キョーニッグスベルヒ	一、七二〇、〇〇〇	六・二六	一一二・五	一一二・五
ステッテン	三四一、〇〇〇	一・三六	一三三・〇	一〇五・〇
キル	四六九、〇〇〇	二・二二	四八・二	〇・六

以上獨逸都市の下水道事業經濟の財政計畫を一般的に説明し其法規の根據を明にしたが、一九二〇年大伯林市に統一せられたる面積九百三十六町歩人口十七萬五千人のシェーネベルヒ市が一九一二年頃迄に施行した下水道事業に關する數字を擧げて同國下水道事業經濟の一斑を示して見よう。⁽¹⁰⁾

同市の下水道の總工事費豫算は次の如くである。

A. 排水管費	一三、九四〇、〇〇〇 圓
B. 壓送管費	八、五〇〇、〇〇〇
灌溉圳の買収、整理、排水費	三、九五〇、〇〇〇
D. 沈澱池費	五三〇、〇〇〇

(10) R. Lobeck a. a. o. S. 30-32.

E. 唧筒場費	一、五六〇、〇〇〇
計	二八、四八〇、〇〇〇

年々の維持管理費は次の如くである。

1. 排水管費	六六、〇〇〇 _麻
2. 溜漑畑費	二七、〇〇〇
3. 唧筒場費	八六、六〇〇
計	一七九、六〇〇

以上の工事費を分擔せしむるに當り市の街路其他の市有地と民有地との比例を以て市の負擔すべきものを次の如く算定した。

1. 排水管	百分ノ二十二	三、〇六六、八〇〇 _麻
2. 壓送管	"	四二五、〇〇〇
3. 溜漑畑	"	一九七、五〇〇
4. 沈澱池	"	一一六、六〇〇
5. 唧筒場	"	七八、〇〇〇
計		三八八、三九〇〇

そこで民有地の負擔は $28,480,000\text{麻} - 3,884,000\text{麻} = 24,596,000\text{麻}$ となり、之を都市計畫路線の間口長一五
 $11,000\text{米}$ で除するときは $\frac{24,596,000\text{麻}}{15,000\text{米}} = 161.80\text{麻}$ となる。

次に維持管理費も前同様の比率を用ゆるに市の負擔は次の如くである。

1. 排水管	百分ノ二十二	一四、五二〇
--------	--------	--------

2. 溜漑畑及壓送管	"	一、三三〇
3. 唧筒場	"	四、三三〇
計		一〇、一〇〇

従て民有地の負擔は $179,600 - 20,200 = 159,400\text{麻}$ となり間口長一米の負擔は $\frac{159,400\text{麻}}{125,000\text{米}} = 1.25\text{麻}$ である。併し百六十一麻の一時負擔金は重きに失するから之を六十麻とし残餘の百一麻八〇は利子四分元金償却を一分として計算すれば $101.80 \times 5\% = 5.09\text{麻}$ となり、之に經常費一麻〇五を加へるに一米の年々の負擔は六麻一四の使用料となるのである。

以上の計算中市の負擔額の決定は何等の適確なる標準に基いたものでない。シェーネベルヒ市の財政は比較的裕かなるが故に市の負擔額を多く見積つた傾あり、舊伯林市の如きは全く此種の負擔を計算しない。若し建築敷地と街路、公園との比率を標準とせば全費額の百分五乃至十を市の負擔とするのが最も適當であらう。

四 下水道特別負擔金及使用料制度

我國に於ける下水道事業は都市の保健衛生上最も急を要する施設であり、世人も其必要を認むるに拘らず、其發達の甚しく遅れて居る主たる理由は、財源捻出の至難なることである。然るに今日迄下水道事業の財源問題に就ては十分の研究が遂げられて居らない。其築造費の一部を國庫補助に仰ぐの外、其の殘額は起債に依り、此の起債の元利償還並に維持經營費は當然租稅收入に依るべきものと見て居る。併し我國市町村の租稅收入は現在に於て到底下水道事業の如き巨費を要する事業公債の償還財源に充當すべき餘裕を有たないのみでなく、將來地方

税制度の改正が行れた後も恐らくは此種の支出を支辨することは困難であると思ふ。

そこで、下水道の完成を圖るには租稅收入以外に財源を求めなければならない。此財源は市營事業の餘剩金繰入か又は使用者、受益者に對する使用料、特別負擔金の徴收の孰れかに依るの外ない。我國に於ては市營事業を凡て公營造物とし實費主義に依るべしとの説が有力であるに拘らず、實際に於ては水道事業其他の市營事業の餘剩金を以て下水道公債の償還財源に充當して居る例がある(東京市、大阪市)。併し、使用料並に負擔金の徴收に就きては實例がない。負擔金制度に就ては大阪市の下水道に於て受益者負擔金を認めて居るが、之は市の事業又は營造物としてなく、國の事業であり都市計畫事業たるの理由に依つてあるから、市の營造物として下水道築造費の分擔を認めたものでない。又使用料に就ても特別使用に對しては實例が存して居るが、下水道本來の目的に對する使用料の徴收は實例がないのみでなく、之を徴收することは法令上認められて居らない云ふ説がある。そこで問題を二つに分けて研究して見たい。即ち(一)下水道の如き公營造物に關する財源として使用料主義(負擔金制度を含む *Gebührenprinzip*)、租稅主義(*Steuerprinzip*)の得失、(二)使用料並に負擔金制度、現行法令との關係の二者である。

從來我國に於ては下水道の如き公營造物に對しては租稅收入に依りて其築造、維持、經營の費用を支辨することが當然である如く考へて居る。此通説が今日迄我國の下水道の發達を阻害せしめた大原因である。此説を市制第十六條第二項即ち市は其財産より生ずる收入、使用料、手数料等の收入を以て必要な支出に充て、仍不足あるときに市税を賦課徴收する云ふ市財政の根本原則と併せて考ふる時は大なる疑問を生ずる。此原則は市民

の租稅能力に應じて賦課する租稅收入に先ちて市の營造物の設置使用に依りて利益を享くるものより勞務(*Leistung*)に應じたる報償として使用料收入を徴收し經費に充當すべきことを定めたものであり、此原則が市町村財政に國家財政の重要な相違を示すのである。然らば下水道の完成に依り濕潤の田畑の排水が完全に行はれて、立派な宅地となつて利益を得た地主に對して受益者負擔金を賦課し、市の下水處理場が完成して自家の汚水淨化装置を無用ならしめた場合に使用料を徴收すべきであつて、此費用を一般的の租稅收入を以て支辨することは市制の財政原則と背馳して居る。

思ふに、國家財政と地方財政特に市町村財政とを比較すれば國家の場合には其政務が一般的の性質を帶び簡別に計算することの出来ない利益を國民に與ふるものであるから租稅收入を以て其經費の大部分を支辨すべきである。之に反し、市町村に在りては其經營する事業又は營造物と其經營より經濟上の利益を享くるものとの關係が簡別的であり、箇々に計算し得る場合が多いのである。従て此關係を考慮して經費支辨の方法を求め得る場合が多いのみでなく、此關係を無視して猥りに租稅主義に依ることは却て公平を缺くに至ることがある。下水道事業の如きは其一例である。蓋し大都市に於ては下水道の如き事業は到底一時に全區域に施行し得るものでなく、排水區を分ちて順次に起工するを常とするのみならず、家屋の密集せる區域より着手するのである。従て、相當の年月を経ても大都市に於て完全に下水工事を終らざる地域を見るこゝがあり、戸口の稠密ならざる場所に於ては永く普通の開渠に排水することもあり得る。是等の場合に市民全體の負擔能力を標準として賦課せる租稅收入を以て下水道の築造維持をなすことは公平を缺くものであることは論を俟たない。⁽¹¹⁾ 尙ほ一步を進めて論ずれば一

(11) R. Kaufmann, Die Kommunal Finanzen, Bd. II. S. 81.

部の市民又は或る階級の市民に直接に經濟上の利益を與ふべき事業を一般的に徴收する租稅收入を以て實施する。こゝは、市の各部に於ける事業の爭奪を誘致する傾向を助長する弊がある。我國の都市に於て從來租稅收入に重きを置いて市の凡ての事業は性質の如何に拘はらず租稅收入に依つて施行することを當然と考へた結果、市政上の有力者の居住地が特に利益を受ける事業を速に實施するが如き傾向を助長し又少くも此の如き疑惑を生ぜしめて自治の發展を阻害したことは到底否認し難い所である。私は此の如き明白なる事實に直面しながら、下水道事業は衛生施設であり、下水道法、汚物掃除法に依つて土地所有者に市の下水道の強制的連絡を認めて居るから、租稅收入のみを以て其築造維持費を支辨すべきものであると云ふ抽象的の議論に囚はれて居る我國の現狀を甚しく遺憾に思ふのである。則ち下水道事業の如きは其利用の程度に應じて其の關係者に建設、維持費の大部分を負擔せしむることに依つて、其事業を促進し且つ公正の原則に適ふ財政を維持し得るのである。⁽¹²⁾

さて、受益者又は利用者の負擔は、一時的の特別負擔金と、常時に繰返さるゝ使用料の二者に依るべきことは營造物に要する費用が其築造費と維持管理費とに區分せらるゝところから生ずる當然の結果である。從て、負擔金も使用料も、其性質に於て租稅の如く一般市民の負擔能力を標準とせずして、其受益を目標として徴收せらるゝところに於ては何等の差異がない。唯普通に負擔金は築造費を特定の關係者に分配して一時に徴收する（徴收の便宜上年賦又は分割拂ふところもある）に反し使用料は將來の使用量又は使用の分量を豫定して料金率を定めて年々徴收するに過ぎない。⁽¹³⁾其結果として使用料は往々にして實際の管理費以上に徴收する場合もある。獨逸の諸都市に於て下水道使用料收入が經費を超過して居る實例があり、法も亦之を認めて居る。此兩者を適當に配合するこ

せば實に公平の原則に適ふのみでなく、我國の各都市に於て下水道事業を實施することは甚しき困難がない。然るに此方法を採用するに當り現今の法制は甚だ不備であり、又從來政府の遣り方も下水道事業は主として租稅收入に依らしむる監督方針を採つて居る如く認めらるゝ。此政策は市制百十六條の規定と矛盾し且つ下水道事業の發達を阻害して居るものと云へやう。

今我市制百十六條の原則と同様の規定を有する千八百九十三年普國市町村公課法に依るゝ、此原則を運用すべき詳細なる規定を設けて居る。同國に於ても同法の發布迄は、使用料及負擔金制度の適用範圍が狭く、法律上の疑義も存したのである。⁽¹⁴⁾則ち同年に至るまで市民の全部又は或階級に對して特別の利益を與ふる事件に關して特別負擔金の賦課は特別法たる建築線法に依る負擔金を除いては法律上の疑義があつた。故に、市町村が監督官廳の承認を得て條例を以て定めた負擔金も行政裁判所に於て違法と判決さるゝ虞があつた。從て公課法發布の理由書にも示して居る如く、同法發布迄は『下水道を利用する家屋所有者は全く使用料若くは負擔金を賦課せられざるが又は非常に少額の負擔をなしたに過ぎなかつた』。そこで市町村公課法に於ては理由書の示す如く『市町村の經濟的施設に對する經費は此施設より第一に利益を受ける者に負擔せしむるを以て最も公平なりと認め』て、使用料及負擔金に關して一般的の明瞭なる規定を設けたのである。前節に引用した同法第四條（使用料）と第九條（負擔金）の規定が夫れである。而して同法の施行令第一條第一項には明白に次の如く定めて居る。『市町村の經費を支辨する爲に本法の定むる所に依れば明に或る市民又は市民の或る階級の利益の爲に支出せられ、又は是等の市民に依りて生ぜしめられたる經費は給付、反對給付の標準に依るべく其他の經費は負擔能力の標準に依りて徴

(14) Kaufmann, a. a. O. S. 97 f.

(15) Anweisung zur Ausführung d. KAG vom 10 Juli, 1893, Art. 1.

(12) Prof. Seligman 曰く "It rests upon the almost axiomatic principle that if the government by some positive action confers upon an individual a particular measurable advantage, it is fair to the community that he should pay for it." (Essays, p. 444)

(13) Seligman, Essays, Chap. XIV; Kaufmann, a. a. O. S. 76 f.

収すべきものとす』として居る。同法は其後屢々改正せられて居るが上述の原則には少しも改廢を加へて居らないのみでなく、一層此原則の適用範圍を擴張して社會政策的施設の遂行を容易ならしめて居る。則ち、戦後法律を改正して第九條の負擔金制度を小住宅建築にも適用することを認め、市の小住宅建築に依りて自己の使用人の住宅難を緩和することを得たる場合には其雇主が經濟上の利益を得たるものとして負擔金を賦課するを得ることとなつた(一九二二年八月二十六日追加第九條の二)。普國都市が、戦後課税に關して著しき制限を受けたに拘はらず、市の施設は相當に維持せられ社會的任務を盡し得る所以は、市財政に於て是等の施設又は營造物の財源を給付反對給付換言すれば報償主義又は應益主義に依つたことが一つの理由であると思ふ。

今進んで同法に依る使用料及負擔金制度の要點を述べれば同法は使用料の徵收を市町村の任意とせる場合、其徵收を市町村に強制する場合を區別して居る。則ち同法第四條第一項に於ては市町村は公益の爲にする市町村の施設營造物に對して一般的に使用料を徵收する權能を認めた。然るに同條第二項に於ては上述の施設(營造物)が數人又は市民の一部に特に利益を與ふる場合に特別負擔金若くは不均一賦課に依りて其均衡を計り得ざるときは使用料を徵收すべきものと規定し、此使用料率は大體に於て築造費の元利拂を含みたる管理及維持費を標準として定むべきものとして居る。此規定中特に注意を要するは、公益を目的とする營造物に在りては實費主義則ち使用料收入は實際の經費を充當する程度を目標とせるに拘らず、多少の剩餘を生ずることを認める爲に「大體に於て」(in der Regel)と斷つて居る。故に此條項に該當する營造物は使用料を徵收すべきものであり、其收入が多少經費を超過しても差支ないのである。而して下水道は通例此規定に該當するものと解釋せられて居り、經費

以上の收入を擧げて居る市の存在することは前節の實例に就て説明した通りである。此使用料徵收を強制する場合に二三の例外を設けて居る。其重なるものは第一に第四條第三項であつて、市民の全部若くは一部が法律上又は事實上市の施設の使用を強制せらるるときは使用料を減免することを得るのである(減免し得るのであつて減免せなければならぬことは認めて居ない⁽¹⁰⁾)。第二は同條第四項であつて學校、病院、療養所並に資力少き階級に對する施設は使用料徵收に關する規定を適用せず、只程度の高き學校に於てのみ相當の料金を徵收すべきものとして居る。

同法は使用料に關し一般的に使用料徵收の權能を認め且つ或場合に使用料の徵收を市町村の義務と認めたる同一の原則に従ひ、第九條には或る地主又は營業者に特別の經濟上の利益を與ふる公益的の施設(營造物)に對し其の建設及維持費に充當する目的で特別の負擔金を賦課することを得べきものとし、此費用は利益の限度を標準として分擔せしむべきものとした。又同條第二項に依れば、此負擔金を徵收するにあらずれば租税に依つて上述の經費を支辨せねばならぬ場合には市町村は先づ以て特別負擔金を徵收する義務あるものとした。併しながら特別に受くる利益が租税の不均一賦課に依つて既に均衡を得たる場合には此負擔金を賦課することを許されないのである。從て負擔金と使用料との併立を許して居るに拘はらず租税の不均一賦課と負擔金を同時に實施することは出来ない。而して公課法の此負擔金に關する一般規程に依りて道路築造及維持に關する負擔を認めた特別法たる建築線法の規定は何等の變更を受けないが、同法が間口長のみに依つて分擔せしむる制度を面積負擔とし得ることを認めて居る(第十條)。上に述べた普國都市財政に於ける使用料並に負擔金制度は學校、病院、特定

(10) Kaufman, a. a. o. S. 101.

の社會的施設を除いて一般に經濟上特定の利益を市民に與ふる施設又は營造物に關し法律上實際に其使用を強制せらるゝ場合にも其費用の全部若くは一部を使用料若くは（並に）負擔金として徴收し得ることを認め且つ原則として是等の營造物の築造、維持、管理費用に充當すべき収入は租稅主義に依るべきものでなく、使用料主義、給付反對給付の原則則ち報償主義に依るべきものと見て居る。

翻て我國現行法制の定むる所を見るに、屢々述べた如く市制百十六條に租稅收入に先だつて財産收入、使用料手数料收入を以て市の必要なる經費に充當すべきことを定めて居るに拘らず、此原則の運用に關する規定は甚だ曖昧であつて、如何なる性質の事業若くは營造物に於て使用料を徴收すべきかを定めて居らない。換言すれば或營造物に要する費用を支辨するに代金又は使用料收入を充當すべきか將又租稅收入に依るべきかに就て全く何等の標準を示して居らない。唯市制百十三條第一項に『市ハ營造物、使用ニ付使用料ヲ徴收スルコトヲ得』と一般的に定めてあるのみである。從て市制百十六條の規定は市財政に關する重要な原則を定めたに拘らず、甚だ無意義の條文となつて、僅に市豫算に關し財産收入、使用料、手数料收入、租稅收入ミ豫算科目の配列の順序を示した位の形式的の規程となつた。併し之が單に無意義の條文になつたのみでなく、市の必要なる經費は凡べて原則として租稅主義に依るべきものであるが如き謬見が一般に行はるゝこととなり、地方財政ミ國家財政ミの重要な相違が等閑視せられ、實際に於ては之が爲に都市の一日も缺くべからざる下水道事業の如き保健施設の財源捻出を困難ならしめ其發達を阻害せるに至つては一日も此問題を等閑に附することが出來ないのである。

併し、下水道事業の發達が市制の條文の不備に依つて阻害せられたとしても、若し一般に地方財政の特色を認識することになれば、現行法の解釋上下水道使用料を徴收することは不可能でないことを信ずる。則ち市制百十三條の規定に據りて下水道使用料の徴收は認容せらるべきである。然るに實際今日迄下水道使用料徴收の例がなく、且つ、同條の解釋論として、下水道には同條を適用し得ないことを主張する論者がある。其論者の説に依れば、下水道は下水道法並に汚物掃除法の規定に依りて、下水道施設地にありては土地又は建物の所有者は汚水雨水を下水道に疏通する爲必要なる施設を爲し之を管理する義務を負ふて居る。故に此場合に汚水排泄の爲下水道を使用することは土地の所有者、占有者に強制せられて居る義務である。斯の如く一方に使用を強制し、他方に使用料の負擔を命ずることは強制的に財産を徴收することとなり宛も租稅負擔を命ずるに等しく甚だ不當なる結果を生ずるのであつて、市制百十三條は營造物の使用が使用者の任意に決定せらるべき場合のみに使用料を徴收し得ることを認めたに過ぎないことを主張して居る。

私は此説に對して疑を挾まざるを得ない。元來法律上の解釋から云へば、使用料も租稅も共に公法上の收入であり、強制的に徴收し得るのである。然るに法律が市に必要な經費を支辨するに、同じく公法上の收入である使用料ミ租稅收入ミに其充當すべき順序を定めた理由は、兩者の本來の性質から發生して居ることを考へなければならぬ。而して兩者本質上の相違は前者が報償主義應益主義に依る賦課であり、後者が能力主義に依る賦課たることである。從て營造物の使用に付使用料徴收の權能を市に與へたる場合に、此營造物の使用が法律に依り、又は實際上に於て強制せらるゝこと否かは問ふ所でない。其使用に依り利益を受くる者がある場合には、此利益の程度に應じて使用料を徴收し之を第一次收入として先づ營造物に要する費用に充當すべきである。例へば、使用

(17) 下水道法第三條汚物掃除法施行規則第十八條。

強制せらるるにせよ、せられざるにせよ、之に依りて自家の淨化裝置の費用を節約することを得た受益者に何等の負擔を課せず、使用料を徴收せずして一般市民の能力に應じて賦課した租稅收入を以て下水道事業の經費を支辨するにせば、明に公正の原則に反するものであり、使用料を第一次收入、租稅を第二次收入とした原則に矛盾するものである。今一步を進めて論ずれば論者の説く所は何等法律上の明文に基づいて居らないのであつて、單に公物の使用は無償たるべく、其費用は全然租稅收入に據るべきものである、云ふ漠然たる觀念に基づいて居るに過ぎない。何人も認めて公物とする道路築造費に就て租稅收入に依らずして、受益主義に基づく受益者負擔金制度を認容するに當りて下水道には使用料を徴收すべからず、單に法が地主に下水道との聯絡義務を認めて居るに云ふ理由に依つて其經費の全部を租稅收入に依るべし云ふが如きは到底肯し難い所である。

併し、斯の如き反對説の生ずる一原因は市制が餘り漠然たる規定を設けて居る爲であつて、市營事業と公營造物との區別に就て異論があるのみでなく、公營造物の使用料に就ても種々の疑問を生ずる餘地がある。此疑問を一掃する爲に、前屢々引用した普國地方公課法の如く明瞭に公營造物の觀念を定め、其費用の支辨に就ても使用料主義（報償主義）と租稅主義（能力主義）との適用範圍を決定することを望むのである。

更に負擔金制度に關して現行市制は一層不備である。第二百二十二條並に百二十四條に於て數人又は市の一部を利する營造物並に利益ある事件に關する規定を設けて不均一賦課を認むるも其法意は能力主義に依る市稅として徴收するものであつて、現行法規は市に對して利益を標準とした負擔金の徴收を認めて居らない。此法文を普國公課法第二十條の不均一課稅の法規と比較するに益と現行法の缺陷を感じるのである同條第二項には次の如く定

めて居る。

特に市の一部又は市民の或る階級に程度を異にしたる利益を與ふる施設に關しては、第九條及第十條に依りて、負擔金を徴收せざる場合に市町村は市の一部又は市民の或る階級に之に相當せる (Mehr-od. Minderbelastung) 不均一の賦課を決定することを得 (下略)

然るに我國に於ては不均一賦課のみが認められて特別負擔金を許して居らないのである。勿論最近下水道事業に於て大阪市の如きは受益者負擔金制度を實行した爲に下水道事業の普及を促進し得た。併し此負擔金の賦課は下水道事業其物としてでなく、都市計畫事業として認められたものである。則ち都市計畫法第六條に依りて都市計畫事業に因り著しく利益を受くる者をして、其受くる利益の限度に於て事業の執行に要する費用の全部又は一部を負擔せしむることを得るのであつて、大阪市に在りては大正十二年七月三十一日内務省令二十四號に依り下水道受益者負擔を認められて居る。併し之を普國の制度と比較して見るに著しく相違がある。同國に於ては建築線法に依るに市町村公課法に依ることを問はず、負擔金は市町村の決定する所であり、市町村の營造物の築造費の分擔である。之に反し我國に於ては都市計畫事業は國の事業であり、負擔金及負擔方法の決定は關係市町村長の意見を聞き都市計畫委員會の議を経て内務大臣が決定するのである。此方法は受益者負擔の如き新制度を採用するに際して一の便宜方法であつたかも知れないが、之を純理上より見れば一市町村内の汚水雨水疏通の目的を以て布設する下水道の築造が國の事業と云ふことは甚だ了解し難き所であり、其負擔金及負擔方法が國の機關に依りて決定せらるゝことは自治の本義に協ふものと云へない。且つ、都市計畫法の適用せらるゝ都市の下水道築造

費のみに對して特別負擔金を賦課し其他の都市の下水道は此制度を採る能はざる如き法制は速に改正を要すべきである。且つ我國に於て受益者負擔制度を認めたものは都市計畫法の外に道路法の規定あるのみである。而して道路法も道路を國の營造物と認めて、其受益者負擔も自治體の意志機關である市會とは没交渉に決定せらるゝのである。之を財政學に於て認められて居る地方財政の特色則ち地方團體の施給若しくは營造物は國家の場合よりも遙に測定し得べき特定の利益を與ふるものであり、其收入は此利益を標準として賦課すべき範圍が國家財政よりも廣い。云ふ特色を併せて考ふる時に、我受益者負擔金制度が甚しき變則の發達を遂げたことに想到せざるを得ない。國の事業又は營造物にのみ報償主義が行はれ、受益者負擔金制度を認めながら、一層個人の利益に關係ある市營造物に對しては、法制上特別負擔金を許さない云ふ現行制度は中央集權思想に囚はれた時代の產物である。地方分權、自治精神の發達は正に斯の如き變則的な法制の改正を要求して居る。

要之、使用料及特別負擔金制度の運用に依りて下水道事業は始めて財源を確實ならしめ得べく、市財政を確實なる根據の上に立たしむることを得るのである。



昭和三年十月十七日印刷
昭和三年十月二十日發行

都市問題ハンフレッツ第七號

定價二十錢

編輯兼
發行者

財團
法人 東京市政調査會

印刷者

東京市京橋區築地三丁目十五番地
北村恒次

發行所

財團
法人 東京市政調査會

東京市麹町區有樂町一ノ一
振替口座東京七一六〇九番

中區印刷所印刷



ODZ

8 4