

平成 21 年 5 月 29 日現在

研究種目： 若手研究 (B)

研究期間： 2007 ~ 2008

課題番号： 19730026

研究課題名 (和文) 手数料、負担金等に関する制度設計の公法学的指針

研究課題名 (英文) The Principle of Charge and Expense in Public Law

研究代表者

大脇 成昭 (OWAKI SHIGEAKI)

熊本大学・法学部・准教授

研究者番号： 30336200

研究成果の概要：地方公共団体などの行政は、租税以外にも手数料や負担金など様々な金銭の負担を国民・市民に課することが多い。このような金銭の負担と、サービス給付の関係をより明らかにすることは、納税者（市民）の信頼を得るために重要である。本研究ではこの関係の意義について財政制度全体にかかわる基礎理論から再確認した。そして財政分野の諸改革や金銭徴収方法の実効化に向けた取り組みが今後の新たな制度設計や、既存の仕組みの検証に資することを明らかにした。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,000,000	0	1,000,000
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,800,000	240,000	2,040,000

研究分野： 社会科学

科研費の分科・細目： 法学・公法学

キーワード： 公課、手数料、使用料、負担金、過料

1. 研究開始当初の背景

本研究を開始するにあたり、研究代表者が着目したのは、租税以外のいわゆる「公課」に関する当時の地方公共団体等における実務上の取扱いであった。「公課」という用語の中には、手数料、使用料、負担金、など住民に対して金銭的負担を求める様々なものが含まれる。

他方で類似のものとして制裁的意味を有する過料、課徴金なども問題となる。これらは単に財源として受益者負担を求め

る、ことよりも制裁・威嚇効果を発揮するという機能に重点があり、より積極的には一定の政策目的に一般住民を「誘導する」手法としての特徴も見いだされうる。この部類のものに関しては、侵害的色彩が強いことなどから、法的性質についての整理は研究開始時点においても既に公法学の分野では考察が加えられていた。

ところが現実に公課を住民に課す場合、あるいはその相手方が納付に応じない場合といった現実の場面に関する法的な研究は必ずしも十分になされてはいなかつ

た。

例えば、し尿処理の「料金」を滞納した者に対する対処方法があげられる。この場合は水道料金の滞納などとは異なり、滞納者に対してもサービスの提供が続けられ（理由はサービス停止が続くと周辺への悪影響が出るから）、しかも料金の強制徴収が行われないのが実情であるとされていた。地方自治法231条の3によれば督促・滞納処分が当然に可能なはずであるが、租税とは異なり実際上このような手続がとられることはほとんどないということであった。その要因は、租税に関しては強制徴収がなじむが、手数料などはより「ソフト」な印象があり、強力な手段になじまないという認識が一般に地方公共団体職員にあったからだという。

そこで、手数料などの公課に関する制度の考察と、対策の指針となるべき理論枠組みの必要性が感じられたのである。

2. 研究の目的

本研究に先立つ 1990 年代後半より、政策法務分野での理論蓄積が顕著となってきた。この分野では既存の法制度の理解と、行政現場の知見とを組合せ、実務上の制度設計や法執行の指針を示すための議論がなされてきた。そこで本研究でもそれまでの政策法務の研究成果を参照することとした。そして、手数料・使用料・負担金などを含む広義の「公課」についての存在意義に着目し、その政策目的を実現する各種制度の「実効性」に重点を置いた理論構築を目指すことを主目的とした。

それまでに研究代表者は、財政法分野における、政策とのかかわりについて研究を進めてきた。その成果を、より実務に役立てることが出来るよう発展させることを指向するのが本研究であった。すなわち、公課に関する講学上の概念と、実務上の用語の齟齬を明らかにして現行の制度を検証・再構築することなどを目指したのである。

そのためにも、財政制度そのものが、一般市民や国民とどのような法的関係に位置付けられているのか、という根本的・基礎的な問題から明らかにする必要がある。その上で、実務上の観点からの考察を行い、理論と現実がどのように齟齬をきたしているのか、そしてどのようにすればその解消を目指すことができるのかを解明しようとしたものである。

以上のような研究を行うことにより、制度全体の改善や再構築に向けた「指針」を示すことが可能となると考えた。

3. 研究の方法

本研究の方法として、以下の2つの手法に分けて計画を立てた。

(1) 比較法に基づく理論研究

まずはじめに基礎理論の整理である。すなわち、公課を含む広義の「財政」概念がいかなる内容を包含するのかを解明することとした。公課は専ら金銭負担を求めるものであるがゆえに、一般的な行政処分等の行為形式を規律する法規範とは異なる扱いを受けてきた経緯がある。そしてこの広義の財政概念と密接な関連を有するのが予算である。これら財政や予算にかかわる法制度は、伝統的に対国民の観点から、直接的に権利利益にかかわるものではないとの観念が定着し、いわゆる「内部法」に分類されることから、その規範としての重要性が軽視されてきた傾向があった。そこで、これらの概念を、ドイツ法との比較手法を用いて、明らかにすることを考えた。

(2) 実務的研究

以上の理論研究を踏まえた上で、日本における実務の現状とその問題点を析出する第2段階の研究である。この実務的研究においては、現在、実務的に特に地方公共団体において、広義の財政制度がどのように位置付けられているのかを概観することとした。

すなわち、従来から財政作用はそれ自身が住民参加から遠ざけられてきたものであると言える。地方自治法上の直接請求から「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する」事項（地方自治法 74 条 1 項、同法 12 条 1 項の各括弧書き）が除外されていることから、それは明らかである。

しかし、近年そのような傾向に確実に変化が見られ、地方公共団体財政健全化法が 2007 年に制定されたことによって、ひとつの転換点を迎えたと見る事が可能となった。そこでこの法律などが規定する内容の意味についても考察の対象とした。

4. 研究成果

(1) 「財政」と「予算」の特質に関する基礎理論の研究成果

実務においても利用しうる理論構築を目指す上では、その前提としてドイツ法との比較研究が有意義である。その理由は、日本における旧来の実務やそれらが参照した伝統的な行政法理論が、その基盤としてドイツ法に依拠してきたためである。

しかしドイツ法においては、「財政」の訳語と考えられる用語として、Finanzという語とHaushaltという語の2つが存在しており、単純な概念の比較ができない事情が存在する。そこでドイツにおいて財政（Finanz）という用語が広狭二義に用いられてきたこと、「狭義の財政」は特に歳入面で、そして「予算」は特に歳出面で、それぞれ「広義の財政」全体を規律する関係にあることを明らかにした。このことは日本の憲法にあたる、ドイツ連邦共和国基本法第10章の規定の趣旨や、同国の財政にかかわる制度の歴史的変遷などから明らかになった。そして更にこのような概念の明確化が日本における概念整理にも資することを、近隣領域（財政学など）の理論も参照しつつ明らかにした。

また本研究の問題関心となる、公課を用いた政策の実現手段の可能性という観点から、その源流となる予算の機能変遷をも同時に明らかにした。議会と行政（官僚）の予算権限をめぐる相剋と関連して、上記のような政策実現手段としての機能を発揮する素地が形成された点を明らかにした。このことは今後の制度設計においても、有効な政策実現手段を形成するためには、いかなる主体が財政全体のコントロール権限を有すべきか、そして予算の策定・決定にはいかなる主体がいかなる形で関与すべきか、という現代的な論点に関する基礎情報ともなりうる事が判明した。

他方で日本における財政学等の分野における用語法でも、「財政」の中に「予算」が含まれるという概念上の包含関係が確認された。換言すれば、「財政」は主に「予算」によってコントロールされるということである。公法学においては意外にも、「財政制度」と「予算制度」を同じものとみなして財政を論ずることが少なくはない。しかし、本研究の前提とされるべきは、「財政制度」に「予算制度」が含まれるという包含関係であった。そして包含関係に加えて、予算が財政全体を制御する機能を担っていることも明らかになる。予算は財政全体を整序ないし制御することによって、財政の全体像を明らかにするのである。それ故に、予算を見れば、一応は財政全体を概観できるという関係が成り立つのである。この点が従来の公法学が予算をもって財政としてきた点と重なるのである。

以上の(1)の部分の成果が、以下に掲げた雑誌論文「『財政』と『予算』の概念に関する一考察」である。

(2) 実務における財政作用の現状と近年の変化に関する研究成果

財政に関する事項は、可能な限り行政内部で処理すべきであり、いわゆる市民参加の観点は制限するというのが、従来からの考え方であったと言える。しかし本研究がその主眼とする手数料や負担金の設定などは、まさしく市民生活にも直結するものであり、一般の関心も高いことは明白である。それゆえに広義の財政情報を閉じたものとする考えは現在において通用力を失っているとも考えられる。

そこで近時、様々な地方公共団体などで行われている取り組みは、財政状況をより開かれたものにするものとなっている。地方公共団体財政健全化法は、この指標を確立し、地方公共団体間の「比較」可能性を高めようとした。また、個別の取り組みでは、手数料など市民サービスの対価として徴収している財源の総額と、当該サービスを提供するためにどれだけのコストがかかっているのかの「差」を示すもの（つまりどれだけの税金が投入されているかを明示するもの）、あるいは予算編成過程を「途中経過」として一般に公開するもの、補助金の見直しに市民参加の検討会議を設けるものなどがある。

以上のような取り組みに共通する意識は、財政や予算にかかわる行政活動を公開し、透明化することである。そして市民の参加を促し、行政としての「アカウンタビリティ」の履行を中身のあるものとする。こうした改革を通じて実現されるべきは第一次的には、行政活動の無駄をなくすこと、そして財源を有効に使うことである。しかし、それを超えて、「政策全体」を常に最適化しよう国家・行政・市民といったアクター全てが検証、そして修正をする契機となることが第二次的には強調されるべきであろう。つまり手数料をはじめとする身近な制度を契機として、財政全体に光を当てることは、単に金銭負担の話にとどまらず政策、あるいは国家活動全体の改善装置となるのである。

更には、財政にかかわる過程の透明化と並んで、個別的な「執行」過程を実効的なものにすることも重要である。すなわち、大枠の財政制度が明確になったとしても、公課や租税を確実に徴収することができなければ、制度全体の信頼性に疑問を持たれてしまい、結果的には無に帰するおそれがある。そもそも本研究は、このレベルの問題点に着目したことに始まっている。

すなわち、強制徴収制度の運用状況については、従来から機能不全が指摘されており、この点を解消しなければ、以上に述べた改革も意味をなさない。この問題の原因としては、地方公共団体が、住民に近い立場にあること

や、専門知識の不足などから、権限行使を躊躇することなどが指摘される。

かかる事態に対処する従来からの方策としては、例えば地方税法 48 条がある。これは市町村に徴収を委託する個人道府県民税について、市町村長の同意を得た上で、都道府県が直接に滞納処分等にあたる特例である。市町村が「住民に近すぎる」ことに着目し、垂直方向に一段階「遠い」道府県が強制徴収にあたることで、滞納処分の機能不全を克服しようとするものである。これは金銭徴収のあり方を考える上で、示唆的な制度である。

他方で、都道府県民税に限らず、例えば市町村税や国民健康保健税(料)についても当然に同様の滞納問題が存在する。そこで地方自治法上の一部事務組合(同法 286 条以下)を設立し、共同して強制徴収をする取り組みなどが実例として存在する。これらの方式においては、単に事務を一括して行うだけでなく、町村からの出向職員が、自らが属するのとは異なる町村の地域を担当するなどの工夫が見られる。これにより「住民に近すぎる」問題を水平方向の移動で解消している。

また広域連合(地方自治法 291 条の 2 以下)による方式もある。これは滞納整理以外にごみ処理、し尿処理、消防なども担うものとなっている。また同様に広域連合方式として、2008 年に初めてのものが設立されている。この方式は国・都道府県からの権限移譲の受け皿として機能しうるメリットなどがあり(地方自治法 291 条の 2 第 1・2 項)、滞納整理業務において既に定着したかに見える一部事務組合方式と比較した場合の長短所が今後は検討対象となる。

以上のように大枠のレベルの問題点と、執行現場における問題点とを視界に入れ、一定の解決策、枠組みを示したことにより当初の目的を達成して本研究は終了した。

以上(2)の部分の成果は、大橋洋一編著『BASIC 公共政策学 第 6 巻 政策実施』(ミネルヴァ書房)中の大脇成昭執筆部分で今後発表予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

大脇成昭、「財政」と「予算」の概念に関する一考察、熊本法学(熊本大学法学会)、査読有、113 号、2008 年 69-96 頁
<http://reposit.lib.kumamoto-u.ac.jp/handle/2298/10268>

〔図書〕(計 0 件)

2009 年中に共著で発表予定の原稿あり(上記「4. 研究成果」の末尾参照)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大脇 成昭 (OWAKI SHIGEAKI)
熊本大学・法学部・准教授
研究者番号：30336200

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：