

■ 研究論文

ドイツ「水料金」制度の費用負担原理

諸富 徹

(京都大学大学院)

(日本学術振興会特別研究員)

I ドイツ水料金制度成立史および
その意義

ドイツ水料金制度はドイツ南部に位置するバーデン・ヴュルテンベルク州で1988年から実施されている一種の資源税である。しかし、この課徴金はもともと資源保全という政策目的よりは、むしろ地下水の水質保全政策にともな必要となった農家に対する補償金支払いのための財源を調達する手段として構想されたのである。ドイツでは地下水は貴重な飲料水用の水源なので、バーデン・ヴュルテンベルク州は他州と同様に、農業で用いられる肥料に含まれる、硝酸塩を原因とする地下水の汚染に悩まされていた。そこで地下水保全のために、水保全地域を設定することで農家の土地利用を規制し、肥料の投入を禁止もしくは制限することが必要となったのである。

このような政策の結果、農薬の使用を制限された農家は単位当たり収穫が減少し、所得が減少する。環境費用の負担に関する基本原則である汚染者負担原則 (Polluter Pays Principle, 以下PPPと略す) に従えば、当然このような経済的負担は地下水汚染の原因者である農家が担わなければならない。しかし、1986年に連邦議会では水管理法の第5次改正法が成立し、その第19条第4項において、土地利用制限の実施によって経済的不利益を被る経済的主体には補償を行うことが義務づけられた¹⁾。つまり、汚染者である農家に負担をさせるのではなく、逆に農家に補償を行わねばならないことが法的に定められたのである。なぜこの問題では、PPPとは異なる費用

負担原理が適用されねばならなかったのだろうか。

それはまず、以下の2点でこの問題が通常の汚染問題と異なっているからである、と考えられる。第1は、水保全地域の設定にともなう肥料投入の制限は全ドイツで一律ではなく、バーデン・ヴュルテンベルク州でのみ実施される政策である、という点である。そのため、この州の農家だけが政策の実行にともなうコストの負担を強いられる、という事情がある。第2に、この問題は現行の技術水準から見て、他に適切な代替財がない中で、通常の生産活動を行っているにもかかわらず生じる問題であるという点がある。肥料の投入を行わなくても他の生産方法によって同等の収穫量を確保でき、なおかつ生産コストがほぼ同じである、という条件がなければ別の生産方法を採用することは困難であろう。また、バーデン・ヴュルテンベルク州の農家は特別に汚染集約的な生産技術を採用していたわけではなく、他州の農家と同等の生産技術を用いていたのである。

以上の点に加えて、農業という産業分野固有の事情から、PPP適用の際には社会政策上の配慮を行わざるをえない、という問題もある。農業は工業と異なって生産技術や生産要素の代替性がほとんどなく、一般に所得水準が低い。したがって、PPPを工業と同様に農業分野に適用するのは困難であり、農業における汚染問題を扱う際には、環境政策と農業政策を調整する必要が生じるのである。

また、仮にPPPが農業分野で適用されるとしても、次のような問題が生じる。つまり、通常外部費用が内部化されると、工業ならば、汚染原因者は現行技術水準のもとで最適なレベルにまで汚染を削減するだけでなく、技術革新を行って、より低いコストで汚染削減を行おうとする。ところが農業においてはこのような技術革新の余地は現状ではほとんどなく、地下水の硝酸塩汚染を回避するには、土地利用制限を実施して肥料の投入を放棄する

ほかないのである。しかも、これにともなうて生じる所得低下というコストはほとんど全額農家によって負担されねばならない。なぜなら、バーデン・ヴュルテンベルク州の農家はドイツの他地域やEU内の他地域の農家との競争上、これらのコストを消費者に転嫁できないからである。

以上のように、バーデン・ヴュルテンベルク州の環境政策が他州と比較して、その州の農家にのみ特別な経済的負担を課し、利害対立が生じるために農業政策との調整を必要とする場合には、PPPの適用ではなく、農家に補償を行った上で政策を進めることが正当化されるであろう。つまり、通常的环境政策の基本原則であるPPPとは異なる費用負担原理を確立し、それに基づいて政策を実行していくことが必要になってくるのである。

残る問題は補償金をだれが、どのように負担するのか、ということである。これについて水管理法第5次改正法ははっきり定めておらず、各州の決定に任されているのである。そこでバーデン・ヴュルテンベルク州が補償金の費用負担のあり方として検討を行ったのは以下の3通りである。

- (1) (水質保全政策によって便益を受ける) 水供給会社と農家の自発的交渉、もしくは法的枠組みを設定して州の実質的な参加のもとで補償を行う。
- (2) 州の一般財源から支出。
- (3) 全ての水利用者に対して課徴金を課す（これがいわゆる水料金であり、最終的な負担者は消費者であるが、飲料水の場合、第1次負担者は水供給会社である）。

(1)と(3)の方法は、水質保全政策によって地下水の質が維持されるのだから、地下水を用いて飲料水を供給している民間の水供給会社が政策の受益者として農家への補償金を負担すべきだ、との考え方に基づいている。□の水供給会社と農家の自発的交渉に基づく方法はヘッセン州において実際に採用されており²⁾、経済学における「コースの定理」を思

い起こさせる。通常コースの定理ではどんな権利設定から出発しても、パレート改善の余地が存在している限り、当事者間の交渉によって効率的な資源配分の状態に達することができる、とされている。このケースは土地利用の権利があらかじめ農家の側に存在しており、その権利設定を水供給会社との交渉によってどのように変更して、効率的な資源配分を達成するのかという問題だと解釈できる。コースの定理が成立するのは、取引費用がないか、非常に小さいケースであるが、個々の農家の費用と水供給会社の便益を個別に突き合わせて契約書を結んでいく(1)の方法は非常に非効率的で、いわゆる「取引費用」が高くてついでしまう。したがって、バーデン・ヴュルテンベルク州が現実的と考えたのは(2)が(3)の方法であった。

ところが、(2)の補償金支出を一般会計で賄う方法も以下の3点で欠陥がある。第1は、租税によって補償金支出を賄う合理的な根拠がないことである。例えば公共信託財産たる環境の悪化を州政府が放置していた管理責任を問われる場合ならともかく、このケースはそれに該当しない。これに対して、州政府が水質保全政策を実行することによって発生する便益は広く州全体の厚生水準を引き上げることになるので、水質保全政策が一種の公共財的性格を帯び、これを租税で負担することは何ら問題がない、と言えるかもしれない。しかし第2に、技術的な問題であるが、事実上州の予算配分は固定化されており、補償金支出という新たな財政需要に対応する余裕はなかったと言える。また第3に、ドイツ独特の財政調整制度のために、もし租税を増税する形で一般財源から賄うとすれば、増収分のかなりが他州へ流出してしまう、という問題がある。バーデン・ヴュルテンベルク州はこれに関して試算を行っているが³⁾、それによれば補償金支出に必要な額を租税で調達しようとすれば、増税を行ってその8倍の金額を徴収しなければならない、という。なぜなら、増収額の

うち7/8は財政調整制度を通じてバーデン・ヴュルテンベルク州から流出してしまうからである。このことは補償金支出を増税によって一般財源から賄おうとすれば、州の住民に過大な負担を課してしまうことを意味する。

そこで州政府は最終的に(3)の方法、つまりコストの負担を水質保全政策によって便益を受ける者に求める水料金制度を採用することにしたのである。なぜ「水料金」かと言えば、「租税」ではなく「料金」であることによって次の2点で好都合が生じるからである。第1点は財政調整制度と関わる。「料金」だと財政調整制度の対象となる収入とは見なされない⁴⁾、収入が全額州の独自財源となるのである。第2点は、バーデン・ヴュルテンベルク州だけが単独で新規の租税を導入することはできないが、料金なら可能だという事情がある⁵⁾。

ただ、水料金制度が批判を受けるとすれば、PPPに反している点、および水料金の収入が支出と直接的に結びつけられることによって収入の用途が固定化されてしまう点であろう。そして州政府はまさにこの点で激しい批判を受けることになり、以下で詳しく検討するように、補償金支出のために導入された水料金を応益原則に基づいて正当化することが困難となったのである。最終的に州が出した回答は、補償金支出と水料金制度を切り離れた上で、補償金に関しては州が責任をもって一般財源から支出し、水料金はそれとは関係のない資源課税として正当化するということであった。

しかし、名目はどうであれ、州は水料金の導入によって新財源を獲得し、農家への補償という新たな財政需要に応ずる余裕が生じたのも事実である⁶⁾。この水料金制度は、新たな環境政策を実行するに当たって、それが特定の経済主体に特別の経済的負担を課す場合には、いかなる費用負担原理に基づいて政策を実行するのが望ましいのか、という問題を提起していると言える。水料金制度は受益者

負担という、PPPとは異なる費用負担原理を提起しているために、非常に広範な経済学、法律学、および財政学上の論争を巻き起こした。本論文の目的は、このような新たな環境政策上の費用負担原理に対して水料金制度がどういう意味を持つのかを検討することであるが、この制度をめぐる行われた議論は、環境政策上の費用負担のあり方に関する議論を発展させるのに多くの示唆を与えてくれると思われる。これまでは公害問題のように、汚染原因者に支払わせることが明らかに経済学的に正当で、社会通念上の公正概念にも合致していたため、「環境政策上の基本原則＝PPP」とされていた。しかし、どういう問題状況のもとで、どのような条件が揃えば、受益者負担に基づいて環境政策を進めることが正当化されるのかを経済学的に検討しておくことが今後必要になってくるのではないだろうか。

II 州政府による根拠づけの変遷

農家に対する補償金の原資として州政府が水料金の導入を構想していることが1985年に明らかとなった結果、産業界および水供給会社が反発し、州政府は激しい批判を受けることになった。彼らが問題としたのは以下の点である。

- (1)水料金の導入はPPPに合致していない。従って、PPPが実施されている他の領域との公平性の問題が生じる。
- (2)法的には本来許容されない行為（肥料投入による地下水汚染）の放棄に対し、補償金が支払われるのは認められない。
- (3)水料金はバーデン・ヴュルテンベルク州に立地する産業にとってさらなる生産コストの増大につながり、他の州、ひいてはEU市場との関係で競争上不利を被る。
- (4)仮に土地利用制限によって農家の所得減少が生じるとしても、それは農業政策上の問題である。従って、補償は一般会計の農業

関連予算から支出されるべきである。

また、州政府構想の法的正当性に対してさまざまな批判が向けられたので、州はドイツにおける環境法の権威であるボン大学のザルツヴェーデルに州政府構想の正当性を法的に検討するよう委託したのである。しかし、ザルツヴェーデルによって提出された専門家意見書は、補償金支出を水料金収入によって賄うことに疑問を呈する法的見解を示したのである。このため、州政府は自らの立場の再考を迫られた。

ザルツヴェーデルの専門家意見書において問題となったのは、なぜ農家に対する補償が一般財源ではなく水料金収入によって賄われなければならないのか、という点である。つまり水料金収入と補償金支出を直接に結びつけることは、受益者負担という観点から見て正当化されるのかどうかの問題となったのである。確かに、水利用者は州の水質保全政策によって生ずる便益を享受するのだから、その対価を負担するのは当然であり、補償金支出が水料金収入によって賄われるのは根拠がある、とザルツヴェーデルも認めている。しかし、問題は受益者とは一体だれで、便益はどの範囲にまで及ぶのかという点である。受益の範囲を狭くにとって飲料水を供給する水供給会社だけとするのか、便益は広く州全体に及ぶと考えると市町村などの地方自治体まで受益者と見なすべきなのかは、法律学的には決着がついていない。従って、法律上だれが受益者であるのかを確定するのは困難なので、水料金と補償金を直接に結びつけ、前者を後者の原資とすることは法的正当性という点で疑念が生じる、というのがザルツヴェーデルの見解である。

しかし、受益範囲の問題は、あくまでも制度的枠組みに関する技術上の問題であり、補償金支出を水料金収入で賄うこと自体の正当性が問われる問題ではないはずである。いったん受益者負担で政策を進めることが合意されたならば、あとはどのような制度的枠組み

のもとでそれを実行するのか、という制度設計の問題となる。この点に関して、コストを第1次的に水供給会社に課して、価格転嫁によって広く州の水消費者に負担させるか、それとも市町村にコストを課して、租税を通じて間接的に広く州民に負担させるのか、という選択肢が存在するのである。

しかし、州政府は水料金制度がPPPに反しているという批判に加えて、ザルツヴェーデルの見解を重視し、水料金収入の特定財源化を放棄した。1986年に明らかになった州政府の新たな構想では、水料金制度導入の根拠もはや補償金支出のための財源調達ではなく、水資源節約へのインセンティブ効果となったのである。水料金収入は用途を特定されずに一般財源に入ることとされた。州はこうして収入と支出の論理的な結びつきを断って水料金制度への批判を回避しようとしたのである。このことを受けて州政府は1987年にバーデン・ヴュルテンベルク州水法を改正して、その第24条第4項において補償を水料金収入とは関係なく州が責任をもって一般財源から行うことを規定した。

州政府は水料金の根拠をさらに強化するため、専門家意見書の法的見解を参考にして、1987年3月18日に提出された政府計画書で新たな根拠を追加した。それは水質を維持するために州が負担している顕著な財政支出の対価を、水料金という形でその受益者から徴収する、というものである。こうして水料金は水節約という政策目的と水質保全のための財政支出を賄う財源目的の両方を担うことになったのである。結局1987年7月27日に水料金の法的根拠となるバーデン・ヴュルテンベルク州水法の改正法が成立し、1988年1月1日から料金の徴収が開始された。

Ⅲ 水料金制度の概要

1 水料金の料率

水料金の課税対象および料率は以下のよう

になっている⁷⁾。料率設定は、水節約へのインセンティブを効かせるという観点から差別化されている。表1の①-③の水利用は、いったん使用したあと水が再び元に戻されるので、つまり水が量的に消費されないで料率が低く設定されている。

財政学的には、州政府による水利用の便益を受ける水利用はそれだけ高い対価を負担するのが当然である。そういう意味で、⑤および⑥の水利用はそれぞれ前者が生産・生活用水、後者が生産・飲料用水に用いられるため、他の水利用形態に比べて水質保全政策による水質維持の便益を享受していると見なせる。したがって、⑤および⑥の水利用形態に高い料率設定がなされているのは妥当であると言える。

2 適用除外となる対象

- (1) 2,000m³以下の水利用者は料金徴収の対象外。
2,000-3,000m³の採取に対しては50%の割引を適用。
- (2) 当局からの許可を必要としない水利用。
- (3) 直接そこから熱を得るために地表水から水を採取する場合。
- (4) 薬用泉。そこでミネラルウォーターが製造されている場合を除く。
- (5) 料金の徴収が開始される1988年1月1日以前に許可された、熱を得るための地下水利用。
- (6) 漁業および水産業。

3 特別規定

もし、企業がこの水料金の徴収によってその存続自体が危ぶまれる状態になり、他の方法では救済できないというのであれば、その企業は料金徴収の延期、最高90%までの割引、もしくは免除が受けられる。

割引がどのように適用されるかは産業によって異なる（行政規定に細かく定められている）。皮革・製紙など、水を大量使用する産業に対しては、自動的に割引規定が適用される。それ以外の産業で50-90%の割引を受けるために

は、産業の競争力がこの水料金によって失われる、と政策当局が判断した場合に限られる。具体的には水料金によって利益が5%以上失われることを証明しなければならない。ただし、地表水の利用が可能である場合および産業の競争力に影響がないと判断される場合には、割引規定は適用されない。

4 水料金の経済的効果

一般的に言えば、通常の水道料金のほうが水料金よりもはるかに大きな影響を及ぼすと考えられる。なぜなら、水道料金は個々の水供給会社によって異なるが、0,75DM-2,70DM/m³であるのに対し、水料金は0,01-0,1DM/m³でしかないからである。バーデン・ヴュルテンベルク州は水料金導入時にそれが及ぼす経済的効果を試算している⁸⁾。それによれば、4人家族の年間水消費量は160-200 m³であるから、水料金導入による1家族当たりの年間負担額は20-26DM/年（約1300-1690円）であり、水料金にともなう生活必需品の価格上昇も軽微であると思込まれている。

産業に対する影響については、水を大量に使用する産業を例にとって水料金の年間収益に占める比率をとっている。それを示したのが以下の表2である（データは1983年）。

表2から明らかなように、水料金導入による産業の経済的負担は、収益と比較してもそれほど大きなものでないことが分かる。また、どうしても水料金が企業存続の圧迫要因になるケースに対しては、上述の特別規定が適用されるのである。

表2の結果は、州政府が水料金制度の導入に当たって産業界を説得するために用いたものであるが、このように産業界の水料金による経済的負担が小さく、特別規定による救済も用意されているということは、州政府の根拠づけとは裏腹に、水節約へのインセンティブ効果が小さい、ということにほかならない。

Ⅳ 水料金制度とPPP

1 水料金制度とPPPを巡る論争

水料金制度は激しい経済学上の論争の的となった。上述のように、水料金制度は環境政策の実行にともなって特別の経済的負担が特定の経済主体に発生する場合に、その補償金原資を応益原則にしたがって政策による受益者が負担するものであり、PPPとは異なる費用負担原理に基づいていると理解されるべきである。にもかかわらず、経済学においては水料金制度が資源配分上の効率性を達成するかどうか問題となる中で、それがPPPと合致するのかがどうか大きな論争上のテーマとなったのである⁹⁾。

水料金制度がPPPに基づいているのかどうかをめぐる論争のきっかけとなったのはドイツの代表的な環境経済学者であるホルガー・ボームスの論文であった¹⁰⁾。ボームスはこの論文において、水料金収入を補償金の原資とすることはPPPに合致するという、通常とは逆の結論を導き出した。その論拠は、以下の通りである。経済的な意味における原因者というのは財の希少性を引き起こした者のことを意味する。この場合、土地の代替的な利用をめぐる競争している農家と水利用者の両者が原因者であると考えられる。そして彼らが希少性の結果であるコストをPPPにしたがって担わねばならないのである。ボームスのこの論理に従えば、この問題を解決するために農家が水利用者に支払って肥料を投入しつつ農業を営む権利を獲得しようが、水利用者が農家に支払って土地利用規制によって質の高い水を利用する権利を獲得しようが、どちらもPPPに合致するのである。彼のこの論拠の背景には、土地もしくは水という希少資源をめぐる互いに他を排除しようと競争しており、その希少性に見合った支払い意思を示したものがその財を獲得でき、結果として効率的な資源配分が達成されるという、市場メカニズムのアナロジーが存在する。ボームスがこのような結論を引き出したのは「経

済的な意味におけるPPP」と「物理的な意味におけるPPP」とを分離したことによる。彼は農家が物理的には肥料の使用によって硝酸塩汚染の原因者となっていることを認めている。しかし彼によれば、それが必ずしも経済的な意味における原因者であるとは限らないのである。

このボームスの論拠は社会的費用発生のプロセスを無視していたために他の経済学者による盛んな批判を浴びた。例えばブレッセは¹¹⁾、ボームスのようなPPPの理解をするならばいつでも、原因者はその希少財を請求するすべての経済主体であるということになり、PPPという概念を改めて設ける必要性はなくなってしまうと批判した。ブレッセは、PPPという概念が有効となるのはボームスの意味においてではなく、規範的に解釈される場合であると述べている。彼によれば、原因者は、環境汚染という規範を破る行為のゆえにコスト負担を課されるのである。ボームスの言うような純粋に経済学的な意味におけるPPPは、水資源の量的側面をめぐる競争ならば妥当な議論であるかも知れないが、このケースは水資源の質的側面をめぐる競争であり、原因者は彼も認めるようにやはり農家だけである。したがって、ボームスがこの問題をコースの議論に基づいて、純粋に資源配分上の問題と位置づけて論じたのは妥当性を欠いていたと言わざるを得ない。

にもかかわらずこの論争は、ストック汚染の問題など、厳密な意味でのPPPの適用が困難な問題が現実増加している中で、ブレッセのようにPPPに関する常識的な見解に基づいてボームスを批判するだけで事は済むのか、という疑問を投げかけているとも言える。というのは、PPPが適用困難だからといって安易に租税による共同負担原則や応益原則へ向かう前に、PPP概念の拡張の方向も検討しておく必要があるのではないかと考えるからである。

例えば、植田和弘は土壌・地下水汚染問題

と費用負担のあり方を検討する中でPPP概念を環境破壊活動と結びついて生じる「特別の利益」と結びつけて展開している¹²⁾。それによれば、PPPという汚染原因者とは、経済学的にはたんなる汚染物質の排出者ではなく、汚染物質を排出する活動によって何らかの特別な利益を得た主体を指す。そしてそれは生産要素や生産物の取引を通じて、また利益配分のメカニズムを通じて拡大する可能性をもつものである。したがってPPP概念は、経済学的には汚染物質の排出という物理的な行為との直接的な結びつきを越えて拡張されうる可能性があると言える。ボームスのように「経済的な意味におけるPPP」と「物理的な意味におけるPPP」とを分離するならば、このような方向性で検討を行うべきではないだろうか。

ボームスの誤解を招きかねない論文をめぐって行われた経済学上の論争は、非常に興味深いものではあったが、以下の2点において限界を有していた。第1は、バーデン・ヴュルテンベルク州が公式見解で水料金収入を補償金支払いと結びつけることを意図的に放棄し、一種の資源課税として水料金制度を正当化したことによって、もはや水料金はPPPとは無関係なものになったということである。したがって、水料金制度が補償金と結びついているという論争の前提条件自体が変化してしまったのである。

第2に、この論争においては、農家と水利用者が土地という希少資源をめぐって競合しているという前提条件のもとに、資源配分の効率性という観点から問題が検討されたが、このような前提条件は現実には成立していなかったという点がある。

というのは、第1に、ヨーロッパの農業はEUの農業構造政策に基づいて市場メカニズムから切り離されているので、実際には当事者間の交渉によって効率的な資源配分へのプロセスが生み出されるわけではないからである。第2に、環境政策上重要な資源配分の決定はもっ

ぱら政府によって担われているということである。水料金制度そのものは、どの地域の地下水を保全し、その結果どのくらいの補償金額が支払わねばならないのか、といった事柄の決定には一切関与しないのである。水保全地域の設定と土地利用規制の配分に関する決定はもっぱら政治的になされているのであり、資源配分機能は水料金の課題ではない。もし資源配分機能が水料金によって担われているのであれば、水保全地域の規模は、農家が肥料の投下を放棄することによる限界費用と水利用者がそれによって得られる限界便益が一致するところで決定されるはずである。ところがそうでないことは、保全地域の設定が政治的に決定され、農家への補償金支払いが水料金収入の多寡とは関係なく決まってくるということに反映されている。

2 受益者負担と水料金制度

水料金制度をめぐる経済学上の議論は、この制度が経済効率的であるかどうか、そしてPPPに合致するかどうかをもっぱら問題としてきた。しかし、水保全地域を設定して肥料の投下を制限するというバーデン・ヴュルテンベルク州の水質保全政策が、広く水利用者に便益をもたらす一方で、この州の農家にのみ特別に経済的負担を課してしまう場合にはPPPではなく、異なる費用負担原理のもとで問題が扱われるべきではないかという点はこの議論では検討されなかった。

上述のように保全地域内の農家は他地域の農家以上に厳しい土地利用規制を受けるため、保全地域内の農家はより大きな経済的負担を負い、他地域の農家との競争上不利な立場に追い込まれる。これは「特別の利益」とは反対に「特別の犠牲」、もしくは「特別の損失」などと呼ばれる¹³⁾。農家に対する補償金支出はこのような「特別の犠牲」にともなう所得分配問題を解決するために構想されたのであり、その財源をどのような費用負担システムによって調達するか、という観点から構想さ

れたのが水料金制度の本質だと言える。汚染活動を伴う環境の利用によって「特別の利益」が発生する場合にはPPPに基づいて費用負担を行うのが望ましいが、この問題のように、政策の実行にともなって「特別の損失」が発生する場合には受益者負担に基づいて費用負担を行うことが正当化されるであろう。

V 財源調達手段としての水料金

州政府は水料金支出と補償金支出を結びつける当初の構想を批判され、両者を切り離した上で補償は一般財源から行い、水料金は水節約のインセンティブを目的とした資源課税として導入することにした。しかし、水料金は現実にはインセンティブ効果がほとんどないと見られ、事実上財源調達手段としての機能を果たしていると言える¹⁴⁾。確かに州の言うとおり、水料金収入は特定の支出項目との結びつきを持たなくなったが、エコロジープログラムという特定の支出計画の財源となっているのである。表3は水料金収入がエコロジープログラムの枠内で何の目的にどれだけ用いられているのかを示している。

これを見れば分かるように、水料金収入はエコロジープログラム全体を賄っているのであって、農家への補償金支出に用途を限定されているわけではない。その補償金支出はエコロジープログラムの中の1支出項目となっているのである。またエコロジープログラムに対する支出総額は年々増加しており、水料金収入だけでは賄えないので一般財源から租税が投入されている。したがって、この表を見る限り水料金収入と農家への補償金支出は一応分離されており、水料金はPPPに反する、との批判を受けないようになっていることが分かる。

しかし、エコロジープログラムの最大の支出項目はやはり農家への補償金支出であり、年々約50%程度の割合を占めていることには変わりがない。つまり、確かに州の公式見解

が主張するように、水料金収入と補償金支出との間に1対1の対応関係はないかもしれないが、結局はほとんど当初の州政府構想どおりに、エコロジープログラムの枠内で補償金支出を水料金収入によって賄うことに成功しているのである。ここに財源調達手段としての水料金の本質がある。

水料金がインセンティブ機能よりは財源調達手段としての役割を果たしているのは、以下のことによってさらに明確になる。つまり、バーデン・ヴュルテンベルク州は水料金導入への賛意を、最初はそれに対して批判的であった市町村から得るために、年間1500万マルクを廃棄物処理の財源として市町村に与えることを決定したのである（表3の環境省予算部分の支出項目5を参照）。なぜ市町村が水料金導入に批判的であったかといえば、水料金が経費として課税標準である収益から控除されてしまうために、市町村に入るはずの所得および法人税収が減少してしまい、彼らにとっては何のメリットもないからである。このように、補償金支払いと市町村に対する支払いが予算内の支出項目として最初から固定化されているもとは、水料金によるインセンティブ効果が働いてその収入、ひいてはエコロジープログラムのための財源が減少するようなことは州にとって望ましくないのである。州政府は公式には、水料金の根拠として、水保全政策のための財政支出を賄う財源調達機能と水資源節約という環境制御機能の両者を掲げているが、原理的に両目標の両立は不可能である。したがって、水料金の制度構成から見て州は明らかに財源調達機能を選択しているのである。

VI ドイツ水料金制度の評価

水料金制度の意義は環境政策の実行上、特定の経済主体に「特別の犠牲」が生じる場合の費用負担原理のあり方の1つを示している点にある。州政府は確かに水料金収入と補償金

支出を直接的に結びつけることを放棄し、水料金は補償金支出とは関係なくインセンティブ目的のために導入されることになった。しかし表3に明らかなように、実際には水料金収入を一旦はエコロジープログラムという一般財源の枠組みに組み込むが、実質的にはその収入がエコロジープログラムという支出計画を通じて農家への補償金支払に充てられている。また、州の公式見解にもかかわらず、水料金が資源課税としての機能を果たすことはその負担の軽さから見てほとんどないと考えられ（表2参照）、むしろ財源調達手段としての機能を担っていると言える。

このような水料金制度を、これまでの環境・資源税論議の中で位置づけるとすれば、どのように評価できるのだろうか。環境・資源税には、環境政策の経済的手段、つまり租税政策手段としての税という理念型と、環境対策費用をその寄与（受益）に応じて負担させる財源調達の目的税という理念型の2つが存在する¹⁵⁾。租税政策としての環境・資源税とは具体的には、外部費用を内部化することによって資源の最適配分を達成するピグー税か、環境目標を費用効率的に達成するボーモル・オート税を指す。この場合、税收総額が結果としていくらになるのかは副次的な問題であり、パレート最適もしくは環境目標の達成が租税政策の主眼となる。これに対して、財源調達目的の環境・資源税の場合は、先に調達すべき財政需要額が存在しており、そのコストを何らかの受益概念を基準にして割り振っていくということが主目的であり、インセンティブ効果は副次的であるか、あまり効きすぎでは望ましくないと見なされる。

水料金制度は州の公式見解によれば租税政策としての資源税であるが、これまで見てきたように、実態は財源調達目的の資源税である。この場合財政需要はもちろん農家への補償金支出から発生している。しかし、水料金制度が既存の財源調達目的の環境・資源課税と異なっているのは、補償金支出という特定

の支出目的と結びついているのではなく、エコロジープログラムという包括的な環境関連支出計画と結びついていることである。つまり、純粹の目的税ではないが、かと言って所得・法人課税のように純粹に一般財源を賄うわけではなく、緩やかな形で環境関連目的と結びついているのである。これはもちろん州政府が水料金当初構想への批判に対応した結果であると言うことができる。だが、それだけでなくこの制度は環境・資源課税が徐々に小規模の租税政策としての理念型から、一般財源をも視野に入れた財源調達目的としての理念型へ移行していく上での、一種の過渡期を示しているとも言える。

その根拠は以下の通りである。水料金がエコロジープログラムの枠内で財源調達手段としての役割を果たすのは、その背景に環境汚染による社会的費用の増大にともなって、地方自治体で環境関連の財政需要が年々増大しつつあるという事情がある。つまり、さまざまな環境領域で増大する社会的費用に対応するために、水、大気、土地という環境領域で個別に対応していくうちに、全体としての環境関連の財政需要が増大してくる。財政支出の規模が大きくなってくると、これをいつまでも通常の租税収入から賄うことの正当性に疑問が生じる。すなわち、これらの財政需要を一般の租税収入で賄うのではなく、PPPもしくは受益者負担原則にしたがって費用負担を行っていくべきではないのか、という議論が生じるのである。

しかし、これに対応して個別の環境領域ごとに環境・資源課税を目的税として導入すれば、収入は大きくなるが、収入の用途は固定化されて財政が硬直化してしまうという問題が生じる。また、収入の用途の固定化は、個別の環境領域で費用・便益関係がはっきりしている場合には有効であるが、水料金の場合のように、その点があいまいであればその導入の根拠をめぐって批判を招いてしまうという問題もある。

その結果、エコロジープログラムのようにはもはや個別の支出項目とは税収が必ずしも1対1に結びつかないという形で環境・資源課税が一般財源化していかざるをえない、ということが今後生じてくるものと考えられる。水料金制度の場合は一般財源化といっても、収入の支出先はあくまでもエコロジープログラムの枠内に限られているが、それは、新たな負担を課される受益者を説得するには、その収入と支出が緩やかな形であれ費用・便益関係を保持する必要があるからではないかと考えられる。しかし、バーデン・ヴュルテンベルク州の州首相シュベートはさらに進んで水料金という資源課税をエコロジカルな税制改革の中で位置づけることを表明している¹⁶⁾。つまり、環境汚染による社会的費用の増大にともなって、所得・法人課税など既存税に代わって環境・資源課税が基幹税としての役割を果たしていくだろうとの見通しにたって水料金が位置づけられているのである。ドイツ水料金制度はその意味で、環境・資源課税の一般財源化への過渡期にあって、その先駆的な姿を示していると評価できるのではないだろうか。

註

- ¹⁾ 水管理法第19章第4項は次のように述べている。
「本条第2項にしたがって合法的な農業および林業上の土地利用を制限するという高められた要求（つまり水保全地域のこと）が設定される場合には、それによって生じた経済的損失に対して、州法に定められた基準にしたがって補償がなされなければならない。ただし、それは本条第3項による補償義務が存在しない場合に限られる。」
- ²⁾ バーデン・ヴュルテンベルク州環境省ビューラー局長のヒアリングによる。
- ³⁾ Baden-Württemberg, *Argumente zum Wasserentnahmeentgelt* S.18-19.
- ⁴⁾ Ebenda, S.16 連邦憲法裁判所は租税は原則的に財政調整の対象になるが、非租税収入、とりわけ料金はその収入がそれほど大きくない限り、財政

調整の対象とはならないという判断を下している。ただ、この問題は学問的にはまだ論争が行われ、明確な判断基準がないのも事実である。

- ⁵⁾ Ebenda, S.14.
- ⁶⁾ Erhard Müller, 1989, S.114. ミュラーは水料金という財源上の裏づけがなければ、州が現在行っているような厳しい水保全地域の設定は困難だったであろう、と指摘している。
- ⁷⁾ *Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg* を参照。
- ⁸⁾ Baden-Württemberg, *Argumente zum Wasserentnahmeentgelt* S.19-22.
- ⁹⁾ 水料金をめぐって行われた経済学的論争は *Wirtschaftsdienst* 誌で集中的に行われた。参考文献リスト参照。
- ¹⁰⁾ Bonus, 1986a.
- ¹¹⁾ Brösse, 1986.
- ¹²⁾ 植田和弘, 1995. 7ページ。
- ¹³⁾ Hansmeyer und Ewringmann, 1988. S47.
- ¹⁴⁾ Ebenda, S.40-41
- ¹⁵⁾ 岡敏弘・植田和弘, 1995. 84-91ページ。
- ¹⁶⁾ Hansmeyer und Ewringmann, 1988, S.41-44.

参考文献

- Baden-Württemberg, *Argumente zum Wasserentnahmeentgelt*.
- Blankart, Charles B., 1987. Eine Verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs, in: *Wirtschaftsdienst*, S.151ff.
- Bonus, Holger, 1986a. Eine Lanze für den "Wasserpfennig", in: *Wirtschaftsdienst*, S.451ff
- Bonus, Holger, 1986b. Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfennig, in: *Wirtschaftsdienst, dienst*, S.625ff.
- Bonus, Holger, 1987. Die Lust am effizienten Untergang: Notizen zum Wasserpfennig, in: *Wirtschaftsdienst*, S.199ff.
- Bonus, Holger, 1987. Der eine Charme und der andere Charme: Schlussbemerkung zum Wasserpfennig, in: *Wirtschaftsdienst*, S.207.
- Brösse, Ulrich, 1986. Wasserzins statt Wasserpfennig! in: *Wirtschaftsdienst*, S.566ff
- Erhard Müller, 1989. Der Wasserpfennig in Baden-

- Württemberg aus der Wasserwerke. in: *Kommunalzeitschrift des Gemeintags Baden-Württemberg*, BWGZ 4/89, S.113ff.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich und Ewrigmann, Dieter, 1988. *Der Wasserpfennig*, Berlin.
- Landtag von Baden-Württemberg, 1991. *Drucksache* 10/5031.
- Landtag von Baden-Württemberg, 1993. *Drucksache* 11/1652
- Landtag von Baden-Württemberg, 1993. *Drucksache* 11/2443
- Scheele, Martin, 1986. Der "Wasserpfennig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichoterie? in: *Wirtschaftsdienst*, S.570ff.
- Scheele, Martin, 1987. Der diskrete Charme der Untergangsphilosophie, in: *Wirtschaftsdienst*, S.203ff.
- Scheele, Martin, 1987. Streit um den Wasserpfennig: Abschied von den Effizienz? in: *Wirtschaftsdienst*. S.40ff.
- 植田和弘, 1995. 「土壌・地下水汚染浄化と費用負担」, 『財政学研究会ディスカッションペーパーシリーズ』, DPS 95-03.
- 岡敏弘・植田和弘, 1995. 「環境税」, 『経済セミナー』 8月号, 84-91ページ.

表1

水利用の形態	徴収(DM/m³)
①直接に熱を利用するために地下水を採取	0.01
②水冷却目的の地表水使用	0.01
③散水や灌漑目的の地表水利用	0.01
④その他目的の地表水利用	0.04
⑤公共上水道	0.10
⑥地下水からの水の採取	0.10

表2

産業領域	年間収益[Mio.DM]	水料金負担額[Mio.DM]	比率[%]
パルプ産業	3,594.0	8.73	2.4
化学産業	15,423.6	12.83	0.8
石および材料加工業	4,965.4	4.97	1.0
紡績加工業	10,267.4	2.73	0.3
食品産業	18,435.4	3.76	0.2
計	52,685.80	33.00	0.6

出所：Baden-Württemberg, Argumente zum Wasserentnahmeentgelt.

表 3

支出項目	1988	1989	1990	1991	1992
水料金収入額	130.2	147.7	158.1	140.6	147.5
エコロジープログラム計	130.2	162.0	162.0	198.5	203.7
環境省予算部分	33.6	60.2	60.2	78.5	78.5
1.環境プロジェクトの促進	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
2.ボーデン湖および地表水域に おけるアシの保全と再自然化	2.5	4.5	2.9	3.0	3.0
3.土壌保全		2.0	2.0	2.0	2.0
4.地下水保全		1.5	1.5	1.5	1.5
5.廃棄物処理基金	13.0	15.5	15.0	15.0	15.0
6.自然保護基金への割り当て		5.0	5.0	5.0	5.0
7.自然保護および景観保全	17.1	30.1	31.8	50.0	50.0
8.広告キャンペーン		1.0	1.0		
農業省および経済省予算	96.6	101.8	101.8	120.0	125.2
補償金額	57.1	64.6	66.9	75.8	85.8
水料金収入に占める比率(%)	43.9	37.0	42.3	54.0	58.0

出所. Lantag von Baden-Württemberg, 1991., Lantag von Baden-Württemberg, 1992., Lantag von Baden-Württemberg, 1993. より作成.