

国民税制研究[®]

《ISSN 2188-6970》

第4号（2018年12月）

Japan Tax Journal No. 4

《目次》

- ◎巻頭言：グローバル化の荒波と日本税制の立ち位置
石村耕治
- 【論説】EVシフトと道路財源：自動車燃料税から
～自動車マイレージ税／課金への転換と人権
石村耕治
- 【研究ノート】《図説》留保金課税法制入門
石村耕治
- 【対論】アメリカ私大のエンダウメント／基本財産の投資の実際
石村耕治・中村克己
- 【論説】トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入
～米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題
石村耕治
- 【論評】問われる社会保険診療サービスへの消費税非課税措置
～「ゼロ税率」の賢い使い方を考えよう
辻村祥造
- 《編集後記》
中村克己

グローバル化の荒波と日本税制の立ち位置

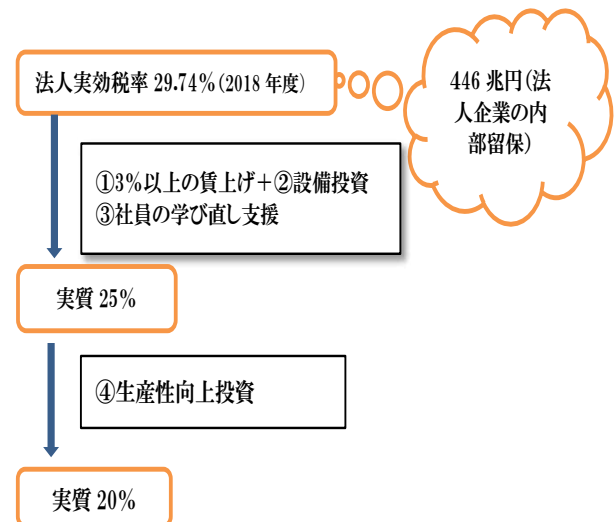
EVシフトの動きが加速している。【論説】「EVシフトと道路財源の今後」は、これまでの自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金（対距離道路利用者税／課金）への移行・転換の是非について論じたものである。この論考では、サブタイトル「自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換と人権」にあるように、主に日米比較で道路財源の転換を人権論の視角から分析していることが特徴である。すなわち、アメリカの先端IT技術を駆使した自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）モデルは、市民の自動車走行情報の集約による監視社会（Big Brother）化を推し進め、市民のプライバシー利益にマイナスに作用するのではないかと批判されている。この背景には、アメリカでは、裁判例の積み重ねで、市民には「公道を無償で自由に通行する権利（common law right to travel public roads）」があると認められていることがある。加えて、この権利は、憲法上の権利としても確立していることがある。すなわち、市民は自分が居住する州内や複数の州をまたいで移動する、または自動車などで公道を通行することは、人権として保障されている法環境にある。わが国でも、好むと好まざるとにかかわらずEVシフトが進むにつれて、自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換が進むものと思われる。その際に、市民が徒歩や車両で「公道を無償で自由に通行する権利」をどのように織り込むのかは、重い課題である。また、モバイル機器やソーシャルメディア（SSN）などを活用した走行データの大量収集は、さらに収集した大量データのビッグデータとしての活用への途を開く。市民の走行データが、国家とIT企業とタイアップしたデータ監視カルチャーに容易に組み込まれてしまうことが危惧される。深く考えても自分ではどうにもならないと思ったとき、人は考えることをやめる。そういうことにならないためにも、自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換を議論するにあたっては、EU（欧州連合）では

常識である「自分の走行データの削除権（（忘れられる権利／right to be forgotten））や「プロファイリングを含む自動処理による個人に関する決定の対象とならない権利（Automated individual decisions）」など、プライバシー権をはじめとした市民の人権の保障について、徹底的な議論を尽くす必要がある。

わが国の2018年度税制改正では、大企業に、18年4月1日から3年間、次の要件を充たすことを条件に、18年度に適用ある29.74%の実効法人税率よりも2段階の低い税率適用（減税）の特典を付与した。①社員の平均給与支給額を前年度より3%以上増やし+②設備投資をした企業、または③社員に一定の学び直し支援をした企業は、25%の法人税率適用。さらに、④生産性向上投資をすれば20%税率適用。この減税は、黒字の大企業の2割、約3,600社が対象である。だが、多くの大企業は賃上げなどにはあまり積極的ではない。この程度の減税策では、まさに「焼け石に水、で目に見える効果は期待できないのではないか。

事実、大企業が膨大な内部留保の解消に消極的な姿勢であることは、統計からもはっきりしている。わが国財務省が2018年9月3日に公表

● 2段階で大企業に減税の構図



した法人企業統計によると、いまや、わが国企業（金融・保険業を除く全産業）の2017年度の内部留保は、446兆円に上った。前年度から約1割増加し、6年連続で最高額を更新した。第2次安倍内閣が発足する前の2011年度から164兆円も増加した。賃上げ減税策の呼び水で内部留保が激減しない場合、内部留保への適正な課税策で賃上げや投資を促すべきとの声も強い。

【研究ノート】《図説》「留保金課税法制入門」は、経済学や財政学で語られてきている法人企業の「内部留保金課税」について、日米比較において、税法学の視角から、やさしくイメージし、図説したものである。`営利法人の内部留保課税とは何か、を日米比較で包括的に理解するのに役立つのではないか。

これまでのわが国での経済学分野からの内向き・ファジーな留保（金）課税議論に対して1つの方向性を示した研究である。やはり、真に留保金課税を検討する場合には、課税ベース、課税標準となる「留保金」とは何か、実定税法の側面から真摯な議論が求められる。この研究ノートは、留保金課税に関するある研究会で作成・配付された資料を掲載したものである。その研究会では、内向き指向の老齢の経済学専攻の参加者から「OECDがどうのこうの、国際課税がどうのこうの・・・と、日本の内部留保金については日本の問題だけを論じるべきで、外国のことはそれぞれに国に任せておけばよい・・・」との趣旨の強い異論が出た。こうした異論を理解できないこともない。EU加盟国で極右政権、極右と極左連立政権を誕生させている原動力となっているのもこの種の異論／鎖国論である。アメリカのトランプ政権が唱える「アメリカファースト」にも相通じるところがある。こうした内向きの異論は、例えば`途上国の児童労働でつくられた安価な製品を大量消費しているわが国の消費者の行動を戒めるどころか黙認すること、あるいは`途上国の森林や野生動物に壊滅的な打撃を与えている現実に目をそむけ、安価が外材の大量消費をやめない日本の現実を黙認すること、にもつながりかねない。どの国も`鎖国、`一国社会主義、では生存できないグローバルな時代である。内部留保金課税の議論についても同じことがいえるのではないか。

わが国では、内部留保課税の問題は、営利法人を中心に論じられてきた。しかし、清貧の誓いを忘れ、無税スキームのなかで強大化する新興の宗教団体が庶民のいらだちの的になり、本来の事業にかかる金融資産収益への源泉所得課

税の非課税措置（所得税法11条）の見直しが議論されたこともあった。最近では、社会福祉法人の過大な内部留保が問われている。

わが国では、新興の宗教法人のみならず、非課税特典を享受する私立大学法人が豪華な施設を建て増し、遊園地・テーマパークと化し、ネット大学が興隆するなか、ハコモノ優先の経営姿勢やそれを助長する課税政策が問われている。【論説】「トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入～米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題」は、新たに導入された有名私大の内部留保所得への課税制度を詳細に分析したものである。一部有名私大は、内部留保ともいえる巨額の基本財産／エンダウメントを積み増し、`財務の健全化、を誇っている。しかし、2018年に施行されたトランプ税制改革法（TCJA）では、私大が抱える基本財産を投資して得た果実（リターン／投資所得）に対し、1.4%の税率で規制税を課すことにした。この課税実施の背景には、公器であるはずの有名私大が、自らのキャンパスをタックスヘイブン（無税地帯）のようにみだてて、ステークホルダーである学生をそっちのけで、得意の金融工学を駆使し錬金に走る私大経営陣に対する連邦議会共和党良識派の強いいらだちがあった。「私大に対して、寄附・出捐を受けた基本財産／エンダウメントを必要以上に内部留保に積み増したり再投資に回すのではなく、格差社会の解消に知恵を絞り、教育内容の改善や無償奨学金を充実するなど、大学本来の教育・研究事業に費消・還元せよ、支出・給付せよ！」との趣旨の課税措置を講じたわけである。この課税措置に対し、私大側は強く反発している。

また、【対論】「アメリカ私大のエンダウメント／基本財産の投資の実際」は、アメリカ有名私大の`蓄財、実務を知るうえで参考になる。この対論から、ハコモノ優先の経営実績しかないわが国私大の稚拙な投資実務について、批判的に理解を深めて欲しい。

国民税制研究本号（第4号）は、オリジナルティのある現代的テーマを取り扱っている。税の研究者や実務家が、グローバル化の荒波と日本税制の立ち位置の一端を知るうえで一助となるのではないか。

国民税制研究所（JTI）代表
石村耕治
2018年12月10日

EVシフトと道路財源：自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換と人権

石村 耕治（JTI代表・白鷗大学名誉教授）

【内容目次】

◆ はじめに～EV（電気自動車）シフトと自動車税革命の夜明け

I EV（電気自動車）シフトと道路財源のあり方

- EV（電気自動車）シフトと自動車燃料税の今後
 - 主要国の道路財源に占める自動車燃料税（燃料課税）の所在
 - 自動車マイレージ税、マイレージ課金という処方箋

【補論：アメリカの道路法制と道路財源の概要】

2 「租税」か、「利用者負担金／課金」か

- アメリカにおける議論の現状
- アメリカにおける「負担金／課金」類型
- 連邦における負担金／課金法制の展開
 - 連邦独立機関予算充当法（IOAA）
 - 1993年OMB利用者負担金通達
- 「負担金／課金とは何か」をめぐる連邦の司法判断

- 負担金／課金をめぐる連邦の司法判断基準
- 主な連邦裁判例の分析
- 「租税」か、「負担金／課金」かについて事前判断を求める連邦の制度

- 連邦政府検査院での事前決定手続の基本
- 「租税」か「負担金」かの連邦政府検査院での事前確認事例分析

（6）諸州における負担金／課金法制の展開

- ワシントン州の負担金／課金法制の特質
- カリフォルニア州の負担金／課金法制と司法判断
- 諸州における負担金／課金法制と司法判断

（7）わが国における議論の現状

3 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金とは何か

- 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の動向
- 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課

金の性格

4 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金モデル

- 自動車マイレージ税／課金モデルに必須な基本的な仕組み
 - マイレージ（走行距離）測定の仕組み
 - 税額／課金徴収額の仕組みおよび執行コスト
- 自動車マイレージ税／課金の強制徴収の仕組み
- 自動車マイレージ税／課金の対象車両

II アメリカ諸州のマイレージ課金の実証実験の現状

1 オレゴン州のマイレージ課金「オレゴー（OReGO）」の分析

- オレゴン州の重量車両マイル税
- オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討の経緯
- オレゴー（OReGO）プログラムでの基本ポリシー
- オレゴー（OReGO）プログラムの基本的な性格
- 道路利用者負担金（RUC）プログラムの見直し
- オレゴー（OReGO）プログラム報告書
- オレゴー（OReGO）プログラムへの評価

2 他の州でのパイロットプログラム（実証実験）の現状

- カリフォルニア州での実証実験
- ミネソタ州での実証実験
- ワシントン州での実証実験

III 自動車マイレージ税／課金と人権の保護

1 移動の自由権・公道通行権

- アメリカにおける自動車による公道の移動、通行の自由
- わが国における自動車による公道の移動、

通行の自由

- (3) 自動車マイレージ税／課金の憲法的評価
- 2 IT化した自動車マイレージ税／課金システムとプライバシー
 - (1) 自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権は表裏一体
 - (2) マイレージ税／課金とプライバシー
 - (3) オレゴ(OReGO)プログラムとプライバシー
- 3 租税または課金徴収目的での電子証拠収集機器の使用と令状主義

VI グローバルな動向

- 1 ニュージーランドの道路利用者課金制度の分析
- 2 イギリスの動向

3 ヨーロッパ諸国での動向

- (1) ドイツの自動車マイレージ課金制度
- (2) オーストリアの自動車マイレージ課金制度
- (3) スイスの自動車マイレージ課金制度
- (4) その他のEU諸国での課金制度

◆ むすびにかえて～求められる「市民・運転者本位」の自動車税革命

《参考資料》

対距離道路利用者課金（オレゴン州改正制定法典（ORS）
 チャプター 319 第 883 条ないし 319.945 条
 (2017 年 10 月現在／仮訳)

◆はじめに～EV（電気自動車）シフトと自動車税革命の夜明け

イギリス（英）やフランス（仏）では、大気汚染対策、環境への負荷軽減の一環として、2040 年頃からガソリン車、ディーゼル車、ハイブリッド車 (hybrid gas-electric vehicles) などの販売を禁止し、電気自動車 (electric vehicle) (以下「EV」という。) への完全移行を目指す。ノルウェーやオランダでは、もっと前倒して 2025 年に EV 以外の自動車の販売を禁止する。わが国も、経済産業省が、新たな自動車戦略で、2050 年ごろに世界で販売する日本の乗用車をすべて電気自動車やハイブリッド車といった「電動車」にする目標を盛り込む方針をあきらかにしている。

EV にシフトする動きは、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）や英仏以外の欧州諸国、中国やインドなどのアジア諸国などにも広がってきている。

これまで、税制は、環境改善・大気汚染対策などから、ハイブリッド車など燃費効率車 (fuel effective vehicles)、さらには EV を普及させるために、さまざまな優遇・支援措置 (preferential measures) を講じてきた。しかし、加速する EV (電気自動車) シフトの動きは、道路財源をどう確保するかなどの新たな税財政上の課題をうみ出している。

EV (電気自動車) は、ガソリン (揮発油) や軽油 (ディーゼル燃料) などの化石燃料やバイオ燃料などを使わない。このため、現在道路財源などに充当されるガソリン税など各種自動車燃料税は徴収されない。しかし、課税の公平 (イコールフッ

ティング / equal footing) を考えると、道路を走行する EV にも相応の負担を求めることは避けられない。EV シフトにかかわる税財政法学面からの新たな課題を、一言でいうと、このまま EV の「ただ乗り (free ride) をゆるすのかどうか」である。

わが国を含め、多くの諸国においては久しく、道路財源の多くを、ガソリン (揮発油) 税やディーゼル燃料税 (軽油引取税) など燃料の消費にかける「燃料課税 (vehicle fuel taxes)」で賄ってきた。しかし、燃費効率車の普及に続くガソリンなどの燃料の消費が伴わない EV 時代の到来を目前にして、燃料課税からの税収は激減することが現実になってきた。当然、道路税源の確保には、現行の車体課税 (取得時 + 保有・利用時課税) を増徴するか、または新たな租税 / 課金システムの導入を考える必要が出てくる。

諸外国では、EV 時代の到来を冷静に受け止め、道路財源の持続可能性 (fiscal sustainability) を考え、自動車燃料の消費に税をかける従来からの「燃料課税」から、走行距離 (mileage) に基づく「マイレージ課税」または「マイレージ課金」に移行・転換する動きを強めている。

自動車マイレージ税やマイレージ課金は、それぞれ「対距離自動車税」、「対距離自動車課金」とも呼ばれる。本稿では、双方を 1 つにして「自動車マイレージ税 / 課金」または「対距離自動車税 / 課金」とも呼ぶ¹⁾。

「自動車マイレージ税 / 課金」については、さらにもう一歩進めて、EV に特化したかたちで「EV マイレージ税」または「EV マイレージ課金」に移行・転換を促す議論も活発化している。EV マイレージ税や EV マイレージ課金は、それぞれ「対

距離EV税」、「対距離EV課金」とも呼ばれる²。

もつとも、現段階において、各国とも、EVへの移行、非EVの販売を禁止したとしても、伝統的なガソリン車、ディーゼル燃料車、天然ガス自動車（NGV）、ハイブリッド車など燃料課税の対象となる自動車燃料を使う車の走行を瞬時にすべて禁止するわけにはいかない。となると、政府は、EV以外の車に対する燃料課税と自動車マイレージ税／課金もしくはEVマイレージ税／課金とを並行して賦課徴収する、またはEVおよび非EV双方に、走行距離に基づく自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）を課し、非EVの所有者（運転者）には、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）の計算にあたり、給油所で支払った購入価格の含まれた自動車燃料課税額などを控除（tax credit）して調整せざるを得ない。

自動車燃料税（燃料課税）から自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、さらにはEVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）への移行・転換には、税／課金の賦課徴収面での課題も多い。障害者その他公益目的での車両の走行に免税点または課税除外措置を設ける場合、ラッシュ時間帯への追加課税／課金（congestion tax / charge）の是非などを含め、課税／課金対象となる「走行距離（mileage）」をどのように定義し、測定するのかは慎重な検討が必要である。

とりわけ、アメリカのような連邦国家（federal state）体制を採る国において、州レベルで自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）を採用した場合には、複数の州にまたがる州際走行に伴う自動車マイレージ税の賦課徴収および徴収した財源の適正配分も容易ではない。多州が採用するモデル自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）法、EVマイレージ税／課金（対距離自動車EV税／課金）法の制定や、クリアリングハウス（多州間課金調整配分）機構の設置など、課題が山積している。これは、EU（欧州連合）加盟国間、さらにはEU加盟国と非加盟国間の自動車走行についてもいえる。

さらに、わが国のような単一国家（unitary state）においても、国レベルに加え、自治体レベルでの自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）を採用した場合にも避けて通れない課題である。

また、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）は、「租税」によるのか、「負担金／課金」（税外負担金／受益者負担金／利用者負担金）によるのかも重い課題である。

ある政策目的の達成に必要な財源調達を目指すとする。この場合、債券の発行（借入金）によらないとすれば、「租税」によるのか、「負担金／課金」（税外負担金／受益者負担金／利用者負担金）によるかの途を選択できる。アメリカでは、連邦、諸州双方のレベルにおいて、利用者負担金／課金、の途の選択を正当化する場合には、負担と受益との間に直接かつ密接な関連性があり、かつ特別の利益を受ける者がその負担を担う法的構図にあるように求められる。これに対して、不特定多数者・市民一般が利益を受ける形で負担を求める場合には、それを正当化するためには、選挙民により選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるとされる。

このことを、自動車マイレージ税（対距離自動車税）か、自動車マイレージ負担金／課金（対距離自動車負担金／課金）かの選択の問題にあてはめて考えてみる。仮に自動車マイレージ税（対距離自動車税）を選択するとする。この場合は、憲法上の租税法主義の原則のもとでシステムをデザインするように求められる。これに対して、自動車マイレージ負担金／課金（対距離自動車負担金／課金）を選択した場合には、憲法上の租税法主義の厳格な原則はストレートに適用にならなくなる。

この点、わが国では、租税、負担と税外負担金、の相違についての法的理論の整理が遅れている。早急に研究を進め、精緻な理論を固める必要がある。このままでは、自動車マイレージ税／

¹ 本稿では、原則として「自動車マイレージ税（対距離自動車税）」、「自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）」、または「自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）」の邦語表記を用いる。しかし、「道路利用税／道路利用者負担金」、「道路利用税／利用料」、「道路通行税／道路通行料金」、「道路走行税／道路走行料金」など、さまざまな表記が考えられる。ちなみに、英語表記でも、「mileage-based road user tax / charge」、「mileage-based driving tax / charge」、「vehicle miles traveled[VMT] tax / charge」、「per-mile car tax / charge」、「road user tax / charge」、「road user tax / fee」、「road pricing」など、さまざまである。

² 本稿では、双方を1つにして、「EVマイレージ税／課金」または「対距離EV税／課金」とも呼ぶ。

課金（対距離自動車税／課金）への移行・転換において、十分な議論もなしに、一方的に政府に利する形で「税外負担（利用者負担金／課金）のツール」が選択されることが懸念される。

自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）は、「走行距離（mileage／miles）」、つまり1マイルあたり何セントまたは1キロメートルあたり何円、をベースとする仕組みである。「走行距離」の把握方法は、大きく2つのモデルに分けて検討できる。1つは、自動車の距離メーターに基づき運転者（車の所有者）がマニュアル（手作業）でマイレージ税／課金額を算定・納付する単純な自主申告モデル（self-assessment model）である。もう1つは、自動車にGPS機器その他先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）または車内設置測定器（OBU=on-board unit）を設置したうえで、マイレージ税／課金額を自動的に算定・納付するモデル（official assessment model）である。後者の場合、車にデータポート／OBUを設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン（以下「スマホ」ともいう。）に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイレージ税／課金額が算定され、運転者（車の所有者）はその額をスマホ画面で確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルにもデザインできる。

アメリカを例にすると、徴収コストの削減・合理化を狙いに先端IT技術を駆使して構想された自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）モデルが、逆に徴収コストが高くついていることが指摘されている。いまだ州レベルでの小規模なパイロット（試行）プログラム、実証実験段階にあり、スケールメリットによるコスト削減が期待できないことが主な原因とみられる。

加えて、先端IT技術を駆使して構想された自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）モデルは、市民の自動車走行情報の集約による監視社会（Big Brother）化を推し進め、市民のプライバシー利益にマイナスに作用するのではないかと批判されている。この背景には、アメリカでは、裁判例の積み重ねで、市民には「公道を無償で自由に通行する権利（common law right to travel public roads）」があると認められていることがある。加えて、この権利は憲法上の権利としても確立していることがある。すなわち、市民は自分が居住する州内や複数の州をまたいで移

動する、または自動車などで公道を通行することは、人権として保障されている法環境にある。

こうしたことから、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）を導入し、公道を通行することに課税または課金することは、憲法の保障された移動の自由権を常時侵害することにつながるのではないかという受け止め方も強い。加えて、移動の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、すなわちプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとする考え方も一般に浸透している。

このように、アメリカには、移動の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法環境がある。こうした法環境の下、識者や人権団体などは、自動車の所有者に対してGPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）の設置を求め、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）を賦課徴収することは、運転者（車の所有者）のプライバシー権、市民の基本権である移動の自由の侵害につながる、と声高に主張する。その背景には、連邦最高裁判所（U.S. Supreme Court）が、政府機関が搜索差押合状なしにGPSを車両に設置することは、連邦憲法4条のもとで認められる車両所有者の「プライバシーを合理的に期待する利益（reasonable expectation of privacy）」を侵害し、違憲であるとした（United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012)）裏打ち判決があるからである。わが国でも、同様の判決が下されている（最高裁平成29〔2017〕年3月15日大法廷判決）。

自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）の仕組みでは、執行行政庁または民間の公的政策実施機関（徴収事業者／アカウントマネージャー）が、自動車の所有者（運転者）に対して、GPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定装置（データポート）の設置を義務づけ、走行距離を把握し税／課金を賦課徴収することになる。しかし、市民の基本権である移動の自由、プライバシーの利益を織り込んで考えると、こうした仕組みの導入に、安易にゴーサインを出していいとはいえない。それは、仮に自動車の製造会社がGPSその他走行監視装置を設置したうえで販売していたとしても、同じである。なぜならば、司法警察

などの捜査機関が、刑事証拠の収集目的で車両にGPSを設置する場合には、令状主義の適用を受けるからである。これに対して、自動車マイレージ税／課金、EV税／課金の執行行政庁または民間の徴収事業者／アカウントマネージャーが、行政目的（対距離自動車税／課金・EV税／課金目的）でGPSの設置・利用を車の所有者（運転者）に義務づける場合には、本人の同意も要らないとするのでは、余りにもバランスを失うからである。加えて、デジタルデバイド（情報格差）などの問題も無視しえない。

自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）については、これをどのように構想するかに加えて、先端IT技術を総動員したデータポートなどを使ったマイレージ税／課金の賦課徴収手続を市民の人権保護の面からどのように評価すべきかなどの重い課題がある。

わが国では、高速道の走行については、現在でも1種のマイレージ課金制度が導入されているとみてよい。しかし、本稿で点検している課題は、誤解を恐れずにいえば、一般道の走行に対する自動車燃料課税に代わるマイレージ税／課金制度導入の是非である。

わが国においては久しく、私法上の人格権の一環として「通行の自由権」は法認されてきている³。また、公法分野では、公道の通行は伝統的に「公物の自由使用」の範疇でとらえられてきている⁴。加えて、憲法22条1項は、移動の自由⁵の一環として、自動車一般道無償・匿名で自由に通行または走行する権利を認めていると解してよいの

ではないか。また、こうした自由は、精神的自由をおう歌する国民としての当然の権利とみてよいのではないか。だとすれば、一般道を通行または走行する自動車の所有者を対象にマイレージ税／課金を導入することは、たとえ自動車燃料課税に代わる財源の調達が目的であるとしても、憲法に抵触するおそれが出てくる。

これまでの燃料課税（消費課税）では、当該燃料課税が一般道を自動車で通行または走行する自由に対する足かせになっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）に移行・転換することにより、当該課税／課金が通行または走行の自由権への足かせになるかどうかの論点がより顕在化してくる。マイレージ税／課金の導入は、自動車一般道無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を要する。

本稿では、マイレージ税／課金とは何か、さらにはEVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）のあり方について、自動車マイレージ税（対距離自動車税）か自動車マイレージ税課金（対距離自動車課金）かの選択、プライバシーの利益など市民の人権をどのように保護するかなどを含め⁶、法的課題に傾注するかたちで、アメリカ法の現状分析を中心にグローバルな視座から検討してみる⁷。

I EV（電位自動車）シフトと道路財源のあり方

わが国を含め、多くの諸国においては久しく、道路財源の多くを、ガソリン（揮発油）税やディー

³ 例えば、最高裁判所昭和39年1月16日判決・民集18巻1号1頁参照。

⁴ 塩野宏「公物法」『行政法III〔行政組織法〕（第3版）』（有斐閣、2007年）第3部所収参照。

⁵ 日本国憲法22条1項の保障する居住移転の自由については、国内において住所または居所を定めそれを移転する自由に限定されるのか、各所を移動する自由を含むのかで見解が分かれる。

⁶ 本稿は、道路財源をガソリン税など自動車燃料税【燃料課税】から自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）【走行税、走行料金／通行税】への転換の可否にかかる諸課題を法的視角から分制したものである。できるだけ法的典拠を明確にするように努め、かつ、この転換に伴う人権論の課題分析を含めた。なお、アメリカの現状についてわが国行政担当者による研究としては、古川浩太郎「米国の道路財源政策～租税から通行料金へ」レファレンス2010年10月号参照。ちなみに、走行料金／通行税に関するグローバルな分析としては、See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, "Mileage-Based Road User Charges," CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service) .

⁷ わが国では消費者や自動車業界などからは、その真偽はともかくとして、自動車関連税がアメリカの何十倍であり、"超過重"であることが指摘されている。また、取得・保有・利用などさまざまな段階で複数の種類の租税が課されることから、「多重課税 (tax on tax)」の問題も指摘されている。しかし、本稿では、このレベルでの議論は射程外である。ちなみに、自動車税制の邦語によるグローバルな分析としては、今西芳一・芝原理之『欧米諸国の自動車関連税制』国際交通安全学会誌38巻3号（2014年）参照。

ゼル燃料税（軽油引取税）など燃料の消費にかける「燃料課税(vehicle fuel taxes)」で賄ってきた。しかし、燃費効率車の普及に続くガソリンなどの燃料の消費が伴わないEV時代の到来を目前にして、燃料課税からの税収は激減することが現実になってきた。当然、道路税源の確保には、現行の車体課税（取得時＋保有・利用時課税）を増徴するか、または新たな租税／課金システムの導入を考える必要が出てくる。

諸外国では、EV時代の到来を冷静に受け止め、持続可能(fiscal sustainability)な道路財源を求めて、自動車燃料の消費に税をかける従来からの「燃料課税」から、走行距離(mileage)に基づく「自動車マイルージ税／課金」または「対距離自動車税／課金」に移行・転換する動きがを強めている。

1 EV（電気自動車）シフトと自動車燃料税の今後

各国は、従来からさまざまな大気汚染対策、環境への負荷軽減対策を実施してきている。その一環として、各種税制上の優遇措置(tax incentives)を講じる、または汚染者負担原則(polluters pay principle)を強化するなどして、ガソリン車やディーゼル車からハイブリッド車など燃費効率車(fuel effective vehicles)への買換え・転換を急いできた。しかし、時代は、税制優遇(tax incentives)、政府規制(government regulations)や租税制裁(tax penalty)による燃費効率車・低公害車への誘導から、非EVの製造・販売の抑制、さらには禁止へと大きな転換期を迎えている⁸。ガソリンなどの燃料を消費するエンジンだけを動力源とする車時代は、近い将来終焉

を迎えるかも知れない。同時に、ハイブリッド車など燃費効率車への買換え・転換に税制優遇を与える租税政策も、もうすぐ陳腐化するのは目に見えており、近い将来終焉を迎えるであろう。

EU(欧州連合)は、すでに2014年に、域内で販売するディーゼル車の窒素酸化物(NOx)の排出量をこれまでの半分以下にすることなどを盛り込んだ規制「ユーロ6(Euro VI)」を実施した。2021年には、新車1キロメートル走行あたりの二酸化炭素(Co2)排出量を現行よりも3割少ない平均95%に抑える必要がある。この基準を超えた場合には罰金(penalty)が科される⁹。短期的には、自動車メーカーは、天然ガス自動車(NGV)など規制に対応できる新型エンジンの開発が求められている¹⁰。

イギリスやフランスでは、2040年頃からガソリン車、ディーゼル燃料車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、電気自動車(electric vehicle / EV)に完全移行を目指す。ノルウェーやオランダでは、もっと前倒しして2025年にEV以外の自動車の販売を禁止する。とりわけ、ノルウェーでは、現在、EVの購入には、付加価値税(VAT)などを免除し、充電ポイントの整備や走行中無線充電実証実験¹¹、ラッシュ時に乗合バス走行専用レーンの走行を認めるなどの優遇措置を講じ、EVシフトを加速させている。

また、中国は、2018年にも、自動車メーカーに一定以上のEV生産を義務づける方向を打ち出した。インドは、2030年までに、国内で販売する車をすべてEV車にする方向である¹²。

アメリカにおいては、地球環境保護には熱意のない大統領の誕生やシェールオイルなどの産業保護の観点から、直ちにはEV以外の自動車に販売

⁸ 拙著『地球環境保全と環境税法』(1991年、朝日大学)、石村耕治編著『現代税法入門塾〔第9版〕』(清文社、2018年)52頁以下参照。

⁹ See, e.g., ICCI (International Council on Clean Transportation), A technical summary of Euro 6/VI vehicle emission standards (June, 2016); EC, Transport Emissions: Air pollutants from road transport. Available at: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/road.htm>

¹⁰ 環境にやさしい燃料の普及ということで、化石燃料からバイオ燃料への転換も一時ブームになった。しかし、バイオ燃料の製造過程で大量の二酸化炭素(CO2)を排出し、かつ原料にトウモロコシなど食用作物を使うことから、飢餓対策などの面でマイナスに作用するとの批判もある。また、EVについても、走行時には極めてクリーンではあるものの、火力発電で電力を生産するまでの過程で大量の二酸化炭素(CO2)を排出することから、批判がある。火力発電から原子力発電への再シフトの誘因となるとの警戒感もある。

¹¹ See, Stu Roberts, UK to trial in-road wireless charging tech for electric vehicles (August 13, 2015). Available at: <http://newatlas.com/uk-electric-highways-trial/38897/>

¹² 例えば、記事「中国、ガソリン車禁止へ、英仏に追従」日本経済新聞2017年9月12日朝刊参照。

の禁止に動くとは思われない。しかし、長期的には、EV中心の社会へ移行せざるを得ないものと思われる。

グローバルなEVシフトの背景には、たゆまない技術革新、先端技術の活用により、ガソリン車、ディーゼル燃料車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、環境にやさしいEVへの完全移行は、もはや夢ではなくなってきたことがある。

(1) 主要国の道路財源に占める自動車燃料税(燃料課税)の所在

いずれの国においても、道路財源 (road infrastructure funding) は自動車課税に深く依存しており、税の種類(税目)も多様である。

現行の自動車課税(税目)は、「車体課税」と「燃料課税」からなる。「車体課税」は、①「取得時」にかかる各種租税(税目)と②「保有・利用時」にかかる各種租税(税目)からなる。一方、「燃料課税」には、③「燃料消費」にかかる各種租税(税目)がある。

参考までにわが国の道路税源を賄う自動車課税(自動車関連諸税)を、車体課税と燃料課税に分けて一覧にすると、次のとおりである。

【図表1】わが国の道路税源を賄う自動車課税(税目)一覧

車体課税	①取得時	消費税(国税)、自動車取得税(地方税)
	②保有・利用時	<ul style="list-style-type: none"> ・普通車：自動車税(地方税)、自動車重量税(国税) ・軽自動車：軽自動車税(地方税)、自動車重量税(国税)
燃料課税	③燃料消費	<ul style="list-style-type: none"> ・ガソリン車(乗用車等)：消費税、揮発油(ガソリン)税及び地方揮発油税(国税) ・ディーゼル車(トラック等)：消費税、軽油引取税(地方税) ・LPGなど(タクシー等)：消費税、石油ガス税(国税)

アメリカは、わが国の消費税の相当するような、連邦(国)レベルでの付加価値税／多段階型消費

税(VAT/GST)を導入していない。これに対して、イギリス、EU諸国などには、消費税/VAT/GSTを導入している。ただ、消費税/VAT/GSTは、自動車の購入や燃料の消費以外の物品やサービスにもかかる¹³。このことから、自動車課税を精査する際に、自動車の取得(購入)時や燃料の消費(購入)時にかかる消費税/VAT/GSTを入れて考えるのか、それとも除いて考えるのかについては、見解が分かれる。

この点について、例えばイギリスでは、議会上院運輸委員会(House of Commons Transport Committee)報告書を読んでもみると、白熱した議論が展開されている。自動車課税を精査するにあたり、「付加価値税(VAT)」を含めて考えるべきではないとする論者は、VATは自動車以外の他の物品やサービスを購入する際にもかかっており、しかもVATから得た歳入は、道路財源として使途が特定されてもいないことを根拠にあげる¹⁴。

しかし、自動車課税に、VAT負担分を加えないと、意図的に自動車課税負担を低く見積もろうとしているのではないかと批判されることにもなる¹⁵。イギリス議会は、VAT負担分を加えた形で各種統計を作成する手法を選択している。この点、わが国財務省が作成した自動車課税の国際比較の資料においても、消費税が入っている。

次頁【図表2】からもわかるように、統計上、わが国の年間の自動車課税負担は1年間15.5万円で、うち燃料課税は1年間6.6万円、そして車体課税は1年間8.9万円となっており、必ずしも大きく燃料課税に傾斜しているとはいえない。むしろ、独・仏・英の方が燃料課税の比率が高いようにみえる。一方、アメリカの場合は、年間の自動車課税負担はわが国の3分の1程度の1年間5.2万円で、しかも燃料課税は1年間1.4万円で、車体課税は1年間3.9万円よりも低い。

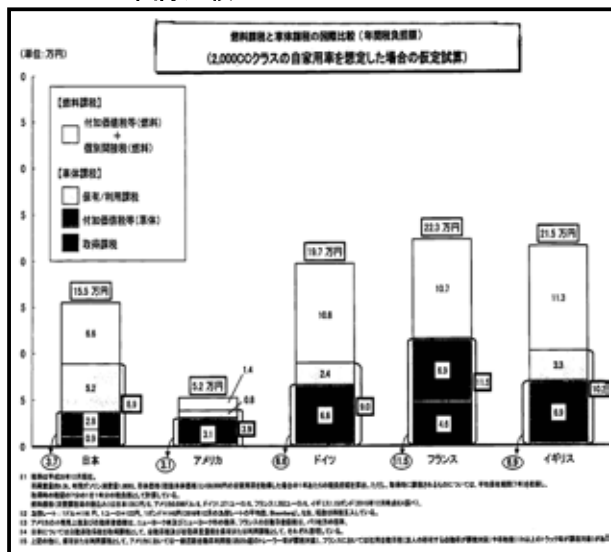
このように、わが国財務省作成の資料によると、主要各国の道路財源に占める燃料課税は、車体課税に比べて格段に比率が高いというわけではな

¹³ ちなみに、わが国の場合、中古車の消費者間(CtoC = Customer to Customer)取引には消費税はかからない。

¹⁴ See, House of Commons Transport Committee, Taxes and Charges on road users (Sixth Report of Session 2008-09: Report, together with formal minutes, oral and written evidence (14 July 2009) at 6 *et seq.*

¹⁵ また、後に検討するように(本稿I 2 (6)参照)、仮に自動車燃料課税から自動車マイレージ税／課金に移行・転換する場合で、VATに加え、マイレージ税／課金を含めた額に新たに消費税(VAT)をかけるとすれば、自動車運転者にとり自動車課税はきわめて過重になる。このことを含め、自動車課税における消費税/VAT/GSTの取扱については慎重な検討を要する。

【図表2】道路財源における車体課税と燃料課税の比率の国際比較¹⁶



い。問題は、ハイブリッド車など燃費効率車 (fuel effective vehicles) やEVの存在感が増すにつれて、わが国を含む各国において燃料課税、つまり自動車燃料税収が次第に先細りになってくるのが確実なことである。

道路財源における燃料課税分をマイレージ税／課金収入に置き換えて賄うのか、燃料課税分を車体課税分に置き換えて賄うのか、さまざまな選択肢が考えられる。しかし、本稿では、道路財源における燃料課税分をマイレージ税／課金収入に置き換えて賄う場合の課題に傾斜する形で検討をすすめる。

(2) 自動車マイレージ税、マイレージ課金という処方箋

ハイブリッド車など燃費効率車 (fuel

effective vehicles) の存在感が増すにつれて、各国においては、自動車燃料税 (燃料課税 / vehicle fuel taxes) に代わる、または自動車燃料税を補完する走行距離を課税ベースとするあらたな対距離税 (per-mile tax / mileage tax) や対距離利用者課金 (per-mile users' fees / mileage charge, usage charge) を検討する動きを強めてきている。

その背景には、わが国やアメリカを含む主要諸国では、ガソリン税など自動車燃料の消費にかかる税収が道路財源のなかで久しく重い比重を占めてきたことがある。しかし、ハイブリッド車、さらにはガソリンなどの燃料の消費が伴わないEVの出現に、`ただ乗り (free ride)、をゆるさず、必要な道路税源を確保するためには、新たな租税 / 課金の導入を考える必要が出てくる¹⁷。EVへの完全移行も夢でない時代になり、個別消費税 (excise) である「燃料課税 (fuel taxes)」から走行距離をベースとした「対距離税 (mileage tax)」(自動車マイレージ税) または「対距離課金 (mileage charge)」(自動車マイレージ課金) に転換を検討する国 (連邦) やその自治体 (州・地方団体) も多い¹⁸。

もともと、現段階において、各国では、EVへの移行・転換、EV以外の自動車販売を禁止したとしても、伝統的なガソリン車、ハイブリッド車などの走行を瞬時にすべて禁止するわけにはいかない。となると、政府は、EV以外の車に対する燃料税とEV税とを並行して賦課徴収する、またはEVおよび非EV双方に、走行距離に基づく自動車マイレージ税／課金 (対距離自動車税／課金) を課し、非EVの所有者 (運転者) には、自動車マイレ

¹⁶ 出典：財務省「身近な税」(2017年9月現在) Available at: http://www.mof.go.jp/tax_information/qanda012.html

¹⁷ 燃料課税のほかに、車体課税／課金 (自動車の所得や保有・利用) の増徴を探る途もある。アメリカの諸州では、燃料課税になじみにくいEVやハイブリッド車を対象に、車両の登録時または登録更新時に、一般の燃料車とは別途に車体課税を実施している。ジョージア州を例にすると、2015年から、それまで実施していたEVへの5,000ドルの税額控除を廃止するとともに、EVを対象に200ドルの追加登録料 (additional registration fee) の負担を求める政策に転換した。この結果、同州におけるEVの売上は、2017年には80%減少した。See, Robert Walton, `Georgia Electric Vehicles sale shrink 80% in the wake of tax credit repeal (Jan. 17, 2017). Available at: <http://www.utilitydive.com/news/georgia-electric-vehicle-sales-shrink-80-in-wake-of-tax-credit-repeal/434092/>。2017年8月現在で、約20州が同様の政策転換を行っている。See, Julian Specter & Julia Pyper, `Updated: 17 states new charge fees for electric Vehicles, (July 5, 2017). Available at: <https://www.greentechmedia.com/articles/read/13-states-now-charge-fees-for-electric-vehicles#gs.Tp90bvxg>

¹⁸ わが国でも、道路財源の確保をねらいに、自動車燃料税からマイレージ負担金 (走行課金) への移行・転換へのあり方についてグローバルな視座から検討が進められている。ITSサービス高度化機構「第31回日本道路会議：走行課金の関する国際シンポジウム」(2016年1月) 参照。

ジ税／課金（対距離自動車税／課金）の計算にあたり、給油所で支払った購入価格の含まれた自動車燃料課税額などを控除（tax credit）して調整せざるを得ない。

加えて、燃料税から自動車マイレージ税または自動車マイレージ課金に移行・転換する処方箋を描いたとしても、十分な道路財源を確保できるかどうか不明である。逆に、市民には、現行の高速道路料金を一般道路にも広げるようにもみえる。とりわけ、自動車マイレージ税／課金が高額に及んだ場合、消費者心理やクルマ産業に及ぼすマイナス効果も織り込んで考える必要がある。移行・転換をスムーズに進められるかどうかは、「収支中立（revenue neutral）」の視点が格段に重みを持つてくる。

車社会に慣れ親しんできた今日、社会の基本インフラである一般道の利用について、自動車所有者やリース車の運転者¹⁹に対して課金することは、私たち国民は何のために所得税や法人税、消費税などの基幹税を支払っているのか、という根本的な命題を問われかねない。『もう増税はご免だ（TEA=Taxed Enough Already）』というウイングから激しいブーイング（booing）を浴びせられかねない。自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への移行・転換は早くも岐路にたたさされている²⁰。

補論 **アメリカの道路法制と道路財源の概要**

アメリカはクルマ（自動車）社会である。道路は、自動車で頻りに移動する市民のくらしや経済活動には必要不可欠である。移動手段については、連邦交通省（USDOT=Department of Transportation）の傘下にある連邦道路庁（FHWA=Federal Highway Administration）や交通統計局（BTS=Bureau of Transportation Statistics）が統計数値を公表している。最近の統計（2014年分）によると、移動手段に道路を使った距離は5.4兆マイル

で、そのうち個人所有の自動車（乗用車など）での移動比率は、全体の70%を超える。このほか、バスやトラックなどの道路使用比率を加えると、アメリカにおける各種車両による道路を使った移動比率は全体の90%を超える。徒歩や二輪車、鉄道、飛行機を使った移動比率をはるかにしのぐ（See, USDOT, Bureau of Transportation Statistics, Transportation Statistics Annual Report 2016, at 29 *et seq.* (Washington, D.C., 2016)）。

◆道路行政と道路の管理主体

アメリカの統治制度は、大きく「連邦（federal）」、「州（states）」【ワシントンD.C.、それにグアムやプエルトリコなどの属領を含む。以下同じ。】、「地方団体（municipalities）」【カウンティ、シティ、タウンなど】からなる。

アメリカ全土に通じる道路行政は、連邦交通省（USDOT）の外局である連邦道路庁（FHWA）が所管している。

連邦憲法は、州政府が、連邦政府に付与されている権限、州政府に禁止されている権限以外は、すべての権限を行使すると規定している（連邦憲法修正13条）。このことから、道路行政において、州政府は、連邦政府と同等であり、連邦政府の下位に位置する統治団体ではない。

アメリカの道路総延長は、連邦道路庁（FHWA）公表の2015年統計で417万マイルを超える。アメリカの道路については、さまざまな角度から分析できる。機能面からみると、次のように大きく3つに分けることができる。

●アメリカの道路の機能による分類

① 幹線道路（Arterials）
最高レベルの道路。すなわち、高速で連続走行できる距離が最も長い道路。幹線道路は、①主要幹線道路（Principal Arterials）と②補助幹線道路（Minor Arterials）に分けられる。さらに、①主要幹線道路は、③州際道路（Interstate System）と④その他の高速道路（Other Freeways & Expressways）、⑤その他の幹線道路（Other Principal Arterials）に細分される。

¹⁹ リース車、つまり、登録自動車を賃借（リース）する企業から借り受けて運転する場合、当該自動車リース企業は、自動車マイレージ税または負担金を支払って、リース価格にその分を転嫁するか、またはリース車の運転者が当該税または負担金を支払うようにするか、支払方法には2つの選択肢がある。アメリカ・オレゴン州の場合は、リース車の運転者に支払を義務づけている。もっとも、長期リース車の場合はよいとしても、この方法の選択では、短期リース車の場合には、マイレージ課金の徴収は必ずしも容易ではない。

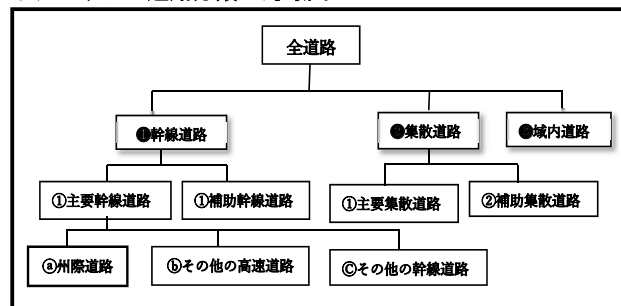
²⁰ See, Frontier Group, Who Pays for Roads? (U.S. RIRG Education Fund, 2015) .

②集散道路 (Collectors)
中級レベルの道路、すなわち、域内道路から交通が集まってき、または幹線道路に接続できるように低速で走行できる短距離道路。①主要集散道路 (Principal Collectors) と②補助集散道路 (Minor Collectors) に細分できる。
③域内道路 (Locals)
前記①および②以外の道路

これら①、②、③の道路は、地方部 (rural) にあるものと、都市部 (urban) にあるものに分けることができる。都市部 (urban) にある道路については、前記①幹線道路については①主要幹線道路と②補助幹線路の区別がない。

以上の分類基準を織り込んでアメリカの道路の分類を鳥瞰図にすると、次のとおりである。

●アメリカの道路分類の鳥瞰図



(1) 連邦道路庁 (FHWA) とは

連邦道路庁 (FHWA) は、アメリカの道路行政全般にかかる政策決定・責任を担う中央の機関である。【このほかに、地方の公共交通システムへの財政支援を実施する連邦地方公共交通局 (FTA=Federal Transit Administration) などがある。】しかし、連邦政府が直接管理している道路は、国立公園道路などごく一部に限られる。アメリカの道路の97%は、州および地方政府が所有しており、道路の直接の管理主体は各州の交通省 (DOT= Department of Transportation) または州交通局 (state California Transportation Agency) などである。連邦道路庁 (FHWA) は、連邦補助金を通して間接的に道路行政にかかわっている。【連邦道路庁 (FHWA) は、本部をワシントン D.C. に置いている。各州に連邦補助地方事務所と、全国に4カ所の人材センター (Resource Centers) を置き、それぞれの州と連携する体制にある。連邦道路庁 (FHWA) の最も重要な任務の1つは、連邦補助プログラムの実施である。】

公物の1つである道路の建設・維持補修費用補助にかかる準拠法の1つは、1956年連邦補助道路

法 (FAHA=Federal-Aid Highway Act of 1956 / 合衆国法典タイトル23第101条以下 / 23 U.S. Code § 101 *et seq.*)【通称で「道路建設法 (Highway Construction Act)」や「全米州際・防衛道路法 (National Interstate and Defense Highways Act)」と呼ばれる。また、俗称で「1956年道路歳入法 (Federal-Aid Highway Act)」とも呼ばれる。】である。連邦補助道路法 (FAHA) により、補助対象道路の建設・維持補修の費用は、原則として連邦政府が90%、州政府が10%負担になっている (合衆国法典タイトル23第120条以下 / 23 U.S. Code § 120)。連邦政府負担分は、同法 (FAHA) により創設された連邦交通省所管の「道路特別会計 (HTF=Highway Trust Fund)」から拠出される (合衆国法典タイトル23第103条以下 / 23 U.S. Code § 103)。1956年FAHA制定前は、補助対象道路財源は、連邦財務省 (US Department of Finance) 所管の一般会計 (General Fund) から拠出されていた。すなわち、1956年法 (FAHA) は、連邦自動車燃料税収 (federal fuel tax revenue) その他自動車関連税収を、道路特別会計 (HTF) に繰り入れ、もっぱら補助対象道路の建設・維持補修にかかわる費用に充当することにしたわけである。

道路特別会計 (HTF) の主な財源は、道路利用者がガソリン購入時に負担する1ガロンあたり18.4セントのガソリン税 (excise tax on gasoline)、1ガロンあたり24.3セントのディーゼル燃料税 (excise tax on diesel fuel) (IRC / 内国歳入法典4081条a項2号1および3) などからなる。

●道路特別会計 (HTF) の内訳 (2014年4月現在)

①連邦道路利用者税 【HTFに占める収入割合】		
・ガソリン	18.4%	【67.6%】
・ディーゼル	24.4%	
・ガスホール	18.4%	
②特別燃料 【24.9%】		
・LPG	18.3%	【24.9%】
・LNG	24.3%	
・MBS/CNG	18.4%	
③トラック等関連税その他の収入		
・タイヤ税	10ポンドの重量ごとに9.45セント	【0.9%】
・トラック/トレーラー売上税	33,000ポンド以上の重量のトラクターおよびトラックならびに26,000ポンド以上の重量のトレーラーの販売価格の12%の税率で課税	
・重量車利用税	トラックについて、55,000ポンドまでは100ドル+55,000ドルを超える場合には1,000ポンドにつき22ドル。ただし、最大で550ドル	【2.4%】

一方、州や地方団体の道路財源となるガソリン税やディーゼル燃料税は、州により異なる。2017年1月平均では、ガソリン税は1ガロンあたり31.04セント、ディーゼル燃料税は1ガロンあたり31.01セントである。この結果、連邦・州・地方団体総額では、アメリカのガソリン税は1ガロンあたり49.44セント、ディーゼル燃料税は1ガロンあたり55.51セントである。

景気の低迷、燃費効率車の普及などの影響もあり、連邦や諸州の燃料税収を主な財源とする道路特別会計（HTF）は、悪化の一途をたどっている。連邦政府は、道路特別会計（HTF）の増大する欠損、破たんを避けるため、2008財政年以降、一般会計（general fund）から道路特別会計（HTF）への540億ドルを超える資金の繰入れで急場をしのいできている。連邦議会には、諸州の動きに誘発され、EV化時代の到来という将来を見据えたうえで、現行の自動車燃料課税から自動車マイルージ課税に移行・転換することで抜本的な解決をはかろうとする動きもある（See, Kevin DeGood & Michael Madowitz, Switching from a Gas Tax to a Mileage-Based User Fee (Center for American Progress, July 2014)。もっとも、連邦、諸州が各々、自動車燃料課税から自動車マイルージ課税に移行・転換を検討する場合、混乱は必至である。連邦と州との課税／課金関係をどうアレンジするのは、憲法上の問題を含めて慎重な検討を要する。

いずれにしろ、現行制度のもとでは、連邦道路庁（FHWA）は、道路特別会計（HTF）に繰り入れられた連邦燃料税収を各州に交付する。交付にかかる準拠法は、連邦議会が可決する陸上交通歳出予算法（surface transportation authorization bill）である。陸上交通歳出予算法は時限法（act of specified duration）である。この時限法は、名称が毎回異なる。例えば、1997年10月から2003年9月末期の時限法の名称は、「21世紀交通衡平法（Transportation Equity Act for the 21st Century）」、通称は「TEA 21」である。また、オバマ政権下で成立し2012年10月から施行された時限法の名称は、「21世紀における進歩に向けた法（Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act）」、通称は「MAP-21」である。

連邦補助対象事業について、州政府は、連邦政府が定める補助対象道路の建設・維持補修基準を遵守するように求められる。連邦道路庁（FHWA）は、補助金の使途を含め州による補助事業を監督する

立場にある。

（2）州交通省、州交通局とは

全米の道路の97%は、州および地方政府が所有している。そのうち、地方政府所有の道路は、全体の77%に及ぶ。こうした実情から分かるように、道路の直接の管理主体は各州の交通省（DOT=Department of Transportation）または州交通庁（state California Transportation Agency）などである。しかし、州内の主要幹線道路は、全国ハイウェイ（U.S. Highway）システムに入っていることなどから連邦補助金の対象となっている。【ちなみに、公物たる道路の管理主体は、各州の交通省または州交通庁などであるが、公物たる道路の秩序維持その他道路交通の安全確保などの警察（権）は、一般に州警察が所管しているが、州によっては特別の道路警察が所管している場合もある。カリフォルニア州を例にすれば、州交通庁（CalSTA=California State Agency）の傘下にあるカリフォルニアハイウェイパトロール（CHP=California Highway Patrol）が、州内のあらゆる道路について交通の安全を確保し、かつ道路の秩序維持等について州警察（state police）として警察権限を行使している】

連邦政府は、各州内の道路の水準を保つために、連邦補助道路法（FAHA）などを典拠に、それぞれの州の交通省や交通局など【州により所管省庁の名称は異なる。】に対して、連邦道路庁（FHWA）が定める建設・維持補修基準を遵守するように求めている。

カリフォルニア州を例にすると、州所管の各種道路については、政策決定は州議会（California State Legislature）が行い、政策実施は、州交通庁（CalSTA=California State Agency）や州交通委員会（CTC=California Transportation Commission）が行う仕組みになっている。

州議会は、道路政策を決定し、州の租税歳入法（Revenue and Taxation Code）および街路道路法（Streets and Highways Code）、政府組織法（Government Code）を制定・改正したうえで、予算を組んだうえで必要な財政措置を講じる。

州交通庁（CalSTA）は、2013年に、事業・交通・住宅局（Business, Transportation and Housing Agency）を改組して創設された。州交通庁（CalSTA）は、州の交通システムの機動性、安全性および大気の改善を狙いに州の各種交通事業体に関する政策やプログラムを開発し、かつコーディネートすることを使命とする組織である。実

証実験委員会 (Board of Pilot Commissioners)、州ハイウェイパトロール (CHP=California Highway Patrol)、加州鉄道 (Caltrains)、自動車部 (Department of Motor Vehicles)、高速鉄道局 (High-Speed Rail Authority)、新自動車委員会 (New Motor Vehicle Board)、交通安全局 (Office of Traffic Safety) などを所管している。

州交通委員会 (CTC) は、11人の議決権を有する委員と2人の議決権を有しない前委員からなる。議決権を有する委員は、州知事任命の9人、州議会上院の議事運営委員会 (Senate Rules Committee) 委員と州議会下院議長からなる。CTCは、州議会に対する交通政策に関する必要な勧告および州道路プログラムへの財政措置の優先順位、州道路プロジェクトの監理、州交通プログラムの採択、加州鉄道 (Caltrains) や地方の機関への財政措置などの検討を行うことを使命としている。

◆有料道路管理主体

有料道路 (toll roads / freeways / expressways) は、公団や公社 (authority, commission) が管理主体となっている場合が多い。財政的には、連邦政府や州政府から独立している。通行料金やレストエリアなどからの収入で運営されている。有料道路は、一般に建設公債の発行により資金調達をしている。このため、原則として、州際道路のような連邦法の規制の対象とはなっていないが、公団や公社の運営委員会の委員は、州知事の任命による、あるいは州交通省ないし州交通局の職員が参加している場合が多い。【ちなみに、有料道路の管理主体は、それぞれの公団または公社であるが、有料道路の秩序維持その他道路交通の安全確保などの警察 (権) は、一般に州警察が所管している。ただし、有料道路の警察活動にかかる費用等については、一般にそれぞれの公団または公社が負担している。】

◆州の有料道路法制と州際通商にかかる黙示的優先 (黙示的先占／専占適用) の法理の適用

連邦制を採用するアメリカにおいては、車両の安全基準や排ガス規制などを含む道路法制ないし有料道路への課金／利用者負担金などについて、連邦の基準と各州の基準の定めが異なる場合で、どちらの基準が優先適用になるのか特段の定めを置いていないときには、どのように解すべきかは見解の分かれるところである。この場合、司法 (裁判所) に判断が求められたときには、黙示

的連邦法優先 (黙示的先占／専占) の法理 (implied preemption doctrine) を適用して積極的に連邦法優先のかたちで事案を処理すべきかどうか問われてきている。

(1) 連邦憲法と黙示的連邦法優先 (黙示的先占／専占) の法理とは

アメリカにおいては、明示的先占 (express preemption) または黙示的先占 (implied preemption) のルールに基づき、連邦法が一般的に優先する仕組みにある。その根拠の1つは、合衆国憲法第6条〔最高法規〕2項である。同項は、「この憲法およびこれに基づいて制定される合衆国〔連邦〕の法律は、・・・国の最高法規である」と定める。もう1つの根拠は、合衆国憲法第1条8節〔連邦議会の権限〕3項〔州際通商条項〕である。同項は、連邦議会 (連邦政府) に州際通商規制権限を付与している。このことから、全米において統一的な規制が必要とされる州際通商 (interstate commerce) の局面においては、連邦議会 (連邦政府) が優先して規制権限を行使できる。ただ、この場合、連邦法による州際通商に関する明示の規制がないときであっても、連邦に積極的に黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause) を認める見解と、それに消極的な見解に分かれる。

近年、司法は、州際通商規制権限が争われる事案において、より積極的に州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause) を認め、中央集権的な連邦主義を支持する傾向がうかがえる。しかし、例えば、道路の維持や交通安全の視点から、車両幅90インチまたは総重量20,000ポンドを超えるトラックの州動通行を禁止したアリゾナ州法について、連邦最高裁は、州道の利用はローカルな事項であり、この種の規制は差別的に適用されない限り、州際通商を制限することにつながるものであってもゆるされるとし、合憲としている (Southern Pacific Co. v. Arizona, 325 U.S. 761 (1945))。

(2) 有料道路と州際通商にかかる黙示的な連邦先占ルール

伝統的に、有料道路 (toll roads) は、州内通商 (intrastate commerce) にかかわる公の営造物 (instrumentality) と考えられてきた。連邦最高裁は、1824年のギブボンス 対 オーデン事件判決 (Gibbons v. Ogden, 以下「ギブボンス事件連邦最高裁判決」という。) で、有料道路につい

ては、連邦が直接の立法権を有せず、州の立法の対象となる旨判示している（22 U.S. (9 Wheat.) 1, at 203 (1824)）。

1824年当時は、道路交通の主役は馬車が主流であった時代であり、一般に多くの交通はそれぞれの州内に限られていた。有料道路が、州の営造物であるとしても、州際通商、州際交通に汎用されるに至ったのは、自動車が発明され普及しずっと後のことである。1824年のギブボンズ事件連邦最高裁判決から50年後の1874年のボルティモア&オハイオ鉄道 対 メリーランド事件判決（Baltimore & Ohio Railroad v. Maryland, 88 U.S. (21 Wall.) 456 (1874)）においてはじめて、連邦最高裁は、有料道路は州際通商にかかわる公の営造物（instrumentality）と法認するにいたっている。

1943年のオーバーストリート 対 ノースショア会社事件（Overstreet v. North Shore Corp. 以下「オーバーストリート最高裁判決」という。）では、有料道路と州際通商の問題が直接争われた。オーバーストリート最高裁判決においては、有料道路や橋梁の維持管理や補修を担っている会社は、連邦公正労働基準法（FLSA=Fair Labor Standard Act）の適用のある州際取引にかかる事業を行っているのかが争われた。連邦最高裁は、これらの事業は州際取引にかかる事業にあたりと判断し、当該会社には連邦公正労働基準法（FLSA）が適用されると判断した（318 U.S. 125, at 129-30 (1943)）。本件は、連邦最高裁が、有料道路に対して、州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占（dormant Commerce Clause）ルールを積極的に適用し、連邦規制を優先させる姿勢を示したはじめてのケースといわれている。ただ、本件（オーバーストリート最高裁判決）は、たんに有料道路は州際取引にかかわる公の営造物にあたる旨を確認したに過ぎない。言い換えると、本件（オーバーストリート最高裁判決）において、連邦最高裁は、州独自の法令により有料道路料金を設定することが連邦憲法の州際通商条項に違反するとは判断していない。連邦憲法の州際通商条項は、州際通商の制限につながるかたちで州が課税することは禁止しているが、有料道路料金は、租税（tax）ではなく、課金／利用者負担金（user charges）であることも理由と思われる。すなわち、最高裁は、本件で問われた道路は有料（toll）かつ州際通商にかかわるが、州際通商の制限につながる租税ではないことから合憲と判

断したようにもみえる。

（3）エバンスビル事件連邦最高裁判決基準

1972年のエバンスビルバーンダーバーグ空港公団区 対 デルタ航空会社事件判決（Evansville-Vanderburgh Airport Authority District v. Delta Airlines, Inc., 405 U.S. 707 (1972)、以下「エバンスビル事件連邦最高裁判決」ともいう。）は、連行最高裁が、州営造物の利用者料金（toll）が州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占（dormant Commerce Clause）ルールに違反しないかどうかの判断基準を示した判決である。本件判決において、連邦最高裁は、利用者料金（toll）は、「合理的（reasonable）」であること、すなわち①営造物の利用が公正な概算に基づいていること、②享受する利益との関係において過大でないこと、および③州際通商に差別的ではないことの3つの基準を充たすことから、合憲であると判示した（405 U.S. 707, at 716-17 (1972)；Northwest Airlines, Inc. v. County of Kent, 510 U.S. 355, at 369 (1994)）。

エバンスビル事件連邦最高裁判決以降、連邦裁判所は、この3基準を用いて判断を下している。例えば、1987年のアメリカトラック協会 対 シャイナー事件判決（American Trucking Association v. Scheiner, 483 U.S. 266, at 290 (1987)）において、連邦最高裁は、ペンシルバニア州の公道を走行するトラック所有者に対して走行距離とは関係なく年間定額の負担を課す同州の租税は、②享受する利益に比し負担が過大であり、合理性を欠き、連邦憲法の州際通商条項に違反すると判示している。

連邦最高裁は、エバンスビル事件連邦最高裁判決が定立した3基準を尊重している。これに対して、全米に12ある連邦控訴裁判所（U.S. Courts of Appeal）は、巡回区（Circuit Court）〔例えば、第1巡回区連邦控訴裁判所〕によっては必ずしも3基準をよっていない（有料道路と州際通商にかかる黙示的な連邦先占ルールについて詳しくは、See, Corry Kendal, "State Tolling Practices: The Future of Highway Finance or An Unconstitutional State Practice?," 38 Transp. L.J. 33 (2011)）。

◆自動車マイルージ課金の選択と連邦憲法上の州際通商条項の所在

アメリカの道路（インターステイト・ハイウェイ）

システムは、46,000 マイルを超える。そのうち、無料道路 (free roads) が優に 90% を超える。したがって、現時点で有料道路 (toll roads) は、州際通商にはマイナーな存在であるといってもよい。しかし、EVシフトが拡大していけば、道路財源確保の観点から現在の無料道路にも、自動車マイルージ課金を導入し、一種の「有料道路」の途を選択せざるを得ないものと思われる。

この場合、諸州や連邦が導入することになる自動車マイルージ課金に関し、連邦憲法上の州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause) ルールをどう適用し、調整していくべきかは重い課題となるものと思われる。

くわえて、EV用充電施設や規格の統一、公正な市場づくりのためのインフラ整備に必要な政府規制、連邦と諸州との権限調整なども重い課題となる (EVシフトと政府規制の課題について詳しくは、See, Mark Detsky & Gabriella Stockmayer, "Electric Vehicles: Rolling Over Barriers and Marging with Regulation," 40 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 477 (2016))。

2 「租税」か、「利用者負担金／課金」か

財政収入の確保をしたい側からすると、歳入の増加、財源の拡大には、「租税」、「利用者負担金／課金」のどちらでもよい。まさに「白い猫」でも「黒い猫」でもネズミを捕るのが良い猫だ、ということになる。しかし、理論的には、「租税」と「利用者負担金／課金」とは異なる。したがって、燃料課税からマイルージ (対距離) を基準とする課税の仕組みに移行・転換するとしても、「自動車マイルージ税」とすべきなのか、または「自動車マイルージ課金 (利用者負担金)」とすべきなのかは、精査を要する²¹。

わが国において、「負担金」の文言は、伝統的に、「特別の利害関係者に事業経費を分担させる目的で収納する金員」と定義されている。一般的経費充当を目的として課される「租税」とは区別され

ている。ただ、わが国の租税と負担金についての研究の多くは、財政学／租税論の視角からの分析が圧倒的に多い。財政法理論または実定法の視角から、「負担金」と「租税」との法的区別・定義、および負担金 (税外負担金／利用者負担金／受益者負担金) に関する法的定義、一般的な賦課要件や法的限界等については必ずしも的確に精査されてきたとはいえない²²。

(1) アメリカにおける議論の現状

アメリカにおいて、「租税」と「負担金／課金」には、定義上の違いがある。

端的に言えば、「租税」とは、公物 (public goods) や公サービス (public services) を提供する目的で必要な収入を得る目的で、特定の受給者 (recipients) ないし受益者 (beneficiaries) と直接の関連を持たない形で、不特定多数者・一般人 (general public) を対象に、法律に基づいて負担を求める金銭を指すとされる。これに対して、公物や公サービスを特定の受給者ないし受益者と直接関連を持つ形で提供する際に求める金銭は、「負担金／課金」となるとされる。

こうした定義に基づき、連邦や州、地方団体の執行行政庁 (例えば、課税庁) が、租税法律主義 (no taxation without representation) のもと議会の同意を得て法律 (statutes) で課す「租税 (taxes)」と、執行行政庁その他公的政策実施機関 (例えば、架橋公団、土地改良区など) が規則 (regulations) で料率を決めて課す「負担金／課金 (fees / charges)」は、別物としてとらえられている。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関は、特定の財源または財政収入を確保するために、「租税」または「負担金／課金」の名称で金銭の負担を求める。しかし、それが、真の意味での「租税」なのか、または「負担金／課金」なのか、しばしば問われ、裁判で争われる。現実には、双方に明確な線引き (bright line) をするのが困難である事例が多いからである。

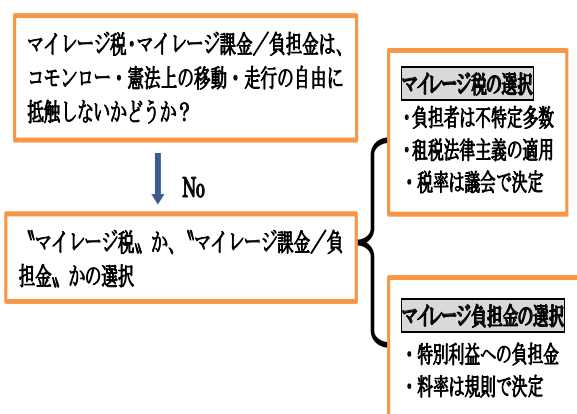
²¹ 例えば、わが国では、国民健康保険税という名称を用いている自治体と国民健康保険料という名称を用いている自治体がある。国民健康保険は、保険料で徴収するのが原則であるが、実際には保険税を徴収する自治体の方が多い。この背景には、「税」を強調することにより強制力を強め、徴収の実をあげようとする傾向が強いためと説明されている。石村耕治編『現代税法入門塾 [第9版]』前記・注8、25頁参照。

²² 和田英夫「負担金」(田中二郎ほか編)『行政法講座』6巻(有斐閣、1966年)所収参照。本稿では、租税(普通税と目的税)、使用料、手数料、分担金、加入金、負担金などとの相違、それぞれの財政法学上の定義・概念などの検証は射程外である。

例えば、有料架橋を通行する車両に対して負担金／課金の形で支払を求めることは法認されよう。しかし、ガソリン購入（消費）に対して、租税ではなく、負担金／課金の形で負担を求めることは問題なしとはしない。

それでは、一般人が自動車²³を運転して、有料高速道路（toll roads freeways／expressways）などではなく、一般の公道（public roads／highways）を走行する場合に、その走行距離に応じてマイルージ税またはマイルージ課金／負担金をかけるとした場合、どのような法的課題があるのであろうか。

【図表3】アメリカのマイルージ税、マイルージ課金／負担金をめぐる論点整理



【図表3】からもわかるように、まず、マイルージ税ないしマイルージ課金／負担金は、コモンロー・憲法上の移動・走行の自由（free to travel public roads）に抵触しないかが問われる²⁴。仮に、コモンロー・憲法上の移動・走行の自由に抵触しないとすれば、次のステップとしては、マイルージ税、の選択か、マイルージ課金／負担金、の選択かが問われる。仮にマイルージ課金／負担金、を選択したとすれば（ま

たは逆）、どのような法的要件を充たす必要があるのかが問われる。

さしあたり、ここでは、マイルージ税、の選択か、マイルージ課金／負担金、の選択かの問題を解明するにあたりその基礎となる税、と負担金／課金、との賦課要件等について精査してみる²⁵。

（2）アメリカにおける「負担金／課金」類型

アメリカにおいて、学問上、負担金／課金かどうかについては、次のように類型化し、検討が行われている²⁶。

【図表4】アメリカ負担金／課金（fees／charges）の類型と概要

<p>① 公物・公サービス利用負担金／課金 (commodity charges)</p> <p>公物および公サービスを利用する者に対してその利用量に応じて求める負担金／課金を指す。「従量課金」とも邦訳される。</p>
<p>② 負荷埋め合わせ負担金／課金 (burden offset charges)</p> <p>環境の改善のために公的対策を講じる場合のように、汚染者負担原則（polluters pay principle）、に基づき、直接環境に負荷を及ぼす者に対し求める負担金／課金を指す。</p>
<p>③ 検査・手続負担金 (inspection and processing fees)</p> <p>公的機関などが検査や手続をするにあたり申請者に求める手数料／負担金を指す。</p>
<p>④ 特別負担金（special assessments）</p> <p>土地改良事業のように、その地区の土地所有者に特別の受益が及ぶ場合に、当該受益者に求める負担金を指す。当該改良事業により土地所有者に加え、一般人も受益を受ける場合には、当該負担金は税、として負担を求めるべきかが問われる。</p>

（3）連邦における負担金／課金法制の展開

利用者負担金（user fee）の代表格は、公物（public goods）および公サービス（public

²³ ひとくちに「自動車」といっても、トラックなどの重量車両（heavy vehicles）と普通乗用車などの軽量車両（light vehicles）などさまざまである。ちなみに、ここでいう軽量車両とは、わが国でいう軽自動車を意味するものではない（以下、同じ）。

²⁴ この点については、本稿 III で詳しく論じる。

²⁵ ちなみに、マイルージ税ないしマイルージ課金／負担金とコモンロー・憲法上の移動・走行の自由（free to travel public roads）との問題については、本稿の後記「III 自動車マイルージ税／課金と人権の保護」において詳しく論じる。

²⁶ See, Hugh D. Spitzer, 「Taxes vs. Fees: A Curious confusion」, 38 Gonz. L. Rev. 335, at 343-350 (2002 / 3). この論文は、アメリカにおける負担金／課金の類型および租税と負担金／課金と違いを検討する際のさきがけとなった研究といえる。

service) を利用する者に対して求める負担金／課金 (CC=commodity charge) である。「従量課金」とも邦訳される。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関が、公物や公サービスを特定の受給者と直接関連を持つ形で提供する際に求める利用料金は、従量課金 (CC) にあたる。例えば、州もしくは地方団体が自らの収益事業として、またはその財政支出監理機関 (外郭機関) が消費者から使用料を徴収して提供する下水事業サービスは、その1例である。一般に、この種の利用者負担金／課金は「料金 (rate)」と呼ばれる。

①連邦独立機関予算充当法 (IOAA)

連邦政府の場合、利用者負担金 (user fee) または従量課金 (CC) を課す場合には、いわゆる「独立機関予算充当法 (IOAA=Independent Office Appropriation Act of 1952)」が準拠法となる²⁷。IOAA は、抄訳 (仮訳) すると、次のとおりである。

【図表 5】独立機関予算充当法 (IOAA) (抄訳／仮訳)

合衆国法典タイトル 31 第 9701 条 (行政サービスおよび建造物の利用負担金ならびに課金)

第 a 項 各機関 (ただし、政府系特殊法人 (mixed-ownership Government corporations) を除く。) が、人 (ただし、連邦政府の公務に就いている人を除く。) に対して提供するサービスまたは建造物は、可能な限り自律的であるべきである、というのが議会の意思である。

第 b 項 各機関 (ただし、政府系特殊法人を除く。) は、当該機関が提供するサービスまたは建造物の利用負担金については、これを規則 (regulations) により定めるものとする。これら執行機関の長が定める規則は、大統領の政策にそい、かつ実行可能なように均一 (uniform) なものにするものとする。各課金は、

(1) 公正なものになるために、

(2) 次の基準を精査しなければならない。

(A) 政府に生じる負担

(B) 受領者に提供するサービスまたは物の価額

(C) 考慮された公共政策および公益、および、

(D) その他の要因

第 c 項 [省略]

②1993年 OMB 利用者負担金通達

大統領府 (EPO=Executive Office of the President) 内に置かれている行政予算管理局 (OMB=Office of Management and Budget)²⁸ は、1993年に独立機関予算充当法 (IOAA) に規定する改訂「利用者負担金 (user charges)」に関する解釈通達／サーキュラー (circular) を発出している (OMB Circular No. A-25 Revised, 1993) / 以下「OMB 利用者負担金通達」または「本通達」という。²⁹

各連邦政府機関は、さまざまな利用者負担金／課金を設定するにあたっては、本通達に拘束される。以下、本通達を抄訳 (仮訳) し、紹介する。

【図表 6】OMB 利用者負担金通達の概要 (抄訳／仮訳)

<p>①目的</p> <p>OMB 利用者負担金通達は、政府サービスおよび政府の公物もしくは資源の売却または利用に際し課される負担金に関する連邦政策を明確にするのが目的である。本通達は、利用者負担金の対象となる活動の範囲および類型ならびに利用者負担金を課す基準に関する情報を提供する。加えて、機関による負担金の執行および徴収金の処置に関する指針を提供するものである。</p>
<p>②無効</p> <p>本通達は、1959年9月23日に発出された OMB 通達 (Circular) No. A-25 ならびに暫定覚書 (Transmittal Memoranda) 1 および 2 を無効とする。</p>
<p>③典拠</p> <p>1952年独立機関予算充当法 (IOAA=Independent Office Appropriation Act of 1952) タイトル V (合衆国法典 (U. S. Code) タイトル 31 第 9701 条、合衆国法典タイトル 31 第 1111 条および大統領府令 (EO=Executive Order) No. 8248 および No. 11, 541</p>
<p>④適用</p> <p>(a) 本通達の規定は、受領者に対して一般人が享受できる利益を超える特別の利益を与えるあらゆる連邦の活動に適用される。ただし、政府の立法府および司法府、または合衆国法典タイトル 31 第 9701 条にいう政府系特殊法人 (mixed-ownership Government corporations) には適用されない。</p> <p>(b) 本通達の規定は、諸機関が IOAA に基づき賦課する利用者負担金に対して適用される。加えて、本通達は、諸機関が他の制定法に基づき賦課する利用者負担金に関しても指針 (ガイド) を提供するものである。この場合において、当該指針は、法が認める範囲内に</p>

²⁷ 合衆国法典 (U. S. Code) タイトル 31 第 9701 条 [行政サービスおよび建造物の負担金ならびに課金 (Fees and Charges for Government service and things of value)] 参照。

²⁸ 大統領府 (EPO)、大統領府令 (EO)、大統領令 (Presidential orders) などについて詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』(財経詳報社、2017年) 第 VIII 部参照。

²⁹ See, OMB, Executive Office of the President, OMB Circular No. A-25 Revised, Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishment (1993) .

において適用されるものとする。このことから、制定法が、サービスに対する利用者負担金の賦課を禁止する場合または利用者負担金についての規定（例えば、誰が負担金を支払うのか、どれ位負担するのか、徴収金をどこに留保するのか）を置いている場合には、当該制定法が本通達よりも優先する。このような事例（例えば、連邦余剰財産法に基づく売却もしくは処分をする場合、または軍属や民間人従業者に対し給与外給付をする場合）、本通達に定められた指針が、当該制定法に抵触しない限りにおいて適用される。このような対応は、利用者負担金について言及した他の大統領府令（EOs）にも適用になるものとする。

(c) OMB 通達が、特定の利用者負担金に関する指針を規定する場合、当該通達の指針は、本通達に定める要件を充足したものとみなされる。【以下、省略】

⑤目的

合衆国の目的は、次のとおりである。

(a) 機関が特定の受領者に対して提供するサービス、政府の公物もしくは資源の売却または利用が独立採算で運営できるようにすること。

(b) 特別の利益を提供する政府のコストを最大限に少なくするために、当該利益を受領する人に負担金を課すことにより国家の資源の効率的な分配を促進すること。および、

(c) 不利益を招かずに、サービス、資源または公物をできるだけ適切に供給するために、政府と民間セクターが競争できるようにすること。

⑥基本政策

利用者負担金は、下記のように、連邦の活動から一般人が享受できる利益を超える特別の利益を享受する本人確認ができる各受領者に対して課されるものとする。利用者負担金を課することが現行法により禁止または制限される場合には、機関は自らの事業を定期的に審査し、かつ必要に応じて法律改正を勧告するものとする。下記⑦は、利用者負担金を実施する法律草案を作成する場合に方針をうたっている。

(a) 特別の利益

①特別の利益が存在するかどうかの判定：サービス（または特権）が、本人確認ができる特定の受領者（identifiable recipient）に対して、一般人が享受できる利益を超える特別の利益を提供している場合には、（当該特別利益の提供にあたり連邦政府に生じる総コストを回収できるように）負担金を課すものとする。例えば、特別の利益が発生し得る場合で、次のときには、利用者負担金を課すものとする。

①政府サービスが、その受益者に対して、一般人が享受できる利益よりもより早急または実質的な利益もしくは対価（金銭的に測定できるかどうかを問わない。）を得ることを可能にするとき（例えば、特許、保険もしくは保証金の収受、または特別の活動もしくは事業をする許可またはさまざまな公有地の利用許可）。または、

②政府サービスが、その受益者の事業活動に安定性または公的信用を提供するとき（例えば、商業銀行への資金の投入）。または、

③政府サービスが、その受領者の申請または都合で提供されており、かつ同じ産業もしくはグループ

の構成員、一般人が日常的に享受できるものでないとき（例えば、旅券、査証、航空従事者技能証明書など）

②アクセスに対する利用者負担金の決定

①後記⑥(c)に規定する場合を除き、利用者負担金は、政府自らがそのサービス、資源または財物を提供した場合（後記⑥(d)の規定するところによる。）に連邦政府に発生する全コストを十分に回収できる金額とする。

②後記⑥(c)に規定する場合を除き、利用者負担金は、政府自らが公物もしくは資源をリースまたは売却する、またはサービスを提供する（例えば、連邦が所有する建造物のスペースをリースする。）場合には、市場価格（後記⑥(d)の規定するところによる。）に基づくものとする。これら事業類型契約の場合においては、利用者負担金は、総コストの回収に限定されることはなく、新たな純収入を積み出すこともできる。

③【邦訳省略】

④【邦訳省略】

③政府が、サービス、公物または資源の提供にあたり、本人確認のできる特定の受領者に対する特別利益と一般人に対する利益の双方を提供している場合においては、前記⑥(a)②に定めるところによる。この場合において、機関が本人確認のできる特定の受領者に対する特別利益の提供の必然的な結果として一般人が利益を享受できるとき（例えば、公共利益が、独立しておらず、たんに特別利益に付随するかたちでもたらされるとき。）には、当該機関は、一般人に対していかなるコストも配分してはならない。当該機関は、当該特別利益を提供する連邦政府の総コストを、本人確認のできる特定の受領者または市場価格から回収しなければならない。

④特定の受益者（specific beneficiary）の本人確認が曖昧な場合には、サービスに対する負担金の支払を求めてはならない。この場合において、当該サービスは、本来的に広く一般人の利益に資するものとみることができる。

(a) 受領者への直接的な負担金

特別利益の全部または一部を他者へ移転することができる場合においても、負担金は当該特別利益の直接受益者に課すものとする。

(b) 適用除外【邦訳省略】

(c) 総コストおよび市場価格の決定

①「総コスト（full cost）」とは、連邦政府が公物、資源またはサービスを提供するにあたって生じるすべての直接コストおよび間接コストを含む。これらのコストには、次の適切な負担（ただし、それらに限定されない。）を含む。

①給与および医療保険や退職金を含む給与外給付、直接および間接の人件費。退職コストには、通達（Circular）No. A-IIに規定する従業者拠出金でカバーされずに発生する（積立または非積立を問わない。）すべてのコストを含むものとする。

②共通費用、コンサルタント費用その他間接コスト、原材料費、公共旅金、保険料、旅費、土地、建物および設備の賃貸料ならびに帰属賃料。帰属賃料コストが発生する場合には、次の費用を含むものとする。

(i) 建造物や施設にかかる原価償却費。内国歳入

序 (IRS) が定めた公的減価償却ガイドラインによる。ただし、当該ガイドラインよりも最適な評価があるときにはそれによることができる。

(ii) 土地、建造物、施設その他資本的資産にかかる年次償還額（長期国債の平均償還率に相当する金額）

㉔ 監理コスト

㉕ 執行、徴収、調査、環境影響評価を含む基準の設定にかかるコスト

㉖ 総コストは、その機関で利用できる最良の記録に基づき評価・決定されるものとする。この場合において、新たなコスト会計システムを策定する必要はない。

㉗ 「市場価格 (market price)」とは、公開された市場で競争に基づいた公物、資源またはサービスの価格を指す。市場価格は、当該公物、資源またはサービスの不足または過剰状態のもとでは決定されてはならないものとする。

㉘ 公物、資源またはサービスが実質的な競争状態にあるとする。この場合に、市場価格は、例えば、次のような商業慣行を用いて決定するものとする。

(i) 競争的な入札、または、

(ii) 政府が提供すると同様もしくは類似の公物、資源またはサービスを提供する競争的市場における一般的な価格を参照。ただし、需要、サービスの水準および財物またはサービスの質を考量し調整を加えた額（例えば、周辺の民間のキャンプ場または牧草地の考量）

㉙ 実質的な競争状態にない場合には、政府が提供すると同様もしくは実質的に類似の公物、資源またはサービスを提供する市場における一般的な価格を参照。ただし、当該公物、資源またはサービスの不足または過剰状態にないものとして算定できる供給、または／および価格の調整を加えた額（例えば、人里離れたキャンプ場）

⑦ 実施

(a) 利用者負担金は、規則 (regulations) を公布することにより実施するのが、原則的な政策である。

(b) 法律が負担金の賦課を禁止または制限している場合で、当該負担金の実施を望むときには、立法で対応するものとする。原則として、立法措置は、利用者負担金に対する制限の解除を求め、かつ本通達の盛られたガイドラインに基づいて当該負担金を実施できるように求めるものとすべきである。一般的権限を伴う法律の議会通過が難しい場合には、より限定的な権限を求めるものとすべきである。予定される負担金額は、⑥のガイドラインに基づくものとする。法律は、次のような内容とすべきである。

① サービスに対して負担金がどのように賦課されるかおよび利用される価格の仕組みについての一般的要件を定義すること。

② サービスの提供に先立ちまたは同時に徴収される利用料を特定すること。ただし、前もって払戻しサービスを認める旨を規定していない場合を除く。

③ 徴収金がどの会計に計上されるのかを特定すること。法案には、通例、正確な負担金額が記載される必要はない。利用者負担金表 (user charge schedule) は、規則に定められるべきである。

これにより、課金コストや市場価格の変更を料金に反映させる改訂を行政レベルで行うことができる。前記⑥に規定する水準の負担金額を徴収できそうもないと思われる場合においては、負担金額は現実的な水準に設定されるべきである。

(c) 個別消費税 (excise taxes) は、政府サービスを受ける特定の受益者に課金をする他の手法である。ただし、現在、すでに特定個人に利益を与える政府サービスに対する財源を与えるために個別消費税を導入している場合には、新たな利用者負担金の導入を検討すべきではない。機関は、新たな個別消費税が、負担金よりも行政的にも極めてコストが低く、かつ当該個別消費税の負担が利用人口のほぼすべてに及ぶ場合（例えば、公道の建設費用をガソリン税で賄う場合）には、検討に値するといえる。個別消費税は、行政行為によっては課すことはできないので、法律の制定を必要とする。法律制定は、⑦ (b) に規定する基準に合致するように求められる。また、税率を法律に明確に規定する必要がある。機関は、個別消費税に関する審査を定期的実施し、コスト変更を課税ベースに適切に反映させる更新をするための新たな法律を準備しなければならない。いかなる個別消費税案も、財務省租税政策担当副長官 (Assistant Secretary for Tax Policy at the Department of Treasury) の同意を得なければならない。

(d) 行政的な利用者負担金を設ける選択をした場合、機関は、当該負担金の実施を認めるのかどうかについて、独立機関予算充当法 (IOAA) に加えあらゆる制定法を精査しなければならない。

(e) 新たな負担金の提案をする、または現行の負担金を変更するにあたり、同じまたは同類の利用人口に対して特別の利益を与える他のプログラムの管理者は、協議をしなければならない。合同法律案を作成し、かつ利用者の負担を緩和するために合同徴収行為を検討するものとする。

(f) 徴収コストを最小にするための努力がなされなければならない。徴収行為の企画にあたっては、通達 (Circular) No. A-76 (収益事業の遂行 / Performance of Commercial Activities) に盛られた原則を点検するものとする。

(g) 法案は、通達 (Circular) No. A-19 の規定に基づき行政予算管理局 (OMB) に提出するものとする。利用者負担金案を予算的に確に反映させるために、機関は、早い段階で法案について OMB と話し合いをするように推奨される。

⑧ 機関の責任

機関は、本通達に盛られた政策に準拠して利用者負担金表を用意し、かつ採択する責任がある。各機関は、次のことをするものとする。

(a) 本通達が適用になるサービスおよび事業を確認すること。

(b) 提供される特別利益の範囲を確定すること。

(c) 適切な総コストまたは市場価格の決定にあたり⑥の定められた原則を適用すること。

(d) 規則の公布による負担金の設定または適切な法律の提出により⑦に盛られたガイドラインを適用すること。

(e) 次の点について、隔年ごとに機関の利用者負担金プログラムを審査すること。① 現行の負担金に想定外のコストまたは市場価格の変更を反映させるための改訂を行うこと。② すべての他の機関のプログラムにつ

<p>いて、料金を政府サービスに課すべきかどうか、または政府の財物もしくはサービスの利用者に課すべきかどうかを審査すること。機関は、利用者負担金についての隔年ごとの審査結果、および1990年首席財務官法(Chief Financial Officers Act of 1990)によって求められる首席財務官年次報告書(Chief Financial Officers Report)案を精査するものとする。</p> <p>(f)【邦訳省略】</p>
<p>⑨記録の保存</p> <p>【邦訳省略】</p>
<p>⑩徴収額の処理</p> <p>(a) 法律に別段の定めがある場合を除き、利用者負担金徴収額(user charge collections)は、合衆国法典(U.S. Code) タイトル 31 第 3302 条に基づき、雑収入として、財務省の一般会計(general fund)に計上される。</p> <p>(b) 徴収額を機関に留保するための法案は、一定の条件に合えば妥当なものとなる。法案は、⑦(b)に盛り込まれたガイドラインに合致しなければならない。</p> <p>徴収額を機関に留保するための法案は、サービス料金で実質的に独立採算運営できる場合に妥当なものとなる。【以下、邦訳省略】</p>
<p>①以下【邦訳省略】</p>

以上のように、OMB 利用者負担金通達 (OMB Circular No. A-25 Revised, 1993) を精査してみればわかるように、連邦の執行行政庁(例えば、課税庁／IRS、環境保護庁／EPA など)が議会の同意を得て法律(statutes)で不特定多数者(一般人)を対象に課す「租税(taxes)」と、執行行政庁その他公的政策実施機関(例えば、架橋公団など)が規則(regulations)で料率を決めて特定者(特別利益を受ける受給者・受益者)を対象に課す「負担金／課金(fees / charges)」とは、別物としてとらえられている。

連邦が、仮に、現行の燃料課税から「マイルージ税(走行距離ベースの新たな個別消費税)、または「マイルージ課金／負担金」に移行・転換するとする。この場合には、OMB 利用者負担金通達に盛り込まれたガイドラインは重い意味を持つ。

(4) 「負担金／課金とは何か」をめぐる連邦の司法判断

アメリカにおいては、公物や公サービスを特定の受給者ないし受益者と直接関連を持つかたちで提供する際に求める金銭は、「負担金／課金」となるとされる。これに対して、「租税」を課す場合には、不特定多数者・一般人を対象に、所得または資産などを課税ベースに、応能負担のルール

などに基づき、特定者に受益をもたらすことを前提としないで、法律に基づき強制的に負担を求めることが要件となる。つまり、双方を区別するカギは、誤解を恐れずにいえば「対価関係」にあるか否かである。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関は、財源または財政収入を確保するために、「負担金／課金」の名称で金銭の負担を求めることが少なくない。これは、「負担金／課金」の場合には、議会の議決に基づいて決定する必要がないことも多いからである。言い換えると、賦課する機関が、かなり自由に負担対象や負担率を決定することができるからである。

しかし、それが、真の意味での「負担金／課金」なのか(言い換えると「租税」ではないのか)が、しばしば問題になり、司法の場で争われることも少なくない。双方を明確に線引き区別する(bright line)のが難しい事例が多いからである。

仮に、裁判で、「負担金／課金」の名称で求めた金銭の負担が、「租税」と判断されたとする。この場合には、当該負担金／課金は違法または違憲となる。廃止するか、継続するにしても、租税法律主義のもと、改めて課税対象、負担率(税率)などを、議会の議決に基づく税法で決定しなければならなくなる。

①負担金／課金をめぐる連邦の司法判断基準

連邦の執行行政庁その他公的政策実施機関は、特定の財源または財政収入を確保するために「負担金／課金」の名称で金銭の負担を求めることも少なくない。なぜならば、負担金／課金を求める手続が、租税の場合に比べ容易なためである。しかし、安易な負担金／課金の徴収を戒めるために、負担者は、それが真の意味での「負担金／課金」なのかどうかを問うためにしばしば司法の場で争うことになる。その場合の主な判断基準は、裁判例などを踏まえてまとめてみると、次頁【図表7】のとおりである³⁰。

連邦レベルにおいて、司法は、これらの判断基準を用いて、その負担が、実質的な意味では「租税」に該当するのにもかかわらず、「負担金」として徴収されている場合には、憲法違反であるとの判断を下している³¹。

例えば人の健康や公共の福祉といった一般的な

³⁰ See, Eben Alvert-Knopp, “The California Gas Charge and Beyond: Taxes and Fees in a Changing Climate,” 32 Vt. L. Rev. 217 (2007).

【図表7】「負担金／課金、該当性の主な判断基準

- ①本人確認できる特定者（特別利益を受ける受給者・受益者）に対して負担を求めているのかどうか。
- ②不特定多数者・一般人（general public / the public at large）が享受できない特別な利益（special benefits）の提供に対する負担を求めているのかどうか。
- ③徴収された財政収入は、政府の一般会計（general fund）ではなく、特別会計（trust fund）に計上され、独立採算ベースで、サービス、資源または公物を提供する事業目的に費消されているかどうか。つまり、財政収入の用途（ultimate use of revenue）が特定されているかどうか。

利益の確保、産業一般の利益の保護などを目的に「負担金」の名目で支払を義務づけると問題になる。この場合には、「租税」の形式を選択しなければならない³²。

②主な連邦裁判例の分析

「租税、なのか、または「負担金／課金、かについて、連邦司法において重要な裁判例として、2つの連邦最高裁判所判決および4つの連邦控訴裁判所（U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit）判決をあげることができる。それらの裁判例の概要を図説すると次のとおりである。

【図表8】「負担金／課金、か、「租税、かが争われた主な裁判例

連邦最高裁判所の先例
<p>①全国ケーブルテレビ協会 対 合衆国・連邦通信委員会事件判決（1974年）（National Cable TV Association v. U.S. & FCC）³³</p> <p>本件において、連邦最高裁判所は、連邦政府および連邦通信委員会（FCC=Federal Communication Commission）が求める支払は、受領者が受ける価値（value to the recipient）を基準にしていることを理由に、サービス料金（fee for services）であり、租税ではないと判示した。</p>
<p>②連邦電力委員会 対 ニューイングランド電力会社事件判決（1974年）（FPC v. New England Power Co.）³⁴</p>

本件において、連邦最高裁は、連邦電力委員会が求める支払は、特定の個人または法人に提供されるサービスを基準にしていることを理由に、租税ではなく、負担金／課金であると判示した。

連邦控訴裁判所の判決

- ①全国ケーブルテレビ協会 対 合衆国・連邦通信委員会事件判決（1976年）（National Cable TV Association v. FCC）（1976年）³⁵

本件において、ワシントンD.C. 巡回区連邦控訴裁判所は、連邦通信委員会（FCC）が求める申請費および年会費は、負担者との間に合理的な関連があることから、租税ではなく、サービスに対する負担金／課金であると判示した。

- ②電気事業会 対 連邦通信委員会事件判決（1976年）（Electronic Industries Association v. FCC）³⁶

本件において、ワシントンD.C. 巡回区連邦控訴裁は、連邦通信委員会（FCC）が求めるサービス料金は、付随的に公益に資する面もあるものの、全体としてみれば私的利益につながる性格のものであるとして、租税ではなく、負担金であると判示した。

- ③キャピタルシティ通信会社 対 連邦通信委員会事件判決（1976年）（Capital Cities Communications, Inc. v. FCC）³⁷

本件において、ワシントンD.C. 巡回区連邦控訴裁判所は、規制当局が求める支払は、規制当局と負担者との間に合理的な関連があることから、租税ではなく、サービスに対する負担金／課金であると判示した。

- ④ミシシッピ電力・電燈 対 合衆国原子力規制委員会事件判決（1979年）（Miss. Power and Light v. U.S. Nuclear Regulatory Commission (NRC)）³⁸

本件において、ワシントンD.C. 巡回区連邦控訴裁判所は、規制当局が求める支払は、規制当局と負担者との間に合理的な関連があることから、租税ではなく、サービスに対する負担金／課金であると判示した。

- ⑤サン・ジュアン携帯電話会社 対 プエルトリコ公共サービス委員会事件（1992年）（San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico）³⁹

本件において、第1巡回区連邦控訴裁判所は、プエルトリコ公共サービス委員会が、連邦通信委員会（FCC）から営業免許を得た携帯電話会社の総売上上の3%相当額を求める支払は、もっぱら当該委員会の規制業務に

³¹ 裁判例の分析として、See, Jasper L. Cummings, Jr., “User Fees Versus Taxes,” Tax Analysis (October 31, 2011) 321.

³² 連邦最高裁判所は、租税の場合には必ずしも個々の受益と負担との間に合理的関連性を要しないし、応能原則に基づいてもよいし、公益を目的に負担を求めてもよいとする。See, National Cable Television Association v. U.S., 415 U.S. 336, at 340-1 (1974) .

³³ National Cable Television Association v. U.S., 415 U.S. 336, at 340-1 (1974) .

³⁴ National Cable Television Association v. U.S. & FCC, 415 U.S. 336, at 340-1 (1974) .

³⁵ National Cable Television Association v. FCC, 554 F.2d 1094 (1976)

³⁶ 554 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1976)

³⁷ 554 F.2d 1135 (D.C. Cir. 1976)

³⁸ 601 F.2d 223 (5th Cir. 1979)

充当・費消する目的で会計に計上されていることを根拠に、租税ではなく、負担金であると判示した。

⑥連バレロ・テレストリアル会社 対 キャフレイ事件 (2000年)
(Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey)⁴⁰

本件において、ウエストバージニア州が、州法に基づいてゴミ埋立て処理地 (land fill) でゴミ処理をする者に対して求めた支払は、実質は「租税」であり、連邦憲法の州際通商条項および法の適正な手続を保障した条項に違反しているとして争われた。事実審 (連邦地方) 裁判所は、当該負担金／課金は、規制目的ではなく歳入調達目的で支払を求めているとの理由で、「租税」にあたりと判示した。(ただし、連邦課税差止め法 (TIA=Tax Injunction Act) は、連邦裁判所が州税法についての訴訟を審理することを禁止していることから、同地裁は本件について審理を停止した。) 控訴を受けて、第4巡回区連邦控訴裁判所は、地裁の判断を是認したうえで、審理を停止した⁴¹。本件において、同連邦控訴裁判所は、連邦裁判所が審理することを禁止される州税法関連事件であるかどうかを3つの基準に従って精査した。3つの基準とは、(1) どの政府機関が支払を求めているのか、(2) その支払を求められる住民の範囲、および (3) 収受した支払額はどのような目的に費消するのか、である。同連邦控訴裁判所は、(1) については、行政機関ではなく、州議会が支払を求めている。(2) については、ゴミの収集を求める市民および企業一般を対象として支払を求めている。そして、(3) については、収受した額は主として環境の保全を目的としている。言い換えると、州の広範な住民の利益に資することを目的としている。以上の理由から、問題となった課金は、負担金ではなく、「租税」にあたりと判断した。

以上のような事例では、安易な負担金／課金の徴収を戒めるために、政府が負担金の名称で求める支払が、真の意味での「負担金／課金」なのかどうか、支払を求められた者が争ったものである。これらの事例を読む限りにおいては、司法 (裁判所) は、

争われた「負担金／課金」を実質的には「租税」であるとし、違法または違憲であり、無効と判断することにはかなり消極的な姿勢にあることが伺える。

これは、連邦政府の執行行政庁その他公的政策実施機関が、OMB 利用者負担金通達 (OMB Circular No. A-25 Revised, 1993) などに準拠し、用意周到な法律立案をしていることも一因である。具体的には、負担金／課金法案の準備段階において、「特定の者に限定した形で公サービスを給付するまたは公物を利用させる場合に、その受領者または受益者に課す金員が厳密な意味での負担金であると法認されるためには、受けた利益と負担額との間に合理的関連性を求められる」とのポイントについて、事前に、厳しく自己精査をしていることが背景にある。

(5) 「租税」か、「負担金／課金」かについて事前判断を求める連邦の制度

連邦機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払が「負担金」なのか、それとも「租税」なのかを精査するように、求められる。なぜならば、一般に、連邦機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払が「税金 (tax)」にあてはまる場合には、主権に基づく納税が免除されるからである⁴²。これに対して、求められた支払が、負担金である場合には、その負担が免除されないからである。すなわち、水道料金や電気料金のように受益に基づき特定の者が負担する「受益者負担金」または「税外負担金」については、連邦政府機関であっても支払を免除されない。

連邦機関は、求められた支払が、受益者負担金なのか、それとも負担する義務が免除される

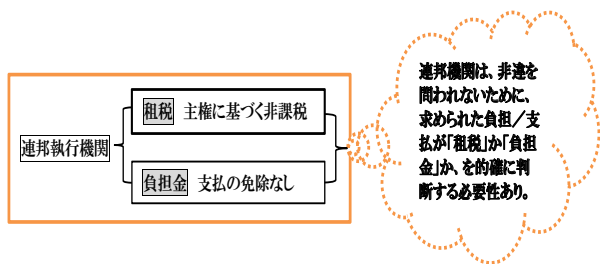
³⁹ 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992). ちなみに、本件は、自治領であるプエルトリコ法による課金の違法性を、原告・控訴人である携帯電話会社が、FCC から営業免許を得ていることから連邦裁判所で争う原告適格があるとし、手続が進められた事例である。

⁴⁰ 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000).

⁴¹ 連邦課税差止め法 (TIA=Tax Injunction Act) は、連邦と州との間での司法権限の分配を明確にするため、連邦裁判所が州税法に関する訴訟を審理するのを禁止している (合衆国法典タイトル 28 第 1341 条)。このため、連邦裁判所は、問われた課金が、負担金ではなく租税であると判断した場合には、裁判管轄権を失い、その事件については審理を停止する。ただ、訴訟を提起した結果として、訴訟当事者は、問われている課金が、「租税」であるか、「負担金」であるかを確認できることになる。

⁴² 連邦に対する州税の免除 (Federal Immunity from State Taxation) 原則は、連邦最高裁のマックローチ 対 メリーランド事件判決 (McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819)) で示された「州は連邦政府の財産や作用を規制できない (states may not regulate property or operations of the federal government)」(at 426) とする言及に由来するものである。この課税免除原則は、その後、判例や制定法を通じて一部制限されたが、現在でも先例としての地位を維持している。また、合衆国憲法第 1 条 10 節 2 項も、州の連邦に対する課税権を制限している。See, Note, 「Federal Immunity from State Taxation: A Reassessment」, 45 U. Chi. L. Rev. 695 (1978).

【図表 9】 連邦機関の負担／支払義務の有無



租税、なのかは、その名称で判断するわけにはいかない。連邦機関は、名称が負担金であっても、その実質は租税、ではないかと疑われる場合、その判断を司法（裁判所）に委ねることができる。しかし、もう1つの選択肢として、連邦機関は、連邦政府検査院（GAO = Government Accountability Office）に、事前決定（advice decision）、事前確認（advance ruling）を求めることができる。

①連邦政府検査院での事前決定手続の基本

連邦政府検査院（GAO）は、1921年予算会計法（Budget and Accounting Act of 1921）に基づいて連邦議会の機関として創設された⁴³。当初の名称は「会計検査院／General Accounting Office」であったが、2004年に「Government Accountability Office」に名称変更され、今日にいたっている⁴⁴。

連邦議会は、GAO 院長（Comptroller General）に対して、数多くの制定法に準拠して、さまざまな権限を付与している。それらは、大きく、次の3つに分けられる。

【図表 10】 GAO 院長の主な権限

<p>①連邦機関の業務や会計を検査や監査・報告する権限</p> <p>GAO 院長は、具体的には、次の権限を有する。(1) 各連邦機関の財務取引を監査する権限（合衆国法典タイトル31第3523条a項／31 U.S. Code § 3523(a)）、(2) 収入、および公金の支出および使用に関するあらゆる事項を検査し、かつ議会の上下両院の関係委員会に当該事項を報告する権限（合衆国法典タイトル31第712条1号および719条a項2号／31 U.S. Code § 712 (1) & 719 (a) (2)）、(3) 連邦機関のプログラムや業務にかかる業績を評価する権限（合衆国法典タイトル31第717条b項／31 U.S. Code § 717 (b) ⁴⁵。</p>
<p>②非拘束的な決定をする権限</p> <p>GAO 院長は、連邦機関の従業者、さらには私人からの求めに応じて、支払経費が法令に抵触することがないかどうかについて非拘束的な事前確認（nonbinding advance decisions）を发出する権限を有している（合衆国法典タイトル31第3529条〔院長への確認の請求〕31 U.S. Code § 3529 - Requests for decisions of the Comptroller General）。</p>
<p>③拘束的な決定をする権限</p> <p>GAO 院長には、会計決算権限（account settlement authority）を典拠に、拘束的な法令の適用・解釈をする権限が与えられている⁴⁶。すなわち、GAO 院長は、連邦機関の従業者、さらには私人からの求めに応じて、支払経費が法令に抵触することがないかどうかについて事前に法的決定書（advance binding legal decisions）を発遣する権限を有している（合衆国法典タイトル31第3526条〔会計決算〕31 U.S. Code § 3526 -Settlement of accounts）。</p>

以上のように、GAO 院長は、連邦議会に委員会委員に対する見解（opinions）を表明し、かつ合衆国法典タイトル31第3526条および3529条に基づき、公金（配分された予算）の利用および会計に関する法的争点について行政機関の職員の求めに応じて法的決定（legal decisions）を出すことができる⁴⁷。

これら見解表明や法的決定の发出は、GAO 院長名で行っているが、具体的な作業は、GAO の法律顧問局

⁴³ 1921年予算会計法の制定により、それまで連邦議会の権限とされていた予算編成を政府が所管することになり、財務省内に新たに予算局（BOB=Bureau of Budget）が設置された。一方、会計記録と会計検査の機能は連邦財務省から切り離され、新たに設置された連邦会計検査院（GAO=General Accounting Office）が所管することになった。

⁴⁴ 「Government Accountability Office」の邦訳については、従来どおり「会計検査院」とする、あるいは「政府説明責任院」とするものなどさまざまである。本稿においては、「政府検査院」の訳をあてる。

⁴⁵ 本来的に、これらの権限は、議会の国政調査権限を典拠にしており、議会が立法をするにあたり必要な情報提供を行うことを狙いとしている。なお、GAO について、その軌跡をたどった邦文の研究としては、渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の80年」レファレンス（2005年6月号）参照。

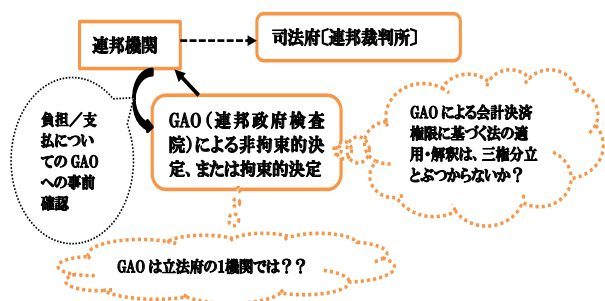
⁴⁶ GAO 院長は、連邦機関が行う支出を、承認するように求められる。ただし、法律で承認が不要と定められている場合を除く。したがって、GAO 院長は、支出が法律に適合していないと判断した場合には、その支出を承認することができない。GAO 院長の会計決算権限（account settlement authority）を典拠とした③拘束的な決定（binding legal decisions）を出すことは極めてまれである。なぜならば、GAO 院長は拘束的な決定を出しても、連邦機関の問題職員の責任を司法的に追及する権限を認められていないからである。

⁴⁷ 加えて、政府検査院長は、合衆国法典タイトル31第3527条および3528条に基づき公的資金の損失について責任を有する職員の責任を軽減する決定を出すことができる。

(OGC=Office of General Counsel)⁴⁸が行っている⁴⁹。

もともと、GAO 院長が、会計決算権限 (account settlement authority) を根拠に③拘束的決定 (binding legal decisions) をすることについて、これを正面からは認めることについては強い異論がある⁵⁰。なぜならば、GAO は立法府の機関として設立されており、GAO 院長に③拘束的決定 (binding legal decisions) をする権限を認めることについては、執行府や司法府の権能と抵触することになりかねないからである。アメリカ立憲制度における三権分立 (separation of powers) の原則からして大きな問題であるとの主張がある⁵¹。

【図表 11】GAO による「租税、か」負担金、かの事前確認制度とその評価



② 「租税、か」負担金、かの連邦政府検査院での事前確認事例分析

一般に、連邦の各種機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払が「税金 (tax)」にあてはまる場合には、連邦法でその税負担が免除されない旨が明定されているときを除き、納税が免除される。

ある連邦機関が、求められた支払が、水道料や電気料のような利用者「負担金、」なのか、それとも主権に基づき負担する義務が免除される「租税、」なのか明確に判断できないとする。疑いのあるまま支払をし、後に「租税、」であるとされた場合には、法定外の違法な支出とされ、責任を問われかねない。また、いったん支払をした後に司法 (裁判所) に判断を求めることもできるが、テマとヒマがかかる。

この場合、当該連邦機関は、連邦政府検査院 (GAO = Government Accountability Office) に対し、当該支払が法令に抵触することがないかどうか、つまり負担金として求められた支払が実質的には「租税、」にあたるのではないか、について非拘束的な事前決定 (nonbinding advance decisions) を求めることができる。

以下に、「租税、か」負担金、かの GAO 院長による事前決定事例を分析し、要点をまとめて紹介する。

⁴⁸ Office of the General Counsel, GAO, Procedures and Practices for Legal Decisions and Opinions (2006) .

⁴⁹ GAO の法律顧問局 (OGC) は、GAO が、各連邦機関に分配された資金 (歳出) の利用および要件に関して意見表明や決定を出す場合に生じる法的問題についてまとめたガイドブック (通称「赤本 (red book)」) を公表している。See, OGC, Principles of Federal Appropriations Law (GAO) . なお、赤本は、14 章からなり、頻繁に改訂されている。Available at: <http://www.gao.gov/legal/red-book/overview>

⁵⁰ 例えば、連邦財務省の外局にある執行行政庁である内国歳入庁 (IRS = Internal Revenue Service) の首席法律顧問官室 (OCC=Office of Chief Counsel) も庁内の各部門からの事前確認の求めに応じて覚書 (メモランダム / memorandum) の形で回答書を発出している。例えば、内国歳入法典 (RIC) 4251 条 a 項 [通信サービス税 (tax on communications services)] は、緊急 [警察・火災・救急] 電話番号 911 サービス料金の 3% の個別消費税を課している。この場合で、携帯電話を使って 911 サービスを利用する者 (消費者) に対して電話会社は、消費者の選択により当該携帯電話に専用のチップの装着を求め、別途に「E911」または「高度 911」サービス料金を加算している。IRS の個別消費税プログラム担当主任が、この「加算料金、」を入れて連邦通信サービス税の課税ベースを算定すべきかどうかについて、OCC に確認を求めた事案がある。この事案において、OCC は、バレロ・テレストリアル会社 対 キャプレイ事件 (Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey, 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000)) など、「租税、」と「負担金、」とを峻別する基準を示した裁判例を典拠に、911 加算料金は、議会が広く電話加入者一般に支払を求めておらず、また受益と負担が密接に関係していること、当該加算料金は電話料金とは別記するかたちになっていることなどを理由に「租税、」にはあらず、連邦通信サービス税の課税ベースには入らないとの確認書を発出している。See, OCC of IRS, Memorandum No. 201046010 (Nov. 19, 2010). この事案は、執行行政庁である IRS 内部の仕組みを活用した事前確認である。立法府にある GAO が、他の行政機関の職員の求めに応じて法的決定 (legal decisions) を出すのは異なる。

⁵¹ 連邦司法省 (DOJ=Department of Justice) は、GAO は立法府の機関であり、院長が法的拘束力のある決定をすることは執行府ないし司法府の機能を果たすことにもつながりかねず、執行府および司法府に属しない GAO 院長が、権利について決定したり、合衆国の法律を執行したりするのは本末転倒である、と批判している。GAO 院長の会計決算権限 (account settlement authority) を典拠とした③拘束的決定 (binding legal decisions) を出す権限については、GAO と DOJ との間で久しく論争が続いている。See, Edward R. Murray, 「Beyond Bowsher: The Comptroller General's Account Settlement Authority and Separation of Powers,」 68 Geo. Wash. L. Rev. 161, at 171 (1999) .

【図表 12】“租税、か”負担金、かの GAO 院長による事前決定事例

<p>①カリフォルニア電子廃棄物回収負担金にかかる事前決定事例（2011年）</p> <p>裁判所事務局（AOUSC=Administrative Office of the United States Courts）事務局は、合衆国法裁判所事務局（AOUSC=Administrative Office of the United States Courts）事務局は、合衆国法典タイトル 31 第 3529 条〔院長への確認の請求〕に基づき、GAO 院長に対して、AOUSC 支部が支払を求められたカリフォルニア電子廃棄物回収負担金（California E-Waste Recycling Fee）は、真に「負担金、なのか、言い換えると、負担が免除される「租税、ではないのかについて決定を求めた。加州の電子廃棄物回収負担金は、コンピュータ機器を購入する段階で当該負担金を支払うことになっている。GAO 院長は、サン・ジュアン携帯電話会社 対 プエルトリコ公共サービス委員会事件判決（San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico, 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992)）などの裁判例を典拠に、加州電子廃棄物回収負担金は、州議会が広く一般人に支払を求めていること、収受した額は住民一般に資する目的に費消されていることなどを理由に、加州電子廃棄物回収負担金は、「租税、であると決定した⁵²。</p>
<p>②ジョージア州 911（緊急通報用電話番号）負担金にかかる事前決定事例（2003年）</p> <p>連邦商務省（Department of Commerce）山岳管理支援局（Mountain Administrative Support Center）事務局は、合衆国法典タイトル 31 第 3529 条〔院長への確認の請求〕に基づき、GAO 院長に対して、傘下の全国気象局（NWS=National Weather Service）が、1977 年ジョージア州緊急電話番号 911 サービス法に基づき、同州において、同州の自治体〔カウンティ〕当局を代理した電話会社（BellSouth）から全国気象局（NWS）に求められた 911 課金の支払が、真に「負担金、なのか、言い換えると、連邦機関に負担が免除される「租税、にあたるのではないのかについて事前決定を求めた。GAO 院長は、サン・ジュアン携帯電話会社 対 プエルトリコ公共サービス委員会事件判決（San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico, 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992)）およびバレロ・テレストリアル会社 対 キャフレイ事件（Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey, 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000)）などの裁判例を典拠に、911 課金は、州議会が、広く一般人に支払を求めていること、収受した額は住民一般に資する目的に費消されていることなどを理由に、「租税、であると決定した⁵³。</p>

以上のように、連邦機関は、法定外支払・支出を回避するために、連邦政府検査院（GAO）に対し、負担金として求められた支払が連邦機関には免除されている実質的な意味での「租税、ではないのかどうかについて、事前決定、事前確認を求める

ことができる。しかし、この制度には、マイナスの評価とプラスの評価がある。マイナスの評価としては、立法府の 1 機関に過ぎない GAO が、司法府や執行府（行政府）と競合するような法の解釈・適用にかかる権能を行使することに対する権力分立論からの懸念である。一方、プラスの評価としては、連邦機関が限界支払事例について GAO に駆け込みチェックを求めることができることである。

仮に諸州が現行の自動車燃料税からマイルージ負担金に移行・転換したとする。この場合、負担金の名称で導入されたマイルージ課金の真の性格が問われかねない。連邦政府機関は、GAO に対し事前決定、事前確認を求める途を選択したとする。GAO が、これら連邦政府機関の求めに応じ、当該マイルージ課金は連邦の主権に基づき負担する義務が免除される「租税、にあたるとの決定を下したとすれば、連邦機関の公用車両に対する州のマイルージ課金を支払うことは法定外支出、違法となる可能性も出てくる。

（6）諸州における負担金／課金法制の展開

連邦の場合に加え、州や地方団体の場合も、連邦の独立機関予算充当法（IOAA）と類似の法律や条例が定められ、それらを準拠法にして従量課金（CC）が定められていることが多い。州や地方団体の場合で、こうした準拠法が定められていないときには、州の一般警察権（state's general police power）に準拠して、従量課金（CC）が課されている。以下に、諸州の現状を点検してみる。

①ワシントン州の負担金／課金法制の特質

例えば、ワシントン州の歳入法典（Revenue Code / RCW）は、州内の地方団体（シティ、タウンなど）が発電や消火栓の設置などを含む水道事業を行い、当該サービスの利用・配分・価格を規制することができる旨規定する（Wash. Rev. Code § 35.92.010〔発電を含む水道事業の取得および運営する権限サービス料金の分類（Authority to acquire and operate waterworks-Generation of electricity-Classification of services for rates)〕）。

地方団体の統治機関は、この規制権限に基づき、サービス料金の設定にあたり、次の点を遵守するように求められる。

⁵² GAO, Decision: Matter of Administrative Office of the U.S. Courts-California E-Waste Recycling Fee (B-3209998, May 4, 2011) .

⁵³ GAO, Decision: Matter of National Weather Service-Georgia 911 (B-301126, October 22, 2003) .

【図表 13】ワシントン州の地方団体における水道サービス料金の設定条件

- ・ サービス料金は、同じクラスの利用者に対しては均一 (uniform) であること。
- ・ 利用者のクラス分けにあたり、サービス費用、利用者の所在地、水道システムの維持管理・部品交換などにかかるさまざまな費用、水質や供給される水量、供給日時や時間その他あらゆる合理的な理由を考量すること。
- ・ コスト割れで料金の設定をしてはならないこと。

②カリフォルニア州の負担金／課金法制と司法判断
州によっては、`租税`にあたるのか、それとも`負担金／課金`にあたるのかの裁判を通じて、その性格を決定するところもある。カリフォルニア州 (加州) がその 1 例である。

加州においては、州法に基づき州規制機関が子ども用品製造業者に課した検査料が、必要な経費を賄うために徴収される`負担金／課金 (fees)`にあたるのか、一般的な歳入を得る目的で徴収される`租税 (taxes)`にあたるのか、司法の場で争われた (Sinclair Paint Co. v. State Bd. of Equalization, 937 P.2d 1350 (Cal. 1997))。

加州憲法は、負担金／課金する場合には、その根拠法は州議会両院の過半数の賛成を得て成立すればよいとする。これに対して、州民に租税を課す場合には、その根拠法は州議会両院の 3 分の 2 以上の賛成を得て成立するように求められる⁵⁴。

本件において、原告／上訴人である子ども用品製造業者は、自己に課されている負担金／課金は、実は租税であるのにもかかわらず、州議会両院の 3 分の 2 以上の賛成を得た法律によって課されていないことから、違憲・無効であるとして訴えたものである。

本件において、加州最高裁判所 (Supreme Court of California) は、当該検査料は、州の一般的警察権限 (規制権限) に基づいて課した負担金／課金 (fees) であり、州議会の 3 分の 2 の賛成を得て課することができる租税 (tax) で

はないとし、当該準拠法は違憲・無効ではないと判示した (Sinclair Paint Co. v. State Bd. of Equalization, 937 P.2d 1350, at 1356 (Cal. 1997))。

【図表 14】シンクレア・ペイント社事件加州最高裁判決 (1997 年)

- ・ 加州議会は、1991 年に、幼児用リード (迷子ひも) 中毒防止法 (The Childhood Lead Poisoning Prevention Act of 1991) を単純過半数で成立させた。
- ・ この法律は、幼児用リード (迷子ひも) の製造業者などに対し、化学物質で汚染されたリードで幼児が中毒になることを防止するための検査および汚染したリードで中毒になった被害者の救済を目的としたプログラムへの費用負担を義務づけるものである。この法律に従い、幼児用リード (迷子ひも) の製造業者などは、加州の査定平準局 (BOE=State Board of Equalization)⁵⁵ に一定額の費用を納付するように求められる。
- ・ 本件における争点は、このプログラムへの費用負担は、負担金 (fees) なのか、または、加州憲法第 13 条の A 第 3 節に規定する州議会において 3 分の 2 以上の賛成で成立するように求められる租税 (taxes) にあたるのかどうかである。
- ・ 事実審裁判所である州控訴裁判所 (Cal. Court of Appeals) は、プログラムへの費用負担は、租税 (tax) であり、1991 年幼児用リード (迷子ひも) 中毒防止法は州議会両院の 3 分の 2 以上の賛成を得て成立しておらず、違憲・無効であると判示した。
- ・ これに対し、加州最高裁判所は、本件におけるプログラム負担金は、州の一般的警察権限 (規制権限) に基づいて課金されており、プログラムへの負担とその効果との間には合理的関連性 (reasonable relationship) があることを理由に、負担金 (fees) であるとし、違憲・無効の主張を退けた。

③諸州における負担金／課金と司法判断

財政収入の確保にあたり「租税」を選択する場合には、連邦⁵⁶の場合も州の場合も、税法定定という形で、それぞれの議会による審査・承認を受けるように求められる。減税指向の強いアメリカの選挙民は、増税法案に賛成する議員候補者を積極的に支持しない。マスメディアも、`増税提案`

⁵⁴ 1978 年に、カリフォルニア州では、提案 13 号 (Proposition 13) が住民投票で成立した。提案 13 号は、州憲法を改正し、固定資産税の減税に加え (Cal. Constitution Article XIII § 1&2)、固定資産税や州所得税、州売上税その他いかなる州税の増税をする場合には、州議会両院の 3 分の 2 以上の賛成を要するとしたものである (州憲法第 13 条の A 第 3 節 / Cal. Constitution Article XIII § 3)。提案 13 号成立後、州憲法が改正され、現在にいたっている。加州の提案 13 号は、納税者の反乱 (tax revolt) として名を馳せ、その後のアメリカにおける「小さな政府」指向のさきがけとなった。See, e.g., Sheila M. Flaherty, `Property Tax Limitations: Do We Need a New Approach for the 1990s?`, 45 Tax Law. 827 (1992) .

⁵⁵ 加州の査定平準局 (BOE=State Board of Equalization) は、税務行政 (tax administration) や負担金の徴収 (fee collection) を行う執行庁である。

⁵⁶ U.S. Constitution art I § 8 (合衆国憲法第 1 条 8 節)

には常に厳しく目を光らせている。これに対して、特定の分野またはサービスに対する「利用者負担金／課金の増徴」には、マスメディアや一般市民の注目度がそれほど高くない。このため、行政官や議員は、概して「租税」の文言には注意深くなるものの、「負担金」、「利用料」、「課金」の文言を好む傾向が強いことが指摘されている⁵⁷。

特定の財源または財政収入を確保するにあたり、「租税」、「負担金／課金」、どちらの途を選択するかは、州議会や州当局、公的事業体（public utilities）などに委ねられている。負担者側からは、使途目的（警察権限をベースとした公共の安全・住民の健康保護などのための規制目的、特別利益の受領者・受益者への負担請求目的など）に照らして、「負担金／課金」の形、あるいは「租税」の形で賦課するのがゆるされるのかどうかをめぐり訴訟が提起されている。とりわけ、州レベルの各裁判所で審理された数多くの裁判例の積み重ねをみている。

【図表 15】州裁判所による「租税」か「負担金／課金」かの判定事例分析

<p>① ミシガン州最高裁判決：ボルト 対 ランシング市事件（1998年）</p> <p>(Bolt v. City of Lansing)⁵⁸：本件において、ミシガン州ランシング市の不動産所有者であるボルトは、新たに制定された同市条例（Ordinance 925）に基づき暴風雨処理対策サービス負担金の支払を求められた。ボルトは、この種の負担金は、州憲法修正（第9条25節～31節）に規定する住民投票でその是非を決するように求められる「租税」であり、違憲・無効であるとして、納付済み額の還付を求め、訴訟を提起した。州最高裁は、多数意見において、問われた負担金（service charge）は、住民投票で決められるべき「租税（tax）」であるとし、ランシング市条例は州憲法に違反し、無効であると判示した。事実審裁判所の判決を是認し、市側の上訴を棄却した。州最高裁は、「租税」と「負担金」とを区別する基準として、次の3つをあげた。利用者負担金であるためには、①収入の用途がもっぱら規制業務サービスの遂行にあり、歳入調達为目的ではないこと。②提</p>

供されるサービスの利用料に応じて課金されること。③負担は任意であり、財物やサービスの利用量に応じて課金されること。州最高裁は、問われた暴風雨処理対策サービス負担金は、負担者の特別の利益に資するものではなく、不特定多数・住民一般の利益に資する目的で課されていることから、①および②の基準を充足しておらず、「負担金」にはあらず、「租税」にあたるとした。

② ミズーリー州最高裁判決：クレイグ 対 マーコン市事件（1976年）

(Craig v. City of Macon)⁵⁹：本件において、ミズーリー州マーコン市は、同市条例で、住民に月2ドル45セントの廃棄物処理費用を課した。しかし、同市の住民であるクレイグ他は、自分等が利用してもしない特別の利益を受けない課金である。住民一般の利益に資する廃棄物処理費用を求める場合には、州憲法に基づき「租税」の形式を採る必要があるとして、同条例の適用差止めを求めた。州最高裁判所は、事実審裁判所の下した訴えの棄却判決を容認し、上訴を棄却した。本件において、州最高裁は、徴収された財政収入はすべて廃棄物処理に費消されることになっていることなどを理由に、住民一般の利益に資する面がないとはいえないものの、自治体の警察権⁶⁰に基づき廃棄物処理の費用を「負担金」の形で全住民に求めることを容認した。すなわち、本件では、財政収入の用途（ultimate use of revenue）が特定されていることを根拠に自治体の主張を容認した。

③ ニューメキシコ州最高裁判決：ホップス市 対 チェストポート社事件（1996年）

(City of Hobbs v. Chestport, Ltd)⁶¹：本件において、ニューメキシコ州ホップ市が、同市条例でゴミ収集と処分制度運営にかかる費用の負担を住民に求めているのに、チェストポート社がその費用を負担しなかったため、滞納額の支払を求めて争ったものである。事実審裁判所は、チェストポート社（C社）に滞納額の支配を命じたため、C社がその命令の取消を求めて同州最高裁判所に上訴したものである。C社は、こうした利用者負担金の支払を求める場合、先例によると、もっぱら自分等に特別の利益がなければならぬこと、しかし、この負担金は同市住民一般の利益に資するものであり、この負担金の支払を強制するのは違法であると申し立てた。C社は、住民として、同市に対してその警察権限に基づきゴミを収集してもらい健康にくらす権利があること、また、同市がC社のゴミ収集を拒否したことから、C社はその費用の滞納を問われることはないことを申し立て

⁵⁷ See, e.g., Brian Faler, 「Government Fees the Key to Budget Bargain?」, Politico (April 3, 2015) .

⁵⁸ 587 N.W. 2d 264, at 266～67, 271 (Mich. 1998) .

⁵⁹ 543 S.W. 2d 772, at 773 (Mo. 1976) .

⁶⁰ アメリカにおいては、州や地方団体は、住民の健康、安全、福祉その他公益の増進を狙いに必要な規制を実施するために、不文の法理としての警察権限（police power）の行使が認められている。

⁶¹ 417 P.2d 210, at 212m 214 (N.M. 1996) .

⁶² 613 So. 2d. 861 (Miss. 1993) .

⁶³ この上下水道区事業団は、同州の公共サービス委員会（PSC=Public Service Commission）が定めた規則（regulation）に基づかず、独自の基準を定めて開発負担金を課している。

⁶⁴ 932 So. 2d 44 (Miss. 2006) .

た。加えて、同市がC社のゴミ収集をしないことは、ニューメキシコ州憲法第2条18節および連邦憲法修正第14条で保障されている法の適正手続に違反することを申し立てた。州最高裁は、同市の処分は住民の健康を護るために警察権限の適正な行使の範囲内にあり、負担金収入も同市のゴミ収集と処分制度の運営に費消されており合理的な関係にあるとし、負担金の支払を拒否したC社はゴミ収集を拒否されるのは当り前のことであるとし、C社側の訴えを棄却した。本件において、州最高裁は、財政収入の用途(ultimate use of revenue)が特定されていること、自治体の警察権限に基づく規制費用の分担義務などを根拠に自治体の主張を容認した。なお、本件において、C社は、ゴミ収集は住民一般の利益に資するものであるから、⁶⁵負担金、ではなく、⁶⁵租税、の手段が必要となる費用負担を求めるべきであるとの主張はしていない。

④ ミシシッピ州最高裁判決：スイートホーム上下水道事業団 対 レキシントン不動産会社事件 (1993年)

(Sweet Home Water & Sewer Association v. Lexington Estates, Ltd.)⁶²：本件において、公共事業体 (public utility) であるミシシッピ州レキシントンにある上下水道事業団⁶³が、新たなアパート建設をしている不動産会社 (以下「L社」という。) に対して開発負担金 (impact fee) (接続料185ドル+計量メーター保証金35ドル+水質検査料25ドル+下水検査料25ドル+計測されたサービス利用料) を課したことが争われた。同事業団は、本件以前および以後ともに、いかなる不動産会社へ開発負担金を課したことがなかった。L社は、開発負担金の支払を拒否したために、同事業団はL社に対する上下水道区サービスの提供を停止した。L社は、上下水道区事業団が課した開発負担金は住民の憲法上の権利を侵害し違法であることを理由に、この停止の差止めおよび上下水道サービスの再開を求めて、同州の事実審裁判所に提訴した。事実審裁判所は、暫定的差止め命令を下した。上下水道区事業団は、この判断を不服として州最高裁に上訴した。州最高裁は、上下水道区事業団は、合理的な基準に従って開発負担金を算定しておらず、他の事業者には開発負担金を賦課していないなど恣意的であり、パブリックポリシー (公序) に反し、L社への賦課は無効であるとし、事実審裁判所の判断を支持し、上訴を棄却した。

⑤ ミシシッピ州最高裁判決：オーシャンズプリング市 対 ミシシッピ住宅建設者協会事件 (2006年)

(Mayer and Board of Alderman, City of Ocean Springs, Mississippi v. Homebuilders Association of Mississippi, Inc., et al.)⁶⁴：本件において、ミシシッピ州オーシャンズプリング市は、開発負担金を住宅建設業者に課す包括的プラン実施のための条例を制定した。同条例では、土地利用、土地利用圏域設定 (zoning)、土地計画、公共施設、土地区画整備などにかかる各種負担金の賦課基準、要件などを規定している。この包括的な開発負担金条例に対して、数多くの住宅建設事業者が反

対の声をあげた。同条例で課す開発負担金は、実質的に、市が条例で課す権限を付与されていない⁶⁵租税、であり、違法・無効であるとして事実審裁判所に訴えた。事実審裁判所は、同条例で課す開発負担金は、無効な租税を課すものであると判示し、建設事業者団体側の訴えを認めた。市側は、この判決を不服として、州最高裁に上訴した。州最高裁は、市条例で課す建設負担金は、実質的に租税であるとしたうえで、ミシシッピ州憲法は、課税権を州政府に付与しており、州法が州傘下の自治体に課税権を付与している場合に限り、オーシャンズプリング市など自治体は課税をすることができるが、いかなる州法も自治体が条例で包括的な建設負担金を課す権限を認めていないと判示した。また、州最高裁は、オーシャンズプリング市側の「州法が明示的に包括的な建設負担金を課すことを禁止していないことから、市の持つホームルール権限 (home rule power)、警察権限 (police power)、さらには都市計画法や圏域設定 (zoning) 法に基づき、包括的な建設負担金を課することができる」とする主張に対して、憲法、制定法、コモンロー上の法理もそうした包括的な建設負担金を法認していないと判示している。州最高裁は、結論として、問題の建設負担金を、次の理由をあげて違憲・無効であるとの判決を下している。問題の建設負担金は、①租税であるが、自治体は租税を賦課徴収する立法を行う権限を有していないこと。すなわち、ミシシッピ州ホームルール法 (Home Rule Statute) 第2条は、「自治体 (municipality) は、租税を課す権限については、他の制定法またはミシシッピ州法で特に権限を付与されている場合に限り行使できる。」(Miss. Code Ann. § 21-17-5 (2)) と定めていること⁶⁵。②問題の建設負担金は、単純に財政調達を目的としており、租税であること。以上の理由から、州最高裁は、事実審裁判所の判決を是認し、市側の上訴を棄却した。

以上、州裁判所による⁶⁵租税、か⁶⁵負担金／課金、かのいくつかの事例をアトランダムに取り上げて、判定基準を精査してみた。各州の裁判所は、連邦や他州の裁判例に示された判定基準に目を通していると思われる。しかし、裁判例を通じた統一的な判定基準を策定する方向を目指しているようにはみえない。これは、司法権の独立や自己主張の強いアメリカ法曹の信念、強い意思が優先する結果かも知れない。

ただ、これらの裁判例を概観すると、多くの裁判官が唱える⁶⁵租税、か⁶⁵負担金／課金、かを峻別するルールが浮かび上がってくる。それは、利用者負担金／課金のツールを使う場合には、負担と受益との間に直接かつ密接な関連があることが

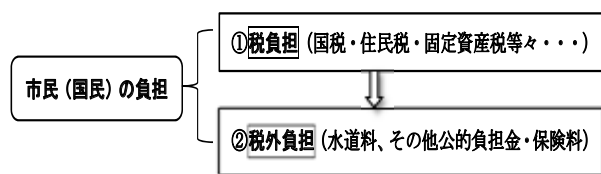
⁶⁵ ホームルール、ホームルール団体 (home rule unit) とは、⁶⁵州法により制限されていない限りあらゆる権能を行使できるとする原則、に基づく自治権を享受できる地方団体を指す。拙著『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1995年) 357頁以下参照。

求められ、特別の利益を受ける者がその負担に応じる構図になっている必要があるということである。これに対して、不特定多数者・住民一般を対象に負担を求める場合には、単なる財政調達为目的であるとみなされて、住民投票、住民から選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるということである⁶⁶。憲法に定める租税法律主義 (no taxation without representation) の原則の支配に服することになる。

(7) わが国における議論の現状

わが国でも、例えば、水道の給水区域内で新たに水道を引く場合は、自治体やその傘下にある事業団などが「給水申込加入金」や「開発負担金」の納付を求めてくることがある。また、自治体が、宅地開発指導要綱などに基づいて、宅地開発業者などに対して開発負担金を徴収し、公共施設の建設費等にあてることが一般化している。このように、身近にも「租税、か「負担金／課金、かを精査しなければならない課題は数多く見出される。

【図表 16】 税負担と税外負担



加えて、現行の各種公的保険 (例えば、介護保険)

のように、税外負担金 (受益者負担金／利用者負担金) は、その種類によっては、負担は年々増加すれども、サービスは徐々に劣化する傾向が強くなっている。こうした事例では、負担と受益との間に直接かつ密接な関連があるかどうかなど精査すべき課題も少なくない。とりわけ、わが国の場合は、国民負担率の「数値上昇」をカモフラージュ (増税隠し) するために、減税分を税外負担に転嫁する政策がとられることが多い。いわゆる「クリッピング増税／隠れ増税」の手段として選択されることが多い⁶⁷。

「負担金」の文言は、伝統的に、「特別の利害関係者から事業経費を分担される目的で収納する金員、と定義されている。一般的経費充当を目的として課される「租税」とは区別されている。双方をまとめて「公租公課」という言い回しも使われている。この場合、財政学／租税論の視角からは、「公租公課」の言い回しは租税 (公租) と負担金 (税外負担金／公課) に峻別する意味で使われることも多い。これに対して、税法上や税務会計の視角からは、「租税公課、という文言は、「経費 (必要経費／損金) にできるものとできないものに分け、経費にできるものについては、それらを租税公課という勘定科目で処理する、という意味で使われていることに注目する必要がある⁶⁸。

わが国には、「租税、か「負担金／課金、かを区別するルールを形成するだけの裁判例の豊富な蓄積がない。行政主導の政体において、お上に物申すことを避ける風潮が、この種の議論の展開を

⁶⁶ See, Andrew R. Norwood, 「Case note: To Fee or Not to Fee,」 34 Miss C. L. Rev. 63 (2015) .

⁶⁷ 2017年6月の骨太方針 (経済財政運営と改革の基本方針2017) では「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け・・・新たな社会保険方式の活用を含め安定的な財源確保の進め方を検討」するとうたった。この方針で、「子ども保険」の財源に「保険料 (社会保険／公的保険)」を選択することで、庶民負担、を正当化しようとしているかも知れない。「消費増税」は「別腹、としておきたいのではないか。しかし、こうした「隠れ増税」を安易に受け入れると、際限のない「重税国家、への道につながるものが危惧される。

⁶⁸ 税務会計上、公租公課のうち、経費 (必要経費／損金) として処理できる公租としては、事業用の自動車税・自動車取得税・自動車重量税 (以下「自動車関連税」という。)、事業税、事業所税、印紙税、固定資産税、不動産取得税、登録免許税、都市計画税、利子税、納付済みの消費税 (税込経理をしている場合) などがある。一方、経費として処理できない公租としては、家事用の自動車関連税、所得税、法人税、地方法人税、住民税など所得に対して課される税金 (所得税法45条1項1号・2号・4号／法人税法38条1項・2項)、相続税、贈与税、加算税・延滞税など租税に関する行政上の制裁 (所得税法45条1項3号／法人税法55条3項)、罰金・交通違反の反則金など社会秩序維持のための制裁 (所得税法45条1項6号・2項等／法人税法55条4項)、所得税額・外国税額のような税額控除の対象となるもの (所得税法46条等／法人税法40条・41条) がある。また、経費として処理できる公課としては、商工会議所、商工会、協同組合、同業者組合、商店会などの会費、組合費または賦課金などがある。ただし、商店街や組合、協会などの負担金でも、例えば、アーケードや街燈、会館などの共同的施設の設置または改良のための負担金のようなもので、その支出の効果がその支出の日以後1年以上に及ぶものは、繰延資産となり (所得税法施行令7条1項／法人税法施行令14条1項)、その年分／事業年度の期間に対応する償却費が経費となる (所得税法137条1項／法人税法施行令64条1項)。

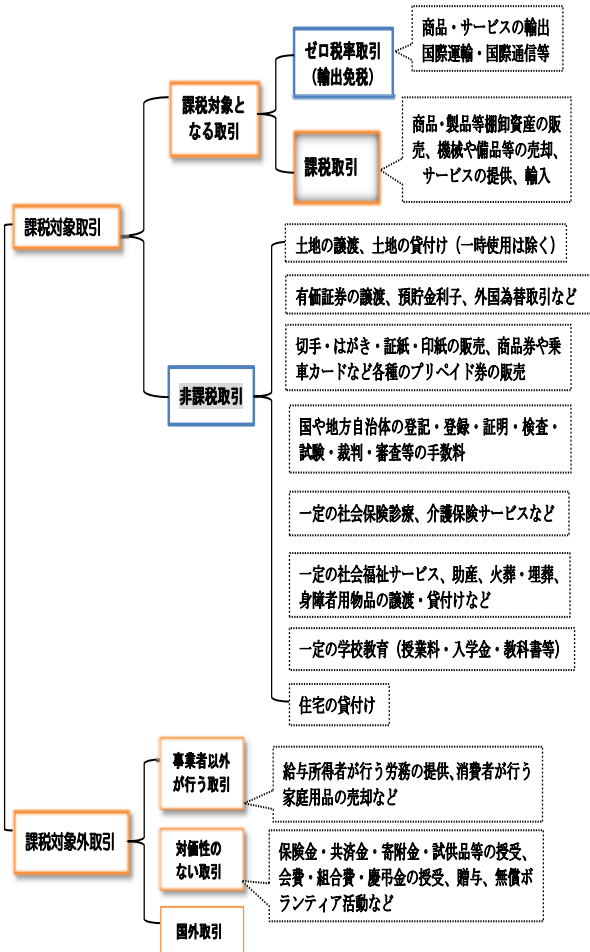
阻んできたことは否めない。しかし、`租税、と`負担金／課金、との理論的な区別、それぞれの法定要件などを税財政法の視角から真摯に精査する必要性は増している。

話題は変わるが、わが国の高速道路料金は、`租税、ではなく、`利用者負担金／課金、である。この料金には、8%の消費税がかかっている。これに対して、`国民健康保険、については、名称が「保険税」になっていようと、「保険料」になっていようと、8%の消費税はかからない。

「保険税」にすれば、税には重ねて消費税はかからない。一方、公的「保険料」にした場合には消費税の課税対象取引にあたるとしても、社会政策目的から非課税取引とすれば、消費税はかからないことになる。

ただ、こうした考え方を、`自動車マイレージ税、とすべきなのか、あるいは`自動車マイレージ課金（利用者負担金）、とすべきなのかの議論にストレートに応用できるかどうかは定かではない。なぜならば、公共料金である水道料金やガス料金などには、消費税がかかっているからである。

【図表 17】 わが国消費税法上の政策的配慮から非課税とされる取引の所在



仮に自動車マイレージ課金（利用者負担金）としたとしても、課税対象取引として消費税をかけることも、理論的には可能である。

いずれにしろ、わが国のコンテキストで考える場合には、自動車燃料税（燃料課税）からマイレージ（対距離）を基準とする仕組みに移行するにしても、`①自動車マイレージ課金（利用者負担金）、とすべきなのか、あるいは`②自動車マイレージ税、とすべきなのかは、慎重な検討が要る。

【図表 18】 消費税と`自動車マイレージ税 対 自動車マイレージ課金、

現行の高速道路料金(課金)	+8% (消費税)
①自動車マイレージ課金	+8% (消費税) or 非課税
②自動車マイレージ税	+8% (消費税) 二重課税??

仮に名称を`②自動車マイレージ税自動車マイレージ税、と`対距離自動車税、としたとする。この場合には、最終消費者がガソリンを購入する際に、個別消費税である燃料税が課された価格に重ねて消費税がかかるのは多重課税にあたるのではないのかという古くて新しい問題を顕在化させたうえで議論できる。

これに対して、`②自動車マイレージ税自動車マイレージ課金（利用者負担金）、の名称では、この問題の論点の希薄化は避けられない。

この点、アメリカにおいては、連邦レベルでの消費税（付加価値税／VAT・GST）が導入されていないことなどもあってか、この種の繊細な議論展開は見いだせない。②`自動車マイレージ税、と①自動車マイレージ負担金／課金、とは、ほぼ同列で論じられているとみてよい。

3 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金とは何か

現在、EV（電気自動車）に完全移行し、非EVの走行禁止を実施している国や地域はない。しかし、近い将来の完全EVシフトに備えて、現行の燃料課税の対象とならず道路税源を負担しないEVのただ乗り（free ride）対策が必要だとする声が増しに大きくなってきている⁶⁹。一部、すでに自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）の試行を行っている地域がある。アメリカ

のいくつかの州で実施されている実証実験（パイロット）プログラムが1例である。

（1）自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の動向

アメリカの場合、ガソリン税などの燃料税は、現在、連邦（federal）と州（states, local）で課税している。つまり、連邦税（federal tax）と州税（state tax, local tax）からなっている。アメリカのガソリン税は、州が先行する形で導入され、その後連邦へ拡大していった経緯がある。

1919年に全米ではじめてガソリン税を導入したのがオレゴン州である。同州で導入した個別消費税（excise）であるガソリン税は、諸州へ広がっていった。1929年には全州がガソリン税を導入した。一方、連邦レベルでは、ガソリン税は、1932年に時限立法（Revenue Act of 1932）で、1933年6月まで導入された。永久税となったのは1941年（Revenue Act of 1941）に至ってからである⁷¹。

オレゴン州は、自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）の転換のフロントランナーとして知られている。全米ではじめてガソリン税を導入したオレゴン州が、今まさに、ガソリン税など自動車燃料税から自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）に移行・転換しようとしているわけである。

州レベルでは、オレゴン州に加え、カリフォルニア、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、オレゴンなど、いくつかの州で、自動車マイレージ税または自動車マイレージ負担金導入の実証実験（パイロットプログラム）を計画またはすでに開始している。連邦レベルでも、現行のガソリン税など自動車燃料税（燃料課税）に代えて、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）を導入しようという機運は高まってきている。

州レベルでの自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）モデルでは、車の所有者やレンタル車の運転者に対する州内の走行距離が課税

対象となる。したがって、州居住者に対する自動車マイレージ税／課金の計算にあたっては、州外走行分を差し引いて調整する必要がある。また、州内を非居住者（州外居住者）が走行した場合の自動車マイレージ税／課金はどうかなどの問題もある。もっとも、道路財源がガソリンなどの個別消費税（excise）である燃料税では十分賄えず、現行の燃料税に加えて新たに自動車マイレージ税／課金の導入を考えている州も少なくない。この場合には、税額控除（tax credit）を組み込んで、自動車燃料税と自動車マイレージ税／課金との重複課税（tax on tax）、重複課金（charge on charge）の調整は行われない。

自動車マイレージ税（対距離自動車税）と自動車マイレージ負担金（対距離自動車課金）とは異なるとする理解も可能であり、理論上も詰めなければならない課題も少なくない。とりわけ、現行の自動車燃料税に加えて、新たに自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）を導入するとする。この場合、自動車の所有者またはリース車の運転者に、租税に加え負担金を課すことで過重な負担が生じないように対応することは望ましい。とはいえ、少なくともわが国の税法理論のもとでは、租税（tax）と課金（charge）とを租税上の控除制度を用いて調整するのは難しい。これは、個別消費税である燃料税と距離税（自動車マイレージ税）との間での調整についてもいえることである。

（2）自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の性格

租税は、さまざまな角度から分類することができる。ガソリン税などの自動車燃料税は、個別消費税、間接税で、税率は「数量」を基に表記され、最終消費者が購入した数量（ガロン、リッターあたり〇〇セント、〇〇円）に応じて負担することになる。税は価格に転嫁され、通例、税額は燃料を販売した事業者が納税義務者（taxpayer）として申告納付を負うことになる。したがって、自

⁶⁹ See, e.g., Jordan Golson, “Electric Cars Can Explain Our Highway Funding Fiasco,” GEAR (April 4, 2015) .

⁷⁰ 連邦のガソリン税（gasoline tax）は、2017課税年において、1ガロンあたり販売価格の18.3%である。ディーゼル燃料や軽油は1ガロンあたり販売価格の24.3%である（IRC／内国歳入法典4081条a項2号1および3）。一方、州のガソリン税など燃料税の税率は、州によりことごとく異なる。オレゴン州のガソリン税は、1ガロンあたり30セントである。

⁷¹ See, John C. Burnham, “The Gasoline Tax and the Automobile Revolution,” 48 Miss. Valley Hist. Rev. 435 (1961) ; James S. Sweet, The Federal Gasoline Tax at a Glance: A History 1 (1993) .

動車の所有者またはリース車の運転者は、担税者 (tax bearer) になる。

自動車マイレージ税 (対距離自動車税) では、自動車の所有者またはリース車の運転者が、一定期間に走行した距離 (1マイル、1キロメートルあたり、〇〇セント、〇〇円) に応じて税額を計算し、納付することになるものと思われる。自動車マイレージ税 (対距離自動車税) を徴収する当局 (行政庁) と納税義務者である自動車の所有者またはリース車の運転者とは、租税法律関係になるものと解される。

これに対して、自動車マイレージ課金 (対距離自動車課金) として導入する場合はどうか。自動車の所有者またはリース車の運転者は、電気料金や水道料金のような公共料金を支払うのと同じように解せないこともない。この場合、自動車の所有者またはリース車の運転者と納付金を受領する当局 (執行行政庁その他公的政策実施機関) とは、純粋な債権債務関係になるものと解してもよい。

アメリカの自動車マイレージ税／課金モデル、とりわけ自動車マイレージ課金モデルの多くは、いわゆる「官設民営 (PPP=public private partnership)」に近く、官に監督のもと通行料金を民間企業が徴収する事務を担う形になっている⁷²。現代のアメリカでは、政府が新たな仕組みを構築する場合、わが国の国民健康保険のような「官設官営」のモデルでは、もはやそれを選挙民・納税者は許容しない。

4 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金モデル

自動車マイレージ税／課金 (対距離自動車税／課金) は、「走行距離 (mileage / miles)」、つまり1マイルあたり何セントまたは1キロメートルあたり何円、をベースとする仕組みである。「走行距離」の把握方法は、おおまかに2つに分けることができる。

1つは、自動車の距離メーターに基づき運転者 (車の所有者) がマニュアル (手作業) でマイレージ税／課金額を算定・納付する単純な自主申告モデル (self-assessment model) である。定額モ

デル (flat fee model)、つまり1か月いくらのモデルも、自主申告モデルの1つといえる。

そして、もう1つは、自動車にGPS機器その他先端IT技術を活用した走行距離測定機器 (データポート) を設置したうえで、マイレージ税／課金額を自動的に算定・納付するモデル (official assessment model) である。後者の場合、車にデータポートを設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン (以下「スマホ」ともいう。) に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイレージ税／課金額が算定され、運転者 (車の所有者) はその額をスマホ画面で確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルもデザインされている。

最適なモデルを追求するにあたっては、簡素や効率性、データの安全性、デジタルデバインド (情報格差) などの要素を織り込んでデザインする必要がある。

(1) 自動車マイレージ税／課金モデル策定に必要な基本的な仕組み

さまざまな自動車マイレージ税／課金モデルが考えられる。いずれのモデルにおいても、次の3つの仕組みを織り込むことが必須といえる。

【図表 19】モデル策定に必要な3つの基本的な仕組み

①測定 (metering)
課税または課金のベースとなる公道の走行距離の測定その他納付または支払義務を負う者の情報 (個人情報+車両情報) を収集する仕組み。
②納付/支払通知 (billing)
走行距離 (マイレージ) および納付/支払額、自賠償 (自動車損害賠償責任保険) 保険料などの納付/支払を通知する仕組み。自動車の所有者 (運転者) のマイレージ税/課金の銀行口座からの自動引落しできる仕組み。
③執行 (enforcement)
税額/課金を的確に賦課し、かつ徴収できる仕組み。走行距離の悪質な操作の有無を検査できる仕組みや滞納処分ができる仕組み。自動車燃料税とマイレージ税/課金とを併存される場合には、重複負担を調整できる仕組み。

以上の3つの仕組みのうち、**③執行 (enforcement)** の仕組みをどのようにデザインす

⁷² ちなみに、わが国の自賠償保険 (自動車損害賠償責任保険) 制度は、平成14 (2002) 年4月1日から民営化されたが、国土交通省の所管のもとで運営されている。アメリカ諸州の対距離負担金 (自動車マイレージ負担金) モデルを考える場合、自賠償保険制度を想定するのも一案である。

るかが難題である。連邦（国）レベルに加え、州・地方団体（地方自治体）レベルでマイレージ税／課金制度を採り入れるとすると、かなり複雑になる。人口規模も織り込んで考えると、最新のIT技術を積極的に活用したとしても、制度の適正な執行は至難である。また、民営化（privatization）の流れを採り入れて「官設民営（PPP=public private partnership）」にするとしても、コストパフォーマンスが良く、効率的な仕組みにできるかどうかについては大きな疑問符が付く。

①マイレージ（走行距離）測定 of 仕組み

自動車マイレージ税／課金制度においては、マイレージ（走行距離）測定（metering）の仕組みをどのように構築するかが重要なポイントの1つとなる。アメリカなどでこれまで検討されてきたマイレージ（走行距離）測定 of 仕組みを点検してみると、以下のようないくつかのモデルが考えられる⁷³。

【図表 20】マイレージ（走行距離）測定（metering）モデル

<p>① GPS 活用走行課税／課金モデル（GPS-based mileage system）</p>
<p>各車両にGPS（全地球測位システム／global positioning system）機能のついた走行距離測定機器（データポート）の装着を義務づけ、通信衛星を通じてマイレージ（走行距離）を測定し、課税／課金する仕組みである。自動車の運転者（所有者）が自分のGPS機能付きスマートフォン（スマホ）に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、リアルタイムでマイレージや税額／課金額の通知・確認も可能になる。しかし、後にふれるように、アメリカでは、コモンローまたは憲法の下で「公道を無償で自由に通行する権利（common law right to travel public roads）」があると考える考え方が市民社会で広く受け入れられており、GPS活用走行課税／課金モデルは、プライバシー侵害で憲法違反となる可能性がある。ちなみに、連邦最高裁判所は、公的機関が、捜索・差押え令状や行政召喚状なしにGPSを装着することは憲法違反としている（United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012)）。</p>
<p>② 給油時課税／課金モデル（Pay at the pump model）</p>
<p>自動車の運転者（所有者）が給油所で給油した時に、各車両の燃費効率に基づくマイレージ（走行距離）および自動車燃料の購入量を基準に課税／課金する</p>

仕組みである。自動車の運転者（所有者）が給油所で給油すると同時に、登録車両の給油情報が中央のコンピュータセンターに転送され、マイレージ税／課金手続が進行する（ネバダ州で実証実験済み）。EV車対象モデルでは、車両燃料電池への充電ステーションでの充電時に、課税／課金するモデルもある。

③ 走行距離計読取モデル（Odometer reading model）

車両に装備されている走行距離計に表示されるマイレージ（走行距離）を基準に、1マイルあたり〇セントで、マイレージ税／課金手続をするモデルである。ローテクであるが、最も簡素、かつコストパフォーマンスがよいモデルの1つである。ただ、特殊なソフトを使った走行距離計の不正操作などが懸念される。また、ラッシュ時の割増加算分や有料道路（toll roads）と走行距離分とを分離して賦課徴収するのは至難との指摘もある。

④ プリペイド課税／課金モデル（Prepaid manual mileage system）

自動車の運転者（所有者）があらかじめプリペイドカードを購入する、あるいは登録された金融口座から車両に装備されている走行距離計に表示されるマイレージ（走行距離）を基準に、1マイルあたり〇セントで、引き落としていく仕組みである。仕組みが簡素であることから、コストパフォーマンスも悪くなく、かつ車両の走行位置情報などの収集はしないことから、匿名性の確保が容易である。加えて、自動車の運転者（所有者）のプライバシーを侵害するおそれが少ないモデル（ニュージーランドで実証実験済み）。リース車、とりわけ外国人運転者に課税／課金する場合や、一般道路と高速道路に差別化して課税／課金する場合にも比較的容易である。事業用と非事業用に差別化して課税／課金する場合も、他のモデルと比べると簡素・効率的である。引落しの金融口座を持たない外国人や匿名性を維持したい運転者には、プリペイドカード課税／課金モデルは抵抗感が少なく、受け入れやすいのではないかと。

② 税額／課金額徴収の仕組みおよび執行コスト

自動車燃料税は、自動車マイレージ税／課金に比べると、税額／課金額徴収の仕組みおよび執行コストの面からみると、簡素かつ執行コストも高くない。自動車燃料税は、製油所からガソリンなどが出荷される時点で課税する「蔵出し税」であるからである。

アメリカにおいて、連邦レベルで自動車マイレージ税／課金制度を導入したとすれば、その対象者は、2億5,600万人にも達するという⁷⁴。

⁷³ 課金システム、課金テクノロジーについては、本稿の射程外であるが、詳しくは、See, J. Buurgaard Nielsen, Report: Technology for pricing policy Experiences with current schemes (CE, 2005) ; Steer Davis Gleave, Study on the State of the Art of Electronic Road Tolling, (October 2015). Available at: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/road_charging/doc/study-electronic-road-tolling.pdf

⁷⁴ See, Federal Highway Administration, 2015 U.S. Highway Statistics.

自動車マイルージ税／課金の徴収コストは、対象が増えるに従い、1件あたりのコストは低減する。しかし、自動車燃料税と比べると、徴収コストは高い。徴収コストを下げることを狙いに、次のような新たなシステム導入が検討されている。

【図表 21】自動車マイルージ税／課金徴収合理化のための新たなシステム

<p>①電子請求・徴収システム</p> <p>自動車マイルージ税／課金の電子請求および徴収システムの導入は、効率化に資し、一般に高い評価が与えられている。しかし、連邦の有料道路 (toll road) を管理する機関の統計によると、電子徴収システムの運営コストは極めて高くつき、収入金額の7%～12%にも及ぶという⁷⁵。</p>
<p>②クレジットカード・デビットカードの利用</p> <p>自動車マイルージ税／課金の徴収にクレジットカードやデビットカードから引き落とすシステムを利用するメリットないしデメリットは十分に解析できていない。しかし、諸州の有料道路 (toll road) を管理する機関の統計によると、徴収コストは収入金額の7%～12%程度と推計されている。この数値は、自動車燃料税の徴収コストの2倍程度になると見積もられている。</p>
<p>③金融口座非保有者への支払方法の確保</p> <p>アメリカの場合、2015年の調査で全米の7%程度の世帯が金融口座を有していない (unbanked)⁷⁶。また、消費者の約30%がクレジットカードを持っていないし、消費者の約20%がデビットカードを持っていない⁷⁷。こうした消費者は、自動車マイルージ税／課金の支払は、小切手、現金などによることになる。マニュアルの支払制度と電子徴収制度を併存させることは、自動車マイルージ税／課金の執行コストを引き上げる原因になる。</p>

(2) 自動車マイルージ税／課金の強制徴収の仕組み

現行のアメリカの自動車燃料税は、個別消費税 (excise) である。連邦レベルと州レベルで課税されている。連邦税の場合、納税義務者が租税を申告納付しない、または虚偽申告をしていると思われる場合には、連邦課税庁である内国歳入庁 (IRS=Internal Revenue Service) が、税務調査 (通

常調査、査察) や強制徴収手続をとる仕組みになっている。一方、州レベルでは、州の自動車燃料税を所轄するその州の課税庁または所轄省庁 (州により名称は異なる。) が税務調査 (通常調査、査察) や強制徴収手続をとる仕組みになっている。

それでは、仮に自動車燃料税から自動車マイルージ税／課金に移行・転換した場合には、執行体制や強制徴収の仕組みはどのようにデザインされることになるのであろうか。

連邦レベルでは、自動車マイルージ税／課金の執行および強制徴収手続は、連邦課税庁／内国歳入庁 (IRS) が担当するのも一案である。

しかし、民営化の流れが強まっている。自動車マイルージ税／課金制度を「官設民営 (public private partnership)」のプログラムとしたうえで、民間から選定された認定サービスプロバイダー (Certified service provider) が各運転者 (所有者) の「口座管理者 (account manager)」となり、IRS の監督の下で、(a) 走行距離データの収集、(b) 課金処理、および (c) URC 口座管理などの事務を担当する仕組みにデザインするのが主流になっている。とりわけ、GPS や各種先端技術を活用した走行課税／課金モデルを採用する場合には、自動車マイルージ税／課金の執行および徴収手続への民間参入は不可避といえる。これは、実際に自動車マイルージ税／課金制度のパイロットプログラムを実施している州の例をみても分かる。

諸州における自動車マイルージ税／課金制度のパイロットプログラムでは、コストパフォーマンス (費用対効果) については、評価が不透明であるとの指摘がある。その背景には、自動車マイルージ税／課金の執行は民間事業者が実施する一方で、マイルージ (走行距離) 測定をめぐる不正の調査や摘発 (通常調査、査察)、強制徴収手続は、警察か州課税庁その他権限ある当局が実施せざるを得ない事情がある。すなわち、業務委託 (contract out) を受けた民間事業者は公権力行使の伴う業務執行が難しい。このことから、権限ある当局による調査・強制執行などにかかる費用

⁷⁵ See, *Id.*

⁷⁶ See, 2015 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households (October 20, 2016). Available at: <https://www.fdic.gov/householdsurvey/>

⁷⁷ See, Claire Greene, Scott Schuh, and Joanna Stavins, The 2014 Survey of Consumer Payment Choice: Summary Results (August 15, 2016, Federal Reserve Bank of Boston).

⁷⁸ See, Transportation Research Board, Costs of Alternative Revenue-Generation Systems (NCHRP Report 689, 2011) at 17-18.

は、自動車マイルージ税／課金にかかるコストパフォーマンス評価に的確に反映されない可能性も出てくる⁷⁸。

(3) 自動車マイルージ税／課金の対象車両

自動車マイルージ税／課金制度を導入する場合には、対象車両をどの範囲までとするのかが問われてくる。

【図表 22】自動車マイルージ課税／課金の対象車両の範囲

<p>①全車両均一課税</p> <p>軽量車両 (light vehicles) か重量車両 (heavy vehicle) かを問わず、均一に課税する。</p>
<p>②重量基準等での不均一課税</p> <p>道路に負荷がかかる重量車両には、軽量車両よりは重く課税する。また、排気量、車軸などを基準に、あるいは自家用車が商用車かを基準に不均一に課税する。</p>
<p>③公益・福祉目的車両への優遇措置</p> <p>非営利・公益目的で利用する車両や障害者利用の車両に対しては、課税除外措置または軽減税率を適用する。</p>

自動車マイルージ税／課金の対象となる車両の範囲をできるだけ広げると、税率／課金率を下げるができる。一方で、道路に負荷がかかる重量車両 (heavy vehicle) には軽量車両 (light vehicles) よりも重く課税することで負担の公平の実現をはかるのも一案である。また、自動車を非営利・公益目的で利用する場合には、一定の税制上の支援措置を講じるのが社会的弱者を護るために必要ともいえる。

しかし、重量基準での不均一課税や公益・福祉目的車両への優遇措置を広げて行けば、課税ベースを浸食することになる。その結果、必要な道路財源を十分に確保するためには、税率 (1 マイルあたり〇セント) を高く設定せざるを得なくなる。また、マイルージ税／課金システムを複雑にし、コンプライアンス (自発的納税協力) にマイナスに作用する。

また、現在ある有料道路や有料橋梁などの通行にかかる課金と新設のマイルージ税／課金とをどう調整するかの問題で生じる。新設の自動車マイルージ税／課金に一本化するプランも考えられる。しかし、有料道路や有料橋梁などは、債券を発行して資金を調達し、長期にわたる通行料などで償還する仕組みになっていることが多い。したがって、一本化は現実的ではないともいえる。

II アメリカ諸州の自動車マイルージ課金の実証実験の現状

持続可能な道路財源の確保を目指し、アメリカの諸州では、自動車燃料税から自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) への移行・転換を目指すパイロットプログラム (実証実験) を重ねている。オレゴン州をはじめとして、カリフォルニア、ミネソタ、ワシントン、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニアなど、いくつかの州で実施されている。しかし、どの州でも本格導入を先送りしている。

この背景には、各州が独自に個性の強い自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) モデルを導入し、パッチワーク的な制度となった場合、市民の利便性、公道通行権、広域移動の自由が著しく阻害される結果になりかねないからである。

また、徴収コストの削減を狙いに先端 IT 技術を駆使して構想された自動車マイルージ税／課金 (対距離自動車税／課金) モデルが、逆に徴収コストが高くついていることがある。いまだ州レベルでの小規模なパイロットプログラム、実証実験段階にある。スケールメリットによるコスト削減が期待できないことが主な原因とみられる。

1 オレゴン州のマイルージ課金「オレゴ (OReGO)」の分析

アメリカのいくつかの州では、自動車マイルージ税 (対距離自動車税) または自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) の導入に向けて実証実験を繰り返している。諸州の自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) モデルのうち、オレゴン州のモデルが全米で最も注目を集めている。同州の自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) の実証実験モデルは、「オレゴ (OReGO)」プログラムと呼ばれる。

オレゴン州は、自動車燃料課税から自動車マイルージ税／課金制度への移行、転換に積極的である。この背景には、同州が全米ではじめて「重量車両マイル税 (weight mile tax for heavy vehicles)」を導入した歴史的な経緯も見逃せない。つまり、現在の軽量車両 (light vehicles) へのマイルージ税／課金モデルである「オレゴ (OReGO)」プログラムは、同州の現行の重量車両 (heavy vehicle) マイル税 (weight mile tax for heavy vehicles) が手本になっていると読める。

(1) オレゴン州の重量車両マイル税

オレゴン州は、1933年に全米で最初に重量車両マイル税(WMT=weight mile tax for heavy vehicles)を導入した。オレゴン州は、早くからトラックのような重量車両に対するガソリン税やディーゼル燃料税のような自動車燃料税に代わり、重量車両マイル税を課している。

オレゴン州の事業者は、26,000ポンドを超える登録車両(リース車両を含む。以下同じ。)をオレゴン州内の道路を走行させる場合には、走行距離を基準に計算される重量車両マイル税(WMT=weight mile tax)を申告納付しなければならない。重量車両は、その重量に応じて、大きくAとBの2つのグループに分けられる。

【図表 23】 税率表 A と税率表 B の適用対象となる重量車両

税率表 (テーブル) A
登録重量は 26,001 ポンドから 80,000 ポンドの車両 (ORS 376.305 ~ 376.390)
税率表 (テーブル) B
特別許可を得た総重量が 80,001 ポンドから 105,500 ポンドの車両 (ORS 826.013 (2) (b))

税額は、それぞれに異なる税率表(テーブル/ Table)を使って、州内の道路の走行距離(1マイルあたり何セント)に応じて計算する仕組みになっている。

重量車両マイル税の納税義務を負う事業者は、四半期毎に申告納付する義務がある。これらの事業者は、州内で給油しガソリン税やディーゼル燃料税のような自動車燃料税を支払っている場合には、重量車両マイル税の申告税額の計算にあたり、重量車両マイル税から税額控除ができる。

ちなみに、トラクターのような農業用の車両には、法定重量を超えていても、重量車両マイル税は課税除外になる。ただし、この場合、自動車燃料税は負担しなければならない。また、農家が、農業用車両を有償で賃借に供している場合には、重量車両マイル税は課税除外にはならない⁷⁹。

重量車両マイル税について、オレゴン州の運輸

【図表 24】 重量車両マイル税 税率表 (テーブル) A

TABLE "A" FOR ALL TYPES OF FUEL (OVER 26,000 LBS)

COLUMN B			COLUMN C		
COLUMN A	MILLS	DOLLARS PER MILE*	COLUMN A	MILLS	DOLLARS PER MILE*
WEIGHT GROUP	(1/10 OF 1 CENT) PER MILE	DECIMAL FRACTION	WEIGHT GROUP	(1/10 OF 1 CENT) PER MILE	DECIMAL FRACTION
26,001 - 28,000	48.8	.0488	52,001 - 54,000	83.3	.0833
28,001 - 30,000	52.8	.0528	54,001 - 56,000	86.4	.0864
30,001 - 32,000	55.2	.0552	56,001 - 58,000	90.0	.0900
32,001 - 34,000	57.6	.0576	58,001 - 60,000	94.1	.0941
			60,001 - 62,000	99.0	.0990
34,001 - 36,000	59.9	.0599			
36,001 - 38,000	63.0	.0630	62,001 - 64,000	104.5	.1045
38,001 - 40,000	65.4	.0654	64,001 - 66,000	110.4	.1104
40,001 - 42,000	67.7	.0677	66,001 - 68,000	118.3	.1183
			68,001 - 70,000	126.6	.1266
42,001 - 44,000	70.2	.0702	70,001 - 72,000	135.0	.1350
44,001 - 46,000	72.6	.0726			
46,001 - 48,000	74.9	.0749	72,001 - 74,000	142.7	.1427
48,001 - 50,000	77.4	.0774	74,001 - 76,000	150.0	.1500
50,001 - 52,000	80.3	.0803	76,001 - 78,000	157.2	.1572
			78,001 - 80,000	163.8	.1638
			80,001 AND OVER	USE TABLE B	

業界からは、州外で給油した燃料にかかった税金が税額控除にならないことから、不公平な税金であるとの声もある。また、オレゴン州内にあるポートランド市 (Portland) のように、重量車両マイル税 (WMT) に付加税 (surtax) を課す (ただし、年間 100 ドルが上限である。) 自治体も出てきており、同州の運輸業界から WMT に対する不満が高まっている⁸⁰。

いずれにしろ、オレゴン州には、全米で最初に重量車両マイル税 (WMT) を導入し、幾度が廃止の憂き目にあいながらもこの税を維持してきた実績がある。この実績が、オレゴン州での全米初の自動車燃料税から自動車マイルージ課金 (対距離自動車課金) への転換モデル、「オレゴー (OReGO)」の実証実験につながっているとんでもない。

⁷⁹ ODOT, Report Your Taxes: Motor Carrier Transportation Division: Weight-Mile Tax. Available at: <http://www.oregon.gov/ODOT/MCT/Pages/ReportYourTaxes.aspx>

⁸⁰ ポートランド市議会は、2016年5月に、4年間の時限で、同市の事業税 (business tax) と州の重量車両マイル税 (WMT) の双方を支払っている事業者を対象に、事業税に 2.2% の付加税を課す税条例を可決、実施している。See, City of Portland, Revenue Division, Heavy Vehicle Tax. Available at: <https://www.portlandoregon.gov/revenue/72180>

(2) オレゴン州での自動車マイレージ課金制度 検討の経緯

オレゴン州は、自動車燃料税から自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）の転換のフロントランナーとして知られている。

オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討は、州議会が、2001年に、議会から独立した「道路利用者課金作業部会（RUF Task Force= Road User Fee Task Force）」（以下「RUF作業部会」という。）を立ち上げたことに始まる。

RUF作業部会の任務は、オレゴン州の道路や橋梁の整備・改修・保全のための新たな財源を見出すことにある。メンバーは、州議会議員、運輸コミッショナー、地方団体の職員および市民からなる。RUF作業部会は、2006年から2012年の間に、2つの走行距離（マイレージ数量）をベースとした利用者課金制度の試行プログラム（pilot programs）を実施した。その結果、各家庭において消費ワット数に応じて電気料金を負担する仕組みと同様に、走行の距離（数量）をベースとした道路利用者課金制度の導入を妥当とする結論を出した。この結論を基に、州議会は、2013年に「オレゴ（OReGO）」プログラムを承認し、2015年7月1日からオレゴ（OReGO）プログラムを実施した。同州での制度検討の経緯を簡潔に一覧にすると、次のとおりである。

【図表 25】オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討の経緯

<p>・州議会が道路利用者課金作業部会（RUF 作業部会）を設置（2001年）</p>
<p>RUF 作業部会は、燃料税の代替財源を検討する独立した機関である。</p>
<p>・第1次パイロット（実証実験）プログラムの実施（2006年～2007年）</p>
<p>① 299人のボランティアの任意参加を求め実施したパイロット（road user fee pilot）プログラム「給油所でのカード納税（Pay-at-the-Pump Model）」を実施した。</p> <p>② 給油所で給油した際に、カード支払をし、POSシステムで読み取った燃料税を含めたデータをGPSで中央データベースへ集積するパイロット（実証実験）プログラムである。</p> <p>③ GPSなど先端IT技術を活用した対距離税（自動車マイレージ税）または対距離課金（自動車マイレージ課金）徴収システム構築の可能性を検証する。</p>
<p>・第2次パイロット（実証実験）プログラムの実施（2012年11月～2013年2月）</p>
<p>① 88人のボランティアの任意参加を求め、オレゴン州が中心になった対距離道路利用者課金（対距離</p>

RUC=per-mile road usage charge）パイロット（実証実験）プログラムである。

- ② この対距離 RUC プログラムには、オレゴン州近隣のワシントン州やネバダ州など8州の立法担当者その他の識者が参加した。
- ③ 加えて、実証実験には、88台の車両が任意参加した。そのうち、オレゴン州からは44人が任意参加。残り44人は、ワシントン州交通省（WDOT）とネバダ州交通省（NDOT）が推薦した者が参加した。
- ④ GPSを使った対距離課金（自動車マイレージ課金）徴収のためのオープンシステム【一般に開放され、複数の民間プロバイダーが同じ機能を提供または代替できるシステム】のプログラムである。
- ⑤ 道路利用者課金（RUC）は、支払済みの燃料税額と相殺（税額控除）する仕組みである。
- ⑥ 支払額の徴収については、州交通省（ODOT）に参加者が小切手を送付し一定額を預託し、その額から引落し徴収する。クレジットカードやデビットカードも使用可能である。
- ⑦ 外部の1民間の徴収事業者（account manager）と6か月間の委託契約を締結

・第3次パイロット（試行）プログラム「オレゴ（OReGO）」実施のための州法（SB 810 / 州議会上院法案 810号）の制定（2013年）

2015年7月1日からのオレゴ（OReGO）プログラム【正式名称「対距離道路利用者課金（per-limit road usage charge / RUC）制度」実施のための州法制の整備をする。

・第3次 SB 810 / 州議会上院法案 810号実施のための準備プログラム（2014年11月～2015年12月）

対距離道路利用者課金（per-limit RUC）実施の準備を行う。プログラムへの任意参加者なし。

・第3次パイロット（試行）プログラムオレゴ「OReGO」の実施（2015年7月～）

- ① 2015年7月1日から、登録した軽量車両を有する5,000人のオレゴン州居住者を対象とした対距離課金（自動車マイレージ課金）にかかる走行距離の報告および課金徴収のオープンシステムの実証パイロット（実証実験）プログラムである。2016年12月31日後、1,300人の任意参加を得てプログラムを実施。
- ② 1マイルあたり1.5セントの率で課金をし、給油の際に支払ったガソリン税など州燃料税を控除した金額を金融口座から自動引落しをする。支払った州燃料税額が課金（URC）額を超える場合には、その額を還付する。
- ③ 「官設民営」のプログラムであり、民間から選定された認定サービスプロバイダー（Certified service provider）が、州交通省（ODOT）の監督の下で、(a) 走行距離データの収集、(b) 課金処理、および (c) URC口座管理の事務を担当する。
- ④ 認定サービスプロバイダーや州交通省（ODOT）は、オレゴン州改正制定法典（ORS）に規定された個人の本人確認情報を厳正に保護する義務を負う。
- ⑤ 外部の3民間の徴収事業者（account manager）と2年間の委託契約を締結。契約更新も可能。

・州交通省（ODOT）オレゴ（OReGO）プログラム最終報告書を公表（2017年4月）

(3) オレゴ (OReGO) プログラムでの基本ポリシー

オレゴ (OReGO) プログラムのモデルを構築にあたり、明確にされた主なポリシーを掲げると、次のとおりである。

【図表 26】オレゴ (OReGO) プログラムでの基本ポリシー

- ・軽量車両 (light vehicle) を対象とすること。
- ・課金システムは官設民営の仕組みにすること。
- ・利用者負担の原則 (Users pay principle) を徹底すること。
- ・民間の先端技術を採用入れること。
- ・市民のプライバシーを保護すること。

オレゴ (OReGO) プログラムは、マイルージ税 (mileage tax, VMT [vehicle miles traveled] tax) という名称ではなく、州法上は「対距離道路利用者課金 (対距離 RUC=per-mile road usage charge)」という呼称を用いている⁸¹。

この背景には、州居住者がこのオレゴ (OReGO) プログラムに参加し、伝統的なガソリン税を払うかわりに、走行距離に応じた対距離課金を選択するかどうかはあくまでも任意になっていることがあげられる。すなわち、あくまでも利用者負担の原則 (Users pay principle) に沿って計画が練られていることがある。

加えて、アメリカにおける民営化 (privatization) の流れに沿って、オレゴ (OReGO) プログラムは、官設民営とし、州交通省 (ODOT) の監督のもとで民間の認定サービスプロバイダー (CSP=certified service provider) が口座管理者 (account manager) になり、課金の賦課徴収事務にあたることになっている。

(4) オレゴ (OReGO) の基本的な性格

オレゴン州の「オレゴ (OReGO)」は、対距離税 (自動車マイルージ税) ないし対距離課金 (自動車マイルージ課金) モデルの1種である。自動車の所有者が消費した燃料の消費量を基準に課税するのではなく、自動車の走行した距離を基準に、その所有者に利用者課金 (usage charge) の負担を求める仕組みになっている。

オレゴ (OReGO) は、10,000 ポンド以下の軽量車両 (light vehicles) を対象としたプログラムである。また、オレゴ (OReGO) は、EV 課税をターゲットとしたプログラムではない。むしろハイブリッド車や EV など燃費効率車 (fuel effective vehicles) の出現により、現行の燃料税では、道路や橋梁などの自動車走行インフラを整備・維持するための十分な財源を確保することが次第に難しくなっている実情を改善しようとするものである。言い換えると、現行の州燃料税を維持したうえで、燃費効率のよい、あるいは燃料を使わない EV 所有者にも走行ベースの道路利用者課金 (走行課金／対距離課金) を課し、負担を求めようとするものである。

オレゴン州改正制定法典 (ORS) は、「対距離道路利用者課金 (per-mile road usage charge) を定義する規定をおいている (ORS 319.885)。

オレゴ (OReGO) プログラム⁸² は、オレゴン州に居住する 5,000 人の任意参加者を募集したうえで、2015 年 7 月 1 日から始まった。実際のプログラムへの任意参加者は、募集人数を下回った。このプログラムの下、参加者は、自己が所有する自動車またはリース車にガソリンなど燃料を給油する際に負担する自動車燃料税に代えて、オレゴン州内の公道を走行した距離に応じて 1 マイルあたり 1.5 セントのマイルージ課金 (利用者負担金) を支払うことになる (ORS 319.885)。

オレゴン州法 (ORS) に基づき、オレゴ (OReGO) プログラムの概要を説明すると、次のとおりである。

【図表 27】オレゴ (OReGO) プログラムの概要

- ・OReGO プログラム (以下「RUC プログラム」という。) に任意参加を望む者 (以下「参加者」という。) は、所定の様式を用いて州交通省 (ODOT) に参加申請をするものとする (ORS 319.890 (1) (2))。ただし、申請者は、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者でなければならない (ORS 319.890 (2) (a))。
- ・RUC プログラムの対象となる自動車は、走行距離測定報告機器 (mileage recording and reporting device) (ORS 319.900) を装備したものでなければならない (ORS 319.890 (2) (b))
- ・RUC プログラムの対象となる自動車は、10,000 ポ

⁸¹ オレゴン州改正制定法典 (ORS=Oregon Revised Statutes) のチャプター 319 第 883 条～第 945 条 (Per-Mile Road Usage Charge) に典拠がある。以下、本稿においては、ORS 319.883、ORS 319.884 といった形で引用する。なお、読者の便宜を考え、本稿の末尾に全条文の邦訳 (仮訳) を添付した。

⁸² 州法上の正式名称は、「対距離道路利用者課金 (対距離 RUC=per-mile road usage charge)」である (ORS 319.883-319.945)。

ンド以下の重量の車両でなければならない (ORS 319.890 (2) (c)).

- 参加が承認された場合、この任意の RUC プログラムが終了するまで、道路利用者課金 (RUC) を支払うことができる (ORS 319.890 (3)). この場合において、参加者は、州の燃料税に代えて、自分が所有する自動車またはリースして使用する自動車オレゴン州内の道路を走行した距離に応じて道路利用者課金 (RUC) を支払うことになる。
- 参加者は、州交通省 (ODOT) に通知して、RUC プログラムから離脱することができる (ORS 319.890 (4)).
- 料率は、数量で表記され、オレゴン州内の道路を走行した距離に応じて1マイルあたり1.5セントである (ORS 319.885).
- 州交通省 (ODOT) は、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者が過払いになった道路利用者課金 (RUC) を還付するものとする (ORS 319.925 (1)). この場合において、州交通省 (ODOT) は、必要な還付額等の手続についての規則 (rule) を発出するものとする (ORS 319.925 (2)).
- 登録した自動車の所有者またはリース車の使用者は、州交通省 (ODOT) に対して、測定された走行距離から私道などの走行分にかかる RUC 額の還付を申請できる (ORS 319.930 (1)). この場合において、RUC 額の還付は、既定の様式を用い、RUC 額の納付期限から15か月以内に申請しなければならない (ORS 319.930 (2)、ORS 319.930 (3)).
- 州交通省 (ODOT) は、参加者から RUC 額の還付申請があった場合には、当該参加者に対してその処理に必要な証拠資料の提出を求めることができる (ORS 319.930 (4)).
- 州交通省 (ODOT) は、参加者から RUC 額の還付申請があった場合には、不正還付を防止するために当該加入者に対して調査をすることができる (ORS 319.935 (1) (2)). この場合において、参加者が調査に応じないときには、還付に関するあらゆる権利を失うものとする (ORS 319.935 (23)).
- 参加者は、道路利用者課金 (RUC) の計算にあたっては、給油所で購入したガソリンなど自動車燃料の消費にかかる州燃料税額を控除できる。州燃料税額が RUC 額を上回る場合には、超過額は還付される。
- RUC プログラムに参加するには、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者は、インターネットを使って、州交通省 (ODOT) のホームページ (HP) にアクセスし、OReGO プログラム参加サイトから、氏名・住所などの基本個人情報、車種、車体登録番号、運転免許証番号 (社会保障番号 / SSN) などを入力する。必要な入力が済めば、オンライン手続を終了する。州交通省 (ODOT) は、走行距離測定機器 (mileage reporting device) および取扱マニュアルを参加者に郵送する。
- 参加者は、4通りの走行距離測定方法を選択できる。
 - ①自分の自動車に公認の走行距離測定報告機器を自分で装着し記録する。
 - ②課金されない州外の走行距離を記録できるように、前記①にGPS機器を装備したうえで記録する。
 - ③前記①に加え、自分のスマホに走行距離測定アプリをダウンロードし、かつGPS

機器を装備して記録する。④走行距離を記録しないで、想定される最大走行距離を基に定額 (月45ドル) を支払う。

- 走行距離の測定アプリその他測定プログラムの運営は、民間機関 (CSP=certified service provider) が実施し、州交通省 (ODOT) は、このプログラムを監督する (ORS 319.915 (1) (a)).
- 参加者が当局に提出した走行地域や距離などの個人情報部外秘とされ、外部には開示されないこととする (ORS 319.915 (2) & (3) (a)).

(5) 道路利用者課金 (RUC) プログラムの見直し

オレゴン州議会に設けられた道路利用者課金作業部会 (RUF Task Force) は、2016年末に、現行のオレゴ (OReGO) 実証実験プログラムの終了、対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC=per-mile road usage charge) プログラムの本格実施に向けた州議会での立法に備えて、当初プログラムの見直し案を提出している。そのポイントは、次のとおりである。

【図表 28】対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC) プログラムの見直し案の骨子

- 対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC=per-mile road usage charge) プログラムへの参加者数の上限を撤廃する。
- 自動車の販売時点でこの Per-Mile RUC プログラムへの参加申請書の提出ができるようにすること。
- 2025年1月1日からは、自動車の所有者またはリース利用者は、自己の使用する自動車は、次のいずれかの条件にあてはまる場合には、Per-Mile RUC プログラムへの参加が義務づけられる。①2026年以降のモデルの自動車であるとき、②1万ポンド以下の重量の自動車であるとき、または③20MPG (= mile per gallon / 1ガロンあたりの走行距離) 【1lあたり約8.5km】を超える走行距離の自動車であるとき。
- RUC プログラムへの参加者は、州の燃料税または州道路利用者課金 (RUC) のいずれかを負担するが、双方の負担を強いられることはないことを明確にすること。
- 給油所で自動車燃料を購入した際に支払った州燃料税は、対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC) の前払とみなし、消費のための購入した燃料に含まれた州燃料税は、税額控除できる取扱いをすること。自動車の所有者は、RUC 額が、州燃料税額控除額を超えているとしても、その差額の還付は認めないものとする。
- RUC プログラムは、州交通省 (ODOT) が所管し、利用者課金 (usage charge) は州ハイウェイ基金 (State Highway Fund) に計上され、州交通省 (ODOT) に50%、州内のカンティに30%、州内のシティに20%の比率で配分される (ORS 913.895)。

⁸³ 「道路 (highway)」とは、ORS 801.305 に定める公道、道路、街路など。一般人が通行する権利を有する橋梁 (bridges)、高架橋 (viaducts) その他の構築物を含む (ORS 319.883 (1))。

(6) オレゴ (OReGO) プログラム報告書

オレゴン州交通省 (ODOT) は、2015年7月1日に開始したオレゴ (OReGO) パイロット (実証実験) プログラムについて、2017年4月に、『オレゴンの道路利用者課金：オレゴ (OReGO) プログラムに関する最終報告書 (Oregon's Road Usage Charge: The OReGo Program: Final Report)』を公表した。

最終報告書では、このパイロットプログラムは参加者にはおおむね好評であった旨、報告されている。しかし、州外 (非居住) の自動車所有者によるオレゴン州内の道路利用に対する課金上の齟齬など、他の州との協議が必要な事項が数多く指摘されている。

なお、この最終報告書では、道路利用者課金 (RUC=Road Usage Charge) は、今後も改善・見直しをしたうえで、オレゴン州議会に対して、2026年から新規登録したすべての自動車の所有者に対して参加が義務づけるべきであると勧告している。州議会は、RUCの仕組みは極めて複雑なこと、制度の周知には多大な努力が必要なこと、デジタルデバイド (情報格差) の問題にも対応する必要があることなどから、拙速に恒久化することには必ずしも積極的な姿勢にはない。既存のガソリン税の増税を支持する動きもある。とりわけ、EV化の流れをしっかりと見届けたうえで、恒久化を探るべきであるとする意見も強い。

(7) オレゴ (OReGO) プログラムへの評価

伝統的に自動車にかけてきたガソリン税など燃料の消費を課税ベースとする個別消費税からマイレージ税、あるいはマイレージ負担金に転換するモデルは、さまざま検討されてきている。

オレゴン州の自動車マイレージ課金 (VMT [vehicle miles traveled] charge) 【正式名称「対距離道路利用者課金 (Per-Mile Road Usage Charge)」は、政策目的を明確にし、かつ州制定法に基づいて、収集したデータに基づいて的確な財政収入を確保する途をアメリカではじめて拓いたということである一定の評価を得ている。

オレゴ (OReGO) は、走行距離測定報告機器 (mileage reporting device)、GPS 機器、スマホ、

走行距離の測定アプリなど、さまざまな先端情報機器を活用したマイレージ課金プログラムである。こうした課金インフラへの投資は、民間のIT企業が担っており、オレゴン州交通省 (ODOT) は、その運用を監督する仕組みになっている。自動車の所有者 (利用者) 側からみると、燃料税の場合とマイレージ負担金 (マイレージ税) とでは、どちらが負担の増減につながるのかに最も関心がある。オレゴ (OReGO) プログラムでの実績からみると、マイレージ負担金では、1マイルあたり1.5セントで、燃料税を負担したよりも28%程度高くなると見積もられている。燃料税からマイレージ負担金 (マイレージ税) への転換政策に幅広い支持を得るには、「税収中立」の視点が最も重視される。

2 他の州でのパイロットプログラム (実証実験) の現状

自動車燃料税から自動車マイレージ課金への移行・転換を目指すパイロット (実証実験) プログラムは、オレゴン州に加え、カリフォルニア、ミネソタ、ワシントン、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニアなど、いくつかの州で実施されている。しかし、いずれの州においても、本格実施には至らず、足踏み状態にある。いくつか注目できる州の例をあげて、その動向を分析してみる。

(1) カリフォルニア州での実証実験

カリフォルニア州議会は、自動車燃料税から自動車マイレージ課金に移行・転換するための「自動車道路課金 (RUC = road usage charge)」の導入を模索してきている。州議会は、パイロットプログラム (road usage charge pilot program) の実施および道路課金技術諮問委員会 (TAC=Road Usage Charge Technical Advisory Committee) を立ち上げるために、州自動車法 (Cal. Vehicle Code) の改正法 (州議会上院法案1077号/SB法案1077号/California Senate Bill No.1077) を通過させ、2014年9月29日に州知事の承認を得て成立させた (Cal. Vehicle Code § 3093 [2015])。

⁸⁴ Available at: http://www.oregon.gov/ODOT/Programs/RUF/IP-Road%20Usage%20Evaluation%20Book%20WEB_4-26.pdf

⁸⁵ See, California Senate Bill No. 1077. Available at: http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140SB1077

この法改正（SB 法案 1077 号）の概要を一覧にすると、次のとおりである⁸⁵。

【図表 29】加州自動車法改正（SB 法案 1077 号）の概要

- ① 州議会は、カリフォルニア交通委員会（CTC=California Transportation Commission）委員長に対して、州交通庁（CalSTA=California State Transportation Agency）長官と協議のうえ、傘下に 15 人の委員からなる道路課金技術諮問委員会（TAC=Road Usage Charge Technical Advisory Committee）を設置するように求める。
- ② 道路課金技術諮問委員会（TAC）が、長期的な視点にたつて、環境に大きな負荷を与える自動車燃料税に代わる代替道路財源として自動車道路使用料の導入の是非を検討し、かつ、パイロットプログラムの企画を州交通庁（CalSTA）長官に勧告するように求める。この場合において、TAC は、道路課金システムモデルの策定、執行手続等について外部事業者などと協議をするものとする。
- ③ 州交通庁（CalSTA）長官は、道路課金技術諮問委員会（TAC）の勧告を得てから 2017 年 1 月 1 日までに、道路課金技術諮問委員会（TAC）の勧告内容の評価および課題を確認したうえで、自動車道路課金パイロットプログラムを実施するように求める。
- ④ 州交通庁（CalSTA）長官が、遅くとも 2018 年 6 月末までに、自動車道路課金パイロットプログラム実施結果をまとめ、道路負担金技術諮問委員会（TAC）、カリフォルニア交通委員会（CTC）ならびに州議会の財政および政策関連委員会に対し報告するように求める。この場合において、道路課金技術諮問委員会（TAC）が州議会に提出する年次報告書にはパイロットプログラムに関する報告を含むものとする。
- ⑤ これらの規定は、パイロットプログラムの完了に伴い、2019 年 1 月 1 日までに廃止する。

SB 法案 1077 号に盛り込まれたスケジュールに従い、カリフォルニア州では、自動車道路課金（RUC = road usage charge）システムのデザイン、パイロットプログラムが実施された。道路課金技術諮問委員会（TAC）の勧告およびその勧告に基づき実施されたパイロットプログラムの概要を図説すると、おおよそ次のとおりである。

【図表 30】TAC の RUC 導入勧告の概要

- ① 《技術面でのデザイン》
 - ・パイロットプログラム（以下「パイロット」ともいう。）は、5,000 人の任意参加者を募集して実施をする。
 - ・パイロットでは、参加する運転者（車の所有者）の自動車道路課金（RUC）の賦課徴収にあたり、複数

- の民間事業者であるアカウントマネージャーから選択できるようにする。
- ・パイロットでは、州外車両の参加も求め、カリフォルニア州内の道路の走行に対し支払を求め実施をする。
- ・パイロットは、〔民間機関を含めた〕オープンシステムのデザインにする。
- ・パイロットは、カリフォルニア州と他の州のシステムと互換性のあるものにする。
- ・パイロットには、個人、世帯、商用、および 1 つ以上の政府機関を含むものにする。
- ・パイロットは、私道および州外での走行マイルージを除外する。

② 《プライバシー》

- ・パイロットは、特別のガバナンス、説明責任およびプライバシーを保護するための法的規制措置を盛り込むものとする。

③ 《データの安全》

- ・パイロットは、認証、暗号化、データマスキング、その他さまざまなデータの安全、保護措置が盛り込まれるものとする。

④ 《執行》

- ・パイロットは、マイルージ報告の異常をチェックできる仕組みにする。例えば、マイルージ許容距離や計測計の読取が正確であるかどうか、自動距離測定基準にかかる電子ログを精査するなど。

⑤ 《その他》

- ・マイルージ負担金と所得との調和：道路課金技術諮問委員会（TAC）は、マイルージ負担金、つまり自動車道路課金（RUC = road usage charge）は、低所得者に対してどうあるべきかを精査するように求めている。
- ・都市部と地方居住者への影響：道路課金技術諮問委員会（TAC）は、マイルージ負担金が、都市部と地方居住者とにどのような影響が及ぶのか精査するように求めている。
- ・パイロットでの支払方法の選択：道路課金技術諮問委員会（TAC）は、パイロットで次のようなマイルージ報告方法をあげ、精査するように求めている。
 - (a) 期間利用券（time permit）購入制：パイロット参加者が、一定の期間無制限の道路利用券を購入する制度
 - (b) マイルージ利用券（mileage permit）購入制：パイロット参加者が、毎日一定マイルを走行できる利用券を購入する制度
 - (c) 走行距離課金（odometer charge）制：道路課金技術諮問委員会（TAC）が、参加者の車の走行距離測定報告機器に表示されたマイルージ数量に応じて課金する制度。
 - (d) 一般的な位置情報を除く自動マイルージ報告（automated mileage reporting without general location data）制：参加者の自動車に公認の

⁸⁵ カリフォルニア交通委員会（CTC）は、運輸政策を審議する目的で 1978 年に創設され独立委員会である。州交通委員会（CTC）は、11 人の議決権を有する委員と 2 人の議決権を有しない前委員からなる。議決権を有する委員は、州知事任命の 9 人、州議会上院の議事運営委員会（Senate Rules Committee）委員と州議会下院議長からなる。

データポート（走行距離測定機器／odometer device）を取り付け、GPSまたはGPS機能つきスマートフォンによる車両位置情報などにより走行距離や走行時間を測定することなしに、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関（口座管理者／account manager）のデータベースに送信し、毎月または四半期毎に課金する制度。

(e) 一般的な位置情報を含む自動マイルージ報告 (automated mileage reporting with general location data) 制：参加者の自動車に公認のデータポート（走行距離測定機器）を取り付け、GPSまたはGPS機能つきスマートフォンによる車両位置情報、走行距離や走行時間を、位置情報を含めて測定し、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関（口座管理者／account manager）のデータベースに送信し、毎月または四半期毎に課金する制度。

・パイロットでの課金率の設定：道路課金技術諮問委員会（TAC）は、マイルージ課金は、参加者に対して1マイルあたり〇〇セントで算定し請求書を送付すること、加えて、パイロットは税収中立で精査すべきことを勧告している。

SB法案1077号に盛り込まれたスケジュールに従い、カリフォルニア州では、州交通庁（CalSTA）が、運転者から生の声をきく機会を設けるための自動車道路課金（RUC = road usage charge）のパイロットプログラムを、2016年7月1日から実施し、2017年3月31日に終了した。

州交通庁（CalSTA）は、自動車道路課金（RUC）パイロットプログラム実施結果をまとめ、道路負担金技術諮問委員会（TAC）、カリフォルニア交通委員会（CTC）ならびに州議会の財政および政策関連委員会に対し報告することになる。その後、カリフォルニア交通委員会（CTC）は、2017年12月までに、州議会に自動車道路課金（RUC）パイロットプログラムに関する勧告を行うことになっている。

(2) ミネソタ州での実証実験

ミネソタ州は、2011年5月に、ミネソタ交通省（MnDOT=Minnesota Department of Transportation）が、乗用車およびトラックの運転者500人の参加を得て、マイルージ（走行距離）に基づく道路利用者負担金（mileage-based use fee）の実証実験（Minnesota Road Use Test）を行った。この実証実験は、自動車燃料税収の先細り、新たな道路財源の探索を狙いとしたものであ

る⁸⁷。

この実験は、原則「走行距離（mileage / miles）」1マイルあたり1セント、混雑時1マイルあたり3セントを基準に課金する仕組みである。実験参加者は、「走行距離」の把握には、自分の自動車にミネソタ交通省（MnDOT）公認の先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）を設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン（以下「スマホ」ともいう。）に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイルージ負担額が算定され、運転者（車の所有者）はその額をスマホ画面で確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルである。この実験では、同時に、運転者に、混雑、道路工事、事故情報を含む、安全情報の提供も狙いとしている。実験参加者の氏名や住所などの基本的な個人情報に加え、車両登録、走行マイル、走行ルート、走行日時や時間、金融口座などの情報は、厳格に非公開とされる。この実験は、6か月間にわたり実施され、2012年12月に終了した。ミネソタ交通省（MnDOT）は2013年2月に最終報告書を公表した。

しかし、ミネソタ州議会は、本格導入のための立法は先送りになっている。全米規模で調和のとれた自動車マイルージ負担金制度にしないと、広域移動する運転者の利便性をそぐことになりかねないからである。

(3) ワシントン州での実証実験

ワシントン州議会は、2012年に、自動車燃料税から自動車マイルージ課金に移行・転換するための「自動車道路課金（RUC = road usage charge）」の導入の検討を開始した。

ワシントン州自動車道路課金（RUC）実証実験の経緯（2012年～14年）は、次のとおりである。

【図表31】ワシントン州のRUC実証実験の経緯

<p>① 2012年3月：州議会が現行の州自動車燃料税から自動車道路課金（RUC）への移行・転換に向けた実証実験の予算を計上</p>
<p>州交通委員会（WSTC=Washington state transportation commission）は、20人の委員からなる自動車道路課金特別委員会（Road Usage Charge Steering Committee）を設置し、自動車道路課金（RUC = road usage charge）システムのデザイン等を精査し、州議会および州交通委員会（WSTC）に勧告するように</p>

⁸⁷ MnDOT, Mileage-Based User Fee. Available at: <http://www.dot.state.mn.us/mileagebaseduserfee/studies.html>

求めた。
② 2012年12月：自動車道路課金特別委員会が自動車道路課金（RUC）の導入は可能との結論
特別委員会（Steering Committee）と州交通委員会（WSTC）が、ワシントン州で自動車道路課金（RUC）の導入は可能とする判断をくだし、2013年～2015年の期間
③ 2013年4月：州議会は、予算措置を講じ、州交通委員会（WSTC）と州交通省（WSDOT=Washington State Department of Transportation）に対して、RUCパイロットプロジェクトを実施するとともに、さらに自動車道路課金（RUC）制度について精査するように要請
州交通委員会（WSTC）が、自動車道路課金（RUC）の賦課徴収を含む執行手続について検討を開始。2013年5月報告書「RUCパイロットプロジェクトへのワシントン州参加者に関する最終評価書（Road Usage Charge Pilot Project Final Evaluation Report for Washington State Participants）」（May 2013）を公表 ⁸⁸ 。
④ 2013年12月：特別委員会（Steering Committee）と州交通委員会（WSTC）が、自動車道路課金（RUC）に転換すれば、今後25年間にわたり、より確実な財政収入をもたらすとの見通しを発表。しかし、州議会は、自動車道路課金（RUC）の法制化を先送りした。
自動車道路課金（RUC）への転換について、財政リスク、コストパフォーマンス分析、RUCの賦課徴収モデルの評価、さらに精査を要する課題などを指摘
⑤ 2014年3月：州議会は、予算措置を講じて、州財務省の道路建設公債への影響を含め、自動車道路課金（RUC）に関するより詳細分析を求めた。
州の道路や橋梁などの建設は州財務省発行の長期道路建設公債による財源に依存し、将来の州自動車燃料税収で償還する仕組みになっている。したがって、州自動車燃料税から自動車道路課金（RUC）に移行・転換した場合に、州道路建設債券保有者の利害にどのような影響を及ぼすのかは慎重な検討が必要になる。加えて、RUCに移行・転換した場合の都市と地方への影響、州際通行に伴うRUC収入の分配についても分析が必要
⑥ 2014年12月：最終報告および州全体へのRUC展開のための2015年～2016年作業計画の公表
特別委員会（Steering Committee）と州交通委員会（WSTC）が、さらに、自動車道路課金（RUC）を導入した場合の一般への影響、地域間格差への影響、制度運用のあり方、州全体へのRUC展開の可能性について慎重な検討を実施した。
⑦ 2016年1月：自州交通委員会（WSTC）が、報告書「ワシントン州自動車道路課金（RUC）」を公表 ⁸⁹ 。

ワシントン州議会の動きをみてもわかるように、他の州の動きを注視し何度も実証実験・精査

を繰り返し、自動車マイレージ負担金、あるいは自動車道路課金（RUC）の本格導入を先送りしている。これは、他の州においても同様である。その背景には、アメリカが連邦国家であると同時に、車社会であることがある。各州が独自に個性の強い自動車マイレージ負担金を導入し、パッチワーク的な制度となった場合、市民の利便性、公道通行権、広域移動が著しく阻害される結果となることが危惧されるからである。ある意味では、自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への移行・転換は、連邦主導、または多州連合を組むなどして、横並びが必要な広域に及ぶ政策分野であることを物語っている。

III 自動車マイレージ税／課金と人権の保護

アメリカでは、裁判例の積み重ねで、市民は自分が居住する州内や複数の州をまたいで移動する、または自動車などで公道を通行することは、基本的人権として保障されている法環境にある。

こうしたことから、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、さらに一歩進めてEVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）を導入し、公道を通行することに課税または課金することは、憲法の保障された移動の自由権を常時侵害することにつながるのではないかという受け止め方も強い。

加えて、移動の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、すなわちプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとする考え方も一般に浸透している。

このように、アメリカには、移動の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法環境がある。こうした法環境の下、識者や人権団体は、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイレージ税／課金（対距離EV税／課金）の仕組みでは、執行行政庁または民間の公的政策実施機関（徴収事業者／アカウントマネジャー）などが、自動車の所有者（運転者）に対して、GPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）の設置を義

⁸⁸ Available at: <http://www.wsdot.wa.gov/research/reports/fullreports/807.1.pdf>

⁸⁹ Available at: http://www.wstc.wa.gov/StudiesSurveys/RoadUsage/RUC2013/documents/2016_0112_RUCReport.pdf

務づけ、走行距離を把握し税／課金を賦課徴収することになる。しかし、市民の基本権である移動の自由、プライバシーの利益を織り込んで考えると、こうした仕組みの導入に、安易にゴーサインを出していいとはいえない。

自動車マイルージ税／課金（対距離自動車税／課金）、EVマイルージ税／課金（対距離EV税／課金）については、これをどのように構想するかに加えて、先端IT技術を総動員したデータポートなどを使ったマイルージ税／課金の賦課徴収手続を市民の人権保護の面からどのように評価すべきかなどの重い課題がある。

1 移動の自由権・公道通行権

自動車マイルージ税（対距離自動車税）またはEVマイルージ税（対距離EV税）は、「走行距離（mileage）」を課税ベースとする租税である。一方、自動車マイルージ課金（対距離自動車課金）またはEVマイルージ課金（対距離EV課金）は、「走行距離（mileage）」をベースとする課金（利用者負担金）制度である。確かにこうした走行距離をベースとする租税または課金制度は、合理的・効率的とみる積極的な評価がある。その一方で、市民の自動車走行情報集約による監視社会化（Big Brother）を招き、市民のプライバシー利益にマイナスに作用するとして、厳しい批判にさらされている。その背景には、アメリカにおいては、伝統的に、市民には移動の自由、公道を無償かつ匿名で自由に通行する権利がある、とする考えが浸透していることがある。

（1）アメリカにおける自動車による公道の移動、通行の自由

市民には、コモンローまたは憲法の下で「公道を無償で自由に通行する権利（common law right to travel public roads）」があるとする考え方は、幅広い支持を受けている。しかし、その一方で、人の移動、通行を自由権ととらえるのは、市民が徒歩や馬車などで行き来した時代の考え方であって、自動車が普及した時代では、権利（right）というよりは、特権／反射的利益（privilege）と見るべきであるとの主張もある。すなわち、「公道を自由に通行する特権／反射的利益（privilege

to travel public roads）」説（以下「通行特権説」ともいう。）である。通行特権説が主張される背景には、自動車を運転するには、政府機関が発行した運転免許（driver's license, permit）が要ることがある。すなわち、運転者は、運転免許証を取得し、公道（highways, public roads）を自動車で走行する「特権」を得ることが前提であることから、運転者が公道を自動車で通行するのは「権利」ではないというわけである。

この点について、司法は、自動車による公道の通行は「権利」であり、「特権／反射的利益」とみる考え方には消極的である。主な裁判例を一覧にしてみると、次のとおりである。

【図表 32】自動車による公道の移動、通行は市民の「権利」とする裁判例

- ・連邦最高裁判所の判決：政府からの不当な干渉なしに自動車を運転することは憲法上の権利である。「公道を使って州際通行をする権利は、これを合衆国市民の特権または特典（privilege or immunity）にもできる。市民は、合衆国憲法修正14条の下で自動車に自分の財産を搭載して通行および走行する権利を有する。」（Beck v. Kuykendall, 267 U.S. 307 (1925)）。
- ・州裁判所の判決：「通行および走行目的で公道を利用することは単なる特権でない。したがって、一般人または個人の基本権は当然にはく奪されてはならない。」（Chicago Motor Coach Co. v. City of Chicago, 337 Ill. 200, 169 N.E. 22, 66 A.L.R. 834 (1929)）。
- ・州裁判所の判決：「馬車か自動車かを問わず、公道を通行し、かつ自己の財産を登載して走行するのは、市が意図的に禁止したりまたは許可したりできる特権ではない。市民が有するコモンロー上の生命、自由および幸福の追求をする権利の1つである。」（Thompson v. Smith, 155 Va. 367, 154 S.E. 579, 584 (1930)）。
- ・連邦最高裁判所の判決：「通行権は、連邦憲法修正第5条の下で適正な手続なしに奪うことのできない市民の自由の1つである。」（Kent v. Dulles, 357 U.S. 116, at 125 (1958)）⁹⁰。
- ・連邦巡回控訴裁判所（U.S. Court of Appeals）の判決：通行権は、連邦政府がその存続を左右しえない確立された公民の権利（common right）である。通行権は、裁判所により自然権（natural right）として認められている（Schactman v. Dulles, 225 F.2d 938 (1955)）。

以上のような裁判例からもわかるように、アメリカ市民は、司法を通じて、生来の権利として、他人の権利を侵害したり、他人の財産に損害を与

⁹⁰ 本件は、公安上の理由からパスポートの発給拒否処分が下され、当該処分の違法、違憲を争った事例である。

えたりしない限り、政府規制に縛られることなく匿名で通行したり、走行したりする権利を追求し、自分らのものにしてきたことがわかる⁹¹。

たしかに、アメリカにおける公道を自動車で自由に通行または走行する権利は、今日、運転免許証制度など運転者である市民に対する政府規制に加え、安全走行性や環境との調和、車両登録制度など自動車自体に対する政府規制により、しばみつつあるようにもみえる。市民の自由な公道通行権、これと表裏一体をなす市民のプライバシー権は、政府規制のなかでかろうじて生かされているような常態にあるとする見方もある。

しかし、自動車による公道の通行または走行は、他の者を傷つけたり、他の者の財産に損害を与えた場合には不法行為責任 (tort liability) や刑事責任を問われるにしても、政府は、公的規制により、市民の公道を匿名かつ無償で通行または走行する市民の生来の権利を奪ったりはできないとする考えは今日まで受け継がれている。

(2) わが国における自動車による公道の移動、通行の自由

この点、わが国においては久しく、私法上の人格権の一環として「通行の自由権」は法認されてきている⁹²。また、公法分野では、公道の通行は伝統的に「公物の自由使用」の範疇でとらえられてきている⁹³。

わが国の憲法 22 条 1 項は、移動の自由⁹⁴の一環として、自動車で一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する権利を認めていると解してよいのではないか。また、こうした自由は、精神的自由をおう歌する国民としての憲法上の権利とみてよいのではないか。とすれば、一般道を通行ま

たは走行する自動車の所有者を対象にマイルージ税／課金を導入することは、たとえ自動車燃料課税に代わる財源の調達が目地的としても、憲法に抵触するおそれがないとはいえない。

これまでの燃料課税 (消費課税) では、当該燃料課税が一般道を自動車で通行または走行する自由に対する桎梏になっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイルージ税／課金 (対距離自動車税／課金) に移行・転換することにより、当該課税／課金が通行または走行の自由権への桎梏になるかどうかの論点がより顕在化してくる。マイルージ税／課金の導入は、自動車一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を要する。

仮に自動車燃料税 (tax) から自動車マイルージ負担金／課金 (charge / fee) に移行・転換し、かつ「官設民営 (PPP)」方式を採用入れ、課金 (料金) を道路公団、民間会社その他公的政策実施機関が徴収する仕組みにしたとする。この場合は、マイルージ料金では、その決定過程において所管官庁の認可手を踏むことにしたとしても、租税法律主義の原則に基づいて決められるマイルージ税に比べ、道路を利用する負担者の争訟上の権利は著しく後退する。すなわち、マイルージ税であれば、適正な税額の負担をしない道路利用者に対して課税処分を行い、当該利用者は、処分に不服な場合、その処分の違法・取消を求めて争うことが比較的容易である。

これに対して、マイルージ料金 (課金) では、通行という事実に基づき当然発生する公法上の債権とされ、処分性は否定されることになる。司法は、原告適格自体を認めない、あるいは仮に原告適格を認めたとしても、救済には極めて消極的な

⁹¹ See, Roger I. Roots, "The Orphaned Right: The Rights to Travel by Automobile," 30 Okla. City U. L. Rev. 245 (2005) .

⁹² 例えば、最高裁判所昭和 39 年 1 月 16 日判決・民集 18 卷 1 号 1 頁参照。本件は、他の私人による通行妨害により公道の通行ができなくなったことについて救済を求めたものである。最高裁は、「通行の自由権」という概念をもとに、民法 710 条〔不法行為〕を典拠に妨害排除の請求を容認した。私法の視角から通行権を精査した論考として、家内恵里可「公道を通行する権利」文教大学国際学部紀要 10 卷 2 号 (2000 年) 参照。

⁹³ 「公物の自由使用」とは、公物が不特定多数・一般人の自由な使用に供されている帰結として、他人の自由使用を妨げない限度において許容される反射的利益に過ぎないとするのが伝統的な見解である。道路自由使用権について詳しくは、畠山武道・土居正典「道路自由使用権の性格と利用者保護 (1)」立教法学 31 卷 (1998 年) 参照。本稿では、税法上の論点の検討が主眼であることから、私法、公法および憲法上の「公物の一般使用」、「公道通行権」についての学問上の議論には深く立ち入らない。この点について、原龍之助『公物营造物法〔法律学全集 13〕』(有斐閣、1957 年) 65 頁以下、塩野宏「公物法」『行政法 III〔行政組織法〕(第 3 版)』第 3 部所収、本稿前掲・注 4 参照。

⁹⁴ 日本国憲法 22 条 1 項の保障する居住移転の自由については、国内において住所または居所を定めそれを移転する自由に限定されるのか、人や車両での移動の自由を含むのかで見解が分かれる。

姿勢が伺える⁹⁵。

加えて、マイレージ料金（課金）では、本人確認できる特定者（特別利益を受ける者）に対して対価関係において負担を求める性格も一段と強くなる。この結果、自動車で一般道が無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利は、著しく形骸化することにもつながりかねない⁹⁶。

財政学や道路政策論レベルからの燃料課税からマイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）に移行・転換に関する議論の真価が問われている。なぜならば、それらの多くは、意図的か否かは分からないが、いわゆる「交通権（国民の交通する権利）」、または「自動車で一般道が無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利」についての深い認識を欠いているようにもみえるからである。マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）に移行・転換については、税財政法学、憲法学（人権論）の視点からの丁寧な議論が求められている。

（3）自動車マイレージ税／課金の憲法的評価

たしかに、テロ事件や治安の悪化などから運転者や自動車に対する政府規制が強まるなか、市民の自由な公道通行権、これと表裏一体をなす市民のプライバシー権は、徐々に風化してきているようにもみえる。しかし、自分が居住する州内や複

数の州をまたいで徒歩で移動する、または自動車などで公道を通行して移動、走行することを、自由権として保障する法環境を大事にしたいと大方の市民は願っている。アメリカ車社会に、これまでどおりの公道通行の自由権を持続させたいとする市民の意識は衰えを見せていない。

当然、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）、もう一歩進めたEVマイレージ税（対距離EV税／課金）を設け、公道を通行することを課税または課金の対象とすることは、コモンローや憲法に保障された移動・走行の自由権を常時侵害することにつながりかねないから許容できないとする主張も出てくる。

アメリカ社会には、移動・走行の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法意識がある⁹⁷。真の移動・走行の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、つまりプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとの理解がある。したがって、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）やEVマイレージ税（対距離EV税／課金）の導入にあたっては、当然、市民のプライバシーの権利を侵害しないのかも問われることになる⁹⁸。自動車燃料税では、税込価格で、ほぼ匿名で自動

⁹⁵ ちなみに、道路利用料金について、裁判例（債務不存在確認請求事件）では、次のように判示する。「道路は、高い公共性をもつ施設であって、租税収入をもって開設・維持し、誰でも無償で通行することができるのが本来の在り方であるが、首都高速道路等の緊急の必要性のあるものについては特別の借入金をもって建設し、これを利用者から徴収する料金収入によって償還していくという例外的な制度を設けたものであって、その料金は通行に対する対価としての性格よりも租税類似の負担金の性格が強いと認められる」（東京地方裁判所平成4年8月27日判決）地方裁判所インターネット判例参照。しかし、本件において、裁判所は、「首都高速道路を通行したことによる料金債権は、通行という事実により法律上当然発生する公法上の債権であって、その料金の額については行政処分が介在するわけではないと解される」とする。なお、本稿の射程外であるが、料金の認可をめぐる訴訟に関する争点は、原告適格・処分性など多岐にわたる。裁判例としては、本件に加え、近鉄特急料金認可処分取消等請求事件最高裁判所判決（平成元年4月13日判決・判時1313号121頁、判タ698号120頁）、新幹線運賃差額（旅客運賃不当利得返還）返還訴訟最高裁判所昭和61年3月28日判決（集民147号467頁）などが参考になる。

⁹⁶ 包括的な人権としての「交通権（国民の交通する権利）」を提唱する理論もある。いわく、交通権は「憲法の第22条（居住・移転および職業選択の自由）、第25条（生存権）、第13条（幸福追求権）など関連する人権を集合した新しい人権である。すなわち、現代社会における交通は、通勤、財貨輸送などの生活交通はもちろん、物流・情報など生産関連交通、旅行などの文化的な交通、さらに災害救助の交通など広範にわたるため、国民が安心して豊かな生活と人生を享受するためには交通権の保障と行使は欠かせない。もちろん交通権の行使には、交通事故や交通公害など他者の権利侵害を含まないし、長距離通勤などの苦役的移動からの解放も含まれる。」（岡崎勝彦「交通権憲章と憲法」・交通法学会編『交通権憲章』（日本経済評論社、1999年）所収、序文2頁）10～15頁参照。

⁹⁷ アメリカのプライバシー権は、古くは、連邦憲法修正第4条の不合理な搜索・差押えを禁止するために令状主義の原則が淵源とされる。See, Richard Sobel, Barry Horwitz & Gerald Jenkins, “The Fourth Amendment beyond Katz, Kyllo & Johns: Justifiable Reliance as a More Secure Constitutional Standard for Privacy,” 22 B.U. Pub INT. L. J. 1 (2013) .

⁹⁸ See, Kevin DeGood & Michael Madowitz, Switching from a Gas Tax to a Mileage-Based User Fee (Center for American Progress, July 2014) at 23 *et seq.*

車燃料を購入できる。これに対して、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）やEVマイレージ税（対距離EV税／課金）では、各車両の走行データを基に所有者（運転者）に課税または課金する。自動車所有者である市民から、データ監視社会化への懸念が持ち上がるのは、むしろ健全な証拠といえる。

2 IT化した自動車マイレージ税／課金システムとプライバシー

走行距離の把握には、運転者による単純な自主納税申告モデル (self-assessment model) に加え、GPS 機器や GPS 機能付きスマートフォン (スマホ) にダウンロードした申告アプリなどを活用した賦課課税モデル (official assessment model) など、さまざまな方式が考えられる。

一般的な自動車マイレージ税／課金モデルでは、おおよそ次のような仕組みになっている。

【図表 33】一般的な自動車マイレージ税／課金モデルの概要

- ① プログラム参加者の自動車に公認のデータポート（走行距離測定機器／odometer device）を取り付け、GPS または GPS 機能つきスマートフォンによる車両位置情報などにより走行距離や走行時間を測定し、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関（口座管理者／account manager）のデータベースに送信する。一般に、位置情報を活用する州のモデルでは、州外（多州や隣国）の道路や私道を走行したマイレージには課税してしない。
- ② 口座管理者は、マイレージ納税額／課金額を算定し、当該額は、加入者の登録金融口座から定期的に引き落とされる。この場合において、マイレージ納税額／課金額は、給油時に価格に含めて支払ったガソリン税などの自動車燃料税額を控除して算定する。
- ③ 税／課金基準の政策的な選択。(a) 均一 (flat per-mile) とする、(b) 時間帯（混雑時かどうか）、曜日（平日か休日か）、道路の種類（一般道路か、高速道路か）、公共交通機関の利便度（都会か、限界集落か）や公共交通機関の利用の奨励などの要因を織り込んで差別化する。加えて、(c) 障害者その他公益目的での車両の走行に免税点を設ける。

自動車マイレージ税／課金モデルは、その仕組みが複雑になればなるほど、課税対象となる走行

距離（マイレージ／mileage）にどのような課税／課金基準を採用し、かついかに適正に執行するかは重い課題となる。とりわけ、複雑なコンテンツのモデルをマニュアル（手作業）で適正に処理するのは至難である。しかし、GPS など先端機器を採用し、かつ的確なプログラミングをしたうえでデータ処理できれば、システム運用は比較的スムーズに進められる。

例えば、自動車マイレージ税／課金プログラム参加者にガソリン税などの燃料税の支払を免除できるようにアレンジするとする。この場合、自己が所有する自動車またはリース車にガソリンなどの燃料を給油する際に、当該車両に装着されたデータポートが、当該燃料税が免除されることを自動的に読み取り、その情報は、執行行政庁その他公的政策実施機関のデータベースに送信されるようにできる⁹⁹。参加者には、当該燃料税額分が差し引かれたマイレージ税額または課金額が通知され、参加者指定の金融口座から定期的に引き落とされるようにできる。仮に、参加者の給油時の燃料税の支払額が、マイレージ税額／課金額を超える場合には、還付され、参加者指定の金融口座に入金されるようにできる。

このように、自動車マイレージ税／課金モデルが、複雑なプログラミングであっても、先端的な IT 技術を駆使すれば、課税または課金手続は、さほど困難とはいえない。とはいえ、プライバシーを大事にしたい市民からの先端技術に対する不信感は容易にはぬぐえ去れない。自動車マイレージ税／課金制度は、自動車の所有者またはリース車の使用者である市民のプライバシーにマイナスに作用するのではないかと、とりわけ徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化に伴う当局による移動の自由の把握、監視社会化 (Big Brother) への不安は消えない。自動車マイレージ税／課金モデルの策定にあたっては、鋭い人権感覚が求められている。

加えて、市民の間に存在するデジタルデバインド (情報格差) の問題も無視しえない。いくつかのオプションを提示し、自分が安心・安全と思うプラン、自分の IT スキルにあった課金／課税手続を選択できる枠組みを示すように求められている。

⁹⁹ 例えば、A 州が、燃料税を控除する自動車マイレージ課金制度を導入しているとする。この場合、A 州の参加者が、自己の車両またはリース車に、B 州など他州の給油所でガソリンを入れたときには、A 州の燃料税の免除・調整が行われなくなる。ガソリンはどこの州で給油したか色分けが難しいので、A 州のマイレージ課金制度を運営する執行行政庁その他公的政策実施機関のデータベースでの A 州内の全給油所の登録管理が必要となる。

(1) 自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権は表裏一体

すでにみてきたように、アメリカにおいては、裁判例の積み重ねで、市民には「公道を無償で自由に通行する権利 (common law right to travel public roads)」があると認められている。また、この権利は憲法上の権利としても確立している。加えて、市民の匿名かつ無償の公道通行権は、市民のプライバシー権と表裏一体で把握されている¹⁰⁰。

自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権とを表裏一体とみる考え方は、司法、つまり裁判例、を通じて確立されたものである。主な裁判例を一覧にしてみると、次のとおりである。

【図表 34】公道通行権とプライバシー権を表裏一体とみる裁判例の一覧

<p>①連邦最高裁判所の判決</p> <p>プライバシー権は、連邦憲法修正第4条 (Fourth amendment of the U.S. Constitution) の不合理な搜索・差押えを禁止するための令状主義の原則が淵源である (Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1964))。</p>
<p>②連邦最高裁判所の判決</p> <p>自由権である通行権とプライバシー権が交差するなかで、個人はプライベートに匿名で移動、通行することが保障される (Kent v. Dulles, 357 U.S. 116, at 125-26 (1958) ; Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618, at 629 (1969))。</p>
<p>③連邦最高裁判所の判決</p> <p>街中をぶらぶら歩きまわっている者に、警察官が本物で信頼できる (credible and reliable) 身分証明書の提示を求め、かつ出歩いている理由を説明するように求める権限を認めたカリフォルニア州法の規定は、連邦憲法修正14条に定める法の適正手続を欠き、違憲である (Kolender v. Lawson, 461 U.S. 352 (1983))。</p>

以上のような裁判例において、裁判所は、市民がプライベートに匿名で公道を通行する権利を、市民のプライバシー権と表裏一体で把握したうえで判断を下している。ただ、こうした司法の判断は、自動車による公道の移動、通行する権利に特化して下されているわけではない。どちらかという、警察活動などに関係している。職務質問や車両の検査などが、法の適正な手続なしに、具体的には曖昧な内容の法規定に基づいて実施されている場

合には、市民がプライベートに匿名で公道を移動、通行する権利が侵害される旨判示したものである。

(2) 自動車マイレージ税／課金とプライバシー

市民の自動車にGPSによる走行監視装置の装着を促し、自動車マイレージ税／課金を賦課徴収する構想は、現在の先端的なIT技術を駆使すれば、実現可能である。また、いっけん極めて効率的なようにもみえる。しかし、可能であるとしても、実施してよいかどうかは別の話である。

高度情報社会の今日、どの程度のプライバシーが権利として尊重されるべきかについては、個人により温度差がある。しかし、自動車マイレージ税または自動車マイレージ課金のプログラムが複雑化すればするほど、市民には課税または課金制度が不透明に映る。

オレゴン州におけるマイレージ課金【正式名称は「対距離道路利用者課金 (per-mile road usage charge)」または「対距離RUC」】の第2次パイロット (実証実験) プログラムの実施 (2012年11月～2013年2月) 後、実施主体の州交通省 (ODOT) が、多くのプログラム参加者から突き付けられたのは「プライバシーは大丈夫なのか？」という疑問であった。

マイレージ税／課金制度に対しては、マスメディアや識者、人権団体から、運転者のプライバシー権、国民の移動の自由の侵害を危ぶむ声も強い。こうした租税または課金の徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化による監視社会 (Big Brother) 化に真摯に対応するように求めている。全体主義につながらないように、さまざまな選択肢が示されなければならないと主張する。

先端的なIT技術を駆使した自動車マイレージ課金徴収モデルの多くは、制度の運営は民営が基本で、官が監督する仕組みを採り入れているのが特徴である。つまり、官の監督のもと通行料金を民間企業が徴収する仕組みである。必ずといってよほどIT企業の利権がからんでいる。自動車マイレージ課金制度が州政府の所轄省の監督の下、民間の公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されているとする。このデータベースの入力・蓄積された個人情報を含む車両の走行データは、損害保険会社をはじめとした民間企業には

¹⁰⁰ See, Richard Sovel, “The Right to Travel and Privacy: Intersecting Freedoms,” 30 J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L. 639 (2014).

喉から手が出るほど欲しい情報（ビッグデータ）である。また、参加者の車両が盗難にあった場合には、当該車両の走行データは公益目的で犯罪捜査機関に提供される可能性も高い。走行データの目的外利用、ビッグデータとしての民間利用などに対していかに法的コントロールをかけるかは必ずしも容易ではない¹⁰¹。

先端的なIT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、多くの場合、IT企業は、プライバシーの利益よりも、個人情報を利用して産業利益につなげようとする。また、できるだけ高価なモデルを構築し、血税をむしり取ろうとする傾向が強いことも否めない。こうしたIT利権を忖度する識者も少なくない。

仮にマイレージ税／課金を導入し、自動車の所有者またはリース車の使用者から租税または課金を徴収するにしても、市民の自動車走行情報の集約化につながらない方法はいくらでも考えられる。例えば、ローテクを使った単純な走行記録計（odometer device）を取り付け、月額ベースで徴収するのも一案である¹⁰²。

（3）オレゴ（OReGO）プログラムとプライバシー

オレゴ（OReGO）プログラム（正式名称は「対距離道路利用者課金（per-mile road usage charge）」）は、先端的なIT技術を駆使してデザインされた対距離自動車課金（自動車マイレージ負担金）の徴収モデルである。

このモデルは、連邦レベルにおいても大きな注目を浴びている。なぜならば、ハイブリッド車など燃費効率車（fuel effective vehicles）やEVの出現により、現行の連邦のガソリン税など自動

車燃料税では、道路や橋梁などの自動車走行インフラを整備・維持するための十分な財源を確保することが次第に難しくなっているからである¹⁰³。

先端IT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、マスメディアや識者、人権団体からは、運転者のプライバシー権、国民の移動の自由の侵害を危ぶむ声も強い。とりわけ、GPS機器の装備を押し付け、州政府が各運転者の位置情報を常時収集できるデザインに対する市民からのアレルギーは極めて強かった。民主的な市民社会における「推定無罪（presumption of innocence）の原則」や「搜索・差押えにおける令状主義（the Fourth Amendment search warrant requirement）」など伝統的に保護されてきた人権（civil rights）に常時挑戦的な電子機器（digital device）を駆使して自動車マイレージ課金を徴収するモデルは、市民感覚から大きく乖離している。他にも選択肢を示して欲しいとする声は強かった。

こうした各界からの懸念を受けて、オレゴン州の対距離道路利用者課金（RUC）制度では、州改正制定法典（ORS）に厳正なプライバシー（個人の本人確認情報／PII=personally identifiable information）保護措置を盛り込んでいる（ORS 319.915）。

【図表 35】州改正制定法典（ORS）に規定された主なプライバシー保護措置

- ・道路利用者課金（RUC）目的で収集され、報告される各運転者の道路走行には位置情報は含まない（ORS 319.915（1）（c））。
- ・州交通省（ODOT）や認定サービスプロバイダーは、RUC目的の測定走行量にかかる個人の本人確認

¹⁰¹ Dan Weikel, "Tracking miles as gas tax alternative raises fairness, privacy concerns," Los Angeles Times (December 6, 2014).

¹⁰² See, e.g., Saqib Rahim, "Tax on Vehicle Miles Traveled Gains Support, but Raises Orwellian Questions," New York Times (Oct. 7, 2010). Available at: <http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/07/07climatewire-tax-on-vehicle-miles-traveled-gains-support-22995.html?pagewanted=print>

¹⁰³ 連邦議会においては、連邦の化石燃料税から自動車マイレージ税（VMT =vehicle miles traveled tax）への移行を支持する動きは次第に強くなってきている。至近では、連邦議会のデービッド・プライス（David Price）下院議員（民主党・ノースカロライナ州選出）は、連邦の燃料税【連邦のガソリン税（gasoline tax）は、2017課税年において、1ガロンあたり販売価格の18.3%である。ディーゼル燃料（軽油）は1ガロンあたり販売価格の24.3%である（IRC／内国歳入法典4081条a項2号1および3）】の引上げ、あるいは自動車マイレージ税（VMT tax）への移行を検討する旨アナウンスしている。ちなみに、プライス下院議員は、連邦議会下院の運輸・住宅・都市開発費充当小委員会（Transportation, Housing and Urban Development Appropriations Subcommittee）の長老委員を務める。See, Nicholas Ballasy, "Congressman: Taxing You for the Miles You Drive Could Pay for Infrastructure," (September 4, 2017). Available at: <https://pjmedia.com/news-and-politics/2017/09/04/congressman-taxing-miles-drive-pay-infrastructure/>

情報 (PII) の秘密を保持し、かつ、PII は、本人への開示または有効な捜索令状があるなど法定されている場合を除き、これを開示してはならない (ORS 319.915 (2) & (3))。

- ・州交通省 (ODOT) や認定サービスプロバイダーに加え、認定サービスプロバイダーから業務委託を受けた契約者も、RUC 目的の測定走行量にかかる個人の本人確認情報 (PII) の秘密を保持する義務を負う (ORS 319.915 (3) (a))。
- ・州交通省 (ODOT) や認定サービスプロバイダーは、支払手続の終了、各報告期にかかる紛争処理の終了、または非協力者の調査の終了から 30 日以内に RUC 目的の測定走行量にかかる記録を破棄しなければならない (ORS 319.915 (4) (a))。

以上のような州改正制定法典 (ORS) 上のプライバシー保護措置に加えて、道路利用者課金 (RUC) プログラムのなかにも、データ収集方式、支払法方式などの面でいくつかの選択肢をおくことで、車両所有者 (運転者) が自己責任で、安心・安全を確保し、納得できる形でプログラムへ加入することができる仕組みになっている。

こうした「車両所有者 (運転者) ファースト」のプライバシー保護措置を、簡潔に一覧にすると、次のとおりである。

【図表 36】対距離 RUC プログラムでの主な運転者のプライバシー安全対策

<p>・車両所有者 (運転者) が、走行距離 (マイルージ) の測定方法の選択</p>
<p>① オプション 1 自分の自動車に公認のデータポート (走行距離測定機器) を自分で装着し記録する。ただし、位置情報を収集できる GPS 機器は使わない。</p>
<p>② オプション 2 自分の自動車に公認のデータポート (走行距離測定機器) を自分で装着し、自分の GPS 機能付きスマホに走行距離測定アプリをダウンロードしマイルージ (走行) 情報を記録する。</p>
<p>③ オプション 3 自分の自動車に公認のデータポート (走行距離測定機器) を自分で装着し記録する。課金されない州外の走行距離を記録できるように、前記①オプション + GPS 機器を使う。</p>
<p>④ オプション 4 走行距離を記録しないで、想定される最大走行距離を基に定額 (月 45 ドル) を支払う。</p>
<p>・課金の負担者である車両所有者 (運転者) は、複数の認定サービスプロバイダーから最適と思うプロバイダーを選択できること。</p>

【図表 37】②の選択をした場合 (イメージ/public use)



3 租税または課金徴収目的での電子証拠収集機器の使用と令状主義

連邦最高裁判所は、1967 年にキャッツ 対 合衆国事件 (Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967)) 判決において、プライバシー権 (right to privacy) と捜索 (search) と関係について精査した。最高裁は、本件多数意見で、連邦憲法修正 4 条の「不合理な捜索および押収 (unreasonable search and seizure)」を禁止する規定の下で、市民は「プライバシーに対する合理的な期待 (reasonable expectation of privacy) を求めることができる。」という基準を確立した。この基準に基づき、捜査機関が、裁判所の令状発付を受けないまま、電話ボックスに盗聴装置を仕掛け被疑者の通話を録音することは、連邦憲法修正 4 条から導き出されるプライバシーに対する相当の期待を侵害するものであり、憲法違反であると判断した。

また、同じく 1967 年のバーガー 対 ニューヨーク事件 (Berger v. New York, 388 U.S. 41 (1967)) において、連邦最高裁は、ニューヨーク州通信傍受法は、通信傍受にあたり対象者に対して十分なプライバシー保護措置を講じていないという理由で、連邦憲法修正 4 条に抵触すると判示した。

オレゴン州のオレゴ (OReGO) プログラム (正式名称は「対距離道路利用者課金 (Per-Mile Road Usage Charge)」) は、州交通省 (ODOT) の所轄・監督の下、民間の公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されている。

このプログラムでは、政府機関の所管・監督の下、民間の公的政策実施機関が、プログラム加入者である市民の自動車にデータポート、走行距離測定記録機器 (odometer device) を取り付け、GPS による車両位置情報などの着装を促し、課金

を賦課徴収する。こうした構想は、現在の先端的なIT技術を駆使した電子証拠収集機器を使用したうえで実現にこぎつけている。

問題は、自動車マイレージ税／課金の賦課徴収目的でのGPSなどの電子証拠収集機器の使用にある。なぜならば、アメリカ連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) は、政府機関が捜索差押令状なしにGPSを車両に設置することは、連邦憲法4条のもとで認められる所有者の「プライバシーを合理的に期待する利益 (reasonable expectation of privacy)」を侵害し、違憲であると判示しているからである (United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012)) わが国でも、同様の判決が下されている (最高裁平成29〔2017〕年3月15日大法廷判決)。

このように、執行行政庁その他民間の公的政策実施機関 (口座管理者 / account manager) が、自動車の所有者に対して、GPSや申告アプリの活用を義務づけ、走行距離を把握し自動車マイレージ課税／課金をする、さらに一歩進めてEVマイレージ税／課金をすることについては、市民のプライバシー利益を織り込んで考えると問題なしとはしない。それは、自動車の製造会社がGPSその他走行監視装置を設置したうえで販売したとしても、同じである。なぜならば、司法警察などの捜査機関が、刑事証拠の収集目的で車両にGPSを設置する場合には、令状主義の適用を受けるからである。これに対して、政府機関または民間の公的政策実施機関が行政目的 (マイレージ課金目的) でGPSの設置・利用を義務づける場合には、本人の同意も要らないとするのでは、余りにもバランスを失うからである。

オレゴン州交通省 (ODOT) は、2017年4月に、『オレゴンの道路利用者負担金：オレゴ (OReGO) プログラムに関する最終報告書 (Oregon's Road Usage Charge: The OReGo Program: Final Report)』を公表した¹⁰⁴。この最終報告書によると、道路利用者課金 (Road Usage Charge) は、今後

も改善・見直しをしたうえで、州議会に対して、2026年から新規登録した自動車の所有者に対して参加を義務づけるべきであると勧告した。

VI グローバルな動向¹⁰⁵

アメリカ諸州における自動車マイレージ課金 (利用者負担金) の実証実験の現状について検討を試みた。アメリカから目を転じて、グローバルにみた場合、現時点では、唯一、ニュージーランド (NZ) が、化石燃料税の対象とならない一定の自動車による公道の通行にかかる道路利用課金 (RUC=road user charges) を課す政策を採っている¹⁰⁶。他の諸国では、重量商用車を対象に自動車マイレージ税／課金をしている国がある。

イギリスやヨーロッパ諸国においては、自動車マイレージ税／課金の対象を主に重量車両に限定して自動車マイレージ税／課金を実施している例も散見される¹⁰⁷。しかし、現時点で、とりわけEVを対象とした自動車マイレージ税／課金の実施にいたっている国はない¹⁰⁸。

1 ニュージーランドの道路利用者課金制度の分析

ニュージーランド (NZ) の公道を走行する自動車は、次のような税／課金を支払うように求められる。

【図表 38】NZの道路税源を賄う自動車税／課金一覧

- | |
|---|
| ①ナンバープレート発行時：登録料 (registration fees) |
| ②保有・利用時：ライセンス料 (licensing fees) |
| ③燃料課税：揮発油 (ガソリン)、液化石油ガス (LPG = liquefied petroleum gas)、圧縮天然ガス (CNG = compressed natural gas) その他の自動車燃料 |
| ④マイレージ課金：道路利用者課金 (road user charges) |

NZにおいては、自動車で公道を走行する場合には、自動車ナンバープレートの取得時に、①

¹⁰⁵ グローバルな動向分析は、本稿の射程外であるので、簡潔な紹介に限定した。

¹⁰⁶ See, NZ Transport Agency, Road User Charges (February, 2017). Available at: <http://www.nzta.govt.nz/assets/resources/road-user-charges/docs/road-user-charges-handbook.pdf>

¹⁰⁷ See, European Environment Agency (EEA), Road user charges for heavy goods vehicles (HGV) (Technical report No 1/2013). Available at: <https://www.eea.europa.eu/publications/road-user-charges-for-vehicles/#parent-fieldname-title>

¹⁰⁸ See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, "Mileage-Based Road User Charges," CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service) at 14 *et seq.*

車両登録料 (registration fees)、公道を走行する②ライセンス料 (licensing fees) (半年、1年ベース) を支払わなければならない。②ライセンス料 (licensing fees) は、一般に「レゴ (rego)」と呼ばれる。自動車の運転免許証 (driving license) の手数料 (administration fees) とは異なる。車両が公道を走行する許可料のような課金である。自家用車、タクシーやレンタル車か、さらには、トレーラーか、バイクか、トラックかなどの分類に基づいて年 (あるいは半年×2、3か月×4) ベースで課される。

揮発油 (ガソリン) やLPGなどには、個別消費税 (excise duty) である自動車燃料税が課されている。しかし、NZの場合、ディーゼル燃料 (軽油) には自動車燃料税が課されていない。これは、農業国であるNZの場合、農園や牧畜、山林整備などオフロードで使用されるトラクター、コンバインその他各種の農業機械には、一般にディーゼル燃料 (軽油) が使用されている事情がある。

ディーゼル燃料 (軽油) を使い公道を走行する乗用車やトラックなどが増えるに従い、これらの自動車が、道路財源種に充当される自動車燃料税を負担しないのは、不公平ではないかとの声が強くなっていった。そこで、1977年に、NZ政府は、課税の公平 (イコールフットィング / equal footing) の観点から、`ただ乗り (free ride) を防ぐ対策として、ディーゼル燃料 (軽油) など自動車燃料税を負担しないで公道を走行する自動車を対象に、④道路利用者課金 (RUC=road user charges) を課すことにしたわけである。

ちなみに、道路利用者課金 (RUC=road user charges) については、他の自動車税／課金とともに、交通庁 (NZ Transport Agency) が所管し、2012年道路利用者課金法 (RUC Act 2012、以下「RUC法」という。) に準拠して執行している。

RUCは、ディーゼル燃料 (軽油) その他卸売段階等で燃料課税を受けずに公道を走行する自動車および3.5トン以上の重量の自動車を対象に、その車体および重量、排気量などに応じて課金される (ただし、自動車の重量を超えて、トレーラーなどをけん引する場合には、追加重量分にも課金される。)。該当自動車の所有者は、1000キロ走行単位の走行ライセンス (distance licenses) を購入する。1000キロ走行ライセンスが切れる前に新たな走行ライセンスを購入しなければならない。

走行ライセンスは、オンライン、自動車登録所

【図表 39】 走行ライセンスのサンプル (public use)



(Motor Vehicle Register)、交通庁 (NZ Transport Agency) の代理店、電話、ファックス、RUC専用クレジットカードなどで支払を済ませ、購入できる。入手した有効期限が記された走行ライセンスを車内の所定位置に掲示するように求められる。

車両重量が3.5トン未満の軽量な電気自動車、さらには一般公道を走行するような仕様になっていないディーゼル車 (正確には、90%以上がオフロード使用車) は、道路利用者課金 (RUC) の対象外となる。例えば、トラクター、フォークリフト、丸太の伐採機などには、RUCはかからない。RUCの免税は、「RUC免税申請書 (Application for RUC exemption)」を交通庁 (ZN Transport Agency) に提出して、承認を受ける必要がある (RUC法40条)。

RUCの課金の対象となる自動車には、左側のホイールに常時公認の車輪装着型走行距離計 (hub odometer) を取り付けるように求められる。公認の電子走行距離計 (electronic distance recorder) の登載も選択できる。

道路利用者課金 (RUC) は、交通庁 (ZN Transport Agency) が徴収し、特別会計である国土交通基金 (NLTF=National Land Transport Fund) に計上され、道路インフラや交通網の整備などに使われる。RUCの不正摘発などはNZ警察 (NZ Police) が所管する。

走行距離を基準とするNZの道路利用者課金 (RUC) は、EVシフトを見据えて導入された課金ではない。`ただ乗り (free ride)、対策、課税の

【図表 40】 車輪装着型走行距離計 (hub odometer) (public use)



公平（イコールフットイング／equal footing）確保の観点から導入されたものである。しかし、来るべきEV時代での活用の可能性を示唆するモデルでもある。NZのRUCをもう少し深く精査する必要がある¹⁰⁹。

2 イギリスの動向

すでにふれたように、イギリス（UK）では、大気汚染対策、環境への負荷軽減の一環として、2040年頃からガソリン車、ディーゼル車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、電気自動車（electric vehicle）（以下「EV」という。）への完全移行を目指す旨アナウンスしている。

イギリスでは、自動車マイレージ税／課金という言葉ではなく、「道路税／課金（road pricing）」という言葉が、頻繁に使われている。「道路税／課金」（ロードプライシング）は、公道（public roads）を走行する自動車に対して走行距離に応じて支払を求める税／課金を指す。アラカルトとして、「指定区域走行」、「指定区域への進入」などに絞って課金する事例もある。「道路利用者税／課金（road user taxes／charges）」ともいう。

イギリスにおいては、従来から、道路税／課金は、目的を限定し、自動車排ガスによる大気汚染問題や救急車の到着遅延問題など自動車公害対策として、自動車の使用、指定区域の走行を控えさせ交通量を規制するために活用されてきた経緯がある。

このように、道路課金は、特定区域への進入ま

たは特定の道路の通行等に対し課金等を行うことによる交通量の抑制をすること¹¹⁰、その他外部不経済となっているコストを内部化することなどを狙いに活用されてきた¹¹¹。したがって、道路建設に投下された資金を一定期間内に回収する目的で料金を徴収する「有料道路料金（toll roads fees／charges）」とは異なる。

イギリス議会下院運輸委員会は、2009年に報告書「道路利用者に対する課税および課金（Taxes and Charges on road users）」（以下「道路利用者税／課金英議会報告書」という。）を公表している¹¹²。

「道路利用者税／課金英議会報告書」は、自動車関連税（motoring taxes）について、以下のよう、さまざまな角度から包括的に検討したうえでまとめたものである。

【図表 41】道路利用者税／課金議会報告書（2009年）の骨子

<p>① 序章 自動車諸税の目的【政府経費の調達、グリーン税、公平性など】</p> <p>② 自動車運転者は過大に課税されているか ①道路利用者からの税および課金収入、②欧州との比較、③走行コストの減少</p> <p>③ 収支均衡となるべきか ①道路と交通、②地域格差、③道路利用にかかる外部不経済性、④仮説実証</p> <p>④ どのような措置が講じられてきたか ①道路燃料課税、②道路燃料の進路、③車体個別消費税、④ロンドン混雑課金、⑤ロンドン低排気区域、⑥駐車</p> <p>⑤ どのような選択がどういう理由で行われてきたか ①混雑対策、②道路課金【全国道路課金計画、地域混雑課金計画、コンセンサスの獲得、オランダの道路課金、任意課金計画】、③勤務先駐車場課金</p>
--

¹⁰⁹ ここでは、NZの道路利用課金（RUC）制度の概要を紹介するに留める。詳しくは、別稿で法律学の視点から分析・紹介したい。

¹¹⁰ ロンドン市は、慢性的交通渋滞の改善を公約に掲げ、2000年5月に初の公選ロンドン市長に選ばれたケン・リビングストーン（Ken Livingstone）市長（2000年～2008年在職）の提言に基づき、2003年2月17日にロンドン・インナー・リング・ロードの内側の官庁街や金融の中心シティ、多数の観光名所があるセントラルロンドン地区に渋滞（混雑）課金制度を導入した。平日の午前7時から午後6時30分までの時間に課金区域内で自動車を運転するドライバーは、全車種一律で1日5ポンドを課金される（原則前払い）が、区域内の住民は9割減免、タクシーと二輪車・オートバイは課金対象外であり、課金対象でも緊急車両や代替燃料車両など課金を100%割引される車両もある。市内各所の監視カメラが違反（未登録・未払い）車両のナンバープレートを読み取・照合して取り締まる仕組みである。

¹¹¹ わが国では、東京都において石原慎太郎知事（当時）が渋滞緩和・環境改善のために道路課金の活用を目指し、2003年から導入計画の素案作りに取り組んだことがある。しかし諸々の事情により、その後計画は遅々として進んでいない。また、神奈川県鎌倉市でも道路課金の実証実験の検討が進められている。

¹¹² See. House of Commons Transport Committee, Taxes and Charges on road users Sixth Report of Session 2008-09: Report, together with formal minutes, oral and written evidence (14 July 2009), 本稿前掲・注14.

⑥道路貨物輸送

- ①道路運送業界の課題、②課税と外部不経済性、③公正な競争の確保、④大型トラック道路利用者負担の現実、⑤制裁金の告知

⑦結語

結論と勧告

【付録】オランダとドイツの道路課金

- ・議事録
- ・証言
- ・証拠文書リスト
- ・開催中の議会委員会からの報告書リスト

イギリスでは、この「道路利用者税／課金議会報告書」のほかに、シンクタンクなどからさまざまな道路課税／課金についての報告書が公表されている¹¹³。

「道路利用者税／課金英議会報告書」では、租税と負担金／課金との違いなどにもふれている。租税(taxes)は、直接に何らかの見返り(return)を受け取することを期待しないで強制的に支払う金銭を指す。一方、負担者が、サービスなど一定の見返りを受け取することを期待して支払う金銭は負担金(charges)であると定義する。しかし、イギリスでは、実務上、租税と負担金／課金の文言は、厳密に峻別して使われていない。例えば、ロンドンの混雑(重体)課金(congestion charge)は、指定区域の道路を走行する自動車に負担金として支払を求めている。これに対して、ロンドン低排気地域(LEZ=London Low Emission Zone)などでの駐車料金は、租税(taxes)に分類されている¹¹⁴。

イギリスの道路利用者税／課金制度・政策については、わが国の行政担当者や政策学専攻者などによる邦文による分析があるので、本稿ではこれ以上のファジーな議論の展開はしない¹¹⁵。

3 ヨーロッパ諸国での動向

ヨーロッパ諸国においては、環境への負荷を少なくするためにEVシフトが顕著である。しかし、

とりわけEVを対象に、自動車燃料税に代えて自動車マイルージ税／課金の実施している国はない。

現時点で、自動車マイルージ税／課金は、いくつかの国において、主に自動車燃料で公道を走行する重量車両(heavy vehicles)または重量貨物自動車(heavy goods vehicles)を対象に実施している。一般道を走行する重量車両を対象とする国や、わが国と同様に高速道(expressways)を走行する重量車両を対象とする国などさまざまである。

(1) ドイツの自動車マイルージ課金制度

ドイツは、一般に自動車の高速道(アウトバーン)走行は無料と理解されている。しかし、高速道(アウトバーン)走行については、重量車両に絞ってマイルージ課金の仕組みを導入している。その概要は、次のとおりである。

【図表 42】ドイツの自動車マイルージ課金制度の概要

①自動車マイルージ課金の対象車両
7.5トン以上の重量車両であり、かつ、高速道の走行距離が12,174キロメートル(7,565マイル)および高速道とリンクする4レーン道路の走行距離が2,300キロメートル(1,429マイル)に及ぶすべてのトラックが対象。
②通行課金システム
課金の対象となる自動車に公認の走行距離測定装置(データポートまたは車内設置測定器/OBU=on-board unit)の設置を義務づけたうえで、自動車の運転者(所有者)が自分のGPS機能付きスマートフォン(スマホ)に走行距離測定アプリをダウンロードして、リアルタイムでマイルージや税額／課金額の通知を受け、課金を支払う仕組みである。課金システムの運営および徴収事務は、官設民営(public private partnership)の理念の下、民間事業者が担当している。OBUを設置していない対象車両であるトラックは、通行課金をクレジットカードまたはデビットカードで支払う。課金は、車軸の数や排気量などで負担が大きく異なってくる。不正を監視するために、監視カメラ、ナンバープレート自動認識などの電子機器を多用し、かつ貨物運送トラック会社

¹¹³ See, e.g., Alex Bowerman, The Costs and Benefits of Road Pricing: Comparing Nationwide Charging with Project-Based Scheme (IEA Discussion Paper No. 18, Institute of Economic Affairs, 17 Dec. 2007); Mark Rowney, The Long Road to Run: Why the UK needs to reform Mortaring taxes (Institute for Public Policy Research, May 2014). もっとも、イギリスにおいては、租税、と税外負担金、に関し、アメリカのような繊細な議論展開は見当たらない。

¹¹⁴ 道路利用者税／課金英議会報告書 9頁、本稿前掲・注14参照。

¹¹⁵ 例えば、加藤浩徳・山内弘隆「ロンドンへのロードプライシング導入に関する関係主体間の議論」運輸政策研究 2巻2号(1999年)参照。なお、イギリスの自動車道路利用者税／課金法制については、機をみて別稿で、法律学の視点から分析・紹介したい。

の調査などが必要不可欠になっている。このように、ドイツの通行課金システムは、複雑である。これは、ドイツ国内を走行する外国のトラックに対して、EU法がGPS その他先端IT技術を活用した走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器／OBU=on-board unit）の設置の義務づけを禁止していることも一因である。

③ 通行課金表

(a) 排気量が小さく3つ以下の車軸 (axle) を有するトラックについては、走行距離1キロメートルあたり0.125ユーロから、排気量が大きく4つ以上の車軸を有するトラックについては、走行距離1キロメートルあたり0.214ユーロ。4つ以上の車軸を有するトラックについては、特段の調整措置はなし。
 ・プライバシー保護措置：2011年に、自動車マイレージ課金に関する個人情報および各種走行情報を厳しく保護する措置が講じられた。通行情報、課金額、走行ルートおよび時間、車両の登録番号および車軸の数、エンジンの型式などを開示することに制限が加えられた。課金システム管理者は、通行課金のほ脱の調査中である場合などを除き、支払が済んでから速やかに課金および監視装置で撮像され保存されている画像データを破棄するように求められる¹¹⁶。

ドイツでは、国民のプライバシー権・個人情報の保護に積極的で、先端的な電子機器の無制限な利用に極めて慎重な姿勢を取る国として知られている。通行課金システムの運用についても、2011年に、自動車マイレージ課金に関する個人情報および各種走行情報を厳しく保護する措置が講じられ、かつ画像データの破棄などについても厳格な法的規制が加えられたことは、注目に値する¹¹⁷。

(2) オーストリアの自動車マイレージ課金制度

オーストリアの自動車マイレージ課金制度は、2004年にはじまった。高速道その他一定以上の速度で走行でき、かつ一定の重量を超えるすべての貨物運送トラックおよびバスが課金の対象である。

【図表 43】 オーストリアの自動車マイレージ課金制度の概要

① 自動車マイレージ課金の対象車両

3.5トン以上の貨物運送トラックまたは旅客運送バスであり、かつ、2車軸、3車軸および4車軸の3種の車両に分類し、エンジンの年式も加味して課金をする。

② 通行課金システム

オーストリアの場合は、マイクロ波を使った通行課金システム (microwave-based system) を採用している。これに対して、ドイツ、さらにはスイスでは、GPS機能を活用した公認の走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器／OBU=on-board unit）で走行距離を測定し、課金するシステム (GPS-based System) を採用する。このため、ドイツやスイスのトラックが、オーストリア国内を通過、走行する場合には通行課金が容易ではない。オーストリアがマイレージ課金収入を増やすには、マイクロ波課金方式からGPS課金方式への転換が重い課題となっている。

③ 通行課金表

例えば、3車軸のトラックで新型エンジンの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.2198ユーロである。また、4車軸のトラックで旧型エンジンの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.4473ユーロである。

(3) スイスの自動車マイレージ課金制度

スイスの高速道路 (アウトバーン / motorway) は、1985年から有料になった。自動車の所有者は、年の初めに、年間40スイスフラン (CHF) を支払いヴェニエット (vignette) と呼ばれるステッカーを購入し、車両のフロントガラスに貼ることで合法的に高速道路を走行することができる¹¹⁸。しかし、ヴェニエットは、一括定額払いとなっており、マイレージ課金の仕組みを採り入れているわけではない。

スイスにおける自動車マイレージ課金の仕組みは、1998年から一定の重量車両を対象としたものとして存在する。その経緯は、次のようである。

¹¹⁶ See, Gesetz zur Neuregelung mautrechtlicher Vorshriften fur Bundesfernstrassen vom 12, Juli 2011, § 4 (3) und 9.

¹¹⁷ ドイツ連邦憲法裁判所ビデオ監視違憲判決 (2007年) や自動車登録自動記録装置違憲判決 (2008年) などを含め、ドイツにおける個人情報保護の理論と運用について詳しくは、平松毅『個人情報保護～理論と運用』(有信堂、2009年) 256頁以下参照。

¹¹⁸ ヴェニエット (vignette) のステッカーを貼らない、または有効期限の切れたステッカーを貼ったまま走行した場合には200スイスフラン (CHF) の過料に処せられる。

¹¹⁹ スイスの場合、重量車両に対する課金は、その種類により、(a) 走行距離に基づく課金 (performance-related heavy vehicle charge / LSVA) の対象となるもの (貨物運送トラックなど) と、(b) 一括定額課金 (lump-sum heavy vehicle charge / PSVA) の対象となるもの (バス、モービルカー、キャンピングカーなど) に分かれる。したがって、ここで分析の対象とする車両は、(a) 道路貨物交通にかかわるものについてである。See, Federal Customs Administration, Heavy vehicle charges (performance-related and lump-sum). Available at: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/en/home/information-individuals/documents-for-travellers-and-road-taxes/heavy-vehicle-charge--performance-related-and-lump-sum-.html>

【図表 44】スイスの自動車マイレージ課金制度の概要

<p>①自動車マイレージ課金の対象車両</p> <p>貨物を搭載し、公道（高速道路かどうかを問わない。）を走行する3.5トン以上のすべての車両（スイス登録車かどうかを問わない。）を課金の対象とする。</p>
<p>②通行課金システム</p> <p>スイスで登録した自動車は、GPS機能を活用した公認の走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器／OBU=on-board unit）を、認定設置事業者に依頼して設置するように義務づけられる。トラックがトレーラーをけん引する場合に、運転者は出発する前に、走行距離測定装置（OBU）に当該トレーラーデータをインプットするためにチップカード（chip card）を使用するものとする。OBUは、タコグラフ【1980年代に西ヨーロッパで、走行距離と運転時間を記録するためにすべての重量車両に設置が義務付けられた装置】とリンクさせなければならない。自動車がスイス国境を超えて他国へ入国した時点で、マイクロ波によって、OBUは自動的にスイッチが切れる。また、自動車が他国から国境を超えてスイスに入国した時点で、マイクロ波によって、OBUは自動的にスイッチが入る。スイスの課金システムでは、走行距離データは、リアルタイムで収集できる仕様になっていない。自動車の所有者は、OBU、チップカードから定期的に走行距離データを収集し、マイレージ課金を徴収する権限があるスイス税関に申告し課金の納付する仕組みである。</p> <p>他の諸国で登録された自動車は、スイス国内の道路を走行する場合には、OBUの設置は義務付けられていない。代わりに、他国の運転者が望めば、国境越えの際に、自動車登録をしたうえでIDカードを受け取ることができる。外国の自動車がスイスに入国・出国をする度に、運転者はカードを挿入し、スイス税関が車両の重量および走行距離データを読み取れるようにし、当該運転者がマイレージ課金を納付することになる。ローテクを活用したスイスの課金システムは、ハイテクを活用したドイツなどの課金システムに比べるとコストパフォーマンスは格段によいと評価されている。</p>
<p>③通行課金表</p> <p>課金は、(a) 走行した車両の重量、(b) エンジンからの排気量および (c) 走行距離 の3つの基準で算定される。例えば、旧型エンジンを搭載した10トンの重量トラックの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.31スイスフランである。また、新型エンジンを搭載した35トンの重量トラックの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.8スイスフランである。</p>

スイスは、国民の移動手段を自動車から鉄道に転換するために、久しく国内での鉄道への投資を増やしてきた。これにより、道路の損傷および環境への負荷を減じる政策を実施してきた。しかし、イタリアと北ヨーロッパ間を走行する多くの外国のトラックがスイス国内を通過することから、この政策の実効性に大きな疑問符がついていた。

そこで、1998年に国民投票を実施して、一定重量を超えるすべての自動車にマイレージ課金（heavy vehicle charges）をかける提案を承認した。自動車マイレージ課金制度は、この結果に基づいて導入されたものである¹¹⁹。

（4）その他のEU諸国での課金制度

以上、主要諸国の自動車マイレージ課金制度を概観してきた。これらに加え、チェコ共和国など他のEU加盟国でも自動車マイレージ課金システムを採り入れている国もある¹²⁰。

◆むすびにかえて～求められる「市民・運転者本位」の自動車税革命

EV全盛時代を迎えるにあたり、自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）への移行・転換政策は、道路を利用する自動車所有者（運転者）に適正な負担を求めるといえる意味では、合理的な理由があるともいえる。ただ、この政策転換に対して幅広い支持を得るには、「税収中立（revenue neutral）」であることが重要である。しかし、現実には、財政当局には、この移行・転換により、これまでのガソリン税などの化石燃料税で得られた以上の財源の確保（fiscal sustainability）への期待感が高いのではないかと。

わが国のみならず、アメリカの場合も、諸州も連邦も道路財源は、ガソリン税などの自動車燃料税（燃料課税）に深く依存している現実がある。この現実が、燃料税から自動車マイレージ課金への転換を急がせている大きな理由であろう。

アメリカの実情からもわかるように、自動車マ

¹²⁰ See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, "Mileage-Based Road User Charges," CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service), 本稿前掲・注6, at 14. また、邦訳でEU諸国の道路貨物交通に関する課金制度を概観できる資料としては、昆 信明「EU加盟国及びスイスにおける道路貨物交通に関する課金システム」(欧州議会事務局 政策局B 構造及び結束政策 (2008年7月) Angelo Martine *et al*, Pricing System for Road Freight Transport in EU Member States and Switzerland (Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, July 2008) が有益である。

イレージ税／課金（対距離自動車税／課金）モデルは、さまざまな政策面でのニーズを織り込んで相当複雑なプログラミングになったとしても、今般の先端的なIT技術を駆使すれば、課税または課金手続は、さほど困難とはいえない。とはいっても、市民の間に存在するデジタルデバイド（情報格差）の問題も無視しえない。いくつかのオプションを提示し、自分のITスキルにあった課金手続を選択できる枠組みが求められる。

自動車マイレージ税／課金への移行・転換における重い課題の1つは、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）は、「租税」によるのか、「負担金／課金」（税外負担金／受益者負担金／利用者負担金）によるのかである。本稿では、この選択について、より詳しく分析した。とりわけ、アメリカでは、大統領府（EPO）内に置かれている行政予算管理局（OMB）の利用者負担金通達、連邦立法府内に置かれている政府検査院（GAO）院長による事前決定、さらには豊富な裁判例を通じて、「租税」と「税外負担金」について精査してきている。その結果、連邦および諸州双方のレベルにおいて、財政収入の調達において、「利用者負担金／課金」のツールの選択を正当化する場合には、負担と受益との間に直接かつ密接な関連性があり、かつ特別の利益を受ける者がその負担を担う法的構図にあるように求められるルールが確立をみている。これに対して、不特定多数者・市民一般が利益を受ける形で負担を求める場合には、それを正当化するためには、選挙民により選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるとのルールが確立をみている。

この点、わが国では、「租税、負担」と「税外負担」の相違についての法的理論研究が遅れている。早急に研究を進め、精緻な理論を固める必要がある。このままでは、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）への移行・転換において、十分な議論もないまま、一方的に政府に利するかたちで「税外負担（利用者負担金／課金）」のツールが選択されることが懸念される。

自動車マイレージ税／課金への移行・転換におけるもう1つの大きな課題は、徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化による監視社会

（Big Brother）化への危惧である。アメリカでも、自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）制度は、自動車の所有者（運転者）である市民のプライバシー利益にマイナスに作用するのではないかと、厳しい批判にさらされていることはふれた。ドイツでも、運転者の走行情報のプライバシー保護が問われ、支払後の課金データの破棄などの安全措置を講じた。

アメリカの場合、先端IT技術を駆使した自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）徴収モデルの多くは、制度の運営は民営が基本で、官が監督する（官設民営の）仕組みを採り入れているのが特徴である。すなわち、官の監督のもと通行料金を民間企業が徴収するに等しい仕組みである。こうした仕組みの導入は、民営化の流れと軌を一にするものであり、「大きな政府」から「小さな政府」への流れの一端と見て取れる。

先端IT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、民間活力を最大限の生かす政策に転換をしようとする場合には、必ずといってよいほど企業利権が頭を持ち上げてくる。とりわけ、ITC全盛の今日、先端技術を駆使した自動車マイレージ税／課金制度の構築は、IT企業には美味しいビジネスになる。民営化の流れのなかでは、制度モデルは、所轄官庁の監督の下、民間の認定サービスプロバイダー、公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されるデザインになるからである。IT企業は、できるだけ高価なモデルをデザインし、血税をむしり取ろうとする傾向が強いことも否めない。こうしたIT利権を忖度し行動する識者も少なくない。アメリカでは、議会によるレビューやパブリックコメントの収集を頻繁に実施し、不適切なIT利権の排除に努めている。また、市民主導の公金用途監視団体による監視の目も厳しい¹²¹。しかし、わが国では、護送船団方式のプロジェクトが闊歩し、ビッグデータに不適切な産業利益の排除が至難である。むしろ、政府が国民の個人情報ビッグデータとして利活用できるように後押ししている¹²²。

また、IT企業は、国民のプライバシーの利益よりも、個人情報を利活用して産業利益につなげ

¹²¹ 拙論「アメリカにおける民間の公金用途監視団体の活動」白鷗法学17巻2号（2012年）参照。

¹²² 経済産業省と総務省は、企業が地図情報などを共同で利活用できる「認定データバンク制度」を創設する方針を打ち出している。記事「産業ビッグデータ集約、認定バンク制度創設」日本経済新聞2017年9月21日朝刊記事参照。

ようとする¹²³。このデータベースの入力・蓄積された個人情報を含む車両の走行データは、損害保険会社をはじめとした民間企業には喉から手が出るほど欲しい情報である。また、参加者の車両が盗難にあった場合には、当該車両の走行データは公益目的で犯罪捜査機関に提供される可能性も高い。先端技術を駆使して、収集された自動車収集者（運転者）の道路走行データの目的外利用、データ主体の同意なしの走行データの「ビッグデータ」としての民間利用などいかに法的コントロールをかけるかは必ずしも容易ではない。

ガソリン車禁止、EVへのシフトは、「自動車税革命の夜明け」との見方もある。しかし、ガソリン税など自動車関連の燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換・移行は「あらたな困難のはじまり」のようにもみえる。とりわけ、わが国においては、都市部では車庫に滞留する自家用車も多い。その一方で、自家用車なしでは生活できない地方の地域も少なくない。画一的な自動車マイレージ税／課金ではかえって偏頗的な負担を招く仕組みにつながりかねない。その一方で、各所で導入されているまたは導入が計画されている次世代型路面電車（LRT = Light Rail Transit）システムにおいては、蓄電装置を使い、公道に軌道を敷設するタイプ（以下「蓄電装置型LRT」という。）もある。自動車マイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）制度の検討にあたっては、「公平」、「中立」、「簡素」の3原則を生かす観点から、蓄電装置型LRTを含めて精査する必要がある。

わが国では、私法上および公法上、さらには憲法上「市民には移動の自由、自動車で公道／一般

道は無償・匿名で自由に通行または走行できる権利がある、ということの重要性、市民意識が希薄なようにもみえる。こうした状況のもと、自動車マイレージ税／課金への転換・移行を全的に行政の手に委ねれば、「白い猫でも、黒い猫でも、道路財源さえ確保できれば、よい猫だ」となりかねない。こうした行政のやりたい放題をゆるさないためにも、自動車税革命は、原点に立ち返って、「一般納税者・市民運転者には、公道／一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する権利がある、という「そもそも論」、人権論、をやったうえで進められる必要がある。

これまでの燃料課税（消費課税）では、燃料購入段階で税負担をする。このため、当該燃料課税が公道／一般道を自動車で行くまたは走行する自由に対する足かせになっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイレージ税／課金（対距離自動車税／課金）に移行・転換することにより、当該課税／課金が通行または走行の自由への足かせになるかどうかの論点がより顕在化してくる。これを機に、マイレージ税／課金の導入は、自動車で一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を行う必要がある¹²⁴。

「市民・運転者本位」の自動車税革命の推進、言い換えると一方的に行政や産業利益を優先し、私たち市民の権利を反故にし、かつ不公平、過重な負担につながらないようにするためには、何よりも転換・移行プランに対する「私たち市民による人権論的な視角からの常時監視」が重要である。

¹²³ アメリカのIT企業による個人情報の利活用に警鐘を鳴らす邦訳記事として、例えば、ラナ・フォルーハー「個人情報の価値 考え直せ、IT大手に恩恵、巨額利益」（Financial Times（September 18, 2017）日本経済新聞2017年9月21日朝刊参照。

¹²⁴ LRTについては、「特集：ライトレールトランジット（LRT）」都市と交通66号（日本交通計画協会、2006年7月）；記事「次世代型路面電車：LRT街づくりけん引」日本経済新聞2017年10月30日朝刊などを参照。

《参考資料》

対距離道路利用者課金（オレゴン州改正制定法典（ORS））

CHAPTER 319 第 883 条ないし 319.945 条（2017年11月現在／仮訳）

ORS CHAPTER 319 第 883 条 [定義 (Definitions)]
 第1項「道路 (highway)」とは、ORS CHAPTER 801 第 305 条にいう文言をいう。
 第2項「賃借者 (lessee)」とは、オレゴン州で登録が義務づけられる自動車 (motor vehicle) を賃借した者をいう。

第3項第a号「自動車 (motor vehicle)」とは、ORS CHAPTER 801 第 360 条にいう文言をいう。
 第b号「自動車 (motor vehicle)」には、地上と接触する4つ未満の車輪を有する走行目的の自動車含まない。
 第4項「登録所有者 (registered owner)」とは、ORS CHAPTER

プター 801 第 020 条に基づいて発行される証書を保有する自動車ディーラー以外で、オレゴン州で自動車登録を義務づけられる者をいう。

第 5 項「対象車両 (subject vehicle)」とは、ORS チャプター 319 第 890 条に基づいて承認する申請の対象となる自動車をいう。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 885 条〔対距離道路利用者課金 (Per-mile road usage charge)〕

第 1 項第 a 号 本項第 b 項に規定する場合を除き、対象車両の登録所有者は、オレゴン州内の基幹道路 (highway) を走行する当該対象車両の測定走行量 (metered use) に応じて対距離道路利用者負担金を支払うものとする。

第 b 号 リース期間にわたり、対象車両の賃借者は、オレゴン州内の道路を走行する当該対象車両の測定走行量に応じて対距離道路利用者課金を支払うものとする。

第 2 項 対距離道路利用者課金は、1 マイルあたり 1.5 セントとする。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 890 条〔道路利用者負担金プログラムへの申請 (Application for road usage charge program)〕

第 1 項 ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて課される対距離道路利用者課金の支払を望む者は、州交通省 (ODOT=Oregon Department of Transportation) の既定の書式を使用し、州交通省 (ODOT) に申請するものとする。

第 2 項 州交通省 (ODOT) は、本項の下で提出された有効かつ完全な申請書を、次の要件を充たす場合には、承認する。

第 a 号 申請人は、自動車の登録所有者または賃借者である。

第 b 号 自動車は、ORS チャプター 319 第 900 条に基づいて、オレゴン州内の道路を走行する自動車の走行測定量を報告および徴収するために選択できる測定方式の 1 つを装着するものとする。

第 c 号 自動車は、総重量が 10,000 ポンド以下であること。

第 d 号 道路利用者課金 (RUC) プログラムに実際に参加する対象車両の承認件数が期日までに 5,000 を超えておらず、5,000 のうち 1,500 以上が 1 ガロンあたり 17 マイル以下の走行値であり、かつ 1,500 以上が 1 ガロンあたり 17 マイルから 22 マイルであること。この場合の走行値は、州交通省 (ODOT) が定めた測定方式によること。

第 3 項 本条の下で行われた申請書の承認は、ORS チャプター 319 第 920 条の要件を充たす申請者を対象とし、かつ本条第 4 項に定めるところに従い道路利用者課金 (RUC) プログラムへの任意参加をやめるまでとする。

第 4 項 道路利用者課金 (RUC) プログラムに任意参加した者は、いつでも州交通省 (ODOT) に通知してその参加をやめることができる。この場合において、その者は、ORS チャプター 319 第 945 条に基づいて

交付された標章 (emblem) を返還し、かつその者の対象車両の測定走行量に基づいてすでに支払義務が生じている道路利用者課金 (RUC) を支払うものとする。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 895 条〔道路利用者課金の預託および分配 (Deposit and distribution of usage charge moneys)〕

ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて課され、かつ徴収された道路利用者負担金 (RUC) は、州道路会計 (State Highway Fund) に繰り入れられ、かつ次のように分配される。

第 1 項 州交通省 (ODOT) に 50%

第 2 項 ORS チャプター 366 第 762 条に定める分配基準に従いカウンティ (counties) に 30%

第 3 項 ORS チャプター 366 第 800 条に定める分配基準に従いシティ (cities) に 20%〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 900 条〔州交通省による走行距離の記録および報告方式の確立 (Department of Transportation to establish methods for recording and reporting mileage)〕

第 1 項 本条にいう「オープンシステム (open system)」とは、一般的な基準に基づく集約的なシステムおよびオープニングシステムで、一般に開放され、複数のプロバイダーが常に代替できるまたは提供できる同じ機能を遂行できるコンポーネントをいう。

第 2 項第 a 号 州交通省 (ODOT) は、道路利用者課金作業部会 (RUF Task Force= Road User Fee Task Force) の勧告を受けて、道路を走行する対象車両の走行量を記録しかつ報告する方式を確立するものとする。

第 b 号 本項に基づいて方策を講じる場合、州交通省 (ODOT) は、次の点を考慮するものとする。

(A) 収集したデータの正確性

(B) 対距離道路利用者課金の支払義務を負う者のプライバシーの選択

(C) 技術の安全性

(D) 改ざんに対する技術的な防衛

(E) 法令遵守状況を監査できること、および、

(F) その他州交通省 (ODOT) が重要と思量する事項

第 c 号 州交通省 (ODOT) は、対象車両の走行量を記録しかつ報告するにあたり、1 つ以上の車両の位置確認技術を使用しない測定方式を設けるものとする。

第 d 号 (A) 州交通省 (ODOT) は、本項の下で設ける測定方式に使用するオープンシステム技術にかかる複数の基準 (standards) を採用するものとする。

(B) 本号に基づく基準を採用する場合、州交通省 (ODOT) は、現在使用している情報システムまたは今後使用を検討している複数の情報システム (information systems) を統合するために、ORS チャプター 174 第 112 条に定める省の執行機関と協議するものとする。

第 3 項 州交通省 (ODOT) は、対距離道路利用者課金

の支払義務を負う者に対して、オレゴン州内の道路を走行する対象車両の測定走行量を収集および報告する場合に、複数の選択肢のなかから1つの測定方式を選べる機会を提供するものとする。〔2013年改正〕

ORS チャプター 319 第 905 条〔州交通省による道路利用者課金の徴収に関する規則の発出 (Department of Transportation to adopt rules for collecting road usage charge)〕

州交通省 (ODOT) は、罰則および不納付の負担金にかかる経過利子を含めて、ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて課される道路利用者負担金 (RUC) の徴収に関する規則 (rule) を発出するものとする。〔2013年改正〕

ORS チャプター 319 第 910 条〔州交通省による道路利用者課金の報告期間の設定 (Department of Transportation to establish reporting periods for road usage charge)〕

第1項 州交通省 (ODOT) は、ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて課される道路利用者課金 (RUC) の報告期間 (reporting periods) に関する規則 (rule) を発出するものとする。

第2項 本条の下で設定された報告期間は、登録所有者、賃借者および対象車両の種類別に適用できるように、事実や状況に応じて変更できるものとする。

第3項 報告期間の設定にあたり、州交通省 (ODOT) は、次の点を考慮するものとする。

第 a 号 登録所有者または賃借者が、測定走行量の報告および対距離道路利用者課金の支払いの際に求められる労力

第 b 号 対距離道路利用者負担金の支払額

第 c 号 登録所有者または賃借者が、測定走行量の報告および対距離道路利用者課金の支払コスト

第 d 号 州交通省 (ODOT) の執行コスト、および

第 e 号 その他州交通省 (ODOT) が重要と思料する事項〔2013年改正〕

ORS 319.915 条〔道路利用者課金の報告および徴収に利用した個人の本人確認情報の秘密保持、開示からの除外、記録の消去、適用除外、州交通省による処罰〕

第1項〔定義〕

第 a 号「認定サービスプロバイダー (Certified service provider)」とは、対距離道路利用者課金の徴収にかかる対象車両による測定走行量 (metered use) の報告または執行業務に関して、ORS チャプター 367 第 806 条に基づき州交通省 (ODOT) との協定を締結した事業者 (entity) および当該事業者の権限ある従業者をいう。

第 b 号「個人の本人確認情報 (Personally identifiable information)」とは、次のような本人を確認するまたはその者を描写するあらゆる情報をいう。

その者の旅行パターンデータ、対距離道路利用者課金口座番号、住所、電話番号、電子メールアドレス

レス、運転免許証または ID カード番号、車両登録プレート番号、写真、記録画像、銀行口座番号、クレジットカード番号など。

第 c 号「VIN 概要報告書 (VIN summary report)」とは、州交通省 (ODOT) または認定サービスプロバイダーが作成する毎月の報告書で、対象車両のすべての車両確認番号および当該月中の測定された全走行量の概要などをいう。ただし、この報告書には、位置情報を含まない。

第2項〔秘密保持、開示からの除外〕本条第3項および第4号に規定する場合を除き、ORS 319.885 に基づき課される対距離道路利用者課金にかかる測定走行量の報告および徴収にかかる執行業務に利用される個人の本人確認情報は、ORS 192.502 条9項 a 号に規定する範囲内において秘密とし、かつ ORS チャプター 192 第 410 条ないしチャプター 192 第 505 条のもとでの開示の範囲から除外する。

第3項第 a 号 州交通省 (ODOT)、認定サービスプロバイダーまたは認定サービスプロバイダーとの契約者は、対象車両の測定された対距離道路利用者課金にかかる走行量の報告もしくは執行業務に利用または活用された個人の本人確認情報を開示してはならない。ただし、次の場合は除く。

(A) 車両の登録所有者 (registered owner) または車両の賃借者 (lessee)

(B) 対距離道路利用者課金を取り扱う金融機関

(C) 州交通省 (ODOT) の職員

(D) 認定サービスプロバイダー

(E) 認定サービスプロバイダーとの契約者。ただし、当該契約者が州交通省 (ODOT) と契約した当該認定サービスプロバイダーと直接関係する業務の範囲に限られる。

(F) 対象車両の登録所有者または賃借者から当該情報の提供を受けることについて明示的な同意を得た事業者

(G) 請求された情報に関係する者にかかる刑事捜査を担当する連邦、州または地方団体の捜査機関の請求に応じて、相当な理由があることを根拠に有効な裁判所の命令の発付を受けた司法警察官

第 b 号 本条第 a 項の下での開示は、ORS チャプター 319 第 883 条ないしチャプター 319 第 945 条の下での各受領者の職務に必要な範囲の個人の本人確認情報に限定される。

第4項第 a 号 州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーは、支払手続の終了、各報告期にかかる紛争処理の終了、または非協力者の調査の終了から 30 日を超えない期間内に、対象車両にかかる位置および毎日の測定走行量に関する記録を消去するものとする。

第 b 号 第 a 号の規定にもかかわらず、

(A) 交通量の管理および調査目的において、州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーは、個人の本人確認情報の消去後も、当該記録にある情報を維持し、集約し、かつ利用することができる。

(B) 認定サービスプロバイダーは、登録所有者また

は賃借者が、当該記録を保存することに同意した場合には、これを保存することができる。本号の下での同意は、州交通省 (ODOT) が当該記録もしくは当該記録にある情報を入手または利用することを認めるものではない。

(C) 対象車両の毎月の測定走行量の概要は、州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーが作成するVIN概要報告に保存されるものとする。

第5項 州交通省 (ODOT) は、認定サービスプロバイダーがいかなる協定においても本条に違反する場合、当該プロバイダーに過料を課すことができる。

ORS チャプター 319 第 920 条〔報告要件 (Reporting requirement)〕

第1項 対象車両の所有者または賃借者は、ORS チャプター 319 第 883 条に基づいて州交通省 (ODOT) が決定した日に、当該対象車両の測定利用量を報告するものとし、かつ、当該報告期間について ORS チャプター 319 第 885 条に規定する支払期日が到来した対距離道路利用者課金を州交通省 (ODOT) に支払うものとする。

第2項 州交通省 (ODOT) は、登録所有者または賃借者が報告した対象車両の総測定走行量をオレゴン州内の道路を走行していたものと推定する。ただし、当該対象車両をオレゴン州外で走行していたということを州交通省 (ODOT) が発出した規則に定める方法において証明できる場合は別である。〔2013 年改訂、2015 年改訂〕

ORS チャプター 319 第 925 条(過払い額の還付、クレジットとしての還付の付与 (Refunds for overpayment; grant of refund as credit))

第1項 州交通省 (ODOT) は、対象車両の登録所有者または賃借者が ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて支払った対距離道路利用者課金が過払いである場合には、還付するものとする。

第2項 州交通省 (ODOT) は、本項の下での当該還付を登録所有者または賃借者に将来発生する対距離道路利用者課金にクレジットとして振り替えることができるように規則を定めるものとする。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 930 条〔還付申請 (Refund applications)〕

第1項 登録所有者または賃借者は、州交通省 (ODOT) に対して、ORS チャプター 319 第 885 条に基づいて支払った対距離道路利用者課金から、私有の道路、通路または財産の測定走行量にかかった分の還付を求めることができる。

第2項 本条の下での還付申請は、対距離道路利用者課金を支払った日から 15 か月以内に州交通省 (ODOT) に提出されなければならない。

第3項 本条の下での還付申請は、州交通省 (ODOT)

指定の書式によるものとし、かつ、還付請求する距離を記載したうえで申請者が署名した文書を添付するものとする。

第4項 州交通省 (ODOT) は、本条の下での還付申請者に対して、申請の処理にあたり必要と思われる情報を提供するように求めることができる。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 935 条〔還付申請の調査 (Investigation of refund applications)〕

第1項 州交通省 (ODOT) は、ORS チャプター 319 第 930 条に基づいて提出された還付申請を調査することができる。この場合において、州交通省 (ODOT) は、州の利益を保護し、かつ租税還付や租税ほ脱にかかわる不正な行為を防止するために必要と思う場合には、当該申請にかかわる情報収集および集約することができる。

第2項 州交通省 (ODOT) は、申請が妥当なものであるかどうかを判断する場合、申請者の記録を検査することができる。

第3項 申請者は、州交通省 (ODOT) による当該記録の検査に応じない場合、申請した還付にかかるすべての権利を喪失する。

ORS チャプター 319 第 940 条〔違反 (Violations)〕

第1項 何人も、ORS チャプター 319 第 920 条ないし第 930 条の下で求められる報告もしくは還付申請またはその他の情報提供においては故意に不正な記述をしてはならない。

第2項 何人も、ORS チャプター 319 第 925 条ないし第 930 条の下での還付を受ける権利がないにもかかわらず、それを受けるまたは受けようとするために故意に申請をしてはならない。

第3項 何人も、ORS チャプター 319 第 920 条、925 条ないし第 930 条の規定に違反しようとする他の者をほう助してはならない。

第4項 何人も、本条の規定に違反する場合には、クラス A 違反として処罰される。〔2013 年改正〕

ORS チャプター 319 第 945 条〔標章の交付権限、掲示 (Authority to issue emblems; display)〕

第1項 州交通省 (ODOT) は、ORS チャプター 319 第 510 条ないし第 880 条の下で対象車両は燃料の使用において税金を免除されることを掲示するために、当該対象車両の登録所有者に対して標章 (emblems) を交付するものとする。

第2項 本項の下で交付される標章は、掲示するものとする。

第 a 号 標章は、対象車両の目立つ場所に掲示すること、および、

第 b 号 標章は、対象車両に対してのみ交付される。〔2013 年改正、2015 年改正〕

(いしむらこうじ・白鷗大学名誉教授)

* 本稿は、第 144 回東海税務法務研究会例会 (2017 年 11 月 30 日) での報告「EVシフトと道路財源：自動車燃料税から自動車マイルージ税／負担金への転換と人権」をもとに執筆した。

《図説》留保金課税法制入門

— 日米の課税法制比較を含めて —

石村 耕治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

《レクチャー骨子》

◎はじめに～今回のレクチャーの射程

第1部 留保金課税法制を学ぶ場合の所得課税法制の基本

- 1 課税ベース論からみた留保金課税の立ち位置
- 2 所得課税法制の仕組みを比べる
- 3 所得課税の範囲に関するルール
- 4 企業の海外進出方法は
- 5 アメリカの営利事業体のタイプ
 - ◆アメリカで一般的に選択される営利事業体のタイプ
 - ◆アメリカでの配当所得課税のまとめ
 - ◆パススルー課税事業体とは
- 6 求められるグローバル化する法人企業の内部留保への対応策
 - ◆国外留保金課税
 - ◆外国子会社合算税制／CFC税制／タックス・ヘイブン対策税制とは

第2部 日米の留保金課税法制を比べる

- 7 わが国の留保金課税の基本構造
- 8 アメリカのトランプ税制改革と留保金課税
 - ◆法人税率のフラット化
 - ◆全世界課税主義から領土内課税主義（テリトリアル課税方式）への移行
 - ◆外国子会社留保所得に対する一括強制みなし配当税制（本国還流税）の導入
- 9 留保金課税の理論的根拠

第3部 わが国の国内留保金課税制度を読み解く

- 10 わが国の国内留保金課税制度の検証
 - ◆国内留保金の対象となる「特定同族会社」の数
 - ◆法人税法からみた留保金課税の対象となる「特定同族会社」とは
 - ◆わが国の国内留保金課税の仕組み

- ◆特定同族会社への留保金課税をする理由
- ◆国内留保金課税は“二重課税”にあたるのか
- ◆国内留保金課税は憲法違反か？
- ◆大阪地裁判決の骨子
- ◆大阪地裁の留保金課税合憲判決の今日的意義とは
- ◆国内企業の406兆円超の巨額の内部留保の使い途を広げる選択肢
- ◆内部留保（金）への課税選択の途とは

- 1 1 国外転出時課税制度（個人が国外転出をする場合の譲渡所得等の特例）とは

第4部 アメリカの国内留保金課税制度を読み解く

- 1 2 人的所有会社税とは
 - ◆「人的所有会社所得（PHC所得）」とは何か
 - ◆人的所有会社税の計算方法
 - ◆同意配当金（consent dividend）とは
 - ◆人的保有会社税の性格
- 1 3 留保金税とは
 - ◆留保金税の適用要件
 - ◆留保金税の計算の仕組み
 - (1) ⊕⊖調整項目の概要
 - (2) ⊖支払配当控除の概要
 - (3) ⊖留保金控除の算定
 - ◆「事業のための合理的必要性」とは
 - (1) 運転資金向けの留保金
 - (2) 事業計画向けの留保金
 - (3) 自己株式の消却に必要な留保金
 - (4) 自己保険に必要な留保金
 - (5) 過大給与の否認と留保金課税
 - ◆留保金税違憲訴訟
 - ◆小括

◎むすび～留保金課税のあり方に関する論点整理

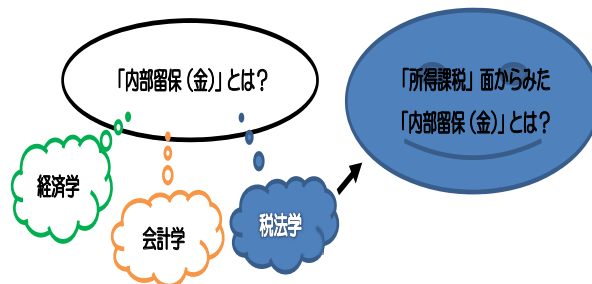
《参考資料》 アメリカ連邦留保金税（AET）の沿革

*【注意】この「【図説】留保金課税法制入門：日米の課税法制比較を含めて」は、筆者が、2018年5月23日に開催された労働総研の研究会参加者の便宜のためにまとめたものです。あくまでもtentativeなもの（未定稿）であり、内容の正確性については一切責任を持ちません。
(石村耕治)

◎はじめに～今回のレクチャーの射程

- ・2017年9月に、財務省は、2016年度の法人企業統計を公表、その中で、わが国法人企業の内部留保は406兆円超に上ったことが明らかになった。
- ・この統計では、「内部留保」とは、法人企業が税引き後利益から株主への配当などを差し引いた「利益剰余金」（ただし金融業、保険業を除く。）を指す。
- ・「経済学」において、「内部留保」または「留保金」¹とは、法人企業（一般に株式会社）が事業で得た利益のうち再投資に費消する目的または名目で

【図表1】「内部留保（金）」とは何か



- ・会社内部に蓄積された部分を指すことも多い。
- ・社内留保、社内分配、さらには埋葬金などとも呼ばれる。一般に、法人企業が複数年度わたり

コラム

狭義の内部留保（金）と広義の内部留保（金）

内部留保（金）」は、大きく「狭義」と「広義」でとらえられる。「狭義の内部留保」とは企業会計上の「利益剰余金」をさす。利益剰余金とは、純利益から配当や役員賞与など社外に流出した分を差し引いた金額である。必ず内部留保に含められ、貸借対照表（BS）の貸方「資本の部」（わが国では「純資産の部」）に勘定科目として表記される。なお、「利益剰余金」は、法定準備金である①利益準備金のほか②任意準備金（任意積立金）、③その他利益剰余金（繰越利益剰余金）からなる。①利益準備金の用途は、資産が資本を下回った場合、それを取り崩して補うことなどに限定される。わが国の場合、会社法で毎決算期に一定額を積み立てるように求められる（会社法445条4項）²。②任意準備金は、法定準備金以外の準備金で、定款または株主総会の決議により積立てられる。

◆会社の事業資金（総資本）の構成図

総資本	負債	流動負債（短期借入金等）			
		固定負債（社債、長期借入金等）			
	純資産	持分資本	資本金		
			資本剰余金	資本準備金	
			利益剰余金	その他の資本準備金	
				利益準備金（法定準備金）	狭義の内部留保（金）
		任意準備金（任意積立金）			
その他の利益準備金					
自己株式					
	評価・換算差額等（その他の包括利益）				
	転換社債（新株予約権付き社債）				

財務省・財務総合研究所が発行する「法人企業統計調査」では、利益剰余金のみを内部留保（金）と見る考え方（「狭義の内部留保」または「公表内部留保」）を採っている。これに対して、公表内部留保だけでは、真実を反映していないとし、その他の科目も内部留保に加算すべきであるとの見方（「広義の内部留保」または「実質内部留保」）もある。広義の内部留保（実質内部留保）論によると、資本準備金やその他資本剰余金、その他減価償却の過大償却部分、保有株式や不動産など包括利益（評価・換算差額等）も内部留保に入れて、内部留保（金）をとらえることになる。

¹ 「内部留保金」、「内部留保」を表す場合、英語では、「accumulated earnings」、「reserves」などの言葉が使われる。ここでは、原則として「内部留保」、「内部留保金」、「内部留保（金）」の表記を使って議論を進める。ただ、「earnings」は、「利益」、「収益」、「利潤」などの邦訳も可能である。したがって、「accumulated earnings」は、「留保利益／留保収益／留保利潤」などの表記も可能である。また、一部に「超過留保」の邦訳もみられる。しかし、英語原文に「excessive」の表記がある場合は別として、原則として「超過」または「過大」の表記は使わない。

² 配当額の10分の1を資本準備金または利益準備金として積立計上しなければならず、資本準備金との合計額が資本金の4分の1に達するまで、利益準備金を積み立てなければならない。例えば、100万円の株式配当をするには110万円の剰余金が必要であり、利益準備金として10万円仕訳し、100万円は未払配当金の勘定科目に記載することになる。

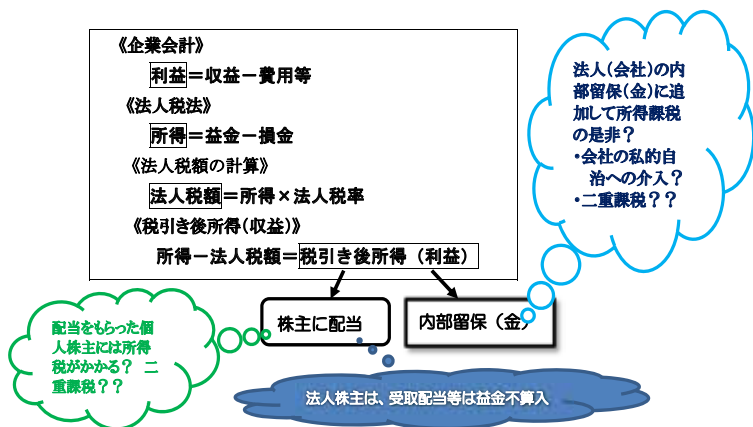
累積した利益の留保額全体を指すこともある。一方では、単年度に生じる利益の留保額を指すこともある。

- このように、何を以て「内部留保」とするかは、¹⁾「経済学」、²⁾「会計学」、³⁾「税法学」、さらには⁴⁾「統計学」など、各分野において、必ずしも一致をみていない。
- 「内部留保」の概念について精査することは大事ではある。しかし、不毛の議論になるおそれもある。そこで、今回のレクチャーでは、この問題には深く立ち入らない。
- むしろ、今回は、法人企業（会社）の内部留保に対する「課税」の是非について議論・解説をして欲しいということなので、⁵⁾「税法学」面に傾斜する形で議論を進めたい。
- わが国において、法人（会社）の内部留保（金）課税については「所得」課税の面からその是非が議論されてきている。このことから、今回のレクチャーでも、内部留保（金）に対する所得課税の是非を直接のターゲットとする。
- 法人（会社）は、所得をあげるとその所得に対しては法人税／法人所得税（源泉所得税を含む）

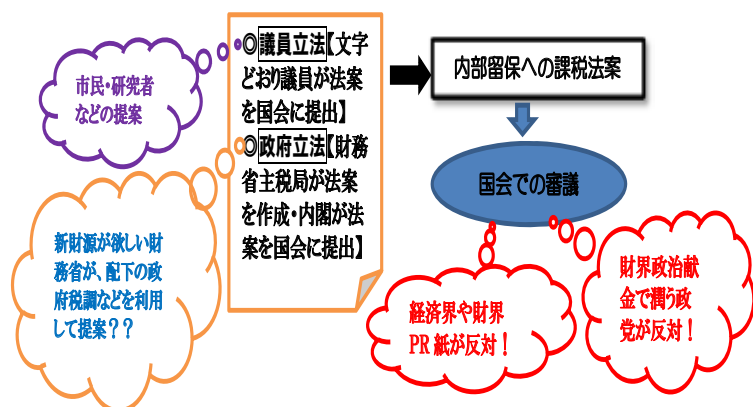
の課税を受ける。

- しかし、法人税／法人所得税を払った後の利益（所得）は、配当するか、内部留保（金）するかは、原則として、当該法人（会社）の私的自治の範囲内にあるものと解される。
- 立法府（国会）は、この会社の私的自治に対して税法による公法的な規制を加えることはできないものと解される。したがって、納税者が、租税回避を目的に会社を利用し、未処分利益を留保することに対して、立法府（国会）が税法（公法）的な規制を加えることは許される。
- しかし、こうした規制は、法の下での平等（憲法14条）から派生する「租税負担の公平」などのルールに違反することはできない。
- 仮に、「租税負担の公平」に資する「内部留保（金）課税法案」でできたとしても、それが現実のものになるかどうかは、立法府（国会）の判断に委ねられている。
- ただ、わが国では、⁶⁾「政策の立案」は、役所（行政）がほぼ独占している。
- わが国の租税立法の権限は、実質的に「財務省主税局」が握っている（ただし、地方税については、総務省自治税務局）。

【図表2】わが国の法人所得課税の基本



【図表3】市民・研究者の内部留保課税提案は実現できるのか?

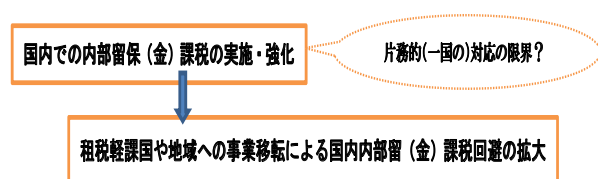


- このことから、「内部留保（金）」に対する所得課税プランを「どのように料理するか」は、財務省主税局と、豊富な政治資金で現実の政党政治・政策を操る経済界や財界のPR紙と揶揄される経済紙などとのせめぎ合いのなかで決まる。
- したがって、今回は、民間からの「政策提言」を考える際の「内部留保（金）に対する所得課税」の机上プラン（青写真）を練る際の資料・情報提供をするに過ぎない。
- 通例、役所の政策盛り込んだ法案は政府立法（閣法）のルートを通じて、国会の審議（審査）に付され、法律になる。
- 一方、野党、市民や研究者などが提案する政策は、議員立法のルートを通じて、国会の審議（審査）に付される。しかし、成立することは極めて稀である。
- 従来から、内部留保（金）に対する課税は、日本国内に設立後登記された会社（内国法人）の内部留保に傾

斜する形で検証されてきたといっても過言ではない。

- ・しかし、いまや日本の会社（内国法人）は、グローバル化の波に乗り、その規模を問わず、さまざまな国や地域（海外）に進出している。
- ・日本の会社が、国外に設立・登記した会社の内部留保（金）に対する所得課税のあり方にもメスを入れないと、全体像を見失うことにもなりかねない。
- ・これは、日本国内での内部留保の実態や留保金課税のあり方だけを検証し、仮に適正な課税を実現できたとしても、日本の会社は、海外進出し、その会社であげた税引き後所得（利益）を日本に送金しないで進出先に留保することも可能であるからである。
- ・したがって、法人企業の内部留保（金）への適正な課税のあり方は、グローバルな視点からも検討されるべきではないか。

【図表 4】片務的（一国の）対応策の限界



- ・多くの多国籍企業（multinationals）が、古典的な意味でのタックス・ヘイブンとは言い難いものの、低税率や投資減税などの優遇税制を「売り」にする国や地域（以下「税負担が著しく低い軽課国等」ともいう。）に進出を強めてきている。
- ・そして、これら多国籍企業の多くは、低い税負担をした後の利益を、本国に還流（配当）することなく、進出先に留保し、それを再投資に振り向けるタックスプランニング（租税計画）でさらに巨大化してきている。
- ・こうした多国籍企業のタックスプランニング（租税計画）は、OECD の BEPS 計画や EU（欧州連合）³、さらには、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）やドイツなど先進各国の政府により厳しく問われてきているところでもある。
- ・しかし、資本が、高課税国から低課税国に流れていくことは当然とする見方もある。国際

税務の実務家などからは、OECD などが所得課税にかかる「有害な租税競争（harmful tax competition）」⁴を活用する多国籍企業を一方向的に標的とすることに対しては、疑問も提起されている。

- ・むしろ、問われるべきは、有害な租税競争に加担している国や地域である、との指摘もある。
- ・いずれにしろ、留保金課税は、2つの「狭義の留保金課税」、すなわち、①国内留保金課税＋②国外留保金課税の双方の面（以下、①②を広くとらえる場合には「広義の留保金課税」という。）から検証する必要があるのではないか？

【図表 5】広義の留保金課税：①国内留保金課税＋②国外留保金課税の構図



- ・以上のような観点から、今回のレクチャーは、営利法人の①国内留保金課税＋②国外留保金課税の構図において、説明を試みたい（ちなみに、非営利公益団体に対する留保金課税は、本号掲載の『トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入』を参照）。

第1部 留保金課税法制を学ぶ場合の所得課税法制の基本

1 課税ベース論からみた留保金課税の立ち位置

- ・一般に、税金をかけるベース（tax base）は、大きく「所得（income）」、「消費（consumption）」と「資産（property）」の3つに分かれる。
- ・これらのうち、今回論じる留保金課税は、「所得」を対象とした税金である。

³ 鶴田廣己「有害な租税競争と国際租税協調」会計検査研究 23号（2001年3月）参照。

⁴ 「有害な租税競争」の対象とする課税ベース類型は、「所得」に限定され、「消費」や「資産」レベルでの租税競争は対象外とされる。

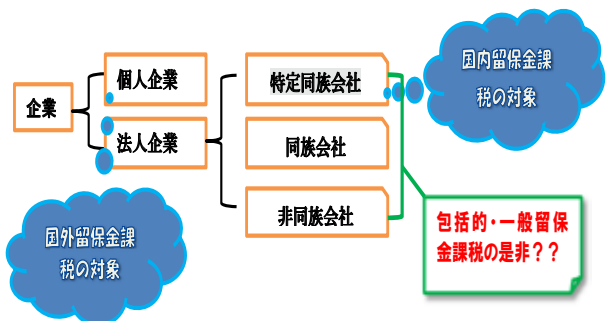
【図表 6】課税ベースからみた留保金課税の立ち位置



2 所得課税法制の仕組みを比べる

・例えば、わが国における留保金課税の対象となる企業は、次のとおりである。

【図表 7】わが国での留保金課税の対象となる企業の所在

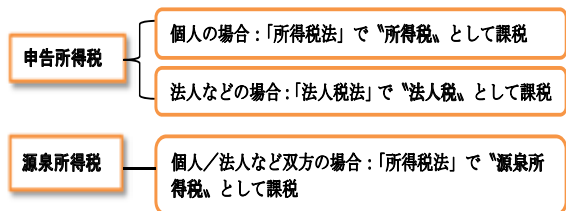


- * 1 個人事業には、個人として課税される任意組合（民法上／商法上の組合など）を含む。
- * 2 法人企業には、法人として課税される任意団体（人格のない社団等）を含む。
- * 3 企業課税は、申告所得税＋源泉所得税の方法で実施。

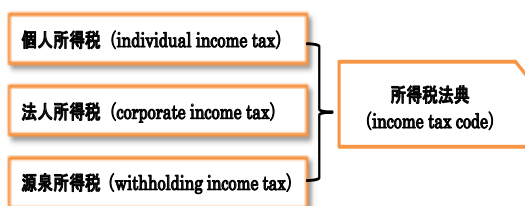
・留保金課税は、企業の「所得」を対象に課税される。
 ・日米の国税／連邦税における所得課税法制は、次のとおりである。

【図表 8】所得課税法制（国税／連邦税）の仕組み

《タイプ A: 日本の場合》

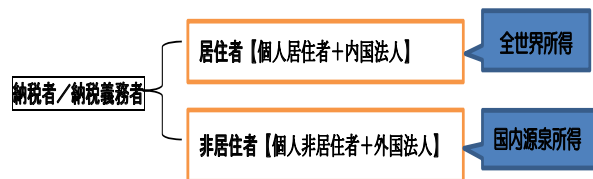


《タイプ B: アメリカなどの場合》



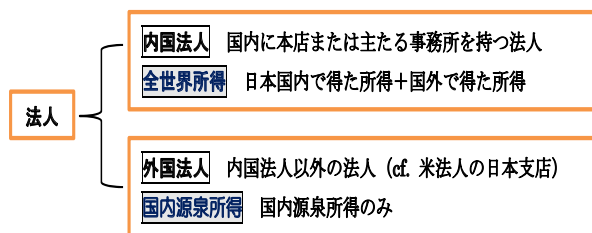
3 所得課税の範囲に関するルール

【図表 9】居住者と非居住者に対する所得課税の範囲



- * 1 わが国の所得税法や法人税法では、個人にだけ「非居住者 (non-residents)」の言葉を使用
- ・租税条約では、法人にも、「非居住者」の言葉を使用
- ・国際税法では、「非居住者」という場合には、「個人非居住者＋外国法人」を指す。
- * 2 OECD のモデル租税条約などに基づいて結ばれる二国間租税条約の規定は、原則として、非居住者にのみ適用される。

【図表 10】法人に対する所得課税の範囲



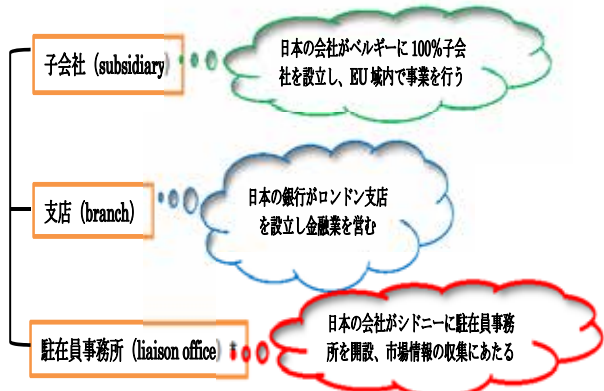
4 法人企業の海外進出方法は

【図表 11】法人に対する所得課税の範囲



* 「PE (permanent establishment) なければ、課税なし」のルールが適用になる。

【図表 12】日本企業の海外進出形態の選択（アウトバウンド進出の場合）



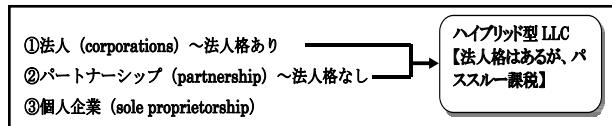
* 「PE (permanent establishment) なければ、課税なし」のルールが適用になる。

5 アメリカの営利事業体のタイプ

◆アメリカで一般的に選択される営利事業体のタイプ

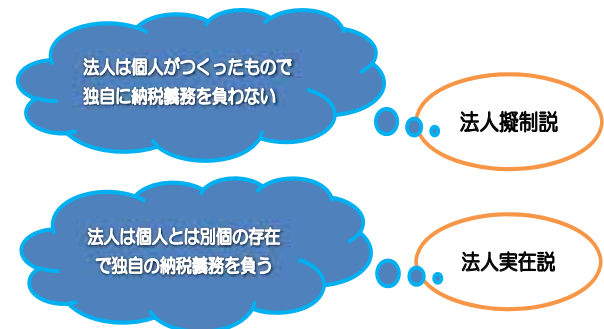
- ・アメリカにおいては、営利事業体に関しては各州の法律によることになっている。各州法に基づき一般的に選択される営利事業体の形態は、大きく分けると次のとおりである。

【図表 13】アメリカで一般的に選択される事業形態



- ・アメリカでは、法人実在説 (aggregate theory / separate taxable entity theory) のもと、普通法人 (C 法人 / C corporations) は、独立した納税主体 (independent taxpaying entity) とされる。

【図表 14】納税義務の面で、法人擬制説と法人実在説はどう違う？

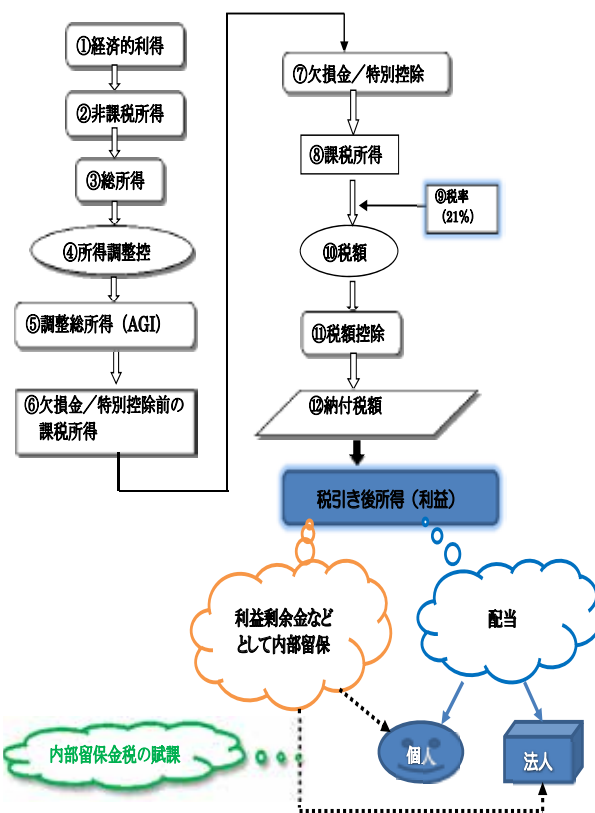


- ・アメリカの場合、株式会社をはじめとした営利法人は、各州法 (ワシントン D.C. その他自治州

などを含む。以下同じ。)に準拠して設立される。
 ・これらの営利法人のうち、普通法人である株式会社 (事業会社) を連邦税法 (IRC) は「C 法人」と呼ぶ。C 法人には、原則として、あげた法人所得に対して、連邦法人所得税 (法人税) が課される。C 法人は、税引き後の所得 (利益) を、個人株主に配当できる。個人株主に配当した場合には、当該配当を受けとった個人株主には、連邦個人所得税が課される。

- ・このように、アメリカ連邦所得課税においては、法人と個人 (individuals) との二重課税 (dual taxation) は当然のものとされている。
- ・したがって、わが国で議論になるような「法人と個人の二重課税の調整」、「法人税と所得税の統合」する法制を、原則として採用していない。
- ・ただし、C 法人である会社が、法人 (会社) である株主に配当した場合には、当該配当金を受け取った会社 (法人) は、持分に応じて配当控除 (Special deductions for dividends received by corporations) の適用を受けることができる (IRC 243 条)。

【図表 15】アメリカ連邦法人所得税の課税の仕組み

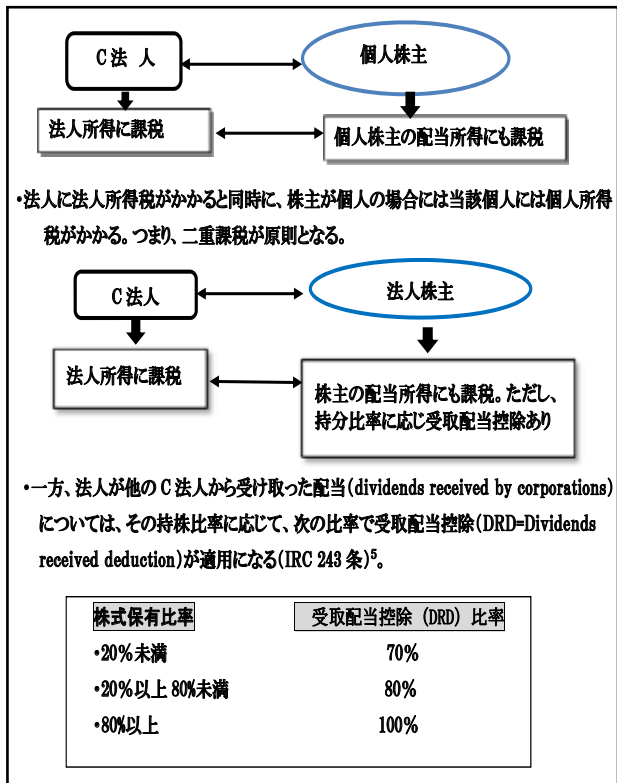


* アメリカの場合、内部留保金税 (AET) を当初、株主である個人に賦課していた。しかし、1920 年に連邦最高裁判所の違憲判決を受けて、1921 年から法人 (会社) に賦課する方式に変更し、現在にいたっている。《末尾の参考資料: アメリカ連邦留保金税 (AET) の沿革 (5)》

◆アメリカでの配当所得課税のまとめ

- ・アメリカにおける配当課税についての基本的な考え方を図説すると、次のとおり。

【図表 16】普通法人（C 法人）の場合〔法人実在説に基づく二重課税が原則〕

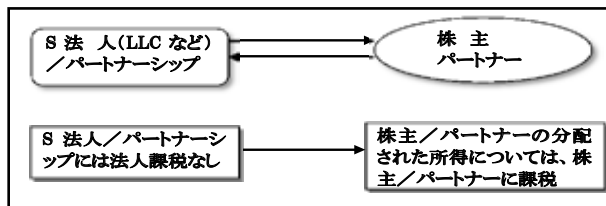


- ・C 法人は、当然法人 (per se corporation, mandatory corporation) とも呼ばれる。このうち約 1 万 5,000 社が公開会社といわれる。

◆パススルー課税事業体とは

- ・その一方で、二段階課税を望まない事業体は、一段階課税の選択ができるパートナーシップか、パススルー課税 (pass-through tax treatment) の適用ある LLC (リミテッド・ライアビリティ・カンパニー / Limited Liability Company) 形態を選択できる⁶。
- ・LLC は法人である。また、LLC への出資者は有限責任である。連邦税法上、LLC などは S 法人に分類される。

【図表 17】LLC (S 法人) やパートナーシップの場合〔構成員課税 / パススルー課税〕



- ・S 法人は、選択適格事業体 (eligible entity) と呼ばれる。つまり、チェック・ザ・ボックス・ルール (Check-the-box rule) に従い、一定の要件を満たす場合に限り、法人課税または構成員 (出資者) 課税を選択できる。
- ・S 法人となるための最も重要な適格要件の 1 つは、株主 100 人以内であることである。
- ・全米の営利法人総数 (650 ~ 700 万社) のうち、S 法人の占める割合は 6 割強である。また、株主 1 ~ 2 人の S 法人が全体の 8 割を占める⁷。
- ・一方、わが国の株式会社や日本版 LLC (合同会社) などの特徴を一覧にすると、次のとおりである。

【図表 18】株式会社、日本版 LLP、日本版 LLC、任意組合

株式会社*	日本版 LLP (有限責任事業組合)**	日本版 LLC (合同会社)	任意組合 (民法上の組合)***
有限責任	有限責任	有限責任	無限責任
法人課税	構成員課税	法人課税	構成員課税
・損益や権限の配分は出資割合に比例 ・取締役会などが必要	・損益や権限の配分は自由 ・監視機関は不要	・損益や権限の配分は自由 ・監視機関は不要	・損益や権限の配分は自由 ・監視機関は不要

《備考》

- * 株主が法人の場合には、原則として受取配当金の益金不算入。また、株主が個人の場合は、少額配当への申告分離課税や確定申告不要制度、総合課税選択の場合の配当税額控除の適用がある。
- ** ほか「投資事業有限責任組合 (LPS)」がある。
- *** 商法上の匿名組合がある (535 条から 542 条)。

- ・アメリカの制度で紹介したように、LLC は、パートナーシップの持つ柔軟性とパススルー課税と

⁵ See, Dan Sheaffer, Special deduction for dividends received by corporations, Mertens Law of Fed. Income Tax' n § 38B:91. (April 2018 update) .

⁶ See, Timothy R. Koski (ed.) , Taxation of Business Entities (South-Western Federal Taxation, 2013) at 11-1 et seq.

⁷ See, CCH, U.S. Master Tax Guide (CCH, 2013) at 177 et seq. なお、LLC 課税について詳細に論じる余裕はない。実務的は取扱いとして詳しくは、See, Anthony Mancuso, Nolo' s Quick LLC (7th ed., 2013, Nolo) .

いう税制上の利点に加え、株式会社では出資者が出資の限度で責任を負う有限責任制という特性を備えた事業体であってはじめて、最適なメリットを享受できるものである。

- ・ところが、【図表 18】からもわかるように、日本版 LLC（合同会社）では、パススルー課税が認められていない。日本版 LLC（合同会社）に法人課税をすることでは、LLC を導入する意味が薄れてしまっている。

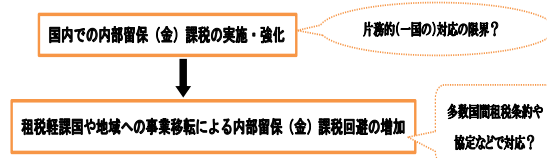
6 求められるグローバル化する法人企業の内部留保（金）への対応策

- ・会社（法人）が、税引き後所得（利益）を株主に配当せずに内部留保したとする。この場合、配当すれば、株主段階でかかるはずの所得課税の回避を認めないために、当該会社に対する留保金課税を強化するのは確かに「租税負担の公平」に資する。
- ・ただ、国内での内部留保金課税にばかり目を奪われていると、企業活動がグローバル化する今日、さまざまな進出国や進出地（以下「進出先」、とりわけ租税軽課国や地域（以下「租税軽課国等」）、において出資・設立された子会社・孫会社・ひ孫会社などに留保される「埋蔵金」が手つかずのまま放置されることになる。

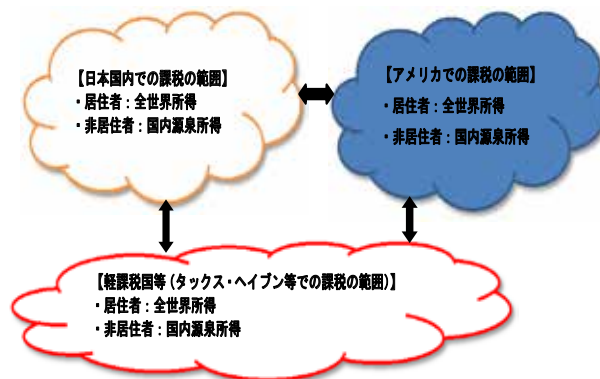
◆国外留保金課税

- ・進出先、つまり国外に留保された税引き後所得（利益）【国外留保金】に対して、各国がどのように課税するかは、多数国間租税条約や協定で一定のルールを定め、それを各国が国内税法に採用する形で統一した対応策を講じる必要がある。
- ・海外進出する場合、日本の会社は、進出先に資本を投下し、新たな法人を設立する形をとることが多い。
- ・この場合、日本の会社は「親会社（parent company / parent corporation）」と呼ばれる。一方、親会社が出資して進出先に設立した会社は「外国子会社（foreign subsidiary）」と呼ばれる。
- ・例えば、日本の親会社が、株式を 100% 保有する形で外国子会社（foreign subsidiary）〔100% 外国子会社〕を設立するとする。この場合、親会社が望めば、その子会社の税引き後所得（利益）全額を配当の形で受け取ることができる。そし

【図表 19】片務的（一国の）対応策の限界



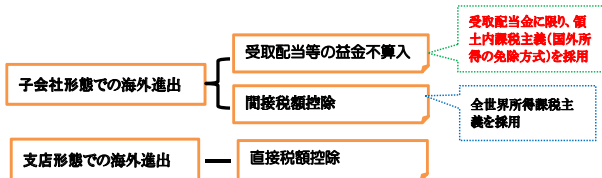
【図表 20】節税行動+内部留保を許容する国際課税ルール



て、親会社は、二重課税の調整措置の適用を受けられることができる。

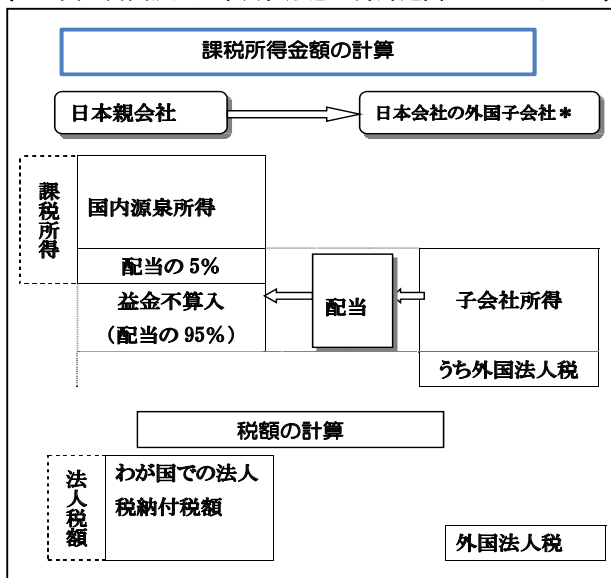
- ・各国が採用する二重課税の調整方法には、大きく「間接税額控除」の仕組みと、「国外所得の免除」の仕組みがある。
- ・日本は 2009 年前、外国からの受取配当金等にかかる二重課税調整方法として間接税額控除の仕組みを採用していた。2009 年以降、間接税額控除の仕組みに代えて、領土内課税主義（テリトリアル課税方式）に転換、国外所得の免除【外国子会社配当等の益金不算入】の仕組みで二重課税の調整をしている。
- ・ちなみに、アメリカも、トランプ税制改革で、国外所得の免除【外国子会社配当等の益金不算入】の仕組みに変更した。
- ・わが国の法令上の国外所得の免除【外国子会社配当等の益金不算入】の適用要件は、より詳しくいえば、日本の親会社が、子会社を設立・出資する形で海外進出し、当該子会社の株式を 6 か月超える期間 25% 以上保有し、その子会社から税引き後の所得（利益）につき配当を受け取った場合である。この場合、親会社での課税所得の計算上、外国子会社からの受取配当金は（95% まで）益金不算入になる。
- ・ただし、保有要件を充たさないときや、配当以外の所得、例えばロイヤルティなど、を受け取った場合には、親会社での課税所得の計算上、当該所得にかかる外国で支払った税額については、間接税額控除のルールが適用になる。

【図表 21】 海外進出形態別の二重課税の調整措置の適用



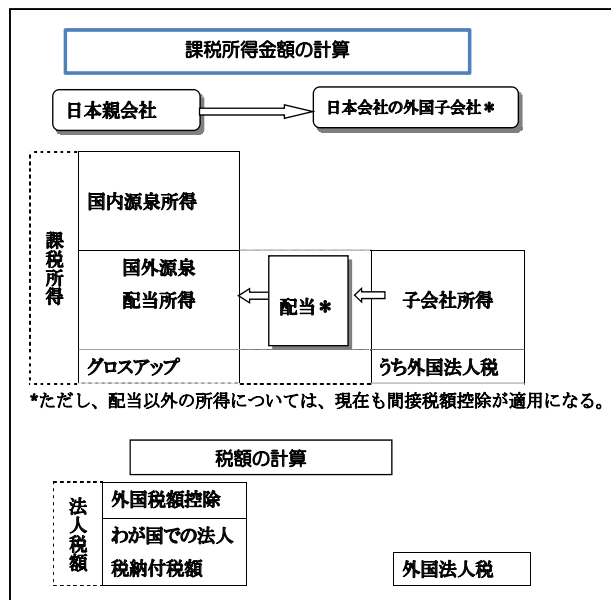
●現行の外国子会社配当等の益金不算入の仕組み（法人税法 23 条の 2）

〔わが国の内国法人が子会社形態で海外進出しているケース〕



●旧受取配当金に適用された間接税額控除の仕組み（旧法人税法 69 条 8 項）

〔わが国の内国法人が子会社形態で海外進出しているケース〕



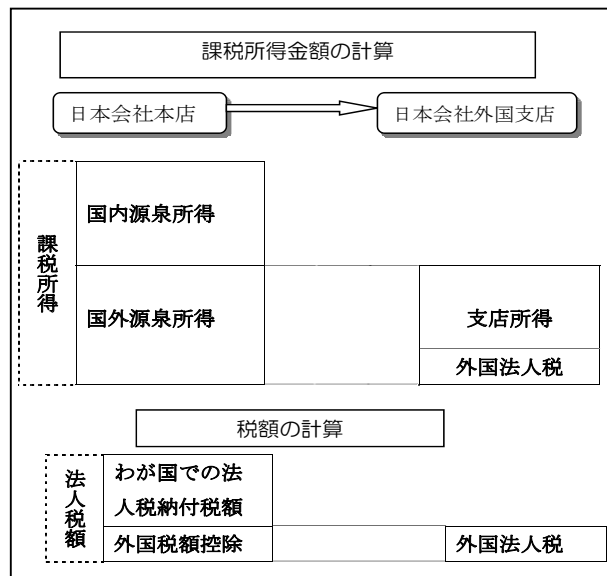
*ただし、配当以外の所得については、現在も間接税額控除が適用になる。

◆外国子会社合算税制／CFC 税制／タックス・ヘイブン対策税制とは

- ・日本の親会社は、外国子会社が得た税引き後所得（利益）の配当（送金）を受けないで、全額をその外国子会社に留保する途を選択すること

●現行の外国税額の直接控除の仕組み

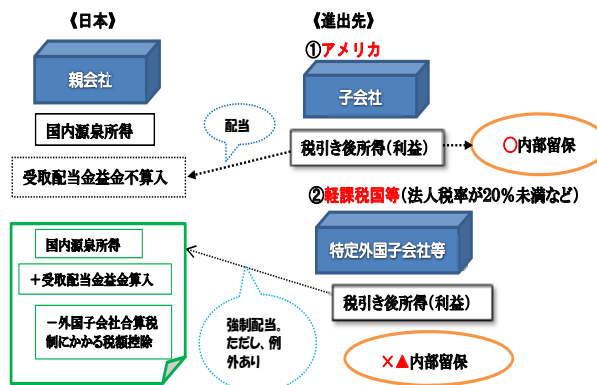
〔わが国の内国法人が支店形態で海外進出しているケース〕



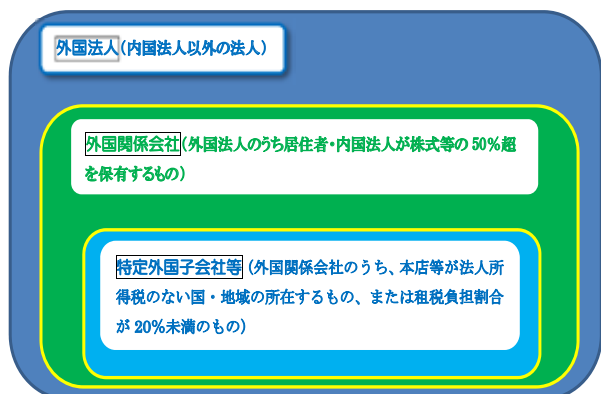
もできる。これが、いわゆる「国外留保金」である。

- ・しかし、外国子会社の進出先が、税負担が著しく低い軽課国等に当たる場合には、そこに貯め込んだ留保金には、親会社等に対する課税措置が取られる。
- ・この課税措置が、「外国子会社合算税制・CFC（被支配外国子会社合算）税制／タックス・ヘイブン対策税制」である。
- ・外国子会社合算税制が適用になると、進出先の外国子会社に貯め込んだ税引き後所得（利益）である「国外留保金」は、配当・送金があったものとして、親会社の益金に算入して課税されることになる（この場合、子会社進出先で納付した法人税額は、親会社の法人税額の計算にあたり、税額控除（外国子会社合算税制にかかる税額控除）ができる）。
- ・外国子会社合算課税の対象となるには、日本の親会社が外国に設立・出資した「特定外国子会社等」の要件にあてはまる外国法人である。

【図表 22】 外国子会社合算税制のイメージ



【図表 23】外国子会社合算税制の対象となる「特定外国子会社等」とは



また、「特定外国子会社等」にあてはまっても、次のような「適用除外基準」のすべてを充たすときには、資産運用にかかる所得を除き、外国子会社合算税制の対象とならない⁸。

【図表 24】「適用除外基準」とは

①事業基準	主たる事業が、株式等・債券の保有（株式保有を主たる事業とする統括会社を除く。）工業所有権等・著作権の提供・船舶・航空機の貸付けではないこと。
②実体基準	本店所在地国に主たる事業に必要な事務所等を行うこと。
③管理支配基準	本店所在地国において事業の管理、支配および管理を自ら行っていること。
④非関連者基準	主たる事業の種類に応じて、次の要件を充たすこと。 (a) 卸売業、銀行業、信託業、金融商品取引業、

保険業、水産業または航空運送業の場合は、主として関連者（50%超出資）以外の者と取引を行っていること。

⑤所在地国基準

(a) 以外の業種の場合は、主として本店所在地国で事業を行っていること。

第2部 日米の留保金課税法制を比べる

・「広義の留保金課税」は、すでにふれたように、2つの「狭義の留保金課税」、すなわち、①国内留保金課税と②国外留保金課税からなる。

7 わが国の留保金課税の基本構造

・広義の留保金課税の視角から、わが国の現行制度を点検すれば、基本的な構造は、次のとおりである。

【図表 25】わが国の広義の留保金課税制度の基本構造

(1) 国内留保金課税制度
①特定同族会社留保金課税制度
②国外転出時課税制度（個人が国外転出をする場合の譲渡所得等の特例）（所得税法 60 条の 2）
(2) 国外留保金課税制度（法人税法 67 条 1 項）
①外国子会社合算税制・CFC（被支配外国子会社合算）税制／タックス・ヘイブン対策税制
外国子会社合算税制（CFC 税制）は、2つのパートからなる。1つは、「内国法人の外国関係会社に係る所得の課税の特例」（租税特別措置法 66 条の 6 から 66 条の 9）。もう 1つは、「特殊関係株主等で

⁸ 外国子会社合算税制（被支配外国法人（CFC=controlled foreign corporation / company）税制）は、2017年の改正前は、「タックス・ヘイブン対策税制」と呼ばれていた。2017年改正後に CFC 税制について詳しくは、石村耕治編『現代税法入門塾 [第9版]』（清文社、2018年）620頁以下参照。

⁹ わが国では、内国法人に対する法人所得課税においては全世界所得課税方式（world-wide taxing system）を基本とする。この基本を維持しながらも、2009（平成 21）年度の税制改正では、間接外国税額控除制度を廃止し、外国子会社からの受取配当金の益金不算入制度を導入した。この課税取扱いの変更は、配当所得については、実質的に全世界課税主義から領域内課税主義（テリトリアル課税方式）に修正・移行したとみることができる。もちろん、外国子会社からの配当以外の受取利息や使用料などの課税取扱いでは、従来どおり全世界課税主義が適用になる。内国法人が外国子会社から受け取る配当所得についての領域内課税主義（テリトリアル課税方式）への移行、益金不算入となったことから、外国子会社からの配当というルートを通じて国内に還流する収益については、それまでは課税の繰延べ（tax deferral）とされてきたものが、永久に非課税となったわけである。また、これにより、外国子会社が日本の内国法人である親会社へ配当・還流せずに内部留保することは不当な課税の繰延べにあたるとする理論展開は整合性をもたなくなるともいえる。外国子会社が行う配当と内部留保とは表裏一体の関係にある。したがって、外国子会社からの受取配当金の益金不算入制度への移行に際しては、それまでわが国に配当されず海外に蓄積・留保された分に対する精算課税を実施する必要がある。言い換えると、外国子会社留保利益に対する強制的なみなし配当課税（国外留保金課税）～一般には「還流税（repatriation tax）」、「レパトレ課税」～と呼ばれる、を実施しないと、特定企業へのタックスアムネ스티（租税の特赦）、または公認の税のループホール（抜け道）を国家が用意するに等しい結果を招くことになる。わが国における 2009（平成 21）年度の税制改正時の配当所得に対する間接外国税額控除制度から外国子会社からの受取配当金の益金不算入制度の移行に際しては、こうした海外留保金課税、レパトレ課税実施の必要性の議論が、意図的に避けられたのではないか。カラクリがあり、大きな疑問符が付く。

ある内国法人に係る外国関係法人に係る所得の課税の特例」(租税特別措置法 66 条の 9 の 2 から 66 条の 9 の 5)。ここでは、前者を分析の対象としている。

②制度移行に伴う国外留保金非課税取扱いのクラクリ

わが国における 2009 (平成 21) 年度の税制改正時の配当所得に対する間接外国税額控除制度から外国子会社からの受取配当金の益金不算入制度の移行時の海外留保金課税【本国還流課税：外国子会社留保所得に対する一括強制みなし配当税制(国外留保金課税制)】の未実施⁹⁾。

8 アメリカのトランプ税制改革と留保金課税

- ・アメリカは、国内留保金課税制度に加え、国外留保金課税制度も導入している。
- ・トランプ税制改革【2017 年 12 月 22 日にトランプ大統領の署名を得て、2017 年減税・雇用法(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2017)の名称で成立】は、2018 年 1 月 1 日に施行された。トランプ税制改革(TCJA)では、国外留保金課税関係において、新たに「外国子会社留保所得に対する一括強制みなし配当税制(国外留保金課税制/本国還流税)」を導入した。

◆法人税率のフラット化

- ・トランプ税制改革では、連邦法人所得税を 15%～39%の超過累進税率で課税してきたものを、21%比例税率で課税する見直しを行った。

【図表 26】トランプ税制改革：連邦法人税率のフラット化



【図表 27】連邦法人所得税の累進税率(2017 課税年まで)

課税所得 (ドル \$)		税率等			
超	以下				
0	50,000	0 +	15% ×		課税所得
50,000	75,000	7,500 +	25% ×	50,000 超の額	
75,000	100,000	13,750 +	34% ×	75,000 超の額	
100,000	335,000	22,250 +	39% ×	100,000 超の額	
335,000	10,000,000	113,900 +	34% ×	335,000 超の額	
10,000,000	15,000,000	3,400,000 +	35% ×	10,000,000 超の額	
15,000,000	18,333,333	5,150,000 +	38% ×	15,000,000 超の額	
18,333,333	---		35% ×		課税所得

《例》課税所得が 150,000 ドルの場合、税額は 22,500+ 39%

× (150,000 - 100,000) = 41,750

《備考》連邦の法人税は 15%～39%の超過累進税率構造になっている。

ただ、現実には、基本税率は 15%～35%。追加税率を含め 39%になる。

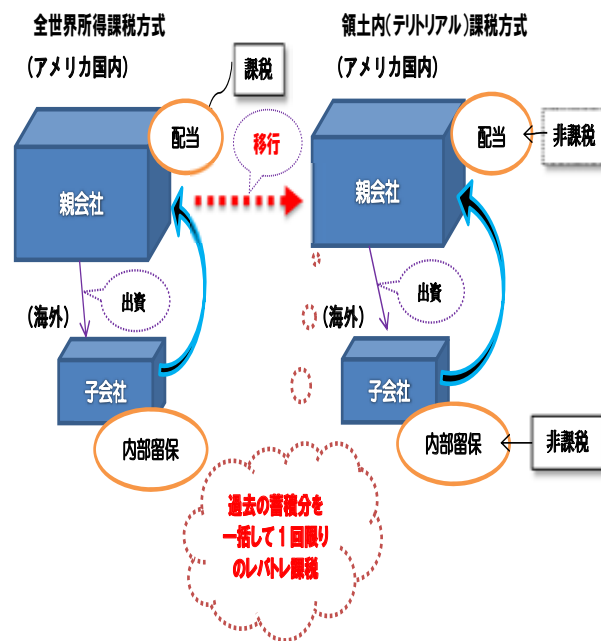
◆全世界課税方式から領土内課税方式(テリトリアル課税方式)への移行

- ・加えて、トランプ税制改革では、内国法人に対する課税方式を全世界課税方式(would-wide taxing system)から領土内課税方式(テリトリアル課税方式/territorial taxing system)に移行した。

◆外国子会社留保所得に対する一括強制みなし配当税制(本国還流税)の導入

- ・この移行の一環として、新たな国外留保金課税として、内国法人が海外の子会社などに留保してきた過去 30 年間の税引き後所得(利益)に対して、本国の親会社に配当・還流したものとみなし、一括強制みなし配当課税(国外留保金課税/本国還流税/one-off deemed repatriation tax of foreign earnings)、通称「レパトレ課税(repatriation tax)」を実施することになった。

【図表 28】全世界所得課税方式から領土内課税方式への移行に伴うレパトレ課税とは



- ・新たなレパトレ課税の導入により、アメリカ連邦所得課税における広義の留保金課税制度は、次のとおりである。

【図表 29】アメリカ連邦法人税法上の広義の留保金課税制度の基本構造

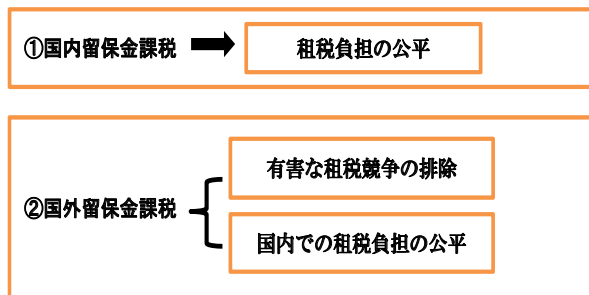
(1) アメリカ国内留保金課税制度
① 人的所有会社税 (PHC tax=Personal holding company tax) (IRC ¹⁰ 531~537 条)
② 留保金税 (AET=Accumulated earnings tax) (IRC 541~547 条)
(2) アメリカ国外留保金課税制度
② CFC (被支配外国子会社合算) 税制/タックス・ヘイブン対策税制 (IRC 951 条)
② トランプ税制改革の1つ: 外国子会社留保所得に対する一括強制みなし配当税制 (国外留保金課税制/ 本国還流税 Compulsory one-off deemed repatriation tax for offshore accumulated earnings of domestic corporations) の実施 ¹¹

○アメリカ多国籍企業への本国還流税 (レパトリエーション) の概要

10%超保有外国子会社で1986年以降の累積留保利益に対して以下の税率で1回限り課税(2017年11月2日または同年12月31日時点のどちらか大きい方の累積留保利益額が対象)

- ①現金や預金などの等価物などの流動資産:15.5%、
- ②非流動資産(事業資産に再投資されているケース):8%、
- ③8年間の分割納付が可能、
- ④部分的に外国税額控除あり

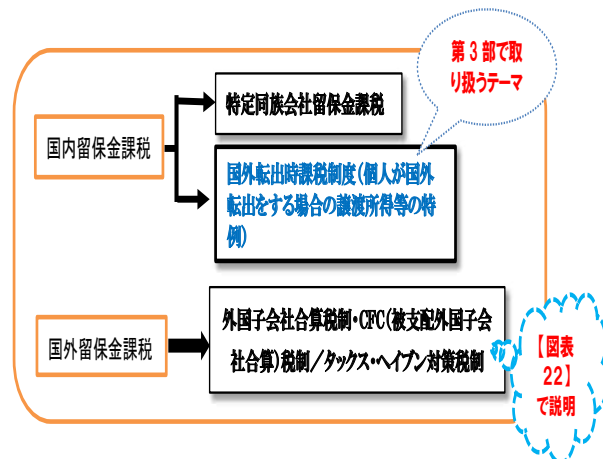
【図表 30】留保金課税の理論的根拠とは？



第3部 わが国の国内留保金課税法制を読み解く

・すでにふれたように、わが国の留保金課税法制は、次のような構図になっている。

【図表 31】わが国の留保金課税法制の構図



9 留保金課税の理論的根拠

- ・これら国内および国外という2つの内部留保金課税を正当化する理論的根拠は、一様ではない。
- ・誤解を恐れずにいえば、①国内留保金課税正当化の根拠は「租税負担の公平 (equity of tax burden)」であるのではないか？
- ・②国外留保金課税の理論的根拠 (論拠) は、インターナショナルな視角からは「有害な租税競争 (harmful tax competition) の排除」、ナショナルな視角からは「国内での租税負担の公平 (equity of national tax burden)」にあるのではないか？

10 わが国の国内留保金課税制度を検証する

- ・わが国の留保金課税とは、同族会社のうち、「特定同族会社」が社内留保した所得等の金額 (法人税法 67 条 2 項) から法人税・法人住民税額を控除した後の残額が、一定基準による留保控除額を超えた場合に、その超過部分を課税留保金額として、これに対し特別な税率で法人税を追

¹⁰ IRC = Internal Revenue Code、「内国歳入法典」と邦訳される。連邦税法典である。

¹¹ アップル (Apple) やマイクロソフト (Microsoft)、ジョンソン・アンド・ジョンソン (Johnson & Johnson) といったアメリカの有名立たる多国籍企業 (親会社/内国法人) が、アメリカ国内への利益の還流・投資をしないで、2兆8千億ドルを超える税引き後の利益を外国子会社に溜め込んでいる。例えば、アップル (Apple) の場合、海外で留保する利益に対する本国還流税の納付額は、380億ドル(約4兆229億円)に上るものとみられる。この税収は、法人減税による減収の穴埋めや国内でのインフラ投資に回される。法人税率が21%に引き下げられ、本国還流税は15.5%を1回納付すれば、アメリカ多国籍企業は、今後、領土内課税方式 (テリトリアル課税方式) のもと、外国留保金には課税されない。このため、アメリカファーストの考え方に基づいた国外留保金課税/本国還流課税については、評価が分かれる。

加課税する制度。

- ・「特定同族会社」にあてはまる場合でも、現在「資本金の額が1億円以下の法人（会社）」には、留保金課税が適用されない（ただし、資本金の額が5億円以上の法人等の100%子法人を除く）。
- ・特定同族会社の「内部留保」をターゲットに、企業会計上の「利益剰余金」に各種税務調整を加えた金額をベースに、通常の法人税とは別途に、特別な税率で追加課税する仕組みになっている。

◆国内留保金の対象となる「特定同族会社」の数

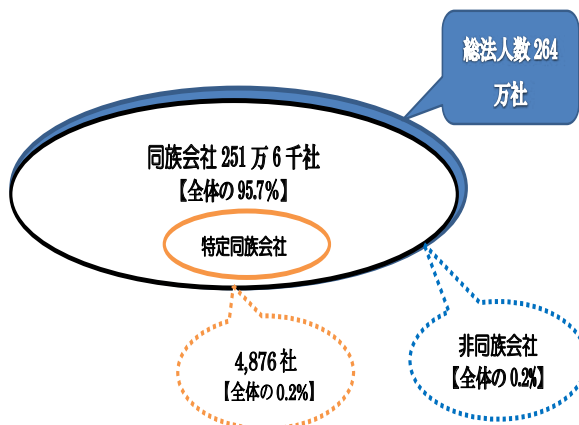
- ・2015（平成27）年度分のわが国の会社（営利法人）数は、264万1,848社（連結親法人1,584社を含む。）である。これらの法人（株式会社・合名会社・合資会社・合同会社・その他）のうち、同非【特定同族会社（0.2%）、同族会社（95.7%）、非同族会社（0.2%）】の内訳は、次のとおりである。

【図表32】わが国における会社の同非区分とその割合

会社の同非区分	数（割合）
・特定同族会社（法税法67①～）	【単体法人】4,876（0.2%）
	【連結親法人】123
・同族会社（法税法2十）	【単体法人】251万6,686（95.7%）
	【連結親法人】983
・非同族会社	【単体法人】251万6,686（95.7%）
	【連結親法人】983

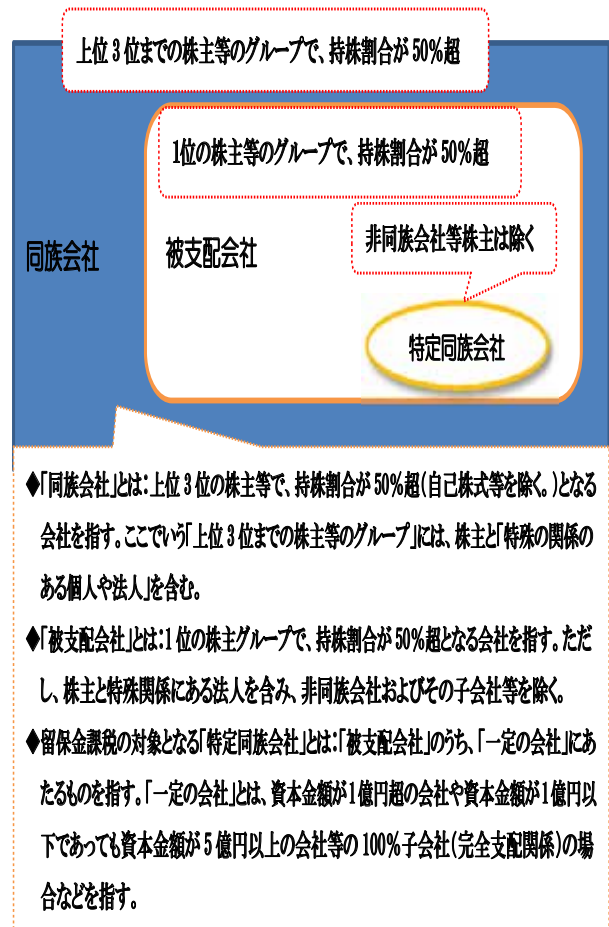
*国税庁企画課「会社標本調査」〔平成27年度分統計表〕調査結果（平成29年3月）参照 https://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2016/kaisha_hyohon/index.htm

【図表33】会社（法人）全体に占める「特定同族会社」の所在



◆法人税法からみた留保金課税の対象となる「特定同族会社」とは

【図表34】「特定同族会社」とは



◆「同族会社」とは：上位3位の株主等で、持株割合が50%超（自己株式等を除く。）となる会社を指す。ここでいう「上位3位までの株主等のグループ」には、株主と特殊の関係のある個人や法人を含む。

◆「被支配会社」とは：1位の株主グループで、持株割合が50%超となる会社を指す。ただし、株主と特殊関係にある法人を含み、非同族会社およびその子会社等を除く。

◆留保金課税の対象となる「特定同族会社」とは：「被支配会社」のうち、「一定の会社」にあたるものを指す。「一定の会社」とは、資本金額が1億円超の会社や資本金額が1億円以下であっても資本金額が5億円以上の会社等の100%子会社（完全支配関係）の場合などを指す。

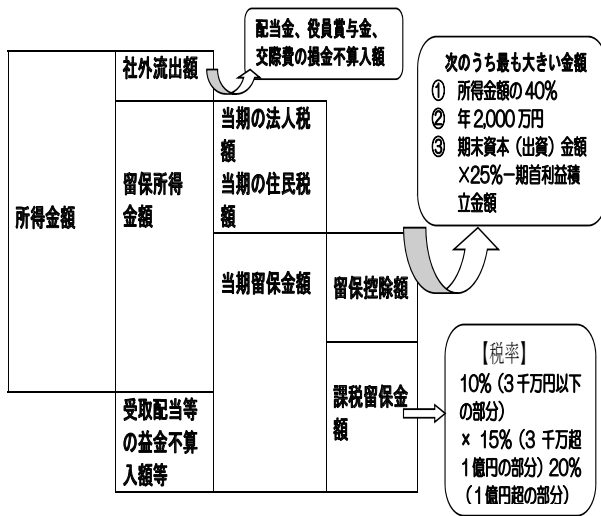
- ・留保金課税の対象となるのは「同族会社」のうちでも、一定の基準にあてはまる「被支配会社」であり、かつ、そのうちでも一定の「特定同族会社」にあてはまるもの。
- ・「被支配会社」というのは1位の株主グループによって、発行済み株式総数の50%超が支配されて会社を指す。

◆わが国の国内留保金課税の仕組み

- ・わが国の現行の法人留保金課税制度では、資本金1億円超などの要件にあてはまる特定同族会社が一定額を超えて所得を内部留保する場合には、その超えた部分（留保金額）に対して、通常の法人税とは別途に、特別な税率で追加課税することになっている。
- ・すなわち、特定同族会社の各事業年度の留保金額が留保控除額を超える場合には、その超える部分の留保金額に応じて法人税が上乘せされる

(法人税法 67 条 1 項)¹²。

【図表 35】留保金課税の仕組み



【図表 37】留保金課税の是非：①法人擬制説と②法人実在説からみた場合

①法人擬制説とは、法人(会社など)は、社会的実在ではなく、単に法律上の目的のために設定されているにすぎないとする考え方。法人は、独立した課税主体(納税義務者)にはならない。

法人擬制説にたつと、法人に対する留保金課税は、原則 No

②法人実在説とは、法人(会社など)は社会的実在であり、さまざまな法律関係の主体となり得るとする考え方。法人は、独立した課税主体(納税義務者)になる。

法人実在説にたつと、法人に対する留保金課税は原則 OK。その理由は、個人段階の租税回避に対応するため法人に追加課税するには合理的といえる。ただし、特定同族会社だけを対象とする留保金課税は No? その理由は、憲法 14 条【法の下平等】または租税立法におけるイコール・フットイング原則の反する。

◆特定同族会社への留保金課税をする理由

- ・特定同族会社への留保金課税をする理由(立法趣旨)は次のとおりである。

【図表 36】国内留保金課税の根拠は、租税負担の公平の確保?

①同族会社は、少数の中心的株主によって支配され、中心的株主に対する所得税の総合課税による高い超過累進税率の適用を回避するために、法人所得を過度に社内留保することが少なくない。

②こうした実情から、個人事業者との間の税負担の公平を保つために、法人税の追加課税をすることによって、間接的に配当を促し、所得税回避を防止しようとするにある。

個人事業者との租税負担の公平の確保

階での二重課税は是認されることから、個人段階での課税の回避に対応するために法人段階で行われる留保金課税は認められるとの論理展開ができる。

- ・もっとも、仮に法人実在説にたち留保金課税というかたちの二重課税を認めるにしても、特定同族会社のみをターゲットとするわが国の現行留保金課税制度(法人税法 67 条)は、憲法 14 条【法の下に平等】、あるいは租税立法におけるイコール・フットイング(equal footing/競争条件の均等化)の原理に反する課税である、と指摘する声も強い。

◆国内留保金課税は「二重課税」にあたるのか

- ・国内留保金課税の是非については、見解が大きく分かれる。
- ・法人擬制説(aggregate theory)に立つと、留保金課税は、個人段階での租税回避に対応するために法人段階で税引き後の余剰金に対して重複して課税することになり、二重課税(double taxation)にあたり、認め難いことになる。
- ・一方、法人実在説(entity theory)に立つと、法人が稼得した所得に対する法人段階と個人段

【図表 38】税法上のイコール・フットイング論とは何か

イコールフットイング論 ⇒ 憲法 14 条【法の下平等】が根拠

○税法を制定する際のルール

×税法を適用・解釈する際のルール

- ・イコール・フットイング論は、税法を制定する(租税立法の際の不文のルール)である。しかし、具体的事例に税法を適用・解釈する際のルールでないとされる¹³。それは、税務職員(行政)が、ある事案に適用になる税法はそのまま適用するのでは不公平になるから、法の解釈で正してやるとなったら、行政が法律をつくることにもつ

¹² 詳しくは、石村耕治編『現代税法入門塾 [第 9 版]』(清文社、2018 年) 294 頁以下参照。

¹³ 例えば、福岡地判平 21.1.27・判タ 1304 号 179 頁、福岡高判平 21.7.29・税資 259 号順号 11251 頁、最判平 24.1.13・民集 66 卷 1 号 1 頁参照。

ながりかねないからである。

- これを許すと、憲法（30条・84条）に定める租税法律主義（国会が定めた法律に基づいて税を課すルール）に反することになってしまうからである。

◆国内留保金課税は憲法違反か？

- 同族留保金課税処分を受けた納税者が、憲法14条〔法の下での平等〕違反にあたり、訴訟を提起した。

【図表 39】同族会社留保金課税違憲の訴えの骨子

同族会社に対する留保金課税を規定した法人税法 67 条は、合理的理由もなく同族会社に過重な課税負担を強いるもので、非同族会社と比較して、同族会社を不当に不利益に扱うものであるから、課税負担公平の原則に反し、憲法 14 条 1 項〔法の下での平等〕に違反する。

- 同族会社留保金課税違憲の根拠は、次のとおりである。

【図表 40】同族会社留保金課税違憲の根拠

- ①法の定める同族会社と非同族会社との区別はきわめて形式的であり、個々の法人の実態を全く考慮していないから、こうした基準による留保金課税は合理性を欠くものである。
- ②法人の留保金は課税済所得であるところ、留保金課税は、右留保金に再度課税を行うものであるから、非同族会社と比較して同族会社を不当に差別するものである。
- ③留保金課税は、窮極的には個々の株主に帰属すべき利益である留保金に対し課税を行うものであるから、源泉税は課税されても配当所得を取得する非同族会社の株主と比較して、同族会社の株主を不当に差別するものである。
- ④同族会社は、資本市場から資金を調達する手段を持っていないので、経営基盤を強化するためには、利益を内部に留保する必要がある。それにもかかわらず、こうした留保金に課税することは、同族会社を弱小化させ、その存立を危うくさせるものであるから、同族会社を不当に差別するものである。

◆大阪地裁判決の骨子

- 本件で、大阪地裁は、法人税法 67 条〔特定同族会社の特別税率〕は憲法 14 条 1 項〔法の下での平等〕に違反しないと判決している。その理由は、【図表 40】のとおりである。
- 大阪地裁は、特定同族会社留保金課税は、非同族会社を不合理に差別するものではなく、立法裁量の範囲内にあるとし、合憲としている（大

【図表 41】「同族会社留保金課税は合憲」の判決理由

留保金課税の対象とされる留保金は、本来配当等により利益処分すべきであったにもかかわらず、過大に留保され、配当に対する所得税の課税を不当に免れていたものであるから、これに対して課税を行うことは「何ら不合理ではなく」、こうした留保金課税の適用のない非同族会社と比べ、同族会社を不当に差別するものでない。

阪地裁昭和 62 年 9 月 16 日判決¹⁴。

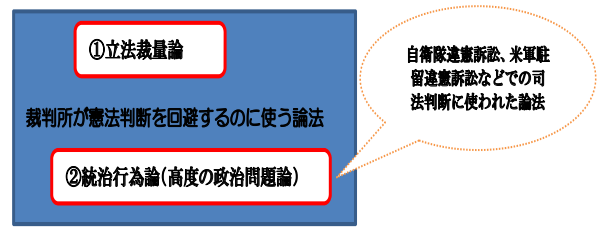
- つまり、司法は、当時の特定同族会社留保金課税制度が「合理的」といえるかどうかにはふれず、「何ら不合理ではない」という論法で合憲と判断した。
- 司法府（裁判所）は、立法府（国会）は、自らに付与された立法権の範囲内でこの留保金課税立法にお墨付きを与えたわけである。
- この事例では、「何ら不合理ではない」と断言しているが。一般に、多くの租税立法違憲訴訟において、裁判所は、違憲として訴えられた税法は、立法裁量論を梃子に、「著しく不合理ではない」との理由で合憲と判断している。なぜならば、おおよそ「何ら不合理ではない、法律など存在しないからである。ここで「立法裁量論とは何か」についてふれておく。

【図表 42】「立法裁量論」とは何か

立法裁量論とは、司法府（裁判所）が、違憲判断を避ける法理論の 1 つ

司法府（裁判所）は、三権分立【司法府・立法府・行政府】のルールを尊重する立場から立法府（国会）が政策的な判断に基づいてつくった法律を、むやみやたらに憲法違反と判断しない考え方を取っている。立法府（国会）には、どのような法律をつくるのか、あるいはつくらないのかを含め、自由に決める裁量（立法裁量）があるという理由からである。立法裁量論のもと、裁判所は、立法府（国会）が著しく立法裁量の範囲を逸脱した法律をつくっていると判断できる場合に限り、介入し、違憲かどうかを判断するというもの。

ちなみに、裁判所が憲法判断を回避する際に使う論法としては、ほかに「統治行為論（高度の政治問題論/political question doctrine）がある。



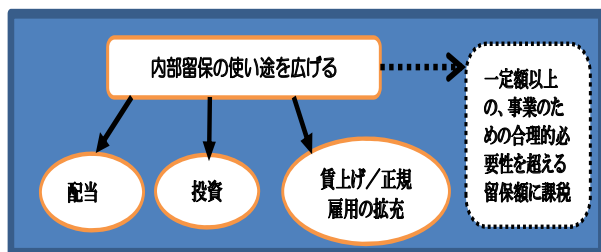
¹⁴ 大阪地裁昭和 62 年 9 月 16 日判決〔棄却・確定〕・税務訴訟資料 159 号 638 頁・タイムズ Z 159-5972。

- ◆大阪地裁の留保金課税合憲判決の今日的意義とは
- ・大阪地裁の留保金課税合憲判決（1987（昭和62）年）は、今から30年あまりも昔に下級審で確定した判断である。
 - ・あえてこの判決の今日的な意義を見出すとすれば、特定同族会社に限らない、大企業も含めた一般的・包括的な国内留保金課税立法をし、違憲訴訟が起こされたとしても、司法（裁判所）は、「何ら不合理はない」あるいは「著しく不合理ではない」として、合憲判断を下すのではないか。この大阪地裁の留保金課税合憲判決後も、特定同族会社の留保金課税の是非については、依然として論争は続いている¹⁵。

◆国内企業の406兆円超の巨額の内部留保の使い途を広げる選択肢

- ・わが国法人企業の内部留保は406兆円超
- ・2017年9月1日に、財務省は、2016年度の法人企業統計を公表。企業が税引き後利益から株主への配当などを差し引いた「内部留保金（利益剰余金）」（ただし金融業、保険業を除く。）は、前年度よりも約28兆円多い406兆2,348億円のも昇り、過去最高を更新。<https://www.mof.go.jp/pri/reference/ssc/results/h28.pdf>
- ・巨額の内部留保（金）の削減に積極的に取り組むには、次のような選択肢がある。

【図表 43】法人企業内に貯め込んだ留保（金）の使い途を広げる選択肢

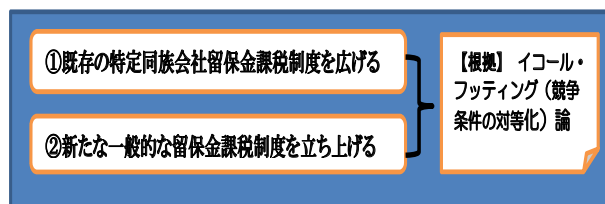


◆内部留保（金）への課税選択の途とは

- ・企業は、内部留保（金）の使い途を広げること

- に極めて消極的だとする。この場合、強制的な内部留保（金）の削減策を講じるのも一案である。
- ・つまり、「内部留保（金）への課税」政策の選択である。
- ・「内部留保（金）への課税」となると、立法府（国会）の出番となる。
- ・それでは、税法立法をする場合、どのような選択肢があるのであろうか？

【図表 44】国内内部留保（金）への課税の選択肢



- ・すでにふれたように、課税におけるイコール・フットイングの原理は、税法の解釈・適用の原理ではなく、租税立法上の原則である。
- ・したがって、イコール・フットイング（競争条件の対等化）論を根拠とする留保金にかかる不公平税制の是正、租税負担の公平確保は、立法府（国会）が立法措置を講じて対応することになる。

11 国外転出時課税制度（個人が国外転出をする場合の譲渡所得等の特例）とは

- ・各国との租税条約では、株式等の譲渡益（キャピタルゲイン）は、「株式等を譲渡した者の居住国に課税権がある」とされている。このため、巨額の含み益がある株式を保有したまま、キャピタルゲイン税のかからない国（シンガポールや香港など）に出国し、その後当該株式を譲渡することで課税を免れる手法が、BEPS（ベップス）問題【税源浸食と利益移転／Base Erosion and Profit Shifting）プロジェクト等の国際的取組を踏まえ、国境を越えた取引等に係る課税の国際的調和に向けた課税上の

¹⁵ 例えば、日本税理士会連合会は、平成18年度・税制改正に関する建議書（2005年6月28日）のなかで「同族会社の留保金課税制度の廃止」を掲げている。「同族会社の留保金課税制度は、個人株主が利益処分を先送りし配当課税が繰り延べられることに対処するために、その代替的課税として昭和29年に創設された。しかし、個人への課税をもって課税関係が終了するという法人擬制説的な立場によるとしても、法人の利益をどの時点で個人に分配するかは本来法人の選択に任されるべきである。また、法人が利益の配当や役員賞与を抑え社内に留保することは、健全な財務体質を強化するためにはむしろ必要なことであり、一方で、非同族会社にあっても配当政策に恣意性がないとは言いがたく、同族会社にのみ追加的負担を強いることとなる留保金課税制度には問題がある。次の理由から、租税特別措置法による特定の中小企業等だけの適用停止ではなく、留保金課税制度そのものを廃止すべきである。」と建議している。<http://www.nichizeiren.or.jp/guidance/pdf/kengisyu-H18.pdf>

課題】の一つになっていた。

- ・こうした問題に対応するねらいから、時価1億円以上の有価証券等を有するなど法定要件にあてはまる日本の個人居住者が、国外に転出する場合に、さらには贈与等（贈与・相続または遺贈）により含み益を有する株式等を非居住者に移転する場合にも、その有価証券等の譲渡等をしたものとみなして課税する「個人が国外転出をする場合に譲渡所得等の特例」が創設された（所得税法60の2）。1種のみなし留保課税制度。
- ・一般に、「国外転出時課税制度」、「国外転出時課税特例」または「出国時課税制度」とよばれる。
- ・この制度は、所得税法に規定されているが、国際課税上の課題を踏まえた措置。国外転出時課税特例の適用要件のあらまは、次のとおりである。

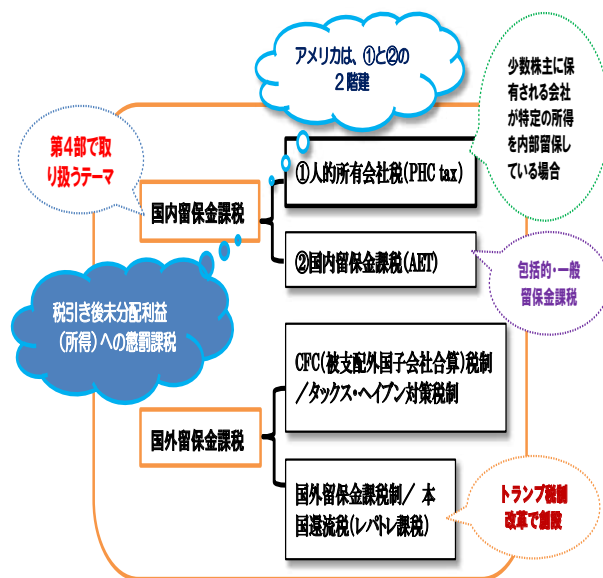
【図表 45】 国外転出時課税（出国時課税）制度（所得税法60の2以下）

<p>①対象者 出国時の有価証券等の評価額が1億円以上、かつ出国直近10年間に於いて5年を超えて日本の居住者であった個人。加えて、贈与等により非居住者に有価証券等を移転する個人も含む。</p> <p>②課税対象 (a) 所得税法に規定する有価証券・匿名組合の出資持分 (b) 未決済デリバティブ取引・発行日取引</p> <p>③課税方法 出国時に含み益に課税。すなわち、有価証券のみなし譲渡、未決済デリバティブ等のみなし決済による。</p> <p>④納税申告 対象者は、所得税の確定申告（相続または遺贈の場合は準確定申告）等の手続を行う必要がある。</p> <p>⑤適用時期 2015年7月1日以降の国外に転出する場合、または2017年7月1日以降の贈与等に適用。</p>

第4部 アメリカの国内留保金課税法制を読み解く

- ・アメリカ（連邦）の国内留保金課税の仕組みは2階建。
- ・連邦の国内留保金課税制（domestic accumulated and undistributed income tax）は、「税引き後未分配（未処分）利益（所得）に対する懲罰課税（penalty taxes on after tax accumulated earnings and undistributed corporate income）」の性格を有する。
- ・連邦税法（IRC）は、法人実在説（entity theory）の立場から法人所得課税に対する留保金課税

【図表 46】 アメリカの留保金課税法制の構図



(AET=Accumulated earnings tax) 行っている¹⁶。

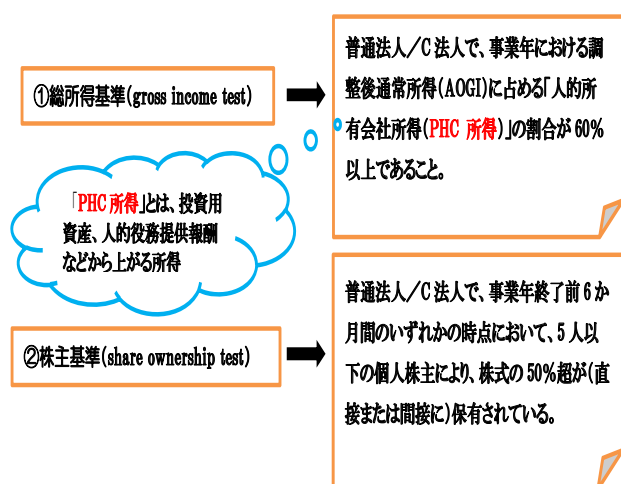
- ・アメリカの連邦法人税制における国内課税にかかる主な留保金税制は、「人的所有会社税（PHC tax=Personal holding company tax）」（IRC 541条～547条）と「留保金税（AET=Accumulated earnings tax）」（IRC 531条～537条）との2つからなっている。
- ・これらの留保金税制は、立法論的には、内部留保に懲罰税（penalty tax）を課すことにより配当を促すとともに、法人実在説に従い法人と個人の双方を対象に「二重課税（double taxation）」を実施することにあるとされる。
- ・すでにふれたところであるが、アメリカの連邦法人税制では、配当法人は、当該法人が稼得した所得には法人所得税が課される。その後、法人税の税引き後の所得（利益）が、個人株主に配当された場合には、受取配当に個人所得税が課されるルールになっている。つまり、「二重課税」を行うルールとなっている。
- ・ところが、個人が租税回避目的で法人（会社）を活用する【法人なりによる租税回避】、あるいは、法人（会社）が、「事業のための合理的必要性」もないのに税引き後の所得（利益）を、個人に配当を行わず内部に留保すると、個人株主の段階で課税されるはずの課税が繰り延べられることになる。このような課税繰延べを認めないために、「人的所有会社税（PHC tax）」や「留保金税（AET）」が設けられている。

¹⁶ 石村耕治『アメリカの連邦所得課税法の展開』（財経詳報社、2017年）222頁以下、石村耕治「法人留保金課税制度の日米比較」国民税制研究1号70頁以下参照。Available at: <http://jti-web.net/archives/category/kikanshi>

12 人的所有会社税とは

- ・人的所有会社税 (PHC tax=Personal holding company tax) は、個人による「法人成りによる租税回避」に対応するために、次の双方の要件を充たす普通法人／C法人¹⁷を対象としている(IRC 542(a))。
 - ①その法人の通常所得 (ordinary gross income) に占める配当、利息、賃貸料、ロイヤルティなど投資用資産から上がる投資所得 (passive income) や人的役務提供報酬など【人的所有会社所得 (PHC income)】の割合が60%を超えることに加え、
 - ②普通法人／C法人で、事業年終了前6か月間のいずれかの時点において、5人以下の個人株主により、株式の50%超が(直接または間接に)所有されている。

【図表 47】 人的所有会社税の課税要件 (2つの基準)



- ・①・②双方の要件を充たす会社は、投資用資産の果実や一定の人的役務提供報酬などで構成される税引き後所得(利益)を株主に配当せずに、会社内部に蓄積・留保している場合、非配当の人的所有会社所得 (undistributed PHC income) に対して、通常の法人税とは別途に、20%の税率で追加課税を受ける。ちなみに、人的所有会社税 (PHC income tax) は、申告納税方式の税金である。

◆「人的所有会社所得 (PHC 所得)」とは何か

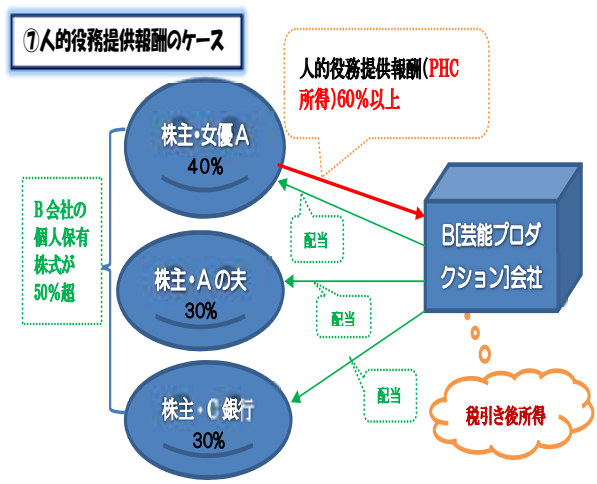
- ・前記【図表 45】の「総所得基準 (gross income

test)」における60%以上がどうかの基準値の適用で対象となるのは、その事業年における人的所有会社所得 (PHC 所得) にかかる課税所得 (taxable income) である¹⁸。

- ・「人的所有会社所得 (PHC 所得／PHC income) とは、投資用資産の果実や一定の人的役務提供報酬などで構成される、次のような所得を指す(IRC453(a))。

【図表 48】 人的所有会社所得 (PHC 所得) とは

- ①配当、利子、ロイヤルティ(使用料)、年金(annuities)
- ②賃料(rents)
- ③鉱物、石油、ガスにかかるロイヤルティ
- ④著作権にかかるロイヤルティ
- ⑤作製映画フィルム貸出料(produced film rents)
- ⑥株主による会社資産の使用対価
- ⑦人的役務提供契約報酬
- ⑧遺産や信託からの所得



◆人的所有会社税の計算方法

- ・人的所有会社税 (PHC tax) は、法人(会社)の課税所得に、法定の⊕加算・⊖減算の調整を行ったうえで算定される(IRC 541条)。計算方法は、次頁【図表 49】とおりでである。
- ・上記の人的所有会社税 (PHC tax) の算式において、課税対象となる未分配人的所有会社所得 (undistributed PHC income) の計算上、株主への支払済配当額は⊖控除 (DPD=dividends paid deduction) される。したがって、人的所有会社 (PHC) にあてはまる場合でも、株主に十分な配当が行われていれば、留保金課税 (PHC tax) は

¹⁷ したがって、人的所有会社税 (PHC tax) は、S法人やパートナーシップなど、いわゆる「パススルー課税事業体」(【図表 17】参照)は対象外である。また、非営利法人、金融機関、生命保険会社なども対象外である。

¹⁸ もう少し正確に言えば、その課税年における調整後通常所得 (AOGI=adjusted ordinary gross income)。

【図表 49】 人的所有会社税の計算方法

課税所得 (taxable income)	\$XXX, XXX
⊖連邦法人所得税 (発生額)	[XX, XXX]
⊕受取配当控除	XX, XXX
⊕欠損金控除	XX, XXX

⊖支払済配当金	[XX, XXX]
⊖同意配当金 (consent dividend)	[XX, XXX]

未分配人的所有会社所得 (undistributed PHC income)	\$XX, XXX
留保金税率 (PHC tax rate)	20%

申告納付税額 (PHC tax)	\$XX, XXX

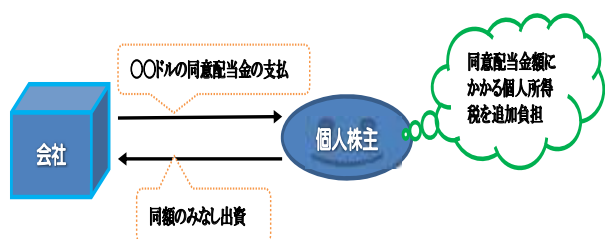
免れることができる。

- ・ 言いかえると、人的所有会社税 (PHC tax) の納付を避けるためには、未分配人的所有会社所得 (undistributed PHC income) がゼロになる水準まで、株主に配当を支払う必要がある。
- ・ これは、株主に対して十分な配当をすることにより、株主段階での個人所得税を課せるからである。
- ・ 配当は、事業年終了後3か月半以内に行うことにより、事業年内にされたものとみなされることから、未分配人的所有会社所得 (undistributed PHC income) を圧縮することができる。ただし、事業年内の配当額の20%が上限となる (IRC563 (b))。

◆同意配当金 (consent dividend) とは

- ・ 同意配当金 (consent dividend) とは、株主に対して実際の配当支払をすることなしに、配当支払をしたものとみなして、未分配人的所有会社所得 (undistributed PHC income) を圧縮する仕組みである (IRC561 条 a 項 2 号、565 条)。
- ・ 「同意配当金 (consent dividend)」とは、理論的には、会社 (法人) が株主に配当を行うと同時に、株主から会社 (法人) に同額の出資があったとみなす税法上の考え方 (概念) である。

【図表 50】 同意配当 (金) の考え方



- ・ 同意配当の仕組みにより、株主 (個人) は、配当を受けたものとして、自己の連邦個人所得税申告において総所得 (gross income) その額を算入し、超過累進税率で所得税を支払うことになる。

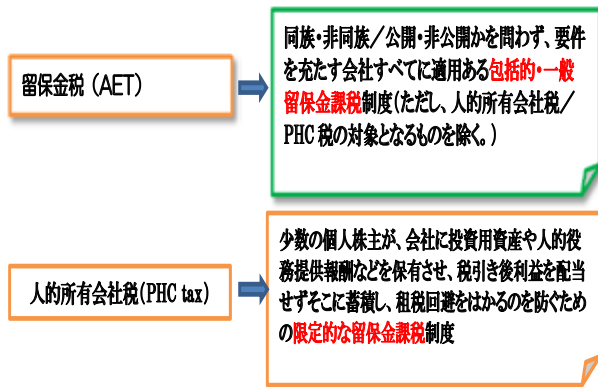
◆人的所有会社税の性格

- ・ 「人的所有会社 (personal holding company)」または「パーソナル・ホールディング・カンパニー」とは、事業類型の1つではない。あくまでも、連邦税法 (IRC) 上の概念の1つである。
- ・ これは、わが国の「同族会社」は、会社法の概念ではなく、税法上の概念であるのと似ている。
- ・ 人的所有会社税 (PHC tax) は、普通法人/C法人 (会社) で、少人数の個人株主によって所有され、かつ税引き後の所得 (収益) を配当せずに法人 (会社) に蓄積、租税回避をするねらいで法人 (会社) を活用することを防ぐことがねらいである。
- ・ この人的所有会社税 (PHC tax) は、本来、個人所得税の最高税率が法人税率よりも40%以上も高かった時代に、資産家が高税率を回避するため会社に投資用資産保有させ、その利益を会社に蓄積することへの対策として設けられたという経緯がある。
- ・ 現在では、法人と個人の税率に大きな格差はないので、廃止すべきであるとの声もある。しかしこの税制は、法人なりによる租税回避を防ぐねらいで存続している。
- ・ ちなみに、法人が、人的所有会社税 (PHC tax) の対象になった場合には、次に説明する留保金税 (AET) の適用対象からは外れる (IRC 532 条 b 項 1 号)。

13 留保金税とは

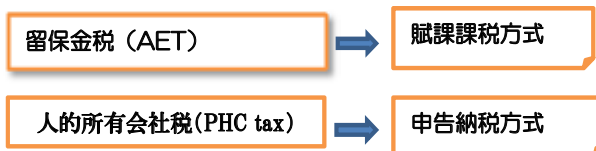
- ・ 連邦の留保金税 (AET=Accumulated earnings tax) とは、アメリカにおける2つある国内留保金課税の1つである。
- ・ 連邦の留保金税 (AET) 制のもと、連邦課税庁 (IRS) は、法人 (会社) が「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」もないにもかかわらず、税引き後所得 (利益) を配当せずに法定許容限度額を超える所得を法人 (会社) に留保していると判断する場合、それを租税回避目的 (tax-avoidance purpose) で課税の繰延べであると推定し、留保課税所得 (ATI=Accumulated taxable income) に対し39.6%の税率 [個人所得税の最高税率] 【ただし、トランプ税制改革で37%に引下げ】で、法人 (会社) に賦課課税できる。

【図表 51】留保金税の所在を再確認する



- ただし、2003年改正税法 (Jobs and Tax Relief Reconciliation Act of 2003) その他の改正税法により、2003年12月31日後、20%で課税されている (IRC 531条)。

【図表 52】国内留保金課税の方式

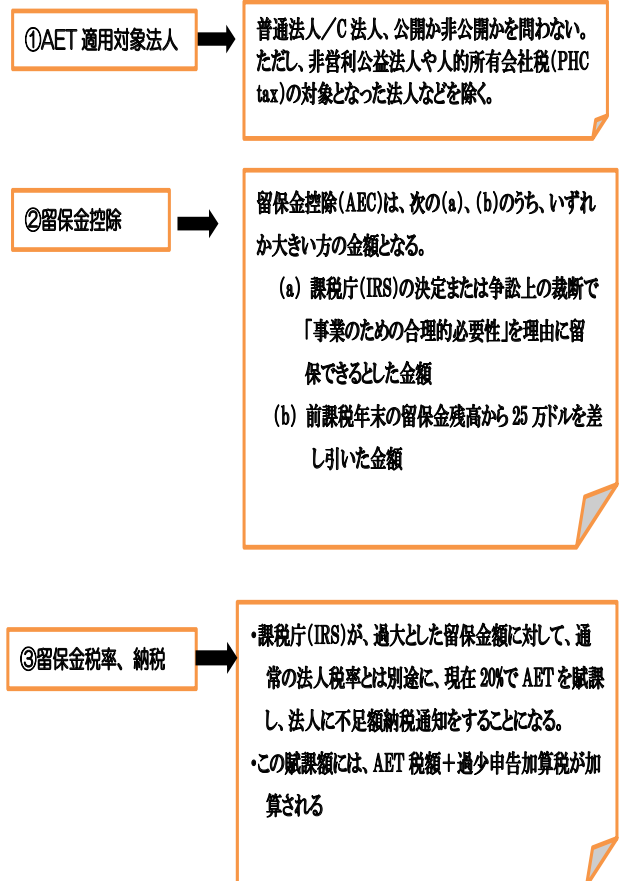


- 法定許容限度額を超える過剰な留保金が「事業のための合理的必要性」があるかどうかについては、原則として納税者である法人（会社）側が立証することになっている。
- このことから、法人（会社）は、例えば自己資金を使って事業の拡張計画があり手元資金が必要である、といったような主張を行い、課税庁を納得させる必要がある。
- 留保金税 (AET) は、人的所有会社税 (PHC tax) とは異なり、株主の数に関係なく適用される。
- すなわち、AET は、制度的には、閉鎖会社 (closely held corporation) であるか、公開会社であるかどうかを問わず、営利法人一般に適用される仕組みになっている。
- しかし、現実には、AET の適用対象は、多くの場合、少数株主で支配され、配当するか内部留保するかを比較的自由に決定できる閉鎖会社である。
- ちなみに、法人が無条件で留保できる法定許容限度額は 25 万ドル [ただし、人的役務提供法人 (Personal services corporations) については 15 万ドル] である。
- この法定許容限度額であれば、無条件で事業のために合理的な必要性のある留保金額とみなさ

れる。法定許容限度額とは、いわば「基礎控除」といえる。

- 言い換えると、法人は、法定許容限度額を超えて過剰に留保金を積み立てる場合、AET の賦課を回避するには、理由を示してその必要性の立証をする必要がある。

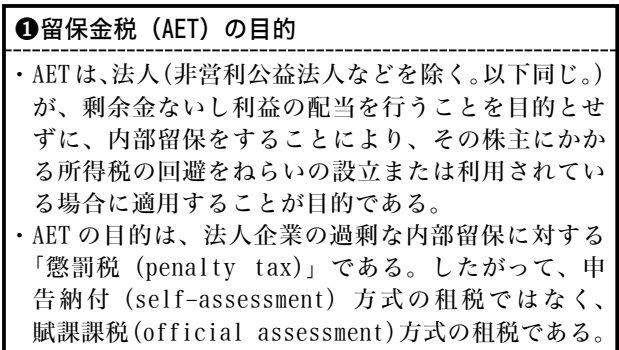
【図表 53】一目でわかる留保金税 (AET) の仕組み



◆留保金税の適用要件

- 連邦税法 (IRC) のもと、留保金税 (AET=Accumulated earnings tax) は、原則としてすべての営利法人に適用される。その適用要件を図説すると、次のとおりである (IRC 531 条・532 条)。

【図表 54】留保金税の特質と適用要件



<p>② AET の適用要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ AET は、法人が、その株主または他の法人の個人株主に課される所得税の「租税回避目的 (tax-avoidance purpose)」で、設立または利用されている場合に適用される。 ・ AET は、法人の株主に配当されずに、法人の「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」を超えた留保金 (accumulated earnings) の額が課税対象となる。 ・ AET は、法人の株主の数に関係なく適用される。言い換えると、AET は、少数の株主に支配される閉鎖会社 (closely held corporation) であるか、広く一般の株主に支配される公開会社 (publicly held corporation) であるかを問わず、適用される。
<p>③ 租税確定手続および納付手続</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ AET は、法人が、その株主または他の法人の個人株主に課される所得税の「租税回避目的 (tax-avoidance purpose)」で、設立または利用されている場合に適用される。 ・ AET は、法人の株主に配当されずに、法人の「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」を超えた留保金 (accumulated earnings) の額が課税対象となる。 ・ AET は、法人の株主の数に関係なく適用される。言い換えると、AET は、少数の株主に支配される閉鎖会社 (closely held corporation) であるか、広く一般の株主に支配される公開会社 (publicly held corporation) であるかを問わず、適用される。
<p>④ 留保課税所得 (ATI=Accumulated taxable income) の算定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ AET は、法人の各事業年の留保課税所得 (ATI) に基づいて計算される。ATI は、法人の通常の課税所得を、その法人が有する配当原資の規模にするために、各種加算、減算等の調整 (Adjustments) を行って算定される金額である (IRC 525 条、財務省規則 § 1.535-2)。 ・ ATI 算定にあたり調整が必要な項目のうち主なものを掲げると、益金不算入とされた受取配当額の加算、損金処理された欠損金額の加算、譲渡益・譲渡損失の繰越額または繰戻額の加算、10% を超えて損金処理された寄附金額の加算、連邦法人所得税額の減算、支払配当額の減算などである。 ・ さらに、ATI 算定にあたっては、留保金控除 (AEC=Accumulated earnings credit) や支払配当額の減算 (Dividends-paid deductions) が認められる。
<p>⑤ 留保金控除 (AEC=Accumulated earnings credit)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 留保金控除 (AEC) は、次の (a)、(b) のうちいずれか大きい金額となる。 <ul style="list-style-type: none"> (a) 課税庁 (IRS) の決定または争訟上の裁断で「事業のための合理的必要性」を理由に留保できるとした金額 (実額) (b) 前課税年末の留保金残高から 25 万ドル [ただし、人的役務提供法人 (Personal services corporations) については 15 万ドル] を差し引いた金額 (概算額)

<p>⑥ 「事業のための合理的必要性」を理由に留保できる金額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法人は、「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」がある留保金額については、AET の適用対象から除外される。また、25 万ドル [ただし、人的役務提供法人 (Personal services corporations) については 15 万ドル (IRC 269 条の A・280 条の A)] 以内であれば、自動的に「事業のための合理的必要性」あり、とされる (IRC 535 条の c 項 2 号)。 ・ 一方、25 万ドルの免税点を超える場合にはトリガー課税が行われ過大な留保額として課税の対象となる。すなわち、ATI の計算にあたっては、「事業のための合理的必要性」があると判断された金額 (実額)、または 25 万ドル [15 万ドル] (概算額/セーフハーバー) のいずれか大きい方の金額が、控除されることになる。 ・ ちなみに、「事業のための合理的必要性」があるかどうかについては、原則として、納税者である法人企業側が立証責任を負うことになっている。

◆留保金税の計算の仕組み

- ・ 「留保金税 (AET=Accumulated earnings tax)」は、同族 (非公開) か非同族 (公開) かを問わず、法人が、その個人株主または他の法人株主に課される所得税の「租税回避目的 (income tax avoidance purpose)」で、設立または利用されている場合に適用される (IRC 532 条 a 項)。
- ・ AET は、法人の各年度の留保課税所得 (ATI) に基づいて計算される。ATI は、法人の通常の課税所得を、その法人が有する配当原資の規模にするために、各種加算、減算等の調整 (Adjustments) を行って算定される金額である (IRC 525 条 b 項、財務省規則 § 1.535-2)。
- ・ 留保金税 (AET) 額は、連邦法人所得税の課税ベースに減算・加算など必要な調整等をし、支払配当控除 (Dividends-paid deduction) や留保金控除 (AEC=Accumulated earnings credit) の金額を差し引いて、算定された留保課税所得 (ATI=Accumulated taxable income) に税率をかけて計算される。
- ・ 留保金税 (AET) の計算方式を簡潔に図示すると、次頁【図表 55】のとおりである。
- ・ 【図表 55】の留保金税 (AET) の計算方式のなかに表記された主要な項目について以下に解説する。

(1) ⊕⊖調整項目の概要

- ・ 前記の留保金税 (AET) の計算方式のなかに表記された「⊕⊖調整項目 (Adjustments)」とは、法人所得を、その法人が有する経済的な配当原

【図表 55】留保金税 (AET) の計算方法

課税所得 (Taxable income)	\$×××, ×××
⊕調整項目 (Adjustments)	××, ×××
調整課税所得 (Adjusted taxable income)	\$××, ×××
⊖受取配当控除 (Dividends-paid deduction)	[××, ×××
⊖留保金控除 (Accumulated earnings credit)	[××, ×××
留保課税所得 (Accumulated taxable income)	\$××, ×××
留保金税率 (Accumulated earnings tax rate)	20%
留保金税額 (Accumulated earnings tax)	\$××, ×××

資 (economic income) の規模にするための調整である。

- この「調整課税所得 (ATI=Adjusted taxable income)」を算定するにあたり、⊕=加算ないし⊖=減算する項目は多岐にわたる (IRC 535 条 b 項、財務省規則 S 1.535-2))。主要な項目を図説すると、次のとおりである。

【図表 56】調整項目 (Adjustments) の概要

⊕ ⊖	調整項目
⊖	①連邦法人所得税/戦時利潤超過税等 (Federal corporate income taxes etc.・IRC 535 条 b 項 1 号)
⊖	②公益寄附金 (Charitable contributions・IRC 535 条 b 項 2 号)
⊕	③特定の公共事業会社等が発行する優先株式等からの受取配当金 (Special deduction disallowed・IRC 535 条 b 項 3 号)
⊕	④欠損金控除額 (Net operating loss・IRC 535 条 b 項 4 号)
⊖	⑤特定の純キャピタルロス (Net capital losses・IRC 535 条 b 項 5 号)
⊖	⑥特定の純キャピタルゲイン (Net capital gains・IRC 535 条 b 項 6 号)
⊖	⑦資産損失の繰戻または繰越額 (Capital loss carryback or carryovers・IRC 535 条 b 項 7 号)
⊖	⑧被支配外国法人 (CFC=Controlled foreign corporations・IRC 951~964 条) に該当する法人の所得で合衆国株主の所得の合算された金額 (IRC 535 条 b 項 8 号)

(2) ⊖支払配当控除の概要

- 前記の留保金税 (AET) の計算方式のなかに表記された「⊖支払配当控除 (Dividends-paid deduction)」とは、「調整課税所得 (Adjusted taxable income)」から減算できる項目である。具体的には、次の2つからなる。

【図表 57】支払配当控除の概要

<p>①支払配当金 (Paid-dividends)</p> <ul style="list-style-type: none"> 留保金税 (AET) の計算において、支払配当金は実際に支払った株主が受取った金額は、これを控除することができる (IRC 561 条)。株式配当などのかたちでの支払についても、支払配当金控除 (Paid-dividends deduction) の対象となる (IRC 562 条)。
<p>②同意配当金 (Consent dividends)</p> <ul style="list-style-type: none"> 同意配当金の制度は、実際には株主に配当が支払われていないのにもかかわらず、仮想配当 (hypothetical distribution) をしたものとして計算処理することにより、法人に留保金の一部を留保することを認める仕組みである (IRC 565 条)。この場合、株主は、実際には配当を受け取っていないとしても、その法人の事業年に当該する課税年にその部分の配当があったものとして自己の所得税の総所得金額に含めて年次申告するように求められる。同意があった場合、株主である納税者は、様式 972 [特定金額を総所得に加算するための株主の同意 (Consent of Shareholder to include specific amount in gross income)] を、その法人の法人所得税の減額請求期限まで、法人に提出するように求められる。この同意は撤回することができない。この同意報告書 (様式 972) には、株主である納税者が実際には受領していないが法人と同意した現金配当金 (一定の同意株式配当を含む。以下、同じ。) の金額等を記載するように求められる。法人は、株主からこの同意報告書 (様式 972) の提出があれば、法人所得税申告において、様式 973 [法人の同意配当金控除の請求 (Corporation Claim for Deduction for Consent Dividends)] と株主から提出があった様式 972 を添付して、「支払配当控除」の一環として「同意配当金控除 (consent dividend deduction)」をすることができる。同意配当金の結果、法人は法人所得税負担が減る一方で、株主は個人所得税の負担が増えることになる。株主に分配した金額は直ちに出资日期 (paid-in capital contribution) したものとみなされる。株主が実際には受取っていない配当金は、いわば「仮想所得 (phantom income)」として課税されることから、その分を株式の税務簿価に加算する調整が行われる。 同意配当金制度は、留保金税 (AET) の賦課課税を回避すると同時に、現金配当により法人の運用資金を減らすのを防ぐことがねらいである。留保金税 (AET) の税額がゼロになる水準まで同意配当金を支払うことも可能である。税務専門職には、「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」のある留保金額の算定・立証を含め、精緻なタックス・プランニングが求められる。

(3) ⊖留保金控除の算定

- 留保金控除 (AEC=Accumulated earning credit)¹⁹ 額は、次のように算定される。

◆「事業のための合理的必要性」とは

- 留保金税 (AET) の対象となる「留保課税所得 (ATI)」の算定にあたり、「事業のための合理的

【図表 58】留保金控除 (AEC) 額の算定

- ・留保金控除 (AEC) 額は、次の (a)、(b) のうちいずれか大きい金額となる。
- (a) 課税庁 (IRS) の賦課決定または司法裁断で「事業のための合理的必要性」を理由に留保できるとした金額
- (b) 前課税年末の留保金残高から 25 万ドル [ただし、人的役務提供法人 (PSC=Personal services corporations) については 15 万ドル] を差し引いた金額

必要性 (reasonable business needs)」があるとされた額については、実額で控除できる。留保額が 25 万ドル [15 万ドル] の基礎控除額／概算控除額よりも大きい法人にとっては、実額控除の方が有利といえる。

- ・ただし、「事業のための合理的必要性」があるかどうかについては、原則として、納税者である法人側が立証する責任を負うことになっている²⁰。納税者にとり、「事業のための合理的必要性」という不確定概念を立証する負担は決して軽くはない。
- ・実際に、留保課税所得 (ATI) から除外されることになる「事業のための合理的必要性」の存否をめぐる税務争訟では、法人企業経営陣による「健全な経営判断不介入の法理 (sound business judgment rule)」と課税庁 (IRS) の課否判断とのせめぎ合いになることが多い。事業用設備拡大や機械などの購入を目的とした税引き後所得の留保、積立した金額は、概して「事業のための合理的必要性」があると認められる。しかし、現実には、納税者と課税庁がぶつかり合うことも多い。
- ・例えば、企業経営上必要な運転資金 (working capital) を、納税者 (法人) 側は内部資金 (留保金／自己資本／自己金融) を活用するのが合理的であると判断するのに対して、課税庁 (IRS) 側は外部からの借入れ／融資 (他人資本) によるべきであると判断する (したがって、配当されずに運転資金に回された額は留保課税所得 (ATI) に含めるべきであるとする判断) ケースなどは最たる例といえる。
- ・判例や学説等で固まってきている「事業のための合理的必要性」の有無が問われる主な事例を掲げると、次のとおりである²¹。

【図表 59】「事業のための合理的必要性」が問われた主な事例

- ・運転資金向けの留保金
- ・事業計画向けの留保金
- ・集団訴訟対策支出のための留保金
- ・株式消却・減資のための留保金
- ・自己株式の消却に必要な留保金
- ・自己保険に必要な留保金
- ・過大役員報酬の否認と留保金課税

課税庁の賦課通知処分を違法と考える会社は、最終的には争訟で決着をつけることになる

- ・ちなみに、留保金税 (AET) は、申告納税方式の租税ではなく、賦課課税方式の懲罰税として制度化されている。その適用は厳格に解釈されなければならない²²。

(1) 運転資金向けの留保金

- ・企業経営上必要な運転資金 (working capital) を、納税者 (法人) 側は内部資金 (留保金／自己資本) を活用するのが合理的であると判断するのに対して、課税庁 (IRS) 側は外部からの借入れ／融資 (他人資本) によるべきであると判断する (したがって、配当されずに運転資金に回された額は留保課税所得 (ATI) に含めるべきであるとする判断) とがぶつかりあうケースが多い。
- ・このように、運転資金向けの留保金 (working capital reserves) をめぐっては、法人企業経営陣による「健全な経営判断不介入の法理 (sound business judgment rule)」と課税庁 (IRS) の課否判断とのせめぎ合いになる。こうした事案では、伝統的に、一事業年度に必要な運転資金については、「事業のための合理的必要性」があると裁断されてきた²³。
- ・したがって、問われるのは、運転資金が複数年度に備えて留保される場合である。司法の裁断では、法人企業経営に必要な運転資金を借入れ (融資／他人資本) によるべきか、留保金 (自己資本) によるべきかどうかは、基本的に「慎重人 (prudent businessperson)」の判断を優先させるべきであるとする見解が多数を占める。

¹⁹ 法文は「credit」という文言を使用しているが、正しくは「deduction」という文言を使用すべきであるとの指摘がなされている。See, Sally M. Jones *et al.*, Principles of Taxation (2004 ed. Irwin) at 182.

²⁰ See, J.H. Rutter Rex Mfg. Company Inc., v. Commissioner of IRS, 853 F.2d 1275 at 1285 (1988).

²¹ 疑わしくは納税者の利益に解される必要がある See, J.S. Ball & B.H. Furtick, "Tax Law: Defining the Accumulated Earning Tax Case," 72 Florida Bar Journal 28 (1998).

²² See, *Commissioner v. Acker*, 361 U. S. 87, 361 U. S. 91 (1959); *Ivan Allen Co. v. United States*, 422 U.S. 617, 626 (1975).

²³ いわゆる「バーダハール基準 (Bardahl formula)」である。See, *Bardahl Mfg. Corp. v. Commissioner*, T.C. Memo 1965-200 (1997).

- ・司法は、課税庁（IRS）は、借入れ（融資）によるのが各別合理的であるなど特段の事由が見出しうる場合を除き、AETの留保課税所得（ATI）の増差をねらいに、法人に対し留保金ではなく借入れ（融資）を選択するように強いることは不当であると裁断している²⁴。
- ・一般に、運転資金向けの留保金の留保課税所得（ATI）金額からの除外をめぐる争訟においては、鑑定証人の存在が重要になっている。

(2) 事業計画向けの留保金

- ・法人が一事業年度に必要な運転資金の合理的必要性は、事業年度ごとに判断できる。しかし、法人は、ゴーイング・コンサーン（永続企業）として、複数事業年度にわたる事業計画を策定して、資金調達をすすめる必要もある。
- ・こうした事業計画達成に必要な資金調達にあたり、法人企業の留保金を有効に活用するのも一案である。留保金税（AET）の留保課税所得（ATI）金額算定にあたり、こうした複数事業年度にわたる事業計画に沿い税引後所得から各事業年度に留保、積み立てられる金額が、その勘定科目の名称はともかく、控除の対象となるかどうか問題になる。
- ・また、こうした複数事業年度にわたる事業計画が途中で頓挫する、その後の状況変化に応じて改訂を要する、あるいは延長を要する場合なども同様である。
- ・一般に、こうした文書化された長期事業計画（その改訂、延長等を含む。）に基づいて税引き後所得から各事業年度に留保、費消される金額については、「事業のための合理的必要性」があると認められる。したがって、留保金税（AET）の留保課税所得（ATI）金額の算定にあたり、控除対象とされる²⁵。

(3) 自己株式の消却に必要な留保金

- ・株式会社は、自己株式を任意の消却することができる（例えば、日本会社法178条および米各州法）。自己株式の消却にあたっては、株式配当の対象となる内部留保金（資本剰余金や資本準

備金など）を使うことができ、結果として株式の配当負担を軽減することもできる。この場合「事業のための合理的必要性」が問われることがある。

- ・一般に、課税庁や司法は、漠然と将来に備えた株式消却資金が過大な内部留保の原因となっている場合には、「事業のための合理的必要性」があると見ることは消極的である（例えば、財務省規則 § 1.537.1 (b)）。

(4) 自己保険に必要な留保金

- ・株式会社が、火災その他の災害などに対する自己保険のための留保金（self-insurance reserves）を積み立てているとする。この場合、「事業のための合理的必要性」が問われることがある。
- ・事業の特殊性から商業保険会社が保険引受けを拒否する場合も考えられる。この場合には、自己保険に必要な留保金はかなり高額になることも想定される²⁶。しかし、商業保険商品の購入でカバーすることが可能であるのにもかかわらずそれをせずに、自己保険としての留保金を積立て、保険料の支払をした場合に比べ、その留保金が著しく高額になっているとする。この場合には、留保金課税が関係する事案では、「事業のための合理的必要性」が問われる。

(5) 過大給与の否認と留保金課税

- ・連邦法人所得税の所得計算上、法人が支払った配当は費用として控除できない。また、個人株主は受取配当金を総所得に含めなければならない（IRC 61条a項7号）。しかし、法人が支払った役員報酬は、原則として費用として控除できる。
- ・個人株主が役員を務める閉鎖会社においては、過大な役員報酬を支払い、留保金税を回避することが試みられる可能性がある。合理性を超える役員報酬が支払われている場合、過大部分は否認される（IRC 162条a項1号、財務省規則 § 1.162-7 (b) (1)）。過大役員報酬の否認に伴い、留保金が増加し、基礎控除額を超えかつ「事業のための合理的必要性」がないと判断される

²⁴ See, e.g., J.H. Rutter Rex Mfg. Co., Inc. v. Commissioner, 853 F.2d 1275 (5th Cir. 1988) ; Central Motor Co. v. U.S., 583 F. 2d 470 (10th Cir. 1978) . もっとも租税裁判所（Tax Court）は、こうした通常裁判所の裁断に準拠することには総じて消極的である。

²⁵ See, e.g., Empire Steel Castings v. Commissioner, T.C. Memo 1974-34 (1974) .

²⁶ See, e.g., Gustafson' s Dairy Inc. v. Commissioner, T.C. Memo 1977-519 (1997) .

場合に、各事業年において留保金税を課すことができる²⁷。

◆留保金税 (AET) 違憲訴訟

- ・「留保金税 (AET=Accumulated earnings tax)」(IRC 531 条～537 条) およびその前身である 1928 年歳入法 (Revenue Act of 1928) 104 条 a 項・b 項は、連邦憲法修正 5 条、修正 10 条および修正 16 条に違反し憲法違反かどうか、司法の場で争われている。
- ・古い順に掲げると、次のとおりである。

- ①ウイリアムズ投資会社 対 合衆国事件 (1933 年)²⁸
- ②ヘルヴェリング 対 ナショナル食料雑貨店会社事件 (1937～38 年)²⁹
- ③ヘルヴェリング 対 ノースウエスト形鋼圧延機会社事件 (1940 年)³⁰
- ④ノベラート製造会社 対 内国歳入長官事件 (1969～70 年)³¹
- ⑤アイヴァン・アレン会社 対 合衆国 (1972 年～75 年)³²

【図表 60】連邦留保金税 (AET) の憲法違反を理由に争った事案の分析 (1)

②ヘルヴェリング (内国歳入長官) 対 ナショナル食料雑貨店会社 (NG 社) 事件 (1937～38 年)

【事案の概要】

・納税者である NG 社は、1911 年以来食料雑貨店チェーンを展開している。本件会社は、資本金 20 万ドル、全株式を K 個人が保有している。NG 社は、税引き後収益は、配当せずに全額内部留保をしている。そこで、課税庁は、「事業のための合理的必要性」もなしに、過大な内部留保をし、個人にかかる留保金税 (surtax) 【この当時は、留保税を個人に課税】を免れている判断し、留保金課税 (不足額通知) 処分をした。NG 社は、課税庁の処分を不服として争訟を提起した。

【事案の推移】

・1928 年歳入法 (Revenue Act of 1928) 104 条 a 項・b 項【現内国歳入法典 (IRC) 531 条～537 条に相当】に基づき、留保金課税処分を受けた NG 社は、連邦租税不服審判所 (BTA=Board of Tax Appeals) 【現連邦租税裁判所 (U.S. Tax Court) の前身】に審査請求をした。しかし、BAT

は 8 対 7 で課税処分を是認し請求を棄却した。

- ・そこで、納税者 (NG 社) が第 3 巡回区連邦巡回控訴裁判所【現 3 巡回区連邦控訴裁判所】に控訴した。控訴裁判所は、留保金税は、個人課税を免れるために配当をせずに税引き後収益を法人内部に留保する場合に懲罰的に強制的配当を法認するものであるが、本件において NG 社が「個人課税を回避するために剰余金を留保していたかどうかは疑問である」とし、NG 社に対する留保金課税処分を取り消した (92 F.2d 931 (1937))。
- ・課税庁 (内国歳入長官) が連邦最高裁判所に上告した。納税者 (NG 社) は、留保金税が連邦憲法修正 10 条 [州または人民に留保された権限] 【この憲法により合衆国 (連邦) に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される。】に違反することから、課税処分は違憲・違法であると訴えた。最高裁の多数意見は、納税者 (NG 社) の「株主への課税を回避するために会社に留保した利益に課税する連邦法は、州の会社法により会社に付与されて配当するか、留保するかはの権限に介入することになることから法令違憲であるとの主張は認められない。」とした。また、1 人の個人が全株式を保有している事実に着眼する限りでは、留保金課税規定の NG 社への留保金税規定の適用・処分の仕方が違憲 (適用違憲) であるとの主張も認められないとした (58 S. Ct. 932 (1938)) (控訴審判決破棄原判)。

【図表 61】連邦留保金税 (AET) の憲法違反を理由に争った事案の分析 (2)

④ノベラート製造会社 (NM 社) 対 内国歳入長官事件 (1969～70 年)

【事案の概要】

・納税者である NM 社は、1 人の株主に 100% 保有されている。課税庁 (IRS) は、個人所得税の回避を目的にこの 1 人株主に対して一切配当せず、不相応に過大な税引き後収益を留保させていることは、事業のための合理的必要性を超えていることは明白であるとして、留保金税賦課処分を行った。これに対して、納税者である NM 社は、(a) 会社の重要幹部を被保険者にして会社が支払った保険料は、留保金税 (AET) の課税対象額の計算において控除されるべきであること、(b) AET は、所得 (income) を課税ベースとする租税ではなく、資産 (capital) を課税ベースとする租税であることから、連邦修正 16 条 [所得税の賦課徴収権] に違反するとして争訟に及んだ。

【事案の推移】

²⁷ 現行の連邦企業課税の仕組みでは、所得認識は企業会計上の「実現主義」に基づいている。このため、所得認識のタイミングは、納税者の裁量により繰り延べることもできる。留保金税 (AET) や人的所有会社税 (PHC tax) は事業年ごとに課される。このことから、現実の課税実務においては、「課税の公平」という視点からの留保金税等の課税のタイミングと企業会計上の所得認識のタイミングとがぶつかることも多い。詳しくは、See, Kamran Idrees, "When Do Tax Deficiencies Actually Accrue? Resolving The Recent Circuit Split over the Accumulated Earnings Tax," 59 Tax Lawyer 541 (2006) .

²⁸ Williams Inv. Co. v. U.S., 3F.Supp. 225 (1933) .

²⁹ Helvering v. National Grocery Co., 304 U.S. 304 U.S. 282 (1938) .

³⁰ Helvering v. Northwest Steel Rolling Mills, Inc., 311 U.S. 46 (1940) .

³¹ Novelart Mfg. Co. v. C.L.R. 434 F.2d. 1011 (6th Cir. 1970) .

³² Ivan Allen Co. v. U.S., 422 U.S. 617 (1975) .

・連邦租税裁判所は、課税処分を是認し、棄却した (52 T.C. 794 (1969))。NM社は、この判決を不服として、第6巡回区連邦控訴裁判所へ控訴した。しかし、(a) IRC535条b項にいう「調整項目」には、生命保険料は入っておらず、この費用の控除が認められるには、裁判所ではなく、立法府精査されるべきであること。(b) 留保金税 (AET) は、資産にかかる租税ではなく、所得にかかる租税であると判決した (控訴棄却・確定)。

◆小括

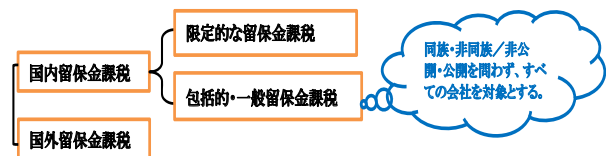
- ・この留保金税 (AET) 制のもと、連邦課税庁 (IRS) は、法人が「事業のための合理的必要性 (reasonable business needs)」もないにもかかわらず、配当を行わずに法定許容限度額を超える利益 (earnings and profits) を留保していると判断する場合、それを、経済的二重課税の回避、あるいは租税回避目的 (tax-avoidance purpose) での課税繰延べであると推定し、留保課税所得 (ATI=Accumulated taxable income) に対し 39.6% の税率 [個人所得税の最高税率] で追加的に賦課課税することができる³³。
- ・AETは、連邦税法上のC法人 (普通法人) であれば³⁴、閉鎖会社 (closely held corporation) であるか、公開会社 (publicly held corporation) であるかを問わず、適用される³⁵。
- ・このように、アメリカ連邦税法上の留保金課税は、必ずしも経済的二重課税の回避 (租税回避) の防止という視点からばかりではなく、所得課税におけるイコール・フットイング (equal footing / 競争条件の均等化) 確保の視点も加味したうえで、導入されているといえる。

◎むすび

～留保金課税のあり方に関する論点整理

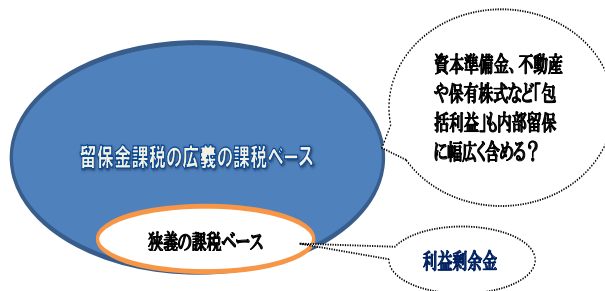
- ・留保金課税のあり方について、まとめてみたい。

【論点1】留保金課税の検討範囲は？



- ・留保金課税は、国内留保金課税+国外留保金課税の双方の面からの検討が必要である。
- ・国内留保金課税については、現行の「限定的な留保金課税」+「包括的・一般留保金課税」の2本建とするのか、どうか問われる。
- ・この場合、現行の「限定的な留保金課税 (特定同族会社の留保金課税)」を廃止したうえで、包括的・一般留保金課税制度を導入するのか？あるいは、現行の限定的な留保金課税制度を、包括的・一般留保金課税制度に拡大する形を取るのか？

【論点2】留保金課税における「課税ベース」の明確化



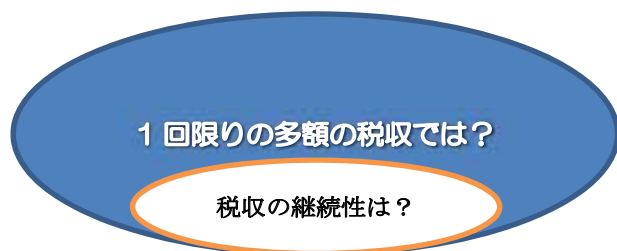
- ・所得課税の1つである「内部留保 (金)」に対する課税を検討する場合には、まず、「課税」ベースの明確化が必要である。
- ・具体的には、狭義の内部留保金に限定するのか、広義の内部留保金も含めて課税ベースとするのか？
- ・とりわけ、広義の内部留保金を課税ベースに含める場合、納税者である法人 (会社) の自発的納税協力 (コンプライアンス) ができないほど複雑なものであってはならない。
- ・また、例えば、企業のフローの所得のみならず、ストックも留保 (金) 課税の対象に含めるとすれば、他の課税ベース、つまり「資産」に対する課税にあたらぬのかなどについても精査する必要が出てくる。
- ・仮に、包括的・一般留保金課税を導入したとしたら留保金課税による継続的・反復的に税収は期待できるのだろうか？
- ・例えば、トランプ税制改革における海外の子会社等の留保金に対する本国還流税 (レパトレ課

³³ ただし、2003年改正税法 (Jobs and Tax Relief Reconciliation Act of 2003) 等により、暫定的に現在 20% で課税されている (IRC 531 条)。

³⁴ ちなみに、C法人のみが収益 (earnings and profits) を留保できる。言い換えると、パススルー課税ができる選択事業体であるS法人は収益を留保できない (IRC 312 条)。

³⁵ 詳しくは、拙論「法人留保金課税制度の日米比較」白鷗大学法科大学院紀要7号参照。

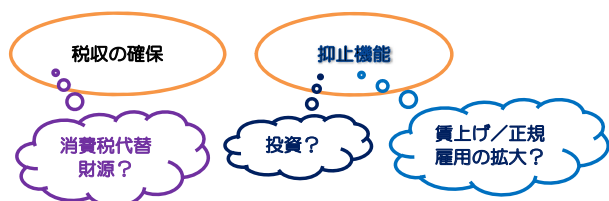
【論点3】留保金課税で毎年、継続的・反復的に税収はあがるのか？



税) では、1 回限りの多額の税収が見込める。ある時点での「埋蔵額」を課税ベースに留保金課税を実施するからである。

- ・わが国で、仮に、包括的・一般留保金課税を導入するとする。この場合、過去の埋蔵額(留保額)にも課税できるとしても、実質、1 回限りの多額の留保金課税収入につながるだけではないのか？その後、毎年の継続的・反復的な留保金課税収入が期待できるのであろうか？

【論点4】留保金課税で期待するのは、過大留保の抑止機能か、税収の確保か？



- ・仮に、アメリカに倣って、基礎控除額(留保金非課税額)か、課税庁の賦課決定(処分)または争訟上の判断(国税不服審判所の採決・裁判所の判決)で「事業のための合理的な必要」と認定された額の、いずれか大きい方までは、留保金課税は行わないとする。
- ・この場合、過大な内部留保をする法人に対する一定の抑止機能は期待できるものの、継続的・反復的な留保金課税収入につながるかどうかは定かではない。
- ・この点については、現行の特定同族会社に対する留保金課税制度が、法人所得税収を増加させることにつながっているのかどうかを精査する必要がある。

《参考資料》アメリカ連邦留保金税(AET)の沿革

連邦議会は、1913年に連邦個人所得課税が導入された当初から、低い法人税率と高い個人所得税率との格差が、個人が、個人所得税を回避するために、法人、とりわけ非公開会社を設立し、株主に配当せずに、そこに所得や資産を貯めこむことになるのではないかと危惧していた。そこで、非公開会社を活用した租税回避を防止するための留保金に課税する措置(surtax / AET=accumulated earnings tax)を講じた。

沿革的にみると、アメリカ連邦の留保金課税(surtax / AET)は、1913年にはじまる。以下、年を追って、留保金課税にかかる主な改正法の流れを点検してみる³⁶。

(1) 1913年関税法

1913年関税法(Tariff Act of 1913)

- ・現行留保金税(AET)の源流は、1913年関税法である。1913年法は、実質的に、連邦憲法修正16条〔所得税の賦課徴収権〕の成立(1913年)に伴う最初の個人所得課税法である。
- ・1913年法は、法人ではなく、株主に留保金(surtax)課税する方法を選択した。すなわち、その事業年に、株主に配当されずに不正に(fraudulently)、事業に合理的な必要性を超えて会社に留保された法人税引き後所得(利益)は、これを株主が配当として受け取ったものとみなして個人所得税申告をするように求めた。みなし配当には付加税(surtax)〔現留保金税(AET)の前身。以下「留保金税」という。〕が課された。

(2) 1916年歳入法

1916年歳入法(Revenue Act of 1916)

- ・1916年歳入法は、1913年関税法と同様の趣旨で、その事業年に、株主に配当されずに不正に、事業に合理的な必要性を超えて会社に留保され所得(利益)は、これを株主が配当として受け取ったものとみなして個人所得税申告をするように求めた。みなし配当には留保金税(surtax)が課された。

(3) 1917年歳入法

1917年歳入法(Revenue Act of 1917)

- ・1917年歳入法は、その事業年に、株主に配当されずに不正に、事業に合理的な必要性を超えて会

³⁶ See, Dan Sheaffer, § 39:2 Legislative history, 10 Mertens Law of Fed. Income Tax' n (Dec. 2017) .

社に留保され所得（利益）は、これを株主が配当として受け取ったものとみなして個人に課税することに加え、会社（法人）にも課税できるとの改正を行った。

- この改正は、戦時財政収入の調達がねらいである。

（４）1918年歳入法

1918年歳入法 (Revenue Act of 1918)

- 1918年歳入法は、1917年に導入された、留保金に対しては会社（法人）にも課税できる旨の改正を廃止した。したがって、1917年12月31日後は、以前と同様に、留保金課税（surtax）は、もっぱら個人に対して行われることになった。
- また、1918年法は、それまでの留保金課税要件から、「不正に（fraudulently）」の言葉を削除した。したがって、課税庁は、不正の有無とは無関係に、事業に合理的な必要性を超えて会社に留保され所得（利益）があると事実認定したときには、株主に留保金課税（surtax）ができることになった。

（５）1921年歳入法

1921年歳入法 (Revenue Act of 1921)

- 連邦最高裁判所は、1913年以降、事業に合理的な必要性を超えて株主に配当されずに法人（会社）内部に留保された所得（利益）に対し、株主に配当されたものとみなして課税する方法は、連邦憲法修正16条〔所得税の賦課徴収権〕に反し、憲法違反であるとの判決をくだした（Eisner v. Macomber, 252 U.S. 189 (1920)）。
- この判決を受けて、1921年歳入法は、株主に留保金課税する方式を改めて、法人（会社）に課税する方式にした。
- 1921年以降、実質的に株主の手の内にある「法人成りした財布（incorporated pocketbook）」に課税する方式を継続している。
- 1924年財政法、1926年財政法、1928年財政法、1932年財政法と続くが、格別大きな改正点はない。

（６）1934年歳入法

1934年歳入法 (Revenue Act of 1934)

- 1934年歳入法は、留保金税（surtax）の税率を改正した。最初の10万ドルについては25%、10万ドル超については35%。
- 1934年法は、人的所有会社税（PHC tax）の対象となる場合には、留保金税（surtax）を適用除外とした。

- 1934年法に次いで、1936年法が制定された。

（７）1938年歳入法

1938年歳入法 (Revenue Act of 1938)

- 1937年に第3巡回区連邦巡回控訴裁判所【現3巡回区連邦控訴裁判所】が、留保金課税訴訟で、課税庁側の立証が不十分であることを理由に、納税者である会社（法人）の課税処分取消の訴えを容認した（National Grocery Co. v. Helvering, 92 F.2d 931 (1937)）。この裁判例に対応するために、1938年に、連邦議会は、立証責任を納税者である法人側に転嫁する法改正を実施した。
- 1938年法により、事業に必要な合理性を超えて留保しているとして課税庁が行った課税処分については、法人（会社）側が重い立証責任を負う結果となった。
- 1938年法に次いで、1939年歳入法が制定された。

（８）1954年内国歳入法典

1954年内国歳入法 (Internal Revenue Code of 1954)

- これまでの歳入法（Revenue Acts）は、内国歳入法典（IRC=Internal Revenue code / IRC1954）に名称変更された。これに伴い、それまで歳入法にあった規定は、リステイトされ、IRC1954に挿入された（IRC 531条）。
- IRC1954では、留保金課税の名称を、それまでの「surtax（付加税）」から、現在も使われている「accumulated earnings tax（留保金税）」に変更された。課税対象となる留保金額の計算にあたり控除できる新たな調整項目（adjustments）も設けられた。また、セーフハーバーとして6万ドルの基礎控除も設けられた。その他、IRC1954には、即座ルール（immediacy doctrine）が盛り込まれ（IRC 537条）、事業上の緊急の必要性がある場合にも、合理的な内部留保にあたりとされた。さらに、税率も、最初の1万ドルまでは留保額には27.5%、1万ドル超の留保額には38.5%とされた。
- 連邦議会は、留保金課税（不足額通知）処分取消訴訟における連邦租税裁判所（TC=US Tax Court）での手続に、納税者である会社（法人）は、IRSが留保金にかかる不足額通知案を送付した後、正式な不足額通知書を送付前までに、税引き後所得（所得）を配当しないで内部留保である旨の理由書をIRSに提出することを条件に、課税

庁側に立証責任を負わせる法改正を行った（IRC 534 条）。こうした法改正を行った背景には、留保金にかかる IRS の権限濫用が問われ、議会が納税者側の立証責任の軽減をはかった事情がある。

（9）1958 年専門的修正法 / 1962 年修正 / 1969 年税制改正法など

1958 年専門的修正法 (Technical Amendments Act of 1934)

- 1954 年税制改正法（通称、専門的修正法）は、留保金控除（accumulated earnings credit）の額や、留保金税にかかる不足額（課税処分）通知書を書留配達郵便にするなどの改正を行った。

1962 年修正 (1962 Amendments)

- 1962 年に、議会は、留保金税の調整項目（adjustments）や受取配当控除などについての改正を実施した。

1969 年税制改正法 (Tax Reform Act of 1969)

- 1969 年に、事業に必要な合理性ある留保項目に、「自己株式の消去に必要な留保金（redemption needs of the business）」を追加した。

70 年改正

1975 年減税法 (Tax Reduction Act of 1975)

- 1975 年税制改正法（通称、減税法）は、留保金控除（accumulated earnings credit）額～法人（会社）が無条件で留保できる法定許容限度額～が、1975 年 12 月 31 日後から始まる事業年から、これまでの 10 万ドルから 15 万ドルに上げた。
- 78 年改正では、大きな改正点はなかった。

（10）1981 年経済再生税法

1981 年経済再生税法 (ERTA=Economic Recovery Tax Act of 1981)

- 1981 年税制改正法（通称、経済再生税法）は、留保金控除（accumulated earnings credit）額～法人（会社）が無条件で留保できる法定許容限度額～を、1981 年 12 月 31 日後から始まる事業年から、これまでの 15 万ドルから 25 万ドルに上げた。

（11）1984 年税制改正法

1984 年税制改正法 (Tax Reform Act of 1984)

- 連邦の留保金税は、個人所得税の導入以来長い歴史を持つ租税である。1984 年税制改正法前、留保金税は、ほぼすべて非公開会社を対象に適用されてきていた。公開会社に適用されたのは

1 件であった（See, *Trico Products Corp. v. McGowan*, 169 F.2d 343 (1948)）。

- また、公開会社への留保金課税（不足額通知）処分の違法を争った *ゴルコンダ鉱山会社 対 内国歳入長官事件* (*Golconda Min. Corp. v. C.I.R.*) において、連邦租税裁判所判決 (56 T.C. 736 (1972))、および第 9 巡回区連邦控訴裁判所判決 (507 F.2d 594 (1974)) では、「留保金税は、公開会社には適用がない」とし、納税者である鉱山会社の訴えを是認した。
- その一方で、*アルファタイプ会社 対 合衆国事件* (*Alphatype Corp. v. U.S.*, 211 Ct. Cl. 345, (1976)) においては、連邦請求裁判所は、連邦留保金税は「公開会社にも適用がある」との判断をくだし、課税処分を是認し、会社側の訴えを棄却した。
- 1984 年に、連邦議会は、これら相対立する司法判断を受けて、留保金税は「会社の株主数には関係なしに適用される。」(IRC532 条 c 項) とする法改正を行い、留保金税を、少数の株主に支配される閉鎖会社 (closed company) はもちろんのこと、公開会社にも適用することで立法的決着をはかった。

（12）その後の改正

1986 年改正

1988 年改正

1993 年改正

1996 年改正

1997 年改正

2001 年改正

2003 年改正

2004 年改正

2005 年改正

2012 年改正

- 2012 年アメリカの納税者救済法 (*American Taxpayer Relief Act of 2012*) は、留保金課税率を、これまでの 15% から 20% に引き上げた。

石村JTI代表に聞く

●
対
論
●

アメリカ私大のエンダウメント／基本財産投資の実際

—— トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入 ——

【話し手】 石村 耕治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【聞き手】 中村 克己 (JTI編集局長・税理士)

アメリカ合衆国（以下「アメリカ」といいます。）では、「アメリカ、ファースト」を掲げるトランプ大統領が誕生しました。

トランプ税制改革 (Trump tax reforms) を実現するための2017年減税・雇用法 (TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2017) (以下「トランプ税制改革法 (TCJA)」ともいいます。) は、2017年12月22日にトランプ大統領の署名を得て成立、2018年1月1日に施行されました。トランプ税制改革法 (TCJA) では、非営利公益団体 (non-profit charitable organizations) 関係では、私立大学 (以下、たんに「私大」ともいいます。) の内部留保 (total reserve funds) の適正化のための新税導入や非営利公益団体役員・職員報酬の適正化のための課税強化、個人が支出する公益 (慈善) 寄附金控除 (charitable contribution deduction) 枠の拡大などの改正が行われました。

ハーバード大学 (Harvard University) やエール大学 (Yale University) をはじめとした有名私大は、内部留保ともいえる巨額の基本財産／エンダウメント (ツ) (endowment(s))¹ を抱えています。例えば、ハーバード大学は、2017年会計を基にすると、基本財産運用額は371億ドル、邦貨で3兆7,100円 (以下、\$1=100円で換算) にも上ります。もっとも、巨額の基本財産／エンダウメントを抱えるのは、私立大学に限ら

ず。州立のテキサス大学 (University of Texas System) は、288億ドル、円換算すると約2兆880億円もの基本財産／エンダウメントを溜め込んでいます。

トランプ税制改革法 (TCJA) では、私立大学だけを対象に、こうした基本財産を投資して得た果実 (investment return／投資所得) に対し、1.4%の規制税 (excise tax) を課すことにしました。つまり、所得課税が人的課税除外となる州立 (公立) 大学は、この1.4%規制税の対象にはなりません。また、大学の各役員や各従業員に対して支払われた年間報酬額が100万ドル、邦貨で1億円を超えている場合には、超過支払額に対して21%の法人税率で大学に規制税を課すことにしました。

今回の私立大学への内部留保税である過大な基本財産／エンダウメントに対する投資所得課税を理解するにあたっては、私大の「基本財産／エンダウメント」の管理運営・投資実態などについての基礎知識が必要です。そこで、アメリカの大学の「基本財産／エンダウメント」について、日本租税理論学会理事長を務めている石村耕治 JTI 代表 (白鷗大学名誉教授) に、中村克己 JTI 編集局長 (税理士) が、聞きました

(JTI編集局)

◆「基本財産／エンダウメント」とは何か

(中村) 石村代表、今回、『国民税制研究』4号に、論文「トランプ税制改革：私立大学内部留保課税

の導入～米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題」の掲載をありがとうございました。わが国ではいまだ余り詳しく分析・紹介されていないテーマで、水準の高い新規性のある論文だと

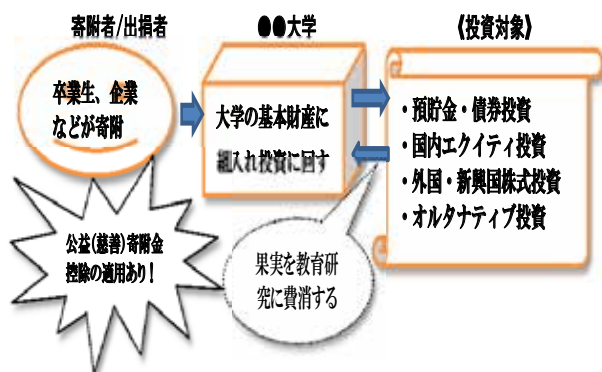
¹ 本稿では、「endowment(s)」、「エンダウメント (ツ)」を「基本財産」と邦訳しておきます。「基金」、またはわが国の学校法人会計における基本金をイメージして「基本金」という邦訳を用いるのも一案です。もちろん、アメリカ法にいう「endowment(s)」は、わが法でいう基本財産、基本金とは同義ではありません。

思います。ただ、アメリカの税金を勉強していても、非営利法益法人税務の専門家を除けば、基本財産／エンダウメント、という言葉を目にしたことがない読者も少なくないのではないかと、思います。そこで、「基本財産／エンダウメントとは何か」という視点から、ベーシックな説明をお願いできればと思います。

(石村) わかりました。基本財産／エンダウメントとは、やさしくいえば、私立か州立（公立）かを問わず、アメリカの大学の卒業生や一般の企業、市民などが支出／出捐した「寄附金」を積み立てた「基金（fund）」です。アメリカでは、基本財産／エンダウメントを擁しているのは、大学や高等教育機関（colleges and universities, and other higher educational institutions）だけでありません。「野生生物を守る会」、「難民を支援する市民団体」、「退役軍人の農業就労を支援する会」、非営利の医療機関のような各種の非営利公益団体（NPO／NGO）も、基本財産／エンダウメントを積み立て、さまざまな資産に投資し、運用しているのが一般的です。

ここでは、大学の基本財産／エンダウメントについてだけふれますが、次のような仕組みになっています。

【図表1】アメリカ大学の基本財産（エンダウメント）の仕組み



(中村) エンダウメントは、寄附金ですから、返還する必要はないわけですね。

(石村) そうです。借入金や出資金などではありません。寄附金です。これを支出・出捐した納税者は、連邦所得税の申告をして、法定限度まで公益（慈善）寄附金控除（charitable deduction）を受けることができます。一方、大学は、寄附金を基本財産／エンダウメントとして積み立てて、半永久的に運用し、さまざまな資産に投資しています。

(中村) 目的別に複数の数からなるアメリカ私大のエンダウメントは、どのような資金源からなるのですか？

(石村) エンダウメントの原資は、それぞれ、おおむね①設定時の出捐金（資金）、②その後の寄附金や、③本来の事業に消費されずに余剰となった運用益／果実（リターン）の組入れの3つからなります。

◆「エンダウメント」と「クラウドファンディング」の違い

(中村) 近年、クラウドファンディングが盛んになっていますが、エンダウメントは、これとは違うものですか？

(石村) クラウドファンディングには、さまざまなタイプのものがあります。あえて、クラウドファンディングとエンダウメントとの類似性をあげるとすれば、エンダウメントは、支援者へのリターンのない寄附タイプのクラウドファンディングに近いといえるかも知れません。しかし、一般に、大学のエンダウメントは規模が大きいですし、寄附者は連邦所得税の確定申告で法的限度までの公益（慈善）寄附金控除が受けられるといった違いがあります。

◆問われるエンダウメント

(中村) 大学が、寄附金をエンダウメント（基本財産）として積み増ししていき、その投資からあがった果実（リターン）を教育研究事業に充当して、その分だけ学生が負担する授業料（学費）が下がる、あるいは研究教育環境が改善・整備されるというのであれば、理想的な仕組みではないかと思いますが・・・。

(石村) そういえます。ところが、大学が、投資果実（リターン）を学生の教育研究に十分に還元せず、大学の基本財産に組入れ積み増しし、再投資に回す財務戦略を取るところも現れ、累積額が過大になり、問題になっているわけです。

(中村) わが国では、上場会社の内部留保が問題になっていますね。従業員の賃上げも出資者への配当も渋り、税引き後所得を会社内部に貯め込み、その額が巨大になり問題となっている大企業が少なくありませんね。

(石村) そうですね。財務省が2018年9月3日に、「2017年度の法人企業統計」を発表しました。こ

れによると、法人企業（会社）の、いわゆる「内部留保」にあたる利益剰余金は446兆円（金融・保険業を除く全産業）となりました。

（中村）アメリカの有名私大も、まさに、これと同じような状況になるということなのでしょうが？

（石村）アメリカには、株式会社（営利）形態の私立大学もあります。しかし、有名私大のほとんどは、非営利法人（非配当法人）です。これら有名私大が、卒業生や企業から受けた寄附金を基本財産／エンダウメントに組み込み、それを投資に回し、上げた果実（リターン）を教育研究事業に使わずに、再投資に回し、基本財産／エンダウメントとして積み増す、大学に「内部留保」するプランが多くなり、その是非が問われているわけです。

（中村）内部留保という点では、営利会社も非営利の有名私大も、表面的には同じような感じがしますね。

（石村）ただ、営利法人の場合は、法人税を払ったうえで、いわゆる「税引き後収益」を内部に積み増すことになります。ところが、大学の場合は、基本財産／エンダウメントはもちろんのこと、これまではその運用益・運用果実（リターン）にも税金がかからなかったわけです。連邦議会共和党筋から「大学キャンパスはタックス・ヘイブンののか」という疑問が投げかけられたわけです。

（中村）有名私大は、税務実務や金融工学などの専門家を多く抱えていますから、大学法人を無税スキームと考え、内部留保を増やすことは「健全な経営」とみる学者や経営陣も多いのでしょうか。

（石村）税法違反をし「脱税（tax evasion）」をしているわけではありません。いわゆる「寄附文化」を活用し、私大が無税システムを利用、合法的に「節税（tax saving）」をし、私大が基本財産／エンダウメントを積み増す、内部留保し、「健全な経営」を目指すのは、法律的には問題はありません。

（中村）しかし、その「内部留保、額が見過ぎしてられないほど過大になってきた」と連邦議会共和党は判断したわけですね。

（石村）そうです。一言でいえば、「拝金主義の有名私大への嫌悪」です。そこで、今回のトランプ税制改革では、私立大学の基本財産／エンダウメントの運用益／果実（リターン）に課税することにしたわけです。課税方法には、いくつかの選択肢がありました。

◆わが国大学の周年寄附って何？

（中村）連邦議会で問題になるということは、大学の基本財産／エンダウメントの運用益（リターン）がかなり巨額に上っているわけですね。

（石村）そうですね。

（中村）この点、わが国では、私大の基本金といえますか、内部留保、資産運用の実務はどのような状況なのですか？

（石村）資産運用は、文科省の指導などもあり、一般に私大の基本金のような「塩漬け資産」は増えている法人が少なくないものの、概して資産運用は低調です。また、アメリカなどと比べると、その実態は不透明ですね。

（中村）わが国にも、規模の大きい寄附があるのですか？

（石村）一般に、いわゆる「周年寄附プログラム」があります。ただ、周年寄附プログラムで集められた募金額についてもその使途、投資指針などはよくわからない・・・感じですが。「〇〇大学××周年記念募金」とか称して、募金する際には集めたカネをキャンパス整備や奨学金などに使うとかPRしています。しかし、いわゆる「ハコもの投資」が多く、集めたカネを「投資して果実（リターン）の極大化を狙う」といったアンビシャスは余りないような感じですが。まあ、目立たないだけかもしれませんが・・・。

（中村）集めた寄附金の使途の公開などは透明なのですか？

（石村）多くの場合、目標額まで集めるのが容易でない実情にあります。それに、一般に、募金主体の大学法人自体が、「使途の公開」とか、「投資の方針」、「責任体制」とかは不透明です。アメリカのように、募金専門のファンドレイザー、つまり学内に投資専門家を置いている、あるいは学外の募金や投資専門職と契約している大学は余りないのではないのでしょうか。やはり、カネを集める目的、その流れ、目的達成度などを透明にし、「寄附者ファースト」の精神が貫かれないと、いかにPR上手でも、頓挫します。今の大学は、すべてにつきPRはうまくなってきたものの、中身に不透明なことが多すぎます。

◆わが国で「大学への寄附」がファーストプライオリティを確保できないわけ

（中村）わが国では「寄附文化」が育っていない

といわれます。しかし、ふるさと納税とか、震災募金とか、さまざまな種類の募金が盛んな時代です。母校のことを考える卒業生は多いと思いますが、

(石村) にもかかわらず、多くの寄附者が寄附の優先順位1位として母校に決められないとすれば、大学も自身の社会的存在意義、評価についてもっと考えないといけない面があると思います。それに、私大には、膨大な私たちの血税が補助金として注ぎ込まれていますからね。また、最近とみに問題になったように、私大も、政治と同じレベルで、悪いことしても追及が逃れられるような構造にあります。加えて、同族経営、一族支配の私大が多すぎます。これでは、寄附を求めるかたちで積極的な支援者を呼び込める水準にはないわけです。(中村) やさしくいえば、私立大学は、`無税スキーム、`ではなく、`公器、`でないといけない、ということですね。

(石村) そうです。本当は、卒業生、企業や市民からの`浄財、`がなくとも私大経営が成り立つこの時期に、ファンドレイジングや金融資産運用を積極化する必要があるのかも知れません。しかし、日本の大学は、文科省の傘の下、いわば`役所社会主義、`のもとで存続してきました。大学の`箸の上げ下ろし`まで、役人が関与する。そして、大学は役人の意を忖度し、その役人は`裏口入学、`のかたちの袖の下まで求める。こうした現状では、アメリカの大学のような積極的な資産運用は至難かも知れません。専門的に資産運用ができる人材も余りおりませんし。

(中村) これまでのわが国の銀行行政と似ている気がします。

(石村) そうですね。わが国の金融業界も、金融とIT(情報技術)が融合したフィンテック(fintech)が出てきて、銀行業務のうち決済業務が自由化され、これまでのように、金融庁などの役所社会主義の指揮に従っても、生き残れないことがわかってきたと思います。

(中村) ビッグデータを抱えるIT企業が、与信業務、貸付業務に進出してくるのは必至ですからね。

(石村) 金融業界は、本気でIT企業に変容しないと生き残れませんね。ですから、大学界も、文科省の資産運用ルールに従っていれば生き残れると考えるのは、甘いのかも知れません。

◆わが国私大での幼稚な資産運用の実情は？

(中村) わが国の私大でもアグレッシブな資産運

用をし、大失敗したケースが報告されていますね。(石村) リーマンショック時にマスメディアで報道されましたね。とくに、駒沢大学や南山大学などが話題になりました。大阪産業大学(大産大)のように。裁判になって、その経緯が公になっているケースもあります(大阪地判平24.3.241・判時2169号44頁)。

(中村) 大産大のケースについて紹介ください。

(石村) わかりました。大阪地裁判決を素材に紹介しますと、大産大は、2007年に、野村証券大阪支店から勧誘を受け、2008年に同支店とデリバティブ(金融派生商品)取引契約を締結しました。

(中村) 契約中身は？

(石村) 豪州ドルと円のキャッシュフローを交換する10年間のスワップ取引でした。豪ドルが契約時の為替ルートよりも円安であれば、大産大側がキャッシュを受け取ることになります。一方、豪ドルが契約時の為替ルートよりも円安になれば、大産大側の支払額(損失)が膨らんでいく仕組みです。加えて、レバレッジ(手持ち資金よりも多い金額を動かせる投資倍率)の仕組みも組み込んでいました。

(中村) かなりリスクが高い取引内容なのですね。

(石村) そうです。しかし、当時、相次ぐ私大の資産運用失敗が報告されたことで、文科省が2009年1月に、大学資産運用についてリスクの小さいものに転換するように求めました。大産大は、文科省の動きを忖度し、円高が進む中、長期にわたり契約を続行することもリスクが高いと考え、09年3月に、約11億6,000万円もの解約料を野村証券に支払って契約を解除しました。この取引自体で発生した損失は、328万円でした。

(中村) 大産大のケースは、それで一件落ち着いたのですか？

(石村) その後、大産大は、野村証券が契約時に十分な説明責任を尽くしていなかったとして、野村証券を被告として、約12億8,000万円の損害賠償を求め民事訴訟を起こしました。

(中村) 裁判所の判断はどうだったのでしょうか？

(石村) 大阪地裁は、「勧誘の際、為替ルートなどによっては解約料が10億円を上回る可能性がある」と説明していれば、大学側は契約しなかった」と指摘し、被告である野村証券の説明義務違反を認定、一方で、大産大は、仕組債というデリバティブ取引を中心に多額(400億円超)の資産運用を行っていたこと、被告証券会社の預かり資産が195億円にも達していたこと、さらには、経済

学部の教授など投資計画を慎重に精査できる人材を有していたことなどを斟酌して、過失相殺8割であるとし、2億5,000万円余りの請求を容認しました（大阪地判平24〔2012〕.3.24・判時2169号44頁）。

（中村）経済学部の教授などが、学校法人財務、ハイリスク・ハイリターン投資プランをチェックできる人材であるとか、裁判官の誤認識はなほだしいのでは・・・（笑い）。

（石村）まあ、指摘はわかりますが、そんなものでしょう。それから別のケースを紹介します。2012年11月20日に、南山大学は、デリバティブ取引で、229億円の損失が生じたと発表しました。同大は、2005年度からデリバティブ取引による資産運用を開始しました。しかし、2008年のリーマンショックで頓挫、「収束計画」を策定、11年度までの110億円超を損失処理し、12年度の残り61億円は金融機関からの借り入れで処理したと報道されています。

（中村）他にも公表されているケースはあるのですか？

（石村）当時、慶応義塾大学は225億円の損失を出したようです。それから、駒沢大学は、デリバティブ取引で154億円もの損失を出し、理事長は責任を問われ解任されました。加えて、駒沢大学のケースでは、裁判でも争われました（東京地判平25.4.16・判時2186号46頁、原告：学校法人駒澤大学、被告：ドイツ証券株式会社、東京地判平27.1.30・資料版商事法務373号70頁、原告：原告：学校法人駒澤大学、被告：ビー・エヌ・ピー・パリバ・エス・ジェイ・リミテッドほか）。

（中村）アメリカの私立大学では、基本財産／エンダウメントの投資先が多様化しているのに、わが国の私大は、資産運用の人材がおらず、運用態勢が整っていないのですね。伝統的な預貯金や債券投資から一歩でも踏み出すと、大やけどをする・・・。

（石村）未熟な投資ガバナンスが生む不祥事なのでしょうけど・・・。なかなか、わが国の私大の財務運営、投資の実情からは、私大の過大な内部留保への課税とか・・・アメリカでの議論とは結び付きにくいところもありますね。

（中村）何か、わかりやすいケースがあれば、教えてください。

◆大学の内部留保と会社の内部留保の違い

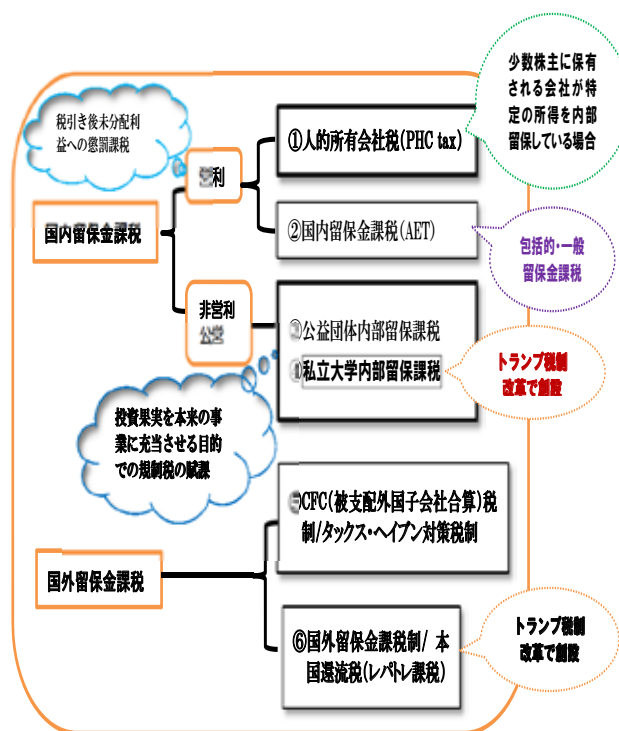
（石村）わかりました。すでにふれたように、わ

が国の財務省が、9月に「2017年度の法人企業統計」を発表しました。この統計によると、いわゆる「内部留保」にあたる利益剰余金は、446兆円（金融・保険業を除く全産業）にも達しました。前年度から1割増え、6年連続の増加です。11年に第2次安倍政権が発足してから、164兆円増えています。

（中村）わが国では、一部特定同族会社への留保課税は行われていますが、営利法人一般への内部留保課税が必要かどうか、問われているわけですね。

（石村）わが国とは異なり、アメリカでは、連邦レベルで、すでに営利法人一般への内部留保課税が実施されています。ですから、トランプ税制改革法（TCJA）では、新たに、過大な基本財産を抱える私立大学の投資所得を対象にする形で内部留保課税を実施することにしたわけです。簡潔に、まとめてみると、次のとおりです。

【図表2】連邦の主な留保課税の種類と私大内部留保課税の所在



（中村）アメリカの場合、トランプ税制改革以前もそれまで、営利法人に加え、私大を除く非営利公益団体に対して内部留保課税が行われてきているのですね。

（石村）そうですね。詳しくは、国民税制研究本号(4号)に登載された論文や研究ノートを参照してください。

◆大学の基本財産とは何か

(中村) それでは、基本財産／エンダウメントについて、少し詳しく説明してください。

(石村) わかりました。アメリカの場合、一般に、私大を含む非営利公益団体（以下、連邦税法（IRC=Internal Revenue Code）501条c項3号に定める団体であることから、「501c3団体」ともいいます。）の「基本財産（endowment(s)）」とは、きわめて幅広い種類のものを含む「内部留保総額（total reserve funds）」をさします²。ただ、基本財産を、その特徴に注目して大きく分けると、おおよそ次の3つになります。

【図表3】基本財産の主な種類と特徴

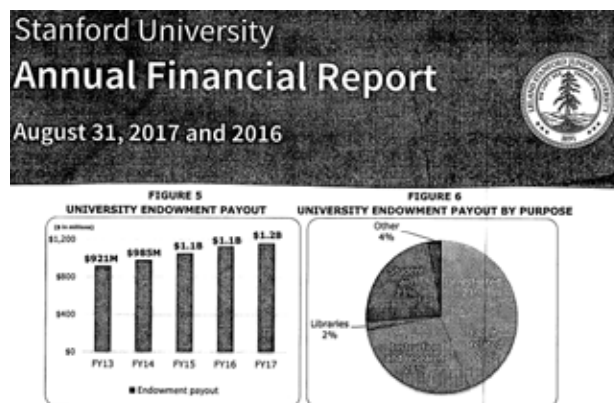
- | |
|--|
| <p>①永久基本財産（permanent endowment／true endowment）
とくに期間の定めがなく、出捐された元本＋その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産</p> <p>②期限付基本財産（term endowment）
一定期間内に、元本＋その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産。一般に、期間経過後は、その財産の処分は自由である。</p> <p>③準基本財産（quasi-endowment）
本来の事業に供することを目的に、遺贈、贈与を受けた財産で、その費消・支出の用途が限定されていない基本財産</p> |
|--|

◆ウェブサイトで見られるアメリカ各大学の財務報告書

(中村) それで、アメリカの場合、各大学の財務報告については、各大学のHP（ホームページ）などに公表されているのですか？

(石村) アメリカの各私大の財務状況については、各私大がウェブサイトに公表する「年次財務報告書（Annual Financial Report 2018：XXX University／College）」、または「財務部報告書（Report of the Treasurer, Office of Finance & Treasury, XXX University／College）」などを

【図表4】スタンフォード大学2017年財務報告書の基本財産関連支出内訳



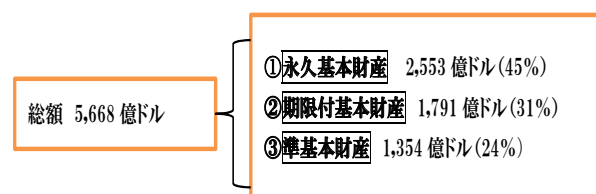
みればわかります。

こうした各私大の財務データをもとに「連邦教育省（U.S. Dept. of Education）、全米大学事業担当者協会（NACUBO=National Association of College and University Business Officers）、連邦議会図書館の連邦議会調査局（Congressional Research Service, Library of Congress）、連邦課税庁（IRS）などが全米主要大学の財務データを集約し、公表しています。

(中村) 現時点での全米私大の基本財産／エンダウメント総額は、どの程度なのでしょう？

(石村) NACUBO のデータ³によると、2017年時点で、全米私大の基本財産の内訳は、次のとおりです。

【図表5】全米私大に基本財産の内訳（2017年）



(中村) 2017年ベースでは、全米私大の基本財産／エンダウメント総額は、5,668億ドル、邦貨で56兆6,800億円超というところでしょうね。

² 法律用語としての「endowment(s)」とは、寄附者が用途を限定して支出（出捐）した寄附金からなる基金をさします。しかし、実務的には寄附金に加え、寄附金を元手に購入した債券、株式などに加え、先物取引、ヘッジファンドやプライベート・エクイティ（オルタナティブ投資）その他の金融資産や不動産などの実物資産を含む投資レンジ、「内部留保総額（total reserve funds）」をさします。また、通例、私立大学を含む非営利公益団体／法人の「endowment(s)」は、複数の小規模基金（funds）からなります。また、ほとんどの場合、運用の対象となる資産（原資）は同窓生や広く一般から支出された寄附金（giving, donation）からなる複数の基金（endowment funds）であるのが特徴です。私立大学によっては、無償奨学基金や研究奨励基金、招聘教授用基金など大学によっては、何千もの個別基金で構成されています。

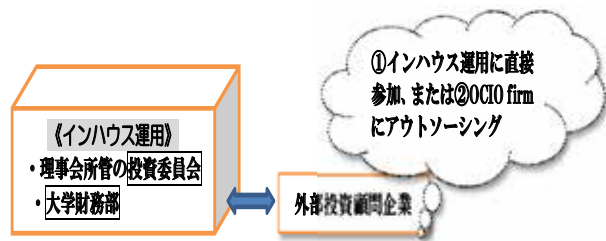
³ See, 2017 NACUBO-Common fund Study of Endowments, at, 100.

◆私大の基本財産運用管理の仕組みと投資対象の多様化

(中村) アメリカ私大における基本財産／エンダウメント (endowment funds) の運用管理体制について、簡潔に説明してください。

(石村) わかりました。アメリカの私大の場合、一般に、基本財産の運用管理は、大きく、理事会の下に置かれる投資委員会 (investment committee) の担当者がインハウス／学内運用・管理を行っているケースと、大学の財務担当者 (スタッフ) が外部専門家 (投資顧問企業) 【OCIO firm = outsourced Chief Investment Officer Firm】などのアドバイスを受けながら運用・管理を行っているケースと、外部の投資コンサルタント会社を活用しているケースに分かれます。

【図表 6】アメリカ私大での基本財産の運用の方法



(中村) つまり、外部運用投資コンサルタントが、学内の理事会のもとに置かれている投資委員会に雇用契約または委任契約で参加しているケースと、外部運用投資コンサルタントや会社 (企業) が歩合制などの形でサービスを提供している場合があるわけですね。

(石村) ハーバード大学のように、別法人方式 (HMC=Harvard Management Company, Inc.) を採るケースもあります。ただし、別法人方式は余り一般的ではないです。

(中村) HMC, Inc. は、株式会社、営利法人なのですか？

(石村) 後で詳しくふれますが、HMC, Inc. は、非営利公益法人です。

(中村) 非営利だけでも法人格があるのですね。

◆大学向け資産運用サービスに特化した「コモンファンド」とは

(石村) アメリカでは小規模な私大でも、複数の外部投資顧問企業に資産運用を委託しています。コモンファンド (Commonfund) という大学向け

資産運用サービスに特化した非営利の投資顧問機関があります。1971年に、フォード財団 (Ford Foundation) から280万ドルの出捐を得て設立された非営利法人です。

(中村) 活動の概要を紹介してください。

(石村) 現在、コモンファンドには、約1,000の私大が資産運用を委託しています。2018年3月現在で、委託額は235億ドル、邦貨で2兆3,500億円超に達しています。

(中村) わが国の私学共済 (日本私立学校振興・共済事業団) も、一般社団法人「大学資産共同運用機構」を立ち上げましたよね。

(石村) 大学資産共同運用機構は、日本版コモンファンド、を目指しているようです。ところが、衆議院の議員会館で大学共同基金カンファレンスを開いたりしています。いまだ、この機構の事業目的や活動の中身は不透明で、よくわかりません。ポシカルかも知れません。アメリカのコモンファンド並みになるには、相当の投資専門家集団になれないといけません。一般社団・財団法人法には政治的活動への制限規定はありません。とはいえ、政治的中立性を疑われる場所での活動は慎んで欲しいところです。

(中村) アメリカのコモンファンド (Commonfund) は、政治的働きかけ (議員などに対するロビーイング) が制限される非営利公益団体ですよ。

(石村) そうです。非営利の私立大学と同じく、連邦税法 (IRC) 上の「501c3 団体」です。

◆アメリカの大学財務、投資専門家の「実像」は

(石村) それから、アメリカ大学基本財産／エンダウメント投資顧問企業の報酬額トップ10を掲げると、次頁【図表7】のとおりです。

◆「HMC, Inc.」とは

(中村) ハーバード・マネジメント・カンパニー (HMC, Inc. =Harvard Management Company, Inc.) のCEOを務めている、正確な読み方は難しいのですが、ナーブ・ナーベカー (Narv Narvekar) 氏は、報酬を邦貨では13億円ももらうんですね。資本主義の最前線を走っているアメリカの有名私大ですごくいいですね。

(石村) ナーブ・ナーベカー (Narv Narvekar) 氏は、転職を重ね、2016年後半からハーバード大学が1974年に設立したHMC, Inc. のCEOを務めて

【図表 7】アメリカ大学基本財産投資顧問企業の報酬額
トップ 10 (2016 年度)

	①AUM	②運用率	③投資顧問名	④関与大学名	⑤報酬額
1	345 億ドル [3.45 兆円]	5.9%	Narv Narvekar	ハーバード大学	1,375 万ドル [13 億円]
2	254 億ドル [2.54 兆円]	10.4%	David Swensen	エール大学	488 億ドル [4.88 億円]
3	16 億ドル [1.600 億円]	6.3%	Investure(OCIO)	スミスカレッジ	412 億ドル [4.12 億円]
4	15 億ドル [1.500 億円]	6.1%	MaKena(OCIO)	ワシントン&リー 大学	411 億ドル [4.11 億円]
5	10 億ドル [1,000 億円]	7.0%	Investure(OCIO)	ミドルバリーカレ ッジ	407 億ドル [4.07 億円]
6	84 億ドル [8.400 億円]	8.4%	Scott Malpass	ノートルダム大学	390 億ドル [3.9 億円]
7	90 億ドル [9,000 億円]	7.4%	Peter Holland	コロンビア大学	376 億ドル [3.76 億円]
8	11 億ドル [1,100 億円]	5.9%	PWP/Agility(OCIO)	コロラド大学財団	350 億ドル [3.50 億円]
9	96 億ドル [9,600 億円]	6.5%	William McLean	ノースウエスタン 大学	297 億ドル [2.97 億円]
10	14 億ドル [1,400 億円]	6.3%	Cambridge Assoc. (OCIO)	アーカンソー大学 財団	284 億ドル [2.84 億円]

【注】

①運用資産残高(AUM=assets under management)、
②過去 5 年運用率(5 year return)、③投資顧問企業
(chief investment officer)、④大学名(institution
of endowment)、⑤総報酬額(total remuneration)

【用語解説】

OCIO firm = outsourced Chief Investment
Officer Firm / 投資顧問企業

【換算】

1 ドル = 100 円

【出典】

Compensation: Top100+Chief Investment
Officers, The Skorina Letter (07/23/2017)

います。

(中村) HMC, Inc. という別法人が、資産運用を
しているわけですね。

(石村) そうです。HMC, Inc. は、ハーバード大学
が 100% 出捐する法人です。マサチューセッツ州
法に基づき設立された非営利公益法人です。連邦
税法(IRC)上は、免税の教育機関(educational
organization / IRC509 条 a 項 1 号)に分類され
ています。HMC, Inc. の役員は、ハーバード大学
の学長が任命する形になっています。HMC の目的
はハーバード大学の財務、とりわけ約 12,000 億
の基本財産／エンダウメンツの募金、投資運用です。



HMC, Inc. (public use)

(中村) どのような理
由から、別法人方式
を採っているのです
か？

(石村) 私は、その
辺については疎いの
ですが。投資専門職

を大学法人の職員にしてしまうと、成果に基づく
高給が払えないし、成績が悪くとも解雇が難しい
ことが背景にあるようです。別会社の HMC, Inc.
は、相当の切れ者でない生き残れない組織なの
でしょう。ハーバード大学の場合、運用投資残高
は世界第一、2016 年度で 345 億ドル [3 兆 4,500
億円]、2017 年度で 371 億ドル [3 兆 7,100 億円]
ですからね。

(中村) 巨額ですね。

(石村) ナーブ・ナーベカー氏は、ハーバード大
卒業後、ペンシルバニア大学で MBA を取得しまし
た。その後、ウォール街の JP モルガンでデリバティ
ブ(金融派生商品)部門でトップを務めました。
その後、ペンシルバニア大学やコロンビア大学で
大学経営に携わりました。2016 年末に、ハーバ
ード大学のエンダウメント投資を担う HMC, Inc. の
CEO にスカウトされて、現在にいらっています。
彼は、HMC, Inc. の CEO 就任後、2017 年 1 月には、
HMC, Inc. の職員 230 人の半数を解雇し、合理化
を進めました。経済が堅調なこともあり、2017 年
度のハーバード大学の基本財産／エンダウメンツ
の運用率(リターン率)は、8.1%です。

(中村) わが国の私
大は、足元にも及ば
ないわけですね。

(石村) わが国の私
大で財務担当常務
理事の肩書の人に
会ったことがあり
ます。・・・法律を



Narv Narvekar 氏 (public use)

教えていたとかで、文科省の役所社会主義路線の
大学経営に忠実な感じの人でした。この人の能力
で務まる職種ではないのではないかと感じました
が・・・でも務まっているのですから、わが国
の大学界は「凡人にも安泰な天国」なのですね。

(中村) わが国では、いわば、名ばかり財務担当
理事などもおり、そのタレントがあるのかどう
か疑問府が付く人物が要職に就いているケースも
多々あるわけですね。

(石村) そういうことです。私を含め、多くの教

員も同じです（笑）。

（中村）その点はさておき、アメリカの大学の場合は、財務担当副理事長とか、財務担当CEOとかは、金融商品や投資実務の経験が豊富で、本物でないとダメなのですね。

（石村）そういうことです。前記【図表7】のリストに上がっているエール大学エンダウメント投資のCEOは、デイビッド・スウェンセン（David Swensen）氏です。彼は、1980年にエール大学でPh.Dを取得した後にウォール街のリーマン・ブラザーズ、ソロモン・ブラザーズで、金融工学を駆使し新たな金融商品の開発に従事しました。1981年から母校エール大学で教鞭をとるとともに、同大の投資部門（Yale Investment Office）でエンダウメント投資の陣頭指揮を執っています。「エール・モデル（the Yale Model）」あるいは「スウェンセン方式（Swensen Approach）」の開発者として知られています。

（中村）少々古いようですが、日経BP社から彼の著書の翻訳書（瑞穂のり子訳）『イエール大学CFOに学ぶ投資哲学』（2006年）が出ていますね。



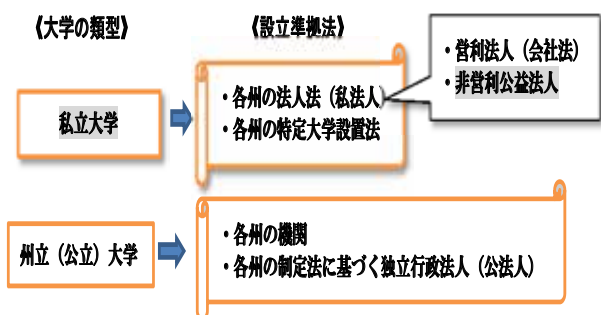
David Swensen 氏
（public use）

（石村）スウェンセン氏が直接執筆したものでなければ、比較的新しいものとしては、山内英貴著『エンダウメント投資戦略』（東洋経済新報社、2015年）が出ています。

◆私立と州立（公立）のエンダウメント投資の違いは

（中村）ところで、アメリカの場合、大学（colleges and universities）は、大きく私立大学と州立（公立）大学に分けられると思いますが、基本財産／エンダウメントの運用についてはどのような違いがあるのでしょうか？

【図表8】州法人法制における私立大学の所在



（石村）ひとくちに「私立大学（private colleges & universities）」といっても、州の法人法（corporation law）に基づいて設置される営利の（for-profit）の大学と、非営利（not-for-profit）の大学があります。それから、ひとくちに「州立大学（state / public colleges & universities）」といっても、州維持大学（state-supported colleges & universities）と州支援大学（state-assisted colleges & universities or state-related colleges & universities）があります。前者は、州の機関です。一方、後者は、独立行政法人といえます。営利の私立大学は、株式を発行していますから、原則として基本財産／エンダウメント（endowment funds）を有していません。

（中村）私立、州立（公立）、いずれの場合も、アニュアルレポート（annual report / 年次報告書）を発行し、その中で基本財産／エンダウメントについて、報告しているわけですね。

（石村）そうです。ステークホルダー向けの運用実績については、大学の年次報告書を通じて情報開示（財務報告）を行うのが一般的です。なお、州立大学の場合は、多くは、寄附金募集や基金／基本財産の運用・管理を目的として「〇〇州立大学支援財団（〇〇 State University Supporting Foundation, Inc.）」を設立しています（IRC509条a項1号）。このため、州立大学本体と支援財団の双方で基金／基本財産の運用・管理を行っているケースが多いといえます。

◆近年の基本財産／エンダウメント投資の特徴

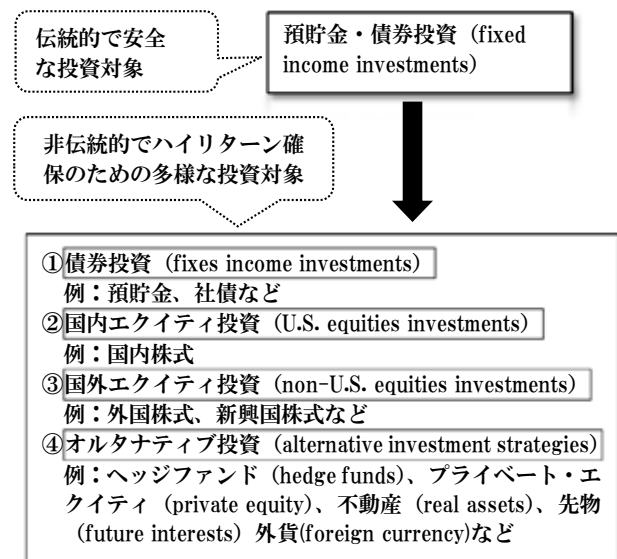
（中村）先ほどもふれましたが、わが国では、私大がデリバティブ投資で失敗しました。やはり「ハイリスク・ハイリターン」の投資はうまくいっていないような気がします。この点、アメリカでは、どうでしょうか？

（石村）1970年代前は、多くの私大の財務運営／投資方針（investment policy）は、「安全ファースト」を前面に押し出した基本財産の投資を行っていました。しかし、今日、投資方針は大きく変わっています。多くの私大は、大学財務体質の強化を旗印に、いわゆる「ハイリスク・ハイリターン」の投資方針に舵を切っています。

（中村）大学の基本財産／エンダウメント投資の専門家が育っていることが背景にあるのでしょうか？

(石村) そうですね。募金（基金への寄附・出捐）システムと無税スキーム、さらには得意の金融工学を巧みに使い合わせ、ハイリターン（高い果実）確保のために基本財産の投資対象を多様化するとともに、その果実を基本財産への繰入・再投資に回すというパターンが一般化しています。

【図表 9】私大の基本財産の投資対象の多様化



* ①、②、③は伝統的な投資対象。④は非伝統的な投資対象

(中村) 預貯金・債券投資は、安全・安心です。それこそ、給料泥棒でみたいで能のない財務担当の副学長でもできます。しかし、ハイリターン、高収益率は期待できませんよね。

(石村) アメリカの場合、財務専門家が投資に携わる結果、全米大学事業担当者協会（NACUBO）加盟校の2017 財政年データによると、基本財産／エンダウメントからあがった果実（リターン）の平均収益率 12.2% 程度を維持しています⁴。もちろん、各投資対象からあがる収益率には大きな違いがあります

【図表 10】NACUBO 加盟校の平均収益率と投資対象ごとの収益率（2017 年）

・ 2017 年平均投資収益率		12.2%
投資対象別収益率	①債券投資	2.4%
	②国内エクイティ投資	17.6%
	③国外エクイティ投資	20.2%
	④オルタナティブ投資	7.8%

ありますが・・・。

(中村) たしかに、一目瞭然ですね。基本財産／エンダ

ウメントの投資先の多様化により、伝統的で安全な投資先である預貯金・債券（fixed income investments）に集中させるよりも、高い収益率を確保していることがわかりますね。

(石村) ある金融商品に集中投資しないことにより、リスク分散をはかっているわけですね。

◆アメリカの大学の収入内訳

(中村) アメリカの大学の財務状況、とりわけ収入内訳がわかれば、基本財産／エンダウメントの所在、をしっかりと確認できると思うのですが・・・。

(石村) 巨額の基本財産／エンダウメントを抱える大学と、そうでない大学とでは、収入内訳は大きく異なってきます。それに、州の運営交付金に大きく依存している州立（公立）大学と、そうでない私立大学とでは収入内訳は大きく異なります。

(中村) おっしゃることはわかります。腰だめの数字でもいいので、目安となる数字を示してください。

(石村) わかりました。誤解を恐れずに、各種資料を参考にしてまとめて日本との比較も含めて示すと、おおむね次のようではないかと思います。

【図表 11】私立大学のアバウトな収入内訳の日米比較(tentative) (日本の私立大学法人) (2016 年度～)

補助金	学生納付金	自己収入 (収益事業、金融収益等を含む)	寄附金	その他
10%	75%程度	10%	3%	3%

《アメリカの私立大学》(2015 年度～)

補助金等	学生納付金	自己収入 (収益事業、運用収益等を含む)	寄附金	その他
13%	32%程度	34%程度	11%	7%

《アメリカの州立大学》(2015 年度～)

運営交付金/国の補助金等	学生納付金	自己収入	寄附金	その他
50%~70%超	33%~11%	5%~10%	10%	10%

⁴ See, NCSE, For Immediate Release: 2017 NACUBO-Commonfund Study of Endowments (NCSE) (January 25, 2018). Available at: <https://www.commonfund.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-NCSE-Press-Release-FINAL-IMMEDIATE-RELEASE.pdf>

(中村) 日本の私大の例とも比較くださりありがとうございました。確かに、大学により収入項目の比率に開きがありますね。

(石村) 年度によっても大きな開きがあります。「画一性」を好む日本人気質からすれば、信頼のおける資料にはみえず、参考にならないかも知れません。

(中村) 確かにアバウトですが、収入内訳のイメージはつかめました。それから、アメリカの大学の数、学生数はどれ位なのでしょう？

(石村) この点も、動きが速く、なかなか正確な数値がつかめないところですが、アバウトでよければ、【図表 12】のとおりです。

(中村) アメリカの場合、4年制大学だけでも、約2,600校もあるわけですね。うち約70%が私立、つまり1,800校以上あるわけですね。ひとくちに私立大学といっても、千差万別。石村代表が、「4年制私立大学の標準的な収入内訳は？」と問われ、戸惑うことがよくわかりました。読者に、本号に掲載された代表のご論考「トランプ税制改革：私

【図表 12】日米の大学と学生のアバウトな数(tentative)

アメリカ 2017年
【大学の数】 4,000校位の大学〔4年制は2,600校程度、残りは2年制〕。4年制大学のうち75%以上私立、2年制大学では公立(州立)が6割近く
【学生数】 おおよそ1,730万人〔4年制は1,080万人、2年制は650万人〕
日本 2017年5月現在
【大学の数】 約1,200校〔4年制は750校程度、残りは2年制〕。私立が7割強、より8割に近い。残りは、国立・公立
【学生数】 おおよそ278万人〔4年制は258万人、2年制は20万人〕

立大学内部留保課税の導入～米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題」を、よりよく理解してもらうには、このディスカッションは大いに役に立つと思います。ありがとうございました。

(石村) お役に立てたとすれば光栄です。

トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入

—— 米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題 ——

石村 耕 治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【内容目次】

◆ はじめに

I 今回の改正を読み解くための連邦非営利公益団体課税制度の基礎

- 1 アメリカの非営利公益団体制と税制のあらまし
 - (1) アメリカの法人法制における私立大学の所在
 - (2) アメリカ税制上の私立大学への課税取扱いを精査する際のポイント
- 2 連邦税法上の公益増進団体と私立財団とは
 - (1) "事業型"と"助成型"の区分
 - (2) トランプ税制改革前の寄附金控除限度額のあらまし
- 3 規制税の課税対象となる取引や行為
- 4 中間制裁とは何か
 - (1) 中間制裁導入の狙い
 - (2) 中間制裁のあらまし

II 非営利公益団体関係税制改正の要点解説

- 1 現金寄附に対する時限的な公益(慈善)寄附金控除額の引上げ
- 2 大学競技観覧座席権にかかる公益(慈善)寄附金控除の適用廃止
- 3 非関連事業(収益事業)所得課税にかかる改正
- 4 法定額を超える過大役員報酬に対する課税
- 5 私立大学の過大な基本財産から生じる投資所得への課税

III 私立大学の内部留保課税の所在

- 1 連邦の営利法人にかかる国内内部留保金課税の構造
- 2 大学の基本財産とは何か
- 3 私大の基本財産から生じる投資所得課税の仕組み
- 4 私大の基本財産運営管理の仕組みと投資対象の多様化
- 5 私大の基本財産(内部留保)にかかる投資所得課税の波紋

6 私大の固定資産税代替協力金(PILOT)負担のうねり

- (1) 固定資産税代替協力金(PILOT)協定における私大の所在
- (2) ボストン市の固定資産税代替協力金(PILOT)協定
- (3) コネチカット州での私大固定資産税負担をめぐる論議

7 州レベルでの私大の内部留保に課税する動き

- (1) マサチューセッツ州の私大基本財産(内部留保)課税法案
- (2) マサチューセッツ州議会での審議
- (3) 各界からの反応

IV 私立大学基本財産をめぐる連邦課税政策の展開と課題

- 1 大学の自治と課税権力
- 2 大学の基本財産に対する連邦所得課税除外措置と減収試算
 - (1) 大学の基本財産に対する法人税免税に伴う税収減試算
 - (2) 大学に支出した寄附金に対する所得控除による税収減試算
- 3 連邦議会の私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯
 - (1) 連邦議会での私大基本財産投資所得課税政策の流れを変える動き
 - ① 2006年12月の連邦議会上院財政委員会公聴会
 - ② 2007年8月の連邦議会調査局(CRS)メモの公表
 - ③ 2007年9月の連邦議会上院財政委員会公聴会
 - ④ 連邦上院議員による136大学への基本財産の学生への還元状況の調査
 - ⑤ 2008年の基本財産の教育目的支出報告の義務化

⑥ 2009年のリーマンショックで、一時、私大の過大基本財産問題は棚上げに

(2) 2014年に私大の過大基本財産問題が再燃、最終段階に

4 私大基本財産投資所得課税の評価

(1) 増加する私大基本財産投資果実は学生支援にいかされているのか

(2) 私大基本財産投資所得課税の税法理論上の評価

(3) 強制支出要件課税法案が採用されなかった理由

◆むすび

【資料1】アメリカ富裕上位18大学の概要[2018年7月]

【資料2】アメリカ大学基本財産投資顧問企業の報酬額トップ10[2016年度]

◆はじめに

トランプ税制改革(Trump tax reforms)を実現するための2017年減税・雇用法(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2017)(以下「トランプ税制改革法(TCJA)」ともいう。)は、2017年12月22日にトランプ大統領の署名を得て成立、2018年1月1日に施行された。トランプ税制改革法(TCJA)では、営利企業に関しては、法人税の引下げ(21%のフラット化)や法人の代替ミニマム税(AMT=alternative minimum tax)の廃止など重要な改正が行われた。一方、非営利公益団体(non-profit charitable organizations)に関しては、私立大学(以下、たんに「私大」ともいう。)に関連する改正が目立った。具体的には、内部留保(total reserve funds)の適正化や役員報酬の適正化のための課税強化、個人が支出する公益(慈善)寄附金控除(charitable contribution deduction)枠の拡大などの改正が行われた。

一部有名私大は、内部留保ともいえる巨額の基本財産/エンダウメント(endowments)¹を抱えている。トランプ税制改革法(TCJA)では、こうした基本財産を投資して得た果実(investment return/投資所得)に対し、1.4%の規制税(excise tax)を課すことにした。また、大学の各役員や各従業員に対して支払われた年間報酬額が100万ドル(以下、\$1=100円で換算。1億円)を超えている場合には、超過支払額に対して21%の法人税率で大学に規制税を課すことにした。

今回、私大の投資所得をターゲットとした形

で内部留保課税が実施されたが、その背景には、公器であるはずの私大がキャンパスをタックスヘイブン(無税地帯)のように見立てて、学生そっちのけで錬金に走る私大経営陣に対する連邦議会共和党良識派の強いいらだちがあった。いわく「私大の学費は年々高騰し、低・中所得世帯出身の若者には手が届かない学びの場となっている。約7割の学生が学費を工面するために学費ローンを組み、平均5万ドルのローンを背負って卒業する。卒業後5年以内に返済不能になる卒業生が5割を超える。この状況を尻目に、私大役員は高額報酬を享受し、大学の基本財産は年々膨らみ、そこから生じる投資所得は巨額になっている」。

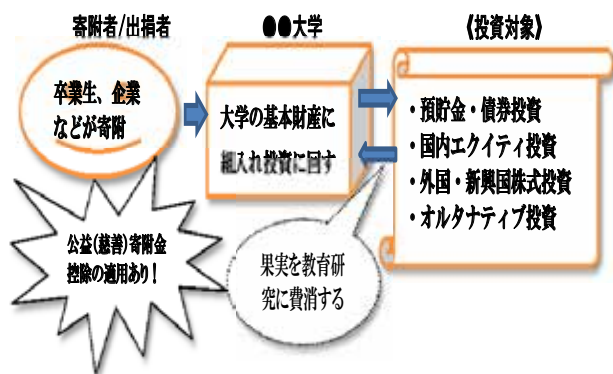
言い換えると、今回の法改正における連邦議会(共和党)の立法意思は、「私大に対して、寄附・出捐を受けた基本財産を必要以上に内部留保に積み増したり再投資に回すのではなく、格差社会の解消に知恵を絞り、できるだけ教育内容の改善や無償奨学金を充実することで、厳しい経済状況で現在学んでいる学生、あるいはこれから学ぼうとする人たちなどに向けて、大学本来の教育・研究事業(educational and scholarly activities)に費消・還元(payouts)せよ、支出・給付(distribution)せよ!」というものである²。

今回の内部留保課税で、全米におおよそ1,800校ある4年制私大のうち富裕な30校程度がターゲットとなる。例えば、ハーバード大学(Harvard University)は、納税額【371億ドル(2017年度の基本財産運用額)X8.1%(2017年度のリターン率)X1.4%(税率)】は約4,082万ド

¹ 本稿では、「endowment(s)」、「エンダウメント(ツ)」を「基本財産」と邦訳しておく。「基金」またはわが国の学校法人会計における基本金をイメージして、「基本金」という邦訳を用いるのも一案である。もちろん、後述するように、アメリカ法にいう「endowment(s)」は、わが法でいう基本財産、基本金とは同義ではない。

² 本稿では、「payout」を「費消・還元」と邦訳しておく。また、非配当法人である私立大学など非営利公益団体のコンテキストにおいて、「distribution」を「支出・給付」と邦訳しておく。「配当」とは邦訳しない。また、payoutとdistributionをほぼ同義でとらえている。

【図表 1】 アメリカ大学の基本財産（エンダウメント）の仕組み



ル(40億円超)に上る。また、マサチューセッツ工科大学(MIT=Massachusetts Institute of Technology)は、納税額【148億ドル×14.8%×1.4%】が約3,000万ドル(30億円超)に上る。ダートマスカレッジ(Dartmouth College)は、納税額が【49億ドル×14.6%×1.4%】100万ドル(1億円)に上る³。この改正を協議した連邦議会上下両院協議会(Conference Committee)によると、今後10年間で約18億ドルの財政収入になると見積もられている⁴。

この私大に対する内部留保課税は、今後、拡大の方向をたどるのか、あるいは政権交代などにより廃止の方向に向かうのかは定かではない⁵。

I 今回の改正を読み解くための連邦非営利公益団体課税制度の基礎

連邦税法(内国歳入法典/IRC=Internal Revenue Code、以下「IRC」ともいう。)は、伝統的に、非営利公益団体の法人所得に対しては課税除外(免

税)措置を講じてきた。

1950年に、本来の公益(慈善)事業に関連しない事業に対する課税(非関連事業所得課税/UBIT=unrelated business income tax)、いわゆる「収益事業課税」を実施した。しかし、非営利公益団体が受け取る配当(dividends)、利子(interest)、ロイヤルティ(royalties)、アニュイティ(annuities/定期間投資受取収益)、ほとんどの賃料(rents)、キャピタルゲインやロスなど、いわゆる経営支配を伴わない受動的な投資所得(passive income)については、この非関連事業所得課税(UBIT)の対象から除外した(IRC 512条b項1号・2号・3号・5号)。連邦議会がこれら受動的な投資所得を非関連事業所得課税(UBIT)の対象から除外したのは、この種の非営利公益団体の投資所得は、免税にしても市場競争面で営利企業に不利にならないこと、また、こうした投資所得は、教育機関をはじめ各種の非営利公益団体の本来の事業を遂行するにあたり重要な原資になっているとの認識に基づく⁷。

こうした連邦の課税取扱いを受ける非営利公益団体は、私立の教育機関、宗教団体、文化団体、ボランティア活動団体など実に多様である。これらのうち、その中核を占めるには、IRC 501条c項3号上の団体(以下「501c3団体」という。)である。連邦税法(IRC)は、501c3団体を、その公益度に応じて、「公益増進団体(public charities)」と、「私立財団(private foundations)」に分類する。さらに、「私立財団」を「事業型」と「助成型」に細分する⁸。

こうした501c3団体の税法上の類型化は、1996年の税制改正により実施された。そのねらいは、

³ See, News, "A very early look at some FY17 endowment returns: writes offs drag Harvard down," in The Skorina Letter (09/20/2017). アメリカ富裕18大学(私立・州立)の基本財産、年間学費、教員給与、年間研究予算の額について詳しくは、本稿末の添付【資料1】を参照。

⁴ See, JCT, "Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act," JCX-67-17(12/18/17).

⁵ 全米49の大学学長・理事長は、改正法施行後も、この法案を推進した連邦議会上院リーダーのミッチ・マコーネル(Mitch McConnell)議員(ケンタッキー州選出・共和党)に対し反対意見を表明している。See, Letter to Congressional Leaders from 49 College and University Presidents (March 7, 2018). Available at: <https://www.wlu.edu/Documents/president/Official%20Endowment%20Tax%20Letter%20to%20Leadership.pdf>

⁶ ただし、その後1969年に、借入金を使った金融商品への投資やセール・アンド・リースバック取引が濫用されたために、非関連借入投資所得(unrelated debt-financed income)は、UBITの対象になった(IRC 514条b項1号A-E、514条b項3号、514条c項2号・4号・5号・6号・8号)。

⁷ See, H.R. Rep. No. 2319, 81st Cong., 2d Sess. 38-40 (1950); S. Rep. No. 2375, 81st Cong., 2d Sess. 30-31 (1950).

⁸ 拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』(財経詳報社、2017年)168頁以下参照。

端的に言えば、501c3 団体を、非営利公益活動促進の公器として使いやすくするとともに、税制優遇または租税回避スキームとして活用することを抑制することになった。

このために、例えば、個人寄附者に法認する公益（慈善）寄附金控除率のインセンティブの差別化を図った。すなわち、「公益増進団体」または「事業型私立財団」にあてはまる 501c3 団体に寄附金に支出する個人寄附者に対しては、公益（慈善）寄附金控除限度額を高く設定している。一方、「助成型私立財団」にあてはまる 501c3 団体に寄附金を支出する個人寄附者に対しては公益（慈善）寄附金控除限度額を低く設定している。また、一部の富裕層が同族支配の色合いの濃い財団（基金）を設立し、501c3 団体に法認されている税制優遇または租税回避スキームとして活用することを防止するために規制税（excise tax）⁹を導入した。すなわち、「私立財団」に分類される 501c3 団体の一定の不適切な取引や行為に対して規制税を賦課することにより、公的規制を加え、抑止を求めることができる仕組みがつけられた（IRC 4940 条～4946 条）。

1996 年の税制改正では、「私立財団」による不適切な取引や行為に対する規制税の仕組みが整備されたものの、「公益増進団体」による不適切な取引や行為については、引き続き連邦課税庁（内国歳入庁／IRS=Internal Revenue Service、以下「IRS」ともいう。）が放置するか、あるいは課税除外（免税）資格のはく奪か、二者択一の状態に置かれた。公益増進団体を不適切な取引や行為に手が付けられたのは、1990 年代に入ってからである。大型公益増進団体であるユナイテッド・ウェイ（United Way）の乱脈運営の発覚などが契機である。

1996 年の税制改正法で、「公益増進団体」を対象とした中間制裁（intermediate sanctions）の仕組みが導入された。

この中間制裁制度は、連邦税法（IRC）4958 条に「過大利益取引にかかる税（Taxes on excess benefit transactions）」のタイトルで盛られ、501c3 団体および IRC501 条 c 項 4 号〔社会福祉団体／social welfare organizations〕（以下「501c4 団体」という。）などとの不適切な取引で過大利益を得た個人や団体に対して、「中間制裁

（intermediate sanctions）」を加えるものである。ちなみに、「中間制裁」は通称である。正式名称は「過大利益取引にかかる税（Taxes on excess benefit transactions）」である。

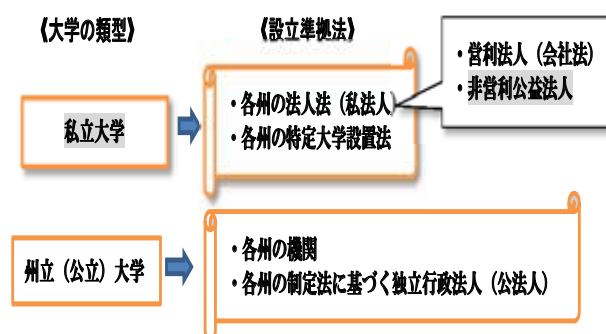
1 アメリカの非営利公益団体法制と税制のあらまし

法人法制と税制全体からみた場合、アメリカの私立大学は、どのような所在なのであろうか。基礎的な検討を試みる。

（1）アメリカの法人法制における私立大学の所在

アメリカの場合、私法人法制（任意団体を含む。以下同じ。）の準拠法（governing laws）は、原則として、各州法（コロンビア特別区／ワシントン D.C. および属領等を含む。）による。

【図表 2】州法人法制における私立大学の所在



（2）アメリカ税制上の私立大学への課税取扱いを精査する際のポイント

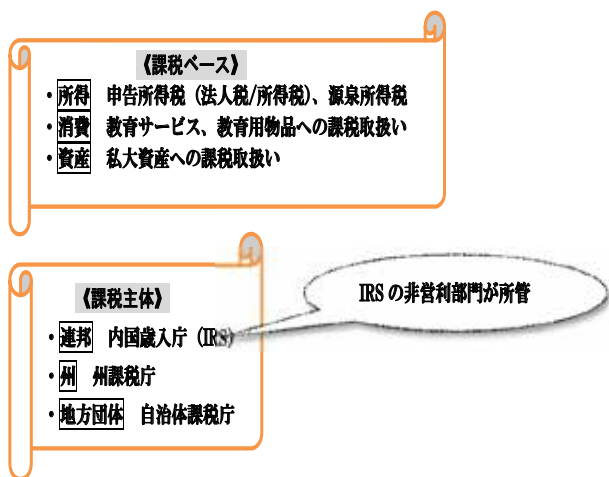
アメリカ税制上の私立大学への課税取扱いは、課税ベースごと、また課税主体ごとに、次頁の【図表 3】のように精査することができる。

また、アメリカの大学（その他高等教育機関を含む。以下同じ）に対する連邦所得課税取扱いは、大きく次頁の【図表 4】のように分類できる。

アメリカの大学に対する連邦所得課税を精査する場合には、学問上の「非課税」と「免税」の違いを知っておく必要がある。また、私立大は、連邦課税庁（IRS）に対して申請して、本来の教育研究事業に対する連邦所得課税上の免税資格承認を受ける必要がある。

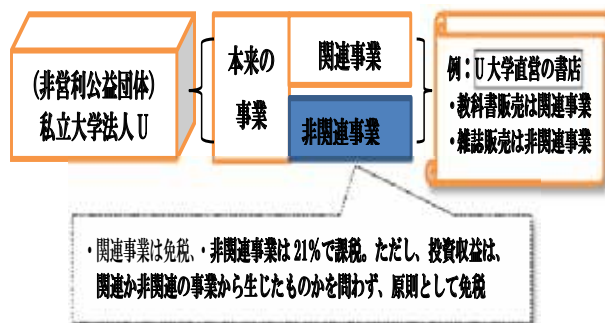
⁹ 非営利公益団体にかかる「excise tax（規制税）」とは、どのような性格の租税なのか問われる。学問的には、納税者である非営利公益団体のある取引や行為を規制する目的で課され、所得にかかる租税であると解されている。したがって、たばこや酒類などを課税対象に課される excise tax（個別消費税）とは区別してとらえられる。

【図表 3】 私大課税を精査する際のポイント

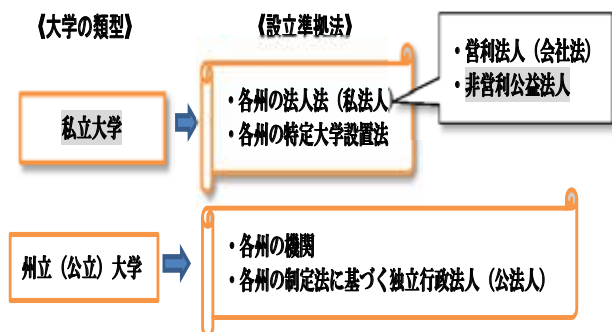


私立大学をはじめとした非営利公益団体に対する連邦法人所得課税取扱いを一覧にすると、次のとおりである¹⁰。

【図表 6】 連邦非営利公益団体に非関連事業（収益事業）所得課税の仕組み



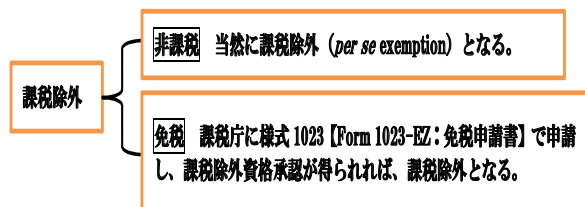
【図表 4】 大学への連邦所得課税取扱い



2 連邦税法上の公益増進団体と私立財団とは

連邦税法（IRC）は、「公益増進団体」と「私立財団」とを具体的に定義していない。たんに、「私立財団」とは、「公益増進団体以外の団体」と消極的に定義するにとどまる。一般に「私立財団」カテゴリーにあてはまる501c3団体の典型としては、特定企業の支配色の濃い「企業財団」、や同族支配の色合いが濃い「家族財団」などをあげることができる。「私立財団」カテゴリーに該当する501c3団体に対しては、その投資収益や不適切な取引・行為などを対象に一定の規制税（excise tax）が課される。また、この規制税はそうした取引・行為に関わった者にも課される¹¹。

【図表 5】 非課税と免税の違い



《サンプル書式抜粋 1023-EZ：法典 501c3 免税承認簡易申請書》

Form 1023-EZ Streamlined Application for Recognition of Exemption Under Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code (June 2014)

Department of the Treasury Internal Revenue Service

Do not enter social security numbers on this form as it may be made public.

Information about Form 1023-EZ and its separate instructions is at www.irs.gov/form1023.

（1）「事業型」と「助成型」の区分

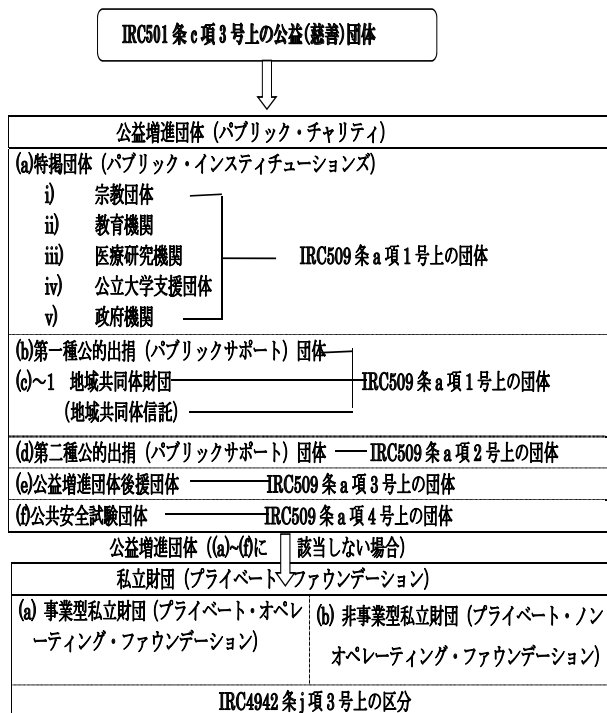
連邦税法（IRC）は、「私立財団」カテゴリーに該当する501c3団体を、さらに、「事業型私立財団（private operating foundations）」と「助成型私立財団（private non-operating foundations）」に区分する。

¹⁰ 連邦の非関連（収益）事業課税制度は、投資収益に対する適用除外措置とともに、1950年の税制改正で導入された。この結果、連邦税法（IRC）は、非営利公益団体による経営支配を目的としない金融資産投資（portfolio investment）からの投資収益（利子、配当、ロイヤルティ、一定のキャピタルゲイン等）は、非関連（収益）事業課税が適用除外（ただし、借入金により取得した金融資産にかかる金融収益等を除く。）となっている（IRC512条b項）。言い換えると、非関連の「事業収益」に加え、「金融収益」は、本来の事業にかかる原資から生じた果実か、収益事業から生じた果実かを問わず、原則として免税となる。ちなみに、わが国は、公益法人等に収益事業課税については、限定列举主義（現在34業種）を採用し、軽減税率（27%、基本税率37.5%）で課税する（法人税法4条1項、法人税法施行令5条）。また、本来の事業にかかる金融資産収益については、源泉所得税が行われないことから、非課税となる（所得税法11条1項）。

¹¹ See, generally, Bruce R. Hopkins & D. Benson Tesdahl, Intermediate Sanctions: Curbing Nonprofit Abuse (Wiley, 1997).

この区分は、「私立財団」のうち、公益性が高く自らが積極的に公益事業／社会貢献活動を推進しようという意欲のある「事業型」と、そうでない「助成型」とを差別化することにねらいがある。事業型と認定されることの最大のメリットは、個人寄附者の所得金額の計算上当該団体に対して支出された公益（慈善）寄附金控除比率が高く、優遇されることにある。

【図表 7】公益増進団体と私立財団の区分



(2) トランプ税制改革前の寄附金控除限度額
のあらまし

トランプ税制改革前の公益増進団体ならびに事

業型私立財団および助成（非事業）型私立財団に関する連邦税法（IRC）上の公益（慈善）寄附金控除限度額のあらましを図示すると、【図表 8】のとおりである¹²。

3 規制税の課税対象となる取引や行為

すでにふれたように、「私立財団」は、税法固有の概念・類型である。1996年の税制改正ではじめて類型化された。そのねらいは、一部の富裕層が同族支配の色合いの濃い財団（基金）を設立し、公益性の高い団体に認められている税制優遇を租税回避スキームとして濫用することにストップをかけることにあった。

【図表 9】私立財団に対する規制税の狙い

一部の富裕層が同族支配の色合いの濃い財団（基金）を設立し、公益性の高い団体に認められている税制上の支援措置を節税スキームとして濫用することにストップをかけること。

規制税（excise tax）の課税対象となる取引や行為の概要は、次のとおりである（IRC 4940条～4946条）。

【図表 10】規制税の課税対象となる取引や行為

① 私立財団の投資所得 (Excise tax based on investment income) (IRC 4940条)
私立財団の純投資所得 (net investment income) に対しては、原則年2%の規制税が賦課される。ただし一定の要件を充たす場合には1%に減額される（二段階課税制／two-tier tax regime）。

【図表 8】連邦所得税上の「公益増進団体」および「私立財団」への寄附金控除限度額

項目	種類	公益増進団体		私立財団	
		事業型	助成型	事業型	助成型
個人の寄附金控除 (現金) (評価性資産)		50%まで	30%まで	50%まで	30%まで
遺贈への控除		原則 30%まで	20%まで	原則 30%まで	20%まで
法人寄附金控除限度額 (現金)		全額	全額	全額	全額
投資収益課税 (規制税)		課税所得の 10%まで	課税所得の 10%まで	同左	同左
公益性確保のための各種課税		なし	なし	2% (または1%)	2% (または1%)
		あり (中間制裁)	あり (中間制裁)	あり	あり

- * (1) 公益増進団体 (public charities) に支出した寄附金にかかる控除は、公共安全試験団体 (IRC509条a項4号) には適用なし。
- * (2) 個人の公益（慈善）寄附金控除は、概算控除 (standard deduction) 対象者 (non-itemizers) には認められない。言い換えると、項目別控除対象者 (itemizers) の場合で、項目別控除調整後総所得 (AGI=Adjusted Gross Income) をもとに計算される。
- * (3) 連邦遺産税は、非課税である。

¹² 雨宮孝子・石村耕治ほか著『全訳 カリフォルニア非営利公益法人法』（信山社、2000年）37頁以下、拙著『日米の公益法人課税法の構造』（成文堂、1992年）44頁以下参照。

<p>②自己取引 (Tax on self-dealing) (IRC 4941 条)</p> <p>財団と財団関係者など不適格者との間での自己取引(利益相反取引)は禁止される。自己取引を行った不適格者には、当初、5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、200%の規制税が課される。一方、その取引に関わった理事など財団管理者(manager)には当初2.5%、是正されない場合には50%の規制税が賦課される。</p>
<p>③私立財団の本来の事業への最低強制支出 (Tax on failure to distribute income) (IRC 4942 条)</p> <p>私立財団は、前課税年末の投資果実(investment return)の5%以上を助成事業や公益目的事業に支出するように求められる。適格支出がなされない場合、財団には、未支出額に15%の規制税が課される。是正されない場合には、規制税率は順次、30%、100%と高くなる。</p>
<p>④私立財団の過大な持株保有 (Tax on excess business holdings) (IRC 4943 条)</p> <p>私立財団は、原則として1 営利企業の株式の保有を20%までに制限される。課税年のどの時点でもこの保有制限を超えると、超過持株価額に10%の規制税が賦課される。IRS との協議に基づき指定された期間(5~10 年)内に是正されない場合には、200%の規制税が賦課される¹³。</p>
<p>⑤私立財団の目的を危うくする投資 (Tax on investments which jeopardize charitable purpose) (IRC 4944 条)</p> <p>私立財団の役員は、財団の資産運用にあたり私法上の慎重な投資者原則(prudent investor rules)や忠実義務/信認義務を負う。このことから、公益(慈善)目的の達成を危うくするような財団の基本財産や留保所得の投資は認められない。こうした危険な投資があった場合には、財団およびその管理者に対し当該投資額の5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、財団に25%、管理者に5%(ただし、1 万ドルが上限)の規制税が賦課される。</p>

<p>⑥課税対象支出 (Tax on taxable expenditures) (IRC 4945 条)</p> <p>財団は、特定候補の選挙活動費など不適格な支出をしてはならない。不適格支出額は、規制税の課税対象となる。不適格な支出があった場合には、財団に当該支出額の20%、故意にその支出に関与した役員等の管理者には5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、財団には100%、役員など管理者に50%の規制税が賦課される。</p>

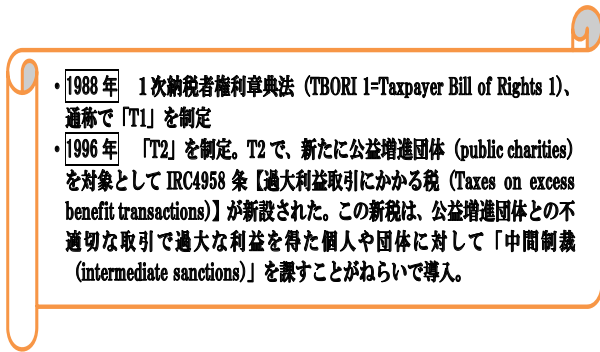
4 中間制裁とは何か

1988 年 10 月、連邦議会は、連邦納税者に対する連邦税法の執行/コンプライアンス、とりわけ税務調査と徴収過程における適正性と公平性を確保し、内国歳入法典(IRC)に納税者の権利保護措置を強化するための条項を盛り込むための税制改正法(TAMRA=Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988)を成立させた。この1988 年税制改正は、一般に、第1次納税者権利章典法(TBORI 1=Taxpayer Bill of Rights 1)、通称で「T1」と呼ばれる。その後、1996 年税制改正で、連邦議会は、さらに納税者の権利を深化させるために、第2次納税者権利憲章典法(TRORI 2=Taxpayer Bill of Rights 2)、通称で「T2」を成立させた¹⁴。

T2では、連邦税法(IRC)に新たに「公益増進団体(public charities)」を対象として4958 条【過大利益取引にかかる税(Taxes on excess benefit transactions)】が新設された。「公益増進団体」との不適切な取引で過大な利益を得

¹³ トランプ税制改革法(TCJA)は、今(2018)年1月1日に施行された。これに続き、連邦議会は、2月9日に、2017年6月に議会に上程されていた「2017年慈善企業法(Philanthropic Enterprise Act of 2017)」を通させた。同法は、トランプ大統領の署名を得て成立し、2018年1月1日に遡って施行された。この法律は、俗に「ニューマンズ・オウン特例(Newman's Own Exception)」とも呼ばれる。名優ポール・ニューマンの慈善遺産を引き継ぎ設立されたニューマンズ・オウン財団(Newman's Own Foundation)に対する私立財団の過大な持株保有(Tax on excess business holdings)(IRC 4943 条)特例を法認することがねらいだからである。当初、この特例は、トランプ税制改革法(TCJA)のなかでも提案されたが、最終的には廃案となった。このため、単独法として審議し・成立にこぎつけた。この特例は、その後、連邦税法(IRC)に4943 条g 項〔独立して運営される慈善企業に限定した特定保有の特例(Exception for certain holdings limited to independently-operated philanthropic business)〕として編入された。ちなみに、ニューマンズ・オウン財団は、2005 年に、ポール・ニューマンの遺志に従い、彼が1982 年に設立した食品会社「ニューマンズ・オウン(Newman's Own Inc, LLC)」の全株式を出捐して創設された。今や巨大な食品コングロマリット企業に成長したニューマンズ・オウン社は、「利益をすべて慈善活動に寄附する(100% profits to charity)」方針で経営されてきた社会企業(social enterprise)である。IRC 4943 条g 項は、私立財団に対して営利会社の持分を100%出捐することを法認し、条件としてその会社が当該財団から独立して経営され、かつ税引き後収益のすべてを慈善目的に供することを求め、過大事業保有にかかる規制税の適用や課税除外(免税)資格はく奪の対象外とするものである。ニューマンズ・オウン特例は、私立財団に対する規制税に関する重要な改正であるが、本稿の射程外である。詳しくは、拙論「トランプ税制改革で変わった非営利公益団体税制①~③」公益法人2018年9月号~11月号参照。

【図表 11】 納税者権利保障法の制定と中間制裁制度の所在



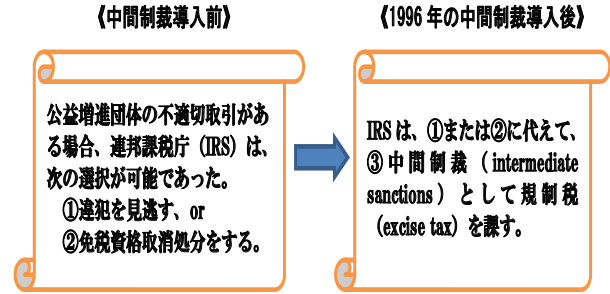
た個人や団体に対して「中間制裁 (intermediate sanctions)」としてこの税を課すことがねらいである。

典型的な過大利益取引としては、理事その他団体管理者への不相応に過大な報酬 (unreasonably excessive overcompensation) の支払があげられる。また、団体とその関係者 (不適格者) との間での独立当事者間価額 (arm's length price) よりも著しく低額または高額な団体資産の譲渡などがあげられる。

(1) 中間制裁導入の狙い

中間制裁が導入される前までは、課税除外の特典を付与された「公益増進団体」の適格を有する非営利公益団体が、その関係者との間で不適切な取引をしていた場合、連邦課税庁 (IRS) は、①その違犯を見逃すか、あるいは②その団体の課税除外 (免税) 資格を取り消す処分を行うよりなかった。IRS は、①不適切取引を見逃すわけにはいかず、かといって、②団体の課税除外資格取消処分をすると、不適切取引に関係していない団体の利害関係人 (ステークホルダー) の権利利益を侵害することになりかねない。こうした不都合を調整するために、1996年7月30日に連邦議会がT2で設けたのが、①と②とを折衷する③中間制裁 (intermediate sanctions) の仕組みである。したがって、中間制裁は、本来、納税者一般の権利利益の保護につながるとの発想に基づく¹⁵。

【図表 12】 中間制裁導入の狙い



(2) 中間制裁のあらまし

中間制裁は、1995年7月14日以後に生じた過大利益取引に適用された。その後、2002年1月23日に、連邦財務省 (Treasury Department) は、過大利益取引にかかる税 (中間制裁) に関する財務省規則 (Treasury regulations) を発出した (§ 53.4958-1 ~ 8)。

連邦税法 (IRC 4958条) および財務省規則 (Treasury Regulation § 53.4958-1 ~ 8) によると、中間制裁 (過大利益取引にかかる税) のあらまきは、次のとおりである。

【図表 13】 中間制裁のあらまし

<p>●中間制裁の対象となる「不適格者 (disqualified persons)」の範囲</p> <p>「501c3 団体および 501c4 団体の業務に実質的な影響力を行使できる地位にある者ならびにその家族」である。これらの者は、IRC 本法や財務省規則では「不適格者 (disqualified persons)」と呼ばれる。具体的には、次のような個人や事業体 (ただし、以下に限定されない。) をさす (IRC 4958条f項1号)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その団体の業務に実質的影響力を行使することのできる地位にある者 (問題となった取引の終了時から5年間に影響を行使できる地位にあった者を含む。)。具体的には、非営利公益団体の理事長、理事、評議員、特別委員会の構成員、監事、経理部長など (通常、私法上の忠実義務 / 信認義務を負う者が想定される。) ・非営利公益団体理事会の投票権ある構成員 ・非営利公益団体の投票権、収益または受益権の35%以上を持つ事業体 (35% controlled entity) ・実質的な出捐者 ・不適格者の配偶者 ・不適格者の兄弟、祖先、子ども、孫、ひ孫およびそれぞれの配偶者

¹⁴ 雨宮孝子・石村耕治ほか著『全訳 カリフォルニア非営利公益法人法』(信山社、2000年) 37頁以下、拙著『日米の公益法人課税法の構造』(成文堂、1992年) 44頁以下参照。

¹⁵ See, Andrew J. Hagler, `Section 4958: Intermediate Sanction and Tax Exempt organizations`, 28 Taxation of Exempts 44 (March/April, 2017). 邦文での研究としては、雨宮孝子「NPOの法と政策：米国税制のパブリック・サポート・テストと悪用防止の中間的制裁制度」三田学会雑誌92巻4号(2000年)参照。

<ul style="list-style-type: none"> ・故意かつ合理的な理由もなく過大利益取引に参加した非営利公益団体の管理者
<p>② 制裁の額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 不適格者 不適格者には、役務または取引にかかる独立当事者間価額を超えた額（過大利益取引額）の25%の税を課す（IRC 4958条a項1号）。ただし、是正を求められた期日までに具体的な措置が講じられない場合には、200%の税を追加して課す（IRC 4958条b項）。 ・ 団体管理者 故意かつ合理的な理由もなく過大利益取引に参加した団体管理者には、各不適格取引につき過大額の10%の税を課す（IRC 4958条a項2号）。ちなみに、「団体管理者（organization manager）」とは、役員、理事、評議員、特別委員会メンバーその他取引する権限を有する者を指し、その職位は問わない（IRC 4958条f項2号）。原則として、弁護士や会計士など委任契約に基づき専門知識を団体に提供する職業専門家は、含まない。
<p>③ 役員報酬にかかる証明責任</p> <p>過大利益取引であるとして最も問題になるケースの1つとして、不相応に高額な過大役員報酬がある。財務省規則では、問われた団体は、次の3つの要件を充たすことができる場合には、証明責任を課税庁（IRS）側に転嫁できるとする（財務省規則 53.4958-6(c)）。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 報酬額が、利益相反のない個人で構成される第三者機関により事前承認を受けていること。 ・ 当該第三者機関が、その承認をするに際して、公正な市場相場、または標準報酬額報告など適切なデータを入手し、かつそれに信頼を置いていること。 ・ 当該第三者機関が、十分な資料に基づいて意思決定を行っていること。

トランプ税制改革法（TCJA）では、非営利公益団体の規制強化に、この中間制裁（intermediate sanction）と呼ばれる特別の規制税（special excise tax）ないし規制税（excise tax）を広げる改正が目立つ。とりわけ、規制税を公益増進団体にも広げているのが特徴である¹⁶。

II 非営利公益団体関係税制改正の要点解説

トランプ政権による連邦非営利公益団体税制改

正では、その底流においては、民間非営利公益セクターに対する税制を通じた政府規制の強化が目立つ。このため、連邦議会での法案の審議段階から、同セクターからの異論が相次いだ¹⁷。

とりわけ、今回の非営利公益団体関係の税制改正では、連邦税法（IRC）上の501c3団体の1つである私立大学（private universities and colleges）への課税強化が目立った。

連邦議会共和党は、かねてから私立大学が年々基本財産（endowments）、内部留保（total reserve funds）を積み増し続ける一方で、学費値上げに走る動きに批判を強めていた。連邦議会共和党は、私大の内部留保に対する規制課税（excise tax）の必要性を説いてきたが、トランプ政権の誕生に伴う今回の税制改正で、その途を拓いた。このため、今回の非営利公益団体税制の改正に対しては、とりわけ、私立大学界からの異論が相次いでいる¹⁸。

1 現金寄附に対する時限的な公益（慈善）寄附金控除額の引上げ

トランプ税制改革法（TCJA）前までは、個人の公益（慈善）寄附金控除限度額は、その寄附を受け入れる団体により、50%、30%または20%となる（前記【図表7】参照）。これが、改正後、60%まで増額された。

ただし、この改正は、2018年1月1日から2025年12月31日までの時限で適用される（TCJA 11023条による改正IRC 170条1項G号）。時限適用となったのは、所得税減税が時限適用であることに対応したものである。

2 大学競技観覧座席権にかかる公益（慈善）寄附金控除の適用廃止

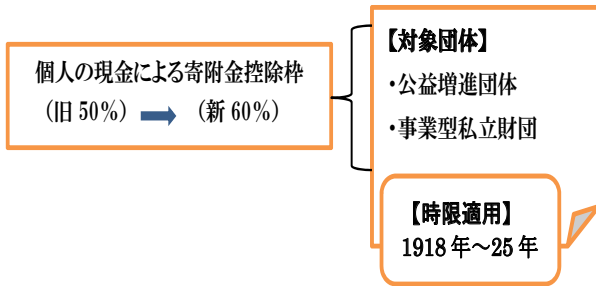
個人納税者は、大学競技観覧座席権（college

¹⁶ トランプ税制改革法（TCJA）における非営利公益団体税制の見直しについては、See, Bruce R. Hopkins, “The Tax Cuts and Jobs Act Brings New Law for Tax: Exempt Organization,” 29 Taxation of Exempts 3 (March/April, 2018); Laura Kalick, “Six Tax Reform Issues Impacting Nonprofit Organizations,” BDO international (March 29, 2018). ちなみに、私立財団に適用ある規制税を “狭義の規制税、” と呼び、狭義に規制税と公益増進団体に適用ある特別規制税とを1つにして “広義の規制税、” と呼ぶこともできる。

¹⁷ See, e.g., Joint Letter of Opposition to the Senate Tax Reform Bill (Nov. 29, 2017). Available at: <https://www.cof.org/content/joint-letter-opposition-senate-tax-reform-bill>.

¹⁸ 教育問題に関する政策提言団体であるアメリカ教育協議会（ACE=American Council on Education）は、改正法案が提出された段階から、この課税に反対している。See, ACE, Endowment Excise Tax Provision in the Senate Version of H.R. 1, the Tax Cuts and Jobs Act (Nov. 27, 2017).

【図表 14】 公益（慈善）寄附金控除増額の対象となる団体



athletic seating rights) を購入するために大学などの高等教育機関に支払をしたとする。この場合で、①その金額が高等教育機関の利益に資し、かつ②当該金額が支払との交換でなければ当該大学の競技観覧座席チケットを購入する権利を取得することができない形になっているときには、課税所得計算上、当該支払額の 80%相当額までを公益（慈善）寄附金として所得控除の対象にすることが認められてきた（IRC 170 条 1 項）。

しかし、トランプ税制改革法（TCJA）は、2017 年 12 月 31 日後にしたこの種の支払については、公益（慈善）寄附金の対象としないことにした（TCJA 13724 条）。

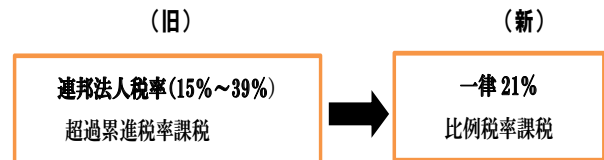
3 非関連事業（収益事業）所得課税にかかる改正

トランプ税制改革法（TCJA）では、連邦法人税率のフラット化【すなわち、従来は連邦法人所得税を 15%～39%の超過累進税率で課税してきたものを 21%の比例税率で課税する抜本的な見直し】が行われた¹⁹。

連邦法人税率のフラット化に歩調を合わせる形で、非営利公益団体の非関連事業所得課税（UBIT=unrelated business taxable income）、すなわち収益事業所得課税率を 21%とした（TCJA 13001 条 a 項による改正 IRC511 条 a 項 1 号、同項 2 号の A）。

また、これまで、非営利公益団体が複数の収益事業を営む場合で、1 つの収益事業で出た損失（赤字）は、他の収益事業が黒字であるときには、損益通算（offset）が認められていた。しかし、ト

【図表 15】 トランプ税制改革：連邦法人税率のフラット化



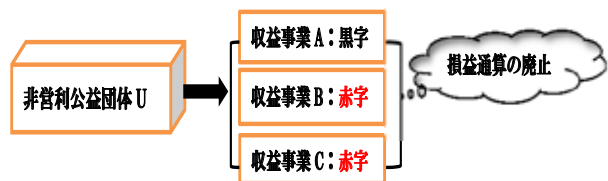
《参考》連邦法人所得税の累進税率(2017 課税年まで)

課税所得 (ドル\$)		税率等		
超	以下			
0	50,000	0 +	15% ×	課税所得
50,000	75,000	7,500 +	25% ×	50,000 超の額
75,000	100,000	13,750 +	34% ×	75,000 超の額
100,000	335,000	22,250 +	39% ×	100,000 超の額
335,000	10,000,000	113,900 +	34% ×	335,000 超の額
10,000,000	15,000,000	3,400,000 +	35% ×	10,000,000 超の額
15,000,000	18,333,333	5,150,000 +	38% ×	15,000,000 超の額
18,333,333	---		35% ×	課税所得

《例》課税所得が 150,000 ドルの場合、税額は 22,500 + 39% × (150,000 - 100,000) = 41,750 《備考》連邦の法人税は 15%～39%の超過累進税率構造になっている。ただし、現実には、基本税率は 15%～35%。追加税率を含め 39%になる。

ランプ税制改革法（TCJA）は、原則として、この種の損益通算を認めないことにした（TCJA 13702 条 b 項 1 号）。

【図表 16】 複数の収益事業を営む場合の損益通算の廃止



この改正を協議した連邦議会上下両院協議会（Conference Committee）によると、この損益通算の廃止により、今後 10 年間（2018 年～2027 年）で、連邦は、約 35 億ドルの財政収入を得ると見積もられている²⁰。

¹⁹ 加えて、法人に対する代替ミニマム税（AMT=alternative minimum tax）も廃止された。連邦の AMT について詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』・前掲注 8、86 頁以下参照。

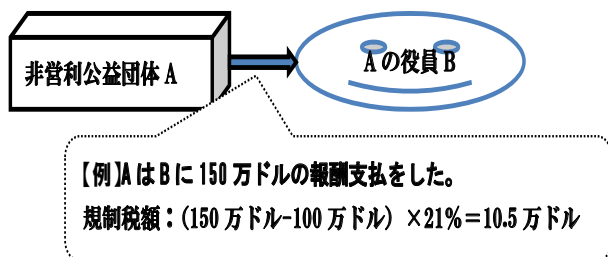
²⁰ See, JCT, “Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act,” JCX-67-17 (12/18/17).

4 法定額を超える過大役員報酬に対する課税

トランプ税制改革法 (TCJA) は、課税対象外 (免税) となる非営利公益団体の各役員や各従業員に対して支払われた年間報酬額が 100 万ドル (\$1=100 円で、1 億円) を超えている場合、超過支払額に対して 21% の法人税率で団体に課税することにした (TCJA 13602 条による改正 IRC 4960 条)。この定額基準を導入した改正 [過大役員報酬に対する規制税 (excise tax on excessive compensation)] がターゲットとするのは、主に、有名私立大学、非営利の病院、全国規模の大型非営利公益団体などの役員や従業員 (2017 年 1 月 1 日から勤務していた前役員や従業員を含む。) である。

このことから、法定限度額 100 万ドルを超える過大役員 (従業員) 報酬が支払われた場合には、その理由を問わず、過大額に対して 21% の比例税率で支払をした団体に対して規制税が課される²¹。

【図表 17】 過大役員報酬の支払がある場合の支払者への法人税率での規制課税



5 私立大学の過大な基本財産から生じる投資所得への課税

連邦議会は、私大の内部留保ともいえる基本財産に対する課税をあたり、次のような案 (課税方式) を精査していた。

これまで、私大に限らず、課税除外 (免税) 資格を有する 501c3 団体などは、基本財産からあがる果実には連邦所得課税 (法人所得課税や源泉所

得課税) を課されてこなかった²³。また、営利法人の場合、事業のための合理的必要性 (necessary business needs) を超える内部留保に対しては、連邦所得課税として内部留保税 (AET=accumulated earnings tax) が課される (IRC 531 条以下)。しかし、501c3 団体などに対しては、この内部留保税 (AET) は適用除外となっている (IRC 302 条 b 項 2 号)。

【図表 18】 私大の基本財産に対する課税方式の選択

- ①基本財産自体に対して課税する案 (excise tax on endowments)
- ②私立財団の本来の事業への最低強制支出 (tax on failure to distribute income) (IRC 4942 条) [前記【図表 10】③参照] にならって「私大の基本財産の本来の教育・研究事業への 5% 最低強制支出を義務づけ適格支出がなされない場合、当該私大には未支出額に 15% の規制税を課す案 (15% excise tax on failure to mandatory spending rates of 5% of endowments)
- ③学生数を基にした基準額 (免税点) を超える場合に保有する基本財産から生じる投資所得に対して比例税率で課税する案
- ④私大の一定の基本財産に対して支出された寄附金に対して公益 (慈善) 寄附金控除を制限する案 (a limitation on the charitable deduction for certain donations to endowments)²²。

つまり、今回の税制改正では、所得課税は引き続き非課税 (免税) 取扱いとすもの²⁴、私大にターゲットを絞って別建ての規制税の対象とすることにした。最終的には、③学生数を基にした基準額 (免税点) を超える場合に保有する基本財産から生じる投資所得に 1.4% で課税する案で決着した (IRC4968 条 a 項)²⁵。

基本財産を一種の内部留保 (accumulation, reserve funds) とみて、法定額を超える過大な内部留保から生じた果実 (投資所得) に対して 1.4% の税率で規制税 (excise tax) を課することにしたわけである。

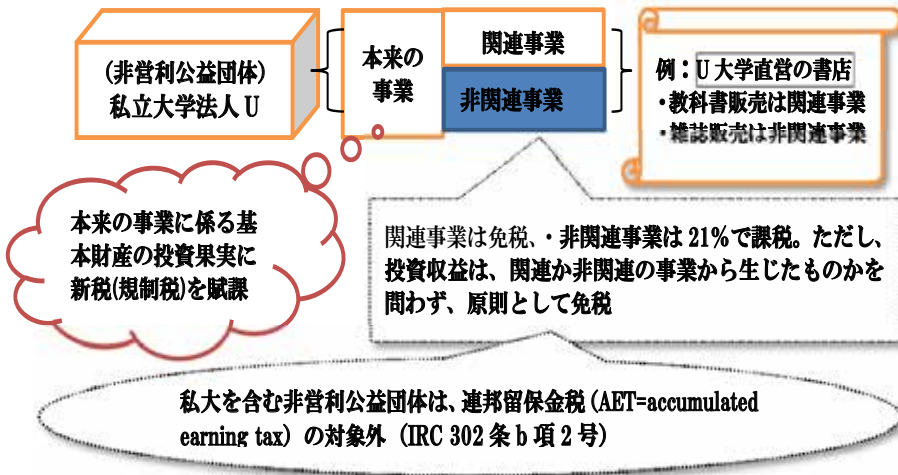
²¹ See, James A. Nitsche, "Section 4960: New Excise Tax on Excessive Compensation", 29 Taxation of Exempts 3 (May/June, 2018).

²² See, Janet Lorin & Loren Streib, House Panel Questions College Endowment Spending, Tax Benefits (Oct. 7, 2015).

²³ See, Brace R. Hopkins, "Chapter 11: Other Charitable Organizations", in The Law of Tax Exempt Organizations (10th ed., Wiley, 2011). 拙著『日米公益法人課税法の構造』・前掲注 12、222 頁以下参照。

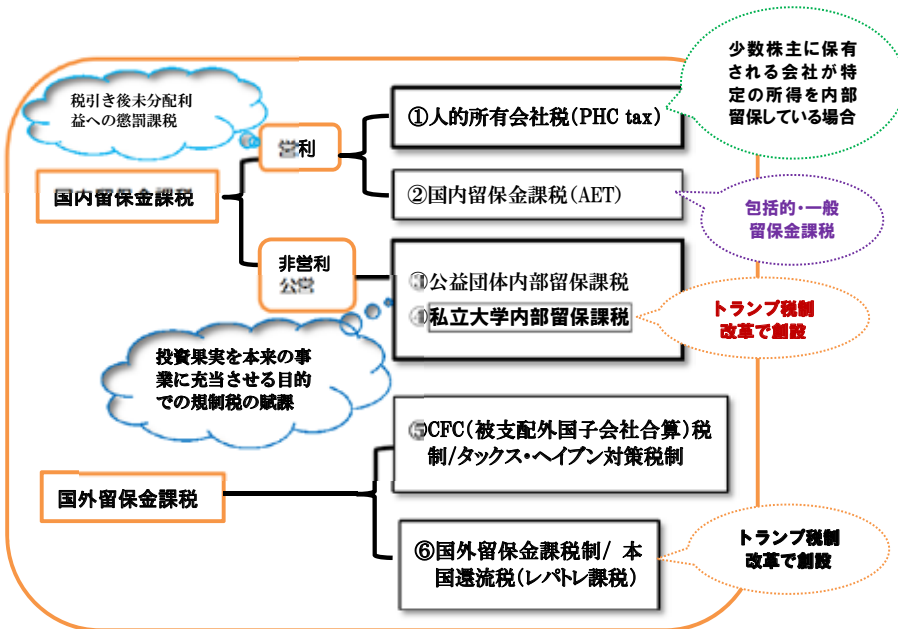
²⁴ 連邦留保金課税 (AET) について詳しくは、拙論「法人留保金課税制度の日米比較」白鷗大学法科大学院紀要 7 号 (2013 年) ; 拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』・前掲注 8、222 頁以下参照。

【図表 19】 トランプ税制改革後の私立大学法人にかかる連邦法人所得課税の仕組み



象は、全米に約1,800校ある4年制私大のうち30校程度である。このことも手伝ってか、課税対象となる「基本財産」の定義や範囲とか、「フルタイム学生」の定義とか細目を規定した財務省規則（Treasury regulations）とか連邦課税庁（IRS）の通達（rulings）などの発出が遅れ、実務的にはいまだよくわからないことが多い。このため、私大財務担当者の間には戸惑いがみられる²⁶。

【図表 20】 連邦の主な留保金課税の種類



1 連邦の営利法人にかかる国内内部留保金課税の構造

連邦の内部留保金課税は、かなり複雑である。典型的には、大きく、「国内留保金課税」と「国外留保金課税」とに分類することができる²⁷。私立大学内部留保課税は、国内留保金課税に該当する。その所在は、【図表 20】のとおりである。

III 私立大学の内部留保課税の所在

トランプ税制改革法（TCJA）で導入された私大を対象とした内部留保課税では、学費を負担するフルタイム500を超える学生数を基準に算出した法定額（免税点）を超える基本財産から生じた投資所得に1.4%の比例税率で規制税を賦課する仕組みになっている。ただし、実際にこの課税の対

2 大学の基本財産とは何か

アメリカの場合、一般に、私大を含む501c3団体の「基本財産／エンダウメント（endowments）」とは、きわめて幅広い種類のものを含む「内部留保総額（total reserve funds）」をさす²⁸。ただ、基本財産を、その特徴に注目して大きく分けるとすると、おおよそ次の3つになる²⁹。

²⁵ See, Molly F. Sherlock *et al.*, “College and University Endowments: Overview and Tax Policy Options”, Congressional Research Service 7-5700 (May, 2018).

²⁶ ほとんどの大学は、7月1日から翌年の6月30日の1年間を財政年度としている。したがって、この新税は、2018年～19年の学年度（academic year）から適用になる。

²⁷ 詳しくは、拙論「《図説》留保金課税法入門～日米の課税法制比較を含めて」国民税制研究4号（本号）所収参照。

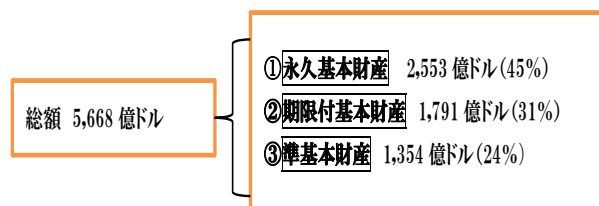
【図表 21】 基本財産の主な種類と特徴

- ①**永久基本財産 (permanent endowment/true endowment)**
とくに期間の定めがなく、出捐された元本+その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産。
- ②**期限付基本財産 (term endowment)**
一定期間内に、元本+その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産。一般に、期間経過後は、その財産の処分は自由である。
- ③**準基本財産 (quasi-endowment)**
本来の事業に供することを目的に、遺贈、贈与を受けた財産で、その費消・支出の用途が限定されていない基本財産。

アメリカの各私大の財務状況については、各私大がウェブサイトに公表する「年次財務報告書 (Annual Financial Report 2018:XXX University / College)」、または「財務部報告書 (Report of the Treasurer, Office of Finance & Treasury, XXX University / College) などをみればわかる。こうした各私大の財務データをもとに「連邦教育省 (U.S. Dept. of Education)、全米大学事業担当者協会 (NACUBO=National Association of College and University Business Officers)、連邦議会図書館の連邦議会調査局 (Congressional Research Service, Library of Congress)、連邦課税庁 (IRS) などが全米主要大学の財務データ

を集約し、公表している。NACUBO のデータによると、2017年時点で、全米私大の基本財産の内訳は、次のとおりである。

【図表 22】 全米私大に基本財産の内訳 (2017年)



3 私大の基本財産から生じる投資所得課税の仕組み

トランプ税制改革法 (TCJA) では、2018年1月1日以降に施行された連邦税法 (IRC) 4968条は「私立大学の投資所得を標準とする規制税 (Excise tax based on investment income of private college and universities)」の表題で、私大が保有する基本財産 (endowment) を投資して得た所得 (利子・配当・ロイヤルティなど) には、法定の免税点を超過していることを条件に、1.4%の規制税 (excise tax) を賦課する旨規定する (IRC4968条)。そのあらまは、次のとおりである³¹。

²⁸ 法律用語としての「endowment(s)」とは、寄附者が用途を限定して支出 (出捐) した寄附金からなる基金をさす。しかし、実務的には寄附金に加え、寄附金を元手に購入した債券、株式などに加え、先物取引、ヘッジファンドやプライベート・エクイティ (オルタナティブ投資) その他の金融資産や不動産などの実物資産を含む投資レンジ、「内部留保総額 (total reserve funds)」をさす。また、通例、私立大学を含む非営利公益団体/法人の「endowment(s)」は、複数の小規模基金 (funds) からなる。また、ほとんどの場合、運用の対象となる資産 (原資) は同窓生や広く一般から支出された寄附金 (giving, donation) からなる複数の基金 (endowment funds) であるのが特徴である。私立大学によっては、無償奨学基金や研究奨励基金、招聘教授用基金など大学によっては、何千もの個別基金で構成されている。See, ACE (American Council on Education), Understanding College and University Endowments (ACE, 2014). Available at: <http://www.acenet.edu/news-room/Documents/Understanding-Endowments-White-Paper.pdf>

²⁹ 「基本財産 (endowment(s))」「エンダウメント (ツ)」については、私法上の定義、会計上の分類、と税法上の定義では異なる。州法 (私法) 上の定義については、公益 (慈善) 団体、政府機関等の「機関 (institution)」の基金を適用対象とした統一機関基金慎重運用法 (UPMIFA=Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act of 2006) 2条2項などを参照。1972年 UPMIFA は、1972年に公表された統一機関基金運用法 (UMIFA=Uniform Management of Institutional Funds Act of 1972) の後継法である。See, “The Law of Trusts and Trustees Appendix 20A”, in Bogart’s Trusts and Trustees (June 2018 Update). アメリカ諸州における大学法人の資産運用と慎重人原則の展開について、拙論「規制緩和時代の私立大学運営と税財政法務」獨協法学 91号 531頁以下 (2013年) 参照。

³⁰ See, 2017 NACUBO-Common fund Study of Endowments, at, 100.

³¹ 私大財務担当者からは、「大学が保有する資産はすべて本来の教育事業に使われており、新たな規制税の対象となる資産など保有してしない。」という発言もみられる。See, R. Rubin & A. Fuller, “Small Colleges Take Big Hit From Tax Law”, Wall St. J (Jan. 19, 2018) at A1. したがって、より具体的な税額算定基準など詳細は、今後連邦財務省が発出する規則 (Treasury regulations) や連邦課税庁 (IRS) が発出する通達 (rulings) などを待たなければならない。

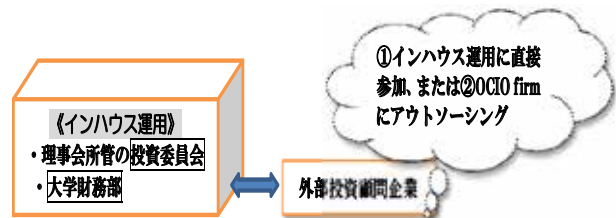
【図表 23】 私大の過大な基本財産にかかる投資所得への規制税のあらまし

<p>①この規制税の課税対象となる大学（機関）（IRC 4968 条 b 項）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・私立の単科大学 (private college) および総合大学 (private university)。 ・前課税年終了時に授業料を支払っている 500 人以上のフルタイムの学生がおり、かつその半数が合衆国内に所在していること。および ・前課税年終了時に、免税点（学生 1 人あたり 50 万ドル×フルタイムの学生数）【例えば、フルタイムの学生が 10,000 人在学している場合には、50 億ドル】を超える基本財産（ただし、大学本来の教育・研究事業に供する財産や非関連事業（収益事業）所得課税の対象となる資産を除く。）を有していること。
<p>②課税ベースとなる「純投資所得 (net investment income)」とは（IRC 4968 条 c 項、4940 条 c 項）</p> <p>(a) 純投資所得額 (net investment income) = 大学（機関）の総投資所得 (gross investment income) + 純譲渡所得 (capital gain net income) - (b) 控除額 (allowable deductions)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「総投資所得」とは、利子、配当、賃料、担保付きローンの受取利子、ロイヤルティその他同等の源泉からの所得。ただし、大学（機関）の非関連事業（収益事業）所得課税の対象となる所得は含まない。 ・「控除額」とは、あらゆる通常の必要経費を指す。 ・ただし、減価償却費等については経費算入については一定の制限を受ける。 <p>(b) 納税額 = 純投資所得額 × 1.4% (IRC 4968 条 a 項)</p>
<p>③キャピタルゲイン（譲渡益）とキャピタルロス（譲渡損）（IRC 4968 条 c 項、4940 条 c 項）</p> <p>(a) 資産の譲渡益と譲渡損についての課税ベースは、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資産を、2017 年 12 月 31 日現在、保有していること。および、 ・当該資産を売却その他処分するまで保有していること。 <p>(b) 課税対象資産の処分の際に譲渡益を決定する基準日は、次のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2017 年 12 月 31 日現在での公正な市場価額 + (-) 当該日後のあらゆる調整額。

4 私大の基本財産運用管理の仕組みと投資対象の多様化

アメリカの私大の場合、基本財産の運用管理は、大きく、理事会の下に置かれる投資委員会 (investment committee) の担当者がインハウス／学内運用・管理を行っているケースと、大学の財務担当者（スタッフ）が外部専門家（投資顧問企業）【OCIO firm = outsourced Chief Investment Officer Firm】などのアドバイスを受けながら運用・管理を行っているケースと、外部の投資コンサルタント会社を活用しているケースに分かれる（本稿未添付【資料 2】参照）。

【図表 24】 アメリカ私大での基本財産の運用の方法



ハーバード大学のように、大学が 100% 支配する別法人で募金・投資業務を行っているケースもある。非営利法人である「ハーバード・マネジメント・カンパニー (HMC, Inc. = Harvard Management Company, Inc.)」が、具体例である。ただし、別法人方式は余り一般的ではない【大学の基本財産／エンダウメント投資顧問（企業）への報酬額支払額（トップ 10）等に就いて詳しくは、本稿未添付【資料 2】を参照）。

また、「コモンファンド (Commonfund)」という大学向け資産運用サービスに特化した非営利の投

³² この「学費を支払っている (tuition-paying)」の文言は、俗に「ベリアカレッジ適用除外 (Berea College exemption)」と呼ばれる。私大の基本財産にかかる投資所得課税を推進した連邦議会上院リーダーのミッチ・マコーネル (Mitch McConnell) 議員 (ケンタッキー州選出・共和党) が、地元ケンタッキー州にある 1855 年創設の 1,600 人程度の学生を擁する小規模大学であるベリアカレッジが、この投資所得課税の犠牲になるのを防ぐために原案に挿入した文言である。ベリアカレッジは久しく、アパラチア地域の貧困世帯の子女に教育の機会を与えるために基本財産の運用益で学生に無償奨学金を支給し、かつ、キャンパス内で週一定時間働くことを条件に学費を免除する (work study) プログラムなどを組み入れ、無償で学位 (BA degree) を取得できる教育方針をもとに大学運営を行ってきた。しかし、マコーネル提案の新税は、逆に、こうした大学が課税対象となってしまうことがわかったため、この文言を挿入する修正案の提出にいたったものである。当初、連邦議会共和党は、露骨な地元利益誘導型の修正案であるとし、消極的な姿勢をとった。しかし、マコーネル上院議員は、バーニー・サンダース (Bernie Sanders) 上院議員 (バーモント州選出・独立系) や ロン・ワイデン (Ron Wyden) 上院議員 (オレゴン州選出、民主党) の賛同を得て、原案の修正にこぎつけた。See, Annie Nova, "How one Kentucky college dodged a tax on endowments," CNBC (Feb. 24, 2018). Available at: <https://www.cnbc.com/2018/02/23/how-one-kentucky-college-dodged-a-tax-on-endowments.html>

資顧問機関がある。1971年に、フォード財団(Ford Foundation)から280万ドルの出捐を得て設立された非営利法人である。現在、コモンファンドには、約1,000の私大が資産運用を委託している。2018年3月現在で、委託額は235億ドル、邦貨で2兆3,500億円超に達している。

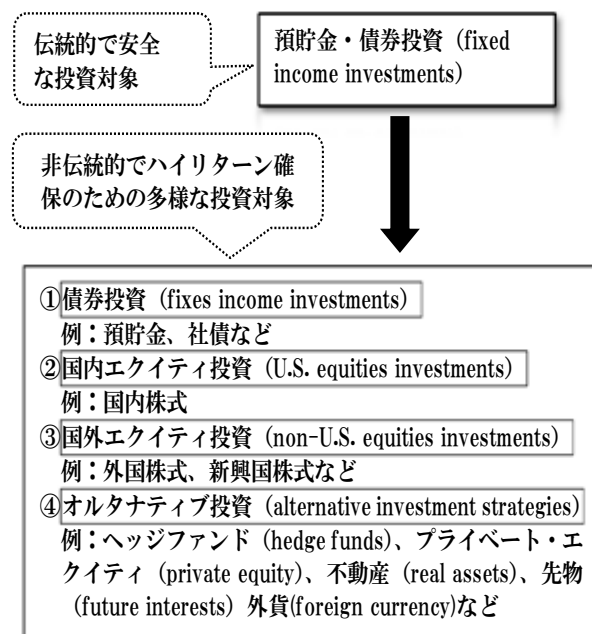
ちなみに、ステークホルダー向けの運用実績については、大学の年次報告書を通じて情報開示(財務報告)を行うのが一般的である。なお、州立大学の場合は、多くは、寄附金募集や基金/基本財産の運用・管理を目的として「〇〇州立大学支援財団(〇〇State University Supporting Foundation, Inc.)」を設立している(IRC509条a項1号)〔前記【図表7】参照〕。このため、州立大学本体と支援財団の双方で基金/基本財産の運用・管理を行っているケースが多い³³。

1970年代前は、多くの私大の財務運営/投資方針(investment policy)は、`安全ファースト`を前面に押し出した基本財産の投資を行っていた。しかし、今日、投資方針は大きく変わっている。多くの私大は、大学財務体質の強化を旗印に、いわゆる`ハイリスク・ハイリターン`の投資方針に舵を切っている。募金(基金への寄附・出捐)システムと無税スキーム、さらには得意の金融工学を巧みに使い合わせ、ハイリターン(高い果実)確保のために基本財産の投資対象を多様化するとともに、その果実を基本財産への繰入・再投資に回すというパターンが一般化している。

この結果、全米大学事業担当者協会(NACUBO)加盟校の2017財政年データによると、各投資対象からあがる収益率には大きな違いがあるものの、基本財産からあがった果実の平均収益率12.2%程度を維持している³⁴。

以上のような、基本財産の投資先の多様化により、伝統的で安全な投資先である預貯金・債券(fixed income investments)に集中させるよりも、高い収益率を確保していることがわかる³⁵。

【図表 25】私大の基本財産の投資対象の多様化



*①、②、③は伝統的な投資対象。④は非伝統的な投資対象

【図表 26】NACUBO 加盟校の平均収益率と投資対象ごとの収益率 (2017年)

・2017年平均投資収益率		12.2%
投資対象別収益率	①債券投資	2.4%
	②国内エクイティ投資	17.6%
	③国外エクイティ投資	20.2%
	④オルタナティブ投資	7.8%

5 私大の基本財産(内部留保)にかかる投資所得課税の波紋

今回の基本財産(内部留保)にかかる果実(投資所得)に対する課税は、州立大学など公的な高等教育機関(public higher educational institutions)は対象になっていない。したがって、私立大学(private colleges and universities)だけが対象である。全米にはおおよそ1,800校の4年制私立大学がある。これらのうち、2017課税年ベースでは、おおよそ30校程度³⁶が今回の基

³³ See, Christopher J. Ryan, Jr., `Trusting U: Examining University Endowment Management`, 42 J.C. & U.L. 159 (2016). ちなみに、投資顧問や外部の投資コンサルタント会社への出来高払いの手数料があまりにも巨額になり、この面でも、私大と庶民が想定する`非営利公益`の価値観に大きな乖離が生じている。

³⁴ See, NCSE, For Immediate Release: 2017 NACUBO-Commonfund Study of Endowments (NCSE) (January 25, 2018). Available at: <https://www.commonfund.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-NCSE-Press-Release-FINAL-IMMEDIATE-RELEASE.pdf>

³⁵ ちなみに、本稿では、紙幅の都合およびテーマを私大への内部留保課税法制の立法事実などに限定していることから、各大学の個別の財務分析については精査していない。

本財産（内部留保）にかかる投資所得課税のターゲットとなるもようである。例えば、ハーバード大学は、2017年会計を基にすると新規課税（new excise tax）の納税額は約4,082万ドル（40億円超）に上る。また、マサチューセッツ工科大学（MIT）は、納税額が約3,000万ドル（30億円）に上る。ダートマスカレッジ（Dartmouth College）は、納税額が年100万ドル（1億円）に上る³⁷。実質、有名私大だけを課税対象とすることになるこの課税取扱いに対しては各界から賛否の声があがった。

この改正を協議した連邦議会上下両院協議会（Conference Committee）によると、この新規課税により、今後10年間（2018年～2027年）で、連邦は、約18億ドル、邦貨で1,800億円超、の財政収入を得ると見積もられている³⁸。連邦税収全体からみると、新規課税による税収増は連邦税収全体からみると微々たる額のようにも思える。やはり、新税は、私大の過大な内部留保に対する懲罰的な色彩、が濃いといえる。

利公益団体と「固定資産税代替協力金」または通称で「パイロット（PILOT=payment in lieu of tax）」と呼ばれる協定（以下「固定資産税代替協力金（PILOT）協定」という。）を結び、当該非営利公益団体に対して任意で免税額（の一部または全部）に匹敵するような「応益的な負担」を求めている³⁹。すなわち、私立大学など連邦税を免除される非営利公益団体であっても、その自治体での基礎的なコミュニティ・サービスを楽しむ以上、応益課税の原則（benefit-received principle of taxation）に基づいて、固定資産税代替協力金（PILOT）協定を結び任意の形で応分の負担を求めてきている。

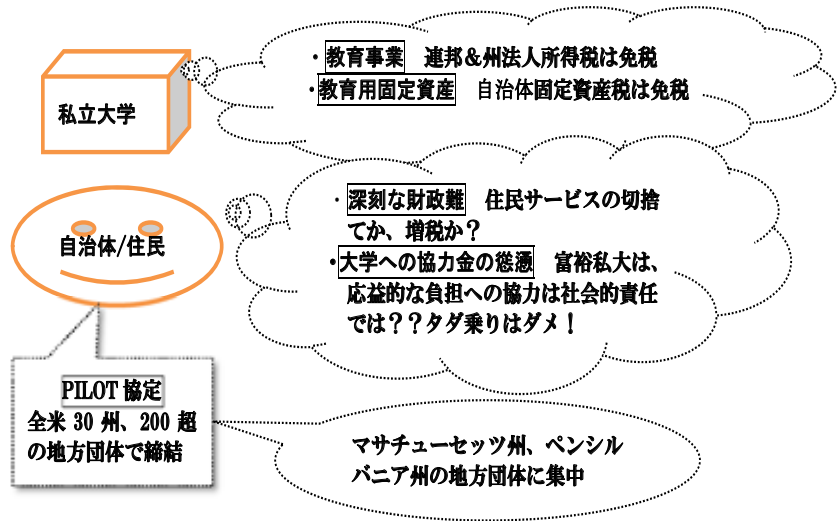
（1）固定資産税代替協力金（PILOT）協定における私大の所在

連邦国家であるアメリカの統治機構は、おおまかにいえば、「連邦（federal）」、「州（states）」と「地方団体（local, municipalities）」の3段階構造

6 私大の固定資産税代替協力金（PILOT）負担のうねり

アメリカにおける私大の基本財産にかかる課税の提案は、今回の連邦の提案がはじめてではない。従来から多くの州において、州内に所在する地方団体政府（local governments, municipal governments）は、その管轄地域内にキャンパスを置く私大をはじめとした各種の固定資産税が課税除外（免税）となる非営

【図表 27】固定資産税代替協力金（PILOT）協定



³⁶ 候補に上っているのは、上から、プリンストン大学（Princeton University）、エール大学（Yale University）、ハーバード大学（Harvard University）、スタンフォード大学（Stanford University）、ポモナカレッジ（Pomona College）、マサチューセッツ工科大学（MIT）、アマーストカレッジ（Amherst College）、スワースモアカレッジ（Swarthmore College）、ウィリアムスカレッジ（Williams College）、カリフォルニア工科大学（California Institute of Technology）等々。

³⁷ なお、IRC4968条には、免税点についてインフレ調整する旨規定されていないことから、私大の内部留保・基本財産が今後積み増し・累積されるに従い、納税義務を負う大学が確実に増えていくものと予想されている。See, Lloyd Hitoshi Mayer, “The New Excise Tax on the Net Investment Income of Private Colleges & Universities,” ABA Section of Taxation (May 11, 2018).

³⁸ See, JCT, “Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act,” JCX-67-17(12/18/17).

³⁹ See, Adam H. Langley *et al.*, Payments in Lieu of Taxes by Nonprofits (Lincoln Institute of Land Policy, Sep. 2012).

にある。これら統治機関の間での税源配分にあたり、「所得」、「消費」および「資産」からなる課税ベースをどのように組み合わせる（タックス・ミックスする）かは、重い課題となっている⁴⁰。

誤解をおそれずにいえば、アメリカの場合、課税ベースについて、連邦政府には「所得」、州政府には「消費」、そして地方団体政府には「資産」を、それぞれ傾斜的に配分する形で税源配分を行ってきた。

連邦税法（IRC）は、私立大学を 501c3 団体の 1 つとして分類し、本来の（教育・研究）事業に対する連邦所得課税（法人所得課税＋源泉所得課税）を課税除外（免税）とする取扱いをしている。この連邦税法上の私立大学など非営利公益団体に対する措置を、そのまま州の下部にある地方団体（シティ、タウンなど）の固定資産税課税などにも適用すると、大きな私大キャンパスを抱える地方団体は、恒常的にその地域住民に対するサービス提供に必要な財源（原資）を十分の確保できない事態に陥るおそれがある。なぜならば、ほとんどの地方団体政府は、納税者の「資産」の保有を課税ベースにした租税を徴収して住民に対する基礎的なコミュニティ・サービス（警察・消防・上下水道・ゴミ収集・除雪など）を提供するに必要な財源を賄っているからである。

そこで、広大なキャンパスを置く私大を抱える地方団体は、当該私大と固定資産税代替協力金（PILOT）協定を結び、任意に免税額を補てんするための「応益的な負担」を求めているわけである⁴¹。これにより、州税法または地方団体税条例に基づき私大に対する教育用資産に対する固定資産税を課税除外（免税）とすることによる税収減を取り返しているわけである。

地方団体と私立大学をはじめとした非営利公益団体との固定資産税代替協力金（PILOT）協定の締結はあくまでも任意である。しかし、現実には、地方団体が、私立大学などの非営利公益団体に対し、固定資産税代替協力金（PILOT）協定の締結を強く勧奨している。非営利公益団体が締結を望

まなかった場合には、地方団体の課税庁が免税手続を厳格化する形で報復措置をとり、訴訟になった事例も報告されている⁴²。

（2）ボストン市の固定資産税代替協力金（PILOT）協定

地方団体による私立大学との固定資産税代替協力金（PILOT）協定は、1925 年に、マサチューセッツ（Massachusetts）州、とりわけボストン市（city of Boston）の協定が元祖的な存在といわれている。その後、1928 年に、ケンブリッジ市（city of Cambridge）が、ハーバード大学とマサチューセッツ工科大学（MIT）と固定資産税代替協力金（PILOT）協定を締結し、今日にいたっている。

全米的にみた場合、地方団体による私立大学との固定資産税代替協力金（PILOT）協定がどの程度広がってきているのか包括的的確なデータは存在しない。全米でおおよそ 30 州、200 を超える地方団体で固定資産税代替協力金（PILOT）協定を導入しているものとみられる。とりわけ、固定資産税代替協力金（PILOT）協定は、マサチューセッツ州とペンシルベニア州の地方団体に集中する。

【図表 28】ボストン市の非営利公益団体向け固定資産税免税措置による減収

- ・ボストン市のコミュニティ・サービス支出 同市予算の 25%（2015 年度）
- ・市歳入に占める固定資産税収割合 約 7 割（19.2 億ドル）
- ・実質的に誰が市の応益負担をしているのか 市内に所在する不動産の約 5 割は、固定資産税は免税。そのうち 1 割は、教育、非営利の医療、文化、宗教など非営利公益団体が所有。つまり、同市の 5 割の住民で、全固定資産税を負担する勘定。

例えば、ボストン市の場合、市の予算の 25% 程度が基礎的なコミュニティ・サービスに支出されている。これを支える歳入の約 7 割（19.2 億ドル）は固定資産税収である。ところが、同市内の 5 割の不動産は固定資産税が免除されている。そのう

⁴⁰ 石村耕治編『現代税法入門塾〔第 9 版〕』（清文社、2018 年）15 頁以下参照。

⁴¹ ちなみに、わが国においても、天理市（2017 年 3 月現在、人口約 8 万 6 千人弱）と天理教会の関係において、天理教会は、市中にある広大な宗教用非課税施設による固定資産税収減を補てんする目的で天理市に対し多額の寄附（かつては 40 億円を超え、現在でも 10 億円程度）を行ってきた。天理市ホームページから同市の予算参照。また、拙著『アメリカ連邦税財政法の構造』（法律文化社、1995 年）380 頁以下参照。

⁴² See, Fan Fei *et al.*, Are PILOTs Property Taxes for Nonprofits? (NBER Working Paper 21088, April 2015) at 6 *et seq.*

ちの1割は、教育、非営利の医療、文化、宗教など非営利公益団体が所有している。すなわち、同市内の5割の固定資産所有者の負担で、すべての基礎的なコミュニティ・サービスを支えるための負担をしている構図にある。

ボストン市は、2011年に新たなPILOTプログラムを導入するためのガイドラインを発出した。

【図表 29】ボストン市PILOTガイドライン (2011年)

ボストン市は、2010年12月の市長のPILOT特別委員会 (Mayor's PILOT Task Force) の最終報告書と勧告 (Final Report & Recommendation)⁴³ に従い、2012財政年から次のようなPILOTプログラムを採択する。

- ・PILOTプログラムへの参加は任意とする。
- ・1,500万ドル超の免税資産を保有するすべての機関は、参加が推奨される。
- ・PILOT協力金 (contribution) は、仮に当該機関の免税資産が課税対象とされたならば、その機関が負担を求められる固定資産税 (real estate taxes) の25%相当額とする。
- ・機関は、ボストン市の住民にユニークな利益を付与する適格コミュニティプログラムについて50%までPILOT控除を受けられるものとする。この場合において、共同事業については例外的には50%の上限を超えることができるものとする。
- ・新たなPILOT算定例は2012年から5年間で段階的に導入する。
- ・機関が、公益 (慈善) 目的に使用する財産に対する通常の固定資産税を支払う場合には、当該機関は、PILOT控除を受けられることができる。

同ガイドラインによると、このプログラムでは、同市内に1,500万ドル以上の資産を保有する49の非営利公益団体【高等教育機関23、非営利医療機関16、文化団体10】が固定資産税代替協力金 (PILOT) 協定の対象とされた。対象団体は、原則として、保有固定資産の固定資産税評価額の25%を協力金として現金で負担することになっている。ただし、対象団体が望めば、その負担額のうち、最大50%分まで各種住民向けのコミュニティ・ベネフィット・プログラム (CBP) 【社会貢献活動支援計画、住民を対象とした無償奨学金の提供等、私大の各種市民講座、非営利医療機関による緊急の無料医療サービス提供など。ただし、PILOTプログラム締結時に当該機関 (団体) がすでに提供しているサービスを除く。】を金銭に換算した対

価額に代えて負担することができる⁴⁴。また、同ガイドラインは、仮に当該対象団体が、免税目的の資産に対する固定資産税を自発的に納付した場合、当該納付額を固定資産税代替協力金から税額控除できる旨規定する。

ボストン市の49の非営利公益団体が参加するPILOTプログラムでは、2017年財政年 (July1, 2016~June 30, 2017) についての協力金 (現金) 支払額は約4,950万ドル、コミュニティ・ベネフィット・プログラム (CBP) 換算額は約5,230万ドルであった。

2017年財政年にボストン市のPILOTプログラムに参加する私立の高等教育機関は23である。そのうち負担額の70%以上を3つの私立大学【ボストン大学 (Boston University)、ハーバード大学 (Harvard University)、ノースイースタン大学 (Northeastern University)】が占める。その負担内訳は、次のとおりである⁴⁵。

【図表 30】ボストン市のPILOTの上位3私立大学の負担額 (2017財政年)

私立大学名	PIROT負担額	うちCBP負担	うち現金負担
ボストン大学	1,610万ドル	805万ドル	805万ドル
ハーバード大学	1,218万ドル	609万ドル	609万ドル
ノースイースタン大学	1,096万ドル	548万ドル	548万ドル

地元の地方団体がPILOTプログラムを組み、誘いをかけないと、広大なキャンパスを保有する地元有名私大は、タダ乗り者 (free rider) として、基礎的なコミュニティ・サービスの原資となる固定資産税すら負担しようとしめない。にもかかわらず、私大役員は高額報酬を享受し、かつ無税スキームと得意の金融工学を巧みに使い合わせ、基本財産を溜め込み、その上がりの拡大・再投資に躍起になっている。大学が公器であることなどすっかり忘れ、学内に置かれた基本財産投資委員会 (investment committee)、大学財務部 (office of treasurer) が、日夜集金 (基金の募集)・集めたカネの運用実績を競い合い、ウォールストリートの投資顧問会社のような営利企業と変わらなくなってしまっている。その一方、私大の学費

⁴³ <https://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=4907>

⁴⁴ See, Ted Heuer *et al.*, "Property Tax Exemptions", in Massachusetts Non-Profit Organization Chap. 12 (Massachusetts Continuing Legal Education, Inc. 2016).

⁴⁵ <https://www.boston.gov/departments/assessing/payment-lieu-tax-pilot-program>

は年々高騰し、経済格差が広がるなか、多くの低・中所得世帯出身の学生は学費を工面するために多額の学費ローンを組むように強いられる。平均で5万ドル程度のローン残高を背負って卒業をし、そのツケの払いで一生涯苦しんでいる。

これが、市場競争・資本主義のもとでのありのままの私大の姿、当然の帰結といえ、そのとおりなのかも知れない。しかし、金権体質丸出しで一般住民とは価値観の異なる地元私大が免税特権にあぐらをかきフリーライダー（タダ乗り者）として街中を闊歩する姿に、財政危機が深刻な地元自治体職員や議員、さらに危機解消に向けた負担増にあえぐ一般住民が違和感を持って当然である。地元住民の価値観と大学の価値観があまりにも違い過ぎるのである。

ボストン市のトーマス・メニーノ（Thomas M. Menino）市長が陣頭指揮を執り、同市の特色のあるPILOTプログラムを実現せざるを得なかった真の理由である。

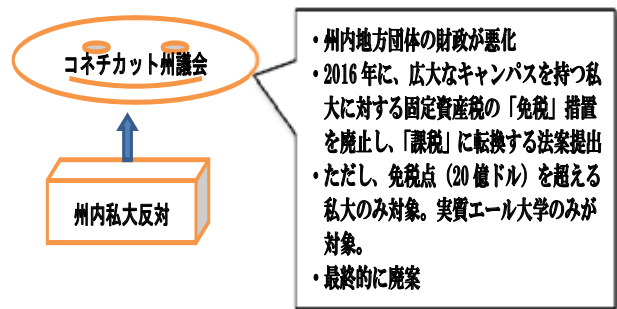
ボストン市は久しく、「大学城下町」を「売り」にしてきた。こうした自治体がこの種のプログラムを必要としたのである。

「大学財務体質の強化、の名のもとに、集金システムと無税スキームをフル回転し内部留保を増やすことに執着する金権体質丸出しの地元私大の姿に、自治体や住民が寛容さを失い、大学批判をすることへの抵抗感が薄れてしまった面も否めない。このプログラムには、地元私大経営陣に襟を正すように求め、「地元でしっかりと応益的な負担に応じ、弱者にも等しく学ぶ機会を与え、知の探究を第一とする大学の使命、初心に返れ、とする地元住民の願い、もっと率直に言えば「恨み、」が書き綴られている。

（3）コネチカット州での私大固定資産税負担をめぐる論議

また、州内に多くの私大をかかえるコネチカット州では、2016年に、州議会（General Assembly）に、エール大学をターゲットとした「大学資産にかかる課税法（An Act Concerning the Tax on College Property）」（Raised Senate Bill No. 414／教育利用以外の大学保有財産への課税除外取扱廃止案）が提出された⁴⁶。

【図表 31】コネチカット州での私立エール大学への固定資産税免税廃止法案



コネチカット州は、伝統的に非営利公益団体に対する固定資産税の課税除外（免税）取扱いにしている。この結果、住民は、固定資産税免税取扱いによる減収のツケを払わされる構図にある。しかも、同州および同州内の地方団体の多くは、財政状態が悪化の一途をたどっている⁴⁷。州は、固定資産税の税収減を取り戻そうということで、州内の地方団体に対して地元の非営利公営団体と「固定資産税代替協力金（payment in lieu of tax）」または通称で「パイロット（PILOT=payment in lieu of tax）」と呼ばれる協定を結ぶように奨励している。しかし、任意参加のPILOTで十分な協力金を確保するのは至難である。州は、地方団体財政の健全化の一環として、広大なキャンパスを持つ有名私大に対する固定資産税の「免税」

⁴⁶ Available at: <https://www.cga.ct.gov/2016/TOB/s/2016SB-00414-R00-SB.htm> 州裁判所も、大学の教育に必要な土地や施設は、果実をみ出すものではなく（unproductive）免税取扱いは問題がないとする判断を示している [Yale Univ. v. Town of New Havens, 42 A. 84 (Conn. 1899); Yale Univ. v. City of New Haven, 363 A.2d 1108 (Conn. 1975)]. これに対して、州議会に上程された法案（S.B. 414）では、固定資産税は、専ら教育的利用に供されている資産（property devoted to educational use）に限定されるべきであり、果実をみ出さない資産（nonproductive properties）であっても、非教育用の資産（non-educational properties）は、固定資産税の課税対象に含めるべきであるとする。See, Wally Hilke & Amit Hain, Public Interests, Private Institutions? Public Policy Challenges to Tax-Free Universities, 127 Yale L.J. Form 94 (2017).

⁴⁷ 2017年2月、コネチカット州知事は、州の財政赤字が17億ドルにも達し、15億ドルの歳出削減と4,200人の州公務員の一時解雇とともに、地方団体の年金にかかる州負担額を4億ドル削減する計画をアナウンスした。同時に、州内の地方団体に対し、固定資産税の引上げを求めた。

措置を廃止し、「課税」に転換しようというのが、コネチカット州の大学資産にかかる課税法案の提出事由でもある。

2016年に州議会上院に提出された大学資産にかかる課税法案では、エール大学 (Yale University)、トリニティカレッジ (Trinity College) など州内にあるいくつかの大学をターゲットとしている。しかし、高い免税点 (20億ドル超) を設けているなどから、実質的なターゲットはエール大学である。

エール大学側は、この法案に反対して、同大学への固定資産課税は、1749年、1834年改訂のエール大学法人の設立チャーター (charter / proviso) で、エール大学を準公的機関 (quasi-public institution) とみなして固定資産税を免除しており、受け入れられないとの主張を繰り返した。

この法案は、最終的には廃案となったが、州議会上院において法案が票決に付され、エール大学が反税キャンペーンを張る⁴⁸などバトルが展開された⁴⁹。

7 州レベルでの私大内部留保に課税する動き

有名私大をかかえる州は、州財政や州内の地方団体の財政状況が厳しくなるに従い、納税しない住民、タダ乗り者で金権体質強める私大を必ずしも歓迎しているわけではない。州レベルでも、私大の基本財産、内部留保に課税しようという動きがある。有名私大を州内に抱えるマサチューセッツ州である。

(1) マサチューセッツ州の私大基本財産 (内部留保) 課税法案

マサチューセッツ州では、2017年1月16日に、州議会 (The General Court of the Commonwealth

of Massachusetts)⁵⁰ 上院 (Senate) に、過大な基本財産を抱える私立大学をターゲットとした「私立の高等教育機関における一定の基本財産に関する法律 (An Act relative to certain endowment funds in private institutions of higher learning) 案 (S.B. No. 1533 / 上院法案 1533号)、いわゆる「私大基本財産 (内部留保) 課税法」案、が提出された⁵¹。同法案では、私立の高等教育機関の10億ドル (基礎控除) を超える基本財産 / エンダウメントファンズに年2.5%の規制税を課すとしている (法2条)。

この課税要件にあう私立大学は9校である⁵²。マサチューセッツ州の年間予算は、約282億ドルで、この新税で14億ドルの税収増を見込んでいる。

(2) マサチューセッツ州議会での審議

同法案は、州レベルでは全米で最初の提案であり、州議会下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee) で慎重に審議された。

州議会下院のポール・クジャウスキー (Paul Kujawski) 議員 (ウェブスター選挙区選出・民主党) は主張した。州内のケンブリッジ市などにキャンパスを構える「ハーバード大学は、340億ドルもの基本財産、内部留保を有しているのに、コミュニティへの参加費である税金を払っていない」。「生活にあえてマサチューセッツ州住民ですら相応の税負担をしているのに、全米で一番富裕な私大が税負担をしないことをどのように正当化できるのであろうか」。

州議会では、税法に長けた議員から、私大基本財産 (内部留保) 課税法案に規定された私立の高等教育機関にかかる税 (規制税) の課税標準となる「基本財産 (endowment funds)」の定義が不明確であり、課税要件明確主義に反するのではないかと指摘もあった。

⁴⁸ See, 'FAQs on State Legislation to Tax Yale's Academic Property', YaleNews (Apr. 21, 2016). Available at: <https://news.yale.edu/2016/04/21/faqs-state-legislation-tax-yale-s-academic-property>.

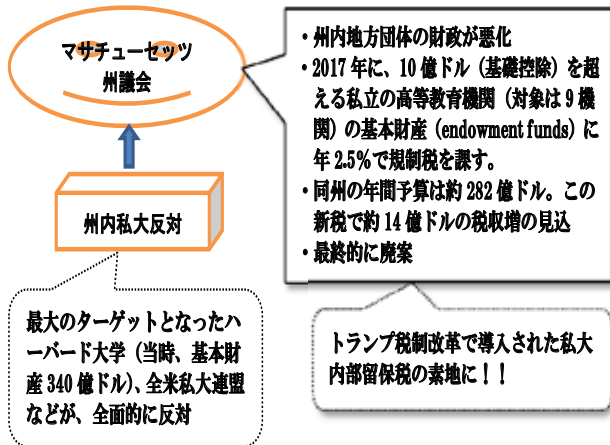
⁴⁹ フロリダ州知事は、エール大学に対し、この種の課税を回避するために、南部フロリダへの大学移転・誘致を働きかけている。See, 'As Conn. Mulls Endowment Tax, Fla. Invites Yale to Relocate', Chron. Philanthropy (Apr. 5, 2016).

⁵⁰ マサチューセッツ州の議会は、「General Court」と呼ばれる。ここでいう「court」とは、「裁判所」ではなく、住民が集って会議を持つ「フォーラム」あるいは「治会」である。

⁵¹ <https://malegislature.gov/Bills/190/S1533>.

⁵² 9校とは、①ハーバード大学 (Harvard University) に加え、②アマーストカレッジ (Amherst College)、③ボストンカレッジ (Boston College)、④ボストン大学 (Boston University)、⑤マサチューセッツ工科大学 (MIT)、⑥スミスカレッジ (Smith College)、⑦タフツ大学 (Tufts University)、⑧ウェルズリーカレッジ (Wellesley College)、⑨ウィリアムスカレッジ (Williams College) である。

【図表 32】マサチューセッツ州での私立大学内部留保課税法案



(3) 各界からの反応

一方、ハーバード大学の政府・コミュニティ・広報担当のケビン・キャシー (Kevin Casey) 副学長補佐 (associate vice president for government, community, and public affairs) は、「この税は、私どもハーバードを競争上不利な立場に追い込み、この州を劇的に傷つけるものである。」「財政状態が深刻だということで、立法者が新たな財源探しに走るということについて理解できないことはない。しかし、この新法は大学の資金調達活動と学生の学費援助プログラムに打撃を与えるものである。」と応酬した。

マサチューセッツ州の「私大基本財産 (内部留保) 課税法」は、全国的に注目された。連邦議会で、今回のトランプ税制改革法 (TCJA) のなかで連邦レベルでの私大の基本財産 (内部留保) 投資所得課税の導入にみちびいたチャールズ・グラスリー (Charles Grassley) 上院議員 (アイオワ州選出・共和党) も、マサチューセッツ州の私大基本財産 (内部留保) 税法に理解を示した。

一方で、地域住民のなかには、富裕で税金が取れそうということで、逃げ場のない私大を狙い撃ちした課税であるとの見方もある。また、地元私大関係者からは、私大は教育や研究を通じて社会に多大な貢献をしており、加えて雇用の提供や、収益事業用資産にかかる固定資産税の支払、教職

員や役員の給与関係の源泉税や雇用税などの支払などでそれ相応の負担をしているとして、州による新税の提案に対する異論も出されている。

さらに、独立大学協会 (Association of Independent Colleges and Universities) マサチューセッツ州支部は、この新税法案反対のため州議会へのロビイング活動を展開している。そのなかで、「この州にとり私立大学は重要な産業であること、への議員の自覚を促している。

この新税は、私学教育の使命、重要性に共感し私大の基本財産に寄附金を支出するために小切手を切っている寄附者が、州政府に小切手を送るにも等しい結果を招くとの批判もある。

先にふれたように、マサチューセッツ州では、州内の地方団体が、私大を含む地元の非営利公営団体と「固定資産税代替協力金 (payment in lieu of tax)」、通称で「パイロット (PILOT=payment in lieu of tax)」と呼ばれる協定を締結し、すでに多くの私大が協力金の負担に応じている。その額は、ハーバード大学が180万ドル、ボストンカレッジは26万1,000ドル、ノースイースタン大学が14万1,000ドルに及ぶ。がしかし、現実にはすべての私大が協力的なわけではない。

マサチューセッツ州の私大基本財産 (内部留保) 課税法案に対する賛否の議論が高まるなか、有名私大のなかには、学生への学費援助プログラムを強化する、学費ローンが無償奨学金に転換する、あるいは学費の引き上げ幅を抑えるところも現れた。

いくつもの大学城下町を抱える北部の1州が提唱した新税法案のアナウンスメント効果が全米規模であらわれたとする見方もある⁵³。

IV 私立大学基本財産をめぐる連邦課税政策の展開と課題

連邦議会は、2018年1月1日から、私大基本財産の投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外 (免税) 取扱政策を大きく転換させた。有名私大が、無税スキームと得意の金融工学を融合、錬金術をフル回転させ、過大な基本財産/エンダウメント (endowment (s))、内部

⁵³ See, Peter Schworm & Matt Viser, “Lawmakers target \$1b endowments”, Boston Globe (May 8, 2008). Available at: http://archive.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2008/05/08/lawmakers_target_lb_endowments/

留保総額 (total reserve funds) を積み上げた末、教育・学生への還元が不十分で、連邦議会の逆鱗にふれたためである。

この新税を理解するには、有名私大の基本財産、内部留保がどれくらい急激な伸びを示しているか一目でわかるデータが要る。

各大学が公表している財務報告書 (Financial Reports) などから全米大学事業担当者協会 (NACUBO=National Association of College and University Business Officers) が作成したデータなどに基づき、リーマンショック (金融危機) 後 2011～17 財政年までの期間で基本財産の伸びの著しいトップ3校 (ハーバード大学、プリンストン大学、エール大学) をあげると、次のとおりである。

【図表 33】私大トップ3校の基本財産の伸び率 (2011～17 財政年)

・ハーバード大学	793%
・プリンストン大学	941%
・エール大学	1,057%

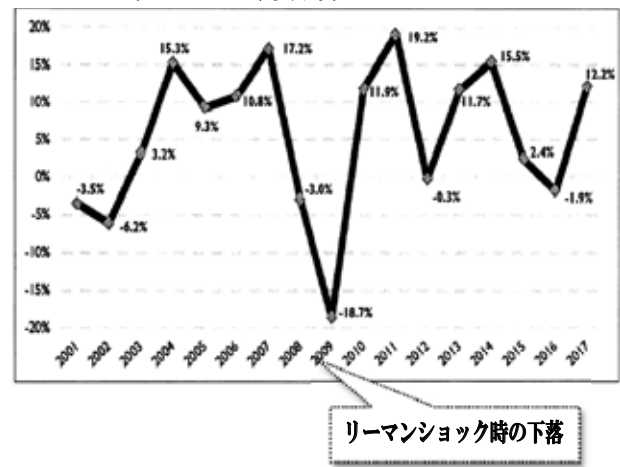
これら3校の基本財産の伸び率は、連邦議会の課税政

策転換の理由を直感的に理解するには役にたつ。しかし、私立大学をはじめとした高等教育機関の基本財産 (endowments)、内部留保総額 (total reserve funds, total accumulation) に対する課税取扱いについては、近視眼的にならず、慎重に精査する必要がある。

確かに、NACUBO 加盟私大のデータによると、リーマンショック (金融危機) 後、単年度ベースでみた場合、とりわけ近年、基本財産の留保額は記録的な伸びを示している。また、投資果実 (investment return) も、2017 財政年 (2016 年 7 月 1 日～2017 年 6 月 30 日) は 12.2% で、2016 財政年は 1.9%、2015 年は 2.4% と比べるとかなりの伸びを記録している⁵⁴。しかし、長期的な投資果実の実績は、その時々々の景気や金利などに大きく左右されることから、的確な予測が難しい。こうしたところに、ゴーイングコンサーンとしての「長期の大学財務の健全化・安定化」を考え、

私大財務部門が、大学の社会的な使命・理念を置き去りにし、金権体質を厳しく問われながらも、ハイリスク・ハイリターン金融商品にも手を出すなど闇雲に基本財産の積み増し、内部留保の拡大に走る理由がある。2009 年のリーマンショック (金融危機) で大きな痛手を受けた大手私大は、こうした危機の再来を懸念している。晴れの日ばかりではないというスタンスに立ち、いわゆる「雨の日に備えた備蓄 (saving for a rainy day)」に必死なわけである⁵⁶。参考までに、基本財産からの平均純投資果実の実績の推移 [2001～17 財政年] をあげておくと、次のとおりである⁵⁷。

【図表 34】基本財産からの平均純投資果実の実績の推移 [2001～17 財政年]



1 大学の自治と課税権力

アメリカの大学には、伝統的に高度の自治が保障されている。とりわけ、私大財務という点からすると、「大学の学内自治 (universities' institutional autonomy)」とは、大学の内部の組織・運営等については、大学の自主的な決定に任されており、大学内の問題に外部勢力が干渉することを排除するものである。このことから、政府が、課税権力を用いて私大の基本財産の運用や費消について執拗に干渉することはゆるぎないとする見方がある⁵⁸。

⁵⁴ See, NACUBO, 2017 Commonfund Study of Endowments (NCSE) .

⁵⁵ See, NACUBO, Immediate Release: Educational Endowments Report Decline in 10-Year Return (January 25, 2018). Available at: <https://www.commonfund.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-NCSE-Press-Release-FINAL-IMMEDIATE-RELEASE.pdf>.

⁵⁶ See, Henry Hansmann, "Why Do Universities Have Endowments?," 19 J. Legal Stud. 3, at 21-26 (1990).

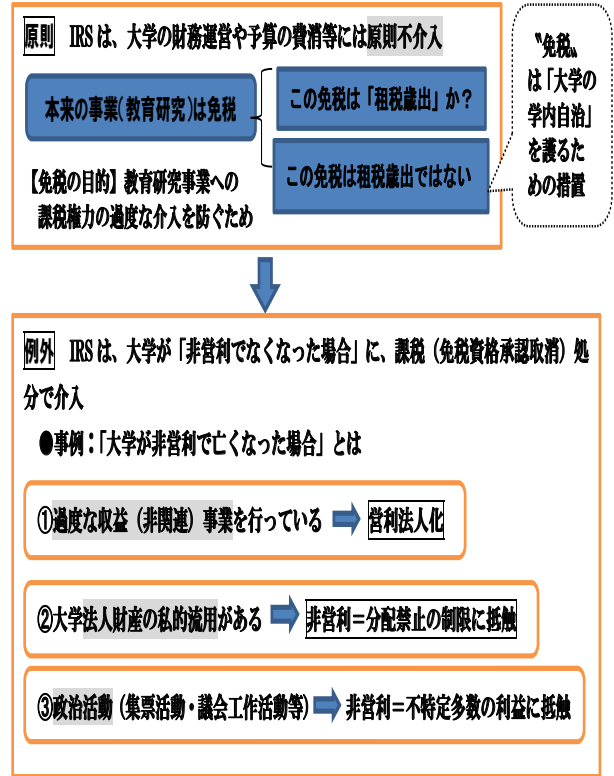
⁵⁷ CSR, Molly F. Sherlock *et al.*, College and University Endowments: Overview and Tax Polity Options, note 22, at 14. なお、このデータは、私大にみならず、州立大を含む。

この考え方によれば、連邦税法（IRC）が、私立大学を非営利公益団体（501c3 団体）の1つとして本来の事業を課税除外（免税）としているのは、課税権力が私立大学の教育事業に過度な介入をするのを防ぐためである、とみる。したがって、明らかな非違がある場合を除き、免税資格を有する私大の基本財産の運用や費消については、あくまでも自浄自戒（self-correction）を求める、あるいはステークホルダーを含めた当事者自治に委ねられるべきであるということになる⁵⁹。とりわけ、政府が、一定比率まで強制的に教育事業に還元・費消する義務（mandatory payout requirement）ないし最低給付額（minimum distribution requirement）を法定して私大の基本財産の運用や費消を含む財務内容に干渉するのは、大学の自治の侵害であるとの評価もある⁶⁰。

こうした伝統的な考えに基づいた、実際の税務取扱いや裁判例などは、次のとおりである。一方で、近年の連邦議会共和党に見られるように、大学に対して基本財産の運用や費消について自浄自戒を期待し得ない場合には、課税を通じて連邦の政策の実現の途を探るのもゆるされるとする見方もある。

この考え方によれば、連邦議会は、大学の基本財産について、前記【図表 18】にあげたような、②その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外（免税）として取り扱う一方で、私立大学の基本財産のうち毎年一定割合の額（元利または利のみ）を本来（教育・研究）の事業への最低強制支出を義務づけたうえで、大学本来の目的に適正に支出（還元・費消）されない場合には、当該私大には未支出額（留保額）に一定の規制税を課す（excise Tax on failure to mandatory spending rates of endowments）法律をつくることもゆるされる。あるいは、選択肢として、①基本財産自体に課税する案（excise tax on endowments）⁶¹、さらには③一定の基準

【図表 35】 課税の実際：アメリカの「大学の内部自治」と連邦課税権力の介入



値を超える場合には基本財産から生じる投資所得に対して比例税率で課税する案（excise tax on endowment earnings）もゆるされることになる。

いずれにしろ、私大に対する政府補助金や税制上の優遇措置を通じた政府支援（租税歳出／tax expenditures）は大いに歓迎で、「私立大学の自治は重要である」から私大の基本財産に対するいかなる課税にも賛成できないというだけでは、一般庶民、納税者にはわかりにくい。

2 大学の基本財産に対する連邦所得課税除外措置と減収試算

私立大学の基本財産／エンダウメント（endowments）は、伝統的に連邦所得課税を除外（免除）されてき

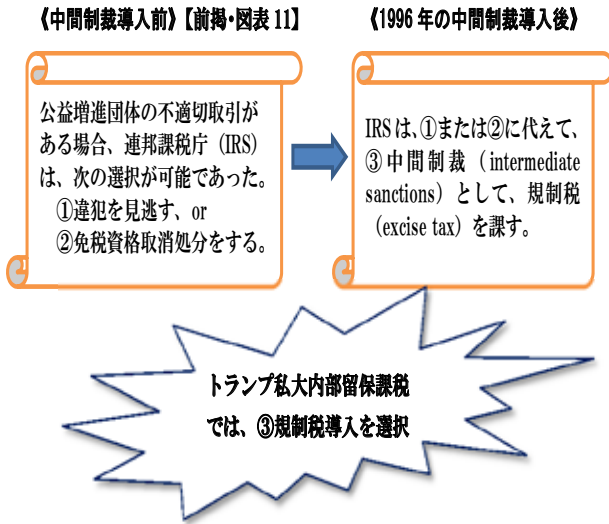
⁵⁸ 連邦最高裁判所の「課税する権限は、破壊する権限を含む。破壊する権限は、創造する権限を無用なものとする。」〔McCulloch v. Maryland, 4 Wheat, 316(1819)〕との考え方は古典ではある。しかし、今日の租税立法の際においても、政府の課税権限の行使を抑制的に導く際の重要な論拠となっている。

⁵⁹ 元テネシー大学の学長、州知事、ブッシュ政権で連邦教育長官も務めたレーマー・アレキサンダー（Lamar Alexander）上院議員（テネシー州選出・共和党）は、「大学の自治の保障と大学に対する政府規制の抑制が、アメリカの高等教育を成功させた2つの柱である、という。See, 153 Rec. S6822 (2007) (statement of Senator Lamar Alexander)。

⁶⁰ See, William A. Kaplin & Barbara A. Lee, The Law of Higher Education 199 (Jossey-Bass, 5th ed., 2014)。

⁶¹ 2017年1月にマサチューセッツ議会に提出された私大基本財産(内部留保)課税法案が一例である。本稿III 7参照。

【図表 36】 トランプ私大内部留保課税（中間制裁／規制税）導入の狙い



た。これは、私立大学 (private colleges and universities) の場合は連邦税法 (IRC) 501c3 団体として、また公立大学 (public colleges and universities) の場合は人的課税除外となる統治機関の一部として、連邦所得課税を除外 (免除) されてきたことに由来する。

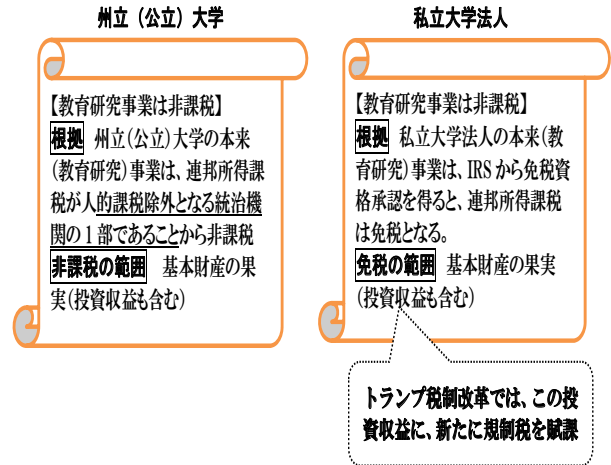
基本財産は、課税除外 (免税) となる大学の一部として、その果実 (投資所得) を含めて連邦所得課税を除外 (免除) されてきた。また、連邦税法 (IRC) 501c3 団体や統治機関に対して支出した寄附金についても、連邦税法 (IRC) は、寄附者の連邦所得税計算上、法定限度内で所得控除を認める (IRC 170 条)。この課税取扱いも、大学の基本財産の形成を促進する役割を担っている。

基本財産は、課税除外 (免税) となる大学の一部として、その果実 (投資所得) を含めて連邦所得課税を除外 (免除) されてきた⁶²。また、連邦税法 (IRC) 501c3 団体や統治機関に対して支出した寄附金についても、連邦税法 (IRC) は、寄附者の連邦所得税計算上、法定限度内で所得控除を認める (IRC 170 条)。この課税取扱いも、大学の基本財産の形成を促進する役割を担っている。

(1) 大学の基本財産に対する法人税免税に伴う税収減試算

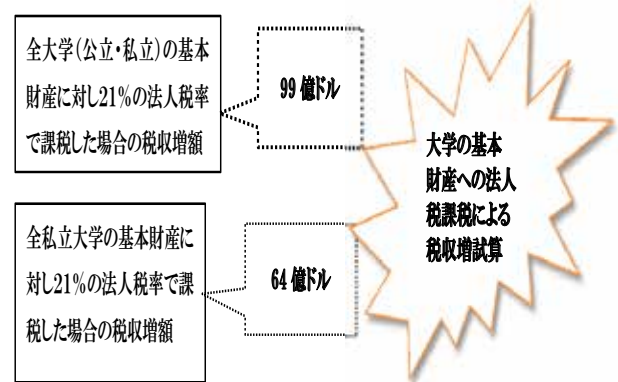
現在、大学の基本財産にかかる投資所得に対す

【図表 37】 大学基本財産への連邦所得課税除外の範囲



る連邦所得課税は、課税除外 (免税) とされている。仮に、大学の基本財産に課税した場合には、どれくらいの税収増につながるのでしょうか。見方を換えると、現行の課税除外 (免税) 措置を廃止すれば、どれくらいの税収増につながっているのでしょうか。連邦議会調査局 (CRS) によると、次のとおりである⁶³。

【図表 38】 大学の基本財産への法人税課税による税収増試算 (2017 年)



(2) 大学に支出した寄附金に対する所得控除による税収減試算

加えて、個人や法人が大学に寄附金を支出した場合、所得額の計算の際に法定限度内まで公益 (慈善) 寄附金控除が認められる。この措置により、どれくらいの税収減につながっているのでしょうか。連邦議会調査局 (CRS) によると、次のとお

⁶² ただし、私立財団にあてはまる 501c3 団体については、その投資所得に規制税が課される (IRC 4940 条) [前記【図表 10】①参照]。

⁶³ See, Molly F. Sherlock *et al.*, "College and University Endowments: Overview and Tax Policy Options," *supra* note 24, at 3.

りである。

【図表 39】 大学に支出した寄附金に対する所得控除による
 税込減試算 (2017 年)



3 連邦議会の私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯

かねてから連邦議会は、有名私立大学が過大な基本財産 (endowment)、内部留保総額 (total reserve funds) を抱えていることを問題にしてきた。長年にわたり数多くの公聴会 (hearings) を開催し、学生が主役、のスタンスにたって、私大があみ出したキャッシュが法人にストックされるのではなくできるだけ多く現役学生にフローする (流れる) ように、さまざまな角度から解決策を模索してきた。

こうした検討結果をもとに、2018 年 1 月 1 日に施行されたトランプ税制改革法 (TCJA) では、私大基本財産から生じた投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外 (免税) 取扱政策を大きく転換させた。

改正税法では、私立大学の基本財産については、その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外 (免税) として取り扱う一方で、その私立大学の法定限度額 (免税点) を超えた額の基本財産を保有する場合、当該基本財産から生じた投資果実に 1.4% の税率で規制税を課すことにした。

この基本財産課税政策の転換は、トランプ政権誕生後、連邦議会で一朝一夕に決められたものではない。2000 年代はじめから粛々と検討されてきたものである。

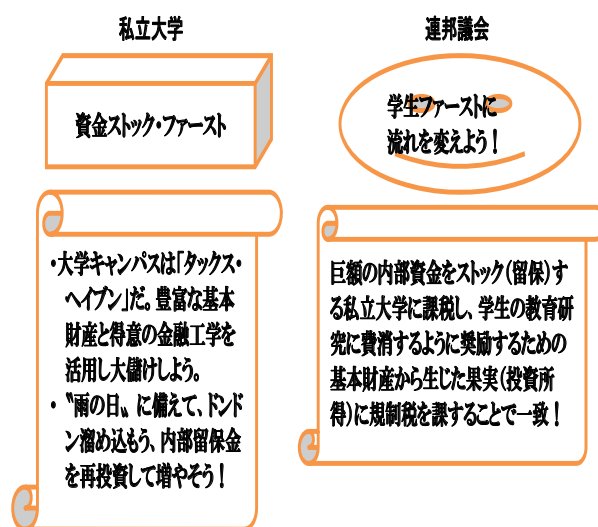
以下に、連邦議会における私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯について、探ってみる。

(1) 連邦議会での私大基本財産投資所得課税政策の流れを変える動き

有名私大の多くは、免税特典 (無税スキーム) と金融工学を活用し積極的な投資により基本財産を積み増し、内部留保として溜め込み、キャ

ンパスのタックスヘイブン化が目に見えようになっていた。私大の基本財産からあみ出されたキャッシュが法人にストックされるのではなくできるだけ多く現役学生にフローするようにとのことで、私大の財政運営改革の口火を切ったのは、連邦議会のチャールズ・グラスリー (Charles Grassley) 上院議員 (アイオワ州選出・共和党) である。また、グラスリー上院議員の改革の輪を広げるために行動を共にしたのが、マックス・ボカス (Max Baucus) 財政委員会委員長 (モンタナ州選出・民主党) である。

【図表 40】 連邦議会の立法意思：私大があみ出した資金
 (キャッシュ) のフロー化



① 2006 年 12 月の連邦議会上院財政委員会公聴会

2006 年 12 月 5 日、連邦議会上院財政委員会 (Senate Finance Committee) の高等教育機関の免税に関する公聴会 (Hearings on tax exemption in higher education) において、チャールズ・グラスリー上院議員は、次のようなオープニングのコメントをした。「私ども議会は、大学を免税団体として取り扱うことにより、彼らに多大な税制優遇を与えてきました」。にもかかわらず、「大学、とりわけエリート校は、学費 (授業料その他の納入金) の大幅引上げ、基本財産の積み増し、高額な学長の報酬といった 3 つの悪事を働いています」。「巨額の基本財産を溜め込む大学には、勤労者世帯に向けて学費を抑制するためにその財産を還元しかつ使うように義務づけるべきであります」⁶⁴。

② 2007年8月の連邦議会調査局（CRS）メモの公表

翌2007年8月に、連邦議会調査局（CRS=Congress Research Service）は、チャールズ・グラスリー上院議員およびマックス・ボークス（Max Baucus）財政委員会委員長長の求めに応じてメモランダム（以下「CRSメモ」という。）を作成した⁶⁵。

そのなかで、CRSは、2006年7月末で、765大学が保有する基本財産は、総額で3,400億ドルにもものぼり、これらの基本財産から平均で15.3%、総額で52億ドルの収益をあげている。しかし、大学は、15.3%の収益のうち、本来の教育・研究事業に対する支出・還元は約4.6%に留まる。残りは、基本財産の積み増し、内部留保に回されている状態であることを明らかにした。

そのうえで、CRSメモでは、基本財産からあがった投資所得（果実）の一定割合を大学本来（教育）の事業への最低強制支出を義務づける提案を行った。

この提案は、次のような私立財団に対する現行の本来の事業への最低強制支出、未達成の場合の制裁課税（IRC 4942条）をモデルとしたものである〔前記【図表10】③参照〕。

③私立財団の本来の事業への最低強制支出（Tax on failure to distribute income）（IRC 4942条）

私立財団は、前課税年末の投資果実（investment return）の5%以上を助成事業や公益目的事業に支出するように求められる。適格支出がなされない場合、財団には、未支出額に15%の規制税が課される。是正されない場合には、規制税率は順次、30%、100%と高くなる。

③ 2007年9月の連邦議会上院財政委員会公聴会

2007年9月26日、連邦議会上院財政委員会は、「オフショア・ヘッジファンドに関する課税問題」を検討するための公聴会を開催した。この当時、オフショア・ヘッジファンドへの大口投資者として有名私大が名を連ねていた。例をあげると、私立のエール大学（Yale University）

は、2005課税年の連邦法人税申告書：様式990〔所得税免税団体用申告書（Form 990:Return of Organization Exempt From Income Tax）〕によると、ヘッジファンド投資から1億4,900万ドルの所得をあげていた。

この当時、連邦議会では、オフショア・ヘッジファンド投資の脱税、租税回避額が概算で1兆ドルを超えているとの指摘もあり、その規制が重要な政治課題となっていた。このため、この公聴会では、私大の基本財産のオフショア・ヘッジファンド投資の実態把握を中心に7人の証人（witnesses）が呼ばれた。

証人の1人であるジェーン・グラベール（Jane G. Gravelle）連邦議会調査局（CRS）職員は、とりわけ私立大学のオフショア・ヘッジファンド投資問題に傾斜するかたちで証言を行った。

グラベール証人によると、私立大学には、従来は基本財産（endowments）を貯蓄性の高い金融商品に集中投資し運用管理の安全性を確保したうえで投資の高度化を図る傾向がみられた。いわゆる「ハイリスク、ハイリターン」の金融商品に手を出す動きはなかった。ところが、現在は、米国株式、外国株式などに加え、先物取引、不動産やヘッジファンド、プライベート・エクイティといった、いわゆる「オルタナティブ投資（alternative investment strategies）」が、運用資産全体において高い比率を占める傾向にあることを指摘した⁶⁷。

証言時至近の2006年データによると、765大学が保有する基本財産は、総額で3,400億ドルにもものぼり、基本財産の投資対象におけるヘッジファンド、プライベート・エクイティの比率が急激に（2002年時点では14%であったものが、2006年時点では22%まで）上昇している点を指摘した。私立のデューク大学（Duke University）にいたっては、ヘッジファンドの75%がオフショア投資という実態が浮かび上がっている旨指摘した⁶⁸。こうした私大のオフショアのオルタナティブ投資が急増する背景には、非関連事業所得課税（UBIT）、

⁶⁴ See, Report Card on Tax Exemptions and Incentives for Higher Education: Pass, Fail, or Need Improvement? Hearing before the Committee on Finance, United States, 109th Congress, Second Session (December 5, 2006). Available at: <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/37861.pdf>

⁶⁵ See, Memorandum from Jane G. Gravelle, CRS to Sen. Baucus & Sen. Grassley (Aug. 20, 2007).

⁶⁶ See, Offshore tax Issues: Reinsurance and Hedge Funds: Hearing before the Committee on Finance, United States Senate, 109th Congress, First Session (September 26, 2007). Available at: <https://www.finance.senate.gov/hearings/offshore-tax-issues-reinsurance-and-hedge-funds>

⁶⁷ 私大の基本財産の投資対象の多様化については、前記【図表25】を参照。

すなわち収益事業課税を回避しようとする意図があるものと推測されるとした。したがって、グラベール証人は、私立大学によるオフショア投資を規制する必要性がある旨指摘した⁶⁹。

また、グラベール証人は、現行の私大への税制優遇が引き続き認められるとしても、私立大学が、基本財産からあげた投資収益を、ステークホルダーである学生の教育の機会をより得やすくするために公物 (public goods) や公サービス (public service) に費消されるように法的仕組みを改善すべきである旨指摘した。

グラベール証人は、政策の選択としては、私立財団の投資果実に対する課税例にならって、①前課税年末の投資果実 (investment return) の5%以上の教育事業への強制支出、還元を義務付ける案、②学生1人あたりの基準控除額を超える基本財産を保有する私立大学の投資果実に対して規制税を課す案、③一定の基準値を超える授業料の引上げを行う私立大学の基本財産に対して課税する案などを示唆した。

④連邦上院議員による136大学への基本財産の学生への還元状況の調査

2008年1月に、全米大学業務担当者協会 (NACUBO) が、全米76の教育機関が10億ドルを超える基本財産を擁し、留保額は前年度比では21%も増加したが、教育目的への還元率は平均で4.4%である旨公表した〔後記【図表43】参照〕。

このNACUBO統計が公表された翌日の同年1月28日に、連邦議会上院のチャック・グラスリー

(Chuck Grassley) 議員およびマックス・ボーカス (Max Baucus) 財政委員会委員長は、5億ドル以上の基本財産 (内部留保) を有する全米136の大学に、その費消・還元、および学生への給付状況を把握するために質問状を送った⁷⁰。

質問状の送付にあたり、連邦議会上院マックス・ボーカス財政委員会委員長は、次のようにコメントした。

私は、最近、いくつかの大学が、低・中所得世帯の学生が高等教育を受けられるように行った努力に勇気づけられました。私どもは、大学の学費が物価上昇率以上に高い率で引上げられており、アメリカの若者やその家族のために、アメリカの大学のこの問題を取り上げ、対処するために共に行動することにしました。

私どもは今回主要大学に質問状を送ります。この質問状に盛った項目は、モンタナ州をはじめとした国中の有能な若者が教室からのけものにされないようにするために、大学の基本財産がどのように使われているのかを議会がよく理解できるようにするためのものです。

一方、連邦議会上院のグラスリー議員は、次のようにコメントした⁷¹。

学費上げが続いています。大学学長の報酬上げが続いています。基本財産の積み増しが続いています。私どもは、引き上げられる学費について家族への救済を早める必要があります。学生が学ぶ大学が銀行に何十億ドルも溜め込んでいる一方で、学生が自分の授業料を払うために食堂で皿洗いをしなければならないことが公正 (fair) なのかどうかを問う必要があります。私どもは、資金調達がうまくいっている大学に対して、どのような形で学生援助を行っているのか回答してもらおう機会を与えています。より多くの情報が集まれば、議会は、暫定

⁶⁸ もっとも、マスメディアからの質問に、デューク大学の広報担当者は、こうしたオフショア事業体の活用は、租税回避がねらいではなく、大学の基本財産からの果実を学生の学費援助や教員の研究費に有効活用したいという趣旨から行っているものであると回答している。See, Stephanie Strom, "Nonprofit Face Threat to a Tax Loophole", *New York Times* (May, 16, 2007). Available at: <https://www.nytimes.com/2007/05/16/us/16hedge.html>

⁶⁹ 前記【図表11】で説明したように、ヘッジやプライベート・エクイティのような、いわゆる非伝統的なオルタナティブ投資 (alternative investment strategies) を行う手法の1つとして、私大に対する連邦税法 (IRC) 上の基本財産に対する免税特典を生かし、収益事業課税 (BBIT) を回避するために、オフショアに設立されたブロッカー会社 (offshore blocker corporation) を活用するスキームがある。こうしたスキームが濫用されたため、連邦法人所得税申告書：様式990〔所得税免税団体用申告書 (Form 990: Return of Organization Exempt From Income Tax)〕の記載方法が変更され、基本財産に関する報告事項が追加された。ここでは、非営利公益団体によるオフショア・ブロッカー会社を介させたオルタナティブ投資のスキームについて精査する余裕はない。See, Norman Silber & John Wei, "The Use of Foreign Blocker Corporations by U.S. Nonprofits: Should Blockers be Blocked?", *Hofstra Law, Legal Studies Research Paper No. 2016-04* (October 28, 2016). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2860107

⁷⁰ See, Karen W. Aronson, "Senate Looking at Endowments as Tuition Rises", *New York Times* (Jan. 25, 2008).

⁷¹ See, Charles C. Grassley, "Question of the Day", *New York Times* (Jan. 2, 2008).

的な支出要件の事前決定をし、かつ、大学が自発的に学生援助をする方法を決定するのを手助けできます。

基本財産の学生への還元、給付状況の調査のために、136 大学に対して送付された質問状を邦訳(仮訳)すると、次のとおりである⁷²。

2008 年 1 月 28 日

〇〇大学 御中

アメリカ人、そして議会にとり最大の関心事の 1 つは、高騰する高等教育費用についてです。議会はこれまで、世帯や学生が大学への支払や貯蓄支援に必要な税制優遇、重点的な支出や融資プログラムを精査してきました。その結果、ある程度の有効策が講じられているものの、高騰しつづける学費に直面している低・中所得世帯の学生の問題が解決にいたっていないことがわかりました。私どもは、大学がこの問題に対処するために採るべき方策を探っております。

この国の有力大学、とりわけ巨額の基本財産を擁する大学、による最近の行動から、学費を抑え、低・中所得世帯出身の学生を援助するためにすべきことがたくさんあることが明らかになったように思います。事実、今日、多くの大学が、学費引上げを抑制し、低・中所得世帯の援助を重視しております。この国のいくつかの有力大学は、すでにこうした努力を行っており、広く大学界に肯定的に受け取られてきています。こうした傾向が続くことは好ましいことです。私どもは、貴校の学費と基本財産についてのさらなる情報の提供を歓迎いたします。

大学の基本財産に対しては、連邦税法(内国歳入法典/IRC)のもとで非常に寛大な租税優遇が与えられております。私どもは、高等教育に対するこれら税制優遇が、どのように教育の改善につながり、かつ、どの程度学部教育を今日の低・中所得世帯の手の届くところに導いているのか、もっと知りたいと思います。

少数の大学ではありますが、基本財産からの支出を増やし、低所得世帯向けに学費免除、そして中所得世帯向けに学費の大幅減額の方針を採ったとの記事が新聞各紙をにぎわしています。このニュースは、上昇し続ける学費負担と格闘している家庭には、久しぶりのよい知らせです。こうした方針は、多くの家庭にとり、返済不能なほどの借金を負うことなしに最良の教育が受けられるという希望を与えるものです。

また、私どもは、いくつかの大学が、実際に学生が受けられる学費援助の額や家族が実際に負担しなければならない授業料、納入金、部屋代や食事代など学費を、オンラインの算定式などによって、明確にすることで透明性を高める努力をしていることを喜ばしく思います。しばしば、大学は学生や家族に十分な情報を提供していないことがあります。家族や学生は、よりの確

な教育を選択するためには、学費に関するより高い確実性を必要とします。

最近、全米大学業務担当者協会(NACUBO=National Association of College and University Business Officers)が公表した数字によると、年500万ドルを超える基本財産を有する教育機関には、この数年間【投資果実に】大きな伸びがみられるようです。これは、より多くの善行を成し遂げるためにも良いニュースだと思います。私どもは、こうした豊かな果実は貴学や貴学の評議員会(Board of Trustees)が、基本財産の還元政策を精査し、そこに最良の実務を反映させることを励ます力になると思うからです。議会上院財政委員会が、この分野について理解を深める助けになるように、私どもは、あなた方大学に次の質問に答えるようお願いいたします。

- 1) 過去 10 年間、各年の学部学生および大学院学生の数を教えてください。
- 2) 過去 10 年間、各年の、成績順の(あらゆる納入金を含む。)学部の学費総額を教えてください。貴学が、過去 10 年間、各年の、学部学生へ提供した学費援助の額(ただし、学生ローンや学内で働くことを条件に受けた無償教育(work study)分を除きます。)を教えてください。最も至近の年において、貴学の学生が大学から受けた無償奨学金の比率(例えば、授業料と納入金の 25%、50%、75%、100%)を教えてください。
- 3) 貴学の財政支援方針を説明してください。貴学は、その方針を、学生と父兄に対してどのように知らせておりますか。潜在的な低所得学生を募集するにあたり、貴学がどのような相談態勢を取っていますか。低所得をどのように定義しておりますか。こうした相談態勢をとるのにどれくらいの額を支出しておりますか。
- 4) 学費引上げについて、誰が決定し、かついつ判断しておりますか。その意思決定過程はどのようになっておりますか。学費引上げに際し、全員出席の評議員会(full Board of Trustees)が票決しておりますか。学費引上げに際し、その最終決定に先立ち、学生、父兄および一般の人たちが意見を述べる機会が与えられておりますか。学生に対する学費援助を行う際に貴学の基本財産はどのような役割を果たしておりますか。
- 5) 貴学の基本財産がどのように運用され、理事会(Board of Directors)がどのような役割を果たしているか教えてください。貴学の基本財産の費消および投資方針はどのようになっておりますか。貴学の基本財産の使命は何でしょうか。貴学の基本財産方針を精査したのは、至近ではいつでしたか。次の精査はいつ頃を予定しておりますか。

⁷² See, U.S. Senate Committee on Finance, News: Baucus, Grassley Write to 136 Colleges, Seek Details of Endowment Pay-outs, Student Aid (January 24, 2008). Available at: <https://www.finance.senate.gov/release/baucus-grassley-write-to-136-colleges-seek-details-of-endowment-pay-outs-student-aid> なお、どれ位の回答があったのかは、その内容分析を含め公にされていない。

- 6) 過去10年間、各年の貴学の基本財産の純増額（比率と金額の双方）を教えてください。過去10年間に各年に基本財産に出捐を受けた金額を教えてください。資産の種類ごと（エクイティ、債券投資、ヘッジファンド、プライベート・エクイティ、ベンチャーキャピタルなど）の投資の比率、および合衆国外に投資された金額を教えてください。
- 7) 貴学では、基本財産にあたるのかどうかについてどのように決定しているかを教えてください。言い換えると、貴学では基本財産をどのように定義しておりますか。全米大学業務担当者協会（NACUBO）の報告にあったように、基本財産に含めていない長期投資がありますか。もしあれば、どういったもので、それらの価額がどれくらいですか。
- 8) 過去10年間、各年の基本財産の運営費はどれくらいでしたか。
- 9) 過去10年間、各年の基本財産からの支出額（比率と金額の双方）はどれくらいでしたか。過去10年間、各年の基本財産からの重点的な支出は（比率で）どれくらいでしたか。実際の支出もしくは重点的な支出または双方で5%を下回る場合には、現在学ぶ学生のニーズにどのように応えているのか教えてください。実際の支出と重点的な支出との間に重大な相違がある場合には、その理由を教えてください。昨年基本財産からの上位10番までの主要な支出について教えてください。
- 10) 当初出捐者によって設定された永久支出制限または制限付の基本財産はどれくらいの額ですか。永久制限の対象となる部分のうち、どれくらいの比率が申請ベースの無償奨学金を制限することになりますか。どれくらいの部分が学部生の学費援助を制限することになりますか。基本財産の種類に応じて上位5種類の制限について教えてください。特別プログラム向けに留保されるといったように、評議員会（もしくは評議員会の小委員会）の決定により、または貴学の担当者の決定により、厳しい制限の対象となる基本財産の比率はどの程度ですか。過去10年間、各年の基本財産からの投資果実について教えてください。
- 11) 投資顧問に対する手数料支払条件について教えてください。どのようにして手数料や報酬が算定、決定されておりますか。手数料や報酬の合理性を精査する手続はどうなっておりますか、またどのような比較方法が使われておりますか。基本財産の伸びと、貴学学長や基本財産管理者に対して支給される報酬との間にどのような関係があるのか、ある場合に、それについて教えてください。過去10年間、各年の貴学学長または基本財産管理者が、基本財産に関連して支給を受けた賞与について、支給されている場合に、一覧にしてください。

私どもは、貴学が、これらの質問に答えるために時間をさき、配慮いただいたことに感謝申し上げる次第です。貴学からの回答は、私どもがこの分野についてよく理解したうえで政策を考える際の審議に役立つものであります。私どもは、貴学に財政委員会のスタッフとコンタクトをとっていただきたいと思ひます。そうすれば、私どもは、貴学からの回答についていっしょに検討をすることができます。私どもは、重い負担にならないように配慮することを約束いたします。回答はできるだけ1頁以内で簡潔にお願いしたいと思ひます。30日以内の回答いただければ幸いです。

ご協力に感謝申し上げます。

敬具

マックス・ポーカス委員長
 チャック・グラスリー長老議員

多くの過大なほどの基本財産を保有する富裕な大学は、連邦議会から「金権体質」を厳しく批判された。これを受けて、高額授業料、納入金に対応するために学費の全部または一部免除をはじめとしたさまざまな学生支援プログラムの充実に動いた。アイビーリーグの諸大学やスワースモアカレッジ (Swarthmore College) ポモナカレッジ (Pomona College)、プリンストン大学などは、「学費ローンなし (no-loan)」方針を打ち出すなど「学生が主役」の路線に舵を切る動きをみせた。

⑤ 2008年の基本財産の教育目的支出報告の義務化

2008年に、連邦議会は、1965年高等教育法 (HAA=Higher Education Act on 1965) を改正するための高等教育機会法 (Higher Education Opportunity Act of 2008) を超党派で通過させた。改正草案段階で、ピーター・ウェルチ (Peter Welch) 下院議員 (バーモント州選出・民主党) のイニシャティブにより、私大に対して毎年基本財産の5%以上を教育目的に支出することを義務づける提案が含まれていた。しかし、私大界からの強い反対にあい、ウェルチ議員は基本財産の強制支出案を撤回した。代わりに、ウェルチ議員は、私大に対して学費を引き下げのために基本財産をどの程度支出・費消したかを報告するように求める修正案を提出した。連邦議会下院は、修正案を可決した⁷³。

⁷³ See, Jonathan D. Glater, "House Passes Bill Aimed at College Costs", N.Y. Times (Feb. 8, 2008). Available at: <https://www.nytimes.com/2008/02/08/education/08education.html>

⑥ 2009年のリーマンショックで、一時、私大の過大基本財産問題は棚上げに

2009年9月の大手投資銀行・証券会社リーマンブラザーズ (Lehman Brothers) の経営破綻に伴うリーマンショック (金融危機) は、私大の基本財産からあがる投資果実にも大きな打撃を与えた。2009財政年度末で、ハーバード大学の基本財産は257億ドル (前年度比36.6%減)、エール大学の基本財産は163億ドル (前年度比28.6%減)、プリンストン大学134.6億ドル (前年度比22.7%減) と続いた⁷⁴。800校を調査した結果、基本財産から生じた投資果実は平均で18.7%減、1929年の株価暴落に伴う大恐慌 (Great Depression) 以来のショックであった⁷⁵。

リーマンショックは、私大に基本財産の積み増し問題や教育・教育目的への強制支出の是非などの動きを一時ストップさせた。

2009年のリーマンショック後、証券市場は徐々に正常化していった。2015年までには、多くの私大の基本財産は、以前の規模にまで回復した。

(2) 2014年に私大の過大基本財産問題が再燃、最終段階に

2009年秋のリーマンショック (金融危機) で、連邦議会における私大の過大基本財産保有問題は一時下火になった。しかし、証券市場が堅調さを回復してくると、連邦議会でこの問題は再燃した。2014年に、連邦議会下院のデービッド・キャンプ (David Camp) 議員 (ミシガン州選出・共和党) ~当時、下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee) 委員長~は、抜本的な税制改正案の検討を開始した。この抜本的税制改正素案づくりが、2016年のトランプ政権の誕生、2017年末のトランプ税制改革法 (TCJA) の成立の流れにつながる。

問題再燃後 (2014~2016年) の私大の過大基本財産への課税案の動きは、おおまかのまとめると、次のとおりである。

【図表 41】問題再燃後の私大の過大基本財産の課税案の推移

- ・2014年の提案 学生1人あたり10万ドルで計算した免税点額を超えた場合、大学の基本財産価額から生じた純投資所得を課税標準に1%の規制税を課税する案
- ・2015年の提案 10億ドルを超える基本財産を擁する大学で、投資所得の25%を学費援助に支出することを条件に、当該基本財産を課税除外 (免税) とする案。加えて、ハーバード大学やエール大学のような裕福で、投資顧問会社に年数十億ドルもの手数料を支払っている大学については、未支出の余剰額を他の大学に振り当てる案【2015年に、トム・リード (Tom Reed) 下院議員 (ニューヨーク州選出・共和党) が提案】
- ・2016年の質問状送付 連邦議会上院財政委員会と下院財政委員会が共同で、10億ドルを超える基本財産を擁する私大56校に対して、13項目からなる質問状を送付【2016年2月に、オリン・ハッチ (Orrin Hatch) 上院議員 (ユタ州選出・共和党)、ケビン・ブラディ (Kevin Brady) 下院議員 (テキサス州選出・共和党)、ピーター・ロスカム (Peter Roskam) 下院議員 (イリノイ州選出・共和党) が提唱】主要質問項目は、過去3年間の投資所得の使途、投資果実のうち、学生援助に回された金額、投資顧問会社などに支払った手数料の額など⁷⁶。ハッチ上院議員は、追加質問として、大学が自らの租税優遇措置を使って基本財産を溜め込むことが公益目的の実現にどのように結びつくのか説明を求めた。

4 私大基本財産投資所得課税の評価

これまで、連邦政府は、苦学生の支援には官民の学費ローンの拡充に傾斜する形で対策を進めてきた。しかし、それが裏目に出て、職歴を重視するアメリカ社会においては新卒生の多くが正規就労できず、多額のローンを背負って卒業し、その後の返済に苦しむという負の連鎖がパターン化した。こうした状況の改善の一助とするために、連邦議会は、税制を政策的に活用し、`学生が主役、のスタンスにたって、私大の基本財産/エンダウメント、内部留保からあみ出されたキャッシュが大学法人にストックされるのではなく、できるだけ多く現役学生にフローするように私大の財務運営改革を促す方向に舵を切った。

⁷⁴ See, e.g., Tamar Lewin, `Investment Losses Cause Steep Dip in University Endowments, Study Finds`, N.Y. Times (Jan. 28, 2010). Available at: <https://www.nytimes.com/2010/01/28/education/28endow.html>

⁷⁵ See, Peter Cinti-Brown, `Scarcity Amidst Wealth: The Law, Finance, and Culture of Elite University Endowments in Financial Crisis`, 63 Stan. L. Rev. 699 (2011).

⁷⁶ See, Janet Lorin, `Rich Schools Queried by U.S. Lawmaker on Endowment Spending`, Bloomberg (Feb. 9, 2016). Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-09/richest-schools-queried-by-u-s-lawmakers-on-endowment-spending>

(1) 増加する私大基本財産投資果実は学生支援にかかされているのか

アメリカの大学生の学費ローン地獄の状況はきわめて深刻である⁷⁷。

政府による学費ローンの金利は、プランによって異なるが4～6%程度である。連邦議会共和党や金融業界団体は、現在連邦政府が中心となっている学費ローンプログラムが民間金融機関に開放され、競争が生まれれば金利は連邦政府の学費ローンよりも低くなるとみる。しかし、大学界はこうした主張には組みしていない。

アメリカでは大学や大学院の学費（授業料などの納入金）を工面するために、約7割の学生が自分で学費ローンを組む。平均5万ドル程度のローン残高を背負って卒業し、その後返済に追われる人が多い。5,000ドル以上の学費ローン残高を抱える人の比率は、2000年からここ8年で3倍に増加した。

2017年末の米国全体の学費ローンの債務残高は、10年前と比べて2倍以上の1.4兆ドルまで膨らんだ。消費者ローンでは、住宅に次ぐ残高である。1.4兆ドルの学費ローン債務残高のうち、7,900億ドル程度が連邦政府ローンである。

すでにふれたように、背景にあるのは学費の高騰である。多くの私大は、教授陣や学校施設の充実を競う一方、金融危機後に政府からの補助金が細り、物価上昇をはるかに上回る値上げにつながった。4年制私立大学の学費は2017年度に年3万5,000ドル。10年前は2万8,000ドル程度だった。返納額については、連邦税法（IRC）上の学生ローン控除を受けることはできるが負担は大きい⁷⁸。

今日のアメリカでは、特別のタレントがある若者は別として、大卒資格はあらゆる機会を得るための入口になる。しかし、学費の高騰、学費ロー

ン地獄 (crippling debt) は、低所得世帯出身者が大学進学を考える際の懸念、大きな障害となる。事実、多くの大学において、卒業後5年以内に学費ローンが返済不能になる卒業生が5割を超える深刻な状況にある。

(2) 私大基本財産投資所得課税の税法理論上の評価

私大基本財産投資所得を課税除外（免税）とすることについて、税法理論的にどのようにとらえるべきかが問われている。

アメリカ税財政法では、政策目的で取られているさまざまな課税除外措置や税制優遇措置を「租税歳出 (tax expenditures)」または「税制上の助成 (tax subsidy)」と呼び、直接歳出 (direct spending)」と同一にとらえる。ハーバード大学の租税法学者である、スタンレー・サリー (Stanley S. Surry)⁷⁹ やダニエル・ハルペリン (Daniel Halperin) は、租税政策と租税優遇（租税特別措置）、基本財産の租税法上の所在について精査している。公益（慈善）寄附金に対する控除は通常の所得課税 (normal income tax) 上の措置であり、租税優遇または租税歳出にはあたらないとみる。一方、非営利公益団体 (charities) の投資所得に対する所得課税除外措置は、通常の所得課税 (normal income tax) 上の措置を超えており、租税歳出とみる⁸⁰。

それでは、私大をはじめとした非営利公益団体の基本財産やその財産から生じた投資果実を課税除外とすることによる租税歳出は、政策的に望ましいのであろうか。つまり、短期的または長期的に公益の増進につながるものであろうか⁸¹。

現在の私大の基本財産の積み増し、蓄積の程度、そこから生じる投資果実（利益）の教育事業への支出（費消・還元）の程度からみた場合、課

⁷⁷ See, e.g., Adam Looney, "More Students Are Taking on Crippling Debt They Can't Repay: It's Time for Higher Education to Share the Risks," Urban-Brookings Tax Center (Feb. 16, 2018). Available at: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/02/16/more-students-are-taking-on-crippling-debt-they-cant-repay-its-time-for-higher-education-to-share-the-risks/>

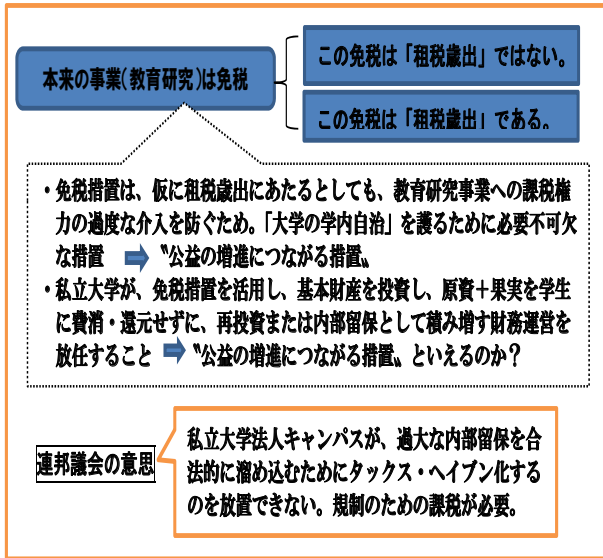
⁷⁸ See, Tiffany Chou, et al., "A Risk-Sharing Proposal for Student Loans," The Hamilton Project (Apr 26, 2017). Available at: http://www.hamiltonproject.org/assets/files/risk_sharing_proposal_student_loans_pp.pdf

⁷⁹ 租税歳出 (tax expenditures) や租税歳出予算 (tax expenditure budgets) について邦文の研究としては、拙論「租税歳出概念による租税特別措置の統制」〔石村耕治著〕『アメリカ連邦税財政法の構造』・前掲注41、第2章所収参照。

⁸⁰ See, Daniel Halperin, "Is Income Tax Exemption for Charities a Subsidy," 64 Tax Law Rev. 283 (2011).

⁸¹ See, Daniel Halperin, "Tax Policy and Endowments; Is Excessive Accumulation Subsidized?," 67 Exempt Org. Tax Rev. 17 (Jan. 2011).

【図表 42】教育事業への免税措置は租税歳出（タックス・エクスペンディチャー）か？



税除外措置（租税歳出）が真の公益の増進につながっているのかどうかは疑わしいところがある。短期的にみる限りでは、私大の過大な内部留保（excessive accumulation）を解消するためには、基本財産またはそこから生じる投資所得に対する課税除外措置（租税歳出）に制限を加える必要がある。少なくとも、現在の連邦議会の多数の意思はそういう方向にある。

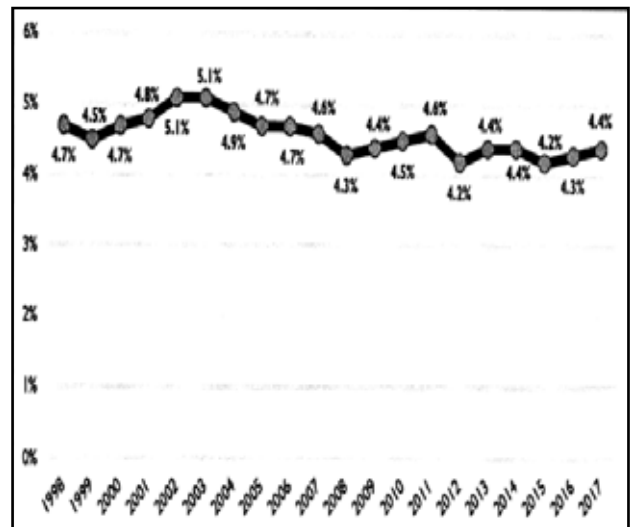
私大基本財産投資所得の内部留保や費消のあり方については、私大の機関運営の自治とも関係してくる。このため、輕輕に税法理論上の評価を加えてはいけなところもある。

トランプ税制改革法（TCJA）で、私大基本財産の投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外（免税）取扱政策を大きく転換させた。あえてこのことの立法事由、租税政策上の根拠を探すとすれば、基本財産から生じた投資果実を課税除外とすることにより連邦が私大に提供する租税歳出は無制限ではないことを私立大学界に周知することにあつたのではないか。1.4%の規制税を課し、私大の基本財産、内部留保が、ステークホルダーである学生の学費援助、教育支援など真の公益の増進に費消されるように導こうとしたのではないか。

(3) 強制支出要件課税法案が採用されなかった理由

連邦議会調査局（CSR=Congressional Research Service）の資料によると、大学が、基本財産からあげた投資所得は、ここ 20 年間の全米平均で、大学本来の教育・研究事業（学生の学費援助、教員の研究、施設維持その他キャンパスの維持など）に 4～5%の範囲内で支出（費消・還元）されてきている⁸²。

【図表 43】投資所得の教育・研究への支出の推移〔1998～17 財政年〕



前記【図表 18】でふれたように、連邦議会は、私大の内部留保ともいえる基本財産に対する課税にあたり、「私大の基本財産の本来の教育・研究事業に対して 5%最低強制支出を義務づけ適格支出がなされない場合、当該私大には未支出額に 15%の規制税を課す案（15% excise tax on failure to mandatory spending rates of 5% of endowments）」を選択肢の 1 つとしてあげた。この基本財産から生じた投資果実の教育・研究目的へ 5%強制支出（費消・還元）案に対しては、私大界や議会筋双方からの批判が強かった。

その背景には、ここ 20 年平均でも、大学本来の教育・研究事業にすでに 4～5%の範囲内で支出（費消・還元）されてきている〔前記【図表 43】参照〕。したがって、5%強制支出案は大きな変化（change）にはつながらないとする声が強かった。逆に、5%強制支出（費消・還元）要件は、5%以

⁸² CSR, Molly F. Sherlock *et al.*, College and University Endowments: Overview and Tax Polity Options, note 252, at14. なお、このデータは、私大にみならず、州立大を含む。

上支出する必要がないという「上限」、「天井」として機能するおそれが強いことが指摘された⁸³。

連邦議会共和党内部からも、私大界を忖度した中途半端な5%強制支出要件つきの生ぬるい私大内部留保課税案では意味がないとの批判が出た。連邦下院のトム・リード (Tom Reed) 議員 (ニューヨーク州選出、共和党) は、強制支出要件を導入するということであれば、巨額の基本財産を擁する私大には、その投資所得の25%を低・中所得世帯出身学生の学費援助に用途を特定する形で支出 (強制学費援助支出要件の達成) を義務づけるとともに、受忍義務を果たせなかった私学には30%で課税し、かつ常習未達成校には100%課税で対応する法案 (Reducing Excessive Debt and Unfair Cost of Education (REDUCE) Act) を準備した⁸⁴。

ほかにも批判があった。有名私大は、ハイプライスリーダーシップを握っており、学費が高くとも学生は集まる。いわば、ブランド品は高値でも売れるのに似ている。事実、学費の高いのにもかかわらず多くの富裕な有名私大には、学費が低廉な州立大学などよりも志願者が多く集まる。また、富裕な有名私大では、すでに低所得者向けの学生には十分な学費援助を行っており、こうした実情を織り込まないで、単純に5%強制支出要件を導入することは、逆に有名私大では富裕層出身の学生の支援につながり、本末転倒の結果を招きかねず、有害であるとの声もあった。

さらに、5%強制支出要件を課しても、その用途を学生の学費支援や教員の教育・研究に振り向けるように厳格に求めないと、大学施設の遊園地化など「ハコモノ投資」に集中する可能性も高く、有害ではないかとの指摘があった。また、強制支

出要件を回避するねらいから基本財産の名称変更などで対応する私大が出てくる可能性も指摘された。

私大の運営は競争原理のもとにある。したがって、基本財産から生じた投資果実の法定額までの特定目的への強制支出 (費消・還元) 要件を設定したうえで課税する政策を選んだとしても、連邦議会が考えているような方向へ向かわないことが懸念された。逆に、こうした政府規制を実施することで、必要以上に課税権力が大学の運営、財務、大学の自治の介入する結果を招くとの指摘がなされた⁸⁵。

このような原案は生ぬるい、逆に有害であるなどさまざまな意見や指摘が交錯するなか、連邦議会は、基本財産から生じた投資果実の法定額までの特定目的への強制支出 (費消・還元) 要件を設定したうえで課税する案では意見集約ができず、この案を斥ける結果となった。

言い換えると、今回のトランプ税法改革法 (TCJA) では、私立大学の基本財産については、その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外 (免税) として取り扱う一方で、その私立大学の法定限度額 (免税点) を超えた額の基本財産を保有する場合、当該基本財産から生じた投資果実に1.4%の税率で規制税を課すことに落ち着いた。

◆むすび

今回のトランプ税制改革法 (TCJA) に関し、アメリカの非営利公益団体界に衝撃を与えたのは、連邦議会共和党主導で、私大の過大な基本財産／エンダウメント (endowments) からあがる果実に対する1.4%の規制税が導入されたことである⁸⁵。

⁸³ 私大内部留保課税立法をすすめてきた連邦議会上院のグラスリー議員は、現行の私立財団 (private foundation) に対する前課税年末の投資果実の5%支出要件 (IRC 4942条) は、事実上5%上限として機能している旨指摘している。See, Goldie Blumenstyk, "Grassley: Colleges, Endowment Spending Is Still on the Front Burner," *Chron. Higher Educ.* (March 9, 2010). Available at: <https://www.chronicle.com/article/Grassley-Colleges-Endowment/64572>

⁸⁴ See, Congressman Tom Reed, *White Paper: Our Vision for Students*, at 2 (2016).

⁸⁵ See, Alexander M. Wolf, "The Problems with Payouts: Assessing the Proposal for a Mandatory Distribution Requirements for University Endowments," 48 *Harv. J. on Legis.* 591 (2011).

⁸⁶ かねてから、議会共和党保守派には、その真偽はともかく、有力私大の多くが、リベラル派、民主党寄りの人材供給源となっているのではないかという懐疑的な見方が強かった。トランプ大統領の誕生により、私大基本財産またはそれから生じる果実 (投資所得) に課税しようとする動きは一気に強まった。共和党は、本来、富に対する課税には一貫して消極的な姿勢をとってきた。しかし、今回の規制税は、こうした伝統的な課税の考え方はとぶつからないとしている。課税反対派は、「反知性」の時流に呼応する政治的、かつ知性に敵対的な課税ではないかとして異論を唱えている。See, James J. Fishman, "How big is too big: Should certain higher educational endowments be subject to tax," *City Bar Center for Continuing Legal Education (New York City Bar, April, 2018)*.

アメリカの有名私大は、公益増進団体 (public charities) の適格を持つ 501c3 団体として、本来 (教育) 事業については連邦法人所得課税や連邦源泉課税を除外 (免除) され、かつ保有する教育用資産に対しては地方団体が課す固定資産税も課税が除外 (免除) されるという法環境のもとで、久しく法認された無税スキームの特典をおう歌してきた。この免税特典と金融工学の手法を巧みに駆使し、金融資産、実物資産のかたちで「塩漬け財産 (hoarding)」を、その年の物価上昇率の2倍以上の幅で拡大させてきた。確かに、私大が、各年の上がり (リターン) をできるだけその年に費消せずに余剰として留保し、その果実を含め溜め込むことで将来に備える財務運営手法にも一理はある。しかし、非営利公益団体の衣をまとった私大の「富 (wealth)」が、世間の常識を超えるほど多額になると、非営利公益の衣を脱がされるはめになる。清貧の誓いを忘れ、無税スキームのなかで巨大化する宗教団体が庶民のいらだちの的になるのに似ている。

今回のトランプ税法改革法 (TCJA) では、私立大学が、キャンパスをタックスシェルター、タックスヘイブンに見立てて、投資果実を含む法人収入を必要以上に基本財産として内部に留保、積み増しし再投資に回す「金権運営」にブレーキをかけた。学生数に応じた免税点額を法定し、その額を超えた場合には保有する基本財産から生じた投資所得 (果実) に対し規制課税を実施することにした。言い換えると、私大に対し、基本財産自体や基本財産から生じた投資果実を現在学んでいるあるいはこれから学ぼうとする人たちにもっと費消・還元 (payouts)、支出・給付 (distribution) するように求めた。

これまで、連邦政府は、高騰する学費対策の一環として、官民の学費ローンの拡充に傾斜する形

の苦学生支援を進めてきた。しかし、それが裏目に出た。職歴を重視するアメリカ社会においては、新卒者の多くは、低賃金の人手 (human power) にはなりえても、人材 (human resources) として正規就労するのは容易でないからである。多額の学生ローンを背負って卒業し、その後の返済地獄で苦しむケースが多発している。

こうした状況を改善するために、連邦議会は、「学生が主役」のスタンスにたつて、課税制度を政策的に活用し、私大の基本財産、内部留保やそこからあみ出されたキャッシュを法人にストックするのではなく、できるだけ多く現役学生にフローするように私大の財政運営改革を促す方向に舵を切った。もっとも、この課税政策は私大の財務体質を弱体化させるだけで、内部留保に課税すればその効果が下流に位置する学生に行きわたるとする考え方を疑問視する声もある。

今回の税制改正で選択された手法は、公益増進団体 (public charities) の適格を持つ私立大学の基本財産からあみ出された果実については、所得課税は引き続き非課税 (免税) 扱いをするものの、別建ての規制税の対象とすることにしたわけである。

2018年3月7日に、全米50校の学長が、連邦議会のリーダーに対して、私大の内部留保課税の再考を求める書簡を送った⁸⁷。また、翌3月8日、超党派の連邦議員が、この私大に対する内部留保課税廃止法案 (The Delaney-Byrne Don't Tax Higher Education Act: H.R. 5220) を議会に提出した⁸⁸。その一方で、私立のニューヨーク大学 (NYU) 医学部のように、基本財産を累積するではなく費消するため学生全員の授業料を免除する方針を打ち出すところも出てきている⁸⁹。

基本財産／エンダウメントを一種の内部留保 (accumulation, reserve funds)) とみて私大

⁸⁷ See, Janet Lorin, 「Harvard, Yale Would Get Relief in Bipartisan Proposal」, Bloomberg (March 8, 2018). Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-08/bipartisan-bill-would-scrap-congress-s-new-college-endowment-tax>

⁸⁸ 廃止法案の提出者は、ジョン・デレイニー (John Delany) 下院議員 (メリーランド州選出・民主党)、ブラドリー・バーン (Bradley Byrne) 下院議員 (アラバマ州選出・共和党) らである。これらの議員は、昨年12月に成立したトランプ税制改革法 (TCJA) に私大基本財産投資所得課税法 (現 IRC 4968 条) を挿入することに反対した議員である。バーン議員は、1.4%の新規規制税の対象となるデューク大学法科大学院出身であり、一時的な感情でこうした課税を導入することは近視眼的であり、情熱を持って若い人たちを教育し、科学の発展に大きな力を発揮してきた私学を委縮させ、この国の将来を暗くするものであり、この新税は廃止されるべきであると主張している。See, Press Release, 「Delaney, Byrne Introduce the Don't Tax Higher Education Act」, (March 8, 2018). Available at: <https://delaney.house.gov/news/press-releases/delaney-byrne-introduce-the-don-t-tax-higher-education-act>

にターゲットを絞った形で規制税を課すとした政策が、今後、私立財団 (private foundation) 適格を持つ団体に加え、公益増進団体 (public charities) の適格を持つ 501c3 団体一般に拡大されていくのか、今の時点では連邦議会の意思は不透明である。

(いしむら こうじ)

【資料 1】アメリカ富裕上位 18 大学の概要 [2018 年 7 月]

①ハーバード大学 (私立)

マサチューセッツ州ケンブリッジ

- ・基本財産：約 360 億ドル [36,021,516,000 ドル] [3兆6千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：48,949 ドル [489万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：221,382 ドル [2,218万円超]
- ・年間研究予算：1,077,253,000 ドル [1,000億円超]

②エール大学 (私立)

コネチカット州ニューヘイブン

- ・基本財産：約 271 億ドル [27,176,100,000 ドル] [2兆7千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：51,400 ドル [514万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：216,189 ドル [2,161万円超]
- ・年間研究予算：881,765,000 ドル [881億円超]

③テキサス大学システム (州立)

テキサス州オースティン

- ・基本財産：約 265 億ドル [26,535,095,000 ドル] [2兆6千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：36,744 ドル (オースティン校) [367万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：116,119 ドル (オースティン校) [1,161万円超]
- ・年間研究予算：621,292,000 ドル [621億円超]

④スタンフォード大学 (私立)

カリフォルニア州スタンフォード

- ・基本財産：約 247 億ドル [24,784,943,000 ドル] [2兆4千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：49,617 ドル [496万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：234,549 ドル [2,345万円超]
- ・年間研究予算：1,066,269,000 ドル [1,066億円超]

⑤プリンストン大学 (私立)

ニュージャージー州プリンストン

- ・基本財産：約 238 億ドル [23,812,241,000 ドル] [2兆3千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：47,140 ドル [471万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：206,496 ドル [2,049万円超]
- ・年間研究予算：305,147,000 ドル [305億円超]

⑥MIT (マサチューセッツ工科大学) (私立)

マサチューセッツ州ケンブリッジ

- ・基本財産：約 149 億ドル [14,967,983,000 ドル] [1兆4千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：49,892 ドル [498万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：213,750 ドル [2,137万円超]
- ・年間研究予算：946,159,000 ドル [946億円超]

⑦ペンシルバニア大学 (州立)

ペンシルバニア州フィラデルフィア

- ・基本財産：約 122 億ドル [12,213,202,000 ドル] [1兆2千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：53,534 ドル [535万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：209,223 ドル [2,092万円超]
- ・年間研究予算：1,296,429,000 ドル [1,296億円超]

⑧テキサス A&M 大学システム (州立)

テキサス州カレッジステーション

- ・基本財産：約 115 億ドル [11,556,260,000 ドル] [1兆1千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：36,606 ドル (カレッジステーション校) [366万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：140,436 ドル (カレッジステーション校) [1,403万円超]
- ・年間研究予算：892,718,000 ドル (カレッジステーション校) [892億円超]

⑨ミシガン大学 (州立)

ミシガン州アナーバー

- ・基本財産：約 109 億ドル [10,936,014,000 ドル] [1兆09千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：47,476 ドル (アナーバー校) [474万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：167,364 ドル (アナーバー校) [1,673万円超]
- ・年間研究予算：1,436,448,000 ドル (アナーバー校) [1,436億円超]

⑩ノースウエスタン大学 (私立)

イリノイ州エバンストン

- ・基本財産：約 104 億ドル [10,436,692,000 ドル] [1兆04千億円超]
- ・学部学生平均年間学費：52,678 ドル [529万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：200,268 ドル [2,002万円超]
- ・年間研究予算：713,491,000 ドル [713億円超]

⑪コロンビア大学 (私立)

ニューヨーク州ニューヨーク

- ・基本財産：約 99 億ドル [9,996,596,000 ドル] [9,996億円超]
- ・学部学生平均年間学費：57,208 ドル [572万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：215,091 ドル [2,150万円超]
- ・年間研究予算：837,312,000 ドル [837億円超]

⑫カリフォルニア大学システム (州立)

カリフォルニア州オークランド

- ・基本財産：約 97 億ドル [9,787,627,000 ドル] [9,787億円超]
- ・学部学生平均年間学費：未公表
- ・常勤教授の平均年間給与：未公表
- ・年間研究予算：未公表

⑬ノートルダム大学 (私立)

インディアナ州ノートルダム

- ・基本財産：約 93 億ドル [9,352,376,000 ドル] [9,352億円超]
- ・学部学生平均年間学費：51,505 ドル [515万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：175,518 ドル [1,755万円超]
- ・年間研究予算：202,216,000 ドル [202億円超]

⑭デューク大学 (私立)

⁸⁹ See, David W. Chen, "Surprise Gift: Free Tuition for All N.Y.U. Medical Students", New York Times (Aug. 16, 2018).

ノースカロライナ州ダーハム

- ・基本財産：約 79 億ドル [7,911,175,000 ドル] [7,911 億円超]
- ・学部学生平均年間学費：53,500 ドル [535 万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：188,199 ドル [1,881 万円超]
- ・年間研究予算：1,055,778,000 ドル [2,557 億円超]

⑮ワシントン大学セントルイス（私立）

ミズーリー州セントルイス

- ・基本財産：約 78 億ドル [7,860,774,000 ドル] [7,860 億円超]
- ・学部学生平均年間学費：51,533 ドル [515 万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：180,207 ドル [1,802 万円超]
- ・年間研究予算：741,115,000 ドル [741 億円超]

⑯シカゴ大学（私立）

イリノイ州シカゴ

- ・基本財産：約 75 億ドル [7,523,720,000 ドル] [7,523 億円超]
- ・学部学生平均年間学費：56,034 ドル [560 万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：224,811 ドル [2,248 万円超]
- ・年間研究予算：420,997,000 ドル [420 億円超]

⑰エモリー大学（私立）

ジョージア州アトランタ

- ・基本財産：約 69 億ドル [6,905,465,000 ドル] [6,905 億円超]
- ・学部学生平均年間学費：49,392 ドル [493 万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：166,959 ドル [1,669 万円超]
- ・年間研究予算：614,527,000 ドル [614 億円超]

⑱コーネル大学（私立）

ニューヨーク州イティカ

- ・基本財産：約 67 億ドル [6,757,750,000 ドル] [6,757 億円超]
- ・学部学生平均年間学費：52,853 ドル [528 万円超]
- ・常勤教授の平均年間給与：170,874 ドル [1,708 万円超]
- ・年間研究予算：974,199,000 ドル [974 億円超]

【注】
1 ドル = 100 円

【出典】
James A. Barham, The 100 Richest University: Their Generosity and Commitment to Research 2018; 2017 NACUBO-Commonfund Study of Endowments(NCSE) (January 25, 2018)

【資料2】 アメリカ大学基本財産投資顧問企業の報酬額
トップ10（2016年度）

	①AUM	②運用率	③投資顧問名	④関与大学名	⑤報酬額
1	345 億ドル 【3.45 兆円】	5.9%	Narv Narvekar	ハーバード大学	1,375 万ドル 【13 億円】
2	254 億ドル 【2.54 兆円】	10.4%	David Swensen	エール大学	488 億ドル 【4.88 億円】
3	16 億ドル 【1,600 億円】	6.3%	Investure(OCIO)	スミスカレッジ	412 億ドル 【4.12 億円】
4	15 億ドル 【1,500 億円】	6.1%	MaKena(OCIO)	ワシントン&リー 大学	411 億ドル 【4.11 億円】
5	10 億ドル 【1,000 億円】	7.0%	Investure(OCIO)	ミドルバリーカレ ッジ	407 億ドル 【4.07 億円】
6	84 億ドル 【8,400 億円】	8.4%	Scott Malpass	ノートルダム大学	390 億ドル 【3.9 億円】
7	90 億ドル 【9,000 億円】	7.4%	Peter Holland	コロンビア大学	376 億ドル 【3.76 億円】
8	11 億ドル 【1,100 億円】	5.9%	PWP/Agility(OCIO)	コロラド大学財団	350 億ドル 【3.50 億円】
9	96 億ドル 【9,600 億円】	6.5%	William McLean	ノースウエスタン 大学	297 億ドル 【2.97 億円】
10	14 億ドル 【1,400 億円】	6.3%	Cambridge Assoc. (OCIO)	アーカンソー大学 財団	284 億ドル 【2.84 億円】

【注】
①運用資産残高 (AUM=assets under management)、
②過去5年運用率 (5 year return)、③投資顧問企業
(chief investment officer)、④大学名 (institution
of endowment)、⑤総報酬額 (total remuneration)

【用語解説】
OCIO firm = outsourced Chief Investment
Officer Firm / 投資顧問企業

【換算】
1 ドル = 100 円

【出典】
Compensation: Top100+Chief Investment
Officers, The Skorina Letter (07/23/2017)

問われる社会保険診療サービスへの消費税非課税措置

— “ゼロ税率”の賢い使い方を考えよう —

辻村 祥造 (JTI 事務局長・税理士)

日 本医師会などは、2019年10月からの消費税引上げに際し、消費税および所得税について実額計算で行っている医療機関等を対象に、新たな「負担分の税の還付」の仕組みの導入を要望している。現行の「仕入は課税で、社会保険医療サービス（売上）は非課税では、損税が発生する」というのが理由だ。医師会などが求める新たな仕組みは、財務省が必死で封印してきた「ゼロ税率」の導入にもつながりかねない。今のところ、財務省は、診療報酬の引上げで増税分を補てんする現行の制度内で対応するというスタンスを変えていない。

◆消費税の逆進性対策の選択

消費税／付加価値税（GST／VAT）は逆進性が強い税金である。逆進性解消策を講じるとする場合には、大きく次の選択が可能だ。

●消費税／付加価値税の逆進性解消策の選択

選択

消費税／付加価値税の枠内での対応策

消費税／付加価値税の枠外での対応策【現金給付、所得税への給付（還付）つき消費税額控除の導入など】

◆消費税／付加価値税の枠内での逆進性解消策とは

消費税／付加価値税の枠内での逆進性解消策には、次のようなものがある。

●消費税の枠内での逆進性解消策

- ①複数税率（標準税率および飲食料品など生活必需品等への軽減税率）の採用
- ②飲食料品など生活必需品等への非課税の採用
- ③生活必需品／サービス（以下「生活必需品等」）へのゼロ税率の採用

(1) 非課税措置の所在

「非課税取引」～大きく①資本取引・金融取引と、②政策的配慮によるものに分かれる。②政策的配慮による非課税取引は、本来は消費税の課税対象取引になる。しかし、消費税の逆進対策や社会的福祉目的などに着眼し、政策的な配慮によって、例外的に非課税とされている取引である。

(2) 問われる非課税措置に伴う「損税」の発生

前段階控除型の消費税／付加価値税において、事業者は、本来、仕入税額を買手に転嫁することを予定している。しかし、仕入税額を買手に転嫁できずに、事業者自身が負担しなければならないことを「損税」という。例えば、社会保険診療サービスや学校教育が非課税取引となると、事業者である病院や学校は、仕入の際には仕入税額を負担しても、非課税サービス提供の際には当該サービスにかかる仕入税額を転嫁できなくなる。非課税取引にかかる「損税」が発生しているまたは転嫁が不十分な事業者は、全事業者の4割にも達しているともいわれる。一方で、課税売上高1,000万円以下の免税事業者には、「益税」が発生しているともいわれる。しかし、むしろ「損税」問題の方が深刻との見方もある。いずれにしろ、逆進性解消策としての非課税措置の採用は事業者には重荷になっている。

(3) 事業者に不評な複数税率の採用

逆進性解消策としての消費税／付加価値税への複数税率（標準税率、軽減税率）の採用は、消費者たる担税者（生活者）には概して好評である。しかし、この租税の納税義務者たる事業者、さらにはこれら事業者の税務支援をする税の専門職には概して不評である。適用対象区分が難しく、事業者の事務負担も重くなるからである。

(4) 「損税」対策にゼロ税率を賢く使う

イギリスやオーストラリアをはじめとした旧英

国領諸国のように、生活必需品等には、非課税や軽減税率ではなく、幅広く「ゼロ税率」を採用する国も多い。逆進性解消策、「損税」対策としては、「軽減税率」の適用や「ゼロ税率」の採用も一案である。「非課税」では、課税仕入にかかる前段階の税額控除はできないからである。これに対して、ゼロ税率取引では、消費税／付加価値税は課税されるが、消費税の税率がゼロパーセントなので、課税標準額に対する消費税（0%）から、当該課税期間中に国内において行った課税仕入（前段階）にかかる消費税額を控除する（あるいは還付を受ける）ことができる。

わが国の消費税法では、「輸出免税等」（消費税法7条以下）としてゼロ税率取引が制度化されている。

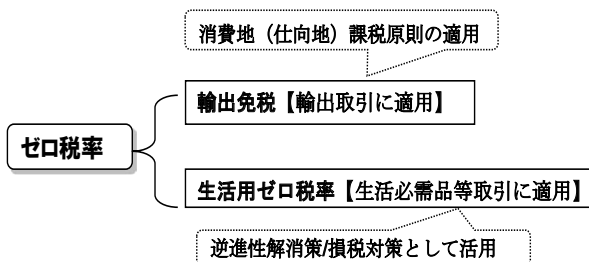
●免税取引／ゼロ税率取引と非課税／仕入課税取引

《標準税率取引》	《免税取引／ゼロ税率取引》	《非課税取引／仕入課税取引》
仕入 税率 (10%) 金額 (1,000) 税額 [100]	仕入 税率 (10%) 金額 (1,000) [100]	仕入 税率 (10%課税) 金額 (1,000) [100]
売上 税率 (10%) 金額 (1,500) 税額 [150]	売上 税率 (0%) 金額 (1,500) [0]	売上 (非課税) 金額 (1,500) [Nil]
消費税 申告税額 50	消費税 還付税額 100	消費税 仕入税額控除不可

◆生活用ゼロ税率とは

諸外国の消費税制 / 付加価値税制をみると、「ゼロ税率 (zero-rate, zero-rating)」は、大きく「輸出免税 (zero-rate for exporting)」と「生活用ゼロ税率 (domestic zero-rate)」の2つの形で活用されている。

●ゼロ税率の2つの使われ方



イギリス、オーストラリアやカナダなど旧英国領諸国では「損税」対策および逆進性解消対策として、軽減税率ではなく、生活用ゼロ税率 (domestic zero-rate) を幅広く採用している。わが国でも検討すべき「損税」対策および逆進性解消対策モデルといえる。

例えば、オーストラリアの GST は、10%の単一

税率を採用している。軽減税率は一切採用していない。逆進性解消策には、生活用ゼロ税率（「免税取引／ゼロ税率取引」）と非課税措置（「非課税取引／仕入課税取引」）を採用している。

GST 法上の逆進性解消策を、課税取引物品やサービス別に、アバウトに一覧にしてみると、次のとおりである。

●オーストラリアの GST 法上の逆進性解消策と対象取引一覧

標準税率	免税取引／ゼロ税率取引	非課税取引／仕入課税取引	軽減税率
10%	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出 ・医療 ・基礎的飲食料品 ・教育 ・国際運輸 ・非営利/公益活動 ・営農者間での農地取引 	<ul style="list-style-type: none"> ・金融取引 ・居住用住宅の貸付（ただし50年以上の長期貸付およびホテルのような事業用居住場所の貸付を除く。） ・居住用中古住宅取引 ・募金活動 	なし

ちなみに、わが国の財務省や政府税調は、生活用ゼロ税率の導入には強い拒否反応を示し、議論を封印してきている。生活必需品やサービスへのゼロ税率の採用は大幅な税収減につながるからである。

1989年に消費税が導入された折、医療機関等は、仕入にかかる消費税を負担するが、社会保険診療サービスは非課税とされた。多分、その当時、医師会などは、「非課税だからいいのでは？」といった軽い気持ちだったのではないかと。ところが、医療機関などは、仕入にかかる消費税は負担するが、診療サービスは公定価格で消費税を上乗せできない。事実、消費税率が8%に引き上げられた14年度以降の損税の補てん率も85%前後にとどまり、補てん不足が恒常化しているという。そこで、医師会などは、「医療機関ごとに損税分を集計し、補てん不足分を還付する仕組み」の導入を要望した。

この点について、与党は、2018年度の税制改正大綱では、「19年度の税制改正に際し・・・総合的に検討し結論を得る」とした。消費税制への中途半端な仕組みの導入は、税制をやたらと複雑にする。「損税」解消のために、現行の非課税から課税取引に転換するのも一案である。この場合、消費者（患者など）の負担を増やさないためにも、すっきりと社会保険診療サービスに生活用ゼロ税率適用の途を拓くのも一案である。

(つじむら・しょうぞう)

【参考文献】日本医師会ほか「控除対象外消費税問題解消のための新たな税制上の仕組みについての提言ー消費税率10%への引き上げに向けてー」（2018年8月29日）、2018年度税制改正大綱

編集後記

EVシフトの動きが加速している。これとともに、化石燃料税に依存する現在の道路財源のあり方が問われている。【論説】「EVシフトと道路財源：自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金への転換と人権」では、これまでの自動車燃料税から自動車マイレージ税／課金（対距離道路利用者税／課金）への移行・転換の是非について、比較法・人権擁護の視角から詳細に論じている。時機を得た論考である。

わが国財務省が2018年9月3日に公表した法人企業統計によると、企業（金融・保険業を除く全産業）の2017年度の内部留保は、446兆円に上った。【研究ノート】《図説》「留保金課税法制入門」は、「営利法人の内部留保課税とは何か」を日米比較で包括的に理解するのに役立つ。

わが国では、非課税特典を享受する私大が豪華な施設を建て増し、遊園地・テーマパークと化し、ハコモノ優先の経営姿勢やそれを助長する租税政策が問われている。【論説】「トランプ税制改革：私立大学内部留保課税の導入～米私大の過大基本財産投資所得への課税理論と課題」は、新たに導入された有名私大の内部留保所得への課税制度を詳細に分析したものである。また、【対論】「アメリカ私大のエンダウメント／基本財産の投資の実際」は、アメリカ有名私大の「蓄財、実務を知るうえで参考になる。

国民税制研究本号（第4号）は、きわめて重要で、オリジナルティのある現代的テーマを取り扱っている。税の研究者や実務家が今後のグローバルな税制の動向を占ううえで一助となるのではないか。

（*JTI* 編集局長 中村克己）

【入会のご案内】

JTI のHP <http://jti-web.net/>

郵便振込口座番号：00280-7-135937

国民税制研究所（コクミンゼイセイケンキュウシヨ）

《他行からの振込の場合：（店番）029 当座、口座番号0135937》

国民税制研究所

（*JTI* =Japan Tax Institute）

〒220-0004 横浜市西区北幸2-9-10 横浜HSビル4F（税）シンワ総合税務 社内

【Tel 045-311-5162】【Eメール info ■jti-web.net】※メール送信時には「■」を「@」に変えて送信ください

代表：石村耕治

事務局長：辻村祥造

発行日：2018年12月10日

編集／発行人：中村克己

Contact: *JTI* =Japan Tax Institute

C/o Shinwa Sogo Tax Accounting Firm Co., 4F Yokohama HS Bldg. 2-9-10

Kita-saiwai, Nishi-ku, Yokohama-city, Kanagawa, 220-0004 JAPAN

【Tel 045-311-5162】【Mail add : info ■jti-web.net】※When mailing, please change 「■」to 「@」.

。国民税制研究 第4号 < ISSN 2188-6970 >

® JAPAN TAX JOURNAL No.4

(Kokumin zeisei kenkyu)

December 2018

《ISSN 2188-6970》

Contents

【Preface】

How globalization affects the design of Japan' s national tax system

Koji Ishimura

【Article】

Electric vehicles (EVs) are paying their way : Implications of the mileage-based charge system

Koji Ishimura

【Note】

Introduction to the taxation of accumulated earnings : A Japanese- American Comparison

Koji Ishimura

【Discussion】

Understanding college and university endowments

Koji Ishimura & Katsumi Nakamura

【Article】

The 2018 Trump tax reforms: Taxing and regulating college and university endowment income

Koji Ishimura

【View】

Socially insured medical service and consumption tax increase

Shozo Tsujimura

【Editor' s Note】

Katsumi Nakamura

JAPAN TAX INSTITUTE, *JTI*
(Komumin-zeisei-kenkyuusho)

Yokohama, Japan
<http://jti-web.net>