

## 研究ノート

# 地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について

佐々木 晶二

## 1. 背景・研究目的

近年、大阪市においては、2014年に大阪市エリアマネジメント活動促進条例を制定し、これを受けて2016年には、地方自治法第224条に基づく負担金制度を活用して大阪市うめきた先行地区エリアマネジメント活動事業分担金条例を制定した<sup>(1)</sup>。さらに、この地方自治体レベルの動きを踏まえ、国では、2018年に地域再生法の一部を改正して地域再生エリアマネジメント負担金制度<sup>(2)</sup>という、新たな受益者負担金制度を創設した。

このように、近年、負担金制度を巡って地方自治体レベル及び国政レベルでの制度創設の動きがある。

これらの制度創設の背景の一つには、負担金の収入は地方交付税の基本財政需要額に参入されないこと<sup>(3)</sup>から地方自治体の財源確保の手段としても負担金が機能することがある。

今後の地方自治体における厳しい財政事情を踏まえれば、エリアマネジメントなどの都市政策を実施する手法だけでなく、新たな都市財源確保の手法として負担金制度の一層の活用が重要となると考える。

本研究では、以上の問題意識を踏まえ、負担金制度の積極的活用の観点から、負担金制度について条例の全数調査及び運用実態のアンケート調査を行い、その結果を通じて負担金活用のための法制度（法律及び条例に関する立法論、解釈論、運用論をいう。以下同じ。）の改善提案を行うことを

目的とする。

## 2. 既存研究の分析と本研究の新規性

負担金制度については、1989年制定の土地基本法第5条において「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」に関する規定が設けられ、これと前後して、社会資本整備に伴う開発利益の回収という観点から議論<sup>(4)</sup>、開発指導要綱に基づいて行われた負担金に関する議論<sup>(5)</sup>、海外の受益者負担金制度の紹介<sup>(6)</sup>、さらに自治体財務からの議論<sup>(7)</sup>が活発に行われた。ただし、近年は、社会資本整備に伴う利益に対する負担金に関する法制度からの議論は、論文<sup>(8)</sup>が発表されているものの、土地基本法制定当時に比べると必ずしも活発な状況とはいえない。

その一方で、近年は、エリアマネジメント、BID (Business Improvement District)などの地区管理手法の切り口から海外の事例を紹介する論文<sup>(9)</sup>が多数発表され、このなかで負担金制度も併せて紹介されている。

ただし、負担金の多様な法的性格に着目し、かつ、日本における条例の実態に即した具体的な法制度改善の方向を議論したものは管見の限り存在しない。また、そもそも、日本における負担金制度の条例制定や運用実態などの定量的な把握も行われていない<sup>(10)</sup>。

本研究では、第一に、地方自治体条例の全数調査から現時点での負担金条例の現状を把握すると

ともに、自治体へのアンケート調査を通じた負担金運用実態の把握を行う。第二に、これを踏まえて、日本の負担金制度がより活発に用いられるための法制度に関する改善提案を行う。

以上の二点について、本研究は新規性・独自性がある。

### 3. 負担金条例の制定状況分析

#### 3-1 負担金の定義

本研究においては、「負担金」という用語は「国又は地方公共団体がその事業と特別の関係のある者に課す金銭給付義務」と定義して用いる<sup>(11)</sup>。

この負担金は、法学上は、事業によって特別の利益を受ける者に課される「受益者負担金」、事業を必要ならしめる原因をなした者に課される「原因者負担金」、施設を損壊した者に課される「損傷者負担金」に区分される。具体の法律に規定としては、受益者負担金は、道路法第 61 条、都市計画法第 74 条、海岸法第 70 条、原因者負担金は道路法第 58 条、下水道法第 18 条の 2、河川法第 67 条、損傷者負担金は下水道法第 18 条が例示としてあげられている<sup>(12)</sup>。

また、地方自治法第 224 条に基づく分担金は受益者負担金と解されている<sup>(13)</sup>。

#### 3-2 負担金条例の定義

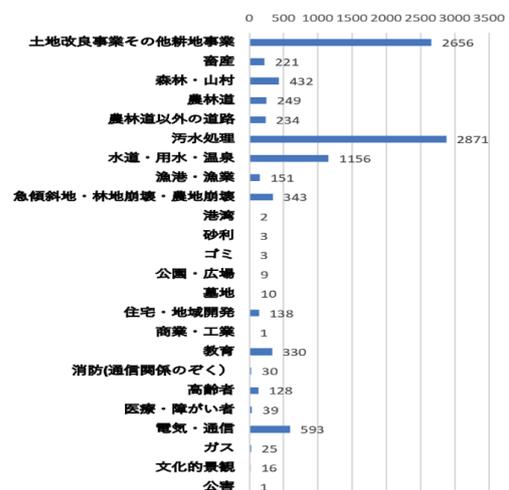
「負担金条例」とは、「特別の関係にある者に対して負担金、分担金その他の名目で金銭給付を課す条例」と本研究において定義して用いる。より詳しく述べれば、「分担金」「負担金」という用語を含む条例（国と地方公共団体との間の負担金は除く）であって、さらに、具体的に負担金を徴収の根拠となる条項を規定している条例（財源の内訳として単に「負担金」「分担金」という用語を記載しているのみで徴収根拠となっていないものを除く）である。対象となる条例は 2018 年 10 月時点で把握した 9197 条例である<sup>(14)(15)</sup>。

### 3-3 負担金条例の実態

#### (1) 事業目的別の実態

事業目的別の負担金条例の実態は図表 1 のとおりである。土地改良事業、畜産、農林、農林道、急傾斜地、漁港、下水道といった国庫補助事業<sup>(16)</sup>とリンクしたもの、または、水道・温泉や電気通信など「線状」の施設で接続の有無によって負担者の範囲が確定しやすいものが多数を占めている。しかし、農林道以外の道路や住宅・地域開発、消防施設など、負担者の範囲の確定が一般的には困難と解される事業でも一定数の条例が制定されている。

図表 1 事業目的別の負担金条例数

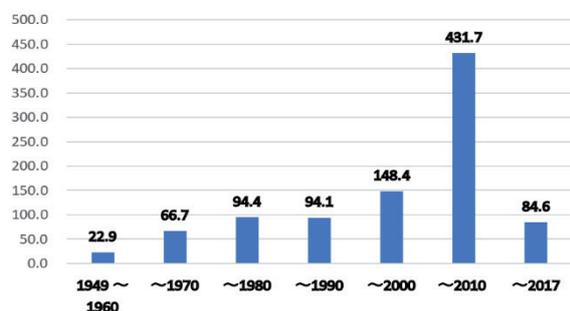


(備考)一つの条例で複数の事業目的の負担金を含む場合があるので、各事業目的別の条例数の合計は、対象となる条例総数を上回っている。

#### (2) 制定年別にみた近年の負担金条例の実態

負担金条例制定の経年変化をみるため、制定年度別に 10 年刻みで集計すると、図表 2 のとおり、平成大合併<sup>(17)</sup>を含む 2000 年度から 2010 年度の期間は、合併時に従前に負担金条例を合併市の条例として制定し直すため制定条例数数が突出しているものの、その期間を除外してみるとすると、1 年あたりの条例制定数は、近年、ほぼ横ばいである。(1949 年から 2000 年までの 1 年平均条例数は 84.1、2010 年以降 84.6)

図表2 10年区分でみた1年度あたりの負担金条例数



特に、制定年度別にみて1990年度から2000年度よりも2010年度から2017年度で1年あたりの条例制定数が増えている条例分野としては、図表3のとおり、農林道以外の道路、住宅・地域開発関係、消防、文化的景観などがあげられる。

図表3 近年増加傾向にある事業目的別の1年あたりの条例制定数

	農林道以外の道路	急傾斜地・林地崩壊・農地崩壊	住宅・地域開発	教育	消防(通信関係のぞく)	電気・通信	医療・障がい者	文化的景観
1990～2000	2.0	2.2	1.6	2.9	0.1	6.3	0.4	0.0
2000～2010	9.3	22.2	6.3	15.5	1.5	43.3	2.9	0.5
2010～2017	2.6	6.1	3.1	14.6	0.4	10.0	0.4	1.1

### (3) 施設事業実施中・維持管理中等の事業段階別の実態

事業の段階別と負担金徴収の根拠規定のクロスでみると、図表4のとおり、施設整備事業中の段階では、「個別法規(下水道法、土地改良法等)を根拠とする負担金<sup>(18)</sup>」、「地方自治法 224 条又は 228 条を根拠にする負担金<sup>(19)</sup>」と、「特段の法律の根拠を条例上規定せず条例のみに根拠を持つ負担金」がそれぞれ相当数ある。これに対して、施設維持中の段階では、地方自治法に根拠をおく負担金も若干あるが、ほとんどが条例のみに根拠を置いている。この施設維持管理中で条例のみに根拠をもつ負担金では、水道関係条例、農業集落排水などの汚水関係の条例における加入段階での負担金(加入金など名称は様々)の事例が多い<sup>(20)</sup>。

ソフト事業は放課後の学童保育や高齢者サービスなどが多く、基本的には条例のみに根拠をもつ負担金となっている。

図表4 事業段階別にみた負担金の根拠規定数

	個別法の根拠を持つ負担金	地方自治法に根拠を持つ負担金	条例のみに根拠を持つ負担金
施設整備事業中	2488	4821	575
施設維持管理中	8	120	1360
ソフト事業実施中	3	27	445
合計	2499	4968	2380

(備考)施設整備事業中等の事業段階に重複は存在しない。図表5において同じ。

次に、事業段階別に、3-1 で述べた負担金の法的性格を分類すると図表5のとおり。特に施設維持管理中の段階では、施設整備事業中に比べ、受益者負担金等といった負担金の性格が条例の条文上は明らかでない負担金の数が多くなる。ソフト事業は学童保育や高齢者サービスなどを利用者が購入するものが中心のため、利用料の性格のものが大多数となる。

図表5 事業段階別にみた負担金の法的性格(負担金規定数)

	受益者負担金の性格	原因者負担金の性格	損傷者負担金の性格	負担金の性格は不明確	利用料の性格
施設整備事業中	7223	23	2	23	2
施設維持管理中	162	518	78	1024	5
ソフト事業実施中	3	0	0	2	469
合計	7388	541	80	1049	476

### (4) 負担金の根拠規定別にみた実態

さらに、負担金の根拠規定と負担金の法的性格のクロスをみると、図表6(次ページ)のとおり、原因者負担金、損傷者負担金及び法的性格が不明確な負担金は、ほぼすべて<sup>(21)</sup>条例のみに根拠をもつ負担金であることがわかる。

### 3-4 負担金条例の制定状況に関する小括

近年の実態としては、受益の範囲の確定が難しい「農林道以外の道路」や、「住宅・地域開発」が増加傾向であること、さらに、施設維持管理中等では、「条例のみに根拠をもつ負担金」が大多数を占めることが注目される。

図表6 根拠規定ごとの条例区分と負担金の法的性格の関係 (規定数)

	受益者 負担金	原因者 負担金	損傷者 負担金	性格が 不明確 な負担 金	利用料
条例に根拠を持つ負担金条例	602	540	80	1049	444
自治法に根拠をもつ負担金条例	4920	0	0	0	29
個別法に根拠を持つ負担金条例	1866	1	0	0	3

(備考) 負担金条例に根拠の異なる二つの負担金規定を持つ場合には、行の上の方の κατηγοリーを優先して集計している。このため「条例に根拠を持つ負担金条例」には個別法根拠規定が1、自治法根拠21規定、「自治法に根拠をもつ負担金」には個別法根拠が628規定含まれている。このため、図表4の数字と行の合計はあわない。列の合計は図表5とあう。

以上の負担金条例制定状況を踏まえ、負担金条例に関する法的論点をここで整理しておく。

1999年地方分権一括法以前では、地方自治法第2条第3項21号における「法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収し、又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料を徴収すること」という規定を理由として、条例に基づく負担金に慎重な意見<sup>(22)</sup>と、地方分権一括法以前の時点から地方自治体の課税自主権を尊重して合法と考える意見<sup>(23)</sup>が並立していた。

しかし、1999年地方分権一括法によって地方自治法第2条第3項21号の規定が削除され、地方公共団体が負担金を条例で課すにあたっての法文条の制約が消滅したこと、さらに、現時点で、図表4の一番右の列の合計、即ち2380という非常に多数の条例において「条例にのみに根拠をもつ負担金」規定が存在することを踏まえれば、課税自主権を尊重して、条例に基づいて負担金を課すことを正面から積極的に評価するのが適当と解される<sup>(24)</sup>。

特に、原因者負担金、損傷者負担金については、地方自治法において各種事業目的に適用することが可能な一般規定(地方自治法第224条及び228条)が設けられている受益者負担金とは異なり、地方自治法に一般的な規定が存在しない。このため、図表6で明らかなおと、条例に基づいて地方自治体がこれらの性格の負担金を設けており、具体的には水道給水関係条例で原因者負担金の性

格を持つものが多数存在する<sup>(25)</sup>。実務的にみても、この現状を積極的に評価することが必要不可欠である。

なお、水道給水関係の管理条例において定められている、水道に加入する際に一時的に課される「加入金」(名称は「加入納付金」など条例ごとに異なる)については、学説上、地方自治法第224条に基づく分担金と解する説と水道法第14条の供給規程の「その他の給水条件」によるという説がある<sup>(26)</sup>。しかし、水道給水関係の条例と同じ規定ぶりの「加入金」は、法令上、供給規程が存在しない農村集落排水施設や浄化槽の管理条例などにおいても規定されており<sup>(27)</sup>、供給規程を根拠とする説は現状を整合的に説明できない。また、地方自治法第224条に基づく分担金として解するためには、同法第224条の分担金が受益者負担金であることから、「受益者に負担を求める」趣旨が推察できる規定ぶりが条例の条文上不可欠と考える。しかし、このように解することができる管理段階での負担金は極めて少ない<sup>(28)</sup>。

このため、管理段階での水道や農業集落排水などの管理条例において加入段階で一時的に徴収される「加入金」についても、条例に基づく負担金と正面から認めるのが適当と考える<sup>(29)</sup>。

## 4. 近年増加傾向にある負担金条例の運用実態

### 4-1 運用実態の調査対象及び調査方法

具体的な負担金条例の運用実態を調べるに当たっては、近年増加傾向にあるものとして3-3(3)図表3で抽出された条例のうち、負担金制度の運用の問題点として、受益者の確定が困難<sup>(30)</sup>と分類されるもの(よって「電気・通信」目的の負担金は、下水道と同様に接続によって対象者が確定することから除外する)で、条例数が相対的に多い、「農林道以外の道路」「住宅・地域開発」の二つの事業目的に分類された条例で、かつ、平成元年度以降制定<sup>(31)</sup>の112条例を対象にした。

調査方法は、1. で記述した地域再生エリアマネジメント負担金制度を所管する内閣府地方創生本部事務局と筆者が共同で、各市町村にアンケート

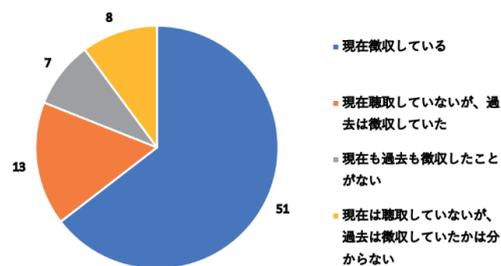
調査を2018年10月に行った。回収数75(回収率67.0%)であった<sup>(32)</sup>。

#### 4-2 対象負担金条例での運用実態

##### (1) 徴収実態

図表7のとおり、調査対象条例中、64条例(回答数の81%)は徴収実績がある。

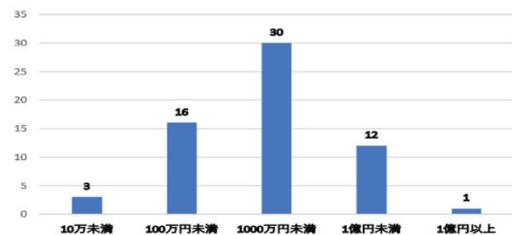
図表7 負担金条例の徴収実績



(備考) データラベルの数字は条例数。以下、図表10まで同じ。

また、具体的な1年度あたりの徴収金額は図表8のとおり。

図表8 負担金の徴収金額



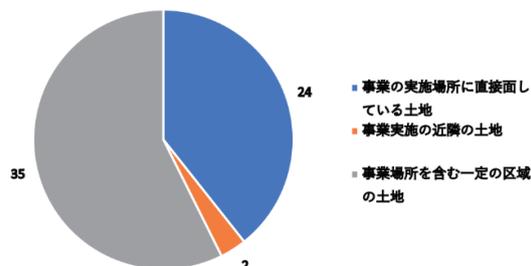
(備考) 図表7で徴収実績があると回答した市町村で徴収額を明記していない回答があるため、徴収実績の図表7の総計とはあわない。

##### (2) 負担金を課す対象区域の考え方

負担を課す対象区域については、図表9のとおり、1.で記述した大阪市うめきた先行開発地区エリアマネジメント活動事業分担金条例<sup>(33)</sup>のように、「事業場所に直接面している区域を対象とする条例」と、「事業場所を含む面的な区域を対象とする条例」に二分される。なお、面的な区域を対象とする場合にその具体の区域としては、35条例のうち約半分の19条例では自治会等地域団体の区

域を対象とすると回答している。

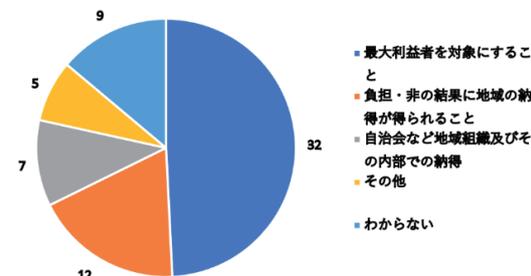
図表9 負担金を課す対象区域の考え方



##### (3) 負担者を選ぶときの留意点

具体の負担者を特定する際の留意点としては、図表10のとおり、学説上課題として指摘されていた、「受益を受ける者とそれ以外の者の区分」について納得が得られるという点よりは、「最大受益者を対象にするという」点を相対的には重視している。

図表10 負担金徴収の範囲確定する際の留意点



##### (4) 負担金条例の運用実態に関する小括

上記アンケート調査で実施した「農林道以外の道路」「住宅・地域開発」に分類される負担金に限ってみても、市町村の法定外目的税の実績(使用済み核燃料関係を除く。平成29年度決算ベース)で5税7億円であること<sup>(34)</sup>を踏まえると、既に現状において、地方自治体の独自財源として一定の徴収実績をあげている。

また、その運用にあたっては、「受益者の範囲が確定できない」という理論上の課題に対して、自治会など地域団体を活用するなど、地方自治体レベルで具体的な解決策を講じている。

## 5. 負担金制度の活用促進のための法制度の改善提案

### 5-1 負担金制度の活用促進の可能性

1. で述べたとおり、大阪市エリアマネジメント活動に対する負担金制度の活用事例が近年生まれてきており、さらに、3-2(2)のとおり、住宅・地域開発などを事業目的とする負担金条例の数も増えつつある。その徴収額は4-2(4)のとおり、地方税法第733条に基づき総務大臣との同意つき協議が必要な法定外目的税に比べて少ない実態にある。負担金制度はそもそも新規に負担金を課すことに対して総務大臣との調整は不要であることから、都市政策の実施手段として、さらに、地方自治体独自の財源確保の観点から、現状では、一層の活用可能性を秘めた制度と解することができる。

よって、以下、負担金制度の活用促進のための法制度の改善提案を行う。

### 5-2 国レベルでの改善提案内容

3-3、3-4に述べたとおり、地方公共団体、特に市町村において、現場にニーズに応じて運用されている「条例のみに根拠をもつ負担金」に対して、国の関係省庁は、第一に、条例に基づく負担金の徴収に明確に反する法令上の規定は存在しないこと、さらに、地方自治法第2条第12項の「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」という規定の趣旨を尊重して、この「条例のみに根拠をもつ負担金」に対する否定的な法解釈をとらないことが最も重要である<sup>(35)</sup>。

第二に、昨年度制定された地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度において、ア) 負担金の徴収目的となる事業実施団体の認定制度を設けたこと（地域再生法第17条の7第1項）  
イ) 事前に同意を得る範囲を関係者の3分の2と明示したこと（同法同条第5項）  
の二つの規定を創設した点は、手続や同意要件を

具体化することによって地方自治体が積極的に負担金制度を活用するインセンティブになることを期待したものであり、積極的に評価できる。

同様の趣旨の規定が、地域再生以外の他の政策目的の法律においても、積極的に規定されることが重要と考える。

### 5-3 地方自治体レベルの改善提案内容

第一に、既存の受益者負担金に関する条例については、4-2(2)で述べたとおり、自治会など地域団体を受益者として特定する際に活用している。この実態を踏まえれば、すでに複数の条例<sup>(36)</sup>で規定されているように、負担金を課す者として、条例上において、単に「受益を受ける者」と抽象的に規定するのではなく、「自治会、地域協議会など地域に係る団体」を明示する規定を条例に定めることが、実務レベルでの紛争リスクを軽減するための一つの改善方向となりうると考える。

第二に、地方自治法に基づく一般的な規定が存在しない原因者負担金及び損傷者負担金については、4-4で述べたとおり「条例のみに根拠をもつ条例」によって積極的に活用することが期待される。この観点からは、現状で主に水道給水関係に限定されていた原因者負担金制度を、より幅広い分野で活用することを検討すべきと考える。

例えば、米国では都市開発事業者に対して、関連するインフラ整備その他の関連事業のための費用に充てるため impact fee を徴収する仕組み<sup>(37)</sup>が存在する。これに対して、日本においては、宅地開発等指導要綱に基づく行政指導による負担金に対して自治省等からは是正方針が出され、裁判所でも否定的な見解が示されて以降、都市開発や再開発に伴うインフラ整備費用に充当するための負担金制度活用を封印してきた<sup>(38)</sup>。しかし、無理に現物による社会貢献を都市開発事業者に課す<sup>(39)</sup>ことに比べ負担金制度を活用した方が、地方自治体にとってもより意味のある社会貢献が得られるとともに、民間事業者にとっても現物負担より負担程度が軽減される可能性もある。このような視点から、都市開発、都市再開発に伴い地方自治体

に生じたインフラ等の整備費用を負担するという原因者負担金の制度を条例に基づいて制度化することを積極的に検討すべきである<sup>(40)</sup>。

第三に、受益者負担金など新しい負担金を創設し、運用するにあたっては、4-1 (3) で述べたとおり、受益者の範囲が正確に確定できないという論理的な問題を依然として抱えている。このような紛争リスクを回避しつつ、独自の地方自治体での取組を積極的に進めるためには、徴収する負担金額の範囲内で、近年充実してきている損害保険商品など保険などの将来のリスク分散を図る仕組み<sup>(41)</sup>を活用するなど、地方自治体側での制度運用に伴う備えが同時に必要である。

## 6. まとめ

本研究においては、条例の全数調査から条例に根拠をもつ負担金制度が多数制定されている実態を把握し、それを踏まえて、その法律学上の論拠を整理した。また、実際の負担金運用実態から地方自治体が柔軟に受益者の範囲を確定している実情を明かにした。さらにこれらの地方自治体の先駆的な取組をより一層進めるための法制度の改善提案を行った。

ただし、これらの法制度の改善提案を具体的に実現していくためには、地方自治体レベルでの具体的な事業や地区に着目した、実践的な検討が必要である。これらの実践的な検討については、今後の課題として、地方自治体や関係省庁と連携して取り組んでいきたい。

### 補注

- (1) 大阪市のエリアマネジメント活動については以下の URL 参照 (最終閲覧 2019. 7. 10 以下 URL の最終閲覧日は同じ)。  
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000263061.html>
- (2) 地域エリアマネジメント負担金という用語については、以下の URL の内閣府説明資料参照。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/h300206/180206\\_01\\_gaiyou.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/h300206/180206_01_gaiyou.pdf)
- (3) 地方交付税法第 14 条において基準財政収入額に算入される税目が列記され、負担金は規定されていない。なお、石原信雄ほか(1986)『逐条地方交付税解説』157 頁から 158 頁、ぎょうせい、において、法定外普通税及び目的税に関する記述とし

て、「(地方) 公共団体に普遍的に存在するのでなければ基準財政収入額の対象としないのが原則」とする。よって地方財政法の理屈上も特定の地方自治体に限定される負担金は基準財政収入額に算入されない。

(4) シンポジウム第 4 回学術講演会(1989)「路整備費用と公私間の負担配分」日本不動産学会第 4 巻第 4 号、3 頁から 42 頁、開発利益社会還元問題研究会(1993)『開発利益還元論』、財団法人日本住宅総合センター (以下「開発利益還元論」という)、三木義一 (1995)『受益者負担制度の法的研究』信山社出版参照。

(5) 宇賀克也(1987)「要綱行政」ジュリスト、No. 880、106 頁から 113 頁 (以下「宇賀要綱」という。)、宇賀克也 (1987)「要綱と開発負担」判例タイムズ、No. 639、60 頁から 70 頁 (以下「宇賀負担金」という。) 参照。

(6) 三木義一(1981)「西ドイツ受益者負担金法制における「利益」概念」法経研究 30 巻 1 号、33 頁から 63 頁、八巻節夫(1981)「西ドイツの受益者負担金」東洋大学経済論集、第 7 巻第 1 号、423 頁から 474 頁、早田俊広ほか (2001)「デファンス地区都市開発事業の過程で生じた開発負担金訴訟事件の意義とそれに対する政府の施策に関する研究」日本不動産学会第 15 巻第 1 号、58 頁から 70 頁、南聡一郎 (2012)「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」財政と公共政策 No52、122 頁から 137 頁参照。

(7) 確井光明 (1997)『要説 自治体財政・財務法』(以下「確井要説」という。) IV 章 2、学陽書房、参照。

(8) 太田隆之 (2005)「受益者負担金論からみた森林保全制度の検証」水利科学、No. 285、48 頁から 85 頁、清水千弘(2012)「都市基盤整備財源はどのように調達すべきか?—都市の老朽化への対応と開発利益還元—」Working Paper No. 46、1 頁から 12 頁、麗澤大学経済社会総合研究センター、参照。

(9) 保井美樹 (2002)「負担者自治」という観点から見た米国 BID 制度の評価に関する研究」日本都市計画学会論文集第 237 号 vol151 No. 2、51 頁から 62 頁、保井美樹 (2017)「大規模商業施設等の競争力強化手段としての地域商業地における BID の活用可能性」日本建築学会計画系論文集第 82 巻第 731 号 131 頁から 140 頁、板東暁ほか (2017)「ドイツ BID (Business Improvement District) の実態調査報告」Urban Study Vol164、101 頁から 119 頁、山本隆司 (2018)「新たな地域自治制度」と BID」地方自治 No. 847、2 頁から 46 頁、原田大樹 (2018)「地方自治の法制度設計」地方自治 No. 848、2 頁から 32 頁参照。

(10) 例えば、確井要説 101 頁では「ストレートに自治法 224 条に基づく分担金を利用するケースはきわめて少なく都市計画法による受益者負担金や土地改良法による分担金など、個別法に規定を有するものに限られる傾向にある。(改行)しかし、個別法によるものが活用しやすいかといえどもそうではない。」と記述するが、具体的なデータは示されていない。

(11) 『法律用語辞典 (第四版)』(有斐閣)によれば、負担金とは、「国又は地方公共団体が特定の事業を行う場合に、これに要する経費に充てるため、その事業の受益者、その事業の必要を生じさせることとなった原因者その他その事業に特別の関係のある者に課する金銭給付義務 (例、都計七五、道五三、河六四等)。経費の全部ではなく一部を分担させるということに着眼して分担金ともいう」とする。柳瀬良幹『公物負担法 (新版)』(有斐閣、1966) (以下「柳瀬負担法」という。) 64 頁も同

旨。なお、法律及び条例において、国と地方公共団体の負担区分を指す場合にも「負担金」という用語を用いるが、本研究ではこの意味での負担金は検討の対象外とする。

(12) 柳瀬負担法 64 頁から 65 頁参照。松本英昭 (2015)『要説地方自治法 (第九次改訂版)』ぎょうせい (以下「松本要説」という。) 526 頁も同旨。

(13) 松本要説 528 頁から 529 頁参照。

(14) 負担金の全数調査の手法としては、同志社条例 Web アーカイブデータベース <http://jorei.slis.doshisha.ac.jp/> に基づき、条例において「負担金」又は「分担金」の用語を含むものを検索し、そこで一切の条例がヒットしない場合には、地方公共団体 HP から例規集を収集して把握を行った (条例収集作業の実施期間は 2018 年 10 月中に行い、結果としてその時点で公表されていた 2018. 3. 31 までに制定された条例を収集)。この結果、条例の例規集がインターネット上で公表されていなかったため、条例自体が把握できなかった市町村は、北海道赤井川村、青森県西目屋村、福島県檜枝岐村、新潟県加茂市、山梨県早川町、長野県南牧村、北相木村、玉滝村、小川村、栄村、岐阜県期片間町、東白川村、奈良県吉野町、下市町、黒滝村、十津川村、上北山村、川上村、東吉野村、和歌山県広川町、由良町、日高川町、すさみ町、太市町、古座川町、岡山県新庄村、山口県周防大島町、徳島県勝浦町、牟岐町、高知県馬路村、大川村、佐川町、三原村、福岡県那珂川町、久山町、大任町、佐賀県港北町、熊本県水上村、大分県姫島村、宮崎県諸塚村、鹿児島県三島村、龍郷町、徳之島町、天城町、伊仙町、和泊町、沖縄県栗国村、北大東村、伊是名村の 49 市町村 (全市町村数の 2.9%) である。それ以外の全市町村及び全都道府県の条例データは収集できた。

なお、条例は把握できたものの「分担金」「負担金」という用語を含む条例が存在しなかった地方公共団体は、青森県今別町、茨城県利根町、埼玉県坂戸市、東京都千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、葛飾区、江戸川区、立川市、府中市、昭島市、調布市、町田市、多摩市、羽村市、大島町、新島村、御蔵島村、神奈川県葉山町、寒川町、岐阜県笠松町、愛知県名古屋、豊山町、大阪府豊中市、太子町、福岡県糸田町、赤村、佐賀県玄海町、鹿児島県、沖縄県宜野湾市、沖縄市、うるま市、東村、嘉手納町、北中城村、西原町、与那原町、渡名喜村の 1 県 52 市区町村である。

(15) 注 (14) に記載した条例自体がアップされていない市町村及び「負担金」「分担金」の用語のなかった条例を除く全負担金条例のデータを、以下の URL で公表する。なお、以下の条例の細区分による集計はこのデータベースで行っている。

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/15CKBu9WDoue8n5bxydJMKFV6irvrrnTJeG0BDIrQywQ/edit?usp=sharing>

(16) 関係する農林水産省及び国土交通省所管の国庫補助事業は、以下の URL 参照。

<http://www.maff.go.jp/j/aid/h30hojyo.html>

[http://www.mlit.go.jp/page/kanbo05\\_hy\\_000083.html](http://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_000083.html)

(17) 昭和の大合併が行われた 1953 年から 1961 年の影響は、1953 年以前に制定された負担金条例が極めて少ないため、昭和の大合併の期間に合併に伴って突出して負担金条例制定数が増えることは想定できない。このため本研究では考慮していない。

(18) 個別法に基づく負担金の種類 (括弧内の数字は当該負担金が規定されている条例数) としては、都市計画法第 75 条に基づく公共下水道事業の受益者負担金 (1013)、土地改良法第 90 条第 6 項、第 91 条及び第 91 条の 2 に基づく負担金、分担金、特別徴収金 (1401)、旧農用地開発公団法及び国立研究開発法人森林研究・整備機構法に基づく負担金及び特別徴収金 (31)、森林病虫害等防除法第 10 条に基づく分担金 (4)、森林法第 36 条に基づく受益者負担金 (4)、道路法第 61 条第 2 項に基づく受益者負担金 (48)、港湾法第 43 条の 5 に基づく港湾環境整備負担金 (6)、河川法第 70 条の 2 に基づく特別水利使用者負担金 (1) 並びに児童福祉法第 56 条及び老人福祉法第 28 条第 1 項に基づく費用徴収 (3) である。

個別法に基づく負担金条例の一覧表は以下の URL で公表する。  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1YzdJ4P0W09dunQrh0I00itnd9MJ770RUcXGXynglS4/edit?usp=sharing>

(19) 施設管理の一般的な根拠として個別法又は地方自治法第 244 条を引用した場合であっても、個別の負担金徴収根拠としては法律を引用していない場合には、「条例のみに根拠をもつ負担金」として分類している。

(20) 加入金を規定している水道給水関係の条例を「施設維持管理中」\*「条例に根拠をもつ負担金」\*「水道、用水、温泉を事業目的とするもの」で把握すると 748、加入金を規定している農業集落排水及び浄化槽など汚水関係条例を「施設維持管理中」\*「条例に根拠をもつ負担金」\*「農業集落排水など汚水関係を事業目的とするもの」で把握すると 384 である。

(21) 個別法に根拠をもつ原因者負担金の唯一の事例は、北上市道路工事等原因者負担金徴収条例である。

(22) 宇賀要綱 113 頁参照。

(23) 確井要説 117 頁参照。地方自治法の所管省庁の以前の考え方として、長野士朗 (1995)『逐条地方自治法 (第 12 次改訂新版)』学陽書房 (以下「長野逐条」という。) 46 頁では、土地利用規制、土地収用の号とまとめた記述ではあるが、「これらの事務は、いずれも法律の定めるところに従ってのみ処理しうることを表したものと解する法制意見がある。(中略) もっともこの点については異論も少なくない。」としていた。

(24) 地方自治法の所管省庁の現在の考え方として、松本英昭 (2017)『新版 逐条地方自治法 (第 9 次改訂版)』学陽書房 (以下「松本逐条」という。) 835 頁では「本条の分担金や各個別法に基づく分担金、負担金等とは別に、条例で独自の負担金等を課する制度を創設することについては、憲法第 84 条の租税法律主義の趣旨と地方公共団体の自主財政権との関係で論議があるところである。」と記述している。長野逐条から松本逐条で意見が変更されたとも読めるが、その理由は不明である。ただし、租税法律主義と地方税との関係については、金子宏 (2014)『租税法 (第 19 版)』弘文堂 92 頁によれば、そもそも租税法主義を定めた憲法第 84 条の規定は地方税には適用されない」と解しており、北野弘久 (2003)『税法学原論 (第 5 版)』青林書院 347 頁では、憲法第 84 条を地方税に引用するときは「法律」を「条例に置き換える必要がある」とする。確井光明 (1998)『地方税の法理論と実態』弘文堂、8 頁では、関係学説を紹介したうえで、「思うに「代表なければ課税なし」という租税法主義の要請するところは、国にせよ地方公共団体にせよ、課税は当該団体の構成員の同意に基づかなければならない、ということにあるものと解されるから、租税法主義の観点におい

ては、住民の代表により構成される地方議会の定立する条例を法律と同視することは許されるであろう。」とする。憲法学関係では、芦部信喜ほか(2007)『憲法第4版』岩波書店、354頁では、「地方公共団体は自治権の一つとして課税権を有し、八四条の「法律」には条例も含まれる、と一般には解されている。」とする。毛利透ほか『憲法I 統治』有斐閣、375頁(松本哲治執筆)、辻村みよ子ほか(2018)『概説憲法コンメンタール』383頁、芹沢齊ほか(2011)『新基本法コンメンタール憲法』450頁(小沢隆一執筆)のいずれにおいても、地方自治体の課税権は憲法に直接認められた固有の権能であり、憲法第84条は租税条例主義を解するのが通説又は有力説と述べている。以上の税法、財政学、憲法学の関係文献のいずれの解釈においても、憲法第84条の租税法律主義の規定について条例による課税や負担金徴収を否定する趣旨とは解していない。なお、最高裁判決平成18年3月1日判決では、地方税について憲法第84条の規定が適用されることを述べているものの、国民健康保険料の定め方が憲法第84条の趣旨に照らして適切かを判断する議論で述べられた部分であり、条例で負担金を課すことを否定する趣旨とは解することはできない。藤谷武史(2001)「租税法律主義における租税の意義」『租税判例百選(第5版)』有斐閣、9頁でも、当該最高裁判決の射程を限定し、慎重に解すべきとしている。

(25) 原因者負担金の性格をもつ負担金根拠規定541のうち、355は「水道・用水・温泉」の事業目的の負担金である。

(26) 確井要説114頁参照。

(27) 農村集落排水及び浄化槽の施設維持管理中での加入金について、「施設維持管理中」\*「条例上のみの根拠をもつ」\*「負担金の法的性格が不明確」\*「污水関係」のクロスで集計すると、220も存在する。

(28) 施設維持管理中の条例で負担金を課す場合に「受益」に関する用語を用いている条例を、「施設維持管理中」\*「条例上のみに根拠をもつ」\*「受益者負担金の性格を有する」のクロスで集計すると55である。図表4のとおり、施設維持管理中で条例のみ根拠をもつ負担金が1360あるに比べるとごく少数である。

(29) 最高裁判所判決平成27年5月29日第三小法廷判決においては、橋本市水道事業給水条例第34条の加入負担金について地方自治法第224条の分担金と解している。しかし、この事案においては、控訴審において、条例の文言上、「住宅地を分譲する者」が対象とされていない点を、地方自治法第224条に基づく分担金と解して、広く受益を受ける者を負担させる趣旨と解したところ、最高裁では、この拡張的な解釈を否定している。よって最高裁において当該加入負担金を地方自治法第224条の分担金と解した部分は、判決の結論に影響のない部分であり、いわば「傍論」と解することが適当である。松本逐条835頁において、当該最高裁判決を水道条例上の分担金の法的性格を一般的に規定した趣旨で引用しているのは適切ではないと解する。

(30) 開発利益還元論70頁(生田長人記述部分)では「ヨコの不公平問題」として指摘している。宇賀要綱113頁でも「開発利益の帰属、程度の確定という困難な作業」と指摘している。

(31) 事前に個別市町村ヒヤリングから制定年度が古い条例では制度の運用の考え方が不明確な事情を把握していたので相対的に制定年度の新しい条例を対象にした。

(32) 調査対象市町村の条例上の記述、アンケート結果は、以下のURLで公表する(なお、論文公表時には市町村名及び市町村が特定できる情報は削除する予定。論文審査での検証可能性を確保するため現時点ではこの情報も含めている)。

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uDcc\\_QXp7vg-zCe\\_i3zkU6li10Hx0IBnG7qKXWq6RotQ/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uDcc_QXp7vg-zCe_i3zkU6li10Hx0IBnG7qKXWq6RotQ/edit?usp=sharing)

また、アンケートの頭紙及び質問票を以下のURLで公表する。  
<https://drive.google.com/file/d/1weM0LzC6NvpZN-FCjaGSP-V-sXb56Xjx/view?usp=sharing>

(33) 大阪市うめきた先行開発地区エリアマネジメント分担金条例の対象地区の考え方については、以下のURL参照。

<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000263/263061/seidogaiyo.pdf>

(34) 総務省の以下URL参照。

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000601711.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000601711.pdf)

(35) 注29でも引用した、松本逐条835頁の記述は、地方自治体の条例に基づく負担金創設の動きを抑制する可能性があり、適切ではない。

(36) 受益者の規定として、自治会等地域団体を具体的に規定した条例は、今回アンケート調査の対象とした112条例中、山形県上山市防犯灯LED化整備事業分担金条例、長野県立科町建設工事負担金徴収条例、静岡県川根本町集落センター等負担金徴収条例、滋賀県東近江市土木工事等分担金徴収条例、兵庫県西脇市道路整備事業負担金徴収条例、兵庫県太子町認定外道路の整備に関する条例、鳥取県智頭町ふるさと整備土木事業分担金徴収条例、熊本県合志市コミュニティ供用施設設置事業分担金徴収条例がある。

(37) 1980年代の制度については、佐々木晶二『米国の住宅・都市政策』(経済調査会,1988)181頁参照。近年の米国の容積率移転制度に伴うimpact feeについては、北崎朋希「歴史的建造物の保全活用を目的とした容積移転負担金制度の導入過程と活用実態」(日本都市計画学会『都市計画論文集』(2017年2巻3号)640頁-645頁参照)。

(38) 要綱に伴う開発負担金については、確井要説110頁から116頁、宇賀負担金参照。

(39) 地区内で都市開発事業差に社会貢献を求めることに限界があることから、現物での社会貢献の柔軟化する動きとして、都市開発事業の地区外での社会貢献を求めるものがある。具体的には、東京都都市計画審議会「東京における土地利用に関する基本方針について」(2019年2月)で地区外での社会貢献制度を提案している。また、地区外での社会貢献を勘案して容積率を上乗せした事例として、名古屋市名駅三丁目27番地区都市再生特別地区がある。このような地区外での貢献を都市開発事業者が現物として行えるのは、都市開発事業の時期と地区外での社会貢献事業の時期が同時となる必要がある。しかし、このような同時性要件が満たされるのは偶然に左右されるので、制度設計としては課題を残す。負担金は社会貢献の対象となる事業と本体の都市開発事業の同時性要件を緩和する可能性を持つ。

(40) 都市開発事業におけるインフラ整備等のための負担金を課すにあたっては、当該開発行為に対する都市計画特例とのバランスの確保など、附款を付す場合の要件と同様に(総合設計など特定行政庁の許可など行政処分で行う場合には附款の要件そのものの解釈として、都市計画決定で対応する場合には附

款の要件の類推解釈として)、都市計画法の目的からの制約、比例原則、平等原則等の法の一般原則からの制約を受けることは当然である。附款に関する要件については、大橋洋一(2016)『行政法Ⅰ(第3版)』有斐閣、198頁、平田和一(2014)「行政処分附款と争訟」『行政法の争点』有斐閣、40頁参照。  
(41) 損害保険会社でも事業経営上の様々なリスクに総合的に備える保険商品を開発してきている。負担金制度に伴うリスク分散としては、民間事業者による事業経営を含んだ大きなプー

ルのなかで分散を図ることが保険原理からして適切と考える。多くの損害保険会社で商品開発を行っているが、例えば、東京海上日動保険株式会社の事業活動包括保険については、以下のURL参照。

[https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/jigyo/cho\\_business/](https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/jigyo/cho_business/)

[ささき しょうじ]  
[(一財)土地総合研究所 専務理事]