

都市計画・まちづくりのための負担金に関する提言

一般財団法人土地総合研究所

1. 本提言の目的

土地総合研究所が主催する「都市計画と法政策学との連携推進研究会」(以下「研究会」という。)においては、今後、都市計画やまちづくりを一層推進するためには、国、地方公共団体の厳しい財政事情を踏まえ、フリーライダー発生を抑制しつつ公平かつ確実に資金を確保する手法として、土地所有者、住民、民間事業者等が金銭を負担する「負担金」制度の活用が重要と考え、2022年度においてほぼ一月ごとに当研究会を開催し議論を進めてきた。

本提言は、土地総合研究所の責任において研究会の議論を踏まえつつ、都市計画まちづくりのための負担金制度についての提言を行うものである。なお、研究会の際に土地総合研究所が示した資料やそれに基づいた議論などについては、「土地総合研究」第31巻第2号(2023年春号)の佐々木晶二「負担金に関する提言をまとめるにあたって研究会で議論した論点」に整理しているので参考いただきたい。本提言ではそれらの議論等に関するエッセンスをまとめたものである。

2. 負担金の定義と都市計画・まちづくりでの活用可能な場面

(1) 本提言における負担金の定義

負担金については、講学上、受益者負担金、原因者負担金、損傷者負担金に分けられる¹。この定義は現行法上の規定を分析しているものの、都市計画・まちづくりのためには、一部の米国 BID (Business Improvement District) で整備されているといわれる地域団体自体が金銭を徴収する仕組みは位置付けられていない。

このため、本提言では、以下の表1のとおり、最初に行為をする者とその影響を受ける者に分けて、負担金について、原因者負担金、受益者負担金、BIDのような民間の地域団体が民間に対して徴収する負担金(以下「民間主導負担金」という。)の三つに区分して論じる。

具体的には、表1のⅡの負担金は、民間が先に行為を行いその影響を受けるのが行政であるタイ

¹ 以下の記述参照。「負担金は、義務者の性質に応じて、〈受益者負担金〉〈原因者負担金〉〈損傷者負担金〉の3種に分けられる。受益者負担金は、公共事業によって特別の利益を受ける者に対して、その利益を受ける限度に応じて事業の経費の一部を負担させるものであり(道路法61条、河川法70条、都市計画法75条等)、原因者負担金は、特定の公共事業の実施の必要を生じる原因を作った者に対して課せられるものであり(下水道法19条、道路法58条、河川法67条等)、損傷者負担金は、公共施設の利用者が施設を損傷したため、その修理等の工事が必要となった場合に、その損傷者に対して課せられるものである(下水道法18条)。」『負担金』, 世界大百科事典, JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com>, (参照 2023-04-29)

プであり、具体的には、民間が一定の行為を行った結果、一定の費用などが行政に生じる際に行政が民間から金銭を徴収する負担金で、講学上の原因者負担金（損傷者負担金を含む）である。Ⅲの負担金は、行政が先に一定の行為を行い、民間が影響を受けるタイプの負担金であり、具体的には、行政が公共施設などの整備を行い、それによって一定のメリットを有する民間から金銭を徴収する負担金であり、講学上の受益者負担金である。

これに対して、Ⅳの負担金は、民間が一定の行為を行い、それによって影響を受ける民間から負担金を徴収するタイプの負担金であり、講学上の定義には当てはまらない。これを、以下「民間主導負担金」という。

なお、Ⅰの行政と行政との間の負担金については、本提言では直接、都市計画・まちづくりに関係ないことから本提言では扱わないが、国の直轄事業に対する地方公共団体の負担金などがこのグループに該当する。

表1 負担金概念整理の前提となるマトリックス

		行為をする者	
		行政	民間
影響を受ける者	行政	Ⅰ	Ⅱ
	民間	Ⅲ	Ⅳ

(2) 上記の負担金のタイプ分けごとの都市計画・まちづくりでの活用可能性

都市計画・まちづくりの観点からは、国、地方公共団体の厳しい財政事情を踏まえ、負担金についての活用可能性は以下の項目が想定される。

第一に、原因者負担金は、都市開発（宅地開発や再開発）に伴い行政にとってインフラへの負荷が発生する場合に、必要となるインフラ整備のための費用の一部を民間事業者に対して負担を課す

場合が想定される。

第二に、受益者負担金は、行政がインフラ整備を行った場合であって特定の地区に受益が集中するときに、当該地区内の土地所有者等に対してその整備費用の一部に充てるために負担金を課す場合が想定される。

第三に、民間主導負担金は、地域管理（エリアマネジメント）団体が地域の住民などに一定のサービスを提供する場合その対価に当たる部分を地域の住民や土地所有者等に課す場合が想定される。

3. 負担金の実態

一般に負担金制度は、下水道の受益者負担金以外はあまり活用されていないとされるが、現実には、表2のとおり、都市計画法などの個別法に基づくもの、地方自治法に基づくもの、さらに条例上具体的な法律の規定を引用せず、いわゆる自主条例の形で負担金を規定しているものなど多様なものが存在し、また、一定の条例では徴収実績も確認できる²。

本提言では、詳細な実態分析は述べないものの、原因者負担金は、地方自治法上、一般的な根拠規定がないことから、条例のみに根拠をおく事例がほぼ全部であり、受益者負担金は地方自治法第224条又は個別法に基づき条例制定している事例が多いことが確認できる。なお、民間主導負担金を定めている事例は存在しない。

本提言は、地方公共団体、特に、市町村において、原因者負担金、受益者負担金について、条例制定という手間をわざわざかけてまで実際に活用している実態があることを踏まえ、負担金についての制度提案が地方のニーズに対応しているという考えに基づいている。

² 詳細な分析は佐々木晶二「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」土地総合研究 2020年秋号 156頁-165頁参照。

表2 地方公共団体が制定している負担金制度の実態

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

4. 原因者負担金の現状と制度改善の方向性

(1) 原因者負担金の現状

原因者負担金は、注 1) で述べたとおり、下水道法等に根拠規定があるものの、地方自治法には根拠となる規定が存在しないため、地方公共団体が条例のみに根拠をもつ原因者負担金制度を創設している。

一方で、1980年代から問題になっている宅地開発等指導要綱については、宅地開発などの都市開発に伴う市町村への悪影響を緩和するために一定の費用を民間事業者から徴収することから、表 1 のⅡ、即ち、原因者負担金類似の性格を有している。しかし、要綱等の行政指導から転換して条例化しているものは少数であり、依然として指導要綱という行政指導の基準として事実上強制的に金銭を徴収するという事例が多数存在する。また、近年整備されてきた東京都における駐車場附置義務条例を緩和する仕組み(いわゆる「地域ルール」)についても、条例に根拠を規定していないという課題がある。

この背景には、地方自治法を所管する総務省が条例のみに根拠を持つ原因者負担金について消極的な考えを示していること³も背景にあると考えられる。

³ 松本英昭『逐条地方自治法(第9次改訂版)』(学陽書房、2017)825頁では、「本条(地方自治法第224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源との関係で論議があるところである」と記載されている。

(2) 原因者負担条例の制度改善の方向性

原因者負担金条例を現行法を前提にして位置付ける場合の解釈論としては、以下の3つを提案する。なお、それぞれに課題もあることにも留意する必要がある。

①地方自治法の規定はそもそも限定列举でないと解釈する方向性

第一の方向は、そもそも、地方自治法第1条の2第2項において「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と規定されていることなどにかんがみ、地方自治法第9章第3節収入に列記されている地方税、分担金等の規定は、例示であって、それ以外の性格の負担金を条例で創設することについては、地方自治法は否定していないと解釈する方向である。

この解釈が認められれば、条例に根拠を持つ原因者負担金条例の法的整理は一気に解決される。

ただし、判例などでこの考え方が明確に支持されない間は、総務省の消極的な解釈が、実務に対してネガティブな影響を与える可能性は残る。

②地方自治法第224条を原因者負担金に活用する方向

第二の方向としては、地方自治法第224条の規定を原因者負担金にも活用することである。

この方向については、総務省の支持も得られそうな点がメリットである。

また、表 12 で示す受益者負担金条例の例のうち、行 1 と行 2 の条例は、実質的には原因者負担金の性格をもっており、この地方自治法第 224 条の規定を活用した事例と考えられる。

しかし、いくつか課題が残る。

第一に、原因者負担金は、民間が行政に対して悪影響を与え、そのための費用を回収するために民間に行政が負担金を課すという性格を持っている。このためには、受益の限度に縛られずに、行政としては民間の宅地開発事業者から対応にかかる費用を回収したいと考えるが、この行政ニーズに地方自治法第 224 条の規定では対応できない可能性がある。

第二に、地方自治法第 224 条を都市開発に伴う行政が負担する費用を回収しようとしても、都市開発の段階では、開発後の受益者（例えば、宅地を取得する将来の住宅地所有者や商業施設所有者）が未定であること、同時に受益が額が不確定であることから、本来の受益者ではない都市開発事業者に対して、未確定な受益を前提に受益者負担金を徴収するという論理的な問題も残る。

第三に、都市開発に伴う水道などのインフラ整備であれば「受益」が想定できるが、道路、下水道の民間事業者が損傷した場合の工事負担金は行政に損害を与えているのであって「受益者」「受益の額」が想定できないことも課題である。

③個別法の位置付けのある許認可の条件として位置付ける方向

第三の方向としては、個別法の規定に基づく条件（附款）として、負担金を位置付けることである。

この方向性は、地方自治法第 9 章第 3 節収入の規定が限定列举かどうかの基本的な議論について、総務省の解釈から離れて、個別法にその根拠を求めるものである。

例えば、都市開発に伴う開発許可等の許認可の際には、条件を許可権者が附すことができ、この条件には、講学上の負担、すなわち、「法令に規定されている義務以外の義務（作為、不作為）を付

加する附款」が含まれる。

この考え方に基づき、開発許可等の許認可の条件として、許可を申請する事業者に対して負担金の支払いを義務付けるという方向性である。ただし、負担金等の金銭徴収にあたっては、地方税法第 3 条などの規定を踏まえ、課すべき負担金の金額の算定根拠、徴収した金銭の用途などについて市町村条例（この条例の位置付けは自主条例）に定めることが適当と考える。

この方向性については、②のような運用上の課題は存在しないものの、研究会においても、「個別法の許認可に条件を附することができるという規定」のみで負担金を徴収できるかについては、賛成する意見と反対する意見があったことには留意が必要である。

5. 受益者負担金の現状と制度改善の方向性

(1) 受益者負担金条例の現状

受益者負担金条例は、下水道法など個別法に基づくもののほか、地方自治法又は条例のみに基づく受益者負担金条例も多数存在する（以下、このタイプの条例を「自主的受益者負担金条例」という。）

自主的受益者負担金条例は、財政事情の悪化している市町村ほど多く制定する傾向にある。また、合併市町村で相対的には多く制定している状況にある。

自主的受益者負担金条例においては、道路などの沿道の地権者、居住者を対象にするもの、対象となる施設が立地する地区の住民又は地区代表者を対象にするものがみられる。

(2) 受益者負担金条例の制度改善の方向性

受益者負担金条例を制定するには、地方自治法第 224 条に規定されているとおり、①「特に利益を受ける者」から、②「受益の限度」において徴収することの要件をいかに満たすか、という点が論点になる。

第一に、道路などの沿道の地権者等に対して負担金を徴収する場合には、図 1 のように、沿道の

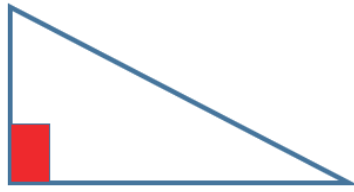


図1 道路などの沿道の地権者等を対象とする場合のイメージ

(備考) 横軸が道路からの距離ごとの地権者、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

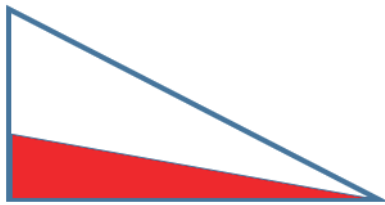


図2 受益をうけている建物所有者等を対象とする場合のイメージ図

(備考) 横軸がインフラや施設整備の受益の程度の順(施設などの近さが多いはず)、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

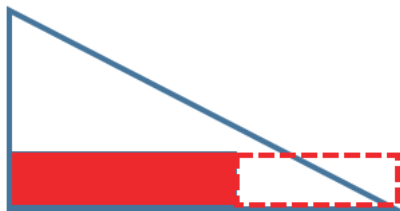


図3 自治会などの地区を対象とする場合のイメージ

(備考) 横軸が施設利用頻度の高い方から低い方へ順番にならべたもの、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

地権者等が最も大きな受益を受けており、①の要件、そして、受益の全部ではなく一部であることが確認できれば、②の要件を満たすことが確認できる。

道路からの距離に応じて比例的に受益を受けるすべての受益者に対して負担金を課すことは理念的には最も望ましいともいえるが(図2参照)、実務的にはそこまでの精緻な受益者の特定及び負担金額の設定は困難である。既存の受益者負担金に

関する判例においても、受益者に対して受益の限度額を越えなければ負担金を徴収することは可能であり、この条件を満たす限り、あとは立法政策と判断している。このため、道路の沿道の地権者等という最も受益の大きな地権者等に限定して、かつ、当該地権者等が受けている受益よりも小さな額を付加することは、現行法上、適切な受益者負担金制度と考えることができる。

第二に、地区住民やその自治会などの地区全体を対象にして、地区住民やその代表者に対して負担金を徴収する場合には、地区住民が実際に利用するとは限らないことから、図3のように、潜在的な利用者に対して負担金を徴収することになる。この点については、判例では、公共下水道の受益者負担金を生産緑地所有者からも徴収する事例などで、実際には具体的な受益を受けていなくとも潜在的に利益を受ける可能性があれば負担金徴収は適切と判断しており、これを踏まえれば、潜在的な利用者である地区全体の住民又はこれを代表する地区代表者に対して、受益者負担金を課すことも、現行法上、適切な受益者負担金制度と考えられる。

ただし、自主的受益者負担金条例を制定するにあたっては、①「特に利益を受ける者」から、②「受益の限度」において徴収することの要件を満たすため、手続き面からいって、条例自体において受益者の範囲や負担額等をできるだけ明確に定めるとともに、さらに具体的な確定手続きを市町村長に委ねた場合には、その確定手続きにおいて、案の公平性を担保するために住民等からの意見聴取手続きと専門家からなる第三者手続きを条例において整備することが望ましいと考える。

表3 学説から導かれる特別行政主体となるための要件

	A	B	C	D	E
	美濃部達吉	田中二郎	塩野宏	藤田宙靖	安本典夫
1 国による目的付与	○	○	○		
2 国家が法人を設立	○		○		
3 国等の資金の供与		○	○		
4 公の権能付与		○			
5 事業の公共性					○
6 法律による行政の原理等の法的コントロール				○	
7 対外的に明確な規準				○	
8 民主的コントロール			○	○	○
9 国の特別の監督		○	○		○

(備考)1. 美濃部達吉の学説は、『日本行政法 上巻』(有斐閣、1936)472頁-473頁、633頁による。

2. 田中二郎の学説は、『新版 行政法 中巻 全訂第2版』(弘文堂、1976)190頁による。

3. 塩野宏の学説は、「特殊法人に関する一考察」(『行政組織法の諸問題』(有斐閣、1991)22頁、33頁、塩野(2021)99頁-100頁、115頁による。

4. 藤田宙靖の学説は、『行政組織法第2版』(有斐閣、2022)27頁、212頁による。

5. 安本典夫の学説は、「公共組合：『現代行政法体系第7巻』(有斐閣、1985)291-292頁による。

6. 民間主導負担金の現状と制度改善の方向性

(1) 民間主導負担金の現状

現行法制において、民間主導負担金を正面から位置付けた法制度は存在しない。

しかし、市町村の厳しい財政事情を踏まえ、地域ごとにフリーライダーを防ぎながら自律的に地域を運営する主体が必要ということから、国及び学界においても議論がされているところである。

(2) 民間主導負担金の制度改善の方向性

民間主導負担金は現行法上存在しないことから、立法政策の観点から具体的な制度の枠組み及び要件を検討することが必要である。

第一に、フリーライダーを防いですべての対象者から金銭を徴収するためには、経費徴収の強制権限を付与することが必要である。この金銭徴収を含む公権力の付与は、法主体が行政主体であること、すなわち特別行政主体であることによって正当化されると整理されている⁴。(塩野 (2021) 123 頁)

そして、特別行政主体としての要件は学説によって若干のばらつきがあり、表3のように整理さ

れる。

第二に、今回のテーマである都市計画・まちづくりに関係のある分野での特別行政主体として講学上異論なく整理されている主体として、土地区画整理組合、市街地再開発組合という公共組合、独立行政法人として都市再生機構、高速道路会社を、比較対象として一定の事業の公共性を有するものの、特別行政主体ではないと整理される主体として、高速道路会社、指定確認検査機関、指定管理者を選定した。なお、高速道路関係の主体は、都市計画・まちづくりの分野からはやや遠いが、高速道路機構を創設する際に主体の性格によって権限配分を明確に整理しなおしたことから参考になると考え、分析対象に追加している。

これらの主体の性格と具体的な強制権限の内容は表4のとおりである。特に、特別行政主体とそれ以外の主体の違いとしては、公権力を行使自体は特別行政主体以外でもありうるが(列Fの指定確認検査機関参照)、公権力の性格として、特定の者に対して選択肢なく公権力を行使することは特別行政主体に限定されるということである。土地区画整理組合、市街地再開発組合、都市再生機構は対象地区内の地権者はこれらの主体による事業

⁴ 塩野宏『行政法Ⅲ (第5版)』(有斐閣、2021) 123 頁参照。

表4 特別行政主体とそれ以外の主体の性格

		A	B	C	D	E	F	G
		特別行政主体				特別行政主体以外		
		土地区画 整理組合	市街地再 開発組合	独法 都市再生 機構	独法 高速道路 機構	高速道路 会社	指定確認検査機関	指定 管理者
1	事業の公共性	○	○	○	○	○	○	○
2	公権力の性格	特定の者(一定の地区又は施設利用者)に対する公権力の行使(特定の者には避ける方法なし)				なし	申請者一般に対する公権力の行使(他の申請先あり)	なし
3	公権力の行使の区分	の裁量性	権利変換等	○	○	○		
4		の裁量性	占有許可			○		
5		裁量の狭い処分					○	
6		金銭の強制徴収	○	○		○		
7		物件の強制撤去	○			○	△(注)	

注: 高速道路上の物件の強制撤去は、事前に日本高速道路保有・債務返済機構の許可をうけた場合に限り、実施可能である。

施行を拒否することはできず、また、高速道路会社は道路利用者に対する料金等の強制徴収ができるのに対して、指定確認検査機関は建築確認申請は指定確認検査機関以外の建築主事に対しても申請できるなど、特定の者はかならずしも当該主体の公権力の行使を受けないことも可能となっている。なお、高速道路会社、指定管理者は基本的に事実行為を行う主体であり公権力の行使は想定されていない。

第三に、以上のような特別行政主体とそれ以外の主体の行使できる公権力の違いを踏まえた上で、表3で示した学説上の特別行政主体として位置付けるための要件を整理して、個別の主体に係る法律にあてはめたものが表5である。

表5の特別行政主体のうち、地域ごとの主体である列A、Bと全国組織である列C、Dにわけて、それぞれ、特別行政主体以外の主体には規定されておらず、それぞれの特別行政主体に必ず措置されている事項(地域ごとの主体は緑のセル、全国組織の主体では青のセル)が抽出できる。

今回の都市計画・まちづくり分野では、地域ごとの主体が参考になることから、①個別法の手続きに基づいて設立すること、②法律によって実施する事業内容を限定すること、③個別の事業についての事前チェックを行うこと、④組織主体の内

部決定手続が定められていること、⑤事業中止に対するチェックが定められていること、の5項目が必要十分条件である。なお、特別行政主体でも措置されている、事業計画に対する事前チェック(行6)、個別事業に対する事前チェック(行7)、事業実施に対外的な手続き(行10)は、必要条件として同時に必要となる。

なお、これらの要件は相当に厳しいものだが、フリーライダーを排除しつつ、地域でのサービスを成立するために地域でお金を出し合って支える法制度を内閣法制局などの審査を突破して実現するためには、既存の法制度とのバランスを踏まえて必要十分条件を明確化することは、実務的には重要な視点と考える。

表5 特別行政主体及びそれ以外の主体における要件整理

		A	B	C	D	E	F	G
		特別行政主体				特別行政主体以外		
		土地区画 整理組合	市街地再 開発組合	独法 都市再生 機構	独法 高速道路 機構	高速道路 会社	指定確認 検査機関	指定 管理者
1	法律による設立			○	○			
2	個別法手続で設立	○	○					
3	国等の幹部人事への関与			○	○	○		
4	国等による資本での支配			○	○	△(注1)		
5	法律による 事業限定	○	○	○	○	△(注2)		
6	国等の事業 に対する 関与	○	○	○	○	○		
7	個別事業に 対する事前 のチェック	○	○					
8	個別事業に 対する事後 のチェック	○	○	○	○	○	○	○
9	民主的な 参加手続	○	○	○				
10	対外的な手続	○	○	○		○		○
11	事業中止に 対する チェック	○	◎(注3)	○	○			

注1: 3分の1以上で足り、国等が過半数以上を確保して会社を支配することを想定していない。

注2: 事業拡大は可能だが、その際大臣認可が必要である。

注3: 単に事業中止を国等がチェックするだけでなく、都道府県代行制度を設けている。