

## 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

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二  
ささき しょうじ

本稿は、都市計画・まちづくりのための負担金について、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」に対して、議論のための資料として提出したものを再編集して紹介するものである。なお、研究会での議論に資するために論点は幅広く扱っていることはご容赦いただきたい。文責は筆者にある。

### 1. 負担金の定義と都市計画・まちづくりのための活用可能な場面

#### (1) 負担金のこれまでの講学上の定義

講学上の整理は、以下のとおりである。

#### 【負担金】

1 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、\*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。

2 国と地方公共団体の間及び地方公共団体相互の間で、経費の負担区分が定められている場合に、これに基づいて負担する金銭給付義務。この場合も分担金と呼ばれることがある（\*地財一七・三〇等）

“ふたんきん【負担金】” 法律用語辞典 第5版

JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com>  
(参照 2022-03-25)

【受益者負担金、原因者負担金、損傷者負担金】  
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 2022-03-25)

#### (2) 本稿における負担金の概念整理

表1に基づき、ある行為を行う者と、それによって影響を受ける者で分けると、負担金の概念整理が明確になることから、これに基づいて、負担金について以下のとおり整理する。なお、負担金、分担金という用語についても、法律、条例によつ

て一定の使い分けがされているものの、法的な性格は同じと理解して、以下分析を行う。

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

表1のIグループの具体例としては、国と地方公共団体、地方公共団体相互の経費負担を定めるが該当する。このグループについては、都市計画、市街地整備などのための費用分担の議論とは直接関係ないため、本研究会での議論の対象外としている。

IIのグループは、最初に民間が行動して（宅地開発など）、周辺に生じた社会資本の整備など行政に対する費用増加などの負担を、行政が民間から回収するのが原因者負担金、さらに原因者負担金の特例的なものとして、特に行政が持っている財産（道路などの社会資本など）を壊した場合にその費用を行政が壊した原因者である民間から回収する、損傷者負担金がこれに該当する。

IIIのグループは、行政が行った行為（社会資本の整備など）によって、周辺に生じたプラスの効果を行政が費用に充てるために民間から回収する、受益者負担金である。このうち、下水道受益者負担金など補助金とリンクし、かつ、受益者の範囲が確定的なもの、道路、建築物の整備の費用を民間から回収するタイプ（本研究会では仮に「自主的受益者負担金条例」と名付けている）がある。

なお、総務省の解釈は、やや曖昧だが、条例で

負担金をつくることには消極的であると解される。

（参考）松本英昭『逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017）825頁

「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」

IVのグループの負担金、すなわち民間主体が行った事業に対して、その費用を地権者や住民などから、民間主体自身が徴収するタイプの負担金制度（以下、「民間主導負担金制度」という。）である。これに該当する事例については、6.で述べる。

なお、それぞれのグループに該当する現行法の条文については、表2列Bに記載している。

### (3) 負担金制度を議論する必要性

表2列Cに述べているとおり、II、III、IVのグループの負担金については、以下のとおり、それぞれの政策目的の実現のために議論する価値がある。表2列C参照。

IIの原因者負担金は、宅地開発、あるいは再開発などに伴う社会資本への負担を調整するために議論の必要がある。例えば、

- ①郊外部の開発行為に伴うインフラ整備について、すでに近隣にある市町村管理のインフラ（例えば都市公園など）の改良費を開発事業者が負担金として支払う場合<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 都市計画法に基づく開発許可基準では、例えば、都市公園については都市計画法施行令第25条第1項第6号に基づいて、原則として、開発区域の3%以上の面積の都市公園は整備する必要がある一方で、周辺に相当規模の都市公園がある場合には、都市公園の整備が不要とすることになっている。しかし、仮に、周辺の都市公園を先行して事業者が整備した場合における、開発事業者による先後における公平性の確保の観点から、また、仮に、周辺に存在する都市公園が市町村が税金によって整備した場合には、その公園へのただ乗りを抑制する観点か

②都心部の再開発事業においても、①と同様に、周辺インフラの改良を市町村を通じて負担金として支払う場合（例えば、開発区域から離れている鉄道駅出入口口改良など）などがテーマとなりえる。また、個別の公物管理法ではなく、条例に基づく公共施設（例えば、道路法に基づかない道路や、下水道法に基づかない污水处理施設）についても、公物管理法で定めている工事負担金などの規定も必要となるが、その対応も課題となる。

また、Ⅲの受益者負担金は、社会資本整備の財源確保が厳しくなるなかで、社会資本整備の費用を特に受益がある者から徴収するために、現時点でも議論する必要性がある。

さらに、Ⅳの「民間主導負担金」については、民間主体が実施する再開発や様々なまちづくり活動が周辺への経済波及効果を十分に事業に回収できないことなどから、事業収支が確保しにくいという課題があり、これを正面から解決する可能性を有している。

なお、まちづくり活動のための負担金制度については、本当は民間が事業しているにもかかわらず、地域再生法第17条の8に規定するいわゆる「地域再生エリアマネジメント負担金」創設のように、行政が民間主体に代わって負担金を徴収する形式にして、Ⅲとして実現してきた。

ただし、民間事業者の事業のために市町村が受益者に対して負担金徴収事務を行うことは、職員体制が脆弱化しつつある市町村職員体制を前提とすると、実効性に疑問がある。このため、米国の Business Improvement District（以下「BID」という。）の一部の例のように、民間の主体自身が負担金を徴収する権限を保有する、Ⅳのグループの負担金制度を議論する必要がある。

既述したとおり、地域再生法においてもこの論点（市町村が自ら負担金を徴収する場合に事務負担が過大になること）は意識されている。具体的には、地域再生法第17条の8第8項において、地域管理（エリアマネジメント）団体が市町村の負担金徴収の委託をうけて実質的に徴収事務を代行することを可能としている。ただし、この場合にも委託者として市町村に一定の説明責任が生じることは否定できず、依然として、市町村職員への過大な負担という論点は残っている。

---

ら、市町村への公園整備相当額の負担金制度を検討する意義はあると考える。

表2 負担金の分類と政策目的等

分類	A 法的性格	B 関係する現行規定	C 政策目的	D 実態	E 判例	F 残された法的論点
I	国と地方公共団体、地方公共団体相互の経費負担を定めるもの	地方財政法17条、30条 道路法50条、河川法63条2など	×都市計画、市街地整備などのための費用分担の議論とは直接関係ないため、本稿の議論の対象外とする			
II	講学上の原因者負担金、損傷者負担金	原因者負担金： 下水道法19条、 道路法58条、河川法67条  損傷者負担金： 下水道法18条 水道加入金：水道法14条①の「供給規程」 地方自治法上の一般規定なし	○宅地開発や都市開発に伴う社会資本に対する負担について、土地などの現物だけでなく、金銭的な負担を行うことは、政策手段として充実の必要性あり ○容積率の隔地貢献を認める場合には、隔地側の貢献と都市開発事業の実施時期がずれる可能性が大きく、事業者による金銭的な負担が論理的にも必要になる	・統計データなし ・Westlawデータベースによれば、道路法58条案件が16、下水道法18条、19条は0、河川法67は1、よって、少なくとも、道路法、河川法の原因者負担金制度は機能している ・原因者負担金で条例のみ根拠をもって、540存在 ・法的性格が不明ものうち、水道関係負担金611存在	・要綱については強制の程度が強いものは違法、特に、水道供給停止を背景にしたものは違法 ・水道関係の加入金等は、水道法14条①の供給規程と整理し、合法 ・工業用水廃止負担金は最判平成29年9月14日で分担金条例ではないと判断 ・憲法第84条の趣旨が及ぶ(最判18年3月15日)	・地方自治法上の一般的規定が存在しないため、条例のみに根拠をもつ負担金が認められるか、が重要 ・仮に条例のみの負担金が認められるとして、条例上の受益者、負担金額規定の規律密度、市町村長に委任した場合の手続き規定のあり方 ・開発行為、建築行為、太陽光パネルなどの工作物設置などに特化した形での立法政策論 ・地方自治法に基づく一般的な規定の必要性の分析
III	講学上の受益者負担金	道路法61条、河川法70条、都市計画法75条 地方自治法224条 地域再生法17条の8(地域来訪者等利便増進計画に基づく負担金、いわゆる工リマネ負担金)	○厳しい財政状況のなかで、社会資本整備(更新を含む)の費用を受益者から徴収することは政策手段として今後重要 ○市町村施行の再開発など市街地整備事業の事業収支を改善するために、地権者、周辺地権者からの負担金をとることは今後、重要 ○組合施行の再開発等の市街地整備事業の事業収支を改善するため、市町村が組合等によって、負担金を徴収	・統計データなし ・従来の通説では、下水道受益者負担金以外は実績なしと評価 ・自主的負担金条例でも一定の実績を確認 ・財力が乏しい市町村ほど自主的負担金条例を制定、合併市町村ほど自主的負担金条例を制定、ボトムアップ型で自主的負担金条例を制定している可能性 ・一部に申請、要望、協議など負担する者の同意をとる手続きがあるものの、大部分は受益者、負担金額を定める際の手続き規定なし	・憲法第84条の趣旨が及ぶ(最判18年3月15日) ・受益の限度以下であれば、都市計画法第75条等には反していない、あとは憲法14の平等原則の問題 ・負担金額等の定め方は地方公共団体の裁量、逸脱があるかどうかを判断	・自主的負担金条例は、本当にボトムアップ型なのか、の事実関係の確認 ・実態として地方自治法224等法律上の規定を引かない条例が多数存在するが、これについての評価 ・条例上の受益者、負担金額規定の規律密度、市町村長に委任した場合の手続き規定のあり方 ・受益の限度以下であって、さらに平等原則からみても適法と判断される受益者、負担金額の定め方(間口規定や自治会対象規定は適切といえるか、⑥論考7頁の鈴木俊一答弁の利益の程度に応じて負担の率が変わるという指摘への対応)
IV	講学上の位置付なし  民間による事業のための費用を民間に課する負担金	・土地区画整理事業法40条(賦課金) ・都市再開発法39条(賦課金) ・区分所有法31条(規約による不在所有者への協力金)	○民間主体が行う事業の事業採算性を確保するために、民間事業主体自身が地権者、周辺地権者から負担金をとることは今後重要 ○市町村の職員体制も脆弱化しており、市町村がⅢタイプのように代行して徴収することは、非現実的、Ⅳのタイプがあれば実効性あり ○米国BIDを実現するとすれば、このタイプになる	・統計データなし ・土地区画整理事業賦課金、都市再開発事業負担金は平成17年以降、判例があり、事業収支の悪化から徴収実績あり ・マンションの不在所有者等への協力金聴取も、平成19年以降、判例あり	・土地区画整理事業賦課金、都市再開発事業賦課金について、合憲であることを前提にして、賦課の仕方、売買があった場合の瑕疵担保責任の有無を議論し、いずれも適法と判断 ・不在所有者に対するマンション協力金も適法と判断	・民間の負担金の立法論(土地区画整理事業など公共施設の整備等を内容とする場合以外に、地区の公共施設の維持管理などを目的とした民間の主体について、強制加入とできるか、その場合に賦課金規定が設けられるか、その場合の賦課金の決定及び徴収規定をどのようにすべきかなど) ・区分所有法の対象になるマンションなどから、より一般的な市街地の管理組合制度やそれに基づく協力金制度に展開できるか



表3 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

## 2. 負担金条例全般の実態分析

### (1) 負担金条例の全体像

負担金又は分担金という用語を用いており、かつ、具体的な徴収根拠となる規定を整備している条例（2018年時点で9197条例）による、負担金条例全体の分析結果は表3のとおりである<sup>2</sup>。

表3において、地方自治法第224条、個別法は主に都市計画法第75条、土地改良法第90条に基づく受益者負担金であり、これ以外にも条例のみに根拠を持つ負担金<sup>3</sup>が多数存在する。

なお、受益者負担金制度として2018年に成立した地域再生エリアマネジメント負担金制度は現状では実績は存在しない。

さらに、原因者負担金、損傷者負担金は1つの例外を除いて、すべて条例のみに根拠をもつ形となっている。その背景としては、地方自治法に基づく一般的な負担金規定である、地方自治法第224条の規定は受益者負担金と解釈上整理されており、一般的に市町村が原因者負担金制度を整備するための根拠規定は地方自治法には存在しない

ためである。

いずれにしても、地方公共団体レベルでは、条例のみに根拠を持つ受益者負担金、原因者負担金制度の必要性は存在することが確認できる。

<sup>2</sup> その他の分析結果は、拙稿「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)参照。https://www.lij.jp/html/jli/jli\_2020/2020autumn\_p156.pdf

<sup>3</sup> 条例のみに根拠をもつかどうかは、負担金徴収根拠として法律を引用しているかどうかで整理している。水道に関する条例は、後述のとおり、水道法の供給条件という整理を所管省庁は行っているが、条例上には水道法を引用していないため、条例のみに根拠をもつ原因者負担金に分類している。

### 3. 原因者負担金（Ⅱグループ）の実態

#### (1) 原因者負担金の実態

2 (1) でリストアップした条例リストから、原因者負担金のみを抽出して分析した。

負担金徴収の事業目的別にみると、図1 のとおり、水道、電気、ガスのグループが多く、その次に汚水処理、次に農林道ではない道路が続く。

後述の受益者負担金と同様に、市町村の規模別、及び財政力指数別にみて、原因者負担金条例の制

定状況を分析してみた。しかし、図2、図3 に示すとおり、原因者負担金条例は、市町村の人口規模や財政力指数との明確な関係性を見いだすことはできなかった。

これは、市町村の規模や財政状態にかかわらず、民間側の行為によって、一定の社会資本への負荷が生じた場合には、必要な費用を民間側から徴収することが必要であると市町村では判断している可能性が高いと思われる。

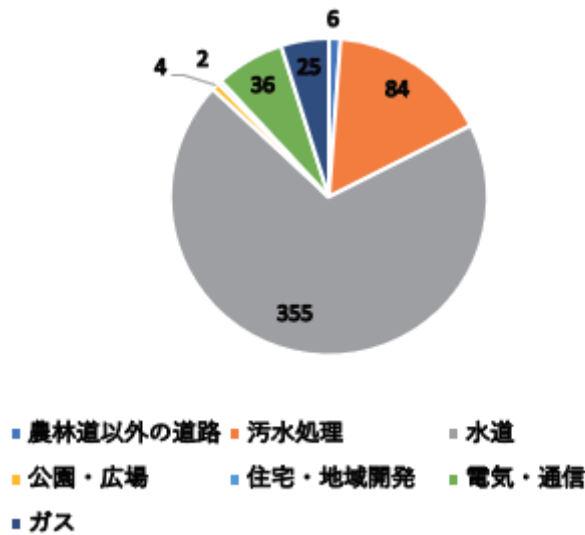


図1 事業目的別の原因者負担金

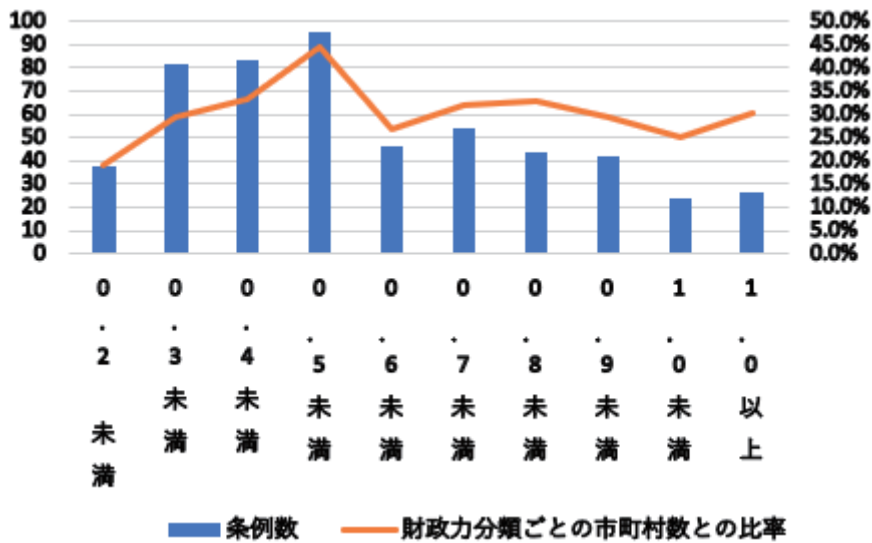


図2 財政力指数ごとの原因者負担金条例数

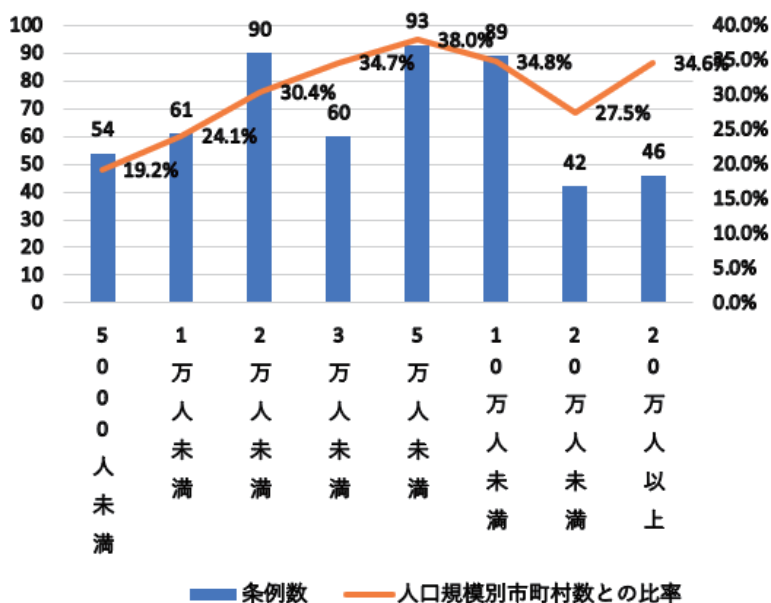


図3 人口規模別の原因者負担金条例数

(2) 事業目的別の原因者負担金の法的性格の整理

第一に、水道に関する加入金については、「水道法第7条第4項第7項の供給条件の1つとして徴収することができる」というのが、表4に示す国会議事録のとおり、水道法所管の厚生労働省の解釈である。また、表5のとおり、判例もこの解釈を是認している。電気、ガスについては、国会での答弁では確認できないものの、水道と同様に、供給条件として整理していると想定される。

水道に関する条例には、加入金のほか、宅地開発などに伴い負担を事業者を求める「工事負担金」が規定されているのが通常であり、この「工事負担金」は、講学上の原因者負担金としての性格が

より明確である。これについても、法的性格が不明確な加入金ですら、供給条件として整理していることから、同様に水道法に基づく供給条件の1つと整理していると想定される。

また、表4の答弁では人口増がおさまっている状況では法制度化は不要と政府側は述べているものの、図4のとおり、2000年代に入っても一定数の原因者負担金制度を含む条例が制定されていること、さらに、仮に、高度成長期に制定された条例であっても、加入金、工事負担金の徴収自体は、現在まで、持続的に適用される可能性は存在することから、法制面での整理が不要とする政府側の説明には説得力が欠けると考える。

表4 水道の加入金に関する国会議事録

<p>第136回 国会 衆議院 予算委員会 第四分科会 第1号 平成 8年2月 29日</p>	<p>○横内分科員 自由民主党の横内正明でございます。 厚生行政の関係で、私は二点、担当官と大臣に御見解を伺いたいというふうに思います。 第一点は、上水道の水道の加入金問題ということでございます。 (中略) そこで、私は、この水道加入金という制度をしっかりと法的に位置づけるべきではないかということをお願いしたいわけですが、実はこの水道加入金というものは昭和四十年ごろから始まり出しまして、その始まった当初、国会でも何回か話題になったことがございます。 例えば、昭和四十四年六月二十五日の参議院決算委員会で、社会党の委員から水道法違反ではないかというような指摘がなされておる。それに対して当時の厚生省の水道課長から、やはり法律上明確に位置づける方が望ましいというような趣旨の答弁もなされているわけですが、それから特に措置もなされないまま四半世紀が過ぎておるということでございます。これだけ定着しているものだけに、水道行政上しっかりと認知をし、位置づけるべきものではなからうかというふうに思います。 この加入金とか分担金というものがどうも認知できない、必ずしも好ましくないものであるとすればそれはだめなのですから、私はいろいろ考えてみて、この加入金は一種の受益者負担だと思えますけれども、合理的なものだろうと思うのです。 というのは、リゾート地もそうですし、あるいは大都市の周辺というふうにこれから水道の整備に非常に多大の財源がかかる、投資財源がかかるようなところでは、その投資財源を料金で賄う、料金の引き上げで賄うということにしますと、従来から入っている利用者にとっては多大な負担といえますが、要するに新旧の利用者の負担が不公平になるのだろうと思うのです。新規に入ってくる利用者に対して一定の受益者負担的なものを課するというのは、やはり利用者の負担の公平の観点からも望ましいというふうに私は思うわけでございます。 同じように下水道でも、やはり料金のほかに受益者負担金を新規の加入者には取っておりまして、それは都市計画法で根拠規定を持って行っているわけでございます。 したがって、この水道加入金というものにつきましても水道法に明確に根拠づけを設け、根拠規定を置くべきものではなからうか。すぐ今国会でやれ、そういうことは申しませんが、ぜひ前向きに御検討いただきたいと思えます。これは担当の部長さんですか局長さんですか、御答弁をお願いします。</p> <p>○小林(秀)政府委員 水道加入金制度は、今先生がお話しになりましたように、人口の急増に伴うような大幅な水道施設拡張のための費用について、これをすべて水道料金の引き上げのみによって賄うということは、先生がおっしゃられたように、新しく入ってこられた人、それから前からいらっしゃる人、そういう方々の理解を得にくい面があるということで、実際にその水道料金とは別に、許容される範囲内で負担を求めるものであるということは承知をいたしております。 この制度は、従来より水道法上は供給条件の一つとして解釈されておりまして、先生が御指摘のように、現在多くの水道事業者において実施をされているところでございます。しかしながら、水道事業は公益事業としての性格上、本来、給水区域内で格差のない料金を設定し、運営することを原則とするものでありまして、また加入金制度は、あくまでも給水人口の急増期における過渡的な制度であると考えておるところでございます。 このため、今日でもリゾート開発等により水需要が急増している地域における制度の意義は認めますものの、もはや一般的な意義は薄れつつあると解釈しておりまして、統一的な制度として位置づけをしにくい状況にあるのではないかと、このように考えておるところでございます。</p> <p>○横内分科員 そうすると、制度的に、何か法的に位置づけるということは考えていないということでございますか。</p> <p>○小林(秀)政府委員 加入金として、国民の皆さんから法律にきちっと規定をしていなくてお金をいただくということについては大変疑問があるところでございまして、先生がおっしゃるように、これが取るのが当たり前ということで皆さんの合意ができたならば、法律に新たに書くということも考えられるわけですが、それでも、ただ、そうではなくて、水道計画をつくって、その中の人たちは入ってきたらみんなと同じ水道料金でやる。天から降ってくるわけではなくて、みんなどこかの市町村から引っ越してこられるわけですから、そういうことから考えますと、もうそろそろ人口急増がとまってきている時代において、法律に規定をする必要性は薄くなっているのではないのかな、こんなふうに考えて、今のところまだ考えていないと申し上げたわけでありませう。</p> <p>○横内分科員 確かに、新たに水道整備、水道の例えば水源対策、あるいは新たに整備区域を広げるというような当初の必要性がなくなった段階では、これはもう必要がないと思えますけれども、これからさらに、人口流動がないとはいっても、新規の水道整備のニーズというものは相当あるというふうに私も承知をしているわけです。計画もまたあるというふうに承知をしておりますが、そういうふうに新規の整備に当たって一定の受益者負担的なものを課するというのが、これは合理的だろうと思うのです。 それが何かあいまいな形で、一部違法ではないかというような指摘も受けながらやっているというのは好ましくないわけで、やはりそれはきちっと整理をして、位置づけるべきものは法的に位置づけるべきではないかというふうに思いますので、これは今後の検討課題としてぜひ御検討いただきたいというふうに思います。</p>
---	---



表5 水道加入金に関する判例<sup>4</sup>

平成 9年 2月25日	甲府地裁	<p>1 条例二七条一項は、「給水装置を新設、増設、又は改造する者から水道加入金(以下「加入金」という。)を徴収する」旨規定し、同条四項は、「加入金は、当該工事の申し込みの際納入しなければならない。」旨規定している。給水装置の新設等の工事は、新たに給水契約の申込みをしようとする者が最初に行うものであるから、右条項は、被告が給水契約の申込みを承諾する前提として水道加入金の事前納付を求めているものというべきである。そして、条例は水道法上の供給規程として制定されたものとみられるから、右の水道加入金納入に関する規定は、水道法一四条一項にいう「<u>その他の供給条件</u>」に該当するものと解される。したがって、水道加入金の性格が、地方自治法上の分担金、課徴金、寄付、あるいは水道料金であることを前提とする原告の主張は採用することができない。</p> <p>2 右1の事実を総合すると、高根町においては、水資源がもともと乏しく、その開発が容易でないうえ、地勢上給水施設の整備・維持にも多額の資金を要するところ、更に多数の観光客の流入、別荘等の増加による一時的ないし季節的な水需要の増大に対処しうる施設整備が要請されているということが出来る。ところが他方、これらの定住人口以外の需用者の水需要は、季節的・経済的要因によって左右される部分が大きいから、その需要に応える施設を整備する費用に見合う水道料金をもたらずほど安定的な需要でないことが推測される。また、水道加入金収入相当額をすべて水道料金に転嫁することは可能であるとしても、それは、水道料金を年間を通じて負担する定住住民に過重な負担を強いることになるとともに、従前これらの者らが人的・物的負担によって水道施設を整備・維持してきたこととの関係でも均衡を失するという考え方も一概に無視することはできない。このようにみると、本件簡易水道における水道加入金には、水道施設の便益享受に当たって応分の負担を求めという意味で、給水と対価性を有する面があることは否定できないから、多種多様な政策課題を抱える地方公共団体の財源に限りがある以上、被告が、水道加入金を、本件簡易水道の経営において重要な財源と位置づけていることを不合理ということとはできない。</p>
平成 9年10月23日	東京高裁	<p>2 ところで、本件条例は、本件簡易水道事業の給水についての料金及び給水装置工事の費用負担、その他の供給条件並びに給水の適正を維持するために必要な事項を定めることを目的として制定されたものであるところ(本件条例一条)、その二七条は、一項においては、給水装置の新設等をする者から水道加入金を徴収する旨規定した上、二項において、供給装置のメーターの口径(一三ミリメートルないし七五ミリメートル)に応じて水道加入金の額(三〇万円ないし三六〇万円)を定め、三項において、前項の規定にかかわらず、共同住宅等の水道加入金の額は建築物の一区画(一戸)につき三〇万円とすると定めるとともに、四項において、水道加入金は、当該工事の申し込みの際に納入しなければならない旨を規定している。そして、本件条例では、本件簡易水道の給水装置の新設等の申込みは、右新設等に伴う給水契約の申込みを包含するものと解されるから、本件条例は、右の給水契約の申込みをする者に対して、申込みと同時に、すなわち、高根町が申込みを承諾する前提として、水道加入金を納付することを要求しているものということができる。</p> <p>そうすると、本件条例の水道加入金は、その納付が右の給水契約の締結の前提となっていて、水道法一四条一項に例示されている料金、給水装置工事の費用負担区分と同様に、水道の供給の条件といえるものであるから、同項にいう「<u>その他の供給条件</u>」に該当するものと解するのが相当である。</p> <p>なお、本件条例の水道加入金は、右に述べたところから寄付金に当たるといえないことは明らかであり、私法上の契約に当たる給水契約にかかわるものであって、受益者に受益の限度で負担させるとの考慮によるものであることを窺い得ないから、地方自治法上の分担金に当たるといえないこともいうまでもない。</p>

<sup>4</sup> Westlaw で「水道法」+「加入金」で検索し、加入金の性格を論じているものを抽出した。(検索日 2022 年 4 月 15 日)

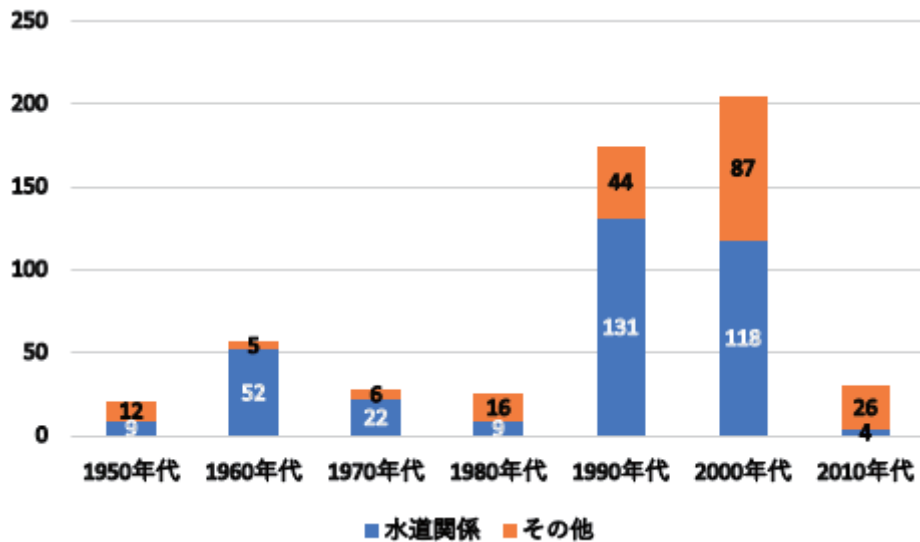


図4 年代別の原因者負担金条例の制定状況

第二に、汚水処理については、下水道法第18条の2で汚濁原因者負担金、第19条で工事負担金が規定され、いずれも条例には委任していない。条例で汚水処理のために原因者負担金を規定している84の条例は、いずれも農業集落排水など下水道法に基づかない汚水処理のために下水道法と類似の規定を設けているものである。これは、明確に、条例のみに根拠をもつ原因者負担金である。

第三に、農林道以外の道路に関する6条例のうち、北上市道路工事等原因者負担金徴収条例のみが、道路法第61条第2項に基づく原因者負担金であるが、それ以外の5条例は、道路法に基づかない道路について、道路法類似の原因者負担金制度を設けているものである。これも、明確に条例にのみ根拠をもつ原因者負担金である。

### (3) 都市開発に伴う負担金制度

原因者負担金の分野としては、高度成長期に多く制定された、宅地開発又はマンション建設に伴う負担金(協力金や寄付金など名称は様々である)が現状どうなっているかが、実態把握の論点になりうる。

行政指導の基準として市町村が定めた宅地開発等指導要綱については、2001年の国土交通省調査<sup>5</sup>では、寄付金の定めがあるものは、411要綱あるとされる。また、「将来の要綱の条例化を133団体(21.5%)が検討している」と回答している。

しかし、2(1)の「負担金」「分担金」という用語を用いた検索結果では、宅地開発、都市開発に関係する原因者負担金条例は抽出できなかった<sup>6</sup>。

このため、追加で「協力金」<sup>7</sup>という用語を用いており、協力金の徴収規定を整備している条例を抽出<sup>8</sup>したところ、表6のとおりである。

<sup>5</sup> 以下の URL 参照。 [https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010304/010304\\_1.pdf](https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010304/010304_1.pdf)

<sup>6</sup> 図1の「住宅・地域開発」に該当する2つの条例は、鳥取県若桜町の「若桜町営若者向け住宅の設置及び管理に関する条例」と「若桜町営赤松団地住宅の設置及び管理に関する条例」で、いずれも宅地開発、都市開発には関係がないと整理した。

<sup>7</sup> 協力金という用語以外にも、強制的に金銭徴収をする規定を整備することは可能であるので、この収集自体はすべての強制的な金銭徴収規定を網羅していない可能性は否定できない。

<sup>8</sup> 条例Webアーカイブ及び全国条例データベース(鹿児島大学司法政策教育センター)において、「協力金」で検索した結果として抽出した条例である。条例に協力金に関する規定がなくても、施行規則等下位法令に規定がある場合を含む。なお、「協力金」でヒットした条例のうち、行政側が協力金を交付する内容の条例は本稿の趣

表6から明らかなおと、宅地開発等指導要綱から転換した可能性がある条例としては、列Eの都市開発に該当する9条例が該当する。その一方で、なんらかの目的で徴収した協力金を基金化する条例は、105確認できる<sup>9</sup>ことから、協力金等を徴収する実態は存在するものの、宅地開発等指導要綱については、金銭を徴収するための根拠規定は条例化しない形で進んだ可能性が高い。

条例の形式としては、地方自治法第224条の分担金の規定を用いることなど法律の規定を引用せず、条例のみに根拠をおく協力金の徴収規定として位置付けている。

条例化したもののうちでは、表6の列Gに示すとおと、都市開発に伴い協力金を求める9つの条例のうち、6つの条例は、公園・緑地の整備のための協力金であることが注目される。その理由としては、道路、上下水道などの公共施設整備は、都市開発に伴って必ず必要となるものであり、事業者による整備に代えて協力金を支払うことが想定しにくいのに対して、公園や緑地などは周辺に一定程度の整備が既に行われている場合には、事業地区内に整備するのではなく、金銭負担によって周辺の公園・緑地を充実させるような対応がとりやすいことが想定しやすいことにある可能性がある。

また、要綱等条例以外の文書で、各地方公共団体の例規集で公開されているものを抽出した結果

は、表7のとおりである<sup>10</sup>。なお、要綱等は行政手続法第4章行政指導と同じ内容の規定を大半の地方公共団体において、行政手続条例として定めた結果、行政手続法第36条に規定している行政指導指針の公表と同じ趣旨から公表している事例が増えていると想定されるが、それにもかかわらず、条例と異なり、要綱等の文書のすべてが地方公共団体の例規集として公表されてはいない可能性が否定できない。

列Cで示すとおと、要綱等など議会の手続きを経ていないにもかかわらず、38の要綱等で協力金の支払いを義務付ける規定をおいている。

特に、いわゆる宅地開発等指導要綱の流れをくむ都市開発に係る要綱等で依然として、協力金の支払いの義務付けを行っているものが25ある。

これを制定年別にみると図5のとおり、平成11年に入ってから相当数（図2の黒線で囲った範囲）が新規に制定されている。

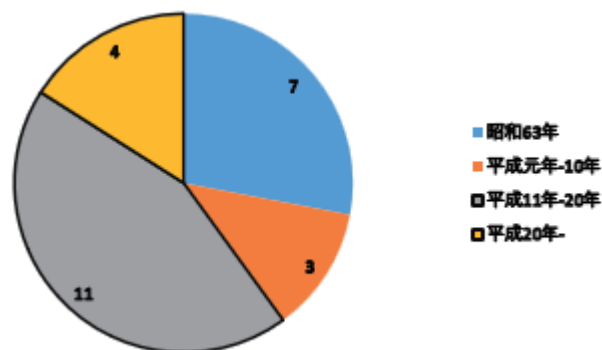


図5 制定年別の都市開発を契機として協力金を強制的に徴収している要綱等

旨と異なること、公共施設利用に伴う協力金、下水道処理区域外からの下水道利用に伴う協力金は、本稿の整理では、受益者負担金の性格をもっており、この節での原因者負担金の事例とは異なること、基金に協力金を積み立てることを内容としており協力金を徴収する根拠を規定していない条例も金銭負担の根拠を明らかにするものではないことから、それぞれ対象外としている。検索日時は2022年8月27日である。

<sup>9</sup> 条例 Web アーカイブにおいて、「開発」「協力金」「基金」で検索した結果である。検索日時は2022年4月16日である。

<sup>10</sup> 条例 Web アーカイブ及び全国条例データベース（鹿児島大学司法政策教育センター）において、「協力金」で検索した結果として抽出した要綱その他の、条例に根拠を持たないものである。なお、「協力金」でヒットした要綱等のうち、行政側が協力金を交付する内容の条例は本稿の趣旨と異なること、公共施設「利用」に伴う協力金、下水道処理区域外からの下水道利用に伴う協力金は、本稿の整理では、受益者負担金の性格をもっており、この節での原因者負担金の事例とは異なることから、それぞれ対象外としている。

表6 協力金の徴収規定を設けている条例

	A		B	C		D	E	F	G	H	I	J						
				協力金の法的効果									協力金徴収の契機となる行為					
				義務付け規定	できる規定								都市開発	公共施設その他全般	公園・緑地	廃棄物	地下水	入山
1	青森県	青森県	青森県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	平成14年12月20日		○				○								
2	秋田県	秋田県	秋田県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	平成14年12月24日		○				○								
3	東京都	渋谷区	渋谷区清掃及びびりサイクルに関する条例	平成11年12月1日		○				○								
4	東京都	練馬区	練馬区まちづくり条例	平成17年12月16日	○		○		○									
5	広島県	府中市	府中市廃棄物の処理及び清掃に関する条例	平成6年3月29日	○					○								
6	東京都	国分寺市	国分寺市まちづくり条例	平成16年6月24日	○		○		○									
7	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市開発事業における手続及び基準等に関する条例	平成14年9月25日	○		○		○									
8	神奈川県	秦野市	秦野市まちづくり条例	平成11年12月21日	○		○		○									
9	神奈川県	海老名市	海老名市住みよいまちづくり条例	平成30年2月1日	○		○		○									
10	神奈川県	座間市	座間市の地下水を保全する条例	平成10年4月10日		○					○							
11	長野県	安曇野市	安曇野市地下水の保全・涵養及び適正利用に関する条例	平成25年3月28日		○					○							
12	京都府	大山崎町	大山崎町地下水採取の適正化に関する条例	昭和52年10月20日		○					○							
13	大阪府	高槻市	開発事業の手続等に関する条例	平成14年12月20日		○	○	○										
14	大阪府	和泉市	和泉市一般廃棄物の搬入に係る協力金に関する条例	平成30年9月28日	○					○								
15	兵庫県	芦屋市	芦屋市住みよいまちづくり条例施行規則	平成12年5月1日	○		○		○									
16	奈良県	生駒市	生駒市開発事業の適正化に関する条例	平成11年3月24日		○	○	○										
17	香川県	綾川町	綾川町環境保全協力金条例	平成19年6月27日	○					○								
18	大分県	大分県	大分県産業廃棄物の適正な処理に関する条例	平成17年7月11日		○				○								
19	大分県	由布市	潤いのある町づくり条例	平成2年9月5日		○	○	○										
20	鹿児島県	屋久島町	世界自然遺産屋久島山岳環境保全協力金条例	平成27年9月17日	○							○						
21	条例数の合計				10	10	9	3	6	7	3	1						

(備考)列F、Gは都市開発を契機として協力金を徴収する場合に、その協力金を徴収する目的としてあげられている事項を示している。「公共施設その他全般」とは公共施設について特定していない場合、地域環境整備など抽象的な政策目的をあげている場合又は何も目的を規定していない場合である。

宅地開発等指導要綱については、1982年10月27日の建設省計画局長・自治省官房長通知「宅地開発指導要綱の運用について」に始まり、1995年11月7日建設省建設経済局長・住宅局長通知「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」についてを経て、2003年3月4日総務省政策統括官・国土交通省総合政策局長・住宅局長「宅地開発等指導要綱の適正な見直しについて（通知）」まで、断続的に是正通知がだされている。

その内容には、寄付金の支払いの義務付けは適

切ではないことなどの指摘も含まれている。

2003年通知以降の国による通知類は確認できないものの、国の是正通知が何度も既に発出されていた平成11年（1999年）の時点以降でも、図5のとおり新たに一定数の要綱が制定され、そのなかには、強制的に協力金を徴収する内容が含まれているということは、その政策的な位置づけとは別にして、法的な面での課題があるといわざるをえない。



表7 協力金の徴収規定を設けている要綱等

	A	B	C D		E L M												
			協力金の法的効果	協力金の契機となる行為	義務付け規定	できる規定	都市開発	公共施設その他全般	公園・緑地	水道・下水道施設	駐車場・駐輪場	埋蔵文化財	廃棄物	地下水	採石		
	条例名	制定日															
1	山形県 米沢市	米沢市環境保全協力金に関する要綱	平成21年10月7日	○												○	
2	山形県 米沢市	米沢市一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成23年2月8日	○												○	
3	山形県 中山町	中山町環境保全協力金に関する要綱	平成26年3月26日	○												○	
4	山形県 中山町	中山町一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成26年3月26日	○													
5	茨城県 鹿嶋市	地方公共団体が鹿嶋市に搬入する一般廃棄物の処理に関する要綱	平成27年3月31日	○												○	
6	栃木県 鹿沼市	鹿沼市外一般廃棄物の市内処分等に関する事前協議要綱	平成15年12月26日	○												○	
7	栃木県 那須町	那須町外一般廃棄物の町内処分等の手続きに関する要綱	平成26年3月31日	○												○	
8	群馬県 草津町	草津町景観まちづくり土地開発事業等指導要綱	平成26年6月9日	○		○	○										
9	埼玉県 入間市	入間市宅地開発指導要綱	平成12年3月15日	○		○		○									
10	千葉県 君津市	君津市環境施策協力金要綱	平成25年3月27日	○												○	
11	千葉県 富津市	富津市市外からの一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成28年1月1日	○												○	
12	千葉県 富里市	宅地開発における給水施設整備取扱要綱	平成9年4月1日	○		○			○								
13	東京都 千代田区	千代田区開発事業に係る住環境整備推進制度要綱	平成28年6月3日	○		○	○										
14	東京都 千代田区	千代田区内神田一丁目周辺地区都市再生駐車施設配置計画運用要綱	令和2年4月1日	○		○				○							
15	東京都 江東区	江東区マンション等の建設に関する指導要綱	平成20年2月22日	○		○	○										
16	東京都 大田区	大田区開発指導要綱	昭和57年1月6日	○		○				○							
17	東京都 三鷹市	三鷹市開発事業に関する指導要綱	平成14年4月1日	○		○	○										
18	東京都 調布市	調布市開発事業指導要綱	平成17年2月10日	○		○	○										
19	東京都 小金井市	小金井市宅地開発等指導要綱	平成19年2月1日	○		○			○								
20	東京都 小平市	小平市まちづくり協力金に関する要綱	平成17年4月1日	○		○	○										
21	東京都 東村山市	東村山市宅地開発及び建築物の建築に関する指導要綱	平成13年2月16日	○		○	○										
22	東京都 狛江市	狛江市開発等事業まちづくり要綱	平成15年9月5日	○		○			○								
23	山梨県 富士河口湖町	富士河口湖町水道施設整備協力金取扱要綱	平成28年12月1日	○		○			○								
24	長野県 下諏訪町	下諏訪町中高層建築物指導要綱	平成2年12月4日	○		○	○										
25	三重県 南伊勢町	南伊勢町岩石採取に関する規則	平成17年10月1日	○													1
26	京都府 八幡市	八幡市開発指導要綱	平成15年5月1日	○		○			○								
27	京都府 井手町	井手町開発行為に関する指導要綱	昭和63年1月18日	○		○	○										
28	京都府 南山城村	南山城村ゴルフ場開発に関する指導要綱	昭和48年6月22日	○		○	○										
29	京都府 伊根町	伊根町開発行為に関する要綱	昭和49年1月10日	○		○	○										
30	奈良県 田辺市	田辺市開発事業の指導要綱	平成17年5月1日	○		○			○								
31	奈良県 上富田町	土地開発事業にかかる協力金等徴収要綱	昭和59年12月1日	○		○	○										
32	徳島県 板野町	板野町水道宅地等開発事業指導要綱	平成2年1月1日	○		○			○								
33	長崎県 時津町	時津町開発行為等指導要綱	昭和58年1月1日	○		○			○								
34	熊本県 菊池市	菊池市環境保全協力金要綱	平成17年3月22日	○												○	
35	熊本県 上天草市	市外一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成18年2月15日	○												○	
36	沖縄県 南風原町	南風原町墓地開発指導要綱	昭和51年12月1日	○		○	○										
37	埼玉県 富士見市	富士見市埋蔵文化財緊急発掘調査指導要綱	平成12年3月31日	○		○					○						
38	神奈川県 秦野市	秦野市地下水の保全及び利用の適正化に関する要綱	昭和50年3月20日	○												○	
39	東京都 港区	港区民間建築物低炭素化促進指導要綱	平成23年4月1日		○	○	○										
40	東京都 港区	港区開発事業に係る定住促進指導要綱	平成3年4月23日		○	○	○										
41	岡山県 里庄町	里庄町開発事業の調整に関する指導要綱	平成10年7月2日		○	○	○										
42	条例数の合計				38	3	28	16	6	3	2	1	10	1	1		

(備考)1. すべて市町村条例である。  
 2. 列Fから列Jまでは、都市開発を契機として協力金を徴収する場合に、その協力金を徴収する目的としてあげられている事項を示している。  
 3. 列Fの「公共施設その他全般」とは公共施設について特定していない場合、地域環境整備など抽象的な政策目的をあげている場合又は何も目的を規定していない場合である。

#### 4. 原因者負担金（Ⅱグループ）の法的論点

##### (1) 地方自治法を所管する総務省の考え方

第一に、総務省は、条例のみに根拠をもつ負担金を条例で創設することには消極的である。

その一方で、総務省は、松本（2017）において、第224条が受益者負担金制度であることを前提としながらも、教育施設負担金返還請求事件（最高裁平成5年2月18日判決）を引いて、「本来は分担金として条例の定めるところにより徴収すべき性質のものを、強制的割当寄付によって賄うようなことはすべきではない。」（825頁）として、原因者負担金に分類されるのが論理的には筋である教育施設負担金（宅地開発に伴い必要となる教育施設の整備費用にあてるために宅地開発事業者に負担金を課す制度）について、あたかも、地方自治法第224条の分担金規定で対応可能なような記述をしている。この点の総務省の議論は明確ではないものの、地方自治法第224条の受益者負担金の規定を柔軟に解釈することによって、原因者負担金を創設できると解している可能性がある。

##### (2) 行政法学者の地方自治法第224条等の整理

行政法学者においては、地方自治法第224条の分担金には原因者負担金は含まれていないと整理した上で、地方自治法のこれらの規定を限定列挙として考えることへの問題点を指摘している。

○塩野宏『行政法Ⅲ』177頁「税以外の手数料、分担金等についても、具体的規定を自治法自体に置いている。そこでは、分担金、使用料、加入金、手数料が列挙されており、これ以外の収入（たとえば原因者負担金、抑止的効果をもつ課徴金）を排除しているように読めるのであって、ここには自治財政権の憲法的保障の見地からして、税の場合と同様の問題がある」

○宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』121頁「地方自治法は、普通地方公共団体は、法律の定めるところにより地方税を賦課徴収することができるとするほか（自治223条）、分担金（同224条）、

使用料（同225条・同226条）、加入金（同226条）、手数料（同227条）の徴収を認める規定をおいている。これが限定列挙であるとする地方公共団体が条例で原因者負担金や違法に得た利益を吐き出させる課徴金を設けることはできないことになり、自主財政権の侵害にならないかが問われることになる。」

この点については、北見宏介「条例による負担金創設の可能性」立命館法学2020年5・6号（393・394号）247頁では、以下の判決について、「当該廃止負担金を課すこと自体に対する否定的な評価を行っておらず（ましてや、条例によらずに課すことができる旨を判示しており）、一見すると、地方自治法に列記されたもの以外の負担金の賦課を一般的に認めているようにも読める。この理解を示す評釈も存在し、筆者も同評釈に同調の念を覚えるところではあるが、現時点では、若干の留保を付しておきたい。」とされる。

最判第一小法廷平成29年9月14日判時2359号3頁

(1) 地方自治法224条は、普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる<sup>1</sup>と定めている。これは、普通地方公共団体が行う特定の事業や施設の設置等により、特定の者又は当該普通地方公共団体の一部に利益がもたらされる場合に、特にその利益を享受する者に対し、その者による受益を理由とし、当該受益の限度で、当該事業等に要する費用を負担させることができることとし、もって当該利益を享受しない住民との間の負担の公平等を図るものであると解される。

(2) 府の工業用水道事業は、地方公営企業法の適用を受ける企業として運営されていたものであ

るところ、前記事実関係等によれば、本件廃止負担金に関する本件規定等は、使用者が工業用水道の使用を廃止することによって料金収入が減少することから、他の使用者の負担を軽減し、上記事業の安定的な経営を図るため、使用を廃止した者の負担においてこれを補うことを目的として定められたものであると解され、本件廃止負担金の額についても、使用を廃止する水量を基準に算定することとして、廃止に伴い減少が見込まれる料金収入を反映するものとされている一方、廃止に至るまでの使用期間の長さを考慮していないなど、使用を廃止した者がそれまでに受けた利益の多寡等を反映する仕組みとはされていない。

以上のような本件廃止負担金の目的やその額の算定方法に照らせば、本件廃止負担金は、工業用水道の使用を廃止した者が、府の工業用水道事業やその設置する水道施設等からもたらされる利益を特に享受することを理由として、その受益の限度において徴収される性質のものであるということとはできない。

(3) そうすると、本件廃止負担金は、地方自治法224条、228条1項にいう分担金に当たらないというべきであり、これに関する事項について条例で定めなければならないものということとはできない。

### (3) 現行法を前提にして原因者負担金条例を位置付ける観点

2. で述べたとおり、540もの条例が、条例のみに根拠をもって原因者負担金条例を制定していること、特に、3(1)で述べたとおり、水道などのライフライン、汚水処理、道路管理などの分野や、3(3)で述べた都市開発など現実には多様な分野で、具体的な法律の規定を引用せずに、条例のみに根拠において、原因者負担金条例が制定されている現実を踏まえると、原因者負担金条例を法的に整理し、また、位置付ける必要性は高い。その可能性として、以下、3つの方向について述べ、

それぞれの課題を明らかにする。

#### ①地方自治法の規定はそもそも限定列举でないとして解釈する方向

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の創設については、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、上記松本(2017)に示される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、民間が行政に与えたコストを回収する必要がある、必ずしも、民間側が得る「受

益の限度」では十分なコストを回収できない可能性が残る。例えば、市街地から離れた地区に宅地開発を行う宅地開発事業者を想定すると、当該宅地開発地に居住する住民たちが得られる水道供給、下水道処理の受益の総額よりは大きな費用（例えば、当該開発地区まで長距離にわたって本管を布設する必要があり、その費用が発生する場合など）が発生することがありえる。このような場合には、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、この場合には地方自治法第224条の規定では、行政ニーズに対応できない可能性がある。

第二に、地方自治法第224条が想定する状況は、「行政側が先に施設などを整備し、それに特別な利益を受ける地権者等に分担金を課すという時系列の流れ」が原則と想定される。これに対して、第224条を原因者負担金に無理に当てはめようとすると、上記の宅地開発の例でいうと、宅地開発に伴い必要となる行政が整備する水道、下水道などのインフラがまだ整備されていない段階で、「宅地開発事業者があたかも特別の利益を既に得ていると仮定して負担金を徴収する」というロジックを立てる必要がある。

しかし、このロジックは、例えば、受益者についてみても、そもそも宅地開発事業者が宅地を販売することによって将来居住する住宅所有者が、水道整備等に伴う受益者になる可能性があるだけで、負担金徴収の時点では、販売等がされておらず受益者が特定されていないという問題がある。さらに、その結果として、例えば、受益者の数や受益者の性格（住宅所有者か、事業所所有者かなど）も変動するので、受益の限度が定まらないなかで、本来の受益者ではない宅地開発事業者に負担金を課すという問題が発生する<sup>11</sup>。

<sup>11</sup> 最高裁判決平成18年7月14日（高根町給水条例事件）では、「水道料金の算定について別荘給水契約者と大規模商業施設を含む給水契約者の1件あたり年間水道料金をほぼ同水準にする設定方法は、地方自治法第

第三に、宅地開発に伴う水道、下水道であれば、「受益」という概念になじみやすいものの、3(2)で述べた、道路管理に伴う工事負担金や汚水処理施設管理に関する工事負担金のように、民間主体が、一定の悪影響をインフラ施設に対して与え損害が発生する場合に、費用をその原因者から回収するケース、さらに、3(3)の表6行1、2、3、12、16のように廃棄物処理に伴う協力金のケースなどについては、「受益」者や「受益」の額といった「受益」を想定することが困難であり、このようなケースには、地方自治法第224条を適用するのは困難と思われる。

### 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、論拠を明らかにすることを目指している。

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ることができる。この条件は、講学上の附款であり、講学上の附款の性格を整理すると以下のとおりである。

244条第3項に違反する」と判断した。この判断は、水道利用の実態が別荘と大規模商業施設によって大幅に異なることを前提にしている。ここでの論点は、宅地開発事業者が負担する総額が論点となっているが、そもそも、宅地の用途によって、水道利用実態が大幅に異なることは、用途が決まらない段階での受益者負担金の額を確定することは極めて困難となることの傍証となる。仮に、大規模商業施設を予定していたことから、大規模商業施設ありきで負担金を事業者が支払ったにもかかわらず、結果としては、大規模商業施設が立地しなかったときには、宅地開発事業者、ひいては、宅地の分譲を受けた宅地所有者に対して過大な負担を課したのではないかと、という指摘に対して答えることは相当に困難と言わざるを得ない。



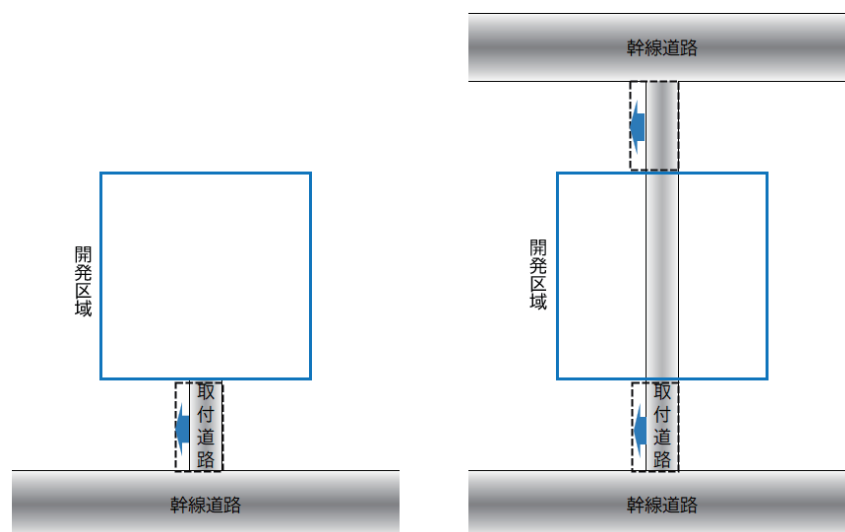


図6 開発行為に伴って取り付け道路を整備するイメージ図

附款は、行政の弾力的な対応に可能性を開くものであるとあって、「状況適合機能」を有すると言われている。また、実態として、一方的に行政主体が付与するものばかりではなく、相手方との交渉の結果として付与されるものもあることが認められている<sup>12</sup>。

また、附款には、条件、期限、負担、撤回権の留保などがあるとされるが、本稿で関係があるものは、「負担」、すなわち、「法令に規定されている以外の義務を付加するもの」である。また、附款の限界を画する基準としては、目的違背、平等原則違反、比例原則違反等の裁量権の限界の法理が妥当する<sup>13</sup>とされる。

この講学的な基準からは、都市開発に伴う開発許可等の許認可の際の条件＝負担として、負担金は、まさに、都市計画法に規定されている以外の義務を許認可を受ける者に課すものであり、目的違背、平等原則違反、比例原則違反等の裁量権の限界内であれば、負担金を課すこと自体が排除されるものではないと考えられる。

実務的には、開発許可等の際の条件として、開発区域に対する取り付け道路の整備など様々な負担が開発事業者に求められる<sup>14</sup>が、取り付け道路などは図6右側の図のように開発区域以外の地区からの利用も利用する機会が多く、その場合には、開発事業者負担で整備させるよりは、開発区域に関係する負担部分を負担金で集め、その他の費用は税金などでまかなって地方公共団体が整備する方が、より合理的な負担を図ることが可能となる。

また、近年では、道路、公園などが一応整備されていることから、都市開発に伴って新たに道路、公園を整備するよりは、その改良を図る方が効率的かつ有効であることも多い。例えば、高度成長期に子ども向けに整備した都市公園を、開発行為に伴って整備される有料老人ホームなどに併せて、高齢者向けに再整備することなどが想定される。既存の施設を改良する場合には、開発事業者が既

<sup>12</sup> 塩野宏『行政法 I (第6版)』(有斐閣、2015) 198 頁-205 頁。

<sup>13</sup> 平田和一「行政処分の附款と争訟」『行政法の争点』(有斐閣、2014) 40 頁。

<sup>14</sup> 取り付け道路の拡幅の仕方は、民間事業者が開発区域を拡大するか、単に用地を地権者から買収して舗装をして道路管理者に提供するかなどいくつかの方法があるが、この部分は本稿の論点とは直接関係がないので論じない。

存の都市公園を改良することは制度的に不可能なので、一定の負担金を市町村等公園管理者に支払って公園を再整備することが必要となる。

都市計画法の運用解釈としても、都市計画法施行時の通達<sup>15</sup>においては、以下のとおり、開発許可の際には一定の項目は必ず条件として付けるようにするなど、積極的に条件を附すように指導していた<sup>16</sup>。

#### 8. 許可の条件について

法第二十九条の許可には、特に必要がないと認める場合を除き、法第七十九条の規定により、少なくとも、工事施行中の防災措置、開発行為の適正な施行を確保するため必要な条件ならびに当該開発行為を廃止する場合に工事によってそこなわれた公共施設の機能を回復し、および工事によって生ずる災害を防止するため必要な条件を具体的に明記して附すこと。

なお、開発行為の着手の時期、完了の時期その他の都市計画上必要な条件についても、必要に応じて附すこと。(下線追加は筆者)

なお、都市計画法に基づく許認可に係る条件についての判例は余り存在しないものの、以下の1つが確認できる。この判例は、建築許可をうけた者が当初は条件に同意していたという特殊な事例ではあるものの、駅前広場施行時には建物を無償で撤去するなどの条件を適切と判断している。

<sup>15</sup> 建設省計画局長、都市局長通達「都市計画法による開発許可制度の施行について（昭和44年12月4日）」「8. 許可の条件」の部分参照。

<sup>16</sup> 最近の実務解説書、例えば、「問答式 都市計画・開発法規の実務」（新日本法規、過剰式2022年10月14日現在）では、例示は施行時の通達と同じであるものの、必要な限度で付すものとして、積極的に条件をつけることまでは記述していない。しかし、限定的なものではないという趣旨は現時点まで一貫している。

昭和33年 4月 9日	最高裁 大法廷	よつて本件許可に附した条件の所論条項が、都市計画上必要なものかどうかを考えてみるに、(中略)そこで、以上原審の確定した事実を総合すれば、本件広場設定事業は、予算の関係上一時施行が延期されたが、予算の成立とともに施行されることになっていたものであつて、その施行の際は、本件土地は都市計画法一六条によつて収用又は使用されることが明かであり、かかる土地の上に新たに建築物を設置しても、右事業の実施に伴い除却を要するに至ることも明かであつたばかりでなく、本件許可については、前記出願者らは、広場設定事業施行の場合は、いかなる条件でも異議をいわず、建物を撤去すべき旨の書面を差し入れ、又はその旨を承諾していたのであつて、このような事実関係の下においては、本件許可に際し、無償で撤去を命じうる等の所論条項をこれに附したことは、都市計画事業たる本件広場設定事業の実施上必要やむを得ない制限であつたといふことができる。(中略) されば、本件許可に附した条件の所論条項には違法、違憲の点は認められず、所論は採るを得ない。
----------------	------------	--

都市計画法の条件については、運用解釈及び判例においても、明確に限定する内容は確認できないことから、附款を付すための講学上の要件から整理すると、開発事業者が自ら整備する場合と、負担金を市町村が徴収して市町村が自ら整備する場合において、整備する施設の性格が同一であれば、都市計画法の目的適合性については同等と考えられる。

これに対して、特に、比例原則の観点からは、開発事業者が自ら整備する場合には、物理的な施設整備であることから自ずと限度があるのに対して、負担金となると、金銭徴収となることから、金額が無限に拡大する可能性がある。また、都市計画法の許認可に伴う条件は、許認可を受けた者を縛る内容であつて、許認可権者を拘束するものでないことから、負担金を徴収した市町村が、開発事業者に対して還元されるような用途に負担金が使われない可能性がある。

以上の点から、開発許可の条件については、開発事業者に対して物理的な整備を求める場合には、行政手続法第5条の審査基準として明確にすることが場合によっては求められるだけだが<sup>17</sup>、負担金等の金銭を徴収する場合には、金額の算定根拠

及び徴収した金銭の用途などについて、市町村側に縛りをつける手続き規定が必要となる。この点の考え方は、憲法第84条の趣旨が国民保険料にも及ぶと解している最高裁判例<sup>18</sup>や、地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他について条例制定を求めている地方税法第3条の考え方とも整合するものとする。

この論点については研究会でも何度か議論になったことから、拙稿「都市開発に伴う許認可、特に、都市計画法の開発許可の条件に負担金を附することができるか？」土地総合研究第31巻第2号(2023年春号)で再度、論じることとする。

なお、この条例は、都市計画法に具体的な委任規定を持たないものであり、また、「法令に規定されている以外の義務を付加するもの」という附款のうちの負担の定義からいって自主条例と整理される。

都市計画法第33条第4項に開発許可基準について条例委任の規定があるが、この規定が扱っている開発許可基準の技術的細目の強化又は緩和と、開発許可の条件として負担金を徴収することを条例で定めることとは、効果、内容が明確に異なることから、同法第33条第4項の規定によって、開発許可事務に係る条件の内容を明確化する条例制定が否定されているわけではないと解する<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 行政手続法の申請に対する処分審査基準に、いわゆる附款が含まれるかどうかについては、総務省は消極的だが(『逐条解説行政手続法(27年版)』(ぎょうせい、2015)51頁)、附款も広い意味での審査基準に含まれる(塩野宏・高木光『条解行政手続法』(弘文堂、2000)143頁-144頁もあり意見が解釈が分かれている。ただし、この議論は、負担金を都市計画法に基づく許認可に係る条件に位置付ける論点とは直接には関係がない。

<sup>18</sup> 最高裁大法廷平成18年3月31日民集60巻2号587頁参照。

<sup>19</sup> 松本英昭『逐条地方自治法 第9次改訂版』(学陽書

この都市計画法の許認可に係る条件に負担金を位置付けることによって、都市計画法第81条に基づき監督処分、同法第91条に基づく罰則と自動的にリンクすることになる<sup>20</sup>。

具体的な条例案として、例えば、公園の整備基準で、周辺に相当な規模の公園があった場合であって自らの開発区域内に公園を整備しない場合又は3%未満の公園のみ整備した場合には、開発区域において3%の公園を整備することに必要な負担金を支払うことをイメージすると、以下のようになる。

第〇条 開発事業者は、都市計画法施行令第二十五条第一項第六号の規定にかかわらず、開発区域の周辺に相当規模の公園、緑地又は広場（以下、この条において「公園等」という。）が存する場合には、開発事業者は開発区域の面積の三パーセントの面積の公園等を整備する費用（開発事業者が整備する予定の公園等が開発区域内に存在する場合には当該公園等の整備費用を除く。）に相当する額の負担金を、市町村に対して支払わなければならない。

2 市町村長は、前項の規定によって受け入れた負担金について、当該負担金にかかる開発区域に隣接する相当規模の公園等の改良のための費用に充てるものとする。

なお、開発に伴う公園整備についての負担金については、どの程度、現実味があるかについては、議論があるところであるが、表6の4、6、7、8、

房、2017) 181頁-182頁参照。

<sup>20</sup> 地方自治法第231条の3第3項に基づき、地方自治法に根拠をもって強制徴収する使用料等は法律で定めることが求められ、さらに同法附則第6条で対象となる使用料等が列記されていることから、都市計画法の許認可に係る条件として負担金を位置付けた場合であっても、地方自治法に基づく強制徴収規定を適用することは困難と考えられる。なお、当該附則第6条の規定は「当分の間」などの時限的なものではなく、通常の立法技術上は本則に規定すべき内容と思われる。

9、15の宅地開発指導要綱から展開したと想定される6つの条例がいずれも公園、緑地整備に関するものであることから、一定の現実性があると想定している。

なお、宅地開発に伴う原因者負担金について、開発許可に関する条件から説明する方法は、都市計画法第79条の規定も存在することから説明しやすい。

これに対して、宅地開発等指導要綱で従来から対象となっており、現在も表6、表7において明らかなおお、協力金を徴収する契機となっている民間事業者のマンション建設などの建築物の建築行為に関しては、建築基準法第6条に基づく「建築確認」には裁量性がないと整理されていることから、「条件」を付すことができないとされている<sup>21</sup>。

このため、仮に、現状の宅地開発等指導要綱で求めている建築行為に伴う一定の金銭の徴収が合理的だとした場合において、法制的に位置付けを整理しようとする、

- ア) 上記①の議論に基づいて、そもそも条例の根拠のみで金銭が徴収する方向
- イ) ②の受益者負担金としての条例として整理して徴収規定を整備する方向
- ウ) 一定の容積率特例制度に関係した場合など特定の場合に限って、個別法に基づく条例などの根拠を整理する方向

の3つが残された可能性になる。

この3つの可能性のうち、ア)については、表6の条例がすべてこれに該当するため一定の実現性がある。しかし、逆に、都市開発関係で全国でも9つの条例化していないことから、やはり、市町村が条例のみに基づいて金銭徴収規定を設けることには躊躇する要素があることが想定される。

<sup>21</sup> 建築基準法第92条の2は「許可」のみに条件をふすことができると明記している。逆に「建築確認」や「認める」＝「認定」には条件を付けることができないと整理している。



イ)の受益者負担金の規定をつかった条例は、表6の条例で地方自治法第224条に基づいたものがないなど対応事例がまれであることから、これも課題があることが想定される。

ウ)の場合の可能性については、容積率特例制度において、裁量性がある一定の行政主体が条件を付ける場合は限定されており、表8の青のセルは条件を付けることができない。よって、通常の容積率特例制度は、総合設計を除きほとんど、従来の形で条件として原因者負担金を位置付けることができない。

この点については、容積率特例制度を適用する場合に、負担金をどのように徴収するかという観点を越えて、その適用を受ける事業者に対して広義の意味での「負担」(単に建築時点での公共貢献をどのようにするかだけでなく、持続的な公共貢献の維持をどうするかを含む)をどのように、制度的に担保するか、という、より広い論点から整理することが必要と考える。

例えば、都市計画決定権者と事業者の間の都市計画契約、都市計画協定といった制度も議論することによって解決策が見いだせる可能性がある。

この点は今後の課題と考える。

表8 主な容積率特例制度とそのための手続き等

	主な根拠条文	特例の項目	特例のための手続き
特定街区	都市計画法8 ①四 建築基準法60	容積率	建築確認
		建ぺい率	
		敷地面積	
		斜線制限	
高度利用地区	都市計画法8 ①三 建築基準法59	容積率	建築確認
		斜線制限	特定行政庁の許可 (建築審査会同意)
再開発等促進区 を定めた地区計画	都市計画法12 の5③ 建築基準法68 の3	容積率	特定行政庁の認定
		建ぺい率	特定行政庁の認定
		低層住居専用地域の 高さ制限	特定行政庁の認定
		斜線制限	特定行政庁の許可 (建築審査会同意)
機能更新型地区 計画	都市計画法12 の8 建築基準法68 の5の3	用途規制	特定行政庁の許可 (建築審査会同意)
		容積率	建築確認
都市再生特別地 区	都市計画法8 ①四の二 建築基準法68 の5の3	斜線制限	建築確認
		容積率	
		日影規制	
		用途規制	

(備考)法律の後ろの数字は条文、丸数字は条文の項、漢数字は号を意味する。

なお、容積率特例制度ではないものの、駐車場法及び駐車場条例に基づいて建築行為に対して一定の駐車場付置義務を課す制度とそれに伴う金銭徴収については、表7の行14の要綱で明らかとなっており、ごく最近、東京都23区において、協力金徴収規定を含む要綱の制定が続いているので、節を改めて分析を行う。

(4) 駐車場付置義務に関連して要綱等に基づいて金銭を徴収している事例の分析

①東京都駐車場条例における関連規定

駐車場法第20条に基づいて建築行為に対する駐車場付置義務を定める条例として、東京都駐車場条例があり、その第17条第1項第1号、第2号に、地域ルールを認める根拠規定があると、東京都は説明している<sup>22</sup>。

(建築物を新築する場合の駐車施設の附置)

第十七条 別表第三の(イ)欄に掲げる区域内において、当該区域に対応する同表の(ロ)欄に掲げる床面積が同表の(ハ)欄に掲げる面積を超える建築物を新築しようとする者は、同表の(ニ)欄に掲げる建築物の部分の床面積をそれぞれ同表の(ホ)欄に掲げる面積で除して得た数値を合計して得た数値(延べ面積(自動車及び自転車の駐車の用に供する部分の床面積を除く。以下同じ。))が六千平方メートルに満たない場合においては、当該合計して得た数値に同表の(ヘ)欄に掲げる算式により算出して得た数値を乗じて得た数値(当該数値に小数点以下の端数があるときは、その端数を切り上げるものとする。)とし、当該数値が一の場合は、二とする。)以上の台数の規模を有する駐車施設を当該建築物又は当該建築物の敷地内に附置しなければ

ばならない。ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一 駐車場整備地区のうち駐車場整備計画が定められている区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合

二 鉄道に関する技術上の基準を定める省令(平成十三年国土交通省令第百五十一号)第二条第七号に規定する駅又は軌道法施行規則(大正十二年/内務/鉄道/省令)第九条第一項第十一号に規定する停留場(以下これらを「鉄道駅等」という。)からおおむね半径五百メートル以内の区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合

三 前二号に定めるもののほか、知事が特に必要がないと認める場合

なお、東京都駐車場条例第17条第1項第1号及び第2号の規定は、一定規模の建築物を建築する者に対する駐車場の附置義務自体を、まるごと適用除外にしており、条文上は、同第1号又は第2号に該当する場合には、一切の付置義務が不要になると解釈せざるをえない。

しかし、実態の運用としては、以下に述べるとおり、付置義務台数を緩和するだけで一定数の駐車台数を義務付けるのと併せて、その減少台数に見合った協力金を支払うという運用になっている。

この点は、これから述べる、協力金の位置付け以前の問題として、そもそも、当該都条例に規定自体が東京都が運用で実現しようとしている内容の根拠規定として、不十分な可能性は否定できない。(あえていえば、同第1号、第2号の知事が「認める」際の条件として、別に算定する付置義務台数を義務付けているという解釈かもしれない。しかし、建築基準法の許可と「認める」の用語的な

<sup>22</sup> 以下の URL の東京都資料の第一目的の最後の段落を参照。なお、議論を簡便化するため、東京都駐車場条例第17条の2の荷さばき施設の付置義務規定、第17条の3、第17条の4の建築物の増改築、用途変更に伴う付置義務の規定は本稿では取り扱わない。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kentou\_06\_san4.pdf

## 協力金の考え方

- 地域ルールを策定した各地区では、原因者負担のバランスを図る観点や地域ルールの運用経費を賄う観点から、附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を導入
- 協力金は、各地区で、台数削減により受ける便益相当額について、駐車場整備費用の一部を根拠に設定されており、地域ルール参加者の合意形成等の観点から、金額を決定
- 協力金は、地域の駐車・交通対策に活用

地区名	協力金	協力金の設定根拠	協力金等の活用策
銀座地区 (H15.12)	■ 隔地台数1台あたり200万円	■ 隔地により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 集約駐車場の整備への助成 ■ その他交通環境改善支援事業の実施
大丸有地区 (H16.9)	■ 削減台数1台あたり100万円 ※3割以上削減される場合、3割を超える分につき300万円/台	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 駐車環境対策事業の実施
渋谷地区 (H23.6)	■ 削減台数1台あたり200万円 ※50台以上削減される場合、50台を超える分につき300万円/台	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 地域の駐車対策の実施
新宿駅東口地区 (H25.12) 新宿駅西口地区 (H29.12)	■ 削減台数1台あたり200万円	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 地域まちづくり貢献策の実施
東京駅前地区 (H30.7)	■ 削減台数1台あたり200万円	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ まちづくり貢献策の実施
環状2号線・虎ノ門 周辺地区 (H31.4) 品川駅北周辺地区 (H31.4)	■ 削減台数1台あたり200万円	■ 地域で取り組む低炭素化施策等の 実施に対する応分の負担額	■ 地域の低炭素化に寄与する貢献策の実施
内神田一丁目周辺地区 (R2.3)	■ 削減台数1台あたり100万円	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 地域整備協力に基づく事業の推進
池袋地区 (R2.3)	■ 削減台数1台あたり200万円	■ 台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■ 地域の駐車・交通対策の実施

図7 東京都駐車場附置義務を緩和するための地域ルールに基づく協力金<sup>24</sup>

どを踏まえると「認める」には条件をつけることができないと整理されている点が法令用語としては気になる点である)

いずれにしても、都民に一定の義務を課す内容の規定にもかかわらず、趣旨が不明瞭という指摘は免れない。

### ②地域ルールの概要

東京都は市区町村に対して、駐車場施設が既に過剰である地区などを対象にして「地域ルール」を策定することを通知<sup>23</sup>している。それを受けた各区が地域ルールのなかで(又は伴って)附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を図7のとおり、導入している。

付置義務駐車場の台数を緩和しつつ協力金を徴収する仕組み、すなわち「地域ルール」を導入している地区に関する根拠となる文書とその内容を整理したのが、表9である。

表9の列Dの黄色のセルに該当する地区は、公表されている文書を総合して読むと駐車場の付置義務緩和を受けるためには、協力金支払いが不可欠であると読める地区である。

このうち、列Eで区の文書に協力金の支払い規定が明記されているものは、ありと記載しているが、「なし」と記載している地区は、区の文章上には協力金の支払い義務の規定は存在しない。

しかし、青のセルに該当する地区は、区の文章上、運用組織へ申請することを義務付け、運営組

<sup>23</sup> 以下の URL の東京都資料参照。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kentou\_06\_san4.pdf

<sup>24</sup> 以下の URL の東京都資料の 17 頁を抜粋。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kentou\_02\_01\_1.pdf

表9 東京都23区における地域ルールにおける協力金の効果及び根拠

A	B	C	D	E	F	G	
区	地区名	根拠となる文書類	実質的な協力金の性格	区の文章における協力金の記載	区の文章における運用組織への申請義務付け	運用組織の文書による協力金義務付け	
1	中央区	銀座地区	不明 (できる規定)	あり	なし	不明	
		東京駅前地区	不明 (できる規定)	あり	なし	不明	
3	大手町・丸の内・有楽町地区	・大手町・丸の内・有楽町地区の附置義務駐車場整備の特例に関する地域ルール ・大手町・丸の内・有楽町駐車場環境対策協議会HP	義務付け	なし	あり	あり	
4	千代田区 内神田一丁目周辺地区	・千代田区内神田一丁目周辺地区都市再生駐車場施設配置計画運用要綱 ・内神田一丁目周辺地区 都市再生駐車場施設配置計画（秋葉原・神田地域都市再生緊急整備協議会 内神田一丁目周辺地区 都市再生駐車場施設配置計画作成部会）	義務付け	あり	なし	あり	
5	渋谷区 渋谷地区	・渋谷地区駐車場地域ルール ・渋谷地区駐車場地域ルールの運用に関する要綱 ・渋谷地区駐車場地域ルール運用基準	義務付け	あり	あり	不明	
6	新宿区	新宿駅東口地区	・新宿駅東口地区駐車場地域ルール ・新宿駅東口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について（一般社団法人新宿駅東口地区駐車場地域ルール運用協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
		新宿駅西口地区	・新宿駅西口地区駐車場地域ルール ・新宿駅西口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について（一般社団法人新宿駅西口地区駐車場地域ルール運用協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
8	環状2号線周辺地区	・環状2号線周辺地区駐車場地域ルール ・環状2号線周辺地区駐車場地域ルールに係る審査手数料及び地域貢献協力金について（一般社団法人環状2号線周辺地区駐車対策協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり	
9	港区 品川駅北周辺地区	・品川駅北周辺地区駐車場地域ルール ・品川駅北周辺地区駐車場地域ルールに係る審査手数料及び地域貢献協力金について（一般社団法人品川駅北周辺地区駐車対策協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり	
10	六本木交差点周辺地区	・六本木交差点周辺地区駐車場地域ルール	不明	なし	あり	不明	
11	浜松町駅周辺地区	・浜松町駅周辺地区駐車場地域ルール	不明	なし	あり	不明	
12	豊島区 池袋地区	・池袋地区駐車場地域ルール要綱 ・池袋地区駐車場地域ルール運用マニュアル	義務付け	あり	あり	不明	

織で申請にあたっては、協力金を支払いことを義務付けているので、まとめると、協力金を支払わないと、付置義務条例の緩和をうける地域ルールは適用されないことが分かる。

なお、列Dにおいて、現時点では区のHPなどで

公表されている文書では、協力金の支払いが義務付けになっているかどうか、確認できないからといって、問題がないわけとはいえない。そもそも公式の資料で義務付けかどうか不明という点では、むしろ、市民や事業者に一定の負担を求めているにもかかわらず、そのルールすら明らかに



なっていない可能性もあり、それ自体に課題がある可能性がある。いずれにしても、この分析は、各地区ごとの地域ルール適用地区での法制的な課題の大小を述べているわけではないことに留意する必要がある。

表9のうち、行7の新宿区西口地区駐車場地域ルールに基づいて、その文書の内容を整理する。

第一に、新宿区は新宿駅西口駐車場地域ルールを2015年3月31日に告示<sup>25</sup>している。

当該告示では、以下のとおり、緩和ルールを受けようとする者は運用組織の施策への「応分の負担」に努めると規定している。

第二に、地域ルールの適用にあたっては、運用組織による適用申請が必須となっている。

#### 新宿区西口地区駐車場地域ルール

(前略)

7 駐車施設の効率的な活用方法 地域ルールの運用に当たり、新宿駅西口地区駐車場地域ルール運用組織（以下「運用組織」という。）は区と協力の上、適切な役割分担のもと駐車目的車両による交通負荷の軽減、路上駐車解消、自動二輪車の駐車スペース確保等地域の様々な駐車課題の解消及び地域のまちづくりを促進するための施策の実施に努めるものとする。

8 地域まちづくり貢献策の実施 地域ルールの適用を受ける者は、運用組織と協議し、次の地域まちづくり貢献策への協力を努めるものとする。

(1) 隔地先としての駐車施設、共同荷さばき・障害者用駐車施設その他地域の駐車課題に対応した駐車施設等の整備

(2) 7に規定する施策に要する応分の負担

(中略)

10 申請及び審査の手続 地域ルールの申請及び審査の手続は、附置義務台数等の適正な判断や地域のまちづくりとの連携を図るための運用組織への地域ルールの適用申請（以下「適用申請」という。）及び都条例に基づく都知事又は区長への認定申請による。

(1) 適用申請及び審査

ア 地域ルールの適用を受けようとする者は、運用組織に対し、適用申請を行う。

イ 適用申請を受けた運用組織は、必要に応じ、専門機関に審査の事務を委託することができる。

ウ 委託を受けた専門機関は、運用組織に対し、その結果を報告する。

エ 運用組織は、専門機関からの審査結果等を踏まえ、地域ルールの適用の判定を行い、適用申請を行った者に対し、適用可否についての判定結果を通知する。

(2) 認定申請及び審査 運用組織から地域ルールの適用の決定通知を受けた者は、その内容に従って都知事又は区長に対し、都条例に基づく認定申請を行うものとする。

第三に、運用組織についての適用申請にあたっては、審査手数料に加え、附置義務駐車台数削減数1台あたり200万円の協力金を運用組織に支払うことを義務付けている<sup>26</sup>。

新宿駅西口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について

(前略)

2 地域まちづくり協力金 申請者は、地域ルール8(2)で規定する応分の負担（地域まちづくり協力金をいう。）をもって、地域まちづくり貢献策への協力とする場合は、附置義務低減台数1台あた

<sup>25</sup> 以下の新宿区資料参照。https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000172281.pdf

<sup>26</sup> 以下の新宿区 HP に掲載の資料参照。https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000228642.pdf

り 2,000,000 円を運用協議会へお支払いいただきます。

### ③地域ルールの法的評価

付置義務駐車場条例を緩和する際の金銭は「協力金」という名称で行政指導に伴う任意の金銭支払いのようにもみえるが、②で整理したとおり、

- ア) 東京都附置義務条例による東京都知事の裁量（認定）による緩和規定
- イ) 緩和規定を受けるため必要となる市区町村長における地域ルールの設定
- ウ) 地域ルールを適用するために必要となる運用組織による適用審査
- エ) 運用組織の適用審査のための一定額の協力金支払いの義務化

という、主体がいくつか関係する複雑な形をとりながらも、条例緩和のためには協力金支払いが不可欠な仕組みになっていると考えられる<sup>27</sup>。

このような附置義務条例の緩和を受けるために協力金の支払いを、法律上も、条例上の具体的な規定な金銭支払いの規定もなく、義務付けることには、いわゆる「法律に基づく行政の原理」や、それを条文化した地方自治法第 14 条第 2 項の「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」の観点から、疑義があるといわざるをえない。また、地方財政法第 4 条の 5 の割当的寄付金の禁止規定にも抵触する可能性がある。

仮に、協力金支払いは、単なる行政指導だと主張するとしても、行政手続法第 32 条第 2 項と全く

<sup>27</sup> 東京都の公表資料では、表向き、地域ルールと協力金を明確に位置付けている記述はないものの、後述する「東京都駐車場条例研究会」第 3 回議事要旨では、「地域の駐車課題の解決に向けた取組を進めるため、協力金の有効活用を推進するための方策や協力金に代わる新たな仕組み等を検討する。」という記述があることから、協力金と地域ルールがセットで議論している可能性が高い。

同じ規定を置いている、東京都行政手続条例第 30 条第 2 項の規定に照らして、この行政指導は「協力金を支払わないと規制緩和措置を一律受けられない」という不利益措置な取扱をしているという批判は免れないと思われる<sup>28</sup>。

### ④地域ルールの改善方向

地域ルールの前提となっている、駐車場法第 20 条に基づく東京都駐車場条例の駐車場付置義務台数が状況に応じて過大となりうることは、国土交通省においても既に議論されている<sup>29</sup>。これを緩和する一方で、駐車場を整備する他の事業者との負担のバランスからみて、負担金を徴収して、特定の目的に支出するという立法政策は、一般的に言えば合理的なものと評価できる。

この観点からは、③に整理したような、複雑かつ法的根拠が不明な協力金ではなく、正面から、法律<sup>30</sup>又は条例において、負担金徴収の根拠を規定することが、適切と考える。

本稿で議論した理屈からいえば、駐車場法上に明確に負担金徴収規定がなくても、委任条例に基づいて、負担金徴収規定を置くことが可能と考える。

<sup>28</sup> 東京都は地域ルール改定にあたって、「東京都駐車場条例検討委員会」を設置して議論しているが、公表されている議事要旨を見る限り、法制的な議論はされていない。以下の東京都 HP 参照。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/index.html

<sup>29</sup> 例えば、以下の URL の国土交通省資料 7 頁参照。https://www.mlit.go.jp/common/001225523.pdf

<sup>30</sup> 地域ルールにおいては、建築物の敷地外での駐車場の整備をすることによって建築敷地内の駐車台数を緩和する内容も含まれている。これについては、現行駐車場法第 20 条の特例として、敷地内だけでなく敷地外の駐車台数もカウント可能とする特例が、都市再生特別措置法第 107 条でもうけられていることから、その反対解釈として、現行駐車場法第 20 条が敷地外での駐車台数のカウントを否定しているように解釈することも可能である。このように駐車場法に基づく付置義務条例への委任規定は、実態に十分即していない部分もあることから、法律改正も検討する必要があると考える。

その際に留意すべき点は以下のとおりである。

- ア) 駐車場法第 20 条に基づく付置義務条例において、規制緩和と負担金徴収の根拠規定を置くこと
- イ) 負担金額の算定根拠となる規定の根拠規定を置くこと
- ウ) 負担金の徴収主体を明記すること。仮に民間主体が徴収する場合にはその民間主体を特定する規定を置くこと
- エ) 徴収した負担金についての用途を条例上明記すること

仮に、東京都駐車場条例に、東京都知事が負担金を徴収する規定を追加する単純なタイプの条例案は、以下のとおりである。下線部を追加するイメージである。

条文イメージ案の補足説明は以下のとおりである。

- ア) 条件をつける場合には、前提となる行政主体の行為に裁量性があることが講学上前提となっていることから、付置義務台数の特例については、知事の「許可」が必要であると整理する<sup>31</sup>。
- イ) 既述のとおり、現在の規定は、条例第 17 条第 1 項の 1 号、2 号に該当すると、駐車場の付置義務に関して適用除外になってしまうように読める。ただし、現状の運用においても、知事が認めた場合でも台数は縮小するものの一定台数の付置義務を義務付けているので、それが可能となるように規定を整理する。  
(この部分は本来の負担金徴収規定とは関係ないが)

- ウ) 実際の運用としては、図 7 に示すとおり、減じた台数に一定の金額を乗じて負担すべき金額を算定しているので、その算定の考え方を条例上明示する。

(建築物を新築する場合の駐車施設の附置)

第十七条 別表第三の(イ)欄に掲げる区域内において、当該区域に対応する同表の(ロ)欄に掲げる床面積が同表の(ハ)欄に掲げる面積を超える建築物を新築しようとする者は、同表の(ニ)欄に掲げる建築物の部分の床面積をそれぞれ同表の(ホ)欄に掲げる面積で除して得た数値を合計して得た数値(延べ面積(自動車及び自転車の駐車の用に供する部分の床面積を除く。以下同じ。))が六千平方メートルに満たない場合においては、当該合計して得た数値に同表の(ヘ)欄に掲げる算式により算出して得た数値を乗じて得た数値(当該数値に小数点以下の端数があるときは、その端数を切り上げるものとする。))とし、当該数値が一の場合は、二とする。)以上の台数の規模を有する駐車施設を当該建築物又は当該建築物の敷地内に附置しなければならない。ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一 駐車場整備地区のうち駐車場整備計画が定められている区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認めて許可した場合

二 鉄道に関する技術上の基準を定める省令(平成十三年国土交通省令第百五十一号)第二条第七号に規定する駅又は軌道法施行規則(大正十二年/内務/鉄道/省令)第九条第一項第十一号に規定する停留場(以下これらを「鉄道駅等」という。)からおおむね半径五百メートル以内の区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認めて許可した場合

<sup>31</sup> 現行法では、「認める」と「許可」の違いについて、前者よりは後者の方が裁量の範囲が広いと整理している。例えば、再開発等促進区を定めた地区計画における特定行政庁の判断について、建築基準法第 68 条の 3 第 1 項で、容積率については「認める」と規定し、同条第 6 項で用途規制の緩和について「許可」と規定している。この規定の違いは、容積率の緩和よりも用途規制の緩和がより裁量性の広い判断が必要なためである。

2 前項第一号及び第二号に基づく知事が許可した場合には、建築物の建築しようとする者に対して、前項柱書に基づき建築物の敷地内に附置しなければならない駐車台数よりも少ない台数の附置を義務付けることができる。この場合において、知事は、前項柱書によって得られる駐車台数よりも減じた台数に知事が定める金額を乗じた金額を限度として、建築物を新築する者から、負担金を徴収することができる。

3 前項に基づき知事が徴収した負担金は、駐車場施設の維持及び整備その他の駐車対策又は交通対策に対して支出しなければならない。

なお、上記の条文案は、東京都が付置義務駐車台数を緩和する一方で、東京都が負担金を収受するという単純な案だが、現行の地域ルールのように、特別区が対象地区や付置義務台数の軽減基準を決め、さらに、一定の金銭を外部の団体が収受するという内容まで検討すると、さらに以下の点が論点となる。

ア) 特別区長が付置義務台数の緩和水準を決定することと、東京都付置義務条例において東京都知事が付置義務台数を特例として「認めて」(+許可)することとの制度的な関係を条例上明記すべきである。現在は、東京都と区の関係が不明確だが、もし、区長に判断を委任するならばその趣旨を明記すべきだし、単に原案作成だけで判断は東京都知事が裁量性をもって判断するのであれば、その旨を条例上明記すべきである。現在の条例のように、責任の主体が曖昧な規定は知事と区長の意見が異なった場合に紛争が起きかねないように思う<sup>32</sup>。

<sup>32</sup> ア) の東京都と区における運用における分担の不明確さに加え、そもそも、港区では、ほぼ東京都駐車場条例と同じ内容ながら、「港区炭素まちづくり計画の駐車機能集約区域内における建築物の駐車施設の附置等に関する条例」を定めてこれを根拠にして、駐車場付置義務とそれに対する緩和という地域ルールを運用している。

イ) 駐車場の付置義務の緩和と実態としてセットとなっている協力金について、その収受を行う運用団体の位置付け、さらにその予算執行の管理という観点からは、現在の条例レベルでは議会の一切のチェックが働かない仕組みとなっている。しかし、民主的な手続きによる予算管理という観点からみて、少なくとも、運用団体の行政主体による指定行為や指定団体に対する行政主体の監督規定など、一定の行政主体による関与を条例で定めることが必要と考える。

#### (5) 負担者及び負担金額の規定内容について

後述の受益者負担金、特に、自主的受益者負担金条例と異なり、一定の行為を行った民間事業者（都市開発事業者など、インフラに負荷をかける者）が負担者であり、また、負担額も、インフラの改良などに必要な額であることから、条例上の規定が、特段の不明確な内容となる傾向は存在しない。

ただし、表 10 の最高裁判決では、負担金を課する者として「住宅を造成しようとする者」を規定しなかったためのものである。なお、この事案では、控訴審及び最高裁では、水道事業の施設分担金を地方自治法第 224 条の分担金と整理しているが、上記 (2) の整理、条例自体にも地方自治法を引用していないこと<sup>33</sup>などから、結論には影響し

務とそれに対する緩和という地域ルールを運用している。この港区の対応は、東京都駐車場条例第 17 条の 8 に基づき、東京都との適用関係は一応整理されている。しかし、立法政策の観点からは、駐車場、自動車ターミナルなどの都市施設の決定権限がすべて、東京都ではなく特別区にある現状からみて、また、駐車需要は個々の都心部のかなり狭い地区に関する交通需要に左右されることからみて、そもそも附置義務条例制定主体やその付置義務の内容の決定主体を、東京都と特別区でどう分担するかも再検討が必要と思われる。

<sup>33</sup> 訴訟の対象となった「橋本市水道事業給水条例」は他の水道関係の条例と同じく、地方自治法第 224 条の規定を引用しておらず、(2) で述べたとおり、水道法の供給条件の規定を根拠としていると考えられる。



表10 負担者を特定する規定が不十分だった条例に関する判決

平成27年 5月 19日	最高裁第三 小法廷	<p>3 原審は、上記事実関係等の下において、要旨次のとおり判断し、原告人の請求を棄却すべきものとした。</p> <p>(1) 本件条例34条に基づく施設分担金は、被告人が設置する水道施設について、その設置によって特に利益を受ける者から、その受益の限度において徴収され、上記水道施設の維持管理等の費用に充てられるものであるから、地方自治法224条に定める分担金であって、同法228条1項により、これに関する事項については条例によって定めることを要するものと解される。</p> <p>(2) 本件条例34条は、土地についての定めを置くのに加えて、建物について、建築した者のみならず、分譲し又は賃貸する者も施設分担金を納付すべきことを定めているので、造成された土地につき水道施設の敷設により当該土地又はその土地上の建物から収益を得る者から、幅広くかつ漏れなく施設分担金を徴収し、水道施設の維持管理等の費用に充てることを企図したものと解されることから、建物についての定めと同様に、土地についても、住宅地を造成しようとする者だけでなく、住宅地を分譲し又は賃貸する者も施設分担金を納付すべき旨を定めたものと解される。したがって、本件土地を分譲する原告人は、前記2(4)の本件条例34条に基づく施設分担金の納付義務を負うものである。</p> <p>4 しかしながら、原審の上記3(1)の判断は是認することができるが、同(2)の判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。</p> <p><u>本件条例34条に基づく施設分担金は地方自治法224条にいう分担金であり、同法228条1項によりこれに関する事項は条例で定める必要があるところ、本件条例34条は、その文理上、水道施設を必要とする土地又は建物につき、「住宅地を造成しようとする者」又は「集合住宅、店舗、事業所、事務所若しくは倉庫等の建物を建築し、分譲し、又は賃貸する者」に上記の施設分担金の納付義務を負わせることを定めるものであることが明らかである。</u></p> <p><u>したがって、水道施設を必要とする土地についての本件条例34条に基づく施設分担金に関しては、住宅地を造成しようとする者のみがその納付義務を負い、住宅地の分譲のみを行う者はその納付義務を負わないと解するのが相当である。</u></p>
-----------------	--------------	--

ないものの、疑問が残る<sup>34</sup>。

## 5. 受益者負担金（Ⅲグループ）の実態及び法的論点

### (1) 自主的受益者負担金条例の定義

下水道などの接続に伴い受益者が確定される類型、さらに土地改良事業などの補助事業のための制定される類型に属する受益者負担金条例に比べ、それ以外のタイプ（道路整備に伴う受益者負担金、建築物整備に伴う受益者負担金）は十分に議論されていないことから、このタイプに特化して分析を進める。

追加調査を行った地方公共団体条例の範囲としては、地方公共団体の分担金、負担金の徴収根拠となっている条例のうち、

- a) 受益者負担金に分類され（逆に言うと、宅地開発などに伴い行政に負担をかけたので負担

金をとるという類型と利用料金の類型を除き)

- b) 上下水道など接続することによって受益が確定する類型を除き
- c) 土地改良事業、森林整備事業など受益者が補助金で土地改良区、森林組合と特定されている類型を除いて

再度、条例の抽出及び条例の規定ぶりの確認を行った。

結果として抽出された条例は、道路の修繕や改良（道路法に基づくものと地方自治法に基づくものを含む）、街路灯の整備、消防施設の設置、箱物の施設整備に関するものが大多数となっている。

これらは、受益者の確定が困難という課題に一般的に直面しているはずなので、個別の条例分析を行う意義はある<sup>35</sup>。以下、この負担金条例を「自主的受益者負担金条例」という。

<sup>34</sup> Westlaw に掲載されている第一審では地方自治法第224条に位置付けられていないのに対して、控訴審では判決文で第224条の分担金と位置付けている。この点についてどのような主張がされたかについては Westlaw 掲載の判決文からは明らかではない。

<sup>35</sup> データセットは以下の URL で共有する。<https://1drv.ms/x/s!ApAh1jfpXzIhg-NniGynxJYBwxEjXA?e=urQhAv>

(2) 自主的受益者負担金条例の制定状況分析

碓井光明「分担金条例の運用実態の検討-主として分担金条例主義の観点から-」横浜法学第30巻2号(2021)(以下「碓井(2021)」という。)165頁においては、「分担金はおそらく小規模の地方公共団体において採用されている」「合併市町村では従来の村で実施されていた分担金事業が廃止される場合がある」などの実態についての推測をしている。このため、自主的受益者負担金条例のデータセットを用いて実態分析を追加して行う。

①制定年からみた自主的受益者負担金条例の制定状況

自主的受益者負担金条例を制定年から分類した結果は図8のとおりである。

この結果から明らかなおとおり、1990年代までは自主的受益者負担金条例の制定はごくわずかであ

ったが、2000年代に入って、制定数が増えている。

その内訳をみると、個別法(道路法第61条を根拠とするもの)、地方自治法第224条、第228条を根拠とするもの、特段の条例制定の根拠となる法律名を定めていないもののそれぞれが増加しているが、相対的には地方自治法に根拠をおく条例の増加が著しい。

以上の制定状況からみて、自主的受益者負担金条例という仕組みは、過去の遺物ではなく、近年活発に制定されており、この観点からも、制定状況を分析する価値があると考ええる。

なお、2000年代に入ってから動きを詳しくみると、2000年代に制定条例数が急激に増加し、2010年代に入って、1990年代よりは多いものの、条例制定数は安定している。

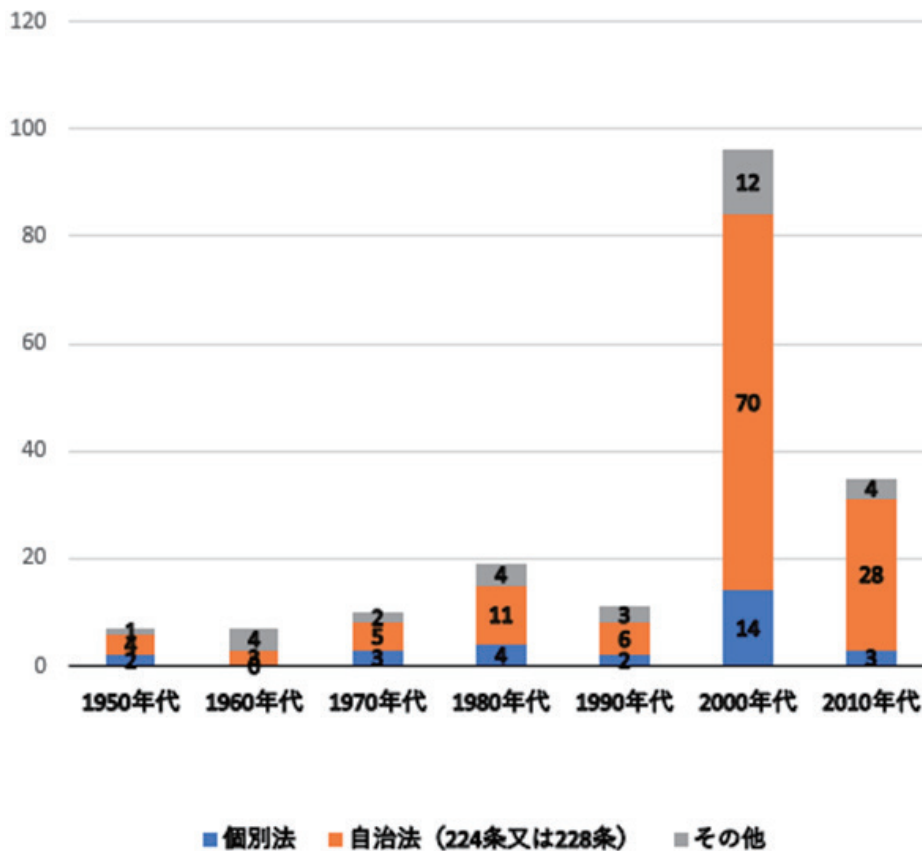


図8 制定年代別・根拠規定別の自主的受益者負担金条例の制定数

この理由を探るために、全市町村平均の財政力指数の推移を見てみると、図9のとおり、2000年代に入ってすぐ最低の数字から改善傾向にあり（図9では緑の塗り潰しで示している）、2010年代に入るとやや悪化した上で0.5あたりの水準で推移している。この結果からは、全市町村のマクロの財政力指数からみて、財政事情に対応して

2000年代に条例が増え、2010年代に若干減ったという説明をすることは困難である。

ただし、自主的受益者負担金条例は新しい財源調達手段なので、財政事情に影響される可能性は否定できない。よって、次に、条例制定を行った市町村ごとの財政事情を把握して分析する。

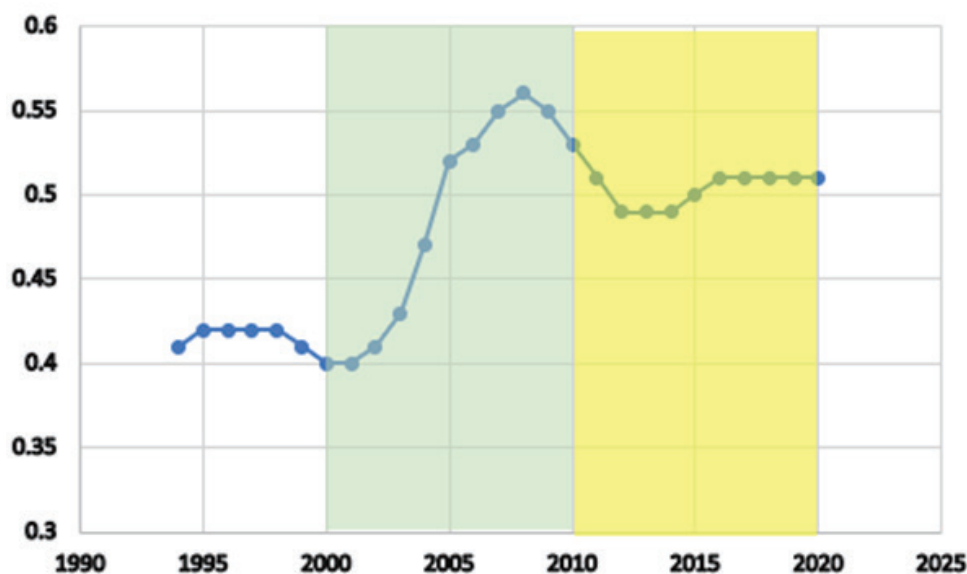


図9 全市町村の財政力指数の推移

(備考) 総務省HPのデータから筆者作成。以下のURL参照。https://www.soumu.go.jp/iken/shihyo\_ichiran.html

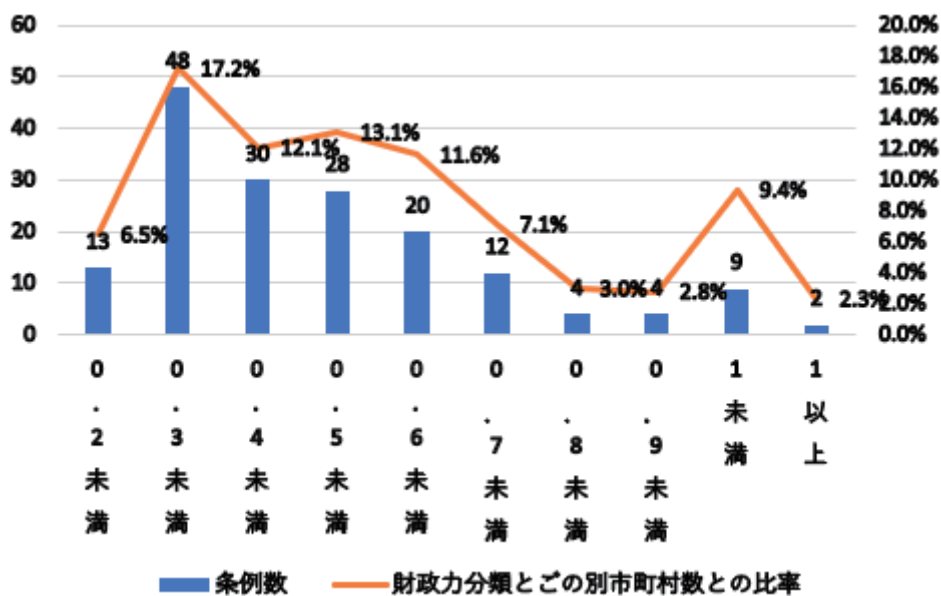


図10 財力指数別の自主的受益者負担金条例の制定状況

②市町村の財政状態と自主的受益者負担金条例の制定状況

自主的受益者負担金条例の制定状況を、市町村の財政力指数で区分してみた結果は、図10のとおりである。図10の折れ線で示されているとおり、財政力指数が0.3か0.9の間では、財政力指数が低くなり財政状態が悪いグループほど、当該条例制定数の割合が大きい。

この結果からみて、財政力が乏しい市町村が積極的に自主的受益者負担金条例を制定している可能性が高い。

自主的受益者負担金条例は、通常の市町村税に加えて、新たに特定の住民に負担を求めるものであり、財政状態が悪化した場合に、このような新たな負担金を求める条例を制定するというのは、論理的にも理解しやすい。

③市町村の人口規模別と自主的受益者負担金条例の制定状況

碓井(2021)165頁では、「小規模な地方公共団体において(自主的受益者負担金条例が)採用されている」と述べている。

このため、人口規模別にみて、当該条例の制定状況を分析したものが図11である。図11で明らかなおと、大多数は人口5万人未満の小規模な市町村で制定している。ただし、人口規模別市町村数との比率でみると、人口5万人未満の市町村のうち、さらに、人口規模が小さければ小さいほど、条例制定の割合が高いという状況ではない。

以上の点からみると、碓井の推測は、大枠としては正しいものの小規模市町村のなかで比較すると必ずしも実態を表していないと言える。

なお、図11を図10と比較すると、人口規模よりは財政状態の方が、折れ線の比較で明らかなおと、明確な傾向を示しており、財政状態が当該条例制定の影響を与えている可能性が高いと推測される。

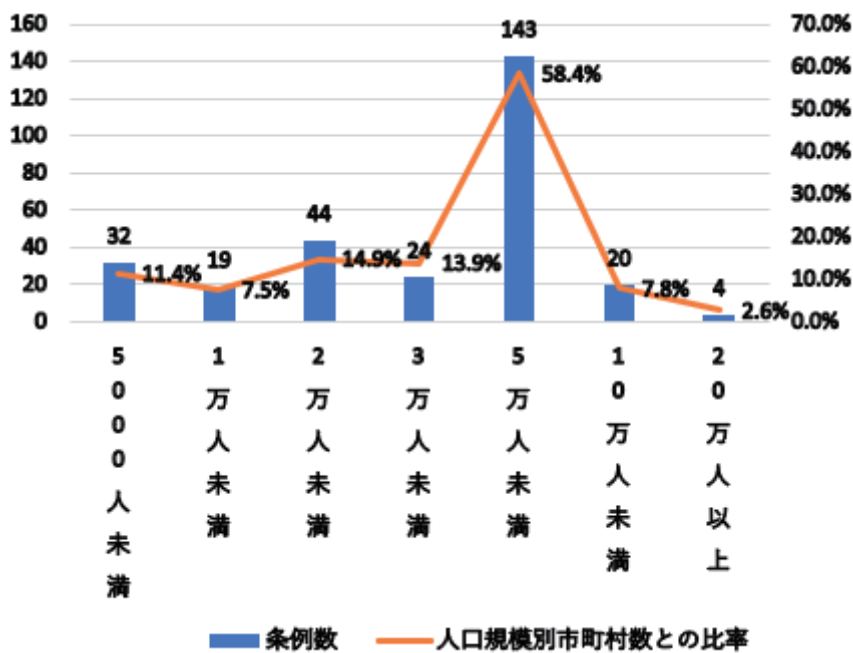


図11 人口規模別の自主的受益者負担金条例の制定状況



#### ④合併市町村と自主的受益者負担金条例の制定状況

碓井（2021）165 頁において、合併市町村では分担金条例維持の合意形成が難しいことを推測している。（小規模な市町村の条例が多くなる理由の1つとして述べられている）

そこで、合併市町村とそれ以外の市町村で自主的受益者負担金条例の制定状況を分析してみる。その結果は図 12 のとおりである。

図 12 で明らかなおと、市町村全体数のうち、合併市町村の割合は 37.8%にもかかわらず、自主的受益者負担金条例制定数に限ってみると、合併市町村分が 50%と高い比率を示している。これはむしろ、非合併市町村に比べて合併市町村の方が、積極的に自主的受益者負担金条例を制定している可能性がある。

なお、分担金条例数のうち、合併市町村分と非合併市町村分が共に 86 となっているが、これは偶然に同一の数字となったものである。

碓井（2021）165 頁において、「市町村合併の結果、大きな都市となった場合には、当該市の市民全体が一部住民のための事業を実施することに必

ずしも納得できないとか、合併後の小規模な村からの出身市議会議員が少ないなどの事情もあって、小規模な村において従前実施されてきた分担金対象事業の廃止に追い込まれる場合もあると推測される。」と述べている。しかし、図 12 の結果をみると、逆に、以下のとおり解釈できる可能性がある。

- 市町村合併の際には、旧市町村がそれぞれ住民に対して合併の効果を説明する必要があるため、進捗中の事業を中止するのではなく、むしろ、より充実した事業ができると説明している可能性が高い。
- 既存の事業を実施するためには、自主的受益者負担金条例は、特定の地区、旧町、旧村の住民に限定して負担を求めることから、合併市町村での負担のバランスをとる上では、新市の行政区域一律で徴収する税などに比べて、旧市町村のそれぞれの住民や議員の理解を得やすい。
- 結果として、合併市町村の方が非合併市町村に比べて、自主的分担金条例を積極的に制定している。

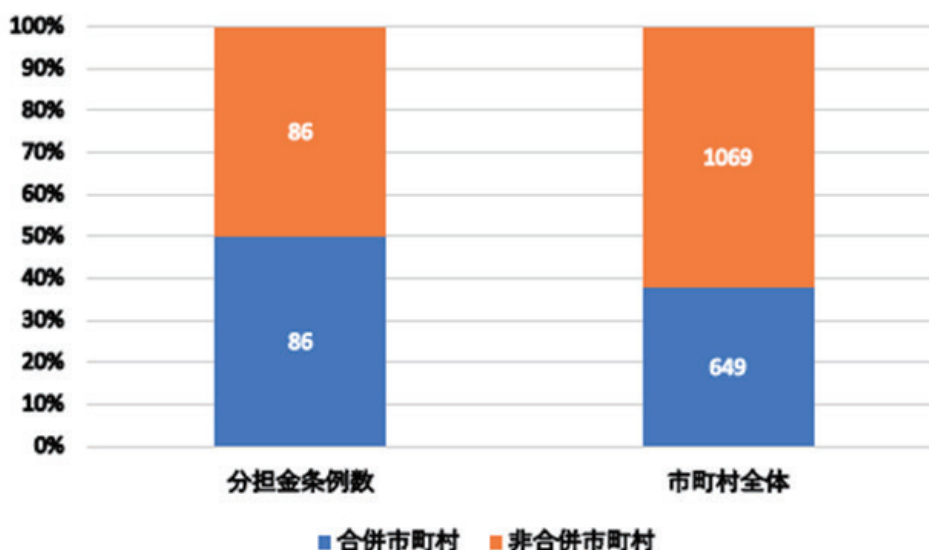


図12 合併市町村と非合併市町村別の自主的受益者負担金条例制定状況

（備考）合併市町村の確認は、総務省 HP で行った。以下 URL 参照。

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000283317.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000283317.xls)

### ⑤地域的分布と自主的受益者負担金条例の制定状況

自主的受益者負担金条例数と都道府県ごとに比較すると、図13のとおりである。このうち、条例数が多い都道府県の上位3グループは、長野県（31）、石川県（10）、愛媛県（10）、大阪府（8）、兵庫県（8）である。

上位3位グループからみても、また、図13をみても、条例制定数は、都道府県レベルでは、大都市と地方部などでの明確な特徴は明らかではない。

さらに、自主的受益者負担金条例を最も多数制定している長野県内での条例制定市町村の分布をみると、図14のとおりである。図14の赤の楕円のとおり、かなり地域的にまとまって対象市町村が分布していることが確認できる。

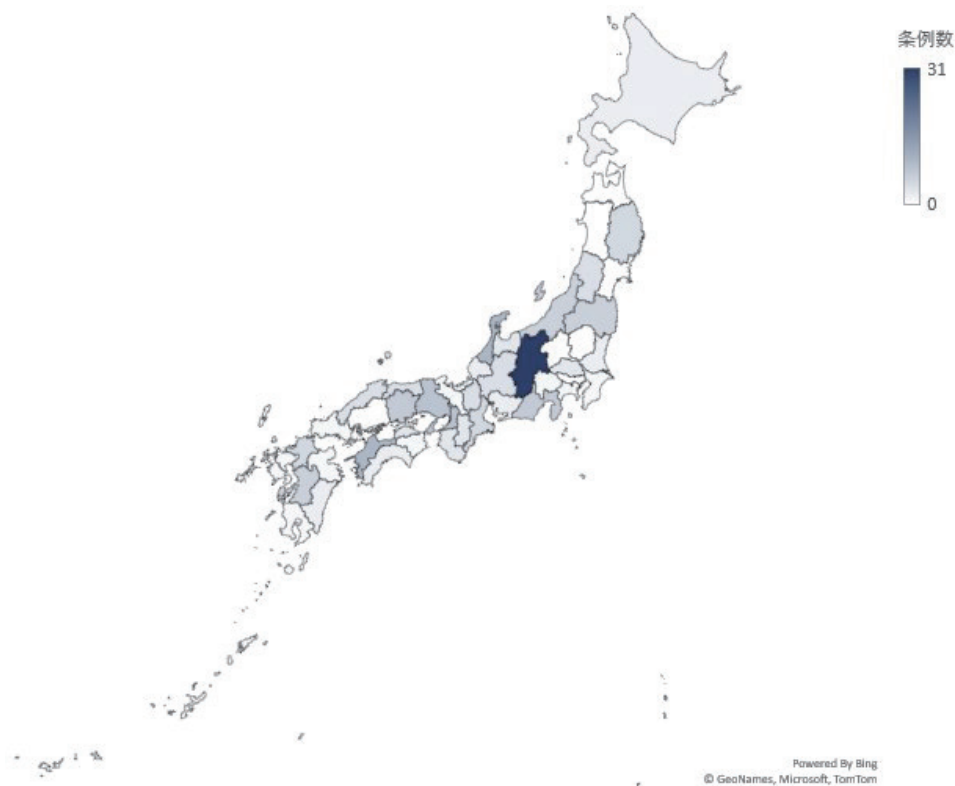


図13 都道府県別の自主的受益者負担金条例制定数

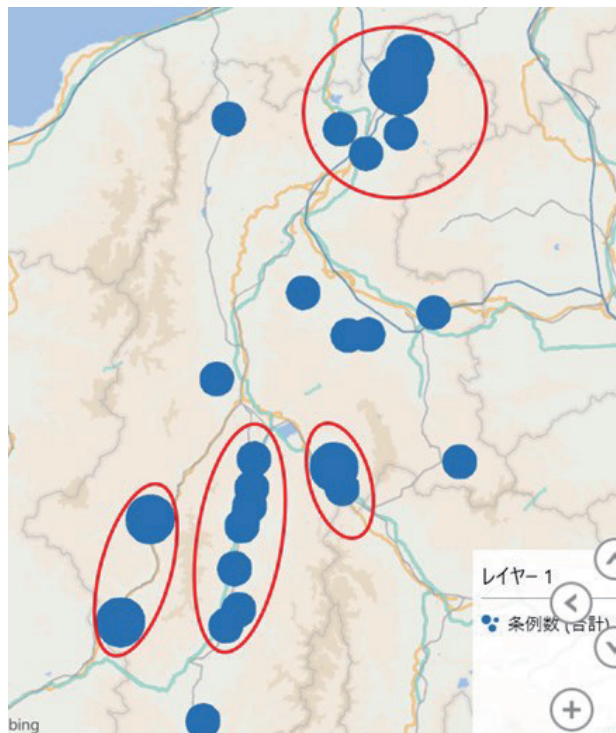


図14 長野県における自主的受益者負担金条例制定市町村の分布

以上、都道府県別で条例制定数をみると、大都市、地方部などの特徴もない一方で、県内で具体的な条例制定市町村の配置状況をみると特定のまとまりを持って分布していることからみて、自主的受益者負担金条例は、事業を実施するための財源確保のための手法として有意義なもの、全国的にこの手法が推奨されているのではなく、特定の市町村で条例制定がされると、その周辺の市町村でも採択が進むという、いわば、「ボトムアップ的な対応」が進んでいる可能性がある。

このボトムアップ的な条例波及実態は、条例各条項を元にクラスター分析を行った結果では、道路法に基づく受益者負担金条例については、一定のまとまりが確認できたものの、例えば、自主的受益者負担金条例が多く制定されている長野県、愛媛県をみると、かならずしも、それぞれの県内での条例が県内では類似しているという結果は確認できなかった<sup>36</sup>。

地域に近接する地域ごとにまね合っているわけではないとしても、このボトムアップ的な実態が事実であれば、現場の自主的受益者負担金条例制定ニーズは高いものの、手探りで条例で制定していることが想定される。一方で、以下で述べており、条例の規定などでは法制上も問題があり、訴訟で負けるリスクを抱えている可能性もある。これを解消するための条例制定のガイドラインを明示することは有益だと思われる。

<sup>36</sup> クラスター分析結果は以下の Excel で共有する。

<https://1drv.ms/x/s!ApAh1jfPXzIhg-4rqcSz6yyWHAjPsA?e=ZizMX4>

(3) 条例の具体的な規定ぶりからの分析

受益者負担金を求める条例における条例上の規定のうち、

第一に、受益者と特定する規定としては、

- a) 道路などの沿道の地権者や居住者を対象とするもの
- b) 対象となる施設が立地する自治会、部落などの地区又はその代表者を対象とするもの
- c) 特定の建物所有者、宅地の所有者などを限定して対象とするもの

d) 開発事業者などの事業者を対象とするものがある。

具体的な数値は表 11 の列 A のとおりである。

第二に、課題となる負担金の額については、受益者の特定の規定よりは多く、具体的な規定を条例にしているが、それでも一定数は負担金の金額の規定がない、または不明確となっている。表 11 の列 B のとおりである。

表11 受益者負担に関する条例の規定ぶり

A		B	
受益者の規定ぶり		負担金額の規定ぶり	
道路などに接している地権者など	7	負担金の額の算定根拠あり	136
自治会・部落	20	負担金の額の算定根拠無し又は不明確	36
特定の所有者	12		
開発事業者タイプ	11		
受益者規定がなし又は不明確	122		



## ①具体的な受益者規定の条例上の条文例

表12 道路などの沿道の地権者や居住者を対象とするもの

			制定年	負担金等の徴収に係る根拠規定			対象の規定ぶり
				個別法	自治法	その他	
北海道	美幌市	間口除雪事業条例	平成13年6月13日			1	<p>第2条 間口除雪事業の対象世帯は、本市が実施する除雪路線(歩道除雪路線は除く。)に面する一戸建て住宅又はこれに準じた住宅に居住している世帯で、自力で除雪作業が困難と認められる世帯のうち、次のいずれかに該当する世帯とする。</p> <p>(1) 70歳以上で構成されている世帯</p> <p>(2) 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)第15条の規定により身体障害者手帳の交付を受けている者で、その障害の等級が1級又は2級の者(以下この条において「重度身体障害者」という。)のみで構成されている世帯</p> <p>(3) 70歳以上の者と重度身体障害者で構成されている世帯</p> <p>(4) 市長が特に間口除雪が必要と認めた世帯</p>
福井県	越前市	溝渠工事受益者負担金徴収条例	平成17年10月1日			1	<p>第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。</p> <p>(1) 溝渠 市の所有又は管理に属する溝渠及びその附属物並びに市内の住居2戸以上が供用する排水路を含むものをいう。</p> <p>(2) 受益者 次に掲げるものをいう。</p> <p>ア 土地の所有者及び家屋の所有者並びに耕作者、賃貸人及び家屋の居住者とする。ただし、工事着手の日を基準として存続期間10年以上に及び地上権、永小作権又は賃借権等の設定登記がある場合においては、この権利設定者を所有者とみなす場合がある。</p> <p>イ 国又は市以外の公共団体又はこれらに準ずる団体の公用又は公共の用に供する不動産で有料で他の目的に使用する場合については、当該団体の長とする。</p> <p>(負担金の賦課区分)</p> <p>第3条 受益者に対して負担金を賦課する区画は、当該溝渠に接し、又は面する土地若しくはその利用がこれらと同等と認められる土地とする。</p> <p>2 土地の状況又は特殊の事由によって、必要があると認めるときは、前項の規定にかかわらず、市長は別に負担区画を定めることができる。</p>

表13 対象となる施設が立地する自治会、部落などの地区又はその代表者を対象とするもの

			制定年	負担金等の徴収に係る根拠規定			対象の規定ぶり
				個別法	自治法	その他	
北海道	新十津川町	行政区自治会館通路及び駐車場の整備費負担金納入条例	平成10年9月17日			1	<p>(負担金の納入者)</p> <p>第3条 負担金は、行政区(新十津川町行政区設置条例(昭和61年新十津川町条例第19号)第1条の行政区をいう。)からの整備の申出により町長がその施工を決定した当該行政区が納入する。</p>
山形県	上山市	防犯灯LED化整備事業分担金条例	平成28年3月18日			1	<p>第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。</p> <p>(1) 防犯灯LED化整備事業 地区会及び地区会類似組織の申請により、上山市が賃貸借方式で行うLED防犯灯の新設及び既存の蛍光灯等防犯灯のLED防犯灯への取替え事業をいう。</p> <p>(2) 受益者 防犯灯LED化整備事業により利益を受ける地区会及び地区会類似組織をいう。</p>
兵庫県	養父市	集会施設整備事業分担金徴収条例	平成19年3月19日			1	<p>第3条 分担金は、事業の施行により利益を受ける区の代表者から徴収する。</p>
和歌山県	紀の川市	消火栓設置事業負担金徴収条例	平成17年11月7日			1	<p>第1条 この条例は、紀の川市河北河南水道事業給水条例(平成17年紀の川市条例第193号)に定めるもののほか、消火栓を新たに設置する行政区に対し工事負担金を徴収する。</p>

表14 特定の建物所有者、宅地の所有者などを限定して対象とするもの

			制定年	負担金等の徴収に係る根拠規定			対象の規定ぶり
				個別法	自治法	その他	
岩田県	湯沢市	皆瀬開発総合センター改修事業分担金徴収条例	平成17年3月22日		1		第2条 分担金は、前条の事業により特に利益を受ける湯沢市皆瀬開発総合センター及び一体設置の事務所等建物の一部に所有権を有する者より徴収する。
埼玉県	滑川町	工業用地分担金徴収条例	昭和55年3月28日		1		第1条 この条例は、都市計画法(昭和43年法律第100号)第8条の規定に基づき、工業専用地域として定められた滑川町大字都地内の土地で工業用地化が図られていない土地(以下「対象土地」という。)を埼玉県が造成した工業団地と一体とした土地利用計画のもとに、秩序ある開発と環境の整備を行い、もつて良好な工業用地とする費用に充てるため、分担金を徴収することを目的とする。 第5条 所有権者等は、利用計画が適正であると認められたときは、分担金を納入しなければならない。
大阪府	大阪市	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	平成27年3月16日		1		第3条 分担金は、うめきた先行開発地区認定年度計画に記載された期間の初日においてうめきた先行開発地区認定整備等を行う区域における土地(地方公共団体が所有する土地で公共の用に供されているものを除く。以下「受益地」という。)の所有者である者(以下「受益者」という。)に賦課する。
沖縄県	北谷町	美浜駐車場管理運営事業受益者分担に関する条例	平成12年2月16日		1		第2条 この条例において「受益者」とは北谷町美浜地区地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例(平成8年北谷町条例第10号)第2条に規定する区域(以下「地区計画区域」という。)内に存する建物の所有者をいう。ただし、その所有者の当該建物に対し使用貸借若しくは賃貸借による権利(一時使用のために設定された使用貸借若しくは賃貸借による権利を除く。以下「賃貸借権等」という。)が設定されている建物については、その建物の賃貸借権等を有する賃借人をいう。 (分担区域の決定等) 第3条 町長は、地区計画区域のうち、分担金を徴収しようとする区域を定め、これを遅滞なく公告しなければならない。分担区域を変更しようとするときも同様とする。 (賦課対象区域の決定等) 第4条 町長は、毎年度の当初に、当該年度内に分担金を賦課しようとする区域(以下「賦課対象区域」という。)を定め、これを公告しなければならない。

表15 開発事業者などの事業者を対象とするもの

			制定年	負担金等の徴収に係る根拠規定			対象の規定ぶり
				個別法	自治法	その他	
福島県	磐梯町	磐梯清水平リゾート開発関連町道整備分担金徴収条例	昭和63年11月1日		1		第3条 町は、前条に規定する道路の整備事業費を負担するにあたり、当該事業によって利益を受ける磐梯清水平リゾート開発計画に参加する事業者から分担金を徴収する。
茨城県	古河市	仁連地区新産業用地開発事業分担金徴収条例	平成29年9月15日		1		第2条 分担金は、事業における都市計画法(昭和43年法律第100号)第34条の2第1項の規定に基づく協議が成立した日において事業の施行に係る区域内(以下この条において「事業区域内」という。)の土地を所有し、又は土地について所有権以外の権利(以下この条において「権利」という。)を有する者であつて、その所有し、又は権利を有する土地において同法第33条及び第34条の規定による開発許可を受けて開発行為を行い、かつ、当該開発行為に際し、事業により市が整備する事業区域内の公共施設を使用し、利益を受けるもの(以下「受益者」という。)から徴収する。
静岡県	浜松市	北口広場バスレーン受益者負担に関する条例	昭和57年9月30日		1		第3条 負担金の徴収を受ける者は、浜松駅北口広場バスレーンを利用するバス事業者のうち市長が指定するものとする。

表16 負担金の額規定の条例上の条文例

			制定年	負担金等の徴収に係る根拠規定			負担金額の規定ぶり																				
				個別法	自治法	その他																					
岩手県	八幡平市	柏台地区再開発事業工事分担金徴収条例	平成17年9月1日			1	第5条 受益者から徴収する分担金の額は、工事の実施によって受ける各人の利益の度合いに応じて、市長が定める。																				
千葉県	十日市市	地域集会施設等条例	平成17年4月1日			1	<p>2 分担金の額は、修繕等を実施する年度の4月1日現在の住民基本台帳による世帯数に応じ、対象事業費(前項に規定する修繕等の費用の総額をいう。)に次の表に定める分担金の負担割合を乗じた額とし、1,000円未満の端数が生じた場合は、これを切り捨てる。ただし、当該世帯数に35,000円を乗じた額を限度とする。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>世帯数</th> <th>分担金の負担割合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>10世帯以下</td><td>100分の20</td></tr> <tr><td>11世帯以上15世帯以下</td><td>100分の24</td></tr> <tr><td>16世帯以上20世帯以下</td><td>100分の32</td></tr> <tr><td>21世帯以上25世帯以下</td><td>100分の40</td></tr> <tr><td>26世帯以上30世帯以下</td><td>100分の52</td></tr> <tr><td>31世帯以上35世帯以下</td><td>100分の54</td></tr> <tr><td>36世帯以上40世帯以下</td><td>100分の56</td></tr> <tr><td>41世帯以上45世帯以下</td><td>100分の58</td></tr> <tr><td>46世帯以上</td><td>100分の60</td></tr> </tbody> </table>	世帯数	分担金の負担割合	10世帯以下	100分の20	11世帯以上15世帯以下	100分の24	16世帯以上20世帯以下	100分の32	21世帯以上25世帯以下	100分の40	26世帯以上30世帯以下	100分の52	31世帯以上35世帯以下	100分の54	36世帯以上40世帯以下	100分の56	41世帯以上45世帯以下	100分の58	46世帯以上	100分の60
世帯数	分担金の負担割合																										
10世帯以下	100分の20																										
11世帯以上15世帯以下	100分の24																										
16世帯以上20世帯以下	100分の32																										
21世帯以上25世帯以下	100分の40																										
26世帯以上30世帯以下	100分の52																										
31世帯以上35世帯以下	100分の54																										
36世帯以上40世帯以下	100分の56																										
41世帯以上45世帯以下	100分の58																										
46世帯以上	100分の60																										

## (4) 実際の条例規定ぶりから想定される法的論点

## ① 条例上の「受益者の定め方」「負担金額の決め方」

第一に、一般的な下位法令（今回の場合には、条例に定めずに規則や市町村長が定めるとすること）自体については、法律による一定の明確な縛りが必要というのが一般的である。

以下の参議院法制局の意見参照。

ある事項を法律で定めるか下位法令に委任するか、委任するとしてどのように委任するかということについては、明確なルールはあるのでしょうか。国会を国の唯一の立法機関としている憲法の趣旨からは、包括的な白紙委任は許されないのはもちろんですが、さらに、委任の対象の限定性と基準の明確性が要求されるとする論も見られます。しかし、どの程度要求されるかは、一律に決められるわけではないということも言われています。

まず、現代国家において委任立法が不可欠である理由が、専門的・技術的な事項に関する能力や

社会経済の変化に対する迅速な対応という面で議会に限界があることとされていることからすれば、これらの要素がどの程度強い事項であるかによって、委任のしかたにも違いがあってよいと言えそうです。

また、委任しようとする事項が給付や規制の対象者や内容など国民の権利義務に直接かかわる事項である場合には、委任の基準の明確性がより強く求められるといえるでしょう。これは、常に明文で基準を書かなければならないということではありません。委任規定の趣旨やその法律全体の趣旨・目的からおのずと委任の限界が明らかになるような場合もあるでしょう。基準を明文化する場合には、典型的なものを例示したり、委任の趣旨をある程度示す（「Aに準ずる者として政令で定める者」「...することに合理的な理由がある者とし



て〇〇省令で定める者」等)などの方法があります。(参議院法制局 HP<sup>37</sup>より)

第二に、国民保険料と憲法第 84 条の関係については、平成 18 年 3 月 1 日最高裁大法廷判決で、租税以外の公課についても、憲法第 84 条の趣旨が及ぶとする。

3 もっとも、憲法 84 条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手續が法律で明確に定められるべきことを規定するものであり、直接的には、租税について法律による規律の在り方を定めるものであるが、同条は、国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものである。したがって、国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、憲法 84 条に規定する租税ではないという理由だけから、そのすべてが当然に同条に現れた上記のような法原則のらち外にあると判断することは相当ではない。そして、租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法 84 条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、その場合であっても、租税以外の公課は、租税とその性質が共通する点や異なる点があり、また、賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから、賦課要件が法律又は条例にどの程度明確に定められるべきかなどその規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきものである。

第三に、地方公共団体が条例で地方税を課す場合の定め方も、分担金において参考になると考える。以下の地方税法第 3 条の規定が参考になる。

<sup>37</sup> 以下の URL 参照。https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column006.htm

(地方税の賦課徴収に関する規定の形式)

第三条 地方団体は、その地方税の税目、課税客體、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない。

2 地方団体の長は、前項の条例の実施のための手續その他その施行について必要な事項を規則で定めることができる。

以上の論点を踏まえると、少なくとも、負担する者を「受益者」「特に利益を受ける者」のみ規定している条例<sup>38</sup>、負担金の額について「市町村長が定める」「受益の限度内で市町村長が定める」「受益の限度で徴収する」のみ規定している条例<sup>39</sup>は、より具体的な内容を規定すべきと考える<sup>40</sup>。

## ②受益者の対象の具体的な決め方の理念的な整理と法制上の課題

### a) 道路などの沿道の地権者や居住者を対象とするもの

道路などの沿道は最も道路改修などのメリットを受ける主体であることは明確だが、それ以外にも当然メリットをうける地権者、住民はいるはずなので、具体的なイメージは図 15 のとおりである。

<sup>38</sup> 岩手県由利本荘市、小坂町、山形県金山町、大蔵村、柳津町、富山県入善町、石川県七尾市、輪島市、長野県伊那市、中川村、木曾町、小布施町、野沢温泉村、御嵩町、静岡県牧之原市、小山町、三重県鈴鹿市、多気町、紀宝町、滋賀県米原市、京都府京丹後市、大阪府岬町、河南町、兵庫県香美町、和歌山県橋本市、鳥取県八頭町、島根県浜田市、雲南市、岡山県高梁市、鏡野町、山口県山口市、香川県坂出市、愛媛県八幡浜市、西予市、東温市、上島町、久万高原町、内子町、福岡県うきは市、大刀洗町、佐賀県吉野ヶ里町、熊本県高森町、相良村、大分県佐伯市、鹿児島県瀬戸内町の条例が該当する。

<sup>39</sup> 福井県越前町、長野県南箕輪村、滋賀県福知山市、島根県江津市、雲南市、高知県日高村、熊本県合志市の条例が該当する。

<sup>40</sup> 松本 (2017) 824 頁では、第 224 条の解釈として「徴収されるべき者の範囲」「徴収される金額」は分担金条例に明らかにしておかなければならないとする。ただし、具体的な論拠は明らかにしていない。



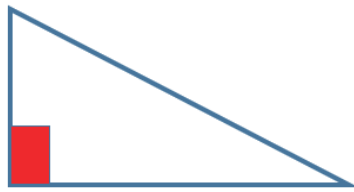


図15 道路などの沿道の地権者等を対象とする場合のイメージ

(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。

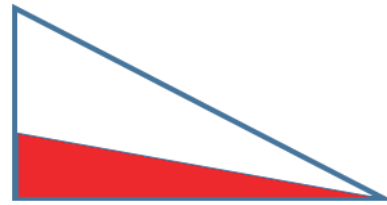


図17 受益をうけている建物所有者等を対象とする場合のイメージ図

(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。

#### b) 対象となる施設が立地する自治会、部落などの地区又はその代表者を対象とするもの

自治会や部落などの地区を対象にする場合には、当該施設を利用しない居住者等が存在することがありえるが、観念的には利用可能性があるので、受益の範囲内と整理できる。可能性がある。よって、このタイプは、図16のイメージである。

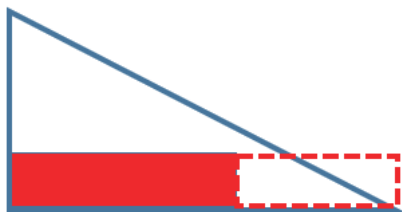


図16 自治会などの地区を対象とする場合のイメージ

(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。

#### c) 特定の建物所有者、宅地の所有者などを限定して対象とするもの

これは、適切に受益とバランスがとれた負担金額を徴収しているのであれば、図17のイメージである。

図17のイメージは、例えば市街地再開発事業を実施した場合の周辺地権者に対して地価増額に応じて負担金を徴収するタイプでも同じイメージになる。

図15、16に比べて、一番理想的な負担と想定できるが、受益の程度が対象地区から漸減するタイプでは、受益の程度の把握に応じた負担金額の確定に費用がかかるなど、徴収コストがかかるのが難点である。

#### ③ 受益者の対象及び負担金額の算定においてどこまでが許容されるのか？

図15では、一番受益の大きな者に負担を求めているものの、二番目以降に受益のある者への負担を求めていないのは不公平であるという主張はありえる。

また、図16は、実際に施設を利用していなくても、一定の地区内に居住しているために負担金を徴収される可能性があること、また、利用の程度などに応じた負担金の額ではないということで不公平という議論もありえる。

第一に、図16に示される、実際には利用していないが、潜在的利用可能性のある者を受益者として負担金を課すことについてである。

この点は、以下に抽出した判例によれば、潜在的な利用可能性のある者に対する負担金賦課を妥当と判断しており、これらの判決からみて、法制上の問題点はないと考える。

表17 潜在的利用者に対する受益者負担金の賦課に関する判例

昭和46年 1月26日	名古屋 高裁	のみならず、愛知用水公団法第十九条第二項第三号、第二四条第一項によれば、愛知用水公団が同法第一八条第一項第一号から第三号までの事業に要する費用を賦課する対象たる受益地というのは、右事業により <u>実際に利益を受けている土地のみを指称するのではなく、右事業により利益を受け得る土地をも包含するものと解せられる。</u>
平成16年 1月29日	名古屋 地裁	(2) 公共汚水ますの設置による受益の有無 ア 地自法224条は、「普通地方公共団体は、…数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる。」旨規定しているから、本件事業が、普通地方公共団体である被告村の「一部に対し利益のある」ものであり、住宅からの汚水を導く排水設備を設けていない者でも公共汚水ますの設置を受けていれば、本件事業「により特に利益を受ける者」に当たるか否かが、まず問題となる。 イ 前記前提となる事実によれば、本件事業は、八開村の中でも地区ごとに施工区域が指定され、しかも、その施工区域内に自宅を所有する等の者のうち、同事業に賛同して受益者申告書を提出して、自宅のために公共汚水ますの設置を受けた者のみが、これを使用する利益を受けられるものであるから、本件事業が、被告村の一部に対し利益のあるものであることは明らかである。 そして、設置を受けた公共汚水ますに排水設備を現に接続させて、住宅から本件施設に汚水を流入させている者が、本件事業(鶴多須地区)により特に利益を受けていることは論をまたないとしても、問題は、 <u>公共汚水ますに排水設備を接続させず、現実には本件施設に汚水を流入させていない者が同事業「により特に利益を受ける者」に当たるかであるが、公共汚水ますの設置を受けた後に排水設備を接続させるか否かは、専らその設置を受けた世帯主等の側の事情にすぎないものであって(設置管理条例5条参照)、いつでもこれに接続させてその利益を享受することが可能であることを考慮すると、このような者についても本件事業により特に利益を受ける者に当たるというべきである。</u>
平成26年 10月2日	名古屋 地裁	しかしながら、上記①の点については、受益者負担金賦課決定の時点では、公共下水道の利用が見込まれないのは、農地や生産緑地に限られるわけではなく、空き地や駐車場、資材置場等として利用されている土地においても変わるところはない。生産緑地に指定されている農地についても、 <u>将来生産緑地の指定が解除されるなどして宅地に転用される可能性があるところ、そのために資産価値の上昇を生じること自体は否定し難い上、仮に、受益者負担金賦課決定の時点において賦課対象区域内の土地の所有者であっても当該土地が生産緑地に指定されていることを理由に「著しく利益を受ける者」に該当しないとされるならば、当該土地が宅地に転用された場合には、受益者負担金を賦課・徴収された土地所有者との間に著しい不公平が生じることになりかねない。</u>

第二に、図 15 のように、道路などに面している地権者のみを受益者として負担金を課すことについてである。

図 15 では、一番受益の大きな者に負担を求めているものの、二番目以降に受益のある者への負担を求めているのは不公平であるという主張はありえる。

この点については、表 18 の判例では、受益の限度以下であれば、具体的な金額設定は地方公共団体の裁量に委ねられていると整理されている。よって、図 12 の受益者及び負担金額の規定については、地方自治法第 224 条又は都市計画法第 75 条の文言に従って、「受益の限度」以下であることから、これらの規定に直接反するものではないことは確認できる。



表18 受益者負担金制度における受益の限度について述べている判例

昭和56年 6月26日	奈良地 裁	<p>なるほど、都市計画法七五条一項は、前記のとおり「その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」とし、同条二項は、右負担者の範囲、徴収方法を政令又は条例をもって定むべき旨規定している、受益者負担金の賦課額は、受益の限度でなされることを要する旨上限を明定しており、その具体化は立法裁量行為にゆだねられているというべきである。</p> <p>しかしながら、前判示のとおり、<u>同法条にいう受益者の受益は、必ずしも金銭に見限り得る経済的利益に限らず、前記のような便利性、快適性という主観的な利益をも含むものと解すべきであるから、これを算術的に算出することは不可能であり、要は、受益の性質、程度、事業の性質および事業費等を勘案し、社会通念からみて、受益者の受益の限度をこえないものと容認できる賦課額を決定すべきものと解するのが相当である。</u></p>
昭和57年 5月14日	浦和地 裁	<p>2 受益者負担金を賦課するについては、租税に準じ、賦課要件を厳格に定めなければならないのに、本件条例では、受益者負担金賦課の基準となる著しい利益の内容、程度、算定方法等が、具体的に明らかにされておらず、また、右条例で定められた負担金算定方法は、受益の限度に対応していないとの主張について</p> <p>都市計画法七五条一項は、「その利益を受ける限度において当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」旨定め、同条二項は、右負担者の範囲、徴収方法については、政令又は条例をもって定むべき旨規定している。</p> <p><u>右によれば、受益者負担金は、受益の限度で賦課額を定むべきこととなるが、具体的な金額は立法上の裁量に委ねられていると解すべきものである。</u></p> <p>そうすると、前記のとおり、右法条にいう受益とは、必ずしも金銭として見限りうる経済的利益に限らず、住生活上の利便をも含むと解され、右利益は、厳密に測定することは不可能であるから、結局、<u>受益者負担金額は、受益の性質、程度、事業の内容、規模、事業費等を総合して考慮し、社会通念上、受益の限度をこえないと認められる範囲で決すべきものと解するのが相当である。</u></p> <p>ところで、公共下水道事業のもたらす利益は、事業区域内全域にわたる生活環境の改善、右区域内住民の個人的な住生活の向上があげられるが、これを経済的に評価すると、その総量は、投下された事業費総額に対応すると考えられ、したがって、事業費を受益者負担金算定の根拠とすることは、それ自体必ずしも不合理とはいえない。</p>
平成 5年 6月30日	岡山地 裁	<p>1 まず地方自治法二二四条の負担金制度が、特定住民に利益のある事業の財源調達と住民相互間の負担の公平の観点から設けられた制度であることに照らすと、同条の定める「利益」とは、必ずしも金銭に見限り得る経済的利益に限らず、当該事業を利用することによって生じる便利性、快適性という生活上の利益を含み、<u>本件分担金が同条の「受益の限度」を越えないものかどうかは、受益の性質、程度、事業の性質及び事業費等を考慮して衡平の観点から社会通念上判断されるべきであるが、受益の限度を越えない範囲において、どのような算定方法を採用するかは、普通地方公共団体の合理的な裁量に委ねられているものと解される。</u></p>
平成22年 10月28日	名古屋 地裁	<p>1 都市計画法75条1項違反をいう原告らの主張について</p> <p>原告らは、都市計画法75条1項の「著しく利益を受ける」か否かは、負担金納付義務を賦課するか否かの判断基準となるばかりではなく、負担金の額に差異を設ける場合に関する基準でもあり、一定地域の土地所有者に対する負担金額を他の地区の土地所有者よりも高額なものとする場合には、当該地域の土地所有者が他の公共下水道事業の受益者と比較して「著しく利益を受ける」ことが要件となると解すべきである旨主張する。</p> <p>しかしながら、都市計画法75条1項は、「国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によって著しく利益を受ける者がいるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる。」と規定しているのである。その規定の文言によれば、都市計画事業によって著しく利益を受けることは、受益者負担金を賦課するための要件となるものであり、また、<u>受益者負担金の額は、受益の限度内でなければならないものであるが、その限度内において受益者間で負担金の額に差異を設けるか否かについては、同項の直接規律するところでないことは明らかである。もとより、合理的な理由がないのに受益者負担金の額に差異を設けることは、憲法14条1項に違反するものとして許されないが、それはあくまで憲法の保障する法の下の平等の問題としてとらえれば足りるのであり、都市計画法75条1項につき、その文理を離れた解釈をしなければならない必要性は認められない。</u>原告らの主張は、独自の見解であって、採用することができない。</p>

なお、地方自治法制定時の国会審議では、政府側は、「利害の厚薄に応じて負担の額も異なる」と答弁したものもあり、ここからは、「受益の程度に応じて負担の程度も異なる必要がある」かのようである。

第 2 回国会 参議院 治安及び地方制度委員会  
第 4 号 昭和 23 年 3 月 25 日  
説明員 (鈴木俊一君)  
それから第六番目の分擔金を徴収する條例は、特に公廳會を開かなければこれを設け又は改正してはいけないということでありまして、分擔金は、例えば道路の分擔金、或いは都市計畫等の分擔金というような場合には、やはり利害の厚薄に應じまして、それぞれ負擔を命ずる率も違つて來なければならんわけでありまして、それを決めますのは、租税のように一律に決めます場合等に比較いたしますと、いろいろとそこに利益關係の行爲が加わる場合が多いと認められるのでありまして、従つてその分擔金についての條例等を決めます場合には、やはり公廳會を開いた上でこれを決定すると、こういうことにいたしましたのであります。

この、「地方自治法制定時の鈴木俊一の答弁」以降は、利益の程度に応じて負担の率も異なると答弁したものは存在せず、そこまでの要件を近年、総務省は求めている。例えば、松本 (2017) にも、受益の程度に応じて負担率を変えるべきとの記述は存在しない。よって、現在は鈴木俊一答弁の内容は有効ではない可能性も高いが、一定の注意を払う必要がある。

仮に、上記鈴木俊一答弁を無視した場合、表 18 の判決で述べられているとおり、都市計画法、地方自治法での「受益の限度」以下という要件は満たしているとしても、図 15 のケースで、道路沿道の地権者又は住民にのみ受益者負担金を賦課することが、市町村長の合理的な裁量の範囲内であること、また、憲法第 14 条に規定する法の下での平等原則に反していないという確認は必要である。

判例及び学説において、負担金徴収にあたっての平等原則に関するものを確認できなかったことから、やや思いつきになるものの、以下の点は、制度設計にあたって考慮すべき事項ではないかと考える。これらについていずれも積極的に判断すれば、道路沿道への地権者等への負担も法の下の平等に反しておらず、また、市町村長の裁量の範囲内と言えらるると考える。

- a) 負担金が充当される施設整備の必要性があること
- b) 当該施設整備の受益の範囲が限定されることから受益者を特定して負担金を課すことの必要性があり、また合理的であること
- c) 当該施設整備による受益者のうち、沿道の地権者等の受益が最大であること、それ以外の地権者等の受益はゼロではないものの、沿道の地権者等に比べて、大幅に小さいことが明確であること
- d) 沿道の地権者等以外に負担金の算定を行い徴収を行うための事務手続が過大であり、実務上は対応が困難であること
- e) 沿道の地権者等の負担自体も受ける受益の程度に比べて明確に小さいものであること

この点について、憲法第 14 条に関する平等問題への違憲審査の枠組みである、「立法目的の合理性」と「立法目的達成手段」の 2 つ<sup>41)</sup>における考え方に基づけば以下のように整理できる。

**【立法目的の合理性に係る要件】**

- a) 負担金が充当される施設整備の必要性があること
- b) 当該施設整備の受益の範囲が限定されることから受益者を特定して負担金を課すことの必要性があり、また合理的であること

<sup>41)</sup> 尊属殺重罰規定違憲判決 (最判昭和 48 年 4 月 4 日) を参考にしている。



## 【立法目的達成手段に関する要件】

- c) 当該施設整備による受益者のうち、沿道の地権者等の受益が最大であること、それ以外の地権者等の受益はゼロではないものの、沿道の地権者等に比べて、大幅に小さいことが明確であること
- d) 沿道の地権者等以外に負担金の算定を行い徴収を行うための事務手続が過大であり、実務上は対応が困難であること
- e) 沿道の地権者等の負担自体も受ける受益の程度に比べて明確に小さいものであること

また、事業所得等に比べて給与所得が不公平であることを争った事件でも、最高裁は、以下のとおり述べており<sup>42</sup>、立法側に広い裁量を認め、著しく不合理であることが明らかでない限り、合理性を否定できない、と述べている。この判決も、図 15 のような受益者負担を課す条例の合憲性、合法性を支える可能性がある。

2 そこで、右の区別が憲法一四条一項の規定に違反するかどうかについて検討する。

(一) 憲法一四条一項は、すべて国民は法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において差別されない旨を明定している。この平等の保障は、憲法の最も基本的な原理の一つであつて、課税権の行使を含む国のすべての統治行動に及ぶものである。しかしながら、国民各自には具体的に多くの事実上の差異が存するのであつて、これらの差異を無視して均一の取扱いをすることは、かえつて国民の間に不均衡をもたらすものであり、もとより憲法一四条一項の規定の趣旨とするところではない。すなわち、憲法の右規定は、国民に対し絶対的な平等を保障したのではなく、合理的理由なくして差別することを禁止する趣旨であつて、国民各自の事実上の差異に相応して法的取扱いを区別することは、その区別が合

理性を有する限り、何ら右規定に違反するものではないのである（最高裁昭和二五年（あ）第二九二号同年一〇月一日大法廷判決・刑集四卷一〇号二〇三七頁、同昭和三七年（オ）第一四七二号同三九年五月二七日大法廷判決・民集一八卷四号六七六頁等参照）。

(二) ところで、租税は、国家が、その課税権に基づき、特別の給付に対する反対給付としてでなく、その経費に充てるための資金を調達する目的をもつて、一定の要件に該当するすべての者に課する金銭給付であるが、およそ民主主義国家にあつては、国家の維持及び活動に必要な経費は、主権者たる国民が共同の費用として代表者を通じて定めるところにより自ら負担すべきものであり、我が国の憲法も、かかる見地の下に、国民がその総意を反映する租税立法に基づいて納税の義務を負うことを定め（三〇条）、新たに租税を課し又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要としている（八四条）。それゆえ、課税要件及び租税の賦課徴収の手続は、法律で明確に定めることが必要であるが、憲法自体は、その内容について特に定めることをせず、これを法律の定めるところにゆだねているのである。思うに、租税は、今日では、国家の財政需要を充足するという本来の機能に加え、所得の再分配、資源の適正配分、景気の調整等の諸機能をも有しており、国民の租税負担を定めるについて、財政・経済・社会政策等の国政全般からの総合的な政策判断を必要とするばかりでなく、課税要件等を定めるについて、極めて専門技術的な判断を必要とすることも明らかである。したがつて、租税法の定立については、国家財政、社会経済、国民所得、国民生活等の実態についての正確な資料を基礎とする立法府の政策的、技術的な判断にゆだねるほかになく、裁判所は、基本的にはその裁量的判断を尊重せざるを得ないものというべきである。そうであるとすれば、租税法の分野における所得の性質の違い等を理由とする取扱いの区別は、その立法目的が正当なものであり、か

<sup>42</sup> サラリーマン税金訴訟（最大昭和 60 年 3 月 27 日）。

つ、当該立法において具体的に採用された区別の態様が右目的との関連で著しく不合理であることが明らかでない限り、その合理性を否定することができず、これを憲法一四条一項の規定に違反するものということとはできないものと解するのが相当である。

#### ④分担金賦課のための手続

第一に公聴会の要件について整理する。

1963年改正前の地方自治法第224条においては、議会の常任委員会又は特別委員会で公聴会を開くことが成立の要件であった。

この公聴会を廃止した際の法案に関する政府側の答弁は以下のとおり。

第43回国会 衆議院 地方行政委員会 第27号  
昭和38年5月28日

○松井（誠）委員 今度の改正案で、議会の権限がどうなるかというのが一つの関心の的でございますけれども、その中で、いままで議会の議決事項として認められておりました分担金を徴収する場合の条例を制定するときには公聴会を開かなければならない、その点について、今度の改正案ではどのようになっておるのか、まずその点をお伺いしたいと思います。

○佐久間政府委員 この点につきましては、従来の実情を見ますとあまり活用されておりませんでしたし、かつまた財務会計制度調査会の答申の趣旨もありますので、公聴会を義務づけますことは取りやめにするにいたしましたのでございます。ただ一般規定といたしまして、議会が必要と認めるときにおきましては公聴会を開く規定がございますので、必要と認めた場合にはその規定を活用することを考えておるわけでございます。

○松井（誠）委員 いままで公聴会が実際に行なわれなかったというのは、現実にはどういう理由に基づくのか。これは自治省のほうでもおそらく

は、実際に開かなければならない公聴会を開いてないというような事例が耳に入っておるだろうと思いますけれども、そういうときの指導のしかたなんかに関係があったんじゃないか。

○佐久間政府委員 これは、私どものほうで見えておりますところでも、実際開かれていない例が多かったわけでございますが、その理由といたしましては、議会で十分審議をされますので、わざわざ公聴会を開かなくても、十分関係住民の意思が反映できるという実情があったのではなかろうかと想像いたしておるわけでございます。

○松井（誠）委員 この間、私、ほかの場所でも申し上げたことがあるのですが、たとえば土地改良区の場合に、これは設立の経過からいって住民の意思というものが、現実の問題は別として、反映をするという機会がある。だから、そういうものは省いてもよろしいという規定があって、したがってそういう規定に基づいて公聴会というものがいわば合法的に省略されておるわけです。しかし最近、これは私いつか自治省にお伺いしたことがあるわけなんです、市町村営の土地改良事業を行なうときの分担金というものについて、これを徴収する条例を制定するときには公聴会を全然開かなくてやる。これは新潟県下で相当全県的にそういうケースがあったわけでございます。これは具体的に一体、地方自治法の公聴会を開けという規定に、まっ正面から抵触をするのではないかということで、私はお伺いをしたことがあるんですけれども、そのように公聴会廃止という改正案ができる前に、開かなければならない公聴会を、現実に違法に省略しておるといような事例が方々にあったのじゃないですか。

○佐久間政府委員 お話のように、これまで一番多うございましたのは、土地改良法に基づく負担金を課する場合、あるいはまた道路法に基づく分担金を課する場合等であったかと思いますが、そ

れらにつきましては、御指摘のように、それぞれ個々の法律にその規定もございましたので、自治法自体を活用して行ないます場合が、ケースとしてもそう多くなく、また実際問題としては、先ほど申し上げましたように、議会で十分審議がありますので、その関係で、住民のほうでもそれほど関心も持たないで、ついなおざりにされているというようなところがあったのではなかろうかと思っておるわけでございます。

これを踏まえると、議会の常任委員会等で公聴会を開くというのは実務的にも困難であったことが伺える。この観点からは、1968年以前の議会による公聴会規定をそのまま復活させるのは実務上難点があると想定される。以下、この前提に基づいて論じる。

第二に、負担を受ける者からの同意がある場合についての要件について論じる。

現在、条例上に特別の手続きとして上記同意に関して規定されているものとしては、「自治会からの要望があること」「事業者と協定を結ぶこと」などがある。

これらは事実上負担する側の同意があることを示している。確井(2021)159頁では、同意がある場合では「長的大幅な裁量を認める条例であっても、直ちに違法とすることはできない」と述べている。

この点については、条例制定時には、同意がある場合であっても、新しく負担を受ける者、例えば、転入者も想定すると、少なくとも、建築協定など第三者効のある協定制度的にならって、

- a) 事前の案の供覧
- b) 意見書の提出
- c) 事後の事務所等での縦覧

の手続きが必要になると考える。

第三に、負担を受ける者からの同意がない一般

的な場合についての要件について論じる。

具体的に負担者についての同意が存在しない一般的な場合には、①で述べた、受益者の範囲、負担額について、より明確に条例に定めるとともに、具体的な受益者の範囲、負担金額を市町村長に条例で委任するときでも、当該市町村長の確定手続きにおいて、都市計画決定手続を参考にして、案の公平性を担保する専門家からなる第三者審査機関を設けることが必要と考える。

## 6. 民間主導負担金制度（IVグループ）の実態及び法的論点

### (1) 現行法制度における関係規定

#### ① 関係する規定を抽出する視点

民間主導負担金制度に関係する現行制度を抽出するにあたっては、一定の条件で対象となった者が、自由に賦課対象のグループから脱退できる場合には、結果として、民間主導負担金制度は機能しえない。

このため、民間主導負担金制度を検討するにあたっては、現行制度上、民間主体の組織でありながら、組織に対して強制的に加入させられ、自らの意思では脱退できない、いわゆる「強制加入組織」であることが必要である。

この「強制加入組織」として、都市計画、まちづくり分野では、土地区画整理組合、市街地再開発組合<sup>43</sup>と、建物区分所有法に基づく管理組合<sup>44</sup>が存在する。よって、以降、この2種類についての分析を進める。

<sup>43</sup> 土地区画整理組合、市街地再開発組合は、いずれも4(3)に整理するとおり、「公法人」と講学上は整理されている。しかし、地権者の3分の2の同意で成立する団体であり、本稿では、民間主体類似の主体と考えて分析を行う。

<sup>44</sup> 区分所有法に基づく管理組合は、管理組合法人とならない場合には、法人格を有しないため、強制加入の「組織」に分類するのは法制論としてはやや無理があり、単なる民法の共有関係の処理と解することもできる。しかし、区分所有権を取得した者が規約などに拘束され、管理組合が運営する総会などの手続を経て、強制的に一定の金銭を負担させられるという実態もあることから、本稿では、土地区画整理組合等と並べて分析を行う。

## ②土地区画整理組合、市街地再開発組合

土地区画整理組合、市街地再開発組合は、土地区画整理法第25条、都市再開発法第20条の規定に基づき、事業施行地区内の全地権者が強制的に組合員となる。

また、組合員に対して強制的に金銭を徴収する根拠規定として、土地区画整理法第40条、第41条、都市再開発法第39条、第41条に基づく賦課金がある。双方とも内容はほぼ同じであるが、土地区画整理法に基づく賦課金について以下に説明する。

### 土地区画整理法に基づく賦課金の概要

- a) 組合は、組合の事業経費にあてるため、総会の議決、定款の記載（地権者の3分の2同意と都道府県知事の認可）を経て、賦課金を組合員に対して徴収できる。
- b) 組合は督促し、賦課金が納付されない場合には、市町村長に徴収を申請できる。
- c) 市町村長は地方税法の滞納処分の例により滞納処分をする。市町村長が滞納処分を行わない場合には、都道府県知事の認可を受けて、地方税の滞納処分の例により、滞納処分をすることができる。

賦課金の規定の適用実績に関する統計データは存在しないものの、近年では、土地区画整理事業等の事業収支の悪化から、事業終結のために賦課金を徴収する事例がでてきていることが、表19の判例から推測できる。

また、表19の判例<sup>45</sup>は、土地区画整理組合又は市街地再開発組合の賦課金が事後的に組合施行区域内の土地等を取得した者に対しても課されることを認める内容となっている。

なお、ある土地を取得した者が賦課金の徴収を受けるかどうかは、組合定款を確認する必要がある。例えば、土地区画整理組合では、土地区画整理法第21条第7項によって、設立認可後は定款の

内容について、組合員その他の第三者に対抗できるものの同法第21条第4項の組合設立後の公告書類には定款が含まれていない。このため、土地区画整理組合が存在することが公告書類で確認できた場合には、当該組合が施行している事業区域内の土地取得者等は定款を自ら確認する必要がある。また、表19の行2の判例によれば、仲介した宅地建物取引業者は賦課金の説明義務があるとされている。

## ③区分所有法に基づく管理組合

いわゆるマンション管理組合（区分所有法上は「建物並びにその敷地及び付属施設の管理を行うための団体」）は、区分所有法第3条に基づき、区分所有者の全員で構成されることから、区分所有者は全員が自動的に、いわゆる組合員となる。

区分所有法には組合員に対して、表20の判例<sup>46</sup>においては、マンション管理規約に不在区分所有者、あるいは、理事の選任を断った者に対して、「協力金」などの名目で強制的に金銭を徴収する規定を定めた場合には、建物区分所有法に照らして適法と判断している。

<sup>45</sup> Westlaw の判例データベースにおいて、(土地区画整理 or 再開発) + 賦課金で2022年3月23日に検索した。

<sup>46</sup> Westlaw の判例データベースにおいて、区分所有 + 協力金で2022年3月23日に検索した。



表19 土地区画整理組合、市街地再開発組合で賦課金を争った判決

1	平成17年 1月11日	岡山 地裁	しかしながら、同法は、「その事業に要する経費」の総額及び使途について何らの制限もしておらず、その立法趣旨に照らしても、解釈上、その総額及び使途に制限を見出すことはできない。再開発組合の事業費用は、専ら保留床の処分金をもって賄うべきことは原告主張のとおりであるが、事業施行の過程で訴訟等の費用を支弁する必要が生じたり、保留床が処分できなかった場合に、その補填のないまま放置することはできず、これらを補填するための賦課金の徴収はやむを得ないものである。そして、工事費用の増大等による債務超過が生じた場合にも破産等によって、責任を免れることは、再開発組合の性質上、予定されておらず、特段の事情のない限りは、組合自治あるいは受益者負担の原則に基づき、組合員において解決すべく、その一態様として、賦課金徴収が規定されているものと解されるところである。
2	平成21年 3月2日	東京 地裁	前記(1)で認定した事実によれば、被告水沼ハウジングは、宅地建物取引業者として前記売買契約を締結したものであるところ、売買契約締結時において、自己が売却する本件土地2について、本件組合から賦課金の支払義務者を記載する誓約書の提出を求められており、この誓約書(ただし支払義務者欄は空欄)に原告X1の署名押印を求めていることからすると、誓約書の内容に記載された賦課金についての具体的な説明をすべき売買契約上の義務が存したものであるというべきである。
3	平成21年 10月28日	東京 地裁	そこで検討すると、そもそも法40条1項所定の賦課金は、土地区画整理事業に要する経費に充てるため、組合員に課されるものであるから、本来、本件賦課金も当時の組合員であった原告又は本件転買人らが納付すべきものである。もっとも、仮換地の売買当事者において、売主が上記賦課金を負担する旨の明示的又は黙示的な合意をするとも妨げられないものと解される。
4	平成23年 4月7日	広島 高裁	「しかしながら、土地区画整理事業においては、一般に、事業に要する費用は、公共施設管理者負担金や補助金等を除いて保留地の売却収入により回収するものとされており、清算金と異なり、賦課金の発生可能性が高いともいえず、このような実情は、控訴人Cらの売買において、清算金の帰属について特約が結ばれているのに対し、賦課金については何らの定めもされていないこと、控訴人Aらに交付された重要事項説明書には不動産文字による清算金の記載欄はあるが賦課金のものはないことから明らかである。これに対し、控訴人らには、甲組合から本件各土地の購入価格の1割を超える本件各賦課金が課されたものである。したがって、本件各契約締結当時の当事者の意思表示としても、本件各土地にこのような負担が課されることは想定されていなかったというべきであり、被控訴人らの主張は理由がない。
5	平成24年 9月11日	東京 地裁	本件賦課金は、以上の経緯により、本件売買契約から約9年後の平成20年に至り、本件土地区画整理事業の経費増加による資金不足対応策の一つとして本件組合の総会で賦課金の導入が決議されて発生したものであって、本件土地区画整理事業の進行過程における本件組合の意思決定という、本件売買契約の後の事情によるものといわざるを得ない。 (2) また、土地区画整理事業における賦課金は、その事業全体の経費に充てるために組合員全員に対して公平に賦課徴収される金銭であり(法40条1項、2項)、清算金(法94条)のように、換地処分等がなされた宅地等について、権利者間の不均衡を是正する目的で個別に交付又は徴収される金銭とは、その性質が異なるものである(したがって、原告らが指摘する清算金の帰属に関する最判昭和37年12月26日・民集16巻12号2544頁は、本件とは事案を異にする。) (3) 以上によれば、原告らに本件賦課金が課されてこれを負担すべきこととなったのは、事業経費不足の対応策として本件組合が意思決定をしたことによるものであって、本件土地区画整理事業の施行地区内に敷地がある本件マンションの区分所有権を取得して本件組合の組合員になった原告らにその効果が帰属することは当然であり、その売主であった被告大京には何らの関わりもないといわざるを得ない。
6	平成25年 3月22日	最高 裁判 第二 小法 廷	前記事実関係によれば、B組合が組合員に賦課金を課する旨決議するに至ったのは、保留地の分譲が芳しくなかったためであるところ、本件各売買の当時は、保留地の分譲はまだ開始されていなかったためであり、B組合において組合員に賦課金を課することが具体的に予定されていたことは全くうかがわれない。そうすると、上記決議が本件各売買から数年も経過した後に行われたことも併せ考慮すると、本件各売買の当時においては、賦課金を課される可能性が具体性を帯びていたといえず、その可能性は飽くまで一般的・抽象的なものにとどまっていたことは明らかである。 そして、土地区画整理法の規定によれば、土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業の施行地区内の土地について所有権を取得した者は、全てその組合の組合員とされること(同法25条1項)、土地区画整理組合は、その事業に要する経費に充てるため、組合員に賦課金を課することができること(同法40条1項)、上記土地の売買においては、買主が売買後に土地区画整理組合から賦課金を課される一般的・抽象的可能性は、常に存在しているものである。したがって、本件各売買の当時、被告原告らが賦課金を課される可能性が存在していたことをもって、本件各土地が本件各売買において予定されていた品質・性能を欠いていたということとはできず、本件各土地に民法570条にいう瑕疵があるということとはできない。
7	平成26年 3月11日	東京 地裁	ア 原告らは、本件分譲時、本件各区分建物については賦課金が発生する具体的な可能性があった旨主張する。 そこで検討するに、土地区画整理法上、土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に係る施行地区内の宅地について所有権を有する者は、すべてその組合の組合員となるものとされており(同法第25条第1項)、土地区画整理組合は、その事業に要する経費に充てるため、賦課金として組合員に対し、金銭を賦課徴収することができる(同法第40条第1項)。したがって、本件土地区画整理事業の施行地区内の宅地である本件各土地について所有権の持分を有する者に本件組合により賦課金が課される一般的・抽象的可能性は常に存在していたものといえることができる。しかし、本件分譲時における本件各区分建物に瑕疵があったといえるためには、このような抽象的・一般的可能性では足りず、本件分譲時において、本件組合の組合員に賦課金が課されることが具体的に予定されていたことが必要と解される(平成25年判決)。 (中略) ウ そうすると、本件分譲時において、本件各区分建物の所有者について賦課金が課される可能性が具体性を帯びていたといえることができないから、本件分譲時、本件各区分建物に瑕疵があったということとはできない。したがって、その余の点について判断するまでもなく、瑕疵担保責任に基づく原告らの請求は理由がない。
8	平成26年 4月16日	東京 地裁	(1) 土地区画整理組合は、土地区画整理法40条に基づき、その事業に要する経費に充てるため、組合員に賦課金を課することができるのであるから、本件売買契約においては、買主が本件売買契約後に本件組合から賦課金を課される一般的・抽象的可能性は常に存在しているものである。したがって、本件売買契約時に、買主が賦課金を課される一般的・抽象的可能性が存在していただけでは、本件土地に民法570条にいう瑕疵があるということとはできず、その可能性が具体性を帯びていた場合に初めて、本件土地に民法570条にいう瑕疵があるといえることができると解するのが相当である(最高裁判平成23年(受)第1490号同25年3月22日第二小法廷判決、裁判集民事243号83頁参照)。 イ 上記A認定の事実によれば、本件事業は、地価の下落等の原因により、事業性が悪化し、平成10年にはディベロッパーであった三菱地所が撤退し、さらに平成12年4月から始められた保留地の分譲状況は芳しいものでなかったことから、本件組合は、平成13年12月に開催された第5回総会において、事業再建のため、再減歩を含む事業計画の変更を決定し、本件売買契約が締結された平成16年3月8日の時点では、本件組合は、変更された上記事業計画に基づき、本件事業を施行しようとしていたのだから、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す予定はなかったと認めるのが相当であり、他にこの認定を左右する証拠はない。 また、上記A認定の事実によれば、本件売買契約後になされた平成17年の事業計画においても、本件組合は、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す予定はなかったことが認められる。 そして、本件組合が、平成22年7月に特定調停を申立てるより前に、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す具体的な計画を立てたことをうかがわせる証拠はない。



表20 マンション管理規約で定めた協力金を扱った判決

<p>1</p> <p>平成19年 11月11日</p> <p>大阪 高裁</p>	<p>力 そうすると、本件各協力金の根拠は、不在区分所有者が本件コーポの役員になることから解放されるとともに、区分所有者相互間の本件コーポ環境維持活動等にも十分携わらずに、本件コーポに居住している者がその多くの部分を負担しているというところから求められるところ、そのような衡平さを欠く状況を是正するために必要かつ合理的な処置を講じることは、本件コーポの「利用状況」ないし「その他の事情」からして、区分所有者間の利害の衡平を図る措置として、区分所有法30条3項の趣旨に合うものというべきである。</p> <p>キ そして、前記認定によれば、本件各協力金は、一般管理費の一部に充当され、役員報酬(新協力金)や協力・分掌団体への助成金等に充てられ、残額は修繕積立金に繰入れられるのであり、要件に該当することとなった区分所有者には等しく適用されることからすれば、一定の条件の下での一般管理費の増額を図るものと解されるから、区分所有法の下で、規約及び集会決議による団体的規制に服すべきものであり、管理組合である控訴人は、区分所有法の定める手続要件に従い、規約又は集会決議をもって、個々の組合員の承諾を得ることなく、その創設及び額の設定を行うことができるというべきである。そして、16年決議及び19年決議が適法になされたことは、前記認定から明らかである。</p> <p>(2) 区分所有法31条1項後段について ところで、規約の変更等による区分所有者間の利害を調整するため、区分所有法31条1項後段は、「規約の設定、変更又は廃止が一部の区分所有者の権利に特別の影響を及ぼすときは、その承諾を得なければならない。」と規定している。 この「特別の影響を及ぼすとき」とは、規約の変更等の必要性及び合理性とこれによって一部の区分所有者が受ける不利益とを比較衡量し、当該区分所有関係の実態に照らして、その不利益が区分所有者の受忍すべき限度を超える認められる場合をいうものと解される。これを本件についてみれば、本件各協力金の設定は、その適用を受ける不在区分所有者に不利益を及ぼすものであるが、その必要性及び合理性が認められ、かつ、設定された協力金が当該区分所有関係において社会通念上相当な額であると認められる場合には、当該区分所有者はこれを受忍すべきであり、協力金に関する規約の設定、変更等はその権利に「特別の影響」を及ぼすものではないというべきである。また、設定された協力金の額がそのままでは社会通念上相当な額と認められない場合であっても、その範囲内の一定額をもって社会通念上相当な額と認めることができるときは、特段の事情がない限り、その限度で、規約の変更等は当該区分所有者の権利に「特別の影響」を及ぼすものではなく、当該区分所有者の承諾を得なくても有効なものとするのが相当である(最高裁平成10年10月30日第2小法廷判決・民集52巻7号1604頁参照)。</p>
<p>2</p> <p>平成22年 1月26日</p> <p>最高 裁第 三小 法廷</p>	<p>そして、本件規約変更により不在組合員が受ける不利益は、月額2500円の住民活動協力金の支払義務の負担であるところ、住民活動協力金は、全組合員から一律に徴収されている組合費と共に上告人の一般会計に組み入れられており、組合費と住民活動協力金とを合計した不在組合員の金銭的負担は、居住組合員が負担する組合費が月額1万7500円であるのに対し、その約15%増しの月額2万円にすぎない。</p> <p>上記のような本件規約変更の必要性及び合理性と不在組合員が受ける不利益の程度を比較衡量し、加えて、上記不利益を受ける多数の不在組合員のうち、現在、住民活動協力金の趣旨に反対してその支払を拒んでいるのは、不在組合員が所有する専有部分約180戸のうち12戸を所有する5名の不在組合員にすぎないことも考慮すれば、本件規約変更は、住民活動協力金の額も含め、不在組合員において受忍すべき限度を超えてはとまてはいうことができず、本件規約変更は、法66条、31条1項後段にいう「一部の団地建物所有者の権利に特別の影響を及ぼすとき」に該当しないというべきである。</p>
<p>3</p> <p>平成25年 4月15日</p> <p>東京 地裁</p> <p>平成25年 10月29 日</p> <p>東京 地裁</p>	<p>2 組合業務協力金について 甲8, 9によると、組合業務協力金は、理事に対し、月額1万円の報酬を支給することとされた際に、その報酬に充てるために一議決権当たり月額5000円を徴収することが原告の平成9年5月30日臨時総会で決議された(ただし、協力金の総額が、理事報酬を超える場合は、超過額を管理費に充当し、理事報酬に満たない場合は、協力金の総額の範囲内で理事報酬を定める。)、その後、原告の平成18年度定期総会において、月額4000円に減額する決議がされたものと認められる。</p> <p>弁論の全趣旨によると、原告の管理規約には、管理費には、「その他、管理組合の運営に要する費用」が管理費に含まれるとされているところ、組合業務協力金は、原告を運営する理事の職務への対価であるから、原告の運営に要する費用に該当する。そして、その金額も過大なものではないことに照らすと、上記各決議は有効である。</p> <p>したがって、組合業務協力金は、管理費に含まれるといえることができる。</p> <p>このように、被告は、本件議案の作成やその上程経緯の説明に当たり、本件最高裁判決を踏まえてその内容を参考にしていることがうかがわれるものの、本件最高裁判決は、本件マンションとは異なるマンションに関する管理規約の変更の効力について判断したものにとらず、その判断に当たって考慮された当該マンションにおける事情と本件マンションにおける事情が異なることをもって、本件決議ないしこれによって改正された本件管理規約が本件最高裁判決の趣旨に沿わないものとして無効となるなどと言うことはできない。したがって、仮に、原告が主張するとおり、bコーポと本件マンションが抱える問題点ないし事情が相違しているとしても、そのことが本件決議の無効原因となるものではない。</p>
<p>4</p> <p>平成30年 9月28日</p> <p>横浜 地裁</p>	<p>(2) 以上を踏まえて判断するに、マンションの管理組合を運営するに当たって必要となる業務及び費用は、本来、その構成員である組合員全員が平等にこれを負担すべきものである(最高裁平成22年1月26日第三小法廷判決・裁判集民事233号9頁参照)。本件マンションは全11棟、364戸から成る大規模な団地であり(前記前提事実(1))、これに応じて理事の職責が重いと解されるところ、上記(1)アのような状況にあったことに照らせば、本件細則4条(同(4)ウ)により理事候補者とされながら理事に就任することを辞退し、理事の職務を負担しようとする組合員に対して一定の金銭的負担を求め、組合員間の不公平を是正しようとするには、必要性と合理性が認められるというべきである。</p> <p>これに加え、①上記(1)イ及びウ認定のとおり、本件細則が組合員の意見を聴取するなど慎重な手続を経た上、団地総会において満場一致で制定することとされたこと、②本件規定により理事の就任を辞退した者が支払を求められる理事会協力金の額は月額5000円であり(前記前提事実(4))、理事に就任した者の負担内容(上記(1)オ)と比較すれば、その負担が過大であるといえないこと、③理事会協力金を支払った場合であっても、その後、5年以内に理事に就任し、任期満了まで務めることによって返金されること(前記前提事実(4))、④第25期及び第26期の理事候補者に選出された者のうち合計14名が理事への就任を辞退したものの、理事会協力金の支払を拒んでいるのは原告だけであることを考慮すれば、本件規定を含む本件細則が本件マンションにおける理事の選出方法を定めたものとして不合理であるとはいえず、公序良俗に反して無効であるといえることはできずと判断するのが相当である。</p>

## (2) 都市計画・まちづくりの政策目的にあった民間主導負担金制度の可能性

### ①民間主導負担金制度を論じる前提としての事業イメージ

民間が行う事業のために民間主体が負担金を課すという「民間主導負担金制度」が実現することによって、現在、都市計画・まちづくりの政策目的に資する具体的な事例として、以下のものをまず想定する。

- a) いわゆる地域管理（エリアマネジメント）団体が行う事業、例えば、除雪や街路灯などの公共施設の維持管理、地域交通サービスの提供、地域活性化のためのイベント実施、防災活動などを行う場合に、地域管理（エリアマネジメント）地区内の住民又は地権者から負担金を徴収するケース
- b) 市街地再開発事業その他の市街地整備事業の周辺に及ぶ開発利益を事業周辺の地権者から負担金を徴収ケース
- c) 市街地再開発事業その他の市街地整備事業の事業収支改善のための事業地区内地権者から負担金を徴収するケース

このうち、c) の事例は、(1) に述べた土地区画整理法等に基づく賦課金そのものであり、一定の法制上の措置が講じられている。

b) の「市街地再開発事業等の事業地区の外の地権者から開発利益を吸収するための負担金制度」は、事業地区外であることから、市街地再開発事業などが行われず、a) の事例の場合における費用徴収の回収ケースの特殊例として整理できる。

このため、本稿では、①の地域管理（エリアマネジメント）団体が行う、地区の生活環境改善のための活動のための負担金徴収の事例を代表例として、法制度上の論点及び実現可能性について論じる。

### ②地域管理（エリアマネジメント）団体による負担金徴収の参考となる現行制度の選択

(1) に述べた「民間主導負担金制度」に関する現行制度のうち、区分所有法に基づく協力金については、区分所有法が、住居等が一体的な建築物となっており、また、各住戸等に不可欠な共用部分が存在するという、区分所有建物の物理的な実態を前提にしたものである。一方で、地域管理（エリアマネジメント）団体の事業が実施される地区は、施設や建築物が一体という物理的な実態には必ずしもないことから、区分所有法に基づく協力金をモデルにして議論することは、論理的なハードルが高いことが想定される。

一方で、土地区画整理事業や市街地再開発事業は、必ずしも物理的一体性にこだわらず、人為的に一定の区域を設定して、事業を実施することから、土地区画整理法、都市再開発法に基づく賦課金をモデルとして、地域管理（エリアマネジメント）団体の活動に展開する可能性を論じる。

なお、地域管理（エリアマネジメント）団体による負担金徴収の立法政策を論じるにあつては、法律レベルと、いわゆる自主条例レベルの対応が論理的にはありえる。ただし、地域管理（エリアマネジメント）団体による負担金を論じる際には、地域管理（エリアマネジメント）団体の法人格の設定自体も同時に議論する必要が生じる。条例によって法人格の創設ができるかについては、否定的な意見も強いことから、本稿での立法政策は法律レベルでの議論に限定して論じる<sup>47</sup>。

<sup>47</sup> 成田頼明「法律と条例」（『憲法講座 4』（有斐閣、1978）、阿部泰隆『行政の法システム（下）』（有斐閣、1992）740頁参照では法人格の創設などの私法秩序に関する事項は条例制定権限の範囲外とする。なお、松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』（学陽書房、2017）170-171頁では、地方公共団体の条例での制定可能性を否定していない。しかし、管見の限り、法人格を創設している条例は存在せず、条例によって法人格創設の議論をしても実効性が乏しいことから、本文のとおり、法律レベルでの議論に限定しても実態としての問題はないと考える。



### ③土地区画整理組合等の制度スキームを踏まえた、地域管理（エリアマネジメント）団体の事業への展開

地域管理（エリアマネジメント）団体が行う事業、例えば、除雪や街路灯などの公共施設の維持管理、地域交通サービスの提供、地域活性化のためのイベント実施、防災活動などを行う場合に負担金を徴収する仕組みを論じるにあたっては、土地区画整理組合、市街地再開発組合の例にならって、どのような主体要件、事業の公共性及び事業の公共性を担保するための手続規定を整備すれば、いわゆる負担金を課す対象者を強制加入できる制度設計ができるか、という議論となる。

表 21 では、土地区画整理組合、市街地再開発組合に関する上記論点からの制度内容を整理するとともに、土地区画整理組合等の制度設計から類推して、強制加入型の地域管理（エリアマネジメント）団体の制度イメージ試案を列 C に示すとともに、その制度イメージに関する法的論点を列 D に整理した。

法的論点の詳細は表 21 のとおりだが、特に、行 3 列 D に記載しているとおり、公共施設の整備が一定の水準まで達した現在、公共施設を活用して適切な維持管理を行うとともに、公共施設などを活用した地域での生活サービスを行う事業自体に、公共性を認めることができるのではないかと、というのが一番大きな論点と考える。

この点について、土地区画整理組合、市街地再開発組合については、「公共組合」として講学上整理し、その特質等が論じられてきたことから、これ以降、この民間主導負担金制度を、地域管理（エリアマネジメント）団体が行う事業に適用するための可能性を、項目を改めて、公共組合という観点から論じる<sup>48</sup> <sup>49</sup>。

<sup>48</sup> 地域自治組織のあり方に関する「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」（2013 年 7 月）第 3 章 2. においても、地方自治組織のモデルとして、土地区画整理組合等の公共組合をあげている。しかし当該研究会報告書 34 頁では、「地域自治組織を公共組合として法的に構成する場合にも、こうした従来の公共組合の制度設計

を基本形とすることが考えられるが、従来の公共組合のように、あらかじめ事務、構成員、賦課金を法律で一つに特定することは困難である。また、構成員に受益が存在しても従来の公共組合のように個々の構成員単位で受益が明確ではないことを考慮する必要がある。このため、従来の公共組合の制度設計を基本形としつつも、以下の手法のパッケージにより法律・条例による枠組みを設定し、また、構成員の権利保障を充実させることが考えられる。」としており、現行法制との関係を厳密に法律の規定レベルで整理するという作業を行っていない。しかし、強制加入と賦課金の徴収という厳しい権利制限を内容とする法制度を立案するには、厳密な先例主義をとっている内閣法制局の審査を必要がある（内閣法制局の先例主義については仲野武志「内閣法制局の印象と公法学の課題」北大法学論集 61 (6) 183 頁-199 頁参照）。この内閣法制局の姿勢を前提にして、本稿では、既存の法律との規定上の関係を丁寧に論じている。

<sup>49</sup> 田尾亮平は、「租税を使わない国会（3）」都法 63 卷 1 号（2022 年 7 月）151 頁において「日本法において一部で議論されている、公共組合も特別地方公共団体もまたそれに準じた組織も公的性が強すぎて BID の受け皿とはなり難く、BID がその潜在的可能性を十分に発揮する上で桎梏となることが懸念される。」と指摘する。この指摘は重要と考えるものの、内閣法制局の先例主義を突破して、まず法制化するための要件はなにかを議論すること自体は、少なくとも実務的な立法政策論としては意義があると考えられる。



表21 土地区画整理組合等の要件とこれを踏まえた地域管理（エリアマネジメント）団体の制度イメージ案等

		A	B	C	D
		土地区画整理組合の事業	市街地再開発組合の事業	エリアマネジメント団体の事業	
				制度イメージ案	論点
1	主体要件	・地権者の3分の2の同意 ・講学上の公法人	・地権者の3分の2の同意 ・講学上の公法人	・地権者の3分の2同意 ・講学上の公法人	・地権者以外の住民の扱いは？ ・負担金の徴収を地権者から行うことにすれば、同意は地権者に限定し、事業計画などの意見聴取には住民や地区内民間事業者を対象にするという整理も可能か？
2	事業の公共性 従前要件	特になし	・耐火性能が低い建築物等劣悪建築物が3分の2以上 ・不十分な公共施設など	・公共施設の適切な維持管理の必要性 ・生活サービスの欠如又は必要性の増大など	・団体の事業内容からいって定性的な規定に止まるか？もしくは不要か？
3	従後要件	・公共施設の整備改善 ・宅地の利用増進	・公共施設の整備 ・都市計画で定める再開発建築物の整備	・適切な公共施設の維持管理 ・対象地区における生活サービスの提供など	・従来は公共施設の整備が公共性の根拠となったが、今後は、公共施設の適切な維持管理や更新などが公共性の理由になるのではないか？
4	都市計画（縦覧、都市計画審議会での議決、意見の処理）	特になし	・高度利用地区など高度利用を推進する内容の都市計画決定 ・公共施設と再開発建築物の都市計画決定	・対象地区の設定及び従後の内容を定めた行政計画が必要 ・その際には、都市計画決定手続と同様に第三者機関審査、住民参加手続が必要	・負担金等の徴収義務が発生する区域を明示するためのなんらかの行政計画は不可欠 ・現状の都市計画制度では、公共施設の維持管理や生活サービスの改善までを対象にしていけないが、都市計画の今後の役割として、都市計画制度に位置付けることも可能ではないか？
5	手続き規定 事業実施	・都道府県知事の設定認可（定款と事業計画）	・都道府県知事の設定認可（定款と事業計画）	・地方公共団体の長の設定認可（定款と事業計画）	・知事又は市町村長による認可手続が、主体及び事業の公共性チェックのために必要か？ ・エリアマネジメントには換地計画等にあたる部分がないことから、最初の段階で第三者機関審査が必要ではないか？
6		・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・地権者以外の住民の扱いは？
7		・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理	・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理	・地方公共団体の長による事業計画の縦覧、意見書の処理	・知事又は市町村長による認可手続が、主体及び事業の公共性チェックのために必要か？ ・エリアマネジメントには換地計画等にあたる部分がないことから、意見書の処理についても、第三者機関審査が必要ではないか？
8			・組合による権利変換手続開始登記	・団体の事業内容及び賦課金などの内容についての継続的な公告など周知方法	・土地区画整理法等では、組合の定款自体は公告されていないが、賦課金などを想定すると、なんらかの公告制度が必要か？
9		・組合による換地計画の決定と都道府県知事の認可	・組合による権利変換計画の決定と知事による認可		
10	・組合による換地計画の縦覧、意見書の処理	・組合による権利変換計画の縦覧、意見書の処理			
11	・意見書の処理にあたっての土地区画整理審議会の意見聴取	・権利変換計画の策定、意見書の処理にあたっての市街地再開発審査会の議決			

表22 事業目的別の公共組合の例

事業目的	対象となる団体
1 土木事業に関する公共組合	土地改良区、土地区画整理組合、市街地再開発組合、住宅街区整備組合、水害予防組合
2 社会保険事業に関する公共組合	健康保険組合、農業共済組合、国会公務員共済組合、各地方公務員共済組合、私立学校教職員共済組合、厚生年金基金
3 経済活動に関する公共組合	商工組合(中小企業団体の組織に関する法律第55条の加入命令、ただし、1997年当該条文は廃止)
4 公共性の高い職業に関わる団体	弁護士会、司法書士会、土地家屋調査士会、税理士会、行政書士会、水先人会、公認会計士会

## 7. 民間主導負担金制度と公共組合

### (1) 講学上の公共組合の定義及び特色

公共組合は、以前は「一定の社員（組合員）をもって構成される公共団体であり、公法上の社団法人である」と定義されていた<sup>50</sup>。最近の行政法テキストでは「行政事務を行うことを存立目的として設立された公の社団法人である」とされる<sup>51</sup>。

また、公共組合は、「強制加入」「設立解散についての国又は地方公共団体の関与」「国又は地方公共団体の監督」「公権力の付与（換地処分、経費等の賦課・滞納処分）」があげられる<sup>52</sup>。

### (2) 講学上公共組合に整理されているもの

講学上公共組合に整理されているものを、事業目的別に整理すると、表22のとおりである。

なお、土木事業に関する公共組合に属する水害予防組合は、水害予防組合法第1条に規定する「堤防水閘門等ノ保護ニ依ル水害防禦ニ関スル事業」、水防法第1条の「洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、もつて公共の安全を保持すること」を事業内容としており、「土木」という用語からイメージされる公共施設整備を直接の内容としているものではない。

また、表22の行3のグループは、戦前は農会、森林組合、水産会、商工会議所など多数存在したが、現在は、中小企業団体の組織に関する法律第55条を削除した結果、このグループに属する団体は存在しないと考える。

### (3) 講学上の整理から導かれる公共組合拡大の視点

#### ①参考とすべき公共組合のグループとその性格

本稿では、地域管理（エリアマネジメント）団体における民間主導負担金制度を論じていることから、最も参考になる公共組合は、表22行1の「土木事業に関する公共組合」である。また、この中には、水害予防組合のように、公共施設整備を伴わない団体が含まれていることは、制度設計上、1つの有利なポイントと考える。

また、負担金を課すためには、団体に反対者であっても加入強制をするという要素が必要だが、公共組合はいずれも強制加入の要素を持っている。

#### ②行政主体性

塩野（2021）123頁によれば、「公共組合の強制加入及び賦課金をはじめとする公権力の付与は、法がこれらの組合に行政主体性を与えたことを意味するように思われる」とする。以下、該当部分を引用する。

強制加入および事業執行における公権力性の付与については、法がこれら組合に行政主体性を与えたことを意味するように思われる。すなわち、強制加入は、結社の自由に対する重大な侵害であり、組合自体が行政主体であることは例外的措置を認

<sup>50</sup> 矢野勝久「公共組合」（田中二郎他編『行政法講座第4巻』（有斐閣、1965）239頁参照。

<sup>51</sup> 宇賀克也「行政法概説（第2版）」（有斐閣、2010）259頁参照。

<sup>52</sup> 宇賀（2010）260頁、塩野宏『行政法Ⅲ（第5版）』（有斐閣、2021）122-123頁、安本典夫「公共組合」（雄川一郎ほか編『現代行政法体系第7巻』（有斐閣、1985）292-293頁参照。

める法的正当化根拠を提供する最も大きな根拠の一つである。さらに、経費の強制徴収を含む事業執行方法についての公権力性の付与は、当該法人の有する大きな特権であるが、かかる特権の付与はそれを受ける法主体が、行政主体であることによって、正当化されると解される。

「行政主体」という意味はややあいまいであるが、例えば、新しい公共組合（強制加入と賦課金徴収権限あり）を構想するにあたっては、その公共組合が行う事業内容が、本来は、国又は地方公共団体という行政主体が実施することが想定されるものかどうか、重要な視点になると考える。

この観点から、表 22 行 2 の事例をみると、土地区画整理組合等の市街地整備系の組合、土地改良区は、対象となる事業を国又は地方公共団体が施行することを前提としており、水害予防組合の事業も水防法第 3 条に基づき、水防責任は市町村にあることを定めている。以上の点からみて、塩野のいうところの行政主体性<sup>53</sup>は、公共組合が実施する事業内容が、本来国又は地方公共団体が実施すべき行政内容であることと理解することが可能と考える。

### ③事業の公共性と組合内部の民主主義、組合に対する公的規制

安本（1985）291 頁によれば、強制加入制は、憲法上の結社の自由、さらには事業内容によれば職業選択の自由、財産権の保障にも抵触しかねないことから、これを認めるためには、事業の公共性、組合内部の民主主義、組合に対する公的規制が必要とする。以下、該当部分を引用する。

この強制加入制は、憲法上の結社の自由（団体の結成の自由、団体への加入、非加入の自由）（憲法

21 条 1 項）さらに、事業内容によっては、職業選択の自由（憲一三条）、財産権の保障（憲二九条）等にも抵触しかねないものである。したがって、それにもかかわらず、強制加入制を認めるだけの事業の公共性（たとえば土地区画整理事業という制度一般の公共性と、特定の地域で土地区画整理事業を行う公共性など、各レベルにおける公共性が必要である）、組合内部の民主主義、組合に対する公的規制などについて、特有の法理が形成されなければならない。

「特有の法理」の趣旨は明確ではないものの、指摘のうち、「組合内部の民主主義」「組合に対する公的規制」という項目については、個別に必要な措置を講じる必要があるという指摘は重要と考える。

「事業の公共性」については、括弧内の事業自体の公共性と特定の地域で実施するなど各レベルでの公共性が必要という点が、新たな公共組合を検討する上で重要な視点と考える。

#### （4）国会議事録からみた公共組合拡大の視点

##### ①土地区画整理組合、土地改良区の強制加入に関する議論

本稿の論点に関係のある表 23 行 1 グループの公共組合についての強制加入等を論じた国会答弁は、表 23 行 2 から 4 のグループに比べ少ないが、表 20 のとおり、以下の 3 つが確認できる。

厳密な法制論を論じたものではないが、表 23 行 1 の答弁は、反対者も不利な取り扱いをしないこと、行 3 は、公共事業の性質を持つことを、強制加入の要件として述べている。

##### ②国会議事録で確認できた強制加入に関する法制論

表 22 行 1 のグループでは、表 23 以外に法制論を論じたものは存在しない。憲法学者、内閣法制局の発言としては、表 24 のものが確認できる。

<sup>53</sup> 塩野（2021）123 頁注（1）では、表 1 行 4 に該当する公共組合は行政主体性を有していないと述べているが、この記述とも、本稿の整理は整合的である。



表23 土地区画整理組合、土地改良区の強制加入を論じた国会議事録

<p>1 第19回国会 参議院 建設委員会 第26号 昭和29年4月16日 (土地区画整理法案 審議)</p>	<p>○田中一君 これは組合加入ということ、でき上つた後の権利義務の問題はいろいろ論議されるのだけれども、初めから反対しているという場合は何か守らんでいいでしょうか。土地収用法ではどうなっておりますか。その点は土地収用法の場合ははつきり強制されるのですか。 ○政府委員(渋谷操一君) 問題は、反対している組合員を反対するが故にいわゆる不利な取扱いを受けることがあつてはならない、これは当然であろうと思うのです。それでそういう例えば換地計画の上においても、組合の設立、事業の施行そのものに反対している組合員なるが故に特別に不利な取扱いを受ける、これは許されないということになるだけでありまして、それ以上の組合運営の方法についての特別な保護措置というものには必要ではないのじやないかと思っております。</p>
<p>2 第26回国会 衆議院 農林水産委員会 第 17号 昭和32年3月 28日 (土地改良法改正案審 議)</p>	<p>○安田(善)政府委員 (前略) 土地改良区が行います事業は公共性の強い事業であるという意味におきまして、一人、二人の不本意な人が出ましても、三分の二の同意を得ますれば他の人も公益事業のために従っていただきたいというのが土地改良区でございます。全員一致して同意しよう、意思を法定しよう、進んでこれに参加しようということが望ましいのでありますが、全員を必ず一致せしめようということはなかなかむずかしいものでございます。農協などと違ひまして、これは必ず三分の二という比率を得てから、加入においても、賦課金においても強制的にするように意思決定をしまして、そういうふうにしたいと思うのです。三分の二についていろいろ御意見があるかもしれませんが、これは見解の相違でありまして、日本の現行法で、公共性を持って強制加入にしたり、強制賦課金をするのには三分の二をもって例といたします。国会では過半数で意思を法定できるという政治体制もございまして、それで私は民主主義に沿っていると思っております。</p>
<p>3 第26回国会 参議院 農林水産委員会 第 28号 昭和32年4月 12日 (土地改良法改正案審 議)</p>	<p>○東隆君 今の説明では私は納得できませんが、しかしこれはこの程度にしますが、連合会の場合ですね、任意加入にした理由。私は、かえって一定の条件を備えた者は強制加入にした方が、そういう土地改良の仕事なんかにはいいんじゃないかという考え方をもちます。これを任意加入にされた理由ですね。 ○政府委員(安田善一郎君) 土地改良事業そのものを行いますのは土地改良区でありますし、あるいはその土地改良区連合であります。これはお話のように、強制加入、公共事業の性質を持っておるのでそうすべきだと思いますが、この事業を指導する、調査研究をする、自主的な監督を納得ずくでまたやるというようなことは、任意で集まったものがやるのが、やはり日本の憲法の精神からいってもいい。そういうような事業について強制加入するのは、新憲法から不可能に近いと思います。 ○東隆君 そうすると、その次に私は、強制加入をするのが憲法の違反になるというのは、あれですか、団結の自由だの、それからその他の結社の自由とか何とか、そういうような面からですか。 ○政府委員(安田善一郎君) 法案に定記しました事業について行ふのは、そうするよりほかないという点が第一点。憲法違反と直ちにこの場では断じませんが、それに近いらいのことじやないかと思ひます。</p>

表 24 の行 1、2 とともに、中小企業団体の組織に関する法律第 55 条の加入命令規定を創設する際の国会の議論である。

この改正は、商工組合という団体に対して過当競争が激化した場合には加入命令を出すことができるという内容で、当時の公正取引委員会は反対の意見を述べるなど国会でも議論が活発に行われ、矢野 (1965) 242 頁では「問題が存するところであろう」と述べている。

このような内容ではあるものの、行 1 の田上は、経済的な生活を規制するという観点からの結社の自由については、公共福祉の観点から制約が可能とのべ、行 2 の林も一定の要件が書かれているこ

とから公共の福祉につながりがあると述べている。

これらの発言については、当時の経済事情と現在では異なる点があるとはいうものの、現時点で評価すると、表 24 で論じている、業界における過当競争を抑制するための商工組合の強制加入に比べて、5 (3) に述べる地域管理 (エリアマネジメント) 団体が行う活動の方が、3. で述べた、行政主体性、事業の公共性等の点で、強制加入を認めやすいという議論は十分、成り立つ可能性があると考えられる。



表24 国会議事録に見られる強制加入に関する法制論

1	第27回国 会 参議院 商工委員会 第4号 昭 和32年11 月7日	<p>○田上穰治(参考人)</p> <p>・ 初めに、この団体法案の五十五条加入強制あるいは加入命令が違憲であるかどうかにつきまして考えますと、これは一方では憲法二十一条で結社の自由が保障されており、そして他方では憲法二十二条におきまして職業選択の自由が保障され、あるいはさらに二十九条におきまして財産権の侵すべからざるとが保障されております。こういった関係において、特に加入強制につきましては、結社の自由を侵すものではないかというおそらく問題であろうと存じます。この点につきまして、私は結論的に申し上げますと、結社の自由は、この問題については同時にそれが経済生活に関するものであって、経済的な自由と不可分の関係にある。そうなるという、これは二十一条と二十二条を切り離すとはできないと思うのでありまして、まあ、その意味でその政治的な結社、あるいは広く政治活動の自由、言論とか集会とか結社とか、こういうものを国家権力によって規制する場合とは相当に違いがあると、憲法上まあ解釈上考えるものであります。(中略)</p> <p>・ 結社の自由とは申しまして、明らかに団体法案が考えておりますような、経済的な生活を規制する、あるいはその生活に関する結社については、一般の政治結社の取締りとは、全くおもむきを異にするものでありまして、むしろ二十二条などに、あるいは二十九条に示されておりますような公共の福祉、あるいは、これは積極的なレベル・アップの要求を含めた国家権力の介入も必ずしも憲法違反とは言えない、このように私は考えるのであります。</p> <p>・ そこで、第二の点に入りまして、それならばそのような公共の福祉というのは、これは法律をもってすれば、どの程度にまでも取り締まることを許すのかと申しますという、もちろんそうではないのであって、少くとも公共の福祉という言葉は、これは政府のあるいは与党とか、ある特殊な一部の国民の立場ではなくて、広く一般国民の利益というものを考えなければならぬ。(中略)要するに公共の福祉、あるいは相当大幅な国家の規制が、経済的な自由、経済活動に加えられるといたしまして、決してそれは無制限の規制ではなくて、それはやはり公共の福祉のために必要な限度にとどまるということが、憲法論として言えると思うのであります。その場合の公共の福祉は、決して中小企業者のみの利益というのではなくて、同時にこれと対立すると申しますか、中小企業者以外の特に一般消費者であるとか、その他大企業、そういったようなものの利益も考慮して、そしてこれとの権衡を著しく失わないようにしなければいけないと、その点で今回の法案は一応考慮されているように思うのでございます。</p> <p>・ さらに第三点といたしまして、公共の福祉のために必要である、あるいは公共の福祉に反する事態に対して国家がその必要な限度において規制を加えるということにつきまして、その程度の問題でございます。これは憲法十三条におきまして、国民の権利を国政の上において最大限度に尊重したければならないという原則が出されております。逆に申しまして、国家権力による規制は必要の最小限度にとどめなければならぬということが言えるわけでございます。これは先ほどの二十一条の結社の自由に対して内在的に制約を認める場合にも同様でございますが、二十二条あるいは二十九条などにおける法律によって公共の福祉のために積極的な統制を加える場合にも、やはり事態の事情に応じて必要の最小限度にとどめなければならぬということが憲法の要求であろうと存じます。その意味で考えますと、一応この法案におきましては、六十二条でこの規制を加える前提の要件に変更あるいは消滅があったときには、これをその規制を効力を失わせるとか、あるいは当面の不況事態の克服のために必要な場合というふうな一応要件をしぼってあるという点は私賛成なのでございます。(中略)</p> <p>・ しかし結社の自由が、先ほど申し上げましたように、特に強く保障されるのは、これは政治的な結社の場合でありまして、少くともその逆に経済的な目的を持つ団結とか結社につきましては、これは単純に二十一条によって割り切ってしまうことはむずかしい、むしろ二十世紀的な憲法の特色として、あるいは社会政策、資本主義の大幅修正ということが二十世紀の特色でありますから、かつての、十八世紀的な、自由主義的な経済というものを原則とする絶対的自由という考えは、現在の憲法としてはとりにくい、むしろ、先ほど申し上げましたような社会権、生存権の保障の規定にとらみ合せますと、この結社でありまして、経済的な目的を持つ結社につきましては、相当な広い幅で公共の福祉による制限を考慮することができると私は思っているのでございます。なお、そのほかに、若干御議論があるかと思いますが、一応五十五条の加入命令が合憲か違憲かという問題につきましては、私は違憲ではないと考えるものであります。(後略)</p>
2	第27回国 会 参議院 予算委員会 第2号 昭 和32年11 月8日	<p>○政府委員(林修三君) 今問題の中小企業団体法案のあの強制加入のところには、御承知のようにいろいろ条件が書いてあります。結局中小企業のある分野におきまして非常な過当競争が行われる、しかもそれは一部の員外者による、それが入らない者によって非常に過当競争が激化して業界が危殆に瀕する、さらに国民経済に重大なる影響を及ぼす、そういう要件がある場合に強制加入命令が出ることになっておりまして、国民経済全体とのつながりを考えた上において運用する、こういう建前になっております。公共の福祉とのつながりがそういう面において考えられる、かように考えます。</p>

## (5) 行政主体性の要件に関する、より網羅的な学説等の整理

### ①学説整理にあたっての「行政主体性」という概念自体の整理

(4) で分析したとおり、国会議事録からは「強制加入」「賦課金の徴収」などの公権力の行使を公共組合において可能とする論拠が明確にならなかった。

このため、(3) で抽出した公共組合の行政主体性という要件に着目して（行政主体性があれば、一定の区域等の要件に合致する者を強制的に加入させることや、一定の金銭を強制的に徴収することも、国、地方公共団体などの行政主体の権能からみて説得力があるため）、その点を論じている学説を、より網羅的に収集分析して、当該要件の精緻化を試みる。

なお、現行法制において、行政主体として扱われている、国及び地方公共団体以外の主体を、塩野宏（2021）99 頁にならって本稿では「特別行政主体」という<sup>54</sup>。この用語を使って本節のテーマを再度述べれば、地域管理（エリアマネジメント）団体に対して金銭の強制徴収などの公権力を付与するために「特別行政主体」となるための要件を明らかにするということになる。

また、「行政主体」（あるいは「公法人」）という概念自体が、戦前の行政裁判所の管轄などを前提した議論であること<sup>55</sup>、また、行政主体（又は公法人）とそれ以外の主体の境界が不明確であることなどを理由として、そもそも「行政主体」「公法

人」という概念自体が不要であるという指摘も学界では強い<sup>56</sup>。しかし、「公共組合」などを、国、地方公共団体とは別の「特別行政主体」として位置付け、その共通する特徴を分析する」という講学上の議論は、本稿のように、「公共組合」などが持っている賦課金を反対者にも課することができるという特殊な法律上の制度について、その拡張可能性を立法論として議論する際には、極めて有効と考える。その意味では、塩野宏が「行政主体」という概念の道具性、有用性として、立法レベルの問題を挙げている<sup>57</sup>のは、適切であり、説得力があると考える。

### ②行政主体性に関する学説の整理

行政主体について論じている学説から、行政主体に関する要件を整理したものが、表 25 である。また、具体的な引用箇所の記述を整理したものが表 26 である。

なお、戦前の美濃部達吉の議論は、現憲法下ではそのままでは適用できないとの指摘も想定されるが、田中二郎などの学説に引き継がれている要素があるため参考として併せて紹介する。

<sup>54</sup> 関連する他の用語法として、美濃部達吉は、地方団体、公共組合、営造物法人（戦前から実態は神社のみと言われていた）を「公共団体」と定義していた。田中二郎は、国及び地方公共団体以外の行政主体性を位置付けられた主体を「独立行政法人」（現行法の独立行政法人とは意味が全く異なる）と、藤田宙靖は「特別の行政主体」と名付けて、特殊法人、現行法での独立行政法人、公共組合をこれらの概念の対象としている。用語法の根拠は表 22 の備考で引用している著作又は論考による。

<sup>55</sup> 戦前の公法人に関する判例は、田中二郎『行政法中巻（全訂第二版）』（弘文堂、1976）219 頁-220 頁参照。

<sup>56</sup> 岡田雅夫「行政主体論」舟田正之「特殊法人論」『現代行政法体系第 7 巻』（有斐閣、1985）、山本隆司「行政組織における法人」『行政法の発展と変革上巻』（有斐閣、2001）、山本隆司「行政の主体」『行政法の新構想 I』（有斐閣、2011）参照。

<sup>57</sup> 塩野宏（2021）126 頁参照。



表25 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。

表 25 に掲げた特別行政主体となるための要件は、各学説において論じられた用語をそのまま用いているので、論理的に重複なく列挙されているわけではない。(後述のとおり、表 25 の行 7「対外的に明確な規準」は、行 6の「法律による行政の原理等の法的コントロール」と一致すると思われる)。

また、表 26 で示すとおり、特別行政主体としての要件として明確に述べて項目を列記している行 2 列 A の田中二郎もある一方で、行 4 の藤田のように、「考察の対象とする意義とする」など、特別行政主体の要件として明確に述べていない記述もあること、さらに、行 1 列 A の田中や行 5 列 B の安本のように、要件を例示として「など」と書かれているものもあることに留意が必要である。

また、安本は、行政主体性の要件ではなく公共組合の要件として述べている点にも留意が必要である。

この段階でのコメントとしては、以下の点が指摘できる。ただし、これらの点はより厳密には後述の現行法における規定から整理が必要である。

ア) 行 1 の「国による目的付与」は国の政策目的が多様化している現在では有効な要件とはなりえない。

イ) 「国家が法人を設立」も、現行法における「独立行政法人」などにはあてはまるものの、本稿で議論の対象としている地域レベルでの地域管理(エリアマネジメント)団体への適用場面では、直接該当しない。

ウ) 行 3 の資金面については、塩野は、給付の活動を前提にした基準であることを付言している<sup>58</sup>。しかし、この要件も、同様に、地域レベルでの地域管理(エリアマネジメント)団体による負担金徴収という、公権力の行使からみた公共組合の可能性について論じていることから、公共組合では、資金面は要件とはなりえない。

エ) 行 4 の公の権限付与は、むしろ一定の要件によって、公共組合に行政主体性が認められた結果として考えるものであり、要件として前提にするのは適さないと考える。

<sup>58</sup> 「特殊法人に関する一考察」『行政法組織の諸問題』(有斐閣、1991) 22 頁

表26 特別行政主体となるための要件に関する具体的な引用箇所

		A 行政主体の定義と要件	B 公共組合の定義と要件
1	美濃部達吉『日本行政法上巻』	<p>・公共団体とは国家の下において国家よりその存立の目的を与えられた法人である。(462)</p> <p>・法人の目的とする所が国家目的であるが故のみ、国家はその目的を達するに必要な限り、ある資格に該当する者をして、その意思に反しても団員たらしむるのである。</p>	<p>・公共組合は公の社団法人で、地方団体のやうな一定の地域内の総ての住民から成るものでなく、法定の資格を備ふる一定の団体の結合から成る団体であり、又地方団体のやうに広く一般的な地方公共の利益をその目的とするものではなく、限られた特種の事業を目的とするものである。その目的とする事業は、必ずしも私法人の目的とする事業と判然性質を異にするものではなく、同じ目的でも、共通の利害関係を有する者が任意に結合して法人を作り其の目的を遂行するものであれば、私法人に過ぎないもので、國家が其の目的を國家的目的として認め、自ら法人を設立して其の目的を遂行せしむる場合にのみ公法人たるのである。(633)</p>
2	田中二郎『行政法中巻』	<p>・独立行政法人は、特別の法律の根拠に基づき国からその存立目的を与えられた独立の法人であり、一般に、公法人又は公法上の法人の性格を有するものとされる。(213)</p> <p>・独立行政法人たることのメルクマールは、当該法人の目的は、国が与えたものであること、その設立は、法律の定めるところにより国(時には地方公共団体)のイニシアチブによるものであること、そして、国(又は地方公共団体)に代わり公共的な事務事業を行なうものであるから、その目的を達成させるために、しばしば、出資その他の資金の供与をし、公の権能を付与する等、種々法律上特別の取扱いを認める反面、これに一定の義務を課し、国の特別の監督に服すべきものとしていること等の諸点に求めるべきであろう。(197-198)</p>	<p>・概に公共組合といっても、その設立の理由はまちまちであり、これに認められる特別の法律的取扱いも必ずしも軌を一にしないので、何を標識として公共組合と解すべきか、公共組合とそうでないものとの区別の限界は必ずしも明瞭とはいいがたいうらみを免れない。(210)</p> <p>・第一に、地域的な公共性の強い事務事業は、地方公共団体が自らこれを行なうのが原則であり、すべての住民に共通の利害関係がある事務は、地方公共団体が自ら処理するのが適当かつ負担の公平を期するゆえんでもあるが、公共性の強い事務事業であっても、地域の一部の住民にのみ利害関係があるに止まるものについては、むしろ、相互に共通の利害関係をもつ一部の住民が人的結合たる社団(公共組合)を設け、この社団の事務としてこれを処理することにすることが妥当である(209)</p>
3	塩野宏①『行政法Ⅲ』②「特殊法人に関する一考察」『行政法組織の諸問題』(有斐閣、1991)	<p>・行政主体:社会的に有用な業務の存在を前提とし、それが国家事務(行政事務)とされた上でその業務を遂行するために国家により設立された法人をもって、特別行政主体ということがいえよう(①99-100)</p> <p>・その意味で、ある業務を行政事務とした上で、その担当主体としての法人を設立する趣旨を制定法から読み取るには、設立行為の特殊性のみならず、当該法人に対する国の出資のあり方、組織構成に対する関与のあり方にも着目する必要があると思われる(①115)</p> <p>・社会的に有用な業務の存在を前提とし、それが行政事務とされた上で国とは別の法人格(特別に設立された)にその遂行がゆだねられたときに、行政主体としての法人格の存在が認められることになるのである。(②21)</p> <p>・法人の経営そのものに関する国の主体的かかわりあいの仕方、いいかえれば、法人に対する国の出資のあり方及び運営費に関する国の支出のあり方にも着目するのが、妥当であると思われる。もちろん、規制的業務に関しては、資金面は必ずしも決定的要素ではないが、かかる業務を国とは別の法人にゆだねることは一般には考えられないのであって業務自体が給付的活動にかかるとしては、国がその業務に必須の資金的側面に直接関与することによって、当該業務をまさに国の業務とする趣旨であるかどうか、最も明確に看取できると思われるからである。(②22)</p> <p>・ある業務を行政事務とする以上、それに相応しいものでなければならない。また、それが行政主体であるとすれば、その組織・運営について、国および地方公共団体の行政機関におけると同様に、民主的コントロールという見地からの、立法的措置が必要であり、かつ、そのことが正当化される(独通法がその典型である)。また、行政管理の一環として、組織編成について、行政機関が関与することも許される。(①126)</p>	<p>強制加入および事業執行における公権力性の付与については、法がこれら組合に行政主体性を与えたことを意味するようと思われる。すなわち、強制加入は、結社の自由に対する重大な侵害であり、組合自体が行政主体であることは例外的措置を認める法的正当化根拠を提供する最も大きな根拠の一つである。さらに、経費の強制徴収を含む事業執行方法についての公権力性の付与は、当該法人の有する大きな特権であるが、かかる特権の付与はそれを受ける法主体が、行政主体であることによって、正当化されると解される。(①123)</p>
4	藤田宙靖『行政組織法(第2版)』	<p>・おおよそ、法律自体がその組織のあり方について、組織の構成メンバーの権利・利益の保護という見地とは無関係に、「対外的に明確な規程の設定」そして「民主的コントロール」という見地から規律を行っているような法主体の場合には、これをここでいう「行政主体」として行政組織法の見地から考察の対象とする意義が認められる、ということになるであろう。(27)</p>	<p>一般に「公共組合」とはある一定の公共的な目的のために個人たる組合員によって設立された組合であって、法人格を持たされたもの(通常は社団法人としての性質を持つ)であり、しかも「行政主体」たる性格を持つもののことを称している(211-212)</p> <p>私自身は、地方公共団体と並び、組合組織を採る法主体が、地方公共団体が行っている行政活動と同様の活動を、しかも一定の公権力行使の権限を法律によって認められつつ行っている、という事実に着目し、このような法主体の活動(作用)及び組織についての、法律による行政の原理等による法的コントロールのあり方如何に関心をもち、という見地からアプローチしたいと考えている。(212)</p>
5	安本典夫「公共組合」	<p>・行政法関係は、行政権の主体とその相手方としての個人または団体の間の法律関係であり、行政権の主体としては、本来の主体である国家のほか、国家に淵源を発しながらも自己の事務として行政を行うというのが、従来の通説的な行政主体論である。(287)</p>	<p>・公共組合は、特定の目的を遂行する、一定の社員によって組織される社団法人である。(287)</p> <p>・(公共組合の)この強制加入制は、憲法上の結社の自由(団体の結成の自由、団体への加入、非加入の自由)(憲二一条一項)さらに、事業内容によっては、職業選択の自由(憲二三条)、財産権の保障(憲二九条)等にも抵触しかねないものである。したがって、それにもかかわらず強制加入制を認めるだけの事業の公共性(たとえば土地区画整理事業という制度一般の公共性と、特定の地域で土地区画整理事業を行う公共性など、各レベルにおける公共性が要である)、組合内部の民主主義、組合に対する公的規制などについて、特有の法理が形成されなければならない。(291-292)</p> <p>・公共組合は、国、地方公共団体の行政機関としての性格を持つものではなく、相互の関係は法関係というべきであり、もちろんそこに法治主義は妥当する。公共組合は行政庁の組合に対する処分に対して、訴訟を提起することはできると考えるべきである。(318)</p>



表27 内閣法制局における行政権委譲のための要件に関する発言

<p>第101回 国会参 議院大 蔵委員会 第27号 昭和59 年7月31 日</p>	<p>○政府委員(大出峻郎君) お答えを申し上げます。                  最初の問題でございますが、まず一般論として申し上げますと、先生ただいま御指摘ございましたように、憲法第六十五条は「行政権は、内閣に属する。」、こういうふうの規定をいたしておるわけでありまして。また同じく憲法第六十六条の第三項でございますが、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」、こういうふう内閣の責任が規定をされておるわけでございます。                  したがって、国の行政事務といえますのは、これは内閣の統括のもとに国の行政機関なりあるいは権限の委任を受けた地方公共団体の機関において処理されるのが通常でございますが、国の行政事務でありましても、内閣としてその処理について責任を負い得るようなそういう仕組みのもとでありますれば、国の行政機関あるいは地方公共団体以外のものにその処理の権限を委任することも不可能ではないというふうに考えられるわけでありまして。                  ただ、このように考えましても、これは広く国の行政事務とはいってしましても、その中には非権力的なものもございますし、あるいは権力的な要素を持ったものもあるわけでありまして。この後者の方のいわゆる権力的な性格のもの、こういうものにつきましては、これは行政主体が優越的な意思主体として、いわば公権力の主体として私人に対するものでありますから、国民の権利義務に関連するということにもなります。国または地方公共団体以外のものにこれを委任する場合には、非権力的な行政事務を委任する場合に比べますという、一段と慎重な配慮が必要であろうというふうに考えるわけでありまして。                  すなわち、まず当該行政事務の処理に当たっての公正性の担保、あるいはその事務の処理の判断の客観性の担保ということが必要であろうと思っております。                  また第二に、当該行政事務の処理に対する国の監督体制の確保、こういうことについて十分な考慮が加えられているということが必要ではないかというふうに考えるわけでありまして。</p>
---	---

③国会議事録からみた、内閣法制局における国、地方公共団体以外の主体への行政権限委任の考え方

内閣法制局の見解を国会会議録から調べたところ、表 27 に示すとおり、国又は地方公共団体以外の主体に対して行政権限を委任することには慎重な配慮が必要と考えており、具体的には

- ア) 事務処理にあたっての公平性の担保
- イ) 事務処理判断にあたっての客観性の担保
- ウ) 国の監督体制の確保

が必要と述べている。

以上のとおり、内閣法制局の考え方は、②の学説の基準とほぼ等しいものの、やや、国の監督体制の確保を重視しているようにみえる。

(6) 現行法上の規定内容からみた特別行政主体の要件の抽出

①基本的な分析の考え方及び分析対象

第一に、(5) において学説を網羅的に分析したところから、表 25 のように有力な視点を見つけることができたものの、特別行政主体の概念も国家的な主体から地域的な主体まで様々なものが含まれていることを反映して、観点が異なる要件があること、さらに、主張している学者によって内容の説明の仕方が異なっており、要件が概念的に整理されていないくらいがあること、などの課題がある。

そこで、まず、表 25 の要件ごとに現行法の規定を当てはめてみて、概念上の重複などを明らかにしていく。

第二に、対象となる主体としては、最終的な目標である地域管理（エリアマネジメント）団体の金銭強制徴収という議論につなげるため、地域管理団体が行う行為に類似している

- ア) 市街地整備関係：土地区画整理組合、市街地再開発組合、独立行政法人（以下「独法」という。）都市再生機構
  - イ) 土地利用規制関係：建築基準法第 4 章の 2 第 2 節に基づく指定確認検査機関（以下「指定確認検査機関」という。）
  - ウ) 公共施設管理関係：独法日本高速道路保有・債務返済機構（以下、「独法高速道路機構」という。）、高速道路会社、地方自治法第 224 条の 2 第 2 項以下に基づく指定管理者（以下「指定管理者」という。）
- の 7 主体を対象とする。

なお、ウ) の公共施設管理関係で、独法高速道路機構と高速道路会社を対象にしたのは、双方とも、地域管理（エリアマネジメント）団体の業務からはやや離れている感もあるが、2004 年成立した道路関係公団民営化関係法によって、従来特別

行政主体とされていた日本道路公団の業務や権能について、特別行政主体である日本高速道路保有・債務返済機構と高速道路会社に分担させたことから、特別行政主体が行える業務内容とそのため要件を抽出するのに適していると考えたからである。

## ②分析対象となる主体と行政主体性の整理

分析対象となる主体ごとに、表 25 の項目ごとに関係する現行法の規定を③において抽出し、特別行政主体としての要件を何かを以下明らかにしていくが、その前提として、現行法において、特別行政主体として整理される主体とそれ以外の主体が学説、判例上でどのように整理しているかを、あらかじめ確定しておくことが必要である。

学説上の通説<sup>59</sup>としては、土地区画整理組合、市街地再開発組合などの公共組合、独立行政法人については行政主体性を認め、高速道路会社及び指定法人（指定確認検査機関及び指定管理者）については、行政主体性を認めないと整理されている。

判例において行政主体性が論じられるのは、行政事件訴訟法の被告適格にあたるか、国家賠償法第 1 条の「公共団体」又は「公務員」に該当するか、国と当該主体との間の行為が行政処分にあたるか、といった個別紛争への回答の場面である。

このため、被害を受けた者に対してどのように救済すべきかなどの個別具体の事件における適切な解決という観点から行政主体性の有無が論じられることから、判例の整理をそのまま、行政主体性をもつ主体を立法する際に援用する際には、慎重な判断が必要となる。

ただし、表 28 に示すとおり、判例の整理<sup>60</sup>は、

<sup>59</sup> 塩野宏(2021)第 1 部第 2 章、第 3 節、藤田宙靖(2022)第 2 編第 3 章参照。

<sup>60</sup> Westlaw Japan の判例データベースを用いて、「土地区画整理組合」、「独立行政法人」、「指定管理者」のそれぞれと、「行政権」又は「公権力」のいずれかの単語を含む判例を検索し、そのなかで、当該主体の法的位置

上記学説の整理と基本的に一致しており、例えば、土地区画整理組合、独立行政法人は、特別行政主体として整理している。

なお、例外としては、指定確認検査機関に関する判例がある。

指定確認検査機関については、表 25 の行 7 の最高裁判決で、行政主体は、指定確認検査機関ではなく、指定確認検査機関を監督する地方公共団体と解している。

これに対して、表 25 の 8 の横浜地裁の判例は、指定確認検査機関自体を国家賠償法上の「公共団体」、すなわち行政主体と判断している。

表 28 の行 7 の最高裁判決に対しては、指定確認検査機関を実質的に監督する権限を有していない地方公共団体に国家賠償責任を負わせるのは不適切ではないか<sup>61</sup>、指定確認検査機関は「自己の計算において」建築確認という公権力を行使しているので、この点に着目して、国家賠償法第 1 条の「公共主体」と考えるべきではないか<sup>62</sup>、などの意見がある。

いずれにしても、立法論として、特別行政主体としてどのような要件を満たすべきか、という議論とは論点が異なること<sup>63</sup>から、今回は、指定確認検査機関と国家賠償の議論には踏み込まず、学説上の整理どおり、指定確認検査機関は特別行政主体ではないと整理する。

付けを明らかにしているものを抽出した。なお、指定確認検査機関については、判例が複数ありやや結論も輻輳しているので、板垣勝彦「指定確認検査機関と国家賠償」自治研究第 93 巻第 2 号（2017）57 頁-83 頁に基づき関係判例を抽出した。

<sup>61</sup> 板垣（2017）65 頁参照。

<sup>62</sup> 塩野宏（2019）321 頁参照。

<sup>63</sup> 塩野宏も、塩野（2021）120 頁において「指定法人には行政主体性を論じる余地はない」と論じている一方で、塩野（2019）では指定確認検査機関自体を国家賠償法第 1 条の公共主体として考えるべきと論じており、行政主体性の論点と国家賠償法の公共団体は別の論点として扱っている。



表28 特別行政主体の法的性格に関する判例

1	昭和40年 2月27日大阪地裁	一、まず訴外組合がした本件換地処分は無効確認の請求につき被告国が被告適格を有するかどうかについて考えてみる。土地区画整理組合は土地区画整理事業を行うことを目的として設立される公法人であつて、本来国家の権能に属する土地区画整理事業施行権の設定を受け(公企業の特許)土地の強制交換を内容とする換地処分等の行政処分を行うものである。即ち土地区画整理組合は、国家の機関として独立の法人格をもたず自らは公権力行使の主体ではない行政庁とは異り、 <u>一個の公権力行使の主体たる権利主体であるといわなければならない。</u> 従つて本件換地処分は訴外組合が自ら公権力行使の主体として行つたものであり、その無効確認の請求につき、これと別個の権利主体である被告国が被告適格を有しないことは明らかであるといわなければならない。
2	昭和40年 3月2日大阪地裁	一、まず訴外組合がした本件換地処分は無効確認の請求につき被告国が被告適格を有するかどうかについて考えてみる。土地区画整理組合は土地区画整理事業を行うことを目的として設立される公法人であつて、本来国家の権能に属する土地区画整理事業施行権の設定を受け(公企業の特許)土地の強制交換を内容とする換地処分等の行政処分を行うものである。即ち土地区画整理組合は、 <u>国家の機関として独立の法人格をもたず自らは公権力行使の主体ではない行政庁とは異り、一個の公権力行使の主体たる権利主体であるといわなければならない。</u> 従つて本件換地処分は訴外組合が自ら公権力行使の主体として行つたものであり、その無効確認の請求につき、これと別個の権利主体である被告国が被告適格を有しないことは明らかであるといわなければならない。
3	昭和61年7月30日東京地裁	そして、旧都市計画法所定の設立の認可を得て設立された土地区画整理組合である被告組合の実施した本件換地処分は右の公権力の行使に該当し、被告組合において換地処分を含む事務の運営、管理を担当する組合長又は評議員であつた神田、被告服部及び被告伊藤はいずれも公共団体の公権力の行使に当たる公務員に該当するものと解するのが相当であるから、被告組合が本件換地処分を行うにつき神田、被告服部及び被告伊藤がした違法行為については、国賠法一条が適用され、民法の不法行為責任の規定は適用がないものというべきである。
4	平成2年7月30日浦和地裁	土地区画整理組合は土地区画整理事業を行うことを目的として設立される公法人であつて、土地区画整理事業の施行権を与えられ、土地の強制交換を内容とする換地処分等の行政処分を行う、 <u>独立の権利主体である。</u> 本件換地処分は本件組合が自ら公権力行使の主体として行つたものであり、その無効確認請求の訴えについて、本来、本件組合とは別個の権利主体である埼玉県が被告適格を有するものでないことは明らかである。
5	平成15年7月3日大阪高裁	ところで、被控訴人組合は、法22条によって設立された法人であり、民法上の法人ではなく、 <u>公法上の特殊法人であり、国家賠償法1条にいう「公共団体」に該当するから、その公権力の行使に当たる公務員である被控訴人理事らがその職務を行うについて違法に控訴人に損害を加えたとして損害賠償を求める本件については、国家賠償法1条の適用があり、公務員に当たる被控訴人理事らは、個人として責任を負わないと解されるから(最高裁昭和30年4月19日第三小法廷判決・民集9巻5号534頁、同53年10月20日第二小法廷判決・民集32巻7号1367頁各参照)、控訴人の請求のうち、被控訴人理事らに対する請求は理由がないことは明らかである。また、後記認定説示によれば、被控訴人理事らについて、控訴人に対する損害賠償義務を負担するような違法行為の存在を認めることもできない。</u>
6	有・債務返済機構 日本高速道路保 令和元年 7月31日大阪地裁	会社管理高速道路等に関する占用料を徴収するか否か及びこれを徴収する場合の額の決定は、被告の合理的な裁量に委ねられており、被告が占用の許可を受けた者に対して前記のとおり納付すべき金額、期限及び場所を記載した書面を送付又は交付する行為によって初めて、 <u>具体的な占用料の納付義務が発生するものと解される。</u> そうすると、被告の前記行為は、道路整備特別措置法により読み替えて適用する道路法及び道路整備特別措置法施行令により読み替えて適用する道路法施行令を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、 <u>占用の許可を受けた者の占用料の納付義務の有無及びその額に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、行政事件訴訟法3条2項にいう処分当たるものと解するのが相当である。</u>
7	指定確認検査機関 平成17年 6月24日最高裁第二小法廷	以上の建築基準法の定めからすると、同法は、建築物の計画が建築基準関係規定に適合するものであることについての確認に関する事務を地方公共団体の事務とする前提に立った上で、 <u>指定確認検査機関をして、上記の確認に関する事務を特定行政庁の監督下において行わせることとしたことができる。</u> そうすると、 <u>指定確認検査機関による確認に関する事務は、建築主事による確認に関する事務の場合と同様に、地方公共団体の事務であり、その事務の帰属する行政主体は、当該確認に係る建築物について確認をする権限を有する建築主事が置かれた地方公共団体であると解するのが相当である。</u> したがって、指定確認検査機関の確認に係る建築物について確認をする権限を有する建築主事が置かれた地方公共団体は、指定確認検査機関の当該確認につき行政事件訴訟法21条1項所定の「当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体」に当たるというべきであつて、 <u>原告人は、本件確認に係る事務の帰属する公共団体に当たるといふことができる。</u>
8	指定確認検査機関 平成24年 1月31日横浜地裁	(2) 上記(1)からすると、指定確認検査制度は、建築確認等の事務の主体を地方公共団体から民間の指定確認検査機関に移したものであつて、指定確認検査機関は、自ら設定した手数料を収受して、自己の判断で建築確認業務を行つており、その交付した建築確認済証は、建築主事が交付した確認済証とみなされるものである。そうすると、 <u>指定確認検査機関は、行政とは独立して、公権力の行使である建築確認業務を行っているものであつて、指定確認検査機関の行った建築確認に瑕疵がある場合には、その国賠法上の責任は指定確認検査機関自身が負うものと解するのが相当である。</u> <u>ただし、上記(1)ウのとおり、特定行政庁においても、一定の監督権限は与えられているから、特定行政庁が同権限の行使を怠つた場合には、特定行政庁が属する地方公共団体も、国賠法上の責任を負うものと解される。</u>

### ③学説上の整理に基づく現行法上の規定の抽出

表 25 で示した、学説上明らかになった特別行政主体の要件と、現行法の規定の関係について、①で選定した主体で整理すると、表 29 のとおりである。

表 29 の記載を補足すると、以下のとおりである。

ア) 行 4 の列 E と列 F については、2004 年の道路関係公団民営化法によって、日本道路公団という特別行政主体が持っていた権能が、特別行政主体である独法高速道路機構と高速道路会社に割り振られた結果である。

具体的には、道路整備特別措置法改正によって、道路管理者の代行権限のうち、通行の禁止制限、占用許可、違法放置物件等の除却等の「公権力の行使」については、前者の独法が行うことし、高速道路会社は「事実行為」のみを行うこととなっている<sup>64</sup>。なお、違法物件等の除却等については、高速道路会社はあらかじめ独法高速道路機構の許可を得た場合に限り実施できるとしている。

イ) 行 4 列 H の指定管理者の公権力実施については、地方自治法上は特段の限定はないものの、表 26 の備考 2 に記載したとおり、公物管理法所管部局からは、占用許可など公権力の行使は対象にならず、事実行為のみという通知が発出されている<sup>65 66</sup>。

ウ) 行 8 の対外的に明確な規準は、行 7 の法律による行政の原理等の法的コントロールと内容が一致している。

エ) 行 9、10 の民主的コントロールについては、主体内部での参加手続きと、主体が事業を実施するにあたって主体外部の第三者からの参加手続きに分けて記載している。

<sup>64</sup> 大塚久司、谷中謙一「道路関係四公団民営化関係法 (1)」時の法令 1747 号に記載されている立法担当者の整理に基づいている。

<sup>65</sup> 公物管理法所管省庁からの通知が、実際の指定管理者制度において、どの程度、遵守されているか、一部の実際の指定管理者制度運用において、公権力の行使にあたるといわれる、例えば、公営住宅の入居者決定事務などを指定管理者が行っている可能性は否定できない。ただし、本稿では、所管省庁の法解釈を前提に議論を進める。

<sup>66</sup> これらの通知類は、成田頼明監修『指定管理者制度のすべて (改訂版)』(第一法規、2014) に掲載されている。





		A	B	C	E	F	G	H
		土地区画整理組合	市街地再開発組合	独立行政法人都市再生機構	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構	高速道路会社	指定確認検査機関	指定管理者
9	対内的関係 民主的コントロール	・設立認可にあたっての地権者等の3分の2同意(18) ・役員構成の法定(27) ・役員職務の法定(28) ・総会の議決事項の法定(31)、総会の議決権の法定(34) ・換地計画の縦覧、利害関係者の意見書提出(88)	・設立認可にあたっての地権者等の3分の2同意(14) ・役員構成の法定(23) ・役員職務の法定(27) ・総会の議決事項の法定(30)、総会の議決権の法定(32、33) ・権利変換計画の縦覧、権利者の意見書提出(83)	・土地区画整理審議会の設置(土地区画整理法71の4)	・なし	・なし	・なし	・なし
10	対外的関係	・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理(20) ・理事の代表権制限は第三者に対応できない(28の2)	・施行区域の都市計画決定(3) ・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理(16) ・理事の代表権制限は第三者に対応できない(27の2) ・権利変換手続開始の登記(70) ・施行者による権利変換計画の縦覧等(88) ・権利変換登記(90)	・土地区画整理事業の実施の前提として地方公共団体の要請が必要(都市再生機構法14) ・賃貸住宅建て替えの際の説明会等の開催(都市再生機構法29) ・土地区画整理事業の実施にあたっての地方公共団体の意見の聴取(土地区画整理法71の3③) ・大臣及び知事による縦覧、都市計画審議会の意見、大臣の処理	・なし	・供用約款の締結、大臣認可、公衆に刑事(特措法6、7)		・指定は議会の議決が必要
11	国の特別な監督	・定款、事業計画を定めて知事による組合設立認可(14) ・組合の解散に対する知事認可(45) ・組合の解散、清算は裁判所の監督(48の2) ・市町村の認可による組合自らの建築物等の除却(77⑦) ・換地計画に対する知事認可(86) ・知事による組合への監督(125)	・定款、事業計画を定めて知事による組合設立認可(11) ・組合の解散に対する知事認可(45) ・組合の解散、清算は裁判所の監督(48の2) ・継続困難な場合の知事の事業開始代行(112)	・役員任命権(独法通則法20) ・業務方法書の認可(独法通則法28) ・中期目標を指示(独法通則法29) ・中期計画の認可(独法通則法30) ・緊急時における大臣の要求(都市再生機構法13)	・役員任命権(独法通則法20) ・業務方法書の認可(独法通則法28) ・中期目標を指示(独法通則法29) ・中期計画の認可(独法通則法30) ・業務実施計画の認可(高速道路機構法14) ・特に必要がある場合の大臣の要求(高速道路機構法26)	・代表取締役、代表執行役人の選定等への大任認可(道路会社法9) ・毎年度の事業計画作成、国土交通大臣の認可(道路会社法10) ・株式、社債発行に対する大臣認可(道路会社法3、11) ・定款変更への大臣認可(道路会社法13) ・道路の新設、改築、料金徴収への大臣許可(特措法3) ・供用約款への大臣認可(特措法6)	・大臣、知事による監督命令(建築基準法77の30) ・大臣、知事による報告要求、検査、質問、特定行政庁の立入、検査、質問(建築基準法77の31) ・指定確認機関の休止、廃止の大臣又は知事への届出(建築基準法77の34) ・大臣、知事による指定取消、業務停止(建築基準法77の35)	・地方公共団体の長等による報告要求、調査、指示 ・地方公共団体が指定の取消、業務の停止命令

(備考)1. A列の数字は、土地区画整理法の条文、B列の数字は都市再開発法の条文、E列F列の特措法は道路整備特別措置法を、また、法律のあとの数字は条文を意味している。  
2. 行4H列の公園管理、河川管理、下水道管理、公営住宅管理、道路管理の業務限定は、それぞれ、国土交通省公園緑地課長通知「指定管理制度による都市公園の管理について」(2003年9月2日)、国土交通省河川局水政課長等「指定管理者制度による河川の管理について」(2004年3月26日)、国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課長「指定管理者制度による下水道の管理について」(2004年3月30日)、国土交通省住宅局長「公営住宅の管理と指定管理者制度について」(2004年3月31日)、国土交通省道路局道路課長等「指定管理者制度による道路の管理について」(2004年3月31日)に基づく。

④現行法の規定からみた特別行政主体要件の再整理

既述のとおり、表 29 で示した特別行政主体の要件は、学説における指摘を列記したもので、関係性が論理的に整理されていないため、現行法での規定が様々な項目で再掲されている。また、特別行政主体としての性格とその性格を持つための要件が十分に整理されていない。

そこで、表 30 で、まず、特定行政主体の性格を

整理する。

公共性について、「広く社会一般の利害にかかわる性格、性質」を有するという、辞書的な意味<sup>67</sup>からすれば、分析中の7主体は、行1に示すとおり、「事業の公共性」を有する。

また、行3から行7のとおり、具体的な公権力

<sup>67</sup> “こうきょう - せい【公共性】”、日本国語大辞典、JapanKnowledge、<https://japanknowledge.com>、(参照 2022-10-14)

表30 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 裁 量 の 狭 い 処 分	権利変換等	○	○	○			
4		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。

行使の内容については、各関係法令の規定から整理できる<sup>68</sup>。

これに対して、指定確認検査機関は建築確認という申請者の権利義務に関わる処分を行うことから公権力の行使を行っている。しかし、行2で整理したとおり、指定確認検査機関の処分は、申請者に対して行うものであり、また、建築行為を行う者は指定確認検査機関ではなくて建築主事に確

認申請する手続きもある(緑のセル参照)。

一方で、列Aから列Dまでの主体が行う処分については、列Aから列Cは一定の区域の地権者は反対があろうとなかろうと一定の処分を受けることになり、また、列Dの独法高速道路機構は、高速道路利用者又は道路空間占有者に対して一定の処分を行い、また、この処分を受ける以外の方法がないという点で、特徴を有している(青のセル参照)。そして、地域管理(エアーマネジメント)団体による金銭徴収という観点からは、列Aから列Bのいわゆる特別行政主体と同じ性格を有することが必要と考えられることから、この特別行政主体とそれ以外の主体の要件を論じる意味がある。

次に、特別行政主体とそれ以外の主体で、法的性格を異なる結果をもたらしている要件を、現行法の規定から抽出する。

表29で学説で示されている要件に基づいて、現行法の規定を整理すると、相当部分が重複することから、以下のとおり、項目を整理して、各行政主体ごとの特徴を明らかにする。

- a. 設立段階として、「法律による設立か?」、「個別法手続での設立か?」の要件を抽出する。

<sup>68</sup> 公権力の行使のうち、公物管理法に基づく占有許可については、板垣(2017)60頁のとおり、「民法上の使用貸借を申請-許可の仕組みに組み直したもので本質的に契約関係と変わらない」という学説がある。また、最判昭和56年12月16日大法廷(いわゆる大阪国際空港公害訴訟判決)においても、傍論ながら、「私的所有権に基づく管理機能と特に異ならない」という論述がある。その一方で、(6)③に述べたとおり、公物管理法所管部局は、占有許可について、「公権力の行使であって行政主体以外には担えない」と解釈していること、大阪地裁判決令和元年7月31日において、独法高速道路機構が行う占有許可について「道路法等を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使」として行政事件訴訟法第3条第2項の処分にあたると解している。このように占有許可の法的性格について一定の議論が存在するため、あえて権利変換などの処分とは別項目を立てている。

また、裁量の狭い処分という項目を立てたのは、指定確認検査機関が建築確認を行うことができる理由として、特に、裁量性の幅が狭い確認行為であることをあげているため(板垣(2017)60頁参照)、この項目をあえて特記して整理した。



- b. その次には人事としての「国等の幹部人事への関与」、さらに、資金面としての「国等による資本での支配」の項目を設定する。
- c. さらに、事業実施の段階として、まず、事業範囲の縛りとして、「法律による事業限定」がされているか、その次に、マクロな観点から「事業計画に対する事前チェック」がされているか、さらに、ミクロな観点から「個別事業に対する事前チェック」があるか、さらに、主体が事業を実施したあとに問題がある場合への対応として「個別事業に対する事後チェック」があるか、という項目に整理する。
- d. 次に、事業実施にあたって、団体内及び団

体の外からの民主的な参加手続きとして、「対内的な手続き」「対外的な手続き」が法定化されているかの項目を設定する。

- e. 最後に、事業の中止や中断に対して、国等が事前にチェックして事業継続を促す仕組みがあるかについて「事業中止に対するチェック」の項目を設定する。

以上の項目ごとに、特別行政主体等の法的性格を与えている要件を整理すると表 31 のとおりである。

なお、○は該当する、◎は該当し特に充実している、△は関係する規定はあるものの該当はしない、空欄は該当しない、を意味している。

表31 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事前チェック	○	○	○	○	○		
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	民主的な対内的な手続	○	○	○				
10	参加手続対外的な手続	○	○	○		○		○
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。

### ⑤特別行政主体になるための一般的な要件の抽出

表 30 の行 1 のとおり、本稿で論じている 7 主体はいずれも公共性の高い事業を実施している。その一方で、公権力の行使については、行 3 から行 7 に示したとおりである。ここから明らかなどおり、公権力の行使は主に特別行政主体が実施しているが、一部、それ以外の主体（指定確認検査機関）でも実施している（オレンジのセル参照）。

しかし、表 30 の行 2 のとおり、特定の者に対して公権力を行使し、それに対して特定の者は逃れる方法を持たないという意味での公権力の行使は、特別行政主体に限定されている。この権能は、本稿で論じている、地域管理（エリアマネジメント）団体の資金確保ができるかという議論においては、決め手となる。また、反対者に対する、「金銭の強制徴収」についても、特別行政主体に限定されている。

この現行法の規定は、地域管理（エリアマネジメント）団体が公共組合として金銭を強制的に徴収できるためには「行政主体性」を確保する必要があるという学説とも整合的である。

そこで、特別行政主体（表 31 では列 A から列 D）となるための決め手となる要件を、表 31 の行 1 から行 11 までから抽出する。その抽出の考え方は以下のとおりである。

ア) 特別行政主体としても、列 A 列 B の、いわゆる公共組合と、列 C 列 D の独立行政法人とは、かなり性格も異なるので、これを 2 つのグループに分けて議論する。

イ) 特別行政主体の要件としては、特別行政主体側の公共組合グループ、独立行政法人グループに分けた上で、グループ内の 2 つの主体にいずれも該当する項目が、必要な要件と仮定する。

ウ) 特別行政主体に該当したとしても、それ以外の主体（列 E 列 F 列 G）にも該当する項目は、特別行政主体に限って必須の要件ではないと考える。

エ) よって、特別行政主体のすべて（公共組合、独立行政法人のグループごと）に該当し、そ

他の主体には該当しない項目が、特別行政主体となるための「決め手」となる要件と整理する。

以上の基準で整理すると、表 31 の緑色のセルに該当する部分が、公共組合としての特別行政主体要件、青のセルに該当する部分が独立行政法人としての特別行政主体要件としての「決め手」と整理できる。

### ⑥特別行政主体の一般的な要件の地域管理（エリアマネジメント）団体へのあてはめ

既に述べているとおり、地域管理（エリアマネジメント）団体における金銭徴収を前提にすると、特別行政主体のうち、全国レベルの法人である独立行政法人ではなく、地域レベルの法人である公共組合タイプが参照事例となる。

以下、⑤で抽出された公共組合としての特別行政主体の一般的な要件（表 31 の緑色のセル）について、それぞれの項目の必要性と地域管理（エリアマネジメント）団体に適用した場合の内容について、補足する。

#### ア) 個別法手続で設立

土地区画整理組合等と同じく、法律に基づいて設立手続きを明記する必要がある。指定確認検査機関の例のように主体設立自体を関与しなくても、一定の公権力を行使することは不可能ではないが、金銭の強制徴収等の国民の権利義務にダイレクトに影響する、いわば「強い公権力」を行使するという観点からは、設立段階での強く国等の関与が必要と考えられる。

#### イ) 法律による事業限定

地方公共団体の行政権能の一部を委ね、強い公権力を行使する主体であることから、主体の判断、自主性に依じて自由に業務拡大をすることは適切ではないと考えられる。

表32 法律に基づく事務であって、地域管理（エリアマネジメント）団体が代行する可能性のある事務

	A 行政代行の性格を持つ事務	B 根拠となる法律上の規定
1	災害時における、消火活動、避難行動要支援者等災害弱者の避難支援などの防災活動及びそのための平時の準備活動(訓練、備蓄など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策基本法第5条(市町村の責務、都道府県は第4条で市町村を助けと規定)</li> <li>・消防組織法第6条(市町村消防の責任規定)</li> </ul>
2	地区公園、地区交流施設、図書室などの地区サービス施設の維持管理活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市公園:都市公園法第2章(設置管理は国又は地方公共団体)</li> <li>・公民館:社会教育法第20条(市町村が設置)</li> <li>・図書館:図書館法第2条(設置主体に地方公共団体位置付け、その他は、日本赤十字社、一般社団法人又は一般財団法人)</li> </ul>

表33 条例に基づく事務であって、地域管理（エリアマネジメント）団体が代行する可能性のある事務

	A 行政代行の性格を持つ事務	B 根拠となっている条例
1	間口の除雪、溝渠の工事	美唄市間口除雪事業条例、越前市溝渠工事受益者負担金徴収条例
2	集会施設の整備、維持管理	新十津川町行政区自治会館通路及び駐車場の整備費負担金納入条例、養父市集会施設整備事業分担金徴収条例
3	防犯灯設置、LED化	上山市防犯灯LED化整備事業分担金条例、防犯灯取替事業分担金徴収条例
4	消火栓設置	紀の川市消火栓設置事業負担金徴収条例
5	幼稚園、通学バス、高齢者バス	矢吹町幼稚園バス運行事業分担金徴収条例、坂東市坂東市通学(園)バス負担金徴収条例、塩谷町立塩谷中学校スクールバス運行に関する条例、阿賀野市通学バス運行及び管理に関する条例、柏原市立堅上小学校スクールバス負担金条例、井原市スクールバスによる児童、生徒及び園児輸送に関する条例、坂出市立幼稚園・学校通園通学用自動車運行事業実施条例、坂出市立学校通学用バス定期券交付条例、神崎市通学バス運行事業分担金徴収条例、日高町高齢者バス乗車証交付条例、堺市おでかけ応援利用者証条例

地域管理（エリアマネジメント）団体が想定される地方公共団体の機能を代行する性格のものとしては、表 32 のとおり、法律に根拠をもつ事務に関するものがある。

さらに、市町村の事業とされているものの受益者が特定されているとして受益者負担金条例によって受益者負担金を徴収しているケースでは、その徴収した受益者負担金を使って市町村自らが整備をする場合と、受益を受ける団体等に再度資金を交付する場合の2つのタイプがあるものの、いずれも条例上は市町村の事業として位置付け負担金を徴収している。

一方で、受益者負担金条例で位置付けられた事業のなかには、地域管理、地域管理（エリアマネジメント）として地域団体が実施することが相応

しいものも存在する。

この観点からは、受益者負担金条例の例として表 12 から表 14 で列記した条例のうち、一定のものは、条例によって現状では市町村が実施しているものの、地域管理（エリアマネジメント）団体が代行する可能性がある事務として整理することが可能である。

既に表 12、13 で列記したものから、再度整理して再掲したものが表 33 である。

#### ウ) 個別事業に対する事前のチェック

強い公権力を行使する場合にチェック方法として、独立行政法人のように幹部人事や資本金によって、その主体をコントロールする仕組みもありえる。しかし、市町村の行政区画より小さい単位



のエリアごとに設置する主体ではその仕組みは適用が困難である。

そのため、独立行政法人では設けていない、「事前に」個別事業に対してチェックする仕組みが必要となると考える。

地域管理（エリアマネジメント）団体を前提とすると、イ）で想定された個別の事務ごとに、具体的なサービス内容、対価などについて、都道府県等による事前のチェック手続きが必要になると考える。

#### エ）民主的な参加手続のうち、対内的手続

公共組合などの地域の地権者等をメンバーとする組織においては、メンバーの意向を無視した独裁的な運営を避けるため、意思決定をするための仕組み及びその際の民主的な手続きを法定化しておくことが必要である。

地域管理（エリアマネジメント）団体であれば、理事会などの事務執行機関、総メンバーの参加する総会の位置付け、議決事項と多数決の割合など、公平かつメンバーの平等な参加が可能となる民主的手続きの規定が必要となる。

#### オ）事業中止・中断に対するチェック

強い公権力を行使して事業を実施する主体については、継続的な事業実施が期待され、主体の都合で自由に事業を中止や中断することは不適切である。このため、事業中止や事業中断には国等の個別の認可などの強いチェック（単なる届出ではない）が必要となる。また、市街地再開発組合で都道府県代行が措置されているように、立法政策上は、なんらかの事業継続のための仕組みも同時に措置することが望ましい。

地域管理（エリアマネジメント）団体においても、同様の事業中止・中断に対する行政のチェックの仕組みが必要となる。

なお、以上のアからオまでの5点の要件は、地域管理（エリアマネジメント）団体に対して、金銭の強制徴収などの強い公権力の行使を認めるための「決め手」となる要件を整理したものである。

これに加えて、「事業計画に対する事前チェック」「個別事業に対する事後のチェック」「民主的な参加手続のうち対外的な手続」といった要件については、特別行政主体以外の主体でも措置されていることから、政策論として、当然に必要な可能性が高いと考える。

詳しく説明するとカ）キ）のとおりである。

#### カ）事業計画に対する事前チェックと、個別事業に対する事後のチェック

ウ）に述べたとおり、事前に個別の事業内容のチェックが必要となるが、この個別の事業計画の評価基準が、主体の定款のチェック、中期的な事業計画であることから、一般的な事業計画の事前チェックは必要となる。

また、事後的なチェック、監督処分などの一定の行政処分を行使できる規定は、指定確認検査機関や指定管理者とのバランスからいっても当然必要である。

#### キ）民主的な参加手続のうち対外的な手続

民主的な手続きのうちの対外的な手続規定が設けられている趣旨としては、表29の行10列ABの規定で明らかなおと、

- i) 主体の契約行為などに伴う第三者の保護
- ii) 事業周辺に対する影響の調整
- iii) 事業実施の必要性のある地区での確実な実施

の3つの性格がある。

地域管理（エリアマネジメント）団体を前提とすると、想定される事業内容が表32、表33の内容だとすれば、宅地の造成や建築物整備を行う土地地区画整理事業や市街地再開発事業に比べて、上

記 ii) の性格は小さいと想定される。

これに対して、地域管理(エリアマネジメント)団体であっても、i) iii) の性格からの民主的な参加手続きのうち、対外的な手続きが必要となると考えられる。

特に iii) の事業実施の必要性のある地区を対象にして事業が実施されるかどうかという点では、表 32、表 33 のような行政サービスが欠如し、充実の必要性のある地区であることが一定の行政計画で位置付けられることが適切と考える。

しかし、現行法においては、具体的な地域サービスの内容がかけており、強制徴収を認めてでも地域管理(エリアマネジメント)団体の事業を実施させることを位置付けるような、具体的な計画制度は存在しない。

近似するものとしては、市町村の地域に対する事業を比較的包括的に位置付けている市町村の都市計画に関する基本的な方針(都市計画法第 18 条の 2)、又は、公園、道路などの公共空間の民間管理などを内容とする都市再生整備計画(都市再生特別措置法第 46 条)、交通に限っては、地域公共交通計画(地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第 5 条)が想定できる。しかし、双方とも、上記③で列記した事業の公共性を特定の地域で位置付ける計画としては、適切かどうかは疑問が残る。

公共施設が一定程度整備され、むしろ、その公共施設をいかに活用していくか、また、その公共施設を活用した多様な地域サービスをどのように確保しているか、が地域政策として重要になってきているという現状認識を踏まえると、これらを内容として、具体の地域に即した行政計画自体を検討する必要があると考える。

### (7) 地域管理(エリアマネジメント)団体と民間主導型負担金の現実性

上記(6)までの議論で、反対者などを対象にして強制的に金銭徴収をするための要件を特別行政主体という観点から整理すると、

決め手としての要件として、

ア) 個別法での設立規定

イ) 法律による業務限定

ウ) 個別事業に対する事業内容のチェック

エ) 民主的手続きのうち対内的手続き

オ) 事業中止・中断に対するチェック手続きが必要であり、他の主体とのバランスなどから、必要となる要件として

カ) 事業計画に対する事前チェックと、個別事業に対する事後のチェック

キ) 民主的な参加手続きのうち対外的な手続きが必要となる。

このような重厚な(要は面倒くさい)手続きは、いわば市町村の権能の代行するような行政主体であることから当然といえば当然であるが、これでは、地元住民の手間がかかりすぎて、この手続きを活用して、新しい地域管理(エリアマネジメント)団体が生まれることは現実味がないという議論がありうる。

ただし、現在の厳しい地方財政事情からみて、市町村が、防災、施設管理、交通などの様々な分野で行政サービスを廃止せざるをえないことを踏まえると、「地域住民などが自主的にあつまって行政サービスを実施する主体を作って費用や責任を行政から引き受けてくれるなら、行政の支援の継続をしましょう」という制度の選択肢を用意するという観点からは、市町村の政策を幅を広げ、また、地域サービスの継続する新しい可能性を生み出すことも考えられる。

この選択肢の議論をより詳しく述べると以下のとおりである。

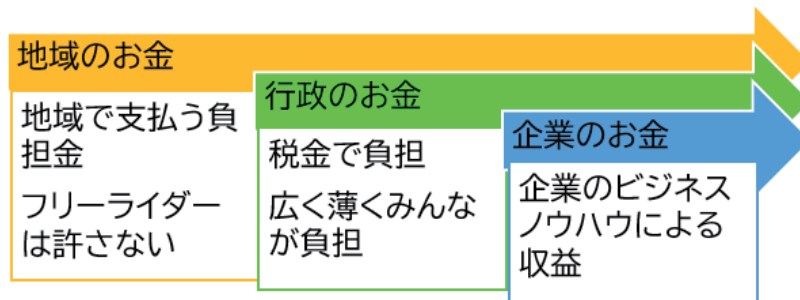


図18 地域管理（エリアマネジメント）で想定される原資

現状では、図18に示すとおり、地域でのサービスのための費用負担について、本来は、地域と行政、さらに企業のお金の適切なバランスによる必要があるのに、極端に行政に偏っている。このため、市町村が、財政が耐えきれなくなったら、地元が共同で支える（フリーライダーなしに）という選択肢なしに、地域サービスが一気にゼロになるという状況に迫られている。

その意味では、地域からみると、地域サービスを自ら維持する選択肢を広げたと考えることもできる。

また、行政側からみると、「そもそも市町村の行政区域の一部のエリアに特化して、特別な事務や予算を配分することが難しい、もしくはしたくない」という発想になりがちなことは十分に想定できる。これに対して、地元にとってハードルは高いものの一定の地域管理の仕組みを地元が主体的につくってくるのであれば、行政側も一定の支援や補助も考えられる（要は、市町村が主体的に特定の区域を応援することはできないけど、地元がまとめてきたなら応援をするというのは、「他の地区に対してもまとめてきたら、あなたの地区も応援しますよ」といえるので、行政の公平性、中立性の批判を浴びないと思うため）。

さらに、地域産業の観点からも、地域住民と行政がそれぞれちゃんとお金を負担する場合であれば、一方的に企業側にお金の負担を押しつけられることもないので、CSRの観点から、また、地元

貢献のために、一定の費用負担前提での事業を実施してみよう、という話になる可能性もある。

以上の観点を踏まえると、特別行政主体から要件を整理していくと、かなり厳密な要件や手続きが必要となるものの、地域住民などが主体的に行動するための枠組みとして、この議論は無益ではないと考える。

この政策論からの必要性を経済学における「公共財」「共有地のジレンマ」などの議論から整理してみると、以下のようにも整理できる。

もともと、全員が顔見知りで、フリーライダーになった場合に、村八分のような事実上の不利益を被るような地域の関係であれば、このような仕組みは本来不要だった。しかし、地域サービスが欠如している地域では、人口密度の低下から、ある程度の広がりをもった地区全体で地域サービスを支える必要があり、みんなが顔見知りでフリーライダーになったら暗黙の不利益を被ることを想定できる関係にはない。また、時代とともに、そのような人間関係は希薄化することはあれ、濃密化することは想定できない。さらに、今後は地方創生策などが効果を上げてくると、移住促進などに伴って閉じた人間関係の外に属する人たちも一定数、地域内に居住することも想定される。

このような場合には、結局、経済学の世界でもフリーライダーを許さないための規制や契約が必要となるという議論になる。



以上の経済学の観点からも、金銭を強制的に徴収できる特別行政主体としての、地域管理（エリアマネジメント）団体の要件を議論することは有意義と考える。

## 8. まとめ

本稿では「都市計画と法政策学との連携推進研究会」において、都市計画・まちづくりのための負担金制度を議論した際に、事務局が提出した資料等の内容を紹介したものである。

都市計画・まちづくりの最前線にいる市町村職員や民間段階が適切な資金を確保しつつ事業を実施できるため、という現場のニーズに少しでも対応できる制度運用又は制度創設ができないか、という問題意識で、負担金に関する論点を学識経験者の方々に議論いただいた。

その結果、概ねではあるが、

- ①原因者負担金については、自主条例の活用又は許認可の条件の活用によって、より幅広く活用ができること
- ②受益者負担金は、受益を受ける者に対して受益の限度以下の負担金を課すという要件を満たせば、厳密に受益と負担金額が比例してなくても、条例によって課すことができること
- ③BIDのような民間主導負担金は、国の立法が必要だが、土地区画整理組合等の公共組合に準拠した形であれば法制化が可能であること

の3点を明らかにできたと考える。

この課題は長く行政実務と行政法学の世界で議論しながら、実効性のある立法措置や具体的な運用の展開などがみえていない分野であることから、今回の提言などを踏まえて、運用改善と立法化に向けた議論が進むことを期待する。