

「エリアマネジメントの資金確保方法 —負担金制度を中心として—」

発表者 一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
コメンテーター 中央大学 法科大学院 教授 大貫 裕之
早稲田大学 社会科学部 講師 吉岡 郁美

4 機関のシンポジウムの講演録について

以下の講演録は、以下に掲げるシンポジウムのうち、エリアマネジメントの資金確保方法に係るセッション部分を抜き出したものです。

当日は、これに加え、協同組合方式からみたエリアマネジメントの可能性などの議論が行われました。近日中に、冊子にまとめるとともに、地域開発研究所のホームページに全体の議事内容を公開する予定です。

URA (Urban Research Alliance 4 機関連携)
土地総合研究所、地域開発研究所、森記念財団、
民間都市開発推進機構
「エリアマネジメント インスパイア シンポジウム～エリアマネジメント推進の新たな提言～」
日時：令和6年3月7日（木）
(Zoomによるオンライン開催)

1. 佐々木晶二のキックオフとしての説明

今回のシンポジウムに参加された方はエリアマネジメント活動されている方や自治体の方が多いと思いますが、エリアマネジメント活動については人材と組織と資金というものが課題になっています。

私のこのセッション次に人材組織というテーマで議論があると思いますが、お金については誰かが出してくれないとしょうがありません。しかし、財政事情から行って行政がお金を出すということはあまり期待できません。また地元の企業がお金

を出してくれることもあれば素晴らしいですが、一般的には期待できません。このため地域から共助という形で資金を集めるというのが一つの大きな課題だと思っています。その際には、この1-1のスライドの下の方に書いてありますとおり、フリーライダー、「僕は払いたくない」という人に対しても対策をちゃんとしながら、お金を集めるということが、基調となります。この点で、法学的な対応が重要ではないか？と考えており、土地総合研究所は、法学者の先生を交えて、検討を進めてまいりました。

法的な論点については2-1のスライドでお示したとおりです。

具体的に申し上げますと、地域の方々にいろいろなサービスを提供した上で、そういう時期に応じた負担であることを前提にして、地域の対象者に平等に負担をいただく。逆に合理的な理由なく払わない人は、許さず、ちゃんとお金を徴収する、という強制力が必要となります。また、この強制力をもたらすという前提として、地域の方が納得できる民主的な決定手続きというのも必要になるということです。

あとで申し上げますとおり、実態として、多数の自治体で、この仕組みに関係する条例ができているのですが、あまり、この点は知られていませんので、その点も含めて論じていきたいと思っています。

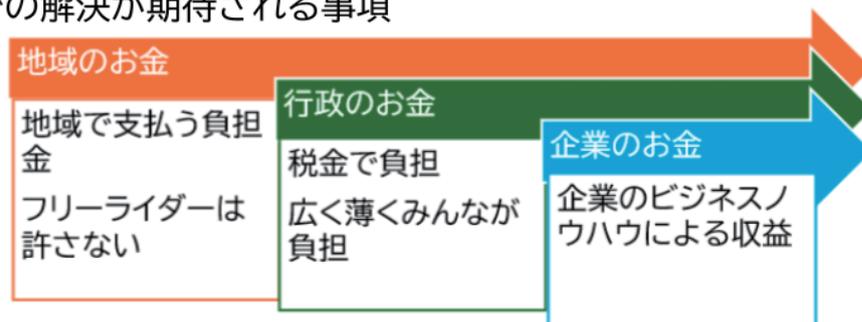
最初に、法学上の用語や条文などを整理してお

きたいと思います。エリアマネジメントに関して議論する負担金は、2-2のスライドで示すとおり、一定のサービスを受ける方に対して、自力の限度で負担を負わせるという意味ですので、講学上の受益者負担金に該当します。受益者負担金については、地方自治法第224条に一般的な根拠規定があります。

今回のエリアマネジメントの負担金には直接は関係ありませんが。民間側の行為によって行政側に一定の費用支出を生じさせた場合に、民間側に負担を負わせる負担金を、講学上は原因者負担金といいます。これについては道路法や河川法には規定がありますが、地方自治法には一般的な根拠規定はありません。

1-1 エリアマネジメントの課題

- 1) エリアマネジメントの主要な課題は**人材、組織、資金**
- 2) 資金については、供給元として、**地域と行政と企業**が想定される。
- 3) 行政のお金は先細り、企業は特殊な関係がないと期待できない。「地域からの共助として資金」をどう集めるかが、大きな課題。また、法制度での解決が期待される事項



2

2-1 地域からエリアマネジメントのためにお金を集めるための課題

- 1) 地域の方に対する受益に応じた負担
- 2) 地域の対象者に平等に負担いただく
- 3) 合理的な理由なく払わない人を許容しない＝最終手段としての強制力
- 4) 地域の方が納得できる決定の仕組み＝民主的な手続き

⇒いわゆる法的根拠をもつ「負担金」について法制面から論じる。

3

次に、実際の市町村における条例の制定状況から受益者負担の実態を説明したいと思います。

近年、同志社大学と鹿児島大学でそれぞれ条例のデータベースが整備されましたので、それを用いまして、受益者負担金を徴収する時に通常条例で用いられる「負担金」または「分担金」という用語を検索して条例分析をしました。

2-3のスライドで示すとおり、地方自治法の224条に根拠を持つ条例が多いのですが、602の条例で

は、法律に根拠を持たない、自主条例のなかに、受益者負担金を徴収する規定を設けています。

なお、2-3のスライドの1番右の「個別法に根拠がある」というのは、下水道事業や、集落排水事業といったような補助事業のために、都市計画法や土地改良法に根拠を基づいて条例を制定しているものです。このタイプの条例は、エリアマネジメントで直接関係がありませんので、今回の議論では対象としていません。

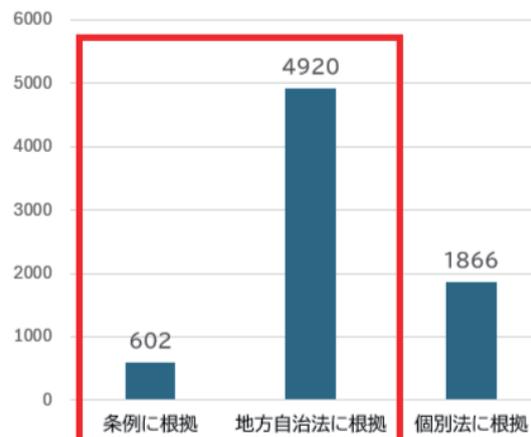
2-2 負担金についての概念整理

- 1) エリアマネジメントで議論する負担金は、一定のサービスを受ける者に対して受益の限度で負担を負わせるという意味で、講学上の「受益者負担金」に該当する
- 2) 受益者負担金は地方自治法第224条の一般的な根拠規定あり
- 3) なお、民間の行為によって行政に一定の費用負担を生じさせた場合に、民間側に負担を負わせる負担金を、講学上「原因者負担金」という。原因者負担金は道路法第58条、河川法第67条に規定があるが、地方自治法に一般的な根拠規定は存在しない。

4

2-3 受益者負担金を徴収する条例の実態

- 1) 地方自治法224条を根拠とする条例数は相対的に多いが、法律に根拠を持たない自主条例によって、市町村が主体的に、受益者負担金を徴収する条例も多い(602条例)
- 2) なお、個別法根拠は下水道事業や土地改良事業なので、エリアマネジメントには直接関係なし



5

次に、どのような市町村が、下水道事業や土地改良事業のような補助事業関連の条例ではなくて、自らの主体的な意思で受益者負担金条例を定めているのかを分析してみました。その結果は、スライド 2-4 のスライドのグラフのとおりであって、おおむね財政状況が悪い市町村ほど積極的に受益者負担金条例を制定していることがわかります。

今後、市町村の財政状況は厳しいことが想定されますので、受益者負担金条例の重要性はますます増してくる可能性があります。

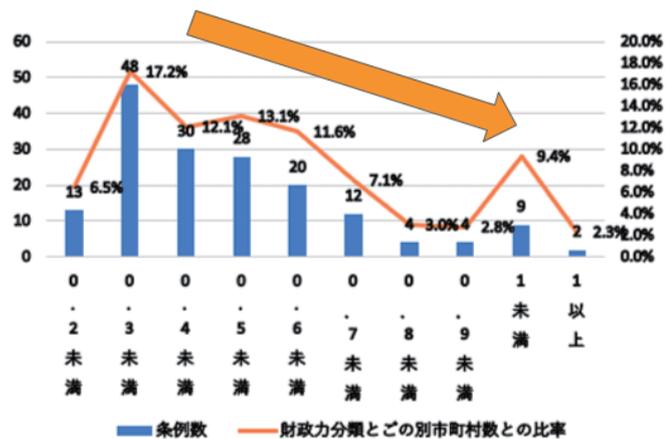
市町村が工夫している受益者保険金条例では実際にどのようなサービスを提供するために定めているかという点、2-5 のスライドのとおり、一つの項目は、集会施設のような箱物の整備や維持管理です。もう一つのタイプは、道路に関するもので、道路の除雪や溝工事などを実施し、そのための費用の一部として、間口の住民や土地所有者に対して負担金をかけるタイプです。同様に沿道の方からお金を徴収するものとしては、防犯灯の設置やそ

の LED 化があります。消火栓の設置の費用を徴収するものもあります。

それから結構最近増えているものとしては、幼稚園や通学バス、高齢者向けのバスの負担金です。これはちょっと考えるとバス料金を取ればいいのではないかというふうに思われるかもしれませんが、しかし、実際には、幼稚園とか学校に通う時に、通常、お母さんとかお父さんが車で子供をちょっと離れた小学校に連れて行くわけですけども、お母さんやお父さんが出張になったり、身体の具合が悪くなったりしたときには、バスを利用したい、ということがあります。普段は、あんまり利用しないけれども、いざとなった時に使いたいという意味では、バス料金ではなくて、その地域の方で関係する方からお金を集めるという意味での負担金条例という形式でお金を集めています。また、この方法の方が、バス料金よりも事業採算が取りやすいことも想像されます。

2-4 財政力指数と受益者負担金条例の制定数

- 下水道・土地改良などの補助事業関係以外の受益者負担金の条例制定状況をみると、おおむね、財政状況が悪い市町村ほど、積極的に受益者負担金条例を制定している。



2-5 具体的な条例の事例(その1)

事業内容	根拠となっている条例
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
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
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
消火栓設置	紀の川市消火栓設置事業負担金徴収条例

7

2-6 具体的な条例の事例(その2)

事業内容	根拠となっている条例
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

8

今まで述べてきた条例によって負担金を徴収する仕組みとは、スライド2-7のとおり、整理できません。

沿道の住民や土地所有者に負担するタイプと、地区というエリアの住民や土地所有者に負担を求めるタイプの二つがあります。そして後者の地区のエリアに負担してもらうタイプはさらに、町会などの既存組織にまとめて負担をしてもらって、個人にどう分かるかは、既存組織に任せている場合と、具体的に地区住民や地権者に直接負担を求める場合に分かれます。

以上のとおり、条例でいろいろ工夫しながら負担金をとるといことは実際に行われているのですが、実際には、負担金のようなものは条例ではれないのではないかと心配される方がいらっしゃいます。このため、いろいろな法制的課題について検討を土地総研では進めてきましたのでその点についてこれからご説明します。また、この点については、後ほど、大貫先生や吉岡先生に補足していただきたいと思っています。

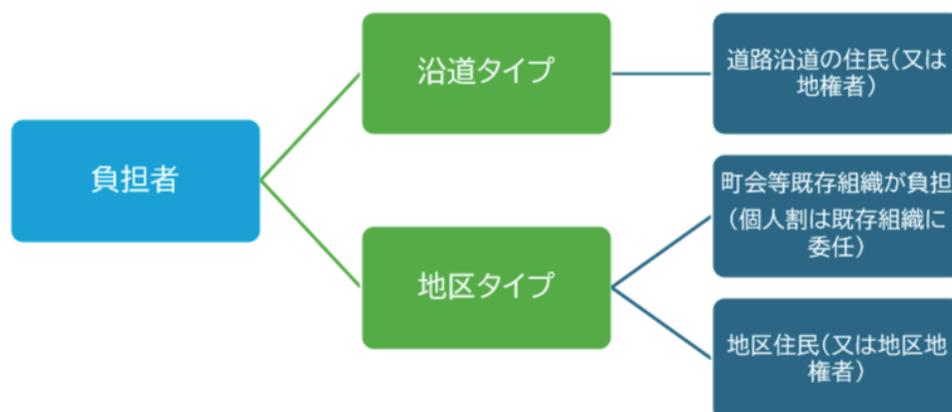
なお、民間からお金を取る方法として、市町村は従来から、行政指導の一種として要綱に基づく協力金という手法を用いてきました。この手法は、高度成長期などに宅地開発投資等指導要綱という名前で制定され、有名になりました。訴訟で行政側が負ける事例がでてきて廃れてきましたが、平成20年以降もまだ4つの要綱が定められています。

今回の負担金エリアマネジメントのための負担金の議論では、地域のサービスのための費用を地域の方から平等に負担していただく、フリーライダーが発生しないようにするということがポイントですので、任意での協力が前提となる要綱ではなくて条例で負担金精度を整備していくことが大事だと考えています。

国のほうでも、エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組みとして、地域再生法に基づいたエリアマネジメント負担金制度を創設しています。近年、大阪市で、具体的な条例制定が行われました。ただし、内閣府の手続きがあり、また、対象者が住民や土地所有者ではなく事業者であるなど、エリアマネジメントの実態からみると、例えば、住宅地では事業者がいないと使えないなど、やや使いにくい仕組みになっています。

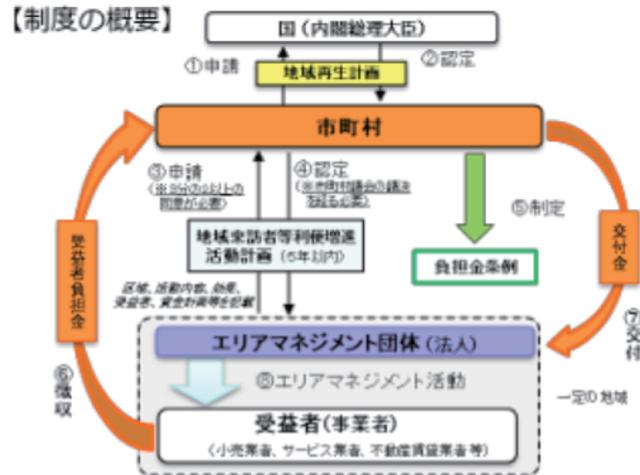
2-7 負担金の対象者の決め方

■ 現実に住民が納得しやすい仕組みとして貴重な実践例



3-1 エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組み①

- 1) 内閣府が地域再生法で創設したエリアマネジメント活用
- 2) 内閣府が関係するなど手続きが煩雑
- 3) 受益者が事業者に限定



11

3-2 エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組み②

- 1) 地方自治法224条又は自主条例として条例制定
- 2) 自主条例であれば、細かな国の指導を受ける必要なし。
- 3) 負担を受ける住民や地権者が納得できる内容であることが究極の要件
 - 条例において、対象者、負担金額の算定方法など、いわゆる租税法定主義の考え方に準じて、一定程度の明確さが必要
- 4) 自主条例の場合には、徴収等について地方税のように市町村自らが強制的に徴収することができず、民事執行手続きによる必要あり
 - 実際には、条例で徴収を義務付けることによって、強制執行手続きなしに徴収できる可能性が高い

12

3-3 現状の自主条例等に基づく受益者負担金の課題

- 1) 市町村の行政区域の一部の地域におけるサービスのために、市町村議会で条例を制定するのは、市町村担当職員にとって行政事務の負担が大きい。
- 2) 市町村議会の議員にとって、自分の選挙基盤でない、一部地域に限定された条例について、適切に判断するインセンティブが乏しい。
- 3) 本来は、対象地域の住民などの自主的な判断によって、主体的に組織組成をしたうえで、必要な資金を徴収する負担金制度が、制度の持続的・効率的な運用の観点からは望ましい。

13

以上のとおり、現実には、条例で進んでいる受益者負担金制度ですが、今後の課題としていくつか申し上げたいと思います。一番大きな課題は、市町村の行政区域の中の一部の地域のために、市町村議会で条例を制定するというのは、市町村の担当職員にとっても事務負担が大変ですし、また、市町村議会の議員にとっても、自分の選挙地盤でない地域のための条例について、大局的に判断するというインセンティブが持ちにくいという課題があります。

もちろん、市町村ごとに色々な実態の違いはあると思いますが、このような課題を解決するためには、本来はある限られた地域の住民の方々などが、自主的な判断によって何らかの法人を作り上げて、そこが必要な資金について強制力をもって徴収するという負担金の仕組みが本来望ましいと考えます。

この仕組みとして近年よく紹介されているものとして、アメリカのBID、ビジネス・インフラ・ディベロップメント・ディスクリクトというものがあります。これについては、現行法で対応する制度がありませんので、今後の立法政策上の課題というふうに考えます。

この論点については、土地総合研究所の研究会で、大貫先生、吉岡先生ほかの行政法の先生方と議論した結果として、負担金を徴収する主体としての法人制度をつくる必要がある。そして、法人については、民法で国の法律で定めると明記しているのと、仮に、法人制度を条例で創設したとしても、法人税のような課税関係を整理しないと実際には動かないことから、結局、このテーマについては、何らかの法律を作る必要があるだろうという結論になっています。

立法政策として考えた場合には、議論の契機としては、地域に組織を創設し、かつ、組織に属する人から負担金を強制的に徴収するという類似の仕組みとして、土地区画整理組合などがあります。いわゆる講学上の「公共組合」ですが、これをベースに制度設計を議論することが一つの方向ではないかと考えています。

立法政策上の論点については、今回はあまり触れませんが、土地総合研究所の季刊誌「土地総合研究」の2023年春号に具体的な提言をまとめております。また、このシンポジウムが終わった後で、さらに、先生方のコメントをまとめた形で論稿を公表したいと思います。

4-1 地域が主体的に法人を設立し、負担金を徴収する仕組みについての検討の方向性

- 1) 現行法令では、これを可能とする規定は存在しない
- 2) 新しい「法人制度」を設立すること、また、新しい法人の法人税などの課税関係を整理する必要があることから、自主条例で対応することが困難。法制定が必要。
- 3) 地域が主体的に組織を創設し、かつ、組織に属する者から負担金を徴収する、という類似の仕組みを有するものとして、「土地区画整理組合」「市街地再開発組合」がある。これらは、講学上、「公共組合」と位置付けられ、「特別(の)行政主体」とも呼ばれている。

14

4-2 地域が主体的に法人を設立し、負担金を徴収する仕組みについての立法の方向性

- 1) 公共組合の立法例にならい、以下の要件を満たす形であれば、エリアマネジメント団体が強制権限をもって金銭を徴収することが可能である、との研究結果をまとめている。
 - 個別法手続きで設立、法律による対象事業の限定、事業計画に対する事前チェック、個別の事業内容に対する事前のチェック、個別事業に対する事後チェック、民主的な手続き(対内手続き・対外手続き)、事業中止に対するチェック
- 2) 土地総研が主催している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」で行政法等の先生方と上記論点を議論
- 3) 「土地総合研究」2023年春号に提言、関係論考掲載済み。本シンポ後に改めて論考を公表する予定

15

最後になります。最後の方で申し上げました米国の BID のような新しい法人を作り上げることは、今の現行法ではできませんが、少なくとも、フリーライダーを出さない形で地域サービスのために強制力をもって資金集めるというのは、市町村の自主条例で規定することができます。いいかえれば、市町村職員が頑張れば、この条例を制定することができるということです。

実際に条例を制定する際には、どういうふうな条例を作ったらいいのか？条例の中身として何を定めたらいいのか、など、難しいと思われる論点があると思います。私どもは、今回の分析をするにあたって、数多くの条例を読み込んできましたので、市町村の担当者とか、市町村にアドバイスに入っているコンサルタントの方に、エリアマネジメント負担金を徴収するための条例について、いろいろアドバイスをすることができると思います。

最後のスライドにあるとおり、条例制定の検討をしている方は、土地総研までメールをいただければと思います。

5. 最後に

- 1) フリーライダーを出さずに、エリアマネジメント、地域サービスの提供のための資金を集めるのは、地方公共団体の職員の方にとっても重要な課題と認識
- 2) 資金の徴収などの点について、条例など具体的に検討したいという方は、土地総研へメールいただければ、ご相談にのりたいと思っています。
- 3) info@tochi.or.jp

2. 大貫裕之先生のコメント

中央大学の大貫でございます。佐々木報告へのコメントをさせていただきます。自己紹介はここに書いたとおりです。

先ほど佐々木さんからご紹介がありましたように、土地総合研究所の研究グループで負担金の問

題について研究をしております、そのメンバーとして私と吉岡先生が入っております。ですから、考えていることは基本的に同じですので、佐々木報告にさらに補足してお話をするということにさせていただきますと思います。項目2は時間の関係で割愛します。最後にスライドのみ掲載します。

佐々木報告へのコメント

2024年3月7日

- ・ 自己紹介
- ・ 大貫裕之(おおぬき・ひろゆき)
- ・ 中央大学法科大学院教授
- ・ 専攻 行政法学
- ・ 行政法の基礎概念、行政救済法、都市計画法制、原子力安全規制、社会統制と警察を主に研究
- ・ 最近では、再生可能エネルギーの取引の市場化に関する資源エネルギー庁の審議会に参加

目次

1. 原因者負担金を条例で定めることができるか
2. 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(負担金における大事な論点に触れて)
3. 負担金条例の定め方
4. 地域サービスの財源について、地域の一定の主体のために負担金を徴収する仕組み(BID)の推進の必要性
5. 受益の程度についての裁判例の準則
6. 負担金の計算の問題

まず、原因者負担金を条例で定めることができるかというテーマがあります。

先ほど佐々木さんは今回のメインのテーマではないとおっしゃったんですが、我々の研究会では、この原因者負担金を正面から研究しました。これは決して小さな問題ではなくて、開発利益の還元をする時には、原因者負担金として位置づけられると思いますので、重要な論点だと思います。他方で、先ほど佐々木さんが紹介されたように、地方自治法 224 条には分担金の定めがありますが、一般的にはこの条文は受益者負担金を定めていて原因者負担金は含まれていないと言われております。地方自治法 224 条について、限定列举、すなわち受益者負担金のみを定めたものと解しますと、条例

を以て原因者負担金を設けることはできないこととなります。

他方で、有力な行政法学者は、地方自治法 224 条などの分担金等の規定について限定列举として考えることの問題点を指摘しています。例えば、現在最高裁判事で東京大学名誉教授の宇賀克也先生も、限定列举と考えることは、自治体の自主財源、自主財政権の侵害にならないかということを指摘しています。

東京大学名誉教授の塩野宏教授も、違憲とまでは言い切れませんが、問題があると指摘しています。

1. 原因者負担金を条例で定めることができるか

- 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一般に理解されている。地方自治法のこの規定を限定列举と考えると、条例を以ては原因者負担金を設けられないこととなる。
- 有力な行政法学者は、地方自治法のこれらの規定を限定列举として考えることへの問題点を指摘している。

・ 宇賀克也『地方自治法概説(第10版)』189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と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。」

・ 塩野宏『行政法Ⅲ(第5版)』194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」

それでは、地方自治法 244 条が受益者負担金だけを定めていて、この規定は原因者負担金を条例で定めることを認めていないと理解すべきなのかどうかです。この点を考えてみます。

地方自治法は、その第 1 条の 2 第 1 項で「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と定め、地方自治法 1 条の 2 第 2 項にはスライドに示すことが書いてあります。

要するに、地域における行政を行うのが地方公共団体であるということです。国はむしろ国が本来果たすべき役割を重点的に果たすべきであって、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が行うことが基本だというふうに書いてあります。これはすなわち地方公共団体が住民に身近な行政、地域における行政に対して広い権限を有することを示しています。

さらに地方自治法 2 条第 11 項及び第 12 項では、地方公共団体に関する法令の制定、解釈運用にあたっては、地方自治の本旨に基づくことを規定しており、これは、憲法に直接明文でも規定されていることでもあります。また、地方自治法 1 条の 2 第 2 項に書かれている、国と地方公共団体の適切な役

割分担を踏まえたものであることが求められています。これは非常に重要なことだと思います。

従いまして、国の法令自体が地方自治の本旨に基づいて、かつ地方公共団体との適切な役割分担に基づいて、前者は憲法に明記されていますが、後者が憲法には明確には定められていませんが、いなくてはなりません。

従って、地域における行政を行うために必要な条例が、国の法令に違反することはないと言ってよろしいだと思います。もちろん、地域における行政を行うために必要な条例は、その目的との関係で相当でなくてはなりません。つまり比例原則に適合する必要があります。やりすぎはいけないということです。この点は別に問題となります。

以上から、原因者負担金を条例で設けることが、地域における行政を行うために必要かつ相当であるならば、法令に反することはないと言えると思います。また、言い方を変えますと、地方自治法 224 条がいわゆる限定列举で、条例によっては原因者負担金を設けることができないと解釈することは、憲法が認めている自治体の自主財政権を侵害することになるかと思います。従って、原因者負担金を条例で定めることは適法であると私は考えます。

- 地方自治法第1条の2第1項
- 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」
- 同第2項
- 「国は、・・・国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び実施に当たって、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」
- 地方公共団体が住民に身近な行政(地域における行政)に対して広い権限を有する。
- 同法第2条第11項及び第12項
- 地方公共団体に関する法令の制定、解釈、及び運用にあたっては、地方自治の本旨に基づいていること、及び、上記の条項で明らかにされた国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものであることを求めている。

- 条例と法令の抵触関係を問う際には、国の法令自体が、「地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担」(これらは憲法原則である)を踏まえたものであることが必要。
- また、国の法令の解釈、運用もそれらを踏まえなくてはならない。
- 「地域における行政」を行うための必要かつ相当な規律が国の法令に違反することはない。

- 原因者負担金を設けることが、「地域における行政」を行うための必要かつ相当であるならば、法令に違反することはない。
- 地方自治法が条例原因者負担金を設けることができな
いとしているとすれば、それは憲法が認めている自治体の
自主財政権を侵害することになる。
- 条例で定められた原因者負担金の制度が、「地域におけ
る行政」を行うための必要かつ相当であるかどうかは当然
に問われる。

次に負担金条例の定め方のところに参ります。先ほど佐々木さんがおっしゃったことを繰り返しますと、負担金についても憲法84条の租税法律主義の趣旨を尊重すべきということになると思います。

負担金を課す対象者、負担金の額又は率の算定基準については、条例に基本的な内容を定めることが必要だと思います。このことは、平成18年3月1日の最高裁大法廷判決で示されているところ

3. 負担金条例の定め方

- ・負担金についても、憲法第84条の租税法定主義の趣旨を尊重すべきであるから、負担金を課す対象者、負担金の額又は率などの算定基準などについて、条例に基本的内容を定めることが適切。
- ・平成18年3月1日最高裁大法廷判決は、国民健康保険料について、租税ではないが、国民健康保険は強制加入とされ、保険料が強制徴収され、賦課徴収の強制の度合いに於いて租税に類似するものであるから、憲法第84条の趣旨が及ぶとしている。

・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。

国民健康保険料は、租税ではないのですが、租税に類するものとして、憲法 84 条の趣旨が及ぶというふうに、スライドの黄色い部分に書いてあります。租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合いなどの点において類似する性格をもっているものについては、憲法 84 条の趣旨が及ぶと述べております。ということであれば、この点は負担金にも及ぶこととなります。これには注意が必要です。佐々木さんのおっしゃったとおりです。

次に、地域サービスの財源について、地域で分担金を徴収するシステムとしての BID の推進の必要性について申し上げたいと思います。

この点はすでに佐々木さんの報告で話されていることでありますし、本日このシンポジウムに参加されている皆様はプロだと伺っていますので、釈迦に説法であります。BID というのはそこに書いたような内容を持ったものだと理解されております。行政が提供するサービスを補完するという点が重要なポイントだと思います。

BID の歴史については、このシンポジウムに参加されている方はこれまたご存知だと思います。一般に言われているところをまとめました。おそらく吉岡先生からドイツの BID についてのご紹介があるかと思いますが。

実は私は同業者と共に BID について多少研究しており、去年の秋にバイエルン州にヒアリング調査に行っていました。尤もバイエルン州は BID を採用していない州でありまして、逆説的ですが、BID を採用していないのは何故かということ聞いて参りましたので、この調査結果も時間があれば、後でご紹介できればと思っています。

BID はここに書いたように、行政からすると財政負担なしにまちの活性化が実現されるというメリットがあります。一方でもちろん本来行政が行うべき仕事を地域に押し付けているのではないかという批判があります。しかし、さまざまな住民や不動産所有者にとっては利益があります。また、個々の地域ごとに公的サービスや地域環境への需要は異なるわけです。冒頭の小林先生のご挨拶にありましたが、地域によっても社会関係資本の形成へのニーズというのは異なるわけですから、個々の地域の自律的決定によって強制的な負担金を徴収することは十分に可能であり、また望ましいことと考えています。

地方自治体の財政が逼迫していることを前提とすれば、地域の自主的決定によってフリーライドを認めないルールを決定し、そのルールの実現のために地域の者が負担金を支払うことは認められて良いと考えます。

4. 地域サービスの財源について、地域の一定の主体のために負担金を徴収する仕組み(BID)の推進の必要性

- BIDとは、①地理的に区画された地区で、②不動産所有者や事業者から強制的に負担金を徴収し(行政が徴収し、管理団体に交付)、③管理団体がその負担金により地区の維持管理、街の活性化事業などを行うもの。
- BIDが提供するサービスは、道路、公園やなどの公共施設の維持管理、治安の改善、町の活性化など。これらのサービスは、行政が提供しているサービスを補完するものであることが原則。

BID の歴史(概観)

- 1969年にカナダのトロントで法制度化されたのが起源。
- アメリカ・ニューヨーク州では60～70年代にBID制度導入に向けた動きが顕在化し、76年に SAD制度による先行制度が創設された(SAD: Special Assessment District(特別徴税地区)とは、ある事業実施に要する費用を、その事業で受益する地区住民等から財産税に上乗せして徴収する制度。BIDはこの制度の活用形だとされている)。
- 1981年 NY州法としてBID法=New York Laws/General Municipal Law/Article 19-A Business Improvement Districts が制定された。
- アメリカ・カリフォルニア州では、60年代からの人口の急速な増加、郊外化、既存都心の衰退加速を背景として、1965年 Parking & Business Improvement Area Lawが制定された。元々は駐車場整備を共同でやる目的のBID類似の制度。
- その後1994年にProperty & Business Improvement Districts Law 制定。不動産税ベースの狭義のBID制度の法制。狭義のBID制度が西海岸で導入され始めたのは90代。
- 英国 2003年 地方財政法=Local Government Act 2003で、地方税新税創設を伴うBID制度を創設。2004年イングランドを対象とするBID法(Regulations)が制定され、次いでウェールズ、スコットランド、北アイルランドを対象とする法制定。
- ドイツではハンブルクにおいて、2001年からBIDの議論が開始され、2004年にBID法が成立した。その後他の州でも法制定がなされている。

- 行政からすれば、財政負担なしに、街の活性化が実現されるというメリットがあるとされる。この点については、本来行政が行うべき仕事を地域、つまりBIDに押し付けているのではないかとの批判はある。
- BIDは地域の住民や不動産所有者にとっては、街の快適性の向上、清潔度の向上、治安の向上、更に、そうしたことから土地の価値が上昇するなどの効果が期待される。諸外国の例を概観すると管理団体の構成、運営が重要。
- 受益の範囲に限り負担金をとることは不公正ではない。個々の地域ごとの公的サービスや地域環境への需要は異なり、個々の地域の自律的決定によって強制的負担金をとることは可能であり、望ましい。地方自治体の財政がひっ迫していることを前提とするならば、地域の自治的決定によって、地域の者がフリーライドを認められないルールが決定されて、そのルールの実現のためのコストを地域の者が支払うことは認められてよい。

日本版BID、地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金についてコメントします。

大分苦労して作られたということは内情を聞いているとわかるので、批判的なことを申し上げるのは大変恐縮なのですが、まず、仕組みが重すぎ、また、内容もやや不十分な仕組みだと思えます。佐々木さんもおっしゃっていましたが、地域再生計画の策定を求めるのは過剰な要求だと思います。他方で、強制的に負担金を徴収する根拠として、フリーライドを認めないルールである、地域来訪者等利便増進計画の策定を求めることは極めて適切で重要なことだと思います。

一方で、エリアマネジメント団体の構成や活動についてのコントロールが、私は充分になされていないと思っています。諸外国を見ると、エリアマネジメント団体の構成や活動についての基本的なルールがありますが、日本ではそこが十分に担保されていないように思います。

次に、受益の程度についての裁判例の準則です。

受益者負担金を定める条例について実際に定める時に悩ましいことがあると思います。受益の限度で負担金をとることになりますので、受益の程度をどう見るかが難しいと思います。そこで、この点を裁判例をみると、二つの準則が出てくるように思います。

まず、もちろん条例を定めることにはなりますが、自治体の裁量判断によって決定することができるということが言えます。もう一つは、受益者負担金額は、受益の性質、程度、事業の内容、規模、事業費等を総合的に考慮し、社会通念に従って判断すればよいというふうに整理されると思います。要するに、計算のプロセスと考慮事項を明示して計算すれば、法的問題は生じないと考えられます。

今申し上げた判例の準則は、この岡山地裁の判決に典型的に現れているところであります。

・日本版BID(地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度)

- ・重すぎで、不十分な仕組み。
- ・地域再生計画の策定をもとめるのは過剰。
- ・他方、強制的に負担金を徴収する根拠としてのフリーライドを認めないルール(地域来訪者等利便増進計画)を求めていることは適切。
- ・エリアマネジメント団体の構成や活動についてのコントロールは?

5. 受益の程度についての裁判例の準則

- ① 裁量判断に拠って決することができること。
 - ② 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、社会通念に従って判断すればよい。
- 計算のプロセスと考慮要素を明示して計算すれば法的問題は生じない。

岡山地裁平成5年6月30日判決

- 1 まず地方自治法224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、必ずしも金銭に見積も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、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。

最後に負担金の計算の問題です。

先ほど佐々木さんのレジュメで負担金の負担者として沿道タイプと地区タイプというのがあるという説明がありました。これは大きな類型なのですが、まず、スライドの①が沿道タイプということになると思います。

特定の地域的に限定された施設については、受益は計算しやすいと思います。施設からの距離によって受益が逓減しますので、沿道の地権者等と、その他の負担金を取らない者との受益が有意に異なっていると言えれば、沿道の地権者等のみから負担金を徴収することは充分可能だと思います。

佐々木さんのレジュメの2つ目の地区タイプは、スライドの②ですが、地域活性化のための活動等による収益は、当該活動が行われる範囲で受益を観念し、計算することになります。みなさんご存知だと思いますが、スライドにあるように、その方法は色々あり、計算は充分に可能だと思います。

ここで私が申し上げたいのは、受益者負担金の計算の仕方として、活動費用の総額の分担という構成が充分可能だろうということです。

一般には、特別の受益があるからこそ、その受益の範囲内で徴収するという構成になりますが、この場合、地域の範囲で調整するという構成になりますが、受益がどの程度でているのかの計算に関して困難に遭遇するわけです。これについては、次のような考えができないかと思っています。税金に加えて、受益者負担金がなぜ徴収されるかという、地域のための特別の活動を行うからこそであり、その費用を徴収するという構成で良いのではないかと考えます。総額が決まれば、分担の仕方については、先ほどのスライドにあるように、面積を基本としてそれに何らかの補正をする形で充分対応できると思います。もちろん負担金を徴収する特別な活動を行うことについては、何らかのルールを定めるということが絶対的に必要で、条例なり計画なりで定めていることが必要だと思います。

今申し上げたような考え、総事業費を想定して、それを前提にして受益者負担金をとってよろしいのではないかというのが、ちょっと古いですが、昭和57年の浦和地裁の判決に示されています。

6. 負担金計算の問題

- ・ ① 特定の地理的に限定された施設について受益は計算がしやすい。施設からの距離によって受益が逓減する。沿道の地権者等の受益とその他の者の受益が有意に異なっていれば沿道の地権者等のみから徴収することは可能。
- ・ ② 地域活性化のための活動等による受益は当該活動が行われる範囲で受益を観念し、計算する。
 - ・ 方法は色々ある。計算は充分可能。
 - ・ 面積割（グランフロント大阪）
 - ・ 面積×利便性係数（デンバー市）
 - ・ 定額の年会費と面積規模による負担金の組み合わせ（We Love 天神協議会の会費）
 - ・ 面積×業種・距離による補正（沖縄県北谷町美浜駐車場）
 - ・ 敷地の接道距離（間口）×係数（ニューヨーク市）
 - ・ 地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン（2020年3月 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局）より

受益者負担-活動費用の総額の分担という構成

- 一般には、特別の受益があるからその受益の範囲で徴収するという構成に立つ。
- 活動費用の総額の分担という構成はできるのではないか。いうまでもなく、そうした活動を行うことについての決定(ルール)が必要。税金に加えてなぜ金銭(負担金)が徴収されるかと言えば、受益があるから、というのが一般的な答え。これに対して、税金に加えてなぜ金銭(負担金)が徴収されるかといえば、特別の活動を行うから、その費用を徴収する、という構成でよいはず。

浦和地裁昭和57年5月14日判決

•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。

コメントでは割愛しましたが、以下のスライドを映しました。

少し長くなりましたが、私のコメントは以上でございます。

2. 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(負担金における大事な論点)

- 制度の概要
- 駐車場法第20条に基づいて建築行為に対する駐車場附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号は付置義務の免除を定めている。
- (建築物を新築する場合の駐車施設の附置)
- 第17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(……)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る場合
- 二 鉄道に関する技術上の基準を定める省令(……)第二条第七号に規定する駅又は軌道法施行規則(……)第九条第一項第十一号に規定する停留場(……)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

- 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次の図のとおり、導入している。

協力金の考え方			
<p>○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</p> <p>○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</p> <p>○協力金は、地域の駐車・交通対策に活用</p>			
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)	■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
新宿駅西口地区 (H29, 12)			
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)	■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 実施に対する部分の負担額	■地域の低炭素化に寄与する貢献策の実施
品川駅北周辺地区 (H31, 4)			
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

- ## 制度のまとめ
- ・ ア) 東京都附置義務条例による東京都知事の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) 地域ルール運用組織へ一定額の協力金支払いの義務化
 - ・
 - ・ 条例による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。

制度の意味

- ①法律で付置義務が定められていることが重要。その義務からは誰も(一定の建築物を建てる者は)逃れられない。フリーライドが認められないことが決まっている。
- ②そうであるから、協力金の徴収は適法。
- ③このように位置付けると、地域ルール策定により付置義務が免除されるのは、交通秩序維持に関する地域ルールによって、付置義務が別の義務に返還されただけ。
- 協力金の納付の行政指導(行政指導だとして。そもそも協力金の納付は義務だと言ってよい)は付置義務が免除されないという不利益によって担保されていることにはならない。行政指導に従わないことを理由とする不利益な取り扱いではない(行手法及び行手条例は、行政指導に従わないことを理由とする不利益な取り扱いを禁止している)。

制度の意味と問題点

- 重要なこと
- フリーライドを認めないルール(駐車場法)がまずあること(ルールは法律、条例によって、あるいは法律、条例に基づく計画によっても形成可能)。
- そのルールに個別地域ごとの秩序形成によって例外を作ることが上記の駐車場付置義務緩和「制度」では認められている。
- しかし、負担金の徴収に係る制度が法定化されていない。
- 負担金の額の計算の公正性、公平性の確保、負担金の使用の適切性の担保の仕組みが不明確である。

改善方法

- 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(条例で負担金を規定することは可能)
- イ) フリーライドを認めないルール(駐車場付置義務 駐車場法による)への例外を認める根拠となる「地域秩序」形成についてのルール化
- ウ) 負担金の額の計算の公正性、公平性を確保する仕組みの構築。
- エ) 負担金の徴収主体を明記すること。
- オ) 負担金の使用の適切性を担保する仕組みの構築

3. 吉岡郁美先生（早稲田大学社会科学部講師）のコメント

早稲田大学社会科学部講師の吉岡郁美でございます。行政法を専門としておりまして、特に具体的な研究領域の一つとして都市法を取り扱っているご縁で、佐々木先生の研究会に参加させていただいております。

先ほど大貫先生より非常に包括的に研究会の成果を補足いただきました。私は、研究会の成果の補足1点と、それからコメントを2点ほどさせていただきますと思います。

まず研究会の成果に関する補足でございますが、これまでに、特に研究会で重点的に論じられました、地方自治法 224 条が限定列举かどうかという問題点について行政法上の議論をご紹介いただきました。そのほかに、研究会では地方自治の本旨や地方分権の流れというところからのお話に加え、地方税のルールとの比較という観点からも意見が出ておりました。

詳しい成果は、佐々木先生にも先ほどご紹介いただきました2023年春号の土地総合研究を見ていただきたいのですが、簡単にご紹介いたしますと以下ようになります。

憲法上に根拠づけられた地方自治体固有の課税権を尊重すべきという流れにおいて、特に地方税は、地方税法上一定の手続きおよび規制手法の下に、法定外税の創設が認められています。このこととの関係で、限定列举と解した場合に負担金が、そうした手法の限定とか何もなくただ条文上定められていること以外のこと一切できない状態になっている、つまり、地方税よりも厳しい縛りになっているのではないかと、この疑いが研究会において指摘されておりました。

なぜこの地方自治法 224 条にいう負担金が地方税よりも厳しい規制になるのか、より厳しい規制にすることに合理的な根拠があるのかどうかということが、果たして説明できるかといったことも研究会に参加しておられた先生方から意見が提示されていたということを記憶しております。この点について情報提供ということで研究会の補足とさせていただきます。

それからコメントですけれども、まず、佐々木先生が今回お話されたなかで強調されておられまし

たように、強制的にお金を取る条例創設の必然の条件として民主的な手続きを定めなければなりません。これは私も強く賛成するところでございます。これは自治体の方々にとってもそれから関係者の皆さんにとっても納得のいく手続きを作るということはやはり肝要のように思います。

お金を徴収することになる方々に対して、手続参加の機会を確保すること、そして十分な交渉を行うこと、これらが重要であるということはもちろんなのですが、もっと進んで考えると、果たしてそれだけで十分な住民参加手続を確保したのかと本当にいえるのかどうかということは気になるところでございます。例えば、地元のコミュニティセンターがボロボロなのでこれを整備するために負担金によるエアーマネジメントを検討する、あるいは、街の人たちの交流拠点である広場とか商店街などを整備する目的で負担金によるエアーマネジメントを検討する場合に、当然のことながら、近隣の土地所有者や整備予定地で商売をしている方々が交渉相手として重要で、お金の徴収を含めしっかり話し合うべきであるし意見を聞くべきであると思います。その一方で、コミュニティセンターや広場など街のシンボルになると考えられる物・場所の整備の話に関しては、その街に住んでいてまちづくりに関わっている人たち全員にとって他人ごとではないということがいえます。

ですので、同意取得とまではいなくても、広くまちづくりに関わる方々に向けても、積極的に進捗状況などを情報発信する、説明する機会を設けるといったことが、まちづくりという分野の本旨からすると必要ではないかと考えております。

自主条例などによるエアーマネジメントをご検討くださっている自治体の皆様におかれましては、自分たちのやりたいまちづくりに巻き込むべき人たちが誰なのかという点を、積極的に考えていただきたく存じます。

次に、大貫先生にも触れていただきましたが、海外事例のお話に係るコメントをさせていただきます。私はドイツ法を研究領域としておりますが、ご参加の皆様方もよくご承知おきのよう、ドイツにおいても、いわゆる BID に係る法制度がございます。

ドイツの BID は基本的に各州が自由に法律を作っていて、それに加えて連邦法の後押しもあると

いう状況でございます。既に日本でも多く、ドイツの BID については紹介をされておりまして、特にハンブルグの商業地域に関する BID の法律の紹介は多くなされております。

制度の内容は釈迦に説法になってしまいますが、例えばそのハンブルグの商業地域 BID ですと、特定地域内において、定められた範囲の不動産所有者の賛成を得て、BID によって何の事業を実施するかと、また事業の実施についてどれぐらいお金を拠出する必要があるかといったことなどに関する計画を作ります。その計画に、関係者の同意が得られたならば、自治体と事業事業者との間で契約などを交わして具体的な事業の進め方について決めるということをしております。その後自治体が、対象区域内に一定以上の大きさの不動産を持っている人たちから賦課金を強制的に徴収して BID 事業実施者に交付することが行われております。

既往研究などでよく紹介されているのは、商業地域で大きなショッピングセンターなどがある地域の再生のためにドイツの BID が用いられているという事例ですが、最初期の BID 法である 2005 年のハンブルグ法からもうだいぶ時間が経っていますので、今では様々な州が、商業地域にとどまらずいろんな政策目的で、施設整備のための BID 法を作っております。例えば居住区域の質の確保や、あとはもっと大まかに街の魅力を一層上げるための法律といったような名前で BID 法ができていたりします。

以上簡単にドイツ法の紹介をさせていただきました。これを踏まえて、佐々木先生と大貫先生の今回のお話のテーマに引きつけてもう少しコメントさせていただきますと、ドイツでは、州法のほかに、日本でいうところの都市計画法に当たる建設法典が、州法を支える形で BID に関する条文を設けております。この条文の貢献について、連邦法を受けて州が積極的に BID を活用することができるようになったという点が指摘できますが、その一方で、そもそもこの連邦法の条文ができた経緯というものを考えると、次のようなことがいえます。

つまり、連邦法の条文が誕生する以前に、既に BID の活用に向けて頑張っていた州がいた—実際に法律を制定したハンブルグがいた—ということがあって、しかもハンブルグだけじゃなくて他の州もやりたい、法を制定したいという意思があっ

て、であるけれども、もしかしたら法の制定によって連邦の権限を侵害してしまうかもしれないという懸念があって困っているという、その州の悩みを連邦の側で認識したからこそ、州を応援する形でこの条文が作られたわけでありまして。そのような経緯があるということ踏まえると、佐々木先生の報告でもありましたように、エリアマネジメントについて国法の充実が 1 つ重要な点であることはもちろんのこと、国法が不十分であるからといって、自治体の方でエリアマネジメント制度の活用を躊躇する必要もないのではないかと私は考えるのです。

これまでの先生方のご発表、コメント等から、自治体がエリアマネジメント制度を活用するにあたっての、課題や必要な検討事項について、十分に共有できたのではないかと、思います。そういった超えなければならない課題等があっても、なお、自治体がこの問題にチャレンジする意義はドイツ法の以上の経緯から見ればあると思うのです。長くなりましたが、私のコメントは以上でございます。

4. 3者によるディスカッション

(1) 佐々木晶二

先生方、ありがとうございました。大貫先生から、かかった費用を受益とみなしても問題がないのではないかというご指摘がありました。私は以前、下水道の受益者負担金の判例を読んだところ、大貫先生が指摘されたように、下水道の費用のためにいくらかかったというということをもって、それを受益とみなしていいのではないか、また、実際にとられている負担金もかかった費用の1/5程度ではないかと少額であることを思って認めていたと思います。要はまず費用から見て少額であっても負担金をとることから始めているという理解です。

あと、条例を作るときに参考になるのかと思っているのは、例えば、都市計画区域の中の下水道処理区域内に農地があった場合であっても、農地から下水道の受益者負担金を取ることについて、合憲・適法だというふうに判決が出ています。その理由としては、将来的に宅地として利用する可能性があれば、負担金を徴収することが可能であるというふうに言っています。仮に、市町村の方が一定の範囲の地権者を対象にして条例をつくらうとしたときに、私は全然メリットがうけていないから払わないという方が出てくると思うのですが、これはやはり法制的には今の下水道の受益者負担金条例のところで議論されていたように、すでに潜在的な利用可能性があれば負担金を徴収できるということで整理できている話なので、その点を補足いたしました。

大貫先生、まだ5分ほど時間がありますので、バイエルン州でどうして BID をやらなかったのかを教えてくださいませんか？

(2) 大貫先生

私はドイツ語の聞き取りが全くできませんので、以下の内容はドイツに詳しい友人のまとめです。主に聞き取りに基づきますので正確でないところもあると思います。

なぜ BID をやっていないかと言えば、別の仕組みで対応しているということです。

バイエルン州では従来、民間の任意の取組みに対して補助金を給付する仕組みが採られてきており、そのための基金が創設され、公と民が5割ずつ負担している、という話でした。

民間の資金拠出は任意であり、民間が基金に資金を醸出するたびに、同額の公的資金が基金に払い込まれるそうです。公側の負担は、ラントが6割、ゲマインデが4割の負担です。

紹介された実例としては、投資的プロジェクトとしては以下のものがあります。パッサウでの歩行者専用区域の新形成：照明、歩道上の設備整備、噴水、芸術、舗装。資金は公私で折半したそうです。

投資準備措置及び投資付随措置の例としては以下のものがあります。

バンベルクのザント通りでの道路マネジメント：公共事業・市民参加型公共事業。事業遂行は、飲食店と小売店の円卓会議などで行うようです。

非投資的プロジェクトの事例として以下のものがあります。

- ・バイエルン州フォルヒハイムのホルンシュッフ通りでのクリスマス行事
- ・商店街での共同の広告掲示
- ・共同活動のための地域共通デザイン
- ・小売店と飲食店による共同の立地宣伝

(3) 佐々木晶二

最後に、一言付け加えます。

今回、自治体の方、民間の方、URの方やエリアマネジメントに関心のある方が参加されていると思います。これまで述べましたとおり、法学の先生方は、条例による負担金徴収が可能だとおっしゃっています。このため、参加された方で、自分もちょっと資金の集め方として負担金を検討してみたいと思われる方は、実地において抱えている問題が、我々が頭で考えた以上に難しいと思いますので、我々も一緒に解決策を考えていきたいと思えます。そのために、今日は、法学の議論を紹介させていただきましたので、是非、現場で参考にしていただければと思います。

(了)