

【ポイント】

- ・ 負担金制度は、下水道受益者負担金以外にも、地方公共団体の独自の工夫を反映して、相当数の制度が制定されている。
- ・ 地方公共団体が制定した負担金制度には、法律に根拠をもたないものが多数存在する。

1. はじめに

大阪市においては、2014年に大阪市エリアマネジメント先行地区エリアマネジメント活動事業分担金条例を制定した¹。さらに、この地方自治体レベルの動きを踏まえ、国では、2018年に地域再生法の一部を改正して地域再生エリアマネジメント負担金制度²という、新たな受益者負担金制度を創設した。このように、近年、負担金制度を巡って地方自治体レベル及び国政レベルでの制度創設の動きがある。

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

その一方で、負担金制度は下水道負担金などに限定されほとんど活用されていないなどの指摘も行政法のテキストなどで見られる。

本研究では、以上の問題意識を踏まえ、地方公共団体が制定している負担金制度について条例の全数調査を行い、定量的な実態把握を行う。

2. 負担金の講学上の整理

本研究においては、「負担金」という用語は「地方公共団体がその事業と特別の関係のある者に課す金銭給付義務」と定義して用いる³。

この負担金は、講学上は、事業によって特別の利益を受ける者に課される「受益者負担金」、事業を必要ならしめる原因をなした者に課される「原因者負担金」、施設を損壊した者に課される「損傷者負担金」に区分される。

具体の法律に規定としては、受益者負担金は、道路法第61条、都市計画法第74条、海岸法第70条、原因者負担金は道路法第58条、下水道法第18条の2、河川法第67条、損傷者負担金は下水道法第18条が例示としてあげられている⁴。

また、地方自治法第224条に基づく分担金は受益者負担金と解されている⁵。

3. 負担金制度の実態

(1) 本リサーチ・メモで把握した負担金制度の定義

本リサーチ・メモでは、「分担金」「負担金」という用語を含む条例（国と地方公共団体との間の負担金は除く）であって、さらに、具体的に負担金を徴収の根拠となる条項を規定している条例（財源の内訳として単に「負担金」「分担金」という用語を記載しているのみで徴収根拠となっていないものを除く）を対象にしている。

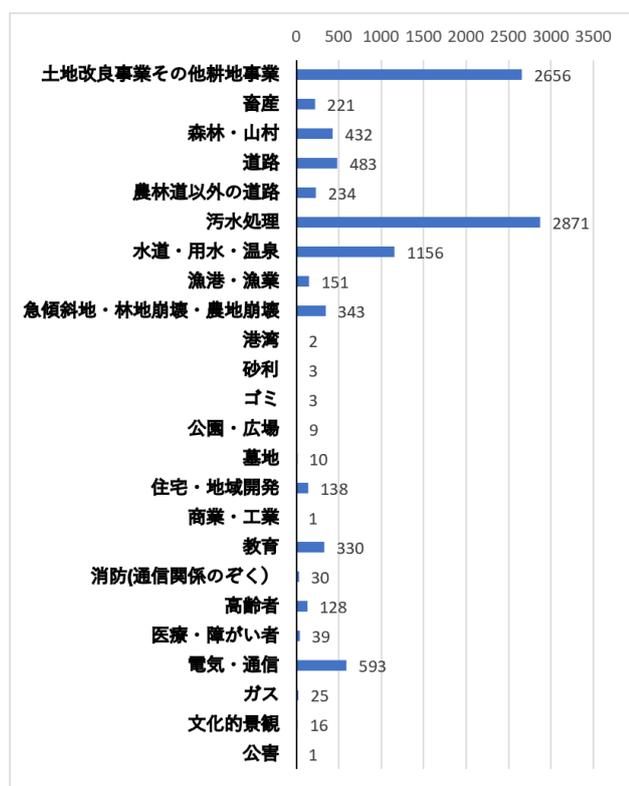
対象となる条例は2018年10月時点で把握した9197条例である⁶。

(2) 事業目的別の実態

事業目的別の負担金条例の実態は図表1のとおりである。土地改良事業、畜産、農林、農林道、急傾斜地、漁港、下水道といった国庫補助事業⁷とリンクしたもの、または、水道・温泉や電気通信など「線状」の施設で、かつ、接続の有無によって負担者の範囲が確定しやすいものが多数を占めている。

しかし、農林道以外の道路や住宅・地域開発、消防施設など、負担者の範囲の確定が一般的には困難と解される事業でも一定数の条例が制定されている。

図表1 事業目的別の負担金条例数

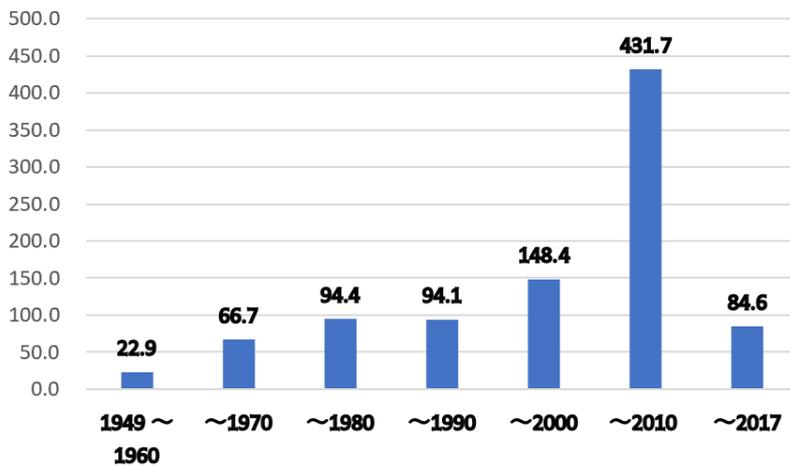


(備考) 一つの条例で複数の事業目的の負担金を含む場合があるので、各事業目的別の条例数の合計は、対象となる条例総数を上回っている。

(3) 制定年別にみた近年の負担金条例の実態

負担金条例制定の経年変化をみるため、制定年度別に10年刻みで集計すると、図表2のとおり、平成大合併⁸を含む2000年度から2010年度の期間は、合併時に従前に負担金条例を合併市の条例として制定し直すため制定条例数数突出しているものの、その期間を除外してみると、1年あたりの条例制定数は、近年、ほぼ横ばいである。(1949年から2000年までの1年平均条例数は84.1、2010年以降84.6)

図表2 10年区分でみた1年度あたりの負担金条例数



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

図表3 1990年代よりも2010年代の方が1年あたりの条例制定数が多いもの

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

(4) 施設事業実施中などの事業段階別の実態

事業の段階別と負担金徴収の根拠規定のクロスで見ると、図表4のとおり、施設整備事業中の段階では、「個別法規（下水道法、土地改良法等）を根拠とする負担金⁹⁾」、「地方自治法224条又は228条を根拠にする負担金¹⁰⁾」と、「特段の法律の根拠を条例上規定せず条例のみに根拠を持つ負担金」がそれぞれ相当数ある。これに対して、施設維持中の段階では、地方自治法に根拠をおく負担金も若干あるが、ほとんどが条例のみに根拠を置いている。この施設維持管理中で条例にのみ根拠をもつ負担金では、水道関係条例、農業集落排水などの汚水関係の条例におけるサービスを開始する段階での負担金（加入金など名称は様々）の事例が多い¹¹⁾。

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

図表 4 事業段階別にみた負担金の根拠規定数

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

(備考) 施設整備事業中などの事業段階に重複は存在しない。図表 5 において同じ。

次に、事業段階別に、2 で述べた負担金の法的性格を分類すると図表 5 のとおり。特に施設維持管理中の段階では、施設整備事業中に比べ、受益者負担金等といった負担金の性格が条例の条文上は明らかでない負担金の数が多くなる。ソフト事業は学童保育や高齢者サービスなどを利用者が購入するものが中心のため、利用料の性格のものが大多数となる。

図表 5 事業段階別にみた負担金の法的性格（負担金規定数）

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

(5) 負担金の根拠規定別にみた実態

さらに、負担金の根拠規定と負担金の法的性格のクロスをみると、図表 6 のとおり、原因者負担金、損傷者負担金及び法的性格が不明確な負担金は、ほぼすべて¹²条例にのみ根拠をもつ負担金であることがわかる。

図表 6 根拠規定ごとの条例区分と負担金の法的性格の関係（規定数）

	受益者負担金	原因者負担金	損傷者負担金	性格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負担金	4920	0	0	0	29
個別法に根拠を持つ負担金等	1866	1	0	0	3

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

4. まとめ

本リサーチ・メモでは、**図表 1**によって「負担金制度は、下水道負担金などを除いてほとんど用いられていない」といった説が誤りであることは明らかにできたと考える。

その他の部分の負担金制度の実態に関する分析及び、特に、**図表 4** 及び **6** で多数把握できた、「法律に根拠を持たず、条例のみに根拠をもつ負担金制度」についての法的分析などは、次の課題としたい。

(佐々木晶二)

¹ 大阪市のエリアマネジメント活動については以下の URL 参照(最終閲覧 2020. 2. 26 以下 URL の最終閲覧日は同じ)。

<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000263061.html>

² 地域エリアマネジメント負担金という用語については、以下の URL の内閣府説明資料参照。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/h300206/180206_01_gaiyou.pdf

³ 『法律用語辞典(第四版)』(有斐閣)によれば、負担金とは、「国又は地方公共団体が特定の事業を行う場合に、これに要する経費に充てるため、その事業の受益者、その事業の必要を生じさせることとなった原因者その他その事業に特別の関係のある者に課する金銭給付義務(例、都計七五、道五三、河六四等)。経費の全部ではなく一部を分担させるということに着目して分担金ともいう」とする。柳瀬良幹『公物負担法(新版)』(有斐閣, 1966)(以下「柳瀬負担法」という。) 64 頁も同旨。なお、法律及び条例において、国と地方公共団体の負担区分を指す場合にも「負担金」という用語を用いるが、本研究ではこの意味での負担金は検討の対象外としている。

⁴ 柳瀬負担法 64 頁から 65 頁参照。松本英昭(2015)『要説 地方自治法(第九次改訂版)』ぎょうせい(以下「松本要説」という。) 526 頁も同旨。

⁵ 松本要説 528 頁から 529 頁参照。

⁶ 負担金の全数調査の手法としては、同志社条例 Web アーカイブデータベース <http://jorei.slis.doshisha.ac.jp/> に基づき、条例において「負担金」又は「分担金」の用語を含むものを検索し、そこで一切の条例がヒットしない場合には、地方公共団体 HP から例規集を収集して把握を行った(条例収集作業の実施期間は 2018 年 10 月中に行い、結果としてその時点で公表されていた 2018. 3. 31 までに制定された条例を収集)。この結果、条例の例規集がインターネット上で公表されていなかったため、条例自体が把握できなかった市町村は、北海道赤井川村、青森県西目屋村、福島県檜枝岐村、新潟県加茂市、山梨県早川町、長野県南牧村、北相木村、玉滝村、小川村、栄村、岐阜県期片間町、東白川村、奈良県吉野町、下市町、黒滝村、十津川村、上北山村、川上村、東吉野村、和歌山県広川町、由良町、日高川町、すさみ町、太市町、古座川町、岡山県新庄村、山口県周防大島町、徳島県勝浦町、牟岐町、高知県馬路村、大川村、佐川町、三原村、福岡県那珂川町、久山町、大任町、佐賀県港北町、熊本県水上村、大分県姫島村、宮崎県諸塚村、鹿児島県三島村、龍郷町、徳之島町、天城町、伊仙町、和泊町、沖縄県栗国村、北大東村、伊是名村の 49 市町村(全市町村数の 2.9%)である。それ以外の全市町村及び全都道府県の条例データは収集できた。

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

⁷ 関係する農林水産省及び国土交通省所管の国庫補助事業は、以下の URL 参照。

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

https://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_000083.html

⁸ 昭和の大合併が行われた 1953 年から 1961 年の影響は、1953 年以前に制定された負担金条例が極め少ないため、昭和の大合併の期間に合併に伴って突出して負担金条例制定数が増えることは想定できない。このため本研究では考慮していない。

⁹ 個別法に基づく負担金の種類(括弧内の数字は当該負担金が規定されている条例数)としては、都市計画法第 75 条に基づく公共下水道事業の受益者負担金(1013)、土地改良法第 90 条第 6 項、第 91 条及び第 91 条の 2 に基づく負担金、分担金、特別徴収金(1401)、旧農用地開発公団法及び国立研究開発法人森林研究・整備機構法に基づく負担金及び特別徴収金(31)、森林病虫害等防除法第 10 条に基づく分担金(4)、森林法第 36 条に基づく受益者負担金(4)、道路法第 61 条第 2 項に基づく受益者負担金(48)、港湾法第 43 条の 5 に基づく港湾環境整備負担金(6)、河川法第 70 条の 2 に基づく特別水利使用者負担金(1)並びに児童福祉法第 56 条及び老人福祉法第 28 条第 1 項に基づく費用徴収(3)である。

¹⁰ 施設管理の一般的な根拠として個別法又は地方自治法第 244 条を引用した場合であっても、個別の負担金徴収根拠としては法律を引用していない場合には、「条例のみに根拠をもつ負担金」として分類している。

¹¹ 加入金を規定している水道給水関係の条例を「施設維持管理中」*「条例に根拠をもつ負担金」*「水道、用水、温泉を事業目的とするもの」で把握すると 748、加入金を規定している農業集落排水及び浄化槽など污水関係条例を「施設維持管理中」*「条例に根拠をもつ負担金」*「農業集落排水など污水関係を事業目的とするもの」で把握すると 384 である。

¹² 個別法に根拠をもつ原因者負担金の唯一の事例は、北上市道路工事等原因者負担金徴収条例である。