

【ポイント】

- ・ 受益者の範囲の特定が難しい、道路及び住宅・地域開発目的の負担金条例でも、一定の負担金徴収実績がある。
- ・ 法的課題となっている受益者の対象範囲の画定については、自治会等地域団体の区域を条例で定めること、最大受益者を対象にすることなど、工夫をしながら、徴収実績をあげている。
- ・ 地方公共団体の財政基盤強化のためには、独自の条例に基づく負担金制度を積極的に進める必要があり、国もそれを促進すべき。

1. はじめに

本年2月28日に発行した土地総研リサーチ・メモ「地方公共団体が制定している負担金制度の実態分析（その1）」（以下「その1」という）においては、全国の負担金制度を創設している条例の全数調査を行い、その法的性格ごとの条例の制定状況などを分析した。

本リサーチ・メモにおいては、その続編として、負担金制度の具体的な運用状況についての調査した結果を明らかにする。

2. 負担金の運用実態の調査方法及び調査対象

(1) 負担金条例の具体的な運用実態の調査対象

具体的な負担金条例の運用実態を調べる対象として、

- ①近年条例の制定が増加傾向にある、その1の図表3で抽出された条例のうち、
- ②負担金制度の運用が困難な理由として指摘されている受益者の確定が困難⁽¹⁾な事業目的のもの（逆にいえば、線状のライフライン施設（水道や下水道、電気・通信）の事業目的の負担金は、当該施設を接続することで受益者が確定できるので、対象外とする。また、農林道も土地改良区など補助事業で負担金を課す範囲が明確なので除外する）に限定し、
- ③さらに、条例数が相対的に多いもので、かつ、比較的近年に制定された条例を対象とした。

具体的には、「道路（農林道を除く）」「住宅・地域開発」の二つの事業目的に分類された条例で、かつ、平成元年度以降制定⁽²⁾の112条例を対象にした。

(2) 負担金条例の運用実態の調査方法

調査方法は、その1の1で記述した地域再生エリアマネジメント負担金制度を所管する内閣府地方創生本部事務局と筆者が共同で、各市町村にアンケート調査を2018年10月に行った。回収数75（回収率67.0%）であった。

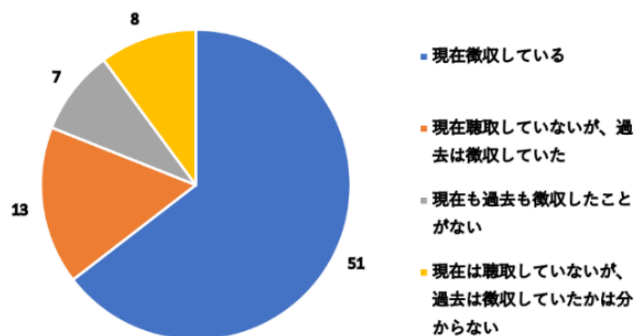
3. 対象負担金条例での運用実態

(1) 徴収実態

図表1のとおり、調査対象条例中、64条例（回答数の81%）は徴収実績がある。

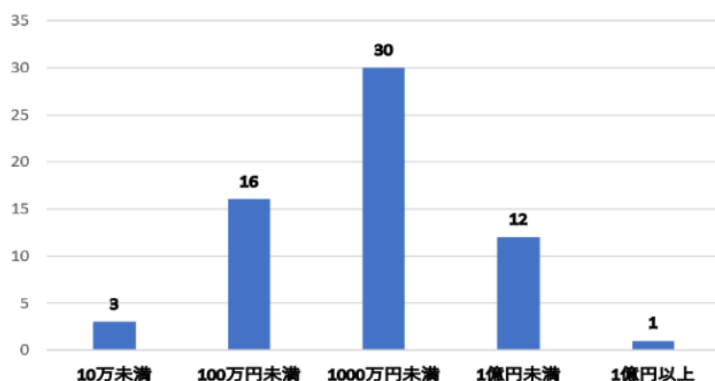
また、図表2のとおり、徴収額の1億円以上が1条例、1000万円から1億円の間が12条例など、一定の徴収額を収受している。

図表1 負担金条例の徴収実績



（備考）データラベルの数字は条例数。以下、図表3まで同じ。

図表2 負担金の徴収金額

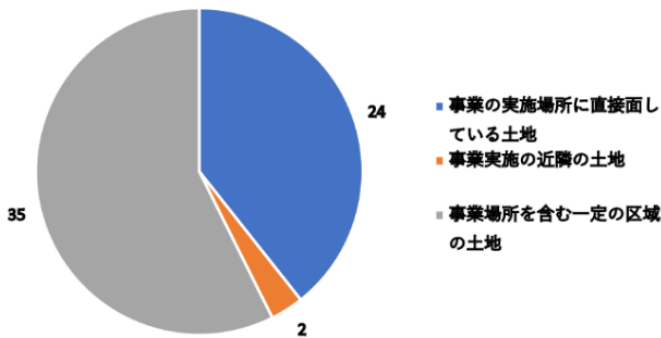


（備考）図表1で徴収実績があると回答した市町村で徴収額を明記していない回答があるため、徴収実績の図表7の総計とはあわない。

(2) 負担金を課す対象区域の考え方

負担を課す対象区域については、図表3のとおり、その1で記述した大阪市うめきた先行開発地区エリアマネジメント活動事業分担金条例⁽³⁾のように、「事業場所に直接面している区域を対象とする条例」と、「事業場所を含む面的な区域を対象とする条例」に二分される。なお、面的な区域を対象とする場合にその具体の区域としては、35条例のうち約半分の19条例では自治会等地域団体の区域を対象とすると回答している。

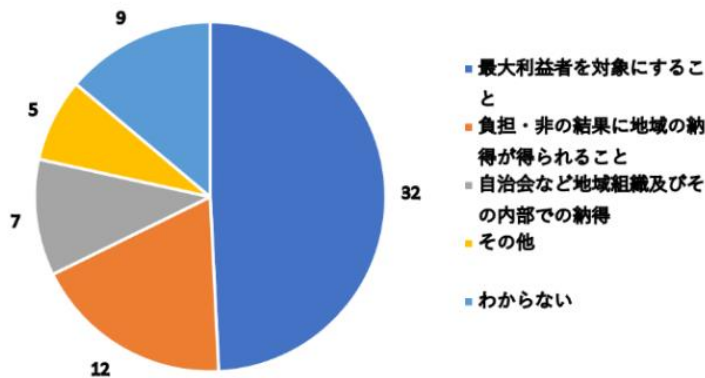
図表 3 負担金を課す対象区域の考え方



(3) 負担者を選ぶときの留意点

具体の負担者を特定する際の留意点としては、図表 4 のとおり、学説上課題として指摘されていた、「受益を受ける者とそれ以外の者の区分」について納得が得られるという点よりは、「最大受益者を対象にするという」点を、相対的に重視している。

図表 4 負担金徴収の範囲確定する際の留意点



(4) 負担金条例の運用実態に関する小括

上記アンケート調査で実施した「農林道以外の道路」「住宅・地域開発」に分類される負担金に限ってみても、市町村の法定外目的税の実績（使用済み核燃料関係を除く。平成 29 年度決算ベース）で 5 税 7 億円であること⁽⁴⁾を踏まえると、既に現状において、地方自治体の独自財源として一定の徴収実績をあげている。

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

4. 負担金制度の活用促進のための法制度の改善提案

(1) 負担金制度の活用促進の可能性

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

よって、以下、負担金制度の活用促進のための法制度の改善提案を行う。

(2) 国レベルでの改善提案内容

その1の3(3)、3(4)に述べたとおり、地方公共団体、特に市町村において、現場にニーズに応じて運用されている「条例のみに根拠をもつ負担金」が既に運用されている。

これに対して、国の関係省庁は、

第一に、条例に基づく負担金の徴収に明確に否定する法令上の規定は存在しないこと、さらに、地方自治法第2条第12項の「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない」という規定の趣旨、この二点を尊重して、「条例のみに根拠をもつ負担金」に対して、ネガティブな法解釈をとらないことが最も重要である⁽⁵⁾。

第二に、昨年度制定された地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度において、ア) 負担金の徴収目的となる事業実施団体の認定制度を設けたこと（地域再生法第17条の7第1項）イ) 事前に同意を得る範囲を関係者の3分の2と明示したこと（同法同条第5項）の規定を創設した点は、手続や同意要件を具体化することによって、地方自治体が積極的に負担金制度を活用することを期待したものであり、積極的に評価できる点と考える。

よって、同様の負担金制度の手続や同意要件などを命ずるなどの規定が、地域再生以外の他の政策目的の法律においても、積極的に定めることが重要である。

(3) 地方自治体レベルでの改善提案内容

第一に、既存の受益者負担金に関する条例については、3(2)で述べたとおり、自治会など地域団体を、具体的な受益者として特定する際に規定している。

この実態を踏まえれば、すでに複数の条例⁽⁶⁾で規定されているように、負担金を課す相手として、条例上において、単に「受益を受ける者」と抽象的に規定するのではなく、「自治会、地域協議会など地域に係る団体」を明示する規定を条例に定めることが、実務レベルでの紛争リスクを軽減するための一つの改善方向となりうると考える。

第二に、地方自治法に基づく一般的な規定が存在しない原因者負担金及び損傷者負担金については、その1の図表6で明らかなどおり、これを徴収しようとするれば、条例に根拠を創設するしかない。このためには、「条例のみに根拠をもつ負担金」制度を積極的に活用することが期待される。

特に、現状では、主に水道給水関係に限定されていた原因者負担金制度について、特段水道給水関係事業に限定される理由もないことから、より幅広い分野で活用することを検討すべきと考える。

例えば、米国では都市開発事業者に対して、関連するインフラ整備その他の関連事業のための費用に充てるため impact fee を徴収する仕組み⁽⁷⁾が存在する。

これに対して、日本においては、宅地開発等指導要綱に基づく行政指導による負担金に対して、当時の自治省等からは是正方針が出され、裁判所でも否定的な見解が示されて以降、都市開発や再開発に伴うインフラ整備費用に充当するための負担金制度活用を封印してきた⁽⁸⁾。

しかし、無理に現物による社会貢献を都市開発事業者に課す⁽⁹⁾ことに比べ負担金制度を活用した方が、地方自治体にとってもより意味のある社会貢献が得られるとともに、民間事業者にとっても現物負担より負担程度が軽減される可能性もある。このような視点から、都市開発、都市再開発に伴い地方自治体に生じたインフラ等の整備費用を負担するという原因者負担金の制度を条例に基づいて制度化することを積極的に検討すべきである⁽¹⁰⁾。

第三に、受益者負担金など新しい負担金を創設し、運用するにあたっては、3(2)で述べたとおり、自治会等を対象として定めるといった工夫をしつつも、依然として、受益者の範囲が正確に確定できないという論理的な問題を抱えている。

このような紛争リスクを回避しつつ、独自の地方自治体での取組を積極的に進めるためには、徴収する負担金額の範囲内で、近年充実してきている損害保険商品など保険などの将来のリスク分散を図る仕組み⁽¹¹⁾を活用するなど、地方自治体側での制度運用に伴う備えが同時に必要である。

5. まとめ

本リサーチ・メモにおいては、その1で行った、条例の全数調査から条例に根拠をもつ負担金制度が多数制定されている実態の把握、その法学上の根拠に加え、実際の負担金運用実態から地方公共団体が柔軟に受益者の範囲を確定している実情を明かにした。

これらを踏まえ、これらの地方公共団体の先駆的な取組みをより一層進めるための法制度の改善提案を行った。

ただし、これらの法制度の改善提案を具体的に実現していくためには、地方自治体レベルでの具体的な事業や地区に着目した、実践的な検討が必要である。これらの実践的な検討については、今後の課題とする。

補注

- (1) 『開発利益還元論』（財団法人日本住宅総合センター、1993）70頁（生田長人記述部分）では受益者の範囲の確定について「ヨコの不公平問題」として指摘している。宇賀克也「要綱行政」（ジュリストNo.880、1987）113頁でも「開発利益の帰属、程度の確定という困難な作業」と指摘している。
- (2) 事前に個別市町村ヒヤリングから制定年度が古い条例では制度の運用の考え方が不明確な事情を把握していたので相対的に制定年度の新しい条例を対象にした。
- (3) 大阪市うめきた先行開発地区エリアマネジメント分担金条例の対象地区の考え方については、以下のURL参照。
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000263/263061/seidogaiyo.pdf>
- (4) 総務省の以下URL参照。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000601711.pdf
- (5) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017）835頁の記述は、地方自治体の条例に基づく負担金について推奨しないニュアンスを有しており、創設の動きを抑制する効果を持つことから、適切ではないと考える。
- (6) 受益者の対象者を明らかにする規定として、自治会等地域団体を具体的に規定した条例は、今回アンケート調査の対象とした112条例中、山形県上山市防犯灯LED化整備事業分担金条例、長野県立科町建設工事負担金徴収条例、静岡県川根本町集落センター等負担金徴収条例、滋賀県東近江市土木工事等分担金徴収条例、兵庫県西脇市道路整備事業負担金徴収条例、兵庫県太子町認定外道路の整備に関する条例、鳥取県智頭町ふるさと整備土木事業分担金徴収条例、熊本県合志市コミュニティ供用施設設置事業分担金徴収条例がある。

(7) 1980年代の制度については、佐々木晶二『米国の住宅・都市政策』（経済調査会, 1988）181頁参照。近年の米国の容積率移転制度に伴う impact fee については、北崎朋希「歴史的建造物の保全活用を目的とした容積移転負担金制度の導入過程と活用実態」（日本都市計画学会『都市計画論文集』（20175年2巻3号 640頁-645頁参照）。

(8) 要綱に伴う開発負担金については、碓井光明『要説 自治体財政・財務法』（学陽書房, 1997）110頁から116頁、宇賀克也「要綱と開発負担」（判例タイムズ, No. 639, 1987）60頁から70頁参照。

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

(10) 都市開発事業におけるインフラ整備等のための負担金を課すにあたっては、当該開発行為に対する都市計画特例とのバランスの確保など、附款を付す場合の要件と同様に（総合設計など特定行政庁の許可など行政処分で行う場合には附款の要件そのものの解釈として、都市計画決定で対応する場合には附款の要件の類推解釈として）、都市計画法の目的からの制約、比例原則、平等原則等の法の一般原則からの制約を受けることは当然である。附款に関する要件については、大橋洋一『行政法Ⅰ（第3版）』（有斐閣, 2016）198頁、平田和「行政処分の附款と争訟」『行政法の争点』（有斐閣, 2014）40頁参照。

(11) 損害保険会社でも事業経営上の様々なリスクに総合的に備える保険商品を開発してきている。負担金制度に伴うリスク分散としては、民間事業者による事業経営を含んだ大きなプールのなかで分散を図ることが保険原理からして適切と考える。多くの損害保険会社で商品開発を行っているが、例えば、東京海上日動保険株式会社の事業活動包括保険については、以下の URL 参照。

https://www.tokiomarine-nichido.co.jp/hojin/jigyo/cho_business/

（佐々木 晶二）