

【ポイント】

- ・負担金、分担金に関する条例では、受益者の規定として道路などに接している地権者、自治会、特定の所有者といった規定が見られる。
- ・受益者や負担金額に関する条例上の規定ぶりには法的な論点があり、それに対する解決私案を述べる。

1. はじめに

筆者は、2020年秋号土地総合研究に「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」を發表し、その中で、負担金、分担金に関する条例の実態分析及び受益者負担金のうち受益者が確定しにくいタイプの条例で比較的新しく制定された条例のアンケート調査結果を明らかにした。

その後、関係する論考として、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)234頁-254頁と、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)137頁-167頁が發表された。

さらに、当研究所で主催している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」において分担金制度についての議論が進んでいる。このような状況を踏まえて、以前の筆者の論考に加えて、負担金、分担金に関する条例について、条例の規定ぶりとそれに関する若干の法的分析を行う。

2. 前回の負担金、分担金に関する条例からの追加調査

(1) 追加調査を行った地方公共団体条例の範囲

地方公共団体の負担金、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。

(2) 条例の規定内容からの分類

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1のA列のとおりである。

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1のB列のとおりである。

(表1) 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		負担金学の規定ぶり	
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		

(3) 具体的な受益者負担の対象者に関する規定の条文例

(2) に記述したa)からd)の分類に従い、以下述べる。

(表2) 道路などの沿道の地権者や居住者を対象とする条文の例

	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 美唄市 間口除雪事業条例	平成13年6月13日			1	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。 (1) 70歳以上で構成されている世帯 (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 (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 (4) 市長が特に間口除雪が必要と認めた世帯
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	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。 (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。 (2) 受益者 次に掲げるものをいう。 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。 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。 (負担金の賦課区分) 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。 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。

(表3) 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	(負担金の納入者) 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。
山形県	上市市	防犯灯LED化整備事業分担金条例	平成28年3月18日			1	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。 (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、上市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。 (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。
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	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。
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	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。

(表4) 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5) 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。)を有する者であって、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。

(4) 負担金・分担金の額を規定する条文明

負担金・分担金の額を規定する条文としては、具体的に条文上に算定根拠など一切示さずに市町村長に委任しているタイプと、個別の額の算定根拠を明示しているものがある。この2つのタイプの代表的なものは表6のとおりである。

(表6) 負担金・分担金の額を規定する条文の代表例

			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	地域集会所施設等条例	平成17年4月1日		1		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。 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <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																										

3. 実際の条例規定から考える法的論点

(1) 負担金・分担金徴収に対する条例上の規律についての考え方

一般的に法律が下位の法令に委任する場合には、白紙委任は許されず、委任対象の限定性や基準の明確性が求められるものの、どの要求の程度は一律には決まらなるとされる¹⁾。

さらに、国民保険料徴収に関して、最高裁は平成18年3月1日判決で「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。」（下線筆者加筆）と述べている。

この趣旨に基づくと、条例による強制力、負担実態を踏まえて論じる必要があると考える。

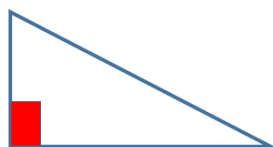
そこで、まず、上記の2(2)a)からc)(d)の開発事業者に負担させる条例は範囲の確定等の論点がないことからここでの分析から除外する)の条例について、受益と負担の関係の理念的な整理を最初に行う。

(2) 受益者の対象の具体的な決め方の理念的な整理

①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、住民はいるはずである。これを踏まえると、このタイプは、図1のイメージになると考える。

(図1) 道路などの沿道の地権者等を対象とする場合のイメージ

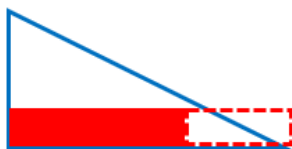


(備考) 横軸が道路からの距離ごとの地権者、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

②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、潜在的には地区居住者等は利用可能なので観念的な受益の範囲内に負担金が収まっていると想定できる。ただし、実際には全く利用しない居住者がいる可能性があるため、点線の赤枠でそれを示している。よって、このタイプは、図2のイメージになると考える。

(図2) 自治会などの地区を対象とする場合のイメージ

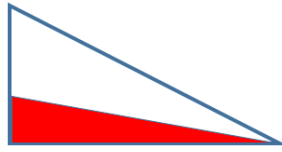


(備考) 横軸が施設利用頻度の高い方から低い方へ順番にならべたもの、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

③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3のイメージになると想定される。

(図3) 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(施設からの近さなど)、青の斜め線は観念的な受益の程度、赤四角は負担金徴収額を意味する。

図3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1, 2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ける法律論としての許容範囲

以下、網羅的ではないものの、法律論の論点をいくつか論じる。

① 受益の程度と負担金額の算定方法

図1のタイプ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。また、図2は、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²。

しかし、都市計画法第75条に基づく受益者負担金に関する名古屋地裁判決平成22年10月28日では、「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、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で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。」(下線筆者加筆)と分析している。

地方自治法第224条など他の受益者負担金に関する規定においても文言上は、受益の限度内であることを求めていることから、憲法第14条第1項の法の下での平等に反する内容でないとして整理されれば、適法を解することができると思われる。

一方で、図1, 2であっても、受益のある人または受益の大きい人に対して賦課しており、図3ほど受益の程度と比例的ではないものの、受益のある人に賦課しないで受益のない人に賦課する、あるいは、受益の大きい人に賦課しないで受益の小さい人に賦課するという、いわば、受益と負担金の逆転現象は生じていない。

これを踏まえれば、図3のような比例的な負担額の算定が技術的に困難な場合には、図1, 2のタイプであっても、法の下での平等には反するとは言え、合憲であると思われる。

②受益者の範囲や負担する額の規定密度

表1に示したとおり、相当数の条例において、受益者の範囲や負担金の額についての規定が条例上存在しない、又は不明確である。

法律論からいって、反対者に対しても強制的に徴収することを前提にした負担金・分担金であれば、仮に具体的な確定は市町村長の行為に委ねるとしても、条例上の規定に一定の密度の具体的な基準が書かれることが必要と考える。

その一方で、相当数の条例では、地元住民からの要望に基づくなど負担する者の同意が前提となっているものも存在する。

その場合には、受益者の範囲や負担の額の規定は同意している者に対しては、ある程度規律密度が低い規定も許容される可能性がある。ただし、同意している地元住民以外の者が後から転居し、または土地・建物を取得する場合もあり、あとから受益者になる者に対して不意打ちにならないための条文上の対応は少なくとも必要である。

具体的には、いわゆる第三者効を認める建築協定などの制度において、建築基準法第73条第3項のように協定書の縦覧規定があることになって、少なくとも、分担金・負担金の徴収の範囲及び負担金の額が公になっており、後からの転居者等がその内容を知りうる状況にしておくことが必要と考える。

③自治会などの団体に対して負担金・分担金を徴収する場合の規定

表3のとおり、自治会などの地域団体に対して負担金・分担金を賦課する場合に、条例上は、団体、例えば、行政区、地区会などを賦課対象として規定する場合とその代表者を賦課対象とする場合の2つのタイプが存在する。

後者の代表者を賦課対象とするタイプは、市町村からみると、特定の者から徴収すれば足りるということで、事務手続は簡素化されるが、代表者が、地区内で必要な負担金・分担金に相当する部分を支払わない者がいると自らがその未徴収部分を負担することになる。地区代表者が行政に成り代わって徴収事務をしているにもかかわらず、未徴収リスクを地区代表者が負うというのが不合理である。

よって、条文上は、行政区、地区会などを賦課対象として規定するのが適切であり、仮に代表者からまとめて徴収することを市町村側が期待するのであれば、負担金額などを定めた書類を代表者に通知するなど、手続規定において、代表者を位置付けることが適切と考える。

4. まとめ

本論考では、土地総合研究2020年秋号の論考に加えて、負担金、分担金を課す内容の条例における条例の規定の仕方を分析し、さらに、法的論点についての論述を行った。しかし、法的論点の抽出自体が必ずしも網羅的ではないことから、より包括的な法的分析を今後進めたい。

(佐々木 晶二)

¹ 参議院議員法制局 HP 参照。以下の URL 参照。<https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column006.htm>

² 以前から学説では強く主張されている点である。例えば、開発利益社会還元問題研究会 『開発利益還元論』(財団法人日本住宅総合センター、1993) 70 頁(生田長人執筆部分)では「ヨコの不公平問題」と指摘している。