

【ポイント】

- ・市町村が財源を得るために自主的に制定する受益者負担金条例は、2000年代になって活発に条例制定がされている。
- ・市町村が自主的負担金条例を制定する背景としては、財政事情がある可能性が高い。
- ・合併市町村では、自主的負担金条例を制定する割合が、非合併市町村に比べ高い。
- ・自主的負担金条例は、全国的にみると、大都市、地方部などの特徴はみられない。県内で見ると1つの市町村が制定するとその周辺の市町村も制定する可能性が高い。

1. はじめに

先月の土地総研リサーチ・メモにおいて、「負担金・分担金条例の規定ぶりとそれに関する若干の法的論点」の分析をした。筆者が先月の論考を行う際の1つの契機となった、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、「負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がなされている。

そこで、筆者が前回のリサーチ・メモの分析のために整備したデータセットを用いて、負担金・分担金条例に関する実態分析を追加して行う。

2. 対象となる負担金・分担金条例の対象範囲

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¹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

対象となる負担金・分担金条例（以下「自主的負担金条例」という。）の抽出を行った。

自主的負担金条例は、法学上、受益者の範囲や負担金の額が確定しにくく、また、補助金の要件ともなっていないことから、地方公共団体の個々の事情に応じて、自主的に、受益の範囲や額が確定できないという、法学上の課題²を事実上突破して実現したものと理解できる。

なお、結果として、対象条例は「大阪府りんくうタウン共同溝工事負担金及び管理分担金徴収条例」を除き、すべて市町村が制定した条例である。

3. 自主的負担金条例の実態分析

(1) 制定年からみた自主的負担金条例の制定状況

自主的負担金条例を制定年から分類した結果は図1のとおりである。

この結果から明らかなおと、1990年代までは自主的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。

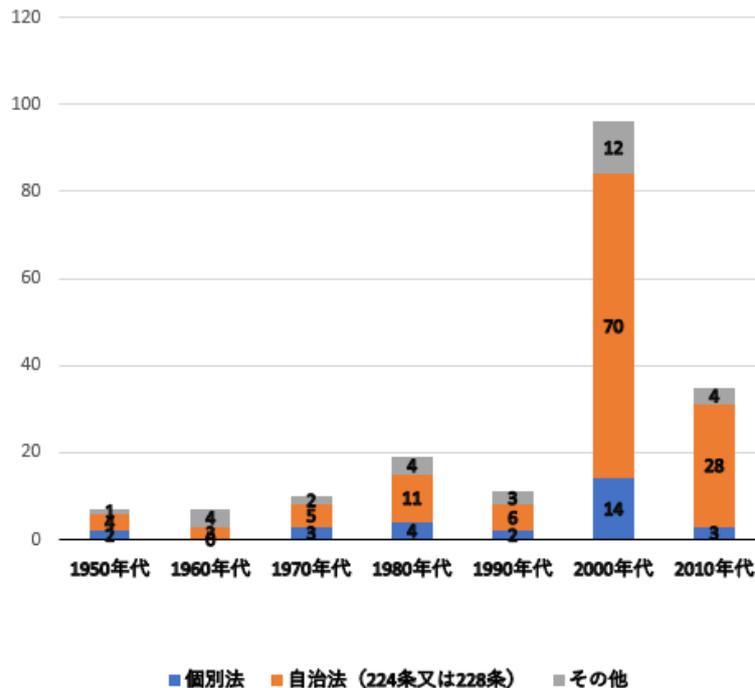


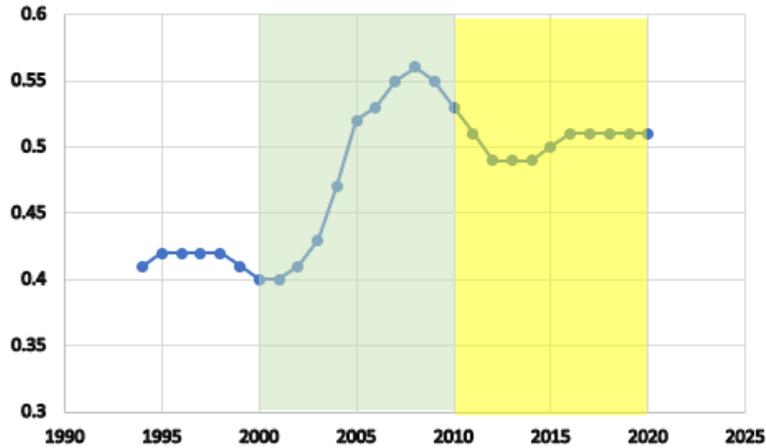
図1 制定年代別・根拠規定別の自主的負担金条例の制定数

以上の制定状況からみて、自主的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られる。

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。

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2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2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。



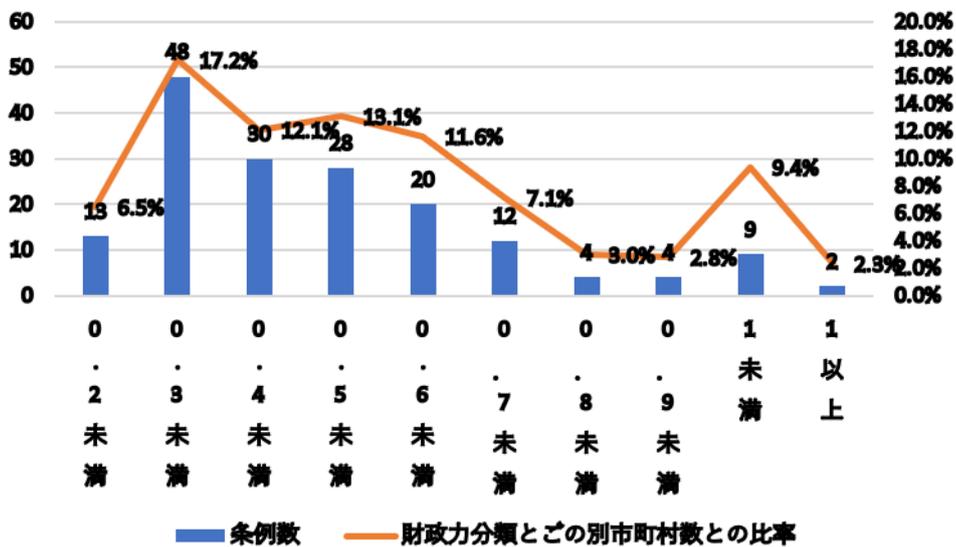
(図2) 全市町村の財政力指数の推移

(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

(2) 市町村の財政状態と自主的負担金条例の制定状況

自主的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3のとおりである。図3の折れ線で明瞭に示されているとおり、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負担金条例を制定している可能性が高い。



(図3) 財力指数別の自主的負担金条例の制定状況

自主的負担金条例は、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。

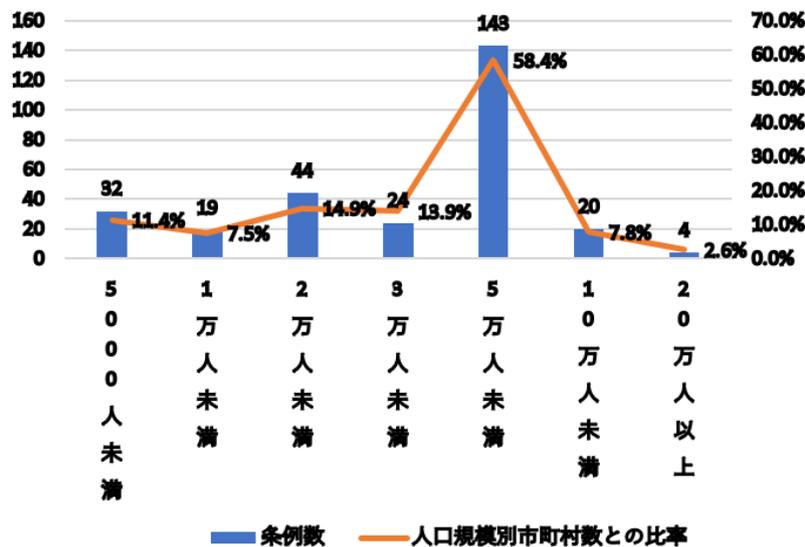
(3) 市町村の人口規模別と自主的負担金条例の制定状況

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4である。図4で明らかなおり、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4を図3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り明確な傾向を示しており、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4) 人口規模別の自主的負担金条例の制定状況

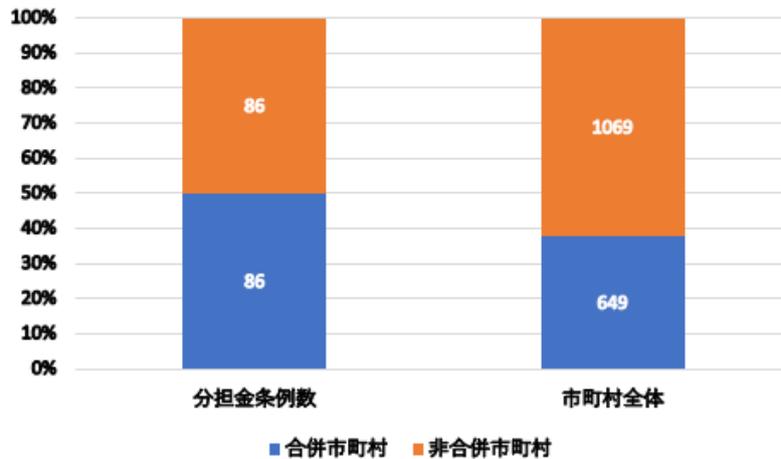
(4) 合併市町村と自主的負担金条例の制定状況

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負担金条例の制定状況を分析してみる。その結果は図5のおりである。

図5で明らかなおり、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。



(図5) 合併市町村と非合併市町村別の自主的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

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5の結果をみると、逆のとおりに解釈できる可能性がある。

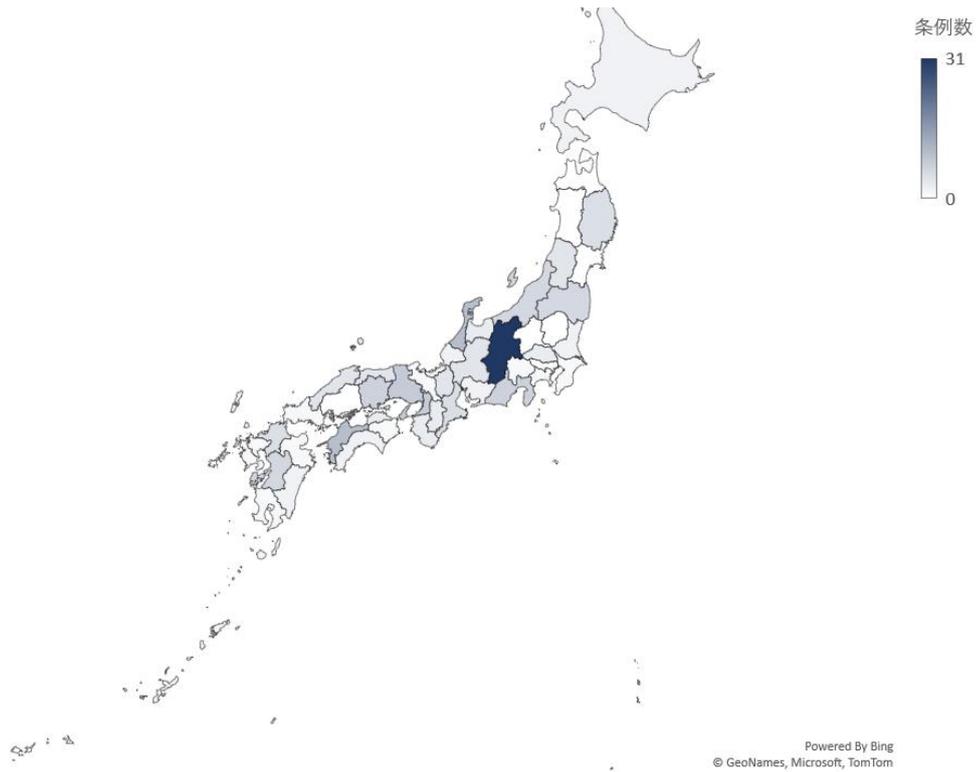
- ①市町村合併の際には、旧市町村がそれぞれ住民に対して合併の効果を説明する必要があるので、進捗中の事業を中止するのではなく、むしろ、より充実した事業ができると説明している可能性が高い。
- ②既存の事業を実施するためには、自主的負担金条例は、特定の地区、旧町、旧村の住民に限定して負担を求めることから、合併市町村での負担のバランスをとる上では、新市の行政区域一律で徴収する税などに比べて、旧市町村のそれぞれの住民や議員の理解を得やすい。
- ③結果として、合併市町村の方が非合併市町村に比べて、自主的分担金条例を積極的に制定している。

(5) 地域的分布と自主的負担金条例の制定状況

自主的負担金条例数と都道府県ごとに比較すると、図6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。

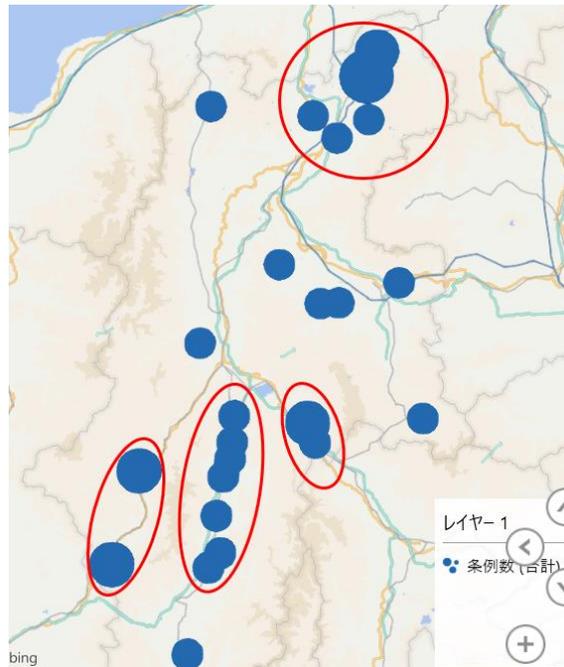
その他の都道府県別分布は図6のとおりである。

上位Ⅲグループからみても、また、図6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。



(図6) 都道府県別の自主的負担金条例制定数

さらに、自主的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7のとおりである。図7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7) 長野県における自主的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、県内で具体の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。

4. まとめ

自主的負担金条例は、財政力の乏しい市町村で積極的に活用されている可能性が高いことが確認できた。今後、社会保障負担など財政が逼迫することが予測されていることを踏まえると、自主的分担金条例を分析して、その活用可能性を明らかにする意義が大きいと考える。また、自主的分担金負担条例は、全国的に周知されているわけでもなく、ボトムアップ的に展開している可能性もあり、制度的な意義や運用の仕方が解明されれば、より一層活用される可能性があると考えられる。

(佐々木 晶二)

¹ 対象となる負担金・分担金条例の把握方法は、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 163 頁注 14 参照。

² 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。これに対する個々の条例の対応については、拙稿「負担金・分担金条例の規定ぶりとそれに関する若干の法的論点」2022 年 1 月 4 日土地総研リサーチ・メモ参照。