

### 【ポイント】

- ・自主的負担金条例については、受益者の規定、負担金の額を定める規定に課題がある。
- ・判例を踏まえると、受益者の規定、負担金額を定める規定については、地方公共団体の裁量に遊惰ねられている部分もあるが、一定の具体的な規定が訴訟リスクを避けるためには必要である。
- ・受益者及び負担金額を条例上明確に定義できないことが実務上、想定されるが、その場合には、市町村長が具体的にこれらの内容を定める際の手続き規定を充実する方向がありえる。

### 1. はじめに

先月のリサーチ・メモにおいて、市町村が財源確保のために受益者の範囲や額の算定が困難な対象についても、負担金条例を制定しており、その実態及び条例の制定内容について紹介してきた。

本稿では、その実態等を踏まえて、いくつかの法的論点について論じる。

### 2. 対象となる条例

先月のリサーチ・メモで分析対象とした条例と同じである。

念のため、再度記述すると以下のとおりである。

地方公共団体の分担金、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ふ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

条例を総数で172本抽出している。以下、この負担金条例を「自主的負担金条例」という。

なお、先月のリサーチ・メモで分析したとおり、自主的負担金条例は、国からの特段の指導なく、ボトムアップ型で制定されている可能性が高く、逆にいえば、訴訟を起こされた場合に敗訴するなどのリスクを抱えている可能性が高い。このためにも、実際の運用実態に対する法的論点の分析や是正のためのガイドラインの作成が重要と考える。

### 3. 自主的負担金条例の条例上の規定ぶり

#### (1) 条例上の規定ぶりからの課題

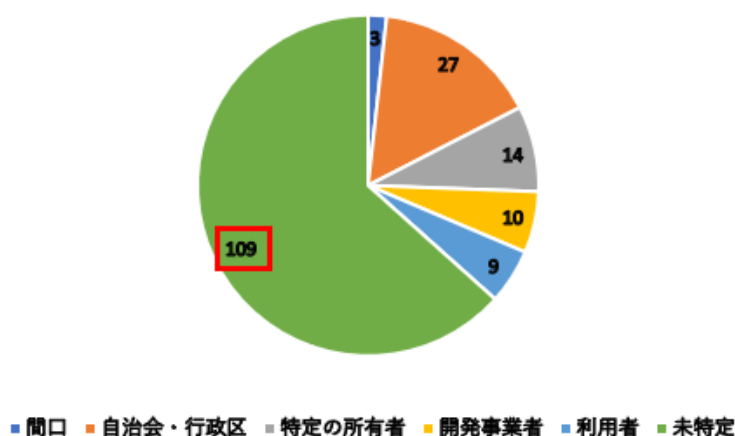
自主的負担金条例では、賦課する対象となる受益者を定める規定及び負担額を定める規定が本来必要となる。しかし、先月リサーチ・メモで分析したとおり、受益者の規定、負担金額の規定とも、不明確な条例が存在する。

本稿では、2の対象となる自主的負担金条例を対象にして、図1では、受益者を定める規定、図2では負

担金額を定める規定の分析しており、それぞれに赤枠で囲った数字の部分が双方とも具体的な規定が一切存在しない条例である。

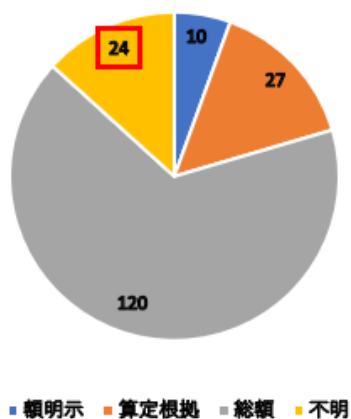
さらに、碓井光明「分担金条例の運用実態の検討-主として分担金条例主義の観点から-」横浜法学第30巻2号（2021）137頁-167頁が指摘しているとおおり、負担を受ける者による申請や協議などがあれば、条例上の規定が漠然としていても許容される可能性もあることから、条例で位置付けられている手続を分析したものが図3である。このうち、一切の手続きが存在しない条例を赤枠で示している。

なお、図1から3の実態をみると、受益者の対象を規定することが実態として困難な可能性が高く、それに対して金額については、少なくとも、賦課する総額は条例上に位置付けている（例えば、整備する施設の事業費の〇〇%など）の措置は比較的多く規定されていることがわかる。一方で、申請・要望、協議、協定・覚書などの負担を受ける者の事実上の同意を確認する手続は条例上確認できるものの、事前に、賦課内容などを公告して意見を求めるなどの手続については、極めてまれな事例となっている。



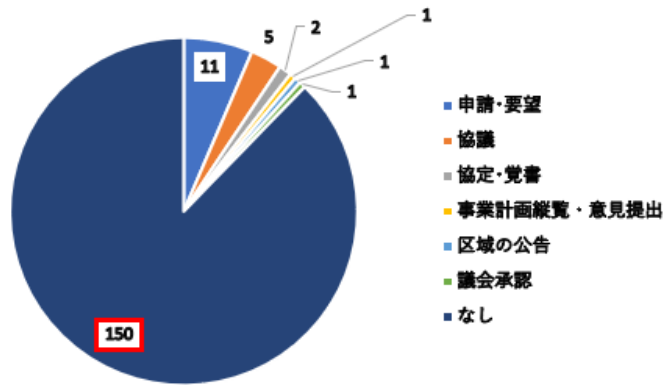
（図1）受益者を特定する規定からみた条例分析

（備考）先月リサーチ・メモの分析から、数字を精査している。また、利用者負担のカテゴリーを追加している。



（図2）負担金額を特定する規定からみた条例分析

（備考）算定根拠と総額の双方を明示している条例が存在するため、合計は総条例数より大きくなっている。



(図3) 手続規定からみた条例分析

## (2) 特に課題がある条例実態

図1の受益者を特定する規定、図2の負担金額を特定する規定、図3の手続き規定をクロス集計した結果、全てについて具体的な規定が存在しない条例が表1A列のとおり、14本存在する。

以上の実態からすると、現状での自主的負担金条例に規定ぶりには相当の課題があると言わざるを得ない。

(表1) 受益者、負担金額等の規定が不十分な条例のクロス集計

A	B	C	D
対象未特定 金額不明 手続きなし	対象未特定、 金額規定あり 手続きなし	対象規定あり 金額不明 手続きなし	対象未特定 金額不明 手続きあり
14	89	7	0

## 4. 受益者等を特定する規定に関する法的論点

### (1) 条例から規則その他の市町村長の行為に委任する場合の考え方

一般的に「下位法令（今回の場合には、条例に定めずに規則や市町村長が定めるとすること）に委任する規定を上位法令（今回は条例）に設ける場合には、上位法令上に委任内容を限定するための一定の規定が必要である」というのが、一般的な法学上の考え方である<sup>1</sup>。

### (2) 最高裁判決から見た租税以外の公租公課に対する考え方

国民保険料を論点にした平成18年3月1日最高裁大法廷判決で、租税以外の公課についても、憲法第84条の趣旨が及ぶとする。趣旨が及ぶとした上で、どの程度の規定が必要かについては、議論はあるものの、なんらかの具体的な規定を求めていると考えられる。

平成18年 3月 1日	最高裁 大法廷	3 もっとも、憲法84条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手続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ち外にあると判断することは相当ではない。そして、 <u>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。</u>
----------------	------------	--

### (3) 関係法令からみた、自主的負担金条例に求められる規定内容

第一に、関係する法律上の規定として、地方公共団体が条例で地方税を課す場合がある。この場合には、地方税法第3条に基づき、「課税客体」「課税標準」「税率」を必須の内容として条例に定めることを求めている。

(地方税の賦課徴収に関する規定の形式)

第三条 地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない。

2 地方団体の長は、前項の条例の実施のための手続その他その施行について必要な事項を規則で定めることができる。

第二に、地方自治法第224条及び228条の分担金に関する規定には、条例の内容については規定が存在しないものの、都市計画法第75条に基づく受益者負担金制度については、以下のとおり、「受益者の範囲」と「徴収方法」については条例で定めることを求めている。

第七十五条 国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によつて著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる。

2 前項の場合において、その負担金の徴収を受ける者の範囲及び徴収方法については、国が負担させるものにあつては政令で、都道府県又は市町村が負担させるものにあつては当該都道府県又は市町村の条例で定める。

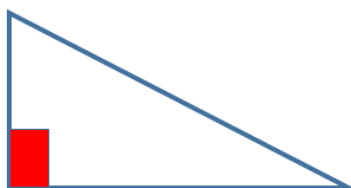
以上の関係法令を踏まえると、少なくとも、受益者の範囲、負担金額については、内容を一定程度、明確化する、何らかの規定が条例上必要と考えられる。

### (4) 既存の条例上の規定と法的論点

図1に示したとおり、既存の条例において受益者を規定する方法として、明確に対象者を明示した「特定の所有者」「開発事業者」「利用者」の他に、「間口」「自治会・行政区」の2つの規定方法がある。この2つの定め方について、論点整理を行う。

#### a) 「間口」即ち、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。よって、このタイプは、図4のイメージである。

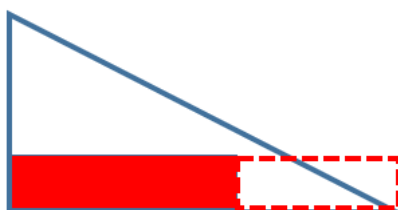


(図4) 道路などの沿道の地権者等を対象とする場合のイメージ

(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。

#### 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

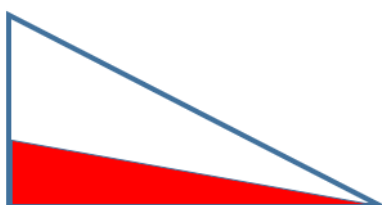
自治会や部落などの地区を対象にする場合には、当該施設を利用しない居住者等が存在することがありえるが、潜在的な利用可能性があるため、受益の範囲内と整理できる。可能性がある。よって、このタイプは、図5のイメージである。



(図5) 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。

一方で、仮に受益と負担金の額が厳密に比例しているケースは、図6のイメージとなる。



(図6) 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（施設などの近さが多いはず）、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。

以上の概念整理をした上で、図4及び図5の受益者及び負担金額の設定は、法制上許容されるかどうかを、以下に論じる。

第一に、図5に示される、実際には利用していないが、潜在的利用可能性のある者を受益者として負担金を課すことについてである。

この点は、以下に抽出した判例<sup>3</sup>によれば、潜在的な利用可能性がある者に対する負担金賦課を妥当と判断しており、これらの判決からみて、法制上の問題点はないと考える。

昭和46年 1月26日	名古屋 高裁	のみならず、愛知用水公団法第十九条第二項第三号、第二四条第一項によれば、愛知用水公団が同法第一八条第一項第一号から第三号までの事業に要する費用を賦課する対象たる受益地というのは、 <u>右事業により現実に利益を受けている土地のみを指称するのではなく、右事業により利益を受け得る土地をも包含するものと解せられる。</u>
平成16年 1月29日	名古屋 地裁	(2) 公共汚水ますの設置による受益の有無 ア 地自法224条は、「普通地方公共団体は、…数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる。」旨規定しているから、本件事業が、普通地方公共団体である被告村の「一部に対し利益のある」ものであり、住宅からの汚水を導く排水設備を設けていない者でも公共汚水ますの設置を受けていれば、本件事業「により特に利益を受ける者」に当たるか否かが、まず問題となる。 イ 前記前提となる事実によれば、本件事業は、八開村の中でも地区ごとに施工区域が指定され、しかも、その施工区域内に自宅を所有する等の者のうち、同事業に賛同して受益者申告書を提出して、自宅のために公共汚水ますの設置を受けた者のみが、これを使用する利益を受けられるものであるから、本件事業が、被告村の一部に対し利益のあるものであることは明らかである。 そして、設置を受けた公共汚水ますに排水設備を現に接続させて、住宅から本件施設に汚水を流入させている者が、本件事業(鶴多須地区)により特に利益を受けていることは論をまたないとしても、 <u>問題は、公共汚水ますに排水設備を接続させず、現実には本件施設に汚水を流入させていない者が同事業「により特に利益を受ける者」に当たるかであるが、公共汚水ますの設置を受けた後に排水設備を接続させるか否かは、専らその設置を受けた世帯主等の側の事情にすぎないものであって(設置管理条例5条参照)、いつでもこれに接続させてその利益を享受することが可能であることを考慮すると、このような者についても本件事業により特に利益を受ける者に当たるといふべきである。</u>
平成26年 10月2日	名古屋 地裁	しかしながら、上記①の点については、 <u>受益者負担金賦課決定の時点では、公共下水道の利用が見込まれないのは、農地や生産緑地に限られるわけではなく、空き地や駐車場、資材置場等として利用されている土地においても変わるところはない。生産緑地に指定されている農地についても、将来生産緑地の指定が解除されるなどして宅地に転用される可能性があるところ、そのために資産価値の上昇を生じること自体は否定し難い上、仮に、受益者負担金賦課決定の時点において賦課対象区域内の土地の所有者であっても当該土地が生産緑地に指定されていることを理由に「著しく利益を受ける者」に該当しないとされるならば、当該土地が宅地に転用された場合には、受益者負担金を賦課・徴収された土地所有者との間に著しい不公平が生じることになりかねない。</u>

第二に、図4のように、道路などに面している地権者のみを受益者として負担金を課すことについてである。

図4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。

この点については、以下の判例では、受益の限度以下であれば、具体的な金額設定は地方公共団体の裁量に委ねられていると整理されている。よって、図4の受益者及び負担金額の規定については、地方自治法第224条又は都市計画法第75条の文言に従って、受益の限度以下であることから、これらの規定に直接反するものではないことは確認できる。

ただし、具体的に地方公共団体の合理的な裁量の範囲内として判断されるためには、追加的にどのような要件が必要かについては、なお検討が必要である。

昭和56年 6月26日	奈良地裁	なるほど、都市計画法七五条一項は、前記のとおり「その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」とし、同条二項は、右負担者の範囲、徴収方法を政令又は条例をもって定むべき旨規定して、受益者負担金の賦課額は、受益の限度でなされることを要する旨上限を明定しており、その具体化は立法裁量行為にゆだねられているというべきである。 しかしながら、前判示のとおり、同法条にいう受益者の受益は、必ずしも金銭に見積り得る経済的利益に限らず、前記のような <u>利便性、快適性という主観的な利益をも含むものと解すべきであるから、これを算術的に算出することは不可能であり、要は、受益の性質、程度、事業の性質および事業費等を勘案し、社会通念からみて、受益者の受益の限度をこえないものと容認できる賦課額を決定すべきものと解するのが相当である。</u>
昭和57年 5月14日	浦和地裁	2 受益者負担金を賦課するについては、租税に準じ、賦課要件を厳格に定めなければならないのに、本件条例では、受益者負担金賦課の基準となる著しい利益の内容、程度、算定方法等が、具体的に明らかにされておらず、また、右条例で定められた負担金算定方法は、受益の限度に対応していないとの主張について 都市計画法七五条一項は、「その利益を受ける限度において当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」旨定め、同条二項は、右負担者の範囲、徴収方法については、政令又は条例をもって定むべき旨規定している。 <u>右によれば、受益者負担金は、受益の限度で賦課額を定むべきこととなるが、具体的な金額は立法上の裁量に委ねられていると解すべきものである。</u> <u>そうすると、前記のとおり、右法条にいう受益とは、必ずしも金銭として見積りうる経済的利益に限らず、生活上の利便をも含むと解され、右利益は、厳密に測定することは不可能であるから、結局、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、社会通念上、受益の限度をこえないと認められる範囲で決すべきものと解するのが相当である。</u> 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。
平成 5年 6月30日	岡山地裁	1 まず地方自治法二二四条の負担金制度が、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、 <u>同条の定める「利益」とは、必ずしも金銭に見積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利便性、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</u> <u>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探るか、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。</u>
平成22年 10月28日	名古屋地裁	1 都市計画法75条1項違反をいう原告らの主張について 原告らは、都市計画法75条1項の「著しく利益を受ける」か否かは、負担金納付義務を賦課するか否かの判断基準となるばかりではなく、負担金の額に差異を設ける場合に関する基準でもあり、一定地域の土地所有者に対する負担金額を他の地区の土地所有者よりも高額なものとする場合に、当該地域の土地所有者が他の公共下水道事業の受益者と比較して「著しく利益を受ける」ことが要件となると解すべきである旨主張する。 しかしながら、都市計画法75条1項は、「国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によって著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる。」と規定しているのである。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、 <u>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。原告らの主張は、独自の見解であって、採用することができない。</u>

ただし、地方自治法制定時の国会審議では、政府側は、「利害の厚薄に応じて負担の額も異なる」と答弁したものもあり、ここからは、「受益の程度に応じて負担の程度も異なる必要がある」かのようにも読める。

第2回国会 参議院 治安及び地方制度委員会 第4号 昭和23年3月25日

説明員（鈴木俊一君）

それから第六番目の分擔金を徴収する条例は、特に公廳會を開かなければこれを設け又は改正してはいけないということでありまして、分擔金は、例えば道路の分擔金、或いは都市計畫等の分擔金というような場合には、やはり利害の厚薄に應じまして、それぞれ負擔を命ずる率も違つて來なければならんわけでありまして、それを決めますのは、租税のように一律に決めます場合等に比較いたしますと、いろいろとそこに利益關係の行爲が加わる場合が多いと認められるのでありまして、従つてその分擔金についての条例等

を決めます場合には、やはり公聴会を開いた上でこれを決定すると、こういうことにいたしましたのであります。

この、地方自治法制定時の鈴木俊一の答弁以降は、利益の程度に応じて負担の率も異なると答弁したものは存在せず、そこまでの要件を近年、総務省は求めていない。例えば、松本（2017）にも、受益の程度に応じて負担率を変えるべきとの記述は存在しない。

よって、現在は鈴木俊一答弁の内容は有効ではない可能性もあるが、注意が必要である。

#### （5）負担金賦課のための手続き規定と法的論点

受益者の範囲及び負担金額については、（1）から（4）に述べたとおり、条例上の規定の充実が必要であるが、具体的に受益者及び具体的な負担金額の決定については、市町村長の手続きが必要となる。なお、1963年地方自治法改正前には、議会の常任委員会又は特別委員会が公聴会を実施する手続きが規定されていたものの、議会でこれらの手続きを実施することが困難であったため、実際には手続きを脱法的に省略していたことが、国会議事録で確認できる<sup>4</sup>。よって、この地方議会で公聴会を実施する規定は、検討の対象外とする。

現在、条例上に特別の手続として、規定されているものとしては、図3のとおり、負担を受ける者からの申請・要望、協議、協定など、負担する側の同意を前提とするものがある。この点については、確井（2021）159頁では、同意がある場合には「長の大幅な裁量を認める条例であっても、直ちに違法とすることはできない」と述べている。

この点については、条例制定時には、同意がある場合であっても、新しく負担を受ける者、例えば、転入者も想定すると、少なくとも、建築協定など第三者効のある協定制度にならって、

- a) 事前の案の供覧
- b) 意見書の提出
- c) 事後の事務所等での縦覧

の手続きが追加的に必要になると考える。

さらに、具体的に負担者についての同意が前提とならない場合には、①で述べた、受益者の範囲、負担額について、より明確に条例に定めることに加えて、手続としても、都市計画決定手続を参考にし、実際の負担額や負担者を確定する市町村長の手続に、案の公平性を担保するための専門家からなる第三者審査機関を設けることが、1つの案として想定できる。

## 5. まとめ

先月のリサーチ・メモで把握した自主的負担金条例について、訴訟などになった場合にも、市町村側が敗訴しないように、法的論点について、判例などを前提にして、一定の整理を行った。より、受益者の定め方、負担金額の定め方についてのより具体的な分析は今後の課題とする。



(佐々木 晶二)

---

<sup>1</sup> 例えば、以下の参議院法制局 HP の記述を参照。 <https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column006.htm> (最終閲覧 2022 年 2 月 27 日)

<sup>2</sup> 松本英昭『逐条地方自治法第 9 次改訂版』(学陽書房、2017) 824 頁では、第 224 条の解釈として「徴収されるべき者の範囲」「徴収される金額」は分担金条例に明らかにしておかなければならないとする。ただし、具体的な論拠は明らかにしていない。

<sup>3</sup> Westlaw 判例データベースを用いて、「地方自治法第 224 条」又は「都市計画法 75 条」を引用した判決、さらに、「受益の限度」又は「利益を受ける限度」という用語を使った判決を収集して分析した。以下の判例抽出でも同じ。

<sup>4</sup> 第 43 回国会衆議院地方行政委員会昭和 38 年 5 月 28 日における松井委員と佐久間政府委員とのやりとり参照。