

### 【ポイント】

- ・民間事業のために民間主体が課する負担金に類似した制度として、土地区画整理組合等の賦課金、区分所有マンションの加入金があること、また、判例からその実績及び適法性を確認した。
- ・エリアマネジメント団体が課する負担金制度として、土地区画整理事業等の賦課金をモデルにして、制度試案を提示した。

### 1. はじめに

地方公共団体が負担金、分担金などの名称で地権者又は住民に対して賦課徴収する仕組みについて、筆者は、これまで、「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」土地総合研究第28巻第4号（2020）に加え、土地総研リサーチ・メモ2022年1月4日号、1月31日号、2月28日号において、従来は、実績がほとんどないと言われていた、道路や箱物施設整備を行政が整備するのに伴い住民等に負担金を課すタイプの受益者負担金条例（筆者は土地総研リサーチ・メモにおいては「自主的負担金条例」という名を用いた）についての実態分析及び法的論点についての分析を行ってきた。

本稿においては、これまでの議論がされていなかった「民間事業のために民間主体が地権者等に課する負担金」に関する法制度についての実態分析及び法的論点の整理を行う。

### 2. 民間主導負担金制度の概念整理と検討の必要性

#### (1) 負担金のこれまでの講学上の整理

講学上の整理は、以下のとおりである。

#### 負担金

1 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、\*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眼して分担金ともいう。

2 国と地方公共団体の間及び地方公共団体相互の間で、経費の負担区分が定められている場合に、これに基づいて負担する金銭給付義務。この場合も分担金と呼ばれることがある（\*地財一七・三〇等）

【負担金】、法律用語辞典 第5版, JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com>, (参照 2022-03-25)

#### 受益者負担金、原因者負担金、損傷者負担金

負担金は、義務者の性質に応じて、〈受益者負担金〉〈原因者負担金〉〈損傷者負担金〉の3種に分けられる。受益者負担金は、公共事業によって特別の利益を受ける者に対して、その利益を受ける限度に応じて事業の経費の一部を負担させるものであり（道路法61条、河川法70条、都市計画法75条等）、原因者負担金は、特定の公共事業の実施の必要を生じる原因を作った者に対して課せられるものであり（下水道法19条、道路法58条、河川法67条等）、損傷者負担金は、公共施設の利用者が施設を損傷したため、その修理等の工事が必要となった場合に、その損傷者に対して課せられるものである（下水道法18条）。

”負担金”、世界大百科事典, JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com>, (参照 2022-03-25)

#### (2) 本稿における負担金の概念整理

表1に基づき、行為を最初に行う者と、それによって影響を受ける者で分けると、負担金の概念整理が明確になることから、これに基づいて、負担金について以下のとおり整理する。また、負担金、分担金という用語についても、法律、条例によって一定の使い分けがされているものの、法的な性格は同じと理解して、以下分析を行う。

(表1) 負担金概念整理の前提となるマトリックス

		行為をする者	
		行政	民間
影響を受ける者	行政	I	II
	民間	III	IV

表1のIグループは、国と地方公共団体、地方公共団体相互の経費負担を定めるものであり、地方財政法第17条、第30条、道路法第50条、河川法第63条第2項など、いわゆる国と地方公共団体の費用負担を定めたものが該当する。これについては、都市計画、市街地整備などのための費用分担の議論とは直接関係ないため、これまで、また、本稿でも負担金の議論の対象外としている。

IIのグループは、最初に民間が行動して（宅地開発など）、周辺に生じた社会資本の整備など行政に対する費用増加などの負担を、行政が民間から回収するのが原因者負担金、さらに原因者負担金の特例的なものとして、特に行政が持っている財産（道路などの社会資本など）を壊した場合にその費用を行政が壊した原因者である民間から回収する、損傷者負担金がこれに該当する。

IIIのグループは、行政が行った行為（社会資本の整備など）によって、周辺に生じたプラスの効果を行政が費用に充てるために民間から回収する、受益者負担金である。このうち、下水道受益者負担金など補助金とリンクし、かつ、受益者の範囲が確定的なもの除いて、道路、箱物の建築物の整備の費用を民間から回収するタイプについて、既に、土地総研リサーチ・メモにおいて、「自主的負担金条例」として分析してきたところである。

本稿では、IVのタイプの負担金、すなわち民間主体が行った事業に対して、その費用を地権者や住民などから民間主体が徴収するタイプの負担金制度（以下、「民間主導負担金制度」という。）を分析する。

### (3) 民間主導負担金制度を議論する必要性

民間主体が再開発など都市計画、まちづくりの実現に主導的な役割を果たしている一方で、民間主体にとっては、周辺への経済波及効果を十分に事業に回収できないことなどから、事業収支が確保しにくいという課題がある。

これに対しては、行政が民間主体の事業のために負担金を徴収すれば、これはIIIタイプとなる。IIIタイプの負担金は、地域再生法第17条の8に規定するいわゆる「地域再生エリアマネジメント負担金」創設など、近年、その充実が図られている。

ただし、民間事業者の事業のために市町村が受益者に対して負担金徴収事務を行うことは、職員体制が脆弱化しつつある市町村職員体制を前提とすると、実効性に疑問がある。このため、米国のBusiness Improvement District (BID)<sup>1</sup>のように、民間の主体自身が負担金を徴収する権限を保有する仕組みを議論する必要がある。

なお、既述の地域再生法においてもこの論点（市町村が自ら負担金を徴収する場合に事務負担が過大になること）は意識されている。具体的には、地域再生法第17条の8第8項において、エリアマネジメント団体が市町村の負担金徴収の委託をうけて実質的に徴収事務を代行することを可能としている。ただし、この場合にも委託者として市町村に一定の説明責任が生じることは否定できず、依然として、市町村職員への過大な負担という論点は残っている。

### 3. 現行法制度における関係規定

#### (1) 関係する規定を抽出する視点

民間主導負担金制度に関係する現行制度を抽出するにあたっては、一定の条件で対象となった者が、自由に賦課対象のグループから脱退できる場合には、結果として、民間主導負担金制度は機能しえない。

このため、民間主導負担金制度を検討するにあたっては、現行制度上、民間主体の組織でありながら、組織に対して強制的に加入させられ、自らの意思では脱退できない、いわゆる「強制加入組織」であることが必要である。

この「強制加入組織」として、都市計画、まちづくり分野では、土地区画整理組合、市街地再開発組合<sup>2</sup>と、建物区分所有法に基づく管理組合<sup>3</sup>が存在する。よって、以降、この2種類についての分析を進める。

#### (2) 土地区画整理組合、市街地再開発組合

土地区画整理組合、市街地再開発組合は、土地区画整理法第25条、都市再開発法第20条の規定に基づき、事業施行地区内の全地権者が強制的に組合員となる。

また、組合員に対して強制的に金銭を徴収する根拠規定として、土地区画整理法第40条、第41条、都市再開発法第39条、第41条に基づく賦課金がある。双方とも内容はほぼ同じであるが、土地区画整理法に基づく賦課金について以下に説明する。

##### 土地区画整理法に基づく賦課金の概要

- ①組合は、組合の事業経費にあてるため、総会の議決、定款の記載（地権者の3分の2同意と都道府県知事の認可）を経て、賦課金を組合員に対して徴収できる。
- ②組合は督促し、賦課金が納付されない場合には、市町村長に徴収を申請できる。
- ③市町村長は地方税法の滞納処分の例により滞納処分をする。市町村長が滞納処分を行わない場合には、都道府県知事の認可を受けて、地方税の滞納処分の例により、滞納処分をすることができる。

賦課金の規定の適用実績に関する統計データは存在しないものの、近年では、土地区画整理事業等の事業収支の悪化から、事業収束のために賦課金を徴収する事例がでてきていることが、表1の判例から推測できる。

また、表1の判例<sup>4</sup>は、土地区画整理組合又は市街地再開発組合の賦課金が事後的に組合施行区域内の土地等を取得した者に対しても課されることを認める内容となっている。

なお、賦課金の徴収は、組合定款を確認する必要がある。例えば、土地区画整理組合では、土地区画整理法第21条第7項によって、設立認可後は定款の内容について、組合員その他の第三者に対抗できるものの同法第21条第4項の組合設立後の公告書類には、定款は含まれていない。このため、土地区画整理組合が存在することが公告書類で確認できた場合には、当該組合が施行している事業区域内の土地取得者等は定款を自ら確認する必要がある。また、表1の行2の判例によれば、仲介した宅地建物取引業者は賦課金の説明義務があるとされている。

(表1) 土地区画整理組合、市街地再開発組合で賦課金を争った判決

1	平成17年 1月11日	岡山地裁	しかしながら、同法は、「その事業に要する経費」の総額及び使途について何らの制限もしておらず、その立法趣旨に照らしても、解釈上、その総額及び使途に制限を見出すことはできない。再開発組合の事業費用は、専ら保留地の処分金をもって賄うべきことは原告ら主張のとおりであるが、事業施行の過程で訴訟等の費用を支弁する必要が生じたり、保留床が処分できなかった場合に、その補填のないまま放置することはできず、これらを補填するための賦課金の徴収はやむを得ないものである。そして、工事費用の増大等による債務超過が生じた場合に破産等によって、責任を免れることは、再開発組合の性質上、予定されておらず、特段の事情のない限りは、組合自治あるいは受益者負担の原則に基づき、組合員において解決すべく、その一態様として、賦課金徴収が規定されているものと解されるところである。
2	平成21年 3月2日	東京地裁	前記(1)で認定した事実によれば、被告水沼ハウジングは、宅地建物取引業者として前記売買契約を締結したものであるところ、売買契約締結時において、自己が売却する本件土地2について、本件組合から賦課金の支払義務者を記載する誓約書の提出を求められており、この誓約書(ただし支払義務者欄は空欄)に原告X1の署名押印を求めていることからすると、誓約書の内容に記載された賦課金についての具体的な説明をすべき売買契約上の義務が存したものである。
3	平成21年 10月28日	東京地裁	そこで検討すると、そもそも法40条1項所定の賦課金は、土地区画整理事業に要する経費に充てるため、組合員に課されるものであるから、本来、本件賦課金も当時の組合員であった原告又は本件転買人らが納付すべきものである。もっとも、仮換地の売買当事者において、売主が上記賦課金を負担する旨の明示的又は黙示的な合意をすることも妨げられないものと解される。
4	平成23年 4月7日	広島高裁	「しかしながら、土地区画整理事業においては、一般に、事業に要する費用は、公共施設管理者負担金や補助金等を除いて保留地の売却収入により回収するものとされており、清算金と異なり、賦課金の発生可能性が高いともいえず、このような実情は、控訴人Cらの売買において、清算金の帰属について特約が結ばれているのに対し、賦課金については何らの定めもされていないこと、控訴人Aらに交付された重要事項説明書には不動産文字による清算金の記載欄はあるが賦課金のものはないことから明らかである。これに対し、控訴人らには、甲組合から本件各土地の購入価格の1割を超える本件各賦課金が課されたものである。 したがって、本件各契約締結当時の当事者の意思解釈としても、本件各土地にこのような負担が課されることは想定されていなかったというべきであり、被控訴人らの主張は理由がない。
5	平成24年 9月11日	東京地裁	本件賦課金は、以上の経緯により、本件売買契約から約9年後の平成20年に至り、本件土地区画整理事業の経費増加による資金不足対応策の一つとして本件組合の総会で賦課金の導入が決議されて発生したものであって、本件土地区画整理事業の進行過程における本件組合の意思決定という、本件売買契約の後の事情によるものといわざるを得ない。 (2) また、土地区画整理事業における賦課金は、その事業全体の経費に充てるために組合員全員に対して公平に賦課徴収される金銭であり(法40条1項、2項)、清算金(法94条)のように、換地処分等がなされた宅地等について、権利者間の不均衡を是正する目的で個別に交付又は徴収される金銭とは、その性質が異なるものである(したがって、原告らが指摘する清算金の帰属に関する最判昭和37年12月26日・民集16巻12号2544頁は、本件とは事案を異にする。) (3) 以上によれば、原告らに本件賦課金が課されてこれを負担すべきこととなったのは、事業経費不足の対応策として本件組合が意思決定をしたことによるものであって、本件土地区画整理事業の施行地区内に敷地がある本件マンションの区分所有権を取得して本件組合の組合員になった原告らにその効果が帰属することは当然であり、その売主であった被告大京には何らの関わりもないといわざるを得ない。
6	平成25年 3月22日	最高裁第二小法廷	前記事実関係によれば、B組合が組合員に賦課金を課する旨決議するに至ったのは、保留地の分譲が芳しくなかったためであるところ、本件各売買の当時は、保留地の分譲はまだ開始されていなかったためであり、B組合において組合員に賦課金を課することが具体的に予定されていたことは全くうかがわれない。そうすると、上記決議が本件各売買から数年も経過した後にはされたことも併せ考慮すると、本件各売買の当時においては、賦課金を課される可能性が具体性を帯びていたとはいえず、その可能性は飽くまで一般的・抽象的なものにとどまっていたことは明らかである。 そして、土地区画整理法の規定によれば、土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業の施行地区内の土地について所有権を取得した者は、全てその組合の組合員とされる(同法25条1項)、土地区画整理組合は、その事業に要する経費に充てるため、組合員に賦課金を課することができる(同法40条1項)、上記土地の売買においては、買主が売買後に土地区画整理組合から賦課金を課される一般的・抽象的可能性は、常に存在しているものである。 したがって、本件各売買の当時、被上告人らが賦課金を課される可能性が存在していたことをもって、本件各土地が本件各売買において予定されていた品質・性能を欠いていたということではできず、本件各土地に民法570条にいう瑕疵があるということではできない。
7	平成26年 3月11日	東京地裁	ア 原告らは、本件分譲時、本件各区分建物については賦課金が発生する具体的な可能性があった旨主張する。 そこで検討すると、土地区画整理法上、土地区画整理組合が施行する土地区画整理事業に係る施行地区内の宅地について所有権を有する者は、すべてその組合の組合員となるものとされており(同法第25条第1項)、土地区画整理組合は、その事業に要する経費に充てるため、賦課金として組合員に対し、金銭を賦課徴収することができる(同法第40条第1項)。したがって、本件土地区画整理事業の施行地区内の宅地である本件各土地について所有権の持分を有する者に本件組合により賦課金が課される一般的・抽象的可能性は常に存在していたものといえる。しかし、本件分譲時における本件各区分建物に瑕疵があったといえるためには、このような抽象的・一般的可能性では足りず、本件分譲時において、本件組合の組合員に賦課金が課されることが具体的に予定されていたことが必要と解される(平成25年判決)。 (中略) ウ そうすると、本件分譲時において、本件各区分建物の所有者について賦課金が課される可能性が具体性を帯びていたということではできないから、本件分譲時、本件各区分建物に瑕疵があったということではできない。したがって、その余の点について判断するまでもなく、瑕疵担保責任に基づく原告らの請求は理由がない。
8	平成26年 4月16日	東京地裁	(1) 土地区画整理組合は、土地区画整理法40条に基づき、その事業に要する経費に充てるため、組合員に賦課金を課することができるのであるから、本件売買契約においては、買主が本件売買契約後に本件組合から賦課金を課される一般的・抽象的可能性は常に存在しているものである。したがって、本件売買契約当時に、買主が賦課金を課される一般的・抽象的可能性が存在していただけでは、本件土地に民法570条にいう瑕疵があるということではできず、その可能性が具体性を帯びていた場合に初めて、本件土地に民法570条にいう瑕疵があるといえることができると解するのが相当である(最高裁平成23年(受)第1490号同25年3月22日第二小法廷判決、裁判集民事243号83頁参照)。 イ 上記ア認定の事実によれば、本件事業は、地価の下落等の原因により、事業性が悪化し、平成10年にはディベロッパーであった三菱地所が撤退し、さらに平成12年4月から始められた保留地の分譲状況は芳しいものでなかったことから、本件組合は、平成13年12月に開催された第5回総会において、事業再建のため、再減歩を含む事業計画の変更を決定し、本件売買契約が締結された平成16年3月8日の時点では、本件組合は、変更された上記事業計画に基づき、本件事業を施行しようとしていたものであって、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す予定はなかったと認めるのが相当であり、他にこの認定を左右する証拠はない。 また、上記ア認定の事実によれば、本件売買契約後になされた平成17年の事業計画においても、本件組合は、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す予定はなかったことが認められる。 そして、本件組合が、平成22年7月に特定調停を申立てるより前に、土地区画整理法40条に基づき、組合員に賦課金を課す具体的な計画を立てたことをうかがわせる証拠はない。

(3) 区分所有法に基づく管理組合

いわゆるマンション管理組合（区分所有法上は「建物並びにその敷地及び付属施設の管理を行うための団体」）は、区分所有法第3条に基づき、区分所有者の全員で構成されることから、区分所有者は全員が自動的に、いわゆる組合員となる。

区分所有法には組合員に対して、表2の判例<sup>5</sup>においては、マンション管理規約に不在区分所有者、あるいは、理事の選任を断った者に対して、「協力金」などの名目で強制的に金銭を徴収する規定を定めた場合には、建物区分所有法に照らして適法と判断している。

表2 マンション管理規約で定めた協力金を扱った判決

1	平成19年 11月11日	大阪 高裁	<p>カ そうすると、本件各協力金の根拠は、不在区分所有者が本件コーポの役員になることから解放されるとともに、区分所有者相互間の本件コーポ環境維持活動等にも十分携わらずに、本件コーポに居住している者がその多くの部分を負担しているというところに求められるところ、そのような衡平さを欠く状況を是正するために必要かつ合理的な処置を講じることは、本件コーポの「利用状況」ないし「その他の事情」からして、区分所有者間の利害の衡平を図る措置として、区分所有法30条3項の趣旨に合うものというべきである。</p> <p>キ そして、前記認定によれば、本件各協力金は、一般管理費の一部に充当され、役員報酬（新協力金）や協力・分掌団体への助成金等に充てられ、残額は修繕積立金に繰入れられるのであり、要件に該当することとなった区分所有者には等しく適用されることからすれば、一定の条件の下での一般管理費の増額を図るものと解されるから、区分所有法の下で、規約及び集会決議による団体的規制に服すべきものであり、管理組合である控訴人は、区分所有法で定める手続要件に従い、規約又は集会決議をもって、個々の組合員の承諾を得ることなく、その創設及び額の設定を行うことができるというべきである。そして、16年決議及び19年決議が適法になされたことは、前記認定から明らかである。</p> <p>(2) 区分所有法31条1項後段について ところで、規約の変更等による区分所有者間の利害を調整するため、区分所有法31条1項後段は、「規約の設定、変更又は廃止が一部の区分所有者の権利に特別の影響を及ぼすときは、その承諾を得なければならない。」と規定している。 この「特別の影響を及ぼすとき」とは、規約の変更等の必要性及び合理性とこれによって一部の区分所有者が受ける不利益とを比較衡量し、当該区分所有関係の実態に照らして、その不利益が区分所有者の受忍すべき限度を超えると認められる場合をいうものと解される。これを本件についてみれば、本件各協力金の設定は、その適用を受ける不在区分所有者に不利益を及ぼすものであるが、その必要性及び合理性が認められ、かつ、設定された協力金が当該区分所有関係において社会通念上相当な額であると認められる場合には、当該区分所有者はこれを受忍すべきであり、協力金に関する規約の設定、変更等はその権利に「特別の影響」を及ぼすものではないというべきである。また、設定された協力金の額がそのままでは社会通念上相当な額と認められない場合であっても、その範囲内の一定額をもって社会通念上相当な額と認めるときは、特段の事情がない限り、その限度で、規約の変更等は当該区分所有者の権利に「特別の影響」を及ぼすものではなく、当該区分所有者の承諾を得なくても有効なものと解するのが相当である（最高裁判平成10年10月30日第2小法廷判決・民集52巻7号1604頁参照）。</p>
2	平成22年 1月26日	最高 裁判 第三 小法 廷	<p>そして、本件規約変更により不在組合員が受ける不利益は、月額2500円の住民活動協力金の支払義務の負担であるところ、住民活動協力金は、全組合員から一律に徴収されている組合費と共に上告人の一般会計に組み入れられており、組合費と住民活動協力金とを合計した不在組合員の金銭的負担は、居住組合員が負担する組合費が月額1万7500円であるのに対し、その約15%増しの月額2万円にすぎない。</p> <p>上記のような本件規約変更の必要性及び合理性と不在組合員が受ける不利益の程度を比較衡量し、加えて、上記不利益を受ける多数の不在組合員のうち、現在、住民活動協力金の趣旨に反対してその支払を拒んでいるのは、不在組合員が所有する専有部分約180戸のうち12戸を所有する5名の不在組合員にすぎないことも考慮すれば、本件規約変更は、住民活動協力金の額も含め、不在組合員において受忍すべき限度を超えたとまではいうことができず、本件規約変更は、法66条、31条1項後段にいう「一部の団地建物所有者の権利に特別の影響を及ぼすとき」に該当しないというべきである。</p>
3	平成25年 4月15日	東京 地裁	<p>2 組合業務協力金について 甲8、9によると、組合業務協力金は、理事に対し、月額1万円の報酬を支給することとされた際に、その報酬に充てるために一議決権当たり月額5000円を徴収することが原告の平成9年5月30日臨時総会で決議された（ただし、協力金の総額が、理事報酬を超える場合は、超過額を管理費に充当し、理事報酬に満たない場合は、協力金の総額の範囲内で理事報酬を定める。）、その後、原告の平成18年度定期総会において、月額4000円に減額する決議がされたものと認められる。</p> <p>弁論の全趣旨によると、原告の管理規約には、「その他、管理組合の運営に要する費用」が管理費に含まれるとされているところ、組合業務協力金は、原告を運営する理事の職務への対価であるから、原告の運営に要する費用に該当する。そして、その金額も過大なものではないことに照らすと、上記各決議は有効である。</p> <p>したがって、組合業務協力金は、管理費に含まれるということができる。</p>
	平成25年 10月29 日	東京 地裁	<p>このように、被告は、本件議案の作成やその上程経緯の説明に当たり、本件最高裁判決を踏まえてその内容を参考にしていることがうかがわれるものの、本件最高裁判決は、本件マンションとは異なるマンションに関する管理規約の変更の効力について判断したものにすぎず、その判断に当たって考慮された当該マンションにおける事情と本件マンションにおける事情が異なることをもって、本件決議ないしこれによって改正された本件管理規約が本件最高裁判決の趣旨に沿わないものとして無効となるなどと言うことはできない。したがって、仮に、原告が主張するとおり、bコーポと本件マンションが抱える問題点ないし事情が相違しているとしても、そのことが本件決議の無効原因となるものではない。</p>
4	平成30年 9月28日	横浜 地裁	<p>(2) 以上を踏まえて判断するに、マンションの管理組合を運営するに当たって必要となる業務及び費用は、本来、その構成員である組合員全員が平等にこれを負担すべきものである（最高裁判平成22年1月26日第三小法廷判決・裁判集民事233号9頁参照）。本件マンションは全11棟、364戸から成る大規模な団地であり（前記前提事実(1)）、これに応じて理事の職責が重いと解されること、上記(1)アのような状況にあったことに照らせば、本件細則4条(同(4)ウ)により理事候補者とされながら理事に就任することを辞退し、理事の職務を担いようとする組合員に対して一定の金銭的負担を求め、組合員間の不公平を是正しようとするには、必要性と合理性が認められるというべきである。</p> <p>これに加え、①上記(1)イ及びウ認定のとおり、本件細則が組合員の意見を聴取するなど慎重な手続を経た上、団地総会において満場一致で制定することとされたこと、②本件規定により理事の就任を辞退した者が支払を求められる理事会協力金の額は月額5000円であり（前記前提事実(4)）、理事に就任した者の負担内容（上記(1)オ）と比較すれば、その負担が過大であるといえないこと、③理事会協力金を支払った場合であっても、その後、5年以内に理事に就任し、任期満了まで務めることによって返金されること（前記前提事実(4)）、④第25期及び第26期の理事候補者に選出された者のうち合計14名が理事への就任を辞退したものの、理事会協力金の支払を拒んでいるのは原告だけであることを考慮すれば、本件規定を含む本件細則が本件マンションにおける理事の選出方法等を定めたものとして不合理であるとはいえず、公序良俗に反して無効であるということとはできないと判断するのが相当である。</p>

#### 4. 都市計画・まちづくりの政策目的にあった民間主導負担金制度の可能性

##### (1) 民間主導負担金制度を論じる前提としての事業イメージ

民間が行う事業のために民間主体が負担金を課すという「民間主導負担金制度」が実現することによって、現在、都市計画・まちづくりの政策目的に資する具体的な事例として、以下のものを仮定する。

- ①いわゆるエリアマネジメント団体が行う事業、例えば、除雪や街路灯などの公共施設の維持管理、地域交通サービスの提供、地域活性化のためのイベント実施、防災活動などを行う場合に、エリアマネジメント地区内の住民又は地権者から負担金を徴収するケース
- ②市街地再開発事業その他の市街地整備事業の周辺に及ぶ開発利益を事業周辺の地権者から負担金を徴収ケース
- ③市街地再開発事業その他の市街地整備事業の事業収支改善のための事業地区内地権者から負担金を徴収するケース

このうち、③の事例は、3(2)に述べた土地区画整理法等に基づく賦課金そのものである。この現行制度に課題があり、改善の必要性があることも想定されるものの、本稿では検討の対象外とする。

②の「市街地再開発事業等の事業地区の外の地権者から開発利益を吸収するための負担金制度」は、事業地区外であることから、市街地再開発事業などが行われたい、①の事例の場合における費用徴収の回収ケースの特殊例として整理できる。このため、本稿では、①のエリアマネジメント団体が行う、地区の生活環境改善のための活動のための負担金徴収の事例を代表例として、法制度上の論点及び実現可能性について論じる。

##### (2) エリアマネジメント団体による負担金徴収の参考となる現行制度の選択

3に述べた「民間主導負担金制度」に関係する現行制度のうち、区分所有法に基づく協力金については、区分所有法が、住居等が一体的な建築物となっており、また、各住戸等に不可欠な共用部分が存在するという、区分所有建物の物理的な実態を前提にしたものである。一方で、エリアマネジメント団体の事業が実施される地区は、物理的な施設や建築物が一体という物理的な実態には必ずしもないことから、区分所有法に基づく協力金をモデルにして議論することは、論理的なハードルが高いことが想定される。

一方で、土地区画整理事業や市街地再開発事業は、必ずしも物理的の一体性にこだわらず、人為的に一定の区域を設定して、事業を実施することから、土地区画整理法、都市再開発法に基づく賦課金をモデルとして、エリアマネジメント団体の活動に展開する可能性を論じる。

なお、エリアマネジメント団体による負担金徴収の立法政策を論じるにあっては、法律レベルと、いわゆる自主条例レベルの対応が論理的にはありえる。ただし、エリアマネジメント団体による負担金を論じる際には、エリアマネジメント団体の法人格の設定自体も同時に議論する必要が生じる。条例によって法人格の創設ができるかについては、否定的な意見も強いことから、本稿での立法政策は法律レベルでの議論に限定して論じる<sup>6</sup>。

##### (3) 土地区画整理組合等の事業を踏まえた、エリアマネジメント団体の事業への展開

エリアマネジメント団体が行う事業、例えば、除雪や街路灯などの公共施設の維持管理、地域交通サ

ービスの提供、地域活性化のためのイベント実施、防災活動などを行う場合に負担金を徴収する仕組みを論じるにあたっては、土地区画整理組合、市街地再開発組合の例にならって、どのような主体要件、事業の公共性及び事業の公共性を担保するための手続規定を整備すれば、いわゆる負担金を課す対象者を強制加入できる制度設計ができるか、という議論となる。

表3では、土地区画整理組合、市街地再開発組合に関する上記論点からの制度内容を整理するとともに、土地区画整理組合等の制度設計から類推して、強制加入型のエリアマネジメント団体の制度イメージ試案を列Cに示すとともに、その制度イメージに関する法的論点を列Dに整理した。

法的論点の詳細は表3のとおりだが、特に、行3列Dに記載しているとおり、公共施設の整備が一定の水準まで達した現在、公共施設を活用して適切な維持管理を行うとともに、公共施設などを活用した地域での生活サービスを行う事業自体に、公共性を認めることができるのではないかと、というのが一番大きな論点と考える。

(表3) 土地区画整理組合等の要件とこれを踏まえたエリアマネジメント団体の制度イメージ試案等

		A	B	C	D
		土地区画整理組合の事業	市街地再開発組合の事業	エリアマネジメント団体の事業	
				制度イメージ案	論点
1	主体要件	・地権者の3分の2の同意 ・講学上の公法人	・地権者の3分の2の同意 ・講学上の公法人	・地権者の3分の2同意 ・講学上の公法人	・地権者以外の住民の扱いは？ ・負担金の徴収を地権者から行うことにすれば、同意は地権者に限定し、事業計画などの意見聴取には住民や地区内民間事業者を対象にするという整理も可能か？
2	事業の 公共性	従前要件 特になし	・耐火性能が低い建築物等劣悪建築物が3分の2以上 ・不十分な公共施設など	・公共施設の適切な維持管理の必要性 ・生活サービスの欠如又は必要性の増大など	・団体の事業内容からいって定性的な規定に止まるか？もしくは不要か？
3	従後要件	・公共施設の整備改善 ・宅地の利用増進	・公共施設の整備 ・都市計画で定める再開発建築物の整備	・適切な公共施設の維持管理 ・対象地区における生活サービスの提供など	・従来は公共施設の整備が公共性の根拠となったが、今後は、公共施設の適切な維持管理や更新などが公共性の理由になるのではないかと？
4	都市計画 (縦覧、都市計画審議会での議決、意見の処理)	特になし	・高度利用地区など高度利用を推進する内容の都市計画決定 ・公共施設と再開発建築物の都市計画決定	・対象地区の設定及び従後の内容を定めた行政計画が必要 ・その際には、都市計画決定手続と同様に第三者機関審査、住民参加手続が必要	・負担金等の徴収義務が発生する区域を明示するためのなんらかの行政計画は不可欠 ・現状の都市計画制度では、公共施設の維持管理や生活サービスの改善までを対象にしていなかったが、都市計画の今後の役割として、都市計画制度に位置付けることも可能ではないかと？
5	手続 規定	・都道府県知事の設立認可(定款と事業計画)	・都道府県知事の設立認可(定款と事業計画)	・地方公共団体の長の設立認可(定款と事業計画)	・知事又は市町村長による認可手続が、主体及び事業の公共性チェックのために必要か？ ・エリアマネジメントには換地計画等にあたる部分がないことから、最初の段階で第三者機関審査が必要ではないかと？
6		・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・事業計画に関する地権者の3分の2同意	・地権者以外の住民の扱いは？
7		・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理	・知事による事業計画の縦覧、意見書の処理	・地方公共団体の長による事業計画の縦覧、意見書の処理	・知事又は市町村長による認可手続が、主体及び事業の公共性チェックのために必要か？ ・エリアマネジメントには換地計画等にあたる部分がないことから、意見書の処理についても、第三者機関審査が必要ではないかと？
8			・組合による権利変換手続開始登記	・団体の事業内容及び賦課金などの内容についての継続的な公告など周知方法	・土地区画整理法等では、組合の定款自体は公告されていないが、賦課金などを想定すると、なんらかの公告制度が必要か？
9		・組合による換地計画の決定と都道府県知事の認可	・組合による権利変換計画の決定と知事による認可		
10	・組合による換地計画の縦覧、意見書の処理	・組合による権利変換計画の縦覧、意見書の処理			
11	・意見書の処理にあたっての土地区画整理審議会の意見聴取	・権利変換計画の策定、意見書の処理にあたっての市街地再開発審査会の議決			

## 5. まとめ

本稿では、「民間の事業のために民間が課する負担金」について、土地区画整理組合、市街地再開発組合の賦課金、区分所有マンションの協力金が、現行法上の規定及び判例からみて、類似の性格を持っていることを明らかにした。また、土地区画整理組合等の規定を事例として、都市計画・まちづくりの分野でのニーズが大きい、エリアマネジメント団体が負担金を徴収するための必要となる法律上の要件、手続規定等に関する試案を提示した。

以上のような論点からの議論は、管見の限り、これまで行われていないことから、まず、論点の提示自体に一定の価値があると考えます。今後、より法制論、実態論双方から具体的な検討を進めていきたい。

(佐々木晶二)

---

<sup>1</sup> BIDの徴収権限については、保井美樹「アメリカの中心市街地活性化とNPO」都市住宅学25号1999 SPRING 54頁参照。

<sup>2</sup> 土地区画整理組合、市街地再開発組合は、いずれも4(3)に整理するとおり、「公法人」と講学上は整理されている。しかし、地権者の3分の2の同意で成立する団体であり、また、実態としても私人によって構成された団体であることから、本稿では、民間主体と考えて分析を行う。

<sup>3</sup> 区分所有法に基づく管理組合は、管理組合法人とならない場合には、法人格を有しないため、強制加入の「組織」に分類するのは法制論としてはやや無理があり、組織としてではなく単なる民法の共有関係の処理と解することもできる。しかし、区分所有権を取得した者が規約などに拘束され、管理組合が運営する総会などの手続を経て、強制的に一定の金銭を負担させられるという実態もあることから、本稿では、土地区画整理組合等と並べて分析を行う。

<sup>4</sup> Westlawの判例データベースにおいて、(土地区画整理 or 再開発) + 賦課金で2022年3月23日に検索した。

<sup>5</sup> Westlawの判例データベースにおいて、区分所有 + 協力金で2022年3月23日に検索した。

<sup>6</sup> 成田頼明「法律と条例」(『憲法講座4』(有斐閣、1978)、阿部泰隆『行政の法システム(下)』(有斐閣、1992)740頁参照では法人格の創設などの私法秩序に関する事項は条例制定権限の範囲外とする。なお、松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』(学陽書房、2017)170-171頁では、地方公共団体の条例での制定可能性を否定していない。しかし、管見の限り、法人格を創設している条例は存在せず、条例によって法人格創設の議論をしても実効性が乏しいことから、本文のとおり、法律レベルでの議論に限定しても実態としての問題はないと考えます。