

【ポイント】

- ・原因者負担金条例は、法律の根拠を持たない形で、水道・電気・ガスなどのライフライン、汚水処理、道路などの整備管理目的で多数制定されている。
- ・原因者負担金条例を一般的に位置付ける地方自治法上の規定は存在しないことから、それに対する位置付けについて、3つの方向性を提示する。

1. はじめに

4月のリサーチ・メモ「民間事業のために民間主体が課する負担金の可能性について」（以下「4月リサーチ・メモ」という。）において整理したとおり、負担金制度については、表1のとおり、前提となる行為を行う者と、それによって影響を受ける者に分けて、以下の4つのグループに分けられる。このうち、1月のリサーチ・メモ「負担金・分担金条例の追加的な実態」（以下「1月リサーチ・メモ」という。）で分析を行ったのが、Ⅲグループのいわゆる受益者負担金条例であり、4月リサーチ・メモで分析を行ったのが、Ⅳグループの筆者で命名したところの「民間主導負担金」（民間事業のために民間主体が課する負担金）である。

本稿では、従来十分に分析できていなかった、Ⅱグループのいわゆる原因者負担金¹についての実態分析を行うとともに、若干の法的論点を提示する。

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

2. 負担金条例の全体像

負担金又は分担金という用語を用いており、かつ、具体的な徴収根拠となる規定を整備している条例（2018年時点で9197条例）による、負担金条例全体の分析結果は表2のとおりである²。

表2 地方公共団体が制定している負担金制度の実態

	受益者負担金	原因者負担金	損傷者負担金	性格は不明確な負担金等	利用料
条例に根拠を持つ負担金等	602	540	80	1049	444
自治法に根拠をもつ負担金	4920	0	0	0	29
個別法に根拠を持つ負担金等	1866	1	0	0	3

地方自治法第224条の規定は受益者負担金と解釈上整理されており、市町村が原因者負担金制度を整備するための根拠規定は地方自治法には存在しないため、地方公共団体が原因者負担金を整備しようとした場合には、結果として、条例のみに根拠をもつ負担金となる³。

3. 原因者負担金条例の実態と法的性格の整理

(1) 原因者負担金条例の実態

2. でリストアップした条例リストから、原因者負担金条例のみを抽出して分析する。

第一に、負担金徴収の事業目的別にみると、図1のとおり、水道、電気、ガスのグループが多く、その次に汚水処理、次に農林道ではない道路が続く。

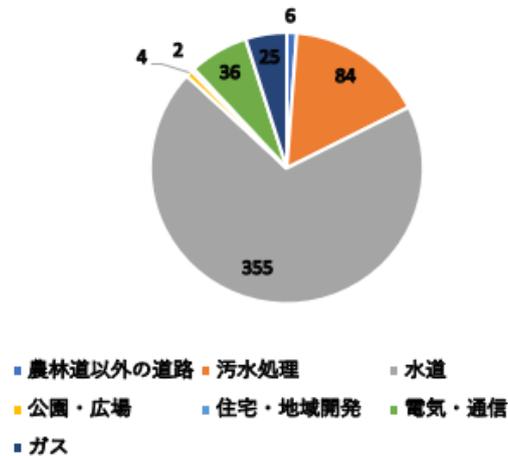


図1 事業目的別の原因者負担金条例

第二に、1月リサーチ・メモでは、自主的受益者負担金条例が市町村の規模別では明確な傾向がない一方で、財政力指数が低い市町村では相対的に多く制定されていることを明らかにした。これと同様の視点から、市町村の規模別、及び財政力指数別にみて、原因者負担金条例の制定状況を分析してみた。しかし、図2、図3に示すとおり、原因者負担金条例は、市町村の人口規模だけでなく、財政力指数との関係でも一定の傾向を見いだすことはできなかった。

これは、原因者負担金は、市町村の財政状態にかかわらず、すなわち、財政力が相対的には豊かである市町村であっても、民間側の行為によって、一定の社会資本への負荷が生じた場合には、必要な費用を民間側から徴収することが必要であると判断している可能性が高いことを示している。

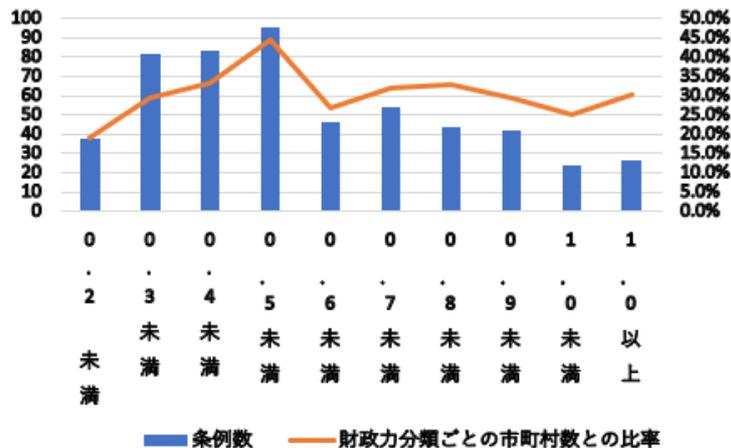


図2 財政力指数ごとの原因者負担金条例数

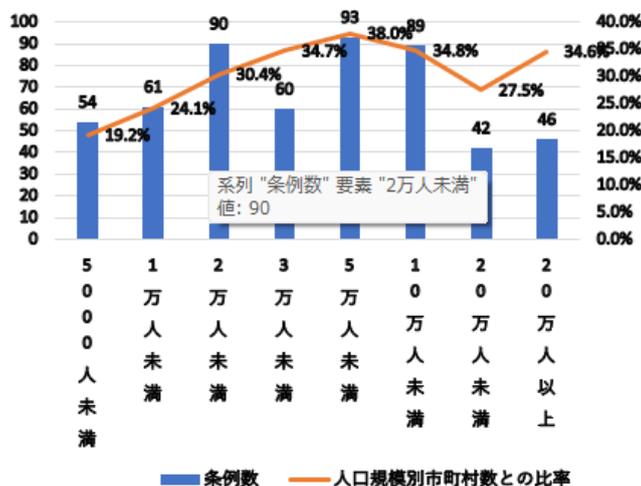


図3 人口規模別の原因者負担金条例数

(2) 図1の事業目的別にみた原因者負担金の法的性格の整理

第一に、水道に関する加入金については、表3（5頁参照）の国会議事録のとおり、水道法第7条第4項第7項の供給条件の1つとして徴収することができるというのが、水道法所管の厚生労働省の解釈である。また、表4（6頁参照）のとおり、判例もこの解釈を是認している。電気、ガスについては、国会での答弁では確できないものの、水道と同様に、供給条件の1つとして整理していると想定される。

水道に関する条例には、加入金のほか、宅地開発などに伴い負担を事業者を求める「工事負担金」が規定されているのが通常であり、この「工事負担金」は、講学上の原因者負担金としての性格がより明確である。これについても、法的性格が不明確な加入金ですら、供給条件として整理していることから、同様に水道法に基づく供給条件の1つと整理していると想定される。

また、表3の答弁では人口増がおさまっている状況では法制度化は不要と政府側は述べているものの、図4のとおり、2000年代に入っても一定数の原因者負担金制度を含む条例が制定されていること、さらに、

仮に、高度成長期に制定された条例であっても、加入金、工事負担金の徴収自体は、現在まで、持続的に適用される可能性は存在することから、法制面での整理が不要とする政府側の説明は、やや説得力が欠ける。

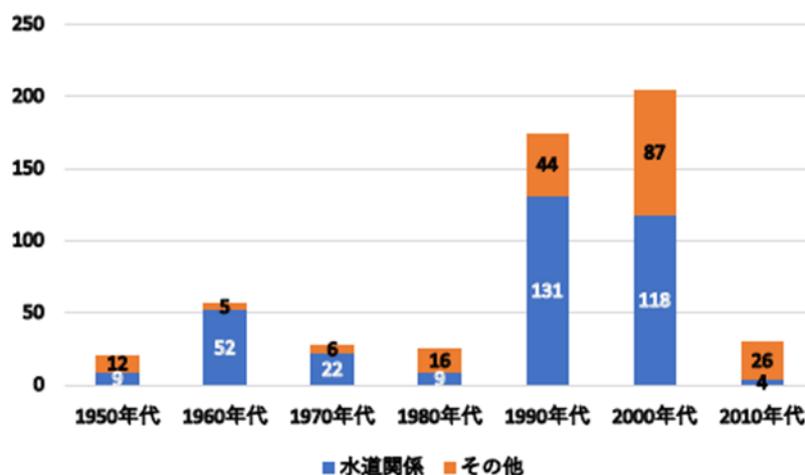


図4 年代別の原因者負担金条例の制定状況

第二に、汚水処理については、下水法第18条の2で汚濁原因者負担金、第19条で工事負担金が規定され、いずれも条例には委任していない。条例で汚水処理のために原因者負担金を規定している84の条例は、いずれも農業集落排水など下水道法に基づかない汚水処理のために下水道法と類似の規定を設けているものである。これは、明確に、条例のみに根拠をもつ原因者負担金である。

第三に、農林道以外の道路に関する6条例のうち、北上市道路工事等原因者負担金徴収条例のみが、道路法第61条第2項に基づく原因者負担金であるが、それ以外の5条例は、道路法に基づかない道路について、道路法類似の原因者負担金制度を設けているものである。これも、明確に条例にのみ根拠をもつ原因者負担金である。

表3 水道の加入金に関する国会議事録

<p>第136回 国会 衆議院 予算委員会第四分科会 第1号 平成28年2月29日</p>	<p>○横内分科員 自由民主党の横内正明でございます。 厚生行政の関係で、私は二点、担当官と大臣に御見解を伺いたいというふうに思います。 第一点は、上水道の水道の加入金問題ということでございます。 (中略) そこで、私は、この水道加入金という制度をしっかりと法的に位置づけるべきではないかということをお願いしたいわけですが、実はこの水道加入金というものは昭和四十年ごろから始まり出しまして、その始まった当初、国会でも何回か話題になったことがございます。 例えば、昭和四十四年六月二十五日の参議院決算委員会で、社会党の委員から水道法違反ではないかというような指摘がなされておる。それに対して当時の厚生省の水道課長から、やはり法律上明確に位置づける方が望ましいというような趣旨の答弁もなされているわけですが、それから特に措置もなされないまま四半世紀が過ぎているということでございます。これだけ定着をしているものだけに、水道行政上しっかりと認知をし、位置づけるべきものではなかろうかというふうに思います。 この加入金とか分担金というものがどうも認知できない、必ずしも好ましくないものであるとすればそれはだめなのですけれども、私はいろいろ考えてみて、この加入金は一種の受益者負担だと思えますけれども、合理的なものだろうと思うのです。 というのは、リゾート地もそうですし、あるいは大都市の周辺というふうにこれから水道の整備に非常に多大の財源がかかる、投資財源がかかるようなところでは、その投資財源を料金で賄う、料金の引き上げで賄うということになりますと、従来から入っている利用者にとっては多大な負担といえますが、要するに新旧の利用者の負担が不公平になるのだろうと思うのです。新規に入ってくる利用者に対して一定の受益者負担的なものを課するというのは、やはり利用者の負担の公平の観点からも望ましいというふうに私は思うわけでございます。 同じように下水道でも、やはり料金のほかに受益者負担金を新規の加入者には取っておりまして、それは都市計画法で根拠規定を持って行っているわけでございます。 したがって、この水道加入金というものにつきましても水道法に明確に根拠づけを設け、根拠規定を置くべきものではなかろうか。すぐ今国会でやれ、そういうことは申しませんけれども、ぜひ前向きに御検討いただきたいと思えます。これは担当の部長さんですか局長さんですか、御答弁を願います。</p> <p>○小林(秀)政府委員 水道加入金制度は、今先生がお話しになりましたように、人口の急増に伴うような大幅な水道施設拡張のための費用について、これをすべて水道料金の引き上げのみによって賄うということは、先生がおっしゃられましたように、新しく入ってこられた人、それから前からいらっしゃる人、そういう方々の理解を得にくい面があるということで、実際にその水道料金とは別に、許容される範囲内で負担を求めるものであるということは承知をいたしております。 この制度は、従来より水道法上は供給条件の一つとして解釈されておりまして、先生が御指摘のように、現在多くの水道事業者において実施をされているところでございます。しかしながら、水道事業は公益事業としての性格上、本来、給水区域内で格差のない料金を設定し、運営することを原則とするものでありまして、また加入金制度は、あくまでも給水人口の急増期における過渡的な制度であると考えておるところでございます。 このため、今日でもリゾート開発等により水需要が急増している地域における制度の意義は認めますものの、もはや一般的な意義は薄れつつあると解釈しておりまして、統一的な制度として位置づけをしにくい状況にあるのではないかと、このように考えておるところでございます。</p> <p>○横内分科員 そうすると、制度的に、何か法的に位置づけるということは考えていないということでございますか。</p> <p>○小林(秀)政府委員 加入金として、国民の皆さんから法律にきちっと規定をしていなくてお金をいただくということについては大変疑問があるところでございまして、先生がおっしゃるように、これが取るのが当たり前ということで皆さんの合意ができたならば、法律に新たに書くということも考えられるわけでありまして、ただ、そうではなくて、水道計画をつくって、その中の人たちは入ってきたらみんなと同じ水道料金でやる。天から降ってくるわけではなくて、みんなどこかの市町村から引っ越してこられるわけですから、そういうことから考えますと、もうそろそろ人口急増がとまってきている時代において、法律に規定をする必要性は薄くなっているのではないのかな、こんなふうに考えて、今のところまだ考えていないと申し上げたわけでありまして。</p> <p>○横内分科員 確かに、新たに水道整備、水道の例えば水源対策、あるいは新たに整備区域を広げるというような当初の必要性がなくなった段階では、これはもう必要がないと思えますけれども、これからさらに、人口流動がないとはいっても、新規の水道整備のニーズというものは相当あるというふうに私も承知をしているわけです。計画もまたあるというふうに承知をしておりますが、そういうふうに新規の整備に当たって一定の受益者負担的なものを課するというのが、これは合理的だろうと思うのです。 それが何かあいまいな形で、一部違法ではないかというような指摘も受けながらやっているというのは好ましくないわけで、やはりそれはきちっと整理をして、位置づけるべきものは法的に位置づけるべきではないかというふうに思いますので、これは今後の検討課題としてぜひ御検討いただきたいというふうに思います。</p>
---	--

表4 水道加入金に関する判例⁴

判決日	裁判所	判決のポイント
1 平成 9年 2月25日	甲府地裁	<p>1 条例二七条一項は、「給水装置を新設、増設、又は改造する者から水道加入金（以下「加入金」という。）を徴収する」旨規定し、同条四項は、「加入金は、当該工事の申し込みの際納入しなければならない。」旨規定している。給水装置の新設等の工事は、新たに給水契約の申込みをしようとする者が最初に行うものであるから、右条項は、被告が給水契約の申込みを承諾する前提として水道加入金の事前納付を求めているものというべきである。そして、<u>条例は水道法上の供給規程として制定されたものとみられるから、右の水道加入金納入に関する規定は、水道法一四条一項にいう「その他の供給条件」に該当するものと解される。</u>したがって、水道加入金の性格が、地方自治法上の分担金、課徴金、寄付、あるいは水道料金であることを前提とする原告の主張は採用することができない。</p> <p>2 右1の事実を総合すると、高根町においては、水資源がもともと乏しく、その開発が容易でないうえ、地勢上給水施設の整備・維持にも多額の資金を要するところ、更に多数の観光客の流入、別荘等の増加による一時的ないし季節的な水需要の増大に対処しうる施設整備が要請されているということができる。ところが他方、これらの定住人口以外の需用者の水需要は、季節的・経済的要因によって左右される部分が大きいため、その需要に応える施設を整備する費用に見合う水道料金をもたらすほど安定的な需要でないことが推測される。また、水道加入金収入相当額をすべて水道料金に転嫁することは可能であるとしても、それは、水道料金を年間を通じて負担する定住住民に過重な負担を強いることになるとともに、従前これらの者らが人的・物的負担によって水道施設を整備・維持してきたこととの関係でも均衡を失するという考え方も一概に無視することはできない。このようにみると、本件簡易水道における水道加入金には、水道施設の便益享受に当たって応分の負担を求めるという意味で、給水と対価性を有する面があることは否定できないから、多種多様な政策課題を抱える地方公共団体の財源に限りがある以上、被告が、水道加入金を、本件簡易水道の経営において重要な財源と位置づけていることを不合理ということとはできない。</p>
2 平成 9年10月23日	東京高裁	<p>2 ところで、本件条例は、本件簡易水道事業の給水についての料金及び給水装置工事の費用負担、その他の供給条件並びに給水の適正を維持するために必要な事項を定めることを目的として制定されたものであるところ（本件条例一条）、その二七条は、一項においては、給水装置の新設等をする者から水道加入金を徴収する旨規定した上、二項において、供給装置のメーターの口径（一三ミリメートルないし七五ミリメートル）に応じて水道加入金の額（三〇万円ないし三六〇万円）を定め、三項において、前項の規定にかかわらず、共同住宅等の水道加入金の額は建築物の一区画（一戸）につき三〇万円とすると定めるとともに、四項において、水道加入金は、当該工事の申し込みの際に納入しなければならない旨を規定している。そして、本件条例では、本件簡易水道の給水装置の新設等の申込みは、右新設等に伴う給水契約の申込みを包含するものと解されるから、本件条例は、右の給水契約の申込みをする者に対して、申込みと同時に、すなわち、高根町が申込みを承諾する前提として、水道加入金を納付することを要求しているものということができる。</p> <p>そうすると、本件条例の水道加入金は、その納付が右の給水契約の締結の前提となっていて、水道法一四条一項に例示されている料金、給水装置工事の費用負担区分と同様に、水道の供給の条件といえるものであるから、<u>同項にいう「その他の供給条件」に該当するものと解するのが相当である。</u></p> <p>なお、本件条例の水道加入金は、右に述べたところから寄付金に当たるといえないことは明らかであり、私法上の契約に当たる給水契約にかかわるものであって、受益者に受益の限度で負担させるとの考慮によるものであることを窺い得ないから、地方自治法上の分担金に当たるといえないこともいうまでもない。</p>

(3) 都市開発に伴う負担金制度

図1に示したとおり、2. の「負担金」「分担金」という用語を用いた検索結果では抽出できなかったものの、いわゆる、宅地開発等指導要綱で徴収していた、宅地開発、マンション建設に伴い求めていた負担金（協力金や寄付金など名称は様々である）が現状どうなっているかが、実態把握として議論になりうる。

最新のデータではないものの、宅地開発等指導要綱については、2001年の国土交通省調査⁵では、寄付金の定めがあるものは、411要綱あるとされる。また、「将来の要綱の条例化を133団体（21.5%）が検討している」と回答している。

このため、2. の調査結果に加え、追加で「協力金」という用語を条例中に用いており、かつ、協力金の徴収規定を整備している条例を抽出したところ、表5のとおりである。

表5から明らかなおと、宅地開発等指導要綱から展開した可能性がある条例としては、行10, 13, 14の3条例しか確認することができない。その一方で、なんらかの目的で徴収した協力金を基金化する条例は、105本確認できる⁶ことから、協力金等を徴収する実態は存在するものの、宅地開発等指導要綱

から条例への転換は、徴収するための規定を明文では条例化しない形で進んだ可能性が高い。

また、表行5, 6の条例では、条例によって、緑地整備基準を定めた上で、協力金を支払った場合には当該基準を適用除外とする内容となっており、規制緩和とリンクしている点で注目される。

表5 協力金の徴収規定を設けている条例リスト

	A	B	C				D						
			条例の効果				対象事業・分野						
	条例名	制定日	義務	契約・協定	規制緩和	できる	廃棄物	緑と水	地下水	温泉	公共施設整備	環境、まちづくり全般	
1	青森県 青森県	青森県県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	平成14年12月20日	○			○						
2	秋田県 秋田県	県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	平成14年12月16日	○			○						
3	岩手県 岩手県	県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	平成14年12月16日	○			○						
4	東京都 渋谷区	渋谷区清掃及びリサイクルに関する条例	平成11年12月1日		○		○						
5	東京都 国分寺市	国分寺市まちづくり条例	平成16年6月24日		○			○					
6	東京都 練馬区	練馬区まちづくり条例	平成17年12月16日		○			○					
7	長野県 安曇野市	安曇野市地下水の保全・涵(かん)養及び適正利用に関する条例	平成25年3月28日			○			○				
8	静岡県 南伊豆町	青野川ふるさと公園施設の独占的使用に関する条例	平成30年3月19日			○		○					
9	京都府 大山崎町	大山崎町地下水採取の適正化に関する条例	昭和52年10月20日			○			○				
10	奈良県 生駒市	生駒市開発事業の適正化に関する条例	平成11年3月24日								○		
11	和歌山県 串本町	串本町温泉管理条例	平成17年4月1日	○					○				
12	大阪府 和泉市	和泉市一般廃棄物の搬入に係る協力金に関する条例	平成30年9月28日		○		○						
13	大阪府 高槻市	開発事業の手続等に関する条例	平成14年12月20日			○					○		
14	大阪府 大阪狭山市	大阪狭山市開発事業に係る事前の手続及び紛争調整に関する条例	平成25年3月27日		○							○	
15	香川県 綾川町	綾川町環境保全協力金条例	平成19年6月27日		○		○						
16	大分県 大分県	大分県産業廃棄物の適正な処理に関する条例	平成17年7月11日		○		○						
17	大分県 由布市	潤いのある町づくり条例	平成2年9月5日			○						○	

4. 条例にのみ根拠をもつ原因者負担金条例についての法的論点

(1) 地方自治法を所管する総務省の考え方

第一に、総務省は、条例のみに根拠をもつ負担金を条例で創設することには消極的である⁷。

その一方で、総務省は、松本（2017）において、第224条が受益者負担金制度であることを前提としながらも、教育施設負担金返還請求事件（最高裁平成5年2月18日判決）を引いて、「本来は分担金として条例の定めるところにより徴収すべき性質のものを、強制的割当寄付によって賄うようなことはすべきではない。」（825頁）として、原因者負担金に分類されるのが論理的には筋である教育施設負担金（宅地開発に伴い必要となる教育施設の整備費用にあてるために宅地開発事業者負担金を課す制度）について、あたかも、地方自治法第224条の分担金規定で対応可能なような記述をしている。この点の総務省の議論は明確ではないものの、地方自治法第224条の受益者負担金の規定を柔軟に解釈すること

によって、原因者負担金を創設できると解している可能性がある。

(2) 行政法学者の地方自治法第224条等の整理

行政法学者においては、地方自治法第224条の分担金には原因者負担金は含まれていないと整理した上で、地方自治法のこれらの規定を限定列举として考えることへの問題点を指摘している⁸。

(3) 現行法を前提にして原因者負担金条例を位置付ける観点

2. で述べたとおり、540もの条例が、条例のみに根拠をもって原因者負担金条例を制定していること、特に、3 (1) で述べたとおり、水道などのライフライン、汚水処理、道路管理などの分野や、3

(3) でのべた都市開発など現実には多様な分野で、具体的な法律の規定を引用せずに、条例のみに根拠において、原因者負担金条例が制定されている現実を踏まえると、原因者負担金条例を法的に整理し、また、位置付ける必要性は高い。その可能性として、以下、3点について述べ、それぞれの課題を明らかにする。

① 地方自治法の規定はそもそも限定列举でないとして解釈する方向

第一は、そもそも、地方自治法第1条の2第2項において「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と規定されていることなどにかんがみ、地方自治法第9章第3節収入に列記されている地方税、分担金等の規定は、例示であって、それ以外の性格の負担金の創設については、地方自治法は否定していないと解釈する方向である。

この解釈が認められれば、条例に根拠を持つ原因者負担金条例の法的整理は一気に解決される。ただし、判例などでこの考え方が明確に支持されない間は、上記松本(2017)に示される総務省の消極的な解釈が、実務に対してネガティブな影響を与える可能性は残る。

② 地方自治法第224条を原因者負担金に活用する方向

第二の方向としては、地方自治法第224条の規定を原因者負担金にも活用することである。

この点については、総務省の支持も得られそうな点がメリットである。

しかし、いくつか課題が残る。

まず、原因者負担金は、民間が行政に対して悪影響を与え、そのための費用を回収するために民間に行政が負担金を課すという性格を持っている。このためには、民間が行政に与えたコストを回収する必要があり、必ずしも、民間側が得る「受益の限度」では十分なコストを回収できない可能性が残る。例えば、市街地から離れた地区に宅地開発を行う宅地開発事業者を想定すると、当該宅地開発地に居住する住民たちが得られる水道供給、下水道処理の受益の総額よりは大きな費用(例えば、当該開発地区まで長距離にわたって本管を布設する費用が発生する場合など)が発生することがありえる。このような場合には、受益の限度に縛られずに、行政としては民間の宅地開発事業者から対応にかかる費用を回収したいと考えるが、この場合には地方自治法第224条の規定では、行政ニーズに対応できない⁹。

また、地方自治法第224条が想定する状況は、「行政側が先に施設などを整備し、それに特別な利益を受ける地権者等に分担金を課すという時系列の流れ」が原則と想定される。これに対して、第224条を原因者負担金に無理に当てはめようとする、上記の宅地開発の例でいうと、宅地開発に伴い必要となる行政が整備する水道、下水道などのインフラがまだ整備されていない段階で、宅地開発事業者があたりかも特別の利益を既に得ていると仮定して負担金を徴収するというロジックを立てる必要がある。しかし、このロジックは、例えば、受益者についてみても、そもそも宅地開発事業者が宅地を販売することによって将来居住する住宅所有者が、水道整備等に伴う受益者になる可能性があるだけで、負担金徴収の時点では、販売等がされておらず受益者が特定されていないこと、その結果として、例えば、受益者の数や受益者の性格（住宅所有者か、事業所所有者かなど）も変動するので、受益の限度が定まらないなかで、本来の受益者ではない宅地開発事業者に負担金を課すという問題が発生してしまう。

さらに、宅地開発に伴う水道、下水道であれば、「受益」という概念になじむものの、3(2)で述べた、道路管理に伴う工事負担金や汚水処理施設管理に関する工事負担金のように、民間主体が損害などの悪影響を施設に対して与える場合に、費用をその原因者から回収するケース、さらに、3(3)の表5行1, 2, 3, 12, 16のように廃棄物処理に伴う協力金のケースなど、「受益」者や「受益」の額が概念できないケースには、さすがに、地方自治法第224条を適用するのは困難と思われる。

③個別法の位置付けと条例をもって位置付ける方向

第三は、水道法と加入金の実態を踏まえて、個別法の規定の論拠において、負担金を位置付けることである。

この方向性は、仮に制度が位置付けられれば、地方自治法第9章第3節収入の規定が限定列举かどうかの基本的な議論について、総務省の解釈から離れて、論拠を明らかにすることができる。ただし、学説などで論じられていない論点であり、法理論として未熟な点が残る。

水道法は私法契約の形式をとっており、その契約内容の1つである供給条件に加入金という制度を位置付ける（水道法上は加入金を位置付ける明文の規定は存在しない）とともに、水道法の規定を引かずに、加入金を課す対象者、金額などを市町村条例で定めるという形をとっている。

これとのアナロジーとしては、例えば、都市計画法の開発許可の条件として協力金を位置付けるとともに、協力金を課す対象者、金額などを地方公共団体の条例で規定するという発想も、理屈上はありえるのではないかと。

ただし、水道法は契約のなかの供給条件を前提としているのに対して、都市計画法の開発許可は、行政処分に伴う条件であって、アナロジーは仕えないという議論もありえる。しかし、強制力をもって金銭を徴収する規定が、民・民の契約に位置付けることができるのであれば、行政処分の条件にも位置付けられるはず、という議論もありえると考えられる。

なお、この開発許可の条件として協力金を位置付けるという議論は、同時にその協力金が都市計画制度のなかで開発許可権者の合理的な裁量の範囲であるといわれるための、対象者や金額、その徴収した協力金の用途などが説明できるという前提での議論である¹⁰。これは、水道法に基づく加入金についても、法律上の位置付けの議論とは別にそもそも、加入金を水道加入者から徴収するのが適切かどうか

を、議論しており、同じである。

4. まとめ

本稿では、これまでのリサーチ・メモ等では十分に実態分析を行ってこなかった原因者負担金条例について、どの程度、また、どのような分野で用いられているのか、そして法律上の根拠などについて、実態を明らかにした。

さらに、法律上の根拠なしに条例のみで原因者負担金条例を制定している市町村等の実態を根拠づけるために、いくつかの可能性を明らかにした。

今後は、条例のみに根拠をもつ原因者負担金条例を位置付けるための法律論について議論を進めていきたい。

(佐々木晶二)

¹ 原因者負担金の定義については、「原因者負担 環境保全に関する事業や道路、河川等に関する工事について、その必要を生じさせた者に課される負担（自然環境保全法三七条、*道路法五八条、*河川法六七条等）とされる（『法律用語辞典 第5版』, JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com>, (参照 2022-04-30)」参照。

² その他の分析結果は、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）https://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020autumn_p156.pdf にまとめて述べている。

³ 唯一の例外としては、岩手県北上市の「道路工事等原因者負担金徴収条例」が道路法第58条を根拠条文としている。しかし、道路法第58条の原因者負担金制度は、法律で完結しており、条例委任の規定を条文上含んでいない。

⁴ Westlawで「水道法」+「加入金」で検索し、加入金の性格を論じているものを抽出した。（検索日 2022年4月15日）

⁵ 以下のURL参照。https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010304/010304_1.pdf

⁶ 条例Webアーカイブにおいて、「開発」かつ「協力金」かつ「基金」で検索した結果である。検索日時は2022年4月16日である。

⁷ 松本英昭『逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017）825頁では、「本条（地方自治法第224条）の分担金や各個別法に基づく分担金、負担金等とは別に、条例で独自の負担金等を課する制度を創設することについては、憲法第84条の租税法律主義の趣旨と地方公共団体の自主財源との関係で論議があるところである」

⁸ 塩野宏『行政法Ⅲ』177頁「税以外の手数料、分担金等についても、具体的規定を自治法自体に置いている。そこでは、分担金、使用料、加入金、手数料が列挙されており、これ以外の収入（たとえば原因者負担金、抑止的效果をもつ課徴金）を排除しているように読めるのであって、ここには自治財政権の憲法的保障の見地からして、税の場合と同様の問題がある」と述べている。また、宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』121頁「地方自治法は、普通地方公共団体は、法律の定めるところにより地方税を賦課徴収することができる（自治223条）、分担金（同224条）、使用料（同225条・同226条）、加入金（同226条）、手数料（同227条）の徴収を認める規定をおいている。これが限定列挙であるとする地方公共団体が条例で原因者負担金や違法に得た利益を吐き出させる課徴金を設けることはできないことになり、自主財政権の侵害にならないかが問われることになる。」

⁹ 表4行2判決では、水道に関する協力金は受益の限度で負担させるとの考慮によらないと述べている。

¹⁰ 例えば、表5行5の国分寺市まちづくり条例に倣っていえば、開発区域周辺に都市公園がすでに存在する場合には、開発許可基準に定めた公園整備に代えて、その公園整備相当額を、開発区域周辺の当該都市公園の再整備のために協力金として支払う場合であれば、開発許可制度の趣旨に合致し開発許可権者の合理的な裁量の範囲として理解できると考える。