

【ポイント】

- ・ 強制加入、賦課金等の徴収を認める団体を、講学上は「公共組合」という。
- ・ 公共組合の権能を認める前提として、講学上、行政主体性と事業の公共性等が指摘されている。
- ・ この前提条件を満たす事業内容をエリアマネジメント団体で想定することは可能である。

1. はじめに

2022年4月4日の土地総研リサーチ・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、「前リサーチ・メモ」という。)では、米国のBusiness Improvement District(BID)のような、民間主体が、地域管理などのために民間事業主体が行う事業に対して費用を地権者や住民から回収する負担金(以下、「民間主導負担金制度」という。)について、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と類似していることを確認し、さらに、両者とも実績があり、判例でも適法性が認められていることを確認した。

この分析を踏まえ、土地区画整理組合、市街地再開発組合の要件と比較して、エリアマネジメント団体が賦課金を徴収できるためには、どのような要件を整備すべきかについて、論点整理を行った。

その際、最も大きな課題としては、土地区画整理組合等は公共施設整備を行うのに対して、現状での地域管理などのためのエリアマネジメント団体は公共施設整備を原則として行わないことから、この違いを克服して事業の公共性を認められるかが、一番大きな論点と指摘した。

本稿では、土地区画整理組合等が講学上の「公共組合」と整理されていることから、公共組合に関する議論から、公共施設整備を行わないエリアマネジメント団体による民間主導負担金制度を実現するための論点を整理する。

なお、エリアマネジメント団体を公共組合として位置付けるためには、新しい公共組合の制度を創設する必要がある。これは新たに法人をつくることにほかならないので、民法第33条の「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない。」に基づき、新しい法律を制定することを前提に議論を進める。

2. 公共組合の講学上の整理

(1) 講学上の公共組合の定義及び特色

公共組合は、以前は「一定の社員(組合員)をもって構成される公共団体であり、公法上の社団法人である」と定義されていた¹。最近の行政法テキストでは「行政事務を行うことを存立目的として設立された公の社団法人である」とされる²。

また、公共組合は、「強制加入」「設立解散についての国又は地方公共団体の関与」「国又は地方公共団体の監督」「公権力の付与(換地処分、経費等の賦課・滞納処分)があげられる³。

(2) 講学上公共組合に整理されているもの

講学上公共組合に整理されているものを、事業目的別に整理すると、表1のとおりである。

なお、土木事業に関する公共組合に属する水防予防組合は、水害予防組合法第1条に規定する「堤防水閘門等ノ保護ニ依ル水害防禦ニ関スル事業」、水防法第1条の「洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、もつて公共の安全を保持すること」を事業内容としており、「土木」という用語からイメージされる公共施設整備を直接の内容としているものではない。

また、表1の行3のグループは、戦前は農会、森林組合、水産会、商工会議所など多数存在したが、現在は、中小企業団体の組織に関する法律第55条を削除した結果、このグループに属する団体は存在しないと考える。

表1 事業目的別の公共組合の例

	事業目的	対象となる団体
1	土木事業に関する公共組合	土地改良区、土地区画整理組合、市街地再開発組合、住宅街区整備組合、水害予防組合
2	社会保険事業に関する公共組合	健康保険組合、農業共済組合、国会公務員共済組合、各地方公務員共済組合、私立学校教職員共済組合、厚生年金基金
3	経済活動に関する公共組合	商工組合(中小企業団体の組織に関する法律第55条の加入命令、ただし、1997年当該条文は廃止)
4	公共性の高い職業に関わる団体	弁護士会、司法書士会、土地家屋調査士会、税理士会、行政書士会、水先人会、公認会計士会

3. 講学上の整理から導かれる公共組合拡大の視点

(1) 参考とすべき公共組合のグループとその性格

本稿では、エリアマネジメント団体における民間主導負担金制度を論じていることから、最も参考になる公共組合は、表1行1の「土木事業に関する公共組合」である。また、この中には、水害予防組合のように、公共施設整備を伴わない団体が含まれていることは、制度設計上有利なポイントと考える。

また、負担金を課すためには、団体に反対者であっても加入強制をするという要素が必要だが、公共組合はいずれも強制加入の要素を持っている。

(2) 行政主体性

塩野（2021）123頁によれば、「公共組合の強制加入及び賦課金をはじめとする公権力の付与は、法がこれらの組合に行政主体性を与えたことを意味するように思われる」とする。以下、該当部分を引用する。

強制加入および事業執行における公権力性の付与については、法がこれら組合に行政主体性を与えたことを意味するように思われる。すなわち、強制加入は、結社の自由に対する重大な侵害であり、組合自体が行政主体であることは例外的措置を認める法的正当化根拠を提供する最も大きな根拠の一つである。さらに、経費の強制徴収を含む事業執行方法についての公権力性の付与は、当該法人の有する大きな特権であるが、かかる特権の付与はそれを受ける法主体が、行政主体であることによって、正当化されると解される。

「行政主体」という意味はややあいまいであるが、例えば、新しい公共組合（強制加入と賦課金徴収権限あり）を構想するにあたっては、その公共組合が行う事業内容が、本来は、国又は地方公共団体という行政主体が実施することが想定されるものかどうか、重要な視点になると考える。

その観点から、表1行2の事例をみると、土地区画整理組合等の市街地整備系の組合、土地改良区は、対象となる事業を国又は地方公共団体が施行することを前提としており、水害予防組合の事業も水防法第3条に基づき、水防責任は市町村にあることを定めている。以上の点からみて、塩野のいうところの行政主体性⁴は、公共組合が実施する事業内容は、本来国又は地方公共団体が実施すべき行政内容であることと理解することが可能と考える。

(2) 事業の公共性と組合内部の民主主義、組合に対する公的規制

安本（1985）291頁によれば、強制加入制は、憲法上の結社の自由、さらには事業内容によれば職業選択の自由、財産権の保障にも抵触しかねないことから、これを認めるためには、事業の公共性、組合内部の民主主義、組合に対する公的規制が必要とする。以下、該当部分を引用する。

この強制加入制は、憲法上の結社の自由（団体の結成の自由、団体への加入、非加入の自由）（憲法21条1項）さらに、事業内容によっては、職業選択の自由（憲一三条）、財産権の保障（憲二九条）等にも抵触しかねないものである。したがって、それにもかかわらず、強制加入制を認めるだけの事業の公共性（たとえば土地区画整理事業という制度一般の公共性と、特定の地域で土地区画整理事業を行う公共性など、各レベルにおける公共性が必要である）、組合内部の民主主義、組合に対する公的規制などについて、特有の法理が形成されなければならない。

「特有の法理」の趣旨は不明であるが、指摘のうち、「組合内部の民主主義」「組合に対する公的規制」については、前リサーチ・メモの表3において、土地区画整理事業、市街地再開発事業との比較において、仮にエリアマネジメント団体で実施する場合にどのような手続が必要かについて、論じている。

「事業の公共性」については、括弧内の事業自体の公共性と特定の地域で実施するなど各レベルでの公共性が必要という点が、新たな公共組合を検討する上で重要な視点と考える。

4. 国会議事録からみた公共組合拡大の視点

(1) 土地区画整理組合、土地改良区の強制加入に関する議論

本稿の論点に関係のある表1行1グループの公共組合についての強制加入等を論じた国会答弁は、表1行2-4のグループに比べ少ないが、表2のとおり、以下の3つが確認できる⁵。

厳密な法制論を論じたものではないが、表2行1の答弁は、反対者も不利な取り扱いをしないこと、行3は、公共事業の性質を持つことを、強制加入の要件として述べている。

(2) 国会議事録で確認できた強制加入に関する法制論

表1行1のグループでは、表2以外に法制論を論じたものは存在しない。憲法学者、内閣法制局の発言としては、表3のものが確認できる。

表1、2とも、中小企業団体の組織に関する法律第55条の加入命令規定を創設する際の国会の議論である。

表2 土地区画整理組合、土地改良区の強制加入を論じた国会議事録

1	<p>第19回国会 参議院 建設委員会 第26号 昭和29年4月16日 (土地区画整理法案 審議)</p>	<p>○田中一君 これは組合加入ということ、でき上つた後の権利義務の問題はいろいろ論議されるのだけれども、初めから反対しているという場合は何か守らんでいいでしょうか。土地収用法ではどうなっておりますか。その点は土地収用法の場合ははつきり強制されるのですか。 ○政府委員(渋江操一君) 問題は、反対している組合員を反対するが故にいわゆる不利な取扱いを受けることがあつてはならない、これは当然であろうと思うのです。それでそういう例えば換地計画の上においても、組合の設立、事業の施行そのものに反対している組合員なるが故に特別に不利な取扱いを受ける、これは許されないということになるだけでありまして、それ以上の組合運営の方法についての特別な保護措置というものはこれは必要ではないのじやないかと思っております。</p>
2	<p>第26回国会 衆議院 農林水産委員会 第 17号 昭和32年3月 28日 (土地改良法改正案審 議)</p>	<p>○安田(善)政府委員 (前略) 土地改良区が行います事業は公共性の強い事業であるという意味におきまして、一人、二人の本意な人が出ましても、三分の二の同意を得ますれば他の人も公益事業のために従っていただきたいというのが土地改良区でございます、全員一致して同意しよう、意思を決定しよう、進んでこれに参加しようということが望ましいのでありますが、全員を必ず一致せしめようということはなかなかむずかしいものでございます。農協などと違ひまして、これは必ず三分の二という比率を得てから、加入においても、賦課金においても強制的にするように意思決定をしまして、そういうふうにしたいと思つてます。三分の二についていろいろ御意見があるかもしれませんが、これは見解の相違でありまして、日本の現行法で、公共性を持って強制加入にしたり、強制賦課金をするのには三分の二をもって例といたします。国会では過半数で意思を決定できるといふ政治体制もございまして、それで私は民主主義に沿つていっていると思つております。</p>
3	<p>第26回国会 参議院 農林水産委員会 第 28号 昭和32年4月 12日 (土地改良法改正案審 議)</p>	<p>○東隆君 今の説明では私は納得できませんが、しかしこれはこの程度にしますが、連合会の場合ですね、任意加入にした理由。私は、かえて一定の条件を備えた者は強制加入にした方が、そういう土地改良の仕事なんかにはいいんじゃないかという考え方をもちます。これを任意加入にされた理由ですね。 ○政府委員(安田善一郎君) 土地改良事業そのものを行いますのは土地改良区でありますし、あるいはその土地改良区連合であります。これはお話のように、強制加入、公共事業の性質を持つておるのでそうすべきだと思つてますが、この事業を指導する、調査研究をする、自主的な監査を納得ずくでまたやるというようなことは、任意で集まったものがやるのが、やはり日本の憲法の精神からいってもいい。そういうような事業について強制加入するのは、新憲法から不可能に近いと思つてます。 ○東隆君 そうすると、その次に私は、強制加入をするのが憲法の違反になるというのは、あれですか、団結の自由だの、それからその他の結社の自由とか何とか、そういうような面からですか。 ○政府委員(安田善一郎君) 法案に定記しました事業について行ふのは、そうするよりほかないという点が第一点。憲法違反と直ちにこの場では断じませんけれども、それに近いんじゃないかと思つてます。</p>

この改正は、商工組合という団体に対して過当競争が激化した場合には加入命令を出すことができるという内容で、当時の公正取引委員会は反対の意見を述べるなど国会でも議論が活発に行われ、矢野(1965) 242頁では「問題が存するところであろう」と述べている。

このような内容ではあるものの、行1の田上は、経済的な生活を規制するという観点からの結社の自由については、公共福祉の観点から制約が可能とのべ、行2の林も一定の要件が書かれていることから公共の福祉につながりがあると述べている。

これらの発言については、当時の経済事情と現在では異なる点があるとはいうものの、現時点で評価すると、表3で論じている、業界における過当競争を抑制するための商工組合の強制加入に比べて、5 (3) に述べるエリアマネジメント団体が行う活動の方が、3. で述べた、行政主体性、事業の公共性等の点で、強制加入を認めやすいという議論は十分、成り立つ可能性があると考えられる。

表3 国会議事録に見られる強制加入に関する法制論

<p>1</p>	<p>第27回国 会 参議院 商工委員会 第4号 昭 和32年11 月7日</p>	<p>○田上穰治(参考人)</p> <p>・ 初めに、この団体法案の五十五条加入強制あるいは加入命令が違憲であるかどうかにつきまして考えますと、これは一方では憲法二十一条で結社の自由が保障されており、そして他方では憲法二十二条におきまして職業選択の自由が保障され、あるいはさらに二十九条におきまして財産権の侵すべからざるとが保障せられております。こういった関係において、特に加入強制につきましては、結社の自由を侵すものではないかというおそらく問題であろうと存じます。この点につきまして、私は結論的に申し上げますと、結社の自由は、この問題については同時にそれが経済生活に関するものであって、経済的な自由と不可分の関係にある。そうなるということ、これは二十一条と二十二条を切り離すとはできないと思うのでありまして、まあ、その意味でその政治的な結社、あるいは広く政治活動の自由、言論とか集会とか結社とか、こういうものを国家権力によって規制する場合は相当に違いがあると、憲法上まあ解釈上考えるものであります。(中略)</p> <p>・ 結社の自由とは申しまして、明らかに団体法案が考えておりますような、経済的な生活を規制する、あるいはその生活に関する結社については、一般の政治結社の取締りとは、全くおむきを異にするものでありまして、むしろ二十二条などに、あるいは二十九条に示されておりますような公共の福祉、あるいは、これは積極的なレベル・アップの要求を含めた国家権力の介入も必ずしも憲法違反とは言えない、このように私は考えるのであります。</p> <p>・ そこで、第二の点に入りまして、それならばそのような公共の福祉というのは、これは法律をもってすれば、どの程度にまでも取り締まることを許すのかと申しますというと、もちろんそうではないのであって、少くとも公共の福祉という言葉は、これは政府のあるいは与党とか、ある特殊な一部の国民の立場ではなくて、広く一般国民の利益というものを考えなければならぬ。(中略)要するに公共の福祉、あるいは相当大幅な国家の規制が、経済的な自由、経済活動に加えられるといたしましても、決してそれは無制限の規制ではなくて、それはやはり公共の福祉のために必要な限度にとどまるということが、憲法論として言えると思うのであります。その場合の公共の福祉は、決して中小企業者のみの利益というのではなくて、同時にこれと対立すると申しますか、中小企業者以外の特に一般消費者であるとか、その他大企業、そういったようなものの利益も考慮して、そしてこれとの権衡を著しく失わないようにしなければいけないと、その点で今回の法案は一応考慮されているように思うのでございます。</p> <p>・ さらに第三点といたしまして、公共の福祉のために必要である、あるいは公共の福祉に反する事態に対して国家がその必要な限度において規制を加えるということにつきまして、その程度の問題でございまして。これは憲法十三条におきまして、国民の権利を国政の上において最大限度に尊重しなければならぬという原則が出されております。逆に申しまして、国家権力による規制は必要の最小限度にとどめなければならないということが言えるわけでございまして、これは先ほどの二十一条の結社の自由に対して内在的に制約を認める場合にも同様でございまして、二十二条あるいは二十九条などにおける法律によって公共の福祉のために積極的な統制を加える場合にも、やはり事態の実情に応じて必要の最小限度にとどめなければならないということが憲法の要求であろうと存じますその意味で考えますと、一応この法案におきましては、六十二条でこの規制を加える前提の要件に変更あるいは消滅があったときには、これをその規制を効力を失わせるとか、あるいは当面の不況事態の克服のために必要な場合というふうな一応要件をしぼってあるという点は私賛成なのでございます。(中略)</p> <p>・ しかし結社の自由が、先ほど申し上げましたように、特に強く保障されるのは、これは政治的な結社の場合でありまして、少くともその逆に経済的な目的を持つ団結とか結社につきましては、これは単純に二十一条によって割り切ってしまうことはむづかしい、むしろ二十世紀的な憲法の特徴として、あるいは社会政策、資本主義の大幅修正ということが二十世紀の特徴でありますから、かつての、十八世紀的な、自由主義的な経済というものを原則とする絶対の自由という考えは、現在の憲法としてはとりにくい、むしろ、先ほど申し上げましたような社会権、生存権の保障の規定とにらみ合せますということ、この結社でありまして、経済的な目的を持つ結社につきましては、相当な幅広い公共の福祉による制限を考慮することができると私は思っているのでございます。なお、そのほかに、若干御議論があるかと思えますけれども、一応五十五条の加入命令が合憲か違憲かという問題につきましては、私は違憲ではないと考えるものであります。(後略)</p>
<p>2</p>	<p>第27回国 会 参議院 予算委員会 第2号 昭 和32年11 月8日</p>	<p>○政府委員(林修三君) 今問題の中小企業団体法案のあの強制加入のところには、御承知のようにいろいろ条件が書いてあります。結局中小企業のある分野におきまして非常な過当競争が行われる、しかもそれは一部の員外者による、それが入らない者によって非常に過当競争が激化して業界が危殆に瀕する、さらに国民経済に重大なる影響を及ぼす、そういう要件がある場合に強制加入命令が出ることになっておりまして、国民経済全体とのつながりを考えた上において運用する、こういう建前になっております。公共の福祉とのつながりがそういう面において考えられる、かように考えます。</p>

5. エリアマネジメント団体に強制加入を認めるための論点

(1) 講学上の論点

3. で述べたとおり、講学上の公共組合に関する分析からは、

- ①行政主体性：本来、国又は地方公共団体が実施すべき事業であるかどうか？
- ②事業の公共性：事業そのものの公共性と事業を実施する地区の具体的な公共性があるかどうか？
- ③組合内部の民主主義、組合に対する公的規制

の3点を満たす内容で、エリアマネジメント団体の活動が位置付けられるか、が論点となる。

このうち、③は、前リサーチ・メモで述べているので、省略する。

(2) 国会議事録からの論点

4. の国会議事録の分析からは、法制論を踏まえた厳密な論点は明らかにならなかったが、対象地区内での公平性の確保の必要性、中小企業団体の組織に関する法律第55条の加入命令よりは高い公共性の説明などには、留意することが重要と考える。

(3) 行政主体性が確認できる事業イメージ

行政主体性、すなわち本来は国又は地方公共団体が実施すべきものではあるものの、地域のエリアマネジメント団体が代わって実施する事業としては、例えば、以下のものが想定できる。

- ①災害時における、消火活動、避難行動要支援者等災害弱者の避難支援などの防災活動及びそのための平時の準備活動（訓練、備蓄など）
- ②地区公園、地区交流施設、図書室などの地区サービス施設の維持管理活動
- ③児童、学生、高齢者などの移動手段（バス、デマンドタクシー、過疎地有償運送など）の維持運営活動

このうち、①の災害時の活動は、災害対策基本法第5条、消防組織法第6条等において、基礎的な自治体である市町村の責務、責任であることが明記されていることから、行政主体性は明確である。

②の地区公園等の地区サービス施設の維持管理活動についても、都市公園法第2章の規定により設置管理は国又は地方公共団体であること、社会教育法第20条に基づき公民館は市町村が設置するものであること、図書館法第2条に基づき公立図書館が位置付けられることなど、行政主体性は明確である。

これに対して③の児童等に対する移動手段の維持管理活動については、交通需要が高い地域では民間事業者によって供給されている一方で、地方部においては、いわゆる「自治体バス」など市町村が事業実施する事例が増えてきている⁶。地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第4条では、国及び地方公共団体の努力義務は規定されているものの、地域の移動手段の確保自体を明確に国又は地方公共団体の責務とまでは位置付けられてはいない。しかし、実態として、自治体バスなどの事業実施が市町村主体に行われていることを踏まえて、これらの事業についても、個別地域の実情を踏まえれば、行政主体性が認められるケースは多いと考えられる。

さらに、近年では、市町村の財政状況を踏まえて、様々な地域サービス事業の維持が困難になっており、その意味からも、上記の事例以外に今後も多様な行政主体性のある事業が生じてくることが想定される。

いずれにしても、エリアマネジメント団体が行う活動のうちで行政主体性が認められる事業は相当多様なものが位置付けられる可能性が高いと考える。

(4) 事業の公共性が確認できる事業イメージ

第一に、事業一般の公共性については、上記(3)の①から③については、いずれも財政事情が許せば、市町村が実施すべき活動であることから、公共性は確認できると考える。

第二に、特定の地域で実施する際のその地域に限った公共性については、なんらかの行政計画に位置付けることが必要となる。

しかし、現行法においては、具体的な地域サービスの内容がかけており、強制加入を認めてでも、公共組合に事業を実施させるべき、という内容を位置付ける、具体的な計画制度は存在しない。

近似するものとしては、市町村の地域に対する事業を比較的包括的に位置付けている市町村の都市計画に関する基本的な方針(都市計画法第18条の2)、又は、公園、道路などの公共空間の民間管理などを内容とする都市再生整備計画(都市再生特別措置法第46条)、交通に限っては、地域公共交通計画(地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第5条)が想定できる。しかし、双方とも、上記(3)で列記した事業の公共性を特定の地域で位置付ける計画としては、適切かどうかは疑問が残る。

公共施設が一定程度整備され、むしろ、その公共施設をいかに活用していくか、また、その公共施設を活用した多様な地域サービスをどのように確保しているか、が地域政策として重要になってきているという現状認識を踏まえると、これらを内容として、具体の地域に即した行政計画自体を検討する必要があると考える。

6. まとめ

本稿においては、前リサーチ・メモで提示したエリアマネジメント団体が活用できる民間主導負担金制度を創設するために、講学上の強制加入権を有する公共組合について、学説及び国会会議録を分析して、制度を拡充するための論点と、それに合致する事業例を提示した。

本稿のテーマは、従来、余り議論されていない論点のため、仮説の段階に止まっているが、多方面からの御意見を伺いながら、論点整理を続けていきたい。

(佐々木晶二)

¹ 矢野勝久「公共組合」(田中二郎他編『行政法講座第4巻』(有斐閣、1965)239頁参照。

² 宇賀克也「行政法概説(第2版)」(有斐閣、2010)259頁参照。

³ 宇賀(2010)260頁、塩野宏『行政法Ⅲ(第5版)』(有斐閣、2021)122-123頁、安本典夫「公共組合」(雄川一郎ほか編『現代行政法体系第7巻』(有斐閣、1985)292-293頁参照。

⁴ 塩野(2021)123頁注(1)では、表1行4に該当する公共組合は行政主体性を有していないと述べているが、この記述とも、本稿の整理は整合的である。

⁵ 国会会議録検索システムにおいて「強制加入」の用語で検索を実施した。検索日(2022年5月27日)以下、国会会議録に関するデータにおいておなじ。

⁶ 三村泰広ほか「自治体バスの運行財源に関する実態」土木計画学研究講演集(2011)参照。