

【ポイント】

- ・都市開発に伴い強制的に民間事業者等から金銭を徴収している要綱等は、条例に関するデータベースで把握できたものだけでも28ある。
- ・法律及び条例に明確に根拠を持たずに「協力金」という金銭を事実上強制的に徴収している事例で、ごく最近のものとして、東京都駐車場条例の付置義務駐車場を緩和することとセットで徴収している、いわゆる「地域ルール」に基づく「協力金」がある。
- ・地域ルールについても「協力金」の徴収規定が条例に定められていない点で法制的な論点が存在している。

1. はじめに

1999年の地方分権一括法によって、条例制定が認められていなかった機関委任事務が廃止され、地方公共団体による条例制定の制約がなくなるとともに、地方自治法改正で追加された第1条の2では、「国は地方公共団体に関する施策の実施にあたって、地方公共団体の自主性及び自立性を十分に発揮しなければならない」と明記され、個別法の解釈でも条例制定などの地方公共団体の取組が尊重されることになった。

さらに、1999年の地方自治法第14条第2項では「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定され、さらに、1993年の行政手続法制定に伴う各地方公共団体の行政手続条例において同法第32条第2項と内容の行政指導による不利益な取扱いの禁止規定が設けられている。

以上の制度改正によって、地方公共団体が民間事業者等から金銭を強制的に徴収する場合には、条例上の根拠が必要になったこと、また、地方公共団体が条例を制定する障害がなくなってきたことは、これまで以上に明確になってきた。

この制度認識を前提にして、現時点において、宅地開発、マンション等の建築物の建築（以下「都市開発」という。）に伴って金銭を強制的に徴収している規定を含む条例及び条例に根拠を持たない文書（以下「要綱等」という。）の収集と若干の法的論点を分析する。

なお、本稿においては、都市開発に伴って金銭を徴収することの適否を論じるものではない。むしろ一定の立法政策上の必要性があることを前提にしたうえで、法制的な観点から現状の把握と課題分析を行い、適切な制度設計が行われることを期待しているものである。

2. 都市開発に伴い金銭を徴収している条例の把握

(1) 都市開発に伴う金銭徴収に着目する理由

都市開発に伴う金銭徴収に関しては、高度成長期から立法政策論上の議論になっており、「宅地開発等指導要綱」という概念をあてた上で、1982年10月27日の建設省計画局長・自治省官房長通知「宅地開発指導要綱の運用について」に始まり、1995年11月7日建設省建設経済局長・住宅局長通知「宅地開発等指導

要綱の見直しに関する指針」について」を経て、2003年3月4日総務省政策統括官・国土交通省総合政策局長・住宅局長「宅地開発等指導要綱の適正な見直しについて（通知）」まで、国から、断続的に是正通知がだされている。このなかで、寄付金の支払いの義務付けは適切ではないことなどの指摘もされている。

また、国土交通省は2001年に宅地開発等指導要綱の実態調査¹を行っており、寄付金の定めがあるものは、411要綱あることが確認され、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。

これらの情報を踏まえると、要綱等に基づく金銭徴収については、現時点ではすでに消滅傾向にあり、一方で、条例化が進んでいるという仮説が提示できることから、この仮説への検証を行うために都市開発に伴う金銭徴収に着目する。

（2）都市開発に対して「負担金」「分担金」を徴収する規定を設けている条例

このタイプの負担金は、民間事業者の行為を契機として、それに影響を受ける行政主体が民間事業者に金銭を徴収するものであり、「原因者負担金」の性格を持つ²。

これについて「負担金」又は「分担金」という用語を有する条例を負担金の徴収する契機となる民間事業者の事業内容別に整理すると図1のとおりである³。

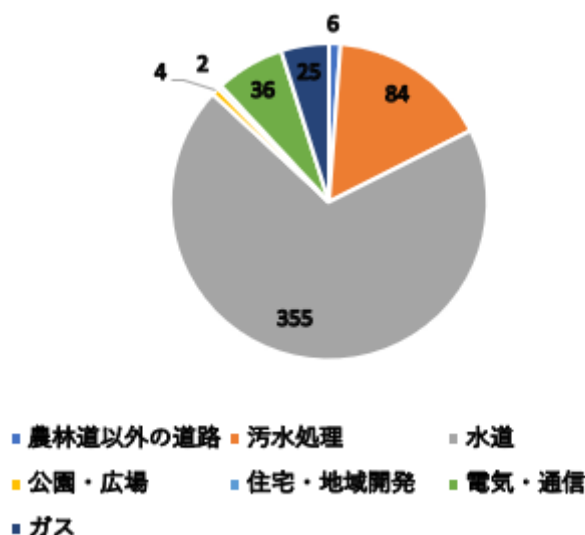


図1 事業目的別の原因者負担金

しかし、図1の「住宅・地域開発」に該当する2つの条例は、鳥取県若桜町の「若桜町営若者向け住宅の

¹ 以下の URL 参照。 https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010304/010304_1.pdf

（最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日）

² 負担金の概念整理については、拙稿「原因者負担金条例の実態分析及び若干の法的論点」土地総研リサーチ・メモ 2022 年 5 月 2 日参照。 https://www.lij.jp/news/research_memo/20220502_2.pdf

（最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日）

³ 条例の把握手法は、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 秋号参照。 https://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020autumn_p156.pdf

（最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日）

設置及び管理に関する条例」と「若桜町営赤松団地住宅の設置及び管理に関する条例」で、いずれも宅地開発、都市開発には関係がないところから、「負担金」「分担金」という用語を用いた条例検索では、都市開発に関係する原因者負担金条例は抽出できなかった。

(3) 都市開発に対して協力金を徴収する規定を設けている条例

次に、負担金、分担金よりはやや強制的なニュアンスが弱い「協力金」⁴という用語を用いて徴収規定を整備している条例を抽出した⁵ところ、表1の結果となった。

表1から明らかなおり、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、列Eの都市開発に該当する9条例が該当する。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については、金銭を徴収するための根拠規定は条例化しない形で進んだ可能性が高い。

なお、条例の形式としては、いずれの条例も、地方自治法第224条の分担金の規定を用いることなど法律の規定を引用せず、条例のみに根拠をおく形で、協力金の徴収規定を位置付けている。

また、条例化したもののうちでは、表1の列Gに示すとおり、都市開発に伴い協力金を求める9条例のうち、6条例は、公園・緑地の整備のための協力金であることが注目される。

その理由としては、道路、上下水道などの公共施設整備は、都市開発に伴って必ず必要となるものであり、事業者による整備に代えて協力金を支払うことが想定しにくのに対して、公園や緑地などは周辺に一定程度の整備が既に行われている場合には、事業地区内に整備するのではなく、金銭負担によって周辺の公園・緑地を例えば、機能拡充するような対応がとりやすいためであることが想定できる。

⁴ 協力金という用語以外にも、強制的に金銭徴収をする規定を整備することは可能であるので、この収集自体はすべての強制的な金銭徴収規定を網羅していない可能性は否定できない。

⁵ 条例 Web アーカイブス及び全国条例データベース（鹿児島大学司法政策教育センター）において、「協力金」で検索した結果として抽出した条例である（検索日時は2022年8月27日）。条例に協力金に関する規定がなくても、施行規則等下位法令に規定がある場合を含む。なお、「協力金」でヒットした条例のうち、行政側が協力金を交付する内容の条例は本稿の趣旨と異なること、公共施設利用に伴う協力金、下水道処理区域外からの下水道利用に伴う協力金は、本稿の整理では、受益者負担金の性格をもっており、この節での原因者負担金の事例とは異なること、基金に協力金を積み立てることを内容としており協力金を徴収する根拠を規定していない条例も金銭負担の根拠を明らかにするものではないことから、それぞれ対象外としている。

⁶ 条例 Web アーカイブにおいて、「開発」「協力金」「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。

表1 協力金の徴収規定を設けている条例

	A	B	C		D	E	F	G	H	I	J	
			協力金の法的効果									
			条例名	制定日	義務付け規定	できる規定	都市開発	公共施設その他全般	公園・緑地	廃棄物	地下水	入山
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	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24日		○				○		
3	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		○				○		
4	東京都	練馬区	練馬区まちづくり条例	平成17年12月16日	○		○					
5	広島県	府中市	府中市廃棄物の処理及び清掃に関する条例	平成6年3月29日	○					○		
6	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	○		○					
7	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市開発事業における手続及び基準等に関する条例	平成14年9月25日	○		○					
8	神奈川県	秦野市	秦野市まちづくり条例	平成11年12月21日	○		○					
9	神奈川県	海老名市	海老名市住みよいまちづくり条例	平成30年2月1日	○		○					
10	神奈川県	座間市	座間市の地下水を保全する条例	平成10年4月10日		○					○	
11	長野県	安曇野市	安曇野市地下水の保全・涵養及び適正利用に関する条例	平成25年3月28日		○					○	
12	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		○					○	
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	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	○						○	
15	兵庫県	芦屋市	芦屋市住みよいまちづくり条例施行規則	平成12年5月1日	○		○					
16	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		○	○					
17	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	○						○	
18	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		○					○	
19	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		○	○					
20	鹿児島県	屋久島町	世界自然遺産屋久島山岳環境保全協力金条例	平成27年9月17日	○						○	
21	条例数の合計				10	10	9	3	6	7	3	1

(備考)列F、Gは都市開発を契機として協力金を徴収する場合に、その協力金を徴収する目的としてあげられている事項を示している。「公共施設その他全般」とは公共施設について特定していない場合、地域環境整備など抽象的な政策目的をあげている場合又は何も目的を規定していない場合である。

2. 要綱等によって金銭を徴収している事例の把握

(1) 要綱等で金銭を徴収している事例把握の方法

要綱等については、近年、各地方公共団体の例規集で公開されているものが増えてきている。これは、行政手続法第4章行政指導と同じ内容の規定を大半の地方公共団体において行政手続条例として定めていることから、行政手続法第36条と同様の行政指導指針の公表義務を反映していると考えられる。

ただし、それにもかかわらず、条例と異なり、要綱等の文書のすべてが地方公共団体の例規集として公表されてはいない可能性が否定できない。

よって、すべての「協力金」徴収規定を持つ要綱等が把握できているかについては一定の留保が必要ではあるが、条例に関するデータベースを用いて、要綱等で協力金の徴収規定を設けている事例を収集

する⁷。

(2) 要綱等による協力金の徴収事例の実態

要綱等による協力金の徴収事例の収集結果は、表2のとおりである。

列Cで示すとおり、要綱等など議会の手続きを経っていないにもかかわらず、38の要綱等で協力金の支払いを義務付ける規定をおいている。

特に、いわゆる宅地開発等指導要綱の流れをくむ都市開発に関係する要綱等では、依然として、協力金の支払いの義務付けを行っているものが25（表2の赤のセルに該当する条例）ある。

また、これを、制定年別にみると図2のとおり、平成11年に入ってから相当数（図2の黒線で囲った範囲）が新規に制定されている。

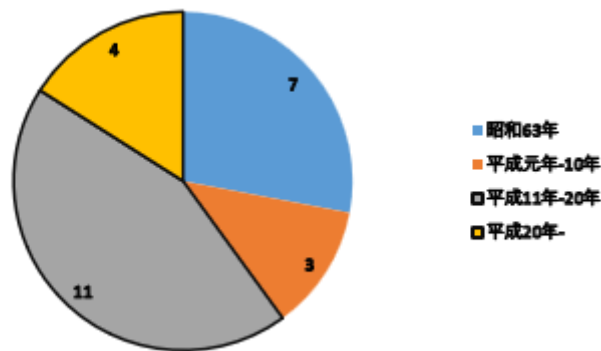


図2 制定年別の都市開発を契機として協力金を強制的に徴収している要綱等

宅地開発等指導要綱については、既述のとおり、1982年から2003年にかけて建設省・自治省、総務省・国土交通省から繰り返し是正通知がでていますが、それにもかかわらず、平成11年以降も新規に要綱等を定めて、強制的に協力金を徴収する事例が多数存在することには注意が必要である。

また、1. に述べたとおり、地方自治法第14条第2項では「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」という規定、さらに、1993年の行政手続法制定に伴う各地方公共団体の行政手続条例における、行政指導による不利益な取扱の禁止規定などの観点から、法的な論点があることは否定できない。

⁷ 条例 Web アーカイブス及び全国条例データベース（鹿児島大学司法政策教育センター）において、「協力金」で検索した結果として抽出した要綱等である。なお、「協力金」でヒットした要綱等のうち、行政側が協力金を交付する内容の条例は本稿の趣旨と異なること、公共施設「利用」に伴う協力金、下水道処理区域外からの下水道利用に伴う協力金は、本稿の整理では、利用料又は受益者負担金の性格をもっており、この節で論じている原因者負担金とは性格が異なることから、それぞれ対象外としている。

表2 協力金の徴収規定を設けている要綱等

	A		B		C		D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
	条例名		制定日		協力金の法的効果		協力の法的効果	協力金の契機となる行為								
					義務付け規定	できる規定		都市開発	公共施設その他全般	公園・緑地	水道・下水道施設	駐車場・駐輪場	埋蔵文化財	廃棄物	地下水	採石
1	山形県	米沢市	米沢市環境保全協力金に関する要綱	平成21年10月7日	○									○		
2	山形県	米沢市	米沢市一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成23年2月8日	○									○		
3	山形県	中山町	中山町環境保全協力金に関する要綱	平成26年3月26日	○									○		
4	山形県	中山町	中山町一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成26年3月26日	○									○		
5	茨城県	鹿嶋市	地方公共団体が鹿嶋市に搬入する一般廃棄物の処理に関する要綱	平成27年3月31日	○									○		
6	栃木県	鹿沼市	鹿沼市外一般廃棄物の市内処分等に関する事前協議要綱	平成15年12月26日	○									○		
7	栃木県	那須町	那須町外一般廃棄物の町内処分等の手続きに関する要綱	平成26年3月31日	○									○		
8	群馬県	草津町	草津町景観まちづくり土地開発事業等指導要綱	平成26年6月9日	○			○	○							
9	埼玉県	入間市	入間市宅地開発指導要綱	平成12年3月15日	○			○		○						
10	千葉県	君津市	君津市環境施策協力金要綱	平成25年3月27日	○									○		
11	千葉県	富津市	富津市市外からの一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成28年1月1日	○									○		
12	千葉県	富里市	宅地開発における給水施設整備取扱い要綱	平成9年4月1日	○			○		○						
13	東京都	千代田区	千代田区開発事業に係る住環境整備推進制度要綱	平成28年6月3日	○			○	○							
14	東京都	千代田区	千代田区内神田一丁目周辺地区都市再生駐車施設配置計画運用要綱	令和2年4月1日	○			○				○				
15	東京都	江東区	江東区マンション等の建設に関する指導要綱	平成20年2月22日	○			○	○							
16	東京都	大田区	大田区開発指導要綱	昭和57年1月6日	○			○				○				
17	東京都	三鷹市	三鷹市開発事業に関する指導要綱	平成14年4月1日	○			○	○							
18	東京都	調布市	調布市開発事業指導要綱	平成17年2月10日	○			○	○							
19	東京都	小金井市	小金井市宅地開発等指導要綱	平成19年2月1日	○			○		○						
20	東京都	小平市	小平市まちづくり協力金に関する要綱	平成17年4月1日	○			○	○							
21	東京都	東村山市	東村山市宅地開発及び建築物の建築に関する指導要綱	平成13年2月16日	○			○	○							
22	東京都	狛江市	狛江市開発等事業まちづくり要綱	平成15年9月5日	○			○		○						
23	山梨県	富士河口湖町	富士河口湖町水道施設整備協力金取扱要綱	平成28年12月1日	○			○		○						
24	長野県	下諏訪町	下諏訪町中高層建築物指導要綱	平成2年12月4日	○			○	○							
25	三重県	南伊勢町	南伊勢町岩石採取に関する規則	平成17年10月1日	○											1
26	京都府	八幡市	八幡市開発指導要綱	平成15年5月1日	○			○		○						
27	京都府	井手町	井手町開発行為に関する指導要綱	昭和63年1月18日	○			○	○							
28	京都府	南山城村	南山城村ゴルフ場開発に関する指導要綱	昭和48年6月22日	○			○	○							
29	京都府	伊根町	伊根町開発行為に関する要綱	昭和49年1月10日	○			○	○							
30	奈良県	田辺市	田辺市開発事業の指導要綱	平成17年5月1日	○			○		○						
31	奈良県	上宮田町	土地開発事業にかかる協力金等徴収要綱	昭和59年12月1日	○			○	○							
32	徳島県	板野町	板野町水道宅地等開発事業指導要綱	平成2年1月1日	○			○		○						
33	長崎県	時津町	時津町開発行為等指導要綱	昭和58年1月1日	○			○		○						
34	熊本県	菊池市	菊池市環境保全協力金要綱	平成17年3月22日	○									○		
35	熊本県	上天草市	市外一般廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する要綱	平成18年2月15日	○									○		
36	沖縄県	南風原町	南風原町墓地開発指導要綱	昭和51年12月1日	○			○	○							
37	埼玉県	富士見市	富士見市埋蔵文化財緊急発掘調査指導要綱	平成12年3月31日	○			○					○			
38	神奈川県	秦野市	秦野市地下水の保全及び利用の適正化に関する要綱	昭和50年3月20日	○										○	
39	東京都	港区	港区民間建築物低炭素化促進指導要綱	平成23年4月1日		○	○	○	○							
40	東京都	港区	港区開発事業に係る定住促進指導要綱	平成3年4月23日		○	○	○	○							
41	岡山県	里庄町	里庄町開発事業の調整に関する指導要綱	平成10年7月2日		○	○	○	○							
42	条例数の合計					38	3	28	16	6	3	2	1	10	1	1

(備考)1. すべて市町村条例である。

2. 列Fから列Mまでは、都市開発を契機として協力金を徴収する場合に、その協力金を徴収する目的としてあげられている事項を示している。

3. 列Fの「公共施設その他全般」とは公共施設について特定していない場合、地域環境整備など抽象的な政策目的をあげている場合又は何も目的を規定していない場合である。

なお、表2の行14の要綱は、駐車場付置義務を課す制度に伴う金銭徴収を行う事例だが、これは、ごく近年に制定されていることから、これについては、項目を改めて分析を行う。

3. 駐車場付置義務に関連して要綱等に基づいて金銭を徴収している事例の分析

(1) この要綱に関係する基本的な構造

建築行為に対して建築者に対して駐車場の付置義務を課す制度は、駐車場法の委任条例に根拠をもち、この付置義務を緩和する東京都独自の「地域ルール」という仕組みで、協力金の支払いが位置付けられていると説明されている。その詳細について以下に述べる。

(2) 東京都駐車場条例における関連規定

駐車場法第20条に基づいて建築行為に対する駐車場付置義務を定める条例として、東京都駐車場条例があり、その第17条第1項第1号、第2号に、「地域ルール」を認める根拠規定があると、東京都では考えている⁸。

東京都駐車場条例

(建築物を新築する場合の駐車施設の附置)

第十七条 別表第三の(イ)欄に掲げる区域内において、当該区域に対応する同表の(ロ)欄に掲げる床面積が同表の(ハ)欄に掲げる面積を超える建築物を新築しようとする者は、同表の(ニ)欄に掲げる建築物の部分の床面積をそれぞれ同表の(ホ)欄に掲げる面積で除して得た数値を合計して得た数値(延べ面積(自動車及び自転車の駐車の用に供する部分の床面積を除く。以下同じ。))が六千平方メートルに満たない場合においては、当該合計して得た数値に同表の(ヘ)欄に掲げる算式により算出して得た数値を乗じて得た数値(当該数値に小数点以下の端数があるときは、その端数を切り上げるものとする。)とし、当該数値が一の場合は、二とする。)以上の台数の規模を有する駐車施設を当該建築物又は当該建築物の敷地内に附置しなければならない。ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一 駐車場整備地区のうち駐車場整備計画が定められている区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合

二 鉄道に関する技術上の基準を定める省令(平成十三年国土交通省令第百五十一号)第二条第七号に規定する駅又は軌道法施行規則(大正十二年/内務/鉄道/省令)第九条第一項第十一号に規定する停留場(以下これらを「鉄道駅等」という。)からおおむね半径五百メートル以内の区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合

三 前二号に定めるもののほか、知事が特に必要がないと認める場合

しかし、上記の条文の文言上を見る限り、協力金の規定はもとより、特別区長に一定のルールを定めることを委任する、又は、原案作成を求めるなどの、東京都知事から特別区長に一定の権限を付与することについても、一切規定は存在しない。

(3) 特別区が定める地域ルールの概要

東京都は、市区町村に対して、駐車場施設が既に過剰である地区などを対象にして「地域ルール」を

⁸ 以下の URL の東京都資料の第一目的の最後の段落を参照。なお、議論を簡便化するため、東京都駐車場条例第 17 条の 2 の荷さばき施設の付置義務規定、第 17 条の 3、第 17 条の 4 の建築物の増改築、用途変更に伴う付置義務の規定は本稿では取り扱わない。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kenkou_06_san4.pdf

(最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日)

策定することを通知している⁹。それを受けた各区が地域ルールのなかで（又は伴って）附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を、図3のとおり、導入している。

協力金の考え方			
<ul style="list-style-type: none"> ○地域ルールを策定した各地区では、原因者負担のバランスを図る観点や地域ルールの運用経費を賄う観点から、附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を導入 ○協力金は、各地区で、台数削減により受ける便益相当額について、駐車場整備費用の一部を根拠に設定されており、地域ルール参加者の合意形成等の観点から、金額を決定 ○協力金は、地域の駐車・交通対策に活用 			
地区名	協力金	協力金の設定根拠	協力金等の活用策
銀座地区 (H15.12)	■隔地台数1台あたり200万円	■隔地により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■集約駐車場の整備への助成 ■その他交通環境改善支援事業の実施
大丸有地区 (H16.9)	■削減台数1台あたり100万円 ※3割以上削減される場合、3割を超える分につき300万円/台	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■駐車環境対策事業の実施
渋谷地区 (H23.6)	■削減台数1台あたり200万円 ※50台以上削減される場合、50台を超える分につき300万円/台	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域の駐車対策の実施
新宿駅東口地区 (H25.12) 新宿駅西口地区 (H29.12)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域まちづくり貢献策の実施
東京駅前地区 (H30.7)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■まちづくり貢献策の実施
環状2号線・虎ノ門 周辺地区 (H31.4) 品川駅北周辺地区 (H31.4)	■削減台数1台あたり200万円	■地域で取り組む低炭素化施策等の 実施に対する応分の負担額	■地域の低炭素化に寄与する貢献策の実施
内神田一丁目周辺地区 (R2.3)	■削減台数1台あたり100万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域整備協力に基づく事業の推進
池袋地区 (R2.3)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域の駐車・交通対策の実施

図3 東京都駐車場附置義務を緩和するための地域ルールに基づく協力金¹⁰

さらに、「地域ルール」を導入している地区に関する根拠となる文書とその内容を整理したのが、表3である。

表3の列Dの黄色のセルに該当する地区は、公表されている文書を総合して整理すると、駐車場の付置義務緩和を受けるためには、協力金支払いが不可欠であると解釈できる地区である。

このうち、列Eで区の文書に協力金の支払い規定が明記されているものは、ありと記載しているが、「なし」と記載している地区は、区の文章上には協力金の支払い義務の規定は存在しない。

しかし、青のセルに該当する地区は、区の文章上、運用組織へ申請することを義務付け、運営組織で申請にあたっては、協力金の支払いを義務付けているので、総合すると、協力金を支払わないと、付置義務条例の緩和をうける「地域ルール」は適用されないことが分かる。

⁹ 以下の URL の東京都資料参照。

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kentou_06_san4.pdf

(最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日)

¹⁰ 以下の URL の東京都資料の 17 頁を抜粋。

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/file/kentou_02_01_1.pdf

(最終閲覧日 2022 年 8 月 28 日)

なお、列Dは、形式的に公表文書において協力金が義務付けられているかを整理しただけであり、その評価を行っているものではない。例えば、義務付け規定がない場合であっても、むしろ、負担のルールが不明確な方がより問題という議論も当然ありえる。本稿ではそのような評価までは行わない。

表3 東京都23区における地域ルールにおける協力金の効果及び根拠

A	B	C	D	E	F	G
区	地区名	根拠となる文書類	実質的な協力金の性格	区の文章における協力金の記載	区の文章における運用組織への申請義務付け	運用組織の文書による協力金義務付け
1	中央区	銀座地区 ・中央区附置義務駐車施設整備要綱 ・中央区附置義務駐車施設整備要綱運用基準	不明 (できる規定)	あり	なし	不明
2		東京駅前地区 ・中央区東京駅前地区附置義務駐車施設整備要綱	不明 (できる規定)	あり	なし	不明
3	千代田区	大手町・丸の内・有楽町地区 ・大手町・丸の内・有楽町地区の附置義務駐車施設整備の特例に関する地域ルール ・大手町・丸の内・有楽町駐車環境対策協議会HP	義務付け	なし	あり	あり
4		内神田一丁目周辺地区 ・千代田区内神田一丁目周辺地区都市再生駐車施設配置計画運用要綱 ・内神田一丁目周辺地区 都市再生駐車施設配置計画（秋葉原・神田地域都市再生緊急整備協議会 内神田一丁目周辺地区 都市再生駐車施設配置計画作成部会）	義務付け	あり	なし	あり
5	渋谷区	渋谷地区 ・渋谷地区駐車場地域ルール ・渋谷地区駐車場地域ルールの運用に関する要綱 ・渋谷地区駐車場地域ルール運用基準	義務付け	あり	あり	不明
6	新宿区	新宿駅東口地区 ・新宿駅東口地区駐車場地域ルール ・新宿駅東口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について（一般社団法人新宿駅東口地区駐車場地域ルール運用協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
7		新宿駅西口地区 ・新宿駅西口地区駐車場地域ルール ・新宿駅西口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について（一般社団法人新宿駅西口地区駐車場地域ルール運用協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
8	港区	環状2号線周辺地区 ・環状2号線周辺地区駐車場地域ルール ・環状2号線周辺地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域貢献協力金について（一般社団法人環状2号線周辺地区駐車対策協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
9		品川駅北周辺地区 ・品川駅北周辺地区駐車場地域ルール ・品川駅北周辺地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域貢献協力金について（一般社団法人品川駅北周辺地区駐車対策協議会 作成）	義務付け	なし	あり	あり
10		六本木交差点周辺地区 ・六本木交差点周辺地区駐車場地域ルール	不明	なし	あり	不明
11	浜松町駅周辺地区 ・浜松町駅周辺地区駐車場地域ルール	不明	なし	あり	不明	
12	豊島区	池袋地区 ・池袋地区駐車場地域ルール要綱 ・池袋地区駐車場地域ルール運用マニュアル	義務付け	あり	あり	不明

(4) 新宿区西口地区駐車場地域ルールにおける要綱等の整理

表3のうち、行7の新宿区西口地区駐車場地域ルールの1つの事例としてとりあげ、その文書の内容を

整理する。

第一に、新宿区は新宿駅西口駐車場地域ルールを2015年3月31日に告示している¹¹。

当該告示では、以下のとおり、緩和ルールをうけようとする者は運用組織の施策への「応分の負担」に努めると規定している。

第二に、地域ルールの適用にあたっては、運用組織による適用申請が必須となっている。

新宿区西口地区駐車場地域ルール

(前略)

7 駐車施設の効率的な活用方法 地域ルールの運用に当たり、新宿駅西口地区駐車場地域ルール運用組織（以下「運用組織」という。）は区と協力の上、適切な役割分担のもと駐車目的車両による交通負荷の軽減、路上駐車の解消、自動二輪車の駐車スペース確保等地域の様々な駐車課題の解消及び地域のまちづくりを促進するための施策の実施に努めるものとする。

8 地域まちづくり貢献策の実施 地域ルールの適用を受ける者は、運用組織と協議し、次の地域まちづくり貢献策への協力を努めるものとする。

(1) 隔地先としての駐車施設、共同荷さばき・障害者用駐車施設その他地域の駐車課題に対応した駐車施設等の整備

(2) 7に規定する施策に要する応分の負担

(中略)

10 申請及び審査の手続 地域ルールの申請及び審査の手続は、附置義務台数等の適正な判断や地域のまちづくりとの連携を図るための運用組織への地域ルールの適用申請（以下「適用申請」という。）及び都条例に基づく都知事又は区長への認定申請による。

(1) 適用申請及び審査

ア 地域ルールの適用を受けようとする者は、運用組織に対し、適用申請を行う。

イ 適用申請を受けた運用組織は、必要に応じ、専門機関に審査の事務を委託することができる。

ウ 委託を受けた専門機関は、運用組織に対し、その結果を報告する。

エ 運用組織は、専門機関からの審査結果等を踏まえ、地域ルールの適用の判定を行い、適用申請を行った者に対し、適用可否についての判定結果を通知する。

(2) 認定申請及び審査 運用組織から地域ルールの適用の決定通知を受けた者は、その内容に従って都知事又は区長に対し、都条例に基づく認定申請を行うものとする。

第三に、運用組織についての適用申請にあたっては、運用組織側の文書に基づいて、審査手数料に加え、附置義務駐車台数削減数1台あたり200万円の協力金を運用組織に支払うことを義務付けている¹²。

新宿駅西口地区駐車場地域ルールに係る 審査手数料及び地域まちづくり協力金について

(前略)

2 地域まちづくり協力金 申請者は、地域ルール8(2)で規定する応分の負担（地域まちづくり協力金をいう。）をもって、地域まちづくり貢献策への協力とする場合は、附置義務低減台数1台あたり2,000,000円を運用協議会へお支払いいただきます。

(5) 地域ルールの若干の法的論点の指摘

付置義務駐車場条例を緩和する際の金銭は「協力金」という行政指導的な名称を用いつつ、さらに、

¹¹ 以下の新宿区資料参照。 <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000172281.pdf>

(最終閲覧日 2022年8月28日)

¹² 以下の新宿区HPに掲載の資料参照。 <https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000228642.pdf>

(最終閲覧日 2022年8月28日)

(2) で整理したとおり、東京都駐車場条例には協力金を徴収する明文上明らかな根拠規定は存在しない。その上で、新宿区の例をあげれば、

- ア) 東京都附置義務条例による東京都知事の認定による緩和規定¹³
- イ) 緩和規定を受けるため必要となる市区町村長における地域ルールの設定
- ウ) 地域ルールを適用するために必要となる運用組織による適用審査
- エ) 運用組織の適用審査のための一定額の協力金支払いの義務化

となっており、多数の主体が関与する複雑な形をとりながらも、条例緩和のためには協力金支払いが不可欠な仕組みになっていると考えられる¹⁴。

この附置義務条例の緩和を受けるために協力金の支払いについては、法律上も、条例上も、具体的な規定な金銭支払いの規定もなく義務付けることには、1. に整理したとおり、地方自治法第14条第2項の「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」の規定、地方財政法第4条の5の割当的寄付金の禁止規定、さらに、東京都行政手続条例第30条第2項の「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」という規定の趣旨からいって、法的問題がないとは言えないのではないかと¹⁵。

なお、協力金として徴収した金銭の管理及び支出についても議会の関与が一切ない形式は、地方公共団体の議会の最も基本的な権限である予算・決算の管理権限が及ばないことへの適否という観点からも、法的整理が必要と思われる。

4. まとめ

本稿においては、宅地開発等指導要綱と呼ばれている都市開発に伴う金銭徴収については、条例化されたものは少数で、依然として要綱等に位置付けられているものが多数であり、かつ、平成11年以降でも相当数の要綱等が新規に制定されている実態を明らかにした。

なお、要綱等で強制的に金銭を民間事業者等から徴収している事例については、法的論点が存在することを指摘することに止めている。

¹³ 既述のとおり、東京都駐車場条例第17条第1項第1号、第2号の緩和規定は、協力金の根拠規定の明文上なっていないことは明らかであるが、さらに、一定規模の建築物を建築する者に対する駐車場の附置義務自体を、まるごと適用除外にしておき、条文上は、同第1号又は第2号に該当する場合には、一切の付置義務が不要になると解釈せざるをえない。

しかし、実態の運用としては、付置義務台数を緩和するだけで一定数の駐車台数を義務付けるのと併せて、その減少台数に見合った協力金を支払うという運用になっている。この点は、当該都条例の規定自体は、東京都が運用で実現しようとしている内容の根拠規定として、不十分な可能性は否定できない。(あえていえば、同第1号、第2号の知事が「認める」際の条件として、別に算定する付置義務台数を義務付けているという解釈かもしれない。しかし、建築基準法のように確認、認定、許可という法形式が複数ある場合でも条件は同法第92条の2の規定のとおり許可しか認めておらずこの解釈にも疑義が残る) いずれにしても、都民に一定の義務を課す内容の規定にもかかわらず、趣旨が不明瞭という指摘は免れないように思われる。

¹⁴ 東京都の公表資料では、表向き、地域ルールと協力金を明確に位置付けている記述はないものの、後述する「東京都駐車場条例研究会」第3回議事要旨では、「地域の駐車課題の解決に向けた取組を進めるため、協力金の有効活用を推進するための方策や協力金に代わる新たな仕組み等を検討する。」という記述があることから、協力金と地域ルールがセットで議論している可能性が高い。

¹⁵ 東京都は地域ルール改定にあたって、「東京都駐車場条例検討委員会」を設置して議論しているが、公表されている議事要旨を見る限り、法制的な議論はされていない。以下の東京都HP参照。

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/parking/index.html> (最終閲覧日 2022年8月28日)

本稿では、地方公共団体が地方の実態を踏まえて、民間事業者等から金銭を徴収すること自体の政策論を論じているものではない。むしろ、1999年の地方分権一括法以降は、そのような政策論も充分にありえるという前提にたちつつも、それを強制的に徴収するとすれば、どのような法制的な対応が本来必要か、という観点が重要と考え、実態分析等を行ったものである。

また、宅地開発等指導要綱に基づく金銭徴収という、近年あまり話題になっていない論点を取りあげたのは、過去の施策の問題点を指摘しようという趣旨ではない。

今後、地方公共団体が厳しい財政状況に対応して、公共施設整備の維持管理や地域サービスの提供のために、民間事業者や市民から金銭徴収を行うという政策課題は一層重要になることが想定される。この政策課題に対して、宅地開発等指導要綱のように議会手続きを経ないで強制的に行う金銭徴収の事例依然として維持されており、この位置付けでは、仮に紛争になった場合に金銭を徴収する市町村等が敗訴するという可能性も否定できないことから、その際には、地方公共団体が必要な資金を確保するための立法論に対して大きなマイナスになることも想定される。

以上の問題意識から、現状での要綱等による金銭徴収の実態を明らかにして最低限の法的論点を示したものであり、関係者による法制面での議論が深化することを期待している。

(佐々木晶二)