

【ポイント】

- ・要綱等に基づく強制的な金銭徴収は、憲法第84条の趣旨に反するなど、法制上の課題がある。
- ・改善方向としては、「法律に根拠を持たず、条例のみに根拠を持つ負担金」、「地方自治法第224条に基づく負担金」、「個別法の条件等に位置付けた上で条例にも根拠をもつ負担金」の3つの可能性がある。
- ・最初の条例のみに根拠をもつ負担金については、地方自治法所管の総務省が示している消極的な解釈が、二番目の地方自治法第224条に基づく負担金は、同条が前提としている受益者負担金とは異なる原因者負担金の性格に伴う齟齬の問題がある。
- ・「個別法の条件等に根拠を持ちつつ、条例にも位置付ける負担金」という整理については、今後、行政法の先生方と議論しながら、さらに検討を進める。

1. はじめに

2022年9月1日土地総研リサーチ・メモ「市町村による要綱等に基づく強制的な金銭徴収の実態と法的コメント」（以下、「前リサーチ・メモ」という。）において、いわゆる都市開発に伴い民間事業者から強制的に金銭徴収している要綱等が28、東京都駐車場条例の特例である地域ルールに伴い協力金を徴収している例が、12地区で確認できた。

これらの制度の改善にあたっては、民主的な手続きを経た法令（条例を含む）において、金銭徴収の規定を整備することが必要と考えられる。この法令化にあたっての方向性について複数示した上で、その課題を整理する。

2. 金銭を強制的に徴収することについての法的整理

(1) 法令（条例を含む）で徴収根拠を規定する必要性

憲法第84条では租税について「法律又は法律の定める条件による」と規定している。この規定の趣旨は、以下に述べるとおり、最高裁においても、租税以外の公課（＝金銭徴収）であっても、その趣旨が適用されると整理されている。

<p>平成18年3月1日 民集 60巻2号 587頁</p>	<p>最高裁 大法廷</p>	<p>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續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らち外にあると判断することは相当ではない。そして、租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制的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、その強制的度合い等を総合考慮して判断すべきものである。</p>
--	--------------------	--

また、個別法の観点からみても、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

があり、金銭徴収の規定は法令又は条例に規定することが必要である。

(2) 要綱等に基づく行政指導として整理した場合の法的問題

従来から、要綱等に基づく金銭徴収については、地方財政法第4条の5の割当的寄付金の禁止規定に反するという指摘があった。さらに、近年、各地方公共団体が行政手続法にならって制定が進んだ行政手続条例においても、通常、「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」と定められていることから、この条例との不整合も論点となりうる。

3. 法制上の問題を解決する方向性

(1) 現行法における原因者負担金に関する規定

都市開発に伴う金銭徴収は、民間側の都市開発に伴う公共施設などへの負荷を権限するために必要となる費用を行政側が民間から徴収するものであり、いわゆる負担金の法的性格分類からすると、原因者負担金にあたる。

現行法上、原因者負担金に関する規定としては、個別の公共施設ごとの法律としては、道路法第58条、下水道法第18条の2、河川法第67条が存在するものの、地方公共団体が徴収する原因者負担金は存在しない。なお、地方自治法第224条の規定は、「受益の限度において」という規定があることから、行政側が公共施設の整備など一定の行為を行ってその受益を受ける民間側から金銭を徴収する受益者負担金の制度と一般的には理解されている¹。

(2) 制度改善提案をする前提としての条例制定の現状

以上のような現行法の枠組みを前提にしつつ、都市開発に伴う金銭徴収に関する負担金徴収規定を条例で定めた例としては、原則として、法律の根拠をあげないで条例を制定している。その詳細に関して、拙稿²で分析した結果が表1である。赤のセルが条例のみに根拠をもつ原因者負担金条例であり、都市開発に伴う金銭徴収を規定した条例はこの中に含まれる。

表1 根拠規定ごとの条例区分と負担金の法的性格の関係（規定数）

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

¹ 宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』121頁参照。

² 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156頁-165頁参照。

4. 要綱等に基づく金銭徴収の改善方向

(1) 地方自治法の規定は限定列举でなく、自主条例で負担金が徴収できると解釈する方向

第一の改善方向は、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。

表1に示した赤のセルの条例は、この考え方によっていると考えられる。

ただし、地方自治法の行政解釈である松本英昭『逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017）825頁において、以下に示すとおり、地方自治法に明記されている金銭徴収規定以外に条例のみに基づいて金銭徴収することに対して消極的であることがネックとなる。

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。

この点については、行政法学者も、以下に示すとおり、問題点を指摘しているところであるが、判例などで明確に決着がついているわけではない。

- 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣、2021）194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、抑止的効果をもつ課徴金）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」
- 宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』（有斐閣、2009）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とするほか（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において、これが限定列举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。」

(2) 地方自治法第224条を原因者負担金に活用して負担金を徴収する方向

第二の改善方向としては、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。

この方向については、総務省の支持も得られそうな点³がメリットである。しかし、いくつか課題が残る。

第一に、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る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必要があり、その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

³ 松本（2017）における第224条の解説では、同条が、原因者負担金として適用できるとは明確に述べていないものの、825頁において、武蔵野市でのマンション開発事業者に対する教育施設負担金に関する平成5年3月18日最高裁判決（民集47巻2号574頁）を示した上で、「正規の条例を制定して分担金として徴収すべき」と記述していることから、都市開発に伴う原因者負担金も、地方自治法第224条で対応できると考えている可能性が高い。

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「受益の限度において」という縛りがあると、行政ニーズに対応できない可能性がある。

第二に、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」という仮定をおく必要がある。

しかし、この仮定は、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受益者が特定されていないという問題がある。さらに、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する⁴。

(3) 個別法の運用から、負担金徴収を位置付ける方向

第三の方向としては、水道法に基づく水道加入金の実態を踏まえて、個別法の規定の運用から負担金を位置付けることである。

この方向性は、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、総務省による既述の消極的な解釈から離れて、負担金徴収根拠を明確化することを目指している。

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。この解釈は、政府側の答弁⁵だけでなく、判例においても、以下の表2のとおり確認されている。

⁴ 最高裁判決平成18年7月14日（高根町給水条例事件）では、「水道料金の算定について別荘給水契約者と大規模商業施設を含む給水契約者の1件あたり年間水道料金をほぼ同水準にする設定方法は、地方自治法第244条第3項に違反する」と判断した。この判断は、水道利用の実態が別荘と大規模商業施設によって大幅に異なることを前提にしている。ここでの論点は、宅地開発事業者が負担する総額が論点となっているが、そもそも、宅地の用途によって、水道利用実態が大幅に異なることは、用途が決まらない段階での受益者負担金の額を確定することは極めて困難となることの傍証となる。仮に、大規模商業施設を予定していたことから、大規模商業施設ありきで負担金を事業者が支払ったにもかかわらず、結果としては、大規模商業施設が立地しなかったときには、宅地開発事業者、ひいては、宅地の分譲を受けた宅地所有者に対して過大な負担を課したのではないかと、という指摘に対して反論することは相当に困難と言わざるを得ない。

⁵ 第136回国会衆議院予算委員会第四分科会（平成8年2月29日）小林（秀）政府委員の発言参照。

表2 水道加入金に関する判例

<p>平成 9年 2月25日</p>	<p>甲府地裁</p>	<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出来る。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いから、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>
<p>平成 9年10月23日</p>	<p>東京高裁</p>	<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出来る。</p> <p>そうすると、<u>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、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>

供給条件に位置付けた水道加入金の「類推」として、例えば、都市計画法第79条に基づいて、開発許可の「条件」として負担金を位置付けるとともに、負担金を課す対象者、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、理屈上はありえると考えられる。

なお、水道法は契約の内容である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」(講学上の附款)であって、「類推」はできないという批判も想定される。しかし、強制力をもって金銭を徴収する規定が、水道法に基づく供給条件という民・民の契約に位置付けることができるのであれば、より行政の立場の強い行政処分の条件(附款)にも位置付けられるはず、という議論も成立しえると考えられる。

また、塩野宏『行政法 I』(有斐閣、2015) 200頁において、「附款は法形式的には行政庁側が一方的に付与するという形をとるが、実質的には必ずしもそうではない。(中略)負担も、申請人との交渉の結果として付されることはありうる。」と述べているように、「条件」(附款)と供給条件(契約)との実態の差は小さいことも、この類推を支える論拠となりうる。

そこで、都市計画法第79条について、以下、論じる。

都市計画法第79条の「条件」は講学上の「附款」に該当し、その内容としては、いわゆる、条件、期限などのほか、「法令に規定されている以外の義務（作為、不作為）を付加する負担」があるとされている。都市開発に伴い一定の負担金を徴収することは、まさに、講学上の「負担」に該当すると整理できる。

この都市計画法の許認可に伴う「条件」について論じた判例としては表3があり、都市計画施設内での建築許可に際して、許可をうけた者に無償で建築物を除却するという、経済的に大きな負担を課す「条件」について、適法と判断したものがある。

表3 都市計画法の許認可に伴う条件に関する判例

昭和33年 4月9日	最高裁 大法廷	よつて本件許可に附した条件の所論条項が、都市計画上必要なものかどうかを考えてみるに、(中略)そこで、以上原審の確定した事実を総合すれば、本件広場設定事業は、予算の関係上一時施行が延期されたが、予算の成立とともに施行されることになつていたものであつて、その施行の際は、本件土地は都市計画法一六条によつて収用又は使用されることが明かであり、かかる土地の上に新たに建築物を設置しても、右事業の実施に伴い除却を要するに至ることも明かであつたばかりでなく、本件許可については、前記出願者らは、広場設定事業施行の場合は、いかなる条件でも異議をいわず、建物を撤去すべき旨の書面を差し入れ、又はその旨を承諾していたのであつて、このような事実関係の下においては、 <u>本件許可に際し、無償で撤去を命じうる等の所論条項をこれに附したことは、都市計画事業たる本件広場設定事業の実施上必要やむを得ない制限であつたといふことができる。</u> (中略) されば、本件許可に附した条件の所論条項には違法、違憲の点は認められず、所論は採るを得ない。
---------------	------------	---

ただし、通常の開発許可をうけた事業者に対して「条件」として物理的な対応を求める場合には、物理的な施設整備であることから自ずと限度があるのに対して、負担金となると、金銭徴収となることから、金額が無限に拡大する可能性があり、また、開発事業者に対して還元されるような用途に負担金が使われない可能性がある。また、実質的に事業者と行政主体が交渉して事業者の負担だけでなく、行政主体への一定の制約（例えば、徴収した金額に対する使途の限定など）を課すことも必要となる。

以上の点から、開発許可の「条件」については、物理的な対応の場合には行政手続法第6条の規定に基づき基準を明確にすることが求められるだけだが、負担金の場合には、金額の算定根拠及び徴収した金銭の用途などについて、市町村側に縛りをつける手続き規定が必要となると考える。

この観点から、民主的な手続きとして、負担金徴収の根拠となる条例（負担者、負担金の算定基準、徴収した負担金の使途などの規定を含む。ただし、規則などに一部を委任することは当然に認められる）を定めることが立法政策として求められると整理する。

以上をまとめると、以下の3点となる。

- ①開発許可の条件として負担金の徴収を義務付ける。
- ②ただし、負担金という金銭徴収特有の性格から、負担の対象、負担金算定基準、負担金の使途などの根拠規定を条例に設ける
- ③この条例は、都市計画法に具体的な委任規定をもたないが、都市計画法の開発許可の条件内容を明確化する自主条例として整理される

なお、同様の議論は、建築基準法第92条の2の条件にも当てはまると考える。

また、前リサーチ・メモにおいて課題を指摘した東京都駐車場条例に基づく地域ルールと協力金徴収については、そもそも、駐車場法に基づく委任条例としての東京都駐車場条例に金銭徴収の規定が明記されていないことが課題であることから、駐車場法における委任条例の一部として、附置義務内容を緩和する条件として、一定の金銭徴収を求めることを明記することで足りると考える。

4. まとめ

前リサーチ・メモで指摘した都市開発に伴う金銭徴収については、現状で依然として要綱等の法令（条例を含む。）に基づかないものが多数存在する一方で、改善の方策としての条例制定などについても、十分は法的整理がなされていない。これが現実的に要綱等に市区町村が頼る結果になっている可能性がある。

本稿では、法律に根拠を持たず、条例のみに根拠を持つ負担金、地方自治法第224条に基づく負担金、個別法の条件に位置付けた上で条例にも根拠をもつ負担金の3つの可能性について論じた。

最初の条例のみに根拠をもつ負担金については、地方自治法所管の総務省が閉めている消極的な解釈が、二番目の地方自治法第224条に基づく負担金は、本来の受益者負担金制度とは異なる、民間事業者がインフラなどに負荷をかけることに伴う原因者負担金の性格に伴う齟齬の問題を整理した。

個別法の条件等に根拠を持ちつつ、条例にも位置付ける負担金の考え方について、本稿では提案しているが、まだ、学界などで議論がされていない内容であり、今後、行政法学者の先生方の意見も聞きつつ、論点を整理していきたい。

(佐々木晶二)