

【中間報告】

名張市住宅団地の下水道事業における 受益と負担の公平性について

2016/09/25

すみよい名張を考える懇談会

はじめに

- (1) 平成18年に公共下水道中央処理区の一部供用が開始され、鴻之台、緑が丘、桔梗が丘等の住宅団地の下水道施設が「公共下水道」に接続された。また、平成26年から、春日台、百合が丘、南百合が丘、つつじが丘等の住宅団地の下水道施設の「公共管理」が始まった。しかし、南部処理地区の「統合整備」事業はまだ開始されておらない。

「公共移管」に伴う下水道施設の整備・改善そのものは、住民生活や環境保全の視点から、誰もが願うことである。しかし、平成19年末には緑が丘団地の「公共移管」に関わって住民から市長宛に「措置請求」が出され、平成27年にはつつじが丘の住民から5通の「異議申立書」が提出された。しかし、いずれも棄却され、その後、これに関連して、名張市を被告人とする告訴が行われ、現在、二つの訴訟が進行中である。

- (2) 異議申立や告訴は、市行政のあり方に関する重要な論点を提起しているが、本報告では、それらに個別的に立ち入ることなく、対象を住宅団地の下水道事業に限定し、二種類の「公共移管」に関連する事実を整理し、それらを団地間で比較し、「公共移管」が「公正かつ誠実」な「市政運営」（「名張市自治基本条例」）が行われてきたかどうかを検討する。

- (3) このことは、これまでの名張市の住宅団地造成や下水道事業における行政のあり方を評価する作業であるだけでなく、富貴ヶ丘、さつき台、すみれが丘等、中央処理区でも南部処理区でもこれから行われる「公共移管」がどうあるべきかについて考えるための素材を提供することでもある。

I 問題の所在

1 住宅団地の3類型と検討課題

- (1) 名張市が管理している住宅団地の下水道は、大きく二つに分類される。ひとつは、「名張市公共下水道条例」等の下にあるもの、つまり「公共下水道」、いまひとつは、「名張市住宅地污水处理施設

および管理に関する条例」等の下にあるもの、つまり「公共管理」下の下水道施設である。下水道負担金・分担金問題の発生は、下水道施設の民間から市へ移管に関わっており、もともと名張市が所有・管理する下水道施設の団地では、問題は生じていない。それを踏まえ、「公共下水道」団地を「公共下水道」団地と「移管・公共下水道」団地の二つに分類し、それに「移管・公共管理」団地を加え、全体を3つに分類することができる。第1表は、住宅団地を3類型に分類し、それぞれの特徴を整理したものである。

第1表 公共移管に伴う負担金・分担金の団地間比較

第1類型 公共下水道団地（中央処理区） 事例：鴻之台・希央台	管理者＝名張市		公共下水道		
	団地下水道建設費	開発者・管理者	中央処理センター建設・整備費	受益者負担金	
	公金（税）	名張市	公金	×	

第2類型 移管・公共下水道団地（中央処理区） 事例：緑が丘、桔梗が丘等	施設譲渡と公共移管		公共下水道		
	団地下水道建設費	移管	中央処理センター建設・整備費	受益者負担金	
	民間資金	民⇒名張市	公金	○	

第3類型 移管・公共管理団地（南部処理区） 事例：つつじが丘、百合が丘等	施設譲渡と公共移管		公共管理		
	団地下水道建設費	移管	南部処理センター建設・整備費	受益者分担金	撤去費分担金
	民間資金	民⇒名張市	計画・未実現（公金）	○	○

第1類型の公共下水道団地は、名張市が市費等の公金で開発した団地であり、下水道施設は、造成時より、市によって管理されていた。したがって、移管はそもそも問題になりえない。また、受益者負担に関する条例施行規則により、減免100%とされ、受益者負担は賦課されていない。

第2類型の移管・公共下水道団地は、民間の費用で開発された団地であり、下水道施設は、造成時より民間に所有管理されていたが、かなり時間が経過したのち、施設が市に無償譲渡され、公共下水道に接続編入された。都市計画法第75条に基づき受益者負担金が賦課されたが、緑が丘団地を除く団地では、旧施設所有者・管理者が「相当する額」を負担し、住民＝地権者に負担金が賦課されることはなかった。しかし、緑が丘では開発者あるいは管理者がそれを負担せず、住民＝地権者に賦課された。

第3類型の移管・公共管理団地は、第2類型の団地と同様に、民間の費用で開発された団地であり、公共移管まで永い間、下水道施設は民間に所有・管理されていた。その施設は、市に無償で譲渡され、公共管理の下におかれ、比較的遠い将来に「公共下水道」になることが予定されている。移管でだけは市には新たな費用は発生していないが、「市内の下水道に係る負担の公正性の観点から」「中央処理区の受益者負担金」と同等額の「分担金単価」で地方自治法第224条に基づき「受益者分担金」が賦課された¹。しかも、十数年後に発生するかもしれない「処理場撤去費」の分担金分も賦課された。

つつじが丘を除く団地では、旧施設所有者あるいは管理者が、その相当額を負担し、住民＝地権者への直接的な賦課はなかった。しかし、つつじが丘団地では、旧施設所有者・管理者がそれをせず、分担金は住民＝地権者に直接に賦課された²。

(2) 第2表は、同様に分類し、各団地の負担金・分担金の具体的な数値、開発者名等を示したものである。

第1表及び第2表から、検討すべき課題として次の3つを指摘することができる。

¹ 平成25年10月の百合が丘団地住民説明会資料「污水处理施設の公共管理に関する説明会資料」

² 市はつつじが丘団地では「加入金制度」（積立金制度）がなく、新たに土地所有者の負担が生じたと説明している。

第1は、第2表の斜線で塗りつぶした2つの団地とそれ以外の団地との、住民＝地権者にとって真逆ともいうべき対照性である。それは、鴻之台と希央台団地を除けば、旧施設所有者・管理者が、名張市が賦課した負担金・分担金に相当する額を負担したかどうかによって生じた結果である。住民＝地権者にとっては、かかる事態は、著しく不公平感を感じる問題である。これをどのように評価するのか、が検討されるべきである。

第2は、現実に機能している既設の中央処理場に接続された公共下水道団地、そして計画はされてはいるが、現実に存在しない統一的で共同の汚水処理場が10数年先に予定されている公共管理団地、この全く異なる二つが併存していることに関わる。この異なる二つのものに、「負担の公平性の観点から」（名張市）同じ単価の負担金あるいは分担金が賦課されることは、果たして「公平」なことなのか、ということが問われるべきである。

第3は、名張市によって開発された鴻之台および希央台団地では受益者負担金が免除されていることである。市費で建設された下水道施設が、負担金を免除され、民間の費用で建設された下水道施設が、のちに市に無償移管・譲渡されて、負担金・分担金を生みだしている。この二つのことが、同じ市の下水道事業で生じていることが、果たして「公平」といえるのだろうか。これが、検討されるべき3つ目の課題である。

2 検討に先立ち整理しておくべき若干の問題

(1) 開発業者、施設所有者・管理者との関係における名張市の役割

3つの課題の検討に先立ち、若干の論点を整理しておこう。まず、開発業者との関係における名張市の役割についてみよう。

現行の「宅地造成事業等における指導要綱」によれば、両者の関係は、下水道事業に関していえば、宅地造成時に始まり、「公共公益施設」の名張市への「帰属」、「移管」で完了する。移管後、市自身が下水道施設の所収・管理者として住民に下水道サービスを提供する。

「指導要綱」は「住宅地造成事業」者に「対し必要な指導」を行うことを定めたものである。まず第1は造成時における関係である。名張市の事業者に対する「指導」の強制力は、非常の強力なものである。住宅地造成は知事の許認可事業であり、その申請は、マスタープランの市長への事前提出、「設計協議」、「公共施設の設計・施行」、「公共公益施設の帰属、移管」等で市と事業者が協議を行い、両者間での「協定」締結後初めて可能となる。そして、その協定は、その双方に履行義務が課せられ、市長は履行しない業者に「必要な行政措置」を講ずることができる。

第2は造成完了時における関係である。完了時には、事業者は「自己の負担において入念に施行」した「公共公益施設」を「市に帰属し、移管する」。下水道施設も例外ではない。この「帰属」・「移管」の規程の背後には、都市計画法の「開発行為等により設置された公共施設の管理」を規定した第39条と「公共施設の用に供する土地の帰属」を規定した第40条がある。造成後、久しい時間が経過したのちに、名張市が業者に下水道施設の市への「移管」を要請することができるのも、ここに根拠がある³。

名張市の場合、宅地造成完了時に、下水道施設の市への移管は行われず、移管まで間永い時間が経過した。第3はこの間の関係である。この間も、名張市には、下水道事業の固有の性格、特に①

³ H16/05/11 付大倉建設社長宛亀井市長書簡「緑が丘住宅地汚水処理施設移管協議について」やH16/8/5 付大倉建設社長宛亀井市長書簡「緑が丘住宅地汚水処理施設の公共下水道への移管について」などは、「指導要綱」やその背後の都市計画法第39条及び40条があると判断される。

住民生活に必要不可欠の条件であること、②環境に多大な影響を及ぼす事業であることを顧慮すれば、下水道事業の持続可能性（サステナビリティ）を確保することを行政上の責務として、それに相応しく事業者が事業を運営しているかどうかを監督することが求められる。

(2) 「受益者負担金」（都市計画法第 75 条）と「受益者分担金」（地方自治法第 224 条）

受益者負担・分担が語られるとき、専ら「受益」が問題になるが、もちろん、「受益」の発生が負担金・分担金の賦課・徴収の重要な要素であることはいうまでもない。しかし、それだけが賦課・徴収の要件ではない。

「受益者負担」に係る規定である都市計画法第 75 条は、それを素直に読めば、次の 3 つのことを規定していることが分かる。

第 1 に、公の費用による公共の「事業」であること。

第 2 に、その事業で「受益」が発生すること。

第 3 に、公共は、その受益者に「受益の限度」内でその費用を「負担させることができる」と。

「受益者負担金」制度について一般的には次のように説明される。

「この事業をすべて税金でまかなうことにすると、その利益をうけられない地域の方々との間に不公平が生じます。従ってこの利益をうけることのできる方々（「受益者」といいます）に、その利益の範囲内で下水道の建設費の一部を負担していただくのが、受益者負担金・分担金制度です。」（富山市HP「**受益者負担金・分担金のご案内**」）

（<http://www.city.toyama.toyama.jp/jogesuidokyoku/gesuidoka/juekishafutankin.html>）

富山市といえば、政務活動費問題で注目されているが、この説明は、極めて一般的で非常に分かりやすいものである。ここでの「公平性」は、税金で建設された下水道であるため、その利益を受ける地域の人々とそうでない地域の人々との間の「公平性」である。受益者負担の問題で重要なのは、「受益」の発生はいうまでもないが、その発生の原因になるものが、税金で賄われた事業であるかどうかということである。

地方自治法第 224 条の「受益者分担金」も、先の富山市の説明でも「負担金」と「分担金」を同じものとして扱っているように、都市計画法第 75 条と同様に理解できる。

Ⅱ 三つの公平性

1 負担の公平性—その 1

(1) 検討すべき第 1 は、第 2 表の斜線で塗りつぶした 2 つの団地とそれ以外の団地との、住民＝地権者にとって真逆ともいうべき対照性の問題である。この対照性は、負担金・分担金を賦課・徴収される団地住民に当然不公平感を生みだす。既に指摘したように、その違いは、鴻之台と希央台団地を除けば、旧施設所有者か管理者が、名張市が賦課した負担金・分担金に相当する額を負担したかどうかによるものである。

(2) 公共移管は、名張市と污水处理施設の所有者・管理者とが、移管条件等について協議を重ね、最終的に協定を締結し、それに基づいて行われる⁴。移管条件として協議される主たるものは、第 1 に、

⁴ 交渉過程を示す開示請求資料、また特に、つつじが丘については、被告人裁判提出参考資料、緑が丘については情報

施設の現状有姿・無償譲渡、場合によっては、移管以前の機器・設備の更新・補修の義務化、第2に、負担金・分担金および処理場施設撤去費用の額についてである。

住民説明会は、協定締結後に協定内容に基づいて行われ、普通の住民=地権者は、そこで公共移管にともない、負担金・分担金を賦課されるかどうか知るのである。それは、説明会に先立つ、名張市と施設所有者・管理者との協議（=交渉）の結果なのである。

緑が丘団地の場合の協議とその結果を整理すれば、次のようになる。

平成16年8月5日付大倉建設社長宛市長書簡「緑が丘住宅地污水处理施設の公共下水道への移管について」で、市は、移管以前の「管渠老朽化等の調査」と「補修」、そして補修後の接続を「移管の基本事項とし、そのために必要な費用は、所有者である貴社の負担と考える」として、この市の考えに対する大倉建設の考えを質している。

その後、恐らく協議が行われ、その結果が平成18年10月13日付の「覚書」で示されている。それは、第1に公共移管の合意、第2に污水处理施設の「現状の有姿・無償」での移管、第3に処理場跡地と他の土地の寄付を内容とするものである。移管の「ために必要な費用」については一切言及されていない。この結果、「受益者負担」が住民=地権者に賦課される。ここで興味深いのは、移管費用が問題なり、具体的にはその費用は污水处理施設の補修費用であることである。

この「覚書」が、市と大倉建設との協議（=交渉）の雛形となり、10年後のつつじが丘に関する協議でも、大倉建設は「移管には協力できるが、会社的には一円の金も出せない」という態度を頑なに変えていない。また、金銭以外で市の要請に応えるために土地を寄付するということも同様である⁵。

緑が丘やつつじが丘の事例は大倉との交渉の不首尾の事例であり、そのことから、住民=地権者の負担が、開発業者の良識・見識と市の交渉力に左右される恣意的ものであるかのような事態を作りだしている。このことは「負担の公平」という点で重大な問題性を含んでいる。

(3) ところで、市は、平成25年10月の百合が丘団地住民説明会資料で、次のように述べ「市内の下水道に係る負担の公平性」を強調している。

「市内の下水道に係る負担の公平性の観点から、分担金単価は中央処理区の受益者負担金である1㎡あたり478円を基本とし、住宅団地の残存価値分の減免措置についても同様に適用します。」⁶

ここでは、「1㎡あたり478円」の単価が、「公共下水道」地区と「公共管理」地区に統一的に適用され、負担金単価及び分担金単価として運用されること、また「残存価値分の減免措置」⁷も同様に両地区に適用されることが、「負担の公平性」を担保することであると主張されている。

(4) 「負担の公平性」から重視される、この単価について少し詳しくみてみよう。最初にこれが公にされるのは、平成17年2月2日開催「重要施策調査特別委員会」付議資料（市議会：議員全員出席対象）の「受益者負担金の算定について」であると思われる。日付を考慮すれば、緑が丘団地に関し市と大倉建設とが協議している時期と重なることも興味深い⁸。

開示請求資料。

⁵ 平成24年5月25日、平成25年4月23日、平成26年2月20日、平成26年7月1日、平成26年7月24日に行われた名張市と大倉建設等による協議に関する議事録、経過要旨、メモ等（名張市提出裁判参考資料）。

⁶ 百合が丘及び春日台団地の住民説明会資料

⁷ 受益者負担金（分担金）は、資産の耐用年数50年として、減免率を踏まえ、次の算式で確定される。この場合、「減免率（残存価値分）」という考え方が適用され、あたかも、移管施設の資産評価に誤解を生む。

$$478 \text{ 円 (平方メートル当りの単価)} \times (1 - \text{減免率}) = \text{各団地の負担金 (分担金)} / \text{㎡}$$

⁸ 平成15/12/24「名張市と緑が丘自治会との懇談会」記録資料で、住民から「受益者負担金を徴収する根拠」を尋ねられ、市側は次のように応えている。「ほかの自治体では受益者負担を貰っていないところもあるが、農業

ともあれ、第3表は単価478円が導きだす際の関連する数値を示している。

第3表 末端管渠整備費相当分に対する受益者負担単価

	幹線を除く管渠 整備費(市費分) (千円)	認可面積 (ha)	認可面積から道 路・河川・公園を 除いた面積(ha)	末端管渠整備費 受益者負担額 (千円)	受益者負担 単価 (円/㎡)
第1期事業認可区域 (～H19)	2,698,300	257	188	899,433	478

注 認可幹線及び枝線整備費総額は63億45,475千円である。枝線整備市費分は、枝線整備総額36億1508千円から補助分1億10億11,400千円を控除した額である。末端管渠整備受益者負担額は、その市費分の3分の1に設定されている。

出所：平成17年2月2日開催「重要施策調査特別委員会」付議資料「名張市公共下水道事業管理運営方針(案)について」(都市環境部)および関連資料より作成⁹。

単価478円は、中央処理区公共下水道「第1期事業認可」(平成10年から19年)の総費用63.5億のうち、国庫補助金を除いて、市費で賄われた「末端管渠整備費」約26.9億円の3分の1に相当する約8.9億円を認可区域の宅地面積で除した数値である。つまり、市費(税金)で整備された全費用の3分の1を受益者が負担するという考え方から導かれたものである。

末端管渠整備費総額は、市費分に加えて、補助金19億6,000万円が加わり、約36億円となる。受益者負担額約9億は、総額、つまり末端管渠整備の評価額の4分の1であり、市費分の3分の1である(「末端管渠」は公共移管対象の処理場を除く下水道施設である)。

- (5) では、この単価で算出された負担金・分担金、あるいはその相当額が、施設所有者・管理者にとってどの程度の負担であるのか、についてみてみよう。

無償譲渡された施設の資産評価はどこでも行われていない。しかし、公平性を担保するもう一つの「残存価値分の減免措置」という考え方に、「残存価値分」という言葉に惑わされて、あたかも移管施設の資産評価が行われているかのように誤って理解される要素が含まれている。478円という単価は、総費用の4分の1、あるいは市費分の3分の1しか表していない。それが適用されて評価される額は、実際の価値よりも遥かに少なく、譲渡・移管資産の過少評価となる。

この違いについて例解を用いて説明すれば次のようになる。

下水道施設が建設に100万円を要し、その耐用年数が50年であると仮定する。都市計画法に基づき移管が造成完了時であれば、下水道施設は100万円の資産価値をもったまま移管される。そうではなく、もし、25年後に移管されるとすれば、設備・施設プラス減価分50万円で移管されなければならない。通常、この50万円は減価償却分として年々積み上げられた額である。

これに対し、いまかりに、名張市の「受益者分担金」方式を適用した場合、造成時の資産評価額は33万円となり、25年後であれば、設備・施設プラス減価分16.5万円で移管されなければならない。先の場合と、減価分評価で23.5万円の差額が生じる。

集落排水及び財政状況から考えると負担金を求めたい。・・・緑が丘地区についてはすでに管渠施設があるので補修費分として負担で、受益者負担の満額を貰う事はない。受益者負担を徴収すること、しかし、その詳細については決まっていないこと、管渠の補修分であると受益者負担の使途が限定されている。

⁹ 平成17年2月2日開催「重要施策調査特別委員会」付議資料「名張市公共下水道事業管理運営方針(案)について」(都市環境部)および関連資料より作成

この例解でも明らかなように、造成時からかなりの期間が経過して移管された場合、負担金あるいは分担金は、その算定式に従えば、実際の減価額よりも過少となり、本来減価償却費として積み上げられてきたものよりも少なくなる¹⁰。つまり、その差額が、開発業者・施設所有者・管理者の側に「剰余」として残る。実際にも、百合が丘や春日台では、二つの分担金を納付したのちに「剰余」が生じ、それをどのように使うかが議論された¹¹。

(6) 以上の検討から結論として次のことを指摘することができる。

第1に、名張市の「公共移管」要請に関しては、「指導要領」というまでもなく、その背後にある都市計画法39条や下水道法第3条の法的強制力もあり、所有者・管理者は、その要請に施設の無償譲渡で応えた。

第2に、当初は移管費用として認識されていたようであるが、負担金あるいは分担金は、施設所有者・管理者にとってどの程度の負担かといえ、本来積み上がっているはずの減価償却基金よりもかなり低いものであり、その相当額の「負担」後も、施設所有者・管理者の側に「剰余」が発生する。特に、下水道事業の特性（人間生活に不可欠で公共的性格をもち環境保全に多大な影響を及ぼす）から事業の持続性可能性を要求されることを踏まえ、堅実で誠実な運営を行おうとする施設所有者・管理者であれば、なおいっそうそうである。

第3に、他方、名張市に無償で譲渡された施設の資産価値が過少に評価されることになる。譲渡された資産の実際の価値は、「残存価値」として評価されるよりも大きく、減価しているとはいえ、最初の建設費用の3分の1を超えるものと考えられる。施設は、全部的に民間の費用で建設されたのである。単価を算出する際に前提とされた考え方、すなわち3分の2は市費で、残りの3分の1を受益者負担で賄うという考え方を考慮すれば、その視点から、緑が丘やつつじが丘団地の分担金・負担金額はもう一度検討される余地がある。

第4に、下水道施設の所有者・管理者が、経営不振や厳格な地位継承の手続きをとらず、他の業者に請け負わせ、下水道事業として問題が生じかねないような場合、下水道事業の持続可能性を確保するために、名張市にそのような事業者を指導・監督する行政上の責任があると、考えることが自然である。都市計画法や下水道法は、その考え方の延長線上に、そのような監督責任義務を想定しているのではないか。緑が丘やつつじが丘の下水道事業については、名張市の監督責任も含め、再評価すべきではないか。

総じて、最初に提起した団地間で生じた「著しい対照性」については、再評価すべきである。

2 負担の公平性—その2

(1) 検討されるべき二つ目は、市費及び公金で建設・整備され、既に現実に機能している中央処理場に接続された公共下水道団地と、それに対し、計画はされてはいるが、現実に存在しておらず、十数年先にしか稼働しない架空の統一的で共同の汚水処理場の公共管理団地、この二つが存在し、「負担

¹⁰ 市民社会の経済生活 宅地造成費用は宅地販売価格に含まれ、販売することで回収される。したがって、本来であれば、その回収された費用で下水道施設は耐用年数満期後、更新される。しかし、現実には、年々の下水道事業費用に、維持・管理費用と施設の原価償却費が組み込まれ、下水道料金の構成要素となる。

¹¹ 経過の事情を表す開示要請資料。更に、南部地区の移管協定では、移管時までに下水道施設の更新・補修を義務付けている。中央処理地区の協定は、その義務付けはなく、負担金の使途として施設の更新・補修が位置付けられている。もし、南部でも同様であれば、「剰余」は更に大きなものになるだろう。

の公平性の観点から」同じ単価の負担金あるいは分担金が賦課されていることは、果たして「公平」なことといえるのだろうか、ということである。

- (2) 第4表は第2類型移管・公共下水道団地と第3類型公共管理団地の、公共移管に関する協定を整理し、一覧にしたものである。

移管施設と移管方法と負担金・分担金等の項目をみれば、類型内ではほぼ同じで、類型間では違いがある。一つ目の項目では、現状有姿・無償譲渡は共通するが、第3類型の団地では移管以前の老朽設備の「更新又は補修」が義務付けられるのに対し第2類型の団地ではそれが無い。二つ目の項目では、その義務化に関連して、第2類型の団地では、負担金の使途が規定され、その使途を「汚水施設の改修工事に充当」とされている。それに対し、第3類型の団地では、先の義務化に対応して、分担金の使途が規定されておらず、分担金に汚水処理施設撤去費が加わっている。つつじが丘は、撤去費を含め、二種類の分担金を賦課されるのは、他のものと同じであるが、それが負担するのが、地権者であるとする点で異なる。この違いの問題性については、既に「その1」でみた。

このように、両類型間での協定上の違いが確認できるが、問題はむしろ、協定書には表現されない、受益者負担金あるいは分担金の成立要件を満たしているかどうかの違いである。第2類型の団地に関しては、第1に、中央処理場は市費及び国費、つまり税で整備された施設であること、第2にそれに接続されるという現実的な「受益」が発生していること、第3に、したがって受益の範囲内で、税で賄われた事業費の一部を負担するとうことを指摘することができる。

これに対し、第3類型の団地では、そもそも「受益者負担金」で分担されるべき、市費や税で賄われる事業（あるいは「事件」）が存在していない。「受益」が何であるのかをいくら論じて、「分担」する事業（「事件」）が存在していないのである。受益の不公平のもとで、「負担の公平性」を貫けば、意図とは逆に不公平が倍加されるのではないだろうか。

- (3) 分担すべき事業が存在しない団地に、分担金を課すことも、分担金の「公平性」も問題になりえないのである。もし、分担金を課すことが、ある程度納得できるようにするには、将来の南部処理区の下水道設備の整備に分担金が使われることを、住民＝地権者に約束できるような何らかの工夫が必要であろう。第2類型の団地の場合には負担金の使途が協定書に賢明にも明示されている。第3類型の団地のそれには、分担金の使途は明示されていない。これに加え、十数年後に必要とされる汚水処理施設の撤去費用についても、その使途を明確にするような、市の財政制度上の工夫が必要である。

ましてや、住民＝地権者から徴収した分担金や撤去費を使途が特定することができない一般財源化（あるいは一般会計化）することは、厳に慎まなければならないだろう。かつて宅地造成時に開発業者に課した分担金は、基金化し、特定の事業に使われるようにしたと伝えられるが、そのようなことも財政制度上の工夫のひとつかも知れない。

3 負担の公平性－その3

- (1) 検討すべき課題の最後は、受益者負担金に関して減免率100%の鴻之台および希央台団地が名張市の下水道事業における負担の公平性という視点からどのように評価されるべきか、ということである。
- (2) 鴻之台は、昭和55年から62年にかけて、国・県・市等の公金約37億円で、希央台は、平成6年から23年にかけて、約108億円の公金を投じて、名張市が開発した土地である。この二つの団地は、

「受益者負担に関する条例施行規則」¹²で、「土地区画整理事業で污水管渠を市が管理している区域に係る土地」として減免率100%とされ、受益者負担金を免除されている。その理由として、名張市は、地権者から公共施設用地が提供され、それにより「既に分担金を頂いている」としている¹³。とすれば、名張市は、これらの団地に賦課されるべき受益者負担金総額を確定し、民間開発業者が住宅地造成時に市に提供する公共・公益施設の土地の大きさも斟酌した上で、二つの団地の地権者から提供された土地の評価額が負担金総額を相殺するようなものであることを、説明すべきであろう。

- (3) あの負担金単価478円が算定されたのは、この二つの団地を含む地域の市の事業をとして行われた下水道整備事業である。一方、市費で建設された下水道施設の団地が負担金を免除され、他方、民間の費用で建設された下水道施設で、しかも、市に無償移管・譲渡した団地が、負担金・分担金を賦課されるという奇妙なことが起こっている。果たして、これが「公平」なことといえるのだろうか。このことについても十分納得いく説明を名張市はすべきである。

むすび

以上、「公正かつ誠実」な「市政運営」の視点から、特に、団地間の比較を通じて、この間の下水道施設の「公共移管」事業について考察してきた。

(1)看過できない不公平

(2)再吟味の必要性和説明責任

(3)現行の条例の枠組みの根本的な変更なしに問題を解決するには

- 行政責任：未熟さと謝罪（市の行政能力と行政責任）、「不良」事業者には何らかのペナルティー
- 緑が丘の負担金・分担金の再評価（条例の一部手直しで、他の団地と同様に住民＝地権者負担の解消可能な方途の可能性を考える）
- 南部処理地区の「受益」が架空のものにならない財政制度上の工夫
- これから移管する団地に対して住民＝地権者が不利益を被らないよう配慮

////////

※ 当該問題を検討する際に、常に頭の中にあった、ある疑問は次のことである。

<<これまでビジネスとして下水道事業を経営してきた民間が、何故、公共＝市に、その施設の「所有・管理」を無償で譲渡し、しかもその譲渡が持参金付なのか？>>ということが、それである。

（文責：阿知羅隆雄）

¹² 「名張市公共下水道事業受益者負担に関する条例施行規則」

¹³ 平成 28.3.21 付裁判資料「甲 14 号証」「鴻之台、希央台の『受益者分担金』減免について」

第 2 表 名張市住宅団地における下水道公共移管と負担金・分担金一覧表

(円)

1 公共下水道団地（中央処理区）

団地名（処理場）	移管不要	分担金・負担金			直接の納入者		開発者・管理者
		受益者負担金	処理場撤去費 分担金	合計額	負担金単価 （円/㎡）	住民 （地権者等）	開発業者・ 管理組合
湧之台（中央処理場）	（平成 18）	0	—	0	減免(0)	—	—
希中央台（中央処理場）	（平成 18）	0	—	0	減免(0)	—	—
		組合（名張市）					

2 移管・公共下水道団地（中央処理区）

処理場（区）名	移管年	分担金・負担金			直接の納入者		施設所有者・管理者
		受益者負担金	処理場撤去費 分担金	合計額	負担金単価 （円/㎡）*	住民 （地権者等）	開発業者・ 管理組合
緑が丘処理場区	平成 18	113,442,100	—	113,442,100	305(478)	●	大倉建設・エムケーエス
桔梗が丘第一処理場区	平成 19	146,178,600	—	146,178,600		—	● 近鉄日本鉄道（株）
桔梗が丘西処理場区	平成 21	47,791,300	—	47,791,300		—	● 近鉄日本鉄道（株）
野村住宅団地処理場	平成 25	1,501,100	—	1,501,100		—	● 野村不動産（株）
野村住宅団地処理場	平成 25	7,205,200	—	7,205,200		—	● 桔梗が丘柴野住宅管理組合
桔梗が丘第二処理場区	平成 26	106,020,500	—	106,020,500		—	● 近鉄日本鉄道（株）
桔梗が丘第三処理場区	平成 26	115,269,800	—	115,269,800		—	● 近鉄日本鉄道（株）
桔梗が丘合計		423,966,500	—	423,966,500		—	●
移管合計		537,408,600	—	537,408,600			

3 移管・公共管理団地（南部処理区）

処理場（団地名）	移管年	分担金・負担金			直接の納入者		施設所有者・管理者
		通常分担金	処理場撤去費 分担金	合計額	分担金単価（円/ ㎡）（撤去費分）	住民 （地権者等）	開発業者・ 管理組合
百合が丘ニュータウン汚水処理場	平成 26	214,675,000	291,794,000	506,469,000	288※	—	● 竹中工務店（株）
南百合が丘住宅汚水処理場	平成 26	7,247,200	30,963,000	38,210,200	153※	—	● 自治会
学園山手コミュニティプラント（春日丘）	平成 26	40,288,900	76,978,000	117,266,900	153※	—	● 管理組合
つつじが丘汚水処理場（つつじが丘）	平成 27	365,771,839	96,346,000	462,117,839	418(83)	●	—
合計		627,982,939	496,081,000	1,124,063,939			大倉建設・エムケーエス

注

* 「名張市公共下水道事業受益者負担に関する条例」（改正平成 25 年 10 月 2 日条例第 28 号）では一括して「478 円」となっている。緑が丘のそれは減免率を考慮した単価である（H17/10/02 付説明資料）

※ 「名張市住宅汚水処理施設負担金条例」（改正平成 26 年 12 月 25 日条例第 33 号）「別表（第 3 条関係）」による。つつじが丘の場合は、撤去費用を含む。他団地は含まない。

出所：2016/05/09 付説明資料「甲 12 号証」「開発期の負担金と受益者分担金の比較」、下水道の「公共管理」に関する住民説明会資料（名張市上下水道部）等より作成。

第 4 表 移管協定一覧

第 2 類型 移管・公共下水道団地（中央処理区）

地域あるいは対象	締結日	署名者	移管施設と移管方法	負担金・分担金等	備考
緑が丘住宅地汚水処理施設	H16.10.13	市長・大倉建設社長 立会人：東、中、西区長	汚水施設 ①現状の有姿・無償で公共移管	（大倉：市への土地の寄付） ①受益者負担金相当額 ②汚水施設の改修工事に充当	「覚書」（協定書は紛失とのこと- 上下水道部） 公共管理に関する協定
桔梗が丘第 1 汚水処理区域	H19.07.26	市長・近鉄社長、代理人不動産社長 立会人：代表区長幹事	汚水施設 ①現状有姿・無償	①受益者負担金相当額 ②汚水施設の改修工事に充当	公共管理に関する協定
桔梗が丘西コミナラ汚水処理区域	H21.03.31	市長・近鉄社長、代理人不動産社長 立会人：代表区長幹事	汚水施設 ①現状有姿・無償	①受益者負担金 ②汚水施設の改修工事に充当	公共管理に関する協定
桔梗が丘第 2 汚水処理区域	H25.03.28	市長・近鉄社長、代理人不動産社長 立会人：連合協議会会長	汚水施設、土地及び他の施設 ①現状有姿・無償	①受益者負担金 ②汚水施設の改修工事に充当	公共管理および無償譲渡に関する 協定
桔梗が丘第 3 汚水処理区域	H26.03.31	市長・近鉄社長、代理人不動産社長 立会人：連合協議会会長	汚水施設、他の施設 ①現状有姿・無償	①受益者負担金 ②汚水施設の改修工事に充当	公共管理および無償譲渡に関する 協定
桔梗が丘西住宅汚水処理区域	H26.03.31	市長・近鉄社長、代理人不動産社長 立会人：西 1 番長自治会会長	汚水施設、土地 ①現状有姿・無償	①受益者負担金 ②汚水施設の改修工事に充当	公共管理および無償譲渡に関する 協定

第 3 類型 移管・公共管理団地（南部処理区）

百合が丘住宅地汚水処理施設	H25.11.26	市長・竹中工務店社長 立会人：協議会会長	汚水施設 ①移管以前に更新又は補修 ②現状有姿・無償譲渡	①受益者分担金相当額 ②汚水処理施設撤去費相当額	公共管理に関する協定書
春日丘住宅汚水処理施設	H26.02.24	市長・管理相合理事長・近鉄社長、 代理人不動産社長	汚水施設 ①移管以前に更新又は補修 ②現状有姿・無償譲渡	①受益者分担金相当額 ②汚水処理施設撤去費相当額	公共管理に関する協定書
つつじが丘住宅汚水処理施設	H26.11.12	市長・大倉建設社長・自治会長	汚水施設 ①移管以前に更新又は補修 ②現状有姿での無償譲渡 ③処理場敷地の無償譲渡	①撤去費用相当額の負担 ・エムケーエス 6,500,000 円 ・自治会 35,000,000 円 ②残額及び「公共管理に伴う分担金」 を含め、「土地所有者から徴収する」	MKS の H26.09 の説明会資料で は、合計単価 448 円とされている が、11 月の協定時には 418 円に減 額。それは撤去費負担分が 113 円 から 83 円への減額による。

出所：情報開示請求資料、特に、つつじが丘団地に関しては被告＝名張市が提出した裁判資料より作成。

平成 17 年 2 月 2 日開催
「重要施策調査特別委員会」
付議資料（市議会：議員全員出席対象）

5. 名張市公共下水道事業管理運営方針(案)について
都 市 環 境 部

2 受益者負担金の算定について

(1) 下水道事業建設財源について

図 2 下水道事業建設財源

建設事業費	国庫補助金	50%
	起債	45%
	受益者負担金・一般会計繰入金	5%

(2) 算定方法について

末端管渠整備費相当額は下水道財政研究委員会の提言等では末端管渠整備費の 1/3～1/5 を目途とするとありますが、名張市は財政計画の年度別事業費より算出した幹線を除く管渠整備費の 1/3 で計算しています。

(3) 幹線を除く管渠整備費について

幹線以外の管渠のうち、補助対象事業については事業費の 1/2 と単独事業費については全額を対象とし算出します。

(4) 対象面積について

事業認可区域はすべて受益地としますが、都市計画法第 4 条第 14 項で規定している公共施設は直接一般公衆の公共の用に供している土地であるため除きます。

表 1 1 末端管渠整備費相当分に対する単価

	① 幹線を除く管渠整備費 (千円)	② 認可面積 (ha)	③ 認可面積の 73% (道路・河川・公園を除いた面積) (ha)	④ 末端管渠整備費相当額 (①×1/3) (千円)	⑤ 受益者負担金単価 (④/③) (円/㎡)
第 1 期事業認可区域 (平成 19 年まで)	2,698,300	257	188	899,433	478

(参考) 三重県各市下水道受益者負担金の概要 (資料 7)

478円/m²

受益者負担金について

H17. 2月 重特の資料

1. 受益者負担金

○受益者負担金計算根拠

<追加算>

(・認可幹線 2,743,967千円)

⑨認可枝線(補助) 1,963,821千円

⑨認可枝線(単独) 1,637,687千円

計 6,345,475千円

・幹線を除く管渠(枝線)整備費の市費分

50% → 補助 $1,963,821 \times 1/2 \times (1 + 0.03) \div 1,011,400$ 千円

単独 $1,637,687 \times (1 + 0.03) \div 1,686,900$ 千円

計 2,619,597 千円 2,698,300 千円

※ 0.03は、事務比率

・第1期事業認可区域の末端管渠整備費(市費分)

26億9,830万円

・上記の内、1/3が負担対象額

8億9,944万円

・認可区域 257ha (2,570,000m²)

・公共施設(道路、河川、公園等)を除いた宅地面積

188ha (1,880,000m²)

・受益者負担金

8億9,944万円 ÷ 1,880,000m²

= 478円 (円未満切り捨て)

2. 住宅地団地における受益者負担金の減免について

・下水道管の耐用年数 50年

・減免率(残存価値分) = 1 - 経過年数/耐用年数(50年)

ただし、減免率は、経過年数が35年を超える場合は、0.3(3割)を下回らないものとする。

例: $478 \text{円} \times (1 - \text{減免率} 0.3) = 335 \text{円/m}^2$

※ 南部処理区住宅地の公共管理の分担金は、施設の補修更新及び整備にかかる費用負担として、市内における負担の公平性の観点から上記の負担金分とし、加えて処理場撤去費分も含め算出している。