

改定版

【報告書】

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

すみよい名張を考える懇談会
2017/04/16

【報告書】

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

2017/04/16

すみよい名張を考える懇談会

はじめに

- (1) 鴻之台、緑が丘、桔梗が丘等の住宅団地の下水道施設は、平成18年に一部供用が開始された中央下水道処理施設に接続されると同時に「公共移管」され、「公共下水道」となった。平成26年に、春日丘、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が「公共移管」された。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ず、それらは「公共管理」の下に置かれたにすぎない。これら以外の住宅団地の下水道施設は、民間の処理業者や協働組合の下に所有・管理されている。それらは、今後、「公共移管」され、「公共下水道」にか、あるいは「公共管理」の下におかれることが予定されている¹。
- (2) 「公共移管」による下水道施設およびその管理運営上の整備・改善そのものは、住民生活や環境保全の視点から、誰もが望み、都市計画法や下水道法の命じるところでもある。しかし、「公共移管」に関わって、平成19年末に緑が丘団地の住民から市長宛に「措置請求」が提出され、また平成27年につつじが丘の住民からも5通の「異議申立書」が提出された。しかし、いずれもが棄却された。その後、それに関連して、名張市を被告人とする告訴が行われ、いまま、裁判が継続中である。
- (3) 異議申立や告訴は市行政がどうあるべきかに関わる重要な論点を提起しているが、本報告では、それらを踏まえつつも、個別には立ち入らず、対象を住宅団地の下水道事業に限定し、二種類の「公共移

¹ 名張市の下水道施設は、①「公共下水道」、②「住宅団地の汚水処理施設」、③「農業集落排水」、④「浄化槽」の4つに分類される。本報告書は住宅団地の下水道施設を対象にする。住宅団地のそれは、①、②のいずれかに属し、②はさらに「名張市が管理する住宅地汚水処理施設」（「公共管理」）と「民間が管理する住宅地汚水処理施設」に分類される。「公共移管」に伴う問題点を整理するここでは、住宅団地の下水道施設のうち、「公共下水道」と「公共管理」の下水道が対象になる。

管」に関連する事実を整理し、それらの事実を団地間で比較し、「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」）を担保するものであったのかどうかについて検討する。

- (4) それは、過去の住宅団地造成事業や下水道事業における行政のあり方を再評価するだけでなく、富貴ヶ丘、さつき台、すみれが丘等、中央処理区および南部処理区でこれから行われる「公共移管」がどうあるべきかを考える上でも意味をもつだろう。

I 問題の所在

1 公共移管と住宅団地の3類型

- (1) 名張市が下水道施設を所有・管理している住宅団地は、条例との係わりでは二つに分類される。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」団地、いまひとつは、「名張市住宅地汚水処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」団地である。さらに「公共下水道」団地は、団地の開発主体及びその後の下水道施設の所有・管理主体が公共（市）であるか民間であるかの違いで二つに分類される。この区別は、受益者負担発生の有無に関わり、下水道事業における「負担の公平性」の視点から重要である。

以上、名張市が下水道施設を所有・管理する住宅団地は、二種類の「公共下水道」団地と「公共管理」団地の3つに分類される。開発及びその後の所有・管理主体、そして受益者負担金あるいは分担金発生の有無を考慮して、団地を整理・分類すれば、第1表のようになる。

第1表 公共移管と負担金・分担金発生の有無

第1類型 無移管・「公共下水道」 団地（中央処理区） 事例：鴻之台・希央台	所有・管理者＝名張市、無移管		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（費用発生）	×	
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	民間の所有・管理と公共移管		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（費用発生）	○	
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	民間の所有・管理と公共移管		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（費用未発生）	○	○

出所：公共下水道及び公共管理に関する名張市条例、名張市ホームページより作成

第1類型の団地は、名張市により市費等の公金を投じて開発され、下水道施設は市に所有・管理されていた。したがって「公共移管」の必要はなく、中央処理センターに接続され、「公共下水道」になったものの、当該団地は下水道条例施行規則により受益者負担金を100%免除されている。

第2類型の団地は、民間業者及びその資本により開発され、造成後も下水道施設が民間に所有・管理されていた団地である。かなりの時間が経過したのち、下水道施設が、市に無償譲渡され、中央処理センターに接続され、「公共下水道」となった。それに伴い、第2類型の団地は都市計画法第75条に基づき受益者負担金を賦課された。

第3類型の団地は、第2類型の団地と同じく民間業者及びその資本により開発され、公共移管までの永い間、下水道施設が民間に所有・管理されていた団地である。現在は、下水道施設は、市に無償

で譲渡され、市の所有・管理の下にある。しかし、統一的で共同の下水処理場が存在せず、技術的には「公共移管」以前の下水道システムのままである。

統一的で共同の下水処理場は「南部処理センター」として構想され、十数年後に供用開始が予定されているが、まだ建設工事は開始さえされていない。ここでは、民間の下水道施設が「公共移管」され、「公共管理」の下に置かれただけで、新たな費用は一切発生していない。

しかし、市は、「市内の下水道に係る負担の公平性の観点から」「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、これらの団地に「受益者分担金」を賦課した²。しかも、「処理場撤去費分担金」も賦課した。しかし、撤去は十数年後のことであり、行われるかどうか不確定である。

(2) 第2表は、類型別に、負担金・分担金総額及び単価、そしてその直接の納入者が誰であったのかを明示したものである。本表と第1表で示された事実から、市行政の「公平」という視点でみて、検討されるべき課題は、次の諸点である。

第2表 下水道施設の公共移管と負担金・分担金

(単位：円)

第1類型 無移管・「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)	
鴻之台（中央処理場）	平成18	0	—	0	減免(0)	—	名張市
希中央（中央処理場）	平成18	0	—	0	減免(0)	—	組合（名張市）

第2類型 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)	
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			

第3類型 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	268※	—	●	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
つつしが丘汚水処理場(つつしが丘)	平成27	365,771,839	96,346,000	462,117,839	418(83)	●	—	大倉建設・エムケーエス
合計		627,982,939	496,081,000	1,124,063,939				

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）

※「名張市住宅地汚水処理施設分担金条例」（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。つつしが丘の場合は、撤去費用を含む。他団地は含まない。

出所：2016/05/09付訴訟資料「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1は、第2表の斜線で示した、緑が丘団地とつつしが丘団地における負担金・分担金の住民＝地権者による直接負担の問題である。他の団地と比較したとき、直接負担の有無は、住民目線では明らかに不公平である。これについて、その原因を探り、その問題点を検討する必要がある。

² 平成25年10月の百合が丘団地住民説明会資料「汚水処理施設の公共管理に関する説明会資料」

第2は、既設の中央処理場に接続された「公共下水道」団地と、まだ存在しない統一的で共同の汚水処理場に接続される予定の「公共管理」団地とを比較し、両者間に「負担の公平性」が実現されているかどうかを検討する。

第3は、開発主体が名張市である鴻之台および希中央団地に関することである。これらの団地は、他と異なり、受益者負担金が免除されており、一見「特権的」とも思われる状況にある。これをどのように評価するかが、検討されるべき課題の一つである。

2 造成から「公共移管」までの市の役割

住宅団地の下水道施設の「公共移管」は、市の事業であるが、宅地造成時からそれまでの間の各局面で、市は重要な役割を果たすことが期待されている。課題の検討に先立ち、その名張市の役割を、開発業者や施設所有者・管理者との関係で、明らかにしておくことは議論の進行に裨益するだろう。

現行の「宅地造成事業等における指導要綱」によれば、名張市と「住宅地造成事業」者（開発業者）との関係は、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有・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、名張市が「住宅地造成事業」者に「対し必要な指導」を行うと定めている。まず第1は、造成時における関係である。名張市による事業者に対する「指導」は、その強制力において非常に強力なものである。宅地造成は知事の許認可事業であるが、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」等の事項で開発業者が市と協議し、「協定」を締結することを条件としている。また、協定は双方に履行義務を課かし、それに基づき、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」とされる。下水道施設も例外ではない。この「帰属」・「移管」の規程は、その背後に、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、長い時間が経過したのちにも、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たのもここに根拠があると考えられる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、移管までに永い時間が経過した。第3は、この間における市と事業者との関係である。下水道事業の固有の性格、特に①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考慮すれば、名張市にとっては下水道事業の持続可能性（サステナビリティ）を確保することは行政上の責務であり、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市に求められる。

以上が、下水道事業に関する、宅地造成から「公共移管」までの時期における開発業者との関係でみた市の役割である。

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。

Ⅱ 三つの公平性

1 負担の公平性 その1 — 住民＝地権者の直接的な負担の有無とその原因

- (1) 緑が丘団地とつつじが丘団地では、住民＝地権者が、「公共移管」に伴う負担金あるいは分担金を直接負担しているが、他の団地では、旧施設所有者・管理者がその相当額を負担し、住民＝地権者は直接的には負担していない。この違いは、住民＝地権者の立場にとっては、天地の違いであり、直接負担する団地の住民＝地権者に著しい不公平感を惹起しても不思議ではない。
- (2) 「公共移管」は、名張市と下水道施設の所有者・管理者とが、移管条件等について協議を重ね、両者が締結した協定に基づいて行われる。移管条件として、第1に、施設の現状有姿・無償譲渡、場合によっては、移管以前における機器・設備の更新・補修の義務、第2に、負担金あるいは分担金および処理場施設撤去費用について、協議が行われる。
- (3) この協議で、旧施設所有者・管理者が、移管とともに、負担金あるいは分担金、そして処理場施設撤去費用分担金相当額を市に納付することに同意した場合には、当該団地の住民＝地権者は、直接的に負担しなくてすむ。しかし、旧施設所有者・管理者が、それに同意しなかった場合、当該団地の住民＝地権者はそれを直接に負担することになる。いずれにしても、住民＝地権者は、住民説明会で、はじめて直接負担の有無を伝えられる。その有無は、説明会に先立つ、名張市と旧施設所有者・管理者との協議（＝交渉）の結果に依存する。
- (4) ここで、移管にともなって、住民＝地権者が負担金・分担金を直接に負担した緑が丘団地とつつじが丘団地の事例について少し詳しくみてみよう⁴。市が協議の対象とするのはともに大倉建設である。緑が丘団地の場合の協議（＝交渉）過程は、公開請求可能な資料から知ることができるが、それを整理すれば、つぎのようになる。
- ① 平成16年8月5日付大倉建設社長宛市長書簡「緑が丘住宅地汚水処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」、そして補修後の中央処理センターへの接続を「移管の基本事項」とし、そしてそのために「必要な費用は、所有者である貴社の負担と考える」と述べ、それに対する大倉建設の返答を求めている。
 - ② その後、協議が重ねられ、平成18年10月13日付の「覚書」でその結果が確認されている。「覚書」は、第1に公共移管の合意、第2に汚水処理施設の「現状の有姿・無償」での移管、第3に（処理場撤去費用の一部に充当するものとして）処理場跡地と他の土地を寄付すること、を内容とするものである。ここでは、当初大倉建設に負担を求めた移管のために「必要な費用」については一切言及されていない⁵。それは「受益者負担」として住民＝地権者に賦課されることになる。

⁴ 交渉過程に関する資料は、緑が丘団地に関しては、名張市上下水道部に所蔵される開示請求資料、またつつじが丘に関しては、名張市を被告として訴えた「賦課決定処分取消請求事件」裁判における被告人提出参考資料である。ともに本報告の「資料集」に所収。

⁵ 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」。ここでは、第1に、受益者負担を徴収すること、しかし、第2に、その詳細については決めていないが、概ね受益者負担金は、管渠の補修に充てることが、指摘されている。従って、移管に「必要な費用」とは、具体的には下水道施設の補修費用とされている。

この「覚書」が、10年後のつつじが丘団地における市と大倉建設との協議 (=交渉) にも踏襲され、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のも同様である⁶。

- (5) 市との協議において、大倉建設は、下水道施設の無償譲渡には「協力」 (=同意) したが、移管に「必要な費用」の納付には同意しなかった。ここでの「必要な費用」とは、具体的には受益者負担金あるいは分担金であるが、施設の無償譲渡とともに、他団地の旧施設所有者・管理者は、大倉建設とは異なり、負担金・分担金に相当する額の納付に同意している。

ここで一つの疑問が生じる。それは、民間の事業として持続してきた事業に対し、一方で、市が施設の無償譲渡と「必要な費用」 (=受益者負担金・分担金) の納付を旧施設所有者・管理者に要求でき、他方で、大倉建設を除き、他の旧施設所有者・管理者が、無償譲渡と負担金・分担金相当額の支払いに応えることができるのは何故か、という疑問である。市の要請と旧施設所有者・管理の応諾の背後には、都市計画法39条や下水道法第3条の法的強制力があることはいままでもないが、それだけでは、負担金・分担金相当額の支払いへの応諾は十分に説明されない。

その疑問を解く鍵は、「公共下水道」団地と「公共管理」団地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「1㎡あたり478円」の算定方法にある。

- (6) この算定方法がはじめて公にされたのは、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)「受益者負担金の算定について」である。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。

ともあれ、第3表は、単価478円が導きだす際の関連数値を示している。

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分(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。枝線整備額は36億1,508千円、うち市費分は26億98,300千円である。末端管渠整備受益者負担分は、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。

第4表 支線整備総額・市費分・受益者負担分の量的関係

支線整備総額	36億1,508千円
うち市費分	26億98,300千円
受益者負担分	8億99,433千円

出所：同上

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)の総費用は63.5億円であるが、受益者負担額は、幹線を除く管渠整備費に関係させられ、その総額約36億円のうち市費で賄われた「末端管渠整備費」約26.9億円の3分の1として計算され、約8.9億円となる。それを認可区域の宅地面積188haで除した数値が、受益者負担単価478円/㎡である。

- (7) では、「公共移管」に伴う負担金・分担金、あるいはその相当額が、旧施設所有者・管理者にとってどの程度の負担であるのかを考えてみよう。その場合、受益者負担額が、支線整備総額の4分の1、うち市費で賄われた整備費の3分の1、つまり、下水道施設の総資産価値の4分の1であることが重要な意味をもつ。

ところで、各団地の負担金単価は、下水道管の耐用年数50年として、減免率(残存価値分) = 【1

⁶ 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(上記裁判における名張市提出参考資料)。

一経過年数/50】を求め、基準単価 478 円×(1-減免率)で算出される。ここでは、「残存価値」という言葉が使われ、譲渡資産の価値評価が行われているかのような印象を与えるが、この算式は、全資産にはなく、その4分の1の範囲内で行われている。

いま仮に、第4表のような整備費用を要した下水道施設が、25年後に公共移管され、それに伴い受益者負担が計算されたとしよう。受益者負担金は、「残存価値分」が減免され、約4億5千万円となる。もし、この施設の所有者・管理者が、持続可能で健全な下水道事業経営を行っておれば、移管時点で約36億円の半分の18億円の「残存価値」を有する資産と、年々積み上げられた減価償却金18億円を保有しているであろう。この場合、負担金として4億5千万を賦課されたとしても、減価償却金18億円でそれを賄い、13億5千万円が剰余して残ることになる。

この例解でも明らかのように、造成時からかなりの期間を経て公共移管された場合、負担金あるいは分担金は、先の算定式に従えば、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⁷。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」として残ることになる。実際にも、百合が丘団地や春日丘団地では、「分担金」(受益者分担金と)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⁸。

(8) 下水道事業は、人間生活に不可欠で環境保全にも多大な影響を及ぼす公共的性格をもつ事業であり、事業の持続可能性を要求される。下水道施設の所有者・管理者は、そのような社会的責任を果たすべく、堅実で誠実な運営を行おうことを、社会から期待される。名張市の受益者負担金・分担金は、そのように経営されておれば、事業者は充分に対応できるものである。

しかし、下水道施設の所有者・管理者が、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、名張市は、そのような事業者を指導・監督すし、下水道事業の持続可能性を確保する行政上の責任がある。それは、都市計画法や下水道法が想定しているところであろう。

緑が丘団地やつつじが丘団地の下水道事業の場合には、下水道施設所有者・管理者がその社会的責任を充分に果たさず、また、名張市が監督責任を充分に果たしていなかった可能性があり、このような両者の協議(=交渉)の結果、住民=地権者の負担金及び分担金の直接負担を余儀なくされたとすれば、当該団地の住民=地権者は、著しく不利益を被っているといえるだろう。本来、下水道料金は、施設の日常的なメンテナンスや減価償却費用を含むものと考えられる。公共移転前の下水道料金が、他の団地のそれと同等額であれば、住民=地権者による負担金・分担金の直接負担は、二重支払いの可能性さえ、指摘せざるを得ないだろう。ここには「負担の公平性」の点で重大な疑念が生じる。

2 負担の公平性 その2—「公共下水道」地区と「公共管理」地区間の不平等

(1) 検討されるべき二つ目は、第2類型の移管・「公共下水道」団地と第3類型の移管・「公共管理」団地との比較である。前者は、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団地であり、後者は、それとは異なり、統一的で共同的な下水処理場が、計画されてはいるが、現実に存在しておらず、計画でも十数年先にしか稼働しない団地である。この二つの団地に対し、「負担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が、そのことは果たして「公平」なことといえるのだろうか。

⁷ 市民社会の常識では、宅地造成費用は宅地販売価格に含まれ、その販売を通じて回収される。同様に下水道施設の初期投資も分譲地販売を通じて回収される。しかし、現実には、開発後の下水道事業は独立の事業として行われたため、年々の下水道事業経営費用に、維持・管理費用と施設の原価償却費が加えられ、下水道料金が設定され、事業の持続可能性が確保される。

⁸ 名張市上下水道部の開示要請資料(資料集に所収)。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・補修が位置づけられている。もし、南部でも同様であれば、「剰余」は更に大きなものになっただろう。

(2) まず、「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)について基本的な事柄について確認しておこう。

受益者負担・分担金が語られるとき、専ら「受益」が問題になるが、「受益」の発生だけがその賦課・徴収の要件ではない。都市計画法第75条は「受益者負担」について定めているが、それを素直に読めば、次のことが、その要点であることが分かる。

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、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」こと。

これらは、いわば「受益者負担金」の要件というべきものであろう。

この制度について一般的には次のように説明される。

「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の方々(「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。」⁹

ここで述べられる「公平性」とは、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、それ以上に、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」の規定は、やや不器用な表現ではあるが、都市計画法第75条と同様に理解できる。

(3) 第5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。

第5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現状有姿・無償で公共移管	(大倉：市への土地の寄付)	「覚書」(協定書は紛失とのこと-上下水道部)
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
桔梗が丘西コミブラ汚水処理区域	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)					
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
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
南百合が丘	H26.02.05	市長・地縁法人自治会	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	市の協定対象者が民間業者では地縁法人自治会である。
春日丘住宅汚水処理施設	H26.02.24	市長・管理組合理事長・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	市の協定対象者が管理組合と民間業者(近鉄)である。
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：各団地の「協定書」より作成(資料目録参照)

⁹ 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>

移管施設、移管方法、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、それを負担するのが、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。

- (4) 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、使途が特定されない一般財源にすることは、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として考えられる。

3 負担の公平性 その3 ー市開発団地の特異性

- (1) 鴻之台は、昭和55年から62年にかけて、国・県・市等の公的資金約37億円を投じ、希中央は、平成6年から23年にかけて、同様に約108億円の公的資金を投じ、名張市が開発した住宅団地である。この二つの団地は、「受益者負担に関する条例施行規則」¹⁰において「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」として受益者負担金が100%免除されている。名張市は、その理由として、開発時に、地権者から公共施設用地が提供され、「既に分担金を頂いている」からだとされる¹¹。検討すべき課題の最後は、この二つの団地に対する受益者負担金免除が、他の団地と比較して、負担の公平性という視点からどう評価されるべきか、ということである。

- (2) その評価には、市による宅地造成と民間事業者によるその、両者の場合における開発利益の発生メカニズムとその利益の帰属メカニズムの違いに着目する必要がある。

¹⁰ 「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」

¹¹ 平成 28.3.21 付裁判資料「甲 14 号証」「鴻之台、希中央の『受益者負担金』減免について」

- (3) 民間事業者は、開発対象地域の土地を取得して、土地所有者となり、自らの土地を開発する。少なくとも名張市の場合には概ねそうである。ここでは、事業者は、自らの費用で開発し、所有する土地を単なる「原野」から「住宅地」に転換させ、その分譲により開発投資を回収するだけでなく「儲け」をも産み出す。「原野」から「住宅地」への転換による土地価格の上昇を「開発利益」と呼ぶとすれば、ここでは、その利益は土地所有者である事業者に帰属する。これに対し、市が開発した団地の場合、土地の大半は、市ではなく民間の地主により所有されている¹²。ここでも同様に開発利益が発生する。しかし、その帰属は、市ではなく民間の地主に帰属する。民間資金ではなく公的資金を投じて発生した開発利益が公共にではなく民間地主に帰属し、かれらが直接の受益者となる。
- (4) このように、二つの団地開発では、開発利益の発生メカニズムは同じであっても、開発利益の帰属は異なる。これを踏まえれば、公的資金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、しかも、その施設を市に無償移管・譲渡した団地が、負担金・分担金を賦課されるということは、間尺に合わない奇妙なことといわざるをえない。
- (5) 免除の理由として、公共施設用地の市への無償提供が挙げられている。名張市は、その無償提供用地の総額が、免除団地に賦課されるべき受益者負担金総額を相殺するに相応しい額であることを説明しなければならないだろう。しかも、その場合、次のことも考慮されなければならない。民間事業者は、開発時に協定により市へ「開発分担金」を納入し、学校や公民館等の「公益施設用地」の無償提供やその「建設分担金」を義務づけられている。このことを考慮しても、免除団地の地主からの無償提供用地の総額が、免除に相応しい額であることを説明しなければならないだろう。
- (6) もし、名張市が、納得的で、説得的な説明をしなければ、分担金の免除が、公平でかつ公正であるとはとても言えないのではないだろうか。

むすび

「公正かつ誠実」な「市政運営」の視点から、「公共移管」に伴う負担金・分担金問題を3つの側面から考察してきた。それぞれの領域において、看過できない不公平の疑念が存在することが、明らかにされた。住民＝地権者による直接負担の有無、「公共下水道」団地と「公共管理」団地との間の不公平、市による開発地域と他の地域との間の不公平の、これら3つ不公平のすべてが一つに凝縮して存在するのが、つつじが丘団地の受益者分担金問題であるかも知れない。現在、つつじが丘住民有志が市を被告に「賦課決定処分取消請求」を裁判で争っている。住民からの訴えはいうまでもないが、訴えに対する名張市の陳述は、「公共移管」に伴う負担金・分担金問題に対する市の説明として注目されるべきである。

もし、現行条例の枠組みの根本的な変更なしに問題を解決しようとしても、まず、名張市は、裁判を好機として、「負担の不公平」という点で著しく疑念が生じている当該問題を再吟味し、その疑いをはらすために説明責任を果たす必要がある。

同一事業者との間で生じた協議(=交渉)の不調により生じた住民＝地権者の直接負担を評価し直し、「負担の公平」を実現する何らかの措置を講ずべきである。

「公共管理」の南部処理地区においては、費用も受益も発生せず、負担だけが発生しているが、その総額は、11億2千万円であり、「公共下水道」の中央処理区における受益者負担金の2倍を超える額である。既に検討したように、この分担額を一般財源化せず、財政制度上の工夫により、徴収の目的に相応しい使い方をすることが求められる。また、架空の「受益」で徴収した分担金が、現実の「受益」で徴収された負担金を上回るという事実は、健全財政、財政民主主義の点からも再評価されるべきである

¹² 中央西土地区画整理事業(希央台)に関する統計によれば公有地の割合は10%にも達していない。

う。

最後に、現在も進行している「公共移管」においては、住民=地権者が不利益を被らないよう配慮して進めることが期待される。

(文責：阿知羅隆雄)

【後書き】

2015年8月の正式発足以来、名張市下水道負担金・分担金問題は主要な検討課題の一つであった。幾度となく、例会で取り上げられ、議論された。2016年4月24日には、「出前トーク」として名張市上水道部から担当者を招き、下水道問題、特に負担金・分担金問題について説明を受け、また質疑した。本報告は、このような当会での議論を踏まえて、担当者阿知羅隆雄がまとめたものであり、その内容の最終責任は担当者にあることはいうまでもない。

本会は、2015年1月に「すみよい名張をつくる会」準備会として活動を開始し、その後、例会を重ね、同年8月に「すみよい名張をめざす懇談会」に名称を改め、名張市政及び地域の暮らしに関する研究会として正式に発足した。また16年3月には事務局体制を確立し、現在に至っている。

○顧問：名張市議会議員、三原じゅん子
○世話人
阿知羅隆雄*、木寺正仁、西谷松男*、羽口和彦、
松本美代子（*は世話人共同代表を示す）
連絡先（松本）
e-mail:horanana@asint.jp, Tell:090-7872-5041

※ 改訂版について

改訂版は、2017年4月16日開催のすみ懇例会で承認された報告書を基に、誤字脱字等の誤りを訂正したものである。より具体的には、正誤表で対応した<Print out : 2017/06/06>版報告書に上記の修正を加えたものである。(2017/06/19 文責 阿知羅)