

公共経済学の視点から見た別荘管理の性格：
別荘管理費不払い訴訟に関する「意見書」を基にし
て

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2013-12-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 櫻井, 良治 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00007466

論 説

公共経済学の視点から見た別荘管理の性格 —別荘管理費不払い訴訟に関する「意見書」を基にして—

櫻 井 良 治

はじめに

本論文は、別荘地の管理費不払いと管理契約の個別解除権限をめぐる訴訟に際して、筆者が学識経験者として裁判所に提出した「意見書」を基にして、執筆されている。ここで言う裁判とは、東京地方裁判所と東京高等裁判所の両方で係争になっている複数の事案である。

筆者が意見を求められた理由は、筆者の長年にわたるリゾート・別荘等開発、自治体財政等に関する学術的な研究業績が認められたためである。筆者は、学術的な視点に立って、自由な立場から意見書を記述した。その内容は、「別荘管理費の滞納はすべきでない」という社会常識にかなった主張である。

この裁判では、数件の同様な訴訟が、同時進行している。その大半は、別荘地の管理会社が原告として、被告である管理費未納者を東京地方裁判所と東京高等裁判所の両者に訴えたものである。中には、別荘所有者が管理委託契約からの脱退を求めて原告として訴訟を起こした裁判について、管理費滞納分の債権を持つ管理会社が、「反訴」⁽¹⁾という形で逆に訴えた裁判もある。

当裁判の判決では、これまですべて管理会社が勝訴している。現在の本論文原稿の初校提出段階でも、一部の裁判で勝訴を勝ち取っている。ただし、事情が異なる他の別荘地では、異なる判決が出ている事例もある。年末までには、現在の訴訟の判決はすべて出される見通しとなっている。目下、裁判の結果に左右されずに、学問的真理を自由に探究・記述できる立場にある。

本意見書は、上記の裁判所に係属⁽²⁾する、別荘管理会社の管財人が、更生会社⁽³⁾（以下「管理会社」）が風光明媚な山麓で開発、分譲及び管理運営を行ってきた管理別荘地（以下、「本件別荘地」）

⁽¹⁾〔法律用語〕反訴（はんそ）：原告が訴えた事件（本訴）が審理されているとき、被告がその事件といっしょに審理されるよう求めて提起する訴えをいう。たとえば、原告が貸した金を返せと訴えを起こしたのに対し、被告が別の債権で相殺すると主張し（抗弁）、さらに残金があるからそれも支払えと訴える場合がこれにあたる。（世界大百科事典 第2版）反訴に対して、初めにAが原告となって提起された訴訟のことを本訴（ほんそ）という。

⁽²⁾〔法律用語〕係属〔「訴訟係属」の略〕訴訟事件が裁判所の判決手続の対象となっている状態。（三省堂『大辞林』第三版）

⁽³⁾〔法律用語〕更生会社：会社更生法によって、会社の事業維持・再建の手続きに入った株式会社。（デジタル第辞林）

という。)での係争に関して、学識者の立場から、意見を陳述したものである。

本論文(「意見書」)は、通常の学術論文と同様に、客観的、中立的な視点に立って、社会的事象について経済学・公共経済学の観点から自己の見解を自由に論じたものである。「意見書」自体は公表される性格ではないので、論文としては、すべてが未発表の文書から成り立っていることになる。

本論文の第1章～第3章が、その「意見書」の内容である。以上の「意見書」の提出については、憲法21条「表現の自由」等の観点から、大学に届ける義務はないと思われる。ただし、大学に提出した教員業績の中の「社会貢献」の事例として、届け出済である。

本論文は、その「意見書」の固有名詞を匿名に書き換えて、学術的な視点から、論文として加筆修正したものである。ただし大幅な加筆修正をすることによって、「意見書」の趣旨が変わってはいけないので、主張の本旨と論述はそのまま残している。本「意見書」執筆後に気付いた新たな理論的な課題や未解決の課題については、論文末尾に、今後の研究課題として付加した。

具体的には、論文としてのオリジナルな価値を創出する観点から、本「意見書」が関与した係争事項について、新たな公共経済学的な説明方式で補強している。さらに、「意見書」には盛り込まれていない別荘地の相続時の問題点等の新しいテーマについて、新たな視点から論じている。この議論展開は「意見書」の執筆段階では争点になってないため、裁判の行方に影響を与えることはないと考えている。

本論文は、この別荘地内に土地及び建物を所有する者(以下、「別荘地オーナー」という。)に対して、管理委託契約(以下、「本件管理委託契約」という。)に基づく管理費の支払いを求めている裁判に関して、財政学・公共経済学の観点から検討し、管理別荘地の管理のあり方について、自由に意見を述べたものである。

本論文では、経済学の専門家にとって聞き慣れない用語には、脚注で解説を付した。それらは、法律専門家には常識的な用語なので、意見書には脚注を付していない。引用文献の注記号に関しては、意見書では文中に記載されていたものについて、論文形式に合わせて、文末脚注に変更した。

なお、本文(「意見書」部分)の図表や文中で、「公共財」、「私的財」と表記した箇所は、「公共財・サービス」、「私的財・サービス」を要約的に表現したものである。

なお、本論文は上述の「意見書」を基に記述されているため、その論文の内容が「意見書」と齟齬が生じるように誤解される記述は、控える姿勢に立っている。ただし、論文の独創性の確保という視点から見て、公共経済学やその実態把握を向上させる必要があるため、表現上、全く同一の視点や内容とはならない。

特に、本文の末尾で述べた別荘の土地・家屋の相続上の所有権の引き継ぎや管理費負担といっ

た問題は近い将来に頻発が予想される係争課題である。ただし、「意見書」の提出段階では、訴訟の対象にはなっていない別個の課題であるため、自由に意見を述べさせてもらった。

なお、以上の本論文の「はじめに」の部分は、上記の「意見書」の序論の記述を基に、それを敷衍して記述したものである。

第1章 公共経済学の視点から見た政府（市町村）と管理会社の役割分担

1. 「全体管理」は管理会社の実施する固有の施策であること

別荘の管理については、一般的に全員に同じサービスを提供する「全体管理」と住民の多様な要望に応じて委託管理が実施される「個別管理」がある。

本件別荘地についていえば、別荘地内における主要道路の維持管理、別荘地全体の環境の維持保全（公園緑地の設置、維持、街路灯の設置、維持、防犯パトロールなど）、ゴミステーションの設置、ゴミ収集、管理センター施設の設置維持などの主にインフラ関連の維持管理が、全体管理の柱となる。

この全体管理に関するサービスの基盤的な部分については、論理的視点から抽象的に考えれば、民間の管理会社である管理会社と地元自治体との間での供給の代替性が考えられる。

では、果たして現実的、具体的に考えた場合、管理会社と管轄市との間で供給の代替性が認められるかといえば、結論は否である。

それは、地元自治体である市町村が住民に提供する行政サービス（公共サービスといってもよい）は、「行政区域内の全住民を対象として、共通した要望に応える普遍的サービス」である一方、民間の管理会社が提供する別荘地の全体管理は、「別荘所有者の特有の要望に応じて、対象を限定した固有の管理サービス」であり、民間管理会社の実施する固有の施策であるから、両者は本質を異にするものだからである。

また、以下に詳述するように、別荘が立地する地元自治体の財源や職員規模には制約があり、その維持管理能力等が限られているため、地元自治体の別荘地の全体管理に関する供給能力には限界があり、地元自治体は、民間の管理会社と同等の能力を有しない。

したがって、総論としていえば、管理別荘地内を通る主要道路やその他のインフラについては、その所有者が誰であれ、原則として管理会社とその維持管理にあたるべきである。それは、地元自治体である市町村が住民に提供する行政サービス（公共サービスといってもよい）が、「行政区域内の全住民を対象として、共通した要望に応える普遍的サービス」である以上、地元自治体が担当すべきは、公共性の高いサービスの中で、市町村に居住する住民全体に関わる共通部分である。将来仮に、管理別荘内の主要道路が地元自治体の所有になり、公費で基幹部分のアスファル

トの補修等を実施したとしても、別荘所有者の生活に密着する、対象が限定された固有の管理サービスである道路管理を実施することは、困難であるからである。

それに対して、別荘所有者だけを対象とし、特有の要望に関わるサービスは、管理会社の方が、別荘所有者の様々な要望に対して、きめ細かく対応できることから、管理会社が担当すべきである。

このことは、本件別荘地に関する管轄市と管理会社の関係でもまったく同様である。

2. 別荘地の全体管理を民間の管理会社が担うことは、財政学・公共経済学の観点からも妥当であること

(1) 行政需要が増大する現代の公私の役割分担

今日の少子高齢化の時代には、老人介護や子育て支援等、地方自治体の実施する行政施策の範囲は、増大傾向にある。また、現代の国民生活の質的向上、住民の多様な要望を考慮すると、市町村に求められる住民サービスの範囲は膨張する傾向にある。

しかし、バブル崩壊以後の景気低迷と少子高齢化の進展に伴って、市町村の税収は減少し、財政赤字は増大傾向にある。そのため、地元自治体による行政の守備範囲は、全住民の命と健康な生活を守るサービス等に限定すべき状況にある。特に管轄市のような農村地域の自治体では、人口減少を食い止めるための産業政策や若年層の定住支援策等、その守備範囲は増大傾向にあるため、限られた財源の中で、全住民にとって不可欠な事業にその財源を限定支出する必要に迫られている。

その場合の行政が対応すべき施策についての財政学・公共経済学の観点からの大原則は、官民の分業による効率的な行政施策の実施である。

別荘地の管理会社は、別荘所有者の求める固有のサービスの提供に特化した仕事を実施してきたのであり、そのための財源は、管理費という固有の収入によって調達される。すなわち、特定の人々が支払う「会費」を用いて、別荘の週末利用や居住という固有の要望に応じてきたのである。

そして、別荘地所有者は、あくまで管理会社により管理された別荘地であることを望んで別荘地を購入しているのであり、このことは、別荘地の定住者であっても同様である。別荘地所有者は、決して、別荘地外の地元住人と同じように自立して単独で地域の一員となって、「自治会」等のコミュニティーに参加することを望んでいるわけではない。管理会社は、別荘所有者を代表して、行政や地域社会との連携業務を実施してきたのである。

したがって、別荘地所有者の要望に則した管理サービスは、管理会社によって供給されるのが、最適である。

仮に将来、別荘地内の管理道路の一部が公道になって、形式上地元自治体に管理権限が移行したとしても、従来の管理会社が実施してきた管理の内容は継続すべきである。その理由は、上記のとおり、地元自治体は、全住民にとって不可欠な事業にその財源を限定支出する必要に迫られているため、別荘所有者の生活に密着する対象が限定された固有の管理サービスである道路管理を実施することは、能力的にも財源的にも困難だからである。

またこの場合でも、管理会社が、倒木の除去や除雪等の別荘地の生活に密着したきめ細かな管理を遂行しなければ、地元自治体が管理を行うことは困難であるから、別荘地内の道路等のインフラが陳腐化して、別荘地全体が荒廃していくことは、明白である。

このように、管理別荘地の全体管理に関しては、行政である地元自治体ではなく、管理会社により供給されるべきものであるから、本件別荘地について、管轄市と管理会社による役割分担がされていることは、極めて当然のことであるといえる。

(2) 管轄市と管理会社との間の「協定書」の合理性

本件別荘地の開発当初に当時の地元自治体と管理会社との間で取り交わされた「(開発)協定書」は、以上の役割分担を取りまとめたものである。社会経済状況の変化や別荘での定住者の増加を考慮しても、この協定を変更するほどの影響は出ていないことから、今後も原則的に、この協定どおりに協議して実施することが望ましい。

一般に、別荘地内の行き届いた管理サービスは、個々の別荘住民の要望を熟知した管理会社が実施する以外に、行政に期待することはできない。例えば、本件別荘地における倒木の除去や除雪等のサービスは、本件別荘地に根差した管理会社が実施した方が、効率的で即効性のある対応が期待できる。他方、本件別荘地が立地する管轄市は、市を貫く基幹的な道路の維持管理など、全住民にとって不可欠な事業に専念することが望ましい。

これは、管理会社と管轄市の守備範囲の望ましい分担方法である。このことは、以下で述べるように、管理会社の徴収する本件別荘地の管理費と管轄市が徴収する税金との財源の性格の相違からも導かれる結論でもある。

(3) 管理会社の「管理費」と市町村の「税金等の財源」の性格の相違

民間の管理会社が管理サービスを提供する場合には、その費用は、管理費で賄われる。それに対して、地元自治体である市町村の行政サービスの場合、この費用は、市町村の全住民が負担する市町村民税や上位機関（国・県）からの地方交付税や補助金で賄われる。

万一、別荘地の管理に関する費用が税金で賄われた場合、当該別荘地の立地市町村では、別荘と無関係な住民の負担した税金によって、別荘地内のインフラ整備費用が賄われることになる。

こうなると、別荘所有者以外の住民は、別荘からの受益を受ける割合が少ないため、受益と負担のアンバランスが生じることによる不満が噴出することになる。

別荘地の管理費は、別荘所有者に限定した管理サービスから受け取る受益に対する対価として、別荘所有者が支払うことは当然のことである。

それに対して、市町村の税金の課税根拠は、「行政サービスに対する対価」とするのが、定説である。この場合、地元自治体が市役所などで供給するサービス等の「一般行政経費」を市町村税等で賄うと考えれば、地元自治体は、市町村税等に対応する行政サービスを既に提供していることになるから、別荘所有者が地元自治体に新たな追加的なサービスを求める根拠とはならない。

市町村の財源については、戦後しばらくは「3割自治」と呼ばれたが、地方分権化が進み、生活に密着したサービスが増大した今日では「4割自治」と言われるように、市町村の行政経費のうちで、自主財源である税金で賄われる部分はやや増えたが、まだ少ない。

市町村税以外のその他の財源の大半は、一般財源である地方交付税や特定財源である補助金等の依存財源で賄われる。

市町村の依存財源の中心である地方交付税の算定基準としては、その面積や人口という外形基準の大きさが、重視される。その場合の人口の算定に加えられるのは、住民票を置いている居住者に限定されるため、別荘所有者の市町村の行政経費の財源に対する貢献度は、極めて少ない。このことから、現状の限定的な税負担は、地元自治体に管理別荘地の全体管理に関するサービスの供給を求める根拠にはならない。

3. 公共経済学的にみた別荘地の管理サービスの分類とその性質

(1) 別荘地における政府（市町村）の行政サービスと民間会社の管理サービスとの役割分担

第 1 図 別荘地保全業務の公共財、私的財の分類

事 例	提供主体	供給形態	財 源	特 徴 A. 競合性 B. 排他性
〔社会資本整備〕 法定道路の管理 ごみ処理場 〃 下水処理場 〃	政 府 (市町村)	準公共財 (地方公共財)	租 税 (国, 県, 市) ※上位団体からの 補助金等を含む	△ AもBも少ない (事業の便益は、市域 全体に及ぶ)
〔別荘の全体管理〕 法定外道路, 私道, ごみステーション管理等	民間会社	私的財 (「クラブ財」に類似) 受益範囲が限定され, 受益者から費用を徴 収する	管 理 費	△ 管理費徴収で、Bを 設定 (ただ乗りが問 題になる点は、「準公 共財」と共通) (事業の便益は、別荘 地内に留まる)
レストラン 温泉施設, 売店	民間会社	私的財	売上対価 (個人負担)	○ AもBもあり

注1. 「地方公共財」とは、「準公共財」の一種である。社会資本整備を中心とした地方政府の行政施策としては、道路、上水道、下水道等の整備、ごみ処理、公園の維持管理等が事例となる。その便益は、主として行政区域内に留まるという特徴がある。

注2. 管理会社の行う別荘の全体管理業務は、その性格上「私的財」に分類されるが、準公共財の一種である「クラブ財」と類似点が多い。クラブ財は公共性が高いが、その費用を負担する「会員」だけにサービスが提供され、ただ乗り（フリーライダー）を比較的容易に排除でき、その財の利用率に応じた課金が可能な財のことである。その事例には、テニスコート、スポーツクラブ、駐車場、私立公園や映画館等がある。ただし、別荘の全体管理業務については、ただ乗りを排除することは困難であるという特徴があるため、典型的な「クラブ財」ではない。

【競合性、排除性に関する一般的な定義】

- 競合性：ある人のサービスの増大は、他の人のサービスを減らす。
(ある人が、レストランで一皿の料理を食べれば、他の人は食べられなくなる。)
 - ※ 非競合性 (non-competition, non-rivalness)
追加的な費用なしに、全員が同時に全量を消費できる。
- 排除性：サービスに対する対価を支払わない人に対するサービスを停止できる。
(行政手続き、有料道路、学校、病院等)
 - ※ 非排除性 (non-excludability,)
財・サービスの対価を支払わない人の消費を抑制できない。

以上の図のように、地元自治体である市町村の提供するサービスは、市町村内の住民全体に共通した生活に関わる事項に限られ、主として、地方公共財を供給するものである。

その理由は、地方公共財には、以下の「競合性」も「排除性」も働きにくく、対価性がないため、民間会社が供給できないからである。

地方公共財のサービスの事例としては、一般道路、消防、下水道（幹線）等があり、地元自治体である市町村は、これらのサービスの基幹部分のみを提供する。その財源は、主として、①市町村税・行政手数料、②国、県からの補助金、③国からの地方交付税、等から構成される。

行政サービスとは異なって、別荘地の管理会社は、別荘所有者の身近な要望に密着したサービスを提供している。別荘所有者の要望は、大半は週末などの限定利用者のリフレッシュを目的としたものであり、「定住者」は極わずかである。そのいずれであれ、市内で生業を営む旧来から定住している地元住民とは、生活様式が全く異なる。

公共経済学的に見ると、別荘地の管理会社の提供するサービスの基幹的な部分には排除性や競合性が機能しにくいいため、「準公共財」と同様の問題が生じやすい。例えば、別荘地内の「全体管理」として供給される別荘地内における主要道路の維持管理、別荘地全体の環境の維持保全、ごみ処理等のインフラ整備等のサービスは、別荘所有者全員に均等に行き渡る。それは、誰かの消

費が他の人の消費をそれほど減らさないため、競合性が少ない。また、サービスに対する対価を支払わない人の消費を抑制できないため、排除性も十分に機能しないからである。

別荘所有者は、以上の全体管理に関するサービスの対価として、別荘所有者の個人負担としての管理費を負担する。この管理費は、個々の管理サービスに対してその都度支払うのではなく、全体管理に関するすべてのサービスに対して支払われる。

したがって、この管理費の滞納者が出れば、全体管理に関するすべてのサービスを対価なしに享受できるため、フリーライダーが発生する。

他方、別荘地における個人所有地内の樹木の伐採、冬場の水道の水抜き等の住民の多様な要望に応じて委託管理が実施される個別管理に関するサービスは、各別荘所有者個人に利害があり、対価を支払わない者は排除されるため、通常の私的財・サービスと同様の性格が強い。

(2) 別荘地の管理項目ごとの公共性の高さ（フリーライダー発生）の度合い

第2図 管理会社による別荘地内管理業務の公共性の高さ（フリーライド発生）の度合い

管理の種類	事 例	受益範囲の広さや波及効果の高さ (フリーライドの度合い)	・競合性 ・排除性	財源
全体管理 (直ちに命にかかわる事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・防犯, 防災の見回り (安全, 延焼防止等のため, 放置はできない) ・土砂崩れの防止対策 	高位	なし	管理費
全体管理 (生活の質にかかわる事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・別荘内道路の維持管理 ・上水道の維持管理 ・除雪 	中位	少ない	管理費
委託管理 (個別徴収)	<ul style="list-style-type: none"> ・浄化槽の清掃 ・鍵の預かり ・庭の植木の刈り込み 	低位 (管理費充当分はフリーライドの可能性あり)	あり	手数料等 (管理会社の運営費や人件費等は, 管理費から)
追加サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・巡回バスの運行 ・レジャー施設経営 ・レストラン経営 ・日常品の販売 	低位 (管理費充当分はフリーライドの可能性あり)	あり	料金収入 (管理会社の運営費や人件費等は, 管理費から)

注：この図では、受益の及ぶ範囲が広く、波及効果の高い項目ほど、フリーライド（ただ乗り）の可能性が増大する。

近年の政府（市町村）と民間の役割分担論では、少子高齢化を背景として、税収不足を補う手段として、社会保障や公共事業等の公共性の高い財・サービス分野で、適正な部分について、民間会社がきめ細かいサービスを提供することが、適切とされている。

この原則は、別荘地の管理にもあてはまる。個別管理による便益の享受は、項目ごとに対価の

支払いを求められるため、そのサービスの享受は、個々の別荘所有者の選択に任される。そのサービスの供給は、市場の一般商品の購入と同様に、対価を支払わない者を排除できる「排除性」(excludability)が機能しているからである。

それに対して、全体管理による便益は、別荘所有者全員に対して区別なく享受される。その便益は別荘地内の別荘所有者全員に及ぶため、受益の及ぶ範囲を特定することができないからである。公共経済学では、この現象をサービスのもたらす便益の「不可分性」(non-divisibility)と表現する。接近する船舶をあまねく照らす燈台の灯りや自治体の消防サービスや公共放送の電波等が、その典型事例である。

ア 「準公共財」としての管理サービスの提供

公共経済学では、民間でも公共でも供給できる財・サービスは、「準公共財」と位置付けられる。その最大の特徴は、利用料を支払う者だけにサービスを提供し、支払わない者には提供しないことである。これを「排除原則」(excludability)と呼び、学校、病院等が、その典型事例である。

その場合、各サービスのうち、税金を財源として公共的に供給すべき分野と、管理費等の徴収費用を財源として民間資本が供給すべき分野を限定する必要がある。その基準としては、どちらがよりきめ細かい良質なサービスを提供できるかという点が、重視される。

イ 別荘地の管理は「クラブ財」と類似点が多い

クラブ財とは、公共的に影響力の高い財だが、民間会社が供給できて、料金を支払わない者に対して、利用からの排除が可能な財のことをいう。その事例としては、会員制のプール、会員制スポーツ・ジム、テニスコート、駐車場などが、挙げられる。これらのサービスは、利用料を支払った者に限定して、公共的なサービスが提供される。

別荘管理によるサービスの提供は、別荘所有者が管理費を支払って、その対価として管理サービスを受け取る点で、以上の「クラブ財」と類似する。

別荘管理のうち、「委託管理」については、個別サービスごとに追加的な料金を負担する必要がある、利用料なしではサービスを享受できないため、ほぼ「クラブ財」に該当する。

ただし、「全体管理」については、「競争性」や「排除性」が不十分という特殊事情があるため、「クラブ財」とは異なる面がある。このため、「全体管理」については、管理費を滞納しても基本的なサービスを享受できる「フリーライダー」の発生が問題となる。

ウ 一公共経済学で確立された「フリーライダー論」一

〔公共的な管理サービスからフリーライダーを排除するのは困難〕

管理費の不払い者（滞納者）に対する管理会社の対応としては、「全体管理」の一部を停止するという手段がありうる。具体的には、ゴミ処理サービスにおける権利を付与するステッカーの給付停止等がありうる。

しかし、この場合には、それでも勝手にゴミを捨てられれば、衛生上処分を拒否することは、困難である。また、管理費不払い者（滞納者）に対して、管理会社の維持管理等による道路などインフラの利用を制限することは容易ではない。まして、最も重要な防犯、防火、環境保全等の「純粹公共財」的な波及効果を持つ業務は、その便益が全所有者に及ぶため、その供給から受ける便益を抑制することは、不可能である。

つまり、「全体管理」に関するサービスの大半には「排除原則」が働かないため、管理費不払い者（滞納者）に対する管理サービスの提供を停止することが困難になるという問題がある。

（本項全体（特に第2の3.）で記述した公共経済学とフリーライダーの一般理論については、ジョセフ・E.スティグリッツ、著書『公共経済学』（Economics of the Public Sector）、東洋経済新報社、2008年3月、第5刷り発行、P159～187参照）。

第2章 公共経済学的にみた別荘地における管理サービスの帰結

1. 市場原理の適用

〔住民総意の管理会社選択は正当だが、個々の住民の選択は不当〕

別荘地の全体管理に関するサービスがもたらす便益はすべての別荘所有者に均等に及ぶため、個々の別荘所有者による管理サービスの取捨選択はできない。まして、個々の別荘所有者が自己都合や独自の主張によって管理費を滞納する状態を続けることは、不当である。

この別荘地の全体管理に関するサービスに対して、個々の別荘所有者が管理委託契約の解除権限を持つことを認めれば、管理費の滞納者が増大することによって、管理財源が不足して、別荘地の管理が崩壊してしまう。

ここで市場原理を導入できるのは、管理会社Aと管理会社Bとの競合に限られる。管理会社Aに対して良好な管理を求める手段として、この管理会社間の代替性を意識させることは、建設的である。これは、市場経済上の競争原理の発揮による管理の改善にとって、もっと効果的な方策となる。

ただし、これを実現するためには、別荘地の全体管理に関するサービスがもたらす便益がすべての別荘所有者に均等に及ぶものである以上、別荘所有者の総意として管理会社の交替を求める

形でなければならない。

一般に、別荘地の管理会社は、当初開発した会社に委託され続けるケースが、極めて多い。その最大の理由は、開発会社が別荘の事情に詳しいため、別荘管理に適していること等による。

それに加えて、管理会社の関連会社が不動産業も営むことにより、別荘開発に伴う「開発利益」の取得ができる点にある。ここでいう「開発利益」とは、未開拓の別荘地にインフラ整備やその維持管理等の付加価値をつけて販売することによる利益である。ここでの「開発利益」は、大まかには、「土地の売却価格－仕入価格＝付加価値」と算定される。

ただし、新規開発される別荘地からは「開発利益」が得られるが、すでに開発が進んだ別荘地からはわずかな利益しか見込めない。つまり、後発の参入企業は、創業者利得と言うべき「開発利益」を取得できない。まして、今日の人口減少下で土地資産価値が減少する別荘地では、好条件で進出を希望する企業を探すことは、容易ではない。

そのため、別荘所有者にとって現状の管理内容に不満があり、その不満が多くの別荘所有者の共通認識として形成されているといえるなら、住民の総意でそれを改善する方策を管理会社と協議することが、まず先決である。

2. 質の高い管理による資産価値とステータスの向上の観点

人々が別荘等を所有する第一の目的は、言うまでもなく、週末等にリゾートライフを楽しむことにより、リフレッシュすることである。そのために、多くの別荘所有者は、多額の資金の対価を支払って、別荘地を取得したり別荘建物を建設する。

このリゾートライフが完結するためには、①別荘の取得—②資産価値の維持—③適正価格での売却ないし次代への承継、という資産の売買ないし承継のサイクルが、滞りなく実施される必要がある。

つまり、別荘所有者にとって、長年所有してきた別荘が売却できるかどうか、または資産価値を維持したまま次代に承継できるかどうか、資産形成の成否の観点からは重要である。

管理別荘地内に存在する別荘の資産価値を左右する最大の要因が、管理の質の高さである。そのため、別荘所有者が安心できる質の高い管理が持続することが、求められる。

そして、別荘の資産価値を左右するもう一つの要因が、別荘地内の管理費の滞納額の大きさである。一部の別荘所有者の管理費の滞納であっても、その滞納が他の別荘所有者の不安感と不公平感を助長する。さらに、管理費の滞納は、別荘購入者に対して、将来の持続的な管理に不安を抱かせるため、適正価格での売買を困難にする要因となり、別荘の土地や建物の資産価値の低下をもたらす。

一般に、バブルが崩壊して別荘価格が低迷する今日、日本中の山岳・高原地域で、資産価値が

暴落して取引が成立しにくい別荘地が増加傾向にある。これには、耐震性向上等の観点を強化した建築基準法の改正によって、傾斜地の建物建設が高額になったことも影響している。

以上のことを踏まえ、平成初期のバブル崩壊後に全国的に地価が暴落したことをも考慮すると、本件別荘地においては、現在も管理別荘地としての需要は存在し、継続的に別荘地の土地と建物の売買が成立していることから、その資産価値を下支えする管理会社による管理は、良好に推移していると判断される。

しかし、本件別荘地において、委託管理を解除しようとする管理費滞納者が増加すれば、管理会社による全体管理に関するサービスに充当できる費用が減少する。それによって、別荘所有者がこれまで享受していた別荘地内における主要道路の維持管理、別荘地全体の環境の維持保全（公園緑地の設置、維持、街路灯の設置、維持、防犯パトロールなど）、ゴミステーションの設置、ゴミ収集、管理センター施設の設置維持などの、主にインフラ関連の維持管理が滞ることになる。そうすると、別荘生活が不便になり、さらに資産価値が下落するため、別荘所有者の不利益が拡大することになる。

このことは、マンション管理を例にあげて、「中古マンションの資産価値は、管理の良し悪しが決める」とよく言われることと比較すれば、理解し易い。それは、管理の質の高さが、生活の質を左右するからである。また、建物の定期点検や修繕によるメンテナンスが、建物の耐久性に大きく影響するからである。

生活の困窮等のためにマンションの管理費を払えない人が出ることは、理解できる。しかし、それを法的に正当化しようとする試みは、稀有な試みであろう。

3. 地元自治体に全体管理を行政サービスとして要求するために必要な条件

(1) 別荘所有者の別荘地外の旧来の住民と同様の租税負担の必要性

これまで述べたように、公共経済学の観点からは、別荘地の全体管理は、民間管理会社の実施すべき固有の施策であり、地元自治体と管理会社との間で役割分担が行われることは極めて当然のことであり、このことが別荘所有者に対する地元自治体の行政不作為にあたるとか、別荘所有者は、租税と管理費の二重負担になっているということを意味しないことも自明である。

仮に、別荘の全体管理の一部である道路の維持管理費等を別荘が立地する地元自治体が担うことを表明するなら、管理会社としても住民としても、利益にかなうことなので、歓迎すべきである。この点では、別荘所有者と管理会社は、対立する立場にはない。

しかし残念ながら、今日の急速な少子高齢化等による過疎化が進行する別荘が立地する市町村では、そのような支援策を実施できる余裕は乏しい。

地方の小さな市町村では、過疎化が進む傾向にある。さらに、農業等に従事する旧来からの住

民の高齢化に伴って、医療、介護等の負担が増加傾向にある。

そのため、都会からの若年世帯の移住を促進するために、格安の住宅を提供することで、定住支援策を実施するケースが多い。この支援策が成功するためには、若年世帯の市内や近郊での就労を支援する政策が不可欠である。さらに、少子化を抑制する手段として、様々な子育て支援策が求められている。

一般に市町村は、以上の施策を実施するだけでも膨大な財源を要するため、別荘所有者に対するインフラの維持管理等の支援策を大々的に実施するような、ゆとりのある財政状況にはない。

このことは、本件別荘地が立地する管轄市でも同じであり、管轄市のように近年市町村合併した自治体では、合併後数年を経過すると国や県の上位団体から給付される合併に伴う地方交付税が減額されるため、ますます財政が厳しくなる傾向にある。

また、別荘所有者が、従来から管理会社が実施してきた別荘に特有の全体管理に関するサービスの供給を地元自治体の行政サービスとして要望するためには、別荘地外の旧来の住民と同様の様々な義務を果たすことが求められる。

別荘所有者は、現状ですでに、別荘地外の旧来からの住民と同じ一般行政サービスを、市役所等を通して享受している。別荘所有者は、その対価として、別荘所在の地方自治体に対して、固定資産税、都市計画税や住民税の均等割りを負担していると考えられる。そのうち住民税は、標準的に、別荘の大半を占める非居住者に対しては、「均等割」として、県税を年額1,000円、市税を年額3,000円、合計4,000円を負担するだけである。その課税根拠は、非居住者であっても、「住民サービスを享受する対価として少額の税を負担することで、納税義務の一旦を担うべし」と考えるのが、定説である。これは、財政学や税法学上定着している「負担分任」という考え方に基づいている。

そこで、管轄市の公共サービスとして別荘管理を求める場合に、別荘所有者が最低限果たす必要があるのは、別荘地外の旧来の住民と同様の租税負担をすることである。具体的には、別荘が所在する市町村内に住民票を移して、住民税の所得割を納税して、市町村財政に大きく貢献することである。そのためには、別荘地外に居住する旧来の住民と同様に、市町村民税の均等割りだけでなく、所得割を負担する必要がある。

しかし、「定住者」が増加したとしても、長年の別荘所有者の大半が年金生活者になった場合には、住民税所得割の非課税者が大半となるため、市に対して多くの納税を期待することはできない。また、「行政区域内の全住民を対象として、共通した要望に応える行政サービス」を提供することが役割である地元自治体が、「別荘所有者の特有の要望に応じて、対象を限定した固有の管理サービス」を提供すれば、別荘地外の旧来の住民の理解は得られないと思われる。その財源は、全住民から徴収される市税や上位機関から配分される資金で賄われるからである。

したがって、仮に別荘の全体管理の一部である道路の維持管理費等を別荘が立地する地元自治体が担うとすれば、これに対応する独自財源を確保することが不可欠であり、別荘所有者に最も望まれるのは、この財源となる新たな税金等の負担を行うことである。

実際に、このような方法による財源確保策は、以下に述べる別荘立地市町村においても実例がみられるところであり、管理別荘地における「全体管理」に関するサービスを地元自治体が担う際には同様の方策が選択される可能性が高い。

仮に、本件別荘地において、別荘地所有者が、別荘に特有の全体管理に関するサービスの供給を管轄市の行政サービスとして要求するのであれば、管轄市がこれに応えるためには、財源確保策として別荘所有者に対する独自課税を含め何らかの負担を求めることになるであろう。

(2) 熱海市における別荘対策費の財源確保策

ア 熱海市の別荘等所有税〔別荘所在市町村での独自課税〕

熱海市では、高度経済成長にともなって昭和40年代後半から別荘開発が着々と進み、現在では15,000戸余りが建設されてきた。通常の市町村が徴収する固定資産税、都市計画税、市県民税均等割りの収入だけでは環境整備等を行うことは非常に困難な状況になった（熱海市、「最新資料別荘等所有税」による。）。

そこで、別荘対策費の不足を補うために、別荘住民に限定した法定外普通税である別荘等所有税（以下「別荘税」という）を課税して、リゾートマンション対策経費をねん出している。この独自課税は、昭和51（1976）年度に創設された（拙著『分権的土地政策と財政』ぎょうせい、2001年再版、P159～160）。

熱海市では、平成25（2013）年度現在でも、別荘・リゾートマンション対策経費の確保のために、別荘税を徴収している。別荘所有税は、37年の歴史を持つことになる。最新の資料では、平成23年度の別荘税の収入額と支出額について、以下のように示されている⁽⁴⁾。

〔平成23年度（熱海市、最新資料）〕

収入額　：5億4,969万円

支出額　：5億4,969万円

〔支出項目〕

- ごみ処理施設整備費　　1億7,708万円
- 消防施設整備事業　　1億5,694万円

⁽⁴⁾ 熱海市、最新資料「別荘等所有税」による。

- 下水道・し尿処理施設整備費 1億5,473万円
- 道路維持費 6,092万円

イ 「別荘税」という法定外普通税の課税根拠

市町村法定外普通税については、地方税法（第669条—第698条）で、全国共通の法定税以外に、各地方自治体が条例で定める独自の税を課税することを認めている。熱海市の別荘税は、その代表である。

その税収入は、近年では毎年約5.5億円にのぼる。法律上は、その用途が限定されているわけではないが、熱海市では、別荘等所有者の納得を得るために、毎年の用途を公表している。その用途を見ると、①ごみ・し尿処理施設整備事業、②消防施設整備事業、③道路整備事業、等の費用に支出されてきた⁵⁾。

熱海市では、別荘税の用途について、平成3～7年度のリゾート関連経費（5年分）に充当したことを明記している。それによれば、①居住者負担経費、②観光客負担経費、③別荘等所有者負担経費、の三者に分けて、それぞれが負担すべき経費の区分を行っている。これは、熱海市が総務省（自治省）に対して、別荘税の課税を認可してもらうために提出した資料の一部に記載されている。

その中の「別荘所有者の負担経費」総額99億円の調達方法について、①別荘者負担（間接行政経費等）リゾート関連経費（固定資産税・市民税負担）63億円、②別荘者負担（直接経費）ごみ処理等5項目（別荘税負担）22億円、③不足額（市税負担）14億円、と負担区分している。

要するに、以上の「5項目」に充当される経費の大半が、独自課税である「別荘税」の課税による財源から支出されている。以上の「5項目」とは、①ごみ・し尿施設整備費、②道路整備費（維持分）、③道路整備費（改良分）、④下水道事業費（線出分）、⑤消防施設整備事業費、を指す⁶⁾。

第3章 結論（「意見書」のまとめ）

以上で検討したとおり、管理別荘地における全体管理は、民間管理会社の実施する固有の施策であり、地元自治体である市町村が住民に提供する行政サービス（公共サービスといってもよい）とは本質を異にするものである。

⁵⁾ 拙稿『リゾート開発と財政：熱海市と湯沢町』、P5～9、静岡大学法経短期大学部「法経論集」第73号、1994年。

⁶⁾ 拙著『分権的土地政策と財政』ぎょうせい出版、2001年再版、P166～172。

そして、本件別荘地の全体管理は、基本的には、前述した準公共財の一種である「クラブ財」的な性質を有するが、料金不払い者に対する「排除性」が不十分という特殊事情がある。管理費不払い者（滞納者）に対する管理サービスの提供を停止することができないため、「フリーライダー」が発生するという問題がある。

したがって、本件別荘地における全体管理の根拠となる管理会社と別荘所有者との間の本件管理委託契約を公共経済学の観点から検討すれば、別荘地の全体管理に関するサービスがもたらす便益はすべての別荘所有者に均等に及ぶ以上、個々の別荘所有者が解除権限を持つことが認められるべきではなく、仮に本件別荘地の全体管理を実施する管理会社を変更する、または管轄市に同等の管理サービスの供給を要望する場合、住民の総意によりこれを行う必要がある、という結論になる。

特に、管轄市が行政サービスとして本件別荘地の全体管理に応じるためには、財源確保策として別荘所有者に対する独自課税を含め、何らかの負担を求めることになるのが当然の帰趨である。そのため、別荘管理能力等に限界のある管轄市がこれを行うよりも、本件別荘地に根差した管理会社を実施した方が、効率的で即効性のある対応が期待できるといえる。

財政学の受益者負担の立場からは、行政サービスを享受するためには、応分の負担が求められる。本件別荘地における別荘所有者は、住民税等の市町村税や上位機関からの地方交付税等を財源とする一般行政サービスについて、市役所等を通して別荘地外の旧来からの住民と同様に享受している。このサービスの基幹部分は、防災、防犯、保健、交通、環境保全等の準公共財の提供である。全住民の命と生活を共通に守るため施策であり、波及効果の大きさから見れば、「純粹公共財」としての性格も併せ持つ。

他方、本件別荘地の全体管理業務は、その受益範囲が、別荘地という特定の地域内に限定されるため、その他の旧来からの定住者には、ほとんど受益をもたらさない。その管理業務は、別荘所有者の週末のリフレッシュや「定住」等を通じて、豊かな別荘生活を享受することで、生活の質を向上させる手助けをするための業務である。つまり、別荘所有者の特有の要望に応じて、対象を限定した固有の管理サービスを提供する職務を担うのである。そのサービスの受益範囲は別荘地内に限定され、それを享受できるのは別荘所有者という特別の立場にある人々に限定されるため、その管理業務は、それを委託された管理会社が、管理費という特定の財源を充当して、専属的に担当すべきである。

したがって、本件別荘地の全体管理業務の一部にせよ、その遂行を管轄市に求めるべきではなく、長年の経験で別荘の事情に精通した管理会社が、きめ細かいサービスを実施し続けるべきである。

別荘所有者から管理費を財源として管理会社が供給する現状の管理サービスのあり方は、財政学及び公共経済学的な見地から見ると、今後とも、全住民に共通の一般行政サービスを提供する

管轄市と、管理別荘地内で限定的に享受される特別のサービスを提供する管理会社との間の、適正な役割分担で実施されるべきであると評価される。

以上

【本意見書作成者の略歴】

桜井良治（さくらい・りょうじ）

1987年、東京大学大学院博士課程所定演習単位取得

1988年から、沖縄大学専任講師，リゾート，別荘開発についての研究を開始。

1992年から静岡大学法経短期大学部助教授，1994年から同教授

（財政学・地方財政論専攻）

1995年から静岡大学人文学部教授となり，現在に至る。（財政学専攻）

—公共経済学は財政学の理論分野であり，研究対象として探求している—
主な著書に，

共著 佐藤進編『日本の財政』1986年2月（ぎょうせい）

単著『分権的土地政策と財政』1997年2月（ぎょうせい）

—熱海市の別荘税や湯沢町のリゾート財政等を論じる—

単著『日本の土地税制』1998年12月（税務経理協会）

単著『消費税ほど公平な税はない』2013年1月（文真堂）

その他，論文等多数

（本稿に関連したリゾート，別荘関係の代表的な著書・論文は，以下の「資料」の通り）

【資料】

- 平成23年度（熱海市，最新資料「別荘等所有税」）

別荘税課税の必要性について，「別荘等の増加による行政需要の増加に伴い，別荘等をお持ちの皆さまにご負担いただいております固定資産税，都市計画税，市県民税均等割の収入だけでは環境整備等を行うことは非常に困難な状況にあります。」と説明している。

- 桜井良治著（拙稿）『リゾート開発と財政：熱海市と湯沢町』，P5～9，静岡大学法経短期大学部「法経論集」第73号，1994年）。
- 桜井良治著（拙稿）『分権的土地政策と財政』ぎょうせい出版，2001年再版，P166～172。

〔公共財とフリーライダー論〕

- ジョセフ・E. スティグリッツ，著書『公共経済学』（Economics of the Public Sector），東洋経

済新報社, 2008年3月, 第5刷り発行, P159~187).

スティグリッツ (Joseph E. Stiglitz, 1943年2月9日-) は, 2001年にノーベル経済学賞を受賞したコロンビア大学教授.

第4章 「意見書」の論旨のまとめと記述後の新たな知見

1. 「意見書」の論旨の公共経済学的なまとめ

(1) 別荘管理の私的財としての性格と全体管理の「非排除性」

以上の別荘地の管理をめぐる訴訟では, 個々の別荘所有者の管理費の不払いと管理契約の解除権を認めるかどうか, 係争の中心課題になってきた. ここでは, 以下の二つの異なる命題が支配している.

① 第一命題: 別荘管理は, 「私的財・サービス」を提供する

第一命題: 別荘管理は, 「私的財・サービス」に位置付けられ, 民間企業によってしか適切に供給できない. 言い換えれば, 「公共財・サービス」ではないため, 管轄市町村等の公共機関による供給は, 不可能である.

本裁判の争点は, 別荘所有者の管理費不払いと管理契約の解除権が認められるかどうかである. そのことと連動して, 別荘地の管轄市町村が, 別荘内を通る道路の維持管理等のインフラ整備をはじめとして, 別荘管理の一部を肩代わりすべきかどうか, という論点に問題が波及する. 自治体がこれを実施するには多額の財源を要するため, 自治体の財政状態に余裕があることが条件となる. ところが, 筆者が長年にわたって自治体財政を研究してきた観点から見ると, 財源に余裕のある自治体は皆無といえる.

別荘地が立地する市町村の全住民の「受益と負担」の関係から見ると, 「受益」として地元市町村が提供する一般行政サービスを受け取り, 「負担」として, 全住民が負担する市税を納税することでバランスが取れる. 国税や県税の負担については, 上位機関から受け取る地方交付税や補助金等によって還元される.

それに対して, 別荘所有者の「受益と負担」の関係から見ると, 「受益」として管理サービスから利益を受け取り, その対価として, 別荘管理サービスの費用を負担する. ここでは, 別荘管理業務によって受け取るサービスと管理費の間の「受益と負担」の関係は, 明白である.

そのため, 私的財の供給の一部を地元自治体が肩代わりすれば, 特定の人々しか利益を受けない私的財を公共的に供給するという矛盾に満ちた状態が生じることになる.

別荘を管轄する市町村の供給するサービスが行政区内全体に及ぶのに対して, 別荘管理によ

る管理サービスの受益範囲は別荘地内に限定される。この点で、別荘の管理サービスは恩恵を被る地域を限定した私的活動であるため、行政による事業の代替は困難である。

以上の諸点については、近い将来、別荘所在自治体からの明確な主張がなされることが、望まれる。

② 第二命題：別荘の全体管理には「非排除性」が働かず、フリーライダーが生まれる

第二命題：管理会社の実施する別荘管理地内では、防災や防犯等の全体管理に関する「排除性」が機能しないため、管理費不払い者が出現すれば、「フリーライダー」が発生する。この点では、政府（国や自治体等）による治安維持や消防サービス等の純粋公共財の供給から受け取る受益が、税金を支払わなくても享受できることと、同様の結果をもたらす。

そのため、個々の住民による管理サービスの個別解除権限を認めると、費用負担なしで基本的なサービスを享受する「フリーライダー」が発生することになる。それが大量に発生すると、別荘管理の費用を徴収できなくなるため、別荘管理が崩壊することになる。

(2) 官民分業—政府は「命を守る」施策、民間（管理）会社は「生活の質の向上」—

行政（市町村）の施策としては、住民の「命や健康、教育等に関わる基本的な施策」を中心として実施すべきである。具体的には、全住民の生活や健康、生業の繁栄、義務教育等に関する施策である。

それに対して、別荘管理業務は、その別荘所有者の週末のリフレッシュ等の特別な要望を満たすために、比較的豊かな人々の生活を向上させるために実施される。つまり、週末に安心して快適な生活を保障することを通じて、特定の人々の生活を向上させるために実施される。

別荘所有者の多くは、主たる居住地が大都市圏等にあり、そこから会社等に通勤するため、大都市等での生活が保障された上で、それ以上の「豊かな生活」を求めて別荘を所有するからである。

特殊な事例を別にして、一般に、別荘所有者が別荘に定住したとしても、それは管理会社による充実した管理に守られた質の高い生活を送ることが目的である。管理会社による管理の質の高さが、その別荘生活の充実を左右することになる。決して、旧来から居住する地元住民と交流して、地域に溶け込んだ生活をするのが目的ではない。まして、地域社会で生業を営んだり、子供の教育を受けさせたりする者は、少数者に過ぎない。

2. 「意見書」執筆後に気づいた新たな知見について

—今後の公共経済学研究で深めるべき視点—

(1) 別荘地内での市場の形成—「クラブ財」との共通点と相違点—

前述の「意見書」では、別荘管理を公共経済学における「クラブ財」と類似した性格を論じている。クラブ財の事例としては、駐車場、駐輪場、スポーツクラブ、テニスコート、映画館等があげられることが多い。これらの事例では、会費を支払う人だけに限定して、財・サービスが提供される。それらの財・サービスの特徴は、対価を支払った人々に限定して提供される点にある。

クラブ財に分類される財・サービスは、政府だけでなく民間企業も供給できる。また、スポーツ施設の提供等が含まれるため、別荘管理業務と類似している。

ただし、クラブ財が「準公共財」に分類されるのに対して、別荘管理業務は「私的財」に分類されるため、別荘管理を「クラブ財」と同一視することは、行き過ぎであろう。

「クラブ財」と同様に、別荘地内で提供される管理サービスも、本来、管理費という対価を支払わないと提供されないはずである。ただし両者の大きな相違点は、別荘の全体管理には、管理費用の不払い者に対する「非排除性」が働かないため、管理費不払い者がフリーライダー化してそのまま管理サービスを楽しむことができる、という特有の問題が発生する点にある。

別荘の管理費は、防災等の全体管理から水道の水抜き等の個別管理までが含まれるため、幅広い分野の管理に対して、一括して徴収される。

冬場の水抜き等の個別管理については、元々個々の事業ごとに料金を支払わなければサービスは提供されないため、フリーライダーが発生する度合いは低い。

しかし、インフラ整備等の全体管理については、管理費を支払わなくても管理サービスを楽しむことができるため、フリーライダーが発生しやすいのである。

(2) 別荘管理サービスの集団消費的性格—管理費は、全体管理に対して一括負担—

本件の係争では、一部の別荘所有者の管理費不払いをめぐって、別荘管理サービスに対して、個々人の解除権が認められるかどうか、大きな争点になってきた。言い換えれば、別荘管理費の不払い状態は、個別解除権限が認められることを根拠として、発生してきた問題である。

一見すると、別荘地の購入後に、毎月の管理費を支払って別荘管理サービスを購入することは、スーパーで様々な商品を購入する行為と同様に、市場経済における自由な選択のように錯覚されやすい。

例えば、スーパー等の自由市場でリンゴを買うかどうかは、個人の自由な選択に委ねられる。誰かがこれを買わないからといって、他の誰かが損失を被ることはない。それに対して、ある人が別荘の管理費を支払わなければ、管理費の総額が不足することで別荘管理が行き届かなくなる

ため、他の別荘所有者が損失を被る。この意味で、別荘管理契約は、管理サービスに対する集団的な消費活動を意味する。

例えばここに100人の別荘所有者がいるとする。そのうち1人、2人、3人と管理費を滞納すれば、他の人々に対する管理費用が不足して、管理が行き届かなくなり、最終的には管理会社の運営に支障をきたすことになる。

この場合、ある人が管理契約を結んで管理サービスを購入するという「個人消費」が、他の人々の別荘管理から受け取る受益の大きさに影響を及ぼすことになる。このことは、自由市場でリンゴを買うか買わないかの選択とは、性格が異なる。

つまり、ここには通常の市場で見られる個人の自由な消費活動は存在しない。言い換えれば、個々の別荘所有者に別荘管理契約を自由に解除する権利を認めると、その他の別荘所有者の利益を損なうことになる。

ただし、住民の総意を代表する管理組合が代表して、別荘管理会社を選択する自由は法的に存在しており、この面では市場経済は機能していると言える。

経済学上の基本的な考え方としては、その程度の差はあるが、経済活動を活発にするために自由市場の存在が重視される。自由市場こそが、競争を通じて、管理サービスを向上させるという面もある。

万一、当初契約された管理会社による管理が独占的かつ一方的で、別荘所有者にとって逃れ難いものなら、サービスの質の低下や業務の怠慢等の弊害が生じると考えられるからである。

もう一つの視点は、そもそも別荘所有者は、別荘地に別荘の土地・家屋を購入した時点で、例外なく、管理会社と別荘所有者との間で、管理契約を締結しているという点である。この観点から見ると、別荘購入と管理契約の締結とは、制度的に一体化していると言える。

以上の点から見れば、管理サービスは、別荘所有者による別荘地の所有から切り離して自由に市場の売買に供すべきではない、という理屈になる。言い換えれば、別荘所有者個人個人の判断で別荘の管理費の支払いや管理契約の解除を選択すべき性格のものではない。

万一、個々の別荘所有者の解除権限が認められる場合には、別荘購入時に管理サービスを求めるかどうかについて、別荘購入時からその選択が可能な契約になっていなければならない。別荘を所有する個人や集団が、この管理契約を途中から一方的に解除することは、他の住民と管理会社に対して大きな損失を与えることになるからである。

(3) 公共経済学における民間会社の活動を扱う分野の発展

今後、日本の人口の急速な高齢化に伴って、医療、介護、福祉等の社会保障の面などで、行政に求められる施策の範囲が拡大する傾向にある。しかし、政府の財源不足によって、政府活動の

守備範囲を縮小せざるを得ない状況にある。その場合、民間企業の活動範囲が拡大せざるを得ないため、その活動の財源と受益と範囲を探究する必要がある。その場合、従来政府活動を中心として研究してきた公共経済学の「フリーライダー論」等の民間企業活動研究への応用が、期待される。

公共経済学に基づく分析は、政府が供給する準公共財の供給等の「非排除性」等の課題については、研究が進んでいる。今後、民間会社の供給する財・サービスの「非排除性」等の公共財的側面についても、公共経済学上の研究が進められる必要がある。ただし、行動の経済学や実験経済学等に代表される近年の経済学の多様な発展によって、様々な視点での自由な研究が進んでいる可能性がある。

今回の「意見書」執筆では、時間と労力の制約によって、以上の分析方法には触れなかった。今後、同様の意見書を提出する機会があれば、この問題を多様な理論的観点から、より厳密に論じたい。

3. 別荘地の全国的な資産価値下落による売却困難の問題

—供給過剰のリゾートマンションが最も深刻な状況にある—

(1) 丘陵地等を中心とした別荘地の資産価値下落傾向

近年の長引く不況と少子高齢化の進展に伴って、土地需要が減少傾向にある。1990（平成2）年を頂点とするバブル経済の崩壊後には、全国的に地価が急落してきた。とりわけ、別荘地等での不要不急の土地需要から順番に減退してきた。近年では、2005年頃の好景気で、地価は一時的に回復基調に戻った。しかしその後、2008年9月以降のアメリカで発生したリーマンショックによる景気後退によって、再び下落基調に陥った。

とりわけ、バブルの絶頂期に大量に開発された別荘地等における遠隔地の傾斜地では、土地の傾斜の度合いが高いほど、建築条件が厳しくなったこともあり、土地資産価値の下落傾向が顕著になっている。

地価動向を見ると、条件の悪い「限界地」から順番に資産価値が下落する点で、古典的な経済理論に則した下落傾向を示していると言える。

本論文（一部は「意見書」）で示したように、近年の日本で多発する災害の増加に伴って、その対策として建築基準法が改正され、耐震構造等が強化されて建築コストを高めたことも、資産価値の下落を促進している。

本論文の研究対象となった別荘管理地では、別荘管理が良好になされている。そのため、全般的に見ると、資産価値の暴落を食い止めており、このような問題は今のところ深刻化していない。

この別荘地では、管理会社の不動産部門が、中古別荘を安く買い取って、抜本的なリフォーム

をして販売努力をしていることも貢献して、別荘地の土地・建物の資産価値の急激な下落を食い止めている。この視点から見ても、本件係争地の別荘管理会社の管理は良好に推移しており、管理会社の交替を求める段階にはないと言える。

(2) 別荘地等が売却できずに老後の生活に影響するケースの増大

—資産価値維持・増大のための管理会社や自治体の新たな役割—

近年になって、全国的な土地資産価値の下落傾向は、リゾート地に典型的に表れている。その理由は、リゾート地では、生活に直結しない別荘やリゾートマンションが林立しているからである。遠隔地や丘陵地の傾斜地等に立地する別荘地や供給過剰になったリゾートマンション等では、資産価値の急落傾向が続いている。その結果、近年ではそれらの中古の土地・建物が供給過剰になり、いくら値下げしても買い手が付かないという現象が生じ、深刻化している。

全国のリゾート地の別荘やリゾートマンションの所有者が、資産価値が消滅した土地・家屋を売買できずに行き詰まるケースが増大している。購入者がいない資産を生涯保有し続ける以外にない、という状況が深刻化しつつある。

別荘地の場合には、それぞれの土地の傾斜度が違い、形質が異なるため、すべての土地の資産価値が一挙に無価値になるわけではない。しかしリゾートマンションでは、個々の区分所有する部屋の資産が一体化しているため、自体はより深刻になる。無価値の部屋が一部屋、二部屋と増大すると、使用の放棄や所有権の隠匿などにより、所有者不明の部屋が増えることにより、管理費の滞納者が続出して管理費が徴収できなければ、マンションの管理サービスが崩壊することになる。リゾートマンションは管理によって成り立っているため、管理が崩壊すると、購入希望者が皆無となるため、建物のゴースト化が一挙に進み、マンション一棟全体の資産価値が一挙に消滅することになる。

(3) 公租公課等の重さが資産価値下落を促進する

別荘所有者には、管理会社への管理費等の支払いや管轄市町村への固定資産税の支払いが義務付けられている。仮に、別荘の土地・建物の資産価値が消滅しても、管理費や租税公課等の負担から逃れられないため、それらが重くのしかかる。

これに、温泉権が付くと、温泉の継続的使用を保障するために数年ごとに支払う「温泉更新料」や月々の「温泉使用料」が加わるため、別荘地の資産を維持するための負担額は膨大になる。

様々な公租公課の中でも、固定資産税とそれに付随する都市計画税は、別荘やリゾートマンションに重くのしかかっている。固定資産税等の高さの水準を決めるのは、評価額の大きさである。バブル期の高地価を規準にした固定資産税評価額からはやや下がったとはいえ、低水準の地価の

実勢から見ると、評価額はまだ平均的に高すぎる水準にある。

別荘やマンション等の所有者が年々負担する公租公課が高ければ、その分だけ別荘地やリゾートマンションの土地・家屋の資産価値が引き下げられる。これを数式化すると、以下の通りになる。

$$[\text{土地・建物資産の当初の資産価値} - \text{公租公課} = \text{税引き後の資産価値}]$$

あるいは、別荘等の資産価値を「収益還元価格」から求めれば、公租公課が大きいほど資産価値が下がる。このことは以下の数式で求められる。

$$[\text{土地・建物の資産価値} = (\text{土地・建物収益} - \text{公租公課等}) \div \text{収益率}]$$

以上の数式における「土地収益」とは、別荘地を他者や企業に貸した場合に得られる仮想収益を意味する。公租公課等が大きくなるほどこの収益は減少するため、土地資産価値が下落することになる。一般に、リゾート地の土地・建物に対する賃貸需要は少ないため、その収益及び収益率は極めて低い。

公租公課が少ないほど資産価値の下落が少なくなることは、自明な結論である。一般的に、公租公課の引き下げは、リゾートマンションの資産価値の崩壊傾向を緩和する効果がある。

しかし、行政側が固定資産税等の高さを決めるには、管轄市町村のリゾートに対する行政需要の大きさや財政状態等を勘案して判断する必要があるため、その軽重については一概には言えない。

別荘やマンションの管理費の大きさも、管理経費と比較して異常に高ければ、公租公課と同様に資産価値の下落をもたらす。都心部から見て遠隔地のリゾートマンションにおける法外に高い管理費負担等は、顕著にマンションの資産価値を減少させる結果をもたらしている。ここで言う「法外に高い」場合とは、50平米の標準的な床面積のリゾートマンションで、月々の管理費と修繕積立金を足した額が4万円等の高さにのぼる場合を言う。通常、これに固定資産税等の租税公課を加えると、月々5万円程度の高額にのぼり、維持費の負担が重くのしかかることになる。

通常、別荘やリゾートマンションの資産価値がゼロになると、〔無価値の土地・建物－租税公課等＝マイナスの資産〕と計算されるため、負の資産を保有することになる。売却困難な資産でも維持管理費の負担から逃れられないため、別荘所有者の老後の生活を脅かす結果をもたらすことになる。

リゾートマンションの管理費が高騰した理由は、その分譲時期が昭和60年～平成2年頃までのバブル経済の時期と重なったため、その時期の貨幣感覚で決定され、その相場が現在まで続いているからである。この管理費等の水準を引き下げするためには、有能な理事長によって組織された住民を代表する立派な管理組合が機能して、マンションの理事会や総会を成立させることが、必

須の条件である。

しかし、週末しか所有者が使用しないリゾートマンションでは、住民を結集してその意見を集約することは、容易ではない。「居住地で手いっぱいなのでリゾートマンションの管理まではかわりたくない」といった住民の意識もそのことを助長している。管理会社の方も、そのことに甘えて、手厳しい要求をする管理組合をあえて組織しようとはしないことが、管理費の適正化を遅らせているように思える。

ただし、厳密な意味で別荘やリゾートマンションの管理費の水準が「法外」かどうかは、個々のマンションについて、その管理費の高さだけでなく、管理経費としての使途の必要性と比較考量しなければ、判定できない問題である。

本件の「意見書」を提出した別荘地では、所有する土地の平米に応じて、一戸あたり月々平均1万円～2万円といった適正な管理費を徴収しており、その使途も別荘所有者のために適正に使用されているため、以上の高額な管理費の事例とは無関係である。

(4) 民法上、相続の「部分放棄」ができないという深刻な問題

別荘所有者が高齢化すると、子供や孫等の次世代への別荘地の土地建物の相続という問題が発生する。この場合、民法上、法定相続人が被相続人（死亡者）の遺した財産の相続を希望しなければ、相続放棄という選択をすることが、認められている⁽⁷⁾。財産を引き継ぐ相続人は、「相続財産の全面放棄」をすれば、負の資産の所有を引き継がないことが、認められている。

しかし、自己都合による「相続財産の部分放棄」はできない仕組みになっている⁽⁸⁾。被相続人となる別荘所有者は、別荘の土地・建物等の資産以外にも、大都市の郊外等に居住用の土地・建物を所有していることが多いため、相続人が相続財産の全面放棄をすることは、困難なケースが多い。

これについては、確かに法律上の原則論としては以上ようになるが、実際には、相続人に対して、相続を望まない資産を無理に相続させて、固定資産税等の公租公課や管理費を負担させることが可能だろうか。

そもそも相続の部分放棄ができないという仕組みは、相続人が、被相続人の遺した資産だけを引き継いで債務を引き継がないければ、不公正な利益を享受することになる。他方、そのことで、債権者が当然財産から返済されるべき債権を返済されないため、不当な不利益を被ることになる。

⁽⁷⁾ 民法第939条「相続の放棄をした者は、その相続に関しては、初めから相続人とならなかったものとみなす。」相続放棄は、被相続人の一切の財産の相続を放棄する制度であるため、相続放棄をした場合、当該相続人は、資産価値がマイナスの消極財産だけでなく、高額の都心の住居等の積極財産も相続することはできない。

⁽⁸⁾ 民法938条「相続の放棄をしようとする者は、その旨を家庭裁判所に申述しなければならない。」そこでは、原則的に、自己都合による相続財産の限定放棄は認められていない。

民法上の部分放棄に対する実質的な抑制規定は、経済社会が混乱ことを防ぐための法律の歯止めとして定められたものと思われる。

現行民法の「相続財産の部分放棄」禁止条項は、現在のように、負の資産価値を持つ土地やマンションが全国的に増大することを考慮したものではない。このことを考慮すれば、何らかの条件の下で、負の土地資産を「部分放棄」できるように、法律の改正が求められているように思える。

ただし、民法の原則が以上のものであれ、実際問題として、被相続人が相続を拒否するケースが多発して、別荘所有者が不明確になれば、管轄市町村による公租公課の徴収が困難になったり、管理会社の管理費徴収が困難になる等の問題が、深刻化することになる。

この事態の深刻化を防ぐための最善の解決策は、別荘地内の土地・建物、リゾートマンション等の資産の流動化を促進することである。より分かりやすく言えば、別荘等の資産価値を高めることによって、売買が可能な状態を維持する、又は売買を復活させることである。

別荘地の資産価値の維持・向上のためには、別荘管理会社による別荘のきめ細かい管理が、ますます重要になる。良好な管理を実現するためには、現状の別荘地内での別荘所有者の管理費支払い義務を明確化して、滞納者を減らす必要がある。

また、地元市町村の都市計画を公表して、別荘やリゾートマンション等にたいする資産価値崩壊を阻止するための様々な施策を実施する必要性に迫られている。もちろんこのことは、地元自治体が別荘管理サービスを代替すべきことを少しも意味していない。

ところで、全国の別荘地には遠隔地や急傾斜地等が多いことを少しでも考慮すれば、以上の民間管理会社の管理業務の向上と地元自治体による施策の改善によって、人口減少の時代にすべての土地の資産価値を「正の状態」に維持することが理想論に過ぎないことは、自明のことである。

この問題については、政府の側から見ると、自治体の財政に支えられた行政施策の向上にも期待する必要がある。特に、リゾート地の衰退に歯止めをかける施策が望まれる。

また、別荘管理会社の側から見れば、別荘管理費の徴収に支えられた管理サービスの継続性も考慮する必要がある。さらに、地域社会の発展や社会秩序の維持という面も考慮すべきなので、本論文で拙速に解答を出すことは控えたい。

おわりに

本論文を執筆した理由は、別荘地の管理費不払い等の同様の訴訟は、すでに全国各地で起きているため、「意見書」の中の一般的な考え方を論文として提示して、学術研究や別荘管理に役立て

たいと考えたからである。

本論文（「意見書」）の主張は、筆者が壮年期に研究の軸に置いた地方財政論、自治体財政論や地域開発の分野で執筆された著書や論文等の研究の蓄積を基盤にしている。今回の裁判の意見書執筆では、筆者の専門である財政学の視点からの自治体財政の分析が、大いに役に立った。とりわけ、リゾート地の別荘やリゾートマンションの立地する自治体の財政状態の長年にわたる研究成果を再検討する機会となった。

本論文の中心部を占める「意見書」は、公共経済学における「準公共財供給論」や、それに関連した「フリーライダー論」等の普遍的な理論に基づいている。本論文では、民間会社の行う別荘管理という経済活動について、公共経済学で定義する「非排除性」に由来する「フリーライダー論」の視点から位置付けている。

当該の「意見書」執筆を通じて気付いたことは、裁判の係争では、経済関係が中心になることが多く、その解決の筋道を導くためには、経済学的手法が役立つ場合が多いということである。今回の「意見書」では、別荘管理の全体管理から受け取る受益の「非排除性」がキーワードとなるため、公共経済学の伝統的な研究の蓄積を応用して論じている。

逆の面から見ると、公共経済学等の理論の起源や発展過程には、実社会からのフィードバックが大きく貢献しているように思える。本論文は民間会社の別荘管理を事例として、私的財・サービスの供給活動を公共経済学の視点から位置付けることにより、公共経済学の新たな分野を開拓することを目指している。本論文が、公共経済学の過去の理論の蓄積に依拠するだけでなく、その将来の発展の一助となれば、幸いである。

なお、本件裁判は、遅くとも年内には結審する見通しである。幸い、現在の本論文の原稿執筆時点では、当裁判はまだ未決のため、裁判の結果に左右されずに、学問的真理を自由に探究・記述できる状況にある。

ただし、この裁判の成否については、本論文の主張の学術的な妥当性とは切り離して考えたい。本論文は普遍的な真理を探究しているため、裁判の成否とは相対的に別個の価値を有すると考えるからである。