

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」 概念

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 三木, 義一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008650

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

三 木 義 一

はじめに

我が国において、受益者負担金制度が採用されたのは、周知のように大正八年の旧道路法（大正八年法律五八号）¹および旧都市計画法（大正八年法律第三六号）²の制定にはじまる。この負担金制度は戦前の都市計画財源として一定の役割を果たしてきた。例えば、昭和一〇年度の東京市の場合を見ると都市計画財源のうち負担金収入が約八・八%もあり（表1、2を参照）、今日と比較すると、都市計画にとってかなり重要な財源であったといえよう。

しかし、結局は都市計画関係者の期待したほどは発展せず、戦後になるとわずかに下水道施設についてのみ採用されているにすぎなくなっている。このように、我が国において受益者負担金制度が定着しえなかった原因については、これまでの研究によっていくつかの点が指摘されている。例えば、桜井氏は、その原因として①公共団体に明確な賦課権が与えられなかったこと³、②国有地のような無租地に賦課しえなかったこと、③行政官僚主導型で住民の支持が得られなかった

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

こと、等を指摘されている。

（表1・昭和一一〇年度東京都市計画事業
費経理状況）

財産収入	八七三、〇八〇円
納付金	二七、八三七
負担金	一、七八八、五一六
国庫補助金	一、七二九、〇六八
府補助金	六五、〇〇〇
財産売却	六、五七五
雑収入	一、一三一、七六三
特別税	三、一二七、八三六
市債	一一、六二三、四〇〇
合計	一一〇、三七三、〇七五

＊東京市役所『昭和一一〇年度・東京市財政概況』二〇七頁より作成

（表2・各都市における負担金収入）

都市別		東京	京都	大阪
区分		円	円	円
税額	国	42,613,189	5,666,290	23,037,657
	府	21,435,791	5,926,966	18,803,707
	市	34,982,708	5,753,820	26,286,237
	区	7,353,088	1,795,891	184,400
	税金	1,747,098	289,457	2,818,747
負担計		108,131,874	19,432,424	71,130,748

都市別		横浜	神戸	名古屋
区分		円	円	円
税額	国	4,652,044	10,791,908	5,162,484
	府	3,428,870	—	4,151,382
	市	4,473,821	11,130,082	5,904,305
	区	—	—	—
	税金	31,379	159,920	26,573
負担計		12,586,114	22,081,910	15,244,744

※前掲書一七五頁より引用

- 備考
1. 本表は昭和9年度決算に依る。
 2. 国税は市税附加税の標準額とす。
 3. 府県税及市税には都市計画特別税を包含す。
 4. 区税には「区に属する市税」の外学区税を包含す。
 5. 神戸市に県税なきは県費分担なるに依る。

また、大久保氏も「受益者負担の実施には土地の科学的評価制度の確立や、受益の程度について合理的で説得的な評価の方法の確立、対象者の権利関係その他多くの技術的な問題がある。こうした問題が十分解明されないまま実施された戦前の受益者負担制度は、土地所有者に多くの不満を残し大きく拡げられないまま戦時体制に突入し、都市計画事業の中止とともにすたれていった」ことをあげている。

確かにこれ等の問題が負担金制度発展の阻害要因になったことは否定できないと思われるが、なぜ住民に負担金制度が理解されなかったのか必ずしも明確にはされていないように思われる。私見によれば、我が国の旧都市計画法・旧道路法の受益者負担金制度が十分な発展をなしえなかった最大の原因は我が国の受益者負担金法制が抱えている根本的矛盾に根差しているように思われる。より具体的にいえば、我が国では受益者負担金制度が前提とした「利益」と現実の都市計画等によって生じるそれとの間に著しい乖離があり、それが多くの紛争を招き、さらに、かかる紛争を緩和するために裁判所が採用した「利益」の具体的内容がそれを担保する法的制度を欠いたため、自治体が安心して徴収する基盤を失ってしまったためであるように思われる。

本稿では、右のような視角から負担金法制の前提となる「利益」問題を中心に戦前の負担金法制および判例の問題点に検討を加えたい。

(1) この旧道路法の内容等については、さしあたり佐上信一「新道路法ノ概要」法学協会雑誌三七巻一一号(大正八年)七三頁以下、同「新道路法ノ特色」法学協会雑誌三八巻一〇号(大正九年)三三頁以下、池田宏「道路法制定ノ沿革ト新道路法ノ精神」法学論叢第二巻四号六号(大正八年)等を参照。

法律新聞一五〇八号(大正八年二月一〇日号)はこの改正による負担金につき、従来は「鉱山業者、地主、家主等が自治体の道路新設改築に因りて特別の利益を受くる場合」でも負担を求めることができない不条理を改めたものとして「時宜に適するもの」と積極的に評価していた。なお、佐上・前掲「新道路法ノ特色」は「道路ニ関スル費用ハ、原則トシテ之ヲ国又ハ公共団体ノ負担ト為セリト雖、其ノ以外ニ於テ、特ニ利益ヲ受クル者アルトキハ、其ノ者ニ対シ其ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルハ、新道

略法ニ一貫スル精神ナルコト」を指摘するとともに「現ニ全国各地方ニ於テ、県道路改修ノ為、下級公共団体ニ於テ潰地ヲ寄付スルノ慣行ノ存スルハ、皆人ノ熟知スル所ナリ」（一四二〇〜一四二二頁）として、それ以前から「寄付」という名の負担慣行の存在を指摘している。

(2) 旧都市計画法の全般的特色等については高木鉦作「都市計画法」（『講座・日本近代法発達史第九巻』勁草書房、昭和三五年）一二七頁以下、及び石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、昭和六十二年、一〇七頁以下等を参照。

(3) もっとも、それ以前にも負担金類似の制度がなかったわけではない。例えば、市制一二二条には「数人を利する营造物の設置維持其の他の必要なる費用は其の關係者に負担せしむることを得」という規定があり、町村制一〇四条等にも同様な規定があった。美濃部達吉はこれらが一般に「税」として徴収されている中で、これらの性質が負担金であることを強調していた。例えば、『日本行政法』（有斐閣、昭和十五年）八六七頁等参照。

(4) 桜井良治「旧都市計画法期における受益者負担金制度の問題点に関する考察」都市計画別冊昭和五九年度学術研究論文集第一九号二三五頁以下参照。

(5) 旧都市計画法においては受益者負担金賦課権者が公共団体であるのか、行政庁であるのかについて争いがあったが、昭和五年の内務省の省議で次のように行政庁説が採用されている。「受益者負担金ノ課徴権者ガ行政庁ナルコトハ都市計画法第二四條ニ於テ受益者ニ対スル負担金ハ行政庁ニ於テ滞納処分ノ例ニ依リ徴取スルコトヲ得ルモノト規定シ又同第二五條及同二六條ニ於テ行政庁ノ為シタル処分ニ付イテノミ訴訟訴訟ヲ提起スルコトヲ得セシメタル点ニ於テ明ラカナルノミナラズ；行政庁ガ課徴権者ナルコトヲ明ラカニセントス」。なおこの点については、小栗忠七「受益者負担制度（一）」『地方行政四五巻六号（昭和十二年）六一頁も参照。

(6) 大久保昌一編『地価と都市計画』（学芸出版社、昭和五八年）一三三頁。

一 利用権者に対する負担制度としての受益者負担金——負担金と土地増価税

(1) 都市計画財源としての土地増価税と受益者負担金

一般に受益者負担金制度は公共事業によって生じた開発利益・地価上昇を土地所有者から吸収する制度として理解され

ている。仮に戦前の受益者負担金制度がこのようなものであるとしたら、それはその限りにおいて一定の合理性を有していたといえよう。というのは、戦前の我が国の各種負担法制では地主的土地所有者に与えられた開発利益を吸収する制度が欠如していたからである。

例えば、土地保有課税としての「地租」の課税標準たる評価額は、実際の地価の上昇を全く反映するものでなかった。周知のように、宅地の場合、明治初期の法定地価が明治四三年まで適用され、その後はその評価額が昭和六年の賃貸価格への切り替えまで適用され、この評価額も後に昭和一三年に評価替えが行われたにすぎなかったし、こうした評価替えですら急激な負担増回避の名目で一定額の上昇に抑えられていたからである。⁶⁷

また、土地譲渡課税としての所得税においても個人の土地譲渡は課税の対象とはなっておらず、ようやく昭和一七年に臨時利得税として導入されるという状態であったからである。

しかしながら、我が国の戦前の受益者負担金制度は、このような意味での土地「所有者」からの地価上昇吸収制度としての趣旨を徹底してはいなかった。それどころか、むしろ、土地「利用権者」に対する事業費回収のための負担制度としての性格が強かったのである。

このことは以下の二点から証明しように思われる。まず第一に、旧都市計画法上の受益者負担金制度はいわゆる土地増価税とワンセットのものとして構想されていたことである。

すなわち、旧都市計画法の当初の法案によれば、都市計画事業のための財源として同法六条の受益者負担金以外に、第七条において公共団体が賦課しうる税として①土地増価税、②改良税、③間地税、④戦時利得税付加税の四つが明記されていたのである。このうち、間地税というのはいわゆる未建築地税のことであるが、改良税と土地増価税はよく似た性質の租税制度であり、前者は純粹の開発利益を後者は土地のいわゆる自然増価を、それぞれ対象とするものとして一応區別

されていた。⁹⁾ いずれにせよ、内務省が都市計画による地価上昇吸収制度及び財源措置としては受益者負担だけを構想していたのでなく、むしろそれ以上に租税制度に大きな期待をかけていたことに留意しなければならない。ところが、大蔵省の強い反対にあい、結局、旧法八条で次のように規定されることになり、土地増価税等の名前は条文から消えてしまった。¹⁰⁾

八条 公共団体へ第四条又へ第六条ノ費用ニ充ツル為左ノ特別税ヲ課スルコトヲ得但シ府県費ヲ市ニ分賦スル場合ニ於テ市カ營業税、雜種税又ハ家屋税ヲ賦課スルトキハ主務大臣ノ許可ヲ受ケ其ノ税率ヲ定ムヘシ

- 一 地租割 地租百分ノ十二半以内
- 二 国税營業税割 国税營業税百分ノ十七以内
- 三 營業税、雜種税又ハ家屋税 各府県税ノ十分ノ四以内
- 四 其ノ他勅令ヲ以テ定ムルモノ

しかし、土地増価税が全く否定されたというわけでもなかった。内務省と大蔵省との妥協的解決として、四号にいう「勅令ヲ以テ定ムルモノ」の中に土地増価税も含まれると解されたからである。¹¹⁾ 従って、旧都市計画法公布後も内務省は何度となく勅令案を制定し、大蔵省と協議を重ねてきた。よく知られている大正一二年の勅令案を少し詳しく見てみると以下のような内容を有していた。¹²⁾

第一条 都市計画事業ノ費用ヲ負担スル市町村ハソノ区域内ノ土地ニ対シテソノ自然増価値額ニツキ土地増価税ヲ賦課

スルコトヲ得

第二条 土地増価税ハ土地所有權ノ移転アリタル時又ハ法人所有ノ土地ニシテ十五年以上移転ナキ時ハコレヲ賦課ス

第三条 土地増価税ハ土地所有者ノ有償移転ノ場合ハ前所有者ニソノ他ノ場合ハ現所有者ニコレヲ賦課ス

第四条 土地ノ自然増価額ハ土地ノ現価ヨリ左ノ金額ヲ控除シタモノトス

一、土地ノ原価額

二、土地ノ原価額決定時期以後ニ於テソノ土地ノ改良ノタメ投シタル費用

有償移転ノ場合ニ於テハ前所有者ガソノ土地ノ所有權ヲ取得シタルタメニ要シタル登記ソノ他ノ公課

第五条 土地ノ原価額ハ土地所有權取得ノ時ニ於ケル價格ニ依ル但大正五年一月一日以前ニ取得シタル土地ニツイテハソノ日ノ時価ヲ以テソノ原価額トスル同期日以前ニ取得シタル土地ノ取得価額ガ同期日ヨリ大ナル時ハソノ価額ニ依ル

十五年以上移転ナキ法人所有ノ土地ニ対スル第二回以後ノ土地増価税賦課ノ場合ニ於テハソノ賦課ノ時ヨリ十五年前ニ於ケル土地増価額ヲ以テ原価額トス

第六条ノ第八條 略

第九条 土地増価税ノ税率ハ左ノ制限内ニ於テコレヲ定ム

増価額ガ原価額ノ百分ノ十以下ノ場合百分ノ五

〃 〃 百分ノ十ヲ超ユル場合百分ノ七

〃 〃 百分ノ五十ヲ超ユル場合百分ノ九

以下略す。

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

要するに、その内容は所有権移転に際して土地増価を吸収する、いわば譲渡所得課税的なものが中心であった。譲渡所得が所得税の課税対象に含まれていなかった当時の事情からして当然ともいえよう。他方、法人の長期保有には未実現の段階でも課税することとされていた。長期保有の未実現の土地増価に対する課税制度が後の勅令案では個人にも拡大され、それが一層増価税の制定を困難にしたともいわれ、結局貴族院等の反対で土地増価税は実現しなかった。しかし、以上の指摘から明らかのように、実現しなかったとはいえ旧都市計画法の立案者は土地増価を前提として受益者負担金を導入していたのである。そうすると、両者の関係、すなわち受益者負担金が一般に理解されているように、都市計画によって生じる開発利益を地主から吸収する制度であるとすると、土地増価税との関係が理解しえなくなる。それ故、むしろ、両者はそれぞれ別個の役割を期待されていたと考えるほうが自然であろう。

この意味で、東京市主事の「柳幸永が次のような指摘をしていたことは極めて重要であろう。

「事業の及ぼす局地的利益は直接土地に反映するものであるから、土地価額の増加を来し、又は土地利用価値の増進と爲るのである。これに対しては或は課税となり、或は負担となる。前者はこれを土地増価税と謂い、後者はこれを特別負担と謂う。共に都市計画事業の財源となるけれども、土地増価税は未だ立法化するには至らない。」

「受益とは土地の利用価値の増進を指標とし地価騰貴をその内容とするの謂ではない。故に土地の利用権者が、直接受益し、必ずしも受益は土地所有者の側にはない。地価の騰貴を指標としたならば、それは土地所有者の側においてその受益は土地増価税の内容となるべき性質のものであるので、特別負担とは別個に考察せなければならぬのである。」

土地増価税との関係で受益者負担金制度の存在意義を問い返すならば、右の様に「土地利用権者」に対する負担制度として理解し、位置づけるのが論理整合的であろう。

(2) 受益者負担金法制の内容

このことは、さらに当時の受益者負担金法制における負担義務者の範囲からも証明しうるように思われる。

そこで、旧都市計画法における受益者負担金制度の規定を見てみよう。¹⁰⁾

まず、受益者負担金は旧法六条で次のように規定されていた。

第六条 都市計画事業ノ執行ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ国、公共団体ヲ統轄スル行政庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ公共団体、行政庁ニ非サル者之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ者ノ負担トス
主務大臣必要ト認メルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ニシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得

この規定を受けて施行令九条は受益者の範囲を一般的に次のように定めていた。

令第九条 左ノ各号ノ一ツニ該当スル場合ニ非サレハ都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ事業ノ執行ニ要スル費用ヲ負担セシムルコトヲ得ズ

一、行政官庁ノ執行スル事業ニ因リ公共団体ガ著シク利益ヲ受クルトキ

二、事業地ノ公共団体以外ノ公共団体ヲ又ハ上級公共団体ヲ統轄スル行政庁ニ於テ執行スル事業ニ因リ事業地ノ公共団体が著シク利益ヲ受クルトキ

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

三、事業ニ因リ生シタル营造物カ他ノ工作物ト効用ヲ兼ヌルニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキ又ハ其ノ营造物ヲ利用スルニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキ

四、前各号ノ外都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ニシテ内務大臣ヨリ指定サレタルモノアルトキ

住民を対象とした負担金は第四号に基づくことになる。そこで、負担義務者の具体的範囲は内務大臣の指定を見なければならぬことになるが、大正九年に制定された「都市計画法施行令第九条第四号ノ規定ニ依リ受益者指定ノ件」（内務省令二八号）では以下のようになっていた。

都市計画法施行令第九条第四号ノ規定ニ依リ指定スルコト左ノ如シ但シ第一号ノ期間ニ付イテハ事業着手ノ時ヨリ時ヨリ之ヲ起算ス

一、都市計画事業トシテ道路、若ハ広場^①ノ新設、拡張又ハ路面ノ改良ヲ為シタル場合ニ於テ其ノ道路、広場ノ両側ニ於テ内務大臣ノ定ムル区画内ニ在ル有租地ノ所有者但シ賃権ノ目的タル土地ニ付テハ賃権者、十年ヨリ長キ期間ノ定アル地上権、永小作権、及賃借権ノ目的タル土地ニ付テハ地上権者、永小作人及賃借人

一、前号ノ区画内ニ在ル無租地ニシテ効用マタハ公共ノ用ニ供セラレサルモノニ付テハ地上権者、永小作人及賃借人

さらに各公共団体が右の指定を受けてより具体化したものを定めており、例えば、大正一二年八月二七日の大阪市告示一〇六号「道路新設拡張受益者負担ニ関スル件」では次のように定められていた。

第二条 前条ノ規定ニ依リ費用ヲ負担スル者ハ新設又ハ拡張スヘキ道路ノ両側ニ於テ各奥行二十間ノ地域内ニアル土地

ノ所有者トス但シ工事着手ノ日ヨリ起算シ十年ヨリ長キ期間ノ定アル地上権、永小作権又ハ賃借権ノ目的タル土地ニ付テハ地上権者、永小作権人又ノ賃借人、費用負担トス

同一ノ土地ニ付前項但書ノ權利二個以上存ストキハ其ノ最後ニ設定セラレタル權利ヲ有スル者ヲ以テ費用負担者トス

以下略。

以上やや詳しく受益者の範囲に関する規定を見てきたが、借地件等の用益権が設定されている土地の場合には、土地所有者ではなく借地権者等が負担義務者とされていることに注目すべきであろう。¹⁸このことはまさにこの受益者負担金制度が土地の利用関係の変化に伴う利益を前提とし、それ故にこそ、「所有者」ではなく土地「利用権者」に対する負担制度として位置付けられていたことを意味している。このことは、土地増価税が地主層の反対にあり実現を見なかつたのに対し、この負担金制度が導入されたことの一因をなしているようにも思われる。¹⁹

しかし、土地増価税が制定されず、地主に対する開発利益吸収制度を欠いたまま、土地利用権者に負担を求めることはいかにも不合理であり、住民の納得を得られるものではなかつたといえよう。我が国で最初に負担金問題を訴訟で争つたと思われる原告が借地人であつたことや、麻布区四ノ橋天現寺橋間道路受益者負担金過重負担期成同盟会が昭和五年九月に内務大臣等に提出した陳情書に次のような改正意見が付されていたこともこのことを物語つていよう。

「四、第七条第二項事業着手後十年より長き期間の存する地上権、永小作権及賃借権が設定せられたる有租地に付ては其の『地上権者、永小作人及賃借人を以て受益者とす』を『地上権者、永小作人、及賃借人と地主を以て受益者とす』に改

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

正すること

理由。借地の場合に於て受益者を借地人のみに限るは不当なり。純理の上より云えば道路の新設若くは拡張の為に其の土地の価格騰貴する場合に於ては却て土地の処分権と収益権とを有する地主のみが利益を受くることとなる。加之所有権は借地権よりも鞏固にして且つ永続的性質を有す。併し實際に於ては借地人も亦借地権の騰貴に因り、其の利益を均霑する場合もあるが故に借地人及地主の両者を以て受益者となし、両者負担の割合は土地の状況によりて適宜に之を定むるを最も穏当なりとす。

また、土地の利用といってもそれは主として建築目的による利用を意味しているはずであり、その点からすると他人の土地に耕作又は牧畜を営む権利を意味するにすぎない永小作人を負担義務者にすることは不合理であり、この点も強く批判されていた。

このうち後者の小作人の問題はついに戦後まで改正されることはなかったが、前者の土地所有者よりも利用権者のほうが「優先的に」負担義務を負わされる建前は、後に昭和七年の内務省令で以下のように改められている。

第一条ノ二 本令ニ於テ受益者ト称スルハ大正九年九月内務省省令第二八号ニ拘ラズ第二条ノ負担区内ニ在ル土地ニ付

左ノ各号掲ゲル者ヲ謂フ

- 一、有租地ノ所有者、質権者、永小作人、地上権者、賃借人、使用借主及転借人但シ、永小作人、地上権者、賃借人、使用借主及転借人ニ付テハ建物（仮設的ノモノヲ除ク）ノ所有ヲ目的トスルモノ又ハ其ノ権利ノ存続期間十年
- （事業着手前ニ設定セラレタル利権ノ存続期間ハ事業着手ノ日ヨリ起算ス）ヨリ長キモノニ限ル

（以下略）

いわゆる併立主義が採用され、負担義務を負うのは土地の利用権者だけではなく、土地所有者も一定の分担割合について負担義務を負うこととされたのである。このような負担義務者の範囲の拡張は、戦時体制に入ろうとする時にあたり、収入をあらゆる形で確保しようとしたものであるとの理解も可能であろうが、土地増価税が制定できなかったこと、すなわち、土地所有者と利用権者の負担のバランスが崩れてしまったことに伴う必然的修正であったともいえよう。

(3) 利用権者負担の根本的矛盾

ところで、我が国の受益者負担金法制が利用権者に対する負担制度として位置付けられていたことは、同制度発展に与つての致命的欠陥でもあつたように思われる。

というのは、利用権者に対する負担制度である以上、負担金の対象となる道路や下水道施設等の新設・拡張等によって土地の利用関係に著しい変化、例えば西ドイツの地区施設のようにそれによって始めて建築が可能になるといったような変化、が生じなければならない。しかし我が国の都市計画法制はそうした利用関係の変化を生みだす前提を欠いてしまつていたのである。

このことは、例えば当時の内務官僚の飯沼一省の次の指摘を見れば明らかであろう。

「元來受益者負担制度は、都市改良事業に因りて著しき利益を受けた者よりこれを徴収するものたるは論を俟たない。然らば其の『著しき利益』とは何であるか。現在受益者負担を課せられたる都市住民は、果していかなる利益を受けているのであろうか。我が国の法制の下に於ては、幅員九尺の道路に沿いさへすれば立派に市街建築としての建築を為し得ることを公に認められているのである。(市街地建築物法第七条、第八条、第二六条) 幅員九尺の道路に接して建築を為す者は、恐らく其の道路が将来十間とか十二間というが如き幅員の大なる道路に拡張せられることを予期しないであ

らう。かかる市民にとりて「利益」はむしろ道路の拡張などして貰わないことに在る。前面の道路が突如として予想もしなかつた程の大道路に取擴らげれることは大變革であり、大なる生活上の不安に暴露される結果となるのである。而かも常に之を以て市民の利益なりとして、低からざる受益者負担金を賦課することは果たして異論なく社会に受け容れられるべき制度であろうか。若し吾国の法制が未計画の土地に於る建築を公認しないものならば、尚弁駁の余地は残されている。けれども前述の如く幅員九尺の道路に沿う建築は、公認せられたる市街地建築である。かかる土地に対して道路拡張に伴う受益者負担を賦課することは、少なくとも甚だ不親切なる制度といわなければならぬ。受益者負担制度に対して訴訟の提起せらるることは亦当然といふべきである。²⁰⁾

右の飯沼の嘆いている点をいまずこし具体的に述べてみよう。我が国では大正八年の都市計画法の制定と同時に同法の姉妹法ともいふべき市街地建築物法（大正八年法律三七号）が制定された。これにより、ようやく市街地における一定の建築規制がなされるのであるが、同法では未計画地における建築を禁止するという制度を採用せず、わずかに「建築物ノ敷地ハ建築線ニ接セシムルコトヲ要ス」（八条）、という規制が設けられたに止どまっていた。その建築線というのは「道路敷地ノ境界線」（七条）であるから、道路に接することが建築にとって重要となる。ところがこの道路は「本法ニ於テ道路ト称スルハ幅員九尺以上ノモノヲ謂フ」（二六条）とされ、しかも道路法のように主務大臣等の認定も要さず、「公有地でも私有地でも又有租地でも免租地でも、九尺以上の幅を有して一般交通の用に供して居るものならば之を凡て道路と称する²¹⁾」こととされていたのである。このため、住民の方は都市計画等と関係なく住居を建築でき、また実際に建築をしてきたのであり、それ故、建築後道路が整備されたところで、土地の利用関係、利用可能性に変化が生じるわけではなかつたのである。

また、大阪市主事の岡崎早太郎も負担金反対運動に直面して次のように反省の弁を述べている。

「筆者の記憶に依れば、この制度創設時代に於ける当務者の觀念は、這般施設の実現は必然的にその付近に在る土地價格の暴騰を誘い、これらの土地の所有者らは、立ろに事業に因り騰貴せる増価を壟斷し、莫大な利益に浴する受益者なることのみを確信し、これに対する報償的負担公平論のみは、可なり宣伝と吹聴に努めたけれども、事業に因りて生じた新營造物を活用すべく、土地の利用によりてのみ、新たな利益を贏ち得らるべき事の唱道を閉却した感なしとしない。これ則ち今日に見込違を貴こしたる原因ではないか。……筆者は從來機会ある毎に受益者各位の為に受益の実を挙ぐる方策としては、小割土地の併合を基調とする建築改善に因る土地利用策以外に、実益収獲の手段なきことを痛論し、地主諸彦の覺醒を求め、その妥協をお勧めしたことが一再ではない。或いは今尚記憶に留むる人あるかもしれぬが、其の一例を挙げれば、從來狭き街路に直面したるに因り、平家若は二階建以上の建築より成し得ざりし土地が、その前面若は側面に出現した大街路に因り、如何なる利益を受けたか、から考へなければならぬ。謂うまでもなく交通、運輸、通信を始め採光換氣その他有形無形に涉り幾多の利益はあろうけれども、財産的に受けた最も顯著な利益は、何を措いても建築上の夫れを挙げなければならぬ。大街路出現以前にありて、利用範圍の極めて貧弱なりし土地が、単に新街路の新設のみに因り、一躍して五階〜十階の高層建築が可能となり、延いて土地の利用価値を五倍〜十倍に増加するが故にである。しかも建築物の高層化は、建築経済上建坪の拡大を要し、勢いより広き建築敷地の要求が殺到する。しかるに在来の市街宅地を其のままにして、一宅地一建築物の理想はおろか、数割地なお一建築物の用に充たない現状に於て、地主の好むと好まなにと拘らず、過少割地の併合使用は免れ能はざる必然的運命である。否これを為すに因りてのみ顯著なる利益が得られ、これを為さなければ何らの利益も得られないのである。」

さらに、同氏は公共団体の行う土地区画整理地区外受益者からも負担金を徴収しようようにされたことに關連し、「受益者負担制の如きくだらぬ仕事よりも」重要な課題として「就中最も甚だしきものは建築禁止制の欠如から来る夫れを挙

げる。謂う所の建築禁止制の欠如とは方の如何に拘らず建築線だにあれば、建築を為し得る権能を土地所有者、地上権者又は賃借人等に附与した現行制度である。吾人はこの原則に対し『都市計画ヲ行ウヘク指定セラレタ市ノ都市計画区域ナイン未タ市街化セサル区域ニ在リテハ土地区画整理ヲ行ウニ非サレハ建築ヲ為スコトヲ得ス』と謂う新法制の制定を要求する⁽⁹⁾ことを提言していた。

このように、我が国の受益者負担金制度は土地利用権者に対する負担制度として成立したにもかかわらず、その前提となる「利益」を利用権者に与える制度を欠いたまま施行されていたのである。こうした状況では負担義務者とされた土地利用権者からの不満を避けることはできない。それ故戦前において、負担金徴収をめぐる訴訟が数多く提起されることになるのである。ところで、こうした負担義務者の不満に対して裁判所はいかに対応し、それが負担金を徴収する公共団体にかなる影響を与えたのであろうか。次章ではこの点を考察してみよう。

(7) 地租の評価制度の変遷については、さしあたり『昭和財政史・第五巻』(東洋経済新報社、昭和三二年)一六八頁を参照。この時期の実際の地価と法定地価のギャップの実態については金澤史男「戦間期における土地税制改革の意義と限界」地方財政研究所所報二二号一〇頁以下が参考になる。また、鈴木梅四郎「地価差増税案の根拠」法律新聞一三八七号(大正七年四月一〇日号)一五頁以下では大正四年の東京における宅地と法定地価との著しい差異が指摘され、土地増価税の必要性が強調されている。なお、金澤・前掲論文一八頁は新評価額が従来のそのの一定倍数以上になることができないとされていた点につき、「このような制度が適用されたことは、大都市を軸に展開した経済発展による集積利益や、都市計画事業による開発利益によってもたらされた大都市地価高騰の相当部分を長期にわたって補足しえない構造をもたらしたいといつてよい」ことを指摘している。

(8) 後の大正二二年の内務省案では原則として①一年以上建物なき土地、②建物ある土地にしてその面積より建物の敷地面積の三倍を控除したる部分、が課税対象とされ、その面積に応じた税率(例えば、一〇〇坪以下〇・二%、一〇〇坪以上五〇〇坪未満〇・五%)を当該地の時価に課すものであった(東京市政調査会『土地増価税と土地未改良価格税の研究』大正二三年、一七五頁以

下参照)。この税は震災後都市の空き地の重要性が指摘されたこと等により結局実現されなかつた。

(9) 岡崎早太郎『都市計画と法制』(金港堂書籍、大正一四年)によれば「改良税と謂うは都市計画として道路を拡張するとか運河を開設するとか等種々の事業を執行するに因り其の付近の土地が永久的に価格を騰貴せしめた場合に其の時価より事業執行前に有せし地価及時代の進運に伴う自然増価格を控除し尚お剰余あるに於ては之を都市計画たる事業の賚せし改良に因る増加価格と看て之に對し事業費を負担せし公共団体をして永続的に課税し得る権能を与へむとする新税である」と、純粹の開發利益部分を課税對象とする租税として説明されている(二二七頁)。従つて、受益者負担金や土地増価格との關係は「受益者負担金は事業の執行に要する費用を一時的に負担するものであり、土地増価格は土地の自然増価に課税するものにして事業の執行に伴う土地の改良に因る騰貴価格のみに賦課する本税とは全然賦課の根底を異にして居る」ことなる(同)。

(10) 同法の立法過程の詳細については赤木須留喜「都市計画の計画性」(東京都立大学都市研究会編『都市構造と都市計画』東大出版會)五二三頁以下、小林重敬「炭崎勉」大場悟「旧都市計画法制定前後期における土地増価格の制度化動向に関する研究」都市計画別冊昭和五六年度學術研究発表會論文集第十六号六七頁以下等を参照。

(11) いわばこうして内務省と大蔵省との妥協を図つたわけであるが、法律新聞一五二六号(大正八年三月二五日号)一六頁は土地増価格が法定されなかつたことを批判し、「此種の税なるものは法律を以て明定せざる限り、反対多くして容易に実行せらるべきものにあらず」と指摘している。当時においてもこのような規定の仕方は實質的に土地増価格導入断念を意味していたものと思われる。

(12) この勅令案については、東京市政調査會『土地増価格と土地未改良價格税の研究』(大正一三年)八七頁以下参照。またこの勅令案の内容について検討を加えているものとして、桜井良治「大正末期の土地増価格勅令案」経済学研究二五号(昭和五七年)五六頁以下参照。

(13) 例えば、桜井・前掲論文、経済学研究二五号六〇頁参照。

(14) 一柳幸永「受益者負担の本質と其の地方性」都市工学五卷一〇号(大正一五年)一四頁。

(15) 同「道路受益者負担制度に就いて」工政八二号(大正一五年)二四頁

(16) 以下本稿で引用する各種負担金法制については、主として東京市政調査會『市政調査資料第二二号・受益者負担制總覽』(昭和六年)を参照した。

(17) 大正九年当時は、このように負担金の対象となる事業は道路と広場だけであったが、大正一四年の改正で河川、運河の新設改修が、昭和五年の改正で軌道の建設が、さらに昭和一〇年の改正で防潮施設が加わるというように、徐々にその対象が広げられていた。

(18) 他方、地租の納税義務者は当初①土地の所有者、②又は質権者、であったが、明治三八年の改正で③存続期間一〇〇年以上の地上権も加えられていた。しかし、土地の場合質権は実際上殆どないことからや、地上権といつても一〇〇年以上のものは実質的に所有権と異ならないと考えられること、等からみて地租はあくまでも土地所有者に対する負担制度であるが、受益者負担がそれとは異なるものであったことに留意しておきたい。

(19) 大久保編・前掲書はこの点につき「大正八年の都市計画法および道路法制定に当たり受益者負担制度が土地増価税のような反対に会うことなくスムーズに導入されたことは、その基本的な考え方が既に一般には定着していたためとも考えられる」(二〇頁)と指摘されているが、当時の貴族院で都市計画法案が審議された際、後に土地増価税導入反対を強く主張する阪谷男爵が負担金制度について「サウスルト第一影響ヲ受ケル者ト云ウノハ一個人ハ含マヌノデスネ」という質問をし、これに対して池田宏政府委員が「一個人ガ這入りマス場合ハ最モ等シイノハ道路法ニ依リマスルヨウナ同ジ例デハナイカト思ヒマス、即チ大キナ製造工場ヲシテ居ル工場デアルトカ、会社ガアルト致シマスレバ道路ヲ開通シマスル、其道路ト云ウモノハ殆ド其工場、其会社ノ専用ト同ジヨウナ姿ニナルヤウナ場合ガアリマス、ソレニ付キマシテハ其会社ヲシテ特別ニ負担セシメタルト云ウヤウナ場合ガ起コッテ来ルト思ヒマス」と答えている(『帝國議會貴族院委員會議事速記録・第一〇巻』臨川書店、五〇五頁)。この議論を見るかぎり、同制度自体よく理解されておらず、また政府も個人でも土地の利用権者になることを十分に説明していないように思われる。

後に負担金を実施されると個人にとって重い負担であることが明らかになり、これが地主層の土地増価税への反発を一層強めることに結果的になつたようにも思われる。

(20) 原告は弁護士で三井家から約四〇坪の宅地を賃借していた鈴木千載氏。この訴訟の経緯・内容については、法律新聞二九五〇号(大正一五年九月一五日号)六頁以を参照。

(21) 小田忠夫「東京市内に於ける受益者負担金減免運動」都市問題第一一巻四号一八六頁。

(22) 大阪市主事の岡崎早太郎が一貫してこの点を批判しており、例えば、「受益者負担金制度の普遍化と現行制度の改善意見」(東京市政調査会『第二回全国都市問題會議・研究報告』)以下『研究報告』と略す)という報告の中で、「都市計画区域内に於て上

記の省令に謂う事業を行うは言うまでもなく土地の宅地化、郊外の市街化を目標としての施設であるに拘らず、単に耕作又は牧畜を為す権利を有し、土地を宅地に変更する権能なき小作人を駆逐受益者の仲間に入らしめ如きはむしろ滑稽の沙汰ではあるまい乎」(四二八頁)とかなり厳しい批判を投げかけていた。

(23) 永小作人は、昭和四一年一〇月二八日付けの建設省都市計画局長通達「下水道事業受益者負担に関する省令案について」(参照、時の法令六三九号四頁)で負担義務者からようやくはずされ、具体的には、昭和四三年の省令からこれが実施されている。

(24) 西村輝一「東京に於ける受益者負担の改正」都市問題一四卷三三五至三三九頁参照。

(25) このような併立主義以外にも、所有権者の方を第一位にし、それ以外の権利者は代位的受益者とすべき主張もあった。例えば、岡崎・前掲四二八頁、同一「受益者負担制度に就いて・上」水道協会雑誌三卷四号一二頁等。

(26) この負担割合は、例えば、大阪の場合では質権については質権者七割、所有権者三割、それ以外の権利については当該権利の存続期間に応じて所有権者の負担が七割(二〇年以下)、六割(二〇〜三〇年)、五割(三〇年を超えるもの)とされていた(昭和八年大阪市告示一四七号。大塚辰治「道路受益者負担の改正に就いて」大阪九卷六号(昭和八年)六四頁参照)。これに対し、東京の場合は地上権を存続期間が百年を超えるものとそれ以外とに大別し、前者については所有権者の負担割合を九割としつつも、後者については一律五割としており(東京都市計画事業道路受益者負担規定施行細則第六條)、大阪よりも所有権者の負担が実質的に軽減されていた(この点については、岡素夫「受益者負担金賦課方法に関する二三の考察」市政研究四卷六号(昭和一三年)三〇頁以下参照)。

(27) このように評価をするものとして、柴田徳衛・藤田武夫「受益者負担金制度について——とくに下水道事業の財源について——」首都圏協会(昭和三年)三八頁。

(28) 西ドイツの地区施設と建築法制との関係については、さしあたり、藤田宙靖「わが地区計画制度の性格に関する覚え書き」(『今村成和教授退官記念・公法と経済法の諸問題・下』有斐閣、昭和七年、所収)九七頁以下を参照。

(29) 飯沼一省「受益者負担制度に関する一考察」地方行政三九卷四号(昭和六年)一七〜一八頁。同一九頁は「都市は先ず計画を樹てよ。而して此の計画の上限りて市街地の開発を許すべきである。かかる都市に於ては市民は決して重き受益者負担に脅かされる虞れはない」と述べ、受益者負担と建築法制の関係を強調していた。

(30) 中山元晴『市街地建築物法の解釈と手続(改修版)』(工業書院、昭和三年)九二頁。

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

(31) 岡崎早太郎「道路受益者負担の軽減問題」大阪九卷一号（昭和八年）一三〇一四頁。

(32) 同「都市区画整理による受益者負担に就いて」都市問題一〇巻二号（昭和五年）六六頁。

二 判例上の「利益」とその問題点

さて、以上のような状況の下で、受益者負担金に対する反対・減免運動が各地で展開されるが、⁽³³⁾それらのうち訴訟でも主として争われた「利益の有無」を中心に判例の論理を検討してみよう。

受益者負担金制度をめぐる判例の概要は表三を参照いただきたいが、「利益」の内容についての判例の論理は以下のよう⁽³⁴⁾に大きく二つに時期区分しうるように思われる。

(1) 第一期（昭和一〇年まで）

我が国における受益者負担金をめぐる最初のものと思われるのが昭和二年二月二二日判決である（行録三八卷一二号一二八九頁）。このケースでは、借地上の建物所有者たる原告が建物を他人に賃貸しているもの、道路工事によって賃料を増額しておらず、震災後かえって減額していること等をあげて「利益」を受けていないと主張していた。⁽³⁵⁾これに対して、行政裁判所は被告東京府知事の主張をほぼ全面的に採用しつぎのように判示した。

「道路ノ舗装ニ因リ交通ノ利便ヲ増進スルトキハ付近土地ノ利用価値モ亦増進スルコトハ通常ノ状態ニシテ原告ハ何等ノ反証ヲ提出セサルカ故ニ本件舗装工事ニ因リ原告ハ著シク其ノ利益ヲ受クル者ト認ムヘキモノトス原告ハ所有家屋ハ借地期間中一定ノ賃料ヲ以テ賃貸中ナルカ故ニ本件道路舗装工事ニ因リ何等受益者ナシト云フモ賃料ノ増減ハ原告ノ任意ニ属スルカ故ニ之ガ為ニ原告ハ受益者ニ非スト謂フヲ得ス」。

(表三・受益者負担金をめぐる主な行政裁判所判決の概要)

判決日			
昭和2年12月22日	東京市道路舗装工事	×	* 道路舗装により土地の利用価値も上昇するのが通常
昭和3年6月2日	札幌市道路側溝新設工事	×	* 北海道庁長官への訴願経由なしには訴え提起不可
昭和4年7月18日	京都市道路新設拡築工事	×	* 都市計画法施行日以後存在する受益者に対する負担金賦課可能 * 利益は金銭に見積ることのできるもののみをいう
昭和5年7月29日 (中間判決)	名古屋市道路広場新設工事		* 事業による著しい利益発生後土地を取得した者は負担義務なし
昭和7年5月21日	東京市道路修築工事	○	* 寄付や国庫補助を受けた分は「其の事業費」から除く
昭和7年5月27日	東京市道路舗装工事	×	* 道路舗装により交通便利になれば土地の利用価値が著しく増進するのが通常
昭和8年4月1日	東京市街路修築工事	×	* 道路の修築により土地権利者が著しい利益を受けるのは普通に顕著なこと
昭和10年7月20日	東京市道路舗装工事	×	* 他の工事の負担金額よりも高いことだけでは違法とはならない
昭和10年12月28日	東京市道路舗装工事	×	* 道路の舗装工事により交通の利便が増進し土地の利用価値が増加する
昭和11年3月3日	京都市道路拡張工事	△	* 工事による地価騰貴額を利益とし、負担金額と比較したうえで後者が前者を超えている部分について更正
昭和12年7月21日	大阪府道路新設拡築工事	△	* 同上
昭和14年7月21日	浜松市道路新設拡築工事	○	* 道路の拡築かそれとも新設に該当するかにつき、拡築にあたるとし、工事費の二分の一の負担金賦課を違法とした
昭和16年9月27日	東京府道路改修工事	○	* 利益とは事業着手日において現れたもの * 事業着手後の土地所有者に賦課することはできない
昭和17年12月22日	仙台道路新設拡築工事	△	* 利益には将来発生すべきものは含まれない * 寄付金や補助金を受けてもその分を「事業費」から控除することを要しない
昭和17年12月22日	大阪市高速軌道(地下鉄)新設工事	×	* 受益とは工事着手日までが生じたもの * 寄付金等を「工事費」から控除することを要しない

○=原告勝訴 △=原告一部勝訴 ×=原告敗訴

ここでは「利益」の内容として「土地の利用価値」が抽象的にあげられ、かかる利益の発生を前提とし、それを覆すためには原告側からの反証が必要とされていることに注目しておく必要がある。

しかし、この時期の判例上の「利益」概念を最も典型的に示しているのが昭和四年七月一八日判決（行録四〇卷九五頁）であろう。このケースでは原告が二六六名にものぼり、しかも個々の負担義務者について「利益」が生じていないことが具体的に挙げられていた。例えば、不整形買収残地に高額負担がなされていること、公益的利用地であること、道路開通後の地価上昇後に土地を取得し、負担金徴収時にはかえって下落していること、道路開通によりいわゆる裏町になりかえって時価が下がったこと、等々である。

これに対して、被告京都府知事は次のような形式論的反論を行っている。

「被告ニ於テハ施行令第九条第四号ニ『ニシテ』トアリテ『トシテ』ト無キコトニ斯ク原告ノ主張スルカ如キ『反証ヲ許スモノトスル積極的意義』アリトハ解スル能ハサルノミナラス寧ロ原告ノ解釈ノ余リニ文字ノ末ニ拘泥セルヲ思ハサル能ハサルナリ被告ノ見解ニヨレハ施行令第九条第四号ニアリテハ『指定』ナル文字ニ『当然ニ著シク利益ヲ受クル者トシテ』ナル認定的ナル即反証ヲ許ササル意味ヲ含有スルモノニシテ或ハ之ヲ換言シテ『指定』ナル文字ノ直前ニ『著シク利益ヲ受クル者ニシテ』ナル語句ハ負担義務者ノ一般条件トシテ第九条本文ニ述ヘタル所ヲ更ニ繰返シテルニ過キスシテ何等原告カ主張スルカ如キ『反証ヲ許スモノトスル積極的意義』ヲ包含スルモノニアラサルナリ即内務大臣ヨリ『著シク利益ヲ受クル者』トシテ指定セラレタル範囲内ノ者ニモ事實上ハ——社会観念ニ照ラシ——必スシモ著シク利益ヲ受クルモノトハ認め難キモノナキヤ否ヤ疑アリト仮定スルモ斯ル場合ト雖一旦内務大臣ヨリ指定セラレタル者ハ反証ヲ挙グルコトニヨリテ負担義務ヲ免ルルコトヲ得サルナリ」。

このように、内務大臣の指定をうけた以上は当然受益者でなければならず、一々反論することを許すべきではない、と

いう主張は実務担当者の間ではかなり支持されていたようである。⁸⁰

また、被告は利益の内容についてもかなり漠然とした極めて広範な内容を主張した。

すなわち「被告の見解ニ依レハ本件ニ関スル現行法ノ『利益』ナル文字ハ最モ広汎ナル範圍ニ亘ル利益ヲ意味シ即人類ノ社会生活ニ於ケル有形無形積極消極一切ノ利益ヲ包含スルモノナリ詳言スレハ該都市計画工事ニヨリ経済上ノ利益(例ヘハ地価ノ騰貴セルコト)交通上ノ利益、運輸上ノ利益、産業上ノ利益、衛生上ノ利益、保安上ノ利益、風致美観上ノ利益、等…凡ソ人類ノ社会生活ノ關係スル一切ノ範圍ニ於テ今日ノ社会通念ニ照シ該土地ノ社会的価値ヲ増価シタルコトヲ意味スルナリ而シテ此ノ意味ニ於ケル利益ノ有無及限度ヲ判定スル標準尺度トシテハ結局社会ノ通念——乃至社会ノ一般観念——ナル観念ヲ以テスルノ他ナシ」。

このように広く利益を解してしまふと負担金と租税の区別さえ不明確になるように思われるが、いずれにせよ被告側の態度は受益者として指定された以上は問答無用という高圧的な態度であつたといえよう。

しかし、行政裁判所はこのような立場には立たなかつた。判決はまず「利益」の内容および反証の可否について以下のように述べている。

「元來都市計画法第六條第二項ニ依ル費用負担者ハ都市計画法施行令第九條第四号大正九年内務省令第二八号ニ依リ著シク利益ヲ受クル者トシテ指定セラレタル者ニシテ且内務大臣ノ定ムル区内ノ受益者ヲ謂ヒ且其ノ受クル利益ハ之ヲ金銭ニ見積ルコトヲ得ルノミヲ謂フト解スルヲ相当トス從テ其ノ受クル利益ノ限度モ亦受益者ノ利益ヲ金銭ニ見積リタル額ニ依ラサルヘカラス故ニ若シ受益者タルコトヲ争ヒ若ハ自己ニ課セラレタル負担金カ其ノ受クル金銭的利益ノ額ヲ超ユルモノナルコトヲ主張スル者アル場合ニハ之ニ付其ノ反証ヲ挙クルヲ許スヘキハ勿論ナリ」

このようにして被告の主張には組みせず反証を認めるとはしたものの、結論としては必ずしも十分な論拠を示さないま

ま賦課処分を肯定している。

すなわち「然レトモ此ノ点ニ関スル原告各自ノ主張、証人ノ証言並檢証ノ結果ニ徴スルモ原告等ハ著シキ利益ヲ受クル者ニ非ス且各自ニ課セラレタル負担金カ其ノ各自ノ受クル金銭的利益ヲ超ユルモノト為シ難キヲ以テ本件処分ヲ此ノ点ニ於テモ未ダ違法ナリト為スニ由ナン」。

このように比較的安易に負担金賦課を肯定しているのは、負担金の前提となる利益を「金銭に見積ることを得る」ものに限定しながらも、なお相当強い利益推定をし、利用価値増進等も利益の前提としていたからであろう。

その後の判例を概観しておく、昭和五年七月二十九日（行録四一巻八号一一二三頁）の中間判決が「都市計画法第六条第二項ニ所謂利益トハ都市計画事業ニ因リ生スル土地ノ経済的利益ヲ意味シ金銭ニ見積リ得ルモノノミヲ指称スルモノトス而シテ同項ノ利益ヲ受クル者トハ前記土地ノ経済的利益ノ生スル時ニ於ル土地ノ所有者又ハ使用権者ヲ云フト解スルヲ相当トス從テ都市計画事業ニ因リテ利益カ己ニ生シタル後ニ於テ己ニ生シタル利益ニ相当スル対価ヲ支払ヒテ其ノ土地ノ所有権ヲ又ハ使用権ヲ取得シタル者ハ同項ニ所謂『著シク利益ヲ受クル者』ト云フヲ得ス」として「経済的利益」の側面を強調し、経済的利益発生後の土地取得者等を負担義務者の範囲からはずしているのが目立つ。

しかし、その後は、昭和七年五月二一日判決（行録四三号四三八頁）のように「道路ノ舗装工事ニ因リ交通ノ利便ヲ増進スルトキ沿道土地ノ利用価値カ著シク増進スルコトハ通常ノ状態ナリ」とか、昭和八年四月一日判決（行録四四巻二号一九八頁）のように「道路ノ修築ハ交通其ノ他一般ニ利益ヲ生ジ殊ニ其ノ道路ニ隣接セル一定地域内ノ土地ニ関スル権利者ガ他ノ一般ノ者ニ比シ之ガ為メ著シク利益ヲ受クルコトハ普通ニ顯著ナル事例」とか、さらには昭和一〇年一月二八日判決（行録四六号一一八八頁）のように鑑定書の「砂利道ニ舗装スレバ商売ハ繁昌シ住宅ハ快適ト衛生ヲ増シ」等々の記載に基づき「舗装工事ニ因リ交通上ノ利便ヲ増進シ利用価値ガ増加スルモノト認メルヲ相当トス」として、利益を受け

ていないという原告の主張を一蹴している。

ここまでの判例は、利用価値を中心とする利益が都市計画工事によって生じることを相当強く推定していたといえよう。それ故、美濃部達吉博士は、これらの判例の論理について次のように批判していた。「判例は一般に其の利益を受けないことを主張する者の側に於いて挙証の責任を負うものと解して居り、反対の証拠の無い限りは、内務省令に該当する者は総て著しく利益を受けたものと推測すべきものとして居る。而も著しく利益を受くる者でないことを証明することは甚だ困難で、仮令其の証明を試みたとしても行政裁判所は殆ど総ての場合に其の証明を受け入れず、結局実際には内務大臣の定むる条件に該当するものは、総て適法な義務者であるのと同じ結果に帰して居る」。

また、美濃部は、前記昭和八年判決において原告が道路の修築によりかえって交通上の危険が増加し住宅地は値下がりし商店街は顧客を減じた等々の主張をしている点についての評釈の中で「原告の主張はたしかに理由のあるものと思われるけれども、若し斯ういう主張を容認するとせば、都市計画法や道路法の認めている受益者負担は殆ど成立しえないものとなる危険が有り、現行の法律を維持する以上は、之を排斥することは己むを得ない所と謂わねばならぬ。それは法律そのものに本来無理の有る結果で、道路の修築から利益を受くるのは社会の一般人民で、敢えて其の付近の住民が特別に著しい利益を受くるのではないにも拘らず、それを著しき利益を受くるものとして、費用を負担せしめようすることに無理が有るものと思われる」(傍点筆者)と述べている。

美濃部をして「法律そのものに無理がある」といわしめた現実がある以上、裁判所がいくら抽象的に利用価値を中心とした利益の存在を指摘したところで、住民が納得するものではなかったといえよう。

それ故、行政裁判所は「利益」の内容を負担義務者により納得されやすいものに修正せざるをえなくなっていくたものと思われる。

（2） 第二期（昭和十一年三月三日判決以後）

行政裁判所判決のいう「利益」の内容を大きく変えたと思われるのが、昭和十一年三月三日判決（行録四七号七五頁）である。このケースでは道路拡張工事に伴う負担金の正当性が争われ、原告九二名はそれぞれの土地の工事による価格上昇額と負担金額とを具体的に比較し負担金額が受益の限度を超えていることを主張した。これに対し、被告京都府知事は拡張工事のために土地を買収する際には不当に価格が安いと争いながら、負担金の場合には地価上昇分よりも負担金の方が高いと主張することの不当性等とともに道路拡張舗装にともなう各種利益を指摘して争った。裁判所は「利益」を従来のように利用価値を中心とした抽象的なものとは解さずに、まず以下のように具体的に地価上昇に限定した。

「按スルニ鑑定人Tノ鑑定書ニハ本件三条通道路拡張工事因リ昭和三年一月工事着手ヨリ昭和八年九月二十九日（鑑定ノ当時）ニ至ル期間ニ於テ第一地帯ハ一割五分第二地帯ハ一割三分第三地帯ハ五分ノ騰貴率ヲ以テ地価ノ騰貴ヲ来シタルモノト認ムルヲ相当トス」。

そして以下のように地価騰貴額と負担金額との具体的比較を行った。

「而シテ前記四筆ノ土地ニツイテハ其ノ受益額ハ原告N所有ノ分…八九円二二銭、同O所有ノ分…二二円二二銭七厘五毛、…ナルヲ以テ右各土地ニ対スル負担金ハ此ノ受益額ヲ超ユルコトヲ得サルモノトス然レハ原告Nニ対スル右土地ニ付テノ負担金一一一円五八銭八八九円二二銭ニ、同Oニ対スル右土地ニ付テノ負担金一〇九円二八銭八二二円二二銭七厘五毛ニ…更正スヘキモノナルカ故ニ右各更正額ノ四分ノ一ニ相当スル額ヲ以テ各第一回分第三回分及第四回分ノ徴収額ト為スヘキモノトス」。

このように、利益の具体的内容を地価騰貴に限定し、しかもその地価騰貴は工事着手日から鑑定時点までのそれである

とした上で当該金額と負担金額とを比較することにより賦課処分^①の違法性・合法性を判断したのである。

ついで、昭和十二年七月二一日判決（行録四八号二八二頁）も地価騰貴を利益と解する立場を維持しつつ、当該地価騰貴の内容を道路開設前と開設後の差額とした上で、原告の主張の一部を認容した。

さらに、事業着手日以後土地を取得した者が負担義務を負うか否かが争われた昭和十六年九月二七日判決（行録五二号二三三頁）では「前記利益ハコノ決定通知ヲ為ス際ニ具体的ニ量定シ得ヘキモノタルコトヲ要スルコト及将来殊ニ十箇年ノ長期間ニ亘リ該事業ニ因リ継続シテ利益ヲ発生スルモノト看做スノ妥当ナラサルコト等ヲ考覈スルトキハ右利益ハ事業着手ノ日ニ於テ現ハレタル利益ヲ指称シ其ノ後現ハルヘキ利益ハ之ヲ包含セサルモノト解スルヲ相当トス」とした。かかる立場から、事業着手日以後土地所有権を取得した者は負担義務者に含まれないとして、賦課処分を取消している。^②

また、昭和十七年二月二二日に示された二つの判決は、賦課処分の一部取消（仙台都市計画事業受益者負担金訴訟・行録五三号二五一頁）、賦課処分の容認（大阪都市計画事業高速度軌道受益者負担金訴訟・行録五三号二九二頁）、と結論はやや異なるものの、「利益」の具体的内容についてはほぼ同様に前記昭和十六年判決を引用し、工事竣工後の将来発生すべき利益は含まないと判示している。^③

また、これらの判決では、「事業費」の範囲について前記昭和七年五月二一日判決が寄付金や国庫補助金を控除して算出すべきとしていたのを、内務省の見解に従い、^④控除しないものに改めている。

これらの判決は事業着手日に現れた土地の経済的利益、すなわち地価上昇額に負担金の対象となる利益を限定している点で注目されるが、美濃部がいうように「都市計画事業に因り付近の土地に付いて生ずる利益は、其の事業が竣工して始めて発現すべきもので、これを単に地価の騰貴のみに付いて見ても、事業着手の日に於いて既に完全な地価の騰貴を見ることは、到底思考し難いところである」と批判されてもやむをえないといえよう。^⑤

しかし、ここでは判例がなぜ利益概念の修正をせざるをえなかったのかに注目しておく必要がある。私見によれば、前述のように我が国では土地の利用関係の変化を生む前提を欠いており、さらに土地増価税が一向に実現されない状況下であったため、裁判所は負担金を利用利益で合理化することを断念し、負担金にも土地増価税的な役割を担わせ、かつ具体的に算定しうる地価騰貴額を利益とすることによって住民の理解を得ようとせざるをえなかったのではないかと思われる。

（3） 「地価騰貴」説の問題点

ところで、行政裁判所の前記のような限定された地価騰貴を「利益」とすることは、負担金徴収実務にどのような影響を与えるのであろうか。実務がこのような裁判所の要求に依って負担金を徴収していくためには、何よりもまず、土地の評価機関等を設置して具体的な地価騰貴額を算定しておかねばならないことになる。

実は、負担金制度を実効あらしめるための土地評価機関の設置の必要性は、これらの判決が示される以前から指摘されていたことでもあった。例えば、昭和五年の第二回全国都市問題会議では西村輝一は徴収する側の立場からその必要性を次のように述べている。

「其の賦課額が受益額に対して超過する如きことは万々ないことと思われませんが、併し乍ら受益額に対して如何なる歩合に當って居るかを云うことを正確に判断する方法が定めてないのであります。従て負担金を賦課する者の立場として其処に多少の不安の感を伴う様なことが全然ないとも云えないかと思わるるのであります。のみならず、頻々として起る処の負担者側からの苦情、陳情等に対して其の負担の公正なることをはっきりと説明するが為には、受益を量定して其の賦課の根拠を明にして置くことが最も必要なる用意であると思ひます。…私は官民よりなる評定機関を設けて其の受益を

評定せしむるの方法を採りたいと思ふものであります」。

また、このような土地評価制度を實際に採用した負担金規定も存在していた。大正十一年八月七日内務省令第一七号の大阪都市計画事業道路新設拡築受益者負担に関する件がそれであり、以下のように規定されていた。

第七条 市長ハ負担区ノ工事竣成後一年内ニ評価委員ヲシテ工事竣成ノ時期ニ於ケル事業ニ因ル土地ノ増価額ヲ決定セシムヘシ

(以下略)

第八条 評価委員ハ都市計画委員会委員、名誉職、市参事会員、市吏員及学識経験アル者ヨリ各二名ヲ内務大臣ニ於テ之ヲ命ス

評価委員長ハ市長又ハ其ノ代理者ヲ以テ之ニ充ツ

第七条ノ決定ハ委員半数以上ノ同意アルヲ要ス其ノ同意ヲ得ルコト能ハサルトキハ内務大臣ノ指揮ヲ請フヘシ此ノ場合於テハ内務大臣増価額ヲ決定ス

増価額ヲ決定スヘキ土地ニ付キ利害關係アル委員ハ其ノ決定ニ付議事ニ参与スルコトヲ得ス

しかし、この制度は「実行上不可能に近く未だ之を適用したものはなかった」状態のまま、昭和八年に改正され同規定は削除されてしまった。

このように土地評価制度の必要性が指定され、かつ實際にも採用した規定が存在したにもかかわらず、それがなぜ実行しえなかったのかは、それ自体一つの検討課題といえよう。土地価額の客観的評価それ自体の困難性もさることなが

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

ら、土地評価制度導入論が負担金賦課過程への住民参加の要求と連動するものであり、従って負担金賦課権限は行政庁にあり地方議会は関与しえないとする内務省の見解を実質的に否定しかねないものであったこと等も微妙な影響をあたえていたようにも思われる。

いずれにせよ、土地評価制度を施行しえないという現実には、行政裁判所が「利益」を限定して工事による地価騰貴としたものの、その合理性を担保する手段を欠いていることを意味する。これでは自治体は安心して負担金を徴収することはできないことになろう。その意味で、行政裁判所の要求は自治体にとって一層負担金徴収を困難かつ魅力のないものにしてしまったのである。

(33) 例えば、東京については、小田忠夫・前掲・都市問題一一巻四号一七九頁以下、大阪については大塚辰治「最近問題化する受益者負担金に就いて」大阪第八巻一一号（昭和七年）二頁以下、松山市については奥平清貞「道路工事費受益者負担規定の運用」道路の改良一〇巻一一号（昭和三年）五四頁以下、等を参照。また、京都の反対運動とその論理については石田頼房「古里実」京都都市計画道路事業受益者負担金反対運動（一九二四〜一九四〇）について」都市計画別冊昭和五五年度学術研究論文集一五号二五頁以下が詳細に分析している。

(34) この訴訟の訴願段階における原告の主張については法律新聞二五九〇号（大正一五年九月一五号）六頁以下参照。

(35) この点については、石田頼房「古里実」前掲論文二八頁も参照。

(36) 例えば、飯沼一省「受益者負担論」自治研究三巻一号（昭和二年）五三頁、中平光治「大阪市に於る現行下水道負担規定について」大阪一二巻一一号（昭和一年）四一頁、中田政美・判例評釈・自治研究七巻一号一八〇頁。

(37) 美濃部達吉「評釈公法判例体系・下巻」有斐閣（昭和八年）四〇九〜四一〇頁、同「公用負担法」日本評論社三三頁以下参照。なお、杉村章三郎「受益者負担賦課の条件および標準」自治研究二〇巻七号（昭和一九年）二九頁はこうした強い利益推定に対して「或はむしろ指定負担者に対しては初めから受益を推定した方が徹底するのではないか」とさえ述べている。

(38) 美濃部・前掲「評釈公法判例体系・下巻」四一〇頁

(39) なお、この結論は前記昭和五年の中間判決でも既に示されていた。

(40) なお、これらの判決は原告側鑑定人の地価騰貴が生じていないとする鑑定書を採用せず、都市計画事業により利益が有ることを前提とする鑑定書を採用している。この意味において、裁判所は一貫して強度の利益推定をしていたともいえずよう。

(41) 内務省は昭和七年判決以後もこの判決は誤りであるとして排除しないで計算すべく指導していたといわれる。黒川弘「受益者負担制度・二」自治研究四五卷八号（昭和四四年）一三七頁参照。なお、杉村・前掲三一頁は「もし極端な場合を考えて工事費の全額に相当する寄付金なり補助金があったとすれば受益者負担金は之を課する目的を失うものと云わなければならぬ」としつつも、現実にはかかる事態はありえないとして結論を支持している。美濃部達吉・判例評釈・法学協会雑誌六二卷二号（昭和一八年）二四六頁もほぼ同旨。

(42) 美濃部・判例評釈・法学協会雑誌六〇卷一号（昭和一六年）一三八頁。なお美濃部はこの点を批判する際に「利益」の内容について、「『都市計画事業に因り著しく利益を受くる者』とは、都市計画事業の執行せられた結果として、其の付近の土地が交通上営業上衛生上其の他種々の關係に於いて著しく便益を増加する為めに、其の便益を享受する者という意味に理解すべきもの」と述べている。

しかし、このように抽象的に利益を解すると、「利益」の有無を具体的に争うことを肯定しているのにもかわからず、実質的には負担義務者の争う道を閉じてしまうものになり、美濃部が批判した第一期の判例と大差のないものになってしまっていたようにも思われる。

(43) 西村輝一「受益者負担金賦課上の若干問題」（東京市政調査会『第二回全国都市問題会議・議事要録』以下『要録』と略す）四二七〜四二八頁。なお、この会議では、松山市役所「受益者負担金制の研究問題」（前掲『研究』四五五頁以下）でもほぼ同様の提言がなされており、また議員の立場から地価評価委員会の設置を提言しているものもあり（『要録』二八七頁の佐藤議員の発言参照）、この会議のまとめともいべき進言書の進言項目に評価機関の設置が挙げられている（第三議題関係・ロ・五、『要録』三六一頁）。

(44) 大塚辰治「道路受益者負担の改正に就いて」大阪九卷六号（昭和八年）七〇頁。

(45) この点については、島山千代治「土地評価主義に就いて」前掲『要録』二三三頁以下参照。

(46) 例えば、岡野文之助「受益者負担金制の拡充」（前掲『研究』）四五四頁や同「地方財政の於る受益者負担制の再吟味」財政経済時報一七卷一二号（昭和五年）一三頁は負担金決定過程への住民参加の観点から土地評価制度の必要性を説いており、また横島

我が国における戦前の受益者負担金法制と「利益」概念

正彦「受益者負担金制度の本質」市政研究一号（昭和九年）二〇一頁も「租税の決定については市会の議決を要する事は当然とせられてゐる。然るに租税と実質上異らざる負担金については市民の意思は少しも参与されてはいない。…余りにも官僚的であり、アマクダリ的であり、一方的ではなからうか。受益者負担制度に対する市民の不平の原因はここに存するとも云く」と主張しているが、これらの主張は主として土地評価を念頭において議論されていた。

おわりに

本稿では、戦前の受益者負担金制度が十分な展開をなしえなかった要因を主として「利益」概念の側面から考察して見た。

その結論として、負担金制度が十分な発展をなしえなかった要因を以下のように要約しておきたい。すなわち、我が国の受益者負担金制度は土地所有者に対する負担制度としてではなく、土地利用に対する負担制度として成立したが、都市計画によつて土地利用関係に著しい変化が生じるといふ前提を欠いていたため、負担者の納得が得られず、多くの訴訟が提起された。一方、裁判所はこの問題を地価騰貴を負担義務者の受けた利益とすることによつて、住民の納得を得ようと試みたが、かかる「利益」を具体的に担保するための土地評価制度が実現されなかったため、それが一層負担金徴収を困難なものにしてしまった、と。結局、負担金制度が発展しえない根本的理由は都市計画と土地利用の変化が整合的にされていない我が国の都市計画法制そのものに含まれている矛盾にあつたように思われる。

かくして、受益者負担金制度は戦後になると都市計画の財源としてはほとんど使われなくなり、⁽⁴⁾わずかに下水道事業等のみ使われることになる。⁽⁴⁾しかし、戦後の下水道事業の場合にも本稿で指摘した矛盾が解決されているわけではなく、同様な矛盾をかかえたまま徴収・運用されていることに留意しておく必要がある。⁽⁴⁾

(47) 戦後はむしろ土地区画整理法上の「減歩」制度が活用されている。しかし「減歩」制度においても、土地区画整理が土地利用の質的变化をもたらさない場合には、本稿で対象とした負担金と同様の問題・批判が生じることになる。この問題については、吉田克己「土地区画整理と住民運動」(渡辺洋三 編『現代土地法の研究(上)』岩波書店、一九八二年)一三五頁以下を参照。

(48) 戦後受益者負担金制度が復活するのは昭和二三年の福井市の公共下水道工事からであるが、本格化するのには周知のとおり、昭和四〇年に負担金制度採用都市に国庫補助及起償の許可を優先するとした建設省通達(昭和四〇年一月二五日建設都発第一六〇号)が示された後のことである。

(49) この点については、拙稿「下水道受益者負担金における『利益』概念」(小林直樹 編『現代財政法の基本問題』岩波書店、昭和六二年)一六九頁以下を参照されたい。