

公共施設整備のための公正・合理的な開発負担

ーハワイ州開発負担金法を中心として

一	はじめに	1
二	アメリカにおける開発負担制度	
1	ボリス・パワーに基づく開発負担	4
2	特別負担金	5
3	開発協定	6
三	ハワイ州開発負担金法	
1	ハワイ州の開発負担制度の状況と州開発負担金法の制定	8
2	ハワイ州開発負担金法	10
四	他州の開発負担金法	
1	他州の開発負担金法	22
2	カリフォルニア州開発負担金法	22
3	まとめ	23
五	公正・合理的な開発負担	
1	わが国への示唆	25
2	結語	31
	資料	35

一 はじめに

わが国でも、開発利益、及びその還元手法、すなわち開発負担手法については、すでに多く論じられてきた⁽¹⁾。

「都市基盤の整備および計画による土地の開発可能性の増大が実現することによって得られた、あるいはその見込みによって得られた土地の増加益」⁽²⁾である開発利益を還元する手法には、譲渡所得税や土地保有税などの租税手法、下水道などの受益者負担金手法、総合設計制度などの土地利用・建築規制手法、土地区画整理事業制度などの事業手法、開発指導要綱などによる協議方式による合意形成手法があるといえる⁽³⁾。本稿では、開発負担の手法のうち、自治体がこれまで要綱に基づき開発業者に求めてきた開発負担、開発負担金をとりあげる⁽⁴⁾。

平成7（1995）年11月、建設省建設経済局長および住宅局長が各都道府県知事に対して「宅地開発等指導要綱の見直し指針について」と題する通達（以下、見直し通達という）を発した。そして、それによると、開発区域外の公共施設

のための事業者に対する負担については、道路、公園などの「公共施設の利用者のうち開発区域内の住民の利用者が占める割合を斟酌するなど合理性が認められる範囲内のものとする」（公益施設についても、同様のことがいわれている）、寄付金などについては「負担の程度が、例えば、寄付金等と代替関係にある公共公益施設整備等との権衡が図られているなど、合理性の認められる範囲内のものであること」、「寄付金等の徴収目的と実際の用途との連関性を明らかにするため、寄付金等が開発区域を含む地域に還元されることを担保する措置を講じるなど、収支と用途の明確化を図ること」として、負担の見直しを自治体に迫る内容となっている。そこでは、特に開発区域外の公共公益施設のための開発負担について、公正・合理性、寄付金等の用途の明確性を要求するものになっている。これにより、各自治体は開発負担の軽減や制裁措置の廃止を含め、開発負担を条例で定めることを検討することになるであろう⁽⁵⁾。それとともに、今後の課題は開発負担内容の単なる軽減というよりも、公正で合理的な開発負担とは何かを明らかにすることであると考えられる。

アメリカにおいて開発負担(exactions)⁽⁶⁾といわれるものが、わが国の開発負担、開発負担金に該当する。それらは、課税権ではなく、公衆の安全、健康、道徳、その他一般の福祉の維持増進のために州が適切な措置をとる権限であるポリス・パワー⁽⁷⁾に基づき行なわれている⁽⁸⁾。開発負担が利用される目的が、公衆の安全、健康、一般の福祉のための公共施設整備であることから、ポリス・パワーの行使であるとされ⁽⁹⁾、実質的には相手方は負担を義務づけられる⁽¹⁰⁾。市やカウntyのような自治体の課税権は、州の授權法が必要であるのに対して、ポリス・パワーに基づくのであれば一般的には州の授權法がなくてもゾーニングや宅地分割(subdivision)の際に開発負担を求めることができる⁽¹¹⁾。そこで、これまで開発負担は自治体で盛んに使われてきた。特に、開発負担の一類型である開発負担金(impact fee)は、最近になり広く利用されている⁽¹²⁾。それに対応して、すでに州の中には、開発負担金に関する州法を制定するところもある。その目的の一つは、自治体の開発負担金制度を、より公正で合理的なものにすることである。そこで、わが国の自治体で利用されている開発負担をより公正で合理的にするために得るところはないかという視点から、それら州法にどのような工夫がなされているかを、ハワイの「開発負担金法(Impact Fee Law)」⁽¹³⁾を中心に検討する。

1 例えば、比較的最近のものとしては、川口有一郎・清水千弘「都市開発事業における開発負担方式に関する調査研究」季刊不動産研究38-1(平成8年1月)22頁以下、寺尾美子「アメリカ法における『正当な』補償と開発利

益」法学協会雑誌112巻11号（平成7年11月）1503頁以下、三木義一・受益者負担制度の法的研究（信山社、平成7年）、開発利益還元制度研究会「わが国における開発利益還元制度の実態とその問題点」季刊不動産研究37巻1号（平成7年1月）4頁以下、安本典夫「開発利益の概念と、その公共還元の法理」立命館法学233号（平成6年）1頁以下、中村敏彦「開発利益の公共還元」東京大学大学院法学政治学研究科専修コース研究年報1992（平成5年）211頁以下、開発利益社会還元問題研究会・開発利益還元論（（財）日本住宅総合センター、平成5年）、遠藤文夫「開発利益の社会還元」ジュリスト増刊 行政法の争点（新版）（平成2年）330頁、阿部泰隆・国土開発と環境保全（日本評論社、平成元年）43頁以下などがある。

2 安本・注1、22頁。

3 開発利益社会還元問題研究会・注1、32頁以下〔三木、宇賀、大村、生田、広瀬〕。

4 以下、開発負担には開発負担金を含めて用いる。宇賀克也「要綱行政一負担金を中心として」ジュリスト880号（昭和62年）106頁以下。同「要綱と開発負担」判例タイムズ639号（昭和62年）60頁以下。

5 現行法体系のもとで、開発負担金の条例制定について肯定的解釈論を展開するものとして碓井光明「条例による開発負担金—アメリカ法の動向を手がかりとして」松田＝山田＝久留島＝碓井・国際化時代の行政と法（良書普及会、平成5年）261頁以下。

6 開発負担については、亀田健二「開発負担」産大法学18巻2・3号（昭和59年）1頁以下。寺尾美子「アメリカの土地利用計画法の発展と財産権の保障（四）」法学協会雑誌101巻2号（昭和59年）270頁、305頁。後述二1参照。

7 田中英夫・英米法のことば（有斐閣、昭和61年）52頁以下。

8 ポリス・パワーに基づく開発負担ではないものとして、開発協定に基づく開発負担がある。D. L. Callies, Preserving Paradise—Why Regulation Won't Work, at 52 (University of Hawaii Press, 1994). 後述二3参照。

9 *Id.* at 37-38.

10 これについては、開発負担（金）に関するアメリカの判例を検討している碓井・注5、265頁以下参照。後述二1注16、17参照。

11 Callies, *supra* note 8, at 38.

12 Leitner & Schoettle, *infra* note 62, at 60-61. 開発負担金は、主に開発区域外の施設に対する開発負担として用いられている。Callies, *id.*

13 Haw. Rev. Stat. §46-141 et seq. (Supp. 1992).