

〔投稿論文〕

地方自治法上の負担付き寄附とその現代的展開

畑 中 頼 親

＜要 旨＞

ふるさと納税やクラウドファンディングといった新しい寄附形態が登場し、近年、地方公共団体においては寄附の重要性が飛躍的に増しつつある。地方自治法は、地方公共団体に対する寄附に関し、負担付き寄附について議会の議決を要するという規律を設けているものの、近時、寄附に関する状況は大きく動いている。これに伴い、負担付き寄附の意義・機能も変容しつつあるにもかかわらず、この点が顧みられることは少ない。このような現状に鑑み、本稿は、まず、①負担付き寄附の境界に関する検討を通じて負担付き寄附のリスクと回避手法を考察する。そのうえで、近年増加しつつある、②負担付き寄附を用いた公の施設への投資についてその許容性を検討し、さらに、③無価値物の寄附について負担付き寄附該当性の判断基準を考察する。本稿は、これらの試みを通じて、負担付き寄附の有効な活用に資することを企図するものである。

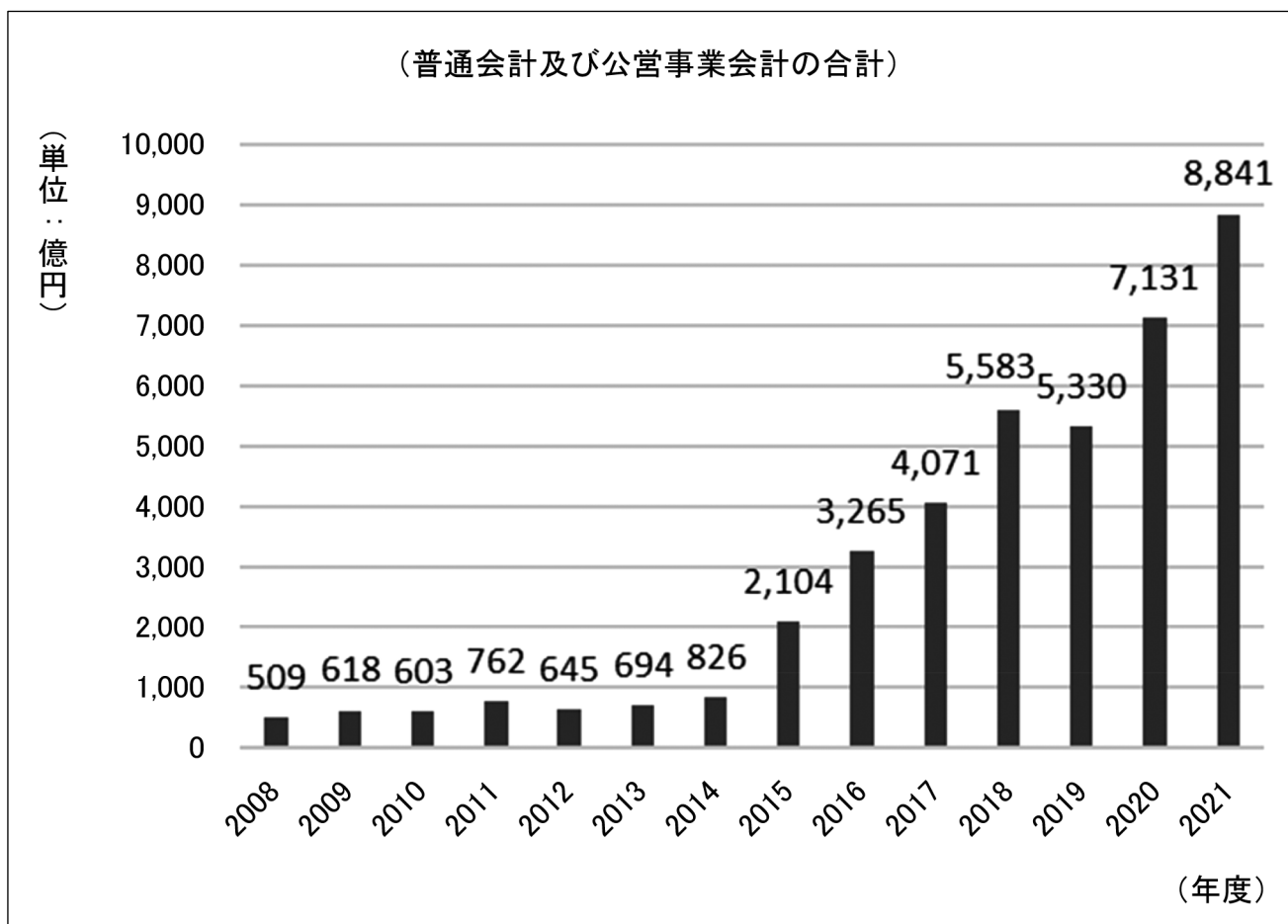
1. はじめに（問題の所在）

近年、地方公共団体においては寄附の重要性が飛躍的に増しつつある。全国の市町村の歳入決算における寄附金額の合計額の推移を見ると、2008年度では509億円であったのに対し、2015年度には2,104億円と約4倍に急増している。そして、2018年度には

5,583億円となり2008年度の約10倍もの金額となっている。

これは、いわゆるふるさと寄附金（ふるさと納税）による歳入が増加した影響が大きい。特に、2015年の税制改正によってふるさと寄附金を利用しやすくなったことに伴い、2015年度から寄附金額は急激に増加している。

表1 市町村決算（歳入）における寄附金額の推移



〔出典〕令和3年度地方財政統計年報（総務省）を基に筆者作成。

（1） 現代社会における寄附と地方公共団体

我が国においては、諸外国と比較して寄附に対する意欲が低いとされてきた。たとえば、日本、アメリカ、イギリスの個人寄附総額の名目GDPに占める割合を比較した調査では、それぞれ、0.23%（日本）、1.55%（アメリカ）、0.47%（イギリス）であり、日本は他の2ヶ国よりも低い割合となっている⁽¹⁾。しかしながら、近時多発している大規模災害が契機となって、日本人の寄附に対する意識は大きく変わったと言われている。特に、東日本大震災が発生した2011年には、個人の寄附金額は前年の約2倍となっており⁽²⁾、その後も寄附金額は増加傾向を続けている。

また、クラウドファンディングや上述のふるさと

寄附金などの新しい寄附制度が登場し、以前では想定できなかった方法によって寄附を募ることが可能となっている。

このように、近年、我が国においては寄附に関する社会情勢の変動が著しく、市民の寄附に対する意欲も高まっている。このことから、地方公共団体においては寄附の存在感が増しており、多くの地方公共団体にとっては、寄附をいかに集め活用するか、という命題への取組は非常に重要な政策の一つとなっている。

（2） 負担付き寄附

地方公共団体が寄附に関する政策を適切に推進するためには、その仕組が、地方公共団体を規律する

(1) 寄付白書発行研究会『寄付白書2021』（日本ファンドレイジング協会、2021年）29頁

(2) 寄付白書発行研究会・前掲書27頁。2010年の個人の寄附総額は4,874億円であるのに対し、2011年は1兆182億円である。

法令に適合的である必要がある。そして、地方公共団体を規律する法令の中核を成す地方自治法は、96条1項9号に、寄附に関する規定を置く。この規定は、「負担付きの寄附又は贈与を受けること」（負担付き寄附）について議会の議決を得なければならない旨定める。そして、負担付き寄附が議会の議決事項とされた趣旨は、「寄付や贈与も負担の内容によって当該地方公共団体に財政上の影響が生じうるので、本条1項9号は議会の議決を必要とするとした」⁽³⁾とされる。

地方自治法96条1項9号は1948年の地方自治法改正により追加された規定であるが、上述のように、近時、寄附に関する状況は大きく動いている。これに伴い、負担付き寄附の意義・機能も変容しつつあるにもかかわらず、この点が顧みられることは少ない。そこで、本稿は、現代社会における負担付き寄附の意義・機能に関する課題について考察し、その有効な活用を資することを目的とする。

具体的には、①負担付き寄附の境界について検討したうえで、②負担付き寄附と公の施設への投資、③無価値物の負担付き寄附について考察を試みる。

(3) 先行研究

負担付き寄附全般について考察を行った先行研究は存在しないと考えられる。もっとも、無価値物の寄附に関しては、不要な不動産の地方公共団体への寄附について、神山智美「不要な不動産（建物および土地）の地方公共団体への寄附は可能か？ — 地方自治法96条1項9号『負担付きの寄附又は贈与』の検討から —」⁽⁴⁾が先行研究として存在する。この論考は、空き家等の不要な不動産が地方自治法上の「負担付きの寄附又は贈与」に該当するかどうか

について、空き家問題対策の観点から検討を行うものである。そして、寄附による空き家の受領が、老朽危険家屋の解体を主たる目的とする場合には、通常の維持管理を超えるものとして負担付き寄附にあたり得る、とする。検討に際しては、地方公共団体への寄附に関する法制度や地方公共団体の空き家関係の政策について多角的な考察を行っており、負担付き寄附に関する研究として先駆的な意義を有する。

本稿は、当該論考が主題とする不要な不動産の寄附に限らず、地方公共団体と寄附に関する現下の情勢を踏まえ、負担付き寄附の現代的展開について考察を行うものである。なお、本稿は筆者の個人的見解を記したものであり、筆者の所属する組織の見解とは一切関係のないものである。

2. 負担付き寄附の境界

(1) 負担付き寄附とは

負担付き寄附について、地方公共団体の実務において最も問題となるのは、いかなる寄附が「負担付きの寄附又は贈与を受けること」に該当し、議会の議決が必要となるのか、ということである。ここで、一般に「負担付きの寄附又は贈与を受けること」とは、寄附または贈与を受ける際に、反対給付的な意味において、普通地方公共団体の負担を伴う一定の条件が付され、その条件に基づく義務を履行しない場合は、当該寄附または贈与が解除されるようなものをいうと定義付けられ⁽⁵⁾、単に用途を指定した指定寄附のようなものは含まないとされている⁽⁶⁾。

上記の定義によると、たとえば、A市が図書館を建築することを条件として市民から敷地の寄附を受ける事例においては、当該条件に基づきA市が法的

(3) 村上順・白藤博行・人見剛編『別冊法学セミナーno. 211 新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）123頁〔駒林良則〕

(4) 『富山大学紀要・富大経済論集』第62巻第1号（富山大学経済学部、2016年）87—103頁

(5) 内閣官房長官通知「地方自治法の一部を改正する法律（昭和23年法律第179号）の施行に関する件通知（抄）」（1948年8月1日総理府自発第228号）参照。

全国都道府県議会議長会ウェブサイト

https://www.gichokai.gr.jp/attach/b11/s23_sikou.pdf（2024年10月19日最終閲覧）

(6) 行実昭25・5・31自行発75号、行実昭30・11・25自行発93号、松本英昭『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』（学陽書房、2017年）372頁。なお、本稿において引用する行政実例はすべて、「地方財務実務相談室（121）」『地方財務』804号（2021年6月号）（ぎょうせい、2021年）157—158頁にその内容が掲載されている。

義務を負い、その義務が履行されないときに当該寄附の解除が予定されている場合には、負担付き寄附として地方自治法の規律を受ける⁽⁷⁾。したがって、この寄附を受けるには議会の議決が必要となる。一方、A市に対して「市民の福祉の向上のために使用すること」という用途のみを示してした市民の寄附は、法的な履行義務を伴う条件を設けているわけではなく、単に用途を指定した指定寄附に過ぎない。したがって、この寄附は負担付き寄附にはあらず、これを受ける際には議会の議決は不要となる。

このように、負担付き寄附に該当するか否かは、寄附条件の存在・内容が核心的な判断基準となる。このため、寄附契約書に寄附条件が明記されており、寄附の受け手である地方公共団体が寄附条件に違反した場合に、寄附者は寄附契約を解除することができる旨の規定（以下この趣旨の規定を「解除条項」という。）が存在する場合には、当該寄附は明確に負担付き寄附となる。

もっとも、実際には、寄附には様々な形態があり、当事者の認識も一様ではない場合もある。たとえば、東京都は、2012年に、当時民有地であった尖閣諸島を都所有地として購入する意向を示し、「東京都尖閣諸島寄附金」の募集を行って約14億8千万円の寄附金を集めた。ところが、後に尖閣諸島は国により国有地化されたため、当該寄附金は宙に浮いた状態となった。このため、東京都は、2013年3月に使用目的を「都民等の意思を受け、国による尖閣諸島の活用に関する取り組みのための資金とする」基金を設立し、現地調査費用を除いた約14億円を繰り入れている。新聞報道によると、その後、「『寄附金を返してほしい』などと返還を求める声が、受け付けを取りやめた13年1月時点でも約160件寄せられたが、都は『使用目的に寄付者への返還は入っていない』

として応じていない。匿名での寄付もあり、返還は現実的ではないとの判断もあったとされる。』⁽⁸⁾という扱いとなっている。この寄附金の場合、寄附金募集のウェブサイトにも、寄附金の趣旨として「お寄せいただいた寄附金は、尖閣諸島の購入や、その活用のためにあてさせていただきます。」と記載するのみであり⁽⁹⁾、購入が不可能となった場合の返還について具体的な記載をしていなかったわけではない。このため、この寄附金に関する寄附は負担付き寄附にはあらず、尖閣諸島の購入が事実上不可能となった場合であっても、寄附契約を解除してその返還を求めることはできないものと考えられる。しかしながら、一方で、購入が事実上不可能となったことを理由とする寄附金の返還申出も相当数寄せられていることから、寄附者としては、尖閣諸島の購入が履行されなかった場合には、その寄附契約を解除して返還がなされるべきである（すなわち負担付き寄附である）、という反論を行うことも想定できる⁽¹⁰⁾。寄附も契約である以上は、負担付きであることについての両者の合意がなければ負担付き寄附とはならないものの、負担付き寄附の該当性については、この寄附金の場合のように、当事者の認識に差がある場合があり得る。このため、寄附を受ける場合には、当該寄附が負担付き寄附となるか否かについて当事者間で齟齬が生じないように留意し、負担付き寄附を受納するまでのリスクを回避する必要がある。

（2） 負担付き寄附に関するリスクとその回避手法

地方公共団体が寄附を受けるにあたっては、①当該寄附が負担付き寄附に該当するかどうかを判断し、②負担付き寄附に該当する場合には議会の議決を得る必要がある。以下ではこれらの場面において問題となり得るリスクについて検討したい。具体的には、

(7) 行実昭41・2・2 自行発11号参照。

(8) 毎日新聞2017年9月10日西部朝刊（電子版）
<https://mainichi.jp/articles/20170910/ddp/041/010/031000c>（2021年1月9日最終閲覧）

(9) ライブドアニュース（2012年5月4日）
https://news.livedoor.com/article/image_detail/6529624/?img_id=3144506（2021年1月9日最終閲覧）

(10) ただし、実際は、申込に際しての東京都の説明には「この寄附金は、地方自治法第96条第1項第9号に定める『負担付きの寄附』として、お受けするものではありません。」とあったことから、寄附者としては、これを前提として寄附を行っていたことになる。公益社団法人富山青年会議所ウェブサイト参照。
<https://www.toyamajc.or.jp/mailmag/2012/0705/gazou/senkaku1/tirashi.pdf>（2021年1月9日最終閲覧）

①の場面では解除条項を受け容れることについてのリスク、②の場面では議決の欠缺のリスクが想定されるため、これらの点について検討する。

(a) 解除条項の受諾に関するリスク

負担付き寄附該当性の判断にあたっては、寄附契約における解除条項の有無が判断基準となる。もっとも、解除条項を付すということは、条件不履行の場合には寄附契約が解除される可能性を許容することである。それゆえ、解除条項を寄附契約に盛り込むことは、地方公共団体にとっては不利な行為となり、寄附受納にあたってのリスクとなる。そこで、寄附予定者から解除条項の提案があった際、地方公共団体はいかなる場合にこれを受諾すべきなのか問題となる。

表2は、比較的最近（2008年1月－2020年12月）の、地方公共団体の負担付き寄附における寄附物件の種類を集計したものである。

この表によると、負担付き寄附の物件としては、不動産を対象とするものが大半を占める。具体的には、全21件のうち、土地の寄附が3件、建物の寄附が8件、土地及び建物の寄附が4件であり、これら不動産のみの案件が計15件となっている。また、これらに、土地及び建物に加えて動産または現金も同時に寄附する案件を合わせると（動産も同時に寄附する案件、現金も同時に寄附する案件はいずれも1件）、不動産を含む寄附案件は、計17件にも上る。

負担付き寄附の対象に制限はなく、寄附物件の種類は負担付き寄附の該当性に直接影響するわけでは

ない。しかしながら、実態として負担付き寄附においては不動産を対象とするものが大半なのは、主に次の3つの不動産の特質に起因するものと考えられる。

第一に、不動産は一般に動産と比べて高額である点である。高額な物件を寄附する場合には、寄附物件の取扱いには慎重を期すことになり、寄附契約の拘束力も強くなる場合が増えると考えられる。

第二に、不動産は唯一無二の物件である点である。不動産はそれぞれの物件の独自性に応じた使用がなされてきていることから、これを寄附するにあたっては、その不動産に特有の背景事情を斟酌する必要がある。このため、不動産の事情に応じた寄附の条件をオーダーメイドで構築する必要が生じ、寄附契約の内容が具体的で拘束力の強いものになりやすいと考えられる。

第三に、不動産は継続的な維持管理が必要となる点である。土地、建物のいずれであっても、不動産はそのまま放置しておくことはできず、継続的な維持管理を行う必要があるのが通常である。そして、適切な維持管理の継続は、地方公共団体にも費用や手続の面で相応の負担を強いることになるため、寄附にあたっては、維持管理に関する条件が付される可能性が高くなる⁽¹¹⁾。

以上の不動産の場合とは異なり、動産や現金の場合には、寄附物件の状況にもよるが、一般的には、上記のような要素は比較的乏しく、寄附契約の拘束力も弱くなりやすい。このような特質から、不動産

表2 地方公共団体の負担付き寄附における寄附物件の種類

	動産	現金	不動産を含むもの						合計	
			不動産のみ			土地、建物 及び動産	土地、建物 及び現金			
			土地	建物	土地及び 建物					
寄附物件	3	1	17	15	3	8	4	1	1	21

[出典] 2008年1月－2020年12月に負担付き寄附に関する議決を行った地方公共団体（鳥取県、朝霞市、伊丹市、青梅市、大阪市、大津市、鎌倉市、蒲郡市、川崎市、北九州市、久慈市、神戸市、さぬき市、山陽小野田市、須恵町、鳥羽市、東白川村、三鷹市及び横浜市）の議案に関する公表情報を基に筆者作成。
 なお、筆者において議案の内容が確認できたもののみを集計しており、この間の全ての案件を網羅的に集計しているわけではない。

(11) なお、行政実例では、寄附物件の維持管理自体は、負担付き寄附の「負担」には含まれないとされている（行実昭25・6・8自行発93号）。

の場合には負担付き寄附となりやすいものと考えられる。

たとえば、東京都青梅市は、負担付き寄附として、同市の名誉市民である吉川英治を顕彰する吉川英治記念館の土地、建物及び収蔵資料を、議会の議決を得たうえで、同記念館を運営する公益財団法人より譲り受けている⁽¹²⁾。これは、入館者数の減少により財政的に運営が難しくなった同記念館を同市が譲り受け、市営の記念館として運営していくための手続の一環である。そして、負担付き寄附を受けるにあたっての条件として、その議案には「(1)令和12年3月31日まで、次に掲げる事項について遵守すること。ア 吉川英治記念館および館内に収蔵されている資料(以下「吉川英治記念館等」という。)を通じ、吉川英治氏を顕彰すること。イ 吉川英治記念館等を維持および保存するとともに活用すること。ウ 吉川英治記念館等を第三者(国および地方公共団体を含む。)に譲渡しないこと。(2)市が前記(1)アからウまでに掲げる条件に違反したときは、寄附者は寄附にかかる契約を解除することができること。」⁽¹³⁾という条項が記載されている。これは、土地及び建物という資産価値の高い物件について、記念館の持続的な運営という目的の実現に向け、その性質を踏まえた物件の継続的な維持管理の内容について具体的に定めるものであり、不動産の寄附における上記の特質が反映されたものと言える。なお、寄附条件の最後には、市側が条件に違反した場合には、寄附者は寄附契約を解除することができる旨の解除条項を明記しており、負担付き寄附の議案として、その内容の理解が極めて明快なものとなっている。

以上に鑑みれば、不動産以外の物件であっても、地方公共団体が解除条項を受諾すべきか否かの判断にあたっては、①寄附物件の価額、②寄附物件の背景事情、③寄附物件の継続的な維持管理の必要性を考慮して検討すべきである。具体的には、①寄附物

件の価額が高額で寄附条件が成就しないと通常寄附されないような場合、②寄附条件を付さざるを得ないような背景事情が存在する場合、③寄附物件の維持管理がなされないときは寄附物件が適切に存続し得ない場合には、寄附条件の履行が寄附の大前提となっており、解除条項を受諾することもやむを得ないものと解すべきである。そして、このように解除条項の付記場面を合理的に限定していくことにより、寄附の受納にあたっての、不相応なリスクの許容の回避に繋がるものとする。

(b) 議決の欠缺に関するリスク

負担付き寄附に該当する寄附であるにもかかわらず議会の議決を得なかった場合、その寄附契約の効果はどのようになるのか。

地方自治法が議決を要する旨規定する事件については、議決によって地方公共団体としての意思が決定する。それゆえ、議決を要する事件について議決を欠いた執行行為は、原則として無効とされる⁽¹⁴⁾。このため、必要な議決を欠いた負担付き寄附の受納は原則として無効となる。そうすると、負担付き寄附を受納するにあたっての大きなリスクとして、議会の議決が必要であるにもかかわらずこれを得ておらず、寄附契約が地方自治法に違背して無効となるリスクが存在する。このリスクが顕在化すると、行政執行部に対して議会や住民からの非難がなされる恐れがあり、また、寄附契約の無効が主張されることで寄附を前提とした事業が頓挫してしまう恐れがある。そこで、このリスクをどのように回避すべきかが問題となる。

先述のように、負担付き寄附該当性の判断基準は、寄附条件に違反した場合に解除可能となる解除条項の有無である。それゆえ、寄附に関するリスクの回避にあたっては、寄附条件と解除条項の存否を明確にすることが最も重要である。

表3は、表2において集計の対象とした地方公共団体における負担付き寄附の議案において、解除条

(12) 表2における、土地、建物及び動産を同時に寄附した案件である。

(13) 青梅市議会ウェブサイト

<https://www.city.ome.tokyo.jp/uploaded/attachment/40161.pdf> (2024年9月28日最終閲覧)

(14) 松本・前掲書367頁。最判昭35年7月1日民集14巻9号1615頁は、地方公共団体が予算外の新たな義務を負担する行為につき地方自治法96条1項の所定の議決を欠くときは、当該行為は無効とする。

表3 議案における解除条項の有無

	あり	なし	合計
解除条項	7	14	21

〔出典〕表2において集計の対象とした負担付き寄附の議案を基に筆者作成。

項が含まれているか否かについて集計したものである。

この表によると、全21件中、解除条項が含まれている案件は7件であり、含まれていない案件（14件）の半数に過ぎない。もっとも、負担付き寄附を行う場合には、議会の議決のほか、別途寄附契約書を交わすことが通常であり、議案に記載がなかったとしても、実際には寄附契約書に解除条項が含まれていることも考えられる。このため、議案に解除条項が記載されていなくともそれがリスクに直結するわけではない。しかしながら、前述のように、解除条項の有無は負担付き寄附該当性の核心である。このため、寄附契約書の作成にあたっては、寄附条件が履行されない場合の解除権の有無について検討し、その取扱いを明記しておくべきである。

また、寄附を行う際、負担付きのものとしなない場合には、その旨⁽¹⁵⁾を寄附契約書に明記しておくことが、その取扱いの理解として簡明であり、リスク回避には極めて有用である⁽¹⁶⁾。

(3) 小 括

以上のように、負担付き寄附の特性に鑑みてその境界を画することは、寄附に関するリスクの明確化と回避に繋がるものであり、寄附制度の効果的な活用に資する。そして以下では、これまでの議論を前提に、負担付き寄附の現代的課題について検討していきたい。

3. 負担付き寄附と公の施設への投資

(1) 負担付き寄附の3類型

現代社会においては、負担付き寄附は大きく次の3つに分類できる。

(a) 使途実現の推進

負担付き寄附の典型的な類型であり、寄附を行うことによって、希望している使途の実現の推進を図るものである。たとえば、前出の、A市の市民が、A市に新たな図書館が開設されることを希望し、図書館用地を使用することを主な条件として、その所有する土地を寄附するような場合である。

(b) 公営化・公有化

従来は私立・私有の施設であったものが、財政難等によりその運営・維持管理が困難になったものについて、基本的に従前の運営・維持管理が継続されることを条件として、寄附によって地方公共団体にその所有権を移転するものである。たとえば、前述した青梅市における吉川英治記念館の事例は本類型にあたる。また、近年は、私立大学のキャンパス等を地方公共団体が負担付き寄附として受け入れたうえで、私立大学を公立大学に転換して運営していく事例⁽¹⁷⁾が見られるが、このような事例も本類型にあたる。少子高齢化が進展する中、このような施設は少なくないと思われ、徐々に増えつつあると見られる類型である。

(c) 公の施設への投資

近時増加しつつある新たな寄附手法であり、主に大規模なスポーツ施設や文化施設等において、公費投入を行わずに施設整備を行うために活用されている類型である（以下この類型を「投資型負担付き寄附」という。）。

(15) 具体的には、使途等の寄附条件に反した場合であっても、契約を解除して寄附物件を返還する趣旨ではないこと。

(16) このような意図から、地方公共団体の寄附金募集の案内には、「この寄附金は、地方自治法第96条第1項第9号に定める『負担付きの寄附』としてお受けするものではありません。」という趣旨の記載をしている場合が多い。もっとも、この記載は、要するに、いかなる場合にも寄附契約を解除して寄附金を返還することはしない、という意味であると解されることから、より直截的な表現も併記した方が寄附者にとっては理解しやすいと思われる。

(17) 2016年に公立化した山陽小野田市立山口東京理科大学など。

(2) 投資型負担付き寄附の機能

表4は、地方公共団体への負担付き寄附における寄附物件の分野と寄附の類型について集計したものである。

この表によれば、公の施設への投資すなわち投資型負担付き寄附は全21件中6件に上っている。そし

て、その内訳としては、スポーツ施設に関する寄附が4件と、文化施設に関する寄附が2件となっている。スポーツ施設と文化施設において投資型負担付き寄附がなされることには、次のような背景が存在すると考えられる。

表4 負担付き寄附における寄附物件の施設等の類型と目的

分野 類型	スポーツ	文化	教育	交通	空き家	その他	合計
使途実現の推進	0	6	0	0	0	2	8
公営化・公有化	1	1	1	1	1	1	6
公の施設への投資	4	2	0	0	0	0	6
その他	0	0	0	0	0	1	1
合計	5	9	1	1	1	4	21

〔出典〕表2において集計の対象とした負担付き寄附の議案を基に筆者作成。

(a) スポーツ施設

野球場、球技場等のスポーツ施設は、収益性の問題から、民間が設置している施設よりも、公共部門が設置・所有している施設の方が多い。スポーツ庁による「令和3年度体育・スポーツ施設現況調査」⁽¹⁸⁾によれば、全施設（211,300箇所）中、民間スポーツ施設は29,821箇所（14.1%）であるのに対し、公共スポーツ施設は51,740箇所（24.5%）と2倍近い施設数となっている。一方で、公共スポーツ施設であっても、指定管理者制度等の枠組みを用いて民間企業等が管理運営を行っている場合が多い。これは、民間のノウハウを用いてスポーツ施設の管理運営費を縮減することに主眼がある。もっとも、近年では、日本再興戦略2016⁽¹⁹⁾がスポーツの成長産業化を謳い、「コストセンターからプロフィットセンターへ」というスローガンを掲げてスポーツ施設の集客力強化を推し進めているように、スポーツ施設の魅力向

上が課題となっている。そして、スポーツ施設の魅力向上に取り組むには、相応の投資が必要となる。しかしながら、公の施設（地方自治法244条1項）である公共スポーツ施設に投資を行うには次の2つの障壁がある。すなわち、①公の施設であるスポーツ施設は地方公共団体が所有権を有しているため投資が自己の財産となるわけではない点、また、②管理運営期間は比較的短期間であることが多く（指定管理者の場合は5年が標準的である⁽²⁰⁾）、施設を管理する民間企業が、管理運営期間だけでは投下資本を回収するのが容易ではない点である。この障壁を乗り越えるために生み出されたのが、地方自治法上の負担付き寄附の規定を活用する投資型負担付き寄附である。

たとえば、この手法の先駆的な事例とされる横浜スタジアムの場合は、以下のような経緯と手法に

(18) スポーツ庁「令和3年度体育・スポーツ施設現況調査結果の概要」（2023年）
https://www.mext.go.jp/sports/content/20220927-spt_stiiki-300000983_2.pdf（2024年1月7日最終閲覧）

(19) 日本経済再生本部「日本再興戦略2016」（2016年）
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf（2021年1月26日最終閲覧）

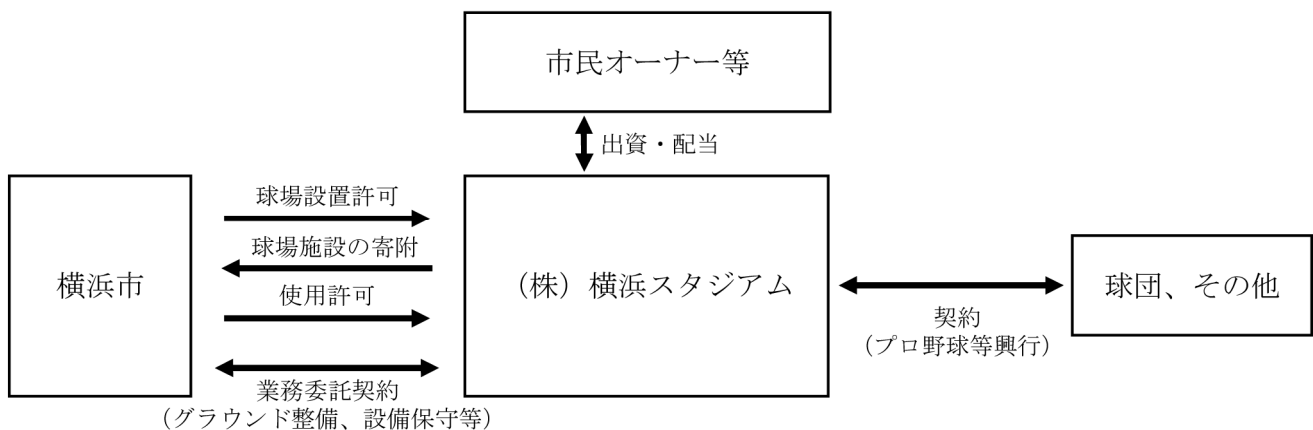
(20) 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」（2019年）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf（2021年1月26日最終閲覧）

よって施設整備と寄附が行われている⁽²¹⁾。横浜市には、大規模な野球場として戦前に建設された横浜公園平和野球場が存在していたが、1970年には施設の老朽化に伴いスタンドの上部が使用禁止となり、収容人数も半減された。このため、球場を再建しようという動きが広がり、新スタジアムの建設が実現することとなった⁽²²⁾。その後、1977年2月には、横浜市民から1口250万円を募った20億円を資本金として株式会社横浜スタジアム（以下「球場会社」という。）が設立され、同年12月には、球場会社は横浜市との間で「横浜スタジアムの建設及び管理運営に関する協定」を締結した。この協定により、球場会社と横浜市は主に次のような内容について合意している。まず、球場会社が多目的球技場と屋内練習場を建設し、これを公の施設として横浜市に寄附する。次に、横浜市は、プロ野球等の興行のため、球場会社に45年間という長期間のスタジアムの使用許可を与える。そして、スタジアムの維持補修は球

場会社の自己負担で行い、その結果付加された物件は横浜市の所有に属することとされ、また、球場会社は横浜市から委託を受けて球場の維持管理を行う、というものである⁽²³⁾。また、スタジアムの建設費については、横浜市、建設に関わったJV11社、テレビ局、球団の親会社など関係者の増資で14億8,000万円を調達し、総工費52億2,800万円を賄った。差額は金融機関の融資で手当てした。その後、1978年にスタジアムは完成し、その寄附にあたっては、球場会社と横浜市との間で上記協定と同旨の内容が規定された「公園施設の寄付に関する契約書」が締結され、契約書で定めた条件が満たされないときは寄附を取り消せること等について合意している⁽²⁴⁾。

このように、投資型負担付き寄附は、公の施設を寄附する代わりに長期の管理運営権等の対価の取得を企図するものであり、施設の魅力向上等のための投資を行ったうえで、長期の安定的な管理運営権の下に投下資本の回収を行う枠組みである。

図1 横浜スタジアムのスキーム図



[出典] 横浜市資料を基に筆者作成。

(21) 概要について、林暁「PPP/RFIが進む仕組み・取組 横浜市における実施状況」（2017年）（以下「横浜市資料」という。）9頁参照。

<https://www.mlit.go.jp/common/001181195.pdf>（2024年1月7日最終閲覧）

(22) 横浜スタジアムウェブサイト参照。

<https://www.yokohama-stadium.co.jp/about/history/>（2021年1月16日最終閲覧）

(23) 横浜市ウェブサイト参照。

https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/kiroku/katsudo/h25-h24/katsudogaiyo-h24-j-1.files/0299_20180814.pdf（2021年1月16日最終閲覧）

(24) 鈴木文彦「市民の出資で整備した横浜スタジアム 球団・球場一体経営で集客力向上」『日経グローバル』349号（2018年10月1日号）（日本経済新聞社、2018年）36-37頁参照。

<http://daiwa-ei.jp/news3/pdf/2018110918101501.pdf>（2021年1月16日最終閲覧）

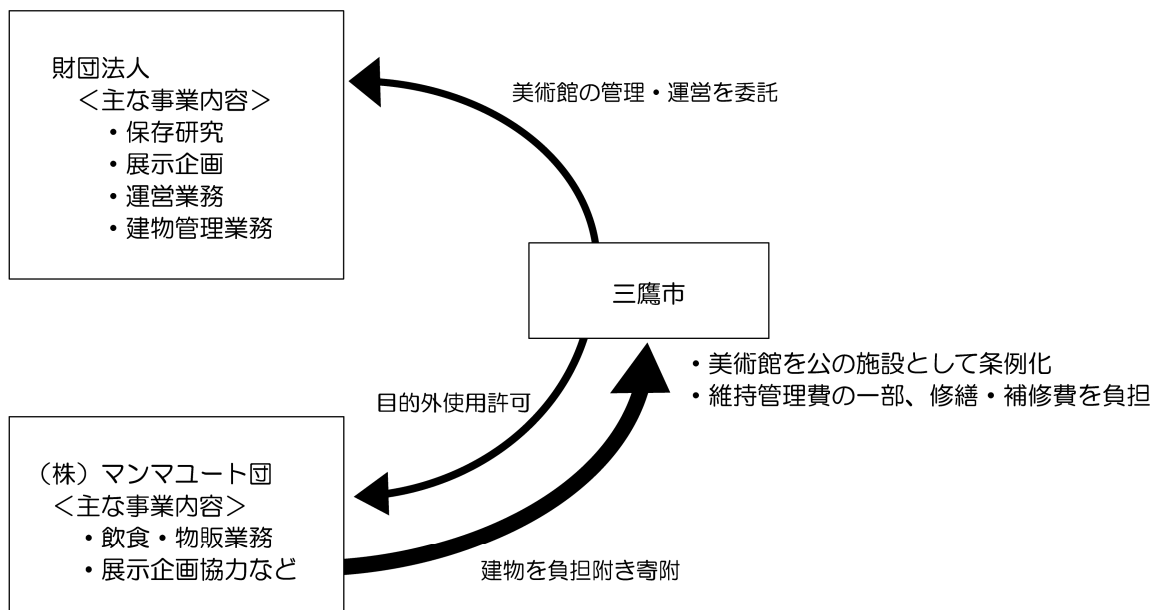
(b) 文化施設

文化施設に関する投資型負担付き寄附は、既存施設の改修や再築に投資を行うことが多いスポーツ施設とは異なり、新規施設を一から建設することが比較的多い。先駆的な事例としては、東京都立井の頭恩賜公園に位置する三鷹市立アニメーション美術館（三鷹の森ジブリ美術館）が挙げられる。

同美術館は、東京都三鷹市の文化施設建設構想と、株式会社徳間書店スタジオジブリ事業本部（現・株式会社スタジオジブリ）の美術館構想が一致したことによって計画された事業である。この事業では、計画敷地が都市公園内であるために、民間の施設を設置することは事実上困難であったことから、美術館は、三鷹市の公の施設（市立美術館）として設置されることとなり、設置運営について様々な方法の検討が行われた。最終的には、スタジオジブリが三

鷹市に対して建築物の負担付き寄附を行い、三鷹市は条例を制定して市所有の公の施設とすることで関係者が合意。そして、三鷹市はスタジオジブリが構想している内容の美術館を運営するためのノウハウを持たないことから、三鷹市と株式会社徳間書店などが出捐して新たに財団法人を設立し、その財団法人が美術館の管理運営を行うこととなった。このスキームにより、美術館の建物は三鷹市の所有になることから、建物等の維持管理費の一部と修繕・補修費は基本的に三鷹市が負担し、美術館の管理運営については、三鷹市が利用料金制度を導入して来館者の入場料などによって財団法人が独立採算的に行っている。さらに、同美術館において事業を行う株式会社マンマユート団⁽²⁵⁾は、三鷹市から公の施設の目的外使用許可を受け、ショップやカフェの運営を行っている⁽²⁶⁾。

図2 三鷹の森ジブリ美術館のスキーム図



[出典] 三鷹の森ジブリ美術館ウェブサイト

(3) 投資型負担付き寄附の許容性

このように、現代社会において投資型負担付き寄

附という寄附の類型が出現したのは、官民連携の飛躍的な進展が背景にある。すなわち、1999年に施行

(25) 2008年度からは、マンマユート団から事業譲渡を受けたスタジオジブリがショップ等の運営を行っている（鈴木文彦「『負担付き寄附』の対価で得る『運営権』自治体の負担なく整備したジブリ美術館」『日経グローバル』341号（2018年6月4日号）（日本経済新聞社、2018年）44-45頁参照）。

(26) 三鷹の森ジブリ美術館の設立経緯や運営スキームについては、同美術館のウェブサイトを参照。
<https://www.ghibli-museum.jp/about/shikumi/008776/>（2024年1月5日最終閲覧）

された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（いわゆる「PFI（Private Finance Initiative）法」）に代表されるように、近時、行政と民間企業が持つそれぞれの強みを活かして公共サービスの提供を行う取組が推進されるようになってきている。このように、行政の力だけではあらゆる公共サービスを提供することが難しくなっている現代社会においては、税のみに頼った行政経営は困難であり、多様な財源の確保が必要とされてきている。このような情勢の下、行政と民間が協働する一つの手段として寄附が注目を集めているのである。

もともと、投資型負担付き寄附には以下のような特徴があり、この特徴に鑑みれば、地方自治法が規定する負担付き寄附とは言えないのではないかと、という疑問が生じる。すなわち、そもそも一般的な負担付き寄附については、これに付される寄附条件は寄附の目的の実現を指向するものである（図3におけるaの場合）。たとえば、前出のA市における寄附の例において、土地を寄附するA市の市民が、当該土地上に図書館を建設すること、という条件を付すような場合である。この場合、A市の市民は、あ

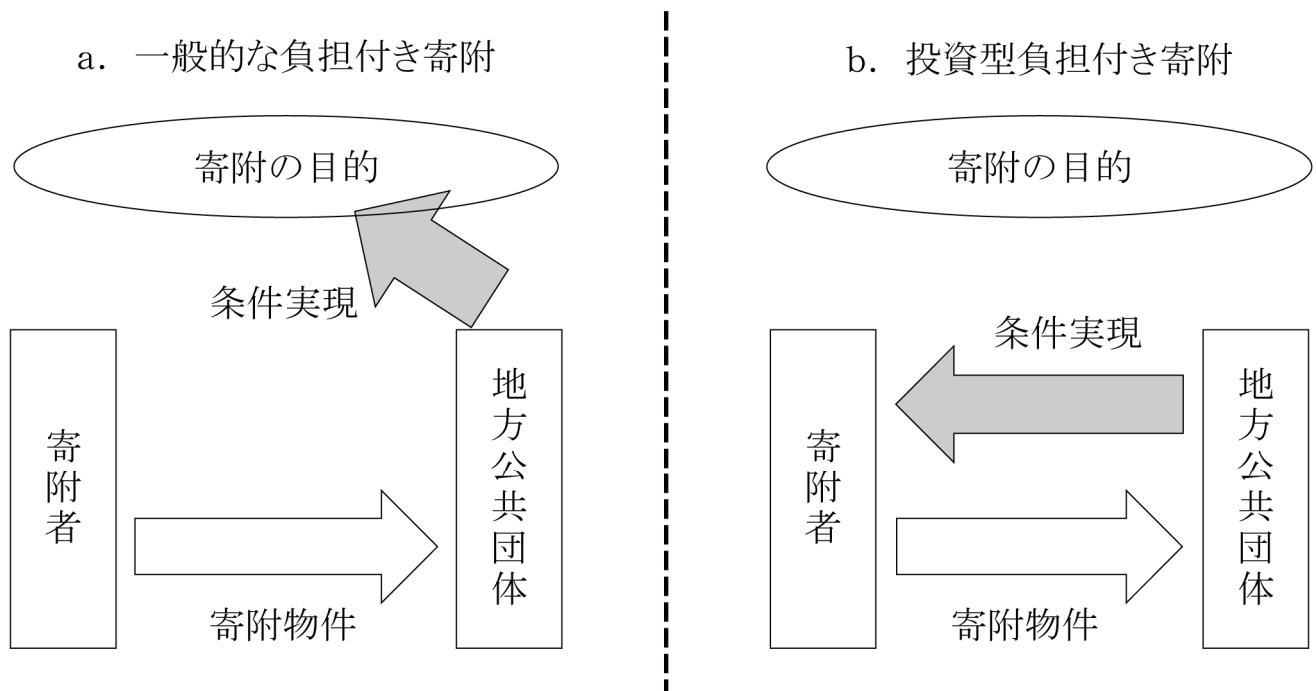
くまで図書館の設置という寄附の目的を実現させるために条件を付している。

一方、投資型負担付き寄附は、その寄附条件が、寄附者の利益の実現を指向する性質を有する（図3におけるbの場合）。たとえば、A市の市民が、図書館の敷地として土地を寄附する場合、建設された図書館の指定管理者として自身を指定すること、という条件を付すような場合である。この場合、A市の市民は、図書館の設置自体についてはなく、自身が指定管理者の地位を得るために条件を付している。

以上の寄附条件の指向性の違いは明確に色分けできるものではなく、両者が混在している場合も多いと思われるが、傾向としてはこのような性質の違いを認めることができる。

このような特質に焦点を合わせると、投資型負担付き寄附は寄附者自身の利益の実現という要素を有するものであり、寄附の受け手である地方公共団体の公共性と相容れず、地方自治法が規定する「負担付きの寄附又は贈与」とは言えないのではないかと、すなわち、地方自治法上スキームとして許容されないのではないかと問題となる。

図3 負担付き寄附における寄附条件の指向性



[出典] 筆者作成。

本稿は、結論としては、投資型負担付き寄附は「負担付きの寄附又は贈与」に該当し、地方自治法上そのスキームは許容されるものと考ええる。

たしかに、寄附者自身への見返りを求めない物の寄贈を「寄附又は贈与」とすることが、その理解としては最も純粋である。しかしながら、そもそも地方自治法が負担付き寄附を議会の議決事項とした趣旨は、先述のように、負担に位置付けられる寄附条件によって地方公共団体に財政上の影響が生じる可能性があるため、議会による民主的統制を及ぼす点にあると考えられる。そして、投資型負担付き寄附も、その性質上地方公共団体側の追加投資が求められるなど、寄附者の投資に伴う地方公共団体の財政負担が生じる可能性がある。そうであるならば、投資型負担付き寄附も、通常の負担付き寄附と同じ枠組みに捉えたいうで議会による民主的統制を及ぼすべきであるし、また、議会の議決を得たのであれば、地方公共団体の施策として遂行可能とすべきである。

以上に鑑みれば、投資型負担付き寄附も「負担付きの寄附又は贈与」に該当し、地方自治法上そのスキームは許容されるものと考ええる。

4. 無価値物の負担付き寄附

(1) 解除基準

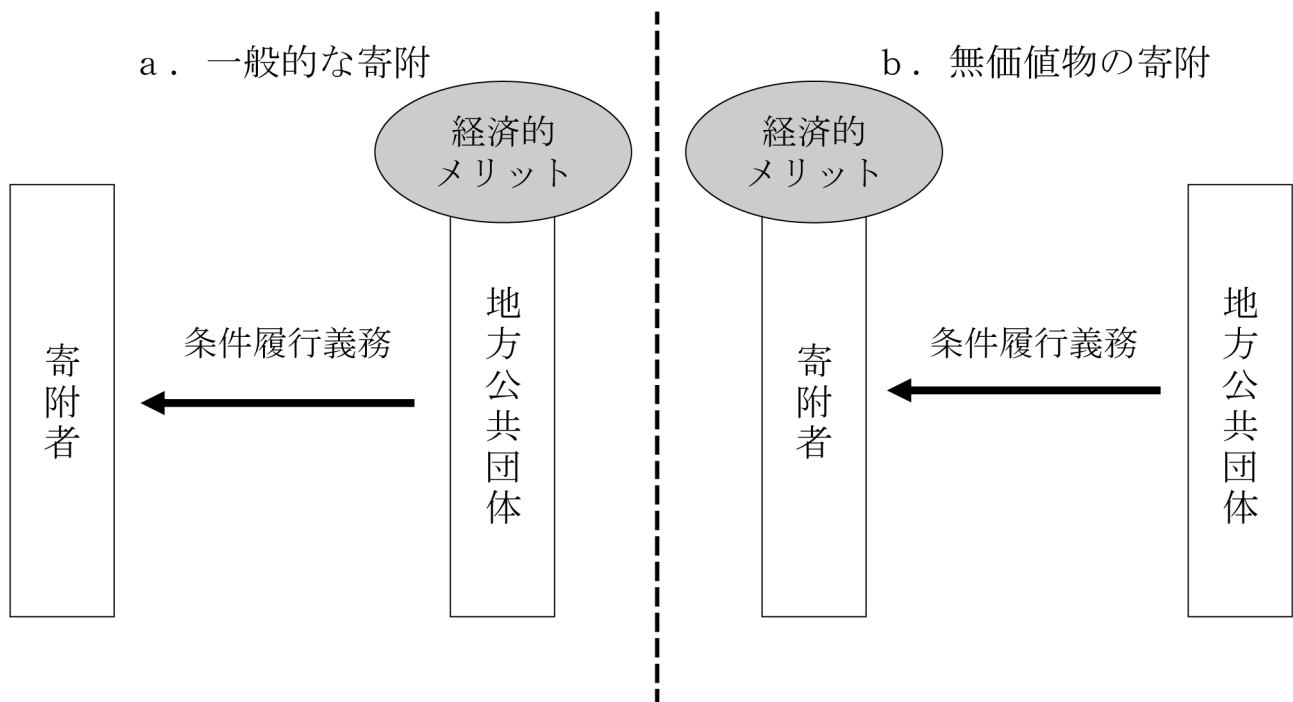
先述のように、地方自治法96条1項9号における「負担付きの寄附又は贈与を受けること」とは、寄附または贈与を受ける際に、反対給付的な意味において、普通地方公共団体の負担を伴う一定の条件が付され、その条件に基づく義務を履行しない場合は、当該寄附または贈与が解除されるようなものをいうと定義付けられる（解除基準）。もっとも、解除基準が負担付き寄附の該当性判断に用いられる趣旨については、これを明確に論じたものは見当たらない。しかしながら、そもそも、地方自治法が負担付き寄附を議会の議決事項とした趣旨は、先述のように、負担によって地方公共団体に財政上の影響が生じる可能性があるため、議会による民主的統制を行う点にあると考えられる。そして、義務が履行されなくとも契約が解除されない寄附条件は地方公共団体に財政上の影響を与え難く、議会による民主的統制を

要するほどのものではないと言える。そうであるならば、解除基準は、寄附及び寄附条件の実現に向けた当事者の意思が強く、履行されない場合には契約が解除され得るほど拘束性の強い条件を伴う寄附について、負担付き寄附として議会による民主的統制を及ぼす趣旨であると考えられる。

(2) 無価値物の寄附と解除基準

一方で、解除基準は、空き家等の無価値物を寄附する場合の適用には一考を要する。無価値物の寄附收受には経済的メリットがなく、その履行について議会による民主的統制を及ぼすほど拘束性の強い契約関係が看取し得ないのではないかと考えられるからである。すなわち、通常の寄附の收受の場合、一義的には寄附の受け手である地方公共団体に経済的メリットがあるため、寄附条件が履行されず、寄附契約が解除される場合には、地方公共団体が不利益を受けることになる。このため、寄附条件の不履行については、地方公共団体にサンクションが作用し、契約条件の実現に向けたモチベーションが生まれることになる。一方、無価値物の寄附の場合は逆で、当該財産は寄附者にとって不要なものである。このため、地方公共団体にとっては寄附物件を取得する経済的なメリットは存在しない。むしろ、無価値物の処分コストを地方公共団体に転嫁できる寄附者の方に経済的メリットが存在する。それゆえ、何らかの寄附条件が存在したとしても、その不履行は地方公共団体にとってサンクションとして作用しにくい。このため、地方公共団体の条件実現に向けたモチベーションは期待できず、負担付き寄附として議会による民主的統制を及ぼすほど拘束性の強い契約関係とは言えないようにも見える。そうすると、解除基準は無価値物の寄附には適用されないと解釈すべきではないか。すなわち、無価値物については、経済的メリットの存しない地方公共団体の義務の不履行を問題にする解除基準ではなく、たとえば、寄附契約に寄附者側にも条件が付されている場合には、寄附による経済的メリットが存する寄附者側の義務の不履行を問題にする判断基準（仮に「逆解除基準」という。）など、他の判断基準を用いるべきではないかが問題となる。

図4 無価値物の寄附と経済的メリットの所在



[出典] 筆者作成。

本稿は、結論としては、以下のように無価値物の寄附であっても解除基準が妥当するものとする。

たしかに、無価値物を寄附として地方公共団体が収受することは、一般的にはあり得ないであろう。財産的価値がない物を受け入れる実益がないからである。しかしながら、実際の寄附収受においては、寄附物件が無価値物かそうでないかの仕分けは容易でない場合が多く、逆解除基準など、無価値物か否かによって負担付き寄附該当性の判断基準を変えてはその判断が混乱する恐れがある。

また、無価値物の寄附であっても、以下のように拘束性の強い契約関係は看取し得るのであり、解除基準の趣旨は妥当する。たとえば、現代社会においては、人口減少の進行に伴い空き家の増加が社会問題となっている。空き家については、多くの自治体において空き家対策条例が制定され、また、国も「空家等対策の推進に関する特別措置法」を制定するなど、国・地方公共団体とも政策的な対応を行っ

てきたところである。この、空き家対策の政策の一つとして、所有者にとって不要な財産となり、放置されて危険な状態となっている空き家を地方公共団体が寄附物件として取得し、除却等を行う制度を設けている地方公共団体がある⁽²⁷⁾。そして、この場合、経済的メリットは地方公共団体に存しないものの、地方公共団体には無価値物を自己の所有下に置いて当該財産の処分・管理をコントロールできるというメリットが存在する。具体的には、倒壊の恐れのある危険な空き家の寄附を収受し、その所有権を取得した場合、経済的メリットはないものの、地方公共団体の判断によってこれを除却することが可能となる。これにより、住民の安全といった公共的メリットが生じることになるため、地方公共団体には寄附条件の履行にとってモチベーションとして作用する。このように、無価値物の寄附であっても寄附及び寄附条件の実現に向けた当事者の意思が強く、拘束性の強い契約関係は看取し得ることから、通常

(27) たとえば、秋田県東成瀬村では「東成瀬村空き家等の適正管理に関する条例」を制定し、空き家対策に取り組んでいる。この条例は、危険な状態の空き家について所有者から寄附の申出があった場合には、一定の要件を満たす際には、村長はこれを取得することができる旨規定したものである（11条1項）。なお、村長は、当該空き家の寄附を受けた場合には、速やかに当該危険な状態の除去を行わなければならないとされる（同条2項）。

の負担付き寄附と同じく解除基準が妥当するもの
を考えるべきである。

5. おわりに

近時、高度に発達した経済社会の間隙を埋める存在として、寄附や贈与といった資本主義とは対極にある概念が注目を集めている⁽²⁸⁾。もともと、文化人類学における贈与・交換研究の草分けであるマルセル・モースが、1923年から1924年にかけて発表した「贈与論」において、「贈与は自由ではないし実

際に無私無欲でもないのである。その大部分は反対給付であり、奉仕や物に対する支払いのためだけではなく、利益になる共同関係を維持するためにも行われる。」⁽²⁹⁾と指摘するように、寄附や贈与は無償であっても授受者の周辺には何らかの利害関係が本質的に付帯している。地方自治法が定める負担付き寄附に関する規定を現代の視点で捉え直すことは、この共同関係を時代に即した形で維持することに資するものであり、本稿がその一助となれば幸いである。

(はたなか よりちか 大阪市役所)

キーワード：寄附／負担付き寄附／地方自治法／地方公共団体

【参考文献】

- 神山智美「不要な不動産（建物および土地）の地方公共団体への寄附は可能か？ — 地方自治法96条1項9号『負担付きの寄附又は贈与』の検討から —」『富山大学紀要・富大経済論集』第62巻第1号（富山大学経済学部、2016年）
- 寄付白書発行研究会『寄付白書2021』（日本ファンドレイジング協会、2021年）
- 鈴木文彦「『負担付き寄附』の対価で得る『運営権』自治体の負担なく整備したジブリ美術館」『日経グローバル』341号（2018年6月4日号）（日本経済新聞社、2018年）44—45頁
- 鈴木文彦「市民の出資で整備した横浜スタジアム 球団・球場一体経営で集客力向上」『日経グローバル』349号（2018年10月1日号）（日本経済新聞社、2018年）36—37頁
- スポーツ庁「令和3年度体育・スポーツ施設現況調査結果の概要」（2023年）
- 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」（2019年）
- 近内悠太『世界は贈与でできている — 資本主義の「すきま」を埋める倫理学』（ニューズピックス、2020年）
- 内閣官房長官通知「地方自治法の一部を改正する法律（昭和23年法律第179号）の施行に関する件通知（抄）」（1948年8月1日総理府自発第228号）
- 日本経済再生本部「日本再興戦略2016」（2016年）
- 林暁「PPP/PFIが進む仕組み・取組 横浜市における実施状況」（2017年）
- 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』（学陽書房、2017年）
- マルセル・モース著、吉田禎吾・江川純一訳『贈与論』（筑摩書房、2009年）
- 村上順・白藤博行・人見剛編『別冊法学セミナーno. 211 新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）

(28) 近内悠太『世界は贈与でできている — 資本主義の「すきま」を埋める倫理学』（ニューズピックス、2020年）など。

(29) マルセル・モース著、吉田禎吾・江川純一訳『贈与論』（筑摩書房、2009年）274頁