研究ノート

二地域居住における公共サービス負担に関する一考察

難波　悠
東洋大学 PPP 研究センター

はじめに

近年、地方経済の活性化と新たな住まい方として「二地域居住」を促進しようという議論が進められている。しかしながら、二地域居住の場合、住民票が置かれない「二番目」の自治体では、一般的に個人住民税の均等割分しか徴収できず、公共サービス需要の増加に対応する負担を求めることが難しい。これまで、二地域居住を推進するための国等における議論は、二地域居住人口を増加させることを目的とした、主に都市居住者向けの支援策等についてが中心となっており、受け皿となる自治体の公共サービス負担の増加に対する議論は十分になされていない。本稿では、これまで別荘・リゾート開発の急増に対する対策を行っている自治体における各種施策を比較し、二地域居住における公共サービス負担のあり方について考察する。

第 1 章　二地域居住について

1.　用語の定義

「二地域居住」はここ 10～15 年ほどで使われるようになった言葉で、国土交通省では、2005（平成 17）年度以降、二地域居住の促進のための調査等を実施している。ただし、国土交通省や内閣府等が実施している調査等においても、二地域居住についての定まった定義はない。2007 年度の調査では、地方部に移住（定住）を「二地域居住等」に含んでいたり、2009 年度の調査では、二地域居住は「二地域交流」を包摂するものとして定義し、ホテル等に滞在する「二地域居住宿泊系」や「移住」「帰省」「二地域交流（住居拠点を持たない)」を含めていたりする。2015 年度の調査では、おおむね人口 30 万人以上の都市住民が、農山漁村等のそれ以外の地域に中長期、定期的・反復的に滞在すること等により、当該地域社会と一定の関係を持ちつつ、都市の住居に加えた生活拠点を持つことと定義している。

このほか、「二拠点居住」「二地域生活・就労」「多拠点居住」「マルチハビテーション」「二住生活」「兼居」といった用語が二地域居住と同義または類義で使用されている。

本稿では、主に住居を所有または賃貸しながら、住民票を当該市町村に置かない状態を考察の対象とする。

2.　二地域居住の推進と期待されている効果

2015 年に行われた「国土形成計画の推進に関する世論調査」では、二地域居住に対して「関心がある」「どちらかといえば関心がある」と回答したのは 29.6%、「すでに実践している」と回答したのが 0.6%となっている。ここから単純に二地域居住の実践者を推計すると、76 万人強（総人口は約 1 億 2700 万人）となる。

一方、2004 年度に実施した「『二地域居住』に対する都市住民アンケート調査結果と『二地域居住人口』の現状推計及び将来イメージについて」では、二地域居住を志向する層がより多いと考えられている。同調査では、二地域居住を「現在行っている」と回答したのは 2.5%で、それを基にした推計では、二地域居住人口は 2010 年には約 190 万人（実行中と実行予定、強志向グループの合計）、2020 年には約 680 万人（実行中と実行予定、強志向グループの合計では 239 万人）、2030 年には約 1080 万人（同 265 万人）と推計している。

上記二つの調査では、調査対象が前者は全国の 20 歳以上、後者は「人口 30 万人以上の都市」の住民と異なるため、単純に比較することは難しいが、団塊の世代の定年を控えて二拠点居住が注目されていた 2000 年代初頭に期待されたほどには広まっているとは言えないようだ。しかし、地方創生のかけ声の下、地方移住や二拠点居住に対する政府や自治体の意欲は高まっている。2015 年 8 月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）において「地方移住、二地域居住等の促進による東京一極集中の是正」が地域の整備に関する基本的な施策の一つとしても盛り込まれている。

3.　対策の必要性

二地域居住人口の増加を見据えた公共サービス負担等の必要性は、国等による初期の検討段階から指摘されている。2004 年度に国土施策創発調査の一環として「二地域居住人口研究会」では、都市生活者等の多様なライフスタイルを実現することが可能な社会システムへの転換のための具体的な施策として、以下を列挙している。

① 新たな休暇制度、就業制度等の検討（有給休暇の完全消化、隔週を含む週休三日制、年数回の長期休暇、短時間正社員・在宅勤務（テレワーク）等の環境整備、兼業禁止規定の緩和等）

② 都市・農山漁村間の各種交通費負担の軽減策の検討（鉄道、高速バス等の特別割引、特別回数券（二地域居住パス）等）

③ 地域づくりのための各種寄付金制度等の活用と拡充の検討（ふるさと寄付金控除、ふるさとづくり基金、各種オーナー制度、企業の社会的責任投資等）

④ 新規の農山漁村定住者に対する所得支援策等の推進（「緑の雇用」等）

⑤ 農山漁村等のゴミ処理費用等の二地域居住者の費用負担（住民税、ゴミ処理の有料化等）、二地域での公共料金負担等のあり方の検討

⑥ 「二地域居住」を前提とした、使いやすい「リバースモーゲージ制度」の再設計とホームセキュリティー、家事代行等、「二地域居住」を支援するための新しいビ

ジネス等の開発と普及の促進

⑦ 地域におけるＮＰＯ等を主体とした「趣味のサークル」、「仲間づくりの会」、「地域のお祭り等の各種イベント」等の普及・開催の支援等

⑧ 「二地域居住」等の促進に資する交通・情報通信ネットワーク、医療・介護体制、子育て支援体制等の整備促進等

（［二地域居住人口研究会，2005］、下線は筆者）

同報告書では、⑤の検討は「第三段階　（都市住民による「二住生活社会」の実現）」において国、地方公共団体等が実施すべきであるとしている。これまでのところ、この検討は国、地方において十分に行われているとは言えない。

2008 年にふるさと納税が導入された。ふるさと納税導入の際には、個人住民税の取り扱いについて、様々な議論がなされた。「ふるさと納税研究会報告書」では、生涯を通じた時間軸での「人の移動」と「二地域からの受益」に着目しており、個人住民税における住所は 1 箇所であるとしながらも、住所地主義と結びついた受益者負担の原則は人の移動が少なかった時代の税制であり見直す必要があるのではといった意見も紹介している。しかしながら、「住所地の地方団体に課税される納税者と住所地以外の地方団体との間で受益と負担の関係を説明することが困難である以上、住所地以外の地方団体に個人住民税の課税権を法的に根拠づけることはできない」とし、課税権（徴収責任）やふるさと納税を選択する住民と選択しない住民とで住民税額が異なることへの公平性などから、「『税』を分割する方式はとり得ないと考えられる」とした。また、納税者のふるさとに貢献したいという意志を尊重するため、ふるさと納税は寄付金税制を応用するものとなった。

二地域居住は時間軸ではなく、同時に二つの地域の間を移動し、二地域から受益する人を想定しているが、「人の移動」と「二地域からの受益」に着目している点は変わらない。二地域居住では、都市部の住民が週末や休暇を地方部で過ごすようになったからといって、都市部の公共サービスへの需要が単純に減少するわけでは無い。現時点で個人住民税を二地域間で按分する方策を想定するのは現実的ではない。こういったことから本稿では、高度経済成長期やバブル期などにリゾート開発が進んだ地域において、別荘・リゾートマンション等の所有者等に対して、自治体が費用負担を求めている事例を概観し、比較する。

4.　比較の視点

本稿で事例として取り上げるのは、法定外税である静岡県熱海市の「別荘等所有税」（法定外普通税）、山梨県富士河口湖町の「遊漁税」（法定外目的税）、地方自治法に基づく分担金として北海道倶知安町の「ニセコひらふ CID／BID リゾート分担金」、公共料金として群馬県嬬恋村の水道料金、北海道浦河町のふるさと納税である。富士河口湖町の遊漁税は二地域居住者を対象としたものではないが、法定外普通税として徴収されている熱海市の別荘等所有税との対比として取り上げることとする。

比較の視点としては、以下の五つを検討することにした。

第一に、「導入の容易さ」である。これは、当該の徴収制度を導入する際に、市町村等が独自で決定できるものか、議会の関与の度合い、都道府県や国等との協議、合意等が必要かといった要素である。第二に、「制度の安定性」を検討する。（導入の容易さと裏腹の関係になる部分もあるが）法令等で担保されるものか、複数年度にわたって運用が可能か、仮に首長の交代などがあった場合にも安定的に運用され得るか等の視点である。続いて、「対象の妥当性」を検討する。これは、支払いをする者と受益する者が合致しているか、フリーライダーや二重徴収とならないか、サービスの受益者に公平に負担を求める制度になっているか等である。

第四に、「使途の自由度」である。これは、徴収した財源をどのような目的で使うことができるかを検討した。最後に、「 徴収の容易さ」とは、徴収のために新たなシステムの構築や人員、費用等の負担の度合いなどについて検討することとする。

なお、見込まれる増収の規模などは、課税標準や各自治体の規模等によって異なり、今回は具体的な導入自治体の想定・シミュレーションは行っていないため、比較対象とはしない。各自治体の公表情報等で明示されている場合のみ、本文中に記すこととする。

表１　比較の視点

導入の容易さ	国による同意や条例制定の必要性、議会承認の必要性
制度の安定性	法令による担保、複数の制度の組み合わせの必要性
対象の妥当性	徴収の目的と支払い義務者が合致しているか、二重徴収になっていないか、公平か
使途の自由度	徴収した税等を幅広い目的で使えるか
徴収の容易さ	徴収のために特別な対応が必要か

第 2 章　二地域居住者等からの公共サービス負担施策

1.　法定外税（法定外普通税）　別荘等所有税（静岡県熱海市）

（１）概要

高度経済成長期からバブル経済期にかけてリゾートマンションや別荘が激増し、それに合わせてごみ処理、上下水道施設や道路、消防設備の充実が図られた。その費用を賄うため、別荘等の所有者に負担を求める法定外普通税として 1976 年度に創設された。5 年間の時限措置として自治大臣（現総務大臣）の許可[1]得て導入した。その後、５年毎に更新（延長）が行われており、2016～2020 年度についても総務大臣から延長の同意を得ている。

納税の義務を負うのは、自分や家族が保養の目的で家やマンションを所有する者、これらを他人に貸し出す目的で所有する者、旅館業法の許可を得ていない寮、宿泊所、保養所

[1] 地方分権一括法による地方税法改正（2000 年施行）を受けて、自治大臣（現総務大臣）の許可制から合意制度に変更された。合わせて法定外目的税制度が新設された。

に類する施設を所有する者。個人、法人にかかわらず対象となる。課税標準は、別荘等の延べ床面積１平方メートルあたり年額 650 円（1976～2000 年は１平方メートルあたり 500 円だった)。マンションの場合は、専用部分だけでなく、共用部についても按分して課税する。納期は、個人住民税の普通徴収と同じ６月、８月、10 月、１月の４回になっている。

2015 年度の課税件数は 9399 件（延べ 84 万 3806 平方メートル)。調定額は約 5 億 4800 万円。市税収入に占める割合は約 5.6%。徴収率は 2010～2014 年度の５年間の平均で 96.67%となっている。2016～2020 年度でも年間約 5 億 3500 万円の税収となるとみられ、この徴税にかかる費用は毎年約 1 億 6600 万円を見込んでいる。

別荘当初有税は普通税なので使途が特定の目的に限定される訳ではないが、熱海市の公表によると、2014 年度における主な使途はごみ処理施設整備事業 1 億 5052 万円、道路維持費 6578 万円、下水道・し尿処理施設整備事業 1 億 7187 万円、消防施設整備事業 1 億 5752 万円。

熱海市に別荘を所有する人は、固定資産税、個人住民税均等割、別荘等所有税を支払う事になる。

（２）比較

法定外普通税を徴収するためには、総務大臣との協議を経て同意を得る必要がある。ただし、地方税法では、以下の場合をのぞき「これに同意なければならない」とされている。

1　国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。

2　地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

3　前２号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

法定外税の課税を行う期間は、社会環境の変化や財政需要等を勘案して一定の期間を定めるのが望ましいという総務省自治税務局長通知もあり、基本的には５年間の時限措置で、５年ごとに協議、合意を得る必要がある。熱海市は制度の導入以来７回の延長をしており、2016～2020 年度にかけて８回目の延長をすることについて、総務大臣の同意を得ている。

表 2　熱海市別荘等所有税

導入の容易性	総務大臣の合意が必要（地方税法 671 条）
制度の安定性	市町村法定外普通税（地方税法 669 条)、一定期間毎の延長が必要
対象の妥当性	別荘等所有税は延べ床面積を課税標準とし、固定資産税や都市計画税は物件の価格を課税標準とするため二重課税にはならないとの解釈。使途はごみ処理、道路整備、し尿処理場整備等に限定されているが、受益と負担の関係が対応しているかは不明。所有不動産の広さが受益

	の大きさに関係するかは不明で、応益性よりも応能性が高い。過料を科すことができる
使途の自由度	基本的には何にでも使える。ごみ処理施設整備事業、道路維持費、下水道・し尿処理施設整備事業、消防施設整備事業に使われている
徴収の容易性	別荘所有者の 8 割以上が東京、神奈川に居住しており、滞納等の場合徴収に労力を要する。また、物件ごとの居住実態の判断が必要。2013 年度からコンビニ収納も受け付けている。徴収率は 5 年平均でも 96%以上

（3）メリットとデメリット

物件の利用（居住）実態に合わせて、個別に課税対象とするかどうかが判断されている。リゾート需要によって増大する公共サービスニーズに対して、市民の負担を増大させることなく対応することができる。

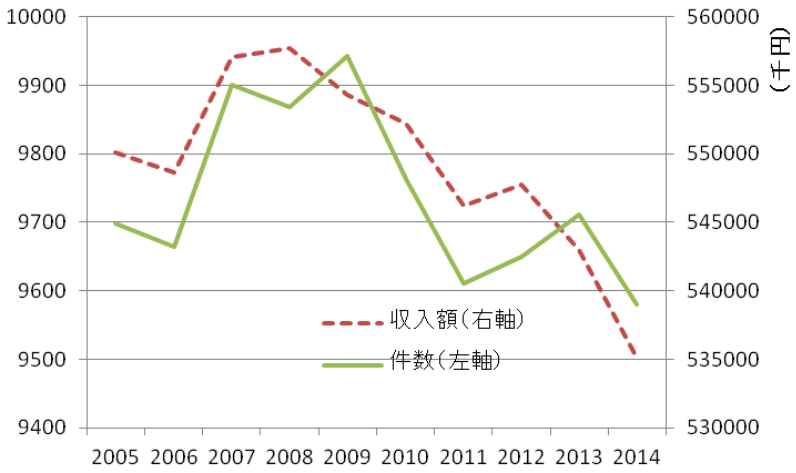
別荘等の所有者は、固定資産税については市民と同様に納付している。別荘等の所有者は利用頻度に関わらず、所有物件の延べ床面積のみを根拠とした額を支払う。この額が、市民が支払う個人住民税に比較して高いのかどうかは、所有する物件や利用頻度、所有者の経済状況等に感じ方が異なるだろう。

加えて、二重課税にならないかが課題となる。桜井（1994）によると、固定資産税の課税標準は不動産の評価額であり、不動産の面積そのものを課税標準とする別荘等所有税とは課税標準が異なるため二重課税にはならないというのが、一般的な解釈のようである。たしかに面積自体は不動産評価額を構成する一部でしか無く、立地や用途等が影響する。非居住者だけが不動産に対して過重な負担をすることにならないか、あるいは逆に市民と比較して受益に対して負担が少なくなりすぎないかといった点は議論の余地がある部分ではある。ただ、同市においては、既に 35 年にわたって別荘等所有税が課税され、徴収率も高いことから、別荘所有者からは一定の納得を得られていると考えられる。

別荘等所有税は、別荘の広さに応じて課税されるため、必ずしも受益の大きさに対応しているとは言えず、応能性が強いと言えるだろう。個人住民税は「地域社会の費用を住民がその能力に応じて広く負担を分かち合う」（税制抜本改革法）性質を持つものとされていることから、個人住民税の所得割に代わって課税される別荘等所有税には適した課税方法であるとも考えられる。

不動産の延べ床面積のみを課税標準とした税は、景気の影響等を受けづらく安定していると想定される。別荘等所有税のここ 10 年の課税件数、収入額を見ると、実際には、100～200 件の課税件数の変動や 500～1000 万円の収入額の変動が起こっている。

図 1 別荘等所有税の件数と収入額の推移



（出所：熱海市「市税の概要」より筆者作成）

2.　法定外税（法定外目的税）　遊漁税（山梨県富士河口湖町）

（１）概要

2001 年、当時の河口湖町、勝山村、足和田村（1 町２村で現富士河口湖町）で導入された。ブラックバス釣り人気の高まりに伴い、河口湖の環境汚染、ごみ処理、駐車場、トイレ等の整備への対策のために導入された法定外目的税。

税額は１人あたり１日 200 円。釣り客が遊漁券を購入する際に一緒に徴収している。

見学・買い物・食事等の目的で河口湖を訪れる一般の観光客の場合は湖を「『利用』という行為には至らない」として課税していない。また、「モーターボート、水上スキーなどは課税客体が僅少であるため」、対象としていない。2014 年度決算では、40576 人（811 万 5200 円）の収入。ピークは導入翌年の 2002 年度で、件数は 199861 人（3997 万 2200 円）だった。

（２）比較

地方分権一括法の施行に伴って地方税法が改正され導入された法定外目的税も、法定外普通税と同様に総務大臣の同意が必要となる。法定外普通税同様、一定の要件に障らない限り、総務大臣は同意しなければならないとされている。

遊漁税は、ブラックバス釣りというレジャーのブームに対応して導入された。課税に際し、住民であるかどうかは問わない。河口湖で釣りを行おうとする場合、必ず課税されるものである。この点では、熱海市の別荘等所有税とは大きく性質が異なる。課税標準は住民、非居住者を問わず一律で、応益性を重視していると言える。

表 3　富士河口湖町遊漁税

導入の容易性	総務大臣の合意が必要（地方税法 731 条 2、733 条）

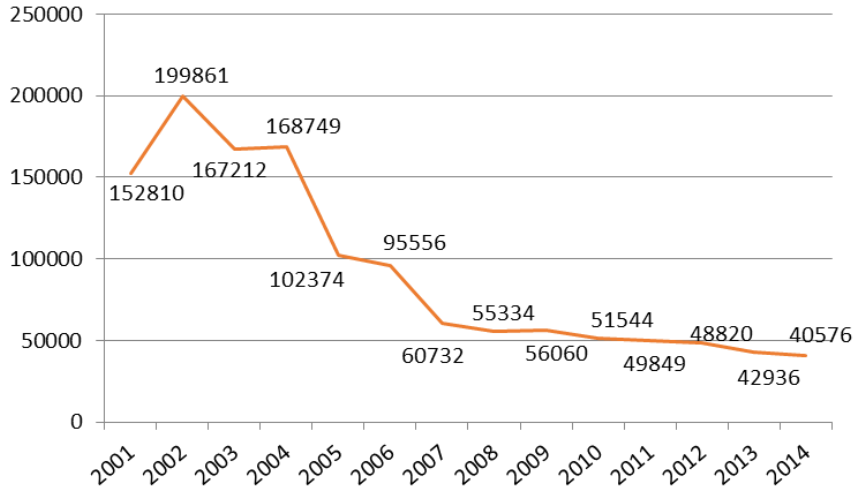
制度の安定性	市町村法定外普通税（地方税法 731 条）、一定期間毎の延長が必要
対象の妥当性	「特定の費用に充てるため」に課税する（地方税法 731 条）ため、受益と負担の関係が明確になりやすい。遊漁税は釣り客が湖を使うための施設や環境整備に充てられる。遊漁料と合わせて徴収するため、支払わない者は排除が可能。ただし、税によって整備した施設からの排除は困難で、一般観光客等によるフリーライドの可能性も
使途の自由度	課税根拠に記された目的（河口湖及びその周辺地域における環境の保全、環境の美化及び施設(駐車場、公衆便所、河口湖畔周辺道路その他の施設)の整備の費用）（遊漁税条例第 1 条）
徴収の容易性	遊漁料と合わせて徴収する

（3）メリットとデメリット

ブラックバス釣りブームはやや下火となっており、導入当初は年間 15 万人を超えていた釣り客は、現在４万人程度にまで落ち込んでいる。導入当時必要な施設等を整備する財源に充当する課税は十分に行われ、一定程度目的は充足されたと考えられる。所有不動産の延べ面積を課税標準とする熱海市の別荘税に比べて、遊漁者数の増減の影響を直接的に受ける遊漁税は財源確保の安定性が乏しい。仮に、15～20 万人の遊漁者を受け入れるための施設を整備していた場合、現状では維持が困難になる可能性もある。

今後、遊漁者数が低迷し、仮に河口湖周辺の観光需要が急増し、駐車場やトイレなどの必要性が高まった場合、現状の遊漁税では施設の維持や新規整備は困難になるだろう。課税標準の見直しや課税の性質、目的そのものも見直しを行う必要が出てくる可能性がある。

図 2 遊漁者数の推移（2001～2014 年度）



3.　地方自治法に定める分担金　ニセコひらふ CID／BID リゾート分担金(北海道倶知安町)

（１）概要

現在検討が進められている。北海道倶知安町のひらふ地区はスキーリゾートとして海外からも注目を集めている。現在、CID は同町の第１～第 3 町内会と第 4 町内会の一部に居住用不動産を所有する人、BID は第１～第４、樺山町内会の全域を対象として、商業用の不動産を所有する人、同地区で観光業・商業を営んでいる人を対象として、地方自治法に基づく分担金の徴収が検討されている。当該地区では、建物所有者の８割が非居住者で、特に第１～３地区では、所有者の約 65%が国外居住者となり、町内会に加入しない人が増えていることから、市街化調整区域では町内会が負担している街路灯やごみ処理費用の徴収が困難になっている。居住用不動産からはコミュニティ分担金（CID)、商業用不動産からはビジネス分担金（BID)の徴収が検討されている。

分担金の額として想定されているのは、BID では

・宿泊施設：均等割 20,000 円＋（宿泊用部屋数×3300 円）

・その他：均等割 30,000 円＋（客用または事業用床面積×180 円）

（飲食・物販、スクール、レンタル、不動産、サービス業、一般事業所等）

・ひらふ坂沿道の土地間口分担金：間口距離（m）×256 円、移動販売車は年 35000 円程度

―を想定している。

一方、CID は北海道新聞の報道によると年額 8000 円／単位（戸）が検討されている。

BID の使途は新しいごみ収集システム検討、ストリートバナー、ワイン＆ダイン等のガイドブック発行、情報発信、イベント、ひらふ坂歩道ロードヒーティング電気代。CID の使途は防犯灯の電気代・修理・新設費用、地域美化、コミュニティネットワークづくり、新しいごみ収集システムの検討―が想定されている。

一般社団法人として運営する形を検討。５年間の時限措置で設立や継続については「不信任投票」で決定する。

（２）比較

2014 年 10 月に、CID／BID の活動主体となるエリアマネジメント組織の認定やその活動について定めるニセコひらふエリアマネジメント条例を制定した。同町では、当初 2015 年 4 月の CID／BID リゾート分担金の導入を目指していた。町長の交代等による議論の遅れや、分担金がの受益と負担の関係がふさわしいか等が議論になっていたこともあり、エリアマネジメント条例と徴収条例を分けて制定するよう議員提案によってエリアマネジメント条例の制定が進められた。

分担金は「数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、

分担金を徴収することができる」とされている。このため、利益を受ける者、受益の限度等が明らかである必要がある。「第 34 回ニセコひらふエリアマネジメント検討委員会の会議録」によると、北海道等に行った法務相談で「受益範囲等が不明確等の点から分担金制度適用は困難である」との見解が示されているという。

倶知安町とニセコ町は、観光局を設立し、観光振興に充てるための「リフト税」（特別目的税）の新設も検討している。

表 4 ニセコひらふ CID／BID リゾート分担金

導入の容易性	条例の制定（地方自治法 228 条）議会による議決が必要（同 96 条)。エリアマネジメント条例と費用徴収のための条例を分けて進めている
制度の安定性	法による規定（地方自治法 224 条)。ただし、CID／BID に即した制度がないため、活動内容によっては複数の制度の組み合わせが必要になることや、判断基準が定まっていないことなどの課題がある
対象の妥当性	実施するサービスの受益と負担の関係性の明確化が必要とされている。エリアマネジメント組織によって、従来町会が担っていた機能や、ワインアンドダイン等の複数の機能を担おうとしているため、機能によっては、受益と負担の関係が弱いものも含まれている。過料の設定が可能（地方自治法 228 条 2)
使途の自由度	「分担金」の性質上、利益を受ける者と受益の限度を明らかにする必要がある。
徴収の容易性	町が新たに徴収を行うことになるため、徴収体制の構築が必要

（3）メリットとデメリット

BID を日本で初めて取り入れたのは、大阪の梅田駅北ヤード(通称うめきた地区)である。うめきた地区では、ニセコひらふ地区と同様に、地方自治法に基づく分担金制度を採用し、地域の維持・向上などを担う「グランフロント大阪 TMO」を都市再生特別措置法に基づく「都市再生推進法人」として指定し、BID 組織としての活動を行う。市が徴収した分担金が、BID の活動財源としてグランフロント大阪 TMO に補助金の形で支払われる形式をとる。早期の導入を目指したことから、既存の法律、制度を BID 条例によって組み合わせて活用する形態となっている。この枠組みでは、分担金を補助金として受け取った TMO が行えるのは非収益事業に限定される。収益事業を行う場合には、寄付や他の財源を利用する等の必要がある。

大阪の BID は再開発が進められた駅前地区を対象としているため、地権者が 12 者と少なく、いずれも大手企業となっている。それに対して、倶知安町の場合、権利者が個人、法

人両方を含み、利用形態も住居（別荘等）、旅館業、飲食、物販等幅広い。権利者数も多く、合意形成は容易では無い。そこで、倶知安町では、BID の設立や継続に対して「不信任方式」の導入を検討している。同方式では、設立や継続に反対する人のみが投票をする形式をとる。

「分担金」は、所得の再分配機能も持つ税に比べて、受益者負担の性格が強い。倶知安町でのこれまでの検討で、ニセコひらふ地区では、BID／CID の活動内容が、分担金の受益と負担の関係が明確にできるかが課題となっている。過去の検討会では、①ロードヒーティング（RH）、②防犯灯、③中央公園整備、④道路清掃等、⑤道路案内マップ、⑥イルミネーション、バナー等、⑦パトロールのうち、RH、防犯灯、道路案内マップの 3 事業については分担金での実施が可能では無いかとされた。しかし、その後の法務相談では、受益と負担の関係が必ずしも明確ではなく、分担金はふさわしくないとの見解が示されているという。

BID 制度が確立されていない日本においては、活動範囲や分担金の受益と負担の関係を個別に検討せざるを得ず、判断も自治体等によって異なる可能性がある点が、導入にあたっての課題といえる。

4.　水道料金（群馬県長野原町）

（１）概要

人口約 6000 人の群馬県長野原町は、北軽井沢など避暑地として有名な別荘地である。同町は、水道料金が高い自治体として報道等でたびたび取り上げられている。

同町では、一般家庭用と別荘、リゾートマンション用で料金を区別している。別荘用、リゾートマンション用の水道料金は、基本料金（20 立方メートルまで）が一般家庭用の 2.4 倍、超過料金も一般家庭用の 1.67 倍となっている。さらに、隣接する嬬恋村に同町が保有していた土地を大手不動産会社が開発した別荘地等では、同町が浅間上水道から上水を供給しており、この価格は、中部、東部、北軽地区の一般家庭用に比べると 6 倍になる。これが、同町の水道料金が高いとされる要因となっている。ただし、浅間上水道の給水を区域では、物件の使用用途が常住用か別荘用かによる料金の区別はない。

水道は、最大の需要に合わせた設備容量が求められることから、常住人口が少なく、夏の限られた期間に使用が集中し、その他の季節の需要が大幅に減少する場合でも、ピーク時に合わせた設備投資が行われている。この費用を別荘等の所有者に負担してもらう料金体系となっている。また、浅間上水道による給水を行っている地域の別荘等分譲地では、分譲済みの割合が一定に達するまで、事業者に負担金を求めている。

隣接する嬬恋村も同様で、別荘等が多い地区では常住用と季節用（別荘等、営業用、臨時）で料金体系を区別している。

なお、長野原町、嬬恋村とも下水道料金については、別荘用と一般家庭用の区別はない。また、両町村ともゴミ袋の有料化も実施している。

表 5 長野原町の簡易水道ならびに浅間上水道の水道料金

◎中部・東部・北部簡水水道料金（税抜）

	基本料金（2 ヶ月ごと）		超過料金
	水量	料金（円）	1 ㎥につき
一般家庭用	20 ㎥	1,000	60
農業用（北軽簡水のみ）	200 ㎥	2,200	60
別荘用	20 ㎥	2,400	100
リゾートマンション用	20 ㎥	戸数×2,400	100

◎メーター使用料（税抜）

口径	直読式	遠隔式
13mm まで	200	500
20mm まで	300	600
25mm まで	400	1,000
30mm まで	800	1,400
40mm まで	1,000	1,800
50mm まで	3,000	4,000
75mm まで	3,400	4,800

◎浅間上水水道料金（税抜）

	基本料金（2 ヶ月ごと）		超過料金
	水量	料金（円）	1 ㎥につき
一般用	20 ㎥	6,000	別表1
営業用	20 ㎥	6,000	
臨時用	20 ㎥	10,000	別表2

別表 1（税抜）

20 ㎥以上	100

別表 2（税抜）

1 ㎥以上	400

（出所：長野原町ホームページより抜粋）

（2）比較

長野原町では、三つの条例で料金等が定められている。このうち、条例中で一般家庭用と別荘等を区別しているのは、「北軽井沢簡易水道事業給水条例」である。浅間上水道の給水区域では、別荘の分譲が進まなかった場合にも公共サービスに必要な費用を負担してもらうため、分譲が一定割合以下の場合、分譲事業者が負担金を支払うことも定めている。

表 6 長野原町の水道料金

導入の容易性	条例、要綱による規定が必要（北軽井沢簡易水道事業給水条例、浅間上水道給水条例）
制度の安定性	条例による担保（北軽井沢簡易水道事業給水条例第 26 条別別表第一、浅間上水道給水条例 26 条）
対象の妥当性	別荘地への水道施設の敷設にかかる費用を料金体系が異なる水道料金で賄うという点では、受益者負担の原則が成り立つ。徴収した料金の使途は水道事業に限定される。別荘等の利用者による公共サービスの負担増が水道に限定される。過料を科したり停水したりできる

使途の自由度	使途は水道事業に限られる
徴収の容易性	通常の水道料金の徴収と同じため、新しい仕組みは必要ない。ただし、北軽井沢簡易水道等の給水範囲では、一般家庭用か別荘用、リゾートマンション用かの区別が必要

（3）メリットとデメリット

仮に、別荘等の増加によって主に増加する公共サービス負担が水道の敷設に、維持管理費用である場合、水道料金に限定して住民との差を区別するのはわかりやすい手法である。特には、水道は公営事業として会計も区分されていることから、使途が限定され、歳出入もわかりやすく、納得も得られやすいものと考えられる。給水区域、物件の用途によって料金を決定した後は、通常の水道料金と同様に徴収できることから、徴収にかかる負担も比較的少ない。一方で、使途が水道に限られるため、水道以外のインフラが老朽化するなどした場合には、新たな財源確保の必要性が生じる。

また、別荘利用者の増加に伴って増加する公共サービス需要としてあげられることが多いごみ処理についても、同町を含む西吾妻環境衛生施設組合（長野原町、嬬恋村、六合村）では、ごみ処理量の増加に伴い、2005 年度からごみ袋の有料化を実施している。

同町の方式はわかりやすいものの、「全国一水道料金が高い自治体」などの報道がなされることで、別荘取得希望者が敬遠してしまう可能性もある。

5. まとめ

二地域居住者の増加は、地方部での賑わい創出や買い物等による地域経済の活性化等間接的な効果を自治体にもたらすものの、ごみ処理やインフラ整備の需要が増加する一方で直接的な税収増に繋がらないことから、誘致に及び腰になる自治体も多い。二地域居住者の実践者、希望者も、地域から「いいとこ取り」と見られるのではないかという不安を抱えている。二地域居住者が、地域に貢献できる仕組みを作ることは、自治体、二地域居住者双方にとってメリットがあると考えられる。本稿では、二地域居住者に公共サービスの費用を負担してもらうための施策を実施、検討している自治体の各制度を概観し、比較した。今回取り上げた各施策は、いずれも強制力を持った形で課税、課金されており、ふるさと納税のような自由意志に基づくものはなかった。

公共サービスの負担について、どこまで受益者負担の原則を適用すべきかは、財政学等の分野で様々な議論がなされている。 八巻（2013）では、公共財の「適正負担」のあり方として、排除可能性と等価（利益）原則の度合いによって税（普通税、目的税）保険料、分担金、使用料を整理した Bohley の論や、外部効果の大小と共同消費性の大小による整理を紹介している。自治体でも、受益者負担の考え方を整理している例もある。例えば、横浜市で（2012）では、市民利用施設の性質（公共関与の必要性の度合いと収益性の程度）

によって受益者負担の割合の目安を示している。

二地域居住者から、どのような名目でどの程度の税や料金等を徴収するかは、二地域居住者の増加に伴って顕在化する問題、行政負担を考慮して決められる。また、税、分担金、使用料等どういった方式とするかは、公共サービスの性質によって決まることになる。また、個々の自治体の財政状況によって、使途の自由度や財源として確保したい額も異なるだろう。二地域居住者からの税等の徴収にあたっては、二地域巨樹者、住民双方にとって不公平とならない制度設計が望まれる。

（参考文献）

大阪市.（2013 年 8 月 14 日）.「大阪版 BID 制度検討会」
参照先: http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000228827.html

群馬県長野原町. 上水道について. 参照先: http://www1.town.naganohara.gunma.jp/www/contents/1359523662694/index.html

桜井良治（1994）.「リゾート開発と財政 : 熱海市と湯沢町」,『法經論集』73, pp.1-25.
https://ir.lib.shizuoka.ac.jp/bitstream/10297/4894/1/100426004.pdf

静岡県熱海市別荘等所有税.平成２７年版市税の概要:
http://www.city.atami.shizuoka.jp/userfiles/937/file/07bessouH27.pdf

総務省自治税務局長通知.「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項等について」(平成１５年１１月１１日総税企第１７９号）.

総務省ふるさと納税研究会.（2007 年 10 月）.「ふるさと納税研究会報告書」. 参照先: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyo.pdf

二地域居住人口研究会.(2005 年 3 月 29 日).「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想. 参照先:「『二地域居住』の意義とその戦略的支援策の構想」について: http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/02/020329/01.pdf

ひらふ BID. 参照先: http://hirafubid.com/ja/

八巻節夫.(2013).「受益と負担の市民財政学の構築に向けて」,『東洋大学 PPP 研究センター紀要第 3 号』.pp6－16.

山梨県富士河口湖町.遊漁税.
参照先: https://www.town.fujikawaguchiko.lg.jp/ka/info.php?if_id=302

横浜市.(2012 年 4 月).「市民利用施設等の利用者負担の考え方」について. 参照先: http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/zyuekisya/kangaekata.pdf