

Business Improvement District 制度論考

—わが国での導入を念頭に置いて—

京都大学経営管理大学院 客員教授 御手洗 潤
みたらい じゅん

1. BID制度とは

1.1. はじめに

本稿は、地域の価値の維持・向上、活性化、課題の解決等の手段であるエリアマネジメントの促進を主な目的として、日本に Business Improvement District¹ (以下「BID」という) 制度を導入することについて考察するものである。そのため、まず第1章の前半で一般的にBID制度を概観したあと、海外の本格的BIDであるアメリカとドイツの制度と事例を概説する。その後、第1章の後半で、日本における過渡的なBID制度である大阪版BID制度と事例を概観した後、これらの比較からBIDの基本構造と国・地域により差がある部分を浮き彫りにする。第2章では、日本のエリアマネジメントについて概観した後、エリアマネジメントとBIDの関係を考察し、本稿では日本へのBID導入はエリアマネジメントの財源問題の解決手段と位置付けることとする。そして、本題である第3章において、日本唯一のBIDである大阪版BID制度の課題を整理した後、特にドイツBID制度からの示唆を踏まえつつ、本格的BIDと全員合意型BIDに分けて日本での導入する場合の制度設計を考察する。第3章の後半では、エリアマネジメントの促進という視点とそれ以外の視点両方からBID導入の意義を改めて整理し、最後に

本稿では十分検討できなかった課題と今後への期待を述べてまとめとする。

なお、本稿中の意見・主張に関する部分は著者の個人的な見解であり、著者の現在所属する又は過去に所属した組織の意見・主張とは関係ない。

1.2. BID制度概観

後述のアメリカやドイツ、そしてイギリスの類似制度を概括して、BID制度を一言で説明するならば、自治体よりも狭い明確に区切られた特定の地域の活性化その他の地域ニーズに応じた事業・活動を民間主体が実施するため、その費用を地域内の地権者・事業者等から強制的に徴収して当該民間主体の事業・活動資金に充てるという仕組みとすることができよう。

この制度は、一般的には1970年代にカナダ・トロントで制度化された仕組みが起源といわれており、その後、1981年にニューヨーク州とニューヨーク市で法制化されるなど、北米に広まっていった²。また、イングランドで2004年に法制度が導入され、その後イギリス全土で法制度化された³。ドイツでも、2004年にハンブルク市において法律が制定されて以降、ヘッセン、ブレーメン、ザー

¹ ドイツ語では、Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (BID) となるが、関係者の間では英語の Business Improvement District でも通用している。

² 青山公三 (2015) 「アメリカにおけるエリアマネジメントの仕組みと活動」『最新エリアマネジメント』pp19-30 (学芸出版社)

³ 保井美樹 (2015) 「イギリスにおけるエリアマネジメントの仕組みと展望」『最新エリアマネジメント』pp31-40 (学芸出版社)

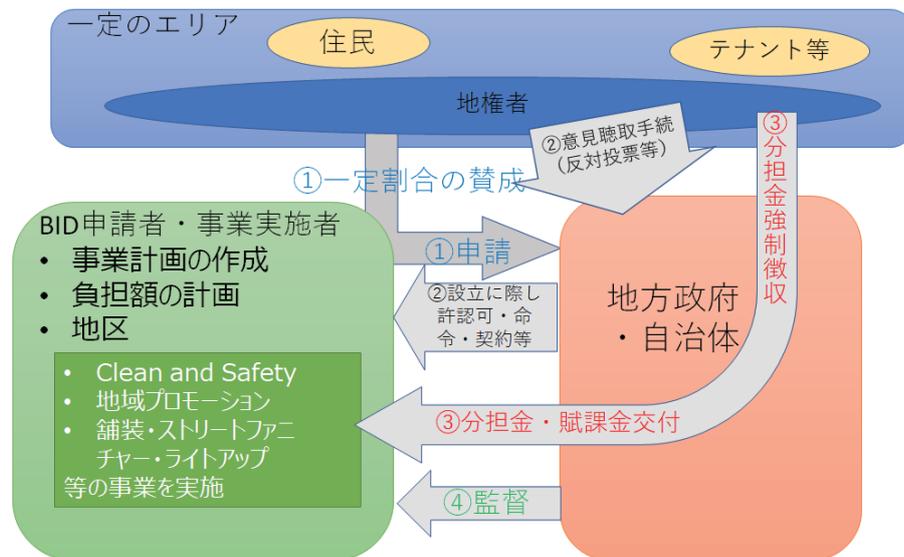


図1 BIDの構造（アメリカ及びドイツ共通）

ルランド10の州でBID法が制定された⁴。その他、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ等でもBIDが法制化されている⁵ほか、ブラジル、アルバニア、セルビア等にも存在しているといわれている⁶。

アメリカ及びドイツの主なBIDを念頭に、もう少し具体的にBID制度の構造を概括的に表すと、図1のようになる。まず、地権者等の一定割合の賛成を得て、民間主体であるBIDの申請者が地方政府・自治体にBIDの設置申請を行う。申請の内容には、BIDの対象となる地区、事業計画及び当該事業に伴う費用と負担者の負担額（ないし計算方法）等が記載される。申請を受けた地方政府・自治体は、地区内の地権者等（＝分担金・賦課金

等の負担者）の意見聴取（反対意見の受付等）を行い、所定の賛成が得られれば（所定以上の反対がなければ）、所定の手続を通じてBIDの設立を認める。その後、地方政府・自治体が反対者も含む地区内の分担金付加対象となる⁷全ての地権者等から分担金・賦課金等（以下本稿では概括的に「分担金」という。）を強制的に徴収し、民間主体であるBID事業実施者にそれを交付する。BID事業実施者は、地方政府・自治体に提出した事業計画に基づいて、清掃、治安維持、地域プロモーションやマーケティング、石畳等の舗装の張替え・ストリートファニチャーの設置管理、ライトアップやイベント等の活動を行う。BIDは5年程度の存続期限が定められており、基本的に設立と同じ手続を経て、期限が延長される。

1.3. アメリカのBID⁸

1.3.1. 制度

アメリカは連邦制の国であるため、上記より詳しい制度の説明をしようとするれば、必然的に特定の州等の制度を解説することになる。本稿では、紙面の都合上、2015年9月にニューヨーク市で行

⁴ 2016年11月現在。なお、10州のうち1州は失効している。一方、別の1州が立法準備中である。なお、ハンブルク市は州として扱われているので、10に含まれている。

⁵ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局「日本版BIDを含むエリアマネジメントの推進方策検討会（中間とりまとめ）」（首相官邸ホームページより <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h28-06-30-areamanagement-chuukan.pdf>）

⁶ New York City Department of Small Business services「starting a BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT a step-by-step guide」http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf

⁷ 住宅等に分担金の適用除外を認める場合も少なくない。

⁸ アメリカのBIDについては、前掲青山(2015)に詳しい。

ったヒアリング調査⁹の内容を中心として、ニューヨーク市の制度をまず解説する。

ニューヨーク市では、BID とは、直訳すれば、「商業地域の維持・発展・プロモーションのための共同資金を生み出すための地権者やビジネスを営む者が協働した公民連携」としている。その経緯をたどると、1970年代にニューヨーク市が破産しかけたことから、警察官や消防隊員を減らす等各種のサービスが大幅に削減された。このため、特に市中心部で治安が悪化し、ホームレスや貧困が増え、人々がそのような地域を避けるようになった。そこで、当該中心部の地権者たちが連携して自らの取り組みを進めるための制度を市や州に提唱したことに始まる。すなわち、治安維持等の必要に迫られてできた仕組みである。しかし、今日、BIDによる活動は、警備やセキュリティーカメラ運用等の治安維持、清掃やゴミ箱のごみ収集、落書き清掃といった従来型の clean & safety 活動に加え、今日では、ストリートファニチャー、ベンチやパラソル、花等のプランター、樹木、パブリックアート、石やブロック等による舗装の整備・補修といった公共空間の維持・高質化や、イベント、プロモーション活動、さらにはビジネスサポート、歩行者通行量その他の地域のビジネスに関連する各種データの調査・分析・提供、コミュニティ・ソーシャルサービスやホームレス支援といった社会福祉系の活動に取り組むBIDも見られるなど、たいへん幅広い。また、市役所とBID内ステークホルダーをつなぐリエゾン機能も、BIDの重要な役割の一つと言われている。これらのBIDが提供するサービスは、市の提供するサービスの代替ではなく、長期的な地域の経済発展のために、市のサービスに付加して提供されるものとされている。

BIDの設立には、法手続の前に、プランニングとアウトリーチの段階がある。プランニング段階は、コミュニティレベルの組織や小売関係組織、NPOといった既存の組織や個々の地権者、ビジネ

スオーナー、議員等が発案し、ニューヨーク市に支援を要請することから始まる。そして、これらのステークホルダーからなる運営委員会を組織し、ニーズ調査を行うとともに、区域境界や事業計画の内容となる活動内容・負担方法等を検討する。そして、アウトリーチ段階で、少なくとも2回の公開説明会や個別の説明を地権者をはじめとするステークホルダーに対して行い、BID計画に対する「支持書」をすべての地権者とテナントに対して送り、サインをもらう。ニューヨーク州法では、請願に際し地権者数、対象区画の数、資産評価額、予定される負担金額等に換算して不動産所有者の2/3の支持が得られていること、及び、公聴会後の反対署名提出機会において不動産評価額換算と地権者数換算の両方において51%以上の不動産所通者の反対がないことが規定されているが¹⁰、ニューヨーク市の場合、このような要件をあまり明確に公表しておらず、公式な投票手続がないことが特徴的であり、十分な支持が得られるまでアウトリーチフェイズを繰り返し行うこととされている。また、法定手続として、都市計画審議会、区議会やコミュニティレベルの議会それぞれ公衆ヒアリングをし、都市計画審議会の助言を得た市議会による立法措置が取られることとされており、これらが十分な支持が得られたかどうかのチェックの機能を果たしていると考えられる。BIDには5年以内の存続期限が定められており、期限が到来した場合、設立時と同じ手続を経て延長することが可能である。

BIDに関する意思決定は、理事会(Board of

⁹ 対象は、ニューヨーク市のBID担当部局である Small Business Services, Neighborhood Development Division である。

¹⁰ 田尾亮介(2014)『合意による行政の研究—都市法領域を中心として—』東京大学博士論文(総合法政専攻) <http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/handle/2261/59802>。なお、3分の2以上の賛成が得られないと成立しないというのが米国における大半といわれている(明野齊史(2005)「アメリカにおけるBID制度を活用した地域マネジメント」『日本不動産学会誌 vol. 19, No. 1, pp. 66-71』)。ワシントンDCでは、資産価値で51%以上、不動産の数で33%以上の同意をもとに市にBID設立の請願が行われることになっており、請願後に市が公衆ヒアリングを行うこととされている(2015年7月 Georgetown BID ヒアリング)

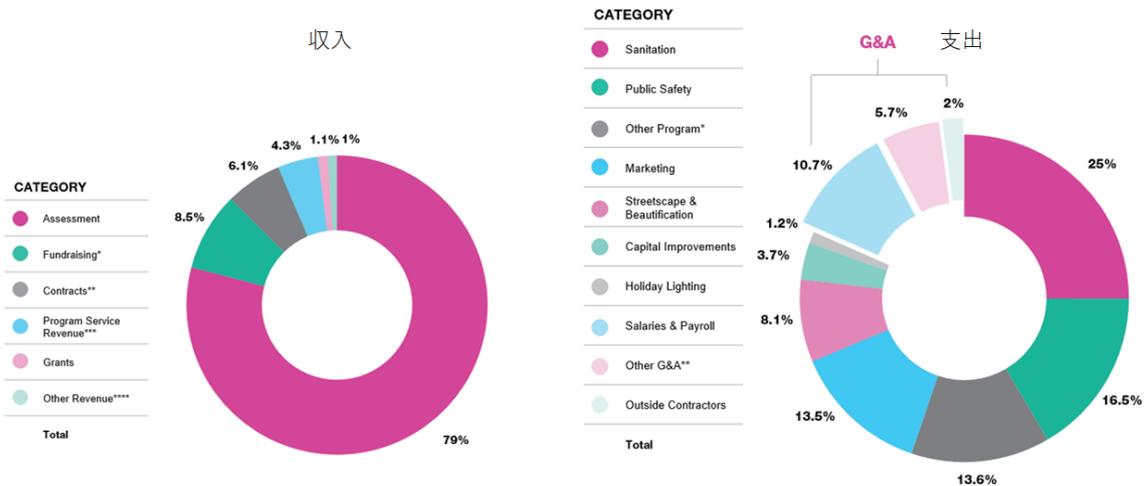


図 2 ニューヨーク全BIDの収支¹²

Directors)により行われる。メンバーは、地権者7名以上、商業テナント1名以上、住民1名以上及び市の代表4名により構成される。このように市の代表が理事会メンバーに入っているものの、特に大きなBIDの場合、市のコントロールはあまり強くないと言われている¹¹。BIDの運営は、ニューヨーク市との間の契約に基づき District Management Association (DMA) と呼ばれる非営利法人が行うこととされている。DMAのスタッフは、一般的に理事会に雇用された専属スタッフが運営している。DMAは、運営メンバーの他にセキュリティーガード(警備員)や清掃スタッフ等を雇用している場合もあるし、これらを外注している場合もある。

BIDの特別負担金(levy)は、実質的には税の一部のような扱いとなっており、NY市から地権者に請求書が送られ、市が資産税とともに徴収する。BIDは特別負担金の徴収には関与しない。特別負担金を支払わない場合の措置は、他の税と同様であり、市が法的措置をとることになる。

2016年現在ニューヨークには73のBIDがあるが、その支出総計を見ると、4割強を公衆衛生と治安が占めており、マーケティングその他イベント関係が3割弱、フラワーポットなどの修景美化、

街灯やレンガ舗装の改良保全といった公共空間関係が1割強、管理経費が2割程度となっている。一方支出を見ると、8割程度が特別負担金である。BIDの予算規模は様々であるが、最小で年間55,000ドル、最大で2000万ドル、中央値で46万ドルとなっている(図2)。

1.3.2. 事例

紙面の都合から、一つだけニューヨーク市のBIDの事例を紹介しよう。世界最大のBIDの一つであり、かつニューヨークで最も長い歴史を持つBIDの一つである、グランドセントラルBIDである。筆者は2015年9月に同BID(DMA)に対してヒアリング調査を行っており、本節の内容はその際の記録と資料が中心となっている。同BIDはマンハッタンのミッドタウンの交通の要所であるグランドセントラル駅の周辺に位置し、その区域の広さは、約710haである。創設の背景は、前述のニューヨークBID制度の創設目的と重なる。具体的には、NY市の資金不足に伴い、清掃や治安などのサービスが行われづらくなり、地区のビジネス環境が悪化したことから、地域の価値を上げ人々を引きつけるため、1988年に地権者により創設された。

¹¹ 後述のグランドセントラルBIDのヒアリングより。

¹² ニューヨーク市 The Department of Small Business Services 「FY2016 NYC Business Improvement Districts Trends Report」 <http://www1.nyc.gov/site/sbs/neighborhoods/bids.page>



グランドセントラルBIDの
フラワーポッド



グランドセントラルBIDの
歩道の装飾



グランドセントラルBIDの
セキュリティスタッフ



グランドセントラルBIDの
清掃スタッフ



グランドセントラルBIDの街歩きツアー



グランドセントラルBIDのブロードウェイ
インフォメーションセンター

設立当初の目的は、清掃と治安維持であったが、現在は、歩道の美化・修景・管理、にぎわいの創出やプロモーション・マーケティング、観光関係の活動等も多く行っている。具体的には、歩道関係では、フラワーポッドの設置、案内サイン、コーナー部分の石張り、装飾プレートの埋め込み、自転車駐輪ラックの管理等、にぎわい・プロモーション・観光関係では鉄道公社の所有している高架下の空きスペースのレストランへの貸出、タクシースタンドや路上・駅中のインフォメーションセンター運営、街歩きツアー運営、駅のホール空間を使ったコンサートや食等のイベント、ニュースレター・フェイスブック・ホームページ運営等を行っている。治安関係では、セキュリティオフィサーが日本のガードマンのような服装で地域をパトロールしている。また、NY市警察と連携してフィールドオフィスをつくっており、BIDのセキュリティオフィサーが常駐し、パトロールしてい

るセキュリティオフィサーからの連絡をリアルタイムで受けて必要な対応を行ったり警察に連絡したりするとともに、警察官も定期的に同オフィスに巡回する仕組みになっている。

グランドセントラル BID の事務職員はヒアリング当時 15 人であり、加えて清掃スタッフ、ツーリストリーダー、セキュリティオフィサー合わせて、100~150 人の職員を雇用している。基本的に BID が直接雇用しており、他の組織からの派遣等ではない。域内に、事務スタッフ用のメインオフィスのほか、ストリートスタッフ用のオフィスと、上記警察との共同オフィスの計 3 つのオフィスを持っている。

2014 年の Annual Report によれば¹³、2012/2013 年度予算額は約 1350 万ドル、支出では公衆衛生と治安で半分強を占め、収入では約 94% が特別負

¹³ Annual report 2014; Highlighting an Historic Year. Online. <http://www.grandcentralpartnership.nyc>

担金となっている。また、管理しているごみ箱の数やスタッフによる総清掃時間、管理しているプリンターの数、インフォメーションセンターの来客数、歩行者増加率、セキュリティスタッフ巡回時間数、オフィスや商業の床面積やホテル・レストラン等の数、エネルギー消費量削減率、さらには各カテゴリー別の予算額といった、様々な BID の活動やエリアの情報に関して、30 分類以上の詳細なデータを公表している。

1.4. ドイツのBID¹⁴

1.4.1. 制度

ドイツもアメリカと同じく連邦制の国であるため、本稿では主にハンブルク市(州¹⁵)の制度を、2016年11月に行ったヒアリング¹⁶調査事項を中心に解説する。ハンブルク市では、BID とは、「都市内の明確に区画された地区において、地権者・事業者等の関係者の主導により、最長5年の期限を区切り、民による自主組織が地区の改善を行う手法」とされている。同市のBID法の一般的な目的は、中心市街地の商業の活性化であり、郊外型大規模ショッピングセンターの増加やモータリゼーション、居住郊外化にともなう、空き店舗の増加、居住環境・利便性の低下、地域の魅力や質の低下等がその背景にある。すなわち、clean & safety という基本的な自治体のサービスを賄う必要性に迫られた消極的な目的から始まったアメリカとは異なり、日本と同じような中心市街地活性化や地域の衰退への対応といった積極的な目的を達成するために始まった制度である。ただし、強制的な徴収を伴う仕組みにした理由がフリーライダー対策である点は、アメリカと共通している。

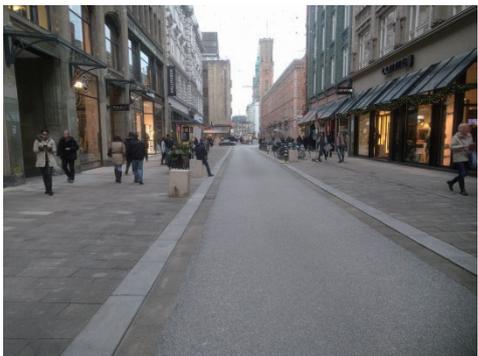
BIDにより行われる事業の内容は様々であるが、ハンブルクの実例では、フラワーポット等の路上の植栽の設置管理、歩道の敷石等の道路の改良、イルミネーション、ベンチ等のストリートファニチャーの設置、駐車場の設置、美化清掃、警備、路上駐車対策、クリスマスマーケット、共同広告、イベント、ニュースレター発行、アプリ作成、エリアブランディング等幅広い活動が行われている。ドイツにおいても、これらのBIDが提供するサービスは、自治体のサービスの代替ではなく、法律において、自治体の法律上の任務を引き受けることはできないとされている。

ハンブルクのBID法制度の構造はおおむね以下のとおりである。まず、一定の地区内において15%以上(人数及び面積)の地権者の賛成を得て、BIDにより行う事業内容とその財務に関する計画である事業・費用調達構想を策定してタスクマネージャーが市に対してBID設置の申請を行う。申請内容について市が一定の審査を行い、その後に公告縦覧手続をとる。そして、一定期間内に地権者の1/3以上の反対意見が提出された場合には、そこで手続が終わる。この否決定足数が集まらなかった場合には、市の法規命令(政令)によりBIDが設立される。その前提として、市とBID事業実施者の間で公法上の契約が締結され、事業・費用対策構想に基づく事業の実施が義務付けられる。その後、市は地区内の地権者から分担金を強制的に徴収し、(一般的には徴収に要した費用を差し引いて)タスクマネージャーに交付する。タスクマネージャーは、事業・費用調達構想や予算に基づき、地区の改善のための事業を行う。なお、BIDに法人格はない。BIDは最長5年間存続することとされ、当該存続期限経過後に申請時と同様の手続を経ればBIDは継続するが、15%以上の地権者の支持が得られず申請が行われなかったり、反対意見が否決定足数を超えたりする場合は、BIDは終了する。このように、ハンブルクのBIDの特徴の一つは、民間事業者であるタスクマネージャーがBIDの申請や事業の実施を行うことである。具体的には、上記のように設立時と事業期間中の毎

¹⁴ ドイツのBIDの詳細については、拙稿(御手洗潤・原田大樹(2017)「ドイツBID最新状況報告」『新都市』Vol. 71, No. 2, pp. 61-71)をご覧ください。

¹⁵ ハンブルクはドイツで3つしかない市が州の権限を持つ市の一つである。一般的な州では、州法でBID法が定められ、州内の自治体(市町村)がBIDの審査・設置手続等を行う。

¹⁶ 対象は、ハンブルク市都市建設・住宅庁都市建設土地利用局、ノイヤ・ヴァル地区のタスクマネージャー及び地権者である。



ノイヤ・ヴァルBID



ノイヤ・ヴァルBID活動の様子

出典：ノイヤ・ヴァルBID Annual reports 2015
<https://www.neuerwall-hamburg.de/files/Download/jahresbericht-2015-neuer-wall.pdf>



ノイヤ・ヴァル地区
 (クリスマスイルミネーション準備中)



ノイヤ・ヴァルBIDのクリスマスイルミネーション
 出典：ハンブルク州Ministry of Urban Development and Environment (2016)
 「Business Improvement Districts (BIDs) in Hamburg」(ハンブルク州政府訪問時資料)

年の事業・費用計画について、タスクマネージャーが地権者の参加を得て手続を進めていくのである。ただし、同じドイツでもバーデン・ヴュルテンベルク州では、原則としては地権者（有志）による団体（街区団体）が事業・費用調達構想の策定やそれに基づく事業を実施することとされているが、必要に応じこれをタスクマネージャーに委任することもできることとされている。

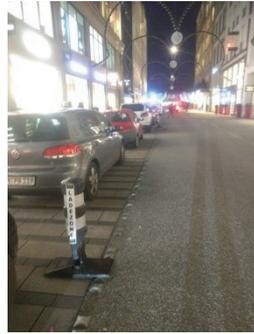
1.4.2. 事例

ハンブルクでは、2016年11月現在、全部で15地区のBIDが進行中あるいは終了しており、さらに5地区が準備中であるが、紙面の都合上一つだけ事例を紹介する。2005年に創設されたドイツ初のBIDであり、その後のハンブルク市内、そしてドイツ各地のBIDのモデルとなったノイヤ・ヴァル地区である。この地区では、長さ約600mの通り沿いに100ほどの店舗が集まり、現在高級ブラ

ンドショップ等が立ち並ぶハンブルク有数の高級ショッピングストリートとなっている。BID事業により、歩道の舗装を高品位な敷石に変更し、車道を減らし歩道を広げ、多数のフラワーポッド(非常に大きいものも含まれる)を沿道に置き、荷捌き車両等の路上駐車対策等を行った。また、マーケティングやイベント企画、クリスマスイルミネーション、清掃等のサービスも行っている。従来は、この地区はさほど高級なブランド店等の集まる地区ではなく、ハンブルク中心部でも別の場所がNo.1のショッピングストリートであったが、BIDの効果によりノイヤ・ヴァルに移ってきたといわれている。そして、来客が増え、賃料が上がり、それまで二階建てだった通り沿いの建築物が四階建てへと建て替えられていった。なお、ノイヤ・ヴァル地区の2005年から現在までの事業費額は、約1300万ユーロである。



ノイヤ・ヴァルBIDのフラワーポッド



ノイヤ・ヴァルBIDの路上駐車管理

1.5. 大阪版BID

1.5.1. 制度

わが国では、現在ドイツやアメリカのように、民間主体が行う事業のために一定の地区内の者から反対者も含め強制的にその費用を徴収する制度という意味では、全国的にはBID制度は存在していない。ただし、大阪市では、エリアマネジメント活動促進制度という、いわば大阪版BIDの制度が導入されている。エリアマネジメントとは、横浜国立大学小林重敬名誉教授によれば、「地域の価値を維持・向上させ、また新たな地域価値を創造するための、市民・事業者・地権者等による「絆」（社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範）をもとに行う主体的な取組とそのための組織化」と定義される。そして、エリアマネジメント活動促進制度は、このエリアマネジメントの促進のため、エリアマネジメント団体の行う公共施設の高質な管理及び公共空間の利活用と、これらの活動のための財源の調達を一体的に促進する仕組みである。

同制度は2013年度に創設され、2014年4月から施行されている。この仕組みは、都市計画法に基づく地区計画制度、都市再生特別措置法に基づく都市利便増進協定制制度及び都市再生推進法人制度、地方自治法に基づく分担金制度、そして自主条例である大阪市エリアマネジメント活動促進条例が組み合わされた制度であるので、少々複雑である。概観すると、一定の地区の地権者等が、エリアマネジメント団体を設立し都市再生推進法人

として指定を受けるとともに、並行して地区計画及び都市再生整備計画の素案の提案を行い、市長が両計画を策定する。その後、地区内で地権者等が都市利便増進協定を締結し市長の認定を受け、その後にエリアマネジメント活動促進条例に基づく地区運営計画を都市再生推進法人が策定し、市長の認可を受ける。その次に、市長は個別の地区に係る分担金の徴収について定める分担金条例を策定する。そして、都市再生推進法人が年度毎に定める年度計画の認可を経て、市長が地区内の地権者等から地方自治法に基づく分担金を徴収し、都市再生推進法人に交付し、エリアマネジメント活動に充てる。この仕組みの中で、地区計画の策定は、本制度の対象となりうる地区を都市計画上明確にするとともに、エリアマネジメント推進の方針を都市計画体系の中に位置づける意味があり、都市利便増進協定はまちの公共的施設の整備又は維持の内容とその費用負担を地区内の地権者等の相当割合が合意するという意味がある。地方自治法に基づく分担金制度は、地権者からの分担金徴収の法的根拠であり、強制徴収も可能となっている。大阪市エリアマネジメント活動促進条例は、これらの制度を総合的に大阪版BIDとして機能させるための条例である。

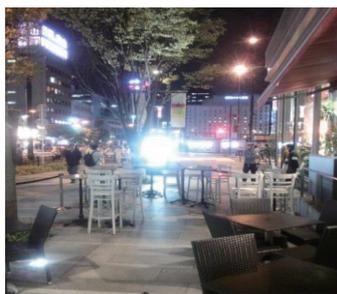
このように大阪版BIDは、民間主導で、民間主体が行う事業のために一定の地区内の者から強制的にその費用を徴収する仕組みという点では、米独のBID制度と共通している。しかし、いくつかの点で大きく異なっている。それは、まずは、地方自治法に基づく分担金は、本来民間主体が行う事業ではなく自治体の事業のためのものであるため、大阪市では分担金の用途を公共施設の高質な整備・管理等に限定しており、マーケティングやプロモーション等の活動に充てることができないとしていること、そして分担金の負担者の意見聴取手続が制度上規定されていないことである。このため、この制度は本格的なBIDというより、過渡的なBID制度と評価できよう。この点、大阪市においても、「当面早期に制度化」するため現行法令は変えず大阪市だけで実施可能な制度を構築し



グランフロント大阪TMOが管理するうめきた広場



グランフロント大阪のバナー広告



グランフロント大阪のオープンカフェ



グランフロント大阪の運営する地域巡回バス

たものであり、「わが国の BID 制度導入を先導」することを狙いの一つとしている¹⁷。なお、大阪版 BID も存続期限が最長 5 年間で定められており、当該期限到来後に申請時と同様の手続を経れば BID は継続することとされている。

一方で、米独の BID 制度に見られない特長として、BID を行う都市再生推進法人による公共空間の利活用の促進が盛り込まれている。具体的には、道路管理者等の公共空間の管理者も含む都市利便増進協定の締結、都市再生推進法人から提案される都市再生整備計画を活用した都市再生特別措置法に基づく道路や都市公園の占用特例制度、大阪市による道路占用料の免除といった仕組みが活用可能となっている。

1.5.2. 事例

大阪版 BID の事例は、2017 年 9 月現在、2015 年より運用が開始されたうめきた先行開発地区のみである。同地区には、大阪駅の北ヤードの第一期開発として建設された大阪駅直結の複合開発、グランフロント大阪があり、グランフロント大阪の地権者で構成された一般社団法人（グランフロン

ト大阪 TMO）が BID を担う都市再生推進法人となっている。TMO は、歩道等の公共施設や公有地上の民設広場であるうめきた広場等の管理・運営、コミュニティバスやレンタサイクルの運営、来訪者・オフォスワーカー等のコミュニティ形成支援等のネットワーク形成推進、イベント・プロモーション等幅広い活動を行っている。歩道等の公共施設管理の財源は、大阪版 BID 制度に基づく大阪市からの補助金となっている。

また、都市再生特別措置法に基づく特例道路占用制度による歩道上のオープンカフェや広告掲出の実施、国家戦略道路占用事業として車道を含む道路を活用したイベントの実施等に取り組んでいる。さらに、行政・学識経験者とともに街並み景観ガイドラインを策定し、屋外広告物の自主審査が行われている一方で、屋外広告物条例の規制緩和規定の適用を受けている。これらにより統一感のあるデザインの広告物を掲出し、にぎわいに貢献するとともに、TMO が活動原資として広告収入を得ている。

1.6. BIDの比較と比較から見るBIDの基本構造と差異

これまで説明してきたアメリカ、ハンブルク及び大阪の BID を比較してまとめてみると、表 1 の通りとなる。

¹⁷ 「第 1 回大阪版 BID 制度検討会 会議資料」（大阪市ホームページより <http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/cmsfiles/contents/0000228/228827/daiikkai-kaigisiryou.pdf>）

表 1 米独日BID制度の比較

	ニューヨーク	ハンブルク	大阪（グランフロント）
法的根拠	市法又は州法	連邦法（枠組み法）＋州法	組合せ（地方自治法＋条例＋都市再生法等）
（強制）徴収金の性格	分担金（受益者負担）	特別賦課金	分担金（受益者負担）
徴収金の負担者	不動産所有者	不動産所有者	土地所有者
背景・主な目的	・治安の悪化・不十分な清掃 ⇒マンハッタン中心部の凋落 ・フリーライダー対策	・中心市街地の商業の活性化 ・フリーライダー対策	・エリアマネジメントの推進 ・高質な公共的空間の創出・維持発展
主な事業	治安・清掃・美化 イベント・プロモーション等	公共空間改善（石張り舗装、イルミネーション等）	公共施設の高質な管理
地域（BID）団体の性格	特別地方公共団体	地域団体の概念なし	地権者が協定を締結し、法人格を取得し、都市再生法人の認定を受ける
設立要件（負担者の同意）	51%以上の土地所有者による反対がないこと（州法）	15%以上の土地所有者の賛成による申請＋1/3以上の土地所有者による反対がないこと	自治法の分担金制度は同意要件なし。大阪の制度上は相当数の地権者の合意（利便増進協定）。現在の運用は全員合意
負担者の団体と事業実施者の関係	負担者などから構成される団体（DMA）が職員を雇用して事業を実施	計画を申請し行政と契約を締結した民間法人が事業実施。負担者団体は制度上の位置づけ無。	負担者の団体（TMO）自ら事業を実施
収益事業の実施	想定されている	想定されていない	想定されている

これらの比較と前述の現地調査や関係者との意見交換、文献調査等から、BIDの本質は、「民間主導のもと、エリア内の者の負担によりエリア内の者のニーズに応える事業を民間主体が実施すること」にあると私は考えている。そして、このような事業はエリア内の者に利益をもたらすという理論的根拠のもと、エリア内の者による負担を実効性あるものとするため、フリーライダー対策として、強制徴収が可能な仕組みであることもBIDの基本構造の一つである。そして、このような強制徴収を伴うものであることから、負担者ひとりひとりの意見を聴取する手続き（反対投票の機会の付与等）があり、また強制徴収という公権力が行使される以上BIDの計画や実施主体に対する（地方）政府の承認や監督等が十分に行き届いていることも重要な基本構造である。また、このような強い公権力が行使されうることから、BIDには5年程度の存続期限（いわゆるサンセット条項）があり、当該期限の経過後は負担者の意見聴取等再度設立時と同様の手続きによりその継続の可否が判断されることも重要な基本構造の一つである。これらを総合すると、BIDの本質は、『民による事業』と「公による賦課」を負担者の意見を反映す

る民主的手続により均衡させる仕組み』ともいえよう。なお、BIDが提供するサービスはあくまで政府のサービスの代替ではなく、それらに付加的に供給されるものであるという思想は各国に共通している。ただし、ニューヨークで当時不十分だった治安維持や清掃という本来自治体の行うサービスを民が自ら行うために創設されたという経緯に鑑みても、どこまでが自治体提供するサービスで、どこまでが付加的なサービスかの境界は、実際には難しい。

一方、BIDの目的や構造でも国・州により異なる部分もある。まず目的であるが、もともと米国におけるBIDは、その起源から、現在でも治安維持と清掃が基本的な目的とされるが、ドイツでは治安維持や清掃はBIDの主要目的ではなく、日本流に言えば中心市街地活性化が主要な目的であるし、英国のBIDも中心市街地活性化(Town Centre Management)をその起源としている。

地区内の者から強制徴収する理論的根拠については、大阪版BIDにおける地方自治法に基づく分担金は事業により利益を受ける者からその利益の限度で負担金を徴収する受益者負担金であり、米国BIDにおける特別負担金も基本的には同じであ

る。ただし、田尾（2014）によると、米国における BID 制度より前から存在していた「従来の特別負担金が、受益と負担の明確な連関を要求していた」のに対し、「BID においては、受益の正確な算定は期待できない」とされることから、日本の一般的な受益者負担金よりは、個々の負担者について受益と負担の対応関係が薄れているのではないかと思われる。一方、英国では非居住用資産の入居者（すなわち多くの場合事業者）に課される資産税の一種である事業所税の上乗せとして BID の分担金が徴収されており、税である以上個々の負担者についての受益と負担との対応関係は直接には議論の対象とはならない、ないしは受益者負担金と比較すると緩やかと考えられる。一方ドイツの BID 分担金は、ドイツに独特の概念である特別賦課金とされている。特別賦課金とは、「国家による財・サービス給付との対価関係のない賦課金であって租税でないもの」とされるが、その性質は、受益と負担との連関においては、受益者負担金と税との中間的な性格を持っている。すなわち、特別賦課金も広い意味での負担と受益の連関はあるものの、特別賦課金による活動で納付義務者が利益を得る可能性があるという程度の抽象的な関係でよいとされる。一方で、一般から広くに集めて一般的な行政支出に充てる租税とは異なり、特別賦課金は何らかの特定目的に対する賦課金であり、同質性のある負担者の集団のために使うものと説明される。このように、分担金の強制徴収の理論的根拠は、各国の法制度に基づきそれぞれで適切な仕組みが採用されることになる。

BID 事業を実施する民間主体は、一般的にはエリア内の負担者の団体を想像するかもしれないが、ハンブルクの BID では（観念的にはそのような団体の存在を前提としているともいえるが）そのような団体は法律上登場せず、1.4.1 で前述の通り民間事業者であるタスクマネージャーが BID 事業を実施する。ただし、同じドイツでもバーデン・ヴュルテンベルク州ではエリア内の負担者がつくる団体が BID の担い手となるのが一般的である。

米国では、歴史的に基礎的自治体は住民が自ら

作るものとされ、いまだに基礎的自治体が存在しない地区があると聞く。そして、基礎的自治体以外にも、学校を設立するための学校区や下水道・住宅・消防・環境衛生などの特定の業務を実施する特別区など、住民がニーズに応じて多層的に特別地方公共団体を創設することができる。そして、ニューヨークの BID も特別地方公共団体の一つと説明される。ただし、BID には法人格がなく¹⁸、実際の事業は 1.3.1 で上述の DMA と呼ばれる非営利法人が行う。

BID の評価に関しては、ニューヨークやロンドンの規模の大きな BID では、例えば 1.3.2 のグラントセントラル BID のように、実に様々なデータを Annual Report 等で公表しているし、ニューヨーク市でも市内の BID 全体の活動成果や個々の BID の財政収支等の詳細なデータを公表している¹⁹。しかし、ハンブルクやニューヨークでも、多くの場合 BID 事業開始時に目標値を設定しそれに対する進捗の評価という形でデータが公表されているわけではないし、当局もそのような目標に対する進捗管理を推奨しているわけではなく、BID がどのようなデータを具体的に公表すべきかというような指導も行っていない。結局のところ BID の最大の評価は、存続期限到来後の延長の可否であり、この仕組みが BID の最も重要な PDCA の仕組みなのである。すなわち、各 BID 事業の実施者は、期限終了時にエリア内の負担者の支持が得られるよう、負担者に向けてその成果を最大限 PR するのである。

¹⁸ 原田大樹（2017）「街区管理の法制度設計」『法学論叢』vol. 180, No. 5・6, pp. 434-480

¹⁹ 例えば、New York city Small Business Service 「FY16 Business Improvement Districts Trends Report」
<http://www1.nyc.gov/assets/sbs/downloads/pdf/neighbhoods/fy16-bid-trends-report.pdf>

また、英国でも、British BIDs という民間機関が英国全土の BID の調査に基づく詳細な統計データを公表している「Nationwide BID Survey 2016」
<http://www.britishbids.info/wp-content/uploads/BB-Nationwide-BID-Survey-2016-1.pdf>

2. エリアマネジメントとBID

2.1. 日本のエリアマネジメント概観

少し話題を変えて、日本のエリアマネジメントについて概観したい。近年、人口減少、高齢化社会の進展、国・自治体を通じた財政余力の低下等を原因として、大都市・地方都市を問わず、従来型の開発規制(デベロップメント)による都市づくりだけではなく、管理運営(マネジメント)による都市づくりの必要性が認識されている²⁰。このような中、近年、エリアマネジメントが注目を浴び、多くの事例が日本の各地で実践されている。その定義は、1.5.1の通りであるが、我々が2014年に行ったアンケート²¹によれば、少なくとも600程度のエリアマネジメント団体が全国に存在していると考えられる。その多くは法人格を持たない任意組織であり、法人格を有するのは3割程度に過ぎない。それ以前から散発的に事例はみられるものの、2002年頃に学界でエリアマネジメントという用語が確立し、エリアマネジメント団体数も増加しはじめ、2007年頃から支援制度が充実し始めている²²。その活動内容は、上記アンケートに基づく、まちづくりルールやビジョン、イベント・アクティビティ、情報発信、防災・防犯・環境維持、公共施設・公共空間の整備・管理、民間施設の公的利活用による地域の魅力・価値・利便の増進と、極めて幅が広い。これを、敢えて一言でいえば、地域の活性化や価値の向上のための活動といえる。その目的も非常に多様であるが、主な目的は、概ね、まちなみ・景観、賑わい・集客、又は住民意識の向上・ネットワークの形成の3つに収斂される。また、地域ごとに活発性や特徴に差

異はあるものの²³、大規模都市から小規模都市まで、そして商業地域でも住宅地域でも幅広く実例が見られる。

人口減少時代のまちづくりにおけるエリアマネジメントの意義を概説しよう。新たな開発が財政的にも需要としても難しくなっている中で、既存資源を最大限に活用しようとする、規制主体である官や事業者である大企業ではなく、資源を使いこなすユーザーサイドからまちづくりが有効になってくる。すなわち、デベロップメント型からマネジメント型へ、ハードからソフトへである。また、地域間競争という視点からも、ソーシャルキャピタルの育成という視点からも、合併により規模が大きくなってきている市町村より小さなエリアでの意思決定や活動が重要になってきている。また、経済のグローバル化やネット社会の進展による価値観の多様化・社会の変化の加速化といった現象が起きる中、予め計画的に事業を進めていくより将来の変化を織り込みつつ環境の変化に応じて随時事業を変化させていくことが重要になってきており、そのためにもスモールエリアの小規模な事業のほうが意思決定にも事業にも適している。また、これは同時に、ラージエリアの民主主義や法律による行政といった公正・公平を重視する官による意思決定や活動よりは、民間によるスピード感のある意思決定や活動が適した社会になってきていることを示している。また、国・自治体を通じた財政の逼迫の一方で、国民の地域活動への参加意識が増してきており、このような国民の力を活用しつつも、献身的ボランティアのみに頼らない持続的な「稼ぐ」まちづくりが求められるようになってきており、民のノウハウが重要になってきている。これらを整理すると、エリアマネジメントの意義は、官と連携した地域の民間主体により、①公民中間領域を中心とした都市の公共的な機能・サービスの提供・維持を行うこと、

²⁰ 小林重敬(2005)「エリアマネジメント-開発から管理運営へ-」、『日本不動産学会誌』,19.1, pp.41-46.

²¹ 京都大学経営管理大学院・国土交通省都市局まちづくり推進課・和歌山大学経済学部(2015)「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート」

<http://www.gsm.kyoto-u.ac./ja/committees/city-ank/e/1022-city-anke.html>

²² 平尾和正・御手洗潤「エリアマネジメントの組織・学術研究・支援制度等の展開に関する研究」地域マネジメント研究 vol.2, pp.85-95 (2017年)

²³ 詳細は、御手洗潤・平尾和正・堀江佑典「エリアマネジメントの地域特性に関する分析」日本不動産学会第32回学術講演会論文集, pp.45-52 (2016年)をご覧ください。

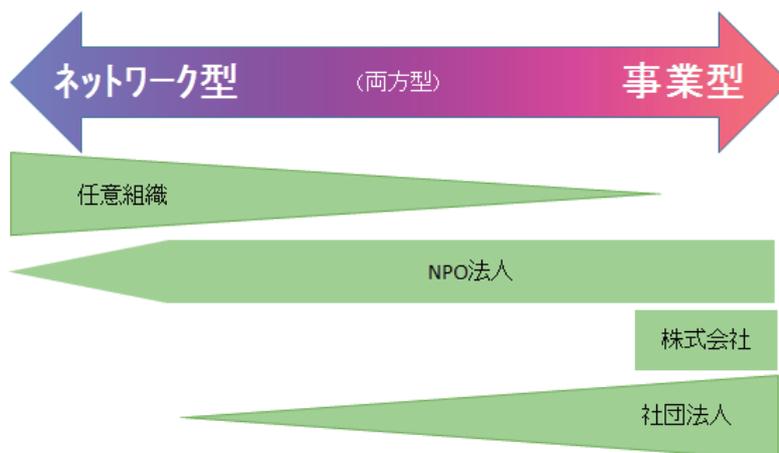


図 3 事業型・ネットワーク型によるエリアマネジメントの分類

②きめ細かなニーズへの対応や高質な機能・サービスの提供を民間のノウハウにより行うこと、そして③コミュニティ再生・ネットワーク形成・意識の向上（すなわち社会関係資本の形成）を行うことと整理できよう²⁴。

エリアマネジメント団体は様々な視点で分類することができるが、ここでは事業型とネットワーク型による分類を紹介したい。事業型とは、収益性があり事業性の大きな活動を行うエリアマネジメント団体である。事業型のエリアマネジメント団体は、資産の所有、(比較的額の大きな) 補助金受け入れ、専用の拠点(事務所)や専属のスタッフの保有といった特徴を持つものが多い。一方ネットワーク型は、事業性・収益性の大きな活動は行わず、会員その他の地域の人々をつないだり巻き込んだりしながら住民意識の向上やネットワークの形成やイベント・アクティビティを行ったり、まちなみ景観の維持向上のための活動を行ったりするエリアマネジメント団体である。事業型の場合は株式会社を筆頭に法人格を有する場合が多く、ネットワーク型の場合は任意組織乃至 NPO 法人の場合が多い(図 3)。事業型の団体は、ネットワーク型より収支の事業規模が大きく、その主な収入源は本来は事業収入によることを目指している場合が多いが、実際には事業収入だけではなく一部

の地権者(大企業等)や自治体からの補助金に多くを頼る場合も少なくない。一方、ネットワーク型の団体は、収入はあまり多くなく、本来は会費その他の会員からの出捐金が主な収入源となるべきと考えられる場合も多いが、やはり自治体の補助金等に頼る場合も少なくない。ネットワーク型のメリットは、幅広い参加を求めることによる当事者意識の向上、ネットワークの広がり、民主的なプロセスによる意思決定等を挙げることができる一方で、事業型のメリットとしては、規模の大きな事業活動が可能となること、そしてスピード感のある意思決定を挙げることができる。事業型とネットワーク型のエリアマネジメント団体の仕組みのイメージは、それぞれ図 4 と図 5 を参照願いたい。

このようなエリアマネジメント団体の課題は、概ね①財政、②人材、③認知、④制度の 4 つに分類することができ、特に①財政と②人材に関する課題が大きいといえる²⁵。①財政に関する課題とは、例えば、エリアマネジメント活動を行うための財源の不足、スタッフを雇用する財源の不足、収入財源の限定、収益を得られる自主活動が少ない等であり、②人材面の課題とは、経営的人材や積極的に活動を担える人材といった専属スタッフ

²⁴ 京都大学経営管理大学院(2015)「官民連携まちづくり研究会報告書」

²⁵ 前述注 21 京都大学他アンケート、及び「全国エリアマネジメントネットワーク 会員アンケート調査 第 2 回(2016.12~)」による。

事業型エリマネ団体の仕組みのイメージ (商業地)

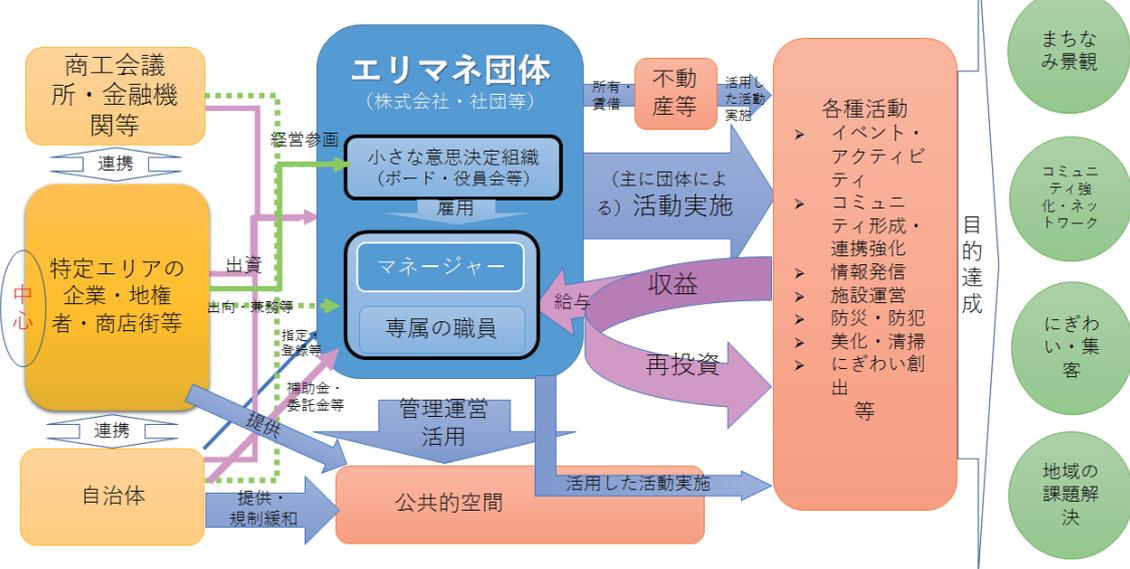


図 4 事業型エリマネ団体の仕組みのイメージ (商業地)

ネットワーク型エリマネ団体の仕組みのイメージ

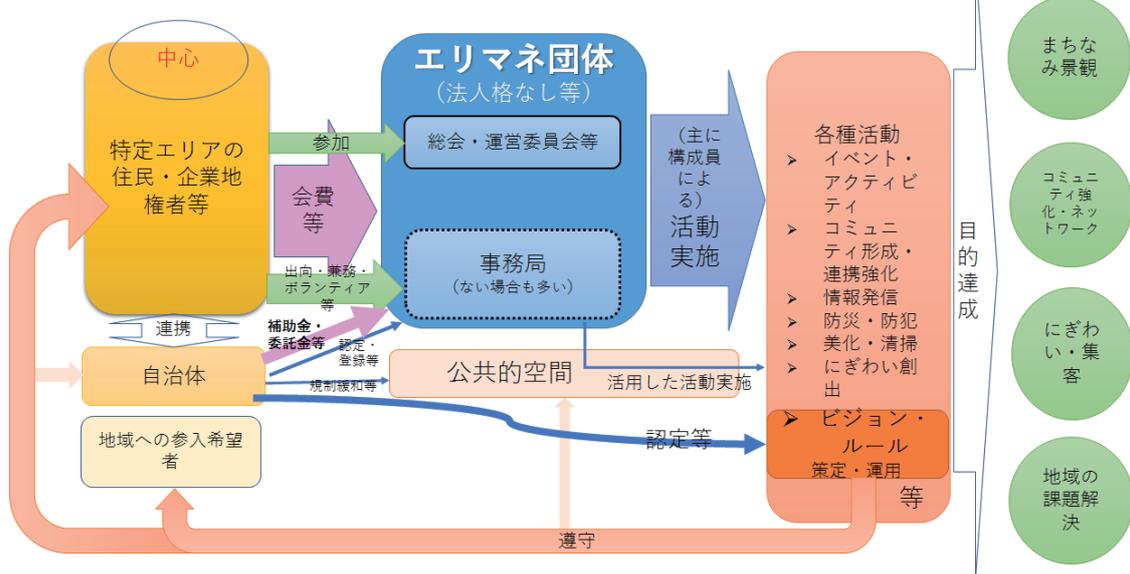


図 5 ネットワーク型エリマネ団体の仕組みのイメージ

に関する課題、及び会員の広がりや後継者不足、世代交代といった活動を支える人材に関する課題等がある。

2.2. エリアマネジメントとBID

日本のエリアマネジメントと海外のBIDは、ど

のような関係に立つのであろうか。両者には、BIDは主に商業地のビジネスの改善のためのものであるのに対しエリアマネジメントは住宅地等も含むより広い地域を対象とした概念であるという差はあるものの、商業地域のエリアマネジメントとBIDを比較すると、①地域によって様々な課題の

解決のためという目的（スモールエリアにおけるにぎわい、防犯、景観や環境、商業活性化、プロモーション等）、②民間団体が主体的に行う活動であること、③官と連携して行われること、④その具体的な活動内容等、共通点が多い。両者の最も大きな違いは、主要な財源の調達方法、すなわち、海外 BID では、法律に基づき、地域内の地権者等から活動のための費用を強制徴収することが可能とされており、これが主要財源となっているのに対し、日本のエリアマネジメントでは、このような強制徴収を行うことができないことである。このことも、2.1 に述べたエリアマネジメントの最大の課題の一つが財源となっている理由の一つと考えられる。このため、BID は、1.5 の大阪市のエリアマネジメント活動促進制度からもわかるとおり、日本においては、エリアマネジメントを推進するための仕組み、具体的には財源問題を解決するための手段としてとらえることができる。

この他の両者の差としては、地域の人々の参加プロセスの手続的保証を挙げることができる。海外 BID では、強制徴収の裏返しとして、その設立や年度予算等において地域内の負担者の意見を聴く手続が法令で定められており、結果的に意思決定に民主的プロセスが働きやすくなっている。日本のエリアマネジメントの場合、その団体の法的性格も様々であり、その結果地域の人々の参加の度合いや意思決定方法も様々である。例えば、具体的には、会費を主な財源として運営されている任意団体であるネットワーク型エリアマネジメント団体は地域内の会費負担者による意思決定の範囲が一般的に広いと考えられるが、事業型の株式会社形態のエリアマネジメント団体の場合地域の様々な人々が意思決定に直接的にかかわる機会は限定されよう。もっとも、海外 BID においても、ドイツやアメリカでは意思決定に法令上直接に関与できる会費負担者とは地権者であり、BID の活動から影響を受ける地域内のテナントの意見の反映については、両国でも議論のあるところである。

海外の BID を 2.1 の事業型とネットワーク型の視点から見ると、域内の幅広い者が参加し民主的

意思決定プロセスが機能しやすいネットワーク型と、事業規模の大きな事業型の両方のメリットを持った仕組みと考えることもできる。ただし、特にニューヨークやハンプルク等の大都市の BID の場合、全員参加による意思決定の煩雑さというデメリットを避けるため、ニューヨークの DMA やハンプルクのタスクマネージャーのように、日々の BID 事業を実施する機関を設け、BID の設立や年度予算といった重要な場面でのみ負担者による民主的な意思決定や意見聴取が行われるような仕組みとなっている。そして、目に見える日々の BID 事業活動という視点からは BID の事実上の主役はこれらの実施機関であり、これは、BID が法人格を持たず、実施機関のみが法人格を持っている点からも裏付けられる。

2.3. エリアマネジメントの財源問題の財源問題の解決手段としての BID

本節では、日本のエリアマネジメントの最大の課題の一つである財源問題の解決の方法について考察してみたい。日本のエリアマネジメント団体の主な収入源は、メンバーからの任意による会費その他の出捐金のほか、エリアマネジメント活動からの収入（独自財源）、そして自治体からの補助金・委託金等の 3 つが拮抗している²⁶。なお、およそ財源問題を考えたとき、その解決手段は収入の拡大と支出の縮減が考えられるが、エリアマネジメントの活動内容がきわめて多様であるうえ、現在のエリアマネジメントの多くは事業規模があまり大きくないこと等から、本稿では支出問題は考えずに収入の拡大について考えてみたい。

それでは、この 3 つの財源のうちどれを拡充すべきか。まず、自治体からの補助金・委託金等を考えてみよう。エリアマネジメント活動には、にぎわいの創出・良好な景観の形成等、非会員やエリア外の人々等への外部効果のある活動も少なく、このような場合には補助金が正当化される。しかしながら、人口減少・高齢化を背景として今

²⁶ 注 21 京都大学経営管理大学院他アンケート参照



図 6 会費型エリアマネジメントーフリーライダーをどのように考えるかー

後ますます国・自治体とも財政の逼迫が予想されるうえ、それ以上に、エリアマネジメントが民による「主体的な取り組み」であることに鑑みれば、その自主性・自発性を維持するため、補助金・委託金等は限定的な役割とすべきと考えられる。エリアマネジメントの重要な役割の一つである「個性の発揮」と、行政の重要な行動原理の一つである「公平性」は、一般的には相性が悪い。したがって、補助金・委託金をエリアマネジメントの財源の筆頭としていくことは、理想としても現実的にも積極的には勧められない。

次に、活動から得られる自主財源の拡大についてはどうか。これは、「稼ぐ」エリアマネジメントとして推奨すべき方向であり、そのためのエリアマネジメント団体のさらなる取組みの推進とそれを支える官民の支援の拡大が望まれる。ただし、これによる民業圧迫は望ましい方向ではなく、公益性と収益性の両方を追求することは実際には困難な道でもある。

最後に、地域内の地権者や会員等からの会費その他の出捐金についてはどうか。これは、会費制エリアマネジメントというべき道であり、拡大を目指すべき収入源である。ただし、それには大きく2つの条件がある。ひとつは負担者の利益になる(＝受益者が特定される)活動についての財源に限定されること、そしてもう一つは、負担の公平性である。そして、負担の公平性の一番の問題

は、受益があるのに負担をしないフリーライダーである。地域の価値の維持向上を目的とするエリアマネジメントの活動は、活動の性質上効果は多くの場合エリア内の者に広く及び、特定の者にのみ効果を及ぼせる(又は及ぼせない)ことは技術的にも理念的にも難しく、会費等を支払わないフリーライダーは必然的に発生してしまう。それでは、このフリーライダー対策としてどのような方向が考えられるか。図6のとおり、フリーライダーには、大きく3つの類型がある。まずはエリアマネジメント活動を知らなかったり、知っていても無関心であったり、関心があっても会費について特に反対でも賛成でもないという人(A)である。このAタイプのフリーライダーは(初期段階では)後述のBやCのタイプより数が多く、これを減らしていくためには認知の推進、合意の拡大、エリアマネジメントの効果の見える化等の方向が考えられるが、法規制の有効性は低い。次に、Aとは反対に、エリアマネジメント活動による会費等の支払いに応じないことを明らかにしている確信的フリーライダー(C)がある。このCタイプのフリーライダーに対応するには、Aタイプのフリーライダー対策である合意の拡大、認知の推進、効果の見える化のみではなく、海外のBIDのような、強制徴収が可能な制度が必要となる。最後に、AタイプとCタイプの間接的なフリーライダーも考えられる。実質的に不動産所有者と管理者が異な

り任意の金銭負担には応じづらい証券化対象不動産や、当初は支払いに合意していたものの売却や前言撤回等により会費等を支払わなくなった不動産の所有者等 (B) である。このタイプのフリーライダーを減らすためには、公的関与のある民間ルールを締結することが考えられ、例えば当初の全員合意を前提とした承継効²⁷のある協定等の制度が有効であろう。会費その他の分担金を書きこまれた協定に承継効が付与されれば、民事的ではあるが売却後の新規参入地権者等に対し強制徴収が可能となり、これは広い意味では BID ということもできよう。なお、にぎわい創出を目的とするエリアマネジメント団体が行うイベント等にやってくるエリア外からの来訪者は、本稿ではフリーライダーとはとらえていない。この場合のフリーライダーは、当該イベントの費用を負担しないにもかかわらず来訪者が立ち寄る商業施設の所有者が典型である。

3. 日本における BID 導入に関する考察

3.1. 日本における BID の検討状況と大阪版 BID 制度の課題

日本でも、内閣府・内閣官房の「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会」が 2016 年に中間とりまとめを行ったり²⁸、大都市のエリアマネジメント団体で構成される「まちづくりフォーラム 2012 実行委員会」が 2012 年に「BID のように、一定のエリアを限って、固定資産に対する上乗せ課税による税収を当該エリアで活用する仕組みを我が国で実現することも必要」と提言したり²⁹、京都大学経営管理大学院の「官民連携

²⁷ 承継効とは、景観協定等一定の地域内の土地所有者等がその全員の合意により締結された協定等について、当該協定等締結後に新たに所有者になった者にもその効力が承継され及ぶことをいう。

²⁸ 内閣官房・内閣府総合サイト「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h28-06-30-areamanagement-chuukan.pdf>

²⁹ まちづくりフォーラム実行委員会ウェブサイト「環境まちづくりフォーラム 2012in 東京 提言：<http://www.ligare.jp/machizukuri-forum/images/ind>

まちづくり研究会報告書 (2015)」で日本への BID に関する法制度の創設について触れられたり³⁰と、BID についての検討が産官学で盛んにおこなわれている。また、大阪市の大阪版 BID 制度は、「当面早期に制度化し、わが国の BID 制度導入を先導」することを狙いの一つとしているし³¹、北海道倶知安町ニセコひらふ地区においても、BID の導入に向けた検討の動きがみられる³²。

そこで、本章では、海外のような BID 制度の日本への導入について考察してみたい。その意義の詳細は後述 3.5 で改めて考察するとして、導入の主目的は、とりあえず、エリアマネジメントの促進のための財源問題の解決とする。このように考えると、わが国で唯一、エリアマネジメントの促進を目的として、強制徴収が可能な仕組みである、大阪版 BID の課題の分析が考察の出発点になる。なお、検討に際しては、現行法の適用のみではなく、法律の改正も射程内とする³³。

大阪版 BID は、日本で海外の BID 制度に類似した仕組みを導入しようとしたモデルとして大きな意義があった。一方、その法制的な課題は、1.5.1 で前述の通り、第一に、エリアマネジメントの活動を行う民間主体ではなく地方公共団体の事業に充てるため分担金を徴収することとされていることである。このため、大阪市では運用上分担金の

[ex_img/URF2012_recommendation.pdf](http://www.gsm.kyoto-u.ac.jp/ja/committees/report_s.html)

³⁰ 京都大学経営管理大学院官民協働まちづくり実践講座ホームページ「官民連携まちづくり研究会報告書概要」http://www.gsm.kyoto-u.ac.jp/ja/committees/report_s.html

³¹ 注 17 参照

³² 田中義人 (2014) 「エリアマネジメントの可能性：ニセコひらふ地区の挑戦」『地方自治職員研修』47 (13) 公職研

³³ 大阪市は、大阪版 BID は「現行法令は変えずに大阪市だけの判断で実施可能な制度を条例化 (注 17 参照)」したものとしており、条例のみでの本格的な BID には限界があるとの立場である。また、前掲田尾 (2014) でも、「現行の法令を前提に地方公共団体独自の取り組みにより、BID 類似の仕組みを部分的に構築するのは不可能ではないと思われる。しかし、BID 制度は強制加入・強制徴収権をその重要な要素として、それゆえに投票手続を含めた手続保障の密度の高い制度設計が求められるため (…)、最終的には国による立法が必要になると思われる。」とする。

使途を公共施設の高質な整備・管理等に限定しており、自治体の事業とは言い難いマーケティングやプロモーション等の活動に充てることができないこととされている。そして、集められた分担金は市から都市再生推進法人に対する補助金として交付されることとされている。このため、原則年度内の執行が必要であったり、課税の対象となりえたり³⁴といった課題も生じる可能性がある。

第二に、地方自治法の分担金制度は、自治体の広範な事業に適用可能な受益者に対する受益の範囲内での負担金の一般制度であり、BID のような仕組みを個別に想定したものではないことから、海外 BID のように負担者の意見を聴取・反映することを想定していない。大阪版 BID 制度では、この点を補うため、都市再生特別措置法に基づく都市利便増進協定の締結が要件とされているものの、同法においては相当数の地権者の合意が要件とされているにとどまっているため、大阪版 BID 制度においては、どの程度割合の賛成が得られた場合に BID が実施に移されるかが明確ではない。なお、大阪版 BID 制度ではこのほかに地区計画の素案の提案を要件としており、反対者の意見表明の機会としては地区計画の案の公告縦覧に際しての意見書の提出機会の付与があるものの、地区計画の段階では負担額等 BID の詳細は明らかとはならない、BID 負担金の徴収地区と地区計画の地区は異なることも想定されている等の課題がある。したがって、海外 BID と比較すると、大阪版 BID 制度では、意見聴取手続や合意形成基準が十分とは言い難い。なお、大阪版 BID 制度では、現時点の事例は、地権者等の全員合意で運用されている。

³⁴ BID の負担金を自治体が徴収し補助金としてエリアマネジメント団体（法人格なき社団、一版社団法人（非営利型）又は NPO 法人の場合）に交付する場合と、負担者から会費として直接エリアマネジメント団体が徴収する場合の当該エリアマネジメント団体に対する課税を比較した場合、前者についてはエリアマネジメント団体が会員から直接徴収する会費収入は法人税法上の収益事業外収入と考えられるため基本的に非課税だが、後者について仮に法人税法上の収益事業に対する補助金がある場合、団体の会計年度を超えて留保があれば課税されることとなる。

第三に、負担金の根拠が前述の通り地方自治法の分担金制度であることから、原則として、BID 事業により生じる個々の負担者の受益を観念し、負担額がその範囲内であることが必要と考えられる。この点、1.6 で前述の海外の BID のような比較的緩やかな受益と負担との連関と比較した場合は、厳格すぎるのではないかという問題がある。

3.2. 日本に導入する場合の法制度上の基本的な論点

前節までの分析を基に、1.6 の基本構造を持つ BID 制度を日本に導入するとした場合の法制度上の基本的な論点を整理しよう。第一に、2.3 の C タイプの確信的フリーライダーからの強制徴収も可能な制度とするのか、2.3 の B タイプのフリーライダーを念頭に事後参加者や前言撤回した者からの強制徴収のみとするのかである。言い換えれば、当初の全員合意を前提とするのか、しないのかということになる。第二に、BID 分担金を自治体の事業のためのもの捉えるのか、民間団体（エリアマネジメント団体）の行う事業のためのものにとらえるのかである。付随的な論点として、前者の場合、当該分担金の民間団体への交付の形式（補助金、委託金等）があり、後者の場合、当該分担金を行政が代理徴収するのか否かという論点がある。第三に、これまでの 2 つの論点と重なる部分はあるが、BID 分担金を行政による強制徴収可能なものとするのか、強制徴収を行うとしてもこれを民事的に行うのかである。さらに、行政による強制聴取とする場合の理論的根拠として、受益者負担金とするのか、目的税とするのか、あるいはそれ以外の道があり得るのかも論点となる。

3.3. ドイツBIDからの示唆

日本における BID 導入について本格的に考察する前に、日本への当てはめを念頭に海外の BID からの示唆をまとめてみたい。

海外 BID からの基本的な示唆は、1.6 で前述の BID の本質である、「民間主導のもと、エリア内の者の負担によりエリア内の者のニーズに応える事

業を民間主体が実施すること」ができるような、『「民による事業」と「公による賦課」を負担者の意見を反映する民主的手続により均衡させる仕組み』を作ることである。このため、何よりもまず負担者が民主的手続により BID の成否の決定の一部を直接的に担う仕組みを作ることが必要である。

本稿では、アメリカとドイツの BID について紹介してきたが、日本への当てはめに関しより詳細な示唆を求めるならば、特にドイツの制度が参考となる。なぜなら、アメリカの BID の制度は、特別負担金と特別地方公共団体の制度が基本となっているが、アメリカでは、1.6 でも触れたように、住民が様々な必要性に応じて特別地方公共団体を創設することができ、結果として重層的に地方公共団体が存在している地区も少なくない。これは日本ではなじみのない仕組みであり、それを前提とした BID の当てはめを日本で議論するのはなかなか難しい。一方ドイツは、判例法国アメリカとは異なり、明治期以来わが国が法制度設計の参考としてきた大陸法の国であり、民法、刑法等ドイツ法が参照された我が国の法律も少なくないし、特に都市計画法制については現在でも多くの日独比較が学界でも実務でも行われていることから、アメリカよりは日本での当てはめを想定しやすい。

具体的なドイツ BID からの示唆を列挙すると、まずは目的が、主に中心市街地の活性化であることである。BID について、時たま、治安清掃等の生存権に関わるような基礎的なサービスが足りていないところでそのようなサービスを提供することには公共性があるため BID 導入が正当化されるが、日本では治安清掃等は自治体等により十分提供されているため、商業活性化等については BID 制度として強制徴収を行うまでの公共性は認められないという意見が主張されることがある。法学的に言えば、消極的・警察的目的のサービスが十分に供給されない場合には財産権の制約としての BID 負担金が正当化されるが、積極的・経済的目的では正当化されないのではないかという主張である。しかしドイツの BID の目的は、中心市街地の活性化という積極的・経済的目的となっている。

日本の法学における基本的な理解でも、基本的人権のうち精神・身体を自由を経済的・積極的目的から制限するのは慎重を要するが、BID は財産権に対する制約であることから、その制限を消極的・警察的目的に限られるとするのは狭すぎる解釈であろう。加えて、例えば地域活性化という伝統的に経済目的と解される目的の事業であっても、人口減少下の日本でこれに失敗すると（あるいは放置しておく）地域の商業・医療・介護といった基礎的な都市機能が失われ地域で暮らしていくことが困難になり、最終的に地域消滅ということにすらなりかねないなど、近年消極目的と積極目的が相対化してきている。このことから、経済的・積極的な目的で BID が成立しているドイツの例は、日本の参考となるのである。なお、1.3.1 で前述のとおり、ニューヨーク各地の BID の活動目的も多様化してきており、NY 市当局³⁵ですら、「現在 BID を創設する理由はかつてとは異なる。」と述べている。すなわち、上記の主張がアメリカでも当てはまらなくなってきたのである。また、ドイツの各州法の目的はこのように主として中心市街地の活性化であるが、一方で、連邦建設法典には根拠規定があり、そこには「市町村の都市建設上の目的と整合性」について規定されている。このように、BID が都市計画法体系の中に位置づけられていることも日本の参考となる。

ドイツの BID では、一定数（過半には満たないが、特定少数ではない程度）の負担者の賛成に基づく計画提案と反対投票の機会の付与という、二重の意見聴取手続きがあり、それぞれ設定された割合を満たさないと BID が成立しないことが明確にされていることは参考になる。また、反対投票の仕組みは、日本ではあまりなじみがないが、計画に明確に反対ではないが、さりとてわざわざ賛成投票をするという積極的行動にも出るほどではないサイレントマジョリティーの存在を前提とした制度である。わが国には前例がなく、導入は容易ではないと思われるが、示唆に富む仕組みであ

³⁵ 注9参照。

る。

これらの他、ドイツ BID 制度からの示唆を列挙すると、以下のとおりとなる。まず、BID はあくまで区域であり、法人格はなく、アメリカのような特別地方公共団体という構成もとっていない。BID 計画の申請者＝事業実施者はハンブルクのように私人（ないし一般の民間事業者）である場合と、バーデン・ヴュルテンベルク州のように地権者等からなる団体の場合があるが、いずれも民間主体であり、BID 負担金は当該民間主体の事業のために自治体が地権者から代理徴収するものである。また、BID は民による事業とされており、その事業内容は法律上限定的に書かれておらず、負担金を当てることのできる事業の範囲が広範である。一方で、自治体が民の事業のための強制徴収という公権力を行使するものであるため、BID の計画の審査・決定や公法上の契約その他の設立時の関与、そしてその後の事業期間中も自治体に監督をする権限が付与されている。

ニューヨークの BID は、どちらかというと治安清掃といった地域の公共空間の管理が主に想定されている（管理型）が、ハンブルク BID の場合、道路の舗装の張替え（敷石）といった公共空間の整備ないし改良を多く想定している（整備型）。ドイツの BID をビジネスモデルとしてとらえると、その典型は、地域の改善のための事業を、タスクマネージャーとなる企業が資金調達して実施し、BID 負担金で 5 年間で回収するモデルである。このように、BID は、（大規模ではないが）公共空間の整備を民間自らの手で行う際の資金調達手法にもなっているのである。もっとも、ハンブルクでは BID 法施行から 10 年以上が経過し、3 期目に入っている地区も出てきている中、整備と管理の 2 区分を前提とすれば、整備から管理にその主眼が移行している地区も少なくない。

BID の評価やチェックに関しては、ハンブルクでも、これまでは収入と支出の対応関係といった監査的なチェックが中心であったが、現在少しずつ目的と支出の対応関係や、支出の適正性といった点に移ってきている。しかしながら、中心市街

地活性化基本計画や都市再生整備計画、地域再生計画に採用されているような、予め数値目標を設定しその達成度をもって評価とするというような目標管理の仕組みは基本的に採用されていない。1.6 で前述の通り、BID の最大の評価は、ドイツでも存続期間終了後の延長の可否であり、この仕組みが BID の最も重要な PDCA の仕組みとなっている。

ドイツのように 2.3 の C タイプの確信的フリーライダーにも適用される制度の日本での導入を想定した場合、3.2 で前述の通りまずは受益者負担金と目的税が考えられる。わが国の税務当局は、「国民のうち特定の集団のみが一定の行政サービスの受益者となる場合、当該受益者に対し負担を求める」には、「受益者の範囲が特定の集団に限定されており、その集団に属する個々の者ごとに受益の程度がかなり明確に評価しうる場合には、原則として負担金によるべきであり「受益者の範囲がかなり広範囲であり、しかも受益の程度が個別的には評価しがたいため、その受益の程度を所得、財産、消費等の外形的標準により近似的に評価して、これに応じて負担を求めることが適当であると認められる場合には、原則として租税によるべき」としており³⁶、BID 負担金は、両者の中間と考えられる。この点、ドイツにおける強制徴収する根拠として 1.6 で前述した特別賦課金は、日本にはない概念であり、そのまま参考にすることは難しいものの、必ずしも受益と負担の対応関係を個人レベルで厳格に明確化せずとも、受益者に対し負担を求めることのできる仕組みという点で、示唆に富んでいる。

ドイツでは、BID は、「逆の PPP」と呼ばれることもある。これは、通常の PPP は、国家がその事業を実施するために民間の力を利用するのに対し、BID では、民の事業における課題（具体的にはフリーライダー問題）を解決するために国家が高権的機能の行使を用いた法的枠組みを提供しているためである（田尾（2014））。このような考え方の下での法制度の設計は、日本ではまだなじみにく

³⁶ 自治省税務局編（1992）「地方税入門」地方財務協会

いかかもしれないが、考え方としてはとても参考になる。

3.4. 日本でのBIDを導入として考えられる制度

3.4.1. 本格的BID制度

これまでの検討を基に、まず、2.3のCタイプの確信的フリーライダーからの強制徴収も可能なBIDの日本での導入を想定した場合に考えられる制度について考察する。

まず、大阪版BIDを基礎として考える場合、エリアマネジメント事業に特化した分担金制度を新たに法律により創設する方法が考えられる。具体的には、エリアマネジメント団体が一定のエリア内一定数の負担者(=地権者等)の合意を得てBIDの事業と分担金に関する計画を策定し、自治体の認可を申請する。認可にあたり、公告・縦覧手続を要することとし、負担者の意見聴取を行う。認可された場合、自治体が負担者から分担金を徴収し、それをエリアマネジメント団体に交付し、エリアマネジメント団体がその分担金を使って、計画に記載された事業を行う。自治体は、計画通りの事業執行が行われているかの監督を行い、不適切な場合は指導や認可の取消等を行う。BIDの事業期間は5年程度の時限措置とし、その期限到来後は設立時と同様の手続を経て延長することができる。これが基本的な仕組みである。

次に、この制度に関する主な論点を考察する。まず、BID事業は、民間主体であるエリアマネジメント団体が行う事業であり、その内容は、公共的空間の整備・管理、景観の維持・形成、清掃や警備、イベントやプロモーションその他の賑わい活動等地域の事情によりさまざまであることから、BID事業について法令上例示はあっても、限定的ではなく広範である必要がある。一方で、際限なく広がることも適切ではないことから、法律上その目的をはっきりすべきである。この目的をどうするかはBIDの根幹にかかわるのでしっかりとした議論が必要だが、究極は地域の価値の維持向上や地域の活性化、地域力の維持向上であり、日本の現行法に引き直すなら、例えば都市再生や地域

再生に近い概念と考えられる。海外BIDの目的であるビジネスの活性化は、狭い意味での小売りなどの商業活性化・商店街等の振興という意味よりも、「稼げるまちづくり」といった視点から、都市再生や地域活性化の範疇と捉えるべきであろう。地域の課題は様々であるので、法律上の目的はこの程度に幅広くとらえることが適切である一方、例えば中心市街地の商業活性化であったり、景観や観光であったり、居住環境の向上であったりと地域毎に課題は様々であるので、地域で予めその活性化・価値向上等のための計画を策定し、その計画の趣旨・目的に適合する事業をBIDのメニューとして認めるといふ、詳細を地域に委ねる運用が望ましいと考えられる。また、大阪版BIDの第二の課題である受益と負担の連関に関しては、将来的には特別賦課金のような新たな概念の構築も考えられるものの、当面の強制徴収の理論的根拠はエリアマネジメント事業による受益者に対する負担金となろう。しかしながら、エリアマネジメントとは、個々人・個別企業の利益に必ずしもすぐに結びつくものではなく、地域力の向上・地域活性化等を通じた間接的・長期的な効果を生じさせるものである場合が多い。人口減少下の日本においては、地域間競争が不可避であり、何もしなければ地域の価値は低下しつづけるし、極端な場合都市の機能を維持できなくなれば都市的な居住環境が失われその価値が大幅に失われる。このようなことにならないよう民が自ら地域の価値・魅力を維持向上させるのがエリアマネジメントなのである。そして、土地の価値はその土地単体の利用方法のみで決まるものではなく、周辺の土地利用に自ずから左右される。このため、個々の負担者の受益を考慮するにあたっては、その者が個別の事業から直接的に受ける利益のみではなく、総体としてのエリアマネジメント活動により長期的に発現する地域の価値の維持向上や、当該土地の周辺すなわちエリアの価値の維持向上により得られる利益を勘案すべきである。

また、上記の負担者からの意見聴取に関し、日本の前例に鑑みれば過半数以上全員未満の一定数

の賛成があれば認可が行われることになるが、3.3に述べたドイツを参考としたエリア内の負担者からの一定数の反対があった場合には認可を行わないという反対投票の仕組みをとることも考えられる。反対投票はこれまで日本の法制度では導入されたことのない仕組みではあり、実務的には導入は難しいかもしれないが、BID の場合反対者には売却（地権者かつ事業者の場合はこれに転出が伴う）と金銭支払いの二つの選択肢があるうえ、金銭負担の期間も5年程度以内に限られることから、新たな仕組みとして導入にチャレンジする価値はあろう。また、負担者を誰にするかも論点である。この点、イギリスでは事業者（主にテナント）が負担者となっているが、これは資産税が伝統的に事業者に課されているからであり、キャピタリゼーション仮説³⁷からも、アメリカやドイツの例からも、実務的な負担者の特定の容易さからも、不動産所有者が負担者となり、それをテナントに転嫁するかどうかはそれぞれの不動産所有者とテナントの事情に委ねるべきであろう。ただし、地域において合意されればテナントからも徴収するという選択肢を認めるべきかについては、検討の価値があろう。また、分担金の上限額を定めるのか否かという論点もある。受益者負担金という性格に鑑みれば、受益がある限り負担があるべきであるその上限額を定める必要性はないとも考えられるが、一方で民間（エリアマネジメント団体）の行う各種事業の費用に充てるという性格に鑑みれば、その事業規模に一定の枠を設けることに意味はあると考えられるし、現実的に負担者に著しい負担を課することを防止するという点からも同様である。具体的な数値は慎重に検討されるべきであるが、英国の BID 税額（不動産評価額の1～2.5%）、ハンブルクの BID 分担金の額（5年分上限は不動産評価額10%。ただし現実には2%程度が多いとのこと）、自治体の裁量により賦課可能な日本の都市計画税（0.3%）等の数値が参考となる。

³⁷ 環境の価値が、地価や住宅価格等の不動産価格に反映されるとする仮説。

このほか、エリアマネジメント団体の法人格の要否や形態、住宅等特定の用途や所有者に対する負担金の免除や軽減の要否、BID 事業を行うエリアマネジメント団体の意思決定やBID 事業の年度計画についてのガバナンスや自治体の関与の程度、税制（特に自治体からのエリアマネジメント団体への交付金を団体の会計年度を越して繰り越した場合の課税（注34参照）、住民やテナントの意見の反映方法等が論点として考えられる。

受益者負担金以外を理論的根拠とする方法として考えられるのは、地方税法第5条第7項に基づく法定外目的税からのアプローチである。法定外目的税については、現行法上は、国税又は他の地方税と課税標準を同じくせず、かつ、住民の負担が著しく過重とならないことが、総務大臣の同意要件とされている。この点、不動産所有者に課税すると都市計画税と課税標準が同じになってしまうことや、「著しく過重」の範囲が論点となる。それ以上に、一定のエリアにだけ法定外目的税を課すことの可否、可とするならその地域内の住民の民主的な関与の方法や程度、そしてこの住民と地方議会との関係の整理や、実質的な負担者となる地権者と住民が異なる場合の地権者の関与等、解決すべき論点が非常に多い。

さらに進んで考えれば、自治体内の一定のエリアにおける当該自治体の事務の一部を処理する機関を作りその機関による特定エリアの課税を認める仕組み（自治体内特別地方公共団体）や³⁸、一定エリアの住民ないし地権者が全員加入（強制加入）により地域の公共的施設の管理その他のエリアマネジメント活動を行う公共組合とその運営のための費用徴収等を定める制度（まちづくり組合³⁹）⁴⁰といった方法も、アイデアとしてはありうる。

なお、上記いずれの制度でも、BID 制度により徴収された資金を使って行う事業活動（エリアマ

³⁸ 前掲注18原田（2017）p.447も参照していただきたい。

³⁹ 土地区画整理組合の地域管理版とのイメージもできよう。

⁴⁰ 前掲注18原田（2017）p.446も参照していただきたい。

ネジメント活動)は、自治体が行ってきた事業の代替(付け回し)ではなく、自治体が行ってきた事業に付加(上乘せ)されるものとすべきである。

3.4.2. 全員合意型の制度

次に、2.3のBタイプのフリーライダーを念頭に、当初全員合意後の事後参加者や前言撤回した者からの強制徴収が可能な仕組みについても考察したい。3.4.1の制度ができればこの検討は無駄にも思えるが、3.4.1で検討した制度よりは本節で検討する制度のほうが実現可能性が高いと考えられること、また仮に3.4.1で検討した制度が実現したとしても当該制度は手続的負担や事業内容・負担額上限等の制限が厳しくなる可能性があり、全員合意が可能ならば本節で検討する制度のほうが柔軟性が高く使いやすい制度となる可能性があるため、本節の制度の検討にも意味がある。

現行制度では、公園、広場、駐輪場等の都市利便増進施設の整備・管理やその費用負担、そしてイベント等のソフトに関するルールを、一定のエリア内の地権者等が合意に基づき協定として定める利便増進協定制度的がある。この制度は、必ずしも地域の全員合意でなくとも相当数の合意で締結できるうえ、協定内容が費用負担やソフトも含むという、広範・柔軟な制度であることが特長であるが、一方で承継効はなく、協定締結後の不動産購入者に自動的にルールを適用することはできない。

地域の地権者等の全員合意で締結する一方で承継効がある制度としては、景観法に基づく景観協定、建築基準法に基づく建築協定、都市緑地法に基づく緑地協定、都市再生法に基づく歩行者経路協定があるが、これらはそれぞれ景観や緑地保全・緑化推進等特定の目的のためのルールであり広範なエリアマネジメントの活動の全体をカバーするには心もとないうえ、その費用負担を協定に定め承継効を及ぼすことができるのかどうか不明確ではない。このため、3.1に前述の内閣府・内閣官房の検討会による中間とりまとめにあるように「ハードとともにプロモーション等のソフトの取組みについて、関係者が協定等により内容、費

用負担等について合意し、合意形成後に関係者が変動した場合も合意の継続性を確保しつつ、合意に基づき費用を負担する等の仕組み」を導入すること、すなわち広範なエリアマネジメント活動内容について、その費用負担も含め地域の関係者が合意のうえ協定化し、自治体等が認可することにより承継効を付与する制度が効果的であろう。

このほか、同様の効果をもたらさうな仕組みとして、団地管理組合がある。団地管理組合は、実態としてほとんどの場合戸建て住宅地の新規開発の際にしか用いられていないが、例えば防災倉庫やインフォメーションセンター、都市利便増進施設等を駅周辺部や商店街の商業・業務用不動産所有者が共有するような場合に用いることができるようにすれば、民事的ではあるが要する費用の強制徴収も可能となるため、上記の承継効付協定と同様の効果が生じるうえ、その運営組織も明確になるというメリットがある。これは、3.4.1で前述のまちづくり組合について、強制加入ではなく当初全員合意としたものとも考えることもできる。

3.5. BID導入の意義

本章ではここまで比較的法的技術的なことを中心に記述してきたが、本節では改めてBIDの導入の意義について立ち返って考察してみたい。

その意義は、まずは前述の通り、エリアマネジメントの財源問題を解決する手段であることである。また、エリアマネジメントの特長は、2.1でも概観したが、これまでのまちづくりメインプレーヤーである自治体、事業者である企業、及び個人と比較した場合、地域価値の向上等の(従来の公共が提供するサービスより広い)公共的・公益的目的を持った公民中間領域の活動であって、①多数者のネットワークによるまちづくりであること、②柔軟な意思決定や稼ぐ能力といった民間のノウハウによるまちづくりであることの2点といえる。そしてBIDには、奇しくもこの2つの特長を増進する意義を見出すことができる。具体的には、前者については、BIDは望むと望まざるとにかかわらずエリア内の地権者等が負担を求められ

るうえ、負担者の意見を聞く手続も充実していることから、エリア内の人々の参加・インボルブメントが高まる。言い換えれば、自ら支払った負担金を何に使うかを自ら決定できるという点で、より民主的な地域自治・住民自治を実現する意義がある。さらには、顔の見える範囲で交流が増え、ネットワークが強化されることにより、共助型社会の推進やソーシャルキャピタルの強化にも役立つと考えられる。一方、後者については、前述のニューヨークやハンブルクの BID のように、重要な意思決定は民主的手続に委ねつつも、日常の事業の執行は DMA やタスクマネージャーといった民間のプロフェッショナル組織に委ね、分担金により集めた資金を民間のノウハウにより柔軟に意思決定・事業執行を行うことができる可能性が高まるという意義がある。現在の日本のエリアマネジメントの場合、マネジメントを担う人材は、資金的制約から、個人や企業・商店街といった人々のボランティアやサイドワークであったり、専属雇用の場合でも質・量ともに十分ではなかったりすることが多い。しかし、特に大都市の BID の場合、事業規模が大きくなるため、一般管理にも費用を充てることが可能となるうえ、BID の数が増えることにより BID のマネジメントを担うプロフェッショナルがビジネスとして成立するようになる可能性がある。ただし、この2つの視点、すなわち地域自治・住民自治と、事業経営的手法による柔軟・迅速・効率的な意思決定や事業執行は、時として背反する。ニューヨークやハンブルクの BID は両者を上手にバランスしていると筆者は考えているが、わが国の制度設計や実運用に際しどのようにバランスさせるかは重要な課題である。

経済的に見れば、BID による事業の共同実施により、治安維持、清掃、プロモーション、公共空間改善等、個々の地権者が別々に行うよりも効率的となる意義がある(規模の経済・シナジー効果)。また、BID 負担金により集められた資金が地域に投じられることにより、資金を域外に流出させず域内の経済循環を活性化するという効果に加え、特にニューヨークやロンドン等ではこれを呼び水

として民間資金が当該地域に投資される効果(レバレッジ効果)にも重きが置かれている。

このほか、ニューヨークやハンブルクでは、域内の個々の地権者や企業等と自治体との中間機能(仲介)も重要な意義とされる。具体的には、企業や個人にとっては、必要な時に自治体の適切な機関に繋いでくれるのみではなく、一人では実現できない様々な施策や事業を多数者の声として伝え、その実現につなげることができるし、自治体にとっても、捉えにくい個々の企業や個人の声をまとめる機関として、また自治体の実施したい施策の一部を担ったり、域内に人々に伝達したりする機関としての意義が期待されるのである。

また、この BID による負担は、土地基本法第5条が求めている「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」の趣旨に沿うものである。土地基本法は地価上昇局面で作られたものの、普遍的法律として人口減少局面の今日にあってもその意義は失われておらず、その趣旨を徹底していくことは、同法の目的である適正な土地利用の確保や国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与するものと考えられる。

4. おわりにー日本版BIDへ向けた課題と期待ー

日本でアメリカやドイツ並みの本格的 BID の導入を考えると、3.4.1 に様々述べたうち現時点で最も近い道は、エリアマネジメント事業に特化した分担金制度の導入であろう。この制度の導入に向けて、又は制度導入後の実用に向けて残された課題の一つに、受益と負担の連関、すなわち受益の程度の明確化の問題がある。著者がヒアリングする限り、ニューヨークでもハンブルクでも、BID 法の目的に合致し負担者の賛成を得た BID の事業費総額がそのまま BID 負担金の総額となり、あとは不動産評価額や面積、用途といった不動産の外形的な属性によりそれを按分することにより個々の地権者等の負担額が決まることとされており、受益と負担の連関を個別地権者レベルで(すなわちそれぞれの地権者の負担額が受益の範囲内か否か)論ぜられることはなかった。しかしながら、

3.4.1 の冒頭に述べたエリアマネジメント事業に特化した分担金制度においては、受益者負担金を理論的根拠とする以上、受益と負担の連関の議論は避けては通れない。この点、3.4.1 でも前述の通り、放置すれば価値が大幅に失われる可能性があるといった人口減少下の地域活性化の取り組みの効果も勘案しつつ、個別地権者が個別事業から短期的・直接的に得られる利益のみではなく、総体としてのエリアマネジメント事業による広域的（利益の発現の範囲が個々の敷地単位ではなくエリア全体に及ぶ）、長期的（地域ブランド力の向上など長期にわたる取り組みが必要で利益は将来発現する）、間接的（エリア全体の活性化や価値の向上により自己の土地の価値が維持向上される）な利益も受益に含めるべきである。具体的には、統計学的手法を用いた一般化された分析結果や傾向、他地域・海外の事例や仮想市場法等を用いた推計等を基に、長期的なものも含め発生する蓋然性の高い利益を基に、負担を判断すべきと考える。

本稿では、これまで繰り返し述べてきたように、BID をエリアマネジメントの財源問題の解決手段としてとらえ、どのようにして強制徴収を可能とするかという手段に着目して検討してきた。しかし、エリアマネジメントに関しては、例えば税制や公共空間の利活用の担い手としての位置づけの検討に関連し、その主体に関する制度（組織論）もまた検討すべき課題として認識されている。そして、強制徴収手段としてのBIDを検討する過程でも、3.4.1の後半で少しだけ述べた自治体内特別地方公共団体やまちづくり組合等のように組織に関する制度が組上に上ってくる。この点、本稿では、海外BIDも含め、担い手となる組織についての検討がまだ不足している。3.4.1に述べたBID事業実施者の法人格やガバナンス、当該主体への課税等の論点の検討と併せ、今後検討すべき課題であろう。さらには、エリアマネジメントの一つの活動・機能として、いわゆるまちづくりルールの合意形成・策定・運用がある。このルールに関する制度論とエリアマネジメントの組織論もまた親和性が高く、BIDの組織論を検討するにあつ

ては、併せて検討されることが望まれる。

また、ドイツやアメリカのBIDの運用上課題と認識されていることについても、いくつか指摘しておきたい。まずは、BID活動により実質的に影響を受けるにもかかわらず、BID設立時の意見聴取手続の対象となっていない、BID区域内の住民やテナント等のBIDへの関与についてである。具体的には、住商混在エリアで住宅をBID負担金の適用除外にする場合、負担者である商業地の地権者の意見が色濃く反映されたBID活動が行われることにより、賑わいの増加による混雑や騒音・治安等の住民への不利益が生じる可能性がある。また、BID負担金は不動産所有者が支払うものとしても、実際にはテナントに転嫁されることも多く、実際の負担者と意見を聴取される者のずれが生ずることになる⁴¹。また、3.3で前述の通り、ドイツではタスクマネージャーが自ら資金調達をして公共空間の整備等を行いそれをBID負担金で回収するビジネスモデルとなっているが、その資金調達が困難であったとの指摘があった。エリアマネジメントの公共性に鑑み、一定のBIDに対しては、公的金融等の支援が検討されてよい。さらには、ドイツではBIDに対する補助金は中央・地方政府ともに事例は見られないが、現在でも国際競争力強化や地方創生等の目的で補助事業がある日本においては、にぎわいの創出・良好な景観の形成等といった外部効果が特に大きなBID事業に対しては、BIDの組成を後押しするという意味でも、過大にならない程度の補助金が検討されてもよい。また、ハンブルクでもBIDは特に新しい制度であったため、最初の事例は特に法的リスクを含む様々なリスクを取りながら事業をしたとのことであるし、ドイツの他州でもまた同様の状況が考えられるという。日本でも、初期の事例においてはモデル事業として公共が財政上又は金融上の支援

⁴¹ ドイツでも、本来郊外大規模店舗に対抗するための中心市街地の商店による取り組みの促進を主要目的としていたにもかかわらず、当該取り組みに直接影響を受けるテナントではなく、地権者のみが意思決定に関わるというBIDの仕組みに疑問を呈する小売業界団体もある（北バーデン小売業協会：2016年11月ヒアリング）。

を行うことによりリスクを軽減する仕組みが検討されてよい。

ドイツやアメリカでは、BID と公共空間利活用（及至プレイスメイキング）の親和性は実際上非常に高いと感じているが、法制度上は公共空間利活用と BID の間に特段の関連は見られない。しかしながら日本では、大阪版 BID や都市再生特別措置法等、エリアマネジメントの促進のための規制緩和等公共空間の利活用のための制度が既に存在している。そこで、BID による公共空間利活用を促進する方策も、日本ならではの施策として検討が望まれる。また、公共空間の整備を公共事業によるものと BID によるものを連続的・一体的に行うことや、公共により整備された高質な公共空間の管理を BID が行うことも、推進が望まれる。

なお、本格的 BID 制度に関して、少数の反対者がいても強制的に実行可能な制度は、紛争や訴訟のリスクを極度に恐れたり、地域コミュニティの分断を懸念したりといった点から、日本にはなじまず実際に機能しないのではないかという声も時々聞かれる。しかしながら、都市計画の母とも呼ばれる区画整理は、これまで紛争・訴訟も少なくないが、それでも地域の人々の努力に支えられ非常に多くの施行実績を持ちわが国都市の基盤整備を支えてきた⁴²。そして、組合施行の区画整理は、民による事業だが制度上3分の2以上の地権者の合意で実施できる強制力を持っており、300地区を優に超える実績を持っている。このように、民間がまちづくりを進めるには、背景に強制力を持ちつつ地域の合意に基づき事業をすすめる方法は、日本でも十分に機能すると考えている。

具体的に導入が進むと考える地域としては、まず、新たな街びらきの段階で地価増進による利益の一部を BID 分担金とする地権者の合意が取りやすい大規模（再）開発や区画整理事業が行われる地域が考えられる。このような地域では、開発の

初期段階から BID を前提に開発を進めていくことも有効であろう。このように考えると、BID を住宅地にも適用可能とするか否かは論点ではあるが、エリアマネジメントの財源問題の解決という目的に鑑みれば、肯定的に解してもよいと考えている。また、現在エリアマネジメントが最も盛んである大規模・中規模都市の中心部、特にハンブルクやニューヨーク中心部のように比較的大規模区画で土地利用がなされているエリアも可能性が高い。一方で、人口減少や商業衰退が深刻で都市機能の消滅等の危機感を強く共有しているエリアも、BID のニーズが強いエリアと考えられ、その中でも特に、従来から共益的組織が活動に取り組んでいる商店街や高度成長期等に開発されたいわゆるニュータウン、駅前再開事業は終了ものの近年人口減少や商業衰退等に悩んでいるエリアは、導入の可能性が高いと考えられる。

最後にあらためて、エリアマネジメントは、人口減少が進みマネジメント時代を迎えた我が国で、民が自ら考え・行動することにより、個性を磨き、地域の課題を解決し、地域の価値を維持向上させ、活力を取り戻す・活性化するための秘訣である。そして BID は、そのエリアマネジメントの最大の課題である財源問題への処方箋であり、エリアマネジメントを活性化させる重要な施策である。これまで記述してきた課題を克服しつつ、日本版 BID 制度が創設され、実際に各地で成立することによりエリアでエリアマネジメントが活発化され、そのような地域の連携と切磋琢磨により、日本全体が元気になることを切に願っている。

⁴² 土地区画整理事業により、全国の市街地の約3割相当の面積、住区基幹公園の約半数相当、都市計画道路の約1/4相当が整備されている（国土交通省ホームページより）。