

## 地方におけるエリアマネジメントの課題とそれに対応した制度の改善方向

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二  
ささき しょうじ

### 1. エリアマネジメントの課題

#### (1) エリアマネジメントの課題

国土交通省がエリアマネジメント<sup>1</sup>に関してまとめた「エリアマネジメント推進マニュアル」(2008年3月、国土交通省土地・水資源局、以下「マニュアル」という。)によれば、エリアマネジメントの課題を明確には提示していないものの、「Ⅱ-1 エリアマネジメントの進め方」の節をみると

- 1) 住民意識の醸成
- 2) 組織づくり
- 3) 行政の協力・支援や専門家等の参画

などが課題として想定されている。

ただし、マニュアル2頁に記述されているとおり、多くの組織が悩みを抱えているのは「活動資金確保方策」、即ち「お金」の問題である。やや、極論を述べれば、「お金」さえ十分にあれば、エリアマネジメントを推進するための有能な人材を確保でき、それによって、1) 住民意識の醸成や、2) 組織づくり、さらに、3) 行政の協力等も解決の糸口を見つけることができる。逆に、「お金」がなけ

れば、一時的に住民意識が高まったり、組織を立ち上げても、エリアマネジメントが継続的に成果を上げることは困難となる。

この観点からは、「お金」の問題が最も本質的な課題と整理できる。

#### (2) 地方部でのエリアマネジメントの課題

地域サービスの衰退などを踏まえて地方部においても、エリアマネジメント＝住民・事業者等による地域サービスの提供が強く求められている。その一方で、大丸有地区などの大都市都心部におけるエリアマネジメントに比べて地方部でのエリアマネジメントに取り組むにあたっては、地域の人びとの付き合いが充実している<sup>2</sup>というエリアマネジメントを進める上でのメリットも存在する。

しかし、実際にエリアマネジメントを立ち上げるにあたっては、その収益を確保するための経済的潜在力が圧倒的に大都市都心部に比べて差があり<sup>3</sup>、このデメリットが(1)に記述した「お金」の問題に直接影響してしまう。

<sup>1</sup> 本稿では、エリアマネジメントの定義としては、マニュアル9頁記載の「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」を前提としている。この定義のうち、「地域」の意味が明確ではないが、本稿では市区町村の行政区画よりも狭いエリアを前提とする。また、地域概念はマニュアル10頁に述べてあるとおり、必ずしも明確でない場合があることも前提とする。

<sup>2</sup> 国土交通省資料の図I-2-2-1参照。<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h17/hakusho/h18/html/H1022100.html>

<sup>3</sup> 例えば令和4年地価公示によれば都道府県・県庁所在市商業地最高地価の東京23区と鳥取市の差は100対0.24の差がある。

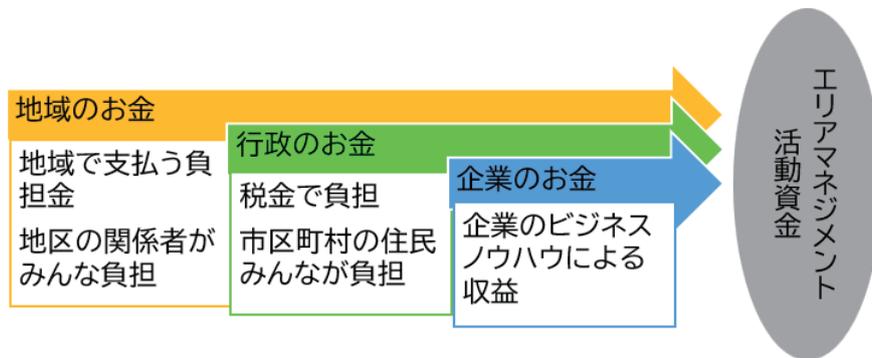


図1 エリアマネジメントのためのお金の出所

### (3) エリアマネジメントが前提とする「お金」の出所

エリアマネジメント団体の収入としては、

- 1) 行政のお金（行政区域の住民等が広く負担する税金が原資）
- 2) 企業のお金（エリアで商売などを実施してあがる収益が原資）<sup>4</sup>
- 3) 地域のお金（地域住民などが会費的に支払うお金が原資）

の3つが想定される（図1参照）。

これらのお金の出所別に制度的な枠組みと「お金」を集めることに関する課題を整理する<sup>5,6</sup>。

<sup>4</sup> 企業のお金としては、一定の収益性のある事業に対して行う融資などのファイナンスの資金もある。ただし、ファイナンスの資金は、収益性のある事業が想定しうる場合の資金のやりくりの問題であり、収益性のある事業自体が存在しない場合には、議論しても意味がない。逆に、収益性のある事業の可能性があれば、あとは政策金融機関又は民間金融機関の融資等の判断とリスクの取り方の問題になる。本稿ではこのような認識から、特に、ファイナンスのための資金は扱わず、そもそも事業収支を成立させるための収益源としての企業収入を論じる。

<sup>5</sup> エリアマネジメントの活動についての「お金」の問題は、マニュアルにも記載があり、国土交通省都市局まちづくり推進課「民間まちづくり活動の財源確保に向けた枠組みの工夫に関するガイドライン」（2018年8月）において、一般社団法人・財団法人について営利型・非営利型などに分けて論じているものがある。法人の形態についても「お金」に影響がないわけではないが、そもそもお金をどこから得るかという観点の方が、より本質的であると考えている。よって、本稿では、エリアマネジメント団体の法人の形式については論じない。

<sup>6</sup> 既存の研究としては、小林重敬+森記念財団『エリア

## 2. 行政の「お金」の課題と改善方向

### (1) 行政のお金の制度的な位置付け

エリアマネジメント団体について行政から支出されるお金としては、国のよる補助金や出資金なども存在するが、原則として、市区町村の自主財源による補助となる。

しかし、市区町村の厳しい財政事情、さらに、市区町村の行政区域内の特定の区域の活動への補助への市区町村民の平等原則からの抵抗などから、少なくとも、今後、エリアマネジメントへの市区町村からの補助が増加していくことは想定しにくい。

現状において、図2に示すとおり、財政状況が厳しい市区町村ほど、一定の地区に負担金を求める受益者負担金条例をより多く制定していること<sup>7</sup>からみて、財政事情が厳しければ厳しいほど、一定の負担を地区に求める傾向がみられる。逆にいえば、財政が厳しいほど、特定の区域に補助を単純に投入することが困難であることが伺える。

マネジメント 効果と財源』（2020、学芸出版社）がある。この本においては、後述する負担金などについて論じているものの、大都市の事例に限られ、また、最新のエリアマネジメントなどの情報には触れられていない。本稿では、より地方部でも役立つ制度関係の情報や最新の制度改正の情報提供を行う。

<sup>7</sup> 拙稿「負担金・分担金条例の追加的な実態分析」（土地総研リサーチ・メモ 2022年1月31日）3頁の図3参照。[https://www.lij.jp/news/research\\_memo/20220131\\_2.pdf](https://www.lij.jp/news/research_memo/20220131_2.pdf)

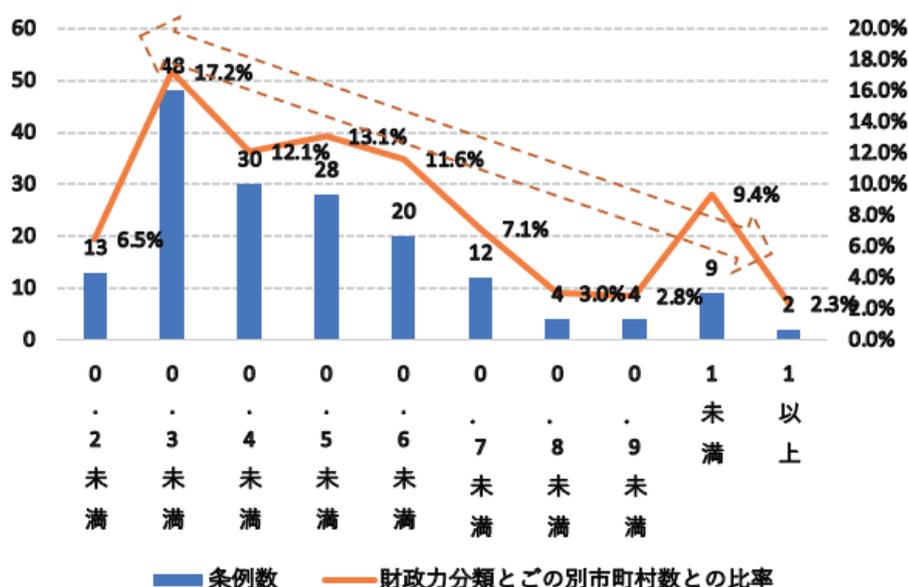


図2 財政力指数分類ごとの市町村数ごとに受益者負担金条例制定割合

## (2) 行政の「お金」を増やす制度的改善の可能性

新しい財源がない中で、特に、地方部でのエリアマネジメント団体に市町村がお金を支出する可能性としては、従来、行政が管理していた建築物や公共施設（公園など）の管理を、指定管理者制度を活用してエリアマネジメント団体に委ねるとともに、従来、民間事業者などに支払っていたお金の一部をエリアマネジメント団体に支出することが想定される。

この場合、比較的元気な高齢者を中心としたエリアマネジメント団体は、以下の点から、今後、行政からの法人指定及びそれに伴う資金支出が増える可能性がある。

- 1) 比較的元気な高齢者は子どもや孫などの小遣いのための小さなお金を求めていること、このため、市町村としても管理費用削減の可能性が有ること
- 2) 施設の近くに居住している者が施設等の管理をすることによって、地域サービスの向上につながる

その一方で、比較的元気な高齢者が中心の組織では以下の点への対応も重要になる。

- 3) 週1、2日など限られた日数のみの勤務に限定したい希望があること

- 4) 体調が悪いときなど突発的な理由で欠勤の可能性が有ること

このようなニーズに対応するためには、ある程度幅広い地域の高齢者を登録するとともに、近年、多くの場面で活用されているマッチングアプリ<sup>8</sup>などを使って、元気な高齢者の空いている時間帯を効率的に調整できるような仕組みを導入することが必要になってくる。

いずれにしても、長い目でみれば、地域の効率的な施設管理だけでなく、地域の高齢者の健康増進、生きがいの維持にもつながることから、公共建築物や公共用地について、指定管理者制度を活用して、エリアマネジメント団体が市町村からお金をもらって管理するという方式は推進する価値が十分にあると考える。

なお、地方部では、既存の自治会、町内会とい

<sup>8</sup> 例えば、ボランティアの災害支援の場においても、スマホを使って被災者から声をあげてボランティアにマッチングし、また、逆に、支援をしたいボランティアから自分のできる活動をスマホにアップして、被災者となげの「スケッチ」というアプリが活用されている。  
[https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r01/98/news\\_07.html](https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r01/98/news_07.html)

う名称の団体が根強く存在する。自治会等については、一般的には、既に一定の補助金等が支払われている一方で、行政からの事務負担が重すぎるという課題があり、それ自体は改善の必要性が指摘されている<sup>9</sup>。

今後、エリアマネジメント活動への資金を市町村から確保しようとした場合には、総合的な地域サービスを担う建前の自治会等とは切り離して、活動内容を単一化又は明確化して組織化を図ることが、市町村側からみて予算支出の名目も立ちやすく、また、地域の住民からみてもやる気のある者を構成員とすることができるので、望ましいと考える。

### 3. 企業の「お金」の課題と改善方向

#### (1) 企業の「お金」の課題

当然のことながら、企業は収益主体であって、赤字の事業は続けることができない。一方で、現状で、地域サービスが不足している地区では、そのサービスに対して一定の料金等を住民から徴収しても事業採算性がとれない可能性が高い。

この場合に、まず、地元にはゆかりのある企業、例えば、大企業創業者の出身地でのエリアマネジメント活動などに対しては、通常の企業では赤字になるリスクが高いと思われる事業、あるいは、黒字転換になるまで相当の長期になると想定される事業であっても、あえてリスクをとって事業に参画する可能性がある。

一方で、大企業創業者の出身地などの特殊な恵まれた条件がない地域では、企業の純粋な投資判断、事業参入への判断が行われると考えざるを得ない。現状で、企業の参入が可能な地域において、現に企業参入が行われていない場合には、経済的な潜在力が乏しいこと、すなわち企業にとって収益性が見込めないことが想定される。よって、現状では追加的な企業の「お金」の投下は期待でき

ない可能性が高い。

企業側が「お金」を投資する可能性が残っているケースとは、現状で企業等の市場に対してビジネスチャンスが開放されておらず、そもそも企業側にお金を投下する判断すら行われていない場合には限られると想定することが現実的である。

#### (2) 企業の「お金」を増やす制度的改善の可能性

企業等の市場に対してビジネスチャンスが開放されていないケースは、個別には、民有地などで情報は上手に企業に提供されていない場合も全くゼロではないが、一般的には企業等はこれらの情報を市場で収集できると考えるのが妥当である。

これに対して、公共建築物や公有地などで、そもそも、市区町村が管理していて民間への開放が一切なされていないケースでは、その対象となる建築物や土地を民間企業に今後開放した場合には、民間企業にとって投資をしてみたいと判断する可能性が存在する。

法制度においても、表1のとおり、近年、道路、都市公園を中心として民間事業者に対して開放する制度が整備されてきている。表1の行1の一般制度のうち、指定管理者制度は地方公共団体が公共施設等の管理を行うエリアマネジメント団体に対して、市町村がお金を払って管理を委ねるケースとして紹介した。行1のPFI法に基づく事業手法は相当な事業規模があることが前提なので、民間企業の投資が進まない地方部などでの公共建築物、公共施設などの活用という観点ではやや使いにくい。

これに対して、表2行2の個別施設ごとの制度は、維持管理などの比較的小さな事業規模でも実施可能であり、経済的なポテンシャルが低い地方部でも、企業が参画する可能性を有している<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> 表1行3の個別施設ごとの法制度は存在しないもののうち、河川については河川占用許可準則の規定に基づき、一定の条件下での民間開放が進んでいる。公営住宅、図書館は個別法の対応はないものの、地方公共団体の判断で、指定管理者制度を通じて民間開放の事例ができています。

<sup>9</sup> 総務省自治行政局市町村課「自治会・町内会の活動の持続可能性について」(2021年10月25日)参照。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000777270.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000777270.pdf)

表1 公的不動産を民間開放するための法制度の対応状況

		A 建設	B 改修	C 維持・管理
1	一般制度			指定管理者制度(地方自治法)
		PFI事業(PFI法)		
				コンセッション事業(PFI法)
2	個別施設ごとの制度			国家戦略特区 道路占用特例
				都市再生整備計画 道路占用特例
		道路協力団体(道路法)		
		歩行者利便増進道路(道路法)		
		保育所の占用特例(国家戦略特区法→都市公園法)		
公園PFI方式(都市公園法)				
3	未対応			河川・公営住宅・図書館等

現状で、企業の「お金」が存在しない、又は不十分な地区において、エリアマネジメントの資金として企業の「お金」を期待したい場合には、まず、公的不動産を民間開放することを検討すべきと考える。

さらに、公的不動産の開放を行う場合には、次の2点の改善を同時に考えることが有益である。

- 1) 公共建築物や公有地などを民間に開放する場合には、地方自治法第234条に基づき競争入札が原則という契約制度の縛りが存在する。また、契約する単位もこれまでの市区町村の慣例では、「構想段階」「計画段階」「建築・建設段階」「運営段階」など分割して発注することになっている。しかし、乏しい経済潜在力のなかで、対象となる公共建築物、公有地を魅力ある案件として企業に示すためには、最初の企業選択は公募等の公平な手続きを踏みつつ、その後の具体的な計画、設計や運営などについて企業の知恵を発揮してもらうために、できるだけ一括した発注など、企業側のクリエイティビティが発揮でき

る契約手法を検討すべきである<sup>11</sup>。

- 2) 公共建築物や公有地などを市区町村が開放しようとした場合に、うまく、やる気のある企業にその情報を届ける必要がある。この場合、もちろん、市区町村のホームページに公開することはもちろんだが、様々な公的不動産データベースを活用して発信することも有益である。そのための仕組みとしては、
  - a) 第一に、国が関与したものとしては、アットホームとホームズが行っている「空家バンク」を活用することがありえる。
  - b) 第二に民間が開発したものとしては、公共R不動産が運営している「公共不動産データベース」の活用が考えられる。こちらは、公共空間を活用したいという民間事業者が1500社(2022年9月現在)、既に登録されていることから、民間事業者と市町村とのマッチングの具体的な進捗が期待さ

<sup>11</sup> 契約に関する詳細な提案は、ppp 妄想研究会+公共R不動産『公募要項作成ガイドブック』(2021、(株)OpenA公共R不動産)参照。

れる点に特徴がある。

#### 4. 地域の「お金」の課題と改善方向

##### (1) 地域の「お金」の課題

地域の「お金」は、一定の地域の住民、地権者などがお金を会費的に出し合って一定の施設管理や地域サービスを維持していくことを想定している。

近年の新型コロナウイルス禍で経営へのダメージを受けている地域公共交通機関を例にして、具体的に地域の「お金」を巡る状況を述べると以下のとおりである。

例えば、コミュニティバスを利用する通学生の料金だけではバスが維持できないとする。この背景には、不便なコミュニティバスを使うよりは親が子どもを学校に送っていくというのが現実には多いためことが想定される。しかし、通学生をもつ親としては、自分が病気などで子どもを学校に送っていけない場合のためにコミュニティバスが維持されることを強く希望していることがありえる。このようなケースにおいて、通学生をもつ世帯に対して、路線バス等を維持するために利用頻度にかかわらず一定額の負担金を徴収する仕組みがあれば、これはまさに地域の「お金」としてエリアマネジメント活動を支える資金となる。

ただし、個々人のレベルで考えると、自分は負担金を支払わないで、周りの人が払ってもらおうという「フリーライダー」が経済合理的な対応となる。しかし、「フリーライダー」が増えると結局、地域サービスが維持できなくなってしまう。この「フリーライダー」対策が大きな課題となる。

地域の人間関係が濃密な時代には、いわば負担金を支払わない場合には地域全体で不利益を与えることで、「フリーライダー」の発生を抑制できた。しかし、現在のように人間関係の希薄化が進むとともに、事業収支を確保するために個々人の顔見知りの範囲を超えた比較的大きな地域を対象にして負担金徴収が必要となってくると、いままでの

人間関係によって「フリーライダー」を抑止することは困難である。

よって、地域の「お金」をエリアマネジメントに活用していくためには、地域から負担金を徴収し、かつ、フリーライダーを抑止する制度的枠組みが重要になってくる。このため、以下、節を分けて、現行制度におけるフリーライダー抑制のための制度内容を整理する。

##### (2) 近年の立法におけるエリアマネジメントのための負担金制度

2018年地域再生法改正によって、法律レベルでは、地域再生エリアマネジメント負担金制度を創設した<sup>12</sup>。その概要は図3のとおりである。

ただし、改正法施行から4年経過しているが、この制度は、まだ実績はない。その理由に関する内閣府の公式の説明は管見の限り見つけることができない。立法担当者に筆者が確認した点としては、特定の区域のために市区町村が主体的に条例制定を行うことには、行政区域内の住民を平等に扱う市町村行政の建前との関係で、一定の抵抗があるのではないかと、このことであった。

##### (3) 市町村レベルでのエリアマネジメントのための負担金制度の創設状況

市町村は、上記(2)の地域再生エリアマネジメント負担金制度のほか地方自治法第224条の規定に基づき、一定の受益を受ける者に対して負担金（地方自治法上の用語としては「分担金」という。本稿では負担金で用語を統一的に用いる。）を課することができる<sup>13</sup>。また、道路法第61条など個別法においても、道路整備などの施設整備に伴い受益を受ける者に対して負担金を徴収できる規定が存

<sup>12</sup> 地域再生法第17条の8において、負担金の強制徴収のための手続き及び罰則が規定されており、フリーライダーの発生を阻止する規定が整備されている。

<sup>13</sup> 地方自治法第224条に基づく負担金については、同法第228条に罰則規定、第231条の3には滞納処分の規定が設けられており、フリーライダー阻止の規定が整備されている。

## 地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

平成30年地域再生法改正関係  
平成30年6月1日公布・施行

- ◆近年、民間が主体となって、賑わいの創出、公共空間の活用等を通じてエリアの価値を向上させるためのエリアマネジメント活動の取組が拡大。
- ◆他方、エリアマネジメント活動では、安定的な活動財源の確保が課題。特に、エリアマネジメント活動による利益を享受しつつも活動に要する費用を負担しないフリーライダーの問題を解決することが必要。  
(民間団体による自主的な取組であるため、民間団体がフリーライダーから強制的に徴収を行うことは困難)
- ◆このため、海外におけるB I Dの取組事例等を参考とし、3分の2以上の事業者の同意を要件として、市町村が、エリアマネジメント団体が実施する地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、その受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から徴収し、これをエリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度(地域再生エリアマネジメント負担金制度)を創設し、地域再生に資するエリアマネジメント活動の推進を図る。

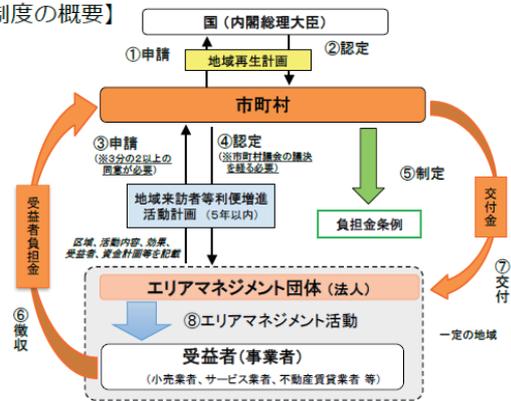
※B I D…Business Improvement District. 米国・英国等において行われている、主に商業地域において地区内の事業者等が組織や資金調達等について定め、地区の発展を目指して必要な事業を行う仕組み。

### 【地域再生に資するエリアマネジメント活動】

地域の来訪者又は滞在者の利便の増進やその増加により経済効果の増進を図り、地域における就業機会の創出や経済基盤の強化に資する活動



### 【制度の概要】



※3分の1超の事業者の同意に基づき計画期間中の計画の取消等についても、併せて規定

来訪者等の増加により事業機会の拡大や収益性の向上を図り、地域再生を実現

図3 内閣府による地域再生エリアマネジメント負担金制度の説明

在する<sup>14</sup>。

このうち、エリアマネジメントに参考になる事例として、第一に、自治会、行政区など一定の区域の住民又はその代表者に対して負担金を徴収する事例を収集すると表2のとおりである<sup>15</sup>。

実際の規定ぶりについて、自治会等の一定の区域の住民、またはその代表者に対して負担金を徴収する規定例は表3のとおりである。

なお、自治会等の一定の区域を特定して負担金

を徴収する事例ではないが、(1)で述べたように地域交通機関を維持するために、利用料ではなく潜在的に利用可能性のある者に対して負担金を徴収する事例としては表4のものがある。

以上のとおり、自治会、行政区等に対して、一定の公共施設整備などに対応して受益者負担金を徴収する事例は、それほど多くはないものの一定数、存在する。

また、図2で示したとおり、地方財政状態が厳しい市町村ほど受益者負担金条例を制定している傾向があることから、今後、財政事情の悪化に伴い、受益者負担金条例を制定する市町村は増加する可能性がある。

<sup>14</sup> 道路法第73条には同法第61条に基づく受益者負担金の強制徴収に関する規定が設けられ、フリーライダー阻止の規定が整備されている。

<sup>15</sup> 対象条例の抽出基準等については、拙稿「負担金・分担金条例の規定ぶりとそれに関する若干の法的論点」土地総研リサーチ・メモ 2022年1月4日参照。https://www.lij.jp/news/research\_memo/20220104\_4.pdf

表2 自治会、行政区の住民等を対象にした受益者負担金条例の実態

		A	B	C	D
		全条例数	うち地方自治法第224条根拠	うち道路法第61条根拠	法律の根拠なし(自主条例)
1	地区施設整備				
2	道路整備	15	10	4(注)	2
3	消火栓設置	1	1		

(注)長野県立科町建設工事負担金条例は、地方自治法第224条と道路法第61条の双方を規定している。

表3 自治会、行政区の住民等に対して受益者負担金を徴収する条例の規定例

				対象の規定ぶり
地区施設整備	兵庫県	養父市	集会施設整備事業分担金徴収条例	第3条 分担金は、事業の施行により利益を受ける区の代表者から徴収する。
道路整備	北海道	新十津川町	行政区自治会館通路及び駐車場の整備費負担金納入条例	(負担金の納入者) 第3条 負担金は、行政区(新十津川町行政区設置条例(昭和61年新十津川町条例第19号)第1条の行政区をいう。)からの整備の申出により町長がその施工を決定した当該行政区が納入する。
		山形県	上山市	防犯灯LED化整備事業分担金条例
消火栓整備	和歌山県	紀の川市	消火栓設置事業負担金徴収条例	第1条 この条例は、紀の川市河北河南水道事業給水条例(平成17年紀の川市条例第193号)に定めるもののほか、消火栓を新たに設置する行政区に対し工事負担金を徴収する。

表4 幼稚園バスの費用を利用料ではなく保護者に負担してもらう条例

幼稚園バス	福島県	矢吹町	矢吹町幼稚園バス運行事業分担金徴収条例	(賦課及び徴収範囲) 第2条 分担金は、幼稚園バスで通園する園児の保護者に賦課し、徴収するものとする。 (分担金の額) 第3条 分担金の額は、園児一人につき月額2,500円とする。
-------	-----	-----	---------------------	---

表5 潜在的利用者に対する受益者負担金の賦課に関する判例

昭和46年 1月26日	名古屋 高裁	のみならず、愛知用水公団法第十九条第二項第三号、第二四条第一項によれば、愛知用水公団が同法第一八条第一項第一号から第三号までの事業に要する費用を賦課する対象たる受益地というのは、右事業により <u>現実</u> に利益を受けている土地のみを指称するのではなく、右事業により利益を受け得る土地をも包含するものと解せられる。
平成16年 1月29日	名古屋 地裁	(2) 公共汚水ますの設置による受益の有無 ア 地自法224条は、「普通地方公共団体は、…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。」旨規定しているから、本件事業が、普通地方公共団体である被告村の「一部に対し利益のある」ものであり、住宅からの汚水を導く排水設備を設けていない者でも公共汚水ますの設置を受けていれば、本件事業「により特に利益を受ける者」に当たるか否かが、まず問題となる。 イ 前記前提となる事実によれば、本件事業は、八開村の中でも地区ごとに施工区域が指定され、しかも、その施工区域内に自宅を所有する等の者のうち、同事業に賛同して受益者申告書を提出して、自宅のために公共汚水ますの設置を受けた者のみが、これを使用する利益を受けられるものであるから、本件事業が、被告村の一部に対し利益のあるものであることは明らかである。 そして、設置を受けた公共汚水ますに排水設備を現に接続させて、住宅から本件施設に汚水を流入させている者が、本件事業(鶴多須地区)により特に利益を受けていることは論をまたないとしても、問題は、公共汚水ますに排水設備を接続させず、現実には本件施設に汚水を流入させていない者が同事業「により特に利益を受ける者」に当たるかであるが、公共汚水ますの設置を受けた後に排水設備を接続させるか否かは、専らその設置を受けた世帯主等の側の事情にすぎないものであって(設置管理条例5条参照)、いつでもこれに接続させてその利益を享受することが可能であることを考慮すると、このような者についても本件事業により特に利益を受ける者に当たるといふべきである。
平成26年 10月2日	名古屋 地裁	しかしながら、上記①の点については、受益者負担金賦課決定の時点では、公共下水道の利用が見込まれないのは、農地や生産緑地に限られるわけではなく、空き地や駐車場、資材置場等として利用されている土地においても変わるところはない。生産緑地に指定されている農地についても、将来生産緑地の指定が解除されるなどして宅地に転用される可能性があるところ、そのために資産価値の上昇を生じること自体は否定し難い上、仮に、受益者負担金賦課決定の時点において賦課対象区域内の土地の所有者であっても当該土地が生産緑地に指定されていることを理由に「著しく利益を受ける者」に該当しないとされるならば、当該土地が宅地に転用された場合には、受益者負担金を賦課・徴収された土地所有者との間に著しい不公平が生じることになりかねない。

#### (4) 地域の「お金」を増やす制度的改善の可能性

地域の「お金」を増やす取組みとして、地域再生エリアマネジメント負担金制度や、地方自治法第224条等の規定を活用して、一定の区域の住民等に対して受益者負担金を課す仕組みは、エリアマネジメント活動の資金確保の手法として活用可能性がある。

なお、受益者負担金制度については、下水道事業などの受益者負担金のように管路の接続によって明確に受益者が確定すること、さらに、具体的な受益額が確定する必要があるという講学上の議論もある<sup>16</sup>。この点については、表5に示す判例<sup>17</sup>でも明らかなおとおり、潜在的な受益可能性があれば受益者として負担金を課すことについては是認

されていることから大きな問題ではないと考える。

ただし、これまでの一定の区域に対して条例によって負担金を徴収する場合には、対象となる区域が既存の自治会や行政区が対象となっている。この点は、2(2)でも述べたとおり、自治会等はそれ自体に様々な問題を抱えていることから、既存の団体ではなく、新たな地域サービスのために必要な団体が立ち上がることを前提にして、条例化を図ることが適切である。

また、表4の幼稚園バスの負担者である保護者のように、厳密に地域に限定されなくても、一定の地域サービスの維持管理に関心をもつ者を対象とする負担金条例についても、制定の必要性は高いと考える。

ただし、(2)の地域再生エリアマネジメント負担金制度の課題で述べたとおり、「特定の区域のために市区町村が主体的に条例制定を行うことには、行政区域内の住民を平等に扱う市町村行政の

<sup>16</sup> 開発利益社会還元問題研究会『開発利益還元論』(財団法人日本住宅総合センター、1993)参照。

<sup>17</sup> WestlawJapanの判例データベースを用いて、(地方自治法第224条or都市計画法第75条)and(受益の限度or利益を受ける限度)で検索した結果から抽出した。

建前との関係で、一定の抵抗がある」という論点は、条例という形式をとる限り、解消することはできない。

この点については、立法論となるので、章を改めて論点を整理する。

## 5. エリアマネジメント団体に負担金徴収権を与えるための法的枠組み

### (1) 立法措置の方向性

4. (4) で述べた、市町村にとって、行政区域の一部を対象とした条例が制定しにくいという課題に対しては、以下の3点を満たす内容で制度改善を図ることが1つの解決策になると考える。

- 1) 法律で制度的な枠組み整備すること＝市町村の条例制定の手間を省くこと
- 2) 法律に基づいた手続きに従ってエリアマネジメントの設立や活動に市町村がチェックすること
- 3) エリアマネジメント団体自らが一定の強制力をもって負担金を徴収すること

この特徴を有する現行制度としては、講学上の「公共組合」にあたるもの、具体的には土地区画整理組合、市街地再開発組合が該当する。これらの組合は、いわゆる強制加入制度であって、反対者であっても一定の要件で設立された組合に強制参加させられるとともに、組合員に対して事業のために必要な金銭を強制的に徴収することができる。

この公共組合を参考にしつつ、立法措置の具体的な内容を検討する。

### (2) 強制徴収を可能とする特別行政主体の要件

塩野(2021)123頁によれば、「公共組合の強制加入及び賦課金をはじめとする公権力の付与は、法がこれらの組合に行政主体性を与えたことを意味するように思われる」とする。以下、該当部分を引用する。

強制加入および事業執行における公権力性の付与については、法がこれら組合に行政主体性を

与えたことを意味するように思われる。すなわち、強制加入は、結社の自由に対する重大な侵害であり、組合自体が行政主体であることは例外的措置を認める法的正当化根拠を提供する最も大きな根拠の一つである。さらに、経費の強制徴収を含む事業執行方法についての公権力性の付与は、当該法人の有する大きな特権であるが、かかる特権の付与はそれを受ける法主体が、行政主体であることによって、正当化されると解される。

(下線は引用者が追記)

よって、この行政主体の要件、国と地方公共団体以外の行政主体を特別行政主体ということから、正確には特別行政主体の要件を明らかにすることが必要である。

エリアマネジメントの活動に関係する、公共性のある事業を行う主体のうち、特別行政主体とされる主体と、それ以外の主体に分けて、まず、その主体の性格の違いを整理すると、表6のとおりである<sup>18</sup>。表6の行6にあるとおり、金銭の強制徴収は特別行政主体特有の権限であることがわかる。

次に、特別行政主体とそれ以外の主体で、学説などで示されている特別行政主体の要件への該当の有無を整理したものが表7である。なお、○は該当する、◎は該当し特に充実している、△は関係する規定はあるものの該当はしない、空欄は該当しない、を意味している。

<sup>18</sup> 該当する個々の条項及び前提となる学説の整理などについては、拙稿「エリアマネジメントに負担金徴収権を与えるための法的枠組み(一応の結論)」土地総研リサーチ・メモ 2022年8月1日参照。https://www.lij.jp/news/research\_memo/20220801\_3.pdf

表6 特別行政主体とそれ以外の主体の性格

		A	B	C	D	E	F	G
		特別行政主体				特別行政主体以外		
		土地区画 整理組合	市街地再 開発組合	独法 都市再生 機構	独法 高速道路 機構	高速道路 会社	指定確認検査機関	指定 管理者
1	事業の公共性	○	○	○	○	○	○	○
2	公権力の性格	特定の者(一定の地区又は施設利用者)に対する公権力の行使(特定の者には避ける方法なし)				なし	申請者一般に対する公権力の行使(他の申請先あり)	なし
3	公権力の行使 の裁量 の 区分 の 行使	権利変換等	○	○	○			
4		占有許可			○			
5		裁量の狭い処分					○	
6		金銭の強制徴収	○	○		○		
7		物件の強制撤去	○			○	△(注)	

注:高速道路上の物件の強制撤去は、事前に日本高速道路保有・債務返済機構の許可をうけた場合に限り、実施可能である。

表7 特別行政主体とそれ以外の主体における要件整理

		A	B	C	D	E	F	G
		特別行政主体				特別行政主体以外		
		土地区画 整理組合	市街地再 開発組合	独法 都市再生 機構	独法 高速道路 機構	高速道路 会社	指定確認 検査機関	指定 管理者
1	法律による設立			○	○			
2	個別法手続で設立	○	○					
3	国等の幹部人事への関与			○	○	○		
4	国等による資本での支配			○	○	△(注1)		
5	国等の事業に対する関与	法律による事業限定	○	○	○	○	△(注2)	
6		事業計画に対する事前チェック	○	○	○	○	○	
7		個別事業に対する事前のチェック	○	○				
8		個別事業に対する事後のチェック	○	○	○	○	○	○
9	民主的な参加手続	○	○	○				
10		対外的な手続	○	○	○	○		○
11	事業中止に対するチェック	○	◎(注3)	○	○			

注1:3分の1以上で足り、国等が過半数以上を確保して会社を支配することを想定していない。

注2:事業拡大は可能だが、その際大臣認可が必要である。

注3:単に事業中止を国等がチェックするだけでなく、都道府県代行制度を設けている。

そこで、特別行政主体（表7の列Aから列D）となるための決め手となる要件を、表7の行1から行11までから抽出する。その抽出の考え方は以下のとおりである。

- 1) 特別行政主体としても、列A列Bの、いわゆる公共組合と、列C列Dの独立行政法人とは、かなり性格も異なるので、これを2つのグループに分けて議論する。
- 2) 特別行政主体の要件としては、特別行政主体側の公共組合グループ、独立行政法人グループに分けた上で、グループ内の2つの主体にいずれも該当する項目が、必要な要件と仮定する。
- 3) 特別行政主体に該当したとしても、それ以外の主体（列E列F列G）にも該当する項目は、特別行政主体に限って必須の要件ではないと考える。
- 4) よって、特別行政主体のすべて（公共組合、独立行政法人のグループごと）に該当し、その他の主体には該当しない項目が、特別行政主体となるための「決め手」となる要件となる。

以上の基準で整理すると、表7の緑色のセルに該当する部分が、公共組合としての特別行政主体要件、青のセルに該当する部分が独立行政法人としての特別行政主体要件としての「決め手」と整理できる。

エリアマネジメント団体は、全国規模で法律で設立する団体ではなく、公共組合としての特別主体要件を参照すべきと考える。これを整理すると、金銭徴収を強制的に実施することができるエリアマネジメント団体を組成するための「決め手」となる条件は以下のとおりとなる。

- a. 個別法手続きで設立
- b. 法律による事業限定
- c. 個別事業に対する事前のチェック
- d. 民主的な参加手続きのうち、特に対内的手続き
- e. 事業中止・中断に対するチェック

これに加えて、そもそも特別行政主体でなくても、公共性の高い事業を実施するために必要となる以下の条件が必要となる。

- f. 事業計画に対する事前チェック
- g. 個別事業に対する事後のチェック
- h. 民主的な参加手続きのうち対外的な手続き

## 6. まとめ

本稿においては、エリアマネジメント、特に地方部でのエリアマネジメントを持続的に進めるためには「お金」の問題が重要なテーマであることを踏まえて、「行政の「お金」「企業の「お金」「地域の「お金」の3つのお金の出所別に、エリアマネジメント団体向けのお金を増やす可能性を論じた。

具体的には、行政の「お金」については、指定管理者制度を活用して施設管理のためのお金を行政から支出してもらう可能性について、「企業の「お金」については現状では市場に開かれていない公共建築物や公有地を活用することによって企業の投資を呼ぶ込む可能性について論じた。

これに加えて、いわば会費的な地域の「お金」については、フリーライダーを防ぐ観点から、既に全国で実施されている自治会等に対して負担金を課する受益者負担金の紹介とその展開可能性について述べた。

ただし、受益者負担金条例による手法については、どうしても、行政区域の特定の地区のための条例制定を行うという観点から市区町村に一定の抵抗があることから、法律に基づいてエリアマネジメント団体自身がフリーライダーを防止しつつ金銭を徴収する仕組みを実現するための立法措置の項目について整理を行った。

現在、最後に述べた、エリアマネジメント団体自身が強制的に金銭徴収をするための立法措置の可能性については、土地総合研究所に設置している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」において、詰めの議論をしているところであり、近日中に提言として発表をしたいと考えている。