

B I D 制度等に着眼した新たな地域活性化手法に関する調査（概要）

はじめに

日本のまちづくりにおいてエリアマネジメントという概念が根付いて久しい。現在では新たに開発された市街地や、活性化・再生を目指す既成市街地を中心に、全国で多種多様なエリアマネジメントが実施されている。

しかし、活動実施主体が明確で、目に見える成果を上げている活動を持続的に実施するような、“実行力のある” エリアマネジメントは数少ないと言える。

このようなエリアマネジメントの実行には、明確な主体の設定と継続性を持った確実な（活動）資金の確保が不可欠であるが、日本のエリアマネジメントに関して言えば、これらの点についての議論は十分に尽くされているとは言いがたい。

一方、エリアマネジメント先進国である米国では、活動に必要な活動資金を確保し、まちづくりに対するモチベーションを維持・促進するため、B I D 制度（特定の地区を対象に、その地区内の資産所有者から強制的に集められる資金をもとにエリアマネジメントに必要な事業を遂行する仕組み）が導入されている。その結果、継続性を持つ確実な資金源のもとで“実行力のある”事業が次々と展開され、特にニューヨーク市では、安全安心で活気あるまちづくりに結びついた、と言われている。

本調査では、米国を中心に既に導入され、有効なエリアマネジメントの仕組みとして実績のある B I D 制度に着目し、日本への導入の可能性について検討を行った。

ここでの用語の定義

○エリアマネジメントとは…

「一定の広がりを持ったエリアについて、継続的な視点で、まちの魅力を維持・向上させるためのソフト・ハードの整備からその維持管理まで一貫して行う組織的な活動」

○エリアマネジメント組織・まちづくり組織とは…

「上記定義によるエリアマネジメントを実践している組織で、活動財源の大半を地縁などによって確保する、中心市街地で活動する組織」

○ B I D とは…

「中心市街地の活性化のため、特定地区を対象に、その地区内の資産所有者から強制的に集められる資金をもとに、地区の発展を目指して必要な事業を遂行するための組織づくり及び資金調達の仕組み、場合によってはその特定地区そのもの」

1. 米国の B I D 制度のレビュー

（1）米国の B I D 制度

米国の B I D (Business Improvement District) とは、中心市街地の活性化のために用いられるツールの一つで、特定地区を対象に地区内の資産所有者から強制的に集められる資金をもとに、地区の発展を目指して必要な事業を遂行するための組織づくり及び資金調達の仕組みである。

B I D は、州法に基づいて定められる特別区 (Special District) の一種であり、通常と異なる課金・税金や税配分方法が行われ、そのための組織が設置される。一種の特区と位置づけられる。

（2）米国において B I D の生まれた背景

1) 経済的背景

- ・商業・住宅機能が都市中心部から郊外へ移転して都心の空洞化が進んだこと。
- ・1980年代後半の経済不況及び自治体の財政状況の悪化から、中心部の治安が悪化の一途を辿り、清掃や基盤整備といった行政サービスの低下も著しくなったこと。

これらに対して、地元地権者が立ち上がり、自ら財源を負担して都心の活性化に必要な事業を行おうとする機運が高まった。そこで、

- ・郊外型ショッピングモールに対抗して、中心部にも同様な環境を整えるために歩行者専用モールや駐車場の建設を試みたが、物的環境の整備だけでは不十分であった。
- ・中心部の集客力を高めるための戦略を企画・立案する組織と財源の、地域内での確保が必要である。

との認識のもとで発達したのがB I Dであるといわれる。

2) 制度的背景

米国では政府が提供するサービスはあくまでもシビルミニマムの部分だけで、それを超えるサービスを要求する者がいる場合には、その差を受益者負担によって賄うべきとする考え方が基本にある。したがって、限られた地域の中で $+\alpha$ のサービスを提供することによって $+\alpha$ の利益を享受しようとするのであれば、その受益者がサービス提供に必要な資金を負担する仕組みが必要となり、これがB I D制度の設立につながった。

(3) 米国B I Dの設立から運営までの流れ

B I D制度の組織及び運営の特徴は、州法に基づく準地方公共団体であり、その設立手続きは地区の発意をもとに開始され、設立後は独立したNPO等地元民間組織によって運営される点にある。

- 1) 特定の地区において、資産所有者、住民、事業者の協議を経て地区事業計画案を作成した後、それに資産所有者の一定割合の賛同を得る。(一般的には地区内課税対象不動産の総評価額に対して過半数から3分の2の不動産所有者の同意が求められており、この合意形成には時間がかかる。)
- 2) B I Dが設立されるとB I Dの運営は地域主導となり、資産所有者中心の理事会を意思決定機関とするNPO等団体によって行われる。
- 3) B I Dの活動資金源は、地区内の資産所有者から強制的に徴収される負担金であり、その徴収事務は市政府が代行する。

(4) B I Dのエリア設定

エリアの設定は資産所有者及び小売事業者が決定し、負担と受益が一致していることが原則であるが、実際にはB I Dが提供するサービスによる受益と負担の関係を明確化することは難しく、事業費のすべてを資産所有者が負担することに合理性を欠いているといった問題点も指摘されている。

■ ニューヨーク市のB I D

地区設定に際して以下のようなガイドラインを提示している

- ・地区の所有地は隣接しなければならない。(下図Aは良い例、Bは悪い例)
- ・住宅より事業用不動産が多いこと。
- ・公共施設や他の免税施設がほとんどないこと。
- ・空き地や空き店舗・事務所がほとんどないこと。



Figure A

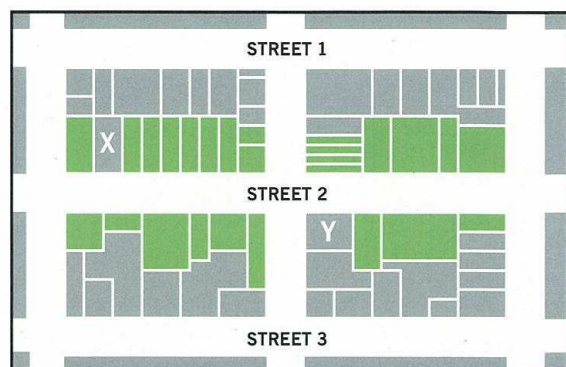


Figure B

(5) B I Dの主な活動内容

B I Dは施設を建設するよりも、その維持・管理、又は清掃、警備、マーケティングといったサービスの提供に重点を置いており、B I Dの主な活動内容は次表のとおりである。

B I Dの主な活動内容

種 類	内 容
清掃及び維持・管理事業	ごみ収集、落書き除去、植栽の管理、公共空間の維持・管理など
警備事業	制服を着用した警備員の配置、パトロールの実施など
マーケティング事業	イベントやキャンペーンの企画・実施、ニュースレターの発行、広告活動など
企業誘致又は引き留め	独自の市場調査、企業へのインセンティブ付与など
公共空間における規制	路上での売買、パフォーマンス、ストリートファニチャーの設置、路上における荷揚げや荷下ろし作業などの規制
駐車場及び交通マネジメント	公共駐車場の管理、公共交通の待合所の維持・管理など
都市デザインの管理	地区内のデザインガイドラインの作成、ファサード改善の推進など
社会事業	ホームレス救済事業、職業訓練の実施、青少年向けの事業の実施など
構想・戦略の策定	地区全体の戦略計画の策定など
基盤整備事業	街灯、ストリートファニチャー、植栽などの設置及び管理

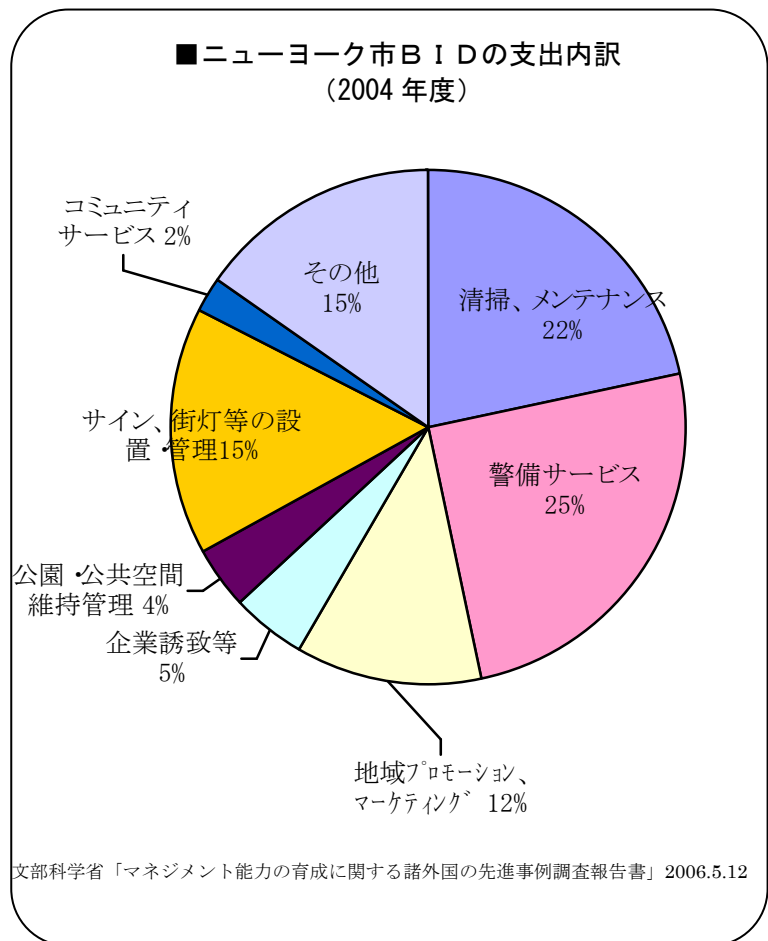
小林重敬編「エリアマネジメンター地区組織による計画と管理運営」学芸出版社、2005.4.10

(6) B I Dの財源（負担金徴収）

B I Dの主な財源は、設立された地区に土地や建物などの資産を所有する人から強制的に徴収する負担金であり、この負担金は税金と一括して徴収されることが多く、またその不払いに対しては資産差し押さえなど税不払いと同じ罰則が適用されるため、財源確保は事業開始後も安定している。

ニューヨーク市ではB I Dは州法及び市条例の定めに基づき、市の課税権を活用してB I Dの活動に必要な資金を地区内の資産所有者から負担金として徴収している。徴収は市が固定資産税の徴収に合わせて行い、市会計とは別枠で処理されB I Dに交付されている。

B I Dの負担金は市が徴収する固定資産税の20%（又は課税対象不動産の平均評価額の2%）を超えてはならないというようになっている。



2. 日本におけるB I D的取り組みの事例スタディ

(1) 日本におけるB I D的取り組みの位置づけ

日本のエリアマネジメント活動におけるB I D的取り組みの想定

日本におけるエリアマネジメント活動を考えた場合、その定義は非常に幅広く、内容も多岐に渡るが、上述の差異も勘案すれば、本検討において取り上げるべき活動、取り組みには以下の性格(=選別要件)が不可欠となる。

- 活動範囲にある程度の規模があり、面的なまちづくりを展開している。
- (まちづくりへの思いを持つ)地元地権者が先導し、まちづくり活動の中核を担っている。
- (歩道等の)基盤施設の維持管理など、ハード面の活動も含め、自主的に実施している。
- 活動資金については、地縁等により、地権者自らその大半を供出している。

(2) 日本におけるB I D的取り組みの事例スタディ

事例スタディ対象組織	番号	種別	名称
1. 大規模開再開発型	①	中間法人	汐留シオサイト・タウンマネジメント
	②	株式会社	横浜みなとみらい21
	③	任意団体	O B P 開発協議会
2. 既成市街地型	④	N P O	大丸有エリアマネジメント協会
	⑤	N P O	長堀21世紀計画の会
	⑥	任意団体	旧居留地連絡協議会
	⑦	株式会社	福島まちづくりセンター(TMO)

これらエリアマネジメント組織についての組織概要・活動概要をまとめる。

- 汐留シオサイト・タウンマネジメントでは、組織立ち上げ時にB I D制度の導入も検討したが、現行の税法では、エリアマネジメント活動資金に特化した税金というものを位置づけられない(徴収できない)、などの課題により断念している。
- O B P 開発協議会のような、100%地権者負担金によって実施されているエリアマネジメントは全国を見てもほとんど無い一方、資金規模、活動内容、モチベーション等において、このような形態の組織の取り組みがB I D的取り組みに最も近いと言える。
- 予算の少なさや組織の位置づけの曖昧さを背景にエリアマネジメント活動がソフトに偏っている組織も多く、公共施設維持管理等のハード面の活動メニューの充実が課題と言える。
- 組織成立時の背景について見ると、大規模再開発型、即ち開発時から立ち上げが決定していた組織では多様な活動や充実した予算規模を有しているものが多い。
- 行政からの補助(助成金や業務委託等)の無い形で成立している組織は少なく、今後の継続的エリアマネジメントにとって、行政からの補助に依存しない(罰則等規程もある)強制力を持った資金調達手法の確立は急務である。
- (中心市街地活性化法に基づく)TMO組織は、活動の継続性と組織としての自立性が課題として挙げられる一方で、福島まちづくりセンターのようにある程度自立した組織として活動するものもあり、今後の発展のためには効果の目に見える事業の実施(と効果の検証)や地域内利害関係者間の意識の統合及び合意の形成などが重要となるだろう。

■日本におけるB I D的取り組み事例のまとめ

		組織		所在地	面積	活動					財源			
		名称	構成員			エリアメンテナンス		ソフトマネジメント			規制等	構成	規模	
						公共施設	その他	地域プロモーション	調査	その他				
大規模再開発型	汐留地区	中間法人汐留シオサイト・タウンマネジメント	地権者(180社)	東京都港区	31ha	歩行者通路、ペDESTリアンデッキ		イベント			利便施設運営		・地権者負担金 ・公共施設管理者からの助成金 ・事業収入	5億円
	横浜みなとみらい21地区	(株)横浜みなとみらい21	全地権者(約20社)	横浜市西区	186ha	動く歩道	専有モジュール	イベント、広報誌、装飾、リサイクル推進等	まちづくり調査、企業誘致等		デザインガイドライン等		・公共施設管理者からの助成金(9億) ・事務局費収入	10億円
	大阪ビジネスパーク地区	OBP開発協議会	全地権者(11社)	大阪市中央区	26ha	歩行者専用道(清掃)	緑地(清掃のみ)	イベント、都市観光、プロモーション等	就業者アンケート調査、交通量調査等	迷惑駐車追放、駐輪マナー啓発	建築協定等		・地権者負担金	4500万円
既成市街地型	大手町・丸の内・有楽町地区	NPO法人大丸有エリアマネジメント協会	地権者、関連企業、就業者	東京都千代田区	111ha			イベント、セミナー、プロモーション、情報発信等	自主研究、政策提言	物流実験、駐車場調整	景観ガイドライン		・会費(1000) ・事業収入(600)	1600万円
	長堀地区	NPO法人長堀21世紀計画の会	地区内事業者(160者)	大阪市中央区	55ha	道路清掃		イベント等	まちづくりビジョン提言				・会費(66%) ・助成金(25%)	800万円
	旧居留地地区	旧居留地連絡協議会	地区内事業者(109名)	神戸市中央区	126ha			イベント、広報誌			まちづくりガイドライン		・会費 ・市からのイベント助成金	
	福島市中心市街地	(株)福島まちづくりセンター		福島市		広場管理運営		タウン情報誌		駐車券サービスシステム運営、ポイントカードシステム運営、チャレンジショップ、宅配等			・会費、協力金(39%) ・イベント収入 ・市の助成金(25%)	

3. わが国におけるエリアマネジメントの実態とB I Dの導入可能性検討

関西を代表するエリアマネジメント組織3団体と首都圏の3団体を抽出し、ヒアリングを行い、エリアマネジメントの活動実態調査を行った。

調査対象団体

ヒアリング対象組織		番号	種別	名称
① 関西圏	既成市街地型	1)	任意団体	旧居留地連絡協議会
	大規模再開発型	2)	任意団体	西梅田開発協議会／地下道管理協議会
	既成市街地型	3)	株式会社	箕面わいわい株式会社（TMO）
② 他エリア	大規模再開発型	1)	中間法人	汐留シオサイト・タウンマネジメント
	大規模再開発型	2)	株式会社	横浜みなとみらい21
	既成市街地型	3)	NPO	大丸有エリアマネジメント協会

各団体へのヒアリングを通じ、米国のB I Dを日本に導入することを想定した場合の課題としては、以下のとおり、

- 米国のB I D導入の背景には、治安や環境の悪化した既成市街地の復興という大テーマがあるが、日本の都市にそういう背景認識はあまり無い。
- 汐留シオサイト・タウンマネジメントでは、組織立ち上げ時にB I D導入を検討していたが、(NPO法人等の)法人形態に関する以下の三点により断念した経緯がある。
 - ・法人形態では、議決権を持った会員の限定を禁止していること。
 - ・活動エリアの限定を禁止していること。
 - ・税法上の問題が回避できない等
 これはそのまま、日本へのB I D制度導入の障壁となっている。

4. 日本版B I D制度の構築に関する基礎的考察と試案の提案

(1) B I D導入上の要件の考察

欧米のB I D制度の特徴・趣旨を踏まえた日本版B I D制度の検討にあたっての基礎的要件である

強制力	負担金徴収に一定の強制力を備えていること
公共の関与	民間の発意を前提とするが、公共が一定のお墨付きを付与していること

について、強制力を持たせるためには、法律・条例等の公法上に定められた公権力の活用が不可欠であり、そのためには、制度自体の公共性や手続きの透明性を確保することが必要になることから、「強制力」と「公共の関与」は表裏一体の関係にあると言える。

ただし、欧米諸国と日本では、法体系・諸制度が異なることや、エリアマネジメント組織の発展経緯・現状が異なることから、欧米の制度をそのまま適用することは非現実的と考えられる。

特に強制力のある負担金の徴収方法をいかに構築するかが課題と考えられる。

(2) 日本版B I D制度の試案の提案（基本スキーム）

1) フロー

日本版B I D導入に関する基本的なフローを右図のとおりとする。

2) B I D導入に関する法整備

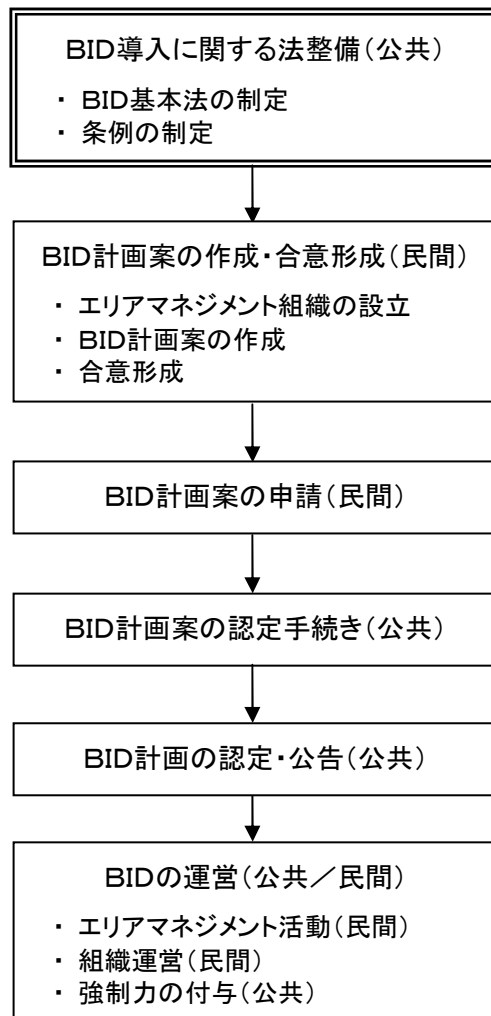
B I D制度の適用には一定の公権力の活用が必要であることから、国において「B I D法」なる基本法を統一的に制定することが望ましいと考えられる。

3) 地元提案型の制度

個々のB I D計画やエリア認定については、地元提案型の制度とし、地元が自発的に組織を設立、B I D計画案を作成し、一定の合意形成に基づいて公共に申請を行うものとする。

公共は地元からの申請に基づき、一定の公的な手続きを行い、それを認可することにより、B I D計画やエリア設定に関する公的な位置づけと資金徴収上の強制力を付与する役割を果たすものとする。

B I D導入から運営までの流れ



(3) 日本版B I D制度の試案の提案（個別ケースによる）

1) ケースA：既成市街地展開型（強制徴収）

欧米系B I Dに準じて、公権力を最大限活用し、資金徴収の強制力が高い仕組みを構築する。

2) ケースB：大規模再開発地区型（緩やかな強制徴収）

民間同士の私法上の契約をベースとし、ケースAに比べて強制力の弱い仕組みを構築する。

3) ケースC：現状発展型（任意徴収）

現状エリアマネジメントや組織内の関係性（権利者同士のつながり）を最大限に尊重し、行政との意見交換や助言等支援を得ながら、さらなる促進を誘発する現状発展型の仕組みを構築する。

ケースA、ケースB、ケースCの主な特徴についてまとめたものが次表である。

		ケースA 既成市街地展開型	ケースB 大規模再開発地区型	ケースC 現状発展型
基本的考え方		欧米系B I Dに準じ、公権力を最大限活用し、資金徴収の強制力が高い仕組みとする	民間同士の任意の契約をベースとした、相対的に強制力の低い仕組みとする	現状エリアマネジメントの形態を最大限に尊重した、現状発展型の仕組みとする。
ターゲット	条件設定	主に既成市街地で新たにエリアマネジメント活動を展開していく場合を想定	主に大規模再開発地区で既にエリアマネジメント活動が展開されている場合を想定	既存エリアマネジメントにおいて良好な関係性を築き、積極的な活動が展開されている場合を想定
	課題認識	地域の歴史・しがらみや多数の地権者、多様な利害関係などにより、一様な価値観や判断・決定の体制構築が難しい	当初の目的や合意の状態を将来、安定して継続していくことが主な目的で、時代に応じたまちづくり活動を推進することが重要	現状の良好な関係性に、広い視野からの議論や体系的な助言とそれに見合った約束事を付加していくことが重要
	対象の想定	活動の停滞しているまちづくり協議会やTMO、商工会議所・自治会など	既存のまちづくり活動に一定の成熟度や安定度が見られるエリアマネジメント組織	まちづくりに自負を持ち、地元根付き活動を継続する、まちづくり上の地縁関係の強い組織
B I D 計画・ エリア 認定	認定 方法	都市計画、建築協定等に準じた厳格な手続きとする	ケースAよりも簡素な認定制度とする	ケースBと同様(行政からの助言はあるが認定手続きは特に無し)
	関係者 合意	資金負担予定者の一定割合(例えば2/3程度)	資金負担予定者の全員同意	資金負担予定者の全員同意
資金 徴収	概要	負担金徴収は公共が行い、税金と同等の高い強制力を伴う徴収方法とする	負担金徴収はエリアマネジメント組織が行い、公共は未納者に対する行政勧告や、社会的制裁としての未納者名公表を行う	負担金徴収はエリアマネジメント組織が行う 活動ごとの徴収という形式も可能
	主体	地方公共団体	エリアマネジメント組織	エリアマネジメント組織
	方法	分担金として徴収	会費として徴収	会費・参加費・支援金などとして(柔軟に)徴収
	確実性の担保	法律・条例にて規定	協定等の私法上の契約にて規定	協定等の私法上の契約にて規定
	未納者へのペナルティ	滞納処分(差押さえ、公売等)	(民間)私法上の契約による罰則 (公共)行政勧告未納者名の公表	(民間)私法上の契約による罰則

5. 日本版B I D制度実施具体化への課題（まとめ）

（1）エリアマネジメント活動及び組織の成熟度の向上

具体的には

- ◆実行力のあるエリアマネジメントを明確にすること
- ◆エリアマネジメント活動及び組織の成熟度を高めいくこと
- ◆実施主体の明確化と官民が協働すること

（2）B I D基本法制定の可能性検討と具体的な法内容の検討・精査

1) B I Dに関わる法体系・法制度の整備について、

過去に導入されたP F I同様、日本版B I D制度も導入可能であると考えられるが、日本ではB I D制度の根拠となる法体系や法制度が未だ整備されていない。したがって、B I D基本法及びそれに基づいた条例については、その位置づけ及び具体的な内容を十分に検討・精査する必要がある。

2) 制度構築に向けた行政主体の検討・精査

このような法制度の整備については行政手続きが主となることから、行政内部での作業、検討、制度化等が必要であることは言うまでもないが、制度自体は民間からの発意を促すものに仕上げるのが重要である。

（3）B I D制度の社会制度としての認知

1) 社会制度としての認知及び幅広く的確な情報発信

P F Iが日本の政策的ニーズあるいは社会ニーズにマッチし、導入に至ったように、日本版B I D制度も社会に必要な制度として認知されることが大事であり、たとえB I D制度が法的担保を得て制度化されたとしても、制度を利用する側である地域や社会に、制度の狙いや責任と義務、メリットとデメリットが的確に情報発信されなければ、有効に活用されない。

2) 制度運用の社会実験・モデルケースの実施

社会制度として認知されるためには、社会実験やモデルケースの実施等を通じて、実際に運用している事例を情報として発信するなど、社会的に広く啓発していく必要がある。

そして、このような試行錯誤を繰り返すことで、（制度の手続きの簡略化や制度を利用することによる十分な費用対効果の実感など）民間にとって、より活用度の高い制度へと改善されることになる。

あわせて、その“使い勝手の良さ＝活用度の高さ”が広く周知されることも重要である。