

---

---

論 説

---

---

## 当事者自治と法的規律：

BID (Business Improvement Districts) に係る  
日本・イギリスの比較法研究を通じて

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. イギリスにおける BID 導入の経緯と制度の法的考察
- III. イギリスにおける BID の法的統制のあり方：内部関係と外部関係
- IV. 日本の地域再生法における BID 制度
- V. BID 制度を含む当事者自治的制度と法的規律
- VI. おわりに

### I. はじめに

まちづくりにおいて開発・建築だけでなく、その後の管理・運営についても議論がなされるようになって久しい<sup>1)</sup>。各地でエリアマネジメントとして管理をも包含したまちづくりが実践されてきている。こうした管理において

---

1) 代表的な文献として、小林重敬編著『エリアマネジメント：地区組織による計画と管理運営』（学芸出版社，2005年），磯部力「エリアマネジメントの法的課題」ジュリスト 1429号（2011年）83頁以下を含む同号の特集「エリアマネジメントとまちづくりの未来」，小林重敬編著『最新エリアマネジメント：街を運営する民間組織と活動財源』（学芸出版社，2015年），巨理格・内海麻利編著『縮退の時代の「管理型」都市計画：自然とひとに配慮した抑制とコントロールのまちづくり』（第一法規，2021年）。

は、まちの当事者の役割が期待され、そして制度においても当事者の役割を重視したり、さらには当事者による私的自治（当事者自治<sup>2)</sup>）を尊重した仕組みが整備されるようになってきている<sup>3)</sup>。

本稿が扱う BID 制度<sup>4)</sup>も、エリアマネジメントにおける当事者である事業者等の当事者自治を尊重したうえで、それを支援する仕組みといえよう<sup>5)</sup>。

- 
- 2) 本稿は、当事者自治という用語を用いるが、近年行政法で議論される「機能的自治」と関連するため、少し整理をしておく。BID 制度は、負担者が団体の構成員となるものではなく、BID 開始後に団体が新たに義務を課する決定を行うものではないため、機能的自治が認められるものではないと考えられる。とはいえ、機能的自治が認められる公共組合と類似した制度であり、法的にも構成員の自治を前提としているものであるため、機能的自治の議論が参考になる。機能的自治に関して、門脇美恵「ドイツ疾病保険における保険者自治の民主的正統化（4・完）」名古屋大学法政論集 252 号（2013 年）155 頁以下、山本隆司「機能的自治の法構造——『新たな地域自治組織』の制度構想に端を発して」総務省編『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』（ぎょうせい、2017 年）215 頁以下、門脇美恵「機能的自治に関して基本権が有する意味の諸相」名古屋大学法政論集 277 号（2018 年）55 頁以下を参照。

なお、筆者が以前に分析をした自治体の条例におけるまちづくり協議会による規範形成の仕組みも、機能的自治は認められないが、当事者自治を前提としたものである。洞澤秀雄「地域ルールと行政法——まちづくり条例におけるまちづくり計画を中心に」行政法研究 37 号（2021 年）76 頁以下。

- 3) 住宅地をも含む様々なエリアマネジメントとその主体に係る政府での検討として、新たな担い手による地域管理のあり方検討委員会『新たな担い手による地域管理のあり方について』（2007 年）、まちづくり活動の担い手のあり方検討会『まちづくり活動の担い手のあり方について・とりまとめ』（2017 年）。参照、国土交通省土地・水資源局『エリアマネジメント推進マニュアル』（2008 年）、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』（2016 年）。
- 4) 用語に関して、地域再生法は BID やエリアマネジメントといった用語を用いない一方で、同法に係る政府文書ではそれらの用語が用いられる。それゆえ本稿では、理解のしやすさを優先し、一般論及びイギリス法の文脈では、BID 制度、BID 団体といった用語を用い、日本法のみに係る文脈では、エリアマネジメント負担金制度、エリアマネジメント団体（地域再生法 5 条 4 項 6 号の「地域来訪者等利便増進活動実施団体」）という用語を用いる。もちろんエリアマネジメント団体が一般的に負担金制度を利用するわけではない。
- 5) エリアマネジメントは、事業者や住民等の当事者が制度外で行うことは可能で、既にそうした実践の積み重ねがある。しかしながら、制度的な支援の必要性から様々な制度が議論されてきており、BID 制度は、安定的な財源確保の課題、フリーライダー

BID制度は、一定の地区において、不動産所有者や事業者から徴収される負担金により、その地区の維持管理、開発、プロモーションなどのサービス提供を、行政サービスに付加的なものとして行うものである<sup>6)</sup>。負担金の徴収という公権力の行使を伴うことなどから、BIDの開始前<sup>7)</sup>においては法的規律や行政庁の審査に服するが、開始後の事業は当事者自治で行われ、法的規律や行政庁の監督は限定的となっている点において、事業者である当事者の自治を尊重した仕組みと考えられる<sup>8)</sup>。日本においては、大阪市のエリアマネジメント活動促進条例等による独自のBID制度を皮切りに、2018年地域再生法によって制度化された。

本稿は、BID制度に関して、日本で制度化された現在において、一定の蓄積があり、制度的に類似しているイギリスの法制度を比較対象として、その法的規律について考察するものである<sup>9)</sup>。それにより、日本の制度におけ

---

問題を背景にエリアマネジメントを支援する制度として設けられたものである。佐々祐太「法令解説 まち・ひと・しごとの好循環による地方創生の更なる深化：地域再生法の一部を改正する法律」時の法令2061号（2018年）13頁。エリアマネジメント団体が抱える課題に関して、丹羽由佳理・園田康貴ほか「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察——全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて」都市計画論文集57巻3号（2017年）508頁以下を参照。

- 6) 参照、日本版BIDを含むエリアマネジメントの推進方策検討会・前掲注3) 6頁。
- 7) BIDが開始されることについて「設立」、「設置」といった用語が用いられる。しかし日本とイギリスのBIDに関しては、法的には設立や設置というものが存在していない。日本のBID制度では、法律上は地域来訪者等利便増進活動計画の認定によって開始される。イギリスについては少し複雑で、負担者による投票での承認後、自治体が拒否権を行使しなければ開始され、行政処分等によって開始されるわけではない。とはいえ、実際には投票で承認されて、実質的に開始される。

それゆえ、一般的文脈ではBIDの開始前、開始後とし、また、制度に基づく検討では日本については計画の認定前、認定後、イギリスについては便宜上、投票での承認前、承認後という表現で、BIDの開始の前後を表すこととする。

- 8) まちづくりの当事者としての事業者については、近年、官民連携のまちづくりの文脈で、明確に意識されるようになってきている。例えば、まちづくり活動の担い手のあり方検討会・前掲注3)、国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室『官民連携まちづくりの進め方』（2019年）。
- 9) イギリスにおけるBIDとしては、イギリスのうちイングランド、ウェールズに係

る特徴と課題について考察するとともに、当事者自治を尊重した制度とそこでの法的規律のあり方について検討を行うこととする。

BID 制度に関しては、日本において、制度導入前からエリアマネジメントに関する議論の一環として論じられてきており<sup>10)</sup>、導入に際して法的な議論もなされている<sup>11)</sup>。そこでは、日本におけるエリアマネジメントの現状と

---

る BID 制度について、主として論じることとする。スコットランドと北アイルランドにおいても、類似した BID 制度が導入されている。本稿における表記として、便宜上「イギリス」と記載することが少なくないが、制度やその改正議論については正確さを期するために「イングランド、ウェールズ」として表記することもある。

なお、イギリスにおける BID 研究としては、法学の観点からの研究は限定的である。この理由としては、制度の歴史的な浅さもあるが、紛争となる事案が少なく裁判例もほとんどないことが挙げられよう。また、行政法的な規律が多くなく、また、都市計画制度と連関していないこともあり、行政法や都市法の観点から議論されていない状況にある。

- 10) 代表的なものとして、小林・前掲注 1)『エリアマネジメント』、小林・前掲注 1)『最新エリアマネジメント』、御手洗潤「Business Improvement District 制度論考——わが国での導入を念頭に置いて」土地総合研究 2017 年秋号 48 頁以下。

また、イギリスの BID に係る既往の研究として、南部繁樹「欧米の地域再生マネジメント展開とイギリスの動向——制度・組織・マネジャー・財源」日本不動産学会誌 19 巻 1 号 (2005 年) 60-64 頁、保井美樹「イギリスにおけるエリアマネジメントの仕組みと展開」小林・前掲注 1)『最新エリアマネジメント』31 頁以下、小林敏樹「Business Improvement District (BID) の現状と可能性」土地総合研究 2014 年春号 122-127 頁、角谷嘉則「BID によるエリアマネジメントの効果——イギリス・シェフィールド市を事例として」桃山学院大学総合研究所紀要 44 巻 3 号 (2019 年) 11 頁以下、白戸伸一「イギリスにおけるまちづくり推進組織 (BIDs) に関する検討——まちづくり組織の日英比較」明治大学社会科学研究所紀要 58 巻 2 号 (2020 年) 73 頁以下、坂井文『イギリスとアメリカの公共空間マネジメント——公民連携の手法と事例』(学生出版社、2021 年) 72 頁以下。

- 11) 例えば、確井光明『都市行政法精義 II』(信山社、2014 年) 508-520 頁、547-558 頁、高村学人「多極化する都市空間のガバナンス——境界を開く法の役割」大沢真理・佐藤岩夫編『ガバナンスを問い直す II』市場・社会の変容と改革政治(東京大学出版会、2016 年) 47 頁以下、原田大樹「街区管理の法制度設計——ドイツ BID 法制を手がかりとして」法学論叢 180 巻 5・6 号 (2017 年) 434 頁以下、山本・前掲注 2) 215 頁以下、安本典夫『都市法概説〔第 3 版〕』(法律文化社、2017 年) 344-346 頁、高村学人「サンフランシスコ市におけるビジネス改善地区の組織運営とその法的コントロール (1)——観察調査法によるケース・スタディ」政策科学 24 巻 3 号 (2017 年)

その課題，海外のBID制度とその実務が中心的に論じられてきた。法的議論としては，比較法研究を通じて，機能的自治を含む正統性の確保，法的な組織形態，負担金の法的性質とその正当化，負担者とその手続，そして全体としての法的統制に関する議論がなされている。主として制度導入を念頭に置いた，基礎的な法的議論と課題に係る議論である。本稿は，こうした既往の議論を前提に，制度化された現在において，比較法により制度の詳細について検討することで，日本の制度の特徴と課題，その法的規律の特徴やあり方について考察をする。少し敷衍しておこう。

まず比較法対象に関して，イギリスの制度は日本のBID制度に近い面があると考えられる。BID制度は国ごとに差異があるが，日本で採用されたBID制度は，負担者が主として事業者である点，私的主体が負担者の範囲や内容を実質的に決定する点，開始後について法令の規律が少ない点といった法制度面において，イギリスのBID制度と共通点があると考えられる（IV(2)で考察する）。それゆえ，制度化後の比較法研究としてイギリス法が参考になると考えられる。

次に法的規律に関して，BID制度は事業者である当事者の自治を尊重した仕組みであるといえる。他方で，全員合意で開始されるわけではないため，反対する利害当事者・少数派の利益保護，さらには地域住民との関係といった観点から，公的規律や監督が求められるとも考えられる。自治の尊重と法的規律とのバランスを図ることが求められる。このような当事者自治を

---

265頁以下，同「サンフランシスコ市におけるビジネス改善地区の組織運営とその法的コントロール（2・完）——観察調査法によるケース・スタディ」政策科学24巻4号（2017年）181頁以下，山本隆司『『新たな地域自治組織』とBID』地方自治847号（2018年）2頁以下。また，田尾亮介「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）（2014年）<[https://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/record/7715/files/A30941\\_review.pdf](https://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/record/7715/files/A30941_review.pdf)>（以下全てのURLの最終閲覧日は，2021年7月2日である）。

加えて，当事者自治と負担金に関する考察として，田尾亮介「交渉・合意・協働——アメリカにおける開発負担協定を素材として」行政法研究2号（2013年）110–111頁を参照。

尊重した仕組みについて、規範形成の観点、及び開始後の法的規律の観点から考察を行うこととする。

なお、BIDの法的規律について分析する際には、負担者等との内部関係、自治体や住民等との外部関係の観点から考察をすることとする<sup>12)</sup>。というのは、内部関係においては直接の利害関係ゆえに同意等が求められる一方で、開始後には当事者自治が成り立ちうるが、他方で外部関係においてはそれらが当てはまらないため、異なる規律がなされているためである。加えて、法的規律においては、地域再生法を中心とした行政法的な規律とその下での行政庁の監督だけでなく、法人に係る私法的な規律をも含めて全体としての法的規律についても考察をする。

## II. イギリスにおける BID 導入の経緯と 制度の法的考察

### (1) イギリスにおける導入経緯

イギリスにおいて BID 制度が導入された背景としては、(日本と同様に) 中心市街地活性化における持続可能性やフリーライダーの問題がある。イギリスでは、1980-90年代にかけてタウンセンター・マネジメントが広がり、各都市で公私のパートナーシップによる中心市街地の活性化が図られてきた。しかし、参画と負担が任意であるため、多くの地域で持続可能な活動に懸念が示され、また、少数の事業者が負担をしているとフリーライドの問題が顕著になってきた<sup>13)</sup>。

---

12) BID 制度における負担者は、公共組合のように団体の構成員とならないため、団体の内部に含まれるわけではないが、負担金を強制的に支払う義務を負う一方で、負担金に係る報告等を求める地位に立つため、その限りで内部関係と位置付けることとした。

13) Gary Warnaby and others, *A State-of-the-art Review of Business Improvement Districts in the UK: Setting the Agenda for Policy, Practice and Research* (Institute of Place

これに対応するため、成功事例であったアメリカ東海岸のBIDをモデルにして、BID制度が導入されることになった<sup>14)</sup>。但し、イギリスの制度的・社会的文脈に合わせる形で導入されたため、負担者が事業者であるなど、かなり異なるモデルとなっている<sup>15)</sup>。また、タウンセンター・マネジメントにおける公私のパートナーシップの蓄積があったため、アメリカと比べて、公私協働（BID団体と自治体等とのパートナーシップ）の色合いが強くなっている<sup>16)</sup>。

## (2) イギリスにおけるBIDの現状

現在イギリスで活動しているBIDの総数は、2020年9月末時点で323件であり、そのうち、イングランドが261件、ウェールズが16件、スコット

---

Management 2019) 3–4. See Alan Reeve, ‘British Town Center Management: Setting the Stage for the BID Model in Europe’, in Goktug Morcol and others (eds), *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies* (Routledge 2008) 433–434. 参照, 保井・前掲注10) 32–34頁。

- 14) Kevin Ward, ‘“Policies in Motion”, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts’ (2006) 30(1) *International Journal of Urban and Regional Research* 54, 59–63; Ian Cook, ‘Mobilising Urban Policies: The Policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales’ (2008) 45(4) *Urban Studies* 773, 781–782. 後者の論文は、特に、アメリカの一部の成功例のみをモデルとして導入された点など、政策輸入過程の様々な問題を指摘している。See also Kevin Ward, ‘Policies in Motion and in Place: The Case of Business Improvement Districts’ in Eugene McCann and Kevin Ward (eds), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age* (University of Minnesota Press 2011) 71–96.
- 15) Cook, *ibid.*, 786; Kevin Ward and Ian Cook, ‘Business Improvement Districts in the United Kingdom: Territorialising a “Global” Model?’ in ByIain Deas and Stephen Hincks (eds), *Territorial Policy and Governance: Alternative Paths* (Routledge 2017) 137.
- 16) Mark Steel and Martin Symes, ‘The Privatisation of Public Space? The American Experience of Business Improvement Districts and their Relationship to Local Governance’ (2005) 31(3) *Local Government Studies* 321, 331; Claudio De Magalhães, ‘Business Improvement Districts in England and the (Private?) Governance of Urban Spaces’ (2014) 32(5) *Environment and Planning C: Politics and Space* 916, 931.

ランドが 38 件、北アイルランドが 8 件である<sup>17)</sup>。件数は伸び続けており、近年では、毎年度 10～20 件増加している。但し、現在はコロナ禍ゆえに、新規の提案が停滞するとともに、現在活動中の BID の持続可能性も懸念されている<sup>18)</sup>。また、導入から 15 年以上経過していることもあり、第 4 期にまで至っている BID が 13 も存在している。

BID の目的としては、中心市街地の活性化が中心的とはいえ、多様なものが現れてきている。例えば、工業地帯やビジネスパークにおける BID、観光地における BID、オフィス街での BID などである。工業地帯やビジネスパークでは、中心市街地とは異なり、監視カメラの設置やパトロールといった警備が中心的な役割となっており、予算規模も比較的小さいといったように、それぞれの事業者の需要に基づく相違が見られる<sup>19)</sup>。

中心市街地における BID 団体の事業内容は、清掃、警備、イベント実施、マーケティング、ビジネス支援といったソフト面の事業である。(日本の地域再生法における都市公園法の規制緩和のような) 公共空間に係る権利や特例が BID 団体に認められていないこともあり、空間形成に係るハード面の事業はそれほど多くはない。但し、大規模な BID の場合には、公的機関との共同で公共空間をも含む空間形成の事業を実施している<sup>20)</sup>。

次に投票に関して、これまでの総投票件数は 746 件であるが、そのうち不

---

17) Christopher Turner, *Business Improvement Districts in the British Isles 2020: Annual Survey and Report* (British BIDs 2020) 6. 同統計は、イギリスだけでなく、アイルランドも含むものであるが、本文中では極力 (アイルランドを除いた) イギリスの数字とした。

18) *ibid.*, pp.16–19. BID 枠組みの延期 (更新投票の延期) 等の措置について, *Coronavirus Act 2020*, s 79.

19) *ibid.*, p.7; Warnaby (n 13) 24–28. 事業内容は、BID 自身による自己申告に基づくものであり厳密な分類がなされているわけではない。See also The Means, *London BIDs Handbook* (2014) 15.

20) 例えば、ロンドン中心部のピカデリー・サーカスを含む区域の BID では、ハード面をも含めたプレイス・メイキングが事業に含まれている。同区域の事業者 BID と所有者 BID のいずれの事業計画について、<<https://heartoflondonbid.london/bid-ballot/>>。



承認は86件である<sup>21)</sup>。不承認の多くは、初めてのBIDに係る投票においてであり、計画の更新時での不承認は少ない。不承認後に事業計画の修正等を経て、再度の投票において承認されることもある<sup>22)</sup>。

投票での承認は、全般的にうまくいっていると捉えられている。他方で、投票での不承認や中途解散といった例もあるが、その原因としては、事業計画等に係るコミュニケーション不足、期待される成果が出せていない点などが指摘されている<sup>23)</sup>。いずれも制度の構造的な問題ではないため、より良い指針などを示すことで対応できるものと考えられている<sup>24)</sup>。

負担金(levy)<sup>25)</sup>の割合や額については、法令上規律されておらず、各BIDの判断に委ねられている。評価額に対する一定割合(概ね1~1.5%)とするものが多いが、複数の割合を用いる例もある<sup>26)</sup>。負担金に係る免除や減額等に係る判断も各BIDに委ねられており、チャリティ団体についての免除、ショッピングモールにおける事業者への減額などが多く見受けられる<sup>27)</sup>。また、小規模事業者については、負担額が徴収コストを下回ることもあるため、足切りで負担の対象外とすることがある。他方で、敷地面積が比較的大きい事業者については、負担額の上限を設定することもある<sup>28)</sup>。いずれも各

---

21) Turner (n 17) 10. アイルランドをも含む数である。

22) Christopher Turner, *National BIDs Survey 2019: Business Improvement Districts in the British Isles* (British BIDs 2019) 25.

23) Warnaby (n 13) 37–44.

24) Warnaby (n 13) 46.

25) イギリスのBID levyについて、「BID税」と訳する例もあるが、本稿では税ではなく「負担金」との用語法を用いる。イギリスにおいては(日本のように)税か負担金をめぐる議論が見受けられないが、日本法において租税に求められる法的要請が求められるものではないので、税とは言い難いためである。

26) Turner (n 17) 12.

27) Turner (n 22) 41. ショッピングモールの事業者については、既に、モール内での清掃、イベント等に係る負担金を負っているため、減額がなされることが多い。See Martin Blackwell, 'Business Improvement Districts in England: The UK Government's Proposals, Enactment, and Guidance', in Morcol (n 13) 463–464.

28) Turner (n 22) 39–40.

地域の実情に合わせて、BID 団体が判断して提案で示し、投票で承認を得ることになる。

なお、BID をめぐる訴訟はほとんどない。負担者が負担金を争うものに限られ<sup>29)</sup>、管見の限りでは、請求を認容するものは見当たらなかった。

### (3) イギリスにおける BID 制度と法

#### (a) 法令上の規定

まず、イギリスの BID における費用負担者は、事業所税納税義務者 (non-domestic ratepayer) である<sup>30)</sup>。その納税義務者としては、非居住用財産 (non-domestic hereditament) について、占有している者がいる場合に占有者であり、占有者がいない場合には財産所有者である<sup>31)</sup>。BID の場合、概ねテナントとして事業者が占有しているため、事業者が負担者となる。なお、空き物件の場合には所有者が負担者となる<sup>32)</sup>が、以下では記述の便宜上、通常の BID における負担者を「事業者」とする<sup>33)</sup>。

BID 制度の利用は、多くの場合、負担者となりうる者 (負担予定者) などからなる私的団体である BID 団体 (BID body) が、負担者の範囲と負担額を定め、事業計画 (business plan) を含む BID 提案 (BID proposal) をすることから

---

29) 例えば、*McGrath v London Borough of Camden* [2020] EWHC 369 (Admin).

30) Local Government Act 2003, s 49(2); Business Improvement Districts (England) Regulations 2004, reg 3(1). 以下では、それぞれ Act 2003, Regulations 2004 とする。

31) Local Government Finance Act 1988, ss 43 and 45. なお、「事業所税」の用語について、法律上は、非居住用レイト (non-domestic rates) とされるが、実際には賃貸している事業者に課されるため、通称で事業所税 (business rates) と呼ばれる。本稿では便宜上後者を採用した。

32) 空き物件の所有者は、BID 団体の事業によって事業者と同様の便益を受けるわけではないため、事業者と同等の負担金を課されると不合理なこともありうるが、そうした場合に減免等の措置をするかは各 BID の判断に委ねられている。

33) 地権者である財産所有者が負担者となる property owner BID もあるが、まだほとんど用いられていない。本文の II (4) (a) を参照。

始まる。法令上は、事業者や地権者自体、及び自治体が提案者となることも可能であるが、事例はほとんどない。基本的に BID 団体が提案し、事業を実施しているため、以下では、BID 団体による提案に基づいて説明してゆく。なお、日本のように、事前に行行政計画等でそれが位置付けられる必要はなく、イニシアティブは完全に私的主体の BID 団体等に委ねられている。

BID 提案をしようとする BID 団体は、提案の準備として負担予定者の状況を把握するために、自治体から事業税納税者情報（名前、住所、非居住財産の価値など）を取得する。当該情報の第三者提供の禁止、目的外利用の禁止が規定されている<sup>34)</sup>。こうした情報などを基に、BID 団体は負担予定者とも協議をしながら、BID に係る負担と事業内容について提案を取りまとめてゆく。

BID 団体によって作成された提案は、自治体<sup>35)</sup>に提出されるが、その際に BID 提案（活動・サービス内容、地理的範囲、負担者と負担額・割合、期間等を定める）とともに、負担予定者との協議の概要、提案する事業計画の概要（キャッシュフロー、収支予測などを含む）、BID 団体の財務管理の概要などが提出されることになる。また、投票にかける予定である場合には、提案者は同様の文書を投票権者である負担予定者にも送付する<sup>36)</sup>。BID に係る地理的範囲、負担者とその負担額（免除や減額を含む）といった負担金に係る事項は、BID 団体が負担予定者との協議等を経て自らの判断で提案することとなる。なお、BID の事業期間について、法令では 5 年を超えない期間とされるが、基本的に 5 年が選択されている<sup>37)</sup>。

---

34) Regulations 2004, reg 2.

35) 法令は、負担金の賦課徴収の観点から規定しているため、「課税庁 (billing authority)」と表記しており、実際には基礎自治体の議会がこれに該当する (Act 2003, s 59 (1))。本稿では便宜上、一般的には「自治体」とし、権限行使の場合に限って「課税庁」とする。

36) Act 2003, s 49(2); Regulations 2004, reg 4 and sch 1, para 1. 期間更新提案、修正提案の手続も概ね同様である。

37) Regulations 2004, reg 54(1).

提案を受けた自治体は、この段階では提案内容について拒否権を有さず<sup>38)</sup>、投票実施者 (ballot holder) を任命し、BID 投票 (BID ballot) を行うよう指示する<sup>39)</sup>。実際には、自治体の選挙管理委員 (Returning Officer)、民間の選挙サービス会社、コンサルタントなどが投票実施者となっている。

提案に係る投票権者は負担予定者であるが、彼らに対する支持獲得のための投票活動が行われる。その際の個別訪問 (canvassing) のための情報として、提案した BID 団体とともに投票権者の 5% 以上の者からなる団体が自治体から投票権者の名前や住所の情報を取得することができる。後者の団体は提案に反対する団体を想定したものと考えられる。当該情報についても第三者提供と目的外利用の禁止が規定されている<sup>40)</sup>。

投票の結果、票数での過半数が賛成し、及び、評価額の合計において賛成が反対を上回るという 2 つの条件が満たされると、提案が承認される<sup>41)</sup>。提案が承認されると、BID 枠組み (BID arrangement) が発効することになる。BID 枠組みは、BID 提案に基づき自治体が作成するもので、BID の地理的範囲、事業内容、負担金等について定めており、発効すると自治体の課税庁がこれに基づく負担金の賦課徴収を行う<sup>42)</sup>。BID 団体の定めた内容の負担金について、負担者に対する納付義務に規定する行政上の規範であり、日本法からすると拘束的行政計画に当たるものである。

ここで法的に興味深いのは、私的団体である BID 団体によって提案された負担金等の内容について、投票で承認されると、自治体はその内容に基づき負担金の賦課徴収に係る公権力の行使をすることになる点である。つまり、当事者自治に基づく判断内容を尊重したうえで、公権力の行使がなされ

---

38) 自治体は、提案内容が既存の政策に抵触すると考える場合には提案者に通知をする  
が、それにどのように対応するかは提案者に委ねられている。Regulations 2004, reg  
4(4).

39) Regulations 2004, regs 5 and 6.

40) Regulations 2004, reg 11.

41) Act 2003, s 50; Regulations 2004, reg 8.

42) Act 2003, ss 41 and 53.

ることになる。

しかし例外として、自治体には拒否権があり、拒否権が行使されると BID 枠組みは発効しない。投票での承認後、自治体は、公式の政策との重大な抵触がある場合、又は負担が過度に比例していない場合に拒否権を行使でき、その際には、投票での支持の程度、抵触の性質と程度、負担構造、提案者と自治体の協議などを考慮する必要がある<sup>43)</sup>。公権力の行使に至るために、提案内容の合理性について自治体による審査を通じて担保しようとしている。但し、考慮事項として「投票での支持の程度」が第一に掲げられていることからすると、負担予定者から圧倒的に支持されているのであれば、自治体から見て不合理であっても拒否権の行使が制約されるとも考えられ、その意味でも当事者の自主的判断が尊重されていると考えられる。また、自治体には内容の修正権限もないため、計画裁量は制約されており、この点においても当事者自治が尊重された仕組みである<sup>44)</sup>。

自治体が拒否権を行使した場合、投票権者は主務大臣に対して不服申立てを行うことが可能である。不服申立てに係る審査における主務大臣の考慮事項も、先の自治体の拒否権の考慮事項とほぼ同じである<sup>45)</sup>。主務大臣が申立てを認容すると、BID 枠組みが発効する。加えて、投票に係る不正などの場合に、主務大臣は投票を無効と宣言する権限も有している。無効宣言がなされると、再投票が実施されうる<sup>46)</sup>。

BID 枠組みが発効すると、負担者には負担金を自治体課税庁に支払う義務が生じ、自治体課税庁には賦課徴収、BID 収支計算 (BID Revenue Account) の維持、及び BID 団体への資金交付に係る義務が生じる<sup>47)</sup>。自治体課税庁からの資金交付を受けた BID 団体は、事業計画に基づき事業を実施してゆく。

---

43) Act 2003, s 51; Regulations 2004, reg 12.

44) 参照、洞澤・前掲注 2)。

45) Act 2003, s 52; Regulations 2004, reg 13.

46) Act 2003, s 55(2)(g); Regulations 2004, reg 9. 再投票の例について、Warnaby (n 13) 41.

47) Act 2003, ss 44–48; Regulations 2004, regs 14, 15, schs 3 and 4.

なお、実施する事業内容については、BID 枠組みにはほとんど規定されず、BID 団体の事業計画で詳細に示される。事業計画については、法令上、自治体への BID 提案の際に事業計画の概要も提出することしか規定されておらず、自治体はその内容を審査したりはしない<sup>48)</sup>。他方で、負担(予定)者に対しては、概ね事業計画(負担金の詳細も明記される)を示して説明や協議をしたり、事業実施報告をするため、負担(予定)者との関係では事業計画が重要な位置づけとなっている(以下の(c)で論じる)。

BID は通常の事業期間である 5 年を経過すると、更新される場合には再度の提案と投票に至るが、そうでない場合には期間経過で終了する。期間途中での終了もあり、法令上は、事業がもはや必要でなくなった場合や事業が実施できなくなった場合に、BID 団体が自治体や事業者代表との協議のうえで、終了することが可能である。加えて、自治体の権限行使による終了も規定されており、BID の財政状況が不良である場合、統制不能により事業実施ができない場合において、自治体行政庁が BID 団体や事業者代表者と協議のうえで、事業を終了することが可能である<sup>49)</sup>。

#### (b) BID 団体と自治体の間の協定

法令上の規律は以上のようなものであるが、これ以外に、BID 団体と自治体との間で複数の協定が締結される。これらの協定は、法令で明記されたものではないが、BID の業界団体による指針で示されており、締結されるのが通常である<sup>50)</sup>。

---

48) BID 事業は、清掃などの自治体によるサービスと重複しうるため、事業計画については当然、自治体と協議がなされる。

49) Act 2003, s 54(5); Regulations 2004, reg 18.

50) British BIDs, *Guiding Principles of a Well Managed BID* (2000) 7. ロンドンにおけるひな形として、<[www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-business/about-business-improvement-districts](http://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-business/about-business-improvement-districts)>。

BID 提案作成の際に、自治体から既存のサービス水準を示す文書 (statement of the existing baseline services) が提供されることがあり、提供された場合には BID 提案に含めることが求められる (Regulations 2004, sch 1, para 1(1)(b))。しかし、そ

典型的な協定としては、BID 負担金に係る手続の詳細を定める実施協定 (operating agreement)、自治体等が提供を担うべきサービスを明示する基礎サービス協定 (baseline agreement; service level agreement) がある<sup>51)</sup>。両者の内容が実施協定に含められている場合もある。

まず実施協定は、BID 負担金に係る手続として、自治体課税庁による負担金の賦課・徴収、強制徴収の手続、会計、徴収手数料、BID 団体への資金交付などの詳細について取り決めている。これは、BID 枠組みに基づく自治体による負担金の賦課徴収を法的に担保するものである。もちろん自治体は法令と BID 枠組みに基づきこれらの事務を執行することになるため、同協定による法的担保にどれほどの意味があるのか不明であるが、BID 団体の側にとっては實際上、いつ、どのように、どれだけの資金が交付され、また自治体にどれだけの徴収費用を払うのが明確になるというメリットがある<sup>52)</sup>。

次に基礎サービス協定は、BID 区域内で自治体や警察が提供する清掃や警備などの公共サービスの水準、その実施の監督、協働でのサービス提供などについて取り決めるものであり、主として区域内の公共サービスの水準が低下しないようにするものである。BID 事業には公共サービスに付加的なサービスを提供するものがあるが、(清掃や警備などのように)それは公共サービスと重複するため、自治体等がサービスを削減しないよう法的に担保するものである。しかしながら、近年の緊縮財政のなかで、自治体等が同協定を適切に遵守していないといった指摘が BID 側からなされている<sup>53)</sup>。加えて、

---

れに基づき基礎サービス協定を締結するかは任意である。

また、基礎サービス協定に関して、サービス水準維持のための自治体と BID 団体との協定を法制化することについて、かつて政府が提案をしたが、実現はしていない。Department for Communities and Local Government, *Review of Business Improvement Districts: Consultation* (2015) paras 18–19.

51) それ以外に、情報共有協定 (Data Sharing Agreement)、(自治体のサービス提供を受託している場合に) 受託サービス協定 (Transferred Services Agreement) といった協定も締結されている。

52) Warnaby (n 13) 54.

53) Turner (n 22) 51; Warnaby (n 13) 55; Future of London, *The Evolution of Lon-*

自治体の財政難ゆえに、自治体のサービスを受託している BID 団体も増えているようである。

なお、日本において公私間の協定は私的主体の行為を規律するために用いられることが少なくないが、ここでの協定はむしろ、自治体の活動の適切さを担保するためのものである。

### (c) それ以外での BID の統制の仕組み

BID 活動の法的統制として、投票承認後については、法令よりもむしろ、BID の事業計画とそれに係る BID 団体の理事会 (board of directors) のアカウントビリティを通じて統制が図られる。より具体的にいえば、法令による行政法的規律は負担金の賦課徴収といった公権力の行使に係る場面に限定され、それ以外の負担者との関係では、BID 団体の定款 (articles of association) の定めに基づき、理事会が中心となって事業計画の事業を実施し、理事会が総会等でその結果を報告し、構成員である負担者が総会等で発言をするといった形で理事会がアカウントビリティを果たすことで活動の統制が図られることになる。そうしたアカウントビリティ<sup>54)</sup>は、団体内部のガバナンスによって担保されることになろう<sup>55)</sup>。

イギリスにおいては BID 団体には法人格が求められていないため、色々な組織形態がありうるが、典型的には、2006 年会社法に基づく保証有限責任会社 (company limited by guarantee) として設立されている。そこでは、負担者

---

*don's Business Improvement Districts* (2016) 13.

54) アカウントビリティと行政法学に関して、興津征雄「グローバル行政法とアカウントビリティ」浅野有紀・原田大樹ほか編著『グローバル化と公法・私法関係の再編』(弘文堂、2015 年) 47 頁、深澤龍一郎「原子力規制委員会に関する一考察——行政法学におけるアカウントビリティ試論」山下竜一編『原発再稼働と公法』(日本評論社、2021 年) 49-51, 61-64 頁。

55) 「ガバナンス」の用語は多義的に用いられるが、ここでのガバナンスは、団体内部の意思決定過程、いわばコーポレート・ガバナンスを意味している。公的決定について民主的正統性との関係での議論されるガバナンスとは異なるのであり、区別をして論じる際には「(団体)内部(の)ガバナンス」とする。



は構成員となることができる（また、任意の寄付者や自治体が準構成員となることもある）<sup>56)</sup>。会社法と定款に基づいて、構成員等は権利を有し義務を負い、理事会はアカウントビリティを果たすことになる<sup>57)</sup>。

そして、理事会の構成等のガバナンスについては定款や事業計画で示されるが、それらは自治体の拒否権において審査の対象とはされておらず、公的に統制されていない。また、事業計画に係る事後の実施報告・年次報告も法令では規定されていない。いずれも、BID 団体と負担者との自治に委ねられていると考えられる<sup>58)</sup>。

理事会によるアカウントビリティにおいては、BID の事業計画が中心的役割を果たす。まず、BID 団体による事業計画の提案において、理事会の構成、事業報告その他のコミュニケーション、透明性といった開始後の団体のガバナンスが示され、負担予定者はそれを参照して投票することになる<sup>59)</sup>。

このうち、理事会の構成<sup>60)</sup>は、活動の適正さの担保において特に重要であると考えられる。というのは、BID 団体による活動に係る利害関係者の

---

56) 前掲注 50) におけるロンドンでの定款のひな型を参照。なお、保証有限責任会社は非営利法人として設立されることが多い。

57) 政府の検討においても、法人化している場合には内部関係について会社法に基づくアカウントビリティが想定されている。Department for Communities and Local Government (n 50) paras 12–15.

58) 業界団体がガバナンス原則を示す形で統制を図ろうとはしている。British BIDs (n 50) 7.

なお、アメリカでの理事会とその重要性に関して、田尾・前掲注 11) 「合意による行政」96–97 頁、高村・前掲注 11) 「法的コントロール (2・完)」184–188 頁を参照。但し、アメリカでは、ニューヨーク州における公選制、他州における自治体による任命制など、理事会のメンバーが公的に選任されるため、イギリス BID における理事会とは位置付けが異なる。

59) 理事会の構成やその考え方は、定款において定められるが、実際には負担者は投票において定款ではなく事業計画を参考にするため、事業計画を中心に位置付けた。定款の規定例として、South Bank BID の定款 21 条 <<https://southbankbid.co.uk/governance/>>。

60) 規模が大きくなると、理事会の下に運営グループや小グループ、実行チームなどが置かれ、こうしたものも提案段階で事前に示されている。

利害は多様であるため、活動において多様な意見を反映する必要があるが、それは理事会の構成において工夫がなされているためである。つまり、大規模な事業者や小売・サービス事業者の意見が強くなりすぎないように、理事会において、小規模事業者や（チェーン店ではない）独立事業者の代表者、（小売・サービス業ではない）レジヤール・文化産業などの代表者、ショッピングセンターの代表者を構成員としていたりする<sup>61)</sup>。また、任意の負担をした事業者（地権者、免除事業者）の代表者、住民代表者、自治体（議会）や警察の代表者、大学や教会の代表者なども構成員又はオブザーバーとされている<sup>62)</sup>。このように、負担者間の多様な意見とともに、負担者ではない利害関係者の意見をも反映することが、理事会の構成を通じてなされているのである。

もちろんこうした統制は、法人化された場合であり、また、BID 団体の任意の取組みによる部分が大きい。こうした限界については、III (2) (a) で論じる。

#### (4) 導入後の法的議論と制度改正の試み

BID 制度導入後、イギリスでは比較的安定的に制度が運用されてきており、いくつかの法令改正がなされたが、抜本的な制度改革はなされていない。とはいえ、改正等に係る議論には本稿の視点から興味深い論点がある。それゆえ、以下では、負担者としての不動産所有者、最低投票率、役割と権限の拡大、地域住民との関係・構成員としての住民の4点について考察してゆく。

---

61) 例えば、Coventry BID の事業計画 15 頁 <[www.coventrycitycentre.co.uk/about-the-bid/business-plans/](http://www.coventrycitycentre.co.uk/about-the-bid/business-plans/)>。その他、Swansea BID, Hampstead BID の事業計画も同様である。

62) 例えば、Hampstead BID の事業計画 22 頁 <<https://hampsteadvillagelondon.com/bid/>>。その他、South Bank BID, St Peters Quarter BID も同様である。

(a) 負担者としての不動産所有者の位置付け

BID 負担金の負担者として事業者だけでなく、不動産の所有者<sup>63)</sup>をも含めることとする議論は、制度導入時から存在していた。そもそも制度の輸入元であるアメリカは不動産所有者を負担者としており、イギリスは税徴収に係る既存の制度を前提とした制度導入の容易さゆえに、事業者を負担者としたものであり、当初から所有者を負担者とすることは今後の検討事項とされていた<sup>64)</sup>。BID 団体の活動によって所有者も便益を受けるとともに、所有者が構成員となることで長期的な視点からの投資が行われやすくなることもあり、業界団体からも度々要請されてきている<sup>65)</sup>。

こうした所有者 BID (property owner BID) の制度は、2009 年追加ビジネスレイト法において用意されていた<sup>66)</sup>が、それが実施に移されたのは 2014 年になってからである。2013 年に導入に係る政府提案がなされ<sup>67)</sup>、2014 年の規則による改正で、(追加的ビジネスレイトが実施されている) ロンドンにおいてのみ所有者 BID の利用が可能となった。ロンドンに限定されている積極的意義はそれほどなく、2009 年法が追加的ビジネスレイトの実施地域(当時はロンドンのみ)での制度としており、他方でロンドン以外への適用のためには法律の改正が必要であったため、当面見送られたに過ぎない。2017 年の法

---

63) ここでの負担者は、法令上、freehold, leasehold などの権利をもつ「地権者」であるが、実際には土地・建物の財産「所有者 (owner)」として説明され、また、日本の観点からも所有者とした方が理解しやすいため、便宜上「所有者」とした。See Business Improvement Districts (Property Owners) (England) Regulations 2014, reg 3.

64) Cook (n 14) pp. 786.

65) Mary Portas, *The Portas Review: An Independent Review into the Future of Our High Streets* (DBIS 2011) 22; British BIDs, *A Brief Guide & Think Piece about Property Owner BIDs* (British BIDs 2017) 2–4; House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee, *High Streets and Town Centres in 2030* (2017–19, HC 1010) para 155. なお、所有者の負担の必要性について、Blackwell (n 27) 464–465.

66) Business Rate Supplements Act 2009, s 16 and sch 2.

67) Department for Communities and Local Government, *Property Owners & Business Improvement Districts* (2013). その背景として、Portas (n 65) による勧告がある。

案 (Local Government Finance Bill) でロンドン以外への適用も図られたが廃案となった。その後、2018年の命令でロンドン以外の4つの地域においても、所有者 BID が利用可能となっている<sup>68)</sup>。とはいえ、いまだ地域が限定されているため、全国的な導入が議論されている。

この制度においては、事業者からなる既存 BID の負担者に所有者を含めるものではなく、所有者 BID を別途提案することになる（手続等は事業者の BID と同じである<sup>69)</sup>）。また、所有者 BID の提案は、既に事業者の BID が行われている地域に限られる<sup>70)</sup>。それゆえ、所有者 BID が利用される場合、同一地域について、事業者による BID と所有者による BID が存在し、別々の枠組みと事業計画の下で負担金に基づく活動が行われることになる（実際には、共同して戦略が策定され、共同での活動となっている<sup>71)</sup>）。

こうした所有者 BID が用いられていなくとも、事業者の BID において所有者が任意に寄付をしたり、理事会の構成員となるといった形で、所有者が BID に関与することは少なくない<sup>72)</sup>。

---

68) Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority (Business Rate Supplements Functions) Order 2018 (SI 2018 877) など。

69) BID (Property Owners) (England) Regulations 2014.

70) Business Rate Supplements Act 2009, sch 2, paras 1(2)(b), (3)(b), (4)(b) and (5)(b).

71) See Warnaby (n 13) 23–24. 例えば、ロンドンの New West End では、2005年から開始された事業者 BID (Occupier BID) とともに、2015年から同地域で所有者 BID (Property Owner BID) も開始されている。実際には同一の法人が両方の事業を実施している。同様に、ロンドンの Leicester Square and St James & Piccadilly でも所有者 BID が用いられている。

なお、両者の BID が存在する場合、事業者かつ所有者である者に対して負担金が二重に求められるのであれば、片方の負担金でもう片方の負担金の相殺をすることは BID の判断で可能である。Business Rate Supplements Act 2009, sch 2, para 2(5).

72) Department for Communities and Local Government, *The Role of Property Owners in Business Improvement Districts: Second Phase Research Report* (2008) paras 2–4; Turner (n 22) 48.

(b) 最低投票率

最低投票率について、イングランド、ウェールズでは要件は設けられていない<sup>73)</sup>が、スコットランドと北アイルランドでは25%の最低投票率が設けられている。実際の投票率は、平均で46.7%であるが、3割以下の投票率で承認された例も8件ある（イギリス全体とアイルランドを含む<sup>74)</sup>）。

BID提案や事業計画等の説明や協議といった手続は、提案をするBID団体に委ねられていることからすると、低投票率の場合には、BID団体による適切な説明と負担者の十分な理解がなされていないおそれがある。その意味で、低投票率は、導入時における負担者への説明責任が適切に果たされていない可能性を示すものでもある。それゆえ、最低投票率要件の導入は、負担者に対する正統性確保の観点から主張されている<sup>75)</sup>。

(c) 役割と権限の拡大

BID団体による事業は、自治体等の公共サービスと重複する面があり、清掃、イベント、公共空間管理などの事実行為について自治体から委託を受けて実施しているBID団体は少なくない<sup>76)</sup>。特に、財政難の自治体にとってはBID団体によるサービス提供に期待し、実際にBID団体への委託が進んでいるようである<sup>77)</sup>。他方で、BID団体の側からは、基礎サービス協定が遵守されないなど、従来自治体が担ってきたサービスが切り下げられることへの懸念が示されており、受託について積極的なBID団体は必ずしも多くは

---

73) 但し、投票率が20%以下の場合には、自治体が投票に係る費用を提案者に請求することは可能である。Regulations 2004, reg 10.

74) Turner (n 22) 27-28.

75) 例えば、ロンドンについて、London Assembly Regeneration Committee, *Business Improvement Districts: The Role of BIDs in London's Regeneration* (Greater London Authority 2016) 23, Recommendation 1. See Warnaby (n 13) 5 and 55.

76) 例えば、Kingston First BIDの事業計画22頁 <[www.kingstonfirst.co.uk/about-kingston-first/](http://www.kingstonfirst.co.uk/about-kingston-first/)>。

77) Christopher Turner, *Business Improvement Districts in the British Isles 2018* (British BIDs 2018) 44; Future of London (n 53) 14.

ない<sup>78)</sup>。

BID 団体がこれに加えて、より積極的に地域空間の形成や管理に係る権限行使に関与することもありうる。2011 年地域主義法 (Localism Act 2011) は、パリッシュ等の地域コミュニティに近隣計画 (neighbourhood development plan) の策定権、公共サービス引受権等の一定の権限を認めるものであるが、BID 団体もこれらの権限行使主体となることが可能である<sup>79)</sup>。近隣計画は狭域での都市計画であり、資格のある地域団体等によって策定され、レファレンダムで承認されると、基本的に、自治体の都市計画である「開発計画」となるものである。それゆえ、中心市街地に係る事業者の観点からの拘束的計画を策定しうることから、地域空間の形成に関心のある BID 団体は近隣計画の策定に関与している<sup>80)</sup>。もちろん、地域住民が多く居住する地域において事業者が主導した計画が拘束力をもつ計画となることには問題があるため、現実に BID 団体の関与が想定されるのは、商業や工業の集積した地域における近隣計画のみである<sup>81)</sup>。

さらなる権限付与も議論されており、(アカウントビリティを確保したうえで) 空き物件等に関する強制収用命令など自治体と同様の権限をもつスーパー

---

78) Turner (n 22) 51–52.

79) 前者については、BID が近隣フォーラム (neighbourhood forum) として指定を受ける必要があり、後者については、規則で可能であることが確認的に規定されている。Community Right to Challenge (Business Improvement Districts) Regulations 2015, reg 3.

80) Turner (n 22) 52. 自治体による地方計画の策定や計画許可の手續において、他の地域団体などと同様に、BID も意見提出の機会において意見書を提出するといった形での関与はしている。保井・前掲注 10) 39–40 頁は、BID の展望の一側面としてローカリズムの担い手を挙げる。

この近隣計画も、当事者自治的に策定される拘束的計画であり、当事者自治的な地域ルールとして興味深い論点を含むものである。近隣計画に関しては別稿で検討する予定である。

81) 最初の実例として central Milton Keynes の近隣計画が著名である。See Department for Communities and Local Government (n 50) paras 27–34. 近隣計画の提案主体だけでなく、より広い関与としては、21% の BID が近隣計画に一定の関与をしている。Turner (n 22) 53.

BID (Super-BID) といった提案もなされている<sup>82)</sup>。

しかしながら、公共サービスの受託について BID 団体はあまり積極的でなく、2011 年地域主義法の下での権限も BID 団体によってほとんど利用されておらず、さらなる権限を求める BID 団体からの声も大きくはない。その理由としては、BID 団体の理事会が業務を広げることに付いて負担者の理解が得られないといった点が指摘されている<sup>83)</sup>。ここで興味深いのは、負担者への説明責任の観点から、事業内容について統制が図られているという点である<sup>84)</sup>。BID 団体の事業拡大に係る法的統制が、法令ではなく、内部でのアカウントビリティを通じてなされているともいえよう。

#### (d) 地域住民との関係、構成員としての住民

アメリカでは、BID が特別区などの公的機関として設置されることもあるため、地域住民との関係でも透明性、民主的正統性やアカウントビリティが議論の対象となる<sup>85)</sup>。これに対してイギリスの BID 団体は、私的団体であり、また、公権力の行使を担うこともないため、こうした議論はあまりなされていない。法令の規定においても、BID 団体と地域住民との関係につい

---

82) Portas (n 65) 22.

83) Turner (n 22) 53; Future of London (n 53) 14. See Warnaby (n 13) 6.

84) 比較的長期の視点をもつ所有者ではなく、事業者が負担者であるため、中長期的な公共空間の形成・管理に係る事業に対してあまり積極的ではないという面もある。

85) Morcol (n 13) Chapters 1, 5 and 13. 参照、高村・前掲注 11)「法的コントロール (1)」282 頁。上記の Portas 提案におけるスーパー BID も、地域の支持とアカウントビリティの確保が条件とされている。Portas (n 65) 22.

なお、BID に関してアカウントビリティが議論されることが少なくないが、そこでは負担者へのアカウントビリティ、自治体議会に対するアカウントビリティ、負担者ではない地域住民へのアカウントビリティ（又は透明性）といったことが混在して議論されることがある。誰に対するアカウントビリティかによって、どの程度求められるのか、求められるとしてその担保が法的規律によってなされるべきかには大きな差異があることから、この点を明確にして議論する必要がある。See Brian Hochleutner, 'BIDs Farewell: The Democratic Accountability of Business Improvement Districts', in Morcol (n 13) 99-109.

て何ら規定が置かれていない。法令が負担者との関係で多くの規定を置いているのとは対照的である。

とはいえ、実際には BID 団体の活動は地域の公共空間の形成や管理に影響力を及ぼすものであるため、上述のように理事会において住民(団体)の代表を構成員やオブザーバーとすることで意見を反映させようとしている。今後、BID 団体の役割が大きくなると、任意の取組みだけでなく、一定の法的規律が求められるようになるかもしれない。この点は、III (3)(b)において検討する。

加えて、住民をも BID の構成員とすることに関して、アメリカの BID の例が、日本の地域自治組織に係る議論において参考にされたりしている<sup>86)</sup>。現行のイギリス BID 制度では、住民を構成員とすることは不可能である(日本の BID 制度も同様)。しかしイギリスにおいても、住民をも構成員とする制度に関して多少の議論がある。

まずスコットランドにおいて、地域における事業者、公的主体、さらには地域コミュニティをも含めたパートナーシップの場として、BID を位置付けてゆく方向性が示されている。“Business” の用語を取り除き、“Improvement Districts”，又は“Scotland’s Improvement Districts”として位置付けられている<sup>87)</sup>。但し、まだ試行錯誤段階であり、少なくとも法制度的な変化は見られない。次にイングランド、ウェールズにおいては、先の 2011 年地域主義法などの地域主義の文脈で、“Community Improvement Districts”といったアイデアが提起されている<sup>88)</sup>。その後、国会の委員会における報告

---

86) 地域自治組織のあり方に関する研究会『報告書』(2017 年) 30 頁。この点について機能的自治の観点からの批判的考察として、門脇美恵「機能的自治と地方自治——その異同と代替可能性の省察」本多滝夫・豊島明子・稲葉一将編『転形期における行政と法の支配の省察』(法律文化社、2021 年)。また、住民を基礎にした地域経営組合の構想として、大野秀敏・饗庭伸・秋田典子ほか編著『コミュニティによる地区経営』(鹿島出版会、2018 年) 特に 3 章・4 章。

87) Scotland’s Improvement Districts の Web ページを参照 <<https://improvementdistricts.scot/>>。See also Warnaby (n 13) 52–53.

88) Tony Travers, *Engaging London’s Communities: The Big Society and Localism* (City



当事者自治と法的規律：BIDに係る日本・イギリスの比較法研究を通じて  
書において、同構想について、政府に検討するよう勧告もなされている<sup>89)</sup>。

但し、いずれにおいても住民をも負担者とするという議論はなされていない<sup>90)</sup>。むしろ、サービス提供において、BID 団体と自治体とのパートナーシップだけでなく、地域住民をも含めた協働の場として議論されているようである。それゆえ住民に負担を求めるものというよりも、地域住民の参画に係る議論の延長上のものといえよう。

### III. イギリスにおける BID の法的統制の あり方：内部関係と外部関係

#### (1) BID 制度一般に係る批判論： アメリカとの状況の相違

BID に係る法的規律について検討する前に、BID についての一般的な批判等の議論について概説してゆく。というのは、輸入元のアメリカにおいては多くの批判的な議論がなされており、それが訴訟にまで展開している。他方で、イギリスにおいては BID 制度一般に係る批判的な議論はそれほど大きくない<sup>91)</sup>。この理由としては、制度導入後の期間の違いもあるかもしれないが、制度設計の差異などに基づく実際の BID の役割の相違が大きく作用

---

of London and London Councils 2011) 23–24. See also Ben Stephenson, *Community Improvement Districts: A Discussion Paper* (Power to Change 2020).

89) House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee (n 65) 124. See Warnaby (n 13) 56.

90) 例外として、Stephenson (n 88) 8.

91) 例外として、Anna Minton, *Ground Control: Fear and Happiness in the Twenty-first-century City* (Penguin 2009) があるが、公共空間における私化や排除に係るジャーナリスティックな書物である。なお、近年、ロンドンなどにおいて、公共空間の私化 (privatisation) や民間主体によって管理される疑似公共空間 (pseudo-public space) が、透明性や民主性の観点から問題視されてきている。BID 事業は、公共空間の私化などに位置付けられるが、比較的透明性のある形ではあり、法的統制を通じて透明性や民主性を確保しうるものと考えられる。

しているものと思われる。そして、この制度設計の差異は、法的規律について考察する際に重要であるため、まずはアメリカでの批判的議論を前提に、イギリスの制度の特徴について考察することとする。

アメリカにおける BID に係る批判的議論としては、法的観点からの議論と事実上の影響からの議論に分けることができよう。前者としては、BID 理事会の選挙における一人一票原則の適用、負担金の租税としての扱い（税負担制限との関係）といった論点がある<sup>92)</sup>。イギリスにおける BID 団体は純粋に私的団体であるとともに、負担金は租税として構成されていないため、こうした議論は生じていない。

事実上の影響に関しては、アメリカにおいて多様な批判的考察がなされている<sup>93)</sup>。まず、公共空間の管理という点では、公共空間の商業化や私化、公共空間におけるホームレス排除や監視カメラ設置に対する批判がある。公共空間に係る意思決定ということでは、都市計画等への影響力が強くなる点、より広く地域民主主義が空洞化するといった議論もなされている。さらに格差については、地域間格差や、サービス提供における不平等を生じさせる点も、問題視されている。

こうした議論は、イギリスにおいても当てはまりうる<sup>94)</sup>。しかしながら、BID に係る事例研究などにおいて、これらの問題の指摘はあまり見受けられ

---

92) Richard Briffault, 'A Government for Our Time: Business Improvement Districts and Urban Governance' (1999) 99(2) *Columbia Law Review* 365, 430-454; Goktug Morcol and others, 'Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies', in Morcol (n 13) 10.

93) See Briffault, *ibid.*, 470-476. See Morcol (n 13) Chapters 2 and 16. 日本語文献としては、矢作弘「米国の都市再生地域で急増する BID (Business Improvement District) —その現実と争点」季刊経済研究 33 巻 3・4 号 (2010 年) 6-15 頁, 20-23 頁, 高村・前掲注 11) 「法的コントロール (1)」275-277 頁, 同「法的コントロール (2・完)」192-195 頁, 216-218 頁。参照, 保井美樹「アメリカにおける Business Improvement District (BID)」都市問題 89 巻 10 号 (1998 年) 79 頁以下。

94) Minton (n 91) Chapter 3; Jonathan Justice and Chris Skelcher, 'Analysing Democracy in Third-Party Government: Business Improvement Districts in the US and UK' (2009) 33(3) *International Journal of Urban and Regional Research* 738, 749-751.

ない<sup>95)</sup>。BID 制度の歴史の浅さもあろうが、それ以外に次のような制度的要因が考えられる。まず制度的には、BID の負担者が住民を含む土地所有者ではなく事業者であることから、BID の業務が住民への直接的なサービスには影響を及ぼさず、また、清掃や宣伝にとどまり公共空間を変質させるような活動を行わない傾向にあることがある。また、イギリスの BID 制度は、アメリカと比べて、自治体との公私協働の仕組みであることが指摘されている<sup>96)</sup>。それゆえ、自治体の役割を潜脱するよりも、協働で公共空間を管理しているため、問題となりにくいと考えられる。

## (2) 内部関係

BID の法的統制として、「はじめに」で述べたように、当事者自治を前提とした内部関係と、そうではない外部関係に分けて考察する。BID の内部関係としては、負担者との関係、負担義務のない事業者との関係について、外部関係としては、自治体との関係、地域住民との関係について検討する<sup>97)</sup>。

### (a) 負担者との関係

BID 団体と負担者の関係に係る法的規律は、BID 開始前の段階（計画作成と投票）と、開始後の段階（事業計画の実施）とで違いがある。つまり、開始前

---

95) もちろん、イギリスにおける公共空間の商業化、公共空間の清浄化といった現象は、都市社会学などにおいて指摘されているが、BID を通じてそれが惹起・増幅されるという指摘はあまり見られない。

96) Steel and Symes (n 16) 331; Magalhães (n 16) 918.

97) 厳密に言えば、BID の対象区域で事業活動を行うが負担が免除される事業者、及び、対象区域に居住する住民といった負担者以外の区域内の当事者といった、内部・外部のどちらとも位置付けられうる当事者が存在している。BID の事業内容によって受ける影響に違いがあるので、どちらに位置付けられるべきかは、BID ごとに異なると考えられる。少なくとも、本稿では、前者は内部の負担者に含め、後者は外部の地域住民に含めて議論している。

は法令が規律しているのに対して、開始後は当事者自治に委ねられていると考えられる。この点について考察してゆこう。

投票での承認前について、BID 団体による BID 提案の内容に含める事項や同時に提出が求められる文書に関して、法令で定められている。同提案に係る投票活動と投票に関しても、(公職の選挙と類似する形で) 規律がなされている。そして、投票での承認後には自治体の審査と拒否権、主務大臣への不服申立て、主務大臣の介入権限が規定されている。BID 団体による BID 提案は負担金納付義務を規定する拘束的計画となるため、その提案、投票、公的審査等の形で法的に規律された仕組みのなかで、BID が統制されることになる。

他方で、投票承認後に係る法令の定めは、事業が不要、又は実施不可能といった場合における自治体行政庁の終了権限のみである<sup>98)</sup>。どのように事業を実施するのか、そこにおける負担者の意見反映や負担者への報告といった事業運営に関する法的統制は、BID に係る法令では一切規定されていない。事業実施は当事者の自治に委ねられている。もちろん、事業実施に関して BID 団体は負担者に対してアカウントビリティを負うが、それは理事会が説明責任を果たす形で BID 団体内部のガバナンスを通じて実現されることになる。そして団体内部のガバナンスについては、BID に係る法令では規定がなされず、いわば会社法と定款等によって担保される形となっている<sup>99)</sup>。上記の II (3) (c) で論じたように、多様な意見を反映できるような理事会等の構成について定款で定められ、それが事業計画で投票前に示され、その構成での理事会によって事業が運営され、そして定款上求められる事業報告を通じてアカウントビリティが果たされるのである。政府による検討でも、少なくとも法人化している BID 団体についてはこうしたアカウントビ

---

98) 自治体課税庁による負担者に対する負担金の賦課・徴収も法的に規律されているが、これは BID 団体の法的統制ではないため、ここでは省略している。

99) アメリカにおいても同様である。See Hochleutner (n 85) 105–106.

加えて、理事会の構成を含む BID 団体のガバナンスに関しては、業界団体である British BIDs や自治体による調査とガイドラインにより、平準化と向上も図られている。See Future of London (n 53) 31; British BIDs (n 50).

リティで足りると捉えられている<sup>100)</sup>。

但し、注意が必要な点が3点ある。第1に、こうした統制は、BID団体が法人として設立されていれば会社法等を通じて担保されうるが、法人であることは法的要件とされていないため、法人化していないBID団体については担保されない<sup>101)</sup>。第2に、理事会の構成による多様な意見の反映は、負担者による投票の判断要素になるとはいえ、どこまで取り組むかは団体の任意であるため、必ずしも制度的に担保されたものではない。最後に、会社法や定款により、構成員は総会における投票権などの権利を有するが、それが少数派の事業者の利益保護として十分かは検討される必要がある。日本のBID制度における報告徴収請求、認定取消請求（地域再生法17条の12第2項、17条の11第1項）のような少数派保護の仕組みがイギリスのBID法令上は用意されていないが、それを代替ないし補完するほどの少数派の利益保護は会社法や定款において認められていないと考えられる。

このように投票承認後は当事者自治に委ねる仕組みである理由としては、承認後にはBID団体が新たな公権力の行使に係る判断をしない点がある<sup>102)</sup>。BID団体による負担金の内容という公権力の行使に係る内容の判断、及び負担金を原資とした活動を示す事業計画については、投票で承認されると、事後はそれを実施してゆくに過ぎないため、法的規律がほとんどなされていないと考えられる。また、最長で5年間の計画であり、継続の場合には再度の提案と投票での承認が求められる点も一つの理由であろう。但し、負担者間で構造的な力関係の差があり、少数事業者の意見が反映されないといった状況がある場合には、運営段階において当事者自治に委ねることが適切でないかもしれない。この点については、V(3)で検討する。

---

100) See Department for Communities and Local Government (n 50) paras 10–15.

101) BID団体に法人格を要件とすることや、法人化していないBID団体に事業報告等を要件とすることについて、政府で検討され提案されたが、いまだ実現はしていない。Department for Communities and Local Government (n 50) paras 12–15.

102) 負担者の範囲の変更や負担金の金額の変更をするには、新たに提案として、再度投票を経る必要がある。

### (b) 負担義務のない事業者との関係

BID の区域内において、BID の事業によって便益や影響を受けうるが負担義務を負わない事業者<sup>103)</sup>として、不動産所有事業者とともに、負担金が免除される事業者が存在しうる。後者の免除事業者としては、小売・サービス業でないチャリティ団体、小規模事業者<sup>104)</sup>などがある。負担義務を負わない事業者は、投票権を有さないが、区域内に存在するため、BID 団体の事業による影響は受けうる。こうした事業者との関係は法令では対応されておらず、その対応は BID 団体に委ねられる。

これらの事業者は投票権がないとはいえ、投票前には事業計画についての説明を受けるであろうし、事業の実施状況の報告も受けるであろう。加えて、BID 団体によっては、これらの利益を代表しうる者を理事会等の構成員やオブザーバーとすることがある<sup>105)</sup>。このように、投票権がない事業者に対しては、法令ではなく、BID 団体のガバナンスを通じて一定の対応がなされることになる。

## (3) 外部関係

### (a) 自治体との関係

イギリスの BID 制度では、(日本のように) BID について自治体の行政計画で位置付ける必要がないため、自治体との法的関係は BID 団体による提案の段階から始まる。イギリスの制度では、自治体は BID 団体との関係で二

---

103) 負担義務のない事業者は、義務を負わず、投票権等の権利をもたないため、外部に位置付けられるかもしれない。しかし実際には、負担義務の免除は BID 団体が判断する点、また、不動産所有者は任意の負担をすることがある点から、いずれも潜在的な負担者として内部に位置付けている。

104) 小規模事業者を免除とする理由は、小規模ゆえの配慮とともに、徴収費用が負担額を超えることが挙げられる。Turner (n 22) 38–39.

105) 本文の II (3) (c) を参照。なお、不動産所有者に対して任意の寄付を求め、その代表者を理事会の構成員とすることも少なくない。

律背反的な立場に立つ可能性がありうる。というのは、自治体はBID団体と協働しながら中心市街地活性化などを検討・実施する一方で、負担金との関係では自治体はBID団体を監督する立場にある。それゆえ、自治体は局面ごとに、BID団体と適切な距離をとることが求められる<sup>106)</sup>。

この点について、少なくとも制度的には、投票の段階において自治体の中立性が確保され、適切な距離を保つ仕組みとなっていると考えられる。つまり、BID提案に含まれる事業内容の検討においては、自治体がBIDと協働する場面がありうる<sup>107)</sup>が、その提案に係る投票の手続においては、自治体は中立的な立場で関わり、また、投票での承認後に拒否権をも行使する形で、監督者として距離を保つ仕組みとなっている。

BIDの活動内容や収支に関しては、法令上、自治体は関与する権限をほとんど有さず、BID団体の自治に委ねられている。しかしながら、多くのBIDにおいて、自治体の議会議員や職員が理事会等の構成員やオブザーバーとなっており、BIDの活動に係る意思決定に関わっている。こうした自治体の関与が、事業における円滑な協働のためであるのか、住民の意見の反映のためであるのかは不明であるが、少なくとも自治体の関与が、BID団体のガバナンスの仕組みを通じて担保されていることは指摘できよう。

次に、イギリスにおいては、政府による緊縮財政が続く中で、重複するサービスについて自治体がサービスの縮小をするという問題があった。そうした事態が生じないように、協定で法的担保がなされている。しかしながら上記のように、少なくともBID側からは、自治体が同協定を適切に遵守して

---

106) こうした法的要請は、公私協働論に基づくものである。参照、山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨・亘理格編『藤田宙靖博士退職記念 行政法の思考様式』（青林書院、2008年）197-200頁、戸部真澄「法的制御における協働」同『不確定性の法的制御』（信山社、2009年）242-248頁、大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力ほか編『行政法の新構想I』（有斐閣、2011年）232-233頁。

107) 実際にはBID提案の前に、多くの場合自治体が支援をしている。Department for Communities and Local Government, *The Development and Implementation of Business Improvement Districts* (2007) paras 7-8.

いないとの指摘がなされている。

#### (b) 地域住民との関係

イギリスの BID は、中心市街地で設けられることが多く、消費者となる地域住民とは良好な関係を保つために、住民にとって透明な形で活動をしようとしているようである<sup>108)</sup>。とはいえ、多くの BID 団体の活動が清掃や宣伝などの事実行為にとどまり、公共空間のあり方の決定に大きな影響を与えていないため、地域住民との関係での透明性や住民の参画が法的に求められるとまでは言い難い<sup>109)</sup>。

BID 団体の活動が短期的な事実行為に限られ、BID 団体が公共空間の管理に関わるとしても公共空間に係る決定の実質的な判断が自治体行政庁に留保されているのであれば、BID 団体が地域住民の利益や意見を考慮する必要性は薄く、自治体が地域住民の代表としてこうした考慮をして決定をすることが可能である。しかしながら、BID が開始されると、対象区域の公共空間の形成や管理は BID 団体と自治体がパートナーシップで協働してゆくの<sup>110)</sup>が一般的である。それゆえ、BID 団体が公権力の行使を担っていないとしても、公共空間に係る公的な決定に対して実質的な関与をし、中心市街地といった地域の公共空間の将来像という、本来は市民をも含めて公共的に議論や判断がされる事柄について、事業者の意向、いわば商業利益のもつ影響力が大きくなってしまのおそれもある<sup>110)</sup>。このように BID 団体が実質的に影響力を有するのであれば、その活動に関して、地域住民への透明性や一定

108) さらに、BID の理事会やその下の小グループなどにおいて、自治体（議会）の代表者、住民の代表者などを構成員とすることで、住民の意見を取り入れようとしている。House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee (n 65) para 124; Stephenson (n 88) 8. 具体例について前掲注 62) を参照。

109) See Magalhães (n 16) 927–928.

110) アメリカに関してであるが、Susanna Schaller and Gabriella Modan, ‘Contesting Public Space and Citizenship: Implications for Neighborhood Business Improvement Districts’, in Morcol (n 13) 373. また、事例に基づくより詳細な分析として、高村・前掲注 11) 「法的コントロール (2・完)」 221–222 頁。



当事者自治と法的規律：BIDに係る日本・イギリスの比較法研究を通じて

程度のアカウンタビリティが求められうる<sup>111)</sup>。

BID活動の透明性は、負担者との関係で内部関係においても求められるが、住民との関係での透明性は団体内部の自治を通じて担保されにくい<sup>112)</sup>ため、必要な場合には自治体などを通じて確保されることが求められよう。実際に、ロンドン市においては、BID団体について地域住民との関係での透明性や地域コミュニティの参画の必要性が議論されている。そこでは、透明性等をも含めてBIDのロンドン・スタンダードを示すことが勧告されている<sup>112)</sup>。もちろんBIDの規模や活動内容、地域特性によって、地域住民との関係での透明性等の要請の程度は異なるため、法令を通じてではなく、(ロンドン市の例のように)地域ごとにベスト・プラクティスを示すなどを通じてBIDごとに検討を求める方法が適切であろう。

## IV. 日本の地域再生法における BID 制度

### (1) 日本の BID 制度の概要

地域再生法における BID 制度は、(イギリスとは異なり)まず地方自治体による地域再生計画の策定から始まる。自治体は、地域来訪者等利便増進活動(以下、「エアリアマネジメント活動」とする)<sup>113)</sup>に必要な経費の財源に充てるため、エアリアマネジメント負担金に係る事業の事項を記載した地域再生計画を作成し、内閣総理大臣へ認定申請をする(同法5条4項6号)。作成において、自

---

111) Future of London (n 53) 12 は、広範なコミュニティからの支持がないと、公共空間の私化と見られかねない危険性を指摘する。

112) London Assembly Regeneration Committee (n 75) paras 2.18–2.22. See also Justice and Skelcher (n 94) 749–751.

113) これらの「エアリアマネジメント」を用いた用語の言い換えは、公文書に基づくものである。参照、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『地域再生エアリアマネジメント負担金制度ガイドライン』(2020年)15頁(以下、『負担金制度ガイドライン』とする)。

治体や事業実施団体などからなる協議会が設置されている場合には、同協議会での協議が求められる（同条8項，12条2項）。内閣総理大臣による認定を受けたときは、地域来訪者等利便増進活動実施団体（以下、「エリアマネジメント団体」とする）による計画作成の段階に移る。イギリスとは異なり、まず市町村が行政計画で位置付けることが求められている<sup>114)</sup>。

次に、エリアマネジメント団体は、地域来訪者等利便増進活動計画（以下、「エリアマネジメント活動計画」とする）を作成し、市町村長に認定の申請を行う。同計画には、区域、目標、内容、利益の内容及び程度、利益を受ける事業者の範囲、計画期間（5年が上限）、資金計画（負担金の額及び徴収方法の素案を含む）等の記載が求められる（同法17条の7第1～3項）。同団体は、NPO法人、一般社団法人などの非営利法人、又は地域再生活動法人などとして、法人であることが前提とされている。また、市町村への計画認定申請時に、定款及び登記事項証明書、直前の事業年度の貸借対照表などの提出も求められる（同法5条4項6号，同法施行規則38条）。

計画の認定要件としては、① 受益事業者の同意（総受益事業者の2/3以上であって、負担金額において総額の2/3以上となる受益事業者の同意）、② 上位の地域再生計画への適合、③ 経済効果（事業機会の増大又は収益性の向上、及び区域における経済効果の増進に寄与）、④ 実現可能性、⑤ 利益と負担の関係（受益事業者が受けると見込まれる利益の限度において、受益事業者が負担金を負担するものであること）、⑥ 差別的取扱いの禁止が規定されている（同法17条の7第8項<sup>115)</sup>）。そして、「基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとする。」として市町村長の効果裁量が制限されている。「受益事業者」としては、主として小売・サービス事業者、不動産貸付事業者が想定されているが、ビルオーナー

---

114) この趣旨は、「公共性、公益性が高いエリアマネジメント活動について、行政の認定、行政計画への記載等公的な位置付けを付与し、それを支援する仕組み」という点にある（日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会・掲掲注3）14頁）。

115) ガイドラインでは、これ以外にも市町村独自で認定基準を規定することも考えられるとされている。『負担金制度ガイドライン』28頁。

を含む不動産所有者も排除されておらず、どこまで含むかは各団体が判断すべきものである<sup>116)</sup>。なお、同意以外の合意形成について、市町村が独自に認定基準を通じてエリアマネジメント団体に求めることは可能であるとされる<sup>117)</sup>。

認定に係る手続としては、市町村が計画を公告し縦覧に供し、受益事業者は市町村に意見書を提出することが可能である（同条6項，7項）。市町村は提出された意見書の要旨をも含めて計画を議会に提出し、議会の議を経て、長が認定をする（同条9項，10項）。

認定後、市町村は、認定を受けたエリアマネジメント活動計画に基づき、受益事業者の範囲並びに負担金の額及び徴収方法等を条例で定め、負担金の賦課・徴収を行うことになる（同法17条の8）<sup>118)</sup>。負担金等の収納の事務は私人に委託することができるとされ（同条8項）、実際にはエリアマネジメント団体自体に委託されることが想定される。徴収された負担金を財源として、市町村からエリアマネジメント団体に対して交付金が交付される（同法17条の9）。

負担金の負担義務を負う受益事業者には一定の権利が認められている。受益事業者が、総受益事業者の1/3、及び負担金総額の1/3を超える受益事業者の同意を得て認定の取消しを請求したときは、市町村長は認定を取り消さなければならない。また、同様の1/10を超える同意を得て、報告の徴収を請求することも可能である（同法17条の11，17条の12第2項）。そして、行政庁の監督権としては、報告の徴収、是正命令、認定の取消しが規定されてい

116) 『負担金制度ガイドライン』19-20頁。

117) 『負担金制度ガイドライン』27-28頁。

118) 地域再生法17条の8第1項，2項からすると、受益事業者の範囲及び負担金の額について、自治体が自らの判断で定められるかのようにも見える。しかしながら、実際には、「認定活動計画は、法第17条の7第8項，第9項に基づき、市町村の議会の議決を経た上で、市町村が認定を行うもので、負担金条例で規定すべき内容が記載されると想定されます。」（『負担金制度ガイドライン』41頁）とされ、認定計画における負担金の内容が規定されることになる。但し、負担金の減免については自治体が条例で独自の規定を置くことが想定されており、この点について本文のV(2)で考察する。

る（同法 12 条の 12）。

なお、エリアマネジメント団体に対して、都市公園への自転車駐車場、観光案内所その他の施設などの占用許可について特例措置が認められている（同法 17 条の 7 第 4 項、17 条の 10）。

## （2） イギリスの BID 制度との比較での特徴

「はじめに」で、日本の BID 制度とイギリスの BID 制度が類似していると指摘したが、この点について制度に基づき敷衍しておこう。類似点としては第 1 に、負担者が主として事業者であり、住民を含む不動産所有者ではない点がある。これに付随して、商業地域での利用が想定され住宅地での利用は想定されていない点もある。第 2 に、BID 団体・エリアマネジメント団体が私的主体であり、私的主体が負担金の内容を含む計画について実質的に決定している点がある。その他、法制度から直接導かれるわけではないが、ソフト面の事業が中心的である点<sup>119)</sup>、自治体との協働が想定されている点も共通点であるといえよう<sup>120)</sup>。

また、BID 団体・エリアマネジメント団体が、（負担金に係る内容決定以外には）都市計画決定などの公権力の行使には基本的には関与しない点<sup>121)</sup>、及び、その活動が行政サービスの上乗せである点<sup>122)</sup>も共通点であるが、これ

---

119) ソフト面の活動が中心となることは、負担者が主として事業者である点、及び、公権力の行使に関わらない点という制度によって規定されているともいえよう。

120) その他に、全国的に統一的な制度である点もある。但し、イギリスの場合には、同一の制度はイングランド、ウェールズのみであり、スコットランドと北アイルランドの制度は類似しているが別制度である。

121) 但し、日本における占用許可に係る特例措置については、公園管理者の同意を得るとはいえ、エリアマネジメント団体が計画に記載する内容に基づき特例措置が認められるため、公権力の行使に係る内容について同団体が定めているといえなくもない。

122) 行政サービスの上乗せである点は、イギリスでは協定によって担保されているが、日本では政府はそのように理解しているようであるが、いまだ法制度上担保されていない。

らの点はアメリカ、ドイツ等においても同様のようである。

こうした日本とイギリスの制度の類似点を前提に、制度の詳細を見るといくつかの相違点があり、それは次の考察において重要になってくる。相違点として日本の制度では、① 上位の行政計画（地域再生計画）がある点、② 法人格要件がある点、③ 計画への同意として団体が同意取得をする点（同意要件が特別多数である点も）、④ 負担者が「受益事業者」であり不動産所有者も排除されない点、⑤ 認定において計画の内容面も審査される点、⑥ 条例の制定が必要となる点、⑦ 負担者である事業者が認定後に拒否権を有する点（イギリスでは拒否権行使の請求や不服申立ては投票での承認直後に限られる）、⑧ 規制の特例措置が認められる点などが挙げられよう。

なお、こうした制度における相違点は、日本において参照されるアメリカの各州、ドイツの各州との関係でも存在し、相違点はBIDに係る法的規律のあり方、制度のもつ射程などを考える際に重要であると考えられる<sup>123)</sup>。例えば、BID団体が公的主体として設置されている場合、又は、BID団体が（負担金以外の）公権力の行使や公共的決定を実質的に担っていたり、大きな影響力を有する場合には、（負担者だけでなく）広く住民との関係での正統性が問われ、その観点からの法的規律がなされる。また、負担者として主として土地所有者を前提とした制度であれば、BID団体が比較的長期の視点をもつ可能性があり、また、住民を含みうるため住民をも構成員とした制度になじみやすい。そして、（イギリスのように）行政法的規律や行政庁の監督が緩やかな制度においては、私法の仕組みなどを通じてそれをいかに補っているのかといった視点も求められよう<sup>124)</sup>。

---

123) 各国のBID法制に関しては、亙理格教授代表の科研研究会における岸本太樹教授、野田崇教授、田尾亮介教授による各報告も参考にさせていただいた。特に岸本教授には、後に個別に質問させていただき、ドイツの法的規律についてご教示をいただいた。この場を借りて御礼申し上げる。

124) ひとくちにBIDといっても、各国で制度とその運用にかなりの違いがあるため、BID制度に依拠して議論する際にもこうした違いを意識する必要がある。例えば、総務省の地域自治組織に係る検討（地域自治組織のあり方に関する研究会・前掲注

以下では、これら相違点を意識しながら、日本の BID 制度における内部関係と外部関係に係る法的規律について考察してゆく。

### (3) 内部関係

#### (a) 負担者との関係

イギリスの BID に係る分析と同様に、計画の認定前と認定後に分けて考察してゆく。まず、認定前については、エリアマネジメント団体がエリアマネジメント活動計画に記載すべき事項について、負担金に係る事項を中心に法令で定められている。計画に係る受益事業者の同意については、2/3 という特別多数が要件とされ、イギリスに比べて慎重な要件が規定されているが、他方で、同意取得手続は法的には規律されていない<sup>125)</sup>。

市町村の長による同計画の認定要件においては、事業内容及び負担金の金額に係る計画内容に関して、イギリスよりも一層公的な規律が及ぼされると考えられる<sup>126)</sup>。つまり、イギリスでは投票での承認後に審査がなされるが、そこでは政策との重大な抵触、過度の負担が要件とされていたが、日本法では、(同様に)上位計画との適合、差別的取扱いの禁止にとどまらず、経済効果、実現可能性、受けうる利益と負担の関係も要件となっている(地域再生法 17 条の 7 第 8 項 2-4 号)。それゆえ日本の BID 制度では、計画に係る

---

86) 30 頁) では、アメリカにおける、住民を含む地権者を負担者とする BID 制度が参照されている。これはイギリスや日本の BID 制度とはかなり異なるものである。

125) 同意に係る数的要件と取得手続は、土地区画整理組合などの公共組合に係る立法例に倣ったものである。なお、取得手続については、「こうした望ましい合意形成のあり方については、法第 17 条の 7 第 8 項の認定基準……に規定する以外にも、市町村が独自に認定基準として、望ましいプロセスを定めることも考えられます。」(『負担金制度ガイドライン』27 頁)として、自治体独自の認定基準を通じて、同意取得を含む合意形成手続を公的に統制する余地はある。

126) 負担者の範囲の選択という点では、負担者である受益事業者には不動産所有者も含まれるため、イギリスと比べると、エリアマネジメント団体の自由度が高く、様々な属性の事業者を負担者とすることができる。参照、『負担金制度ガイドライン』5 頁。

行政庁の内容的審査を最低限にとどめず、計画による経済効果、その実現可能性、そして利益との関係での負担の程度といった点をも行政庁が審査できる形となっている。

当該要件のうち経済効果と利益と負担の関係に関して、政府のガイドラインは、「経済効果の考え方」、「受益と負担の把握・算定方法」として、両要件に係る定量的把握方法を詳細に示している。こうした定量化されたデータの要請が主として、負担者への説明における根拠のためと考えられているのではなく、上の要件認定における行政庁の審査のための根拠資料のためと考えられているとなると、これらの要件審査を通じて行政庁が計画内容について数値に基づき密度高く審査を行うことが可能となる<sup>127)</sup>。

イギリスでは、負担予定者の投票での承認が得られれば、計画内容に係る行政庁の審査は最低限に限られているのに対して、日本のBID制度では受益事業者の同意が得られていたとしても、計画内容に関して行政庁が比較的厳密に審査できる仕組みとなっている。イギリス法では主として手続について法令が規律しているが、日本法では手続だけでなく計画内容という実体面からも法的規律を及ぼしているといえよう。

次に計画認定後について、拒否権等、監督権以外には規律をしておらず、概ね当事者自治に委ねている。イギリスのBID制度と同様に、開始後の事業活動においては公権力の行使に係る判断はなされず、認定された計画に基づき賦課・徴収された負担金を用いて事業を実施するためである。但し日本の場合には、少数の負担者による拒否権等が認められているため、少数派に対する一定の法的配慮がなされているといえよう。

---

127) なお、ガイドラインにおいては、エリアマネジメント団体による計画において、これらの定量化されたデータを記載することが想定されている（『負担金制度ガイドライン』35, 42頁）。但し、それに基づき行政庁がどの程度厳密に審査することが念頭に置かれているのかは、不明である。

なお、自治体による地域再生計画の記載例において、負担金に係る定量的な指標（KPI）での目標といった数値目標を示すことも想定されている（内閣府地方創生推進事務局「地域再生計画認定申請マニュアル（総論）」（2020年）付録6・3-7頁）。

他方で、イギリスにおいては、理事会等の構成、事業報告などについて定款等に基づく団体内部のガバナンスが重視されていた。この点については、日本ではまだあまり意識されていないように見受けられる<sup>128)</sup>。但し、エリアマネジメント団体に法人格を求める趣旨について、「交付金を適正に管理、執行する体制を整えるとともに、エリアマネジメント団体内での責任関係等が明確であることが必要となります。」<sup>129)</sup>と示されており、計画認定後は法人としての説明責任を通じて負担者に対する責任が果たされうることが念頭に置かれているようである。こうした計画認定後の運営については、エリアマネジメント団体のガバナンスとして意識的に取り組まれるべきと考えられる<sup>130)</sup>。

なお、法的規律のあり方という観点から見ると、エリアマネジメント団体の計画認定後に係る法令の規律は、既存の土地区画整理組合等の公共組合に係る法令とは対照的である。というのは、いずれも反対利害当事者がいるなかでの運営について、前者は団体自治を認めて法的には規律せず、後者は意思決定に関して法令が詳細な定めをしているためである。その理由としては、エリアマネジメント団体が計画認定後に公権力の行使に係る判断を行わないこともあるが、それだけでなく、公的規律のあり方の変容といった要素もあると考えられる。この点についてはV(3)で考察する。

#### (b) 負担義務のない事業者との関係

負担義務のない区域内の事業者として、イギリスにおいては不動産所有事業者、負担免除事業者を挙げた。まず前者の不動産所有事業者については、(イギリスとは異なり)負担者とすることが可能であり、実際に負担者とするか

---

128) 但し、既存のエリアマネジメント団体において、理事会等の構成を含め多様な意見の反映について一定の工夫がなされると考えられる。

129) 『負担金制度ガイドライン』15-16頁。

130) 毎年度の事業報告の必要性については、ガイドラインで示されている(『負担金制度ガイドライン』30頁)。また、市町村が条例でそれを規定することも念頭に置かれている(『負担金制度ガイドライン』30, 44頁)。



は各エリアマネジメント団体の判断に委ねられている。但し、実際には受益との関係で負担者を選定することになるため、受益が明確ではない不動産所有事業者は負担義務のない事業者とされる可能性はある<sup>131)</sup>。

後者の負担免除事業者に関して、エリアマネジメント団体が定めるエリアマネジメント活動計画において一定の事業者の負担金を免除することは、政府のガイドラインでも言及されておらず、想定されていないように見受けられる<sup>132)</sup>。他方で、もし負担免除事業者が存在する場合、地域再生法上、計画への同意を要する受益事業者に該当すると考えられうる。イギリスの制度では、投票権者が負担者であるため免除事業者は投票権を有さないと位置付けられるのに対して、日本の制度では、同意を要する者は「受益事業者」であり、負担を基準としていないため、免除されていても利益を受けるとなると同意を要する者に含まれうるためである。他方で、負担免除事業者が同意を要する者とされなくとも、そうした事業者の意見は、上記の多様な事業者の意見の反映の一環として検討することが、エリアマネジメント団体には求められよう。

#### (4) 外部関係

##### (a) 自治体との関係

イギリスのBID制度について述べた自治体の二律背反的な立場は、日本のBID制度についても当てはまり、市町村はエリアマネジメント団体と協働しつつ、それを監督することも求められる。イギリスに関して述べたように、市町村が局面ごとにエリアマネジメント団体と適切な距離を確保できているのであれば問題はないと考えられる。つまり、負担金との関係で、負担予定の事業者の同意取得や計画の認定の場面、及び、計画認定後の監督の場

---

131) 想定される負担者について、『負担金制度ガイドライン』72頁。

132) 但し、同ガイドラインでは自治体による減免の余地が示唆されている（『負担金制度ガイドライン』42頁）。この点については、V(2)で考察する。

面においては、制度的に距離が適切に確保されている必要がある<sup>133)</sup>。負担金に関して反対をする事業者も想定されるなかで、市町村は、これらの場面においてエリアマネジメント団体と適切な距離をとって、中立的に活動することが求められる。

この点について、制度の運用上、適切な距離が保たれるかについて懸念すべき事項がある。まず、エリアマネジメント活動に係る負担金の徴収と交付金の交付の事業に関して、地方自治体が地域再生計画に記載して、内閣総理大臣に認定申請をする（地域再生法5条4項6号）。そこでは、地域再生協議会が設置されている場合には記載事項について協議することが求められ（同法5条8項）、同協議会は事業を実施するエリアマネジメント団体をも構成員とする公私間の協議会である（同法12条2項）。それゆえ、必然的に、市町村とエリアマネジメント団体の距離が近くなる仕組みとなっている。この点については、協議会の構成員や公開性において、多様な意見を反映できるような配慮が求められよう<sup>134)</sup>。

次に、エリアマネジメント活動計画に対する同意取得は、エリアマネジメント団体が行うことになる<sup>135)</sup>が、その際に市町村が協力することも考えら

---

133) その他にも、エリアマネジメント団体が公共空間の形成・管理に係る決定に関わる場面においても、距離の確保が求められよう。この点は、公権力の行使や公共的判断にエリアマネジメント団体がどこまで関わるかによって左右されるが、現状の BID 制度は（都市公園法上の特例措置以外には）エリアマネジメント団体に対して固有の権限を与えるものではない。しかしながら、BID の対象区域における影響力が大きくなると、当該区域における都市計画決定を事実上決定しうる可能性はあるため、実務上は留意が必要である。

また、エリアマネジメント団体やその地区に国・自治体が財政支援をする場合、他の地区との関係で公平性に問題が生じる点も指摘されている（安本・前掲注 11）345 頁、碓井・前掲注 11）515 頁）。この点は法制度の検討からは見えてこないが、普及段階では様々な支援事業が実施されるため、現実には留意すべき問題であろう。

134) 公私間の協議会とその法的統制に関しては、洞澤秀雄「協議会に関する法的考察——公私協働、行政計画の視点から——（2・完）」南山法学 41 巻 3・4 号（2018 年）128—137 頁。

135) そもそも同意取得という同意形成の中核的手続を私的自治に委ねている点について（実務上課題があるかは別として）、理論的には、中立性の観点から課題があると考え

れる。政府によるガイドラインでは、計画への同意に関して、「エリアマネジメント団体と市町村が緊密に連携し、丁寧な説明を進めて合意形成を構築していくことが求められます。」とされ、あたかも市町村も連携して同意取得をするかのごとく記載されている<sup>136)</sup>。当然ながら、市町村長は同意取得後に認定をする立場であるため、同意取得においては中立的な立場を堅持することが求められる。イギリスにおいては、計画に係る投票運動において自治体は中立的である。

このように、イギリスと比較すると、日本のBID制度では、エリアマネジメント団体と自治体との距離が早期の段階から近くなり、そして同意取得において適切な距離が確保されない可能性が否定できない。実務においては、適切に距離が保たれるよう、特に反対利害をもつ事業者にとって市町村の中立性が疑われないようにする配慮が求められる。

---

られる。参照、仲野武志「行政過程による〈統合〉の暇庇」稲葉・亘理編・前掲注106) 114頁。縮退時代における同意に関して、内海麻利「マクロ的対応・ミクロ的対応と『管理型』都市計画法制の担い手」亘理・内海・前掲注1) 288-298頁を参照。

こうした当事者自治での同意取得は、土地区画整理法など他の法律、さらには条例や要綱などでもよく用いられていることから、実務も踏まえて検討すべきものであると考えられる。この点について、地域自治組織のあり方に関する研究会・前掲注86) 36頁は、地域自治組織を公共組合として法的構成する場合について、より中立性が確保された同意徴収手続を検討している。

136) 『負担金制度ガイドライン』20, 27頁。

同27頁において、手続における官民連携の一つの根拠として、「ドイツ・ハンブルク市の事例……でも見られるように、合意形成の主体となるエリアマネジメント団体だけでなく、市町村も合意形成に関与することが望ましいと考えられます。」とされている。この点について、ハンブルク州の制度においては、BID団体に当たる受託管理者による申請後は、行政手続としての公告縦覧手続と負担者たる不動産所有者からの意見書提出手続は州が行うことになる(原田・前掲注11) 457-458頁、山本・前掲注11) 「BID」18-19頁)。ハンブルク州の同意に係る意見書提出手続は行政手続として行われるために、行政が関わるのは当然といえよう。他方で、日本における同意取得は、エリアマネジメント団体に委ねられているため、この段階で市町村が関与することには問題がある。同意取得を私的主体に委ねているのであれば、これまでの日本法における同様の制度(土地区画整理組合など)と同様に、私的主体が自主的に行うべきである。

なお、イギリスでは自治体との関係で、重複するサービスに関して自治体によるサービスの縮小が懸念され、協定を通じた法的担保がなされていた。この点について、日本ではさしあたり現実的ではないためか、議論はされていない。

#### (b) 地域住民との関係

地域住民については、少なくとも制度的には、手続参加等の関与が想定されていない。負担者である受益事業者は、計画の認定時に意見書を提出する権利がある（地域再生法17条の7第7項）が、地域住民にはそうした権利はない。それゆえ、地域住民にどのように情報を提供し、その関与を認めるかは、エリアマネジメント団体の任意に委ねられる。但し、計画を認定する際には議会の議決が必要とされ（同法17条の7第9項）、間接的にはあるが住民の意見反映がなされることになる<sup>137)</sup>。

イギリスに関して論じたように、活動の範囲や規模が小さいうちには問題となりにくいですが、公共空間に係る影響力が大きくなってくると、地域住民との関係性が問われることになろう。特に、日本におけるエリアマネジメントは、地域再生法のBIDの仕組みだけでなく、協定、計画、協議会など様々な仕組みを通じて公私協働で行われることになると考えられるが<sup>138)</sup>、住民からすると、公共空間がどの主体によって管理されているのか、また、その管理について意見を述べる機会があるのか分かりにくいことが少なくない。それゆえ、BID制度に限らず、公私協働のエリアマネジメント一般に係る透明性や住民の関与の余地といった観点から、別途検討が求められよう<sup>139)</sup>。

---

137) 受益者負担金及び負担金について、自治体の「全体意思と地域意識の双方が固まった場合に、初めて負担を求めることができることにすべきであるとする考え方」（確井・前掲注11）549頁）が指摘されており、地域再生法における負担者の2/3同意、及び議会の議決という要件は、そうした考え方を具体化したものと考えられよう。

138) 参照、日本版BIDを含むエリアマネジメントの推進方策検討会・前掲注3)。

139) 横浜市におけるエリアマネジメント計画については、対象エリアを含む周辺住民・事業者・地権者等の意見聴取が、事務取扱要綱において求められている。横浜市エリ

## V. BID 制度を含む当事者自治的制度と法的規律

### (1) 当事者自治を尊重した法令の規律

利害当事者である当事者による自治は、地方自治における住民による自治とは前提条件が異なり、住民自治とは異なる法的議論がなされる必要がある。行政法においてもこうした観点から公共組合の議論や機能的自治論が論じられてきているが、そこでの議論としては、その特質や成立条件といった地方自治とは異なるがゆえの論点が中心となってきたと考えられる。とはいえ、当事者自治を前提とした制度が整備されてきているなかで、成立条件だけでなく、成立後をも含めた法的規律のあり方について考察することも求められよう。特に、私的主体として公共的活動を行う際に当事者自治が認められる場合には、自治を尊重したうえでの法的規律といったように、自治と規律とのバランスが課題になると考えられる。こうした議論は公私協働論の一端と位置付けられると考えられるが、本稿では理論的検討をする余裕がないため、あくまでも BID 制度と関わる限りでの議論にとどめる。以下では、当事者自治的に形成される規範、開始後における当事者自治と法的規律（さらには、公法と私法の全体としての法的規律も）という 2 つの点から考察をしていく。

---

アマネジメントに係る協定等の事務取扱要綱 4 条 2 項, 4 項, 5 項。参照, 横浜市「エリアマネジメント計画の同意に関する評価の考え方」(平成 31 年 3 月 28 日制定, 都地ま第 1662 号)。

エリアマネジメントについて民主的統制の観点からの課題を指摘するものとして, 碓井・前掲注 11) 518 頁, 高村・前掲注 11)「ガバナンス」70-71 頁。加えて, エリアマネジメントに係る国の制度の全般的な概要に関して, 御手洗潤「国におけるこれまでの仕組みづくり」小林・前掲注 1)『最新エリアマネジメント』156 頁以下。

## (2) 当事者自治的に形成される規範と 議会・行政庁の関与の余地

近年、当事者自治的に形成された基準や規範（以下、「規範等」とする）について、行政規則に援用されたり、一定の法効果を付与するといった制度が増えつつあり、行政法における検討も行われてきている<sup>140)</sup>。そこでは当事者の自治を前提としつつ、公共の利益の観点から法的統制が求められる。筆者もそうした規範等について、まちづくり条例におけるまちづくり計画を題材に「地域ルール」として考察をしたことがある。私的団体によって全員同意ではなく形成された規範等が、行政庁の認定等を通じて行政上の法効果をもつ規範となる仕組みにおいて、公私協働論を参照して、反対する利害当事者の意見反映、自治体との距離、透明性といった観点から法的統制について論じた<sup>141)</sup>。

そして、BID 制度におけるエリアマネジメント計画も同様の法的性質をもつものと位置付けられる。つまり、私的団体であるエリアマネジメント団体が負担金等の実質的な内容について定めたエリアマネジメント計画について、行政庁が認定をすることで拘束的な行政計画となるのである。それゆえ上記と同様に、エリアマネジメント計画においては、反対する利害当事者の意見反映、自治体との距離、透明性といった観点からの法的統制が求められると考えられる。こうした考察は上で行ったためここでは繰り返さない。

ここで新たに論じようとする点は、当事者自治的に形成された規範等の修正についてである。そうした規範等が援用されたり法効果を付与されたりする場合、援用や法効果の付与に係る議会や行政機関の判断において規範等が

140) 例えば、高橋滋「行政上の規範——安全基準を中心とした一考察」磯部力ほか編『行政法の新構想 I』（有斐閣，2011 年）245 頁以下、岸本太樹「立法のアウトソーシング——規範内容形成局面における公私協働の限界」碓井光明ほか編『行政手続・行政救済法の展開』（信山社，2019 年）43 頁以下。

141) 洞澤・前掲注 2) 96-102 頁。

修正されることは当然ありうる。しかしながら、規範等の性質や制定手続によっては、当事者自治という観点からそれが制限されることが考えられうる。例えば、建築協定の認可、区画整理組合の換地計画の認可において、行政庁が不認可ではなく、協定や計画の実質的内容を修正することは制度的には想定されていない<sup>142)</sup>。これは、地権者の同意、組合内部の民主的手続を経て判断された内容、いわば当事者自治的に形成された規範等の内容について、行政庁による修正を制限しているものといえよう。

このことはBID制度についても当てはまり、一定の受益事業者の同意の下で形成されたエアーマネジメント計画に関して、その中核である負担者の範囲や負担金額について、行政庁や議会が修正をすることは（軽微な修正を除けば）想定されていないと考えられる。しかしながら、BID制度に係る政府のガイドライン等の文書において気になる記載がある。それは、エアーマネジメント団体の認定計画における負担者の範囲と金額を前提に、市町村議会が負担金条例において減免に関し独自の定めをすることができる点とされている点である。つまり、当事者自治的に形成された認定計画における負担者の範囲等について、議会が修正をすることが認められている<sup>143)</sup>と見える。その理由としてガイドラインは、「受益の考え方を整理した場合や、他の徴税制度との整合を考えた場合に、……減免の扱いとすることが考えられます。」とする。しかし、受益と負担の関係は計画の認定において審査され、また、当事者の同意を基礎にするため他の徴税制度との整合性を図る必要性がある

---

142) まちづくり協議会によるまちづくり計画についても同様である。参照、洞澤・前掲注2)。

143) 『負担金制度ガイドライン』42頁。他方で、認定計画で示された（負担者である）受益事業者、負担金の額は、負担金条例において修正することは想定されていないようである。なお、市町村長による計画認定の段階では、修正は認められていない。

なお実務的には、条例において（認定計画にはない）減免について規定される場合にはエアーマネジメント団体と適切に交渉をしながら進められるため、支障を生じさせうるものではないであろう。

イギリスにおいては、減免についてもBID団体が負担金の内容としてBID提案で示し、投票で承認されるとそのまま負担金の内容に係る規範となる。

のか疑問である<sup>144)</sup>。むしろ認定後に条例で減免について規定されると、同意の前提が崩れることになると考えられよう。イギリスのように、エリアマネジメント団体が当初から減免等についても計画に盛り込んで、同意を求め、認定申請をすべきであろう。

### (3) 開始後における当事者自治と法的規律

第2に、BID制度における法的規律、特に開始後の法的規律について考察する。BID制度における法的規律の少なさは、同様に当事者自治を前提とした公共組合（その代表例である土地区画整理組合）に係る法的規律<sup>145)</sup>と対比すると明瞭である。土地区画整理組合の設立認可とBID制度のエリアマネジメント計画の認定に係る法的規律は、事業計画と同意取得、縦覧と意見書の提出など、類似した規律をしている<sup>146)</sup>。しかし、前者に関しては、設立後について、強制加入の下で内部での意思決定によって公権力の行使に係る決定を行いうるがために、組合の役員とその職務、総会とその議決事項、議決権・選挙権、少数派の組合員からの請求権（解任請求権、閲覧請求権、総会の招集請求権、監督権の行使の請求権）が規定されている。他方で、BID制度では、

---

144) 減免等に係る政府のガイドラインの記述は、これまでの負担金条例を前提としている（『負担金制度ガイドライン』42頁）。しかしながら、これまでの負担金条例はいずれも、負担者の範囲や金額を行政主体が定めるものであるのに対して、BID制度においては私的団体が実質的に定めるものであるため、同様に扱うことはできないであろう。

なお、負担金条例の実態調査として、佐々木昌二「地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について」土地総合研究 2020年秋号 156頁以下。

145) 公共組合とはいってもその法的規律には多様性がある。松戸浩「公共組合と公権力の行使(1)」法学雑誌 60巻3・4号(2014年) 335-338頁。参照、安本典夫「公共組合」雄川一郎ほか編『現代行政法大系7 行政組織』（有斐閣，1985年）287頁以下。

146) 但し、設立後・認定後の内部のガバナンスのあり方に関わる定款については、土地区画整理組合については法令で定款記載事項が規定されているのに対して、エリアマネジメント団体については定款の内容に係る法令の規律はない。内部ガバナンスのあり方に係る法的規律の違いを表す点である。



少数派の事業者からの請求権は認められているが、内部の意思決定に関しては規律されておらず、当事者自治に委ねられている<sup>147)</sup>。これは、エリアマネジメント団体が、計画認定後には公権力に係る決定を行わず、負担金の賦課は最大で5年間とされるため、内部での意思決定についての行政法的規律を最低限としていると解される。

しかしながら法的規律の少なさは、こうしたBID制度の特質だけでなく、近年の法的規律に係る変化の一端ではないかとも考えられる。というのは、同様の法的規律（内部の意思決定について規律をしていない点）が、土地区画整理法においては比較的新しい制度である区画整理会社における規律においても見られるためである。

区画整理会社の制度は、2002年の都市再開発法改正での都市再開発会社制度に続き、同様のものとして2005年の土地区画整理法改正で設けられたものである。区画整理会社は、土地区画整理事業の施行を主たる目的とする（公開会社ではない）株式会社で、施行地区内の宅地の所有権者又は借地権者が総株主の議決権の過半数を保有している会社である（土地区画整理法3条3項<sup>148)</sup>）。区画整理会社は、施行認可までは土地区画整理組合と類似した法的規律に服する。しかし認可後については、（組合とは異なり）賦課金に係る決定を行うことができず、また、再度の同意取得なしには公権力の行使に至る決定等を行うことができない<sup>149)</sup>仕組みとなっているため、議決権や少数派

147) イギリスのBID制度では、少数派の事業者からの請求権さえも規定されていない。

148) また、地積に関して、議決権の過半数を有する者は、さらに施行地区内の2/3以上の土地を保有している必要があると地積要件を設け（土地区画整理法3条3項4号）、一部の地権者のみが議決権の過半数を有してしまうことを避けようとしている。土地区画整理法制研究会編著『逐条解説 土地区画整理法〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい、2016年）12-13頁。

都市再開発会社に関する批判的考察として、安本典夫「市街地再開発事業『民営化』の法的検討——再開発会社制度に即して」立命館法学286号（2002年）317頁以下を参照。

149) 換地計画の認可申請、仮換地の指定において、同意取得が求められる（土地区画整理法88条1項、98条4項）。再開発会社についても同様である。参照、四日市正俊「民間活力による都市の再開発の促進——都市再開発法等の一部を改正する法律」時

からの請求権といった内部ガバナンスについて法令はほとんど規定していない<sup>150)</sup>。認可後の運営について、(同意取得が求められる場面を除いて)地権者は株主として関与し、会社法を通じて事業報告等を受けることが担保されることになる。このように、認可後については私法の仕組みを通じて規律がなされ、適正化が図られることになっている<sup>151)</sup>。なお、都市再開発会社の法的規律も同様である。

こうした認可後の私法を通じた規律は、BID 制度についても当てはまる。イギリスにおいては(III(2)(a)で述べたように)開始後のガバナンスは会社法と定款等によって担保されていた。日本においては(IV(3)(a)で述べたように)法人格を要件とすることで、法人のガバナンスを通じて規律が図られている。このようにBID 団体の内部関係に関しては私法による規律がなされていると考えられる。

この点について、様々な行政上の主体に係る法的規律に関して公法私法横断的な取組みの必要性を唱える議論<sup>152)</sup>と通じるものがあると考えられる<sup>153)</sup>。

---

の法令 1671 号 (2002 年) 25 頁。

- 150) 少数派からの請求権に係る規定(土地区画整理法 27 条 7 項, 28 条の 9, 32 条 3 項)の準用もない。但し, 知事に対する検査の請求(125 条の 2 第 2 項)は規定されている。
- 151) その一例として, 土地区画整理法 3 条 3 項 2 号が「公開会社でない株式会社に限定するのは, 定款に株式譲渡につき取締役会の承認を要する旨を定める(会社法第 107 条第 1 項) ことにより, 人的信頼関係のある者に株主を限定し, 地権者にとって好ましくない第三者が会社の株主となることを防ぐためである。」(土地区画整理法制研究会・前掲注 148) 12 頁) として, 会社法とその下での定款を通じて法的統制を図ろうとしている。参照, 都市再開発法制研究会『逐条解説 都市再開発法解説 [改訂 8 版]』(大成出版社, 2019 年) 69 頁。
- 152) 北島周作『行政上の主体と行政法』(弘文堂, 2018 年) 215 頁, 同「行政上の主体と実定法」宇賀克也・交告尚史編『小早川光郎先生古稀記念 現代行政法の構造と展開』(有斐閣, 2016 年) 66 頁。参照, 藤田宙靖『新版 行政法総論 上』(青林書院, 2020 年) 17-21 頁。
- 153) (国内法の議論としての) ガバナンス理論やガバナンスの観点においても, 私法を含めた全体としての法的統制という視点が明瞭に表れていると考えられる。参照, 田尾・前掲注 11)「合意による行政」133-136 頁, 高村・前掲注 11)「法的コントロール (1)」276-280 頁, 同「ガバナンス」67-71 頁, 山本隆司「ガバナンスと正統化

つまり、当事者自治を尊重し、私的自治に根差す私法による規律を前提としつつも、公共性の観点から行政法による規律をするといった形で、私法と行政法の両方が横断的に法的規律をしていると捉えることができる。もちろん制度設計において、公権力の行使に関わるなど公共性の観点からの規律がより求められる場合には、公共組合の制度のように行政法的規律が多くなり、他方でそうでない場合には、BID制度と区画整理会社・都市再開発会社の制度のように行政法的規律を少なくし私法的規律の役割が相対的に大きくなる<sup>154)</sup>。

#### (4) 行政法と私法との全体としての法的規律

こうした内部での自治に係る行政法と私法の総体としての規律という点について、行政法的規律が求められる場合（いわば私法による法的担保の限界）について少し検討しておこう<sup>155)</sup>。まず、行政法的規律への留保に関して、どのような事項が行政法的に規律されるべきで、反対に、私法的規律によって代替されうるかについて考察する。次に、内部ガバナンスを適切に機能させるための定款・規約といった内部規範と、それに係る行政法的規律について考察する<sup>156)</sup>。

---

——『ガバナンスを問い直す』を導きの糸にして」社会科学研究 69 巻 2 号（2018 年）60–61 頁。

154) こうした視点は、既に安本教授が意識的に分析していると考えられる。安本典夫「強制加入制団体の内部民主主義および対外的アカウントビリティのあり方——土地家屋調査士会制度を例に」立命館法学 281 号（2002 年）16 頁は、土地家屋調査士会における内部民主制の担保として、公的規制の強化、構成員の決定権・発言権を保障する仕組みという 2 つの方法を指摘している。

155) 当事者自治や私法の役割の限界については、本来であれば私的自治や会社法を含む私法における議論を踏まえて検討を行うべきであるが、筆者の能力の限界ゆえにそれを行うことはできなかった。

156) 加えて、現実的な統制としては、業界団体等による指針、規範性のない当事者間ルールなどをも含めて考察することも求められよう。イギリスでは、業界団体である British BIDs による指針等によって BID 活動の適正化が図られている。これらをソ

行政法的規律に留保されるべき事項として、第1に、公権力の行使の基礎となる決定等（BID制度における負担金の内容）については行政法的規律に留保されるべきである。他方で、公権力の行使とは関わらない事実行為（BID制度における計画認定後の活動）についてであれば、法人形態をとっていれば、私法や定款に基づくガバナンスによって、アカウントビリティが果たされることになり、行政法的規律を要さないといえよう<sup>157)</sup>。

第2に、これまで行政法的規律で実現されてきたと考えられる法的要請について、それが当事者自治に委ねられるのであれば、私法の仕組みを通じてどのように確保されるのか、十分に確保されない場合にはやはり行政法的規律が求められるのかといった観点も求められよう。区画整理会社に関しては、区画整理組合と類似した機能を果たすものとして制度化されているが、（組合が内部の意思決定で決定しうる<sup>158)</sup>）換地計画等については当事者自治に委ねられないものであるため、同意取得に係る行政法的規律がなされている。

最後に、当事者自治に委ねうる事項であっても、当事者間で構造的な力関係の差がある場合や、当事者の利害が多様である場合などにおいては、行政法的規律や行政庁による監督が求められることもあろう<sup>159)</sup>。会社法・NPO

---

フト・ローとして捉えられるとしても、実効性が担保されているものではないため、本稿における「法的」規律としては考察から外すこととした。

157) マンション建替えに係る規制緩和に関して、管理は私的自治の問題であるが、所有権の処分は私的自治の対象ではないといった議論がなされている。吉田克己「超高齢社会・人口減少社会におけるマンション管理問題」亘理・内海・前掲注1) 139頁。

こうした議論は、当事者自治に委ねられない範囲に係る議論と共通する面がある。行政法と私法の全体としての法的規律について考察することで、従来は私法の分野で考察されてきた私的自治の下で公共的役割を果たす私的主体についても、同様の枠内で議論することができるのではないかと考えられる。

158) 但し、区画整理組合も換地計画に係る縦覧と意見書提出（土地区画整理法88条2-4項）といった外部の手続を経る必要はある。

159) 機能的自治に関しては構成員の利益に同質性が求められるが、それは最低限にとどまり、「多かれ少なかれ異質性をもつ諸利益の調整を含まざるを得ない」とされる（山本・前掲注2) 218-219頁）。こうした諸利益の調整が私的自治に委ねるのが適切ではない場合に、公共性の観点から行政法的規律等が求められる。

法等における株主や社員等の権利が、少数派の利益保護や多様な意見の反映として十分ではないと考えられる場合<sup>160)</sup>、少数派の請求権や行政庁の監督について行政法上規定することが考えられる。

次に、内部での意思決定において当事者自治を認める場合、その担保手段として、法人・組合であれば定款、それ以外の団体等においては規約等が重要になると考えられる<sup>161)</sup>。定款や規約について、内部ガバナンスが適切に機能するよう規定事項を定めるなどにより行政法的に規律することもある（土地区画整理組合について、土地区画整理法 15 条）。しかしながら、BID 制度や区画整理会社に関しては定款の記載事項についてさえも法的規律がなされていない<sup>162)</sup>。

この点について、行政法の観点からの考察が既に安本典夫教授によって意識的になされている。そこでは、（強制加入団体に係る考察ではあるが）内部規範である規約の重要性とともに、内部民主主義、及び構成員の権利保障の観点からの規約に係る行政法的規律の要請も指摘されている<sup>163)</sup>。このように、内部ガバナンスの適正化や構成員の権利利益保障といった観点からの必要がある場合には、定款や規約について行政法的に規律をすることが求められるよう。

---

160) 再開発会社に関して、少数者の地権者の地位が弱くなりうる点について、安本・前掲注 148) 323–325 頁が指摘している。

161) 高村・前掲注 11) 「法的コントロール (1)」277, 280 頁は、多極的ガバナンスの視点から BID における規約にも言及している。なお、公民間・行政間の協議会における規約の重要性に関して、洞澤秀雄「協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて」南山法学 44 巻 1 号 (2020 年) 7–10 頁。

162) 申請の際に定款を添付することが求められる。地域再生法施行規則 38 条 1 号、土地区画整理法施行規則 2 条 9 項 1 号。

163) 安本・前掲注 154) 14, 18 頁。同論文 14, 24–25 頁では、さらに社会や国民に対するアカウントビリティも論じられている。参照、安本・前掲注 11) 346 頁。

また、規約に係る行政法的考察として、（文脈が異なるが）原発の規制基準に関して、学協会基準の援用における学協会の規約、構成員、規格の策定手続の検討が行われている。岸本太樹「新規制基準における原子力安全の論理——継続の更新性・科学的客観性・民主的正統性・公益適合性確保の視点からの検討」山下・前掲注 54) 『原発再稼働と公法』86–94 頁。

なお、イギリスの BID においては理事会の構成などの内部ガバナンスについて規約で規定されるが、規約の内容について法的規律はなされず、自治体（ロンドン市）が規約例を示したり、業界団体が一定の指針を示すにとどまっている<sup>164)</sup>。

## VI. おわりに

日英の BID 制度の比較を通じて様々な点について論じてきた。これまで述べた点で強調したい点としては、日本の BID 制度における懸念点や留意点、及び、当事者自治を尊重した仕組みにおける法的規律のあり方についてである。

まず懸念点としては、自治体との距離の近さがある。エリアマネジメント団体は協議会を通じて早期の段階から自治体と協働関係を築くことになり、制度上距離が近くなりうる。また、ガイドラインにおいて、同意取得に関して自治体が連携するといったような中立性を疑わせる記述もあった。反対する受益事業者も想定されるなかで、推進をするエリアマネジメント団体と自治体は適切な距離を確保する必要がある。もちろん比較的厳格な同意要件、及び少数派事業者の拒否権によって、少数派への一定の制度的な配慮がなされてはいる。

次に留意点としては、第 1 に、計画認定後における定款等に基づく団体内部のガバナンスについてあまり意識されていない点がある。計画認定後の運営は当事者自治に委ねられており、負担者との関係で適切なアカウンタビリティが果たされるよう、エリアマネジメント団体のガバナンスについて意識

---

164) イギリスの BID の典型例として、2006 年会社法に基づく保証有限責任会社として設立されるが、同法や定款例において、閲覧請求権や解任請求権等は認められていないようである。また、ロンドン市の示す定款例について、<[www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-business/about-business-improvement-districts](http://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-business/about-business-improvement-districts)>。

することが求められよう。第2に、地域住民との関係についてである。地域住民との関係での透明性といった法的要請は、BID制度自体からは導かれるものではないが、(エリアマネジメント活動一般に関して)公共空間の決定における事実上の影響力が大きくなる場合には、地域住民への透明性やその関与などについて法的検討が求められることになる。いずれの点も、今後のBIDやエリアマネジメントに係る実務において留意されることが期待される。

次に、当事者自治を尊重した仕組みにおける法的規律として、第1に、規範形成に関して、私的団体による(全員同意ではない)規範形成であるがゆえの法的統制、他方で、当事者自治的な規範形成であるがゆえの議会や行政庁の関与の限界について指摘した。第2に、開始後における当事者自治を尊重した仕組みに関して、土地区画整理組合とは異なり、BID制度、及び区画整理会社に関しては、行政法的規律だけでなく私法をも含めた法的規律がなされている。そのうえで、行政法と私法の両方による全体としての法的規律に関して、行政法的規律が求められる場合、内部ガバナンスのための内部規範とそれに係る行政法的規律に関して考察をした。このように、当事者自治を尊重した仕組みにおける法的規律においては、私法や内部規範の果たしうる役割をも考慮して、行政法の観点からの法的規律を考えるとといった思考方法が求められると考えられる。

現在、都市やまちづくりの分野において、様々な私的主体が当事者として関わる協定・計画・協議会等の制度が増えつつあり、また、新たな担い手として私的主体を指定する指定法人・指定団体等の制度<sup>165)</sup>も整備されてきている。今後も官民連携が進められ、そこでの新たな担い手が検討されていく<sup>166)</sup>なかで、私的主体の当事者自治と公共性の観点からの法的規律とのバ

165) 都市再生推進法人、景観整備機構、都市計画協力団体などがあり、これらは指定法人等における民間活動活用型と位置付けられよう。参照、塩野宏「指定法人に関する一考察」同『法治主義の諸相』(有斐閣、2001年)454頁。

166) 前掲注3)における文書を参照。法的観点からの検討としては、地域自治組織のあり方に関する研究会・前掲注86)がある。また、内海・前掲注135)286頁以下も参照。

ランスが制度設計において考えられることになる。その際には、本稿で展開したような、当事者自治を尊重し、私法の役割を認識しつつも、行政法の観点から適切な法的規律といった視点が参考になるかもしれない。

〔付 記〕 本稿の執筆に当たっては、下記の科研等に係る研究会での報告や議論が大いに参考になっている。もちろん、内容に関する一切の責任は筆者にある。

本稿は、令和3年度科学研究費補助金（基盤研究（A））（課題番号：20H00055）、同（基盤研究（A））（課題番号：17H00956）、及び2021年度南山大学パッヘ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。