

---

---

論 説

---

---

## エリアマネジメントと法：

都市再生特別措置法における都市再生  
推進法人，占用許可特例を中心に

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. エリアマネジメントと法
- III. 都市再生特別措置法における  
主体としての都市再生推進法人
- IV. 公共用物における占用許可特例：  
収益事業と収益の地域還元を中心に
- V. おわりに

### I. はじめに

近年，エリアマネジメントに関する学術的・実務的議論が活発化しており，政府による様々な検討と各地での実践が積み重ねられてきている。それに伴い度重なる法改正がなされ，エリアマネジメントに係る法制度が整備されてきた。こうした状況において，エリアマネジメントについて法的観点から検討をするのが本稿の目的である。

エリアマネジメントは，政府における定義では，「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」<sup>1)</sup>とされ，様々な取組みがその対象として取り上げられ

---

1) 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)9頁。

る<sup>2)</sup>。商業地だけでなく住宅地も対象として想定されており<sup>3)</sup>、かねてからある建築協定、地区計画などもエリアマネジメントの手法とされる<sup>4)</sup>。さらに、主たる所管省庁である国土交通省はエリアマネジメントの要素として、「地域の将来像・プランの策定・共有化」、「街並みの規制・誘導 公物・共有物等の管理に関する活動」、「公物（公園等）の維持管理」といったまちづくりに関するものだけでなく、「地域の防犯性の維持・向上」、「地域経済の活性化」、「コミュニティの形成」までかなり多様なものも挙げている<sup>5)</sup>。

このようにエリアマネジメントはかなり多様な活動を含むものとして用いられているが、本稿では、著者の能力の限界と紙幅の制約ゆえに、商業地におけるエリアマネジメントに限定し、その中心的仕組みである都市再生特別措置法に関して論じる。近年のエリアマネジメントに係る制度整備が（地域再生法における BID 制度を除くと）、都市再生特別措置法における制度に集中しているためである。とはいえ、全体的なテーマであるエリアマネジメントと法に関する考察は、基本的には全てのエリアマネジメントに当てはまると考えられる。

商業地におけるエリアマネジメントとしては、都市再生特別措置法などの行政法規の仕組みを利用せずに、当事者自治の下で契約・協定や法人・団体

- 
- 2) 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）84 頁も、「その活動内容を構成する要素は実に多様であり、それら様々な活動を有機的に組み合わせることで重層的に展開することが、エリアマネジメントというものの本質に属するというべきであろうから、初めからその活動内容を限定的に列挙することなどはできないのである。」と指摘する。
  - 3) 国土交通省土地・水資源局・前掲注 1) 7 頁。
  - 4) 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。なお、同論文 437 頁は、「不動産価値を一般的に高めようとする旧国土庁系の政策と、都市部での賑わいを生み出そうとする旧建設省系の政策の 2 つに由来する」としている。現在では、BID 制度が地域再生法の仕組みとして制度化されたため、それらに加えて、内閣府が地域創生の政策としても所管している。
  - 5) 国土交通省の HP 内「エリアマネジメントについて」<[https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo\\_tk2\\_000075.html](https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000075.html)>（以下の全ての URL の最終閲覧日は、2022 年 7 月 26 日である）。

の組織に係る私法の仕組みを通じて実施することも可能である。しかしながら、それでは十分な対応が難しい地域や課題があり、また、取組みをより一層推進してゆくために、行政主体との官民連携、及び、行政法規による支援制度の必要性が訴えられてきた。近年の法整備はそれに対応するものである。それゆえ、都市再生特別措置法などにおけるエリアマネジメントに係る法改正は、私法による限界を補うための行政法規（公法）による制度的手当と位置付けられよう。本稿はこうした視点から、エリアマネジメントと法の関係を整理し、エリアマネジメントに特有の法的課題や法的規律のあり方について考察したうえで、都市再生特別措置法におけるエリアマネジメントの仕組みについて行政法の観点から検討する。具体的な検討対象としては、エリアマネジメントの主体とされる都市再生推進法人とそれによる手法（特に公共用物における収益事業）を扱うこととする。

エリアマネジメントに関するこれまでの研究は、都市計画学などを中心に活発になされてきている。法学の観点からの研究としては、まず、かなり早い段階の2011年の磯部力「エリアマネジメントの法的課題」がある<sup>6)</sup>。同論文は10年以上前に発表されたものであるが、エリアマネジメント活動の多様性、組み合わせによる重畳の展開といった本質を指摘するとともに、ここでの法的特徴の分析は現在でも参照に値するものである。次に、エリアマネジメントの観点から都市再生特別措置法について考察するものとして、協定制度に係る検討<sup>7)</sup>、主体である都市再生推進法人に係る検討<sup>8)</sup>などがある。ま

6) 磯部・前掲注2)。近年のものとしては、BIDを中心に、原田・前掲注4) 438頁がある。教科書においては、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）340頁以下、確井光明『都市行政法精義II』（信山社、2014年）495頁以下、508頁以下を参照。なお、近年ではBIDに係る制度化において「エリアマネジメント」の用語が用いられたため、BIDに係る検討が中心的になっている観がある。

7) 例えば、栗田卓也・堤洋介「都市の公共性と新たな協定制度」学習院法務研究5号（2012年）1頁以下、大橋洋一・鈴木毅『『都市のスポンジ化』対策と新たな協定制度』学習院法務研究13号（2019年）119頁以下、宇野善昌「新たな強制制度等の創設」亙理格・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）。

8) 例えば、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

た、BID 制度の導入時の検討として、エリアマネジメントについて費用負担の観点から考察がなされている<sup>9)</sup>。

直接にエリアマネジメントを対象とするものではないが、エリアマネジメントを含むより広い「管理」概念<sup>10)</sup>に関する都市法研究として、近年、「管理型」都市計画に係る研究もなされている。ここでは、「管理型」の最狭義の意味として、「国や地方公共団体と地域住民や民間事業者等の民間主体が、協働の法主体として合意ないしコンセンサスを形成しそれに基づく都市計画を遂行するという考え方が、制度の根幹の原理の1つとして承認された都市計画法制を意味する」とされる<sup>11)</sup>。エリアマネジメントは、こうした「管理型」都市計画における狭域の地域での実践とその制度的対応である<sup>12)</sup>ため、本稿はこうした議論の延長上に当たるものである。

---

手」亙理・内海・前掲注7) 289頁以下、亙理格「これからの都市計画法制——複数目的併存型法制への転換」同書 284–285頁、亙理格「都市計画の法主体に関する覚書き」棚澤能生ほか編『原田純孝先生古稀記念論集 現代都市法の課題と展望』（日本評論社、2017年）76頁。

9) 原田・前掲注4) 434頁以下。参照、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、同『『新たな地域自治組織』とBID』地方自治 847号（2018年）2頁以下。

10) 「管理」概念については法学においても様々な議論が展開されている。例えば、長谷川貴陽史「都市計画法制における『管理』概念についての覚書」転換期を迎えた土地法制度研究会編『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015年）90頁以下を参照。それを受けたさらなる議論として、藤田宙靖「『転換期を迎えた都市法制度』総括と展望」同書 183–186頁、角松生史「『枠組み法化』と『管理型』都市計画法」亙理・内海・前掲注7) 51–54頁、藤田宙靖「あとがき——むすびに代えて」同書 344–347頁も参照。

本稿では、エリアマネジメントにおける「管理」として、狭域の都市空間において、私物と公物を問わず、また、主体の公私を問わず、施設等を整備・維持してその機能を発揮させる活動を指すものとしておく。

11) 亙理格「『枠組み法化』及び『管理型』の意味」亙理・内海・前掲注7) 7–9頁。

12) 参照、中井檢裕「エリアマネジメントを発展させるために」小林重敬『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）176–180頁。

なお、本稿は、エリアマネジメントを法的に位置付けしつつ、その主体や活動の法的規律について考察をするが、各地において関係者の努力の下で試みられている官民連携のまちづくりを行政法規によってより一層規律すべきと考えているわけでもない。むしろ、エリアマネジメントに係る法制度が整備されるなかで、それを行政法との関係で整理をし、その法的規律について理論的な基礎付けをすることを意図している。

## II. エリアマネジメントと法

### (1) エリアマネジメントに係る法の特徴

エリアマネジメントの特徴として、『『つくること』だけではなく『育てること』』、「行政主導ではなく、住民・事業主・地権者等が主体的に進めること」、「多くの住民・事業主・地権者等が関わりあいながら進めること」、「一定のエリアを対象にしていること」が挙げられている<sup>13)</sup>。

こうしたエリアマネジメントに係る法としては、都市計画法や建築基準法を中心とした伝統的な都市法とは異なる特徴をもつと考えられる。この点について、先に挙げた磯部力「エリアマネジメントの法的課題」での指摘がまだ有効である。同論文は、エリアマネジメントの法的観点からの特徴について、第1に法制度の特徴として、「本質的に地域選択的でかつ任意的なしくみであること」、第2に主体の面において、「まちづくり協議会などの『非行政組織』が主体になること」、第3に規範の内容面において、『事前確定ではなく、かつ必要最小限でもない、より積極的な規制』を主な内容とすること」、第4にまちづくり規範の特性として、「長期間にわたる状況の変化という『時間の要素』が重視され、本質的に協議・協定手法によって、能動的で地域裁量的なルールの柔軟な設定と運用が課題になること」を挙げている<sup>14)</sup>。

13) 国土交通省土地・水資源局・前掲注1) 9-10頁。

14) 磯部・前掲注2) 84頁。参照、小林重敬「管理型都市づくりとエリアマネジメント」

これらはいずれも、現行の都市再生において都市再生整備計画を中心とした仕組みとして制度化されている。つまり、自治体が自らの判断で都市再生整備計画を作成し、その担い手として都市再生整備法人の指定制度があり、計画においては積極的な事業が記載され、その実施においては様々な協定手法や協議会での協議の仕組みが予定されているのである。それゆえ、同論文はエリアマネジメントに係る現状の法の特徴も的確に描くものである。

しかしながら同論文は、エリアマネジメントに係る法形成がまだなされていない状況で、当時の実践に基づき、今後のエリアマネジメントに係る法のあり方について（伝統的な都市計画法との対比で）考察したものである。それゆえ、エリアマネジメントについて法的にいかに関律をしてゆくべきかについては十分に検討されていない<sup>15)</sup>。法整備がある程度進んだ現在においては、現状の法を分析し、今後の法形成の指針となるよう、法的規律についての視点が求められると考えられる。本稿では、そうした観点からエリアマネジメントと法について検討する。

## (2) エリアマネジメントと私法・公法

エリアマネジメントと法について考える際には、エリアマネジメント活動が基本的には行政活動ではなく、私人の活動である点が重要である。つまり、エリアマネジメントを政府における定義のように「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」とすると、それ自体は基本的には私人による活動であり、法が介在するとしても私人間関係に係る私法であるようにも見える。実際に、契約や協定によって関係当事者間の自治に基づくルールを定め、それに拘束力をもたせることは可能であり、また、活動のための法人や団体を設立するとしても、定款や規約を定め、そこで各構成員の役割や負担等を定め

---

巨理・内海・前掲注7) 243頁以下。

15) 磯部・前掲注2) 86頁も問題の指摘にとどめている。

る一方、法人や団体の目的や活動、ガバナンスを規律して、まちづくりを目的に適切に活動する主体を形成することも可能であり、そうした例もある<sup>16)</sup>。

しかしながら私法的手法のみでは対応できない課題があるため、行政法規による支援的な仕組みが整備されてきたのである<sup>17)</sup>。そうした仕組みを用いるのであれば、その限りで、行政法の観点からの法的規律、行政庁の監督、そして透明性や利害関係者の参画等の法的要請が（程度の差はあれ）求められることになろう<sup>18)</sup>。但し、行政法の観点からの法的規律などが求められるとしても、私人間の自治を尊重するのであれば、規律は小規模にとどめられたり緩やかなものされたりすべきであり<sup>19)</sup>、また、私法で規律や対応できる部

16) 例えば、小林・前掲注12) 106頁（六本木ヒルズ）、117-120頁（大手町・丸の内・有楽町）。なお、後者の大丸有地区では、エリアマネジメント広告のルールとその審査、附置義務駐車場のルールとその審査も私法的手法で実施している。後者について地域ルールとして詳細に説明するものとして、大手町・丸の内・有楽町地区駐車環境対策協議会編著『駐車施策からみたまちづくり：地域ルールの先駆け大丸有モデル』（成山堂書店、2019年）を参照。

17) 確井・前掲注6) 514-515頁は、こうした活動について、従来は私法の領域での問題であったが、社会管理の観点から行政法の守備範囲に含まれる点を指摘する。

18) この視点は、行政法において議論される社会管理機能の議論と共通する面がある。それは、国・地方自治体といった行政主体だけでなく、様々な私人をも含めた組織による社会管理機能について、行政法の観点から考察する議論である（遠藤博也『行政法II（各論）』〔青林書院、1977年〕90頁以下、特に97頁）。その現代的な意味としては、そうした私人に対して行政主体に係る規律を及ぼすのではなく、行政主体が司らないとして「伝統的な思考の枠からこぼれ落ちた多くの社会管理機能をも考察の対象として取り上げ、国民の利益を広く実質的に保護するためにはどうすればよいか、ということを考えなければならない」点が指摘される（藤田宙靖『[新版]行政法総論・上』〔青林書院、2020年〕18-20頁）。

そして、「社会管理機能を関係者の自律に委ねることがあってもいいし、場合によっては、自律に委ねるべき場合もありうるであろう。」と指摘されている（遠藤博也「行政過程論の意義」同『行政過程論・計画行政法』〔信山社、2011年〕122頁）。参照、興津征雄「計画の合理性と事業の公共性——《計画による公共性》論から見た土地収用法と都市計画法」吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）312-313頁

19) 同様の思考は政府における検討でも見られる。参照、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会新たな時代の都市マネジメント小委員会「新たな

分は私法規範に委ねられるべきであろう。なお、エリアマネジメントを担う私的主体が住民や当事者を代表するものとして機能的自治の条件を備えている場合には、当該私的主体の活動が自律的に正統化される面があるため、自治に委ねられる部分が多くなることになろう<sup>20)</sup>。

こうした考え方は、かねてからある建築協定にも当てはまる。つまり、土地所有者等との合意を通じた建築等の制限は、アメリカのカベナント<sup>21)</sup>のように民事の契約法によっても実現可能である。しかし、承継効を付与するという必要性のために建築基準法で規定され、承継効を生じさせるには、全員の合意だけでなく、条例での規定、認可と意見聴取手続といった法的規律に服することになる。他方で、その実効性確保は私法上の救済手段によることになる。しかしそれでは実効性確保として課題があることもあり、協定違反に係る行政庁の違反是正権限を認めることについて議論がなされる<sup>22)</sup>が、その場合には、さらなる規律等が求められることになろう。私人間の自治を前提としたうえで、私法の限界を公法が補完しているのである<sup>23)</sup>。

このようにエリアマネジメントに係る法的議論は、公法の観点のみから議論しつくせるものではない。こうした視点は、近年主張されている公法私法

---

時代の都市マネジメントはいかにあるべきか（中間とりまとめ）（2015年）20頁。  
なお、原田・前掲注4）438-439頁は、エリアマネジメントに関して地域自治との関係で分析をしている。

20) 参照、山本・前掲注9）215頁以下。

21) 参照、西田幸介「私人による土地利用規制の法的統制——アメリカにおけるカベナントを素材として」人見剛・岡村周一編著『世界の公私協働——制度と理論』（2012年、日本評論社）89頁以下。

22) これに係る条例での制度化とその問題点について、参考文献とともに、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頁以下を参照。

23) 飯島淳子「環境と契約——行政法学の視点から」吉田克己・マチルド・ブトネ編『環境と契約——日仏の視線の交錯』（早稲田大学比較法研究所、2014年）71-73頁は、建築協定を含む「参加型協定」について、同様の観点から分析をしている。また、こうした私法と公法との関係は、民法の相隣規定と都市計画法との関係として議論されてきた点とも類似している。



横断的な思考と通じるものである。つまり、「公法規範が適用されないことがその領域が無秩序であることを意味するのではなく、私法上の規範においても一定の統治秩序が達成されることも考えられる。そうした、私法上の規範の内容・機能と対照し、相互の関係を検討していく必要がある。」と指摘されており<sup>24)</sup>、エリアマネジメントにおける私法と公法の関係性もこうした位置付けの下で考察されるべきものであろう。

### (3) エリアマネジメントにおける 行政法の観点からの課題

上記の考え方の下で、エリアマネジメントに係る行政法規の仕組みが用いられる場合に、どのような法的課題が考えられるかについて、近年の法整備を念頭に、3点述べておこう。

第1に、エリアマネジメントとしては、地域において私的活動に対する行政の支援や官民連携での活動が継続的に行われることになる。そうすると、行政主体と私的主体の距離が必然的に近くなる。特に、エリアマネジメントの担い手である私的主体について指定法人等の制度が整備されるなか、当該地域における主たる担い手が限定され、また、協議会という継続的な協議の場が設けられると、当該担い手と自治体との制度的な距離はかなり近いものとなる。これに対応するために、公私協働論において論じられる公私間の距離の確保が求められよう<sup>25)</sup>。

とはいえ、行政主体が行政計画を定め、私的主体は計画内容の実施のみを

24) 北島周作『行政上の主体と行政法』（弘文堂、2018年）215頁。参照、原田大樹「行政法クロニクル第22回 独立行政法人論と行政主体論」法学教室460号（2019年）85頁。

25) 戸部真澄「法的制御における協働」同『不確実性の法的制御』（信山社、2009年）257-258頁、山田洋「参加と協働」同『リスクと協働の行政法』（信山社、2013年）42頁、板垣勝彦「ドイツ公法学における距離の概念について」自治研究89巻10号（2013年）48-53頁。

担うのであれば、公共的事項に係る判断は行政主体に留保されているため、それほど法的課題を生じさせうるものではない。しかしながら、私的主体による計画提案や公私の協議会で計画策定など、政策形成をも含めての官民連携となると、公私協働として課題をはらみうる<sup>26)</sup>。また、狭域では連携の主体が限られるため、公私間の距離が制度的にも近くなるのにはやむを得ない面があるが、それを補うためには、透明性の確保、住民を含む他の私的主体の関与など適正な官民連携となるよう法的担保が求められよう<sup>27)</sup>。

第2に、エリアマネジメントにおいては、土地・建物等についてそれが私有か公有かを問わずに、住民や民間事業者等が取組みを行うことが想定されている。商業者の管理する空間と道路管理者の管理する道路空間とにまたがる形で、イベント等が行われるのがその典型例である。私有財産であれば所有権者等の同意の下で利用等を行うことが可能であるのに対して、公有財産の場合にはその利用等には多くの法的制約がある。特に、それが道路や都市公園といった公共用物の場合には、一般公衆の自由使用に供することが法目的であるため、その私的利用は公物法理論において制約的に解されてきた。近年、道路や都市公園等の占用許可の判断が柔軟化されつつあり、エリアマネジメントの観点からの柔軟化も見られるが、公物法理論との関係でどのように位置付けられるのかについては十分に議論されていない面があり、公物法との緊張関係をはらみうる。さらに、次の収益事業のために公共用物が用

---

26) 参照、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）125頁以下、碓井・前掲注6）518頁。

27) 参照、戸部・前掲注25）257頁。特に商業地でのエリアマネジメントにおいては、商業者等の民間事業者やその代表者と行政との距離が近くなるのが構造的に生じやすく、商業利益の影響力が相対的に強くなり、地域住民の意見は消費者や利用者として間接的にしか反映されないということが懸念される。また、特定の事業者と行政との距離が近くなる可能性もありうる。参照、洞澤秀雄「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」南山法学45巻1号（2021年）41-44頁。実際に、エリアマネジメント団体や指定法人である都市再生推進法人における会員や出資者等として、市町村とともに、地域の商店街組合、事業者が名を連ねている。

いられる場合には、より複雑な課題を生じさせるかもしれない。

第3に、エリアマネジメントにおいてはその費用をいかに確保するかという、財源問題が多く地域で課題となっている<sup>28)</sup>。この点についても会費や収益事業によって私的自治の下で賄う方法もあるが、現実的には困難さがある。補助金交付も考えられるが、近年では、公助は必要最小限との考え方<sup>29)</sup>がとられ、共助、自助を行政法規等によって制度的に支援する方向で制度が整備されてきている。具体的には、BID制度に係るエリアマネジメント負担金、公共用物の占用許可特例における収益事業といった形であり、その他、税財政面での優遇もなされている<sup>30)</sup>。これらの制度的支援の手法は様々であり、一概に論じることはできない。とはいえ、それらの制度は基本的に、地域の私的主体による共助やエリアマネジメント団体等の私的主体の自助を前提としているため、法的規律を考える際にも当事者間の自治や私法による規律を前提に、行政の介入が過剰にならないよう留意する必要がある<sup>31)</sup>。

以上の3点の法的課題を念頭に、都市再生特別措置法におけるエリアマネジメントとそこでの法的規律について考察をしてゆく。

28) 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)7-11頁。

29) 同上7頁。

30) 例えば、国交省「都市再生推進法人が活用できる制度」<<https://www.nlit.go.jp/to-shi/common/001271545.pdf>>。

31) 原田・前掲注4)467-472頁は、行政法学から見た街区管理として、BID制度を念頭に民主的正統性、租税中心主義、媒介行政の観点から論じている。参照、原田保夫「基盤整備に関する責任と費用負担について」縮退の時代における都市計画制度に関する研究会編『都市計画法制の枠組み法化：制度と理論』(土地総合研究所、2016年)238頁以下。

その他に、より広くエリア外との関係をも考慮すると、法的な支援等を受けるエリアとそれ以外のエリアとの間での公平性や平等性といった課題もあろう(確井・前掲注6)515頁)。

### III. 都市再生特別措置法における主体としての 都市再生推進法人

#### (1) 都市再生特別措置法における エリアマネジメント

エリアマネジメントを地域における住民・事業主・地権者等による主体的な取組みであるとする、都市再生特別措置法においてそうした取組みを支援する仕組みとしては、① 事業実施主体である都市再生推進法人の指定、② 様々な協定制度、③ 公共用物の占用許可の特例が挙げられよう<sup>32)</sup>。協定制度については既に詳細な分析がなされているところである<sup>33)</sup>。また、協定制度の多くは、行政法の観点からすると法的には従来の協定制度と類似したものであり、土地所有者等の合意が適切になされており、土地所有者等に不当な制限や負担がない限りは、それ以上に法的規律を論じる必要はないと考えられる<sup>34)</sup>。それゆえ本稿では協定制度について扱わないこととする（但し、公園施設設置管理協定は占用許可の特例と関わるため扱う）。

以下では、エリアマネジメントの中心的な実施主体とされる都市再生推進法人の指定について検討し、次のIV節で道路・都市公園の占用許可の特例（特に公園施設設置管理協定制度）について考察してゆく。

---

32) これらは、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——都市再生特別措置法に基づく制度活用手引き」（2021年）（以下、「官民連携まちづくり」とする）を参考にした。

33) 前掲注7)の論文を参照。

34) 例外として法的に目新しい点として、① 私人間の協定での都市利便増進協定は、土地所有者等の全員合意ではなく相当部分の参加で、行政庁によって認定される点、及び、② 都市再生推進法人が、都市利便増進協定の締結当事者となることができ、また、公私間の協定である低未利用土地利用促進協定、跡地等管理等協定において市町村と同様の立場で締結当事者となることができる点がある。

## (2) 都市再生推進法人とその法的規律

### (a) 都市再生推進法人の指定制度

エリアマネジメントを担う団体や法人は、指定法人などとして指定されなくとも、任意団体又はNPO法人などの法人として設立され、活動することは可能である<sup>35)</sup>。実際に指定されずに活動している団体等も少なくない。とはいえ、そうした当事者間での自治の下での団体や法人では活動面、信用面などにおいて限界があるため、制度的な支援をするために都市再生推進法人制度が設けられた。

現在において都市再生推進法人は、「市町村や民間デベロッパー等では十分に果たすことができない、まちのエリアマネジメント（公共空間の整備・管理、情報発信、イベントの実施等）を展開することが期待され<sup>36)</sup>、官民の中間的な立場で地域の管理機能を担うものと位置付けられている<sup>37)</sup>。なお、同様に、地域におけるニーズをくみ取り、きめ細やかな対応をする民間の担い手として推進法人や協力団体を指定する仕組みが、都市空間や公共用物の管理に関して多くの法律で制度化されるようになってきている<sup>38)</sup>。また、それは都市法分野以外にも広がっているように見受けられる<sup>39)</sup>。

35) 小林重敏「エリアマネジメント活動と組織体制」小林・前掲注12) 113頁、及び同頁以降の具体例を参照。

36) 「官民連携まちづくり」16頁。

37) 安本・前掲注6) 341頁。また、この可能性と限界を検討するものとして、内海・前掲注8) 300-301頁。

38) 例えば、地域再生推進法人（地域再生法19条）、緑地保全・緑化推進法人（都市緑地法69条）、都市計画協力団体（都市計画法75条の5）、道路協力団体（道路法48条の46）などである。宇賀克也『行政法概説III〔第5版〕』（有斐閣、2019年）579-582頁は、公物管理における公私協働と位置付けている。

39) 例えば、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律における住宅確保要配慮者居住支援法人、2020年の社会福祉法改正で創設された社会福祉連携推進法人。また、小公共の担い手としては、地域運営組織や地域自治組織についての検討も進められている。

指定法人に関しては行政法学において議論があり、特に公権力の行使を委任される行政事務代行型の指定法人について、委任行政の観点から法的統制の議論がなされている<sup>40)</sup>。他方で、指定法人のうち行政事務補助型や民間活動助成型については、法的統制がほとんど議論されていない。

都市再生推進法人は公権力の行使を担うものではなく、その行う業務も効果が国や自治体に帰属する行政事務とは言い難いため、委任行政と見ることはできない<sup>41)</sup>。それゆえか、法律上の指定要件は非常に緩やかなものにとどまっており、「特定非営利活動促進法第2条第2項の特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又はまちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする会社」であることと、「次条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができる」と認められるもの<sup>42)</sup>（同法118条1項）のみである。また、（指定法人制度に係る法令でよく見られる<sup>43)</sup>）事業計画の認可、事務規定の認可、役員を選任・解任の認可、帳簿の備付けといった、指定法人の組織や運営に係る法的規律も規定されていない<sup>44)</sup>。このように指定、及びその組織・運営についての法的規律は緩やかなものにとどまっている。指定法人における民間活動助成型と同様のものと解すれば、特段問題はないかもしれない<sup>45)</sup>。しかしながら次に見るように、度重なる法改正により都市再生推進法

---

40) 宇賀・前掲注38)309頁以下、塩野宏『行政法III〔第5版〕』（有斐閣、2021年）119頁以下。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）182頁、原田・前掲注24)84頁。

41) 参照、塩野・前掲注40)120頁、133頁。

42) 指定権限をもつ自治体はそれを具体化する指定基準を設けているが、概ね、国土交通省の「都市再生推進法人の指定等に関する事務取扱要綱（例）」に準拠している。「官民連携まちづくり」21頁における審査基準の例を参照。

43) 参照、露木康浩「委託制度と指定機関制度に関する一考察（上）」警察学論集42巻12号（1989年）36頁以下、米丸恒治「指定機関による行政の法律問題」同『私人による行政——その法的統制の比較研究』（日本評論社、1999年）335-340頁。

44) 自治体が自らの判断で独自の法的規律をすることも可能であるが、そうした例は見られない。指定に係る事務取扱要綱を定めて運用するのが通常で、そのなかで事業計画や収支計画の届出が求められることはよくあるが、その程度にとどまる。

45) 民間活動助成型に係る法的規律として、例えば、放送法167条以下、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律32条以下、遊漁船業の適正化に関

人の業務が拡大し、またその指定対象の要件も緩和されてきていることからすると、そのように言えるであろうか。

(b) 都市再生推進法人に係る法改正：業務拡大と対象要件緩和

都市再生推進法人の制度は、都市再生特別措置法の制定時には存在しておらず、2007年の改正で設けられた。2007年の制度創設時の趣旨は次のようなものであった。まちづくりの担い手としてのNPO法人の意義・役割が大きくなりつつあるなか、そうした「担い手を活用しつつ、地域の特性に応じた都市の再生を図るため、市町村長は、都市再生の推進に関する業務（他のNPO法人等に対する助成業務、土地取得業務等）を適正かつ確実にを行うことができる公益法人やNPO法人を『都市再生整備推進法人』として指定することができることとし」た<sup>46)</sup>。この段階では、その業務は行政計画で規定された事業の実施にとどまり、また、営利法人を指定することは認められていなかった。

その後、2009年の改正で都市計画の提案権が認められた（都市再生特別措置法57条の2：以下、条文を示す際には「法」と省略する）<sup>47)</sup>。2011年の改正で、特定NPO法人、一般社団法人・一般財団法人に加えて、一定の要件を満たすまちづくり会社も指定対象とされる（但し、この段階では市町村の出資要件等があり、2016年の改正でその要件が外された）とともに、都市再生整備計画の作成等の提

---

する法律20条以下を参照。

- 46) 国土交通省都市地域整備局まちづくり推進課ほか「法令解説 都市の再生・地域の活性化の取組の推進——民間活力による都市開発、密集市街地の早期解消、地域の担い手を活かしたまちづくりの推進」時の法令1793号（2007年）10頁。
- 47) 都市再生特別措置法における都市計画提案制度として、事業者による提案において、迅速化などの要請から短期の処理期間等の手続の特例が認められており（法37-41条）、学説においては批判的検討がなされている（野田崇「私人による都市計画？」法と政治57巻3・4号〔2006年〕27頁、見上崇洋「都市計画の計画提案制度——公私協働論の視点から」同『地域空間をめぐる住民の利益と法』〔有斐閣、2006年〕174-175頁、亘理・前掲注8）「都市計画の法主体に関する覚書き」84頁）。

都市再生推進法人による都市計画提案にもそれらの特例の規定が準用されるが（法57条の2第2項）、処理期間に係る法41条は準用されていない。迅速化の要請は及ばないようである。

案（法 46 条の 2）<sup>48)</sup>，都市利便増進協定の締結が認められた（法 74 条）。

2014 年の改正で，立地適正化計画に係る機能と，跡地等管理等協定の締結（法 111 条）が認められた。2016 年の改正で設けられた低未利用都市利用促進協定の締結主体の一つとされ（法 80 条の 3），2018 年の改正では低未利用地の一時保有等も業務に追加され，ランドバンク的機能も期待されている<sup>49)</sup>。そして 2020 年の改正では，滞在快適性等向上区域における事業者として公園施設設置管理協定の締結，景観計画の提案等（法 46 条 14 項 2 号ロ，62 条の 3 以下，62 条の 14），申請の経由事務<sup>50)</sup>（法 62 条の 8）が認められることとなった。この公園施設設置管理協定は，都市公園の占用許可特例に関するものであるため IV で考察する。

このように都市再生推進法人の業務は，公権力の行使を担わないとはいえ，かなり多様な業務にわたるものとなっている（法 119 条を参照）<sup>51)</sup>。行政計画に

---

48) 計画提案権について，都市計画と景観計画の提案権は様々な主体に認められているが，都市再生整備計画の提案権は都市再生推進法人と一体型滞在快適性等向上事業の実施者（後述）に限られる。この点について，都市再生推進法人等と市町村との制度的な距離の近さとの関係で後に扱う。なお，同様に推進法人に対して，その事業の基礎となる計画の提案を認める例として，地域再生法 17 条の 25，福島復興再生特別措置法 33 条の 2 もある。

49) 国土交通省都市局都市計画課「法令解説 都市のスポンジ化対策を総合的に推進 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」時の法令 2060 号（2018 年）41 頁。なお，都市計画協力団体制度はこの際の都市計画法の改正で設けられた。

50) 申請者の便宜のためのものであり，同様の例として，道路交通法 101 条の 2 の 2 第 1 項，障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律 53 条 2 項がある。

政府の説明資料では，「都市再生推進法人による申請手続のサポート」として，「許可権者に対する事前説明の場に立ち会い，申請者と共に説明することで，事前協議を円滑化」などと説明されている。国土交通省都市局『『居心地が良く歩きたくなる』まちなかづくり支援制度（法律・税制・予算等）の概要』（2020 年）12 頁 <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001373727.pdf>>。

51) これら多様な業務にもかかわらず，指定を受けることの実際上の意義としては，自治体から公的に認められ認知度・信用度を高めるとい点が一番に挙げられている。丸岡努・星卓志「都市再生推進法人の制度と運用実態の関係に関する研究」日本建築学会技術報告集 24 巻 57 号（2018 年）830 頁。参照，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 12）157 頁。また，政府の文書でも同様の認識が示されている（まちづくり活動の担い手のあり方検討会・前掲注 28）6 頁）。なお，民間



おける事業の実施という都市再生特別措置法の民間事業者と同様の業務だけでなく、行政主体とも民間事業者とも異なる官民の中間的な役割としての業務をも担うようになってきている<sup>52)</sup>。また、自治体によるさらなる活用も見られる<sup>53)</sup>。他方で、指定対象について、当初は非営利法人に限定されていたが、改正により自治体の出資等を要件にまちづくり会社といった営利法人も対象とされ、その後の改正で出資等の要件が外されるといった形で、対象となる法人の要件緩和がなされてきている。こうした業務拡充と要件緩和を考慮しても指定法人としての規律が十分であろうか<sup>54)</sup>。

(C) 都市再生推進法人の法的規律の特徴：組織面と作用面での法的規律

この点について、指定法人制度に関しては、(少なくとも行政事務代行型に類しては)法律で特定された業務を実施することが想定され<sup>55)</sup>、それを前提に法的議論がなされてきた。それゆえ、指定の段階で当該業務を担いうる適格性や能力、その運営組織等について法的に規律されている。

これに対して、都市再生推進法人や同様の推進法人・協力団体の業務は実施が必須のものとは言い難く、法定の業務はオプションに過ぎない。その指

---

活動型指定法人制度における共通点として、「業務活動に関する法律による権威付け」が指摘されている(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]471頁)。

52) 立法担当者の説明では、「まちづくりのノウハウを有して民間事業者等の活動を支援する法人」、「地域の土地利用の状況に詳しく、行政に代わって多様なニーズをとらえてまちづくり活動を行う」者として期待がされている。国土交通省都市局都市計画課・前掲注49)41頁。

53) 自治体における活用として有名なのは、BID制度の先駆けとなった大阪市エリアマネジメント活動促進条例があり、都市再生推進法人がその主体とされている(同条例2条)。参照、大阪市計画調整局「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン(改訂版)【第4版】」(2021年)。

54) 同様の業務拡大は緑地保全・緑化推進法人、景観整備機構についても見られ、また、営利法人の対象とすることは緑地保全・緑化推進法人、地域再生推進法人についても認められている。

55) それゆえに、事務の休廃止について許可や届出等が求められている。例えば、建築基準法77条の14、77条の34。

定は、法律に規定された業務を行う最低限の適格性と能力があることを認めるものに過ぎず、また、どの業務を行うかは地域ごとに状況の変化に応じて異なってくる<sup>56)</sup>。それゆえ、指定時において全ての業務を行いうることを担保する組織面での法的規律をせずに、緩やかなものにとどめている。他方で、業務を行う際には、当該業務に係る法律上の活動等（協定、規制の特例など）に関わる公共性、第三者や公衆への影響といった観点から必要な法的規律がなされることになる。このように、指定時における組織面での緩やかな規律を、個別の活動時における作用面での法的規律で補うことで、全体としての規律を図っているのである。作用面での法的規律について具体的にいえば、都市再生推進法人による業務について、都市再生整備計画においてその枠組みが定められ、その実施主体として位置付けられ、また、協定締結においては市町村長の認可の対象となるといった形で、各活動場面についてそれぞれの法的規律がなされている。さらにいえば、今後も業務が拡大される際には、それに係る法令上の活動について適切な法的規律がなされることが求められよう。

こうした観点は、指定法人やその前提としての行政主体に係る議論において指摘されている点に沿ったものである。というのは、指定法人に係る議論は、行政主体には該当しないが行政ないし公益性のある事務を担う主体に対する法的規律が論じられる。しかし、行政主体概念について限界が指摘され、行政主体に該当しない私的主体に対しても、そのガバナンスについて組織面、アカウンタビリティについて作用面から法的検討の必要性が指摘されている<sup>57)</sup>。さらに、ガバナンスやアカウンタビリティについては、公法のみ

---

56) 現状では、都市再生整備計画の提案と利便増進協定を用い、道路占用特例をも組み合わせて、道路でのイベントやオープンカフェと、沿道施設の整備と管理を行っている例が多いようである。国交省のHPを参照<<https://www.mlit.go.jp/toshi/toshisai-sei/>>。また、丸岡・星・前掲注51)、伊藤孝紀ほか「都市再生推進法人によるエリアマネジメントの実態」日本建築学会計画系論文集81巻730号2701頁以下も参照。

57) 例えば、中川丈久「米国法における政府組織の外延とその隣接領域」碓井光明『金子宏先生古稀 公法学の法と政策（下）』（有斐閣、2000年）494頁、山本隆司「行政

でなく、法人法による法人内部のガバナンス、契約法における契約や協定を通じた当事者へのアカウントビリティといったように私法によっても担保されると考えられてきている<sup>58)</sup>。そうすると、都市再生推進法人のような委任行政の議論に当てはまらない指定法人についても、私法による規律を前提に、その組織面とともに作用面をも含めた総合的考察が求められよう<sup>59)</sup>。

それでは次に、都市再生推進法人の作用面についての法的規律として、道路・都市公園の占用許可の特例を取り上げて考察することとする。

## IV. 公共用物における占用許可特例：

### 収益事業と収益の地域還元を中心に

#### (1) エリアマネジメントにおける 収益事業と法的対応

エリアマネジメントは民間でのみ行うことができ、エリアマネジメント団体も事業費を地域の事業者からの会費や寄付、自主的な収益事業によって賄うことは可能である<sup>60)</sup>。しかし実際にはそれが可能な地域は少なく、多くのエリアマネジメントにおいては、民間によるまちづくりや管理の費用、及びエリアマネジメント団体の財源について継続的な確保が課題になってきてい

---

組織における法人」小早川光郎・宇賀克也編『塩野宏先生古稀記念 行政法の発展と変革（上）』877頁。参照、北島・前掲注24）60-72頁，原田・前掲注24）82頁。

58) 北島・前掲注24）72頁，215頁，同「行政上の主体と実定法」宇賀克也・交尚史編『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，原田・前掲注24）85頁。

59) 参照、藤田宙晴『行政主体』の概念に関する若干の整理』同『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣，2005年）99頁。

60) 行政法規による仕組みを用いず、当事者間の私的自治で管理費用を賄っている例として、六本木ヒルズのエリアマネジメントがある。小林・前掲注12）106-107頁。また、その他の取組みについて、小林重敬・森記念財団編著『エリアマネジメント効果と財源』（学芸出版社，2020年）を参照。

る<sup>61)</sup>。このように民間の自主的取組みでの財源確保には限界があるため、行政法規による制度的な対応がなされてきている<sup>62)</sup>。

第1に、地域の当事者に負担金を求めること<sup>63)</sup>について、地域の事業者等を組織化し規約を設けて会費を集めるといった私法による手法では十分ではないため、地域再生法改正でBID制度としてのエリアマネジメント負担金が設けられ、また、地域自治組織に係る議論で住民等の負担金も検討されている。第2に、都市空間における収益事業について、地域の私有空間における事業からの収益では管理費用が賄えないこともあり、自治体の公の施設の指定管理者となることの他に、近年、エリアマネジメントの費用に充てるために様々な規制緩和がなされるようになっており、特に公共空間（公共用物）を利用した民間の収益事業のための占用許可特例に係る制度が拡充されてきている。具体的には、道路や都市公園等において、オープンカフェや飲食店、売店、広告塔や看板といった収益施設に係る占用を特例的に認めるものである（この点につき以下で検討する）。また、屋外広告物に関しても「エリアマネジメント広告」として規制緩和による収益事業が認められている<sup>64)</sup><sup>65)</sup>。

---

61) 参照、小林・前掲注12)。

まちづくり活動の担い手のあり方検討会・前掲注28)7-11頁。まちづくりの財源に関して法的に分析するものとして、碓井・前掲注6)547-563頁。

62) 参照、社会資本整備審議会・前掲注19)20頁。

63) 参照、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頁以下。

64) 「エリアマネジメント広告」としては、私有地の空間に係る屋外広告物での規制緩和による場合と、公物である道路占用特例による場合とを含んでいるようである。参照、小林・前掲注12)103頁、111頁。

屋外広告物の規制緩和としては、エリアマネジメント活動推進のための屋外広告物規制の弾力化といった形で、2017年に屋外広告物条例ガイドラインが改正され、規制緩和で認められた広告物等による広告料収入を管理費用に充てる仕組みが認められた。それを受けて各自治体が屋外広告物条例を改正しており、例えば名古屋屋外広告物条例7条6項は、「都市再生推進法人その他規則で定めるものが表示し、又は設置する広告物又は掲出物件であって、公共空間等におけるにぎわいの創出又は公衆の利便の向上に寄与すると認められるものについて」規制の適用除外としている。

65) 札幌駅前通り地下歩行空間では、指定管理者制度、目的外使用許可、協定などの複

第1の地域再生法におけるBID制度は、エリアマネジメントの中心的な管理に係る法的手当ではなく、管理費用の財源について行政法規による仕組みを用意したものである。他方で、その財源を利用してどのようなエリアマネジメント事業を行うかについては、法的には規律されていない。その意味で、エリアマネジメントの内容については行政法規による規律ではなく、当事者の自治に委ねられている<sup>66)</sup>。これに対して、第2の公共用物に係る占用許可特例は、エリアにおける公共用物の管理をも含めた仕組みであり、また、公共用物における収益事業であるがために、それに係る法的制約や利益の還元といった点について公共用物に対する法的要請との関係で考察が求められる。それゆえ、エリアマネジメントと公物法理論との関係性が問われることになる。なお、占用許可特例が認められる主体として、都市再生推進法人が主として挙げられたり、制度的に想定されたりしている。このように、後者の公共用物に係る占用特例による収益事業については、エリアマネジメントと行政法の観点から考察に値すると考えられるため、以下で詳細に検討してゆく。

## (2) 占用許可特例と公物法理論との関係

エリアマネジメントは私有地だけでなく、公有地をも含めた都市空間において展開され、道路や都市公園といった公共用物も活用の対象となる。公共

---

数の仕組みを通じて、札幌駅前通まちづくり株式会社が当該空間の管理とその壁面広告の運営を行っている。小林・前掲注12)99頁。また、道路占用許可特例、屋外広告物条例、地区計画を用いるグランフロント大阪での枠組みについては、同書109-112頁を参照。

その他、道路占用許可特例、及び土地所有者等と都市再生推進法人の間での都市利便増進協定を用いて、広告塔・看板、有料駐輪施設、食事・購買施設などを設置する例として、名古屋市の栄・伏見・大須地区の都市再生整備計画(2021年)、札幌市の大通駅周辺地区の都市再生整備計画(2021年)を参照。

66) 負担者の当事者自治に委ねられている点について、洞澤・前掲注27)39頁。参照、原田・前掲注4)472頁。

用物については、公衆の自由使用（一般利用：道路の交通、公園の利用など）を確保することが法目的であり、その活用においては自由使用との関係で支障が生じないようにすることが求められる。具体的には、占用許可において、「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり」という無余地性要件（道路法33条1項）や「都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず」（都市公園法7条1項）といった厳格な要件が課されることで、それが担保されている。

しかしながら、占用許可基準が厳格に過ぎると公共用物の利用者にとって有益な施設等の設置も阻害されてしまうことから、利便増進に資するものについては要件を緩和して占用が認められるようになってきている（例えば道路法33条2項3号）<sup>67)</sup>。こうした規制緩和は、利用者の利便を増進することで一般利用という法目的に資するものであろう<sup>68)</sup>。

これに加えて、上述した占用許可特例は、利便増進に資することや自由使用に支障がないことを前提に、公共用物における収益施設の占用を、エリアマネジメント団体等に特例的に許可しようとするものである。具体的には、道路占用許可特例制度（法46条10項、62条）、河川敷地占用許可制度（河川敷地占用許可準則第22-26）、都市公園につき占用許可特例制度（法46条14項2号イ、62条の2）、及びまちなかウォークアブル区域における公園施設設置管理協定などの都市公園法の特例（法46条14項2号ロ、62条の3以下）である<sup>69)</sup>。

これらの占用許可特例には、従来の規制緩和とは異なる点があり、それが

---

67) これを法的に分析するものとして、碓井・前掲注6) 540-543頁、板垣勝彦「道路占用許可の規制緩和と屋外都市空間の多目的利用」日本不動産学会誌33巻2号（2019年）33頁以下。

68) もちろん、利便増進のなかには、「歩行者利便増進道路」（道路法48条の20）といったように特定類型の利用者を念頭に置いた仕組みがあり、他の利用者の利用に支障を生じさせる可能性もある。この点は、道路には多様性があり、特定の利用形態（歩行、自動車交通など）に適合した道路があることからすると、特定の利用形態を優先することについて計画等で正当化されていれば、法目的に合うものと考えられる。

69) 詳しくは、「官民連携まちづくり」33頁以下、80頁以下を参照。なお、同文書においては、公園施設設置管理協定の制度は占用許可の特例ではなく、滞在快適性等向上区域に係る制度に含まれている。

公物法理論との関係で緊張関係をはらみうる。第1に、公物管理法の法目的からは直接導き出すことが困難に見える都市再生や地域再生という要素が加味されて、特例が認められる点である<sup>70)</sup>。先の利便増進を理由とした規制緩和であれば、公共用物の自由利用に便益となるため法目的に合致する。しかしながら、都市再生等となると、道路や都市公園などの公共用物そのものの機能増進よりも、その置かれた環境の改善に対する公共用物の寄与といった外在的目的のための特例という側面をもつことになり、法目的に合致するかが問われる<sup>71)</sup>。

第2に、特例が認められる物件として、食事施設、購買施設、広告塔、看板、自転車駐車器具といった収益事業を行うことが可能なものが含まれるようになってきている点である（法46条14項1号・2号、法施行令19条、20条、道路法31条1項、同法施行令7条など）。但し、この特例における収益事業はエリアマネジメント団体等の私的主体が行うことが制度的に想定されており、エリアマネジメントの費用に充てるための収益事業として位置付けられている（それゆえに収益を地域に還元することが前提とされている）。公物管理法は伝統的には、公共用物の占有について公共目的での占有や公共的主体による占有が基本又は優先とすることを念頭に置いてきた<sup>72)</sup>。そこからすると公共用物において、私的主体による収益事業に係る物件について特例的に占有を認めることは、公物管理法と整合するかが問われる<sup>73)</sup>。

70) 道路占用許可特例について「都市の再生に貢献し、道路の通行者及び利用者の利便の増進に資するもの」（法46条10項）、河川占用許可特例について「都市及び地域の再生等並びに河川敷地の適正な利用に資すると認められるとき」（河川敷地占用許可準則第23）ということが要件とされている。また、道路と都市の占用許可特例は、都市再生特別措置法に規定されている。

71) 但し、道路や都市公園等をも含めた都市や地域の再生であるため、一概に外在的とは言い難い。

72) 例えば、道路法36条の水道、電気、ガス事業といった公益事業に係る占有特例、都市公園法5条の公園管理者以外の者の公園施設の設置の制限。また、河川敷地占用準則第5の4、第6も参照。

73) 塩野・前掲注40)435-436頁は、公用財産の有効活用について類似の問題を指摘している。

これらの点について、公物法理論との関係で次のように考えることができよう。まず公物法理論は、「道路、公園など公衆の用に現に供されている物をいかに合理的に管理するかという、極めて実務的問題関心にも支えられていたものであった。さらに、公物法一般理論は、河川法や道路法などの個別の公物管理法と密接な関係をもって展開してきた」<sup>74)</sup>と指摘されるように、その時々の実務的関心や公物管理法の状況を反映して変化しうるものである。そのうえで、まず公物に外在的な要素の考慮については、既に公物管理における環境配慮の文脈で、公物法の視点が内部にあり周辺環境との関係が遮断されてきた点が批判的に検討されてきており、外部との関係をも理論の射程に収めることが論じられている<sup>75)</sup>。そこからすると、公共用物が位置する場所の周辺環境との関係を考慮することは、公共用物の法目的を阻害しない限りは認められ、都市中心部に位置する公共用物の管理において都市再生等を考慮することも公物法理論と衝突するものではないと考えられる。

次に、収益事業と公物法理論との関係について、公物を適切に管理することは公物管理法から当然に求められ、公共用物については自由使用に資するように魅力や快適性の向上のために管理することも、法の求める管理に含められよう。そして特に後者の管理は、行政主体よりも、地域に根差した活動をする私的主体による方がより適切に行うことができると考えられている。そのうえで、公共用物が既に PFI 事業や指定管理者制度の対象となり、法令等で規律された形での収益事業が可能となっていることからすると、管理費用を賄うための収益事業に係る占用特例は、公物管理法の要請に適うとともに、新たな法的問題を生じさせるものではないと考えられる<sup>76)</sup>。もちろ

---

74) 塩野・前掲注 40) 383-384 頁。

75) 例えば、塩野・前掲注 40) 441 頁は、「公物法一般理論に最も欠けていた点は、その視点が公物の内側にあったという点にあるように思われる。つまり、公物という物の存在が周囲の環境から隔絶してとらえられていたのである。」とし、公物法の枠組みで、さらにより広い枠組みでの議論の必要性を指摘する。参照、宇賀・前掲注 38) 558-559 頁。

76) 著者は以前、道路法について法目的の変化に伴う公物管理の多元化やそこでの柔軟



ん、利益還元が前提にあるため、収益事業の利益が管理費用などの形で適切に還元されるよう、一定の法的担保は求められよう。

このように、いずれの点についても公物法理論との関係で問題を生じさせるものではないと考えられる。具体的にいえば、中心市街地に位置し、歩行者の通行や滞在が主たる自由使用と考えられる道路について、都市再生等の目的で、歩行者の利便を増進する施設の占用許可において特例を認めること、及び、そうした占用許可特例により管理費用を賄う収益事業を認めることも、公物管理法と抵触するものではないといえよう。

なお、これらの占用許可特例は公物法理論において指摘される使用関係の輻輳性やその調整について新たな要素を付け加えると考えられるため、この点について付言しておく。公物法理論において「自由使用権の内容自体は必ずしも明確ではなく場所、時代により可変的である」<sup>77)</sup>と指摘されているが、都市再生特別措置法に加えられた「滞在快適性等向上区域」(後述。私物と公物に及ぶ区域)における「滞在」は、公共用物においては自由使用に当たるものである。この「滞在」という自由使用に資する施設等について占用許可特例で設置等が認められている。そうすると、カフェ等の許可使用<sup>78)</sup>が滞在といった自由使用に資するものとなったり、滞在と通行という自由使用間で緊張関係が生じたりするといったような、新たな輻輳的關係が想定されるよう

---

化を肯定的に論じた(洞澤秀雄「空間の観点からの公物法の再検討——近年の道路法見直し議論を契機に」札幌学院法学 26 巻 1 号 [2009 年] 10-11 頁。板垣・前掲注 67) 50-51 頁も参照)。これに対しては、「規制緩和等の現実政策の実現過程として済ますことのできない理論上の問題が残されている点にも留意する必要がある」との指摘を受けている(塩野・前掲注 40) 414 頁)。本文での議論がこの指摘に対する多少の応答となれていれば幸いである。

77) 塩野・前掲注 40) 428 頁。同書は続けて、「その意味で、他人の自由使用の妨害にならない、ということを基本的前提としつつも、社会的発展、価値の多様化を前提として、自由使用の内容は、柔軟に解釈される必要がある」とする。

78) 占用許可は「特許使用」と位置付けられることがあるが、「許可使用と特許使用の区別をたてるよりは、許可使用(使用許可)の内容の種類別として考察するのが適切である」(塩野・前掲注 40) 430 頁)との認識の下で、占用許可による使用を「許可使用」に位置付けている。

になる。また、こうした輻輳的関係の利害調整について、現行制度上、行政計画の段階での調整だけでなく、地域の多様な主体からなる協議会での調整も制度化されるようになっており、公私間の協議会での利害調整という新たな要素も見出される<sup>79)</sup>。

### (3) 占用許可特例における占用主体の選定：

計画での位置付けと制度的な距離の近さ

#### (a) 占用許可特例に関する法的論点

占用許可特例については、広告塔や看板の設置のように自由使用への影響が軽微であったり、食事施設や購買施設のように自由使用の便益となったりするため、公物法などの法的観点からして特段の課題はないように見える。また、特例による許可使用やその主体について、計画に位置付けられたり、協議会で協議されたりと利害調整の手続が制度化されており、その適正さの制度的担保もなされている。

しかしながら、エリアマネジメントと行政法による規律という観点から、次の2点について検討に値すると考えられる。第1に、特例を受ける占用主体として、都市再生推進法人などの地域まちづくり主体が公募を経ずに選定されるという競争性の不在が見られる。さらにいえば、そうした私的主体と行政との制度的な距離の近さが法的に課題となりうる。第2に、公共用物について管理費用を賄うといった目的で特例的に認められた収益事業であるため、必然的に、その収益は目的に合うよう還元される必要がある。そうすると、エリアマネジメントの財源として特例的に収益事業が認められたのであれば、その収益がエリアマネジメントのために還元されるよう法的な担保が

---

79) 道路と都市公園の占用許可特例については都市再生整備計画において、河川敷地の占用許可特定については協議会等において調整をすることが、法的には予定されている。他の例について、宇賀・前掲注38)552頁を参照。なお、公私間の協議会に係る法的課題について、洞澤・前掲注26)128-137頁を参照。

求められ、その担保が適切になされているかが法的課題となりうる。

これらの点はいずれの占用許可特例にも当てはまるものであるが、長期占用を認める公園施設設置管理協定に係る都市公園法の特例については、課題がより明瞭に表れると考えられるため、以下ではこの制度について検討してゆく。なお、占用許可特例の占用主体としては主として都市再生推進法人が想定されている。都市再生推進法人については、上記の検討において、指定における法的規律は緩やかであり、個別の業務に係る作用面で法的規律がなされる必要があると述べたが、以下での検討はその作用面での法的規律の一側面を考察するものとなる。

#### (b) 都市公園の占用許可特例と都市公園リノベーション協定

この占用許可特例は、都市再生特別措置法の2020年改正で設けられた制度であり、公園施設設置管理協定に基づき、飲食店、売店等の施設の設置と、当該施設から生じた収益を活用して公園施設の整備、改修等を一体的に行うことについて、都市公園法の特例を認めるものである<sup>80)</sup>。「都市公園リノベーション協定制」と呼ばれるため、以下ではこの用語を用いることがある。

この制度を利用するには次のような手順を踏む必要がある。まず市町村は、都市再生整備計画に滞在快適性等向上区域（いわゆる「まちなかウォークアブル区域」）を定める<sup>81)</sup>。当該区域は、滞在の快適性及び魅力の向上のために必要な施設の整備又は管理が必要な区域で、「居心地が良く歩きたくなる」空間形成が目指されている（法46条2項5号）。それを官民一体で推進するため、土地所有者、建物所有者等が実施する事業等で、隣接・近接区域での市町村実施事業と一体的に実施される交流・滞在空間を創出する事業について、「一体型滞在快適性等向上事業」として同計画に記載される（同条3項2号

80) 詳しくは、国土交通省都市局公園緑地・景観課「まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン～都市公園リノベーション協定～」(2020年)を参照。

81) 「滞在快適性等向上区域」の指定は増えており、自治体側にも大きな関心があるようである。

イ)。当該事業に係る法律上の特例措置法の一つが、都市公園リノベーション協定制度であり、関連するものとして都市公園における看板等の設置（法46条14項1号、62条の2第1項）、普通財産の安価な貸付等（法46条第14項4号、62条の13）などがあり、いずれも都市再生推進法人を含む一体型事業実施主体等に対して認められるものであるため、これらを組み合わせて事業を実施することが期待されている<sup>82)</sup>。

都市公園リノベーション協定制度において、都市公園にカフェ等の収益施設を設置できる事業主体（協定の相手方）は、「当該都市公園の利用者の利便の増進に資する事業の実績を有する一体型事業実施主体等」に限られ、それには滞在快適性等向上区域の土地・建物の所有者等と都市再生推進法人が該当する（法46条3項2号、14項2号ロ）。市町村は、当該区域内の都市公園における「一体型事業実施主体等」が行うカフェ・売店等の「滞在快適性等向上公園施設」の設置などを都市再生整備計画に記載する（法46条14項2号ロ、法施行規則11条の2）。滞在快適性等向上公園施設だけでなく、園路・広場などの特定公園施設の建設、駐輪場・看板などの公園利便増進施設等の設置なども併せて記載することが求められている（法46条14項2号）ため、収益施設とともに非収益施設の設置等も併せて事業を行うことが計画に位置付けられることになる。

都市再生整備計画にこうした記載がなされると、実施主体には実施義務が課され、実施しない場合には勧告を受けうる（法46条の5、46条の6）。他方で、都市公園の公園管理者は、（都市再生推進法人を含む）一体型事業実施主体等と公園施設設置管理協定を締結することになる（法62条の3第1項）。同協定は、先のカフェ等の滞在快適性等向上公園施設の設置又は管理、特定公園施設の建設、公園利便増進施設等の設置、そして使用料や費用負担などについて定めるもので、有効期間は20年を超えないものとされる（同条2項、3

---

82) 詳しくは、「官民連携まちづくり」80頁以下。その他に、同区域内では駐車場出入口の設置制限等も可能となるが（法46条14項3号、62条の9以下）、これは都市再生推進法人と関わるものではないため扱わない。

項)<sup>83)</sup>。なお、公園管理者は協定締結の際に、実施主体等が「適切な資金計画及び収支計画を有する者であること」を確認しなければならない（同条4項1号）。

協定が締結されると、一体型事業実施主体等には上記の諸施設の設置・管理等が求められ、他方で、公園管理者はそれらに係る占用許可を付与することが義務とされる（法62条の5第1項、2項）。

(C) 占用主体の選定における計画での位置づけと制度的距離の近さ

このように、カフェ等の収益施設と園路等の非収益施設の設置・管理を併せた事業として計画に位置付け、長期の占用による収益施設からの収益を非収益施設の設置・管理費用に充てることを前提に、協定で事業の実施を担保している。こうした仕組みは、2017年の都市公園法改正で設けられたいわゆる Park-PFI（以下、「P-PFI」とする）制度<sup>84)</sup>を基にしたものである。しかしながら両者の大きな違いは、事業主体である占用主体の選定における競争性の有無である。P-PFIを含め、公共用物の占用許可における特例、特に長期の占用については、選定における公正性を確保するために、占用主体を公募で選定することが一般的に求められている（都市公園法5条の2以下、道路法48条の23以下、港湾法37条の3。道路法39条の2以下も参照<sup>85)</sup>）。

都市公園リノベーション協定制度においては、公募の代わりに、「一体型事業実施主体等」を都市再生整備計画に位置付けることで選定における適正さの担保がなされるものとなっている<sup>86)</sup>。同計画の策定においては通常求め

83) 協定内容の例示として、国土交通省都市局公園緑地・景観課・前掲注80)27頁以下を参照。

84) 参照、国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」(2020年)。

85) 参照、宇賀・前掲注38)603頁。条例独自の公民連携事業について、事業者の競争性を確保した仕組みとして、大東市公民連携に関する条例がある。

86) 道路占用許可特例についても、占用主体の選定において公募が想定されているが、「特定の者が占用を行うことについて十分な理由がある場合」には公募によらないことが可能とされ、その例として「都市再生整備計画の決定段階において、同等の手続

られない案の縦覧と意見書の提出が、都市公園リノベーション協定制度に関する計画の場合には必要となる（法46条15項、16項<sup>87)</sup>。但し意見書の提出は、「施設の場所と同一の場所に飲食店等を設け、又は管理しようとする者」に限られるため、住民一般ではなく、競業者に対する反論の機会の付与であろう。

こうした計画での位置付けによる主体の選定について、都市計画決定のように、公衆の縦覧や意見書の提出、審議会での審議など、その策定手続で利害調整がなされるような計画で主体を位置付けるのであれば、選定における適正さが担保されているといえよう。しかしながら、都市再生整備計画については都市再生推進法人に提案権があり（46条の2第1項。同条2項は、一体型滞在快適性等向上事業を実施しようとする者の提案権を認める）、また、提案がなされた場合には市町村はそれを尊重して行動するのが通常のものである。そして、その手続においては、競業者は意見書を提出できるが、住民一般の関与は通常は求められていない<sup>88)</sup>（他方で、多くの自治体が条例や要綱で審議会等の手続を設けている<sup>89)</sup>）。このように、位置付けを行う都市再生整備計画において、

---

により公平性の確保がされた上で事業主体が定められている場合」とする（「官民連携まちづくり」47頁）。これは、都市公園占用許可特例における都市再生整備計画への占用主体の記載の方法と同様のものと考えられる。

なお、他の方法として、河川敷地占用許可特例制度において、協議会等において適切と認められた事業者等を選定する例もある（同上55頁）。

87) その他に、公園管理の観点からの公園管理者による審査等として、案の縦覧と計画への記載について公園管理者の事前同意（法46条17項3号、4号）、協定締結前の公園管理者による審査（法62条の3第4項3号）がある。

88) 例外的に、都市公園占用許可特例等に係る事項を記載する場合（主として都市公園リノベーション協定による占用許可の場合）には公衆の縦覧が求められるが、その場合でも意見書の提出は競業者に限られる（法46条15項、16項）。

なお、公物管理法においては、住民を含む一般利用の利用者は手続等において規定されることはなく、その利益は管理者が考慮することを前提とした仕組みとなっている。そうした観点からすると、都市公園の占用許可特例にかかる手続規定に違和感はないかもしれない。しかしながら、公物管理における住民参加はかねてから理論的に求められてきている。

89) 都市再生整備計画審議会条例や都市再生整備計画事業評価委員会条例等である。

計画を策定する市町村と特例の対象となる都市再生推進法人との間に制度的な距離の近さがある。II(3)で述べたように、エリアマネジメントは狭域を対象とするために、それに係る制度において距離の近さが生じるのはやむを得ないものである<sup>90)</sup>が、それを補い公正さを担保するためには、透明性<sup>91)</sup>や一般利用者である住民等の関与<sup>92)</sup>が求められよう。上述のように、計画案の縦覧があるため一定の透明性が確保されるかもしれないが、意見書の提出は住民には認められないため、それで選定に係る公正さが十分に担保されるかには疑問がある。

#### (4) 収益事業からの収益の地域還元

現在、エリアマネジメント団体は管理・運営費用を賄うために様々な収益事業を行うようになってきているが、それが私有地において規制緩和等の措置を受けることなく行っている場合には、そこからの収益の用途は当該団体の内部で（当事者自治で）判断されるべき事項である。これは、BID 制度によるエ

90) 政策的対応と個別の利害が接近する点につき、「都市型社会・都市縮小の時代においては、……。政策の重点が既成市街地の再構築へ移行することで、いわゆるアメニティ、都市の個性づくり、地域の活性化などの『目標の不確かなテーマ』の比重が高まる。さらに、よりミクロな空間における個別の状況に対応した文脈的制御の必要性が高まることで、政策的対応と私的・個別の利害とが接近する」とされ、「本来の政策目標の設定自体が、個別の・財産的利害とひとまず切り離した形で説明すること自体が難しくなっていることが特徴的である」と指摘されている（角松生史『『都市のスポンジ化』への対応と公共性』棚澤・前掲注 8）65 頁）。

91) 都市再生整備計画は公表が求められる（法 46 条 28 項）が、公園施設設置管理協定については締結日、当該公園施設の場所、有効期間が公示される（法 62 条の 3 第 5 項）が、協定内容は公示の対象ではない。

92) 都市計画の分野における協定に係る参加原則、透明性原則などについて、大貫裕之『『枠組み法化』と『管理型』都市計画法制』亘理・内海・前掲注 7）316-321 頁を参照。他方で、公物管理法においては一般的に、住民参加の機会は法的には求められていない（都市公園法の P-PFI においても求められていない）。この点についてはかねてから疑問が呈されており、公物法一般の文脈でも検討されるべき課題である。参照、塩野・前掲注 40）423 頁。

リアマネジメント負担金の場合にも当てはまる。これらの場合、資金を地域のまちづくりのために使うことが期待されるが、それは法的に求められるものではない。

他方で、規制緩和による収益事業、特に公共用物という利用者一般の利益となるべき場における規制緩和（占有許可特例）による収益事業の場合には、その収益はある程度公共（地域）のために還元されるべきである。PFI 事業において、民間事業者が公共施設から得た収益から設置・管理等の費用を支弁することは、その具体化である<sup>93)</sup>。そして、適切に地域還元されるよう法的担保も求められよう<sup>94)</sup>。

この点について、都市再生推進法人は、その指定において非営利法人や「まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする会社」であることが求められているため、収益からの資金は全てまちづくり目的で使用されることも考えられ、地域還元に係る別段の法的担保は不要とも思われる。確かに一般的にはそれは当てはまる。しかしながら、占有許可特例等の規制緩和は都市再生推進法人のみに限られるわけではなく、また、都市再生推進法人の場合にも、まちづくり会社といった株式会社も対象となり、実際に定款で余剰金の配当を認める例はあるため<sup>95)</sup>、やはり個別の作用段階で利益の地域還元に係る法的担保が検討されるべきであろう。

この点について、都市公園リノベーション協定制度においては、都市再生整備計画で記載される収益施設としての滞在快適性等向上公園施設につい

---

93) 都市公園での P-PFI に関して、都市公園法 5 条の 2 第 1 項、同法施行規則 3 条の 3 を参照。

94) 利益の地域還元について、法人の定款等で定めることで私法によって担保している例もある。秋葉原タウンマネジメント(株)は、株式会社であるが、様々な事業からの収益を地域に還元するため、出資金に対する配当は行わないことを定款に明記している。但し、これは占有許可特例等の規制緩和に係る地域還元ではなく、当該法人の自主的な判断で行われている。

95) 例えば、株式会社富山市民プラザの定款 40 条 <[https://www.siminplaza.co.jp/file\\_upload/100034/\\_main/100034\\_11.pdf](https://www.siminplaza.co.jp/file_upload/100034/_main/100034_11.pdf)>、神戸ハーバーランド株式会社の定款 35 条 1 項 <<https://kobeharborland.com/company/certificate/>>。



て、「当該公園施設から生ずる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができる」と認められるものとする」(法施行規則 12条の4)とされる<sup>96)</sup>。そのうえで、協定で定める事項として、法 62 条の3 第 2 項 8 号の「当該特定公園施設の建設に要する費用の負担の方法」において、見込まれる収益等からの建設費用への充当額が加味される。また、同項 9 号の「公園利便増進施設等の設置に関する事項」において、「当該施設の設置に要する費用、管理に要する費用、収益の見込みについて記載を求める」とされる<sup>97)</sup>。さらに、協定の締結に当たって公園管理者が確認すべき事項として、資金計画及び収支計画(法 62 条の3 第 4 項 1 号)があり、そこで収益の見込みが確認されることになる<sup>98)</sup>。このように、都市公園リノベーション協定制度においては、対象施設を定める計画段階、及び、費用負担や収支等を定める協定段階において、収益の地域還元が担保されることになっている。

都市公園リノベーション協定制度については、長期の占用によりかなりの収益が見込まれる食事施設、購買施設が対象となるがために、その収益還元について比較的厳格な法的規律がなされていると考えられる。他方で、看板での広告物の掲示といった小規模な場合には、同等の規律が必要とはいえないであろう<sup>99)</sup>。占用等の規模や一般利用者等への影響、利害関係者との関係、見込まれる収益の大きさなどにに基づき、どこまで法的に規律すべきかの判断は変わってこよう<sup>100)-①,②</sup>。また、収益は占用事業者の努力による部分

96) 参照、国土交通省都市局公園緑地・景観課・前掲注 80) 16 頁。

97) 同上 21 頁。

98) 参照、同上 23 頁。

99) 例えば、道路協力団体による収益事業とその還元について、次の HP 内の情報を参照。<<https://www.mlit.go.jp/road/kyoryokudantai/index.html>>

100)-① 道路法の占用許可の柔軟化に係る通知(警察庁交通局長「都市再生特別措置法の一部を改正する法律及び都市再生特別措置法の一部を改正する法律の一部の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令の施行に伴う交通警察の対応について」[平成 23 年 10 月 20 日、警察庁丙規発第 24 号])では、「広告物の占用に当たっては、広告料が地域活動等に要する費用の一部に充当されることを前提とするものであることにかんがみ、占用主体等が、自ら積極的に広告料の収支状況を公開するなど透明性を確保するとともに、広告料が利便工作物等の整備又は維持管理に要する費用の一部に充当

も多いため、収益の全てが公共還元されるべきというわけではない。

## (5) 再分配法人

占用許可特例による収益事業の延長上に、それらの収益等による財源を積み立てて、地域の民間活動への資金配分をする「再分配法人」といったものがある。これは法令ではなくガイドラインで示されたものであり、その主体として都市再生推進法人の活用が提示されている<sup>101)</sup>。それは、民間のまちづくり活動とその団体における財政面での課題に 대응するためのものとして<sup>102)</sup>、地域内外で行われる諸活動により生み出された財源（「地域まちづくり協力金」）

---

される旨を併せて表示するなど他の道路利用者の理解が得られるよう配慮すること」と、運用上、地域還元への配慮が求められている。同旨、国土交通省道路局「道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン——改訂版」（2016年）8頁。

他方で、都市再生特別措置法における道路占用許可特例について、「占用主体は、収益の有無にかかわらず、占用許可申請に際して添付した『道路交通環境の維持・向上を図るための措置』を行う必要がありますが、占用物件を用いて得られた収益については、用途の制限はありません。」とされる（「官民連携まちづくり」44頁）。占用主体としてまちづくり団体が考えられており、用途を制限しなくとも、まちづくり以外の費用に充てないことを想定していないようである。しかしそれは法的には定められていないため、収益還元に係る担保として十分かには疑問がある。

100)-② 大船渡市のキャッセン大船渡エリアにおいては、市有地の貸付における地代減免分について、借地人が分担金としてエリアマネジメントの事業資金として都市再生推進法人に支出する形で、エリアマネジメントの財源について独自の仕組みを運用している。これも公有財産を利用した財源の捻出であり、その地域還元についても同様に法的担保の議論が求められよう <<https://www.city.ofunato.iwate.jp/site/hukkou/11049.html>>。参照、国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室「自治体等による民間まちづくり支援の取組み事例（2018年度版）」<<https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001274272.pdf>>

101) 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）。都市再生推進法人の活用については、同文書21頁。

102) 同上4頁はこの背景として、「まちづくり活動の担い手のあり方検討会とりまとめ」において、「活動財源を地域の協議会等で積み立てる仕組みの検討」が求められた点を示している。

を民間まちづくり活動の資金として集約し、管理する主体である。財源である地域まちづくり協力金の例示として、① 都市開発事業の施行に伴い開発事業者が拠出する協力金等（附置義務駐車施設の整備量の緩和に伴い開発事業者が拠出する協力金等）、② 民間まちづくり活動団体等が公共空間を利活用することにより得られた収益（公共空間〔道路、広場、施設等〕を使用しイベント等を開催することにより得られる収益、公共空間を使用し広告物等を設置することにより得られる収益など）の一部、③ その他地域内外から拠出される資金（地権者・事業者等が拠出する会費、寄付金など）が挙げられている<sup>103)</sup>。

これらのうち、②は上述した占用許可特例による収益事業とエリアマネジメント広告（前掲注64）を参照）からの収益であり、また、①における協力金も、駐車場条例等の規制緩和を通じて地域ルールの余地が生まれ、それによる駐車施設の整備量の緩和に伴い得られる協力金である<sup>104)</sup>。その意味で、①②は規制の特例が認められた結果としての収益といえ、利益還元の要請が当てはまろう。もちろんこれらを担う私的主体による努力の部分も少なくないため、収益の全てを地域還元すべきとするのは適切ではない<sup>105)</sup>。とはいえ、占用許可特例による収益事業の収益の地域還元で述べたように、還元についての法的担保、場合によっては地域住民の参画も求められよう。他方で、まちづくりに係る財源の具体的使途については、再分配を私的主体に委ねる趣

103) 同上6頁。③の会費については、その使途は会の規約等で定められるものであり、一般的に公共還元が求められるものではない。

104) 具体例として、大手町・丸の内・有楽町地区駐車環境対策協議会・前掲注16)59-63頁、75-79頁を参照。これらをモデルに、都市再生特別措置法においても、駐車施設の附置に係る規制の緩和や附置義務駐車施設の集約化といった特例がいくつかの形で認められている（法19条の14、62条の12、107条）。

105) 前注の大丸有地区については、負担金収入の20%を地域ルールの運営費等の事務局の活動費に充当し、40%を上限として千代田区へ寄付金として納付し、残る40%を大丸有地区の駐車環境や交通環境の改善につながる事業に対する助成として地域還元している（大手町・丸の内・有楽町地区駐車環境対策協議会・前掲注16)151頁）。当該地区において、還元方法を含めた負担金の用途の決め方については不明であるが、独自の公私間の協議会等があり、利害関係者の参画の下で透明性がある形で決められていると考えられる。

旨からすると、規律や監督よりも、まずは私的主体による利害関係者間での協議や調整に委ねられるべきと考えられる<sup>106)</sup>。

なお、この再配法人の仕組みは、公的規制を緩和することによって生み出された財源を、私的主体が再分配するものであり、原田大樹（敬称略）によって主張されている「媒介行政」に該当するものと考えられる。そこでは「媒介」とは、「所得再分配を目的とし、国家が直接的に再分配を行うのが『給付』であり、間接的に（市場を経由させて）活動するのが『媒介』」とされ、規制・給付・誘導と並ぶ第4の国家作用類型ないし政策手法と位置付けられる。そうした媒介行政においては、「制度設計レベルでは、国家が枠組設定責任をいかに履行するかが問題となる。枠組設定の際には、……調整組織の設置・行政計画・行政契約が用いられることになる。」とされ、「執行レベルに関しては、行政の中立性問題と介入のモメントへの警戒が課題となる」と論じられている<sup>107)</sup>。この観点からしても、先の議論と同様の結論に至ると考えられる。つまり、再分配の枠組みの制度設計（適切な組織、再分配の規律）の一方で、その実施においては行政が過剰に介入しないことが求められることになろう。

## V. おわりに

エリアマネジメントと法について、都市再生特別措置法における官民連携

---

106) この点についてガイドラインは、「地域のニーズは多様かつ時間の経過により変化するものであり、自治体による再配法人の一律な活動管理は必ずしもなじむとは限らないことから、ガバナンス上の権限〔※筆者注：都市再生特別措置法の報告、改善命令、指名取消の権限〕は確保しつつも、再配法人による自主的な運営を前提とすべきである。」とする（国土交通省都市局まちづくり推進課・前掲注101）21頁）。

107) 原田大樹「媒介行政と保証責任」同『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）181頁。なお、同氏は、空き家バンクやランドバンクを媒介行政の例としている。同「人口減少時代における政策実現手法の展開」レファレンス平成28年3月号（2016年）15頁。

のエリアマネジメントを中心に論じてきた。エリアマネジメントが基本的に私人による活動であることを前提とすると、本稿での議論は他のエリアマネジメントにも概ね当てはまるものである。つまり、私的自治に基づく契約法・法人法といった私法の役割を前提に、公法の役割はあくまでも補完的なものである。他方で、行政法規による支援的な制度が用いられるのであれば行政法の観点からの規律が求められるが、その場合でも行政的な規律や監督が過剰にならないよう配慮が求められよう。

こうした観点から、エリアマネジメントに係る行政法規による支援的な仕組みに求められる法的要請や法的規律として、公私間の距離の確保や透明性、公物法との関係、収益活動に係る法的規律などについて論じた。こうした法的考察は、現行の都市再生特別措置法を前提としたものである。それゆえ、現在の法状況におけるエリアマネジメントと法についての議論となる。今後も各地のエリアマネジメント活動が進展し深化し、そこでの新たな課題に基づき、さらなる行政法規による仕組みが形成された場合には、エリアマネジメントと法の観点から考察がなされることになろう<sup>108)</sup>。

〔付 記〕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年度南山大学パッへ研究奨励金I-A-2を受けた研究成果の一部である。

脱稿後、田尾亮介「租税を使わない国家（1）——BIDとエリアマネジメント」法学会雑誌62巻1号（2021年）345頁以下、同「租税を使わない国家（2）——BIDとエリアマネジメント」法学会雑誌62巻2号（2022年）205頁以下、岸本太樹「当事者自治による都市狭域空間制御——疑似公共性による強制から参加・熟議を通じた共生へ」大貫裕之ほか編『稲葉馨先生・亙理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端』（信山社、2022年）105頁以下に接した。特に、岸本論文は116-117、124-125頁において、BIDに係る公共性の私的寡奪を指摘し、参加・熟議や公益適合性審査を要請しており、エリアマネジメントの観点からも興味深い考察である。

科研（課題番号：20H00055）の研究会における報告の際に、研究会参加者から多く

108) 例えば、小林・前掲注12) 254頁は、エリアマネジメントのこれからとして、市街地開発事業とエリアマネジメントの連携などを挙げており、今後の法的検討課題となろう。

の貴重な意見を賜った。特に、岸本太樹教授、野田崇教授からは、パブリックフォーラムの視点からの法的規律、行政行為の付款ではなく協定での法的担保による課題といった重要な指摘をいただいた。本稿では検討していない論点であり、今後の検討課題とする。