

第2回大阪版B I D制度検討会 会議録

1. 日時：平成25年8月22日（木曜日） 13：00～15：00

2. 場所：大阪市役所本庁舎7階 市会第6委員会室

3. 出席者

<委員>

東京都市大学都市生活学部教授（座長）	小林 重敬
京都府立大学公共政策学部教授（座長職務代理）	青山 公三
同志社大学大学院司法研究科教授	占部 裕典
大阪市立大学工学部准教授	嘉名 光市
法政大学現代福祉学部教授	保井 美樹
大阪府住宅まちづくり部理事	竹内 廣行

<事務局>

大阪市都市計画局長	佐藤 道彦
大阪市都市計画局理事	藤原 正樹
大阪市都市計画局計画部長	高橋 徹
大阪市都市計画局計画部都市計画課長	寺本 讓

4. 議事次第

- (1) 開会
- (2) 議案
大阪版B I Dの制度設計に向けて
- (3) その他

5. 配布資料

- ・次第、委員名簿、配席図、本日の論点
- ・資料1 分担金制度、指定管理者制度に適合した事業内容について
- ・資料2 B I D団体の公益法人認定について
- ・資料3 B I D設立プロセスについて（案）及びB I D条例の考え方（素案）
- ・資料4 国家戦略特区制度の活用案
- ・参考資料 都市再生整備計画等関連制度の概要

6. 議事概要（以下敬称略）

<事務局より資料説明>

1. 意見交換

小林：本日の資料は、当面、B I Dを迅速に立ち上げる制度・仕組みとして、分担金をベースにし、都市再生特別措置法の枠組みが必要との意見を踏まえ、資料をとりまとめている。

戦略特区は後程ということで、資料1から3までを中心に議論いただきたい。

都市再生特別措置法の都市利便増進協定を使ったB I Dは、非常に上手い方法と個人的に考

えている。

国交省がエリアマネジメント法をつくろうということで法案作成に関わった際、内閣法制局と議論し、法定事項が見当たらないということで注文がついて、結果的に断念した。しかし、その中の道路協定だけは、是非とも活かしたいということで都市再生特別措置法の改正の一部に入れ込んだ経緯がある。それが都市利便増進協定であり、エリアマネジメントを意識したものである。

「資料1」の1ページ目に道路に沿って地権者が協定を結ぶ都市利便増進協定のイメージ図が示されているが、大都市では地権者がいつ替わるか分からない。従って、都市利便増進協定時には承継制を持たせることが重要になる。

青山：都市利便増進協定の活用は非常に面白い。その際、都市計画法の地区計画に組み込む話になっているが、都市利便増進協定と都市計画制度が一本化されるのか、それとも枠組みは違いますが一緒にやっていける仕組みなのか。

事務局：基本的に法律が違うが、都市再生整備計画も地区計画も上手く活用したいと考えている。都市再生整備計画の中に都市利便増進協定の骨子を盛り込み、都市再生整備計画の内容を地区計画の中に盛り込む構造を考えている。

具体的には、地区計画をつくる際、地区計画とその下の地区整備計画の2段階構造となるが、地区整備計画はつくらなくて、それに代わるものとして都市再生整備計画とする構造を考えている。

青山：仕組みとしては並行的に動いていくものとの理解で良いか。

事務局：そのとおりである。

小林：方針等、地区のマスタープランを地区計画で、具体的中身は都市利便増進協定に記載する役割分担と考えている。

青山：B I Dの年限は、概ね何年ぐらいを目途として考えているのか。例えば指定管理で色々なことをやっていくとしても、毎年という訳にはいかない。アメリカの場合、B I Dの年限は、個々のB I Dで異なるものの概ね3年から5年であり、信頼度が高くなれば7年から8年という所もある。

事務局：「資料3-2」の「6. 設置期間」の欄で、アメリカを参考に延伸も含めた案を示している。このあたりはご意見をいただきながら精査していきたい。

占部：都市利便増進協定の活用は、枠組みとして上手い制度を使っている印象である。

地区計画の中に取り込まれた地権者なり建物所有者及び都市再生推進法人の関係者が全員同意した上で協定を結ぶ。その上で、「資料1」の2ページにあるベーシックな整備やグレードアップを示した図について、基本的には協定に加わった方が図中の管理の質の向上に直結する。そうすると、費用は都市利便増進協定の中で組むことが可能であるが、それを組まずに条例の分担金に流して協定同意者から徴収するイメージか。

事務局：理想形は、協定の内容・金額に100%同意した方から分担金を徴収する仕組みにしたい。

合意形成の範囲・区域取りや、押印しなかった方の徴収が悩ましい。

占部：協定に同意して押印された方は、分担金条例をつくった時に分担金負担者に名を連ねる。また、協定の中で分担金の割合を決めて徴収することも可能である。もし、協定に同意して押印された方が分担金に応じなかった場合を想定すると、協定は民事レベルに対し、分担金条例は強制徴収が可能である。また、分担金条例は、協定に押印しなかった方への徴収も可能

である。

もう1点、「資料1」の2ページの図でベーシックな整備について、民間の主体性を認める都市利便増進協定を活用する一方で、行政の下請け的な指定管理者制度を活用するのはミスマッチ・違和感がある

事務局：既存の法律をつなぎあわせているので、ご指摘のとおりであるが、現時点ではやむを得ない部分がある。

占部：違う法律・制度を上手くつなげることによって、今回のスキームができています。この都市利便増進協定を使うことによって、（都市再生特別措置法）施行規則12条の二において10程の都市利便増進施設を明確にし、ベーシックな部分と指定管理者によるグレードアップを切り分けているのは分かり易い。

小林：それぞれの制度に加わる人達は良いが、加わらない人達に対してどこまで強制力を持って枠組みに入れることができるか。地区計画の場合、60%の賛成があれば、残り40%の反対者を加えることができるが、それを都市利便増進協定につなげていくことができるかが大きな課題である。地区計画の立場からは望ましくないが、地区をゲリマンダー的にした方が良いかもしれない。

竹内：高質なハード整備に分担金が前に出過ぎている感がある。オープンカフェ等の食事施設、購買施設の収益費を維持管理に充てれないのか。また、今回のB I D財源は二つの財布に分かれているが、アメリカではトータルを分担金で賄うイメージか。

事務局：海外の場合、分担金や収益事業等のそれ以外の金の一つの財布に入る。一方、現時点の日本の法体系を勘案すると、用途を明確する必要があるため、事業構成としては、指定管理者と分担金を組み合わせた事業と、分担金の対象とならないがミニバスやコミュニティサイクルのような公共・公益性の高い事業、同じく共益的な事業と、以上とは全く異なる事業の四つの事業を想定している。

そのうち、行政の財布に入る分担金については厳密なチェックが必要なので、一気通貫で完成する仕組みをつくる。一方、公共・公益性の高い事業には収益事業を充てるが、税の控除をとるために公益社団・公益認定を取りに行く。

竹内：B I Dの団体がブライアントパークのように収益事業をあげれば、行政の力を借りずに自分で対応できる。

青山：ブライアントパークでは負担金は全体運営費の約15%と、地権者負担が少ない。ただし、ファッションショーの収益がなくなるので、今後は地権者負担が増える可能性がある。

竹内：収益事業が大きい場合、B I D団体の公益法人認定は難しい。

嘉名：2階建てにならざるを得ないのは共有化しており、どこで線を引くかがポイントとなる。前回でも申しあげたが、本来行政がやっていることを民間に移すだけでは、経済のパイが広がらない。すなわち、本来やることに加えてプラスアルファの部分がないと、地域の活性化につながらない。

線引きの際、分担金は上記のプラスアルファの部分まで含めているのか。

また、「資料3-2」の「5. B I Dの活動」欄で4項目を挙げており、今回資料では1) 質の高い公共空間の整備・管理を分担金徴収項目に絞っているが、本来的にはそれ以外の3項目も分担金徴収項目と考えても良いのでは。

事務局：道路占用等の協定を個々に交わすよりも、「資料1」の1ページ右下「II. 都市再生整備計

画の記載内容」「4. 協定制度等の取り組み」にある道路・河川敷地占用や都市利便増進協定に関する事項等の協定を一括で交わし、公共空間活用促進を図ることが都市再生整備計画活用の利点である。

これによって、イベントによる収益増加を図り、それを全体事業費に還元してもらう狙いがある。

どれ位パイが増えるかについて、現段階では見当がつかないので、精査していきたい。

事務局：行政主導のまちづくりから民間主導に転換するには、行政が枠組みをつくった上で、詳細は民間に任せることが重要であり、行政と同じことを民間がやっても意味がない。

行政主導でグレードアップ整備を行う場合、お金の議論で時間がかかったり、あるいはできない。これを民間に委ねることによって、スピードアップやニーズに合ったものにし、パイを広げていく。

財源の問題について、今回は模式図で示しているが、実際に数字を入れてみて、グレードアップにどれ位のお金がかかるのかの検証が必要である。検証作業もやりながら、財源と事業内容の関係を示していきたい。

嘉名：エリアマネジメントの枠組みに対応した都市利便増進協定の活用は賛成。公物管理の各法律・条例との関係性もある。条例でつなぐことも大事であるが、四つの計画をそれぞれ整合していくことについて、やる側としては煩雑になる。そこを一本化する枠組みをつくっていきけるかが課題である。

例えば、景観法の場合、委任条例と自主条例を上手く組み合わせると一本の条例にしている。B I D条例も、法律の委任に該当する部分と、自主で上乘せ・横出しする部分を組み合わせる仕掛けで最終の形になっていく。

次やるべきことはシミュレーションである。例えば、うめきたの場合、エリアマネジメントでバスを走らせており、これをどこに当てはめるべきかなどについて、シミュレーションすべきである。

なお、うめきたをモデルするというのではなく、一般的なケースでシミュレーションを行う形で良い。

保井：指定管理の範囲でしか分担金が使えないのが気になる。例えば、都市利便増進協定及びB I D事業計画を根拠に分担金に充てることはできないか。

クライアントパークの様な事業収入の高い地区は問題ないが、会費を民間ベースでとっている地区は会費と分担金で煩雑になる等、かえってやりにくくなる可能性がある。

アメリカはシビルミニマムでB I Dが普及しやすいのに対し、日本はグレードアップ分まで行政が負担する状況がみられる。ミニマムをあいまいにすると、公物管理の民営化は難しい。

「資料3-1」のB I D設立プロセスでは、都市再生整備計画案や地区計画案を作成した後に、一步遅れた形で都市利便増進協定を締結することになっているが、都市利便増進協定は地域の合意形成のもとになるので、協定は二つの計画よりも前の方にするか、四つの計画を同時に進める形が良い。

都市再生特別措置法における公益社団法人とみなしについては、是非やってもらいたい。共益のために地域コミュニティを支えている認可地縁団体は、地方自治法において公益団体として位置づけられている。同じような理屈で、B I D団体も公益団体として位置づけられな

いか。

小林：今回は多くの制度を組み合わせたものなので、せっかく都市利便増進協定で色々な施設を整備して地域の活性化に役立てようとしても、それに分担金に対応できない。大阪版B I Dをつくる上で、かなり大きな限界を抱えている。分担金のしぼりは相当なものか。

占部：分担金は、地方公共団体主導で事業を計画して、それに要する費用を徴収する制度である。

一方、都市利便増進協定は民間主導であり、そこが分担金とズレが生じる。公益性の高いものでありながら指定管理者制度にのらないものを協定の中に取り込んで、それが分担金でとれるかについては、一つ一つの事業を積み上げていながら検証する必要がある。

分担金と指定管理者制度をつなぐ所の破線のアンダーラインについては、分担金負担者からの訴訟リスクを勘案すると、本日の資料にある線引きが妥当である。ただし、協定内容によっては、アンダーラインを下げる可能性がある。

保井：外資が多数参入して自治会が機能しなくなった北海道のリゾート地では、街灯や融雪機能の維持管理や観光振興を行うため、B I Dとカナダのコミュニティ・インブループメント・ディストリクトを組み合わせた分担金条例の検討に入っている。地域・エリアの地権者に1年以上話を進めた結果、反対者も納得してもらって、訴訟がおきにくい地権者提案の形を採った。

訴訟リスクであれば、合意基準を75%や2/3等ハードルを高く設定して、そのプロセスを大事にして実際の運営を行えば、乗り越えられる。

占部：分担金負担者は、一般市民の受益と違った特別な受益が前提になっている。指定管理者がやれない部分を協定で定めても、都市利便増進協定の同意者が分担金負担者であれば、訴訟リスクは少ない。一方、広い目に分担金負担者を設定すると訴訟リスクは高くなる。

小林：制度設計上は、協定締結者が分担金負担者であると考えているのか。

事務局：基本はそのように考えている。フリーライダー対策として、都市利便増進協定だけでなく、地区計画まで負担範囲を広げたいと考えている。

占部：地区計画まで広げる場合、一般市民の受益と違った特別な受益があれば、分担金負担者となる。その際、一定規模要件以下は分担金を免除する建て付けにすると、より現実的になる。ただし、都市利便増進協定と比べると訴訟リスクは高くなる。

事務局：都市利便増進協定は民間がやりたいことを協定で結ぶことにして、その対価を分担金条例でとる形にした場合、整合はとれるか。

占部：分担金条例、都市利便増進協定双方に分担金の記述をした場合、二重になるので整合がとれない。従って、分担金条例をつくるのであれば、都市利便増進協定は分担金に関する記述を触れずにカットする。協定で記述するのは、グレードアップ以外の寄付金や事業収益で賄う部分とする。

事務局：「参考資料」5ページの国が出している都市利便増進協定の協定書をみると、第5条第1項では占用料免除に係る記述や、第2項では費用負担に係る記述があるが、このあたりはどう対処すれば良いか。

占部：両方に書き込んだ場合、分担金制度の趣旨としてどうか。すなわち、分担金は強制徴収なので、当事者間で負担割合を書き込む必要はない。

嘉名：ニューヨークのB I Dは、合意形成がとれそうな所をエリアとして設定するが、その後周りの人が評価してエリアがエクステンションする例が多くみられる。それをみて、ニューヨー

ク市の都市計画部局は地区計画を提案し、地権者とキャッチボールする流れがみられる。

一方、今回提案のフローでは、地区計画が先にあるB I Dが始まる流れになっており、ニューヨークと逆の流れになっている。

土地利用転換や地区施設として決めるものがはっきりしている場合は、地区計画が先であるが、それ以外は地区計画が後のパターンとなる。

そうすると、地区計画とB I Dのエリア設定を最初からリンクさせるのは厳しい。

青山：地区計画と都市利便増進協定で行う事業がぴったり重なると、エリアを広く設定できない等の色々な制約が出てくる。最初から地区計画ありきではなく、都市利便増進協定のエリアを先に設定した後に、地区計画を定める方向性もある。

小林：地区計画の制度上、はじめに方針だけをつくって整備計画をつくらない、もしくは一部の区域のみ整備計画をつくることはあり得る。従って、行政の意思で地区計画の方針エリアを定めた後、民間の協定合意状況に応じて整備計画のエリア設定・拡張を行えば良い。

青山：上記の形を採る場合、B I Dは地区計画の水準以上の合意が必要である。

事務局：地区計画の方針のみでは、具体的に何をやりたいのか分からないので、賛同を得にくい。都市計画的にまちづくりエリアを宣言する上で、地区計画をかける意味がある。

また、今回のB I D設立プロセスは、一つの制度で満足しないので、四つの制度を基本的な枠組みとしている。4回手続きすると時間がかかり過ぎるので、今後精査を進める。

竹内：恐らく、うめきたがB I D第1号となるが、うめきたを基準にすると、他の地区に適用する際、ハードルが高くないか心配している。例えば、将来的に国家戦略特区の活用は、うめきたに限定される。

富田林寺内町の様に、既に伝統建造物を守るエリアを小学校単位で設定している地区もあれば、そうでない地区もある。他の地区への適用も考えながら、検討することが必要である。

事務局：まずは1回つくってみて、後続地区の状況を勘案しながら適宜修正する。その際、府下の地区でB I Dを展開する上で、こうして欲しいということがあればご意見願いたい。

小林：地区の特性に応じて条例を変えていけば良い。例えば、地権者以外や住宅地の住民には負担をかけない等、別の条例をつくって工夫すれば良い。

占部：各地区で何をやりたいのかで受益者も変わってくるので、一つの事業毎に分担金条例を定めた方が良い。

青山：都心部で多額のお金が動く地区において、特別な受益を受ける団体が公益法人の認定を受けることは可能か。

占部：周辺の居住環境や防災向上によって一般市民も恩恵を受ける説明をすれば、「資料2」公益認定基準17の破線の箱書きで対応可能と考えられる。

また、「資料4」国家戦略特区の活用案において、B I D団体を公益社団法人とみなす特例を追記としているが、こうした読みかえ規定はハードルが高い。公益社団法人よりも、ワンランク上の法人税の課税対象から除外される公共法人をめざす案もある。土地改良区はこれに該当しているので、B I D団体が入ってもおかしくない。

保井：現状のエリマネ団体は、特定の組織からの出向者で占められているのが実情である。これは自主財源が無いからである。公益法人・公共法人認定をめざす上では、自主財源を確保して、出向者の比率を下げる必要がある。

また、情報公開の徹底や市民参加も運営計画に明示することが重要である。

嘉名：B I D団体は、地区計画との連動を勘案し地権者をベースに構成する考え方としているが、テナントや借家人をどう取り扱うか。公益法人・公共法人認定をめざす上では、法人として意思決定する際、利害関係者間で協議するボード・テーブルを設けて手続きする仕組みが必要である。

青山：横浜における公益法人申請不認定の所で、基準に適合する上では、市民等の多様な主体の意見が反映される仕組みの構築と記されている。今の時点では、この点をどうするつもりか。

事務局：地区計画案の縦覧の際、多様な主体の意見を反映できると考えている。

青山：もっと積極的に市民を巻き込む仕組みが必要である。

小林：横浜の場合、限られた事業者が市と共同で管理する組織であり、開かれたものとなっていない。公益法人申請不認定は仕方ない。むしろ、横浜のような組織でも後少しの評価として認識すれば良い。

北海道のリゾート地におけるB I Dとカナダのコミュニティ・インクルーブメント・ディストリクトを組み合わせた分担金条例の話詳しくお話頂きたい。

保井：外国人観光客の雪上転落対策として融雪する際の維持管理がきっかけである。一方、地域は外資が多数参入して地縁団体が機能していない状況にあり、分担金条例の話が本格化した。

当初はメインストリート沿いの地権者を対象にしていたが、周辺の街灯の維持管理を勘案し、受益を精査しながら対象範囲を広げた。

未施工であるが、組織は2層構成としている。1層目は自治会・町内会に替わるもので、負担金も町内会費のレベルである。メインストリートに面したビジネスオーナーから成る2層目は、メインストリートの維持管理やにぎわい創出を負担する。

また、B I Dよりも広範囲で観光事業者がツーリズムボードを行っており、ホテル税をつくって財源確保をする話が出ている。一方、B I Dは中の維持管理という名目で分担金になった経緯がある。

嘉名：分担金の積算根拠を考える際、事業に応じて受益の範囲・費用を算出するのが分かり易い。例えば、賑わい創出等であれば公園・道路に面している方が多い目に徴収し、B I Dの中の低炭素まちづくりや地域防災力であれば、一律徴収を行うなど。

以上を地区単位で検証し、条例を定めるイメージと考えている。

保井：ニューヨークでもスタートアップガイドがあり、いくつかのパターンが示されている。納得感のある負担の仕方が必要である。

嘉名：商店街型、オフィス街型、公共空間を核にする公園等のパターンで考えることが必要である。

小林：パターン毎にシミュレーションを検討すること。ただし、できるだけ単純で分かり易い所から始めた方が良い。

今回のような複雑な仕組みをあらゆる所で適用することは難しい。そのあたりもシミュレーションすること。

事務局：ご意見があった三つのパターンでシミュレーションを実施する。検討に時間を要するので、少しお時間を頂きたい。

小林：合意形成も重要である。ニューヨークではどのような基準になっているのか。

青山：地権者の51%以上としているのが多い。

保井：地区によって基準が異なる。80%以上の地区もあれば、50%のところもある。合意の確認方法も、ポジティブボートという選挙と同様に投票を行わせるところもあれば、ネガティブボートという、反対票だけを募るところもある。後者の場合、それが5割を超えると否決といった地区がある。

小林：日本も地区によって基準を変えても良い。さらに、地区計画と都市利便増進協定の合意のバランスも考える必要がある。

保井：B I D団体に地権者が全員参加するのか、市民参加の観点から一般市民をどの程度団体に加えるか検討する必要がある。アメリカでは地権者が全員参加することにより地縁団体機能を担保している例もある。

小林：大都市の場合は企業が市民として考えるべきである。大丸有の場合、就業者が積極的に参加している。こうした例も参考にしながら、市民参加等の議論を進める必要がある。

2. 今後の進め方

事務局：本日の意見を整理した上で、次回は、合意形成や分担金の負担基準、及び検討会の提言・骨子を示す予定である。次回は10月から11月頃に開催させて頂きたい。

以上