

令和 4 年 6 月 15 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2021

課題番号：17K03361

研究課題名（和文）持続型・縮退型社会における都市行政の費用負担のあり方に関する研究

研究課題名（英文）A study of the cost-sharing of urban administration in a sustainable and shrinking society

研究代表者

田尾 亮介（TAO, Ryosuke）

東京都立大学・法学政治学研究科・准教授

研究者番号：50581013

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）： BIDやエリアマネジメントなどの具体例を素材に、費用負担に関するフリーライドの防止または共有地の共同管理に資するであろう仕組みの法的諸論点を具に検討することにより、この問題を、国・地方公共団体などの統治団体以外の場で、ある集合的決定（collective action）が必要な場合において反対者がいる場合に、その反対者を参加させることができる正当化理由は何か、というより普遍的な問いへと昇華させ、次の研究課題に引き継ぐことができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、まちづくりの費用負担に関するフリーライドの防止を目的とするBID制度を時間的・空間的広がりの中で把握することにより、ある集合的決定が必要な場合において反対者をも強制加入させることの正当化原理の探求にある。

社会的意義は、行政資源の有限性と公的ニーズの増大から民間資金による公共空間の形成が求められる中、諸外国において広く普及しているBID制度が日本において作動するための諸条件を明らかにすることにある。

研究成果の概要（英文）： By examining the legal issues of mechanisms that may contribute to the prevention of free-riding or the co-management of commons, using specific examples such as BIDs and area management, I can elevate this issue to a more universal question of what are the justifications for allowing dissenters to participate in collective decision (collective action) besides national, local, and other governing bodies, when such collective decision is necessary.

研究分野：公法学

キーワード：Improvement Districts

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

日本社会は、その急激な人口の減少と高齢化の進行によりさまざまな課題に直面している。都市においては、市街化された地域が一様に消滅していくのではなく、スポット的に住民が不在となることから（「都市のスポンジ化」）老朽化したインフラ設備や公共施設の維持管理が課題となっている。2014年にはこうした事態に対処すべく立地適正化計画制度が定められ、いま、「コンパクトシティ」が試されている。

他方で、国と地方公共団体を合わせた債務残高をあえて挙げるまでもなく、行政の資源は有限であることが知られている。その一方で、民間部門にはその偏在はさておき、潤沢な資金があり、それがわれわれの今日の生活を支えているといっても過言ではない。そのような問題意識に基づき、本研究課題実施者は、以前から研究を積み上げていた諸外国の Business Improvement Districts (BID) 制度（以下「BID 制度」という）を出発点として、民間資金による公共空間の形成と、それが作動するための諸条件を探ることとした。

なお、研究開始前の 2014 年には BID 制度を範とした「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」（大阪版 BID 制度）が施行され、研究期間中の 2018 年には地域再生法の一部を改正する法律により同じく BID 制度を範とした「地域再生エリアマネジメント負担金制度（日本版 BID）」が施行されており、こうした法状況の変容も本研究の推進力となった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、近年、カナダ各州、アメリカ各州、イギリス各地域、ドイツ各州等で広く普及している BID 制度を素材に、持続型・縮退型社会における都市行政の費用負担のあり方について研究を行うものである。BID 制度とは、自治体内の一定の区域において、地権者・事業者から構成される運営団体が事業環境の改善を目的として街の賑わい創出のための事業や公共施設の維持管理を行い、その費用として自治体が地権者等から負担金を強制徴収して運営団体に交付する仕組みであり、日本においてもその法制化が議論されている。本研究は、法的観点から議論されることの少なかった同制度について、アメリカ、イギリス、ドイツの法的仕組みを通覧してその系譜や学説状況を明らかにし、日本における導入に向けた課題とそれが行政法理論に与える影響について考察するものである。

なお、上に述べた通り、本研究期間中の 2018 年には、日本版 BID 制度が法制化されている。

3. 研究の方法

本研究においては、当初、国内における悉皆的な文献調査、外国（イギリス、ドイツ）における実地調査（現地の大学等の研究機関における文献調査および BID 運営団体におけるヒアリング調査）、研究成果の発表を予定していたが、については感染症の流行により断念せざるを得なかった。しかし、2017 年には、ドイツ・ハンブルク州の BID 関係者（市政府関係者、運営団体代表、土地所有者等）の来日があり、都内のまちづくりを案内するとともに日独双方の都市計画について意見交換を行うことができたことは貴重な経験となった。については、ドイツ法に限ってではあるが、Juris-Online や Beck-Online などのデータベースを活用して充実した資料蒐集を行うことができた。については、感染症流行前に 1 回、流行後には対面とオンラインのハイブリッド形式により 1 回学会報告を行うことができ、学会発表の点については本研究を遂行する上で大きな支障はなかった。

なお、通常の研究期間の延長に加えて、感染症流行の特例による研究期間の延長も申請したた

め、当初予定していた研究期間である3年より2年多い5年間の研究成果となった。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

本研究の最大の成果は、「2. 研究の目的」に記した課題を確実に実施したことである。その成果は、本研究課題実施者が所属する研究機関が発刊する紀要において5回の連載の形で現在公表中であり(タイトルは「租税を使わない国家 BID とエリアマネジメント」)、その内容は若干の修正を施した後、研究書として上梓する予定である。

また、そこから派生して「容積率の規制緩和と公共貢献」と題する論文を発表した。これは、事業者が公共貢献を行うと対価(ボーナス)として容積率の規制緩和が得られるという古典的なものであるが、以前であれば事業者は公開空地や住宅附置を提供していたところ、最近では防災施設や河川上流域の森林涵養など多様な公共貢献を求められるようになってきている。論文においては、こうした「取引」が「行政は法律にしたがって活動しなければならず、たとえ裁量の余地があったとしてもその判断は特定の私人との取引の結果としてではなく、公共善を実現するために社会の諸利益を衡量したものでなければならない」(衡量原則)という行政法のもっとも基本的な原則との関係で問題となりうることを提起したが、こうした取引の有用性自体を否定することはなく、それが適法に機能するための諸条件を積極的に提示した。

上記2つの論文を併せ読むことにより、公金の支出を伴うことなく都市基盤施設の整備と管理を行うという本研究課題実施者の根底にある基本的着眼点を読み取れるのではないかと考えている。

なお、本研究期間中に判例評釈を新たに2つ執筆している。

(2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

BID 制度については、都市計画分野の研究者の間では以前から広く知れ渡っているところ、法学分野において本格的な研究対象となりはじめたのは近年である。そこで、これまで BID 制度について理解されてきたことのうち、外国法研究から得られた知見をもとに考えた場合に十分理解されていないと思われることを3点ほど指摘しておくことにする。

第1は、日本版 BID 制度においては受益者負担金が採用されたことである。BID またはエリアマネジメントの活動は街の賑わい・交流の創出を目的とする。その場合、負担者となりうる受益者を確実に特定できるかという問題と、個々の負担者において負担が受益の範囲であるかという問題がある。特に、後者については BID やエリアマネジメントによる活動の利益は、個々の土地や個人に帰属するというより、地区または団体に帰属していると考えるのが自然である。この点について、ドイツにおいては特別公課(Sonderabgabe)という負担金の類型があり、それが上記利益の受け皿となっている。BID 公課(BID Abgabe)は特別公課であるとして、その厳格な要件の下にその賦課が認められ、ドイツの BID 制度を支えている。このような負担金の類型がない日本においては、昭和初期の受益者負担金反対運動の例を挙げるまでもなく、個々の負担金の賦課をめぐる紛争が多発することが予想され、従前の受益者負担金と同様、結果として制度が利用されないことが危惧される。

第2は、日本版 BID 制度においては負担者を「受益事業者」(地域再生法17条の7第2項5号・同条第3項)としていることである。アメリカ各州の BID 制度とドイツの多くの州の BID 制度においては負担者を土地所有者としている。BID 制度は、アメリカにおいて19世紀から続く特別負担金(special assessment)制度を沿革の1つとしており、そこでは、土地所有者の責任

と負担の下に通りの舗装や敷石の設置などが行われてきた。しかし、BID の活動による利益は、資産価値の維持・向上という面を有しながらも、その一方で事業収益の向上という面をも有している。その点において、日本版 BID 制度において負担者を所有者に限定せず、「受益事業者」とした点は、ドイツにおいて最近立法を行った州と歩調を同じくし、現実に即しているように見える。しかし、所有者は都心部等であれば登記簿等で明らかであるが、事業者は個々の賃貸借契約までをも参照しなければならず、誰が事業者であるのかについては一定程度困難を伴うことが予想される。

第3は、日本版 BID 制度においては、エリアマネジメントの活動を行う団体の組織形態について、一般社団法人、一般財団法人、特定非営利活動法人およびまちづくり会社が挙げられている(なお、任意の協議会では、市町村からの補助金の交付客体が代表者個人になるため考え難い)。既存の法人制度のどれを使うかは税制も関係することから活動の利害関係者にとって重要な問題である。私見は、エリアマネジメント活動の幅広さにかんがみて、さまざまな公益的活動や私益的活動、それらが組み合わさった活動が行えるよう(団体によっては、公益事業を行うのみならず、事業収益も上げたいはずである) 最初から公法人(公的団体)という固い枠組みをあえて制度的に押しつけるのではなく、私的団体である一般社団法人をはじめ自由な組織選択を許容しそれぞれの地域の実情に適合した活動ができる現状の制度のままでよいと考える。私的団体によって運営されているアメリカはもとより、ドイツにおいても公法上の社団法人(öffentlich-rechtlichen Körperschaft)という組織形態はあえて選択肢から外され、柔軟な組織運営と活動の自由度を確保するために通常の私的団体が運営団体となっている。日本法において一部で議論されている、公共組合も特別地方公共団体もまたそれに準じた組織も公的性格が強すぎてBIDの受け皿とはなり難く、BIDがその潜在的可能性を十分に発揮する上で障害となることが懸念される(他方で、BIDの活動を行う団体を市町村が公的に認証する仕組みは有用である)。現行制度を前提とする限りにおいてはであるが、活動の内容について公的であるか私的であるかを問わずその自由度をより確保するためには、その組織形態は一般社団法人や株式会社でもよく、税制上の優遇を受けたい団体のみが公益法人等を目指す(あるいは、エリアマネジメント活動を行う団体を税制面から後押しするための制度改革を行うことも一案である)と考えるのがよいと考える。

以上の通り、2018年に創設された日本版BID制度の沿革をアメリカ、ドイツに求め、それらとの相違、すなわち、日本の変容を明らかにすることができた。今後は、日本の法制度の知見を海外に広めるべく、ドイツ等で刊行されている日本法雑誌等に論文を投稿することを考えている。

(3) 今後の展望

以上のように本研究から得られた成果はわずかなものにとどまるが、今後の研究の進捗しだいではより大きな広がりをもった研究に発展する可能性は否定できない。次の3点を指摘することができる。

第1は、BID制度が強制加入制度を採用していることである。これは少数の反対者がいるために事業が遂行できなくなることを排するためにとられたものである。他方で、狭域であればあるほど全員合意が成り立つ余地がある。問題は、承継効の付与である。エリアマネジメントの活動の開始当初は意欲のある利害関係者が構成員となり事業が円滑に行われやすい。しかし、時間の経過とともに土地・建物の権利関係が変動し、エリアマネジメントの活動に関心のない所有

者・事業者があらわれ、全員で協調的行動を行うことが困難になる場合がある。それを防ぐためには種々の方法があるが、当初の合意の効果を、後に権利を引き継いだ者にも承継させる承継効の付与が効果的である。しかし、都市再生特別措置法が定める各種協定には全員合意により効力を発し承継効が付与されるものと、強制加入型で承継効が付与されないものがある。この点については今後の研究課題であるが、この問題は、国・地方公共団体以の場においてある集合的決定（collective action）が必要な場合において少数の反対者がいる場合に、その反対者を強制加入させることのできる正当化原理は何かという問いに行き着くことになる。今後はこの点を含めて研究の範囲を拡張していく必要がある。

第2は、BID 制度が公権力方式を採用していることである。すなわち、BID の運営団体が地権者等に対して直接負担金を賦課徴収するのではなく、自治体が賦課徴収を行い、その収入分を運営団体に交付する方式である。それと対置される方式として、協定方式がある。地権者間で協定を締結し、協定内容の不遵守者に対しては協定委員会の委員長が履行を求めて出訴する方式である。BID 制度が公権力方式を採用したのは、協定方式の煩瑣を取り除くためであると考えられるが、他方で、アメリカの住宅所有者組合（Residential Community Associations: RCA）によるコベナント（covenant）の実施に見られるように民事的手法も特に住宅地域等においては有用である。従来は建築協定などに限られていた協定方式が都市再生特別措置法の漸次の改正によりその種類を増加させており、そうした個々の協定を分析していくことは、日本における行政契約論の発展にも裨益すると考える。

第3は、BID 制度が負担金方式を採用していることである。この点について、日本法ではあまり議論が見られないが、ドイツにおいては、租税ではなく負担金を多用することは「負担金国家」（Gebührstaats）と呼ばれ、議会の予算審議権や公共的負担に関する市民の平等を確保する租税国家原理と緊張関係にある。それゆえに、特別公課は厳格な要件の下に認められ、BID 公課についても同じである。私見は、多元的な資金の流れという観点から租税国家原理を墨守する立場はとらないものの、その原理にはいくつかの参照に値する議論も含まれており、今後研究を深めていくべきテーマの1つとして掲げることとする。

以上のように、本研究は、日本で緒に就いたばかりの日本版 BID 制度を主たる対象とするものであったが、その沿革等を遡るとさまざまな公法上の問題が湧き出てくるものであり、それらの問題に1つずつ丁寧に答えていくことにより新たな研究の地平が拓かれていくことになる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計16件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 63巻1号
2. 論文標題 租税を使わない国家（3） BIDとエリアマネジメント	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 掲載決定
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 62巻2号
2. 論文標題 租税を使わない国家（2） BIDとエリアマネジメント	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 205-254
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 175号
2. 論文標題 容積率の規制緩和と公共貢献 行政と私人が「取引」をするとき	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 51-71
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 62巻1号
2. 論文標題 租税を使わない国家（1）-BIDとエリアマネジメント	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 345-379
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1557号
2. 論文標題 受診に際し虚偽説明をいじめの被害生徒に指示した市立中教諭に対する懲戒停職処分と比例原則	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 ジュリスト	6. 最初と最後の頁 30-31
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 787号
2. 論文標題 オリンピックの費用負担と都市財政	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 25-31
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 91巻12号
2. 論文標題 財政法学から見た地方公共団体・地方財政計画・補助金を端緒に考える	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 38-45
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 計画の変更・廃止	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 条解 国家賠償法	6. 最初と最後の頁 366-385
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 フランス	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 諸外国における情報公開制度に関する調査研究報告書	6. 最初と最後の頁 149-166頁等
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 36巻
2. 論文標題 租税を使わない国家・序説 - アメリカ・ドイツのビジネス改善地区 (BID) と日本の受益者負担	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 財政法叢書	6. 最初と最後の頁 掲載決定
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 別荘給水契約者に対する差別的料金体系の適法性	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地方財務判例質疑応答集	6. 最初と最後の頁 1701-1717
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 公害防止事業負担金を課すことのできる事業者	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地方財務判例質疑応答集	6. 最初と最後の頁 2114-2132
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 土地区画整理組合への市職員の派遣と給与支出の適法性	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地方財務判例質疑応答集	6. 最初と最後の頁 3196-3215
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 447号
2. 論文標題 立法者意思・立法趣旨の探求 地方議会議会派運営費交付金事件	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 30-37
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 1
2. 論文標題 第二次納税義務者による不服申立て	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 行政判例百選 (第7版)	6. 最初と最後の頁 278-279
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田尾亮介	4. 巻 158号
2. 論文標題 書評 行政不服審査機関の研究	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 80-85
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 田尾亮介
2. 発表標題 当事者自治としての日本版BIDの可能性と限界
3. 学会等名 科学研究費・基盤研究(A)「行政契約と行政計画を主軸とした当事者自治的公法秩序に関する比較法的研究」研究会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 田尾亮介
2. 発表標題 租税を使わない国家・序説 アメリカ・ドイツのビジネス改善地区（BID）と日本の受益者負担
3. 学会等名 日本財政法学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------