

# ドイツ BID (Business Improvement District) の実地調査報告

株式会社 日建設計総合研究所

研究員 坂東暁

京都大学経営管理大学院

特定教授 御手洗潤

京都大学法学系 (大学院法学研究科)

教授 原田大樹

## 1. はじめに

### 1-1 研究の背景と目的

我が国では、人口の減少が進展し、それに伴う経済成長の低下、都市の活力の低下、国・自治体を通じた財政需要のひっ迫、官民を通じた開発やハード整備の減速等の問題に直面している。一方、これまで整備してきた社会資本ストックは豊富になってきているが、生活の質の向上に対するニーズは引き続き強い状況にある。このため、地域活力の維持向上の手法の柱は、従来型の行政や大企業による開発（デベロップメント）から、既存のインフラや施設の上手な維持管理（マネジメント）に移ってきている。そこで、民が主体的に地域のマネジメントを行い地域活性化や地域の課題の解決を図る取り組みが重要となっており、その一つの手段として、エリアマネジメントや、日本ではエリアマネジメントの発展型の位置付けで議論される BID (Business Improvement District) に注目が集まっている。

BID 制度は、ある特定の地域内の地権者・事業者等から官が強制徴収した賦課金を民に交付し、それを資本に地域内の治安維持、清掃、公的施設の管理などの行政の

上乗せ的なサービスや、マーケティングのような通常行政からは得られにくいサービスを独自に地域に提供し、地域の環境改善や商業・産業振興を行う官民協力の取り組みである。

この制度の起源は諸説あるが、一般的には 1960 年代にトロント (カナダ) で任意のビジネス協議会が組織され、まちなか整備を実施していたが、協議会の活動から利益を得ているにもかかわらず費用負担をしない者 (フリーライダー) が現れたため、フリーライダー対策として現在の BID につながる制度が提案されたと言われている。

その後、1970 年代にカナダで現在の BID に相当する制度が法制化され、1980 年代から米国で導入され、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカなどに広まり、2000 年代からは英国、ドイツにおいても制度化された。現在、類似の制度も含めれば、世界で約 2,000 地区あると言われ、国際的に普及した制度と言える。

我が国においては、2014 年に大阪市で「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」が制定され、2016 年からグランフロント大阪で通称「大阪版 BID」の運用が開始されている。しかしながら、この仕組みは、

地方自治法に基づく分担金の仕組みを用いているため、①分担金負担者の用途決定への関与が制度上は想定されていない。②道路などの公共施設の効率的な管理のみに分担金を充てることとされているため、プロモーション活動などの費用は対象外となっている。③執行上の実効性を考慮して、運用上は全員合意が得られた地域を対象に分担金を徴収しており、フリーライダー対策という BID 本来の意義をなお發揮していない。また、BID の活動による個々の負担者の「利益」が明確にはならないため、どの程度の分担金額が適法な範囲かが明確ではない。このため、この制度は、本格的な BID とは評価しづらく、過渡的な制度ということができる。

一方、2016 年 7 月に「全国エリアマネジメントネットワーク<sup>i</sup>」が発足するなど、エリアマネジメントの更なる成長の機運が高まっている。国においても内閣府・内閣官房の「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会<sup>ii</sup>」が設置され、2016 年 6 月にその中間とりまとめが行われている。また、総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会<sup>iii</sup>」でも BID の制度化について議論がなされるなど、様々な動きがみられる。

このような状況の下、英米の BID については既往研究を含めた様々な文献でその実態が明らかにされているが、法体系の視点から、英米は判例法の国であり地方自治の仕組みも日本とは異なるため英米の事例を我が国で参考にするには難しい面もある。一方、日本と同様の大陸法に属するドイツの BID は明らかにされていないことから、京都大学と日建設計総合研究所の共同研究

として、我々は 2016 年 11 月にドイツ BID の最新情報を調査すべく、ハンブルク（ハンブルク州）及びシュツットガルト（バーデン・ヴュルテンベルク州「以下、BW 州」）で、ドイツ BID の制度と実態についてヒアリング調査を実施した。

## 1-2. ヒアリング実施概要

### ① 調査対象

本ヒアリング調査では、2005 年にドイツで初めて BID 制度を導入したハンブルク州及び 2014 年に制度化した BW 州を対象とした。各都市の概要及びヒアリング対象者は以下のとおりである。

#### ● ハンブルク（2016 年 11 月 21 日）

ハンブルクでは、2016 年 11 月時点で 15 地区の BID が進行中あるいは終了しており、このうちハンブルク中心部に、7 地区の BID が存在する（図 1）。また、新たに 5 地区が準備中とドイツ国内において、BID の利用が最も盛んな都市である。

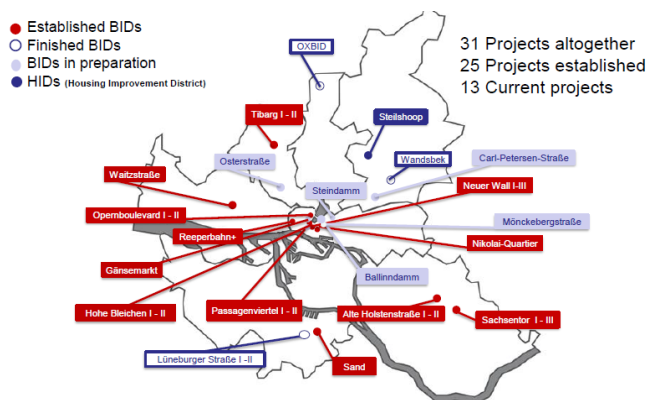


図 1 : ハンブルクの BID<sup>iv</sup>

#### 【対象者】

- ・ハンブルク州の行政機関の BID 担当者 Frithjof Büttner 氏、Anna Braun 氏（ハンブルク州都市建設・住宅庁都市建設土地利用局 BID 担当）

- ・ハンブルクにおける BID のトップランナーであるノイヤ・ヴァル地区や BID 地区面積がドイツで最大のニコライ・カルティエ地区に土地を所有する Claus Joachim Handreke 氏
- ・BID 事業の計画から実施まで包括的にマネジメントする BID 受託管理者 Sebastian Binger 氏 (OTTO WULFF : 民間建設会社)

● シュツットガルト (2016 年 11 月 22 日～23 日)

シュツットガルトは、BW 州の州都であり、BID の運用の実例が未だないものの、ハンブルクとは異なるモデルで BID 法制度設計を行い、2014 年に法律が制定され、今後新たな BID の誕生が期待される都市である。

【対象者】

- ・BW 州の行政機関の BID 担当者 Wolfgang Stehmer 氏 (BW 州経済・労働・住宅建設局市街地再生部門)
- ・BW 州で行政事件を得意とし、BID 法制に関する論文も執筆している弁護士 Marcus Dannecker 氏 (Gleiss Lutz 法律事務所)
- ・BID 法制の重要なステークホルダーである小売業団体の Swen Rubel 氏 (北バーデン小売り業協会事務局長)

② ヒアリング内容

本ヒアリング調査では、ドイツでの BID 導入の背景や目的、具体的な制度の内容及び州による違い等について詳細なヒアリングを行った。

本稿では、本調査で得られたヒアリング調査結果の概要を Q & A 形式で報告す

る。

2. ハンブルク州政府等へのヒアリング

2-1 BID 制度導入の目的と社会的背景

Q : BID 制度導入の目的と社会的背景について教えてください。

A :

- ・ドイツ初の BID 導入都市となるハンブルクでは、2001 年から BID 制度化の議論を開始し、2004 年に法律が成立し、2005 年 1 月に施行された (これ以前の 1999 年に制度化の議論があったが、合意形成が得られずに制度化には至らなかった)。
- ・BID 導入検討のトリガーとなったものが、旧市街地中心部の内アルスター湖 (Binnenalster) 沿岸部のユンクフェアンシュティーク (Jungfernstieg) 地区 (図 2) におけるパイロットプロジェクトの存在である。具体的には、地元の資産家等の寄付を財源に州の事業として湖岸や歩道の整備 (敷石設置) 等が行われ、市民・来街者の評判も良く賑わいがもたらされたことである。このプロジェクトの成功により、同様の整備を行いたいという周辺地区の声に、北米における BID の成功や中心市街地の魅力低下への対策の必要性が重なり、法制定に繋がった。



図 2 : ャンクフェアンシュティーク地区の様子

- ・ハンブルクでの BID の主たる業務は公共空間の高質化を目的とした「再整備」である。道路・歩道の敷石整備（図3）、駐車場や街路照明の整備、ベンチや路上のフラワーポット設置などを実施している。清掃及び治安維持を目的に BID が導入された米国とは背景が異なる。



図3：BIDによる敷石整備<sup>v</sup>

- ・ハード整備の他に維持管理やクリスマスマーケット等のイベントの開催、マーケティングを実施している。BIDによるマーケティングの例として、クルーズ船への宣伝、アプリの作成、ニュースレター発行等を行っている。

## 2-2 BIDの導入手続き

**Q：**BIDの導入手続きについて詳しく教えてください。

**A：**

- ・BIDの導入プロセスは、①準備段階、②検討段階、③決定段階、④実施段階の4つのフェーズに概ね分けることができる。

### 【①準備段階】

- ・先ず準備段階について、土地所有者、商業者等がイニシアティブを取り事業内容を検討する。
- ・州が準備段階から検討に関与することにより、BID事業が申請された際に、州が

適切でないと判断する内容が含まれることはほとんどない。ただし、州の役割はあくまで助言・支援に留まり、民間のイニシアティブを重視している。

- ・州からBIDの設立を働きかけることはほとんどない。これまで政治家が働きかけることはあったが、強制するとうまくいかなかった。あくまで民間のイニシアティブが重要である。

### 【②検討段階】

- ・検討段階は、BIDの具体化のため最も時間のかかるフェーズとなる。
- ・土地所有者等の出資により企画委員会を組成し、受託管理者を選任する。なお、受託管理者を選任した段階で所有者が20~30万ユーロを報酬として支払うが、この費用は、地権者が支払う自由意思の費用であり、BIDが成立しない場合は無駄になる。
- ・受託管理者は、建築家や法律家等とともに検討グループを作り、企画委員会とBIDの事業・財務計画を策定する。

### 【③決定段階】

- ・土地所有者の15%以上の賛成を得た上で検討時に策定したBID事業計画内容を州政府へ申請する（賛成定足数は15%だが、実態としては、40~70%の賛成を得た上で申請されている）。
- ・1ヶ月間の公告縦覧を経て、土地所有者の1/3（人数・地積の双方で）の反対が無ければ事業実施に向けて手続きが進行するが、あれば手続きが中止される。

### 【④実施段階】

- ・受託管理者とハンブルク州の間で計画内容（事業・財務計画等）に基づき契約を締結する。なお、現行法では、州からは

契約変更や解約が可能だが、受託管理者からはできない。今後は受託管理者からも解約できるよう法改正が必要との議論がある。

- ・州は法規命令により賦課金の法的根拠となる対象地区を確定し、課税庁が年1回不動産所有者から賦課金を徴収する。なお、賦課金額の賦課決定は有効期間（最大5年）の全体についてまとめてなされるが、多くの土地所有者は年度ごとに割賦払いしている。

## 2-3 BID 設立の阻止

Q：これまで、1/3以上の反対により、BIDの成立が阻止されたことはありますか？

A：一部の土地所有者の所有面積が広すぎたため、当該土地所有者の賛同が得られずに成立が阻止された例がある。

## 2-4 受託管理者について

Q：受託管理者について詳しく教えてください。受託管理者には、どのような法人形態になることができますか？

A：

- ・受託管理者は実体的な組織ではなく、ある法人等が契約に基づいて一定の作用を担う存在であり、誰が受託管理者になるかはBIDの措置の内容で決まる。多くは建設業者や都市マーケティング業者が担っている。なお、地区内の事業者である必要はないが、これまでの受託管理者は全て商業会議所の会員である。
- ・法人形態について、受託管理者のほとんどは法人である（有限会社、組合等＝法人格がないこともある）。なお、自然人も

受託管理者になりうるが、事業のリスクを考えると、手を挙げることはまず不可能と考える。ハンブルクの多くのBID事業は公共空間の高質化として、敷石工事を入口としており、当該部分の整備費がBID事業費の大部分を占める。そのため、初期投資を受託管理者が肩代わりし、事業期間を通して各年度の賦課金で回収する仕組みになってしまうことから、受託管理者には資金力が必要となる。

Q：受託管理者が施設を整備してそれを運営することはありますか？

A：

- ・BIDの事業は、公共空間での事業を前提としているため、整備範囲は道路などの公共領域における駐輪場整備等が基本となるが、例外的にクリスマスマーケット等のイベント開催時にヒュッテ（山小屋型の飲食施設）を作るなどはある。
- ・同意があれば民有地に公的施設を整備することも可能だが、それを利用して収益を上げるようなことは想定しておらず、BID事業が終了した際には取り除かなければならない。

Q：受託管理者が事業を行うに際して私人に損害を与えた場合、賠償責任を州が負うことはありますか？

A：BIDが管理する道路上で一般市民が怪我をした場合などの賠償責任は州が負うことになる。なお、公共空間にストリートファニチャー等を設置する場合、行政の許可が必要となる。

## 2-5 BID 公課について

Q: BID 公課の法的性格を教えてください。

BID 公課の算定において、個々の土地所有者の受益と負担額との対応関係はどの程度まで厳密に要求されているのでしょうか。

A:

- ・立法当初は「分担金」との意見もあったが現在では「特別賦課金」との理解で一致している。まず、租税のように一般的に集めて一般的に使うわけではない（賦課対象集団の同質性・その集団のために使う）。また、分担金のように対価としての明確な対応関係が要求されるわけではない（分担金を利用されるのは、道路のような施設を念頭に置いて、そこから利益を得る人が特定されているような場合）。
- ・特別賦課金にも、広い意味での費用・効果の関係はあるものの、それは抽象的なものでよい（利益を得る可能性があるという程度で徴収できる）と考えられている。
- ・賦課金の算定方法について、ハンブルクでは事業・財務計画に基づく事業費を BID 地区内の課税対象となる不動産の課税評価額の総和で除することで賦課率（賦課率の上限は 10%とされているが、事業期間が 5 年間の BID の場合の多くは 2%）が決定され、当該賦課率に個々の不動産の課税評価額を乗じて BID 存続期間全体の賦課金額が決定される。実際の支払はこれを年ごとに分割してなされることが多い。
- ・透明性の確保と所有者負担の限界設定を考慮する必要から、法改正の予定がある。

## 2-6 BID による収益事業

Q: BID が収益を上げることはありますか？

A: BID は賑わいの創出や街の美化を目的としているため、BID による利益追求はコンセプトに合わない。儲けを求めだすと良いサービスは提供できない。ただし、アメリカのブライアント・パーク BID のように、収益事業の実施により得た利益を BID 活動へ再投資するような仕組みであれば問題ないが、そのような事例はない。

## 2-7 BID 活動への課税

Q: BID の活動に対する課税はどのようになっているのでしょうか？

A: 契約に基づく部分は非営利のため、賦課金収入については非課税となる。ただし、受託管理者が実施する BID 活動と関係のない収益活動（例えば、BID の敷石整備に伴う私有地の敷石整備）の場合は、課税対象となる。

## 2-8 評価・監督のしくみ

Q: 行政機関や商業会議所が受託管理者の監督を行う際には、どのような観点で監督がなされていますか？成果に注目した評価・監督のしくみは存在しますか？

A:

- ・BID に対する監督として、当初は毎年の支出と収入の会計監査のみであったが、近年次第に目的達成との関係・無駄遣い防止を目的とした経済合理性に着目した監督にシフトしている。
- ・商業会議所による監督としたのは、不動

産所有者や商業者により近い主体に監督させるべきとの趣旨である。

- ・評価に係る定量的な指標は持ち合わせていない。仮に地価の上昇が起こった場合に、それが BID 活動によるものなのか、それ以外が要因なのかの判断が難しく、むしろ、BID の事業期間が終了し、再申請がなされたことが成功の証になっている（やるかやらないかは土地所有者等に任せ、うまくいっているかどうかは所有者等が判断することが立法理念）。
- ・受託管理者が倒産等で BID 事業を実施できなくなった場合の移行措置として商業会議所が役割を担う可能性があるが、まだ実例はない。

## 2-9 BID の消滅

Q : BID の有効期間（最長 5 年）の経過により消滅した BID はありますか？消滅する場合、残された資産の帰属はどのようになりますか？

A :

- ・ OXBID（2010 年 4 月～2013 年 4 月）は、1 期目終了後に 2 期目が計画されたが、10 万ユーロの資金調達が出来ずに消滅した。
- ・ BID Lüneburger Straße（1 期目：2009 年 4 月～2012 年 4 月、2 期目：2013 年 10 月～2016 年 10 月）は 2 期実施した例であるが、現在三期目の必要について議論されている。継続する場合は受託管理者を変更しようという話もある。
- ・ BID Wandsbek（2008 年 7 月～2013 年 7 月）は、区域内の区画面積にバラつきがあり、一部の土地所有者に負担が集中してしまうという批判が強く消滅した。

- ・ 消滅した事例ではないが、現在 2 期目が継続中である BID Hohe Bleichen / Heuberg は、1 期目で BID が開発のみを実施し、その後の管理は州がすることとしていたが、開発完了の 2 年後に市の管理が不十分なため、再度 BID を設立し維持管理をするに至った。（BID と州の管理レベル・サービスの質は全く異なる）
- ・ BID が消滅した場合の資産の帰属として、公共空間に整備された敷石等は市に帰属する。BID の契約書に、公共空間に整備するものはスぺアの資材を用意する必要性を明記しているため、BID 終了時に少なくとも 10 年間は市が維持管理・更新することが可能である。なお、公共空間に設定されたフラワーポットの扱いは動産なので諸説ある。

## 2-10 その他

### ① 事例紹介

- BID ヴァイツ通り／ベーゼレ広場（Waitzstraße / Beselerplatz）
- ・ 2000 年頃から高級住宅地の前庭を利用した商店街が開発された地区（図 4、5）であり、小売店、カフェ、レストラン、オフィス、病院、法律事務所などの個人商店が軒を連ねている。
- ・ 開発当初はハンブルクの西部で商業力のある郊外型の商業地区であったが、大規模ショッピングモールの台頭により、客足が減り、歴史ある建物の景観が活かされず公共空間の歩道や並木の維持管理も不十分であったことから、2015 年に BID が設立された。
- ・ 景観整備・美化と交通整理が BID の主な業務内容である。ハード面ではベンチや



駐車場・駐輪場の整備、道路舗装の色分け（車道は赤、歩道はグレー）、植樹（桜や楓等に植え替え）、イベントスペースの整備等を行っている。

- ・道路が一方通行になっており、高齢者が商店の正面まで車を乗りつけられる駐車場が整備されるなど、工夫されている。
- ・土地所有者が34筆から構成されるが、全ての土地所有者の賛成を得ている。



図4：BID ヴァイツ通り／ベーゼレ広場のBIDエリア<sup>V</sup>



図5：BID ヴァイツ通り／ベーゼレ広場の様子<sup>V</sup>

● ノイヤ・ヴァル（Neuer Wall）BID

- ・ノイヤ・ヴァルBID（図6）は、2005年にドイツで初めて創設されたハンブルクBIDのトップランナーである。
- ・従来は家具店が多く集まる地区であったが、敷石工事やフラワーポッドの設置（図7）、イルミネーションの整備等による通

りの環境改善により、多くのブランド店舗がテナント入居してきており、遅れて入居したシャネルは従来の3倍の賃料を払うなど、地区のブランディング、地価・賃料上昇への効果がある。

- ・地区内の床需要が高まったことにより、従来は2階建てだった通り沿いの建物が4階建に建替えが起こっている。
- ・道路はなるべく顧客の車に使用してほしいとの発想から、大型物流車両の進入を禁止し、地区内の中継拠点から電気自転車による配送に切り替えた（図8）。このモデルはハンブルク外の各都市に広がってきている。
- ・BIDを検討するにあたって、土地所有者（50筆）の2/3が企画委員会に入っており、更に入居する店舗の責任者の半分以上がそのメンバーに入っていたため、他の地区と異なり利害関係者とのコミュニケーションが比較的容易で合意形成が得られやすかったこともノイヤ・ヴァルの成功の一因である。
- ・BID設立当初、受託管理者を置かずに実施する方針であったが上手くいかなかった。そこで市と良好な関係にあり、資金力を持ちリスクテイクできる民間企業（建設企業）を受託管理者に選任した。
- ・1期目は土地所有者のBIDに対する理解が浅く、18%~22%程度の反対があった。2期目では、反対者が5%程度まで減り、現在の3期目においては反対する者はいなくなった（BID活動により、土地所有者は土地の価値が上昇していることを認識しただいたため、反対するものはいなくなった）。

※訪問当日はノイヤ・ヴァルBIDが企画す



るクリスマスマーケット（図9）が開催されており、ホットワインやソーセージ等の飲食が全て無償で提供され、多くの人で賑わっていた。



図6： BID Neuer Wallの様子<sup>v</sup>



図7： BIDによるフラワーポッドの設置



図8： 電気自動車による配送<sup>v</sup>

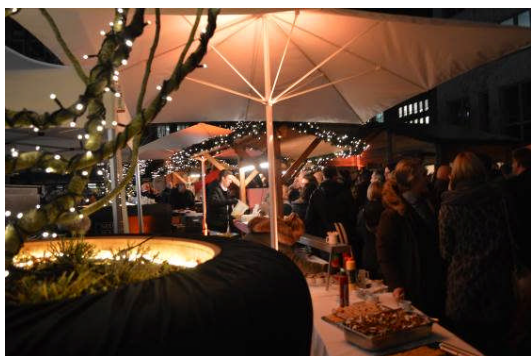


図9： BIDによるクリスマスマーケット

- オペラ・ブルーバード (Opernboulevard) BID
  - ・歌劇場や映画館等の文化施設を中心に構成される大通り沿いの地区の BID(図10)である。2009年頃に、当時地区内の民有地の半分程度が開発中であったため、より質の高い建築と公共空間の質の向上というコンセプトに不動産所有者が賛成し、BIDの検討が始まった。そして、2011年にBIDが創設され、歩道を広げ、敷石を設け、賑わいを回復した。また、クリスマス照明(図11)や歩道の清掃、ソーシャルメディアによる活動も行っている。
    - ※訪問当日にBIDが整備したクリスマス照明の点灯式として、照明デザイナーによる関係者(土地所有者、受託管理者、ハンブルク市長等)へのデザインコンセプトのプレゼンテーション(図12)が行われていた。

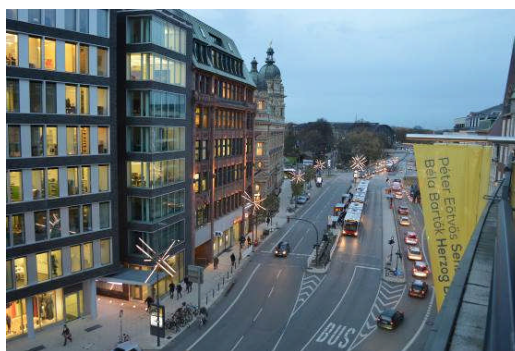


図10： BID Opernboulevardの様子



図11： クリスマス照明<sup>v</sup>



図 12: 照明デザイナーによるプレゼンテーション

● パサージェンフィアテル (Passagenviertel) BID

- ・ノイヤ・ヴァルの高級ブランド店舗群とは異なる質の高い様々な小店舗が集積する 20 筆程度の土地所有者より構成される地区 (図 13) である。
- ・1 期目の事業で道路の改修、歩道の敷石やクリスマス照明が整備されており、歩道の清掃事業と相まって通りを気持ちよく歩くことができる。
- ・2016 年 8 月より 2 期目が継続して実施されており、今後、街路照明の更新やマーケティングにより更なる発展が期待されている。

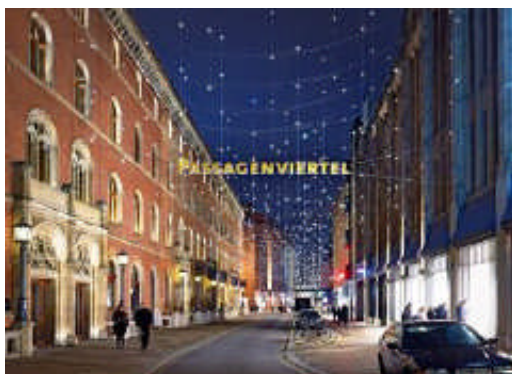


図 13: BID Passagenviertel の様子<sup>v</sup>

② ハンブルク BID 全般

- ・ハンブルクでは街区が水路に囲まれてお

り、土地の面積にバラつきが少なく、かつ大地主が多いため、BID の合意形成が比較的容易であった。

- ・不動産所有者がハンブルク在住であることが多く、地元愛が強い地域特性により合意形成が得られ易かったことも成功の一因と考えられる。例えばベルリンでは、ドイツ統一前後に外国の投資家が不動産を大量に購入したことから、外国投資家が地区の改善に賛同することは少なく、BID の実例はまだない。
- ・インターネットショッピング等が普及した現代において、商店が対抗するためにはショッピング通りを歩くことで得られる都市での体験の質を高めることが重要である。このため、公共空間の高質化やイベント開催等の実施により BID が付加価値を提供している。

3. BW 州政府へのヒアリング

3-1 BID 制度導入の目的と社会的背景

Q: BID 制度導入の目的と社会的背景について教えてください。

A:

- ・社会的背景として、都市の郊外化により、中心市街地の居住者数が低下し、中心性が失われていった。その要因として、例えば郊外のショッピングモールであれば、各テナントに義務的に同様のサービスの実施 (クリスマスイルミネーションの設置等) を求めることができるが、中心市街地の場合、必ずフリーライダーが発生する。その解決策として、BID 法の制定が求められた。
- ・BID 法については、これまでの行政の業務を民間に移転することを目的としてい

る訳ではなく、あくまで民間主導による行政サービスの上乗せを目的としている。

- ・何をするかは土地所有者次第のボトムアッププロセスとなるが、活動内容については市町村の都市建設上の目標との整合が必要になる。

### 3-2 BID の導入手続き

**Q :** BID の導入手続きについて詳しく教えてください。特に、土地所有者の関与について教えてください。

**A :**

#### 【BID 設立】

- ・準備段階として、7人以上の自然人または法人（負担者が7人）により地域団体を先ず組成する。

#### 【手続開始】

- ・地域団体が市町村に対して、直接又は受託管理者を通じて申請する。申請書類には、BID の名称と対象地域、最長5年間の事業構想と予定される賦課金算定基準を記載する。
- ・ここで、15%以上の賛成（土地所有者と土地面積のいずれでも）を証明する書面による同意書と地域の利益が公衆の利益（一般公益）を上回っていることの理由説明が必要となる。なお、市町村の事前同意は法律では規定されていないが、その取得が推薦される。

#### 【市町村による審査手続き】

- ・市町村の審査事項は形式的な申請要件であるが、市町村の都市建設目的との関連での地域の対策構想のとの整合や公共の利益や第三者の権利を侵害していないか等について審査する。
- ・公告の方法を定める条例に従って、その

地域で慣習になっている方法での1週間前の予告（地域の朝刊紙への掲載・インターネットでの告知・市政便りへの掲載などの方法）を経て、1ヶ月間の公告縦覧手続きを経る。

#### 【市町村の決定】

- ・市町村は地域団体に対して、公告縦覧手続きで出された積極的意見や憂慮事項を送付する（意見は誰でも提出できる）。
- ・地域団体は聴聞の結果に基づいて申請書類を変更することができる（この場合には申請手続そのものがやり直しとなる）。
- ・賦課金負担者の1/3以上の異議または賦課金負担者の所有する面積の1/3以上を所有する負担者の異議表明があれば、申請は拒否される。ただし、異議表明がないものは賛成とみなされる。
- ・条例による決定の前に、市町村と地域団体との間で、義務・目標・任務の遵守に関する公法上の契約を締結する。
- ・5年間の計画内容について、積極的な決定の場合には、市町村は条例の形式で決定する。

### 3-3 BID 公課の法的性格

**Q :** BID 公課の法的性格を教えてください。BID 公課の算定において、個々の土地所有者の受益と負担額との対応関係はどの程度まで厳密に要求されているのでしょうか？

**A :**

- ・不動産に対する公的負担としての性格を持ち、賦課決定時の所有者が責任を持つ改善地域の全ての不動産所有者と地上権者（地上権が設定されていれば地上権者のみ）に賦課金負担義務があり、市町村

が市町村公課法に基づいて徴収決定・徴収する（登録弁護士事務所、病院、ホテル等も対象となる）。

- 住宅は賦課対象外とされており、この点はハンブルクとは異なる。その理由は政治的な判断であるが、シュヴァーベン地方では、住宅を所有することに意欲的な文化があり、住宅に対する賦課は政治的に理解が得られなかった。ただし、BIDにより地価が上昇し、賃料が上昇した際に、そのコストをすぐに賃借人に負担させるかどうかについては大きな議論になった。法務省の法律家たちは「場合による」と回答している。一方で、実際には、居住用と言いながら商業に利用している例もあるが、これらをいちいち摘発して争う必要が出るとBID設立の大きな障害となる。
- 不動産を経済的に利用していない場合や、公共用途（所有地・所有者の公私の属性を問わず）の場合は賦課金の適用除外となる。また、賦課金によって生存が脅かされるレベルの場合は過酷条項により適用除外となる。その他、賦課金負担者にメリットがないと証明すれば負担を逃れることができる（ハンブルク州でそのような判例があった）が、実際には著しく困難と考えられる。
- 紛争があった場合でもまずは賦課金を支払ってもらうことになり、支払われない場合に市町村は土地を取り上げることができる。
- BIDが消滅した場合、余った賦課金は負担者に返還される。また、整備したものは地域団体に帰属し、公共空間に整備されたものは自治体に譲渡若しくは売却さ

れる。

Q：賦課金の算定基準について教えてください。

A：

- 賦課金の算定基準は、ハンブルクでは固定資産評価額となっているが、BW州では、これ以外の方法として、例えば「通りに面する間口の寸法」等のいくつかの基準から、好きな組み合わせで申請が可能な制度としている。なお、面積を算定基準とする場合、有効面積・商業用途面積の設定は実際に土地を利用している状況に基づく。
- 賦課金の上限は、ハンブルク州の判例を踏まえ、5年間の不動産固定資産評価額の最大10%としている。
- 賦課金は年度ごとの財政計画に基づく毎年の申請が原則だが、5年分の総額を平準化して賦課することも可能である。
- 賦課金の徴収手続費用として市町村が賦課金の3%までなら徴収可能であることを条例に記載しているが、無償とすることも可能である。

Q：なぜ租税を用いたBID制度を設計されなかったのでしょうか？

A：

- 特別賦課金は何らかの給付サービスに対する賦課金である。給付であれば、名宛人を特定することが可能でかつ、特別な給付サービスのためのみ賦課金を使用可能である。
- 租税の場合には、徴収した税は国・州が自由に使用可能であり、そのような賦課金に、土地所有者の理解は得られない。



な補助金になることは考えられる。

Q : BID は組織又は団体と考えられるので  
しょうか？

A :

- ・ BID は地域団体となるが、法形式の指定はなく、少なくとも7人以上の賦課金負担予定者が集まればよい。
- ・ BID 事業を実施するものは地域団体若しくは受託管理者となるが、事業内容が小規模である場合や専門性を必要としない場合、コスト削減の観点から受託管理者を置くことを前提としていない。

Q : BID が BID 公課以外の収入を得ることは可能ですか？また、BID が得た利益に対する課税はどのようになっているのでしょうか？

A :

- ・ 地域団体の活動目的は地域の価値を高めることであり、その目的に適う活動ならば実施可能（例えば収益を上げてその分の賦課金を縮減することは可能）だが、純粋に経済的な目的だけで活動することは法律では予定していない。
- ・ 賦課金に基づく活動については非課税、それ以外の活動についてはそれぞれの法人形態に従って課税される。

Q : 政府からの補助金はどのようなものがあるのでしょうか？

A :

- ・ 行政からの補助金は一切想定しておらず、100%民間の資金調達となる。ただし、行政の徴収コスト等を差し引くことは制度上可能であり、それが実質的

### 3 - 4 BID の監督

Q : 州の行政機関が BID の監督を行う際には、どのような観点での監督がなされていますか？成果に注目した評価・監督のしくみは存在しますか？

A :

- ・ 監督義務の範囲は会計報告が間違っていないかという点のみであり、会計報告を財政計画どおりなされていなければ、市町村が契約を解除することが可能である。
- ・ 評価に係る法律上の規定はなく、再申請があれば、効果があったと土地所有者等が考えているものと思われる。
- ・ ハンブルクのような、商業会議所が監督業務を実施したり受託管理者の業務を代行したりするような仕組みはない。

### 3 - 5 BW 州での BID の設立予定

Q : BW 州で設立予定の BID があれば教えてください。

A :

- ・ シュツットガルトでは、Untertürkheim 地区と Mitte 地区で地域団体が設立され、構想を練っている。Untertürkheim では、空き家対策を主眼に置いたまちづくりを目指している。
- ・ BW 州全体では、現在 4~5 つの市町村で BID の設立が検討されているが、基本的には大都市の中心市街地活性化を目的とした法律であるとの認識であり、小都市でも利用可能であるが、需要はあまりないと想定する。

#### 4. 弁護士事務所へのヒアリング

##### 4-1 ドイツ全体における BID 制度導入の 目的と社会的背景

Q : ドイツ全体における BID 制度導入の目的と社会的背景について教えてください。各州に個別の背景・事情がありますか？

A :

- ・ドイツ全般での BID 制度導入の背景に、中心市街地の衰退がある。住居も仕事も買い物も郊外化する傾向にあり、都市部に残る小売業の零細化が進んでいる。また、高齢者にとっては買物のし易さが重要であり、消費者と商店の近接性が求められるが、都市部で生活必需品が容易に購入できなくなることが問題となった。更に、フランチャイズの拡大により、都市の独自性が喪失されている。これはベルリンでもシュツットガルトでも同様の事態が起こっている。
- ・官が主導で行う再開発、都市改造、文化財保護等とは別に、民間主導でおこなう都市再生が求められた。民間では既にクリスマスツリーの飾り付けや、共同の広告を作成するなど任意で対応していたが、大都市のように社会的な関係が希薄で各々のエゴイズムが強くなると、合意形成が得られずフリーライダーが発生する。その対策として、何らかの規律が求められ、カナダで 70 年代からあった BID を参考に BID 導入の検討が進められた。
- ・2004 に導入を決定したハンブルクに追従し、ヘッセン、ブレーメン、ザールランド州等が同じような仕組みで BID を導入している。

##### 4-2 BID 公課のについて

Q : BID 制度は、ビジネス環境の改善等私益的目的の実現のために特別公課という公権的機能を利用していると考えられますが、なぜこのような制度が正当化されるのでしょうか？

A : 土地所有者の受益との対応関係があることが根拠となる。例えば下水道に接続する場合に利益を得る者に対して公的な賦課金がかげられることがあることと同様である。

Q : なぜ租税を用いた BID 制度を設計されなかったのでしょうか？

A : 分担金は特定の法定された市町村の施設（例えば道路等）のみにかかることになるが、特別賦課金の場合は私的な措置に対してもかけることができる。

##### 4-3 BID の形態

Q : BID は組織又は団体と考えられるのでしょうか？

A : BW 州の場合、州法上は組織については自由としている。州法が組織形態について消極的なのは、州に民法・会社法の立法権限がないためである。ただし、特定の組織形態でしか用いない用語（例えば Vorsitzende）が州法で不用意に使われており、民法の概念との齟齬が生じている。

Q : BID が事業を行うに際し私人に損害を与えた場合、市町村が賠償を行うことが考えられますか？

A :

- ・BID はあくまで民間の活動なので、受託



管理者や地域団体が民事上の責任を負う。ただし、市町村が管理する道路に敷石工事を施した場合には、道路の管理者の責任に注目すれば、市町村に責任があると考えられる（道路工事を民間業者に委託した場合と同じ）。ただしその場合でも、求償の問題は生じうると考えられる。

#### 4-4 州による制度の違い

**Q:** BW 州の制度と先行するハンブルクの制度との主な相違点とその理由を教えてください。

**A:**

- 2者の主な違いとして、ハンブルクモデルの特徴は、BIDの地域団体が法人格を持たず、受託管理者が中心になっており、受託管理者と行政機関との間で契約が締結される。また、賦課金の金額は、事業期間トータルで決まっており、それを単純に年度ごとに割るという算定方式である。一方、BW州は契約を結ぶのは地域団体と市町村となる。また、賦課金の徴収は、原則1年ごとの事業計画より予算を立て、それに基づいて決定する（例外的に5年まとめて計画し、平準化することも可能）。
- BW州モデルの課題として、多様な賦課基準を選択できることである。複雑かつ多様であることから、瑕疵が認められて無効になる可能性が想定される。この点において、BIDの本来の目的がフリーライダーの排除にあるとすれば、その目的との関係で一番シンプルな賦課基準を選択すべきである。また、算定基準問題と住居が除かれている点は、画一的で平等な賦課とは言い難いためBIDが紛争になっ

たときに違法主張する手がかりとなりうる。

#### 4-5 BIDへの期待

**Q:** BID制度導入より、どのような効果が期待されていますか。

**A:**

- 小売業者やサービスの強化により、各都市が独自性を発揮し、地域の特性を活かせるまちづくりに期待している。高齢者が中心市街地で買い物がしにくいという課題も商業強化により改善される。
- BIDの主な役割はセキュリティ、清掃サービス、建設（公共空間の高質化）、マーケティングだが、この中で特に重要なのがマーケティングと考える。

#### 4-6 BIDの法的課題

##### ①計画権限との関係

- 市町村の計画権限（Planungshoheit）は基本法に由来し、州法でも連邦法でも侵害できない自律的な決定権を持っているはずだが、BIDによる措置がBプランの内容の変更を要求する可能性がある。ただしBIDの審査の際に都市建設上の目標との整合性を確保していれば問題にならないかもしれない。
- 条例は民主的な決定である以上、一定の判断余地が市町村議会に認められるべきであるが、要件を満たした場合に条例の制定を裁判で求める請求権が認められるのかという問題がある。

##### ②訴訟の問題

- 訴訟類型の選択問題として、条例の無効を規範審査訴訟で争うか、個々の賦課決定の不服申立・取消訴訟で争うかという

点が挙げられる。

- ・執行停止効は取消訴訟一般には認められるものの、その最大の例外である租税・公課法の執行不停止原則が BID の賦課金にもあてはまるのかは不明確であり、BID の賦課金が公課にあたるかどうかを法律ではっきり規定すべきである。
- ・執行停止効があるとすると、BID のように賦課対象者が少ない場合では資金が集まらず、事業が始められないリスクもある。

### ③調達法の問題

- ・BID が公的任務ならば、EU 調達法が適用されるはずだが、この点をはっきりしていない。

### ④その他

- ・BID は「市町村の任務を引き受けることはできない。」との規定があるが、通常の民間委託業務と BID の事業の区別は微妙であり、実際にその範囲がどこまでなのかは曖昧であり定義付けが難しい。
- ・BID 導入は都市建設上の新しい手段として意味のある新しい法律と考えているが、ハンブルク州と BW 州のような州ごとに制度が異なり、不確定な要素が BID の成功を妨げることも考えられる。
- ・BID 公課の徴収に係る判例は複数あるが、その具体的な内容は確認できていない。

## 5. 小売業協会へのヒアリング

### 5-1 BID の印象

Q: BW 州では BID 制度が導入されましたが、貴団体は BID に対してどのような印象を持っていますか？

A :

- ・近年イーコマースの発展により、商業者

は店頭での販売よりもイーコマースへの投資を優先するため、賦課金の徴収は難しいと考える。さらに、イーコマースとの競争が求められ、人件費や地代等で劣勢にある小売業者にさらに賦課金を課してもよいのかという議論もある。

### 5-2 BID の業務内容

Q: BID はどのような事業を実施すべきだと思いますか？また、どのような地区で導入すべきだと思いますか？

A :

- ・BID が念頭に置くべき活動は都市マーケティングやエリアでのサービス提供と考えており、公共空間の再整備は自治体の義務であると考えている。ハンブルクのように BID が付加的に実施することもあるが、BID の活動を理由に自治体が公的投資を行わなくなることに危惧している。
- ・ドイツには旧市街地からなる中心市街地が存在するが、建物所有者は、州から資金援助がなされるエリアが存在しており、中心市街地はそれなりに整備が行き届いていると感じている。
- ・BID は大都市の中心地市街地を前提とした制度であると考えており、そのうち、レストランや幼稚園等が衰退しているエリアに導入すべきと考える。

### 5-3 BID によるハード整備

Q: BID 公課を用いて道路・公園等の公共施設の整備、または民間施設の整備を行うことも想定されていますか

A : 民間施設に対する投資は想定しておらず、むしろ強制的に徴収した資金で特定の私人が利益を得ることに問題が

あると考えられる。

#### 5-4 BID 法制への要望

Q : BID 法制に係る要望等がありますか？

A :

- ・賦課金を課すには本来は全体の同意が必要であり、1/3 反対による拒否はその重要な要素である。その数を引き下げることには反対である。
- ・BID 実施以前の構想段階に必要な資金調達に係る明確な規定が法律上存在しておらず、検討段階での財源確保は課題である。ハンブルクではその費用は最終的に BID 公課より回収されているようだが、法的な扱いは依然として不明確である。Sparkasse (貯蓄銀行＝自治体が運営に関与する銀行) などを使えば事前の費用調達は容易になるかもしれないが、まだ具体例がないので分からない。
- ・BID への補助金は常に要求してきたが、実現しなかった。ハンブルクでは、むしろ BID 賦課金徴収にかかる行政の徴収コストが賦課金から差し引かれている。
- ・法律上「明らかに利益を受けない」場合には賦課金を支払う必要がないと明記されているものの、どのような場合に利益を受けないという定義なのか曖昧であり、法的な紛争の対象となる。
- ・テナントとして不動産を賃借しているだけの小売業者が多く、賃借人として賦課金を最終的に賃料という形で支払う可能性があるものの、賦課金に伴う事業による利益を小売業者が享受できないという問題がある。もともと BID は都市マーケティングを任意 (+行政の補助金) で行っていた際に、フリーライダーとなる小売

業者に対して払わせるしくみを構想していたが、制度化されてみると所有者に決定権が認められるしくみになっていた。小売業者が BID の意思決定に対する何らかの参加権に関する仕組みがあれば良いと考えている (例えば、一定の措置をとることに意味があるかを表明することや企画委員会に議決権を持たない形に入る等)。

#### 5-5 任意の拠出に対する課税

Q : BID ないし BID 事業への私人・私法人からの任意の拠出 (寄付) が可能な場合、その拠出金の税法上の扱いはどのようなになっていますか？

A : BID への寄付はあり得るが、地域団体等は民間団体であって公共団体ではないことから、寄附控除等の対象にはならない。

#### 5-6 小売業組合の役割

Q : ハンブルクでは、行政より商業会議所のほうが、BID に近く BID を監督するにはより良いとの見解でしたが、BW 州ではどのように考えられたのでしょうか？

A :

- ・ハンブルクのような商業会議所が監督するモデルは立法段階ではテーマにならなかった。
- ・経済価値に関係するため、商業会議所が監督するアイデアは成り立つが、その場合には、小売組合ではなく加入が義務付けられている産業・商業組合のほうが合理的である。ただし、純粋な経済活動よりも公的な資金調達を問題とすれば、市

町村による監督が適切と考える。

#### 5-7 任意による民間地域改善事業

Q：BID以外の任意の民間地域改善事業は存在しましたか？

A：存在した。都市マーケティング団体が様々な活動をしてきたが、フリーライダー問題は解決できなかった。

#### 5-8 BIDへの期待

Q：小売業協会としてBIDに何を期待しますか？

A：

- ・BIDという制度は積極的に評価している。ただし、ハンブルクは土地所有者が少なく合意形成が容易であったが、その他の地域では、BIDの需要は多くはない。
- ・BW州では、今後5年間で、せいぜい10地区程度のBIDが設立するくらいであろう。先ず1期目で、小さな地区でBIDを実施し、成功したならば、2期目で大きく展開するような段階的な実施を期待したい。

## 6. おわりに

今回実施したドイツBIDのヒアリング調査は、州や対象者の立場等によってBIDへの考え方が異なる点もあるが、今後の我が国におけるエリアマネジメントの検討において示唆に富む内容であった。

BID制度導入の目的や背景、それに伴う制度内容は国により様々である。米国では、治安維持や美化清掃の維持管理を主眼に置いていることから、それを参照したBID制度の導入は我が国にはなじまないのではないかと議論もあるが、ドイツでは、中

心市街地の活性化を目的とする地域の個性の発揮が大きな課題となっている我が国の背景と類似性が強いと言える。

BIDの実例が最も多くあるハンブルクでは、官民双方からBIDに対して概ね高い評価が得られていた。BIDがもたらす効果として、賦課金を支払う不動産所有者は床需要の上昇に伴う賃料上昇を実感しており、その結果としてBIDの事業期間終了後も2期目、3期目と継続して事業実施がなされている。また、旧市街地の公共空間の高質化を目的とした敷石やクリスマスイルミネーション等の整備により、BID地区のプロモーションコンセプトを踏まえたデザイン性の高い景観形成が図られており、BID地区外に足を踏み入れると空間の質の差が顕著に感じられる。また、ハンブルクでは欧州で最大のウォーターフロント再開発プロジェクトと言われるハーフェンシティが旧市街地から徒歩10分程度に位置しているが、旧市街地の中心性は今なお失われず、賑わいが創出されている。

一方で、ハンブルクBIDの成功の要因として、街区内の区画面積のバラつきが小さく各土地所有者への賦課金額に大きな差が生じないため合意形成が得られ易いことや、地元愛が色濃くパブリックマインドを持つ民間主体が存在し、BID設立に積極的であることが指摘されている。BW州では、制度が制定されたものの、ハンブルクほど需要がないだろうとの声も聞かれたため、この背景がハンブルクでのBID成功の重要な要素であると考えられる。ただし、ハンブルクのBIDも未だ試行錯誤や工夫が積み重ねられている段階であり、BIDの監督や評価等、課題もいくつか指摘された。

また、我が国では近年、稼ぐエリアマネジメント等、エリアマネジメント団体が収益事業を実施し、そこで得た収益を公益活動に再投資しようとする考えが強くなってきているが、今回のヒアリングの限り、ドイツでは BID による収益活動は実施されておらず、そのような議論にもなっていないようである。ただし、例えば米国のプライアント・パーク BID のように収益事業により得た収益を BID 活動に再投資するような仕組みであれば今後検討の余地はあるという答えがあった。

ハンブルクでは、近く BID 法改正が予定され、また、ハンブルク州と BW 州のいずれでも新たな BID 地区の設立が予定されるなど、今後のドイツ BID の変容に注目したい。

最後に、この調査に参加した、大西楠テア氏（専修大学 法学部 准教授）、原島啓之氏（大阪大学大学院・DAAD 奨学生プツェリウス・ロースクール留学中）、六車和浩氏（京都大学経営管理大学院・ミュンヘン大学留学中）と、現地調査前の勉強会で米国の BID についてご教示頂いた田尾亮介氏（首都大学東京 都市教養学部 准教授）に御礼申し上げます。

本調査結果に基づく論文につき、さらに参照

- 御手洗潤・原田大樹「ドイツ BID 最新状況報告」新都市 71 巻 2 号（2017 年）61～71 頁
- 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（京都大学）第 180 巻第 5・6 号（平成 29 年 3 月）434～480 頁

以上、本調査結果が我が国におけるエリアマネジメントの発展及び BID 制度の検討の一助となれば幸いである。

注)

- i 全国エリアマネジメントネットワークホームページより  
(<http://areamanagementnetwork.jp/>)
- ii 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「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討委員会（中間とりまとめ）」（首相官邸ホームページより  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h28-06-30-areamanagement-chuukan.pdf>)
- iii 「地域自治組織のあり方に関する研究会（総務省ホームページより  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chiikijichi/110256.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiikijichi/110256.html))
- iv 出典：ハンブルク州 Ministry of Urban Development and Environment(2016)「Business Improvement Districts(BIDs) in Hamburg」(ハンブルク州政府訪問時資料)
- v 出典：ハンブルク州 Field trip to Tokyo in April (2017) Information package about Hamburg's visitors (ハンブルク州政府による東京訪問時資料)