

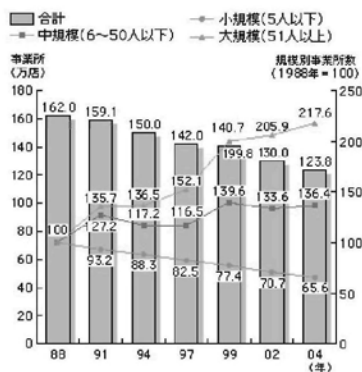
地域商業活性化事業における組織の役割に関する一考察 —米国における組織形成システムを中心に—

吉田 健太郎・大熊 省三

はじめに

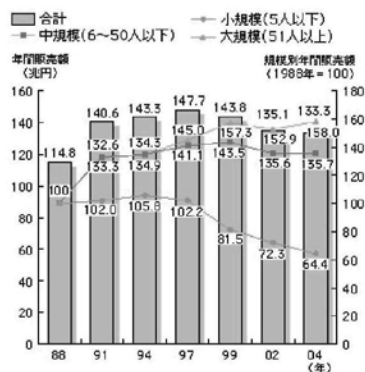
わが国における地域商業の衰退問題の深刻化は根が深い。国が「中心市街地再生」を目的とした政策に乗り出してから10年以上が経過するが、依然として光が見えない状況が続いている（図1，図2参照）。商業政策を所管する官公庁の政策担当者や研究者の一部には、3年ごとに実施される商店街実態調査等の動向から、地域商業の施策は万策が尽きたと議論する人たちがすらいる。

図1 小売業の従業者規模別事業所数の推移



資料：経済産業省「商業統計表」再編加工

図2 小売業の従業者規模別年間販売額の推移



資料：経済産業省「商業統計表」再編加工

(出所) 中小企業庁「中小企業白書2008年版」

わが国では、中心市街地再生は政策課題として掲げられ、1998年の「中心市街地活性化法」の施行を皮切りに「まちづくり3法」が制定されたが、目に見える成果はなかなか見られない。「平成18年度商店街実態調査報告書」では、「繁栄している」と回答した商店街は1.6%にまで減少し、98.4%の地域商業を構成する商店街等が、衰退または停滞しているという悲観

的な状況である。

目に見える効果が見えない中、法律改正を求める声があがった。先般、2006年2月の第164回通常国会において、3法に関する法案が提出され、2006年5月に「中心市街地活性化法」と「改正都市計画法」の改正が国会において可決された。改正中心市街地活性化法は同年8月22日に施行され、都市計画法の改正は2007年11月に施行された。改正のポイントは、都市機能の集約化によって社会資本コストを抑制し、高齢者にも優しく、安全・安心で美しい「コンパクトなまちづくり」を推進することにある。

問題の所在

地域商業（中小小売店・商店街等）は、1974年以來の「大店法」によって守られてきた。大店法では、「大型店VS中小小売店」の対立軸のもと、国が主体となり、大型店の立地規制、商業調整（店舗面積・開店日・閉店時刻・休業日数）を図ってきた。しかし時代とともに、内外からの規制緩和の要請もあって、大店法は2000年に廃止された。

これに替わって登場したのが、「まちづくり3法」である。3法では、「郊外VS中心市街地」に対立軸の認識を改め、地方自治体が主体となって運用されるようになった。しかしながら、中心市街地に居残った地域商業（中小小売店・商店街等）は厳しい状況に陥った。「まちの郊外化」は進み、「中心市街地の空洞化」には歯止めがかからず、約10年を経た同法が十分に機能したとは前述のように言い難い状況にある。

こうした中で、3法の改正を求める声が高まってきた。その基本的な方向性は、①人口減少社会の到来、②持続的な自治体財政、③コミュニティの維持から、「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」を目指すことであり、施策の方向性としては、①様々な都市機能の市街地集約（まちのコンパクト化）、②中心市街地の賑わい回復（コミュニティとしての魅力向上）を一体的推進（市街地集約とにぎわい回復の一体的推進のための制度のあり方）で進めるとした¹。

3法の改正議論は、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会の合同会議において行われた²。当会議では、「人口減少に伴って自治体の税収の減収が予想される状況では、持続的な自治体財政が成り立たない。また、人口減少・高齢化によって『まち』の担い手が減少・高齢化し、さらに車社会の進展等に伴って住民同士の顔なじみの関係が薄れ、コミュニティの維持が困難になる。」といった問題意識を持ち、「コンパクトで賑わいあふれるまちづくり」を目指す、といった基本

方針が掲げられた。

また、当会議では施行後約10年を経たまちづくり3法（中心市街地活性化法、改正都市計画法、大店立地法）について、それぞれ政策評価を行った上で、同法には都市機能の適正立地（郊外開発へのブレーキ）、中心市街地の振興（中心部再生に向けてのアクセル）の、一体的推進を十分に持ち合わせていない点が指摘された³。今回の改正で取り込まれた中心市街地活性化支援という「アクセル」と、ゾーニング等による計画的な土地利用規制という「ブレーキ」の効果的な活用は、米国の都市計画における手法の一つであるゾーニング制度と同様に一旦禁止した上で、大型商業施設が出店を希望する場合は用途地域の指定・変更、あるいは地区計画策定などの都市計画の手続きを経て、地域が主体となって判断していくという、欧米の都市計画に準じた国際的な手法である。

さらに、まちづくり基本計画はすべての市町村で策定する義務はなく、やる気のある自治体⁴が手厚い支援を受ける仕組みとなっている⁵。このことが意味するのは、国の「選択と集中」の方針のもとに、地方自治はその裁量が試されていくことになったということだ。これにより、地域商業の置かれる立場は大きく変化することになる。これまで国の基本計画を受けて設置されてきた地域商業の活性化を推進する組織となってきたTMO（タウンマネジメントオーガニゼーション）の根拠が一度帳消しとなり、地域商業の利害調整を行う新たな新組織機能が求められるようになった⁶。これまで基本計画に沿って行政イニシアティブによって設置されてきたTMOは、補助金の受け皿として活用される事例が多く見受けられ、本来地域商業活性化には必要不可欠とされてきた「コンセンサス機能」を発揮する事例はすくなかった。地域商業の活性化においては、地域の利害を調整する機能を持ち備えた新組織を設置し実際に機能させられるかどうかにか地域生き残りの明暗を分ける鍵を握る。

同様の地域商業問題を日本より先駆けて経験してきた米国では、早くからタウンマネジメントにおける組織化のシステム導入に注力してきている。本稿は、近年の地域商業活性化の課題となっているわが国の地域経営「組織」について、米国のBID（Business Improvement District）システムの取り組みを参考に、その役割を機能性について検討し、わが国への教訓を探るものである。本稿では、特に誰がどのような形で地域商業活性化の推進役を担うべきか、という点に焦点を絞りたい。

1. 本稿に関わる先行研究

日本における組織論に関わる先行研究の中で、田中（1983）は、意思決定システムの複雑さが、多くの個店経営者の挫折感につながる事例が多いことを、組織間関係から論じている。白石（1992）によると、商店街組織は個としての商店経営と全体としての商店街経営という形を取ることで、二重の意思決定（階層性）について指摘している。石原（2006）は活性化事業組織を、自然発生的に成立してきた「所縁型組織」、同質性の高い「仲間型組織」と名づけ分析している。そして加藤（2005）は、商店街組織では全員の合意を得るというより、少数の仲間組織に分解して、事業を進めていくという方策が模索されたと述べている。これは、筆者が主張する「新しい組織」の形成が重要であると言えるかもしれないという点と一致する。付け加えるならば、加藤（2005）は地域商業とまちづくりの重層的なインターフェイスをマネジメントする手法として、ネットワーク組織という考え方が注目されることを明らかにした。このように、活性化事業組織は先行研究においても、組織として捉えた「組織論」、 「組織間関係論」、 「ネットワーク組織論」等からのアプローチが注目されつつある。

組織論において、「組織」とは「2人以上の人々の、意識的に調整された諸活動、諸力の体系」と定義されている（Barnard(1938)）。そして組織成立の三要素として、「伝達」、「貢献意欲」、「共通目的」を挙げている。組織均衡論では、組織が成立・存続していくためには、参加者に対して継続的な参加を動機づけるのに十分な支払いを整える事に成功していること、すなわち組織が生存に必要な経営資源の獲得・利用に成功していることを意味している（March and Simon(1958)）。同時に、「組織のそれぞれの参加者は、彼の提供される誘因が、彼が行なうことを要求されている貢献と、等しいかあるいはより大である場合にだけ、組織への参加を続ける。」といった公準がある（March and Simon(1958)）。これは、経済的な誘因と貢献のアンバランスが、組織参加者のモチベーションや「新しい組織」への移行等の願望に影響を及ぼすことを意味する。このことは、主に企業を対象に論じたものであるが、既存の商店街組織にも同じことは言えるのではないだろうか。すなわち、組織が生存に必要な経営資源の獲得・利用に成功しなかった場合、「新しい組織」の設置へと影響を及ぼすだろう。

組織の成員に着目すると、Gouldner（1957）は、組織の成員を職業人性（コスモポリタン cosmopolitans）と組織人性（ローカル locals）

の2つに分類している。コスモポリタンは専門性に深く関与していて、組織に対する忠誠心が低く、外部の準拠集団を志向する傾向がある。そして、ローカルは組織への忠誠心を強く持ち、組織のヒエラルキーの中での上昇に関心を向ける組織人志向が強いと特徴付けている。ここから、ローカルよりもコスモポリタンの方が、外部資源に目を向け、「新しい組織」への移行等の願望が大きいと捉えられる。このことは、既存の商店街組織に置き換えると、活性化事業を担う、専門性に深く関与しているコスモポリタン（例えば、理事長、事業部長、地域のボランティア団体、商工会の担当者等）が、外部資源に目を向け「新しい組織」を形成していくといえそうである⁷。

米国の地域商業活性化に関わる研究について言及すると、保井（1998）は、徴税制度を用いた活動財源の確保する仕組みについて詳しく論じている。負担金の徴収方式の有効性を「民間団体であるNPOの活動資金を公権力によって収集するという独自のシステム」と指摘した点は、自主財源を持たないわが国の組織形態に対する示唆に富んでいる。また、地域商業活性化におけるNPOの役割に関する研究としては、久住の分析が興味深い。NPOは、住民による活動を代表し、同時に、政府から独立して住民の広範囲な参加を得ることでコミュニティの多様なニーズを受け止め、政治的な安定性をもたらす機能を果たしていることをSmith, Steven Rethgeb and Lipsky, Michel（1993）で提唱された『コントラクト理論』を援用することで、NPOと政府間のパートナーシップを現代アメリカ社会に広範に認められる既定の事実として示している。中小企業総合研究機構（2000）は、ポートランド、シンシナティ、サバナ、コンコード、リヴァーモアの5都市のケースを例に取り、中心市街地の小売商業再生の仕組みづくりについて解説している。なかでも、とくに参考となる主張は、わが国と米国における都市のおかれている制度や環境、歴史的発展経緯の違いを前提に、学ぶべきものは事例から導き出す直接的具体的活性化の方策ではなく、「取り組み主体が織り成すプロセスやシステムにある」というものである。これは歴史的背景、分野や制度が異なる日本にとっても示唆に富むものである。また、日本政策投資銀行編（2000）は、米国を中心に、英国、ドイツにおけるケーススタディをまとめたものである。米国の、様々な実際に行われている手法やアイデアを通じた「活動事例」は、同様の経験をしてきた先行国の対応を知る上で参考になる。Evans（1997）は、地域商業活性化事業の主な利害関係者を商業者や行政に限らず、広く地権者や通勤者まで含む形で捉えているべきであり、それらの利害関係者の調整が中心

市街地再生のカギを握ると論じている。しかし、わが国における地域商業活性化に有効な新組織の形成、すなわち、広い利害関係者の参加と利害調整機能を兼ね備えた具体的なシステムを提示し、課題を整理した研究はまだ見当たらない。

本稿は、特にわが国における民間主導の「まちづくり」へ向けた地域商業活性化の新組織形成における具体的なシステム構築に際しての教訓を米国事例から学ぼうとする試みである。

2. 米国における地域商業活性化の展開

2. 1 米国の地域商業衰退の展開と日本との共通点

米国では日本より早期に、ダウントウン（中心市街地）衰退の問題に直面してきた⁸。米国の中心市街地は、大きく3つの苦しい段階を経て深刻化していくことになる。第1段階は、1960年代に始まる住居の郊外化、第2段階は、1970年代に始まる商業の郊外化、そして第3段階は、1980年代に始まる複合機能を持つエッジシティ⁹の誕生による郊外化である¹⁰。日米共通の衰退要因としては、経済発展に伴う産業構造の変化、モータリゼーションの進展、交通体系の変遷、消費者のライフスタイルの成熟化が挙げられる。一方で、米国特有の要因としては、格差社会の生み出すスラム化、大量の戦争帰還兵の郊外住居立地、「アメリカンドリーム」を象徴とする価値観¹¹などが指摘できる。同様に、米国では、地価の低下が進む旧中心市街地に低所得者が移動し治安や教育水準を悪化させるといったインナーシティ問題を経験することになる。他方で、日本特有の要因としては、逆に市場経済とは連動しない「土地信仰」が存在し、その結果、市街地の地価を市場価値以上に高止まりさせ大規模な再開発や新規起業家の参入を妨げるという問題が発生した。やがてこの影響は大学や行政施設、病院等の公共インフラの郊外化という日本特有の深刻な問題を引き起こすことになる。また、日米構造協議を契機とした流通システムの規制緩和は、大型SC（ショッピングセンター）の郊外化を加速化させた。いわゆる「外庄」による郊外化の加速は日本特有というべきであろう。さらに根本的な相違点を敢えて指摘すれば、両国の国土面積の違いを挙げられる。このことは、大都市を含め全国的におしなべて衰退していくことになった米国に対して、日本では、地方都市の小さな都市になればなるほど、衰退の程度は深刻という形で如実に表われているといえよう。

このように、国が違うがゆえに両国における要因の違いが存在するのは事実であるが、戦後米国追従の成熟社会を日本が目指す中で、多くの共

通するプロセスを歩みながら中心市街地の問題を経験していくことになったこともまた事実である。それは、経済発展の合理性を最優先に追求してきた政策と消費者の選択の結果とっていいだろう。そして、日本がとったその選択は、アメリカン・ウェイ・オブ・ライフに象徴される「近代的・文化的生活像」という新しい価値の再構築であった。このことは、日本が10年から20年の「時差」を経て、米国が経験してきた中心市街地衰退の問題、さらには地域商業の衰退問題に直面することに結びついてくる。

2. 2 米国の地域商業活性化の核となるもの

米国における地域商業活性化の背景と官民間わず実際に実施されてきた活動を細かくみていくと、彼らが地域商業を活性化させようとするエネルギーの源として以下の点が浮かび上がってくる。

- 生活の質の向上
- コミュニティ・アイデンティティの形成
- 公共の利益の追及

米国では、エッジシティの誕生によって中心市街地壊滅の危機感がピークにさしかかった1980年代ごろから「スマートグロース (Smart Growth)」と呼ばれる議論が活発に展開されるようになった。スマートグロースとは、簡潔に言えば、「賢明な成長管理」を意味するもので、中心部（インナシティ問題）と郊外部（スプロール問題）を包括した持続可能な成長管理を視野に入れて取り組みを実施していく政策コンセプトである。このコンセプトが目指すところは、①自治体財政の効率的投資、②環境保全、③コミュニティ復興¹² などであり、これらを達成することこそが地域商業を維持することの意味との考えが背景にある。

興味深いのは「スマートグロース」の政策スローガン自体というよりは、むしろその出発点とプロセスにある。米国の中心市街地衰退問題に対する取り組みの契機は、中心市街地を守る視点というよりは、むしろ郊外化によってもたらされた弊害に対して、どのように対処すべきか、という問題意識から出発している¹³。米国の商業地域問題は、需要者側からの問題として検討されてきたものであって、住民の生活インフラとしての地域商業に価値があるかないか、というところを出発点として、中心市街地及び地域商業の必要性について徹底的な議論が交わされてきた。米国では、その議論の結果として、持続可能なコンパクトシティの形成を謳うようにな

りスマートグロスという政策スローガンが提唱されるに至っている。すなわち、地域商業主を守ることを前提とした議論ではなく、あくまで住民にとっての利益を優先させた議論の結果であったということだ。また、ここで特筆すべきことは、その「住民にとっての利益」をコミュニティ・アイデンティティからの恩恵と捉えているということである。米国では、市民全体の生活の質の向上のためにコミュニティ・アイデンティティ¹⁴を必要と考え、公共の利益追求という共通認識のもとに、地域商業問題を位置づけてきた。

日本では、遅ればせながら「まちづくり3法」の改正の背景で「コンパクトシティ」の実現が政策目標として掲げられたが、ここで留意しておかなければならないのは、「コンパクトでサステナブル」という観点からは米国と共通の路線を辿ることになっているが、その出発点については違いがあることである。住民の生活インフラとしての商業という需要者側からの立場を原点とする米国に対して、わが国においては、「中小商業者の生業としての商業」として供給者側の観点が強調されてきた感が強い¹⁵。

このように米国の地域商業衰退から活性化に至る展開を概観すると、生活の質の向上は公共の利益の追求であるとの考えが根底にあることが見え隠れる。それでは、地域政策は公共の利益をどのような根拠によって保護してきたのだろうか。次に、公共の利益を優先する米国社会を政策の観点から体系的に捉えていきたい。

2. 3 米国の地域商業政策の根底にある考え方

地域商業政策（地域経済政策）を含む地域政策の問題は、米国においては本来の意味における地方自治の問題、すなわち日本国憲法92条にいう「地方自治の本旨の問題」であり、連邦又は州政府の立場から見ると不都合であると思われる部分を「ポリスパワーの法理」を使って排除するという手法がとられている。このポリスパワーとは、公衆の健康、安全、道徳及び一般的福祉を増進させるものとして、地方政府に課された黙示的な権限¹⁶であり、土地利用の公共性を実現するための有効な手段である。都市計画や地域商業等の直接的に地域の利害に関するような地域政策に関わる権限は、基本的に自治体にあり、そのポリスパワーの行使が連邦憲法上のデュー・プロセス条項¹⁷に違反し、恣意的に権限が行使される場合には、連邦裁判所による是正が行われてきた¹⁸。米国の諸判例からは、住民の暮らしやすさ、アメニティ、環境保全、伝統的文化遺産としての歴史的建造物の保全にかかわる公共性の利益を適正な法の目的に照らして保護してき

たことが読み取れる¹⁹。

2. 4 米国地域社会の住民参加思想

このような米国の地域政策の特徴は、米国の法体系である英米法に礎がある。英米法は、コモン・ロー(common law)といわれる²⁰。コモン・ローの法理の中で最初に注目しなければならない法理は、ニューサンス(nuisance)の法理である²¹。コモン・ロー上古くから存在してきたニューサンスの法理は、「他人の物を害さないように、あなた自身の物を使用せよ。(so use your own as not to injure another's property.)」とするものである。すなわち、土地所有者には、自己の土地の使用収益にあたり、円満な社会生活を行うために、近隣の土地所有者の権利を侵害しないよう、相互に受忍しなければならない義務を認めている²²。この法理の背後には、土地利用の社会性ないし公共性の考え方がある²³。

周知の事実のとおり米国は、中央集権を排し地方分権制度をとっている。加えて、アメリカにはホームルールの伝統がある。中心市街地活性化や地域振興は原則、固有の地方自治で扱うべき事案であると理解されており、地域商業政策が地方自治体の法的義務とされるのは、ホームルールの考え方によるものであるといえる。すなわち、ホームルールは、地方自治体の権限の源泉(authority function)及び州の法的統制の及ぶ限界(protective function)として重要な機能を持っている。

さらに、米国では、住民投票という形で発案権を与えている。米国で採用されている直接立法制度(Direct Legislation)とは、イニシアティブ(Initiative)と、レファレンダム(Referendum)をあわせたものであるとされている²⁴。ここにいうイニシアティブとは住民が自ら設定し発議したテーマを有権者の投票に付するものであるのに対して、レファレンダムとは、そのような住民側の発議に基づかず、一定のテーマについて有権者の投票に付されるものである。イニシアティブは住民投票の発案権者を一定数の住民とする場合にあたり、レファレンダムは長や議会といった権力担当者側とする場合に当たる。すなわち、米国においては、権力担当者住民それぞれが発案権者となるシステムを併存させる形で用いているといえる。以下に概説するBIDシステムはこうしたアメリカ法体系の根拠からも明らかであるように社会性、公共性の重視、住民参加を礎とした地域政策の中から生まれてきた制度と捉えることができよう²⁵。

2. 5 まちづくりにおける市民社会の合意

市民社会の長い伝統をもつ欧米諸国では市民社会が常時、政府・市場による「地域政策」を監視し、導いてきた。つまり、欧米諸国の「地域政策」に注目する場合には、その制度の背景に、都市開発や都市居住において、「公共性の原則」すなわち、「個人の短期的な資産運営よりも、社会的な福利を優先させる」ことに関して、社会全体がしっかりと「合意」している。そこには、利害関係者の存在する「場」を一つの「都市空間」として捉え、その利害関係者らの参加とパートナーシップのもと、「合意」が形成されている。その結果、「まちづくり理念」を住民全体が共有しているのである。例えば、公共性としての「まちの景観」を一つとっても、米国では都市景観条例が古くから存在し、一般的開発規制のなかに風景を保存するための規制が設けられている²⁶。そして、計画過程には住民の意見を反映させられる機会が設けられている。

こうした米国のなかに自然としみこんできた市民社会の「公共性の原則」の背景には、自らが生活する地域あるいは働く地域を様々な利害関係者が「共存する空間」としてとらえ、その共有空間としての利害を踏まえた場の公共性を重視している点が指摘できそうである。

「空間」に関わることの特徴は、土地に関係する財産権の侵害・保護やその土地の上で展開される営業活動の規制や保護にとどまらない多様な利害、たとえば居住環境や景観・その「まち」らしさ・安全性など、多様で性格の異なる利益が同時に対象となることである。都市は、経済活動のみならず生活や交流の場であり、協働の場である。そこに存在する利害は、その共有空間に関係する人々すべてにとって共通するものである²⁷。

3. BIDシステムの概要と有効性

3. 1 BIDシステムの概要

BID (Business Improvement District) とは、「不動産所有者及び小売業者が各々事業を展開している小売・商工業地域において、その地域の発展のために必要な事業を遂行するための資金源の確保及び組織化」の仕組みである。すなわち、商業地、ビジネス街を活性化させるために地域の発意をもとに設定される、州法で定められた「特別地区」(Special District) の一種である²⁸と定義できる。BIDのほかに、同様の仕組みとしてDID (Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Assessment District)が挙げられる²⁹。

BIDに共通する主な目的は、衰退した商業地やビジネス街に対して環境

整備や美化、警備などの公的サービスを供給することで、地域商業の活性化を図ることである。地区の不動産所有者や商業者（事業主）は、その活動を通じて集客力向上など自らの利益につながることを期待している。すなわち、地域活動に対する「投資」が地域自体の魅力を向上させ、集客力向上などの「外部経済」を発生させるばかりでなく、たとえば土地評価額の上昇という形で、結果的に自らの収益増加に繋がっていくとする期待が根底にある。

そこで、BIDの運営は、地区の不動産所有者や商業者などのイニシアティブによって設立される新組織（非営利組織）が担い、その活動資金は地区の不動産所有者などの負担金などによって支えられるという仕組みになっている。このようなBIDは、米国では地域商業の衰退が深刻化し始めた1970年代より増加しはじめ、現在では、英国やドイツなど世界的に導入が行われている³⁰。

3. 2 BIDシステムの有効性

不動産所有者と小売業者が一体となって自律的にAssessment（受益者負担額の評価、以下「アセスメント」という。）を行う場合には地方政府の徴税権限を利用できるとする各州法並びに地域法の定めが根拠となっている³¹。地方政府は、徴収した資金全額をBIDに戻し、BIDは、この資金を行政サービスの範囲外である補助的な公共サービス、あるいは公共設備投資にあてる。具体的には、前者の例として、保守管理、公衆衛生、公共警備、プロモーション活動、街中イベントがあり、後者のそれとしては、歩道用備品、街路樹、サインボード、特殊な照明などの設置がある。保井（1998）は、この負担金の徴収方式の有効性を「民間団体であるNPOの活動資金を公権力によって収集するという独自のシステム」³²と指摘しているが、このシステムは非営利組織の最大の弱点である資金収集を確保し、安定した組織・事業運営も担保すると同時に、もう一つ最大の弱点である地域の活性化に対する意識の温度差に対する地域商業者の能動的参加を促す機能を兼ね備えている点の指摘を加えておきたい。

3. 3 BIDの特徴

BID制度は、各州法の規定が州ごとにかなり異なるという米国特有の事情から、その設立法や活動内容等明確な一つの定義を下すのは難しい³³。特に、BIDの規模は地域によって多種多様である。何百万人規模の大都市の商業地区では200人前後の専従職員を抱えるケースが観察できる一方で、

数万人規模の小規模都市の商業地区では職員数人といったような小規模のものまで様々な形態が存在する。しかし、地域商業の活性化を共通の目的として組織される仕組みとして、主な特徴は以下に整理できる。

●組織形態・・・BIDは通常、不動産所有者やテナントによって構成される会員組織（District Management Association 以下DMA）によって運営。

●活動内容・・・地区内の公共サービス（警備や清掃事業，歩道整備等の基盤整備事業，地区の宣伝やマーケティング事業，地域の環境美化，産業振興，イベントの実施，観光案内，ホームレス対策等）³⁴。

●設立エリア・・・住宅地域や非課税対象となる不動産の数を限定して，商業用不動産の集積地域³⁵。

●資金調達・・・地区内の不動産所有者から徴収する「アセスメント」制³⁶。

●アセスメント評価方法・・・①土地か建物，または両方の公定評価額，②正面の長さ，③不動産の広さ（平方フィート），④上記を組み合わせた方法³⁷。

●設立プロセス・・・地区内のイニシアティブによって運営委員会を設立し地区計画を策定。策定された地区計画をもとに地区内の利害関係者の同意を経て，設立申請を地方政府に提出。公聴会や告知期間を設け情報提供を十分に行った上で，地区内課税負担者から一定割合の反対がなければ法律を制定し成立（図3参照）。

図3 BID設立プロセス



（出所）筆者作成

4. 米国の地域商業活性化とBIDシステムから何を学ぶべきか

4. 1 米国事例からの示唆—地域と行政を結ぶ組織機能の観点から

米国BIDシステムの概要と特徴を踏まえると、わが国の地域商業経営には主に以下の3点が特に重要といえそうである³⁸。

まず1点目は、利害関係者を含む住民参加の機会が設けられていることである。BIDが設立され活動に至るまで、1年以上もの時間と労力を費やして具体的改善策を記した計画策定に関するプロセスを経るが、そのプロセスの随所において地域商業に関わる利害関係者に対しての住民参加制度が整備されていることには多くの示唆が含まれる。BIDシステムにおいては、地域商業内の自発的組織によってイニシアティブがとられBID構想案が提出され、それに対して地域内のすべての不動産所有者、事業者、住民に対して同構想実行の可否が問われること。並びに、その承認過程には地域内のすべての関係者が参加できる仕組みを整えていること。及び、BID設立に至るまでに、境界線、事業内容、予算、不動産評価額と徴収方法、他に予定される資金源、運営方法等の詳細を盛り込む地区計画策定に際して、市議会への公聴会、公聴会終了後の住民の意見書・異議申し立て書の受付期間を設けることを制度化し、意見調整の場を義務づけている。このようなきちんと整えられた住民参加制度のもと策定された計画については、自分たちが主体的に関わり作成された経緯をもち、すべての利害関係者は実際の運営を行うタウンマネジメント機関に信頼のもと任せられることになる。それだけでなく、成果については間接的ではあるものの、責任を負うことになる。このことが意味するところは、結果的に自分たちの生活や職業空間である「コミュニティ」に対し「主体的に」参加をしていくことになる、ということである。結果的に、地域商業全体で取り組んでいく活用内容の策定、運営、評価は「人ごと」ではなくなるし、住民主導により自分たちの「まちづくり」を行っていく仕組みづくりといえよう。

第2点目に、地域商業経営への「参加」に先立って、その「決意」に関わる何らかの判断材料を与えられる仕組みが整えられている点を指摘したい。利害関係者は、計画内容に対する正確な情報提供が行われることによって、実行に先立ってその是非を問う選択肢を与えられる。BIDでは、計画の概要を利害関係者に郵送で通知している。加えて、公聴会の公告を地方紙や市政府発行の日刊紙で公表している。さらに、この公告には、この計画に反対の意を表明したい利害関係者は、公聴会終了後30日以内に反対である旨申し立てるよう明記されている。すなわち、ここでいう判断材料とは、情報提供が行われるということにほかならない。そもそも、地域

経営に関わる専門知識に乏しい一般住民らによって、専門家の力なくして初期段階の計画作成は困難である。したがって、このプロセスにおいては、ビジネス感覚をもった利害関係者と専門家によって計画内容の青写真が描かれる必要がある。他方、計画書完成後に一般公開された計画に対して、一般利害関係者はある程度の時間を費やして関連情報を自分なりに情報収集し分析し、計画内容に対する是か非かを判断することは、専門知識に乏しくても可能である。策定後は、公共の利益、地域の利益に対する「投資」としてアセスメント負担が生じるのだから、自身の身にふりかかる現実的な利害として、当該計画を受け止めるはずである。

第3点目として、わが国でも、公共の利益に合意しそのために活動する地域商業活性化における新組織や市民社会が、その活動において、より積極的に自治を確立できるような機会をさまざまな分野で整備する必要がある。とくに、地域商業の活性化における組織の役割という観点からは、地域の事業者や住民の生活に直接影響を及ぼす問題でもあり、地域と住民による自治の観点を重視しなければならない。その際、公共の利益を地域単位で目指すことが、長期的視野で捉えたときに結果的に自分たちにその恩恵が返ってくる点を忘れてはならない。景観や地域が持つ特有の文化性というものは、地域全体で取り組んでいって始めて、守られるものである。都市空間において「公共性の原則」を生み出すのに不可欠なものは、空間に共存する利害関係者の「参加型社会」を出発点とする「自治」である。住民自治に必要な不可欠となるのが、住民参加や官民パートナーシップの確立である。ここでのパートナーシップに、官民を繋ぐ新組織の役割が求められる。

4. 2 むすびにかえて

地域商業活性化には、住民参加とその利害調整が不可欠である。そのための機能を果たす組織形成を行えるかが今後の地域商業の存続に関わる命運を分けるといっても過言ではない。地域商業空間は、公共と私人の共同空間から醸造されてきたコミュニティの産物であり、その空間に関わる様々なアクターが主体的に「地域商業経営」に参加し、自らが活性化の担い手となり活動を推進していく必要がある。本稿では、その仕組みづくりにかかせない住民参加、形成プロセス、組織の観点から米国事例からの示唆を指摘した。ここから読み取るべきことは、地域商業経営における主役は、あくまで当該地域に関わる住民や事業主その他地域に関わる利害関係者であり、そこでの地域行政を含めた利害調整を、中立的な立場を担える組織

が行うべきであるということである。地域商業空間は交流空間としての公共の場であるとともに様々な利害を抱えた私人の集合地帯でもあるから、中立的な立場を担える組織が利害調整機能を果たすことには一定の意味があるといえよう。

まちづくりのような公共性の高い政策においては、一部のエゴ住民の意見をくみ取るわけには当然いかないし、他方で、当該地域に詳しくないまちづくり専門家の意見だけに耳を傾けるわけにもいかない。重要なのは、きちんと意見調整する場に参加する機会があり、そこでコンセンサス形成を行うプロセスがあるかどうかである。そして、こうした調整役の担い手を非営利組織が担うことによる相乗効果が期待できる。なぜならば、本稿で示してきた地域商業経営が現在抱える問題の解決には、住民参加の課題と利害関係者同士を結ぶ組織の役割とを切り離して考えることはできないからである。

「自らのことは自らが責任をもって考え行動する」ことが、近代民主主義社会を動かす基本原理であるとすれば、地域商業経営の主役は、その地域に関わる「人」であり、その「人」同士の調整役を担う重要な担い手となる「新組織」の形成が今のわが国の地域商業には求められている。

註

- 1 経済産業省 国土交通省(2006)参照。
- 2 当会議の報告書は、「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間取りまとめ-コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」平成17年12月、として公表されている。この他、国土交通省の社会資本整備審議会においても同様の議論が行なわれ、「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(第一次答申)」平成18年2月1日、及び「人口減少社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について(答申)」平成18年2月1日として公表されている。
- 3 3法の改正論議については長山宗広(2006)に詳しい。
- 4 現在、総理大臣を本部長とする中心市街活性化本文の認定を受けた自治体数は、平成20年11月11日付けで、67となった。
- 5 まちづくり基本計画が認定された市町村では、国からの財政支援や税制優遇などの手厚い支援を受ける事ができる仕組みが整備された。
- 6 TMOの活動実態については、福田・毒島・小川(2008)に詳しい。
- 7 新組織形成のメカニズムについては、大熊(2008)に詳しい。
- 8 ここでいう「中心市街地」とは、長い歴史の中で文化、伝統を育んできた地域商業を核として多様な都市機能の集積地を指す。
- 9 エッジシティとは郊外において「住」「商」「業」という都市を構成するに必要な要素がすべて揃った街のことをいう。Garreau (1992) は、「エッジシティは、

米国人が移民と開拓者の精神をもって、新しいより良い世界を創造しようとしてきた結果として形成された」と説明している。

- 10 日本政策投資銀行編（2000年）7 - 19頁参照。
- 11 郊外に生活インフラが整備し始めると、アメリカ人の間では、緑が豊かな郊外に大きな庭付きの一戸建ての豪邸を立てることが一つの社会的ステータスとなった。
- 12 マッキーヴァーにより、社会類型の理論としてコミュニティ（共同体）とアソシエーション（結社体）の対置概念が提出されて以来、コミュニティは基本的な社会学概念となってきた。彼にいわせれば、「コミュニティの基本的指標は人の社会的諸関係のすべてがその内部で見出されうることである」。つまり、人間の共同生活が行なわれる一定の地域である。人間がともに住み、ともに属することによって、おのずから他の地域と区別されるような社会的特徴が現われる。それのみでなく、そこに住む人々は人間生活全体にわたる関心を持ち、したがってそこには共同体感情も生まれる。つまり「コミュニティの基礎は地域性と共同体感情である」。福武直・日高六郎・高橋徹編（1971）参照。
- 13 日本政策投資銀行・前掲書（脚注10）26 - 27頁参照。
- 14 「人として魅力ある生活をどのように過ごすか、その答えは我々が存在を望む場所にするための明確なアイデアがなければ、将来の計画は立てられないのではないだろうか。」Larry R. Ford (2003) 43頁参照。
- 15 日本政策投資銀行・前掲書（脚注10）27頁参照。
- 16 米国においては、財産権に対して政府が行使する権限は、司法は、ポリスパワーを、私人に対して、コモン・ロー上認めてきた。ポリスパワーとは、州が州民の健康、安全、道徳その他一般の福祉を保護・向上させるために各種の立法を制定・執行する権限である。連邦政府は、あくまで憲法列挙の権限のみを行使することができ、州政府が有しているような一般的な公共の福祉のためのポリスパワーは有していない。州の下位機関であるカウンティや地方自治体は、州からゾーニングを含むポリスパワーを付与されている場合が多い。このため、地方政府に課せられた黙示的な義務であり、これがまちづくりのための道具として使われてきた。田中英夫（1987）284頁参照。
- 17 手続的デュー・プロセスの概念は、政府の行為が個人に対する最低限の公正の基準に合致しなければならないことを意味している。州や自治体の行政や自治体の行政機関は、ほとんど州によって規律されるものであるが、手続的デュー・プロセスに関する憲法理論は、連邦司法権がこれら州や自治体の行政機関の決定方法を統制する手段となっている点でも重要である。E.ゲルホーン=R.M.レヴィン（大浜啓吉=常岡孝好訳）（2004）147頁参照。
- 18 例えば、1928年のNectow判決では、ケンブリッジ市のゾーニング条例が原告の土地へ適用されることが違憲であると判断された。法廷意見を書いたサザランド裁判官は、次のように述べている。まず、調査官による「財産の開発に要する投資に対して十分な収益を得られないであろうから、問題となっている土地を住宅の用途に供しうる事は現実的な使用ではない。」との事実認定を採用した。そして、「原告の土地を住宅地域に指定することは、市の住民の健康、安全、利便、一般の福祉の向上とはならない。」とポリスパワーとの関連性を否定した。「公衆の健康、道徳、安全、福祉に実質的な関連のない権限は認められない。」と述べた上、「原告の財産に対する侵害が重大で高度に有害であることは明白なので、ゾーニング条例の原告の土地への適用は第14修正（デュー・プロセス条項）に違反する。」

- とした(Nectow v. City of Cambridge, 277 U.S. 183(1928) at 186-187).
- 19 例えば、広場の景観規制の合憲性でいえば、1899年に、ボストンにおいて州庁舎付近にかけられた70フィートの高さ規制について、争った裁判 (ATTORNEY GENERAL v. HENRY B. WILLIAMS & Others[NO NUMBER IN ORIGINAL] 174. Mass.476 [1899] LEXIS at 958) がある。この判決で裁判官は、「(高さ規制を定めた同法の) 目的は、ボストンの威厳と美しさをすべてのボストン住民の誇りと州民すべての喜びのためにその最も極まった点において守ることである」と判示している。西村幸夫 (1997) 123-139頁参照。
 - 20 英米法は、イギリスが過去又は現在、植民地又は属領として領有していたか又は領有している国又は地域の法の総称であって、それがイングランドに共通する法に起源をもつことから、コモン・ロー(common law)と呼ばれている。砂田卓士=新井正男 (1985) 3頁参照。
 - 21 コモン・ローという言葉は、12世紀から13世紀のその形成期においては、地方の慣習法に対する全国共通の法、誰に対しても適用される普遍的な法、神の意思を内容とする真理の法を意味していたといわれる。田島裕 (1991) 12頁参照。
 - 22 Hadachech v. Sebastian, 239 U.S 394(1995).
 - 23 この考え方は、特に水、空気に代表される自然物は公共の財産であり、国や地方自治体は、この財産を信託財産として管理する義務を負っているとする理論である公共信託の法理に顕著に現れている。
 - 24 横田清 (1996) 59-60頁参照。
 - 25 このような経緯から生まれたことから資金面では、法的権限付与により利害関係者より徴収した負担金によって運営される体制が整っていることが指摘できる。
 - 26 欧米諸国の景観規制は、基本的には都市計画や地区計画で規制できる建築物の用途、高さ、壁面の位置の指定などになっている。西村・前掲書 (脚注19) 17-31頁参照。
 - 27 見上崇洋 (2004) 223頁参照。
 - 28 Lawrence O. Houstoun, Jr. (2003) 3-4頁参照。
 - 29 日本政策投資銀行・前掲書 (脚注10) 45 - 46頁参照。
 - 30 英国政府は2001年4月にBIDの設立を可能とする法制化の意向を発表した。それは1980年代から本格化したTCM (Town Centre Management) の活動を法的に確立しようとしたもので、その運動はATCM (Association of Town Centre Management) がロビー活動により勝ち取った成果でもある。2004年9月16日BID法 (Business Improvement District England Regulation 2004) が国会で可決。BID指定区域内に位置する企業は、自らのビジネス環境の価値を高める付加的サービスの確認を行った上で、投票により、BID導入の意思決定を行うことになっている。その結果を受け、BIDは非居住用資産税 (non-domestic rate) への課税により事業活動資金を得る仕組みとなっている。英国法令No2443 (Statutory Instrument 2004) 「Consultation paper on the Draft Business Improvement Districts (England) Regulations 2004」
 - 31 米国は連邦制を採っているため基本的に各州によってBID制度は若干異なるケースも見られるが、負担金の徴収権限については、概して共通している。Houstoun・前掲書 (脚注28) 20-21頁参照。
 - 32 保井美樹「アメリカにおけるBusiness Improvement District (BID)-NPOによる中心市街地活性化」『都市問題』第89 巻第10号 (1998, 東京市政調査会)85頁参照。

- 33 Houston・前掲書(脚注)16頁参照。またこのほか、マサチューセッツ工科大学が調査を行いとりまとめたThe Commonwealth of Massachusetts (2003)も参考にした。
- 34 このようなBIDシステムの運営に携わる権限はDMAに与えられている。提供されるサービスに関しては、BID地区計画(District Plan)に概説される。同計画により当該地区の長期的目標、そして地区の境界、アセスメント算出式、施行されるべきサービス及び改善計画が規定される。このBID計画は、公的な公聴会における審査が義務づけられている。保井・前掲書(脚注32)87-88頁参照。
the Massachusetts General Laws Chapter 40 § 4参照。
- 35 BIDの境界は、計画地区内の不動産所有者、及び小売業者を含むスポンサーであるグループが決める。ニューヨーク市の場合、市のビジネス・サービス局(Department of Business Service「以下DBSという」)は、境界線を実質的にどこに引くか決める際に技術的な援助をすることができる。Rovert W Walsh (2004)9頁参照。
- 36 多くは、地方自治体が固定資産税とともに負担金を徴収し、その資金をBIDに交付するという方法を採用している。州法に基づきBID自身に負担金の徴収権が授与されている例も少数ではあるが存在する。負担金は正式な税とは異なるため、実際の受益に応じて負担者の範囲やレベルを設計することが可能であるという利点を持つ。一方、納付義務に関しては、ほとんどの州で税金と同等の位置づけがなされている。したがって、多くの州では、未払いの場合には資産の差し押さえなど固定資産税と同じ処置がとられている。Houston・前掲書(脚注28)27-30頁、53頁参照。
- 37 Houston・同上53-54頁参照。この他の負担金額の決定方法として、保井・前掲書(脚注32)85-86頁は、従価法、従利法、あるいはその混合である、としている。なお、従利法を採用した場合、今度は各不動産がBID事業により受ける利益の額をベースに負担額を決定する。どの不動産がどれだけ利益を受けるのかは、BIDの事業によって不動産評価額がどの程度上昇するかを基準に測定される。つまり、単なる空き地であっても、BIDの事業によりその地価が上がると判断されれば、利益を受ける不動産としての負担金が徴収対象となる。
- 38 この他のBIDが示唆する点として保井は、次の点を指摘している。第1に、BIDの対象者が不動産所有者に限らず、広い範囲で参加していることに比べ、これまでのわが国の中心市街地の活性化は、商店街振興の活性化にとどまるものとなっていることから、地域全体をカバーする組織を確立すること、第2に、BIDが専門性の高い専任のスタッフを置き、地区計画の専門性を高めていることから、組織の専門性を高めること、第3に、BIDは行政から独立した資金源をもつことから、自治がある程度独立した形で確立され活動の幅を広げていることから、地域で独立した資金を確保する仕組みづくりのためにも、地域の銀行や企業などが積極的に参加するよう働きかける必要があること、である。保井・前掲書(脚注28)

【参考文献】

- Barnard.C.I(1938), *The Functions of the Executives*, Harvard University Press.(山本安二郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社、1968)
- E.ゲルホーン=R.M.レヴィン(大浜啓吉=常岡孝好訳)(2004)『現代アメリカ行政法』木鐸社

- 福武直・日高六郎・高橋徹編(1971)『社会学辞典』有斐閣
- 福田敦(2006)『経済経営研究所年報第28集』関東学院大学pp186-209
- Gouldner, A.L., (1957) "Cosmopolitan-Locals: A Factor Analysis of the Construct", *Administrative Science Quarterly*, 2
- 平成18年度 中小企業庁委託調査事業『平成18年度 商店街実態調査報告書』全国商店街振興組合連合会
- 石原武政(2006)『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣
- Joel Garrea(1992), *EDGE CITY-Life on new frontier*, Anchor.
- 加藤司・石原武政(2005)『商業・まちづくりネットワーク』ミネルヴァ書房
- 中小企業庁(2008)「中小企業白書2008年版」ぎょうせい
- 経済産業省(2005)「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間報告コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」
- 経済産業省 国土交通省(2006)「中心市街地活性化法の概要と支援策について」平成18年6月26日
- 中小企業庁(2008)「中小企業白書2008年版」ぎょうせい
- 久住剛(2000)「創造的なNPO—自治体政府間パートナーシップ形成へ向けて—米国 BIDシステムをケースとして」『都市問題』第91巻第1号東京市政調査会)
- Larry R. Ford(2003), *America's New Downtown Revitalization or Reinvention?*, The Johns Hopkins University Press.
- Lawrence O. Houstoun, Jr.(2003), *Business Improvement District second edition*, International Downtown Association.
- March, J.G and H.A.Simon(1958), *Organizations*, John Wiley Sons (土屋守章訳「オーガニゼーションズ」ダイヤモンド社, 1977)
- 見上崇洋(2004)「まちづくりと法」『行政法の争点—第3版』有斐閣
- 長山宗広(2006)「まちづくり三法改正の動向～信用金庫に求められる中心市街地活性化策～」『地域調査情報』18-1 信金中央金庫
- 日本政策投資銀行編(2000)「海外の中心市街地活性化」ジェトロ
- 日本政策投資銀行地域企画チーム編(2001)『中心市街地活性化のポイント』ぎょうせい
- 大熊省三(2008)「地域商業(商店街)活性化事業における実証分析—活性化推進のための組織形成—」『第60回全国能率大会論集』社団法人全日本能率連盟
- 小川雅人・毒島龍一・福田敦(2008)『地域商業革新の時代』創風社
- Research & Papers(2003), "A Guide to Establish a BID in Massachusetts", Massachusetts Department of Housing & Community Development.
- Richard Evans (1997), *Regenerating Town Centers*, Manchester university press.
- Robert W Walsh(2004), "Starting Business Improvement District a step-by-step guide", New York City Developing of Small Business Service.
- 白石善章(1992)『市場過程における重層的競争』流通科学研究所ワーキングペーパー NO1.流通科学大学
- 総務省(2004)「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告書」
- 田中秀夫 (1987)『デュー・プロセス』東京大学出版会
- 田中道雄(1983)「小売流通段階における経営者意識の現状と動向—経営的無気力と組織間関係理論からの接近—」『経済経営論集第18巻第2号』京都産業大学経済経営学会
- The Commonwealth of Massachusetts (2003) 「A Guide to Establishing a

BID in Massachusetts」Massachusetts Department of Housing & Community Development.

中小企業総合研究機構(2000)『米国の商業市街地再活性化と小売商業』同友館

保井美樹(1998)「アメリカにおけるBusiness Improvement District(BID)-NPOによる中心市街地活性化」『都市問題』第89巻第10号 東京 東京市政調査会

横田清(1996)「アメリカ合衆国における直接立法(住民投票)制度」ジュリスト1103号