

「地域自治組織のあり方に関する研究会」第5回議事概要

日 時：平成29年3月2日（木）10：00～13：00

場 所：総務省内会議室

出席者：名和田座長、山本座長代理、飯島委員、伊藤委員、小島委員、原田委員、前山委員、松元委員、保井委員、高村教授

幹 事：安田自治行政局長、宮地大臣官房審議官、篠原行政課長、阿部住民制度課長、小川市町村課長、松谷行政企画官

事務局：田中行政経営支援室長、野路行政経営支援室課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 高村教授発表
3. 論点について意見交換
4. 閉会

【高村教授発表】

- 高村教授より、資料に基づき発表。
 - ・ 都市でコミュニティレベルで地域住民が共同で利用している資源を「コモンズ」として捉える（具体的には、小公園、マンション、景観まちづくり、屋外広告物ルールが対象）。そうした資源、あるいは、空間の管理を地域コミュニティが共同で行うことの利点がどこにあるのかを考え、負担を負わせるのではなくて、地域が主体的に管理することが、その資源・空間のよりよい利用・活用につながる。そこにおける諸関係を法がどのように組織化するといいのか、そういう関心を持って研究をしている。
 - ・ 財には4分類が可能であり、一般的にコモンズということで研究されるべき財は、コモンプール財で、すなわち、競合性が高い、多く利用者がいれば財が劣化してしまう、そういう過剰利用を防ぐ必要がある財がコモンプール財である。公共財は、利用者が増えても財が摩耗しない。例えば、ラジオのリスナーが増えても、ラジオの音質自体は変わらないですけれども、コモンプール財、公共財の両者に共通する点としては、そういう財がわりと誰でも入ってきて利用できるという仕組みを持つ中で、その財の供給負担を、労務供給をどうやって確保するか、という問題がある。

- ・ 日本では、入会（いりあい）が法社会学でも研究されていたが、そこでは過剰利用を防ぐことと、インフラとしての山道をどう整備するかという2つの側面があった。これを都市でも応用しようというのが1つの考え方で、例えば、屋外広告物も、ルールがあっても誰も守らなければ、景観が乱れるが、一定のルールのもとで地域が自主的にデザインを作成してコントロールすれば、よい空間ができるため、持続的な利益を得られるのではないかと調査してきた。
- ・ オストロムは、地域が管理することの優位性を論証した。資源を利用する際には、入会地に村人が常に自分の利用のために立ち入っていれば、隣村の人がルールに反して入ってきているということも気づくので、まず地域が管理している場合に、ルール違反のモニタリングが非常に低コストで可能であること。資源の状況が変化していく、すなわち、草がかなり減ってきて、これ以上取ると草の再生が不可能になるといったことは、利用者が一番よい情報を得られることができるので、そういう資源変化の状況変化に対応して、ルールを変更することが、地域コミュニティが管理している場合に可能であるということ。地域で暮らしている人々は、そこにその後も居続けるので、隣接する資源あるいは地域空間の維持管理に関心を持つので、参加型の資源管理運営ができる。このように地域共同管理の優位性を論証した。
- ・ 土地から上がる利益が、それほど私有地にするほど大きくなかったり、一体として大きな土地である利用の仕方をしているほうがスケールメリットがある場合に、私有ではなくて、地域コミュニティの共同所有・共同管理がよい。参加者、構成員の中に一定の同質性だとか継続性がある、こういうことを条件としていた。
- ・ 地域が屋外広告物のルールを持っており、違反している店舗があると、すぐ理事を中心に是正がなされたり、あるいは、景観が考えていたよりよくない場合にルール変更ができるので、利点がある。かつ、屋外広告物のルールを中心にまちづくり組織ができているが、その組織が存在することで、それ以外の取り組みについても多機能的になされる。こういう利点が確保されれば、地域に資源管理・空間管理をゆだねていく利点があるのではないか。
- ・ オストロムの初期の研究は、アメリカの郊外住宅地の管理のあり方を研究していた。アメリカは、モータリゼーションとともに郊外に裕福な住宅地が開発されたが、新しく開発された住宅地は、最初は非自治体区域であることが多い。その後、住民たちが独自にシティを結成して、排他的なゾーニングと独自の学区運営を行って良好な住環境を守ることが多く、中心の市には貧しい人が取り残され、そ

こに困難な問題が集積するため、多くの行政研究者は、周辺の小規模市を組み込む形で、Regional Governmentをつくるべきという議論をしていた。

- ・ これに対して、オストロムは、このようなRegional Governmentで一つの統一体をつくって、そこがその圏域内のあらゆるサービスを供給するというやり方に反対して、小規模のシティや小規模の特別区の持つ優位性を擁護した。
- ・ Lake Wood Cityについて、小規模自治体のほうが、住民と警察官が密接に連携していたり、小規模自治体のまとまりの同質性があつたり、その中で供給されるサービスについて、みんな熱心に関わるので、小規模自治体が多極的に存在するほうが全体的に効率性が上がる。公共サービスの提供をほとんど民間会社に委託して、コスト削減をしてきた自治体があるが、こういう小規模自治体が新しいことをやるといことが、ほかのところにも成功すれば波及していくので、こういう多極性を確保していくほうが全体的に効率性が上がると主張していた。
- ・ オストロムの場合、サービスの供給と、サービスそのものをつくり出して提供するprovisionとproductを区別していた。Lake Wood Cityのように、ほとんどのサービスは民間委託されている場合、シティがやっているのは、サービスの供給方法をどうするかということであり、実際にサービスを提供しているのは民間会社であり、オストロムは、そのサービスの提供が民間会社や公企業や、あるいは、Lake Wood Cityも警察力を増強するために、カウンティにお金を出して、カウンティのシェリフがここに厚目に警備に来るといようなことをお金を払ってやっているが、市やカウンティもサービスの提供主体として競争条件にあるといことが、サービスの供給のイノベーションをもたらすと議論していた。
- ・ B I Dも、あらゆるところに存在するのではなくて、小地域ごとに存在し、そこでのニーズに基づく形で財を供給するので、多極的ガバナンスの典型と言える。
- ・ ハーベイというマルクス主義的地理学者が、このように進んでいくと、貧富の格差が広がっていくし、それぞれの地域が弱者に対して排他的になっていくという批判をオストロムに対してしているが、オストロムたちは、このように小規模自治体や小規模特別区がサービスを供給していくときも、そのサービスの内容が、やはり憲法的価値に照らして吟味されなければいけないということを議論しており、地域コミュニティ組織も、つまり、バングラデシュの村落が森林を管理している場合でも、①その制度体の理念だとか目的だとかを定めたメタルール、②メンバーシップを確定したり意思決定の手続きを定める基本ルール、③中期的にどのようにその空間・資源を利用していくかという集団決定ルール、④個々の構成員がどのようなル

ールに従わなければいけないのか、ルール違反があった場合にはどんなサンクションがあるのかという運用ルール、これらが4層に重なり合いながら、法的な価値に照らして個々の決定がなされていくということを重視していた。

- ・ かつ、ヴィンセント・オストロムは、ここに裁判所が司法審査をしていくことを通じて、多極的に競争しているが、そのサービス供給のあり方が非憲法的にならないように、法の価値が浸透していくということを議論していた。
- ・ 多くのコモンズ研究者は、制度の変化、制度のルール運用ということに注目して、このルール運用がどのように進化しているかということが、比較制度分析として研究されている。
- ・ 地域自治組織の設計を考える場合には、共同管理の長所が発揮できることを条件として考えるべきではないか。法制度設計していくときには、その自治組織が自律的に法的な制度化を深めていくということを促進させる役割も法制度はあるのではないか。
- ・ オストロムの場合には多極性ということを書いて、アメリカの郊外小規模シティも、住民が作りたからつくるということになるので、組織の自律性や自発性を発揮させるということと、自治体の全域に地域自治組織を置くということは、やや対立する課題にもなる。オストロムは前者を選択したというふうに言える。
- ・ 地域自治組織が、サービスそのものを提供する組織として見るのか、あるいは、そこでのお金の使われ方をモニタリングする組織としてあるべきなのか、もオストロムは詳しく分けて論じている。マンションの管理組合は、マンション住民が清掃するわけではないので、後者型である。
- ・ 大阪でB I D条例ができたが、民間のまちづくりを推進し、そこにオーソライズを与える仕組みかどうかについては、吟味が必要ではないか。具体的には、B I Dに関する州法・市条例で、B I Dに関する条例なのに、市議会が以下のことに関して権限行使をするオーソリティがあるんだということを宣言している。この条文の意味が、実はあまり日本では伝わってなく、州議会及び市議会が二重に、B I Dが提供する個々のサービスについての規制権限が自らにあるということをはっきりと宣言した上で、その上で、市とB I Dの管理組織との間で行政契約を締結して、サービス提供を市から委託すると、こういう形を法的にはとっており、また、具体的にも、ここで列挙されていないサービスを提供する場合には、市議会によるマネジメントプランの改定の承認だとか、行政契約そのものも改定しなければいけなく、議会の承認が必要になるので、B I Dは、民間のまちづくりをオーソライズして自

由にやらせているのではなくて、市議会が個々のサービス内容について権限を持っていることを確認した上で、それを委託しているということになっているということが実は大事ではないか。

- ・ 公園や道路を管理していることも強調されるが、B I Dの起源をたどると、アメリカの都市は、都市計画がないときにまちができていったので、建物を持っている人は、道の真ん中、あるいは、歩道の車道に面する部分まで土地所有権を持っていて、この歩道部分については、隣接不動産所有者が歩道を供給するべきだという考え方があった。その後、隣接所有者が勝手に歩道をつくって段差ができたりして非常に不便だったため、市がコーディネートして、歩道を一つの統一した様式でつくるようになり、そのときに、隣接不動産所有者から歩道整備のために費用負担を徴収する、それは、歩道ができれば隣接不動産所有者の価値の向上になる。このように、歩道部分は隣接所有者のものであり、そこに管理責任があるという名残が今日もあり、多くのアメリカの都市では、今日でもサイドウォークの管理は隣接所有者にある。
- ・ B I Dの提供するサービスの多くは、清掃や安全があるが、それは歩道空間の上でほとんどサービスが提供されており、車道部分でゴミが落ちていたりすると、これは市の公土木課に電話して清掃させるということが実際よく行われており、このような役割区分があるので、B I Dが道路管理をしているというよりは、この歩道がもともとは隣接不動産所有者のものであり、管理権限であった、そこを共同で束ねた、そういうことも前提として、日米の違いとして重要である。
- ・ B I Dのニューヨークモデルでは、行政契約で、行政が一つ一つをコントロールしていく。柔軟なルールの変更という、オストロムが重視した2番目の点は、実はニューヨークではあまりできていなく、ルール変更には数年かかるということがあつた。これに対して、サンフランシスコモデルは、B I Dという名称を、市内においては、Community Benefit Districtという名称に通称を変更させており、そこに不動産所有者だけではなくて、住民・市民が参加できるという形をとりながら、そのことで、組織の公共性を担保しよう、なので、市職員があまり監督しない。
- ・ ニューヨークモデルでは、不動産価値が中心となって運営されていくが、サンフランシスコモデルでは、不動産価値に比例して何%の負担金を設定するということができなく、個々のサービスの受益を計算した上で負担金を設定しなければならない。不動産価値に基づく表決権の重み付けがニューヨークではなされることが多く、

それは判決でも認められたが、サンフランシスコではそれはなく、かつ、不動産所有者以外の理事を置くことを市条例で求めている。

- ・ Union Square BIDは、理事会の構成について、市条例では、不動産所有者以外の理事ということでは、地域住民を念頭に置いているが、実際は、Union Square BIDの非不動産所有者理事の席は誰が占めているかということ、都市計画コンサルタントやランドスケープコンサルタントが、その地域内に事務所があるということで、理事になっており、その専門家が議論を引っ張っていく、あるいは、その専門家理事の会社に業務発注がなされて、そのように非不動産所有者理事が使われている。会議公開法で、どこでどのような議題で議論するのか、ホームページで事前に知らせたり、議事録もアップしなければならないが、それを守っていないにもかかわらず、市はそれについて何も言わないということがあり、ホームレスの排除ということをいろいろな形でやっていて、その際に、警察がこういう微細なマナー違反みたいなことに関わるのは、リソースの制約がある中で難しいので、BIDのほうから市警察にお金を払い込み、警察がこういう活動をしている。このホームレス排除については、ホームレス支援団体から批判もあるが、BIDからお金が払われて警察官が増強されているということについては、なぜか、このホームレス支援団体も、会議の傍聴とかはしていないため知らないのです、批判していてもちょっとすれ違いがある。
- ・ Tenderloin地区は非常に困窮と犯罪発生率が高く、問題が集積している地区で、単身用安宿が再開発されて、高級ホテルにするという時も、住んでいる人の権利を守ろうという動きが非常に強く、今では、そういうサポーターティブハウジングを供給する団体が、劣化した単身用安宿を買い取って、サポーターティブハウジングにコンバージョンしており、そのような非営利系住宅団体がTenderloin CBDの運営の中心になっている。
- ・ Castro CBDはゲイのまちとしての個性強化ということをCBD、BIDは熱心にやってきた。チェーン店舗の規制なんかにも関わっていて、まちの個性を守ろうとしているという点も非常に興味深いですが、ここでもホームレス問題が大きく、Union Squareと同様に、警察にお金を払って警備強化をしてもらっており、ここでは会議公開法を遵守して、そこにやってくる人が、結構意識の高い人が多くて、こういう追い出し型、ホームレスを犯罪化するのはよくないという批判が公開集会でも高まっていき、事業の中身を、追い出しではなくて、個々のホームレスに対して支援を

していくという部分に財の割当を増やしたが、集められた寄附は、ホームレスへのアウトリーチ計画にも使われるが、警察増強にもまたさらにお金が積み増しされた。

- ・ 小売店舗誘致プランというものを作成して、ゲイタウンとしての要素だけではなく、多くの観光客のニーズに対応するために、ゲイ向け店舗以外の店舗も呼び込んで、多様化することが重視された。
- ・ 担い手はもちろん民間人であるが、市議会の強い関与が正当性の源泉になっているということ、ルール形成的なまちづくりを進めようということでB I Dは参照されるが、どちらかというところ、サービスの上乗せで、集合的な消費ユニットとして捉える点もよい。実際、警察の増強や、市の職員にこの地区で働いてもらうということでお金を払うということもあるため、実際は、市やカウンティという上位の行政まとめりからサービスを購入してくるという側面もあって、これ自体アメリカではあまり問題でないのかもしれない。B I Dの別名が、Municipal Service Enhanced Districtというような都市もあるので、こういうことに実はためらいがないのかもしれない。
- ・ 今日与えられた題目は、不動産所有者中心の組織に住民参加を確保することで、どの程度それをマイルドにできるかということだったが、サンフランシスコでは、そういう公開制だとか、手続きをきちんとしていくということでのエンフォースメントに市職員があまり関与していないため、その理念が十分に実現していないということと、インクルーシブな価値が浸透していくというより、地下上昇に伴うジェントリフィケーションの影響力が、各B I Dにやっぱり強く表われていた。
- ・ 経済学分析では、地価上昇率を目的変数としてエリアマネジメントの効果を測る研究が日本でも増えてきているが、アメリカでは、こういうことへは批判も多いので、こういう方法は一定相対化される必要があるということと、法や法学が地域組織の制度化に関わる場合に、オストロムは効率性の重視ということを考えたが、それに対抗して、どのような価値を擁護するものとして制度化をしていくということが大事な点になるのではないか。

○ 裁判所による司法審査が多層的に効いているという話について、アメリカでは裁判所自体が多層化というか、州によって、市によって違う。それと、この多層化の議論というのは、どの程度重なっているのか、あるいは、全く重なっていないのか。

→ 基本的にB I Dに対する訴訟で多いのは、その負担金の上昇をめぐって争いが生じる。適正手続きを踏んでいたかどうか、なサービス内容の受益がきちんと負担者

にあるのか、それをきちんと計算しているか、その受益の計算の方法が複雑なため、そのところで負担金増ができなくなることもある。

もう一つは、市条例で、歩道に横たわっているのでも犯罪だという条例があって、それに基づいて警備員が注意・警告を行っているが、そもそもそのような条例自体の合憲性というものも争われる。特に残酷な刑罰の禁止とかという修正条項のものが適用されて、ホームレス排除がコントロールを受ける。

多極的ガバナンス論というのは、こういう市とB I Dとの関係だけじゃなくて、アメリカの連邦と州との関係を説明するものとしても使われている。

○ ニューヨーク州では、市の仕事をB I Dに委託しているというスキームがベースということだが、ドイツでは、委託ではなく、市がやっていることの上乗せだということ強調する。アメリカの場合には、上乗せのようなサービスをB I Dがやるということは、どの程度やられているのか、あるいは、そういうことがこの枠組みの中で議論されているのか。

→ 基本的にB I Dの役割というのは、市が提供しているサービスの上乗せという形で理解されており、B I Dができたからといって、市がこれまで提供していたサービスを減らすということとはできないので、その意味では、B I Dが上乗せしていくということになる。公園局とB I Dとが、公園局から公園管理を委託される形でサービスを行うということもある。なので、上乗せということと、一個一個のサービスが別の局からも委託されることもある。どのような公園管理の内容かということは、しっかりチェックされる。

○ サンフランシスコモデルの場合に、不動産所有者以外の方が分担金を払うということがあり得るのか。分担金を払わない場合、同じだけの参加権があるのか。払う場合、それはどのように正当化されているのか。

→ 確かに、不動産所有者ではない方が理事を務めていたりするが、サンフランシスコモデルで1つ違うのは、カリフォルニア州法のB I D法だと、居住用不動産には負担金を課してはいけないという規定があり、カリフォルニア州法の考えでは、B I Dは商業地区におけるビジネス環境の改善になっているが、実際、サンフランシスコ市は非常に混合用途の地区が多いため、Union Squareでも居住用ユニットがある。B I Dが提供する、特に清掃や治安面のサービスは、居住者にも利益があるので、市条例で州法のその部分を改定して、居住用不動産にも負担金を求めることが

できるとした。ただ、それは住民が払うのではなくて、その居住用不動産の所有者が払うという形になっているため、その点においては、不動産所有者中心主義がそのままになっている。

あと、各B I Dによって違うが、Union Square BIDだと、非不動産所有者理事は、理事会には変わらない形で議論しているが、正確には、規約の中では、非不動産所有者理事は表決権はないという規定があって、そこで区別しているのもある。ただ、それ以外のところはそうした規定はないため、負担金を払っていない理事よりも、理事として表決権を持つという形もあり、ここは任されている。

【資料説明】

- 事務局より、配付資料に基づき説明。

【意見交換（概要）】

- 以下の論点について、意見交換を行った。
 - ・ 第4回研究会の議論を踏まえた「論点と主な議論」の方向性
 - ・ 新たな地域自治組織の可能性

以 上