

# アメリカにおける中心市街地活性化と NPO —ビジネス再開地区(Business Improvement District: BID)を中心に—

(財) 東京市政調査会研究員 保井美樹

はじめに

自動車依存型の都市が発達してきたアメリカで、昨今、環境への配慮のみならず、まちのにぎわいを向上させ、地域の治安を安定させるといった観点から、歩行者に優しい中心市街地づくりが盛んになっている。

車依存型の大都市の典型と考えられるロサンゼルス都市圏においても、例えば、サンタ・モニカ3番街においては、石畳の歩行者専用道路の上に様々なストリート・ファニチャーが設置され、その両側には低層の小売店舗建物が連なっている。また、同地区の運営を一任されている NPO が中心になって、無料駐車場の運営、ファーマーズマーケットの開催、季節毎の装飾など様々な地域振興策を実施しており、地区全体の活性化に寄与している。

さて、アメリカにおける中心市街地活性化策は、大きく言って二つに分類できる。第一は、一定の地域において、道路に面した部分に小売業の設置を義務づけたり、その部分に小売業を設置すれば容積率アップ等のインセンティブがもらえる制度を導入したりして、特定地域における小売機能の集積を維持又は向上させようとするなど地方団体のゾーニング政策である。第二は、中心市街地のマネジメントを強化することによって、地域レベルで様々な振興策を実施して、その結果、地域としての魅力を高め、その集客力を伸ばそうとする政策である。前者は、主に市・郡などの開発をコントロールするための規制手段であり、特定地域に小売業を集積させることによって都市全体として無計画な開発を防ぐ等のメリットはあるが、これは中心市街地として発展させ

るための条件整備に留まるものである。それ以上に地域を活性化させるには内部からの自発的な活動が欠かせない。冒頭のサンタ・モニカ3番街においても、小売業を集積させるための政策に加えて、地域マネジメントの手法が取り入れられたことにより、訪問客が歩いて楽しむことの出来る商店街づくりに一定の成功を納めている。よって本稿では、主に後者の、中心市街地のマネジメントについて、特にそれが非営利団体(Non-Profit Organization: NPO)によって行われていることに注目して、その方法と利点、限界について検討を加えてみたい。

具体的には、まず、アメリカにおける中心市街地問題とその対策の変遷を概観し、その中で中心市街地マネジメントの考え方や制度がどのように発足、発展したのかを分析する。次に、その制度が NPO によって運営されていることに関して、アメリカにおける NPO の制度及びその発展の経緯について述べた後、中心市街地におけるマネジメント団体は、NPO としてどのような性格を持っているのかにつき検討を加える。更に、具体的事例としてニューヨーク州を取り上げ、同州の制度とその運用及び幾つかの地域における事例を紹介し、それを踏まえた上で、この地域マネジメント制度のもたらす効果及び問題点を検証する。そして最後に、アメリカにおけるこの試みが日本に示唆する点をまとめてみたい。

## 1. 中心市街地活性化手法の経緯

### (1) 中心市街地の空洞化と初期の対策

アメリカにおける中心市街地の空洞化や衰退の間

題は、自家用車の普及による郊外化の進展、連邦政府による住宅取得促進政策や高速道路建設プログラムを背景に、早くも1930年代に始まっていたと言われる<sup>1</sup>。従って、アメリカでは、中心市街地活性化に関する様々な施策が早くから実施されてきた。

連邦レベルの大規模な中心市街地活性化政策としては、1949年に成立した住宅法(Housing Act)による商業開発の支援が掲げられよう。同法は、1954年、1960年に段階的な改正が行われ、当初の目的であったスラムクリアランスと低所得者向けの住宅整備から、徐々に荒廃した中心市街地の再開発に重点が移されるようになった。しかし、この政策については間もなく、多大な費用が投入される割に効果が薄い、公共資金をつぎ込んだ民間企業の支援にすぎないなどの批判により、規模が縮小された<sup>2</sup>。そして結局、1970年代には、都市財政の悪化も手伝って、衰退したままの中心市街地が都市部に多く残されたままとなったのである。

## (2) 中心市街地の再編と特別負担金地区(SAD)

しかし1970年代後半以降、今度は主に民間によるアドホックな中心市街地活性化が各地で進んだ<sup>3</sup>。その背景には、企業・金融機関の急速な発展により中心市街地に新しい雇用とオフィス需要が増加したこと及び中心市街地における昼間人口の増加にホテルや娯楽産業が誘発されたこと、そして最終的には、中心市街地を都会的な住環境として見直す動きが出てきたことがある。

これらの動きを受けて、中心市街地における小売業も再構築され始めた。すなわち、郊外化の流れに逆い続け、中心市街地に残っていた小売業者がレストラン、専門店、オフィス関連需要に応える業種などに徐々に転向したほか、新しい業種、形態の小売

業も中心市街地に進出するようになったのである。そして、各都市の中心市街地に集積された小売業、サービス業や金融機関を中心とする企業及び都会的住宅を志向する住民は、次第に任意の団体を組織して、地域の活性化のために協力して活動するようになっていった。

実は、同様の団体は、既に1950年代頃から幾つかの地域で組織されており<sup>4</sup>、1960年代には、それに行政が応える形で、「特別負担金地区(Special Assessment District : 略称SAD)」に関する法律が幾つかの州で成立した。SADは、本論で取り上げる地域の総合的マネジメントの前身となる手法といえるが、その設立目的は州法又は市条例により予め限定されていた(下水道、道路の舗装等ハード面の整備が中心)。例えば、カリフォルニア州では、1965年に「駐車場とビジネス活性化地区に関する法律(Parking and Business Improvement District Area Law)」を制定し、商業地区におけるモール建設、駐車場の整備事業のために、市政府がSADを設立することを認めている<sup>5</sup>。

しかしながら、プロジェクト毎に州の特別立法、或いは市条例の制定を必要とするSADの場合、地域主導により地区計画や戦略を策定することが出来ず、そのため負担金を拠出する地域のニーズがプロジェクトに反映されないケースも多かった。このような問題を解決するため、次第にSADより更に分権的、総合的なマネジメントの制度が発足するようになる。

## (3) NPOによる地域のマネジメント制度—Business Improvement District (BID)—

前述の流れを受けて1980年代以降、最も新しい中心市街地活性化のための試みとして、全米各都市で取り入れられたのが、「ビジネス再開地区(Business Improvement District : 略称BID)<sup>6</sup>」制

<sup>1</sup>Judd, Dennis R., and Todd Swanstrom, "City Politics -Private Power&Public Policy", , Harper Collins College Publishers, 1994, Chapter 8, pp. 179-213.

<sup>2</sup>Ibid., Chapter 6, pp.138-150.

<sup>3</sup>So, Frank S. and American Planning Association, "The Practice of Local Government Planning" second edition, International City/County Association, 1988, pp.325-326.

<sup>4</sup>初めて体系立った地域マネジメント手法を取り入れたのは、ミシガン州カラマズー市だと言われる。保井美樹「アメリカにおけるビジネス再開地区(BID)」【都市問題】第89号、第10号、1998年10月号参照。

<sup>5</sup>Governor's bill.

度である。BIDは、地域の産業を活性化させるための環境整備を主な目的とし、設立時に策定する地区計画をベースに、治安維持、清掃、公的施設の管理などの行政の上乗せのサービス又は産業振興やマーケティングなどの行政からは得られにくいサービスを独自に地域に提供する、州法で定められた特別地区(Special District)<sup>7</sup>の一種である<sup>8</sup>。BIDが設立される場所は、小売業や企業が密集した商業地区がほとんどだが、中には港湾地区、工業地区に設立されることもある。

BIDが注目に値するのは、これが非営利団体の形態を取る地区管理組合(District Management Association, 略称DMA)による運営でありながら、その活動資金を地区内の不動産所有者から負担金(Assessment)という形で独自に徴収する法的権限を持つという点である。これは、中心市街地活性化の新しい手法としてのみならず、アメリカにおけるNPOの新しい形態として注目に値するものである。

## 2. アメリカにおけるNPOの発展とBIDの特徴

次に、アメリカにおけるNPOに関する法制度及びその発展の歴史を概観し、活動内容によるNPO

の分類を示した上で、BIDの運営主体であるDMA(各BIDに設置される地区運営団体)が、NPOとしてどのような特徴を有しているかを検討する。

### (1) アメリカにおけるNPOに関する法制度<sup>9</sup>

アメリカでNPOを設立するためには、各州の法律<sup>10</sup>に基づく法人設立登記が必要である。通常これは簡単な手続きで、基本的に、設立しようとする団体について必要な情報を記した「法人化条項」(Articles of incorporation)<sup>11</sup>を、各州の法人委員会に提出すればよいことになっている。但し、免税団体の資格を得るためには、NPOを設立してから15ヶ月以内に、内国歳入庁(IRS)に改めて申請を行わなければならない。免税対象となるNPOは、主に税法上501(c)に活動内容や組織別に分類される21種類の団体とされており<sup>12</sup>、非営利性について、内国歳入庁は「その収入が株主、理事又はその団体に関わるいかなる個人の利益または個人的な利益、利得に用いられることのない」ものと定義している。しかし、その税法上の免税対象となる範囲には、「501(C)(3)宗教、慈善、教育等の活動を行う団体」だけでなく、「501(c)(13)葬儀会社」、「501(c)(15)相互保険会社」など多種多様なものが含まれており、必ずしも、いわゆるNPOと一般的に認識されているものに限られていない。

内国歳入庁への申請によって免税となる連邦所得税の他、多くの州、地方団体で固定資産税、消費税が免除される。更に、501(c)(3)のNPOに対して寄付金を納付した者に対して設けられている免税

<sup>6</sup>BIDは州法に基づく制度なので、Downtown Improvement District(DID)、Special Improvement District(SID)など州によって呼称が異なる場合もある。本稿では、これらを具体的事例を紹介するニューヨーク州の呼称に統一して、全てBIDと呼ぶことにする。<sup>7</sup>アメリカの地方政府(Local Government)には、市町村やカウンティなどの一般目的地方団体の他、特別な目的を持つ地方団体として様々な特別地区(Special District)が全米で約16,000設立されている。この代表的な例として、小中学校の運営を行う学校地区(School District)がある。東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念』日本評論社、1993年、250-252頁を参照。

<sup>8</sup>BIDの定義については、以下の文献を参考にした。

Samuel, Barbara J., "Business Improvement Districts," NYCOM Municipal Management Series, New York State Conference of Mayors, 1990(以下、NYCOMと略す。)及びVallone Peter F., and Herbert E. Berman, "Cities within cities: Business Improvement Districts and the Emergence of Micropolis," The Council of the City of New York, Nov. 1995.(以下、Council Reportと略す。)

<sup>9</sup>主に、Salamon, Lester M., "American Nonprofit Sector - A Primer-", The Foundation Center, 1992, Powell, Walter W. et al, "The Nonprofit Sector - Research Handbook," 1987, Yale University Pressを参照した。

<sup>10</sup>ニューヨーク州には、NPOの設立、運営について定める非営利団体系法(Not-For-Profit Corporation Law)がある。

<sup>11</sup>設立しようとするNPOの名称、住所、存続期間、目的、権利能力範囲、制限事項、理事とその選出方法、設立者を記したものの。

<sup>12</sup>501(c)に定められる団体の他に、教育、農業、医療サービスのための協同組合など数種類がNPOに含まれる。

措置も、アメリカのNPOが資金調達をするための重要な制度となっている。

1998年3月、日本においても特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が成立、同年12月に施行されたが、アメリカにおいては、NPO法人設立登記手続の容易さ及び税制上の優遇制度がNPOを發展させ、まちづくり地域マネジメントにNPOの活動の領域を広げる一因となったといえよう。

## （2）アメリカにおけるNPOの發展

アメリカにおけるNPO活動は、19世紀後半頃から産業化に伴って都市部で増えつつあった貧困者を地域ぐるみで助ける活動に始まり、その後はアメリカの社会福祉政策の変遷とともにその活動の幅を拡大させてきた。すなわち、1930年代のニューディール時代には、当時成立したアメリカ最初の社会福祉システムにまだ不十分な点が多かったため、それを補う民間の非営利活動が求められた上に、大恐慌により特に都市部における貧困問題が深刻になり、これらのNPO活動の重要性が一層増した。

その後、1960年代の「偉大な社会(Great Society)」の時代には、貧困者、高齢者向けの医療プログラム(Medicare, Medicaid)等が整備されるなど、連邦政府による社会福祉政策が充実したが、この時代においても、NPOの活動は縮小するばかりか拡大の一途であった。その背景には、アメリカ国民が連邦政府への権力の集中を嫌うこと、つまり、仮に予算は連邦政府によるものでも、実際のサービス提供は地方団体又は非営利団体など、出来るだけ身近な機関に行ってほしいと考える傾向があったと言われる。

また、1960年代以降、公民権、環境、消費者運動などの展開が背景となり、アメリカでは福祉、医療のみならず様々な分野でNPOが結成されるようになった。特に、まちづくりや地域振興を目的とするNPOは1960年代以降に結成された団体が多い<sup>13</sup>。1990年代に入ってからその数は増えており、更にNPOの多様化、細分化が進んでいるものと考えられる。

## （3）アメリカにおけるNPOの分類とBIDの位置づけ

数にして100万をはるかに越えるアメリカのNPO

を、出来るだけ実態に即して検討するために、レスター・サラモン(Lester M.Salamon)が1992年に行った分類に基づき、NPOをまず次の2つに分けて考えることとする<sup>14</sup>。すなわち、メンバー向けのサービスを行う団体(Member-Serving Organizations)と、公的サービスを行う団体(Public-Serving Organizations)である。前者は、主に会員制による交流組織、企業団体、労働組合、専門家団体、その他様々な協会などを指しており、公的な目的を持つ活動も実施するものの、基本的にはメンバーの利益を優先する立場にある。このようなNPOが、1992年現在で全米に約40万団体あると言われている。反対に後者は、中には会員制組織を持っているところもあるが、その目的及び活動が社会全体に寄与する団体である。活動内容は多岐にわたり、例として、教育、文化、福祉サービスの供給、貧困者の救済、エイズなど特定問題についての調査、支援活動などが挙げられ、当時の数で70万以上の団体がこれに当てはまる。

サラモンは、アメリカにおいて一般的にNPOと考えられているのは、公的な性格を強く持つ後者の団体であるとして、これを実質的にアメリカにおける「NPO」と位置づけて更に分析を実施している。それによると、この「公的サービスを行う団体」は、活動分野別に以下の4つに分類される。

- ① 資金調達の仲介組織(funding intermediaries)：市民からの募金、企業による献金などを集積し、他の資金が必要なNPOに分配する機関。
- ② 宗教上の組合(religious congregations)：教会、モスクなど宗教による犠牲的精神に基づいた非営利活動を行っている機関。
- ③ サービス供給団体(service-providing organizations)：福祉、医療、教育、メンタルケア、

<sup>13</sup>NPOの発祥（特にニューヨーク州）については、Grossman, David A., Lester M. Salamon, and David M. Altschuler, "The New York Nonprofit Sector in a Time of Government Retrenchment," The Urban Institute, 1986, p. 33を参照。

<sup>14</sup>Salamon, Chapter 2, pp.13~32.

コミュニティ開発など、地域社会に貢献する特定サービスを行う機関。

- ④ 公的な目的のための政治的活動団体(public benefit political action agencies)：特定案件の立法支援、或いはそれを支持する政治家の擁立に向けた活動を行う機関。

さて、本論のテーマである BID の活動は、非営利かつ地域社会に貢献する非常に公的なものと言えるが、それを通じて地域の魅力を向上させ、それを集客力向上や土地評価額の上昇という形で翻って自分の利益にしようとするメンバーの負担金によって支えられている。すなわち、BID は、ビジネス上のメリットで結びついた会員制組織によって成り立っており、最初の分類法によれば前者の「会員向けのサービスを行う団体」に分類されることになる。しかしながら、BID がサラモンの言う実質的な NPO としての性格も有していることは否定できない。なぜなら、確かに BID の活動の性格はメンバーの利益を優先するものではあるが、その活動の内容は、非常に公的な性格を持つ地域振興であり、むしろ後者の「公的サービスを行う団体」のうち、③サービス供給団体に近い性格を持つものだからである。BID が地域の土地所有者から強制的に負担金を徴収する権限を法律上与えられ、「アメリカにおける」民間政府(Private Governments)」とまで呼ばれているのも、その活動の公共性の高さゆえである。

したがって、主に1990年代に入って各都市に多く設立されている BID の運営機関は、自己の会員の利益のためにサービスを行う団体としての性格に加えて、公的サービスを行う団体としての性格も合わせ持っており、その性格の複合性ゆえに従来の NPO の分類上に単純に位置づけることのできない新しいタイプの NPO と言える。

### 3. ニューヨーク州における BID の発展

次に、BID の具体的な運営方法を検証するために、本章ではニューヨーク州における制度及びニューヨーク市における運用を例として取り上げる。

- (1) ニューヨーク州における BID 発足と拡大

ニューヨーク州政府は、1980年、州内の全市に BID の設立認可及び監視の権限を全て与える法律を成立させた<sup>15</sup>。これを受け、各市とも BID 設立のための法令整備を行った。ニューヨーク市議会においても、1982年、BID 設立に関する条例が可決された。この条例に基づき、1997年現在、40の地区で BID が設立されている<sup>16</sup>。

#### (2) ニューヨーク市における BID の事業内容

1980年に定められた州法<sup>17</sup>によると、BID を通じて徴収された負担金の使用目的は以下の3点と定められている。

- ① 産業振興のために行う地区改良事業
- ② 地区改良事業後の維持及び管理
- ③ 公衆が楽しく、安全に過ごせるように、また産業振興・発展のために、行政を補完する管理やサービスを行うこと

上記①は、駐車場の整備、歩道橋、歩行者専用モーター、看板、ストリート・ファニチャーの設置など地区内のハード面の整備を、②は整備された後の設備の維持・管理を意図したものであり、これらは BID の前身である SAD でも行われていた事業である。つまり BID の新しい事業は、③の目的に集約されている。それによって許可される事業は、以下の5種類である。

- a. 行政を補完する拡大的清掃事業
- b. 地区の広告、宣伝活動
- c. 地区の事業主に対するマーケティング教育
- d. 季節的或いは休暇中の特別装飾やライトアップ事業
- e. 地区内の歩行者及び資産を守るための活動

これらの事業は、地域振興策の中でもソフト面にあたる活動で、SAD など過去の制度においては行われることのなかった事業である。そして注目すべきは、現在、ニューヨーク市における BID のほと

<sup>15</sup>General Municipal Law, § 980 et esq.

<sup>16</sup>ニューヨーク市ビジネス・サービス局ホームページによる1997年9月現在の BID 数。当初はモール建築のために設立された SAD も、現在は BID と同じ活動を行っているため、ここに含まれている。

<sup>17</sup>General Municipal Law, 980-c

んどが、この③に掲げられた目的を主な事業内容として活動していることである。すなわち、ニューヨーク市における40の BID のうち、89% が清掃サービスを、62% が独自の警備サービスを行政に上乘せして実施している。また、ニューヨーク市における BID の特徴として、約30% の BID がホームレス救済事業など何らかの社会事業を行っていることが挙げられる。ホームレス救済事業の例として具体的には、ホームレス個人への救済をはじめ、職業訓練事業、ホームレス救済を専門とする NPO への寄付などを実施する BID が多くある。

公的施設の整備事業などハードに関わる事業を行っているのは、財政規模が比較的大きいマンハッタンの BID を中心に全体の38% となっている。その他にも、各種イベントの開催、出版活動、マーケティング及び行政への働きかけ活動等、BID によって活動内容は多岐に亘っている<sup>18</sup>。

### (3) ニューヨーク市における BID の資金調達<sup>20</sup>

BID の資金源は、地区内の不動産所有者から徴収する「負担金 (Assessment)」である。BID の特徴の1つとして、その運営主体が NPO であるにもかかわらず、負担金を徴収する権限を法律上与えられている点が挙げられる。全ての BID は、設立の際に定める地区計画 (District Plan) の中で、その予算規模と用途、負担金額の計算及び地区内の不動産評価方法を定める。

BID における負担金額決定方法は3通りある。従価法又はその混合である。まず、従価法を採用した場合、不動産評価額1,000ドル毎に一定額という形で算定される。つまり、各不動産評価額と負担金額が比例するように BID の総予算が按分される。次に従利法を採用した場合、今度は各不動産が BID の事業により受ける利益の額をベースに負担金額を

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負担金の徴収対象となる。

各 BID は1996年までは自由に借入れや債券発行を行うことが出来たが<sup>20</sup>、地区内で徴収する負担金額に関しては、制度発足当初から州法及び州憲法により厳しい制限が設けられていた。すなわち、BID による徴収額は市町村の徴収する固定資産税 (Property Tax) の20% を越えてはならない<sup>21</sup>とされる他、州憲法で定められる税額制限の対象に BID の徴収する負担金も含まれるため、市町村が徴収する固定資産税と合わせて課税対象不動産の平均評価額の2% を越えない額に設定する必要があるとされている<sup>22</sup>。

なお、BID による負担金の徴収は便宜上の理由から、BID 管理団体に代わって市が固定資産税の徴収と合わせて行っている。

### (4) BID の設立と運営<sup>23</sup>

BID の運営主体である DMA の NPO 法人設立登記の手続は複雑なものではないが、BID は、地区内の不動産所有者に対する負担金の徴収権限を取得する等、自治体としての性格を有するため、その設立には様々な手続を踏む必要があり平均で18ヶ月から2年を要すると言われている。その過程は以下の三段階に分けられる。

第一段階は、地域で BID 設立案が出されてから地区計画策定までの地区内における協議期間である。この段階の出来る限り初期に、地区内の全ての

<sup>18</sup>データは、The New York State Conference of Mayors & Municipal Officials, and the City of New York Department of Business Services, "Guide to New York State Business Improvement Districts, 1996," Dec. 1996 (以下、Guide to NYSBIDs と略す。)を基に計算したものである

<sup>19</sup>BID の資金源と負担金額決定方法については、NYCOM による。

<sup>20</sup>1993-4年にかけて、大規模な BID による3,000万ドル規模の債券発行が相次いだ。BID の債券は市で発行できる債券額の上限に含まれること、仮に BID が赤字に陥ってしまった際、実質上市が肩代わりせざるを得ないのではないかという危機感から、1996年9月、ニューヨーク市は、BID が借入れや債券発行を行うことを全て禁止した。"City prohibits borrowing by improvement districts," *The New York Times*, Sep 14, 1996.

<sup>21</sup>General Municipal Law, §980-k, (b)

<sup>22</sup>New York State Constitution, Article 8, section 10.

不動産所有者、事業者、住民に対して BID の設立案が出ていること及びその設立過程には全ての関係者が参加出来ることを告知しなければならない。第一段階の間に、地区計画が準備される。計画に含まれるのは、提案されている新しい BID についての詳細、例えば境界線、事業内容、予算、不動産評価と徴収方法、他に予定される資金源、運営方法等である。通常、第一段階に 1 年以上を要する。

第二段階は、行政による認可取得までの期間である。市のビジネス・サービス局 (Department of Business Services : 略称 DBS) が、提案されている BID の地区計画が適当なものであり、関係者の十分な支援があると判断したとき、はじめて正式に BID 設立の申請が市当局に受理される。受理された地区計画は、まず市議会で審議される。これが承認されると、次は市議会による公聴会が実施される。公聴会終了後 30 日間は、地区内の不動産所有者を対象とした意見・異議書の受付期間とされ、このとき、地区内の不動産評価額にして 51% 以上に相当する不動産所有者が異議書を提出した場合又は地区内の不動産所有者の人数にして 51% 以上が異議書を提出した場合には、提案されている BID の設立は中止されることとなる。ここを通過した後、最後に州監査役が、主に BID の負担金額が適当であるかを確認し、正式に行政による BID 設立認可が与えられるのである。

第三段階では、いよいよ運営準備に入る。BID の設立が正式に認可されると、州と市の法律に基づく運営権が州法に基づく民間非営利団体である DMA に授与される。DMA は、地区計画に基づく BID の事業を遂行する義務を負う他、地区に関する問題について市政府に意見を提出したり、助言を行うことが期待される。DMA の組織は会員制を取っており、不動産所有者、テナントを中心に構成される。これに、市職員や地域のコミュニティ・ボード

<sup>23</sup>BID の設立手順については、以下の文献を参考にした。New York City Department of Business Services, "Establishing and Operating a Business Improvement District," Feb. 1996, Council Report, NYCOM.

委員が加わることもできるが、その場合、意思決定のための投票権は与えられない。

BID の意思決定機関は、DMA の代表組織として組織される理事会である。そのメンバーは、不動産所有者が最も多いが、テナントが地区にいる場合は、必ずこれを含めなければならない。ニューヨーク市の場合、4名の行政関係者、つまり市長・監査役・区長及び地区選出の市議会議員も加わる。

また、DMA は日々の業務を行う責任者として、地区支配人 (District Manager) を有給で雇用する。この人物が BID の日常業務遂行に全て責任を負うため、これを誰にするかが BID を成功させる大切な鍵となっている。

#### 4. ニューヨーク市における BID の活動とその経済的・社会的効果

BID の目的及び活動内容は州法に定められているため、一見どの BID も類似した活動を行っているように見える。しかし、実際は各 BID の運営を担う DMA が、地区の地理的特徴、住民構成、そのニーズを反映させて各活動項目の具体的な実施方法を定めており、その内容は地区毎に千差万別である。本章では、ニューヨーク市における 2 地区の BID の事例を紹介することにより、BID の実際の活動と、それにより地域にもたらされた変化を明らかにしたい。

##### (1) 事例 1. 14 丁目/ユニオンスクエア BID<sup>24</sup>

14 丁目/ユニオンスクエア BID は、ユニオンスクエア公園及びその両側に伸びた 14 丁目の商店街を中心とした地域に設立されている。その地域的特徴として、まず公園の両側に広がる 14 丁目の通りがマンハッタンでも最も長い商店街のひとつで、小売店から大手のホールセール(卸問屋)店に至るまで様々な商業が集積する地域であることが挙げられる。また、周辺地域は古くからニューヨーク市における医療及び教育機関の集積地として栄えており、現在も、大手の病院のほか、大学や専門学校が幾つも拠点を構えている。加えて 15 の地下鉄、多くのバスルートの

<sup>24</sup> 活動内容については、主に 14<sup>th</sup> Street-Union Square Business Improvement District, "Annual Report 1996" を参考にした。

他、ハドソン川対岸のニュージャージー州とマンハッタンを結ぶ地下鉄、(パス:PATH)の通る交通の要所であることから、同地域には商業の他にも様々な産業が発達している。また、最近では同地域はマルチ・メディア産業の集積地としても知られるようになっている。

1984年に設立された14丁目/ユニオンスクエア BID は、1996年現在、地区内148の資産の所有者から負担金を徴収して、年間予算915,000ドルで運営されている。その予算規模は、ニューヨーク市内における40の BID の中で10番目に大きい<sup>25</sup>。

同 BID の活動は大きく、1)清掃事業、2)警備事業、3)地域活動、4)経済開発及びマーケティング事業の4種類に分けられ、うち清掃事業に年間総予算の40%以上が、警備事業に29%が投入されている。清掃事業については、BID に雇用された清掃員が毎日ユニオンスクエア公園内、周囲の歩道及び道路の脇を清掃している。警備事業についても、BID に雇用された警備員が毎日決められた時間に BID 内をパトロールする他、常に地域住民や事業者と連絡を取り合っており、問題があればすぐに警備員に連絡が入るようにしている。また、同 BID の地域活動は、地域の抱える問題を解決するための活動と位置付けられている。例えば1996年には、特別委員会を結成して、地下鉄のユニオンスクエア駅改修工事が工期通りに進むよう監視活動を行った他、ユニオンスクエア公園の活気を維持向上させるため、園内で年数回のイベントを開催している。また、同 BID は、公園周囲のゾーニングを見直すことにより、地域における経済開発を促進するための活動を1988年以来、地域住民と共同で実施してきた。このゾーニング変更の申請は1995年、市当局に認められ、公園脇の14丁目東の建物を住宅として使用することが可能になったため、その後は空室や空地を住宅として再開発する動きが活発になった。以降、同地域における住宅供給の増加に伴ってレストランなど商業機能の

進出も進み、公園周辺は、急速にジェントリフィケーションが進んでいる。

同 BID の活動により、1980年代に再開発が進む前までは麻薬取引のメッカとして知られたユニオンスクエア公園は、現在、清潔で安全な住民、勤労者、買物客の憩いの場となっている。まず、地域がどの程度清潔になったかを図るために、市長マネジメントオフィスによる地域清潔度調査を参考にしたい。同 BID 内の歩道及び道路の清潔度は、1993年に同 BID がこの調査対象に加えられたときに約80%であったが、その後上昇を続けた結果、1996年には遂に100%となった。また、BID 内の犯罪件数についても1993年以来着実に減少しており、例えば盗難では1993~96年の4年間で件数にして33%の減少、強盗については1993~96年の3年間で30%以上の減少を見せている。

公園及びその周辺地域が清潔、安全になったことで、同地区には多くの事業者が進出するようになった。同 BID の資料によれば、1996年に公園を囲む地域及び14丁目沿いで行われた主な開発は43件に上り、その多くは、新しい事業者を同地区に進出させるものであった。これにより、地区の賃料水準も、1995年には1スクエアフット(約0.09平方メートル)あたり年間16ドル、翌年には18ドルと年々上昇しており、地区内における昨今のマルチメディア産業の成長などにより、今後も上がり続けることが予想されている<sup>26</sup>。これらの変化が全て BID の事業によるものとは言えないにせよ、その経済的効果はかなりのものと言えよう。

## (2) 事例2. ブライトン・ビーチ<sup>27</sup>

ブライトン・ビーチ BID は、ブルックリン南西端の海沿いにひらけた商業地区で、周辺には、かつてはユダヤ系民族、近年では黒海沿岸のロシア系移民の多い住宅地が広がっている。同 BID は、1987年1月、ブライトン・ビーチ・アベニューの両側の合計13ブロックに設立された。同地域は、レストラ

<sup>25</sup> ニューヨーク市における BID で、1996年の予算規模が最も大きいのはグランドセントラル BID の9,705,000ドル、逆に最も小さいのは180丁目 BID の60,000ドルとなっている。

<sup>26</sup> "It's Hip to be Square on 14th Street Now, Crains Small Business," Crains New York Business, June 1996.

<sup>27</sup> 主に Guide to NYSBIDs を参考にした。

ンを中心としたユダヤ系、ロシア系専門店舗が多いことが特徴であるが、全体としては周辺地域住民が訪れる近隣型商店街である。また、BIDの核となるストリートの中央には地下鉄の高架が通っており、地下鉄の駅を中心とした商業地域となっている。

同地域のBIDは、設立以来10年以上にわたって、年間15万ドルという一定の予算で事業を行っている。ニューヨーク市で最も大きなBID（グランドセントラルBID）の事業規模と比較するとわずか1.5%、先の14丁目/ユニオンスクエアBIDと比較しても16%程度ではあるが、その範囲内で清掃と産業振興事業を行っており、特に産業振興については地域の特色を十分に生かした興味深い事業を行っている。

例えば、同BIDは、従来、地域紙を中心に広報活動を実施してきたが、特に近年は、地域の住民構成を反映してロシア系の新聞、ラジオ、テレビと共同で事業を行うことが増えている。例えば1996年には、ロシア系メディア及び企業と協力して、初めてのロシア・フェスティバルを開催した。また、銀行からの寄付金を受けて、ブライトン・ビーチ・ビジネス一覧を作成の上、配布したり、旅行社に働きかけて、同地域のPRに努めたりと大変積極的に資金調達と産業振興プログラムを実施している。住民の入れ替わりが激しいニューヨークにあっては、常に地域住民のニーズを見極め、それをうまく取り込んで戦略を見直していくことが大変重要になる。

清掃事業に関しては、予算の制約上、職員を直接雇用することはせず、外部委託という形で週末を含む週6日間実施している。また、警備事業は行っていない。

このように、同BIDの事業は、地域のPR活動に特に力を入れたものであり、多様なサービスを行っている14丁目/ユニオンスクエアBIDなど比較的大規模なBIDとは対照的である。しかし、このブライトン・ビーチBIDは、1990年代に入ってからの新移民の流入にうまく対応し、新しい商業地区の発展支援に成功したという点で、地域にもたらした経済的効果が認められている。

## 5. BID制度の限界と今後の発展

連邦政府への集権を嫌い、行政サービスが出来る限り身近なところで実施されることを好むアメリカ国民にとって、支払った負担金がNPOによって、しかも地域にそのまま還元されるBIDのシステムは高く評価できるものである。また、BIDは資産所有者である会員の負担金で運営されているが、その活動は地域の活性化という公的な目的を持つもので、実質的なNPOとは言い難い商業者団体なども異なることも明らかである。

一方で、現在のBID制度が、基本的にビジネスの活性化を命題に掲げていること及び基本的に不動産所有者の負担金のみで運営されていることにより、その活動内容におのずと限界が出てくる可能性を指摘する必要がある。すなわち、不動産所有者の中にはBIDへの負担金の支払を自らの不動産価値を引き上げるための「投資」だと考える側面があり、その投資的な視点はテナントとして地区に住む人達の意見及び地区の住環境を保全しようとする意見とは一致しない場合もある。しかし、運営資金を直接拠出し、かつ理事会の大部分を占める不動産所有者の意見がBIDで最も尊重されることは明白であるから、現在BIDが確保している住民参加の仕組みは時に一面的で、不完全なものにならざるを得ない。

また、BID制度が成り立つ地域は、不動産所有者が負担金を支払うことのできる経済的に余裕のある地域だけである。よって、BIDの導入により裕福な地域だけが環境整備を進め、BIDを設立できない貧しい地域では更に環境が悪化する可能性も指摘される。

このような制度上の限界を乗り越え、BIDを広く地域住民の参加を得たまちづくり組織にするとともに、都市全体として格差のない地域振興を行おうとするならば、BID制度の目的と構造そのものを変える必要が出てくるだろう。BIDを産業振興にとどまらない、広く地区環境の整備を目的とした地方団体にするとともに、不動産を所有しない住民も同等にBID活動に参画できるように負担金の徴収方法及びDMAの組織を変える必要があるからである。加えて、BIDによる地域格差を解消するために、

BIDの事業によって発生した利益をインナーシティに還元するような仕組みの検討も必要となるだろう<sup>28</sup>。しかし、中心市街地の活性化はやはり商業者が中心となってその利益を最優先にすべきであるならば、こうしたBIDの限界は受け入れざるを得ないのかもしれない。

このような制度としての限界を孕みつつも、アメリカにおけるBIDは、商業者を中心に、地域の大企業や住民も巻き込みながら、専任のプランナーを地区支配人として雇用することにより、地域自治体でありながら専門性の高い独自のまちづくり戦略を各地で産み出している。また、最近では、BID間のネットワークを構築し、その中でBIDの運営体制を整え、更に力を蓄えようとしている。強くなりすぎたBIDを押さえ込もうとする行政側の圧力もみられるものの、近い将来、BIDが都市部のビジネス層による強力な団体となることは確実であろう。

## 6. BIDが日本に示唆する点—終わりに代えて—

1995年1月の阪神・淡路大震災で多くのボランティアや市民団体の活躍が目撃されて以降、日本においてもNPOを育成、支援する仕組みづくりが必要であるとの認識が高まり、去る1998年3月、ようやく特定非営利活動推進法（いわゆるNPO法）が国会で可決された。同年12月1日に施行されたばかりのこの法律には、NPOに対する税制上の優遇措置がないなど、まだ不十分な点は多いが、日本においてもNPOの活動が広く国民に認識される契機にはなったと考えられる。

しかしながら、このNPO法と奇しくも同時期に国会で審議、可決された中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関す

る法律（いわゆる中心市街地活性化法）を結びつけた考察はまだあまり行われていないであろう。そこで、アメリカにおけるBIDの経験を踏まえ、中心市街地活性化についてNPOの果たす役割の重要性を最後に確認しておきたい。

中心市街地活性化法においては、中小小売業の高度化を推進する機関(TMO: Town Management Organization)や民間団体が実施する商店街整備や中核的商業施設整備を国が認定の上、支援を実施することが予定されており、この点は、本論で取り上げた地域マネジメントの方法が取り入れられていると言えなくもない。しかしながら、このTMOは商業者の利益のための商店街振興策を行うことになるものと考えられるが、ややもすると商店街が単に国の補助金を受け取るための手段として設立され、商店街のハード面の整備だけを行う機関になってしまう恐れもある。このような恐れを現実のものとしなためにも、中心市街地活性化には地域の主体的な活動が不可欠である。そこで、TMOによる小売業振興事業に地域レベルで活動を行うNPOが参加することを期待したい。中心市街地活性化においてNPOの役割に期待するのは、以下の2点の理由による。

1点目は、これが商業者だけではなく、周囲の住民なども含む地域全体の意見を反映した団体であることが期待できるからである。BIDでは、負担金を課す対象とも関連して、不動産所有者に限られる点で不完全であるものの地域住民を含めて中心市街地活性化のための計画を策定する体制が確立している。それによって、商業者以外の住民とも連携の取れた、まさに地域の顔としての中心市街地づくりが可能となるのである。

2点目に、補助金を受け取ることを主な目的としないNPOが地域で自発的に組織されることにより、その活動の自主性が維持され、地味であっても主体的な活動が期待できるからである。BIDのような税金に上乗せして負担金を徴収する仕組みを取り入れることは困難であろうが、NPOが地域住民や企業の寄付金などにより一定程度まで自ら財源を確保する努力を続けることにより、その活動もより主体

<sup>28</sup>実際にロサンゼルスでは、BIDによる地域格差を解消するために、徴収した負担金の一部をインナーシティ再開発に還元するプログラムを検討している。“Next L.A. Making BIDs on the Future with Municipal Coffers Still Low, Merchants are Taking the Initiatives by Forming Business Improvement Districts to Revitalize Sales in Sagging Commercial Areas,” Los Angeles Times, Jan. 7, 1997参照。

的で地域の意見を反映したものになるのではないだろうか。

日本においても、今後、公共のために活動するNPOや市民団体が、その活動において、より広い自治を確立できるような制度・機会を様々な分野で

整備する必要がある。中でも本稿の主題である中心市街地活性化は、地域の事業者や住民の生活に直接的な影響を及ぼす問題であり、地域と住民による自治の観点から特に重視されなければならない。