

論文

# サンフランシスコ市におけるビジネス改善地区の 組織運営とその法的コントロール(1) — 観察調査法によるケース・スタディ —

高村 学人

## Legal Control on Business Improvement Districts in San Francisco: Observational Research on their Organizational Behavior

Gakuto TAKAMURA

Abstract

Early studies by Elinor and Vincent Ostrom focused on ways of providing urban public goods in metropolitan areas. They argued that a polycentricity of public and private agents and community-based organizations providing services performed better than a mono-centric government did.

In recent decades, American metropolitan cities have promoted the creation of Business Improvement Districts (BIDs) in their central areas, delegating to them responsibilities such as the management of public space, provision of public safety, and cleaning services. The BIDs, which are community-based organizations run by private property owners within the district, have succeeded in general at reducing crime rates and at economic revitalization. Ostrom's theory can explain this success. David Harvey, however, criticizes BIDs for the increase in property values; excluding the homeless and changing these spaces into commercialized, homogeneous areas. More theoretically, he notes that Ostrom did not consider the type of legal framework required to control the polycentric governance and enable dialogues between multi-level agencies and among people.

This paper considers the legal-theoretical question raised by Harvey, based on long-term participatory observations of BIDs in San Francisco where the city is trying to make them inclusive. By examining this question, this paper aims to characterize the role of law in polycentric governance, which assures a rightness of city.

## 1. はじめに

近年、我が国では中心市街地再生の手法としてエリアマネジメントという仕組みに注目が集まっている<sup>1</sup>。エリアマネジメントの提唱者である小林（2011：76）によれば、従来の都市づくりは、官（行政）が中心となって「都市全体を対象とした規制などにより、平均的、画一的な都市づくり」が目指されてきたのに対して、「これからの都市づくりは競争の時代の都市づくりとして、積極的に地域特性を重視し、地域価値を高める都市づくりが必要になっている」とされる。

地域特性を重視した都市づくりの中心を担うのが、エリアマネジメント組織である。成長都市の時代においては、「開発」により都市を「つくる」ことに重点が置かれていたのに対して、成熟都市の時代に入った今日では、地区単位のマネジメントによって都市を「育てる」ことに重点が移るといふ（小林編 2015：10）。

地区毎に不動産所有者、商業者、住民、開発事業者等から構成されるエリアマネジメント組織が結成され、この組織が地区の質の向上を目指した地域ルールづくりを自治的に行い、組織運営の改善を他地区と競い合いながら多極的に行っていくという姿が、エリアマネジメントの提唱者達によって描かれている社会像である。このような社会像のことを本稿では多極的ガバナンス<sup>2</sup>と呼ぶ。

そのような社会像を追求する際に、制度化されるべきエリアマネジメント組織のモデルとして注目されてきたのが、アメリカのビジネス改善地区（Business Improvement District、以下 BID）である<sup>3</sup>。

BID とは、不動産所有者の合意に基づき特定のエリアに結成される特別区であり、エリア内の不動産所有者に対して不動産税に付加する形で負担金の徴収を強制的に行うことができる。集められた財源を用いて BID は、エリア内の清掃や治安パトロールといったサービス供給を強化したり、歩道の補修やファニーチャーのデザイン統一、地区のマーケティング活動などを行ったりする。組織の運営には、地区内の不動産所有者やビジネスオーナー達が理事として積極的にかかわっており、民間の経営感覚が反映する。1980年代から90年代にかけてアメリカの多くの都市で結成され、ダウンタウンの再生に寄与してきた。現在では、全米で1,000を超える BID が存在する（Becker, Seth, and Dos Santos 2011：10）。よって、BID は、自分たちの発意と負担に基づく民間主導型のまちづくり組織として我が国では称賛されてきた。日本にも同様の仕組みの導入が提唱され、大阪市では日本型 BID 条例が2014年に制定されている<sup>4</sup>。

このように都市再生の成功モデルとして我が国で注目を浴びてきた BID であるが、本場であるアメリカでは BID に対する批判的研究が多い。BID は、不動産所有者達が中心となる組織であるゆえに、公共空間の商業化や地区のジェントリフィケーション<sup>5</sup>（Zukin 2009）、民主主義的価値の減退（Lewis 2010）、社会的弱者の排除（Glyman 2016）をもたらしているという批判がなされている。

BID の効用を積極的に評価する論者においても BID がもたらす良い効果がエリア内の不動

産所有者のみならず、地域住民や周辺地域に対してもインクルーシブに及んでいくためには、法が BID の組織運営をコントロールする上でどのような役割を果たせば良いかといった考察が展開されている<sup>6-7</sup>。

我が国の BID をめぐる近年の議論は、アメリカの BID に準ずる権限や役割をエリアマネジメント組織に付与するためには、既存の法をどのように活用すれば良いのか、といった関心で行われているため、法は目的遂行の道具としてパッチワーク的に組み合わせ用いられる<sup>8</sup>といった位置づけになっている。しかし、地区の個性化を志向するエリアマネジメント組織が互いに競い合いながら、多極的・分権的に地域のルールづくりを行っていく都市ガバナンスを選択的に推進するのであれば、そのようなガバナンスのあり方に対応し、適切にチェックを行う法の役割も積極的に展望されねばならない<sup>9</sup>。

そこで本稿では、サンフランシスコ市における BID の活動の観察調査の知見に基づきながら、法が個々の BID の組織運営や活動内容をインクルーシブなものとする上でどのような機能を発揮しうるのか、について分析し、多極的ガバナンスの時代における法の役割と可能性を探ることを研究の目的とする。

サンフランシスコ市を対象事例としたのは、後に詳述するように、カリフォルニア州法による会議の徹底した公開化、サンフランシスコ市条例による不動産所有者以外の理事枠の設定を通じて、可能な限り BID の事業内容をコミュニティ全体の利益に適うように方向づけようとしているからである。

## 2. BID とは何か

### 2.1. アメリカにおける歴史的淵源

まずは BID とは何か、をその歴史的淵源と法的特徴に注目しながら説明していく。BID の供給するサービスは、歩道上のゴミ収集、スチーム清掃、落書除去、植樹の管理、治安パトロール、歩道の補修、ストリートファニチャーのデザイン統一や共同設置等が中心であり、その多くは歩道空間上の環境改善や維持管理に向けられている。

アメリカにおける歩道 (Sidewalk) とは、車道 (Roadway) と各自が所有する個々の不動産 (Private Properties) との間に位置する公衆の歩行通過を目的とする空間である。アメリカの都市では車道と歩道を区別するため歩道の舗装がマウントアップされているのが常である。しかし、アメリカの都市の歴史において歩道空間は、公と私の間での曖昧な位置づけを保ち続けた<sup>10</sup>。

19 世紀前半に形成された都市では、当初、歩道と車道を分けるという考えがなく、また道路自体も明瞭な計画に基づいて整備されたわけではなかった。よって各建物の所有者は、土地の所有については、建物が立っている敷地だけでなく、道路の中心線までか歩道と車道の間の線までの土地も一体的に所有していることが多かった<sup>11</sup>。その後、歩行者の通過のために車道と区別される歩道が設置されるようになっていくが、例えばシカゴ市では、市ではなく各隣接



FIG. 6 SIDEWALKS IN CHICAGO

### 図2-1：シカゴの歩道

出典：Einhorn (2001：170)

不動産所有者のイニシアティブによって木製の歩道設備が設置されたため、歩道は平坦でなく、それぞれ段差があり、通行に不便さもあった (Einhorn 2001：170)。

この不便さを改善するため、シカゴ市は、1833年と1835年の憲章によって歩道の舗装化は、一つの歩道に面する不動産所有者の3分の2以上の請願に基づき、市がコーディネートする形で統一した仕様で舗装化工事がなされること、その際の工事費用の半分

は、不動産所有者達に負担金 (Special Assessment) という形で負担してもらう仕組みを作った (Loukaitou-Sideris and Ehrenfeucht 2012：19)。

歩道空間は、公衆の通過が認められる公共空間であるが、隣接する不動産所有者に舗装化の負担金が求められたのは、歩道のアップグレードは、隣接する不動産の価値を高めることに寄与すると考えられたからである (Ibid：18)。

その後形成された都市では、私有地の境界線は、建物敷地と歩道との間に設定され、歩道上の土地の所有権は、公有地として市に属する形を取るようになっていった<sup>12</sup>が、歩道の設置、それと一体的に行われる下水道、街灯等の設置は、不動産所有者の利益を増加させるための設備と考えられ、それらの設置費用は、不動産所有者達に負担金という形で負担を求めるのが今日でも常となっている (Briffault 1999：414, Loukaitou-Sideris and Ehrenfeucht 2012：27)。

現在でも多くの市政府 (Cities) は、歩道については設置時の負担のみならず、維持管理の責任と負担を隣接不動産所有者に求めている (Hicks 2014)。歩道上の清掃や樹木への水やりは、市のサービスとして行われることは稀であり<sup>13</sup>、隣接不動産所有者の責務とされている。さらに歩道が老朽・劣化した場合の補修費用の負担も隣接不動産所有者に求める市政府が多い<sup>14</sup>。

以上のようにアメリカの歩道は、私人によって設置されてきたという歴史に起因して、公衆の通過が保障される公共空間としての性質を持っても、その維持管理責任は、隣接不動産所有者に帰せられるという特徴を持つ。この点に注目すれば、BIDが行う歩道の清掃、管理、補修といった業務は、本来、各隣接不動産所有者が個別に行わねばならないことをネイヴァーフッド単位で共同化して行っているとも言え、BIDは、歩道空間の地域共同管理組織と位置づけることもできる<sup>15</sup>。

## 2.2. 法的特徴

以上のように BID を成立せしめる歴史的基盤として歩道設置時の負担金徴収の仕組みという

前史をアメリカの各都市は持つが、BIDが今日のような形を取るには、歩道工事にあてるための負担金を市が徴収するという一時的な性格を脱し、BIDが独自の管轄領域と組織を持ち、事業内容としても開発時の物的ハード整備ではなく、様々なソフトなサービスの供給によりネイヴァーフッドの質的改善を中心とするような変化を遂げねばならなかった。

BIDは、州の法律に基づき設置され、市政府の条例によって実施規則が定められる。よってその内容や名称も都市毎に異なる点も多いが、各地BIDの共通する法的特徴として、①特別区による領域設定、②不動産所有者達による請願と合意、③負担金の強制徴収、④市政府によるサービスに対する上乗せ、⑤非営利法人によるマネジメント、という5点を挙げるができる<sup>16</sup>。以下でそれぞれの点について説明を行っていく。

### 2.2.1. 特別区による領域設定

BIDは、市の領域的な下位区分としての特別区としての性質を持つ。具体的な制度名称としては、Business Improvement Districtを取るところも多いが、サンフランシスコ市のようにCommunity Benefit Districtという名称を当てていたり、Down Town Improvement DistrictやNeighborhood Improvement Districtという制度名称を取っていたりするところもある。実際の制度名称は、州や市政府によって多様な形を取っている<sup>17</sup>。

よってBIDは、さまざまな名称を取る地区改善制度の総称である。多様な制度名称を取りつつも、BIDという総称に含まれる制度に共通しているのは、都市の商業地区内<sup>18</sup>での一領域として設立され、そこでのビジネスの環境を改善するために特別区の仕組みを通じて領域内の不動産所有者達から負担金を徴収している点である。

特別区(Special District)とは、カウンティ(County, 郡)、市政府(City)やタウン政府(Township)といった一般目的の地方政府(General Purpose Local Governments)とは異なり、限定された目的を遂行するために設置される政府体(Limited-Purpose Governmental Units)のことである(Ostrom, Bish and Ostrom 1988: 7)。

特別区には、灌漑施設区、水道供給区、広域公園区、大都市圏鉄道区、学校区、消防区など多様な種類が存在し、その数は2012年時点の全米で51,146にもなり、一般目的地方政府の数38,910を大きく上回っている<sup>19</sup>。

アメリカで特別区が多く設置される理由は、様々な地域的公共財を供給するに当たっては、その受益の範囲が市政府やタウン政府の領域範囲にぴったり重なることは少なく、財の種類に応じて受益する範囲が異なっており、各地域的公共財の受益圏に合わせて特別区を設置することで、公共財のスピルオーバーを防ぎながら、受益者に応分の負担を求めることができるからである(Ostrom, Tiebout and Warren 1961)。

多くのアメリカの都市では、都市圏で連合政府体(Regional Government)を作って包括的・集権的に公共財を供給するという路線ではなく、市政府やタウン政府が小規模に数多く存在することを前提としながら、供給せねばならない公共財の性質に対応して特別区を別個に設置することで公共財の供給問題に対応するという方法が選択されてきた(Ibid., Briffault 1996)。

特別区は、複数の市政府やタウン政府の管轄領域を含む広域なものが多いが、BIDは、市政府の領域の中に設置される狭域的な特別区であり、また供給する公共財が単一ではなく、清掃や治安パトロールといったように複数であるという特徴を持つ (Briffault 1999 : 419-)。

一商店街の領域と同じような狭域においても特別区の仕組が必要になったのは、カナダのトロント市での Bloor West Village 商店街組合による請願に起源を持つ (Morcol, Hoyte, Meek and Zimmermann (Ed.) 2008 : 118)。1960年代の後半、モータリゼーションと郊外化の影響もあり、この商店街は衰退した。これに対して商店主らが植栽による景観の向上、イベント開催による活性化を集合行為として取り組み出し、商店街の再生を目指した。しかし、商店街組合は任意のアソシエーションであるため、この取組にフリーライドする店主も多かった<sup>20</sup>。そこで商店街組合がトロント市に負担金を強制徴収する条例制定を求め、1969年に条例が制定され、徴収された負担金を商店街組合の活動財源にすることが可能となり、BIDの原型が出来上がった (Ibid.)。このようにBIDは、領域が狭い商店街内でも集合行為をめぐるフリーライダー問題が生じるため、それを解決する強制制度として導入されたという経緯を持つ。

アメリカでは、1975年にニューオーリンズ市で最初に制度化され、1980、90年代に各都市へと広がった (Briffault 1999 : 367-)。特別区として負担金を強制徴収できるBIDは、領域内でのフリーライダーの発生を防ぎ、活動のための財源を安定的に確保できる仕組として特徴づけることができる<sup>21</sup>。

### 2.2.2. 不動産所有者による合意形成

ある領域内の不動産所有者達に負担金を課すことでBIDは成り立つゆえ、創設には不動産所有者達の合意形成が必要となる。創設の手続に入るには、不動産所有者達からの請願を最初のステップとして求めている州や市が多い (Briffault 1999 : 381-; Hochleutner 2008 : 97-)。有効な請願の認定にあたって署名を必要とする不動産所有者の割合を何割にするか、は各市によって異なっている。また人数割合ではなく、不動産の市場価値や提案されている負担金の支払額を基準として合意形成の水準を設定しているところも多い (Ibid.)。

後述するサンフランシスコ市では、提案されている負担金の計算方式に基づき、署名した不動産所有者達の総計で30%以上の負担金をカバーするまでの賛同が集まれば、有効な請願と見做し、次の手続に進むようになっている。

請願書には、提案されるBIDの管轄領域、負担金の算出方法、供給されるサービス内容、予算計画が示されている必要がある。このような書類作成には、専門性と費用を要するため、多くの場合、提案の母体となる商店街組合やビジネスリーダー達が費用負担する形でコンサルタントが雇われ、創設の手続をコーディネートしてもらう。BIDの創設を市政府も積極的に推進している場合には、BIDを所管する市政府の担当課がBIDの創設準備会にコンサルタントを派遣する費用につき補助を行うこともある (Briffault 1999 : 382-)。

請願を受けてその内容を精査し、BIDの創設を決定するのは、市政府の議会である。BIDが創設される領域を選出区の中に含む議員や市の所管課から意見が出され、BIDの領域が修

正されることもある<sup>22</sup>。

市政府議会での審議の後に、サンフランシスコ市では、市政府議会が BID 創設の最終議決する前に BID が提案されている領域の全不動産所有者に投票用紙を送り、負担金支払額を基準として 50% 以上の不動産所有者達から BID 創設につき賛成の投票があるかを見定め、それがクリアされることを創設許可の議決の条件としている。提案されるサービスが負担金に見合うものであるのか、は、各不動産所有者やビジネスオーナーによって微妙に評価が異なり、特に領域内に居住用建物が多いと居住者は沢山のサービスを不要とする傾向があり、合意形成の過程で供給されるサービス内容が縮小されることもある (Briffault 1999, 385, Hochleitner 2008 : 98)。

### 2.2.3. 使用料 (due) としての負担金

BID が創設されれば、管轄領域内の不動産所有者に負担金の支払が義務化される。この負担金は、毎年不動産税の徴収時期に市政府ないしカウンティの徴税官が不動産所有者から徴収するが、負担金 (Assessment) の性質は、サービスの使用料 (due) という法的性格を持っており、用途が限定されず再配分的な目的も含む税 (Tax) とは異なる分類に属する。

徴収される負担金は、BID の運営にのみ用いられ、BID が供給するサービスによって必ず負担者に受益として返ってくるという性格を持つ。これに対して市政府の歳入の大きな割合を占める不動産税は、用途が限定されないため、納税者は、増税に強く抵抗する傾向がある。

カリフォルニア州では、不動産税の増税が続いたことに納税者の反乱が起こり、1978 年に不動産税の税率を課税評価額の 1% 以内とする住民提案 13 号が住民投票で可決され、以後、不動産税の増税が不可能になった<sup>23</sup>。

これに対して負担と受益の関係が明瞭である使用料 (due) については、抵抗も少なく、不動産税とは異なるため住民提案 13 号の制約対象とならず、公共サービス供給の財源確保の手段として多用されるようになった<sup>24</sup>。先述した各種の特別区が課す負担金も税ではなく使用料に分類される。カリフォルニア州内で BID が広まったのも住民提案 13 号による財政制約から負担金によるサービス供給は逃れることができたからとされる (Brooks 2007)。

負担金の設定には、判例<sup>25</sup>に基づけば、二つの基準を満たさなければならない。第一に負担金を財源として供給されるサービスが負担金負担者に対して特別な便益を与えるものであること、第二に負担金の額が負担者の受ける便益の価格よりも高いものであってはいけないことである (Reynolds 2004 : 398)。

特にカリフォルニア州では、住民提案 13 号の後に税を避けて負担金により公共サービスを供給することが増えていったため、1996 年の住民提案 218 号によって負担金の算出に当たって単に不動産税の課税額を基準にして負担金額を設定することは禁止され、各負担者の受益がどのようなものであるのか、を供給されるサービスの性質に応じて計算する形で負担金額を設定しなければならないものとなっている<sup>26</sup>。

よって各 BID の負担金の計算方法の設定に際しても、他の多くの州で行われているように

各不動産の価値（＝不動産税の額）を基準にして単純に負担額が設定<sup>27</sup>されるのではなく、例えば、清掃にかかる費用については各不動産が歩道に面する間口の距離を基準とし、マーケティングにかかる費用については各建物の店舗部分の延べ床面積を基準としながらサービス毎の受益の性質と負担の算出方法をはっきりさせながら複合的に計算を行い、各不動産についての負担金額を算出している。

#### 2.2.4. 市政府のサービスの上乗せ

BIDによって供給されるサービスは、市政府が供給する公共サービスの上乗せという性格を持つ。市政府もBIDが創設された領域内でゴミ収集、警官によるパトロールを供給しているが、これらだけでは治安が十分ではないと地区でビジネスを行う人々が判断した場合にBIDの創設が提案されることが多い。

BIDにより清掃、パトロールが供給されるようになっても従来、市政府がその領域内で供給していた公共サービスは、同じ水準で供給されねばならず、BIDができたことを持って市の公共サービスを縮減することはできない。

BIDの供給するサービス内容に大きな影響を与えているのが、ウィルソンとケリングによって提唱された「割れ窓理論」である（Wilson and Kelling 1982）<sup>28</sup>。BIDが創設されるダウンタウンの多くは、1970年代からのモータリゼーションと郊外化の影響で空洞化し、治安も悪化した。治安回復手段として提唱され、ニューヨーク市警察で実際に応用されたのが、割れ窓理論である。この理論に基づけば、窓が割れたままになっている、ゴミが放置されている、落書きが消されないままになっているといった微細な秩序の低下が、誰もこの地域に関心を持っていないというメッセージを生み出し、犯罪の発生を招くとされる（Ibid.）。

多くのBIDが清掃やゴミ収集の頻度の強化、落書きの除去を供給するサービスの中心としているのは、これらを通じて領域内に秩序が存在することを示し、犯罪の防止を図ろうとしているからである。

割れ窓理論が、物的環境ではなく、人々の行為に適用されたのが、Quality of Life Policing（生活マナーの取締）である（Golub, Johnson, Taylor and Eterno 2003）。Quality of Life Policingとは、ニューヨーク市警察が割れ窓理論に基づいて取締の戦略を新たにした際に導入された考え方である。この考えに基づけば、はっきりと犯罪であるとは言い切れない物乞い、公共の場での飲酒、ゴミ捨て、目的もなくたむろすること、路上で寝そべったり座り込んだりすること、無許可で露天商を行うこと等も秩序の低下を示すものであるため、犯罪防止の観点からゼロトレランスで取り締まらねばならず、これらの行為を行う人々を人の集まる場所から閉め出すことが取締の目的とされる（Ibid.）。

これらの行為は犯罪であるか、はっきりしなかったが、割れ窓理論の広がりを受ける形で大都市では、これらの行為を条例で禁止し、罰則の対象とするようになっていった<sup>29</sup>。

このような軽微な行為を警察のみで徹底的に取り締まるのは、難しいため、BIDが雇う民間警備員に行為への注意や悪質な行為の警察への通報といった役割が期待される<sup>30</sup>。BIDの行

うパトロールは、Quality of Life Policing を強化・徹底して実施するためのサービス増強という性質を持つ。

それ以外のサービスとしては、地区の店舗情報を知らせたり、イベントを行ったりすることで集客を図るマーケティング活動、土地利用計画やゾーニングについて提案を行うアドボカシー活動、地区内の建物ファサードについてデザインガイドラインを作成し、建物改修時にガイドライン遵守を求める街並みづくり活動等を挙げることができる (Becker, Seth and Dos Santos 2011)。

### 2.2.5. 非営利法人による運営

BID は、負担金の強制徴収という統治作用の面から見れば、限定目的政府体としての特別区という側面が強く出るが、実際の運営に当たっては、この特別区に重ねる形で BID の運営を行うために District Management Association (DMA) と呼ばれる私法上の非営利法人が結成され、この法人の理事会が運営上の意志決定機関となっている (Briffault 1999 : 409-410)。市は、この非営利法人と契約を結び、BID が行うサービスのマネジメントや供給を委託する形にしている。

DMA の理事をどのように選出するか、理事会の中に不動産所有者以外の理事をどの程度定数として設けるか、市職員を理事として理事会に参加させるか、等は、各州、各都市によって異なる。

ニューヨーク市で最も予算規模が大きい Grand Central Partnership BID が 1995 年に領域拡大した際に、新たに領域内に組み込まれることとなった集合住宅に住む住民達が領域内の全住民が平等に参加する形での投票で理事が選出されること (一人一票の原則) を求めて裁判を行ったが、裁判所はこれを退け、負担金を不動産所有者から集めて組織運営されている性質上、不動産所有者が中心となった理事会構成となること、所有する不動産の面積に比例して理事会での投票に重み付けを行うことを是とした<sup>31</sup>。この判例により、BID は管轄領域内の住民投票といった民主的正統性を必要とする政府体ではなく、領域内の不動産の利益を向上させるための機能的自治団体と捉えられたと言える<sup>32</sup>。

理事会に領域内の不動産所有者やビジネスオーナーが理事として参加することによって民間の経営感覚やローカルナレッジが反映するとも言われるが (Houstoun 1997 : 11)、BID がサービス供給を効率的に行うにあたって重視しているのが、サービス提供のアウトソーシング化である。

BID は、様々なサービスを供給するが、実際は、ほとんどのサービスの提供は、民間会社に委託する形でなされている。BID からサービス提供の委託を受ける会社は、専門化しており、全米規模で業務展開している大きなものも幾つかあって、一つの業界を確立している<sup>33</sup>。効率性と柔軟性を重視して BID が直接雇用するスタッフの数は小さい。BID の役割は、サービスそのものの産出 (product) ではなく、サービスの安定的・効率的な供給 (provision) の保障にある。

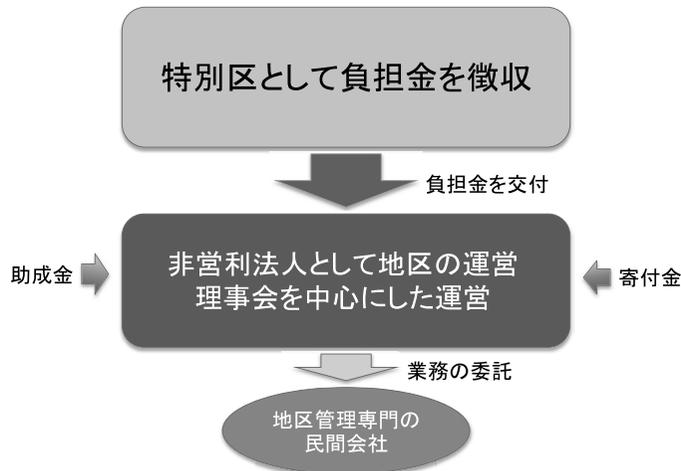


図 2 - 2 : BID の組織図

BID の専任職員や理事会の役割は、委託先の民間サービスプロバイダーが地区のニーズに沿う形でサービスを効率的に提供しているか否かをモニタリングし、改善を促していくという点にある。委託先の会社に変更されることもままある<sup>34</sup>。

### 3. BID についての先行研究

#### 3. 1. 隆盛する BID

次に BID に関する先行研究を概観しながら本稿の視点を示すこととする。先行研究の特徴として指摘できるのは、BID の役割を積極的に肯定する側、その役割を否定的に論ずる側のいずれにおいても BID を都市ガバナンスのプライヴァティゼーション (The Privatization of Urban Governance) として捉える点で共通している点である。

住宅所有者組合 (Homeowner's Association) による郊外住宅地管理を政府の失敗を乗り越えた Private Neighborhoods として肯定的に描き出した Nelson (2005) は、BID は、ダウントウンという既成市街地で住宅所有者組合と同様の機能を果たす Private Neighborhood であると位置づける。

BID が Private Neighborhood として位置づけられる理由として、Nelson, McKenzie and Norcross (2008) は、第一に、BID を構成する不動産所有者やビジネスオーナーは、「BID の成功が地区内の不動産価値の上昇をもたらすゆえに、BID の効率的な運営を推進することに強い私的なインセンティブを有している」こと (Ibid, p.4)、第二に、私的な市場では裕福な人がより良い物を購入するように BID を持つ財政力のあるネイヴァーフッドはより良いサービスを購入できること (Ibid, p.12)、を挙げている。

市政府ではなく、BID によってダウントウン再生が成功に導かれているのは、官僚制化し

た市の各部局では柔軟なサービス供給ができないのに対して、「BID は、負担金を払う顧客の側に常に立って顧客ニーズに応答的であることが求められるため、新たな状況に迅速かつ創造的に BID が適応できる」からと Nelson 達は主張する (Ibid, p.4)。

また BID が成功している証左としては、全米において BID の創設は 1980 年代より一貫して増え続け、今日では全米で 1,000 を超える BID が存在すること (Ibid, p.4)、またこれまで創設されて上手く行かずに活動停止となった BID は 5% に留まっていること<sup>35</sup>が挙げられている。このような成功の理由は、「BID の分権的で準私的な組織と運営上の大いなる柔軟性こそが、サービスを高品質かつ低コストで供給することを可能にさせている」ことに求められ、アメリカの都市政策の多くが失敗に終わってきた中で、このような BID の成功は特筆されるべきとされる (Ibid, p.8)。

治安改善の効果に関しては、Cook and MacDonald (2011) が、BID が供給する民間警備員のパトロールは、BID エリア内の犯罪発生率を低下させていること、また仮に BID がなかった場合に犯罪発生が増加するのに伴って市政府全体が被ることになる社会的コストよりも BID による警備供給のコストの方がはるかに小さいので、領域が限定された民間警備という私的集合行為であっても正の外部性が大きいゆえに<sup>36</sup>、BID の仕組みは促進されるべきことを論じる。

さらに Hoyt (2004) は、BID という組織が存在することによって、BID に雇用されている民間警備員や領域内の様々なアクターが Community Policing を志向する警察と密な連携ができるようになり、そのことによって犯罪予防の効果が高まることを論じている。

### 3.2. BID への批判

これに対して BID を批判する側も BID が都市ガバナンスにプライヴァティゼーションの流れをもたらしたことに着眼し、その弊害を問題化する。

ニューヨーク市の各地で BID が与えた影響を考察するズーキン (2013[2009]) は、不動産価値に基づく結合である BID は、エリア内の小規模な店舗事業者よりも大規模な不動産所有者の声を重視する傾向があり、ショッピング・モールと同じような地区運営を行うゆえ、多様性を確保すべき公共空間がショッピングの快適さを最重視するようになって商業化していくこと、また再開発に伴い不動産価格の上昇が起こると、ジェントリフィケーションのプロセスに入っていく、従来から存在した低所得者向けのローカルで個性的な店舗は、家賃上昇のため閉店を余儀なくされ、没個性的なチェーン店舗の進出とマンション開発が起こり、地区の真正さ (Authenticity) が失われ、どこも同じような街へと変貌し、都市の魂が失われていくことを問題にしている。

ワシントン DC の BID を調査した Lewis (2010) は、地域民主主義の空洞化を問題化する。Lewis は、各 BID の事務局長や特別区政府で BID を所管する課の職員に豊富なインタビュー調査を行った結果として、第一に BID をどのように特別区政府が監督するか、どのような内容の説明責任を BID に課すべきか、について特別区の法令は何も提示していないため、BID が供給できるサービス内容は、BID の事務局長や理事が持つ特別区政府への個人的なコネク

ションに依存していること、第二に BID が活動する領域内の住民の意見を拾い上げる仕組みを持たず、不動産所有者の意向のみを反映し、それにもかかわらず特別区政府からは、BID が当該コミュニティを代表する組織だと見なされる結果、土地利用計画やゾーニングの見直しにおいて再開発志向的な意見がコミュニティの総意として特別区政府に届けられること<sup>37</sup>を弊害として指摘している。その上で Lewis は、特別区政府が BID に対して行う監督や BID の運営についての情報公開や住民参加の方法を強化し、それらを法令で明確に定めることを提唱している。

MacDonald, Stokes, Grunwald and Bluthenthal (2013) は、ロサンゼルス市を対象に犯罪発生率の地区間格差を問題にする。BID の存在するエリアとそうでないエリアとでの犯罪発生率を比較分析した結果、BID の管轄領域内での犯罪発生率、特に盗難など観光客に対して起こることが多い犯罪発生率は低下し、ショッピングや観光に来る来訪者の安全は高まったが、BID 管轄領域内やその周辺地区に住む若者達が暴力に巻き込まれる可能性は低下しておらず、警備サービスのプライヴァティゼーションは、都市を裕福で安全な領域と貧困で危険な領域とに分断し都市がモザイク状になっていくことへの危惧を MacDonald らは示している。

さらに税法・地方政府法研究者の Reynolds (2004) は、BID の負担金という制度がこのような都市のモザイク化を生み出す要因であると批判する。税ではなく負担金を地方政府が多く用いるようになると、市民の間に支払った分は必ず自らに見返りがあるべきとする精神、すなわち使用料主義 (Due Mentality) と反税的な態度を育むことになり、BID 制度の導入によって地域間格差が拡大するだけでなく、市政府が都市内での地域間格差を是正するための政策を採りにくい財政構造が生み出されることを民主主義の危機として Reynolds は警鐘を鳴らしている。

Glyman (2016) は、BID の民間警備員が行う Quality of Life Policing が、実質的には、貧しい人々を BID の管轄領域から排除することを狙いとしていることを問題にする。Quality of Life Policing の実施において BID という私的団体に大きな裁量を与えると、BID にとって望ましくない人々を公共空間から排除する仕組みが出来上がる。これを Glyman は、公共空間のプライヴァティゼーションと呼び、Quality of Life を損ねる行為を犯罪化した条例の執行を警察官でなく民間の警備員が広範に担っている現状を批判する<sup>38</sup>。

### 3.3. プライヴァティゼーションを超えて ー多極的ガバナンス論の視角へ

以上に見てきた先行研究の要点をまとめると、BID は、治安改善やダウンタウンの再生で市政府にはできなかった高いパフォーマンスを発揮し、全米各地に組織づくりが広がっているものの、BID の不動産所有者の私的利益の向上を重視した地区運営は、①公共空間の商業化、②地区のジェントリフィケーション、③地域民主主義の空洞化、④地域間格差の拡大、⑤困窮者の排除といった見過ごせない問題も孕んでいることになる。

これらの点を鑑みると、BID とは、その前史から特徴づけたように歩道空間の共同管理組織といった無色・中立的な仕組みではなく、都市に集うさまざまな人々が利用する多様な空間の

あり方を不動産所有者達の見方に立った秩序によって編成し直す仕組みとして位置づけることができる。

ところでBIDを肯定する者、否定する者のいずれもBIDによる空間管理をプライベート化という側面から捉えていた。しかし、BIDの権限や機能、そのメンバーシップや意志決定の方法、地域住民との関係のあり方を定義するのは、法の作用に他ならない。この点に着目するのが本稿の立場である。近年の北米圏で勃興している「法の地理学<sup>39</sup>」は、都市における歩道空間上の人々の行為に対する法的規制を研究の主題としてきているが、この「法の地理学」が強調するように、BIDの組織に法的枠組や正統性を付与する法、歩道空間の秩序のあり方を定める市条例などが果たしている社会構成的な作用が、BIDそのものの活動と併せて分析されねばならない。

またBIDという制度は、ある領域の管理を市政府から民間の単一企業体(an entity)に委ねる(=プライベート化)というより、その領域内を不動産所有者達が集合行為として自治的に管理することを促進する制度として捉える方が正確である。このような制度を通じて、これまで市政府によって市の領域全体が統一的・均質的に管理されてきた都市ガバメントから、BIDが各地に多極的に展開し、都市空間の管理ルールづくりや地域的公共財の供給が地域性に応じてなされる多極的ガバナンス(Polycentric Governance)というシステムへの移行がもたらされると言える。

多極的ガバナンスとは、Ostromが初期の研究で大都市圏における警備サービス<sup>40</sup>や水道供給<sup>41</sup>といった地域的公共財の供給のあり方を分析する際に用いた概念<sup>42</sup>である。多極的ガバナンス論<sup>43</sup>は、地域的公共財の小規模な供給体であるBIDが多極的に存在することの長所を一定程度で認め、そのような長所が生じる理由を理論的に説明しながらも、他方で先行研究が批判したようなBIDの問題点については法によってコントロールし、それを是正していくというスタンスに立つ。

小規模なサービス供給体であるBIDが多極的に存在することの長所は、Ostromらの多極的ガバナンス論に基づけば以下の5点にまとめることができる。

第一に小規模な領域を単位とする組織であれば、構成員の同質性を想定しやすく、構成員の選好にマッチするサービス供給が期待できる。このようなユニットが多数存在することは、事業者や住民にとって地域移動による選択肢<sup>44</sup>を豊富に与えることにもなる。

第二に組織運営について参加を得やすいという利点がある。小規模なユニットであれば、個人の参加による変化も起こりやすく、信頼関係も醸成され易い。領域内の構成員は地域が良くなることにつき皆、同じ利害を持っているので組織運営の参加が活発になる。さらにBIDによる負担金強制徴収は、フリーライダーの発生を解決する。

第三にルール進化の柔軟性である。BIDの運営は、領域内でビジネスを行っている者達によって担われているので、領域内の環境の変化につき皆、いち早く気づき、この変化に対応して必要なルール修正を柔軟に行うことができる。

第四にモニタリングコストの低さである。BIDの理事は、日常行動の中で、BIDが雇う現

業職員の仕事具合をモニタリングでき、また BID の現業職員も普段は清掃活動を行っている職員が同時に領域内に犯罪の兆しがないかをモニタリングする準警備員の役割を果たす。小規模で分業化がさほど進んでいない BID においては、必要なモニタリングが低コストで実現される。

第五にイノベーションの生まれ易さである。各組織が地域の特性や環境の変化に応じて様々な解決策を試行するため、広域組織が単体で事業実施するよりも、イノベーションが生まれやすく、成功例は、組織間のネットワークを通じて広まり、共有化されていく。

このような多極的ガバナンス論の議論に対して批判的地理学者であるハーヴェイ (2013) は、①オストロムの議論は、同質性の高い小地域においてのみ成立するに過ぎないのではないか、②小地域の自治的資源管理の長所ばかり強調するが、小地域単位のルール形成やサービス供給が広域単位のルールやサービス供給とどのように調整されていくのか、そのために必要なルールのあり方についてオストロムらは提示していないのではないか、③多極的ガバナンスは、司法によるコントロールや民主主義的なコントロールに開かれたものになっていないのではないか、といった理論的な課題を投げかける。

①の同質性を前提としているのでは、という批判は、オストロム自身も小規模な領域をユニットとする組織において同質性を基盤にできる長所を論じているため、そのまま甘受するしかないが、②、③の点に関しては、オストロムの構想するコミュニティ組織は、複合的なルールを備えた法的な制度体であるため、ハーヴェイの批判に応答するだけの理論的内容を既に備えていると言える。

オストロムは、地区の管理を行うコミュニティ組織の制度変化を分析する枠組として Institutional Analysis and Development という枠組を提示している (図 3-1)。これによれば、資源管理やサービス供給を担うコミュニティ組織は、①制度設立に関するメタルール、②制度設立に関する基本ルール、③制度で集団決定されたルール、④直接人々に作用する運用ルールの 4 層からなるルールを備えているとされる。そして環境やコミュニティの変化に伴い、これらのルールがそれぞれのレベルでどのようなあり様を取るのか、4 層のルール間のリンケージのあり方はどのようなものであるか、を観察し、それぞれのルールが相互作用しながら進化していく過程を制度変化として動態分析することが制度研究のプログラムとして提示されている (Ostrom, Cox and Schlager 2014)。

このような複合的なルールを持つコミュニティ組織においては、供給するサービスの改善 (= 直接作用する運用ルールの変更) について議論を行う際も、そのサービスそのものを供給するとした決定 (制度で集団決定されたルール)、あるサービスの供給を決定する際に行わねばならない手続 (制度設立に関する基本ルール)、この領域にサービスを上乘せして供給する意義や理念 (制度設立に関するメタルール) に立ち返りながら、議論が行われるゆえ、恣意的な決定は行われにくくなり、組織の運営経験はルールの進化として蓄積されるようになる、というのがオストロムらの考えである。

また Vincent Ostrom (1999[1972]) は、多極的ガバナンスにおいては、とりわけ法の支配が、

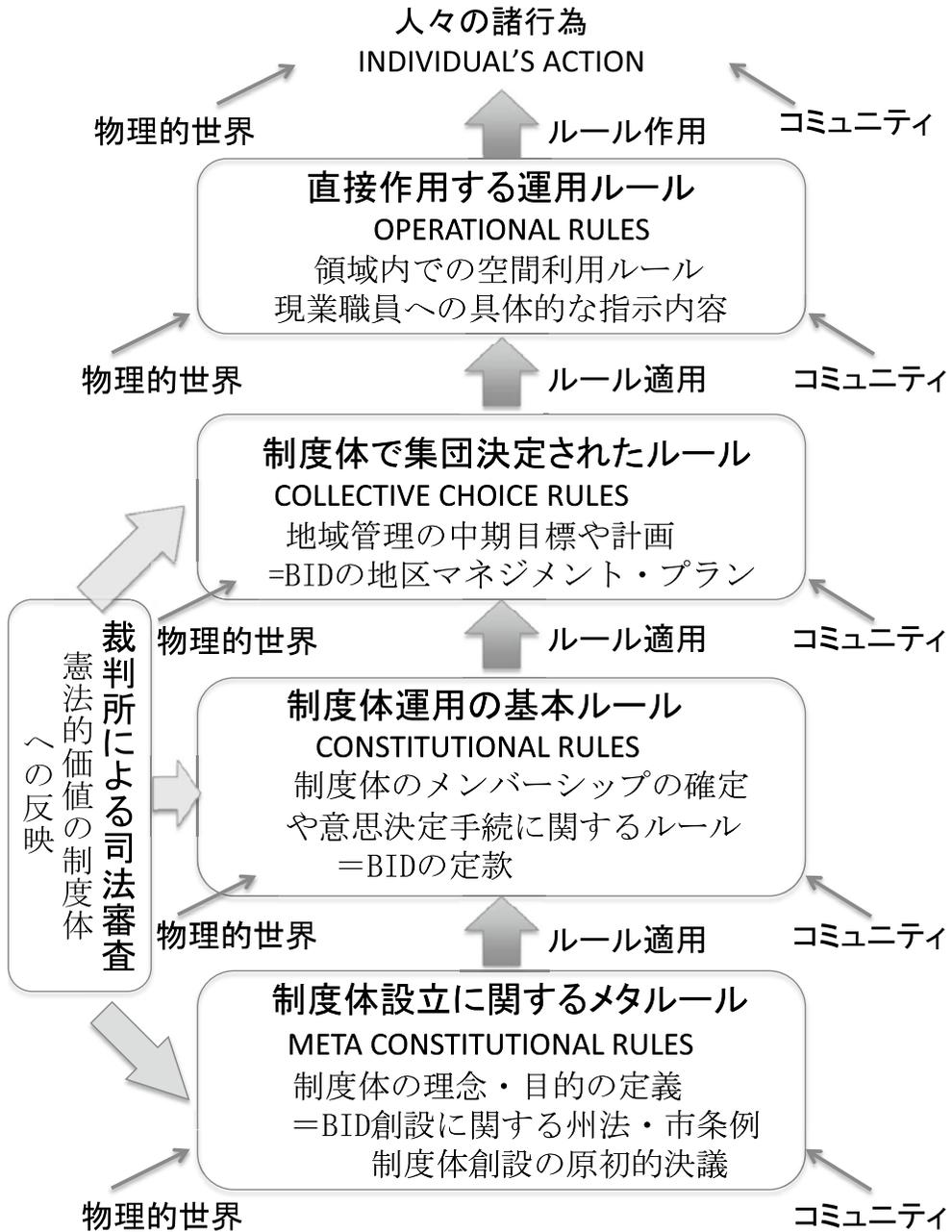


図3-1 : IAD フレームワークの図

出典 : Ostrom, Cox and Schlager (2014) をもとに本稿の分析対象を加味して作成

それぞれ独立している政府体間の関係での調整を促進するために重要な役割を果たすとしている。彼によれば、憲法が擁護する価値は、各政府体への裁判所による司法審査を通じて各政府体の Constitutional Rule の中へと反映していき、小規模な政府体（=本稿の文脈では BID）が供給するサービス内容が憲法的価値に反しないように方向づけられ、広域政府体とも調整を行っていくようになる、といった見取り図が描かれている。

このような理論的な見取り図は、BID の組織運営に法の作用を及ぼし、できるだけその内容をインクルーシブなものにしていくという可能性を探る上で相応しい枠組となる<sup>45</sup>。よって本稿では、オストロムらの多極的ガバナンス論に依拠しながらサンフランシスコ市の BID の事例検討を行う。

分析の視点としては、第一に多極的ガバナンス論が BID 制度の長所として挙げた 5 点が対象事例とするサンフランシスコの各 BID に見出せるか、という点がある。第二に先行研究が BID に対して批判した、①公共空間の商業化、②地区のジェントリフィケーション、③地域民主主義の空洞化、④地域間格差の拡大、⑤困窮者の排除、といった 5 つの問題点が、BID に関するカリフォルニア州法やサンフランシスコ市条例、裁判所による司法審査、BID の規約によってどの程度、制御され、法が総体として BID をインクルーシブなものへと方向づけているか否か、を分析するという点がある。これら 2 点を検証することが本研究の視点である。

## 4. サンフランシスコ市の BID 制度 —コミュニティ・ベネフィットを志向して

### 4.1. BID に関する州法と市条例

以下では、サンフランシスコ市の BID の準拠枠となる州法、条例の内容を検討した後に、サンフランシスコでの BID の設置状況を概観する。我が国での BID の研究がニューヨーク市の BID を対象とするものが多いこと、また高村（2016）でニューヨーク市とサンフランシスコの BID について比較を行ったことに鑑み、以下でサンフランシスコ市の法制度を説明する際にニューヨーク市との比較も交えることとする。

カリフォルニア州での BID 法の前身となるのは、1965 年に制定され、1989 年に改正された Parking and Business Improvement Area 法<sup>46</sup>である。この法律は、郊外のモールに客を奪われた中心市街地の賑わいを取り戻すために特定の商業地区内のビジネスオーナー達に負担金を課すことで商店街に駐車場、ベンチ、街灯等の物的施設の共同設置を行うことを主目的とするものであった。

物的ハード施設の設置のみならず、歩道の清掃、落書き除去、治安パトロール、マーケティングといったソフトなサービス供給が BID の仕組において可能になったのは、1994 年の Property and Business Improvement District 法<sup>47</sup>の制定によってである。

この法が主として規律するのは、BID の運営を担う理事会と負担金を負う不動産所有者達との関係である。BID の運営は、BID の理事会と市議会によって承認された地区マネジメントプラン（Management District Plan）に基づいて行われねばならず、このマネジメントプラ

ンに BID の管轄領域、供給されるサービスの内容、そのサービス供給に伴い不動産所有者にもたらされる便益の内容と量、各不動産に課せられる負担金の算出方法、中期間の予算計画が明記される。

先述したようにカリフォルニア州では、負担金は不動産税の課税額を基準とすることはできず、各サービスの便益に即して、例えば、歩道清掃にかかる費用負担であれば各不動産の建物が歩道に面する間口の広さを、マーケティングの費用負担であれば店舗の延べ床面積を基準として計算されねばならない。

また年に 1 回、理事会には、負担金を支払う不動産所有者全てに対して活動報告書を送付する義務も州法により課せられる<sup>48</sup>。この報告書には、各不動産に課せられた負担金の額、1 年間で供給されたサービスの内容と会計収支が明らかにされなければならない。供給されるサービスの種類を増やしたり、サービスの供給頻度を強化したりすることで負担金の増額を求める場合は、この活動報告書において負担金増額と新たに供給されるサービスの対応関係を明確かつ事前に不動産所有者達に知らせる義務も州法により課せられている。不動産所有者達から理事会に異議が寄せられなかった場合、理事会は、地区マネジメントプランの改定という形で負担金増を決めることができるが、市議会が、負担金増と新たに供給されるサービスとの間に不釣り合いがあり、負担金増に正当な理由がないと判断した場合には、この地区マネジメントプランの変更を承認しないこともできる。

ニューヨーク市や他の多くの都市では、負担金の額は不動産税に比例する形で設定することが可能であるため、BID の事業により地区改善が見られ不動産価値もあがると、その価値上昇分が負担金の徴収額に即比例する形で跳ね返ってくる。すると BID の事務局長や理事会は、地区改善による歳入増を背景にさらなる不動産価値の上昇をターゲットとする新サービスの導入を推進するといったことがよく起こり、理事会メンバーではない不動産所有者達が、BID 組織の膨張、費用負担増を防げないという問題がよく指摘される<sup>49</sup>。

これに対してカリフォルニア州の BID 法では、不動産所有者達に情報が十分に提供されない形で不当な負担金の増額の決定が BID 理事会によってなされることを防ぐために各種手続を法定しており、不動産所有者を負担金増から守ることが重視されている。

これとは別にサンフランシスコ市が BID 州法を実施するために 2004 年に制定した市条例<sup>50</sup>においては、不動産所有者ではない領域内のテナントや住民の利害を BID の運営に反映させることが目指されている。この市条例では、不動産所有者ではない事業者や住民を総理事数に対して 20% 以上の割合で理事とすること<sup>51</sup>を各 BID に求めている。

また州の BID 法では、BID の目的は地区改善によるビジネスの振興にあるため、居住用の不動産に対しては負担金を課すことを禁じていた。これに対して、市条例では、商店街ではあっても 2F 以上は居住用途となっているような混合用途地区も市内には実際多く、居住者も BID の清掃やパトロール活動によって便益を受けるため、居住用の不動産に対してもそれが受ける便益に限定した上で負担金を課すことを認めた<sup>52</sup>。

さらに BID という制度通称では、ビジネスの改善のみが目標とされるため、サンフランシ

スコ市では、BIDではなくコミュニティの全ての者にとっての利益増進を目的とする「コミュニティの利益増進のための特別区（Community Benefit District、以下CBD<sup>53</sup>）」という制度名称が採られることが2004年の条例制定と併せて決議された（Ellicott and Pagan 2012: 4）。

コミュニティ全ての者の利益をBIDの運営に反映させるための法として市から位置づけられているのが、1953年に制定された州法であるブラウン法<sup>54</sup>である。この法は、州内のあらゆる公的機関の会議体の公開を求める法である。

ブラウン法が提案された当時<sup>55</sup>は、新聞記者が、市やカウンティ、灌漑組合や学区の政策決定について取材を行っていても、公衆には知らされない形で会議が開かれることが多く、会議そのものの傍聴も許可されないことが多かった。よってどのようなことが議論されているか、という情報に当事者以外はアクセスできなかった。このような秘密会議が横行していることについて批判するキャンペーンが新聞紙で張られたことを契機に州議会で州内のあらゆる地方政府、特別区の会議を公開とするブラウン法が制定された。

このブラウン法は、議会や理事会といった各制度体の最高意志決定機関のみならず、その下に設置される各種委員会や運営方針を決める執行役員会議など、全ての会議の公開を求めるものである。インターネットが普及した今日の法の解釈によれば、各制度体は、これらあらゆる会議について事前に開催の日時と場所と議事次第をホームページで通知せねばならないとされる<sup>56</sup>。

また公衆は、傍聴に来るだけでなく、あらゆる事項につき決定がなされる前の会議において意見を述べる権利があり、あらゆる会議において公衆が意見を述べるための時間を確保することも法は求めている。

またブラウン法と併せて1968年制定のPublic Record法<sup>57</sup>も州内の各公的機関に適用され、議事録等の会議資料について公衆は資料請求できる権利が与えられている。

BIDも特別目的政府として地域的公的機関（Local Public Agency）の一つとして位置づけられ、ブラウン法とPublic Record法が適用される。よって、その会議は、理事会のみならず、あらゆる会議が公開され、事前に各BIDのホームページを通じて議事が通知されねばならない。会議においては傍聴者に対して議事進行者は、発言したいことがあるかを議題毎に確認しなければならない。また各会議の後には、その議事録もホームページにアップロードし、閲覧できるようにしなくてはならないとされる<sup>58</sup>。

以上のようにサンフランシスコ市のBIDの会議は、ブラウン法の作用を通じて地域住民や一般公衆に開かれたものになっており、傍聴者であっても意見表明することを通じて一定の影響を運営内容に及ぼすことができるようになってきている。

これに対してニューヨーク市では、会議の公開は法で義務づけられておらず、BIDの統制は、市の職員が理事として各BIDの理事会や重要な委員会に参加することを通じて達成することが目指されている。理事会での市職員からの意見表明にもかかわらず、BIDの運営に改善がみられない場合は、ニューヨーク市と各BIDとの間で5年毎に結んでいる業務委託の行政契約を解除するという手段を行使することが予定されている（高村 2016）。このようにニューヨー

ク市では、市が BID に対して垂直的な監督を行うというガバナンススタイルが採られている。地方政府法の第一人者である Briffault (1999) も BID への統制は、このニューヨーク市のよ  
うなスタイルを望ましいものとしている。

これに対してサンフランシスコ市では、BID の各会議に市民・住民が参加することを通じ  
て組織運営の透明性が確保されるという水平的なガバナンススタイルが志向されている。

サンフランシスコ市は、公衆の会議参加によって BID の透明性や説明責任が確保されると  
考えている。このような考えに基づき、市条例において BID の設立要件を州法の定めた要件  
よりも緩和<sup>59</sup>したり、市と BID との間で結ぶ行政契約の有効期間も最長で 15 年間ないし 40  
年間としたり<sup>60</sup>といった変更を州法に対して行い、BID に安定した運営基盤を付与している。

#### 4.2. サンフランシスコにおける BID の設置状況

次にサンフランシスコ市内での BID の設置状況や全般的な特徴について説明していく。

1999 年にサンフランシスコ市で最初の BID として Union Square BID がダウンタウンの中心  
部に創設された。この時点では、サンフランシスコ市は、州法の BID 法を実施するための  
市条例を有しておらず、創設は専ら州法に沿って行われた。

Union Square BID がダウンタウン再生に効果を発揮したこともあり、市内の他地区でも  
BID 創設の検討が始まった。市は、BID の創設を促進する立場から 2004 年に BID 州法を実施  
するための市条例を制定し、そこで創設手続きに入るために必要な請願書への不動産所有者  
達の領域内合意率の要件を 50% から 30% へと下げ、さらに市の経済・雇用発展課 (Office of  
Economic and Workforce Development) が担当課として各地の BID の創設を支援することと  
した。

このこともあって 2005 年に 3 つの BID、2006 年に 2 つの BID が創設された。現在 (2016  
年時点) では、市内で 12 の BID が存在している。その多くは、ゾーニング上は商業地区と  
されるエリアに存在している。ただし、後述する Tenderloin CBD は、低所得者向け住宅が  
集積する住居・商業混合地区 (Residential-Commercial Combined District) に位置し、Civic  
Center CBD は、ゾーニング上は、公共施設区域となっており、その領域を構成する不動産の  
多くは、市や州の建物となっている。またいずれの BID の管轄領域にも居住用不動産が存在し、  
領域内に居住する住民が存在する。

各 BID の領域がカバーする土地・建物区画の数は、表 4-1 に示した通りである。ゾー  
ニングにおいて商業地区 (Commercial Districts) ないし近隣商業地区 (Neighborhood  
Commercial Districts) として一塊になっている区域との重なりが見られるものの正確には一  
致していない。

またサンフランシスコ市には、Neighborhood (住区) と呼ばれる地理的領域が慣習的に存  
在し、それを都市計画局が地図として作成にしている<sup>61</sup>。しかし、そこでの Neighborhood と  
BID の管轄領域が一致するというものもない。BID の管轄領域は、あくまで不動産所有者達  
の合意に基づき領域形成されている。

表4-1: サンフランシスコ市における各 BID の事業内容

名称	創設年	土地区画数	ブロック数	年間総予算	事業内容
Union Square BID	1999年	2980	27ブロック	\$3,629,992	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、観光客案内人、地域景観デザイン、マーケティング、提言活動
Noe Valley CBD	2005年	176	6ブロック	\$258,000	清掃、地域景観向上、植栽緑化、マーケティング
Casto/Upper Market CBD	2005年	270	10ブロック	\$641,472	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、地域景観向上、地区の独自性の向上、店舗誘致、観光客案内
Tenderloin CBD	2005年	605	10ブロック	\$1,164,781	清掃・歩道の維持管理、地区アイデンティティの向上、植栽緑化
Fisherman's Wharf Association	2006年	105	30ブロック	\$1,200,000	清掃・歩道の維持管理、歩道ファーニチャーの設置、地域景観向上、マーケティング、治安パトロール
Central Market CBD	2006年	141	5ブロック	\$1,252,220	清掃、公共空間の美化、治安パトロール、地域景観向上
Yerba Buena CBD	2008年	1550	12ブロック	\$2,991,722	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、地域景観向上、マーケティング、経済活性化
Ocean Avenue CBD	2010年	148	13ブロック	\$261,793	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、地域景観向上、マーケティング
Civic Center CBD	2011年	203	35ブロック	\$821,038	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、歩道空間の活性化、美化、提言活動
Top of Broadway CBD	2013年	39	6ブロック	\$111,926	清掃・歩道の維持管理、地域景観向上、地区美化、経済活性化
Lower Polk CBD	2014年	307	22ブロック	\$823,066	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、地域景観向上、地区美化、経済活性化、マーケティング
Greater Rincon Hill CBD	2015年	3300	40ブロック	\$2,428,821	清掃・歩道の維持管理、治安パトロール、公園と植栽空間の管理、観光客案内、イベント開催、店舗誘致

出典：サンフランシスコ市経済・雇用発展課のホームページ（最終閲覧日：2016年10月15日 <http://oewd.org/districts>）

各 BID が供給しているサービスについて見てみると、全ての BID が歩道の清掃と維持管理の業務を行い、清掃頻度の向上、落書きの除去、ゴミの収集を通じて犯罪防止に取り組んでいる。地域景観の向上 (Streetscape Improvement & Beautification) は、8つの BID で取り組まれており、ストリートファーニチャーの設置や植栽空間の管理などが行われている。また9つの BID が治安パトロールを自前で行っている。

市の経済・雇用発展課 (Office of Economic and Workforce Development) が市内の BID への監督を所管している。ニューヨーク市では、市職員が各 BID の理事会と財務委員会に市長を代理する理事として参加し、運営方法について口を挟むことも多いが、サンフランシスコ市では、同課の職員に監督を担当する BID が割り当てられているものの、市職員が直接、理事会等の BID の会議に参加することは稀であり<sup>62</sup>、各 BID がマネジメントプランを改定したり、負担金を増額したりしようとする際に市職員が BID の事務局長や理事長と事前に相談を行ったり、市が運営する各種の補助金について申請を BID が検討する際に BID の事務職員が監督担当の市職員にアドバイスを求めるといった程度での関わりとなっている<sup>63</sup>。

BID 同士の横の連携については、2ヶ月に1回の頻度で市内の BID の事務局長が集まる CBD 連絡会が各 BID の持ち回りで開催されている。ただし、議題がはっきりせず、集まりが悪いことも多い。BID のコンソーシアムがしっかり組織され、コンソーシアムとして提言活動やロビー活動が活発に行われているロサンゼルス市やサンディエゴ市と比べるとサンフランシスコ市の BID は、横のまとまりがやや弱いと言える<sup>64</sup>。

市の経済・雇用発展課と UC バークレーの公共政策大学院の学生が共同で作成した報告書では、2006年～2011年までの犯罪統計に基づき、BID が存在する地域での治安改善度が検討さ

れている (Ellicott and Pagan 2012 : 23)。しかし、これによると、車泥棒、窃盗、不法侵入、暴行、強盗、強姦といった犯罪の発生率は、市内全体で 2006 年から 2011 年の 5 年間で 19% の減少となっているのに対して、BID が存在する領域内では、減少は 2.45% に留まり、それほど期待された効果が発揮されていないことが報告されている。

他方で不動産価格については、同報告書によれば、2007 年のサブプライムローン危機によりサンフランシスコ全体の商業用不動産価格が 2007 年から 2009 年にかけて 19.45% もの低下があったのに対して BID が存在する領域の価格低下は 8.9% に留まり、またその後の 2012 年までの不動産価格の上昇局面においても市全体の平均よりも高い率での上昇が各領域で見られたとされる (Ibid : 24)。

筆者が観察調査を行った 2014 年夏～ 2015 秋にかけても不動産価格の上昇は市全体で継続しており、Twitter、Uber、Airbnb といった世界をリードするハイテク企業の本社がサンフランシスコ都心部に移転したこともあって都心回帰の傾向に拍車がかかり、住宅価格の平均、賃料の平均のいずれにおいてもサンフランシスコ市がニューヨーク市を抜き、全米で最も不動産価格が高い都市となった<sup>65</sup>。

よってサンフランシスコ市には、住宅賃料を規制する仕組 (Rent Control) が存在するものの借家人への立ち退き請求がこの時期に大幅に増加し、住まいを失った者がホームレス生活を余技なくされたり、ローカルで個性的な店舗が賃料上昇のため契約更新できずに閉店を余技なくされたりなど、各地区ではジェントリフィケーションに伴う問題が争点となっていった<sup>66</sup>。

\* 参考文献は、24 巻 4 号の続編論文の最後に一括掲載する。

## 注

- <sup>1</sup> エリアマネジメントの概念が最初に提唱されたのは、小林・内海・村木・石川・李（2005）であり、そこでは、経済のグローバル化の中で、都市間競争、地域間競争にもグローバル化が進み、それに対応するために大都市都心部において質の高い公共空間の創造を可能とする地区組織の必要性が提唱された。その後、小林編（2015）でも海外の組織と日本各地の組織の活動事例が集成されている。
- <sup>2</sup> 多極的ガバナンス（Polycentric Governance）とは、Ostrom（1990：133）によって唱えられた概念であり、都市における地域的公共財の供給においては、小規模な自治体やコミュニティ組織が多極的に存在し、組織運営に構成員の参加を得ながら、それぞれの領域の構成員のニーズにマッチした財を供給し、効率性を競い合っていくことこそが都市全体の環境改善に繋がるという考え方である。詳しくは、3.3で検討する。
- <sup>3</sup> 先駆的にアメリカのBID研究を行い、我が国における同制度の導入にも関与してきたのは、保井美樹である。当初の研究として、保井（1998）、保井・大西（2002）を参照。BIDへの批判的研究としては、矢作（2011）を参照。
- <sup>4</sup> 大阪市のエリアマネジメント促進条例の制定に携わった研究者による日本型BIDへの期待として、嘉名（2014）、青山（2015）を参照。
- <sup>5</sup> ジェントリフィケーションとは、労働者階級が占めるインナーシティのネイヴァーフッドに民間資本とミドルクラスの住宅購入者が流れ込むことでその近隣が改造され、元々そこにいた人々や店舗が追い出されていく過程を意味する。スミス（2014[1996]：55-）を参照。
- <sup>6</sup> Becker（2012）は、各BIDの組織内のルールがどの程度、民主主義的アカウンタビリティを保障する上で機能しているかを行政学の立場から検討する。法学者による検討としては、BIDの法的性質や大都市圏全体に与える影響を考察した上でBIDを市政府の領域的な下位区分と位置づけて市の職員による垂直的な統制・監督によって適切な規律づけを展望するBriffault（1999）と、このBriffaultの構想では不十分としBIDの理事の選出を地区内の住民投票に委ねることで水平的・民主的な統制を及ぼそうとするFrug（2010）の議論を挙げることができる。
- <sup>7</sup> 他方で先述の保井（1998：93）は、BIDが不動産所有者中心に運営されることに伴う批判を紹介しながらも、BIDの負担金が不動産所有者によって担われている以上、BIDが「商業者の利益を最優先にすべき」なのはやむを得ず、批判に応えようとするならば、「BIDの目的と構造そのものを変える必要が出てくる」とし、批判点を考慮してガバナンスのあり方を構想するという議論を退ける。
- <sup>8</sup> 大阪市のエリアマネジメント活動促進条例制定の議論については、大阪市のホームページにある大阪版BID制度検討委員会の会議録を参照（最終閲覧日：2017年1月8日 <http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000228827.html>）。この大阪市のエリアマネジメント活動促進条例は、主として都市再生特別措置法によってもたらされた規制緩和、特例制度、協定制度、金融・税制上の支援を活用する形で制度設計がなされている。この点につき小林編（2015：126-）も参照。
- これに対して磯部（2011:85）は、エリアマネジメントの制度化は、「特区制度のような特例制度としてのオーソライズではなく、一般制度化されることが重要である」「メニューをきちんと用意して公共性が担保されるように設計することこそが法常識」とし、公共性を確保する上での法の役割の重要性を説いている。
- <sup>9</sup> 行政法学の原田（2016）は、近年の我が国におけるエリアマネジメントの隆盛に注目しつつ、そこにおける国家の役割が、従来の給付型から媒介型（エリアマネジメント団体の育成・支援や費用徴収の代行）へと変化していること、私人の行動を介在させることで政策目標の達成がなされていることを指摘し、そこに行政法学の新たな理論的取組の必要性を見出している。

- <sup>10</sup> 以下の歩道 (Sidewalk) に関する記述は、Loukaitou-Sideris and Ehrenfeucht (2012) に基づく。ファーストオーサーの UCLA 大学の Sideris 教授には、2014 年 12 月 19 日に研究室を訪問し、研究上のアドバイスを受けることができた。
- <sup>11</sup> この点は、パークリー市で BID への支援と監督を担当する Michael J. Caplan 氏に対して 2014 年 10 月 23 日に行ったインタビューから教示を得たものである。その後、Loukaitou-Sideris and Ehrenfeucht (2012: 17-) と Einhorn (2001: 170-) を参照し文献上の典拠も確認した。
- <sup>12</sup> 本稿が対象とするサンフランシスコ市の建物敷地と歩道部分の所有権の境界についても市の Property Map 情報 (最終閲覧日: 2016 年 12 月 20 日 <http://propertymap.sfplanning.org/>) を用いて調査を行ったが、市が相対的にはアメリカの都市の中で後に形成されたこともあってか私的所有権は建物敷地部分までとなっていた。
- <sup>13</sup> 他方で車道については、住宅地であっても市の責任で清掃が行われる。
- <sup>14</sup> カリフォルニア州内の各市政府の条例を調査した Hicks (2014) によれば、市政府によっては、費用負担の半分を市が受け持つところも多いが、州法での一般ルールでは隣接不動産所有者に歩道補修の費用請求ができるとされている。
- <sup>15</sup> BID が結成されても車道の清掃は、市政府の公土木課 (Public Work) の行う仕事とされ、BID の供給するサービスは、歩道空間上に集中している。ニューヨーク市のブライアント・パーク・コーポレーション BID のように地区内の公園の組織運営を行う BID もあり、我が国でもブライアント・パークの管理委託については成功事例として関心が高いため (馬場 2013)、BID の業務として地区内の公園管理が挙げられることもあるが、BID に公園管理の委託がなされるのは、ニューヨーク市でも例外的な事例とされる (ニューヨーク市の中小企業課の BID 担当者 James Mettham に 2014 年 3 月 10 日に実施したインタビューに基づく)。また BID への悉皆アンケート調査の設計においても公共空間の管理とは歩道空間の管理が意味されており、公園管理がその中に含まれていない (Becker, Seth and Dos Santos 2011: 35)。
- <sup>16</sup> BID の法的特徴については、Briffault (1999) を参照。
- <sup>17</sup> BID の各地での制度名称は、Becker, Seth and Dos Santos (2011: 9) にて一覧が示されている。
- <sup>18</sup> 多くの州では、土地利用計画のゾーニングにおいて商業地区ないし業務地区 (Commercial or Business Districts) として指定された地区内においてのみ BID の結成を認めている (Briffault 1999: 385)。Briffault は、このようなゾーニングとの連関に鑑み、BID の組織運営がビジネスの利益向上を中心としていることを許容し、他方で BID 的な仕組が住宅地エリアにおいても可能になることについては、コミュニティ間の貧富の格差が拡大再生産されるため、批判的な見解を示している (Ibid. 466-)。他方で、Ellickson (1998) や Nelson (2005: 311-) は、住宅地エリアにおいても BID のように負担金を強制徴収して、パトロールの強化を独自に図ることができる Block Improvement District 制度の創設を提唱する。
- <sup>19</sup> U.S. Census Bureau, 2012 *Census of Governments*.
- <sup>20</sup> 他方でこの時期に郊外部で多く建設されたショッピングモールは、ディベロッパーによって全店舗で共用する駐車場、セキュリティ、清掃、植栽などのサービス供給がすでに整備され、そのためランニングコストも各店舗の賃料と併せて徴収されるため、集合行為問題は既に解決された形で店舗スペースが提供される (Gould and Pashigian 1998)。
- <sup>21</sup> 例えば、カリフォルニア州のパークリー市には、5 つ BID が存在するが、その内、Ambassador と呼ばれる観光案内兼警備員を置いている BID は 2 つ (Down Town Berkeley と Telegraph Avenue) のみであり、他の BID の活動内容は、従前の商店街組合の活動とそれほど違いがない。それでもそれら 3 つの地区が BID という仕組を必要としたのは、商店街組合費の不払がよく起こるため、それを防ぐ手段が必

- 要であったからとされる。Michael J. Caplan氏に対して2014年10月23日に行ったインタビューに基づく。
- <sup>22</sup> 市政府の立場からすると、提案される BID の領域はより広く、BID が存在しない領域を包摂していくことが望ましいが、BID 創設を準備している地域の側からすると対象領域にある程度と同質性が存在しないと合意形成が難しいという事情がある。
- <sup>23</sup> 住民提案 13 号の内容とそれが地方政府の財源調達に与えた影響については、前田 (2006) を参照。
- <sup>24</sup> 判例は、さまざまな用途に負担金を用いることを承認し、例えば、地方政府が領域内で供給する消防、公園管理、雨水管理、ゴミ収集といったサービスについては、領域内の全ての住民が受益者となっても税ではなく負担金という形で費用徴収することを認めてきている (Reynolds 2004 : 399-400)。
- <sup>25</sup> *Ventura Group Ventures, Inc. v. Ventura Port District*, Supreme Court of California, February 15, 2001, 24 Cal.4th 108916 P.3d 717104 Cal.Rptr.2d 53
- <sup>26</sup> Ibid. このような受益の計算を怠ったことがロサンゼルス市内の Arts District BID の拡張に反対する住居用不動産の管理者によって指摘されたがゆえに裁判で当 BID の解散が命じられた事例として *Biscuit Company Lofts HOA v. City of Los Angeles*, Superior Court of California, December 14, 2011, Case No. BS 133012 がある。当紛争については、2014 年 12 月 16 日にロサンゼルス市で BID の監督を担当する Miranda Paster 氏と Rosemary Hinkson 氏に対して実施したインタビューにおいてご教示頂いた。
- <sup>27</sup> 全米の BID への悉皆アンケート調査によれば、55.9% の BID は、単純に不動産税を基準にして負担金を設定している (Becker, Seth and Dos Santos 2011 : 23)。
- <sup>28</sup> 2015 年 9 月 30 日から 10 月 2 日まで全米の BID 関係者が集う International Down Town Association の年次大会がサンフランシスコ市で開催されたが、そのプログラムの一つとして "Broken Windows," Community Policing & Quality of Life Issues というセッションが持たれ、心理学者のケリングが招待講演者として講演を行っており、今日の BID の戦略においても「割れ窓理論」が重要な位置を占めることが確認された。
- <sup>29</sup> 住居がないゆえに路上生活を送らざるを得ない人々がこの Quality of Life Policing の取締対象となることが多いため、これらの行為を犯罪化し取り締まる傾向に対しては、貧困の犯罪化であるという批判がなされている (Fisher, Miller, Walter and Selbin 2015; Herring and Yarbrough 2015)。
- <sup>30</sup> このような活動は、Code Compliance (法令遵守を求める注意) と呼ばれ、全米の約 3 割の BID で組織による活動として取り組まれている (Becker, Seth and Dos Santos 2011 : 35)。
- <sup>31</sup> *Kessler v. Grand Central District Management Association, Inc.* 960 F.Supp.760; 1997 U.S. Dist. 詳しくは、高村 (2016) で検討した。
- <sup>32</sup> 領域内の全ての個人が平等な参政権が認められた選挙により民主的正統性が付与される「一般目的政府体」と不動産価値の向上のために不動産価値の大小に応じて議決権の重みづけされる「機能的自治団体」とを理念的に対比させた上で、BID の法的性質を分析するという視角は、東大社研編『ガバナンスを問い直す I, II』の合評会 (2016 年 11 月 8 日に東大社研にて開催) での高村 (2016) に対する山本隆司教授 (行政法) から頂いたコメントに基づくものである。
- <sup>33</sup> 前注 28 の International Down Town Association の年次大会では、BID 向けにサービスを供給する民間会社が出店するブースも設けられ、各地の BID への売り込みが活発に展開されていた。
- <sup>34</sup> 後述する Union Square BID での民間サービスプロバイダーの変更をめぐる理事会の議論においてこのようなことがよく言われた。
- <sup>35</sup> より詳しくは、Becker, Seth and Dos Santos (2011 : 18)。
- <sup>36</sup> 民間警備の正の外部性効果をより引き出すという観点から Loader and White (2015) は、民間警備会社 が他者への配慮という道徳性を発揮し、依頼者に頼まれた警備エリアと隣接するエリア外の場所で犯罪

を目撃した場合にも一次対応や通報等を行い、警備団体の業界団体もそのような他者志向行動につき表彰事業を行うことで民間警備がインクルーシブなものになっていくことを構想する。

<sup>37</sup> 同じくワシントンDCのMount Pleasant BIDを参与観察の方法で研究したSchaller and Gabriella(2008)は、住民の人種が多様な地域であるにもかかわらず、BIDの理事となるのは不動産所有者の白人達ばかりであり、コミュニティの地図づくりを行った際にも買い物せず歩道でぶらぶらしている有色人種は危険であるといった認識が白人達によって示され、あるべき地区のあり方について人種バイアスが投影しているとする。

<sup>38</sup> 他方でEllickson (1996)は、Quality of Lifeを損ねる行為の犯罪化には肯定的な立場を示し、この犯罪が取り締まられる地域(市内の9割程度)とそのような行為が放任される地域(市内の5%程度)とをゾーニングし、後者のどや街(Skid Row)に問題のある行為を行う人物を集積させ、そこに閉じ込めることで都市全体の治安や快適さを向上させることを提唱している。

<sup>39</sup> 法の地理学(Legal Geography)は、1990年代後半にネオマルクス主義地理学と批判法学の関心が重なり合う形で形成されてきた。その狙いとするところは、「法が討議的戦略や直接の介入を通じて、どのように場所を作り出し、境界線を引き、空間が誰に属しているのか、誰がこの境界線を飛び越えることができるのか、どのように決定しているか」という問いにアプローチすることにある(Forest 2000:5)。法の地理学の立場に立つ論文集として、Blomley, Delaney and Ford (ed.) (2001)とBraverman, Blomley, Delaney and Kedar (ed.) (2014)があり、学派の形成において重要な役割を果たしている。

本稿との関連で言えば、法の地理学を提唱している主たる研究者(Mitchell 2003, Blomley 2011, Valverde 2012)がそれぞれの単著において歩道空間の規制をテーマに研究を行っており、歩道空間のルールの形成や執行においてBIDが果たす役割を批判的に考察している。

<sup>40</sup> Ostrom, Baugh, Guarasci, Parks and Whitaker (1973)では、当時提案されていた大都市圏で統一された警察機構を創設するという案に対して小規模市政府が独自に警察を持っている方が、警察と市民との信頼関係が醸成され、情報の共有等の効果が発揮されるため全体として効率の良い警察サービスの供給となるのが住民へのアンケート調査から裏付けられている。その後のOstromの研究については、高村(2012)で概観を与えた。多極的ガバナンス論については、平石(2015)がVincent Ostromの研究の全体像を明らかにしており参考になる。

<sup>41</sup> Ostrom (1965)では、ロサンゼルスにおいて河川や地下水から水を組んで供給する民間会社や公企業が多数存在する中で、地下水の汲み上げ過ぎという資源の過剰利用によって塩が海から侵入するようになったという問題状況に対しても、流域で一つの水道供給体を作ったり、州政府が取水量を割り当てたりするのではなく、様々な会社や公企業が委員会や特別区という仕組の中に参加し、交渉しながら合意を形成していったことが問題の解決にとって重要であったことが論じられている。

<sup>42</sup> ノーベル経済学賞受賞講演の原稿であるOstrom (2010: 643)では、「多極的というのは、意思決定を行う極(centers)が多く存在しており、それらの極が公式的には互いに独立していることを意味する。ただし、実際にそれぞれの極が独立して機能しているか、そうではなく相互依存のシステムを構成しているかは、事例毎に経験的な探求を必要とする問いである」と定義されている。

<sup>43</sup> ただしOstrom自身は、BIDについては論じていない。ここでは、Ostromの理論枠組をBIDのパフォーマンスの良さを説明するために用いたWarner (2011)の理論研究とBaer (2008)の経験的研究を参考にした。

<sup>44</sup> このようにOstromは、都市における多極的ガバナンス論においては、「足による投票」による各小規模自治体への規律づけを論じたTiebout (1956)の影響を受けており、Ostrom, Tiebout and Warren (1961)は、Vincent OstromとTieboutとの共著となっている。

他方で Ostrom のワークショップにも参加し、その理論を BID 研究に応用し、Baltimore 市での条件不利地区における BID 創設の影響を調査する Baer (2008) は、条件不利地区における住民は退出の選択肢を持ち合わせておらず、BID の創設によるコミュニティの改善の努力は、ハーシュマンの言う Voice による積極的関与であると位置づけている。BID が富める地域のみで設立され、地域間格差を拡大する仕組であるとの批判に応えるには、Baer のように条件不利地区における成立可能性を探求する必要がある。

<sup>45</sup> BID の活動に憲法が及ぼす影響力を判例から検討したものとして Batchis (2010) があるが、この論文は、裕福な人々が住む郊外の小規模市政府やショッピングモールが裁判所のコントロールを受けずに自治を拡大してきたことが大都市圏の中心部のダウントウンの没落を招いたこと、ダウントウン再生のためには多少の批判があっても BID が不可欠であることを論じるものであり、BID の活動への憲法的制約を緩めることが主張されている。

<sup>46</sup> Parking and Business Improvement Area Law of 1965 and 1989 (California Streets and Highways Code 36000-).

<sup>47</sup> Property and Business Improvement District Law of 1994(California Streets and Highways Code 36600-).

<sup>48</sup> California Streets and Highways Code 36650.

<sup>49</sup> Briffault (1999 : 446) および Stahl (2013 : 991) によれば、BID に関する訴訟で大半を占めるのが、負担金を支払う不動産所有者達が、負担金額の重さを不服として BID の理事会に対して行う訴訟であるとされる。

<sup>50</sup> San Francisco Business & Tax Regulations Code, Article 15.

<sup>51</sup> Ibid, Sec.1151 (h).

<sup>52</sup> Ibid, Sec.1151 (c).

<sup>53</sup> この点を重視すれば、サンフランシスコ市の制度名称を BID でなく CBD とすべきであるが、CBD も BID という制度総称の中に位置づけられるので以下でも市の制度名称として BID の語を用いる。個別の制度体の名称は、そのままのものを示す。

<sup>54</sup> The Brown Act of 1953 (California Government Code Section 54950-54963).

<sup>55</sup> 秘密会議を批判し、ブラウン法を生み出す原動力となった San Francisco Chronicle の新聞記者 Michael Harris の活躍については、*San Francisco Chronicle*, October 8, 2014. E6 を参照

<sup>56</sup> この点は、サンフランシスコ市の CBD の連絡会議が市弁護士 (City Attorney) を招く形で行った同法についての研修会 (2014 年 11 月 17 日、サンフランシスコ市庁舎にて開催) を観察した際に、市弁護士が説明した内容に基づく。

<sup>57</sup> Public Record Act of 1968 (California Government Code Section 6250-).

<sup>58</sup> 前注 56 と同様、サンフランシスコ市庁舎でのブラウン法研修の内容に基づく。

<sup>59</sup> 州法では、BID 創設を市に請願する際に当該領域の 50% 以上 (負担金額ベース) の不動産所有者による署名を求めているが、これを市条例では 30% 以上という水準に緩和している (San Francisco Business & Tax Regulations Code, Article 15. Sec.1511 (a))。

<sup>60</sup> 原則、行政契約の最長期間は 15 年間であるが、BID が債券 (bond) を発行することで資金調達することが市から許可されている場合には、市との間での行政契約の有効期間を最大で 40 年間とすることができる (Ibid, Sec.1510 (a) (4))。

<sup>61</sup> サンフランシスコ市都市計画局の該当ホームページを参照 (最終閲覧日 : 2017 年 1 月 4 日 <http://sf-planning.org/neighborhood-groups-map>)。)

<sup>62</sup> 後述する3つのBIDへの直接観察を行った期間において経済・雇用発展課の職員が理事会や委員会の場に来るということは一度もなかった。

<sup>63</sup> 経済・雇用発展課の各BIDとの関わりについては、2014年9月12日に同課でBID関連の業務を統括するCrezia Tano氏に対して行ったインタビューに基づく。

<sup>64</sup> ただし、2015年10月にサンフランシスコ市でUnion Square BIDが主催する形で開催されたInternational Down Town Associationの年次大会においては、市内のほぼ全てのBIDがこの大会の組織委員として運営に協力し、分科会での発表や現場案内ツアーの実施を担った。

<sup>65</sup> *Business Insider*, June 15, 2015, “This is why San Francisco's insane housing market has hit the crisis point” を参照。

<sup>66</sup> *San Francisco Chronicle*, July 27, 2015. “Why S.F. evictions are on the rise?” を参照。

