

スコットランドにおけるコミュニティ・エンパワースメントと 公有資産移転をめぐる法政策

久 米 一 世*

Hideyo KUME

はじめに

1. スコットランドにおけるコミュニティ資産移転

- (1) 概要
- (2) コミュニティ資産移転団体
- (3) 事例
- (4) リスク管理

2. 日本における公有資産利用をめぐる法政策

- (1) PPP/PFI
- (2) 指定地域共同活動団体制度
- (3) 現状と課題

おわりに

はじめに

2015年、スコットランド¹⁾において、コミュニティ・エンパワースメント（スコットランド）法²⁾が制定され、同法5編により地方自治体等が有する土地や建物等を購入、貸借、管理または使用するための申請を行う権利がコミュニティに付与された。同法の目的は、①コミュニティが土地や建物の所有権等を獲得し、彼ら自身に関わる重要

* 経営総合学科－法社会学

College of Business Administration and Information Science－Sociology of Law

1) 連合王国であるイギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランドおよび北アイルランドという四つの地域からなる。イングランドとウェールズは共通の法域に属するものの、スコットランドと北アイルランドはそれぞれ異なる法域を有する。田中英夫『英米法総論（上）』（東京大学出版会、1980年）7～8頁。

2) Community Empowerment (Scotland) Act 2015 (asp 6).

な決定についての発言力を強化することにより、エンパワメントを図ることと、②地域計画プロセスを改善し、公共サービス改革の促進を支援することである³⁾。なお、エンパワメントという用語は、一般的に、権限委譲や権限付与と訳され、発展途上国への開発援助、農村開発、ジェンダー平等、市民参加、保健医療福祉、教育および気候変動対策等の分野で、社会的ウェルビーイングの向上や持続可能な発展⁴⁾に関する文脈の中で使われてきた⁵⁾。

2015年コミュニティ・エンパワメント（スコットランド）法の制定背景として、スコットランドは歴史的に少数者による土地所有率が高く、その独占的な状況に対する批判と対策の必要性が研究者のみならず世論の側からも長く訴えられてきたという事情がある⁶⁾。1999年7月に連合王国からの権限移譲を受けて成立したスコットランド政府は、土地改革政策団体によって予めより準備されていた最終提案書⁷⁾に基づく土地改革プログラムを採用した。同年11月にはスコットランド議会において初めての議論がなされ、翌2000年に封建借地等廃止（スコットランド）法⁸⁾が成立する運びとなった。土地改革政策団体の最終提案書には、コミュニティ等への土地先買権の付与についても言及がなされていたが、その立法化は地主を支持層とする保守党議員からの反対を受けて難航し段階的に進められた。スコットランド政府は一連の改革を人権アプローチに則って進められるべきものとし⁹⁾、これまでの少数による土地独占という状況から多様な市民が幅広く土地の所有および利用に関われるようにすることを目標のひとつとして掲げてきた。

3) Community Empowerment (Scotland) Act 2015 (asp 6) Explanatory Notes, p.1.

4) 2015年9月の国連サミットでは「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が加盟国の全会一致で採択され、その前文には全ての女性と女兒のエンパワメントの達成について言及されている。

5) 社会開発の分野におけるエンパワメント型コミュニティ開発の理論状況等に関する先行研究として以下を参照。稲葉美由紀・逢坂由貴「社会開発の視点を取り入れたソーシャルワーカー養成の意義と課題」ソーシャルワーク実践研究22号（2025年）22～30頁。

6) 具体的には、投機的な土地取引による地価高騰や国内外の不在地主による不適切な土地管理が地域社会の衰退や自然資源の持続可能な維持管理への悪影響を招いている等の批判がなされてきた。なお、「誰がスコットランドを所有しているのか？」という共通のタイトルを冠した以下のような書籍が複数出版されている。J. McEwen's, Who Owns Scotland, 1977, EUSPB. A. Cramb, Who Owns Scotland Now?, 1996, Mainstream publishing company. A. Wightman, Who Owns Scotland, 1996, Canongate Books.

7) Land Reform Policy Group, 'Recommendations for Action', 1999.

8) Abolition of Feudal Tenure etc. (Scotland) Act 2000 (asp 5). その後の法整備の展開については拙著「スコットランドにおける土地関連法改革に関する一考察」比較法学55巻1号（2021）1～26頁を参照。

9) Scottish Government, 'Scottish Land Rights and Responsibilities Statement 2022', 2022. p.2.

日本とスコットランドには自然条件や法体系等について少なからぬ違いがあるものの、地域や土地に関する法制度についてはいくつかの共通した課題に直面している。たとえば農村地域では人口減少や高齢化が進んだ結果、農地の維持管理や、医療、福祉、交通といった行政サービスや暮らしの維持に必要な機能が徐々に失われている。そしてこれらの諸課題は、農地に関する事柄以外、その多くが都市部においても共通するものである。スコットランドの法制度を整理し日本の現状との比較を行うことにより、今後の持続可能な地域および土地政策に資する法制度を構想するための示唆を得られると思われる。

したがって本稿では、コミュニティ等の民間団体が公有資産の所有、使用または管理運営等の主体となるケースにおいて、日本とスコットランドの経験と課題を整理し、この公的資源を持続可能な形で活用していくための手掛かりについて考察を行うこととする。第一章ではスコットランドにおけるコミュニティ資産移転の制度概要と事例等について整理し、土地改革という文脈の中で、いかにしてコミュニティへのエンパワーメントの実質化を図っているのかを理解する。第二章では、日本における公有資産利用をめぐる法政策について比較的広範に地域社会と連携しながら活用されている指定管理者制度と、近年新しく創設された指定地域共同活動団体制度について現状を整理する。そして最後に、日本における関連法制度の中にコミュニティ・エンパワーメントが理念として組み込まれているのかについて検討しつつ、今後の課題をスコットランドの経験を踏まえて考察する。

1. スコットランドにおけるコミュニティ資産移転

(1) 概要

1997年5月のイギリス総選挙で18年ぶりに圧勝した労働党は、党首であるトニー・ブレアを筆頭に選挙公約でもあった地方分権を推し進め、1999年にスコットランド議会が約300年ぶりに再設置された¹⁰⁾。スコットランド政府は、経済、教育、健康、正義、地域問題、住居、環境、機会の公平性、消費者への支援と助言、輸送および課税に関する裁量を有し¹¹⁾、連合王国から独立した議会を通じて独自の法政策を講じることが可能であり、土地問題に対しても独自の改革を推進してきた。スコットランド政府が2022年に公表した「スコットランドの土地に関する諸権利および諸責任について

10) ブレア政権による地方分権の展開については以下に詳しい。自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革』（日本評論社、2000年）。

11) 連合王国に権限が留保されている領域には、移民、憲法、対外政策、防衛がある。スコットランド政府Website <<https://www.gov.scot/about/>>（最終閲覧日2026年1月13日）

の声明」¹²⁾では、土地改革における人権アプローチの理念が7つの原則として示されている。具体的には、土地に関連する人権、公益およびウェルビーイングへの貢献、公的利益および私的利益の均衡等を尊重しその促進をはかること、ならびに、持続的経済発展の支援、環境の向上、ネット・ゼロへの転換、社会正義の実現、公共善のためのより公平な社会の実現等が掲げられている¹³⁾。また2016年土地改革（スコットランド）法¹⁴⁾に基づき設置されたスコットランド土地委員会の戦略計画（2023～2026年）¹⁵⁾にも、政府声明と足並みを合わせる形で、様々な取組みを通じて次の成果を得ることが長期目標として掲げられている。まず、より多くの人々が土地利用についての意思決定に参加し影響を与えることができるようになること。また土地の所有および管理のタイプの多様化を通じて土地に対する権限がより広く分かち合われること。そして最後が、土地の有用性と恩恵が経済的繁栄とウェルビーイングを作り出すために公正に用いられることである¹⁶⁾。

スコットランドにおける土地改革の中で、本稿が対象としているコミュニティ等の民間団体による公有資産の利活用のための手法のひとつであるコミュニティへの所有権譲渡や長期リース等（Community Asset Transfer：以下「コミュニティ資産移転」）は、2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法の第5編に基づき制度化された。コミュニティによる公有および私有資産の取得等を支援する政府系の支援機関であるCommunity Ownership Support Service（以下「COSS」）¹⁷⁾の定義では、コミュニティ資産移転とはコミュニティによる利用が公共の利益をもたらすことを前提として行われる公有資産（特に土地や建物等の不動産）の移転プロセスを指す¹⁸⁾。他の方法では実現できないような、地域の活動、サービス、雇用および訓練のための拠点を提供し、地域に収入をもたらすことにより、コミュニティの安定性と持続性を向上することが期待されている¹⁹⁾。

なお、スコットランドにおいて、公有資産をコミュニティが利用、貸借、所有することを希望する場合、選択肢はひとつではない。2010年に出された地方自治体による

12) Scottish Government, 2022, *op. cit.*

13) *Ibid.*, p.3.

14) Land Reform (Scotland) Act 2016 (asp 18).

15) Scottish Land Commission, 'Strategic Plan : 2023 to 2026', 2023.

16) *Ibid.*, pp.11-14.

17) Community ownership support service Website, About COSS

<<https://dtascommunityownership.org.uk/about-coss/>>（最終閲覧日2026年2月3日）。

18) Community Ownership Support Service, Module One: Introduction to Community Asset Transfer, 2018, p.7.

19) Scottish Government, Community Empowerment (Scotland) Act 2015: community transfer bodies' guidance, 2017, para. 1. 2.

土地の処分（スコットランド）規則 4 条²⁰⁾ は、地方自治体が経済発展、再開発、健康、社会的・環境的ウェルビーイングを促進あるいは改善に寄与する見込みがある場合、公有不動産を合理的に得られる最高額を下回る価格で処分する裁量権を地方自治体に付与した。なお、本規則の制定以前には、公有地に関する諸権利を合理的に得られる最高額を下回る価格で処分する場合、1973年地方自治（スコットランド）法74条²¹⁾ に基づき、大臣の同意を要していた。

この規則は、2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法を使用せずに、資産をコミュニティに移転する選択肢として今なお利用可能である。そのため、この規則に基づく地方自治体との交渉が上手くいかなかった場合は、2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法の第5編に基づく手続きに切り替えることができる。

2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法79条は、コミュニティ資産移転団体（Community Transfer Body）が、関連当局に所有権の移転、長期的賃貸借契約の締結または管理契約の締結を要求する権利を認めており²²⁾、関連当局は、拒否する合理的な理由がない限り、それに同意することが求められている²³⁾。同法に基づく申請である場合、コミュニティは法に沿った決定を受ける権利を有し²⁴⁾、その決定に納得いかない場合、不服申し立てをすることも可能である²⁵⁾。

（２）コミュニティ資産移転団体

コミュニティ資産移転を申請するのならば、コミュニティ資産移転団体として認められる必要がある。現在、その対象とされているのは、2003年土地改革（スコットランド）法²⁶⁾ に基づくコミュニティ購入権（Community Right to Buy）またはクロフティング・コミュニティ購入権（Crofting Community Right to Buy）の要件を満たす組織かスコットランド大臣によって指定された団体のいずれかである²⁷⁾。また、2003年土地改革（スコットランド）法は「コミュニティ」の定義を避け、コミュニティ資産移転団体となることを目指す組織自身にそれを委ねることで、制度に柔軟

20) The Disposal of Land by Local Authorities (Scotland) Regulations 2010 (No.160) s. 4.

21) The Local Government (Scotland) Act 1973 s. 74.

22) Community Empowerment (Scotland) Act 2015 (asp 6) s. 79.

23) *Ibid.*, s. 82(5).

24) *Ibid.*, s. 82(2).

25) *Ibid.*, s. 85.

26) Land Reform (Scotland) Act 2003 (asp 2).

27) Community ownership support service Web site

<<https://dtascommunityownership.org.uk/book/eligibility/>>（最終閲覧日2026年2月17日）。

性を持たせている。想定されうるコミュニティ資産移転団体の性質類型には、村または町・都市の一地域といった地理的括りと、スポーツクラブや特定の疾病や障害に関わる人々といった利害を共有する括り等がある。また、コミュニティ資産移転団体の資格を得るためには、以下の内容を記載した書面による定款を有する必要もある²⁸⁾。

- (a) 団体が関連するコミュニティの定義。
- (b) 団体の構成員の過半数が当該コミュニティの構成員である旨の規定。
- (c) 当該コミュニティの構成員である団体の構成員が、団体を管理する権限を有する旨の規定。
- (d) 団体の会員資格が当該コミュニティの構成員に開かれている旨の規定。
- (e) 当該コミュニティの利益促進を含む団体の目的と目標の表明。
- (f) 団体の余剰資金または資産が当該コミュニティの利益のために使用される旨の規定。

加えて、コミュニティ資産移転が所有権移転である場合には追加で適格要件が求められる。すなわち、コミュニティ移転団体は、定款に当該組織の会員数が20名以上でなければならない旨の規定を含むスコットランド慈善法人 (Scottish Charitable Incorporated Organisation) または登録規則に会員数が20名以上でなければならない旨の規定を含むコミュニティ・ベネフィット・ソサエティ (Community Benefit Society)²⁹⁾ ならびに定款に以下の規定³⁰⁾ を含む会社として法人格を備える必要がある。

- (a) 会社の会員数は20名以上でなければならない
- (b) 会社の解散時、債務を弁済した後、その財産（本編に基づく資産移転要求の結果として取得した土地および土地に関する権利を含む）は以下に帰属すること
 - (i) 他のコミュニティ移転団体
 - (ii) 慈善団体
 - (iii) スコットランド大臣が承認するコミュニティ団体（2003年土地改革（スコットランド）法34条の定義による）
 - (iv) 同法71条の定義によるクロフティング・コミュニティ団体で、同様に承認されたもの、または
 - (v) 当該コミュニティ団体またはクロフティング・コミュニティ団体が承認されていない場合、スコットランド大臣またはスコットランド大臣が指示する慈善団体

28) *Ibid.*

29) Community Empowerment (Scotland) Act 2015 (asp 6) s. 80(1).

30) *Ibid.*, s. 80(2).

所有権移転を伴うコミュニティ資産移転団体の、特に会社に対して求められる定款に含むべき規定からは、取得した公有不動産の会社解散時における取扱いとして再公有化が原則想定されていないことが読み取れる。

(3) 事例

グラスゴー市における2015年コミュニティ・エンパワメント（スコットランド）法に基づくコミュニティ資産移転の事例³¹⁾として、申請が認められたケースと拒否されたケースの二つを取り上げる。

①まずBeatroute Arts³²⁾は、グラスゴー市内で1990年から地域のボランティアによって若者向け音楽プロジェクトとして設立された団体であり、活動拠点の建物と土地の所有権に関するコミュニティ資産移転申請が2021年5月15日にグラスゴー市によって承認された。法人の種類はスコットランド慈善法人で所有権取得の目的は、地域活性化、公衆衛生、社会および環境福祉の促進ならびに雇用および訓練の機会提供等である。提案された価格は建物と土地を合わせてたったの1ポンド（約212円）であった。

②二例目はグラスゴー市内で有機野菜を中心に販売しているLocavore Community Interest Company³³⁾がBellahouston Parkの一角を有機野菜の栽培のための土地として20年間の長期リース契約を市に申請したケースで、法人の種類は保証有限責任会社（Company Limited by Guarantee）であった。この会社はグラスゴー市中心部のPartickとGovanhillに店舗があり、野菜以外にも地元のパン屋や、農家の乳製品、環境にやさしい石鹸等が売られている。申請目的としては、地元食材の清算や地域の雇用創出、環境保護を挙げていた。2021年3月15日になされた市の判断は不許可であったが、このケースでは、2015年コミュニティ・エンパワメント（スコットランド）

28) *Ibid.*

29) Community Empowerment (Scotland) Act 2015 (asp 6) s. 80(1).

30) *Ibid.*, s. 80(2).

31) グラスゴー市は他の自治体と比較してもコミュニティ資産移転に関する詳細な資料を市のウェブサイトで公開している。具体的には、各事例について、コミュニティ資産移転団体による申請書、地域住民から提出された意見書、決定通知書等が閲覧できる。現地の土地法改革を専門とする研究者らから聞いた話では、グラスゴー市に関しては彼らが関わってウェブサイトの整備をしたとのことである。

<<https://www.glasgow.gov.uk/article/3774/Community-Asset-Transfer>>（最終閲覧日2026年2月17日）。

32) Beatroute Arts Website

<<https://www.beatroutearts.com/>>（最終閲覧日2026年2月17日）。

33) Locavore Website <<https://www.locavore.scot/>>（最終閲覧日2026年2月17日）。

法に基づく請求と並行して、別途、同法に依拠しない形でグラスゴー市との交渉を行っていた。そしてグラスゴー市が公開している本申請の決定通知書によれば、同法を適用しない形で、市との間での長期賃貸借契約を締結することにつき、その時点でほぼ合意にいたっていた³⁴⁾。

②の事例は、2015年法に基づくコミュニティ資産移転申請がなされたものの、市との交渉が成立したため、同法に基づく申請が却下されたものと推察される。2021年にスコットランド議会の地方自治体およびコミュニティ委員会（Local Government and Communities Committee）が公表したレポート³⁵⁾では、一部の地方議会や公共団体がコミュニティによる2015年法に基づく申請を意図的に避けている可能性がある³⁶⁾と指摘されている。これは、同申請を「交渉の失敗」として見られたくないという地方当局側の事情によるもので、制度改革を阻む姿勢であると批判されている³⁶⁾。なお、2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法95条³⁷⁾には、関係当局に毎年度の資産移転レポートの公表を義務づけている。記載すべき項目は申請の受理件数、承諾および却下件数ならびに所有権移転件数、賃貸借件数、所有権以外の物権の付与件数等と定められているが、そこに含まれない申請前の問い合わせ件数については自治体ウェブサイト等で公表しているところとそうでないところではばらつきがある。とはいえ、筆者が各自治体のウェブサイトで確認できた範囲では、問い合わせから実際に申請に至った件数はかなり少ないものだった。これが取得を断念した結果なのか、もしくは交渉へ切り替えたからなのかはデータが公表されておらず判然としなない。また、レポートによれば、近年では所有権移転よりも賃貸借契約の方が好まれる傾向にあると指摘されており³⁸⁾、COSSは賃貸借契約について「購入前の試行」を可能とし、経験の浅い組織にとってはリスク管理の面でも有効であると一定の評価をしているものの、ほとんどの団体にとって完全所有の方が望ましく、賃貸借契約はあく

34) しかし、その後この会社は経営拡大に失敗し、倒産を余儀なくされた。規模を縮小することで、PartickとGovanhillの店舗も含めて後継企業に事業を移すことができたものの、グラスゴー市からは2024年7月末でのリース契約の終了を告げられた。継続して農場を借りられるよう、会社は市との交渉を行ったものの整わず契約は終了した。経緯の概要については以下の署名サイトを参照のこと。「Glasgow City Council, let Locavore stay at Bellahouston Nursery!」
<<https://www.change.org/p/glasgow-city-council-let-locavore-stay-at-bellahouston-nursery>>
(最終閲覧日2026年2月17日)。

35) Local Government and Communities Committee, 'Community Empowerment: Taking Stock of Participation Requests and Asset Transfers Four Years On', 2021, p.1.

36) *Ibid.*, p.1.

37) Community Empowerment (Scotland) Act 2015. s. 95(1)(2).

38) Local Government and Communities Committee, 2021, *op. cit.*, p.23.

まで完全所有にいたる連続的なプロセスの一局面と捉えるべきだと述べている³⁹⁾。

(4) リスク管理

コミュニティ資産移転におけるリスク管理については、COSSが自治体向けに公開しているガイダンス⁴⁰⁾に、様々なリスクとそれらへの対策が示されている。重複する部分もあるが、リスクを低減するための支援策を分類するならば、①資産取得のための支援、②事業運営のための支援、③解散時の資産保護のためのルール⁴¹⁾の3つに大別しうる。①と②については、スコットランド政府やCOSS等の政府系機関や当事者組織⁴¹⁾等が、コミュニティに対して様々な支援策を提供している。また、スコットランドには、この分野に長年携わり、熱心に取り組む経験豊富な民間コンサルタントが多数おり、これは重要な社会資源だと考えられる。③の団体解散後の資産の取り扱いについては、コミュニティ資産移転団体の定款に取り決めておくことが義務付けられている。基本的には、先述のとおり、他の適切な団体への譲渡が理想とされる。制度の主たる目的のひとつがコミュニティ・エンパワーメントである以上、資産の再公有化は避けるべきというのが基本的な方針と言えよう。

また、クローバック条項のような、資産移転に関連する地方自治体等の財務的利益を保護するための特約を契約に盛り込むことについても、COSSは慎重な姿勢を示している。利益保護の方法としては、コミュニティ団体が何らかの理由で移転を受けた資産を処分しようとする場合に、地方自治体等が当該資産に対する先買権を有するという特約を付けるというものがある。また、当該資産の用途変更に制限を設ける方法もありうるが、しかし、資産移転後にコミュニティ団体の活動を制約することは団体が事業資金融資を受ける際の障害となりえ、制度本来の理念を損なう可能性があるため注意が必要であると指摘されている⁴²⁾。クローバック条項を設けること自体は否定されていないものの、可能な限り回避することが望ましいというのが、基本的な政策上の考え方であると言えよう。

39) Community Ownership Support Service Web site

<<https://dtascommunityownership.org.uk/book/types-transfer/>> (最終閲覧日2026年2月3日)。

40) Community Ownership Support Service, 'Managing risk in Community Asset Transfer A guide for public bodies', 2020.

41) コミュニティ・オーナーシップの主体が多く加盟し、その活動を支援する代表的な組織として以下。Community Land Scotland

<<https://www.communitylandscotland.org.uk/>> (最終閲覧日2026年2月17日)。

42) Community Ownership Support Service, 2020, *op. cit.*, p.15.

2. 日本における公有資産利用をめぐる法政策

(1) PPP/PFI

1980年代以降、行政部門の財政不振等を背景にNew Public Management（以下「NPM」）と呼ばれる能力主義志向の公務のあり方に関する新しい考え方がイギリス等の西欧諸国を中心に台頭しはじめ、その他の先進諸国にも波及していった⁴³⁾。これは、スコットランドのコミュニティ資産移転のように、土地や建物の所有権を通じてコミュニティに力を与え、重要な決定におけるその発言力を強化するという、コミュニティ・エンパワメントを目的とした制度とは文脈が異なる。

日本型NPMは、官民が連携して公共サービスの提供を行うPPPの手法の一つであるPFI⁴⁴⁾（民間資金等活用事業）、市場化テスト、独立行政法人の設置などの制度を構築する形で展開されてきた⁴⁵⁾。PFIは、公共施設の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して実施する手法であり、道路、鉄道、庁舎、教育文化施設、医療施設、地下街等、多様な公共施設等で用いられてきた⁴⁶⁾。PFI手法の特徴⁴⁷⁾として、事業資金を民間業者が調達することや、長期の事業期間にわたって事業実施に伴い発生する可能性のあるリスクを予め想定し公共と民間事業者で分担する必要等がある。官民の役割やリスク分担の方法には複数のオプションが想定されるが、協議を経て当該事業に最適な形を見出すためには、相当のコストを要さざるを得ない⁴⁸⁾。PFIにおけるこれらの特徴は一種の参入ハードルともなりうる。

日本におけるPPPには様々な形態があるが、制度を俯瞰するために、ここではPFIの枠内にありかついずれも公共施設の運営委託という共通点がある指定管理者制度とコンセッション事業を比較する。まず、2003年に創設された指定管理者制度は、住民

43) NPMについては、代表例としてイギリスのサッチャー政権（1979-90年）のもとで行われた公務員制度改革が挙げられる。第二次世界大戦後の福祉国家体制を見直し、効率的な行政のあり方が追求された。伊藤光晴編『現代経済学辞典』（岩波書店、2004年）58頁「NPM」。

44) 1999年に公布されたPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）に基づく。同法は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする（1条）。

45) 日本におけるNPMの展開について詳しくは以下を参照。大住莊四郎「価値創造のためのパブリック・マネジメント」関東学院大学経済経営研究所年報 34巻（2012年）。

46) PFI法 2条。

47) 石川裕康他「PPP/PFIの特徴を活かすための7つの留意点」みずほリサーチ&テクノロジーズコンサルティングレポートvol.5（2023）2頁。

48) 大島考介「官民協働の理論と指定管理者制度」会計検査研究35号（2007年）87頁。

の福祉を増進する目的を以ってその利用に供するための施設である「公の施設」の管理において民間のノウハウを活用し、住民サービスの質の向上を図ることを目的に導入された⁴⁹⁾。地方自治法244条は「公の施設」を「住民の福祉を増進する目的でその利用に供される施設」と定義しており、具体例としては、体育館、博物館、老人福祉施設、公立病院、公園等が挙げられる。指定管理者として選ばれるためには地方議会の議決を得る必要がある。法人格の有無によらず団体であれば指定管理者となることが可能である。対象には、民間企業、NPO法人、ボランティア団体などが含まれる。事業期間は平均して3～5年と短く、抵当権等の担保を設定することはできない。

一方、PFI法に基づくコンセッション事業は、事業者による大規模な投資が想定されることが多く事業期間も数十年に及ぶことが珍しくない。さらに抵当権の設定も可能である。なお、2018年の水道法改正により、コンセッション方式により民間事業者が自治体から水道事業の運営権を取得できるようになった。この仕組みでは、水道施設の所有権は自治体に残り、運営権のみが民間事業者に移ることとなる⁵⁰⁾。PPP/PFI手法は広く活用されている一方、自治体が過度な合理化の手段として用いることで、サービスの質の低下や労働環境の悪化を招いているという指摘もなされている。

（２）指定地域共同活動団体制度

2024年の地方自治法改正により、「指定地域共同活動団体制度」が新設された。この制度により、地域の住民を主たる構成員とし、日常生活に必要な地域環境の持続的確保に資する活動を行う団体に対して、財政支援、公有不動産の貸付、随意契約による行政事務の委託などが可能となる。具体的な地域活動としては、若者支援、高齢者の生活支援、美化活動、地域交流事業などが想定されている。なお、改正後の地方自治法の該当条文は以下のとおりである。

地方自治法第260条の49 市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。

② 市町村長は、前項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、地域的な共同活動を行う団体のうち、地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）又は当該団体を主たる構成員とする団体であって、次に掲げる要件を備えるものを、その申請によ

49) 総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」総行経第38号平成22年12月28日。

50) 水道事業民営化の制度展開と現状については以下を参照。富樫幸一「水道事業のこれからとコンセッション方式の問題」自治研ぎふ131号（2022年）4～18頁。

り、指定地域共同活動団体として指定することができる。(傍点筆者)

また、総務省自治行政局による本制度の運用等に係る考え方に関する通知においても、制度創設の背景として、第32次地方制度調査会の答申(令和2年6月26日)⁵¹⁾を参照し、これまで行政等が担ってきた様々な機能について、地域社会の多様な主体が連携し、サービス提供や課題解決の担い手としてより深く関わっていくために、地域社会を支える多様な主体の組織的基盤を強化することが求められていると述べられている。これらの文言から見て、指定地域共同活動団体制度は、地域社会へのエンパワメントを目的として立案されたものではなく、どちらかと言えば、これまでのNPMの流れを汲むものであると思われる。つまり、幅広い行政サービス等の維持および向上のための方策の一つとして、そのような活動を担いうる地域団体に対する基盤強化を行うという趣旨であると言えよう。

なお、指定地域共同活動団体制度の導入は自治体の任意であり、導入する場合には条例制定が必要となる。多くの自治体では法改正から日が浅いため、現在は条例作成中という状況だが、広島市ではすでに条例が策定され、新制度の運用が始まっている。広島市が早期に対応できたのは、2022年に「地域コミュニティ活性化ビジョン」を策定し、学区単位での助成金(広島エルモ運営助成金)を予算化していたことが背景にある⁵²⁾。この前身制度を基盤として、新制度への移行がスムーズに行われた⁵³⁾。これまでも地域団体は自主的に活動してきたが、この助成金によってその負担を軽減できるようになった。現在では「ひろしまLMO(Local Management Organization)」という名称で制度運用がなされている。

ひろしまLMOではヒト・モノ・カネの支援を行っている⁵⁴⁾。ヒトの支援は専門的な知識やスキルを持った人材の派遣であり、税理士や社会保険労務士の支援を受けることができる。本稿との関連で重要なのはモノの支援である。広島市では拠点確保の

51) 正式名称は(第32次地方制度調査会)「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(令和2年6月26日)。該当箇所として特に10頁を参照。

52) ひろしまLMOについて詳しくは以下を参照。広島市「ひろしまLMO情報サイト」

<<https://www.city.hiroshima.lg.jp/living/community/1021309/1005946/1026252/1008910.html>> (最終閲覧日2026年2月17日)。広島市「あなたの地域でも「ひろしまLMO」をはじめませんか?」(2025年)。中山敬太「地方自治法改正による「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性」都市とガバナンス(44)116~127頁。

53) 広島市におけるこれまでの具体的な経緯として、以下の神崎学区地域運営委員会(ひろしまLMO)のプロフィールが参考になる。

<<https://kanzaki-11.sakura.ne.jp/faq1325.html>> (最終閲覧日2026年2月17日)。

54) 前掲注52) 広島市(2025年)6頁以下。

支援として、地区集会所、福祉センター等の市有施設やその他の市の遊休施設について使用を希望する場合、施設所管課との調整がなされる。カネの支援としては、LMO創設時に一回限り50万円を上限として受け取ることができる。また毎年度申請できる人件費や活動拠点維持費を対象とした運営のための支援も用意されている。

なお、本制度における行政財産の貸付け⁵⁵⁾は、一般的な行政財産の貸付けに係る法の規定の特例かつ例外的な規定である。そのため、地方自治法238条の4第2項の規定による行政財産の貸付けと比較して、さらに慎重な手続を経る必要があるとの通知が出されている⁵⁶⁾。この新しい制度については、特定の団体を選別することにより他団体が排除される可能性がある点や、指定のプロセスが不明確であることに対して懸念の声も上がっている⁵⁷⁾。

(3) 現状と課題

指定管理者制度については、3年ごとに調査が実施されている⁵⁸⁾。2024年の調査では、指定管理者制度が導入されている施設数は79,332件で、2021年の前回調査から1,795件増加した。指定期間は長期化の傾向が見られ、5年が最も多く全体の77.1%を占める。最も多いタイプの施設は基盤施設（公園、公営住宅、駐車場・駐輪場、水道施設、下水道終末処理場、港湾施設、霊園、斎場等）で、全体の37.2%を占める。また、2021年4月2日～2024年4月1日の期間において、指定管理者の指定を取り消した事例として495件が報告されている。指定管理者の指定を取り消した理由のうち、約3割が、指定管理者の経営困難、業務不履行および不正事件等の運営上の理由による取消しであり、指定取り消し後には、その約4割が民間等への譲渡・貸与を含む統合・廃止に至っている。取消後に業務委託を含む直営に戻されたのは約1割でしかなく、一度指定管理者制度の対象となった施設が再び公的管理下に戻されるケースは少ないことが分かる。

指定管理者制度では、公有不動産を持続的に維持・管理していくために、地方自治法（244条の2第7項）により、指定管理者には自治体への定期的な報告義務が課さ

55) 2006年の国有財産法改正および地方自治法改正に伴い、行政財産の貸付規制は緩和された。なお、行政財産への私権の設定に関する法制度の変遷と現状については以下を参照。宇賀克也『行政法概説Ⅲ』（有斐閣、2019年）613～614頁。

56) 総務省自治行政局市町村課長「地方自治法第260条の49に規定する「指定地域共同活動団体」制度の運用等に係る考え方について」総行市第104号（令和6年9月26日）10頁。

57) 角田英昭「指定地域共同活動団体制度の運用と課題、今後の取り組み」住民と自治743号（2025年）38～39頁。

58) 以下のデータについては、総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査研究結果」（2025年）を参照した。

れている。また、自治体には実地調査や必要な指示を出す権限があり（同条10項）、指定管理者がこれらの指示に従わなかった場合には、指定の取り消しを含む制裁措置を講じることができるとされている（同条11項）。このように、これまで行政自らが行ってきた事務や事業を民間事業者に委ねる場合、行政に一定の責任が残されていることは、公有不動産の持続的な管理・運営および公益性の確保という点で重要であると考えられる。行政は責任を完全に放棄するのではなく、その業務が適切に遂行されているかどうかを的確に指示・監督する責任を担うことが制度目的から鑑みても望ましいだろう⁵⁹⁾。しかし実態として、上述のとおり、指定管理者制度においては3割という少なくない件数の指定取り消しが生じており、行政が適切な業務遂行についての指示・監督という責任を十分に果たしているかについては検討の余地があろう。なお、指定地域共同活動団体制度については、始まって間もない制度であるため、検証を行うためにはもう少しばかり時間が必要であると思われる。

おわりに

スコットランドでは、コミュニティ資産移転への包括的な支援体制を整備することで、運営失敗のリスクを低減し、公有不動産の持続的な利用および維持管理を実現しようとしているように思われる。また、2015年コミュニティ・エンパワーメント（スコットランド）法のようなスコットランド全域に適用される統一的な法律が存在していることにより、制度の地域差を一定程度平準化しうるとも考えられる。しかし、制度運用に関する調査について、スコットランドでは近年まで自治体ごとの手法や様式の統一が不徹底であった。その一方、日本における指定管理者制度等に関する事業評価は比較的統一的な形式で行われてきており、これまでのデータも一定程度の蓄積がある。もし定期的な事業評価が適切に機能するのであれば、資金融資に影響を及ぼすクローバック条項のような特約を設けずとも、ある程度、運営リスクを低減できる可能性が高まるのではないだろうか。また、社会福祉関連など、継続的なサービス提供が求められる分野については、万が一事業主体が撤退した場合、行政が業務を再び引き継ぐようなセーフティーネットとしての仕組みを検討することも選択肢としてあり得るように思われる。このような仕組みは、あくまで事業の継続が困難になった場合

59) この点については、ドイツにおける「保障責任」(Gewährleistungsverantwortung)に関する議論が参照されるべきであろう。板垣によれば、保障責任とは「私化を行ったのち、あるいは公私の協働によって公的任務を行うようになって、行政には今までとはまた違った役割（中略）が課せられるとする考え方」であり、コミュニティ・エンパワーメント後の行政責任を検討するに際しても手がかりとなり得る。板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013年）18頁。

に発動するものであるため、コミュニティ・エンパワーメントの理念と矛盾するものではないのではないだろうか。