

ネオリベラル都市開発とエリアマネジメント組織の有効性

— 米国シアトル市におけるエリアマネジメント組織・公共開発機構(PDA)を事例として —

前山 総一郎

要旨

アメリカやイギリスの諸都市、また東京等において、資本主義の脈動、市場的企図の展開に基づく「ネオリベラル都市開発 (neoliberal urbanization)」が、単なる新自由主義思想としてのみならず、「現実に存在するネオリベラリズム」(N・ブレンナーとN・シオドーア)として、ジェントリフィケーションを含め都市の景観、経済循環、さらには人々の生活圏の様相に浸透し変化させている。他方で、PPP、CDC、またPDAといった、エリアマネジメントにかかわる新たな手法が、エリアマネジメントの動向として、「都市経営のパラダイムシフト」として1980年代、とりわけ1990年代移行起こってきている。

本稿は、この視座に立って、①ネオリベラル都市化に対して、エリアマネジメント組織はどのような機能を持ち得るのか(エリアマネジメント組織の有効性)という問いと、②さらに自治体としての法的ステータスを与えられたエリアマネジメントのケース(公共開発機構:PDA)でどのようなことがおきるのか(自治体としてのエリアマネジメント組織の有効性)、という問いを立てた。その解明のために、「ネオリベラル都市開発」に関連するエリアのデモグラフィ動態の把握を通じ、そこにおけるエリアマネジメント、とりわけ公共開発機構が、生起している地域からの住民の退去(displacement)に対してどのように有効であるのか(あるいは有効でないのか)に迫った。

そこで、①シアトル市域を対象として、デモグラフィ変動と住宅費用負担を指標として、居住のデモグラフィックな著しい変動の生起(同市セントラルディストリクトでの高所得白人の激増と、既存の黒人の地域からの「退去」問題)を確認した。②有色人種の退去が少ない同市インターナショナルディストリクトを検討し、アドボカシー団体を核とした諸組織のネットワーク化と、高齢者事業等地域サービスの運営組織としてのエリアマネジメント組織(SCIDpda)の創出が、長期スパンでアジア人低所得者・高齢者など住民達の移動退去を防いできたことを明らかにした。③近年の同ディストリクト内のリトルサイゴン区への「ネオリベラル都市開発」に対して、同組織(SCIDpda)がエリアマネジメント諸機能(相談、住民自身によるビジョン計画策定支援、事務局作業)で、住民側の行動計画を提起にを支えた点でネオリベラル都市開発に抗して「効果」を持ったことを示した。また、そのエリアマネジメント組織の法的位相を確認し、この場合、NPOやCDCと異なり、PDAが自治体の法的地位を得ていることでの持続的安定性がプラスになったことを指摘した。

キーワード：ネオリベラル都市化 / ネオリベラル都市開発、 公共開発機構 (PDA)、
エリアマネジメント組織、 移転退去 (立ち退き)

1 ネオリベラル都市化

1.1 ネオリベラル都市化と諸都市

米国、ヨーロッパ諸国、また日本において「ネオリベラル都市化」と呼ばれる動向が席卷している。地域社会に浸透する経済活動動向の形で「現実に存在するネオリベラリズム」として現実に進行し

ているプロセスとしての「ネオリベラル的都市化 (neoliberal urbanization)」の現象である。

アメリカのネオリベラリズムは、1970年代に“abstract economic doctrine”として生じ、1980年代に市場適合的な規律形式として展開しはじめ、とりわけ、1990年代に、民営化 (privatization)、公共財政の削減、都市ハウジングマーケットの編成替え、

労働市場の編成替という局面と連動しつつ、都市域に浸透しつつ本格的な展開することとなる。そしてそれは、公共財政や市場の編成替えのみならず、領域の開発にかかわる再編戦略、伝統的な労働者クラスの地区コミュニティの破壊といった形での都市のトランスフォーミングをおこすという現象を引き起こすこととなっている。

ネオリベラリズムの空間は、単線的なプロセスで発展するのではなく、破壊と創造という相克的な弁証法的プロセスで起こるとされる。各都市において、パブリックハウジングといったケインズ時代の人工的建造物の除去、再分配的福祉といった政策の廃棄、労働組合といった諸制度の廃止といった形で破壊がすすむ。創造は、ネオリベラル活動を生み出すことにつながる、新たな制度と諸実践の創設（自治体政府とビジネスセクターのコンソーシアム、新たな勤労福祉制度など）に関わっている。そして、その両者をふくめてのネオリベラリズム活動のプロセスの進行状況は、新たなビジネスファクションと既存のビジネスファクションの間での調整や妥協といった政治的状况によっている。N. プレンナーとN. シオドーアがこの「弁証法的」な都市化プロセスを「現存するネオリベラリズム」(actually existing neoliberalism) と名付けた (Brenner & Theodore 2002)。

他方で別な角度から、J. ハックワースは、「空間的固定」(spatial fixes) について提起した。市場的動向と都市空間形成とのかかわりを見つめたものだが、ハックワースによれば、まず、1930年時代の大恐慌時代において都市の外延への拡大と都心部の衰退、規律化された開発、インフラストラクチャーへの公共投資（ケインズ的マネジアル都市）にあらわれた空間的固定という現象がみられた。その後、1970年代中葉には、アメリカの諸都市は、深甚な市場モードへの組み込みがおこなわれることとなった。すなわち、第一に連邦政府からの予算削減、またそれをうけての自治体自体が企業化 (entrepreneurial) せざるを得なくなった動向があらわれ、第二に、そしてそこにおいて、それまでの公共投資といった形ではなく、商業的不動産投資

(オフィス、ショッピングモール等) へのさらなる依存が進んだことが進行した。その二点に縛られた形で、米国諸都市は、別の空間的固定を体験することとなった。

1980年代および90年代には、70年代にあらわれた諸相は、継続的にさらにフルに進行することとなる。その「ネオリベラル都市」のステージにおいては、都心部の評価回復、とりわけ都心部におけるジェントリフィケーションが「現代的都市化の基本的プロセス」となってきた。

最終的に諸都市は、ネオリベラリズム活動の再生産、変容、再構築に中心的な位置をしめることとなっている。諸都市は、ネオリベラルな政策的実験の戦略的なターゲットとなっていると同時に、主要な政治的・イデオロギー的戦略の孵卵器になってもいる。そのネオリベラル都市化のプロセスにおいては、次の事柄がみられる。

- ① 都心部の評価回復
- ② 不均衡な地理学的発展
とりわけ、地区的・地域コミュニティ的レベルにおける不均衡な社会・経済的発展
- ③ それぞれの地区コミュニティにおける「公共領域」から特定の種類の住民を排除すること

1.2 都市経営におけるパラダイムシフトと、エリアマネジメント組織

他方、1980年代以降、主として1990年代以降、多くの都市の都市経営において新しい手法と方法が採用されることとなった。すなわち、複数のセクターのパートナーシップによる手法としてのPFI (Public Financial Initiative) および公民連携 (PPP)、さらに地域コミュニティ自体の活性化に焦点を当てるコミュニティ開発法人 (CDC) と公共開発機構 (PDA) といった手法が「都市経営におけるパラダイムシフト」として現れている (前山 2014)。1980年代、多くの都市において、公共サービスにかかわる赤字が拡大したことから、PFI、PPPという新たな手法が用いられることとなった。2008年の不況の後、さらにPPP設置にかかわる条例制定が進んでいる。(現在、39の州において制

定)。このうち、CDCおよびPDAが直接的にエリア開発、コミュニティ開発（community development, neighborhood development）に関わっている。

エリアマネジメントにかかわる諸組織のうちで、地区コミュニティの活動家（ネイバーフッドアクティビスト）の活動から生まれたコミュニティ開発法人（CDC）が、現在2000以上存在する。コミュニティ開発法人は、地区コミュニティを基盤とした、アフォーダブルハウジングを主領域とし、さらには高齢者のケアサービスなどもおこなうNPOであり、市民の評議会（board）のガバナンスもとにスペシャリストが仕事をして活動をおこなう。ここで議論がある。D.MazmanianとE.Kraft（1999）は、コミュニティ開発法人を「持続可能なコミュニティを推進・実施するための優勢な組織的手段」と評価する。他方で、コミュニティ開発法人が連邦政府からの補助金（コミュニティ一括補助金など）に適合するために1980年代から90年代にかけて「コミュニティ開発法人はあまりにプロフェッショナル化」してしまった。あるいは「デベロッパ化」してしまった。という評価がある（Stoecker 1997；Vidal 1997；Simon）。そのように考えると、NPO、またハウジングに特化したコミュニティ開発法人であっても、ネオリベラル活動のために機能する手段となる場合も出てくると考えられる。

ここにおいて、次の疑問が浮かんで来よう。「エリアマネジメント組織として、地区コミュニティの内在的な活力を活性化し、地区の公共圏を保つのに必要な、実効的な機能はどのようなものだろうか」。いわば、エリアマネジメント組織の有効性の問題である。

今のところ、新たな都市開発動向（ネオリベラル都市化）とこれらエリアマネジメント組織のかかわりについて、管見の限り、本格的な研究があまり見られない。

2 目的と手法

2.1 目的

新たな都市開発動向（ネオリベラル都市化）とこ

れらエリアマネジメントの関わりのあるように力点を置く本稿は、次の問いについて検討しようとしている。

第一に、ネオリベラル都市化に対して、エリアマネジメント組織はどのような機能を持ち得るのか（エリアマネジメント組織の有効性）という問い。

第二に、一本稿のスペシフィックな領域にかかわるが— そのなかでエリアマネジメントに自治体としての法的ステイタスを与える場合、どのようなことがおきるのか（自治体としてのエリアマネジメント組織の有効性）、という問い。

2.2 手法

そしてそれを説明するために、「ネオリベラル都市開発」という、特有の形で起きている都市開発に関連するエリアのデモグラフィ動態を把握することを通じ、そこにおけるエリアマネジメント、とりわけ公共開発機構が、そこで余儀なくされている地域からの住民の退去（displacement）に対してどのように有効であるのか（あるいは有効でないのか）を明らかにする。

3 都市化における疎外的変動 —ネオリベラル都市化と移動退出（displacement）

ここにおいて、これらエリアマネジメント組織が関わる地域において、現在、都市化における疎外的変動が生じている。この点を検討したい。

3.1 シアトルにおけるジェントリフィケーションの動向

Whiteによれば、ジェントリフィケーションはシアトルにおいて、三つのタイプとして進展している。第一に、リプレースメント・ジェントリフィケーション（replacement gentrification）、第二に再開発ジェントリフィケーション（redevelopment gentrification）が起きており、そしてとりわけ現在、第三にディスプレイスメント・ジェントリフィケーション（displacement gentrification）が起こり、大きな問題としてクローズアップされてきてい

る。(White 2012)

シアトルにおいては、マイクロソフト社、ボーイング社、エクスペディア社の進展に伴う産業成長に基づき、市内諸地区に大きな変化が起きてきている。シアトル市プランナー上席員クリスチャン・コフェード氏によれば、それらの高学歴高収入な従業員が市内のキャピトルヒル (Capitol Hill) 等の地区に流入することが起きているが、それによりそれら地区における家賃および地価の急高騰が起こっている⁽¹⁾。そして、それは、デベロッパーたちによる高額マンション建設を促進するものとなっているとされる。

そして、その結果、非「高学歴高収入」者をこれらの地区から締め出すことにつながっている。それらの人々は、周辺のセント市、オーバン市、フェデラルウェイ市といった地域に異動することを余儀なくされている。コフェード氏は「これらの人達は、多くの場合、2~3つのパートタイムの仕事を抱えており、それらの人達は周辺の地域から数十キロをかけてフリーウェイを車で移動し渋滞の中でさらに格闘している。他方、中心街に近く職場にキャピトルヒルなどに住む人たちは、移動のストレスが少なく、人によっては歩いて通勤する人もいる」として、格差が拡大し、それまでの質の高い職場へのアクセスと住居権が疎外されているとする。

ハックワースの理論と合わせると次の事態が起きていることになる(図1)。

○ハイテク産業の集積 → ○「高学歴高収入者」の集中的流入・定住 → ○家賃・地価の高騰；デベロッパーによる高級マンション建設(ジェントリフィケーション)；○社会的緊張(路上強盗等) → ○非「高学歴高収入者」の地域からの移転退出

図1 地域変容のプロセス(シェーマ)

また、先のSCIDpdaが関わるインターナショナルディストリクトとセントラルエリアにジェントリフィケーションの波が押し寄せてきているとされる。M.J.ヘンリは、同地区に隣接するセントラルエリア

(Central Area)にジェントリフィケーションが及ぼす影響につき述べる。

「伝統的にシアトルの黒人コミュニティであったセントラルディストリクトが、人種的なありようにかかわるドラマチックな変化を迎えている。1990年代には、白人に対してほぼ黒人が三倍であったが、初めて、2000年までに白人の数が黒人の数を超えてしまった。セントラルディストリクトにおける人種的シフトは、流入する白人に有利なものであり、それに同時に起こる黒人の地域からの退出者数を伴う形で起こっている。」「5万ドルないしそれ以上の世帯所得の割合は、実質的に上昇している。同地区のたいていの黒人世帯は1万5千ドル以下の所得と報告されている。」「労働階級の黒人の人達は、北西方向にシアトルのレニアヴァレー (Rainier Valley) かそれよりも遠く、レントン市やその他の郊外 (Kent, Federal Way) に異動している。」「明らかかなことは、何千人もの黒人の人達が、シアトル市のもっとも古いと知られている黒人コミュニティから移転退出させられている (displaced) ということである」(Henry 2007)。

また、シアトルタイムズ紙も、近い見解を示しており、この地区には、銀行による当該地区への住宅ローン拒否、失業問題、ドラッグ問題など多くの問題があったが、とりわけ「1980年代以降のジェントリフィケーションほど大きな問題はなかった」とする。

インターナショナルディストリクト自体、ジェントリフィケーションの動向にさらされている。リトルサイゴン地区がアプゾーンの対象となった。これまで同地区での高さ制限は、3階建て以下であった。また通常、多くの地区で現在も建物の高度制限は65フィート以下ないし6階建て以下である(キャピトルヒル、マジソンヴァレー、フリモント、ウォリングフォード、バラード、クイーンアン等)が、リトルサイゴンに接するイエスラー地区に対するシアトル市の「イエスラーテラス再開発計画」が提起されたことから同地区につき30階建てまでの高度制限の緩和(アプゾーニング)がシアトル市市議会により承認されるとともに、リトルサイゴン区では

15階までの高度制限緩和が2011年に認められることとなった。SCIDpda所長のWinkler-Chin氏は、まさにこれが「移動退出 (displacement) を引き起こしかねない、乱開発の恐れがある」⁽²⁾ とし、無策であれば地域の低所得のアジア系の住民さらにはミドルクラスの住人の人達にも悪影響が出ることを恐れていると述べた。

3.2 デモグラフィ変動

上記を数値より確認しておこう。シアトル市における家賃収入についてのデータ (Apartment Vacancy Report) によれば、2007年前後に住戸1ユニットの平均家賃はサブプライムのあおりにより停滞ないし少し下落したが、2010年ころより、上昇に転じている⁽³⁾。(これは、1平方フィートに換算してもほぼ同じである。⁽⁴⁾) 2007年からは23.1%の増加となっていて、家賃と地価の高騰が起きていることが裏付けられる (図2)。

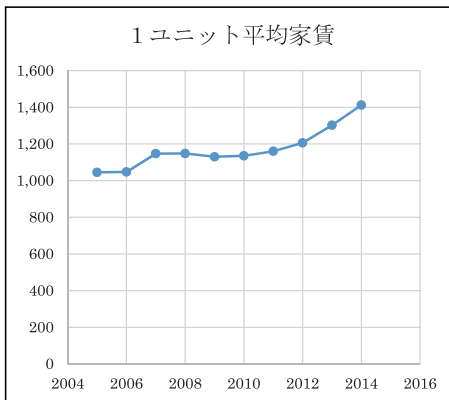


図2 シアトル市における平均家賃 (一戸) の変動 (典拠: Dupre+Scott Apartment Advisors, Apartment Vacancy Report, units in 20+unit complexes, fall 2014, Seattle-14 market areas)

次に、これらの地域がどのような変動を経ているのかを確認したい。ちなみに、ここで出てくるキャピトルヒル、セントラルディストリクト、インターナショナルディストリクトは、それぞれシアトル市の中央にあたる位置にあり、相互に境界を接して

いる。

シアトル市全体の人口とデモグラフィの変化を1960年から2010年のデータで見ると、白人が少し減り、黒人が少し増加し、アジア人が増加している (図3)。

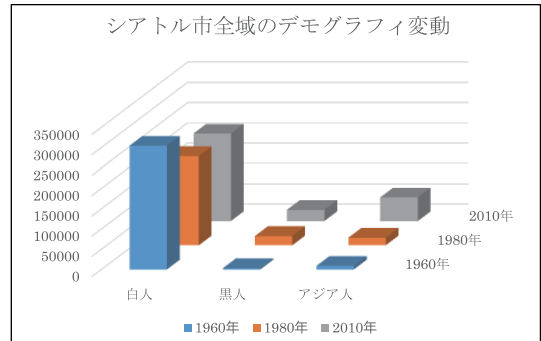


図3 シアトル市全域のデモグラフィ変動 (典拠: US Census Bureau 及び Social Explorer)

さらにこれをシアトルの北部と南部に分けると、そのデモグラフィ動向が明瞭である⁽⁵⁾。(ちなみに、Capitol Hill, Central District, International Districtの地区は、すべて北部に入っている。) 北部においては、白人が80年代まで減ったが、その後ほぼ変化ない (図4)。黒人、アジア人は微増であり、基本的には「白人の街」である。ところが、南部においては、1980年までに白人がほぼ半減し、代わりに黒人とアジア人が急増した。一番多いのがアジア人であり、黒人と合わせると、いわば「有色人種の街」という状況となっている (図5)⁽⁶⁾。

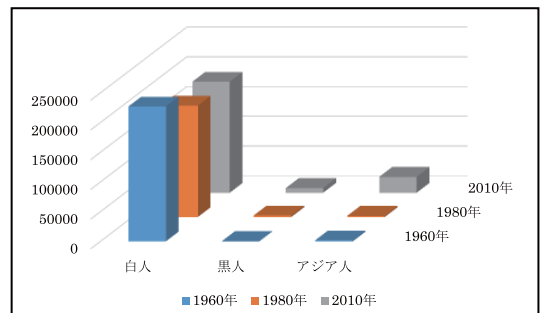


図4 シアトル市北部のデモグラフィ変動 (典拠: US Census Bureau 及び Social Explorer)

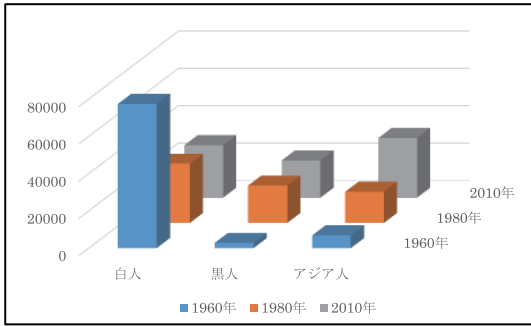


図5 シアトル市南部のデモグラフィ変動
(典拠：US Census Bureau 及び Social Explorer)

セントラルディストリクトに着目すると、この地域に、大きな変化が起こっていることがわかる。1970年以降、「シアトル市のもっとも古いと知られている黒人コミュニティ」と呼ばれるセントラルディストリクトにおいて、黒人が73%から14%へ激減し、代わりに白人16%から62%へと激増している。「シアトル市のもっとも古いと知られている黒人コミュニティ」は今や、「白人のコミュニティ」へと変貌していることがわかる⁽⁷⁾ (図6)。

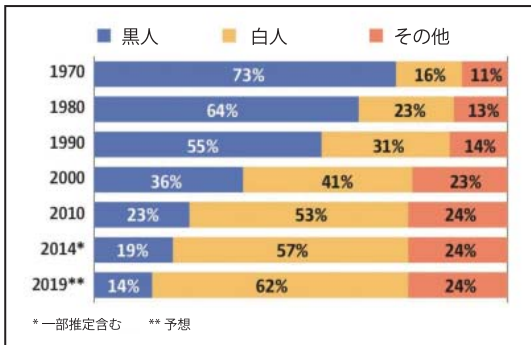


図6 セントラルディストリクトにおける各人種の割合

シアトル市の総合計画策定において、市議会が総合計画策定にむけて、社会的に弱い立場にある人たちの「移動退出」(displacement)を視野の中核に据えるよう指示し、プランニング部が先のドラフトを作成したのであるが、そこで、各方面からの居住費用負担(housing cost burdens)の問題が論じられて

いる。

所得と居住費用負担は直結しており、所得中央値以下の世帯(「シアトルの所得中央値の半分ないし半分以下の所得の人々」)は「極度に厳しい居住費用負担」か「相当程度の居住費用負担」にさらされる(図7)。年齢では「25歳およびそれ以下の年齢」「高齢者」、人種では「黒人」「その他有色人種」、世帯の類型では「シングルマザー」「2ないしそれ以上の子どもをもつ世帯」「単身世帯」が、今後、家賃等の居住費用負担に厳しい形でさらされるとしている⁽⁸⁾。

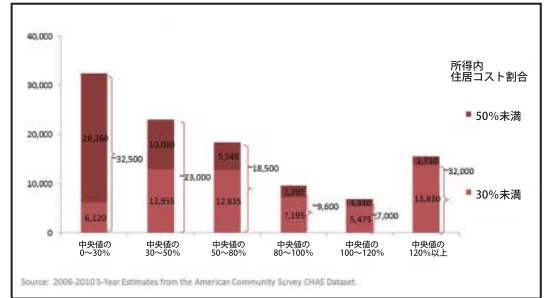


図7 住宅コスト負担(所得層別)

(典拠：2006-2010 5Year Estimates from the American Community Survey CHAS Dataset)

そこにおいてとりわけ「人種・エスニシティと居住費用負担」の問題を注視している(人種、エスニシティごとの世帯収入)。

ここで少しそれを追っておきたい。シアトル市における有色人種は、「極度な低所得世帯」「相当の低所得世帯」が、他に比して相当に多い。集団としての有色人種世帯にあって、「極度な低所得世帯」の数は、白人(ヒスパニック系含まず)の所得に比してほぼ2倍にあたる。「極度な低所得世帯」にあっては白人世帯24%に対し、有色人種世帯12%。「相当の低所得世帯」にあっては白人世帯13%に対し、有色人種世帯16%。

黒人の世帯数のうち、半数以上の世帯が、所得中央値(AMI)以下の所得となっている。35%の黒人世帯が「極度な低所得世帯」の状態にあり、17%

が「相当の低所得世帯」の状態にある⁽⁹⁾。

この状況にあって、「人種およびエスニシティごとの居住費用負担の状況」として、住居費用負担が、有色人種の世帯に、著しい形でのしかかっているとされる（住戸所有世帯、借家世帯とも）。有色人種の44%以上が、相当にないしは著しく費用負担にさらされている（白人35%）。22%の有色人種世帯の22%が著しい費用負担にさらされている（白人15%）。大抵の人種およびエスニックグループにおいて、費用負担は借家世帯の場合、住戸所有世帯よりも重い。（ただし、ヒスパニック系の場合は、借家世帯においても、住戸所有世帯においても重い。）有色人種借家世帯の約47%が費用負担にさらされている（白人40%）。

以上から見てくることは、セントラルディストリクトにあって、白人人口が増え、黒人人口が激減しているのは、単に人種が入れ替わっているということではなく、「居住費用負担」のため耐えられなくなり、セントラルディストリクトから「退出」せざるを得なくなっていることを意味している。（実際に、さらにUS Censusで調査割区（census tract）を追ってみると、セントラルディストリクトにおい

ても、マジソン通りに面してマンション開発が進んだ第77トラクト、第78トラクト、第79トラクトを中心に、白人人口が70%代から60%代を占めており、対して黒人人口がなんとか25%に達する地区は、セントラルディストリクトの真ん中部分の第87トラクトしかない。開発が、黒人に人を中心とする低所得住民の「移動退出」を余儀なくさせていることが見て取れる。そして、これらの人々は、良くて、市内の南部の地区（Beacon Hill等）にかろうじてとどまることができるが、多くの場合は、市外に「移動退出」している⁽¹⁰⁾。（図8に白人の居住と有色人種（黒人、アジア人）の居住状況の偏差がある状況、とりわけ中心街直近の市東部における有色人種が希薄になっている状況が見て取れる。）

ところで、インターナショナルディストリクト、第91トラクトにあっては、2000年から2010年には人口が微増（1.87%）し、かつ戦前からのアジア人街としての構成をほぼ維持している（アジア人53.17%、白人20.94%、黒人21.18%、ネイティブインディアン0.6%）。上述のプランナー・コフェード氏は、「歴史指定もされていないのに、アジア人街としての人口構成と性格がここまで残ってきたの

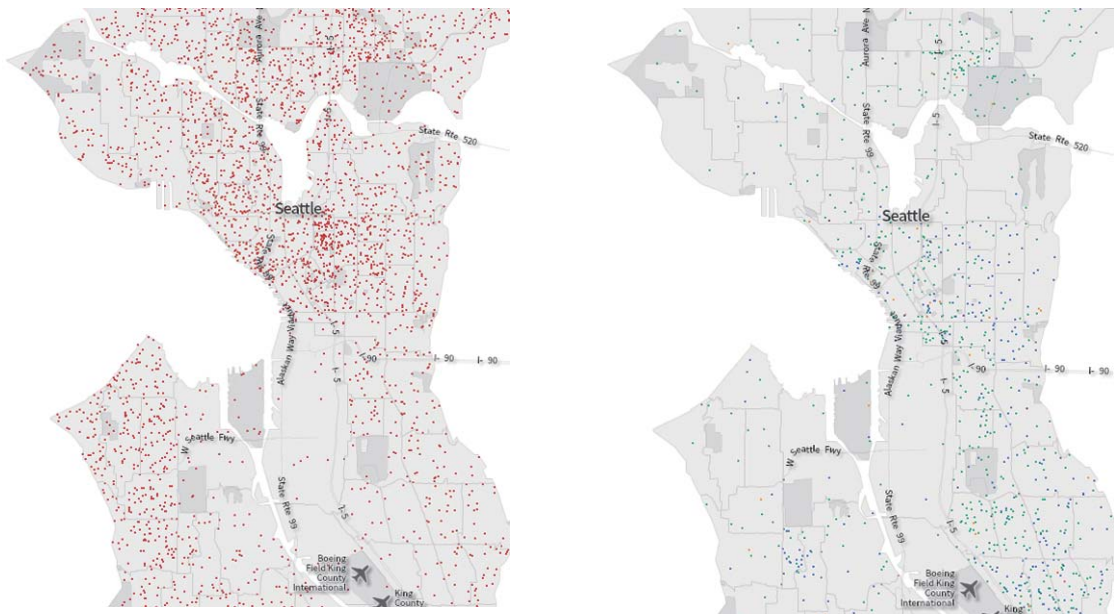


図8 白人の居住状況（左）および有色人（黒人、アジア人）の居住状況（右）

は奇跡だ」としている。

4 エリアマネジメントの都市開発移動退出に関する有効性

「シアトル市のもっとも古いと知られている黒人コミュニティから、何千人もの黒人の人達が移転退出させられて」しまい、街の相貌と地域の親密圏が変貌してしまったセントラルディストリクトと、戦前からの地区の人口構成、性格、また地区文化を維持してきているインターナショナルディストリクトでは、どのような違いがあったのか。

4.1 地区文化の保持のためのネットワーク化と地区公共サービス運営組織の形成

セントラルディストリクトおよび多くの他の地区と異なる側面として、インターナショナルディストリクトが強いコミュニティ活動家（neighborhood activist）たちの活動とそれに基づく、広範なネットワーク化が1970年代からなされてきたという特徴がある。インターナショナルディストリクトに接した地区への巨大多目的ドーム（キングドーム）建設に対する反対および交渉運動（1970年代初頭）、さらにマクドナルド店の同地区への出店に対する各種団体と市民が連携しての反対運動（2000年初頭）を通じて、アジア系の零細飲食店や小売店からできてきた「地区の文化」と生活を守ろうという切迫した問題意識のもと、その過程の中で、その地域活動家らが「インテリム」（International District Improvement Association = Inter*Im）というアドボカシー団体を結成した。かつ、それが次第に地域の多くの団体の結節点となって、地区の文化と生活を守るため、地区の住民自身の手による戦略計画「インターナショナルディストリクト地区 戦略計画」（1998）の策定等に取り組んできた。（また「チャイナタウン、日本人町、リトルサイゴン／インターナショナルディストリクト アーバンデザイン マスタープラン」（2003年）など⁽¹¹⁾）それを通じて、地域の諸団体のネットワーク化が進んだ（図9）。

1998年の戦略計画においては、「コミュニティからのインプットに基づき」、「本計画が、本地区コミュニティが真に活気有るコミュニティになり維持されるために必要な変化を起こすため、市ないし他のパートナーとともに、本地区コミュニティが行動するための道具としてはたらくことを期待する」という趣旨のもと、4つのセクション：「文化と経済」、「住宅供給」、「公共スペース」、「アクセスのしやすさ」について具体的にプランニングしたものを落とし込み、公表している。

この過程にあって、これら政策提言のみならず、州や市等に対して補助金要請等の交渉をおこないつつ、さらに地区の文化と生活を支えるためアフォーダブルハウジング、高齢者事業、コミュニティ開発という地域サービスと運営のために、ハード面も含め維持・運営守るための専門家団体が求められた。これが「シアトルチャイナタウンインターナショナルディストリクト公共開発機構」（Seattle Chinatown International District Public Development Authority）、通称SCIDpdaであった。それは、アソシエーションないしNPOの形ではなく、それを超えてさらに制度的に安定的なものであることが求められたことから、準自治体的なものとしての公共開発機構として、提言され、最終的に市から設置されることとなった。

現在まで、事業は以下の、三つの領域において展開されている。

a) アフォーダブルハウジング

SCIDpdaは、地区内に9施設を所有している。住宅関係では、5アフォーダブル住宅500戸（ユニット：700名以上の低所得者が利用している。ビジネス支援関係では、2万平方フィート（18,580㎡）の商業レンタルスペースを有している。

b) 高齢者事業

低所得高齢者650人以上（年間）を対象とした高齢者事業（生活支援、デイケアサービス、平日の昼食会合事業等）

c) コミュニティ開発

小規模企業・商店および所有者の支援事業とし

でのコミュニティ開発。地区コミュニティでのマーケティング、コミュニティ街区防犯活動 (community block watch)、小規模企業・商店のための技術支援、歴史保全および不動産開発プロジェクトのための新たなコンセプト研究。

トにあつて、「地区の文化」と生活を守るため、地区内諸団体のネットワーキング、集団的なビジョン策定プロセスが進むとともに、さらに現実の公共サービス形成および運営のために、アフオーダブルハウジング、高齢者事業、コミュニティ開発を実際に担うものとしてのエリアマネジメント組織としての SCIDpdaが形成されたことが理解された。

以上を通じて、インターナショナルディストリク

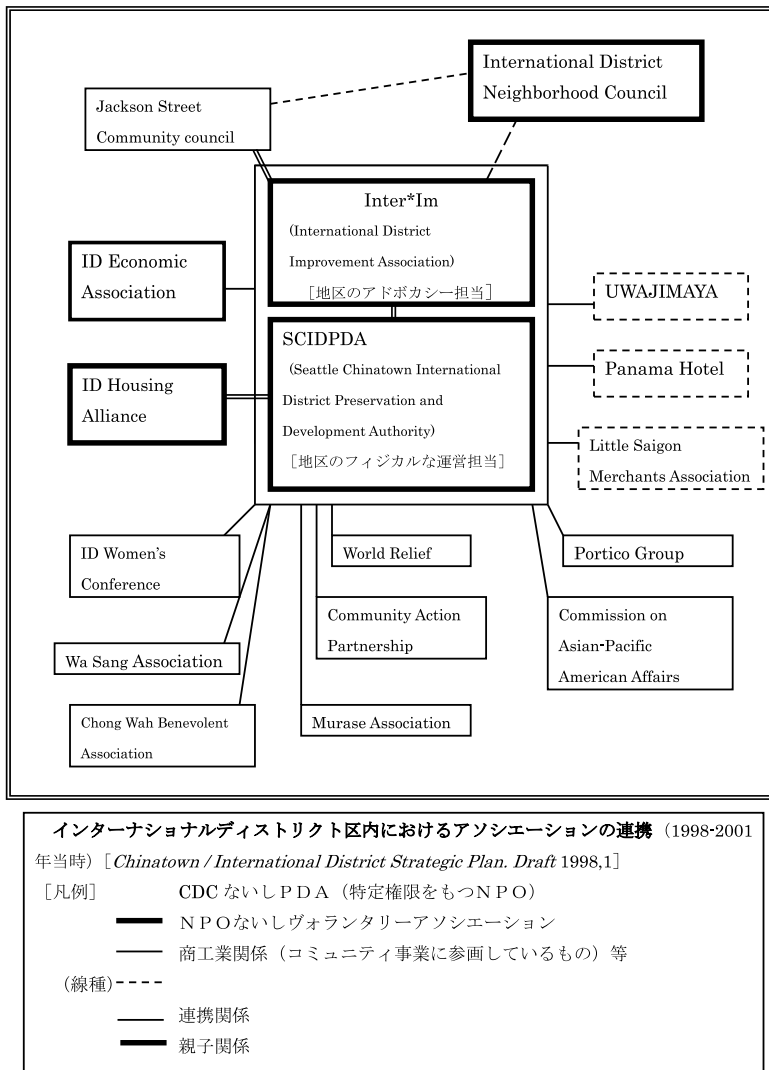


図9 インターナショナルディストリクトにおける諸団体の連結網の状態 (典拠：前山, 2015, 「ローカルイニシアティブの方向性」(一部改訂))

4.2 ネオリベラル都市開発での「リトルサイゴン」コミュニティ根こそぎ退去の危機とフォーメーションの形成

そうした地区内でのネットワーキングと、アフオーダブルハウジング・高齢者事業をつくりだしかつ担うエリアマネジメント組織（SCIDpda）の創出が、広範に、各種の経済的プレッシャーに抗して、低所得者をはじめとする多くの住民の移動退去を防いできたにつながっていることが理解されるが、さらに、近年の「ネオリベラル都市化」に対してはどのような活動と効果があるのか？

インターナショナルディストリクト自体、ジェントリフィケーションの動向にさらされていることに触れた。リトルサイゴン地区がアプブーンの対象となり、高層ビルの建設が市より認められるに至り、15階までの高度制限緩和が2011年に認められることとなった。

SCIDpda所長ウインクラーチン氏はまた、ビジネスにとっても、この動向は問題をはらんでいることを指摘している。既存のローカルビジネス者にとってこの事態はチャレンジである。地区商店オーナーや小規模食堂主にとって、新たな顧客層の購買動向への調整や、固定資産税高等など多くの課題が浮上することとなっており、多くの不本意な閉店、撤退ということが起きている。ハックワースのいうように、ネオリベラル都市化にあっては、新たなビジネス関係者（デベロッパー等）が旧来のビジネス関係者に、侵攻・対立・妥協をしながら、可能なルートと手法でいわば「経路依存」的に都市に食い込むという側面を持つが、ここにおいても、デベロッパーという新たなビジネス関係者が「都市開発」の装いで、既存のローカルビジネス者を侵攻する状況にあった。

4.3 ネオリベラル都市開発での「リトルサイゴン」コミュニティの保全と自己ビジョン化にむけてのエリアマネジメントの機能

この動きに対して、インターナショナルディストリクト地区内のリトルサイゴン区の住民、とりわけリトルサイゴンのビジネス経営者たちが「リトル

サイゴンの友人たち」(Friends of Little Saigon) を2011年に結成し、市に対して異議申し立てを行った(2012年3月19日)。

インターナショナルディストリクト内でその東部にあるリトルサイゴン区は、125の商店・飲食店(うち65-70%がベトナム人による経営)、また100の住戸(うち半数が低所得者用住戸)から構成されている。ここに、South Downtownエリアの土地利用変更、Yesler Terrace(30エーカー)の再開発という巨大開発が市とデベロッパーにより進められることとなった。日々の生活と活動に追われるベトナム人たち商店主らには、それだけでは対抗するすべもアドボカシー力も組織もない⁽¹²⁾。そこでリトルサイゴンのビジネス経営者たちが中心となり、SCIDpdaと相談しつつ、「リトルサイゴンの友人たち」を結成した。ここでは、「リトルサイゴンは、何もしなければ、このコミュニティが根を引き抜かれ強制退去(uproot and displacement)させられてしまう経済的諸力に直面している」という強い切迫した問題提起があり、それに焦点を当てた形で「リトルサイゴン2020アクション計画(Little Saigon 2020 Action Plan)」が、(リトルサイゴンの)コミュニティの力量をつくりあげるプロセスの支援をガイドするロードマップであり、かつ地域からの移動退去の諸要素に焦点をあてるものとする⁽¹³⁾という形で作成された。その内容は下記の形であり、その計画作成にあつての事務局作業をSCIDpdaが担当した。

- 「コミュニティ参画戦略2012」(地区関係者の啓発；リトルサイゴン区のアセットビジョンづくり)
- 「アクション」(住民の大規模集会の開催、「リトルサイゴンの友人たち」メンバーによる戦略・戦術の構築、全市議会議員との意見交換会)
- 「リトルサイゴンのためのコミュニティビジョン評価」(関係者からのフィードバックに基づくビジョン評価)
- 「リトルサイゴンランドマークビジョン推進

の主要アクション」(住民視点から低所得者利便を含めたリトルサイゴンのランドマーク開発ーベトナムカルチャーセンター・アジアスタイルのマーケット, アフォーダブルハウジングへの提起)

○市議会への, ランドマーク関連条例(市議会条例第31403号)要請

○市および民間(JP Morgan Chase)からの補助金や資金の調達計画

ここにおいて, 直近のネオリベラル都市開発に抗して, それまで「日々の生活と活動に追われるベトナム人たち商店主らには, それだけでは対抗するすべもアドボカシー力も組織もない」状態であったところから, 中核組織の形成, 大規模住民集会とヒアリング, 住民視点での地区ビジョンの作成, ビジョンにそっての建設計画にむけての, アクション(市議会対策やモーガンチェイス等からの資金調達等)へのアクションを起こすこととなった。これに対し, 最終的に, 現在, 市は住民の計画を入れた形で譲歩することとなった。この動向を「相談のり」, かつ住民サイドビジョン計画の事務局作業をSCIDpdaがエリアマネジメント組織として推進した。ネオリベラル都市開発に抗して, また住民の移動退出に直面して, それに対しての住民側策を提起するという点でSCIDpdaはエリアマネジメントとして「効果」を発揮した。

4.4 エリアマネジメント組織と「自治体化」

エリアマネジメントが, 経済的プレッシャー・開発プレッシャーに対して, 住民の移動退出を防ぐ上での機能を二面において見たが, 他方, 次の論点も含むことが見える。SCIDpdaが特別目的政府(いわゆる準自治体)としての法的定立をされていることが, 組織の持続性, 安定性を得ていてこれが上記機能を円滑にしていると見えるのであるが, 他方で, 一般目的政府である市の政策(一定方向での都市開発計画)に対して, 特別目的政府たる公共開発機構(PDA)がそれに対して住民を支援して住民計画の策定を通じて, 異なったアングルの提起をしたとい

うことになる。

経済的プレッシャー・開発プレッシャーにあつて, 新たな政策実施にむけて, 政策実施の統一性の問題, あるいは, 適正な複数の政府による政策のチェックという, あらたな政府間関係(intergovernmental relationship)の 이슈がここに垣間見られる。

4.5 小括

インターナショナルディストリクトにおいては, セントラルディストリクトと対比して, 強い地区市民活動を基盤として, 都市開発やチェーン資本の進出などの経済の欲望的動向に抗して, アドボカシー団体の創出, 地区内諸団体・諸組織のネットワーク化をおこないつつ, さらに実際的なアフォーダブルハウジングや高齢者事業をつくり運営する組織(SCIDpda)を生み出してきた。基本的に, これが, 長期スパンでアジア人の低所得者・高齢者を主とする住民達の, 移動退出を防いできている。

さらに, 近年のネオリベラル都市開発に抗して, 弱いエリアの住民・商業者と連携をとりつつ, そのためのビジョン計画作成やさらに運動組織化(「リトルサイゴンの友人たち」団体の結成)を支えてきている。これが, 現在, 計画をもつての市(担当課, 市議会)との意見交換と交渉, 資金獲得のアクションへとつながっている。ネオリベラル都市開発に抗して, また住民の移動退出に直面して, それに対しての住民側の策(組織化, ビジョン計画, そのための資金獲得アクション)を提起するという点でエリアマネジメント組織としてSCIDpdaは「効果」を発揮した。

また, SCIDpdaが特別目的政府(いわゆる準自治体)としての法的定立をされていることが, 組織の持続性, 安定性を得ていることとともに, 他方で, 一般目的政府である市の政策(一定方向での都市開発計画)に対して, 特別目的政府たる公共開発機構(PDA)がそれに対して住民を支援して住民計画の策定を通じて, 異なったアングルの提起をした形であることも明らかとなった。

5 おわりに

本稿は、新たな都市開発動向（ネオリベラル都市化）とこれらエアリアマネジメントの関わりのあるありように着目し、①ネオリベラル都市化に対して、エアリアマネジメント組織はどのような機能を持ち得るのか（エアリアマネジメント組織の有効性）という問いと、②さらにエアリアマネジメントが自治体としての法的ステータスを与えられたケース（公共開発機構：PDA）にどのようなことがおきるのか（自治体としてのエアリアマネジメント組織の有効性）、という問いを立てた。それを解明するために、「ネオリベラル都市開発」という、特有の形で起きている都市開発に関連するエリアのデモグラフィ動態を把握することを通じ、そこにおけるエアリアマネジメント、とりわけ公共開発機構が、そこで余儀なくされている住民の地域からの退去（displacement）に対してどのように有効であるのか（あるいは有効でないのか）に迫った。

その結果得られたことは、シアトルにおいて起きているネオリベラル都市開発の実態を検討し、米国内政調査（US Census）のデータからデモグラフィ変動と住宅費用負担を指標（「人種およびエスニシティごとの居住費用負担の状況」として、有色人種世帯において住居費用負担が著しい偏差の状況、そしてかつて「シアトル市のもっとも古いと知られている黒人コミュニティ」と呼ばれつつもジェントリフィケーションが起きたセントラルディストリクトにおいて、黒人が激減（73%から14%へ）し、代わりに白人が増加（16%から62%へ）したことを明らかにしたとともに、近接したインターナショナルディストリクトにおいては、デモグラフィ変動がほぼ見られずアジア人のデモグラフィと文化が維持されていることが明らかとなった。

インターナショナルディストリクトにおける位相として、アドボカシー団体の創出、地区内諸団体・諸組織のネットワーク化と、その延長線上で高齢者事業等地域サービスの運営組織（SCIDpda）を創出したことが、長期スパンでアジア人の低所得者・高齢者を主とする住民達の、移動退出を防いできてい

る。さらに、近年の同ディストリクトのリトルサイゴン区への「ネオリベラル都市開発」に対しては、リトルサイゴン区のベトナム人企業化や商店主の「相談にのり」、かつ商店主や住民の手によるサイドビジョン計画を支援し、またそのための事務局作業をSCIDpdaがエアリアマネジメント組織として担当した。ネオリベラル都市開発に抗して、また住民の移動退出に直面して、それに対しての住民側策を提起するという点でSCIDpdaは「効果」を発揮した。さらにそれが効果をだしているのは、パラダイム転換によって生まれたコミュニティ開発法人（CDC）、公共開発機構（PDA）のなかで、とりわけPDAが自治体の法的地位を得ていることでの持続的安定性によるところが指摘された。

注

(1) ヒアリング

氏名 Kristian Kefoed

日付 2015年9月7日

場所 シアトル市役所Department of Planning
Development部事務所

(2) ヒアリング

氏名 Maiko Winkler-Chin

日付 2015年9月10日

場所 SCIDpda Office

(3)

年	1ユニット平均家賃(\$)
2005	1,045
2006	1,047
2007	1,147
2008	1,148
2009	1,130
2010	1,135
2011	1,160
2012	1,206
2013	1,302
2014	1,412

(4)

年	1平方フィート賃貸料(\$)
2005	1.55
2006	1.54
2007	1.65
2008	1.66
2009	1.65
2010	1.62
2011	1.64
2012	1.70
2013	1.83
2014	1.97

(5) シアトル市北部と南部の区分は、フリーウェイ I-90が境となる。

(6) シアトル南部

	1960年	1980年	2010年
白人	77366	31811	28136
黒人	2793	19992	20010
アジア人	6777	16712	32028

(7) シアトル市のプランニング部が作成し公に提示されている「総合計画ドラフト」にあって、「2000年から2010年の間に、有色人種の数、多くの調査で、シアトルのセントラル地区と南東地域において現象した」としていることと符合する。(Seattle, Department of Planning Development, 2015, Draft Comprehensive Plan, p44.)

(8) Ibid, p.58

(9) ネイティブアメリカンおよび太平洋諸島系住民（パシフィックアイランダー）の世帯にあって、「極度な低所得世帯」が通常の状態となっている。両エスニシティにあって4割以上の世帯が、所得中央値（AMI）の半分ないし半分を下回っている。

(10) シアトル市における近年の子ども人口の増加が主として白人（ヒスパニック系含まず）の増加率によるものであるのに対して、対照的に、周囲のキング郡での子ども人口の増加は、有色人種の子ども人口の急激な増加によっておしあげられている。比較的若い有色人種の世帯がシアトル市外のキング郡における出産、育児の問題と関わっている。

(11) Chinatown / International Distract Strategic Plan, 1998. これは、地域住民による策定計画という位

置づけであるが、さらに2003年に、市によるコミュニティプランニング策のなかで位置づけられたネイバーフッドプラン（コミュニティ計画）としての「インターナショナルディストリクトコミュニティ計画」が策定され、他エリアのコミュニティ計画とならんで市の総合計画の地区別部門に採択されており、いわば市の一般政策にいちづけられた計画としてのものが策定された。

(12) Little Saigon 2020 Action Plan, p.3

(13) Little Saigon 2020 Action Plan, p.5

参考文献

<研究文献>

- Brenner, Neil, and Nik Theodore, 2002, Cities and the geographies of "actually existing Neoliberalism", *Antipode* 34.3, 349-379.
- Brenner, Neil, and Nik Theodore, 2002, *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing
- Hackworth, J., 2007, *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press
- Henry, M.J., 2007, Seattle 1990-2006: Integration or Displacement, *The Urban Lawyer* (ABA) 167; <http://www.blackpast.org/perspectives/gentrification-integration-or-displacement-seattle-story>
- Keating, W. Dennis, Norman Krumholz, and Philip D. Star, 1996, *Revitalizing urban neighborhoods*. University Press of Kansas.
- Lazarus, Michael L., 2012, Governance of Public Development Authorities in the State of Washington: Variations and a Prospective Application Generated By a Case-Study Review. Dissertation University of Washington.
- Maeyama, Soichiro, 2013, Fundamental Consideration on Public Development Authority in terms of the

- Paradigm Shift in Urban Management, *Urban Management (Toshi keiei)* 4, pp. 43-55.
- Maeyama, Soichiro, 2014, Sustainability for Missions for Area Management Organizations and Public Development Authority (PDA): Case Study on the Seattle Chinatown International District Preservation and Development Authority, *Urban Management (『都市経営』)* No.5
- 前山総一郎, 2015, 「ローカル・イニシアティヴの方向性」(吉原直樹・堀田泉(編著), 『交響する空間と場所Ⅱ』, 法政大学出版局)
- 前山総一郎, 2014, 「エリアマネジメントにおけるアドボカシー機能と公共開発機構(PDA): SCIDpda法人IDEA Spaceのケーススタディ」『都市経営』(Urban Management) No.6
- Mazmanian, Daniel A., and Michael E. Kraft, 1999, The three epochs of the Environmental movement. in: Mazmanian & Kraft, *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformation in Environmental Policy*, MIT Press, Cambridge
- Simon, William H., 2001, *The community economic development movement: Law, business, and the new social policy*. Duke University Press.
- Stoecker, Randy, 1997, "The CDC model of urban redevelopment: A critique and an alternative." *Journal of Urban Affairs* 19.1
- Vidal, Avis, 1996, CDCs as agents of neighborhood change, the state of the art, in .W.Keating et.al (eds.), *Revitalizing urban neighborhoods*, 149-63.
- White, Jonah D., 2012, Obscured Geographies of the Emerald City: A Study on Gentrification in Seattle, WA. Dissertation, Western Washington University.
- <報告書・官公物・センサスデータ>
- Chinatown / International District Planning Committee, Chinatown / International District Strategic plan, 1998.
- The City of Seattle, Department of Planning Development, 2015, Draft 2035 Comprehensive Plan
- HALA (Seattle Housing Affordability and Livability Agenda) Report, 2015
- Little Saigon 2020 Action Plan
- U.S. Census Bureau and the U.S. Department of Housing and Urban Development
- ※ 本研究は科学研究費補助金 基盤研究(C) (課題番号225305653) の助成を受けたものである。

Neoliberal Urbanization and Efficiency of Area Management Organizations — Case Study of Area Management, Public Development Authority (PDA) —

Soichiro MAEYAMA

Since 2000 “Neoliberal Cities”, “Neoliberal Urbanization” has been starting to be discussed, as “Actually Existing Neoliberalism”. It tends to develop as pulsing motion of capitalism, uneven geographical development, and gentrification in the inner city areas.

On the other hand, there have occurred new measures and methods such as PFI, PPP, Community Development Corporation (CDC) and Public Development Authority (PDA) – “Paradigm Shift of Urban Management”.

In terms of this perspective, this article is facing the questions: 1) how can area organizations function against neoliberal urbanization, 2) and what happens in the case of PDA, area management organization which is set as one kind of government (“quasi municipality”). In order to cope with the questions, this article tries to grasp the demographic dynamics in the area to which “neoliberal development” has impacted, and tries to clarify how area management organizations, including PDA, function against “displacement” of residents due to neoliberal urbanization. As the result of our examination, we acquired the following findings:

- 1) By examining the demographical dynamics in Seattle (WA), using US Census, especially housing cost burdens by race and ethnicity, we recognized that the colored, especially African American are suffering heavy housing cost burdens. In addition to that “the oldest African American community in Seattle”, Central District are experiencing dramatic decrease of African Americans, and dramatic increase of whites. On the other hand, International District that is adjunct to Central District, the change on demographic change was very little, and the peculiar culture (as Asian local culture) has been kept.
- 2) In the International District, its long term movement has facilitated to protect the residents – especially Asian low and middle income residents – from “displacement” from the district. As to the movement, based on neighborhood activists, creation of an advocacy organization (Inter*Im), networking of many organizations in the district, and creation an organization that treats delivery of public services (senior citizens programs, affordable housings etc.) is the main contributing factors for preventing “displacement”.
- 3) In terms of short span development of “neoliberal development” to Little Saigon in International District, SCIDpda, an area management as well as PDA, has consulted local businesses of Little Saigon who shows concern and anxiety to the development, and has facilitated Vietnam businesses and residents establish their own vision for their area. And SCIDpda took its back work. Against neoliberal development, and against displacement of the residents, it has functioned efficiently in that it facilitated visions from residents’ side. And also that efficient function is sustained by its legal status as a special purpose government (so called “quasi municipality”) which was created by a city government.

Keywords : Neoliberal Urbanization / Neoliberal Development, Public Development Authority (PDA), Area management organizations, Displacement

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.0802