

米国における都市内分権「ネイバーフッドカウンシル」の形成基盤 —バーミンガム市（アラバマ州）の「市民参加プラン」をベンチマークとして—

前山 総一郎

要旨

米国において1970年代から、日本においては2000年前後から、都市内分権（ネイバーフッドカウンシル、まちづくり協議会）が、それぞれのコンテキストとともに展開してきている。各種の展開、変遷を踏まえた現在、「都市内分権の持続可能性のベースは何か」を問える、良いロケーションに私たちはいるのではないだろうか。その観点から、今回、米国で最初期から形成され持続的に展開されているとされるアラバマ州バーミンガム市をテストケースとして、「ネイバーフッドカウンシルを生み、持続させた『基盤』は何か」を検討した。その結果、以下のファインディングスを得た：

1. 1963年（市の公式のCommunity Affirms Committeeの設置）から、クロスセクションでの（多人種型）市民参加の試みが始まった。
2. 1969年頃、黒人が市民リーグ（アーバンニグロ連合等）を結成する動向があり、黒人層がバーミンガムにおいて大きなセクションであることが認識される状況となる。（新たなアーバンレジーム）。
3. この「新たなアーバンレジーム」に基づいて、黒人、市議会議員当が実質的に討議する過程を通じて、「市民参加プラン」が構築されていった。
4. バーミンガムでは、「公民権運動」が直接的に、ネイバーフッドカウンシル制度を構成する「市民参加プラン」に結実した。
5. 市民参加計画は、それが長年衝突・討議を経たため、策定された後には安定的、有効なものとなり、現在まで続いている。
6. 公民権運動がネイバーフッドカウンシルの制度設計に直結したバーミンガムは、一つのカテゴリーと捉えられる。他方で、他都市における形成過程が異なったネイバーフッドカウンシルの類型研究が必要と捉えられた。

キーワード：都市内分権、ネイバーフッドカウンシル、まちづくり協議会、公民権運動、アラバマ州バーミンガム市

1 はじめに

日本において、2000年前後から、小学校区をエリアとして、連合町内会、子ども会、PTA、民生委員協議会、老人クラブ、防犯組合などの様々な地域組織を組織化した「まちづくり協議会」（地域によっては、コミュニティ協議会など多様な名称がある）が結成されてきている。かつこれらは、多くの場合自治体によって、条例や要綱によってその設置が定められているものである。（自治体により制度的に認知されたものである

ことから、「任意」の団体である自治会とは異なっている。）名和田（2009）は、この仕組みを、①②役所の出先機関をエリア内に設置、③住民代表的な住民組織があること、を指標に「都市内分権」と呼んでいる。都市内分権の形成と社会的機能についての研究を進めてきた（前山 2015）。

米国において、都市内分権に相当する「ネイバーフッドカウンシル」(Neighborhood Council)が1970年代を皮切りに諸都市において設置されてきており、またネイバーフッドカウンシルの廃止を経験する都

市も現れてきている。

論者の研究において、日本の都市内分権が、地区での比較的簡易な地域サービスの提供にそれ自体がコミットする（独居高齢者の居場所づくり：いきいきサロンや、小学生の登下校見守りなど）のに対して、米国の場合には、地域の諸事項についての審議や意見のとりまとめ（市に対しての勧告など）という形で「意思形成」「意思決定」にかかわる側面が強いことを示してきた。

では、なぜ、このような日米における違いが表れてきたのだろうか？

米国のネイバーフッドカウンシルにあっては、いくつかの都市の関係者へのヒアリングにあって日本のまちづくり協議会がこのような地域サービスの供給にコミットしていること伝え、**「ネイバーフッドカウンシルは、それ自体でそれら（地域）サービスの供給にかかわることはない。それは、行政の役割だ」という反応が返ってくる。**（タコマ市のNew Neighborhood Council議長のEbenhoh氏、同市長Stickmeyer氏）。日本の各地のまちづくり協議会の会長が、「また町（自治体）から仕事が来た。でも住民のためだからやらざるを得ない」と言いつつ、実働に着手することと比べて、対照的である。

米国のネイバーフッドカウンシルが、そうした地域サービスにコミットしないことは、実はその改廃が簡単であることとつながっている。シアトル市（ワシントン州）のネイバーフッドカウンシル（District Councilの名称）の制度は、その洗練された設置やコミュニティマッチングファンド補助金の考案と実施によって、全米最優秀賞を得たのであるが、その制度は、2016年に市長からの提起によって、大きな論争を経つつも、最終的に「解体」されることとなった¹。1992年に設置されたネイバーフッドカウンシルの仕組みは、エリアをとりまとめた13の“District Council”とそこから派遣される代表たちから構成される“City Community Council”が組織的骨格をなしていたが、「これはもはや存在しない。」「それに代わって、7つ

の議員ディストリクト（Council District）が設置された。各種団体から構成されていた、全市を覆う、市民参加の構造は解体されてしまった。もはや地区における一団体になってしまった。それに替えて、市内を7つに分けて、それぞれの議員が自分の担当するエリアに赴き、住民の声に議員が接するミーティングをおこなうという議員ディストリクトの制度がそれに替えられたということとなった。（Thoma Whitemore氏）。1年に満たない期間でこのような形でドラスティックに転換してしまうことは、地域サービスの供給という集団行動にネイバーフッドカウンシルが直接的に触れていないことがそれを容易にしている。

制度上の設置また改廃の容易さを含む特質は、制度のミッションとその設置背景に関わっている。では、独自の制度的特質を持つ米国の都市内分権「ネイバーフッドカウンシル」は、どのような制度背景をもっているのだろうか。

全米のネイバーフッドについての研究史において、本格的な大規模な調査が1990年代のはじめにJ.M.ベリー（Berry）らによっておこなわれ、『都市民主主義の再生』（1993）としてまとめられた。そこでは、15の実施都市が調査対象となり、とくにそのうち活発とみられた5つの都市（オハイオ州デイトン市、オレゴン州ポートランド市、カリフォルニア州セントポール市、同州アントニオ市、そしてアラバマ州バーミングラム市）がコア都市として選定され、「全市レベルに拡大された、地区コミュニティの市民参加システム」「正式に市に認知され、構造化された市民参加の形態」が調査された。①市民参加のレベル、②参加のメカニズムが正式に構造化されているかの程度を二つの調査の柱とした。その結果、基本的に、これらの構造が構築されたところでは（15の都市）、「政治の有効性」についての認識が深まっていること、地区コミュニティにおける住民諸団体間の利害衝突が低減されやすいたことが明らかとなった。他方で、それら推進している15都市と、制度を精緻に構築した5都市の間では、低所得者の参加への誘導の点で、差がないことなどが示された。（Henig 1994; Abers and Heskin 1995）。また、前山は2000年初頭に、Berryらの調査以降にネ

イバーフッドカウンシル制度を設置したシアトル市（ワシントン州）、タコマ市（同州）の調査を行った（前山 2004）。

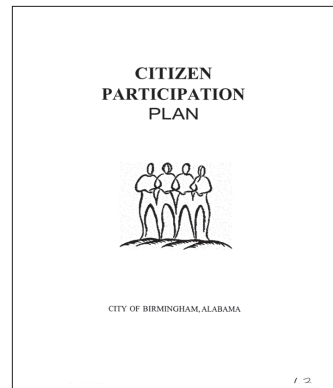
米国の都市内分権について絞って考えると、ほぼ40年の歴史があるが、シアトル市のように華々しい設置と急激な解体をドラスティックに経たところが現れてきており、また、バーミングラム市のように初期から強力かつ安定的に推移しているケース、設置はしたがその後実質的には機能していないケース（テキサス州ヒューストン市）、長い年月をかけて構築してきて有効に機能しているケース（タコマ市）と、都市ガバナンス、自治体と地域社会とのかかわりの点でいくつかの類型が現れてきている。今日、それを総括的に検討したものがまだ米国の研究においても、また日本欧州についてもない状態ではあるが、世界的視点から見ても日本でのあらたな都市内分権、都市ガバナンスの容態があらわれてきている現在、比較分析と基盤分析によっておこない得るタイミングとロケーションに我々はいるのではないかと考える。

本稿の目的は、米国の都市内分権がどのような背景をもち、そしてどのような基盤をもって形成されたのかを確認する作業をおこなう。それにアクセスするために、「米国において最古で最も成功を収めているネイバーフッドカウンシルの一つ」²と捉えられているバーミングラム市のネイバーフッドカウンシルをベンチマークとして検討したい。

2 ネイバーフッドカウンシルの形成と背景

バーミングラム市は、南部の都市にあっては、いち早く鉄鋼産業（USスチール）に取り組んだ都市であり、人口約24万人（市を中心とした経済圏では約121万人）の都市である。

バーミングラム市のネイバーフッドカウンシルの制度は、「市民参加プログラム」（Citizen Participation Program）によってつくられ、「市民参加プラン」（"Citizen Participation Plan", the City of Birmingham）として示されている³。



2.1 「市民参加プラン」（Citizen Participation）と制度設計 - 三層構造

バーミングラムの「市民参加プラン」（Citizen Participation Plan=CPP）は二つの目的をもつ。第一に、不安定な都市を改善することであり、第二に連邦政府の再開発ファンドを市が獲得するうえで義務付けられた市民参加の要件を満たすことである。そしてネイバーフッドカウンシル設置プログラムの「ゴール」として、①すべてのバーミングラム市民を代表するために、人種、色、信条の如何にかかわらず、市民が選挙選出される仕組み、②市、市議会、市の職員に、市民インプットを届け得るために、市民代表として直接アクセスできる、③公のリソース、諸プランやプログラムについての情報を市民にタイムリーに届ける、④コミュニティにおける諸問題、プランやプロジェクト、諸活動についての情報を、タイムリーに市職員に届ける、という4つが定められている。

参加システムの構成としては、三層のものとして設定されている。

①「ネイバーフッドアソシエーション」(Neighborhood Associations)：(市に99)

同システムの基層をなす形で、各地区コミュニティ（ネイバーフッド）に住むすべての人からなる。24万人の同市における99の「ネイバーフッド」において一つの「ネイバーフッドアソシエーション」協議会が設置され（定款=Bylawによる設置）、そこでは、すべての地区住民を体現しているものとして、その代表を選挙選出する。

（ちなみに同仕組みの設置時には、ネイバーフッド数は85であった。なおまた、ネイバーフッドの規模は、180人のものから8200人のものまでのレンジがあるが、平均一つのネイバーフッドで2740人となっている。

②「コミュニティアドバイザー委員会」(Community Advisory Committee)；(市に23)

ネイバーフッドアソシエーションの代表がより広いエリア（コミュニティ）の「コミュニティアドバイザー委員会」を構成する（定款による設置）。ちなみに、6つの「ネイバーフッドアソシエーション」のから代表2名が派遣されて、それぞれの「コミュニティアドバイザー委員会」を構成する。同システムの中層をなすものである。

③「市民アドバイザー・ボード」(Citizens Advisory Board) (市に1つ)

システムの最上層が、各「コミュニティアドバイザー委員会」からの代表（23名）から構成される「市民アドバイザー・ボード」である（定款による設置）。これは、市スタッフに「コミュニティ」における諸情報や重要な決議を伝える。

また、市長オフィスからは、この仕組みに対して「コミュニティリソースサービス」部局が担当部局として支えることとなっている。

同プランにおいてネイバーフッドカウンシルの仕組みを体系的に定める形で、各層会議での定款、代表選挙の方式と選挙候補となる要件、選挙手続における「ネイバーフッドアソシエーション」住民スタッフの役割、市職員の役割、通常選挙と特別選挙、コミュニティ開発一括補助金（CDGB）とのかかわりなどが詳細に記されている（図表1および2）。

2.2 「市民参加プラン」制度と実際

Woodland Parkという一つの「ネイバーフッドアソシエーション」会議に参加する機会を得た（2017年8月29日）。選挙で選ばれた代表Johnnle Summerville氏と副代表Michael Morrisonが議事進行をしていた。同ミーティングにおいては、ゲストスピーカー（市警察、パブリックワークス、市議会議員）、

市長の「コミュニティチャレンジ」についての討論、休日集会のついでにの議論、各種情報案内といったことが議題となっており（図表3および4）、約30名の地区住民が参加し、議論をしており、地区コミュニティレベルにおいて実際のコミュニティでの討議がなされていることが確認された。

3 市民参加プランの策定にかかわる政治プロセス

「市民参加プラン」の策定には、同市において長い年月がかかり多くの議論の結果形成されてものである。その構築のプロセスに、バーミンガムにおけるネイバーフッドカウンシル制度が形成されることになった、その固有の背景と基盤が明瞭に示されている。

「市民参加プラン」に至るまでには、1954年から1974年までの、市におけるプランニング、それに対する市民反発、市民からの提起、連邦政府からの提起など、長い期間が要された。その過程は、市（執行機関と議会）の姿勢、市民における市民的連合の形成などが引き起こされたことによって、それまでのエスタブリッシュメント型および白人優位的な政治ガバナンスをドラスティックに一変させることとなった。

1954年に連邦の住宅法（Housing Act of 1954）は、公共住宅の状況改善とそれに関連してのスラムクリアランスの実施をすすめるようとするものであり、各自治体にスラムクリアランスおよび都市中心部再開発にあって、市民参加計画を義務付けたのであるが、それがバーミンガム市の場合出発点となっている。1974年の市民参加プランが、市民団体、各セクターを含んで実質的に承認されるにいたるまで、おおむね4つの時期に整理されよう。

3.1 形成期

1954年の連邦住宅法は、公共住宅の状況改善とそれに関連してのスラムクリアランスの実施をすすめるようとするものであることは述べたが、特にそこにあつてのWorkableプログラムが、コミュニティ開発への市民全体の参加（full-fledged citizen participation）を進めるものであった。しかし、1954年から数年間は、同法はほとんどバーミンガムには影

図表1 ネイバーフッドアソシエーションおよびコミュニティアドバイザー委員会(CAC)エリア

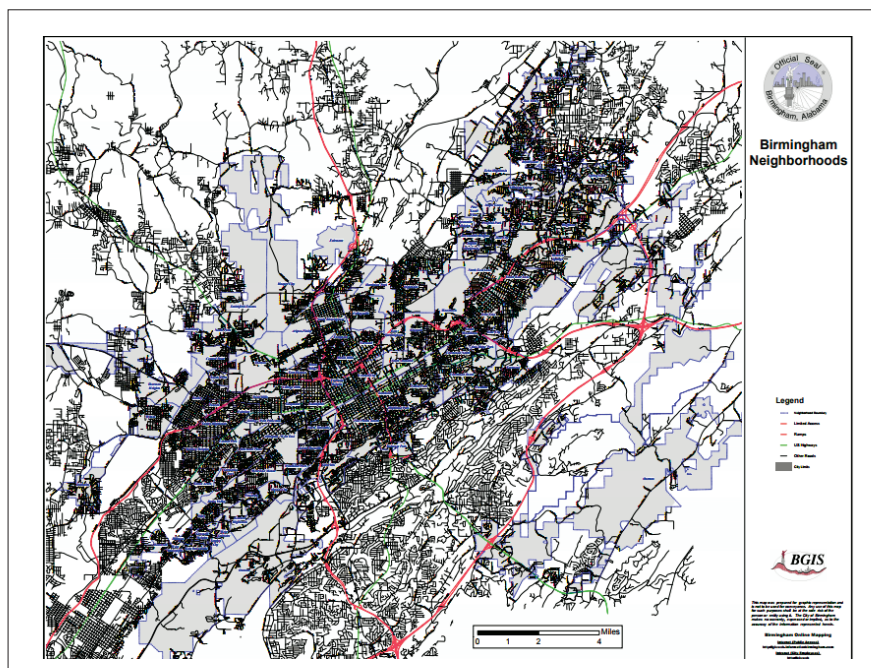
| Community Advisory Committee(CAC)のエリア | エリア内人口 | Neighborhood Associationの数 | エリア内のNeighborhood Association |
|---------------------------------------|--------|----------------------------|--|
| Airport Hills | 1,540 | 5 | Airport Highlands, Brownsville Heights, Brummitt Heights, Maple Grove, Penfield Park |
| Brownville | 3,101 | 3 | neighborhoods: East Brownville, Roosevelt, West Brownville |
| Cahaba | 3,474 | 1 | Overton |
| Crestline | 5,764 | 2 | Crestline, Eastwood |
| Crestwood | 5,216 | 2 | Crestwood North, Crestwood South |
| East Birmingham | 6,670 | 4 | East Birmingham, Inglenook, Kingston, North Avondale |
| East Lake | 7,275 | 6 | neighborhoods: Brown Springs, Gate City, East Lake, North East Lake, Wahouma, Zion City |
| East Pinson Valley | 10,304 | 5 | neighborhoods: Apple Valley, Bridlewood, Echo Highlands, Pine Knoll Vista, Sun Valley |
| Ensley | 9,185 | 6 | Dolomite, Ensley, Oak Ridge, Sherman Heights, Tuxedo, Wylam |
| Five Points West | 23,428 | 6 | Belview Heights, Bush Hills, Central Park, Ensley Highlands, Fairview, Green Acres |
| Grasselli | 2,176 | 6 | Grasselli Heights, Hillman, Hillman Park, Industrial Center, Tarpley City, West Goldwire |
| Huffman | 14,450 | 4 | Huffman, Killough Springs, Liberty Highlands, Spring Lake |
| North Birmingham | 8,510 | 6 | Acipco-Finley, Collegeville, Fairmont, Harriman Park, Hooper City, North Birmingham |
| Northside | 11,285 | 5 | Central City, Druid Hills, Evergreen, Fountain Heights, Norwood |
| Pratt | 9,465 | 6 | Central Pratt, North Pratt, Sandusky, Smithfield Estates, South Pratt, Thomas |
| Red Mountain | 10,801 | 3 | Forest Park-South Avondale, Highland Park, Redmont Park |
| Roebuck-South East Lake | 15,594 | 3 | Roebuck, Roebuck Springs-South Roebuck, South East Lake |
| Smithfield | 6,468 | 5 | College Hills, East Thomas, Enon Ridge, Graymont, Smithfield |
| Southwest | 10,705 | 6 | Garden Highlands, Jones Valley, Mason City, Oxmoor, Powderly, Riley-Travellick |
| Titusville | 5,650 | 3 | North Titusville, South Titusville, Woodland Park |
| West End | 15,700 | 5 | Arlington-West End, Germania Park, Oakwood Place, Rising-West Princeton, West End Manor |
| Woodlawn | 6,144 | 4 | East Avondale, Oak Ridge Park, South Woodlawn, Woodlawn |

(計192,905) (計 96)

(出典) Bhamwiki, List of Neighborhood Associations

(https://www.bhamwiki.com/w/List_of_Birmingham_neighborhoods) as of 30 September 2017

図表2 バーミングラム市におけるネイバーフッド関係地図



(典拠: The City of Birmingham Webpage, GIS Maps:

http://gisweb.informationbirmingham.com/imf/sites/JSPCOBHelp/StandardMaps/Neighborhoods.jsp (2017年9月30日現在))

響することがなかったとされる。この当時、「白人の権力構造が、プランニングへの黒人参加を締め出していた」ためとされる。(Wilson, B.M. Race and Places in Birmingham. The Civil Rights and Neighborhood Movement, p.118)。

ケネディ政権にあって「貧困への戦い」(War on

Poverty事業)が提起された。その核としての「コミュニティアクションプログラム」(Community Action Program)はそれぞれの自治体は、Citizen Advisory Committee=CDC (市民参加委員会)の設置を求めることとなった。バーミンガム市は、それに対して、既存の市「プランニングコミッション」をCDCに指定す

図表3 Wood Park Neighborhood Association 会議 進行表

| Woodland Park Neighborhood Association & Civic League | |
|--|---|
| AUGUST 28, 2017 | |
| 1. | WELCOME – Mrs. Johnnie Summerville, President |
| 2. | INVOCATION – Mrs. Nellie Crenshaw |
| 3. | GUEST SPEAKERS |
| a. | Police & Emergency Responders |
| b. | Public works |
| c. | Elected Officials |
| d. | Others |
| 4. | OLD BUSINESS |
| a. | Report from Get To Know Your Neighbor Day Committee |
| 5. | NEW BUSINESS |
| a. | Discussion of Mayor's Community Challenge |
| b. | Discussion of Holiday Gathering |
| 6. | ANNOUNCEMENTS – Michael R. Morrison – Vice President |
| a. | Arbor Day Tree Seedlings Give-away: Tuesday, 3/24, 11 AM-1 PM, Linn Park |
| b. | Fox 6 Kids & Jobs Program – Applications available 3/23/15 at www.myfoxal.com |
| c. | My Brother's Keeper Birmingham Alliance seeking volunteers for mentoring young people. Contact Kelli Solomon at 254-2283 for further information. |
| d. | 12 th Annual Antiques at the Botanical Gardens – October 5-8 (Thurs-Sunday) public show 5-15. Numerous other events over the four-day event at various times and costs. Contact Blake Ellis at the Botanical Gardens for further information (205-414-3960 or bells@bbgardens.org) |
| 7. | CONSIDERATION OF SEPT, 2017 MINUTES – Ms. Palmerlita Brown, Secretary |
| 8. | COLLECTION OF DUES/TREASURER'S REPORT |
| 9. | ADJOURNMENT – Next meeting: Monday, September 25, 2017 |
| OFFICERS: JOHNNIE PEARL SUMMERVILLE, PRESIDENT MICHAEL R. MORRISON, VICE-PRESIDENT PALMERLITA BROWN, SECRETARY | |

(典拠: 会議当日に配布された資料)

写真 Wood Park Neighborhood Association 会議(2017年8月26日)の様子



(典拠: 論者撮影)

る形で対応した。(同コミッションには黒人メンバーはいなかった。)

3.2 市のコミュニティ関係委員会の正式設置とプロテスト

1963年の4月3日から5月10日にかけて、黒人の運動家による「アラバマ運動」(Alabama Campaign)が展開された。これは、南部キリスト教指導者会議(South Christian Leadership Conference=SCLC)という教会関係組織によって、バーミングハム市の差別を容認する法律に抗議するために同市中心部において非暴力不服従」をスローガンに展開された公民権支持運動であり、マーティン・ルーサー・キング牧師、フレッド・シュツルワース牧師らの戦術によって率いられたものであった。全国新聞紙タイムズがこのとき警察によって黒人青年達が放水され、また警察犬をたきつけられた写真と記事をリリースしたことにより、全米に衝撃をあたえたのはこのときのことである(当時、分離政策の主導的な立場にあったビル・コナー長官の許可により、警察には、放水と警察犬使用の許可が出されていた)。この事件が基になって、同年ビル・コナー長官が、市民による直接立法投票により解任されることとなり、大きな衝撃を与えた。

1963年5月にアラバマ州議会が議決により各市の事業報告が義務付けたことに応じて、バーミングハム市は、同年Community Affairs Committee (コミュニティアフェアーズ委員会=CAC)を条例によって設置した。212人の委員を要した同委員会は6月から開催された。実施的には、そのミッションの一つは、人種関係問題の取り扱いのないしは改善であった。ここにおいて、アラバマ市において、初めての正式に諸人種から構成される、市の付属機関が設置されたということになる。

ただし、その際にその実際的なアクションを担う組織として、Operation New Birmingham (ONB)という組織が設置された。これは、中心街の活性化を目指した、商工会議所のメンバーを主としたDowntown Improvement Associationを前身としてしつらえられたものであり、設立当初から、その人種政策の姿勢に批判が寄せられ、課題が残ることとなった⁴。

他方で興味深いことは、つまり、この時期、市の「リーダーたち」ないし既存の都市体制を支えてきた「エスタブリッシュメント」は、第一に広範で強力な「公民権運動」に接しながら、第二に連邦による住宅政策および経済機会法実施補助金獲得にあつての「市民参加」の具体的な義務付けに対応しながらも(市の「市民アフェアーズ委員会」CACの条例による設置、JCCEDの評議員の市民選挙受け入れ)、「市民アフェアーズ委員会」のもとの実働部隊として保守的なOperation New Birmingham団体を実働部隊として立ち上げさせるという、二枚舌の戦略をとった時期である。

都市のレジームの点から検討してみる。「エスタブリッシュメント」が、「市民アフェアーズ委員会」CACの212人とクロスしている(脚注 委員名簿一覧⁵)。そのメンバーの主要なものうち人種均衡政策にポジティブではない者がONBの実働部隊となっている。つまり、CACが主要な一つの核となっている「エスタブリッシュメント」にあつて、市の正式な市民参加をすすめる委員会の実働において、人口均衡政策には消極的であった。他方で、黒人達にあつての市民運動参加は、教会関係組織に戦術的指導下に青年たちが手足となっておこなわれたが、他方で、いまだ政治的ないし一般制度的にリーグをなすほどの実体は構築していなかった。

3.3 新たな都市レジームへのテイクオフ

1966年に、連邦議会がDemonstration Cities and Metropolitan Development Act (実証都市および大都市開発法)を可決し、「モデルシティ」プログラム(Model Cities Program)を打ち出した。これは、ハイウェイ、公共交通、その他の建設に関連しての都市再生プロジェクトにかかわるものであり、その補助金交付にあつては、各市に「モデルシティ」(都市再生プロジェクト)の計画策定と申請にあつての市民参加とCity Demonstration Agency(都市実証エージェンシ=CDA)の設置を義務付けるものであった。

1967年にバーミングハム市は、モデルシティの申請を行った連邦住宅開発局により、市民参加が足りないとして不採択とされた。市メディカルセンターの

建設を目玉としたこの計画案を策定するときには、市が市民参加としてカウントしたのは、先のOperation New Birmingham団体の参加だけであったためであった。

他方またこの点について、黒人市民たちが新たなかつ効果的な形で抗議をおこなうこととなった。Operation New Birmingham団体の参加をもっては、多人種均衡を要件とした市民参加とは言えないと抗議したのみならず、モデルシティ計画案作成に向けて、新たな市民ボード（Model Cities Neighborhood Boardの設置とその選挙選出の方式）を提案したのであった。これは、黒人系のアドボカシーシンクタンクThe Legal Defense Fundがスキルと戦術を提供したことにより行われた。とりわけ、メディカルセンター建設は、黒人が多く住むエリアと近接しており、立ち退き等が懸念されていたことから、プロテスト運動にあっては全米黒人地位向上協会（National Association for the Advancement of Colored People,=NAACP）が支援した。

ここにおいて、都市レジームの点で変化が起きた。都市開発をめぐる市とのやりとり、関連団体とのやりとり、教会や全米黒人地位向上協会との関係のなかで、黒人市民たちが比較的強固な市民リーグを形成するに至ったことである⁶。この時期に、Urban Negro リーダーという部隊型のリーグが形成された。反貧困政策やまた連邦の市民参加推進諸政策により、黒人たちが自分たちの地区コミュニティに関する政治に対してコントロールすることの可能性に気づくようになった時であった。都市レジームとして、CACメンバーとクロスするエスタブリッシュメントがそれまで唯一の優勢なものであったが、今や、黒人勢力が都市レジームにおいて新たな勢力として現れた。ここで新たな均衡をもいとした新たな都市レジームが生じた。

3.4 「市民参加」制度の構築

1972年に市は、コミュニティ開発一括補助金（CDBG）という巨大な一括補助金の獲得という課題に直面することとなった。この時に、市は地域コミュニティと市の制度をリンクするしくみの構築にむけ

て、コミュニティ開発部（Community Development Department）を設置した。

1973年に、プログラム案デザインに着手されるにあたり、市は従前同様、市民参加を担当することとなっていたOperation New Birmingham団体がその提言と参加を担うこととなった。しかしこれに対してプロテスト運動が起り、①ワークショップを実施すること、②今回は市民参加においてOperation New Birmingham団体抜きで実施することが提起された。

これまでの「モデルシティ」プログラム実施をモニタリングした結果、「クロスセクション」になっていないことが連邦住宅開発局から指摘されたことを踏まえて、市は、新たに「市民参加プログラム」（Citizen Participation Program）として実施することとした。これは、それまで市長直結だった方式から、同プログラムを市議会の監察のもとにおくこと、そして多人種の参加とする「クロスセクション」を直接含むこととした。

1974年1月1日に、市再度で多くの討議を経た後、地区コミュニティをベースとする「新市民参加プログラム」案を提示した（New, Comprehensive Citizen Participation Plan）。ここにおいて、先の三層構造（①地区コミュニティレベルの協議会Neighborhood、②中層機構としてのCommunity Citizens Committee、③全市レベルのCitizen Advisory Boardの設置が提起された。

上記三層構造については、理解されつつも、上層部からの一方的な指令の可能性がのこることや団体ONBへの強い懐疑がのこると反論が相次いだことから、同4月1日にパブリックヒアリングが開催された。500人の市民が参加し開催され、David Vann議員が座長をして、意見をとりまとめた結果、「市民参加プログラム」に対して新たに次の6つの視点が市民側の見解として示された。

- ① これを持続的なものとする
- ② 既存の地域組織を排除せずに組み込むこと
- ③ ONB団体を組み込まないこと
- ④ 市行政と市民の間のヒエラルキー構造とならないこと
- ④ Citizen Advisory Committeeの構成の改良
- ⑤ 地区コミュニティ（ネイ

図表4 年表 バーミンガム市「市民参加プラン」(Citizen Participating Plan)形成に至る各セクターの動向

| 年 | 政権 | 連邦政府・議会 | バーミンガム市 | | 市民サイド | | 備考 |
|-------|-----------|--|--|-----------------------------------|---|---|--------------------|
| | | | 議会・執行機関 | 外郭団体 | 市民 | 支援団体 | |
| 1954年 | D.アイゼンハワー | 連邦住宅法 ・「市民参加」義務付け ・各自治体にCitizen Advisory Committee(CAC)設置要請 | 既存の"Planning Commission"をCACに指定 | | | | |
| 1962年 | | | | | バーミンガム運動 (Birmingham Campaign) | 南部キリスト教指導者会議 (SCLC)による支援 | |
| 1963年 | J.F.ケネディ | | Community Affairs Committee設置 (条例設置) | Operation New Birmingham (ONB) 設置 | | | |
| 1966年 | L.B.ジョンソン | Demonstration Cities and Metropolitan Development Act(実証都市および大都市開発法)；"Model Cities" プログラム) | Operation New Birmingham (ONB) 団体を Community Affairs Committeeに指定 (※自動的にCitizen Advisory Committee(CAC)指定となる) | | | | "Urban Negro" 層の形成 |
| | | | 連邦住宅都市開発局 (HUD)に対して Model Cities申請 | | | | |
| 1967年 | | HUD, Birmingham市のModel Citiesの申請を要件不十分として不採択 | | | | | |
| 1968年 | | | | | ・市のModel Cities申請時の市民参加構成に対しプロテスト ・上記につき、Model Cities 市民ボード (Model Cities Neighborhood Board) 提言 | 全米黒人地位向上協会 (National Association for the Advancement of Colored People = NAACP) による支援 | |
| 1972年 | R.M.ニクソン | | 市「コミュニティ開発部」(Community Development Department) 設置 | | | | |
| 1973年 | | | コミュニティ開発—一括補助金 (CDBG) 獲得にむけての市民参加要件検討：・ Operation New Birmingham (ONB) 団体を主要団体に指定 | | | | |
| | | 事業のモニタリングの結果、市民参加要件不十分による指示 | | | ・ Operation New Birmingham (ONB) 団体のCACへの指定に反対 | | |
| | | | 「市民参加プラン」案提示 ("New, Comprehensive Citizen Participation Plan"の名称) | | | | |

(典拠：論者作成)

バーフッド)の境界線引きにあたって地区住民への相談・話し合いを持つこと

同年10月1日にパブリックミーティングが開催され、市から改訂されたプラン案が示された。上記の市民からの6項目はほぼ入っていたことから、この案は市民たちによっても受け入れられることとなった。これを受けて、最終的に、条例(971-13)によって同プランは市の公式の「市民参加」を支えるプランとして採択されることとなった。(現在のネイバーフッドカウンシルの駆動は、ほぼこのときからの市民参加プランのセッティングを踏まえた形となっている。

この時期には、都市レジームの観点からは、ここでは各種のグループが一定のバランスを取り始め、そこにおいて市民参加プランが結実に向けて調整されたことが見て取れる。黒人市民たちが、それまでの問題点を提起し、議会関係でもDavid Vann議員といった議員がそれを掬い取り議会において調整を図った。かつてのエスタブリッシュメントは、この過程で不満を覚える場合もあったが、基本的にはこの動向に対応することを選んだ。

ネイバーフッドカウンシルの制度としてたちあらわれた市民参加プランは、このような政治的な葛藤を越えての都市レジームの転換の帰結として作り上げられたものであった(図表4)。

4 おわりに

本稿の検討の結果、次のことが確認された。

1. 1950年代には黒人の声をほとんど聴かず反映しない都市政策であったが、1963年からは連邦からのプッシュを背景としつつ、「市民参加」(citizen participation)というコンセプトで、この時期マイノリティの象徴であった「黒人」の各種政策へのコミット、ないしは「クロスセクション」での多人種コミットが進められた。(具体的には、市の公共住宅・スラム政策、都市開発(ハイウェイ等)、低所得エリアの開発(CDBG補助金)の政策過程への参

加という形であった。)

2. 1969年前後に、都市の実相として、それまで市および都市政策の根幹を握っていた層(いわゆるエスタブリッシュメント)の独占であったことに対して、黒人のリーグ(Urban Negroリーグ等)が出来上がり、黒人の市民層が一つのセクションとして形成されてきた。(新たな都市レジームの形成)

3. 新たな都市レジーム形成を基に、1972年のコミュニティ開発部の設置を機に、「新総合市民参加プラン」案をめぐる、黒人市民、議会がやりとりをする過程で同プランが作り上げられた。

4. 1963年に全米から着目されたバーミンガムの公民権運動は、その後、その運動を「市民参加」の諸機会を捉えながら、「市民参加プラン」へと結実した。

5. 長年にわたるやり取りから、また「市民参加プラン」設置においても相当の衝突と議論を経てきたものであることから、内容上、安定したものとなっており、現在の実施スキームとして有効に作動している。

6. バーミンガム市の場合、「公民権運動とネイバーフッドカウンシル制度・市民参加プラン」が、その基盤の点で直接的に繋がっている形態」のものであることが判明した。他方で、シアトル市やポートランド市等他都市では状況が異なる。ただし、バーミンガム市の方式は、他都市に影響し続けてきているとも言われる。(Committee for A Better New Orleans)。なお、タコマ市においては、公民権運動の熱気が直接伝わったわけではないが、そこでの体験、スキルが影響しているとする声がある⁷。この点今後の検討を要する。

注

1 Executive Order 2016-06(Edward B. Murray, Mayor);Final Response to Council SLI 18-2-A-1 (DON Programs and Council Districts)July 15,2016

- 2 Community for A Better New Orleans, Birmingham Citizen Participation Program Case Study, A Community for a Better New Orleans White Paper, (January 2011),.
- 3 The City of Birmingham, Citizen Participation, Plan (established 1974, amended 2013). 同計画は、1976年、1978年、1980年、1992年、2006年、2013年に改訂されている。
- 4 1965年にはジェファソン郡経済機会会議 (Jefferson County Economic Opportunity = JCCED) という非営利エージェント組織が、バーミングラム市とジェファソン郡政府との連携で結成さ

れたのだが、当初そこにおいては、41人の評議員のうち黒人が6名まで入ることとなっていたものの、その選出は、設置者がすべての評議員を指名するものとなっていた。1966年に連邦経済機会法の改訂、基準改定によりJCCEDの評議会メンバーは、評議員の3分の2を地域コミュニティの諸グループとエージェンシーから選出されることが求められ、市はそれに対応することとなった。M.C.Siesによれば、連邦政府の経済機会局が求めた市民参加の要請は、当初はバーミングラム市から抵抗はなかったが、他方で、次第にその中身を骨抜きにしていって (p343)

5 委員会設立時の委員一覧

| 委員氏名、役職名 (記録ある場合) |
|---|
| Joseph Apollinsky, chair of the Downtown Birmingham Display Association |
| Theodore Jones, Birmingham Progressive Education Association |
| Herbert Levy, Levy's Department Store |
| Don Levy, president of the West End Chamber of Commerce |
| Robert Gordon, attorney |
| Raiford Ellis, realtor |
| Frederic Ellis, district manager for North Carolina Mutual Life Insurance Co. |
| Jack Bonwell, engineer for Tennessee Coal, Iron and Railroad Co. |
| Sallie Anderson, Birmingham Council of Colored PTAs |
| Rattie Jefferson, retired educator |
| J. Mason Davis, attorney |
| Harold Long, pastor of First Congregational Christian Church |
| Herschell Hamilton Sr., physician |
| Eugene Goldstein, president of the Ensley Kiwanis Club |
| Donald Cromer, president of United Auto Workers Local 1155 |
| James Head, co-chair of the executive committee of the National Conference of Christians and Jews |
| J. M. Berry, realtor |
| John Barnett, international representative of United Auto Workers Local 1155 |
| Letitia Arant, Nineteenth Century Club |
| Samuel Cole, president of the Sales and Manufacturing Executives Club |
| James S. Crow, vice president of First National Bank of Birmingham |
| W. S. Lucas, district governor of Lions International |
| C. T. Hunter, division vice-president for Alabama Power Company |
| Burford Ward, physician |
| Hollis Thompson, president of Huffman/Roeback Lions Club |
| James Scogin, president of Northside Lions Club |
| John Poir, president of Alabama Cleaning Service & Supply Co. |
| Wallace Withers, business representative for Sheet Metal Workers Local Union 48 |
| Fred Sington, Fred Sington Sporting Goods |
| Mervyn Sterne, Sterne, Agee & Leach |
| Dan Gaylord, president of Woodlawn Chamber of Commerce |
| Carl C. Brown, president of Birmingham Real Estate Board |
| Joseph Durick, Bishop, St. Francis Xavier Catholic Church |
| Howard Higgins, Birmingham manager for Alabama Gas Corporation |
| John Hendon, president Birmingham Parking Association |
| Willard Hurley, Exchange Security Bank |
| Thurmon Phillips, staff representative United Steelworkers District 36 |
| R. A. Puryear Jr., president of Alabama Gas Corporation |
| Thomas Surtess, Surtess Jewelry Co. |
| Lucius Pitts, president of Miles College |
| E. A. Wilson, vice president of Alabama Power Company |
| Joe K. Taylor, president of Birmingham Sertoma Club |
| Don York, accountant |
| Harold Moore, dentist |

| |
|---|
| Homer McClure Jr., junior director of Birmingham Electrical Joint Industrial Board & Apprenticeship Committee |
| Robert Washington, United Steelworkers Local 1631 |
| Lucinda Robey, principal of Dudley School |
| Abraham Woods, pastor of First Metropolitan Baptist Church |
| Mathew McNulty Jr., administrator of University Hospital and Hillman Clinic |
| Edith Underwood, housewife |
| Mrs John E. Roberts, vice-president of Oace Roberts Stamp & Printing Co. |
| Mrs Benjamin Roth, housewife |
| James Montgomery, physician |
| Sanders Howland III, Rust Engineering |
| Bruce Thrasher, international representative of United Steelworkers of America |
| C. H. Evershine, attorney |
| John Steger, executive vice president of Birmingham Chamber of Commerce |
| Daniel Price, president of Jefferson County Literary Movement |
| Mrs John Patterson, president of Birmingham Junior Chamber of Commerce Auxiliary |
| Charles Spier, attorney |
| Hugh Pemberton, president of Five Points South Lions Club |
| Walter Nielson, superintendent for U. S. Pipe & Foundry |
| Sidney Sayer, president of Birmingham Realty Company |
| Howard Phillips, president of Birmingham Southern College |
| Charles Zukoski Jr., retired banker |
| Fred Short, secretary of Typographical Union Local 104 |
| Carlton McArthur, president Birmingham Junior Chamber of Commerce |
| Max Spivey, president of West End Lions Club |
| Henry J. Williams, principal of Henry C. Bryant School |
| David Vann, attorney |
| W. M. Langston, state director of Retail-Wholesale Department Store Union |
| Oley Kidd, superintendent of missions, Birmingham Baptist Association |
| Thomas Dykes, treasurer Alabama Optometric Association |
| William Given Jr., president Birmingham Kiwanis Club |
| W. P. Buxley, president Birmingham Traffic & Transportation Club |
| John Grubowski, realtor |
| B. Campbell Blake, president Connors Steel |
| O. M. Duggan, president of United Steelworkers Local 1489 |
| Robert Billings, Billings Hardware Company |
| Mrs E. P. Bowden |
| Irving Fullington, president Birmingham Federation of Teachers |
| Ola Fee, president Downtown Lions Club |
| Roy Krasche Jr., dentist |
| Ewing Howell, president Eastwood Optimists Club |
| L. P. Compton, Hynds-Compton Paint Co. |
| Abraham Berkowitz, attorney |
| Milton Gufman, rabbi of Temple Emanuel-El |
| Ben Key, president of Speaker's Club |
| Harry Brock Jr., Exchange Security Bank |

| |
|---|
| Ethel Gibson, president of the Zonta Club |
| O. J. Reynolds, Laborers & Hod Carriers International |
| Steve Yates, executive secretary Jefferson County Medical Society |
| Charles Morgan Jr. attorney |
| J. Vernon Patrick Jr. attorney |
| H. T. Scott Jr. secretary-treasurer of the Alabama State Chiropractic Association |
| Joseph Volker, vice president University of Alabama Medical Center |
| Mrs. Harvey Hooks, president Birmingham Federation of Garden Clubs |
| Beverly Head Jr., Hendricks & Mays investments |
| Preston Haskel Jr., Pratt Coal Co. |
| Edward Friend Jr. attorney |
| B. Roper Dial, manager at Sears Roebuck & Co. |
| Joel Boykin, dentist |
| Robert Crowder, research director for Birmingham Chamber of Commerce |
| Bernice Johnson, educator |
| L. S. Gaillard Jr., contractor |
| Howard Gregg, president of Daniel Payne College |
| A. G. Gaston, president of Booker T. Washington Insurance Agency |
| S. Richardson Hill, dean of the Medical College of Alabama |
| Peter A. Hall, attorney |
| Milton Durrett, president of the Alabama Restaurant Association |
| William Brannon, secretary of the Democratic Executive Committee of Jefferson County |
| Louise Evanscomb, physician |
| Rudolph Hubbard, executive secretary Citizens International |
| Elbert Hobson, Hobson Roofing Co. |
| William Echols Jr., president Birmingham Eastwood Kiwanis Club |
| Jimmy Lee Jr., president of Buffalo Rock Company |
| Tom King, president of East End Optimists Club |
| W. R. J. Dunn Jr., president of Dunn Construction |
| Henry Goodrich, vice-president of Rust Engineering |
| William Engel, Engel Agencies |
| A. A. Billingsley, vice-president of Crestwood Optimists Club |
| Ferd Weil, president of Birmingham Downtown Action Committee |
| Arthur Shores, attorney |
| Robert Woodrow, president of Jefferson County Co-ordinating Council |
| W. Landon Miller, pastor of Ruhams Baptist Church |
| J. L. Ware, president of Birmingham Ministerial Association |
| James Perauett, co-chair of the executive committee of the National Conference of Christians and Jews |
| Mason Moore, United Steelworkers of America |
| C. W. Phillips, former Jefferson County Schools assistant superintendent |
| Herbert Pauly, president of Ensley Rotary Club |
| Herbert Smith Jr., president of Vulcan Rivet & Bolt Corp. |
| E. W. Taggart, dentist |
| John Nixon, dentist |
| Bernard Monaghan, president of Vulcan Materials |
| Johnny Wallis, president of Downtown Optimists Club |

| |
|---|
| Donald Stafford, president Birmingham Labor Council AFL-CIO |
| D. P. Stoup, president of West Hills Lions Club |
| George Plaisance, state manager Marcal Paper |
| Stewart Wiggins, president East Lake Lions Club |
| Abie Milton, Milton's Department Store |
| Angelo Paradiso, attorney |
| George Murphree, vice president of Bank for Savings |
| Clyde Wade, vice president Hinkle Supply Co. |
| Frank Wade, The Catholic Week |
| Sidney Mazer, president of the Birmingham Furniture Association |
| Robert Weatherly, retired management consultant |
| Bill Shaw Jr., president of the Young Men's Business Club |
| N. Manly Yelding Jr., president of the Breakfast Optimists Club |
| Thomas Crawford, assistant to president of United Mine Workers District 20 |
| Robert Jamison III, president of the Exchange Club of Birmingham |
| Audie Mays, Alpha Portland Cement Co. |
| Hall Thompson, Thompson Tractor Company |
| Mrs. Arthur Benson, past-president Women's Civic Club |
| O. N. Todd Jr., pastor of Pentecostal Holiness Church |
| George Brownell, Brownell Tours |
| James Adams, president of Birmingham Architects Association |
| John Schumsky, attorney |
| Margaret Oliver, president of the League of Business & Professional Women |
| Calvin McCulloch, president of the Shades Valley Optimists Club |
| James Morgan, president of Molton, Allen & Williams |
| Mrs. James Quarles, president of Junior League of Birmingham |
| Morton Wallace, rabbi of Temple Beth-El |
| Mrs. Donald Collins, president of the Service Guild of Birmingham |
| Houston Brice Jr., secretary-treasurer of Brice Building Company |
| Virginia Bryan |
| William Acker Jr., attorney |
| Jake Antonio Jr., president of Woodlawn Lions Club |
| Joe Alois, president of North Birmingham Chamber of Commerce |
| John Henley III, president of Birmingham Publishing Co. |
| William Hulsey, president of Garber, Cook & Hulsey |
| Mrs. G. C. Boner, president Women's Chamber of Commerce |
| Jack Callaway, Jax Seed & Hardware Co. |
| Mrs. John Baird, president of Junior Women's Civic Club |
| Walter Bouldin, president of Alabama Power Company |
| Mark Hodo, president of City Federal Savings & Loan Association |
| Mrs. Edwin Griffin, president Birmingham PTA Council |
| Oscar Adams Jr., attorney |
| George Harduvel, Round Table Restaurant |
| J. E. Ward, business representative Plumbers & Steam Fitters Union Local 91 |
| Morris Sher, president King Kredit Clothing Co. |
| Howard Stuvell, international representative United Steel Workers |
| Denson Franklin, pastor of First Methodist Church |
| A. V. Weibel, president of Tennessee Coal, Iron & Railroad Co. |
| George Pesch Taylor, attorney |
| Amos Kirby, Carraway Methodist Hospital |
| Frank Lankford, attorney |
| W. S. Pritchard, attorney |
| S. D. Monley |

(典拠) Birmingham, City Council Scrapbooks 1962-1969,
Birmingham Public Library Digital Collections
June 5,1963-August 6, 1963 (July 17, 1963 該当部分))

6 Bobby M. Wilson, Race and Place in Birmingham:
The Civil Rights and Neighborhood Movements,p123
7 Elton Gatewood氏 (タコマ市コミュニティカウン
シル議長)へのヒアリング。
2017年8月22日。

シアトル市でのネイバーフッドカウンシルの解
体について、シアトル市と、ネイバーフッドカウ
シル制度と運動が持続していることについて、違い
の原因についての見解を伺ったところ、「シアトル
市では（推進した人は）アングロサクソン流の社会

実験だった。開かれた公民権のある社会に変えな
くとはという点で、共感ももっていた。彼らは共感
はもっていたが、私たち（黒人）は、その世界に住ん
でいたから」という回答を得た。

参考文献

Albers,R. and Allan Heskin, 1995,Politics and Policy,
Journal of the American Planning Association,

61-6

- Berry, Jeffrey M, Kent E.Portney, Ken Thomson, 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, the Brookings Institution
- Connerly, C. E.,1996. Federal urban policy and the birth of democratic planning in Birmingham, Alabama, 1949-1974. *Planning the twentieth-century American city*, 334-38.
- The City of Birmingham (Mayor William A. Bell, SR), *Birmingham Forward*. Neighborhood Officers' Training Workshop
- Henning,J.R. 1994,The Rebirth of Urban Democracy, *American Political Science Review*, Vol88 No.2
- Hohle, R.,2015,*Race and the Origins of American Neoliberalism*,Routledge.
- Kline, J. A., & LeGates, R.,1971,Citizen Participation in the Model Cities Program—Toward a Theory of Collective Bargaining for the PoorBlack LJ,1, 44.
- 前山総一郎, 2004,『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
- 前山総一郎, 2015,『『都市内分権』の展開と地域公共サービス—その日本的展開と特質—』『都市経営』No.8
- 名和田是彦, 2009,『コミュニティの自治』日本評論社
- Wilson, B. M.,2000,*Race and place in Birmingham: The civil rights and neighborhood movements*, Rowman & Littlefield.
- Scotty S.Colson Community resource Representative, the City of Birmingham
- Pamela Smith-Coulon Community resource Representative, the City of Birmingham
- Dr. Gregory D. Jones Assistant to the Mayor; Community resource Representative, the City of Birmingham

謝辞

下記の方々に、ヒアリングおよび各種の情報と見識をご提供いただいたことに心から感謝申し上げます。

- Bill Conway Community resource Representative, the City of Birmingham
- Florencie J. Underwood Community resource Representative, the City of Birmingham

※本研究は科学研究費補助金 基盤研究 (C)
(課題番号 16K04036) の助成を受けたものである。

Basis for Establishment of “Neighborhood Council” in the U.S. —Case Study for “Citizen Participation Plan” of the City of Birmingham(AL) —

Soichiro MAEYAMA

In the US since the early 1970's, and in Japan since early 2000, neighborhood councils (Machizukuri Kyogikai in Japan) have been developed in each context. Looking at their long history, we are in good position to ask what is the basis for sustainable development of Neighborhood Councils. From that view point, the purpose of this article is to clarify: “What is the basis that has delivered and sustained Neighborhood Councils?”

For that question the Neighborhood Council and its “Citizens Participation Plan” is used as the benchmark.

Our findings were as follows:

1. Since 1963 trials for “cross section” -citizen participation started in the establishment of officially established “Community Affairs Committee” .
2. In 1969 black citizens formed citizen-league (such as Urban Negro). Black citizens were perceived to be a one big section. (Making of a new urban regime).
3. Based on the “new urban regime” , through the substantial process in which black citizens, and city council member discussed, the Citizen Patriation Plan was formed.
4. The “Civil Rights Movement” in Birmingham directly resulted in the formation of “Citizen Participation Plan”.
5. The Citizen Participation Plan have provided sustainable and stable base for long years, because during the making process of “Citizen Participation Plan” there were much struggles and discussion that made the plan so efficient one.
6. Birmingham category (Direct formation from the “ethos” of Civil Rights Movement) might be one of category. Research on other categories in the U.S. is considered to be conduct in next stage.

Keywords : Intra-Municipal Devolution,Neighborhood Council,Machizukuri Kyogikai,Birmingham,Alabama,
Civil Rights Movement

ACKNOWLEDEMENT

I would like to acknowledge the support from the following leaders who provided me with generous access to their perspectives and information as specialists and social leaders:

| | |
|-----------------------|---|
| Bill Conway | Community resource Representative, the City of Birmingham |
| Florence J. Underwood | Community resource Representative, the City of Birmingham |
| Scotty S.Colson | Community resource Representative, the City of Birmingham |
| Pamela Smith-Coulon | Community resource Representative, the City of Birmingham |
| Dr. Gregory D. Jones | Assistant to the Mayor; Community resource Representative, the City of Birmingham |

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 16K04036.

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1006