

米国諸都市における「ネイバーフッドカウンシル」の社会的機能

前山 総一郎

要旨

米国の都市内分権型住民組織である、ネイバーフッドカウンシルについては、長らく「住民参加」「民主主義」的視点からの研究がなされてきたが、本稿はその限界を見据えたことから、「都市サービスの供給システム論」の観点でネイバーフッドカウンシルの実相を明らかにする試みを行った。具体的には、バーミンガム市（アラバマ州）、ポートランド市（オレゴン州）、シアトル（ワシントン州）、タコマ市（ワシントン州）の4都市のネイバーフッドカウンシルのプログラムを都市サービス供給システム論（V.オストロム）の視点から分析した。

分析の結果、高齢者支援、小学生の登下校見守り、避難要被支援者事業など、人の人生サイクルにかかわるヒューマンサービスないし社会サービスに広範に関わる日本のまちづくり協議会（都市内分権型住民組織）とは異なって、米国のネイバーフッドカウンシルにあつては、組織自体では直接、都市サービス（地域サービス）に着手することがないことが明らかになった。ただし、街区整備事業（コミュニティガーデン、芸術文化、防犯、歩道整備などの改善）という施設設備という事業実施については、それをネイバーフッドカウンシル域内の小住民グループがそれを実施できるよう、啓発・推薦するという限定的な機能があることも捉えられた。

キーワード：ネイバーフッドカウンシル、まちづくり協議会、都市サービス（地域サービス）、タコマ市、イノベティブグラント

1. はじめに

1.1 米国の協議会型住民組織「ネイバーフッドカウンシル」をめぐる動向

1970年代以降に米国の先進的な諸都市で設置されてきた、住民の協議機関たる「ネイバーフッドカウンシル」(neighborhood council) について、実践家も含めた各方面から研究が進められてきており、また日本においても市町村合併での地域コミュニティの設置（まちづくり協議会といった協議会型住民自治組織）への問題関心を基盤として研究が進められてきた。

ネイバーフッドカウンシルについての本格的な大規模な調査として、1990年代のはじめにJ.M.ベリ

ー (Berry) らがおこなったものであり、『都市民主主義の再生』としてまとめられた (Berry 1993)。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ガム市）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。つまり、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測ったということになる。

その結果、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ことが明らかとなった。他方で、それらの15都市と、その中でも、さらに制度を特に精緻に構築した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 Heskin1995)。

その後、進められてきたネイバーフッド研究にあつては、基本的に「市民参加」「政治的有効性」という視点からが踏襲されてきている(例えば、J.Musso, T.L.Cooper 2011)。日本の研究者にあつても、「市民参加」の観点がつよい。

しかし、現在、米国の諸研究にあつても、ネイバーフッドカウンシル研究がややトーンダウンしているように見受けられる。この背景には、二つのことがあると捉えている。一つは、近年新たにネイバーフッドカウンシルを設置するところが殆どなく、さらにはシアトル市のように折角創出したネイバーフッドカウンシルを廃止するところが出てきていることと関わっている。本稿の問題意識にとって関わりが大きいこととして、第二には、研究が「市民参加」「政治的有効性」「民主主義」という視点から進められてきたが、専らその視点が強くつづいてきており、それに対して新たな視点からの研究が生まれてこなかったことがある。

1.2 本稿の問題関心と目的

本研究は、ネイバーフッドカウンシルのありようを「都市サービス(地域サービス)への地域組織のコミット」という視点からとらえ直す作業をおこないたい。この視点は、ヴィンセント・オストロム(V.Ostrom)の「都市サービスのデリバリーシステム論」を下敷きにしている。

オストロムはその著書『都市サービスの供給システム比較研究』(Comparing Urban service Delivery System)で、公共サービス(および関連する公共財)の供給に適した構造的配置はどのようなものであるのか、という根源的な問いに取り組んだ(Ostrom 1977)。

そこでは、「権力関係」構造による公共サービス

供給よりも、多様な形態の集団的行動(collective action)を受け入れる、意思決定と遂行という新たな構造が、公共サービス供給のより高い業績につながるものだ、とするものである。

例えば、自治体が契約によって業者やエージェンシーをやとって、高齢者の見守りをさせるよりも、すぐご近所の町内会の人が普段からあるいは気になった時に覗く方が(モニタリング)、お金もかからず、リアルタイムに、必要なことがらに手が届く、ということであり、また、見守りのやりかたも、現場に近いから改良しやすいといったことである。

このアプローチから、筆者は日本の日本の都市内分権組織(まちづくり協議会ないし協議会型住民自治組織)の調査に着手してきたがその過程で、ネイバーフッドカウンシルと類似の構造と設置をもつ「まちづくり協議会」が、オストロムのいう、資金循環の点でもマンパワーや時間の点でスムーズな「地域サービスの供給(デリバリー)」に効果的かつ有効な形でコミットしていることに気づき、かつ示してきた(前山 2015; 前山 2016)。

「都市サービスのデリバリーシステム論」の視点は、実は、米国の都市内分権の協議会型住民組織たる米国の「ネイバーフッドカウンシル」に対してもあらたに実相を解明し示すことに有効なのではないかと考えている。本稿においてこの視点をメスとしておこなう分析をもって、ネイバーフッドカウンシルに切り込んでみたい。「都市サービスのデリバリーシステム論」の視点をもって米国のネイバーフッドカウンシルの機能を明らかにしたい。

1.3 これまでの研究とまなざし

論者は、日本の協議会型住民組織(まちづくり協議会)と米国の協議会型住民組織(ネイバーフッドカウンシル)の研究を、両者を絶えず視野に入れながらおこなってきた。2004年にシアトル市の調査から始まったが、そこにおいては、論者自身も「市民参加」「民主主義論」の視点からの研究であった(前山 2004)。けれども、ワシントン大学(シアトル)における客員研究員としての、現地での研究、また全米各都市のネイバーフッドカウンシルや

活動を推進する全米コミュニティ協会 (Neighborhoods, USA = NUSA) の大会に2010年から毎年報告をかねて参加するなかで、「市民参加」「民主主義論」の視点だけではネイバーフッドカウンシルという制度存在がとらえきれていないのではないかと考えるようになった。そこで本格的に、タコマ市 (ワシントン州)、バーミンガム市 (アラバマ州) に赴き、担当者にお会いし、また可能な限りネイバーフッドカウンシル関係の会合にオブザーバー参加して、その実際に触れることとした。その成果を前山2016 (タコマ市) ; 前山 2018 (バーミンガム市) としてもものした。また、その作業にもとづきつつ、この構想を日本社会学会と国際社会学会 (カナダ) において報告し、日本および各国の方々の討論と意見を頂いた (前山 2016報告 ; 前山 2018報告)。本稿は、この研究の進展の上に実施されている。

なお、本稿においては以下、主要な米国諸都市におけるネイバーフッドカウンシルの制度設計を確認し (第2節)、その後テストケースの研究 (第3節) をおこない、もって同上にコミットしたい。

2. 米国諸都市におけるネイバーフッドカウンシルの誕生

本節においては、米国諸都市におけるネイバーフッドカウンシルの展開と制度設計を価確認したい。

2.1 ネイバーフッドカウンシルの叢生とH.W.ハルマン

米国のネイバーフッドカウンシルの源流に一言だけ触れたい。源流として、1939にシカゴ市の屠殺場エリアで、S. アリンスキーらにより設立された Back of the Yards Neighborhood Council (BYNC) が知られている (Slayton 1998)。これは、屠殺場の底辺労働者地区における汚染、過酷な労働と低賃金、職業病、そしてそれが地区の荒廃をもたらしていたことに対して、労働組合と教会とが連携して地域改善を図ったものであり、「コミュニティオーガナイズング」手法 (community organizing) の原点と捉えられている (Alinsky

1946 ; Larry 1997)。ここにあっては、地区住民による協議会ではあるが、自治体からの支援はない状態で、いわば「民間」的活動であり、市のガバナンスと制度化されていないものであった。

1970年代後半になって、いくつもの都市において、市のガバナンスと何らかの接続がある、都市内分権型のネイバーフッドカウンシルが成立されたときに、その動向を本格的に分析したのが、『ネイバーフッドカウンシルの組織とオペレーション』という書をものしたのが、ハワード・W・ハルマン (Howard W. Hallman) である (Hallman 1977)。(なお、ハルマン自身、ネイバーフッドカウンシル運動の先頭となって、全米諸都市でのその設置にむけて自分自身が活動しつつ、さきの全米コミュニティ協会 (Neighborhoods, USA) を設立している。)

ハルマンによれば、公民権運動の直後に、主に1970年代にいくつかの都市で本格的なネイバーフッドカウンシルの制度が急速に設置される動向が見られた¹。市の政策体系とのかわりていくつもの類型があるとした²。

ハルマンは、ネイバーフッドカウンシルの特質を、「地区コミュニティの公式でないし準公式な代表体」(official or quasi-official representative body for the neighborhood) であるものであり、そして市政府との公式ないし準公式の関係をもつものとした。その視点からすると、上記A~Dがネイバーフッドカウンシルと捉えられている。(また、上記のBYNCは源流ではあるが、なお公式のネイバーフッドカウンシル制度ではまだなかった。) なおまた、この発想自体が、「都市内分権」の捉え方と通底していることを付言しておきたい。

また、ハルマンは、ネイバーフッドカウンシルの目的を次のものとした：

- 市自治体と地区市民の双方向のコミュニケーションのチャンネル
- 地区コミュニティに関心を持つことの保全と強化
- 地区コミュニティのニーズの提唱をおこなうこと (アドボケート)

市民のリーダーシップを新たにするための
フォーラム

3. 米国主要都市におけるネイバーフッドカウンシルの展開

ハルマン、また先のベリーらの『都市民主主義の再生』以後、さらに本格化しあるいは消滅するなどの多様な展開が諸都市で起こってきている。その後も含めて主要な都市における展開があった。ここで、バーミングラム市（アラバマ州）、ポートランド市（オレゴン州）、シアトル市（ワシントン州）、タコマ市（ワシントン州）の4都市をテストケースとして、まず誕生と展開を確認しておきたい。

3.1 バーミングラム市（アラバマ州）－1970年代に 公民権活動を基に設置され継続

バーミングラム市（人口約21万人）のネイバーフッドカウンシルの制度は、1973年という最初期に設置されたものであり、現在も活発に展開されている。市内全域での99のネイバーフッドアソシエーション（neighborhood association）－コミュニティアドバイザリー委員会（community advisory committee：市に23）－市民アドバイザリー評議会（community advisory board：市に1つ）という三層構造のガバナンスの制度であり、「市民参加計画」という基盤計画（1974年設置）を根拠として設立された。

バーミングラム市のネイバーフッドカウンシルの特質は、同市が公民権運動のメッカであり、モンゴメリー市とならんで、クークラックスクラン（KKK）や商工関係者に多かった白人レイシストらと黒人市民たちとの激しい公民権闘争が展開されたところであるが、実はその過程で全米黒人地位向上協会、また黒人市民たちの強力な市民リーグが形成されるなかで、地区コミュニティのありかたと改善に黒人を含めた地域市民が「参加」できるための仕組みが、その熱気の中で、市当局、議員団、フォーラムを通じて煮詰められて、先の「市民参加プラン」として結実したことから設置にいたったものであった³。

（この過程の詳細について：前山 2018年）。

2017年に訪問し幾つかの地区ミーティングに参加させてもらったが、現在も活発な展開を呈している。

3.2 ポートランド市（オレゴン州）－1970年代に 設置され継続

ポートランド市（人口約64万人）のネイバーフッドカウンシルも、1972年設置と、最古のものの一つである。市の条例（City Code. Chapter 3.96）でネイバーフッドカウンシル制度の設置が担保され、また市民参加局（Office of Citizen Involvement⁴）が市行政において担当部局として組織設置されていて、公式のガバナンスとなっている⁵。ここにおいては、95の認定されたネイバーフッドアソシエーション（neighborhood association）－7つのネイバーフッドコアリション（neighborhood coalition）という二層制をとっている。

ネイバーフッドカウンシルという制度がなぜできたのかについては、市の担当者であり、かつその形成についてポートランド州立大学で博士論文⁶をものしたP.レスナー氏によれば、それまでのトップダウンの政治風土に対して、地域コミュニティをベースとしてのボトムアップに目覚めた、「ポートランドにおける文化的変化（cultural change）が起こった」とのことであった。

3.3 シアトル市（ワシントン州）：1990年代に設 置されたが破棄／消滅

シアトル市（人口約70万人）では、1980年代末から91年にかけて、市民活動家たちによる強力な運動が展開され、ネイバーフッドカウンシルを求める声となった。シアトル市行政はこれを無視することができず、1991年にコミュニティ局（Department of Neighborhoods）を設置し、カリスマ的なコミュニティ活動家のジム・ディアス氏を同初代局長に据え、ネイバーフッドカウンシル制度の設置（District Councilという名称、13設置）（図表1）、ネイバーフッドマッチングファンド事業（Neighborhood Matching Fund）の設置、コミュニティ計画（Neighborhood Plan）の推進、

13名の地区担当職員 (neighborhood coordinator) とオフィスの設置, と短期間で精力的に, このグラスルーツ方式のストラクチャーが構築された。全米から着目され, フォード財団等から全米的な賞を得ている。他都市に比較して, コミュニティ計画をディストリクトカOUNシルすべてでフルに実施したことも着目された。

ストラクチャーとしては, バーミンガムでいえば, 2階にあたるディストリクトカOUNシル (District Council: 市に13) と, そして3階にあたる, DCリーダーたちが構成し市全体を轄するシティネイバーフッドカOUNシル (City Neighborhood Council = CNC) (市に一つ) の二層からなっていた (Diers 2004)。ネイバーフッドカOUNシルの仕事としては, 地区課題の議論・提言とともに, 地区市民団体が自ら手掛けたいエリア改善の申請をおこなう, ネイバーフッドマッチングファンド事業について, それを審査することが大きな仕事となっている。

ところで, 2016年にエドワード・マーリー市長が「ネイバーフッドカOUNシルの各市民役員は白人・男性・一戸建て所有者が主であり, 偏っている」とする指摘をして制度の問題を突きき形で, 「執行命令」 (Executive Order) を発令し, 大変にドラスティックなことに, 「公式のネイバーフッドカOUNシル制度」は破棄され, 「消滅」することとなった (2016年7月)。

3.4 タコマ市 (ワシントン州) : 1990年代に形成され継続

タコマ市 (人口約21万人) のネイバーフッドカOUNシルは, 1992年に本格的に設置されたが, 1974年からその青写真的な企画が徐々にすすめられてきたものであった。その過程では, 一方で市民による運動 (討議フォーラムの設置など) があり, 他方でこのボトムアップの方式に確信を持つ行政マンたちがそれを支援しながら, 次第に議会や市当局の理解を得ることを通じて実現にこぎつけた (特にそのなかでE. ゲイトウッド氏が大きなけん引役を果たした)。また, その過程は, 地区防犯の改革とも連動して進められてきている。ストラクチャーと

図表1 13のDistrict Council : 2016年6月以前



しては, 市全体で7つのネイバーフッドカOUNシルと, その代表者会議たるコミュニティカOUNシル (community council) (市に一つ) の二層性が敷かれている。これは, バーミンガムでの3階建ての相にあつての, 2階と3階にあたる (Tacoma Neighborhood Council Guidelines)。

4. ネイバーフッドカOUNシルの制度設計

以上4つの都市のネイバーフッドカOUNシル制度の誕生と展開を見たが, これらの制度設計を確認しておきたい。(図表2)

1970年代初頭に設置されたバーミンガム市, ポートランド市のケース, また1980年代後半から1990年代初頭にかけて設置されたシアトル市, タコマ市のケースは, 現在, ネイバーフッドカOUNシルの仕組みを要する代表的なものである。制度として, 市が実施プログラムを用意し, 市民がそれを器として審議・活動をおこなうと形となっている。バーミンガム市の場合で確認しておく, 市自治体が「市民参加計画」のもと「市民参加プログラム」を設置し, それに基づいて, 市によりに認定されたネイバーフッドアソシエーション (市内に99) - その代表者たちからなる「コミュニティアドバイザー委員会」 (市内に23) - さらにその代表者たちか

図表2 諸都市におけるネイバーフッドカウンシル制度

	バーミンガム市 (アラバマ州)	ポートランド市 (オレゴン州)	シアトル市 (ワシントン州)	タコマ市 (ワシントン州)
人口	21.2万人	64.0万人	70.4万人	21.1万人
設置年	1973年	1974年	1987年	1992年
設置	条例	条例	条例	条例
階層	3層制	2層制	2層制	2層制
構成	<ul style="list-style-type: none"> 市民アドバイザリー評議会 (Citizen Advisory Board) (1) コミュニティアドバイザリー委員会 (Community Advisory Committee) (23) ネイバーフッドアソシエーション (Neighborhood Association) (99) 	<ul style="list-style-type: none"> 市民アドバイザリー評議会 (Neighborhood Coalition) (7) ネイバーフッドアソシエーション (Neighborhood Association) (95) 	<ul style="list-style-type: none"> 全市ネイバーフッドカウンシル (City Neighborhood Council) (1) ディストリクトカウンシル (District Council) (13) 	<ul style="list-style-type: none"> 全市ネイバーフッドカウンシル (City Neighborhood Council) (1) ネイバーフッドカウンシル (Neighborhood Council) (7)
実施プログラム	市民参加プログラム (citizen participation program) ; 市民参加計画 (citizen participation plan)	ポートランドネイバーフッドシステム (Portland Neighborhood System)	ネイバーフッドプランニングおよび支援プログラム (Neighborhood Planning and Assistance Program)	タコマネイバーフッドプログラム (Tacoma Neighborhood Program)
自治体担当課	コミュニティ開発部 (Department of Community Development)	市民参加部 (Office of Citizen Involvement)	コミュニティ部 (Department of Neighborhoods)	経済開発部 (Economic Development Department)
地区支援オフィス/担当職員	コミュニティ資源代議支援職員 (Community Resource Representative)	コミュニティ連合職員 (Neighborhood Coalition Officer) (7)	コミュニティディストリクトコーディネーター (Neighborhood District Coordinator) (13最大時)	ネイバーフッドカウンシルオフィス (Neighborhood Council Office) (1)
住民策定による地区計画	なし	なし	コミュニティ計画 (Neighborhood Plan)	なし
関連街区整備事業	なし	コミュニティスモールグラント (Neighborhood Small Grant)	コミュニティマッチングファンド (Neighborhood Matching Fund)	スモールイノベティブグラント (Small Innovative Grant)
備考			1987年-2016年 (2016年以降廃止)	

(典拠：Carl Abbott 1983; Jim Diers 2005 ; 前山総一郎 2004; Tacoma Economic Development Department 2000 より作成)

らなる、全市レベルでの「市民アドバイザー評議会」が構成され稼働するという形となっている。他都市の場合市の状況によって2層の組織層を展開している。なおまた、市自治体は、担当課を定め（バーミンガム市の場合、コミュニティ開発部）、そして地域担当職員を1名から十数名の範囲で設置している。

5. ネイバーフッドカウンシルの社会的機能

以上、テストケースの4都市のネイバーフッドカウンシルの展開と制度設計を見た。では、その社会的機能はどのようなものなのだろうか。都市サービス（地域サービス）とのかかわりはどのようなものなのだろうか。

日本のまちづくり協議会の社会的機能

～ 直接的に地域サービスに従事

ここで対比として、日本のまちづくり協議会について触れておきたい。まちづくり協議会と、ネイバーフッドカウンシルは、制度設計として類似する点が多い。第一に自治体により制度枠組みが設定され、第二に自治体の条例や要綱で設置が定められ、第三に一定地域ごとに、住民代表性をもつ組織を置く（ネイバーフッドカウンシル組織、まちづくり協議会組織）、第四に自治体がそのための支援組織ないし支援職員（地域担当職員等；図表2における「地区支援オフィス／担当職員」）を配置するという点である。

2000年以降、とりわけ2005年以降急速に、日本のまちづくり協議会（名称とすると、コミュニティ協議会、まちづくり協議会、まちづくり推進委員会など）が増えた。それは多くの場合小学校区（その他中学校区など）を単位として、そこに既存していた町内会、防犯組合、体育会、老人クラブ、子ども会、小学校PTA、ボランティアの会、民生委員協議会など30～40程度の小組織を、アンブレラ状に組織化したものである。そして、それまでそれら相互に連携がゆきとどかなかった小組織を「部会」といった形で連携させ、例えば独居高齢者の居場所づくりのために、町内会と民生委員協議会等で「い

きいきサロン」の設置運営をおこない、あるいはPTAと町内会が手を取って「小学生登下校見守り」事業を実施するということが行われるにいたっている。

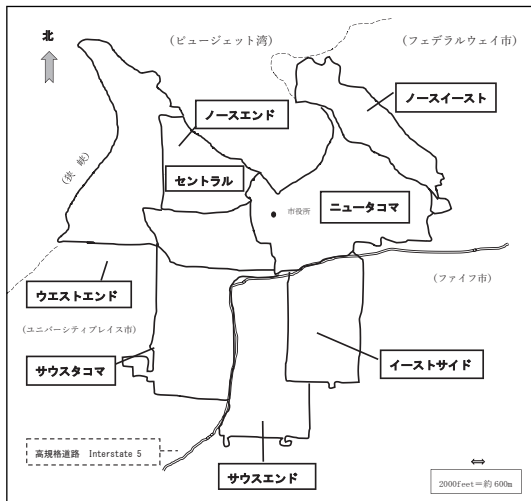
地域社会の課題への対応ということであるが、特にこれを都市サービス（地域サービス）の供給という視点から見ると、独居高齢者の見守り、小学生の登下校見守り、避難要支援者事業というサービスを、自治体ではなく、住民がまちづくり協議会を器として集団的に、地域で必要としている人に届けるという形になっている。これを自治体がおこなうと、業者への契約委託、報告、問題があったときの対応等、かなりの時間と費用がかかるが、まちづくり協議会にあっては、多くの場合、自治体からの補助金（それぞれ数万円から数十万円程度）と住民の自発的ワークによって低廉な費用で実施されている。

5.1 米国のネイバーフッドカウンシルの社会的機能についての分析

他方で、複数のヒアリングにおいて、米国のネイバーフッドカウンシルの場合、こうした地域サービスについては従事せず、関わらないとされる⁷。（それらには、NPOなどが対応するという形になる。）これは、さきのハルマンのいう、ネイバーフッドカウンシルの制度設計としての組織目標にかかわっている。即ち、「市自治体と地区市民の双方向のコミュニケーションのチャンネル」「地区コミュニティのニーズの提唱をおこなうこと（アドボケート）」などの組織目標である。けれども、ネイバーフッドカウンシルにあっては、討議や市自治体への勧告にあって、地域のために地域の課題をみつめる存在である。全く、「関わらない」形なのであるか？ 都市サービスのデリバリーシステム論の観点から問うてゆきたい。

まず、ここにおいて、ネイバーフッドカウンシルの日常的事業のありようを確認したい。ここでは、比較的資料が整備された、タコマ市でのネイバーフッドカウンシルの事業を検討した。（地図）

地図 タコマ市（ワシントン州）におけるネイバーフッドカウンシルの区域



(典拠：筆者作成)

具体的には、「ニュータコマネイバーフッドカウンシル」「イーストサイドネイバーフッドカウンシル」「タコマセントラルネイバーフッドカウンシル」「サウスエンドネイバーフッドカウンシル」「サウスタコマネイバーフッドカウンシル」「ウェストエンドネイバーフッドカウンシル」の6つの2016年のアクションプラン（action plan）の内容を確認した。（図表3）

ここにおいて、ネイバーフッドカウンシルが次のことに力を入れていることが見て取れる。①リクルートやチラシの配布、役員の資質向上といった「組織の改善」、②グラントプログラムの利用促進を主要内容とした「区域内諸組織の支援」、③SNS等ソーシャルメディアやウェブサイト、印刷物を用いての「広報・マーケティング」、④生活の質向上にむけての、またホームレス問題などの「アドボカシー」、⑤地区内諸コミュニティグループ、NPO、ビジネスコミュニティとの「パートナーシップ」ということに力点が置かれている。ここから見て、實際上、組織の改善や広報、マーケティング等への対応にウェイトがおかれており、先の日本のように、直接地域サービスの供給にかかわる事業に従事する側面は

薄い。

5.2 米国のネイバーフッドカウンシルと都市サービスの供給機能についての検討～タコマ市をテストケースに

けれども、地域の課題を討議や「アドボカシー」、「組織の開園」「広報・マーケティング」「地区内諸組織の／とのパートナーシップ」ということのみで、地域サービスの供給に関わらないのだろうか。ここで図表2における「関連街区整備事業」が再度着目される。そのうち、全米賞を受賞したシアトル市での「コミュニティマッチングファンド」は、地域課題（公園の新設、樹木の設置）にむけて整備された、市からの補助金であった。シアトルにおいて同制度は2016年にネイバーフッドカウンシル制度の廃止とともに別の制度となってしまったが、その景況を受けたタコマ市、ポートランド市で、現在も「イノベティブグラント」（Innovative Grant）というものが実施されている。これにつき、タコマ市を事例として検討したい。

図表2における「関連街区整備事業」に目を止めたい。そのうち、全米賞を受賞したシアトル市での「コミュニティマッチングファンド」は、地域課題（公園の新設、樹木の設置）にむけて整備された、市からの補助金であった。シアトルにおいて同制度は2016年にネイバーフッドカウンシル制度の廃止とともに変成してしまっただが、その影響を受けてタコマ市、ポートランド市でつくられ、現在も実施されている「イノベティブグラント」である。

5.3 イノベティブグラントの申請プロセス

タコマ市の「イノベティブグラント申請ガイドライン」によれば、イノベティブグラントとは、次のようなものである。それぞれのネイバーフッドカウンシルエリアにおける、地区改善のプロジェクトをすすめる「草の根」の地区諸組織（フォーマル、インフォーマル問わず）にマッチングファンドを供給するものである。

各ネイバーフッドカウンシルは2万ドルを割り当

図表3 タコマ市（ワシントン州）における事業（2016年アクションプラン）

ネイバーフッドカウンシル		New Tacoma(NTNC)	East Side (ENACT)	Central(TCNC)	South End (SENC)	South Tacoma (STNC)	West End (WENC)
調査資料		2016 Action Plan	2016 Action Plan	2016 Action Plan	2016 Action Plan	2016 Action Plan	2016 Action Plan
事業内容							
組織の改善	リクルートと参加者の拡大	NTNCのリクルート拡大チラシの配布等 役員メンバーのリクルート改善 NTNCミーティングの参加者拡大 定款の改定				ミーティングのサイン・看板のわかりやすさ	マップの作成, 役員のリクルート
	リーダー資質の向上	メンバーのリーダー資質の向上 (全米コミュニティ協会=NUSA参加)	理事の全米コミュニティ協会への派遣				理事の全米コミュニティ協会への派遣
	会議の改善			テーマ型ミーティング(月)の開催			
	緊急事態			緊急事態に対応できるアクション委員会の設置検討			
区域内諸組織の支援	グラントプログラム利用促進	グラントプログラムの利用促進		諸組織のグラントプログラムの利用支援	諸組織のグラントプログラムの利用支援		
	区域内諸組織の支援			区域内諸組織のさらなる支援		South Tacoma Business Districtの支援維持	
プレゼンテーション	教育	「市で誰に話すべきか」教育の拡大					
	他団体連携	他のネイバーフッドカウンシルとのパートナーシップ強化					
	環境	環境に関わるプレゼンテーション					
	公共交通	公共交通					
市民フォーラム	域内諸課題についての討議	現在の課題 公共交通, 所得財産価値の維持, アフォーダブルハウジング, ホームレス問題, ポートオブタコマ, 経済・ジェンネス発展, タコマ経済の健康					
	NC選挙について			ネイバーフッドカウンシルの選挙フォーラム			
イベント		ストリートフェア					
広報・マーケティング	既存方メディア	TV, ラジオ					
	ソーシャルメディア	ソーシャルメディア		Facebookの改定		Facebook, ウェブサイトの有効活用	
	パブリックイベント	パブリックイベントでの参加者拡大					
	印刷物ウェブサイト	印刷物(チラシ, NTNCレター, 会議次第, 記録)	ENACTニュースレターの際発行		フードバンク等, 貢献する諸組織のリンクを設置(ウェブサイト)	Eメールニュースレターの配布	West Endパンフレット作成
	市の諸決定関係			市の諸決定の認知, およびそれへの参与の促進			
	周知・調査				住民の関心事項調査(ウェブサイト)	nextdoor.com周知; メディア委員会	
アドボカシー	提起	アドボカシーの持続(書式による提起)		生活の質の改善のためのアドボカシー(書簡, ミーティングを通じて)			
	諸団体の擁護的支援	多様な利害をもつコミュニティを代理代表(ロールビジネスのサポート, 経済発展, ホームレス)					
	資源	コミュニティの資源					

※ 次頁へ続く

パートナーシップ	他NC	他のネイバーフッド カウンシルとの連携				他のネイバーフッド カウンシルとの連携	他のネイバーフッド カウンシルとの連携
	域内諸団体	多様なコミュニティ 諸グループ					
	NPO	NPO					
	自治体	地方自治体機関					
	ビジネスグループ	ビジネスコミュニティの拡大	経済発展のためビジネスと協働			ビジネスディストリクトグループとのパートナーシップ	
企画	講演		Eastside School校長への講演依頼				Wilson高校校長との交流と後援依頼
	青少年支援				青少年プログラム、学校システムとの連動	Read2meプログラムによる学校支援	
	落書き					落書き撲滅活動	
	奨学金					スカラシッププログラム	
	地区マップ						地区資源マップの作成活動
	意向調査						地区住民の意向調査の企画
	クリーンアップ					市主催クリーンアップへの参加機会の周知	クリーンアップデイ
	フードバンク等						ホリデイフードバスケット、フードバンク

(典拠：NCNT 2016 Action Plan; ENACT 2016 Action Plan; TONG 2016 Action Plan; SENG 2016 Action Plan; STNC 2016 Action Plan; WENC 2016 Action Plan; City of Tacoma, Neighborhood Small Innovative Grants 2017 Guidelinesより作成)

てらており、各申請につき7500ドル上限となっている。

申請は、歩道、通り、共通のエリアの美化およびフィジカルな改善プロジェクトとされ、小規模の草の根の諸組織に対して下記の申請が認められる。(個人財産の改善は認められない。)

コンポスト	200ドル
収入総額	9,315ドル
(内訳) IG	7,065ドル
ボランティア労働	2,000ドル (200時間換算)
セール	200ドル

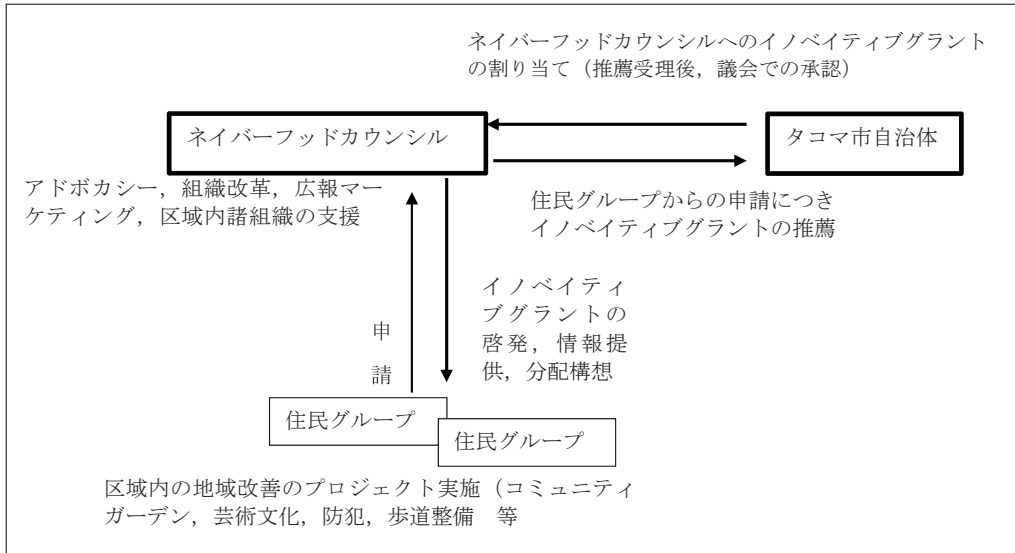
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・照明 ・障がい者のアクセシビリティ / 障壁除去 ・看板 ・歩行者の安全 ・病害樹木の除去 ・壁画 ・反芻動物 (牛, 羊, 山羊) のレンタル |
|---|

具体的には、コミュニティガーデン、芸術文化、防犯、歩道整備などの改善にむけてネイバーフッド区域内の小グループが申請するというものであるが、ガイドラインによれば、次の事例が上げられている。

(例) コミュニティガーデンに向けての申請
 出費総額 9,315ドル
 (内訳) フェンス 4,842ドル
 ガーデン床 1,000ドル

申請にかかわる各アクターでの関係性を確認すると、タコマ市の自治体が各ネイバーフッドカウンシルにイノベティブグラントを用意・割り当てし(各ネイバーフッドカウンシルに年間2万ドル)、そしてネイバーフッドカウンシルは住民グループや「草の根」小組織に対して、イノベティブグラントの啓発、情報提供をおこなう。住民グループや「草の根」小組織が申請をおこなった後に、ネイバーフッドカウンシルが討議し、その結果よいと判断された申請を、市自治体に推薦する、というプロセスを経る。最終的にその推薦された申請は、議会において承認されて交付される。そのうえで、住民グループや草の根小組織が、グラントを得て、区域内での地域改善のプロジェクトをコミュニティガーデン、芸術文化、防犯、歩道整備などで実施する、というものである。(図表4)

図表4 イノベティブグラントの申請をめぐるプロセスと各セクター



ここから、次のことが見て取れる。
 第一に、ネイバーフッドカウンシルは、直接的に、地域の課題にかかわる改善事業には従事しないのであるが、他方で、イノベティブグラントを区域内の住民小グループが地区改善（コミュニティガーデン、芸術文化、防犯、歩道整備の改善など）を提起し・着手するよう「コーディネート」することに徹した働き（機能）をすることとなっている。この点、日本のまちづくり協議会が直接的に各種事業に着手することと大きく異なった点である。

どちらかという、直接ネイバーフッドカウンシルが手を下すのではなく、都市サービスへの参画を域内の小住民グループや地区内NPOに推進するという脈絡ともいえる。

尚また、米国の場合には、一つに、一定の審査を経るものであり、次に、その施設・設備の事業を完遂した場合、それを再度おこなうことは性格上ない、という形で、日本の場合のような実施組織が自己判断で事業をすすめることとは状況異なる。

第二に、日本の場合には、独居高齢者をささえる見守り事業、「いきいきサロン」、小学生登下校見守り事業、避難要被支援事業に着手し、いわば地区

の人々の人生のライフサイクルに関わる事柄（ヒューマンサービス／社会サービス）に直結しているが、米国のネイバーフッドカウンシルの場合には、地区の改善をコーディネート的に携わるにしても、あくまでも施設設備（フィジカルなもの）にかかわるものの改善事業であった。

ここからして、次のように言うことができよう。日本の都市内分権組織としてのまちづくり協議会が区の人々の人生のライフサイクルに関わる事柄（ヒューマンサービス／社会サービス）に直接的に着手する。すなわち地域サービスの供給に相当程度関わる。これに対して、米国の都市内分権組織としてのネイバーフッドカウンシルにあっては、地域サービスの供給への関わりは、啓発・推薦といった形で限定的である。（もっとも、まったくそれが無いのではないが、それは、ネイバーフッドカウンシル自体がおこなうというのではなく、推進・推薦する小住民グループによる実施供給というということであった。）これは、基本的には、ハルマンのいう、「市自治体と地区市民の双方向のコミュニケーションのチャンネル」「地区コミュニティのニーズの提唱をおこなうこと（アドボケート）」「市民のリーダー

シップを新たにするためのフォーラム」といった形での制度設計での目的から、いわば設計図通りの展開を呈していると言える。基本的には「市民参加」「政治的有効性」という事柄にウェイトがあり、都市サービス（地域サービス）にかかわる面は限定で気である。ネイバーフッドカウンシル制度の誕生からその生活と機能は変わっていないと言える。

逆に21世紀になってから、急激にすすむ少子高齢化の中で高齢者問題に直面して進展してきている、日本のまちづくり協議会の性格が逆照射されたと捉えられよう。

6. おわりに

長らく民主主義的視点からの研究の限界があったことの問題を踏まえて、本研究は都市サービスの供給システム論の観点でネイバーフッドカウンシルの実相を明らかにする試みを行った。その結果、次のファインディングスを得た：

1) 米国のネイバーフッドカウンシル（都市内分権型住民組織）にあつては、（日本のまちづくり協議会＝都市内分権型住民組織とは異なり）組織が直接都市サービス（地域サービス）に着手することはない。

（どちらかという、都市サービスへの参画を域内の小住民グループや地区内NPOに推進する脈絡がある。）

2) ただし、街区整備事業（コミュニティガーデン、芸術文化、防犯、歩道整備などの改善）につき、それをネイバーフッドカウンシル域内の小住民グループが提起し実施することを、啓蒙・推薦する位置づけにある。

3) 日本のまちづくり協議会が、高齢者支援、小学生の登下校見守り、避難要被支援者事業など人の人生サイクルにかかわるヒューマンサービスないし社会サービスに是広範に関わるのに対して、ネイバーフッドカウンシルにあつては、施設・設備

整備関係にのみ限定されていた。

4) このことは、市民政治的脈絡で生まれてきたネイバーフッドカウンシルの制度設計と強くかかわっている。（開始当時から、変化していない。）

参考文献

- Abbott, C., 1983, *Portland. Planning, Politics and Growth in a Twentieth-Century City*, University of Nebraska Press
- Alinsky, Saul D., 1946, *Reveille for Radicals*. 1946, University of Chicago Press
- Bennett, Larry. *Neighborhood Politics: Chicago and Sheffield*. 1997
- Berry, Jeffrey M, Kent E. Portney, Ken Thomson, 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, the Brookings Institution
- The City of Birmingham (Mayor William A. Bell, SR), *Birmingham Forward*. Neighborhood Officers' Training Workshop
- City of Portland, Office of Neighborhood Involvement, Mission, Goals, and Values (adopted April 12, 2010)
- City of Tacoma, neighborhood small innovative grants 2015-2016 guidelines
- City of Tacoma, neighborhood small innovative grants 2017 guidelines
- City of Tacoma (Economic Development Department), Guidelines for Neighborhood and Community Councils (ca. 2013)
- City of Tacoma (Economic Development Department), 2000, Grassroots. A Manual for Neighborhood Organizations
- 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
- Cooper, T. L., & Musso, J. A., 1999, The potential for neighborhood council involvement in

American metropolitan governance, *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 2(1/2), 199-232

Diers, J., 2004, *Neighbor power: Building community the Seattle way*, University of Washington Press

Hallman, H. W., 1977, *The Organization and Operation of Neighborhood Councils: A Practical guide*, Praeger Publishers.

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

前山総一郎, 2016, 「米国におけるネイバーフッドカウンシルの政策的形成と都市レジームータコマ市（ワシントン州）をテストケースとして」『都市経営』No.9

前山総一郎, 2016, 「米国の都市内分権組織（ネイバーフッドカウンシル）における都市サービスのデリバリーシステムの状況について. 日本の都市内分権（まちづくり協議会）との比較」（日本社会学会 89回 日本社会学会大会2016年10月8日）

前山総一郎, 2018, 「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：バーミングラム市（アラバマ州）の「市民参加プラン」をベンチマークとして」『都市経営』No.10

Musso, J., Weare, C., Bryer, T., & Cooper, T. L. 2011, Toward “Strong Democracy” in Global Cities? Social Capital Building, Theory - Driven Reform, and the Los Angeles Neighborhood Council Experience. *Public Administration Review*, 71(1), 102-111

Ostrom, V. & Bish, F.P. (eds.), 1977, *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, Sage Publications, Inc

Slayton, R.A., 1998, *Back of the Yards: The Making*

of Local Democracy, University of Chicago Press.

註

1 1977年時点で挙げられているのは、アラスカ州アンカレッジ、ジョージア州アトランタ、アラバマ州バーミンガム、オレゴン州ポートランド市、オハイオ州デイトン市、オレゴン州ユージーン市、ミネソタ州ミネアポリス市、カリフォルニア州サンディエゴ市、ペンシルヴァニア州ピッツバーグ市、ミネソタ州セントポール市である。

2 ハルマンによれば、ネイバーフッドカウンシルは、次の形で、いくつかの類型をなしていた。

A 市の基本設置自治憲章（チャーター）によりオーソライズされたもの

ニューヨーク、ピッツバーグなど

B 市の条例により設置され、市全域で設立されたもの

デイトン市（オハイオ州）、バーミンガム市（アラバマ州）など

C 市全域では設置されず、徐々に増えてゆくパターンのも

サンディエゴ市（カリフォルニア）、ユージーン市（オレゴン州）など

D 市自治体の公式の承認は得ていないが、実質的には市との関係性をもつもの

ポートランド市（オレゴン州）など

E 市自治体の公式の承認は得ておらず、かつ市とは全く関わりがないもの

ミズーリ市など

3 前山総一郎, 2018, 「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：バーミングラム市（アラバマ州）の「市民参加プラン」をベンチマークとして」『都市経営』No.10

(<http://dx.doi.org/10.15096/>

UrbanManagement.1006)

4 2017までは、コミュニティ参加局（Office of Neighborhood Involvement）の名称

5 2018年5月18日；ポートランド市役所におけるヒアリング（Paul Leistner氏）

6 Leistner,R.Paul, 2033, The Dynamics of Creating Strong Democracy in Portland, Oregon - 1974 to 2013, Portland State University (Dissertation)

7 ヒアリングは下記の形で実施された：

• Elton Gatewood (元タコマ市職員 Neighborhood Coordinator)

日付 2016年1月26日(火)

場所 タコマ市Fire Station meeting room

• Marilyn Strickland, タコマ市市長

日付 2016年9月13日(火)

場所 タコマ市役所 市長室

• Carol Wolfe (City of Tacoma, Community and Economic Development, Business and Neighborhood Service, Neighborhood Coordinator)

日付 2016年9月14日(水)

場所 タコマ市役所

• Elizabeth Burris (President of New Tacoma Neighborhood Council)

日時 2016年9月14日(水)

場所 People's Community Center

8 City of Tacoma, neighborhood small innovative grants 2015-2016 guidelines

※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。

Social Function of Neighborhood Councils in the U.S

Soichiro MAEYAMA

Neighborhood Councils have been treated just from view point of CITIZEN INVOLVEMENT or DEMOCRATIC WAY for long years. This research tried to access the actual situation/ phase of Neighborhood Councils from the view point of "Urban Service Delivery System"(V.Ostrom). Analyss on Neighborhood Councils' programs in 4 cities, was conducted, namely, Birmingham (Alabama), Portland (Oregon), Seattle (Washington), Tacoma (Washington), in term of urban service delirery sistem (V.Ostrom). As the result, we realized the followings: US Neighborhood Councils by themselves do not provide urban services, thought Japanese Machizukuri Kyogikais broadly provide human services/ social services (watching over isolated elders, over commuting of elementary school children, programs for evacuation-weak persons). While the service provison is limited as such, we also realized Neighborhood Councils have an aspect that encourage small residents' groups to commit physical improvement (side walk, park etc. Some devices such as Innovative Grant).

Keywords : Neighborhood Council, Machizukuri Kyogikai, Urban Service, Tacoma, Innovative Grant

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 16K04036

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1104