

米国都市内分権におけるネイバーフッドカウンシルのダイナミクス ータコマ市のネイバーフッドカウンシル調査を基にー

前山 総一郎

要旨

本稿は、従来の米国のネイバーフッドカウンシルについての民主制論 (M.Berryら) を超えての実際的把握を目指し、都市サービス供給システム論の視点を踏まえ、さらに政策形成・対応とのかかわりに着目し、ネイバーフッドカウンシルをとりまくダイナミクスを捉えようとした。

本稿は、タコマ市 (ワシントン州) をテストケースとして検討した。そして、(1) 市側のネイバーフッドカウンシルに対する姿勢の変化 (「市事業へのアドバイスの役割での参加」から「市民参加と公平」への設置趣旨の変更 (市の戦略計画からの要請) と、それに基づいての各ネイバーフッドカウンシルに対する一定の義務付けが起こってきていることを、タコマ市「自治体法規」「ネイバーフッドカウンシル基準とガイドライン」文書の検討から検討した。(2) ネイバーフッドカウンシルについては、上記の変化があるなかでも、市自治体との場として保証された連携、市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証は、調査時点現在で確保されており、ネイバーフッドカウンシルの機能として、実際には、1992年以来ネイバーフッドカウンシルで実施されてきたことの権能はそのまま維持されてきていることが捉えられた。(3) そして、このようなダイナミクスが、現在、ホームレスの急増という地域の社会問題に対して、住民サイドからの制度的動きを保証し、かつ流動化・分散化に対する一定の「防波堤」としての役割を果たす上での制度環境が保持されていることが捉えられた。

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 タコマ市 (ワシントン州)
ホームレス 社会・政治制度としてのダイナミクス

1. はじめに

日本において少子高齢化、地域縮小という社会的課題があるが、米国においては、地価高騰、ホームレス問題、それに伴う犯罪問題という社会課題が深まっている。そうした中において、住民を体現し代表させるしくみとしての「ネイバーフッドカウンシル」(日本のまちづくり協議会と法設置上類似のもの) は、そうした社会的課題にあって今、どのような存在としてあろうとしているのか。

1.1 ネイバーフッドカウンシルをめぐって、民主制論をこえての実際的理解へ

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、1990年代のはじめにJ.M.ベリー (Berry) らが初めて本格的な大規模な調査をおこない、『都市民主主義の再生』として公刊し (Berry 1993)、大きな反響をよんだ。15都市を調査し、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、の測定を行った結果、これらの構造が構築されたところでは、「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。その後、ネイバー

フードカウンシル研究の進展にあつては、基本的に「市民参加」「政治的有効性」という民主主義制論の視点が長らく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。

他方、21世紀にはいると、新たにネイバーフッドカウンシルを構築する都市があまりなく、さらにはシアトル市においてのようにネイバーフッドカウンシルの制度そのものを廃棄したところさえ出てきた（2016年）。ネイバーフッドカウンシルの社会的意義が問われてきている。それに応じるかのように、研究自体もトーンダウンしてきている（Dierwechter & Coffey 2010）。論者は、「市民参加」「政治的有効性」という民主主義制論のみでの分析の限界を指摘し、そこで、都市サービスの供給システム論（Urban Service Delivery System）の観点から、ネイバーフッドカウンシルの機能を捉えることを提起し、分析した。

その結果、高齢者支援（いきいきサロン設置運営）小学生の登下校見守りなど社会サービス・都市サービスに広範に直接供給主体となって関わる日本のまちづくり協議会（都市内分権型住民組織）とは異なつて、米国のネイバーフッドカウンシルにあつては、組織自体では直接の供給主体として都市サービス・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（市からのファンドによるコミュニティガーデン、芸術文化、歩道整備などの改善）にむけて、域内の小住民グループが実施できるよう、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（前山 2019）。

このように、民主主義制論（いわば政治がかかわることがら）のみならず、都市サービスの供給システム（サービス）の視点からネイバーフッドカウンシルを捉えてきたのであるが、あらためて、「政治」と「サービス」のありようを踏まえたその上で、ネイバーフッドカウンシルというものを取り巻き・成り立たしめている「社会・政治制度としてのダイナミクス」（dynamics as socio-political-social institution）の一端を示したいと考えている。

1.2 対象・目的・手法

ここにおいては、長らく研究対象としており、かつまた政治的変動のなかで破棄されることなく継続している、タコマ市（ワシントン州）のネイバーフッドカウンシルを俎上にあげることとした。

目的 タコマ市のフレームワークにおいて、ネイバーフッドカウンシルをめぐつて、どのような変化が訪れており、そしてその過程のなかでどのような「社会・政治制度としてのダイナミクス」の相となりつつあるのか、を明らかにしたい。

具体的な手法・手順として次のことに取り組む。

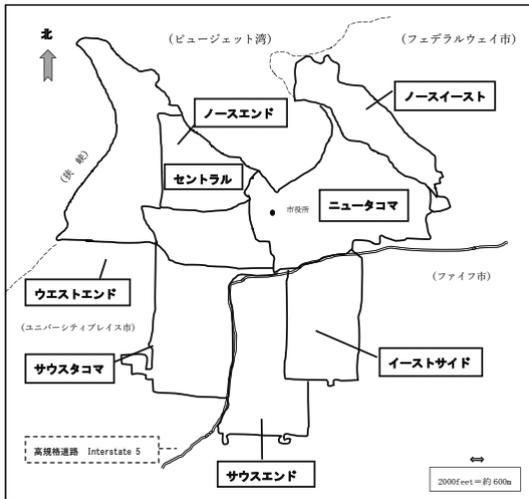
- ① 市自治体の関連大綱、条例、要項（市発行の資料）、および担当者ヒアリング調査を通しての、市の政策姿勢の確認
- ② ネイバーフッドカウンシルの議事資料（次第と記録、およびネイバーフッドカウンシル定期総会への現地調査）を通してのネイバーフッドカウンシル理事会の姿勢（政策、事業、連携についての姿勢）の確認
なお、ネイバーフッドカウンシル理事会については、中心街の「ニュー・タコマネイバーフッドカウンシル」（New Tacoma Neighborhood Council：NTNC）をテストケースとした。
- ③ ワシントン大学による同市イバーフッドカウンシル制度の調査および提言書（“Livable City Year 2017-18”）

2. タコマ市のネイバーフッドカウンシルにかかわる政策姿勢

タコマ市（ワシントン州）は、西海岸の古くからの貿易港をかかえる、人口21万6千人（2018年現在）の都市であり、人口構成も比較的多様なデモグラフィックな市である¹。同市においてネイバーフッドカウンシルが8つ設置されている（West End, North

End, Northeast, Central, South Tacoma, South End, Eastside,そしてNew Tacomaのネイバーフッドカウンシル)。

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)

2.1 タコマ市自治体法規 ネイバーフッドカウンシル条例 (第1.45章)の大幅改訂

タコマ市のネイバーフッドカウンシルにかかわる政策姿勢についてみる場合に、その根本として、ネイバーフッドカウンシルにかかわる条例の改訂が進められている (2019年9月現在)。

タコマ市自治体法規 (Tacoma Municipal Code : TMC) にあって、法規内の条例 (第1.45章) の「目的」が変更されることとなった²。かつてネイバーフッドカウンシルにかかわる本条例の目的については次の形であった。

「本章の目的は、ネイバーフッドカウンシルプログラムを通じて、地域コミュニティが市自治体の審議と活動に参画することを支援する諸政策を設置することであり、およびタコマ市のネイバーフッドカウンシルおよびコミュニティカウンシルの執行的諸責

任と承認・予算措置の手続きを定める基準とガイドラインを設置することである。³(下線は筆者)

ところが、現在の改訂によっては、次の形へと改訂されている。

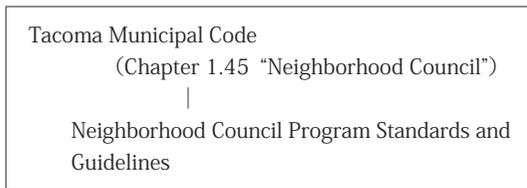
「本章の目的は、ネイバーフッドカウンシルプログラムを設置することであり、およびタコマ市のネイバーフッドカウンシルおよびコミュニティカウンシルの執行的諸責任と諸期待を定める基準とガイドラインを設置することである。」

第一に以前の条文にあった「地域コミュニティが市自治体の審議と活動に参画すること (neighborhood involvement in the deliberations and actions of city government) を支援する諸政策」の箇所 (上記下線部) が削除されている。そして他の項目でも、第1.45.020項「趣旨 (intent)」において「市自治体の諸決定に、アドバイスの役割において参画する」(participate in city government decisions in an advisory role)が消去され、また第1.45.040項「ネイバーフッドカウンシルの諸権能と諸責任」においても「市自治体へのアドバイス能力」の文言が削除されている。さらに第1.45.050項「ネイバーフッドカウンシルの境界とメンバーシップ (参加に変更)」においても、「市自治体の諸決定へのアドバイスの役割においての参画の機会」の文言が削除されている。これは何を意味するのだろうか？

第二に、「タコマ市のネイバーフッドカウンシルおよびコミュニティカウンシルの執行的諸責任と承認・予算措置の手続きを定める基準とガイドラインを設置すること」から、承認・予算措置の手続きの部分 (下線部) が削除され、執行的責任のウェイトがおかれるに至っている。これは何を意味するのだろうか？

なお、上記条文にみえた「基準とガイドライン」は、ネイバーフッドカウンシルのプログラムの実施についての基準を示すものであり、タコマ市自治体法規 (TMC) に紐づいているものである (図1)。

図1 市自治体法規と「基準とガイドライン」の関係



今回、タコマ市自治体法規の今回の改訂にあわせて策定された「基準とガイドライン」にあってやはり類似のことがみられる。

改訂以前に作られた「2013 基準とガイドライン」⁴には、ネイバーフッドカウンシルの設置の趣旨を「市自治体と諸地域コミュニティ (neighborhoods) との間の開かれたコミュニケーションのパートナーシップを強めることであり；市民たちが、市自治体の諸決定にアドバイスの形で参画する機会を与えられる環境を強化すること」とさだめていたのであるが、今回2019年の新版「基準とガイドライン」にあっては、その「市民たちが、市自治体の諸決定にアドバイスの形で参画する機会」という文章がなくなっている。これは、どういうことなのであろうか？

2.2 ネイバーフッドカウンシルのもつ市自治体への「アドバイスの役割」についての議論

実は、「市民たちが、市自治体の諸決定にアドバイスの役割で参画する機会」ないし「市自治体の諸決定に、アドバイスの役割において参画すること」ということがらは、ネイバーフッドカウンシルの設置の原点ともかかわって、論争になってきた点である。

ディアレクターらによれば、つぎのような見解があったとされる。まず、ネイバーフッドカウンシルというものが市議会と市自治体の権限 (power and authority) を強奪するものだ、というとらえ方があり (Dirwechter & Cofey 2010)、また「ネイバーフッドカウンシルでは、アドバイスの役割からの権能・影響力についての非現実的な期待がもたれている」とする見方がある (市職員)⁵、他方で「アドバイス団体 (advisory body)」としての役割を遂行できる環境が明らかに欠如している」とする見解がある (ネイバーフッドカウンシルの理事の一人)⁶。そのよう

に重みをもつ論点だけに、今回の法規および「ガイドライン」から「アドバイスの役割」の箇所が削除されたことは、大きな社会的意味があると考えられる。

2.3 「タコマ2025戦略計画」とのすり合わせに置かれた「ネイバーフッドカウンシル基準とガイドライン」

この点、2018年に実施・刊行されたワシントン大学の同じ調査によれば、タコマ市は、ネイバーフッドカウンシルプログラムを、現在策定している市の戦略計画 (「タコマ2025戦略計画」Tacoma 2025 Strategic Plan) の計画とビジョンにフィットしたものにしたという意向を持っていることを示している⁷。

「タコマ2025戦略計画」は、議決第39016号で10年間の市全域にわたる「戦略計画およびビジョン」として承認された (2015年1月27日)。なお、その際、11名からなる「Tacoma 2025アドバイザー委員会」も設置されている。とりわけ、同戦略は、タコマコミュニティの将来へのビジョンを体現するものとして策定されており、総合計画 ("Tacoma the One") とも連結している。そして、同戦略計画は、①住みやすさ (livability)、②経済と労働、③教育、④市民参加 (civic engagement)、⑤公平とアクセスのしやすさ (equity and accessibility) の五つを、基本的な柱としている。(ちなみに、④の市民参加は、「良い市をつくるためにフルに市民が参加することによって作られなければならない。市議会議員、ボランティアリーダーといった、リーダーシップが、コミュニティの決定に市と住民のために参加する」といったイメージであり、先の、ネイバーフッドカウンシルがおこなう市自治体の政策決定へのアドバイスの役割での参与、といったものとはかなり像が異なっている。

実際に、2019年新版の「ネイバーフッドカウンシル基準とガイドライン」には、以前の版 (2013年版) には項目として、「第2節 ネイバーフッドカウンシルプログラムとタコマ2025」という項目が設置された (図2)。

図2 「ネイバーフッドカウンシル基準とガイドライン」の2013年度版と2019年度版の目次比較

(2013 規準とガイドライン)	
	Introduction
	Neighborhood Councils Formation
	Neighborhood Council Program Overview
	Neighborhood Council Program Goals
	Standards for being recognized as Neighborhood Council
	Standards for Receiving Contracted Funding
	Neighborhood Council Program Support
	Neighborhood Council Program Revisions and Updates
	Neighborhood Council Program Coordinator
(2019 規準とガイドライン)	
Section1	Neighborhood Council Program Overview
<u>Section2</u>	<u>Neighborhood Council Program and Tacoma 2025</u>
Section3	Bylaw Requirement
Section4	Neighborhood Council Essential Duties and Expectations
Section5	Neighborhood Council Program Support
Section6	Funding Opportunities

(下線は筆者が付した。)

2019年度版の第2節には、「ネイバーフッドカウンシルプログラムは、「タコマ2025戦略計画」に示される市民参加、衡平（エクイティ）、アクセスしやすさにむけてのゴールと指標を次の領域で支えようとするものである」と示されている。そして、「次の領域」とは、①市民参加のゴール（ボランティアや投票に参加する住民数の増加；コミュニティに積極的な影響をあたえていると確信し、公的制度への信頼を表明する住民割合の増加）、②公平とアクセスしやすさ（タコマ地域の多様性を、議員、理事、ボランティアリーダーたちが反映している状態；タコマ地域の多様性をパブリックミーティングでの代表が反映している状態）、という二つの領域である。

つまり、タコマ市は、ボランティア数やコミュニティ・公的機関への信頼感を持つ市民数の増加をイメージする「市民参加」と、市の多様性（人種、所得）を反映しての「公平」を、ネイバーフッドカウンシルの役割としてとらえなおし、それを基準として、実際のネイバーフッドカウンシルに示した、ということになる。

なお、タコマ市の担当部署（ネイバーフッド&コミュニティサービス部）へのヒアリング⁸によれば、この一連の変更、自治体規則、基準とガイドラインを変更するのに、ほぼ2年を費やしている。

2.4 「タコマ2025戦略計画」の基幹政策に応じて、ネイバーフッドカウンシルへの対応実質的指令（「公平に関する訓練」受講の前提へ）

それまでのネイバーフッドカウンシル設置の意義として示されてきた「市自治体の諸決定に、アドバイスの役割において参画」という事柄をそと横において、今回タコマ市は、ボランティア数やコミュニティ・公的機関への信頼感を持つ市民数の増加をイメージする「市民参加」と、市の多様性（人種、所得）を反映しての「公平」を、ネイバーフッドカウンシルの役割としてとらえなおしたということは述べた。

そして、それは、単に文字の上でのみの事柄ではなく、実際にネイバーフッドカウンシルの現場に、サジェスチョンないしは実際の指示を出している。さきまわって、ネイバーフッドカウンシルの公開ミーティングの取材にあつての実例を示しておきたい。「市長オフィス局」の担当職員がネイバーフッドカウンシルの公開ミーティングで「ネイバーフッドカウンシルプログラムをつかさどる諸規定・ガイドラインが大幅に変更になって（10月の議会で採択の予定）、そこで、「ネイバーフッドカウンシルはそれぞれ、市からの資金（operational fund）を得るにあたり、「緊急事態対応（エマージェンシーレスポンス）」と「公平についての訓練」をすべての理事が受けてもらうことが前提となります」と伝えている（各ネイバーフッドカウンシルにおいて、7月から9月にかけて）⁹。

タコマ市には、8つのネイバーフッドカウンシルが設置されているが、市から毎年それぞれ運営費と

して400ドルが支給されている。これを受けることの前提として「公平についての訓練」をすべての理事にうけてもらう、という新たな「指示」が市側からネイバフッドカウンシルに向けられている、という現実的な状況が起きている。

3. ネイバフッドカウンシル理事会における活動の相 —NTNCへの調査を基に

ここにおいて、ネイバフッドカウンシルの活動および事業の実際にあってネイバフッドカウンシルがどのような姿勢にあるのかを見てみる。ここにおいては、タコマ市中心部にある「ニュー・タコマネイバフッドカウンシル」(New Tacoma Neighborhood Council: NTNC) を俎上に検討したい。

上記のようにタコマ市においてネイバフッドカウンシルが8つ設置されている。ニュー・タコマネイバフッドカウンシルの区域は、人口14,000人で

あり、市役所やタコマ港をかかえ、所得は比較的低位なエリアである(平均年収29,000ドル)。(他も含め、8つのネイバフッドカウンシルエリアの、所得・雇用・言語の特質については注に記した。)¹⁰ また後述するが、ホームレス問題の焦点になるエリアでもある。そのような特質を持つネイバフッドカウンシルであることから、市自治体(市議会、市警察、市消防を含んでの市自治体(City government))とのかかわりのありようが顕著なところである。

3.1 「ニュー・タコマネイバフッドカウンシル」の事業

さきに述べたが、都市サービスの供給システムの観点からおこなった研究において、タコマ市のネイバフッドカウンシルの事業を分析したことを述べた(前山 2019)。その調査の結果は、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ものであり、主として5つの事業区分に

写真 ニュー・タコマネイバフッドカウンシル定例会(2019年9月11日)



表3 ニュータコマ・ネイバフッドカウンシルの事業 (2016年度)

事業	
組織の改善	リクルート (チラシ)
	役員のリクルート改善
	NTNC 会議へのさらなる参加推進
	定款の改訂
地区内諸団体の支援	リーダーの訓練 (全米コミュニティ協会参加)
	グラント事業の利用推進
プレゼンテーション	「誰に話しかけるか」教育
	他のネイバフッドカウンシルとのパートナーシップ
	環境についてのプレゼンテーション
	公共交通
広報・マーケティング	ストリートフェア (エスニックフェア、マーチンルーサーキング等)
	TV, ラジオ
	ソーシャルメディア
	パブリックイベント (参加の促進)
	印刷物 (チラシ、NTNC レター、会議記録)
提言 (アドボカシー)	アドボカシー (書式を用いて)
	多様な利害「コミュニティ」(ビジネス、経済開発、ホームレス) の支援
	市議会とコミュニティ住民の会合をホスト
	コミュニティの諸資源
パートナーシップ	他のネイバフッドカウンシル、コミュニティカウンシル
	多様なコミュニティ諸グループ
	非営利団体 (non profits)
	地方自治体 (local governments)
イベント	ビジネスコミュニティ (business community)

(典拠：2016 Action Plan Tacoma Neighborhood Councils)

力点がおかれるものであった。

なお、ニュー・タコマネイバフッドカウンシルは、他のネイバフッドカウンシル同様1992年に設置され、設けられた定款 (Bylaw)¹¹に基づいて運営されている。定款によると7名から21名の理事 (boards) の設置 (選挙選出) と、そのうちからの会長・副会長・会計の役員 (officials) の設置が定められているが、現在9名の選挙選出された理事で運営されている。

ニュータコマ・ネイバフッドカウンシルの事業は、最新の情報である、同ネイバフッドカウンシルが作成した「2016アクションプラン」

(2016 Action Plan) に基づくと、表3の形で実施されている。

他のネイバフッドカウンシルの事例とほぼ同様の形で、ニュー・タコマネイバフッドカウンシルの場合も、次の5つが主要な実施枠となっている (他のネイバフッドカウンシルの事業実施の一覧については、前山 2019)。

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」
3. SNS等ソーシャルメディアやウェブサ

イト、印刷物を用いた「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。

3.2 市自治体・公的諸組織との接続

ネイバーフッドカウンシルの活動および事業の実際にあつて、では、ネイバーフッドカウンシルが、そのおかれている社会状況とのかかわりで政策、事業実施、連携について、どのような姿勢にあるのか。

これについては、ニュー・タコマネイバーフッドカウンシルの会合（regular meeting, special meeting）の「会議次第」（agenda）と「会議記録」（minutes）から検討したい。

とりわけ、市自治体や公的諸組織に対するアドボカシーや影響、コミュニケーションにかかわっては、どのような状況と姿勢にあるのだろうか。

なお、ネイバーフッドカウンシルは、市自治体のプログラムとして設立された組織であり、他方その運用実体は地区住民の活動からなるものであるが、これについてヒアリングした市の担当者からの所見とすると、「市自治体からは独立したものであり、独自の構成体であるものであるから、市からすると取り扱いが容易でない面がある」とされる（市ネイバーフッドカウンシルを担当するGriffith氏）。つまり、市のプログラムとして設立され・オーソライズされたものではあるが、現実的な運用は住民組織としての実態であり、市自治体との連携・コミュニケーションも自動的にできるわけではなく、努力が必要とされる、ということになる。

そのことを念頭に、現在、入手し得た3年分の会議次第と会議記録を検討した。

次第および会議記録に見えるように、会議は、①前回記録の承認、②パブリックフォーラム（一般住民による意見陳述の場）、③諸団体による報告、④新たな企画・事業の審議、⑤既存の企画・事業の審議、

⑥他のネイバーフッドカウンシル等の報告、⑦事務連絡、⑧閉会宣言、という進行となっている。そこにおいて、各種の情報共有と審議がなされるのであり、とりわけ、さきに述べたような5つの事業内容が討議される。

定例会 会議次第（Agenda 11 September 2019）

New Tacoma Neighborhood Council Wednesday, September 11th, 2019, 5:30-7:00PM Tacoma Municipal Building, 747 Market St., Room #243	Meeting Agenda
Call to order and introductions	
Approval:	
<ul style="list-style-type: none">• Minutes (July)• Agenda (July)• Treasurer's Report<ul style="list-style-type: none">• Approval for PO Box payment in August	
Public Forum (10 min. limit)	
Staff Reports - 3 min each	
<ul style="list-style-type: none">• Tacoma Police Department• Tacoma Fire Department• City Manager's Office• Metro Parks• Tacoma Public Schools• Tacoma Public Utilities• Port of Tacoma• Pierce Transit• Sound Transit	
New Business	
<ul style="list-style-type: none">• Topic: Clean Up Tacoma Day<ul style="list-style-type: none">◦ Tom E. - Volunteer effort, Council proclamation, October 26 event• Discussion<ul style="list-style-type: none">◦ October, November, December meeting topics and guest speakers planning (see old business)<ul style="list-style-type: none">▪ Leahh Michaelson - City of Tacoma Office of Environmental Policy and Sustainability request for presentation; Homelessness presentations• Neighborhood Council Boards Training Opportunities• Board Vacancies• Website / Social Media	
Old Business	
<ul style="list-style-type: none">• Funding Request - My Sister's Pantry - New evaporator for walk-in cooler, \$1500 plus tax<ul style="list-style-type: none">◦ Discussion on funding requests... criteria, etc• Request to make presentations to TNCC:<ul style="list-style-type: none">◦ Rep. Laurie Jenkins, Mesa Sheriff (Urban Design Studio), Courtney Love, (City Council Pos 7)	
Council Reports	
<ul style="list-style-type: none">• Community Council• Correspondence• Reports from Neighborhoods	
Announcements: None at this time	
Adjournment	
New Tacoma Neighborhood Council P.O. Box 1784, Tacoma WA 98401 www.cityoftacoma.org/neighborhoodcouncils Facebook: https://www.facebook.com/groups/282290947232438/	

議論となっているネイバーフッドカウンシルと市自治体とのかかわりの点を念頭におくと、ニュー・タコマネイバーフッドカウンシルにあつては、市自治体および公共諸組織との接触の機会がみられることが分かった。そこから、3年分につき、入手し得た「会議次第」と「会議記録」からこれを確認する作業を行った。その結果、市自治体および関連する公共組織は次の形で、ネイバーフッドカウンシルに出席している（表4）。これは、それぞれの部署、組織がみずからの事業を報告し、またネイバーフッドカウンシルでの審議内容と情報をみずからの組織に持って帰るためである（なお、写真において、ラウ

ンドテーブルの外側に座っているのが、それらの市自治体の部署・関連諸部局のスタッフ)。

タコマ市シティマネージャー部、タコマ市警察、タコマ市消防署、タコマ市(各部局課)、メトロ公園事業団、タコマスクールディストリクト、タコマパブリックユーティリティ、タコマ港湾局、タコマハウジングオーソリティ、ピアーズ郡交通局、サウンド交通局が、次第と記録から定期的に会合に出席していることが見える。そこにあって、タコマ市シティマネージャー部、タコマ市警察、タコマ市消防署、タコマ市(各部局課)はタコマ市自治体(the City of Tacoma)をなす諸部局であり、メトロ交通事業団、スクールディストリクト以下は、特定の事業をおこなう特別目的自治体である(日本の公団に近いものだが、それに自治体(government)の法人格が与えられている)(前山 2019年刊)。

そしてここから次のことがわかる。

1. 市自治体として、タコマ市シティマネージャー部、タコマ市警察、タコマ市消防署はかならず、会合に参加している。とりわけタコマ市シティマネージャー部は、市運営の中核として市の政策事業の要であるシティマネージャーの部局であり、ネイバーフッドカウンシル会議ではゾーニング、新たな政策導入、ネイバーフッドカウンシルへの依頼事項など具体的なやりとりが見受けられる。

論者が参加した会合(2019年9月11日)にあっては、タコマ市シティマネージャー部職員が、市が新たに考案している、ネイバーフッドカウンシルの理事たちが受講してもらいたい「訓練」について示し、それについて具体的やり取りがなされている¹²。

2. 各種の公共諸組織(公園事業団、小中学校の運営をおこなうスクールディストリクト、地域の光熱水道局にあたるパブリックユーティリティ、タコマ港を運営するタコマ港湾局、市内の公共

表 4 タコマ市自治体および関連公的諸組織のニュータコマネイバーフッドカウンシル会議への出席一覧

	2017年				2018年							2019年			
	2月8日	4月12日	6月14日	7月12日	5月9日	6月13日	6月14日	7月11日	10月10日	11月14日	12月12日	1月9日	2月20日	7月10日	9月11日
タコマ市警察 (TDP)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
メトロ公園事業団 (Metro Parks)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
タコマ市シティマネージャー部 (City Manager Office)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
タコマスクールディストリクト (Tacoma School District)	○	○			○	○		○	○	○	○		○	○	○
消防署 (Fire Department ; TFD)	○			○		○	○	○	○	○	○		○	○	○
タコマパブリックユーティリティ (Tacoma Public Utilities)			○	○		○	○	○	○		○	○	○	○	○
タコマ港湾局 (Port of Tacoma)	○			○	○	○	○	○	○		○		○	○	○
タコマ市 (City of Tacoma)		○	○		○		○		○	○			○	○	○
タコマハウジングオーソリティ (THA)			○												
ピアーズ交通局 (Pierce Transit)					○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
サウンド交通局 (Sound Transit)								○	○	○	○	○	○	○	○

(典拠：同上日程のNew Tacoma Neighborhood Council Meeting Agenda, およびMeeting Minutesより論者作成)

住宅を設置・経営するタコマハウジングオーソリティ、高速道路の運営をおこなうピアーズ郡交通局、域内のサウンドトランジット鉄道を経営するサウンド交通局が、多くの場合会議に定期的に参加している。

ここに、ネイバーフッドカウンシルが、公式の住民の協議会の場であるとともに、市自治体および公的諸組織との情報・意向交換の実際的な場であることが見て取れる。(なお、管見の限りこの点についての研究は、これまで日米においてもなかった。)

3.3 「勧告書簡」(レター)

もう一つ、会議に参加して、ネイバーフッドカウンシルが力を発揮する場面に遭遇した。現在、経済状況の悪化により、ホームレスが急激に増える事態が2016年頃から起きている。ニュー・タコマネイバーフッドカウンシルのエリアは、市役所、港湾、鉄道の駅などがあり交通の要衝であることからホームレスが増えるエリアとなっていて、とりわけ、同エリアの真ん中にあるヒルトップ(Hilltop)エリアに多数のホームレスが住み着つく動向が起きている。そしてそれは、トイレ問題や、私有地に寝泊まりしてしまう問題、さらには住民の不安とクレームを引き起こしている。そこで住民たちがホームレスが立ち入らないように、用地にチェーンを張り巡らせるシーンがそこに見られるに至っている、という共有が理事の一人からあった。そこで、ネイバーフッドカウンシルにおいては、市が一定程度、シェルター的に、テント村を作っている(Stability Tent)ことは承知しているが、全く不十分であることから、市のすべての議員に対して(そして市のシティマネージャーにCCで)「勧告書簡」(letter)を送付することが「動議」(motion)として提起され、そして是認の同意(Aye)により、実際に「勧告書簡」が作成され、送付されることとなった。

地域の課題にかかわる事業や措置について、ネイバーフッドカウンシルが与えられた大きな権能である。この「勧告書簡」の発給・送付は、しばしば、他の課題や措置についても比較的気軽に行われ

ている。

3.4 ネイバーフッドカウンシルの姿勢

以上ニュー・タコマネイバーフッドカウンシルの事例から検討したが、それによるとネイバーフッドカウンシルにあっては、①絶えず、市自治体の枢要部局(市シティマネージャー部局、市警察、市消防局)が会議に参加し具体的やり取り(情報共有、場合によっては依頼や討議)をしていること、②重要な課題や事案が生じた場合、市議会議員に対して(また市のシティマネージャーにCCで)公式な「勧告書簡」を発給する権能を持ち、それを日常的に実施していることが、確認できた。

市に対して「市自治体の諸決定に、アドバイスの役割において参画する」ことが当初ネイバーフッドカウンシル創設での働きととらえられていて、それが現在の市自治体にあつて戦略計画とのかかわりで改変されて、問題の焦点になっているのであるが、以上の検討から次のように言えよう。

ネイバーフッドカウンシルの機能として、実際には、1992年以来ネイバーフッドカウンシルで実施されてきたことの権能はそのまま維持されてきている(市自治体との場として保証された連携、市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証)。

4. 社会変動のなかで、ネイバーフッドカウンシルが置かれるダイナミクス

タコマ市の事例を通じて、2020年直前におけるネイバーフッドカウンシル制度と実際がどのような変転と状況にあるかを検討してきた。そこから、ネイバーフッドカウンシルが置かれるダイナミクスについて、一定のことが見えてきた。

4.1 ネイバーフッドカウンシルをめぐる、タコマ市自治体からの働きかけとネイバーフッドカウンシルの実際的な機能行使の実態

タコマ市自治体は、ネイバーフッドカウンシル制度のありかたは維持しながらも、その根本的な存立の在り方と機能について、市が独自に定立してきた

「タコマ市は、ボランティア数やコミュニティ・公的機関への信頼感を持つ市民数の増加をイメージする「市民参加」と、市の多様性（人種、所得）を反映しての「公平」を、ネイバーフッドカウンシルの役割としてとらえなおした¹³。

そしてそれを、抽象的な提起としてのみならず、これまで市から給付されてきたネイバーフッドカウンシルの運営費（年間400ドル）の支給を継続して受けること的前提として「公平についての訓練」をすべての理事にうけてもらう、という新たな「指示」を各ネイバーフッドカウンシルに向けた。

市は、実際的に、「公平についての訓練」（実際には、「公平についての訓練」に「エマージェンシーレスポンス訓練」をセットにしたもの）を課して、ネイバーフッドカウンシルに、市の意向にそった展開となるよう働きかけている。

この動向について、ネイバーフッドカウンシルに体现された住民自治のはく奪」といった懸念があるが、けれども、本研究で実際の調査検討をおこなったところ、市自治体との場として保証された連携、市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証は、調査時点現在で確保されており、ネイバーフッドカウンシルの機能として、実際には、1992年以来ネイバーフッドカウンシルで実施されてきたことの権能はそのまま維持されてきている。（また、市自治体側も、他の公的諸組織も、それは自治体運営にとり有益であることから否定する意向は現在のところ見られない。）

この機成が、ネイバーフッドカウンシルをめぐるダイナミクスということになる。

4.2 ネイバーフッドカウンシルのダイナミクスが目下、社会変動にあってもつ意味

ではこのようなネイバーフッドカウンシルをめぐるダイナミクスの状況は、社会変動におかれている地域社会にとってどのような意味を、2020年前後の現在もつのであろうか。

そのことは、かつてネイバーフッドカウンシル制度を構築し30年近くにわたり存続させ全米先端と評価を受けながらも、2016年に制度全体を破棄してし

まったシアトル市（ワシントン州）の事例と対置するとよく理解できよう（前山 2004）。尚、シアトル市ではネイバーフッドカウンシルをDistrict Councilという名称で実施してきた。シアトル市では、13のネイバーフッドカウンシルをタコマ市のそれと法的にも類似のものとして設置し、運営してきたのであるが、市長が交代した折に開発勢力をバックにした市長により廃棄された（市長の“executive order”）。シアトル市の担当職員のヒアリング¹⁴からも確認されるのであるが、現在、シアトル市には、かつてのDistrictエリアの住民を制度的に代表する仕組みはもはやない。小さなアソシエーションやNPOは無数あるが、それが市と直接的にやり取りし、場合によっては「勧告書簡」を提示できるといったような、制度的しくみはもはやないということになった。

4.2.2 ホームレスの急増という社会課題に立ち向かうネイバーフッドカウンシルの意味

シアトルータコマ圏域で、現在、地価の上昇とともに「ホームレスの急増」が大きな社会問題となっている。シアトル市のあるキング郡で11,199人のホームレス、タコマ市のあるピアース郡で1486人のホームレスが確認されているのであるが、とりわけタコマ市には2106年から17年にかけてホームレス者が多数集住し、先に述べたように特にニュー・タコマネイバーフッドカウンシル域内を中心に各所に住みつくようになった。各種の衛生問題、犯罪問題を口にする住民からのクレームが急増し、タコマ市議会は緊急動議的に2017年6月に340万ドル（約370億円）を捻出して、ホームレスのためのテント村（100人を収容する“Stability Site”と称するテント村）と自立支援策を提起した。これまで304人に場を提供した。けれども、それは、時限的なものであり、2019年度に終了することとなっているのであり、さらに悪いことに、ホームレスの人数は増え続けている。

ここにおいて、ニュー・タコマネイバーフッドカウンシルが、一つの役割を果たしていることが見えてくる。先の9月会合において、「クリーンアップ・タコマデー」と称しての、ホームレス者とのかわりて求められる清掃（公園や街路中緑地帯でのごみ掃

除や衛生的処置)に力を入れる方向で動いているのであるが、とりわけそこでエリア内の各種団体(例えば、the Adopt-a-Spot団体、「ダウンタウン・タコマ・パートナーシップ」というBID団体など)をそれに協力してもらえるように差配することに懸命な議論をしていた。(かつまた、「ホームレス・コアリション」というホームレス支援の広域支援協会とも連携をとってきている。)そして、そのうえで、先に見たように、市の「テント村」対策が十分でないことから市議会議員と市シティマネージャーに「勧告書簡」を公式に発給することとしたのであった。

ホームレス急増という社会的課題に、地域のフォーメーションを作り、そしてそのうえで「地域住民の意思」(intention of neighborhood residents)として市議会と市に勧告を出すという役割を果たしている、ということである。

考えると、それは、地域住民を体現する体表的組織としての制度があるからこそ可能であると考えられる(シアトルにおいては、個別の小アソシエーションのみなので、動きが就くことが困難である。)

市による設置趣旨の改訂と関連することがらはあるが、基本的に、このネイバーフッドカウンシルを成り立たせているダイナミクスがあるからこそ、変動する地域社会の流動化・分散化に対する一定の「防波堤」としての役割を果たしている、ないし果たす上での制度環境が保持されている。

5. おわりに

ここにおいて、本稿で得られたファインディングを記して「おわりに」にかえたい。

本稿は、従来の米国のネイバーフッドカウンシルについての民主制論(M.Berryら)を超えての実際的把握を目指し、都市サービス供給システム論の視点を踏まえたうえで、さらに政策形成・対応とのかわりに着目し、ネイバーフッドカウンシルをとりまくダイナミクスを捉えようとした。

本稿は、タコマ市(ワシントン州)をテストケースとして検討した。(1)市側のネイバーフッドカウンシルに対する姿勢の変化(「市事業へのアドバイスの役

割での参加」から「市民参加と公平」への設置趣旨の変更(市の戦略計画からの要請)と、それに基づいての各ネイバーフッドカウンシルへの一定の義務付けが起こってきていることを、タコマ市「自治体法規」「ネイバーフッドカウンシル規準とガイドライン」文書の検討から検討した。(2)他方、ネイバーフッドカウンシルについては、上記の変化があるなかでも、市自治体との場として保証された連携、市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証は、調査時点現在で確保されており、ネイバーフッドカウンシルの機能として、実際には、1992年以来ネイバーフッドカウンシルで実施されてきたことの権能はそのまま維持されてきていることが判明した。(3)そして、このようなダイナミクスが、現在、ホームレスの急増という地域の社会問題に対して、住民サイドからの制度的動きを保証し、かつ流動化・分散化に対する一定の「防波堤」としての役割を果たす上での制度環境が保持されていることが捉えられた。

1 タコマ市のデモグラフィックは2017年現在、下記のとおりである。

白人 66.01%; 黒人 9.86%; アジア 8.80%; その他 4.28%; ネイティブアメリカン 1.29%; ネイティブハワイアン・パシフィックアイランダー 1.28%; 混合 8.48%。

(U.S.Census Bureau, 2013-2017 American Community Survey 5-year Estimates)

2 Tacoma Municipal Code,

Chapter 1.45 Neighborhood Council

1.45.010	Purpose
1.45.020	Intent
1.45.030	Standards and guidelines
1.45.040	Neighborhood Council functions and responsibilities
1.45.050	Neighborhood Council boundaries and membership
1.45.060	Community Council of Tacoma functions and responsibilities
1.45.070	City responsibilities

- 1.45.080 Administrative provisions
- 1.45.090 Review and revision
- 1.45.100 Repealed

実施日 2019年9月11日
場所 タコマ市役所

(典拠：タコマ市ウェブサイト
https://www.cityoftacoma.org/government/city_departments/neighborhood_and_community_services/neighborhood_council_program)

※下線部は原典通り.

3 “The purpose of this chapter is to establish policies in support of neighborhood involvement in the deliberations and actions of City government through Neighborhood Council Program, and establish Standards and Guidelines document that defines administrative responsibilities and procedures for the recognition and funding of Neighborhood Councils and Community Council of Tacoma”

4 City of Tacoma, “City of Tacoma Standards and Guidelines. Neighborhood Councils” (December 17,2013)

導入部 (Introduction)

「ネイバーフッドカウンシルのプログラムは、1992年条例25188号により設置されたもので、その趣旨は、「市自治体と諸地域コミュニティ (neighborhoods) との間の開かれたコミュニケーションのパートナーシップを強めることであり；市民たちが、市自治体の諸決定にアドバイスの形で参画する機会を与えられる環境を強化することであり；多様な諸利害の間での協働と尾久威を強めることであり；市自治体と地域コミュニティに相互の諸問題解決を促進することである」. (ibid.p.2)

5 Livable City Year 2017-2018, p.32.

6 Ibid, p.31.

7 Ibid, p.11.

8 ヒアリング

対象 タコマ市ネイバーフッド及びコミュニティサービス部 Allyson Griffith

9 公開会議参加取材

実施日 2019年9月11日

場所 Tacoma Municipal Tower

(当日説明：City Manager’s OfficeのDakota Warner氏)

10 タコマ市における8ネイバーフッドカウンシルのエリアごとの人口・所得・言語の状況は、下記のかたちとなっている。

タコマ市における8ネイバーフッドカウンシルのエリアごとの人口・所得・言語の状況

ネイバーフッドカウンシルのエリア	West End	North End	New Tacoma	Northeast	Central	South Tacoma	South End	Eastside
人口	31,000	27,000	14,000	17,000	20,000	27,000	41,000	31,000
平均所得 (\$)	59,000	74,000	29,000	87,000	45,000	44,000	51,000	46,000
収入源部：労働スケジュール	サラー；勤務時間	サラー；勤務時間	時給等	サラー；勤務時間	時給等	時給等	時給等	勤務時間と時給等の混
英語以外の主要言語	スペイン語、ロシア語	スペイン語	スペイン語	スペイン語、ロシア語	スペイン語	スペイン語、ベトナム語、カンボジア語	スペイン語、ベトナム語、カンボジア語、韓国語	スペイン語、ベトナム語、カンボジア語

(典拠：City of Tacoma, University of Washington, 2018, Livable City Year 2017-2018, pp.17-22).

11 New Tacoma Neighborhood Council Bylaws (approved November 10, 1993; amended June 11, 2008)

12 具体的には、市シティマネージャー部の職員から、ネイバーフッドカウンシルが運営資金 (operational funding) の資金を市から得る場合、今後すべての理事に2日 (各2時間程度)の、「エクイティトレーニング」および「エマージェンシーレスポンストレーニング」などからなる「訓練」を受講してもらうこととなる、とされた。それに対して、理事からは、具体的内容のや受講回数についての質問がなされ、具体的なやりとりがなされた。

13 このことは、潜在的に「市行政ないし市議会がもつ権力 (power and authority) を住民が強奪するもの)」とする潜在的な恐れがあることが指摘されてきているが、今回市自治体はそれから、方向を変えようとする意向の可能性はある

14 ヒアリング

対象 シアトル市ネイバーフッド部 マネージャー Allynn Ruth氏

実施日 2019年9月10日
場所 シアトル市役所

参考文献

- Berry, Jeffrey M, Kent, E.Portney, Ken Thomson, 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, the Brookings Institution
- City of Tacoma, 2019, Neighborhood Council Program Standards and Guidelines
- 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), 2013, Guidelines for Neighborhood and Community Councils
- City of Tacoma (Economic Development Department), 2000, Grassroots. A Manual for Neighborhood Organizations
- Tacoma Municipal Code (Chapter 1.45 "Neighborhood Council")
- City of Tacoma, University of Washington, 2018, Livable City Year 2017-2018
- Cooper, T. L., & Musso, J. A. ,1999, The potential for neighborhood council involvement in 44 American metropolitan governance, *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 2(1/2)
- Diers, J., 2004, Neighbor Power: Building community the Seattle Way, University of Washington Press
- Dierwecher, Yonn & Brian Coffey, 2010, Assisting the effects for neighborhood councils on urban policy and development: The example of Tacoma Washington, *The Social Science Journal* 47
- 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, 2019, 「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」『都市経営』No.11
- 前山総一郎, 2020(近刊)『米国地域社会の下位自治体の役割』東信堂
- 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)
- Needles, Allison, City to spend \$1.6 million to help expand homeless shelter at Tacoma Rescue Mission, *The News Tribune*, (MAY 08, 2019)
- Ostrom, V. & Bish, F.P.(eds.), 1977, *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, Sage Publications, Inc

謝辞

次の方々に貴重な情報提供を頂き、各種のご示唆を頂いたことに深く感謝いたします。

- Allynn Ruth (シアトル市ネイバーフッド部)
Lisa Uemoto (同)
Carol Wolfe (タコマ市ネイバーフッド & コミュニティサービス部)
Allyson Griffith (同)
Debbie Bingham (タコマ市コミュニティ & 経済開発部)
Elton Gatewood, PhD (全米コミュニティ協会)
Tom Ebenhoh (ニュー・タコマネイバーフッドカウンシル副会長)
Elizabeth Burris (ニュー・タコマネイバーフッドカウンシル理事)

※本研究は科学研究費補助金 基盤研究 (C)
(課題番号 19K02081)の助成を受けたものである

Dynamics for Neighborhood Councils in US. Cities. — based on a test case with Tacoma's Neighborhood Council Program

Soichiro MAEYAMA

Summary

This article aims at grasping the dynamics that are formed around Neighborhood Councils, from the view point of Urban Service Delivery System as well as the impact on policy making. (We are trying to overcome the weak point of Democracy Approach (such as J.M.Berry et al.)).

Tacoma city (Washington state) is set as the test case in this article. As a result of the research, (1) We recognized the shift change in the City Government, that aims at shift-change on Neighborhood Councils from "participation to City Government's decision making as on advisory role" to "equity" maker or watcher. And the city government actually put Equity Training to Neighborhood Councils as a requisition to the funding. Revised "Tacoma Municipal Code" as well as new "Neighborhood Council Standards and Guideline" are examined. (2) By way of interview research, examining "meeting agendas", "meeting minutes" for 3 years, we realized Neighborhood Council itself keeps ① institutional place that provides with communication with divisions of the City (such as City Manager Office), ② "letter" function to City Council members (advocacy) has been kept institutionally. That function has not disappeared and not changed since the generation of Tacoma Neighborhood Council Program (1992). (3) With those functions this dynamics exercise the effect against social issues such as impact of homelessness' increase in the area, as a "bulwark" against fluxing and fragmentation of the areas/ localities.

Keywords : Neighborhood Council Machizukuri Kyogikai
Tacoma (Washington State) homeless
dynamics as socio-political-social institution

Acknowledgement

I would like to sincerely thank the following persons for sharing precious information and kindly providing suggestions.

Allynn Ruth	The City of Seattle, Neighborhood Department
Lisa Uemoto	The City of Seattle, Neighborhood Department
Carol Wolfe	The City of Tacoma, Neighborhood and Community Service Department
Allyson Griffith	The City of Tacoma, Neighborhood and Community Service Department
Debbie Bingham	The City of Tacoma, Community and Economic Development Department
Elton Gatewood, PhD	Neighborhoods, USA, Ex-President
Tom Ebenhoh	New Tacoma Neighborhood Council, Vice President
Elizabeth Burris	New Tacoma Neighborhood Council, Board Member

This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 19K02081

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1207