



共的決定と都市サービスとの両方の相を捉えることが、ダイナミクスの深部をとらえるのに必要なことと考えている。

## 1.2 問題意識からの先行準備

上記の問題意識から、筆者は、さきの研究にて（前山総一郎 2020b, 「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：タコマ市のネイバーフッドカウンシル調査を基に」）、タコマ市（ワシントン州）をテストケースとして検討した。その結果、（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、（2）市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証がNCに確保されていることを明らかにした。

そして、その研究の過程で浮かび上がった疑問にかかわって、ホームレスの急増という地域の社会問題へのNCの対応が関わるのか、という提起を行った。

## 1.3 方法

本稿は、その先行的試みの提起をうけて、さらに諸アクターが連携しての配置（連携ガバナンス）について、上記の観点から都市サービスの供給フォーメーションのありかたを通じて、そのダイナミクスにさらに肉薄したいと考える。

具体的には、V.オストロムの都市サービスのデリバリー構造論を下敷きにして、当該時点における、連携配置（ローカルガバナンス）の実際をサービス供給の在り方に即して明らかにする。そして、米国のネイバーフッドカウンシルは、日本の類似組織（まちづくり協議会）とは異なり、都市サービスのデリバリーの供給組織とはとらえられていないが、しかし、そのサービス供給とのかかわりでの連携配置でどのような位置・関わりにあるのかを探ることとする。

## 2. 米国におけるホームレスの状況、タコマ市におけるホームレスの状況

米国におけるホームレスの状況、そして対象となるワシントン州タコマ市におけるホームレスの状況

を確認したい。

### 2.1 米国におけるホームレスとその対応の状況

米国住宅都市開発省（HUD）によれば、次のことが示されている（2020年9月現在）。2019、米国では約568,000人がホームレスを経験している。その63%がシェルター（緊急避難所）や移行住宅プログラムに滞在しており、37%が路上や廃屋、人が住むのに適していない場所など、シェルターではない場所に滞在している。

2018年から2019年の間に3%（14,885人）のホームレス経験者が全国的に増加している。これは、西海岸、特にカリフォルニア州における増加（16%：21,306人の増加）が反映している。

2018-2019年の増加は、避難所に滞在する人の数の小幅な減少（0.5%）を反映しており、避難所以外の場所に滞在する人の数の大幅な増加（9%）によって相殺されている。

子どものいる家族でホームレスを経験している人は17万2,000人未満で、子どものいる家族でホームレスを経験している人のほとんどがシェルターに滞在している（91%）。

18歳から24歳の青少年のホームレス（同伴者のいない青少年）は、約35,000人に上る。青少年の半数弱がシェルターに保護されていない状態（50%）であり、これはホームレスを経験しているすべての人（37%）よりもはるかに高い率であり、個人としてホームレスを経験している人とはほぼ同じ率であった。

人種の観点からは、アフリカ系アメリカ人が、米国の人口と比較して、ホームレス人口の中でかなり過剰な割合を維持している。（アフリカ系アメリカ人は、米国の人口の13%であるにもかかわらず、2019年にホームレス全体の40%を占めている。対照的に、米国人口の77%をしめる白人がは、ホームレスの48%を占めている。米国人口の役22%をなすヒスパニック（ラテン系）は、ホームレスの18%となっている。）

連邦政府は、「コロナウイルス支援・救済・経済

安全保障法」(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act : CARES)を2020年3月27日に成立させた。そして、そのもとに、成立コロナウイルスによる失業や賃金低下、病気などの苦難によりホームレスになる危険性のある人々を支援するための「緊急ソリューション交付金」(Emergency Solutions Grant : ESG)を配分している。3月に第1次の配分(10億ドル)、7月に第2次の配分(29億ドル)を行った。

当初10億ドルの配分を「従来のESG方式」でおこなったのであるが、しかし旧来のコミュニティ開発一括補助金」(CDBG)の基準をつかったために、コロナウイルスにさらされるホームレスに対する国家戦略として不十分ではないかとの批判を被った(U.S. News & World report 24, August 2020)<sup>1</sup>。HUD自身コロナウイルスとの観点でホームレスに十分ターゲットが絞れていなかった。これは、コミュニティ開発の必要性をターゲットに設計されたCDBGの計算式を使用したためであった、と述べている。

第二次では、計算方式の大幅な見直しの上で、残りの29.6億ドルの配分をおこなった。「避難所のないホームレスやホームレスになる危険性のある人々のために、コロナウイルス感染のリスク、避難所のあるホームレスや避難所のないホームレスの数や率の高さ、長官が決定する経済・住宅市場の状況など、長官が決定する要因に基づいて、最も必要性の高い地理的な地域に配分される」という形に力点をシフトさせた<sup>2</sup>。

ワシントン州には、第一次配分4634万3357ドル、第二次配分974万8945ドルあわせて、5609万2302ドル(約59億4578万円)の配分を得ている。そのうち、タコマ市は、第一次配分280万9518ドル、第二次配分75万9366ドル、総計で356万8,884ドル(約3億7800万円)の配分を得ている。(市のシェルター設置のところ再度言及される。)

## 2.2 タコマ市(ワシントン州)におけるホームレスとその対応の状況

タコマ市は、人口400万人「シアトル・タコマ経済圏」で、シアトルに次ぐ第二の拠点都市をなすが、そのタコマ市においては、経済的破綻・DV等によりホームレスとなった人が2016年頃より急増し、2020年7月現在、約1900人とカウントされている。そのうち、避難所にいるホームレスが983人、避難所以外が914人とされる。(キング郡、とりわけタコマ市が属すピアース郡からなる同経済圏全体で2020年に入ってからホームレスが5%程度増加している<sup>3</sup>。)

そして、ホームレスは、特定エリアに集中することから、住民より、ゴミ、臭い、不穏に関して多数の苦情が上がってきている。

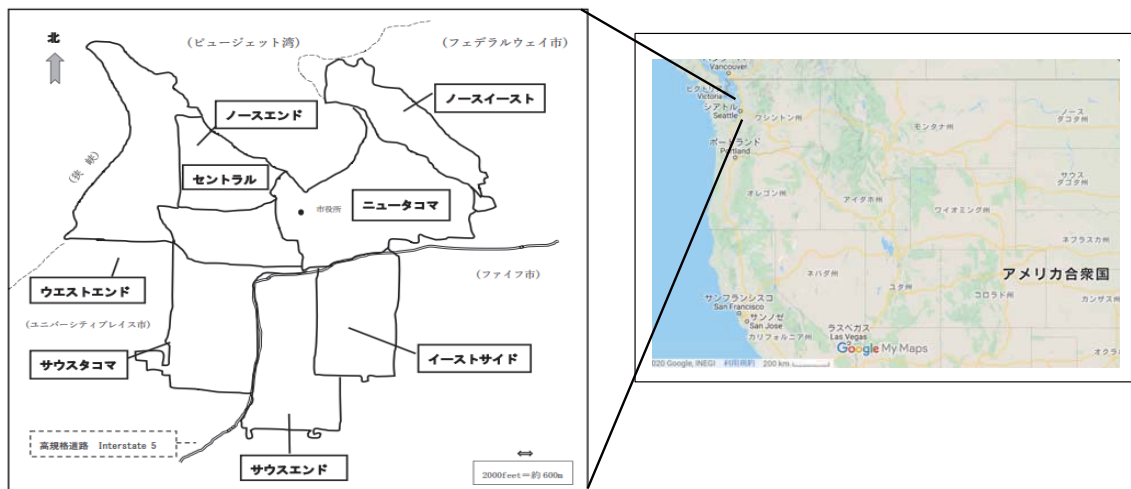
さて、上記のように、米住宅都市開発省は、コロナウイルスによる失業や賃金低下、病気などの苦難によりホームレスになる危険性のある人々を支援するための「緊急ソリューション交付金」(ESG)として、さらに29億6000万ドル(約3137億6千万円)の配分をおこなったことはのべた。

緊急ソリューション交付金割り当てられた資金として、以下のことに使用され得るものである。

- ・ホームレスの個人や家族が利用できる緊急避難所を増やす。
- ・緊急避難所の運営に必要な食料、家賃、警備、メンテナンス、修理、燃料、設備、保険、光熱費、調度品、備品、消耗品を提供することで、緊急避難所を運営する。
- ・ホームレスの家族や個人にホテル／ホテルのバウチャーを提供する。
- ・育児、教育サービス、就労支援、外来医療サービス、法律サービス、精神保健サービス、薬物乱用治療サービス、交通機関など、ホームレスを経験している人々に必要不可欠なサービスを提供する。
- ・個人がホームレスになるのを防ぎ、ホームレスの人々を迅速に再収容する。

そのうち9800万ドル(約104億円)が、ワシン

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



トン州の様々な市や郡に割り当てられた<sup>4</sup>。そしてタコマ市がESGとして得たのは280万9518ドル（約2億9700万円相当）であった（King5 June 10, 2020）。

### 2.3 タコマ市におけるネイバーフッドカウンシルと、そのホームレスへの対応

地域において関連する、条例で定められた住民組織（都市内分権組織）としてネイバーフッドカウンシルが定められている。1980年代から90年代初頭に、市民的運動のうねりがあり、その結果、1992年にネイバーフッドカウンシルのプログラムの制度が条例で創出されたものである。市内に8つのネイバーフッドカウンシルが設置されている。なお、ネイバーフッドカウンシルは、地区住民から選出された役員（board）によって運営されている。

2019年に現地調査した結果をもとに、（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、（2）市議会議員にたいする「勧告」の制度的保証がネイバーフッドカウンシルに確保されていることを明らかにした（前山, 2020b）。そしてその折に、市中心部をその区域内に抱える「ニュータコマネイバーフッドカウンシル」（New Tacoma Neighborhood Council：NTNC）を調査したのであるが、ちょう

どその時に地区のヒルトップ（Hilltop）という地域にホームレスの人が集中していて、同エリアの人たちからゴミの堆積、臭い、不穏が感じられ多数の苦情が上がってきていることが議題となっていた（NTNC 2019年9月定例会議）。それを見越してすでに、NTNCは地区内のNPOやボランティア団体に声をかけて、クリーンアップ作戦を展開し、ホームレスに声をかけ、そして不安をかかえる地区住民に安心を与える活動をしていた（2019年6～8月）。そのうえで、9月の定例会議では、「ホームレスの人たちの避難所をもっと設置すべき、またホームレスの人たちを社会に戻すためのプログラムと組み合わせておこなうべき」とする、市議会議員にたいする「勧告」を採決したことは述べた。ホームレス問題に関して、地区内における調整、また地域において取りまとめた意見を市自治体（議会および行政機関）に提起する役割を確保していることが確認された、ということであった。

さて、本稿において検討の焦点となるのは、そのネイバーフッドカウンシルと、地域におけるホームレスにかかわる都市サービス（シェルターサービスや清掃サービス）とどのように関わりがあるのか、という問いである。

### 3 ホームレスをめぐる展開状況

ここにおいて、タコマ市における、ホームレス状況にかかわる展開を確認したい。2010年代半ば、とりわけ2016年頃から同市に住むホームレスが急増した。多数がホームレスとして特定の場所に群れてすむこととなった。このころ、教会関係等民間組織が何か所かで避難所・シェルターを設置した。（なお、このことは、ワシントン州が宗教組織に避難所を開設する広範な権限を許可したことも関わっている<sup>5</sup>。）

2009年1月には「ピープルズパーク」(People' Park)という公園をクリーンアップのため1週間閉鎖した。公園規定(city parks code)に基づき警察官を導入し、ホームレスの人にテントの撤去、また立ち退きとシェルターなどへの移動を72時間の猶予と共に要請した。この時、市は約3万ドルの費用を用いている<sup>6</sup>。このころ、ホームレスとしていた人のテントが59張あり、テント一張3人程度と見積もって200人程度が住んでいたとされる<sup>7</sup>。

同年9月、ピープルズパーク公園を含むヒルトップ地区・中心街をエリアとする「ニュータコマネイバーフッドカウンシル」が、市議会に対して「さらなる避難所の設置・社会復帰プログラムをおこなうべき」とする趣旨の勧告書を提出した。

同年12月にはタコマ市議会が決定し、緊急避難所をヒルトップ地区に設置した。さきのピープルズパーク公園に近い地所(マーチンルーサーキング通り・8番街通り)に、「マイクロシェルター」として設置し、22ユニットで35名分のミニコテッジ(ミニ避難小屋)が設置された。フェンスで囲まれ、シャワー完備、ごみサービス、ランドリー、手洗い、24時間監視カメラなどを据えた完備された形で設置されたものである。(けれどもこの時、200人いたピープルズパークのホームレス人口に対して、35名の設定ということであるが、それでは、それ以外のホームレス者をどうするのかという議論が強くあった<sup>8</sup>。)なお、この設置と運営については、シアトル市に本拠を持つLow Income Housing Institute (LIHI) 団体に委託がなされた(38万

8999ドルでの委託)。

今年2020年3月には、教会系緊急避難所のホームレスの人からコロナウイルス感染が判明したということがあった。この時に、教会系の避難所運営団体は、陽性者また接触者をホテル住まいとする対応をするなどの措置をとっている。

なお、同じ3月に、ワシントン州から自宅待機令(Stay At Home Order)が発令されている。(なお、5月には、自宅待機令が解除され、代わりに経済活動を視野に入れての段階的対応を前庭とする「セーフスタート令」(Safe Start)が発令された。)

同年5月に、タコマ市より、さきのヒルトップ地区に設置した避難所(マイクロシェルター)を、イーストエリアへ移転する旨の発表がなされた(マッキンリー通り・E.60番街通り)。ちなみに、移転されるマッキンリー通りは、ネイバーフッドフードカウンシルのエリアでいうと「イーストサイドネイバーフッドカウンシル」のエリアになる。ヒルトップのマイクロシェルターと同じ仕様を用いているので、ヒルトップでと同じく、コテッジ、シャワー、ランドリー、ごみ施設、監視カメラなどが完備されている。このとき、イーストサイドエリアで、軽微ながら住民の反対運動がおこった。なお、7月には、最終的に、さきのヒルトップ避難所からイーストサイド避難所への移動は完了することとなった(LIHIへの追加委託額116万3667ドル)。(地図)

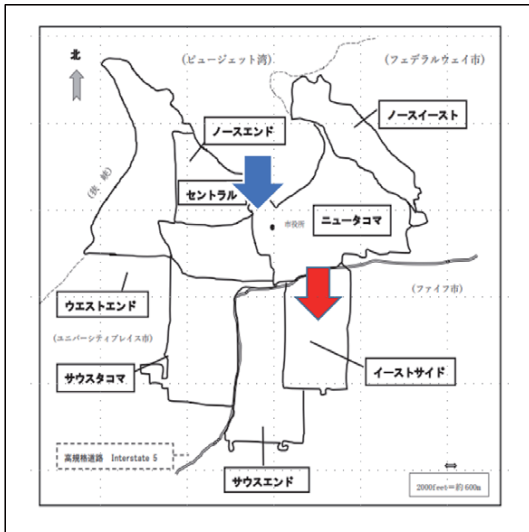
### 4 地域におけるシェルターサービス供給と連携ガバナンスの状況

ここにおいて、ホームレスに関わる「都市サービスの供給」の状況を見てゆきたい。大きく、「敷地再生・ゴミ回収のサービス」と「避難所(シェルター)サービス」という二つのサービスを見てゆきたい。「都市サービスの供給」論(delivery of urban service)の視座については後に言及する。

#### 4.1 敷地再生・ゴミ回収サービス

ホームレスの「野宿は、その空間に住む人々と

地図 タコマ市が設置したマイクロシェルター



(典拠：前山作成)

注 青い矢印 ヒルトップエリアでの避難所；

赤い矢印 イーストサイドエリアでの避難所)

って、人間の排泄物、麻薬の類、悪天候にさらされることから、公共の安全上の懸念を生じさせる。」そこで、野営についての通報やクレームには、「タコマFIRST 311」というサイトが設けられている<sup>9</sup>。

ここでは、単にゴミ堆積を処理するというのではなく、「犯罪行為や徘徊を抑止しながら、その地域住民にとって、公共の空間や私有の空間をより安全で快適なものにするプロセス」としての「敷地再生」(site reclamation)の発想で進められており、ホームレスにまつわるゴミ堆積の通報を受けてから、市の「ホームレス支援チーム」を中心に動きが進められる。

具体的には、施設や公共用地の場合、

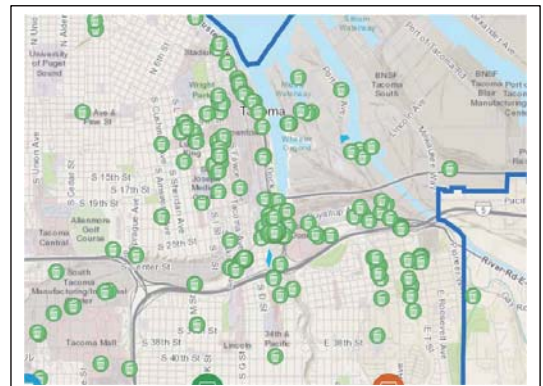
- ・市のスタッフが野営地を発見、または通知を受ける。
- ・市のホームレス支援チームが現地を訪問し、次のステップを決定する。
- ・72時間以内にその場所を清掃する旨を掲示し、野営地に住むホームレスの人々に避難所やサービスを見つけるための支援を提供する。
- ・予定された清掃日には、民間の請負業者または

市のサービスが、公衆衛生と安全のためのタコマ市の法規の基準を満たすように敷地を清掃する。

- ・野営地が再び戻ってくるのを防ぐために、一旦清掃が行われた後に埋め立てが行われることもある<sup>10</sup>。

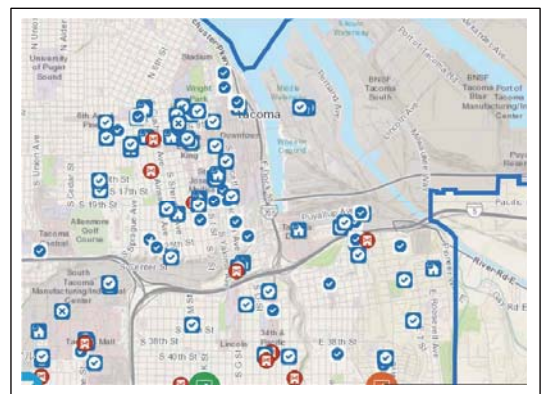
なお、民有地の場合、所有者は、自分の不動産で発生するホームレスの野営地に対処する責任がある、ということとなっている。タコマ市の法規に基づくコンプライアンス手順にしたがって、また通常、タコマ警察と協力して、不動産所有者がそれを撤去することとなる。

図表1-1 ホームレス関係の撤去図



(典拠：Encampment Response Map, The City of Tacoma website <Encampment Cleanups and Site Reclamation>) : 市が撤去したごみ(緑の印)、テントの撤去(水色の印)

図表1-2 民有地における撤去図



(典拠：The City of Tacoma website <Encampment Cleanups and Site Reclamation> 同上)

図表2 タコマ市における避難所一覧(2020年9月現在)

	名称	ベッド数	タコマ市からの補助金等
1	Nativity House - day & night	65 ベッド, 50室 (ホテル)	補助
2	Catholic Community Services Family Day Center	40人	補助
3	Comprehensive Life Resources Young Adult Overnight Shelter (Beacon Center)	1 部屋 40マット	補助
4	Comprehensive Life Resources Young Adult Day Center (Hype Center - temporarily in Beacon Center)	?	補助
5	Korean Women's Association - We Are Family (WAF) Home Domestic Violence Shelter	7 室, 19ベッド	補助
6	Helping Hand House and Open Hearth Ministries	モーテルの部屋 (通常週2-3家族)	
7	YWCA Support Shelter	23 ユニット/75 ベッド	補助
8	Stability Site	58 ベッド	補助
9	The Rescue Mission Men's Shelter	195 ; 男性用部屋 1 (80 ベッド, 70 マット), 退役軍人用部屋 1 (10 ベッ ド), 女性用部屋 (35 ベッド)	
10	The Rescue Mission Adams Family Shelter	38 ユニット	
11	Freezing Nights	70 ベッド	
12	Tacoma Salvation Army Jarvie Lodge	7 部屋および若干のバンクベッド	
13	Tacoma Salvation Army Jarvie Lodge	男性8, 女性24	
14	LIHI Temporary Emergency Micro-Shelter Site (TEMS)	50 ユニット/65 ベッド	委託金
15	Bethlehem Baptist	40 ベッド	補助
16	Family Renewal Shelter	35 ベッド	
17	Buckley Winter Shelter Program		
18	Commuaity Domestic Violence Advocacy Program (CDVAP) Puyallup Tribe Shelter		
19	Alzheimer Memorial Church Family	11 部屋	補助
20	Arlinton Drive Youth Campus (Tacoma Housing Authority)	90ベッド (青少年)	

(典拠: The City of Tacoma websiteホームレス避難所ディレクトリ  
(<https://www.cityoftacoma.org/cms/One.aspx?portalId=169&pageId=93744>) に前山加筆)

なおまた、このような形で、ホームレスのテントや所持品、ごみを撤去することができるのは、「暫定ホームレスキャンプ許可プロセスに関する土地利用」を定める条例（条例第28216号）（2014年制定）が根拠となっている。

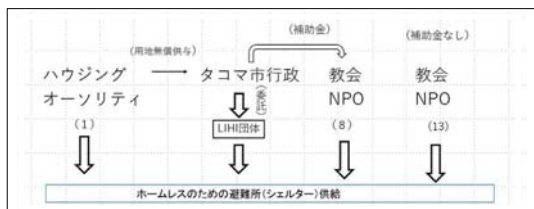
「敷地再生・ゴミ回収のサービス」については、民間ボランティアのものもあるが、体系的・制度的なものとして、ここで見た市自治体の「敷地再生」が中核のものとなっている。

#### 4.2 「避難所（シェルター）サービス」

タコマ市内で開設されている避難所は、20か所の「避難所」が開設されている。教会、救世軍、YMCA、NPO・CDCといった民間組織が、それぞれの既存の施設を活用しつつ、避難所を開設している。執筆の2020年9月現在、20の団体がおこなっている避難所サービスについて、図表2に名称、ベッド数、タコマ市からの補助金等を記した。

図表2にあって、Nativity House（キリスト降誕の家：表1番）やRescue Mission（9番）、Tacoma Salvation army（救世軍：13番）などなどの教会、YWCAや、ドメスティックバイオレンスNPO（5番）などが避難所運営に取り組んでいる。ここから次のような「シェルター供給サービス」の連携配置が見えてくる。シェルターサービスは、教会やNPOの元来の自発的な意思により立ち上げられ・支えられていると見受けられる。それを核にシェルターサービスの連携配置、ないしは連携のガバナンスが成立している。（図表3）

図表3 「避難所（シェルター）供給サービス」の連携配置



避難所供給サービスに関しては教会やNPOなど

民間の方が秀でており、市は、一部それを補助でサポートしている形となっている。上記の諸団体にとっては、自治体からの補助を得ている場合もあるが、得ていない場合もある。つまり、補助金を得るかどうかはこれら民間のエージェンシーにとって二次的なことがらとなっている。

なお、先に触れたヒルトップ、現在のイーストサイドでの市の避難所（タコマ市の言う「マイクロシェルター」）にあっては、市の直轄ではあるが、実際には直接的に運営しているわけではなく、市外のハウジング専門NPO（LIHI団体）に委託して運営がなされている。

なおまた、独自に青少年シェルターを提供している、ハウジングオーソリティは、民間ではなく、特別目的の独自の小規模な自治体である。

#### 4.3 「避難所供給サービス」供給のありよう

「都市サービスの供給」論の観点がここでかかわっているので、少し触れておきたい。

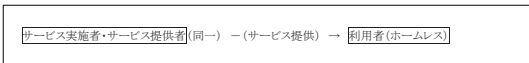
ヴィンセント・オストロムは、公共サービスの生産供給側は、通常政府の役割とされているが、政府だけが主体となってその役割を一元的に果たしていくと、その生産性向上には限界を生じ、結果的には生産性向上は図れなくなるとする（Ostrom 1977）。

それにかかわる仕組みとして、従来のヒエラルキー的自治体でのトップダウン的な形でのサービス供給の構造ではなく、住民ないしそれに近いエージェンツが、公共財とサービスの適正な量と質／量ないし質と適切なデリバリーを確保するために、サービスの消費者・受益者としてのみならず、意思決定関与を含めた情報発信をしつつ、サービスの生産者・デリバリー関係者として関わるということが想定されている。

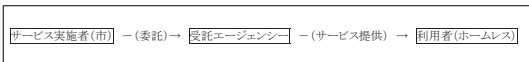
この観点を下敷きにしてみると、次のことが見て取れる。①敷地再生・ゴミ回収のサービスとしては、民間がコミットする形は薄く、自治体が主体的・主導的なサービス提供をしている。とりわけ、法規制のなかでの動きや警察との連動ということがあることからこのような形（いわゆる行政サービス）になっている。



他方、②「避難所供給サービス」についてみると、教会やNPOなどの民間エージェンシーが圧倒的に巧みである。補助金の取得の有り無しにかかわらず、率先してサービス提供に取り組んできている。実際に、利用者（ホームレスとなった人）との関わりでは、既存の施設を使い、ニーズをくみ上げ、コロナ罹患者が出た場合には別館やホテル利用に切り替えるなど、柔軟なサービス改善・提供をしている。サービス実施者とサービス提供者が同一で、利用者に近いことから、見守り時間、問題への対応時間、発生する費用が小さくて済んでいる。



他方、自治体のサービスは、市民からの声に押される形で、連邦政府からの補助金を得てようやく50ユニット（65人収容）のシェルターを作りはしたが、「委託」の形で市外の団体にサービスをゆだねている。（かつ、民間にはない形で、完備されたものである。）オストロムのいうところからすると、二度手間がかかっているかたちになる。



なお、ハウジングオーソリティという特別目的自治体にあっては、米国固有の制度であり、法的人格としては自治体（government）ではあるが役割として公団であり、利用者との近さ・相互性の点では民間のエージェントに近い（前山 2020a）。

ここにおいて、教会やNPOなどの民間エージェンシーが、身近な施設やものを駆使しながら、利用者としてのホームレスに近い制度存在としてより効率的効果的に取り組んでいることが了解された。そして、「避難所供給サービス」供給をめぐる配置状況として、教会やNPOなどの民間エージェンシーによる「避難所供給サービス」供給の動きを、市自治体が「公式の避難所」認定という形や、補助金支給（すべてではないが）という形で支援しているという形になっている。

#### 4.4 小括

以上をまとめると、次の三点が見えてきている。

- 1) 市は、敷地再生・ごみ処理サービスに力を注ぐ形となっている。（市自治体がかつ権限行使（enforcement）に運動した形で、実施されている。
- 2) 避難所提供（シェルター）サービスに関しては教会やNPOなど民間の方が秀でており、また身軽で利用者（ホームレスの人）に近いサービス生産・改訂・提供を行っている。市は、一部それを補助でサポートしている形。（自治体からの補助を得るかどうかはそれらにとって二次的なことだからである。）
- 3) 避難所提供サービスとして、教会やNPOの元来の自発的な意思により立ち上げられ支えられている。それを核にシェルターサービスの連携配置（ローカルガバナンス）が成立している。

#### 5 ネイバーフッドカウンシルが果たす役割と可能性

「避難所供給サービス」供給をめぐる連携配置を見たが、ネイバーフッドカウンシルはそこでどのような役割と可能性があるのだろうか。

##### 5.1 ネイバーフッドカウンシルの市議会にたいする「勧告」権

先に触れたとおり、タコマ市の8つのネイバーフッドカウンシルの一つで、ヒルトップエリアなど中心街をかかえる「ニュータコマネイバーフッドカウンシル」（NTNC）は、2019年9月の定例会で、「シェルターの増加と社会再生プログラム実施を早急に市はおこなうべきだ」とする「勧告書」を決議し、市議会に提起した。（実にこのNTNCの9月定例会に私自身会議に参加調査する機会を得ていた。）なお、それまでの数か月、NTNCは独自に地区内のボランティア団体やNPO等に呼びかけ、クリーンアップ活動をして住民に理解を求めるアクションの努力をも払っている。

そしてその後、市議会の決議がなされ、その3か月後の12月にヒルトップに「マイクロシェルタ

ー」という名称の避難所を市が設置することが決定した。ネイバーフッドカウンシルは、条例でその設立と議会への勧告権を保証されていることから、「議会行動に影響した」。(NTNC Tom Ebenhoh 理事・前会長<sup>11)</sup>)

## 5.2 ネイバーフッドカウンシルと自治制度との関わり

ここで、ネイバーフッドカウンシルと自治制度の関わりについて、必要な範囲で確認しておきたい。目下、米国において、この点がネイバーフッドカウンシル制度をかかげた諸都市で焦点として浮かび上がっている。

### 5.2.1 ネイバーフッドカウンシル制度の位置づけのシフトと実体

ネイバーフッドカウンシル制度は、設置した先進的な自治体の多くは、1990年代初頭に設置された。例えば、シアトル市のネイバーフッドカウンシル制度が、各種の賞を受賞しており全米的に著名なものであった。けれども、2016年に市長命令(executive order)により同制度が廃止されるという前代未聞の事態がおこった。けれどもそれは他人ごとではなく、存続しているタコマ市(ワシントン州)、ポートランド市(オレゴン州)、ロサンゼルス市(カリフォルニア州)にあっては、しばしばその存在・存続についての議論が起こることとなっている。この点、ネイバーフッドカウンシルと地域自治制度との関わりで確認しておきたい。

タコマ市においては、この数年、その位置づけについての議論がなされてきた。『「市自治体の諸決定に、アドバイスの役割において参画すること」のための器としてのネイバーフッドカウンシルの位置づけについての議論」があった(Dierwechter & Cofey 2010)。元来、市自治体の諸決定に対して市民側からの参画として、ないし公共的決定にかかわる市民参画(civic participation/involvement to public decisions)のためのものという脈絡で設置されてきたものである。他方で、タコマ市の場合には、その制度存在を否定するというところまでは

ゆかずに、市側からネイバーフッドカウンシルの位置づけをシフトするかたちとなっている。とりわけ、市が基幹的計画「タコマ総合戦略計画 2025」の策定とすり合わせる形で、市民の「アドバイスの役割」であったものをそこから、代わりに「市民参加と公平(citizen participation and equity)」のための制度としての位置づけにシフトすることを打ち出してきた。

「公共的決定に対する市民のアドバイスの器」としての性格が後退するということと危惧された。そしてそれが市議会においても採択されたのであるが、それに応じて、市がネイバーフッドカウンシル役員に防犯・防災的研修に参加すること、その観点で一定の役割を担うことを前提条件とすることを設置するなどの新たな展開が起こった。

### 5.2.2 タコマ市におけるネイバーフッドカウンシルと市自治体の接続の実体

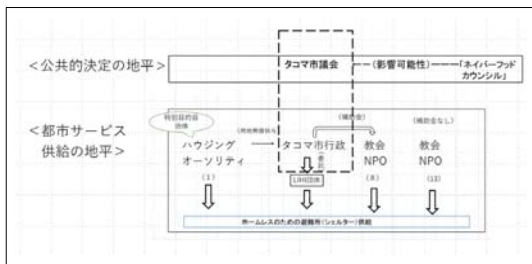
タコマ市自治体において、そのようにネイバーフッドカウンシルの役割のとらえ方が政策的に変更される中で、他方で、ネイバーフッドカウンシルと市自治体の接続の実体については、どのようになっていくのか。この点触れておきたい。現地調査(定例会議への参加、アジェンダや各種記録の調査)を通じたところ、ネイバーフッドカウンシル定例会議には、タコマ市自治体の行政諸部局とスクールディストリクトや公園事業団などの公共諸団体<sup>12</sup>が絶えず参加していて接続の実体があることが確認され<sup>13</sup>、そして、それらの位置づけの変更があるなかでも、実態に関わることは、公式の住民の協議会の場であるとともに、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となっていることが確認された(前山 2020b)。

## 5.3 「都市サービス」の地平と「公共的決定」の地平とネイバーフッドカウンシル

ここで、先ほどのタコマ市内の各種団体が、避難所提供サービスをしており、また連携配置がそれなりに出来上がってきているのを見た。これは、いわば「都市サービス供給の地平」といえる。

それと並行して、＜公共的決定の地平＞といえる領域がある。地域社会における公共的決定にあって、ないしは＜公共的決定の地平＞では、代議制にささえられた市議会が中心的役割を果たす。そして、その市議会と市行政のあわせての市自治体が、先に見た、ごみ回収や避難所提供で、地域の諸団体の活動から織りなされる「都市サービス供給」に、つまり＜都市サービス供給の地平＞にあって、補助金給付や、あるいは下請け事業（関連エージェンシーをつかっての事業）などで関わっている。これを図示すると図表4となる。

図表4 「公共的決定」-「都市サービス供給の地平」とネイバーフッドカウンシルの関わり



(典拠：前山作成)

市議会はもちろん公共的決定に中心的役割を果たすが、他方でまた住民が支える仕組みではあるが、ネイバーフッドカウンシルも、条例で設置された市のプログラムとして公共的決定に市民の声を伝える役割が定められてきた。

先に見たように、タコマ市自治体では、ネイバーフッドカウンシルの役割について、公共的決定への「アドバイスの役割」をする器であったことから、「市民参加と公平」の器へと役割のとらえ方の重点を若干映してきているが、実際、ニュータコマネイバーフッドカウンシル (NTNC) が、市自治体の各種部局と接点を持ちつつ、2019年9月市議会に「勧告」を提出し、そしてその方向で市議会決定が進められたと当事者からとらえられていることを見た (前山 2002b)。

つまり、タコマの場合からすると、＜公共的決定＞の地平において自治体の政策行動に対して、ネイ

バーフッドカウンシルが公共的決定にかかわる仕組み制度として、一定の関係性と影響力行使の可能性を持つということになる。この点が、「公共的決定」「都市サービス供給」の織りなすこの地域編成からみて、他の組織にはない特質である。

なお、最後に一言だけ付言しておきたい。ホームレスがエリアに「棲みつく」ことに対して、ヒルトップのエリアをかかえるNTNCは、管轄エリアの住民の不安を前に、エリア内諸グループに呼びかけての自発的清掃活動、また声かけなどを行うという実績を重ねた上で、市議会に「勧告」を提起できた。他方、市が設置するマイクロシェルターの設置 (2020年7月) に対して若干の反対運動が起こったが、イーストサイドネイバーフッドカウンシル (East Side Neighborhood Council : ESNC) では、反対運動につき、推進も調整にも動いた形跡がない状態にある。ネイバーフッドカウンシルのその社会的・政治的影響力行使の可能性は、経験や活動実態によりその効果が違って見えてきている。

#### 5.4 小括

以上から、タコマ市の、シェルター提供サービスという都市サービスのデリバリー状況から、一定の連携配置の相貌を見てきた。まずそこでは、教会、YMCA、NPOが自発的に取り組んでいる様子が見えてきた。そして、＜公共的決定の地平＞・＜都市サービス供給の地平＞のおりなす地域社会の配置構成のなかで、ネイバーフッドカウンシルがとくに市自治体との関わりで固有の社会的ロケーションと影響力行使の力の可能性を持つものであることが見えてきた。

特に、次の三点が見えてきた。

- 1) ＜公共的決定の地平＞において自治体の政策行動に対して、ネイバーフッドカウンシルが公共的決定にかかわる仕組み制度として制定されていることから一定の関わりと影響力行使とその可能性を持つ。
- 2) 実際、NTNCが、市自治体の各種部局と接点を

持ちつつ、市議会に勧告を出した（2019年9月）。そしてその方向で市議会決定が進められたととらえられている。

- 3) <公共的決定の地平>・<都市サービス給付の地平>が織りなす地域社会の配置構成のなかで、ネイバーフッドカウンシルがとくに市自治体との関わりで固有の社会的ロケーションと影響力行使の力の可能性を持つものであることが見えてきた。
- 4) ただし、その影響力行使の可能性は、経験や活動実態によりその効果が違っていてもいる。（NTNCとESNC）

## 6. おわりに — 得られたこと

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）を超えての実際的な把握を目指し、都市サービス供給システム論の視点を踏まえたうえで、政策形成・対応、公共的決定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。ダイナミクスの深部をとらえるのに、<政策>と<都市サービス>の両方の相を捉えることが必要と考えたことから検討をすすめた。

本論の検討の結果、次の三点が得られた。

- 1) 市は、敷地再生・ごみ処理サービスに力を注ぐ形となっているが、避難所提供サービスにあっては、圧倒的に、自発的な意思により立ち上がられた教会やNPOによるサービス提供により支えられている。それを核にシェルターサービスの連携配置（ローカルガバナンス）が成立している（<サービス提供の地平>）。
- 2) <公共的決定の地平>において自治体の政策行動に対して、ネイバーフッドカウンシルが公共的決定にかかわる仕組み制度として制定されていることから一定の関わりと影響力行使とその可能性を持つ。実際、NTNCが、市自治体の各種部局と接点を持ちつつ、市議会に勧告（2019年9月）を提出したことがあり、その方向で市議会決定が進められたととらえられている。

- 3) <公共的決定の地平>・<都市サービス給付の地平>が織りなす地域社会の配置構成のなかで、ネイバーフッドカウンシルがとくに市自治体との関わりで固有の社会的ロケーションと影響力行使の力の可能性を持つものであることが見えてきた。（なお、ネイバーフッドカウンシルの影響力行使の可能性は、経験や活動実態によりその効果が違っていてもいる。）

## 参考文献

- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K., 2002, *The rebirth of urban democracy*. Brookings Institution Press.
- City of Tacoma, 2013, Tacoma 2025: Shared Vision Shared future
- City of Tacoma, 2019, Neighborhood Council Program Standards and Guidelines
- Dierwechter, Y., & Coffey, B., 2010, Assessing the effects of neighborhood councils on urban policy and development: The example of Tacoma, Washington, *The Social Science Journal* 47(3)
- HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development), CARES Act Emergency Solutions Grant (ESG) Round 2 Funding under COVID-19 Supplemental Appropriations (June 2020)
- HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development) The 2019 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress
- Johnson, G., & Chamberlain, C., 2008, Homelessness and substance abuse: Which comes first?, *Australian Social Work* 61(4)
- KING 5, \$98 million allocated to Washington state for homeless protections against coronavirus (June 10, 2020)
- KING 5, Homeless concerned new Tacoma microshelter will leave many out in the cold (December 4, 2019)
- KING 5, Tiny home community in Tacoma will soon

house up to 35 adults. Construction started on an emergency micro shelter on Thursday. The city says the plan is for people to start living there by December 19 (December 5, 2019)

Lubran, B., 1990, Alcohol and drug abuse among the homeless population: A national response, *Alcoholism Treatment Quarterly* 7(1)

前山総一郎, 2020a, 『米国地域社会の特別目的 下位自治体: 生活基盤サービスの住民参加実際のガバナンス』 東信堂

前山総一郎, 2020b, 「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: タコマ市のネイバーフッドカウンシル調査を基に」 『都市経営』 No.12

Needles, Allison, City to spend \$1.6 million to help expand homeless shelter at Tacoma Rescue, G13Fox (May 9, 2019)

Needles, Allison, People's Park in Tacoma to close for a week for cleanup of homeless encampment, The News Tribune (January 07, 2020)

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

関口玲美, 河西奈緒, 土肥真人, 2014, 「アメリカ合衆国におけるホームレスへの政策的取り組みとその実態—ニューヨーク市を事例として」 『都市計画論文集』 49巻1号

Tacoma Pierce County (Health Department), 2020, Homeless Shelter and Service Provider Guide

Tsemberis, S., Gulcur, L., & Nakae, M., 2004, Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis, *American journal of public health* 94(4)

## 注

1 コロナ禍以降, さらに増加しているとする見解がある. さらにまた, ホームレスの人々は, COVID-19パンデミックの中で最も脆弱な人々の

1人ですが, 彼らは危機のほとんど目に見えない犠牲者です. ホームレスプログラムを監督する主要な連邦政府機関である米国住宅都市開発省が, 感染または死亡に関する情報を収集するための全国的な調査, 情報をもっていないため, COVID-19がどのようにホームレスの人々に影響を与えているかについて掘んでいない. そして, 連邦政府は統一された全米的な国家戦略を打ち立てられなかったためその対応については実質的に各州にゆだねることとなっている.

そのため, 各地域は, ホームレス人口へのパンデミックの影響に対処する上で2つの主要な問題に直面している. 第一に, 住居と健康の両方を扱う部門間で作業する準備が欠如してしまっていること, そして第二に, 誰がどこで病気になっているかを知るためのデータとテストが不十分であること, ということが指摘されている. (U.S. News & World report 24 August 2020).

2 計算式としては, 具体的には, 全ホームレス (シェルター付きホームレスとシェルターなしホームレスの合計) を50%; シェルターなしホームレスを10%; ホームレスになる危険性のある人の割合として総超低所得者 (VLI) 賃貸人を15%, といった計算方式に替えている.

3 KING 5, Homeless populations rise in King, Pierce and Snohomish counties (July 1, 2020)

4 シアトル市 2648万5029ドル, キング郡 1113万9409ドル, ピアース郡 332万8051ドル, スノホミッシュ郡 478万2, 535ドル (ワシントン州合計9825万0127ドル) (King5 June 10, 2020)

5 ワシントン州は, 2010年にワシントン法(RCW) 35, 21, 915条 (ESHB 1956) を可決し, 宗教団体が所有または管理する敷地内でホームレスになった経験を持つ人々の一時的なホームレスキャンプを主催する幅広い権限を宗教団体に与えた. これは, 公共の健康と安全を守るために必要な条件以外の条件を課し, 一時的なホームレスキャンプの提供に関して宗教団体の決定や行動に実質的な負担をかけないように条例や規制を地方自治体が制定することを禁止するものである.

6 Needles, Allison, People’s Park in Tacoma to close for a week for cleanup of homeless encampment, The News Tribune (January 07, 2020)

題番号 19K02081) の助成を受けたものである。

7 KING 5, Homeless concerned new Tacoma microshelter will leave many out in the cold (December 4, 2019)

8 KING 5,ibid.

およびKing5 (Swaby, Natallie), Tiny home community in Tacoma will soon house up to 35 adults. Construction started on an emergency micro shelter on Thursday. The city says the plan is for people to start living there by December 19 (December 5, 2019)

9 The City of Tacoma website <Encampment Cleanups and Site Reclamation>

([https://www.cityoftacoma.org/government/city\\_departments/neighborhood\\_and\\_community\\_services/homelessness\\_services/encampment\\_cleanups](https://www.cityoftacoma.org/government/city_departments/neighborhood_and_community_services/homelessness_services/encampment_cleanups) : 2020年9月現在)

10 Ibid

11 ヒアリング

対象 : Tom Ebenhoh, NTNC Board member (former Chairman)

月日 : 2020年9月1日 ; 方式 オンライン会議を用いてのヒアリング

12 (市自治体) 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, (公共諸組織の定期的参加) 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, タコマ港湾局, タコマハウジングオーソリティ等

13

表 タコマ市自治体および関連公的書組織からの、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+A2:P2 (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)			○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
タコマ港務局 (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)			○												
ピアース交通局 (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)

Neighborhood councils in local governance,  
configurations comprised of service delivery- and public decision horizons.  
-Addressing homelessness and shelter service delivery under COVID-19 situation-

Soichiro MAEYAMA

This paper aims to provide factual understanding of Neighborhood Councils in the United States beyond the traditional democracy-theory (M. Berry et al.). Based on the perspective of urban service delivery system theory (V.Ostrom), this study focuses on policy formation and response, public decisions in order to capture the "dynamics surrounding the Neighborhood Council". In order to capture the depth of the dynamics, it is necessary to capture both the policy and service phases.

Based on the survey (hearing, legal materials, public meetings) at the City of Tacoma and the Neighborhood Councils in Tacoma (WA, USA), with a particular focus on homelessness issues, shelter issues under COVID-19 situation, we acquired the following findings:

- 1) The city government is focusing on site reclamation and trash services. On the other hand shelter provision services are overwhelmingly supported by churches and non-profit organizations that have been set up by their own volition. Local governance of shelter services has been established around this core (Horizons of Service Provision).
- 2) In "Public Decision" Horizons, Neighborhood Councils have a certain level of commitment and influence-exercise and potential to the municipal policy action. This is because the Neighborhood Council is enacted as a commitment-system for public decisions (vehicle of "the voice of the people").

In fact, the New Tacoma Neighborhood Council (NTNC) officially submitted a recommendation-letter (urging for city-run shelter; September 2019) to the City Council, keeping contacts with various departments of the municipal government. The City Council's decision to establish "micro shelter run by the city" (December 2019) is perceived to be motivated by the recommendation.

- 3) Within the local configuration comprised of <public decisions> horizon and <urban service delivery> horizon, the neighborhood councils have a peculiar social and political location as well as a potential to influence the municipality. (Nevertheless, the effectiveness of the neighborhood councils' influence-exercise-potentials differ according to experience and the actual ways of activities.)

Keywords : homelessness                      neighborhood council  
                  shelter                                Covid-19  
                  public decision

Acknowledgement : This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 19K02081

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1305