

ポートランド市の近隣アソシエーション

宗野 隆俊

I はじめに

アメリカ合衆国オレゴン州ポートランド市には、近隣アソシエーション (Neighborhood Associations) と総称される住民組織が存在する。ここにいう近隣アソシエーションとは、主に、ポートランド市の条例に規定され、ポートランド市政府の市民参加制度——市政府は、これを「近隣の参加 (Neighborhood Involvement)」と名づけている——のなかで重要な役割を期待されるものとしての近隣アソシエーションを指す。主にと述べたのは、本稿が組上に載せる近隣のアソシエーション、すなわち市の条例 (Ordinance 140905) に公式に位置づけられた近隣アソシエーションの他にも、身近な範囲を基盤に活動するアソシエーションが多数存在するからである¹⁾。

本稿で扱う近隣アソシエーションの制度は比較的新しく、1974年に施行されたものである。

後に詳しく述べるが、近隣アソシエーションは、当該の近隣に何らかの影響を及ぼす市政府の施策について市政府から公式に情報を受け取り、その内容を住民に伝え、さらに施策に関する住民の意見をまとめて市政府に伝えるものとされている。政策をめぐる市政府と市民のコミュニケーションを媒介することが、期待されているのだ。この役割は、「近隣の参加」のなかで公式に位置づけられた近隣アソシエーションと

しての役割ということになる。

一方で、多くの近隣アソシエーションが、ブロックパーティの開催やコミュニティガーデンの維持管理、環境美化活動の組織化など、近隣住民の親睦やコミュニティとしての価値の向上をめざす活動を行っている。市民参加の制度に公式に位置づけられた近隣アソシエーションと、地域コミュニティでの親睦を醸成し、さらにコミュニティの価値の向上をはかる近隣アソシエーションという、複数の側面を持つのである。

こうしたアソシエーションを、公式の参加制度のなかに確固として位置づける地方自治体は必ずしも多くはない。ポートランドは、そうした意味で稀なる自治体の1つなのである。ポートランドのさらなる特徴は、近隣アソシエーションの活動を支援するしくみが意識的に構築されてきたことである。このしくみの中核をなす1つの要素は、近隣アソシエーションに対して技術的な支援や助言を行い、また複数の近隣アソシエーションが何らかの課題に協働して取り組む際にその調整役ともなる区域連合 (District Coalition) である。

さらに、もう1つの大きな要素として、ポートランド市政府の一部門をなし、近隣アソシエーションと区域連合に行財政的支援を行い、また種々の技術的助言を行う近隣参加局 (Office of Neighborhood Involvement) がある。およそ40年前に創設された市の一部門にルーツを持つ近隣参加局は、いまや近隣アソシエーションと

1) ロバート・パットナムは、イーサン・セルツァーの考察をもとに、1930年代に Community Chest のポートランド版として設立された複数のカウンシル (neighborhood council) を、最初期の近隣アソシエーションではないかと述べている (Putnam and Feldstein 2004: 247)。

区域連合にとって、市政府との交渉の不可欠の窓口となっている。

本稿は、近隣アソシエーション、区域連合、近隣参加局という複数のアクターからなる「人々が公共のことがらに関わるしくみ」がどのようにして形成されてきたのか、どのように運用されているのか、またこれらのアクターが実際にどのように活動し、そしていかにして「人々が公共のことがらに関わる」のかを検証するものである。

II 近隣アソシエーションの制度

1 近隣アソシエーション

(1) 95の近隣アソシエーション

現在、市内には95の近隣アソシエーションが存在し、ポートランド市のほぼ全域にいずれかの近隣アソシエーションが存在している。

近隣アソシエーションとそれを包含する区域連合(図1)は、ポートランド市行政規約(City Code)のチャプター 3.96に規定される。この節では近隣アソシエーションのしくみについて

述べるが、その前に、そもそも近隣の何たるかを明らかにしておく必要がある。

チャプター 3.96は、近隣を「地理的に連続した、自らが選択したコミュニティ」と定義する。「地理的に連続した」とは、飛び地ではないということであろう。必ずしも、範囲の広狭を問題にするものではないようである。むしろ、そこに生きる人々にとっての「身近な地域的まとまり」であることが求められたと考えてよいだろう。また、「自らが選択した」とは、近隣の領域(boundary)が市政府によって一方的に指定、画定されたものではないことを意味している。自発的結社の含意をもつアソシエーションの語を冠するからには、市民が自ら線引きした領域を基礎にして、自律的に結成した組織であることが求められるのだ。

それぞれの近隣アソシエーションの領域は、アソシエーションの定款のなかに明記される。既存の他のアソシエーションの領域(の一部)を自らの領域と主張することは、原則として認められない。同時期に設立を目指す複数のアソシエーションの領域が重複し、相互の主張が相容れないような場合は、近隣参加局による調整

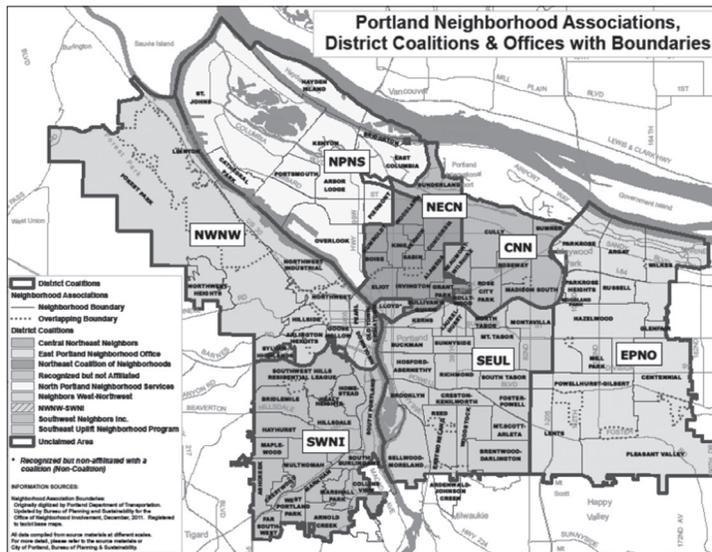


図1 区域連合と近隣アソシエーション

※(時計回り順で)CNN, EPNO, SEULなどが7つの区域連合の領域を示す。また、各区域連合の領域に含まれる小さな区画が、95の近隣アソシエーションの領域を示す。(出所: The City of Portland, Oregon, Home Page)

が期待されることになる。

(2) 近隣アソシエーションの定義

チャプター 3.96においては、近隣アソシエーションは、「自身の近隣の居住性と質に影響を及ぼす問題について考慮し、行動をもってこれに取りくむことを目的として人々がつくる自律的な組織であり、近隣参加局によって公式に認定され、かつチャプター 3.96に従うもの」²⁾と定義されている。

近隣参加局によって公式に認定されるためには、9つの要件について市の求める基準を満たさなければならない。その内訳は、①領域、②会員、③差別をしないこと、④定款、⑤会合についての要件、⑥公開の集会和記録の公開、⑦苦情への対応、⑧会費(を徴収しないこと)、⑨事業者アソシエーション(Business District Association)が参加していること、である³⁾。

なお、市の指針によると、近隣アソシエーションの最小規模は100エーカーの面積と200の世帯および(ないしは)事業者である⁴⁾。つまり、100エーカー以上の面積を有し、かつ200以上の世帯や事業者がそのなかに存在している必要がある。

(3) 法人化の意義

近隣アソシエーションは、いずれも独自の定款(bylaws)を有する民間非営利の団体である。当然ながら任意団体ではない。定款で、自らの設立を法人化(incorporation)と表現するアソシエーションもある。法人化の表現は、従前よりその区域のなかに存在していた何らかの組織が、近隣アソシエーションとしての法人格を獲得したことを示唆するものであると考えられる。つまり、既存の住民組織が、他のアソシエーシ

ンと一線を画す制度上の近隣アソシエーションとして、近隣参加局によって公式に認定されるということである。ここにいう近隣アソシエーションとは、単に近隣という身近な領域を基盤とするアソシエーションを意味するものではない。それは、「近隣の参加の制度 Neighborhood Involvement System」が用意する種々の特別の処遇を受ける団体として、市政府に公式に認定されるものである。

当然のことであるが、ある近隣アソシエーションの定款が効力を有する区域のなかには、当該の近隣アソシエーションが設立されるに先立って、様々な組織や団体が存在していたはずである。そのうちの1つが、「近隣の参加の制度」の当事者たる近隣アソシエーションとして法人化されることもありうる。あるいは、公式の近隣アソシエーションが不在の領域に住む市民が、市の求める一定の条件を満たすアソシエーションを新たに立ち上げ、近隣アソシエーションとして認定される場合もある。

なお、定款は、近隣参加局が策定した指針(guidelines)に従って策定されるのであり、いずれのアソシエーションの定款もほぼ共通の構成を持っている。

2 近隣アソシエーションの要件

先に述べたように、近隣アソシエーションとして認定されるには、9つの要件を満たす必要がある。そのうちの会員(membership)、会費(due, membership fee)、そして領域(boundary)についてみておこう。

(1) 会員

会員資格は一律ではない。このことを、3つ

2) Chapter 3.96 Office of Neighborhood Involvement, 3.96.020 Definitions, B. なお、1974年2月に可決された市行政規約では、「“近隣アソシエーション”は、近隣の居住性に影響を及ぼす広範な問題について考慮し、行動をもってこれに取りくむことを目的として、1つの近隣の領域のうちに人々がつくる1つの組織」と定義されている(City of Portland- City Code Chapter 3.96 Office of Neighborhood Involvement 0.20 Definitions.)。2005年の改正で、「近隣参加局によって公式に認定され、かつチャプター 3.96に従うもの」の箇所が明記された。

3) Standards for Neighborhood Associations, District Coalitions, Business District Associations, and the Office of Neighborhood Involvement, III. A.1. ~ 9.

4) *Ibid.*, III. A.1. a. iv.

の近隣アソシエーション, Heights Neighborhood Association (HNA), Southwest Hills Residential League (SWHRL), Brentwood-Darlington Neighborhood Association (BDNA) の定款を参照して確認する。

まず, HNAの会員資格である。HNAの定款「第4章 会員」には, 次の規定がある。

- 第1項 権能. 本アソシエーションの会員は理事会の構成員を選出し, 理事会によって提出された政策事案を議決する。
- 第2項 排除しないこと. 会員の資格要件を満たせば, いかなる者も本アソシエーションへの参加から排除されない。
- 第3項 資格. 第3章に記述される領域に居住する者, 不動産を所有する者, 事業を営む者, あるいは当該領域に所在する非営利組織を代表する者で, 18歳以上の者には, 本アソシエーションの会員の資格がある。
- 第4項 申請. 本アソシエーションの領域に居住する者は, アソシエーションでの投票ならびに集会への参加に際して居住の事実を証明することができれば, 自動的にアソシエーションの会員となる。(略)

あるいは, SWHRLの定款「第7章 会員」には, 以下のような規定がある。

- 第1項 住民: 近隣の住民を, 以下のように定義する。
 - a. 16歳以上の自然人で, 本アソシエーションの領域内の不動産に居住する者, および身分証明が可能であるか, または領域内に居住していることを証明できる者
 - b. 本アソシエーションの領域内に不動産を有する, あるいは事業を運営する自然人, 法人, 合名会社, 有限責任会社, 受託者団体その他法的に認められた存在を代理し, あるいは代表する者

これに対して, BDNAの定款は, 第5章で会員の資格要件を次のように規定する。

- 第1項 資格: BDNAの会員は, 本定款第3章に定義される領域のすべての居住者, 財産所有者, ならびに営業認可を受けた者に対して開かれる。また会員には, BDNAの目的を理解しつつも領域外に居住する個人をも含む。BDNAの領域外に居住する者は, 理事会の無記名投票によって承認を受けなければならない。(下線は宗野による)
- 第2項 投票: 上に定義されたすべての会員は, 定例集会または臨時集会で1票を投じる権利を有する。事業者の代表には, 上に記載された居住者と同様の投票権が与えられる。本定款で特別の規定をする場合を除いて, BDNAの決定は, 集会に出席した者の多数決で決せられる。

HNA, SWHRLとBDNAの会員資格の違いが了解されよう。前二者は, 当該近隣の居住者, 不動産所有者, 事業者に会員資格を認める(HNAは, 当該近隣の非営利法人の代表者も含まれる)。これに対してBDNAは, 居住者らに会員資格を認めることは当然として, さらにブレントウッドダーリントンという近隣に居住せずとも, BDNAの目的などを理解する者をも会員として認定しようというのである。会員を受け入れる間口には, このように広狭の違いがある。BDNAは会員の受け入れに関して, 少なくとも定款を読む限り, HNAやSHWRLよりも寛容であることは確かなのだ。

ただし, このことは, HNAやSHWRLが開放性の低い, 非寛容な組織であることを直ちに意味するものではない。アソシエーション設立の時期や近隣の在所によって, 会員資格の広狭が左右されるというのが, 実態に近いと思われる。たとえば, ポートランド都心から離れた丘陵地の住宅街では, 近隣アソシエーションの制

度が導入された1970年代中盤には、自家を所有する白人の中所得世帯が多数を占めていた。そうした近隣アソシエーションの会員資格に、2010年代の標準に適う寛容性を期待するのは難しいであろう。これに対して、BDNAは、かねてより都市再開発計画の対象とされるなど、困難な都市問題に直面してきたポートランド南東部の近隣を本拠とするアソシエーションであり、しかも人種の多様性や多文化への理解が深まるなか、2007年に設立されたものである。そうしたアソシエーションの会員資格が、前世紀に創設期を持つアソシエーションのそれと比較して、開放的で緩やかなものとなるのは、不思議なことではない。

(2) 会費

市内の95の近隣アソシエーションのいずれもが、会費を徴収しない。会費の徴収は、チャプター 3.96の規定で禁じられているのだ。近隣アソシエーションは、区域連合を介して近隣参加局からの補助金を交付されており、この補助金が、ホームページの作成などを含む通信費や、組織の運営に関わる庶務的な経費に充てられるのである。また、通信連絡や庶務の経費以外に必要となる経費、たとえばレクリエーション的な活動のための経費も、区域連合を通じて近隣参加局から交付される。

チャプター 3.96が会費の徴収を認めないのはなぜであろうか。おそらく、会費を設定することにより、会員資格を厳しく限定することが可能になるからではないだろうか。恣意的な会費の設定によって、会員になりたい、また本来会員となる資格を有する者を事実上排除することも可能である。そうした事態を防ぐために、会費徴収を禁じたものであろう。

(3) 領域

それぞれの近隣アソシエーションは、領域すなわち地理的な領域を有しており、それらは原則として重複しない。近隣アソシエーションは創設にあたって自らの領域を定めることになっている。つまり、この領域は市政府によって画

定されたものではない。各近隣アソシエーションの定款には、街路や番地の記載を含む詳細な区画の記載があるが、これらはアソシエーション自らが定めた領域なのである。仮に複数の近隣アソシエーションが主張する領域が重複し、当事者間の解決が困難な場合は、近隣参加局が仲裁して調整を図ることになる。

近隣アソシエーションが「アソシエーション」であることを主張するためには、自身がアソシエーションとして実効的に影響力を及ぼすことのできる領域、その域内に居住し、事業を営む人々の多くが、これこそが自分たちのものであると納得できる領域が必要であろう。そうであれば、市政府が一方的に指定した領域が直ちに受け入れられるという理屈は、どうしても成りたちがたいのである。

3 近隣アソシエーションの役割

近隣アソシエーションは、自らが所在する近隣においてどのような役割を果たすのか。チャプター 3.96には、近隣アソシエーションが有する最小限の役割(functions)として、以下のものが記載されている。

1. 近隣の居住性、安全性ならびに経済的活力に影響する項目——少なくとも土地利用、住宅、コミュニティ施設、人的資源、社会的事業と親睦的事业、交通運輸、環境の質、ならびに公共の安全を含む——につき、特定の活動、政策その他の事案に関わる提案を市政府の機関に対して行うこと。
2. 市政府の機関が近隣の優先的なニーズを決めるにあたり、協力を行うこと。
3. 市の予算として計上する項目を審査し、近隣の参加のための予算項目に係る提案を行うこと。
4. 近隣アソシエーションが行うことが適切と考えられる事業や活動を担うこと。
5. 他の近隣アソシエーションならびに近隣参加局と協力して区域連合を創設すること。

これらのうち、1から3は、近隣アソシエーションが市政府の政策形成過程の一端に加わることを規定したものである。ただし、1にみられるような、近隣アソシエーションによる政策提案に対して、市政府の機関がどのように応答するのかについては、チャプター 3.96だけでは判然としない。近隣アソシエーションが何らかの働きかけを行う相手から応答を要求する権能については、必ずしも明示されていないのである。

他方で、チャプター 3.96には、簡潔な表現ではあるが、市政府が政策決定を行い、あるいはそれに基づいて何らかの行動を起こす場合の、近隣アソシエーションに対する通知の義務について規定されている。それは、以下のようなものである⁵⁾。

- A. 市の諸機関は、近隣の居住に影響を及ぼす計画やその他の活動によって影響を被るあらゆる近隣アソシエーションに対して、当該計画や活動について公式に通知するものとする。
- B. (略)
- C. 近隣の居住に影響を及ぼす未決の政策決定については、決定が行われた後、市の機関がこの決定に基づき最終的に行動する少なくとも30日前には、当該近隣の近隣アソシエーションに公式に通知されるものとする。

これらの規定からは、近隣アソシエーションが、ポートランド市政府の政策の決定や執行の過程にも関与する当事者として位置づけられていることが分かる。そもそも近隣アソシエーションは、近隣のすべての住民を会員として網羅するのでなければ、法理上は近隣の総意を代

表する組織とはいえない。それにもかかわらず、近隣アソシエーションは、近隣の参加のしくみを市政府とともに支える一方の主体として位置づけられているのである。このような制度運用の柔軟性が、ポートランドの「近隣の参加」の1つの特徴である。

Ⅲ 区域連合と近隣参加局

1 区域連合の制度

(1) 7つの区域連合

ポートランドには、近隣アソシエーションを包含する区域連合と呼ばれるしくみがある。市域が7つの区域に分けられ、それぞれの区域をくまなく覆うかたちで区域連合が存在するのである。各区域連合は、8から20の近隣アソシエーションを包含する。したがって、すべての近隣アソシエーションは、7つの区域連合⁶⁾のいずれかのうちに包含されていることになる。

これらの区域連合は、市の行政区画ではない。7区域連合のうちの5つは、市政府から独立した実務運営スタッフを擁する非営利の団体である。残る2区域連合は、市政府の職員が事務局を運営している。市の指針では、前者を「非営利の区域連合 (Non-profit District Coalition)」, 後者を「市がスタッフを置く区域連合 (City-staffed District Coalition)」と呼んでいる。もっとも、「市がスタッフを置く」2つの区域連合も、元は他の5つの区域連合と同様に、独自に任用したスタッフが実務を切り盛りしていた。1980年代後半から90年代にかけて2つの区域連合でそれぞれ内紛が発生し、仲裁に入った近隣アソシエーション局(近隣参加局の前身)が市職員の配置を決断したとされる(Leistner 2008: 5)。

5) City of Portland- City Code Chapter 3.96 Office of Neighborhood Involvement 0.50 responsibility of City Agencies.

6) 7の区域連合の内訳は、North Portland Neighborhood Services, Northeast Coalition of Neighborhoods, Southeast Neighborhood Uplift Program, Central Northeast Neighbors, Neighbors West-Northwest, Southwest Neighbors, Inc., East Portland Neighborhood Office, である。

それぞれの区域連合には、エグゼクティブディレクターやアソシエイトディレクターからなるスタッフ部門の他に、理事会(Board of Directors)が存在する。理事会は、当該区域のなかに存在する近隣アソシエーションの代表や事業者アソシエーションの代表らから構成される。

(2) 「非営利の区域連合」

市の指針では、「非営利の区域連合」は、オレゴン州法に基づいて法人登記されていること、内国歳入法501(c)3に該当する法人たること、定款を有することなどが要件とされている⁷⁾。

「非営利の区域連合」の施策や事業は、理事会で決定される。もっとも、組織の重要な意思決定を理事会が行うことについては、「市がスタッフを置く区域連合」も同様である。後に詳しくみるが、「非営利の区域連合」は、市政府と協定(agreement)を締結し、市政府からの様々な支援を受けながら、近隣アソシエーションの設立や運営を援け、また近隣アソシエーションの公共的な活動を促す。市政府と協定を結ぶためにも、「非営利の区域連合」には法人としての実体を具えることが求められるのであり、域内のアソシエーションの代表からなる理事会の存在が不可欠なのである。

ところで、「非営利の区域連合」の実務部門を担うスタッフは市に雇用されるのではなく、当該の区域連合によって雇用される。したがって、スタッフは自身の雇用者である区域連合のために働くのであり、区域連合に対して職務上の責任を負うことになる。市の指針によると、スタッフの給与は、近隣参加局から交付される補助金を基礎として、なお不足すると判断されれば、各区域連合が自身の方針にそって補てんを行うものとされる⁸⁾。

筆者がインタビューを行った区域連合のスタッフは、自分たちは近隣参加局に雇用されているのだと述べたのであるが⁹⁾、近隣参加局が「非営利の区域連合」のスタッフを雇用しているという認識は、制度の本来の趣旨とは必ずしも合致しないように思われる。制度の建て前からすると、近隣参加局と「非営利の区域連合」の間に協定が締結されており、それに基づいて近隣参加局から区域連合に交付される補助金のなかに、スタッフの人件費が含まれているということである。

(3) 「市がスタッフを置く区域連合」

「市がスタッフを置く区域連合」のスタッフは、市職員(City personnel)であり、近隣参加局のディレクターの監督のもとに置かれる¹⁰⁾。たとえば、12の近隣アソシエーションを包含するNortheast Coalition of Neighborhoods(NECN)にはエグゼクティブディレクターとアソシエイトディレクターが1名ずつ在籍するが、いずれも近隣参加局から雇用されている。とはいえ、彼らは、そのほとんどが学校卒業後に採用されて定年まで勤めあげる、わが国の多くの地方公務員とは異なり、民間でキャリアを積んできた人たちである。筆者がインタビューを行ったNECNのアソシエイトディレクターは、現職に就く前は7年間にわたりポートランド全域でシェルターと低所得世帯向け家賃補助住宅の管理運営に携わってきたと述べた。アソシエイトディレクターはインタビューのなかで、自身をコミュニティ活動家(community activist)あるいはオーガナイザーと表現した¹¹⁾。

ちなみにNECNの理事会は、NECNに加盟する12の近隣アソシエーションを代表する12名の理事ならびに5名の拡大理事——拡大理事の多くが事業者アソシエーションの代表——、すな

7) *Supra*, note 3, IV. C.

8) *Ibid.*

9) SE Upliftのスタッフ、ジェイ・ダーデアリアン氏へのインタビューによる。インタビューは、2016年3月8日に実施した。

10) *Supra*, note 3, IV. D.

わち計17名の理事で構成される(2017年9月1日現在)。理事は無報酬である。アソシエイトディレクターの説明では、理事たちのキャリアは各人まちまちで多様であるが、一般的に政治的なことがらへの関与やコミュニティオーガナイズングの経験は浅いとのことである。

2 近隣参加局—区域連合— 近隣アソシエーション

(1) 近隣参加局

近隣アソシエーションや区域連合に対して、組織の運営に関わる技術的な助言や補助金交付を始めとする種々の支援を行う市政府の部門が、近隣参加局である。近隣参加局は、1974年に「近隣の参加」の制度が施行されるにあたり市政府に置かれた近隣アソシエーション局(Office of Neighborhood Association)を前身とする機関である。

ディレクターの下に4つの部門を擁し、各部門にはそれぞれ複数のコーディネーターが配置される。たとえば、4部門の1つである「コミュニティ・近隣参加部(Community and Neighborhood Involvement)」の下には、近隣プログラムコーディネーターや障害者プログラムコーディネーターなど、7つの職名に8名の職員が配置されている。近隣参加局全体では、約60名の職員が配置されている(2016年12月現在)。

(2) 近隣参加局と区域連合の協定

近隣参加局は、区域連合と補助金交付の協定を結ぶ。この協定は、近隣参加局が区域連合に求める事業——その大部分は、区域連合が近隣アソシエーションに対して提供すべきと位置づけられる業務である——と、その財政的な裏づけとしての補助金交付についての協定である。近隣参加局は7つの区域連合と個々に協定を締結するのだが、内容は概ね同じものであると思

われる。

ここで、近隣参加局と、区域連合の1つである SE Uplift (Southeast Uplift Neighborhood Program) の間で締結された協定、すなわち *Grant Agreement with Southeast Uplift Neighborhood Program* を例にとり、どのような事柄が協定事項とされているのかを紹介する。なお、この協定は、2010予算年度から2015予算年度までのものであり、その間に SE Uplift が区域内の20近隣アソシエーションに対して種々の補助や支援を行うべく、年間432,824ドルを上限とする財政的補助を近隣参加局から受けることを規定する。

SE Uplift が近隣アソシエーションに対して行うべき補助や支援は、協定のなかで、中核的プログラムの機能(Core Program Functions)として提示されている。近隣参加局は、少なくともこれらの機能を近隣アソシエーションに向けて提供することを、区域連合に要求していることになる。その内訳を大きく分けると、「1. コミュニティのキャパシティを強化する」、「2. 参加する人々を増やし多様性を増す」、「3. ネットワークと協働を育む」、「4. 効果的なコミュニケーションを促進する」である。

これらの項目はあくまで包括的な目標を述べたものであり、これを実現するための手段が問われる。実際、中核的機能には、さらに下位の項目が連なる。ただし、それらをすべて検討することはせず、その一部を紹介するにとどめたい。俎上に載せるのは、公共のことがらへの参加の支援、コミュニティオーガナイズーション、小規模補助金、そしてコミュニケーションの支援、である。

公共のことがらへの参加の支援とは何であろうか。協定に例示されるのは、近隣アソシエーションに対して政策づくりの技術を伝える、リーダーシップトレーニングを行う、(近隣の

11) NECNのアソシエイトディレクター、アダム・ライオンズ氏へのインタビューによる。インタビューは、2016年3月3日に実施した。

居住性や安全性、経済活性化など)近隣にとっての公共的課題に関わる技術的支援を行うといったことである。さらには、土地利用、公園や公共空間、交通、教育などに関わる臨時集会の開催を支援する、アウトリーチ活動や組織間連携の支援、文書管理の支援といったものも含まれる。ここでは、ずいぶんと専門的な技術的支援の技能が要求されているように思われる。

次に、コミュニティオーガナイズーションについては、協定に以下のように規定されている。

「補助金受給者(すなわち、SE Uplift = 宗野註)は、区域連合、近隣アソシエーション、当該区域の事業者、参加から疎外されてきた集団、学校、信仰組織、その他コミュニティのなかの集団のネットワーク化、協働、そして協力を促すものとする。」¹²⁾

区域連合は、たんに近隣アソシエーションに対する補助や支援ばかりを期待されているのではない。区域のなかに存在する様々な組織や集団にも配慮し、それらが人的な交流をし、あるいは協働して何らかの事業に取り組む環境を整えることも期待されている。ただし、文面は漠然としており、「ネットワーク化、協働、協力」をいかに促すのかにつき、具体的な規定はない。では、これが実のある結果を期待できない空疎な目標かというと、決してそうでもない。後にみるように、SE Upliftの区域にある近隣アソシエーションが、NPOや大学と連携して地域に生起する問題に向き合う局面が確かにあり、さらにそれをSE Upliftが支援する局面もあるのだ。

区域連合は、このように近隣アソシエーション以外の組織にも目を配るのであるが、それは、

補助金についても当てはまる。区域連合は、近隣参加局から交付される補助金のうちの一部を、近隣のための少額補助金 (Small Grant Program) として活用しなければならない¹³⁾。SE Upliftは2010-2011会計年度に、21,361ドルをこの少額補助金に充てることを求められている¹⁴⁾。

なお、区域連合は、近隣アソシエーションが行うコミュニケーション的活動に特化した補助金交付も義務づけられている。コミュニケーション的活動とは、ニュースレターやチラシの作成、ウェブサイトの作成管理、ダイレクトメールの印刷と発送、会合・集会の開催、戸別訪問活動などである。域内の近隣アソシエーションのコミュニケーション的活動に対して、それぞれ年額1,000ドル以上、総額28,717ドルを交付することを求められているのである¹⁵⁾。これなどが、中核的プログラムにいうコミュニケーション支援の最たるものである。

ところで、区域連合には、かなり高度な技術的支援を近隣アソシエーションに提供することが求められている。協定が例示するのは、政策づくりの技術の伝授、集会や会合の支援、アウトリーチ活動の支援など、アドボカシーの中核をなすようなものである。こうした活動の支援を区域連合単独に求めることには、無理があるようにも思われるが、近隣参加局はこのことをどう捉えているのであろうか。

これにつき、近隣参加局は自ら区域連合に技術的支援を行い、区域連合が近隣アソシエーションに向き合うことを支援しようとしている。協定には、次の規定がある。

「近隣参加局は要請に応じて、一定の技術的支援と情報を提供するものとする。技術的支援と情報とは、次のものを含むが、これらに限定さ

12) Grant Agreement with Southeast Uplift Neighborhood Program, I. B. 3. a.

13) *Ibid.*, I. B. 1. f.

14) *Ibid.*, IV. A. 1. a.

15) *Ibid.*, IV. A. 1. b.

れるものではない。すなわち、組織づくり、運営とガバナンス；紛争解決；コミュニティの人口動態統計、近隣の境界の画定と境界調査、集会の進行計画づくりと進行管理、集会の開放性、集会への参加のしやすさの向上；参加が低調であったコミュニティの参加を促すための戦略；争点を話しあうフォーラム、コミュニティ対話集会、イベントの構想と計画；アドボカシー；複数の区域連合や近隣アソシエーションにまたがる共通の困難と、それに対する最善の取り組みを突き止めること。]¹⁶⁾

近隣参加局が、近隣アソシエーションの立ち上げや組織運営に関わる種々のノウハウを区域連合に提供し、区域連合がそれを近隣アソシエーションに伝授するという経路が想定されているのである。これらを見るに、区域連合は、近隣アソシエーションに対して活動資金を保障し、また組織の創設・維持運営に必要な技術的支援を行う、中間支援組織としての位置づけを得ていることが了解されるであろう。

3 近隣参加のアイディアの形成

(1) 区域連合の起源

区域連合には2つの類型があるが、このうち「非営利の区域連合」のなかには、ポートランド市の「近隣の参加」の制度以前から存在するものもある。このことは、既存の民間非営利組織が「近隣の参加」という新たな公式の制度のなかに位置づけられ、オーソライズされたということの意味する。

このような態勢はいかにして形成されたのであろうか。ここで、少し紙数を割いて区域連合の形成の歴史を追うこととしよう。組上に載せるのは、現存する7つの区域連合のうちの2つ、SE UpliftとNWDA (North West District Association) である。この2つをとりあげるのには、その創設の歴史のなかに、「近隣の参加」

のしくみが生成する過程の端緒が垣間見えるからである。SE UpliftもNWDAも、いまや「非営利の区域連合」として公式の制度のなかに位置づけられたものであるが、その前身は「近隣の参加」より前に淵源を持つ組織であり、しかも両者ともにこの制度が生成されるプロセスに深く関わっているのである。民間非営利の組織が市政府の「近隣の参加」の創設を促し、そしてこの制度のなかに自ら位置づけられていくという経緯は、「近隣の参加」と区域連合を知るうえで、重要なことである。

やや錯綜気味となるが、2つの論点——区域連合の前身となる民間非営利組織の誕生、ならびに「近隣の参加」の生成——に留意しながら叙述しよう。

(2) SE Upliftの形成

SE Upliftは、ポートランド市政府の都市改造事業に対抗する運動に、その起源をもつ。アメリカの多くの都市では、1950年代から60年代にかけて大規模な都市再開発事業が計画され、それによって立ち退きを迫られる住民や、住民を支援するアドボカシー団体による反対運動が頻発した。ポートランドも、そうした都市の1つであった。

ポートランドにおける再開発事業反対運動の1つのピークは、今日まで語り継がれる「河辺はみなのもの (Riverfront for People)」である。これは、市政府が計画した都市再開発事業の一端——ウィラメッテ河に架橋するハーバードライブからフロントストリートまでの区間を拡幅し、高速道路化しようとするもの——に抗議して、1969年8月にハーバードライブの中央分離帯で350人の市民が参加したピクニックであった (Putnam and Feldstein 2003: 244-245)。いたって牧歌的な形で、再開発への反対の意思を表明してみせたわけである。

この出来事に象徴される対抗運動は、一過性

16) *Ibid.*, III. E.1.

のものではなかった。これと前後して、ポートランドでは、都市改造と高速道路建設に反対するコミュニティ組織が叢生しつつあった。とりわけ、市の南東部では、クリアランス型の再開発とは一線を画するコミュニティ活動事業(Community Action Program)やモデル都市事業(Model City Program)に採択されるべく市政府に計画を提案し、貧困地区を含むインナーシティの社会経済的開発に取り組もうとする志と力量をそなえた近隣組織が生まれつつあった。連邦補助事業に応募する市政府の計画立案過程に参加するべく組織化されたPACT(Portland Action Committee Together)は、その代表的なものであった。PACTは、実に、ポートランド南東部の半分以上の近隣を包含するほどの運動体へと成長したのである(Abbott 2011: 144)。

こうした状況のなかで、PACTのなかに包含されるバックマン、ブルックリン、サニーサイド、リッチモンド等々の近隣の代表者やPTAを中核にしつつ、1968年にその原型を形づくるに至ったのが、SE Upliftであった(Abbott 1983: 197)。ポートランド南東部は晴れてモデル都市事業に採択され、事業を実行するために、多数の近隣を包含する組織が必要とされたのである。SE Upliftの使命は、モデル都市事業に関わる複数の近隣をまとめあげることであり、近隣よりも大きな領域の組織が要請されたのだ。

このように、SE Upliftは、明確な意図のないところで自然発生的に生まれたものではない。それは、近隣の住民が連邦補助事業に応募する要件を満たすべく、ときに市政府と対立し、ときにこれと協働して近隣に根拠をもつ組織としての体裁を整え、計画を立案、実施する能力を構築しようと試行錯誤するなかで形づくられたものであった。

市政府もSE Upliftと対立するのではなく、これを支えた。当時のポートランド市長であるテリー・シュランクは、市長の諮問委員会に、

創設間もないSE Upliftからの任用を行い、政策過程のなかに導入することを図った。

このSE Upliftが、後に7つの区域連合の1つとしてオーソライズされ、「近隣の参加」の中核的な役割を担うことになるのである。

(3) NWDAの形成

NWDAの淵源は、ポートランド開発委員会(Portland Development Commission)の再開発事業計画に対する市民の反発と抵抗であった。この事業計画は、1969年の春から、グッドサマリタン病院の建設と道路拡張のために開発委員会が進めたものであり、事業計画地となる16街区の土地収用とクリアランスを含むものであった。当初、計画への反対は顕在化していなかったのだが、計画策定が進むうちに開発委員会にとって予想外のことが起こる。

そもそも、この再開発事業は連邦政府からの補助金を期待しており、連邦補助に申請するための要件を満たす必要があった。要件の1つに事業対象地区住民の事業計画への参加が含まれており、そのため、開発委員会は住民参加の機関としてのNWDAを創設しようと図った。ところが、地区住民たちが事業計画に激しく反発し、その結果NWDAは開発委員会と袂を分かつに至ったのである(Abbott 1983: 197-198)。連邦補助金を獲得するために開発委員会の主導で創設されるはずであったNWDAが、当局に反旗を翻して独自の活動を始めてしまったのだ。開発委員会からすると、NWDAを乗っ取られたようなものである。

ところで、NWDAの中核を担ったのも、SE Upliftと同じく、コミュニティ活動家と呼ばれる人たちであった。このなかには、1973年にオレゴン州議会議員となるヴェラ・カツツ、後にポートランド都市計画委員となるジョージ・シェルドン、後に近隣アソシエーション局(近隣参加局の前身)の初代ディレクターとなるマリー・ペダーセン、ニール・ゴールドシュミット市長の片腕として市政に深くかかわるウィリアム・スコット、1981年に市議に選出されるマー

ガレット・ストラチャンといった人たちが含まれていた。

当局に離反したNWDAは、再開発事業の対象地区の総合計画が未策定であるとして連邦補助金の申請に反対するも、開発委員会に押し切られてしまう。その一方で、開発委員会は総合計画の前提となる近隣計画 (neighborhood plan) 策定のために7万5,000ドルの予算を確保した。この予算を執行する形で、NWDAは1970年から1972年にかけて、都市計画局と協働して総合政策予備案を作成したのである (Abbott 1983: 199)。同案は、区域の計画案として1974年に都市計画委員会によって承認され、さらにノースウェスト区域政策計画 (Northwest District Policy Plan) として、1975年7月に市議会に承認されている (Abbott 1983: 197-198)。

NWDAは、活動の初期において、高速道路 I-505 のルートとデザインの変更、21番街の西部の住宅地としての保全を目指したが、やがて活動の領域を広げ、1971年秋に Willamette Heights Neighborhood Association とともに、州の高速道路局が行った I-505 の環境影響調査に異議を唱える訴訟を提起して、建設の差し止めを勝ち取った。建設差し止めの判決を受けて、1974年5月には、市議会が I-505 の建設許可を取り消すに至っている。

このように、NWDAは都市計画局との総合政策予備案の作成をきっかけに、一方で市政と緊張感をもって対峙しつつも、他方では市政との協働関係を構築していったのである。再開発事業計画に反対する住民運動として誕生した組織が、市政府の都市政策過程に食い込み、政策過程の一翼を担うまでに成長したのだ。

他方、NWDAとともに総合政策予備案を作成した都市計画局は、地区計画策定組織 (District

Planning Organization) の創設を含む公式の地区計画策定プログラムを策定することを、都市計画委員会に提案した。都市計画委員会はこの提案を1971年4月に受理し、これを市議会に提出した。市議会は、地区計画策定組織の創設というアイデアを支持し、これを精査するタスクフォースを1972年1月に任命した。タスクフォースは同年5月に活動を開始し、12月には市議会に報告書を提出するに至った¹⁷⁾。そして、ここで打ち出された地区計画策定組織こそ、後に区域連合として登場することとなるものであった。

(4) 近隣アソシエーションの制度化

ところで、この一連の過程で特筆すべきは、タスクフォースの議論の開始時から、公認の近隣アソシエーションを市域に置く制度が検討されていたことである。地区計画策定組織という、中間域の区域 (district) に設置される組織とならんで、狭域の区域を基礎とする組織として、近隣アソシエーションが検討対象とされていたのである。

当時の市長テリー・シュランクはタスクフォースに対して、近隣アソシエーションの目的、活動の射程、近隣アソシエーションへの資金提供の手段、事業・活動の資金源、近隣アソシエーションの認定の基準と手続き、近隣と市議会とのコミュニケーションを確保する手段、等々につき立案することを求めた。この過程を詳細に分析したポール・レイストナーによると、市長に提出されたタスクフォースの答申は、「身近な近隣の範囲を対象とする近隣レベルの組織と、近隣の境界を超える問題に対応する区域レベルの組織を包含する、二層からなる公式の構造体 (a two-tiered formal structure)」(Leistner 2013: 162) の創設を提案するものであった。

17) タスクフォースは市全域で、11回にわたり公開会議を開催した。また、本会議とは別に5つの分科会が設置され、37回の公開会議が開催された。タスクフォースの16名の委員のなかには、後にポートランド市長となり、「近隣の参加」の導入をはじめとするラディカルな市政運営を行うこととなる若き市議、ニール・ゴールドシュミットも含まれていた。

タスクフォースでは種々の論点が議論されたのであるが、「身近な近隣レベルの組織」すなわち近隣アソシエーションを市の公式の制度のなかに位置づけるために必要な基本原理として、おおよそ以下のような原則が確認されている。

①近隣アソシエーションの目的

近隣アソシエーションの目的には3つの要素が含まれる。すなわち、計画され調整されたコミュニティ開発を通じてポートランドの居住性を維持向上させること、コミュニティで提供されるサービスの質と使いやすさ、供給力を高めることで当該コミュニティの市民生活を向上させること、かつすべての市民の権利を守りつつこのような民生向上に寄与することである(Leistner 2013: 162)。

②フォーラム機能と意思伝達機能

近隣アソシエーションはたんなる任意団体ではなく、市民と市政府が協働して政策を練りあげるための媒体として位置づけられる。近隣アソシエーションを通じて、市民は「意見、ニーズ、要求」を議論し、表出する。ここで近隣アソシエーションには、フォーラムの機能と意思伝達の機能を果たすことが期待される。

市の行政機関は、近隣アソシエーションを通じて市民やコミュニティの「意見、ニーズ、要求」を汲みあげる。市議会は、政策の優先順位を決定するための判断材料を近隣アソシエーションから得る(Leistner 2013: 162-163)。

③広義の計画づくり

近隣アソシエーションの活動領域は、土地利用計画や包括計画の素案となる地区計画づくりに限定されるべきではない。近隣アソシエーションは、市の行政機関だけではなく、NPOや広域の地区計画策定組織の協力も得ながら、「物理的、社会的、経済的計画づくり」に取り組む。近隣アソシエーションの案はひとたび市議会に受理されると、「市ならびに近隣の実行計画の基礎」として位置づけられる(Leistner 2013: 163)。

④資金調達

近隣は連邦、州、および地方政府機関から補助金の交付を受け、財団に助成を申請し、ボランティアの協力を募ることができる。つまり、市民の任意団体として会費を唯一の原資として活動するのではなく、近隣の外部に出て広く資金を調達すべきである(Leistner 2013: 163-164)。特に、種々の事務調整スタッフにかかる費用、事務用品・機器の費用、郵便費用にかかる財政的支援は市政府が行い、また近隣アソシエーションによる近隣計画の作成にかかる財政的支援を市が行うべきである(Leistner 2013: 166)。

⑤公式認定の基準と手続き

近隣アソシエーションを公式に認定する手続きは、近隣の範囲の“一団の市民”または地区計画策定組織によって始動する。つまり、近隣アソシエーションがない地域の一定数の市民が、当該地域を範囲とする近隣アソシエーションの認定のための手続きを開始する。また、地区計画策定組織が、その必要性を認める場合に、近隣アソシエーションの認定手続きの端緒を開くことができる(Leistner 2013: 164)。

新たに近隣アソシエーションを創設するにあたっては、その当否を議論する公開の議論が開催される必要があり、また近隣アソシエーションのメンバーシップは、少なくとも当該近隣のすべての居住者、財産所有者、営業許可を受けた事業者、非営利組織の代表者に対して開かれたものでなければならない(Leistner 2013: 164)。

⑥近隣の領域

近隣アソシエーションの領域は、当該の近隣の構成員¹⁸⁾が画定する。ただし、1つの領域に1つの近隣アソシエーションが存在することが原則である(Leistner 2013: 165)。

タスクフォースは、こうした内容を含んだ答申を市議会に提出し、議会はこれを受理した(Leistner 2013: 175)。

これを受けて、1973年に着任した新進の市長ニール・ゴールドシュミットのもとで、近隣アソシエーションの制度化に向けた動きが加速し

ていく。1973年9月には、NWDA代表を務めたマリー・ペダーセンが近隣アソシエーションを制度化する条例の制定実務を担うべく任命されている。条例案は数次にわたり改められ、1974年2月に成立をみた (*Ordinance 137816*)。また、条例に基づき、近隣参加局の前身である近隣アソシエーション局が創設され、その初代局長にはペダーセンが就任した。

この時、市政府は、前述のSE UpliftやNWDAに、近隣のアソシエーションの組織化を進めるべく働きかけている。これは、タスクフォース答申にいう「二層からなる公式の構造体」の一方、すなわち「近隣の境界を超える問題に対応する区域レベルの組織」としてSE UpliftやNDWAをオーソライズすることを意味する。SE Upliftは連邦補助事業の交付申請を市政府に強く迫るほどの専門性を持ち、NWDAは市政府の再開発案に対抗して計画立案能力を構築しようとするほどのアソシエーションである。市政府は、そのような団体を「近隣の参加」の支柱として位置づけることを選んだのだ。

ただし、1974年に策定された条例に対しては、近隣アソシエーションの担い手として期待された当の市民活動リーダーたちが急先鋒となって、激しい批判を浴びせたようである。批判の根拠は、条例が求める近隣アソシエーションの承認要件が厳格に過ぎること、また、近隣アソシエーションに期待される役割が大きすぎるということであった (Leistner 2013: 182)。さらに、市幹部の一部からも、近隣アソシエーション局の役割が不明瞭であるとする批判が出ていた。これらの批判を受けて、都市計画委員会のフランク・アイヴァンシーやチャールズ・ジョーダンらが中心となって改正案を作成し、1975年に市議会に提出した。これが市議会で承認され、同年11月に条例化されたのである (*Ordinance 140905*)。この1975年の条例が、今日の「近隣

の参加」の制度の基礎をなすものとされる。

IV 近隣アソシエーションと区域連合の実際

1 近隣アソシエーションの活動

(1) 2つの活動類型

95の近隣アソシエーションは、設立に至る経緯や所在地などを異にする。したがって、近隣アソシエーション一般を論じることは容易ではない、否、適切ではないであろう。もちろん、市政府が整える公的制度はすべての近隣アソシエーションに同様に適用されるものであるが、どのような制度を用いてどのような活動を行うのかは、それぞれの近隣アソシエーションに委ねられている。

とはいえ、近隣アソシエーションの活動には、やはりいくつかの類型が認められる。活動類型の1つは、親睦型の活動である。たとえば、コミュニティガーデンの管理やブロックパーティの開催がこれにあたる。コミュニティガーデンの管理とは、当該の近隣のうちにあるオープンスペースで、花卉や果物を栽培するというものである。住民の有志がボランティアで運営する小さな庭園を想像すればよいであろう。さらに、環境美化の活動も、親睦型の一環をなすものであろう。活動の盛んな近隣においては、年に数回、一斉清掃や植樹の呼びかけが行われるようである。

街路などの美化が地区の不動産価値の維持・向上という目的から行われる場合もあろうが、多くの近隣においては、活動を通じた隣人との交流や協力が目指されているとあってよい。こうした親睦型の活動は、市政府が主導する公的制度の枠組みのなかで行われるものではなく、身近な地域社会での自治的な活動である。コミュニティガーデンの管理のための補助金が近

18) ここにいう近隣の構成員 community members とは、当該近隣の居住者、財産所有者、営業許可を受けた事業者、非営利組織の代表者らを指すものと考えてよいであろう。

隣参加局によって交付されるが、これはあくまでも自治的活動に対する助成であり、側面からの支援というべきであろう。

もう1つの活動類型は、市政府の政策過程のなかに公式に位置づけられる活動である。たとえば、市政府が都市計画の変更にかかる手続きを進めるにあたり、計画変更を伴う施策によって地区がどのような影響を受けるかにつき、近隣アソシエーションを通じて住民の意見を収集するといったことがある。この場合には、施策をすすめる市政府の部局から、近隣アソシエーションに対して、近隣の住民の意見を提出してほしい旨の要請が出される。要請を受けた近隣アソシエーションは、まず理事会会議(Board Meeting)で対応を協議し、必要とあらば公開の例会や総会で住民や利害関係者の意見を収集することになる。市政府からの要請を受けて、住民に働きかけを行い、その成果をもって市政府に適宜応答するためには、理事会会議を定期的に、そして着実に開催することが大前提となるだろう。

下掲の写真(写真①)は、筆者が傍聴した Southwest Hills Residential League (SWHRL) の理事会の様子を写したものである。平日の夜¹⁹⁾に小さな教会の一室を会場にして開催さ

れ、市政府からの種々の通知についての対応や、アソシエーションのホームページの改良などについて話し合われた。出席した理事の半分程度は仕事をもつ世代であり、この人たちは職場からかけつけたのである。20代、30代と思しき若い理事も複数おり、老齢で退職した世代ばかりで運営する組織ではない。この日の会議は公開月例会ではないので、一般会員の傍聴人はなかった。なお、筆者が訪問した近隣アソシエーションはいずれも独自のオフィスは所有しておらず、近隣のなかの公共スペース——教会や大学を含む——を借りて理事会会議や公開月例会を開催している。

(2) 公開月例会の光景①

次に、公開月例会の進め方を記そう。筆者は、2016年3月に、Old Town Chinatown Neighborhood Association (OTCTNA) の公開月例会を傍聴した²⁰⁾。公開月例会には、理事たちの他に、警官1名がゲストとして参加し、傍聴者は10名であった。ただし、傍聴者という表現は適切ではないかもしれない。この人たちは、質疑応答の時間帯に積極的に質問や意見を述べており、文字どおり「公開」の会議に参加する当事者なのである。

以下に、当該会議のおおよその内容を記述す



写真① Southwest Hills Residential League の理事会会議の様子。筆者撮影(2014年3月19日)。

19) 2014年3月19日、18時30分から20時30分までの開催であった。

る。

この日の、おそらく最重要の議題は、オールドタウン・チャイナタウン地区でとみに増加してきたホームレスピープルへの対応についてであった。この議題の冒頭で、ホームレスピープルを原因とするコンテナの崩落、路上の占拠、複数名での路上泊などの問題が発生しているとの報告がなされ、さらに報告者の男性から、表面に「ポートランド 安全な夜のためのガイドライン：歩道篇」と銘打たれ、裏面には「ポートランド 安全な夜のためのガイドライン：公用地と廃物篇」と銘打たれたカードが配布された。このカードは市政府が発行したもので、ホームレスピープルに路上利用の指針を示そうとするものようである。市政府が市道など公共空間の利用に際して市民に示す、緩やかな行動指針のような位置づけであろうか。

さらに報告者は、ホームレスピープルに対して、排除の姿勢で臨むよりも教育と対話でもって臨むべきである旨、ガイドラインを3ヶ月から6ヶ月試行することになる見込みである旨を述べた。

報告は20分ほど続き、その後、質疑応答に入った。ここで、理事や参加者からは様々な疑問が出された。特に、中高年と思しき女性の理事と、事業者アソシエーションを代表する男性の理事からは強い反発と懸念が示された。前者は、ホームレスピープルがもたらしうる路上秩序の乱れという観点からの反発であり、同じような懸念は他の数名の理事からも表明された。事業者アソシエーションの代表である理事は若い白人男性であるが、彼は、ホームレスの問題はビジネスにとっての障害であるとの意見を強く表明しようとしているように見受けられた。

次に、ガイドラインが必要とされる理由につき、10分から15分ほどの説明がなされた。説明を行ったのは30歳代と思しき男性であり、市政

府の職員である。この職員は、路上の秩序を含む公共安全 (public safety) の確保と歴史的地区 (historical community) の保全の両立のためにガイドラインが必要であることを説明しようとしたようである。また、ホームレスピーブルの問題の背景の1つが、アフォーダブル住宅の不足であるとも述べた。

これに対して、理事やその他の参加者からの質問、意見が盛んに出された。たとえば、「アメリカの他の都市にもチャイナタウンがあり、それらのうちにはしっかりと保存されたものもあるが、ポートランド市は自らのチャイナタウンの保存を支援するために何をしているのか」「開発と保存をどう両立させるのか」「オールドタウン・チャイナタウンで激しくなりつつある交通交雑、高密度化の問題をどうするのか」「(ホームレスピーブルに対する教育・対話の路線は) スモールビジネスやローカルビジネスに対する脅威とならないか」「現在のオールドタウン・チャイナタウンは歩行中に危険を感じる」といったものであった。

この日の議論では、ガイドラインの必要性をめぐる議論、これに対する主に理事たちの懐疑的な見方や意見が多く出され、活況というべき雰囲気であった。ガイドラインに対しては、ホームレスに甘く、公共安全や商業振興の観点から根本的な誤りがあると解釈する見方が強く出されたように思われる。また、交通混雑や高密度化、地区の保存の課題などへと議論が発展したことも注目に値する。さらにいえば、市政府の職員を交えて都市政策についての議論が行われていることにも着目すべきである。

上記の大きな議題が話し合われた後は、毎回のミーティングで行われるルーティンな報告事項に移った。

(3) 公開月例会の光景②

もう1つ、公開月例会の様子を紹介しよう。取

20) 筆者が傍聴した公開月例会は、2016年3月2日の18時から20時まで行われた。会場は、オレゴン東洋医療大学 (Oregon College of Oriental Medicine) の会議室である。

りあげるのは、筆者が2016年3月3日に傍聴した、Brentwood-Darlington Neighborhood Association (BDNA) の月例会である(写真②)。会場は、民間非営利組織 IMPACT NWが運営するブレントウッドダーリントン・コミュニティセンターである。

月例会は平日の19時に開始され、23名の理事の他、計34名の傍聴者が参加した。中学生や高校生と思しき若者も親とともに来ており、会場全体に活気が感じられる会合であった。ただし、BDNAの領域であるブレントウッドダーリントンの人口は約13,000人であり、その総数からすると、定例会参加者の数は微々たるものである。このことは、近隣アソシエーションの現状を考えるうえで、1つの論点を提供するものである。

さて、この日参加者の議論がもっとも熱を帯びたのは、ブレントウッドダーリントンの域内で発生した有害物質に関する議題であった。域内に立地するガラス工場から排出される毒性物質 (air toxics) が問題になったのである。ガラス工場が小学校に近接していることが、この問題への関心を喚起したと思われる。

当該議題に関して報告を行った出席者は、ガラス工場を相手とする集団訴訟の可能性や州政府への働きかけについて言及するとともに、ウェブ上での議論とコミュニケーションの必要

性を熱心に訴えた。興味深いのは、この訴えかけを行ったのが、ポートランド市内で活動する環境NPOのスタッフであったことだ。彼らは、近隣アソシエーションとしてのブレントウッドダーリントンの理事ではないのであるが、近隣に発生し、何らかの対応が必要と思われる事態を前にして、近隣アソシエーションという場でアピールを行ったのである。公共のことがらを議論し、行動を呼びかけるための器として近隣アソシエーションを活用したとみることもできるだろう。

この議題については、理事からの質問ばかりでなく、傍聴者からの質問も多く出され、区内での関心の高い問題であることがうかがわれた。大気に排出される物質を精確に計測する装置の費用負担(約3,000ドル)についての質問や、クラウドファンディングで資金を募って装置を購入する可能性などにつき、議論が交わされた²¹⁾。

2 区域連合の活動

区域連合は、近隣アソシエーションに対する技術的な支援、コミュニティの組織化に際しての助言などを行う。これらの活動は、必要に応じて適宜行われる活動であるが、公開理事会のように定期的に行われる活動もある。公開理事会には、理事である近隣アソシエーションの代



写真② BDNAの公開月例会の様子。筆者撮影(2016年3月3日)。

表者や事業者アソシエーションの代表者が出席し、理事のなかから互選される理事長が議長として会議を取り仕切る。エグゼクティブディレクターをはじめとする区域連合のスタッフは、理事会においてはできるだけ発言を控え、黒衣として議事運営を支える。

ここで、筆者が傍聴したSE Upliftの公開理事会²²⁾の様子を記述しておこう(写真③)。

この日は、新旧の理事が一堂に会したため、多くの参加者があった。また、アジェンダを提案する関係団体の代表者も複数参加しており、活気ある会合となった。理事長は60歳代と思しき白人男性である。彼の横には、エグゼクティブディレクターのアン・ダフェイ氏とスタッフの1人であるケリー・フェダーソン氏が並び、ダフェイ氏は理事長の議事運営をサポートした。また、理事長は、議場ハンマーを持ち、議事再開の合図などに用いていた。この会議が、いわゆるロバート議事規則にならって運営されていることをうかがわせるものである。

1つの議案に対して多くの意見が出され、議

論はきわめて活発である。議案についての議論が終わると、理事長は必ず「賛成」「反対」「保留」の決をとる。議案は複数あったが、そのうちの大部分は、SE Upliftに関わる組織や団体からのアジェンダであったようだ。アジェンダを提案した組織、団体の代表者が問題の所在や争点、取り組みの必要性などを訴え、それに対して理事たちから様々な質問がなされ、また反対も含めた意見が出され、議論が深められていくのである。

この日のミーティングで最も多くの時間が割かれたのが、「有毒物質の問題と現況 理事会支援の要請」と銘打たれた議案であった。報告者はBDNA, HAND, Peveto, allとなっている。BDNAの公開定例会議で議題となった有毒物質の問題が、SE Upliftの公開理事会の議題となったのである。なお、ペヴェト(Peveto)は、報告を行った女性の名前であることが推測される。HANDは、ペヴェト氏やBDNAからの代表とともに報告を行った男性(初老の白人男性であった)が所属する団体であろうと推測され



写真③ SE Upliftの公開理事会の様子。筆者撮影(2016年3月9日)。

21) 排出物質をめぐっては、その後もプレントウッドダーリントンで大きな関心と呼んでいる様子うかがわれる。環境NPOスタッフが閲覧を奨めたホームページ(<http://www.facebook.com/groups/southportlandairquality>)を検索すると、来る2016年3月15日、レーン中学校にて、Air Toxics Community Meeting: South Portland & Milwaukie と銘打つ集会の開催予告が掲載されていた(2016年3月6日閲覧)。

22) 公開理事会の日時は、2016年3月7日19:00~21:25であった。会場は、かつて郵便局であった建物を改装した、SE Upliftのオフィスの2階にある集会スペース。

る。

当該議案に対しては、複数の理事から情報不足、根拠不足などの指摘があった。議案に明らかに反対する意見もあり、議論が長引いたが、最後は多数決で可とされた。議案の内容は、有毒物質の大気中への排出につき実態調査を行うべきこと、ポートランド州立大学の教授に調査を依頼したいこと、調査には約25,000ドルの費用を要すること、そのための資金集めのためにSE Upliftに何らかの協力を要請したいというものであった。一部の理事からは、寄付やファンディング、クラウドファンディングの活用などの助言もあった。最終的にこの議案は可決された。ただし、この時点では、BDNAとSE Upliftが市政府に何らかの政策的対応を求めるのかについては、結論が出されていない。近隣アソシエーションや区域連合の議決が直ちに市政府の対応を求めるものとは限らないのである。

ここで、筆者が理事会閉会後に会話しした2人の印象深い人物について記しておく。1人は、おそらく理事のなかで最高齢と思しき——70歳代後半から80歳代と見受けられた——白人男性である。彼は、筆者への自己紹介によれば、30年以上もの間理事をつとめてきたという。

もう1人は、20歳代前半と思しき白人女性である。彼女は、理事会で“Update TSP”と題する議案を提出し、報告を行っていた。彼女の話では、近隣アソシエーションや区域連合で議論され議決されることがすべて市政府の部局や公職者に公式に提出されるわけではない。むしろ、議決されながら、近隣アソシエーションや区域連合のなかでとどめられることがらも多いようである。また、近隣アソシエーションや区域連合が市政府や公職者に何らかの提言を提出しようとするとき、最も頻繁に用いられる手法は、「手紙を出すこと」とのことであった。これは、古典的な政治参加の手法といえることができる。理事会当日の午前にショートインタビューを行ったSE Upliftスタッフのジェイ・

ダーデリアン氏も、公職者などにはeメールでコンタクトをとる旨を述べていたが、それを裏づけるものといえるだろう。

彼女の言葉でさらに興味深かったことは、近隣アソシエーションに参加する人は近隣の住民のなかのきわめてわずかな割合を占めるに過ぎないにもかかわらず、そのわずかな人数での議論が近隣を代表する(represent)意見となるのだろうかという自問であった。彼女の住む近隣にはおよそ1万人の住民がいるとのことであるが、近隣アソシエーションに継続的に参加するのは十数名に過ぎないとのことである。そのような状態で、自分たちが近隣を代表するといえるのか、こうした疑問をぬぐえないということであった。この自問は、近隣アソシエーションの代表性、近隣アソシエーションが当該の近隣の利害関係者に関わる政策に与える影響を考えるうえで、重要な論点であると思われる。

3 近隣の参加の課題

近隣アソシエーションと区域連合の活動の一端をみてきたが、ここからどのような含意を読みとることができるだろうか。筆者が現地で取材できたことがらはずかであり、「近隣の参加」の全体像からすれば、文字どおり氷山の一角にすぎないものだ。それでもなお、「近隣の参加」を豊かなものにし、維持するために向き合うべき課題のいくつかは見えてくる。そうした課題につき、市政府の現状認識を参照しつつ述べる。

まず、近隣アソシエーションを通じての参加の入り口は、制度的に広く開放されているが、実際にそこに関与する市民は少ない。関与する市民は稀といわざるをえないのである。市政府が公表した報告書では、近隣アソシエーションの活動に参加する市民は全市でおよそ1千人から7千人にとどまるものと推測される(Community Connect Steering Committee 2008: 11)。1千人と7千人という数字には大きな幅があるが、これは、近隣アソシエーション

の活動の種類によって、関与する者の数に差があることに起因するのだろう。多くの近隣アソシエーションにおいて、公開月例会のようなルーティンな活動への(理事を除く)参加者は決して多くはないと思われる。他方で、環境美化活動やブロックパーティのような親睦的な要素をもつ行事には、公開会議に出席したことがない市民が数十人ないし百人単位で参加することも見込まれるのである。

近隣アソシエーションの活動が、当該近隣を含む地域社会に生起することがらや公共のことがらを市民が知り、場合によってはこれに当事者として関わる機会を提供しうることに鑑みれば——BDNAの公開定例会議の例を想起されたい——、近隣アソシエーションへの市民の関与は、質量ともに充実することが望まれる。

もう1つは、コミュニティの含意の変容である。少なからぬ市民にとり、自身が帰属すると認識するコミュニティは、もはや地理的な領域としての近隣ばかりではなく、エスニシティや宗教を拠りどころとするものにも拡大している。その背景には、ポートランドの人種的・文化的な多様化がある。近隣アソシエーションの創設期から最初の盛期とされる1970年代、80年代にかけて、ポートランドの人口構成の大部分は白人であった。しかし、1990年代から2000年代にかけての移民の増大、全人口の自然増などを通じて白人人口の比率は下降し、アジア系や中南米系の比率が上昇している。

さらに、集団の属性にはエスニシティや宗教ばかりでなく、障害を有すること、低所得世帯であること、青少年層であること、高齢者層であること、賃借人であること等々、様々なものがある。人々が構成する集団の属性が多様化したのであり、あるいは異なる属性をもつ集団が多様に存在することが明瞭となったのである。

そもそも近隣という狭域の地理的領域を基盤にして創設された近隣アソシエーションは、このようなコミュニティの含意の拡張と多様化に十分に対応できておらず(Community Connect

Steering Committee 2008: 8)、「代表されてこなかった人々(under-represented)」が直面する問題を顕在化し、アジェンダとすることができなかったとされる(De Morris and Leistner 2009: 49)。ここでいう「代表されてこなかった人々」とは、政治的影響力の小さな集団や政治参加の機会に恵まれなかった集団であり、人種的マイノリティ、低所得層、(経済的に豊かではなく、非白人の占める比率が高い)賃借人などである。ポートランドの広域化、大都市化にともなって、こうした多様な属性を有する人々が同じ近隣のなかに生きようになるとき、その共感と参加を近隣アソシエーションが得るためには、かねてからのそれにも増して包括性の高い組織のあり方が求められるのではないだろうか。

V おわりに

本稿では、ポートランド市における近隣アソシエーションと区域連合を核とする近隣の参加の制度、運用の実際を紹介し、このしくみがもつ意義を考えてきた。最後に、「近隣の参加」が有する意義について、敷衍しておきたい。

1974年に始まった近隣の参加の制度には、40年を超える運用の蓄積がある。この間、市内には95もの近隣アソシエーションが漸次設立されており、また7つの区域連合が近隣アソシエーションを様々な形で支援してきた。近隣のアソシエーションと区域連合は、活動停滞期もあるものの、毎月のように公開の定例会議を重ね、近隣で生起していることや市政の影響を受けることがらにつき、議論を重ねてきた。そこで行われる議論のなかには、近隣に所在する工場からの汚染物質排出の疑いとそれへの(法的対応の可能性も含めた)対策のあり方といった、悩ましく困難な問題も含まれる。さらに、近隣アソシエーションの活動は、こうした情報伝達や公開の議論にとどまらず、コミュニティガーデンの運営やブロックパーティの開催などにも及

ぶ。これらの様々な活動は、区域連合による技術的支援、区域連合を経由する近隣参加局からの財政的支援等によって支えられてきた。

すべての近隣アソシエーションや区域連合が、本稿でみた具体例のように常に生き生きと活動できているわけではないであろう。また、そもそも近隣アソシエーションの活動に何らかの形で関わる市民の数は、年間の総数で数千人と推測される。近隣の参加のしくみが、ポートランド市民の生活のなかに根づいたものであるとは、いいがたいのである。

それでもなお、近隣のアソシエーションが持つ意義は小さくないであろう。近隣アソシエーションに関わる市民の数は、市の総人口からみると決して多くはない。けれども、近隣アソシエーションの活動やそこで行われる議論に触れる者は、近隣に生起する公共のことがらに目を開くように促されるのではないだろうか。近隣アソシエーションに関わる市民は少数であっても、その経験が公共のことがらに触れる契機をもたらすものであるならば、近隣アソシエーションのもつ社会的な意義を低く評価すべきではない。

また、人々が、自身の私的な領域の外側に広がる公共のことがらへと誘われる経路は、単一ではなく複数であることが望ましい。人の生き方は多様であり、人生のどのような局面で公共のことがらに関わるのか、二つと同じものはない。多様な経路の存在は、人々が、公共の世界へと接続される機会が複数あることを意味する。いうまでもなく、近隣アソシエーションは経路の1つにすぎないものであるが、経路の多様性を志す社会にとり、検討に値するしくみであろう。

本稿を閉じるにあたり、近隣アソシエーションの研究を進めるに際してのさらなる課題を示しておきたい。それは、近隣アソシエーションで行われた議論がどのように市政府の公共政策に反映されていくのか(あるいは、反映されないのか)である。近隣アソシエーションでの議

論を通じて、人々が私的な領域の外に広がる公共のことがらに目を開いていく。これは確かに近隣アソシエーションの醍醐味であるが、近隣アソシエーションの持ちうる意義はこれだけにとどまらないであろう。政策過程における近隣アソシエーションの研究は、これからの課題となるが、具体的な事例を素材に取り組みたいと思う。

参考文献

- Abbott, Carl (1983) Portland: Planning, Politics, and Growth in a Twentieth-Century City, University of Nebraska Press.
- Abbott, Carl (2011) Portland in Three Centuries: the place and the people, Oregon State University Press.
- Community Connect Steering Committee (2008) Community Connect Final Report.
- De Morris, Amalia Alarcon and Paul Leistner, (2009) From Neighborhood Association System to Participatory Democracy: Broadening and Deepening Public Involvement in Portland, Oregon, National Civic Review, 47-55.
- Leistner, Paul (2008) Hopes and Challenges of Democratic Governance: Lessons from Portland, Oregon. The paper prepared for a distribution at a National League of Cities conference session in Orlando, Florida, November 11, 2008.
- Leistner, Paul Roland (2013) The Dynamics of Creating Strong Democracy in Portland, Oregon-1974 to 2013, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Urban Studies of Portland State University.
- Putnam, Robert D. and Lewis M. Feldstein (2004) Better Together: restoring the American community, Simon & Schuster, Inc.

【付記】

本稿は、日本学術振興会科研費による課題研究(15K03274)の研究成果の一部である。

Neighborhood Associations in Portland

Takatoshi Muneno

This article focuses on the Neighborhood Involvement System of the City of Portland, Oregon.

There are 95 Neighborhood Associations and 7 District Coalitions containing them in Portland. Neighborhood Associations in the system are not common associations. They are based and located on their own neighborhoods which have clear boundaries. They have own bylaws which contain some conditions to be recognized as Neighborhood Associations. Office of Neighborhood Involvement, as an agent of Portland City Government, recognizes them.

Once recognized, Neighborhood Associations could get grants from Office of Neighborhood Involvement through District Coalitions. District Coalitions not only allot grants to Neighborhood Associations, but also give them technical assistance to operate organizations and encourage citizens to get involved in neighborhood services such as community garden, block party, clean-up, and so on.

Portland City Government should inform Neighborhood Associations of political matters which could affect urban planning, transportation, education etc.. Members of Neighborhood Associations could get information and get involved in public affairs.

40 years or more have passed since the creation of the Neighborhood Association system. There were a lot of cases through which citizens got to know difficulties they face and got involved in public policy to grapple with them.

However, the number of citizens who have participated in Neighborhood Associations stays small. That is a difficulty which they face. To get into the next step of the Neighborhood Involvement system, a new way of approach should be tried to encourage people into public matters via neighborhood involvement.