

最適解の見えない地域状況を再考する

公平な住民参加とは？

■シアトル市の概要

前回、日本の地域における現状への危機感をもとに、米国シアトル市の取り組みから何かヒントを得られないかという提起をして論を閉じた。今回はシアトル市の地域政策の変化を追いつつ、日本の地域状況を省察してみたい。まずは、シアトル市の概要を紹介しよう。

米国西海岸の北部に位置するワシントン州の最大の都市がシアトル市である(図1)。日本ではイチロー選手のいるシアトル・マリナーズが有名かもしれない。周辺都市を含むシアトル大都市圏には、マイクロソフト、アマゾン、ボーイングと

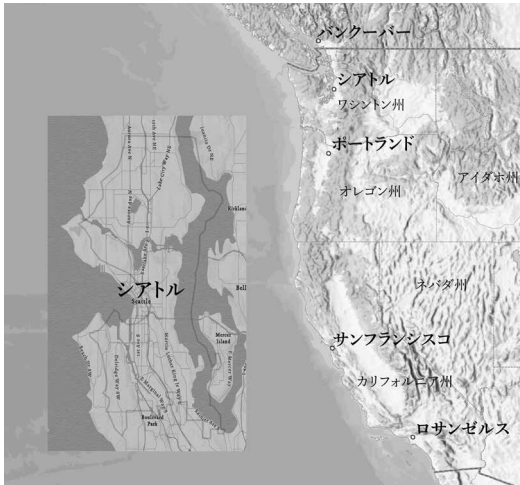


図1 シアトル地図

出典：Arc GISより作成

いった大企業の本社があり、経済面でも米国における重要な位置を占めている。2020年時点のシアトル市の人口は

73万人で増加傾向にあり、10年で13万人増加した(図2)。また、人種の多様化も進んでいる(図3)。こうした変化が、後述するコミュニティ政策に大きな影響を及ぼしている。

■シアトル市のコミュニティ政策

1974年の住宅・地域開発法により、連邦当局は地域開発ブロック補助金(Community Development Block Grant)を設定した。これを利用して、オレゴン州ポートランド市、ミネソタ州セントポール市などは早くから住民参加施策に取り組んでいた(Berryほか編1993)。シアトル市はこうした先行自治体に学び



小山 弘美

(関東学院大学社会学部教授)

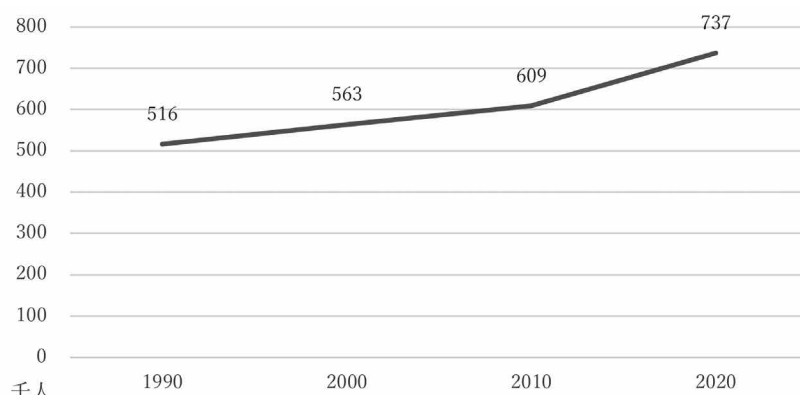


図2 シアトル市人口変化

出典：U.S. Census 1990, 2000, 2010, 2020

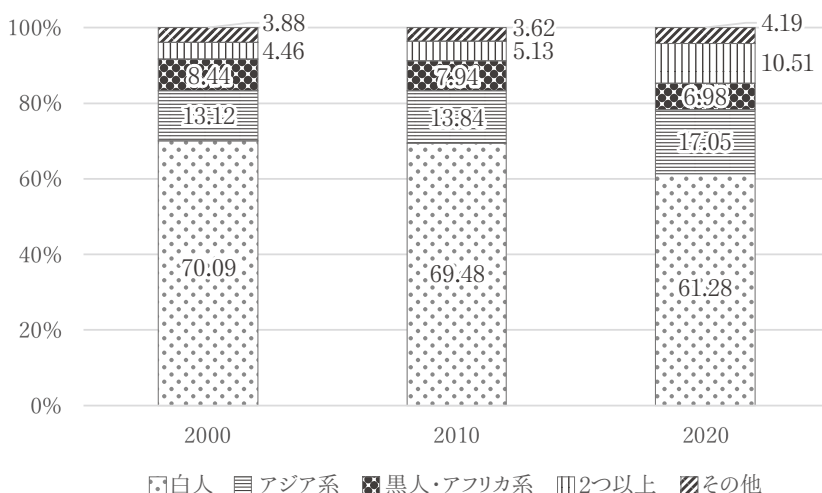


図3 シアトル市の人種の割合

出典：U.S. Census 2000, 2010, 2020

ながら、1980年代後半に住民参加と協働を基調とする地域政策に取り組むことになった。

その嚆矢となったのは、1987年に

市議会が可決した「近隣計画支援プログラム」の設立である。これにより、シアトル市内に12(後に13)の地区を設定し、それぞれに地区サービスセンターと、地区

協議会(District Council)が設置された。また、各地区協議会の代表者で構成され、市長や市議会の諮問に応える市域近隣協議会(City Neighborhood Council)と、市役所内には近隣局が設置された。

地区協議会は、毎月会合を開いて地区内の課題や予算に関する議論を行い、交通や治安などテーマによって小委員会が設けられ、地域協働を推進する場として機能した。同協議会は、地区内の希望する全てのコミュニティ協議会(注1)および、地域商業団体の代表者からなるものとされた。また、参加者を増やし偏りを減らすために、保護者会、青少年団体、民族団体、教会などを対象に働きかけが行われていた(Siriani 2009)。

■近隣計画(Neighborhood Planning)の策定

「近隣計画支援プログラム」には、住民主体の近隣計画の策定に関する事項が示されている。実際に、総合的な近隣計画を立てて、1989年に設定された近隣マッチングファンド」を使い、地域の団体が計画を自ら実施できるようになった(Diers 2004)。一方で、1990年のワ

シントン州の成長管理法により、シアトル市は1994年に、人口と雇用の増加を盛り込んだ総合計画を策定した。これが住民らの反対運動を招き、市はあらためて、地域を巻き込んだ近隣計画を策定することを表明した。

ここでの近隣計画は、市の総合計画を基本に、独自の改正案を提案することができるもので、38の地域コミュニティが、策定に向けて自発的に乗りだした。初期費用として、独自に専門家を雇い、計画策定の準備に取り掛かるための1万ドルと、計画立案のための10万ドルが各地域に拠出された。各地域は計画区域を確定した

うえで、計画委員会を組織することが求められ、その構成は地域社会の人種、不動産所有者／賃借人といった人口構成を反映するものとされた。市役所内には近隣計画事務局が設置され、10人のプロジェクトマネージャーを雇用し、地域と市役所の各部署とをつないだ(Diers 2004)。

各委員会は移住者や障害者、若者などを含めて、参加を幅広く促すように求められていた。そこで、祝祭や多文化イベントなどを催して、食事やエンターテイメントを準備し、楽しく参加してもらうよう工夫を凝らした。その結果、各地域

の取り組みに約2万人が参加し、多くの住民に対し、計画に責任を負っているという自覚を促した。

38地域すべてで提案が完成し、4277件の提言が市議会で承認された。計画の実施には、ボランティア活動を換算するなどして、近隣住民も同額の貢献が求められる「近隣マッチングファンド」と、住民投票で可決された債券発行や、課税措置が活用された。つまり、実施段階においても、市民が多くを担ったのである(Diers 2004)。

■地区協議会制度からの転換

地区協議会と、住民が提案した近隣計画への、市の関与は徐々に減っていった。2002年の市長交代後、当初から地域政策をけん引してきた、近隣局長のジム・ディアーズ氏が解任された。各地域が策定した近隣計画の実施において、市の各部署と地域をつないでいたマネージャーの配置も、2003年には廃止された。地域グループへの資金提供もなくなり、リーダー育成プログラムなどの仕組みも削減された(Siranni 2009)。一方、13地区に設置されていたサービスセンターも

2013年には6館のみとなり、各センターに配置されていたコーディネーターも、2011年には削減されていた(前山2022)。

その後、市議会から地域プログラムを再編するように求められた近隣局は、2016年5月に仮案を提出し、30年間取り組んできた地域政策の見直しの必要性を指摘した。問題として指摘されたのは、(1)シアトルの人口構成の変化に対応したアウトリーチができていない、(2)地区協議会へのボランティア参加者を見つけることが困難な場合や、少数の熱心な住民が多くの特設委員会に出席している、(3)コーディネーターの役割が不明確で不公平が生じている、といった点である。

これを受けて、当時のエド・マレー市長は、9月までに新たな市民参加の枠組み案を検討するよう各部署に指示し、これまでの「地域計画支援プログラム」を廃止するとした。地区協議会および市域近隣協議会と市との関係を解消し、より多様な人びとの声を反映するために、新たに「コミュニティ参画委員会」を設立することを表明した。この時、各部署に求められたのは、「公平なアウトリーチと参加の実践」であった。

■日本からの検討

以上に見てきたシアトルの取り組みは、日本で1970年代以降取り組まれてきたコミュニティ協議会や、2000年代以降制度化が進んでいる地域自治組織に似た制度だと言える。しかしこれは、上記の経緯をもって廃止された。現在の地域政策は、市域全体を代表して10名程度が任命されるいくつかの委員会と、近隣や地域コミュニティがボランティアに取り組む「近隣マッチングファンド」と「コミュニティ・ガーデン」が主なものとなっている。

日本からの視点でひとつ注目したいのは、「参加の公平性」が課題として常に意識されているという点である(注2)。地区協議会でも、当初から多様な人びとの参加が意識されていた。しかし、結果としてその廃止の際には、特に白人、高齢、持家の人の意見が、地区協議会では多く反映されることが問題となった。

日本でも、若い人や賃貸・集合住宅に居住する人が、地域活動に参加しないということは、課題として聞くことが多い。これをあきらめるのではなく、普段参加しない・できない人たちが参加できるように、どこまできちんと向き合っている

かという問題である(注3)。近隣局を当初けん引していたディアーズ氏は、制度から疎外されている人びとを無関心だと非難することは、被害者を責めているようなものだ指摘している(Diers 2004)。私のような研究者や地方自治体職員を含め、地域活動に関わる人びとは、このような間違いを犯していないだろうか。

最後にもう一点、「公平な参加」が目指されていることは、リベラルな気風で知られるシアトルらしいものであるが、何をもって「公平」と定義するのは、分断が顕著になっている米国では大きな議論となるとところである。そしてそれは、日本の地域においても同じことが言えるだろう。果たして、地域自治は誰の手によるべきものなのか。ただ単に参加する人が減っているというだけでは、済ますことができないことにも気づかされるのである。

【補注】

(注1) コミュニティ協議会は、近隣地域ごとに任意に組織されており(日本の自治会に近い)、すべての地域に存在するわけではない。1つの地区のなかにいくつかのコミュニティ協議会が存在している。

(注2) シアトルのコミュニティ政策の変化が、実際に「参加の公平性」を促進したかどうかは、ここでは保留したい。市長や市議会から任命される、10名程度のコミュニティ参画委員会等の委員が、13地区それぞれに地域団体の代表者が集まって構成されていた地区協議会よりも、「公平な参加」を実現しているのは、ここでは検討することができない。

(注3) シアトル市は、賃借人委員会を2017年に発足している。また、各諮問委員会に、若者の代表が入るように設定されている。

【参考文献】

- ◆Berry, J. M., Portney, K. E., and Thomson, K., 1993, *The Rebirth of Urban Democracy*, The Brookings Institution
- ◆Diers, J., 2004, *Neighbor Power*, University of Washington Press
- ◆前山総一郎, 2022, 「都市の政策構造シフトと都市内分権」『都市経営』No.15
- ◆Siriani, C., 2009, *Investing in Democracy*, Brookings Institution Press