

米国のコミュニティー協議会
(ネイバーフッド協議会／近隣協議会)

財団法人自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目次

はじめに

概要

第1章 コミュニティー概論	1
第1節 「コミュニティ」と「ネイバーフッド」	
第2節 コミュニティーについての3つのモデル	
第3節 貧困問題を抱える都市型コミュニティ	
第4節 「社会資本(Social Capital)」の定義	
第2章 コミュニティー形成の歴史	4
第1節 概略	
第2節 テクノクラシーの支配	
第3節 都市計画のインパクト	
第4節 政府による都市再生事業の変遷	
第5節 非政府のイニシアティブ	
第6節 市民運動とコミュニティ協議会の萌芽	
第7節 コミュニティー協議会の成長	
第3章 コミュニティー協議会の現在	18
第1節 コミュニティー協議会とは	
第2節 コミュニティー協議会の基本的事項	
第4章 コミュニティーに対する政府の施策	30
第1節 地方団体のコミュニティ政策	
第2節 連邦政府のコミュニティ政策	
第3節 州政府の政策	
第4節 コミュニティーに関連する非政府組織の政策	
第5章 各論	40
第1節 ニューヨーク州ニューヨーク市；コミュニティ委員会	40
第2節 ワシントン州シアトル市；市コミュニティ議会と市コミュニティ局	50
第3節 ミネソタ州セントポール市；17地区議会	64
【資料1】 コミュニティーを基盤とした非政府組織	73
【資料2】 ニューヨーク州ニューヨーク市憲章 抄訳	80

はじめに

地方分権が実行段階に入り、市町村合併が進めば、市町村が管轄する領域はますます広範囲になってくることが予想される。そのような日本の状況の中で、今後、市町村内の住民の意見をどのように吸い上げ、また、住民がどのように行政に参画していくか、という基本的な問題は、市町村内コミュニティーの再生という課題と絡まりながら、以前にもまして大きな問題になってきている。

米国においては、1970年代後半から、NPOの台頭とともに、コミュニティーを基盤とした「コミュニティー協議会」（ネイバーフッド協議会／近隣協議会とも言う。）が行政を担う一翼として期待されはじめ、またその活躍も目覚ましい。当初はコミュニティーに対して懐疑的であった政府も、1970年代からコミュニティーを基盤とした政策に転換し、現在では連邦政府・州政府・地方団体の協働によってコミュニティー政策が推進されてきた。

日本の地方公共団体にとっては、アメリカの「コミュニティー協議会」とその政府関連政策を研究することは意義があることと思われる。

米国のコミュニティー協議会の概要について整理することを試みた本レポートが、人事政策や国際交流を担う自治体職員をはじめ、日本の地方自治関係者の皆様に広くご活用いただき、日本の制度との共通点・相違点の理解に少しでもお役に立てば幸いである。

本レポートの作成に当たっては、州政府協議会調査員エイミー・ロバートソン氏ほか多くの方々に多大なご助力をいただいた。ここに改めて厚く御礼申し上げる次第である。

なお、本レポートの総論部分は、同調査員の調査等に多く準拠しているため、表現が翻訳調になっている部分がある点、御宥恕頂きたい。

（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所長

概要

米国のコミュニティーの起源は、建国当初からの伝統にある。「新大陸」の最初の入植地であるニューイングランドは、直接民主制の一形態で市民主導の統治方法である「タウンミーティング(Town Meeting)」により発展してきた。タウンミーティングとは、市民が地域の問題を議論し投票するために集まるタウン議会をさすが、その集会には投票者と市民の決断との間に仲介するものがなかった。この種の直接民主制は、長い時間をかけて、連邦や連邦憲法が依拠する間接民主制へと道を譲ることになる¹が、タウンミーティングの考え方は、現在でも依然としてアメリカ人の心に共鳴し続けている。

タウンミーティングの考え方とは、(1)市民は、十分に情報が与えられた中で責任のある決定を下すことができ、(2)市民は、自らの生活とコミュニティーに影響を与える決定に参画する権利を有するという潜在的な信念のことである。米国の歴史は長いものではないが、対応がもたつく政府や企業社会との軋轢、貧困や差別に対する闘争、あるいは自己満足的な豊かさの葛藤を繰り返す中で、「自己決定の権利と責任」を主張し続けてきたのがアメリカの歴史であった。そして、その伝統こそが、20世紀のコミュニティー形成を活気づけたものであり、今日のネイバーフッド協議会やコミュニティー協議会の形成・維持を促すものなのである。

この報告書の第1章「コミュニティー概論」・第2章「コミュニティー形成の歴史」は、コミュニティー協議会および米国における「コミュニティーの動き」について焦点を当てる。つまり、どのようにコミュニティー協議会が発展していき、どのように政府の態度や政策を変えてきたか、また同時に、力強いコミュニティーを発展させるために様々な試みをしているアメリカの都市計画過程を、コミュニティー協議会がどのように変容させ、また、時にコミュニティーにどのような悪影響を与えてしまうこともあったかについて触れる。

第3章「コミュニティー協議会の現在」では、コミュニティー協議会の仕組みについて触れる。それらが、どのように維持運営され、どのようなことが問題となっているか、そして、政府とどのような関係を築いているかについて触れる。

第4章「コミュニティーに対する政府の施策」では、非政府組織についても触れながら、各種政府のコミュニティー政策の役割を中心に詳述する。

第5章「各論」では、大都市の事例としてニューヨーク州ニューヨーク市、中小都市の事例としてワシントン州シアトル市及びミネソタ州セントポール市をケーススタディーとして考察する。

¹ ただし、今でもニューイングランドのいくつかの町においてはタウンミーティングが行われている。

第1章 コミュニティー概論

第1節 「コミュニティ」と「ネイバーフッド」

時に「コミュニティ」が「ネイバーフッド」の集合体として使われることもあるが、本レポートでは、特に定義をしない限り、両者を同じ意味で用いている。

どちらの用語も、地方団体の区域内における居住地域を構成する地方団体より小さな地域のことを指す。一定の境界を持つが、その境界は公式的・明確的に指定されることもあれば、非公式的・不明確で人々の意識として一般的に考えられているものを指すこともある。

本レポートでは、「Community/Neighborhood Association」を「コミュニティ協議会」と訳している。他書では「近隣協議会」や「ネイバーフッド協議会」等と訳されることがあるが同意味である。

第2節 コミュニティーについての3つのモデル

コミュニティに関しては数多くの書籍があるが、それらは下記のように3つに分類することができる。

1 「コミュニティ組織化 (Community Organizing)」

これは、下記2つの分類よりも長い歴史を有する。

「コミュニティ組織化」モデルの主要目的は、所与のコミュニティの住民に対し権限を付与し、コミュニティが自立（必要であれば「闘争」）できるようにすることである。

「コミュニティの組織化」は、他のコミュニティや地方団体等の「権力」に対して対立的なものとして考えられている。ただし、数十年前に比べれば、現在はその傾向が一般的に弱まっている。

2 「コミュニティ開発 (Community Development)」

「コミュニティ開発」モデルは、都市内部の衰退に対して、より「公式的」なアプローチとして考えられている用語である。

「コミュニティ開発」事業は、住民個人の問題から地域の物理的な問題まですべてのコミュニティの問題について及ぶが、概して、その解決については、コミュニティ外部からコミュニティ内部に「持ち込まれ」、必ずしもコミュニティ自身が自らを発展させる努力を含む必要はないとするアプローチである。

「コミュニティ開発」のアプローチによるコミュニティの問題の解決

は、一つの「制度（システム）」の問題として取り扱われることが多い。これは、現状の「コミュニティ開発」事業が、政府による事業又は政府関連事業であることが一般的であることから由来する。

3 「コミュニティ形成(Community Building)」

「コミュニティ形成」モデルは、3つのモデルの中では最も近年論じられている概念で、他の2つのモデルを盛り込んだ内容である。

つまり、当該モデルは、「コミュニティ組織化(Community Organizing)」と同様に、コミュニティに内在する資産や強みに依存している「資産ベース」のモデルでありながら、一方で、「コミュニティ開発(Community Development)」のように、他の団体（例えばコミュニティ協議会（特に経済的に困窮していないコミュニティにおけるコミュニティ協議会））との協働等により、研修や資金調達を「外部」から取り入れることもまた、このモデルにおいて重要であると考えられている。

言い換えれば、外部世界と様々な方法で相互に影響を及ぼし合うが、責任を有するのはコミュニティ協議会それ自身という考え方である。

このモデルにおいては、コミュニティの中に「社会的資本(Social Capital)」を構築することが最終的なコミュニティの目標となり、その達成のためには、住民による最適な協働が重要視されている。

4 行政との関係

コミュニティ協議会と行政との現状の関係は、上記1～3のモデルが混沌としている。つまり、コミュニティ協議会それ自身はコミュニティが作り上げたもの（「コミュニティ組織化」）であるが、コミュニティ協議会の枠組みは、地方団体が創設したものが多く（「コミュニティ開発」）、地方団体との共通の目標を追求しながら協働しているコミュニティ協議会も見られる（「コミュニティ形成」）。

今後は、コミュニティ協議会の組織化がすすみ、市民やコミュニティにより権限の移譲された状態になれば、「協働」という形だけでなく、「市と争うこと(Fighting City Hall)」や抗議する必要性が高まっていくことも予想されている。

第3節 貧困問題を抱える都市型コミュニティ

コミュニティの形成の展開は、「貧困問題を抱える都市型コミュニティ(poor urban neighborhood)」からはじまったといわれており（現在でも続いている）、米国のコミュニティ協議会の歴史を考える上では、まず「貧困問題を抱える都市型コミュニティ」について焦点を当てる必要がある。

「貧困問題を抱える都市型コミュニティー」においては、犯罪の問題・行政の非効率の問題・住宅問題・経済発展・失業問題・介護問題・教育問題などを解決し、「社会資本(Social Capital)」をいかに形成していくか、という課題やニーズが他の地域よりも大きかったため、よりコミュニティーの形成が加速された。

たとえば、第2節の3つのモデルは、歴史的にもそして現在も、「貧困問題を抱える都市型コミュニティー」が抱えている極度の問題に対処するために発展していったモデルであると言われている。

しかし、だからといって、それらの考え方が「貧困問題を抱える都市型コミュニティー」にのみ適用される限定的なものではなく、一部の大変裕福なコミュニティーを除きすべてのコミュニティーに通用するものと考えられる。なぜならば、すべてのコミュニティーは、後述するように、コミュニティーが抱える問題やニーズ等の本質的な部分で、多かれ少なかれ共通する特徴があり、かつその解決のための方法論においても、活用すべき強みの把握、団体としての効率性、資金調達の取組、政府や他の組織との連携、必要とあれば政府への抗議・反対など、共通した方法論を有しているからである。

第4節 「社会資本(Social Capital)」の定義

本レポートでは、「社会資本(Social Capital)」という用語が頻出する。本レポートでは、The Civic Practices Network (NPO) による定義を下記のとおり採用することとする。

「社会資本(Social Capital)とは、人々が共通の問題を解決するために引き出す社会的な信用、評判、ネットワークのこと。コミュニティー協議会や地域の地域団体のような市民のネットワークは、社会資本にとって不可欠であり、ネットワークが密であれば密であるほど、コミュニティーに属する人々は、共通の利益のためにより協働することができる。」

第2章 コミュニティー形成の歴史

第1節 概略

1 コミュニティー形成の歴史に影響を与えた勢力

米国が国民国家として発展して行く中で、コミュニティもまた変容し発展していった。物理的にもいわゆる「市民社会の健全さ(Civic Health)」という意味においても、さまざまな勢力が、米国のコミュニティ形成の役割を演じ、また、いまなお演じ続けている。

「市民社会の健全さ」とは、住民がみずからその地区のコミュニティのメンバーとして自覚し、地区内の多くの知人と団結して、地区の問題・ニーズ・目標に取り組み、その目標の達成方法を理解している状態のことである。

コミュニティは、個人から社会にいたるまで何らかの変化があれば、何らかの影響を受けることが事実上言えるため、現在のコミュニティに対するすべての影響を検討することは不可能であるが、大きく分けて下記の3点が考えられる。

第1に社会学的な要因がある。例えば、コミュニティの変容は、多数の女性の社会進出が始まった時や人種問題が強まったときに不可避免的に起こっている。

第2に経済的な要因がある。例えば、製造業の失業が、すでに衰退した都市内部のコミュニティ(Inner City)におけるコミュニティに大きな影響を与えている。

第3に、技術革新があげられる。例えば、自動車やテレビは、アメリカ人の生活やコミュニティに大きく影響を与えた。

本章では、上記の観点を踏まえながら、アメリカ社会全体としての「市民社会の健全さ」に大きく影響を与えてきたと考えられるいくつかの勢力(政府(市民や市民参加に対する政府対応の変化)、企業社会、都市計画、市民の力、コミュニティ協議会等)にも焦点をあて、コミュニティ形成(community building)の展開の歴史について概説していく。

2 政府とコミュニティとの基本的な関係

政府の市民や市民参加に対する態度は、コミュニティ協議会の成功を決定する重要な要因である。

政府に、統治は「専門家」に任せ、市民には政策形成に参加する機会がないという考え方が広まると、コミュニティ協議会のような草の根組織にとっては困難な状況になってしまう(ただし、過度に抑圧的であると、市民の反乱が広がる)。反対に政府がコミュニティとの協働を真摯に促進すると、コミュニティ協議会にとって大変活気ある環境になる。米国政府は、この

スペクトルを行ったり来たりしてきた。

特に、連邦政府の態度は重要であり、州や地方団体を大きく左右してきた。なぜならば、州や地方団体に対する連邦の補助金が州や地方団体の態度や政策を義務づけることがあったためである。

例えば、連邦政府は、1960年代・1970年代に市民参加の考え方を受け入れ始めたが、州や地方団体に対しても、様々な補助金の交付を通して、市民参加型の政策や事業を行うことを求めた。

しかし、一方で、連邦政府の影響力が弱い時には、州や地方団体により権力と責任がより求められるので、市民に関する政策は自らが決定することになる。その場合は、州や地方団体が市民に対して開かれているか開かれていないかということは州や地方団体によって異なってくる。

第2節 テクノクラシーの支配

米国政府は、間接民主制に基づき設計されているが、「自らのことは自らで決める」という自立的な市民が参加する政治システムの考え方は、決して失われることはなかった。

タウンミーティングのような市民直接参加型の政府の初期の形態は、その当時、タウン（町）が小さいかったこと（タウンは、現在の一般的なコミュニティよりも小さかった）、タウン市民が議論すべき議題が比較的少ない数であったこと、参加者が均質であったこと¹により可能であった。

しかし、人口が拡大するにつれ、「直接民主制」の実現が不可能になっていった。公選公務員や公務員が増えてくればくるほど、次第に「*We, the People*（我々が主権だ）」という状況から「*They, the Government*（彼らが

¹ 実際は、「均質性」というのは作られたものであった。つまり、教会のメンバーであった土地所有者のみ投票が許されて、女性や貧困層、非プロテスタント系住民を含む多くの人間は投票が許されていなかった。その結果、裕福な白人だけ投票権を有し、地域の問題に対する意見については、大きく異なるということはありませんでした。

この民主的な政府における「排他的な傾向」は、20世紀まで続くことになる。女性が参政権を得るのは1920年である。アフリカ系アメリカ人は表面上、投票権を1870年に与えられていたが、特に南部において、地方レベルにおける法的な「巧妙なごまかし」により、彼らはその権利を行使することができなかった。いわゆる「ジム・クロー法(Jim Crow Laws)」(1870年代から1960年代)により、アフリカ系アメリカ人は、コミュニティでの生活のすべての局面において差別されていた。その中には、彼らが生活を許されるコミュニティが指定されていた。

1960年代、「ジム・クロー法(Jim Crow Laws)」が違憲であると判断されても、ゾーニングの規制が同様の機能を果たした。コミュニティは、住宅の値段によって土地利用規制が行われ、貧困層（それは多くは黒人であった）を排除したのである。個人としても団体としてもアフリカ系アメリカ人は本質的に権力を持ち得なかった時代が数世紀続いたが、1960年代からの公民権運動が政府に自覚させるようになった。

多くの面で現在のアメリカのコミュニティはかつてに比べれば、より排他的ではなくなっていることを指摘できるが、問題は依然として根深いと考えられる。

政府だ)²⁾ という状況に変容してきた。

最初の植民地から南北戦争まで、米国は、広大な田園の広がる農業国であった。南北戦争以後、都市化と工業化が始まり、アメリカ社会が発展していく。

植民地時代において小規模に凝縮していたコミュニティーやタウンは、都市化と工業化とともに、工業における数々の技術革新やヨーロッパやアジアからの大量の移民を背景に、急速に大きな都市に成長していった。これは、何百年とかけてゆっくりと発展していったヨーロッパの都市と違って、アメリカの都市は、工業化や移民に対処するために、急速な発展を強いられたことを意味する。

つまり、均質的で、限られた問題しか存在しなかった小規模コミュニティーは、短期間に、さまざまな人種・文化・宗教を背景に持つ人々で占める巨大で複雑な都市地域を形成することになった。

都市や都市地域の人口が増加すると、タウンミーティングの形態が不可能になっただけではなく、統治（ガバナンス）の権限は、市民から剥奪されていき、訓練された「専門集団」だけが複雑な問題に対処し、都市や州や国全体が直面している問題を乗り越えることができるという考えが支配的になっていった。技術的・政治的なアドバイスを立法府に提供する諮問機関等が誕生したのは、この専門知識が必要であるという考え方に基づくものである。

このような「政府は官僚や技術的な専門家に任せるのが一番よい」という考え方は、「テクノクラシー(technocracy)」と呼ばれている。この信念は、広く行き渡り、実質的に 1960 年代頃まで支配的な考え方となった（今日でも主張されている）。

コミュニティーの観点から言えば、「住民グループが自らのコミュニティーの問題について自らが考えるべきだ」という考え方に対する政府の関心は、常に非常に小さいものであった。市民にいたっても、自らのコミュニティーについて責任のある決定をする能力があるとはいえず、政府の目から見れば、せいぜい政府の「顧客(Client)」であり、サービスの「受容者」であり、最悪の場合は、政府によって管理統制される「顔のない大衆」であった。

第 3 節 都市計画のインパクト

1 初期のゾーニング（20 世紀初頭）

米国のコミュニティーに対して深い影響を与えたものとして、ゾーニング（土地利用規制）が挙げられる。

ゾーニングは、1900 年頃から多くの都市において試みられはじめたもので、当初は、工業の影響から住宅地を守るための手段として使われていた。土地利用の過密は、都市において深刻な問題になっていった。商業地区は、

²⁾ Civic Practices Network より

多くの個人住宅の中に混在し、工場は（動物飼料精製工場など明らかに健康上問題のある工場も含む）、住宅地区の中に建設されていた。実質的には、ある種の建造物や土地利用を規制する法律は存在しなかった。

政府は、この問題に対する適切な解決方法は、人間の活動をそれぞれ別の場所に「隔離」することであると考えた。土地利用の過密や混合使用から、低密度の単一利用に変えていく解決法が考えられていた。

初期のゾーニング条例は、比較的、柔軟性があり、多くの土地利用（住宅地区、商業地区、工業地区）は、一部の住宅地区を除いては、お互い近接して共存することが許されていた。しかしながら、次第にゾーニングはより厳しく規制に変容していった。

2 郊外のスプロール現象とゾーニング（第2次大戦後）

20世紀初頭から半ばにかけて、人口が増大していき、都市の問題が悪化していくと、富裕層はその居住場所について代替場所を探し始めた。第2次世界大戦以後の自動車の普及は、郊外に居住し通勤することを可能にしていた。これが「郊外」の始まりである。

郊外は、特に居住地区として設計され、職場や買い物、その他の活動をする場所とは考えられていなかった。郊外は、低密度の単一利用計画というゾーニングの究極的な成果であり、その偏向の現れであった。

第2次世界大戦後の繁栄の中で、自動車のさらなる普及に合わせて、開発業者(Developer)は、働く場所である都市からさらにはるかに遠い場所にも、郊外を作った（他にも連邦政府の住宅ローンプログラムや州間高速道路新規建設なども郊外の拡大の一要因である）。

一方、第2次世界大戦以降、ゾーニング規制はさらに過激になった。もともとは、不快な工業活動から住居地帯を隔離するという緩やかな目標であったが、お互いをはるかに離れて利用するという偏狭な隔離目標となっていた。郊外は次第に都市地帯から引き離され、現在「郊外のスプロール現象(Suburban Sprawl)」として知られている問題を引き起こし始めた。

スプロール現象とは、小規模ショッピングモールの乱立、「オフィスパーク」化（非製造業者は、都市の中に設立される必要はなく、都市問題から逃れるために郊外に移転する）、それぞれ孤立した土地利用を結ぶための果てしない高速道路建設などの問題があげられる。

あらゆる種類の活動を厳格に「分断」することに加えて、ゾーニングは、どのような種類の建築物を特定の住宅地に建設するか（例えば、一世帯用住宅かアパートか、等）ということに影響を与え始めた。また、住宅の価格に基づいてコミュニティーを分断するということを引き続き行っていた。

ローランス・ガーケンス氏(Laurence Gerckens)の「米国におけるゾーニングと土地利用の物理的な分断(American Zoning and The Physical Isolation of Uses)」には、次のように記されている。

「実質的に、すべてのアメリカの問題は、現実にも机上の上でも社会心理学的にも、物理的な「孤立」や「分断」によって解決してきた。人種差別の問題から、病気、不法行為、低所得者層とは関わりを持ちたくないという気持ちまで、『空間的な分断』がその答えだった。その答えは、地方団体のゾーニング条例に具現化し執行されてきた。」

3 ゾーニングによる分断とコミュニティ

以上のような状況の中では、コミュニティとしての強い自覚は発達することはなかった。

郊外（特に広範囲の住宅分譲地や「ベッドルーム・コミュニティ」）は、すべてから孤立した広大なトラクトハウスのキャンプとなり、ただ自動車のみでしかアクセスできなかった。歩道すらない場合も多く、郊外の生活は、働く場所も、買い物をする場所も、就寝する場所も、それぞれの孤立した地区に分断され、それぞれの場所は、ただ長い高速道路でつながっていて、そこにはコミュニティの自覚はほとんど育たなかったといってもよい。郊外の人々は、豊かになり大量消費を続けるが、その土地への愛着はなく、人的つながりも薄く、団体としての力もなかった。

一方で、都市は、「アフター5」は空洞化したビジネス地区になり、資金がなく郊外に移り住むことのできない貧困層の都市スラム街が形成され始めた。やがて、都市の貧困層は、衰退する都市の中で、職やサービスを享受することができず、孤立していく。郊外の生活者よりは、コミュニティの自覚がより芽生えていたとはいええるが、彼らはアメリカ社会の本流からははずれ、コミュニティ協議会のような強い組織を形成するだけの立場にはなかったと思われる。

第4節 政府による都市再生事業の変遷

1 政府による「白紙の状態」政策（1950～1960年代）

1950年代・1960年代、都市のコミュニティは深刻な問題を抱えていた。この間、政府による都市問題解決策やコミュニティのてこ入れ策は、似たり寄ったりの「トップダウン」方式が顕著であった。それらの都市再生の方法の特徴は、「白紙の状態（Clean Slate）」方式にあった。つまり、都市に見苦しく問題が多い部分があれば、「すべてを壊し、平らにして、やり直す」という方法であった。

その方法は、一度ではなく何度も繰り返し行われた。整地化されたコミュニティに住んでいた貧しく社会的影響力を持てなかった人々は、政府官僚により作られた新しい事業である公共住宅事業に群がった。しかし、これらの公共住宅は、すぐに劣悪な住宅環境に変わり暴力や犯罪で悪名高くなった

ため、徐々に、連邦住宅都市開発省や市当局により取り壊されていった。

コミュニティーはブルドーザーで整地され、高速道路が建設され、消滅する。ジェーン・ジェイコブ(Jane Jacob)氏は、この現象を「アメリカ大都市の生死(The Death and Life of Great American Cities,1961)」において、こう記述している。

「都市再生の名のもとに、全コミュニティーは引き裂かれ、風に消え、ただ、皮肉と怒りと絶望が残った。」

最終的には、この時期のほとんどの都市再生プログラムは、失敗に終わったと考えられている。それどころか、これらの多くの公共政策は、コミュニティーの社会資本を崩壊させた「古典的な悪しき例」として知られている。ジョンソン大統領が都市貧困層に対して 1960 年代に行った「貧困への闘い(War on Poverty)」のような好意的に見られていた事業でさえ、都市問題の複雑な地域的本質を無視しがちであった。

ただし、コミュニティー・アクション・プログラム(Community Action Program(CAP))は注目すべき例外であった。CAPは、都市部の貧困コミュニティーで運営される非営利組織で、自らのコミュニティーの貧困改善事業の設計と運営に住民を巻き込んだ。それは、過去の家父長的な政府の社会改革事業からの離脱であり、政府の市民政策に対する態度の変化の始まりであるとされている。

さらに、より重要な点は、こうした一種の無神経な履行によりコミュニティーが破壊されたが、この繰り返しにより、かえって実際は、多くのコミュニティー団体の形成に促進をかける契機となったという点である。

ハリー・ボイト(Harry Boyte)氏は「バックヤードの改革(Backyard Revolution)」においては、こう記述している。

「1970 年代まで、400 のコミュニティーが今なお、異なる高速道路の計画に反対闘争を繰り広げている。このような闘争を通じて、コミュニティーは、政治的なノウハウや組織運営の経験を積んだ能力の高いリーダーシップのある幹部を育てることになった。このことは、後の組織化の基礎として役に立つようになる。」

2 市民参加の必要性の認識 (1960 年代後半～1980 年代)

連邦政府が公共政策の態度を変えたのが 1960 年代だった。当時は、前述のとおり、「テクノクラシー(technocracy)」の考え方が支配的で、様々な都市再生事業が行われたが、都市のコミュニティーの問題や当時の差し迫った問題を解決することはなかった。

問題は山積みし、1960年代の後半には、政策の失敗が指摘され、市民の抵抗などに直面した政府は、公共政策のプロセスに新しい戦略を開発する必要にせまられていた。

1960年後半から80年代の間に、新規に設置された環境保護庁(Environmental Protection Agency)など今までとは異なる新しい連邦の機関にはじまり、連邦取引委員会(Federal Trade Commission)のような旧来からある規制や公共事業関係庁にいたるまで、ほとんどすべての分野の、あらゆる階層の行政庁が、公示や公聴会、市民による諮問委員会や検討会の設置など、市民が計画や事業の決定に参加する機会を与えるような市民参加の事業を奨励し始めた。

例えば、政府事業によって人口が急増する可能性のあるコミュニティーに対し、事業の実施前に公聴会が告知され、たとえ法令により義務付けられていなくても、政府の官僚がコミュニティーの意見を聞きはじめたことは画期的なことであった。

このような行政法における進展は、情報公開法(Freedom of Information Law(1966))や政府サンシャイン法(Government Sunshine Act(1977))などの連邦機関の行動を監視する法的な訴訟基準を提供する新しい法律が連邦議会を通過したことによって、さらに促進された。

1976年には、連邦議会は、一般歳入シェアリング(General Revenue Sharing(GRS)) (連邦政府の資金を州や地方団体に配分する仕組み)を再度制定したが、その際に、市民参加事業を確立するよう州や地方団体に求めた。このマンドイト(義務)は、多くの州や地方団体に広まり、全国の約39,000ある一般目的の地方団体に影響を与えた。

ただし、画期的な変革と思われた市民参画の試みも、当初は市民の失望を招いた。「参加」は、問題の認識や代替解決案を進展させるというよりは、政府の行動に反応を示す程度に限られていたものが大部分であった。加えて、市民はすでに政府の意思決定プロセスを理解し、決定をするための技術的な専門知識を有しているという仮定を政府がしていたため、市民が意見を表明する能力を高める努力をしていなかった。

しかし、いずれにせよ、市民参加の道が開けたのはこの頃からであった。

第5節 非政府のイニシアティブ

1 近隣所運動(19世紀後半)

米国の歴史の初期の段階から、民間団体は都市内部のコミュニティーの状況を改善する試みを行ってきた。

19世紀後半から始まる「近隣所運動(Settlement House Movement)」は、その試みの一つであった。近隣所は、上流階級の教養ある市民(ほとんどは女性)により運営されていて、彼女らは貧しいコミュニティーに移住し、教

育や社会事業の施し、社会教育クラブの組織化、保育所の運営、娯楽機会の提供を行った。それと同時に、よりよい都市と新しい社会規範の構想を練った。また、彼女らは、小さな公園、遊具場、図書館、ゴミ収集、警察や消防活動、下水道などの支援のため、住民を動員させた。後に出現する「コミュニティ組織者」(後述)のように、近隣所のリーダーはコミュニティに奉仕し、その目標はコミュニティそのものの構造を強化することであった。

2 科学的なフィランソロピー (20 世紀前半)

20 世紀の初頭には、慈善団体が貧しいコミュニティの問題に対し「科学」を用いる試みを始めた。政府で流行しているものと同様のテクノクラシーの方法論を用いて、「科学的なフィランソロピー (Scientific Philanthropy)」を強調した。たとえば、ソーシャルワーカーが個々のケースに適切な援助の量と種類を「調査をし、診断し、処方」した。これは、貧困層への社会サービスの形成の端緒であり、現在の家族サービス事業組織や社会福祉事業の前兆であった。

3 「企業良心」の出現と消滅 (第 2 次世界大戦後～1970 年代)

第 2 次世界大戦の後、貧困問題を抱えるコミュニティに大きな影響を与え始めていたのは、政府ではなく、「経済界」である。彼らは、利益を追求するため、決して慈悲深いというわけではなかったが、戦後の経済繁栄の間、経済界は「企業良心 (Corporate Conscience)」を示し始めた。彼らは、社会福祉活動に献金し、都市内部のコミュニティの問題に多くを巻き込み、政府の事業の拡大を指示するコミュニティの活動家と協働するようになった。

例えば、シアーズ (Sears) の都市内部事業やアメリカ生命保険 (the Life Insurance of America) の「スラムへの 10 億ドル投資」などがあった。これらの事業は、当時の政府の事業と同様に、「テクノクラシー」の問題があり、ほとんど成功しなかったが、大企業が「持たざる者 (Have-nots)」に対する関心を示し始めた最初の事例であった。

しかし、1970 年代初頭になると、さらに経済が悪化し、インフレーションが加速、企業の利潤が突然に蒸発して消えてしまうと、企業のこのような活動は大きく変化した。ハリー・ボイト (Harry Boyte) 氏は「バックヤードの改革 (Backyard Revolution)」において、こう記述している。

「寛大さの残骸はすべて企業のレトリックから消えてなくなった。」

「小さな政府」の目標の下、特に社会福祉の支出削減を求める撲滅運動が企業の間で始まった。さらに、「新しいパートナーシップ」が、経済界と政

府との間で取り交わされた。それは、政府に、企業活動の規制を緩和するように促す一方で、新しい支援や「インセンティブ」を求めるものだった。

4 民間基金の設立（1960年代）

ジョンFケネディー大統領の時代は、米国全体が不況に面していたが、学者や社会学の専門家から、そうした不況から貧しいコミュニティーに存在する問題の対処方法として、大規模な民間基金の設立が主張された。

そのような動きを受けて実際、フォード・ファンデーション(Ford Foundation)など大規模民間基金が設立され、コミュニティー再生の主要なプレイヤーとして1960年代に出現しはじめたのである。

たとえば、都市の貧困層に横たわる問題を解決する一つの試みとして、フォード・ファンデーションの「Gray Areas」事業があった。これは、対応の遅い官僚化した民間機関を廃止・統合をする事業であった。

また、彼らは、都市内部の貧困層それ自身の反応の悪さに関心を抱いており、貧困層に対する啓発も行った。その成果は、特に公民権運動の後に現れ、都市内部の貧困層は、極端な都市再生事業に対し次第に憤慨していたのである。

第6節 市民運動とコミュニティー協議会の萌芽

1 市民運動とコミュニティー

前述のとおり、政府不信と、統治を市民個人が届く範囲内に取り戻す要求は、アメリカの歴史の中では、再び巻き起こったものである。

1950年代から70年代の初頭にかけて、市民の抵抗運動が国中で広範囲に発生し、アフリカ系アメリカ人、学生、女性や社会的に軽視されていた団体がベトナム戦争に反発し、市民権や平等のために闘争した。このような社会運動は、民主主義への参加という理想により深く鼓舞されたものだった。その成果の一つは、市民が政府に対し、より大きな声で要求するようになったことであり、それらの声を増長するための草の根組織や協議会などの重要性が理解されたということである。また一方で、組織を通して社会的な影響力を形成し、それを利用する重要性や方法を記した膨大な資料が作成されたことも成果の一つであった。

企業力はふくれあがり、政府への不信は高まった70年代の後半までには、多くの市民はそれぞれのコミュニティーの内部で社会的な影響力を醸成し始めていた。市民によるコミュニティー組織は、新しい草の根運動を展開する国家的動きとして広がり始めた。

2 コミュニティー協議会の形成（1960年代）

60年代の市民運動を通して、市民によるいくつかの異なる種類の主張が展開されたが、それぞれの主張には共通の目標があった。それは、「対応の遅い政府や企業に対抗して一般市民の利益を擁護する」というものである。それぞれの主張はまた、アメリカの古き伝統である団体相互の協働活動を象徴していた。その活動は、市民の理想主義と特定の問題に対する不平不満の両方に動機づけられており、その活動の一環として「コミュニティーの組織化(Community Organizing)」がすすめられた。

たとえば、その中には、ラルフ・ネイダー(Ralph Nader)（企業の粗悪品や政府の無力により引き起こされた危険な状況から市民を守る団体）等に代表される「後援団体」（ある特定の問題について関心のある人々が集まった団体）も含まれるが、本レポートの観点から重要なのは、地理的な基準に基づいて組織された「コミュニティー協議会」が公共の利益を主張する団体として設立されたことである。これらの団体は、初期の「近隣所運動」を思い起こさせるものであった。

「コミュニティー協議会」の原型が見出されるのが、ソール・アリンスキー(Saul Alinsky)氏の活動である。50年代から60年代を通して、アリンスキー氏は、メキシコ系アメリカ人の団体やシカゴの黒人コミュニティー(Woodlawn Organization)を組織し、公民権運動の際は全国の黒人コミュニティーを鼓舞した。また、教会関係の団体やそのほか「持たざるもの」とも協働した。

アリンスキー氏の「コミュニティーの組織化」の方法は、3つの原則を基本としており、今でもその原則はコミュニティー形成にとって成功要因と考えられている。それらは、下記のとおりである。

- ①自らを直接代表する市民を組織化せよ。組織化のためには、抽象的な目標ではなく、身近で具体的な事象を掲げよ。
- ②現地のリーダーシップを確立せよ。コミュニティーに住む人間が組織化のための訓練を享受されなければならない。
- ③何かを勝ち取るために組織せよ。団体内にある経験の範囲内での戦術を利用するだけでなく、必要なものは何でも利用せよ。「勝つことは、草の根組織にとって成功の源泉である。」

このアリンスキー氏の3つの原則は、決定とリーダーシップを、組織化の専門家である組織者に任せるのではなく、市民にゆだねることに最大の重点があった。その当然の結果として、コミュニティーの資産の活用が主張され、特に、コミュニティーにすでに存在する「自由空間」³から協力を得ること

³教会でも、クラブでも、小規模事業者でも、その他の機関でも、コミュニティーの社会構造として機能し、人々が好んで集まり、快適に感じることのできる場所のこと

が鍵とされた。

つまり、コミュニティーがすでに所有しているものを最大限に利用し、そこからコミュニティーを再形成するということであり、決して「まっさらな状態(Slate Clean)」にしてしまうことでも、新しい異質の仕組みを「押し付ける」ということでもなかった。

アリンスキー氏は、また、共同体のイベントや祝祭、社会資本や他団体の活動は、コミュニティー意識の醸成のための手段になるものとして重要であると強調している。

アリンスキー氏の Woodlawn Organization は、初期の典型的な「コミュニティー協議会」のひとつであったが、その動きはすばやく全国に広まった。

全国的なコミュニティー協議会の組織である National People's Action のリーダーのゲール・シンコッタ(Gale Cincotta)氏は、この事象について次のように記している。

「公民権運動とベトナム戦争以後、大規模な市民運動は存在しない、言われ続けている。しかし、これは神話である。60年代から始まったコミュニティーの運動がある。もちろん、これは、街の人々を一気に変えるようなものではない。しかし、徐々にすべての都市や州でその動きは強くなってきているのだ。しっかりとした土台がある。人々は何をすべきかについて理解している。」

3 自発的な組織化とより高度な運営技術の必要性

アリンスキー氏のような60年代の市民運動の活動家は、団体の自発的な組織化の方法を一斉に再考しはじめ、それらに必要な技術と知識をそれぞれのコミュニティーに運んでいった。

しかし、コミュニティー協議会の設立や運営のためには、自発的な組織化だけでは十分ではなく、政治的環境の中で、効果的な行動をとることができる影響力の強い組織を形成するための、もっと高技術・広範囲の技術が求められた。

たとえば、問題を話し合いのできる形にすること、真の原因の調査、解決のための成功戦略の開発、会議の運営の仕方、組織を維持するための資金調達の方法、わかりやすい形での広報、会員に対する説明責任を果たす組織を作り上げる方法、新しい世代のリーダーを育て方、幅広く会員を集め、決定に参加させ、彼らの能力を生かす方法、等である。

こうした状況に、アリンスキー氏のような60年代の市民運動の活動家は、最終的に、自らの訓練学校を創設し、コミュニティー組織の設立方法や運営方法を全国に広めた。

さらに、先導的なコミュニティーの組織者は、低所得者階級のコミュニティーから中流階級の(“have-some, want-mores”)コミュニティーに移ってコ

コミュニティー協議会の設立のために働きはじめた。中流のコミュニティーは都市の貧しいコミュニティーと同様の潜在的な問題を抱えていた。

第7節 コミュニティー協議会の成長

1 全国組織の形成（1970年代）

ニューヨークにあるコミュニティー活動の情報交換センターによると、70年代の半ばまでに、7～8千の地域クラブが形成され、家賃や犯罪の問題から福祉の問題にいたるまでの問題に対処していた、とされている。

全国的なNPO組織であるNational Commission on Neighborhoodsは、全国に8千以上のコミュニティー団体のリストを編集しているが、70年代には、大規模・永続的・全国的なコミュニティーのための組織や協会は増加し、当時で最盛期を迎えていた。

その中には、Citizens Action Program (CAP) in Chicago; COPS (Communities Organized for Public Service) in San Antonio, TX; United Neighborhoods Organization (UNO) in East Los Angeles; the Oakland Community Organization (OCO) in Oakland, California があげられている。

州間組織も存在しており、たとえば、Massachusetts Fair Share, the Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN), the Ohio Public Interest Campaign, Oregon Fair Share, Illinois Public Action Council, Connecticut Citizen Action Group, the Citizens Action League in California があげられている。これらは、多くの中流階級や貧しい家族を組織化している。

the National People's Action, the National Association of Neighborhoods, the Citizen/Labor Energy Coalition, the Progressive Alliance, Consumers United Against Inflation in the Necessities は、労働組合などと連携して国家的な政策について取り組んでいる。賃借人でさえも協会を作り、州議会に賃借などに関する法律を作成するようロビー活動をしている。

2 他団体との連携の深化（1980年代以降）

コミュニティーの組織化の動きがより洗練され、コミュニティー協議会が成長していった1980年代以降、大きな権力体制から単に「聞かれるだけの存在」という目標を超えて、コミュニティー協議会はコミュニティーを基盤とした様々な事業を展開することを目標にし始めた。しかし、資金面や運営面での問題から、その他のコミュニティー協議会や非営利組織などと連携することにメリットがあることは明確になった。

ハリー・ボイト(Harry Boyte)氏は「バックヤードの改革(Backyard

Revolution)」において、こう記している。

「コミュニティーは、コミュニティーが運営し主催する事業を多く経験し始めた。その事業の内容は、コミュニティー開発公社（後述）やコミュニティー信用金庫から、生活協同組合やコミュニティー太陽熱利用ユニット、風車や都市公園まで、さまざまである。人々は、新しい多くの技術や能力を学び、職業主義や専門知識の神話を打ち破り、敵対する外部勢力と戦わなければならなかった。新しい仕組みは、時に資本不足に陥った。にもかかわらず、市民は、人々の生活や生活環境が拡大し続けるよう形作る経済力の統制を手に入れる努力を行った。」

これらの試みは成功するものあれば失敗に終わることもあったが、こうしたコミュニティーを基盤とした草の根の事業は多くの現在でも同様に広く行われ続けている（grassroot.org のウェブサイトは、いくつかの成功した試みを紹介している）。

3 コミュニティー開発公社⁴(1980年代以降)

1970年代後半からの試みでコミュニティーを基盤とした最も継続した例の一つが、コミュニティー開発公社(Community Development Corporation(CDC))があげられる。

コミュニティー開発公社は、非営利の、コミュニティーを基盤とした組織で、ある特定の（通常は衰退した）地域の活性化のために存在する。コミュニティー開発公社は、コミュニティーの住民を基本として構成される（経済界や市民のリーダーも加わる場合もある）理事会により統治される。典型的な活動は、住宅の建設や再建、住宅に関連したサービスの提供である。中には、コミュニティーのためにロビー活動を行う公社や、社会福祉サービスを提供している公社もある。また、商業地区の不動産を開発し、地域の小規模事業者を支援し、コミュニティーに住宅以外の資本を築く努力をしている公社もある。

コミュニティー開発公社は、連邦政府の「コミュニティー開発包括補助金(Community Development Block Grants)」や「都市開発アクション補助金(Urban Development Action Grants)」によって資金が一部まかなわれており、残りは、民間基金によりまかなわれている。大規模な民間基金は、「エンタープライズ・ファンデーション(Enterprise Foundation)」や「フォード・ファンデーション(Ford Foundation)」があげられる。

1970年代後半、フォード・ファンデーションは、「地方イニシアティブ支援公社(Local Initiatives Support Corporation(LISC))」を創設し、有望なコミュニティー開発公社を探し出し、当該公社に対する公的セクター・民間

⁴ Community Development Corporation(CDC)

セクターを問わず各方面からの投資促進を行っている。

一般的に、連邦政府による補助金は、交付のための必要条件が厳しく、コミュニティの自立性を阻害し、時には、コミュニティ開発公社の効率的な運営の足かせとなるなど問題は少なくなかった。一方で、コミュニティ開発公社は、急速に拡大し（1999年においては全国で約3,000のコミュニティ開発公社が存在する）、小規模事業者に対する支援から福祉や保育まで、コミュニティに対する重要なサービスの提供が評価されている。

特に、コミュニティ協議会の視点から見ると、コミュニティ開発公社を長期計画や長期戦略の一部として位置づけている協議会において、両者の関係がより機能している傾向がある。