

シアトル市のネイバーフッド議会 (CNC/City Neighborhood Council), ディストリクト・カウンシル (DC/District Council), コミュニティ会議 (Community Council) の研究 その2:

シアトル市行政監察レポートから見た DC/CNC 体制の教訓

大内 田鶴子*

要 約

住民の側からネットワークされる合意形成または市町村レベルでの住民と行政とのパートナーシップを目標としたいいわゆる「まちづくり協議会」の実践について、シアトル市民の奮闘と率直な意見を分析した。結果として制度がうまく機能しなかった原因は下記のように考えられる。

- ・ 中間組織の制度 DC/CNC の目的が不明確なため混乱が生じた
- ・ 市役所がディストリクト・カウンシルの運営にどこまで立ち入るか規定されておらず混乱が生じた
- ・ 決議文に書き込まれた市役所の仕事の実行されていない。

しかしそれだけではない。トラブルを厭わないまちづくり活動家の現場感覚と、トラブルを制度の失敗と捉える市役所職員の見方とのずれ違いも存在した。

キーワード：都市社会学, 地方自治, コミュニティ, 近隣組織

はじめに

2018年度の同名論文の後半部分として、「シアトル市行政監察報告書」(2009年)に基づき、市の住民参加制度について考察を深める。2018年の紀要には

- 1 シアトル市の行政参加システムの概要
- 2 クリス・リーマン (Chris Leman) による「シアトル市のネイバーフッド議会と

ディストリクト・カウンシルの仕組みの歴史」から見た City Neighborhood Council (CNC) 創設と現況

を述べた。本稿では

3 シアトル市行政監察レポートから見た DC/CNC 体制の教訓について述べる。

シアトル市のネイバーフッド部と住民参加の仕組みは、当時と今とでは大きく変化している。本稿で取り上げるネイバーフッドシステムは、シアトル市のコミュニティ政策の黄金期の仕組みであり、その初心や理念に学ぶべきところが多い。し

2019年11月30日受付

* 江戸川大学 名誉教授 地方自治論, 近隣組織論

かし現在制度更新の試行錯誤のさなかにあり研究対象として取り上げるには時期早尚のきらいがあった。それにもかかわらず、論述の対象としたのは、なぜ現在のように制度が変わりつつあるのかは、日本のコミュニティ政策にとっても看過できないプロセスであるからだ。

なお、すべての議論の前提として訳語の問題がある。非常に重要な一語「Council」について注意を喚起したい。アメリカでも、イギリスでも、国家から近隣のレベルまで Council という言葉で討議の集会を意味する。日本では「議会」は国、都道府県、市町村までの制度化された仕組みでしか用いられない。コミュニティや近隣レベルでは、会議、検討会、寄り合い、会である。イギリスのローカル・カウンシルは地方自治法に基づきやや制度化されているが、アメリカ・シアトルのコミュニティ・カウンシルは日本の任意の寄り合い(町内会)に近い。また、米・英それぞれ近隣レベルの Council は制度化されている場合(ポートランド、デイトンなど)と、されていない場合があり、市町村によって大きく異なる。またアメリカでは州(国レベル)がNPO以外の近隣組織の制度化に関与した話は聞いたことが無い。本稿では日本の現状から理解しやすいように、ネイバーフッド議会(CNC / City Neighborhood Council), ディストリクト・カウンシル(District Council), コミュニティ会議(Community Council)と訳した。

次代の地域住民組織を、いかにして新しい民主主義の学校にすることができるか、作り上げていくべきかの議論に寄与できれば幸いである。

I 紀要前号の概略

1 シアトル市の住民参加システムの概要⁽¹⁾

シアトル市の最小議会(大内2017)の仕組みは、13のディストリクト・カウンシルである。ディストリクト・カウンシルの代表1名がネイバーフッド議会(City Neighborhood Council/CNC)を構成している。市議会の選挙区は7区(+全体区2名)に分かれていてディストリクト

と境界が一致していない。各ディストリクト・カウンシルはディストリクト内のコミュニティ・カウンシル(近隣団体), NPO, PTSAs (Parent-Teacher-Student Association), ビジネス地区の代表(商工会議所など)から構成されている。各ディストリクトにはコミュニティ・オーガナイザーが派遣され、ネイバーフッド計画策定とマッチング・ファンドを採択する役割を担っている。

2 クリス・リーマン(Chris Leman)による論文「シアトル市のネイバーフッド議会とディストリクト・カウンシルの仕組みの歴史(History of Seattle City Neighborhood Council and the District Council System, (2013年))」から見た市ネイバーフッド議会(CNC)創設と現況

リーマンの論文は2013年の時点で書かれており、それまでのCNCとシアトル市ネイバーフッド部DON(Department of Neighborhood)の歩みを整理したものとなっている。本稿後半で見る行政監察報告書がディストリクト・カウンシルに焦点を当てているのに対して、リーマンの論文は市ネイバーフッド議会(CNC)に焦点を多く当てている。

a 初期の理想

シアトル市のネイバーフッド・カウンシルとディストリクト・カウンシル(13か所)は1987年にネイバーフッド部(1990)とともに議決を経て創設された(Resolution27709, 1987年10月26日)ものである。この創設の主導者は市議員のジム・ストリートであった。

ディストリクト・カウンシルは計画策定や予算配分、行政サービスに関する検討のためのフォーラムであった。この会議の事務局はコミュニティ・サービスセンターの職員が務める。

シアトル市ネイバーフッド・カウンシルについては市のネイバーフッド部が所管する。

CNCの業務は①フォーラム機能:市の一般会計、基金、ブロック補助金、ネイバーフッド・

マッチングファンドのチェックと勧告である⁽²⁾。

②計画策定機能: 総合計画を上位計画としたうえで、ネイバーフッド計画の作成と支援プログラムの実施である。

コミュニティ・カウンシル (近隣団体) レベルでは、上位団体に関する警戒心が強く、ディストリクトはネイバーフッド・マッチングファンドの評価以外は権限を与えられなかった。ディストリクト単位ではプロジェクト基金に応募できない仕組みになった。ディストリクトはこのようにして情報を共有するためのフォーラムの機能が主になった (Leaman, pp. 3-4)。

b 組織再編 (1993-1996): 参加意識の成長と仕組の内実変化

組織としての形式的基準が示されないまま、DC と CNC という代表者の集まりが実施された。これらの集会は、官僚制を嫌い、合意形成の仕組みを自ら整える方向で対話を発展させた。

1996年に規則の見直しを行い、CNCの説明責任を明記した。CNCもDCも決定機関ではない。にもかかわらず、突発的で争点の狭められた投票よりも「ほんものの合意プロセスを反映したものだ」とリーマンは述べている (Leaman, p. 5)。リーマンによる CNC 委員会の規則見直しの概要を次にあげる。

- ・全ての CNC 委員会はあらゆる人にオープンである。最低年4回開催される。
- ・全ての CNC 委員会の議長選出は CNC 総会で決める。
- ・全ての委員会メンバーの2名は CNC メンバーである。
- ・全ての委員会決定事項は CNC に推奨されるのみ。最終決定権は CNC 総会にある。
- ・全ての委員会は CNC に割り当てられる事項を検討する
- ・全ての委員会の活動やレポートは CNC の過半数投票により公開される。
- ・委員会の文書規定

このように実質的活動主体である委員会規定の

中で、投票による組織行動の決定について述べられているが、ここでフォーラムから逸脱し始めていると言っている。その後、意思決定過程について問題とされる事件が起り、「不本意に速く制限された投票と決定の回避 (6.1条)」の条項が追加された。次のような付則が追加され CNC は意思決定機関に変質していった。このようなプロセスには、代表制の意思決定についてボトムアップしながらの試行錯誤がそのまま現れていると言っている。「素早く狭められた投票」(Quick and narrow vote) を回避するための工夫として次の付則がつけられた。

6.1条 意思決定 1996年付則

CNCの目的は、問題提起、定義、議論、解決といったオープンな対話プロセスを通して、合意によって意思決定に到達することである。

- ・合意に達するまで議論を継続する
- ・改善点を提示し、今後の CNC の提案につながる代替案を持つ委員の意見に従う
- ・議論をやめる
- ・定足数に達している場合、単純に過半数 (投票権を持つ出席者の 51%) の投票により決する。

CNC と DC はもともと情報交換と普及の組織であった。ここでみてとれるのは情報交換機能から自治機能への組織の性格の変化である。

CNC のもう一つの性格として、ネイバーフッド計画を主導し実施する主体となってきたことがある。このことから執行機関、理事会としての機能も必要になったであろう。こうした会議の果たすべき役割の混乱の中から議事運営や組織体制にまで関心が広がっていったと思われる。

c CNC の活動

クリス・リーマンは CNC の業務内容を次のように整理している (Leaman, p. 10)。

① CNC 主催行事

市民による予算会議 (隔年)

市長・市議立候補者演説会

コミュニティづくりワークショップ (2007)
 ネイバーフッド・マッチング基金ボランティア認定
 ネイバーフッド・プランニンググループ結成 (1997)
 ネイバーフッド・プランニング・ワークショップ (2007, 2008)
 ネイバーフッド・サミット (2006, 2008)

② CNC の政策立案と活動

1987 創設のマッチングファンド選考とネイバーフッド計画策定が CNC 業務の起源である。マッチングファンドは様々な種類が増え、多くの実績を残してきた。この補助金の配分先の選考が CNC の投票による。投票は CNC ボランティアによる格付け、評価により行われ、結果が DON に推薦される。

リーマンの整理している CNC 関係の市行政のプロジェクトから主要なものを取り上げる。

- ・ Neighborhood Matching Fund (NMF)
 1987 年創設。ディストリクト・カウンシルと CNC (= ディストリクト連合会議), ネイバーフッド部と一体の行政参加制度。すべてボランティアで行う。なかでもスモールアンドシンプル・プロジェクトファンドの評価・選考はディストリクトが行う。

過去にどのような案件が申請されたのかディストリクトでは情報がないので、CNC は 1998 年以來リストの開示を求めてきた。ネイバーフッド部は 2013 年現在、CNC に依頼された事業提案書のリストを提供していない。CNC は NMF に関する年次政策提言をネイバーフッド部に提出する決議を行ったが、NFM 事業の実施 (いつどこで実施されたか) に関する過去の情報提供がないのでできずにいる (Leman, p. 11)。

この点については監察報告書や現地ヒアリングからも認められた。

- ・ CNC はすべてのネイバーフッドの計画策定の権利について主張しているが、2013 年現在いまだに市の大部分にネイバーフッド計画が策定されていない⁽³⁾。

なお、フォーラム (情報交換・審議機関) であ

るはずのネイバーフッド議会が予算要求をしてネイバーフッド計画を自ら策定してきた⁽⁴⁾。以上のように CNC の活動は様々な矛盾を内包していた。

II シアトル市行政監察報告書から見た DC/CNC 体制の教訓

シアトル市の監察チームは 2009 年に、1987 年の市民参加に関する決議案 City Council Resolutions 27709 and 28115 が目的を達しているか調査する行政監察を行った。この二つの決議はシアトル市の市民参加制度の骨子となっている議員提案の法である⁽⁵⁾。結論として DC/CNC の体制は 1990 年頃にほぼ初期の目的を達成したこと、制度の見直しが必要と評価されている。この報告書は市民参加の現場レベルの問題点を深く掘り下げている。しかし監察レポートがディストリクト・システムの更新が必要であると勧告しているにもかかわらず、シアトル市は市民の努力を受け継ぐことなく、2016 年に行政命令の形で DC/CNC 制度を廃止した。これらの経緯について精査することで我が国の都市行政制度に役立つ知見を明らかにしたい。

I 行政監察チームの理解したディストリクト・カウンシル体制 (以下 DC/CNC と略称)

(1) DC/CNC の仕組み

13 の DC の仕組みは 1987 に Resolution 27709 (決議 27709) によって構築された。この仕組みはネイバーフッド計画と助言プログラムを創造した。DC は元々、同じ地理的エリア内の居住者とビジネス団体のネットワークの機会提供を目的としていた。同時にこの Resolution は各ディストリクトが代表を送り出して作る集団 CNC を創造した。シアトル市は 2 年後の 1989 年に Resolution 28115 で、より多くのネイバーフッドと人種や民族のもっと多様なグループの参加を奨励する仕組みに変えていった。

この 2 つの Resolution はシアトル市ネイバーフッド部に次の責務を割り当てた (Office of City Auditor, p. 25)。

- ・ CNC とディストリクト・カウンシルの職員

- を派遣する
- ・会議の場所を提供する
- ・ネイバーフッド組織の開発と結成促進, リーダーシップの育成にネイバーフッドサービスセンターと協働する
- ・コミュニティ組織のメーリングリストの管理

(2) DC/CNC に関わる事業: ネイバーフッド計画と支援プログラム

Resolution27709 はネイバーフッド計画と策定支援の仕組みの枠組みを作った。ディストリクト・カウンシルはその一部分となる (Office of City Auditor, p. 26)。

ネイバーフッド計画と支援事業の構成要素は次のとおりである。

- ・コミュニティ・サービスセンター (各ディストリクトに1か所)
- ・ディストリクト・カウンシル
- ・CNC
- ・ネイバーフッド部
- ・予算審査
- ・ネイバーフッド計画
- ・総合計画の更新
- ・ネイバーフッド・マッチングファンド
- ・コミュニケーション支援
- ・庁内横割りネイバーフッド・コーディネート委員会
- ・早期事業審査

(3) DC/CNC 体制の目的

これらの仕組み・事業の目的は次のように考えられていた。

- ・市とネイバーフッドのパートナーシップを創造する
- ・ネイバーフッドに地元のニーズや価値観を反映した計画と開発を行うための手段と資源を提供する
- ・多様なネイバーフッドの性格や開発様式に合った市の計画・規制・事業を企画する
- ・ネイバーフッドの問題や支援の要求に対してネイバーフッド部の対応を調整し, 強化する

- ・ネイバーフッド同士の様々な利害関係の中で合意と協働を育てる
- ・ネイバーフッドグループを巻き込む討論の建設的な設置を奨励する
- ・共通の関心に向かってネイバーフッドのコミュニケーションを促進する

そして, 行政監察チームは, ネイバーフッド計画と支援事業の目的の多くは1990年代に達成したと評価している。

2 行政監察レポートの結論と要約

行政監察チームは, シアトル市は市民との複数の双方向コミュニケーションの仕組みを支援している (Office of City Auditor, p.25) と, 市全体から見た現況について評価している。具体的には市役所全体として次のようなコミュニケーションのルートが存在している。

- ・ディストリクト・カウンシルと市ネイバーフッド・カウンシル (CNC)
- ・市は市民からの助言委員会を警察, 上下水道, その他の部局で設置している
- ・レビの財源による建設事業などのその時々支出に関する助言委員会
- ・ブロックウォッチ
- ・複数の専門的な幹部会と委員会
- ・特定の問題・課題に対する公聴会, ワークショップ, その他のイベント

これらの仕組みをサポートする職員の勤務時間は以下のような業務に充てられるが, これですべてではないと注意している。

- ・会議を調整し, 報せ, 議事録を作る
- ・会議の場所を提供する
- ・必要情報を企画し, 発表する
- ・会議資料を作成する
- ・調査を実施し報告書を作成する
- ・時に応じて食事の用意, 駐車場の提供, 謝金を用意する

3 ディストリクト・カウンシルの本来の役割

前節で見たように, 現況を把握したうえで, そもそもこれらの制度の目的は何であったかと, 再

確認した。それによると、

Resolution27709の付則 A によると

District Councils shall provide a forum for consideration of common concerns including physical planning, budget allocations and service delivery and for the sharing of ideas for solutions to common problem. [Resolution27709, Attachment A, section 2 d, 1987]

ディストリクト・カウンシルは、都市計画、予算配分、行政サービスに関する共通の関心と共通問題の解決のためにアイデアを分かち合うフォーラムを提供するものとする。

上記のように書かれており、最近及び過去においてディストリクト・カウンシルの中で働いた職員はフォーラムが市の政策課題に方向性を示すことは期待されていないと示唆した。

むしろ、ディストリクト・カウンシルはネイバーフッド組織のリーダーたちが政策的課題について聞いてその情報を近隣に持ち帰る、政策情報の普及手段として機能していると思われる。反対に、地域のコミュニティ活動組織は彼等の志向として政策的立場をとり、直接に市の政策決定に影響を与えようとする。この趣旨は Resolution27709 付則 A2e に反映されている。下記のように書かれている。

Neighborhood business and residential groups will continue to determine their own boundaries and remain free to deal directly with City departments and elected officials as they in the past.

シアトル市ネイバーフッド議会 (CNC) は当初、各ディストリクト・カウンシルからビジネス代表1人、居住者代表1人を出すように設計されていた。その後変更され各ディストリクトから、議長かそれに代わる人1名が参加するようになった。ディストリクト・カウンシルの役割とは異なり、CNC には市に対して政策を勧告し助言する

責務を割り当てられた。その文言は下記のようになっている。

The responsibilities of the City Neighborhood Council shall include 1) review (and) recommendations regarding City budgets issues including the general fund, capital and blok grant budgets and the Neighborhood Matching Fund; 2) advice on policies necessary to the effective and equitable implementation of the Neighborhood Planning and Assistance Program. [Emphasis added]

下線部分の内容は「市の予算案に対する勧告、ネイバーフッド計画と支援のプログラムなどの平等で効果的な実施に必要な政策の助言」ということである。付則 A はさらにネイバーフッド部は CNC にネイバーフッド・マッチングファンドの運営に関してコンサルトし、ディストリクト・カウンシルと CNC とが、マッチングファンドの応募を審査する (rate and rank) することとなっている。

このほかに、市役所側として DC/CNC をどう使ったか述べている。ディストリクト・カウンシルの市による利用は、以下のものであった。市議会議員や市の職員は情報提供や市の予算による事業への市民の反応を見るために、度々ディストリクト・カウンシルに出席した。ディストリクト・カウンシルはネイバーフッド・マッチングファンドとネイバーフッド・プロジェクトファンドの二つの補助事業に関して、ディストリクト内で応募事業の審査を行いランク付けして最優秀の案件を市に勧告するよう委任されている。

4 行政監察チームによる詳細分析

前項のような事実認識に基づいて、シアトル市役所は監察内容の分析を深めていった。以下は、報告書本文第4章「知見と結論」(IV Findings and Conclusions, p. 8) の意識と要約である。

監察チームは決議案 27709 と 28115 で述べられているディストリクト・カウンシル・システムの

運営についてガイダンスとは異なる3つの要素を確認した。

- ① ディストリクト・カウンシルが政策提言の立場を強調すると、カウンシルの第一の目的であるネットワークングと問題解決への取り組みを掘り崩し、住民の間での不和を導き広汎な参加を蝕む (Office of City Auditor, p.9)。市はディストリクト・カウンシルへの期待、特に政策提言の立場に関して明確にする必要がある。
- ② 市はディストリクト・カウンシルとの関係における市の役割を明確にすべきである。市はディストリクトのガバナンスに巻き込まれていった。特にカウンシルのメンバーを多様にしようとする努力の中でメンバーシップ問題に巻き込まれていった。この問題は27709と28115には書かれておらず、ディストリクトの自治を損なう市の係り方についても書かれていない (Office of City Auditor, p.9)。
- ③ 市は、DCとCNCが市役所からどんな行政サービスを期待できるのか明確にすべきである。

庁内委員会の運営など決議文で示された役割を市役所は果たしていない。もっと言えば、カウンシルによって市のかかわり方が深かったり浅かったりして、サポート体制が不均一である。

さらに、監察チームはこの監察業務に携わる中で、DONがディストリクトカウンシルの記録を一切残していないことに気が付いた。

行政監察チームは、①②③を発見したヒアリングの過程で、DC/CNCの目的や影響力についての理解が様々であることに気づいた。

(1) 精査の前提：DC/CNC体制の確認

そもそもどういう構成員が何をするとところと考えられていたのか。

27709と28115によるとDCは次のようなタイプの組織の代表から構成されるべきである

- ・参加する意思のあるビジネス組織
- ・参加する意思のあるネイバーフッド組織

・ディストリクトの裁量によるその他の組織
 カウンシルはそのディストリクトの地理的、人種的、文化的、経済的特性を反映しているものであるから。(Office of City Auditor, p.9)

27709によるDCは次のような目的を持っている。

- ・物的な計画、予算配分、行政サービスの提供に関する共通の利害関心の検討
- ・ディストリクトに共通する問題の解決について考えを分かち合う
- ・市の予算案について審査し意見を言う
- ・市の総合計画策定に助言者となる
- ・ネイバーフッド・マッチングファンドとネイバーフッド・プロジェクトファンドの補助金申請者の審査と優先順位の決定 (Office of City Auditor, p10)

ところで、この決議文を作った当時の議員はもういない。また、この制度ができて20年たって、ディストリクトに関する市の役割も変化している (Office of City Auditor, p10)。決議文に書かれているガイダンスも広く曖昧であった。

そこで、決議文を精査してみると、決議文そのものの不備が発見された。

例えば、

The resolution state that “the City council shall consider the recommendations of the City neighborhood Council and the comments of neighborhoods organizations and District Councils in its review and actions on the City budget” (emphasis added).

この記述は二種類のグループから異なる結論を求めている、のであった。また、コメントと勧告の違いについて明らかではない。この曖昧さのために、市の職員と市民はディストリクト・カウンシルの仕組みの目的について様々に違う考えを持ってきた。例えば、いくつかのカウンシルでは今でも予算と総合計画につながらない問題で市に

政策的方向を与えることは適切であると信じている。

監察チームのヒアリング調査によると、設立に携わった市職員は市の施策の方針を提供することは期待されていないと述べている (Historic Perspective: Office of City Auditor, p. 11)。初期のディストリクト・カウンシルの会議はむしろ、情報を普及するための会議であった。政策課題を聞いて、地元を持ち帰るものであった。逆にビジネスグループや居住者グループは直接に市と交渉できると考えられている。

初期の関係者によると、CNC については市に助言し勧告する役割をもっていた (Office of City Auditor, p. 11)。CNC は市の予算、一般会計ブロック・グラント、マッチングファンドなどを審査して勧告する。及びネイバーフッド計画の効果的かつ平等な実施に必要な政策について助言する。また、DON は CNC 及び DC にコンサルトすることになっている (27709, 28115 付則 A)。CNC と DC はマッチングファンドの審査とランク付けをすることになっている。

(2) 初期と現在では DC/CNC 体制についての理解が異なっている

現在の市職員は DC/CNC 体制を次のように見ている (The Current City Perspective, Office of City Auditor, p. 11)。

27709 と 28115 については無自覚であるが、ディストリクトが現在も市のサポートを受けていることは承知している。また、ディストリクトの人々は市の決定権者達にもアクセスしている。市職員と議員はディストリクト・カウンシルは地元の問題について市民活動家たちと交流するのに良い場所だとみなしている。しかし今なお、多くの市職員は DC 参加者の変化について関心がある。「コーカサスのビジネスオーナーと中間層の住宅所有者」が主となる狭いセグメント意見を反映している、といった意見が出された。何人かの市職員はこれらの人々はシアトル市の人口のごく一部の人々にすぎず、市の意思決定者にすでにアクセスできる人たちが重複していると思っている。ま

た、DC は不必要に官僚的であったり、あるいはコミュニティ・カウンシル (町内会レベルの組織) の複製のようなところもあるという意見も出された。

ディストリクト・カウンシル・システムについてのディストリクトレベルでの参加者の評価や役割についての意見は様々である (Current District Council Participant Perspectives, Office of City Auditor, p. 11)。多くの DC 議長や活動家たちは、市職員よりも 27709 と 28115 の条文に親しんでいた。市職員と対話する前に、決議に基づいていることで自分たちの行動が正しいと確信していたと思われる。多くの人は DC のことを、同じエリア内の関心事につて、居住者、ビジネス、その他利害関係グループでネットワークする機会として評価している。さらに市が DC を重んじていないと不満を持つグループもあり、また、「ディストリクトにはパワーがない」という参加者もいた。いくつかのディストリクト・カウンシルの議長は議事にすべき市からの報告が多すぎると言い、ディストリクト内でのネットワーキングやディストリクト自身の議案のために、市役所のスタッフの報告時間を減らしてもらいたいという。

日本と同じような状況も感じられる。近年、隣レベルで取り組まねばならないことが増加していると思われるが、そうした中で市に不信感をもっている場合、アメリカでも行政関連業務の拡大を行政下請け化や官僚制化と心配するようになるらしい。

(3) 不明確が問題を生み出す Lack of Clarity Has Created Problems (Office of City Auditor, p. 12)

2005 年から 2007 年に市のアウトリーチ活動の実施⁽⁶⁾として市役所は南東 DC に関わった。この時の市の活動が、DC が市のエージェントでありディストリクトの代表だという印象を与えた。コミュニティレベルでの市の活動に対する一般的なサポートのノウハウがなく (市のできることに規定がなかった)、市の DC への関与は南東ディ

ストリクトの係争への関与になってしまった。ディストリクトのメンバーが自分たちで紛争を解決するように、市役所が手出ししない方法 (hand-off approach) をとるところか、市は紛争のただなかに降りてしまった。市のかかわりは実際より大きな範囲の決定であるかのように見せることとなった。DC の投票に影響する力になってしまった。これはコミュニティの反対意見の人たちを激怒させた。「広汎なコミュニティへのサポート」という表現が別の DC の場面でも便利に使われたらしい。みんなが言っているとか、大勢の方の支持という表現は投票を嫌う日本では使われやすい。日本では投票してみても、投票者が大勢の支持と思われるような選択肢に加担する。このようにして少数意見が抹殺される。少数反対派の人が激怒するところにアメリカと日本との違いがみられる。

この時シアトルで問題になったのは少数者の支配の問題であった。組織の少数のメンバーがネイバーフッド全体を代表するように要求すると、カウンシルが異議申し立てする恐れがある。そういう出来事がローカルニュースに掲載された。市の土地利用に関する決定過程で、コミュニティ・カウンシルの全メンバーを代表する立場に対して、あるコミュニティ・カウンシルのメンバーが誤った要求をしたことで提訴された (Office of City Auditor, p. 12)。

このような例から、DC とコミュニティ・カウンシルの参加者たちは、DC の立場として優勢な意見が市のかかわり方によって、得るか、失うかの二者択一に陥ることを認識した。DC にコントロールされている人や、DC と異なる意見を持つ人たちの間に、市や DC との争いを作り出した。DC への参加を止める人や、別のライバルグループを作るようになった。ある DC の代表は同じメンバーが所属する複数のコミュニティ・グループに所属した。

これらは、少数の人々の群れの立場をディストリクト内の話し合いや投票に過剰に代表させることになる、と監察チームは疑問を呈している。特定グループが主要ポストを独り占めしてディスト

リクト全体に影響力をもつということであろうか。代表制を突き詰めたいシアトル市民は、このような現象には過敏になった。

5 監察結果知見 1 に関する 5 つの勧告

以上のような精査に基づき、行政監察チームは 5 項目の勧告を行った。

知見の 1 : DC/CNC の役割が不明確

勧告 1 : DC と CNC システムに対する市の目的を明確にする (情報と政策のどちらを強調するのか)

主目的がグループをネットワークすることなのか、情報を普及することなのか、市の政策に意見することなのかよく考え、決定すべきである。それに合わせたガイダンスを明らかにすべきである (Office of City Auditor, p. 13)。

勧告 2 : ディストリクト・カウンシル (DC) と市ネイバーフッド議会 (CNC) の名称を変えるように検討する (Office of City Auditor, p. 13)。

「カウンシル」という言葉は市を代表する何か正当な感じを期待させ、代表機関 (a representative body) のように受け取られる。このことが、DC の役割と目的について混乱させていると思われる。

勧告 3 : DC と CNC のガイドラインを付け足すときは、明らかにされた目的と一貫すること
特に次の点に留意すること

- 市は DC/CNC システムのスポンサーなのか、他のグループと同じ支援者なのか決めること
- 仕組みを更新する場合は、市のガイドラインに、市職の倫理的規制、会議の公開、公的記録の管理について入れること
- もし目的の一つに政策意見を提供することが含まれている場合は、コミュニティの全ての参加者の意見を汲むためのガイドラインを開発すること

勧告 4 : もし、DC と CDC が市の補助金の評

価とランク付けに責任を持つならば基準に適合するよう求める

市は、補助金を申請するグループが代表と多様性の観点から市の基準を満たしていることを保障すべきである。

勧告5: DC と CNC を代表制機関とみなさないようにすること (以下原文: Recommendation 5 Avoid characterizing the district council and City Neighborhood Council as representative bodies (Office of City Auditor, p13):

市の職員は、DC と CNC の意見をコミュニティの広汎な意見を代表するとみなさないこと。メンバーは選挙制度に則って選ばれたわけではない (Members are not elected at large but are volunteers.)。

勧告5は勧告2と内容が重複している。勧告5の論拠は苦しげだ。狭い地域で選出された人でボランティアだから、というのは? 選挙制度に乗っていない人と解釈した。そもそも DC/CNC は選挙で選ばれた代表制に、意見が反映されない場合の、コミュニケーションの別ルートを開くことが意図されていたように感じられるからだ。クリス・リーマンが CNC の議論のほうで「突発的で争点の狭められた投票よりも「ほんものの合意プロセスを反映したものだ」と述べていた (Leaman, p.5) (本論文3頁)。

6 その他の知見に関する勧告

以下に掲げられる知見 (2-3) や勧告 (6-8) は、これまでの DC/CNC 体制の奮闘努力を活かせないような提案になっているため⁽⁷⁾、参考までに、どのような内容か簡単に見るにとどめる。

知見の2: ディストリクト・カウンシルへの市のインボルブメントは紛争を拡大する。(Office of City Auditor, p. 14)

上記の知見に対して6番目の勧告が記述されている。

勧告6: ディストリクト・カウンシルのガバナ

ンスにおける市の役割を明確にすること。さらに、

- ・市はディストリクト・カウンシルのメンバー構成に影響すべきか
- ・市はディストリクト・カウンシルのバイローを強化すべきか
- ・市は会議の運営に役割を果たすべきか (Office of City Auditor, p. 17)

勧告7: 市が DC と CNC への支援を継続できるような、条件を整えること。(Office of City Auditor, p. 17)

この条件とは何か。支援可能な団体の要件や補助の基準などであれば、議論を出発点に戻してしまう。DC や住民はこのような官僚的な制度化や枠を嫌ったから、自分たちで評価選考する仕組みを作ったのであるから。

勧告8: DC/CNC の会議の紛糾を調整し、減らすための支援方法を広げる。(Office of City Auditor, p. 17)

知見の3: DC と CNC に対する市職員のサポートのレベルが違い、市がどれだけコミットしているのか判断が混乱する (Office of City Auditor, p. 17)

技術的サポートにおいても標準化行政の問題が起こる。これらは職員の人材の個別能力にかかわることで、シアトル市の人事政策の問題に広がる。行政サービスの標準化を望むなら、職員が官僚的になることが避けられない。

7 まとめ

制度がうまく機能しなかった原因について行政監察チームは下記のように考えた。

- ・制度の目的が不明確なため混乱が生じた
- ・市役所がディストリクト・カウンシルの運営にどこまでかかわれるかが規定されておらず混乱が生じた。
- ・決議文に書き込まれた市役所の仕事の実行されていなかった。

監察チームはこの3点を主要因として挙げている。これらは相互に関係した問題点でもある。

DC/CNC体制の意義は市職員、議員と地元の人たちが地元の問題について情報交換する・交流するための良い場所であるという見解はおおむねすべての人々に一致している。しかし、実際にやってみると不都合な問題も生まれてきた。あるDCでは一部の人の意見がDC全体の意見として普及されることが、ディストリクトコーディネーターに問題視されているのであった。また参加者たちのDCについての理解が一様ではなく、(もともとパワーは持たないものと想定されているのに)「ディストリクトにはパワーがない」という参加者もいた。

近隣レベルの問題は私的に、個人的に解決するのが一般的であり、DC/CNC体制の中では、最小単位のコミュニティ・グループやコミュニティ・カウンシル、NPOがそれぞれ直接市役所と交渉するものと考えられているが、中にはそれをDCの意見や要求として市と交渉するグループが現れたわけである。

この点について、整理すると、今日近隣レベルで公的解決が必要な社会問題が増加する中で、ディストリクト・カウンシルという範囲で設定した会議体の目的が不分明であったため、または時代の要請からずれていったため、会議体としてまとまらず分解してしまったということである。この分解の原因としては、大まかに二つの要因が考えられる。第1に条文づくりの未熟、あるいは内容の時代変化に伴う不適合があげられる。この決議文には日本の行政機関のよく使う下位の取り決め「要綱」「要領」にあたる具体的内容が書き込まれている。第2に会議体がパワーポリティクスを志向する人々にリードされたことがあげられる。

行政監察報告書を読み終えてみると、第3の別の問題が見えてきた。まちづくり現場の当事者たちと、行政監察チームの感じ方の違いである。何かを新たに作るということは対立やトラブルは当然の要件として受け入れられねばならない。報告書補遺の2には、報告書に対するパブリックコメ

ントが収録されておりその中に現場の住民と行政職員の立場の違いが如実に表れている。以下にその一部を抜粋、意識する。(下線は大内による)

○ピート・スパルディング氏 (Pete Spalding) の意見 (Office of City Auditor, pp. 30-31)

「このレポートを読むとほとんどディストリクトの仕組みが壊されているように聞こえます。私はこれが問題だとは思いません。他所のオイルの十分な機械のように動きませんが、なんとまあ、私のネイバーフッドでも何人かのスタッフは仕事をやり遂げています。」

「過度にネガティブな感覚を持たないで、レポートを見直していただくことをお願いします。そして一つのディストリクトだけに過度に焦点を当てないようにしていただきたい。」

○レスリー・ミラー氏 (Leslie Miller) 意見 (Office of City Auditor, pp. 32-33)

「全メンバーで長年にわたり成し遂げてきた最も重要なコミュニティ・ビルディングを考慮にいれないで、行政の機能不全ばかりを述べている」

「SEDCの挫折は最大の達成を含んでいる」と思います。すなわち、市は同じようにこれは、市のモデルが得られることを可能にし、市民の真の参加とリーダーシップを優先することを可能にします。様々な異なる社会経済的な階層、人種、民族、年齢、事業所か持ち家か、賃貸居住かもっと流動的な人々か、これらの全ての人々がその住んでいるネイバーフッドの総意 (collective voice) に意見を加えることで、平等に利害 (equal stakes) を持っているべきです。」

「SECDはディストリクト・カウンシル・システムを再建するために選択すべき資源だと思います。宣言に設定された目標に向かって本当に努力した、ディストリクトの選挙民を正確に責任をもって反映しています。南東部にだけ過大に注目し、もっと構造的な (systematic) 問題について考えないことで、この報告書はディストリクト範囲での問題解決の可能性を見ないで、古い意見対立を永続させているように見えます。」

ディストリクトのレベルでは喧嘩腰の人間関係や混乱は当然、ディストリクトにより会議運営の巧拙レベルが多様であるのは当然で(大内2017), それを見て上手くいかないのが制度を廃止するという判断は、現場レベルの人々の感覚と管理部門や組織を代表する立場にある人々の感覚の違いを表すとともに、官僚制度がいかにして問題解決の芽を摘むかを教えてくれる出来事であった。

さらに、シアトル市と住民の両サイドで気づいていない第4の別の観点もある。ディストリクトとしての統合に気を使っていないことだ。これには、市役所のエージェンになるリスクだけを見る人々の偏見が影響を与えている。ディストリクト単位で事業を行えない仕組みにした。その結果、ディストリクト内の個々の事業の申請や評価は行っているが、具体的事業成果のディストリクト内の全体像が把握できていない⁽⁸⁾。ディストリクトとして、情報を集約することがないと、ディストリクトの自治という姿勢も弱くなるだろう。パブリックコメントの中には、ディストリクトは自治の組織にすべきだという意見も見られたのだが。

《注》

- (1) 2019年3月15日『江戸川大学紀要』第29号 大内田鶴子「シアトル市のネイバーフッド議会 (CNC / City Neighborhood Council), ディストリクト・カウンシル (District council), コミュニティ会議 (Community council) の研究」(359-367) で詳しく展開している。
- (2) これはフォーラムの機能以上であるが、ここではリーマンの考えに依拠している。

- (3) 市のホームページによると最後に策定されたネイバーフッド計画は1999年の38地区であるように見える。しかし、2015年のCNC資料によると、2015年の総合計画改定に合わせてネイバーフッド計画の策定に取り組んだ形跡がある。
- (4) 「CNCの政策立案と活動」という表現が審議機関以上の内実を言い表している。
- (5) 27709と28115はそれぞれ11頁と14頁の手書き文書のPDFファイルで、シアトル市のホームページから探することができる。分量が多いので資料としての掲載は割愛した。
- (6) Southeast Action Agenda と Community Renewal Act。
- (7) パブリックコメントで、「もっと積極的にとらえられないか」等の意見が寄せられている。
- (8) ディストリクト別、事業リストと事業費の全体の集約が作られていない。

引用・参考文献

- Diers Jim, 2004 Neighbor Power-Building Community the Seattle Way —, University of Washington Press.
- Diers Jim, 20181208 コミュニティ政策学会シンポジウム講演。
- Leman Chris, (Ph.D. in political science, Harvard University) 2013, History of Seattle City Neighborhood Council and the District Council System.
- Office of City Auditor, June 22 2009, Seattle District Council System Needs Renewal.
- 大内田鶴子 2017「最小議会の研究——2016年イギリス調査による社会学的試論——」『江戸川大学紀要』第27号。
- 大内田鶴子 2017『都市近隣組織の発展過程 コミュニティ・ガバナンスの日米比較論』春風社。
- 前山総一郎 2004『アメリカのコミュニティ自治』南窓社。
- 2015年6月11日 CNC 資料 /City Neighborhood Council and the Neighborhood Planning & Land Use Committee.