《論 説》

多様性の中の参加民主主義

―オレゴン州・ポートランド市における市民参加―

岩淵泰*

はじめに

本稿は、アメリカ・ポートランド市の市民参加の発展について、第一に、スマートグロースや 人口変化などまちづくりの状況を整理し、第二に、ポートランド市の隣人参画課(ONI:Office of Neighborhood Involvement)の歴史的発展と、第三に、参加プログラムの多様化を分析することで、ポートランド市民がどのようにまちづくりへ参加しているのかを明らかにする。

本稿は、環境省総合研究費『エコリバブルシティの都市構造モデルとその計画論に関する研究』の助成を得て、2015年8月25日と26日のポートランド市役所隣人参画課の聞取調査と同年12月18日と19日に岡山大学で開催されたイーサン・セルツァー教授(ポートランド州立大学)によるポートランドまちづくりWeekから参加民主主義に関する知見を得て構成されている。本稿は、エコリバブルシティを『低炭素かつ住みやすい都市』と定義づけているが、本研究の柱は、エコリバブルシティの形成には、総合的な都市計画の策定とそれを支える市民参加が不可欠であるという点であり、持続可能な都市を目指すポートランド市をそのモデルとして位置づけている。

ポートランド市は、オレゴン州に位置する人口61万人の都市であり、近年「アメリカで最も生活しやすい都市」、「自転車に乗りやすい都市」、「ビールの醸造所が多い都市」、「公共交通が充実している都市」などライフスタイルを重視するまちづくりに注目が集まっている。

また、ポートランド市のまちづくりについては、経済学、社会学、政治学、都市計画、住民自治など様々な研究が蓄積されている。都市経済学者のリチャード・フロリダは、都市の成長には暮らしやすいまちづくりが不可欠であり、クリエイティブ・クラスを呼び込むことだとするが、フロリダは更に、ポートランド市は、起業家精神や消費意欲の高い人々がライフスタイルに惹かれて暮らしており、地域経済に好影響を与えていると指摘している。また、スティーブ・ジョンソンは、シビック・エンゲイジメントの視点から、ポートランド市の活発なまちづくりの背景には、1960年代以降、労働団体や伝統的市民団体からアドボカシー団体へと市民団体の質や量が変化していることを分析し、行政主導ではなく市民目線によるまちづくり物語の重要性を説いている。

一方、セルツァーは、都市計画の視点から都市成長における地域計画とコミュニティ・ガバナンス の構造を明らかにしている。セルツァーは、ポートランド市のまちづくり構造をトップダウンの公共

^{*} 岡山大学地域総合研究センター助教

政策やボトムアップの市民参加という二項構造から捉えるのではなく, 市民, 行政関係者, プランナー, NPOなど様々に絡み合う参加のキルト構造に目を向けるべきだとする。また, ポール・レイストナーは, 博士論文 "The Dynamics of Creating Strong Democracy in Portland, Oregon – 1974 to 2013" の中でネイバーフッド政策の変遷を詳細に研究している。

日本国内では、村上威夫がポートランド都市圏における成長の管理について、大内田鶴子がネイバーフッド政策と制度について、岡部一明がONIやまちづくり団体シティ・リペアを通じたポートランドの住民自治について研究を行っている。本稿ではこれら先行研究を参考にしながらポートランド市の市民参加が継続している背景を明らかにしたい。すなわち、参加民主主義に届かない、もしくは、関心がない市民がどのようにまちづくりへと導かれているのかを分析する。特に、21世紀以降、地区を枠組みとした市民参加の限界に対して公正性(Equity)を通じて多様な参加を創出していることを紹介する。

ポートランド市の市民参加が、世界の研究者から注目されたのは、1993年、ベリー、ポトニー、トムソンがポートランド市を参加民主主義のベストプラクティスであると紹介し、ロバート・パットナムも、ソーシャル・キャピタルの研究から、アメリカ全体でまちづくりの気運が下がっているにも関わらず、ポートランド市だけは市民参加が活発化するポートランド市の例外を発見したからである。

ポートランド史を研究するカール・アボットは、ポートランド市には住民が土地計画に直接参加する市民文化を掘り起こしているが、本稿ではこれらの先行研究を手掛かりに、ポートランド市が、人口増加や人種の多様化に直面する中で、参加民主主義を変化させた点を論じていく。

本稿の構成として、第一章に、ポートランド市のまちづくりの概要と隣人参画課の紹介、第二章に、市民参加の変遷、第三章に、多様性と市民リーダーシッププログラム(DCL: Diversity and Civic Leadership Program)を事例に市民参加のプログラムがまちづくりに与えた影響を明らかにし、エコリバブルなまちづくりの条件を探っていくこととしたい。

1. まちづくりと隣人参画課

1-1 スマートグロースー都市成長の発展段階ー

第一章では、ポートランド市のまちづくりを分析するにあたり、ポートランド市がどのような成長 ビジョンの中にあるのか、また、市民参加がどこに向かっているのか、そして、人口増加がまちづく りに与えた影響を整理する。

ポートランド市は、2050年を目標に1990年に比べて二酸化炭素の排出量を8割削減する政策を打ち出し、低炭素型社会に向けたまちづくりを進めている。例えば、行政は、LEDの活用、歩行や自転車使用の奨励、地産地消など必要な食料だけ適宜購入すること、シェア・エコノミーなど環境志向のライフスタイルを市民に呼び掛けている。これらポートランド市のスマートグロースは、アメリカ諸都市における成長管理政策とも連動しており、ポートランド市は、段階的発展の中で第四の波に差し掛かっている。以下、2009年の"Smart Growth Policies"からアメリカにおける成長管理政策の発展を纏めておきたい。第一の波は、1970年代に7つの州が土地利用規制による環境保護政策を提示し、成

長管理プログラムを策定したことから始まっている。第二の波は、1980年代に成長の管理から環境保護政策を含めた経済成長計画へと発展し、国、州、地方政府がインフラ整備を進めていく。第三の波は、1990年後半にかけて、土地利用規制、成長限界線、総合計画の策定だけではなく、コンパクト化を通じた都市再生をスマートグロースに繋げていく。スマートグロースの特徴は、国の影響力が弱まる一方で、地域、メトロエリア、広域圏(Region)でのローカルイニシアチブが強まることである。第四の波は、21世紀の地球温暖化に対して、都市単位の気候対策をスマートグロースに盛り込ませていく。ポートランド市は、低炭素型社会のチャンピオンとして先進的なまちづくりを展開しているが、これらスマートグロースの発展は、市民参加の役割を高め、とりわけ第四の波では、コミュニティレベルでの試みが不可欠となっている。

1-2 参加の類型-運動論、制度論、協働論-

ポートランド市の市民参加は、硬直化されたものではなく、時代の変化に対応し、多様化している。市民参加の歴史的発展については、佐藤徹が日本の経験を基に整理したものを本稿では参照する¹。日本とアメリカでは地方政治の制度や文化が異なっている点を承知しているが、本稿が取り上げたいのは、日米双方において、市民参加が、住民運動の経験後、行政が市民参加の制度を整備し、現在は公と私のパートナーシップへと進んでいることだ。

1960年代後半から70年代前半に隆盛した住民運動が沈静化した後、行政は、市民会議や情報公開など市民参加を制度化していった。1970年代後半になると、教育、文化、レクレーション、福祉などの都市型ライフスタイルに向けた参加が求められ、ボランタリー団体の組織化が進められていく。1980年代後半から1990年代以降は、「協働」と「パートナーシップ」が世界的な潮流となっていく。特に、市民参加は自治体の行政評価や運営にも広がっていき、ニューパブリックマネジメントやPPP(Public Private Partnership)などまちづくりの手法として取り入れられていく。

ポートランド市においても急激な都市開発に対する反対運動を経て、隣人組合課 (ONA) が誕生し、その後は、市民を巻き込むパートナーシップを策定しており、それらの点で佐藤の整理に符合している。第二章では、運動論、制度論、協働論の段階的な発展を論証していくが、ポートランド市における市民参加の特徴は、既存の仕組みに限界が生じると組織の名称やアプローチを変えることで、市民参加の方法を創造的に開発してきた点にある。

1-3 人口増加-多様化する人種と文化

ポートランド市では人口増加に伴って、まちづくりに公正性(Equity)を求めている。公正性(Equity)は、昔から暮らす住民と新住民との間で貧富や教育に格差を生じさせないことであり、簡潔に纏めてみると、公共サービスのアクセスに偏りがないように配慮することだ。

ポートランド市では、1970年に38万人であった人口が2010年には58万人にまで増加し、特に1990年から2010年までには約15万人も増えている。ポートランド市の特徴は、全人口の76.1%を白人が占め、全米的に白人が多く、黒人の少ない都市であることだ。ただ、2000年から2010年にかけて白人は約41

^{1 『}新設市民参加論』第一章市民参加の基礎概念1~7頁を参照。

602

夷1	· #-	トラン	ド市の人口変動	(1950-2010 Censu	(2)
ᅑ	. 小一	トノン	トロリンノ人 口を生り	T 930 ZUTU CERSU	51

年	人口	増減
	ДП	- 百八
2010	583,776	+ 54,655
2000	529,121	+91,802
1990	437,319	+69,171
1980	368,148	-13,729
1970	381,877	+9,201
1960	372,676	-952
1950	373,628	

表2:ポートランド市におけるエスニックの変動(2000, 2010 Census)

人 種	2010年度人口(%)	2000年度人口(%)	増 減
単独種	556,496 (95.3)	507,166 (95.9)	49,330
白人	444,216 (76.1)	412,241 (77.9)	31,975
黒人・アフリカアメリカン	36,695 (6.3)	35,115 (6.6)	1,580
アメリカ・インディアンと アラスカ・ネイティブ	5,991 (1.0)	5,587 (1.1)	404
アジア	41,692 (7.1)	33,470 (6.3)	8,222
ハワイ・太平洋諸島	3,109 (0.5)	1,993 (0.4)	1,116
その他人種	24,793 (4.2)	18,760 (3.5)	6,033
複合人種	27,280 (4.7)	21,955 (4.1)	5,325

万人から44万人と3万人の増加に留まっているが、アジア系の住民は3万3千人から4万1千人と8千人が増加しており、アジア人は、白人よりも高い人口伸び率を見せている。問題となっているのは、2013年のAmerican Civil Liberties Unionの報告書によると、オレゴン州には人種的な貧困問題が隠れている点である。2012年のデータによると、白人の貧困層は15%であるが、ラティーノは30%、ネイティブ・アメリカンは34%、ハワイ太平洋諸島出身は36%、アフリカアメリカが41%と高い貧困率を表している。そのため、公共政策や予算配分においては、貧困層を意識して、人種、性別、労働階層で不平等にならぬよう対策が必要となっている²。

人口増加は、都市成長にとって好ましいが、新しい住民は、同じ文化を持つ郊外部のコミュニティに住居を求める傾向があり、課題としては、昔から生活する人々や行政との交流が希薄になっていることが挙げられる。まちづくりの成功モデルとして注目されるポートランド市も、スマートグロースや急激な人口増加に面して市民協働のまちづくりも一筋縄ではいかなくなっているのである。

1-4 隣人参画課の活動

ポートランド市で住民の近いところで公共サービスを提供するのは、ネイバーフッド政策を担当する隣人参画課(ONI: Office of Neighborhood Involvement)である。ONIの役割は、ポートランドで暮

² Facing Race: 2013 Legislative Report on Racial Equityの10頁に経済的公正性について詳細が書かれている。

らす全ての住民が、地方政府と協働し、開放的かつ安全で、リバブルなまちづくりに向けたシビック・エンゲイジメントの文化を推進することであり、また、行政は、住民団体、地区の委員会やビジネス団体など住民との連携体制を構築し、コミュニティにおける公共生活の支援をミッションとしている³。

ONIの業務は、1974年の設立以来、日常的な公共サービスを提供することである。例えば、行政情報へのアクセス、多様性と近隣性に関する支援、清掃活動、リーダーシップ・スキルの育成、犯罪予防センター(見回り、パトロール)、地区の課題解決支援、落書き対策、アルコール許可、調停、迷惑行為への影響など日常生活全般に関わるものが挙げられる。ONIが提供するプログラムを以下に纏めている。

表3:ONIの活動・プログラム一覧

①コミュニティとネイバーフッド・インボルブメント・センター

ポートランドで暮らす人々の声,力,公正性を向上させる。多様な人々を市民生活に参画させ,強いコミュニティリーダーと組織を形成し、市民が地域の意思決定に影響を与えることを目指す。

- ・ネイバーフッド・プログラム
- ・ハンディキャップ・プログラム
- ・多様性とシビック・リーダーシップ・プログラム
- ・ユース・プログラム
- ・パブリック・インボルブメント・ベスト・プラクティス・プログラム
- ②犯罪予防プログラム
- ③落書き防止プログラム
- ④情報紹介プログラム
- ⑤アルコール許可通知プログラム
- ⑥マリファナ政策プログラム
- ⑦新しいポートランド人受入プログラム
- ⑧騒音対策プログラム

更に、ポートランド市のネイバーフッド政策では、ポートランド市を7つの地区に分け、それぞれにネイバーフッド事務所を設置しており、95の隣人組合が市民参加の団体として認められていることに特徴がある。事務所は、NPOが運営しているところもあり、3名から5名のスタッフが運営に関わっている。

この隣人組合の性格は、行政の下請け機関ではなく、行政と協働しながら強い自治活動を展開することだ。隣人組合が行政から独立したものになっているのは、地区の中で、委員会、定例会議、計画の実施、課題対策、連絡活動など民主主義的活動が根付き、行政と交渉するノウハウを身に着けているためである。また、行政は、市民参加を必要とする場合には、まずは隣人組合に呼びかけるなど密接な関係を築いている。ポートランド市はコミュニティに対する行政の窓口をONIに託しているが、注目したいことは、ポートランド市行政、地区レベルの行政(ONI)、そして、95の隣人組合など、重層的な自治構造が存在し、きめ細かい活動ができることだ。

ONIへの聞取調査によれば、市民がONIを必要としているのは、端的に市民に身近なサービスを提

³ ONIの役割については、ポートランド市隣人参画課のHPを参照。https://www.portlandoregon.gov/oni/28363 2016年1月3日

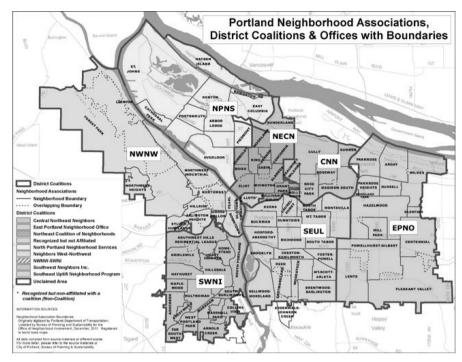


図1:ポートランド市の7つの地区

供しているからだと言う⁴。例えば、コミュニティがそれぞれ独立していても、犯罪防止は市民、行政、隣人組合の連携がなければ実現できない。また、マリファナが合法になった現在、ONIが窓口にならなければ、学校や店舗で法律やルールなどの指導も難しくなっている。ONIとコミュニティの互恵関係は、両者が協働しなければ処理できない仕事で保たれているのである。例えば、ポートランド市では隣人団体が、駐車場整備、公共交通、植林、犬の散歩、騒音問題などについてイニシアチブをとっているが、彼らだけで全てが解決できるわけではない。コミュニティの中で隣人同士がテーブルを囲んで課題解決するのが理想だが、実際には、行政が、公共の情報にアクセスしやすい体制を整備し、スタッフを派遣するなどまちづくりの調整役を担っているのである。

一方,ポートランド市の隣人組合は、都市計画に影響を与える参加もすれば、日々の活動としては、 ブロック・パーティー、グリーン・プロジェクト、庭掃除など顔の見える暮らしやすいまちづくりを 進めているのである。

4 2015年8月25日、ポートランド市隣人参画課コミュニティと隣人参画センターのBrian Hoop氏に聞き取り調査を行った。Hoop氏によれば、ポートランド市政は、1970年頃から、都市計画にシビック・エンゲイジメントを組み入れることに価値を見出し、それは市民文化として発展している。シビック・エンゲイジメントは、住宅、福祉ケア、仕事、経済振興、アルコールの問題などの課題に対処することであり、行政は、市民にどのようなスキルを与えるのか、コミュニティでどのようなリーダーを育てるかを考えている。7つの地区では、デイレクターが、ネイバーフッドの予算を通じて自分が必要なサービスを提供し、優先順位を決めることになる。そうすることで、オーナーシップやプライドなどのストロング・センスを持つようになる。これからポートランド市役所は、コミュニティとの連携に向けてまちづくりを支援するコミュニティ・オルガナイザーが必要となっていくと指摘している。

2. ポートランド市における市民参加の変遷

2-1 都市開発への抵抗運動から隣人組合課(ONA)の誕生へ

ポートランド市の市民参加は、都市の成長に対応しており、第一期(1970年代)隣人組合の誕生、第二期(1980年代)隣人制度の発展、第三期(1990年代)限定された市民参加と緊張関係、第四期(2000年代)市民協働の模索、第五期(2005年~)多様な参加プログラムに分けることができる。興味深いことは、市民と行政は、対立を契機として、市民参加の方法を生んできたことである。

1966年から1980年にかけては、市民参加なしではまちづくりが実現できないというポートランド市特有の市民文化を形成する時期となる。言い換えれば、急激な都市化がコミュニティに緊張を与え、その解決策に市民参加を必要としたということである。

第一期,隣人組合の誕生を振り返っていく。1960年代中頃の都市計画は,中心市街地のオフィス街,工場,倉庫,大学や病院の設置を含めて,市民が十分に巻き込まれていなかった。そのため,住民は行政主導の都市計画に反対し,独自の都市計画を構想するようになる。例えば,Lair Hillでは,行政主導によるSouth Auditoriumの建設計画に対して,学生,借家人,ユダヤ系コミュニティやイタリア系コミュニティが反対運動を起こし,1966年のNorthWest地区では市民主導の都市計画委員が誕生する。更に,Good Samaritan Hospitalの拡張反対など住民運動の経験を通じて,市民は,集団の組織化や交渉力を身に着けながらネイバーフッドの利益保護に動き,1971年,SouthWest地区の住民は,マウントフッド高速道路(Mount Hood Freeway)の建設反対運動に取り組むことになる。

1970年以前のポートランド市は、アメリカ諸都市と同様に市民が政策の意思決定過程に参画することは多くなかった。しかし、都市計画に反対する運動が、土地計画における市民参加の必要性を高めていく。行政では、市民の意見と相違がありながらもコミュニティ計画組織の設置が検討されていく。都市プランナーは、反対運動が起きるのは住民がまちづくりの意思決定に十分巻き込まれていないことが原因だと考えた。1971年4月、都市プランナーは、土地利用に関する正式な地区計画組織(DPO: District Planning Organization)の設置を都市計画委員会に提案する。1972年1月、議会は地区計画組織タスクフォースを置き、隣人組織の設置を検討する。それは、都市計画だけではなく、公共サービスも扱う市民参加や住民自治区を含んだものであった。その頃、ニール・ゴールドシュミットなど若い議員は、コミュニティとの連携を強化しており、併せて、オレゴン州も、1973年土地利用計画に市民参加を積極的に取り入れるSenateBill100を制定していた。まちづくりを巡る議論では、土地計画に限定せずリバビリティを向上させるためには、地区的な枠組みを設けて公共サービスの質と利便性を改善し、市民生活を充実させるべきだとの意見が出てくる。

1972年、中心市街地の再開発計画において象徴的な年となる。それは、市民、ビジネスマン、プランナーが一体となって車社会から歩行者に優しいまちづくりを目指すことが鮮明になったことである。1973年、ゴールドシュミットが、市民参加を掲げて市長に当選すると、市民、経済界、中心市街地のまちづくりは連動し、土地計画を中心とした地区計画組織のあり方も変化するようになる。そもそも、地区計画組織(DPOs)と隣人計画組織(NPOs: Neighborhood Planning Organizations)の双方が設置される提案があったのだが、市民が危惧したことは、行政主導で新しいコミュニティ組織を設

置した場合に、それが新しい集権的官僚組織になるのではないかということであった。そこで、コミュニティ組織の設置には、行政活動を主とするのではなく、隣人組合のまちづくり活動を支援・調整する組織が優先されることになる。1974年4月、隣人組合課(ONA:Office of Neighborhood Association)が設置されるが、ONAは、行政がコミュニティをコントロールするのではなく、市民と隣人団体がまちづくりへの参加と異議申し立ての権利を持つ組織として誕生する。

設立当初のONAは、市民団体との協議、リクルート活動、行政へのリクエスト、住民との対話、自助活動が主な活動であったが、ゴールドシュミット市長が期待したことは、行政の都市開発課とONAが連携することで、住民にまちづくりの情報を与え、参加型の意思決定組織となることであった。まちづくりをコミュニティの責任とするには、都市計画に限定することなく、地区の環境変化、車の規制、建築基準の強化、騒音対策、道の補修や歩道に至るまで市民の関心に併せた対応が求められるのである。

この時期の都市計画と市民参加の関係についてセルツァーは、興味深い意見を述べている。それは、第一に、アメリカ各地でも同様に進んでいた都市開発をポートランド市民は拒否し、リバビリティを高めるまちづくりを市民と行政が話し合ったこと、そして、第二に、ポートランド市民が、ジェイン・ジェイコブスが唱えた自動車から人間中心のまちづくりに共鳴するなど、他の都市とは異なったまちづくりを歩み出すには非常にタイミングが良かったことである。ONAの誕生は、行政による公共サービス提供機関という位置づけを越え、ポートランド市が市民参加と共にあることを顕在化させたのである。

第二期,隣人制度の発展期においては,1984年,ONAは,犯罪予防,訓練,安全喚起,見回りなどを含めた連邦政府のプログラムが付加され,公共の安全を保つために警察との連携を強めていく。その後,隣人調停プログラムを通じて土地所有者とテナントの間の紛争解決に関わるなどミッションを拡大していく。

2-2 都市成長と新しい市民の流入

ポートランド市は、1993年のタフツ大学の研究から分権的な意思決定過程と隣人団体の高い自立精神が評価され、参加民主主義のベストプラクティスと賞賛されている。しかしながら、1970年代から1980年代に設計された隣人制度は、まちづくりの利害調整を含めたアドボケイトの役割を持っていたが、1990年代以降の課題は、市民参加に関心のある層は白人や土地所有者が多く、隣人組合に限定しない諸団体の参画が必要となったことである。市民参加の成功に注目が集まる一方で、ポートランド市民の中には、市民生活と政策決定に距離感を抱く人も増え始めていた。

1993年、400人以上が参加したポートランド隣人集会が開催される。そこでは、ネイバーフッドの活性化には、コミュニティの利益が大切であることが確認され、1995年には、多様なコミュニティを対象とした市民参画支援組織が検討されることになる。1998年、隣人組合課(ONA: Office of Neighborhood Association)から隣人参画課(ONI: Office of Neighborhood Involvement)と名称を変えることで、地区の範囲を超え、ビジネス集団やエスニック集団などの'巻き込み: Involvement'を明確にする。

第三期(1990年代)、限られた市民参加の時代では、行政に新たな問いが投げかけられる。それらは、市民参加はそもそも歓迎されているのか、隣人組合だけがコミュニティの利益を反映しても良いのか、そして、厳しい予算の中で市民は公共の意思決定に影響を与えているのかというものであった。そこで、行政は、広範なパートナー体制を市民団体と結ぶことで、これらの問いに応えようとしていく。また、隣人組合も同じく、コミュニティでのリーダーや構成員が枯渇する危険性があり、新しい参加の制度が求められていった。

第四期(2000年代)市民協働を模索する時期には、コミュニティのアイデンティティが強いと言われたポートランド市であったが、急激な人口増と市民参加のバランスを検討しなければならなくなる。具体的には、人種、肌の色、移住者、避難民、ハンディキャップ、低所得者層、若者、老人、賃借人、ホームレスなど市民参加の経験が乏しい人々に対して、いかにまちづくりに関わる機会を提供するかが課題となっていく。その解決策として、健全な民主主義を維持するために、地理的空間に限定された隣人制度だけではなく、市民が意見を語り、聞き取られる熟議のまちづくりを目指すことになる。コミュニティ・ガバナンスの底上げには、リーダー育成や協働プログラムを通じて代表制の弱いコミュニティの声を拾い上げることが不可欠になっていく。

2-3 市民参加のプログラム化

第五期(2005年~)多様な参加プログラム期になると、市長のイニシアチブが現われてくる。トム・ポッターは、2005年から2008年まで市長を務め、ゴールドシュミット市長がイニシアチブをとった隣人制度を見直そうとした。それは、参加民主主義の制度に併せて、参加プログラムを活用することで市民参加の影響力を高めるためである。ポッター市長は、市民と行政はパートナーシップを築くべきだという理念の基に、公共政策にポートランドの多様性を組み入れる改革を進めていく。例えば、市民と行政との間に現れた緊張や不満には以下のようなものがあった。

第一に、活動的な市民団体が、閉鎖的な側面を帯びるようになり、大きくなった団体が、行政の意見に耳を閉ざすようになったこと。第二に、隣人組合は、環境まちづくりやライフスタイルの実現に貢献してきたが、コミュニティの多様性と差別の課題には十分対処できていないこと。第三に、隣人組合の多くは、白人や中流階級から構成されており、家主の意向にまちづくりが左右されやすいこと。第四に、新しい住民は、隣人組合への参画は阻害されていると感じていること。また、友人付き合いやネットワーク作りも優先事項だということ。第五に、多様なコミュニティのメンバーがまちづくりに参画していないにも関わらず、行政は、ボランティア型の運営を進めていること。なおかつ十分な予算を確保していないことである。

ポッター市長は、これら市民や団体が感じる不満を基に市民参加を再設計する。2005年、ポッター市長は、協働の可能性を模索するために、第一に、市民参画の強化、第二に、まちづくりネットワークのサポート、第三に、コミュニティと行政との協働を高めるコミュニティ・コネクトと呼ばれるプログラムを開始する。コミュニティ・コネクトでは、18人のメンバーが2年以上をかけて、コミュニティ・アイデンティティ(文化・エスニックグループ)と共通の利益・関心(教会、PTA、環境団体、司法)など広範な団体との関わりを検討しており、2008年1月、市民生活の強化を目指す最終報告書『コ

ミュニティ・インボルブメント向上五カ年計画 – コミュニティ・コネクト(Five Year Plan to Increase Community Involvement - Community Connect)』が議会に提出される。このコミュニティ・コネクトのゴールとして、第一に、コミュニティ・インボルブメントの数と多様性を向上させること、第二に、コミュニティのキャパシティを高めること、第三に、市民が公共の決定に影響を与えることが目指されることになった。その他、ポッター市長は、市民参加の予算を増やしており、ネイバーフッド少額基金(Neighborhood Small Grant)と呼ばれる参加型予算を提供している。これは、コミュニティの優先事項を知るためにも市民参加にインセンティブを与える狙いも込められている。

ポッター市長による参加民主主義を強化する姿勢は、まちづくり総合計画であるVisonPDX(2005年 -2007年)に表れている。VisonPDXでは、17,000人ものコミュニティ関係者が参画したが、公正性(Equity)を重視し、計画の策定段階から市民が参画するオープンな意思決定が進められるようになる。

続けて、サム・アダム市長(2009年 – 2012年)も計画局(BOP:Bureau of Planning)と持続可能な開発課(OSD:Office of Sustainable Development)を統合し、計画と持続可能性局(BPS:Bureau of Planning and Sustainability)を設置し、スマートグロースを実現させるための行政改革を進め、その後のチャーリー・ヘインズ市長(2012 – 2016)も、ポッター市長から続く市民参加のまちづくりを引継ぐことになる 5 。その他、注目すべき市民参加の制度として、2008年2月には、公共参画アドバイザリー審議会(Public Involvement Advisory Council)が設置されている。これは、市民と行政職員の半々からなる構成員が、政策、ガイドライン、立案プロセスに加わる参加する審議会である。

2010年からは、代表制の弱い集団からの次世代リーダーを育成するために多様性と市民リーダーシッププログラム(DCL: Diversity and Civic Leadership Program)を開始する。初年度のDCLでは、40のコミュニティからの参加があり、サービスラーニングを通じてONIや行政職員、議員、地区リーダー、隣人団体と交流を続けている。参加者がリーダー育成によって身につけるスキルとは、コミュニケーション力だけではなく、アドボカシーや参加の機会を創出する能力であり、諸団体とのパートナーシップを重視するものである。

第二章では、ポートランド市の市民参加の変遷を振り返ったが、その特徴は、都市計画と市民参加が深く関わりながら、多様な価値観を持つ市民を巻き込むために、次第に公正性(Equity)や人権がまちづくりの柱になってきたことである。

3. ONIによる参加プログラムの発展

3-1 リーダーシップ・プログラムの発展

第三章では、コミュニティからの参加だけではなく、文化・エスニック団体からの参加が高まって

^{5 2015}年8月26日,ポートランド市計画と持続可能局Sustainable Outreach CoordinatorのBill Beamer氏とFood policy and ProgramsのSteve Cohen氏に聞き取り調査を行った。低炭素型社会の実現には、公共政策を進める基盤として、市民の意識改革が不可欠になっているとする。自転車を利用したイベントを開催するだけではなく、健康な食品への公正なアクセスも含まれている。何故ならば、ローカルフードは、美味しく、ヘルシーなだけではなく、輸送に必要なエネルギーも少ないなど、ポートランド市民が新鮮な食べ物にアクセスすることがスマートグロースの一つだと指摘している。

いることを市民団体と行政の協働事例から明らかにする。

ONIの活動は、清掃活動や犯罪防止などコミュニティ活動を支援するものだが、公正性(Equity)の視点が高まるにつれて市民トレーニングも重視されていく。例えば、ONIにはコミュニティ・ネイバーフッド・インボルブメントセンターがあり、そこでは、隣人団体プログラム、DCLプログラム、ハンディキャッププログラム、ユースプログラム、高齢者プログラム、パブリック・インボルブメント・ベストプラクティスなど様々なサービスがある。

これらプログラムの狙いは、まちづくりのスキルを涵養しながら次世代リーダーを育成することだ。 隣人団体の多くもボランティアで支えられており、持続的に活動していくためには、仲間を増やし、 育成することが不可欠となっている。特に、まちづくり全般に関わるコミュニティ・オルガナイザー として活躍するには、コミュニティのネットワークを広げるだけではなく、行政の構造や、行政との 上手な付き合い方を学び、まちづくりの専門性を身に着けなければならない。

DCLプログラムでは、アフリカ、ラテン、ヒスパニックなどから毎年50人ほどのリーダーを育成しているが、他のプログラムと同様に、政治行政の機能や責任を学ぶ機会も提供している。ユース・プログラムでは、45の中学校から学生をリクルートし、市とカウンティにまちづくりを提案するパブリック・トレーニングを行っている。

3-2 DCLプログラムの概要

2009年、Urban Leagueが作成したThe State of Black Oregonという報告書には、オレゴン州やポートランド市に残る人種差別や排除の歴史、そして、その課題を指摘している。アメリカでは、人種によって土地利用計画、教育、就職機会、公共政策の意思決定過程などへの参画に困難があり、社会問題となっている。ポートランド市民もまちづくりに潜む不平等を快くは思っていないが、行政職員や議員も排除された人々をコミュニティに巻込む経験も乏しく、それぞれの不信感が深まっていくことになる。

2006年10月、ポートランド市議会は、市全体の公正性(Equity)とシビック・エンゲイジメントを高める目的で、DCLプログラムを開始する。このDCLプログラムでは、コミュニティ団体と行政によるパートナーシップの構築と市民の意見がまちづくりに反映させやすくすることを目指している。例えば、市民と行政の関係を密にしていくと、都市計画への参加に収まらず、リーダーシップ育成戦略、文化性を帯びたまちづくり、コミュニケーションチャネルの拡大、政策目的の共有など双方のメリットを見出すことができる。

DCLへの助成金は、8つの市民参画プログラムに提供されている。その種類とは(1)コミュニティに必要なことや課題を提示するキャンペーン、(2)市当局や政府のエージェンシーとパートナーシップ、(3)コミュニティ団体とのパートナーシップ、(4)トレーニングとワークショップ、(5)役員会、コミッション、アドバイザリー委員会への参加、(6)継続的参画の為のコミュニティ集会、(7)コミュニケーションと地域の奉仕活動、(8)調査と報告書など多岐に渡っている。DCLの整備は、ONI単独では手の届かない参加を意味しており、参加プログラムが多様化することになる。

表4:DCLの連携団体

CIO (Center for Intercultural Organization)

全移民リーダーシップ育成トレーニングプログラム

年間を通じたワークショップ活動。

IRCO (Immigrant&Refugee Community Organization)

参画型調查 "Hear Our Voices"

タフツ大学で市民と政治参画調査を行った研究者と共に、10名を超えるコミュニティ・リーダーが、コミュニティの課題を出し、教育活動を展開する。ENGAGEは、DCLの予算で運営されており、28のエスニック・コミュニティから256の調査を行った。

Latino Network

Puentes (Bridges) プログラム

低所得者のラティーノが、健康、福祉、安全、生活の質を考えるリーダー育成プログラムを行う。その他、アパートで生活する人からなる団結のブリッジ、警察と住民が家を訪れて "Living Room Conversations" と呼ばれる平和の橋を構築、平和的な移民対話の橋を開催する。

NAYA (Native American Youth & Family Center)

Cully Parkをコラボラティブへ!

参加型デザインプロセスを通じた公園づくりを行い、コミュニティのキャパシティやアイデンティティ、連帯を強化する。大学、行政、学生、住民団体と共同しながら公園にあるネイティブ・ヒストリーを作成していく。

Urban League

立法による権利擁護日とナチョラル・ヘア・ケア条例

200人の学生、コミュニティ団体の代表が、職業、警察、教育などについての立法的な解決策について議員と意見交換を行う。

3-3 各種団体との協働体制

DCLプログラムでは、参加型予算を通じてCIO、IRCO、Latino Network、NAYA、Urban Leagueとの各種団体とパートナーを結び、それぞれの団体は、ユニークなまちづくりを展開することになる。以下の表は、各団体の活動事例であるが、CIOのトレーニングプログラム、IRCOの参加型調査、Latino Networkによる連帯の構築、NAYAが公園まちづくりを通じたアイデンティティの形成、Urban League は法的な課題解決を目指しており、各団体が求める活動を行政と協働しながら実現させている。

また、DCLに関わる団体は、以下の表のように研修とワークショップを繰り返しており、2010年、約1,700人の参加者から2013年には約3,300人に到達するなど大きく数を増やしている。

更に、各団体のミーティングとイベント数を見てみても、2013年には650程が開催され、9,000人近くが参加するなど関心も高まってきている。イベント的な要素も強いが、DCLの狙いは、市民をまちづくりに巻込み、彼らの意見を発信することである。また、参加民主主義の発展で注目すべきことは、アソシエーションといった中間団体は、社会が多様化していく程に、市民参加に果たす役割も大きくなっていることである。

3-4 公正性(Equity)のまちづくり

参加プログラムが充実するにつれて、ポートランド市では、十分に代表されていない人々の意見を 汲み取るために、公正性(Equity)という言葉がまちづくりに浸透していく。例えば、2010年、市議 会は、パブリック・インボルブメント原則を採択し、2011年には、公正性と人権課(OEHR: Office

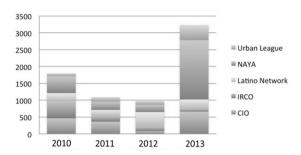


図2:DCLにおける研修とワークショップ参加者人数

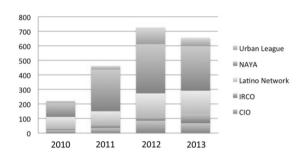


図3:DCLにおけるミーティングとイベント数

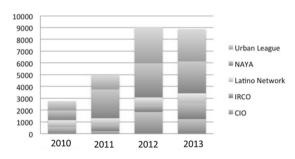


図4:DCLにおけるミーティングとイベント参加者数

of Equity and Human Rights) が設置される。2012年には、まちづくりの戦略的ロードマップである『ポートランドプラン:The Portland Plan)』の第一章にも公正性(Equity)が据えられている。その中の定義では、『公正性(Equity)は、あらゆる人々が、必要なものを得ること、幸福を増進させること、そして、潜在力を最大限に発揮するための機会にアクセスすること』とある 6 。

DCLなどの参加型予算は、市民団体の円滑な活動だけを目的にしたものではない。重要なことは、 行政や議会がまちづくり戦略のプロセスを組み立て、決定権を握っているとしても、市民団体の要求 や提案に配慮しなければ、良いアウトプットが提示できなくなってきたことである。

⁶ ポートランドプランの18頁を参照。原文は,"Equity is when everyone has access to opportunities necessary to satisfy essential needs, advance their well-being and achieve their full potential." である。

ただ、多様な市民参加を機能させるのは容易なことではなく、行政そのものが、多文化の理解や公正性(Equity)に関して深い理解を持ち合わせていなければならないのである。更に、行政職員には、行政や政治から離れた人々や生活で困窮する人々とも交流するので、プロフェッショナルスキルだけではなく、異文化に対する寛容な性格も要求されることになる。

ONIの聞取調査で明らかになったのは、文化的・宗教的に異なる人々と交流を深めるには、バレー、チェス、食事会のようなソフトな交流を通じて顔見知りとなり、ソーシャル・キャピタルを高める地道な活動が大切であることだっ。また、100以上あるMutual Assistance Associationや寺社、モスク、アーティストからのサポートを活用することである。行政がカバーできるミッションは限定的であるため、新しい市民が、環境、交通、公園、警察、サステナビリティなど行政システムに触れた後は、行政は教育トレーニングを紹介し、彼らがまちづくりを担えるように導いていくのである。

ここで検討したいことは、公正性(Equity)がまちづくりのキーワードになっていくと、行政内部に留まらず、コミュニティや教育機関とも連携が不可欠になっていくことだ。スマートシティやエコリバブルシティの実現条件を挙げてみると、総合的な都市計画の策定とそれを支える市民参加が不可欠だが、それに加えて、参加民主主義の制度とプログラムを活用してまちづくりを身近なものにする努力が必要なのである。そして、ポートランド市がユニークであるのは、あらゆる人がまちづくりに触れられるように、参加プログラムが、市民教育の役割を帯びている点なのである。

むすびにかえて

本稿では、エコリバブルなまちづくりの実現に向けて、ポートランド市の市民参加の変遷を一例に、市民運動、参加の制度化、そして、参加のプログラムを分析したが、ポートランド市の特徴は、コミュニティ・ガバナンスの強化、協働体制の整備、そして、公正性(Equity)の理念など参加民主主義のパノラマを提示していることだ。

本稿が明らかにしたことは、多様性の中で参加民主主義を発展させるには、コミュニティを基盤とした課題解決に公正性(Equity)の理念を組み入れること、そして、ソーシャル・キャピタルを向上させるために諸団体との連携が不可欠なことである。公正性(Equity)を意識することは、未来を創造するまちづくりに全ての住民がアクセスする機会を持つことを意味している。そのため、市民の属性が多様化する時代になると、行政は、まちづくりの気運を待つのではなく、関心を高める仕掛けを準備することになる。多様性の中の参加民主主義は、協働のテクニックとして活用されるようになる。

1974年にONAが誕生し、2016年までポートランド市の市民参加は40年ほどの歴史を持っているが、 "隣人団体の境界を越えるコミュニティ"を市民参加の制度に引き込むために10年の歳月をかけてい

^{7 2015}年8月26日、ポートランド市隣人参画課でNew Portlanders Program CordinatorのRonault 'Polo' Catalani氏に聞き取り調査を行った。ポートランド市は暮らしやすいため世界中から人がやってくるが、そのためにはまちづくりのメインストリームに早く参画し、民主主義、政府、公園などについて学び、まちを綺麗に、安全に、学校を大切にする意識を新しいポートランド人に持ってもらわなければならない。しかしながら、警察を含めて公共サービスがフレンドリーなものとなり、市民ボランティアも必要となっている。一方で、経済的貧困や文化的相違も存在しており、ローカルガバナンスへの参加がまちづくりとなるために、時間をかけて次世代を育成するプログラムを構築していると述べている。

る。そのアプローチから読み取れることは、人口と社会環境の変化に対応しながら、市民、行政、議員、そして諸団体が連携することで公共の参加を築いていることである。ポートランド市の隣人組合制度は著名であるが、住区制度そのものは世界各地に存在しており、特別珍しいものではない。しかしながら、ポートランド市では、土地利用計画に対する市民運動を一例として、市民参加に誘導する実利が明白であったことが運動を起こしたのであり、参加プログラムなどの市民参加を持続させるには、個別の利益が公共の利益にいかに繋がっているかを話し合い、確認し続けることなのである。

参考文献

大内田鶴子(2006)『コミュニティ・ガバナンス』ぎょうせい.

岡部一明(2009)『市民団体としての自治体』御茶の水書房.

佐藤徹·高橋秀行(2013)『新説市民参加』公人社.

篠原一(2004)『市民の政治学-討議デモクラシーとは何か』(岩波新書)岩波書店.

ジェイン・ジェイコブズ (2010) 『アメリカ大都市の死と生』 山形浩生訳, 鹿島出版会.

吹田良平(2010)『グリーンネイバーフッド』繊研新聞社.

スティーブ・ジョンソン・岩淵泰 (2015)「ポートランドのまちづくり物語」『現代公共政策のフロンティア』 荒木勝監修, 岡山大学出版会 pp.319-337.

村上威夫 (2003)「オレゴン州 - 成長管理の先進州の新たな挑戦」小泉秀樹・西浦定継編『スマートグロース - アメリカのサスティナブルな都市圏政策』学芸出版社 pp.53-110.

リチャード・フロリダ (2009)『クリエイティブ都市論 - 創造性は居心地のよい場所を求める』井口典夫訳、ダイヤモンド社、リチャード・フロリダ (2010)『クリエイティブ都市経済論 - 地域活性化の条件』小長谷一之訳。日本評論社、

ロバート・D・パットナム (2001) 『哲学する民主主義 - 伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳, NTT出版.

ロバート·D·パットナム (2006) 『孤独なボウリング-米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文訳、柏書房.

山崎望・山本圭編(2015)『ポスト代表制の政治学』ナカニシヤ出版.

Abbott, Carl. (2001). "Portland: Civic Culture and Civic Opportunity" Oregon Historical Quarterly, 102 (1), pp. 6-21.

Abbott, Carl. (2001). Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest, University of Pennsylvania Press.

Abbott, Carl. (2011). Portland in Three Centuries: The Place and the People, Oregon State University Press.

Berry, Jeffrey M., Ken Thomson, Kent Portney. (1993). The Rebirth of Urban Democray, Brookings Institution Press.

De Morris, Amalia Alarcon & Paul Leistner. (2009). "From neighborhood association system to participatory democracy: Broadening and deepening public involvement in Portland, Oregon." *National Civic Review*, 98: 47–55. doi: 10.1002/ncr.252.

Heying, Charles. (2010). Brew to Bikes: Portland's Artisan Economy, Ooligan Press.

Ingram, Gregory, Armando Carbonell, Yu-Hung Hong, and Anthony Flint. (2009). Smart Growth Policies: An Evaluation of Programs and Outcomes, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Innes, Judith E. & David E. Booher. (2010). Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy, Routledge.

Office of Neighborhood Involvement. (2015). Engaging for Equity A Report on Portland's Diversity and Civic Leadership Program 2007–2013.

Ozawa, Connie (Eds.). (2004). The Portland Edge: Challenges and Successes In Growing Communities, Island Press.

Seltzer, Ethan. (2008). "Regional Planning and Local Governance: The Portland Story" in T. Kidokoro et al. (Eds) Sustainable City Regions: Space, Place and Governance, pp.277–298. (Tokyo: Springer).

Seltzer, Ethan. (2013) "Land Use Planning in Oregon: The Quilt and the Struggle for Scale" Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy.

The City of Portland. (2008). Community Connect Final Report.

The League of Women Voters of Portland Education Fund. (2005). Portland's Neighborhood Associations Part1-History.

The League of Women Voters of Portland Education Fund. (2006). Portland's Neighborhood Associations Part II-How Portland's Neighborhood Program Works Today.

Urban League of Portland. (2009). The State of Black Oregon.

インターネット

アメリカ・センサス http://factfinder.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml 2016/1/3

ポートランド市隣人参画課 https://www.portlandoregon.gov/oni/ 2016/1/3

中村良平 (2013) 『ポートランドに見るまちづくりと産業振興 (上) (下)』独立行政法人経済産業研究所. http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/nakamura/07.html http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/nakamura/08.htm 2016/1/3

Facing Race: 2013 Legislative Report on Racial Equity http://www.apano.org/wp-content/uploads/2012/10/OR_RC_2013.pdf 2016/1/3

Florida, Richard. (2012). "Is Portland really where young people go to retire?", CITYLAB, http://www.citylab.com/work/2012/09/portland-really-where-young-people-go-retire/3316/ 2016/1/3

The Portland Plan http://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=56527& 2016/1/3

VisionPDX. (2008). Portland 2030: a vision for the future http://www.visionpdx.com/downloads/final%20vision%20document_Feb.pdf 2016/1/3

Participatory Democracy in a Diverse Society: Civic Participation in Portland, Oregon

Yasushi Iwabuchi

Abstract

This paper explores the development of participatory democracy in Portland, Oregon. It focuses on the following points: (1) smart growth, type of civic participation, and demographic change; (2) history of the ONI and citizen engagement from 1960 to the present; and (3) development of participatory programs.

As the city of Portland experiences a growing population, it has been found that "equity" is an increasingly important word to describe their urban development and citizen participation. In addition, partnerships between citizen groups and local administration impact public policy not only to resolve local problems but also to increase the social capital of these groups.

Keywords: participatory democracy, equity, participatory programs, urban development, MACHIZUKURI, Office of Neighborhood Involvement (ONI)