

# アメリカの地方自治と協働に関する一考察

—地域におけるその特徴と機能を中心に—

鈴木 隆 志

はじめに

今日、わが国の自治体においては、行政課題の多様化や人口減少が進展している。行政を行う上で、「新しい公共」に基づく改革が進められてきているが、その中での重要なキーワードが協働やガバナンスなどの住民と行政がともに主体となり、自治体の運営を行っていくという考え方である。

わが国においては、1980年代以降に行政改革、地方分権改革が行われ、自治体における行政のあり方は大きく変化した。また、機関委任事務の廃止等により自治体の事務は増加し、自治体の裁量を有する事例も多くなった。そうした中、この約20年間で協働に関わる政策は普及してきたが、現在でも課題は見受けられる。

アメリカの地方自治体では、アメリカ植民地時代以来、住民が主体となって自治を行ってきた伝統がある<sup>(1)</sup>。わが国では、こうした伝統を有するアメリカの地方自治における協働に関する研究が行われている。しかしながら、これらの研究は、主に事例研究であり、成功事例のみを扱っている場合が多い。また、アメリカの地方自治研究では、協働が体系的に考察されていない。そこで、アメリカの地方自治研究において検証された協働について体系的に考察して、その特徴や機能を整理することが本稿の目的である。

研究方法は、アメリカの地方自治に関する専門書及び専門誌に投稿された論文を精読して、検証する文献研究である。この文献研究を通して、協働についての学問上の関心がどこにあり、どのように協働が捉えられているのかを明らかにすることができるかと確信している。

そして、近年の事例を取り上げ、実際のアメリカの地方自治において文献研究で見出せる特徴や機能が見出せるのかを検証する。

また、それにとどまらず、今後アメリカの地方自治における協働について事例研究を行う際の論点を提供することが可能になると考える。

## 一 わが国における協働

本章では、アメリカの地方自治における協働を明らかにする前に、わが国の地方自治における協働について明らかにする。まず、最初に、わが国において用いられる協働という言葉は、どのように用いられているのか、そしてその意義について探りたい。そして、協働の実例を概観し、その課題等を把握することによって、わが国における協働の特徴を明らかにしたい。なぜならば、わが国における協働の特徴を明らかにすることによって、本稿で中心的に扱うアメリカの地方自治における協働との比較の視点を提供することが可能になると考えるからである。

### 1. 協働とは

現在、自治体の文書等には、協働という言葉が多様に用いられている。本稿では、特に自治体の行政分野における協働について検証する。協働という語は、公共空間における住民と民間企業の協働の意味に用いられることがある。本稿においては、協働とは、自治体の行政機関の公務員と住民の共同活動であるいわゆる「官民協働」のことである。

協働は多様な形態の共同活動に対して用いられてきたので、一定の定義をする必要がある。まず、わが国の地方自治研究の初期に「協

働」を紹介した研究者として知られている荒木昭次郎の研究によると<sup>(2)</sup>、協働の語彙は、ヴィンセント・オストロム (Vincent Ostrom) が造語した「コプロダクション」(Coproduction) の訳語である。協働の意味は、自治体の行政機関と住民が相互に平等な立場で特定の価値をもつ財源やサービスを生み出すための活動のことであると解されている<sup>(3)</sup>。そのほかにも、パートナーシップ (partnership) やコラボレーション (collaboration) も協働に相当する言葉であるとするものもある。ただし、「コプロダクション」の語彙は、生産性などの成果を示す意味をもつものに対して、パートナーシップやコラボレーションの語彙は、主体間の協調活動の意味に留まるとの指摘もある<sup>(4)</sup>。

また、わが国の地方自治研究においては、従来から政策過程への住民参加が重要な地方自治の論点として扱われてきた。協働は、その住民参加と区別して扱われる。そうした住民参加と協働の比較も、協働という言葉を理解する一助になる。すなわち、住民参加は基本的に行政が設定した決定過程等への住民の主体性を前提とした参加であるが、協働は行政と住民団体等が相互の主体性を尊重し特性を活かして連携や役割分担をして課題を解決するものとされる<sup>(5)</sup>。協働においては、それぞれの主体の対等あるいは水平的関係が前提と考えられるのである。

本稿では、協働の主要な要素を抽出し、次のように協働を定義したい。すなわち協働とは、公共的な事象に対して行政と市民 (NPO などの各種団体、企業、個人 [住民] など) といった複数の主体が、対等な立場で相互の協力によって取り組み、そうした活動による成果が生み出されるものとする。

## 2. 協働の意義

協働の意義を考える上では、なぜ協働への注目がなされてきたのか、について考えることが重要である。

協働が注目された要因としては、財政危機や地方分権化、公共課題の増加や多様化あるいはそれらに伴う「新しい公共」という考え方の

導入がある。すなわち、財政危機に伴う国及び自治体の財源の逼迫と公共課題の増加や多様化によって、それに対応するためには、公務員のみではなく、民間の力を活用する必要性が生じてきたのである<sup>(6)</sup>。また、地方分権改革が行われた後、自治体で行うべき事務も増え、協働すべき事象も増加した。地域の人口減少等が見込まれる近年においては、持続可能性との関係で語られることもある<sup>(7)</sup>。さらに、1990年代以降のNPOの台頭や「新しい公共」のように、公共を担うのは、官（行政）のみではなく、民（企業や市民団体等）でもあるという考え方の変化も協働が必要とされた要因である。

このように、わが国の自治体では、自治体が行うべき公共的な課題の増加、複雑化と社会・経済状況の変化による財政の逼迫化、そして、そのような状況変化に伴う公共への考え方が変化してきた。そして、自治体の維持、発展のために、従来のように官のみでなく、民の協力が必要となってきたことを背景に協働の意義が見出されてきたのである。ただし、地方自治の構成要素である住民自治の観点からすれば、自治体に関する公共的事項を住民が扱うことは当然のことではあると考える。

### 3. 協働の実例

協働は、協働のルールや具体的な手法を設定して行われてきた。換言すれば、協働は、自治基本条例や協働条例など都道府県・市レベルの「協働ガイドライン」、「協働マニュアル」、「協働の手引き」に基づいて行なわれてきた<sup>(8)</sup>。協働を実践するための手法には、情報の発信の充実、パブリック・コメント、広聴制度、プランヌークツェレ（無作為抽出型市民会議）などがある。

しかしながら、協働政策の普及状況は、ある種の頭打ち状況にあると考えられる。自治体によっては自治基本条例に住民参加や協働などが盛り込まれる。その制定状況は全国の基礎自治体の約21%である<sup>(9)</sup>。住民参加の対象となる行政活動のメニューや市民参加手続を規定した

市民参加条例は64の市区町村（2018年4月現在）で制定されており、協働条例を導入している自治体はそれを下回るとされる<sup>(10)</sup>。

また、協働政策は、市民側の担い手の点からすると、NPO等を中心としたものから、企業や地域社会、特に町内会・自治会などの地縁型組織へと移行していると言われている<sup>(11)</sup>。今日においては、協働政策がNPO政策というよりもコミュニティ政策として行われるようになったのである。このように、協働政策はコミュニティ政策として扱われている一方、自治体レベルの政策としては進展が滞っていると考えられる。

#### 4. 協働の課題

なぜ協働の普及が滞っているのか、またその背景にある協働をめぐる課題について考察する。まず、協働という概念に関しては、その不確かさや用語の共通理解の不足が指摘される<sup>(12)</sup>。協働政策を採り入れる自治体が増加しない、あるいは協働という言葉が採り入れられていても、協働の実態が進展しないことも瞥見できる。

特に実施過程における協働に対しては、当初より「行政の下請け」等の批判があった<sup>(13)</sup>。協働は政策過程の一過程において行われるのではなく、成果がみられるよう継続的に行われる必要があると考える。事業を実施するのみでは、「下請け」との批判も当然であろう。なお、政策策定をめぐる住民参加について、参加の停滞や課題が指摘されることもある<sup>(14)</sup>。このように協働については、政策過程のそれぞれあるいは一連の過程として見直すべき課題がある。

また未だ行政主導であり、その先に進めていないのではないかという指摘もある<sup>(15)</sup>。

実際に協働を取り入れている自治体で認識されている課題には、次のようなものがある。例えば、栗東市では、市職員に市民参画と協働の理解が広がるよう職員意識の醸成に努め、市民参画や協働の視点で市政運営に取り組む必要があること、まちづくりにおいて住民と行政

との協働の領域（役割分担と連携協力）を認識し取り組む必要があることが指摘されている<sup>(16)</sup>。また、姫路市では市民活動団体は地縁型の場合には担い手や参加者の不足、運営能力の不足などに直面しているし、テーマ型の場合には活動の自立性は高まっているものの担い手不足や資金調達力の不足が顕著であることが指摘されている<sup>(17)</sup>。

このように、わが国における協働の課題としては、協働という言葉の不確定性や行政主導による協働への警戒、協働の実施過程への偏重、行政・住民相互の理解、住民側の資源（人材、資金等）の不足などが挙げられる。

こうした課題を解決する方法としては、いかなるものが考えられるのだろうか。山本耕平は、ローカル・ガバナンスの発展という視点から、その発展のためには①協働を自治の理念として位置づけること、②官民協働における原則やルールの確立、③どのような領域が協働に適するのか、④官民協働の具体的手法の導入が必要であると提起する<sup>(18)</sup>。いくつかの自治体では協働の考えを自治基本条例や各種計画に取り入れているが、政策過程の各段階で住民と行政の役割分担の明確化や適切かつ具体的な手法の選択、適切な個別政策の領域の特定をした上で協働を行っていく必要があるのではないかと。

我が国における協働をめぐる状況は以上のとおりである。ここでは、協働とは、公共的事象について、その計画や実施等の政策過程において住民と行政が協力し、成果を生み出すという規範的な定義を見出すことができた。我が国の一部の自治体においては、条例等に協働の考えやそれを実現するための手法が採り入れられている。その一方で、協働の普及が停滞気味である現状も見受けられる。そうした現状には次のような課題等があると考えられる。例えば、協働という言葉の曖昧さ故に、住民側が行政主導による協働が行われるのではないかと、不信感、特に実施過程において行政の負担の軽減のために「下請け」として利用されるのではないかと、あるいは行政と比べた際に人材や財源などの面で住民側の資源が不足していることなどである。

## 二 アメリカの地方自治における協働

前章では、多義的に捉えられることのある協働という言葉の意味や協働を捉える際の視点を見出すべく、わが国における協働の意義について検討した。本章においては、アメリカの地方自治における協働の特徴等を明らかにすることを目的として考察する。

アメリカの地方自治と一言にいても、各自治体における政治構造や政治状況、規模（人口や地理的要素）や人口構成、産業的特徴などの社会経済的要因等が異なるためすべての事象に共通する特徴を見出すことは困難である。アメリカの地方自治、都市政治研究等を通して、アメリカの地方自治における協働の共通の特徴や課題を抽出することを試みる。それにより、限定性はあると考えられるが、一定的なアメリカの地方自治における協働の特徴を見出したい。

### 1. わが国における先行研究

アメリカの地方自治における協働については、事例研究を中心とした業績が存在する。本節では、わが国でのアメリカ地方自治における協働に関する研究がどのように行われてきたのか、どのように特徴を捉えてきたのかについて整理して考察をしたい。

#### 1) 計画策定過程への注目

我が国の先行研究においては、計画策定段階における住民と行政の協働が取り扱われている。

例えば、永松俊雄は、アメリカにおけるスーパーファンド法では、政策過程への住民参加のあり方及び行政が行うべき具体的行動が規定されていることに注目し、行政の裁量が排除されていることを指摘している<sup>(19)</sup>。また、石田聖によれば、第二次世界大戦以降、都市計画をはじめ公共的な計画的及び政策形成過程において、外からの圧力がかからない理想的な場で、対話・熟議等を通じて公共的な問題をめぐる合意形成や課題解決を図ろうとする協働型プランニングが導入されて

きている<sup>(20)</sup>。前山総一郎は、シアトル市の事例研究等を通してアメリカの「コミュニティ自治」の特徴が「コミュニティ・プランニング (community planning)」であることに注目し、地域ごとの行政と住民の協働による計画策定について研究している。また計画策定に関し、専門家を住民が雇うことを特徴として挙げている<sup>(21)</sup>。荒木もシャーロットビルの総合計画 (comprehensive plan) に関して、地区ごとの計画策定と其中で職員が計画の準備を行い、それに基づいて住民の協議が行われることを指摘している<sup>(22)</sup>。ここでは協働が行われるとともに、役割分担も成立していることが見受けられる。

以上のように、わが国の地方自治研究の先行研究では、アメリカの政策決定過程において、協働が制度化されていることにより協働が行われることが担保されていることや地域を中心として協働を伴った計画策定が行われていること、行政と住民の役割分担に基づいた協働が行われていたことが指摘されている。

## 2) 住民の自主性に関して

アメリカにおいて各政策が実施される過程では、特に行政と住民の協働関係では、住民が自主性を有していることが、わが国の先行研究において指摘されている。

若杉栄治は、フェニックス市における「落書き・違反広告物除去プログラム」を事例として、行政と市民 (地域における市民団体等) の協働事業における関係について考察を行っている<sup>(23)</sup>。日本の協働事業では行政の呼びかけに呼応する形で行われるのに対し、アメリカでは、組織化された市民の主体的な活動により実施されていることが指摘されている。このように市民が主体的に活動を行うことができるのは行政側が柔軟に対応できるためであると考えられる。我が国では当該事業を行うに当たってごみ拾いは清掃関連部局、違反広告物は都市計画関連部局というように縦割りの行政で行われがちであるが、フェニックス市では市民のコミュニティ活動の推進を担当する部局が実施してい

るとこの論文では指摘される。

また、松下啓一は、ニューヨーク市のブライアント公園周辺の店主ら仲間同士でNPOをつくり、周辺住民と町の浄化活動を始めた例を挙げ、協働は協働を行わないと困る人が始めないとうまくいかない、と指摘している<sup>(25)</sup>。さらに、西村裕子は、シアトル市警察が住民との協働によるパトロールを導入した際には、居住地区の安全を心配した住民達の提案が発端になったことが指摘されている<sup>(26)</sup>。協働事業を始める際にも住民が主体的となり、それがその後の関係に影響すると考えられる。

このように我が国の先行研究は、協働を促進する要因として住民あるいは地域の団体の自主性に注目してきた。こうしたアメリカの協働における住民等の自主性に対する関心は、わが国における行政の主導性への牽制等がその背景にあると考えられる。

### 3) 地域を中心としたまちづくり（コミュニティ・ディベロップメント等）への注目

わが国のアメリカの地方自治研究の政策研究グループは、地域開発を協働の事例として扱ってきた。西と金川は、コミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant: CDBG）プログラムの補助金の配分過程を通じたベイエリアの自治体とNPOの協働について考察を行っている。そして、この研究からは、アメリカにおける地域の活動の中心がNPO等の地域に基づいた組織によるものであり、その活動の源となるものの一つがコミュニティ開発一括補助金であることが分かっている。この交付を決定するにあたっては、プログラムの決定プロセスへの住民参加が定められており（市民参加計画書の作成や公聴会の開催など）、これが行政と住民の協働を促す一つの要因となっている<sup>(27)</sup>。

以上のようにわが国におけるアメリカの地方自治における協働に関する先行研究では、特に政策過程の計画策定における協働が行われていること、住民等が主体的に協働に関わっていること、協働が行われ

る政策の個別分野として主に地域開発を扱ってきたと整理できる。これまで扱ってきた研究は2000年代以降の研究が中心であるため、わが国の協働における課題を意識して研究したものと考えられる。これらは、アメリカにおける協働の特徴として考えられるとともに、今後、わが国との比較研究を行う際にも、重要な論点となると考えられる。

## 2. アメリカの地方自治研究における協働

### 1) 専門書における研究内容と協働の特徴についての考察

まず、アメリカ都市政治研究で定評のある専門書<sup>(28)</sup>において、協働についてどのように扱われているのか、そして、どのような特徴を見出すことができるのかを整理し、アメリカの地方自治における協働の特徴を考察する。なお、アメリカの地方自治、都市政治の研究では、市民参加 (Citizen Participation) の文脈で扱われることが多い。

#### (1) アメリカ地方自治における協働への注目：歴史的経緯

アメリカの地方自治・都市政治において協働<sup>(29)</sup>は、特に1960年代以降、注目をされるようになった。それ以前は、近隣住民と行政職員が敵対するような紛争的なパラダイムにあったと考えられていたのである。そして、彼らは困難な都市問題を解決するためには、協働することが有効であると認識し、実行するようになった<sup>(30)</sup>。

アメリカの地方自治では、住民を主体として自治が形成されてきた歴史を有する。そして、1960年代以降に社会参加及び政治参加の多様化やそれにとまなう困難、すなわちアフリカ系アメリカ人をはじめとする多様な参加者の登場、女性の参加、学生運動などを経験する中で協働に注目が集まったのである。

#### (2) パートナーとしての住民

前述の歴史的経緯がある中、専門書は、特に行政職員の視点から住民をパートナーとして扱うことを言及している。そして、住民と行政の関係に関しデモクラシーの観点から、地方公務員は人々に単に公共サービスを供給するのみでなく、住民と共に働く必要があることや、

住民の生活に影響を与える政府機関の決定において意見を聴くなど住民を尊重する必要があるとする。また、特に地域<sup>(31)</sup>に関心があり、住民あるいは教会や学校などに基盤をおくコミュニティや自治体内の一定の区域であるネイバーフッドなどの地域の活動主体が、市職員と協力して公共サービスの改善を共に提供するパートナーと見なされている<sup>(32)</sup>。地域住民の視点からは、かつては彼らの活動の戦略は行政と敵対的なものであったが、現在はパートナーシップを構築するように変化をしてきたことが指摘される<sup>(33)</sup>。

このように規範的な側面からアメリカの地方自治研究においては、行政職員が住民を顧客として扱うのではなく、対等に扱うことや尊重することが重視されている。そして、地域の事業の成功のためには、住民やコミュニティ等の地域の主体との協力が重要であると認識されているのである。

### (3) 地域での協働の重視

アメリカの地方自治研究では、地域を対象とした協働に関する研究が中心的に扱われている。これは、先述したわが国の先行研究でも扱われたコミュニティ開発一括補助金などが地域における活動の契機となり現在にいたっていることも一因であると考えられる。地域住民が参加することによって、持続的な協働関係が維持できることやこれまでも多くの実績があることも指摘されている<sup>(34)</sup>。また、貧困に関わる問題への対処は、NPOや地域に基づいた組織により行われるとされている<sup>(35)</sup>。

このように、アメリカの地方自治研究や都市政治研究では、地域における協働が中心的課題になることが多い。

### (4) 地域の活動団体への外部資金

協働が維持され、促進される要因として、地域の諸団体へ交付される政府補助金や企業からの資金提供を挙げることができる。それらの交付金や支援金によって団体の活動は維持され、地域との交流が促進される。

以上のことからアメリカの地方自治における協働の特徴として次の

ことが確認できる。それは①協働の担い手は、地域の住民と団体が中心であること、②行政職員は住民と対等であると意識することを重視していること、③地域の団体に対して交付される連邦政府の地方補助金と企業からの資金提供などがあることである。こうしたことが、アメリカの地方自治における協働を促進していると考えられる。

## 2) 専門誌における研究動向とアメリカの地方自治研究における協働の特徴及び機能についての考察

近年の協働に関する研究の動向について探るために、2000年以降のアメリカ政治学会 (American Political Science Association) の都市・地方政治 (Urban and Local Politics) 部門が発行する学術誌『アーバン・アフエアーズ・リビュー (Urban Affairs Review)』における論文の中から協働に関する研究成果を探し、その動向について考察する。

第一章で指摘したように、わが国においては担い手として地域社会に注目が集まっている。また、アメリカにおいても行政との協働を行う対象は、地域の住民や団体が中心となっている。協働の特徴等を見出すに当たっては、協働が行われる場としての地域に注目することが有効であると考え、以後、地域における協働を主要な対象として扱いたい。

アーバン・アフエアーズ・リビューにおける2000年代以降の地域に関する協働の研究としては、次の2つの地域の協働に関する研究が挙げられる。それはリッチらの研究<sup>(37)</sup>とローゼンタール、ニューマンの研究<sup>(38)</sup>である。それぞれの研究を概説したのち、これらの研究からアメリカ地方自治における地域協働の特徴及び機能について考察したい。

### (1) 地域協働の状況

2001年にマイケル・リッチ (Michael J. Rich)、ミッシェル・ジャイルズ (Micheal W. Giles)、エミリィ・スターン (Emily Stern) が著した「貧困撲滅のための協働—市当局と地域基盤団体の見解—」(Collaborating to Reduce Poverty—Views from City Halls and Community-Based Organizations—) と題した地域協働に関する論文が発表されている。

## (i) 目的等

上記の論文では、自治体政府と教会や学校などを基盤とした「地域に基盤をおく団体」(Community-Based Organization: CBO)の相互関係と効果的な協働関係の要因についての考察がなされている。また、1998年に人口5万人以上の自治体を対象に実施された調査に基づき、上記の目的に沿った考察がなされている<sup>(39)</sup>。

## (ii) 調査結果等

## (ア) コミュニティと自治体の協働関係について

表1をみると、「継続的に協力」、「不規則に協力」に回答が集中しており、アメリカの自治体では何らかの協力、協働関係があるとわかる。

表2をみると、人口規模が大きくなるにつれて協働を行っている自治体の割合が減少している。人口規模の大きい都市では、行政階層が多くなると考えられ、地域の主体との間での役割分担等の取り決めが難しい可能性があると考えられる。

また、表2からは、非白人人口や貧困層の少ない自治体の方が協働を行う傾向があることがわかる。一方で、非白人人口や貧困層の多い自治体では、彼らが抱える課題等を解決するためには住民や「地域に基盤をおく団体」との協力が欠かせないのだが、協働が行われる数は少なくなっている。その原因としては、非白人人口が多い都市においては、白人と非白人間の競合あるいはより多くの人種や宗教等に基づくコミュニティの存在及びそれらとの競合が考えられる。すなわち、複数のコミュニティの間の利益等をめぐる競争が行われるため、自治体と住民や各種の「地域に基盤をおく団体」との協働が難しくなると考えられるのである<sup>(40)</sup>。

## (イ) 事業分野による協働関係

継続的に協働関係が見られると回答した自治体の中で、協働が行われる事業分野を上位からあげると次のとおりである。低所得者住宅、公衆安全、ホームレス支援、高齢者サービス、コミュニティ開発である<sup>(41)</sup>。

表1 典型的な自治体と「地域に基盤をおく団体」(CBO)との関係の評価

	全体 (%)	自治体 (%)	CBO (%)
協働が行われていない	3	4	3
限定的協力・別々の活動	7	0	11
不規則に協力	33	23	38
継続的に協力	49	64	43
権限を共有し、協働	7	9	6
全体のパーセンテージ	100	100	100
数	324	101	223

【出典】 Rich (2001) : p.188.

表2 自治体の人口構成による「協働」についての回答の割合

	「協働」があるとの回答 (%)
人口	
5万～10万未満	62
10万～25万未満	57
25万以上	51
非白人人口	
国の平均 (medium) 以下	62
国の平均以上	53
貧困層	
国の平均 (medium) 以下	62
国の平均以上	54

【出典】 Rich (2001) : p.189.

表3 事業分野ごとの活動と協働

事業分野	自治体		CBO	
	分野における活動 (%)	協働 (%)	分野における活動 (%)	協働 (%)
低所得者住宅	100	73	89	48
公衆安全	100	75	68	45
ホームレス支援	100	68	86	43
高齢者サービス	97	62	74	33
コミュニティ開発	100	62	62	31
青少年育成 (youth development)	97	59	68	22
経済発展	99	55	73	26
地域の組織化等	97	54	88	26
家族支援	94	43	81	27
雇用・職業能力開発	95	40	73	20
健康管理 (Health Care)	85	36	67	27
保育等 (child care)	91	43	67	19
公共交通	91	36	66	24
社会人学習 (adult education)	88	24	67	17
平均		52		29

【出典】 Rich (2001) : p.190.

(ウ) 協働関係と事業の過程

自治体と「地域に基盤をおく団体」の協働は、比較的初期の段階、すなわち、コミュニティの需要の特定、事業の構想、主要なステークホルダーの取込みなどにおいて見られる<sup>(42)</sup>。

(エ) 協働により得られる利益

協働によって得られる利益については、自治体と「地域に基盤をおく団体」ともにほぼ回答が同様であり、上位からの並べると次のとおりである。①自治体が地域の需要をより理解できる、②協力者のお互いの能力をより理解できる、③地域の優先度に合った活動になる、④地域内の協力関係を強化する、⑤目標を達成するためにより効果的な活動になる、⑥より包括的な活動になる、⑦相互信頼の雰囲気をつくる、⑧対立する意見や優先事項について取り扱うフォーラムを形成できる、⑨計画や実施に住民を参加させる、⑩自治体と地域の努力への理解を深める、⑪他のグループとの関係を促進する、⑫大規模な活動が可能になる、⑬地域が自治体の技術的な資源を利用可能になる、⑭より大きな資金の出資が可能になる、などである<sup>(43)</sup>。

自治体及び「地域に基盤をおく団体」は、協働を行う効果として地域の需要の把握や相互の理解などを重視していると考えられる。また、彼ら是对話を通して相互の理解を促進し、より良い関係の構築につなげることによって、協働がより円滑に行われるものと思われる。

(オ) より効果的な協働をもたらすために用いられる手段

協働のために採られる手段については自治体と「地域に基盤をおく団体」は次のように回答している。それぞれ回答の多い上位5つについて挙げる。

自治体の回答は次のとおりである。①自治体の助成金等を用いたコミュニティ活動を開始すること、②自治体と「地域に基盤をおく団体」間のコミュニケーション強化のためのフォーラムの開催を開始すること、③自治体と「地域に基盤をおく団体」が協働を行うためのネットワーク等を構築すること、④複数のパートナーや事業分野が関与す

る貧困の削減や地域活性化のための包括的かつ戦略的アプローチを採用すること、⑤自治体や「地域に基盤をおく団体」と民間部門のパートナーとの対象を絞ったアウトリーチを開始すること、である。

「地域に基盤をおく団体」の回答は、次のとおりである。①自治体の助成金等を用いたコミュニティ活動を開始すること、②争点や需要についての住民の関心を高めるアドボカシー活動を利用すること、③自治体と地域を基盤とした団体間のコミュニケーション強化のためのフォーラムの開催を開始すること、④自治体と「地域に基盤をおく団体」が協働を行うためのネットワーク等を構築すること、⑤パートナーシップを成功させるための最良のやり方に関するアイデアの共有や交換をすることである<sup>(44)</sup>。

そして、それぞれが協働をより効果的にするために、最も効果があると回答したもので、双方において高い回答率を得たのは、複数のパートナーや事業分野が関与する貧困削減や地域活性化のための包括的かつ戦略的アプローチの採用であった。

### (iii) 小括

この研究により得られる知見は、次のとおりである。

アメリカの自治体における地域の協働については、自治体の人口規模や人口構成により、その実施状況は異なる。人口が多い自治体より人口が少ない自治体において協働が行われる傾向にある。また、非白人人口や貧困層の少ない自治体の方が協働を行っている。協働を行っている事業については、低所得者住宅やホームレス支援、高齢者サービスなど社会的弱者に対する政策分野において多く協働が行われる傾向にある。さらに、協働を効果的にするための手段としては、複数のパートナーや事業分野が関与する貧困削減や地域活性化のための包括的かつ戦略的アプローチの採用が挙げられている。

住民を中心に形成されてきた自治的伝統を有するアメリカの自治体においても、協働が必ずしも実施されているわけではないのである。そして、協働の実施を困難にする要素としては、人口の多さ、すなわ

ち政府機構の大きさがある。事例分析をする際には、この点も重要な視点となるであろう。人口構成に関しては、多様性の小さな自治体の方が、協働が行われやすいようである。また、貧困層が多い自治体は協働が少ない傾向にあるが、これは各々が自らの生活を営むことに徹することにより地域の活動への参加が促進されず、労力や財源など集約されるべき地域の資源が限られてしまうことなどに原因があると考えられる。

アメリカの地方自治におけるコミュニティ開発は、我が国の先行研究のように従来から協働に関する研究対象として扱われてきた。近年は、このコミュニティ開発には、社会的弱者に対する政策としての要素が見いだされる。例えば、開発が行われる一因として地域の活性化があるが、住宅供給等としての側面も存在する。住宅価格等は市場の動向によるものであるため政府は関与することはできない。都市の住宅価格が高騰した場合、従来より住んでいる住民で十分な所得を有さない住民はそこを離れることを余儀なくされる。ただし、その際にはそれらの住民の受け口も必要となるのである。その際に、ある地域において開発することが可能であれば、低所得者住宅を設けることや特別な立法をすることにより、低所得者に対する配慮が可能になるのである。その際に、コミュニティの需要等を把握し、コミュニティの開発等を行うには住民との協働が欠かせないのである。

いずれにしても、アメリカの自治体においては、社会的弱者に関係する政策に関心があることが指摘できる。

また、わが国の先行研究でも計画段階からの協働を扱った研究が見受けられるが、住民の需要の特定や事業の構想など課題設定や政策立案といった事業の早い段階での協働を行うことが、アメリカの地方自治における地域協働の特徴の一つであると指摘できる。

さらに協働の効果として、地域の優先度にあった活動や事業の目標の達成するために効果的な活動になるなど、協働の事業の達成に関する成果が見られる。また、行政と住民の相互の理解の促進や信頼関係

の構築など協働関係を促進する成果もみられる。こうした協働を実施することにより得られる成果があることは、アメリカの地方自治における地域協働の特徴の一つであるといえる。

## (2) 食料援助と協働—ニュー・ブランズウィック (New Brunswick) 市の事例

次に、ニュージャージー州ニュー・ブランズウィック市<sup>(45)</sup>の食料援助システムを扱ったローゼンタールらの論文について、その概要を示し、考察を行う。

### (i) 官民食料援助システム (the public-private food assistance system: PPFAS)

この食糧支援システムは、1960年代に緊急的な食糧支援として開始されたものである。事業としては、連邦政府や州政府によるものなどから構成される。

この制度の概要は、次のとおりである。19の食料供給者及び2つの無料食堂により、食料及び日用品など必要なものを配布する事業である<sup>(46)</sup>。自治体は、これらの食料供給者や後述のコミュニティ・フード・バンク・オブ・ニュージャージー (Community Food Bank of New Jersey: CFBNJ) などへ専門技術等を提供している<sup>(47)</sup>。このシステムは、連邦や州の実施する公共サービスを中心とした「地域に基盤をおく団体」との協働に関する事例である。

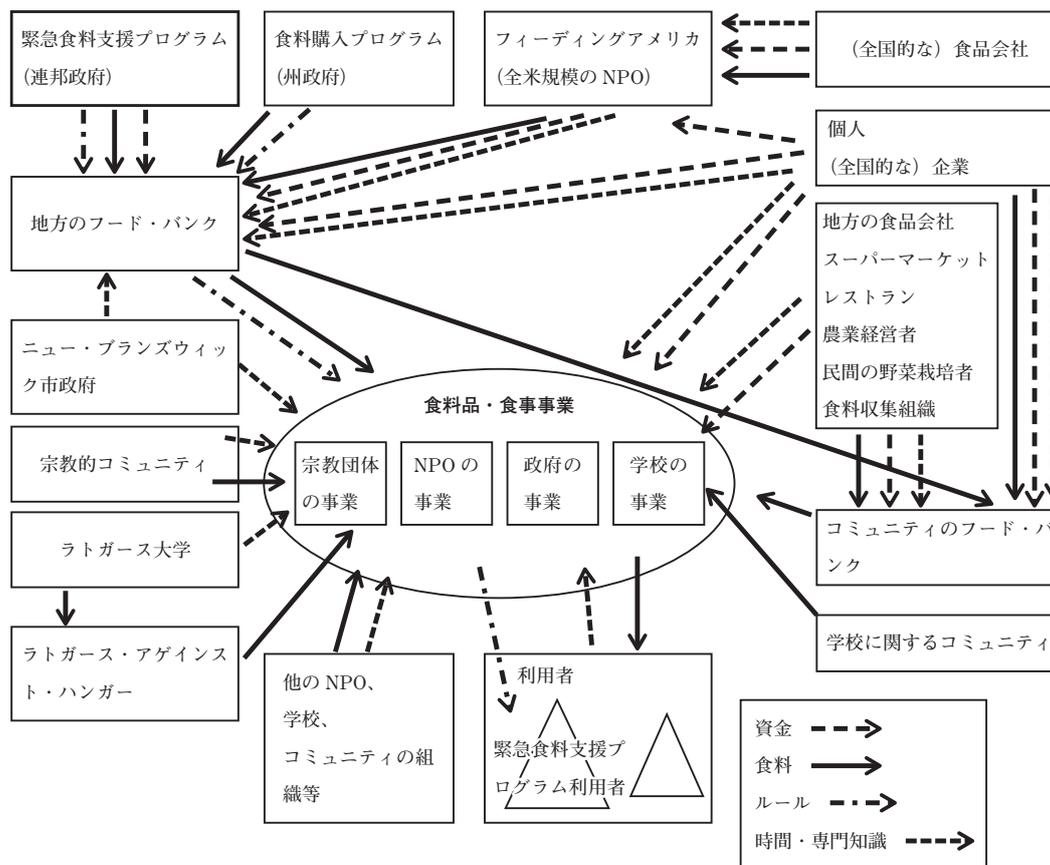
### (ii) 特徴：主体、ルール等

ニュー・ブランズウィック市の食料支援システムの特徴は次の通りである。

#### (ア) 主体の多様性、多結節性

食料や寄付金等の受入・配布については、多くの主体が関わっており、それらが相互につながっている (図1)。ニュー・ブランズウィック市で食料の調達や管理、対象者への提供等を行っている主要な主体は、ニュージャージー州の地域的な組織であるコミュニティ・フー

図1 ニュー・ブランズウィック市の官民食料援助システム



【参照】 Rosenthal and Newman (2018) : p.9

ド・バンク・オブ・ニュー・ジャージーやカウンティ規模のミドルセックス・カウンティ食料機関、支援活動分配サービス (Middlesex County Food Organization and Outreach Distribution Services)、そして、学校や宗教などを基盤とする地域の団体等である<sup>(48)</sup>。

また、食料の提供や寄付など食料システムに関係するアクターは、企業、農家、個人・ボランティア、教会や学校など多様である。

(イ) 異階層的 (heterarchical) な運営のルール等

ニュー・ブランズウィック市の官民食料援助システムは、政府による財政的支援も活動の基盤となっはいるが、コミュニティ等の積極的な参加なしには成立しない。事業のルール等による運営だけでなく、本システムに関係する主体の特性に応じた活動が、食料提供のみ

ではなく、そこから波及した効果を生みだしている。そして、このように行政、市場のみにより事業が行われるのではなく相互の協力や学びにより行われるものをローゼンタールらは自己反省的ガバナンスと呼んでいる<sup>(49)</sup>。

(iii) 自己反省的ガバナンス (self-reflexive governance)

ニュー・ブランズウィック市の官民食料援助システムは、政府による財政的支援も活動の基盤となっはいるが、コミュニティ等の積極的な参加なしには成立しない。事業のルール等による運営だけではなく、本システムに関係する主体の特性に応じた活動が、食料提供のみではなく、そこから波及した効果を生みだしている。これをローゼンタールらは自己反省的ガバナンスと呼んでいる。

次に、主体による例を挙げる。「エリヤの約束 (Elijah's Promise)」という食料支援を行う NPO は、地域の農場から野菜を仕入れることにより地域経済への貢献を可能にしたり、コミュニティ・カフェを運営していることにより、料理に関する職業訓練を提供している。また、学校主体の食料配給者は、寄付する食品のリストを作成し、適切な食料の種類や量を流通させることにより効率的な食料の供給を行い、食料の質の改善に貢献している。医療関連の大学の卒業生は、食料支援の場に集まった人々に対する医療トレーニングを行うなど、地域の社会福祉活動への参加の促進も行われている<sup>(50)</sup>。

(iv) 小括

このニュー・ブランズウィック市の官民食料援助システムの事例から得られる知見の一つは、協働の効果についてである。協働においては、行政と住民の協力関係によって成果が生み出されることが期待されている。この事例では参加する主体の特性を発揮することにより、単に食料支援事業を実施するだけでなく、効率的な食料供給を可能にしたり、福祉分野における活動を促進するなどの効果が見られる。こうしたことの背景には、住民側の自発的で積極的な活動があると考えられる。

また、先述のリッチらの研究内容に照らすと、協働の効果として「目標を達成するために効果的な活動になる」、「より包括的な活動になる」、「他のグループとの関係を促進する」などの要素も確認できる。

個別の政策領域については福祉や貧困に関わるものであり、アメリカの地方自治における地域協働では、こうした分野での協働が特徴的であることの裏付けの一つにもなるものと考えられる。

以上、2つの地域協働に関する研究を扱ったが、ここでは、個別の政策分野として福祉や貧困などにおいて協働が行われる傾向にあることが明らかになった。また、わが国の先行研究では計画策定に注目されていたが、課題設定や政策立案などの事業の初期段階において協働を行う傾向にあることが明らかになった。さらに、それぞれの研究で共通するのは、協働をさらに進展させるという効果が確認できることである。ニュー・ブランズウィック市の事例からも、各種主体がネットワークを形成し、それぞれの特性を活かすことによって事業実施以上の効果を得られることが分かった。このようにして、協働が発展することにより、リッチらが指摘するように、より包括的な活動へとつながり、例えば住民などの地域の主体を中心とした地域の運営が可能になり、アメリカの地域ではさらに協働が強化されているのではないだろうか。

### 3) アメリカの地方自治における地域協働の事例

これまで見たように、アメリカの地方自治研究の中から地域協働の特徴や機能を見出すことができた。本項では、近年のアメリカの地方自治で協働が行われている事例を取り上げ、これまで取り上げてきた研究が示すものと同様の傾向がみられるのか、新たな知見等があるか否かについて考察を行う。

#### (1) シアトル市の「オンリー・イン・シアトル (Only in Seattle)」

先述したわが国の先行研究において触れられているように、シアトル市では住民との協働が行われてきた。また、シアトル市における草

の根の NPO による地域を中心としたまちづくりやコミュニティ自治については、これまでアメリカにおいても先進的、特徴的な事例として研究が行われてきた<sup>(51)</sup>。このような特徴を持つシアトル市において、地域開発に関する住民と行政の協働が行われている。

シアトル市経済開発局 (Office of Development) は、この約 10 年にわたって、地域開発のための資金及び専門知識を提供する事業として「オンリー・イン・シアトル」を行っている。この事業は、市内の地域の商業地域を経済、コミュニティや文化の中心として育成することにより、平等で活気に満ちた都市にすることを目的としている。そして、地域の住民や企業などが共有する地域のあるべき姿を実現するために、シアトル市は資金や知識を提供している。また、この事業による具体的な活動は、ビジネス・コーチング、コミュニティ・フェスティバルの開催、ゴミ拾いや不動産開発など地域に関する活動などである。

ここでは、シアトル市の中心街から東に位置するセントラル地区 (Central District) の例を取りあげたい。セントラル地区は、現在は全盛期よりも減少してしまっただが、アフリカ系アメリカ人が多く居住している地区であった。そうしたことから、主にアフリカ系アメリカ人の文化に関する芸術的・文化的遺産の保存等を目的として、文化・芸術地区 (Cultural Arts District) に指定されている土地でもある。また、2017 年には、低所得者向け住宅のゾーニングが行われている<sup>(52)</sup>。この地区の人口は約 3 万人 (2010 年) である。ちなみに、シアトル市の人口は約 61 万人 (2010 年) となっている<sup>(53)</sup>。

このセントラル地区では、「オンリー・イン・シアトル」の事業のもとに、市民団体であるセントラル・エリア・コラボレイティヴと市の協働が行われている。この協働の過程を示すと次の通りである。

シアトル市の経済開発局は、2015 年 4 月から 5 月にかけてセントラル地区の商業再活性化計画 (a commercial revitalization planning) を企画していた。計画策定にあたり、地域や事業者の意見を取り入れることとした。なお、この計画策定を行うにあたって市は地域の協働を促す

ために市内のコンサルティング会社をファシリテータとして選定していた。地域の住民や事業者らは計画策定にあたって、市の各部局との話し合いを通じ関係構築を図ったり、地域の事業主と面談を行い、彼らの意見を取り入れるなどの活動を行った。こうして計画の準備段階において、地域住民らが中心となり、意見の集約や事業を実施した際に円滑な活動ができるように動いていた。また、他の地区の計画等と商業活性化計画とのすり合わせなども行われていた。その間には、180人以上の住民、50の団体が集まり、6か月の間に20の会議が実施された。これらの活動の中で、社会的な活気（social vibrancy）の促進、経済の回復力の促進、コミュニティの能力（community capacity）の構築、文化遺産の保護などが基本的な方針として定められた。その後、地域の住民や事業者等からの計画に対するフィードバックの検討を行うなどをして計画が作られた。地区の住民や事業者等は、先に挙げた4つの方針に基づき、市の各部署との関係を構築し、計画や事業実施に向け動いた。そして、経済企画局とコンサルティング会社を中心に商業再活性化計画がまとめ上げられ完成に至った。この計画策定に参加をしたメンバーを中心に、計画の目標の下に集まり形成されたのがセントラル・エリア・コラボレイティヴであった。

セントラル・エリア・コラボレイティヴは、地域の商業開発を行うにあたり、コミュニティの意見を考慮することや、小規模店舗や中小企業の設立、維持、成長を目標としている。そして、前述の計画等を実施するにあたり、市より「オンリー・イン・シアトル」に基づく助成金を受け活動を行ったり、事業の支援や新規事業の誘致、マーケティングや宣伝、環境の整備（落書き対策、清掃、照明の整備など）、景観の保護・整備などを行っている<sup>(54)</sup>。

このようにシアトル市では「オンリー・イン・シアトル」のもと、セントラル地区の商業再活性化の事業を始めるにあたって計画策定の前段階から市が住民の需要を把握する活動を行っていた。この計画策定においては、地域の組織化が促進された。また、セントラル・エリ

ア・コラボレイティブの活動を見ると、地域の商業開発を目的としているが、地域の美化や景観保護にもつながっている。行政の関わり方については、助成金による財政的支援のみでなく、専門知識の提供に応じるなど、継続的に関わっている。

## (2) 住民主体の協働関係の構築

続いて、住民らの行政への不信等が起因となり、住民と行政の協働関係が新たに構築された事例について扱う。

2014年8月に、ミズーリ州ファーガソン市において生じた非武装のアフリカ系アメリカ人の若者に対する警察の銃撃に対し、セントルイス周辺では抗議行動が生じていた。そうした事態に対し、ファーガソン市ではコミュニティの活動家により提起され、個別政策の優先事項を決定することを促進し、警察の不正行為の可能性のある事例を報告するための委員会の創設が議論された。

特にファーガソン市では、コミュニティのリーダーが、この新たな委員会が単なる諮問委員会とならないように、どの程度、警察官の研修や警察に関する政策 (department policy) に意味のある決定権 (発言権) を有するのか、あるいは、住民の苦情に答えたり、情報を集めたり、ヒアリングを行うための権限や職員、予算を充てることのできるのかについて議論した<sup>(55)</sup>。

ファーガソン市では、2014年11月には市長が聖職者 (clergy)、住民、事業者、警察官、行政官により構成された市民審査委員会特別委員会 (Citizen Review Board Task Force) を創設した。この特別委員会の任務は、市民審査委員会の創設についての調査等を行い、市長及び市議会に対して勧告することであった。そして、2015年7月には調査結果を公表し、コミュニティからのフィードバックをするに至った。一般市民による審査委員会 (Civilian Review Board) は、9名で構成されており、多様性を反映するために、3地区から2人ずつ、そして全市域から3名を選出し、市議会により任命されることとなっている。その業務は警察の政策や手続を審査し、住民からの苦情への処分に関する勧告、犯罪

の統計や傾向に関する地域への情報提供を行うことである<sup>(56)</sup>。

なお、セントルイス市でも2015年に一般市民による監視委員会が創設された。この委員会は、苦情を受け、それらの苦情に関する調査を行い、調査結果を公表したり、職員に対する勧告を行うことができる。また委員会は、コミュニティに影響を与える政策・運営・手続きについて、住民からの意見等について検討、分析し、必要に応じてセントルイス市警に勧告するか、付加的な運営方針や手続きの作成を勧告することができる<sup>(57)</sup>。他にも、シカゴやワシントンDCにおいて、同様の委員会であまういっている事例が報告されている<sup>(58)</sup>。

この事例は、事業の実施段階における住民による行政の監視という側面も有するが、委員会の創設に当たり住民や地域の諸団体、行政・警察により調査や議論等が行われた事業に関する課題設定やその構想など初期の段階において協働が行われたものである。また、住民と行政の関与は、断続的なものではなく、調査を通し改善等に向けての一連の関係や住民へのアウトリーチを通した警察と住民の相互の理解に関わるなど、継続的な協働関係がみられる。

以上のように、2つの最近の事例からは次のような知見が得られる。

一つは、これまでの研究において得られた知見と共通する、事業の構想などの早い段階における協働である。いずれの事例においても、単に需要を伝えたり、計画を策定するにあたって意見を述べるのではなく、実際に事業を行う上で必要な事項について検討をし、それらがその後の事業に活かされているのである。

もう一点は、自治体の行政機関と住民の協働が事業の構想などの初期段階から実施過程などの政策過程において継続して行われている点である。これまで指摘されてきた事業の初期段階における協働に加え、それらが継続的に行われているということが、アメリカの地方自治における協働の特徴の一つであると指摘することができる。

シアトルの事例においては、これまでも指摘されていた協働によって地域の組織化が進行することや地域の商業開発にとどまらず、地域

の美化や景観保護などに波及的・発展的な効果を生み出していることも指摘できる。

#### 4) まとめ—アメリカの地方自治における地域協働の特徴や機能についての考察

アメリカの地方自治における協働の特徴として、これまで考察してきたことをまとめると、主に以下の4点が指摘できると考える。

##### (1) 地域での活動

アメリカの地方自治において協働は地域で行われることが多い。コミュニティ開発一括補助金に代表されるように、事業の対象として地域が扱われてきたという経緯もあると考えられるが、具体的な課題を特定することや実際の活動を行うには地域が適しているものと考えられる。すなわち、地域における課題は都市全体におけるものよりも特定されやすく、そうした地域住民は自らに関係のあるものとして実際に活動を行いやすいと考えられる。シアトル市の地域開発事業では、市は地域を開発することにより、最終的には自治体の活性化にもつながることを意図していた。このように各地域を発展させることにより都市全体の発展につなげられることから地域に注目をし、そのために協働という方法が採り入れられているのである。

##### (2) 自発的な住民による協働

アメリカの地方自治において住民らが協働を行うきっかけは、行政による助成及び支援やセントルイスの事例のように住民が問題として認識をすることなど様々である。そして、それらの課題を住民が自らの問題として捉え、行政との協働を行っている<sup>(59)</sup>。実施においても、ニュー・ブランズウィック市の事例のように、住民側の主体性により事業をより効果的なものにすることも可能なのである。また、それらを支えるものは地域団体が有する資金をはじめとした諸資源である。

##### (3) 事業の初期段階からの協働

リッチらの研究が示しているように、市民の需要の把握や事業の構

想などの事業の初期段階における協働が効果的であると行政や市民団体は考えており、実際に事業を行う際にはそうした初期段階から行政、住民の協働が行われている。また、自治体の行政分野の公務員と住民の協働は、事業の構想や事業開始時の行政による助成など事業の初期に行われるだけでなく、その後も継続的に行われている。例えば、セントルイス市のように継続的に委員会のメンバーとして行政の監視等を続けることやシアトル市のように助成金のみでなく活動する上で専門知識の提供が行われていることなどにその事例がみられる。

#### (4) 社会的弱者に関する領域における協働

協働が行われている分野の多くが福祉や貧困など社会的弱者に関するものであるということは、リッチらの研究やニュー・ブランズウィック市を事例とした研究からも明らかである。これは、歴史的な経緯として協働が注目されてきた背景に、社会的弱者の参加などがあったことが要因の一つだと考えられる。また、通常の行政が行うサービスで賄えているのであれば改善の余地はないのであるが、行政のサービスに改善の余地がある場合は行政が支援等を行うことにより住民の活動が盛んになり協働が促進され、都市全体の改善あるいは発展が見込まれるのである。これはシアトル市のケースが示すところである。

そして、協働による機能としては、協働事業が地域における活動を進展させることである。ニュー・ブランズウィック市の事例で示された「自己反省的ガバナンス」のように、公共サービスの提供のもと、さらなる効果が見いだせるのである。シアトル市の場合も、当初は行政主導のようであるが、行政の継続的な協力もあり、地域開発を目的としていた事業が地域の美化や関係構築などの地域づくりに繋がっていったのである。

### 三 結びに代えて

本稿においては、アメリカ地方自治における協働の特徴及び機能を明らかにすべく考察を行ってきた。その結果、主たる特徴としては、アメリカでは地域協働が中心であること、住民が自主的に関わること、住民のニーズの把握や事業の構想など事業の初期段階から協働が行われていること、住民側の資源が豊富であることなどが確認できた。また、機能については、協働による事業への波及的・発展的效果があることが解明できた。

アメリカ地方自治での協働に関するわが国の先行研究と照らすと、今回の知見はどのような点で貢献できたかを考えたい。

アメリカ地方自治における協働の関心が、地域を中心としていることはわが国の先行研究とも、わが国の協働についての関心でも同様である。わが国の先行研究でも計画段階に注目をされてきたが、アメリカの地方自治における協働では、事業を始める際の住民の需要の把握など初期段階の協働に重きが置かれていることを明らかできた。それにより、アメリカの協働が行われている事業の政策過程についての理解が深められたと考える。また、わが国の先行研究では自発的な住民の存在により協働が進められていくことが指摘されていたが、アメリカにおける事例を通して、再度その点について確認、裏付けができたと考える。

さらに、わが国の先行研究では、地域開発について多く扱われている。地域開発政策は、シアトル市の事例でも見られたように、現在も協働に係る中心的な政策分野である。しかしながら、個別の政策分野では福祉や貧困等も協働が行われやすい分野であることを確認できた。

そして、アメリカの地方自治における地域での協働の機能については、冒頭であげた協働の定義に沿ったものではないかと考える。アメリカの地方自治における地域協働の機能は、協働事業における波及的あるいは発展的な効果であるとしたが、これはコプロダクションの示

すところの生産性にあたるものであると考える。つまり、この点は、コプロダクションの理念と合致するのである。わが国においては、財政の逼迫、行政改革による職員減少など行政側の資源の不足による協働の必要性、すなわち行政が実行できない部分を住民が補う必要があると捉えられるような指摘がなされることがある。しかしながら、アメリカの自治体では、行政や住民の各主体が協働を行うことにより相乗効果を生み出し、成果が得られていると考える。

このように、行政と住民それぞれの特質または役割が生かされ相乗的な効果を生み出すことが協働には求められる。これらを生み出す仕組みやそのメカニズムについては、詳細な検討が必要である。この点については、後述するように事例研究が必要であり、今後の課題としたい。

次に、日本で協働の課題とされている点について、アメリカの場合にはどのような状況であるのかを確認したい。

日本では、協働の普及が停滞していることが指摘されるが、住民が自治を形成してきたといわれるアメリカにおいてもリッチらの研究から明らかのように、必ずしもすべての自治体で行われているわけではない。また、住民参加の議論では、アメリカにおいても参加をする住民は、ミドル・クラス (middle class) や専門知識を有する人々が多数を占める傾向にあることなどが、指摘されている。こうした状況を鑑みると、日本と比較した際に、必ずしもアメリカにおける協働が進んでいるとは言えないようである。あるいは、協働がうまくいっている自治体と、そうでない自治体が存在するのではないかと考える。

日本で課題とされている行政主導という点に関しては、アメリカでは住民が事業に係る政策過程に影響を与えている。そうした背景には住民が自発的に関わるということや、住民団体等の資金や人材などの資源が整っていることもあると考える。

日本では政策形成過程への参加・協働が取り入れられて久しいが、実施過程への偏重は見られる。その点、アメリカでは課題設定や政策

立案などの比較的早い段階で協働が行われ、それが継続されている。

こうした事業の早い段階での協働、住民の自発的で継続的な関与には、人材や資金等の住民側の資源が充実していることが挙げられると考える。

住民側の人材や資金等の資源の不足について、アメリカでは資金面で政府や企業による補助もあり、人材面においても個人の問題として捉え、積極的な参加あるいは協働事業を通して、関与する人びとが拡大することが本研究を通して確認できた。こうしたことが活動に活力を与え、自治体との対等な関係が築けているのではないだろうか。

しかしながら、こうした地域における組織等がいかに形成されるのかについては、さらなる研究が必要であると考え。あるいはこれらの組織や個人がなぜ協働事業に問題意識等をもって関わるのかについて明らかにする必要がある。この点について、近接領域からは、地域への愛着やアイデンティティ、ソーシャル・キャピタルという点から説明を試みるものもある<sup>(60)</sup>。

本稿においては、アメリカの地方自治における協働の特徴や機能について一般的に共通する点を明らかにすべく検討を進めてきた。しかしながら、これまでも論じてきて明らかのように、アメリカにおいてはすべての自治体が協働を行っているとは認識をしていないわけではなかった。そして、本稿で扱ってきた事例はうまくいっている事例ばかりであったと考える。

そうした点を克服するためには、事例研究により、①協働を行うに当たり、適した政策分野あるいは適さない分野があるのか<sup>(61)</sup>、②協働事業における行政と住民の役割分担、③協働事業への参加、継続的な参加をする動機や原因等について研究する必要があると考える。

個別の政策分野に関しては、一層の研究を進める必要があると考える。本研究でも、福祉や貧困あるいは地域開発などが協働の行われやすいものとして確認できた。しかしながら、公私の役割から見たとき、公（行政）しか行えない分野、私的分野についても、企業など市場が独

占的に扱う分野なども存在し、必ずしもすべての領域で協働が行えるとは言えないと考える。また今後、そうした政策分野を見極めることも協働を進める上では大事な視点になるといえる。加えて、人口数や人口構成、政策分野に関しても自治体間の比較も必要になる。

最後に、地方自治研究において協働に関する研究を行うことは、住民と政府の役割、ひいては自治行政とは何かという研究につながるものである。地方自治研究を行う上では、様々なアプローチが存在するが、協働の仕組や実態にせまることで、今後も地方自治研究に貢献をしたいと考えている。

#### 【註】

- (1) 荒木 (2014) : 9 頁 ; 寄本 (1993) : 361 頁など。
- (2) 荒木 (1990)
- (3) 牛山 (2007) : 16 頁。
- (4) 名波 (2013)。また、江藤によれば、パートナーシップ、コラボレーションとしての協働は主体間の関係を、コプロダクションとしての協働は、生産や結果を含みこんだ概念であると指摘している (江藤 [2002] : 218 頁)。
- (5) 今川 (2007) : 82 頁。
- (6) 新川 (2017) : 228 頁 ; 富野 (2018) : 163 頁など。
- (7) 富野、前掲書、166 頁。
- (8) 世古 (2005) : 16-17 頁。
- (9) 2001 年 4 月に施行された北海道ニセコ町のまちづくり基本条例をはじめとして、2019 年 2 月時点で 373 の自治体において自治基本条例は導入されている。なお、373 のうち都道府県レベルでは、北海道、神奈川県のみで制定されている。「全国の自治基本条例一覧」NPO 法人公共政策研究所ホームページ [<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>]。
- (10) 高橋 (2018) : 15 頁。ただし、自治体においては、「協働指針」や「協働ガイドライン」などが定められており、そのことが協働条例が規定されない一因とも考えられている。
- (11) 床嶋 (2018) : 24 頁。
- (12) 牛山 (2007)、前掲書、16-17 頁 ; 牛山 (2014) : 3 頁。
- (13) 牛山 (2007)、前掲書、17 頁 ; 富野、前掲書、163 頁など。また、住民参加研究においても、参加には権力による「包絡」の危険性があると指摘されていた。篠原 (1977) : 8 頁。

- (14) 長野は、「環境基本計画」を事例として、政策決定過程における参加等を考察している（長野 [2018] : 95 頁）。
- (15) 竹山 (2018) : 28 頁
- (16) 新川 (2017)、前掲書、223 頁。また、政策過程への住民参加が敬遠される理由として、永松は、①住民の社会課題の理解及び政策を適当に判断する専門知識が欠如しているという認識があること、②住民の公共性の欠如、私的利益への固執を挙げている（永松、前掲書、33-34 頁）。さらに、新川は、行政機関の上意下達式の慣行により、協働を進めようとした補助金、委託あるいは指定管理者制度を従来型の上下関係に組み込まれてしまうことを指摘している（新川 [2017]、前掲書、228 頁）。こうしたことが、職員への理解を促す要因の一つと考えられる。
- (17) 新川 (2017) 前掲書、224 頁。
- (18) 山本 (2005) : 15 頁。
- (19) 永松、前掲書。制度化されているものとして、行政が市民に現実的な政策議論を可能とする支援（住民の意見表明の機会、意見集約のためのファシリテートや不足する技術的知識の支援等）などが挙げられている（永松、前掲書、33-34 頁）。
- (20) 石田 (2014)
- (21) 前山 (2004)
- (22) 荒木 (2004)
- (23) 若杉 (2010)
- (24) 同書、174-175 頁。
- (25) 松下 (2013) : 7-8 頁。
- (26) 西村 (2004) : 159 頁。
- (27) 西、金川 (2005)。協働を主目的とした研究ではないが、寄本はペンシルベニア州ピッツバーグ市のコミュニティ開発一括補助金を事例としてネイバーフッド活動への市民参加についての詳細な考察が行っている（寄本 [1993]、前掲書、323-360 頁）。
- (28) Davies and Imbroscio (2009); Mossberger et al. (2012); Levine (2015) など。
- (29) アメリカ地方自治、都市政治研究における協働を取りあげる際に、cooperation, collaboration, partnership を協働に相当するものと考え、本稿第一章で示した協働の定義に合致するかを確認している。
- (30) Levine, op. cit., p.173.
- (31) アメリカの地方自治においては、自治体内の地域の活動主体を表す言葉としてコミュニティ (Community) やネイバーフッド (neighborhood) が使われる。それらは次のように使い分けられる。すなわちコミュニティとは、教会や学校、人種や各種の問題などに依拠して構成されるものを意味する。そして、ネイバーフッドとは、ある地域 (区域) に住む人々によ

り構成されるものを意味する。それらの活動が空間的に自治体の中の一定の区域である地域に基づいていると考えることから、本稿では地域という言葉を用いる。(自治体国際化協会 ニューヨーク事務所 (2011) : iii を参照。)

- (32) Levine, op cit., p.177. See also, Thomas (2012): pp.3-4.
- (33) Levine, op cit., p.188-189.
- (34) Ibid, p.177-178.
- (35) Mossberger et al. op.cit., pp.178-179.
- (36) Levine, op cit., p.178-179.
- (37) Rich et al. (2001)
- (38) Rosenthal and Newman (2018)
- (39) 自治体については、1990年時点で人口50,000人以上の都市に郵送調査を実施している。「地域に基盤をおく団体」については、無作為抽出によって選択された、人口5万人以上の都市の団体に調査を実施している。そして、2,110の調査票を送った結果、788の回答があった(全体の回答率37%)。自治体の回答率は39%で、「地域に基盤をおく団体」の回答率は34%であった。自治体と「地域に基盤をおく団体」の両方から回答があった都市は368(65%)であった。(Rich et al., op. cit., p.186.)
- (40) Rich et al., op. cit., pp.188-189.
- (41) Ibid, pp.189-191.
- (42) Ibid, pp.191-192. ここで想定されている事業の過程は、①コミュニティの需要の把握、②事業等の構想の進展、③予算・計画の立案、④主要なステークホルダーの取込み、⑤財源の確保、⑥初期の事業実施、⑦継続的な事業の管理、⑧監視や評価である。
- (43) Ibid, pp.192-195.
- (44) Ibid, pp.195.
- (45) ニュー・ブランズウィック市には、約57,000人が居住し、ラトガース大学(Rutgers University)が立地する。なお市の住民の年齢の中央値は、23.8歳で、貧困率は36%である。City-Data.com [<http://www.city-data.com/city/New-Brunswick-New-Jersey.html>]
- (46) Rosenthal and Newman, op. cit., pp2-4.
- (47) ニュー・ブランズウィック市ホームページ [<http://thecityofnewbrunswick.org/blog/city-officials-explore-possibility-of-client-choice-food-pantries-in-new-brunswick/>]; ニューブランズウィック・コミュニティ食料同盟ホームページ [<https://nbfoodalliance.org/>]などを参照。
- (48) Rosenthal and Newman, op. cit., pp.8-10.
- (49) Ibid, pp.11-12.
- (50) Ibid, pp.15-17.
- (51) Levine, op. cit., p.179. ネイバーフッド計画や地区ネイバーフッド・

マッチング基金、地区コミュニティ市民議会などについて分析が行われてきた（前山 [2004]、前掲書、西村、前掲書など）。

- (52) Lloyd, S.A. (2017) “Central Area housing affordability rezones pass City Council,” Curbed Seattle, Jul 25, 2017. [<https://seattle.curbed.com/2017/7/25/16026100/central-district-housing-affordability-rezone>]. 近年、シアトル市域の住宅価格は上昇しており、2014年には全米の都市で10位であったのが、2018年には3位に上昇している。ちなみに、平均住宅価格は、756,300ドルである。Rosenberg, M. (2018) “Seattle home prices have surpassed Los Angeles, New York and San Diego in the last four years,” Seattle Times, August 29, 2018. [<https://www.seattletimes.com/business/real-estate/seattle-home-prices-have-surpassed-los-angeles-new-york-and-san-diego-in-the-last-four-years/>].
- (53) “Population & Households Quick Statistics,” シアトル市ホームページ [<https://www.seattle.gov/opcd/population-and-demographics/about-seattle#population>]
- (54) Mirabella, J. “Central Area Collaborative Working to Support Central Area Businesses,” Bottom Line Blog, Office of Economic Development, City of Seattle [<http://bottomline.seattle.gov/2016/07/22/central-area-collaborative-working-to-support-local-business/>].
- (55) Levine, op. cit., p.176. See also, Stuckey, A. (2014) “Ferguson, St. Louis contemplate police review boards,” St. Louis Post-Dispatch, September 22, 2014, [[https://www.stltoday.com/news/local/crime-and-courts/ferguson-st-louis-contemplate-police-review-boards/article\\_120d0eb4-ba38-5d9a-b05f-56e483566e76.html](https://www.stltoday.com/news/local/crime-and-courts/ferguson-st-louis-contemplate-police-review-boards/article_120d0eb4-ba38-5d9a-b05f-56e483566e76.html)].
- (56) “Civilian Review Board,” フェーガソン市ホームページ [<https://www.fergusoncity.com/544/Civilian-Review-Board>]
- (57) “About the Civilian Oversight Board,” セントルイス市ホームページ [<https://www.stlouis-mo.gov/government/departments/public-safety/civilian-oversight-board/about.cfm>].
- (58) Ajilore, O. (2018) “How Civilian Review Boards Can Further Police Accountability And Improve Community Relations,” Scholars Strategy Network [<https://scholars.org/brief/how-civilian-review-boards-can-further-police-accountability-and-improve-community-relations>].
- (59) わが国においても、各政策分野では、協働がみられる事例はある。例えば、沼津市においては、分別収集の導入に際し、収集作業を行う職員と市民との協働が見られている。（寄本 [1981]：116-146頁）
- (60) 西村、前掲書、85-87頁。
- (61) わが国における考察ではあるが、次の山本の指摘は参考になると考える。山本は、法令で対処しなければならない領域や権力作用を伴う領域、

プライバシーや人権にかかわる領域は協働になじむものが少ないが、日常の生活範囲、コミュニティが包括するほとんどの問題は協働可能な領域とみてよいのではないかと指摘する（山本、前掲書、15頁）。

### 【参考文献・引用文献】

#### 〔邦文〕

- 赤澤宏樹、中瀬勲（2009）「米国シカゴ・パークディストリクトとNPOの協働に関する研究」『環境情報科学論文集』23、391-394頁
- 荒木昭次郎（1989）「自治体の行政と市民：その協働システムをめぐって」『年報行政研究』第23号、77-113頁
- 荒木昭次郎（1990）『参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい
- 荒木昭次郎（2004）「シャーロットビル市における総合計画策定過程：市民と行政との協働による計画策定過程の分析」『アドミニストレーション』第10巻3・4合併号、3-30頁
- 石田聖（2014）「協働型プランニングの理論的展開と課題に関する考察：米国における議論を中心として」『熊本大学社会文化研究』12、51-74頁
- 今川晃ほか編（2007）『分権時代の地方自治』三省堂
- 今川晃ほか編（2000）『地域力を高めるこれからの協働—ファシリテータ育成テキスト—』第一法規
- 牛山久仁彦（2007）「住民と行政の『協働』を考える—『協働』をめぐる議論の整理と今後の課題—」『季刊行政管理研究』No.119、15-22頁
- 牛山久仁彦（2008）「地方分権改革のもうひとつのステージへ—なぜ住民・行政の協働か—」『住民行政の窓』Vol.323、1～10頁
- 牛山久仁彦（2014）「自治体協働政策の現状と課題—協働をめぐる状況と実践的な課題の検証—」『季刊行政管理研究』No.147、3～13頁
- 江藤俊昭（2002）「第6章 地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備—住民—住民—関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宣編（2000）『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい、213-241頁
- 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所（2011）『Clair Report No. 353 アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～』自治体国際化協会
- 篠原一（1977）『市民参加』岩波書店
- 世古一穂（2005）「参加協働型社会へのパラダイムシフト—パートナーシップを支える協働のルールづくり」『NIRA 政策研究』14-19頁
- 高橋秀行（2018）「市民参加条例・協働条例のいま」『地方自治職員研修』2018年9月号、15-17頁
- 竹山和弘（2018）「追求型・個人活動型公務のススメ」『地方自治職員研修』2018年9月号、27-29頁
- 辻山幸宣（1998）『住民・行政の行動』ぎょうせい

- 床嶋孝広 (2018) 「参加・協働をめぐるトレンドの変化～ファシリテーターの現場から～」『地方自治職員研修』2018年9月号、24-26頁
- 富野暉一郎 (2018) 「持続可能な社会における公益の構造：協働型社会政策の一視点」『福知山公立大学研究紀要』別冊第1号、147-168頁
- 長野浩子 (2018) 「市民参加のまちづくりの変容に関する研究—日野市の市民活動と環境基本計画策定・推進の実態から—」『サステナビリティ研究』第8巻、93-109頁
- 永松俊雄 (2015) 「政策過程における協働的住民参加と合意形成—米国環境法を事例として—」『崇城大学紀要』第40巻、31-46頁
- 名波彰子 (2013) 「『協働』についての一考察：ニュージーランドの定住支援を事例として」『修道法学』第35巻第2号、1194-1182頁
- 新川達郎 (2005) 「市民社会組織と行政のパートナーシップの在り方」『NIRA政策研究』6-13頁
- 新川達郎 (2017) 「地方自治体における協働政策の課題」『同志社政策科学研究』第19巻第1号、221-231頁
- 西啓一郎、金川幸司 (2005) 「自治体の協働政策に関する一考察：日本と米国の事例を中心に」『鹿児島大学法学論集』、第39巻第2号、27-72頁
- 西村裕子 (2004) 『草の根NPOのまちづくり—シアトルからの挑戦—』勁草書房
- ハウジングアンドコミュニティ財団編 (1997) 『NPO教書—早発する市民ビジネス革命—』風土社
- 浜田泰弘 (2015) 「自治基本条例の意義と制定における市民の協働参画：中野区自治基本条例の一例を中心に」『現代社会研究』第13号、131-140頁
- ボリス、スターリ編著 (2007) 『NPOと政府』上野真城子、山内直人訳、ミネルヴァ書房
- 人見剛・辻山幸宣編 (2000) 『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい
- 前山総一郎 (2004) 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
- 前山総一郎 (2009) 『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版
- 松下啓一 (2013) 「『協働』という言葉は、いつごろから使われ始めたのか—私の体験から」『住民行政の窓』Vol.385、日本加除出版、2-12頁
- 山本耕平 (2005) 「『新しい公共』について—ローカルガバナンスと協働」『計画行政』第28巻第4号、11-16頁
- 寄本勝美 (1981) 『『現場の思想』と地方自治』学陽書房
- 寄本勝美 (1993) 『自治の形成と市民—ピッツバーグ市政研究—』東京大学出版会
- 若杉栄治 (2010) 「協働型事業における行政と市民の関係性—フェニックス市の『落書き・違反広告物除去プログラム』を事例として—」『コミュニティ政策』第8巻、160-179頁
- 若林正秋 (2009) 「行政とNPOの協働に関する一考察—先行研究の整理と論

点の提示—」『政策科学』第17巻第1号、139-149頁

〔英文〕

- Agranoff, R. and R. McGuire (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press.
- Berner, M. M., J. M. Amos and R. S. Morse (2011) “What Constitute Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders,” *Public Administration Quarterly*, 35 (1), pp. 128-163.
- Central Area Collaborative (2015) *Central Area Commercial Revitalization Plan 2016–2018*, Office of Economic development, City of Seattle.
- Clarke, S.E. (2016) “Local Place-Based Collaborative Governance: Comparing State-Centric and Society-Centered Models,” *Urban Affairs Review*, 53 (3), pp. 578-602.
- Davies, J.S. and D.L. Imbroscio (2009) *Theories of Urban Politics (Second Edition)*, SAGE.
- Erie, S. P., V. Kogan and S. A. MacKenzie (2010) “Redevelopment, San Diego Style: The Limits of Public—Private Partnerships,” *Urban Affairs Review*, 45 (5), pp.644–678.
- Levine, M. A. (2015) *Urban Politics: Cities and Suburbs in a Global Age*, Ninth Edition, Routledge.
- Lyon, M. A. and J. R. Henig (2017) “Blurring Lines? How Locally Based Collaborations Handle the Redistribution/Development Tradeoff,” *Urban Affairs Review*. [<https://doi.org/10.1177/1078087417740704>]
- MacManus, S. A. and K. Caruson (2011) “Emergency Management: Gauging the Extensiveness and Quality of Public- and Private-Sector Collaboration at the Local Level,” *Urban Affairs Review*, 47 (2), pp.280–299.
- Menzel, D.C. and H.L. White eds. (2011) *the State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*, M. E. Sharpe.
- Morris, J.C. et al. (2013) *the Case for Grassroots Collaboration*, Lexington Books.
- Mossberger, K., S.E. Clarke and P. John (2012) *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press.
- Rich, M. J., M. W. Giles and E. Stern (2001) “Collaborating To Reduce Poverty—Views from City Halls and Community-Based Organizations,” *Urban Affairs Review*, Vol. 37, No. 2, pp.184-204.
- Rosenthal, A. and K. Newman (2018) “Beyond the Shadow State: The Public–Private Food Assistance System as Networked Governance,” *Urban Affairs Review*. [<https://doi.org/10.1177/1078087418763551>]
- Rusch, L. (2010) “Rethinking Bridging: Risk and Trust in Multiracial Community Organizing,” *Urban Affairs Review*, 45 (4), pp.483–506.

- Stephenson, M. O. (1991) “Whither the Public-Private Partnership: A Critical Overview,” *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1), pp.109-127.
- Til, J. V. (1980) “Citizen Participation in Neighborhood Transformation: A Social Movements Approach,” *Urban Affairs Quarterly*, 15 (4), pp.439-452.
- Thomas, J.C. (2012) *Citizen Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management*, M.E.Sharpe.
- Wei, F. and P. L. Knox (2014) “Neighborhood Change in Metropolitan America, 1990 to 2010,” *Urban Affairs Review*, 50 (4), pp.459-489.
- Weir, M., J. Rongerude and C. K. Ansell (2009) “Collaboration Is Not Enough: Virtuous Cycles of Reform in Transportation Policy,” *Urban Affairs Review*, 44 (4), pp.455-489.
- Zeemering, E. S. (2017) “An Agenda for Comparing Local Governance and Institutional Collective Action in Canada and the United States,” *Urban Affairs Review*. [<https://doi.org/10.1177/1078087417738094>]