

# ポートランド・モデル：市民参加と自治

岡 部 一 明

## 目 次

序：活発な市民活動の街

- 1、NPO活動事例
- 2、市民参加を促進する仕組み
- 3、「市民団体の機関化」理論
- 4、「群集の知恵」ガバナンス

## 序：活発な市民活動の街

アメリカの街づくりを視察しようとした時、多くの人はまずポートランド（オレゴン州）に向かうのではないだろうか。この西海岸北部の街は、サンフランシスコと並んで市民活動の盛んな街であり、市民参加の街づくりが最も成功した街と言われる。その過程は、例えばカール・アボットが「優良プランニングの首都」として記録した通りである [1、pp.241-261]。メイヤーとプロボも同市の特徴を総合的に分析した『ポートランド・エッジ』の中で「多くのプランナーにとってこの地域は、広域計画、成長管理、その他イノベティブな都市計画政策に関し看板的な代表事例 (poster child) であり続けてきた」と言う [2、p.9]。ソーシャル・キャピタル論の大家であり、そのベストセラー『一人でボウリング』 [3] でアメリカのソーシャル・キャピタル（人々のつながり）減退に警告を発したロバート・パットナムも、この市民

参加の活発なポートランドは全米的には例外であることを認め、最近著『ベター・トギザー』 [4] で、なぜそうなったかを詳細に分析している。パットナムの分析は本稿2で詳しく紹介するとして、メイヤーとプロボは、こうした活力ある市民社会の結果、ポートランドの都市生活がどうなったかについて、次のようにまとめている。なおここで、ポートランド（市人口57万、都市圏人口234万）は、アメリカの大都市としては中堅であることを確認しておく必要がある。

「消費者マーケティング・データや、一般メディアにおける生活の質ランキング調査を通してポートランド都市圏を見れば、この地域が明らかに他と異なっているのがわかる。ポートランド市民は、チームスポーツ行事の観戦より、活発な野外レクリエーションに多くの時間と金を使う傾向がある。彼らの読書時間はより長く、他のほとんどの地域の人々よりケーブルTVを見る時間が短い。この地域は新聞流通部数で全米の都市中7位に位置し、喫茶店の絶対数において3位（シアトルとサンフランシスコに次ぐ）にランクされる。『トラベル&レジャー』誌の2003年3月号は、安全、清潔さ、自然の近さ、“散策しやすさ”において高いランクを与えた。実際、ポートランドは他市に比べて散歩が極め

てしやすく、アメリカ足病学会が、歩くことを愛する人々にとって全米最良の街の一つとランクづけしている。他の様々な雑誌、団体も、ワイアレス技術のトップ市場、エコルーフ（訳注：ビルの屋上に自然環境を取り入れた建築）のリーダー、識字・読書率の最も高い街の一つ、西海岸で最も安く住める街の一つなどとしてポートランドを位置づけている。これら賞賛の総合的なインパクトは明らかであって、2003年9月、ハリソン・ポル（世論調査）はポートランドを全米における住みたい街の8位、シアトル、デンバーよりも上、にランクしている。それに呼応するのが『マネー』誌のランキングであり、ポートランドをニューヨークに次いで全米住みたい街の2位に位置づけている。」[2、p.9]

このようなポートランドの活発な市民社会、そして豊かな生活の質は、なぜ、どのようにして生まれたのか。それを探るのが本稿の課題だが、まず注目するのは、NPOなど活発な市民活動団体の存在である。ポートランドは市民活動が活発な街として名高く、自発的なNPO活動が様々に自治体機関に反映され改革を進める自治モデルが機能していると言われる。例えば前出パットナムらの調査では、市民参加に関心を寄せる市民活動団体（「よりよい行政に関心をもつ団体」）のメンバーになる市民の割合は、他の同規模の都市が2パーセント台であるのに対し、ポートランドは11パーセント台と、約3倍に上がることが明らかになった[4、pp.242-243]。市民団体の中でもとりわけ重要なのは、改革を訴え政策提言を行うアドボカシー団体である（アドボカシー団体について詳しくは[5]を参照）。ポートランドの市民運動の歴史を調査したスティーブ・ジョンソンは、団体の数的な変遷を表1のようにまとめている。1960年当時は882団体のうち、同窓会、趣味的クラブ、労組、ビジネス団体など「伝統的市民団体」が

370と多数を占め、アドボカシー団体は31にすぎなかった。これが1999年までに逆転し、市民団体数1305の中で伝統的団体は132に減少、アドボカシー団体は402に増えた[6、p.157]。

本稿では、まず、この活発なアドボカシー団体の様子を3つの事例を見ることから検討する。

表1 ポートランドにおける市民団体数の変遷

	1960年	1972年	1985年	1999年
アドボカシー団体	31	184	222	402
芸術文化団体	19	58	86	111
ビジネス団体	174	195	227	248
労働団体	164	172	118	78
社会福祉団体	124	199	263	334
伝統的市民団体	370	341	278	132

資料：[6、p.157]

## 1、NPO活動事例

### 自転車交通アライアンス（Bicycle Transportation Alliance）

ポートランドに少しでも滞在すれば、この街でどれだけ自転車交通が盛んかすぐわかる。街中心部でもサイクリストをたくさん見る。自転車レーンがいたるところにある。市電に自転車をかかえた人が乗りこんで来る。市バスはフロントに自転車を積んで走る。過去10年間で同市の自転車交通は3倍に増えた。自転車で通勤する人の割合は全米平均の6倍。市内の自転車専用路と自転車レーンの総延長は400キロを越え、将来的には1,000キロのネットワークになる[7、p.4]。1995年にポートランド市は、『自転車マガジン』誌の「自転車ナンバーワン都市」に選ばれた。2003年には全米バイセクリスト連盟（ABL）の「自転車にやさしい地域・金賞」

を大都市として初めて受賞している。

「ポートランド市民の半数以上が自転車を持ち、年に何度かは乗っている。環境さえ整えば、もっともっと頻繁に乗るようになるはずだ。」

市民団体「自転車交通アライアンス」(BTA [8])のエバン・マンベル事務局長が語る(同事務局長への聞き取り調査は2006年8月24日、ポートランド市内の同事務所近くの茶店で行なった)。ポートランドの進んだ自転車交通を実現してきたのはこのBTAはじめ、市民の熱心なアドボカシー活動だ。BTAは1990年に設立された非営利団体(NPO)。最初の3年間はボランティアだけだったが、現在、会員4,000人、有給スタッフ10人の強力な団体になった。単にツーリング大会など自転車行事を主催するだけでなく、市や州に交通政策の転換をはたらきかけ、都市計画にも深く関与する。

「自転車ツーリングのリクリエーション組織はいろいろあるが、私たちは交通の手段として自転車を復権させることを目的にする。だから団体名に敢えて交通という言葉を入れた。」

自転車をスポーツやレジャーの手段ではなく「交通」と考えることは実践上、大きな違いを生み出す。リクリエーション用なら郊外や自然公園に自転車ロードをつくればよい。しかし、本格的な交通手段にしようとするなら、街中に自転車レーンをつくり、時には車道を削って自転車レーンをつくる。アメリカを支える自動車交通の文化・利害と真っ向から対立する。

「過去15年間に市や州に働きかけて自転車レーンを大幅に増やした。市内の(ウィラメット川にかかる)橋もかつて二つしか自転車で渡れなかったが、4本とも通れるようにした。環境が整う中で市民はより自転車を使うようになった」とマンベル氏。実際彼らは、設立以来、市と裁判闘争を闘って自転車交通予算を確保し、署名活動で市バスに自転車運搬ラックをつけさ

せ、都市計画策定に参加して橋に自転車レーンをつけさせたりしてきた(詳しくは本稿3参照)。

ポートランドの街には、自転車交通のアイデアがあふれている。自転車レーンや専用路は基本の基本。交差点には自転車専用の信号があり、車、歩行者とは別の独自シグナルを出す。自転車レーン、自転車指定道路を中心に道案内がきめ細かく立つ。歩道、商店、公共施設など、街の至るところに設けられた駐輪用のラック。自転車ルート専用の市内地図が販売され、ウェブ上にはグーグルの衛星写真地図と結びついた自転車ルート図が作動する。駅はもちろん空港にも駐輪場がある。バスや市電に自転車を乗せて遠隔地まで自転車利用をすることが可能だ。自転車通勤者のため勤務先で着替えをしたりシャワーを浴びられる施設をもつ企業が増えている。街中には、駐輪、修理、着替え、シャワーなどを一体化した「バイク・セントラル」施設に設置されている。小売り、製造、修理、レンタル、自転車イベント、自転車配達業などを含めポートランドの自転車関連産業は6,300万ドル規模に上る[9、p.3]。

「オランダなどヨーロッパ諸国に比べればアメリカの自転車交通は全く遅れている」とマンデル氏が釘を刺す。ポートランドは自動車社会アメリカでは先進だが、ヨーロッパに比べればまだまだだ。2005年にBTAはオランダ視察を行なった。全交通に占める自転車交通を比較すると、アメリカは1パーセント以下に過ぎないのに、オランダは30パーセント。デンマーク、ドイツもそれぞれ20パーセント、12パーセントだ[10]。「もともとの都市構造、人口密度の違いはあるが、人間の決断、つまり政策的決定が重要なのだ。自転車利用はオランダでも下がりつつづけていたが、70年代初めからの政策転換で上昇した。」とマンデル氏。駅などに大量の自転

車が止めてあるのに感動したという。

日本にも発達したママチャリ文化がある。しかし、日本と比較すると、欧米の自転車交通はより車に近いニッチを目指しているように見受けられる。日本では「駅まで」など、いわば歩行の代替になっているし、自転車は歩道を走ることが多い。自転車レーンも歩道につくられ歩道と同じくでこぼこしている。欧米の自転車文化は射程が遠く、「ちょっと隣町まで」といった車の使い方に近い。自転車レーン、特に専用自転車路はアスファルトの立派な「車道」だ。走り易く比較的楽に遠くまで行ける。自転車もスピードの出るツーリング車だ。都市構造や人口密度の関係から日本などアジア諸国の自転車利用は極めて高いが、日本はその自転車交通の資産に気づいておらず、必要な投資を怠ってこれを無駄にしているのではないか。駅前放置自転車その他、社会問題化させているだけだ。アメリカは圧倒的な自動車社会であるが、その中のポートランドの試みに逆に刺激を受けた。

### シティーリペア (City Repair)

交差点でくつろいだことがあるだろうか。とんでもない。交通の多い交差点は危険で、急いで渡ることはあってもゆっくり過ごすことなどない。しかし、近隣地域の中では、交差点こそ地域交流の核となる場所ではないか。そんな考えの下、交差点をカラフルに染め上げ、連絡板からリサイクル品交換、たい肥発酵施設まで設置して市民空間化する「シティーリペア」(街改修 [11]) の運動がポートランドで起こっている。

「シティーリペアは、コミュニティが近隣地域内で、芸術的・環境的・街づくり的なプロジェクトをつくりだすのを支援する団体だ。交差点をきれいに染め上げるとか、小学生が公園にベンチを設置するとかいろんなプロジェクトが

ある。私たちは、そのためにどんなスキルが必要か、行政のどの部署に相談すればいいかを住民にアドバイスし、必要なら外部の職人やボランティアを紹介する。」

土木道具や塗料などがおいてある工房のようなシティーリペア事務所でオフィスマネジャーのエリカ・リッター氏が説明してくれる(リッター氏への聞き取り調査は2006年8月23日、ポートランドの同事務所内で行なった。

近くの「9番街・シェレット通り」交差点の「シェア・イット・スクエア」(Share-It Square) プロジェクトを見て来たばかりだった。住宅街の交差点の路面がレンガに組み替えられ、お日様や森の楽しそうな絵が路面全体に描かれている。4つ角には掲示板や連絡ノート、たい肥製造容器、本の回し読み図書棚、リサイクル品の持ってけ市、簡易ガーデンその他がしつらえてある。無味乾燥な交差点が公園のような楽しそうな空間に変わっていた。ラテンアメリカの街の交差点がいずれも人が繰り出す活発な地域生活の核になっていることにヒントを得たプロジェクトだと言う。シティーリペアは、こうした住民による地域空間づくりを支援するNPOだ。

「物理的な環境をつくることで人々のコミュニティをつくり、近隣を強くすることを目指す」とリッター氏。物理的な環境を改修すること自体より、地域住民と一緒にこのような改修作業に精を出すことに意味があると言う。「住民が互いのスキルを認め合い、いっしょに作業する。何らかの地域の問題をともに解決する。人々が直接に知り合う。一緒にやりませんかと近所に声をかけるだけでも大きなステップだ。」

9番街・シェレット通りの「シェア・イット・スクエア」プロジェクトは交差点リペアとしては最初の試み。1996年に基本作業が行われた。車社会アメリカの交差点は住宅街でも無

味乾燥な車道と歩道が直角に交わるだけのところだ。そこを地域生活の核となる空間にしようと市民が動いた。ある日突然人々が繰り出して交差点の道路に色を塗り、アスファルトをはがして石畳の街路にする。市当局にとっては晴天の霹靂だ。前からそうした独自作業を行うことを市に要望していたが、「市民が公道を勝手に変える」ことなど認められなかった。そこで地域住民が強行突破で「リペア」を敢行してしまったのだ。市当局は罰則の適用を通告してきたが、住民は市議会に訴え、市議と市長の賛成を取り付ける。2000年1月には、ポートランド市議会が、交差点を住民が公園的空間に替えるのを公式に認める条例を可決した [12]。どこでも勝手にリペアしてよいという訳ではない。車交通日2,500台以下の交差点で、交差点隣接住民の100パーセント、隣接4ブロック住民の80パーセントの支持がなければならず、市交通局による設計の認可、リペア決定をした住民会議の議事録、支持署名の提示など一定の要件を満たせば、合法的に「公道」の住民による改変が行える、というものだ。2006年5月までに、市内40箇所では何らかのリペア・プロジェクトが行われた [13]。この動きは、オレゴン州ユージン、ワシントン州オリンピア、カリフォルニア州ロサンゼルス、サンフランシスコ都市圏、カナダのオタワなど約50地域に広がりつつある [13, pp.144-150]。

シティーリペアは、住民のつながりをつくるための仕掛けづくりNPOと言っていい。パットナムの言う「ソーシャル・キャピタル」 [3] づくりそのものを目指しているようなNPO活動だ。交差点や公園の改修、壁や歩道のペイント、ビル屋上や民家の屋根につくるエコガーデン、小公園「ポケットパーク」整備、都市で水を土に沁み込ませるためのアスファルト面への溝作りなどなど。芸術、環境の要素を多分に織り交

ぜて街を様々に変えていく。環境の物理的改変を通してソーシャル・キャピタルづくりを目指す。一方で、物理修復を伴わない地域イベント支援も行っている。有名なのがTホースという移動式茶店だ。トラックの荷台にポータブル・ティーハウスを備え、地域のいろいろなイベントに出動する。現場で荷台を簡易キッチンに変え、周囲にハンググライダーのような屋根を拡げる。リッター氏が写真を見せてくれる。

「なかなか変わっているでしょう。これは、人々の間にコミュニケーションをつくり出す最高の仕掛け。奇怪なティーハウスがイベントに突然出現して、翼を広げ無料のティーを出しはじめる。何だこれは、奇妙だな、と人々は互いに話し始め、ティーを飲みながら自然に打ち解ける。」とのことである。

あるいは市内数十箇所で毎年行う「村づくり集合」(Village Building Convergence) の一大イベント。10日間ほどにわたってコンサート、ダンス、討論会、各種環境技術のデモンストレーションが行われる。リペアが行われた場所に人々が集まり、シティーリペア活動の紹介・普及の場ともなる。2002年からはじまり、2004年に10地域、2005年に15地域、2006年には32地域と、毎年イベント開催の輪が広がっている。

#### ジョンソン・クリーク・ウォーターシェッド評議会 (Johnson Creek Watershed Council)

「私たちはシャケが川を上ってくるのを見ると胸が高鳴るんです。」とジョンソン・クリーク流域評議会 (JCWC) 事務局長のミッシェル・バッサード氏が、胸がポンプのように弾むしぐさをした。「シャケは水系保護の象徴。ああ、私たちは野生生物と水の環境を守っているのだ、という実感がもてる。だから私たちは、必ずしもシャケが多くないジョンソン・クリークで

も、ことのほかシャケ遡上の回復に力を入れている。」

オレゴン州には個別河川のウォーターシェッド（流域）ごとに90以上のウォーターシェッド評議会（Watershed Council）がつくられている。NPOだが、州法で半ば公的な役割が与えられ、流域の水系を総合的に保全する活動を行う。ジョンソン・クリークはポートランド南部を約35キロにわたって流れる小河川で、南隣ミルウォーキー市付近に出てウィラメット川に合流する（さらにウィラメット川はポートランド市内を縦断して北に流れ、ワシントン州との州境を流れる大河オリンピア川に合流。太平洋に注ぐ）。

「ジョンソン・クリーク流域はオレゴン州でも人口密度が高い水系だ。環境もかなり多様だ。下流部はかなり都市化されているが、上流部は農村地帯。上流部では動物も多く、肥料が水系に入るなどの問題があり、同じ水系保護でもアプローチの仕方が変わる。」

ミルウォーキー市内のJCWC事務所は、会議室、図書室、水系回復作業用具の道具室などもあり広々している。付近を流れる小河川ジョンソン・クリークも、この辺まで来れば何とか川らしくなり、さらさら流れる姿が見られた。

「他のウォーターシェッドでは人間の数より牛の数のが多い。私たちのウォーターシェッドは都市化が進んでいるので、住民のライフスタイルからの影響を受ける側面が強い。」

事務所にはバッサード氏を含め3名の有給スタッフと、若干名のパート、それにボランティアなどがつめる。ウォーターシェッド全域でボランティアを組織し水系の回復事業を進める。水系を守るため住民のライフスタイルの変革も呼びかけ、各種広報・教育的活動も行う。

「自治体は市域内のことしか問題にしない。近隣組合は近隣の中だけ、学区は学校のことだ

けしめない。ウォーターシェッド評議会にはこうした領域や境界はない。流域という自然の境界があるだけで、私たちは既存の行政枠を越えたウォーターシェッド全体の自然を守る。」とバッサード氏。

アメリカでは現在、このように川の流域を単位に自然を総合的に守る運動が強まっている。流域の視点をもった自然保護団体は全米で4,000以上あるとされ、「最も急速に成長するNPOセクターのひとつ」とも言われる [14]。そうした中で、オレゴン州のウォーターシェッド評議会は、単なる民間の自然保護団体の性格に留まらず、半ば公的に規定された行政体的な位置づけで活動するシステムをつくりあげた。1997年、州が制定した「シャケとウォーターシェッドのためのオレゴン計画」（Oregon Plan for Salmon and Watershed [15]）にもとづき、各地に自主的につくられるNPOのウォーターシェッド評議会を州が公認し「カムバック・サーモン」の課題を中心に流域環境保護に取り組む体制が成立した。州全体で90以上のウォーターシェッド評議会があり、州機関であるウォーターシェッド改良理事会（Oregon Watershed Enhancement Board） [16] がそれらを取りまとめている。ポートランド市域内にもジョンソン・クリーク評議会など3つの流域評議会が領域を接している。

「ポートランド市の境で自然の回復事業が終わるとは思わない。自然は連続し有機的につながっている。私たちはその全体を問題にし、流域の多くの団体、機関をテーブルにつけて総合的な自然回復をはかる。」とバッサード氏が続ける。

ウォーターシェッド評議会は、流域という自然の生態系にそってつくられた広域自治機関とすることができる。狭い市域を超える自治機関として広域自治機関は重要な役割を果たすが、

ウォーターシェッド評議会は自然の境界を基礎にしている点がユニークだ。

ポートランドには、有名な広域自治機関としてメトロ（正式にはMetropolitan Service District）があることはよく知られている。25の自治体他を連合し、大都市圏における広域行政を可能にした。自治体を合併してしまうのではなく、個々の自治体を存続させたまま、それらを連携する新たな自治機構をつくる。そうした広域自治体づくりの試みはアメリカには多いが、メトロは単なる自治体間の連携組織に留まらず、独自の代表と議会（メトロ評議会）をもち、それが域内住民により直接選挙されるところまで行っている。つまり、独立した自治体の様相を強くもっているのである。こうした広域政府はアメリカでも一つだけである。

メトロについてはすでに多くの紹介があるので（例えば入手しやすいもので [17]）、ここではあまり知られていないウォーターシェッド評議会を紹介している。ウォーターシェッド評議会は法的にあくまでNPOの形態をとっている点が自治体（公共法人）であるメトロとは異なっている。広域自治機関の試みにも多様な形態が存在するということだ。

JCWCの活動によって、都市河川ジョンソン・クリーク的环境は明らかに改善された。1994年のJCWC設立以後、このNPOは延べ6,000人以上のボランティア活動を展開し川的环境改善に取り組んだ。その結果、わずかだが川にサケが戻った。「家族連れで散歩する人、一人でジョギングする人も増えた。環境学習で来る生徒たちからハビタートや氾濫原などの言葉が普通に飛び出すようになった。」など、住民からの証言もあった。

## 2、市民参加を促進する仕組み

### ポートランドの謎

このようなポートランドの活発な市民活動は、なぜ、どのように形成されたのか。ソーシャル・キャピタル論の大家、ロバート・パットナムは、最近著 [4] の事例分析最終章でこのポートランドを取り上げ、「ポートランド：市民参加のポジティブな疫病」（Portland: a Positive Epidemic of Civic Engagement）と題して詳論している。彼は言う。

「私たちが、ポートランド及び他都市からの20年に渡る膨大な調査結果の集積を分析して明らかにしたところでは、1974年のポートランドの市民活動は、他の同規模の大都市地域のそれと実質的に同じレベルであった。1970年代のポートランド市民は他のアメリカ人に比して取り立て市民活動を活発にしていたとか不活発だったということはない。しかしその後20年で溝は次第に広がり、他都市が次第に隔離された受動性に落ち込んでいくのに対して、ポートランドは目を見張る市民的ルネサンスを経験したのである。」 [4、pp.241-242]

例えば、1974年には21パーセントのポートランド市民が街や学校についての行政会議に参加していたが、1990年代には、これが30-35パーセントにまで上昇した。他の同規模都市は、同時期、22パーセントから11パーセントに減ったのである。新聞などへの投書も、74年にポートランドも他都市も住民の6パーセントが行ったにすぎないが、94年にはポートランド17パーセント、他都市4パーセントと格差がでていた。署名活動にサインする人の割合は、70年代でもポートランド50-60パーセント、他都市40パーセントと差があったが、1990年代半ばでは75パーセントと25パーセントという大差に拡大している。1年間のうち地域団体・

機関の役員になった人の割合も、70年代初めに15-6パーセントで同じだったものが、90年代には28パーセントと7パーセントの差になっている。ポートランドと他都市の間に明瞭な差が出てきているのを見てとれる。

「そこで出てくる疑問がこれだ」とパットナムは問う。「1974年以降の20年間でいったいどういう魔術的妙薬がポートランドの市民参加とソーシャル・キャピタルをこのように圧倒的に増大させたのか。」

だれもが興味をそそられる謎である。多くの研究者がこの謎の解明に挑んだ。パットナムもこの探求に、まず70年代以前の「前史」をたどることから試みる。

1960年代は、公民権運動、学生運動、ベトナム反戦運動、カウンターカルチャーの時代であった。他都市と同様にポートランドでも多くの運動が起こったが、特に1969年、ポートランドの中心を流れるウィラメット川沿いの高速道路を撤去させた住民運動が重要だった。高速道路建設の全盛時代に、この運動は成功し4車線の自動車道は撤去され、川沿約1.5キロにわたり緑の公園がつけられた。その後全米に（そして日本にも）広がる「ウォーターフロント公園」の先駆けとなった。

数年間続いたこの高速道路撤去の運動が、ポートランドの市民活動を活性化させ、1972年の選挙で32歳の革新派市長ニール・ゴールドシュミットを誕生させた（在任73年-79年。後、オレゴン州知事、連邦交通省長官もつとめる）。

それ以降の市民活動の活性化をパットナムは時代順にあとづけるが、「なぜポートランドだけが」の答は必ずしも容易に出ない。他の多くの研究者の説、証言から次のような要因をあげる。まず、最もポピュラーな要因だが、ポートランドの近隣組合制度による市民参加制度、市民の声に対応するポートランド行政の柔軟的な

ど。さらに、より基本的な要因として、あまり大きすぎない中規模都市の条件、比較的ゆっくり進んだ同地域の経済成長、人種的・所得階層的に比較的均一で住民が一体性を持ちやすかったこと。しかしこれらは他都市に対するポートランドの昔からの特徴で、ならばなぜ70年代にポートランドは他都市と同じ市民参加状態だったのか逆に説明がつかない。70年代の都市再開発がコミュニティーを破壊し人々の反対運動に火をつけたこと、この時期増大した連邦政府の開発補助金が市民参加を要件としていたこと、などの説も検討するが、これは他都市も同じ条件だった。革新的な人が流入したから革新化したという単純な説も紹介している。ポートランドの革新性と環境重視の街づくりを伝え聞いて、そこに同じような理想をもつ人々が集まってきた、と。単純に聞こえるが、いろいろな証言がそれを支持している。理想を求めてやってきた彼らは、ポートランドが必ずしも理想ではないことを知ると市民活動に向かった、と言われる。

パットナムはまた、ポートランドの行政の柔軟性についても注目している。彼はポートランドの活動家たちの「運動するスキル、粘り強さ、影響力を与える範囲の広さ」を評価した上で、行政側の「対応し適応できる進化する能力」を特に取り上げて評価している。

「そのような市民のはたきかけは、普通なら彼らの職務や権限に対する挑戦、変革を起こすための妨害行為とされ、批判者たちをのりしり退けるのが一般的であるが、ポートランドの行政は適応と受け入れの文化を進化させた。市民たちが市民的スキルを研ぎ澄ませ、その見解を騒々しく打ち出してきた時、行政は、多くの市民的提案を拒絶するのではなく、対応し学び取る文化を発展させた。この「呼びかけ-応答」の回路から、市民による提案と行政による対応の



パターンが進化し、他の都市で変革を阻害し活動家を落胆させることになる強圧、麻痺、うつ血状態があまり生じなかった。」[4、p.249]

市民活動家の主張ややり方も、時に強引であり建設的でなくなることが多い。しかし、ポートランドの行政は、それを一方的に拒絶はせずに対応し、実効性ある制度づくりの方向に向けていくという柔軟性をもっていった。むしろこれも「卵とニワトリ」の関係で、ポートランドに活発な市民活動があるから、このように行政が進化したとも言えるが、参加型自治体をつくっていく上で重要なポイントだと思われる。活発な市民活動を拒否せず、柔軟に取り込んで自治体行政発展の活力に変えていく。こうした中でこそ市民も変わる。単なる反対の運動でなく、積極的に対案を提示し、自治体行政の中でそれを実現していく方向をもつようになる。市民の行政に対する見方も変わり、ポートランド市民は「市政府を信頼している。なぜなら彼ら自身が政府だからだ」と言われるまでになった。[18、pp.81-82]

### 「市民参加の疫病」

産業革命がなぜイギリスに起こったか、シリコンバレーがなぜ活発な起業家経済の中心になったか、などと同じで、この種の問いにはなかなか確定的な答を出すことができない。結局、パットナムは「臨界質量規模の市民が参加することにより参加がこの地域で常識となった」として「ポートランドにおける市民活動のポジティブな意味での疫病」[4、p.255]が発生したというという苦肉の結論にたどり着く。ここで「臨界質量」とは、それ以上の質量が集まると核連鎖反応が起こる臨界点質量のことである。ポートランドでは市民活動の集積がこの臨界質量に達し、以後、疫病のように市民活動の連鎖反応が続いた、ということである。

隣近所の人たちと世間話をすると何かの市民活動に関わっているという話が出てくる。喫茶店に入れば隣のグループが市政について議論している。近くの公園でしょっちゅう集会が行われる。新聞にイベントの案内が毎日のように出る。実際に運動を起こして成功した人たちが身近に居る。そうした空気の中で、人々は連鎖反動的に活動に参加し、活動することが常識になり、その常識が人々をさらに行動に動員した。

煙にまかれた感がないではないパットナムの所論の中に、やや「これが最有力か」と感じさせる一要因が叙述されている。彼は言う。

「この（なぜポートランドが特別だったかの）問いに答えるには、不可避的にゴールドシュミット市長の時代にはじまる制度的な革新に至らざるを得ない。出来事のクロノロジーから見て示唆されるのは、近隣組合局に要約されるこれらの諸制度が、1960年代にポートランドで草の根から湧き出しユニークに展開した市民活動を維持・促進する役割を果たした、ということである。ゴールドシュミットや市政府における彼の後継者たちは、活動家たちと協働（そして闘争）することにこの他たけており、創意的なアクセスチャンネルと新たな公開の気質を生み、地域が今までにないレベルの市民参加に到達することを可能にした。」[4、p.252]

いろいろ市民間の連鎖反応で活動が活発化したとしても、1974年に近隣組合（Neighborhood Association）の支援制度が全市的に導入され、それが市民参加制度として活動を支え続け、それによってポートランドでは「連鎖反応」が長期にわたって保証されることとなったという訳だ。

### 近隣組合集会の視察

ポートランド市近隣運動局（ONI）のホームページで、95ある近隣組合の行事予定を詳細に

紹介している [19]。その中のひとつ、ローズシティパーク近隣組合 [20] の住民集会を訪ねた（調査日は2007年3月27日）。市の北東部、ちょうど空港に行く途中の住宅地域だ。面積300ヘクタール、人口8,900人、3,900世帯はポートランドの平均的な近隣地域と言えるだろう。

「私たちの近隣組合では年5回総会をもっており、きょうはそのひとつだ」とローズシティパーク近隣組合議長（代表）のケリー・デービス氏が言う。集会の場所は教会の中の小講堂。夜だったので場所を見つけるのに苦労した。静まりかえった住宅街の中、同様に静まり返った教会の地下に降りていくと約100名程度が集まり、そこだけ活発な議論と熱気が充満していた。次々に予定された人が前に出て話す。人々はそれに耳を傾け、意見を言う。コーヒーやお菓子が傍らに用意され、なごやかな雰囲気だ。子ども連れの姿も多い。この集会場は教会から無料で借りており、その代わりに、近隣組合のニュースレターを配布する際に教会の各種チラシも織り込んであげるといふ。

「毎回議題は様々だ。きょうは、持続性を重視した建築デザイン、建材リサイクルの方法、市の持続性開発局の人のお話など環境関係がテーマだ。」とデービス氏が説明してくれる。地域で活動しているNPOの人が、いろいろ環境によい建築設計のお話をする。日曜大工などへの具体的アドバイスであると同時に、地域NPO活動の紹介ともなっているようだ。勉強会のような雰囲気でもある。

「今回はそういうテーマの会議だったということだ。前は小学校閉鎖の問題でかなり厳しい議論があった。」とデービス氏。近隣内のローズシティパーク小学校が閉鎖され、近くの中学校を小中一貫校に改組する計画が現在進行中だ。児童数減少や予算削減の要請から避けられ

ない動きだが、慣れ親しんだ小学校の閉鎖に反対も強かった。長期にわたる議論の末、すでに再編計画は決定され、一貫校の設立に住民が知恵を出しあっている段階だ。この夜の総会には学校区（教育委員会）の運営担当局長（COO）が来て進行状況を説明していた。

「近隣組合は市から年1,000ドルの資金援助を得るだけだ。」とデービス氏。市が公的に認定・支援する制度としてポートランドの近隣組合制度は全米的に有名だが、行政からの直接援助額は意外と少ない。中間組織（後述の近隣連合事務所）を通じての支援はいろいろあるが、個々の近隣組合に直接入る資金は年5回のニュースレター発行のためのこの1,000ドルだけだと言う。「資金が少ないので、私たちはこのニュースレターを（郵送でなく）手渡しで配布する。50人のボランティアが出て、4,000世帯に配布している。」とのこと。

集会では、近隣内に大きな家が建つことについて、やや険しいやり取りがあった。ポートランドは都市のスプロール化を防ぎ、高い密度での建築（といっても日本ほどではないが）、公共交通機関の積極的利用などを基礎にした街づくりを行なっている。その方針から見て、大きい屋敷の建築を認めるのはいかがなものか、という主張だ。デービス議長によれば「この地域はすでに住宅開発が済んでいるの地域なので、この問題は必ずしも大きなイシューとは思わないが、近隣組合にどの程度まで開発をレビューする権限があるかは重要な問題だ。」とのことだ。近隣組合は、地域の土地利用計画（ゾーニング）を変える開発には公式に意見を言うことができ、一定の権限をもつ。しかし、それ以下の細部の内容には立ち入れない。「街の中心部では建築の細部までいろいろレビューする権限がある。私たちのような郊外の近隣ではそこまでの権限がない。」

総会は、その他に大きな紛糾はなく約2時間で終わった。最後に、赤ちゃんをかかえた若い母親が前に立って発表したのが印象的だった。こうした子どもたちのためにも資源の再利用を、と彼女たちの建材再利用NPOの活動を紹介していた。

### 市民参加制度としての近隣組合

「市が金を出すからと言って、近隣組合が私たちに丁重にしてくれることはない。」

今度は行政（市）側の近隣運動局（ONI、Office of Neighborhood Initiative）をたずねる。同局のアマリア・アラーコン局長が冗談めかしてそう言った。「近隣組合は市の方針に正面から反対することもある。同意できなければ運動を起こし、市政に挑戦する。多くの場合極めて成功裏に。それが彼らの役割であり、それでバランスがとれる。」と続ける。

市が公的に認定・支援すると近隣組合は行政の下請け化するのではないか。日本の自治会、町内会の経験からその懸念が大きいので聞いたのだが、およそそういうことはない、とアラーコン局長は言下に否定した。市の貯水池暗渠化計画を近隣組合が反対して止めさせた例を彼女はあげた。2001年の同時多発テロ以後、飲料水用の貯水池に毒を投げ込まれる危険を避けるため市議会が市の所有する5つの貯水池に覆いを被せる決定をした。しかし周辺の近隣組合や住民団体がこれに反対し、2004年にこの事業を事実上停止させた。このような近隣組合の自立した活動事例はポートランドには無数にあるとアラーコン局長は言う。

ポートランドの近隣組合制度は、1974年、革新派ゴールドシュミット市長の時代につくられた。人口50万台のポートランド市が95の近隣に分けられ、そこに近隣組合が組織されている。住民の自主的な自治機関で、通常NPO法人。

境界が明確に規定され、市が公的に認定している。行政は、開発その他近隣に関する決定をする上で必ずこの近隣組合の意見を聞かねばならず、自治上の一定の権能を有している。行政が地域の細々とした業務を住民団体にまかせたというのではなくて、地域を代表して市に物申す参加機関としての役割を明確に付与しているのが特徴だ。市条例は近隣団体の活動について次のように規定する。

「いかなる近隣団体も、市及びいかなる市の機関に対しても、近隣の居住性に関わるいかなる案件についても、行動、政策又は包括的計画を勧告することができる。その案件には土地利用、ゾーニング、住宅、地域施設、人的資源、ソーシャル及びリクリエーション的行事、交通量と交通体制、環境の質、オープンスペース、公園などを含むが、これらに限るものでない。」[21]

市から認定され、一定の権限も有する以上、行政機関に準ずる各種義務も負う。会議は行政機関の会議と同様、厳しく公開が義務付けられ、何日以上前に会議開催の案内を出さねばならないなど細かいガイドラインを定められている[22]。

95の近隣組合を一定地域ごとにまとめて7つの近隣連合事務所（Coalition Office）がある。これも7つのうち5つがNPO法人化されており、個別近隣組合を支援する役割を果たす。行政の近隣組合支援は主にここを通じて行われる。そして、全体をまとめる役割に居るのがアラーコン氏らの近隣運動局だ。各近隣組合と近隣連合はNPOだが、近隣運動局は市長室直属の純然たる行政機関。最初、近隣組合局（ONA、Office of Neighborhood Association）と言っていたが、1990年代末に、市民主導のニュアンスを強めて近隣運動局（ONI）に変えた。内部に近隣資料センター、情報照会センター、犯罪防止センター、近隣居住性サービスセンター

などのセクションがあり、それぞれの観点から近隣に支援を与える。

「ポートランドの近隣組合システムの特徴は、近隣組合が市機構の半ば公的な一部になっていることだ。他の自治体では、市が近隣自治体を公的に認定したり、資金、スタッフ、運営上の各種支援を提供するなどのことは通常行われない。」とアラークン局長が言う。

住民自治組織でありながら市の制度。この辺が微妙であり、なかなか面白い。「折衷」とも取れるが、そもそも自治体が住民の自治組織だと考えるなら当然の制度とも言える。7つの近隣連合事務所には市職員が配置されている。だからと言って、これを市役所の支所、出先機関と間違えてはならない。近隣連合事務所の多くは独自のNPO法人であり、住民からなる理事会が議決・執行機関となっている。「市職員」は多くの場合、この近隣連合に独自に雇用され、このNPO理事会の指揮の下で近隣組合支援の仕事を行う。給料だけが市から来る。日本の「出向」のイメージとは大違いで、実際上は、市がNPOのスタッフ給与を助成する形に近い。ただし、アファーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）など、公務員に法的に求められる要件はきちんと遵守しなければならない。

近隣組合や地域NPOを強化するための「近隣小額助成プログラム」もある。2006-07年度からはじまった地域団体への直接助成である。2007-2008年度の助成額は20万6,600ドル。市の助成プログラムであるにもかかわらず、どのような基準で助成するかは近隣運動局はでなく、各近隣連合がそれぞれに決める方式になっている。

## 近隣組合の変遷

「多数の近隣があるので、近隣組合が保守的だとか革新的だとか一概には言えない。住宅所有

者が多く、不動産価値を重視する近隣もあれば、ホームレス問題や環境問題に積極的に取り組むところもある。」とアラークン局長。

かつては激しい住民運動の母体だったが、時代が変わり、次第に住宅所有者の役割が強くなった。若い人より、年の行った人たちが活動の中心になる傾向もある。ある時代にできた制度は、時代の変遷につれて変えていかなければならない。ポートランドの近隣組合制度も今、オーバーホールの途上だ。どちらかという白人男性を中心にした参加組織だったものを、近年増加している移民やマイノリティーの人々、女性、障害者、若者、高齢者、低所得者、その他マージナルな立場に居る人をより参加しやすくするような制度へと変える努力が続けられている。移民1世であるヒスパニック系のアラークン氏が近隣運動局の局長に抜擢されたのもそうした流れを反映したものと思われる。2005年からはトム・ポッター市長の肝いりで、大々的なvisionPDX（ポートランドのビジョン）プロジェクトが組織され、広い層の市民を巻き込んだポートランドの今後のビジョンづくりを行なった。2007年9月に市議会で承認された最終成果『2030年のポートランド：未来のビジョン』[23]には、市民参加の課題も盛り込まれ、マイノリティー地域でのコミュニティーセンターづくりや、単なる近隣組合を超えた市域横断的な「アイデンティティを基礎にしたグループ」の役割の強化がうたわれた。

「いろんな立場にある人々を巻き込んでいく制度が必要だ」とアラークン局長も強調する。「移民の人たちは市行政への市民参加が不活発と言われるが、その移民コミュニティー内部には活発な活動がある。公的なシステム外で参加が行なわれている。いかに彼らの活動を制度でサポートできるか。そのための見直しが行われている。」

### 3、「市民団体の機関化」理論

#### NPOと自治組織

市民社会ガバナンスにはNPO（市民団体）と自治体が必要である。つまり、一方では、自由に組織されるNPOが多数存在し、様々な革新的実践をつくりだす。NPOは「市民社会組織」とも言われる通り、市民社会の代表的アクターである。必ずしも社会の全体的合意の下につくられるのではなく、個々の状況に応じて市民が自発的に、いわば「勝手に」作り出す分権的な問題解決組織である。しかし、NPOだけでは市民社会の課題は担いきれない。地域社会は、全体として行動をとるため、常に合意形成をはかり統合体として動くことも要請される。NPOの多様な主張と実践は貴重であるが、その時点での社会全体の基本的合意は、妥協であれ折衷であれ、何らかに決定されなければならない。村の秋祭りをいつするか、リサイクル日をいつにするか、全体で決定しなければならない項目は無数に発生する。そもそも、NPOの多様な行動のためにも市民社会の基本ルール（法律など）は全体的に決定されていなければならない。市民社会は、NPOの多様性を必要とすると同時に、一定枠の合意と統一行動を必要とし、そのようなメカニズムを内部に生み出す。それが自治体であり各種住民自治の組織である。NPOが土地に縛られず、自由に結束離散する人間の集団であるのに対して、自治体、自治会など自治の機関は領域をもち、地域的地縁的な組織として形成される。自由なNPOと合意形成の自治組織。この二つが市民社会には必要である。

こうしたNPOと自治組織のダイナミズムをポートランド市民社会を例にとり詳論したのがポートランド州立大学のスティーブ・ジョンソンである。彼はその研究〔6〕の中で、パットナムの「アメリカにおけるソーシャル・キャピタ

ルの減退」理論を批判しつつ、新しい市民社会ガバナンスの形態とその中でのソーシャル・キャピタル形成を論じている。簡単に言うと、彼は第1に、パットナムが軽視している「挑戦的団体」、つまり現状を批判して新しい方向を提示するアドボカシー団体（市民運動型団体）の重要性を指摘し、第2に、そうした市民団体が、自治機構的な団体（彼の言葉で言えば「シビック・バディー」）に転化していく中で新しいソーシャル・キャピタル形成がはじまっていると主張する。例えば次のように言う。

「今日、市民のより広い層が市民活動、少なくとも政治的参加という意味での市民活動にかかわっているし、挑戦的なグループ、社会運動組織、分野別・層別グループがより多くの人々に活動への参加を広げてきた。離れ離れに活動している分野別グループは確かに市民生活に過度の複数主義的混迷を生み出すかも知れないが、それは、政府をバックにした市民諮問委員会など、多分野間の市民的対話を生む新しい市民機構によって対抗的にバランスがとられるのである。・・・ポートランド自転車運動やジョンソン・クリーク流域に関する事例は、アドボカシー団体の社会的ネットワークの作り方も示している。ジョンソン・クリーク流域で水域修復に参加した過去10年間6,000人の市民は、手をたずさえ木を植え、休憩時あるいは工作中、額の汗をぬぐいながら、流域管理の政治の仕組みなどについて議論した。こうした市民事業プロジェクトは、パットナムが伝統的市民団体によって効果的に提供されるとした効果的市民参加や豊かなソーシャル・キャピタル環境と同じものを提供する。」〔6、p.315〕

#### 自転車運動の「機関化」

彼はいくつか事例を追いながらその論を展開している。私たちも、自転車交通推進運動の事

例分析の跡を追いながらそれを見ていくことにしよう。

本稿の最初で自転車交通アライアンス (BTA) の活動を紹介したが、自転車交通の市民運動は、1990年設立のBTA以前の長い歴史をもつ。ポートランドで自身も40年近く市民活動に関わってきたジョンソンは、自転車市民運動のはしりは1970年に設立された自転車ロビー (Bicycle Lobby) だったとする (以下、[6、pp.224-253] 参照)。自転車ロビーは、ポートランド州立大学の異端教授サム・オークランドが開始し、自転車ラリーなどのデモンストレーションを組織する他、市に向けた署名活動を行い、自転車レーンや駐輪施設の建設、市バスへの自転車ラック取り付けなどを求めた。州に対してもタバコ税や高速道路建設資金から自転車交通インフラ整備に金を出すよう働きかけ、1971年には、州高速道路資金の1パーセントを歩行者及び自転車交通のインフラ整備に振り向ける州法案 (Bike Bill) を通している。州資金が自転車交通に回される全米最初の法律だった。

同年さっそくポートランドで自転車専用路の計画が立案される。本稿の冒頭で紹介したスプリングウォーター・コリドールである (しかし計画は、隣接する鉄道との関係で膠着状態が続き、工事開始は30年近くもたった2000年)。同じく71年の11月には最初の自転車関連の市民諮問委員会「自転車路タスクフォース」(Bicycle Path Task Force) が設置され、自転車ロビーのサム・オークランドその人が議長に任命されている。

これ以後、こうした半ば公的な委員会が次々につくられるようになってくる。自転車路タスクフォースが短期・長期の自転車交通インフラ計画を策定する課題をやりとげた後、73年にはより長期的な「市民自転車諮問委員会」(Citizen's Bicycle Advisory Committee) が設置

される。依然として自転車に対する無理解はあったもののオイルショックにも助けられ、次第に自転車専用路や自転車レーンの建設が進む。74年には市庁の中に「自転車コーディネイター」職がおかれ、市の部局「自転車プログラム」(Bicycle Program) が生まれた。78年には市民自転車諮問委員会に代わる「市民自転車歩行者諮問委員会」(Citizens' Bicycle and Pedestrian Advisory Committee, CBPAC、又は単にCommunity Advisory Committee, CACとも呼ばれる) が設置され、これが自転車行政への市民の意見を取り込む制度として位置づけられる。同委員会は市民バイセクリストなど委員7名で構成され、月1回、第2月曜日の夜、市役所で公開の会議をもち、市民の意見を聞くとともに、市の自転車行政について提言をとりまとめた。

こうして市民参加の舞台が半ば公的な代議的機関に移行する中で、最初の市民運動団体「自転車ロビー」は75年に姿を消していた。しかしこの市民団体が消えたからと言ってソーシャル・キャピタルは減少したのか、とジョンソンは問うのだ。そうではなく、それに代わる半ば公的な市民参加機関での市民の活動がむしろ活発化した、と主張する。

「ポートランドにおいて1960年から記録された500のコミッション (commission)、理事会 (board)、市民諮問委員会 (civic advisory committee)、タスクフォース (task force) は市民的生活の欠かせない部分である。ポートランドの自転車運動の事例研究で示された通り、挑戦的なグループは市民セクターから消える時もある。しかしそれは、目的を達成できなかったり受け入れられなかったからではなく、まさに成功したから消えた。非営利・非私有の団体の浮沈だけを対象にした調査は、こうした機関化 (institutionalization) プロセスを見落とし

ている。そして、団体がひとつ減少することを市民インフラの衰退ととらえてしまう。しかし、ポートランドの新しい交通政策を積極的に機関化していった団体「自転車ロビー」は、自転車活動家たちが自転車路タスクフォースの設置に成功した時消えたのである。」[6、p.308]

こうした「コミッション、理事会、市民諮問委員会、タスクフォース」は、ポートランドばかりでなく、アメリカ各地の地方自治で広く見られる市民参加機関である。様々な政策分野ごと、あるいは各部局ごとと言ってもいいくらいに存在する公的機関である。日本で言えば「審議会」だが、日本のそれと違って会議は完全に一般公開、それどころか会議の中で参加した市民が自由に発言できる。別のところ[4、pp.160-162]でで紹介したアメリカの住民集会型市議会と同じだ。関連部局の実質的な決定機関になっていることも多く、担当部局長の任免権まで握る場合もある。この場合、部局の官僚組織はコミッション等の単なる事務局になるわけだ。

日本では民主主義は議会までだ。市議会などが大筋の法律などを決めれば、後の「細かいこと」は各部局の官僚制内で決めて実行する。アメリカでは一定規模以上の都市になると、ほとんど各部局ごとにコミッションなどの市民参加機関（決議機関）ができ、部局段階にも住民参加の民主主義が貫かれる。ポートランドでもこうした公的市民参加機関が、活発な市民運動から多数生まれ、市民社会の課題が公的自治機関の中に受け継がれていく。

### アドボカシーNPO

公的市民参加機関に注目するジョンソンだが、もちろん、こうした機関だけがあればいいという訳ではなく、社会の革新を速めるためには体制の枠外に存在する自由なNPOの役割も大

きいとする。そうした観点から1990年に新しく設立されたアドボカシーNPO「自転車交通アライアンス」(BTA、本稿1参照)の存在を高く評価する。

「(かつての自転車活動家) オークランドが1975年に(アドボカシー団体) 自転車ロビーを解散して以来、外部の強力なアドボカシー団体はなかった。活動家のエネルギーの相当部分が地域諮問委員会で使われていた。そうした中でBTAは急速に強力なアドボカシー団体に成長した。」[6、p.243]「BTAは、長く継続した半ば公的な市民自転車歩行者諮問委員会と市交通局自転車プログラムの外側に、新しい独立した組織化の構造を生み出した。またBTAは単に自転車道路網をつくることよりも広範な目的をもっていた。1995年のインタビューにこたえてBTA創設者レックス・バークホルダーは『私たちの努力の全体はライフスタイルに関する。子どもが学校に自転車で行く。店に自転車で行く。単に自転車レーンをつくるということではない。よりよい生き方を築いていくということだ』と言っている。」[6、p.244]

BTAが活動をはじめてから事態の進展は急速だった。5,000人の署名を集め、ポートランド都市圏の公営バス公社トライメットに自転車ラック(サイクリストがバスに乗り代える際、バス前部に自転車をかけて運べる装置)取り付けを求めた。92年にトライメットはその全バス車輻に自転車ラックを付けることに同意した。次に市を南北に縦断するウィラメット川にかかる橋の自転車交通環境改善を求め、市の「橋アクセス調査」(1994年)を実現させた。これにより1998年、ホーソン橋に大幅な自転車交通改善工事がほどこされた。BTAはまた裁判闘争もたたかう。高速道路トラスト基金から自転車交通のためにまわされる1パーセントの予算を充分使っていないとして、1991年、ポートラン

ド市を訴え、市の自転車予算を改革した。

BTAの主張は急進的で、多くの反対も受けた。例えば保守派のボーグル市議は「車をやめて自転車にすれば全てが解決だと考えている」と批判し、「保育所に子どもを連れていかねばならない親や、仕事の後いろんな会議に出なければならぬ一般の市民」のことを考えていない、と攻撃した [6, p.244]。近隣組合との間にも微妙な意見の食い違いがあった。地域の住みやすさや利便性を最大の関心事とする近隣組合は、車交通の騒音や渋滞の改善では同調したが、貴重な車道空間を「さほど利用されていない自転車レーン」のために取り上げてしまうことに強く反対した。

反対を押しつけ、ある程度の「偏向」も恐れず、自転車交通の促進を強力に主張する市民運動は必要であり、歴史の流れを確実に速める。こうしたアドボカシーNPOの欠点を補う機能が公的市民参加機関にはあるとジョンソンは論を進める。

「挑戦的なグループで最も成功した自転車交通アライアンス (BTA) は、一つの問題に容赦なく圧力をかけてくる単一イシュー型組織である。BTAの歴史は、単一イシュー関心型の団体がいかに生まれ、自己を維持し、社会の中でその目標を達成するかをよく示している。その短い歴史が示す通り、その過程には疑いなく激しい議論があったし、BTAのようなグループの頑固さはある人々を怒らせたことも確かだ。しかし、オープンで民主的な地域的市民プロセス (訳注：諮問委員会などの市民参加プロセス) に関わる中で、単独又は組織的に行動する人々が、市民社会の広範で多様な人々を巻き込む能力を示していったことも確かなのである。」 [6, pp.252-253]

アドボカシー型の市民団体は自己の狭い主張を続け、ソーシャル・キャピタルを破壊しかね

ない存在だとの批判もあるが、ジョンソンは、こうした運動団体も、市民諮問委員会のような対話のプロセスを通ることで、適切な解を生み出す力を発揮し、社会の中で建設的な役割を果たすことになるという。アドボカシーNPOが半ば公的な市民参加機関と結合することによって、新しい形でのソーシャル・キャピタルの形成がはじまると提起する。

「この (自転車交通推進運動の) 物語は、本研究の他の事例とともに、単一イシュー型グループは市民の広い層をつなげることがないという狭い見方を退ける。それは、アメリカで市民生活が減退したと論ずる理論に反して、市民はかつてと同様、あるいはそれ以上に市民生活に参加しているという考えを支持する。さらにそれは、政府的構造に関わっていく市民が、どのように市民としての技能と知識を獲得し、コミュニティ生活への効果的な貢献者になっていくかの具体例も提供している。市民利益団体は代議制的市民参加をないがしろにし、資源をもたない人々のみをエンパワーするかも知れない。しかし、コミュニティが、自由でオープンな対話を保証する強靱、柔軟、かつ創意的な民主的市民インフラを構築し維持するなら、単一イシュー型団体の極端な政治的意見もやわらげられ、地域問題への創意的な解決が促進され達成されていくのである。」 [6, p.303]

### 連続するサイクル

「極端な政治的意見」を激しくぶつける「挑戦的グループ」たるBTA。しかし、現在ではそのBTAよりさらにラジカルな自転車グループが現れている。車道を直接行動的に占拠して何百、何千という自転車が行進を繰り広げる「クリティカル・マス」の運動である。クリティカル・マス、つまり「臨界質量」のように自転車交通がある点まで拡大すれば力関係が変わる、とい



うことで戦闘的なまでに道路に繰り出す。時に高速道路をストップさせる時もある。逮捕者も大量に出す。クリティカル・マスは1993年にサンフランシスコではじまった運動で、私もかの地でその取材をした [24]。今では全世界に広がったこの運動が、当然にもポートランドにもやってきている。そして、成果を上げたBTAを先頭とする自転車交通促進の運動と体制に挑戦をしかけている。BTAも最初はクリティカル・マスといっしょにやっていたが、すぐ距離をおくようになる。

「クリティカル・マスはBTAを保守的と見る。法律の字句通り従うことでBTAは道路において自動車支配の現体制が拡大するのを許している、と考えている。」とジョンソンが言う [6、p.251]。「クリティカル・マスの活動家の観点からすれば、BTAメンバー、ポートランド市の代替交通プログラムのスタッフはエスタブリッシュメント（体制）の一部である。しかし、これらのエスタブリッシュされた市民派たちも、過去のある時点で、個人としてもグループとしてもアウトサイダーであり、市民を動員して人々の意識を変えようとしていたのだ。挑戦するグループはやがて成功し、政治体制に受け入れられるようになった。」

ありきたりに言えば歴史は繰り返す、ということである。若者は成熟し、体制変革にもある程度成功するが、そのときにはすでに次の世代から挑戦を受ける立場にいる。スティーブ・ジョンソンは2006年12月に来日し、全国9都市で講演していった [25] が、こうした歴史のサイクルを肯定的にとらえていた。運動は次々に進化し、新しい世代が新しい対決を挑んでくる。それで市民社会は絶えざる活性化を確保するのだ。

## 近隣組合、流域評議会でも

運動が自治組織へ機関化していく現象は、自転車運動に限らず、他の多くの分野で見られた。本稿2で紹介した近隣組合制度の歴史でもそれが言える [26]。1970年代初め、活発化してきた近隣運動の中で、市の都市計画委員会（Planning Commission）が近隣団体の意向を吸い上げる地区計画団体（DPO）の設置を勧告し、これを具体的に検討するため72年に近隣開発タスクフォース（Neighborhood Development Task Force）が設置されている。近隣組合の代表などが中に入った。73年には、近隣組合局（ONA）をつくるという市長の方針を受けて、やはりこれを具体的に検討する市民諮問委員会が設置されている。現在のポートランド近隣組合制度の中でも、まずは、アドボカシー活動もする個々の近隣組合、近隣連合事務所というNPOが基本にあり、その周辺で活動する各種市民活動NPOがあり、さらに公的市民参加機関として市民参加タスクフォース（Public Involvement Task Force）やONI部局諮問委員会（ONI Bureau Advisory Committee）があり、さらに市本体の部局として近隣運動局（ONI）がある。NPOから市機関に至る重層的な自治機構の中で市民参加が展開されている。

同じく本稿1で詳論したウォーターシェッド評議会も、NPO的性格と行政的性格を兼ね備えた市民的自治機関である。ジョンソンは、自身も積極的にかかわったジョンソン・クリーク流域評議会の中間的性格について次のように言っている。

「ジョンソン・クリーク流域評議会（Johnson Creek Watershed Council）は行政機関によって設立されている。したがって、長年それは市民社会の一部でなく政府の一部と見なされていた。初期の評議会が苦勞したのは、その擬似政府機関的な起源と、流域の汚染状態を監視・改

善するという外的挑戦者の団体のミッションの間で危ういバランスをとることだった。しばしば評議会は、それを設立した政府諸機関の役割又は仕事内容に対決することを強いられた。それは長年、NPO法人資格がなく、15の政府機関及びNPOの代表から構成される組織であった。その理事会は、流域住民ボランティアに加えて、政府機関、非営利環境団体の有給スタッフで構成されていた。それは混成的な団体であり、実質的には政府につくられたボランティア会員制団体であった。これは、組織タイプを分類する際の混沌を示しているだけでなく、典型的な機関化プロセスを示しているとも言える。自由な共同活動が、地域社会における公的事業の進め方として機関化されていくプロセスである。」[6、pp.308-309]

このようにして、ジョンソンは、市民の自発的なイニシアチブが自治機構の中に「機関化」していくメカニズムを、ポートランド市民社会の多様な事例をとりあげの中でモデル化していった。市民諮問委員会などの半ば政府的な市民参加機関については、つくり過ぎによる弊害（行政機構の無駄）も指摘されている[27]。何事も、ひとつの制度で万事解決、という発想は控えるべきであるし、そのようなことをジョンソンが主張している訳でもない。しかしこのポートランドの経験は、市民の自発的なイニシアチブを自治機構の中に吸い上げ反映させていくモデルとして、今後の市民社会ガバナンスに重要な示唆を与えるものである。

#### 4、「群集の知恵」ガバナンス

興味深いことに、ポートランドの市民参加を分析したスティーブ・ジョンソンは、今後のガバナンス・モデルをインターネットが生み出す社会モデルと重ね合わせても追求している。例えば「コミュニティ・ガバナンス：群集の知

恵をベースに」と題された最近の論考で彼は次のように言う。

「公共事業的ガバナンスの時代は終わりに近づいている。それは、「群集の知恵」に依拠したより柔軟なガバナンスに取って代わられる。地域問題解決の家父長的・専門家主導的モデルに代わり、新しいガバナンス構造は、地域市民の集合的な知恵を生かした大衆的市民参加プロセスを発展させることを通じて地域問題の解決を可能にしていくだろう。」[28、p.5]「市民の知恵を私たちはどのように力にしていけるのか。一方では、人々の顔の見えるコミュニケーションを強め、異なるコミュニティや考え方をつなぐソーシャル・キャピタルを増進していく必要があるが、他方で、情報技術が今日私たちにもたらす革命を理解する必要がある。地球的なアイデアゴラ（アイデアの市場、広場）と群集の知恵ソフトウェアの可能性を理解するには、少数の専門家でなく万人によって作られた地球初の百科事典ウィキペディアを使ってみるだけで十分だろう。」

「群集の知恵」とは「群集の狂気」への反語として使われるインターネット社会の言葉だ[29]。ネットを通じた多様な人々の一見無秩序なコラボレーション（協働）が専門家集団に勝る仕事を生み出す時代の兆候を表現している。ジョンソンは、前述2006年12月の来日講演でも、インターネット社会がもたらす市民参加の可能性について大いに試論を展開していった。

本稿は、この点について詳論する場ではないが、インターネットが生み出す新しい自治と市民参加の可能性を予兆的にでも触れておく必要はあろう。私自身、インターネットなどコミュニケーション手段の変革が市民社会にもたらす可能性について、これまでも関心を寄せてきた[30][31]。ジョンソン氏ともこの面で20年来の交流がある。インターネットによる新しい社

会現象については、次々と新語が生まれは一世を風靡している。Web 2.0という言葉はすぐすたれると思うが、群集の知恵、集合知、ロングテール、オープンソース、ウィキノミックス、アイデアゴラ、ピアプロダクション、マスコラボレーション等、多様なものがある。乱暴にまとめれば、これらはいずれもインターネットのもたらす分権的な力を示す言葉で、ネットにより個人や小組織が大きな集合力を発揮するようになることをそれぞれの側面から言い当てている。ウィキペディアというネット上の百科事典が、多数の市民に寄ってたかって無秩序につくられるように見えながら、優れた情報集積源を形成する。あるいはロングテールは、これまで市場に無視された売れない商品がアマゾン・コムなどネット販売でそこそこ売れるようになる現象だ。売上高グラフで右の方に恐竜の尾っぽ（テール）のよう長く伸びていく「死に筋商品」がビジネスの対象になる。売れない書き手が日の目を見るチャンスも広がる。ソース情報を広く公開した上での人々のグローバルな協働が、各種ソフトウェアばかりでなく、様々な新発見、新製品を生んでいく。専門家や巨大組織の力とその権威は徐々に掘り崩され、ボトム・アップ型の新しい社会秩序の可能性が垣間見られる。カナダ学界の総元締めであるカナダ学術会議（Council of Canadian Academies）会長ピーター・ニコルソンも次のように言っている。

「今日、何が知的権威と見なされるべきかについて根本的な変化が進行している。人々は、様々な分野で認められた専門家にあまり耳を傾けなくなった。・・・（依然として、今日の知的権威、専門的能力は大切だと思うものの）・・・私の世界観をつくってきたそうした諸価値が、テクノロジー、グローバリゼーション、ポスト産業社会的豊かさで生み出される新しいパラダイムにより陰りを見せてきたことも

事実だ。これらの要因が、かつてなかった形で個人の力を祝福し強化する文化を生み出している。そして拡大する根本的変化の一つの明らかな兆候が、教会、学校教師、家庭医、企業経営者、労組リーダー、政治家、そして知識人など、事実上あらゆる形の伝統的権威への信頼の低下である。」[32]

ニコルソンは、既存の知的権威を全否定するのではなく、変化する知的世界で専門家がどういう役割を果たすべきかを探っていくのだが、私たちとしては、このような既存権威の転換が当然に行政や地方自治の分野にも押し寄せていることに検討を加えていく必要があるだろう。この分野の課題は電子自治体やeデモクラシーなどとして長らく議論されてきたが、今日の新しいネット社会の段階は、議論を新しいレベルに押し上げているように思われる。確かにインターネットは政府情報の公開にすさまじい変化をもたらしたし、それを利用した市民の政策提案、決定への参加に優れた手段を提供した。NPOの自由な実験を社会に問うメディアとしても威力を発揮した[30]。しかし、現在の状況は、そうした手段、メディアとしての有用性以上に、自由な市民参画がどのように内側から秩序をつくり出すか、つまり、経済市場における「神の手」に相当する「アイデアゴラ」での秩序形成の機作が徐々に見え隠れしはじめたことに特徴があるように思われる。一見無秩序なマスコラボレーションで「群集の知恵」が機能していく姿に、この独自秩序形成のヒントが隠されている。

タブスコットとウィリアムズは『ウィキノミックス』で次のように書いている。

「ビジネスの世界に、新しい力が台頭しつつある。我々は、これをマスコラボレーションと呼ぶ。リナックス、マイスペース、ウィキペディアなどが頭に浮かぶだろうが、マスコラボレー

ションとはもっと遠くまで続く道である。人々が社会的なつき合いやエンターテインメント、革新、取引などをする新しい方法、自分が選んだピアツーピアのコミュニティー、自発的参加によるコミュニティーで行う新しい方法なのだ。企業にとっては、顧客と協力して製品を設計し、組み立てる方法でもあり、また、ユーザー自身が価値創造の大半をしてしまえる場合もある方法である。研究者なら、データと手法をオープンソース化し、新発見への参加機会を世界中のベテラン研究者に与えることにより、科学というものを根本的に書き換えることができる。政府でさえ、新しいデジタルツールを使って公共サービスの提供方法を変革し、市民とともに政策を策定することができる。」[33、pp.462-463]

同書の中でタブスコットらは主に、企業のウィキノミックスへの対応を述べているのであるが、ここでわずかに触れられたように、政府や自治体のあり方としても充分敷衍できる方法である。これから見ると、自治のポートランド・モデルは極めて「ウィキノミックス」的である。何よりも、行政がオープンである。情報を徹底して公開し、市民からの提案を受け入れて政策化していく柔軟なメカニズムをもっている。ポートランド市内にはあらゆるNPOが活発に活動し、新しい公共づくりの実験を行い、かつ協働し政策提言し、その実践を公的な行政に「機関化」する回路を様々に生み出している。

ポートランドの行政は、市民からの働きかけを受け入れていく様々な制度をもっているということであるが、ただし、制度の導入がすべてではない。何か特定の制度が解決としてあると考える古典的な誘惑は避けるべきだろう。ネット社会の「神の手」が提起し始めたのは、NPOの自由な実践と提案、無秩序な市民参加のイニシアチブが、ある意味制度から離れて多様に展

開し、それがアイデアゴラの「市場」メカニズムを経て社会的に実現されていく「プロセス」の重要性である。それを担う制度の形は多様であり得る。ネット上の諸事業と同様、自治と市民参加の分野でも、今後さらに多様な創意的実験が生み出されるだろうし、それを求める課題が我々にもある。ポートランドの自治モデルもその試みのひとつとして、今後の市民社会に重要な示唆を与えていこう。

\*本稿の調査・執筆にあたり、愛知東邦大学個人研究費及び、独立行政法人科学技術振興機構平成18年度研究開発プログラム：「ユビキタス社会のガバナンス」のための「市場と非市場を繋ぐ価値転換システムに関する研究」（代表：福田豊・電気通信大学教授）での助成を得た。

## 引用文献

- [1] Carl J. Abbott, "The Capital of Good Planning. Metropolitan Portland since 1970," Robert Fishman (Ed.), *The American Planning Tradition. Culture and Policy*, John Hopkins, 2000.
- [2] Heike Mayer and John Provo, "The Portland Edge in Context," Connie P. Ozawa, *The Portland Edge: Challenges and Successes in Growing Communities*, Island Press, 2004.
- [3] Robert D. Putnam, *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Brookings Institution Press, 1999; 邦訳：ロバート・D. パットナム『孤独なボウリング』柴内康文訳、柏書房、2006年。

- [ 4 ] 岡部一明『サンフランシスコ発：社会変革NPO』御茶の水書房、2000年。
- [ 5 ] Robert D. Putnam and Lewis M. Feldstein, *Better Together: Restoring the American Community*, Simon & Schuster, 2003.
- [ 6 ] Steve Reed Johnson, *The Transformation of Civic Institutions and Practices in Portland, Oregon: 1960-1999*, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of doctor of philosophy in Urban Studies, Portland State University, 2002, UMI Number 3119017, ProQuest Information and Learning Company.
- [ 7 ] City of Portland Office of Transportation, *Bicycle Master Plan*, Updated in July 1998.
- [ 8 ] <http://www.bta4bikes.org/>
- [ 9 ] City of Portland Portland Office of Transportation, *Bicycle Related Industry Growth in Portland*, June 2006.
- [10] International Bicycle Fund, "Bicycle Statistics: Usage, Production, Sales, Import, Export," <http://www.ibike.org/statistics.htm>
- [11] Bicycle Transportation Alliance website: <http://www.bta4bikes.org/>
- [12] *City Ordinance No. 175937: Conditions of Revocable Permit to Modify City Intersections* (Passed by Portland, Oregon City Council 09/19/01).
- [13] City Repair Project, *City Repair Project's Placemaking Guidebook*, Second Edition, 2006.
- [14] Center for Watershed Protection, "Community Watersheds," [http://www.cwp.org/Community\\_Watersheds.htm](http://www.cwp.org/Community_Watersheds.htm)
- [15] *Oregon Salmon Recovery Initiative*, passed as SB 924 and HB 3700 at Oregon Legislature.
- [16] Network of Oregon Watershed Councils website: <http://www.oregonwatersheds.org/>
- [17] 川村健一・小門裕幸『サステイナブル・コミュニティ\_持続可能な都市のあり方を求めて』学芸出版社、1995年。
- [18] Carl Abbott, *Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*, University of Pennsylvania Press, 2001.
- [19] Office of Neighborhood Initiative website: <http://www.portlandonline.com/oni/>
- [20] Rose City Park Neighborhood Association website: <http://www.rcpna.org/>
- [21] *Portland City Code*, 3.96.030B.
- [22] *Standards for Neighborhood Associations, District Coalitions, Business District Associations, and the Office of Neighborhood Involvement*, adopted by Resolution 36329 by Portland City Council on July 13, 2005.
- [23] City of Portland, *Portland 2030: a Vision for the Future*, September 2007.
- [24] 岡部一明「自転車がクルマ社会に対抗してデモ行進 - サンフランシスコ“クリティカル・マス”」『週刊金曜日』、1997年8月22日。

- [25] スティーブ・ジョンソン2006年来日講演：<http://www5d.biglobe.ne.jp/~okabe/sjohnson/> Portfolio, 2006.
- [26] ポートランド近隣組合制度の歴史については次がよくまとまっている。League of Women Voters of Portland Education Fund, *Portland's Neighborhood Associations, Part I - History* October 2005 (Revised December 2006).
- [27] Little Hoover Commission, *Historic Opportunities: Transforming California State Government*, State of California, 2004.
- [28] Steve Johnson, "Community Governance: Facilitating the Wisdom of Crowds," *Your City Your Say* (Brisbane, Australia, City Council newsletter), March 2007.
- [29] James Surowiecki, *The Wisdom Of Crowds*, Random House, 2004; 邦訳：ジェームズ・スロウィッキー『「みんなの意見」は案外正しい』小高尚子訳、角川書店、2006年。
- [30] 岡部一明『インターネット市民革命』御茶の水書房、1996年、
- [31] 岡部一明『パソコン市民ネットワーク』技術と人間、1986年。
- [32] Peter J.M. Nicholson, "The Intellectual in the Infosphere," *The Chronicle of Higher Education*, March 9, 2007.
- [33] ダン・タプスコット、アンソニー・D・ウィリアムズ『ウィキノミクス - マスコラボレーションによる開発・生産の世紀へ』井口耕二訳、日経BP社、2007年; Don Tapscott and Anthony D. Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*,