

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 23 年 5 月 18 日現在

機関番号：32686

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2011

課題番号：21730407

研究課題名（和文） コミュニティ・ガバナンスの社会的基盤に関する比較社会学的研究

研究課題名（英文） Comparative Study of Social System which Promote Community Governance

研究代表者

西山志保 (NISHIYAMA SHIHO)

立教大学・社会学部・准教授

研究者番号：50402087

研究成果の概要（和文）：

本研究は、グローバル化に伴い発生している都市間競争とその結果もたらされたインナーシティ問題に注目し、イギリス、アメリカ、オランダにおける市民主導の地域再生の実態調査から、コミュニティ・ガバナンスの国際比較研究を行い、官主導パートナーシップ型ガバナンス、自由主義型ガバナンス、市民主導パートナーシップ型ガバナンスに分類してその社会的基盤について考察した。その結果、市民セクター組織の内外のネットワークづくり、市民セクターと行政や民間企業とのパートナーシップを促す都市政策、市民活動団体の支援を行う中間支援組織の存在、アセット・マネジメントの存在などが、コミュニティ・ガバナンスの形成を促す重要な要因になっていることを明らかにした。これらの調査結果から、日本のコミュニティにおけるガバナンス形成可能性について考察した。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this research is to make clear social system of governance which promotes community regeneration. I pick up three types of community governance, one is government-lead type of governance, market-oriented type of community governance, citizen-lead type of governance. I conclude that networking of each voluntary organization, the role of intermediary organization, supportive urban policy, asset management of public lands and buildings are very important to promote community governance.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：都市社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：コミュニティ・ガバナンス、社会的企業、地域再生、アセット運営、中間支援組織

1. 研究開始当初の背景

(1) 急速なグローバル化に伴う都市間競争と

格差の拡大、インナーシティ問題の深刻化、各国の都市再生の戦略

(2)市民主導(NPOやNGO、社会的企業など)による地域再生の動きの広がり

(3)市民による地域再生を促す都市政策への転換としくみづくり

以上の3点を背景として、新自由主義的背景のもとに地域資源を活用し、地域再生を草の根レベルで実現しようとしている市民活動の実態とそれらが形成するガバナンスの可能性について検討した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、まちづくりや都市再生を担う政府セクター、市場セクター、市民セクターの間のガバナンス(協治)の形成過程を、福祉国家の転換を背景にパートナーシップ型へと移行したイギリス、自由主義体制をとるアメリカ、国家と市民社会がともに強い社会民主主義政策をとるオランダを事例として、国際比較研究によって分析し、その形態や役割分担を決める社会的基盤の分析からコミュニティ再生の具体的な問題解決の手法を提示することを目指した。

3. 研究の方法

(1)こうしたテーマを検討するために、市場経済の力を最大限に活用し、市民セクターも市場の力を利用して活動するアメリカ、福祉国家からの転換を模索し、市民セクターとのパートナーシップ政策を推進するイギリス、対等なパートナーシップに基づく社会民主主義政策をとるオランダを取り上げた。それぞれの国で新自由主義が広がる1990年代から、どのように都市政策が変化したのか、それがどのように地域社会にインパクトを与えたのか、様々な文献・資料及び情報収集からまとめた。さらに制度的変化を踏まえて、地域再生に取り組む市民組織、行政、住民組織、中間支援団体などにヒアリング調査を行った。

(2)イギリスでは、ロンドンを中心に全国展開している社会的企業「まちづくり事業体(Development Trust)」を取り上げ、福祉国家の転換を背景として、政府セクターと市民セクターの関係変容を明らかにした。イギリスでは1990年代から政府が推し進めてきたトップダウンの都市再開発があまり効果をもたらしていないとの批判が高まり、むしろ行政と市民セクターが協働して地域づくりを進める都市政策へと大きく変化するようになった。

まちづくり事業体は、1970年代に都市再開発に対する住民運動を契機に開始し、現在では行政に代わって環境改善、福祉サービス、移民の就労支援などに取り組んでいる。とりわけ公的機関が所有して、放棄されている土地や建物などをコミュニティのアセット(資産)として再価値化し、住民を取りこみなが

らマネジメントを実施している。そこで代表的な3つのまちづくり事業体の事務局長、スタッフへのヒアリングを行い、アセットマネジメントの手法、行政との関係、財政的自立への工夫などについてヒアリングを行った。

またオランダでは民間非営利団体である住宅協会(Housing Association)が主に社会住宅の提供を担っている。社会民主主義体制のもとで政府と対等に関係を取り結び、政府の代わりに住宅提供を担うガバナンスの実態を明らかにするために、住宅協会の支部の事務局長やスタッフへのヒアリング、現場視察などを行った。アムステルダム都心部だけでなく、郊外化が進み大規模団地開発が1970年代に進められたベルマミーア団地では衰退した地域の再生ということで、ハード面での再生だけでなく、住民団体との協議会を設立し、総合的な地域再生のためにソフト面でのサービス充実を進める様々な取り組みがみられた。

アムステル大学の都市計画やデザイン領域の教員なども社会住宅や地域再生のプロジェクトに関わっており、住民合意をとりつけ、それを具体的プロジェクトにどのように結びつけていくのか、数多くのワークショップが開催されていることをヒアリングなどから明らかにした。

新自由主義体制をとり、民間活力を強調するアメリカでは、工業都市デトロイトやニューヨーク、ボストンにおいて地域再生に取り組む中間支援団体に対して調査を行った。機能縮小しているデトロイト市役所とは別に、民間の財団からの財政的支援、様々な形態の民間非営利組織(NPOなど)、地元の大学、商工会議所などのパートナーシップが多様なレベルで形成されていることを明らかにした。不足するサービスを民間企業や民間非営利組織が補うという、まさに民間中心のガバナンスの形成がデトロイトの地域再生を促す契機になっていた。

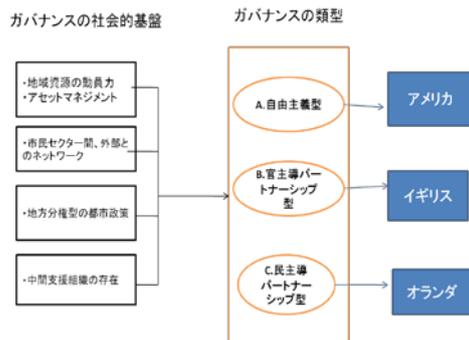
またアメリカには低所得者層向けの住宅開発を主に担う民間非営利組織であるまちづくり会社(Community Development Corporations)が各地域で活動を展開しており、そこが住宅開発のみならず、ショッピングセンターや地域開発まで担っていること、そしてそれを支援する中間支援団体LISCなどが非常に有能なスタッフを雇い、様々なノウハウを提供していた。そこでこれらの団体がどのように相互に結びつきを形成し、そこからどのようにプロジェクトを進めているのか、資料や論文、ヒアリングなどから考察した。アメリカには多くの財団や中間支援団体が財政的にも、情報提供などでも市民活動団体を支える大きな基盤を形成しており、これは

他の国ではあまり見られない点であった。

また日本でもインナーシティ問題を抱える横浜の寿町において地域再生に取り組む社会的企業について、行政や事務局長、スタッフにヒアリング調査及び資料収集などを行った。彼らは、プロジェクトベースで常に何かしらの申請をしなくてはならず、それが主に単年度で終わってしまうために、持続性という点で非常に大きな問題を抱えていた。またイギリスのアセットマネジメントを導入して財政的基盤の強化を目指しており、地元不動産会社の協力によって活動をしているが、欧米のように中間支援組織があったり、それを継続的に支える財団や行政との関係が形成されているとはなかなかいいづらい状況であった。

4. 研究成果

市民主導でコミュニティ再生に取り組む事業の国際比較研究を行い、下記のことを明らかにした。



イギリスでは、官主導パートナーシップ型ガバナンスの形成が促されていた。アメリカでは自由主義型ガバナンスにより市民主導のコミュニティ再生が、さらにはオランダでは民主導パートナーシップ型ガバナンスにより政府と市民セクターが対等な関係を取り結んでいるという状況がみられた。

これらの事例に共通しているのは、第1に、組織間や個人間で重層的に形成されるネットワークの重要性である。いずれの国においても市民セクターが行政や企業とパートナーシップを取り結びながらコミュニティ再生事業に取り組むためには自立をしなくてはならない。その必要条件として各セクター間、セクター内でのネットワークづくりがあげられる。市民諸団体がそれぞれにネットワークを形

成し、さらに各セクターの長所と短所を補い合いながらコミュニティ再生の様々な問題に取り組むことがガバナンスの形成に結びつくといえる。

第2に、市民セクターの成長を促すような都市政策の必要性である。イギリスでは1990年代にパートナーシップ型の都市政策へと大きく転換し、自治体を含めたパートナーシップの形成が政府の補助金申請の条件になるなど、政策レベルでガバナンスの形成が促されていた。アメリカでも地方分権により民間とのパートナーシップを推し進めるための地域再投資法(CRA)やタックスクレジットなどの諸制度が整備されている。とりわけ低所得者向けの住宅開発をまちづくり会社が担いやすくするための様々な補助金制度が確立されて、パートナーシップに基づくガバナンスの形成を推し進めるような都市政策がみられた。

さらにオランダでは、政府と非営利組織である住宅協会などがともに社会住宅の供給などを担うという歴史が長く、民間投資というよりは平等性や公平性という社会理念を求める都市政策がとられてきた。しかし1990年代から政府の財政的縮減により、住宅協会が自立を迫られるようになった。このように市民セクターが自立するためには、彼らの活動を支える都市政策が非常に重要であり、これが補助金獲得やパートナーシップ形成を推し進めていることを明らかにした。

第3に、市民セクターの組織を連携し、様々な支援を行う中間支援組織の存在である。とりわけイギリスやアメリカでは、草の根的な団体を財政面、情報提供、ネットワークづくりなどで支える中間支援団体の存在が大きい。コミュニティにおいてガバナンスを形成するためには、小さな団体が直接的に行政や民間企業と交渉するだけでなく、ネットワークをとりまとめる中間支援組織が行政や政府に対してアドボカシー(政策提言)などを積極的に推し進めていくことが重要だといえる。

第4に、見捨てられている地域資源を地域の資産として発見し、運用していく「アセット・マネジメント」といわれる手法の重要性である。アセット運営は、土地の利用権と使用权を切り離し、利用権の部分でコミュニティ所有という概念を提起している。その意味で、今後のまちづくりにとって多くのアイデアをもたらしていた。またアセット運営は、市民セクターの潜在能力を高め、行政や民間企業と対等な関係でパートナーシップを取り結ぶための「市民の自立」という点からしても、非常に効果をもたらしている。

実際に日本でも、廃校利用してアートプラ

ットホームにしたり、商店街の空き店舗を活用して地域活性化を図っている場所がみられる。こうしたアセット運営を進める際に、NPOが行政と交渉をしてアセットの利用権を獲得し、民間企業から資金を獲得する過程は、まさにガバナンスを形成する過程だといえる。

以上、コミュニティ・ガバナンスの比較から、各国の歴史や文化によってガバナンスの形態が異なっていること、そしてコミュニティにおけるガバナンス形成に関しては、都市政策、ネットワークや中間支援組織の有無、アセットマネジメント手法の導入などがガバナンス形成の大きな要因になっていることが明らかになった。

そして行政セクターや市場セクターの力が強い日本において、市民主導のコミュニティ・ガバナンスを形成するためには、前述した4つの社会的基盤を整え、市民セクターが自立するための条件を確立することが不可欠であることを結論づけた。

こうしたコミュニティ・ガバナンスについての国際比較研究の成果を、「クリエイティブ産業は都市を再生させるか？」『地域開発』や『分断社会と都市ガバナンス』（日本経済評論社）における「都市政策の転換とガバナンスの展開」「正義都市アムステルダム都市再生」などの著書や論文においてまとめると同時に、学会報告なども積極的におこなった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計5件)

- 1) 西山志保 2012「クリエイティブ産業は都市を再生させるか？」『地域開発』569号, pp. 22-26、査読なし
- 2) 西山志保 2011「イギリスガバナンス型まちづくりと市民セクターの役割変化」『三田社会学』16巻、25-36頁. 査読なし
- 3) 西山志保・石山博之 2011「協働推進におけるNPOの自立支援」『せたがや都市社会研究3』, 42-54頁. 査読なし
- 4) 西山志保 2011「横浜・寿町における自立支援と地域再生—多様性を包摂するまちづくり—」『グローバル都市研究』、4、82-97頁、査読無し
- 5) 西山志保(2009)「オバマ政権に期待されるコミュニティ政策—CDCの現状を踏まえて」『地域開発』Vol. 542, 27-30頁. 査読なし

〔学会発表〕(計2件)

- 1) 西山志保(2010/7/10)「イギリスのガバナンス型まちづくりと市民セクターの役割変化—社会的企業の台頭と公共性の再編」『三田社会学シンポジウム：都市の公共性』、慶応義塾大学。
- 2) 西山志保(2010/5/9)「都市政策の転換とコミュニティ・ガバナンスの変容」『地域社会学大会』駿河台大学

〔図書〕(計2件)

- 1) 西山八重子編著 2011『分断社会と都市ガバナンス』（日本経済評論社）「第2章都市政策の転換とガバナンスの展開」22-44頁、「第5章正義都市アムステルダム都市再生—社会的混合を促すオランダ・モデル」103-123頁。
- 2) 苏秉公副編者：庞啸 2011『城市的復活』文匯出版社(中国語出版)「経済危機におけるまちづくりNPOの挑戦—アメリカのNPOの事例から」pp. 128-140.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西山志保 (NISHIYAMA SHIHO)
立教大学・社会学部・准教授
研究者番号：50402087

(2) 研究分担者 特になし

(3) 連携研究者 特になし