

## 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25年6月10日現在

機関番号：25407

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530563

研究課題名（和文）米国都市行政における市民事業体の準自治体化（PDA）に係る  
基礎的データベース構築研究課題名（英文）Basic Database on Quasi- Municipalization (PDA) of Citizen Entities  
in US Urban Management Systems

研究代表者

前山 総一郎 (MAEYAMA SOICHIRO)

福山市立大学・都市経営学部・教授

研究者番号：80229327

研究成果の概要（和文）：

「市民の事業体（NPO等）が、市民的運営を保持しつつも、「準自治体」として市当局によって都市行政に組み込まれる」仕組みとしてのPDA（公共開発機構）が着目されている。その制度化での「市民的エートスの保持」という根元的問いを基底におき、その実態と特性を明らかにする基礎的調査を行なった。各種PDAや「PDAの父」へのヒアリングを基とした調査の結果、(1)PDAのデータベースの作成、(2)PDA運営の特性、(3)PDAの形成過程、(4)組織ガバナンスと市民統治、(5)PDAの社会制度化の特質、の5点の研究成果を、日本および米国においてほぼ初めて得ることとなった。

研究成果の概要（英文）：

This basic research focuses on "Public Development Authority"(PDA) that has been established and woven by local governments into urban management system in US cities, and tries to ascertain the factual aspects as well as peculiarity of PDA. This research was conducted on the basis of a basic question "how is citizen ethos insured in the institutionalization?", and by way of interview-researches to PDAs and "father of PDA". As the result we acquired the 5 findings that is renewed and original for the academic fields and studies in Us and Japan : (1)Database of PDAs, (2)Peculiarity of PDA managements,(3)Making process of PDA, (4)Citizen governance in the organizational governance,(5)Peculiarity of PDAs in the Socio-institutionalization.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2011年度	800,000	240,000	1,040,000
2012年度	700,000	210,000	910,000
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：公共 都市行政 準自治体 市民 PDA 公民連携 PPP コミュニティ

### 1. 研究開始当初の背景

#### (1) 研究開始当初の背景

アメリカにおいて進展している都市行政のパラダイム転換にあつて、市民の事業体たるNPOさらにCDCが、市民的運営を保持しつつも、「準自治体」として市当局によって都市行政に組み込まれる事態があらわれている。目下、全米の先進市(シアトル、タコマ等の諸市)でこの動向は進展しつつあるが、日米でその研究は極めて乏しかった。

#### (2) 着想の経緯

報告者は、市民が市民の条例案を住民投票で決する直接立法の方式について、平成17～18年度に基盤研究(C)『市民社会型資本循環』の基盤としての市民統治公団の実態研究(課題番号17530384)を遂行したが、シアトル市内での調査の折に、市内のある地区で、福祉施設・コミュニティセンター・図書館の複合施設を資金準備し設置に成功した"SCID PDA"という一つの「公共開発機構」(Public Development Authority)を取材した。その際、元来NPO/CDCであった同機構が都市行政体系に接合され、地区での諸施設の設置や新たな地区事業の開発推進を、準自治体として実施するありようを目前にして強いインパクトを受けた。いわば、市民の考えと手足が準自治体という姿をまとして、公共的事業をすすめる姿になっている。(拙著『コミュニティ自治の理論と実践』(東京法令出版、2009年)に記載)。

このときに、NPO/CDCが都市行政と接合されるイシューについて、これまで日米においても本格的な研究がないことに気づくこととなった。

#### (3) 研究が必要であった背景

##### ① 都市行政のパラダイムの転換

日本の都市行政において地域分権・都市内分権の動向において、自治体のみのも主導によるのではない新たな地域構築が求め

られており、地域の諸セクターを地域構築につなげるかが問われる状況にあつた。そして米国の多くの都市において、民間企業の力を用いて地区再開発等の公共事業に取り組む「公民連携」手法(Public Private Partnership)やPFIの手法が数多く展開されており(日本では岩手県紫波町がPPPを実施)、都市行政のパラダイム展開の中での官・民間企業・市民の役割と共働の方式が模索されている。

② NPO・CDC研究の最先端としてのPDA研究

NPOやCDCといった市民事業体が、公民連携事業で住宅建築、企業誘致、工場跡地問題解決などで貢献する過程で、その有効性を評価され、特定の自治体業務の法的主体たる「準自治体」(quasi-municipal corporation)として認定され編成されるという驚くべき展開を呈している。いわば、「市民の力」を一般化し「準自治体」化して都市行政に接合する最先端の手法であるが、それは、NPO、CDC研究の最前線でもある。

この着想と背景をもって、本研究は実施されることとなった。

### 2. 研究の目的

「市民統治による市民事業体が都市行政体系に組み込まれる(準自治体化)にあつて市民的エートスは保持されるのか。またそれによって新たなことを行えるのか？」という根底的な問いを解明するための基礎的研究として、本研究の目的は、基礎データベースの作成とともに、都市行政体系に接合(一般制度化)された「市民的統治」の位相の実態の析出をめざした。

### 3. 研究の方法

PDAという新規の展開・制度を捉えるために、次の方法を取り、実施した。

#### (1) 平成22年度

「PDAの実際」をとらえるための方法

として、「PDA特有の組織構造」「運営」を捉える基礎的調査が現地のPDA団体に対してなされた。（「PDAにおけるマネージャーのありよう、PDA特有の運営」「PDA特有の組織構造」）。

調査のセッティングに向けては、シアトル市コミュニティ振興部とワシントン大学の助力を得た。そして Pacific Hospital PDA, Pike Place Market PDA 等 7 団体についてヒアリングを行なった。

### (2)平成23年度

前年度の「PDA特有の組織構造」調査を踏まえて、次の段階の研究方法として、「PDAに関する内在的調査」を行なった。具体的には、その形成過程と市民統治の特性把握を示す方法をとった。

第一に、PDAの草創期に構想・提言した「PDAの父」(O. イェール・ルイス氏)へのヒアリング調査を行い、PDAの形成の理由について調査を行い、第二に、その展開の特定の把握のため、PDA数団体へのヒアリング調査により、「市民統治」の実際についての概括的調査を行い、その結果に基づき、「データベース表」を作成した(後述)。

### (3)平成24年度

総括年度として、平成22・23年度の調査を踏まえさらに、都市行政の視点からの「PDAの社会制度化」に関する調査方法をとった。即ち、「市民統治による市民事業体が都市行政体系に組み込まれる」社会制度化における展開と課題を浮き彫りにする調査方法として、第一に、PPPとの関連性についての調査をNCPPP(全米PPP協議会)の会長へのヒアリングを通して行い、第二に、シアトル市法務部へのヒアリングを行い、その「PDAの社会制度化」の法務についてその基礎的部分を確認した(Charter(設置特権文書)、定款、自治体間関係など)。

この調査方法で、PDAの「PDA特有の運営」「形成と市民統治」「社会制度化」に関する調査を実施した。

## 4. 研究成果

調査の結果、次の5つの研究成果が得られた。

### (1) PDAのデータベースの作成

全米におけるPDAについて、「PDA特有の運営」「形成と市民統治」「社会制度化」に関する調査に基づき、データベース表を作成した。(前山総一郎、準自治体 Public Development Authority (PDA) の起

源と法的ステイタス、八戸大学紀要42号、2011年：2～4頁に掲載) (下記に同表の一部分掲載)

名称	設立年	目的	所在地	設置	設置根拠
1 NW Regional Public Development Authority	2001		Lincoln County		See Docs under Almiria on MRSG PDA Page
2 Anacortes Downtown Development Authority	1985	Facilitating economic development, job creation and employment opportunities	Anacortes, Skagit County	Anacortes 市	Anacortes Municipal Code Ch. 2.72
3 Anacortes Public Development Authority	2002	Community renewal agency under Ch. 35.81	Anacortes, Skagit County	Anacortes 市	Anacortes Municipal Code Ch. 2.88
4 Bellevue Convention Center Authority	1988	Operate Meydenbauer Center	Bellevue, King County	Bellevue 市	
5 Bellingham Public Development Authority	2008	Assist with development of downtown, Old Town, and waterfront	Bellingham, Whatcom County	Bellingham 市	See Documents on MRSG PDA Page
6 Burke-Gilman Place Public Development Authority	1983	Health care education and housing facilities	Seattle, King County	Seattle 市	Seattle Municipal Code, Ch 3.110 - Public Corporations
7 Capitol Hill Housing Improvement Program	1984	Preserve, improve, and restore affordable homes	Seattle, King County	Seattle 市	Seattle Municipal Code, Ch 3.110 - Public Corporations
8 City Center Redevelopment Authority	2006	Facilitate the redevelopment of property within the Vancouver City Center Vision plan area	Vancouver, Clark County	Vancouver 市	Ordinance No. M-3739 and Eyles, 2-27-06
9 Downtown Redevelopment Authority	1987	Oversee development and assembly of projects in the Vancouver hotel and convention center project (amended 2/06)	Vancouver, Clark County	Vancouver 市	Vancouver Municipal Code Ch. 2.73 and Ordinance M-3738, 2-27-06
10 East Lewis County Public Development Authority	1986		Lewis County	Lewis County	Lewis County Code Ch. 2.20 (315 KB)
11 Ellensburg Business Development Authority (Phoenix Development Authority)	1994	Provides economic development services for the City of Ellensburg and manages the Incubator and Airport Buildings	Ellensburg, Kittitas County	Ellensburg 市	
12 Foss Waterway Development Authority	1996	Oversee property development and marketing of the publicly-owned Foss Waterway property	Tacoma, Pierce County	Tacoma 市	Ch. 1.60 Public Development Corporations

(PDAに係るデータベース一覧(一部): [雑誌論文]④、2～4頁)

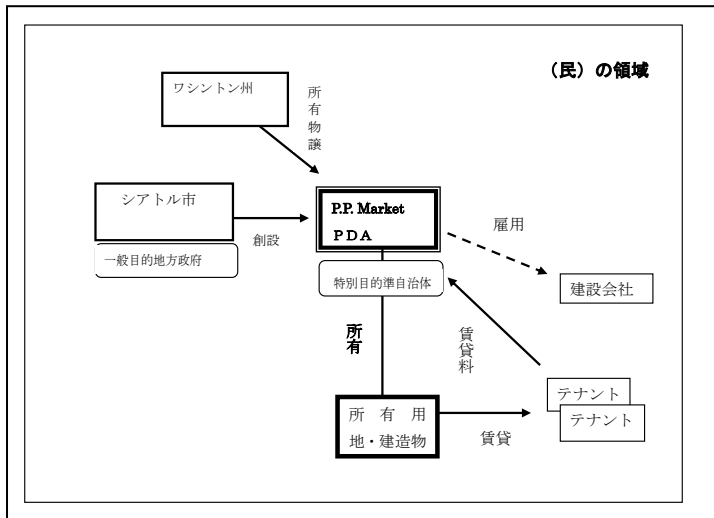
シアトル市の歴史的観光市場を経営する Pike Place Market PDA の調査(平成22年8月)を通じて、同PDA(1972年設立で最古のPDAの一つ)が、PDA特有の運営と経営を行なっていることが明確となった。

Pike Place Market PDA の場合であれば、その形成期から①シアトル市により設定された、地区の「都市再生計画」と地区の歴史的「地域保全計画」の推進とともに、②観光市場経営の実施という二つの側面を担っていることを明らかにした。

	Urban Design	Historic Preservation Plan	Historic District	Historic Landmark	Historic Economic Study	Public Study
I. Preserve Historic Market*	●	●	●	●	●	●
Retainable structures	●	●	●	●	●	●
Attract entrepreneurs	●	●	●	●	●	●
Induce diversity	●	●	●	●	●	●
Regulate uses	●	●	●	●	●	●
Market as regional attraction	●	●	●	●	●	●
Improve support facilities	●	●	●	●	●	●
Improve transit connections	●	●	●	●	●	●
Development corridors	●	●	●	●	●	●
II. Minimize Disruption	●	●	●	●	●	●
Activity ties and uses	●	●	●	●	●	●
Ownership and management	●	●	●	●	●	●
Access links	●	●	●	●	●	●
Opportunity to contribute	●	●	●	●	●	●
Relocation and services	●	●	●	●	●	●
Diversity, appeal to users	●	●	●	●	●	●
Low income housing	●	●	●	●	●	●
Balance housing base	●	●	●	●	●	●
Develop social services	●	●	●	●	●	●
V. Develop Unique Features	●	●	●	●	●	●
Appreciation of history	●	●	●	●	●	●
Diversified urban experience	●	●	●	●	●	●
Create urban spaces	●	●	●	●	●	●
VI. Urban Design	●	●	●	●	●	●
Market focus of area	●	●	●	●	●	●
Focus on individuals	●	●	●	●	●	●
Residential environment	●	●	●	●	●	●
Building design	●	●	●	●	●	●
Linear Pike Place	●	●	●	●	●	●
Private uses to exist	●	●	●	●	●	●
Public spaces functional ties	●	●	●	●	●	●
Unmix public spaces	●	●	●	●	●	●
VII. Historic Guidelines	●	●	●	●	●	●
Encourage pedestrians	●	●	●	●	●	●
Parking location/importance	●	●	●	●	●	●
Open facades	●	●	●	●	●	●
Signs	●	●	●	●	●	●
Pedestrian use of alleys	●	●	●	●	●	●
Scale of buildings	●	●	●	●	●	●
Barriers for handicapped	●	●	●	●	●	●
Viewpoints, overlooks, roofs	●	●	●	●	●	●
VIII. Historic Preservation Plan	●	●	●	●	●	●
Impact on low income uses	●	●	●	●	●	●
Preservation preferred	●	●	●	●	●	●

(Pike Place Market 「都市再生計画」及び「保全計画」内容一覧：〔雑誌論文〕④、11頁)

とりわけ「都市再生計画」と地区の歴史的「地域保全計画」の実施の受け皿であるとともに、○用地と建物の取得、○都市再生の管理と運営（百店以上のテナントの賃貸関係を含む）、○会計の諸業務を行いつつ、観光歴史市場経営にあたっている。PDAは、都市再生計画・歴史保存計画・土地所有にもとづくテナント経営といった多面的な諸相をもつ地域経営を引き受ける器として運営・経営することを期待されている。



(PDA事業をめぐる関係性：〔雑誌論文〕⑤、14頁)

### (3) PDAの形成過程

このような柔軟かつ特有の性格を持つPDAはどのような過程で形成されたのか、について、「PDAの父」と称されるルイス氏（現在 Hendricks & Lewis PLLC 法律事務所経営）にインタビュー調査する機会を得た（2010年12月）。

とりわけ形成に係る根幹的な二点が明らかになった。第一に、なぜPDAが必要であり、また設置されたのかという根本的問いに関して、ルイス氏によれば、1960年代から70年代にかけて、都市プロジェクトの沈滞が目立ち、パイクプレイスマーケットの解体が目前であったが、市民は市のトップダウンでのやり方にも、デベロッパーのやり方にも不信感をもっていた。

「そこで、NPOに、準自治体的な形のもの（government-like）で、第二に自治体から独立したもの（independent from government）としての機能を持たせることを思いついた」という証言を得た。

そしてそのために、1970年代中頃に市のために、「市がPDAを創出する権限を持つ

という趣旨の条例案を書いてやった」とのことであった。

このような危機的状況の中から、自治体自体の実施でもなく、デベロッパー等民間企業による実施でもないという形が必要とされ、①「準自治体的なもの」であるもので、②「設置自治体から独立したもの」として、NPOが機能強化されるということが編み出されたことが確認された。

なお、準自治体化されたPDAにあって、「債権発行権（bond）」「運営手数料」「事業開発費」とともに「PDAが所有する財産からの賃料」が、PDAの運営の安定的財源となることが構想されたとされる。

さらに、地域運動との関わりが指摘された。ルイス氏によれば、「インターナショナルディストリクト」という名称のアジア人街において、地域活動家（activist）のボブ・サントスらが「Interim」というアドボカシー型のNPOを作ったが、それが複合的公共施設（福祉施設・図書館）の設置や駐車場経営など各種のコミュニティ復興・開発を手がけるにあたり、それらフィジカルな経営を特化して行うSCIDPDAという新たな組織を設置することとなった。この運動展開において、NPOの進化型としてのSCIDPDAは現在PDAとしての準自治体として設置されている。地域運動からPDAが育まれていた。

つまり、これらの地区（Pike Place やインターナショナルディストリクト等）で、地区市民活動家を中心となって進展した市民活動の一環として編み出されていたNPOがあった。そしてそのNPOから、その分枝として産み出される形でPDAが生じてきたというプロセスがあることが明らかになった。

### (4) 組織ガバナンスと市民統治

「都市行政に公式に組み込まれた、市民統治による市民事業体」としてのPDAにつき、その組織ガバナンスと市民統治についての確認を行なった。

とりわけ、自治体と民間企業のジョイントプロジェクトであるPFIや公民連携（PPP）と、PDAが大きく異なるのが、その組織ガバナンスと事業に市民統治（citizen governance）を保証する仕組みがあることによる。

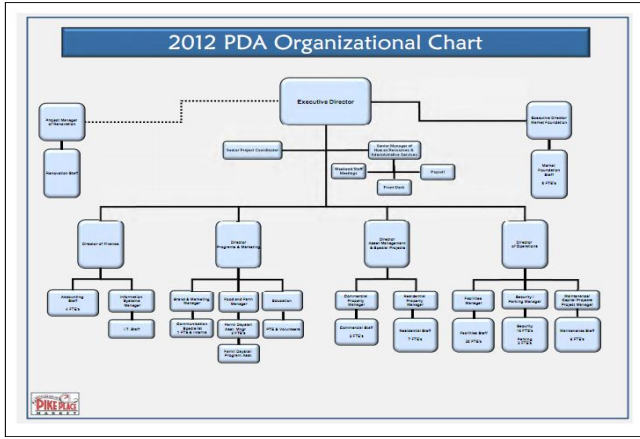
#### ① 組織ガバナンス

基本的には、ガバナンスの柱をなす評議会（board council）の設定は、それぞれの設置特許状（charter）および定款（bylaw）の規定に従い、次の三つから構成される。

I. 市長が選出する評議員	4名
II. 関係者市民(constituency) から選出される評議員 ※	4名
III. 評議会自体が選ぶ評議員	4名

評議会は、市長サイド、関係市民、評議会自体という三つのセクターの人達から選出されることになる。

そして、この評議会が、最高執行役(executive director)とその下の各部マネージャーおよびマネージングチームという部局を雇い、運営を指示する形となっている。ちなみに、部局は、Pike Place PDAの場合、Executive 部局、資産マネジメント、財政、市場プログラム、ウォーターフロント&再開発という5つの部からなっている。



(Pike Place Market PDA の組織図：〔雑誌論文〕①、131頁)

② PDA 評議員の属性分析  
評議員の属性分析(出身、学歴、専門性、シアトル市との関わり等)を行なった。

③ 関係者市民(Constituency)の影響力分析  
さらに、PDA 評議会に対する Constituency (関係者市民)の影響力分析を行なった。ちなみに、関係者市民(constituency)は、「ワシントン州民で、1ドルを支払う人達」とも規定される(定款)が、現実には、市場マーケットでの商店オーナー達であり、イシューごとに差はあるが数百人から700人程度がそれにあたる(Franz-McKnight 氏のヒアリング調査)。

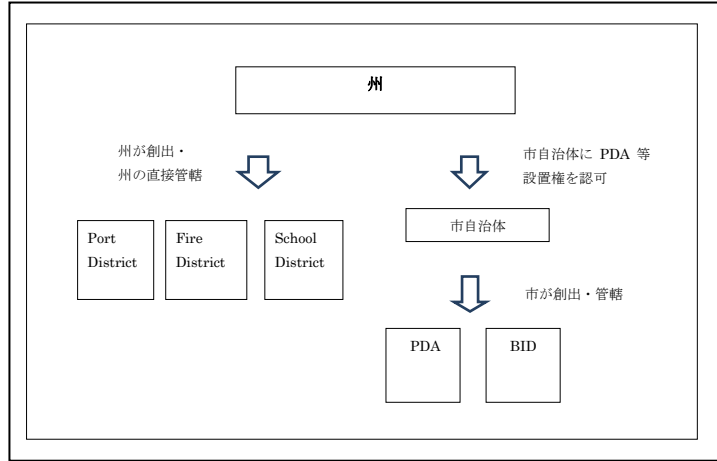
PDA の定款を分析した結果、「constituency コミュニティ会議」という商店オーナーからなる組織づくりを保障していること、そしてそれがとりわけPDA 評議会の行為に対する同意権および同意保留権をもち、b. PDA 評議会への人的派

遣権をもつことが分かった。PDA の評議会、さらにはPDA の運営全体における constituency がもつ影響力の強さが確認された。観光市場施設を働き担う商店オーナー達の考えや意向が絶えずPDA の全体評議会に反映される仕組みが制度上も運営上も確保されている。

④ 市民統治の根幹  
PDA というものが、公民連携 (PPP) や PFI とは、根底から異なるものであることが明かとなった。PDA にあっては、「関係者市民」(constituency) が運営の最高決定機関たる評議会 (board council) に対して、大きな影響力を保障する制度(定款)が確保されている。(これは、Pike Place PDA のみならず、他のPDA においても同様の形態にある。)(「市民統治を保障する哲学」)

(5) PDA の社会制度化の特質  
PDA が都市行政で「一般制度」化されること、社会的には「社会制度」化されることがどのような意味合いを、とりわけ「公共」事項でもつのか。PDA の設置は、州議会が市政府にPDA を設置できる条例の策定を認めることで始まる。

法制度におけるその位置づけは「特別目的政府 (special purpose government) であり、州が直接に創出する School District や Port District と類似の法的状態にある。(ただし、課税権は、これらと異なり、PDA にはない。)(ワシントン州改正法 RCW 35.58)



(設置自治体と創設権の関わり：〔雑誌論文〕④、8頁)

	設置	法人格 (corporation)	準地方自治体 (quasi-municipal corporation)	公債発行 権	課税権 追徴金 (levy)	所有及び譲 渡
特別目的政府 (Port-, Fire-, School District)	州の 直接創設	○	quasi-municipal corporation	○	○	○
Public Development Authority	市の創設	○		○	×	○
Business Improvement District	市の創設	×	×	×	(○)※	×

(PDAと関連特別目的政府の法的小よび権限状態の比較：[雑誌論文] ④、8頁)

法務的には、類似の様相を呈し、PDAと特別目的政府／区は、準自治体として同じなのか、という問いが生じるが、これに対して「PDAの父」ルイス氏は言う。

「PDAは、消防、治安などの公共とは異なり、公共利益 (public interest) に基づく人々のための公共を行う。」

すなわち、市自治体(「一般目的政府」)や、Port Districtや学校区等の「特別目的政府」といった準自治体はいわば定性恒常的な公共管理業務(市行政事務、港湾管理・学校管理など)を行う。PDAはそれとは異なり、歴史的・観光的拠点のマネジメント(Pike Place PDA)、NPOが提言する都市再開発のマネジメント(SCIDPDA)、アフォーダブルハウジング推進を通じての地区コミュニティの再生(Tacoma Housing Authority)と、自治体では行えない多様な事業を、市民目線に近い事業として推進している。

つまり、PDAは、熟議的な公衆的利益とクロスする意味での新たな「公共」ルイス氏のいう「公共利益 (public interest) に基づく人々のための公共」に着手するものとして設計され創設されるという、社会制度化における固有の特質があることが判明した。

以上5点の研究成果において、PDAという「都市行政体系に組み込まれた市民統治による市民事業体」という新たな制度が、どのような運営特性、形成過程、市民統治、そしてその社会制度化における特質を持つのかを以上の諸点を核に、日本および米国においてはほじめて示すこととなった。

#### 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6件)

- ① 前山総一郎、準自治体 Public Development Authority (PDA) の原

点と新展開、都市経営、査読無、No. 2、2013、pp. 129-140

- ② 前山総一郎、縮小する集合住宅地に立ち向かう新たなパラダイム再開発の手法の問題と可能性 -米国におけるPPP手法とPDA手法を中心に-、都市経営、査読無、No. 2、2013、pp. 51-62
- ③ 前山総一郎、米国のPDAと日本の先端的PPPとの制度基盤比較 -紫波町オガールプロジェクトをベンチマークとして-、都市経営、査読無、No. 1、2012、pp. 35-46
- ④ 前山総一郎、準自治体Public Development Authority (PDA) の起源と法的ステータス、八戸大学紀要、査読無、42号、2011、pp. 1-19
- ⑤ 前山総一郎、市民事業体の準自治体化をめぐる基礎研究のための覚え書き -PPPとPDAのディメンション-、八戸大学紀要、査読無、41号、2010、pp. 1-18
- ⑥ 前山総一郎、サステナブル都市開発指標の広域総合政策スキームへの影響：「シアトルサステナブル指標」(1993年)の浸透プロセスと社会的位相、ヘスティアとクリオ、査読有、No. 9、2010、pp. 55-72

[学会発表] (計2件)

- ① 前山総一郎、Creating Global Communities thorough Global hoods, 全米コミュニティ協会 (Neighborhoods, USA), 2012年5月23日、インディアナポリス市 (米国インディアナ州)
- ② 前山総一郎、準自治体 Public Development Authority (PDA) の起源と法的ステータス、都市内分権研究会、平2012年1月8日、法政大学

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

前山 総一郎 (MAEYAMA SOICHIRO)  
福山市立大学・都市経営学部・教授  
研究者番号：80229327

##### (2) 研究分担者

無し

##### (3) 連携研究者

無し