

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 14 日現在

機関番号：25407

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380691

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)のガバナンスの位相と法的構造

研究課題名(英文) Phase and Legal Structure of Governance of Citizen Entities as Quasi-Municipality (PDA) in Urban Regime of US. Cities

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：平成25年度の「市民ガバナンスの位相」の調査、平成26年度の同「法的構造」調査の上に、平成27年度に「市民統治に基づく経営権能をもつ準自治体」たるPDA(公共開発機構)の諸相を確定し、理論類型化をおこなった。その結果、PDAが、都市経営パラダイムシフトのなかでも、コミュニティ開発法人(CDC)や公民連携とは異なり、次の点で独自の位相と法的構造を持つことを明らかにした。州の監査下にある現実的コンフリクトの容態、エリアマネジメントの他広範な諸領域での展開、その法的安定性ゆえに民間団体も市等一般自治体も不可能な領域で、法的安定性に基づき都市サービスの供給システムに関わる仕組みとなり得ている。

研究成果の概要(英文)：Based on the research on “Phase of Citizen Governance” (2013), and the research on “Legal Structure” (2014), the actual phases of Public Development Authority, - quasi-municipality with management function that is based on citizen governance - was clarified in 2015. And also configuration analysis was conducted.

According to the result the followings are clarified: 1) Actual conflictual situation with audit of States, 2) PDAs deploy in wide range of realms other than “area management”, 3) PDAs function on delivery system of urban services based on its legal stability (especially on specific realm that neither private sector, nor governments cannot commit).

研究分野：都市社会学

 キーワード：PDA(公共開発機構) 準自治体 市民的ガバナンス 都市パラダイムシフト 都市内分権 新自由主義  
 的都市開発 ローカルガバナンス CDC(コミュニティ開発法人)

### 1. 研究開始当初の背景

研究代表者が科学研究費補助金(平成17~18年『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)(研究課題17530384)を得て、米国都市を調査しているなかで、例えば観光市場の歴史保存と経営を機動的かつ安定的におこなうといった

Public Development Authority(公共開発機構:PDA)という、経営機能を持つ「準自治体」と位置付けられる特有の組織制度に出会った。これは、民間のNPOや、ハウジングに力点を置くコミュニティ開発法人(CDC)とは異なり、幅広い領域で展開されているものであり、とりわけ、場所や事業の経営をおこなう経営的機能、事業の方向性を市民評議会でおこなう市民的統治、市政府等から自治体の枠組みを賦与される「準自治体」としての法的位格(quasi-municipality)という3つの側面をあわせもつ、固有のものであり、活発に機能していることが目を引いた。

これについて、日本はもとより、米国においても、研究が大変に少なく、実態把握の研究が必要であると感じた。

平成22~24年には、幸いなことに、科学研究費補助金 基盤研究(C)を得て、「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」(研究課題番号22530563)をおこない、(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、という実際の諸点を解明した。

それを受けて、本研究の開始(平成25年)には、これを理論的に位置づける必要があることを痛感したのであるが、そこでそのためにはとりわけ、「市民的ガバナンスの位相」の調査、「市民ガバナンスの法的構造」の調査を行うことが必要であることがわかった。このことが、本研究を申請し、実施した当初の背景である。

### 2. 研究の目的

本研究は、PDA(公共開発機構)の理論化にむけて、現地調査と検証(位相、法的構造、交差)から、理論化作業を行う。それを通じ、広く地域経営に新たな形で関わる「市民統治を組み込んだ準自治体」としての存在の研究を通じ、ローカルガバナンス論を主とした理論的射程のなかでPDAを理論的に位置付け、21世紀における都市行政のパラダイム転換の実相を理論的に指し示すことを目的とした。

### 3. 研究の方法

第一に、PDAをめぐり、理事・本部長・市自治体の実際と権限といった「市民ガバナンスの位相」がどのように定立され、受け止められているのかにむけての調査方法として、インタビュー調査をおこない、各PDA団体において、理事(board)ないし事業本部長

(executive director)、部長(director)に直接に会う機会を得て、理事、本部長としての経歴、動機、理事、本部長の権限についての見解、理事、本部長としてのPDAについての見解(準自治体としての機能の有効性と問題点;州の監査に関わる有効性と問題点)等を確認した。これにより、いわゆる当事者(担当理事および事業本部長等)の「生の声」から、「市民ガバナンス」の実際を明らかにすることにつとめた。

理事による統治を根幹とするPDAに関わる「市民ガバナンスの構造」を明らかにするための方法として、その解明にむけて、現地におけるヒアリングとともに、各機構の設置書(charter)につき、各準自治体ごとに可能な限り設置書および関連書類を収集し、かつ下記の調査項目の形でその構造を分析する作業をおこない、また、関連の条例(基礎自治体および州政府)の調査をおこなった。また、併せてそれを側面から確認するために、再度、かつてヒアリングを受けて頂いたPDA関係者に確認のヒアリング調査を別途おこなった。それとともに、市担当者(シアトル市 Intergovernmental Office)と州の監査部門(Auditor)にヒアリング調査をおこなった。

### 4. 研究成果

[市民統治に基づく経営権能をもつ準自治体PDA]につき、法務と手法がローカルガバナンスの世界において極めて斬新かつ複雑な地域開発の手法であることから、平成25年度における「市民ガバナンス位相」の調査、平成26年度における「市民ガバナンスの法的構造」調査をおこなった(これにつき、各年度に2本、合計4本の学術論文を刊行した)。最終年度の平成27年度には、その両調査の結果を交差的に確認することにより、その姿をザハリッヒに確定し理論類型化をおこなった(当該年度にさらに2本の学術論文を刊行した。最終的に、本期間を通じて合計6本の論文を刊行した。)その結果、1980年代から進行した都市経営のパラダイムシフトにおいて、また近年の新自由的都市開発の動向において編み出されてきた手法として、公民連携(PPP)、コミュニティ開発法人(CDC)とならんで、PDA(公共開発期間)が進展してきたものではあるが、とりわけ次の三点が明らかとなった。

PPPやCDCとは異なり、[市民統治に基づく経営権能をもつ準自治体PDA]がその準公共性からして州の監査下におかれることから生じる各種の現実的コンフリクトの中で展開されていることがあきらかになった。

機能としてはエリアマネジメントに関わる面ではCDCと類似の類型(コミュニティの低所得者用ハウジング推進)もあるが、PDAにあっては、そのほかにi)エスニシティの擁護・展開、ii)観光市場の、

歴史保全と一体的な経営、iii)地区零細店主への支援(店舗改装への資金アドバース等)によるコミュニティ開発、iv)地区諸組織のハブとしての機能(準自治体として地区のNPOやCDCのプラットフォーム結節点)、v)社会的サービス財団の創出・支援、vi)コミュニティ文化活動の支援に特化した事業といった機能類型があることが確認された。

それとともに、法的位相として着目される点として、都市サービスの供給システムにおいて、NPO、CDCやPPPといった民間団体・制度ではできず、また市町村等「一般目的政府」ではできない領域において、準自治体(特別目的自治体)としての法的安定性を賦与されたことから、都市サービスを提供する仕組みとして安定的に機能していることが明らかとなった。

以上三点を斟酌して理論的地平の観点からすると次のことが明らかとなった。ローカルガバナンス論にあつては、G. ストーカー(Stoker)の想定した、コミュニティガバナンスという第三の段階(第一段階 ミュンスター型ガバナンス;第二段階 NPM型ガバナンス)にあつての「各セクター(市民、自治体、事業者等)の協業」といった側面を越えて、PDAのしくみと展開が示すものは、制度としてこれらセクターのコミットを制度的に「串刺し」にする形で機能と権能をもつことが明らかになるということであり、これによってG. ストーカーの理論を越えたものであることが見て取れた。

またそれのみならず、それはストーカーが理解していた市民ガバナンスの上での「イニシアティブ」(市民意向の実現化)の進化としてのみならず、「都市サービスの供給システム」という領域にまで踏み込んでいることが明らかとなった。すなわち、それまで民間セクターも自治体政府独自でもできなかった領域で(例えば、歴史的観光市場の経営と条例に基づく歴史保全事業)安定的に「都市サービスの供給」に踏み込み、ローカルガバナンス論でもあらたな地平を示していることが特記されよう。

本研究を通じて、以上の研究成果を得た。

#### 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)

前山総一郎、「都市内分権」の展開と地域公共サービス：その日本的展開と特質，都市経営 8号，査読無し，2015，41-52 頁  
DOI: 10.15096/UrbanManagement.0804

前山総一郎，ネオリベラル都市開発とエ

リアマネジメント組織の有効性：米国シアトル市におけるエリアマネジメント組織・公共開発機構(PDA)を事例として，都市経営，査読無し，8号，2015年，9-23，  
DOI: 0.15096/UrbanManagement.0802

MAEYAMA Soichiro, The Infrastructural Basis for Sustaining Social Services : An Analysis of the Pike Place Market Public Development Authority and Its Foundation , 都市経営，査読無し，7号，2015，13-32，  
<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/fcu/detail/1203320150422131943;jsessionid=1B4F7B487D885380D9DF61352761FC21>

MAEYAMA Soichiro, The Advocacy Function in Area Management and Public Development Authority : A Case Study of IDEA Space, SCIDpda, 都市経営，査読無し，6号，2014，29-37，  
<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/fcu/detail/1203120141016133852;jsessionid=1B4F7B487D885380D9DF61352761FC21>

MAEYAMA Soichiro, Sustainability for Missions for Area Management Organizations and Public Development Authority (PDA) : Case Study on the Seattle Chinatown International District Preservation and Development Authority, 都市経営，査読無し，5号，2014，25-39，  
<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/fcu/detail/1203120141016133852;jsessionid=1B4F7B487D885380D9DF61352761FC21>

MAEYAMA Soichiro, Fundamental Consideration on Public Development

Authority in terms of the Paradigm  
Shift in Urban Management, 都市経営,  
査読無し, 4号, 2013, 43-55,  
[http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/fcu/m  
etadata/12006](http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/fcu/metadata/12006)

〔学会発表〕(計 1 件)

Soichiro MAEYAMA,  
Possibility of Area Management  
Organizations for “Bulwark” Against  
Neoliberal Urbanization -Thorough the  
Cases of Public Development Authorities  
(PDAs), 国際社会学会第 18 回世界大会  
(International Sociology Association  
XVIII ISA World Congress of Sociology),  
2014 年 7 月 17 日, パシフィコ横浜 (神奈川県横浜市)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕 なし

## 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