

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：33918

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380711

研究課題名(和文) 国際比較にもとづく「地域委員会」の大都市における社会的包摂への可能性と限界

研究課題名(英文) Exploring the Possibilities and Limitations of Promoting Social Inclusion through Neighbourhood Council of Big Cities

研究代表者

後藤 澄江 (GOTO, Sumie)

日本福祉大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：60247674

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：アメリカのロスアンゼルス市では、21世紀に入ってから、市民憲章にもとづいた「ネイバーフッドカウンシル」の設置がおこなわれてきた。いまでは市内の全地域に見いだされるとともに、地域エンパワメント向上やマイノリティ住民の地域社会への包摂の機能を果たしていることが把握された。日本でも、大都市内の地域住民組織の制度化が模索されている。名古屋市の「地域委員会」を「ネイバーフッドカウンシル」と比較した場合、地域福祉実践の視点を含んでいる点で異なっている一方、マイノリティ住民の包摂という視点は必ずしも見出せなかった。また、名古屋市の「地域委員会」は2回のモデル実施にとどまり、制度化に結びつかなかった。

研究成果の概要(英文)：Since the beginning of the 21st century, "Neighborhood Council" have been formed all over the city area of Los Angeles, based on its Citizens' charter. It is well known that the neighborhood councils in Los Angeles are now playing an important role in the communities to improve the regional empowerment and the social inclusion of minority residents. Recently, several local authorities in Japan have come to investigate how to institutionalize community organizations. For example, Nagoya city started to form "Community Council" about several years ago on a trial basis. It were characterized by the point that the committees had a function to perform regional welfare activities. However, they did not have a role to include minority residents, being different from "Neighborhood Council" in Los Angeles. Unfortunately, only fifteen model councils were formed in Nagoya and the activity to form "Community Council" could not pave the way to institutionalization.

研究分野：社会学

キーワード：包摂型コミュニティ 地域住民組織 地域エンパワメント 地域委員会 ネイバーフッドカウンシル

1. 研究開始当初の背景

いまの日本では、行政や企業による社会保障機能の縮小によって社会的リスクが拡大し、経済的・社会的・身体的な面での不利な条件を抱えた家族や個人は社会的に孤立もしくは排除されがちな現象が目立っている。このような社会的孤立や社会的排除を克服する場として、人々の生活基盤としての地域コミュニティの意義が強調され、さらには、児童虐待の発生予防や認知症高齢者の権利擁護等に対しても、地域コミュニティの果たす機能に大きい期待が寄せられている。とくに大都市においては、「条件不利家族」や社会的に孤立している人を包摂する地域コミュニティを醸成することは緊急の課題と『厚生労働白書』等で指摘されている。しかし、この課題に対して、社会福祉協議会やNPO等による単発的取組としての個別事例報告は散見するものの、大都市の地域コミュニティ単位での動きとはなっていない。

一方、21世紀に入ってから、多様な行政的・政治的思惑を背景として、市町村からその下位単位である地域コミュニティへの一部権限委譲の必要性が指摘され、その受け皿として新たな地域住民組織の設置が模索されている。具体的には、地方自治法や合併特例法を根拠とした地域協議会を総称する「地域自治組織」や、自治体独自で条例等により制度化した「住民自治組織」という形で推進されてきた。このような動きに関して、住民自治の視点からは、参加型民主主義の前進や市町村とともにローカル・ガバナンスの一翼を担う地域コミュニティの構築に結びつく可能性を備えているものと評価されてきた。

しかし、新たな地域住民組織の導入をめぐる展開プロセスには、必ずしも社会的包摂の視点は含まれていない。申請者がモデル実施の支援や評価に参加している名古屋市地域委員会の場合においても、第1回モデル実施(2009-2010年)の対象となった8地区は、所得・住環境・人間関係網などで相対的に有利な地域コミュニティである。また、モデル実施プロセスにおいて、「条件不利家族」や社会的に孤立している人を地域委員会委員メンバーや活動推進者として参画を求めるといった動きは観察されなかった。このままでは、新たな地域住民組織導入の試みは、資源の地域コミュニティ間での格差拡大、また、地域

コミュニティから孤立・排除されている家族・個人に対する新たな疎外経験の付与に結びつくことが懸念され、本研究の着想に至った。この点は、実践上でも、研究上でも盲点となっている。

2. 研究の目的

近年の英米の大都市では、参加型民主主義の空間づくりと社会的包摂という目標をともに実現することをめざして、地域住民組織の再構築を中心としたコミュニティ・エンパワメント政策が導入されている。

本研究の目的は、社会的包摂の視点から、日米英の大都市でのコミュニティ・エンパワメントをめぐる政策と実践について分析することである。とくに、名古屋市での「地域委員会」導入の社会実験を米国・ロスアンゼルス市での「ネイバーフッドカウンスル」の10年のあゆみと比較検討することで、「条件不利家族」や社会的に孤立している人を包摂する地域コミュニティ醸成のための政策と実践の課題を指摘することである。

なお、「地域委員会」や「ネイバーフッドカウンスル」の当事者と知見交換に努め、本研究が実践的意義をもつように取り組むことをめざしている。

3. 研究の方法

主に以下の3つの方法で取り組んだ。

第1は、英米の地域住民組織の再構築やコミュニティ・エンパワメント政策についての資料収集・整理に取り組んだ。

第2は、ロスアンゼルス市「ネイバーフッドカウンスル」に関して収集した実践記録など第1次資料の分析をおこなうとともに、担当部局(Department of Neighborhood Empowerment)と情報や意見の交換を行った。また、ロスアンゼルス市の担当者との情報交換によって共同レポートも執筆した(Sumie Goto "Present situation and issues of NCs in Nagoya, Japan" ロスアンゼルス市地域エンパワメント局, 2013.9)。

第3は、本研究課題の研究期間と一部重なっていた第2回モデル実施期間(2013-2014年)において、名古屋市地域委員会研究会委員として、7地区を対象とした支援と評価に関わった(地域委員会研究会『中間報告書 - 地域委員会の新たなモデル実施に係わる検証

- 』2013.10)。名古屋市の「地域委員会」はロスアンゼルス市の「ネイバーフッドカウンシル」を参照して構想されていることもあり、モデル実施の推進プロセスにおいて、本研究の成果を還元することを試みた。加えて、モデル地区での公開の会議を傍聴して記録を作成した。

4. 研究成果

(1) 世界のネイバーフッドカウンシルの潮流とベストプラクティスに関して明らかになったこと

- ・ネイバーフッドカウンシル(以下、NC)は地域によって異なる意味。また、“community boards” や “area commission” などの異なる名称も使用されている。

- ・ロスアンゼルス NC コミッショナー委員会は名古屋の地域委員会研究会機能に加え、評価機能や研修機能を果たしている。

- ・世界各地の NC は独自の特徴が見られる一方、共通点が指摘できる。共通点とは、地域に影響する事項に関するインプットのあり方についての決定権を持っていること、フォーマルな構造を備え、特定の問題解決や達成を超えて、組織が存続しつづけていること、一般的に無報酬の地域メンバーによって運営されていること、代表的な役割は諮問であること等。ニューヨークをはじめとしていくつかの自治体は NC メンバーが議員によって間接に選ばれる一方、ロスアンゼルスをはじめとして別のいくつかの自治体では市民によって直接に選ばれる。

- ・市民参加型予算とは、予算の用途に直接重み付けをすることである。市民参加型予算はまだ緒についた段階ではあるが、世界の各地で実験が開始されている。ブラジルのポルト・アレグレ (Porto Alegre) は 1989 年から市民参加型予算を実施しており世界的に注目されている。毎年 5 万人が参加して、市予算の 2 割を決定している。

- ・ラテンアメリカでは、ブラジルをはじめとして市民参加型予算方式がかなり浸透して

いる。アメリカ合衆国、ヨーロッパやカナダでの都市では試行段階である。

- ・アメリカ合衆国で全市的な市民参加型予算を実施したのは、2012 年のカリフォルニア州ヴァレーホ (Vallejo) (人口 11 万人) である。4 千人の市民が 33 のプロジェクトに投票した。市民によって承認された 12 のプロジェクトのうち 9 プロジェクト (320 万ドル) が実施された。ニューヨーク、シカゴ、サンフランシスコで市民参加型予算に力点を置きはじめている。2013 年 7 月 23 日、ホワイトハウスは、ニューヨーク市議ブラッドサンダー氏の地区での市民参加型予算を市民参加のモデルとした。他のニューヨーク市議も 2013-14 年度において追随することとなった。8 つの地区で市民が直接決定する額は 1500 万ドルである。

- ・ロスアンゼルス NC は 12 年以上を過ぎて、その評価も確立されつつあり、見習おうとする国々も出てきた。2013 年 4 月に実施されたカリフォルニア州国際親善リーダーシッププログラムには、ロスアンゼルス NC 視察のためにパーレーンやジンバブエ等から 19 人の来訪者があった。国会議員、大臣、ジャーナリストは経済成長、健全なコミュニティ、ガバナンスの透明性を望んでいた。

- ・カナダのトロントは、「第 4 の壁」というプロジェクトを実施しているが、市民参加の障害を除去し、また、市役所と市民の距離をなくすため、ロスアンゼルスの取り組みを学習している。

- ・世界の NC に関して 2 つの潮流が指摘できる。市民参加型予算と IT 技術の活用である。IT 技術の活用という面では、ロスアンゼルス NC は多くの工夫を重ね、ベストプラクティスの事例といえる。

(2) ロスアンゼルス NC と名古屋の「地域委員会」を比較して

- ・ロスアンゼルスに比べると、名古屋は予算に対して地域に直接権限を付与している。ロスアンゼルスは NC に諮問して、その予算要望をフィードバックするが、NC に直接のコン

トロールは付与していない。

・ロスアンゼルスは NC に毎年 3 万 7 千ドルの予算を与えている（運営・アウトリーチ・地域イベント・助成金配布）。

・ロスアンゼルスにおいても、NC メンバーに多くの負担を求めやすいという課題はある。担当部局は NC メンバーが無償ボランティアであることを心に留め、できる限り支援するようにしている。選挙については、市役所から選挙を担う部署に予算を与えている。NC はアウトリーチによる支援を必要としている。

・選挙については、ロスアンゼルスでも、熱心に取り組む NC とそうでない NC がある。1000 人以上の参加者があるところもあれば、100 人以下のところもある。ロスアンゼルスの NC メンバー選出は、選挙もしくは公の場での指名選出のいずれでもよいことになっている。大方は選挙を実施するが、一部は、公の場で指名選出している。

・NC の規模は大小ある。最小は 7 千人、最大は 10 万人である。平均的な規模は、2 万～6 万人である。

・代表性という点で不満を述べる住民もいる。とはいえ、ロスアンゼルスの NC は諮問という機能であり、いまのところ、その点では、機能している。

・議会は NC がどのような方法で機能しているかを把握しており、包括的に効果的に地域とむすびつくことができるものとして NC を考えている。また、NC のうちには、政治的影響力の行使の方法を知っているところもある。

・アメリカ合衆国の一般選挙の投票率は人びとが考えているよりも低い。ロスアンゼルスの場合も例外ではない。NC の投票率は低いものの、毎年、上昇している。もうしばらくすると、一般選挙の投票率を上回るものと予想される。NC の選挙は一般選挙と別の日程で開催している。その理由は、投票権の与えられる範囲が異なっているため、混乱を生じさせないためである。一般選挙では、アメリカの

市民権が必要とされるが、NC 選挙では、アメリカの市民権の有無に関わらず、当該地域のステークホルダー（居住者のみでなく、当該地域で仕事、礼拝、組織活動等に参加している関係者）であれば選挙権が与えられる。NC に広範な層の参加を求めるためのロスアンゼルスの考え方である。ロスアンゼルスの場合、市民権を持たない成人人口が 3 分の 1 を占めている。このような中、NC の選挙権の考え方は彼らに発言を与える機会になる。

・ロスアンゼルスの NC は 10 年を上回る経過を踏まえ、成熟をみせている。さらに、評価が高まろうとしている。

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 1 件）

後藤 澄江「貧困の世代間連鎖を防ぐ方途」、公明、査読なし（特集）、2015、7-12

〔学会発表〕（計 1 件）

後藤 澄江「縮減社会における「地域創生」」日本計画行政学会第 38 回全国大会（招待講演、2015.9.18、名古屋工業大学（愛知県名古屋市）

〔図書〕（計 1 件）

福祉社会学会編、『福祉社会学ハンドブック』（後藤 澄江「地域エンパワメント」の項）中央法規、2013、92-93

6. 研究組織

(1) 研究代表者

後藤 澄江 (GOTO, Sumie)

日本福祉大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：60247674