

コトラー「近隣住区政府論」に関する覚書

宗野隆俊

序 コトラーと近隣住区政府

今日、アメリカ合衆国の様々な地域で、コミュニティ開発法人（Community Development Corporation）と総称される民間非営利団体が活躍している。活動の内容は多岐にわたるが、主だったものは、低所得層を対象とするアフーダブルハウジング、高齢者ケアプログラム、職業訓練・斡旋プログラム、放課後教育プログラム等々である。さらに、この他にも、地方自治体の都市計画策定過程への影響力行使公聴会への出席といった形式的なものではなく、自ら地域住民を対象とするワークショップを開催し、計画当局案に対する対案を作成した上でこれを公表し、計画当局にもその参照を働きかけるなどを行なう団体もある。

このような法人は、今日およそ3,000存在するともいわれる。コミュニティ開発法人は、いわば公共的機能を担う民間非営利法人であり、上記など、本来政府に期待される政策領域においても、顕著な活動を行なっている。その原型の登場はそれほど古くなく、1960年代終盤から70年代前半にかけてであるが、住宅政策という重要な内政領域において、今日では既に不可欠の存在となっている。また、コミュニティ開発法人は、上記に見られるように、いわゆる都市内分権の観点からも注目すべき存在である。

のごとき領域で、民間非営利団体が国家を補完し公共的な役割を果たすのは、いかにも民間活力を重視するアメリカらしく思われる。コミュニティ開発法人登場の背景には、国家の役割をめぐる彼の国特有の思想が存在していよう。だが、その思想は、たとえば単純明快な最小国家論に収斂するものではなく、むしろ公共セク

ターが介入して然るべき社会政策領域において、その介入が十分でない、あるいは介入の仕方に大きな問題があるような場合に、いかに非政府主体を活性化させて課題にあたらせるかという命題に強く規定されたものと思われる。そこでは、国家の役割の最小化が第一義の目標ではなく、能動的意思をもつ非政府主体の活動の環境整備が目指される。本稿で扱う「近隣住区政府論」もまた、こうした命題を引き受けつつ、1960年代の連邦補助による貧困対策事業の主体の再編を、近隣住区を拠点として目指した議論である。

近隣住区政府（Neighborhood Government）とは、主に1960年代から70年代にかけてコミュニティ・オーガナイズムの理論家、そして実践家として活躍したM・コトラー（Milton Kotler）らが中心となって提唱した概念である。その理論的骨子は、地方自治体、とりわけ市の有する権能の一部を、かつてその権能を有していた近隣住区（neighborhood）という単位、コトラーはこの近隣住区を課税権力やゾーニングの権限を持つ政府として認めるべきことを主張するに再び移譲し、地方自治体を〈自治体近隣住区〉という二層制の「連邦構造を持った地方政府」として再構成するというものである。これは、地方自治体の領域内に、さらに下位政府（sub government）の単位を置くということであり、連邦州地方自治体の政府間関係の構造を、連邦州地方自治体近隣住区の構造へと再編成することである。

こうした主張の背景には、60年代前半の連邦政府の対貧困政策へのアンチテーゼがあった。つまり、連邦の対貧困プログラムは貧困コミュニティの経済的自立を可能にすることを謳いな

がら、その実主導権は連邦政府や市政府の掌中にあり、福祉官僚制の肥大化に寄与するものでしかないという認識があったのである。

こうした認識にもとづき、コトラーは、コミュニティの経済開発、さらには社会開発の能動的主体として、近隣住区という単位を、しかも政治的構成単位 (political unit) としての近隣住区を位置づけようと試みたわけである。彼はさらに、コミュニティが自らの地域に関わる諸事項につき自ら決定し執行できるよう、「法的に組織化された地域社会」に自治体の権能の一部を分権しなければならない、と説くに至る。

コトラーは、自治体から「法的に組織化された地域社会」に分権されるべきものとして、レクリエーション、教育、デイケア、職業能力開発等々の事業を想定している。特に、これらの事業における計画策定・意思決定過程への参加あるいは自己決定が強調され、住民が計画の策定と実施に主体的に関わるための媒体として、「近隣住区法人」(neighborhood corporation) なるものが構想されている。

ここで、コトラーにおける近隣住区政府と近隣住区法人という2つの概念につき、予め簡単に説明しておく必要がある。両者は、相似ていながら異なる概念だからである。まず、近隣住区政府とは、上にも述べたように、地方自治体を <自治体 近隣住区> という二層に再編成する構想である。地方自治体のなかに近隣住区という一種の下位政府を創出し、これに地方自治体が有する一定の権能を分権するというものである。これに対して、近隣住区法人とは、近隣住区政府の構想を実現するための受け皿であるということができる。近隣住区政府の構想においては、近隣住区が地方自治体の権能の一定部分を引き継ぐのであるが、今日、近隣住区は法人格を保持していない。したがって、構想を現実味のあるものにするには、法人格をもった主体を、地方自治体からの分権の受け皿とする必要があるのだ。この法人格をもつ主体が、近隣住区法人なのである。以上から、2つの概念

の違いとそれぞれの意義が理解されると思う。

ところで、もう一点注目すべきは、近隣住区法人が私法人 (private corporation) であることだ。コトラー近隣住区政府論において、私法人たる近隣住区法人は、上記のごとき地域コミュニティの自立にとり重要な事業領域で大きな役割を果たし、やがて地域自治を担う公的な団体に成長していく。この過程を経て、私法人が、自らの性質を公的なものへと変化させていくのである。そうして、元来私的な団体であった近隣住区法人が、市政府の一部を構成するという論理である。これは、いかにも荒唐無稽に見えるが、コトラーは近隣住区政府を構想するための、いわば暫定的もしくは架橋的な概念として、近隣住区法人の公法人化というプロセスを構想したものである。

こうした過程を経て、当初私法人として設立された民間団体が、その公共的な役割のゆえに、伝統的な政府間関係のなかに新たに位置を獲得するという論理に至る。伝統的政府間関係への近隣住区の挿入が、まさにそれである。さらには、後に詳しく検討するように、コトラー近隣住区政府論においては、近隣住区法人に課税権力と立法権を認めることの合法性が、真剣に追求されているのである。

こうした政府観は、大陸法系のそれとは、大きく隔たったものである。大陸法系諸国においては、政府とは国民の意思による権力の付託を得て初めて存立するものであり、かかる付託があるからこそ様々な権限を独占することができるのである。国民の付託のゆえに公的な存在であり、かつ諸権限を排他的に行使することができるのだ。これは社会契約論の通俗的、一般的な像とも合致する。

コトラー近隣住区政府論における私法人の公法人化の論理は、これとは相当に異なる論理構造をもつ。コトラーにおいては、公共的機能をもつ事業を事実上担う私法人が、当該事業の公共的な性質のゆえに、1つの政府として存立しうるのである。

なお、近隣住区政府、あるいは近隣住区法人なる概念は、単にコトラーの想念の産物ではない。コトラーは、自らがその設立に関わった ECCO (East Central Community Organization) という私法人を、近隣住区法人のモデルとして紹介していることを付言しておく¹⁾。

1 近隣住区政府のイメージ

1.1 1960年代の時代状況

1960年代は、未曾有の経済成長が達成される一方で、「豊かさのなかの貧困」が発見された時代でもあった。すなわち、かつてないほどの豊かさが出現する一方で、その恩恵に与ることのない人々が大量に存在する「もう1つのアメリカ」の認識である。また、この時代、南部の農業地帯から北部の都市圏へと大量の農民（その大部分は黒人である）が移住し、投票権を獲得し、政党も無視しえぬ政治勢力へと成長していく。

1961年に誕生したケネディ政権にとっては、貧困に対する連邦事業の創設は、北部における黒人票の取り込みと党勢の拡大を図るうえで、格好の機会であった。そうした事情も背景として、「貧困との戦い」と呼ばれる一括法案の検討が、63年11月に開始された。ケネディ暗殺後大統領に就任したジョンソンも「貧困との戦い」を積極的に引き継ぎ、65年の年頭教書で打ち出した「偉大な社会」のスローガンの下で、これを発展させたのである。

この時期に立法化されたものには、公民権法 (Civil Rights Act of 1964)、1964年経済機会法 (Economic Opportunity Act of 1964)、1965年投票権法 (Voting Rights Act of 1965) などがある。これらは、「明らかに周辺に追いやられた人種集団をより大きな社会へと統合することで

あり、貧困層を貧困のサイクルから脱却させ、アメリカ社会の本流へと上昇させること」(Schambra 1985: p.36)を目的とする立法であった。換言すれば、連邦政府による富の再分配を強力に進めることを目指すものであった²⁾。

なかでも、1964年経済機会法は、コミュニティ活動事業 (Community Action Programs) をはじめとする連邦補助事業を規定し、貧困地域の抱える問題に連邦政府が積極的に関わるための制度を整えようとするものであった。つまり、連邦補助金の投下を通じて、貧困層を受益者とする所得再分配を大々的に進めようとするものであった。また、この事業は、事業採択条件として「最大限可能な参加 (maximum feasible participation)」を規定したことで注目浴びたのである。

しかしながら、同事業の手続きは、立法過程と実施過程を通じて不透明なものであり (西尾 1975: 30頁)、それゆえ事業採用の基準も少なからず動揺した。また、事業対象地域において、事業計画の策定や実施の過程で、事業の受益者である貧困層や彼らのアドヴォカシーとしてのコミュニティ・オーガナイザーや活動家と、福祉官僚制を中心とする市政府機構との敵対的状況に陥ったケースが少なくない³⁾。

事業の計画・実施主体であるコミュニティ活動機関と市当局との対立が全国各地で発生し、

2) 公民権運動の高揚とこれへの民主党の接近、およびその結果としての「貧困との戦い」立法の関連につき、(エドソール&エドソール 1995: 49-73頁)を参照されたい。

3) たとえば、シカゴのケンウッド、オークランド両地区を活動拠点とする KOCO (Chicago & Kenwood-Oakland Community Organization) は、貧困地域担当の福祉事業担当官やケースワーカーによる給付基準に関する恣意的な判断 (ここには、いわゆる「ストリートレベルの官僚制」の問題と「福祉植民地主義」の問題がある) に抗議して、貧困層や福祉受給者層を組織化し、福祉当局と対立するに至る (Piven and Cloward 1993: pp.296-300)。この組織は、もともと聖職者やソーシャルワーカーによって1966年に設立されたものであり、きわめて自覚的に市当局との対決姿勢を築いていたことが推測される。

1) ECCOについて、詳しくは (宗野 2006: 78-83頁)を参照されたい。

また全米の多くの大都市で暴動 (riots) が頻発したこともあり これらの暴動とコミュニティ活動事業は必ずしも同じ文脈から出てくるものではないが、1965年6月には、全国市長会議が、コミュニティ活動事業の主管官庁である経済機会局に対する非難決議を、連邦議会に上程した。非難決議は、連邦政府からの補助金が地方政府に対抗するべく組織化された貧困層に流れ込んでいると指摘し、貧困層の「最大限可能な参加」の強調こそが「階級闘争を助長している」と断じるものであった。とりわけ大都市の市長たちは、都市暴動の背景に、コミュニティ活動家によって統制・組織化された貧困層と、彼らによって支配されたコミュニティ活動機関が存在するものと思いついたのである。

こうした動向を受けて、経済機会法は1966年と67年に修正される(Economic Opportunity Act of 1966, Economic Opportunity Act of 1967)。2次にわたる修正の詳細についてはここでは触れないが⁴⁾、その目的は、コミュニティ活動機関を公職者、すなわち州政府ないし地方政府による監視と統制の下に置くことであった。

1.2 都市問題の文脈における「政治」

1960年代の都市暴動の頻発や2度にわたる経済機会法の修正は、コトラーにとりどのような意味を持ち、さらにコトラー-近隣住区政府論にどのような刻印を押し込んだのだろうか。

コトラーによれば、政府は黒人居住区の暴動に直面して、まずはそれが政治的な暴動であるか否かを見極めなければならない。黒人居住区の暴動には、社会的な意味合いを持つもの、人種的な意味合いを持つもの、復讐心に発するものなど、多様なものがあり、政府はこれら全てに応ずることはできない。たとえば、自らの膚の色のために白人と同程度の安全確保を警察に求めることのできない黒人が、怒りのあまり暴

動に加わり火炎瓶を投げつけるとき、政府はこの黒人を白人にすることで問題を解決することはできない。人種に根を持つ要求に応ずることはできないのである。政府にできることは、警察による市民の安全確保という点での処遇の平等という政治的な要求に応えることである。(Kotler 1967 : p.177) 注意すべきは、コトラーにとって政治とは、「自由と平等を求める力」(power demanding liberty and equality)として認識されていることである。(Kotler 1967 : p.173) すなわち、コトラーは述べる。

「ある都市問題が政治的問題としての性質を有するか否かを判断するためには、当該問題のうちに新しい力が生成し、かつその力の運動を通じて自由と平等という言葉が表現されるものであるか見極める必要がある。仮にそうであるならば、この都市問題は、政治的な側面を含むのである。(Kotler 1967 : p.171)

では、自由と平等を求める力によって表現される政治性とは何か。コトラーによれば、自由と平等を求める力とは、コミュニティのなかのあらゆる集団に共通に価値のあるものであって、特定集団の特殊個別利害を満たすことではない。たとえば、生活保護世帯の母親にとり、支給基準の緩和や提供されるサービスの水準向上は重要なことだが、これによってコミュニティの政治的利害を満たすことにはならないとされる。同様に、職業訓練プログラムや事業融資も、コミュニティで共有される政治的利害を満たすものではない。これらは、あくまでも一部の特定集団に向けられた庇護であり、自由ではないのである(Kotler 1967 : p.174)。

コトラーにとり、自由と平等を求める力によって表現される政治性とは、コミュニティ全体を包含する普遍的なものでなければならない。それは、自治(self-rule)であり、近隣住区の自律(neighborhood control)であり、さらには近隣住区の自治(neighborhood self-government)で

4) これについては、(宗野 2001 : 333-356頁)を参照されたい。

ある（Kotler 1967 : p.176）。

「近隣住区と都市の本質を探究すると、今日の近隣住区の活動の目的が、近隣住区の自治と地方自治体のなかでの代表の奪還であることが理解される。」（Kotler 2005 : p.27）

さらに、コトラーによると、「自治」や「代表」といったものは、暴動とそれが惹起する恐怖のなかに見出されるものではなく、むしろこれまで、黒人近隣住区での日々の静かなる闘争のなかで展開されてきたものである。以下、コトラーからの引用である（下線は宗野による）。

「過去の幾歳月の出来事が我々に語りかけるものが、自由、平等の基礎としてのコミュニティの自治、そしてコミュニティの自立を措いて何であろうか。過去幾歳月にも亘り、黒人コミュニティが貧困対策事業における発言権を獲得するために積み重ねてきた闘いとは、何なのか。地区学校委員会での発言権と決定権を獲得するべく繰り広げられてきた闘いとは何なのか。暴動などよりも静かに日々繰り返されてきたこの戦略、デモ、交渉のなかの奮闘努力こそ、コミュニティ全体を代表しその意思を体現する、独立の地方自治体の追求する政治的利害に他ならない。黒人コミュニティは、州が古くからの権利の維持を主張するのと同じく、自らのコミュニティにおける自治権を強く欲する。近隣住区の権利は、州の権利と比較して些かでも実体の乏しいものであろうか。否である。

外部の力による黒人コミュニティの絶対的支配は、反乱を惹起しない最高限の程度にまで達した。社会生活に影響を及ぼすあらゆる決定が実質的に外部で行なわれるならば、政治的意識のある人々は、自由であろうと望み、地方自治の一端を担うことを主張するに違いない。国と市の当局は、このことを理解しなければならぬ。黒人は他の人種集団以上の

勢力となろうとしているのではなく、同等であろうとしているだけなのだ。他の集団は、これに嫉妬を覚える必要はない。さらにいえば、黒人は完全な自己統治、すなわち国家からの分離を求めているのではなく、地方自治の一端を担うことを求めているだけなのだ。したがって国家は、自らの分解を恐れる必要はない。国家はむしろ、コミュニティの自治に由来する、自立の上に築かれた強固な基盤を期待できるのだ。

貧しい者と支配される者 これらのいずれもが黒人にあてはまるが にとり、繁栄と自由を他者に奪われず自らが獲得するためには、地方の自治権が必要であることは常に明らかであった。ゲッターという閉ざされたコミュニティに生きる黒人が、自らの繁栄のために必要な資源をコミュニティとして管理できないならば、彼らはどのようにして豊かになれようか。」（Kotler 1967 : pp.176-177）

見られるように、コトラー近隣住区政府論の文脈において、都市問題における「政治」とは、行政サービスの水準向上や貧困対策事業の充実ではない。これらは その重要性が否定されるわけではないが、全体の利益を増進するものではなく、あくまでも個別利害への応答として認識されている。この意味での福祉とは、自己決定を伴わない「施し」に過ぎない。これに対して「政治」とは、コミュニティが、個別利害への配慮を超えてより広範かつ包括的に、地方の統治の一端を担うこと（a share in local rule）であり、地方の自治権（local sovereignty）を確保することである。地方自治の本旨である自律的な意思決定（もちろん、国家主権を内側から破らない範囲での）、自己の保有すべき資源の確保とその運用における自己決定などを指向するものといつてよい。

では、コミュニティが地方の統治の一端を担うとは、あるいは地方の自治権を確保するとは、どのようなことであろうか。次に、この点について考えよう。

1.3 権能の移譲

1960年代、特にその前半は、1964年経済機会法で宣言されたように、参加の時代であった。64年法に謳われた「最大限可能な参加」は、66年と67年の改正により劇的に変化した。この変化には、2つの内容が含まれている。1つは、法におけるコミュニティ活動事業の内容の変化である。これは、コトラーの言によれば、経済開発事業への方針転換ということになる。もう1つは、参加のあり方の変化である。改正以前は、都市部を中心に、事業対象コミュニティの活動家やオーガナイザーがコミュニティ活動事業の計画策定過程に深く関与し、事業を支配する例も数多く見られたが、改正によってこれらの者たちは計画策定過程から疎外され、代わって公職者が多数を占めうることとなった。

特に2つ目の変化の背景には、活動家やオーガナイザーによる事業計画策定過程の支配を嫌う市政府の意向があった。彼らの主導する事業計画策定過程は、市政府からすれば、ことごとく市政と敵対するものであり、市政の攪乱要因以外のものではなかった。このことは、経済機会法という個別の法を超えて、より広い文脈で、60年代の地方政府と貧困層の対立・緊張関係の存在を示唆するものである。

そして、コトラーにおける「統治の一端」「自治権」の含意は、この文脈のなかに見出される。コトラーは「自治と地方の権限を要求する新しい力に直面して、政府はいかなる対応をみせるか」と問いかけ、これに対して「政府の3つの選択肢をあげる。すなわち、詐欺的手法(trickery)、脅迫(suppression)、そして権能の移譲(transfer of authority)である。(Kotler 1967: p.177)

いうまでもなく、政府の採用すべき最も賢明な対応は、地域の自治を求める新しい力に対して、自らの権能の一部を移譲すること(to transfer a portion of its authority to new power for local self-rule)である。同じく重要なことは、政府がその権能の一部を分与する受け皿と

して構想されているのが、法的に組織化された地域社会(legally organized locality)ということである。すなわち、コトラーは述べる(下線は宗野による)。

「自治を求める新しい力に直面して、地域が自らの問題に自律的に取り組むことができるように、政府は、自らの権能の一部を法的に組織化された地域社会に移譲しなければならない。かかる方途により、政府は人々に自由と平等をもたらす。これまで支配されるばかりであった人々に、統治権を与えるのだ。(中略)権能の移譲を受けて、地域コミュニティは自らに責任を持つようになる。(Kotler 1967: p.177)

「政府は、都市のなかの近隣住区コミュニティの法的組織に対して、地域に関わる公的な権能を移譲しなければならない。そうであってこそ、当該近隣住区コミュニティも、その内に在る人々の本性や共通利害に調和する政府を戴くことができるのだ。かかる政府は、近隣住区を介して、初めて自治体たりうる。(中略)既存の連邦、州、地方自治体が自らの有する権能のうち相應のものを黒人コミュニティに移譲しなければ、今日の内戦状況はさらに拡大しよう。」(Kotler 1967: pp.178-179)

このように、近隣住区コミュニティの法的組織が、連邦政府、州政府、地方政府からの権能の移譲の受け皿とされていることは確かである。しかしながら、近隣住区の法的組織の含意については、未だ詳らかではない。

1.4 近隣住区政府の含意

コトラーにおいて、近隣住区政府とは、いかなるものであるのか。これも、主に彼自身の言葉に照らしながら見ておこう。

その第一の特徴は、社会学的視角から近隣住区を論じることを排し、これをあくまで政治論的視角から論じようとする姿勢の徹底である。

まず、都市社会学者であるパーク（Robert E. Park）の近隣住区に関する記述への批判を見ておこう。以下のとおりである。

「パークは、近隣住区の淵源は単なる地理的な実在であり、それがやがて自身の感情、伝統、そして歴史をもつ地方自治体になるのだと主張する。しかし、これに対しては容易に反論できる。すなわち、近隣住区とは、今日シカゴの一部となり地名のみが残るレークビューや、同じくフィラデルフィアの一部となったフランクフォードのように、自治憲章を有する政治的構成単位に発するものなのだ。（Kotler 2005：p.2）

「近隣住区を社会的構成単位として定義するのは、誤りである。近隣住区とは、始原において、そして今日に至るまで、政治的構成単位なのだ。（中略）独立した政治的構成単位として、近隣住区は政府であったのであり、住民はゾーニングや租税、その他の事項に関する決定を行ったのである。（Kotler 2005：pp.8-9）

コトラーによれば、パークは近隣住区の淵源を単なる地理的な実在（mere geographic entities）に求めているが、それは決定的な誤りである。近隣住区とは、自治憲章をもつ政治的構成単位（political units with self-governing charters）なのである。自治憲章を有するということは、近隣住区が地方自治体（municipal corporation）あるいは公法人（public corporation）であることを意味する。この点は、コトラー近隣住区政府論のユニークな点である。少し敷衍しよう。

アメリカ合衆国の地方自治制度は州ごとに異なり、多様な内容を持つ。しかし一般的に、ほとんどの州はその領域をカウンティ（county）に分け、これに法人格を付与し、地方公共団体として一定の行政機能を担わせている。市（city）、タウン（town）、村（village）などの地方自治体は、このカウンティのなかに存在する。州内で、いずれのカウンティにも属さない土地は存在しな

いに対して、いずれの自治体にも属さない地域、すなわち未法人化地域（unincorporated area）は存在する（寺尾 1995：128頁）。ある土地が法人化され、地方自治体として確立されているということは、当該地域の住民が、法人すなわち地方自治体を設立することを選択したことを意味するのである（田中 1972：64-65頁）。そして、このことは、アメリカの地方自治制度を貫く大きな特徴である^{5）}。

このような前提に照らしてみると、コトラーの議論の個性が認識されよう。つまり、地方自治体をめぐる現行制度においては、その単位は市をはじめとする公法人に限定されるが、コトラーはさらに、自治憲章をもつ政治的構成単位としての近隣住区を、公法人の一端に加えるべく理論化を試みているのだ。いわば、自治体内の下位政府として、近隣住区を位置づけようとしているのである。コトラーにおいて、自治憲章を持つ近隣住区というイメージは、後に詳しく見るように、政治的構成単位としての近隣住区の形成と消滅の歴史的経緯に由来するが、これを公法人として現行の地方自治体に内部化するのには、独創的な構想といってよいであろう。

では、コトラーの構想において、地方自治体に内包されその機構の一端を担うものとしての近隣住区とは、いかなるものか。コトラーからヒントを得るために、以下、かなり長い引用を行なう（下線は宗野による）。

「近隣住区政府は、地域のイニシアティブによってのみ設立されうる。既存の政府は、

5）地方分権改革前の日本の地方自治制度と比較すると、この特徴は明らかであろう。すなわち、日本において市町村は、国を頂点とする行政機構ピラミッドの下層をなすものであり、上位の機構の下請けという性格が色濃い。いうまでもなく、機関委任事務の制度が、こうした性格を決定的に市町村に刻印した。これに対して、アメリカの地方自治制度において、市町村は「あくまでも住民が集まって一つの法人をつくったという性格のもの」（田中 1972：64頁）なのである。

近隣住区政府の合法性を認め、地域コミュニティに源をもち政府の形態をとるものに対して、一定の権能を移譲するのみである。」(Kotler 1967 : p.179)

「近隣住区は政治的構成単位としての淵源を持ち、そして地域の自由が破壊されるとともに衰退するのである。したがって、近隣住区が独自の権能を獲得することの目的は、近隣住区の範域を超えた単位のなかでの政治的自由と代表を有する近隣住区政府を再創造することに他ならない。」(Kotler 2005 : p.39)

「地域が力を発揮するため組織化されるべき領域についても、意見の相違がある。一方では、広範囲の地域 たとえば Bedford-Stuyvesant Community Corporation がカバーする地域の人口は30万人である を組織化することを主張する理論があり、他方では、地域の支配を確立するための組織としての近隣における小さな特定の対象 たとえば、学校や福祉事務所 を選択する理論がある。しかしながら、地域の組織化の最適の単位は、中間域、すなわち大きな地域と単一の場の間に存在する。近隣住区というものを総体的に把握すれば、これこそが組織化の最適の単位なのである。なぜ、このような主張が可能なのか。それは、地方自治という目的は、大きな都市圏や近隣住区のなかの単一の機構においてよりも、近隣住区という範域において、よりきめ細かに達成されうるからである。(中略)

したがって、地方自治を追及する闘いの最も実践的な単位は、近隣住区コミュニティなのである。

近隣住区の組織の目的が、統治し代表することであり、その組織の領域が歴史的に存在した近隣住区であるならば、近隣住区が地方政府としての権能を獲得する効果的な手段は、既存の政府の単位から権限を移行させることである。」(Kotler 2005, pp.40-41)

それぞれ表現は異なるにせよ、共通して述べられていることは、既存の政府（ここでは主に地方自治体を指すことは明らかである）から権能を移譲されるものとしての近隣住区である。その範囲は、1つの地方自治体のような大きな範囲のものでも、学校や福祉事務所のような小さな単位でもない。想定されるのは、中範囲の領域なのである。

しかし、近隣住区を地方自治体の権能の受け皿とする構想は、さらなる問題を派生させよう。すなわち、近隣住区に移譲される権能とは一体何かという問題があり、さらに制度上法人化されていない近隣住区が、地方自治体の権能の一部ではあれ、移譲の受け皿となりうるかという根源的な問題がある。

2 近隣住区法人の概念 ；近隣住区政府論の理論的骨子

2.1 権能の移譲の受け皿としての近隣住区法人

上記の2つの問題への回答こそ、コトラー近隣住区政府論の骨子ともいべきものである。コトラーは、近隣住区法人の概念を用いて、以下のように述べる（下線は宗野による）。

「近隣住区法人とは、地方自治のために、市のなかの近隣住区の領域を法的に組織化するものであることを確認した。このような前提のもとで、新しい地方自治の構成単位を創出するために、近隣住区の組織に公的な権能が移譲されるのだ。近隣住区という領域の住民が近隣住区法人という法人を結成し、自らの領域内の統治機構を創出するのだ。

近隣住区法人は、民間の法的組織であるが、非営利、非課税の特質をもち、政府当局の資金助成や資源の提供を受ける。レクリエーション、教育、デイケア、職業能力開発といった分野の近隣住区法人の権限が増すにつれて、近隣住区

法人は自らの公的な管轄領域を打ち立てていくのである。最終的にはこの管轄領域が公式に認められ、私的な近隣住区法人が公法人となるのである。地域自治の単位としての近隣住区法人の組織は、市政府の行政、立法、司法部門に組み入れられる。市は、連邦構造をもった政府となるのである。（Kotler 1967 : p.183）⁶⁾

まず注意すべきは、近隣住区法人の成り立ちである。すなわち、近隣住区という領域の住民が、法人創設の発端となることが述べられている。いうまでもなく、これは、自治体法人設立の手続き（incorporation）のアナロジーとして述べられたものである。住民が集まり、「自分たちの共通の課題を処理するために、市やタウンといった法人を創る」のがアメリカ地方自治における自治体法人設立の基本的なあり方だが、コトラーは近隣住区法人の概念を用いて、読者にこの過程を想起させるのである。

次に、自治体から「法的に組織化された地域社会」に分権されるべきものとして、レクリエーション、教育、デイケア、職業能力開発等々の事業が想定されていることが判明する。これらは、いずれも1960年代の連邦補助事業で広範にカバーされることが期待されたが、事業の計画策定と実施の現場においては、受益者たる住民の、事業からの疎外がしばしばいわれた。対して、コトラーのいう近隣住区法人は、こうした事業に深く関与して（ここでは、事業の計画策定と実施における自己決定が含意されよう）、やがてその事業の公的性質の故に公法人へと昇華するものである。ここでコトラーは私法人の公法人化という経路について述べているのであるが、これはむしろ、自治体法人設立の成り立ちに近い。すなわち、レクリエーション、教育、デイケアといった現代的な「住民の共通

課題を処理するための公法人」の創設の経路である。

2.2 近隣住区法人の権限

前章最終部の1つ目の問題につき、コトラーはさらに次のように述べる。

「近隣住区法人が存在し、自らの地域の政府となるということは、当該近隣住区法人の意思決定が、政府のそれと同様の分野、すなわち財政、貿易、戦争と平和、領土防衛、そして法に及ぶということである。」（Kotler, 2005 : p.52）

すべてを見ることはできないが、たとえば法については、次のように述べられている。

「近隣住区法人の主要目的は、自らのコミュニティのために正しい法をつくることである。主要な立法の範疇は、保健衛生、教育、福祉、ならびに近隣住区の安全である。これらの範疇に関わる事業が、地方らしさの刻印を押すのである。たとえば、教育の範疇においては、近隣住区法人での生活に求められる政治的討議の訓練を市民に施すことが重視されよう。これは、若き市民に熟議討議をする権利がないという理由で公共的な事項の決定を訓練しない今日の国家の教育とは、似ても似つかぬものである。

（中略）社会立法は、現実の出来事や必要性に直面した近隣住区が、それについて討議するなかから発するものである。近隣住区の人々が共有し、議論する様々な出来事のドラマが、立法の基礎となるのであって、外部の中央権力が決定する優先順位の枠組みが立法の基礎となるのではない。たとえば、ローラースケートのリンクで発生する暴力沙汰や警官の蛮行が、近隣住区での熟議のきっかけとなり、そこに多くの人々が参加することになるのである。参加した人々は、何を若者の問

6) 下線部の原文は、The city will become a federated structure of government. である。ここでいう連邦構造をもった政府とは＜自治体 近隣住区法人＞という二層制の構造を指すものである。

題と考え、何を警官の問題と考えるかを表明し、これらの問題につき近隣住区はどのように対応するべきかを表明する。」(Kotler 2005 : pp.59-60)

すぐに理解されるように、コトラーのいう近隣住区法人における立法とは、一般意思としての法ではない。それは、それぞれの近隣住区に特有のきわめてローカルな問題であり、しかしそれ故にこそ、住民はこれらの問題を自らの問題として認識し、その処理のための場に真摯に参加し、熟議を重ねるのである。

2.3 未完の近隣住区法人概念

近隣住区に移譲される権能が、広範かつ包括的なものであることが了解されよう。次に、近隣住区の法人化につき、さらに掘り下げてみよう。先ず、この点についてのコトラーの叙述を見ておく(下線は宗野による)。

「政府の権能を近隣住区に確実に移行させる政治戦略にとり最善の組織は、地域の領域を法人化し、内部のルールを公的な制度として文言に起草したものである。」(Kotler 2005 : p.42)

「近隣住区の組織の最善の形態は、近隣住区を領域とし、州によって特許状を交付され、かつ近隣住区において統治するべく法的に設立された法人組織である。この形態の組織こそ、近隣住区法人である。」(Kotler 2005 : p.44)

コトラー近隣住区政府論の白眉は、本来私的な組織であるはずの私法人が、その地理的領域をカバーし、州から特許状を交付されることにより、自治体内部に、これとは異なるレベルの公法人として法人化される手続きを構想していることである。すなわち、カウンティの一定の領域が、そこに居住する人々の発意と、それに対する州議会の承認を経て法人化されるプロセ

スのアナロジーで、近隣住区法人の創設のプロセスを根拠づけようと試みているのである。いうまでもなく、ここでの法人化とは、自治体すなわち公法人の創設を意味するものである。

このプロセスは、近隣住区に団体の基盤を置く私法人を、近隣住区を代表するものとして指定し、これを公法人化する手続きを構想することである。

しかしながら、近隣住区に基盤を置くという事情のみで、私法人を公法人とすることはできない。そのため、コトラーは、近隣住区のなかで公共的な役割を果たす私法人を公法人化するという構想を練ったのである。この公法人化の構想を時系列で表すと、次のようになる。

つまり、(1) 地方自治体のなかの一定の領域をカバーし、しかも公共的と認められる事業を展開する私法人の存在を確認し、(2) かかる私法人が根拠とする地域(この地域を近隣住区として指定する)の住民が、州議会に対して近隣住区法人設立の特許状交付の申請を行い、(3) 州議会がこれを承認する、というものである。

ただし、自治体法人の設立に伴う当該公法人のカウンティからの離脱という通常の手続きは、コトラーにおいては構想されていない。これに代わってコトラー近隣住区政府論が構想するのは、設立の認められた近隣住区法人が地方自治体の一部を構成し、<自治体 近隣住区>という二層制の「連邦構造を持った地方政府」として再構成されるというものである。

コトラーにすれば、地方自治体のなかに、近隣住区というより狭域の政治的構成単位を画定し、これを公法人化して政治的代表的単位とする論理構成が求められるところである。しかし、現行の地方自治制度を前提として、近隣住区をかかる政治的代表的単位として画定するには、なお理論的成熟が必要であろう。すなわち、地方自治体のなかに、さらにこれよりも狭域で、その分裂の危機さえもたらしかねない法人化が認められるという論理構成には、さらなる精緻化が必要である。

また、近隣住区法人の公法人化についても、難しい問題が残る。コトラーは、その公的機能のゆえに近隣住区法人を公法人とすることを主張したが、これもさらなる理論的成熟を要する。機能の公共的であることが、直ちにその正統性を担保するわけではないのだ。その意味で、コトラーにおける近隣住区法人の公法人化の構想は、未だ論理的完成に至らぬ暫定的なものといわざるを得ない。

2.4 ツィーママンの「連邦都市」

しかし、近隣住区を磁場とする地方自治体の再編成を構想したのは、コトラーだけではない。

ツィーママン(Joseph F. Zimmerman)の分析によれば、1960年代の近隣住区政府論の台頭は、大都市内部に「都市内政府」(micropolitan governments)を設置し、有権者による政府へのコントロールを強化し、その意思をより強く反映させようとするものであった(Zimmerman 1986 : p.135)。これは、過度に巨大化した行政機構が行政サービスの質的低下を招き、また市政府の行政運営を住民の意思から乖離させるがゆえに、巨大都市内での分権が不可避であるとするものである。

ツィーママンによれば、大都市内分権の動向の背景には、大都市内の政治権力の集権化に対するアンチテーゼがあるが、ここにいう集権化とは、19世紀最終盤から20世紀初頭に大都市で趨勢となった市政改革運動を指す。これは、市政腐敗の温床となったマシーン政治への対抗運動として台頭し、住民投票、イニシアティブ、リコールの発展に寄与したが、それにとどまらず、行政サービスの経済性と効率性の向上、ならびに制限投票制、累積投票制、比例代表制を用いての代表制の質的向上をも目指すものであった。

市政改革運動が掲げた一大目標は、市長(mayor)の権限強化である。すなわち、行政上の職責を有する公選の委員会を廃止し、その権能を市長に集中し、市長の行政権と拒否権を増大

させようとするものである。これは、行政権を、市長を頂点とするヒエラルキーのなかに一元化しようとする試みである。また、党派性が色濃く出る選挙区制度の下で二院制市議会を選出する方式に代えて、全市を一選挙区とし、党派色を薄めて小規模な一院制議会を選出する制度を導入した。こうした市長の行政権強化の根拠は、権限の一元化こそが、規模の経済、最適の資源動員、統一的な行政サービス提供を可能にするというものである(Zimmerman 1986 : pp.135-136)。ツィーママンのいう市長は、むしろ、市会から任命され強力な行政権を持つマネジャー(city manager)に近いものと思われるが、それについてはここでは触れない。要は、市政改革運動が集権的な要素を持つということだ。

ツィーママンの近隣住区政府論は、上述のような地方自治体における集権に対抗しようとするものである。その特徴は、「連邦都市」(federated city)という概念が重要な意味を持っていることである。それは、既存の市政府とは別に新たに近隣住区政府を創設し、前者には廃棄物処理、下水処理、上水道など広域行政に適合的な機能を担わせ、後者にはデイケア、医療、図書館、公園、学校の運営など、市民生活に最も近い機能を担わせるというものである(Zimmerman 1986 : p.136)。つまり、ツィーママンは、1つの連邦政府と複数の州政府が並存する連邦制の統治構造に倣い、市域のなかの近隣住区を市政府とは審級の異なる「政府」として擬制し、これらに一定の政府権能を委ねるべきと説いているのだ。市政府のなかの近隣住区を、連邦制の下での1つの州 それ自体で完結した統治の主体 に模したものとってよい。

さて、ツィーママンによれば、このような「連邦都市」を含む近隣住区政府論に人々の関心を向ける引き金となったのは、1960年代中盤に頻発した都市暴動であった。都市暴動は、著しく不利な条件の下に置かれた集団が抱える様々な問題⁷⁾と、それに対する地方政府の無

策を劇的に顕在化させた。暴動が露呈させたのは、官僚制の肥大化がもたらした行政の意思決定の遅滞であり、近隣住区に生じる多様な問題に対応できなくなった伝統的地方政府機関の姿であった。こうした状況の下で、60年代には多くの市民が地方政府から疎外されていく。結果、市民は、地方政府は自分たちを代表し責任を持つものでないと感じるようになり、さらに平均的な市民は政策形成過程に影響力を持ち得るものではないと感じるようになった。近隣住区政府は、こうした状況に対するアンチテーゼであり、市民の政治参加と自己陶冶、政治権力の分散、小規模単位の地方政府を尊ぶアメリカの政治的伝統にそうものである（Zimmerman 1986 : p.137）。

3 大都市政府形成の歴史

3.1 地方自治の理念型

既に見たように、コトラー近隣住区政府論においては、政治的構成単位としての近隣住区という概念が頻繁に登場する。したがって、この概念の正確な理解が、彼の近隣住区政府論を理解するためには不可欠である。

コトラーが「政治的構成単位としての」という修辞を用いるのには、しかるべき前提がある。それは、ニューヨークやシカゴに代表される大都市が形成される過程で、その中心部に呑み込まれていった小規模の近隣住区は、合併以前は、各々が独立した政府としての体裁と実質を有していたという認識である。これらの近隣住区の多くは独自の成立の歴史を持ち、住民が土地利用規制、租税その他の案件につき決定を行なう政府であったというのである。つまり、コトラーにおいて、政治的構成単位とは、近隣住区が

7) 悲惨な居住環境、自治体政府によるごみ収集の欠如、老朽化しスタッフも不足した学校、高価な食品価格、警官の暴力、レクリエーション施設の不十分さなどがある（Zimmerman 1972 : pp.1-2）。

住民自身の決定に基づき、住民に課税する権力を持ち、住民の私権を制約する権限を持つ1つの政府として存在したことを意味する。これは、明らかにニュー・イングランドのタウンミーティングを模範とするものである⁸⁾。

コトラーの所説は、アメリカの地方自治の模範に沿わんとしたものであることは間違いない。その適否や精度の判断には、言及される近隣住区の自治の歴史を丹念に辿ることが必要であるが、コトラーの狙いは無論、正確な歴史的事実ではない。彼の真の狙いは、自らの近隣住区政府論をアメリカ地方自治の理念型に照らし合わせて、その正統性を主張することであったというべきである。

3.2 近隣住区の合併の歴史

本節では、コトラー近隣住区政府論の形成の経緯という問題関心から、近隣住区の合併の歴史に関する彼の主張に耳を傾けてみよう。近隣住区の合併の歴史は、コトラー近隣住区政府論にとり、とりわけ重要な理論的位置を占めているのである。コトラーにおいて、近隣住区の合併の歴史は、本来地域の公共的な事柄に関わって、人々が民主的な意思決定を行なう上で最適な規模であった近隣住区が、より大きな近隣住区に

8) トクヴィル『アメリカのデモクラシー』には、次の叙述がある。

「ニュー・イングランドではすでに1650年には、自治体が完全かつ決定的に形成されている。住民の利害と感情、義務と権利は一つ一つのタウンを単位にまとめられ、堅く結びついた。タウンの内部には真の政治生活、活発で、完全に民主的共和的な政治生活が支配していた。植民地は依然として本国の支配権を認めていたから、国家の法制は王政である。だがタウンには共和制がすでに完全に息づいている。

タウンはあらゆる種類の公職を任命し、税を定め、税額の割り当て、徴収も住民が行なう。ニュー・イングランドのタウンでは、代表の法理は受け入れられていない。アテナイと同様、全員の利害に関係する事柄は公共の広場で、市民総会において取り扱われる。」（トクヴィル 2005 : 66頁）

吸収され、人々の意思決定に馴染まない巨大な地方自治体。たとえば、フィラデルフィア、ニューヨークやシカゴなどの大都市の一部に変容していく過程に他ならないのである。

コトラーは、自らの近隣住区政府論の中核をなすものとして、近隣住区という過去に確かに実在した歴史的存在を見出し、これを今日の近隣住区法人の地理的範囲として理論化することで、近隣住区法人の正統性を担保しようとしている。

以下では、コトラーによる近隣住区に関する様々な歴史的記述から、若干のものを選び出してみる（下線は宗野による）。

「ジャーマンタウンは、フィラデルフィアの中の近隣住区である。ジャーマンタウンは、1683年にウィリアム・ベンがフランシス・ダニエル・パストリアスに与えた6,000エーカーの土地に、ラインラント地方からの入植者が定住した場所である。1690年には、60世帯300名を擁するタウンシップであった。18世紀の最後の10年までは、ドイツ語が公式かつ固有の言語であった。つまり、ジャーマンタウンの淵源は、南に隣接するフィラデルフィアと同時にクウェーカー教徒入植者が特許状を交付されて入植したタウンなのである。ジャーマンタウンは、1854年に住民の合意なくフィラデルフィアに併合されるまでは、一政治的構成単位であり続けた。171年に亘って独自に発展した後、ジャーマンタウンという近隣住区は、政治的自治を失ったのである。

ケンジントン及びその他のフィラデルフィアの近隣住区に目を転じれば、それらの近隣住区への入植と政治的自治が、フィラデルフィア入植以前に遡ることが判明しよう。ケンジントンという近隣住区は、1682年にアメリカ初のクウェーカー教徒の集會が開催され、ペンのフィラデルフィア設計の起点となったシャックマクソンのタウンに淵源をもつ。当初のフィラデルフィア南端には、今日のフィ

ラデルフィア市の39番区、かつてのモイアメンシン。これは、さらに遡れば、フィラデルフィアの存在以前にスウェーデン出身の農民たちが移植したウィカコであった。が隣接していたのである。1854年、28の市、タウン、ボーローが自らの統治権を失い、フィラデルフィアという市に組み込まれた。今日のフィラデルフィアの近隣住区は、これらの最初の統治の単位にまで遡ることができるものなのだ。」（Kotler 2005, pp.2-3）

「マサチューセッツのロクスブリーは、1630年に入植が行われ、タウンとして法人化された。ロクスブリーの人口は急速に増大し、多様な村落が叢生した。1851年、ロクスブリーから距離があり、政治的に相違するウェスト・ロクスブリーが分離し、タウンとなった。ロクスブリーは、1868年にボストンに吸収されるまでは自治体として存立し続けた。今日、ボストンからの分離を要求しているロクスブリー共同戦線の境界線は、238年間に亘って自治政体として存続したロクスブリーのタウンシップの境界線に符合する。」（Kotler 2005: p.4）

今日の大都市が、かつては個々の政治的構成単位として独立していた近隣住区を吸収して形成されたものであることが強調されている。勿論、植民期に生成したタウンが数世紀を経てなお同じ姿を維持することはありえず、その糾合と大都市の形成は、不可逆の流れではある。しかし、この史的経緯の提示は、近隣住区政府論にとり、きわめて重要な意味をもつ。さらに続けよう。

「ニュージャージー州のウッドサイドは、当初は、ニューアークから分離し独立したタウンとなっていたベルヴィルの一部であった。ウッドサイドは、1869年にベルヴィルから分離したものの、その独立性は、ニューアークに再統合された1871年には潰えてしまった。ある住民は、ウッドサイドの独立の喪失を嘆

いて、次のように言った：

それにしても、何ということか。1871年4月5日、我々の独立は永遠に失われ、我々のうちの多くは、ニューアークの政治屋どもの慈悲に委ねられた。あの連中は、その日以来、たいそう巧妙に、我々のような貧しい住民に極大の税を課し、その見返りは考えられる限り最小のものであった。道路に舗装や下水道の敷設が必要となれば、その代価の徴収のために、道路に隣接する不動産さえ課税評価の対象とされる。事情は歩道の敷設についても同様である。さらには、ニューアークの長老たちが我々ウッドサイド住民にとって良しと強調する日よけ樹に至っては、植樹後に請求書を送りつけてくる始末だ。こんなことが行われるのは、そうすることが政治屋たちにとって都合の良いことだからだろうが、ウッドサイドの人間にとっては、それ以外の理由はついぞわからない。

今日、ウッドサイドは、ニューアークの一近隣住区である。しかし、その名称と入植の淵源を辿っていくと、独立の政治的構成単位に行き着くのである。」(Kotler 2005, pp.4-5)

「併合を通じて、地域で最も強力な政治的構成単位が他の村落やタウンから自治を剥奪し、それらの領域を政党組織「自由な」中心市街のための支配の道具を通じて支配したのだ。」(Kotler 2005, pp.5-6)

「近隣住区は、原初において、かつ今日に至るまで政治的構成単位である。(中略)独立した政治的構成単位としての近隣住区は政府であったのであり、住民がゾーニング、課税、その他の案件につき決定を行なった。今日、中心市街の権力によって支配される政治的単位の住民として、人々は心ならずも中心市街の政治的支配に服する。権力を持つ政党の議員や選挙区委員が近隣に影響を及ぼす決定を行なうのであり、住民はそれらの決定に従わ

ねばならない。」(Kotler 2005, pp.8-9)

これらの叙述から判明するように、コトラーにとり、より大きな地域による近隣住区の合併は、中心地域が経済力等で他の近隣住区を圧倒し、支配下に置くことなのである。そして、コトラーは、中心地域による他の近隣住区の併合を、「帝國的な」所業と断じるのである。

「現代の市の帝國的な目的は、3つの原則に基づいて機能する。1つは、全ての地域の政治力を、中心市もしくは中心市街に集中させることである。併合されたタウンは、単なる居住地域、工業地域へと沈降し、独自の政治的アイデンティティを急速に失う。政治的支配の段階は、一般に、併合されたタウンが市会議員と市議会議員を選出する選挙区へと転換されるところから始まる。この段階では、ピッツバーグがそうであるように、選挙区が独立の学区ないし裁判管区として存続する場合もあった。ボストンにおけるように、合併の途端に選挙区が力を失い、市議会への代表権を有するに過ぎない場合もあった。次に、古い選挙区が政党の都合に合わせて改変され、その政治力がさらに分散することにもなった。合併に際しては、サウスボストン、並びにより人口の多いサウスエンドオブボストンの2つの地域で12の選挙区が形成されたが、サウスボストンの住民と彼らの独自の利害は、分断された。19世紀の終わりには、さらに進んで、市政改革の時代が到来し、大選挙区選挙のために選挙区代表が排除され、辛うじて残存していた学区区に対する地域の威信さえ損なわれた。ピッツバーグは、こうした仕儀で、1911年に“改革された”。この段階が完了するに至っては、近隣住区の独立した政府の微塵も残ってはいなかった。」(Kotler, 2005, pp.15-19)

植民期以降、市政改革の時代に至るまで、近隣住区は、より大きなそれや都心部による併合

の脅威にさらされてきた。その政防のほとんどは、吸収合併と自治の消滅で幕を閉じた。

合併の繰り返しによる大都市形成過程の評価についてはここでは措くとして、この歴史的過程がコトラー近隣住区政府論にとり決定的に重要であることは、十分に理解されたであろう。合併の歴史が悲惨であればあるほど、すなわち吸収される側の相対的に小さな近隣住区が、その政治的構成単位としての本来の属性を失えば失うほどに、その再生による自治の復活を指向するコトラー近隣住区政府論の迫力は増したのである。

コトラー近隣住区政府論は、貧困対策事業の主体の転換という指向を超えて、地方自治体における統治の構造の再編をも視野に入れた。それが理論的に未完成であることは否めないものの、民間私法人たる近隣住区法人を公法人へと昇華させ、正統性を担保するという構想は、きわめて現代的な意義をもつ。この構想をより説得的なものへと彫琢する営為は、無益なものではないであろう。

むすび

今日、アメリカ合衆国においては、連邦、州、自治体という公法人と並んで、コミュニティ開発法人やインターメディアリーといった私法人に、様々な公共的な役割が期待されており、事実これらの主体もその期待に相当程度応えているように思われる。

こうした、少なくとも公法人とは一線を画すはずの法人が公共的な役割を期待される社会的合意のありかを知ることは、今後、アメリカ社会の外においても、きわめて重要な課題になると思われる。たとえば、近年わが国では「協働」なる言葉が頻繁に用いられ、それが「公共サービスを行政と市民社会の中の何らかの主体との協力によって確保していこうとする社会構想」（名和田 2007：162頁）として我々の眼前に提示されている。言葉こそ異なれどほぼ同様の現

象は、イギリスやドイツなど社会民主主義をいち早く達成した西欧福祉国家においても現れており、紛れもなく低成長期に入った国々では、今後この社会構想をどのように受け入れていくかが、非常に大きな課題となる。

このようなグローバルな趨勢のなかで、アメリカ社会は、意外にも「協働」に適合的な側面をもった社会であるといえよう。私法人でありながら公共的な役割を期待されるコミュニティ開発法人やインターメディアリーの存在は、それをよく証すものではないか。

しかし、アメリカにおける「協働」的な社会の動態については、その歴史的な背景や思想的な背景も含めた総合的な考察が求められよう。本稿におけるコトラー近隣住区政府論の概観には、上のような今後本格化すべき作業の準備としての意味が込められている。

参考文献

- Kotler, M., Two Essays on the Neighborhood Corporation, *Urban America: Goals and Problems, Materials compiled and prepared for Subcommittee on Urban Affairs of the Joint Economic Committee*, 1967, pp. 170-191.
- Kotler, M., *Neighborhood Government; the Local Foundations of Political Life*, Lexington Books, 2005.
- Piven, F. F., and Cloward, R. A., *Regulating the Poor; The Function of Public Welfare*, 2nd Edition, Vintage Books, 1993.
- Schambra, W. A., Progressive liberalism and American "community", *The Public Interest*, Summer 1985, pp.31-48.
- Zimmerman, J. F., *The Federated City*, St. Martins' Press, 1972.
- Zimmerman, J.F., *Participatory Democracy*, Praeger Publishers, 1986.

トマス・B・エドソール、メアリー・D・エドソール（1995年）『争うアメリカ 人種・権利・税金』（飛田茂雄訳）みすず書房

宗野隆俊（2001）「アメリカ都市行政におけるコミュニティ自治に関する予備的考察」早稲田大学大学院法研論集93号、333-356頁

宗野隆俊（2006）「公共領域と非政府主体（2）」彦根論叢362号65-83頁

名和田是彦（2007）「協働型社会構想とその制度装置」,名和田是彦編『社会国家・中間団体・市民権』法政大学出版局,161-192頁

西尾勝（1975）『権力と参加』東京大学出版会

- 田中英夫(1972)『アメリカの社会と法』東京大学出版会
- 寺尾美子(1995)「地方自治体の「公」「私」二重の性格の法理 — 一九世紀アメリカにおける地方自治法生成の一側面」,石井紫郎・樋口範雄編『外から見た日本法』東京大学出版会,127-153頁
- トクヴィル(2005)『アメリカのデモクラシー 第一巻(上)』(松本礼二訳)岩波文庫