

平成 28 年度地域づくり海外調査研究事業調査報告書

ポートランドの住民自治について

～Neighborhood Association の事例から、住民と行政のパートナーシップを考える～

調査地：アメリカ合衆国オレゴン州ポートランド

調査日：平成 28 年 9 月 8 日～9 月 15 日

企画・コンサルタント業務課

副参事 田畑 浩介

目次

- 1 今回の調査研究における目的
- 2 ポートランドの概要
- 3 Neighborhood Association と日本の町内会の相違点
- 4 ポートランドにおける行政形態
- 5 Neighborhood Association をサポートする O N I
- 6 Neighborhood Association 活動の事例
- 7 Eastmoreland を視察して
- 8 Neighborhood Association の事例から住民と行政の
パートナーシップについて考える

1 今回の調査研究における目的

日本では高度経済成長をきっかけに、地方の農山漁村部から「便利な生活」「所得増」を求め、大量の人口が大都市に流入した。その流れは現在に至るまで続き、今でも毎年12万人が東京圏に流入しており、東京一極集中はとどまるところを知らない。その結果として地方の過疎化だけでなく、出生率の低い東京へ人口が流入し続けているためこの国全体の少子化が進んだ。そのことに加えて、高度成長期に都市部に流入したいわゆる団塊の世代も高齢者となっていることはこれまでにない問題である。

2014年、日本創世会議は「2040年までに896の自治体が消滅する恐れがある」と発表し、その消滅可能性自治体の実名公表とも相まって日本中に衝撃を与え、そのことをきっかけに地方創生への動きが加速化している。

まさに現代は、便利で効率的であることを重視する社会から「将来にわたって維持可能な社会」を作ることを考え、実行する転換点にあると感じている。

少子高齢社会の弊害は、年金・医療・介護の負担や担い手不足による農地の耕作放棄など、枚挙にいとまがない。各地方自治体も、財政難から人員を削減せざるを得ない状況であり、職員一人ひとりの負担が増え続ける中、思うように政策を展開できずにいる。

こうした状況の中、かつての地域社会がそうであったように「地域の課題は地域で解決する」といった考え方や、「住民との協働」といった考え方が重要になってくる。ところが、住民の中には「市政は市役所のするもの」との考えを持つ層も相当数おり、そうした状況の中で地域の自主的な活動や住民との協働の重要性を説いてもうまくいかないどころか、不満が双方にたまり、軋轢を生む結果となることは目に見えている。

住民と行政が共に地域社会を創造していくために必要なことは何か、ポートランドのNeighborhood Associationの事例を参考に考察してみたい。

2 ポートランドの概要

ポートランドは、アメリカ西海岸に位置する、人口約60万人強のオレゴン州最大の都市である。成田空港から直行便で、およそ9時間でポートランド国際空港に到着する。

市の中央をウィラメット川が南北に流れ、その東岸と西岸を結ぶ橋が多数架かっていることから「Bridgetown」とも呼ばれる。

ポートランドは、近年、多方面から注目を浴びる都市へと変貌を遂げた。全米で最も住みたいまちランキングで一位を獲得するなど、移住者から大変人気があるポートランドの魅力は、まず都市機能と自然が共存する環境にあると考えられる。ダウントウンやその周辺には高層ビルが立ち並び、いかにも都市らしい景観である一方で、郊外には都市成長境界線が設定されており、ポートランドのシンボルともいえるマウントフッドをはじめ、美しい森林や湖などの豊かな自然が保護されている点が人気の理由であろう。ダウントウンなどの都市部においても、徒歩での移動を推奨するため、都市計画の段階から歩きやすい細かな街区（一辺が60m）を設計している。また、それに加えて、充実した公共交通機関

や自転車専用レーンが整備されており、多くの人はそれらの交通手段を利用するため、車の渋滞などは見られない。

公共交通機関について述べると、市内には中心地と郊外を結ぶ高速ライトレール「MAX Light Rail」や、市街地を中心に5路線運航している「Portland Streetcar」、またこの二つの交通手段よりも細かい地域をカバーする「TriMet Bus Lines」も存在し、今回の滞在中にはどの目的地を目指すにも不便はなく、自動車の必要性は感じなかった。

また、ポートランドは、自転車に優しいまちとしても知られており、自転車通勤をする人の割合が全米で最も高い(7%)。自転車専用レーンの整備や、歩行者と自転車、公共交通機関専用の(つまり一般車両の通れない)橋を造るなど、市の施策として環境に配慮したまちづくりを行っている。

さらに、地元企業であるNIKE社の出資により、2016年夏にBIKETOWNという自転車シェアリングシステム(写真1)が実現した。約100箇所のステーションにおよそ1,000台の自転車が設置され、そのステーションの多さだけでなく、スマートフォンと連携したシステムは非常に利便性が高く、地域住民、観光客を問わず市内にはこのBIKETOWNのオレンジ色の自転車に乗った人々が多く見られた。このように官民一体となった取組が、環境保護や二酸化炭素の削減に大きな効果を上げている。



▲写真1: NIKE社の出資により実現した
バイクシェアリングシステム

こうした環境面の要因のほか、この地に根付くユニークでリベラルな雰囲気や文化もポートランドの人気の理由と考えられる。地元産の食材を好み、週末にはローカルな食材を求めて多くの人がファーマーズマーケットに集う。スーパーマーケットでも、地元産のものやオーガニックなものはわかりやすく表示がされている。地元で焙煎されるコーヒーや醸造される地ビールなどに誇りを持ち、少しくらい価格が高くても、生産者を応援するためにローカルなものを選んで購入するという「ローカルファースト」が市民に根付いている。

また、ポートランドにはモノづくりをするための基盤も整っている。ウィラメット川の東側のエリアは、工場やアトリエが立ち並ぶ地区で、地元産の素材を用いた製品を作る工場や、自身のアイデアを小ロット・低予算で実現できるクラフトスペースが軒を連ねている。自身の作りたい商品や実現したい構想を多大な投資なしにチャレンジできる環境が備わっているため、ポートランドはモノづくりや起業を志す若者にとって魅力的な移住候補地となることは想像に難くない。

NIKE、adidas、Columbia、Intelなどの世界的に有名な企業が本社や北米本社をこの地に構えているのは、ポートランドに集まる優秀なクリエイターやデザイナーと契約することで、優れた製品を生み出すことができるからである。そうした製品やポートランドの環境に触発された新たな人材が流入するといった好循環が生じている。

3 Neighborhood Association と日本の町内会の相違点

Neighborhood Association（以下NA）はポートランドの住民自治組織であり、現在市内には95の市公認のNAが存在している。これらはしばしば日本の町内会と同じようなものと捉えられがちであるが、いくつか大きな相違点がある。

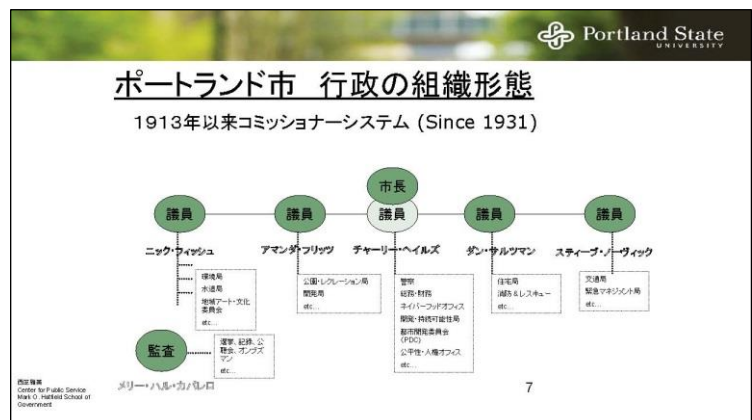
まず、最も大きな違いは、NAはポートランド市の条例で「重要な意思決定機関」として位置づけられている点である。市の条例では、「いかなる近隣団体（NA）も、市及びいかなる市の機関に対して、近隣の居住性に関わるいかなる案件について、行動、政策又は包括的計画を勧告することができる。その案件には土地利用、ゾーニング、住宅、地域施設、人的資源、ソーシャル及びレクリエーション的行事、交通量と交通体制、環境の質、オープンスペース、公園などを含むが、これらに限るものでない。（ポートランド市条例（3.96.030B）」と規定されている。

後述するNAの連合体の幹部を務める人物に、「NAは何をすることができるのか」と尋ねたところ、「ピクニック等のイベントの企画から、歴史的建造物の保存活動、土地利用や都市計画、防犯・防災などについての意思決定など、自分たちの生活や地域に関することなら何でもすることができる」との答えが返ってきたことから、いかにポートランドでNAが重視されており、かつ幅広い活動を行っているか推察することができるだろう。

その他、日本の町内会は地縁的なつながりをもって世帯で加入するのが一般的であるのに対し、ポートランドのNAは個人単位で参加することができ、その地域に職場があることや、土地や建物を所有している等の理由でも参加できることも相違点としてあげられる。

4 ポートランドにおける行政形態

ポートランドは、変わっていること、ユニークであることにアイデンティティを見出す土地柄であるが、行政形態も一風変わっている。アメリカの多くの自治体は、市議会がシティーマネージャーを任命して、自治体の代表として業務を遂行させる「議会―支配人制（シティーマネージャー制）」を採用している。その他の自治体は日本と同様に公選の首長が行政の長となり、議会が独立して存在する「市長―議会制（二代表制）」を採用するのに対し、ポートランド市は、1918年から一貫して「コミッショナー制」を採用している数少ない市の一つである。人口が60万人を超えるポートランド市では、公選の市長及び4名のコミッショナー



▲図1：2016年9月現在のポートランドにおける行政の仕組み
出典：ポートランド州立大学 ハットフィールド大学院がブリックサービス実践・研究センター 西芝雅美准教授作成

ある。人口が60万人を超えるポートランド市では、公選の市長及び4名のコミッショナー

により市議会が構成されており（図1参照）、市長はこのコミッショナーを市の各行政部署のトップとして任命する権限を持っている。

コミッショナーに就くのは、ビジネス界のトップなどが多いことから、機敏性に優れ、革新的で独創的な取組が期待できる一方で、地域から選出された市議会議員という色が薄いため、地域の声が反映されにくいというデメリットも持つ。今回の視察において、異口同音に「アメリカのお国柄だが、ほとんどの市民は行政の政策に対して、初めから信用することはせず、懐疑的な姿勢を持っている」との意見を聞いた。特にポートランドのようなコミッショナー制を採用している市においては、ややもすれば住民の望まない政策も押し進めることもできる。だからこそ、ポートランド市民が行政の政策に対して広くアンテナを張り、自分たちの不利益になる可能性のある施策については声を上げることができる仕組みとして、NAが制度化されているのである。

5 Neighborhood AssociationをサポートするON I

図2は、ポートランドにおけるNAの分布を示したものである。市内に95存在するNAは、7つのディストリクトに属する。各ディストリクトはNAから選出された役員によって運営されており、それを市がサポートするといった強固な体制が成り立っている。

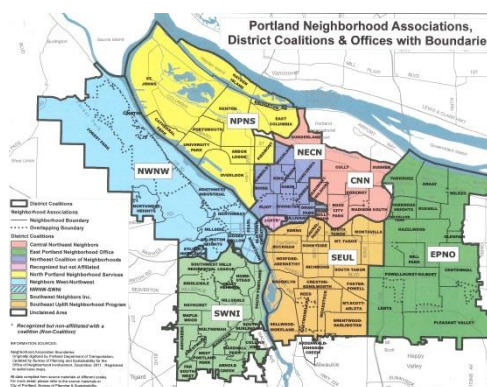
市とそれぞれのディストリクトの間を取り持つ役目を果たしているのが、ON I（Office of

Neighborhood Involvement）である。ON Iは、それぞれのディストリクトの事務所に職員を派遣し、情報提供や他の団体との橋渡し役を担っている。

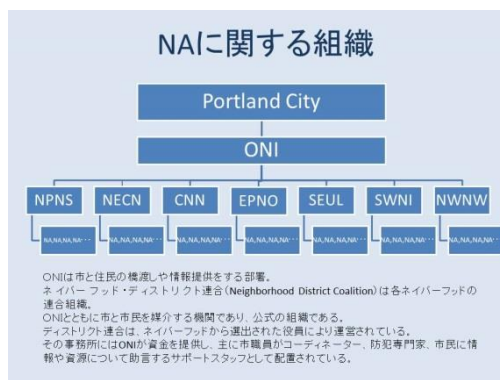
また、95のNA以外に、人種・民族や年齢層によって成り立つコミッションと呼ばれる組織とも関わりを持ち、幅広い視野で人材育成や助成金による組織のサポートを概ね30人のスタッフで行っている。

今回訪問した、ON Iでネイバーフッドプログラムコーディネーターを務めるPaul Leistner氏によると、「ON Iは40年間、ポートランドのネイバーフッドに関わり、民主主義の深さや幅を広げてきた。社会情勢の移り変わりもあり、それに合わせてネイバーフッドも形を変えてきたが、民主主義の中心にいるのは住民自身であるという考え方は変わらない」とのことである。

ON Iでは、NAとの関わりの中で、①住民に



▲図2：ポートランドのNA及びディストリクト連合の分布



▲図3：NAを取り巻く組織

もっと参画してもらうこと②コミュニティでリーダーシップを発揮する人材や、そのためのスキルを育成すべくトレーニングを進めること③行政職員がもっと住民とパートナーシップを発揮できるよう、職員に対するトレーニングを進めることという3つの目標を掲げ

ている。当然ながら、それぞれのコミュニティをとりまく状況は異なっており、ユニークなものであることから、行政職員としてそれぞれのコミュニティとうまく付き合うには、まずそこにはどんな人がいて、どんな利害関係があるのかを知らなければならない。同氏は「初対面どうしではなかなかうまくいかないのはアメリカも日本も同じだと思う。そんな時には、informal（非公式）な形から始めるとうまくいく。ポートランドでは、コーヒーを飲みながら世間話をするところから始めるとうまくいくことが多い」と話している。



▲写真2：ONIのPaul Leistner氏への聴取

6 Neighborhood Association 活動の事例

事例①ウォーターフロントにおける高速道路建設反対について

1960年代のアメリカは、アイゼンハワー大統領のもと、軍事に関する人員、機材及び物資の輸送を目的として、国内の主要都市を結ぶ高速道路の建設を発表した。これに伴いアメリカ全土で高速道路が建設されるようになる。

第二次世界大戦以降、ポートランドには4本の高速道路が建設され、そのうちウィラメット川西岸に位置する州間高速道路4号線「ハーバードライブ」がポートランドのダウンタウンとウィラメット川とのアクセスを遮断してい

た。当時のオレゴン州知事マッコール氏は、市民と特別委員会を組織しこの高速道路建設の動きに反対した。1974年にはハーバードライブを閉鎖し、ウィラメット川沿いに広大なウォーターフロントパークを建設し（写真3及び4）、自然環境と市民の距離を近づける一因となった。

また、マウントフッドからポートランド市内へのアクセスを容易にする高速道路を新規に



▲写真3：かつては高速道路があったが、現在では美しい景観が広がるウォーターフロント



▲写真4：公園沿いに遊歩道が整備され、散歩やジョギングを楽しむことができる

建設する計画が持ち上がった際にも、自然環境を守るために市民はこれに反対し、また同時期に当選した市長の政策も相まって計画は中止となった。その建設予算で市民の足となるライトレールやバスなどの公共交通機関や街路が整備されたのである。

このエピソードはポートランドの市民活動の創設期の代表的なエピソードで、市民は自分たちの意見が市政に反映されたことに自信を持ち、これを契機に市政参加への機運が高まったと言われている。

事例②市の中心部に憩いの場を

現在、ポートランドのダウントウンの中心部には、「Pioneer Courthouse Square」(写真5)という公園が存在する。今でこそ「市民のリビングルーム」とも呼ばれ、毎日何かしらのイベントが催され多くの市民で賑わうこの場所も、再開発前は単なる駐車場にすぎなかった。ポートランド市では当初、この場所に高層駐車場を建設することを計画していた。ところがこれに反対した市民は公聴会を開いて市民の思いを行政に伝え、現在のような公園を建設することが決まった。そのみならず、建設のための資金集めにも尽力し、市民はまた成功体験を積み重ねたのである。



▲写真5：多くのイベントが開催される市民の憩いの場

事例③エアリアルトラム建設

South Waterfront は、ポートランドの南部に位置する、現在は開発が進み注目を集めるエリアであるが、かつては荒廃地区だった。

この地の高台にはオレゴン健康科学大学(以下 OHSU)があるが、麓から高台へのアクセスは曲がりくねった峠道しかなく、自動車で混雑するため短い距離を長い時間をかけ行き来していた。そのため、OHSU は交通インフラ問題が解決できないようであれば、別の地に移設する考えを市に持ちかけていた。そこで市は、デベロッパーと OHSU、そしてNA(住民)と協議を進めた結果、高台にある大学とその麓をエアリアルトラム(写真6)で結ぶ案が浮上した。



▲写真6：出典 Portland Aerial Tram 社 HP より

当然ながら、頭上をゴンドラが通過することになる位置に家を持つ住民は QOL(Quality Of Life)の低下を理由に反発し、デモや市議会への陳情を行った。

しかしながら、この画期的な交通手段は荒廃したこの地の再開発に重要なものであるた

め、市はどうしてもこれを建設する必要があった。行政も住民の反発は当然のことと理解して受け入れ、そのかわり何かできることはないかと妥協案を探る話し合いがもたれ始めたのである。

すると、この地区の住民はポートランドの住民らしく自然やアウトドアを好むため、ネイバーフッドからウィラメット川に抜けるプライベートな橋がほしいと長年考えており、妥協案として橋の建設を市に要望した。市はこれを受け入れ、この地区に住む住民のための橋が建設されたのである（写真7）。

このエアリアルトラムの完成により、大学に通う学生や附属病院の職員または患者は大学や病院に容易にアクセスできるようになっただけでなく、OHSUのある高台からは、ポート

ランド及びその近隣地域が一望できるため、再開発が進む South Waterfront の観光の目玉となっている。

一見解決策のない問題であっても、利害関係者により初期段階から繰り返し協議し、互いの気持ちを察しながら想像力豊かに意見を交わし解決策を探ることで、大学は便利なインフラを、住民は長年望んだ橋を、市は資産価値の上昇をそれぞれ手に入れる結果となった。



▲写真7：ウィラメット川に繋がる橋

7 Eastmoreland を視察して

今回の滞在中、ポートランドの最南部に位置するNA、「Eastmoreland」を視察する機会に恵まれた。

Eastmoreland が属するディストリクト

「SouthEast Uplift Neighborhood Program(以下、SEUL)」の理事である Robert McCullough 氏（写真8）にNA及びディストリクトの具体的な取組を尋ねたところ、「先日行われた SEUL の理事会では、ホームレスの現状や交通政策、土地の利用について意見交換及び意思確認を行い、市の政策に反対意見を申し入れることとした」とのことであった。

また、「地域の安全を守るため、鉄道敷地沿いに煙探知機と監視カメラを設置し、鉄道会社と合意の上でNAがメンテナンスを行っている」といった話も伺った。市の政策への意思表示を積極的に行うとともに、民間企業に対しても申し入れを行い、要求を実現していくNAの力強さに驚かされるとともに、行政や民間企業側にもNAを尊重し地域の改善に協力していく姿勢が伺えた。



▲写真8：SEUL 理事 Robert McCullough 氏
（写真右側の男性）

もっとも、NAにおいても全ての課題の解決策がすんなり決まるわけでは当然ない。ポートランド州立大学を訪問した際に Phil Keisling 氏から「ポートランドは今後 20 年間におよそ 13 万人の移住者を受け入れることになるだろう」との見解を聞いたが、移住者受入れに係る市の政策について、Eastmoreland では意見が二つに分かれている。

Eastmoreland では、住宅一戸あたりの敷地面積が決められているが、市はこれを狭くすることでより多くの家が建てられるようにする政策を打ち出しており、現在この政策に対する住民の意見は賛成と反対とに二分されている。この政策に反対の立場で、どちらかと言えば少数派に属する女性たち（写真 9）の話を聞いたところ、「もともと市民活動に興味はなかったが、今回の問題は自分の所有する土地や建物に関して直接影響を及ぼす将来にわたって重要な問題であると感じたから参加している」とのことであった。



▲写真 9：Eastmoreland での聴取

この問題に対する是非はともかくとして、多くの住民が市政に対する自分の確固たる意見を持ち、それを行動により示していることが大きな驚きであった。

8 Neighborhood Association の事例から住民と行政のパートナーシップについて考える

日本の地方自治制度とは異なるコミッショナー制を採用するポートランドの手法をそのまま日本の自治体で取り入れることはできないが、よりよい地域社会を住民と行政で作っていくためのより強固なパートナーシップ醸成に有効な手段として、これまで紹介してきたポートランドの事例を総合的に考察し、次の 3 点を提案したい。

① コミュニティの中に入っていける行政職員の育成

現在の日本に見られる地縁的なつながりを持つコミュニティに入っていき信頼を得やすいのは、憚った言い方になるかもしれないが、私たち地域に住む公務員ではないだろうか。そのため、市政全体に対する知識はもちろん、リーダーシップやファシリテーション、コミュニケーション方法などに関するスキルアップも積極的に行うべきであると考え。地域に入るにあたっていわゆる「会議」の形式をとると、発言者が偏りがちになるため、日頃の町内会活動などいわゆる非公式な場に積極的に参加し、ともに住民として行動する中でコミュニケーションを深め、幅を広げることこそ、初めの一歩となりうると考える。

② 住民に成功体験を

住民の立場に立つと、選挙だけが市政参加できる唯一の機会という思考が一般的にな

ってはいないだろうか。漠然と「今住んでいる地域がよくなっていけばいいな」あるいは「このまま続けばいいな」「小学校の児童が少なくなっているが、いつまでも廃校にならなければいいな」などという思いは誰もが抱えているはずである。ここで重要なのは、では「その実現のためにどうすればいいか」について、住民自らがまず「考え、語り合うこと」である。その際、①で述べた日頃からコミュニケーションを深めていくことは、こういった協議の場でのファシリテーションに大いに役立つはずである。

自分の地域が安心・安全で幸せな地域であることを望まない住民などいない。そのためには、現状・課題を整理し、解決策を探るといった行動こそが必要になる。地域の声を取り上げ、そこから生み出された、たとえ小さくとも地域にとって有効な施策を行い、その結果課題解決に向かうという一連の成功体験は、住民にとって大きな自信につながり、次へのステップとなりうる。

また、筆者の派遣元である鹿児島県鹿屋市のように自衛隊や国・県の合同庁舎を抱える自治体には、一時的にその地に住む人々が多く存在する。そういった人々の参画を得ることによって、その人だけでなくその姿を見て育つ子供にまでその地を強く印象付け、愛着に繋がり、将来における居住地の選択肢につなげることも可能であると考ええる。

③ 構想段階からの地域住民との徹底的な議論

前述の②を受け、「自分のまちの未来のため」に考え、行動し得る機会を創ることができたと仮定する。その場合に例えば市街化計画を例にとると、従来のように行政と関係者で計画し、すっかり準備ができた後に「住民説明会」を行う、住民の意思を反映する余地のないものでは議論は成り立ちえない。計画段階から住民の意見を聴く機会を設け、利害を含めた徹底的な議論が必要である。その方法では計画から完成までに大幅に時間がかかってしまうことは否めない。しかしながら、この段階での徹底的な議論こそ、効率のみを重視した方法論からの脱却点となりうるのではないだろうか。

前述のON IのPaul Leistner氏は、こうも言っていた。「日本の行政は、住民が役所に行き、職員に制度を教わる場であると聞いている。それは先生と生徒の立場のようだ。ポートランドでは住民と行政が共に情報を提供しあい、解決策を探るべくディスカッションをする。それが対等な立場の大人と大人の関係だと考えている。」

先生と生徒のような立場であれば、一方向のコミュニケーションに陥り、抑止力も働かない。目線を揃えて同じ立場に立つことにより、想像力豊かに建設的な意見交換を行うことができ、それに加えてお互いに抑止力が働き、よりよい意思決定を行うことが可能となる。

住民と行政の立ち位置を見直し、対等な立場でパートナーシップを築いていくことが将来にわたって持続可能な地域社会への第一歩になると確信する。

上記①～③によって得る「市政への参加意識」「自分たちでできることは自分たちでやる意識」「自ら形作ったまちへの愛着」はシビックプライドの醸成とまちの賑わいへとつながる。行政には、推し進めたい政策に反対意見が出ること、また、住民と行政双方にかかる時間とコストが大幅に増加する可能性を享受する寛容性が求められる。そのために、住民と行政双方が想像力を駆使して、関係性を変革し、ともにまちづくり・地域づくりを行っていくという思いを共有するとともに、理想とするまちや地域の未来を形作っていくための具体的な方策を作りあげ、実行していくことが求められると感じている。

最後に、今回の調査の機会を与えて下さった鹿屋市、一般財団法人地域活性化センター、並びに今回の調査研究をサポートし、特別な体験としてくださった First Stop Portland の Nancy Hales 氏、及びポートランド州立大学の飯迫八千代氏に深く感謝申し上げます。

【参考文献】

◆ Revised Municipal Forms of Government

ポートランド州立大学ハットフィールド大学院 パブリックサービス実践・研究センター
西芝雅美准教授作成

◆ ポートランド 世界で一番住みたい街をつくる 山崎満広著