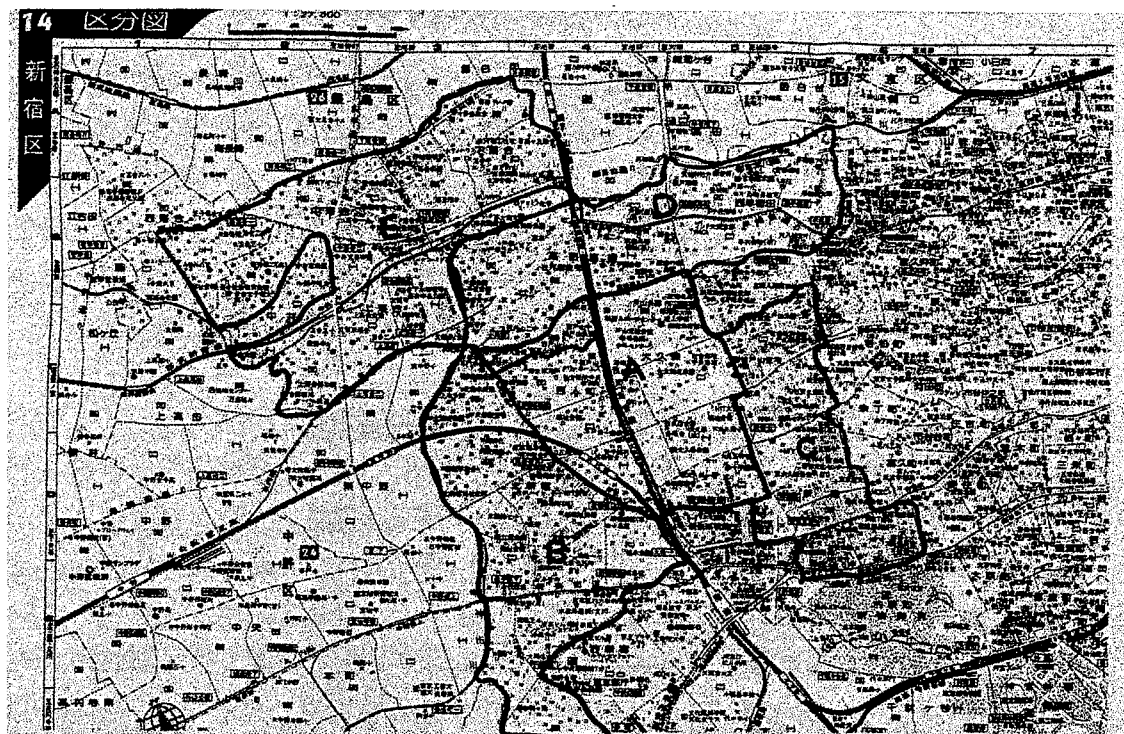


図 6-18 調査エリア区分地図



#### 6-2-6 アメリカ大都市の複雑系のコミュニティと問題群

アメリカ大都市では、インナーシティを中心として一部既成郊外地(inner-suburb)、都心地をふくめて、都市コミュニティの異質・多様化世界がリアリティそのものをなしており、インナーシティの近隣住区=ネイバーフッド単位でもストリート一本を隔てると、近隣住区の民族・エスニシティ、階層、ライフスタイル、ときにラップ音楽の流れまで変り出すとすら言われている。いわば複雑系(コンプレックス・システムズ)の都市コミュニティは、それを近隣住区単位に絞っても、(1)複雑なものは複雑なままとらえる、(2)その世界自身に語る、の視点が求められている。社会学の現地調査でも(1)参与(Participation)と(2)観察(Observation)による「参与観察法」等の手法が求められるゆえんでもある。このことは社会学上の手法にとどまらず、ますます異質・多様化世界への傾向を辿る大都市インナーシティに惹起するさまざまなコミュニティ・コンフリクト、問題群の発生に対しても、「近隣住区=ネイバーフッドからの発想」が求められる所以である。「コミュニティ・ソリューション(Community Solution)」への政策対応や処方策(コミュニティ・カルテ)が、国境をこえた大都市間の緊要をなす共通プロジェクトとして提示されているが、例えば、『NPO教書』や『コミュニティ・ベースト・ハウジング—現代アメリカの近隣再生』によると、人々のボランティア行為やパーソナル・ネットワークによるコミュニティ・ソリューションへの貢献面や、錯綜するネットワークの結び目=結節機能をなす CDC(Community Development Corporation)の役割が、重要視されている。

アメリカ大都市のいわば草の根組織=CDC は、「もう一つの自治体」として居住空間にからむ住宅改良と提供、居住福祉、青少年教育、精神衛生、環境改善、非行・犯罪防止、その

他のコミュニティ・ソリューションへと貢献している。特に CDC に登録するボランティア市民、専門家スタッフは狭義のボランティア行為をこえて、人々の声やニーズを代弁する Advocate Planner の役割を積極的に担っている。またこのような新しい専門職＝プロフェッショナルを養成する大学院コース (Ph. D.) も、カリフォルニア大学その他で開設されている。「ボランティア行為かビジネスか」をこえる「ボランティア行為もビジネスも」担う新しい専門家市民の登場は、複層するエスニシティ問題と結ぶコミュニティ世界にあっては、それこそ近隣住区単位で治安上の公的機関のエージェント、ないしステーションとして配置されてよい。例えば自治体警察にしても、情報や管理体制が広域ネットワーク化しているが、同時にコミュニティと結ぶエージェントの役割と存在の緊要性を見逃せない。

#### 6-2-7. 事例：フィラデルフィア大都市圏の地域現場から

アメリカ先進大都市圏は、1970 年代以降、都心と郊外との 2 極分解にあって都心と郊外のはざまに沈んだ大都市インナーシティを中心として衰退・空洞化の路線を辿り、いわば「住まいの放棄化 (Housing Abandonment)」「コミュニティの放棄化 (Community Abandonment)」現象をひきおこした。ポストン・ニューヨーク・フィラデルフィア・ボルチモア・ワシントン D.C. のアメリカ合衆国東沿岸に帯状に並ぶメガロポリス大都市圏では一部郊外、都心区を含む大都市インナーシティを中心に、一種の都市構造破壊ともいえる衰退・空洞化現象がスプロール展開していた。そしてこの時期に大きい資本や政府に依拠しない草の根 CDC 組織とエスニシティ背景を異にする人々のボランティア行為のネットワークが、徐々に荒廃化した地球に根づき、いわば 80 年代中後期以降の「大都市衰退地区の再生」に地道に貢献した。とくに 90 年代の 10 年間にわたるアメリカ経済の回復力もあって、「大都市衰退地区の再生」「ジェントリーフィケーション」を通じて、大都市自体の再活力化がリアリティをもって捉えられるようになった。

筆者は 1985 年から 86 年にかけてフィラデルフィアのペンシルバニア大学にあって大都市衰退地区再生の道筋を現地において観察する機会を持ったが、いわば構造破壊したフィラデルフィアの大都市インナーシティにあって社会学者として、居住生活者として 14 年間にわたる参与観察をした黒人社会学者・アンダーソン (Elijah Anderson、ペンシルバニア大学教授) の分厚い調査報告書『ストリート・ワイズ』(Street Wise—Race, Class and Change in an Urban Community, Univ. of Chicago Press. 1990) は、その年度のピューリッツァー賞にも輝いてアカデミーの世界をこえた話題をさらった。アンダーソンは引き続いて『ストリートのコードとは』(Code of the Street—Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City. 1999)、その他の社会学モノグラフを刊行している。アンダーソン自身が居住者でもあった大都市衰退地区の再生の経過を辿った大都市インナーシティ、仮称ノーストン・ヴィレッチは郊外居住者の中産階級黒人、白人の U ターン組を含むエスニシティや階層分化の多様化世界であるが、アンダーソンはノーストン・ヴィレッチの住民構成を次のように描写している。

—1975 年の夏から 1989 年の夏に至る期間、本書(注・Street Wise)でノーストン・ヴィレ

ッチと呼んでいる地域についての全体的なフィールドワークをおこなった。ノーストン・ヴィレッチは2つのコミュニティに囲まれている。1つは黒人の低所得ないしは大変貧しい(そして道徳的にも非常に未成熟である)人々のコミュニティ、そしてもう1つは人種的には多様であるが、中高所得層の白人が増加しつつあるコミュニティである。1975年に妻のナンシーとともに移り住んだときには、この地域について研究しようという意図を持ってはいなかった。しかしローカル・コミュニティと出会い、ここが理想的な都市実験室であることを発見することで私の考えは変わった。ヴィレッチが文化的にも民族的にももっとも多様な拡がりを見せる都市の1つであることに気づいたのである。そこでは、裕福な人々、貧しい人々、ゲイ、ヒッピー、学生、ユダヤ人、WASP、イタリア系アメリカ人、東南アジアからの新移民、エチオピア人、ザンビヤ人、パキスタン人、イラン人その他の諸々の人々が互いに節度をもって暮らしている。私は、自然にそういった調整を理解していった。毎日の生活の経験から他の新移住者がそうであるように、文化的ルールを学んでいくことになったのである。そしてそれが近隣への大きな興味を抱くきっかけとなり、私は正式に研究をはじめることになった。――

引用の住民構成のプロフィールだけでも、1つの大きなコミュニティというよりも、都市的世界といえる多層・複合的構成をなしているが、そのヴィレッチとストリート1本を隔ててアンダークラスのブラック・ゲッターが、ヴィレッチ描写の照準集団(レファレンス・グループ)として捉えられている。ヴィレッチは大都市衰退地区の再生のもう一つ先の、21世紀段階(ポスト・メトロポリス段階)の厚みある都市リアリティとして描写されているが、しかし本書全体を通して光のヴィレッチと影のブラック・ゲッターとの対象というよりも、光のヴィレッチの基層に、ゲッターとヴィレッチを通底する影が重層的に描かれている。

表層の部分では、ヴィレッチとゲッターを隔てる1本のストリートが現地観察の主たる舞台をなしているが、ここでのストリートは、ヴィレッチ、ゲッターを通じていわばプライベートな居住街区をこえた公共世界であるが、この公共世界のストリートに行き交うさまざまな人々やグループの公道上の生態が、アンダーソンの観察対象となる。ストリート上の人々の行動振舞いや、人々のたたずむ街角(ストリート・コーナー)、空き地・小公園、コンビニその他の商店・ドラッグストア・バーなどが調査ターゲットとして選ばれるが、例えば夜間時のストリートを足早に帰路につく白人女性が、背後に常に黒人(犯罪予備軍?)を意識している異常行動や、コンビニの前で地元のお世話役の黒人おばあさんが、学校帰りの黒人非行少女グループに持ち金を奪われた事件に、コミュニティ生活の最低のルール上の異変を感じたりしている。またアンダーソン自身が車を盗られてパトカーに同乗して車探しをした際に、偶然窓越しに大学の同僚と目を合わせたさい、同僚が一瞬“被疑者”としてのアンダーソンへの視線を通すまなざしが、アンダーソンによって鋭く捉えられている。

しかしストリート上での最大の出来事は、夜間時ドラッグ売買に絡む出来事や、10代少女を含む売春行為の横行である。10代未婚子持ち少女の場合、彼女らの「福祉小切手」を目当てにゆすりや仮の「良き父親」役を演ずる黒人青年たち、ドラッグ売買のネットワークのひろがりとともに、ドラッグ・ディーラーの役回りが10代そこそこの青少年にまで及んでいることを現地証言する。

アンダーソンはノーストン・ヴィレッチのヨコの座標軸として、ストリートを回路とする、黒人ゲッターの問題群のノーストン・ヴィレッチへの相互浸透、重層化を鋭く指摘するとともに、タテの座標軸として大都市における黒人世界の位置づけを試みている。そこでは中産階級黒人の台頭と従来のエスニック・マイノリティの新しい都市的世界に共生する厚みある実態を鋭く捉えながらも、サービス業を中心とする情報化都市時代に生きる黒人が、高学歴、専門技術職等を背景に階層分解をとげて、かりにスラム・コミュニティであっても堅実な工場労働と家庭生活を中心にコミュニティ生活を維持してきた工業都市段階の黒人の生きかたを、歴史的記憶において祖述している。とくにオールドヘッドといわれるリーダー格の年配者が、コミュニティの出来事や未成年男女の行動振舞いを注意深く観察しケアしていた様子が、生々しく描かれている。

情報化時代に生きる黒人等の複合エスニシティの人々は、例えばストリート上の非行・犯罪行為等の出来事に出会う場合、出来事を事前に察知し、出来事を迂回する感応力、行動力が自らの生活術として身体化されるように、トレーニングする必要がある。たとえていえば、スキルフルなドライバーが行き交う車を巧みに避けて通過するように、フィードバック感応力と技術力が無いままに、それとわかる相手と衝突することは、むしろ大都市インナーシティに生きる上での「コスト」と見なすべきだと、アンダーソンは言説する。

#### 6-2-8. 都市共生の共通のコードを

このような「(1) 都会の環境で生き抜く術を持った、(2) 都会の生活勘のある」を含意するキーワードに、ストリート・ワイズ (Street Wise) の用語を当てる。ストリート・ワイズの発想は、ホワイト中産階級を中心とした公共世界に生きる共通の規範意識、コードとは鋭く区別されている。さまざまな意味での異質・多様性を内包する厚みあるコミュニティに求められるストリート・ワイズの発想と行動力は、ストリート上に日常生活の舞台を移し出した「Out of School、Out of Work」の日系南米人の子弟たちとの共生の現場においても通用する共通感覚なのかもしれない。今後に予想されるエスニシティ関連の都市型逸脱行為、非行・犯罪行為を含む問題群の増殖も、居住福祉に根ざす維持可能なコミュニティ (Sustainable Community) との繋がりはもとより、都市共生のコードとして、ストリート・ワイズの共通感覚が緊要な課題をなしてくる。

### 6-3. 安全な社会・都市づくりと社会システム (吉川富夫)

#### 6-3-1. はじめに

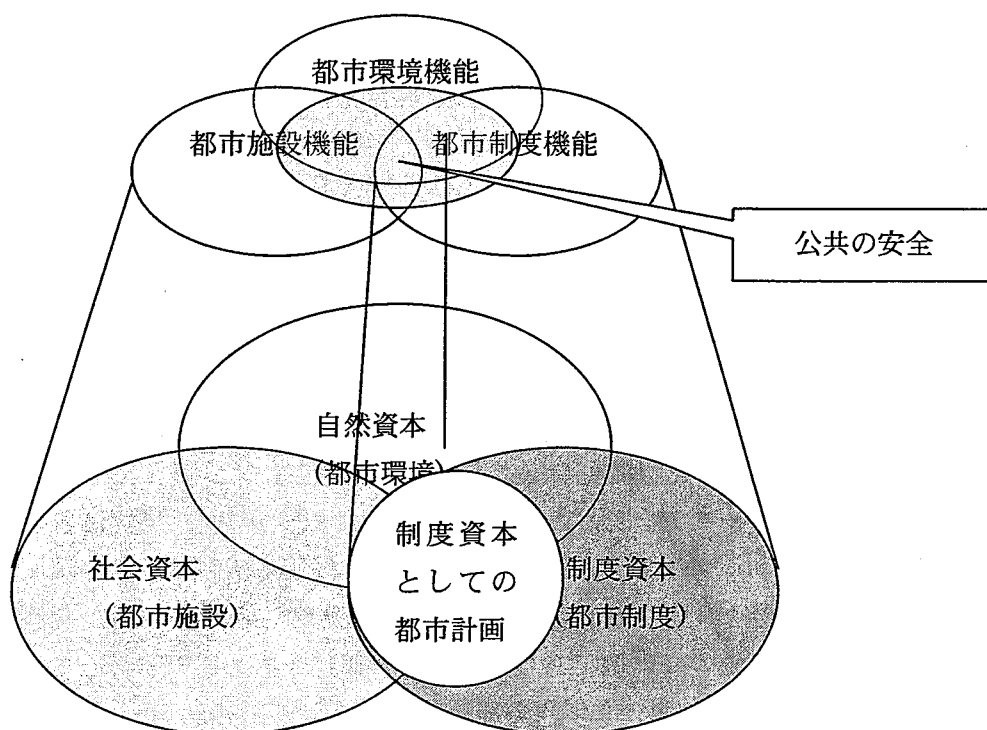
都市の安全とは、伝統的には「防災性」と「防犯性」によって理解されてきた。近代都市とは、工業化社会を背景に、自然災害から経済活動と人命をまもり、都市機能集にともなう私有財産と生命の危険性を排除し、産業と市民が健康的な環境の中で共存できるような都市づくりをめざしてきたのである。

このような都市を形成する基本的フレームワークが「社会的共通資本」である。

社会的共通資本とは、宇沢によれば、(1) 美しく豊かな自然環境が、安定的、持続的に維持されている、(2) 快適で清潔な生活を営むことができるような住居と文化的環境が用意され

ている、(3)さまざまな希少資源が、上記の目的を達成するためにもっとも効率的、かつ公平に配分されるような経済的、社会的制度が用意されている。(分権的市場経済制度が円滑に機能し、実質的所得分配が安定的となるような制度的条件)という社会システムであり、社会的共通資本の構成は、(1)自然資本：土地、大気、土壌、水、森林、河川、海洋など、(2)社会資本：道路、上下水道、公共交通機関、電力、通信施設、(3)制度資本：教育、医療、金融、司法、行政、から成る。逆の言い方をすれば、自然資本、社会資本、制度資本が適切に管理運営されることによって、それぞれの都市機能が発揮されているわけである。都市の安全とはこれら都市機能の中の重要な1構成要素である。

そして、これら社会的共通資本の各部門は、職業的専門家によって、専門的知見にもとづき、職業的規範に従って管理・維持されなければならない、という考え方である。



### 6-3-2. ベンチマーキングによる「安全」の管理システム

具体的な測定目標を設定し、他の事例と比較対照することによって商品やサービスや企業経営の評価を行なうことをベンチマーキングという。

ベンチマークとは、測定基準のことであり、測量においては水準を意味する。経営の分野においては、優れた企業の経営指標やベストプラクティスを測定基準とし、その目標に追いつくように業務改善をすすめる方法のことである。

アメリカにおいて、政府の業績を測定して、経営の改善につなげるという努力は、100年近い歴史があるが、1980年代に入ると民間企業においてTQM(Total Quality Control)の考え方が広まり、「業績/成果によるマネジメント」を実践することによって大幅な生産性の向上を達成する例が登場した。これは、1980年代半ば以降のオレゴン州やサニーバール市など先進的な州政府・自治体の成功に結びつき、さらに1993年には、連邦政府もGPRA(The

Government Performance and Results Act)を制定し、業績／成果によるマネジメント改革にとりくむという全米的な流れに結びついていく。

とくに1990年代に入って、自治体間のパフォーマンスの比較とベストプラクティスの認識のためにベンチマークが活用されるようになって、飛躍的に発展することとなった。

本論では、ベンチマーキングによって、社会的共通資本を管理・維持することができるかどうか、それによって「公共の安全」という都市機能を実現できるかどうか、できるならばどのような理由によるかについて検討する。主たる柱立ては、①コミュニティの安全を守るために、政府や企業や市民というコミュニティ構成員がベンチマーキングをどのように使うか、②コミュニティの安全を管理する責任ある立場にある政府部門は、自らの組織のパフォーマンスを改善し効率的・効果的な業務を行なうために、ベンチマーキングをどのように使うか、という2つとなる。

### 6-3-3. 行政におけるベンチマーキングの3類型

ベンチマーキングは行政のマネジメント改革に取り入れられているが、それはベンチマークに次のような機能が内在しているからである。すなわち、(1)他との比較対照を可能とする客観的な基準が得られること、(2)指標の選択段階でなにが重要な目標の絞込みが行なわれること、(3)指標を公開することによって行政の目標を市民にわかりやすく説明できること、(4)市民の問題意識を喚起できること、である。行政におけるベンチマーキングには次の3つのケースがある。

第1は、州政府や自治体の使命とビジョンを明らかにし、そのビジョン実現するための達成目標を設定し、これに見合った測定指標を選び、プログラムを実行した後に目標の達成度を計測するケースである。これは、戦略計画のための達成目標にちかいもので、社会指標型のベンチマークスとすることができる。オレゴン、テキサス、フロリダ、ミネソタなどの州政府始め、ポートランド、シアトルなど自治体にも多くの事例がある。なかでもオレゴン州の例は最も評価の高い例であり、その後の連邦政府の戦略計画にも大きな影響を与えた。

オレゴン州では、1980年代の経済不況に際して、1989年「オレゴンシャインズ」という戦略計画を策定し、経済と職業訓練を中心としたベンチマークを設定した。1997年には戦略計画そのものが見直された結果、オレゴンシャインⅡが策定された。ここでは、ベンチマークスは92の指標に絞り込まれるとともに、「すべてのオレゴン州民のための質の高い雇用の確保」、「安全で思いやりのある参加型地域社会」、「健康で持続可能な環境」という3つの戦略的目標に体系づけられた。

第2は、民間企業の考え方をそのまま適用するもので、行政の特定のプロセスに焦点をあてた極めて分析的な使い方である。民間企業のベンチマーキングは、

ベンチマークの対象となる事業を設定し、自らの事業プロセスを分析する。

パートナーを選び、パートナーの事業プロセスを分析する。

ベストプラクティスを発見し、このパフォーマンスは何によるものか要因を特定する。

ベストプラクティスを自らの組織に適用する。

ベストプラクティス採用の結果について分析し、評価する。

というプロセスである。

米国連邦政府や英国政府においては、民間企業と同様の分析的なベンチマーキングが行なわれている。例えば、ゴア副大統領が主導する NPR(National Performance Review)では、官民間問わず、業績の良好な組織をベンチマークとして、政府の業績改善に取り込むこととされた。このため、丁寧な対応、ダウンサイジング、業績測定、顧客の苦情処理、電話サービスなどについてベンチマーク報告が作成された。

第3のベンチマーキングのタイプは、行政自らの組織機関の業績指標を、適当な外部基準値と比較するケースである。このような基準値には、専門的な分析から導かれた基準値である場合、州レベルや国民レベルの統計値である場合などがある。

#### 6-3-4. オレゴン州とMULTノマ郡における「安全」の管理システム

本節では、80年代、90年代におけるベンチマーキングの先進例であるオレゴン州とオレゴン州の最大人口地域のMULTノマ郡という2つの政府機関(州政府と自治体)が、前者の戦略計画「オレゴンシャインII」におけるベンチマーキングと、後者のMULTノマ郡のベンチマーキングを通じて、地域の「安全」についてどのような社会的管理システムの構築を行なっているかを検討してみることにする。

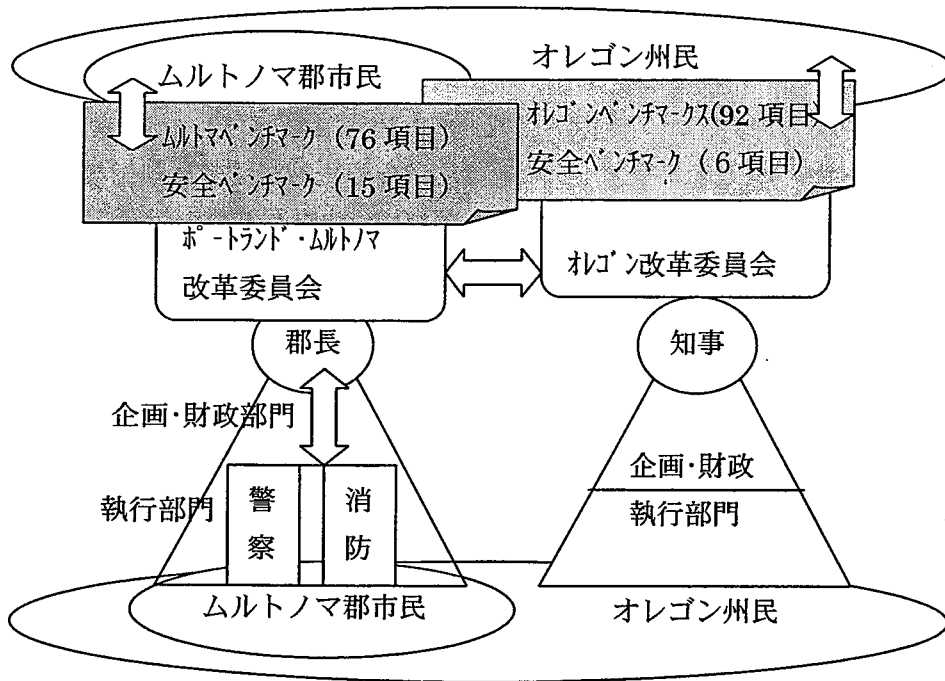
概念的には図6-19によって示される。オレゴン州知事は、「安全」に関するアンケート調査、対話集会、審議会などを通じて、安全に関する住民の価値を抽出するとともに、関連する指標を収集する。戦略計画の中で、社会指標型ベンチマークであるオレゴンベンチマークスにより、「安全」に関してめざすべき政策目標を明らかにする。議会もこれを批准し価値を共有する。行政は自ら「安全」に関する達成目標を表すベンチマークスにむけて、資源を動員するとともに、民間やNPOに対して同じ目標に向けた誘導を図る。ベンチマークスにより定期的に「安全」に関する業績を評価するとともに、評価結果を情報公開する。「安全」に関する業績評価の結果を見ながら、政策や資源配分を改善する。

ここで、ベンチマークス作成過程での情報公開と参加、および業績評価の結果の情報公開が行なわれ、首長と行政はオレゴン州の市民に対するアカウンタビリティを果たしている。

MULTノマ郡長およびポートランド市長は、「安全」に関するアンケート調査、対話集会、審議会などを通じて、「安全」に関する住民の価値を抽出するとともに、関連する指標を収集する。この過程で、「安全」に関するオレゴン・ベンチマークスと「安全」に関するMULTノマ・ベンチマークスとの異同が明らかにされる。「安全」に関するベンチマークスを共通にするところは地域の価値を置く分野を共通にするところであり、「安全」に関するベンチマークスが異なるところは、地域の価値を置く分野を異にするところである。MULTノマ郡ではいまのところ戦略計画はもたず、定期的なベンチマークス報告を行なっているのみであるが、オレゴンベンチマークスほか全国地や他の地域の指標と比較されることによって、MULTノマ郡の「安全」に関する業績が結果的に評価されることとなっている。

ここで、ベンチマークス作成過程での情報公開と参加、および業績評価の結果の情報公開を通じて、首長と行政はMULTノマ郡市民に対するアカウンタビリティを果たしている。

図6-19 オレゴン州とmultノマ郡の「公共の安全」にかかる管理システム



6-3-5. 州レベルにおける「公共の安全」の管理（オレゴン・ベンチマーキング）

オレゴン州は、1980年代半ば以降、経済危機に瀕していた。当時の州知事のニール・ゴールドシュミット（民主党）は、1989年に最初の戦略計画である「オレゴンシャインズ」を策定した。「オレゴンシャインズ」は、市民の声を反映させることと、計画の実効性を重視した計画である。このために、戦略上の目標の達成を数値で監督することとした。これが「オレゴンシャインズ」においてベンチマークが採用された理由である。

さらにこの「オレゴンシャインズ」に基き、州政府は、州知事を議長とし、ビジネス界代表、教育関係者代表、地域リーダー、少数民族代表合計9人から構成される「オレゴン発展会議」（Oregon Progress Board）を設立した。この発展会議の役割は、「オレゴンシャインズ」の戦略目標を測定可能な業績指標即ちベンチマークスにおきかえることと、目標に対する州のプログラムの進捗を監視することであった。この発展会議の事務局は5人ほどの所帯であるが、発展会議をサポートし、住民5000人を対象としたアンケートや、地域ミーティングや講演会を開催してベンチマーキングの普及を図ってきた。

「オレゴンシャインズ」がスタートした後90年代に入ってから、アメリカ経済の好調もあって、オレゴン経済も劇的に回復した。州民の収入は向上する一方失業率は過去最低になっていた。反面、オレゴン州民の特に農村部では景気回復の恩恵を受けることなく、貧困率は低下しなかった。一方、青少年犯罪や薬物利用が急上昇してきた。住宅費は高騰し、都市部はますます過密化してきた。このような状況から、「オレゴンシャインズ」の戦略目標とベンチマークス指標の関連が失われてきたと発展会議に認識されるようになった。また、ベンチマークスの総数が大きすぎることで目標をわかりにくくしていることも大きな課題と