

タイトル	市民参加と取引費用アプローチ：ニューヨーク市コミュニティ・ボードの比較政治
著者	木寺，元；KIDERA, Hajime
引用	開発論集(92)：63-83
発行日	2013-09-26

市民参加と取引費用アプローチ

—— ニューヨーク市コミュニティ・ボードの比較政治 ——

木 寺 元*

1. はじめに

本稿は、市民参加の制度選択についてニューヨーク市のコミュニティ・ボードを取引費用概念を用いて比較分析するものである。

市民参加の類型としては、アーンスタインの8階梯モデルが有名である。

このうち、1～3の段階に該当する、行政による世論操作やガス抜きのための公聴会、一方的な住民説明会は「非参加」と定義される。市民満足度調査やパブリックコメントは4に、市民公募委員の審議会入りなどは5の宥和策と考えられ、これらも「形式的参加」ととらえられてきた。この階梯モデルでいえば、6以降の段階、すなわち行政と市民が対等の関係で意思決定を行うパートナーシップや、本来行政が有する権限を実質的に市民が担う権限委譲、そして市民が決定し管理を行う市民コントロールなど実際の意思決定に市民が参加することをもって「市民権力の段階」と肯定的に評価されてきた¹⁾。

図1 アーンスタインの8階梯モデル¹⁾

8	市民コントロール	市民権力の段階
7	権限委譲	
6	パートナーシップ	
5	宥和策	名ばかり参加の段階
4	相談	
3	情報提供	非参加の段階
2	緊張緩和	
1	世論操作	

しかし、このモデルが発表された1960年代当時は、参加を権力奪取的にとらえるニュアンスがあり、現在の議論とはやや様相を異にする。市民の自主的な参加、自主的な管理という意味

* (きでら はじめ) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部准教授

¹⁾ 稲継裕昭 (2011) 『地方自治入門』有斐閣, 188-189 頁。

¹⁾ Arnstein, Sherry R. (1969) "A Ladder Of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 4, p.217.

でのレベル8の市民コントロールは今日では現実的ではない¹¹¹。また、アーンスタインはこの階梯モデルではレベル3の情報提供以下を「非参加」としているので、実際の参加は、この階梯モデルで言えば、レベル4の相談からレベル7の権限委譲の間に収まるものと考えられる。

今日、間接民主制を採用する多くの先進諸国において、市民参加制度が整備されている。市民参加制度は様々なバリエーションがあり、住民投票のように一定の要件を持つ全ての市民が参加するものから、審議会の公募委員のごく少数の市民が政治的公選職や有識者に混ざって権威ある意思決定プロセスに参加するものなど多様である。

本稿では、政治的公選職でない市民だけで構成される会議体を検討する。近年、間接民主制の様々な機能不全が明るみにされ、民主主義および民主制に対しては政治理論の分野で様々な再検討が行われるに至った。この実践的帰結として2種類の方向性が主に検討されているように思われる。ひとつは、直接民主主義的な制度の補完的導入という方向性である。もう一つは、熟議型民主主義に根ざした制度の補完的導入である。

間接民主主義の課題としては、決定の場から市民が遠ざけられていることがあげられている。こうした問題を補完するべく、住民投票のような直接民主主義的な制度を補完的に導入している中央政府や地方政府も多い。また一方で、直接民主主義が決定への参加を重視するのに対して、熟議型民主主義は決定の過程における市民の熟議や討議に重点を置く。このような観点から、討論型世論調査など、市民が参加し討議する会議を活用した市民参加制度を導入している中央政府・地方政府も少なくない。

もちろんこれらは理念型であって、トレードオフの関係にある訳ではない。住民投票の目的として関心を喚起することで市民間の討議を促すことがないわけでもない。そして、市民だけで構成される会議、——本稿ではこれを「市民参加体」と呼称するが——、に一定の権限を与える場合もあるのである。

本稿で取り上げるのは、アメリカ合衆国ニューヨーク市のコミュニティ・ボード(以下、CB)という市民参加体である。このCBは、予算から都市計画まで地域における様々な課題に対し一定の関与が認められている。しかし、CBの関与がそれほどの拘束力を持つのか、実際の決定にどれだけ反映されるのかは、同じ組織が行っているにもかかわらず、政策領域によって大きく異なる。

本稿では、政策領域別に、実質的に政策に対する拘束力が高かったケースと低かったケースを比較するリサーチ・デザインを採用し、取引費用アプローチを用いることで、いかなる場合に、市民参加体が実質的な権限を付与されるのか、あるいは、されないのか、について明らかにする。

¹¹¹ 田尾雅夫(2011)『市民参加の行政学』法律文化社、118頁。

2. 取引費用アプローチ

2-1. 対抗するアプローチ

比較政治など政治学において制度配置を説明するアプローチとしては、主に歴史的制度論、合理的選択論、アイディアの政治アプローチなどがある^{iv}。

歴史的制度論は、重大な局面（クリティカル・ジャンクチャー）における制度の成り立ちがその後の制度配置に重要な影響を与えていることを主張する。そのため、制度の継続性を説明することに適したアプローチである^v。しかし、本稿が対象とするニューヨークでは、たとえば1989年の市憲章改正にともない参事会が廃止され市政府の予算過程が変更されるなど、比較的制度は柔軟に変更されている。

一方で、アイディアの政治アプローチは、アイディアがアクターの認識枠組みの変化が制度変化をもたらすと主張する。しかし、アクターの認識や影響を与えたアイディアの特定が恣意的であるとの問題を抱える^{vi}。

そこで本稿は、アクターは自らの利益のために行動するという単純な前提をおく合理的選択論の立場に立ち、その上で、様々な制度選択の分析に取り入れられている取引費用アプローチを採用する。

2-2. 採用するアプローチ

ホーンはいかなる行政制度が設計され、選択されているのかの分析を「取引費用」の概念を用いて分析した。ホーンによれば、与党など「法案制定連合」(enacting coalition)は、自分たちの「再選」を目標とする一方で、立法を行う際に四種類の取引コストに直面し、その総計を最小化するように行動するという^{vii}。

第一の取引コストは、「立法コスト」である。これは、法案制定連合側が法律を制定する過程で生じるコストである。ある法律を制定しようと積極的に行動すると、その法案に反対する勢力との軋轢を生む。また、法案制定連合は、制定に主導的に関わった法制によって何かしらの問題が生じた場合に責任を追及されることになる。

第二の取引コストは、「エージェンシー・コスト」である。これは立法コストとは異なり、法案制定連合側が主導的に行動するのではなく、別の機関に問題の解決を委ねることで生じるコ

^{iv} 歴史的制度論、合理的選択論、アイディアの政治アプローチの詳細な検討は、木寺元(2012)『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣、第1章参照。

^v Peters, B. G. (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, Continuum, p.93.

^{vi} 秋吉貴雄(2008)「知識と政策転換——第二次航空規制改革における「知識の政治」——」『公共政策研究』第8巻、88頁。

^{vii} Horn, Murray J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press.

ストである。権限を委ねた機関が、法案制定連合の意図通りに動くとは限らない。法案制定連合と権限を委ねた機関の関係を、本人と代理人、すなわちプリンシパル＝エージェント関係（principal-agent relationship）とみた場合、エージェントが、プリンシパルの利益に反してエージェント自身の利益を優先した行動をとってしまうエージェンシー・スラック（agency slack）が発生する可能性があるのである。これもまた法案制定連合にとってコストである。

第三に、コミットメントの問題、すなわちコミットメント・コストが挙げられる。政権交代が頻繁に生じない場合は考慮する必要性に乏しいが、そうでない場合、政策の持続性が疑われる。つまり、政権交代が起こる場合、政策の修正や廃止の危険性が高くなる。こうしたコストが生じないよう、法案制定連合は政策が容易に変更されないような仕組みを検討する。

第四に、法案制定連合にとって法律に関する利益やコストが分からないという不確実性コストである。もっとも、このコストはあらゆる局面で生じるため、ホーンは分析の主たる要素としていない^{viii}。

これらのコストのうち、第一と第二の立法コストとエージェンシー・コストはトレードオフの関係にある。すなわち、立法コストを抑制するために法案制定連合が他組織へ決定の委任を積極的に進めると、自らの支持団体に利益を誘導することが難しくなり、再選の障害となる。一方で、エージェンシー・コストを抑え、自ら積極的に法案制定に従事すると、不利益を被る団体からの反発を強く受ける可能性が高くなる^{ix}。本稿では、同じ政治的コンテキストの比較を行うため第三のコミットメントは取り扱わない。また第四の不確実性もホーンと同様に分析のツールとしては用いない。以上より、第一と第二のコスト、つまり、トレードオフの関係にある立法コストとエージェンシー・コストを主たる分析の道具として、ニューヨーク市の法案制定連合がCBに与える実質的権限の差異を説明していきたい。

3. コミュニティ・ボード

3-1. コミュニティ・ボードの権能

前に述べた通りニューヨーク市には、Community Board（CB）と呼ばれる住民参加の会議体がある。現在、CBはニューヨークの5つの区に合計59個設けられている。

CBは主に以下に挙げる3つの役割及び機能を有する。

- (a) 土地利用およびゾーニングに関する助言
- (b) 市予算過程における意見の表明
- (c) その他に当該地域に関する様々な事項への関与

^{viii} 村上祐介（2003）「教育委員会制度はなぜ「安定」したのか——新制度論アプローチによる首長・議会の合理的選択仮説——」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究紀要』第22号

^{ix} 南京兌（2009）「民営化の取引費用政治学——日本・英国・ドイツ・韓国4ヶ国における鉄道民営化」慈学社。

一方で重要なことは、CBの表明した意見が実際の政策に反映される程度は(a)と(b)および(c)の内容によって大きく異なるということである。

(a)の土地利用およびゾーニングに関する助言に関してみていこう。ニューヨーク市における都市計画は、都市計画委員会(City Planning Commission)の存在が大きい。

都市計画委員会は、13人のメンバーで構成される。このうち、7名は市長による指名、残り6名が市議会と各区長によって1名ずつ指名される。

都市計画委員会は、ゾーニングの変更など、土地利用計画及び規制に関する第一次的審査権を有する。かつては、都市計画委員会が最終決定権を有していたが、1989年の市憲章改正によって、市長や市議会の判断によってその判断が覆くこともある^x。

当該地区で土地利用の変更や開発計画がある場合、必ずCBにその計画書を提出することが義務付けられている。CBでは提出された計画書に関してその内容を審査し、意見書(Recommendation)を市の都市計画委員会、申請者、そして区長へ提出する^{xi}。もちろんCBの意見は都市計画委員会の決定をなんら制約するものではないが、CBは地域を代表する機関としてその判断は尊重され、また一般的に都市計画委員会で審議されるよりも早い段階で計画書を閲覧することができ、開発業者との交渉も認められるなど、実際的に大きな影響力を有する立場にある^{xii}。結果として、CBの意見書はかなりの高い割合(80~90%)で反映される^{xiii}。しかし、(b)の予算要求はしばしば予備予算書にさえ反映されず、50%程度である^{xiv}。この過程については後に述べる。(c)でいえば、例えば、リカーライセンスの許認可は、本来州政府が権限を持つが、ほぼ100%、CBの判断通りに決まる^{xv}。

3-2. CBのメンバー

各CBにおいて、議決権をもつメンバーは50名を最大とする。そのうち半数は当該地域内の選挙区より選出された市議会議員が任命する。複数の選挙区にまたがる場合、それぞれの市議会議員が任命できる人員数は選出される選挙区の人口に比例して配分される。残りのメンバーは区長が任命する。市議会議員と区長の関係が良好な場合、市議会議員は区長に人選のすべてを委ねることもあるが稀である^{xvi}。なお、毎年半数ずつ改選される。

選出されるメンバーは、住所を有しているか働いているか何かしらの重要な利害関係をもつ者である。つまり、実際に地域内に居住している必要はない。また、市職員が全体の四分の一

^x 自治体国際化協会(1991)「ニューヨーク州の地方自治制度」『クレアレポート』第21号、12頁。

窪田亜矢(2002)『界限が生きるニューヨークのまちづくり』学芸出版社、248頁。

^{xi} 日詰一幸(2001)「ニューヨークにおける市民参加」『虹と緑』第7号、58頁。

^{xii} 窪田、前掲書、249頁。

^{xiii} 日詰、前掲書、57頁。

^{xiv} 日詰、前掲書57頁。

^{xv} Yu氏インタビュー

^{xvi} ニューヨーク市役所CAU(Community Affairs Unit) Pauline Yu氏へのインタビュー

を越えてはならない。

区長は地域内の地理的な分布に配慮して人選することとされている。民族や性別、年齢構成に配慮する義務はないが、おおむねバランスの良い人選が意識されていると考えられる^{xvii}。

このほかに、当該地域選出の市議会議員は議決権をもたないメンバーである。

また、区長とCBは理由がある場合に特定のメンバーを除名することができる。この「理由」について市憲章は厳密に明記していないが、半年以上の欠席などが例示されている。欠員が生じた場合、区長は残余の任期でメンバーを補充する。

報酬については、メンバーは無報酬である。ただし、定例会の出席にかかる交通費などは支弁されうる^{xviii}。

3-3. CBの構造

CBはミーティングを月に一度実施する。これは公開である。このほかにも予算や土地利用に関してCBは広聴会を実施して、他の市民に意見表明の場を与える。

CBは本委員会の下に小委員会を設置することができる。小委員会のパターンとしては、機能別小委員会(Functional Committee)、機関別小委員会(Agency Committee)、エリア別小委員会(Area Committee)などがある。機能別小委員会は特定の政策課題に対応する小委員会で「土地利用委員会」「予算委員会」など、機関別小委員会は特定の機関に関する小委員会で「警察小委員会」など、エリア別小委員会は地域内の特定のエリアに関する小委員会で「トライベッカ小委員会」「シーポート小委員会」などである。多くのCBで上記のパターンを混合して小委員会を設置している。市憲章では、議決権を有しない市民を小委員会のメンバーとすることを認めている。ただし、小委員会の議長は議決権を有するCBのメンバーであることとされている^{xix}。

3-4. CBを支える体制

各コミュニティにはオフィスが設置され、CB活動の拠点となる。CBはまた自らを事務的な面で支える地域マネージャー(District Manager)を有給で雇用する。このほかにも、必要な事務職員が常勤・非常勤の形で若干名雇われる。

地域マネージャーの役割はCBによって異なるが、少なくともマンハッタン区においてはCBを支える事務的なサポート要員であり、メールの処理能力や日程調整、スケジュール管理能力が重視される。10年以上継続して雇用されるケースもある^{xx}。

各CBの予算は16万ドル前後であり、収入は原則的に市の拠出金である。支出の大部分が地域マネージャーらの人件費である(図2)。

^{xvii} Yu氏インタビュー

^{xviii} Handbook for Community Board Members, 2010

^{xix} Handbook for Community Board Members, 2010

^{xx} Yu氏インタビュー

図2 マンハッタン区第1 CBの予算^{xxi}

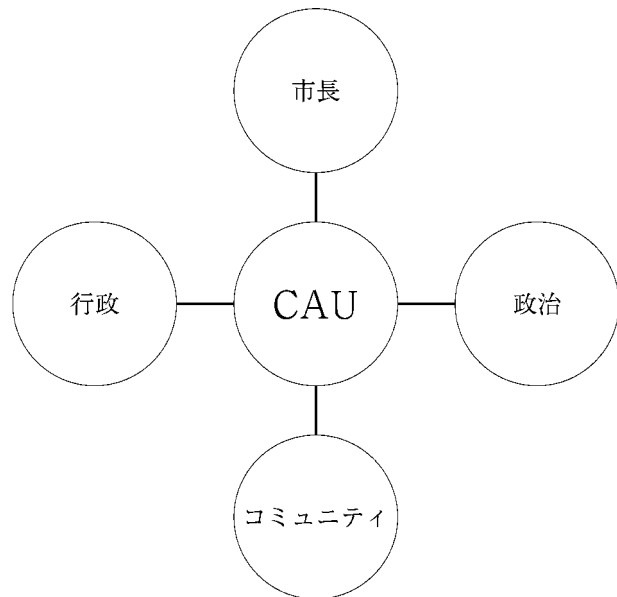
(単位：ドル)

収入の部		支出の部	
内 容	金 額	内 容	金 額
市 拠 出 金	175,758	人 件 費	167,494
		消 耗 品 費	2,850
		通 信 費 (切手代)	800
		通 信 費 (電話代)	1,245
		維 持 修 繕 費	2,050
		機 器 賃 借 料	550
		委 託 料 (清掃等)	750
		旅 費 交 通 費	19
小 計	175,758	小 計	175,758
寄付金収入	13,006	使途未定金	13,006
合 計	188,764	合 計	188,764

また、ニューヨーク市政府内部にはCAU (Community Affairs Unit, 市長公室コミュニティ事務局, 以下CAU)という、市長のもとで、コミュニティ・ボードの運営に寄与する部署が設置されている。エリアごとに担当スタッフがおかれ、マンハッタン区には2人、クィーンズ区に2人、ブルックリン区に2人、そして、スタテンアイランド区とブロンクス区にそれぞれ1人ずつ置かれている^{xxii}。

CAUの役割を表現したものが右の図である。CAUは、市長・行政・政治・コミュニティを繋ぐハブであり、

それぞれを繋ぐ「リエゾン」としての役割が期待され、相互間の情報交換や媒介的役割の中核を担っている^{xxiii}。



^{xxi} 年間予算額 (2002-2003 会計年度。出典 自治体国際化協会 (2003)「米国のコミュニティ協議会」『クレアレポート』第247号, 49頁。

^{xxii} Yu氏インタビュー

^{xxiii} Yu氏インタビュー, 深谷健 (2012)「大都市行政における参加・再考——ニューヨーク市におけるコミュニティ・ボードの実践から——」『政策の「根拠」としての市民参加』札幌市大学提案型共同研究事業報告書。

4. 強い影響力を付与されているケース

4-1. リカーライセンス

(1) リカーライセンス申請手続き

ニューヨーク市において、酒類の取扱全般を管轄しているのは、州政府機関であるニューヨーク州酒類管理局 (Division of Alcoholic Beverage Control, the New York State Liquor Authority) である。ニューヨーク州では、カリフォルニア州以上に酒類の取扱ライセンスが細かく分類されており、全部で 104 種類のライセンスがある。これらのライセンスは、製造、輸入、卸売、小売、飲食店などの業種別、また、取り扱う酒類別——基本的には、ビール、ワイン、ハードリカー (spirits) の 3 種類に分類される——によって細かく分類されており、その取得したライセンスの種類によって業務範囲が詳細に定められている。ニューヨーク州酒類管理局のホームページ (<http://abc.state.ny.us/index.html>) によれば、ニューヨーク州では更新分を含めて、年平均で 70,000 件を超えるライセンスが発行されている。2005 年のライセンスの新規・移転発行数は 7,455 件、また、ビール、ワイン取扱、一時許可やケータリング一時許可などの許可数は 18,632 件であった^{xxiv}。その中でもニューヨーク市は、リカーライセンス取得のための専門の弁護士がいるなど非常に複雑な手続きが必要とされている。

(2) リカーライセンス申請と CB

ニューヨーク市では、新規開店予定のバーやレストラン、ナイトクラブなどの飲食店が酒類の販売を求める場合、当局に申請書類を提出する 30 日以内に開店予定地の所在する CB にその意志を表明しなければならない。CB は、それに対して、賛成・反対の意見を表明することが出来る。この CB の意見は州酒類管理局にとって重要な判断材料となる^{xxv}。CAU の担当者によれば、ほぼ 100% CB の意志通りとなる^{xxvi}。

(3) 取引費用からの分析

リカーライセンスは、様々な要件をクリアしているかチェックした上で発行の是非が当局によって決められるが、ニューヨーク州酒類管理局は一定の形式要件をクリアしたところでの近隣住民に体する COL の影響に関する評価等については、ほぼ CB にその権限を委譲していると言える。その要因を立法コストとエージェンシー・コストの観点から見ていきたい。

まず立法コストである。ニューヨーク州の州知事および州議会多数派にとっては、個々別々のレストランやナイトクラブのリカーライセンスの発行に関わることは大きな手間とコストがかかり、再選に繋がる他の政治活動を犠牲にしなくてはならなくなる可能性が高い。また仮に、

^{xxiv} 国税庁 HP (http://www.nta.go.jp/shiraberu/senmonjoho/sake/yushutsu/02_pdf/03.pdf)

^{xxv} New York State Liquor Authority HP (http://www.sla.ny.gov/system/files/CB_Q-n-A.pdf)

^{xxvi} Yu 氏インタビュー

ライセンスを発行した店でアルコールに関連する事件や周辺環境の悪化などが発生した場合、その責任を厳しく追及されることになる。さらに、ニューヨーク州の法案制定連合は、州の酒類管理局を組織的に強化するという手法も採用していない。2009 年のニューヨークポストの記事によれば、リカーライセンスの発行権限を持つニューヨーク州酒類管理局は、マネジメントの悪さなどにより、ニューヨーク市内だけで 2000 を超える数多くの申請を滞らせ、年間 400 億ドルの損失を招いているとの批判を受けている^{xxvii}。この上、近隣住民の COL に対する影響の評価にまで州酒類管理局が従事することは手が回らず、マネジメント強化や人員増によって対応することは新たな財政的負担となる。このため、CB に実質的な評価の権限を委譲することは、州酒類管理局の組織強化に伴う財政負担を回避できるとともに、コミュニティに対して悪影響が生じた場合その責任を CB に転嫁することが出来るのである。

一転して、エージェンシー・コストである。一般的に、法案制定連合にとって自分のコントロールの利かない組織に権限を委譲することは危険である。しかし、新規のリカーライセンスを求める中小店経営者の利益にかなうことで高まる再選可能性はそれほどでもなく、むしろさきほどから指摘しているように、何か問題が生じた場合に発生する近隣有権者の反発を引き受けさせられることの方が再選可能性にとっては大きな影響を与えるものと考えられる。

したがって、ニューヨーク州の法案制定連合にとって、リカーライセンスの発行において実質的にその権限を CB に委ねているのは、そうした方が立法コストを低減でき、エージェンシー問題によって生じるコストも自分たちの再選に取っては低いものと見積もられるためであると考えられる。

4-2. 土地利用、特に歴史的保存地区について

CB は 1975 年のニューヨーク市憲章の改正にもなって誕生したが、すでに、1950 年代から市民が区長に対して助言を行う住民機関が設けられていた。特に街並み保存に関して住民参加の制度化を促したのは、ジェーン・ジェイコブズ (Jane Butzner Jacobs) によるニューヨーク大学前の Washington Square Park 保存運動以降のまちなみ保存 (Landmarks Preservation) 運動である。これらはその多くが、大都市における渋滞などのモータリゼーション問題解決のための高速道路敷設や貧困対策による廉価な住宅建設などに伴う歴史的町並みの破壊に対し、“近隣”を守ることを主眼にいて地域住民が反対運動を展開したものである。この運動は、のちにニューヨーク市政府並びに関係公社の大規模都市計画を中止させただけでなく、歴史的保存地区 (Historic District。以下、HD) 制度の積極的な活用や、都市計画に関係する様々な意見を住民が表明することができる場を作ることにつながった。今日、ジェイコブズによって守られた地域 (Greenwich Village) は、現在も HD として、街並み保存が行われている。

^{xxvii} New York Post (October 2, 2009)

<http://nypost.com/2009/10/02/serenade-of-booze-for-liquor-authority/>

(1) 歴史的保存地区（HD）の仕組み

ニューヨーク市では、歴史的建築物や地区に対して、所有者の意向とは無関係に指定が行われる。指定されると当該建築物や地区内の全ての建築物についての改変には許可が必要になり、意匠面の規制だけでなく現状以上の高度利用も難しくなるのが一般的である。こうした規制力の強い歴史的環境保全は、1965年に制定された市の歴史的環境保全条例（Landmarks Law, 以下、保全条例）を根拠とし、強い権限を持つ歴史的環境保全委員会（Landmarks Preservation Commission。以下、保全委員会）が中心となって行っている^{xxviii}。

保全委員会は、保存条例制定と同年の1965年に、ニューヨーク市長、ロバート・ワグナーによって設立された行政委員会である。設置の背景としては、ニューヨークの歴史を構成していた建物が、まだ再利用可能にも関わらず、再開発の波にのまれて失われていくことにニューヨーク市民が大きな関心をもちはじめたことにあった。

保全委員会は、11名の委員で構成されている。条例により、この11名の中には最低でも3名の建築家、1名の歴史家、1名の都市計画家、1名の修復家、そしてそれぞれの区から1名の住民が含まれていなければならない。委員は市長によって任命され、そのうち委員長と副委員長も市長によって指名される。委員長を除く10名の委員は無報酬である^{xxix}。この下に事務局を有する。

このような委員会をもつ都市は全米でも稀である。他の都市では、都市計画に関する行政委員会に小委員会という形で内包されているケースも多い。このようなまちなみ保全に特化した委員会をもつことができるのは、ニューヨークが建築家など上述のような委員の候補となりうる専門家に事欠かないからであると考えられるが、このことはまちなみ保全に関する専門性に基づく判断ができるという特長を有する^{xxx}。

指定の手続きは、図3のとおりである。

まず、市民などから推薦があった場合、保全委員会の職員による初歩調査が行われ、それに基づいて保全委員会内の指定小委員会で指定の手続きを進めるかどうか検討される。指定小委員会が指定に向けて推薦する場合は、事務局内の調査部による予備調査が行われ、本委員会で審査を行うか否かの投票が行われる。これが可決されると、ゾーニングなど都市計画を管轄する行政委員会である都市計画委員会や、CB、そして区長などに通知されるとともに、一般広報が行われ、公聴会の日程も設定される。公聴会は誰でも申請を行えば発言でき、CBは積極的に意見を表明することが多い。公聴会での議論やその後の調査等を踏まえて、調査部が指定報告書を作成し、それに基づいて公開審査の場で委員による投票が行われる。委員6票以上の同意があれば、都市計画委員会と市議会に通知される。まず都市計画委員会は、都市計画の見地から報告書を作成し、市議会に提出する。市議会は、保全委員会の通知と都市計画委員会の報告

^{xxviii} 窪田、前掲書、44頁。

^{xxix} 保存委員会 HP (<http://www.nyc.gov/html/lpc/html/home/home.shtml>)

^{xxx} 窪田、前掲書、57頁。

書を踏まえて審議し、多数決で可決。これに市長が同意すれば、無事指定の運びとなる。市長が反対する場合も市議会の3分の2以上で最終的に決定される。この段階で、保全委員会の専門的な決定は尊重され、ほぼ市議会・市長による同意が得られている^{xxx1}。

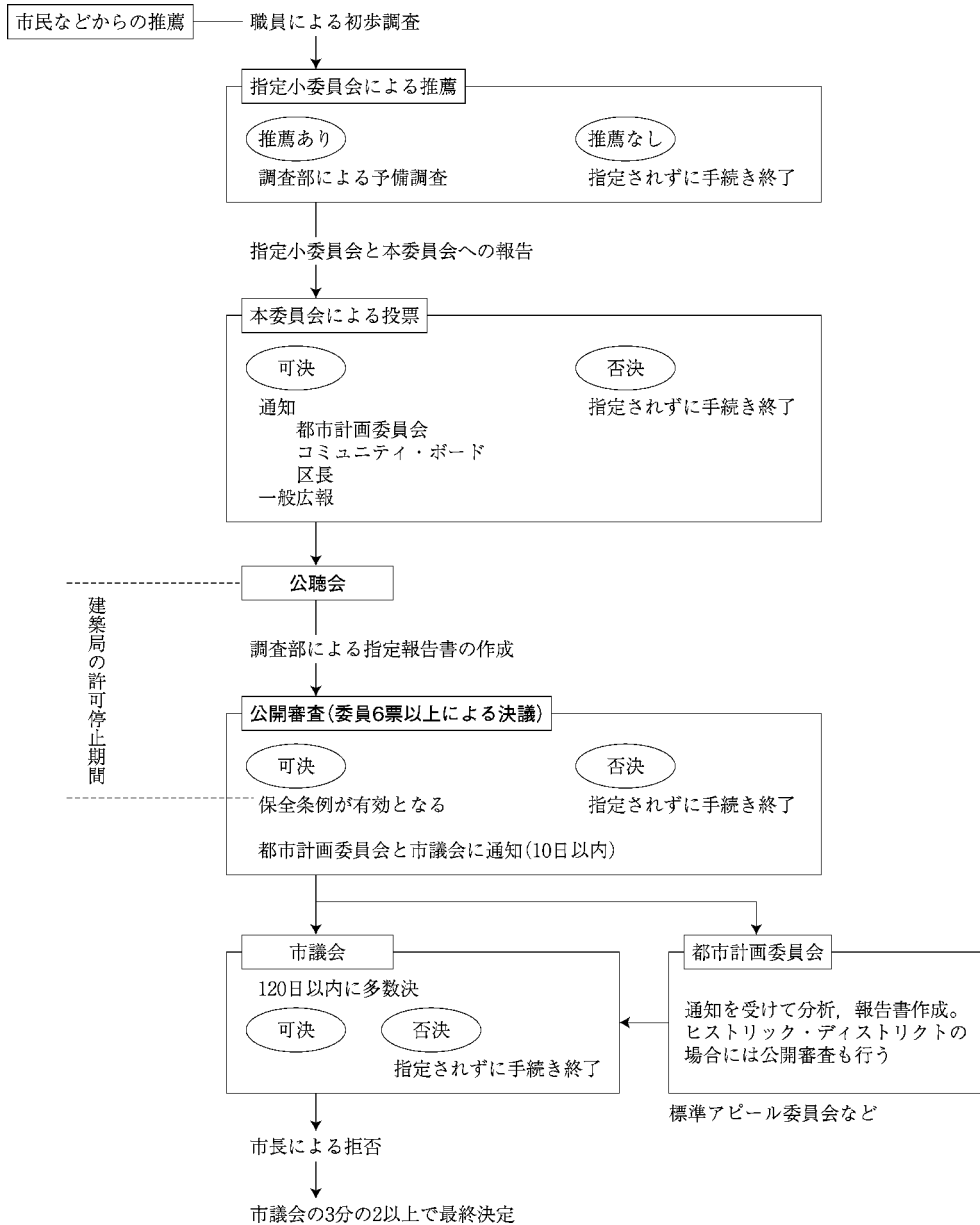


図3 指定の手続^{xxx11}

^{xxx1} 窪田, 前掲書, 57-60 頁。

^{xxx11} 窪田, 前掲書, 59 頁。

HD に指定されると、地域内の建物を大規模に改変、修復、再建、取り壊し、新築などを行う場合は、保全委員会の許可を得なくてはならない。とくに大規模なものであれば、公開デザイン審査を伴う委員による「適切なデザイン」であるとの議決が必要となる。この審査過程にあたっては CB への説明や公開討論が行われることが一般的である。しかし、なにが「適切なデザイン」かという判断は極めて難しい。HD に指定された地域は多種多様な美観的・歴史的・建築的価値をその保存の対象として指定されており、統一した基準作りは困難である。また、専門家の委員はコンテンポラリー・デザインを積極的に受け入れる傾向があるが、その点で歴史的環境保全を重視する傾向のある CB と意見の相違がみられることがある^{xxxiii}。この点については後述したい。

(2) 街並み保存と住民

現在、ニューヨークでは HD の指定等で CB が一定の関与をしている。この歴史的背景をグリニッジ・ヴィレッジのケースを中心に考察したい。

1950 年代、都市中心部の貧困・衰退、モータリゼーションによる交通渋滞の悪化などニューヨークはインナーシティ問題に悩まされるようになっていた。建築や都市計画の先端を行く者たちの中で流行したのが、ル・コルビジエらの「モダニズム」の発想である。モダニズムは伝統から切り離された徹底した合理性を追求した。当時、公園局長を勤めるなど、ニューヨークの都市計画において大きな権力をもっていたロバート・モーゼスは、こうした考え方に強い影響を受け、都市計画においては、道路を拡張し、オープンスペースで囲まれたタワー型開発を行うことで高度利用を促進し、インターシティ問題を解決することを目指した。

モーゼスが着目したのは、マンハッタンの中心部ダウントウンより数キロ北にあるワシントンスクエア周辺である。ファッション等で有名な街区を含む「5th Ave.」（5 番街）は、このワシントンスクエアを基点にさらに北に向かって真っすぐ伸びる。つまり、マンハッタンの北部から 5 番街ルートを使って中心部に向かう際には、ワシントンスクエアが一つの障害となっていた。

ワシントンスクエア周辺のグリニッジ・ヴィレッジは、1837 年にニューヨーク大学が設立されて以降文化の発信地として栄えてきた。とくにこの時期に建設されたロウハウス（境界壁を共有する低層集合住宅）がその後のこの地域の街並み形成に大きな役割を果たした。しかし、ワシントンスクエア南部は、都市化の進展や産業構造の変化などにもない当時は空き家や空き倉庫が目立つ地域であった。

1952 年、モーゼスは、こうしたインターシティ問題を解決するべく、5 番街を延伸し、ワシントンスクエアを貫くことでマンハッタンの交通の利便性を高めると同時に、衰退地域の再開発をも念頭に置いたプランを計画した。しかし、ワシントンスクエアを憩いの場にする住民や

^{xxxiii} 窪田，前掲書，60-63 頁。

ニューヨーク大学の学生、そして子どもの遊び場として利用していたジェイン・ジェイコブズら母親たちの猛烈な反発を買った^{xxxiv}。

ジェイコブズは地元マスコミを活用して地元有権者の関心を高めるとともに、州議会議員選挙などでは民主党・共和党の候補者に非公式に接触することで、両者の関心を引きつけ、自らに有利な政策を主張させることに成功した。そして、最終的には、有力政治家の支持を取り付け、1958年ついにモーゼスの案は撤回されることとなったのである^{xxxv}。

こうした運動は地域の住民の街並み保存の関心を高めた。この運動の成功の余韻とともに、すでにこの地に設置されていたCBは、市と都市計画委員会に対して、街並み保存のために、特別な歴史的ゾーンを設けることを要求した。1960年、当時高層化を目指していたニューヨークの都市計画としては異例なことに、都市計画委員会は当該地区を低密度の住宅ゾーン(R-6)に指定した^{xxxvi}。また、市民の関心の高まりを受け、時のニューヨーク市長・ロバート・ワグナーは、保全条例を制定し保全委員会を設置、HDの制度を導入した。

その後も、モーゼスはワシントンスクエアの南部を通過するローワーマンハッタン・エクスプレスウェイ、通称ローメックスを構想し(図11)、経済界から労働組合まで支持を取り付けた^{xxxvii}。しかし、ジェイコブズらの運動により、権力による強引なプロジェクトのイメージが付与されてしまったローメックスについて、ワグナーの後任となったジョン・リンゼイ市長の支持が得られず、最終的に1969年、ローメックスは葬られた^{xxxviii}。

モーゼスとジェイコブズの論争以降、ニューヨークでは都市計画において、もはや地元住民の支持がなければ実行が難しいことが認識され、その後CBを中心に、近隣住民への説明や意見を述べる場の提供などが積極的に行われるようになった。

^{xxxiv} フリント、アンソニー (2011)『ジェイコブズ対モーゼス』鹿島出版会、124頁。

^{xxxv} フリント、前掲書、134-135、139-140頁。

^{xxxvi} 窪田、前掲書、142頁。

^{xxxvii} フリント、前掲書、228頁、250頁。

^{xxxviii} フリント、前掲書、266-270頁。



図4 ローメックス完成予想図^{xxxix}

(3) グリニッジ・ヴィレッジのHD指定

ジェイコブズは『アメリカ大都市の市と生』という著作を出版し、現在では都市計画のバイブルとなっている。この著作にも表れるように、ジェイコブズの思想は、多様な人々の住まう、多様な機能の混在した街並みこそが都市に求められている空間であるというものであった。つまり、多様な密集こそが理想であり、それが近隣の有機的なつながりを生むのであった。逆にそうした街並みを過密と不健全と断じた合理主義的な都市計画に対しては、彼らが提示する都市空間が逆に均質的であるが故に脆弱であると主張した。道路の拡張も、交通渋滞を緩和させるところか逆に自動車の利用が増えることで解決策とはならないと訴えた。こうした主張は、当時の街並み保存運動に大きな思想的バックボーンを提供した^{x1}。

ジェイコブズの思想に基づき、グリニッジ・ヴィレッジの住民たちは、五番街延伸計画の再発やローメックスの火の粉が降りかからないよう、出来たばかりのHDの制度を自らの地域に適用させようと考え、申請を行った。初めての公開審査は、1965年12月であり、制度制定直後からこの指定に向けた手続きが進行していたことが分かる。しかし、再開発を制限するようし

^{xxxix} フリント、前掲書、214頁。

^{x1} フリント、前掲書、192頁。

た制度の適用については、不動産会社や建設会社が拒否反応を示していた。当時の保全委員会は、適用対象をごく限られた街区と想定し、最初に指定されたブルックリン島のブルックリン・ハイツ (1965 年 11 月指定) を除いては、1～7 の街区を対象として認定していた。当時の保全委員会委員長ジェフリー・プラットは、18 の小地区に分割する提案を行った (図 12)。しかし、プラットの提案はグリニッジ・ヴィレッジ全体を統括するヴィジョンに欠け、住民たちは地域全体の指定を強く望んだ。公開審査は、1967 年、1968 年と繰り返された。最終的に保全委員会は住民たちの要求を受け入れ、1969 年 4 月、実に 95 街区にも及ぶ幅広い地域が HD に指定された (図 13)^{xli}。



図5 プラットの当初案^{xlii}

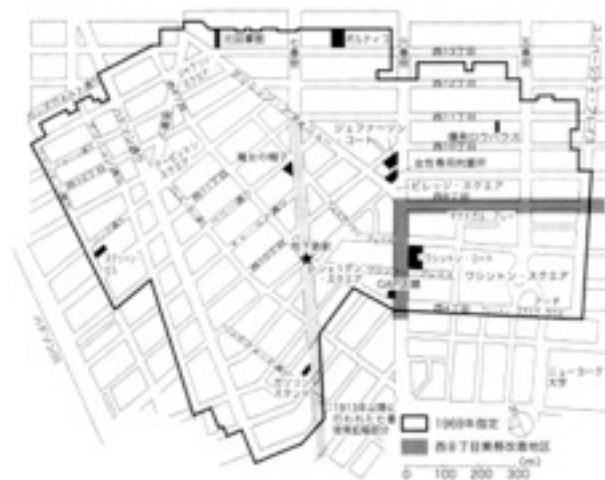


図6 グリニッジ・ヴィレッジのHD指定範囲^{xliii}

^{xli} 窪田，前掲書，93，144-146 頁。

^{xlii} 窪田，前掲書，145 頁。

^{xliii} 窪田，前掲書，137 頁。

1969年の指定以降も、グリニッジ・ヴィレッジの住民たちは街並み保全に強い関心を有してきた。CBに歴史的保全小委員会が設けられ、全ての公開審査に出席し頻繁に意見を述べてきた。保全委員会はCBの意見を尊重し、約85%の意見に同意している^{xiv}。

(4) 取引費用からの分析

不動産会社や建設会社にとっては厄介なHD制度であるが、現行はCBに積極的な関与を認めた制度配置となっている。不動産会社や建設会社の政治的資金力を考慮すれば、法案制定連合にとって現行の制度は適切な利益誘導にマイナスに働くかもしれない。しかし、現行の制度が維持されている理由は何故か。

たしかに不動産会社や建設会社への利益誘導は再選にとって重要になるかもしれない。一方で、HDの指定に前向きな方向で積極的に関与すれば、法案制定連合はその責任を負わされる。かといって、HDの指定に消極的な方向で関与することも再選にとっては難しい。モダニズム的な合理主義的都市計画への反発が広がることで、ニューヨーク市の有権者の間に街並み保存についての関心が高まっており、選挙の争点に充分になり得ようになって来たのである。このことで、立法コストを考えれば、実質的な権限を他所に委譲するという判断が合理性を持つ。一方で、エージェンシー・コストについては、HDの実質的な権限を有する保全委員会のメンバーは市長が任命し、最終的な指定の可否については市長及び市議会の同意が必要である。このように現行制度はエージェンシー・スラックを緩和するような制度設計になっている。

5. 影響力の低いケース

5-1. デザインを巡る対立

その街並み保存に関して、おおむねCBの意向は尊重されるものの、一方でしばしばHDを管轄し最終的に決定権をもつ保全委員会と衝突するケースも生じている。すなわち、保全委員会は85%はCBの意見に従っているが、15%は保全委員会とCBとの間で意見の対立が生じ、最終的には保全委員会の判断が優先されているのである。それは何か。それは主にデザインを巡る見解の相違である。

(1) 西11丁目通りロウハウスの再建

以下、保全委員会とCBが対立した事例として、西11丁目通りのロウハウスの再建のケースを検討しよう。

このロウハウスの立っている西11丁目通りの南側は、300メートル弱にわたり軒の高さが揃い、レンガ積みの壁が途切れることなく続いている統一感のある空間であった。対象となるロ

^{xiv} 窪田、前掲書、147頁。

ウハウスもこの街区の一角をなし、1844年に建設され、建築的・歴史的に価値の高いギリシャ・リヴァイバル様式であった。ところが、1970年ベトナム戦争に反対する若者がロウハウスの一室で爆弾を作っていたところ誤爆し、4階建てのロウハウスの一棟が全壊した。この跡地をある夫妻が住宅用に購入し、建築家ヒュー・ハーディーに設計を依頼した。この建築家は「今(1970年代)がさも存在していないかのように装うのは嫌だ」として、新しいデザインを盛り込んだ設計図を描いた。基層部と上部のディティール、レンガ積みの壁面などは隣接する棟との連続性が確保されたが、とくに個性的であったのは、ファザードにおいてZ状に突き出した壁と大きな窓であった(図14)。



図7 Z状ファザードの設計案^{xiv}

こうした斬新なアイディアは、地元CBの大きな反発を生んだ。CBの歴史的環境保全小委員会の委員長ルース・ヴィッテンバーグは「もし是認すれば、他の悪しき前例となり、建築の歴史的特性への暴力となりうる」と強く非難した。

保全委員会は、公開デザイン審査を開催した。1971年3月の第1回の公開デザイン審査では6人の住民が反対意見を、1名の建築家が賛成意見を述べた。1971年4月、ハーディーが微修正した案についての交換デザイン審査が行われたが、この場でも地元住民を中心に7名が反対意見を、1名が賛成意見を表明した。このように地元の強い反発があったものの、保全委員会は「マス、色、スケールという点で許可のための基本は有効に組み立てられていると考えている」として、最終的に11名中6名が賛成して「適切なデザインである証明」の発行を承認した。

建築家ら専門家はただの修復にとどまらず新しいデザインやディティールに取り組むことに前向きな傾向がある。ゆえに専門家の多く入る保全委員会は、現代的(コンテンポラリー)なデザインに容認的な傾向を有する。しかし、街並み保存を重視する地域住民は過去や近隣との連続性を重視しがちである。とはいえ、CBら地元住民の反対意見は封じられ、保全委員会はZ状のファザードを含んだ改築案を認めた(図8)^{xv}。

^{xiv} 窪田, 前掲書, 159頁。

^{xv} 窪田, 前掲書, 155-163頁。



図8 現在の西11丁目のロウハウス（筆者撮影）

このように、少しでも近隣の雰囲気を残したいと思うがあまりに斬新な改築改装に否定的な住民と、建築家や都市計画家など参加者の専門的な知見によってコンテンポラリーなデザインを許容する傾向にある保存委員会との間で衝突が確認される。最終的には、保全委員会の意見が優先され、CBの意見は取り入れられない傾向にある。

考え方としては、HDにおけるデザインに関する権限をCBに実質的に委譲する制度設計も考えられる。しかし、現実にはそうになっていない。それはなぜだろうか。

(2) 取引費用からの分析

消費社会が、差異を掛け金にしてまわるゲームである以上、不動産会社や建設会社にはデザインで差別化をはかるインセンティブがある。一方で、有権者たる住民は基本的に現状のデザインの維持を好む。しかし、広範な範囲における指定とは異なり、一部の建物のデザインについて強い関心を持つのは、当該建物が存在する限られた街区の住民であり、その建物がランドマーク的なポジションでない限りは当落に影響を与える選挙の争点ともなりにくい。つまり、デザインを柔軟に変更できる体制の方が、法案制定連合にとっては再選にとって望ましいことになる。

以上より、法案制定連合にとってデザインを変更することの立法コストは小さく、彼らはエージェンシー・コストの観点からコントロールしづらい機関より、自分たちにとってコントロールしやすい機関にデザインの認可権を付与しておくことを選好するのである。

5-2. 予算過程

(1) ニューヨーク市の予算制度

1989年憲章によってニューヨーク市の予算制度は市長と市議会との二元的構成を基本とする仕組みに変わり、そこに参加する管理予算局、行政部局、コントローラー、区長、区委員会、CB、独立予算局などの公的機関の相互作用によって、意思決定がおこなわれることとなった。

この制度においては予算の採択は以下のような手続きと日程でおこなわれる（図 15）^{xlvii}。

図 9 ニューヨーク市の予算編成過程

11 月ごろ	CB は様々なサービスの提供や公共施設の新設・改修に関するコミュニティのニーズとその優先順位を検討する。そして、ボードにおける月例会議での公聴会や討論を通じて意見を取りまとめ、最終的に予算提案書を毎年 11 月に市の管理予算室 (Office of Management and Budget) へ提出する。
1 月 16 日	市長は次年度の予備予算 (preliminary budget) を市議会へ送付する。同時にそのコピーが区長, CB, 区委員会, 都市計画委員会, 都市計画部にも送付される。予備予算の編成は前年の秋に出された市長の指示にもとづき, 管理予算局, 行政部局, および CB の連携のもとに, 各部局およびコミュニティの経常予算と資本予算の要求見積りと優先順位を準備することから開始されている。この準備作業が以後の予算作成の基礎となる。
1 月 30 日	市長は執行途上にある当年度予算の中間の実績を目標と照らして分析した予備管理報告書 (preliminary management report) を市議会へ送付する。この報告書には, 予備予算に照応して, 次年度におけるプログラムの達成目標の変更がふくまれている。
2 月 1 日	独立予算局が, 市の経済や財政収支見通しを分析し, 次年度の予備予算にふくまれた政策の優先順位に関する対案を提示する報告書を公表する。
2 月 25 日	CB の予備予算に対する評価が, 市長, 議会, 管理予算局長, 区長, 区委員会へ送付される。この文書には各コミュニティの予算要求の充足状態に関する委員会の見解が表明されている。この日までに当年度の不動産税収額と次年度における不動産評価見込み額が財政局長から市長と市議会へ提出され, さらに租税歳出報告書が市長から議会へ送付される。
3 月 1 日	コントローラーは次年度に必要とされる公債費への資金充当計画に対する認証を市長と議会へ送付する。
3 月 10 日	区委員会が開催した公聴会の後。各区に関連する予算の優先順位に関する包括的な見解が市長, 市議会, 管理予算局長が送付される。各区長は, 区委員会と区内の CB の見解を考慮した予備予算に対する修正勧告を, 市長と市議会へ送付する。
3 月 15 日	独立予算局は予備予算を分析した包括的な報告書を公表する。
3 月 25 日	議会は, 公聴会において予備予諒へ表明された CB と区長の見解と勧告を議論した後, 予備予算に対する所見と勧告を市長へ送付する。
4 月 8 日	議会は予備管理報告書に関する公聴会を開催し, 行政部局のプログラムとその達成目標に関する所見と勧告を市長へ送付する。
4 月 26 日	市長の執行府予算 (Executive Budget) が議会へ送付される。また偶数年には, この日までに「資本 10 ヵ年戦略」の改定が市長から発表される。
5 月 6 日	区長は執行府予算に対する回答を市長と議会へ送付する。
5 月 6 日 - 25 日	議会は執行府予算に関する公聴会を開催する。
5 月 28 日	独立予算局は執行府予算を分析した報告書を公表する。
6 月 5 日	議会は 7 月 1 日から始まる次年度の予算を採択し, それは法律となる。市長はこの日までに次年度の不動産税を除く税収見込み額を議会へ伝えなければならない。議会はこの見込み額をもとに不動産税の税率を決定する。予算の議決に際して, 議会は市長が提出した予算を増額・修正することができる。これに対して市長は 5 日以内に拒否権を行使することができるが, その拒否権は 10 日以内におこなわれる議会における 3 分の 2 の再議決によって無効となる。

^{xlvii} 横田茂 (2005) 「1990 年代のニューヨーク市の経済と予算政策 (上)」『関西大学商学部論集』第 50 巻第 3・4 号。

このように予算過程は長丁場であるが、CB が提出する予算提案書が予備予算の段階で反映される部分だけでも、実に 50%程度にすぎない^{xiviii}。

もちろんこの背景には、一種の集合行為問題が発生していると考えられる。すなわち、各 CB はそれぞれに地区のニーズに合わせた予算要求を行うだけであり、各 CB はそのまま個別に提案書を管理予算室に提出する。つまり、CB 間の横の調整が行われず、ダイレクトに市の予算当局に投げ込まれる。その結果、地区の利益だけが主張された予算要求が行われる。しかし、予算は無限ではない。市当局主導で、市全体のことを考えて、予算案が編成されていく。もちろん、CB の提案書は予算に対してまったく意味をもたないものではない。地区のニーズがどこにあるのかを探る上でも重要な役割をもち、市議会議員も地元 CB の要求する予算が通るように尽力するが、それでも予算には上限があり、その反映の程度には限界が生じるのである^{xlix}。

しかし、そうであるならば、あらかじめ予算の上限を設定して各 CB に配分し、その枠の中で当該地区の予算案を作成させ、執行させるという考え方もできる。ところが、ニューヨーク市政府はそのような制度配置を採用していない。

(2) 取引費用からの分析

予算というのは、法案制定連合にとって自分の再選可能性を高めるもっとも重要なツールである。もちろん財政制度に対する批判や不信などから予算過程への住民参加が大きな争点になった場合、法案制定連合が予算過程を独占することは当選可能性を低減させ、立法コストを増大させる可能性もある。しかし、そこまでの動きはニューヨーク市の有権者の間で強く発生しているとは言いがたい。この場合は、高いエージェンシー・スラックを発生させエージェンシー・コストを高めるおそれのある機関に予算に関する権限を委譲する必要はない。このことが現行の予算に関する制度配置に帰結しているものと考えられる。

6. おわりに

市民参加については規範的な議論も多く蓄積され、実際に様々な制度設計がなされてきた。しかし、重要なことは間接民主制において、市民参加の制度設計および制度配置の決定権は政権の座にある政治的公選職、本稿で言うところの法案制定連合に委ねられているということである。

本稿は、法案制定連合が「再選」という自らの目標のために合理的に行動するという前提に立ち、現実の市民参加制度にどのように権限が与えられているのか、あるいは与えられていないのかをニューヨーク市の CB の様々なケースを比較分析した。その結果、法案制定連合にとっ

^{xiviii} 日詰、前掲書、58 頁。

^{xlix} Yu 氏インタビュー

て取引費用を最小化されるように市民参加の制度が設計されていることが明らかにされた。

どの範囲の政策領域に市民参加の制度を導入するべきか、という議論は多岐にわたり、実際の市民参加体もそれぞれに関与する対象は多様である。また、間接民主制といえども国や地域、中央政府・地方政府ごとに様々な政治制度がある。その中で、市民参加の制度設計について統一的に議論することは困難である。本稿では、合理選択論の立場に立ち、取引費用のアプローチを用いることで、現実の市民参加の制度配置に対して共通して分析する視座を提供した。また、市民参加制度の拡充に対し運動論的なアプローチから関心を持つ者に対しても、本稿はどのような戦略が有効かを示唆する一助になったものと考えられる。

(本稿は、札幌市平成 23 年度大学提案型共同研究事業の成果の一部である。)