



Title	アメリカの縮小都市における協調と対立の政治力学 : ミルウォーキーとミネアポリスの比較事例分析
Author(s)	寺谷, 渉
Citation	国際公共政策研究. 2026, 31(1), p. 41-62
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/106389
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

アメリカの縮小都市における協調と対立の政治力学

—ミルウォーキーとミネアポリスの比較事例分析—

The Political Dynamics of Cooperation and Conflict in Shrinking Cities in the United States:
A Comparative Case Study of Milwaukee and Minneapolis

寺谷 渉*

Wataru TERATANI*

投稿論文

初稿受付日 2026 年 2 月 16 日 採択決定日 2026 年 5 月 25 日

Abstract

Research on shrinking cities facing population decline has advanced in this century, yet political science approaches have been scarce. Since Peterson's "city limits" theory, which argues that urban governments prioritize development policies and are reluctant to pursue redistribution policies to maintain competitiveness, urban political studies have diverged from mainstream political studies. Furthermore, research focusing on relationships with higher-level governments and surrounding cities has been lacking. This paper examines how political processes in shrinking cities—involving leadership, political institutions, and intergovernmental relations—influenced urban governments' policy responses. Through a comparative case study of Milwaukee, Wisconsin, and Minneapolis, Minnesota, which adopted “weak mayor form” and “district election systems”, it argues that urban governments do not uniformly pursue development alone, but rather can choose progressive redistribution policies and regional cooperation depending on their institutions, relationships with higher-level governments, and the politicians' perceptions. Furthermore, it suggests that politicians did not merely follow existing institutions but sought to strengthen mayoral authority for their own policy objectives, potentially influencing policy responses. It also indicates that intergovernmental cooperation, now advocated as a response to shrinking cities, has been seen in the past and may have been strongly incentivized in cities that maintained weak mayoral authorities.

キーワード : 都市政治、アメリカ政治、政治制度、政府間関係、縮小都市

Keywords : Urban Politics, American Politics, Political Institution, Intergovernmental Relations, Shrinking Cities

* 神戸学院大学現代社会学部非常勤講師

1. はじめに

1.1：先行研究

日本では都市の人口減少が話題になって久しいが、欧米でも「縮小都市 (Shrinking Cities)」という学際的な研究が 2000 年代より興隆している。縮小都市は「都市のかかなりの部分で人口減少に直面し、一方で構造的な危機症状を伴いながら社会経済構造の転換を経験している高密度の都市地域」、「脱工業化とグローバル化の時代において既存の住民や企業の流出に直面する都市」などと定義され、問題の分析が蓄積されつつある¹。ただし、縮小都市に関する政治学の研究は乏しい状況にある²。

都市政府の政策対応に関し、政治学で今日まで大きな影響力を有しているのが、ピーターソンの「都市の限界」論である³。その主張は、連邦政府と異なりヒト・モノ・カネの流れを制御できない都市政府は、民間投資の誘発などをめぐる激しい都市間競争を余儀なくされ、経済成長を単一的・合理的な利益とし、雇用や税収をもたらす企業や中間所得者層を惹きつける開発政策を積極的に採用する一方、企業や中間所得者層に負担を求め、低所得者層を呼び寄せることになる再分配政策には消極的になるというものである。そのため、再分配政策は連邦政府が一律に担うべきとされたのである⁴。

もっとも、「都市の限界」論に対しては様々な批判が展開されている。まず、都市政府は画一的に開発政策を追求しているわけではないとの主張である。開発政策にかかるコンセンサスを過大評価し、政策を形成する各アクターが果たす政治的な役割を過小評価しているとされる⁵。また、再選を利益とする政治家が有権者の声に応え、都市政府が再分配政策を実施する可能性があることを十分に説明できていないとの指摘もなされてきた⁶。

ただし、アメリカでは、「都市の限界」論以降、都市政治研究が一般的な政治研究と乖離していったとされている⁷。また、都市を 1 つの独立した政治システムと捉え、連邦・州や周辺都市との垂直的・水平的な関係を分析する研究が乏しかった点が指摘されている⁸。例外的に、合理的選択制度論による中央政府と地方政府の関係の優れた比較研究として、ボレイアーは、地方政府内部の行政・立法関係に着目し、分権的であれば政府間協力に影響を与える制度構築に取り組む（集権的であれば回避する）としているが、都市政府への言及は見られない⁹。そもそも、都市の政治制度については、政策対応への影響を否定する定量的な研究もあり、評価が定まっているとは言い難い¹⁰。また、シュ

¹ Karina Pallagst et al., *The Future of Shrinking* (UC Berkeley, 2009). もっとも、縮小都市はまだ概念化や広範な理論の統合を欠いている点に留意する必要がある。Annegret Hasse, Dieter Rink and Kartin Grossmann, "Conceptualizing Urban Shrinkage" *Environment and Planning A*, vol.46, no.7 (2014).

² Matthias Bernt, "Partnerships for Demolition," *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 33, no.3 (2009), p. 755; 加茂利男「二つのポスト・モダン都市像」加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』(岩波書店、2016 年) 12 頁。

³ ピーターソンの「都市の限界」論以降、都市政治学がその批判を克服できていないとする主張として、Dennis Judd, "Everything Is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-times Prophets," *Urban Affairs Review*, vol.41, no.3 (2005).

⁴ ピーターソンは経済成長に直接つながる社会的インフラ整備などの政策を開発政策、経済成長に直接つながらない富裕層から貧困層への富の分配などの政策を再分配政策と呼んでいる。Paul E. Peterson, *City Limits* (The University of Chicago Press, 1981).

⁵ Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987).

⁶ 例えば、Edward L. Glaeser and Andrei Shleifer, "The Curley Effect: The Economics of Shaping the Electorate," *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 21, no. 1 (2005); 西山隆行『アメリカ型福祉国家と都市政治—ニューヨーク市におけるアーバン・リベラリズムの展開』(東京大学出版会、2008 年)。

⁷ Jessica Trounstein, "All Politics is Local," *Perspectives on Politics*, vol.7, no.3 (2009), pp. 611-612.

⁸ Carol S. Weissert and Jessica L. Ice, "Relations Between State and Local Governments," Donald P. Haider-Markel, *The Oxford Handbook of State and Local Government* (2014, Oxford University Press), pp. 71-83.

⁹ 特定政党が単独過半数を確保する議員内閣制のような多数決の意思決定で支配される集権的な政府は、政府間協定 (IGA) の制度化 (政府間の連携) を妨げ、単純多数決での意思決定が困難である分権的な政府は制度化を促進すると述べたうえで、拒否権に関する新制度論的なアプローチにより、後者を連立政権による議院内閣制のような自発的なものと、法令で規定された大統領制のような強制的なものに分類し、強制的なものは IGA 間の統合 (システム間のつながり) を弱めると述べている。Nicole Bolleyer, *Intergovernmental Cooperation* (Oxford University Press, 2009), pp. 29-59.

¹⁰ Jonathan S. Davies and Jessica Trounstein, "Urban Politics and The New Institutionalism," Karen Mossberger, Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012), p. 63. 都市政府の形態の

ラッガーは、21 世紀の変わり目から「強い市長」への制度変革を求める運動が見られ、州と都市政府の関係についても、州政府が先取権や歳入制限、社会福祉に対する財政的責任の放棄などにより都市政府の活動を疎外している一方で、進歩主義的な市長や市議会により最低賃金条例が制定されるなど、都市政府が再分配政策を実施していることを論証している¹¹。ただし、周辺都市との関係や、20 世紀後半における都市政府の政策対応や市長権限の強化についての考察は十分になされていない。20 世紀の終盤から、都心への人口流入による「都市の復活」が語られるようになり、今日、縮小都市の対応策の 1 つに政府間協力が主張されていることから、その源流を辿る必要があると考える¹²。

1.2 : 事例選択

アメリカには日本に先駆けて人口減少を経験した都市が存在する。中でも中西部・北東部のスノーベルトは、南部・西部のサンベルトに比べて人口増加の伸びが小さく、歴史ある工業都市では住民や企業の転出が見られてきた¹³。また、スノーベルトの大都市のほとんどは、戦後に日本が移入したとされる市長制を採用してきた¹⁴。政策対応については、日本やヨーロッパよりも分権的なため、開発政策を追求する圧力が強いことが想定される一方、周辺都市との競争にさらされているため、都市の縮小に対して政策革新が起こる可能性も大きいと言える¹⁵。本稿では、経済的な国際競争力の低下と不況が都市環境と都市問題に対する国民的コンセンサスに大きな変化をもたらし、福祉財源の枯渇による旧来の白人ミドルクラス及び労働者と新たな黒人貧困層の対立で民主党が分断され、政党そのものが退潮するなど、「1970 年代後半から 90 年代ごろに至る十数年間は疑いなく 1 つの分水嶺をなしている」とされていることを踏まえ、当該期間の前後 10 年程度を含めた 1960 年代半ば以降から 2000 年ごろまでを対象とする¹⁶。

差異がもたらす政策効果や財政効果についての各種研究を概説のうえ「未だ完全な合意が見出されるような状況には至っていない」と述べたものとして、Tari Renner and Victor S. DeSantis, “Contemporary Trends in Municipal Government Structures,” Roger L. Kemp ed., *Form of Local Government* (McFarland & Co Inc, 1999), p. 196. 定性的な都市政治研究では、市政改革運動に関連した研究は多く存在しても、具体的な事例を用いて 20 世紀後半の制度変化やその効果を分析した研究は多くない。例外的に、シティマネージャー制から市長制、ないしはその逆の改革を分析したスバラによる研究が存在するものの、フロストベルトのような「縮小都市」とそれ以外を区分することなく論じており、社会・経済的要件の統制という点では課題がある。James Svara and Douglas Watson eds., *More Than Mayor or Manager* (Georgetown University Press, 2010). 市長の権限が強い執政制度で、市議会が全市的な利益を追求しやすい連記投票式の全市一区制の選挙制度（集権的な政治制度）であれば、市長と市議会の選好が近接し、ビジネスエリートと連携した商業地区の開発政策を追求しやすくなり、反対に市議会の権限が強い執政制度で、市議会が個別的な利益を追求しやすい選挙区制の選挙制度（分権的な政治制度）であれば、市長と市議会の選好が乖離し、近隣地区の地域団体などに配慮した再分配政策の追及や開発政策の修正で対立が生じやすくなることの論証を試みたものとして、寺谷渉「都市の縮小とアメリカ市政」『国際公共政策研究』第 27 巻第 2 号（2023 年）1-21 頁、寺谷渉「アメリカ都市政治と政策革新」『国際公共政策研究』第 29 巻第 1 号（2024 年）1-20 頁。

¹¹ Richard C. Schragger, “Can Strong Mayor Empower Weak Cities?” *The Yale Law Journal*, vol.116, no.9 (2006), pp. 103,107. ピーターソンが前提とする企業や住民の流動性は高くなく、真の政策革新は州ではなく都市や大都市圏で起こっていると述べている。Richard C. Schragger, “Federalism, Metropolitanism, and The Problem of States,” *Virginia Law Review*, vol.105, no.8 (2019), pp. 1537-1604.

¹² 公共投資エリアの優先順位付け、空き資産の活用、地域開発会社との連携、輸出志向型経済の構築、周辺都市との協力・連携など、縮小都市が採用すべき戦略を提示したものとして、Alan Mallach and Lavea Brachman. *Regenerating America's Legacy Cities* (Lincoln Institute of Land Policy, 2013), pp. 54-58.

¹³ 1950 年から 1980 年の間、サンベルトでは人口が 73%増加したのに対し、スノーベルトでは 31%にとどまっていた。Richard M. Bernard, “Introduction: Snowbelt Politics,” Richard M. Bernard eds., *Snowbelt Cities* (Indiana University Press, 1990), p. 3. アメリカの主要 395 都市のうち 1960 年から 2010 年にかけて人口が減少し続けた都市は 59 都市あり、その 75%は中西部・北東部に集中していた。W. Hill, Harold L. Wolman, Katherine Kowalczyk and Travis St. Clair, “Forces Affecting City Population Growth or Decline,” Alan Mallach eds., *Rebuilding American Legacy Cities* (The American Assembly, 2012), p. 75.

¹⁴ アメリカでは、1970 年時点で 50 万人以上の人口を擁する 26 大都市のうち 21 都市が市長制を採用し、うち北東部・中西部では、シティマネージャー制のカンザスシティを除く 12 都市が市長制を採用していた。Demetrios Caraley, *City Governments and Urban Problems* (Prentice-Hall, 1977), pp. 80-87.

¹⁵ 西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション』（2010 年）。

¹⁶ アメリカ学会編『原典アメリカ史』第 8 巻（岩波書店、2006 年）3,7-16,254 頁。政府間関係論（IGR）の権威であるディル・ライトも 1965 年以降を、政府間関係が競争的になった時期として分類している。Deil Wright, “Intergovernmental Relations: An Analytical Overview,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol.416, no.1 (1974), pp. 1-16.

では、どのような都市を事例分析の対象とするのか。政策対応の差異への影響を考察するにあたり、政治制度や産業構造、黒人割合、貧困率、殺人率といった要因を可能な限り統制する。

まず、人口を急速に増加させてきた新興都市を除外し、人口が減少した工業都市を選択するため、1950年時点で現在の日本の政令指定都市の法定要件と同じ50万人以上の人口を有したスノーベルトの12都市に着目する¹⁷。この中で、政治的要因として、政治制度に着目すると、1970年時点で、執政制度で弱市長制を採用していたのが、イリノイ州シカゴ、ミズーリ州セントルイス、ウィスコンシン州ミルウォーキーとミネソタ州ミネアポリスである¹⁸。また、選挙制度で選挙区制を採用していたのもこの4都市である。さらに、社会・経済的要因を統制するため、黒人や貧困者の割合、人口あたりの殺人件数を見ると、1970年時点の12大都市で、それぞれが1番目と2番目に少なかったのが、ミルウォーキーとミネアポリスである¹⁹。

社会主義者の市長が長く統治してきたミルウォーキーは、1960年以降、非社会主義者の市長が保守性を長く保ち続け「高度に人種が分離されている都市」とされてきた一方、ミネアポリスは、スノーベルトで唯一の大都市圏政府が創設されたエリアに属し、リベラルな伝統を有する「すべての人種・民族のための公民権を支持する都市」との評判を発展させてきた²⁰。また、市長の党派性が政策に影響を与えるという定量的な研究も存在する中、どちらも民主党が優位に市政運営を行ってきた²¹。

邦語によるアメリカの政治研究については、政府間関係に関する研究はもちろん、かねてより比較研究や公共政策研究が弱く、政治制度に関する理論的研究についても立ち遅れが指摘されてきた²²。そのような中において、アメリカのスノーベルトの都市の比較政治はさらに希少となる²³。そのため、考察にあたっては、都市の縮小への対応をめぐる政治過程について、市長などの政治家の選好や認識に着目し、そのリーダーシップを促進（抑制）する制度の変化も踏まえつつ、都市内部や郊外都市・

¹⁷ 人口が多い順に、ニューヨーク州ニューヨーク（789万人）、イリノイ州シカゴ（362万人）、ペンシルベニア州フィラデルフィア（207万人）、ミシガン州デトロイト（185万人）、オハイオ州クリーブランド（91万人）、ミズーリ州セントルイス（86万人）、マサチューセッツ州ボストン（80万人）、ペンシルベニア州ピッツバーグ（68万人）、ウィスコンシン州ミルウォーキー（64万人）、ニューヨーク州バッファロー（85万人）、ミネソタ州ミネアポリス（52万人）、オハイオ州シンシナティ（50万人）である。なお、ミズーリ州カンザスシティ、インディアナ州インディアナポリス、オハイオ州コロンバスは1950年時点で人口は50万人以下であったものの、その後、周辺の土地を併合することで人口を増加させている。

¹⁸ 執政制度については、市長が市議会の議決に対する拒否権を有するか、予算案の調製する権限を持つか、都市政府の部局長の任命権を有するかなどが基準となり、強市長制と弱市長制に分類される。James H. Svara, *Official Leadership in the City* (Oxford University Press, 1990), p. 88.

¹⁹ 黒人割合は平均26.1%に対し、ミルウォーキーが14.6%、ミネアポリスが4.4%、貧困者の割合は平均15.2%に対し、ミルウォーキーが11.2%、ミネアポリスが12.2%、人口10万人あたりの殺人件数は平均12人に対し、ミルウォーキーが7人、ミネアポリスが6人であった。John McDonald, *Urban America* (Routledge, 2008), pp. 251, 326-331; U.S. Department of Commerce, *1970 Census of Population and Housing* (U.S. Government Printing Office, 1972).

²⁰ Steven G. Koven and Andrea C. Koven, *Growth, Decline, and Regeneration in Large Cities* (Routledge, 2018), p. 93; John Gurda, *The Making Milwaukee* (Milwaukee County Historical Society, 2018), p. 387. 大都市圏の統合や新たな大都市圏の設立に強く賛同してきたヨーロッパ諸国と異なり、地方自治を重視するアメリカは、正式な大都市制度の創設に失敗してきた点で例外的であり、1960年代～1970年代に何らかの大都市圏政府を創設できたのは、ミネアポリス・セントポールとポートランドの2つの大都市圏だけとされている。Christian Lefevre and Margaret Weir, “Building Metropolitan Institutions,” Karen Mossberger, Susan E. Clarke and Peter John, *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012), pp. 624-639.

²¹ Justin de Benedictis-Kessner and Christopher Warshaw, “Mayoral Partisanship and Municipal Fiscal Policy,” *The Journal of Politics*, vol. 78, no. 4 (2016). 「リベラル」な都市は「保守的」な都市よりも税金が高く、逆進性が低い税制を持ち、一人当たりの支出が2倍以上であるとの研究も存在する。Chris Tausanovitch and Christopher Warshaw, “Representation in Municipal Government,” *American Political Science Review*, vol. 108, no. 3 (2014).

²² 久保文明「政治」阿部齊・五十嵐武士編『アメリカ研究案内』（東京大学出版会、1998年）108-123頁。アメリカでも、政策過程分析と比較政治分析は別個の研究領域となるため、比較政治学の知見を活用した政策過程分析は意外なほど少ないとされる。待鳥聡史「現代アメリカ研究は何を目指すべきなのか」『レヴュアイアサン』第40号（木鐸社、2007年）83-85頁。例えば、人口や雇用、収入や犯罪などの社会・経済的な指標について、本稿の事例分析の対象都市も含めたスノーベルトとサンベルトの都市を比較した研究も存在するものの、政治・行政的な差異は看過されている。McDonald, *op. cit.*

²³ ニューヨークとシカゴを比較した数少ない例外として、菅原和行『アメリカ都市政治と官僚制』（慶応義塾大学出版会、2010年）、平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（2001年、勁草書房）。ただし、平田に対しては、アメリカでは決して弱体ではない市議会の変容に関する言及が見られないとの指摘も存在する。寺田由美「アメリカ都市政治におけるマシーンとリフォーム」『アメリカ史評論』第20巻（2002年）39頁。日本の地方政府については、近年、比較政治制度論による優れた研究が蓄積されている。曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治』（名古屋大学出版会、2007年）、砂原庸介『地方政府の民主主義』（有斐閣、2011年）。

上位政府との協調・対立関係について、公文書や回顧録、新聞記事も用いた比較事例分析を試みる²⁴。

2. ウィスコンシン州ミルウォーキー

2.1 : Henry W. Maier 政権 (1960～1988 年)

市長選挙への不出馬を表明した社会主義者のフランク・ザイドラーに代わり 1960 年に市長に就任したのは、民主党の元州上院議員であるヘンリー・メイヤーであった。メイヤーの特徴は、「中央都市と裕福な郊外都市との対立が大都市の基本的な事実となっている」として、中心都市への「貧困者の集中」を問題視したことである²⁵。連邦政府の住宅や道路政策をその原因とし、郊外都市に高所得者向けの住宅が建設され、そこに居住しながら高速道路で中心都市へ通勤することが可能となった一方で、中心都市では低所得者層向けの住宅が不足し、郊外都市に高所得者層が流出して貧弱な公共交通機関に頼らざるを得ない低所得者層が留め置かれているとの批判を展開したのである²⁶。

このメイヤーの考え方が反映されたのが差別的な慣行を廃止する住宅条例である。1967 年の市民暴動をきっかけにメディアの支持を得て展開された可決運動に対し、メイヤーは中心都市のみを対象とする条例は「都市の費用で郊外が豊かになるだけだ」として、「貧困の分散」を主張したのである²⁷。裕福な白人を抱える郊外都市での中低所得者層向けの住宅建設の必要性を強調し、26ある郊外都市の過半数で住宅条例が採択された場合に限り、ミルウォーキーでも条例を採択すると約束したのであった²⁸。また、郊外都市の住民が必要とする高速道路についても、州知事や郡長官に低所得者層向けの住宅建設の準備が整うまでは建設を行わないとの同意をとりつけたのである²⁹。

なお、メイヤーは全米都市連盟や全米市長会の会長を務めるなど、連邦政府に対し、中央都市の衰退を阻止するための政策の優先順位の変更を絶えず求めていた³⁰。ジョンソン政権で「貧困との闘い」に関する多くの補助金を獲得して以降、各政権に対しても、他都市の市長と協力しつつ、1960年代～1970年代に都市向けプログラムの創設を支援する活動を実施したほか、1980年代には連邦補助金の削減に対して反対するロビー活動を展開したのである³¹。

²⁴ 本稿は縮小への対応の分析を主眼とするため、縮小の原因には言及しない。縮小都市研究の第一人者は、原因を、①脱産業化、②郊外化、③高齢化、④ポスト社会主義的移行に分類している。Philipp Oswalt, *Shrinking Cities* (Hatje Cantz Verlag, 2009)。

²⁵ Henry W. Maier, "Conflict in Metropolitan Area," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.416 (1974), p.149. 前任のザイドラーは、商業地区の再開発を求めるビジネスエリートの提案を却下し、住宅や産業用地の不足の改善や、税収の確保のための併合を進めていた。Joel Rast, "Critical Junctures, Long-Term Processes: Urban Redevelopment in Chicago and Milwaukee, 1945-1980," *Social Science History*, vol.33, no.4 (2009), pp. 406-408. 併合された北西部地域に白人の住宅が建設されたことが、「高度に人種が分離されている都市」になった原因の1つとされる。Gurda, *op.cit.*, p. 387.

²⁶ 「郊外都市が低所得の住民に開放的にならない限り、中心都市はさらに貧しくなる」と述べていた Maier, *op.cit.*, pp. 148-153.

²⁷ *Ibid.*, pp. 151-152.

²⁸ *Ibid.* 低所得者層向けの住宅の多くが黒人地区に集中していたことから、市議会でも唯一の黒人議員が住宅の賃貸や売買における差別禁止条例を提出したのである。Henry W. Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous* (Madison Books, 1993), p. 44. 1962年から1967年の間に4度条例が提出されるも、黒人議員1人だけが賛成票を投じる状態であった。"Open Housing Proposal Loses Again in Council," *Milwaukee Journal* (December 14, 1966). メイヤーはあまりに早く通過すると白人の郊外への流出が早まるとして先延ばしを唱え、より強力な州法が郊外都市による条例の採択を要求したのである。Bernard, *op.cit.*, pp. 179-180. メイヤーの消極的な姿勢は、同時期に他都市の市長が自らを改革者としてアピールしたり、人種的な敵意を和らげるべく近隣地区の統合を促したりしたのとは対照的であった。Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p. 176. 1968年に連邦政府が住宅法案を施行した後、州法を模倣した形で住宅条例が市議会でも可決されている。"City Ordinance Stronger Than US Bill," *Milwaukee Sentinel* (May 1, 1968); Maier, *op.cit.*, pp. 81-83, 103, 122.

²⁹ Maier, "Conflict in Metropolitan Area," p.152; Richard W. Cutler, *Greater Milwaukee's Growing Pains, 1950-2000: An Insider's View* (Milwaukee County Historical Society, 2001), pp. 89, 94.

³⁰ Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous*, p. x; Kenneth R. Lamkem, "Maier Leaves a Mixed Legacy," *Milwaukee Sentinel* (July 18, 1994). 後任のノルキストは「財源を求める十字軍」を率いたメイヤーの都市の連合を動員する技術は「伝説的であった」と評している。John O. Norquist, *The Wealth of Cities* (Basic Books, 1999), p. 12.

³¹ Gurda, *op.cit.*, p. 422; Bernard, *op.cit.*, p. 182. 黒人暴動後の1967年には、ジョンソン大統領宛ての書簡で、連邦政府の資源の抜本的な再分配以外に都市の荒廃を防ぐ術はないと述べ、最優先事項は都市への関与であるとして、都市の大多数のアメリカ人に恩恵をもたらす緊急法案を迅速に制定するよう促している。"Mayor Maier Warning on Negro Riots," *Beaver Dam Daily Citizen*

以上のように、メイヤーは中央都市と郊外都市の問題について、財政の公平性を高め、大都市の社会問題を大都市圏全体で負担するか、州・連邦政府からの支援がなされるよう、システムの基本的な変更を主張していた³²。課税基盤を拡大することで都市と郊外の格差を是正し、都市の納税者が負担しているサービス費用を郊外の住民にも分担させる観点から、大都市圏政府の強力な支持者となったのである³³。公営住宅の提供については、集合住宅の建設からセクション8による家賃補填など、連邦政府の補助金を活用することで、1970年代半ばまでは都市政府の税金を投入せずに実施したのである³⁴。あくまで上位政府の補助金頼みであり、貧困者への住宅援助などの再分配政策は優先順位が低いとして、都市政府の独自財源を投入することはなかったのである³⁵。

一方、開発政策については、ビジネスエリートに必ずしも好意的ではなかった前任に代わり、官民関係を改善させ、商業地区の再開発の機会が創出されることへの期待が高まっていた。メイヤー自身も「試金石」と位置付け、市長就任後、すぐに連邦政府の都市再生プログラムの必要性を訴えるキャンペーンを展開している³⁶。さらに、市議会を説得し、重要な分野で重複が見られ、専門スタッフどうしの調整がないことで全体の方向性が欠如し、都市の再生が妨げられているとして、都市政府の都市計画部委員会、住宅公社、再開発部を都市開発部に統合することで開発機能に対するコントロールを強化したのであった³⁷。各部局の権限と責任は州法で規定されており、州議会で3部局を統合する議案が可決される見込みがないと判断したメイヤーは、都市計画委員会の事務局長が引退し、再開発部長が辞任した後、市議会の議決を経て住宅公社の事務局長に3部局を兼任させたのである³⁸。

ただし、都市の再生は順調に進展したわけではなかった。メイヤーが初期にとった政策は、商業地区の開発というよりもザイドラーの産業政策の延長といえるものであり、企業誘致とあわせて既存の製造業を維持することに腐心したのである。都市政府が土地を取得して連邦補助金によって改良し、市場を下回る価格で企業に提供することで、工場の立地コストを削減し、雇用や税金を市内に留め置こうとしたものの、利用は少なく、市外への流出を抑制することはできなかったのである³⁹。

もっとも、商業地区に対する開発投資はゆっくりだが確実なペースで継続され、1973年にはビジネスコミュニティが再開発に関する調査を実施している。ビジネスエリートが1948年に設立した大

(August 21, 1967). さらに、州議会に対しては、「州住宅局の設置を訴え、また、都市圏内での貧困層の移転を促進する支援サービスを提供する法案も求めた。オープンハウジングに関する州法も要請している」、「それなのに、現状はどうなっているのか」と述べ、「州が責任を果たし始めなければ、10年か15年後には自治権を州に返還せざるを得なくなる」との批判を展開したのである。*“Maier Blasts Legislature and Press,” Marshfield News-Herald* (October 19, 1967). レーガン政権に対しては、全米市長会で「もし私たちが連邦政府の助けなしで生きられると思うならどうか神のご加護を。私たちのうちの何人かは崩壊の瀬戸際にあるのだ」と述べている。Maier, *op.cit.*, p. xii.

³² Maier, “Conflict in Metropolitan Area,” p. 148. 1960年の就任演説では、テキストの1/3以上が上位政府への援助の要求で占められていた。“Text of Address by Maier,” *Milwaukee Journal* (April 19, 1960); Norquist, *op.cit.*, p. 12.

³³ ただし、それは、実際にはミルウォーキーが支配する政府を意味し、郡を排除・軽視するものであり実現しなかった。“Region Not Ready for Metro Government,” *The Freeman* (November 12, 2002); Mary Pat Klein, “Metropolitan Officials Call for Sweeping Tax Revisions,” *Kenosha News* (May 10, 1969). また、大都市の不公平な税負担を軽減するために、各税目を各行政機能と結びつける制度改革を訴え、その第一歩として、教育費の全額を州政府に、福祉費の全額を連邦政府に移管することを提案している。Henry Maier, “Milwaukee's Mayor Plugs for Tax Reform,” *Leader-Telegram* (July 3, 1970).

³⁴ Bernard, *op.cit.*, pp. 182-183. 他にも、郊外の利用者が多いことを理由に都市政府が所有する博物館を郡政府に譲渡することを主張し、郊外の有権者による投票で2度の反対に直面しつつも実現にこぎ着けている。Maier, *op.cit.*, p. 157.

³⁵ Kenneth K. Wong, *City Choices* (The State University of New York Press, 1990), p. 45. 職業教育が最優先事項であると考えていた。Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous*, p. 4.

³⁶ Henty W. Maier, “A Mayor Looks at Urban Renewal,” *Challenge*, vol.14, no.4 (1966), pp. 31-32.

³⁷ “Development Plan Offered,” *Milwaukee Journal* (October 7, 1960); “Department Is Set Up for City Development,” *Milwaukee Journal* (August 1, 1961).

³⁸ Maier, *op.cit.*

³⁹ メイヤーは1960年代～1970年代初頭にかけて産業用のランドバンクプログラムを実施することで工業用地を確保し、転入や拡張を検討する企業への安定的な供給を実施したのであった。“Four Efforts Puts for Growth,” *Milwaukee Journal* (December 5, 1963). それは、「都市政府が適切な土地利用を奨励することで、住民に仕事を提供する主導的な役割を果たすべきである」というメイヤーの信念に基づいていた。Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous*, p. 17.

ミルウォーキー委員会によるショッピングや娯楽を促進する商業地区の開発という目標に都市政府が前向きに反応し、メイヤーは新たな官民連携として連邦政府等の補助金を民間プロジェクトに振り分けるミルウォーキー再開発公社を創設したのである⁴⁰。1974年には都市政府が開発計画を発表し、官民関係の弱さは解消され、1970年代に高層ビルやコンベンションセンターなど多くの建物が完成することとなったのである⁴¹。その後、1982年には停滞した商業地区の活性化を目的としたショッピングモールのグランドアベニューが完成している⁴²。政府資金の投入に関しては、一部の黒人市議会議員が、黒人の多い近隣地区を犠牲にした高速道路の計画を放棄しない限り、グランドアベニューに関する連邦補助金の申請を市議会で承認しない旨の抗議を行うも失敗している⁴³。一方、メイヤーは「状況に合致するよういくつかの規則を曲げることをいとわなかった」と評されたように、モールの歩道を公共物とみなすことで税金の投入を正当化するなど、積極的な支援を行ったのであった⁴⁴。

「ドーナツとドーナツの穴」と例えられるミルウォーキーは、同心円状に3つのエリアに分けられる。1つ目は都心部の「インナー・コア」で、黒人をはじめとする貧困層が多く居住していた。2つ目は郊外都市に隣接する外延部の「安定した近隣地区」で、南側の白人コミュニティ地区がその代表例とされる。3つ目がその間に位置する「移行地域」であった。そのような中、1970年代にメイヤーと都市開発部は「比較居住状態評価（RSS）」として、国勢調査区ごとに住宅価格や持ち家割合、空き家率等のデータで近隣地区の健全性と将来的な傾向を測定し、①健全な状態、②衰退の兆候、③衰退の明確な証拠、④大幅な衰退、⑤広範囲に渡る荒廃の5つに分類することを試みている⁴⁵。ミルウォーキーはニューヨークやデトロイトなど他のスノーベルトの都市ほどは衰退が進んでおらず、当初は④および⑤に分類されるエリアがなかったものの、都市政府は①～③のエリアを、Ⅰ：最も安定的、Ⅱ：低い安定性、Ⅲ：早期の衰退、Ⅳ：目に見える衰退、Ⅴ：明らかな衰退、Ⅵ：決定的な衰退の6つに分類し直すことで、他都市では「保全可能」と判断されるような黒人の低所得者層が多く居住するエリアを、実質的に「保全不可能」と位置付けたのである⁴⁶。1978年に地元紙が分類に基づく地図を公表すると「保全不可能」と分類されたエリアへの民間投資が控えられるようになり、セグレーションとレッドライニングが進展し、衰退に拍車がかかったのであった⁴⁷。このような「アーバン・トリアージ」に対しては、白人の中高所得者層が多く居住するエリアの住宅市場を守ることが主眼に置かれ、黒人が多い「インナー・コア」を見捨てる人種差別的なものである、との批判が地域団体や市議会議員により展開されることとなる⁴⁸。また、黒人の多くは、オフィス空間の開発や高所得者向けのアパートが建設されても自分たちのためには何もしなされていない、との不満を口にする

⁴⁰ Joseph A. Huddleston, "\$3 Million Raised for Downtown," *Milwaukee Sentinel* (October 13, 1973).

⁴¹ H. Carl Mueller, "City Wants Say in Downtown Plans," *Milwaukee Sentinel* (May 13, 1974); Jack Norman, "Congenial Milwaukee: A Segregated City," Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989), pp. 189-190.

⁴² "The Grand Avenue," *Milwaukee Journal* (August 25, 1982); "A Grand Five Years," *Milwaukee Journal* (April 30, 1987).

⁴³ "Downtown vs. Neighborhood Shops," *Milwaukee Journal* (December 24, 1977); "Get Cracking on Downtown Project," *Milwaukee Journal* (December 28, 1977).

⁴⁴ Fran Bauer, "The Driving Force Recalls The Road to Redevelopment," *Milwaukee Journal* (September 28, 1984).

⁴⁵ メイヤーは「ゲームの名前は生き残りで」、「単純な解決策は存在しない」と述べたうえで、住宅の質、近隣地区の安定性、将来的な衰退の可能性の3つ側面を6つの指標で評価したのである。H. Carl Mueller, "Maier Tells of Strategy to Save City," *Milwaukee Sentinel* (April 29, 1977); City of Milwaukee, *Relative Residential Status in Milwaukee 1975 and 1980* (1983).

⁴⁶ William R. Drew, "Milwaukee: Planning for Fiscal Balance," Anthony James Catanese and W. Paul Farmer eds., *Personality, Politics, and Planning: How City Planners Work* (Sage Publications, 1978), pp. 134-139. 約48%の世帯はⅠおよびⅡの「健全」なエリア、約31%の世帯はⅢおよびⅣの「保全可能」エリア、約21%の世帯はⅤおよびⅥ「保全不可能」エリアに分類され、都市政府は「保全可能」エリアの維持や再投資に注力したのであった。City of Milwaukee, *op.cit.*, p. 12.

⁴⁷ Gregory D. Stanford, "Urban Strategy: Life or Death," *Milwaukee Journal* (April 21, 1978); Deanna H. Schmidt, "Urban Triage: Saving the Savable Neighborhoods in Milwaukee," *Planning Perspectives*, vol.26, no.4, (2011), pp. 577-581. 「インナー・コア」では廃屋を迅速に取り壊し、都市政府のランドバンクに保存して緑地やレクリエーションエリアとして維持しつつ、道路や下水道などの公共事業への投資を制限してその資金を他の地域に回すことが志向されたのであった。Mueller, *op.cit.*

⁴⁸ Schmidt, *op.cit.*, pp. 569, 585-586; Stanford, *op.cit.*

ようになっている⁴⁹。先述の住宅条例の採択後も、黒人コミュニティで「貧困の集中」が見られ、セグレグレーションは改善されず、再開発の進展により住宅事情は悪化したのであった⁵⁰。

2.2 : John O. Norquist 政権 (1988~2004 年)

メイヤーが1987年に引退を表明し、1988年の市長選挙で勝利したのが、高速道路に対する否定的な態度で有名な民主党のジョン・ノルキスト州上院議員であった⁵¹。

ノルキストの就任宣誓と同日に、州議会はミルウォーキーの執政制度を弱市長制から強市長制に変更している⁵²。これは、メイヤーが1986年の施政方針演説で次期市長の権限を強化しよう提案し、市議会議員と協力したことの帰結であった⁵³。それまでは市長と19人の市議会議員との間で権限が細分化され、議会の承認を得て市長が任命する部局長は市長と市議会双方に報告義務を負っていたのに対し、変更後は市長だけに報告義務を負い、市長が各部局の予算や組織をより管理できるようになったのである⁵⁴。

このようなノルキスト政権における都市イメージ形成や再開発スキームを特徴づけたのはニューアーバニズムという言説であった。また、1999年には自らが理事を務めるニューアーバニズム会議の年次大会をミルウォーキーで開催し、リバーフロントの再開発と中所得の住宅所有者の都心回帰の奨励についての議論を展開している⁵⁵。商業地区については、1999年にマスタープランを策定し、人々が「住み、働き、学び、遊ぶ」場所として快適さを備えた伝統的な場所として商業地区の可能性を高めることを強調し、市全体におけるその優位性を主張している⁵⁶。その手法はリバーフロントや歴史的建造物といった古くから存在する特定の資産を最大限活用し、そのために民間の取組みを支援することであり、あわせてアパートやコンドミニアムといった住宅建設を促進することであった⁵⁷。また、再開発事業に加えて、高速道路の撤去を進め、その跡地に住宅、レストランや商店、博物館が建設されている⁵⁸。特に住宅については、商業地区に建設された高級住宅が郊外からの移転を促し、イメージの回復に貢献したのであった⁵⁹。

ミルウォーキーでニューアーバニズムが魅力的に映った理由の1つは、それが社会構造の再編を訴えたことにある。極度のセグレグレーションが問題となる中、コミュニティ感覚の破綻を都市の衰退

⁴⁹ Norman, *op.cit.*, p. 187. 住宅や雇用についてもメイヤーは就任直後から黒人の批判にさらされていた。Joseph A. Rodriguez, *Bootstrap New Urbanism* (Lexington Books, 2014), p. 45.

⁵⁰ 高速道路建設のために取り壊された住宅の跡地も開発が進展せず空き地となったままであり、1978年に都市開発部は新規建設よりも既存の住宅ストックを優先する新たな「保存政策」を採用することとなったのであった。Norman, *op.cit.*, p. 191; City of Milwaukee, *Toward Preservation Partnerships* (1987), p. 11.

⁵¹ ノルキストは交通や環境問題には進歩主義的な見解を有していた。Cutler, *op.cit.*, p. 96; Norman, *op.cit.*, p. 199.

⁵² Neil H. Shively and Victoria Soukup, "Legislators Widen Norquist's Power," *Milwaukee Sentinel* (April 21, 1988).

⁵³ Maier, *op.cit.*, p. 269. ノルキストも市長選挙の際に「強い市長」の必要性を訴えていた。David E. Umhoefer, "Details Make Schreiber, Norquist Different," *Milwaukee Journal* (March 21, 1988). もっとも、就任後に権限の強化を図った後は、「強い市長」と「強い市議会」であるとの主張に変化している。Steven Walters, "In 6 Months, Norquist Has Achieved Power Shift," *Milwaukee Sentinel* (October 24, 1988).

⁵⁴ David E. Umhoefer and Charles E. Friederich, "Norquist Ready to Clean House," *Milwaukee Journal* (April 21, 1988).

⁵⁵ Jonathan Barnett, "Reclaiming Our City," *Milwaukee Journal Sentinel* (June 6, 1999); Paul Weyrich, "Bottom-Up Revolution Taking Place in Cities Looks Promising," *Milwaukee Journal Sentinel* (July 4, 1999). 1996年には近隣地区の用途や人口は多様であるべきこと、コミュニティは自動車と同様に歩行者や公共交通機関向けに設定すべきであることなどの諸原則を支援するため、公共政策と開発慣行の再構築を提唱している。Congress for New Urbanism, *Charter of the New Urbanism* (2000). ノルキストは都市における人々の近接性とその結果として生じる相互作用の安易さが文明構築のプロセスを促進すると考えていた。労働の専門化と資本の集中を生み出すことで、前者で生じた余暇が、芸術・音楽・宗教・文化を創造し、後者が橋や下水道、輸送ネットワーク構築を生み、生産性が向上すると主張したのである。Norquist, *op.cit.*, p. 5.

⁵⁶ A. Nelessen Associates, *Milwaukee Downtown Plan: Executive Summary* (1999). 一方で、一部の市議会議員からは近隣地区のニーズを看過しているとの批判が展開されていた。Mike Nichols, "Downtown Emphasis Irks Some Aldermen," *Milwaukee Journal Sentinel* (February 9, 1997).

⁵⁷ Leila Saboori, *New Urbanism as Redevelopment Scheme* (The University of Wisconsin Milwaukee, 2013), pp. 16-23.

⁵⁸ Whitney Gould, "Norquist's Legacy Is A Livelier City," *Milwaukee Journal Sentinel* (June 30, 2003).

⁵⁹ David I. Bednarek, "East Pointe Leasing Continues Ahead of Pace," *Milwaukee Journal Sentinel* (November 9, 1992).

の原因とみなし、近隣地区を強化する必要を訴えたのであった⁶⁰。特に、地域団体については、1960年代～1970年代にかけて、高速道路や都市再生プロジェクトを阻止し、人種的な平等を求めるものが組織されている。1990年代には、都市における自動車への適応が近隣地区やコミュニティの感覚を損ない、大型チェーン店が地元の小規模店舗の価格を下回って商品を販売していることに抗議し、市外の資本による大型店舗の進出への反対運動が展開されたのである⁶¹。ニューアーバニズムの観点からは地元資本による特色ある店舗や趣のあるメインストリートが好ましいとされ、スーパーマーケットの建設に対し、店舗の入り口を通りに隣接させ、駐車場を小さくして店舗の後方に設置させるなど、デザインによるコントロールをはかったのであった⁶²。

もっとも、ノルキストは都市政府の役割は市場に対する2つの大きな障害である税金と犯罪を抑制することにあり、それが社会正義で、住民や企業を惹きつけることになると考えていた⁶³。「哀れみのうえに都市を築くことはできない」として公営住宅の建設も含めた再分配政策には否定的だったのである⁶⁴。要扶養児童家族扶助（AFDC）などの連邦政府のプログラムについて、貧困者の労働意欲や自立意識を妨げているとの批判を展開し、「破綻している福祉政策が一般大衆からの怒りを買ひ、真に改革を必要とする市民文化の墜落を招き、コミュニティの価値を阻害している」と主張している⁶⁵。また、連邦政府に資金を懇願するという全米市長会議の戦略は不合理で逆効果だとの論文を発表している⁶⁶。中でも注目すべきは、貧困問題の解決策は伝統的な公的扶助ではないとして、共和党のトミー・トンプソン州知事と福祉改革のための資金と立法支援をめぐって競争しながら、州政府の福祉改革に先駆けた独自の「ニューホープ」というプログラムを実施したことであった⁶⁷。

「ニューホープ」は、福祉プログラムを民間と公共が同等の割合で雇用する就労ベースのものに置き換えるものであり、仕事と十分な賃金、そして育児と医療の補助金を約束するものであった⁶⁸。それは、ノルキストの「福祉は直ちに廃止されるべきで、その廃止の始まりは、福祉受給者のほとんどが集中しているミルウォーキーから始まるべきだ」という考えを反映していた⁶⁹。当初、州のAFDC受給者の47%がミルウォーキー郡に集中していたため、当時トンプソンが試みていた福祉改

⁶⁰ 人種差別を克服できれば経済開発の問題を解決できると考えられていた。Rodriguez, *op.cit.*, pp. 106,162.

⁶¹ *Ibid.*, p. 135. ノルキストも家族経営の店舗が並び、犯罪が少なく、歩道が整備されて歩くことが楽しい近隣地区を理想としていた。Norquist, *op.cit.*, pp. 185-189.

⁶² Whitney Gould, “Feet Smart: Planners Suit City for Pedestrians,” *Milwaukee Journal Sentinel* (August 7, 1995).

⁶³ Norquist, *op.cit.*, pp. viii,45; Mike Nichols, “Norquists’ Speech Reinforces His Priorities,” *Milwaukee Sentinel* (January 25, 1994).

⁶⁴ Norquist, *op.cit.*, pp. ix,203,206; James B. Nelson, “Norquist Says He Strives to Help Central City’s Poor,” *Milwaukee Sentinel* (May 15, 1991). また、高速道路や公営住宅、福祉のための連邦補助金は都市に対する正面攻撃で、破壊的な干渉であるとみなしていた。Greg J. Borowski, “Dueling Images Define Norquist Era,” *Milwaukee Journal Sentinel* (December 28, 2003); Gurda, *op.cit.*, p. 429. 特に公営住宅についてはもともと市場がアフーダブル住宅を提供していたにもかかわらず、連邦政府の住宅政策がそれを破壊したため、連邦政府は住宅政策から撤退し、市場による供給が再現されるようにすべきと述べていた。

Norquist, *op.cit.*, pp. ix,100-110,121.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 66; John O. Norquist and Stephen D. Holt, “A New Offer to Wisconsin’s Poor,” *Marquette Law Review*, vol.77, no.3 (1994), pp. 443,446-449,452.

⁶⁶ 「価値ある都市は、都市と敵対する連邦政府に跪いて施しを求めるべきではない」と主張したのである。Norquist, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 77-81; Norquist and Holt, *op.cit.*, pp. 443,446-449; Rebecca G. Barrett, “From Welfare to Work,” *Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy in the Graduate School of The Ohio State University* (2012), p. 151. 労働政策については、家族を養うだけの賃金と安定したフルタイムの雇用を確保できるかが問題であり、政府は求人に関する情報交換の促進、雇用に対する差別的な障壁の撤廃、民間部門の雇用創出の奨励などを行うべきと述べていた。 *Ibid.*, pp. 449-452,454. ノルキストは州上院の副院内総務時代に、初期のトンプソンの提案に好意的に反応していたものの、市長になると従来の福祉制度を「失敗作」で「廃止すべきもの」とし、受給者への措置が厳しすぎる点ではなく、貧困層に現金給付を提供している点からトンプソンのプログラムに異論を唱え、仕事だけを提供するほうが望ましいと訴えたのである。 Eldon Knoche, “Thompson Would Create Jobs for Welfare Recipients,” *Milwaukee Sentinel* (December 8, 1986); Mary Beth Murphy, “Norquist Says Thompson’s Welfare Plan Falls Short,” *Milwaukee Sentinel* (September 16, 1993).

⁶⁸ Lawrence M. Mead, *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin* (Princeton University Press, 2004), p. 168.

⁶⁹ Barrett, *op.cit.*, p. 149. ニューホープの根底には、貧困層や失業者は働きたいと思っており、さらに貧しくなったり医療給付を失ったりしないという保証があれば、公的扶助を辞して働くだろう、とする前提があった。 “Project Gives ‘New Hope’ for Poor,” *The Journal Times* (March 16, 1994).

革である「福祉ではなく労働 (Work Not Welfare)」実験にミルウォーキー郡を含めるよう州議会の特別委員会で不満を述べ、民主党の州議会議員へのロビー活動を展開して法案を提出させるも、トンプソンは拒否している⁷⁰。トンプソンはAFDCを段階的に廃止することを目指し、州が重大な財政リスクを負うことを避けるようにしながら「福祉ではなく労働」を実施したのである⁷¹。これに対し、ノルキストは独自のプログラムを試み、民主党の上下連邦議会議員がニューホープを法案に盛り込んで、クリントン政権から補助金を受けることとなったのである⁷²。「福祉ではなく労働」はまず職業訓練を実施し、2年後に給付を打ち切るものであったのに対し、ニューホープは対象者がすぐに仕事を見つけられるようにする点で異なるものであった⁷³。ノルキストは「福祉ではなく労働」が「控えめで」、「福祉に偏り、労働が軽視されている」、「当初から〔労働の義務付けという〕必要な措置を講ずるべき」との批判を展開したのである⁷⁴。そして、ニューホープがクリントン大統領の福祉改革の「パイロットプログラムになる可能性がある」と主張したのであった⁷⁵。

また、ノルキストは州議会議員の提案で1997年から導入された「W-2 (Wisconsin Works)」について、健常者の成人が真の仕事を見つけるのに十分ではないと述べている⁷⁶。W-2では、受給者を最低賃金以下の仕事に就かせることが可能であり、雇用主にとっては思いがけない利益となるが、既存の就業者には潜在的な災難となるものであると警告し、「巨大な福祉制度を永続させるものだ」と非難したのである⁷⁷。クリントンに対し、「W-2は現金給付を引き続き提供しているが、福祉を終わらせる唯一の方法は福祉を実際に給与が払われる仕事に置き換えるべき」と述べ、「W-2ではすべての参加者の収入を稼ぐことはできず、受給者に民間雇用よりも優れた医療給付を与えることとなる」として、州の福祉計画への介入を要請したのであった⁷⁸。なお、1995年12月には、ニューホープ・プロジェクトのシャロン・シュルツ事務局長が連邦下院歳入委員会の小委員会で証言し、ニューホープが1994年8月以降、対象の30%を完全雇用に移行させることができ、州政府にW-2の代替策の開発に関する助言を提供してきたと述べている⁷⁹。

⁷⁰ Jeff Mayres, "Veto May 'Fix' Welfare Plan," *Wisconsin State Journal* (October 28, 1993); "State to seek U.S. OK for 'Work Not Welfare,'" *Milwaukee Sentinel* (July 12, 1993).

⁷¹ Barrett, *op. cit.*, pp. 149-150. Michael Wiseman, "State Strategies for Welfare Reform: The Wisconsin Story," *Institute for Research on Poverty paper* (December 1995).

⁷² "Mayor Seeks Waiver From Welfare Rules," *Milwaukee Journal* (July 28, 1993). ニューホープは1993年に50世帯で開始される予定だったが、連邦議会の民主党は、このプログラムを3年間の実験に参加する約600世帯に拡大する法案を求め、上下連邦議員が法案を提出したのである。ミルウォーキーのリーダーらがトンプソンと連邦政府にニューホープへの資金提供を増額するように働きかけたのであった。Mead, *op. cit.*, p. 32; John P. Hunter, "Clinton Welfare Pitch Woos Crowd," *The Capital Times* (June 2, 1993); Barrett, *op. cit.*, p. 150; "Wis. Lawmakers Propose Welfare Reform Plan," *The Capital Times* (April 22, 1993); Patrick Jasperse, "Project New Hope Legislation Got Tangled in Bureaucratic Web," *Milwaukee Journal* (October 17, 1994). なお、ノルキストは1993年に州の予算にニューホープへの支援を盛り込まなかったことへの失望を表明している。"Counties Like State Budget; Not Schools," *Stevens Point Journal* (February 6, 1993).

⁷³ ニューホープでは、自身で見つけた仕事や、地域団体等における社会奉仕などで週に32時間働くまで給付が開始されないこととなっていた。"Project Gives 'New Hope' for Poor," *The Journal Times* (March 16, 1994). 一方、「福祉ではなく労働」では、すべての受給者に仕事が提供される保証はないとされていた。"Break the Real Welfare Trap," *The Capital Times* (June 3, 1993).

⁷⁴ "Thompson's Plan on Welfare Criticized," *Green Bay Press-Gazette* (September 16, 1993); "Transforming Welfare Gets a Start in State," *Kenosha News* (January 31, 1994).

⁷⁵ クリントンもそのように見ており、福祉改革のアイデアの主要な試金石となったとされている。"Welfare Mon Seeks to Provide Stable Home," *The Capital Times* (May 7, 1994); Barrett, *op. cit.*, pp. 150-151; Lawrence M. Mead, "The Twilight of Liberal Welfare Reform," *The Public Interest*, No. 139 (2000), p. 23. ニューホープは「福祉ではなく労働」よりもクリントンが検討した戦略をより充実に模倣した戦術を組み合わせ使用しており、成功する可能性があるとしていた。"Welfare," *The Capital Times* (November 8, 1993). トンプソンもニューホープが福祉改革の方向性を指し示す可能性があることを認めていたのである。"Project Gives 'New Hope' for Poor," *The Journal Times* (March 16, 1994).

⁷⁶ Barrett, *op. cit.*, p. 193. W-2は、AFDCに代わるもので、約3万8千世帯を対象とし、健康な成人に5年間を限度とする給付金と引き替えに働くか、職業訓練を受けるよう求めるものであった。"Sweeping Welfare Changes Launched," *Marshfield News-Herald* (September 2, 1997).

⁷⁷ David Callender, "Norquist, Unions Rip W-2 Plan," *The Capital Times* (November 28, 1995).

⁷⁸ "Gingrich Presses Clinton on W-2 Plan," *Wausau Daily Herald* (May 23, 1996). 「給付金の上限は5年ではなく0年であるべきだ」と述べていた。"Clinton Asked to Intervene in State Welfare Plans," *Stevens Point Journal* (May 22, 1996).

⁷⁹ Barrett, *op. cit.*, pp. 196-197; Sharon F. Schulz, "Testimony before the House Ways and Means subcommittee on Human

ただし、実際のところ、成功の名声が高まることとなったのはトンプソンであった。州の福祉受給者の約8割がミルウォーキーに住んでいたことから、州の福祉改革はミルウォーキーを念頭に置いて実施され、福祉受給者数が他都市より大幅に減少したことをトンプソンは自らの成果と位置付け、1999年までにAFDCに完全に取って代わる法案に署名するなど、功績と注目を独占することとなったのである⁸⁰。また、クリントンが大統領選挙の年にノルキストが批判していたW-2への支持を表明したことは、トンプソンの全国的な知名度を高めることとなった⁸¹。ウィスコンシン州は他の州よりも抜本的に福祉制度を変革し、ニューホープは「大いなるドラマの脇役」となったのである⁸²。

3. ミネソタ州ミネアポリス

3.1 : Arthur Naftalin 政権 (1960~1969 年)

1960年に市長に就任したのは、ジョンソン政権の副大統領となったヒューバート・ハンフリー市長(1945~1948年)のスタッフで、ミネソタ大学政治学部教授のアーサー・ナフタリンである⁸³。

ナフタリンは、政府の役割を社会的な紛争を減らすべく関係者を調整することと捉え、犯罪や貧困といった都市問題を解決可能だと考えるなど、リベラルな思想の持ち主であった。1967年には市議会に対し、生産年齢層の流出や、貧困の集中、産業の郊外への流出とそれに伴う市内の税収基盤の喪失といった問題を挙げ、都市再開発・住宅改善・産業拡大を迅速に進める緊急性を訴えている⁸⁴。また、「すべての地方政府とコミュニティの未来は相互に結びついている」ことへの理解を求め、ミネアポリスがさらなる人口の不均衡を回避するためには、高齢者向け住宅など多くのプログラムを市域を超えて実施すべきことを提案している⁸⁵。同年、7つの郡域で下水処理や交通開発、地域計画といった重要事項について他の機関の業務との調整を試みるとともに、連邦補助金の申請が広域的な政策目標に準拠しているかを審査・確認するなど、「大都市圏の計画と開発を調整する」行政機関としてメトロポリタン評議会が設立されたのである⁸⁶。

この評議会の設立について、中心都市と多くの郊外都市の市長は賛成の立場を表明している。中で

Resources,” *Federal Document Clearing House Congressional Testimony* (December 6, 1995). ニューホープはすべての貧困者が仕事を見つけられるように支援することを前提とし、W-2よりも受給資格と給付金において手厚く、子供を持つ親だけでなくすべての貧困層の成人を対象とし、現金給付の所得制限も高くなっていた。“Norquist Wants AFDC Eliminated,” *Milwaukee Sentinel* (January 6, 1992); “\$15.5 Million Project Will Offer Poor Families Wages, Benefits,” *Milwaukee Sentinel* (July 10, 1990); Mead, *Government Matters*, pp. 168-169; Thomas Brock, Fred Doolittle, Veronica Fellerath, and Michael Wiseman, *Creating New Hope* (Manpower Demonstration Research Corporation, 1997), pp. 5-8.

⁸⁰ Barrett, *op.cit.*, p. 151. 木下武徳『アメリカ福祉の民間化』(日本経済評論社、2007年)83頁。

⁸¹ “Welfare,” *The Capital Times* (May 23, 1996). クリントンが支持を表明したのは、共和党の大統領候補であったボブ・ドール上院議員がウィスコンシン州で福祉改革に関する提案の演説を行う3日前であった。“Clinton Pushed to Sign W-2 Program,” *Stevens Point Journal* (June 1, 1996). トンプソンは実績が評価され、2001年のブッシュ政権において、保健福祉サービス省長官に任命されている。“Bush: Milwaukee Program a Good Example of Faith-based Welfare,” *The La Crosse Tribune* (July 3, 2002). また、1993~1997年の間、W-2の指揮をとったジェイソン・ターナーを労働福祉局の局長に招いたのが、ニューヨーク市長選で再選を果たしたルドルフ・ジュリアーニであった。根岸毅宏『アメリカの福祉改革』(日本経済評論社、2006年)173頁。

⁸² Mead, *op.cit.*, p. 32. ニューホープは仕事を提供したものの、参加者の平均労働時間は週27時間しかなく、73%が貧困状態のままだったと評されている。“Welfare,” *Wisconsin State Journal* (January 3, 2000). 一方、ノルキストは自らの勧告により、1999年のトンプソンによる実験的な福祉給付停止措置の計画に対し、より広範な福祉制度の廃止に向けた大幅な修正を加えることに成功している。Jeff Mayers, “Senate Decorum Shelved During Heated Welfare Debate,” *The Journal Times* (October 31, 1993).

⁸³ “Arthur Naftalin: A Farsighted Minnesota Leader,” *Star Tribune* (May 19, 2005).

⁸⁴ 1967年の4期目の就任演説では、中核都市の負担となりビジネスマンや野心的な若い住宅所有者の注目をより活気のある郊外へと移してしまっている要因として、①公共の安全(犯罪の急増)、②福祉(都市部に集中する低所得層と高齢者)、③人間関係(人種と経済グループの間で生じる緊張)を挙げている。“Mayor Pledges Co-operation,” *The Minneapolis Star* (July 3, 1967).

⁸⁵ “Another Appeal for Metropolitanism,” *Star Tribune* (October 3, 1967).

⁸⁶ 評議会設立の主な動機は、郊外地域の地下水汚染と、土地利用計画と交通機関の資金調達問題に対処したいという願望で、州議会は当初、評議会がサービスを運営することを意図していなかったが、その任務は徐々に拡大し、1990年代後半までに地下鉄や上下水道システムの管理や地域全体へのアフオーダブル住宅の分配などを行うようになっていく。Koven and Koven, *op.cit.*, p.111.

も、ナフタリンは弱市長制下で大都市圏への関与を疑う共和党主導の市議会に制約され、市長権限の強化を主張しながらも、強固で自律的な統合機関のみが地域主義を克服できるとして早期からその設立を訴えていた。1963年には、中心都市で起こっていることは郊外では関係ないという考えではなく、小さな郊外単位では解決不可能な共通の問題を解決する「統合された大都市圏政府」の重要性を主張している⁸⁷。また、1966年には、ツインシティ周辺7郡を対象とした広域政府の設置を提案し、既に広域ベースで運営されている単一目的の組織の一部機能を統合し、より大規模な運営体制へ移行すべきと主張していたのである⁸⁸。

また、ナフタリンは財政難を訴え、1965年に州議会の委員会で所得税を増税して一部を地方政府に還元するよう提案している⁸⁹。1969年には、州上下両院の税制委員会での審議にあわせ、ミネソタ州自治連盟が提案した郡が売上税を導入してその税収を住民一人当たり基準で自治体に配分することを認める、という法案への支持を訴えている⁹⁰。「ミネアポリスの未来は、州議会、知事、メトロポリタン評議会、そして他の地方政府の指導者たちと協力し、実行可能で効果的な地域政府を構築する私たちの意志にかかっている」と述べ、唯一容認できる税は、大都市圏全体に課され、必要性に基づいて影響を受ける地方政府に還元されるものだとして主張したのである⁹¹。また、市長退任後にはメトロポリタン評議会の前議長と共同議長を務めた市民連盟が、この問題を研究し、立地競争で事実上の敗者となった自治体が地域企業投資の恩恵を共有できる「大都市圏税基盤共有」を提案している⁹²。これに対し、州議会は、1971年に7つの郡の地方政府に商業・工業用固定資産税の増収分の40%をプールすることを義務付け、人口等の公式により各都市に配分する財政格差是正法を可決する⁹³。各都市政府は自らの市域内で成長が発生したか否かにかかわらず、大都市圏の成長に伴う果実の一部を地域間の経済的不平等の是正に活用することとなり、ミネアポリスは人口だけでなく、必要性や能力といった要素を加味するよう州議会に求め、認められている⁹⁴。法案は製造業が衰退するミネアポリスのような中心都市を支援することが期待されるものであり、郊外都市との間で論争を呼び、反対を

⁸⁷ Dick Youngblood, "Naftalin Calls for Government 'Metropoliswide' in Its Concept," *Star Tribune* (November 16, 1963). また、1964年に「我々は複数都市の連携機関を発展させねばならない」、「これは州の認可があつて初めて達成可能である」とセントポール市長と合意し、大都市圏全体の議員と他の統治機関の代表者で構成される暫定委員会の設置を共同で提唱している。Ted Kolderie, "Area Views Governmental Change Constructively," *The Minneapolis Star* (October 27, 1965).

⁸⁸ "The Metro Government Trend," *The Minneapolis Star* (April 14, 1966). 「地域全体の一般的な利益と特定の地域ニーズが衝突するようなジレンマに対し、単一の問題や共通の懸念に対する一般的なリーダーシップだけでは十分ではなく」、「問題が交差し、利害が重なり合うため、120の自治体ではなく大都市圏のニーズを考えることができる、ある種のジェネラリスト機関が必要である」と述べたのである。Dave Peterson, "The Great Debate: To Elect or Not?" *Report on Metropolitan Council Election of the Senate Task Force on Metropolitan Affairs* (January 18, 1978). なお、評議会の設立にあたっては、ナフタリンや商工会議所、ミネソタ州自治体連盟は、構成員を直接選挙で選出すべきだと主張し、構成員の一部を個別の選挙区、地域全体それぞれから選出することを提案している。"Legislature," *Star Tribune* (December 26, 1966); "Municipalities Urge Elected Metro Council," *Star Tribune* (February 10, 1967). ただし、州議会は州知事による任命方式を採用したのであった。"Metro Group Needs Firm Commitments," *The Minneapolis Star* (July 8, 1967).

⁸⁹ "City Disunity on Tax Sharing," *Star Tribune* (February 2, 1965). また、1967年に全米市長会議と全米都市連盟を代表して、全米知事会議を代表する知事と連邦補助金の分配をめぐる議論を行う会合に出席し、連邦補助金について州政府を経由せずに都市政府が直接受領することを話し合っている。Richard P. Kleeman, "Mayors, Governors 'Flexible' on U.S. Aid," *Star Tribune* (September 7, 1967). 同年には、州政府によるメトロポリタン評議会の設立への期待とあわせて、連邦政府が「都市問題への対象における最大の希望」で、「国家的な資金調達とプログラムの分散型管理を可能にする税収分配制度に都市部の未来はかかっている」との見解を表明したのである。"Naftalin Calls U.S. Aid Best Hope for Cities," *Star Tribune* (March 21, 1967).

⁹⁰ "Naftalin Urges Legislature to Adopt Seles Tax," *Star Tribune* (May 20, 1969).

⁹¹ "Council," *Star Tribune* (June 28, 1969).

⁹² Peter Ackerman, "Stalled Bill Would Aid 'Industry-poor' Cities," *The Minneapolis Star* (May 15, 1970); Zachary T. Taylor, *The Politics of Metropolitan Development*. Ph.D. dissertation (University of Toronto, 2015), p. 251.

⁹³ Steven Dornfeld, "Metro Tax-Base-Sharing Bill Squeezes Through Senate," *Minneapolis Tribune* (June 2, 1971). 法案は1969年に共和党のカーティス・ターが率いるタスクフォースで検討され、パトリック・ルーシー知事が1971年に署名している。Sam Martino, "Lukey Signs Tax-sharing Bill, Hails It as Significant," *Star Tribune* (November 4, 1971).

⁹⁴ Finlay Lewis, "Metro Tax-Sharing Bill Gains," *Minneapolis Tribune* (March 23, 1971); Derek Thompson, "The Miracle of Minneapolis," *The Atlantic* (March 2015).

受けるなかで法案は可決され、他の大都市圏の当局者からの注目を集めたのであった⁹⁵。

3.2 : Charles Stenvig 政権 (1969~1973 年、1976~1977 年)、Albert Hofstede 政権 (1974~1975 年、1978~1979 年)

1968 年にナフタリンが各都市の警察組織をメトロポリタン評議会の所管とすることを提案するも多くの反対を生んで頓挫したのに対し、1969 年からの 4 年間と 1976 年の 2 年間に渡って市長を務めたのがミネアポリス警察連盟の代表であったチャールズ・スティンヴィグである⁹⁶。1966 年の黒人暴動に対するナフタリンの温和な姿勢を批判し、政党に頼らない独立系の候補としてわずかな資金でボランティアに頼った選挙戦を展開し、白人労働者と警察官からの支持を獲得したのであった⁹⁷。

そもそも、スティンヴィグは積極的な政策対応を志向していなかった。ナフタリンとは対照的に政府の役割を限定的に捉え、都市を多様な関係者から構成される複雑な社会とみなし、リベラルな政治家や学者、ビジネスエリートによる統治では都市問題は解決不可能だと主張し、市議会に提出される法案に対して拒否権を乱発している⁹⁸。人口減少に関する都市のサービスを維持・改善しなければ中産階級が郊外に流出するとの主張に対しても、高齢化し低所得化する都市では住民サービスを維持・向上させるための増税は困難であり、増税がさらなる流出を招くと述べていたのである⁹⁹。

そのような中、1970 年代初頭には商業地区で開発事業が低迷し、オフィス建設は 1973 年に高層ビルが完成した後ほとんど見られなくなり、1971 年に完成予定だったゲートウェイ地区の再開発は多くが未完成となっている¹⁰⁰。一方、1970 年には都市政府の計画部が、商業地区の開発を誘発すべく、新たに 43,000 人の雇用と 50,000 人の居住者を想定する包括的な商業地区計画「メトロセンター 85」を発表し、リバーフロントでは、1976 年に商業・住宅・レクリエーション地域へと再生するために調整会議が設立され、開発政策が実施されていくこととなる¹⁰¹。このような再開発について、連邦政府からの補助金が削減される中、都市政府は開発によって生み出される資産税の収入を財源とする TIF (Tax Increment Financing) を用いたのであった¹⁰²。

無党派のスティンヴィグに対し、1974 年に初のカトリックとして市長に就任したのが、2 代目のメトロポリタン評議会議長 (1971~1973 年) であった民主農民労働党のアルバート・ホフステッド

⁹⁵ "Tax-Sharing Plan Backed by Study Unit," *Star Tribune* (January 27, 1971); Steven Dornfeld "Senate Unit Backs Tax-sharing," *Star Tribune* (May 6, 1971); Betty Wilson, "Tax Sharing 'Pot' Sweet, Sour?" *The Minneapolis Star* (August 3, 1971).

⁹⁶ "A Metro Approach on Policing," *Star Tribune* (October 6, 1971). 市長権限を強化する憲章改革とあわせて提案されていた。"Naftalin Will Urge Charter Reform Effort," *Star Tribune* (May 9, 1968).

⁹⁷ 「法と秩序」をスローガンとして掲げ、白人だけでなく黒人も法に従うことを強制されることとして、都市政府が近隣地区において階級や人種の統合を求めないことを保証するなど、白人労働者階級を意識した反リベラルのポピュリズム的な手法を用いたのである。Finlay Lewis, "Cohen Sees Danger," *Minneapolis Tribune* (June 6, 1969). なお、公営住宅については、「都市政府が土地収用を行わない限り」、「既存の住宅と同じ経済階級の住宅となる限り」において、すべての近隣地区に広めることを支持すると述べていた。Finlay Lewis, "Cohen, Stenvig Review Stands," *Minneapolis Tribune* (June 6, 1969).

⁹⁸ Jeffery T. Manuel and Andrew Urban, "You Can't Legislate the Heart," *American Studies*, vol.49, no.3 (2008), pp. 195,197-198. 「伝統的なリーダーシップを発揮しようとしているとは思えない」と穏健派の共和党議員から批判されながらも、従来型のプログラムを「やめる時が来た」として「断固たる拒否権」を行使していた。Dennis Cassano, "City Voters to Judge Stenvig," *Minneapolis Tribune* (April 25, 1971).

⁹⁹ "Driving People Out of The City," *Minneapolis Star* (September 5, 1970).

¹⁰⁰ Teaford, *op.cit.*, p. 212. ニコレット湖とローリング公園の開発やシダーリバーサイドの複合施設プロジェクトも想定されたように進んでおらず、1975 年の市長選挙の際に争点となるなど、開発政策に対する失望が広がっていた。Harley Sorensen, "City Cash Woes Hit by Slocum," *Minneapolis Tribune* (November 1, 1975); Nick Coleman "HUD Report Indicates That Cedar-Riverside Project Is 'Not Viable'," *Minneapolis Tribune* (December 16, 1974).

¹⁰¹ Minneapolis Planning Department, *Metro Center '85* (1970); "Metro Center '85 to Be Region Finance Center," *Minneapolis Star* (May 12, 1970); Finlay Lewis, "Plan to Refurbish City Proposed," *Minneapolis Tribune* (May 13, 1970); "Protection for the Mississippi," *Minneapolis Tribune* (May 30, 1976); Lori Sturdevant, "Park Board Asks Metro Unit Devote Money for River Area," *Minneapolis Tribune* (August 19, 1976). リバーフロントについては、荒廃した製粉産業エリアを新しい高密度の住宅街に変えることが提案され、計画家が 1972 年に「ミシシッピ州ミネアポリス」という計画文書が作成されている。Minneapolis Planning Department, *Minneapolis, Mississippi* (1972), p. 45.

¹⁰² Iric Nathanson, *Don Fraser: Minnesota's Quiet Crusader* (Nodin Press, 2018), pp. 163-164.

である¹⁰³。戦後、ミネアポリスは他都市と同様に開発政策への反対運動に直面してきたが、それが顕著であったのがホフステッド政権であり、住民の反対運動が拡大し、市議会議員だけでなく、州・連邦議員を巻き込んだ論争に発展している¹⁰⁴。まず、1960年代に市議会で承認され、州政府により用地取得が進められていた高速道路「ハイウェイ 55」については、近隣地区の住民などの反対の声が高まり、ホフステッドは、ドナルド・フレイザー連邦下院議員の助言で1975年に、市議会議員や連邦・州議会議員、市民団体などによる14人の諮問委員会を設立している¹⁰⁵。また、リバーフロントでは、1978年に開発事業者が発表した高層タワー住宅、オフィス、店舗が混在する大規模な再開発計画を都市政府が歓迎した一方で、倉庫を所有する不動産投資家が協力を拒否し、規模や高さが歴史的な雰囲気を阻害すると考えた地域団体からも激しい抗議活動がなされている¹⁰⁶。市議会議員の一部も都市政府によるTIFの活用に対抗したものの、ルー・デマース市議会議員をはじめ、過半数はプロジェクトを支持し、ホフステッドも開発事業者を支援したのであった¹⁰⁷。

このようなホフステッドの開発政策の背景には、人口減少への危機感があった。人口の安定化、とりわけ減少を食い止めることが最大の課題であると認識し、1978年に都市政府の計画家が1990年には若い既婚者の流出で人口が83,000人減少するとの予測を発表すると、「容認できない」、「少なくとも直近2年の人口は維持すべきである」として、高い税金の払い戻しや住宅の確保など、若年層が都市に留まるインセンティブを考案する必要性に言及したのである¹⁰⁸。そして、参加者が述べ8,000人を超える公聴会を経て「人口の安定化」を目標に掲げる総合計画を策定したのであった¹⁰⁹。

3.3 : Donald M. Fraser 政権 (1980~1993 年)

ホフステッドの後任として1980年に市長に就任したのは、リベラル派の政治団体「民主的行動を目指すアメリカ人」の議長を務めた民主党のドナルド・フレイザー元連邦下院議員であった¹¹⁰。

フレイザーは当初、市議会との関係が良好ではなかった。市議会が経済開発計画を策定するコンサルタント契約を締結しようとした際、自身が所管する都市計画部門がまとめるべきとして拒否権を行使したのである¹¹¹。市議会が任命するコーディネーターと市長が任命する計画部長が共同で計画を策定する妥協がなされたものの、市長と市議会の対立は経済開発に対するビジネスコミュニティの懸念を生み、ビジネスエリートがコーディネーターの権限下への部局の統合を提案することとなる

¹⁰³ Nick Coleman, "Hofstede Tops Stenvig in Upset," *Minneapolis Tribune* (November 7, 1973).

¹⁰⁴ Nick Coleman, "Congress Revives City's Hiawatha Freeway Plan," *Minneapolis Tribune* (December 20, 1974). 都市再生による大規模な破壊と移転に反対した住民は地域団体を設立するようになり、それが近隣地区のコミュニティ開発会社 (CDCs) につながっていった。Edward G. Goetz and Mara S. Sidney, "Local Policy Subsystems and Issue Definition: An Analytics of Community Development Policy Change," *Urban Affairs Review*, vol.32, no.4 (1997), p. 493.

¹⁰⁵ Peg Meier and Nick Coleman, "Hiawatha Freeway Foes Confront Fraser," *Minneapolis Tribune* (January 31, 1975); Linda Picone, "Council Gets Hiawatha 4-Lane Recommendation," *Minneapolis Tribune* (October 23, 1975).

¹⁰⁶ Robert Guenther, "Developers Ask Minneapolis' Aid on River Project," *Minneapolis Star* (July 26, 1978).

¹⁰⁷ 反対派は地区裁判所に市債の発行を阻止する訴訟を提起するも却下され、都市政府の再開発主体であるコミュニティ開発庁 (MCDA) が自らの保有する市有地に加えて民有地を収用し、基盤整備を行ったうえで開発事業者に売却する方式が採用されたのである。Barbara Flanagan, "Boisclair Banks on Firing Us Up," *Minneapolis Star* (October 1, 1981).

¹⁰⁸ 「ミネアポリスを活気のある都市にしている [中略] 18歳から35歳までの人口が減少することが一番危険である」と述べていた。Thane Peterson, "Planners See 12-Year Drop in City Residents," *Minneapolis Tribune* (July 28, 1978); Charles Whiting, "Stabilizing The City," *Minneapolis Tribune* (February 1, 1979).

¹⁰⁹ 市長や市議会、計画部門が18か月かけて869頁にわたるレポートを作成したのである。策定後10年間の人口の安定と経済成長を強調し、1,800人の雇用と800戸の住宅の増加のほか、商業地区の開発や公立学校の改善などが記載されたのであった。Tom Davies, "City's 'Plan for 1980s' Stresses Stable Population," *Minneapolis Tribune* (June 2, 1979).

¹¹⁰ フレイザーはホフステッドについて「人口減少を遅らせ、商業地区の開発に拍車をかける政策を確立した」と評価し、「10年前に比べればはるかに楽観的に80年代を迎えている」としたうえで、「労働者、企業、都市政府のパートナーシップを継続したい」と述べていた。David Phelps, "Stenvig, Fraser Swing Campaigns into High Gear," *Minneapolis Tribune* (October 10, 1979).

¹¹¹ 市議会議員の1人が市長と市議会の関係を「戦争」と表現するほどであった。Robert Guenther, "City Hall 'Wars'," *Minneapolis Star* (May 22, 1980).

112. 市長が任命する住宅・再開発機関から権限を移管する提案で、市議会が自らを妨害しようとしていると感じたフレイザーは、「市長の権限を強化する必要がある」として憲章改革を模索し、1988年には市長に各部局のトップの任命権を与えるか、市長を市議会議長に任命して投票権はないが拒否権を行使できるようにする改革案を発表したのであった¹¹³。この提案は市議会議員から「ナポレオンのような独裁を生むものだ」として、反発を生むこととなったのである¹¹⁴。

それでも、フレイザーは市長を市議会議長とする改革案を憲章委員会に提出する¹¹⁵。「強力な市長と強力な市議会を選択肢とする」控えめな案だと説明したものの、市議会議員は反対し、憲章委員会もその見解を採用して改革案を拒否したのであった¹¹⁶。そのため、フレイザーは5,000人以上の署名を集めて、レファレンダム（住民投票）に持ち込むも、改革案は47%の僅差で否決されることとなる¹¹⁷。ただし、結果に自信をつけたフレイザーは、翌1989年、市議会の承認が必要な都市政府の各部局のトップの任命について、候補者を市長のみが提示することができるとする改正案を提出し、レファレンダムで60%の賛成を集め、実質的な任命権を獲得したのであった¹¹⁸。

なお、商業地区では都市間競争に勝利するため、1980年代半ばに古いコンベンション施設を2倍に拡張する計画が立てられ、1990年に完成している¹¹⁹。また、スポーツチームの転出を阻止するためにビジネスエリートがドーム型のスタジアム建設を提案して、計画承認と資金調達のために奔走し、都市政府も債券を発行して、その返済のために酒税とホテル税を課すこととなっている¹²⁰。開発政策について、都市政府は他にもTIFや補助金を活用することで、オフィスビルやショッピングセンターなどの建設を支援したのであった¹²¹。

フレイザーはミネアポリスがスノーベルトの他都市のような衰退のサイクルにはないと考えていた¹²²。「市の人口減少は安定しつつあり」、「住宅建設の急増ですぐに逆転する可能性がある」と述べ

¹¹² 調整機能を有する開発部、低金利の産業開発債を発行する産業開発委員会、連邦政府の補助金を活用して近隣地区を開発する住宅再開発局の統合であった。Tom Davies, "City Announces Plan for Superagency," *Minneapolis Tribune* (July 2, 1980).

¹¹³ Guenther, *op.cit.*; Dennis J. McGrath, "Power Is Charter Fight Key," *Minneapolis Star-Tribune* (September 27, 1988). フレイザーは2年の任期を延長することや、市長の下で補助金の申請権限を計画策定や予算編成の機能と統合することを主張したのであった。Robert Guenther, "Fraser Learns Facts of City Hall Life" *Minneapolis Star* (March 31, 1980). それまでは市長と市議会議長および3人の市議会議員によって構成される執行委員会が各部局のトップを選出・任命していたのである。

¹¹⁴ Rob Hotakainen, "Fraser's Plan for More Power Comes Under Fire," *Minneapolis Star-Tribune* (April 15, 1988); Dennis J. McGrath, "Council-Mayor Feud Is Ultimately About Power," *Minneapolis Star-Tribune* (September 16, 1988). アリス・レインビル市議会議長は「市民と近い関係にある強力な議会は大きな強みで、それを希釈することは大きな損失になる」と述べている。Dennis J. McGrath and Rob Hotakainen, "Fraser Acts for Greater Power," *Minneapolis Star-Tribune* (January 29, 1988).

¹¹⁵ Mike Kaszuba, "Fraser Seeks More Mayoral Authority for Mayor's Office," *Minneapolis Star-Tribune* (March 11, 1988); Dennis J. McGrath, "Fraser Alters Plan to Reshape City Hall," *Minneapolis Star-Tribune* (May 13, 1988). フレイザーが改革案を提出したのと同時期に、デニス・シュルスタッド市議会議員も、市議会議員を13人から9人に減らすとともに、市長と市議会議員の任期をずらす改革案を提出し、憲章委員会に拒絶されている。Dennis J. McGrath "Minneapolis Charter Proposal Appears Headed for Fall Ballot," *Minneapolis Star-Tribune* (August 11, 1988).

¹¹⁶ 憲章委員会でレファレンダムに持ち込むには、15人の委員の賛成が必要であった。Dennis J. McGrath "War' Breaks Out Over Minneapolis Charter Proposal," *Minneapolis Star-Tribune* (September 9, 1988).

¹¹⁷ *Ibid.* ビジネスコミュニティでも、有名企業の副社長がフレイザーの提案を支持するよう商業地区のビジネスエリートに手紙を送付したことで、大企業による投票への関与・買収であると市議会の反発を招き、市長・市議会・ビジネスエリートによる論争が発生したのであった。Dennis J. McGrath, "Lines Are Drawn in Charter Battle Retailers, Labor Pick Sides," *Minneapolis Star-Tribune* (November 2, 1988).

¹¹⁸ 執行委員会は市長が推薦した人物に反対した場合でも、市長が他の人物を推薦するのを待たなければならなかったのである。また、市長は各部局のトップを解任する権限を持たないものの、2年の任期満了時に推薦を行わないことで、再任を拒否できることになった。Dennis J. McGrath, "Fraser Proposal Wins," *Minneapolis Star-Tribune* (November 8, 1989). なお、フレイザーの2期目には憲章の改正により任期が2年から4年に拡張されている。Mike Kaszuba, "Fraser Wins, Gains More Authority in Running City," *Minneapolis Star-Tribune* (November 8, 1989).

¹¹⁹ R.T. Rybak, "3 City Sites Seem to Be the Only Competitors," *Minneapolis Star-Tribune* (July 16, 1984).

¹²⁰ Lori Sturdevant, "Monthly Stadium Tab Is \$205,000," *Minneapolis Tribune* (July 13, 1979).

¹²¹ その際に大きな役割を果たしたのはMCDAであり、商業地区や近隣地区の開発に際し、州・連邦補助金を受領しながら、市債やTIFによる資金調達を担当し、土地の収用や売却、賃貸料や駐車場収入で財源を得たのであった。Dennis R. Nickel, "The Progressive City?: Urban Redevelopment in Minneapolis," *Urban Affairs Review*, vol.30, no.3 (1995), p. 365.

¹²² Donald M. Fraser and Janet M. Hively, "Minneapolis: The City That Works," Gary Gappert eds., *The Future of Winter Cities* (SAGE Publications, 1987), p. 135.

ていたのである¹²³。その反面、他都市と同様の社会階層の2極化の進展による児童虐待や精神病、犯罪などの増加や、コミュニティの共有感覚の減退を危惧していた¹²⁴。問題に対処すべく、就任当初の演説で「自ら問題を特定し解決できる自己充足的な近隣地区」の必要性を訴え、ボトムアップによる都市開発のアプローチを主張したほか、1987年には、州・連邦政府から都市政府が抱える問題への適切な援助がない中では「最強の資産」としてコミュニティを活用すべきで、すべての住民が「良い生活」を送れるよう様々な官民連携を開始したことをアピールしている¹²⁵。企業・労働者・地域団体の代表者を集めて雇用が困難な住民を支援するための戦略を策定し、製本やリサイクル品の清掃といった比較的単純な職務を提供するCDCsを支援したほか、企業と支援団体をマッチングし、雇用が難しい住民に対するジョブカウンセリングや訓練等のプログラムを実施したのである¹²⁶。

このようなフレイザーの姿勢は開発政策にも適用されている。民間事業者からリバーフロントの高級マンション建設に対する支援を求められた際、それが低所得者層や初めての住宅購入者に資するかを疑問視し、中高所得者の住宅購入者を都市の中心部に呼び込むことが必要と考える市議会から反発を受けている¹²⁷。また、毎年演説で幼児教育や長期失業といった社会問題への対応と都市政府の役割の拡大を呼び掛けた際には、市議会も含む都市の内外から、都市政府が解決することができず、解決しようとするべきではない問題に取り組んでいるとの批判がなされたのであった¹²⁸。

なお、ミネアポリスでは1990年代初頭に「貧困の分散」が問題となっていた。フレイザーは州法の制定を働きかけ、周辺都市や郡・州のリーダーで構成され、断片化された貧しい若者向けのプログラムの調整を行う青少年調整委員会を設立している¹²⁹。1992年には、計画部長が都市と郊外の所得や住宅、雇用機会の格差に関する書籍を出版したほか、地元メディアが都市圏全体で公営住宅に対応する必要性に言及し、メトロポリタン評議会や市民連盟、女性有権者連盟、都市連合などの様々な公

¹²³ Tom Davies, "City Thanks Early Census Count Low," *Minneapolis Tribune* (July 30, 1980). 一方で、約15%の人口減少を想定して将来の計画を立てているとも述べていた。Paul Gustafson and Dane Smith, "City Population Falls to Lowest Level Since 1920," *Minneapolis Star* (July 22, 1980). 実際、1970年代に若者が郊外に流出する家族の代わりに流入し、その後家族を持つようになったこともあり、1980年代には白人中間所得層の郊外流出は減少し、健全な経済と保守的な予算編成でトリプルAの信用格付けを獲得している。"Progress, Challenge for Minneapolis," *Minneapolis Tribune* (January 2, 1981). レインビルは、「市長は1960年代の社会プログラムを重視し、幼い子供を持つ労働者階級と中産所得者層の家族の流出を無視している」と批判し、「市民の声を聞きそれに応えるのは13区の代表である市議会で」、「我々は市民の声に耳を傾け、優先順位を再設計するよう市長に要請する」と述べていた。Dennis J. McGrath, "Fraser Ignoring City's Crime Problem, Rainville Charges," *Minneapolis Star-Tribune* (August 23, 1986).

¹²⁴ Fraser and Hively, *op.cit.*, p. 136.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 131-136.

¹²⁶ 1981年には連邦補助金をアフォーダブル住宅などに活用する交渉をMCDAと実施する「非営利住宅開発者コンソーシアム」が複数のCDCsによって設立され、開発政策はより包括的で近隣地区の利益に対応したものへと変化していった。CDCsはMCDAとの関係を強化し、1990年代初頭までに3,200戸を超える公営住宅を建設するなど、国内で比類のない非営利団体を支援するプログラムが発展していったのである。Goetz and Sidney, *op.cit.*, pp. 497-498. フレイザーは仕事の不足ではなく、雇用が難しい労働者の配置やひとり親の経済的自立に重点を置き、その他にも、税の減免などの公的支援を受けている企業に市民の雇用を検討させる「First Source プログラム」や、民間部門の仕事を低所得者層の高校中退者などに保証する「Youth Work Internship プログラム」など、様々な官民連携を実施したのであった。Fraser and Hively, *op.cit.*, pp. 136-137.

¹²⁷ 地域団体などからの批判を受けながら、最終的には必要な市債の発行を市議会が承認したのであった。Steve Berg, "Move Over IDS! New Neighbors Are Moving in," *Minneapolis Tribune* (April 11, 1980); Ron Meador, "Council Votes to Consolidate Property Agencies," *Minneapolis Tribune* (January 17, 1981). また、商業地区にショッピングセンターを建設しようとする開発事業者に補助金を求められた際には、開発事業者との契約を認める市議会の決議に拒否権を行使していた。R.T. Rybak, "\$100 Million Mall Project Is Planned by French Developers," *Minneapolis Star-Tribune* (November 1, 1985); Sharon Schmickle, "Fraser Veto May Set Back Mall Enclosure," *Minneapolis Star-Tribune* (October 3, 1986).

¹²⁸ Mike Kaszuba, "Council Members Cool to Fraser's Ideas," *Minneapolis Star-Tribune* (January 17, 1985). 幼児教育の中でも企業や都市政府、学校や慈善団体、コミュニティが連携し、0～6歳までのすべての幼児の健全な発達を促すプログラムが他都市のコミュニティでも複製されるべきモデルとして波及していった。Leonard Inskip, "As Success by 6 Hits 6, Renier Urges Greater CEO Role with Schools," *Minneapolis Star-Tribune* (September 26, 1994).

¹²⁹ "A Compassionate and Sensible Focus on Youth," *Minneapolis Star-Tribune* (January 16, 1986). 委員会は13名で構成され、資金の75%を連邦・州・都市政府が提供し、残りは民間からの寄付で賄われていた。Rochelle Olson, "Youth Board to Vote on \$120,000 Contract for Boston," *Star Tribune* (October 4, 2000).

益団体も都心と郊外の格差の進展を懸念するレポートを発表する¹³⁰。また、フレイザーは、「健全な家族は健全な都市に不可欠である」として、恵まれない家族と子供の都市生活を改善する運動を全国的な取り組みにすべく、全米都市連盟の会長を目指し、1993年に就任している¹³¹。この問題の関心を高め、実際に行動に移したのが、マイロン・オーフィールド州議会議員ら民主党の多数派であった。1993年に、格差に対処するためのより効果的な手段として、郊外都市へのアフォードブル住宅の開発目標の義務付けや、それを監督するメトロポリタン評議会への罰則権限などを規定する法案を提出し、州議会で可決されている¹³²。ただし、共和党のカールソン知事が拒否権を行使し、その後、新たに共和党が多数派となった州議会で否決されたのであった¹³³。

3.4 : Sharon S. Belton 政権 (1994~2001 年)

ミネアポリス史上、初の女性かつ黒人市長となったのは、フレイザーや中高所得者層のリベラルな白人などに支持された民主農民労働党のシャーロン・ベルトン市議会議員である¹³⁴。

ベルトンはリバーフロントの継続的な衰退を食い止め、かつて製粉業が盛んであった地区の劇的な復活を促進するなど、都市政府の補助金を積極的に用いて商業地区の不動産投資を促進し、小売や娯楽業の開発を拡充することで、資産価値を大幅に向上し、人口を増加させている¹³⁵。

このようなベルトン政権の政策対応で特筆すべきは、中間所得者層の回帰をはかる取り組みである。1995年の住宅戦略で都心地域の補助住宅の削減を発表するなど、住宅補助の優先順位を都心から近隣地区に変更し、市域内で「貧困の分散」を志向したのである¹³⁶。市議会で論争を引き起こしたものの、地域団体は課税基盤を安定させるため、中間所得者層の住民を惹きつけることを目的としたプログラムを支持するようになったのであった¹³⁷。

ただし、「貧困の分散」については、受け入れ地域の反発だけでなく、分散させられる低所得者層からも抗議が発生している。1992年に公営住宅が北部に集中している実態が立地の差別に該当するとして黒人団体が訴訟を提起し、住宅公社が和解のために公営住宅の一部処分を発表して、1997年に貧困を分散させる再開発のガイドラインを市議会に提出すると、既存住民のためではなく裕福な人々のために計画されているとみなした黒人や、民族の空間的な近接性にメリットを感じていた東南

¹³⁰ Oliver E. Byrum, *Old Problems in New Times* (University of Minnesota, 1991); Oliver E. Byrum, "Many Must Share Responsibility for Twin Cities' Future," *Minneapolis Star-Tribune* (August 1, 1993); "Old Issues Still Dominate The Metro Agenda," *Minneapolis Star-Tribune* (November 22, 1992).

¹³¹ "Fraser Urges Reforms for '90s," *Star Tribune* (January 25, 1989).

¹³² オーフィールドは地域団体と継続的に会合を開き、貧困の分散のためには州の対策が必要であるとの主張を広めたのである。法案にはメトロポリタン評議会へのスプロールを抑制する権限の付与やメトロポリタン評議会の公選化、1戸あたり15万ドルを超える住宅建設への課税によるアフォードブル住宅の信託機関の設立が盛り込まれていた。Goetz and Sidney, *op.cit.*, pp.502-503

¹³³ "The IR Goes NIMBY on Affordable Housing," *Minneapolis Star-Tribune* (May 6, 1993); John J. Harrigan, "Minneapolis-St. Paul," Hank Savitch and Ronald K. Vogel, *Regional Politics* (Sage Publications, 1996), pp.225-226.

¹³⁴ 1990年より強い核家族と相互依存的なコミュニティという「自然なシステム」が子供たちに欠如していることを問題視し、改善を訴えていたフレイザーは、ベルトンはその必要性を理解しているとして支持したのであった。Jon Jeter, "Fraser Wants Centers for Minneapolis Kids, Parents," *Star Tribune* (August 1, 1991); "Fraser/ Wants to Spend Final Year on His Plan for Strengthening Families," *Star Tribune* (February 5, 1992). 一方で、対立候補の郡政委員は市との協力を拒んできたと批判したのである。Don Fraser, "Sayles Belton is Best for Minneapolis," *Star Tribune* (October 26, 1993).

¹³⁵ 市議会の指導者も再開発を支持し、都市政府はTIFを活用した資金援助を実施したのであった。"Our Perspective: Sayles Belton," *Minneapolis Star-Tribune* (October 28, 2001); "Minneapolis: Doing Quite Nicely for Now," *Minneapolis Star-Tribune* (February 17, 1999). リバーフロントについては1990年代後半に、都市政府の元開発部長が設立したブライトン開発が、地域団体とも連携し、廃工場などの歴史的建造物を活用し、高級なタウンハウスやアフォードブル住宅への転用をはかる取り組みで成功を収めている。Steve Brandt, "Reclaiming Mill City's River Roots," *Minneapolis Star-Tribune* (December 18, 1996); Steve Brandt, "Brighton Development Unveils Expanded Riverfront Plans," *Minneapolis Star-Tribune* (September 3, 1997).

¹³⁶ 中間所得者層の住宅所有者を惹きつけ、低所得者層の賃貸人が特定の近隣地区に集中しないようにすることが意識され、貧困者向けの社会福祉よりも近隣地区に投資を呼ぶための活性化に重きが置かれるようになった。"Housing Sayles Belton's Three-Pronged Strategy," *Minneapolis Star-Tribune* (May 26, 1995).

¹³⁷ Kevin Diaz, "Mayor's Housing Proposals Stir Bitter Debate," *Minneapolis Star-Tribune* (May 27, 1995).

アジア系移民からの反発を招くこととなったのである¹³⁸。また、1998年に低所得者層や手頃な住宅の提供者が一部の市議会議員と協力の上、アフォダブル住宅のプログラムを提案した際には、議決前日に研究者が「問題解決にはより広域の対応が必要で、貧困を〔中心都市に〕集中させるような政策は避けるべき」との書簡を送付し、市議会はプログラムを否定することとなったのであった¹³⁹。

一方、市議会議員によって創設されたのが、近隣地区を改善するプロジェクトに20年間で4億ドルを割り当てる「近隣地区活性化プログラム（NRP）」であった¹⁴⁰。その背景には、1980年代に連邦・州補助金が削減され、ビジネスエリートに関与も弱まる中、都市政府の経済政策が商業地区に偏っているとの懸念を和らげ、衰退を阻止する革新的なアプローチが求められていたことがあった¹⁴¹。きっかけは、市議会による地域団体への資金の大幅削減に対し、1984年の選挙で地域団体がベルトンを含めた複数の市議会議員候補を支持して当選させたことであり、住宅エリアの衰退を反転させることを訴えて新たに多数派となった進歩主義的な市議会議員に、市に同情的な州議会議員団が協力し、TIFの収益の一部を近隣地区の開発に充当する新たな資金調達のスキームを生み出されたのである¹⁴²。1982年に改正された州のTIF法により、ミネアポリスをはじめとする地方政府は、プロジェクトエリアに近接するエリアでも、増収見込分の資金の活用が認められるようになったのであった¹⁴³。1987年にフレイザーと市議会が、近隣住宅・経済開発タスクフォースを設置し、近隣地区の衰退に対応する解決策が模索された結果、都市政府の直接的な関与では30億ドル以上の費用負担が明らかとなり、革新的な代替策として近隣地区の住民に活性化の計画にかかる権限を委譲することが提案されたのである¹⁴⁴。都市を「住み、働き、学び、遊ぶ」ためのよりよい場所にすることで住民の流出を食い止めて反転できるよう、住民が優先順位を決定し、都市政府と協力しながらプロジェクトを設計・実施できるよう手続きを変更したのであった¹⁴⁵。

2年の議論を経て1990年に州議会と市議会で承認されたNRPは、近隣地区の目標設定を信用して実質的に計画権限を委譲している点で珍しく、「1960年代のモデル都市以来、もっとも野心的なプログラム」と評されることとなる¹⁴⁶。ミネアポリスは、他の多くの都市とは異なり、州議会との良好な関係を享受し、革新的な政策が可能となったのであった¹⁴⁷。その計画プロセスでは、まず近隣地区が住民の懸念に関する情報を収集し、住民にとって「重要な問題」の優先順位を特定する作業が

¹³⁸ Jean Hopfensperger, "Suit Alleges Segregation in Public Housing," *Minneapolis Star-Tribune* (July 28, 1992); Steve Brandt, "Public Housing Settlement Outlined," *Minneapolis Star-Tribune* (March 11, 1995); Steve Brandt, "Moderate Housing Is Axed from Plan," *Minneapolis Star-Tribune* (December 13, 1997).

¹³⁹ "Affordable Housing: Minneapolis Cannot Do the Job Alone," *Minneapolis Star-Tribune* (June 18, 1998); John Powell, "To Address the Lack of Affordable Housing," *Minneapolis Star-Tribune* (January 23, 1999); Edward G. Goetz, "The Politics of Poverty Deconcentration and Housing Demolition," *Journal of Urban Affairs*, vol.22, no.2 (2000), p. 167.

¹⁴⁰ M.L. Smith, "Minneapolis Sets Up Ambitious Program for Neighborhoods," *Minneapolis Star-Tribune* (June 16, 1990); Dennis J. McGrath, "House Approves Restrictions on Tax Increment Financing," *Minneapolis Star-Tribune* (April 25, 1991).

¹⁴¹ Nickel, *op.cit.*, pp. 358,363-364; Judith A. Martin and Paula R. Pentel, "What the Neighbors Want: The Neighborhood Revitalization Program's First Decade," *Journal of American Planning Association*, vol.68, no.4 (2002), p. 436.

¹⁴² Susan S. Fainstein and Clifford Hirst, "Neighborhood Organizations and Community Planning: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program," W. Dennis Keating, Norman Krumholz and Philip Star eds., *Revitalizing Urban Neighborhoods* (University Press of Kansas, 1996), p. 99; Peter Leyden, "Neighborhoods Seek Long-term City Impact in Minneapolis Group," *Star Tribune* (February 23, 1991). 成長する商業地区とそれ以外の格差が拡大する中、商業地区の開発を強く求めた2人の議員が落選し、近隣地区を重視する3人の議員が当選したのである。Nickel, *op.cit.*, pp. 364,367.

¹⁴³ *Ibid.*, p.370.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.367.

¹⁴⁵ 市民の意見を通じた公共サービスの改善、都市政府の部局間協力、近隣地区の能力向上につながると考えたのであった。Elena Fagotto and Archon Fung, "Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.30, no.3 (2006), p. 640.

¹⁴⁶ Smith, *op.cit.* 全米の都市で最も近隣地区に財政的な権限を付与するプログラムであった。Fagotto and Fung, *op.cit.*, p. 638; Martin and Pentel, *op.cit.*, p. 436.

¹⁴⁷ Nickel, *op.cit.*, p.370. その反面、実施に際しては、州下院議員からNRPが適用される地区が市の南部に偏っていることを指摘され、是正を余儀なくされている。"The North Shall Rise Again," *Star Tribune* (March 25, 1992).

行われている¹⁴⁸。特筆すべきは、近隣地区の状態をすでに安定し成功している「保全」、老朽化しているが利用可能な住宅ストックを有する「活性化」、世帯収入が減少し社会サービスの需要があるが住宅ストックが他の場所と競争できない「再指定」の3つに分類し、その分類を都市政府が決定するのではなく、近隣地区に選択が委ねられたことである¹⁴⁹。NRP は単なる貧困対策プログラムはなく、富裕層か貧困層かを問わず、すべての近隣地区を対象とするものであった¹⁵⁰。

4. おわりに

人口の減少や経済の衰退に対する「都市の限界」論にもとづく合理的な政策対応は、成長が見込まれ税収を生み出すエリアに投資を集中させる開発主義的な政策を実施し、衰退する製造業とは異なる企業や中高所得者層を呼び寄せることである。また、政策を迅速かつ強力に実施するには、1人の市長がトップダウンでリーダーシップを発揮できる集権的な執政制度が望ましい。市議会議員の選挙制度も、全市的な利益を追求しやすくなる全市一区制の採用が求められると予想される。

このような見方に対し、事例分析では、税収を生み出す商業地区を中心にビジネスエリートと連携した集権的な開発政策を実施するか、都市の縮小の影響を強く受ける近隣地区に配慮して地域団体などと連携した分権的な開発政策や再分配政策を採用するか、で相克・選択が見られていたことを明らかにした。都市政府は一律に商業地区を中心とした開発主義的な政策を追求していた（追求できた）わけではなかったのである。特に、ミネアポリスの NRP は、成長する商業地区の果実を衰退する近隣地区に活用する決議を市議会が採択し、TIF による商業地区の税収を充当可能としたことで、都市内ですべての近隣地区を対象に実質的な再分配を行いうるものであった。

ただし、在任期間の長いフレイザーですら、憲章の改正で抵抗に直面し、実質的な任命権を獲得して都市政府の幹部職員が市長を強く意識するようになったとしても、強市長制のような明確な指揮命令権が市長に存在していたわけではなかったことに留意する必要がある¹⁵¹。市議会は行政権と立法権にかかる大幅な権限を有し、13 の各選挙区の代表として選出された市議会議員は自らの選挙区の利益に敏感であった¹⁵²。その点で NRP のような取り組みが市議会を中心に議論されたことは政治制度の帰結としても説明できる。弱市長制の執政制度を採用し、市議会が選挙区制の選挙制度であったことが、「都市の限界」論に反する進歩主義的な政策が志向された原因の1つであった。

一方で、当初はミネアポリスと同じ分権的な政治制度を採用していたミルウォーキーでは対照的

¹⁴⁸ Fagotto and Fung, *op.cit.*, p. 642.

¹⁴⁹ Peter Leyden, "Balance Is The Goal For Elections to Powerful Neighborhood Panel," *Minneapolis Star-Tribune* (October 13, 1992). 「保全」地域は、中高所得者層の住宅街であり、既存の住宅ストックを維持しサービスを改善することが目標とされた。「活性化」地域は主に衰退する商工業地域であり、住宅の魅力を高め、安定性を促進するために戦略的に投資することが目標とされた。「再指定」地域は都心部で主要な景観の変革に向けて取り組み、多くの必要な新しい投資を引き付けることが目標とされていた。Martin and Pentel, *op.cit.*, p. 438. 27 の「保全」、28 の「活性化」、12 の「再指定」地域に分類され、「再指定」、「活性化」、「保全」の順に配分されたのである Fagotto and Fung, *op.cit.*, pp. 641, 647.

¹⁵⁰ クリーブランドのクシニッチ市長のように最も貧しい人々を対象としたのではなく、セントルイスのペルカー市長のように再生可能な地域に限定したのではなく、すべての近隣地区に資源を配分した点で特異なものであった。寺谷、「都市の縮小とアメリカ市政」、8-9, 12-14 頁。

¹⁵¹ Nathanson, *op.cit.*, pp. 35-36. 個人や団体が都市政府に何かを実現させるには、市長と市議会に対し、同じようにロビー活動を展開する必要があるとされ、両者が対立すれば膠着状態に陥ると考えられていたのであり、分権的に相互牽制を促す政治制度によって、マシンやボス政治は困難であった一方、迅速な意思決定には一定のハードルが課せられていたのである。Koven and Koven, *op.cit.*, p. 108. フレイザーが 1997 年に「ペルトンのために、彼女に投票する以外にできることは、彼女が必要とする支援を与えてくれる市議会議員を選ぶことだ」と述べている点からも、市議会の影響力をうかがうことができる。"Minneapolis Council Election Expected to Reveal DFL's Pulse," *Star Tribune* (September 2, 1997).

¹⁵² Koven and Koven, *op.cit.* ミネアポリスでは市議会議員がピッツバーグのフラハティ市長、ボストンのホワイ市市長、セントルイスのセルバンテス市長と同様に、「近隣地区が都市の強みで支援・育成するに値する」と宣言していた。Teaford, *op.cit.*, p. 241.

な政策が実施されていた。人口流出が継続することを認識しつつ、「アーバン・トリアージ」として、特定のエリアを選択的に保護しようとする RSS が行われたのである。この下支えとなったのが市長権限強化の試みであり、長期政権を築いたメイヤーは開発政策に関する部局を統合しつつ、連邦政府のプログラムに関連する予算や人員を恩顧主義的に活用することで、徐々に権力基盤を構築したのである¹⁵³。また、都市政府の主要ポストに市議会議員を任命したり、自身と意見が同じ議員を選挙で支援したりすることで市議会の多数派を掌握して影響力を高め、弱市長制を克服していった¹⁵⁴。ノルキストの政策対応も就任と同時に執政制度が強市長制に変更された影響が大きかったのである¹⁵⁵。

都市の縮小に対する政策対応には政治制度が影響し、その政治制度については市長権限の強化が模索され、その結果が政策対応にも影響を与えていた。政治家は政治制度の影響を一方的に享受していたわけではなく、制度改革も含めそれを克服・緩和しようと働きかけていたのである。この動的な相互作用こそが、制度が政策対応に影響を与えるという仮説を否定する量的な研究で看過されていた点であると考ええる。

なお、政策対応については、人口減少に対する市長の認識や周辺都市・上位政府との関係も重要であった。メイヤーは、1966年時点で20年後の1986年までにミルウォーキーの人口が100万人に達すると予想したものの、実際には減少を経験している¹⁵⁶。ノルキストも1992年に策定した「戦略的計画」で人口増加を目標に掲げるも、減少に歯止めをかけることはできなかった¹⁵⁷。それでも、ノルキストは楽観的な見通しを崩さず、「次の国勢調査では〔中略〕人口減少がより緩やかになるか、回復が見られることを期待している」と述べていたのである¹⁵⁸。

また、ミネアポリスでは、人口減少への危機感を有したホフステッドが若年層の人口流出を食い止めるために、資産税の引き下げや持ち家の確保、商業地区の開発とあわせて近隣地区の改善に注力し、フレイザーがそれらを継続している¹⁵⁹。「人口の安定化」を目標の1つとして1979年に策定された総合計画でも、「外部から住民を呼び込むことよりも、すでに住んでいる人々を維持することに力を注ぐべき」とされ、人口増加のために高層ビルの建設を進め続け、高所得者層の流入のために低所得者層の移転が許容されるべきではないとして「生活の質の維持・向上」と「援助を必要とする

¹⁵³ Bernard, *op.cit.*, p. 176; Maier, "A Mayor Looks at Urban Renewal," p. 42. 重要なのはメイヤー自身が弱市長制で権限が大幅に制限されている点を認めていたことであり、部局の統合に際して個々の議員と直接的な会合を行い承認を得るなど、市議会を説得するための戦術を考え、配慮していたことである。都市再生プログラムについても当初は市議会が市長の権限が強すぎる予算に反対したものの、市議会から最終的な決定権をなく奪する方法ではないことを強調し、プライベートも含むあらゆる機会個別に議員との会談を設けることで最終的には承諾を得たのであった。Ibid., pp. 30-32, 42.

¹⁵⁴ Wong, *op.cit.*, p. 105; Bernard, *op.cit.*, p. 105. また、職員については、即時解雇の対象となる一時的な任命を増やし、任期付きのポストで信頼が置けない者は任期満了まで情報のアクセスを制限することで影響力を最小限に抑制したり、自身の政治的支持者の情実任用に置き換えるポストを増やしたりすることで、官僚機構を弱体化していったのである。Ibid., p. 176. 政敵には関連する地域団体への補助金を制限することで権力基盤を強化したとされ、このような政権運営により、メイヤーは1970年代初頭までにほとんどの大都市の市長と同程度の政治力を有するようになっていた。Wong, *op.cit.*, pp. 104-106, 122. 前任のザイドラーも、メイヤーは「いわゆる強い市長となり」、「市議会は彼の政権下で影を潜め、彼は予算のほぼ独占的な支配権を得た」と述べていたのである。"Henry Maier, Ex-Milwaukee Mayor, Dies," *Kenosha News* (July 18, 1994).

¹⁵⁵ 予算編成プロセスについて、強化された権限を活用し、州議会議員時代の関係者を主要なポストに任命したほか、政策の目標や優先順位、スケジュールなどを研究する未来委員会を設立し、歳出と税金、経済開発、近隣地区の保存と安全、教育の4つの研究グループごとに議論がなされ、勧告の多くが実行されたのであった。Norman N. Gill, "It's in Public's Interest to Evaluate City Government," *Milwaukee Journal Sentinel* (December 11, 1993). なお、福祉改革については、黒人の反対勢力が弱かったため、人種的観点からの擁護派者は、他都市のような代弁者とはならず、代わりに穏健派民主黨員が代弁者となったとされている。Mead, *Government Matters*, pp. 58-59.

¹⁵⁶ メイヤーは白人の裕福な子育て世帯が学校教育のために郊外に流出し、中央都市と郊外都市の貧富の差が拡大していることを問題視したのであった。William E. Farrell, "Milwaukee Problems Still Seem Solvable," *New York Times* (September 29, 1975).

¹⁵⁷ Gretchen Schuldt, "City Plan Targets Crime, Teen Pregnancy," *Milwaukee Sentinel* (September 23, 1991).

¹⁵⁸ 国勢調査局の数字の正確性を疑問視しつつも、減少幅が予想よりも少なかったとし、「都市における生活が人々に魅力的であるという兆候がある」との見解を示し、「あらゆる年齢の人々がその環境を評価するようになるにつれて、人口増加が続くだろう」と述べていた。Alan J. Borsuk and Leonard Sykes Jr., "City Population Lowest Since 1940," *Milwaukee Sentinel* (March 9, 2001); Greg J. Borowski, "City Lost Fewer People Than Census Says, According to State," *Milwaukee Sentinel* (September 11, 2003).

¹⁵⁹ Robert Guenther, "Issue Facing Fraser: His Motive," *Minneapolis Star* (September 6, 1979).

人々への配慮」も同時に目標とされていたのである¹⁶⁰。

もっとも、それぞれの都市において、多くの場面で結果的に採用されていたのは開発政策であった。特に、官民連携の保守性を特徴とするミルウォーキーでは、都市政府とビジネスエリートが商業地区の開発を志向しても、近隣地区の開発はほとんど必要とされなかった¹⁶¹。メイヤーは公営住宅などの低所得者層向けのプログラムも実施したものの、あくまで連邦政府の補助金を獲得できたからであり、大都市が抱える問題を上位政府の責めに帰していたように、都市政府が単独で再分配政策を実施することには否定的で、郊外都市から住民や企業を呼び戻すことに注力したのである。都市の縮小に対し「都市の限界」論が主張するように再分配政策を上位政府の役割と捉え、商業地区を中心に投資エリアを限定して開発政策を志向したのであった¹⁶²。

ミネアポリスでも、ホフステッドが反対運動に直面しながら開発政策を実施しており、コミュニティ向けの各種プログラムを実施したフレイザーは、市議会議員から郡・連邦政府ほどの課税基盤を有しておらず、リソースを欠く中で、都市政府を大きくしようとしていると批判されていた¹⁶³。ベルトン政権時代の NRP も、財源に開発政策で生じた税金が充てられたように、進歩主義的な政策対応を可能にしたのは商業地区の開発ブームの果実であったことは留意する必要がある¹⁶⁴。

2つの都市の差異は周辺都市や上位政府との関係であった。ナフタリンは「中心都市と郊外都市との関係にしばしば見られる極端な不信感のなかったことがメトロポリタン評議会の設立に役立った」と回顧している¹⁶⁵。また、他の多くの都市と異なりミネアポリスは州議会と良好な関係を築き、TIF などのプロジェクトを共同で推進してきたのである¹⁶⁶。青少年の問題に注力したフレイザーも「我々は“縄張り”に関わらず、他の部門や関係機関の注目と資源を〔組織間の協力という〕取り組みに引き付けなければならない」と述べ、その成功が「安全で住みやすく、生産性の高い都市を築く鍵である」として、郡政委員や州知事との協力を模索している¹⁶⁷。上位政府との関係を良好に保ち、周辺都市と連携することで都市間競争を緩和することは、中心都市から郊外都市への人口や企業の流

¹⁶⁰ Al Hofstede, "Hofstede Sees City from Another Vista," *Minneapolis Star* (August 27, 1980); Linda Mack, "Plan for '80s Gives Life to Goals," *Minneapolis Tribune* (October 10, 1981). あわせて、若い家族や専門家を惹きつける公園やレストラン、美術館や住宅が整備され、生活の質が高い都市（圏）と評されるようになっていった。Koven and Koven, *op.cit.*, pp. 103, 112.

¹⁶¹ 民間企業は近隣地区への資金供与には関心がなく、都市政府も「継続的な特別プログラムを必要とする近隣地区はほとんどない」との認識であった。Norman, *op.cit.*, p. 195; City of Milwaukee, *op.cit.*, p. 12. メイヤーは、経済開発や犯罪抑止に関するコミュニティとの協力に否定的で、近隣地区への無関心を批判されていた。Rodriguez, *op.cit.*, pp. 62-65; Gurda, *op.cit.*, p. 422.

¹⁶² ノルキストも商業地区の優位性を唱え、その方向性は後任のトム・バレット市長に継承され、商業地区とその周辺の近隣地区が経済開発プログラムの中心に据えられたのであった。Michele Derus, "Milwaukee Saw Slight Dip in Home Building in 2006," *Milwaukee Journal Sentinel* (January 6, 2007).

¹⁶³ Nathanson, *op.cit.*, pp. 186-189. ただし、リベラルなフレイザーも「アメリカの福祉システムは受給者がコミュニティに依存する一方で、恩返しをすることはなく義務を果たしていない」として、シングルマザーの第二子以降への給付を制限すべきことを主張するなど、福祉システムの変革を訴え、全米都市連盟の会長としてクリントン政権にも働きかけを行っている。Don Fraser, "Reform of Welfare System Should Stress Need for Self-Sufficiency," *Minneapolis Star-Tribune* (August 15, 1986); Steve Berg, "Valuing The Family," *Minneapolis Star-Tribune* (June 6, 1993).

¹⁶⁴ ミネアポリスを例に進歩主義的な政策の条件を分析し、①高い住民サービスの需要と組み合わせられた急速だが不均一な経済成長、②成長主義的な開発政策の代替案を求めるのに十分なコミュニティ運動、③地域の再開発政策の立案に関与するビジネスエリートの退潮、④開発政策への連邦・州政府の介入の減少、の4つに整理したものとして、Nickel, *op.cit.*, p. 357.

¹⁶⁵ ただし、論争が絶えなかったことにも言及している。新しい機関が地方政府の独立性を脅かすとみなしていた郡や「郊外のサン紙」などが強力な反対勢力で、ナフタリンが後に率いた市民連盟やビジネス業界などが支持勢力となったのである。そのうえで、評議会の設立に影響を与えた重要な出来事は、1966年に連邦裁判所が命じた1人1票の原則に基づく立法区の再配分であり、下院の11議席と上院の5議席が大都市圏に移され、この地域が州議会のほぼ半分を占めることになったことであったと述べている。A Daring Idea," *Session Weekly* (April 16, 2004), p. 4. また、共和党のラベンダー州知事が大都市の問題に対処するために、1969年に州政府に都市問題評議会を設立する措置を取った際には、「大都市圏の問題はメトロポリタン評議会を強化することで対処でき、州レベルで問題を扱うのは混乱を招く」と否定的な態度を示している。Al Woodruff, "Naftalin Not Enthusiastic Over State's Cites Plan," *The Minneapolis Star* (April 23, 1969).

¹⁶⁶ Nickel, *op.cit.*, p. 370.

¹⁶⁷ "Working Together for A Better City," *Star Tribune* (January 26, 1989). 郡政委員は、フレイザーの恵まれない若者に対する取り組みの努力が触媒として機能し、州・郡政府が保育に関する補助金を増額したと述べている。Jon Jeter, "Fraser Out Front in Fight to Enrich Poor Youths' Lives," *Star Tribune* (March 13, 1991).

出に対応する1つの回答案であった¹⁶⁸。ミネアポリスのような広域での歳入分与のように、今日、都市の縮小への対応として主張される取り組みがすでに見られていたのである¹⁶⁹。

ただし、ミルウォーキーでは、メイヤーが郊外の人種差別的なゾーニングを批判し、大都市圏全体での政策を通じてのみ解決が可能であるとして、ミネアポリスの例に触れながら貧困や住宅問題のために課税基盤を共有する「大都市圏区域」の創設を提案するも、実現には至らなかった¹⁷⁰。その一因は、連邦政府に歳出の増加を求めるなど、メイヤーが「大都市全体の健全性は中心都市の健全性に依存している」という強い信念を有していたことにあったと思われる¹⁷¹。福祉政策などで連邦政府を批判して連邦政府の支配からの独立を唱え、福祉改革で州政府と対立したノルキストは、削減された連邦補助金はそのままにしておくべきと考えており、一見するとメイヤーと対照的であるものの、中心都市からの仕事や資本の流出を連邦政府の責任とし、都市が国全体の中で独自の役割を果たしているという点での主張は同じであった¹⁷²。

公式・非公式に市長の権限が強化されたミルウォーキーよりも、弱市長制にとどまったミネアポリスで大都市圏内での協調が模索されたことは、州政府内部の権力分布が分権的なほうが、政府間の連携へのインセンティブが強まるとするボレイアーの主張が、都市政府にも妥当する可能性を示唆している¹⁷³。スノーベルトの諸都市における市長の権限強化を一般的な政治学の研究と接合することとあわせ、さらなる事例研究の蓄積により明らかにしていくべき課題と考える¹⁷⁴。

¹⁶⁸ 州政府は地方政府間が過度に競争することを抑制すべきであり、州や郊外都市との協調が都市の発展に不可欠であるとの見解を支持しているように思われる。David Rusk, *Inside Game/Outside Game* (Brookings Institution Press, 2001). 一方で、ミルウォーキーの住宅条例や福祉改革をめぐる対立や、ミネアポリスの貧困の分散の頓挫のような都市政府と州政府の対立については、ライトが重複モデルを唱えたように、それぞれの役割の重複の結果であると考えられる。Robert Agranoff and Beryl A. Radin, "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations," *Publius*, vol. 45, no.1 (2015), pp. 139-159.

¹⁶⁹ Mallach and Brachman. *op.cit.* ただし、全米の耳目を集めたメトロポリタン評議会も、協力しない地方政府に罰則を科す権限を持たず、構成員が知事に任命されるため、知事や有力な州議会議員などの支持がない政策を追求できず、中心都市の衰退や郊外都市との格差の拡大を抑制したり、スポーツ複合施設やショッピングモールの建設といった1980年代の主要な開発問題に大きな影響を与えたりすることができなかった。Peter Dreier, John Mollenkopf and Todd Swanstrom, *Place Matters 3rd ed.* (University Press of Kansas, 2014), pp. 257-259. 1991年には知事がサービスの効率化が期待できない場合は評議会を廃止すると脅したり、1993年には予算の問題で計画スタッフが20%削減されたりするなど弱体化している。大都市のミネアポリスとセントポールの両市長も人口増加で後れをとるにつれて、大きな影響力を持たなくなっていくたのである。Harrigan, *op.cit.*, pp. 219, 222.

¹⁷⁰ Maier, "Conflict in Metropolitan Area," p. 155; Lawrence C. Lohmann, "Maier Seeks Area Agency to Battle Urban Social Ills," *Milwaukee Journal* (June 4, 1968); Alan J. Borsuk, "Some Maier Ideas Flourish, Some Fail," *Milwaukee Journal* (October 23, 1975). ただし、州政府が徴収し、各地方政府へ分配する所得税については、ミルウォーキーへの分配割合を高めるロビー活動を展開し、裕福な郊外都市と激しく対立しながらも、農村と連携することで成功に導いている。Maier, *op.cit.*, pp. 51-62.

¹⁷¹ 低所得者層を多く抱える中心都市が、高所得者層が多い郊外の住民が利用するサービスの負担も含めた高い税率を自らの住民に課さざるを得ない構造に異を唱え、大都市圏での対応には州や連邦政府の介入が必要であるとする主張は一定の説得力を有したものの、中心都市の優位性を基本とする点で、郊外都市には受け入れ難いものであったと思われる。Maier, "Conflict in Metropolitan Area," pp. 149-152.

¹⁷² Norquist, *op.cit.*, p. 202. どちらも開発政策を支持し、連邦政府の住宅政策や高速道路の建設が産業と市民を郊外に移したとの批判を展開していた。Judith T. Kenny and Jeffrey Zimmerman, "Constructing the 'Genuine American City,'" *Cultural Geographies*, vol.11 (2003), p. 93. ノルキストもチャンスがあれば都市は市場・アイデア・娯楽が集う場として優位性を持ち、退屈な郊外に打ち勝つことができると考えていたのである。Daniel Franklin, "Norquist's 'Faith in Market' Message Backed," *Wisconsin State Journal* (July 19, 1995).

¹⁷³ Bolleyer, *op.cit.*

¹⁷⁴ 例えば、比較政治学では、政治の「大統領制化」や「大統領制の現代化」として、アメリカも含む各国の執政長官の権力資源や自律性の増大などに着目した分析がなされている。Thomas Poguntke and Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics* (Oxford University Press, 2005). ただし、20世紀後半のアメリカ都市政治への適用は見られない。例えば、強市長制と大統領制との類似点を指摘し、「政治的時間 (political time)」に関する大統領制研究をもとに、スノーベルトの大都市も含めた12人の市長のリーダーシップを分析したフラナガンのような研究は存在するものの、政治学における執政長官の権限強化との理論的接合は行われていない。Richard M. Flanagan, *Mayors and the Challenge of Urban Leadership* (University Press of America, 2004).