

Title	都市の縮小とアメリカ市政：クリーブランドとセントルイスを事例として
Author(s)	寺谷, 渉
Citation	国際公共政策研究. 2023, 27(2), p. 1-21
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/90173
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

都市の縮小とアメリカ市政

—クリーブランドとセントルイスを事例として—*

Urban Shrinkage and American Municipal Politics:
A Case Study of Cleveland and St. Louis*

寺谷 渉**

Wataru TERATANI**

投稿論文

初稿受付日 2022年10月5日 採択決定日 2022年12月20日

Abstract

The decline of urban populations and industries is increasingly becoming an issue in Japan as well as in the United States and Europe, and interdisciplinary research on “shrinking cities,” defined as “cities facing an exodus of existing residents and businesses in the age of deindustrialization and globalization,” is also flourishing. This paper attempts a comparative case study analysis of Cleveland and St. Louis, two American cities in the Snow Belt that experienced population and industrial decline before Japanese cities in the postwar era, and where various policy responses are anticipated. The research questions are “What policy responses are being taken in shrinking cities, and do political institutions have an impact there?” Utilizing official documents, newspaper articles, and memoirs, this project will examine the processes of coordination and conflict in which politicians exercise leadership and are influenced by political institutions, with a focus on the interaction between actors and institutions.

キーワード : 縮小都市、人口減少、都市政治、アメリカ政治、政治制度

Keywords : Shrinking Cities, Population Decline, Urban Politics, American Politics, Political Institution

* 本稿の執筆にあたり、丁寧かつ親身なご指導を賜りました国際公共政策研究科中嶋啓雄教授に感謝申し上げます。

** 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1. はじめに

1.1 : 縮小都市

日本では、少子高齢化や東京一極集中の影響を受け、都市における人口の減少や産業の衰退が話題となって久しい¹。政令指定都市では、北九州市の1980年の皮切りに、京都市と堺市が1985年、静岡市が1990年、新潟市と浜松市が2005年、神戸市が2010年に国勢調査で人口のピークを迎え、以降、減少に転じている²。また、国立社会問題研究所によると、2015年から2045年の間に政令指定都市の半数にあたる10都市で、人口が10%以上減少することが予測されている³。

もっとも、都市の人口減少は日本だけにとどまるものではない。ヨーロッパでは人口20万人以上の都市地域のうち約40%が1960年～2005年の間に人口減少を記録している⁴。国全体では人口が増加しているアメリカ合衆国（以下、「アメリカ」と表記）でも、2000年時点で人口の上位200都市のうち21都市が1950年から2008年にかけて4分の1以上の人口減少を経験してきた⁵。

このような状況に対し、2000年代から欧米を中心に「縮小都市 (Shrinking Cities)」という学際的な研究が興隆している。縮小都市は「都市の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、様々な問題の分析が蓄積されつつある⁶。ただし、縮小都市における都市政府の政策対応に関する研究は乏しい状況にある⁷。

1.2 : 先行研究

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 (City Limits)」である⁸。その主張は、市場主義経済下で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・合理的な利益として再分配政策を抑制し、開発政策を必然的に追及するというものである⁹。都市政府は財源を確保するために、雇用や法人税を生み出す企業や所得税を増やす中間所得者層を惹きつける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政策には消極的になるとされたのである。

この「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、

¹ 特に、増田寛也を中心とした学識者や経営者などで構成される「日本創生会議」が独自の将来推計を基に2014年に発表した「消滅可能性都市」は大きな反響を呼んだ。増田寛也編『消滅可能性都市』（中央公論新社、2014年）。

² 総務省『国勢調査』

³ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（2018年推計）』

⁴ Vlad Mykhnenko and Ivan Turok, “East European Cities: Patterns of Growth and Decline, 1960-2005,” *International Planning Studies*, vol.13, no.4 (2008), pp. 311-342.

⁵ Margaret Dewar and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013), p. 1.

⁶ このような定義も含めた縮小都市に関する論文集として、Karina Pallagst et.al., *The Future of Shrinking: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (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)。縮小都市の研究における各種リサーチ・クエッションを示したものとして、Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann, and Cristina Martinez-Fernandez, *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2015), pp. 5-6.

⁷ 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。

⁸ 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)。

⁹ 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とし、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)。

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ている¹⁰。また、再選を利益とする政治家が有権者の声に反応し、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。都市政府は一定の自律性を有し、複数の政策対応から取るべき（取らない）ものを選択しており、政治・行政的な要因を看過しているとする批判である¹¹。

「都市の限界論」はアクターが果たす政治的な役割を看過し、開発政策に対する反発を十分に説明できないという課題を有する。では、政治家を中心とするアクターに着目した研究はどうか。

まず、ビジネスエリートは単独で自らの利益を反映することはできないため、政治的なリーダーと結びつく必要があり、開発政策に親和的な市長などの政策起業家（policy entrepreneurs）の存在が重要とする「政策企業家論」がある¹²。ただし、再分配政策を追求する場合においても政策起業家の役割が重要という結論に陥っており、政策対応の差異を十分に説明できているとは言い難い¹³。

次に、政治変革を目指す勢力が既存の権力構造やエリート層を批判し、市民に訴えて主張の実現を目指す運動を展開することに着目した「ポピュリズム論（草の根の民主主義）」がある¹⁴。草の根の市民参加と結びついた政治的リーダーが貧困者・労働者向けの政策を実施すると説明する研究も存在するものの、ポピュリズムの概念が多義的かつ曖昧で実証分析の応用が困難であると批判され、そのような概念に依拠せずとも、都市政府をとりまく制度配置にもとづくアクターの合理的な選択として政策対応が説明できることが指摘されている¹⁵。

では、制度に着目した研究はどうであろうか。執政制度については、シティマネージャー制よりも市長制のほうが行政府の長がリーダーシップを発揮しやすく、ビジネスエリートと交渉する政策起業家としての役割を与えられやすいとされている¹⁶。選挙制度については政治家が再選を利益とし、その機会の最大化をはかると想定した場合、市域全体を単一選挙区とする全市一区制で選出される市長や市議会議員は、特定の地域や利益への偏重を避け、全市的な利益に強い関心を有する一方、選挙区が複数に分割される選挙区制で選出される市議会議員は、自身の個別選挙区の利益を追求すると考えられている¹⁷。また、全市一区制のほうが個別選挙区の利益を優先する必要がないため、ビジネスエリートに優位となる全市的な開発政策の実現可能性が高まり、選挙区制のほうが地理的な代表性を確保できて多様性が増すため、少数派の意見を踏まえた再分配政策をとりやすいことが想定される¹⁸。

¹⁰ このような立場による論文集として、Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987)。ボストンとサンフランシスコの都市開発プログラムを分析し、開発政策に対するコンセンサスに疑義を唱えたものとして、John Mollenkopf, *Contested City* (Princeton University Press, 1983)。

¹¹ 例えば、「都市の限界論」で逸脱事例とされているニューヨークの社会福祉政策をめぐる政治過程を分析したのものとして、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）。また、ボストンで戦前から戦後に長期政権を築いたカーリー市長が支持基盤を構築・維持するためにマイノリティ向けの再分配政策を実施したことを論証したものとして、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)。

¹² Mark Schneider and Paul Teske, “The Progrowth Entrepreneur in Local Government,” *Urban Affairs Review*, vol.29, no.2 (1993)。

¹³ Mark Schneider and Paul Teske, “The Antigrowth Entrepreneur: Challenging the “Equilibrium” of the Growth Machine,” *The Journal of Politics*, vol.55, no.3 (1993)。

¹⁴ Cas Mudde and Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2017); Kurt Weyland, “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics,” *Comparative Politics*, vol.34, no.18 (2001)。五十嵐武士「アメリカ政治のポピュリズム」『レヴァイアサン』第42号（木鐸社、2008年）。

¹⁵ 北村亘「大阪都構想をめぐる政治過程—「有効な脅し」による都構想の推進」『レヴァイアサン』第59号（木鐸社、2016年）。他にも、ポピュリストへの支持は政治制度への不信感と相関しているとするものや、ポピュリズムの台頭は政治制度がいかに作動するかにも左右されるとの指摘も存在する。Christian Dustmann, Barry Eichengreen, Sebastian Otten, André Sapir, Guido Tabellini and Gylfi Zoega, *Europe's Trust Deficit: Causes and Remedies* (Centre for Economic policy Research, 2017)。

¹⁶ Schneider and Teske, *op.cit.*

¹⁷ Matthew S. Shugart and Stephan Haggard, “Institutions and Public Policy in Presidential System,” Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge University Press, 2001); John P. Pelissero, *Cities, Politics and Policy: A Comparative Analysis* (CQ Press, 2003)。

¹⁸ Susan Welch and Timothy Bledsoe, *Urban Reform and Its Consequences* (University of Chicago Press, 1988); James C. Clingermayer and Richard C. Feiock, *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance* (State

さらに、選挙区の定数が大きいほど、議員の政党への依存度は弱まるなど個人本位化が進み、少数派の利益も代表する可能性が高まるが、市議会の凝縮性は弱体化すると考えられている¹⁹。

このような政治制度については、アメリカの市政改革運動の影響に関連した研究が数多く存在する。ただし、戦後の制度改革について、具体的な事例を用いてそのメカニズムや効果を分析した定性的な研究は多くない。また、定量的な研究では制度が政策対応に影響を与えるという仮説を否定するものが見られ、その評価が定まっているとは言い難い²⁰。

1.3: リサーチ・クエッション

以上の先行研究をふまえ、本稿では「縮小都市ではどのような政策対応が講じられており、そこに政治制度は影響を及ぼすのか」という問いを設定する。

政策対応について、支配的な学説である「都市の限界論」に基づけば、都市政府はビジネスエリートと連携し、商業地区への投資など開発政策を追求することが想定される。一方で、「都市の限界論」を批判する立場からは、ビジネスエリートと対立したり地域団体と連携したりしながら商業地区以外の近隣地区にも配慮し、開発政策を修正したり再分配政策を実施したりすることが予想される。

これを政治制度の観点から考察する場合、市長のリーダーシップが発揮しやすい執政制度で、市議会が全市的な利益を追求しやすい選挙制度（集権的な政治制度）であるほうが、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開発政策を追求しやすいことが予想される。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制度（分権的な政治制度）であれば、市長と市議会の選好の乖離による対立が生じ、地域団体などに配慮して開発政策が修正されることが予想される。

本稿では、以上を検討すべく、市長をはじめとするアクターの選好や認識に着目し、そのリーダーシップを促進（抑制）する政治制度がどのように変化したのか（変化しなかったのか）も踏まえ、計画などの公文書や市長などの回顧録、新聞・雑誌の記事を用いた比較事例分析を試みる。

1.4: 事例選択

まず、対象とする国・地域である。アメリカでは、日本に先駆けて人口減少を経験した都市が存在する。特に、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²¹。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²²。政策対応については、日本やヨーロッパよりも高度に分権的なため、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

University of New York Press, 2001). 千草孝雄『現代行政学研究』（志學社、2016年）。

¹⁹ Pelissero, *op.cit.*

²⁰ 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, *Form of Local Government* (McFarland & Co Inc, 1999), p. 196.

²¹ 1950年から1980年の間、サンベルトでは人口が72.7%増加したのに対し、スノーベルトでは30.7%にとどまっている。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: The Effects of Interregional and Inter-municipal Competition," Alan Mallach eds., *Rebuilding American Legacy Cities* (The American Assembly, 2012), p. 75.

²² 曾我健吾・待鳥聡史『日本の地方政治』（名古屋大学出版会、2007年）5頁。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、北東部・中西部の12都市では、シティマネージャー制を採用するカンザスシティ以外が市長制を採用していた。Demetrios Caraley, *City Governments and Urban Problems* (Prentice-Hall, 1977), pp. 80-87.

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²³。

次に、対象とする期間である。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、人種から「階級」問題に議論の中心が移り、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」との見解も踏まえつつ、概ね1970年代～1990年代と設定する²⁴。

1970年代までのマクロ・トレンドは、人種間対立・公民権運動などによるマイノリティの台頭と白人中間層の流出（ホワイト・フライト）であった。1960年代の公民権法案・投票権法案の成立でマイノリティや地域団体の権利が拡大し、連邦政府の都市政策も拡充されてきた。その結果、ミクロ・トレンドとして、各都市では地域団体の意義申し立てへの配慮により政治制度の分権化が志向され、コミュニティ開発会社（CDCs）を育成し、近隣地区を改善する取り組みがなされてきた。

一方、1970年代以降は、産業構造の変化による製造業の衰退や経済のグローバル化による住民・企業の転出がマクロ・トレンドとしてより際立つようになる²⁵。とりわけ、1980年代には新自由主義が台頭し、連邦政府の都市政策は縮小されたことから、各都市におけるミクロ・トレンドとして官民連携による商業地区の開発政策の促進が模索されるようになり、そのために政治制度の集権化が志向されるようになったのである。

もちろん、このようなトレンドは明確かつ急速に移行・変化したとは考え難い。1970年代までのトレンドも残存する中、都市政府は、先述の2つの政策対応の間を揺れ動き、政治制度の改革も分権的なものと集権的なものが同時期に志向されていたことが予測される。

では、どのような都市を事例分析の対象とするのか。本稿では、縮小都市の政策（従属変数）に対する政治制度などの政治・行政的要因（独立変数）の影響を考察することから、産業構造、人口規模、人口減少率、非白人割合、貧困率、殺人率といった社会・経済的要因（統制変数）を可能な限りコントロールする。

まず、アメリカには戦後、併合により人口を急速に増加させてきた新興都市も存在することから、それらを除外し、人口が減少した工業都市を選択するため、1950年代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諸都市を（表1）のとおり整理する²⁶。このうち、1950年代以降の人口規模と人口減少率が近いのはオハイオ州クリーブランド、ミズーリ州セントルイス、ペンシルベニア州ピッツバーグである。ただし、社会・経済的要因をコントロールするために非白人人口や貧困者の割合、人口あたりの殺人件数を見るとクリーブランドとセントルイスは類似しており、ピッツバーグは両者よりも低い値となっていることから、クリーブランドとセントルイスを比較対象とする²⁷。両者の政治制度は、執政制度が市長制を、市議会の選挙制度

²³ 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）。

²⁴ 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。

²⁵ 1970年代前後のアメリカではアメリカ型福祉国家の急速な肥大化、市民権運動後の急進的な「権利革命」、人種間対立の窮迫と暴力化、頻発する暗殺や都市における犯罪の急増、ベトナム戦争の泥沼化と不名誉な撤退といった複合的な危機がつつぎと噴出し、対外的な威信や軍事的勢威の低下や経済成長の鈍化が見られるなど「世界史的転換の一大震源」となっていたとしたうえで、1970年代を始点とした歴史的な記述を行った著作として、古矢旬『グローバル時代のアメリカ』（岩波書店、2020年）vi-vii頁。

²⁶ カンザスシティ、インディアナポリス、コロンバスは1950年時点で人口は50万人以下であったが、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。

²⁷ 1970年と1990年の非白人割合はクリーブランドが39%と50.5%、セントルイスが41.3%と49.1%、ピッツバーグが20.7%と27.9%、貧困率はクリーブランドが17.1%と28.7%、セントルイスが19.9%と24.6%、ピッツバーグが15%と21.4%で、人口10万人あたりの殺人率はクリーブランドが36件と33件、セントルイスが43件と45件、ピッツバーグが12件と10件であった。

が選挙区制を採用しているものの、クリーブランドは市長の権限が強い強市長制で1980年代に選挙制度改革が実施されるなど、より集権的な政治制度であった。一方、セントルイスは市議会や会計監査役も一定の権限を有する弱市長制で選挙制度改革が頓挫するなど分権的な政治制度であった²⁸。

(表1) スノーベルト諸都市の人口推移

City	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
New York	7,891,957	7,781,984	7,894,862	7,071,639	7,322,564	8,008,278	8,175,133
	増加率	△1.4%	1.5%	△10.4%	3.5%	9.4%	2.1%
Chicago	3,620,962	3,550,404	3,366,957	3,005,072	2,783,726	2,896,016	2,695,598
	増加率	△1.9%	△5.2%	△10.7%	△7.4%	4.0%	△6.9%
Philadelphia	2,071,605	2,002,512	1,948,609	1,688,210	1,585,577	1,517,550	1,526,006
	増加率	△3.3%	△2.7%	△13.4%	△6.1%	△4.3%	0.6%
Detroit	1,849,568	1,670,144	1,511,482	1,203,339	1,027,974	951,270	713,777
	増加率	△9.7%	△9.5%	△20.4%	△14.6%	△7.5%	△25.0%
Cleveland	914,808	876,050	750,903	573,822	505,616	478,403	396,815
	増加率	△4.2%	△14.3%	△23.6%	△11.9%	△5.4%	△17.1%
St. Louis	856,796	750,026	622,236	453,085	396,685	348,189	319,294
	増加率	△12.5%	△17.0%	△27.2%	△12.4%	△12.2%	△8.3%
Boston	801,444	697,197	641,071	562,994	574,283	589,141	617,594
	増加率	△13.0%	△8.1%	△12.2%	2.0%	2.6%	4.8%
Pittsburgh	676,806	604,332	520,117	423,938	369,879	334,563	305,704
	増加率	△10.7%	△13.9%	△18.5%	△12.8%	△9.5%	△8.6%
Milwaukee	637,392	741,324	717,099	636,212	628,088	596,974	594,833
	増加率	16.3%	△3.3%	△11.3%	△1.3%	△5.0%	△0.4%
Buffalo	580,132	532,759	462,768	357,870	328,123	292,648	261,310
	増加率	△8.2%	△13.1%	△22.7%	△8.3%	△10.8%	△10.7%
Minneapolis	521,718	482,872	434,400	370,951	368,383	382,618	382,578
	増加率	△7.4%	△10.0%	△14.6%	△0.7%	3.9%	0.0%
Cincinnati	503,998	502,550	452,524	385,457	364,040	331,285	296,943
	増加率	△0.3%	△10.0%	△14.8%	△5.6%	△9.0%	△10.4%

(注1) 出典: United States Census Bureau (増加率は10年前との比較)

邦語によるアメリカの政治研究については、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の立ち遅れが指摘されてきた²⁹。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制度論はさらに希少となる³⁰。そのため、考察にあたっては、都市の縮小に対する政策対応をめぐる政治過程について、アクターと制度の相互作用に着目した比較事例分析を通じ

²⁸ 執政制度については、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市長の権限の強弱をはかる基準となり、強市長制と弱市長制に分類される。James H. Svara, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation* (Oxford University Press, 1990), p. 88. 選挙制度について、非政党選挙を採用するクリーブランドは地域団体と都市政府の摩擦を調整する強力な政党を欠いており、政党選挙を採用するセントルイスも選挙区を超えて効果的な動員をはかる政党マシンが欠如するなど、統一された一枚岩の政党組織は存在していなかった。両者ともに市議会では民主党が圧倒的な議席を保持し、マシン政治で力をつけた黒人政治家が存在していたものの、政党の影響力は徐々に希薄化していったのである。Lana Stein, *Holding Bureaucrats Accountable: Politicians and Professionals in St. Louis* (The University of Alabama Press, 1991), pp. 19,60.

²⁹ 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。John F. McDonald, *Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth* (Routledge, 2015).

³⁰ 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、平田の研究に対しては、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、比較政治制度論のアプローチを用いた優れた研究が蓄積されつつある。砂原庸介『地方政府の民主主義』(有斐閣、2011年)、曾我・待鳥、前掲書。

その特徴を明らかにする³¹。

2. オハイオ州クリーブランド

2.1 : Ralph Perk 政権 (1972~1977 年)

1968 年に全米の大都市で初めて黒人の市長となったストークスが側近のスキャンダルで失脚し、民主党が黒人同士の後継争いで分裂する中、1972 年に戦後初の共和党の市長として就任したのが、再開発に関する企業向け減免の廃止と公営の電力会社の売却の反対を公約に掲げた白人のラルフ・パークであった³²。前者は大企業に公平な負担を求め、後者は民営化に伴う値上げの貧困者への影響を懸念した点で、政策対応としては進歩主義的なものであった。当然ながらビジネスエリートに利益に反し、当初の官民関係は決して協調的ではなかったのである。

これらは歳入が人口減少や産業衰退で不足し、歳出圧力が貧困者の増大で高まるという財政状況と密接に関係するものであった。1970 年には前任のストークスが実施した所得税を増税するレファレンダム（住民投票）が否決されていたことから、パークは連邦政府補助金の獲得や地元銀行からの短期借入、市有資産の売却により歳入の埋め合わせを行っていた。民間企業からの投資で税収を増やすことが求められる中、パークは最終的に企業向けの減税と電力会社の民営化双方への反対を破棄し、商業地区の再開発に重点を移すことを余儀なくされる³³。民間の企業・財団の動きを踏まえた長期的な開発政策を開始し、電力会社の民営化についても 1977 年に市議会を通過したのであった³⁴。

もっとも、都市政府の内部における政策形成過程は複雑であり、単純に開発主義的な政策が志向されたわけではなかった。都市計画部長だったノーマン・クルムホルツらが「エクイティ・プランニング」を唱えていたのである³⁵。

「エクイティ・プランニング」は人口や雇用が失われ、都市が成長ではなく衰退している現実を認めたとて、最も大きな影響を受ける社会的弱者に幅広い選択肢を提供することを優先すべきとする計画思想である³⁶。クルムホルツなどの計画家は、1949 年のマスタープランが更新されておらず、都市が縮小計画にある中では、洗練された新しい計画や成長管理のための規制は不要であり、貧困や失業、劣悪な住環境や移動手段の欠如、人種の分離や差別が問題だと考えていた³⁷。そして、荒廃する近隣地区に対応すべく地域団体との連携をはかったのである³⁸。このような進歩主義的な主張が結実したのが、1974 年に都市計画委員会が発表した「クリーブランド政策立案レポート」であった。

³¹ 本稿では都市の縮小に対する都市政府の政策対応の分析を主眼とするため、都市の縮小の原因には言及しない。縮小都市研究の第一人者であるオズワルトは原因について、①脱産業化、②郊外化、③高齢化、④ポスト社会主義的移行の4つに分類している。Philipp Oswalt, *Shrinking Cities: Interventions* (Hatje Cantz Verlag, 2009).

³² Robert Bardock, "City to Be Largest Led by GOP Mayor," *Cleveland Plain Dealer* (November 4, 1971).

³³ Robert B. McGruder, "City Income Tax Head for Loss," *Cleveland Plain Dealer* (November 4, 1970); "Time Changes Ralph Perk," *Cleveland Plain Dealer* (September 25, 1977).

³⁴ Alana Baranic "Former Mayor Ralph Perk dies of Cancer; led Cleveland in '70s," *Cleveland Plain Dealer* (April 22, 1999); Andrew M. Juniewicz, "Council on Muny," *Cleveland Plain Dealer* (May 24, 1977).

³⁵ クルムホルツは 1969 年にストークスがピッツバーグの都市計画部から呼び寄せた人物であり、ストークス、パーク、クシニッチの3人の市長に仕え、都市計画部門の強化に貢献してきた。Catherine Kissling, "Former Planning Director Still Sees Need for Equity," *Cleveland Plain Dealer* (August 19, 1990).

³⁶ Norman Krumholz, "Make No Big Plans," Robert W. Burchell and George Sternlieb eds., *Theory in the 1980's: A Search for Future Directions* (Center for Urban Policy Research, 1978), p. 30. 伝統的な計画は新規の開発需要が商業地区のオフィスを除いてほぼ見られず、ほとんどの近隣地区が荒廃している中で役に立たないと考えていた。Norman Krumholz and John Forester, *Making Equity Planning Work: Leadership in Public Sector* (Temple University Press, 1990), p. 41.

³⁷ Norman Krumholz, "Government, Equity, Redistribution, and the Practice of Urban Planning," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), pp. 311-312.

³⁸ 例えば、反戦運動を母体とする地域団体が市議会で議論されていた減免への反対運動のきっかけとなった。Katharine Hatton, "3 Tax-Break Case Histories," *Cleveland Plain Dealer* (July 31, 1977).

「限られたリソースの中で、選択肢がほとんどない個人や団体の選択肢を広げること」を最優先課題とした当該レポートは、都市問題を再定義し、住宅、交通、開発などの政策転換を訴えるものであった³⁹。中でもコミュニティ開発については、都市の成長能力の強化ではなく、生活の質を高めることに焦点を当てるべきと主張し、それには物理的な荒廃に苦しむ近隣地区が重要になると述べたのである⁴⁰。荒廃の最終段階ではなく初期段階にある近隣地区のエリアにおいて、既存住宅の保存や修復を含む投資を優先的に行うべきで、都市政府が開発投資から得た税収などの歳入は近隣地区の改善に使用されるべきと主張したのであった⁴¹。

このような考えの下、クルムホルツらが具体的に関与したのが先述の電力会社の売却や商業地区のオフィス開発である。電力会社の民営化については、パークに対し、単なる反対の助言だけでなく民間の電力会社の資産を買収することを提案している⁴²。また、税の減免については、1974年に地元の開発事業者によるプロジェクトが提案された際にその効果を疑問視し、都市計画委員会で、住民の新規雇用が保証されるまでは減免を認めない旨の決定を行っている。これに対し、プロジェクトを歓迎していた市議会、とりわけビジネスエリートとの結びつきが強かったジョージ・フォーブス市議会議長は反発し、3分の2を超える議決で都市計画委員会の決定を覆したうえで、クルムホルツの辞任を呼びかけたのであった⁴³。クリーブランドは執政制度で強市長制を採用しているにもかかわらず、市議会が定数の大きい33の選挙区制の選挙制度を採用していることで、選挙区の利益を追求する市議会議員のとりまとめや調整を行う市議会議長が強大な影響力を有していたのである⁴⁴。

なお、都市の縮小に関しては、クルムホルツを中心に人口や雇用が近い将来に戻るとの幻想に対抗する「建設的な縮小政策 (policy for constructive shrinkage)」を開始している⁴⁵。中でも、税金が滞納されて荒廃する土地を都市政府が保有するランドバンク法案が、地元財団などの協力による州政府へのロビー活動で全米に先駆けて成立している⁴⁶。さらに、課税基盤が減少する中で所有資産の管理コストを減少させつつ、社会的弱者が低運賃で利用できる保証を取り付けながら、公共交通機関をより広域の主体に移管したほか、都市政府が所有するエリー湖の公園を州政府に貸与したのであった⁴⁷。パークも政権末期に人口減少を批判された際、「市民は豊かになって郊外に移動したが、都市から仕事が失われたわけではない」と反論したのである⁴⁸。

³⁹ Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Policy Planning Report* (Cleveland City Planning Commission, 1975), pp. 19-37.

⁴⁰ そのうえで、限られた狭いエリアに大規模な補助金を投入するのではなく、都市全体に対して特定の種類の支出を増加させるべきであるとし、住民の雇用や都市政府の歳入を増加させることにつながる投資の必要性を主張していた。また、家屋や土地などの私的財産の所有者の維持や放棄にかかる法的責任を強化すること、ランドバンクを提供することに言及していた。 *Ibid.*, pp. 39-44.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 42-43.

⁴² 電力変速装置の買収を提案し、パークに却下されている。Norman Krumholz, "A Retrospective View of Equity Planning," *Journal of the American Planning Association*, vol.48, no.2 (1982), p. 169.

⁴³ *Ibid.*, pp. 168-169.

⁴⁴ 市議会議長が重要な法案や人事などを市議会と交渉する際の窓口となり、市長と同等の強大な権限を有するようになったのである。Krumholz and Forester, *op.cit.*, p. 70. 中でも、フォーブスは連邦補助金や委員会ポストの市議会議員への割当・配分を通じて権力基盤を構築し、自身と同じ黒人有権者に対するマシーン政治を展開するとともに、ビジネスエリートとも税の減免を通じて政治的に結びついていた。William E. Nelson, Jr, "Cleveland: The Evolution of Black Political Power," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), pp. 286-288

⁴⁵ Norman Krumholz, "The Aging Central City: Some Modest Proposals," Subcommittee on The City of The Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, *How Cities Can Grow Old Gracefully* (U.S. Government Printing Office, 1977), pp. 99,101-102.

⁴⁶ セントルイスの政策を参考に差押えの手続きを簡素化して時間を短縮し、所有権を都市政府が取得することで荒廃した土地をその活用が見込めるまで保全・管理できるようにしたのであった。Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp. 102-122; Krumholz, "A Retrospective View of Equity Planning," p. 171.

⁴⁷ エリー湖の公園の貸与についてはパークが躊躇したため、クルムホルツは失敗した際の責任を負うために自らタスクフォースの議長への就任を志願したのであった。Krumholz, "A Retrospective View of Equity Planning," pp. 169-170.

⁴⁸ "Time Changes Ralph Perk," *Cleveland Plain Dealer* (September 25, 1977).

2.2 : Dennis Kucinich 政権 (1978~1979 年)

クルムホルツらの「エクイティ・プランニング」が社会的弱者に配慮するものであったのに対し、そのような人々、すなわち、草の根の市民や地域団体に支持されて市長に当選したのが、元市議会議員のデニス・クシニッチであった⁴⁹。クシニッチは政党やメディアの支持を得ずに立候補し、選挙戦において、市が所有する電力会社の売却の凍結や企業向けの税の減免の終了、商業地区ではなく近隣地区に集中的に資源を投入する必要性を訴えたのである⁵⁰。その背景には、都市の成長が見込めない状況下では、政治家は企業にサービスを提供するか住民にサービスを提供するかを選択する必要がある、成長の問題を分配の問題に置き換えるべきとする考えがあった。このような主張を有権者に直接訴えることで、政治的に阻害されている貧困者と労働者、白人と黒人を結び付けて動員し、増税に反対しながら企業に公正な税の負担を求め、市民サービスの維持にかかる必要な歳入を確保しようとする「アーバン・ポピュリズム」が展開されたのである⁵¹。クシニッチは、「クリーブランドはビジネスエリートに反対にも関わらず、都市政府がサービスを向上させて生活の質を改善できるか、という概念をテストするための政治的な実験室である」と述べ、安い賃金や税金を求めて移転する企業を批判したのであった⁵²。それまでの大規模開発プロジェクトは市民の軽視や貧困という犠牲のうえに成り立っていると考え、市議会議員時代からクルムホルツらと緊密に連携し、「クリーブランド政策立案レポート」に共感していたのである⁵³。

ただし、実際に政権運営が進んで行くにつれ、クシニッチの人種間分断を癒す能力の欠如が露呈する。クルムホルツが連邦補助金を「近隣地区の住宅支援のための行動プログラム」に活用し、財源の投入を5つの中低所得者層エリアに限定しようとした際、クシニッチは自身への政治的支持の有無で配分を決定しようとしたのである⁵⁴。結果的にクシニッチは市長選挙時に支援を受けた近隣地区の有権者を組織化することができず、地域団体による進歩主義的な政治運動は後退してしまっていた⁵⁵。

それまで無視されてきた人々との連携を訴えたクシニッチは、都市政府の幹部に自身と同じ若い人材を登用し、ビジネスエリート、メディア、市議会と対立していた⁵⁶。まず、商業地区の再開発プロジェクトに対する税の優遇については、公約どおり、市議会から新規に送付されてきた議案に対して拒否権を行使し、ビジネスに親和的な開発政策を支持するフォーブス市議会議長の激しい反発に直面している。

⁴⁹ Joseph Wagner, "Jesting Kucinich Jabs for Next Round," *Cleveland Plain Dealer* (October 6, 1977).

⁵⁰ 市長選挙では、政党に依存している対立候補に対し「[政党の]ボスが市長を選んだら、市長のボスは誰になるのか」との批判を展開していた。Joseph Wagner, "Jesting Kucinich Jabs for Next Round," *Cleveland Plain Dealer* (October 6, 1977).

Joseph Wagner, "Promises Apart," *Cleveland Plain Dealer* (November 7, 1977). 電力会社の売却については、選挙以前より反対する団体を組織して活動していた。"Kucinich Files Petitions for Vote on Muny Sale," *Cleveland Plain Dealer* (July 1, 1977).

⁵¹ Dennis Kucinich, *A Prayer for America* (Thunder's Mouth Press, 2003), p. 5.

⁵² Thomas J. Brazaitis, "Business, Government, Media: Kucinich Rips 'Bigs' in D.C. Press Club Talk," *Cleveland Plain Dealer* (September 29, 1978).

⁵³ クルムホルツはクシニッチが「都市計画について知っていることは、すべて都市計画の職員から学んだ」と述べたと回顧している。Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp. 54-55.

⁵⁴ クルムホルツは財源に限られる中でターゲットをより進化させ、連邦補助金の配分に適用すべきと考え、①明らかに荒廃しているが回復可能な近隣地区で、②比較的持ち家率が高く、③コミュニティの意識が強く、④居住者の収入が市の平均を大きく下回っていない、といった基準で、市長と市議会の政治的な合意によってエリアの選択がなされるプロセスを提案していた。Pierre Clavel, *The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984* (Rutgers University Press, 1986), pp. 89-90.

⁵⁵ Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp. 105.

⁵⁶ 若い幹部は聡明だが行政経験に乏しく、反ビジネス的な政権運営が大企業の移転につながったと批判されていた。Joseph Wagner, "Kucinich's Cabinet: Young, Forceful," *Cleveland Plain Dealer* (November 13, 1977); Michael Kelly, "Diamond Shamrock to Leave Area," *Cleveland Plain Dealer* (May 30, 1979).

また、ビジネスエリートとの間では借入金の借り換え交渉で公営の電力会社の売却を求められている⁵⁷。地元銀行は競合する民間の電力会社の株主で、役員に人を送り込んでいたことから、借り換えと財政破綻を天秤にかけさせたのであった⁵⁸。従来から売却を主張し、クシニッチの公約に激怒していた市議会も、電力会社を売却するまで財政破綻を防ぐための増税を認めない立場をとっていた⁵⁹。もっとも、それは、民営化への反対を掲げていたクシニッチにとって到底呑めるものではなく、結果的に地元銀行は借り換えを拒否し、クリーブランドは全米の大都市で初めて財政破綻を迎えることになったのである⁶⁰。

なお、財政破綻後に市議会では妥協策として所得税の増税と電力会社の売却の2つ議案が通過し、レファレンダムが実施されることとなる。投票に向け、クシニッチは草の根のキャンペーンとしてボランティアを組織し、戸別訪問などで代替策として増税を訴え、最終的には投票で約2倍の差をつけ勝利したのであった⁶¹。有権者は電力会社の売却を否決し、所得税の増税を選択したのである。

2.3 : George Voinovich 政権 (1980~1989年)

1979年の市長選挙では共和党のオハイオ州副知事であるジョージ・ヴォイノヴィッチがクシニッチの再選を阻止することに成功する⁶²。「Together We Can Do it」というスローガンを掲げ、ビジネスエリートからの要請・支援により出馬したヴォイノヴィッチは、都市が抱える問題を克服するために官民の信頼関係を構築し、解決手段を確保することが重要であると考えていた⁶³。そのため、ビジネスエリートと「オペレーション改善タスクフォース」を立ち上げ、市政改革に着手し、マスタープランの改定など650の改善提案を含んだ報告書が提出されることとなったのである⁶⁴。

1989年に完成した「シビックビジョン2000」の商業地区計画では、オフィスや商業機能の強化、ホテル建設も含む観光・コンベンションの市場の強化、新たなエンターテインメントやスポーツ施設の開発、新規住宅の建設、歴史的建造物の保存などが盛り込まれ、後継の3人の市長にその実行が引き継がれていくこととなった⁶⁵。また、1991年に発表された「シビックビジョン2000」の全市計画では、人口が減少し、産業が衰退してきたことに触れ、中間所得者層の流出で将来は不透明であるとしつつも、再生の兆候が見られており、21世紀に向けた戦略的な決定で都市の発展の方向性を大きく変えることができると述べられていた⁶⁶。人口の安定化や雇用機会の拡大、課税基盤の強化などが目標とされ、開発による人種的・経済的な多様性の促進、子育て世帯を含む中間所得者層の維持・確保、近隣地区の住環境の改善などの政策が掲げられたのである⁶⁷。人口について、ヴォイノヴィッチ

⁵⁷ Kucinich, *op.cit.*, pp. XII-XIII.

⁵⁸ Joseph Wagner, "Cleveland Trust: Pay Up," *Cleveland Plain Dealer* (December 15, 1978).

⁵⁹ Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry, "The Ninety-Year War Over Public Power in Cleveland," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), pp. 144-145.

⁶⁰ Kucinich, *op.cit.*, p. 23.

⁶¹ *Ibid.*, pp. XIV-XV.

⁶² Joseph D. Rice "Voinovich Chosen as Instrument of Change," *Cleveland Plain Dealer* (November 7, 1979).

⁶³ George V. Voinovich, *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017), pp. 27-31.

⁶⁴ City of Cleveland, "Announcing the Operations Improvement Task Force," *Press Release from Office of the Mayor* (December 11, 1979); Operations Improvement Task Force, *Operations Improvement Task Force Final Report* (Operations Improvement Task Force, 1980).

⁶⁵ Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan* (Cleveland City Planning Commission, 1988).

⁶⁶ Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan* (Cleveland City Planning Commission, 1991), p. 3. 少子化・高齢化への言及もなされている。 *Ibid.*, p. 20.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 9-11.

は人口減少が政策の失敗であると非難された際には、「人口のカウントが過少である」として連邦政府に対し訴訟も辞さない構えで抗議を行っていたのであった⁶⁸。

クシニッチ政権の財政破綻で明らかのように、クリーブランドは恒常的な財政問題を抱えていた。そのため、ヴォイノヴィッチはタスクフォースの提案にもとづく市政改革を急務とし、歳出の削減のために市職員の削減を実施する。歳入の確保についても所得税を1.5%から2%にする増税案が、一度はレファレンダムで否決されたものの、1981年にその半分を債務の返済などに充てることを条件として可決にこぎ着けている⁶⁹。また、市議会やビジネスエリートに対する協調的な姿勢で、就任1年後には銀行から3,620万ドルの短期借入をとりつけ、1983年には全米債券市場への復帰に成功したのである⁷⁰。

ただし、そもそもの財政破綻の原因は政治の不安定性にあると考えられていた。クリーブランドの選挙制度は、市長と市議会議員の任期が2年と短く、市議会は定数33の選挙区制となっていた。マスタープランの改定がなされていないように、2年の任期は政治家にとって長期的な視点で効果的な政策を実施することを妨げ、再選につながる短期的な利益を追求することに主眼を置かせるものであった⁷¹。また、定数が大きい選挙区制の市議会は、分権的で労働者やマイノリティの利益を反映させやすい一方、まとまりを欠く多元主義的な政治が展開され、日常的に対立が生じる可能性を秘めていたのである⁷²。

その結果、先述のとおり、各市議会議員の利害を調整する市議会議員長のポストが重要となった。クリーブランドは執政制度で強市長制を採用しているにもかかわらず、市議会議員長が大きな影響力を有していたのである。そのため、ヴォイノヴィッチは市長に就任した際、フォーブスや民主党が支配する市議会と良好な関係を構築することに腐心したのであった⁷³。

以上のような問題に対し、タスクフォースの報告書でも改善策が提案され、それに触発される形で、ヴォイノヴィッチも政治制度改革を模索する⁷⁴。人口が長期に渡り大きく減少し、財政がひっ迫している中で長期に渡り定数を変更されていなかったことも定数の削減が求められる根拠となり、市長の権限を強化しつつ、市長と市議会議員の任期を4年とし、議員定数を21まで削減する改革案が市議会を通過し、レファレンダムで可決されたのであった⁷⁵。

⁶⁸ V. David Barth, "Forecast of Falling City Population Contains Solace," *Cleveland Plain Dealer* (March 30, 1987); Tom Andrzejewski, "Nothing to Brake Population Fall," *Cleveland Plain Dealer* (April 4, 1987).

⁶⁹ Joseph Wagner, "Tarnished City Fiscal Image Lingers," *Cleveland Plain Dealer* (November 19, 1980); Christine Jindra and Gary Clark, "62 Vote for Tax Boost; Voinovich Calls It Lifeline," *Cleveland Plain Dealer* (November 19, 1981). ヴォイノヴィッチが「増税しなければ、都市は衰退して崩壊し、回復には10年以上かかる」と訴え、市議会議員長のフォーブスの支持を取り付けた一方、前市長のクシニッチや後に市議会議員長になるウエストブルックからは反対が表明されていた。Christine Jindra and Gregory Moore, "Income Tax Hike: Life-or-Death Vote?" *Cleveland Plain Dealer* (February 1, 1999); Fred McGunagle, "Cleveland Climbs Out of Default," *Cleveland Plain Dealer* (August 15, 1999).

⁷⁰ Wagner, *op.cit.*; "Around the Nation: Cleveland Bond Issue Welcomed in Market," *New York Times* (July 1, 1983).

⁷¹ クルムホルツは、市議会は短期的な観点で開発の要求を扱い、長期的な計画の遵守から政治的に自由であることを好んでいたと述べている。Keating and Krumholz, *op.cit.*, p. 144. 1980年にクルムホルツの後任の計画部長となったハンター・モリソンも、就任後、政治的な内紛や強固な官僚主義、旧態依然とした条例に直面したと回顧している。Hunter Morrison, "Thirty-Five Years Later," George V. Voinovich, *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017), p. 80.

⁷² 「シビックビジョン2000」の策定でも市議会議員が重要視されていた。City of Cleveland, "Proposal for an Expanded Physical Development Capacity for the City of Cleveland," *City Record* (City of Cleveland, 1985).

⁷³ 「市長と市議会は共存関係にあり、共に行動した場合のみ市政を前に進めることができる」という信念で市議会と対峙し、徐々に協力してくれるようになったと回顧している。Voinovich, *op.cit.*, pp. 39-40, 47.

⁷⁴ Operations Improvement Task Force, *op.cit.*, pp. 1-4; Voinovich, *op.cit.*, p. 20.

⁷⁵ 21人まで定数を削減すれば、1950年と議員1人が代表する市民の数がほぼ同じとなり、30万ドルの経費を削減することにつながると主張したのとして、Thomas Vail, Roy O. Kopp and David L. Hopcraft, "Reduce City Council Size," *Cleveland Plain Dealer* (June 18, 1981).

2.4: Michael R. White 政権 (1990~2001年)

1990年に10年ぶりの民主党市長、19年ぶりの黒人市長として就任したのがフォーブスの弟子であるミシェル・ホワイトであった。新しい市議会議長である白人のジェイ・ウエストブルックと選挙前から協力関係を構築し、同じく立候補していた師匠のフォーブスとの激戦とを制したのである⁷⁶。ホワイトは人口の減少について、「完全に止めることができるというつもりはないが〔中略〕生活の質を向上させることができれば、チャンスはある」として、非常に難しいとしながらも解決を模索する意向を示し、治安の改善、人種の統合、住宅の建設、学校の改善、雇用の創出が鍵となると述べていた⁷⁷。特に、住宅の建設については、近隣地区の再生に向けた努力として新たな建設を目標に掲げ、購入者に対する減免や利子の削減策を実施している⁷⁸。また、荒廃した住宅を都市政府が地域団体と協力して調査し、必要に応じて取得・修理する「解体レビュープログラム」を開始したのであった⁷⁹。

一方、ホワイトは市長選挙で主要なビジネスエリートからの支援を受けておらず、官民関係の継続性が不安視されていた。そのため、当選直後から関係構築に腐心し、商業地区の複合スポーツ施設開発のための課税を支援することで、自身が敵対的ではないという姿勢を示したのである。税の減免を継続し、「シビックビジョン2000」を踏まえた劇場やホテルの建設を進めるなど、実際の政権運営ではヴォイノヴィッチやフォーブスの路線を継承したのである⁸⁰。近隣地区でも、当初は低所得者向けとされた住宅供給が中高所得者層向けにシフトし、市場経済的なアプローチにより大規模プロジェクトを奨励されるようになった。また、国勢調査で人口の減少が明らかになると、郊外都市との人口争奪競争を呼び掛けている⁸¹。「シビックビジョン2000」についても、1998年に「シビックビジョン・ビヨンド」として改定され、その中にコンベンションセンターやホテルの建設、商業地区への住宅供給による人口の増加などが盛り込まれたのであった⁸²。

3. ミズーリ州セントルイス

3.1: Alfonso J. Cervantes 政権 (1965~1973年)

公民権運動で、大都市における低所得者層の住民、とりわけ人種的マイノリティからの再分配政策を求める声が増大する中、4期目を目指した現職を民主党の予備選挙で破り、1965年に市長に就任したのは元市議会議長のアルフォンソ・セルバンテスであった⁸³。セルバンテスは商業地区の開発政策として、観光・コンベンション産業に着目したほか、ミズーリ州法の都市開発企業法による再開

⁷⁶ ホワイトはフォーブスの影を払拭することに努める一方、ウエストブルックとは当選後も良好な関係を維持し、重要な法案の成立に対する支援を獲得していた。Robert Vickers, "White Will Have to Play by New Rules," *Cleveland Plain Dealer* (November 9, 1999).

⁷⁷ Bob Becker, "A New Mayor, A New Vision," *Cleveland Plain Dealer* (January 2, 1990); Brent Larkin, "Cleveland Comes Back, People Don't," *Cleveland Plain Dealer* (September 4, 1990).

⁷⁸ Mark Russell, "White Wants Tax Breaks for Home Development," *Cleveland Plain Dealer* (January 3, 1991); Benjamin Marrison, "Funds Budgeted to Get Cleveland's Houses in Order," *Cleveland Plain Dealer* (February 8, 1991). ホワイトは市議会議員としてコミュニティ開発に関わった経験を有しており、市長選では「近隣地区の再生」を掲げて複数の地域開発会社(CDCs)から支援を獲得し、近隣地区の活動家をコミュニティ開発部長に任命していた。Mark Russell, "A Long-term Process: Urban Comeback Could Take Years," *Cleveland Plain Dealer* (March 10, 1991).

⁷⁹ Mark Russell, "City Policy Gives Rundown Houses a Second Chance," *Cleveland Plain Dealer* (April 7, 1991); Mark Russell, "Housing Fund is Tapped for Neighborhood Projects," *Cleveland Plain Dealer* (May 26, 1991).

⁸⁰ ただし、ホワイトは税の減免の対象を商業地区から近隣地区に徐々にシフトさせている。Bob Becker, "Mayor, City Council Seek Abatement Changes," *Cleveland Plain Dealer* (August 22, 1990); Mario Ortiz, "White, DeColibus Debate Tax Abatements," *Cleveland Plain Dealer* (August 2, 1997).

⁸¹ Bill Sammon, "Population Losses Tragic, White Says," *Cleveland Plain Dealer* (March 10, 1991).

⁸² Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Civic Vision and Beyond* (Cleveland City Planning Commission, 1998); Bill Lubinger, "Downtown Dream Unveiled," *Cleveland Plain Dealer* (May 14, 1998).

⁸³ Tim O'Neil, "Mayor Tucker Falls Short of Fourth Term," *St. Louis Post-Dispatch* (March 3, 2013).

発を促進している⁸⁴。これは、都市政府が「荒廃した (blighted)」エリアを指定し、再開発会社は計画を提出して承認されれば、都市政府の代わりに土地を収用して 25 年間の税の減免が受けられるというもので、都市政府と民間企業が一体となってプロジェクトを実施するスキームであった。ビジネスエリートからは称賛されたものの、民間投資の見通しの有無にあわせて恣意的に活用され、「住宅所有者や中小企業を犠牲にするものである」として、市議会議員からの激しい批判に直面している。十分な財政的基盤を有する大規模プロジェクトにしか活用できず、住宅建設を含む再開発計画では実現が難しく、問題のある真に荒廃した住宅エリアからは離れた再開発とされたのであった⁸⁵。市議会が全市的な利益よりも個別的な利益を追求しやすい選挙区制の選挙制度を採用する中、セルバンテスはコンベンションセンター建設の承認と引き換えに、反発する市議会議員の選挙区の住宅を改善する連邦補助金の割り当てを行うこととなったのである⁸⁶。

また、税の減免とは裏腹に都市政府の財政状況は決して良好ではなかった。1969 年には会計監査役のジョン・ペルカーが「近年の歴史の中で最大の財政危機にある」と主張し、セルバンテスがレファレンダムにより 1% の売上税を課すこととなっている⁸⁷。人口についても、セルバンテスは「1970 年代に増加するはずである」と述べ、開発政策が住民を呼び戻すと予想したにも関わらず、実際には減少の一途をたどったのであった⁸⁸。

そのような中、1972 年に実施されたのが、都市の活性化に 15 年間で 14 億ドルを使用する野心的な「セントルイス開発プログラム」であった。その特徴は、連邦政府の都市再生やモデル都市プログラムを除くエリアを予見可能な将来において再開発が見込まれない地域を「暫定行動エリア (Interim Action Areas)」と位置付け、1971 年にミズーリ州法により全米で初めて設立された「抵当流れの物件を所得、保有、管理、販売」するランドバンクの適用を受けるとしたことである⁸⁹。投資の対象エリアを限定する考え方を有したもので、地元紙が「都市はすべてを一度に行うことはできず、まだ衰退から救うことが可能なエリアからはじめなければならない」として計画部長のノーマン・マードックを称賛した一方、黒人コミュニティの指導者は都市政府への不満を有するようになったのであった⁹⁰。

3.2 : John Poelker 政権 (1973~1977 年)

1973 年の民主党の予備選挙で 3 期目を目指したセルバンテスを破り、市長に就任したのは、会計監査役を 4 期に渡って務めていたジョン・ペルカーであった。ビジネスエリートや白人有権者などからの支持で勝利し、シビック・プロGRESSと強固な関係を構築したのである⁹¹。そのペルカー政権で特筆すべきは、投資エリアを限定する「アーバン・トリアージ」の考え方で作成された「総合計画案

⁸⁴ Robert Sanford, "Cervantes Sought to Apply Rules Of Salesmanship in Office of Mayor," *St. Louis Post-Dispatch* (November 17, 1968); Robert Christman, "Mayor Outlines Goals: City's Future Ties To Job Rise," *St. Louis Post-Dispatch* (April 27, 1969).
⁸⁵ Colin Gordon, *Mapping Decline: St. Louis and the Fate of the American City* (University of Pennsylvania Press, 2008), pp. 196-197.

⁸⁶ Alfonso J. Cervantes, *Mr. Mayor* (Nash Publishing, 1974), p. 71.

⁸⁷ "Badaracco Wins in An Upset," *St. Louis Post-Dispatch* (April 2, 1969); "Sales Tax and Bond Win by Wide Margins," *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1970).

⁸⁸ Sally Thran, "Expert Not Alarmed By Population Drop," *St. Louis Post-Dispatch* (July 25, 1970).

⁸⁹ St. Louis City Planning Commission, *St. Louis Development Program* (St. Louis City Planning Commission, 1973). 州法の成立により都市政府は税金を滞納している資産を円滑に差し押さえ、税金を支払う買い手に引き渡すことができるようになった。Team Four Inc., *Citywide Implementation Strategies: The Draft Comprehensive Plan* (Team Four Inc., 1975), p. 17.

⁹⁰ "Save Unblighted Areas First," *St. Louis Globe-Democrat* (January 26, 1973).

⁹¹ Gerald Meyer, "Business Leader Supporting Poelker," *St. Louis Post-Dispatch* (January 21, 1973); Robert Christman, "Cervantes Is Defeated by Poelker; Bass Wins," *St. Louis Post-Dispatch* (March 7, 1973); Robert Christman, "Poelker and Bass Win Top Offices," *St. Louis Post-Dispatch* (April 4, 1973).

の都市全体での実施戦略」としての「チーム4プラン」である⁹²。1947年のマスタープランに替わる新たな総合計画の策定のために、都市計画委員会が契約したコンサルティング会社が作成した法律や建築に関する技術的なメモの1つで、1975年に都市政府に提出されたものであった⁹³。その特徴は、市内のすべてのエリアを住宅ストックの年数や状態、民間資金の活用可能性、人口の安定性などの基準により、「保全 (conservation)」、「再開発 (redevelopment)」、「枯渇 (depletion)」の3つに分類し、その違いに正面から向き合うことを推奨した点である⁹⁴。市の課税基盤を維持・拡大するため、「保全」、「再開発」、「枯渇」の順に優先付けを行い、各々で異なる政策を採用し、開発戦略を調整すべきと提唱したのであった。

特に「枯渇」エリアについては、「地域に残っている人々に提供するために、サービスと公共投資を調整する努力がなされなければならない。しかし、その努力は、市が再開発を開始することができ、すべきと決定するまで、新規投資を奨励することなく追求されるべきである」として、資源の投入が望ましくない旨が述べられていた⁹⁵。そして、そのためにランドバンクを活用することが重要とされたのである⁹⁶。また、伝統的に分離されてきた計画策定と政策実施にかかる都市政府の構造についても、1974年にコミュニティ開発庁 (CDA) が設立されたことで他都市と同様に集権化が進んでいるとしつつも、政策実施の権限がかつての都市計画委員会よりも弱いことから、他の部局とのさらなる統合をはかるべきと言及していたのであった⁹⁷。

「チーム4プラン」は当初公開されず、地元紙が市長室にプランのコピーを要求するも拒否されていた。そのため、地元紙は連邦政府を通じてコピーを入手し、1975年に「黒人のノースサイド地区に対するサービスを減らす戦略」として記事にしたのである⁹⁸。記事が公開されると、市議会議員を中心に論争が発生する⁹⁹。自らの選挙区の切り捨てにつながると感じた市議会議員が「セントルイスから黒人コミュニティを追い出すために設計されている」と批判したほか、黒人指導者も連邦補助金の配分においてノースサイド地区を不平等に取り扱うものであるとして反対を表明したのであった¹⁰⁰。1975年7月には「チーム4プラン」に反対するための団体が組織されたほか、市長選への再出馬を模索していたコンウェイも現職を非難する材料として活用したのである¹⁰¹。

このような論争に配慮したのが、1975年に発表された「暫定的包括計画」であった¹⁰²。草案の公

⁹² 「アーバン・トリアージ」の定義を整理した著作として、Patrick D. Cooper-McCann, "Urban Triage in Cleveland and St. Louis," *A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Urban Planning in the University of Michigan* (2013), pp. 4-16.

⁹³ S. Jerome Pratter, "Strategies for City Investment," Subcommittee on The City of The Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, *How Cities Can Grow Old Gracefully* (U.S. Government Printing Office, 1977), p. 79; Laura Kennedy, "Planning for a New St. Louis," *St. Louis Post-Dispatch* (March 20, 1978); Shirley Althoff, "Team Four Inc.: They're Partners in Urban Planning," *St. Louis Globe-Democrat* (November 16, 1969).

⁹⁴ Team Four Inc., *op.cit.* 都市の限られた資源を認識し、再成長の戦略にあわせた配分を提唱するものであったとコンサルティング会社のスタッフは回顧している。Pratter, *op.cit.*, p. 79-80.

⁹⁵ 「枯渇」エリアで調整されていない投資を許可・奨励することは、市の限られた資源を奪うだけであるとされていた。Team Four Inc., *op.cit.*, pp. 15-20. 「保全」エリアは民間投資を継続的に惹きつけて都市のより広範な復活を構築する基盤とするため、地域の外側に活性化を拡大することが重要とされ、「再開発」エリアは再開発の可能性はあるが長期的な成長を保証する基本的な経済力を欠いているため、大規模な公共投資と都市政府のリーダーシップによる民間投資の獲得が重要とされていた。Ibid., pp. 3-14.

⁹⁶ Ibid., pp.17-19; Pratter, *op.cit.*, p. 86.

⁹⁷ 都市計画委員会や美化委員会など都市政府の4部局を統合した CDA は連邦補助金の用途を決定して開発政策を実施する権限を有していた。"New City Agency For Plans, Development Is Approved," *St. Louis Post-Dispatch* (March 1, 1974).

⁹⁸ Philip Sutin, "Plan Said to Hurt Black Area in City," *St. Louis Post-Dispatch* (May 19, 1975).

⁹⁹ 「私たちはどのエリアを守るかを選択しなければならぬ」と擁護する意見も見られた一方、「都市政府はすでにチーム4の方針を採用している」との批判が展開されたのであった。Antonio D. French, "Quiet Conspiracy," *Public Defender* (October 3, 2002); Sutin, *op.cit.*

¹⁰⁰ "Opposition to City Growth Plan Urged," *St. Louis Globe-Democrat* (July 21, 1975). 「チーム4」は後に、都市政府からの公式発表がなかったためコメントや説明をすることができなかつたとし、非難は誤解にもとづくものであったと述べている。Team Four Inc., *op.cit.*, pp. ii-viii; Pratter, *op.cit.*, pp. 87-89.

¹⁰¹ "Housing Policies Will be Protested," *St. Louis Globe-Democrat* (July 22, 1975).

¹⁰² St. Louis Community Development Commission, *Interim Comprehensive Plan: Draft III* (St. Louis Community Development

開に際し、「非成長戦略の哲学や人種や年齢、性別や信条に関するあらゆる形態の差別を主張するいかなる計画や草案または戦略を拒否する」という声明を発表し、投資の対象を分類するような地図は掲載しなかったのである¹⁰³。

以上のような、「アーバン・トリアージ」の検討を行ったペルカーであったが、人口動態に対しては独自の見解を有していた。政権末期に、1970年から5年間で人口が大都市で最も減少したことが判明した際、「人口を失ったことは間違いないが、私たちの目標は、数ではなく、人口の質であるべきだ。密度が大きな問題であった85万人よりも55万人の人口でより質の高い都市を作ることができると思う」と述べていたのである¹⁰⁴。

3.3 : James F. Conway 政権 (1977~1981年)

ペルカーが再選を望まなかったため、後任をめぐる争いは前回の民主党の予備選挙でも立候補していたジェームズ・コンウェイ州上院議員とセルバンテス前市長の争いとなり、製造業の雇用や居住エリアの再生を強調したコンウェイが勝利する¹⁰⁵。コンウェイは1970年から5年間にかけて最大の減少幅となった人口については、「底を打った」として「産業の発展により雇用が生まれれば、近くに人が住むようになる」との見方を示していた¹⁰⁶。

再開発について、コンウェイは商業地区の利害関係者と緊密に協力し、1980年にはユニオン駅から旧郡庁舎まで伸びるモールを整備する連邦補助金の申請を準備していた。ところが、企業の投資や移転を呼び込む動きはユージン・マクナリー郡長官やレイモンド・パーッチ会計監査役との個人的な敵対関係によって妨げられることになる。郡政府はビジネスやエンターテインメントの場所としてセントルイスとは別に自らの郡域を積極的に宣伝していたのである。また、都市政府内部でも、市長、市議会議員、会計監査役が委員を務める見積・配分委員会が予算プロセスを統制することになっており、パーパッチやトーマス・ザイチ市議会議員の反対で商業地区の開発政策は頓挫させられている¹⁰⁷。執政制度で分権的な弱市長制を採用している影響が如実に表出したのであった。

なお、コンウェイ政権の中で、強い批判を受けたのが、黒人が多いノースサイド地区におけるホーム・G・フィリップス市立病院の閉鎖である。当時、セントルイスでは白人が多いサウスサイド地区にも別の市立病院が存在していた。ところが、メディケアとメディケイドが開始された1965年以降、それまで無保険者だった市民が民間病院にとっても魅力的な患者となり、市立病院の患者数が減少することになる¹⁰⁸。そのため、セルバンテスやペルカー政権においても病院を閉鎖する財政的な圧力が存在していたのであった¹⁰⁹。

Commission, 1975).

¹⁰³ “No-growth Policy Not Feasible, Group Says,” *St. Louis Globe-Democrat* (June 20, 1975); Philip Sutin, “Political Changes in Third City Planning Draft,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 22, 1975).

¹⁰⁴ “St. Louis’s Drop in Population Most Among Big Cities,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 14, 1977). ペルカーの補佐官であったルイス・ベラも「一般化してプラス要因とは言えない」との前提を置きつつ、「私たちは人口減少についてそれほど心配していない」、「より少ない人々が多くの資源を利用可能となるなど、必ずしも悪い兆候ではない」と述べていた。John Mcguire, “Area Officials Not Too Worried About Lack Of Growth Report,” *St. Louis Post-Dispatch* (January 20, 1977). ただし、ペルカーも人口減少を完全に受容していたわけではなく、黒人中産階級や白人の流出は危惧しており、CDAが「セントルイスが住むのに最適な場所である」と訴求するテレビCMを放映していた。John Mcguire, “New Campaign: Selling Of St. Louis,” *St. Louis Post-Dispatch* (August 27, 1976).

¹⁰⁵ Dana L. Spitzer, “Conway Elected Mayor by Big Margin,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 6, 1977).

¹⁰⁶ 市長選挙のキャンペーン中に「最近セントルイスに引っ越して古い家を購入し、再開発に深く関わっているかなりの数の人にとって」とし、人口が増加するとの見解を示していた。“St. Louis’s Drop in Population Most Among Big Cities,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 14, 1977).

¹⁰⁷ パーパッチは予算を住民に直接利益をもたらす公共料金の値下げに活用すべきと主張したのであった。Boyd, *op.cit.*

¹⁰⁸ Dana Spitzer, “Conway Avoided It on Phillips hospital,” *St. Louis Post-Dispatch* (July 4, 1976).

¹⁰⁹ Victor Volland, “Public Hospitals: Are They Still Needed?” *St. Louis Post-Dispatch* (September 17, 1979). コンウェイの前任のセルバンテスは、市内には黒人が多いエリアと白人が多いエリアそれぞれ位置する病院をどちらかに統合することは、困難であ

これに対し、コンウェイは1979年に医療サービスの統合によるコスト削減のためにフィリップス病院の閉鎖を決定する。人口が減少する中で、ビジネスエリートと一部の政治家は閉鎖を支持した一方、黒人のウィリアム・クレイ連邦下院議員やフィリップス病院を選挙区とする市議会議員など、主要な政治家が反対を表明することになり、1年以上にわたって抗議活動が展開されることとなった¹¹⁰。その結果、セントルイスの都市政治における黒人の重要性が明らかとなり、結果的にコンウェイの再選を阻む強い逆風となったのである¹¹¹。

3.4 : Vincent C. Schoemehl 政権 (1981~1993年)

1970年代後半から1980年代初頭にセントルイスは人口が減少し続けて荒廃し、悲観論があふれていた。1981年の市長選挙では再選を目指すコンウェイに対し、史上最年少の市長を目指した市議会議員のヴィンセント・シェーメルが「For a Proud St. Louis」というスローガンを掲げて、同じ民主党から立候補する¹¹²。選挙の数カ月前に会計監査役のパーチッチが亡くなったことを受け、その夫人を選挙運動の名誉会長に任命することでサウスサイド地区を、クレイ連邦下院議員と連携してフィリップス病院の再開を約束することでノースサイド地区を固めることに成功し、コンウェイに2倍以上の大差で勝利したのである。中立を保っていたトーマス・ザイチ市議会議員からの支持も獲得するなど、市長、市議会議員、会計監査役による分権的な弱市長制の執政制度と、市議会議員が個別選挙区の利益を優先する選挙区制の選挙制度を採用する中、シェーメルは安定的な権力基盤の構築に腐心したのであった¹¹³。

ただし、市長就任後、シェーメルは公約を果たすことはできなかった。フィリップス病院の再開のためには多額の費用がかかることが明らかとなり、市議会議員の過半数の賛成を得て病院を再開しないことを決定したことで、黒人有権者は裏切られたと感じるようになり、クレイとの関係も危機に晒すことになってしまったのである¹¹⁴。また、連邦補助金の配分について、「セントルイスが地域の貧困層の最終的な集積地になるべきではない」として、貧しい近隣地区ではなく裕福な近隣地区への投資を重視したのであった¹¹⁵。

フィリップス病院の再開をめぐる苦境に立たされたシェーメルであったが、開発に親和的な姿勢はシビック・プロGRESSをはじめとするビジネスエリートに好印象を与えていた¹¹⁶。実際には1970

ると述べていた。Alfonso J. Cervantes, *Memoirs of a Business Mayor*, Business Week (December 8, 1973). 特に、黒人コミュニティにとってフィリップス病院は「非白人地域のシンボル」であり、貴重な医療や仕事を提供してきたことが重視されていたのである。Spitzer, *op.cit.*

¹¹⁰ 黒人の市議会議員らが反対し、パーパッチも市議会議員の希望に従う旨を表明していた。David Fink, "Board Stands Firm On Hospital Budgets," *St. Louis Post-Dispatch* (October 21, 1978). クレイはマシーン政治と公民権運動によって力をつけたセントルイスで最も有名な元市議会議員であった。Tim Poor, "Tailoring His Legacy," *St. Louis Post-Dispatch* (January 25, 1998).

¹¹¹ Jo Mannies, "Schoemehl Pledges to Reopen Phillips," *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1981). クレイはフィリップス病院の閉鎖に反対した際に「コンウェイが再選を求めるときに黒人コミュニティは政治的な決断をしなければならないだろう」と述べていた。Fred W. Lindecke, "Clay Denies Black Leader Shrink Phillips Fight," *St. Louis Post-Dispatch* (September 5, 1979).

¹¹² Geof Dubson, "Alderman Schoemehl Enters Race To Replace Conway As Mayor," *St. Louis Post-Dispatch* (March 24, 1980); Jo Mannies, "No Household Word, But A Winner," *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1981).

¹¹³ *Ibid.* 高齢者・黒人・労働者からの票を獲得したことも勝利に貢献する要因となった。Jo Mannies, "Schoemehl Upsets Conway," *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1981); Jo Mannies, "Zych Assails Conway, Endorses Schoemehl," *St. Louis Post-Dispatch* (February 27, 1981).

¹¹⁴ Roy Malone "Hospital Shutdown Opposed," *St. Louis Post-Dispatch* (March 14, 1983); Gregory Freeman and Jo Mannies, "Clay Opposes New Hospital," *St. Louis Post-Dispatch* (May 11, 1983). フィリップス病院は築年数が古く、再開には閉鎖時に適用されていなかった州政府の基準を満たすための改修が必要で、シェーメルが選挙時にこの基準を知っていたかが問題となった。Jo Mannies, "State Demands On Phillips May Cause Schoemehl Shift," *St. Louis Post-Dispatch* (March 10, 1981).

¹¹⁵ シェーメルは住宅政策の不均衡を指摘された際に、「苦しんでいる近隣地区を再建する」という連邦補助金の精神に従えば「都市はすぐに破産してしまうだろう」とし、「それが、私の方針を拒否した理由であり、将来にわたっても拒否する理由である」と述べていた。Tim Novak and Phil Linsalata, "Opportunity Denied," *St. Louis Post-Dispatch* (December 8, 1991).

¹¹⁶ Peter Hermon, "Crossroads: Group's Role Under Scrutiny," *St. Louis Post-Dispatch* (August 4, 1991).

年代から着手されていた案件が多いものの、1980年代には、歴史的建造物であるユニオンステーションの再開発、ショッピングモールとしてのセントルイスセンターの開設、既存のコンベンションセンターの拡張など、商業地区において多くの大規模開発が結実したのである¹¹⁷。これらを踏まえ、シェーメルは1985年に「都市に多くの新規プロジェクトを惹きつけており〔中略〕ポジティブなトレンドは続くことから」「1980年代後半には減少してきた人口を増加に転じることができると思う」との楽観的な見方を表明することとなった¹¹⁸。

シェーメルは商業地区における大規模開発以外にも、街路の建設や修復、危険な空き資産の修理や取り壊しを実施している。中でも市長就任後にすぐに取りかかったのがセントルイスのイメージの向上に資する美観の改善と犯罪の抑制であった。まず、路地や道路の清掃と花や木の植樹を行う「ブライドサイト作戦 (Operation BrightSide)」が企業や個人から寄付を集め、若者の雇用を生み出すことにも成功している¹¹⁹。また、犯罪被害者や高齢者・障害者に対して無料で防犯グッズを提供し、地域団体に見回りのトレーニングを施す「セーフストリート作戦 (Operation SafeStreet)」は市民に安心感を与えることとなった¹²⁰。

このような政策を実施したシェーメル政権は市長と同じ若いスタッフで構成され、エネルギッシュかつ創造的であった¹²¹。弱市長制の執政制度から生じる分権性を克服すべく、多様な「作戦 (Operation)」を既存の官僚組織の外に設置して柔軟性を持たせ、政治的な敵を懐柔しつつ、味方には利益を与えたのである¹²²。市議会について、1983年に議員定数を28から16に減らす政治制度改革のレファレンダムが否決される中において、市長の影響力は実質的に強化されたのであった¹²³。

なお、シェーメルは郡政府との関係について、共和党のマクナリー郡長官と頻繁に公の場に登場して笑顔で握手するなど、地域の繁栄には良好な関係が不可欠であるとの認識を有していた¹²⁴。レファレンダムで市の有権者は可決し、郡の有権者によって否決されたものの、1982年には売上税の増税を共同で模索している¹²⁵。フィリップス病院の閉鎖への抗議に対しても、民間の非営利団体が運営する郡と市の地域医療センターの計画を発表し、市議会の承認を獲得したのである¹²⁶。また、都市の縮小についても、黒人と白人、富裕者と貧困者を調和させ、公教育の質を向上させることが、

¹¹⁷ Richard Weles, "On Track: Gala Gets Union Station Rolling Again," *St. Louis Post-Dispatch* (August 30, 1985); Barbara Buchholz, "Convention Upswing," *St. Louis Post-Dispatch* (November 21, 1984); Claudia MacLachian, "Dullsville?: Midwest Image Hurts St. Louis," *St. Louis Post-Dispatch* (December 12, 1988).

¹¹⁸ 急激な人口減少が進行しているとする専門家の見解に反するものであった。Gregory Freeman, "City Census May Rise, Mayor Says," *St. Louis Post-Dispatch* (January 4, 1985). 1989年には人口減少が鈍化していたため、「郊外都市への人口流出は終了しており」、「私たちが見ているのは高齢化による自然減である」として、学校の改善や治安の維持、家族が住みたくなる環境が重要との見方を示していた。Mark Schlinkmann, "Figure on Population: Housing Buoy Schoemehl," *St. Louis Post-Dispatch* (August 13, 1989).

¹¹⁹ Gregory Freeman, "31 Million Pounds Of Trash In Brightside," *St. Louis Post-Dispatch* (July 18, 1982).

¹²⁰ Gregory Freeman, "Mayor Details New Plan for Safe Streets," *St. Louis Post-Dispatch* (December 1, 1983). この他にも、シェーメルは、市の中心部をはじめとする近隣地区の住宅の再建に取り組む「インパクト作戦 (Operation Impact)」や子どもや若者向けのレクリエーション団体を支援する「チームワーク作戦 (Operation TeamWork)」など、多くの独自プログラムを立ち上げ、タウンミーティングなどで売り込んだのである。Philip Sutin, "'Operation Impact' Making Its Mark," *St. Louis Post-Dispatch* (June 12, 1983); Vincent C. Schoemehl, "City Offers A 'Team' Option," *St. Louis Post-Dispatch* (May 7, 1989).

¹²¹ Gregory Freeman, "Who's Who at City Hall," *St. Louis Post-Dispatch* (December 20, 1981).

¹²² ただし、批判的な市議会議員からは、前例のないほどに官僚組織を支配しており、「市長のためではなく都市のために働くという公共サービスの考え方が欠如している」、「新しい政治マシンの構築している」との指摘がなされていた。Jo Mannies, "Mayor's Clout," *St. Louis Post-Dispatch* (March 29, 1987).

¹²³ Gregory Freeman, "Top Race In City In Doubt," *St. Louis Post-Dispatch* (April 6, 1983).

¹²⁴ 郡と市のトップが協動的であることは珍しく、マクナリーもペルカーやコンウェイとの関係が良くなかったことを認めていた。

Karen Elshout, "Schoemehl, McNary: St. Louis' Odd Couple," *St. Louis Post-Dispatch* (March 28, 1982).

¹²⁵ 増税によって生み出される4,000万ドルを経済開発と観光や文化施設に活用する予定であった。Philip Sutin, "McNary, Schoemehl Say Tax Would Fuel Growth," *St. Louis Post-Dispatch* (January 27, 1982); Philip Sutin, "Construction Union Backs Half-Cent Tax," *St. Louis Post-Dispatch* (January 29, 1982).

¹²⁶ Mark Schlinkmann, "Mayor Predicts Passage For Contract On Hospital," *St. Louis Post-Dispatch* (September 18, 1985); Mark Schlinkmann, "Fight Over Hospital May Hurt School Campaign, Mayor Says," *St. Louis Post-Dispatch* (September 20, 1985).

子どもたちにとってだけでなく人口を逆転させるために必要であると述べたのであった¹²⁷。

3.5 : Freeman Bosley Jr. 政権 (1993~1997 年)

1993 年の市長選挙では白人の候補者が分裂する中、公民権運動のネットワークやリベラル派、クレイを含む黒人からの支持を集め、環境運動・プロチョイスの白人ボランティアを活用した民主党のフリーマン・ボズレー・ジュニアが市政史上初の黒人市長として当選する¹²⁸。

ボズレーが政権運営の基盤としたのは、黒人の専門職や起業家による成長親和的な戦略であり、公民権運動後の「黒人都市レジーム」と呼ばれるものであった。教育と住宅の問題を重要視し、人種差別撤廃への配慮を行ったほか、黒人が多いノースサイド地区に中低所得者向けの新規住宅の建設を促進したのである¹²⁹。

ただし、ボズレーの政権運営は順調であったとは言い難い。人口が当初は横ばいになると予想したものの、減少を止めることはできず、「懸念事項である」との見解を表明するに至ったのである¹³⁰。「黒人都市レジーム」自体もサウスサイド地区の白人の間では敵意を強めるものであり、1997 年の市長選の民主党予備選挙で敗れることとなったのである¹³¹。

短命に終わったボズレー政権であるが、政治制度を改革するための検討が行われていたことは特筆に値する¹³²。1993 年に市長に就任すると長年の衰退を食い止めるための勧告を行う特別財政委員会を設置し、その議長に市の銀行の最高経営責任者で H・W・ブッシュ大統領のいとこであったジョージ・H・ウォーカーを任命している¹³³。多様な意見が出された委員会で唯一のコンセンサスとなったのは市長の権限の強化であり、1996 年に都市政府の改革を提言する「ウォーカーレポート」が発表される。その主な内容は、選挙で選出される会計監査役を廃止し、財政運営を担当する副市長に置き換えることや、見積・配分委員会を廃止して予算編成の権限を市長に移管すること、選挙によって選ばれる郡の役職を市長が任命するように変更することであった¹³⁴。改革推進派は、人口が減少してきたにも関わらず、市議会の定数削減も含めて、他都市のように都市政府の形態を集権的にする憲章改革がなされていないことを問題視したのである¹³⁵。

¹²⁷ James N. Primm, *Lion of the Valley: St. Louis, Missouri, 1764-1980* (Missouri Historical Society Press, 1998), pp. 540-541.

¹²⁸ Jo Mannies, "Bosley, Jones Win Primary," *St. Louis Post-Dispatch* (March 3, 1993); Tim O'Neil, "White Vote Gave Edge to Bosley," *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1993).

¹²⁹ Clarence Lang, *Grassroots at the Gateway: Class Politics and Black Freedom Struggle in St. Louis, 1936-75* (The University of Michigan Press, 2009), pp. 232-233, 246.

¹³⁰ Bill Smith and Charlene Prost, "Population Loss Puts St. Louis In 43rd Spot," *St. Louis Post-Dispatch* (October 2, 1995); Robert Manor, "Area's Population Continues To Shift West And South," *St. Louis Post-Dispatch* (January 17, 1997).

¹³¹ Jo Mannies, "White Voters Gave Harmon Key Locking Up Victory," *St. Louis Post-Dispatch* (March 5, 1995).

¹³² セントルイスでは、1911 年、1950 年および 1957 年に、市長の権限を強化し集権的な都市政府を実現するための憲章改革が試みられるも、その度ごとに失敗していた。改革のプロセスがトップダウンでエリートによってコントロールされており、有権者の間では市長の権限を強化する改革はマイノリティや貧困者や労働階級の利益を傷つけると認識されていたことが原因であった。

Robert Cropf, Todd Swanstrom and Scott Krummenacher, "Déjà vu All over Again: Charter Reform Fails," James H. Svava and Douglas J. Watson, *More Than Mayor or Manager: Campaigns to Change Form of Government in America's Large Cities* (Georgetown University Press, 2010), pp. 263-264.

¹³³ Joe Holleman, "Bosley Picks 16 Experts to Study City Finance," *St. Louis Post-Dispatch* (April 29, 1993).

¹³⁴ ウォーカーは都市政府を「時代遅れで非効率」とみなして、「構造に変化がなかったために歳入の減少が継続している」としたうえで、「市長がほとんどの部門を直接管理できるようになることで、都市で起こったことに対してより責任を持ち、説明責任を果たすようになる」と述べていた。Carolyn Tuft, "Panel Recommends Streamlining City Government Under Mayor," *St. Louis Post-Dispatch* (September 6, 1996). 提言内容の多くは 2003 年の憲章改革のための利害関係者会議によって承認された論点と重複するものであった。Cropf, Swanstrom and Krummenacher, *op.cit.*, p. 270.

¹³⁵ Doug Moor, "Reformers Target City Bureaucracy," *St. Louis Post-Dispatch* (August 1, 2003).

4. おわりに

都市が縮小すれば、都市政府は財政的な危機に直面し、増税や資産の売却などによる歳入の確保や、職員の削減や施設の廃止などによる歳出の圧縮を求められるようになる。そのような中、「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になる。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についても個別的な利益より全市的な利益を追求しやすくなる定数の削減や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、都市政府において、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が明らかとなった。また、各都市ではランドバンクの活用や歴史的建造物の保全、郡政府との連携など、今日、縮小都市に対する対応として主張される取り組みもすでに見られていた¹³⁶。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。

とりわけ、1970年代にクリーブランドで見られた、「エクイティ・プランニング」による進歩主義的な政策は特筆すべきである。都市計画委員会が「政策立案レポート」を発表し、都市が成長ではなく衰退している現実を受け入れ、企業に公正な税の負担を求めることで歳入を確保し、社会的弱者向けへの配慮を優先しようとする取り組みが模索されていたのであった。多くは政治的な反発で頓挫したものの、1980年代半ば以降には「当時としては正しかった」と地元紙が評価し、「シビックビジョン 2000」に携わった計画家が「すべてが現在の政策に反映されているわけではないが、近隣地区への関与や貧困者のニーズが都市の計画や再開発の努力を特徴づけていると信じている」と述べたのである¹³⁷。シティマネージャー制ではなく市長制による執政制度を採用し、定数1の全市一区制の選挙制度によって選出される市長が草の根の市民や地域団体に支援されて当選した場合には、「都市の限界論」に反する「アーバン・ポピュリズム」のように、進歩主義的な政策が志向される可能性があると言えるのである¹³⁸。ただし、市長制では二元代表制の片翼を担う市議会の賛否も重要であり、市議会が定数の大きい33の選挙区制の選挙制度を採用する中、個別的な利益を調整することで強大な権限を有するようになった市議会議長がビジネスエリートと結びついていたことから、「政策立案レポート」のように社会的弱者を優先すべきとする主張は困難に直面したのであった¹³⁹。

¹³⁶ 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、都市が採用すべき戦略を提示したものと、Alan Mallach and Lavea Brachman. *Regenerating America's Legacy Cities* (Lincoln Institute of Land Policy, 2013), pp. 54-58.

¹³⁷ Tom Andrzejewski, "A City Plan That Got Something Accompanished." *Cleveland Plain Dealer* (January 25, 1986); Krumholz and Forester, *op.cit.*, p. 56. 「シビックビジョン 2000」でも、人口の減少や製造業の衰退が前提とされ、「2000年のクリーブランドは1950年よりも小さな都市になることは明らかであるが、都市の価値はその大きさではなく生活の質によって規定されることも明らかである」として、人口の「増加」ではなく「安定」が目標とされていた。Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan*, pp. 3,20-22. 1970年代の全盛期から鎮静化したものの、21世紀においても「エクイティ・プランニング」の精神は住宅やコミュニティ開発政策に影響を与え続けていると指摘した著作として、Robert M. Silverman, Kelly L. Patterson, Li Yin and Molly Ranahan, *Affordable Housing in US Shrinking Cities* (Policy Press, 2016), p. 80.

¹³⁸ 「アーバン・ポピュリズム」はクリーブランドに特有のものではなく、マシーン政治が衰退する中、近隣地区の地域団体がその機能を引き継ぎ、政治に関与することが求められる際の基本的なアプローチとなったとされている。Todd Swanstrom, *The Crisis Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism* (Temple University Press, 1985), p. 122.

¹³⁹ 市議会の定数が大きく、分裂しており、フォーブスが強大な権限を有していたことが、歴代市長が都市の衰退を食い止めることにほとんど影響を及ぼすことができなかった原因の1つであるとの主張として、Thomas S. Andrzejewski, "In Cleveland City Hall: Fragmented Council is Problem." *Cleveland Plain Dealer* (July 26, 1980).

また、1970年代にセントルイスの都市計画委員会が外部のコンサルティングに作成させた「チーム4プラン」のように、「アーバン・トリアージ」により投資エリアを限定する戦略は、地域の反発を生み出して、その実施に際して政治的な困難に直面し、正式には採用されなかった。このことは、「都市の限界論」にもとづく合理的な政策を市長が採用しても、選挙区制の選挙制度を採用している市議会で、自らの選挙区の利益が損なわれると感じた市議会議員が反発すれば、水泡に帰する可能性があることを示している。ただし、「チーム4プラン」は、後継の市長が黒人の多い地区の市立病院を閉鎖したり、公営住宅への連邦補助金の配分を拒否したりするなど、都市政府は衰退が明らかなエリアへの投資を避ける傾向があったことから、その方向づけが長期的に影響していたとの評価も存在する¹⁴⁰。もっとも、それは地域および人種間の対立や格差の拡大を生み出し、市長の再選を妨げる要因にもなっていた。セントルイスの市長は、弱市長制の執政制度において、市議会議員などの有力な政治家との間で雇用や契約の取引も含め、個別の地域レベルの問題に対応することにより、独自の支持連合を構築しなければならなかったのである¹⁴¹。1970年代におけるクリーブランドとセントルイスの事例は政治制度の影響も含めた政治的要因により「都市の限界論」の経済決定論的な見方を否定するものであったと考える。

一方、多くの場面で結果的に採用されていたのが開発政策であったことには留意する必要がある。2つの都市では、1970年代後半には都市政府のアクターから人口減少の現実を受容するような発言が見られたものの、1980年代以降は商業地区の開発や近隣地区の保全により人口減少が抑制されるか増加に転じるとの見込みを表明するようになっていた。実際には人口減少が止まらなかったにも関わらず、連邦政府による国勢調査の推計に疑義を唱え、市長が交代すれば再び人口増加の見通しが提示されるというサイクルが繰り返されてきたのである¹⁴²。クルムホルツは1970年代に「再選を利益とする政治家は自らの失策だと非難されることを恐れて人口減少の現実を認めることは難しい」と述べていたが、それは正しかったと言えるのである¹⁴³。むしろ、1980年代に長期政権を築いた市長は積極的な開発政策で都市の復活をアピールすることで再選を果たしていったのであった¹⁴⁴。

その官民連携による商業地区の再開発がクリーブランドで実現し、セントルイスで1度頓挫した原因は、市長がリーダーシップを発揮し、市議会議長を中心とする他の政治家と協力体制を構築できるかであった。執政制度について、セントルイスとクリーブランドはどちらも市長制を採用していたものの、クリーブランドは市長が予算事項に関する市議会への拒否権を有し、市議会の承認なく幹部職員を任命できる強市長制であったのに対し、セントルイスは市長と市議会議長と会計監査役で構成される見積・配分委員会での各種承認が必要とされる弱市長制であったことが、開発政策の実施の可否につながったのである。また、選挙区制による市議会の選挙制度についても、定数を削減するレファ

¹⁴⁰ 「チーム4プラン」は正式に採用されることはなかったが、都市政府が空間的に非常に不均一な形で投資を行うなど、その後も事実上の政策対応のアプローチになっていると示唆したものとして、J. Rosie Tighe and Joanna P. Ganning, "The Divergent City: Unequal and Uneven Development in St. Louis," *Urban Geography*, vol.36, no.5 (2015), p. 664.

¹⁴¹ Lana Stein, *St. Louis Politics: The Triumph of Tradition* (Missouri Historical Society Press, 2002), pp. 191,222.

¹⁴² ピッツバーグやミルウォーキーなど他都市でも同様の傾向が見られていた。Mike Movie, "Caliguiri Doubts Figures On Population Decrease," *Pittsburgh Post-Gazette* (April 15, 1977); Alan J. Borsuk and Leonard Sykes Jr., "City Population Lowest Since 1940," *Milwaukee Sentinel* (March 9, 2001).

¹⁴³ Norman Krumholz, "Cleveland: Problems of Decline Cities," Anthony J. Catanese and W. Paul Farmer eds., *Personality, Politics, and Planning: How City Planners Work* (Sage Publications, 1978), p. 76. 都市の縮小を受容することはタブーだとされ、アメリカでは人口を取り戻すことを目的とした経済戦略が最も一般的な反応であったとする見解として、Karina Pallagst, "The Interdependence of Shrinking and Growing," Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann and Cristina Martinez Fernandez eds., *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2014), pp. 60,63,74.

¹⁴⁴ ボストン、デトロイト、ピッツバーグ、パッファロー、クリーブランド、セントルイス、ニューヨークなどにおける都市の復活のシナリオは同じで、強力で多選された市長が実践的な政治の適用を通じて都市の財政的評判を回復し、ビジネス環境を改善して都市政府を強化することに専念したことであると述べたものとして、Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985* (The Johns Hopkins University Press, 1990), pp. 258-260.

レンドラムがクリーブランドでは可決され、セントルイスでは否決されたことは、その後、市議会議員の選好を開発政策に親和的なより全市的な利益に近づけるかどうかで差異をもたらしたと考えられる。1970年代後半から1980年代における政策対応については、「都市の限界論」が一定程度妥当するものの、政治家が開発政策をどの程度促進できるかは政治制度の影響を受けていたと言えるのである。

なお、執政制度について、セントルイスでは弱市長制を克服すべく、「作戦 (Operation)」として既存の官僚組織とは別の政策実施主体が設立されていた。強市長制を採用していたクリーブランドでも、先述のとおり、実質的な権限が強い市議会議員長の支持を得られなかったことが「エクイティ・プランニング」が頓挫した原因であった。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、その影響を克服・緩和しようと働きかけており、政治制度改革の模索も含めた動的な相互作用を有していた。この点が量的な研究では看過されていたと言えるのである。

その政治制度改革について、クリーブランドとセントルイスは1980年代に改革がなされたか否かで対照的だった¹⁴⁵。2000年代にもセントルイスでは市長の権限強化や議員定数の削減などを唱えた「ウォーカーレポート」にもとづくレファレンダムが否決され、クリーブランドでは議員定数を人口の規模に応じて削減するレファレンダムが可決されていたのである¹⁴⁶。

ただし、いずれの都市も全市一区制ではなく選挙区制を採用し続けていた点は留意すべきである。(表1)に記載したスノーベルトの諸都市では、執政制度は市長の権限を強化する集権的な強市長制への変更や維持が志向された一方、選挙制度はマイノリティや地域団体の声を反映しやすい分権的な選挙区制への変更または維持する形に収斂している¹⁴⁷。このことは、「はじめに」で言及した2つのトレンドの影響が併存し、「均衡と抑制」をはかる二元代表制の制度配置が都市政治にしっかり組み込まれていた証左とも考えられる。

政治制度改革について、セントルイスの「ウォーカーレポート」を執筆したリチャード・クロフは「市長の権限を強化することは少数派が都市政府から権利を剥奪されたと感じるリスクがあり」、「都市政府の合理化に加えて、市民の参画を強化するための改革も検討する必要がある」と述べている¹⁴⁸。都市が縮小している状況下では、政策対応を円滑にするための集権的なリーダーシップを強化するだけでなく、分権的な選挙制度や市民参画によってその正統性を確保することが求められる可能性がある。今後、事例の対象となる都市や期間を拡大することで明らかにすべき課題と考える。

¹⁴⁵ クリーブランドで定数削減が実現したのは、人口が減少しても定数が変わらないことに疑義を唱えた地元紙のほかに、「タスクフォース」のビジネスエリートや改革の必要性を訴える草の根の地域団体、フォーブスの影響力を削ぐことを意図した有権者からの複層的な支持があったことにある。Gary R. Clark, "Council Reduction Alliances Blend Odd Bedfellows," *Cleveland Plain Dealer* (June 28, 1980); Gregory L. Moore, "Council Cut Backers Say Time Was Right," *Cleveland Plain Dealer* (July 1, 1980).

¹⁴⁶ セントルイスではビジネスエリート主導の改革に対するマイノリティや地域団体からの反発や、職を失う可能性がある市議会議員からの反発が原因となった一方、クリーブランドではビジネスエリートが主張した定数の大幅な削減に関する署名が多数集まり、市議会議員がより穏当な削減案を提案して、採用されたのであった。Cropf, Swannstrom, and Krummenacher, *op.cit.*, p. 271-274; Henry J. Gomez, "Cleveland City Council Reduction Close To Approval," *Cleveland Plain Dealer* (November 4, 11).

¹⁴⁷ 例えば、執政制度についてミルウォーキーやシンシナティでは強市長制への変更がなされたほか、選挙制度についてデトロイト、ボストン、ピッツバーグでは全市一区制から(混合制も含む)選挙区制への変更がなされている。

¹⁴⁸ Robert Cropf and Todd Swannstrom, "It Means More Than New Flowcharts for Bureaucrats," *St. Louis Post-Dispatch* (August 17, 2003).