



Title	都市の縮小とアメリカ市政-中西部・北東部の諸都市を事例として-
Author(s)	寺谷, 渉
Citation	大阪大学, 2023, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/91974
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

論文内容の要旨

氏 名 （ 寺 谷 渉 ）	
論文題名	都市の縮小とアメリカ市政 —中西部・北東部の諸都市を事例として—
論文内容の要旨	
日本において都市の人口減少や産業衰退が問題となる中、欧米を中心に「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」などと定義される「縮小都市(Shrinking Cities)」研究が学際的に興隆している。 本論文では「縮小都市」研究の中で乏しいとされる都市政府の政策的対応に関する研究として、戦後、日本に先駆けて人口減少や産業衰退を経験したアメリカ中西部・北東部の諸都市を対象とした比較事例分析を試みる。具体的には、クリーブランド、セントルイス、ボストン、ピッツバーグ、ミルウォーキー、ミネアポリスの6都市について、1970年代～1990年代に「都市政府がどのような政策的対応を講じてきたのか」「政策的対応は何に規定され、都市ごと・時代ごとの差異を生み出した要因は何であったのか」という問いを設定し、公文書や新聞記事、回顧録を活用しながら、アクターと制度の相互作用に着目し、政治家がリーダーシップを発揮しつつ、政治・行政制度の影響を受けながら都市の内外で協調・対立する過程を考察する。 まず、「都市政府がどのような政策的対応を講じてきたのか」という問いに対しては、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も配慮して地域団体と連携した分権的な開発政策あるいは再分配政策を採用するかで相克・選択が見られたことを明らかにする。具体的には、クリーブランドの社会的弱者に配慮したエクイティプランニング、ボストンの低所得者向け住宅の建設を開発の条件とするリンケージ、ミネアポリスの荒廃した近隣地区の活性化プログラムなどといった進歩主義的な政策が志向される事例が発生していたこと、セントルイスやミルウォーキーでは、投資を促進するエリアを限定するトリアージ戦略が地域の反発を招いて実行の際に政治的な困難に直面したことを取り上げる。そのうえで、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わけではなく、内生的な政治要因が政策的対応に影響し、権限を保持する政治家がリーダーシップを発揮しながら、影響力のあるビジネスエリートなどと円滑な調整を行えるかが重要だったと結論づける。 一方で、多くの都市で結果的に採用されていたのは開発政策であり、一部の例外を除き、各都市の計画のほとんどは経済成長や人口増加を前提としたもので、それが近年の商業地区を中心とした人口の都心回帰につながったことも指摘する。特に人口に関しては、市長が就任当初は減少が抑制されるか増加に転じるとの見通しを示すものの、実際には減少が継続し、それでも国勢調査局の調査に疑問を呈して、再び次の市長が同様の見通しを提示する、というサイクルが繰り返されてきたことを明らかにする。 また、都市政府の商業地区を中心とした開発主義的な政策的対応は、21世紀に見られる格差や分断の深刻化につながった可能性を有する一方、各都市における歴史的建造物の活用やコミュニティ開発会社の育成のほか、クリーブランドやセントルイスで発生したランドバンクやミネアポリス都市圏での歳入分与など、単純な開発政策とは異なり、今日の「縮小都市」研究で政策的対応として主張される取り組みがすでに発生していたことにも言及する。 次に、「政策的対応は何に規定され、都市ごと・時代ごとの差異を生み出した要因は何であったのか」については、政治家の選好・リーダーシップに影響を与える執政制度・選挙制度のもとで展開される都市政治により差異が生じたことを考察する。開発政策の促進には1人の政治家がトップダウンでリーダーシップを発揮する集権的な執政制度が望ましいため、ビジネスエリートの支持も受けつつ、ミルウォーキーやミネアポリスで見られた幹部職員に対する任命権の強化や、セントルイスにおける予算編成権の一元化、クリーブランドにおける任期の長期化・議員定数削減など、市長の権限強化が模索されていたことを論証する。一方、集権的な執政制度でも、地域団体の支	

援を受ける場合などはクリーブランドやボストンのように「成長と分配」を争点としたり、ピッツバーグやミネアポリスのように財政改革や「小さな政府」の視点で開発政策に異議を唱える市長が登場したことにも言及する。

そのうえで、二元代表制では市長は権限が強くても必ずしも自らの選好を実現できたわけではないとして、市議会の選挙制度に着目し、選挙区制を導入する分権的な改革がなされたり、選挙区制が維持されたりするなど、マイノリティや地域団体の声を反映し、都市全体ではなく個別地域を考慮するボトムアップのインセンティブが残留していたことを論述する。選挙区制が導入されて地域との結びつきが強まったボストンではリンケージが採用され、ピッツバーグでは商業地区の再開発への反対運動が展開されていたことを明らかにする。また、選挙区制が維持されたセントルイスやミルウォーキーでは議員が自らの選挙区の切り捨てにつながる市長のトリアージ戦略に反発し、クリーブランドでは市議会議長がビジネスエリートと結びついて市長と電力会社の民営化で対立したほか、ミネアポリスではリベラル派の議員の当選が近隣地区活性化プログラムを生み出し、ミルウォーキーでは人種差別的な慣行を禁止する議員条例が提出されていたことを取り上げる。

以上の事例研究を踏まえ、スノーベルトの諸都市は、「集権的な執政制度」と「分権的な選挙制度」に収斂し、二元代表制による抑制と均衡が作動する中で、政治家の選好が抑制・促進されてきたと結論づける。

ただし、政治家は制度の影響を一方的に享受していたわけではなく、制度的な影響を克服しつつ、市長の権限を強化するため、ピッツバーグ・ミネアポリスでは半官半民の再開発主体が設置され、ボストンやミルウォーキーでは、市長が行政組織を再編して恩顧主義的な権力基盤を確立し、セントルイスでは他の政治家の統制を受けないよう既存の官僚組織の外部にタスクフォースを設置したことにも言及する。反対に、クリーブランドでは、市議会議長が選挙区制の議員をとりまとめてビジネスエリートと連携することで、強市長制の影響を緩和して進歩主義的な市長に対抗したり、ミネアポリスで市議会が再開発主体を自らの管理下に置くように変更したりするなど、権限をめぐる駆け引きが発生しており、政治家は制度から影響を受けるだけでなく、その影響を克服・緩和しようと働きかけ、制度の改革を行うなど、動的な相互作用が働いていたことも明らかにする。

最後に、本研究の学術的貢献を整理する。まず、都市の政策的対応に関する支配的な学説として、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求するという「都市の限界論」に言及する。政治的アクターが果たす役割を過少評価し、開発政策以外が実施される可能性があることを十分に説明できていないとの批判に触れ、本研究では、都市政府がビジネスエリートと連携し、商業地区を中心とした開発政策を促進するという点で「都市の限界論」が一定程度妥当するものの、都市政府は単純に開発政策を追求してきたわけではなく、開発主義的な政策に対する批判や進歩主義的な政策の主張が見られ、開発政策を志向する程度や時期が異なったことを明らかにし、政策への政治的支持が不可欠であるとして先行研究を修正する。

次に、アクターに注目した研究として、企業などのアクターは単独では自らの利益を実現できないため、政治的なリーダーと結びつく必要があるとする「政策企業家論」や、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、市民に訴える「ポピュリズム論」を紹介する。これらは、概念が多義的かつ曖昧であり、都市によって異なる時期に異なる政策的対応を志向する市長が誕生したことを十分に説明できていないとの問題点を有することから、事例研究を通じて、再選を追求する政治家が執政制度・選挙制度による制約を受けながら政策の方向性を変更させることを明らかにしたことに言及する。

さらに、制度については、執政制度に関して、市長制のほうがシティマネージャー制よりもビジネスエリートと交渉するリーダーシップの発揮が安易であるとする見解や、選挙制度に関して、政治家は全市一区制のほうが全市的な利益に関心を有し、選挙区制のほうが個別地域や支援団体の利益を追求しやすいとの先行研究に触れる。後者のほうが地理的な代表性を確保できて少数派の意見を代弁し、再分配政策をとりやすいとの主張も存在するものの、制度が政策的対応に与える因果関係を否定する定量的な研究が存在するなど、評価が定まっていないことを指摘する。そのうえで、定性的な事例研究の記述を通じ、制度的な制約を克服するために政治家が政治・行政制度の改革も含めてリーダーシップを発揮している実態など、定量的な分析では見逃されていたアクターと制度の動的なメカニズムを明らかにしたことに言及する。

本研究は、アメリカ政治研究で希少な公共政策や政治制度に関する比較のアプローチを採用した研究であり、都市政治研究が一般的な政治研究から乖離しているという批判にも対応するものである。対象国や期間の拡大による比較事例分析の深化、定量的な統計分析による理論の確立、専門性の政治や大統領制化、都市ガバナンス論などを踏まえた考察を今後の検討課題として挙げたうえで、日本の都市に対する含意を提示し、考察を終える。

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏 名 (寺 谷 渉)			
	(職)	氏 名	
論文審査担当者	主 査	教 授	中 嶋 啓 雄
	副 査	教 授 (法)	上 川 龍 之 進
	副 査	教 授	蓮 生 郁 代

論文審査の結果の要旨

この博士号請求論文は、アメリカ合衆国の中西部・北東部、いわゆるスノーベルトに位置する20世紀中葉以降、21世紀初めにかけて、人口が大幅に減少した六つの都市を研究対象として、そうした「縮小都市 (shrinking cities)」において、どのような政策的対応が取られ、また、それは何に規定されてきたのかを研究の問いに掲げた比較事例研究である。具体的にはクリーブランド、セントルイス、ボストン、ピッツバーグ、ミルウォーキー、ミネアポリスを取り上げ、そうした諸都市の行政文書や市長などの回顧録、新聞・雑誌記事を一次資料として活用している。同論文はヒト・モノ・カネの流れを制御できない都市政府は、民間投資の誘発等をめぐる激しい競争を余儀なくされ、再分配政策ではなく経済成長を追求するという支配的学説「都市の限界論」(P・ピーターソン)を修正することに一定程度成功し、また「都市の限界論」に即した政策的対応が必ずしも取られてこなかった理由をとりわけ執政・選挙制度に着目して明らかにしている点にその学術的意義がある。

全体の構成としては、まず1章で広く縮小都市およびその研究の現状が概観され、先行研究として「都市の限界論」に加えて、制度面では「成長マシーン論」や「都市レジーム論」、行為主体については「政策企業家論」や「ポピュリズム論」の問題点が指摘され、定量的研究を通じてもたらされた知見も援用して、政治制度に焦点を当てつつ、行為主体との間の動的メカニズムを明らかにする必要性が述べられている。その上で上述の研究の問いが掲げられ、また、1950年時点で人口が50万人以上100万人以下、かつ2010年時点で人口が30万人以上という事例の選択基準が明示されている。以下、上記六都市の政策的対応とその理由が上記の枠組みにおいて各章(2～7章)で詳細に検討され、最後の8章では各事例研究ならびにそれらの比較の考察が結論としてまとめられている。

同論文は、これらの六都市ではいずれも市長の権限強化が図られる(例、弱市長制から強市長制へ)一方、全市一区制から一般に地域住民の声が反映されやすい選挙区制への移行や選挙区制の維持がなされたことを指摘する。そしてその結果、二代表制の下、抑制均衡が作用し、さらに従来、看過されてきた政治制度と行為主体の間の相互作用を通じて、1970年代以降、ニューディール以来の自由主義的コンセンサスが崩壊し、1980年代以降、新自由主義が台頭する中、「縮小都市」でもマイノリティ、社会的弱者や地域団体の声を反映した富の再分配に重きをおく革新主義的政策が採用される余地があったことを優れて実証的に解明している。

都市政治研究は政治研究一般からの乖離が指摘され、また戦前を対象とした実証的研究に比して、戦後を取り上げたものは少ない。また、論文執筆者は日本の「縮小都市」の行方をさぐるべく合衆国の事例を検討するという明確な問題意識を持ち、同国の「縮小都市」の性格を詳らかに明らかにしている。1960年代から70年代にかけての合衆国の諸都市では連邦政治とは異なる政党政治が展開されている可能性があり、さらに市長と市議会との関係が非公式に政党によって統制されている場合もありうる。また、市長選と市議会選の投票率の相違が、それぞれの当選者の性格や行動を規定する可能性も指摘できる。事例の選択基準とも関連して、他の社会・経済的要因(産業構造、ホワイト・フライト(郊外への白人の移住)とも密接に関係する郊外化の性格、人口減少率、非白人率、貧困率、犯罪率)をいかにさらに緻密に組み込むかも課題であろう。そうした意味でさらなる理論的精緻化がなされるべきであるという恨みは残るが、様々な政治学的理論・概念を用いたきわめて詳細な比較事例研究に基づき、合衆国の「縮小都市」では革新主義的な再分配が一部なされたと指摘している点は政策的インプリケーションにも富んでおり、審査委員会は一一致して提出された論文は博士(国際公共政策)の学位を授与するに値すると認定した。