



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

博士論文

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—

令和4年度

寺谷 渉

大阪大学国際公共政策研究科

目次

I 問題の所在

1. はじめに	1
(1) 都市の現状	1
(2) 研究の目的	2
2. 先行研究	3
(1) 支配的学説	3
(2) アクター中心アプローチ	5
(3) 制度中心アプローチ	6
(4) 都市ガバナンス論	8
(5) 小括	9
3. 研究の問い	10
4. 事例選択	12
(1) アメリカ中西部・北東部の都市	12
(2) 1970年代以降のマクロ・トレンド	13
(3) 都市の選択要件	14

II クリーブランド（オハイオ州）

1. 概説	19
2. Ralph Perk 政権（1972～1977年）	19
(1) 開発政策と財政問題	19
(2) エクイティ・プランニング	21
3. Dennis Kucinich 政権（1978～1979年）	24
(1) アーバン・ポピュリズム	24
(2) 財政破綻	26
4. George Voinovich 政権（1980～1989年）	27
(1) クリーブランド・トゥモロー	27
(2) 政治制度改革	30
5. Michael R. White 政権（1990～2001年）	32
(1) バランスの取れた政策展開	32
6. 小括	34
(1) 政策的対応	34
(2) 政治・行政制度	37

Ⅲ セントルイス（ミズーリ州）

1. 概説	39
2. Alfonso J. Cervantes 政権（1965～1973 年）	39
(1) セントルイス開発プログラム	39
3. John Poelker 政権（1973～1977 年）	42
(1) チーム 4 プラン	42
4. James F. Conway 政権（1977～1981 年）	45
(1) 開発政策と財政問題	45
5. Vincent C. Schoemehl 政権（1981～1993 年）	47
(1) 大規模プロジェクト	47
(2) オペレーション	49
6. Freeman Bosley Jr. 政権（1993～1997 年）	52
(1) 政治制度改革	52
7. 小括	54
(1) 政策的対応	54
(2) 政治・行政制度	56

Ⅳ ボストン（マサチューセッツ州）

1. 概説	61
2. Kevin White 政権（1968～1984 年）	62
(1) 商業地区と近隣地区	62
(2) 財政危機と制度改革	63
3. Raymond Flynn 政権（1984～1993 年）	66
(1) 近隣地区議会	66
(2) リンケージ	69
4. Thomas Menino 政権（1993～2014 年）	72
(1) 経済開発計画	72
5. 小括	75
(1) 政策的対応	75
(2) 政治・行政制度	77

Ⅴ ピッツバーグ（ペンシルベニア州）

1. 概説	81
2. Peter F. Flaherty 政権（1970～1977 年）	81

(1) 再開発の棚上げ	81
(2) 地域計画プログラム	85
3. Richard Caliguiri 政権 (1977～1988 年)・Sophie Masloff 政権 (1988～1994 年)	86
(1) ルネッサンス II	86
(2) 近隣開発のためのパートナーシップ	89
(3) 政治制度改革	90
4. Thomas J. Murphy, Jr. 政権 (1994～2006 年)	92
(1) 大規模開発と財政破綻	92
5. 小括	95
(1) 政策的対応	95
(2) 政治・行政制度	98

VI ミルウォーキー (ウィスコンシン州)

1. 概説	101
2. Henry W. Maier 政権 (1960～1988 年)	101
(1) 郊外都市との対立	101
(2) 商業地区の再開発	103
(3) 人種差別とトリアージ	106
3. John O. Norquist 政権 (1988～2004 年)	108
(1) ニューアーバニズムと制度改革	108
(2) 近隣地区と福祉・財政改革	112
4. 小括	115
(1) 政策的対応	115
(2) 政治・行政制度	117

VII ミネアポリス (ミネソタ州)

1. 概説	121
2. Charles Stenvig 政権 (1969 年～1973 年、1976 年～1977 年)	121
(1) 小さな政府	121
(2) 商業地区の再開発と税の共有	123
3. Albert Hofstede 政権 (1974 年～1975 年、1978 年～1979 年)	125
(1) 開発政策に対する反対	125
4. Donald M. Fraser 政権 (1980 年～1993 年)	127
(1) 政治制度改革	127

(2) 開発政策と官民連携	129
(3) コミュニティの活性化	131
5. Sharon Sayles Belton 政権 (1994 年～2001 年)	133
(1) 商業地区の開発と貧困の分散	133
(2) 近隣地区活性化プログラム	135
6. 小括	137
(1) 政策的対応	137
(2) 政治・行政制度	139
VIII 結論と含意	
1. 各事例研究のまとめ	143
(1) クリーブランド	143
(2) セントルイス	143
(3) ボストン	144
(4) ピッツバーグ	145
(5) ミルウォーキー	146
(6) ミネアポリス	146
2. 比較事例研究による知見	147
(1) 政策的対応	147
(2) 政治・行政制度	150
(3) 総括	155
3. 政治学への貢献と今後の研究課題	156
4. おわりに	161
参考文献一覧	165

図表一覧

- ・図Ⅰ①：事例研究の対象都市 16
- ・図Ⅰ②：事例研究都市の市長の変遷 17
- ・図Ⅷ①：事例研究都市の都市ガバナンスの変遷 161

- ・表Ⅰ①：都市ガバナンスの分類 9
- ・表Ⅰ②：先行研究に基づく対抗仮説（その１） 10
- ・表Ⅰ③：先行研究に基づく対抗仮説（その２） 11
- ・表Ⅰ④：政策的対応の分類（その１） 11
- ・表Ⅰ⑤：政策的対応の分類（その２） 11
- ・表Ⅰ⑥：1970年代以降のトレンド 14
- ・表Ⅰ⑦：中西部・北東部の都市の人口 15
- ・表Ⅰ⑧：事例研究対象都市の政治制度 17
- ・表Ⅷ①：執政制度と選挙制度の配置 154
- ・表Ⅷ②：政治制度の変化による分類 154

I 問題の所在

1. はじめに

(1) 都市の現状

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、1980 年の北九州市を皮切りに、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 10%以上の人口が減少することが予想されている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 20 万人以上の人口を擁する都市地域のうち約 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 年時点で人口が多い上位 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に注目が集まっている。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、様々な問題の分析や解決を模索する試みが蓄積されようとしている⁶。

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. 多くの先進国では、1970 年代から 1980 年代にかけて、人口減少を経験する都市が増大していたとの指摘として、曾我謙吾「都市縮小をめぐる政治と行政—政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、2016 年）161-162 頁。

⁵ Margaret Dewar and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013), p.1. 2010 年時点で人口が 10 万人以上の 289 都市のうち、14%にあたる 41 都市が 20 世紀後半以降に人口が減少しているという指摘として、矢作弘『都市縮小の挑戦』（岩波書店、2014 年）3-8 頁。

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). 加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、2016 年）。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. ①都市ごとの人口や経済、社会生活、都市形態などに対する縮小の影響の違いは何か、②都市や地域の政策・プログラム・戦略が縮小都市の諸問題に対して成果をあげているのか、③行政や民間の役

I 問題の所在

(2) 研究の目的

縮小都市の定義を上記のように捉える場合、戦後、日本に先駆けて都市の縮小を経験してきたのがアメリカである⁷。特に、スノーベルトと呼ばれる中西部・北東部は長期に渡り都市の衰退に苦しめられ、大幅な人口減少を経験してきた⁸。

では、人口の減少や産業の衰退に対し、アメリカの都市政府は、どのような政策を講じてきたのか。後述する都市政治の理論に関する先行研究に基づけば、財政危機を回避べく開発主義的 (developmental) な政策を追求してきたことが想定される。一方で、必ずしもそのような政策はスムーズに実現されておらず、進歩主義的 (progressive) な政策も採用されてきたとする見解も存在している⁹。本稿では、そのようなアメリカの都市における政策的対応について、市長をはじめとする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政府内部 (執政府と立法府) や他の政府 (周辺都市や上位政府) との間で協調・対立する過程を考察することで、政治的な要因が影響を与えていることを論証する。

中西部・北東部の都市は、21 世紀に入り、都市の中心部である商業地区 (downtown) において、若年層の都心回帰による人口の増加が見られるようになってきている。一方、中心部の周囲に位置する近隣地区 (neighborhood) では、人口の減少が継続し荒廃が進展しているほか、都市全体で見ても、人種や階級による対立は深刻化している。これは、21 世紀における都市政策の帰結ではなく、20 世紀後半に見られた資源の投入にかかる「選択と集中」の結果であると予想される。ただし、人口が減少し産業が衰退している縮小都市の政策的対応について、長期的な視点で具体的な政治過程を分析した研究は多いとは言い

割・調整など、誰が縮小都市の再開発の過程で重要なアクターとなるのか、④グローバリゼーションと都市の縮小を結ぶ鍵となる要因は何か。地方や地域の側面から成功したアプローチを一般化することはできるのか、⑤どの計画や開発、価値や慣行を改定する必要があるのか。都市や地域の計画や成長についてのパラダイムシフトや新しいビジョンは必要か、⑥都市や地域の開発に対して縮小都市の政策が示唆するものは何か。地方・地域・国家の政策やプログラムのそれぞれの役割は何か、に整理されている。

⁷ 1970 年代には連邦議会の小委員会において都市の縮小に関する公聴会が開かれている 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)。

⁸ Richard M. Bernard eds., *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990)。

⁹ 地域の経済開発に関する主流のアプローチは、公的資源による民間投資の誘発により、経済成長や課税基盤・仕事を増加させることを目標としているのに対し、進歩主義的なアプローチは、官民関係を平等なものに再構築し、成長の受益者を明確に特定して、経済成長の恩恵をコミュニティ全体に分配することを目標としている、との区別を示したものとして Pierre Clavel and Nancy Kleniewski, "Space for Progressive Local Policy: Examples from the United States and United Kingdom," John R. Logan and Todd Swanstrom eds., *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990), pp.202-230. また、進歩主義的な政策は経済成長や不均一な開発を経験した地域において、組織化された地域団体の政策決定能力と選挙権の拡大を触媒として形成される、と述べたものとして Michael P. Smith, "The Uses of Linked-development Policies in U.S. Cities," Michael Parkinson et.al, eds., *Regenerating the Cities: United Kingdom Crisis and the American Experience* (Manchester University Press, 1991), pp.93-109. さらに、進歩主義的な政治システムの出現は、①包括的な統治連合、②計画への市民参加、③公平な政策やバランスの取れた開発への関心、④近隣地区の重視、によって特徴づけられるものとして Barbara Ferman, *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh* (University Press of Kansas, 1996), p.3.

2. 先行研究

難しい¹⁰。

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¹¹。そのような中において、アメリカの北東部・中西部の都市の比較政治制度論はさらに希少となる¹²。そのため、考察にあたっては、都市の縮小への政策的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歴史的な手法による比較事例分析を通じ、現在にもつながるその特徴を明らかにすることに重点を置く¹³。

2. 先行研究

(1) 支配的学説

都市政府の政策的対応について、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¹⁴。その主張は、市場主義経済において、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、再分配政策を抑制して開発政策を必然的に追及する、というものである¹⁵。すなわち、その権限が

¹⁰ Matthias Bernt, "Partnerships for Demolition," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, no.3 (2009), p.755; Hasse, Rink and Grossmann, *op.cit.*, p.1523. 都市の縮小に対する政策的対応について、社会・経済的要因と政治・行政的要因の相互作用に着目しながら、個別都市の事例研究を行った希少な研究として、加茂・徳久、前掲書。

¹¹ 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」『レヴァイアサン』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 John F.

McDonald, *Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth* (Routledge, 2015).

¹² 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、比較政治制度論のアプローチを用いた優れた研究が蓄積されつつある。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）、砂原庸介『地方政府の民主主義』（有斐閣、2011年）。

¹³ 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 (deindustrialization)、②郊外化 (suburbanization)、③高齢化 (aging-in place population)、④ポスト社会主義的移行 (post-socialist transformation) に分類している Philipp Oswalt, *Shrinking Cities: Interventions* (Hatje Cantz Verlag, 2009). アメリカにおける人口減少の要因に関する相関関係の分析として Edward 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ 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). 「都市の限界論」に対する詳細な検討として、曾我謙吾『アメリカの都市政治・政府間関係: P.E.ピ

I 問題の所在

州政府によって規定され、連邦政府の政策の影響も強く受ける都市政府は、自ら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加させる中間所得者層を惹きつけるような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て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、と述べたのである。都市政府の政策的対応は政治的な要因ではなく、社会・経済的な要因によって規定されるという立場であった。

ただし、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、とする主張である。すなわち、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しまっているとの指摘である¹⁶。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るとは言い難いとの批判もなされてきた¹⁷。都市政府は一定の自律性を有し、複数の政策的対応から取るべき（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¹⁸。

次に、このような批判を踏まえて形成されたのが、ローガンらによる「成長マシン論 (Growth Machine)」とストーンによる「都市レジーム論 (Urban Regime)」である。

「成長マシン論」は土地所有者である資本家をはじめとするビジネスエリートを中心的なアクターとして経済の成長を目標とする連合が形成され、当該連合によって、政策的対応が決定されることを解くものである¹⁹。

この「成長マシン論」に対しては、市民や地域団体が成長マシンに反発して開発政策に影響を及ぼしたり、ビジネスエリートの分裂が生じたりする都市が存在していたとの批判が展開されている²⁰。

ーターソンの所論を中心に』（東京大学都市行政研究会、1994年）。

¹⁶ 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). ポストンとサンフランシスコの都市開発プログラムの影響を分析し、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).

¹⁷ 「都市の限界論」では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かけて長期政権を築いたカーリー市長が支持基盤を構築・維持するために実施したマイノリティ向けの再分配政策がマジョリティの市外転出を促進させ、人口の減少につながったとする見解として 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). なお、「都市の限界論」は統計データを活用した理論の構築に重きが置かれたこともあり、個別の都市の事例研究が十分に蓄積されているとは言い難い。ピーターソンによるニューヨークの事例分析が主として支出構造の検討にとどまり、ミクロな政策決定の過程の分析がなされていないことを指摘したものとして、大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1990年）138頁。

¹⁸ このような立場にもとづき、ミルウォーキーとボルティモアを分析した著作として Kenneth K. Wong, *City Choices: Education and Housing* (The State University of New York Press, 1990).

¹⁹ John R. Logan and Harvey Molotch, *Urban Fortunes* (University of California Press, 1987).

²⁰ Clavel and Kleniewski, *op.cit.*; Saskia Sassen, “Beyond the City Limits: A Commentary,” John Logan and Todd Swanstrom eds., *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990).

2. 先行研究

一方、「都市レジーム論」は「意思決定をし、それを実施するために政府と企業が連携して機能する非公式な取組み」とされるレジームにより、都市の政策的対応が決定されることを強調するものである。そのうえで、ビジネスエリートと都市政府の協力的な関係は、異なるアジェンダを持ち込む市長が誕生した際に非協力的な関係に変化すると述べている²¹。

この「都市レジーム論」に対しては、エリートによる連立の構築・維持に重点を置いており、制度的枠組みや政治文化への考慮を欠き、再開発に対する近隣地区からの反発という都市政治の紛争における進歩主義的なプロセスに十分な注意を払っていない、との指摘がなされている。また、なぜ各都市で異なる時期に異なるアジェンダを持ち込む市長が誕生したのかについては自明ではなく、市長の任期中に関係が変化した事例を十分に説明できないとの批判が展開されている²²。

(2) アクター中心アプローチ

以上のように、「都市の限界論」をはじめとする支配的な学説は、アクターが果たす政治的な役割を看過しており、開発政策に対する反発を十分に説明できないという点で共通の問題を抱えている。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、シュナイダーが主張する「政策企業家論」である。「政策企業家論」は、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（public/policy entrepreneurs）の存在が重要になると主張する²³。そのうえで、政策起業家が市民の動員などの集合行為のコストを克服するには、人口構成や財政状況よりも選挙制度や執政制度という都市の政治制度が影響すると述べている²⁴。

もっとも、「政策起業家論」は、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、政策的対応の差異を十分に説明できているとは言い難い。

²¹ Clarence N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* (University Press of Kansas, 1989).

²² Ferman, *op.cit.*; Gregory J. Crowley, *The Politics of Place: Contentious Urban Redevelopment in Pittsburgh* (University of Pittsburgh Press, 2005). その他にもレジーム理論に対しては、「レジームの概念が広すぎて理論化が不十分」であるとの批判や、アメリカの都市を説明する特殊モデルとして、都市政府の役割や経済・社会的環境を含む「アメリカの都市に典型的な価値・規範や実践を深く組み込んでしまっている」との問題点が指摘されている Jon Pierre, “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities,” *Urban Affairs Review*, vol.40, no.4 (2005), pp.447-448. イギリスでは地方政府の財政構造や中央政府からの独立性が弱く、地方政府内における政治家とビジネスエリートの結びつきもアメリカほど強固ではないことなどから、レジーム理論が適用できないことを指摘したものとして Jonathan S. Davies, “Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK,” *Journal of Urban Affairs*, vol.25, no.3 (2003), pp.253-269.

²³ Mark Schneider and Paul Teske, “The Progrowth Entrepreneur in Local Government,” *Urban Affairs Review*, vol.29, no.2 (1993). その他、政策企業家を「自身が支持する将来の政策のために自らの資源を進んで投資をする人々」と位置付け、「政策の窓が開いたときに、流れを合流させるために大きな役割を果たす」と述べたものとして John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Pearson Education, 2011).

²⁴ Mark Schneider and Paul Teske, “The Antigrowth Entrepreneur: Challenging the “Equilibrium” of the Growth Machine,” *The Journal of Politics*, vol.55, no.3 (1993).

I 問題の所在

もう1つのアクター中心アプローチは、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、市民に訴えてその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）」である²⁵。アメリカでは、急速で不平等な経済成長、選挙に影響を及ぼすコミュニティ運動、ビジネスエリートの衰退、開発政策に対する連邦・州政府の介入の減少により、社会改革政治が一部の都市で興隆してきた。そこでは、草の根の市民参加が議会支配の代替となり、市長などの政治的リーダーが貧困者・労働者向けの政策を実施してきたのである。開発主義的な政策がマイノリティや地域団体を動員する政治によって進歩主義的なものに変化していることから、ポピュリズムという概念を使用した分析も可能なように思われる²⁶。

ただし、「ポピュリズム論」は、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ており、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基づくアクターの合理的な選択として政治過程が説明可能であることが指摘されている²⁷。

（3）制度中心アプローチ

アクターのみに着目して政策的対応の差異を実証的に説明することには課題が多い。そのため、制度との関係において考察することが重要である。そこで、以下では、都市をめぐる政治制度について、連邦制度、執政制度、選挙制度に関する先行研究を検討する。

まず、連邦制度について、都市が開発政策を志向してきたのはグローバル化の影響ではなく、国家の政治的選択としての連邦制の帰結であるとする見解が存在している²⁸。すなわち、分権的な政治制度が激しい都市間競争を招き、経済成長につながる開発政策を求める圧力が発生しているとされるのである²⁹。都市政府は主たる納税者である民間企業や中産階

²⁵ Cas Mudde and Cristobal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2017). 水島治郎『ポピュリズムとは何か―民主主義の敵か、改革の希望か』（中央公論新社、2016年）。1930年代から1960年代に見られた古典的なポピュリズムは民衆の利益擁護をスローガンに再分配政策を展開していたのに対し、1980年代から1990年代は新自由主義など再分配政策を必ずしも重視しない改革が追求されるなど、ポピュリズムが多様化していることに触れ、その分類・整理を行ったものとして 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）。ポピュリズムの定義を整理したものとして、有馬晋作『暴走するポピュリズム』（筑摩書房、2021年）21-26頁。

²⁶ そのような都市の分析について Pierre Clavel, *The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984* (Rutgers University Press, 1986); Stephen L. Elkin, “State and Market in City Politics: Or, The “Real” Dallas,” Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987); Denise Nickel, “The Progressive City? Urban Development in Minneapolis,” *Urban Affairs Review*, vol.30, no.3 (1995).

²⁷ このような立場による論考として、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左右されるとの指摘が存在する 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). 小館尚文「ドイツ―戦後の政治体制を揺さぶるポピュリズムの脅威」谷口将紀・水島治郎編著『ポピュリズムの本質』（中央公論新社、2018年）。

²⁸ Paul Kantor, “City Futures: Politics, Economics Crisis, and the American Model of Urban Development,” *Urban Research and Practice*, vol.3, no.1 (2010).

²⁹ Hank V. Savitch and Ronald K. Vogel, “The United States: Executive Centered Politics,” Bas Denters and Lawrence E.

2. 先行研究

級を利する開発政策を積極的に展開し、これらの納税者に負担を求める再分配政策に消極的にならざるを得ない³⁰。また、都市政府は補助金などで、常に連邦政府や州政府からの影響を受けてきたとされるのである³¹。このような主張は「都市の限界論」と親和性が高く、都市政府は開発政策を追求するという、同様の結論を導き出すものである。

ただし、このような見方は、都市間競争が各都市政府の政策的対応の多様性を生む要因であるという見解や、連邦政府の補助金が削減された 1970 年代以降でも複数の都市で進歩主義的な政策が採用されてきた、という「都市の限界論」と同様の反論に直面している³²。

次に執政制度と選挙制度である。アメリカの都市では 19 世紀後半から 20 世紀初頭の市政改革運動により、市長制からシティマネージャー制、選挙区制から全市一区制、政党選挙から非政党選挙への改革がなされてきた³³。

執政制度については、市長制や政党選挙といった制度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³⁴。日本のすべての大都市はもちろん、先述のアメリカの中西部・北東部の大都市でもほとんどの都市で市長制が採用され、今日でも残存している。執政制度が同じであれば、政策決定の迅速さや政策転換の安易さは、選挙制度の影響を受けるとされていることから、次に選挙制度に着目する必要がある³⁵。

政治家は再選を利益とし、そのため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て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、自身の選挙区や支持団体への利益を追求すると考えられる³⁶。また、選挙区制は市議会での対立が生じやすい反面、地理的な代表性をより確保できて多様性が増すため、少数派の意見を踏まえ、相対的に再分配的な政策をとりやすいことが想定される³⁷。一方、全市一区制のほうが特定選挙区の利益を優先する必要がないため、ビジ

Rose eds., *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (Palgrave Macmillan, 2005); John Logan and Todd Swanstrom eds., *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990).

³⁰ 一方で、都市政府は都市部に集中する貧困者層への対応を求められるというジレンマを抱えているという指摘として、西山、前掲書。

³¹ Peter Dreier, John Mollenkopf, and Todd Swanstrom, *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-first Century* (University Press of Kansas, 2001); James DeFilippis eds., *Urban Policy in the Time of Obama* (University of Minneapolis Press, 2016).

³² 政策的対応の多様性について、曾我、前掲論文、163-177 頁。ボストン、シカゴ、サンフランシスコなど進歩主義的な政策を採用した都市の事例研究として Clavel, *op.cit.*; Gregory D. Squires eds, *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989).

³³ John J. Harrigan and Ronald K. Vogel, *Political Change in the Metropolis* (Routledge, 1993). 平田、前掲書。

³⁴ Schneider and Teske, *op.cit.*

³⁵ 待鳥聡史『代議制民主主義』（中央公論新社、2015 年）。

³⁶ 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), p.178

³⁷ Susan Welch and Timothy Bledsoe, *Urban Reform and Its Consequences* (University of Chicago Press, 1988), pp.82-84;

I 問題の所在

ネスエリートに優位となる全市的な政策の実現可能性が高まるとされている³⁸。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、政党や市議会の凝縮性は弱体化すると考えられている³⁹。

このような市政改革運動をふまえた執政制度や選挙制度については、その変化が都市政府の対応にもたらした影響を分析した研究が数多く存在する。ただし、戦後に各都市でなされた政治制度改革について、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、執政制度や選挙制度が都市政府の対応の差異に影響を与えているという仮説を否定するものが見られるなど、その評価が定まっているとは言い難いのである⁴⁰。

(4) 都市ガバナンス論

上記では、アクター中心的なアプローチも制度中心的なアプローチも、それぞれが問題を内包していることを概説した。そこで、注目されるのが、「資源の動員に関する包括的な戦略により、集合的な目標を追求するプロセス」であるガバナンスに着目した「都市ガバナンス (urban governance) 論」である。

「都市ガバナンス論」は、ガバナンスが「構造的にも規範的にも制度配置に埋め込まれ、制度によって形成される」として制度を重視する一方、「政治的リーダーシップにより多様なアクターの調整を行うことで（制度を超えた）集合的な目標が達成される」としてアクターにも着目し、目標の形成・追及にかかるメカニズムを分析するものである⁴¹。すなわち、アクターと制度の動的なメカニズム（相互作用）が分析の対象となる⁴²。ガバナンス

James C. Clingermayer and Richard C. Feiock, *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance* (State University of New York Press, 2001); 千草孝雄『現代行政学研究』(志學社、2016年) 8頁。

³⁸ 平田、前掲書。

³⁹ Carey and Shugart, *op.cit.*; Pelissero, *op.cit.*, p.173. 曾我謙吾『日本の地方政府』(中央公論新社、2019年)。

⁴⁰ 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; Welch and Bledsoe, *op.cit.*; David Morgan and John Pelissero, "Urban Policy: Does Political Structure Matter?," *American Political Science Review*, vol.74, no.4 (1980); Chris Tausanovitch and Christopher Warshaw, "Representation in Municipal Government," *American Political Science Review*, vol.108, no.3 (2004); David Morgan and Sheilah Watson, "The Effects of Mayoral Power on Urban Fiscal Policy," *Policy Studies Journal*, vol.23, no.2 (1995). 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. 小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)。

⁴¹ Jon Pierre, *The Politics of Urban Governance* (Palgrave Macmillan, 2011); Pierre, *op.cit.*; Jon Pierre and Guy B. Peters, "Urban Governance," Karen Mossberger, Susan E Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).

⁴² 制度とアクターの相互作用に着目し、アクターが制度の中で決定を行い、その決定がまた制度を形成するという点は、1980年代以降に政治学で興隆を見せた「新制度論」と親和性を有するものである Vivien Lowndes, "New Institutionalism and Urban Politics," Jonathan S. Davis and David L. Imbroscio, *Theories of Urban Governance* (Sage Publications, 2009).

2. 先行研究

の形態については複数の類型が提示されており、例えば、クライエントリスト (clientelist)・コーポラティスト (corporatist)・経営／管理主義 (managerial)・多元主義 (pluralist)・ポピュリスト (populist)とするもの【表 I ①】や、経営／管理主義 (managerial)・コーポラティスト (corporatist)・成長主義 (pro-growth)・福祉主義 (welfare)とする分類が存在している⁴³。

もっとも、「都市ガバナンス論」については、制度やアクターといった諸要素がガバナンスの形態にどのように結びつくかが不明瞭であるという指摘や、ガバナンスが何に影響を与えるのかを論ぜずに単なる類型論に留まっているとの批判が展開されている⁴⁴。

【表 I ①：都市ガバナンスの分類】

	Clientelist	Corporatist	Managerial	Pluralist	Populist
統治の関係性	選別的・個別的交渉	排他的交渉	官僚的・契約関係	仲介的・媒介的	包括的交渉
統治の論理	互惠関係	合意形成	権威主義的な決定	紛争管理	支持動員
重要な決定者	政治家と依頼人	政治家とエリート	政治家と行政官	政治家と団体利益	政治家と地域活動家
政治的目標	物質的	目的志向	物質的	目的志向	象徴的

出典：[Digaetano and Lawless, 1999] [Digaetano and Strom, 2003]

(5) 小括

都市政治研究においては、「都市の限界論」が依然として強い影響力を保持しているものの、政治的アクターが果たす役割を過小評価しており、開発政策以外が実施される可能性を看過している。

そのため、アクターに着目する必要があるが、「政策企業家論」や「ポピュリズム論」は概念が多義的かつ曖昧で、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することができていない。

一方、政治制度に着目した場合、戦後の制度改革に対する定性的な研究は多いとはいえ、定量的な研究により制度が政策的対応に与える因果関係が否定されている。

以上を踏まえ、本稿では、都市の政策的対応をめぐる過程をアクターと制度の動的なメカニズム（相互作用）として捉える都市ガバナンス論の考え方にも依拠しつつ、政策を実現する政治家のリーダーシップとそれを促進または抑制する政治・行政制度の双方に着目

⁴³ 前者の分類について Alan Digaetano and Paul Lawless, “Urban Governing and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agenda in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997,” *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.4 (1999). 後者の分類について Pierre, *op.cit.*

⁴⁴ 曾我、前掲論文、168 頁。

I 問題の所在

し、主として公文書や回顧録、新聞記事を基にした比較事例研究（過程追跡）を試みる。

3. 研究の問い

先行研究をふまえ、本研究ではリサーチ・クエッションを以下のとおり設定する。

まず、「人口が減少し、産業が衰退している都市における政策的対応はどのようなものであるか」を論述し明らかにする。次に、「政策的対応は何によって規定されているのか、都市ごと時代ごとの差異を生み出す要因は何であるのか」について考察を試みる。

政策的対応について、先行研究のうち、支配的な学説である「都市の限界論」などに基づけば、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。

【表 I ②：先行研究に基づく仮説と対抗仮説（その 1）】

	仮説	対抗仮説
政策対応	開発政策の追求	開発政策の修正 (再分配政策の実施)
アクター	ビジネスエリートとの連携	ビジネスエリートとの対立 (地域団体との連携)
エリア	商業地区への投資	近隣地区への配慮

出典：筆者作成

この仮説を制度中心アプローチから整理した場合、市長のリーダーシップが発揮しやすい強市長制の執政制度で、市議会が全市一区制の選挙制度を採用する集権的な政治制度であるほうが、両者がともに全市的な利益を優先し、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と政治制度が分権的であれば、全市的な利益を優先する市長と個別的な利益を優先する市議会に対立が生じ、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。

【表 I ③：先行研究に基づく仮説と対抗仮説（その 2）】

	仮説	対抗仮説
政策対応	開発政策の追求	開発政策の修正 (再分配政策の実施)
政治制度	集権的 (強市長制×全市一区制)	分権的 (弱市長制×選挙区制)

出典：筆者作成

3. 研究の問い

なお、政策的対応については、社会的統制の程度（開発主義的・進歩主義的）と都市が産業構造の転換などで重点的に注力する分野（製造業・サービス業）による分類【表 I ④】や、対住民や企業ごとに、流入を促進する（開発的なものが多い）か、退出を抑制する（再分配的なものが多い）かによる分類【表 I ⑤】が可能である⁴⁵。

【表 I ④：政策的対応の分類（その 1）】

		社会的統制の程度	
		低い（開発主義的）	高い（進歩主義的）
重点経済分野	製造業	エンタープライズゾーンの設定 産業開発債の発行・転貸 (土地・建物等取得への低金利融資)	コミュニティと労働者の連携 (既存の設備や労働者を活用した産業の維持、 ハイテク・関連産業への発展)
	サービス業	コンベンションセンターの整備 商業地区における税等の優遇 (税収増を見込んだ減免・資金調達)	リンケージによる成長の分配 (低所得者向け住宅の整備・資金拠出、 地域住民の雇用)

出典：[Cavel and Kleniewski, 1990]を参考に筆者作成

【表 I ⑤：政策的対応の分類（その 2）】

	流入促進 (開発的なものが多い)	退出抑制 (再分配的なものが多い)
対住民	補助による住宅コスト削減 中心市街地の交通網整備	地域コミュニティの育成・強化 住み替え支援・空き家管理 公共サービスの維持・向上 郊外での道路整備抑制
対企業	商業地区の再開発 観光・コンベンション誘致 進出企業への減免・補助	既存商店街の振興 大規模小売店の規制 撤退企業に対する規制・補助

出典：[曾我, 2016]を参考に筆者作成⁴⁶

本研究では、これらの政策的対応が採用されるプロセスをアクターと制度の双方に着目しながら描写することを試みる。

⁴⁵ その他、①軽視：なにもしない、②対抗：人口増加を狙った（伝統的な）対応、③受容：縮小を受容する（革新的な）対応との分類も存在する Dieter Rink et.al., “Governance of Shrinkage: Lessons Learnt from Analysis for Urban Planning and Policy,” *FP7 Project Shrink Smart, Work Package 7* (2012), p.5; Justin B. Hollander, *An Ordinary City* (Palgrave Macmillan, 2017), p.22. さらに③を「急激な成長をあきらめて人口の安定と残された住民の状態の向上をはかる対応」と「ポジティブに都市の新しい形について実験する貴重な機会として捉える対応」に細分類するものとして Russell Weaver, Sharmistha Bagchi-Sen, Jason Knight, and Amy E Frazier, *Shrinking Cities: Understanding Urban Decline in the United States* (Routledge, 2014), p.133. アメリカでよくみられる対応は①または②であるとされている Jason Hackworth, “The Limits to Market-based Strategies for Addressing Land Abandonment in Shrinking American Cities,” *Progress in Planning*, vol.90 (2014).

⁴⁶ 曾我は縮小都市の政策的対応を、住・商・工の 3 つの政策領域と「流入」の促進、「退出」の管理、「定着」の強化という 3 つの政策対象によって 9 つに分類している。曾我、前掲論文、164-166 頁。

4. 事例選択

(1) アメリカ中西部・北東部の都市

まず、対象とする国・地域である。アメリカでは、戦後、日本の主要都市に先駆けて人口減少を経験した都市が存在している。特に、中西部・北東部のスノーベルトは、西部・南部のサンベルトに比べて人口増加の伸びが小さく、古くからの工業が栄えた大都市では住民や企業の転出に悩まされてきた⁴⁷。また、中西部・北東部の大都市では、戦後に日本が参考にしたとされる強市長制の執政制度が多く採用されてきた⁴⁸。

アメリカでは、都市の縮小に対し、開発政策を追求する圧力が強いとされる一方、高度に分権的で周辺都市との競争にさらされているため、政策革新が起こりやすいともされている⁴⁹。また、日本やヨーロッパとは対照的に上位政府による支援が活発でないため、大規模な計画の策定に際しては市長をはじめとする政治家が主導的な役割を果たし、複雑で正式な枠組みを欠くような近隣地区の問題には NGO をはじめとする地域団体が関与するなど、主として都市政府レベルでの対応が見られるとされている。そのため、多様な政策的対応が予想され、差異を比較するには適切であると考え⁵⁰。

以上を踏まえ、本研究では、後述する社会・経済的要件や政治・行政的要件を満たしたアメリカ中西部・北東部の都市に関し、マクロ・トレンドを踏まえつつ、人口の減少や産業の衰退への政策的対応について、先行研究に基づく仮説および対抗仮説の検証を行う。

検証にあたっては、市長をはじめとするアクター（政治家）の選好に着目しつつ、都市

⁴⁷ 1950 年から 1980 年にかけて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%にとどまっていた Richard M. Bernard, "Introduction: Snowbelt Politics," Richard M. Bernard eds., *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990), p.3. また、1950 年から 1980 年、1980 年から 2000 年のそれぞれで、人口減少を経験した都市の 60%は中西部・北東部に位置していたとする見解として Robert A. Beauregard, "Shrinking Cities in the United States in Historical Perspective," Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann, and Cristina Martinez-Fernandez, *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2015), pp.36-37. 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%が中西部・北東部に集中していたとする指摘として Hill, Wolman, Kowalczyk and Clair, *op.cit.*, p.75.

⁴⁸ 戦後の日本の地方制度はアメリカの制度を移入する形で強市長制による二元代表制が採用されている。曾我・待鳥、前掲書、5 頁、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治〔第3版〕』（北樹出版、2014 年）83 頁。ただし、アメリカとは異なり、首長と議会の間に不信任と解散という、議員内閣制の要素もあわせて導入されている点に留意する必要がある。なお、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しているカンザスシティを除く 11 都市で市長制が採用されていた Demetrios Caraley, *City Governments and Urban Problems* (Prentice-Hall, 1977), pp.80-87.

⁴⁹ 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）。「アメリカでは、州政府、その下の地方政府（市町村政府）、さらには教育委員会、PTA に至るまで、かなりの程度それぞれのレベルで問題を処理し、自己統治が実現」しており、「それは多くのボランティアが協力し〔中略〕さらに、一般市民がとくに地方自治において日本に比べると主体的に参加している」と述べたものとして、久保文明「政治」五十嵐武士・油井大 三郎編『アメリカ研究入門〔第3版〕』（東京大学出版会、2003 年）206 頁。

⁵⁰ Anirban Adhya, *Shrinking Cities and First Suburbs* (Palgrave Macmillan, 2017), p.6; Andreas Luescher and Shetty Sujata, "Introductory Review to the Special Issue: Shrinking Cities and Towns: Challenge and Responses," *Urban Design International*, vol.18, no.1 (2013), pp.3-4.

4. 事例選択

政府にかかる執政制度・選挙制度がどのように変化したのか（変化しなかったのか）や、周辺都市や上位政府との協力・敵対関係も踏まえた考察を試みる。

（2）1970年代以降のマクロ・トレンド

次に対象とする期間である。本稿では概ね 1970 年代～2000 年代前半までの中西部・北東部の都市の政策的対応を分析する。

まず、出発点である 1970 年代の特殊性である。1970 年代はニューディール政策以降のリベラル・コンセンサスが退潮した時期であり、以下で述べるように、相反したマクロ・トレンドの変化が見られていた。連邦政府の都市政策については、戦後の「都市再生」から「偉大な社会」プログラムを経て拡充されてきた連邦補助金が「新連邦主義」による分権化の名のもとに見直しを迫られ、1980 年代のレーガノミックスや「小さな政府」に見られたネオリベラリズムへつながる過渡期にあった⁵¹。また、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」との見解が存在する⁵²。さらに、2000 年以降の縮小都市の研究で主張されているような政策的対応は 1970 年代から模索されていたものが多く、近年の中西部・北東部の都市で見られる若年層の都心回帰などによる復活についても、1970 年代以降の都市の政策的対応がその契機となったと考える⁵³。

以上を踏まえ、本稿では、1970 年代を始点とし、IT バブルの崩壊や「9.11」の影響で景気が後退した一方、若年層の都心回帰が進み「縮小都市」に関する学際的な研究が世界的に興隆しはじめる 2000 年代前半までを分析の対象とする。

では、そのような時代におけるマクロ・トレンドとその影響を受けたミクロ・トレンドはどのようなものであったのか⁵⁴。

1970 年代までの主な流れは人種間対立・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）である。1960 年代に公民権法案・投票権法案が成立してマイノリティ・地域団体の権利が拡大し、補助金など連邦政府の都市政策も拡充さ

⁵¹ 1970 年代前後のアメリカでは「偉大な社会」プログラムによる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ぎつぎと噴出し、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。

⁵² 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。

⁵³ 近年の中西部・北東部の都市の復活について Alan Mallach, *The Divided City: Poverty and Prosperity in Urban America* (Island Press, 2018). 矢作弘『都市危機のアメリカ』（岩波書店、2020 年）。

⁵⁴ マクロ・トレンドという概念を活用し、アメリカの連邦政治を分析した著作として、待鳥聡史『財政再建と民主主義』（有斐閣、2003 年）39 頁。待鳥はマクロ・トレンドを「政府の役割についての一般的な評価や理念から導かれる、政府全体の改革が持つ基本的方向性」と位置付けており、本研究でも概ね同様の意味で使用する。

I 問題の所在

れてきた。それにより、各都市では地域団体の意義申し立てへの配慮として、分権的な政治制度改革が行われたり、コミュニティ開発会社（Community-based Development Corporations：CDCs）による近隣地区の改善への支援がなされたりしてきたのである。

一方、1970年代以降は、産業構造の変化による製造業の衰退、経済のグローバル化による住民・企業の転出（産業の空洞化）もより目立つようになる。とりわけ、1980年代には新自由主義が台頭し、連邦政府の補助金など都市政策は縮小されたことから、各都市では、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、そのために集権的な政治制度改革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、都市政府の政策的対応は、先述の仮説および対抗仮説の間を揺れ動き、後述するように政治制度改革の方向性も分権的なものと集権的なものが同時期に異なる都市で併存して見られることもあったと予測される。

【表 I ⑥：1970 年代以降のトレンド】

	トレンド①	トレンド②
マクロ・トレンド (社会・経済的)	人種間対立・公民権運動	産業構造の変化・ 経済のグローバル化
マクロ・トレンド (政治・行政的)	マイノリティや地域団体の権利拡大 (連邦政府の都市政策の拡充)	小さな政府による規制緩和 (連邦政府の都市政策の縮小)
ミクロ・トレンド (政策対応)	地域団体の異議申し立てへの配慮・ 近隣地区の改善	官民連携による 商業地区の開発政策の促進
ミクロ・トレンド (政治制度改革)	分権的な政治制度改革	集権的な政治制度改革

出典：筆者作成

(3) 都市の選択要件

では、中西部・北東部の都市のうち、どのような要件により都市を事例研究の対象として選択するのか。本研究では、縮小都市の政策的対応（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、社会・経済的要因（統制変数）に配慮する必要がある。アメリカの中西部や北東部の都市では、戦後、住宅・輸送に関する連邦政府の政策やグローバル経済の環境変化に起因し、西部や南部に住民や企業が流出してきた。本研究では、中西部・北東部の都市のうち、人口規模を揃えるため、

「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」の都市を選択する⁵⁵。アメリカの都市の中には併合により人口を急速に増加させてきた

⁵⁵ 日本の政令指定都市は 50 万人以上の人口を法定要件としている。北村亘『政令指定都市』（中央公論新社、2013 年）28-44 頁。

4. 事例選択

新興都市も存在することから、1950 年代時点で一定規模を有していた都市を選択することで、19 世紀末～20 世紀半ばにかけて重厚長大産業で繁栄したものの、その後、経済が衰退し、20 世紀後半にかけて医療産業やハイテク産業などへ産業構造の転換をはかった工業都市を対象を絞り込むこととする⁵⁶。

【表 I ⑦：中西部・北東部の都市の人口】※増加率は 10 年前との比較

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%

出典：United States Census Bureau

中西部・北東部において【表 I ⑦】で掲げる 12 都市のうち、上記条件に合致するのは、オハイオ州クリーブランド、ミズーリ州セントルイス、マサチューセッツ州ボストン、ペンシルベニア州ピッツバーグ、ウィスコンシン州ミルウォーキー、ミネソタ州ミネ

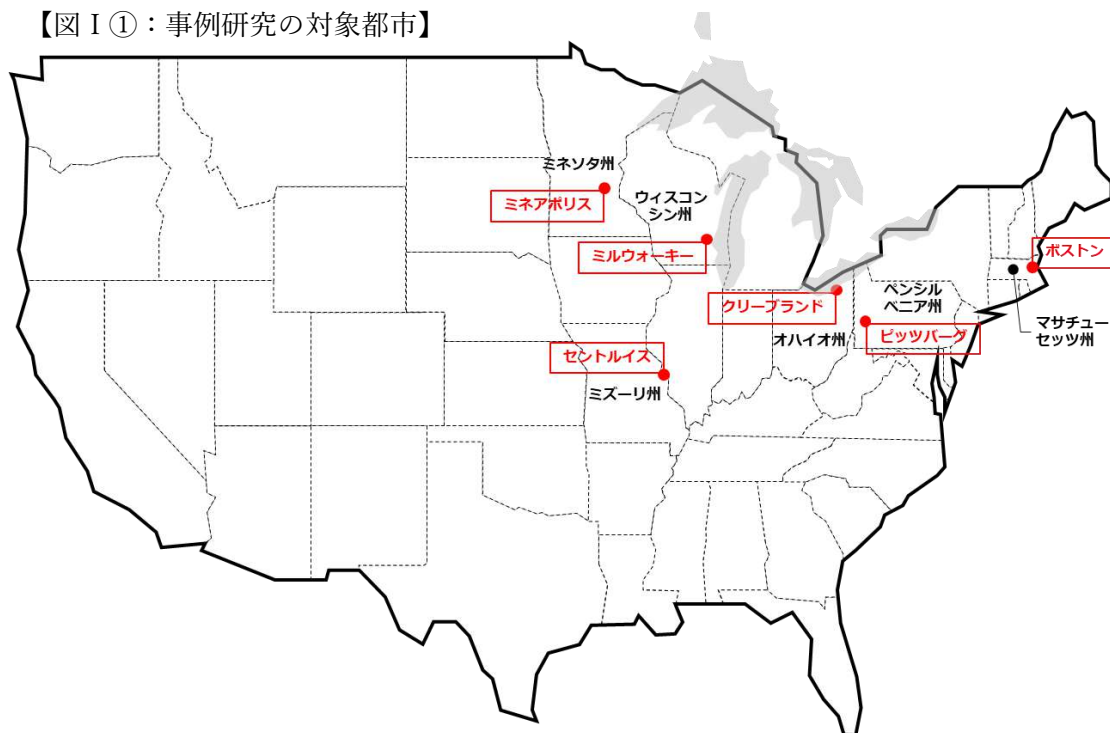
⁵⁶ 例えば、カンザスシティは 1950 年の 456,633 人から 1970 年に 507,087 人に、インディアナポリスは 1950 年の 427,173 人から 1970 年には 744,624 人に、コロンバスは 1950 年の 375,901 人から 1970 年には 539,677 人と、周辺の土地を併合することで人口を増加させている。なお、事例研究の対象とした都市のうちミルウォーキーのみ、1950 年から 1960 年にかけて周辺都市の併合を行っている。

I 問題の所在

アポリスの6都市【図I①】である。

6都市のうち大幅に人口を減少させているのがクリーブランドとセントルイスであり、次いで人口の減少率が大きいのがピッツバーグとミルウォーキーである。一方、減少していた人口が増加に転じているのがボストンとミネアポリスである。

【図I①：事例研究の対象都市】



次に、政治・行政的要因である。執政制度については、先述のとおり中西部・北東部の都市では市長制が残存しており、【表I⑦】に記載の都市のうち、1970年時点でシティマネージャー制を採用していたのはシンシナティのみであった。もっとも、一口に市長制といっても、市議会の議決に対する拒否権を有するか、予算案を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⁵⁷。また、選挙制度についても、市全体を1つの選挙区とする全市一区制と市全体を複数の選挙区に分割する選挙区制、両者を併用する混合制に分類されるほか、任期を2年とするか4年とするかでも違いが見られる⁵⁸。事例研究の対象都市を以上のように整理すると【表I⑧】のとおりとなる。

なお、中西部・北東部の都市では、市議会において民主党が圧倒的な議席を保持してお

⁵⁷ Caraley, *op.cit.*, pp.81-85; James H. Svara, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation* (Oxford University Press, 1990), p.88. 阿部齊『アメリカの民主政治』（東京大学出版会、1972年）104-106頁。

⁵⁸ Caraley, *op.cit.*, pp.92-98. なお、アメリカの中西部・北東部で全市一区制の選挙制度を採用していた都市は、日本の都市よりも人口あたりの市議会議員の定数が小さく、また、1人の候補者にしか投票できない単記式ではなく2人以上の候補者に投票可能な連記式を採用していたことを特徴とする。すなわち、日本の中選挙区制とは異なり、選挙区内の特定のエリアを代表したり、特定の少数派に配慮したりすることで集票をはかるインセンティブが弱かったのである。

4. 事例選択

り、マシーン政治で力をつけた政治家が存在する都市も多かった。ただし、先述のとおり 1970 年代ごろより民主党は分断され、政党そのものが退潮していったのである。市長も民主党から選ばれることが多かったものの、戦前から続くマシーン政治が衰退する中で、地域団体が政党に取って代わり、政治に関与する動きがみられるようになったのである⁵⁹。

【表 I ⑧：事例研究対象都市の政治制度】

City	執政制度	選挙制度		
		議員選挙区	議員定数	任期
Cleveland	強市長制 (議長権限も大)	選挙区制	33人 →21人	2年 →4年
St. Louis	弱市長制	選挙区制	28人	4年
Boston	強市長制	全市一区制 →混合制	9人 →13人	4年
Pittsburgh	強市長制	全市一区制 →選挙区制	9人	4年
Milwaukee	弱市長制 →強市長制	選挙区制	19人	4年
Minneapolis	弱市長制	選挙区制	13人	2年 →4年

【図 I ②：事例研究対象都市の市長の変遷】

	1970	1980				1990		2000
Cleveland		Perk (R3)		Kucinich (D1)	Voinovich (R3)		White (D3)	
St. Louis	Crvantes (D2)	Poelker (D1)		Conway (D1)	Schoemehl (D3)			Bosley (D1)
Boston	White (D4)				Flynn (D5)		Meinino (D5)	
Pittsburgh		Fraherty (I2)		Caliguiri (D3)		Masloff (D1)	Murphy (D3)	
Milwaukee	Maier (D7)					Norquist (D4)		
Minneapolis	Stenvig (I2)	Hofsted (D1)	Stenvig (I1)	Hofsted (D1)	Fraser (D4)			Belton (D2)

() のうちアルファベットは党派性 (D…民主党、R…共和党、I…独立系)、数字は任期数

出典：筆者作成

本研究では、以上を参考に政治・行政制度の改革にかかる議論がなされてきた都市を事

⁵⁹ 1840 年から 1985 年を対象期間として、各都市で見られたマシーン政治の興亡を分析した著作として Steven P. Erie, *Rainbow's End* (University of California Press, 1990).

I 問題の所在

例研究の対象とし、【図 I ②】のように、各都市における市長ごとの政策的対応を分析しつつ、アクターとあわせて制度が政策的対応に与える影響についても考察を試みる。

なお、事例研究に際しては、先行研究の書籍・論文なども参考にしつつ、可能な限り、計画などの行政文書、市長などの回顧録、当時の新聞・雑誌の記事を用いることとする。

II クリーブランド（オハイオ州）

1. 概説

クリーブランドは1968年に全米の大都市で初めて黒人の市長が誕生したことで知られている¹。1970年代には社会的弱者に配慮した「エクイティ・プランニング」という都市計画のアイデアが注目を集め、都市の縮小への対応としてランドバンクやコミュニティ開発会社（CDCs）に全米でいち早く取り組んできた²。

産業構造の変化により鉄鋼業や自動車産業が衰退し、1978年には全米の大都市で初めて財政破綻を経験するなど、苦境にあえぐ「湖畔の過ち（Mistake on the Lake）」として知られた一方、1980年代以降の官民連携による商業地区の再開発事業や大学を中心とした研究開発・ヘルスケア産業の発展で「カムバック・シティ（Comeback City）」との評判を得るようになっていく³。

2. Ralph Perk 政権（1972～1977年）

（1）開発政策と財政問題

黒人のストークス市長が側近のスキャンダルや労働者のストライキに対処できない中、1971年の市長選挙では、黒人同士の後継争いで民主党が分裂し、その間を縫ってクリーブランドにおける戦後初の共和党市長として白人のラルフ・パークが当選する⁴。

¹ 前任のラルフ・ロッチェ市長が暴動などの人種問題に対処できずにメディアに批判される中、カール・ストークスが民主党の予備選挙で勝利し、黒人、リベラル派の白人、進歩主義的なビジネスエリート の支持を得て市長に当選したのであった James Naughton, “Stokes Defeats Locher by 18,000 in Record Vote,” *Cleveland Plain Dealer* (October 4, 1967); James Naughton, “Stokes Is Elected Mayor,” *Cleveland Plain Dealer* (November 8, 1967).

² ランドバンクについて Carl Grodach and Renia Ehrenfeucht, *Urban Revitalization: Remaking Cities in a Changing World* (Routledge, 2016), pp.139-141, 156-157. CDCs は中低所得者層の向けの住宅や近隣地区の開発で重要な主体であった Dennis Keating, Norman Krumholz and John Metzger, “Cleveland: Post-Populist Public-Private Partnerships,” Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989), p.135. 連邦補助金で低所得者向けの住宅プログラムを実行したハウ地区開発会社が全米で最初の CDC の 1 つとされている Jordan S. Yin, “The Community Development Industry System: A Case Study of Politics and Institutions in Cleveland, 1967–1997,” *Journal of Urban Affairs*, vol.20, no.2 (1998), p.140.

³ 太田耕史郎『ラストベルト都市の産業と産業政策』（勁草書房、2019年）102-104頁。クリーブランドでは、都市を研究や医療の拠点にする戦略が「エクイティ・プランニングの目標はコミュニティ開発と結び付けられるべき」とする草の根の期待に対応して比較的ユニークな形をとり、経済開発の中心となって近隣地区を安定させる効果を生んだとする見解として Robert M. Silverman, Kelly L. Patterson, Li Yin and Molly Ranahan, *Affordable Housing in US Shrinking Cities* (Policy Press, 2016), pp.82-83, 88. クリーブランドの産業の栄枯盛衰、特に1990年代の復活を記述したものとして Barney Warf and Brian Holly, “The Rise and Fall and Rise of Cleveland,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 551 (May 1997); Paul Grogan and Tony Proscio, *Comeback Cities: A Blueprint for Urban Neighborhood Revival* (Westview Press, 2000).

⁴ Robert Bardock, “City to Be Largest Led by GOP Mayor,” *Cleveland Plain Dealer* (November 4, 1971). 市議会議員で後に市長になるクシニッチはストークスを批判し、「パークの対立候補に投票することはストークスに投票することと同じである」との考えからパークを全面的に支援していた Rosemary Kovacs, “Little Man’s ‘Big Day’ Hailed by Kucinich,”

II クリーブランド

パークが市長選挙で公約として掲げたのは、再開発を行う企業向けの減税と市が所有する電力会社（Muny Light）の売却、それぞれへの反対であった。前者は減免を廃止することで大企業に公平な負担を求めるもので、後者は民営化に伴う値上げで貧困者が影響を受けることを懸念したものであり、いずれも政策的対応としては進歩主義的なものであった。当然ながらこれらはビジネスエリートの利益に反するものであり、当初の官民関係は決して協調的なものではなかったのである⁵。なお、これらはクリーブランドが抱える財政問題と密接に関係するものであった。戦後、継続的に人口が減少して産業が衰退する一方で、貧困者は増大し、歳入不足の中で歳出圧力が強まるという状況に直面していたからである。財政状況の改善は安易ではなく、前任のストークスは行政サービスを維持するため、1970年に所得税を1%から1.8%に増税するレファレンダム（住民投票）を実施したものの、否決されていた⁶。

そのため、パークは増税を口にすることなく、連邦政府の補助金や地元銀行からの短期借入、市有資産の売却によって歳入不足の埋め合わせを行っていた⁷。このうち、短期借入の繰返しは都市政府に対する地元銀行の影響力を高めることになる⁸。民間企業の投資を促して税収を増やすことが求められる中、パークは企業向けの減税と電力会社の民営化の双方に対する反対を破棄し、商業地区の再開発に重点を移すことを余儀なくされたのであった⁹。商業地区の再開発として、民間の企業・財団の動きを踏まえながら長期的な開発政策を開始され、市の所有資産の売却である電力会社の民営化についても、1977年に18対15で市議会を通過したのである¹⁰。

その市議会については、強市長制を採用しているものの市議会議長の影響力が大きいことがクリーブランドの特徴であった。前任のストークスが市議会議長のスタントンと対立したのに対し、パークは1973年からクリーブランド史上最長の16年にわたって市議会議長を務めることとなる黒人のジョージ・フォーブスと良好な関係を構築している¹¹。フォー

Cleveland Plain Dealer (November 3, 1971).

⁵ ただし、自身を支持した白人に配慮し、増税や支出の大きなプログラムには反対していた Pierre Clavel, *The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984* (Rutgers University Press, 1986), p.77.

⁶ Robert B. McGruder, "City Income Tax Head for Loss," *Cleveland Plain Dealer* (November 4, 1970).

⁷ Eric Pace, "Ralph J. Perk, 85, a Republican Who Led Cleveland in the 1970's," *New York Times* (April 23, 1999). 歳入確保のうち連邦補助金については、同じ共和党のニクソン政権から特別な配慮を受けていた Joseph Wagner, "Perk Views Fall of Leader, Lauds His Accomplishments," *Cleveland Plain Dealer* (August 9, 1974). また、歳出削減については、人員整理や給与支払の繰延べが行われた Pace, *op.cit.*

⁸ Clavel, *op.cit.*, p.87.

⁹ "Time Changes Ralph Perk," *Cleveland Plain Dealer* (September 25, 1977).

¹⁰ 空港の拡張や商業地区のホテル建設が行われた Alana Baranic "Former Mayor Ralph Perk Dies of Cancer; Led Cleveland in '70s," *Cleveland Plain Dealer* (April 22, 1999). 電力会社の民営化で都市政府は3,850万ドルの頭金と年400万ドルを30年にわたりCEIから受け取ることされた一方、クシニッチはすぐに売却を阻止するためのレファレンダムの模索を表明したのである Andrew M. Juniewicz, "Council on Muny," *Cleveland Plain Dealer* (May 24, 1977); Andrew M. Juniewicz, "Kucinich Starts Push for Referendum on Sale of Muny Light," *Cleveland Plain Dealer* (May 25, 1977).

¹¹ 1960年代のストークスとスタントンの対立について Carol P. Miller and Robert A. Wheeler, *Cleveland: A Concise History, 1796-1996* (Indiana University Press, 1997), p.169; Thomas F. Campbell, "The Struggle for Stability," Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press,

2. Ralph Perk 政権（1972～1977 年）

ブスは、定数の大きい 33 の選挙区制において、個別の選挙区の利益を追求しようとする各市議会議員に対する連邦補助金や委員会ポストの割当・配分を通じて権力基盤を構築するとともに、自身と同じ黒人有権者に対してはマシーン政治を展開し、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のであった¹²。

（2）エクイティ・プランニング

企業向けの減税と電力会社の民営化の反対を撤回し、商業地区の再開発を追求したパークであったが、都市政府の内部における政策決定過程は複雑であり、単純に開発政策だけ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」という考えを提唱し、社会的弱者に対する配慮を見せていたのである¹³。

「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ことを認めたうえで、深刻な社会・経済的問題として最も大きな影響を受けてい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¹⁴。クリーブランドでは 1949 年に土地利用計画が策定されてからマスタープランは更新されていなかったものの、クルムホルツをはじめとする計画家は、都市が縮小傾向にある中では、洗練された新しい計画や成長管理のための規制は必要ではなく、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¹⁵。また、荒廃する近隣地区を擁護

1990), p.121. パークはフォーブスと良好な関係を築き開発政策を促進した一方で、支援を受けていたクシニッチとの関係は徐々に決裂していった“Time Changes Ralph Perk,” *Cleveland Plain Dealer* (September 25, 1977).

¹² 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; Roldo Bartimole, “Who Governs: The Corporate Hand,” Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), p.171. マシーン政治については、1974 年にカヤホガ郡民主党の共同議長に就任し、党の恩顧主義的な利権に直接アクセスすることで影響力を強め、黒人コミュニティと民主党の結びつきを強化していた Nelson, *op.cit.*, pp.286-289. 税の減免を認める法案成立の背後にはパークと同盟を結んだフォーブスの積極的な支援があった Roldo Bartimole, “Perk-Forbes Unity Being Sold by News Media as Political Dealing Hits Intolerable Level,” *Point of View*, vol.9, no.12 (January 1, 1997). ただし、商業地区の大企業を利する減免に対しては、近隣地区の活動家が後にクシニッチの市長の誕生にもつながる反対運動を展開し、市議会議員選挙で 7 人の現職が落選するなど、大きな争点となっていった William Carlson and David T. Abbott, “7 Incumbents on Council Ousted in Voter Revolt,” *Cleveland Plain Dealer* (November 9, 1977).

¹³ 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).

¹⁴ 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、新規開発に関する需要が商業地区のオフィス開発を除いてほとんどなく、都市のほとんどの近隣地区が荒廃していることから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.

¹⁵ 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.

II クリーブランド

すべく、地域団体との連携をはかったのである¹⁶。このような社会的弱者の問題に配慮した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（Cleveland Policy Planning Report）」であった¹⁷。

「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が優先的なタスクである」と位置づけた当該レポートは、都市問題の定義を再考し、優先順位を再評価するものとして、労働、住宅、交通、コミュニティ開発の各分野に関する政策の転換を訴えていた¹⁸。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んでいる近隣地区が重要であると述べたのである¹⁹。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、既存の住宅の保存や修復を含んだ優先的な投資を行うべきであり、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²⁰。

また、上位政府との比較においては、クリーブランドがカイヤホガ郡の人口の半分を占めているにも関わらず、郡の歳入は3分の1程度しか分配されていないこと、富裕層が郊外に居住し、貧困層がクリーブランドに居住していることを問題視していた²¹。そのうえで、解決のために連邦政府からの支援の必要性を強調したのである²²。

このような考え方のもと、クルムホルツらが具体的に関与したのが先述の市所有の電力会社の売却や商業地区のオフィス開発などである。まず、パーク政権以前から政治的な争点となり、ストークス市長や市議会議員の多くが売却を支持していた電力会社の民営化については、電気料金の値上げによって社会的弱者の負担が増大する懸念から反対し、パー

¹⁶ Todd Swanstrom, *The Crisis Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism* (Temple University Press, 1985), p.116. 1970年代に人種や貧困問題などで地域に根差した利益団体を支援するカトリック・コミュニティ・アクション委員会（CCCCA）といった組織をきっかけに地域団体が強力に育ち、クルムホルツなどの計画家はCCCCAと連携し、都市政府の情報や技術的な支援を地域団体に提供することでその発展に貢献していった Yin, *op.cit.*, pp.140-141; Clavel, *op.cit.*, pp.80-82. 例えば、反戦運動を母体とするオハイオ公共利益キャンペーン（OPIC）は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).

¹⁷ Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Policy Planning Report* (1975).

¹⁸ *Ibid.*, p.19. 労働については、貧困レベルを上回る十分な賃金による雇用機会をすべての住民に保証することが必要であるとして、公共部門での雇用のほか、民間開発に対する減免やインセンティブの際に雇用の創出や納税額の増加を求めることなどを提唱していた *Ibid.*, pp.21-25. 住宅については、不十分な供給よりも不十分な収入のほうが問題で、すべての住民に最低限の基準を満たす住宅に居住する機会を提供すべきとして、連邦政府による低所得者世帯への住宅補助金の支給や低所得者向け住宅の市外への分散などを訴えていた *Ibid.*, pp.27-29. 輸送については自動車保有する余裕がないなど公共交通に依存する住民の移動性を高めることが必要であるとして、障害者や高齢者、低所得者などに低運賃を保障することや都市政府の負担がない場合にのみ高速道路の建設を認めることを主張していた *Ibid.*, pp.33-37.

¹⁹ 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て、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も言及していた *Ibid.*, pp.39-44.

²⁰ *Ibid.*, pp.42-43.

²¹ *Ibid.*, p.12.

²² *Ibid.*, pp.27-28.

2. Ralph Perk 政権 (1972~1977 年)

クに対して単なる助言だけでなく、反対に売却先となる民間の電力会社 (CEI) の資産を買収することを提案している²³。

また、商業地区の開発にかかる市税の減免については、1974 年に地元の開発事業者による開発プロジェクト (タワーシティ) が提案された際、その開発が都市にもたらす効果を疑問視し、都市計画委員会において、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、フォーブスがクルムホルツの辞任を呼びかけたのであった²⁴。

クルムホルツは後年、「クリーブランド政策立案レポート」について、パークはその提案のほとんどを支持したと述べている²⁵。ただし、先述のとおり、クルムホルツやパークの当初の選好がすべて実現したわけではなかった。人口が減少し産業が衰退する中では、開発政策が優先されていったのである。歳入の増加が見込めない中で社会的弱者に配慮することは、そのための財源を負担するビジネスエリートの理解を得ることが困難だったのである²⁶。

ただし、そのような状況下においても、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)」が開始されている²⁷。まず、税金が滞納され荒廃する土地を都市政府が保有する「ランドバンク法案」が地域の財団などの協力を得た州政府へのロビー活動により全米に先駆けて成立している²⁸。それまでの州法とは異なり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²⁹。また、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、上位政府から補助金などの支援を得るために、社会的弱者が低運賃で利用できるよう

²³ パークは市が所有する電力会社の顧客が自身の支持基盤であることに配慮して売却に反対していた Clavel, *op.cit.*, pp.76-77. 公営と民間の電力会社は競合関係にあり、民間のほうが 25% 程度電気料金が高く、民間の電力会社は市議会へのロビー活動を通じて公営の電力会社の修繕を妨害したり、電気料金を値上げさせようとしていたのである Dennis Kucinich, *A Prayer for America* (Thunder's Mouth Press, 2003), pp.22-23. なお、クルムホルツらによる民間の電力会社の電力変速装置を買収する提案は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.

²⁴ *Ibid.*, pp.168-169.

²⁵ クルムホルツは、パークは詳細には興味はなかったもののストークスと同様にクルムホルツらの提案を支持し、計画家の役割がより明確化になることで多くの成功を収めたと回顧している Krumholz and Forester, *op.cit.*, p.54.

²⁶ 1974 年の「政策立案レポート」のほか、1977 年には「商業地区計画」が都市計画委員会から発表されたが、いずれも開発圧力と衝突する内容であり、多くは無視されることになったのである Dennis Keating and Norman Krumholz, "Downtown Plans of the 1980s: The Case for More Equity in 1990s," *Journal of the American Planning Association*, vol.57, no.2 (1991), p.142.

²⁷ 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.

²⁸ ミズーリー州の法案でセントルイスの政策を参考にしたという Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp.102-122.

²⁹ それまでは手続きが複雑で時間がかかり、所有権が滞納者に残ったままで、取壊し費用の回収や資産価値の改善が見込めなかったのである Krumholz, "A Retrospective View of Equity Planning," p.171; Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp.102-122.

な保証を取り付けながら、市が所有する公共交通機関をより広域の主体に移管したほか、州政府の州立公園は郊外にしか作らないという方針を覆させて、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³⁰。

3. Dennis Kucinich 政権（1978～1979 年）

（1）アーバン・ポピュリズム

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、そのような人々に支持されて市長に当選したのが、民主党市議会議員のデニス・クシニッチであった³¹。1970 年にストークスの増税案に反対し、1971 年の市長選挙でパークを支援したクシニッチは、政党やメディアの支持を得ずに市長選挙に立候補し、草の根の市民・地域団体の支援を受け、わずか 31 歳で市長に当選したのである³²。クシニッチが選挙で訴えたのは、市が所有する電力会社の売却の凍結、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であった³³。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³⁴。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、都市政府の増税傾向に反対しながら、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したのが「アーバン・ポピュリズム」である³⁵。クシニッチは、「クリーブランドはビジネスエリートの反対にも関わらず、人々の政府がサービスを向上させ、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国家の政治的な実験室である」と述べ、安い賃金

³⁰ 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就任を志願したのであった Krumholz, *op.cit.*, pp.169-170; Krumholz, "Make No Big Plans," pp.33-35.

³¹ 1967 年に 21 歳ではじめて市議会議員に立候補し、1969 年に初当選を果たしていた Kucinich, *op.cit.*, pp.XI-XII.

³² *Ibid.*, p.4. 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).

³³ Joseph Wagner, "Promises Apart," *Cleveland Plain Dealer* (November 7, 1977). 特に、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).

³⁴ Swanstrom, *op.cit.*, p.123.

³⁵ Kucinich, *op.cit.*, p.5. クシニッチは民間投資がもはや福祉を生み出す資源にはならず、税の減免のように成長を誘発するための政策は市民の助けにならないと考え、税金を民間投資や裕福な住民を惹きつけるためではなく、地域の基本的な給付やサービスのために直接使うべきとして、税の負担を低所得・中間所得者層からビジネスに移すべきと考えていた Clavel, *op.cit.*, pp.86-87; Todd Swanstrom, "Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform," Scott Cummings eds., *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives* (State University of New York Press, 1988), p.129. 「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で、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中で基本的なアプローチとなったとされる Swanstrom, *The Crisis Growth Politics*, p.122.

3. Dennis Kucinich 政権 (1978~1979 年)

や税金を求めてフロストベルトからサンベルトに移転する企業を批判し、連邦政府に対して移転を促進する税制措置を廃止すべきことを主張したのである³⁶。

1977 年にクシニッチを当選させたこのような流れは、1970 年代における地域団体の組織化の波の帰結でもあった。黒人低所得者層の近隣地区に対するレッドライニング（融資差別）や商業地区で再開発を行う企業への減免制度といったテーマを焦点とする運動がクシニッチのポピュリズムの基盤を構築したのである³⁷。また、クシニッチはクルムホルツのように、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ていた³⁸。クシニッチは市議会議員時代からクルムホルツらと緊密に連携しており、「クリーブランド政策立案レポート」に共感し、市長就任後に採用した政策的対応では当該レポートから示唆を受けたと思われるものが見られたのである³⁹。

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（CDBG）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、限られた財源の投入を 5 つの中低所得者層エリアに限定しようとした際、クシニッチは自らに向けられたリコール運動を契機に、連邦補助金の配分を自身への支持の有無によって政治的に決定しようとしたのである⁴⁰。クルムホルツは連邦補助金をそれまでの 33 選挙区のうち 28 選挙区を対象とした金利 3 % による最長 20 年間のローン貸付に使うのではなく、ターゲットを絞ったうえで民間の銀行のローンの借り入れでは不足する金額の貸付に使うべきと考えており、一度は市議会で否決されたものの、ビジネスエリートを通じてフォーブスを説得することで、法案を通過させていた⁴¹。これに対し、クシニッチは地域団体が自らに従わない場合には支援を拒否し、時には競合する代替団体の設立も辞さない「友を助け、敵を挫く」手法を用いたのである。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たのであった⁴²。

³⁶ Thomas J. Brazaitis, "Business, Government, Media: Kucinich Rips 'Bigs' in D.C. Press Club Talk," *Cleveland Plain Dealer* (September 29, 1978).

³⁷ Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, p.136.

³⁸ J. Mark Southern, *Believing in Cleveland: Managing Decline in "The Best Location in the Nation"* (Temple University Press, 2017), p.165.

³⁹ これらの点も含め、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.

⁴⁰ *Ibid.*, pp.100-106.

⁴¹ ただし、最終的には選挙区に対して補助金の確保をアピールしたい市議会議員によって、3 % のローンプログラムも維持されている *Ibid.*, pp.101-104. クルムホルツは財源が限られる中でターゲティング戦略をより進化させ、連邦補助金の配分の大部分に適用すべきと考えており、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、といった基準により、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 Clavel, *op.cit.*, pp.89-90.

⁴² Krumholz and Forester, *op.cit.*, p.105.

II クリーブランド

(2) 財政破綻

銀行や不動産などの民間企業を支持基盤とせず、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、都市政府の幹部職員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⁴³。

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、市議会から新た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市議会議長のフォーブスからの激しい反発に直面している⁴⁴。

また、ビジネスエリートの間では、就任後に前任のパーク政権が多額の借入金を使い果たしていたことが発覚し、クシニッチはその借り換え交渉で地元の銀行から公営の電力会社の売却を求められることになる⁴⁵。銀行は競合する民間の電力会社の株主であり、役員ポスト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⁴⁶。

当然、そのような交渉は、公約で電力会社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かった⁴⁷。一方で、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は、財政破綻を防ぐための増税を模索するクシニッチに対し、電力会社を売却するまでは断固として認めないとの立場をとっていた⁴⁸。地元メディアもなぜ売却をしないのかを取り上げるようになり、クシニッチはテレビでの説明を行うことになったのである⁴⁹。

財政破綻を迎える日の朝、クシニッチは市議会議長のフォーブスや地元銀行頭取のブロック・ウェイアーをはじめとするビジネスエリートと会談している⁵⁰。緊迫した交渉の中、クシニッチは売却価格を聞いた瞬間に、売却すれば電力料金が自動的にあがることから、政治的なキャリアを危険にさらすことは承知のうえで、モラルの破綻よりも財政的な破綻

⁴³ クシニッチは、ビジネスエリートは自分たちが市議会をコントロールできると考え、メディアを用いて政権の運営を妨害してきたと回顧している Kucinich, *op.cit.*, pp.XI-XII. 一方で、若い政権幹部の多くは聡明だが行政経験に乏しく、ビジネスコミュニティに敵対的であった Joseph Wagner, "Kucinich's Cabinet: Young, Forceful," *Cleveland Plain Dealer* (November 13, 1977). 「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する地元紙の論調として Michael Kelly, "Diamond Shamrock to Leave Area," *Cleveland Plain Dealer* (May 30, 1979).

⁴⁴ Swanstrom, "Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform," p.132; Clavel, *op.cit.*, p.87.

⁴⁵ Kucinich, *op.cit.*, pp.XII-XIII.

⁴⁶ 1978年12月にオハイオ州最大の銀行であるクリーブランド・トラストは、前市長の500万ドルの債務に対する融資の前提条件として公営の電力会社の売却を要求し、応じればさらに5,000万ドルの追加融資を得られるが、拒否すれば支援を打ち切られて債務不履行に陥るという選択肢をクシニッチに突き付けたのである *Ibid.*, pp.XIII,23; Joseph Wagner, "Cleveland Trust: Pay Up," *Cleveland Plain Dealer* (December 15, 1978).

⁴⁷ Kucinich, *op.cit.*, p.23. クシニッチは100年前の進歩主義的な市長であるトム・ジョンソンの「公共サービスは都市政府が独占すべき」という信条の影響を受けていた *Ibid.*, pp.6,25.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Kucinich, *op.cit.*, p.XIV.

⁵⁰ *Ibid.*, p.XIII.

4. George Voinovich 政権（1980～1989 年）

を選ぶほうがよいと決断する⁵¹。これにより、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。

それから1週間後、市議会は妥協策として所得税の増税と電力会社の売却の双方の議案を通過させ、レファレンダムが実施されることとなる。投票に向け、クシニッチはボランティアによる草の根のキャンペーンを展開し、戸別訪問などで売却の代替策としての増税を訴え、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⁵²。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。

4. George Voinovich 政権（1980～1989 年）

（1）クリーブランド・トゥモロー

1979年の市長選挙では、ビジネスエリートに支援された共和党のジョージ・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。

ヴォイノヴィッチは1971年の共和党の市長予備選挙でパークに敗北を喫した後、郡の監査役を務め、オハイオ州の副知事に就任していた。2度目の立候補では「Together We Can Do it」というスローガンを掲げ、分断されていた黒人と白人の有権者の双方から過半数の票を得て市長に当選し、その後も安定的に3選を果たしたのである⁵³。

ビジネスエリートからの要請により出馬したヴォイノヴィッチは、都市の将来はビジネスコミュニティの関与度合いに左右されるという見方を有していた。都市が抱える問題を克服するためには、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、民間企業とのコミュニケーションを重視したのである⁵⁴。

一方のビジネスエリート側も財政状況やポピュリズム政治に危機感を抱いており、1980年代初頭には、商業地区に位置する民間企業のCEO 8人が都市の将来や問題の解決策について意見交換を行う会合を開くようになっていた。1982年には主要な民間企業50社のCEOによって「クリーブランド・トゥモロー（Cleveland Tomorrow）」が組織され、再開発に関する政策決定で重要な役割を果たすようになったのである⁵⁵。

⁵¹ ウェイアーからは借り換えに加えて新規貸付を行うと言われており、売却すれば財政的な問題も解決でき、任期中は安定した政権運営を行い、ビジネスエリートとの協力関係を構築することができたとクシニッチは回顧している Kucinich, *op.cit.*, pp.XIII-XIV,6.

⁵² *Ibid.*, pp.XIV-XV.

⁵³ Joseph D. Rice “Voinovich Chosen as Instrument of Change,” *Cleveland Plain Dealer* (November 7, 1979).

⁵⁴ George V. Voinovich, *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017), pp.27-31. ただし、黒人などのマイノリティを全く無視していたわけではない。人種間の対立を調整しない限りコミュニティと一体となって官民連携を立ち上げるチャンスはないと考え、市内のすべての集団からリーダーをあつめる円卓会議（Cleveland Roundtable）を設立している *Ibid.*, p.21.

⁵⁵ 1982年から調査研究を開始し、世界経済における競争的な地位の低下、製造業の衰退と産業構造転換の遅延、都市政府における財政と上位政府へのロビー活動の脆弱性、地域の大学や病院などの研究や技術を基礎とした新たな企業の育成などの課題について認識を共有し、1988年にそれまでの研究結果を組織名と同じ「クリーブランド・トゥモロー」というタイトルで公表している The Cleveland Tomorrow Committee, *Cleveland Tomorrow* (1981).

II クリーブランド

このような動きの中、ヴォイノヴィッチがビジネスエリートと連携して立ち上げたのが、「オペレーション改善タスクフォース（Operations Improvement Task Force : OITF）」である⁵⁶。市長と市議会が選挙で新しくなったタイミングが都市の運営手法を再検討する良い時期であると考えていたヴォイノヴィッチは、選挙の翌日には地元財団や民間企業に支援を要請し、3週間の間にタスクフォースを立ち上げて市政改革に着手する⁵⁷。タスクフォースは最終的にマスタープランの改定や選挙制度改革など 650 の改善提案を含んだ報告書を提出し、大きな影響力を及ぼすことになる⁵⁸。都市政府の各部局のトップは報告書を指針としてサービスを改善するための中長期的な戦略を記載した実行計画を策定し、1 か月ごとにその進捗報告を求められるようになったのであった⁵⁹。

このうち、クリーブランド・トゥモローなどのビジネスエリートが都市の信頼を回復するためにタスクフォースを通じて作成を求めていたのがマスタープランの改定である。1984 年にヴォイノヴィッチが「シビックビジョン 2000」の策定を発表して以降、計画委員会が地域の活動家や大学などとも連携しながら準備を進めていくこととなる⁶⁰。クリーブランドの開発目標とそのために必要な行動を提唱した「シビックビジョン 2000」の根幹をなしたのは強固な官民関係であり、都市の住民だけでなく郊外都市からも多くの人間が会

⁵⁶ 都市政府を市民ニーズに対してより応答的にすることで、生活の質を向上させることが目標とされていた Vera D. Vogelsang-Coombs, William M. Denihan and Melanie F. Baur, “The Transformative Effects of Public-Private Partnerships in Cleveland: An Inside View of Good Government under Mayors Voinovich and Jackson” *Urban Publications* (2014), p.12. ヴォイノヴィッチはビジネスコミュニティから市長選への立候補の要請を受ける際、市政改革に対する援助の約束を取り付けており、ビジネスコミュニティは OITF のために約 100 万ドルを拠出したのであった Thomas Vail et.al., “Spur to Improvement,” *Cleveland Plain Dealer* (January 10, 1980); Joseph Wagner, “Businessman, Consulting Firm Join Mayor’s Battle to Save City,” *Cleveland Plain Dealer* (January 13, 1980).

⁵⁷ ヴォイノヴィッチは「都市を健全な状態に戻すには客観的で独立した専門家による科学的ではあるが人間的な分析が不可欠である」と述べていた City of Cleveland, “Announcing the Operations Improvement Task Force,” *Press Release from Office of the Mayor* (December 11, 1979). また、傑出した才能を有する人物を市の組織にリクルートする必要があるとして、クリーブランド財団やガンド財団に電話で支援を求めたほか、ビジネスコミュニティの事実上のスポークスマンであった産業メーカーのイトン社のマンデル・デ・ウィント会長にも協力を求めている Voinovich, *op.cit.*, pp.22-23. ウィントはヴォイノヴィッチを市長選に担いだした中心人物で、官民関係の構築のために資金と人材を提供することを約束しており、ヴォイノヴィッチはウィントがいなければ OITF や他の多くの官民連携は実現しなかったと回顧している

Vogelsang-Coombs, Denihan and Baur, *op.cit.*, p.8; Voinovich, *op.cit.*, p.31.

⁵⁸ Operations Improvement Task Force, *Operations Improvement Task Force Final Report* (1980). 市職員の削減や滞納金の回収、水道・駐車場料金の値上げなども含まれており、ヴォイノヴィッチは可能な限り多くの提案を実行すると約束し、1 年半の間に 75% の提案が実行されたのである Joseph Wagner and Sherri Blank, “Mayor Cities Past Neglect, Pledges Action on Reform,” *Cleveland Plain Dealer* (June 20, 1980).

⁵⁹ City of Cleveland, *op.cit.*, p.2. 当初はタスクフォースが進捗を管理していたが、1981 年よりトム・ワグナー法務部長が進捗を監督するようになった。ワグナーはなかなか提案が実行されずに苛立っていたタスクフォースのメンバーをなだめる一方、各部局のトップと個別に面会し、提案の実行にかかる質問や追加リソースの要求に答えるなどのフォローを行い、公式・非公式の形で両者の会合を設定していった Voinovich, *op.cit.*, pp.35,49.

⁶⁰ *Ibid.*, pp.74-75. 数年にわたる作業の結果、公式のマスタープランの改定ではなく、商業地区計画と全市計画の 2 つを幅広い地域のコンセンサスをもとに作成することになった Hunter Morrison, “Thirty-Five Years Later,” George V. Voinovich, *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017), pp.80-82. 策定にあたっては、ほぼ 10 年にわたるケンタッキー州立大学などと連携している *Ibid.*, p.81; Robert Jaquay, “Civic Vision: Participatory City Planning in Cleveland in the 1980s,” *Harvard Kennedy School Case Studies*, No.C 16-91-1060.0 (Harvard Kennedy School Case Program, 1991), p.3.

4. George Voinovich 政権 (1980～1989 年)

議やワークショップに参加している⁶¹。ヴォイノヴィッチ政権の最期にあたる 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充実、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のである⁶²。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という現実に触れ、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によって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る⁶³。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への優先的資源配分、雇用を安定させるための既存産業の維持・拡大などの政策が掲げられたのであった⁶⁴。

このように、商業地区の再開発を促進したヴォイノヴィッチであったが、近隣地区との関係を完全におろそかにしたわけではなかった⁶⁵。1960 年代～1970 年代に都市政府の不十分なサービスや銀行からの不平等な取扱いを争点に組織された近隣地区の地域団体は 1980 年代には資金難から減少し、住宅や商業の開発などを行う CDCs に移行している⁶⁶。これに対し、ヴォイノヴィッチはタスクフォースの提案も踏まえつつ、コミュニティ開発部を連邦補助金がより活用できる形に再編し、近隣地区に対する直接的な支援を増加させたのである⁶⁷。「シビックビジョン 2000」においても、すべての近隣地区に小売やコミュニティ

⁶¹ 50 近くの会議に市議会議員も含めた 2,000 人以上が参加したのであった Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan* (1991), pp.4,6,9. 「シビックビジョン 2000」は①市の土地利用、交通、開発の各政策を更新し、1949 年の代替となるマスタープラン、②開発地区の都市デザイン問題の詳細の表明し、1959 年の代替となる商業地区計画、③市の旧来のゾーニングを改定し、ゾーニングの再検討の手続きと流れを位置づけるための勧告、④市の毎年の投資予算に合致した新たな市全体の投資改善計画、という 4 つに独立するが相互に関連する部分計画で構成されていた Morrison, *op.cit.*, p.82.

⁶² Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan* (1988). 「シビックビジョン 2000」は 1992 年に優れた計画としてアメリカ計画協会から賞を授与されている Morrison, *op.cit.*, p.83. 一方、かつて「エクイティ・プランニング」を唱えたクルムホルツからは、「成長主義的で伝統的な土地利用・開発計画で、現状維持を志向しており、アフォーダブル住宅や雇用といった社会問題に関する論争を避けている」、「開発事業者や銀行などのビジネスと政治家の同盟によって青写真が描かれており、人口減少や雇用の喪失、人種間対立や貧困率の上昇といった深刻かつ憂鬱な現実を無視している」などの批判がなされていた Keating and Krumholz, *op.cit.*, pp.142-144.

⁶³ Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan*, p.3. 少子化・高齢化・晩婚化についても言及がなされている *Ibid.*, p.20.

⁶⁴ *Ibid.*, pp.9-11.

⁶⁵ ただし、近隣地区への配慮を欠いていたという市議会議員の指摘も存在する Steve Luttnner, “Campaigning on a Comeback,” *Cleveland Plain Dealer* (July 8, 1990).

⁶⁶ Miller and Wheeler, *op.cit.*, p.187. ハウ地区から始まった貧困対策や 1970 年代のコミュニティの組織化の取り組みが、1980 年代半ばに全市的な CDCs の増加として結実することとなった Yin, *op.cit.*, pp.143-144.

⁶⁷ Voinovich, *op.cit.*, p.23. 1982 年から 1987 年の間に、都市政府は 900 万ドルの連邦補助金を投じて、近隣地区の住宅開発を支援している Yin, *op.cit.*, p.143. なお、ヴォイノヴィッチ政権は地元の財団との連携をはかっていたことも特徴的である。例えば、クリーブランド財団はスタートアップや高等教育などへの支援を実施したほか、都市政府の政策決定にも関与し、ヴォイノヴィッチが市議会の承認が得られず財源に苦慮した場合などには手を差し伸べていた Voinovich, *op.cit.*,

II クリーブランド

機能を統合したタウンセンターを再構築・配置することや近隣地区が有する固有の資産を活用することが提唱されていたのである⁶⁸。ただし、商業地区の再開発のほうが近隣地区のプロジェクトよりも重要視され、両者のバランスは均衡を欠いていたのであった⁶⁹。

(2) 政治制度改革

クシニッチ政権における財政破綻の直接的な引き金は市長と地元銀行との政治的な対立であったが、クリーブランドの課題は恒常的に財政問題を抱えていることにあると考えられていた。そのため、タスクフォースから提言された市政改革が急務となり、ヴォイノヴィッチは歳出の削減をはかるべく、市職員の削減を実施している⁷⁰。あわせて、歳入の確保についても所得税を1.5%から2%に増税するように提案し、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や資本の改良に充てることを条件として可決にこぎ着けている⁷¹。連邦政府に対しては、レーガンと同じ共和党の市長として、熱心なロビー活動を展開することで多額の連邦補助金を取得し、都市政府として税の減免も実施しながら官民連携によるホテルやオフィスの整備、ショッピングセンターや映画館の建設など、商業地区の開発政策を進めたのであった⁷²。また、市議会やビジネスエリートに対する協調的な姿勢により、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年には全米の債券市場へ再び戻ることに成功したのである⁷³。

pp.67-72. 具体的には、プレイハウス・スクエアなどの開発プロジェクトやクリーブランド住宅ネットワーク、クリーブランド近隣地区開発会社への支援を行っている Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, pp.126,134. また、長年に渡って論争があった湖岸の利活用については、クリーブランド財団が調査への資金提供を行っており、ヴォイノヴィッチは、それがなければ、グレート・レークス科学センターやロックンロールホールは今日存在しなかったかもしれないと回顧している Voinovich, *op.cit.*, p.72. 1985年にはクリーブランド財団やフォード財団が近隣地区パートナーシッププログラムを設立し、CDCs が利用可能な資金の提供をより強固なものにしている“Aid for City Neighborhoods,” *Cleveland Plain Dealer* (December 16, 1986). ただし、クリーブランド財団は、所得税や資産税の課税基盤を強化し、ビジネスの場としての都市のイメージを高め、低所得者ではなく中間所得者層の居住者を惹きつけることが近隣地区の安定につながると考えるようになり、CDCs は効率的な住宅提供者や商業センター開発者としてのビジネス感覚が求められるようになっていったのである Yin, *op.cit.*, p.144.

⁶⁸ Cleveland City Planning Commission, *op.cit.*, pp.vii,10.

⁶⁹ Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, pp.121-122. OITF の報告書についても、ウエストブルック市議会議員などからは、大企業寄りで近隣地区への配慮を欠いている旨の批判がなされていた Sherri L. Black, “Debate Escalates on Value of Voinovich’s Task Force,” *Cleveland Plain Dealer* (July 6, 1980).

⁷⁰ 恩顧主義的な政治を追放するため、選挙の見返りとしての雇用を排除するとともに、成果に基づく業績評価方法への変更がなされている Vogelsang-Coombs, Denihan and Baur, *op.cit.*, p.13.

⁷¹ 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、市議会議長のフォーブスの支持を取り付けていた一方、前市長のクシニッチや後に市議会議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).

⁷² 連邦補助金については、ニューヨーク、デトロイト、ボルティモアに次いで多くの補助金額を獲得したとされている Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, pp.129-130.

⁷³ Wagner, *op.cit.*; “Around the Nation: Cleveland Bond Issue Welcomed in Market,” *New York Times* (July 1, 1983). ただし、財政危機の研究のために特別委員会を設置しようとした際には、市議会議員から、任命される委員が大企業寄りであ

4. George Voinovich 政権 (1980～1989 年)

このように財政再建を進めたヴォイノヴィッチであったが、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。

特筆すべきは、選挙制度についてである。クリーブランド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人の選挙区制を採用していた。長年の間、マスタープランの改定がなされていないことからわかるように、2年という任期は、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⁷⁴。また、33の選挙区制から1人ずつ議員が選出される市議会は、分権的・開放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、一体的な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⁷⁵。

そのため、各市議会議員の利害を調整する市議会議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、市議会議長が大きな影響力を有していたのである。ヴォイノヴィッチも市長に就任した際に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⁷⁶。

以上のような問題に対し、タスクフォースの報告書では、改善策が提案されることとなり、それに触発される形でヴォイノヴィッチも選挙制度改革を模索する。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人まで削減する改革案が市議会を通過し、レファレンダムの可決により採用されたのであった⁷⁷。人口が大きく減少

るとの批判がなされていた Christine J. Jindra, "Big Business Regains Clout," *Cleveland Plain Dealer* (January 13, 1980).

⁷⁴ Voinovich, *op.cit.*, p.20. 計画策定について、クルムホルツは、市議会は包括的な計画を採択したことはなく（採択を求められたこともなく）、短期・一時的な観点で開発にかかる要求を扱い、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回顧している Keating and Krumholz, *op.cit.*, p.144. ハウ地区の CDC での数年間の勤務を経て 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 Morrison, *op.cit.*, p.80. 定数33人の選挙区制や政党の弱さが些細な交渉やログローリングの傾向を強め、資源の集中的な投入をはかる長期的な経済計画の策定が妨げられていたとする見解として Swanstrom, *op.cit.*, pp.148,200-201,240-241.

⁷⁵ Clavel, *op.cit.*, p.60. 連邦・州政府の補助金の分配については市議会の承認が必要とされており、自律的な再開発主体による開発政策の実施がなされなかったことが、開発のプロセスを遅いものにしたとの見解として Louise Jezierski, "Political Limits to Development in Two Declining Cities: Cleveland and Pittsburgh," Michael Wallace and Joyce Rothschild eds., *Politics and Society*, vol.3 (JAI Press, 1988), pp.184-185.

⁷⁶ クリーブランドでは権力が集中しておらず分散し、大きな問題よりも小さな問題に労力を割き、強市長制にも関わらず市議会が主要な政治的交渉の場となっていたとの指摘として Clavel, *op.cit.*, pp.59-60. 例えば、「シビックビジョン2000」の策定においても市議会議員が主要なプレイヤーとなることが重要視されていたのである City of Cleveland, "Proposal for an Expanded Physical Development Capacity for the City of Cleveland," *City Record* (1985). ヴォイノヴィッチは「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進めることができる」という信念から市議会に協力を求め、当初は反発されたものの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.

⁷⁷ ヴォイノヴィッチは市民連盟 (Citizens League) や女性有権者連盟 (League of Women Voters) のような団体の助けを得て制度改革を実行したと述べている Voinovich, *op.cit.*, p.20. ただし、制度改革に反対するフォーブスにも配慮し、中立的な立場であったとも報道されている Brent Larkin, "Voters Trim City Council," *Cleveland Plain Dealer* (July 1, 1981).

し、財政がひっ迫している中でも、長期に渡り定数に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ったのである⁷⁸。

5. Michael R. White 政権（1990～2001 年）

（1）バランスの取れた政策展開

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を制したのである⁷⁹。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」と言うつもりはないが〔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」と述べ、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⁸⁰。

さらに、ホワイトは近隣地区に配慮し、成長主義的な政治を見直すことも主張していた⁸¹。1980 年代から 1990 年代にかけて商業地区で大規模な開発政策が実施されたのとは対照的に、近隣地区については荒廃した状況にあった。そのため、1990 年代初頭には、商業地区の再開発の規模には及ばないものの、近隣地区の再生に向けた努力が劇的に増加したのである⁸²。ホワイトも新たな住宅建設を目標に掲げ、住宅購入者に対する減免や利子の削減策が実施されることになった⁸³。また、荒廃した住宅については、都市政府が近隣地区の地域団体と協力して調査を行い、必要に応じて取得・修理する「解体レビュープログラム」

⁷⁸ 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ものとして Thomas Vail, Roy O. Kopp and David L. Hopcraft, “Reduce City Council Size,” *Cleveland Plain Dealer* (June 18, 1981).

⁷⁹ 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 Nelson, *op.cit.*, pp.293-297; Robert Vickers, “White Will Have to Play by New Rules,” *Cleveland Plain Dealer* (November 9, 1999).

⁸⁰ 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).

⁸¹ Bartimole, *op.cit.*, p.173; Keating and Krumholz, *op.cit.*, p.143. 一方で、クルムホルツからは政権幹部の多くがヴォイノヴィッチ時代から留任されており、代わり映えがしないとの批判がなされていた Mark Russell, “White’s Cabinet Selection Has Observers Divided,” *Cleveland Plain Dealer* (March 4, 1990).

⁸² Yin, *op.cit.*, p.143.

⁸³ 郊外から納税者を引き戻す重要なインセンティブ政策として位置づけられ、1991 年に設立されたクリーブランド住宅トラスト基金（HTF）は都市政府が CDCs と協力して開発政策を進める際の主要な政策手段となっていた 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、市長選では「近隣地区の再生（rebuild city neighborhood）」を掲げて複数の CDCs の指導者からの支援を獲得し、近隣地区の活動家でクリーブランド住宅ネットワークのディレクターであったクリストファー・ウォーレンをコミュニティ開発部長に任命している Mark Russell, “A Long-term Process: Urban Comeback Could Take Years,” *Cleveland Plain Dealer* (March 10, 1991).

5. Michael R. White 政権 (1990～2001 年)

を開始している⁸⁴。

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、当選直後からビジネスコミュニティとの関係構築に腐心し、商業地区における複合スポーツ施設の開発のための課税を支援することで、ビジネスコエリートに対し、自身が敵対的ではないという姿勢を示したのである⁸⁵。企業に対す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⁸⁶。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、CDCs も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⁸⁷。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たのである⁸⁸「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⁸⁹。

上位政府との関係では、商業地区の開発政策に関してホワイトは連邦政府のエンパワーメントゾーン政策に立候補したほか、市議会議員と郡政委員の支持を獲得し、プロスポーツチームの移転を防ぎ、誘致をするためのスタジアム建設の財源として郡単位でタバコや酒に対する悪行税を課すレファレンダムを成功させたのであった⁹⁰。

⁸⁴ 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)

⁸⁵ ホワイトは選挙で勝利した日に、商工会議所 (Cleveland Growth Association) の会頭に電話し「あなた方が私を支持しなかったことを知っているが、あなたは唯一の商工会議所の会頭であり、あなたにとって私は唯一の市長なのだから共に働く道を見つけよう」と呼びかけていた James E. Austin, "Business Leadership Lessons from the Cleveland Turnaround," *California Management Review*, vol.41. no.1 (1998), pp.99,102.

⁸⁶ プレイハウス・スクエアと呼ばれる劇場やノースコースト地区におけるロックンロールホールの建設が進められた。商業地区の再開発に際し、ホワイト政権時代にも税による誘因策が開発プロジェクトに活用されていたと述べたものとして Dennis Keating, Norman Krumholz and John Metzger, "Postpopulist Public-Private Partnerships," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), pp.342,346. 労働団体などは、公立学校などの社会サービスのために税金を使うべきであるとして減免に反対の立場を唱えていた Dennis Keating, "Cleveland: The 'Comeback City': The Politics of Redevelopment and Sports Stadiums Amidst Urban Decline," Mickey Lauria, *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy* (SAGE Publications, 1997), p.199. 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).

⁸⁷ CDCs は中高所得者層向けの住宅供給者となり、効率が求められて統合が促進されるなど、ヴォイノヴィッチ政権で見られた市場経済的アプローチが継続・拡大されたとの指摘として Yin, *op.cit.*, pp.146,148-150. フォーブスもホワイトも企業や財団などの民間部門に大きく依存し、不均衡な開発戦略をとる結果となり、近隣地区における CDCs の政治的影響力は弱かったとする見解として Keating, Krumholz, and Metzger, *op.cit.*, pp.332-333.

⁸⁸ Bill Sammon, "Population Losses Tragic, White Says," *Cleveland Plain Dealer* (March 10, 1991).

⁸⁹ Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Civic Vision and Beyond* (1998). 1996 年に改定に着手し、地元財団やクリブランド・トゥモローなどが資金や人材を提供し、複数回のパブリック・ヒアリングを経たうえで 1998 年に発表された Bill Lubinger, "Downtown Dream Unveiled," *Cleveland Plain Dealer* (May 14, 1998).

⁹⁰ Timothy Heider, "Sin Tax Wins Pig," *Cleveland Plain Dealer* (November 8, 1995). ベースボールやフットボールチームのオーナー企業がチームの移転を脅しとして、スタジアムを建設するよう都市政府に要求したのであり、ベースボール用の

6. 小括

(1) 政策的対応

クルムホルツは再選を利益とする政治家は自らの失策であると非難されることを恐れて、人口が減少している現実を認めることが難しいと述べている⁹¹。「エクイティ・プランニング」は人口が減少して都市が衰退しているという現実を直視し、再分配的な目標を設定するものであったが、クルムホルツ自身が回顧しているように経済や政治、社会の現実を根本的に変えることはできなかった⁹²。

パークが財政的・経済的なプレッシャーに屈し、企業向け減税と電力会社売却の双方に対する反対を撤回して商業地区の再開発を開始したことは、アメリカの縮小都市は民間企業による投資や税収に依存せざるを得ないという制約を如実に反映したものであったと考えられる。近隣地区の再生を訴えたホワイトも国勢調査による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本格的に開始するように呼びかけ、公共部門がその必要性を理解してこなかったことを批判したのであった⁹³。

スタジアムは1994年、フットボール用のスタジアムは1999年に完成している Keating, *op.cit.*, p.197-199. 遠藤新『米国の中心市街地開発』（学芸出版社、2009年）104-107頁。

⁹¹ 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. 例えば、パークは政権末期に州議会議員から人口の流出を批判された際に、「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」と反論している “Time Changes Ralph Perk,” *Cleveland Plain Dealer* (September 25, 1977). また、ヴォイノヴィッチも地元紙や他の市長候補者から人口の減少は政策の失敗であると非難されており、「人口のカウントが過少である」として、連邦政府の国勢調査局に対し、訴訟も辞さない構えで抗議を行っていた 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); Christine J. Jundra, “Voinovich Says Greed Lowered Census Count, Threatens to Sue U.S.,” *Cleveland Plain Dealer* (September 6, 1980).

⁹² Krumholz, “Cleveland: Problems of Decline Cities,” p.64. 「クリーブランド政策立案レポート」を策定した都市計画委員会も「提案のすべてが受け入れられることを期待しているわけではない」と述べていたように、それは理念的な色彩を帯びたものであり、市長や市議会など意思決定において強大な権限を持つ人の方針ではなく、あくまで都市計画委員会の方針であることを認めていたのである Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Policy Planning Report*, pp.10,16. ただし、クルムホルツは直接的な政治的支援がなくても計画家は再分配主義的な問題を商業地区や市全体の計画プロセスの中で提起することができると述べている Keating and Krumholz, *op.cit.*, p.138. また、「エクイティ・プランニング」は伝統的な都市計画よりも効果的で、計画家が都市の基本的な問題を攻撃するよいやり方であったと回顧している Krumholz, “Government, Equity, Redistribution, and the Practice of Urban Planning,” p.316. なお、2005年から2014年の間、計画部長を務めたボブ・ブラウンは1987年に「政策立案レポートのすべてが現在の政策やプログラム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市の計画や再開発、再活性化の努力を特徴づけていると信じている」と述べている Krumholz and Forester, *op.cit.*, p.56. また、1986年には少ない資源で、公共交通に依存する住民を助け、草の根の地域団体に対応して電力会社の売却を阻止し、湖畔の公園を州に引き渡す下地を築き、「当時としては正しかった」と地元紙が評価している Tom Andrzejewski, “A City Plan That Got Something Accompanished,” *Cleveland Plain Dealer* (January 25, 1986). 「エクイティ・プランニング」は1970年代の全盛期から鎮静化したものの、21世紀においてもその精神は住宅やコミュニティ開発政策の道程に影響を与え続けているとの評価として Silverman, Patterson, Yin and Ranahan, *op.cit.*, p.80.

⁹³ 国勢調査の結果を「悲劇的である」としたうえで、「都市はあくまで商品であり、神聖な場所とみなすことをやめなければならない」と主張したのであった Bill Sammon, “Population Losses Tragic, White Says,” *Cleveland Plain Dealer* (March

6. 小括

ただし、都市政府内部でクルムホルツをはじめとする計画家が電力会社の売却などでパークに助言したことや、市議会に否決されたものの都市計画委員会が開発プロジェクトにかかる市税の減免の条件に市民の雇用を課そうとしたことは特筆すべきである⁹⁴。また、都市政府が荒廃する土地をランドバンクによって管理したり、公共交通をより広域の管理機関に移管したほか、公園を州政府に貸与したり、スタジアムの建設財源として郡単位で税金を徴収したことは、今日、都市の縮小への対応として主張されている取り組みの先駆けと言えるものであった⁹⁵。「クリーブランド政策立案レポート」の後継として都市計画委員会が発表した「シビックビジョン 2000」においても、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、良好な住宅とより多くのオープンスペースを備えた住みやすさや地域経済の多様性を目指すことが表明され、そのための土地利用の変更や開発政策の取り組みが提案されていたのである⁹⁶。人口については「増加」ではなく「安定」が目標とされたのであった⁹⁷。

また、クシニッチのアーバン・ポピュリズムは、都市が縮小する中で格差や分断が拡大すれば、都市の成長を追い求める政策的対応が困難になる可能性があることを示唆している⁹⁸。クシニッチは市長就任後、企業が都市のために存在しているのか、都市が企業のために存在しているのか、コミュニティと商取引、経済的な公正と利益、公益と私益、といった競合するビジョンをめぐって意識的に選択することを求められたと回顧している⁹⁹。都市が縮小する状況下においても、都市政府は方向性を自ら模索し、決定しようとしていた証左である。財政危機に対しても、クシニッチは所得税の増税や財政規律の強化などのデフォルトを避けるための計画を策定し、6つの銀行のうち5つまでは同意を取り付けていた¹⁰⁰。連邦議会下院の小委員会が結論づけたようにクリーブランドの財政破綻はビジネスエ

10, 1991).

⁹⁴ クルムホルツ自身は市民の雇用を条件とする市税の減免をボストンやサンフランシスコで実践されたリンケージの先駆けで、かつ初歩の形であると評価している Krumholz, *op.cit.*, p.313.

⁹⁵ しばしば議論を生んでいた所得税の増税も、市内に土地や建物を有する市民にしか課税されない資産税とは異なり、商業地区で働く郊外の住民にも課税される点で郊外都市に負担を求めるものであったといえる Jindra and Moore, *op.cit.*

⁹⁶ 都市のライフサイクルは個人と同じように「成熟は急速な成長の期間において可能であったかもしれない以上のよりよい生活の質を提供する」と述べられていた Cleveland City Planning Commission, *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan*, pp.3,22-23.

⁹⁷ *Ibid.*, p.9. 人口増減は州の経済状況、郊外の新規住宅建設、都市の住宅戦略や市民サービスの質の影響を受けるとしつつも、1980 年代のトレンドが続けば 2000 年の人口は 446,700 人になると予想し、住宅開発に成功することで 489,974 人となることを目標としたのであった *Ibid.*, pp.20-22. もっとも、実際の人口は 478,403 人とどまっている。

⁹⁸ クリーブランドでは、政府の役割を限定し税金を低く抑えてきたにも関わらず、製造業が衰退し、格差が拡大していたことから、成長主義的な政治における危機が現れた事例であり、アメリカではヨーロッパ諸国と比べて不均衡な開発を和らげる一貫した政策が欠如していると述べたものとして Todd Swanstrom, “Urban Populism, Fiscal Crisis, and the New Political Economy,” Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995), pp.110,114.

⁹⁹ Kucinich, *op.cit.*, p.24.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.XIV. クシニッチは在任中に財政状況を改善しており、税の減免を廃止してからも約 5 年間、商業地区は建設ブ

II クリーブランド

リートと市長の駆引きによる政治的な帰結であったのである¹⁰¹。

なお、クリーブランド・トゥモローのような民間企業どうしの連携はクシニッチのアーバン・ポピュリズムを受けた結果であり、クシニッチの対抗馬として立候補したヴォイノヴィッチがビジネスエリートとの連携を重視し、開発政策を追求したことと呼応していた。連邦政府や州政府が財政的に都市政府を助けることができ、そうすべきである、という考えに反対していたヴォイノヴィッチにとって、官民連携という選択は、選択可能な数少ないオプションであったはずである¹⁰²。「シビックビジョン 2000」には近隣地区の CDCs も参画していたものの、都市政府は開発政策を促進することに主眼を置き、連邦補助金の大半を商業地区のオフィスプロジェクトに使用し、CDCs に支援された中低所得者向けの住宅プロジェクトにかかる官民連携には消極的であった¹⁰³。

地域の活動家の支持を得て当選し、近隣地区の再生を訴えたホワイトも、就任後にはビジネスエリートに配慮して商業地区におけるオフィスやホテルなどの再開発を継続し、プロスポーツチームの移転問題に対応するためのスタジアム建設を行っている。近隣地区の住宅供給が中高所得者層向けのものとなったこととあわせて、活用可能な資源が限定される縮小都市が強い開発圧力に直面することを示していると思われる¹⁰⁴。

このように、ビジネスエリートは長期に渡って都市政治に影響を及ぼしてきたものの、1980 年代になってようやくクリーブランド・トゥモローが誕生し、官民連携が促進されたことからわかるように、他の都市と比べた場合には、一体的なまとまりを欠き、競争的かつ保守的で自己の利益を追求する傾向が強かった¹⁰⁵。一方で地域団体の側も、ボストンやシカゴ、サンフランシスコのような進歩主義的な改革派の市長を支援し続けるような全

ームを経験していたとする評価として Swanstrom, "Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform," pp.131,133.

¹⁰¹ Subcommittee on Financial Institutions, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, *The Role Commercial Banks in the Finances of the City of Cleveland* (U.S. Government Printing Office, 1979), p.240. クリーブランドの財政破綻は政治的なものであるとして、経済構造が都市の政策的対応を規定するという経済決定論を批判し、民間の電力会社の債権を保有する地元銀行にとって公営の電力会社を排除すること利益にかなうものであったこと、反ビジネスの姿勢を貫こうとするクシニッチに政治的打撃を与えて再選を阻止する意向を有していたことを要因に挙げた著作として Swanstrom, *The Crisis Growth Politics*, pp.171-174. また、前任のパーク政権においても短期借入金の借り換えは行われており、クリーブランドは同じように財政が厳しい状況にあったニューヨークと比べても過度な課税を行っていたわけではなく売却できる資産を保有していたことなどからも、財政破綻が財政的な問題ではなく政治的に引き起こされたものであることを論証したものとして Swanstrom, "Urban Populism, Fiscal Crisis, and the New Political Economy," pp.102-106.

¹⁰² Voinovich, *op.cit.*, p.2. ヴォイノヴィッチは連邦政府や州政府からの補助金が減少する中で、官民連携を構築することが都市政府とコミュニティの双方の改善につながると考えていた Vogelsang-Coombs, Denihan and Baur, *op.cit.*, p.2. ヴォイノヴィッチの官民連携による再開発プログラムは全米のほとんどの都市と類似したものであったとする指摘として Keating, Krumholz and Metzger, "Cleveland: Post-Populist Public-Private Partnerships," p.122.

¹⁰³ *Ibid.*, pp.128,130-132.

¹⁰⁴ ホワイト政権を支えたビジネスエリートは再開発などの経済成長を利益とし、しばしば公的な目線を欠いていたとの批判として Keating *op.cit.*, pp.193-194.

¹⁰⁵ Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, p.136. ビジネスエリートは都市政府を扱いにくく、開発で協働することができない存在と見なしていた Jezierski, *op.cit.*, p.184.

6. 小括

市的な同盟を構築することはなかったとされている¹⁰⁶。クリーブランドでは各アクターが一枚岩になりにくいまま、多元主義的な政治が展開されていたといえるのである。

(2) 政治・行政制度

このクリーブランドの多元主義的な政治が最も顕著であったのが、都市政府をとりまく分権的な政治・行政制度であった。とりわけ特徴的なのは執政制度で、強市長制を採用しているものの、市議会の影響が大きく、市議会議長が事実上の拒否権プレイヤーとなっていたのである。市長が市議会の承認なしに部局のトップを任命でき、予算事項に対する拒否権を有する点では強市長であった一方、上位政府の補助金を受領し支出するためには議会の承認が必要で、実務上はすべての法令が交渉の対象となり、市長部局は議会の委任なしに行動することはできなかったのであった¹⁰⁷。

次に、選挙制度に着目すると、人種的な分離が顕著であったとされる中、市議会は定数が多い選挙区制で、地域ごとにマイノリティが自らの代表を送り出すことが比較的安易な状況であった¹⁰⁸。一方で、それは市議会議員が自らの選挙区の利益に固執し、都市全体の利益を考慮することを妨げる要因にもなっていた¹⁰⁹。各市議会議員が自身の選挙区に対する個別的な利益を追求することが予想される中で、そのとりまとめ・調整を行う市議会議長の影響力が増大していったのである¹¹⁰。

上記を踏まえれば、クシニッチ政権においてみられた市議会との対立は、市長の個人的な政治スタイルだけではなく、全市一区制で選ばれる市長と定数 33 の選挙区制で市議会議長が強い影響力を持つ市議会という選挙制度・執政制度にも起因するものであったと考えられる¹¹¹。

¹⁰⁶ Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, p.137. CDCs の政治力が弱く、ボストンやシカゴ、サンフランシスコでみられたような商業地区と近隣地区をつなぐリンケージ政策はみられなかったという主張として Keating, Krumholz and Metzger, "Postpopulist Public-Private Partnerships," p.347.

¹⁰⁷ Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp.7-10; Swannstrom, *The Crisis Growth Politics*, pp.197-198.

¹⁰⁸ クリーブランドの分権的な政治制度は労働階級やマイノリティなどが選挙を通じて自らの利益を反映することを安易にしていたとされる Clavel, *op.cit.*, p.61; Jezierski, *op.cit.*, pp.183-184,186.

¹⁰⁹ 市議会議員は自らの選挙区の有権者は政策革新に敵対的であり、自らの市議会における代表性は有権者の望みが何であれそれに応えることにあると考えていた Krumholz, and Forester, *op.cit.*, p.70. 再開発における多くの問題と遅延は選挙区制を通じて比較的安易に表明される政治家の反対が原因であると述べたものとして Swannstrom, *op.cit.*, p.94.

¹¹⁰ 市議会と交渉する際の代表者として市長と同等に強大な権限を有するようになり、重要な法令や人事、行政サービスなどは市議会議長と直接交渉することになっていた Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp.11,94. 官民連携による商業地区の開発を進めたヴォイノヴィッチも形式的な市長にすぎず、強大な権力を有したフォーブスが実質的な市長であったとの指摘として Bartimole, *op.cit.*, p.171. 黒人として強大な権力を保持したフォーブスのマシン政治についても、近隣地区の社会・経済的な再生よりも商業地区の再開発に重点を置いており、黒人の失業率は高かったとされている Nelson, *op.cit.*, p.289. フォーブスを含め、地域団体と付き合う市議会議員は存在していたものの、格差や貧困などの全都市的な問題については選挙区をまとめようとはしなかったとされている。商業地区の開発の際に貧しい近隣地区を利するような商業地区と近隣地区を結び付ける施策は、ボストンやシカゴやサンフランシスコでは成功したものの、クリーブランドでは発生しなかったのである Keating, Krumholz and Metzger, "Cleveland: Post-Populist Public-Private Partnerships," pp.137-138.

¹¹¹ 市議会の定数が多く断片的で、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). クシニッチとフォーブスの度重なる対

II クリーブランド

ヴォイノヴィッチ政権において各種改革の提案を行ったタスクフォースでも、市議会議長のフォーブスに配慮し、税金などの市議会の権限に関する事項は提案の対象外とされていた¹¹²。そのような中でも、フォーブスが反対していた定数の削減が実現したのは、タスクフォースで提案を行ったビジネスエリートの支持や、改革の必要性を訴える草の根の地域団体や一部の市議会議員の存在と、人口が減少しているにも関わらず定数が維持されていることを疑問視する地元メディア、そして、定数の削減によりフォーブスの影響力を削ぐことを意図した有権者という、政治制度改革への複層的な支持があったからである¹¹³。

また、行政制度については、クリーブランドでは、再開発に対する都市政府の関与が弱く、開発プログラムは独立した再開発主体を通じて行われずに、市議会からの統制も含めて政治の影響を受けていた¹¹⁴。都市政府の計画関連部局は3つに分権化されており、中心的な部局であった都市計画委員会の委員は市長と市議会に任命される政治色の強いものであったのである¹¹⁵。3人の市長に仕えたクルムホルツを見ればわかるように、独立した再開発主体ではない都市計画委員会や都市計画家がどれほどの影響力を行使できるかどうかは、市長や市議会がそれらをどれほど重要視し、活用するかに依存していたのである¹¹⁶。

非政党選挙で地域団体と都市政府の摩擦を調整する強力な政党を欠き、任期2年かつ定数33の選挙区から1人ずつ選出される選挙区制が分権的な市議会を生み、独立した再開発主体が存在せずに迅速な開発政策が難しい、といった多元主義的な構造は、全市一区制の市長が交代するたびに拙速な方向転換を生み、政治を不安定化させる傾向を有していたのであった。

立から生じる停滞がビジネスエリートの不安を招いていた Campbell, *op.cit.*, p.125.

¹¹² 当初、タスクフォースについては、メンバーに市外の人間が含まれることなどから、後の市議会議長であるウエストブルックや、後の市長であるホワイ特など多くの市議会議員が懐疑的であった McGunagle, *op.cit.*. ヴォイノヴィッチはフォーブスと面会してその必要性を訴え、市議会に60のタスクフォース関連法案を通過させたが、政治的に多数を構成するフォーブスが反対すればタスクフォースは失敗に終わっていたという Vogelsang-Coombs, Denihan and Baur, *op.cit.*, pp.11,14.

¹¹³ 当時の論調について 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).

¹¹⁴ Keating, Krumholz and Metzger, *op.cit.*, p.122. 他都市と比べて、クリーブランドの再開発は自律的な再開発主体によって管理されたものではなかったとする主張として Swanstrom, *op.cit.*, p.94.

¹¹⁵ プロジェクトを監督する都市計画委員会、地域開発や住宅開発を実行するコミュニティ開発部、雇用の創出を担う経済開発部と分かれており、部局間の調整も十分になされていなかった Jezierski, *op.cit.*, pp.184-185. 都市計画委員会も7人の委員とその下に仕える計画家や建築家で構成され、委員のうち6人は市長が任命し、もう1人は市議会議長が任命していた Krumholz and Forester, *op.cit.*, p.42. 再開発主体の代わりに公共事業の資金調達や連邦補助金の確保、税の減免などを行ったのが、コミュニティ開発部と経済開発部であった。遠藤、前掲書、103頁。そのうち、コミュニティ開発部は1969年にリチャード・グリーンを初代部長として設立され、住宅都市開発省の支援による都市再生やモデル都市プログラムを所管し、1977年にはクルムホルツが部長に就任している Clavel, *op.cit.*, pp.88-89.

¹¹⁶ クルムホルツが積極的に政策過程に関与できたのも、積極的に市長の閣議に参加するなど、政治的な駆引きという現実に自らをあわせたからであった *Ibid.*, pp.77,92,94. クルムホルツはピッツバーグにおいて計画部長が組織のオペレーションに大きな違いが生み出すこと、計画が公共の起業家精神としての機能を有すること、政治家やビジネスリーダーから信頼を得ることの重要性を学んでいた Krumholz and Forester, *op.cit.*, pp.61-62,65. ストークス政権の部長として唯一留任されたパークの政権の6年間で最も計画家が都市で影響力を持った時期であったと回顧している Krumholz, "A Retrospective View of Equity Planning," pp.170-172.

Ⅲ セントルイス（ミズーリ州）

1. 概説

セントルイスは1876年に全米で初めてホームルール憲章により郡から法的に独立し、高度に分権的な政治・行政制度を有する都市である¹。戦後は開発政策に積極的なレイモンド・タッカー市長がビジネスコミュニティの会議体であるシビック・プロGRESS（Civic Progress）と連携し、都心部の再開発や高速道路の建設に取り組んできた²。

一方で、人口の大幅な減少を経験し、1970年代には「全米でも最も困窮した大都市」と評されるようになり、投資を行うエリアを限定する「アーバン・トリアージ」という考え方に基づく計画の策定が試みられてきた³。

近年では大学を中心とした生命科学クラスターの形成や商業地区における投資の活性化がはかられ、高学歴の若いミレニアル世代の流入が見られる一方、黒人と白人、貧困層と富裕層の間の分断や格差の進展が問題視されている⁴。

2. Alfonso J. Cervantes 政権（1965～1973年）

（1）セントルイス開発プログラム

公民権運動が高まり、大都市において低所得者層の住民、とりわけ人種的マイノリティからの広範かつ多様な再分配政策を求める声が増大する中、1965年に民主党の市長予備選挙に勝利したのが市議会議員経験者のアルフォンソ・セルバンテスであった。人口や雇用が失われているとして前任のタッカーによる開発政策に異議を唱え、影響力があった資本家への不満を持つ小規模商店主や白人労働者、ウィリアム・クレイ連邦下院議員をはじめ

¹ Clarence Lang, *Grassroots at the Gateway: Class Politics and Black Freedom Struggle in St. Louis, 1936-75* (The University of Michigan Press, 2009), p.8.

² Lana Stein, *St. Louis Politics: The Triumph of Tradition* (Missouri Historical Society Press, 2002), p.251. 計画家のハーランド・バーソロミューが訴えた投資撤退を食い止める戦略にビジネスコミュニティや地域団体が賛同し、ジョセフ・ダースとレイモンド・タッカーの両市長がピッツバーグのアレグニー会議をモデルにしたシビック・プロGRESSと連携して大規模な都市再生に取り組んできた Joseph Heathcott and Maire A. Murphy, "Corridors of Flight, Zone of Renewal: Industry, Planning, and Policy in the Making of Metropolitan St. Louis, 1940-1980," *Journal of Urban History*, vol.31, no.2 (2005), pp.155-157.

³ Martha Shirk, "Poverty, Housing, Population Loss Make St. Louis 'Most Distressed'," *St. Louis Post-Dispatch* (April 7, 1978); Robert Reinhold, "In St. Louis Even the Old Bricks Are Leaving Town," *New York Times* (July 9, 1978). 「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.

⁴ 近年の傾向について Alan Mallach, *The Divided City: Poverty and Prosperity in Urban America* (Island Press, 2018), pp.62-64, 282; Bruce Katz and Jeremy Nowak, *The New Localism: How Cities Can Thrive in The Age of Populism* (Brooking Institution Press, 2017), p.205; 矢作弘『都市危機のアメリカ』（岩波書店、2020年）182-184頁。商業地区ではアートによる再生、街路景観の改善、歩いて暮らせるまちづくりが行われている。矢作弘『「都市縮小」の時代』（角川書店、2009年）88-93頁。

III セントルイス

とする黒人の支持を獲得したセルバンテスは、近隣地区の地域活動や住民参加を奨励するポピュリスト的なスタイルを採用し、産業開発とともに人種差別や住宅環境の改善を優先順位の高い政策として位置づけていた⁵。

例えば、公民権運動については、運動団体の代表や黒人指導者と話し合う機会を持ち、都市政府の役職に黒人を任命したり、セントルイス市民住宅同盟（St. Louis Civic Alliance for Housing）の結成に関与したりすることで対立を緩和している⁶。また、近隣地区では、1969年に黒人が管理するプラスチック工場や近隣地区における低所得者層向けの住宅建設を計画するコミュニティ開発会社（CDCs）のユニオンサラ経済開発公社に対し、連邦政府からの資金援助が承認されていた⁷。

もっとも、セルバンテスはコミュニティの参加を支持するモデル都市担当の部長を解任するなど、近隣地区における草の根の住民参加を完全に奨励していたとは言い難い⁸。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、「荒廃した（blighted）」エリアの土地収用を認めるミズーリ州法の「第 353 章都市開発企業法（以下、「ミズーリ 353」）」を活用した再開発を促進したのである⁹。

⁵ Michael A. Quinn, “Urban Triage and Municipal Housing Code Enforcement: An Analysis of the St. Louis Case,” Douglas H. Shumavon and H. Kenneth Hibbeln eds, *Administrative Discretion and Public Policy Implementation* (Praeger, 1986), p.137; Heathcott and Murphy, *op.cit.*, pp.163-164; Tim O’Neil, “Mayor Tucker Falls Short of Fourth Term,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 3, 2013). セルバンテスは都市政府の「2つの差し迫った優先事項」を「犯罪との戦いと近隣地区を保全する戦い」であると主張していた Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p.240. なお、市長選挙のたびにセルバンテスを支持したウィリアム・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黒人政治家であり、1959年に市議会議員に当選、1968年には連邦下院議員に転身し、セルバンテス以降の各市長選挙も含め、都市政治で強力な影響を行使してきたのであった Tim Poor, “Tailoring His Legacy,” *St. Louis Post-Dispatch* (January 25, 1998).

⁶ E. S. Evans, “Rent Accord Factor: Funds,” *St. Louis Post-Dispatch* (October 12, 1969); Lang, *op.cit.*, pp.188,200. 1968年には黒人団体がセルバンテスに黒人の市職員の待遇改善や黒人の警察官の雇用などを求める15項目の要望を提出したほか、1969年には公営住宅の居住者が家賃の引き下げを求めるストライキを実施している “New Negro Group Presents 15 Demands to Cervantes,” *St. Louis Post-Dispatch* (May 2, 1968); “1000 Tenants Open Rent Strike,” *St. Louis Post-Dispatch* (February 3, 1969). その後、市長とビジネス・宗教・市民・労働の各リーダーが一堂に会し、ストライキの終了とあわせて発表したのがセントルイス市民住宅同盟の結成であった E. S. Evans, “Housing Panel Studies Problems,” *St. Louis Post-Dispatch* (October 30, 1969). ブラックパワーの台頭に対しては、ビジネスエリートも関心を有し、シビック・プロGRESSが1960年代初頭からコミュニティの和解を促進するための黒人と白人のリーダーによる「対話グループ」を支援したほか、フォード財団が黒人の労働者階級のための奨学金助成や地元企業のインターンシップを実施していた。その一方で、サイレントマジョリティーだったサウスサイド地区を中心とする白人の労働者階級もセントルイス市民会議（St. Louis Citizens’ Council）などを通じて、ブラックパワーの台頭に対する懸念を表明していたのであった Lang, *op.cit.*, pp.228,232.

⁷ “Union-Sarah Group Gets \$900,000,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 27, 1969). ユニオンサラは機器のレンタルやアフリカの工芸品の製造販売など様々な地元会社を設立したが、1975年までに工芸品の製造販売会社は破産し、プラスチック工場や低所得者向けの住宅建設も失敗に終わっている。高い犯罪率や未熟練の労働者といった近隣地区の問題に直面するようになり、1977年にベテランスタッフが「コミュニティ開発会社の概念は脇におかれるべきで、貧困者の生活の質の改善のために新しいアプローチを探す必要がある」と述べるに至ったのである Teaford, *op.cit.*, p.243-245.

⁸ Lang, *op.cit.*, p.230.

⁹ 観光・コンベンション産業については、都市の歳入を安定化させる方法として着目し、1965年の市長選挙ではプロモーションを行うアンバサダーを創設したほか、コンベンションセンターの計画を立ち上げ、シビック・プロGRESSと連携して債券の発行を可決させるなど、先見の明を持った取り組みを実施したのであった Robert Sanford, “Cervantes Sought to

2. Alfonso J. Cervantes 政権 (1965～1973 年)

この「ミズーリ 353」は、都市政府がエリアの荒廃を宣言し、再開発会社が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取用して 25 年間の税の減免が受けられるというものであった。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り、1967 年にセルバンテスは商業地区の全体を指定することを提唱し、計画委員会が 1970 年にその行動を推奨していたのである¹⁰。

この動きは商業地区のビジネスエリートから称賛されたものの、実際は民間投資の見通しの有無にあわせたインセンティブとし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、ブルース・ソマー市議会議員などからの激しい批判に直面している¹¹。事実、「ミズーリ 353」はしっかりした財政的な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、都市で最も問題のある真に荒廃した住宅エリアからはかけ離れた再開発となったのである¹²。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った¹³。

また、長期に渡る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あったわけではない。1969 年には会計監査役のジョン・ペルカーが翌年の予算案は「近年の歴史の中で最大の財政危機にある」と主張し、セルバンテスは歳入不足を埋めて将来の財政能力を確実にするため、レファレンダムにより 1%の売上税を課すこととなったのである¹⁴。それでもなお、1971 年には地元メディアが「都市政府が大幅な予算の削減や増税、数百万ドルの財政赤字について話している」と報道し、財政部長がそれを認めるなど、厳しい財政状況が続いていた¹⁵。また、セルバンテスは「1970 年代に人口は増加するはずである」と述べ、商業や産業開発が住民を呼び戻すと予想したにも関わらず、人口は減少の一途をたど

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).

¹⁰ James N. Primm, *Lion of the Valley: St. Louis, Missouri, 1764-1980* (Missouri Historical Society Press, 1998), pp.473-474.

¹¹ *Ibid.*; Colin Gordon, *Mapping Decline: St. Louis and the Fate of the American City* (University of Pennsylvania Press, 2008), pp.196-197. 都市開発企業法による再開発としてはワシントン大学医療センター、ラサール公園、ミッドタウン医療センターなどが存在する Daniel J. Monti, *Race, Redevelopment and the New Company Town* (State University of New York Press, 1990). 1990 年代後半までに都市全体の資産の半分以上が減税・減免されるか、再開発のために「荒廃した」エリアに指定されていた Michael D. Goodman and Daniel J. Monti, “Corporately Sponsored Redevelopment Campaigns and the Social Stability of Urban Neighborhoods: St. Louis Revisited,” *Journal of Urban Affairs*, vol.21, no.1 (1999), pp.101-127.

¹² Gordon, *op.cit.*, p.157. 日端康雄・木村光宏『アメリカの都市再開発』（学芸出版社、1992 年）109-110 頁。例えば、1973 年にペルカー市長の顧問は「我々は都市のためにより多くのビジネスと産業を重要視し、新規の住宅プログラムを重要視しないようにしなければならない」と述べていた *Ibid.*, p.204.

¹³ Alfonso J. Cervantes, *Mr. Mayor* (Nash Publishing, 1974), p.71.

¹⁴ “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).

¹⁵ Robert Christman “Why City Is in A Fiscal Squeeze,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 5, 1971). 1971 年に売上税だけでは財政状況を改善できないと判断したセルバンテスは、たばこ税の増税や許認可料金の引き上げなどを勧告したのであった Sally B. Defty, “Utility Tax Hike Favored, But User Would Pay,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 15, 1971).

ったのである¹⁶。

そのような中、1972年に都市政府が実施した開発政策が「セントルイス開発プログラム」であった。都市の活性化に15年間で14億ドルを使用する野心的なプログラムであり、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」「暫定行動エリア (Interim Action Areas)」と位置付けたのである¹⁷。そのうえで、厳しい財源不足の原因は都市政府の主要な歳入である資産税の不足にあると考えられたことから、「暫定行動エリア」については、1971年にミズーリ州法によって全米で初めて設立された「個人の所有者が入札しなかっ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こととしたのであった¹⁸。この投資対象エリアを限定するアーバン・トリアージの考え方は様々な反応を引き起す。地元紙の1つは「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ている¹⁹。一方で、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り、白人の市議会議員によって白人が多いサウスサイド地区の住宅改善と黒人が多いノースサイド地区での住宅解体の大規模プログラムに関する法案が提出された際には、反対を表明したのであった²⁰。

3. John Poelker 政権 (1973～1977 年)

(1) チーム4プラン

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ペルカーであった。セルバンテスは黒人コミュニティで強さを見せたものの、ペルカーはシビック・プロGRESSや白人有権者などからの支持を獲得し、同じく予備選挙で下したジェームズ・コンウェイ州上院議員も味方につけて本選挙で勝利したのである²¹。特に、シビック・プロGRESSとは市長就任後に定期的に会

¹⁶ これに対し、専門家による「郡が大都市圏の住宅の中心地になり、今後10年間その役割を維持することを事実として受け入れるべきである」との見解を紹介したものとして Sally Thran, “Expert Not Alarmed by Population Drop,” *St. Louis Post-Dispatch* (July 25, 1970).

¹⁷ St. Louis City Planning Commission, *St. Louis Development Program* (1973).

¹⁸ Joanna P. Ganning and J. Rosie Tighe, “Assessing the Feasibility of Side Yard Programs as a Solution to Land Vacancy in U.S. Shrinking Cities,” *Urban Affairs Review*, vol.51, no.5 (2015), pp.8-9; Christopher G. Prener, Taylor H. Braswell and Daniel J. Monti, “St. Louis’s “Urban Prairie”: Vacant Land and the Potential for Revitalization,” *Journal of Urban Affairs*, vol.42, no.3 (2018), p.5. 1971年時点で市内には約3,200件の放棄されて税金を生み出さない建物が存在していた。州法の成立によって都市政府は円滑に税金を滞納している資産を差し押さえ、税金を支払う意思を有する買い手に引き渡すことができるようになったのである Team Four Inc., *Citywide Implementation Strategies: The Draft Comprehensive Plan* (1975), p.17.

¹⁹ “Save Unblighted Areas First,” *St. Louis Globe-Democrat*, (January 26, 1973).

²⁰ Cooper-McCann, *op.cit.*, p.22.

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

3. John Poelker 政権 (1973~1977 年)

合を行い、様々な問題への支援を求めるなど、強固な関係を構築したのであった²²。

そのペルカー政権で特筆すべきは、アーバン・トリアージの考え方によって作成された「チーム4プラン」である。きっかけは、都市政府が1973年に1947年のマスタープランに替わる新たな総合計画の策定を開始し、外部意見を取り入れるために都市計画委員会が「チーム4」というコンサルティング会社との契約を締結したことにあった²³。「チーム4」は都市計画委員会から独立して活動し、法律や建築に関する技術的なメモを作成することとなる。その1つが1975年に都市政府に提出された「チーム4プラン」と呼ばれる「総合計画案の都市全体での実施戦略」であった²⁴。「チーム4プラン」の特徴は、市内のすべて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)」の各エリアに分類し、その違いに正面から向き合うことを推奨した点にある²⁵。市の課税基盤を維持・拡大するために、「保全」、「再開発」、「枯渇」の順に優先付けをしたうえで、分類ごとに異なる政策を採用し、開発戦略を調整すべきことを提唱したのである。

特に「枯渇」エリアについては、「これらの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ための努力がなされなければならない。しかし、これらの努力は、市が再開発を開始することができ、すべきであると決定するまで、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²⁶。そして、そのためにランドバンクを活用することが重要な要素とされたのである²⁷。

また、市長室の外部で組織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: Community Development Agency) が設立されたことで、他都市と同じく集権化が進んでいるとしつつも、CDAの政策実施に関する権限は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

²² セルバンテスが批判を受けた空港の拡張には反対していた Philip Sutin, "Prelude to City-Country Co-operation," *St. Louis Post-Dispatch* (February 1, 1976).

²³ 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). なお、1947年のマスタープランでは、都市の人口について「1970年までに人口は90万人になる可能性がある」とされていた Gordon, *op.cit.*, p.22; Bob Piper, "Where's The People's Voice at City Hall," *St. Louis Globe-Democrat* (December 12, 1996).

²⁴ 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.

²⁵ *Ibid.*, p.80.

²⁶ 「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、民間の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なるため、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って民間投資を獲得することが重要であると述べられていた *Ibid.*, pp.3-14; Pratter, *op.cit.*, pp.82-83.

²⁷ とりわけ、放棄された建物のほとんどが「枯渇」エリアに存在していたことから、ランドバンクにかかる1971年の州法の成立によって設立された土地再利用主体 (Land Reutilization Authority: LRA) を都市政府がフルに活用できるかが重要であると述べられていた Team Four Inc., *op.cit.*, pp.17-19; Pratter, *op.cit.*, p.86.

III セントルイス

ることが言及されたのであった²⁸。

「チーム 4 プラン」は当初公開されておらず、地元紙が市長室にプランのコピーを要求するも市長に拒否されていた。その後、地元紙は連邦情報公開法により住宅都市開発省を通じてプランのコピーを入手し、1975 年にその抜粋を「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²⁹。

記事が公開されると、選挙区制の選挙制度下で、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を中心に論争が発生する³⁰。特に、黒人からの反発は強く、ウェイン市議会議員が「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る³¹。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った³²。

このような論争に配慮したのが、コミュニティ開発委員会によって 1975 年 6 月に公開された「暫定的包括計画 (Interim Comprehensive Plan)」であった³³。委員会はパブリック・コメントのための草案の公開に際し「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」という声明を発表する³⁴。そのうえで、1972 年のセントルイス開発プログラム以前より印刷されていた保全、再建、維持、改善のエリアを特定する地図を削除したのであった³⁵。

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

²⁸ 他都市のように集権化を進めるべきことを指摘したうえで、都市政府の構造はあくまで枠組みを提供するだけであり、スタッフの能力が重要であると述べられていた *Ibid.*, pp.45-48. 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、コミュニティに関する計画とプログラム、経済開発、住宅開発の 3 つの部門で構成され、16 人の委員からなる開発委員会が連邦補助金の使途を決定して開発政策を実施する権限を持ち、都市計画委員会の機能を引き継いだのであった “New City Agency for Plans, Development Is Approved,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 1, 1974).

²⁹ Philip Sutin, “Plan Said to Hurt Black Area in City,” *St. Louis Post-Dispatch* (May 19, 1975). 記事は過度に単純化されたものであり大きな誤解を呼ぶものであったとの反論として Pratter, *op.cit.*, pp.87-89.

³⁰ スベタニックス市議会議員のように「私たちはどのエリアを守るかを選択しなければならない」として「チーム 4 プラン」を擁護する意見も見られた一方、黒人のブラザード元市議会議員のように「都市政府はすでにチーム 4 の方針を採用している」との批判も展開されたのであった Sutin, *op.cit.* その他、「チーム 4 プラン」を批判したものとして Antonio D. French, “Quiet Conspiracy,” *Public Defender* (October 3, 2002). 地域団体との協力で選出された市議会議員にとって土地利用の問題はますます重要となり、市議会議員が官僚機構に介入する可能性がより高まったとされている Stein, *op.cit.*, p.178.

³¹ “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つつ、そのような非難は誤解にもとづくものであったことを、実際のプランを引用しながら述べている Team Four Inc., *op.cit.*, pp.ii-vii.

³² “Housing Policies Will Be Protested,” *St. Louis Globe-Democrat*, (July 22, 1975); Monti, *op.cit.*, pp.31-32.

³³ St. Louis Community Development Commission, *Interim Comprehensive Plan: Draft III* (1975).

³⁴ “No-growth Policy Not Feasible, Group Says,” *St. Louis Globe-Democrat* (June 20, 1975).

³⁵ Philip Sutin, “Political Changes in Third City Planning Draft,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 22, 1975).

4. James F. Conway 政権 (1977～1981 年)

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³⁶。

4. James F. Conway 政権 (1977～1981 年)

(1) 開発政策と財政問題

ペルカーが市長を 1 期しか務めないことを望んだため、後任をめぐる争いは前回の予備選挙でも立候補していたコンウェイとセルバンテスの争いとなった。民主党の地区組織に支持されることの価値が低下し、草の根の運動やマスメディアを通じて有権者に直接アピールすることの重要性が高まる中、製造業の雇用の発展や居住エリアの再生を強調したコンウェイが改革者として勝利したのである³⁷。

コンウェイが就任後に注力したのは、姉妹都市と文化や産業の関係を確立・強化するためのヨーロッパ外遊など、積極的な国内外へのセールスであった³⁸。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も「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のである³⁹。

再開発については中央回廊と呼ばれる中心部で連邦補助金を活用し、近隣地区の保全や開発を意識的に追及している。ただし、コンウェイの近隣地区における開発プロジェクトは、ビジネスコミュニティと連携する一方、地域に偏りがあり、低所得者層の移転を伴うなど論争的なものであった⁴⁰。住宅開発や近隣地区の改善プログラムよりも工業団地などの

³⁶ “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 は「セントルイスが住むのに最適な場所である」ことを訴求するためのテレビ CM を放映していた John McGuire, “New Campaign: Selling of St. Louis,” *St. Louis Post-Dispatch* (August 27, 1976).

³⁷ 民主党の会計監査役の予備選挙において黒人のジョン・バスが白人のレイモンド・バーチッチに敗北したことについて、それが白人による人種的な党則の変更に起因するものであると激怒したクレイ連邦下院議員が本選挙で立候補するも、結果はコンウェイの圧勝であった Gerald Boyd and J. Pulitzer, “Clay's Campaign for Mayor May Split City Democrats,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 10, 1977); Dana L. Spitzer, “Conway Elected Mayor by Big Margin,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 6, 1977). なお、コンウェイは立候補に際し、シビック・プロGRESSについて「私の群衆ではない」と述べており、両者の結びつきは当初強くなかった David Laslo and Dennis R. Judd, “Building Civic Capacity Through an Elastic Local State: The Case of St. Louis,” *Review of Policy Research*, vol.23, no.6 (2006), p.1243.

³⁸ Jo Mannies, “Conway, Leaders Will Visit ‘Sister Cities’,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 27, 1979).

³⁹ 市長選挙のキャンペーン中に「最近セントルイスに引越し、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々に会った」として、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).

⁴⁰ 再開発に伴う近隣地区の教会の取壊しに対しては、地元政治家によって反対するためのロビー活動が展開されている Stein, *op.cit.*, p.183. コンウェイの CDA を通じて連邦補助金の使途を割り当てる手法に対しては、市議会で非難決議が採択されたほか、ノースサイド地区の地域団体から資金が近隣地区で使われていないとの批判がなされ、コンウェイは急遽、公聴会の開催を CDA に指示することとなった Charlene Prost and Tommy Robertson, “Citizens Invited To Tell How To Spend \$18,000,000,” *St. Louis Post-Dispatch* (July 25, 1977).

III セントルイス

産業開発に重きを置いている、との批判がなされていたのである⁴¹。

また、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⁴²。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⁴³。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自らの郡域を積極的に宣伝しており、都市政府にとっては脅威と認識されていた。また、都市政府内部でも、市長、市議会議長、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・ザイチ市議会議長の反対でコンウェイの商業地区の開発政策は頓挫させられたのである⁴⁴。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黒人からの強い批判を受けたのが、ノースサイド地区におけるホーマー・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⁴⁵。1960年代後半には人口の減少や産業の衰退に伴う歳入の減少により、2つの市立病院を維持することは困難となっていたのである⁴⁶。そのため、セルバンテスとペルカーの各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⁴⁷。ただし、2つの病院はセントルイスの人種的な分裂を反映しており、政治的にどちらかを閉鎖するのは困難であった⁴⁸。

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⁴⁹。人口が減少している中、ビジネスエリートと一部の政

⁴¹ Gerald Boyd, "Mayor Accused of Ignoring Goal," *St. Louis Post-Dispatch* (July 25, 1977).

⁴² Primm, *op.cit.*, p.505.

⁴³ 住宅都市開発省も1980年12月に地元資金の不足を理由に申請を却下し、1981年4月に金額を削減して再申請がなされた場合にも同様の理由で拒否していた *Ibid.*, pp.498-506.

⁴⁴ パーパッチは予算を産業開発ではなく住民に直接的な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ていた Boyd, *op.cit.* ザイチはパーパッチの弟子であり、コンウェイの独裁的手法を理由に反対を表明したのである Primm, *op.cit.*, p.498.

⁴⁵ Dana Spitzer, "Conway Avoided It on Phillips Hospital," *St. Louis Post-Dispatch* (July 4, 1976).

⁴⁶ Lana Stein, *Holding Bureaucrats Accountable: Politicians and Professionals in St. Louis* (The University of Alabama Press, 1991), pp.69-70.

⁴⁷ 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に2つの病院が存在しており、どちらかに統合することは、白人と黒人が半数ずつを占める状況において両者から拒否されることになると述べていた Alfonso J. Cervantes, *Memoirs of a Business Mayor*, Business Week (December 8, 1973). ペルカーはフィリップス病院を閉鎖することを検討したが、政治的リスクを考慮し、反対に病院を改善するために資金を投入していた Stein, *op.cit.*, p.71.

⁴⁸ *Ibid.*, p.69. 特に、黒人コミュニティにとってフィリップス病院は、1923年に黒人指導者が多額の債券発行の見返りとして獲得した「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.*

⁴⁹ *Ibid.* コンウェイがフィリップス病院を閉鎖した理由については、もう1つ市立病院のほうが市の中心部に位置しより多くの患者を収容できると見方や、市立病院が存在する地域の政治家も含めた強力な政治的圧力が存在したためである、と

5. Vincent C. Schoemehl 政権 (1981～1993 年)

治家は2つの病院のうち1つを閉鎖することを支持した一方、黒人の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、セントルイスの主要な政治家が反対を表明することになり、1年以上にわたってピケッティングなどの抗議活動が展開されることとなった⁵⁰。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⁵¹。

5. Vincent C. Schoemehl 政権 (1981～1993 年)

(1) 大規模プロジェクト

1970年代後半から1980年代初頭にかけて、セントルイスには悲観論があふれていた。人口が減少し続けて都市は荒廃し、ペルカーやコンウェイが素地を築いていたとはいえ、商業地区では大規模な再開発がほとんど見られていなかったのである⁵²。

1981年の市長選挙では、再選を目指すコンウェイがノースサイド地区の民主党指導者や、商業地区のビジネスエリート、地元メディアなどから支持を集めていた⁵³。これに対し、同じ民主党から史上最年少の市長を目指したのが市議会議員のヴィンセント・シェーメルであった。コンウェイの控えめな姿勢とは対照的にオープンで積極的だったシェーメルは、悲観論に対し「誇り高きセントルイスのために (For a Proud St. Louis)」というスローガンを掲げ、支持団体の不足を補うため、個別訪問を行う大量のボランティアを組織する⁵⁴。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、クレイ議員と連携して閉鎖された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、当初の予想を覆してコンウェイに2倍以上の差をつけた大勝利を収めたのである。中立を保ってい

の見解も存在している Stein, *op.cit.* pp.71-72.

⁵⁰ 黒人の市議会議員らが反対し、会計監査役のパーチ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); Stein, *St. Louis Politics*, p.186; Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, p.72. 市民や市議会議員からの抗議活動に対し、コンウェイはタウンミーティングの開催を余儀なくされている Linda Eardley and Philp Sutin, “Conway Promises to Hold Meeting on Fate of Fillips,” *St. Louis Post-Dispatch* (February 3, 1979). また、タスクフォースを設置し、郊外都市や郡と共同で運営する新しい公立病院建設の可能性を調査するも、実現することはなかったのである Philp Sutin, “Regional Hospital Plan to Be Submitted in July,” *St. Louis Post-Dispatch* (December 14, 1979); Stein, *op.cit.*, p.72.

⁵¹ Jo Mannies, “Schoemehl Pledges to Reopen Phillips,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 4, 1981). クレイ連邦下院議員はフィリップス病院の閉鎖に反対した際に「1981年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下さ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).

⁵² Stein, *St. Louis Politics*, p.189.

⁵³ Primm, *op.cit.*, p.499; “The Choice for Mayor,” *St. Louis Post-Dispatch* (February 1, 1981).

⁵⁴ コンウェイに対しては、住宅開発の約束を果たすことができず、ビジネスコミュニティや近隣地区の地域団体との連携を望まなかったという批判を展開した 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)

III セントルイス

た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という分権的な政治制度下において、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⁵⁵。

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かかる費用を賄うために 6,400 万ドルの債券を発行しようとした際、必要な 2/3 以上の有権者の賛成を得られなかったのである⁵⁶。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、クレイ連邦下院議員との関係も危機に晒すことになってしまったのであった⁵⁷。

そのため、1985 年の民主党の市長予備選挙では、黒人で後に息子が市長となるフリーマン・ボズレー・シニアが対立候補として立候補し、1989 年に 3 期目を目指した際には人気の衰えが懸念されることとなる⁵⁸。シェーメルはそのような状況を打開すべく、開発政策による都市の復活をアピールするとともに、年金問題で辞任した白人の会計監査役のポール・ベラの後任に黒人政治家のヴィルバス・ジョーンズ査定官を充て、ジョーンズ査定官の後任にベラを充てる「ジョブ・スワップ (job swap)」を発表し、クレイ連邦下院議員の支持を得ることで再選を果たしたのであった⁵⁹。

以上のように、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・プログレス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⁶⁰。実際には 1970 年代から着手されていた案件が多いものの、1980 年

⁵⁵ *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).

⁵⁶ Roy Malone “Hospital Shutdown Opposed,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 14, 1983); Gregory Freeman, “Mayor to Drop Drive to Reopen Phillips,” *St. Louis Post-Dispatch* (November 3, 1982). フィリップス病院は築年数が古く、再開する際には、閉鎖時には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). シェーメルはフィリップス病院を再開できなかったところか、別の市立病院も閉鎖されることになった Philp Sutin and Robert L. Koenig, “Forces Rally to Fight Hospital Closing Plan,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 11, 1983). 就任時に財政赤字を抱え、大幅な歳出削減が求められる中、残された市立病院も運営費がかかる古い施設となっており、認可を継続するために必要な改修資金を調達できる目途が立たず、1985 年に閉鎖を決定することとなったのである Mark Schlinkmann, “City to Switch to Charter Hospital,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 23, 1985); Linda Eardley, “Mothers, Babies Are Last to Leave City Hospital,” *St. Louis Post-Dispatch* (July 1, 1985).

⁵⁷ シビック・プログレスのメンバーを含むタスクフォースを組織し、セントルイス大学医学部による運営の可能性などを追求したが実現に至らなかった Roy Malone, *op.cit.*; Gregory Freeman and Jo Mannies, “Clay Opposes New Hospital,” *St. Louis Post-Dispatch* (May 11, 1983).

⁵⁸ “Bosley Opposes Closing Phillips, Seeks Study,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 15, 1983); Stein, *op.cit.*, pp.209-210.

⁵⁹ Gregory Freeman, “Schoemehl and Berra Win Big,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 6, 1985); Mark Schlinkman, “Incumbent, Predecessor Facing Off 3rd Ward,” *St. Louis Post-Dispatch* (February 17, 1989); Tim O’Neil, “Schoemehl Re-elected,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 5, 1989).

⁶⁰ かなりの熱意を持って開発プロジェクトに取り組んでいたとの指摘として Stein, *op.cit.*, p.194. シェーメルは時にシビック・プログレスを「影の政府」の一部として公共事業を行うために秘密裡に利用しているとの批判がなされるほど、シビック・プログレスと緊密に連携していた Peter Hermon, “Crossroads: Group’s Role Under Scrutiny,” *St. Louis Post-Dispatch*

5. Vincent C. Schoemehl 政権 (1981～1993 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である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⁶¹。

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⁶²。

なお、フィリップス病院の閉鎖への抗議に対応すべく、シェーメルはカンザスシティのような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する。必要な財政計画について市議会で承認を得る必要がある中、クレイ連邦下院議員からの反対に直面しつつも、なんとか 18 対 10 で賛成にこぎつけたのであった⁶³。

(2) オペレーション

シェーメルは商業地区における大規模開発以外にも、住宅の改修に対する支援や、街路の建設と修復のための支出の増大のほか、危険な空き資産の修理や取り壊しを実施している⁶⁴。

中でも市長就任後、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であり、住民に対するアンケートで不満が多かった美観の改善と犯罪の抑制に着手したのである。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)」が企業や個人からの寄付を集め、若者の雇用も生みだすことに成功している

(August 4, 1991).

⁶¹ Jo Mannies, "Farewell Vince," *St. Louis Post-Dispatch* (April 18, 1993). 1985 年には 2 つの百貨店と 175 の店舗からなる大規模ショッピングモールのセントルイスセンター、歴史的建造物である大屋根の駅舎を 110 の専門店・550 室のホテル・2,000 台の駐車場などに改修したユニオンステーションがオープンし、商業地区は活気に溢れることとなった Richard Weles, "On Track: Gala Gets Union Station Rolling Again," *St. Louis Post-Dispatch* (August 30, 1985); Adam Goodman, "Union Station Area Changing Its Personality," *St. Louis Post-Dispatch* (January 10, 1988). また、コンベンションについては、1984 年に市と郡の観光局が統合されたセントルイスコンベンション&ビジター委員会 (SLCVC) が「セントルイス・集う場所 (The Meeting Place)」というスローガンでキャンペーンを実施し、成功を収めている 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). その他、中央回廊地区の住宅再建プロジェクトに対する支援やプロスポーツチームを留めるための施設の購入などについて Stein, *op.cit.*, p.194.

⁶² 急激な人口減少が進行しているという専門家の意見に反する見解であった Gregory Freeman, "City Census May Rise, Mayor Says," *St. Louis Post-Dispatch* (January 4, 1985). 1989 年には人口減少は鈍化していることを踏まえ「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少である」と述べ、公立学校の改善や治安の維持、家族が住みたくするような環境の確立が重要になっている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).

⁶³ 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). クレイは地域の黒人医師が理事会メンバーの選出に発言権を持つようにすることや、地域医療センターと競合する黒人病院への助成金など、計画の大幅な変更を求めたとされる。これに対し、シェーメルはワシントンに飛んで妥協案の交渉を行ったが、最終的には合意に至ることはできなかった Mark Schlinkmann, "Clay Glum on Hospital Deal's Outlook," *St. Louis Post-Dispatch* (September 17, 1985).

⁶⁴ その際、解体プログラムが安全性と歴史的保存の間の対立を発生させたのであった Primm, *op.cit.*, p.504.

⁶⁵。

また、「セーフストリート作戦 (Operation SafeStreet)」では、強盗の被害者や高齢者・障害者に対して無料でドアロックなどの防犯グッズを提供し、地域団体の住民に見回りのトレーニングを施すことで、低予算でも犯罪への不安を抱く市民に安心感を与えることとなったのである⁶⁶。

この他にも、シェーメルは、中央回廊地区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でいる⁶⁷。さらに、1988 年にはより多くの近隣地区に都市サービスを集中させるべく「コンサーブ作戦 (Operation ConServ)」として「インパクト作戦」の手法を活用し、連邦補助金を活用して近隣地区の住宅会社を支援することで、荒廃したエリアを破壊・再生することを発表したのである⁶⁸。

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、エネルギーかつ創造的であった⁶⁹。弱市長制の執政制度から生じる分権性を克服すべく、各種の「オペレーション」については、既存の官僚組織の外に位置づけることで柔軟性を持たせ、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⁷⁰。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⁷¹。

なお、シェーメルは前述のように、クレイ連邦下院議員をはじめとする他の政治家との

⁶⁵ 企業、労働者、宗教、近隣地区の各団体に援助を求めながら 75,000 人のボランティアによって実行され、シビック・プロGRESSからは 75,000 ドルの寄付がなされたのであった Gregory Freeman, “31 Million Pounds of Trash in Brightside,” *St. Louis Post-Dispatch* (July 18, 1982). 周辺都市やシカゴでも模倣されている Stein, *St. Louis Politics*, pp.192-193.

⁶⁶ 希望者は、低廉な料金で同じ防犯グッズなどのホームセキュリティパッケージが購入できたほか、30 ドル未満で自動車警報器を入手することができた Gregory Freeman, “City Plans Fight on Residential Crime,” *St. Louis Post-Dispatch* (November 30, 1983); Gregory Freeman, “Mayor Details New Plan for Safe Streets,” *St. Louis Post-Dispatch* (December 1, 1983).

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Tim O’Neil, “Operation ConServ’ to Aid Local Improvement,” *St. Louis Post-Dispatch* (September 13, 1988). シェーメルは「コンサーブ・オフィサー」と呼ばれるスタッフをターゲットと位置付けた 13 の近隣地区それぞれに割り当て、毎月の部長級会議に出席させていた Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, pp.116-117.

⁶⁹ Gregory Freeman, “Who’s Who at City Hall,” *St. Louis Post-Dispatch* (December 20, 1981).

⁷⁰ Stein, *op.citt.*, pp.114-115; Stein, *St. Louis Politics*, pp.190,193. ペルカーやコンウェイが活用していた CDA が肥大化し非効率になっていると感じたシェーメルは、1981 年から人員を大幅に削減し、「オペレーション」のための新しい組織を立ちあげたのであった Monti, *op.cit.*, p.31; Charles Kindleberger, “Planning Since the 1970s in the City of St. Louis,” Mark Tranel eds., *St. Louis Plans: The Ideal and the Real St. Louis* (Missouri Historical Society Press, 2007), pp.151-159. CDA についても 1990 年に経済開発公社など他の機関との統合をはかっている Tim O’Neil, “Board to Discuss Agency Shuffling: Proposal Would Lay off 25 City Employees, Save \$2 Million A Tear,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 29, 1990). もっとも、シェーメルに批判的な市議会議員からは、シェーメルが前例のないほどに官僚組織を支配していたことに対し、「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なされていない」、「新しい政治マシンを構築している」との批判がなされていた Jo Mannies, “Mayor’s Clout,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 29, 1987).

⁷¹ Gregory Freeman, “Top Race in City in Doubt,” *St. Louis Post-Dispatch* (April 6, 1983).

5. Vincent C. Schoemehl 政権 (1981~1993 年)

良好な関係構築に腐心しつつ、シビック・プロGRESSや労働団体の指導者などのビジネスコミュニティからの信頼を勝ち取っていった。郡政府との関係についても、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のもと、共通のビジョンについて語り合っていた⁷²。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、1982 年には売上税の増税を共同で模索したのである⁷³。

ただし、1986 年以降、マクナリーが郡のための大規模スポーツ複合施設の建設と郡の領域内にありながら市が所有するランバート国際空港の共同運営を求めると、根底にあった郡政府との緊張関係が表面化する⁷⁴。それでもシェーメルは 3 期目の就任演説で「郡と市は別の運命を見つけることはできない」として協力を強調している⁷⁵。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、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⁷⁶。

シェーメルは 1980 年代の建設ブームなど外部環境が恵まれた時期に市長に就任した点で幸運であったとはいえ、都市復活のシンボルとなった。1981 年に 5,400 万ドルあった財政赤字についても、職員の削減や公共施設の民営化による歳出の圧縮や 1984 年の増税による歳入の確保によって均衡をはかるなど、都市が縮小する中でその手腕が貢献した部分は大きかったと考えられる⁷⁷。

⁷² 郡と市のトップが協調的であることは珍しく、マクナリーもベ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).

⁷³ 増税によって生み出される 4,000 万ドルのうち 2,400 万ドルを経済開発に 1,600 万ドルを観光と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).

⁷⁴ Edward H. Kohn, "'Dome' Shadows Schoemehl-Mcnary Friendship," *St. Louis Post-Dispatch* (March 2, 1986); Kathryn Rogers, Terry Ganey and Margaret Gillerman, "McNary Wants 50-50 Lambert Split" *St. Louis Post-Dispatch* (January 28, 1988).

⁷⁵ ただし、マクナリーへの言及はなかった Primm, *op.cit.*, pp.540-541.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, pp.516-517. シェーメルのプロジェクトがその後も都市にプラスの効果を及ぼしたとの評価として Stein, *op.cit.*, p.224. 官僚組織を掌握しながら政治的影響力を蓄積し、事業統合や民営化などによる財政再建を行った点でボストンのケビン・ホワイに似ていると述べたものとして Teaford, *op.cit.*, p.259. 都市政府の職員については 1981 年から 1989 年の間に 4,000 人以上を削減している。ただし、セントルイスではボストンと異なり、憲章で一時的・暫定的な公務員の任命が制限されたり、政党で有給の地位にあった人間は 4 年間の公務員への就任が禁止されたりするなど、雇用のプロセスから政治は分離されていた。そのため、シェーメルは憲章で許可された各部の部長を指名する権利を最大限に行使し、部長などの職を相互に入れ替えることで統制を強めたほか、自身の個人スタッフを増やしたり、「ブライドサイト作戦」などの各種オペレーションなど、公務員ではなく自身が好きなように職員を採用・配置できる新しい機関を設立・活用したりしていった Tim O'Neil, "Staff Is Larger, Paid Under Schoemehl," *St. Louis Post-Dispatch* (July 23, 1989); Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, pp.34-35, 38-39, 114.

6. Freeman Bosley Jr.政権 (1993～1997 年)

(1) 政治制度改革

弁護士のフリーマン・ボズレー・ジュニアは著名な市議会議員の息子であり、1982 年にセントルイスの民主党で初めての黒人委員長を務めた人物であった。1993 年の市長選挙では、白人の候補者が分裂する中、セントルイス大学の学生時代に公民権運動をしていた際のネットワークやリベラル派、クレイ連邦下院議員を含めた黒人からの支持を集め、環境運動・プロチョイスの白人のボランティアも活用することで、市政史上初めての黒人市長が誕生したのである⁷⁸。

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⁷⁹。具体的には、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の北部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⁸⁰。

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。政権スタッフが利益相反や利益供与の問題などで辞任・批判されたりしたことや、商業地区の開発のために歴史的建造物を解体したことで評価を損なったほか、セントルイスの他の黒人政治家の選挙における支援をめぐる難しい立場に立たされた⁸¹。また、「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ったのである。人口についても、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った⁸²。

この結果、1997 年の市長選の民主党予備選挙では、ボズレーの政敵でセントルイス初の

⁷⁸ 2 人の著名な白人候補者が互いを批判するネガティブキャンペーンを実施したことも影響していた 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).

⁷⁹ Lang, *op.cit.*, p.246. スタッフの多くは黒人で都市政府の運営に不慣れであったが、ボズレーはシェーマル政権の 2 人の白人補佐官を留任させたほか、環境とプロチョイス団体の 2 人の白人指導者など多様なバックグラウンドに富む人物を雇用していた Jo Mannies and Carolyn Tuft, “Bosley Has Delivered,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 5, 1995); Stein, *St. Louis Politics*, p.231

⁸⁰ 住宅については、郊外の区画に類似したもので、長年の怠慢を改善したものとして住民から評価されたという。その他、最も長期的な成果とされているのが中央回廊地区の西側に位置し、博物館・美術館や動物園、野外劇場や球戯場など多くの施設を抱え、市内外から多くの訪問者を受け入れてきた大規模公園のフォレストパークにかかるマスタープランの作成であった *Ibid.*, pp.232-233.

⁸¹ 例えば、1995 年の市議会議員選挙では自身の政治的友人である白人のフランシス・スレイを支援し、その当選に寄与した一方、黒人の候補者を支援しなかったとして批判を受けていた Gregory Freeman, “After Vote, Blacks Bent Anger Against Mayor,” *St. Louis Post-Dispatch* (March 10, 1995).

⁸² 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). 都市での生活の魅力を企業の製品のように訴求してこなかったとして、キャンペーンを計画し、住宅について、連邦補助金では 70% を低所得者層向けに使用しなければならないが、本当に必要なのは中間所得者層以上向けの住宅であるとの見方を示したのであった Gregory Freeman, “Living in City Has Advantages,” *St. Louis Post-Dispatch* (February 25, 1996).

黒人警察署長であるクラレンス・ハーモンが出馬し勝利を収めることとなる⁸³。ボズレーが黒人の多いノースサイド地区で圧倒的な票を獲得した一方、ハーモンが白人の多いサウスサイド地区で圧倒的な票を獲得し、中央回廊地区でもボズレーよりも多くの票を集め、市長が交代することになったのである⁸⁴。

短命に終わったボズレー政権であるが、分権的な政治制度に関する改革の検討が行われていたことは特筆に値する⁸⁵。

ボズレーは 1993 年に市長に就任するとセントルイスの長年の衰退を食い止めるための勧告を考案する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あり H・W・ブッシュ大統領のいとこであったジョージ・H・ウォーカーを任命する⁸⁶。市民、公務員、政治家、学者など 16 人で構成された委員会では多様な意見が出されたものの、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 年の小委員会において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などであった⁸⁷。

この勧告は特別財政委員会でも承認されたほか、地元紙でも「21 世紀の都市政府をより迅速かつ効果的にするための前向きなアプローチである」と評価され、シビック・プログレスの主導による憲章改革への気運が醸成されて後の住民投票につながることとなる⁸⁸。ボズレーはすぐに勧告を採用したわけではなかったものの、市長を退任後、シェーメルやコ

⁸³ Tim O'Neil, Carolyn Tuft and Lance Williams, "Hamon Bounces Bosley," *St. Louis Post-Dispatch* (March 5, 1995).

⁸⁴ Jo Mannies, "White Voters Gave Harmon Key Locking Up Victory," *St. Louis Post-Dispatch* (March 5, 1995).

⁸⁵ 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を改革する試みが実施さ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とされている Robert Cropf, Todd Swanstrom and Scott Krummenacher, "Déjà vu All over Again: Charter Reform Fails," James H. Svara and Douglas J. Watson, *More Than Mayor or Manager: Champaigns to Change Form of Government in America's Large Cities* (Georgetown University Press, 2010), pp.263-264.

⁸⁶ Joe Holleman, "Bosley Picks 16 Experts to Study City Finance," *St. Louis Post-Dispatch* (April 29, 1993).

⁸⁷ ウォーカーは都市政府が「時代遅れで非効率」とみなし、「都市政府の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、市長が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。一方で、市議会定数の削減については提言せず、それまで減額しか認められていなかった予算の修正について、増額を認めることを盛り込んでいた Carolyn Tuft, "Panel Recommends Streamlining City Government under Mayor," *St. Louis Post-Dispatch* (September 6, 1996). ウォーカーレポートの提言内容の多くは後述する 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. また、民主党幹部の利権を分配する能力を減らすという伝統的な改革のアジェンダを反映している一方、市長の権限を相殺することになる予算編成にかかる市議会の権限の強化を提唱している点が特徴的であった *Ibid.*, p.268.

⁸⁸ "Restructuring City Government," *St. Louis Post-Dispatch* (September 9, 1996). シビック・プログレスは憲章改革のプロセスを主導するために 2003 年に 50 万ドルを調達し、150 人から成る利害関係者会議が創設されることとなった Cropf, Swanstrom and Krummenacher, *op.cit.*, p.268; Tuft, *op.cit.*

ンウェイとともに都市政府に關係する制度改革を求める動きに加わっている⁸⁹。歴代の市長経験者がその必要性を認めたことは、セントルイスにおける市長が都市を統治する際に直面する障壁・限界の大きさを強く示唆しているといえるのであった。

7. 小括

(1) 政策的対応

セントルイスでは、歴代の市長が就任当初に人口が増加または横ばいになるとの楽観的な見解を示すものの、人口は減少し続ける、という構図を繰り返してきた。都市政府における政策決定のアジェンダのトップにあったのはビジネス環境の健全性であり、近隣地区よりも商業地区を、住宅再建よりも経済開発を優先していたのである⁹⁰。他の多くの都市と同様に、中間所得者層以上の既存住民を市内に留め、郊外の住民を市内に移転させることに多くの労力を注いできたのであった⁹¹。

中でも、都市が縮小して利用可能な資源が限定される状況下で、1970年代に投資を行うエリアを限定するアーバン・トリアージを検討していたことは特徴的であった。とりわけ、ペルカーが検討した「チーム4プラン」は多大な批判を招き正式には採用されなかったものの、その内容は新しい世代の都市のリーダーが抱える懸念事項や優先事項と一致していたと評価されている⁹²。その後も、財政状況が悪化する中、コンウェイは1979年にノースサイド地区の市立病院を閉鎖し、シェーメルは1980年代後半に公営住宅への連邦補助金の配分を完全に拒否している⁹³。都市政府は衰退が明らかなエリアに対する投資を避ける傾向にあり、「チーム4プラン」がその後の都市政府の政策的対応を方向づけたことが想定される⁹⁴。もっとも、市立病院の閉鎖が市長選挙のような都市政治における争点になったこと

⁸⁹ 「シンシナティやアトランタ、ボルティモアといった人口や雇用で競争している他都市では、憲章改革が活力や平等に關しての新たな感覚を導き得ることを発見している」と述べていた Freeman Bosley, James F. Conway, Clarence Harmon and Vincent C. Schoemehl, "An Opportunity to Shape Change," *St. Louis Post-Dispatch* (September 6, 2003).

⁹⁰ 都市開発と経済政策を通じて都市の衰退に対応しようとしたが、問題が改善することはほとんどなく、むしろ悪化させることもあったという厳しい評価として Gordon, *op.cit.*, pp.11,51,178,188.

⁹¹ Andrew D. Glassberg, "St. Louis: Racial Transition and Economic Development," H. V. Savitch and John Clayton Thomas eds., *Big City Politics* (Sage Publications, 1991), p.87.

⁹² Monti, *op.cit.*, p.33.

⁹³ フィリップス病院の閉鎖が「チーム4プラン」の一環であるとの指摘として *Ibid.* 連邦補助金については供給サイドの投資家が関心を有する地域を優先し、最も荒廃した地域への配分は避けられる傾向があったとされている Gordon, *op.cit.*, p.178.

⁹⁴ 「チーム4プラン」は正式に採用されることはなかったが、今日に至るまでセントルイスにおける事実上のアプローチになっていることを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. ジェントリフィケーションにより若者の都心回帰が進んでいるとされる2000年以降についても、その流入は商業地区やその周辺の地域に留まり、ノースサイド地区やサウスサイド地区には空き地が多く残っているとの指摘として Prener, Braswell and Monti, *op.cit.*, p.9; Laura Lawson and Abbilyn Millar, "Community Gardens and Urban Agriculture," Margaret Dewar and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2003), p.32.

7. 小括

は、市民サービスを削減・統合することの難しさを示している。都市が縮小する中で、「チーム4プラン」のように衰退する現実を直視し、厳しい政策を求める戦略を採用することは、政治的な障壁が極めて大きいといえるのである⁹⁵。それを示すかのように、2005年に「暫定的包括計画」が改定された際には、エリアを設定した優先順位付けを回避したうえで、各市議会議員との密接な協議を行う配慮がなされたのであった⁹⁶。

また、都市政府は近隣地区の成長をあきらめて縮小を受容する戦略を明確に採用することとはなかったものの、近隣地区で実施された再開発プロジェクトのほとんどはリベラルかつ多様な人種・階級によって構成される中央回廊地区におけるものであった⁹⁷。さらに、利用可能な資源が限定される中でも商業地区の開発政策として、州法の「ミズーリ 353」を活用した長期にわたる税の減免が実施されていた⁹⁸。民間企業の動向を踏まえていたとはいえ、適用に際して「荒廃した」エリアの指定を行っていた点は、政策的対応の決定で都市政府が果たした役割が一定程度存在したことを示している⁹⁹。ただし、商業地区や中央回廊地区に開発政策が集中しており、黒人が多いノースサイド地区では同じような政策的対応が行われていない、との批判が都市政府に対して恒常的になされていたことには留意する必要がある¹⁰⁰。シェーメルも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¹⁰¹。

アーバン・トリアージに対する反発の背景にはセントルイスにおけるセグレゲーション（人種の分離）の激しさがある。特に政治家と黒人との関係については、クレイ連邦下院議員が政治的な影響力を有する中、市長は常に黒人の有権者と対峙する術を検討する必要

⁹⁵ 1970年代後半に、成長が見込めない「枯渇」エリアのような分類を設け、ランドバンクなどの政策を実行する戦略が公式に採用されることはしばらく難しいと述べたものとして Pratter, *op.cit.*, pp.89-90.

⁹⁶ 住宅密度などの物議を醸すテーマへの言及も避けるように配慮されていた Kindleberger, *op.cit.*, p.163.

⁹⁷ Monti, *op.cit.*, p.25; Lana Stein and Carol W. Kohfeld, "St. Louis's Black-White Elections: Products of Machine Factionalism and Polarization," *Urban Affairs Quarterly*, vol.27, no.2 (1991), p.234. 成長同盟 (growth coalition) にはビジネスリーダー、政治家、都市政府だけでなく、脆弱ながらも草の根の地域団体が含まれており、政治家が民間企業に高所得者だけでなく低所得者も含めた住宅を建設・再建するインセンティブを与えることで、企業と住民の双方の利益に対応し、結果的に多様な人種や階級の混合を促していたという指摘として Monti, *op.cit.*, pp.171,178-183; Goodman and Monti, *op.cit.*

⁹⁸ 1998年時点で都市の半数以上の資産が減税または免税されており、ハーモン市長の顧問は過度に「荒廃」させすぎることによる財政的な影響を懸念していた Gordon, *op.cit.*, p.216.

⁹⁹ 都市政府は開発事業者を育てて成長同盟をまとめただけでなく、それらのメンバーに特定の方法で行動するように促し、時に強制するなど、民間企業と同程度に起業家精神を発揮しており、セントルイスの再開発プロセスは民間企業の利益のみが反映されたわけではなかったとされている Monti, *op.cit.*, pp.155-157,176.

¹⁰⁰ Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, p.25. 戦後、セントルイスでは、空間的に非常に不均一な形で投資が行われてきたとする指摘として Heathcott and Murphy, *op.cit.*, p.153. コンウェイのノースサイド地区を無視した中央回廊地区の再開発には厳しい批判がなされている Monti, *op.cit.* p.115.

¹⁰¹ 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」として「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).

III セントルイス

に迫られてきた。人種の構成やビジネス環境が変化する中、1990年代には「黒人都市レジーム」が誕生するなど、黒人有権者の多数派とビジネスエリートの双方に対応するリーダーシップのあり方が政治的な課題として浮上し続けていたといえよう¹⁰²。

セントルイスのビジネスコミュニティは、都市政府が過度に分裂した状態であったのとは対照的によくまとまっていたとされている¹⁰³。特にシビック・プログレスは、都市政府の経済開発部長が「実質的には政府の機能を果たしている」と述べるなど、民間組織ながら都市政府にとっても重要な存在であったといえる¹⁰⁴。ただし、シビック・プログレス自身も「単独でセントルイス地域が直面している課題を解決することはできない」と述べているように、都市政府との連携は不可欠であった¹⁰⁵。また、その官民連携については、集権的で制度化されたピッツバーグのアレゲニー会議ほどコーポラティスト的なガバナンスを構築することはなかったとされている¹⁰⁶。戦後、タッカーはシビック・プログレスと強固な関係を構築したものの、その後、各市長とビジネスエリートの関係は弱まり、協力も一時的なものに留まることが多かった¹⁰⁷。シビック・プログレスの役割を高く評価していたセルバンテスや商業地区の開発政策に積極的だったシェーメルとの協力関係も包括的ではなくプロジェクト単位であり、緩い構造化に留まったのである¹⁰⁸。

(2) 政治・行政制度

セントルイスは高度に分権的な政治・行政制度を有していた。まず、市議会の選挙制度については、任期4年で2年ごとに半数が改選される選挙区制を基盤とし、民主党が圧倒的な優位を保持するマシーン政治の影響が色濃く残存していた¹⁰⁹。市議会が28の選挙区に分割され、市議会議員が一定の権力を保持していたことが、アーバン・トリアージのように地域を選別する戦略への反発が生じた要因である¹¹⁰。再選を志向する市議会議員にとっ

¹⁰² Glassberg, *op.cit.*, p.96.

¹⁰³ 市だけでなく郡のエリアもカバーし、セントルイスに本社を置くビジネスエリートや大学の学長がシビック・プログレスをはじめとする経済団体を構成していた *Ibid.*, p.93.

¹⁰⁴ 市議会で議論する問題がすでにシビック・プログレスで決定されていたこともあった Laslo and Judd, *op.cit.*, p.1243; Hermon, *op.cit.*

¹⁰⁵ Laslo and Judd, *op.cit.*, p.1246; “Civic Progress and The Rest of Us,” *St. Louis Business Journal* (November 20, 1998).

¹⁰⁶ このように述べ、ボストンの官民関係の強さをピッツバーグとセントルイスの中間に位置づけたものとして Stein, *St. Louis Politics*, p.142.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.251.

¹⁰⁸ セルバンテスは主要プロジェクトでシビック・プログレスの支援に依存していたものの、ランバート空港の拡張については、用地不足の代替策として隣接するイリノイ州知事と20マイル離れた同州で空港を運営しようとした際に、距離を理由とした反対に直面している Laslo and Judd, *op.cit.*, p.1242.

¹⁰⁹ マシーン政治の遺産は、黒人の投票率を低く保ち、進歩主義的な代替策の検討や人種の連携を妨げる傾向を生じさせていたとする主張として Stein and Kohfeld, *op.cit.*, pp.228,234,245. ただし、近隣地区や選挙区を超えて効果的な動員をはかるような政党マシーンが欠如するなど、1940年代以降、セントルイスでは統一された一枚岩の政党組織は存在せず、政党の委員会も強力ではなかったとされている Glassberg, *op.cit.*, p.89; Gordon, *op.cit.*, p.49; Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, pp.19,60.

¹¹⁰ Cooper-McCann, *op.cit.*, p.2. 分権的なセントルイスでは地域団体の台頭が可能であった一方、民主党の地区組織も一定の影響力を保持しており、双方を結び付ける役割を果たしたのが市議会議員であった Stein, *St. Louis Politics*, pp.163-164.

7. 小括

て自身の選挙区を見捨てることになる戦略が採用されることは看過し難く、当然に反対すべきものであったと考えられる¹¹¹。もっとも、1983年に定数を28から16に削減するレファレンダムが否決されていることを踏まえれば、有権者も1人の議員がきめ細やかに選挙区の意向を汲み取る選挙制度を支持していたと考えられる。

次に、執政制度については、任期4年の全市一区制により市長、市議会議長、会計監査役が選ばれる弱市長制を採用していた。それぞれの選挙は人種の影響を大きく受け、白人と黒人の政治家によって絶えず変化する複雑な連携のネットワークが構築されていたのである¹¹²。市長候補者は個別の地域レベルのマクロな問題に対応することで独自に支持連合を構築する必要がある、影響力のある市議会議員などの政治家と雇用や契約の約束を引き換えにした支援を受ける必要があったのである¹¹³。

選挙後も、予算や支払を承認する見積・配分委員会が三者によって運営されるなど、分権的な執政制度は合意形成のコストを増大させ、迅速な政策的対応を困難にしていた¹¹⁴。コンウェイの再開発プロジェクトに対し、予算が超過することを懸念する市議会と即興的な支出を抑制しようとする会計監査役が立ち塞がったように、市長が都市の衰退に対応するリーダーシップを発揮することは安易ではなかったのである¹¹⁵。

シェーメルが10年以上にわたり政権を維持し、開発政策を含む多くのプロジェクトを実現できたのは、制度的な制約を克服するために、「ジョブ・スワップ」などで他の政治家と取引して関係を構築したり、「作戦（Operation）」を既存の官僚組織の外に位置づけたりすることで、外部の干渉を受けにくい権力基盤を構築したりしたからであり、その個性によるところが大きかった¹¹⁶。

なお、ボズレーの特別委員会に端を発する憲章改革による市長の権限の強化については、2004年に見積・配分委員会の廃止や市長の予算編成権限の強化といった改革案が、市議会議員の定数を28から15に減らすという提案などとあわせてレファレンダムに付されてい

都市再生や貧困との闘いにかかる連邦補助金がプログラムの適用を承認して予算の配分を決定する市議会議員の重要性を高めたこととされ、政党の委員会から市議会議員への権力バランスの変化をもたらしたのである *Ibid.*, pp.152-153.

¹¹¹ 反対に「ミズーリ 353」を適用するための「荒廃した」エリアの指定については市議会が承認する権限を有し、市議会議員が自身の選挙区のプロジェクトを推進しようとした場合に他の市議会議員が反対することはほとんどなく、主観的かつ政治的な指定がなされていたのであった Gordon, *op.cit.*, pp.196-197.

¹¹² Glassberg, *op.cit.*, p.89. ただし、黒人住民の増加が黒人有権者の増加につながっていたわけではなかったことに留意する必要がある。1960年から1968年の間に黒人の有権者登録は減少しており、黒人政治家は労働者階級ではなくビジネスエリートの資本家との連携をはかったとされている Lang, *op.cit.*, p.239.

¹¹³ Stein, *op.cit.*, pp.191,222.

¹¹⁴ Glassberg, *op.cit.*, p.88; Stein and Kohfeld, *op.cit.*, pp.229,242.

¹¹⁵ 補助金の使途に注意を払いすぎて、コンウェイの初期の再開発のイニシアティブを停滞させていたとの指摘として Monti, *op.cit.*, pp.160-163.

¹¹⁶ セントルイスではパーソナリティが権限をより集権化させるための恐らく唯一の手段であったとする指摘として Glassberg, *op.cit.*, pp.224-225,251. 多様なオペレーションを実施し、商業地区の再開発を促進したシェーメルであっても、制度的な集権化があればより大きなリーダーシップを発揮できたとされている Stein, *op.cit.*, p.xxi. コンベンションセンターの拡張やスポーツスタジアムの建設を進めようとした際には会計監査役の反対に直面していたのである Glassberg, *op.cit.*, p.90.

III セントルイス

る。改革推進派が主張したのは、セントルイスでは人口が減少しているにもかかわらず都市政府の形態に大きな変更が加えられていない一方で、国内の大都市の多くではシティマネージャー制ないし強市長制が採用され、1990年代以降、シンシナティやデトロイトなど7都市では憲章改革がなされているという事実であった¹¹⁷。ただし、レファレンダムは、職を失う可能性がある市議会議員からの反発や、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で失敗に終わっている¹¹⁸。シェーメルが市長室の政治力を強化しようとした際に、競合する政治家からの反対に遭遇していたことから、セントルイスにおける政治制度改革は、分権的な制度それ自体が内包する粘着性と人種や階級の分断による困難を抱えていたと考えられる¹¹⁹。この点について、1996年に「ウォーカーレポート」を共同執筆したリチャード・クロフがレファレンダムの前年に「人種的な分断がある都市では、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る」、「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」と述べていたことは極めて示唆的である¹²⁰。

上位政府との関係では1876年にセントルイス郡からセントルイスが独立して以来、都市政府と郡政府の間にはバスや空港といった公共交通機関などの広域に関する問題で頻繁に対立が見られてきた¹²¹。

例えば、郡の住民がセントルイスに通勤している場合、郡の住民はセントルイスの交通システムの受益者となる一方、セントルイスには郡庁所在地はなく、郡の税収をセントルイスのために直接的に活用できるとは限らなかった¹²²。また、郡や郊外都市は低所得者層が流入しないように「排他的ゾーニング」として低密度の土地利用管理を定め、公営住宅の建設を回避し、大規模な一軒家のエリアを保護してきた¹²³。コンウェイの再開発にマクナリー郡長官が反発したように、セントルイスの経済開発による税収の増加は郡に直接的に還元できるわけではないため、郡がセントルイスの経済的発展に関心を持つインセンテ

¹¹⁷ 例えば、ボルティモアが人口減少に対して市議会の定数を削減し、市長に最高経営責任者として郡と市の両方の権限の責任を負わせるに憲章改革を行っていることが紹介されていた Doug Moor, "Reformers Target City Bureaucracy," *St. Louis Post-Dispatch* (August 1, 2003).

¹¹⁸ Cropf, Swanstrom, and Krummenacher, *op.cit.*, p.271-274. この点について、チェック&バランスの機能を果たすための市議会の権限を強化することの重要性を指摘したものとして *Ibid.*, p.275.

¹¹⁹ Stein, *op.cit.*, p.251.

¹²⁰ Robert Cropf and Todd Swanstrom, "It Means More Than New Flowcharts for Bureaucrats," *St. Louis Post-Dispatch* (August 17, 2003).

¹²¹ 一方で動物園や博物館といった文化施設については、郊外の住民にからも税金を徴収するなど協力が見られるようになったという Glassberg, *op.cit.*, pp.91-92; Sally B. Defty, "District Plan A Transfusion For Zoo, Museums," *St. Louis Post-Dispatch* (April 1, 1971).

¹²² 大都市圏の中心都市に限られた財源で空港や図書館、動物園や美術館、公園や病院などといったサービスを担う一方、郊外都市ははるかに安定した財源を保持するという「ジレンマ」を抱えていた Colin Gordon, "Patchwork Metropolis: Fragmented Governance and Urban Decline in Greater St. Louis," *St. Louis University Public Law Review*, vol.34, no.1 (2013), p.65; Defty, *op.cit.*

¹²³ 市と郡の境界線が「貧乏人と金持ち、黒人と白人の間の「ベルリンの壁」」になっていたとする見解として Gordon, *op.cit.*, pp.86-87; Gordon, *Mapping Decline*, pp.12,112,131,136,140.

7. 小括

イブも弱かった。むしろ開発政策などでは、スポーツ施設の設置のようにセントルイスと郡それぞれが競合する可能性が高かったのである¹²⁴。このような市と郡、中央都市と郊外都市の対立や競争は地域全体にとっては悪影響をもたらすものであった¹²⁵。解決を模索するため、1926年から1990年の間、有権者に対し6度にわたってセントルイス都市圏の地方政府を統合・合併する計画が提示されたがいずれも失敗に終わっていたのである¹²⁶。

また、セントルイスは州政府の関与が比較的小さく連邦補助金に依存していたとされている¹²⁷。都市政府が追加の歳入を確保する場合も、増税や債券発行は州法で有権者の2/3の以上の賛成を確保する必要があるとされていたため安易ではなかった¹²⁸。その点で、都市の衰退に伴い、財政状況が厳しくなる中で、セルバンテス以降の市長が市立病院の閉鎖を検討し、実施せざるを得なかったのはやむ負えない帰結であったと思われる。その代替策に民間の非営利団体が運営する広域の地域医療センターを選択したことは、ユニオンステーションなどの歴史的建造物の活用とあわせて、今日の都市の縮小への政策的対応を考えるうえでも注目に値するものである¹²⁹。

¹²⁴ 「協調的な大都市開発」という名のもとに郡や郊外都市が製造開発のための地域プログラムを郊外に適用し、セントルイス固有の産業プログラムには反対したとするものとして Heathcott and Murphy, *op.cit.*, p.165. 例えばピッツバーグでは、アレゲニー郡にピッツバーグが含まれているため、郡政府は郡庁所在地でもあるピッツバーグの経済的發展に直接的な利益を有し、両者の関係は友好的であったとされる Roger B. Parks and Ronald J. Oakerson, "Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis (MO) and Alleghery County (PA)," *The Journal of Federalism*, vol.23 (1993), pp.33,36-37.

¹²⁵ 両者の対立は地域全体に有害な結果をもたらしたとする見解として Colin Gordon, "Patchwork Metropolis," pp.67,70,88-89.; Bruce Katz, "Policy Brief #33 Reviving Cities: Thank Metropolitan," *Brooking Policy Brief Series* (1998).

¹²⁶ Laslo and Judd, *op.cit.*, p.1235; Gordon, *Mapping Decline*, pp.45-49. この合併を主導したのはビジネスコミュニティであり、シビック・プロGRESSは1984年には法律会社に統合の可能性を調査させ、セントルイスに対する郡の影響力を高めるレポートを提出させている Anders Walker, "House to House: Mergers, Annexations & the Racial Implications of City-Country Politics in St. Louis," *St. Louis University Public Law Review*, vol.34, no.1 (2014), p.4.

¹²⁷ Glassberg, *op.cit.*, p.95.

¹²⁸ Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, p.25. 郡から独立しているため、州議会も市のために独自の開発主体を創設し、それがさらに調整を妨げる要因となったとされている Stein, *St. Louis Politics*, p.140.

¹²⁹ Stein, *Holding Bureaucrats Accountable*, p.77. 歴史的建造物を活用した再開発によってセントルイスが都市の衰退から立ち直っているとする記事として John Mariani, "St. Louis, Missouri, Is Rebounding from A Long Decline by Focusing on Its Historic Heritage," *Forbes* (November 7, 2018).

IV ポストン（マサチューセッツ州）

1. 概説

ボストンでは、戦後しばらくの間、各市長がビジネスエリートに支えられてきた¹。ビジネスエリートは 1959 年にヴォルト（the Vault）という会議体を設立し、計画家のエドワード・ローグをボストン再開発公社（BRA）の部長に呼び寄せ、BRA を都市計画委員会の権限を統合することで強化し、連邦補助金も活用しながら商業地区の再開発を促進してきたのである²。

都市開発の弊害や人種差別の問題が顕在化する中、1980 年代には草の根の支持を集めた市長が誕生し、開発事業者に市民の雇用や住宅の建設を義務付けるリンケージを実施したことで、進歩主義的な都市（progressive city）と位置付けられるようになる³。

また、ボストンは北東部と中西部の大都市において 20 世紀後半に、大幅な人口減少と再度の人口増加の双方を経験した数少ない都市である。金融サービス業による雇用の大幅な増加や大学の資源を活用したハイテク技術や医療サービスなどへの投資が再生に寄与したのであった⁴。

¹ ジョン・ハインズ（1950～1960 年）とジョン・コリンズ（1960～1968 年）がそれぞれ複数の任期を務めていた Peter Dreier, “Economic Growth and Economic Justice in Boston: Populist Housing and Jobs Policies,” Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989), p.37; Mark I. Gelfand, “Boston: Back to The Politics of The Future,” Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990), pp.45-52.

² Dreier, *op.cit.*, pp.155-158, 165. 渡辺靖『アフター・アメリカーボストニアンの軌跡と<文化の政治学>』（慶應義塾大学出版会、2004 年）12 頁。BRA が設立される以前は連邦政府の都市再生プログラムは住宅公社（Housing Authority）の所管であったが、ローグは BRA 部長就任後に市域の 1/4 以上を対象として同プログラムを野心的に実施したのである John H. Mollenkopf, *The Contested City* (Princeton University Press, 1983), p.148.

³ 進歩主義的な都市を分析し、再分配的な政策と参画手法の改革が行われている都市と定義したものとして Pierre Clavel, *Activists in City Hall: The Progressive Response to the Reagan Era in Boston and Chicago* (Cornell University Press, 2010), pp.3-8. クリーブランド、サンフランシスコ、シカゴ、セントポールも進歩主義的な都市に分類されるが、中西部・北東部の大都市の中ではボストンだけが長期的に権力を維持することができたとされている Peter Dreier, “Ray Flynn’s Legacy: American Cities and The Progressive Agenda,” *National Civic Review* (1993), p.383.

⁴ Jane Jacobs, *Cities and The Wealth of Nations: Principles of Economic Life* (Random House, 1984), pp.228-230. 戦後のボストン政治を通史的に考察し、そのように述べた著作として Russ Lopez, *Boston 1945-2015: The Decline and Rebirth of a Great World City* (Shawmut Peninsula Press, 2017).

2. Kevin White 政権 (1968～1984 年)

(1) 商業地区と近隣地区

1968 年の市長選挙で白人保守層にとって有力だったルイーズ・D・ヒックスが人種差別的であるとの批判を受ける中、当選を果たしたのは若干 37 歳の州務長官でリベラルな白人とみなされた民主党のケビン・ホワイトであった⁵。

ホワイトは黒人や白人の中産階級からリベラルで進歩主義的な候補者とみなされる一方、ビジネスエリートからも強い支持を得て当選しており、開発政策についてはそれまでの市長やローグの路線を継承していた⁶。都市再生プログラムにより、ボストンは金融・保険やハイテク産業、教育・医療機関、観光の中心地としてオフィス開発の需要が高騰し、建設ブームを迎えることになる⁷。ここに、近隣地区のマイノリティや貧困者とは異なる高学歴・高所得の専門職による中流階級、という新たな社会階層がもたらされたのであった⁸。戦後、人口の減少が継続する中、ホワイトは 1983 年に「人口減少が 30 年ぶりに横ばいになった」と述べ、「より住みやすい街、つまり、すべての住民にとって生活の質がきちんと向上した街になる」ことを目標として打ち出すようになったのである⁹。

一方、ホワイトは就任 1 年目には人種間の対立を緩和し、近隣地区のエスニックから都市政府への信頼を回復することに腐心していた¹⁰。公民権運動に対する支持を掲げ、市長選挙で黒人の支持を取り付けた見返りとして、黒人などのマイノリティに政権ポストの提供で便宜をはかったのである¹¹。また、前任の市長が無慈悲に削減した行政サービスを回復し、

⁵ Timothy Leland, "White Wins, Mrs. Hicks Offers Aid," *The Boston Globe* (November 7, 1967). ヴォルトは支援していたローグが予備選挙で敗れたため、急進的なヒックスよりも穏健なホワイトを支援するようになった Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," p.40; Todd Swanstrom, "Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform," Scott Cummings eds., *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives* (State University of New York Press, 1988), p.136; Phillip L. Clay, "Boston: The Incomplete Transformation," H.V. Savitch and John Clayton Thomas, *Big City Politics in Transition* (Sage Publications, 1991), p.23.

⁶ ホワイトは就任当初、進歩主義的・啓蒙主義的な政治家とみなされていた Robert Healy, "Mrs. Hicks Puts Council in Box," *The Boston Globe* (September 17, 1969). その反面、ホワイトの成長戦略はハインズやコリンズから大きく逸脱したのではなく、デベロッパーや銀行家、商業地区のビジネスエリートを中心とする統治連合を構築していた Alan DiGaetano, "Urban Political Regime Formation: A Study in Contrast," *Journal of Urban Affairs*, vol.11, no.3 (1989), p.267.

⁷ Dreier, *op.cit.*, p.40; Clay, *op.cit.*, p.15.

⁸ Mollenkopf, *op.cit.*, pp.204,266; Clay, *op.cit.*, p.19.

⁹ 「建設投資は過去 5 年間で 40%増加し、10 年後までにはさらに 40%増加する見込みである」と述べたうえで、「財政的な公平性を達成し、私たちの運命をコントロールするための資源を獲得しなければならない」とし、連邦政府からの納税割合に応じた公平な税の還元やボストンの発展に依存する郊外都市の協力の必要性を訴えたのであった Kevin White, "The Mayor's Pledge: A More Livable City," *The Boston Globe* (June 24, 1983); Fred Pillsbury, "Calls It Nixon 'Shell Game': White Rips Revenue Sharing," *The Boston Globe* (January 4, 1983).

¹⁰ Gelfand, *op.cit.*, p.54.

¹¹ *Ibid.*, p.55. 人口に占める非白人割合が増加する中、黒人のほかりベラル、アイルランド系、イタリア系、ヒスパニックといったそれぞれの支持基盤に対し、任命による便宜を図っていた Melvin G. Holli and Peter d'A. Jones eds., *Biographical Dictionary of American Mayors, 1820-1980: Big City Mayors* (Greenwood Press, 1981), p.390. ただし、ホワイトは人種差別の問題を徐々に近隣地区の問題に置き換えていった Barbara Ferman, *Governing the Ungovernable City: Political Skill,*

2. Kevin White 政権（1968～1984 年）

都市政府を人々に身近なものとするため、近隣地区に「小さな市役所（Little City Halls）」を設立してそのスタッフが住民の苦情を処理し、納税申告や求職活動の支援を実施したのである¹²。さらに、ホワイトは地域団体とも連携し、高速道路や国際空港の拡張に反対したのであった¹³。

なお、ホワイトは BRA を商業地区に特化した組織に再編し、近隣地区に関する機能を市長室に移管している。市長室に市全体の計画を所管する計画開発部と、「小さな市役所」と連携しつつ近隣地区の計画に対する責任を負う近隣開発部を設け、公務員ではないスタッフを配置したのである¹⁴。この目的は連邦補助金（CDBG）の配分にあり、ホワイトを支持する地域団体とそうでない団体とで恩顧主義的な区別が行われたのであった¹⁵。職員についても当初は有能な専門人材を積極的に雇用していたものの、徐々に選挙における支援の見返りとしての採用が増加していったのである¹⁶。「小さな市役所」も市長選挙の事実上のキャンペーンオフィスになったのであった¹⁷。

（2）財政危機と制度改革

このようなホワイトの政権運営は、すべてが順調であったわけではない。1970 年代初頭には連邦補助金が削減されることとなり、代替的な財源を確保できなかったボストンでも個々のプロジェクトが遅延や中止に追い込まれることになる¹⁸。また、ホワイトの 4 期目にあたる 1979 年には、都市政府による資産税の評価方法が違法だとして 1 億ドル近くの払い戻しを裁判所に命じられている¹⁹。さらに、1980 年にマサチューセッツ州でプロポジシ

Leadership, and the Modern Mayor (Temple University Press, 1985), pp.73-76.

¹² Timothy Leland, "Property & Psychology: Kevin White," *The Boston Globe* (November 3, 1967); Alan Lupo, "Boston's Scattered City Halls Set Pace," *The Boston Globe* (December 10, 1967); Ferman, *op.cit.*, p.74.

¹³ "White No Longer Neutral: Opposes 3d Harbor Tunnel," *The Boston Globe* (February 14, 1973); Kenneth Campbell, "Park Plaza: It Had to Be 'Yes'," *The Boston Globe* (February 25, 1973); Alan Lupo, "Massport, Residents Clash Anew over Logan Plans," *The Boston Globe* (January 3, 1999). その他、サウスエンド地区では近隣地区諮問委員会を設置している。1969 年には拒否権は持たないものの BRA に送付される問題を検討する権利を有する形で市議会に承認されるなど、近隣地区への配慮を行っていたのであった Gerard O'Neill and Viola Osgood, "Who Will Control S.End Renewal? 2 Elections Set," *The Boston Globe* (June 29, 1969); Viola Osgood, "South End Vote to Determine Extent of Renewal Control," *The Boston Globe* (July 24, 1969).

¹⁴ Ferman, *op.cit.*, p.118.

¹⁵ 連邦政府の補助金やプログラムを積極的に権力基盤の強化に活用していた *Ibid.*, pp.118,163-165.

¹⁶ *Ibid.*, pp.92-95. 選挙のたびに職員が増加し、市議会からも恩顧主義的であるとの批判がなされていた *Ibid.*, pp.120-121.

¹⁷ Run Hutoson, "Little City Halls: From A Trailer, A System Grow," *The Boston Globe* (May 25, 1975). 都市再生プログラムに対して反発するようになった地域団体など、新たな勢力を自らの権力基盤に転換することに成功したのであった Mollenkopf, *op.cit.*, pp.191-193; Anthony Yudis, "Puerto Rican Community Reveals Plans to Develop So. End," *The Boston Globe* (December 11, 1969).

¹⁸ Gerard O'Neill, "Fund Cut May Kill Model City Plans," *The Boston Globe* (April 29, 1970).

¹⁹ それまでは商業地区における資産の評価方法が住宅よりも高くなるようになっていた David Rogers, "Top State Court Rules in Property-Tax Case: Abatement Tab for Hub Could Hit \$100 Million," *The Boston Globe* (March 24, 1979).

ョン法案が成立し、都市政府の主要な財源であった資産税が2～3年で1/3まで大幅に減少したことで、予期しなかった財政危機に直面することになったのである²⁰。

このような状況下においてホワイトが助けを求めたのはヴォルトであった。ビジネスエリートが投資銀行や格付会社に影響力を行使することで財政破綻を回避し、州議会議員に対し、追加課税による収入確保を認めさせるためのロビー活動を展開したのである²¹。その交換条件としてヴォルトがホワイトに求めたのは、市職員の解雇や学校・消防・警察といった公共サービスの削減であった。ホワイトはそれを実行したものの、行政サービスの低下は結果として白人中間層の流出につながってしまう²²。ホワイト自身も増税や借入に加え、再選した市長選挙で資金の提供を受けたデベロッパーの影響もあり、再分配政策への支持を徐々に取りやめ、当初の近隣地区に配慮するリベラルな姿勢を転換している²³。特に1970年代半ばからは保守化し、課税ベースを拡大するため、効率の悪い住民向けのプログラムではなく、ファニエル・ホールやクインシー・マーケットといった歴史的建造物を活用した再開発などに傾倒していったのである²⁴。ホワイトは政治的な権力基盤を強固にするため、当初のポピュリスト的なスタイルからマシーン政治で票を集めることに腐心するようになり、商業地区の再生に固執し、低い平均所得や劣悪な住環境、ジェントリフィケーションといった問題のほとんどを無視するようになったのであった²⁵。

また、1978年にはBRAの近隣地区に関する計画を廃止したほか、1981年には財政難を理由に「小さな市役所」も廃止してしまっている²⁶。BRAについては、ローグの時代のよ

²⁰ Walter Robinson, "Voters Give Resounding 'Yes' to Prop. 2½ Tax-Cut Question," *The Boston Globe* (November 5, 1980). ホワイトは以前より「資産税がポストン経済の真の問題であり〔中略〕州知事や州議会が税の構造を改めない限り、ポストンや他の都市は代償を負い続けることになる」との批判を展開していた"Special Report on Fiscal Plight of Bay State Cities," *The Boston Globe* (January 11, 1977).

²¹ Dreier, "*op.cit.*", p.41.

²² 1981年だけで市の職員は19%削減されている *Ibid.*, pp.41-42.

²³ Michael P. Smith, "The Uses of Linked Development Policies in US Cities," Michael Parkinson, Bernard Folry and Dennis Judd eds., *Regenerating the Cities: The UK Crisis and the US Experience* (Manchester University Press, 1988), p.102. 1975年の市長選挙後からホワイトは近隣地区の問題に対する個人的関与を撤回していったのである Thomas H. O'Connor, *The Hub: Boston Past and Present* (Northeastern University Press, 2001), p.250.

²⁴ Ken Botwright, "'This Is yours... Enjoy It' With Champagne and Joy, Quincy Market Reopens," *The Boston Globe* (August 27, 1976). デベロッパーや銀行家、商業地区のビジネスエリートが中心的な役割を果たすようになり、1970年代後半から1980年代初頭にかけて、地域団体のリーダーは市長を中心とする成長的な統治連合から排除されるようになっていた Alan DiGaetano and John S. Klemanski, *Power and City Governance: Comparative Perspective on Urban Development* (University of Minnesota Press, 1999), p.98. 開発政策の中では、特に、1976年に開業したクインシー・マーケットが歴史的建造物を活用した個人経営の商店を中心とする施設として、全国的に小売商業プロジェクトの成功例とされている。1960年代にBRAのローグが市場の活用を模索しはじめたことを契機とするものの、ホワイトも1,200万ドルの公的支出を実施し、銀行にプロジェクトへの融資について強い要請を実施するなど、深く関与していたのであった Bernard J. Frieden and Lynne B. Sagalyn, *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities* (The MIT Press, 1991), pp.3-6.

²⁵ ホワイトはジェントリフィケーションについて「より裕福で専門的な人々が入居し、住居を購入するのはいいことである」と述べた一方、市議会議員のフリンは「階級差別が人種差別よりもはるかに深刻である」と述べていた Kurt Andersen, "A Tale of Two Cities," *Time* (August 30, 1982).

²⁶ Bart Ziegler, "Hub to Shut All Little City Halls," *The Boston Globe* (June 8, 1981). 商業地区が繁栄した一方で、ホワイト

2. Kevin White 政権 (1968～1984 年)

うな強力で独立した主体ではなくなると認識し、BRA の部長とは別に、ビジネスエリートが推薦する計画家を雇用したり、ホテル建設の入札で自身の意向に反対した部長を解雇したりするなど市長による統制を強化したのであった²⁷。

このような、財政危機や市長選挙の影響を受けた政策的対応の転換は近隣地区における住宅の安定を脅かすようになり、草の根の活動家による反対や政治制度改革が主張されるようになる²⁸。具体的には、財政危機による行政サービスの削減に激怒した住民が、定数 9 人の全市一区制を採用する市議会の選挙制度に対する不満を抱くようになったのであった。1949 年に商業地区のビジネスの利益も踏まえた形のレファレンダムで成立した全市一区制による選挙制度はデベロッパーに有利であり、黒人などのマイノリティや白人などの進歩主義者にとっては自分たちの利益が十分に反映されていないと感じられるものであった²⁹。その結果、1981 年には定数 9 人による選挙区制と定数 4 人の全市一区制に変更するレファレンダムが実施され、選挙区の線引きをめぐる争いや激しいロビー活動が展開されたのである³⁰。

もっとも、ホワイ特自身も政治制度改革として、1976 年と 1978 年には、市議会の定数拡大や 2 年から 4 年への任期拡充、党派選挙への変更を訴える提案を行っている³¹。その際、ホワイ特が採用したのは、時間を要するレファレンダムではなく、市議会、市長、州議会、州知事の承認による憲章改革であった。市議会はかろうじて通過したものの、すでに強市長制を採用している中における党派選挙の導入については、ホワイ特が個人的な権力基盤

は成長による利益を再分配しようとするのではなく、多くの近隣地区は荒廃し貧困や失業は広がっていた Peter Dreier and W. Dennis Keating, "The Limits of Localism: Progressive Housing Policies in Boston, 1984-1989," *The Urban Affairs Quarterly*, vol.26 (1990), p.193.

²⁷ ホワイ特は 1970 年代前半に、ビジネスマンのモーティマー・ズッカーマンと連携し、連邦補助金に頼らずにオフィス等の複合施設を建設するパークプラザ・プロジェクトを立ち上げ、反対を唱えた BRA の部長とは別にズッカーマンが推薦する計画家を雇用することで、BRA は自律的ではなく市長の管理に服することを印象づけたのである。また、ホテルの建設にかかる入札で、点数が低かったズッカーマンとの契約を求めた際に拒否されたことを理由に、計画部長を任期満了後に再任することなく解任し、自身に忠実な後任を選定している。最終的にパークプラザ・プロジェクトは市民からの反対を招き、ズッカーマンの撤退により頓挫したものの、ホワイ特は開発プロセスの政治化をはかり、自身のリーダーシップを高めることには成功したのであった Ken Hartnet, "Defense Mechanisms Failed Under Park Plaza Pressures," *The Boston Globe* (March 8, 1974); David Rogers, "White Has History of Banishing the People Who Serve Him Best," *The Boston Globe* (July 16, 1978).

²⁸ Smith, *op.cit.*, pp.102-103.

²⁹ Robert L. Turner, "City Charter Reform, 1981 Model: Proponents of Broader Neighborhood Representation vs. Entrenched Incumbents," *The Boston Globe* (August 9, 1981).

³⁰ Charles A. Radin, "Boston Says 'Yes' to Districts, Up School Committee Shakes Up: Neighborhood Vote Takes Effect in '83," *The Boston Globe* (November 4, 1981).

³¹ ホワイ特は憲章改革案について検討を行うために学者やビジネスコミュニティ、地域団体の代表者によって構成される独立した委員会を設置している。委員会は市議会議員の任期を 2 年から 4 年に拡大することや全市一区制を廃止して定数 15 人による選挙区制を導入することを勧告したものの、ホワイ特は委員会の提言にはない党派選挙の導入や全市一区制を維持したままの 9 人から 15 人への定数拡大を主張し、市議会に改革案を提出したのであった "Boston Committee Says: 'The Time for Change Is Now'," *The Boston Globe* (November 19, 1976); Walter Robinson, "Council Gives White Plan Cool Reception," *The Boston Globe* (December 7, 1976).

の強化のために市長の権限の強化をはかっているとみなした世論の反発を招くこととなり、州議会議員の支持が得られずに頓挫したのであった³²。それでも、その後になされた前述の1981年の選挙制度改革において、ホワイトは自身の権力基盤が有するかなりの影響力を行使し、最終的に変更を実現させたのであった³³。

3. Raymond Flynn 政権（1984～1993 年）

（1）近隣地区議会

1983年の市長選における選挙政治で主要な役割を果たしたのは地域の活動家である³⁴。商業地区におけるオフィス建設などの経済的な恩恵が広く市民に分配されていないとの不満が生じる中で、「商業地区対近隣地区」というテーマが選挙の争点となったのである。その結果、近隣地区の再生を最優先事項に掲げ、「経済成長の繁栄を共有する」と訴えて、コミュニティオーガナイザーや労働団体の構成員などに支持された民主党市議会議員のレイモンド・フリンが当選を果たしたのであった³⁵。フリンは就任演説で「都市の中に人種的調和を生みだし、過去10年間の特徴であった憎悪と苦渋に終止符を打つ」、「今日から都市政府にとって特別な影響力を持つ利益団体は1つだけになる。〔中略〕それは、近隣地区の人々だ」と述べ、新しい政権運営がスタートしたのである³⁶。

近隣地区に関しては、1983年の市長選挙にあわせて、リンケージと近隣地区議会（neighborhood councils）について、2つの拘束力を有しないレファレンダムが実施され、

³² Walter Robinson, "White Reform Plan Wins First Council Battle," *The Boston Globe* (December 28, 1976); Walter Robinson, "Charter Change Need Agreed On, But Methods Not," *The Boston Globe* (February 18, 1977).

³³ Radin, *op.cit.* 再選を目指した1979年の市長選挙では沈黙を保っていたものの、その後の就任演説では「我々の都市でもそうだが、社会における究極の持続的な力は〔中略〕コミュニティにおける政治の健全性であり、そのために私は市議会と学校委員会の双方に選挙区制を導入する憲章改革を支持する」と述べたのであった Robert L. Turner, "A Hush-Hush Move Is Afoot to Change Council Elections," *The Boston Globe* (May 25, 1980).

³⁴ 地域の活動家にとって選挙で有権者を動員することが有効な手段であると示された1983年がボストンの社会改革をめぐる政治の転換点になったという指摘として Alan DiGaetano, "Community Political Mobilization and Urban Governance in Comparative Perspective," *Research in Politics and Society*, vol.7 (1999), pp.49-50,59. 地域の活動家は草の根の運動を市長選挙で展開し、都市政治にインサイダーとして参加したほか、地元メディアを駆使して社会改革をアジェンダとして設定していった DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, pp.199-200.

³⁵ Walter Robinson, "The Careful Crafting of Winning Coalition," *The Boston Globe* (November 16, 1983); Dreier, *op.cit.*, pp.36,43; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p.386. 近隣地区は荒廃して既存の住民が転出していたが、中にはデベロッパーが古い商業ビルを買い上げて改装を行うことでより高い家賃を負担可能な新規住民に取って代わられる地区が存在し、フリンは就任時に不公平な家賃上昇やマンションの移転に対する強力な保護手段を約束したのであった "A New Mayor's Promise To Boston," *The Boston Globe* (January 3, 1984). 当時の市議会議員で後に市長になったトーマス・メニーノは「1983年の唯一の問題は近隣地区で〔中略〕ホワイトは「商業地区の市長」であったため〔中略〕、近隣地区の住民は取り残されていると感じていた」と回顧している Thomas M. Menino, *Mayor for a New America* (Houghton Mifflin Harcourt, 2014), p.34.

³⁶ Ed Quill, "Vows He'll Work for 'Racial Harmony'," *The Boston Globe* (January 3, 1984). 「我々の偉大さについての真のテストは〔中略〕我々が弱者や貧者に与える庇護であるだろう」と述べていた Robert L. Turner, "A Tone of Respect and Dignity," *The Boston Globe* (January 3, 1984).

3. Raymond Flynn 政権（1984～1993 年）

いずれも圧倒的多数で承認されている³⁷。また、フリンは就任後、地域の活動家をスタッフに雇用し、地域団体を都市政府における開発政策の決定過程に組み込んでいる³⁸。ホワイトは優秀だが市外出身で、ボストンのことを熟知していない外部人材をスタッフ雇用のしたのに対し、フリンはボストン生まれで衰退している時期にボストンを離れなかった人物や、大学でボストンに移り住んでその後もボストンに留まったリベラルな人物を雇用のしたのであった³⁹。BRA の組織についても野心的なアジェンダを実行するために改編して人員を拡充したほか、市長室に地域・民族団体の連絡係を設置し、住民に基本的サービスの提供を監視する近隣地区議会の設置を奨励したのである⁴⁰。近隣地区議会は、提案されるすべての開発プロジェクトを評価し、市の所有産の開発について都市政府と協働する組織として設立され、フリンも選挙戦でその必要性を主張していた⁴¹。ただし、市議会議員からは近隣地区議会がフリンの政治的な拠点となったり、自身の代表性の減退につながったりすることに疑問が呈されたほか、すでに都市政府の決定に関与しており、影響力が削がれることを恐れたコミュニティの指導者からも懸念が表明されることとなる⁴²。フリン自身も近隣地区議会が拒否権を持つことには懐疑的であり、積極的な情報提供やタウンミーティングによる意見聴取で自身の計画を説明することに腐心している⁴³。現場に赴きコミュニティの会合に出席することを好み、不遇な状況下にある人々との対話を行ったのであった⁴⁴。特に、黒人やヒスパニックが多いロクスベリー地区のダドリーストリート近隣地区イニシアティブ（DSNI）に対しては、フリンは BRA や不動産業界からの違法であるという反対意見を無視して土地の収用権を与えており、都市政府と近隣地区が共同して再生に取り組んだ先駆的な事例として知られるようになったのである⁴⁵。

³⁷ Charles Kenney, "2 Referendum Questions Will Be on Tuesday's Ballot," *The Boston Globe* (November 12, 1983).

³⁸ 市民や地域団体を政策決定過程に組み込む必要性については、1970 年代の開発プロジェクトに対する反対運動から、都市政府も開発事業者もその必要性を理解していたのである Janice K. Tulloss, "Citizen Participation in Boston's Development Policy: The Political Economy of Participation," *Urban Affairs Review*, vol.30, no.4 (1995), p.518.

³⁹ Peter Canellos, "The Legacy of Boston's Sandinistas," *The Boston Globe* (November 2, 2010). 一方で、フリンが多くのコミュニティオーガナイザーや地域の活動家を都市政府のスタッフとして雇用了ことで、皮肉にも自身の勝利を醸成した地域団体や労働団体等から最も優れた能力を奪ってしまったとの見方も存在する Dreier, *op.cit.*, p.399.

⁴⁰ Ed Quill, "Different Style Mayor but Is City Running?" *The Boston Globe* (January 17, 1984); Ed Quill, "Mission Hill Neighborhood Session Opens Flynn 'Town Meetings' Tonight" *The Boston Globe* (January 31, 1984). BRA については、フリンが政策的・行政的な調整を課し、地域団体に関連する明確な政策を立案する一方で、余分な機能を有する部局を統合するなど、住宅や開発に関連する部局のコントロールを強化したのであった Dreier and Keating, *op.cit.*, p.199.

⁴¹ *Ibid.*, pp.209-210.

⁴² そのため、都市政府の幹部が「近隣地区議会は政治的なものではなく、市民と都市政府間のコミュニケーションの強化を目的としている」とのコメントを発表することになったのである Michael Frisby, "Flynn Reduces Scope of His Neighborhood Council Program," *The Boston Globe* (October 24, 1984).

⁴³ Peter Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy: Ray Flynn and Boston Neighborhood Agenda," W. Keating Dennis, Norman Krumholz, Philip Star, *Revitalizing Urban Neighborhoods* (University Press of Kansas, 1996), p.80.

⁴⁴ George Merry, "Running A City: 100 Days with Ray Flynn," *Christian Science Monitor* (April 5, 1984).

⁴⁵ Dreier, *op.cit.*, p.76. フリンはホワイト政権時代に任命されていた BRA 議長のロバート・ファレルや都市政府の職員に危険な先例になると警告されたが、それを無視してファレルを他の人物に置き換えたのであった Dreier, "Ray Flynn's

IV ポストン

このように近隣地区を重視したフリンについて、当初、ビジネスエリートは懐疑的であり、不動産業界は敵対的でした⁴⁶。これに対し、フリンは市長就任後に対立を煽るポピュリスト的なレトリックを否定し、協調を求めるリベラルなレトリックに変化している。すなわち、近隣地区の再生と同じように商業地区の開発を求める姿勢に転じ、ビジネスエリートにとっての脅威と映らないように腐心したのである⁴⁷。一方のビジネスエリート側もフリンの人気を取り退くことはできず、フリンと共存し、そのアジェンダに適応するしかないとことを認識するようになっていった⁴⁸。両者は協力関係を構築するようになったのである。例えば、財政問題では、ホワイト政権より引き継いだ 4,000 万ドルの歳入不足を改善すべく、フリンはビジネスエリートから予算財政部長を登用している⁴⁹。フリンは市民サービスの低下につながるホワイトのような予算や職員の削減には否定的であり、連邦政府の援助に頼ることなく独自に歳入を確保する必要性を訴え、ビジネスエリートや州議会議員とも協力し、航空機燃料とホテルの客室に対する課税を実施したのであった⁵⁰。

このようなフリン政権において、1984 年から 1989 年の間、支配的であったのは成長管理と社会改革の統治連合であった⁵¹。1980 年代半ばにはボストンの人口は増加に転じ、再び 60 万人代になったとの発表がなされたものの、フリン自身はこの数字を「両刃の剣」と呼び、「ボストンにやってくる人々は、より裕福な人とより貧しい人の 2 種類に分かれる」ことや、人口増加が「ここで働き、買い物をし、ビジネスをしている何十万もの人々への対処する基本的な市のサービスを提供するための資源にさらなる負担をかける可能性がある」ことについて言及していたのである⁵²。

Legacy," p.392.

⁴⁶ フリンは市議会議員時代からボストンの政治家に対する最大の資金提供者である不動産業界の影響の強さを感じていた。市長選挙ではヴォルトからの支援がなされず、強力な資金や組織を持たなかった一方で、フリン自身もデベロッパーからの支援を拒んでいた Dreier, *op.cit.*, pp.385-390.

⁴⁷ フリン政権下でも成長主義的な勢力が影響力を行使し、開発をめぐる政治が引き続き都市政治の中心を占めていたという指摘として Tulloss, *op.cit.*, p.518. 就任時にフリン政権の目標を概説するような単一の文書は存在していなかったため、就任演説が政権のビジョンを示すものとなった Quill *op.cit.*; Turner, *op.cit.*; Norman Krumholz and Pierre Clavel, "Interview with Peter Dreier," Norman Krumholz and Pierre Clavel, *Reinventing Cities: Equity Planners Tell Their Stories* (Temple University Press, 1994), p.135.

⁴⁸ Dreier, *op.cit.*, p.390.

⁴⁹ *Ibid.*, p.387.

⁵⁰ Joan Vennochi, "Flynn and Lobbyists Make Last-Minute Push for Revenue Package," *The Boston Globe* (June 25, 1985); Robert L. Turner, "Revenue Bill Helps Boston, But It Lacks Flexibility," *The Boston Globe* (July 11, 1985).

⁵¹ Peter Dreier and Bruce Ehrlich, "Downtown Development and Urban Reform: The Politics of Boston's Linkage Policy," *Urban Affairs Review*, vol.26, no.3 (1991), p.371.

⁵² Ethan Bronner, "Boston's Population Passes 600,000 Again," *The Boston Globe* (September 8, 1985); Ed Quill, "Boston Census Rises to 620,892: More Immigrants, Affluent Whites," *The Boston Globe* (December 27, 1985).

3. Raymond Flynn 政権（1984～1993 年）

（2）リンケージ

成長管理と社会改革に関する進歩的主義的な政策として、最初の試金石となったのが家賃管理である⁵³。家賃管理は本来、ホワイトが市民の 70% を占める家賃居住者を保護するために 1968 年に制度化したものであった。ところが 1975 年には不動産業界からのプレッシャーで瓦解しはじめたことから、市議会において制限を解くことが決定し、ホワイトも反対にジェントリフィケーションを進めるようになってしまっていたのである⁵⁴。家賃管理はフリンが市議会議員時代に尽力し、選挙戦でも主張していた政策でもあったため、上級政策顧問であったピーター・ドライエルが法案を起草し、反対する不動産業界と市議会の説得にあたることとなる⁵⁵。フリンの直感で他の住宅関連法案とひとまとめにして市議会に提出し、家賃管理が手頃な住宅を求める労働者のためのビジネス親和的な政策であることを主張したものの、不動産業界から多額の献金を受けた議員が多数派を占める市議会での主要な条項については敗れてしまったのであった⁵⁶。

このような家賃管理と異なり、成功を収めたのがアフォーダブル住宅である。不動産市場が高騰し、連邦補助金が削減される中、従来の施策でアフォーダブル住宅のニーズを満たすことは不可能であり、デベロッパーから公益を引き出す新たな手法を模索すべきである、という主張が展開されていたのであった⁵⁷。

その政策の 1 つが商業地区の開発に際して中低所得者層向けの住宅の建設や再建（またはそのための住宅信託基金への資金拠出）を課すリンケージであった⁵⁸。

そもそもリンケージ法案は、1983 年にブルース・ボリング議員らを中心に市議会でなされた全会一致の議決に対し、当時市長であったホワイトがデベロッパーへの悪影響を理由に拒否権を行使していたものであり、フリンの市長選挙では重要な論点となっていた⁵⁹。フ

⁵³ Krumholz and Clavel, *op.cit.*, p.136.

⁵⁴ *Ibid.*, pp.131,137.

⁵⁵ *Ibid.*, pp.137-139. フリンは 1979 年に賃借人を賃貸人の追い出しから守る手段を導入しようとし、市議会において妥協案が成立していた Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, p.360. 1983 年時点で市議会議員 13 人のうち賃借人団体の支援を受けているのはわずか 4 人しかおらず、地域団体の影響も政治家との非公式な結びつきが頼りで、全市的なとりまとめ団体が構成されているわけではなかった Dreier and Keating, *op.cit.*, pp.197-198.

⁵⁶ Krumholz and Clavel, *op.cit.*, pp.139-140; Dreier, “Urban Politics and Progressive Housing Policy,” p.73.

⁵⁷ Dreier, *op.cit.*, p.74; Dreier, “Economic Growth and Economic Justice in Boston,” p.46.

⁵⁸ Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, pp.368-389.

⁵⁹ *Ibid.*, pp.360-361; Joan Vennochi, “White Backs Linkage Plan for Housing,” *The Boston Globe* (October 15, 1983). もっとも、その後すぐに業界が受入れ可能なリンケージの勧告を行うための委員会を設置しており、フリンの就任直前には法案が成立していた Joan Vennochi, “Hub Board OK's Diluted Linkage Measure,” *The Boston Globe* (December 21, 1983); Swanstrom, *op.cit.*, pp.136,140-141. なお、リンケージというアイデアは、非公式にハートフォードで試行されていたものを 1970 年代にサンフランシスコが採用し、ボストンでは地元紙のコラムニストが導入を主張していたほか、フリンと市長選挙を争うことになる黒人のメル・キング州議会議員らを中心とする団体が検討していたものであった Clavel, *op.cit.*, pp.36-39; Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, p.360. フリンは市長選挙で当初トップに立っていたデイビッド・フィネガンが商業地区の不動産会社の利益と結びついており、デベロッパーの支援を得ていることを指摘したことで、予備選挙での敗北に導いている *Ibid.*, p.362. 本選挙で争ったフリンとキングはどちらもリンケージを支持するポピュリストであったものの、フリンは商業地区と近隣地区と対比させて経済的な不平等を問題視し、キングは人種差別や同性愛者の権利などの非経済的

IV ポストン

リン政権でも当初は「金の卵を産むガチョウ殺すものである」として、ビジネスエリートからの反発が見られたものの、次第に開発過程に必要な“小さなコスト”として定着し、“ゲームのルール”としてデベロッパーに受容されていった⁶⁰。フリン政権ではこのリンテージをさらに包括的ゾーニングやレッドライニング対策など、新たな方向に発展させていったのである⁶¹。

また、フリン政権では、アフォーダブル住宅を拡大する手段として、コミュニティ開発会社 (CDCs)、教会団体、労働団体、非営利団体のネットワークを育成・拡大することとされ、1987 年までに 30 以上の非営利の住宅団体が誕生している⁶²。特に、1960 年代の抗議運動を起源とする CDCs については、1980 年代までに定着し、フリン政権はアフォーダブル住宅の開発と再建のための主要な手段として認識し、依存していくことになったのである⁶³。住宅建設とさらなる経済開発を最優先事項とする CDCs に対しては、大規模プロジェクトを行う能力を拡大するため、都市政府やビジネスコミュニティも関与してボストン住宅パートナーシップ (BHP) が強化され、低所得者向けの住宅開発に対する資金援助・技術支援がなされている⁶⁴。CDCs を効果的な統治手法と認識したフリン政権は、BHP の成功を複製し、雇用創出などによって近隣地区の経済成長を刺激する動力とすべく、

な問題に着目して政治的な権力の再編を求める変革を志向していたのであった Marie Kennedy, Chiris Tilly and Maurico Gaston, “Transformative Populism and the Development of a Community of Color,” Joseph M. Kling and Prudence S. Posner, *Dilemmas of Activism: Class, Community, and the Politics of Local Mobilization* (Temple University Press, 1990), pp.308-309,315.

⁶⁰ 1985 年に裁判所からリンテージは法的権限を欠き違法であるとの判決が都市政府に下されたが、その後、デベロッパーは継続を認め、より厳しい制約を課されることも受け入れたのであった *Ibid.*, pp.366-367,370-371.

⁶¹ 包括的ゾーニングは住宅開発に際し、一定割合を中低所得者向け住宅とすることを義務付けるものであった Dreier, *op.cit.*, pp.47-48; Krumholz and Clavel, *op.cit.*, pp.147-150. また、フリンは特定地区に対する人種差別的な融資の貸し渋りであるレッドライニングについて、銀行と敵対しても政治的に得るものはないという周囲のアドバイスを無視して BRA に銀行の実態を調査させ、ドライエルらが CDCs や専門家と連携してメディアも活用することで改善を模索したのであった *Ibid.*, pp.143-147; Dreier, “Urban Politics and Progressive Housing Policy,” p.77; Dreier, “Ray Flynn’s Legacy,” p.391.

⁶² Dreier, “Economic Growth and Economic Justice in Boston,” p.8. ドライエルやリサ・チャプニック公共施設部長が CDCs のリーダーと親密な関係を構築し、アフォーダブル住宅の資金調達や建設・改修の仕組みを構築したのであった DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.204.

⁶³ チャプニック公共施設部長は「CDCs はボストンの秘密兵器であり〔中略〕、都市が放棄された建物との闘いを宣言する際の主要な武器であるのだ」と述べていた Christina Robb, “Rehabbing the American Dream: How Community Development Groups Make Good Neighbors,” *The Boston Globe* (March 31, 1985); Christina Robb, “Nonprofit Groups Take Lead in Building Affordable Housing,” *The Boston Globe* (August 6, 1987).

⁶⁴ Andrew Dabllis, “700 Vacant Boston Flats to Be Renovated, Used for Low-Moderate Income Families,” *The Boston Globe* (January 22, 1985); Michael K. Frisby, “Tierney, Flynn Spar on Housing,” *The Boston Globe* (September 20, 1987); Dreier, *op.cit.*, p.48. BHP はアフォーダブル住宅の減少に対処するための官民連携の取組みとして、ホワイト政権下のポール・グローガン近隣開発部長によって 1982 年に考案され、ホワイトが放棄された住宅を修復するための組織として 1983 年に発表していたものであった Joan Vennochi, “Hub Commits \$1m for Restoring Housing,” *The Boston Globe* (March 2, 1983); “Boston Housing Partnership Prepares for First Rehabilitation Project,” *The Boston Globe* (December 10, 1983). ただし、ホワイトは BHP を全く活用していなかった Krumholz and Clavel, *op.cit.*, p.142. 一方でフリンは、BHP に複数の資金源を確保させることで、規模の経済によって取引費用を削減して CDCs への援助を強化し、国内で最も成功した官民による住宅パートナーシップとの評判を得たのであった Dreier, “Urban Politics and Progressive Housing Policy,” p.75.

3. Raymond Flynn 政権 (1984~1993 年)

ドン・ギリス経済開発部長が 1992 年にボストン経済成長パートナーシップ (Boston Economic Development Partnership: BEGP) を設立し、経済開発産業会社 (Economic Development and Industrial Corporation: EDIC) と都市政府の公共施設部、CDCs の代表、民間の財団や銀行を呼び集めたのであった⁶⁵。

さらに、1987 年にフリンは「成長管理計画」を策定し、発表時の際の演説で「超高層オフィスの時代は終わった」として、伝統的建造物や景観を保全するための高さ規制の導入に言及している⁶⁶。この成長管理政策を担ったのは、BRA のステファン・コイル部長であった。1965 年に策定されたマスタープランは時代遅れであるとして、新たな計画の必要性を訴え、フリンとともにオフィスビルなどの商業用不動産の好調さに言及する「商業地区プロジェクト」というレポートを発表したほか、開発プロセスのゲートキーパーとしてデベロッパーとタフな交渉を行う役割を果たしたのである⁶⁷。

また、フリンは「市民はボストン経済の成長と変化によって生み出された〔雇用〕機会を適切な割合で享受していない」として、住民の雇用機会の確保を訴え、ジョブ・リンケージを展開している⁶⁸。それは、1985 年に行政命令に署名し、ホワイト政権が民間プロジェクトへの補助の際に求めている一定割合の市民雇用を、民間商業ビルの開発に拡大するものであった⁶⁹。アフォードブル住宅も含むリンケージについては、成長管理とあわせてコイルがそれを拡張する役割を果たし、商業地区の開発の果実を近隣地区と共有するというフリンの公約を達成すべく、都市の計画や開発のプロセスへの住民の関与を制度化していたのである⁷⁰。

⁶⁵ Peter S. Canellos, "Groups Join in Bid to Stoke Enterprise," *The Boston Globe* (August 6, 1992).

⁶⁶ フリンにとって、開発にかかるトピックスについての議論を躊躇していた過去の姿勢からの転換であり、「開発と保存は統合されなければならない」としたうえで、ボストンは「アメリカの主要都市で最も包括的かつ革新的なゾーニング・コードを持つことになるだろう」と述べたのであった Michael K. Frisby, "Flynn Backs Limits on Building Heights: Outlines Views on Development," *The Boston Globe* (May 12, 1987); City of Boston, *A Plan to Manage Growth* (1987), p.6.

⁶⁷ Otile McManus, "New BRA Director: City Needs a Plan," *The Boston Globe* (November 11, 1984); John King, "How the BRA Got Some Respect," *Planning*, vol.56, no.5 (1999), pp.7-8; Boston Redevelopment Authority, *Downtown Projects: Opportunities for Boston* (1984). コイルはサンフランシスコの建築会社やカーター政権の住宅開発省での職務経験を有していた Ed Quill, "New Chief of BRA Promises Master Plan," *The Boston Globe* (June 8, 1984). 1986 年には成長管理の考えに基づき、歴史のある劇場地区を多面的な文化地区に変えたり、商業地区の居住人口を拡大したりすることなどによって活気のある多目的地区の創造を提唱する「ミッドタウン文化地区計画」を策定している Boston Redevelopment Authority, *Midtown Cultural District Plan* (1986).

⁶⁸ City of Boston, *op.cit.*

⁶⁹ Dreier, *op.cit.*, pp.51-52. 雇用の半数をボストン市民に、25%をマイノリティに、10%を女性に割り当てることとされたのである Boston Redevelopment Authority, *Downtown Projects: Status Report* (1984). 1979 年にホワイト政権時にみられたジョブ・リンケージの萌芽は 42 の地域団体によって組織されたボストン職域連合 (Boston Jobs Coalition) が圧力をかけた結果であり、都市政府が州最高裁で違憲判決を受けたものの、連邦最高裁に上訴し、認められた雇用政策であった Nick King, "High Court Backs Hub on Jobs for Residents," *The Boston Globe* (March 1, 1983); Charles E. Claffey, "A Lifeline for City's Jobs Plan: White Hopes to Utilize Federal Funds for Training," *The Boston Globe* (March 1, 1983).

⁷⁰ 最終的には都市政府でフリンに次ぐ影響力を有すると評されるまでになったのである Michael Rezendes and Don Aucoin, "BRA Chief Coyle to End 7-Year Role," *The Boston Globe* (December 20, 1991).

以上のように、地域の活動家と連携しながら、成長管理やリンケージを実施したフリンであったが、1990年代初頭には景気の悪化による不動産市場の崩壊と連邦政府からの援助の削減によってその見直しを余儀なくされることとなる。都市政府は成長主義的なアジェンダに移行し、アフォードブル住宅からスタートアップ支援などの雇用創出に重きを置くようになったのである⁷¹。1991年にはハイテク産業と人的資本を掛け合わせた包括的な開発戦略を策定するなど、徐々に積極的な成長戦略を採用するようになり、近隣地区の経済開発もその中に編入されるようになったのであった⁷²。

4. Thomas Menino 政権（1993～2014年）

（1）経済開発計画

フリンがバチカン大使に就任するために辞職したことに伴い、1993年に市長代理に就任したのが市議会議長であった民主党のトーマス・メニーノである⁷³。メニーノはそのまま市長選挙に出馬し、当選することとなった⁷⁴。

メニーノの就任当初の1990年代前半は景気が後退しており、市民は“ケビン・フリン”として、ケビン・ホワイトや政権後期のレイモンド・フリンのような商業地区の開発を志向する市長を望んでいた⁷⁵。財政的に依存している資産税の課税ベースが縮小する中、メニーノも積極的な開発政策が不可欠であると認識し、土地利用にかかる決定に積極的に関与するなど、1990年代初頭にボストンの統治連合は、成長管理と社会改革によるものから、成長促進と社会改革によるものへと変化したのである⁷⁶。

⁷¹ DiGaetano, *op.cit.*, pp.51-52.

⁷² 経済不況の中で、医療研究施設の建設や商業プロジェクトにより30,000人の雇用を創出すること、医療や研究分野などにより経済構造の多様化をはかること、規制緩和や税制優遇などにより投資を呼び込むためのビジネス環境を向上させることなどに加え、雇用や経済の利益が近隣地区を含むすべての住民に共有されることや住民や労働者の生活の質を向上させることが目標とされたのであった Boston Redevelopment Authority, *Building Boston's Economic Future: An Agenda for Economic Development* (1991). 3期目の市長就任直前にフリンは、企業や大学、組合や地域のリーダーと地域経済を活性化させるための会議を開催し、連邦政府や州政府の経済政策を批判して、ボストンの経済発展が大都市圏だけでなくニューイングランド地域全体にとって重要であると主張している。その際、フリンの補佐官は、経済開発が「3期目の主要なイニシアティブになるだろう」と述べていた Irene Sege, “Flynn Calls Meeting on Local Economy,” *The Boston Globe* (November 25, 1991). 地元紙の調査によると1990年代初頭にフリンについて「近隣地区の市長になるという約束を果たしている」と答えた市民は過半数を超え、就任から一定期間が経過しても、人気を保持していたことがうかがえる一方、「近隣地区は以前よりもよくなっている」と答えた市民は約30%に留まり、近隣地区の状況が必ずしも改善していなかったことがうかがえる Don Aucoin, “Mayor of Neighborhoods Faces Dismay in The Street,” *The Boston Globe* (September 9, 1991).

⁷³ Brian McGrory, “Menino, 'A Neighborhood Guy,' Now at Center Stage,” *The Boston Globe* (July 13, 1993).

⁷⁴ Chris Black and Brian McGrory, “It’s for Real: Mayor Menino,” *The Boston Globe* (November 3, 1993).

⁷⁵ Menino, *op.cit.*, pp.41,52.

⁷⁶ Alan DiGaetano, “Urban Governance Alignments and Realignment in Comparative Perspective: Development Politics in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1980-1996,” *Urban Affairs Review*, vol.32, no.6 (1997), p.864. ビジネスエリート側からもよりオープンに新たな成長主義的なアジェンダへ参加することが求められるようになったのである

4. Thomas Menino 政権（1993～2014 年）

開発政策について、メニーノは二重行政による対立を排除するため、1993 年に経済開発の最高責任者である BRA のマリサ・ラーゴ部長をのもにすべての開発主体を置くべく、BRA と EDIC を 1 つの全市的な再開発主体として統合・再編している⁷⁷。メニーノ政権における経済開発のアジェンダの重要な構成要素は都市政府とビジネスエリートとの関係強化であり、メニーノは 1994 年に企業の経営者らに対し、伝統的な成長の論理に基づく

「経済開発計画」を発表している⁷⁸。官民関係の強化を含めた開発政策により、医療サービスや大学・研究機関の発展、ベンチャー・キャピタルやハイテク産業の集積、観光・コンベンション産業の促進などを推し進めることで、全米の中でも好調な経済成長を遂げ、市の財政も次第に安定していったのであった⁷⁹。

この都市の財政問題に関してメニーノが注力したのは公立病院の民営化である。当初は、「進歩主義者にとって民営化は醜い言葉であり」「政府の役割は人々を助けることで、人々を助けることによってお金を稼ぐことではない」という信念を有していたものの、デトロイトやフィラデルフィアなど多くの都市が財政難から公立病院を閉鎖するなかで、閉鎖を避けるための選択として大学病院との統合を図ったのであった⁸⁰。結果的にこの民営化はボストンの市債に対する格付け会社の評価を史上最高まで高めるという副作用を生み、道路の修理やビルの新規建設をはじめとする資本の改善にかかる借入コストを節約したのである⁸¹。

なお、メニーノは開発政策であれば何であれ推進していたというわけではない。ビル・ウェルド州知事からサッカースタジアムをコンベンションセンターとあわせて建設するという提案がなされた際には、「教育や警察などの行政サービスの予算をスタジアム建設にま

DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.101.

⁷⁷ Matt Carroll, “Menino Details Plan for ‘Economic Super Agency,’” *The Boston Globe* (December 11, 1993); Michael Rezendes, “Redeveloping Redevelopment,” *The Boston Globe* (April 17, 1994). メニーノは新規プロジェクトの規制に対する負担軽減のため、1950 年以来改定がなかったゾーニング・コードを BRA に書き換えさせて、開発が必要な場所を指定することで予見可能性を高めたのであった Menino, *op.cit.*, p.202.

⁷⁸ メニーノは「都市政府がビジネスに親和的な風土を育めば産業界は呼応するだろう」と述べていた Alex Pham, “Menino Lays Out Economic Plan to Executives,” *The Boston Globe* (April 6, 1994). また、商工会議所におけるスピーチで「長年、都市政府はビジネスの味方であるというより敵であるかのように行動してきた」と述べ、近隣地区の住民が経済開発をコントロールすることを許したフリントとの差異を表明している。さらに、都市政府を合理的に再編し、優秀な人材を確保するため各部門のトップの給与水準を引き上げる意向を示したのであった Chris Black, “Menino Plans Cabinet System: New Structure Set to Manage the City,” *The Boston Globe* (January 18, 1994).

⁷⁹ DiGaetano, *op.cit.*, pp.858-859.

⁸⁰ Menino, *op.cit.*, p.175. この病院統合については、メニーノが会見で「私が市長として実行するであろうことの中で最も重要なものである」と語り、市議会を説得できるかが重要な点となっていた *Ibid.*, p.180; Adrian Walker and Richard A. Knox, “Menino Makes Plea for Council Approval of Hospital Merger,” *The Boston Globe* (June 13, 1995). メニーノは BRA で高速道路の建設のために中小企業の移転を行う職務に従事した経験があり、建設に対する反対運動を見て「政府の仕事は人々を助けることであり、人々の生き方を破壊することではない」との考えを抱いていた Menino, *op.cit.*, p.28.

⁸¹ 病院の統合計画、ハイテクやヘルスケア産業など経済の多様性、連続している財政黒字などが評価されたのであった Mitchell Zuckoff, “Economic Recovery Led to A+ for City,” *The Boston Globe* (September 30, 1995); Menino, *op.cit.*, pp.178-179.

IV ポストン

わすことはできない」として反対を表明している⁸²。BRA に調査を実施させ、コンベンションセンターの建設は雇用創出効果・経済波及効果が大きいものの、複合的にスタジアムとあわせて建設することはデメリットが大きいという結果を得たほか、ラーゴ部長とともに 600 人の市民からヒアリングを行い、近隣地区の住民は開発の犠牲になることを望んでいないという確証を得て、建設を断念させたのであった⁸³。他都市が公的資金をスタジアム建設に投じてでも、プロスポーツチームを引き留めようとする中では異例の行動であり、メニーノにとっては地元紙やプロスポーツチームのオーナーからの批判に晒される中での決断であった⁸⁴。

ホワイトよりもフリンのスタイルに近かったとされるメニーノは、控えめでコンセンサスを構築するアプローチを採用し、積極的に開発政策を促進した一方、近隣地区の活性化を軽視していたわけではなかった。コミュニティの活動家と緊密に協働し、学校教育やアフターダブル住宅、リンケージや雇用にかかる行政命令を破棄することなく継続していたのである⁸⁵。そのため、メニーノは、自らは「進歩主義的な市長 (progressive mayor)」であり、「きれいな通り、公的な安全性、よい学校、近隣地区の商取引といった都市生活の基に注意を払った」と回顧している⁸⁶。

その近隣地区については、市民などの潜在的な購買力を刺激することでコミュニティのショッピングエリアの再生をはかるメイントリート・イニシアティブを実施している⁸⁷。地

⁸² Richard Kindleberger, "Weld to Unveil Megaplex Bill," *The Boston Globe* (July 28, 1993); Menino, *op.cit.*, pp.181-182. メニーノは住民の反対を考慮したのであり、開発政策を否定していたわけではなかった。公共部門を活用して成長と雇用を刺激することは重要であると考えていたのである *Ibid.*, p.184.

⁸³ コンベンションセンターはホテルやレストラン、公共交通機関に近い商業地区に位置することが望まれたのに対し、スタジアムは郊外の高速道路の近くに位置することが望ましいとされたのである。ウェルドが主張する複合施設は整備コストが 7 億ドル必要とされたのに対し、メニーノが主張する単独のコンベンションセンターは整備コストが 4 億 4 千万ドルで、ホテル税やタクシーサービスの増税等により財源を捻出するとされていた Richard Kindleberger and Meg Vaillancourt, "Convention Center Proposed: Menino Urges \$440m Project in South Boston without Stadium," *The Boston Globe* (October 10, 1994); Menino, *op.cit.*, pp.182-185.

⁸⁴ 地元紙に「もしチームがボストンから移転した場合、メニーノは常に英雄を追い出した悪役として思い出されることになるだろう」と書かれたほか、プロスポーツチームのオーナーからスタジアム建設にかかる最大の障壁と名指しされ、スポーツファン使ってプレッシャーをかけられたのであった Ed Siegel, "Where Are the Heroes?" *The Boston Globe* (January 27, 1997); Menino, *op.cit.*, pp.186-194.

⁸⁵ DiGaetano, "Community Political Mobilization and Urban Governance in Comparative Perspective," p.52. なお、1993 年の市長選において、政治コンサルタントがメニーノに進言したのは、有権者は教育問題よりも犯罪対策を優先しており、犯罪についてキャンペーンを行うべきとする見解であった。それでもメニーノは教育の改善を市長の任期において中心に据え、500 万ドルの学校予算増額を市議会に提出し、新しい教育長を雇用したのであった Menino, *op.cit.*, pp.73,83,86. メニーノは移民を歓迎し、全米ではじめてゲイの結婚を容認し、女性の妊娠中絶の権利を擁護するなど、社会的問題に対してはリベラルな立場をとっていた *Ibid.*, pp.21,162-163.

⁸⁶ *Ibid.*, pp.17-19. 一方で、進歩主義的な政策の明らかな優位は消滅し、拡大することもなかったとされる。経済開発と近隣地区の双方を進める方向性はほとんど変わることなく地域の活動家が主要なプレイヤーであったものの、経済再生戦略においてビジネスエリートとの関係性がより強まったのであった DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, pp.5-6,209.

⁸⁷ 政策の背景にはメニーノの「中小企業がうまくいっていなければ、近隣地区が栄えることはない」とする考えがあった Menino, *op.cit.*, pp.195-196,201.

5. 小括

域と協力するコンサルタントによって、①店の正面、通りや歩道の改善（看板やドアなど）、②居住者や投資家・観光客への販売促進、③近隣地区内のステークホルダーの関係構築、④既存の商店主への助言と新しい商店主の募集、といった4つの戦略が追求された⁸⁸。

1995年以降は、治安維持の成功が近隣地区でのショッピングに対する認識を変化させ、経済成長を生む初期段階の刺激となったとされている。近隣地区でのショッピングが新たな雇用を生み、より多くの支出が生まれ、さらなるビジネスが誘発されるという連鎖反応が次々と発生し、他都市のモデルとなっていたのであった⁸⁹。

5. 小括

（1）政策的対応

ボストンでは都市政府とビジネスエリートによる成長同盟が、1980年代にポピュリズムやコミュニティ活動といった進歩主義的な政治が主導権を握った時期でも生き残り、1990年代には新たな成長同盟として、社会改革アジェンダに関与する地域の活動家や都市政府と政治的な脚光を分かち合ったとされている⁹⁰。

実際に当初は進歩主義的とみなされたホワイトも財政状況の悪化によって徐々に保守化し、商業地区の開発政策を積極的に追求するようになっていった。成長主義的な政治を再定義したフリンも都市が単独で無数の都市問題を解決できるとは考えておらず、ビジネスエリートをはじめとする他のアクターとの連携を必要としていたのである⁹¹。側近であったドライエルが認めているように都市政府にできることには限界があり、進歩主義的な政治家もビジネス環境に配慮していたのであった⁹²。その意味ではボストンも他都市と同じようにホワイト、フリン、メニーノの各政権で成長主義的な政治が展開され、ビジネスエリートが都市政府の政策的対応に影響を与えていたのである。

ただし、ボストンで、アフォードブル住宅、反貧困イニシアティブ、学校改革などの社会改革に対する進歩主義的な関与が継続されていたことは特筆すべきである⁹³。草の根の地域の活動家は重要な開発政策の決定を制限することはできなかったし、成長主義的な政治を廃止することはできなかったものの、フリンを市長に当選させることで、政治指導者の

⁸⁸ *Ibid.*, p.195.

⁸⁹ メニーノは都市政府の570万ドルの投資が、2000年までに4,000万ドル以上の民間投資を刺激し、300の新たなビジネスと2,300人の新たな雇用を生んだと回顧している *Ibid.*, pp.195,200.

⁹⁰ DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, pp.96-97. 一方で、商業地区のビジネスエリートは企業や銀行の相次ぐ合併や買収により1980年代には弱体化・形骸化し、1997年にヴォルトがその歴史に幕を下ろすなど、1990年代には影響力を及ぼすリーダーシップを発揮できなくなっていた DiGaetano, *op.cit.*, p.858; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p.389.

⁹¹ *Ibid.*, pp.392,399; Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," pp.55-56.

⁹² 保守的な政治家との差異はビジネスエリートが脅威と感ずるまで政策を行う意欲であり、進歩主義的な政治家は強力な支持基盤を有し、いつどのように妥協するかについて知っている必要があったと述べている *Ibid.*, pp.63-64.

⁹³ DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.105.

IV ポストン

権力闘争に影響を与えることはできたといえるのである⁹⁴。都市政府が連邦政府からの支援の減少やビジネスエリートとの不和に直面しながらも、再分配的な住宅政策・開発政策を実施することが可能であることを示唆していると考えられる⁹⁵。フリンは持たざる者に配慮し、メニーノはそれを中産階級まで拡大したとされており、都市政府の職員の技術力や交渉力に依存しつつも、市長のリーダーシップで最終的には政策的対応が政治によって決定されていたのであった⁹⁶。とりわけ、商業地区の繁栄を近隣地区に配分するリンケージについては、経済成長がその必要条件になっていたことには留意する必要があるものの、商業地区の開発に対する一般的な減免とは真逆の政策で、追加で税を課すようなものであるにもかかわらず、連邦政府の補助金が削減された時期に、都市政府によって実施されたことは画期的であった⁹⁷。ビジネスコミュニティの不信感を取り除くことで、クリーブランドなど他都市のように成長同盟によって政権が弱体化されることを慎重に回避したことが成功につながったと考えられる⁹⁸。

なお、そのようなリンケージ政策が他都市や連邦政府のモデルとなったことも特筆すべきである⁹⁹。BHP も他都市で模倣されたほか、フリンのスタッフは非営利の住宅開発を支援するための連邦法案（コミュニティ住宅パートナーシップ法案）の起草にも関わっている¹⁰⁰。フリンはレーガン大統領や住宅都市開発省長官に手紙を書き、地域の活動家と圧力をかけてボストンの連邦議会代表にロビー活動を実施することで、連邦政府の住宅政策にかかる方針を変更させたともいわれている。全米市長会議（USCM）の議長として全米の草の根の住宅活動家や団体と連携し、ホームレスに対する住宅・ヘルスケアの支援する法案やコミュニティへの再投資法案を強化・成立させたりしたのであった¹⁰¹。

メニーノは、景気が後退している状況下で都市政府は自ら景気を刺激することができるのか、市長は重要ではないのではないかと、という問いに対し「もし我々が雇用を創出する経済環境を都市において作り出すことができれば」「都市における他の多くの問題は自分たちで解決することができるだろう」述べている¹⁰²。メニーノのメインストリート・イニシ

⁹⁴ ホワイト政権について Mollenkopf, *op.cit.*, pp.206-208.

⁹⁵ Dreier, *op.cit.*, pp.57-58.

⁹⁶ Clavel, *op.cit.*, p.197; Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p.81.

⁹⁷ リンケージは連邦政府の社会政策に対する関与が縮小される時代に、都市政府がその資金を供給する「裏口」の手段となったという指摘として Smith, *op.cit.*, p.96. ただし、BRA は商業地区の開発が生む新たな住宅のニーズを補う財源としては、リンケージだけでは不十分であることを明らかにしていた Swanstrom, *op.cit.*, p.142. なお、より厳しい条件を課したサンフランシスコの例を見ても、減免も含めた資産税に対する都市政府の決定が投資先の選択に影響を与えていないという主張が展開されている *Ibid.*, pp.139,141.

⁹⁸ Dreier and Keating, *op.cit.*, p.195. 官民関係の枠組みで実施する社会政策に対する支援や、市が発行する公債への信頼回復、航空燃料税やホテル税などの新税に対する政治的支持を確保する必要性を感じ、ポピュリスト的なイメージをビジネスコミュニティの成長を求める要請と結び付けることに成功したのであった Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, pp.365-366.

⁹⁹ Dreier and Keating, *op.cit.*, p.211.

¹⁰⁰ Dreier, *op.cit.*, pp.56-57.

¹⁰¹ Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p.80; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," pp.391,395-396; O'Connor, *op.cit.*, p.260.

¹⁰² 「ビル建設はブルーカラーの仕事を創出し、それが終わればホワイトカラーの仕事が生まれる」と考えていた

5. 小括

アティブも含め、ボストンでは都市政府が積極的に他の都市政府や上位政府に波及する政策革新を行っていたと言えるのである。

(2) 政治・行政制度

ボストンでは1909年の憲章改正により強市長制、非政党選挙が形作られていた。非政党選挙の選挙制度による市長選挙では、政党同士ではなく候補者自身の個性によって競争がなされていたのである¹⁰³。非政党選挙はビジネスコミュニティに有利な一方、経済団体も含めて、単一の団体が政治を支配することはなかったとされている¹⁰⁴。そのため、ホワイต์政権からメニーノ政権まで展開されたのは、連携（coalition）による政治であった。政党やビジネスコミュニティといったアクターが単独で支配的な影響力を行使できない中、その安定性は個々の政治家の才能やスキルに頼るところが大きかったといえるのである¹⁰⁵。

ホワイต์がこのような環境下で、長期に渡って政権にとどまることができたのは、現職の市長として契約や減免、採用などにより、選挙のための権力基盤を政党組織の代わりに構築したからであり、対立候補が短期間の選挙を戦うための資金を確保して組織を構築することが困難だったからである¹⁰⁶。また、地域の活動家が組織的なリソースを投入し、フリンと連携して当選させることができたのも、政党が弱い非政党選挙であるがゆえに生まれた余地であったともいえる¹⁰⁷。メニーノも「人的要素が政治のすべてである」と自らが果たした役割を強調しているのである¹⁰⁸。

Menino, *op.cit.*, pp.174-175. メインストリート・イニシアティブの成功により「アイデアが都市の政策を大きく変え始めたので、メニーノは最も影響力のある最高経営者の1人になりつつある」と雑誌でも評価されていた *Ibid.*, p.196. ただし、人種差別も影響し、フリンやメニーノ政権時代の商業地区の活況な経済が必ずしも近隣地区の少数派などの雇用を促進する助けにはならず、住宅も含めたコミュニティの経済開発についても市場からの投資を惹きつけることができたわけではなかったとされている Lopez, *op.cit.*

¹⁰³ Gelfand, *op.cit.*, p.42.

¹⁰⁴ Martha W. Weinberg, "Boston's Kevin White: A Mayor Who Survives," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns, *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984), p.219; Ferman, *op.cit.*, pp.32-33.

¹⁰⁵ Weinberg, *op.cit.*, p.219. フリンの政権運営は政策を提案したり民間投資への影響を助言したりするスタッフの技術的能力や交渉スキルに部分的に依存していたとの指摘として Dreier, "Ray Flynn's Legacy," pp.401-402.

¹⁰⁶ Weinberg, *op.cit.*, p.220; Ferman, *op.cit.*, pp.25,93. 非政党選挙は組織的基盤が脆弱なマイノリティの参画を難しくする一方、資金を確保する必要性からビジネスコミュニティの役割を増大させるとの指摘として *Ibid.*, p.34. また、分権的で多元的な構造では、制限された公式の権限を補うために個人的な影響力を蓄積できる政治指導者が必要とされ、ホワイต์政権で見られたような権力への執着につながったとされている *Ibid.*, pp.119,213-214. ホワイต์が独裁的な立場を構築していたことを考察した著作として Tilo Schabert, *Boston Politics: The Creativity of Power* (De Gruyter, 1990), pp.17-25. ホワイต์は州知事や副大統領といった高次のポストに就くことが叶わなかったことで、市長としてマシーンを構築する姿勢に転じたのに対し、フリンやメニーノは自身の支持基盤を連邦政府や州政府の選挙における候補者の支援に活用することで、上位政府に対する影響力を行使したのであった Dreier, *op.cit.*, p.397; Menino, *op.cit.*, p.225; Weinberg, *op.cit.*, p.218.

¹⁰⁷ DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.267. 強力な政党の不在が、コミュニティのリーダーが地方選挙に立候補したり候補者を支援したりする大きな余地をもたらしたとする主張として DiGaetano, *op.cit.*, p.53. 近隣地区を基盤とする地域団体や中産階級の専門職による改革団体などの台頭で、政治家は支持基盤の多様化を余儀なくされ、政党政治自体の強さが低下したとの指摘として Mollenkopf, *op.cit.*, pp.271.

¹⁰⁸ Menino, *op.cit.*, p.220. 一方で、ホワイットやフリン政権を概括し、ボストンの変化はカリスマ的な個性や特異な経済的な

IV ポストン

また、ボストンでは市議会の権限が弱い強市長制の執行制度を採用し、市議会議員は2年ごとに選出される選挙制度によって互いに長期的な連携を構築するのが難しい一方、市長は任期が4年で予算や人事に関する強大な権限を有していたことも特徴的である¹⁰⁹。ホワイト政権では市長室が各部局の予算と執行を一元的に管理し、各部局との交渉において都市政府内でもかなりの力を発揮していた¹¹⁰。ホワイトがBRAから市長室に近隣地区にかかる権限を移管し、政治的なマシーンを構築できたのも、全市一区制の市議会の選挙制度では、市議会議員が必ずしも特定地域の有権者と安定的な関係性を構築する必要性がなかったことも寄与していたのである¹¹¹。

ホワイトは1977年に市長の権限を増やすために市の憲章を改正しようとしたものの、個人的な利益を得るための利己的な試みであるとの反対を受け、敗北を期している¹¹²。もともとの市長の権限は強力であった中、レファレンダムを迂回する形での憲章改革が世論の反発を生み、ホワイトが本来影響力を行使可能な市議会議員や州議会議員すら統制できなかったことは都市政治における民主主義のあり方、アメリカ政治における反権力的な伝統を考えるうえで示唆的である¹¹³。メニーノもフリン政権を振り返り、「市長は事実上の皇帝であり、市議会は宦官の一団にすぎなかった」と述べている。そのうえで、自らの政権についても「ボストンの皇帝をチェックするのは皇帝だけであり、自分次第だった」と回顧しているのであった¹¹⁴。

市議会については、1949年に強市長制のまま議員定数の22人から9人への削減とあわせ、選挙区制から全市一区制への変更がなされていた¹¹⁵。全市一区制の選挙における資金

出来事によるものではないとする結論づけた論考も存在する Clay, *op.cit.*, pp.14-15.

¹⁰⁹ ボストンは、市長が都市政府のほとんどの部門のトップを直接任命する権限を有し、セントルイスのような見積配分委員会や会計監査役と取引する必要もなく、市議会が予算を減額することはできても増額する権限を保持していないなど、全米の中でも最も強い「強市長制」の都市の1つであったとされている Philip B. Heymann and Martha Wagner W., "The Paradox of Power: Mayoral Leadership on Charter Reform in Boston," W. Dean Burnham, M. Wagner Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy* (MIT Press, 1978), pp.292-293.

¹¹⁰ Weinberg, *op.cit.*, p.230; Ferman, *op.cit.*, p.28.

¹¹¹ *Ibid.*, pp.118-119.

¹¹² Weinberg, *op.cit.*, p.232; Ferman, *op.cit.*, p.203.

¹¹³ 詳細な経緯を論述したものとして Heymann and Wagner, *op.cit.*, pp.282-292.

¹¹⁴ Menino, *op.cit.*, pp.36-37, 211. メニーノは市議会議員だったフリン政権時代を振り返り、市議会は予算を増やしたり、公債を発行したり、市長による幹部職員の任命を拒否したりすることはできず、市長の予算を承認するか削減するしかしかできなかったと述べている *Ibid.*, pp.36-37. 一方で、市議会時代には、選挙によって選出される教育委員会を市長によって任命される組織に置き換えるという提案を支持しているほか、12に分割された委員会を一纏めにする提案についての同意をフリンより取り付けることで、議会を軽視していた幹部職員を対する統制を強化することに成功していた *Ibid.*, p.38.

¹¹⁵ 1909年に2院制が廃止され、選挙区制から定員9人の全市一区制に変更されたが、1923年から1924年の間は再び定数22人の選挙区を採用していた Ronald P. Formisano, "Conclusion," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns, *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984), p.274-275. 1949年にはシティーマネージャー制を導入するか市長制を継続するかを市民に問うことになり、予備選挙を導入したうえで市長制が継続されることとなっていた Mollenkopf, *op.cit.*, p.149; Gelfand, *op.cit.*, pp.44-45. 非政党政党選挙と全市一区制を採用し、マイノリティの代表制が弱かったボストンでは、1960年代の公民権運動による黒人の影響力を踏まえた住宅施策や労働政策が他都市に比べて弱かったとする主張として *Ibid.*, pp.50-51.

5. 小括

集めは、進歩主義的な政策を必要としない裕福な郊外のコミュニティの有権者を対象とするのが効果的であったとされている¹¹⁶。ビジネスコミュニティの利益を反映したとされるこのような変更については、その後、経済開発の恩恵を受けていないとする少数派に配慮した形で、1981年の選挙制度改革によって定数9人の選挙区制と定数4人の全市一区制による混合制へとさらに変化している¹¹⁷。制度変更により、選挙区制によって選出される市議会議員は地域に対する責任を負うことになり、地域団体と密に接することで地域団体の影響力は高まることになったのである¹¹⁸。1983年の選挙では、選挙区で黒人・イタリア系・LGBTの活動家といった少数派の議員が当選するなど、より住民の価値や経験が反映されるようになった¹¹⁹。1982年には後にイタリア系で初の市長になるメニーノが初当選を果たしているが、「自身のつながりのすべては〔第5選挙区である〕ハイパークにあり、〔全市一区制による〕全市的な選挙戦では勝つことはできなかった」と述べている¹²⁰。メニーノがその後に市議会議長となり市長代理を経験したことを考えれば、この制度変更がなければ、初のイタリア系市長が誕生しなかった可能性もありえたのである。フリン政権における成長管理政策についても、大規模かつよく組織化されたコミュニティ運動と、その影響力を行使可能な選挙区制の導入によってもたらされたものであったといえよう¹²¹。

なお、ボストンにおける再開発主体は州法で権限を与えられたBRAであった¹²²。1955年に設立された州と市の間組織であるBRAは、理事のうち4人を市長、1人を知事が任命することとされ、慣行としてその部長も市長が任命するとされていたことから、市長に権限が集中していたのである¹²³。ホワイต์やフリンが時としてBRAの提言を無視し、高官を更迭していたように、市長のリーダーシップがBRAに与える影響は大きかった。フリンはホワイต์政権では重用されていなかったBRAを復権させ、その機能を拡大すべくスタッフについても増員している¹²⁴。その中でも、コイル部長のように成長管理やリンケ

¹¹⁶ Clavel, *op.cit.*, p.45.

¹¹⁷ その後の市長選挙においてフリンと争ったキング州議会議員は選挙区制の導入が少数派の有権者の票を取り込むことを期待しており、少数派のコミュニティもキングが新たな時代をもたらす候補者であると期待したのであった Turner, “City Charter Reform, 1981 Model: Proponents of Broader Neighborhood Representation vs. Entrenched Incumbents.”

¹¹⁸ Robert Preer, “Watchdogs of The Neighborhoods: Boston's Community Groups Are Making More Noise, and Officials Are Listening,” *The Boston Globe* (January 2, 1987).

¹¹⁹ もっとも、家賃管理については、強力な賃借人団体を有する選挙区は3つしかなく、全市一区制でフリンの計画を支援していたのは1人だけであった。また、市議会に対する不動産業界のロビー活動の力も反映されていたのである Dreier and Keating, *op.cit.*, pp.206-207. 黒人コミュニティについては、他都市と異なり、ボストンでは強力な政治組織が発展しなかったとされている Clay, *op.cit.*, p.27.

¹²⁰ Menino, *op.cit.*, pp.32,38.

¹²¹ DiGaetano, “Urban Political Regime Formation,” p.268.

¹²² 遠藤、前掲書、21頁。

¹²³ 日端康雄・木村光宏『アメリカの都市再開発』（学芸出版社、1992年）244頁。BRAだけでなく、連邦補助金の活用や開発のための歳入公債を発行する権限を有するEDICの部長の任命権限も市長が有していた DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.81.

¹²⁴ BRAの法律的・政治的な独立性は強くなかった Dreier and Keating, *op.cit.*, p.199; Krumholz and Clavel, *op.cit.*, p.144.

IV ポストン

ージの推進で大きな役割を果たした人物がいたことは重要である¹²⁵。メニーノ政権下においても再開発主体が BRA に統合され、権限が強化されるなど、市長とあわせて BRA の部長やそのスタッフの都市の政策的対応における役割は大きかったと考えられるのである¹²⁶。

また、地域コミュニティについては、ホワイトの「小さな市役所」、フリンの「近隣地区議会」と、戦後の開発政治に対する地域の反発やマイノリティの増加に伴い、選挙における役割や影響が増加し、都市政府の政策決定過程への統合が徐々に進んでいった。フリン政権下では、市長選挙における地域の活動家の貢献もあり、政権運営に際してはコミュニティオーガナイザーが高次ポストに任命されたり、アフォードブル住宅などの開発政策において CDCs の活用がはかられたりしていたのである。メニーノ政権においても、エンパワメント・ゾーンプロジェクトにおける地域団体の参画が見られており、地域コミュニティは政治的に重要な役割を果たすようになっただけでなく、行政的にも制度化されていったといえよう¹²⁷。ポストンの特徴の 1 つは社会・経済環境に影響を受けつつも、選挙制度改革とあわせて、地域団体が都市の政策アジェンダの設定に影響を与えるようになったことであった。

¹²⁵ 社会改革のために新しい組織を設立するのではなく、BRA や公共施設部、BHP の権限を拡大することで非公式のネットワークを構築しており、それをつなぐ要の役割を果たしたのであった DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p.277.

¹²⁶ メニーノは「ポストンの市長〔の権限〕は各種規制よりも強力で、何をどこでいつ誰がどのように立てるかを決定する」と述べ、都市計画についても「計画家に任せるにはあまりに重要すぎる」とし、自ら積極的に関与したと回顧している Menino, *op.cit.*, p.203.

¹²⁷ DiGaetano, “Community Political Mobilization and Urban Governance in Comparative Perspective,” p.60.

V ピッツバーグ（ペンシルベニア州）

1. 概説

ピッツバーグは「20 世紀の変わり目からはっきりと停滞し始めた最初の大都市」とされている¹。都市の縮小に対しては、リチャード・ローレンス市長（1946～1959 年）がリチャード・メロンを中心とする市内主要企業の CEO などで構成されるアレゲニー会議（Allegheny Conference for Community Development: ACCD）と連携し、半官半民の都市再開発公社（Urban Redevelopment Authority: URA）を通じて実施した「ルネッサンス」が再開発のモデルとして他都市に模倣されてきた²。

1970 年代には官民関係が停滞しつつも、1980 年代から再び強力な官民連携によって商業地区の再開発を実施している。また、同時に、製造業からの産業構造の転換をはかり、1985 年には「全米で最も住みやすい都市」に選出され、2000 年代以降は若者の都心回帰が見られるようになっている³。

2. Peter F. Flaherty 政権（1970～1977 年）

（1）再開発の棚上げ

「Nobody's Boy」をキャッチコピーに、ビジネスエリートや政党など、誰に対する忠誠義務を負わない独立候補として 1970 年に市長に当選したのが市議会議員のピーター・フ

¹ ピッツバーグを皮切りに、バッファロー、クリーブランド、シアトル、デトロイト、ニューヨークなどが停滞していったとされている Jane Jacobs, *Cities and The Wealth of Nations: Principles of Economic Life* (Random House, 1984), p.179.

² ピッツバーグを「商業地区が復活し製鉄業の灰の中から起き上がった脱工業化時代を代表する“不死鳥”」と表現した著作として Tracy Neumann, *Remaking the Rust Belt: The Postindustrial Transformation of North America* (University of Pennsylvania Press, 2016), p.6.

³ 2007 年には再び「全米で最も住みやすい都市」に返り咲き、2009 年には「将来の雇用につながる産業を生み出していることを強調するのに適した場所」として G20 サミットの会場に選出され、2014 年にはボストンに次ぐ「全米で最もスマートな都市」の 2 位に選出されている Dan Majors, “Pittsburgh Rated ‘Most Livable’ Once Again,” *Pittsburgh Post-Gazette* (April 26, 2007); Raquel Laneri, “Pittsburgh? Yes, Pittsburgh,” *Forbes* (September 2, 2009); Joel Kotkin, “America's Smartest Cities,” *Forbes* (November 17, 2014). また、全米の縮小都市における都市再生の成功事例としてしばしば紹介され、産業構造の多様化をはかり、商業地区を余暇・エンターテインメント・文化の混合クラスターに変え、医療・コンピューター・科学技術・文化などの知的労働者のために生活の質を向上させるなど、クリエイティブクラスに合致した再生戦略を採用した都市の典型例とされている Gurney Breckenfeld, “How Cities Can Cope with Shrinkage,” 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.105-108; Robert M. Silverman, Kelly L. Patterson, Li Yin and Molly Ranahan, *Affordable Housing in US Shrinking Cities* (Policy Press, 2016), pp.149-150. 日本でも「ハイテク産業、保健、教育、金融を中心とした産業構造転換によって蘇った全米 2 位の医療研究都市」として「世界中から企業や民間研究機関がピッツバーグに集まり、巨大な医療産業集積が形成され〔中略〕鉄鉱工場の廃墟に医療施設群がとって代わって立地したことから〔中略〕全米で最も住みやすい都市の一つになった」と評されている。野口雄紀雄『世界経済入門』（講談社、2018 年）147 頁。

ラハティであった⁴。フラハティの特徴は都市の財政状況を問題視し、商業地区よりも近隣地区を優先させる必要性から再開発を棚上げして地域団体の参画を拡大しつつ、職員を削減する行財政改革を実行したことである⁵。

まず、開発政策について、成長主義的なアジェンダに否定的だったフラハティは、「ルネッサンス」のトップダウンによる企業寄りの開発を批判し、商業地区における公共事業を縮小することで政治家とビジネスエリートの紐帯を破壊している⁶。ACCD からの働きかけを拒絶し、高速道路や最先端の高速輸送システムの整備など多くの再開発に対する支援を行わなかったのである⁷。民主党の中枢部と ACCD の同盟に打撃を与えることで、ローレンスが構築した官民関係は冷え込むこととなった。その結果、ビジネスコミュニティからの反感や信頼の喪失が景気の停滞を招くなど、都市の衰退が進行したのである⁸。

次に、財政状況である。フラハティが「政権に就いたときには負債があり、緊縮財政プログラムを実施する必要があった」と述べたように、ピッツバーグの財政は 1970 年までに人口の減少や産業の衰退の影響を受けて悪化していた⁹。そこでフラハティが実施したの

⁴ Sherley Uhl, "Primary Did It, Pete Exults," *The Pittsburgh Press* (November 5, 1969). 1965 年に民主党から立候補して市議会議員となっており、郡政委員の就任依頼を断ったうえで市長選挙に出馬していた Melvin G. Holli and Peter d'A. Jones eds., *Biographical Dictionary of American Mayors, 1820-1980: Big City Mayors* (Greenwood Press, 1981), p.119.

⁵ フラハティは①予算の均衡、②近隣地区の復活、③新たなリーダーシップの提供の 3 つを政権の基本的な目標とし、開発にかかる連邦補助金を商業地区と近隣地区で折半することを公約に掲げて実現したのであった "Democrat Peter F. Flaherty Gives His Views: Mayor Hopefuls Tell It as They See It," *Pittsburgh Post-Gazette* (October 16, 1969). とりわけ、近隣地区の復活については、就任演説において、「すべての人のための社会正義、近隣地区の改善、低所得者層のための十分な住宅、犯罪の減少、地域社会の治安の維持の達成」を優先しなければならず、「人間のニーズを満たし、より良い社会状況を作り出し、家庭や近隣地区の改善における自助や共助の方策を促進する」として、あらゆる団体や組織、そしてあらゆる階層やセグメントの人々を受け入れることを表明していた Lawrence Walsh, "Boos Greet Flaherty's Pledges," *The Pittsburgh Press* (January 5, 1970). もっとも、フラハティは地域団体の参画を促進したものの、シカゴのリチャード・デイリーやボストンのケビン・ホワイトのようなマシーンを構築しようとはしなかった Wendell Rawls Jr., "Pittsburgh Nears End of Era as Flaherty Prepares to Move," *New York Times*, (February 26, 1977).

⁶ フラハティは ACCD やメロンのようなビジネスリーダーが都市の政治や開発にあまりに影響を及ぼしすぎていると考えていた Tracy Neumann, "Renaissance and Retrenchment in the 1970s," *Journal of Urban History*, vol.41, no.1 (2015), pp.39-40. また、ルネッサンスの中心となる官民連携に対する市民の不満を認識していた James O'Toole, "Obituary: Pete Flaherty Dies at 80," *Pittsburgh Post-Gazette* (April 19, 2005). 一方で、ACCD の理事長は「1970 年にフラハティ市長が就任してから 2、3 か月ですべてが終わり」、「すべての進歩は停滞し〔中略〕偉大で強力な都市が愚かな無能力者に支配されてしまった」と批判していた Sherley Uhl, "Thornburgh Aides Deny 'Tricks' Against Pete," *The Pittsburgh Press* (September 22, 1978).

⁷ 高速輸送システムについては、当初、コンピューター制御による専用走行路で運行される最先端のスカイバスが ACCD によって提案され、都市政府の計画家に支持されていたが、フラハティは「郊外の住民にとって便利でも市内の住民にとっては十分ではない」として、市議会議員時代から反対を表明していた "Flaherty Questions Impartiality: PAT Board Refuses To Drop Skybus OK," *Pittsburgh Post-Gazette* (July 25, 1969). 市長就任後は、より現実的でコストがかからない鋼軌条式による輸送システムを採用し、スカイバスは 1974 年に廃案となったのである Dave Leherr, "Study Backs Flaherty, Buries Skybus: Light-Rail Trolleys Proposed," *The Pittsburgh Press* (March 5, 1976); City of Pittsburgh, *Municipal Record: Proceedings of the Council of the City of Pittsburgh*, 105 (December 6, 1971), p.472.

⁸ Louise Jezierski, "Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh," *Urban Affairs Review*, vol.26, no.2 (1990), pp.229,235.

⁹ Douglas E. Kneeland, "Pittsburgh: A Brawny City Puts on a Silk Shirt," *New York Times*, (October 3, 1970). フラハティは「ローレンスやメロンはおらず、市長は 20 年前にローレンスが対処する必要がなかった多くの問題に対処し、〔中略〕

2. Peter F. Flaherty 政権 (1970~1977 年)

が都市政府職員の人員・給与の削減や、コストがかかる部局の郡への移管といった「効率 (efficiency)」と「儉約 (savings)」を重視するポピュリスト的な改革であった¹⁰。特に、人員整理による公職ポストの削減は、民主党の基盤である職員労組との激しい対立を生みつつも、恩顧主義の基盤を揺るがすことで、ピッツバーグにおけるマシーン政治の弱体化につながったのである¹¹。このようなフラハティの財政改革は政党や労働団体、市議会やビジネスコミュニティなどの反発を招いた一方、有権者は市長を支持し、圧倒的多数で再選を果たしたのであった¹²。市議会について、フラハティは「〔民主党マシーンの〕ゴム印 (rubber stamp) の市議会は不要である」とし、市長と市議会の見解の相違も「チェック・アンド・バランスの制度を保証する健全な状況である」と考えていたのである¹³。

なお、フラハティは都市政府の役割を拡大するのではなく、職員削減によるコストの圧縮などにより効率を向上させることに主眼を置いた一方、不動産の増税は凍結し、ピッツバーグの単年度収支を黒字に転換させている¹⁴。20 年以上にわたるピッツバーグの人口減

すべての人々や団体と話しあう必要がある」と述べていた Stefan Lorant, *Pittsburgh: The Story of an American City* (Henry Steele Commager, 1999), p.527. また、「〔ローレンス市長と良好な関係を築いた〕メロンのような関係を持つことができる人物がいればと思ひ〔中略〕ビジネスコミュニティ内で人を求めたが、誰もいなかった」と回顧している Clarke M. Thomas, *Fortunes and Misfortunes: Pittsburgh and Allegheny County Politics, 1930-95* (University of Pittsburgh, Institute of Politics, 1997), p.53.

¹⁰ Frank M. Matthews, “Pete Enters Governor Race: Flaherty Attacks Shapp in 5-City Blitz,” *Pittsburgh Post-Gazette* (January 24, 1978). 在任期間中に常勤職員を 25% 以上削減している Rawls Jr., *op.cit.* 郡との関係では、市長選挙時よりごみ処理業務の移管を主張していたほか、交通インフラや動物園など郡部の住民も利用している資産については、歳入を分配するための協定を締結すべきであると述べていた “Democrat Peter F. Flaherty Gives His Views: Mayor Hopefuls Tell It as They See It,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 16, 1969). フラハティをニューヨークのエドワード・コッチ、フィラデルフィアのウィリアム・グリーンなどとともに、1970 年代の①財政的保守主義、②社会的リベラリズム、③市民の選好を気にするポピュリズム、④伝統的な党組織の軽視、といった特徴を持つ「新財政ポピュリズム (New Fiscal Populism)」の市長に分類し、最初で一番成功した市長であると評価したものととして Terry N. Clark and Lorna C. Ferguson, *City Money: Political Process, Fiscal Strain, and Retrenchment* (Columbia University Press, 1983), pp.9,184-188. なお、フラハティをポピュリストとする見方については、計画部長だったモートン・コールマンが「多くの方法においてポピュリストだったが〔中略〕用心深く保守的なポピュリストであり〔中略〕大きな政府論者ではなかった」と述べている Jamas O'Toole, “Obituary: Pete Flaherty Dies at 80,” *Pittsburgh Post-Gazette* (April 19, 2005).

¹¹ フラハティの当選がピッツバーグにおける民主党のマシーン政治の歴史的転換点になったとする記述として Steven P. Erie, *Rainbow's End* (University of California Press, 1990), pp.20-21,142; Raymond E. Owen and Michael Margolis, “From Organization to Personalism: The Demise of the Local Political Party,” *Polity*, vol.18, no.2 (1985), pp. 313-328. フラハティは恩顧主義的なポストから民主党の幹部を解雇し、より効率的で若くて意欲的な人間を各部局のトップに据えている。また、市長や幹部職員が事前の告知なく現場を訪れ、質問を行い、職務を再定義し、何百もの職員を再配置したのであった Clark and Ferguson, *op.cit.*, pp.199-200. 職員削減は代表が市議会議員である労働組合との激しい対立を生みだした Breckenfeld, *op.cit.*, p.107.

¹² Sherley Uhl, “Pete Leads Dems in Sweep,” *The Pittsburgh Press* (November 7, 1973).

¹³ 市議会議員時代に民主党のマシーンが市議会に口を出していたことを批判していたフラハティは、民主党の組織的な支援を受けて当選していた市議会議員と対立し、就任後、部局のトップの承認を留保されたり、職員削減の効果を疑問視されたりしていた Thomas M. Hritz, “A Tug-of-War of Principles: Mayor Vs. Council,” *Pittsburgh Post-Gazette* (March 2, 1972).

¹⁴ Thomas M. Hritz, “175-Job Cut Budgeted, Taxes Same: Mayor Asks Hikes for All Employees, But More to Go,” *Pittsburgh Post-Gazette* (December 5, 1970). フラハティは職員の削減について「私たちは予算をよく注視すべきであり」「誰も恒久的に仕事を保証されていると思うべきではない」と述べていた Lawrence Walsh, “Flaherty May Cut City

少の原因は増税にあると考えており、郊外化については、都市と郊外の間には存在する「架空の壁」が、「増税や犯罪などの問題を共有しているため、急速に消えつつある」として、郊外都市との密接な協力関係を強く求めたのであった¹⁵。これらは他都市が同時期に社会福祉の拡充など都市政府の支出や雇用を増やし、連邦政府への依存を強め、郊外都市と対立していたのとは対照的であった¹⁶。フラハティは「連邦政府のプログラムは突然なくなる可能性があり、都市政府が抱えきれない財政的負担を背負う可能性があるからだ」とその理由を説明しており、その点では 1980 年代に訪れる連邦政府の予算削減を予見していたといえるのである¹⁷。

一方で、フラハティは大規模開発を全く無視していたわけではない。2 期目の当初には州・郡政府や ACCD と新しいコンベンションセンターの建設に関する合意を行い、関係者との信頼醸成をはかることで官民連携の部分的な回復が見られたほか、1970 年代の初めには都市政府の計画部により、後任の市長がけん引することとなる多くの再開発プロジェクトが提案されていたのである¹⁸。フラハティはカリジュリの野心的なビジョンの土台を構築し、財政再建によりそれを実行することを可能にしたのであった¹⁹。

Payroll: Budget Rated Top Headache,” *The Pittsburgh Press* (January 9, 1970). 市議会に対しても「何百もの職（ポスト）は政治的なものであり〔中略〕過去は毎年労働者のリーダーが友人のために予算に職を計上することが認められてきた」としたうえで、「すべての不要な職員を一掃する」と述べていた City of Pittsburgh, *Municipal Record: Proceedings of the Council of the City of Pittsburgh*, 104 (December 4, 1970), p.597. 一方で、歳入については、資産税の税率を 3 度にわたって引き下げたほか、賃金税を廃止したのであった Neal R. Peirce, “Mayors Who Have Survived Financial Crises,” *Pittsburgh Post-Gazette* (April 11, 1984). もっとも、「主要な維持管理にかかる支出を先延ばしにすることで黒字を達成しており、将来の政権にとって大問題となる」との批判もなされていた“A Crucial Primary in Pittsburgh,” *Pittsburgh Post-Gazette* (May 14, 1973); “Sticking With Pate,” *Pittsburgh Post-Gazette* (January 15, 1972).

¹⁵ Joseph Barsotti, “City-Suburb Ties Urged by Pete,” *The Pittsburgh Press* (November 7, 1973).

¹⁶ Alberta M. Sbragia, “The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness and Indifference,” Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989), p.108.

¹⁷ Rawls Jr., *op.cit.* 連邦・州政府のプログラムに対して、最初のうちは都市政府の負担が少なくとも 2、3 年後には増加する可能性があるとして慎重であり、単発的な資本プロジェクトを重視していた Clark and Ferguson, *op.cit.*, p.201. 一方で、連邦補助金（CDBG）については、マシーンを弱体化させて近隣地区への関与を強めるために活用したほか、州・連邦政府に対し、財政状況を緩和するための歳入分与を主張したのであった“Democrat Peter F. Flaherty Gives His Views: Mayor Hopefuls Tell It as They See It,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 16, 1969); Barbara Ferman, *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh* (University Press of Kansas, 1996), p.98.

¹⁸ City of Pittsburgh, *The 1972 Six Year Development Program of the City of Pittsburgh* (1971), pp.23-29. pp.179-180. 工業エリアを他の用途に転用することを志向し、計画家は後に「ルネッサンスⅡ」の中心となる地区において、医療や教育の複合エリアを拡大することを考えていた Neumann, *op.cit.*, pp.41-42.

¹⁹ その意味でフラハティが政権を継続していても「ルネッサンスⅡ」は起こっており、フラハティとカリジュリの違いは開発政策か非開発政策かではなく、活動の勢いや精神だったとする評価も存在している Shelby Stewman and Joel A. Tarr, “Four Decades of Public-Private Partnership in Pittsburgh,” R. Scott Fosler and Rence A. Berger, *Public-Private Partnerships in American Cities: Seven Case Studies* (Lexington Books, 1983), p.94.

2. Peter F. Flaherty 政権 (1970～1977 年)

(2) 地域計画プログラム

「以前の市長は商業地区中心で〔中略〕それ自体は間違いではないが、過度に商業地区中心であったのは間違いであった」と考えていたフラハティが、近隣地区を政策決定の中心とし開発政策に関する方向転換として行ったのが都市政府の部局再編であった。

まず、URA については、その権限を近隣地区の利益に反するものとみなして縮小すべく、都市計画に関する機能を都市政府の計画部に移管したほか、自らの首席秘書官を URA の理事長に任命し、理事会を牛耳っていたビジネスエリートを退任させている²⁰。

また、計画部についても、計画部長を内部から登用するのではなく外部から招聘し、URA の理事会ではなく市長に直接報告がなされるよう市長室の直下に配置している。さらに、「地域計画プログラム (Community Planning Program)」を創設して、エリアごとに地域団体と協働するよう計画家に命令し、計画家と住民が一体となって近隣地区の改善に関する戦略や住宅・経済開発に関する計画の吟味を行うようにすることで、より開かれた政策決定プロセスの実現をはかったのであった²¹。計画実施にかかる予算についても、計画部が投資予算 (capital budget) を所管・調製することになっていたため、計画部内にコミュニティ計画課を創設し、近隣地区の地域団体への情報提供を行ったうえで、その意向を予算に反映することを目指している。また、連邦補助金については、計画部の所管として、その配分を専門家の判断にゆだねることで、政治家の取引に利用されることを防いだのであった²²。

さらに、ACCD との関係においても、就任当初は前述のように協働を求める非公式の動きを拒絶し、ACCD が提出した多くの開発計画について支援を行わなかった²³。フラハティ政権下では、都市政府とビジネスエリートとの関係が弱体化し、地域団体との結びつきが強化されたのである。フラハティは「自身がマイノリティや社会進歩に鈍感であったと

²⁰ Archives Service Center, University of Pittsburgh, "Pate Flaherty Interview," *State and Local Government Oral History Collection* (SLG Oral Histories, March 9 and March 30, 1999).

²¹ James Crutchfield, "'People-Plan' Coordinator Picked in City," *Pittsburgh Post-Gazette* (December 3, 1971). 具体的には、都市政府の計画家をコミュニティ組織と協働するよう 88 ある近隣地区ごとに割り当て、土地利用計画に対する技術的な支援や近隣地区の状況等に関する調査を実施させるなど、計画家が地域のニーズの代弁者となり、民間の再開発プロジェクトについての情報提供を行うようにしたのであった "New Planning Deputy Appointed By City," *The Pittsburgh Press* December 3, 1971). これが、フラハティ政権の最も重要な遺産であり、再開発が重要視されなかったこの時期に、地域団体は開発がもたらす利益について認識をはじめ、近隣地区の政策決定過程への統合が 1980 年代の再開発に対する際立った合意の基盤になったとの見解として Sbragia, *op.cit.*, pp.106-108; Alberta M. Sbragia, "Pittsburgh's 'Third Way': The Nonprofit Sector as a Key to Urban Regeneration," Dennis R. Judd and Michael Parkinson, *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe* (SAGE Publications, 1990), p.59.

²² Roger S. Ahlbrandt, "Public-Private Partnerships for Neighborhood Renewal," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.488 (1986), p.126.

²³ Ferman, *op.cit.*, p.87. フラハティは就任直後に URA が所有して計画部も入居しているオフィスビルから ACCD を立ち退かせている Neumann, *op.cit.*, pp.41-42. ACCD の幹部はフラハティについて「過去に起きたことについては何であっても全く信用していない」とし、反対にフラハティの首席秘書官も「ACCD は都市政府に影響を及ぼそうとする特異な利益団体であって〔中略〕変化を受け入れることができないのだ」と述べていた Lorant, *op.cit.*, p.526. ただし、すべての計画に反対したわけではなく、コンベンションセンターなどの建設にかかる計画については遂行を認め、民間セクターと協力していた Jezierski, *op.cit.*, p.233.

いうのは事実無根である」述べていたように、商業地区よりも近隣地区を重視したのであった²⁴。

なお、関係が強まった地域団体のうち注目すべきは、ピッツバーグ地域団体連盟 (Pittsburgh Neighborhood Alliance: PNA) である²⁵。PNA は定数 9 人の全市一区制により選挙が行われていた市議会に選挙区制を導入すべく、党派を超えた連携のために 1970 年に設立された団体であった。全市一区制は 1911 年にビジネスコミュニティの後ろ盾で制度化されており、全市でみると少数派であったとしても、選挙区制で 9 つに分割すれば多数派になる可能性を有した近隣地区の地域団体や黒人にとって、不利な選挙制度だったのである²⁶。ただし、市議会自身はその重要性を認識しておらず、選挙制度改革がフラハティ政権下で実現することはなかった²⁷。地域団体を都市政府の計画プロセスに組み込み参画を促したことが、皮肉にも選挙制度改革に対する有権者の意識を希釈化したと考えられるのである。

3. Richard Caliguiri 政権 (1977~1988 年)・Sophie Masloff 政権 (1988~1994 年)

(1) ルネッサンス II

1997 年にカーター政権の司法副長官に就任するために辞任したフラハティの代わりに暫定市長に就任したのが民主党のリチャード・カリジュリ市議会議員であった²⁸。カリジュリはそのまま市長選挙に出馬し、フラハティ政権下で勢力を増した地域団体の支援によって当選を果たすことになる²⁹。

ただし、コンセンサスを重視したカリジュリは、フラハティのようなビジネスコミュニ

²⁴ Rawls Jr., *op.cit.*

²⁵ Lawrence Walsh, "Home Rule Charter Talked Up," *The Pittsburgh Press* (March 11, 1973).

²⁶ 実際に選挙区制を採用していれば 9 つのうち 2 つの選挙区で黒人有権者が過半数を占めていたとされている。寄本勝美『自治の形成と市民』(東京大学出版会、1993 年) 140 頁。

²⁷ フラハティは市長選挙に向けたインタビューでは定数 11 人による選挙区制と定数 4 人の全市一区制が望ましいと回答していた "Democrat Peter F. Flaherty Gives His Views: Mayor Hopefuls Tell It as They See It," *Pittsburgh Post-Gazette* (October 16, 1969). ただし、1970 年代半ば時点で、都市政府の内部には数年後には選挙制が導入される可能性があるとの予想も存在していた Lawrence Walsh, "In A 'Few Years': District-Elected City Council Vote Predicted," *The Pittsburgh Press* (October 16, 1974).

²⁸ David Warner, "Caliguiri Vows City Progress: Pete Out in Mayor Switch," *The Pittsburgh Press* (April 11, 1977). カリジュリはバー政権で公園部長と秘書官補を務めた後、1970 年に市議会議員となり、1973 年には民主党の市長予備選挙でフラハティに敗れ、1976 年からは市議会議員を務めていた Rich Gigler, "Caliguiri Career a Blend of Old, New Politics," *The Pittsburgh Press* (May 6, 1988). カリジュリが暫定市長に就任したのは、市の憲章で任期途中で市長が不在となった場合に市議会議員が就任することとなっていたからであるが、就任にあたっては市長選には出馬しないとの意向を発表し、民主党幹部とも約束していた David Warner, "Caliguiri Stays Out of Mayor Primary," *The Pittsburgh Press* (March 9, 1977). カリジュリはその後、その約束を反故にし、無所属で市長選挙に出馬して民主党の候補者を打ち負かしており、この点でも民主党のマシン政治の弱体化が顕著になったのであった "New Year in Pittsburgh," *Pittsburgh Post-Gazette* (January 2, 1978).

²⁹ Sherley Uhl, "Caliguiri Wins by 4,937: Tightest Mayor Race Here In 36 Years Defeats Dems," *The Pittsburgh Press* (November 9, 1977).

3. Richard Caliguiri 政権（1977～1988 年）・Sophie Masloff 政権（1988～1994 年）

ティとの敵対関係を望んでいなかった³⁰。フラハティより前の各政権のような官民連携を再構築すべく「もう 1 つのルネッサンス」という選挙スローガンを掲げ、就任後すぐに、「ルネッサンス II」と言われる大規模な再開発の開始を宣言したのである³¹。“ルネッサンス”という言葉通り、それは明らかにローレンスが行った再開発の流れを意識・踏襲したものであり、オフィスやホテル、コンベンションセンターの建設、水辺や空港の開発、地下鉄の整備などが行われたのであった³²。ACCD がアイデアや人材を供給し、市長がそのアイデアを主導する官民連携の枠組みが息を吹き返したのである。

その「ルネッサンス II」の実現において、重要な役割を果たしたのはフラハティ政権時代に弱体化していた URA であった。ローレンス政権で市長秘書を務め、1973 年に ACCD のアドバイザーに就任していたジョン・ロビンが理事長に就任し、その提案により、部門間の連携のために都市政府の再開発・住宅・計画に関係する部長とロビンなどを集めた会議（Mayor's Development Council : MDC）が週ごとに開催されることとなった³³。さらに、1982 年には URA は都市政府の住宅部を編入することで、住宅と経済開発の双方に責任を有するようになったのである³⁴。加えて、1975 年には市の憲章によって市長室の権限が強化されるなど、開発政策にかかる政策決定プロセスはより集権化されていったのであった³⁵。

ただし、大規模な再開発が都市の衰退に歯止めをかけることはなかった。ピッツバーグの人口は 1970 年代に 50 万人を下回るようになっていたのである。カリジュリは連邦政府の国勢調査局の推計に異議を唱える一方、「他の都市と違って、ピッツバーグでは専門職の人口が増え続けており、他の都市と同じように低所得者の都市になりつつないのは心強い」と主張したのであった³⁶。さらに数年後には、人口の減少について「明らかに失望して

³⁰ 就任初日にとった行動の 1 つが ACCD との面会であり、関係の修復を呼びかけて商業地区の再開発についての支援を求めたのであった David Warner, “Strip District Renaissance Caliguiri Aim,” *The Pittsburgh Press* (July 31, 1977).

³¹ Robert Baird, “Caliguiri's Goal: Renaissance II,” *The Pittsburgh Press* (March 25, 1977); City of Pittsburgh, *1977-1982 Proposed Program* (1976). カリジュリは「ピッツバーグ市民は私たちのシビックプライドに火をつけ、都市の進歩と再生への関与によってピッツバーグをアメリカで最良の都市にすることが可能なかつての枠組みを許したのであり」、「まだ遅すぎることはない」としたうえで、「かつての勢いを取り戻し、プライドを回復させ、この都市の将来に私たちを再度捧げようではないか」と呼びかけていた City of Pittsburgh, *Municipal Record: Proceedings of the Council of the City of Pittsburgh*, 114 (November 10, 1980), p.993.

³² 官民連携に特徴づけられる「ルネッサンス I」が継続的に影響を及ぼしており、依然としてピッツバーグ市の政策文化を形成していたのである Sbragia, *op.cit.*, p.57.

³³ Ellen Perlmutter, “Jack Robin: Our Future Is His Legacy,” *The Pittsburgh Press* (April 7, 1985).

³⁴ Michael P. Weber, “Pittsburgh Rebuilding a City: The Pittsburgh Model,” Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990), p.246. URA は経済開発に必要な土地の獲得から住宅ローンの実施までを担う包括的なツールとなった Allen Dieterich-Ward, *Beyond Rust: Metropolitan Pittsburgh and the Fate of Industrial America* (University of Pennsylvania Press, 2016), p.210.

³⁵ 「ルネッサンス II」の調整役や MDC の議長を務めるなど、市長の首席秘書官として働いたデビッド・マターの影響が大きかった Ann Butler, “The Man Behind The Mayor: He Operates Offstage, Like A Play Director,” *The Pittsburgh Press* (June 1, 1980); Jon Schmitz, “Caliguiri's Top Aide Resigning,” *The Pittsburgh Press* (November 21, 1985).

³⁶ さらに、カリジュリは「ピッツバーグの世帯数は微増に留まっており、安定していることは良い傾向で、〔中略〕世帯数の減少の多くは出生率の低下と家族の減少に起因しているため〔中略〕、住宅などの需要が堅調に推移しているというこ

いる」としながらも、「予想していたことだ」として、1980年代には増加に転じるだろうとの見方を示したのである³⁷。

一方で、「製鉄業はダウンしてしまった」、「復活するかもしれないし、そうなることを望んでいるが、差し当たり我々は経済を活性化させなければならず〔中略〕将来性があるのは、高度技術、教育とヘルス産業、研究開発なのだ」と考えたカリジュリは、製造業を中心とする経済からの転換を模索するようになり、そのパートナーとして大学が重要視されるようになる³⁸。ACCDも知的労働者を惹きつけるべく大学と連携し「ダイナミック・ピッツバーグ」という都市プロモーションの宣伝を行ったのである³⁹。

このような考えが反映されたのが、1985年に都市政府と郡政府がACCDやカーネギーメロン大学やピッツバーグ大学も含めた官民連携により策定した包括的かつ長期的な開発政策に関する再生戦略「Strategy 21」であった⁴⁰。後に市長になるトーマス・マーフィ州議会議員も関与したこの戦略は、地域の発展のための転換点となり、州政府や連邦政府に支援を求めるロビー活動が展開されていったのである⁴¹。在任中に難病で病死したカリジュリ

とだ」と発言していた。そのうえで、「ピッツバーグは、地方と州および連邦政府が集中的に努力することで雇用を確保し、近隣地区を魅力的にすることによってのみ、その損失を逆転させることができる」と述べていた David Warner “Caliguiri Disputes Census Bureau's Population Data,” *The Pittsburgh Press* (April 15, 1977); Mike Movie, “Caliguiri Doubts Figures on Population Decrease,” *Pittsburgh Post-Gazette* (April 15, 1977). 1983年にはカリジュリの補佐官が1970年代から1980年代の主要プロジェクトのおかげで、「人口減少のスピードはずっと緩やかになり、好転している」と主張している Jerry Byrd, “Shifting City Neighborhoods Show Declining Population,” *The Pittsburgh Press* (July 25, 1983). ただし、実際の人口は減少し続け、1985年にはACCDの経済開発部長が「1981年以来、おそらく1930年代以来最悪の不況に苦しみ、その結果の一つとして、この地域から仕事を求めて流出する人々が後を絶たなかった」と述べるに至ったのである “District's Troubled Economy Blamed for Population Decline,” *The Pittsburgh Press* (June 5, 1985).

³⁷ URAのロビン理事長も「都市は管理しやすくなった」「重要なのは、市内で提供される雇用の数である」と述べるなど楽観的であった Charlie Kelly, “City Isn't Down Over Census Count,” *Pittsburgh Post-Gazette* (July 9, 1980). カリジュリは人口減少を理由に「そんなに多くの警察官は必要ない」としてその削減に踏み切ったのである Carl Morris, “Caliguiri Redeploying Police Patrols,” *Pittsburgh Post-Gazette* (September 15, 1981).

³⁸ Gregory L. Crowley, *The Politics of Place: Contentious Urban Redevelopment in Pittsburgh* (University of Pittsburgh Press, 2005), p.101. カリジュリの発言について Lorant *op.cit.*, pp.612-614. カリジュリは「ルネッサンスII」の成果として「1970年代に約10万人がピッツバーグから引っ越したが、それらのいくつかが戻ってきており、人々は街への自信を取り戻している。彼らは街が住み、働き、遊ぶ場所であることに気づいている」と述べた一方、死去する数か月前には「私がしようとしたことはコミュニティを活性化し、近隣地区を再興し、人々を街に引き戻し、雇用を創出することであったが、もっと達成できたならよかったのと思う」と述べていた *Ibid.*, pp.589,622.

³⁹ ピッツバーグの文化や生活環境の魅力をウォールストリートジャーナルやニューヨークタイムズの一面広告を通じて訴求していた Penn's Southwest Association, *Dynamic Pittsburgh: It's A Vital, Vibrant, Historic, Sporting, Bright, Breakthrough, Resourceful Place to Live and Work* (Penn's Southwest Association, 1981).

⁴⁰ City of Pittsburgh, *Strategy 21: Pittsburgh/Allegheny Economic Strategy to Begin the 21st Century: A Proposal to the Commonwealth of Pennsylvania* (1985); Albert J. Neri, “New Economic Strategy Unveiled, Calls for United Front on Projects,” *Pittsburgh Post-Gazette* (June 14, 1985). このような産業構造の転換を促す動きは、ビジネスエリートに歓迎された一方、策定に関与しなかった地域団体や製造業の組合などからは反発を受けることになった Jezierski, *op.cit.*, p.239.

⁴¹ Donald K. Carter, “Pittsburgh Case Study,” Donald K. Cater eds., *Remaking Post-Industrial Cities: Lessons from North America and Europe* (Taylor & Francis, 2016), p.116; Tom Barnes, “City Asks State for \$28.7 Million for Projects,” *Pittsburgh Post-Gazette* (September 30, 1987).

3. Richard Caliguiri 政権（1977～1988 年）・Sophie Masloff 政権（1988～1994 年）

の後を継いで初めての女性市長になったソフィー・マスロフ市議会議長も、カリジュリ政権から残留したスタッフとともにこのような開発政策の方針を継承したのであった⁴²。

（2）近隣開発のためのパートナーシップ

もともと、カリジュリが進めた開発政策は完全に過去と同一のものではなかった。過去の「ルネッサンス」が地域のニーズを十分に考慮できていなかったことを踏まえ、商業地区の再開発と同じように近隣地区の改善に時間と予算を割り、地域団体の声をコミュニティ開発プログラムに反映するように配慮したのである⁴³。カリジュリは政権末期に、自身は「ビジネス組織よりもコミュニティ組織と緊密に働いた」と振り返っている⁴⁴。また、住宅部を編入した URA が地域団体の活動家からはエリート主義的であるとして批判されていたものの、カリジュリは「住居改善ローンプログラム（Home Improvement Loan Program: HILP）」や「北部再活性化プログラム（North Side Revitalization Program: NSRP）」という大規模プログラムをスタートし、商業地区だけでなく近隣地区も重視することを明示していったのであった⁴⁵。

開発政策においても、カリジュリは URA をピッツバーグ歴史建物財団（Pittsburgh History and Landmarks Foundation: PHLF）のような NPO と連携させながら、新規住民を引き寄せるために近隣地区における歴史的建造物の保全や文化・芸術の発展を意識したアプローチを採用している⁴⁶。都市政府の計画部はコミュニティ計画課を中心に、フラハティの地域計画プログラムではなく、コミュニティ開発会社（CDCs）の創設を支援し、開発政策の計画と実施の両面で都市政府と協働させることで地域経済の開発を促進していた⁴⁷。CDCs を通じて、近隣地区を開発していく手法については、URA の理事が「CDCs は

⁴² Jon Schmitz and Mary Niederberger, “Caliguiri Dies Heart Failure; Masloff Is Sworn in Mayor: Disease Ends Life of City's Rebuilder,” *The Pittsburgh Press* (May 6, 1988); Ken Guggenheim and Tim Vercellotti, “In Sadness, Masloff Succeeds a Friend,” *The Pittsburgh Press* (May 6, 1988).

⁴³ Sbragia, *op.cit.*, p.60.

⁴⁴ カリジュリはアレゲニー会議を「とてもとても重要だ」と賞賛する一方で、過去 15 年間に生まれた近隣地区における多くの各種団体により依存するようになったと述べていた。一方で、ビジネスエリートも「アレゲニー会議に何ができて、何ができないのかに話を戻そう」と述べ、「もっとやってほしいという声もあるが、会議はあくまでも一つの組織であり、ペンシルベニア州西部のすべての問題を解決することはできないのだ」とその限界を認めていた Cynthia Piechowiak and Ellen M. Perlmutter, “Region's Fast Change Old-Boy Network,” *The Pittsburgh Press* (November 15, 1987).

⁴⁵ Mike Moule, “\$111 Million Plan Stresses Spans, Roads” *Pittsburgh Post-Gazette* (August 22, 1979); Stephen A. George, “Renaissance II Aids City Neighborhoods,” *Pittsburgh Post-Gazette* (July 29, 1980).

⁴⁶ 都市政府は新規住民の獲得をはかりつつも、既存住民に配慮して「既存および将来の住民の両方のために住宅ストックや近隣地区を保全する」ことを保証していた City of Pittsburgh, *1978-1983 Six Year Development Program*, (1977), pp.9-10. そのような観点から実施されたのが、文化地区（Cultural District）やステーション・スクエアといったプロジェクトであり、歴史的建造物を開発のツールとして使ったことが、官民連携の進化であり、それ以前の開発政策との違いであった Joyce Gannon, “Rolling Down The River: Harrah's Sells Station Square Interest As River Gambling Prospects Dim,” *Pittsburgh Post-Gazette* (November 18, 1997); Dieterich-Ward, *op.cit.*, pp.210-214.

⁴⁷ 他都市の CDCs が進歩主義的な同盟の中で重要な役割を果たしたのとは異なり、ピッツバーグの CDCs は経済的な開発のカウンターパートとして機能していた John T. Metzger, “Remaking the Growth Coalition: The Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development,” *Economic Development Quarterly*, vol.12, no.1 (1998), p.14.

地域ごとに配置され、近隣地区のすべての側面の面倒を見ており、私たちは地域に直接働きかけるのではなく、CDCs を通じて働きかけていた」と後に述べたように、商業地区の経済開発の論理を拡大するものとして、URA も ACCD もその重要性を認識していたのであった⁴⁸。

さらに、計画部による投資予算の調製についても、カリジュリはフラハティからの慣行を強化し、投資予算の草案を作成する際にパブリック・ヒアリングを実施するようになっていた⁴⁹。CDCs の活動は主として連邦政府の資金によって賄われていたが、フラハティと同様に、連邦補助金（CDBG）の配分を計画部の所管とし、投資予算の編成過程における地域団体の参画を担保することで、それが政治問題に発展することを防いでいたのである⁵⁰。また、民間企業からの資金については、1982 年にフォード財団によって始められた連邦政府のプログラムにより地方イニシアティブ支援会社（Local Initiatives Support Corporation: LISC）が創設されている。ACCD も関与した LISC の職務は民間企業から近隣地区の住宅や経済開発のための資金を集めることであり、ビジネスコミュニティと地域をつなぐことであった⁵¹。

以上のような公的資金（CDBG）と民間資金（LISC）を地域開発のために集約したのが 1983 年に全米で最も早い CDCs のネットワークとして設立された、近隣開発のためのパートナーシップ（Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development: PPND）であった。連邦補助金やフォード財団などの資金を活用して設立された PPND は、CDCs、財団、都市政府、ビジネスエリートの連携をはかり、コミュニティ開発戦略の策定や補助金の確保を試みている⁵²。その理事会は財団や銀行、都市政府の計画部の代表のほか、ACCD や URA の理事長によって構成され、1980 年代半ばには PPND を中心とする地域開発の構造が確立していったのであった⁵³。

（３）政治制度改革

開発を支える資金源や情報源としてビジネスコミュニティを重視し、商業地区の再開発をはかる官民連携を復活させると同時に、近隣地区における地域団体との関係も維持するというアプローチを採用したカリジュリであったが、このような二元的なアプローチは開

⁴⁸ Ferman, *op.cit.*, p.95.

⁴⁹ 投資予算に地域の意見を反映させる流れはその後の政権でも継続されることとなった *Ibid.*

⁵⁰ 計画部や URA、CDCs が関係する連邦補助金（CDBG）の配分プロセスはカリジュリ政権の計画部長が 12 年間就任し、後任の部長は次長が昇格するなど、都市政府の職員の継続性によって強化されていった *Ibid.*, p.100.

⁵¹ David Bergholz, "Hand in Hand: Business-Government Cooperation: Does It Work?" *Pittsburgh Post-Gazette* (May 30, 1983); Sam Spatter, "City Aims for Double UDAG Benefits," *The Pittsburgh Press* (July 15, 1985).

⁵² PPND はピッツバーグの成長同盟を統合した中間ネットワークで、CDCs の運用経費や不動産プロジェクトの財源となる補助金や借入金の確保をはかったり、住宅建設や雇用創出プログラムに対する支援を行ったりする団体であった Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p.282.

⁵³ Joyce Gannon, "Foundations Are Credited with Resurrecting Pittsburgh's Economy After the 1980s' Collapse," *Pittsburgh Post-Gazette* (December 24, 2012).

3. Richard Caliguiri 政権（1977～1988 年）・Sophie Masloff 政権（1988～1994 年）

発政策と地域戦略との間に矛盾を孕むことになった。

すなわち、産業構造の変化や連邦補助金の減少に伴い、少数派の代表性が担保されていないことを問題視する地域団体が、市議会に選挙区制を導入するという選挙制度改革を支援するようになったのである⁵⁴。少数派の代表性について、ピッツバーグでは地域団体の参画がありつつも、必ずしも黒人の利益を反映するものではなかったのであった⁵⁵。定数 9 人の全市一区制を採用し民主党が支配していた市議会では、戦後、黒人議員が 1～2 人は当選していたものの、1985 年の市議会議員選挙では 1 人が民主党に公認されず、もう 1 人の黒人候補者が落選したことで草の根の改革運動が発生したのである⁵⁶。

ただし、選挙区制の導入に対しては、当初、市議会も市長も消極的であった。市議会はレファレンダムを行うための市政調査委員会を設置する提案を否決し、カリジュリも選挙区制に反対して全市一区制との混合制を提案していたのである⁵⁷。

ところが世論はこのような政治家の動きに納得しなかった。人権団体と地域団体は全市一区制が黒人に差別的であるとして裁判所に提訴したほか、州政府に働きかけて市政調査委員会を設置せずともレファレンダムができるように州法を改正させることに成功し、1987 年にはレファレンダムが実施されることになったのである⁵⁸。そのため、市議会では改革案が検討されることとなり、自身の再選が左右される市議会議員の中で数多くの選択肢が検討されたものの、最終的には、定数 9 人の選挙区制に変更するか、定数 9 人の全市一区制を維持するかの選択肢に絞られることとなる。そして、1987 年にレファレンダムが

⁵⁴ Jezierski, *op.cit.*, p.235.

⁵⁵ フラハティ政権以降、効率的に組織化されていた地域団体は全市一区制による選挙制度においても市の開発政策から実質的な利益を引き出すことに成功していたが、黒人コミュニティは組織化できずに強力な政治勢力として利益を得ることができていなかった Sbragia, "The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness and Indifference," p.104. URA の黒人副議長は「私たち〔黒人〕は政治的に無力であり、政策を形成し決定をできる立場にない。白人の政治的リーダーシップが反黒人だとは思えないにも関わらずである」と述べていた Alton Fuller, "Powerless Politics; Blacks Evaluate Strategies after Setbacks in City Government," *The Pittsburgh Press* (October 27, 1986).

⁵⁶ Jezierski, *op.cit.*, pp.233-234; Sbragia, *op.cit.*, p.114; Fuller, *op.cit.* もっとも、黒人の政治家同士も互いに支え合うことはなかった。1985 年の市議会議員において黒人の現職議員が民主党の公認を得ることができなかったのも黒人の地域団体などからの支援を得ることができなかったことが原因であり、選挙区制の導入についても黒人の間で考えが一致しているわけではなかったのである *Ibid.*; Kevin L. Carter, "NAACP Members Vote for District Elections," *The Pittsburgh Press* (March 11, 1987); Jerry Byrd, Jean Bryant and Alton Fuller, "Black Agenda Aired at Forum," *The Pittsburgh Press* (October 28, 1986). 影響力が大きい黒人団体である有色アメリカ人協会 (National Association for the Advancement of Colored People: NAACP) のピッツバーグ支部も 1987 年に現行制度を支持し、選挙区制への反対を表明していた。支部の幹部は「市議会議員は一部の市民ではなく、全市民に責任を負うべきだ」という信念を有していたこと、「全市一区制で黒人の市議会議員がいないことは問題だが、選挙区制で黒人議員が 1～2 人誕生したからといっても、選挙区が異なれば何をしてくれるのか」不明であること、「黒人の市議会議員がいないのは、白人だけに問題があるわけではなく、投票を行わなかったり、献金を避けたり、白人候補者に票を投じる黒人」にも責任があることを述べたうえで、「求められているのは、市内各地に分散して居住している黒人を連帯させる方法であり、選挙区制は黒人の分裂を促進し、黒人の強さを分散させてしまう」と述べていた Paul W. Ingram, "Why Electing Council by District Is Just A Fad," *Pittsburgh Post-Gazette* (February 25, 1987).

⁵⁷ Jezierski, *op.cit.*, p.236. 市長は定員を 11 人に増やし、うち 7 人を選挙区制、4 人を全市一区制とすることを主張していた。寄本、前掲書、156 頁。前述の PPND の設立なども都市政府が選挙政治から人々の意識をそらす意図があったとされている Ferman, *op.cit.*, p.99.

⁵⁸ Jezierski, *op.cit.*, p.236; Sbragia, *op.cit.*, p.114. 寄本、前掲書、155-156 頁。

実施され、選挙区制の採用が決定されたのであった⁵⁹。

この政治制度改革の影響について、注目すべきは市議会議員の選好である。特に、地域開発の資金源となっていた連邦補助金（CDBG）の配分プロセスについて、定数が9人と大きくはない全市一区制の選挙制度下では、計画部が所管する投資予算の編成過程に組み込まれていたものの、市議会議員は特定の地域への配慮よりも市全体の利益を追求していたことから、市議会の反対や関与が著しく小さかった⁶⁰。これが1988年に選挙区制が導入されると徐々に変化し、市議会議員は連邦補助金を自身の選挙区に配分することに熱心になっていったのである⁶¹。

4. Thomas J. Murphy, Jr. 政権（1994～2006年）

（1）大規模開発と財政破綻

マスロフの退任後に市長に就任したのは民主党のトーマス・J・マーフィー州議会議員であった⁶²。マンチェスター地区の活動家として、地域の経済的衰退に対する積極的な成長政策を唱えてきたマーフィーの戦略は、大学卒業後の優秀な若者を定着させるよう、都市の魅力を向上させることであり、商業地区の再開発に着手することであった⁶³。また、人口減少を食い止めるべく住宅開発会社（Housing Development Corporation）を創設し、URAと連携させて市政史上最大の500エーカーの土地を購入し、製鉄所跡地や黒人居住地域において新規住宅の建設を進めたのである⁶⁴。

⁵⁹ Tom Barnes, "Woods Back 2-Part Ballot," *Pittsburgh Post-Gazette* (January 9, 1987); Tom Barnes, "Council by District Wins: Wagner, Madoff Lead Race, 3 Incumbents Lose Bids," *Pittsburgh Post-Gazette* (May 20, 1987). 市議会では当初、混合制も含めた選挙区制の導入について複数の選択肢が提示された一方、全市一区制を維持する選択肢は1つであったことから、世論は「選挙区制の票が分散し、現行制度が有利である」として批判的であった Tom Barnes, "Council Narrows Election Options," *Pittsburgh Post-Gazette* (December 8, 1986). その選択肢は、①定数9人の全市一区制（現行制度）、②定数9人の選挙区制、③定数7人の選挙区制、④定数7人の選挙区制と2人の全市一区制による混合制、⑤定数7人の選挙区制と4人の全市一区制による混合制、であった。寄本、前掲書、156-157頁。

⁶⁰ 市議会議員にとって、再選のために特定の地域に対する連邦補助金の配分に関与することが不要な制度配置であり、むしろ他の地域と整合性をはかるうえでは配分をめぐる争いに巻き込まれないほうが得策だとして、連邦補助金に関与しない慣行が成立していた Ferman, *op.cit.*, pp.101,109.

⁶¹ *Ibid.*, p.102.

⁶² Jon Schmitz, "Murphy Wins Easily: 'I Come to This Job with A Real Optimism,' The Mayor-Elect Says," *Pittsburgh Post-Gazette* (November 3, 1993).

⁶³ Steve Massey "Develop or Die, Execs Warn," *Pittsburgh Post-Gazette* (September 13, 1995). 計画部によってその必要性が表明されている Pittsburgh Department of City Planning, *Six Year Development Program, 1990-1995*.

⁶⁴ Tom Barnes, "Mon Riverfront Housing Slated," *Pittsburgh Post-Gazette* (October 24, 1994). 自身もCDCsでの活動経験を持つマーフィーはCDCs出身者を多く住宅開発関連のポストに就任させていた John T. Metzger, "Reinventing Housing in Pittsburgh Housing," *Shelterforce* (March 1, 1996); Metzger, "Remaking the Growth Coalition," p.24. 就任1年目にURAを通じ、「特に誰にとっても魅力でもないし、税金を生み出していないが、私たちの積極的な管理によって市に付加価値をもたらしてみせる」として土地を取得したほか、郊外住宅地との競争を意識した政策を実施したり、若い専門職と低所得者層の双方に向けた住宅建設として中心部の空きオフィス等のアパートへ転換や大学の学生寮の建設を推進したりしたのであった。Crowley, *op.cit.*, pp.108-109. 前任のマスロフも人口の減少を食い止めるために住宅政策を重視していた Andrew Sheehan, "City Boosts Housing Finance Plan," *Pittsburgh Post-Gazette* (March 2, 1990).

4. Thomas J. Murphy, Jr.政権（1994～2006 年）

さらに、マーフィー政権ではカリジュリ政権で積極的な支援がなされた CDCs に続き、官民連携による技術的・資金的な支援を得た地域の開発団体として、「清潔で安全で身近で生き生きとしたダウントウン」を促進するためのピッツバーグ・ダウントウン・パートナーシップ（Pittsburgh Downtown Partnership: PDP）のほか、地域をより若者にとって魅力的な場所にするためのピッツバーグ・アーバン・マグネット・プロジェクト

（Pittsburgh Urban Magnet Project: PUMP）が創設されている⁶⁵。

商業地区に関して、マーフィーは人を呼び込むための具体策としてアレゲニー郡と協働し、プロスポーツの新球場の建設やコンベンションセンターの強化などを含む「プラン B」と呼ばれる大規模プロジェクトに着手している⁶⁶。もっとも、「プラン B」に至るまでの経緯や実際のプランの実行は安易ではなかった。球場の建設について、当初は「プラン A」としてアレゲニー郡とともに売上税を 0.5%引き上げることで財源を確保しようとしていたものの、1997 年に実施したレファレンダムで郡と市の双方で増税が否決されていたのである⁶⁷。

また、マーフィーは若者を惹きつけるため、1996 年に大規模な商業再開発計画「フィフス&フォース」を発表している。これは、1997 年に都市政府がシカゴの開発事業者と大規模開発に関するコンサルティング契約を締結したことに端を発したものである。1998 年に都市政府の計画部が「ピッツバーグ商業地区計画（Downtown Plan）」という包括的な 10 年計画を完成させて、「フィフス&フォース」をその一部とみなしたほか、同年 6 月には市議会において再開発プロジェクトの財源とする TIF（Tax Increment Financing）の調査にかかる決議が通過している⁶⁸。このような都市政府の対応は、いずれかの段階で情報提供がなされると信じていたピッツバーグ歴史建物財団（PHLF）やマーケットスクエア協会などの地域団体の態度を硬化させ、反対運動が発生したのであった⁶⁹。また、空き店舗が多いエリアを取り壊し、全国チェーンのデパートや小売・飲食店、映画館などの大規模店舗を誘致する計画に対しては、移転を迫られる商店主や黒人から、強い反対運動が展開されることとなったのである⁷⁰。

⁶⁵ マーフィーをはじめ ACCD や慈善団体の支援によって設立されたのであった John M. R. Bull, “Pro-Downtown Group Gets Name, Director” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 24, 1996); Bob Batz Jr., “Pumping Up The Iron City,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 24, 1996).

⁶⁶ Tom Barnes, “Plan B Naysayers Big, Small,” *Pittsburgh Post-Gazette* (March 11, 1998). 佐藤学『米国型自治の行方』（敬文堂、2009 年）27-33 頁。マーフィー政権は都市政府がより地域団体に責任を持つとともに、経済開発の計画と実施にかかる市長の規制や指導を強めるべきと考えていた Metzger, *op.cit.*, p.24.

⁶⁷ 佐藤、前掲書、29-30,167-168 頁。その後は可能な限り民間や州政府からの資金調達をはかるようになっている。日本政策投資銀行『海外の中心市街地活性化』（ジェトロ、2000 年）93 頁。ただし、実際には建設費 8 億 4,000 万ドルのうち、3 億 4,000 万ドルを郡と市、3 億ドルを州が負担することとなった。佐藤、前掲書、30 頁。

⁶⁸ Pittsburgh Department of City Planning, *The Pittsburgh Downtown Plan* (1998); Crowley, *op.cit.*, pp.112-114.

⁶⁹ PHLF はコーポラティスト的な政治に対する強力な批判者として、マーフィーがデパート誘致に際して実施させた歴史的建造物のメロン銀行旧本店ビルの改装を非難したほか、地域やマスコミに情報を提供したり、計画委員会や議会のヒアリングで専門家による証言を行ったりすることで、計画変更を促す重要な役割を果たしていった *Ibid.*, pp.106,132,137. 佐藤、前掲書、170 頁。ただし、反対勢力の主張が正当性を有する中でも、計画委員会や URA、市議会は資金調達を承認し、計画は進められたのであった Crowley, *op.cit.*, pp.126,129.

⁷⁰ Rich Lord, “Murphy Looks Back at His 12 Rocky Years,” *Pittsburgh Post-Gazette* (December 25, 2005).

この反対運動において、重要な役割を果たしたのは市議会である。市議会議員の中には「フィフス&フォース」に懸念を明示したり、反対勢力が唱えた代替案に賛同して抗議集会に出席したりする者が現れ、9人のうちの7人の市議会議員が“地域の小売店を含めるなど本質的な変化が見られない限り”計画に反対することを表明したのであった⁷¹。2001年のマーフィーの3期目をめぐる市長予備選挙では、この「フィフス&フォース」が争点となり、外部資本の誘致による商業地区の大規模な開発を進めようとするマーフィーに対し、ボブ・オコナー市議会議員が近隣地区の改善や地元資本による商業地区の再活性化を訴える「メインストリートプラン」を掲げて立候補し、真っ向から対立したのである⁷²。また、オコナーら3人の市議会議員は、市長が「メインストリートプラン」のコンセプトを承認すべきであるとして、タスクフォースを創設する決議を提出したのであった⁷³。

このような議会における反対を受け、マーフィーは市議会で計画の承認を得るために、開発事業者に対して「フィフス&フォース」のコンセプトの改善も含めた再検討を指示することになる⁷⁴。そして、地域団体からの反対運動の影響や投資家を惹きつけることが困難という判断から、2000年には「プランC」として、妥協案の検討を発表し、そのタスクフォースには反対勢力を含めることにしたのであった⁷⁵。

その後、デパートの進出が頓挫し、開発事業者が撤退することで「フィフス&フォース」は水泡に帰してしまう⁷⁶。市長予備選挙の争点ではなくなったことでマーフィーは勝利を収めたものの、ピッツバーグは2003年に財政破綻してしまったのであった⁷⁷。

この財政破綻は短期的には大規模プロジェクトの負担が大きかったことや、歳入不足を埋めるための売却資産が底をついたことが原因である。しかし、長期的にみると、産業構造の転換がうまく進まず、人口減少を食い止めることができなかったことに起因していた⁷⁸。また、マーフィーによる通勤者税の導入や非営利の大学や病院への課税の試みがうまく

⁷¹ 例えば、商業地区から選出されたサラ・ウディンは反対集会に参加し、「公の計画プロセスと対話が欠如している」との懸念を表明し、「商業地区に住む人間と商業地区を利用する人間と一緒に政策を発展させるためのフォーラムがない」と述べていた Patricia Lowry, “Urban Expert Decries Downtown Development Plan,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 8, 1998). ウディンはPDPと協調し、地域に正確かつ包括的な情報を提供して地域からの意見の表明を促進することで、市長やURA、市議会に対しての勧告を試みたほか、もともと地域の活動家で地域と連携した経験を有するジム・フェルロは反対勢力による代替案の提示に着目し、議場において300人以上が参加するコミュニティ・ミーティングを開催したのである Crowley, *op.cit.*, pp.130-131, 149-150.

⁷² Timothy McNulty, “Controller to Study Redevelopment Plans,” *Pittsburgh Post-Gazette* (May 10, 2000); Timothy McNulty, “O'Connor Says He's Ready to Be City Mayor This Time,” *Pittsburgh Post-Gazette* (January 27, 2001).

⁷³ Crowley, *op.cit.*, p.130.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ City of Pittsburgh, *Murphy Outlines 'Plan C'* (November 22, 2000); Suzanne Elliott, “Murphy Debuts Plan ‘C’ for Market Place,” *Pittsburgh Business Times* (November 22, 2000).

⁷⁶ Tom Barnes, “Analysis: Murphy's Triumphs, Failures a Test in Urban Realities,” *Pittsburgh Post-Gazette* (January 17, 2004).

⁷⁷ James O'Toole, “Murphy Squeaks By: But O'Connor Says It's Not Over Yet,” *Pittsburgh Post-Gazette* (May 16, 2001); James O'Toole, “Murphy Says Crisis Was Long Overdue,” *Pittsburgh Post-Gazette* (August 15, 2003). 財政破綻について詳細に記述したものとして、佐藤、前掲書、33-50頁。

⁷⁸ 人口減少に対する都市政府の認識として、例えば、1969年にフラハティ政権のジョン・マウロ計画部長は、ピッツバーグの人口が減少していることを示す数字に一喜一憂せずに、アメリカの主要都市はどれも人口減少に直面しており、そ

5. 小括

いかなかったように、都市政府としての財政能力の向上にかかる抜本的改革をはかることができなかったことも原因であった⁷⁹。

財政危機は資源の分配に関する対立を深め、URA も中間層の住宅政策にシフトするなど、CDCs を活用した開発モデルも弱体化していくこととなる⁸⁰。マーフィーも財政破綻の責任をとって4選には出馬しないことを表明し、後任には前回の市長選で敗れたオコナーが就任することとなったのである⁸¹。

5. 小括

(1) 政策的対応

ピッツバーグは、戦後の都市の衰退に対し、官民連携による大規模な再開発によって成功を収めた都市としてしばしばとりあげられる⁸²。政策起業家的な市長や大学の総長、ビジネスエリート、州政府、地元財団、CDCs が産業構造の転換をはかるべく、共有されたビジョンを追求するために協働し、1970 年代後半～1980 年代には市長や計画家が中間所得者層の納税者を呼び寄せるよう画策していたのである⁸³。

の後に地域人口の増加という数字が続くのが普通であると考えていた Thomas M. Hritz, “Revival of City Goes On,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 27, 1969). 一方で、カリジュリ政権時代には、人口は減少した一方で、インフレにより予算額は増加し、市長に対する批判が展開されていた Paul Ayars, “Two Cities and Their Fiscal Woes; Pittsburgh: Populace off 14 as Budget Spending Doubles,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 27, 1969); Sherley Uhl, “Hunt Blasts Caliguiri On Stadium,” *The Pittsburgh Press* (December 13, 1978); Sherley Uhl, “Caliguiri Faces Dogfight,” *The Pittsburgh Press* (January 6, 1985). マスロフ政権時代の 1989 年には、元市長となっていたフラハティも州議会議員であったマーフィーも都市の人口減少を防ぐために、近隣地区の維持・強化が次期市長にとっても最優先課題であることに同意していた Jim Wilhelm, “Mayoral Hopefuls Spar on Payroll Cuts By,” *The Pittsburgh Press* (March 15, 1989). マーフィーは退任時には、何千戸もの新しい住宅を建設してきたに触れながら、人口減少を回復できなかったことは、「大きな後悔だ」と述べていた。そして、人口減少が続いているのは、「この地域が代替となる経済基盤を作れないからだ」と批判したのであった Lord, *op.cit.*

⁷⁹ Tom Barnes, “Murphy Continues Lobbying for New Taxes to Help City,” *Pittsburgh Post-Gazette* (April 4, 2003); Tom Barnes, “Commuter Tax Tough to Enact,” *Pittsburgh Post-Gazette* (November 11, 2003).

⁸⁰ 一方で、CDCs 自体も（特に低所得の黒人エリアにおいて）職員の離脱や予算の不足やプロジェクトの頓挫といった問題を抱えており、影響力は低下していた Metzger, *op.cit.*, p.24. 都市政府の財政力も人口減少によって脅かされ、大規模な増税や失業者などの弱者に対するサービスの削減が実施されていたのである Crowley, *op.cit.*, p.96.

⁸¹ Timothy McNulty, “O'Connor Wins Easily: Longtime Murphy Foe Wins Democrats' Nod for Pittsburgh Mayor,” *Pittsburgh Post-Gazette* (May 18, 2005); Rich Lord, “O'Connor Elected Mayor,” *Pittsburgh Post-Gazette* (November 9, 2005).

⁸² 経済的な衰退が触媒となり、ビジネスコミュニティとのパートナーシップが成功した都市の事例であるとの記述として Louise Jezierski, “Political Limits to Development in Two Declining Cities: Cleveland and Pittsburgh,” Michael Wallace and Joyce Rothschild eds., *Politics and Society*, vol.3 (JAI Press, 1988), p.181. 1990 年代初頭まで ACCD が最も影響力のある企業のリーダーによって構成されており、CEO の間の友情はニューヨークやシカゴ、ロサンゼルスやサンフランシスコにはないものであったとされている Neumann, *op.cit.*, p.60.

⁸³ *Ibid.*, pp.7,13. 外資系企業の誘致やベンチャー企業の育成では ACCD の関連組織による宣伝や州政府による資金提供が大きな役割を果たしていた Brian J. L. Berry, Susan W. Sanderson, Shelby Stewman, and Joel Tarr, “The Nation's Most Livable City: Pittsburgh's Transformation,” Gary Gappert, *The Future of Winter Cities* (Sage Publications, 1987), pp.184-185.

もっとも、本稿で見たように、その開発政策は決して単純なものではなかった。黒人をはじめとする近隣地区などのその一部は必ずしも成長の恩恵を十分に得ていたとはいえず、そのコーポラティスト的な官民連携は正統性に一定の限界を有していたのである⁸⁴。

フラハティの就任により、それまでの商業地区における開発政策が頓挫して官民連携が凍結されたことや、連邦補助金の配分で近隣地区をより重視するようになったことはその一例である⁸⁵。フラハティについては、成長主義的な政治に反対する近隣地区のために、政治的な機会をより開放的にする改革を行ったと評されている⁸⁶。ただし、必ずしも再分配政策を重視したわけではなく、2期目には ACCD に対して融和的になり、ACCD もそれに応える形で開発の必要性を記載した年次報告を発表している。経済的不況により、任期の最期の年には計画課が大規模開発に対する支援も含め、都市政府とビジネスコミュニティの強固なつながりの維持を確認していることから、都市が衰退する状況における開発政策への圧力の強さが確認できる⁸⁷。また、財政状況が悪化する中で、都市政府の職員を削減すべきという信念を有したフラハティは、各部局のトップの交代や新規雇用の停止、残業の制限などによって財政赤字を黒字に転換させ財政破綻を回避したのであった⁸⁸。

なお、「ルネッサンスII」のような官民連携による大規模な再開発を実施したカリジュリ政権において、ビジネスコミュニティも含めた形で CDCs への支援が見られたことは、フラハティが築いた近隣地区の政策決定プロセスへの包含が継続・拡大していた証拠であると考えられる⁸⁹。ただし、カリジュリによる近隣地区への関与は開発主義的なもので、必ずしも進歩主義的なものであったとは言い難い。都市の縮小に対するカリジュリの考え方は「1970年代のようにピッツバーグに70万人の居住者は必要ではない」とする点で注目すべきものであったものの、「収入が低い人よりも高い人のほうが望ましい」との見解を示していたのである⁹⁰。また、就任当初から楽観的な見通しを継続したものの、人口の減少が継続した結果、3期目の当初には、連邦政府が都市への支援を減少させたことを批判したう

⁸⁴ Lorient, *op.cit.*, p.600.

⁸⁵ Berry, Sanderson, Stewman, and Tarr, *op.cit.*, p.179.

⁸⁶ Crowley, *op.cit.*, p.98.

⁸⁷ Stewman and Tarr, *op.cit.*, pp.92-93; Allegheny Conference, *Annual Report* (1973), pp.1-2,7; Neumann, "Renaissance and Retrenchment in the 1970s," p.42.

⁸⁸ Breckenfeld, *op.cit.*, p.107; Roy Lubove, *Twenty Century Pittsburgh: Government, Business, and Environmental Change*, vol.2 (University of Pittsburgh Press, 1996), p.59.

⁸⁹ カリジュリが市長に就任する際においても、10年前に比べて「近隣住民の声が大きくなり、自分たちの住む近隣地区の計画に参画しようと決意していること」や「壊して建てることから、改修・修復することに重点が移り〔中略〕大規模なプロジェクトは〔中略〕明らかに難しくなっていること」、「都市の未来への鍵が資本整備から、“生活の質”に移ってきていること」が指摘されていたのである“New Year in Pittsburgh,” *Pittsburgh Post-Gazette* (January 2, 1978). 住宅開発が官民双方によって支援されたように、民間セクターにおいても社会開発を含めるよう、開発の再定義が行われた点が2つのルネッサンスの決定的な違いであり、それはフラハティ政権下によって培われたものであるとする見解として Stewman and Tarr, *op.cit.*, pp.110,112 カリジュリはフラハティに敗北した1973年の民主党の市長予備選挙において、自身は近隣地区の友人で「それが流行になるずっと前から〔中略〕近隣地区のために広く尽くしてきた」と主張していた Frank M. Matthews, “Working Together vs. Doing It Alone: Individual Styles of Leadership Mark Primary,” *Pittsburgh Post-Gazette* (May 11, 1973).

⁹⁰ Lorient, *op.cit.*, p.587.

5. 小括

えて「人を呼び込むために必要なことは何でもする」と述べていたのである⁹¹。さらに、地域団体が主導して市議会で可決された工場閉鎖告知条例（工場の閉鎖前や移転前の告知を企業に求めるもの）に対しては、「ルネッサンスⅡ」に対する脅威とみなし、ビジネスエリートに反対に呼応して拒否権を行使するなど、地域団体などの参画も一定の限界を有していたのであった⁹²。

カリジュリが実施したような官民連携によって開発政策を進める手法はその後のマスロフやマーフィーにも引き継がれたものの、1990年代にはPHLFをはじめとする都市政府やビジネスエリートから独立性の高い団体がよりオープンに開発政策に反対を唱えるようになり、コーポラティスト的な政治の強力な批判としての評判を獲得していくことになる⁹³。マーフィーが試みた商業地区に若者を引き付けるための「フィフス&フォース」はそれまでと同じ官民連携による大規模な再開発の試みであったにも関わらず、地元の中小企業を重視する地域団体や市議会の反対より最終的には頓挫してしまう。地域団体が影響力を増す中で、産業構造の多様化に伴い、特定の企業や産業がビジネスコミュニティ全体を代表することが困難となり、都市政府が開発政策でより主導的な立場を負うようになるなど、ピッツバーグの政治はより多元主義的なものに変化していったのであった⁹⁴。

ピッツバーグの都市の衰退への政策的対応は、都市政府の職員の削減などの財政改革を行いながら、地域団体やCDCsを参画させて商業地区における再開発や近隣地区の再生を促進するとともに、ビジネスエリートとの連携を強化しつつ、都市の経済構造の多角化をはかるというものであった⁹⁵。ただし、それは既存の都市政府とビジネスエリートの官民連携による権力構造の脆弱化を招くものでもあったと考えられる。開発政策についても官民連携によるコンセンサスに依存する一方で、地域団体から同意を獲得するための絶え間ない交渉にも依存しており、アクター間で動態的なやりとりが展開されるなど、決して無条件に追求されたものではなかったのである⁹⁶。人口の減少に対しては、本稿で見たように、各市長が就任当初は楽観的な見通しを示したにも関わらず、在任中に増加に転じることはなかったのであった⁹⁷。

⁹¹ “The Mayor's New Term,” *The Pittsburgh Press* (January 7, 1986). カリジュリは人口減少のペースを鈍化させるために、周辺都市との賃金税の差を狭めるべく減税を主張し、後任のマスロフも人口減少に歯止めをかけるために減税を実施したものの、その効果は乏しかった Tom Barnes, “Mayor Seeks State Aid to Cut Wage Tax 0.5%,” *Pittsburgh Post-Gazette* (October 31, 1987); Jon Schmitz, “The Promise, Peril of Being Mayor: Masloff Kept City's Troubles Under Control,” *Pittsburgh Post-Gazette* (February 7, 1993).

⁹² Jezierski, *op.cit.*, p.181. カリジュリは拒否権を行使するにあたり、市議会議員に対し、「無責任なポピュリストの政治家〔として振る舞うこと〕が表面上は望ましいのだろうが、実際は、新しい産業誘致や雇用の増加を困難にするやり方で利益を得ようとしている」との批判を展開していた Neumann, *Remaking the Rust Belt*, pp.91-94.

⁹³ Crowley, *op.cit.*, pp.106-107.

⁹⁴ *Ibid.*, pp.5,107,109-111. かつてのピッツバーグは ACCD 幹部などの企業経営者自身やその祖先が住み働く場所であったのに対し、市外への本社移転や市外出身のビジネスエリートによる世代交代が進んだことや、企業経営者がより多忙になったことが、その影響力が低下する一因となった Lorant, *op.cit.*, pp.502,610.

⁹⁵ 商業地区の再開発は、歴史的建造物を活用し、端から端まで歩けるコンパクトで、土地利用の多様性が維持されたものであった Breckenfeld, *op.cit.*, p.107.

⁹⁶ Jezierski, “Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh,” p.242.

⁹⁷ 例えば、2001年にマーフィーの広報官は、雇用や住宅の傾向から人口が減少している流れを食い止め始めた兆候が見

(2) 政治・行政制度

ピッツバーグの政治制度のうち市議会は、定数9人で全市的な利益を追求しやすい全市一区制の選挙制度となっていた。連邦補助金の配分を計画部が所管することに問題が生じなかったのも、個別的な利益を追求する必要性を市議会議員が感じない制度配置になっていたからだと考えられる。また、市長の権限が強い強市長制の執政制度を採用し、URA や ACCD を通じてビジネスエリートと強固な官民連携を構築したことは、開発政策に親和的で集権的な政治を可能とするものであった。市議会議員にとっても、都市政府の各組織を統制し、幅広い任命権や法案の発議と拒否権、市の予算提出権を有し、「市の発展のために指導力を発揮する」と憲章で定められている市長と良好な関係を構築することは重要だったのである⁹⁸。

このような政治制度に対する改革については、当初、市長は市議会が地域代表としての性格を強めることで自身の権力の弱体化につながりかねないことから、また、市議会議員は再選にかかる不確実性が高まることから否定的であった⁹⁹。選挙区制の導入で、計画の決定や実施がマイノリティの目により晒され、地域団体の意見を反映することが安易になる一方、官民連携の効果が弱まることも予想されていたのである¹⁰⁰。

なお、行政制度については、1974年に承認された市の憲章において、都市政府が州法や合衆国憲法で明確に排除されていない機能を実行する権限を与えられていた。都市政府は上位政府の監視からも自由であり、計画部の土地利用や経済開発に関する決定が広範囲かつ自律的であったのである¹⁰¹。また、開発政策を促進するうえでは、5人の理事がすべて市長によって任命されるなど、強市長制とあわせて、強大な権限を有するURAが存在していたことも大きかった¹⁰²。ただし、URAについては、官僚主義的との批判が存在していたように、独立性が高い一方で、都市政府とビジネスエリート以外からの開放性を犠牲する形で設立されたため、地域団体との関係では矛盾を蓄積し、正統性が否定されるリスクを抱えていたのである¹⁰³。

られると述べたものの、その後、人口が回復することはなかったのである Gary Rotstein, "Population Still Shrinking," *Pittsburgh Post-Gazette* (April 3, 2001).

⁹⁸ 市議会は予算を採択するが、市長との交渉ではほとんど影響力を持たず、市長は割り当てられた予算を使うことを強制されることはない中で、多くの市議会議員は強力な権限を有する市長と良好な関係を構築しておくことが政治的に有利だと考えていた Jon Schmitz, "City Charter Focuses Power in 'Strong Mayor,'" *The Pittsburgh Press* (May 6, 1988).

⁹⁹ 市議会議員の中には選挙区制が導入されれば「引退するか、引越すしかない」と主張する議員も存在していた。寄本、前掲書、155頁。

¹⁰⁰ Jezierski, "Political Limits to Development in Two Declining Cities," p.180. 議員が選挙区における活動や利益の代弁に注力するようになり、市全体の問題を検討する政策能力が低下したとする主張や、選挙区の利益を重視する議員でも単独では法案を通すことができないため、議員同士の間で相互に賛成票のやりとりをするような互惠関係が生じたとする主張として、寄本、前掲書、163頁。

¹⁰¹ Neumann, *op.cit.*, p.56.

¹⁰² Sbragia, *op.cit.*, p.106. URAは調整、計画、資金提供、技術提供など他都市に類をみない多くの機能を有する点でユニークな再開発主体であった Lubove, *op.cit.*, p.74.

¹⁰³ Jezierski, "Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh," p.238. URAは各コミュニティの構成員と直接交渉することで、政治家やビジネスエリートを争いに巻き込まない働きも担っていたのである Jezierski, "Political

5. 小括

この政治・行政制度が限界を迎えたのがマーフィー政権における「フィフス&フォース」であった。都市の衰退に対する政策的対応として、外部資本による大規模な商業地区の開発を掲げるマーフィーと地元資本による内発的な商業地区の発展と近隣地区の改善を掲げたオコナー市議会議長をはじめとする市議会議員が対立し、政治制度改革後、実際に市長と市議会の選好の違いが最も顕著になったのである。まさに、全市一区制による市全体の利益、なかでもビジネスコミュニティの利益を追求しようとする市長と、選挙区制で特定の地域にかかる利益、とりわけ地域団体やマイノリティの利益を追求する市議会議員の対立であった¹⁰⁴。また、反対運動が展開される中でも URA による資金調達や計画遂行が承認されていったことは、地域団体との対立をさらに深め、再開発の正当性を損なうことになったのである。

他方、全体としては、行政制度における地域団体の参画が進んだことは明らかであり、そのことがかえって政治制度における地域団体の参画の必要性の認識を希薄化していたとも考えられる¹⁰⁵。この点、かつては、政党のマシンが担っていた地域の意見を吸い上げる機能を政治制度ではなく行政制度が担っていたと考えられる可能性もある¹⁰⁶。なお、上位政府との関係では、フラハティ政権の近隣地区を重視する政策が連邦政府による地域団体の参画を要件としたプログラムの影響を受けていたことに留意する必要がある¹⁰⁷。また、1980年代の地域団体と民間セクターとの連携についても、連邦予算の削減で地域団体が他の連携先を見つける必要性を有していたからであるとも考えられる¹⁰⁸。その際、都市政府は地域団体を民間資金や基金財団と繋ぎ、開発を主導する役割を果たしたのであった¹⁰⁹。

また、郡政府との関係ではセントルイスと異なり、郡域に市域が含まれ、ピッツバーグが郡庁所在地であることが、中心都市における開発政策に対する共通理解を生み、カリジュリ政権で「Strategy 21」を共同で策定したり、マーフィー政権で売上税の増税を模索し

Limits to Development in Two Declining Cities,” p.178.

¹⁰⁴ 佐藤、前掲書、45-46,48 頁。

¹⁰⁵ 同様の見解として Ferman, *op.cit.*, pp.101-102.

¹⁰⁶ 選挙制度改革によって選挙区に対する利益の還元を意識しはじめた市議会議員と市長や都市計画部などが主導した CDCs との間で地域開発の資源をめぐる衝突が起こる可能性も指摘されていた *Ibid.*, p.102.

¹⁰⁷ Jezierski, “Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh,” pp.229,231-232; Ahlbrandt, *op.cit.*, p.125. ニクソン政権の連邦補助金がフラハティの改革を促進したとする見解として Crowley, *op.cit.*, p.101.

¹⁰⁸ Dieterich-Ward, *op.cit.*, p.12. カリジュリは地域団体がより直接的に民間部門に働きかけることを奨励し、民間の財団や ACCD の開発プログラムが地域団体の自立を助けていた Louise Jezierski, “Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh,” *Urban Affairs Review* (1990), p.237. カリジュリ自身は「レーガン政権があまりに無情に社会プログラムを廃止した」と不満を述べ、壊れた道路や橋、上下水道管の補修をはかる地方公共団体の公共事業のための連邦資金を増やすように呼び掛けていた City of Pittsburgh, *Municipal Record: Proceedings of the Council of the City of Pittsburgh*, 116 (November 8, 1982), pp.1190-1191.

¹⁰⁹ ピッツバーグの近隣地区の開発の強みは、開発にかかる重要なパートナーシップを都市政府が提供したことにあるとする見解として Ahlbrandt, *op.cit.*, p.132; Edward K. Muller, “Downtown Pittsburgh: Renaissance and Renewal,” Joseph L. Scarpaci and Kevin Joseph Patrick eds., *Pittsburgh and the Appalachians: Cultural and Natural Resources in a Postindustrial Age* (University of Pittsburgh Press, 2006), p.19. 商業地区においても「ルネッサンスⅡ」は「ルネッサンス」に比べて目標設定などで都市政府がより重要な役割を果たしていたとされている Berry, Sanderson, Stewman, and Tarr, *op.cit.*, p.180.

たりすることにつながっていたのであった¹¹⁰。

マーフィーは退任後、「ピッツバーグでは強市長制により、開発のペースや質に多大な影響を及ぼすことができる」と述べている¹¹¹。ピッツバーグにおける都市の再開発は市長、URA、ACCD の連携で進められ、成功を収めつつも、1990 年代後半にはその限界が明らかとなった。迅速なトップダウンによる意思決定は時として正当性を欠くことから、市議会による二元代表制が機能するかどうかは重要である。また、官民連携によるコーポラティズム的な意思決定は都市の衰退に対する開発政策を計画・実施するうえで、大胆かつ迅速な意思決定ができることはいうまでもない。その一方で、それが既存住民のニーズにかなっていないとは限らず、利用可能な資源が減少していくなかでの合意形成はより困難になっていくことが予想される。ピッツバーグの事例は、行政制度の変更による地域団体の参画、政治制度の改革による議会の選好の変化により、都市のガバナンスが多元主義化する中での政策的対応の難しさを示している。

¹¹⁰ 1990 年代には州法でアレゲニー地域資産地区が創設され、図書館や動物園、公園やスタジアムに資金を提供したほか、URA のムルゲッタ・ビルのもとで市と郡の再開発の取り組みが統合されることで地域的なアプローチが進展していた Lorant, *op.cit.*, pp.659,662. また、2005 年にはマーフィーは郡長官らとともにサービスの重複を排除する都市政府と郡政府の合併を呼び掛けていたのである Jerome L. Sherman “Suburban Sprawl Reflects Freedom of Choice,” *Pittsburgh Post-Gazette* (August 25, 2005). もっとも、歴史的にはピッツバーグ都市圏における政府は細分化されており州政府や郊外都市はピッツバーグによる非居住者への課税に対しては警戒感が強かったとされる Lubove, *op.cit.*, p.84.

¹¹¹ そのうえで「市長に必要なことは私たちが何になれるか想像することである」と述べていた Tim Schooley, “Tom Murphy Years Visionary, Vexing,” *Pittsburgh Business Times* (May 10, 2013).

VI ミルウォーキー（ウィスコンシン州）

1. 概説

ドイツ系移民を多く抱え、「ビールの首都」と言われたミルウォーキーは社会主義者の市長が長年に渡り統治してきた都市である¹。戦後まもなく、周辺の土地を併合し住宅や工場を建設したことで、人口の減少や産業の衰退は他の中西部・北東部の都市に比べてゆるやかに進行した一方、中産階級の白人の流出に悩まされてきた²。マイノリティの伸長と人種差別に起因する社会不安や、市外地域の成長に伴う市内産業の空洞化への対応を求められる中、1960年代以降は非社会主義者の市長が着任し、都市政府は商業地区の開発政策を進めるとともに、「アーバン・トリアージ」により、白人の近隣地区における住宅市場を活性化させることに注力してきた³。各市長は長期政権を構築した一方、製造業の衰退と人種間の分離（セグレーション）を経験してきたのである⁴。

2. Henry W. Maier 政権（1960～1988年）

（1）郊外都市との対立

市長選挙への不出馬を表明した社会主義者のフランク・ザイドラー市長に代わり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⁵。

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〔中略〕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⁶。そして、

¹ 戦後、ビジネスエリートは商業地区の再開発計画を発表したのに対し、1948年の市長選挙で有権者はリベラル派や労働組合からの支持を集めたザイドラーを選出していた Richard M. Bernard, “The Death and Life of a Midwestern Metropolis,” Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990), pp.170-175.

² Joseph A. Rodriguez, *Bootstrap New Urbanism: Design, Race, and Redevelopment in Milwaukee* (Lexington Books, 2014), p.xxiii.

³ Deanna H. Schmidt, “Urban Triage: Saving the Savable Neighborhoods in Milwaukee,” *Planning Perspectives*, vol.26, no.4, (2011), pp.569-589.

⁴ Judith T. Kenny, “Making Milwaukee Famous: Cultural Capital, Urban Image, and The Politics of Place,” *Urban Geography*, vol.16, no.5 (1995), p.452. 経済的な都市の再編の中で黒人が置き去りにされているとの指摘として Isabel Wilkerson, “Call for Black Militia Stuns Milwaukee,” *New York Times* (April 6, 1990).

⁵ John W. Kole, “Henry Maier Crushes Reuss by 34,000,” *Milwaukee Journal* (April 6, 1960). メイヤーは1948年の市長選挙に立候補し、ザイドラーに敗北していた Henry W. Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous* (Madison Books, 1993), pp.5-6; John W. Kole, “Maier Enters Mayor Race,” *Milwaukee Journal* (November 1, 1959).

⁶ Henry W. Maier, “Conflict in Metropolitan Area,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.416 (1974), p.149; William E. Farrell, “Milwaukee Problems Still Seem Solvable,” *New York Times* (September 29, 1975). 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、スラムクリアランス、公営住宅、併合の3つを都市の再開発の目標に包含し、住宅や産業のための用地不足の改善や、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

その原因を連邦政府の政策の影響で郊外に低所得者層向けの住宅が不足していることに見たのであった⁷。連邦政府による高速道路の建設に対しても、郊外都市に居住しつつ中心都市に通勤することを可能とするものであり、高所得者層が流出し、貧弱な公共交通機関に頼らざるを得ない低所得者層が中心都市に留めおかれているとの批判を展開したのである⁸。

このようなメイヤーの考え方が反映されたのが差別的な住宅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条例可決運動に対し、メイヤーは中心都市のみが対象地域となる条例の可決は「都市の費用で郊外が豊かになるだけだ」と主張したのである⁹。そのうえで、郊外都市に中低所得者層向けの住宅を建設することの必要性を強調し、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¹⁰。郊外都市の住民が必要とする高速道路についても、州知事や郡長官との間で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いう同意をとりつけたのである¹¹。

また、メイヤーは全米都市連盟（National League of Cities）や全米市長会（U.S. Conference of Mayors）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¹²。実際にジョンソン政権では、「貧困

人種が分離されている都市になった原因の1つであった John Gurda, *The Making Milwaukee* (Milwaukee County Historical Society, 2018), p.387.

⁷ 「郊外都市が低所得の住民に対して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.148,150. 貧困者の集中は、税収が減少する中で財政需要を圧迫し、教育環境・治安の悪化や増税に対する懸念から中間所得者層の白人が流出する悪循環を生むこととなった Gurda, *op.cit.*, p.389. 一方で、市議会議員からは継続的な人口減少を阻止するために財産税の税率を引き下げる必要性が主張されていた Ron Marose, “Pitfalls Lurk for Aldermen in Mayor's Budget,” *Milwaukee Sentinel* (September 10, 1977).

⁸ Maier, *op.cit.*, pp.150-151. 「高速道路を重視することは公共交通機関を重視しないことを意味する可能性が高い」として、乗客の減少が運賃の値上げを生み、さらに多くの乗客を失うという負のスパイラルに陥ることを指摘していた *Ibid.*, p.153. ただし、メイヤーは当初、高速道路の建設を支持しており、1960年代に立ち退きを迫られた住民からの抗議運動を経験し、1970年にそのような住民のための住宅が郊外都市に建設されるまで新規の提案を拒否することを表明したのであった “Shouldn't Have Built X-Ways, Maier Says,” *Milwaukee Journal* (May 15, 1970). 1960年代半ばまでは政治家やビジネスエリートなどが高速道路の建設を幅広く支持していたが、徐々に反対派が増加し、1970年代にはビジネスエリートや地元新聞社が支持をし続けた一方で、市長などの政治家の多くが反対するようになったのである Richard W. Cutler, *Greater Milwaukee's Growing Pains, 1950-2000: An Insider's View* (Milwaukee Country Historical Society, 2001), pp.81-86.

⁹ Maier, *op.cit.*, p.152. 1965年に州法で商業用不動産の販売や賃貸における人種差別は禁止されていたものの、市内住宅の2/3を占める戸建て住宅や小規模アパートに関する規定は欠如していた Bernard, *op.cit.*, p.179.

¹⁰ Maier, “Conflict in Metropolitan Area,” p.152. 市議会で提案された条例に対しては、あまりに早く通過するとホワイトフライト（白人の郊外への流出）が早まるとして政治的な先延ばし戦略を実施し、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.

¹¹ Maier, *op.cit.*, p.152; Cutler, *op.cit.*, pp.89,94. 市議会議員も高速道路の建設で移転を余儀なくされる住民向けに十分な代替住宅を求めるなど、草の根の抗議団体の主張に配慮するようになっていった *Ibid.*, pp.74,80. 計画家が「環境に配慮したデザイン」や「全米で最も美しい高速道路」を宣伝するも、中止せざるを得ないケースが発生していったのである “Commission Promises Beautification of Lake Freeway,” *Milwaukee Journal* (April 6, 1967); Paul G. Hayes, “Beautified X-Way at Lake Outlined,” *Milwaukee Journal* (June 28, 1968).

¹² Maier, *The Mayor Who Made Milwaukee Famous*, p.x; Kenneth R. Lamkem, “Maier Leaves a Mixed Legacy: Former

2. Henry W. Maier 政権 (1960～1988 年)

との闘い」に関する多くの補助金をミルウォーキーが獲得することに成功している。以降の各政権に対しても、他都市の市長と協力しつつ、1960 年代から 1970 年代に都市向けの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った¹³。

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たのである¹⁴。公営住宅の提供についても、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てきたのであった¹⁵。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¹⁶。

(2) 商業地区の再開発

一方、開発政策については、ビジネスエリートの利益に必ずしも好意的ではなかったザイドラーに代わる市長として、官民関係を改善させ、商業地区の再開発のための機会が創出されることへの期待が高まっていた。メイヤー自身も商業地区の開発を「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¹⁷。さらに、都市政府の都市計画部委員会、住宅公社、再開発部については、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

Mayor Was Respected, Controversial,” *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: Revitalizing the Center of American Life* (Basic Books, 1999), p.12.

¹³ Gurda, *op.cit.*, p.422. メイヤーによる連邦政府への働きかけを概説したものとして Bernard, *op.cit.*, p.182. レーガン政権に対しては全米市長会議で「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」と述べていた Maier, *op.cit.*, p.xii.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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. 人種差別については、郊外の制限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、貧困や住宅問題に対応するために課税基盤を共有する「大都市圏区域 (metropolitan social district)」の創設を提案するも実現には至らなかった 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).

¹⁶ Kenneth K. Wong, *City Choices: Education and Housing* (The State University of New York Press, 1990), p.45; “Applicants Have Long Wait for Housing Subsidy,” *Milwaukee Journal* (October 26, 1980). 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.

¹⁷ Henry W. Maier, “A Mayor Looks at Urban Renewal,” *Challenge*, vol.14, no.4 (1966), pp.31-32. 周辺の土地の併合を進めたザイドラーは、商業地区の開発よりも製造業を、不動産開発よりも雇用創出を重視する経済戦略を採用していた Rast, *op.cit.*, pp.408-410. これに対し、メイヤー政権の初期に地元紙が「商業地区は長年の間の休眠から奮起させられており〔中略〕ルネッサンスはそう遠くないかもしれない」との社説を掲載していた “There's Movement and Optimism,” *Milwaukee Journal* (March 25, 1962).

欠如し、都市再生の進展が妨げられているとして市議会を説得し、満場一致の議決で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¹⁸。

ただし、ミルウォーキーにおける都市再生は順調に進展したわけではない。高スキルの高賃金労働者を抱える金属加工をはじめとする製造業の衰退が問題となっていたのである¹⁹。郊外やサンベルトが発展していく中、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った。新規施設の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²⁰。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民間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おこうとしたのであった²¹。このような政策は少数の企業にしか利用されることはなく、市外への企業流出を抑制することはできなかった。そのため、メイヤーは観光業や小売業に着目するようになり、1968年には再開発のために開拓されたが未利用のままであった土地を活用して「サマーフェスト」という大規模な祭典を開催している。都市の士気と収入を高めることに成功し、1970年代後半までに拡大しながら全米でも注目されるイベントへと成長させたのであった²²。

なお、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。都市政府も前向きに反応し、メイヤーは商業地区のビジネスエリートと新たな官民関係の進展のためのパートナーシップとして、ミルウォーキー再開発公社（Milwaukee Redevelopment Corporation）を創設したのであった²³。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

¹⁸ “Development Plan Offered,” *Milwaukee Journal* (October 7, 1960); “Department Is Set Up for City Development,” *Milwaukee Journal* (August 1, 1961). 3部局の権限と責任は州法で規定されていたものの、州議会で3部局を1つにする議案が可決される機会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った Maier, *op.cit.*

¹⁹ 機械化によって専門性が不要となる中で、ブルーカラー労働者の高賃金（やそれを可能にした労働組合）が、価格競争にさらされている民間企業にとって障害となったことが1つの要因となり、地元企業の市外移転や合併・買収が増加していったのである Gurda, *op.cit.*, pp.412-415.

²⁰ 都市政府による併合の恩恵を受けていた労働者や工業用不動産開発事業者などが新政権での政策の継続を切望していた Rast, *op.cit.*, p.410.

²¹ メイヤーは1960年代から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かつて併合した工業用地を確保し、ミルウォーキーへの移転やミルウォーキーでの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.

²² メイヤーは就任2年目に全米を魅了する国際的なフェスティバルのアイデアを提示し、市民やビジネスエリートによる委員会に調査を依頼していた *Ibid.*, pp.17-35. ジャズ、アート、フォークなどのサブイベントが既存の観光イベントとパッケージ化されたサマーフェストは1970年代に入るとロックやブルースなども含み、ビールや料理のイベントも開催され、毎年70万人を集める「世界最大の音楽祭」へと成長していったのである Georgia Pabst, “Summerfest Grew Up Building on Successes,” *Milwaukee Journal* (June 24, 1977); John Hart, “World’s Smallest Media Market Carries Biggest Burden,” *Milwaukee Journal* (October 15, 1992). 市民のルーツを意識させるこのエスニックフェスティバルの成功が近隣地域における歴史的遺産の再発見と保全につながり、社会問題を解決するためのコミュニティ意識と自発的精神を取り戻すきっかけにもなっていた Gurda, *op.cit.*, pp.403-405; Rodriguez, *op.cit.*, pp.74-100.

²³ Joseph A. Huddleston, “\$3 Million Raised for Downtown,” *Milwaukee Sentinel* (October 13, 1973).

2. Henry W. Maier 政権 (1960～1988 年)

れ、1970 年代に州でも最も高い 601 フィートのファースト・ウィスコンシンセンター、保険会社などの本社ビルやオフィスコンプレックス、コンベンションセンターや高層アパートなど多くの建物が完成することとなったのである²⁴。

このような開発の進展に対し、官民連携の基盤となっていたのは、ビジネスエリートによる単一の団体として 1948 年に設立された大ミルウォーキー委員会 (Greater Milwaukee Committee : GMC) である。都市政治における新しい勢力の参入を阻止し、一貫した政策の実施を可能にするなど、その安定性に寄与してきた GMC の目標は、交通、ショッピング、娯楽を促進する商業地区の開発であった²⁵。GMC は連邦政府や都市政府の補助金を民間開発プロジェクトに振り分けるため、1973 年に営利的な子会社として先述のミルウォーキー再開発公社を設立し、市長と共同で発表したのである。そのうえで都市政府の都市開発部が技術的な専門知識を提供しながら資金調達チャネルとして機能したのであった²⁶。このような官民連携の発展に尽力したのは保険会社のフランシス・ファーガソンら GMC の幹部メンバーであり、政府関係者との食事会によるネットワークの構築や地元メディアによる支援によって取り組みを後押ししたのである²⁷。

その後、1982 年には商業地区の停滞した環境を活性化させること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²⁸。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当局が放棄しない限り、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²⁹。一方で、ファーガソンが「市長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」と述べたように、モールの歩道を公共物とみなすことで、メイヤーは税金の投入を正当化するなど積極的な支援を実施したのであった³⁰。このプロジェクトへの複雑な資金調達により、都市政府とビジネスエリートは緊密な協力関係を構築し、オフィスビルやホテル、マンションやスポーツアリーナへの新規投資、企業の商

²⁴ 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.

²⁵ 戦後から 1980 年代にかけての GMC による商業地区の開発などの取組みを概説したものとして Norman, *op.cit.*, pp.178-198. GMC の目的は都市の将来の方向性、特に商業地区の企業が復活する方法に関する具体的な計画を提供することにあった Anthony M. Orum, *City-Building in America* (Westview Press, 1995), pp.134-135.

²⁶ Norman, *op.cit.*, p.190.

²⁷ 地元の新聞社であるミルウォーキー・ジャーナルの会長も GMC のメンバーであった Fran Bauer, "Ferguson: Driving Force for Downtown," *Milwaukee Journal* (September 28, 1984).

²⁸ 平日は商業地区で働く若手経営者や秘書、休日は郊外の買い物客を惹きつけた当該事業は、ファーガソンのリーダーシップと都市政府や地元メディアによる官民連携の成果であった "The Grand Avenue: A Special Selection," *Milwaukee Journal* (August 25, 1982); Fran Bauer, "A Grand Five Years," *Milwaukee Journal* (April 30, 1987).

²⁹ 地元紙は「都心部の市議会議員は自分達の選挙区が、仕事や買い物の機会の改善、課税ベースの強化など、商業地区におけるモール・ホテルの提案から多くを得ることを思い出さなければならない」などといった批判を展開していた "Downtown vs. Neighborhood Shops," *Milwaukee Journal* (December 24, 1977); "Get Cracking on Downtown Project," *Milwaukee Journal* (December 28, 1977).

³⁰ Fran Bauer, "The Driving Force Recalls The Road to Redevelopment," *Milwaukee Journal* (September 28, 1984).

業地区への移転など周辺プロジェクトへの大きな波及効果とあわせて両者の利害関係が一致していくようになったのである³¹。

(3) 人種差別とトリアージ

ミルウォーキーは20世紀において、3人の社会主義者の市長を誕生させ、人種差別や戦争に反対する運動も経験している。一方、深刻に分離されたコミュニティを有する保守的な都市とも評されており、GMCがアジェンダを設定し、都市政府が住宅や高速道路、商業地区の建設といったプロジェクトに税金を投入するという官民連携により、黒人コミュニティは他都市以上に排除されていたのであった³²。

「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、同心円的に3つのエリアに分けられる。1つ目は「インナー・コア」と呼ばれる都心部で、黒人をはじめとする貧困層が多く居住していた。2つ目は市の郊外に隣接する外延部の「安定した近隣地区」で、市の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。ミルウォーキーでは、当初、連邦補助金(CDBG)は、「インナー・コア」の劣化した建造物の解体を含む都市再生と「移行地域」が悪化しないための保存と修復プログラムに優先的に使用され、貧困者の住宅ニーズに対してよりも、近隣地区の不動産所有者や向けの開発に使われていた³³。そのような中、1970年代にメイヤーと都市開発部の計画家が「比較居住状態(Relative Residential Status: RSS)評価」として、国勢調査区ごとの住宅価格や持ち家割合、空き家率などの定量データによって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たのである³⁴。ミルウォーキーはニューヨークやデトロイトなど他の中西部・北東部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：

³¹ Rast, *op.cit.*, p.413; Gurda, *op.cit.*, pp.408-409. 商業地区周辺の倉庫街の活性化が進展するなどの波及効果を有した一方、周辺の小売店の収益が減少したとの批判も存在していた Bernard, *op.cit.*, p.184.

³² Norman, *op.cit.*, p.179; Orum, *op.cit.*, p.138. ミルウォーキーの保守性は長い歴史を有し、都市のアイデンティティの中心となり、必要な変化を遅らせていたと述べたものとして Rodriguez, *op.cit.*, pp.xiii-xiv. メイヤーが黒人を高位のポストに任命することはほとんどなかったように、ミルウォーキーの政治エリートと白人は人種的な混乱を自分たちの権力や影響力への脅威とみなしていた Wong, *op.cit.*, pp.87-88.

³³ City of Milwaukee, *Toward A Comprehensive Plan: A Preservation Policy for Milwaukee* (1977), p.12; Wong, *op.cit.*, pp.40-42. マイノリティが多く居住する「インナー・コア」については、ザイドラーが1960年に長文のレポートを発表するも、当該エリアに居住していたメイヤーは「診断された病気に対する具体的な治療法はほとんど書かれていない」と批判していた Maier, *op.cit.*, pp.38-39.

³⁴ メイヤーは「ゲームの名前は生き残り(survival)」であり、「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). 財政収支の改善を分類にかかる全体的な目標として、都市の基本的な機能や世帯種類別のコストの算出を行ったのであった 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.134-137.

2. Henry W. Maier 政権 (1960～1988 年)

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、黒人の低所得者層が多く居住するエリアを、他都市では「保全可能」と判断されるにも関わらず、実質的に「保全不可能」と位置付けたのである³⁵。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に対する民間投資が控えられるようになり、セグレグ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³⁶。すなわち、地図の公表が自己成就的な予言となったのである。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して、地域団体や市議会議員からの批判が展開されることとなる³⁷。また、メイヤー政権時代には開発政策としてオフィス空間の開発や高所得者向けのアパートの建設がなされたものの、黒人の多くは自分たちのためには何もなされていないとの不満を口にするようになったのであった³⁸。

なお、メイヤーは就任後に、公営住宅建設を3年間停止する「モラトリアム」を宣言したほか、公民権に関係する政策についても“ゆっくりとした”進展を試みている³⁹。前述のように、市議会で住宅条例が提出され、数度にわたり否決された際、メイヤーは裕福な白人を抱える郊外都市で条例が採択されていないことを理由に反対を表明していたのである⁴⁰。これに対し、黒人とその白人の支持者は抗議運動を展開し、1967年には人種間の緊張が頂点に達して暴動が発生する⁴¹。メイヤーは暴動を防ぐ方法を検討するために黒人の聖職者や

³⁵ Drew, *op.cit.*, pp.134,137-139; Mueller, *op.cit.* 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.

³⁶ Gregory D. Stanford, “Urban Strategy: Life or Death,” *Milwaukee Journal* (April 21, 1978); Schmidt, *op.cit.*, 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することとされ、道路や下水道などの公共事業への投資を制限し、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.*

³⁷ *Ibid.*, pp.569,585-586; Stanford, *op.it.*

³⁸ Norman, *op.cit.*, p.187. 住宅や教育、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 Rodriguez, *op.cit.*, p.45.

³⁹ Kevin D. Smith, “From Socialism to Racism: The Politics of Class and Identity in Postwar Milwaukee,” *Michigan Historical Review*, vol.29, no.1 (2003), p.91; Maier, *op.cit.* p.107-110.

⁴⁰ 低中所得者層向けの住宅の多くが黒人地区に分離されていたことから、唯一の黒人議員が住宅の賃貸や売買で差別を禁止する条例を提出したのである *Ibid.*, pp.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す政策を試みたりしたのとは対照的であった Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p.176.

⁴¹ 白人議員の自宅や企業に乗り込んでの抗議やデモ隊による行進がなされたのである。メイヤーに対しても黒人指導者から「市長の言葉と行動がミルウォーキーの黒人の希望や願望を曇らせたことに失望した」として、都市政府の運営に対する黒人の関与と参加を求める声明が発表されたのであった Maier, *op.cit.* pp.44-45. ただし、このような抗議運動が選挙に反映されたわけではなく、1967年の市議会選挙では、活動家たちは住宅条例に賛成するだけの市議会議員を当選させることはできず、メイヤーも郊外に対して反貧困政策を公正に共有するよう求める姿勢を貫き、人種に対する偏見や不平等といったより大きな問題については慎重に避けることで再選を果たしたのであった Michael H. McCoy, “Maier Swamps Walther: Mayor Gets 89% of City Vote,” *Milwaukee Sentinel* (April 3, 1968). 住宅条例についても、市内の労働者階級が統合の負担を負い、郊外の富裕層は影響を受けないと主張することで、人種ではなく階級の違いに着目させるようにしてい

富裕層を招集し、経済状況を改善するための州または連邦政府への要求を中心とする「マーシャルプラン」を発表するも、黒人の活動家たちはデモなどの抗議を継続することで全国メディアの注目を集め、1968年には、州法を模倣した形でついに住宅条例が市議会で可決されたのであった⁴²。ただし、条例の採択後、1970年代においても黒人コミュニティの隔離は改善されず、再開発の進展により住宅事情は悪化している⁴³。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」を採用することになったのであった⁴⁴。

人種問題や近隣地区への配慮が転換する契機となったのは、1980年代前半の経済不況である⁴⁵。ビジネスエリートは不況に対応する中で、政治的アジェンダの設定により影響力を及ぼすようになったのである⁴⁶。1970年代の後半に安定していた製造業の雇用が大きく減少し、1980年代の経済回復の恩恵を黒人が享受することができない状況に対し、ビジネスエリートの一部が、特定の近隣地区における地域団体を包含するように官民連携を拡充することを志向するようになり、マイノリティの参画に保守的な都市政府とは異なる認識を持つようになったのである⁴⁷。

3. John O. Norquist 政権（1988～2004年）

（1）ニューアーバニズムと制度改革

メイヤーが1987年に引退を表明し、1988年に行われた市長選挙においてマーティン・シュナイダー元州知事ら3人の候補者に勝利したのが民主党のジョン・ノルキストであった⁴⁸。ノルキストは1975年に25歳で当選してから33歳で市長に就任するまで州議会議員を務め、高速道路に対する否定的な態度で有名だった⁴⁹。輸送や環境の問題、マイノリティの雇用に関しては進歩主義的な見解を有した一方、他の主要候補者と同様に保守的な住宅

たのである Rodriguez, *op.cit.*, p.46; “Maier, 3 Opponents Differ On Open Housing Issue,” *Milwaukee Sentinel* (February 15, 1968).

⁴² “City Ordinance Stronger Than US Bill: Housing Law Stiffened,” *Milwaukee Sentinel* (May 1, 1968); Maier, *op.cit.*, pp.81-83,103,122.ただし、連邦政府が住宅法案を施行した後であった。

⁴³ 1968年から1974年の間、取り壊された住戸のほうが新しく建設された公営住宅などの中低所得者層向け住宅よりも多かった Norman, *op.cit.*, p.191.

⁴⁴ Ron Marose, “Basis for City Plan Gets the Go-Ahead,” *Milwaukee Sentinel* (February 23, 1978); City of Milwaukee, *Toward Preservation Partnerships* (1987), p.11.

⁴⁵ 金利の上昇に伴い米国への外国投資が増加し、かなりのドル高となったことが、輸出を行う製造業に壊滅的な影響をもたらしたのである Gurda, *op.cit.*, pp.415-417.

⁴⁶ Norman, *op.cit.*, p.192.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.180,192; Gurda, *op.cit.*, pp.419-421.

⁴⁸ David E. Umhoefer, “Victors' Visions of Unity: Norquist to Open Doors to Minorities,” *Milwaukee Journal* (April 6, 1988); Steven Walters, “The Winners: Dukakis, Bush, Norquist, Schulz,” *Milwaukee Sentinel* (April 6, 1988).

⁴⁹ Cutler, *op.cit.*, p.96.

3. John O. Norquist 政権 (1988~2004 年)

所有者とビジネスエリートに訴えたノルキストの主眼は、新しいプログラムの確立ではなく、住宅所有者に対する資産税を抑制することにあった⁵⁰。

なお、ノルキストの市長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、市長の権限を強化している⁵¹。これは、前任のメイヤーが 1986 年に提案し、市議会議員と協力したことの帰結であった⁵²。それまでは市長のほかに 19 人の市議会議員と 14 人の部局長との間で権限が細分化され、議会の承認を得て市長に任命される部局長は市長と議会双方に報告義務を負っていたのに対し、制度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⁵³。

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、ネオトラディショナルリズム、新自由主義（ネオリベラリズム）という 3 つの言説の収束であった⁵⁴。

とりわけニューアーバニズムについては、1998 年にノルキストが『諸都市の富 (The Wealth of Cities)』を出版し、自らの政策とその背景にある考えを説明している⁵⁵。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 (Congress for New Urbanism) 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者層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たのである⁵⁶。さらに、それまでの“ビールの首都”や“労働者の街”といった都市のイメージではなく、適切なビジネス環境と生活の質を備えた“世界クラスの都市”としてアピールする必要性から 1988 年に都市政府は公式に「五大湖の素晴らしい場所 (A Great Place on a Great Lake)」というスローガンを掲げ、大ミルウォーキーコンベンション & ビジターズビューローによる宣伝活動を開始している⁵⁷。こ

⁵⁰ Norman, *op.cit.*, p.199; Thomas Longoria, Jr., “The Impact of Office on Cross-Racial Voting: Evidence from the 1996 Milwaukee Mayoral Election,” *Urban Affairs Review*, vol.34, no.4 (1999), p.598.

⁵¹ Neil H. Shively and Victoria Soukup, “Legislators Widen Norquist’s Power,” *Milwaukee Sentinel* (April 21, 1988).

⁵² 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).

⁵³ David E. Umhoefer and Charles E. Friederich, “Norquist Ready to Clean House,” *Milwaukee Journal* (April 21, 1988).

⁵⁴ Judith T. Kenny and Jeffrey Zimmerman, “Constructing the ‘Genuine American City’: Neo-traditionalism, New Urbanism and Neo-liberalism in the Remaking of Downtown Milwaukee,” *Cultural Geographies*, vol.11 (2003), p.74.

⁵⁵ Norquist, *op.cit.*

⁵⁶ Jonathan Barnett, “Reclaiming Our City: We Need to Work Together on City Problems,” *Milwaukee Journal Sentinel* (June 6, 1999); Paul Weyrich, “Bottom-Up Revolution Taking Place in Cities Looks Promising,” *Milwaukee Journal Sentinel* (July 4, 1999). ニューアーバニズム会議はジェイン・ジェイコブズに触発され 1993 年に設立されたものである Norquist, *op.cit.*, p.190. 1996 年には憲章を発表し、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、前者によって生じた余暇が、芸術、音楽、宗教、文化を創造し、後者は橋や下水道、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ていたのである Norquist, *op.cit.*, p.5.

⁵⁷ Amy Rinard, “Image on Tap: City Urged to Promote Its Ties to Beer Industry,” *Milwaukee Sentinel* (March 8, 1988).

のスローガンが曖昧であったことから 1995 年には「本物のアメリカの都市、ミルウォーキー (Milwaukee: the Genuine American City)」という新スローガンを採用して方針を転換し、ネオトラディショナリズムとして歴史的建造物のような過去の郷愁から拝借した都市生活の本質を推奨したのであった⁵⁸。

さらに、官僚的な介入を否定する自由放任主義を支持するノルキストは、都市をその規模や人々の多様性・近接性で利点を有し、経済成長の原動力になるものと考え、特定の措置を講じれば自然に繁栄することができるとして、予算編成、マネジメント、公共安全、デザインについて独自の手法や政策を実行している⁵⁹。特に、予算編成プロセスについては、強化された市長の権限を活用し、各部局からボトムアップであがってくる膨大な要求を市長が査定するというプロセスを廃止したのである。歳出の伸びがインフレ率の範囲内におさまるよう予算管理部が事前に各部局に予算枠を割り当てたうえで、要求内容が市の「戦略的計画 (Strategic Planning)」で事前に設定されている目標と一致しているかをチェックする方式に変更がなされたのであった⁶⁰。この結果、市の税率は 10 年間の間、毎年引き下げられた一方、重点分野であった公共安全にかかる市民 1 人当たりの警察官の割合は高まったのである⁶¹。また、マネジメントについてはインプット (投入物) ではなく

⁵⁸ かつての負債を最大のセールスポイントに変換し、観光市場はもちろん、大都市圏の住民が商業地区に戻ってくことを訴えたのである James E. Causey, “City Leaders Hope Logo Is Genuine Hit: Visitors Bureau Unveils New Slogan, Campaign to Help Boost Tourism,” *Milwaukee Journal Sentinel* (September 1, 1995); “A Campaign Everyone Can Support,” *Milwaukee Journal Sentinel* (September 8, 1995).

⁵⁹ Norquist, *op.cit.*, p.viii. 都市の利点について、ノルキストは他にも、移動の時間やコストを削減する多様な交通輸送システム、労働力の多様な供給システム、商品やサービスの多様性や集中と競争による品質向上とコスト削減、情報交換の安易さから生じる適切な資本の配分などを列挙していた *Ibid.*, pp.16-21.

⁶⁰ *Ibid.*, pp.26-28; “Norquist: Yes, Milwaukee Is in Better Shape Today,” *Milwaukee Journal Sentinel* (December 31, 2003); Rebecca Hendrick, “Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Department in Milwaukee,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.13, no.4 (2003), p.502. 総合的品質管理 (Total Quality Management) の考えに基づく「戦略的計画」について、ノルキストは 1990 年に戦略計画部を創設するとともに、財政計画の策定のために市議会議員や企業家、学者などからなるワーキンググループを設置し、SWOT 分析を行ったのである Rebecca Hendrick, “Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government: The Case of Milwaukee,” *Public Productivity & Management Review*, vol.23, no.3 (2000), pp.320-321. 1994 年以降は「システム 94」として、すべての部局が予算と同時に戦略的な計画を提出し、それを予算及び市全体の戦略的な計画と関連づけることが求められるようになった Hendrick, “Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies,” pp.491-492, 502. 予算は市議会に送られて審議されることになっていたが、市議会議員は予算編成の計画に参画していたため、通常は否決されることはなかったという。市議会は予算の各項目を細かく管理するのではなく、目標や戦略に焦点をあわせた管理を行っていたのであった Norquist, *op.cit.*, pp.27-28, 37. このような予算編成については、ウィスコンシン州議会議員時代に 10 年以上合同財務委員会に所属して歳出削減に取り組んだ経験が活用されたという。市長に就任してからは「支出の削減は苦痛である必要はなく、不必要な支出や悪いサービスで溢れているシステムを改革することで、政府が人々を傷つけるのではなく助けることができ、改革は痛みを植え付けるのではなく和らげるものである」と考えるようになったのである。また、歳出の伸び率をインフレ率の範囲内に収めるという手法は、クリントン政権の 1994 年の予算編成でも採用されたとノルキストは回顧している *Ibid.*, pp. 25-26, 43-44.

⁶¹ Gurda, *op.cit.*, p.429. Norquist, *op.cit.*, p.53. ノルキストの歳出の伸びをインフレ率の伸び率以下に抑えるという手法は格付け会社に好意的に受け止められ、債券の格付けが改善されて、より低い税率での借入が可能になった *Ibid.*, p.45. 犯罪の抑止については、1990 年代に犯罪が再開やビジネス投資を阻害していると主張されるようになり、ノルキストはニューヨークのような割れ窓理論に基づく落書きの防止キャンペーンを実施したのである Mike Nichols, “Norquist Signs Anti-

3. John O. Norquist 政権 (1988~2004 年)

アウトカム (結果) で幹部の業績が評価されるようになり、ニューアーバニズムの考え方に沿った形で都市の景観を形づくることが目指されたのであった⁶²。

商業地区については、1999 年にマスタープランが策定され、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が主張されている⁶³。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⁶⁴。

まず、リバーフロントの開発として、中心部を流れるミルウォーキー川の水質の改善にあわせた再開発が 1980 年代後半より志向され、歩道が拡張されたほか、公園やレストラン、オフィスや住居などが川のほとりに順次、整備されている⁶⁵。次に、歴史的建造物の活用では、19 世紀後半のドイツのルネサンス様式を採用した歴史的建造物を活用した新コンベンションセンターが整備されたほか、ヒストリック・サード・ワード地区では 1980 年代から古い倉庫の転用がなされ、デザイン学校やおしゃれな小売店、アートギャラリーやレストランなど新たな魅力が創出され、若者など流行に敏感な層を惹きつけるようになっていった⁶⁶。さらに、住宅についても、TIF を活用した戸建て住宅の建設や、皮なめし工業

Graffiti Ordinance,” *Milwaukee Journal Sentinel* (May 2, 1994); “Norquist Helps Kick off Anti-Graffiti Drive,” *Milwaukee Journal Sentinel* (May 9, 1999).

⁶² ノルキストは市長や市議会が参画し策定される「戦略的な計画」で合意された予算内で市民や顧客のニーズを満たしている限り、インプットにはそれほど注意を払わないことを伝えていた Norquist, *op.cit.*, pp.37-40. また、景観については絵葉書にすることができるかどうかを基準とする、「絵葉書テスト (Postcard Test)」を提唱したほか、ニューアーバニズムによるコミュニティのデザイン例として袋小路、歩道や玄関ポーチを挙げ、キニッキニック通りやカテドラルパークなどをニューアーバニズムの考えに合致したものとして称賛したのである *Ibid.*, pp.182-183, 191-199; Whitney Gould, “Norquist’s Legacy Is A Livelier City,” *Milwaukee Journal Sentinel* (June 30, 2003).

⁶³ 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). このノルキストの方向性は後任のトム・バレット市長にも継承され、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).

⁶⁴ 概説したものとして、Leila Saboori, *New Urbanism as Redevelopment Scheme: New Urbanism’s Role in Revitalization of Downtown Milwaukee* (The University of Wisconsin Milwaukee, 2013), pp.16-23; Cutler, *op.cit.*, p.206. ミルウォーキーは同規模の他都市に比べて価値ある歴史的建造物が多く、1976 年までに再開発はそれらの保全を促すものになっていった Gurda, *op.cit.*, pp.392,394.

⁶⁵ Whitney Gould, “RiverWalk Creates Ripple Effect Downtown,” *Milwaukee Journal* (May 31, 1998); Norquist, *op.cit.*, p.150.

⁶⁶ Marilynn Marchione, “Proposal Calls for Renaissance in Part of Historic Third Ward,” *Milwaukee Journal* (July 18, 1997); Tom Daykin, “Riverwalk Proposal Links Third Ward to Downtown,” *Milwaukee Journal Sentinel* (July 18, 1997). その他、科学技術博物館やミルウォーキー美術館の建設、ミルウォーキー公立図書館とマーカス舞台芸術センターの改装など、都市が最も得意とする施設の建設・改装が進められていった Cutler, *op.cit.*, p.207. その結果、移民の流入による人口増加がみられるようになり、ノルキストは歓迎する意向を示していったのである Mark Johnson, “Third Ward Leads Milwaukee in Growth,” *Milwaukee Journal Sentinel* (March 18, 2001).

などの産業用地の跡地にアパートやコンドミニアムなどが多く建設されていったのである⁶⁷。

以上のような再開発事業に加えて、ノルキスト政権を特徴づけたのは高速道路の撤去であった。パーク・イースト・フリーウェイと呼ばれる高速道路の一部を撤去し、その跡地には住宅、レストランや商店、博物館が建設されている⁶⁸。特に住宅については、イースト・ポワント・コモنزの開発で建設された高級住宅が郊外からの移転を促し、商業地区のイメージの回復に貢献したのであった⁶⁹。

(2) 近隣地区と福祉・財政改革

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である。極度のセグレゲーションが人種間関係の悪さを証明しているとの指摘も存在する中、ニューアーバニズムはそのようなコミュニティ感覚の破綻を都市の衰退の原因とみなし、近隣地区を強化する必要性を訴えたのであった⁷⁰。

ミルウォーキーでは、前述のように1960年代から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、人種的平等を求めるための地域団体が組織されていた。1990年代には、ニューアーバニストが都市の継続的な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っていると感じるようになり、その影響を受けたコミュニティが路面の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たのである⁷¹。例えば、リバーウエスト地区では近隣地区の活動家のリーダーシップにより、市外の資本による大型店舗の進出に対する反対運動が展開されている⁷²。ニューアーバニズムの観点からは地元資本による特徴ある店舗や趣のある小さな町のメインストリートが好ましいとされており、スーパーマーケットの建設に際して、店舗の入り口を通りに隣接さ

⁶⁷ Gretchen Schuldt, "Old, New and Growing, Mid-Town Offers a Lot Homeowners, Developers Can Find Opportunity," *Milwaukee Journal Sentinel* (June 23, 1996); Michele Derus, "Assessments Jump in City Projects," *Milwaukee Journal Sentinel* (April 26, 1998); Nicole Sweeney, "Tax loans to Boost Lindsay Heights," *Milwaukee Journal Sentinel* (July 1, 2001).

⁶⁸ ノルキストにパーク・イースト・フリーウェイの撤去というアイデアを提供したのは、ウィスコンシン大学の教授で、都市計画部長に任命されたピーター・パークであった Gould, "Norquist's Legacy Is A Livelier City." 2000年の市長選挙では高速道路の撤去到反対する候補者としてジョージ・ワッツが立候補したものの、高速道路が都市の衰退を引き起こしていると主張したノルキストに敗北を喫している Greg J. Borowski, "Mayoral Candidates Trade Old Jobs and New Ones," *Milwaukee Journal Sentinel* (March 3, 2000); Greg J. Borowski, "Norquist's Advantages from Beginning Simply too Much for Watts to Overcome," *Milwaukee Journal Sentinel* (April 5, 2000).

⁶⁹ David I. Bednarek, "East Pointe Leasing Continues Ahead of Pace," *Milwaukee Journal Sentinel* (November 9, 1992).

⁷⁰ 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.

⁷¹ *Ibid.*, p.135. ノルキストもキニッキニク通りのように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.

⁷² ただし、反対は地区の全会一致によるものではなく、雇用や利便性、空き地の活用の観点から賛成する住民も存在しており、地元メディアも開発を支持していた Felicia Thomas-Lunn, "Residents, Jewel; Osco Official Discuss Project," *Milwaukee Journal Sentinel* (November 24, 1997); Eugene Kane, "Groceries, Jobs Needed More Than A Field," *Milwaukee Journal Sentinel* (March 5, 1998).

3. John O. Norquist 政権 (1988~2004 年)

せ、駐車場を小さくし、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⁷³。

一方で、市内の都市型ショッピングモールは、1990 年代以降、郊外による新規モールの開業の影響を受けただけでなく、殺人犯罪やそれに伴う人種差別のイメージと結び付けられるようになり、特に恐怖心を抱いた白人が訪れなくなったことで衰退していた⁷⁴。そのような中、都市政府と黒人のリーダーは 1960 年代の高速道路の建設にあわせて破壊された黒人の歓楽街である「ブロンズビル」を再現することに注力し、都市政府がジャズやナイトクラブといったかつての娯楽の復活とあわせて住宅の開発を行うことを発表するなど、かつての文化的遺産の復活と商業と住居の混合利用というニューアーバニズムの考えと合致した開発を進展させたのである⁷⁵。

また、1995 年に古くからある邸宅を活用したユダヤ人学校が建物を拡張しようとした際に、新しい建物が歴史的景観や価値を損なってしまうとの反対運動が発生したことに対しては、都市政府が歴史的建造物を保全し再利用する観点から設計変更を求めている⁷⁶。住民に対して都市政府が反対しているという感覚を与えながら、近隣地区における草の根の反対を克服し、「妥協的解決」により新規建設を可能にしたのであった⁷⁷。当然ながら、それは必ずしも地域団体の反対に完全に応えたものではなく、歴史的な保存目標の弱体化にもつながることになる⁷⁸。

なお、ノルキストは近隣地区にも注力したものの、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であり、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⁷⁹。「哀れみのうえに都市を築くことはできない」とし

⁷³ Whitney Gould, "Feet Smart: Planners Suit City for Pedestrians," *Milwaukee Journal Sentinel* (August 7, 1995). 他にも、商業地区をより住みやすく活気がある場所にするため、路上駐車を可能にし、一方通行を双方通行に戻す変更がなされていた Norquist, *op.cit.*, p.175; Cutler, *op.cit.*, pp.207-208.

⁷⁴ "Northridge Not Yet Ready for Its Funeral," *Milwaukee Journal Sentinel* (January 2, 2000); "It's Time to Turn Attention, Focus Imagination on Northridge," *Milwaukee Journal Sentinel* (March 12, 2000).

⁷⁵ ブロンズビルの破壊はコミュニティの団結精神を弱体化させ、近隣地区の経済的利益を喪失させてしまっているとして、黒人のリーダーが都市政府や民間企業に投資を求め、あわせて黒人自らが近隣地区の開発の内容を決定する必要性を訴えたのであった Felicia Thomas-Lynn, "Hip, Happening Entertainment District Outlined for North Ave. Near King Drive," *Milwaukee Journal Sentinel* (February 25, 2000); Greg J. Borowski, "City Aid Approved for Bronzeville District," *Milwaukee Journal Sentinel* (September 28, 2005).

⁷⁶ "Yeshiva Plan Needs More Fine-Tuning," *Milwaukee Journal Sentinel* (August 28, 1995).

⁷⁷ Rodriguez, *op.cit.*, pp.144,149,156. ニューアーバニズムの考え方に基づくデザインの変更は、歴史的建造物の保存を含めた革新的なデザインや建築という「トップダウン」の側面と、近隣地区レベルでのコミュニティの活動という「ボトムアップ」の側面の両方を構成要素にしていたのである *Ibid.*, pp.211-212.

⁷⁸ *Ibid.*, pp.144,147. なお、パークイーストの再開発に際して労働者と地域の活動家が都市政府に、建設労働者の十分な賃金を保証するための協定を開発事業者に同意させることや、プロジェクトに十分な数のアフォーダブル住宅や弱者の雇用を含めることを求めたのに対し、都市政府はいかなる制限も開発事業者が他都市に投資することにつながるとして反対したのであった *Ibid.*, p.151. 都市政府は歴史的建造物の保存を地域団体が再開発プロジェクトの阻止のために活用した場合に手に負えなくなる可能性を認識しており、草の根の駆動を奨励しつつも、経済的な再開発を促進するために必要な場合は、歴史的建造物を変更しようとする開発事業者の権利を擁護していたのである *Ibid.*, p.214.

⁷⁹ Norquist, *op.cit.*, pp.viii,45; Mike Nichols, "Norquists' Speech Reinforces His Priorities," *Milwaukee Sentinel* (January

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⁸⁰。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は、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、民主主義を破壊している」と主張していた⁸¹。貧困問題の解決策は伝統的な公的扶助や雇用政策ではないとして「福祉から労働へ」という考えのもと、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り、低所得者向けの政策として所得税の控除を提案したりしたのである⁸²。

再分配政策における連邦政府の支配から独立することを訴えたノルキストは、連邦政府によって1960年代～1970年代初めに建設された高速道路建設も批判し、自動車ではなく、歩行者や自転車、公共交通機関といった既存の伝統的な手法による交通輸送システムへの変更を主張したのであった⁸³。

25, 1994). その他、貧困に対する取り組みとして、前例を破って教育委員会に介入し、学校選択プログラムの立ち上げを支援していた Cutler, *op.cit.*, p.206.

⁸⁰ 同情を訴えることでお金を得ようとすることを否定し、哀れみではなく商業と文化の価値に基づいて都市を構築すべきと述べていた 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、公営住宅、および公共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 Creg J. Borowski, "Dueling Images Define Norquist Era: Legacy of Long-Serving Mayor Will Come into Clearer Focus with Time," *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ォ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によってそれが破壊されたため、連邦政府が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. そのうえで、都市政府はゾーニングコードを改正し、店舗の上にコテージやアパートなどの住居を設置することを可能とするなど、商業用途と住宅用途の組み合わせを認めるようにすべきである旨を提案していた *Ibid.*, p.121.

⁸¹ *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.

⁸² Norquist, *op.cit.*, pp.77-81; Norquist and Holt, *op.cit.*, pp.443, 446-449. 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るため、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去、民間部門の雇用創出の奨励といったことをすべきとしたうえで、仕事がある人でも、家族がいれば働きながら面倒をみなければならないため、質の高い手頃な価格のチャイルドケアやヘルスケアを利用できるようにすべきと述べていた *Ibid.*, pp.449-452, 454. このような「福祉から労働へ」という考え方は民主党のニュー・デモクラット層が主張してニューヨーク市などで採用されており、都市政府や州政府の改革がクリントン政権でも採用されることとなった。Craig Gilbert, "'New Democrats' Claim Credit for Shift Away from Liberal Focus Leadership Council Hears from Norquist as Convention Begins," *Milwaukee Journal Sentinel* (August 27, 1996).

⁸³ ノルキストは他都市で導入されているライトレールトランジットを提案し、ニューヨーク、シカゴ、ボストンなど多用かつ強力な交通輸送システムを備えている都市で開発が進んでいると指摘していた Norquist, *op.cit.*, pp.ix,162-163,165. ニューアーバニズムの特徴はこのような自動車を中心とした開発を否定し、密集した歩きやすい都市を志向しながら、自助の精神によって都市の衰退に対応しようとしたことであり、それは犯罪の抑止にも効果的であると考えられていたのである Whitney Gould, "Feet Smart: Planners Suit City for Pedestrians," *Milwaukee Journal Sentinel* (August 7, 1995). ただし、ニューアーバニズムのレトリックにも関わらず、産業の空洞化と人口の減少は都市を自動車に適合的なものにしたとの見解も存在している Rodriguez, *op.cit.*, pp.153,156. ノルキスト自身も自動車を全否定していたわけではなく、自動車は必要なものであるが多く交通手段の1つにすぎず、他の交通手段を犠牲にしてまで過剰に配慮されていることを問題だと考えていたのであった Norquist, *op.cit.*, p.158.

4. 小括

(1) 政策的対応

戦後、ミルウォーキーは土地の併合により一時的に人口を増加させたものの、その後は経済の衰退や人口の減少に苦しめられてきた。

これに対抗する官民連携はアド・ホックなものにとどまり、商業地区の再開発を早くから模索した他都市と比べて強かったとは言い難い⁸⁴。非社会主義者の市長としてビジネスエリートとの連携が期待されたメイヤーも、1960年の就任からしばらくは前任であるザイドラーの産業政策を継承し、本格的な商業地区の再開発は1970年代半ば以降となったのである⁸⁵。人口についてもメイヤーは1966年時点で20年後の1986年までには100万人に達すると予想していたものの、実際は減少を経験している⁸⁶。そのような中、「アーバン・トリアージ」の考え方により、都市から人口流出が継続することを認識しながら、その動きを鈍化させ、特定の近隣地区を選択的に保護しようとする試みが行われたことは特筆すべきである⁸⁷。

また、同じく人口の増加を前提としていたノルキストのニューアーバニズムも産業の空洞化と人口の減少に歯止めをかけることはできなかった⁸⁸。もっとも、ノルキストは楽観的な見通しを崩さず、人口が60万人を下回った状況下でも「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⁸⁹。

⁸⁴ ザイドラー政権からメイヤー政権の途中まで主要なプログラムであった産業政策は、労働者や退役軍人、不動産事業者や開発事業者、鉄道会社や地元メディアなどの連合によって奨励されていた。ただし、官民連携の利害関係者が多様かつ地理的に分散し、アド・ホックでゆるやかなものであったため、内部の調整に手をとられ、外部の変化に対応する能力が制限されていたのである。そのため、都市政府は商業地区のビジネスエリートをより有望なパートナーと見なすようになっていった Rast, *op.cit.*, pp.398-399,409,414-415.

⁸⁵ メイヤーが就任した時点では商業地区のビジネスエリートのリーダーシップは細分化され、必ずしも開発プロジェクトへの関心が高まっていなかった。一方で、ザイドラーが選択した産業政策が経路依存性を持ち、その粘性性により政策変更が安易ではなかったのである *Ibid.*, pp.415-416.

⁸⁶ とりわけ白人の流出は顕著であり、マイノリティの増加によって市全体の減少幅が抑制されていた Gurda, *op.cit.*, pp.383,386. メイヤーは白人の急激な転出について、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 Farrell, *op.cit.*

⁸⁷ Mueller, *op.cit.*

⁸⁸ 1992年に策定した「戦略的計画」では人口増加を目標に掲げていたのである Gretchen Schuldt, "City Plan Targets Crime, Teen Pregnancy: Goals for Year 2000 Include Increasing Population, Decreasing Poverty Level," *Milwaukee Sentinel* (September 23, 1991). また、商業地区の人口が2010年には34%増加するという予測を立てていた Cutler, *op.cit.*, pp.207-208.

⁸⁹ 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。一方、「ミルウォーキーが内陸にある都市で、他の自治体とミシガン湖に完全に囲まれているという事実により、人口が増える見込みはほとんどなく、過去40年間の人口の減少傾向は驚くべきことではなかった」とし、「〔ミルウォーキーのような〕内陸にある都市が〔南西部のような〕広大な土地を多く保有する都市よりも速く成長することは決してないだろう」とも述べていたのである Alan J. Borsuk and Leonard Sykes Jr., "City Population Lowest Since 1940," *Milwaukee Sentinel* (March 9, 2001); Mike Johnson, "City Drops 2 Spots in Population Rankings,"

ミルウォーキーの特徴の1つは、官民連携の保守性であり、都市政府とビジネスエリートは商業地区の開発を志向しても近隣地区の開発を必要とすることがほとんどなかったことである⁹⁰。都市政府も民間企業もグランドアベニューに対して多数の資金を投入することはあっても、都市開発部のように「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存在しない」との認識を有していたのであった⁹¹。とりわけ政治的指導者はその傾向が顕著であり、産業政策や商業地区の開発により製造業の雇用を増やして商業的な衰退を反転させることを試みたメイヤーは、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、地域の活動家から近隣地区への無関心を批判されている⁹²。公営住宅などの低所得者層向けのプログラムを実施したものの、それはあくまで連邦政府の補助金を獲得できたからであり、都市政府の税金を使用した再分配政策について決して積極的であったわけではない。大都市が抱える問題を上位政府の責めに帰する姿勢からすれば、都市政府が単独で再分配政策を実施することは否定的であったと考えるほうが妥当である⁹³。むしろビジネスエリートのほうが1980年代に近隣地区における問題の深刻さを認識し、地域団体との関係を構築していったのであった⁹⁴。

また、1980年代に市長やビジネスエリートが交代しても官民連携による都市の支配構造は変化することはなかったとされており、都市の衰退への対応についても、十分な資金のプログラムとはならず、目標が変更されることはなかったという⁹⁵。都市のリーダーが注力したのは、大都市圏内の郊外から住民や企業を呼び戻すことであり、そのために商業地区の活性化が進められたのであった。ノルキストが求めた都市政府の役割はニューディール以前の「小さな政府」に限定する新自由主義的な発想であり、福祉プログラムの改革を行ったように再分配政策については否定的であった。各種の住宅建設は中間所得者層の商業地区の移動を促すものとして都市のリーダーたちに歓迎された一方、ジェントリフィケーションをさらに進展させ、人種問題の解決につながるものではなかったのである⁹⁶。

Milwaukee Sentinel (March 31, 2001); Greg J. Borowski, "City Lost Fewer People Than Census Says, According to State," *Milwaukee Sentinel* (September 11, 2003).

⁹⁰ 民間企業は商業地区のための資金提供は厭わなかったものの、近隣地区の発展のための資金供与には関心がなかったとされている Norman, *op.cit.*, p.195.

⁹¹ City of Milwaukee, *op.cit.*, p.12.

⁹² Rodriguez, *op.cit.*, pp.62-65; Gurda, *op.cit.*, p.422.

⁹³ メイヤーの慎重な財政運営は1970年代を通じて選挙で人気を博していた Wong, *op.cit.*, p.104. 1985年にNBAのミルウォーキー・バックスが売りに出され、ミルウォーキーに引き留めるために新規アリーナの建設が主張された際にも、納税者の資金を使うことについては否定的であった。アリーナの建設を支援する市議会の議決に対して拒否権を行使し、一般義務公債や資産税を使用しない形の代替案を提示し、最終的には市議会と妥協のうえ、商業地区での建設に導いている Maier, *op.cit.*, pp.249-269.

⁹⁴ もっとも、近隣地区がビジネスコミュニティと実施したプロジェクトは小規模で遅く、近隣地区全体の問題を解決するには不十分であった Norman, *op.cit.*, pp.198-199.

⁹⁵ このような評価として *Ibid.*, p.200. 1999年の商業地区のマスタープランについても、市の中心の選挙区から選出された2人の議員から開発政策のコストに対する抗議がなされるも、「都市の健康はその商業地区のよって判断される」というコンセンサスによってかき消されていた Kenny and Zimmerman, *op.cit.*, p.81.

⁹⁶ *Ibid.*, pp.87,92-94. ノルキストは都市の成功のための処方箋の1つは自由な市場で、都市・州・連邦政府のいずれかを問わず税負担を軽減することが社会正義であると考えていた Norquist, *op.cit.*, p.202.

4. 小括

ミルウォーキーは都市の縮小に対して「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、商業地区を中心として、投資を行うエリアを限定しつつ、一貫した開発政策を志向してきたと考えられるのである。

(2) 政治・行政制度

ミルウォーキーを支配したのは保守的な民主党员であり、その治世を極めたのが長期渡って市長を務めたメイヤーであった⁹⁷。任命や予算に関する権限が限定される弱市長制を採用する中、連邦政府のプログラムに関連する人員や予算を掌握しながら、徐々に権力基盤を構築していったのである⁹⁸。3つの部局を統合して設立した都市開発部もその代表的な例であり、プログラムの多くを都市開発部のウィリアム・R・ドリュウの監督下に置き、他の役人に触れさせようとしなかった⁹⁹。重要なのはメイヤー自身が弱市長制の下で権限が大幅に制限されていることを認めていたことであり、各部局が市議会にも責任を負っていたことから、統合に際して個々の議員と直接的な会合を行い、その妥当性に対する承認を得るなど、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った¹⁰⁰。

また、メイヤーは都市政府の主要ポストに市議会議員を任命したり、自身と意見が同じ市議会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、都市政府のほとんどの機能を管理していた¹⁰¹。市民や市議会議員から人気や畏敬の念を獲得しつつ、後援力や資金力で挑戦者をけん制するなど、政治目的のために都市政府の資源を活用することで弱市長制の執政制度を克服していったのである¹⁰²。さらに、人口の減少にあわせて、市の憲章の規定により市議会の定数を19人から16～17人に削減することが検

⁹⁷ Norman, *op.cit.*, p.180. 前任のザイドラーは市議会と対立し、都市政府の幹部の任命について議会で否決されたり、事業や条例の採択が進まなかったりしたのである Bernard, *op.cit.*, p.172.

⁹⁸ *Ibid.*, p.176; Maier, "A Mayor Looks at Urban Renewal," p.42.

⁹⁹ Bernard, *op.cit.*, p.176. 1960年代後半より市議会議員となり、1972年から1974年の間に市議会議長を務めたドリュウは、1974年から1988年にかけて都市開発のコミッショナーに就任し、グラントアベニューの開発などほぼすべての主要な再開発に関わっていた Bill Glauber, "Bill Drew: 'Power Broker with a Heart of Gold' Helped Lead Milwaukee's Renaissance," *Milwaukee Journal* (October 18, 2019).

¹⁰⁰ その他にも、コミュニティの開発が公式・非公式の政治プロセスと絡み合っていると認識していたメイヤーは、計画家の任命にかかる公聴会であえて部局間の権限の重複について尋ねることで市議会議員の部局統合への関心を捉えようとしたのである Maier, *op.cit.*, pp.30-31. 都市再生プログラムについても当初は市議会が予算に反対し、市長の権限が強すぎるとして不満を漏らしたものの、市議会から最終的な決定権をは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.32,42. 連邦補助金に関する意思決定も有力な市議会議員を積極的に参加させることで対立を生まないようにしたとされている Wong, *op.cit.*, pp.121-122.

¹⁰¹ *Ibid.*, p.105; Bernard, *op.cit.*, p.105. 通常の予算についても1978年に行政予算の見直しプロセスが確立され、市長の厳しい管理下におかれるようになった *Ibid.*, p.176.

¹⁰² *Ibid.* 挑戦者へのけん制については、政敵に関連する近隣地区の団体に対する連邦補助金を制限することで、市長の恩顧主義の基盤を強化したとされる。また、都市開発部は「マーケットマフィア」と呼ばれるマーケット大学の卒業生であるメイヤーやドリュウによって運営され、360人の正規職員の3分の1が恩顧主義的なポストとして提供されていた Wong, *op.cit.*, pp.105-106,122. このような政権運営により、メイヤーは1970年代初頭までに同じ弱市長制で市議会定数が大きかったシカゴのデイリー市長を除き、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という評価として *Ibid.*, p.104.

討された際には、「市議会で決定する問題である」としつつも、現状の選挙区制と全市一区制の妥協策として、定数を9人まで削減することを提案し、改革案に拒否権を行使したのであった¹⁰³。市議会議員が個別の選挙区ではなく、全市的な利益を重視するようになることを理由として主張していたものの、市長と市議会議員の選好が接近し、市議会議員の影響力が弱まって自らの影響力が高まることを期待したのではないと思われる¹⁰⁴。

ノルキストの政策的対応については、就任とあわせて執政制度が強市長制に変更された影響が大きいと考える。特に予算編成プロセスの改革については、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（Committee for the Future of Milwaukee）を就任直後に設立している¹⁰⁵。当該委員会や「戦略的計画」の議論に企業やNPOの幹部、教育者や組合の代表などを参加させるなど、多様なアクターを巻き込むことで外部から情報と支持を調達したことは、その正当性の維持・強化につながったのであった¹⁰⁶。ただし、強市長制への変更によりノルキストの権限が強化されたことに対しては、市議会議員からの批判が展開されていたことに留意する必要がある¹⁰⁷。ノルキスト自身は2000年と2004年にそれぞれ議員定数が2人ずつ削減された際には、「人口が減少している状況下では市議会議員を増やすよりもその費用を〔市民向けの〕サービスに投入するほうがよい」として、歓迎する意向を示していた¹⁰⁸。市議会議員自身は予算編成プロセス後も引き続きアウトカムではなくインプットを重視したとされており、商業地区を中心とマスタープランに一部の市議会議員が反対を表明していたように、選挙区制の選挙制度において自らに選挙区特定の利益を還元することが重視されていたのであった¹⁰⁹。

¹⁰³ Kenneth R. Lamke, "Ryan Shifts Ward Cut Tactics," *Milwaukee Sentinel* (June 26, 1971); Kenneth R. Lamke, "Maier Vetoes Remap Plan of 16 Wards," *Milwaukee Sentinel* (October 14, 1971).

¹⁰⁴ 市議会議員の影響力の削減につながる試みとして、メイヤーは1968年に市議会議員に有権者からの苦情や不満を処理する機能を放棄させ、市長が任命するセンター長を中心とした「苦情センター」を設立することを提案し、市議会からの反発を受けていた *Ibid.*

¹⁰⁵ 未来委員会では歳出と税金、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、特に歳出と税金に関する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).

¹⁰⁶ Hendrick, "Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government: The Case of Milwaukee," pp.317,322,333-334. 市議会がノルキストの改革の潜在的な影響を理解しておらず、予算編成プロセスの変更を妨害しなかったことも成功の要因であった *Ibid.*, pp.329-330,334.

¹⁰⁷ 前任のメイヤーも自身が市長を務めていた際より、市長の影響力が増大していることが指摘されていた Mike Nichols, "Norquist Controls City Like Few Before: Mayor Sees It As Power to Improve City; Some Differ" *Milwaukee Journal Sentinel* (July 21, 1997).

¹⁰⁸ Greg J. Borowski, "Despite 2 Open Seats, Panel OKs Trimming Milwaukee Council," *Milwaukee Journal Sentinel* (March 22, 2003).

¹⁰⁹ Hendrick, *op.cit.*, p.330. 都市政府やビジネスエリートから排除された市民が1960年代から1970年代初頭にかけて地域団体を組織したものの、企業の流出を止めて生活の質を向上させるために官民連携の方向性を劇的に変えることはできなかった Orum, *op.cit.*, pp.136-137. また、黒人の市議会議員は自らの選挙区以外も含めた黒人の代表者であると考えていた一方で、メイヤーは白人の労働者を代表していると考えていた Smith, *op.cit.*, pp.87-88,90-91. 住宅条例の度重なる否決を経験した黒人有権者は選挙政治によって現状を変えることに絶望し、デモなどの直接的な行動に目を向けるようになった。論争が階級よりも人種に焦点を当てたものになるにつれ、白人との対立が深まっていったのである *Ibid.*, pp.73,91.

4. 小括

なお、ミルウォーキーの行政制度の特徴は大都市圏内の地方政府が分裂し、一体的な協力がなされなかったことである。メイヤーが中心都市と郊外都市の対立に着目し、政府間関係に関する制度の変更を求めた背景には「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」という強い信念があった¹¹⁰。貧困者の集中は他の大都市でも見られる問題である点でその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は郊外都市の政府や住民にとっては受け入れ難いものであったと思われる¹¹¹。ただし、連邦政府による郊外都市への住宅建設や高速道路の整備が中心都市と郊外都市の問題を引き起こしたという考えは重要な指摘であった。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て高い税率を自らの住民に課さなければならないという構造的問題は、ミルウォーキーだけに留まらず大都市が共通して抱えるジレンマだったのである¹¹²。

一方、福祉政策などで連邦政府を批判し、連邦政府による支配からの独立を唱えたノルキストは、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いた¹¹³。一見すると連邦政府による支援の強化を求めたメイヤーと対象的な主張を行ったように感じられるものの、中央都市からの仕事や資本の流出は連邦政府の責任であるという点で認識は共通していた¹¹⁴。どちらも開発政策を支持しつつ、連邦政府による高速道路の建設については「産業と市民を郊外に移した」との批判を展開していたのである。また、低所得者層への配慮というネガティブなものであれ、経済成長を牽引する活力というポジティブなものであれ、都市が国全体の中で独自の役割を果たしているという意味では、両者の主張は同じであった¹¹⁵。

なお、開発政策にかかる行政制度の変更については、都市開発部を統合のほかに、GMCの主導で再開発公社が設立されたことが特筆に値する。都市政府職員の統制についても、多くを日付のない任命書を使用することで、メイヤーは即時解雇の対象となる一時的な任命に制限したという¹¹⁶。また、統合後の都市開発部に対しては、「アーバン・トリアージ」

¹¹⁰ Maier, "Conflict in Metropolitan Area," p.149.

¹¹¹ メイヤーの郊外を批判する戦略は他都市の市長にはほぼ模倣されなかった Rodriguez, *op.cit.*, p.53. ただし、ノルキストも中心都市への貧困者の集中を問題視していた Norquist and Holt, *op.cit.*, pp.444-445.

¹¹² Maier, *op.cit.*, p.151.

¹¹³ Norquist, *op.cit.*, p.202. ノルキストは福祉政策を批判したが貧困問題を軽視していたわけではない。1992年の「戦略的計画」で「市の中心部の貧困を理解することは市が直面するすべての主要な問題の背後にある圧倒的な事実を理解すること」で、貧困はコミュニティに深刻な負の効果を及ぼすため、道徳的にも実務的にも対応する責任があると述べていた Norquist and Holt, *op.cit.*, pp.446. また、福祉の代わりとして労働を訴えたが、単に貧困なだけで働ける人と障害者や高齢者といった働けない人々を区別し、後者には保証された年間収入を提供すべきと主張している。ただし、重要視していたのはあくまで経済成長・開発であり「福祉から労働」へという方向性を促進したのも、福祉が有する問題を解決することで、強固な経済の構築に集中することができると考えていたからであった *Ibid.*, pp.454,456.

¹¹⁴ Kenny and Zimmerman, *op.cit.*, p.93.

¹¹⁵ 一方は連邦政府へ援助を要求し、もう一方は連邦政府へ抵抗したが、どちらも郊外都市への流出や中心都市における貧困問題を解決することはできなかったのである Gurda, *op.cit.*, p.429.

¹¹⁶ 市の憲章で任期が規定されているポストについては、信頼できることが証明された職員は無期限に在籍させた一方、そうで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とされる Bernard, *op.cit.*, p.176. 都市開発部の計画家の役割については、政策決定では公選職が重要で最終的な意思決定を技術者に任せることはできない

VI ミルウォーキー

による投資エリアの選択を実施させた一方で、トップを専門家から自身の政治的支持者に置き換え、情実任用のポストを増やすなど、強力な公務員規制によって政治的影響力から比較的自律していた官僚機構を弱体化していったのである¹¹⁷。都市政府の部局間の協力関係については、弱市長制の影響もあり、ほとんど存在していなかったとされている。予算編成プロセスの改革にあたりノルキストが計画戦略部を新設したり、州議会議員の関係者を主要ポストに配置したりするなどトップダウンの改革を進めたのにはこのような官僚文化も一因であったと考えられるのである¹¹⁸。

が、政治の健全な意思決定は技術者から政策の影響を十分に知らされている場合にのみ行うことができるとして、一定の機能を認めていた Maier, *op.cit.*, p.43.

¹¹⁷ Wong, *op.cit.*, pp.104,106.

¹¹⁸ ボトムアップによる草の根の視点が欠如しているとの批判も存在している Hendrick, *op.cit.*, pp.333, 329.

VII ミネアポリス（ミネソタ州）

1. 概説

ミネアポリスは水運を活かした工場が数多く立地し、製粉業が栄えた都市である。戦後は、住宅の郊外化による白人の流出や高速道路建設によるコミュニティの破壊と抗議を経験してきた¹。一方で、近年では金融や IT、ヘルスケア産業が多数立地し、個人所得が高い都市となり、減少してきた人口も増加に転じている²。

マイノリティが少ないミネアポリスでは、進歩主義的な政権が誕生してきた³。後に上院議員、そして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（1945～1948 年）やその盟友のアーサー・ナフタリン（1961～1969 年）など、リベラルとされる人物が市長を務めてきたのである⁴。独自の政策も数多く実施し、現在では全米で最も緑が多く、安全かつ健康で、教育が豊かで、LGBT に優しい都市の 1 つとされている⁵。

2. Charles Stenvig 政権（1969 年～1973 年、1976 年～1977 年）

（1）小さな政府

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。前任のナフタリンによる 1966 年の黒人暴動に対する温和な姿勢を批判したスティンヴィグは、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⁶。

¹ 住宅だけでなく工場や商店も郊外化が進展し、高速道路が都市の西側を白人エリア、東側を黒人エリアとする事実上の障壁となっていた Tom Weber, *Minneapolis: An Urban Biography* (Minnesota Historical Society Press, 2020), pp.127,134. 南側では 1960 年代後半から高速道路の建設をめぐり多数派である白人コミュニティからの抗議が発生していた Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p.234; "Hearing Sets on Hiwatha Freeway," *Minneapolis Tribune* (June 7, 1971).

² Steven G. Koven and Andrea C. Koven, *Growth, Decline, and Regeneration in Large Cities* (Routledge, 2018), pp.12-13. 2009 年時点で中西部で一人当たりの個人所得が最も高い都市圏となり、人口は 2020 年時点で 1950 年から 19%減少したものの、2000 年以降は着実に増加している。

³ Peter Dreier, John Mollenkoph and Todd Swannstrom, *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-First Century* (University Press of Kansas, 2014), p.213.-

⁴ Teaford, *op.cit.*, p.193. ハンフリーは黒人やユダヤ人などに対する偏見を減らすべく公民権を擁護したほか、警察の規模を拡大してギャングを摘発し、汚職に積極的に対峙することで、ビジネスエリートからの強力な支持を集めていた Koven and Koven, *op.cit.*, pp.91,93.

⁵ Weber, *op.cit.*, p.9; Koven and Koven, *op.cit.*, pp.101-102.

⁶ Finlay Lewis, "Detective's 61.8% of Vote Beats Cohen," *Minneapolis Tribune* (June 11, 1969). 暴動が発生した際、黒人コミュニティの代表であったハリー・デイビスと市長顧問のジョシー・ジョンソンが警察官に強硬な措置をとらせないように勧告し、ナフタリンは従った一方で、警察官はより厳しい措置をとりたがっていた "Stenvig Attacks Curbs on City Police in '67," *Minneapolis Tribune* (June 8, 1969); Weber, *op.cit.*, p.141 ナフタリンは警察官のそのような姿勢を知っていたため、ハロルド・レヴァンダー州知事に州兵の派遣を求めたのである Sam Newlund, "600 Guards Mobilized to Keep

スティンヴィグがスローガンとして掲げたのは「法と秩序 (law and order)」である。市長選挙キャンペーンでは「すべての人のための強力で公正かつ公平な法執行」を訴え、それ以外の一般的な問題を避けていた⁷。白人だけでなく黒人も法に従うことを強制されるとして、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、高卒の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⁸。

そもそも、スティンヴィグは積極的な政策的対応を志向していなかった⁹。ナフタリンが再開発や公営住宅を支持し、政府の役割は社会的な紛争を減らすよう利害関係者を調整することにあり、犯罪や貧困といった都市の問題を政府が解決することが可能であると考えていたのに対し、スティンヴィグは都市を多様な利害関係者から構成される複雑な社会と捉え、リベラルな政治家や学者、ビジネスエリートによる統治理論では都市の問題を解決できないと主張し、政府の役割を限定的に捉えていたのである¹⁰。少数のエリートに権力が集中し、一般市民が犠牲にされていることを問題視したうえで、政府の役割は社会を変革するプログラムを開発することではなく、道徳的なリーダーシップを提供し、個人が良い選択をするための枠組みをつくることにあると考えていたのであった¹¹。

また、人口減少に関しては、都市のサービスを維持・改善しなければ、中産階級の住民が質の高い学校、図書館、道路、公園がある郊外に逃げていってしまうとの主張が存在していた一方で、スティンヴィグは高齢化し低所得化する都市では住民サービスを維持・向

Order in City,” *Minneapolis Tribune* (July 22, 1967).

ミネアポリスでは他都市に比べて警察が政治化されており、警察官寄りの市議会議員候補が支持を獲得できるよう、警察官連盟がスティンヴィグの指導の下で団結していた。1967年に市議会が警察の昇給を拒否した際には、ピケッティングや抗議パレードで報復を実施したのである Wayne Wangstad, “Police, Firemen Will Banner City Hall Today,” *Minneapolis Tribune* (January 9, 1967); Joe Rigret, “Minneapolis: Police and Political Action,” *Minneapolis Tribune* (October 1, 1969).

⁷ 暴動の際の警察官の対応はもっと強硬であるべきだったとして「警察官から手錠を外す」ことを約束したのである Bob V. Sternberg, “Charles Stenvig, Three-Term Mpls. Mayor, Dies,” *Minneapolis Tribune* (February 23, 2010). 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). 「法と秩序」については、その後、ニューヨークでも民主党市長予備選挙で同様のスローガンを掲げる候補者が出現するなど、1960年代に中心都市で中低所得者層の蜂起が見られるようになり、ロサンゼルスやフィラデルフィアでは暴動をきっかけに「法と秩序」を訴える市長が誕生していった“... Procaccino for Democrats,” *New York Times* (June 18, 1969); Donald Janson, “Rizzo Wins Race in Philadelphia,” *New York Times* (May 19, 1971).

⁸ Finlay Lewis, “Cohen Sees Danger: ‘Law-and-Order’ Theme Attacked,” *Minneapolis Tribune* (June 6, 1969); Koven and Koven, *op.cit.*, p.94. 都市政府と契約する事業者にマイノリティの雇用を求めることを市議会が提案した際には、費用対効果を重視すべきであるとの批判を展開したのである Finlay Lewis, “Mayor: GOP Plan Faulty,” *Minneapolis Tribune* (January 8, 1970).

⁹ 歴代のリベラルな市長と違って積極的に政府のプログラムを生み出すことはなかった Jeffery T. Manuel and Andrew Urban, “You Can’t Legislate the Heart”: Minneapolis Mayor Charles Stenvig and the Politics of Law and Order,” *American Studies*, vol.49, no.3 (2008), pp.205-206.

¹⁰ *Ibid.*, pp.195,197-198.

¹¹ Koven and Koven, *op.cit.*, pp.106-107. スティンヴィグのイデオロギーの背景にはキリスト教的価値観があった。また、コミュニティの道徳的な活力を脅かすとして、公立図書館からブラックパンサーやニューレフトの書籍を排除するように圧力をかけるなど、黒人や同性愛者の権利運動に敵対的であった Manuel and Urban, *op.cit.*, pp.199,202-204.

2. Charles Stenvig 政権（1969 年～1973 年、1976 年～1977 年）

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発生させるとの懸念を表明し、論争が発生していたのである¹²。

さらに、「法と秩序」についても、ナフタリンやリベラル派が有する警察への不信感を非難し、黒人の活動家や過激派を宥めるためのプログラムに対する批判を展開していた¹³。1972 年にミネソタ大学でベトナム戦争に対する抗議運動が発生した際には、警察をキャンパスに投入して催涙ガスを流すなど、強硬な策をとり、大学関係者からは非難されたものの、大多数の住民からは支持されたのである¹⁴。

一方、官民関係は、商業地区におけるドーム型スタジアムの建設に拒否権を行使してビジネスエリートを怒らせるなど、冷めたものであり良好ではなかった¹⁵。また、地元メディアについても、リベラルな偏見を有していると敵視したうえで市長室から記者を締め出し、小規模な右翼新聞を使って自らの主張を宣伝していたのである¹⁶。さらに、市議会についても、提出されるほとんどの法案に対して拒否権を乱発したのであった¹⁷。

（2）商業地区の再開発と税の共有

ミネアポリスでは 1958 年よりスラムクリアランスとしてゲートウェイ地区で 200 件の建物を取り壊し、ホテルや高層マンションを建設するなど、連邦補助金によって全米で最大規模の商業地区における都市再開発を実施してきた¹⁸。特に 1962 年以降、建物の 2 階を歩行者デッキでつなぐ世界最大規模のスカイウェイが他都市の注目を集めていたのである¹⁹。

¹² “Driving People Out of The City,” *Minneapolis Star* (September 5, 1970).

¹³ Finlay Lewis, “Politician' or 'Guy Next Door? Mayor Stenvig Still Has Them Guessing,” *Minneapolis Tribune* (January 25, 1970). このような姿勢は反対派から人種差別的であるとの非難が頻繁になされることとなり、スティンヴィグは就任後に保守的な黒人活動家を政権内部に迎え入れることになったのである Finlay Lewis, “Stenvig Names Lutz Police Chief, Picks Two Aides,” *Minneapolis Tribune* (July 3, 1969); “A Campaign Against Them,” *Minneapolis Star* (August 8, 1973).

¹⁴ “Guard Moves to 'U' After Antiwar Violence,” *Minneapolis Tribune* (May 10, 1972); “78 Pct. in Survey Approve Police Work at 'U' Protests,” *Minneapolis Tribune* (May 14, 1972).

¹⁵ Teaford, *op.cit.*, p.194.

¹⁶ Nick Coleman, “Stenvig Accuses Star, Tribune of 'Slanted, Out-of-Context Reporting,” *Minneapolis Tribune* (May 22, 1973); “Stenvig's Hidden Campaign,” *Minneapolis Star* (October 12, 1973). 地元メディアを批判することが政治的に有効である可能性を理解していた Manuel and Urban, *op.cit.*, pp.199-200. 一方で就任 1 年後には「住宅の衰退、汚染や失業などの複雑な都市問題を理解していなかっただけでなく、強硬な法と秩序の人物で、地位に求められる主要な資格を理解していなかった」と全国メディアで指摘されている Iric Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century: The Growth of an American City* (Minnesota Historical Society Press, 2010), p.133.

¹⁷ 「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」と穏健派の共和党市議会議員から批判された一方、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」の行使を肯定していた Dennis Cassano, “City Voters to Judge Stenvig,” *Minneapolis Tribune* (April 25, 1971).

¹⁸ 10 年間で高層マンション、銀行、ホテル等が建設され、大都市圏における立派な“正面玄関”となったのである “The Gateway Center,” *Minneapolis Tribune* (December 19, 1958); Teaford, *op.cit.*, p.147.

¹⁹ Pat McCarty, “NW Bank to Occupy More of Ground Floor NW Bank to Occupy More of Ground Floor,” *Minneapolis Tribune* (February 18, 1962); Weber, *op.cit.*, p.132. スカイウェイが全長 13km 以上に及ぶ全米最長の歩行者ネットワークを形成していたのである。遠藤新『米国の中心市街地開発』（学芸出版社、2009 年）29 頁。

ところが、1970 年代初頭には都市再開発が低迷する。1971 年に完成予定だったゲートウェイ地区の再開発は、40%が未開発の状態です。駐車場となり、商業地区のオフィス建設も、1973 年にスカイウェイを組み込んだ 57 階建ての IDS タワーが完成した後、新規の建設は 1974 年が 1 件、1975 年と 1976 年が 0 件に留まっていたのである²⁰。また、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のであった²¹。

一方で、1970 年には「メトロセンター85 (Metro Center 85)」として知られる包括的な商業地区計画が都市政府の計画部によって明らかにされている²²。商業地区における開発を誘導し、新たな 43,000 件の雇用と 50,000 人の居住者を想定した計画では、後年に実施されるいくつかの重要なプロジェクトが提案され、30 年間にわたって影響を及ぼすことになったのである²³。特に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を提案し、計画家が 1972 年に「ミシシッピ州ミネアポリス」という計画文書を作成している²⁴。1976 年には商業地区の北側に位置するミシシッピ川の両岸を商業、住宅、レクリエーション地域へと再生するためにリバーフロント開発調整会議 (Riverfront Development Coordination Board: RDBC) が設立され、開発政策が実施されていくことになったのであった²⁵。

²⁰ “Deciding The Future of Gateway,” *Minneapolis Tribune* (February 15, 1971); Teaford, *op.cit.*, p.212.

²¹ ニコレット湖とローリング公園の開発は、都市政府がプロジェクトのために 2,900 万ドルを借入し、再開発に伴う税収の増加によってその費用を弁済することを計画していたものの、再開発は進まず、税収は増加しなかった Harley Sorensen, “City Cash Woes Hit by Slocum,” *Minneapolis Tribune* (November 1, 1975); “Trouble at Nicollet-Lake and Loring,” *Minneapolis Tribune* (November 4, 1975). シダーリバーサイドでは、多様な所得向けの高層住宅、文化・娯楽施設・小売店を備えた「ニュータウン・インタウン」と呼ばれるプロジェクトが全国的な注目を集めたが、居住者や借入者からの家賃ストライキや高層建築に対する環境訴訟が発生し、連邦政府もプロジェクトを「明らかに実行不可能」と評価したのであった Nick Coleman “HUD Report Indicates That Cedar-Riverside Project Is 'Not Viable',” *Minneapolis Tribune* (December 16, 1974). もっとも、成功事例が全くなかったわけではない。スカイウェイや 1967 年に完成したショッピングセンター（歩行者に配慮して車の侵入を制限したニコレットモール）は、郊外化による経済的脅威から商業地区を守る革新的な活性化プロジェクトとして注目を集め、ゲートウェイセンターの停滞などに対する膠着状況を埋め合わせる好意的な反応を生みだしていたのである Gurney Breckenfeld, “How Minneapolis Fends off The Urban Crisis,” *Fortune* (January 1976). ニコレットモールを下支えし、商業地区の金融センターへ転換を主導したのは 1955 年にビジネスエリートによって組織されたダウントウン評議会 (Downtown Council) であった “The Nicollet Mall's 10th Anniversary,” *Minneapolis Tribune* (November 21, 1977).

²² Minneapolis Planning Department, *Metro Center '85* (1970).

²³ 1975 年までに、都市政府の職員や市議会議員は「商業地区は衰退しており対策を講じる必要がある」と考えるようになっており、計画では高密度の住宅開発、商業地区西側の立体駐車場、郡政府の新庁舎、ローリング公園にあるコミュニティカレッジのキャンパスなどが提案されていた “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).

²⁴ 計画には「ミシシッピ川よりもポテンシャルの高い自然のアメニティは存在せず、川とその周辺の資産だけが、他の場所では不足しがちな自然との共生を提供でき、郊外のライフスタイルに代わる有利なアンカーとして役立つことができる」と記載されていた Minneapolis Planning Department, *Minneapolis, Mississippi* (1972), p.45.

²⁵ 市議会、住宅再開発局、公園管理局の計画を統合するものであった “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). 1977 年から段階的に開始されたのがボストンのファニエル・ホールをモデルとした多目的の

3. Albert Hofstede 政権（1974 年～1975 年、1978 年～1979 年）

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、都市政府が財源として用いたのは、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）という手法であった²⁶。また、再開発以外にも含めた財源として、大都市圏で歳入分与（税の再配分）が行われている²⁷。ミネアポリス-セントポール大都市圏では、1920 年代以降の都市化に伴う水質汚染や 1950 年代以降の郊外化に伴う交通、公害などの問題が無視できないようになったことをきっかけとして、1967 年に土地利用、上下水道、交通機関、公園など大都市にかかる機能の監督権限を有するメトロポリタン評議会が州議会によって設置されていた²⁸。そして、1971 年ミネソタ州議会において、大都市圏における 7 つ郡で非居住税の課税の共有を規定する大都市開発法案が可決されたのである²⁹。

その仕組みは商工業税の純増加分の 40% を大都市圏にプールし、その後、それを人口や市場価値に基づく公式に従って、各都市政府に配分するというものであった³⁰。「財政の平等化」として、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ができたのである。過剰な都市間競争の防止につながるもので、ミネアポリスのように製造業が移転している中心都市にとって望ましいものであった³¹。

3. Albert Hofstede 政権（1974 年～1975 年、1978 年～1979 年）

（1）開発政策に対する反対

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、民主農民労働党のアルバート・ホフステッドである³²。

商業プロジェクトであるセント・アンソニー・メインであった Barbara Flanagan, “Recycled St. Anthony Main Will Be Crowd-Pleaser,” *Minneapolis Star* (July 21, 1977).

²⁶ Eric Nathanson, *Don Fraser: Minnesota's Quiet Crusader* (Nodin Press, 2018), pp.163-164.

²⁷ 矢作弘『都市危機のアメリカ』（岩波書店、2020 年）202 頁。ピッツバーグが位置するアレゲニー郡でも歳入分与が行われている Alan Mallach eds, *Rebuilding America's Legacy Cities: New Directions for the industrial Heartland* (The American Assembly, 2012), p.336.

²⁸ 地方政府の断片化によって生じる問題に終止符を打ち、ホームルール憲章にも制限があるべきだというコンセンサスが生まれていた。牧田義輝『アメリカ大都市圏の行政システム』（勁草書房、1996 年）63-66, 73-77 頁。1960 年代～1970 年代にかけて何らかの大都市圏政府の設立に成功した都市は、他にポートランドだけであった Christian Lefevre and Margaret Wir, “Building Metropolitan Institutions,” Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).

²⁹ Steven Dornfeld, “Metro Tax-Base-Sharing Bill Squeezes Through Senate,” *Minneapolis Tribune* (June 2, 1971).

³⁰ Finlay Lewis, “Metro Tax-Sharing Bill Gains,” *Minneapolis Tribune* (March 23, 1971). 60% は共有されないため、各都市政府が税収を増やすために成長を志向するインセンティブは残されていたのである。

³¹ Derek Thompson, “The Miracle of Minneapolis,” *The Atlantic* (March 2015). ミネアポリスは 1978 年までに約 4,000 万ドルを受け取っている Teaford, *op.cit.*, p.226.

³² Nick Coleman, “Hofstede Tops Stenvig in Upset,” *Minneapolis Tribune* (November 7, 1973).

戦後、ミネアポリスは他都市と同様に都市再生プログラムや高速道路の建設が実施され、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った³³。1960年代に市議会で承認され、州政府の高速道路部門による用地の取得が進められていた「ハイウェイ 55」について、建設の影響を受ける公園委員会や近隣地区の住民らによって組織されたタスクフォースから反対の声が高まっていったのである³⁴。これに対し、反対派に同盟者とみなされていた連邦下院議員で後に市長となるドナルド・フレイザーはホフステッドと密談し、市民の諮問委員会を設立することを助言している³⁵。1975年にホフステッドは市議会議員や連邦・州議会議員、タスクフォースをはじめとする市民団体など14人の委員会からなる諮問委員会を設立したのである³⁶。高速道路の建設については市議会でも意見が分かれ、諮問委員会も論争を解決しないまま解散したものの、抗議活動には1970年代～1980年代の中間所得者層の住民に加え、1990年には環境団体が参加するようになったのであった³⁷。

また、同じく反対運動に直面したのがリバーフロントの再開発である。きっかけは、1978年に開発事業者のロバート・ボイスクレアがリバーフロントにおける高層タワー住宅、オフィス、店舗が混在する大規模な多目的開発の計画を発表したことであった。「リバープレイス」として知られるこのプロジェクトは住宅開発局（Housing and Redevelopment Authority: HRA）のトップであったリチャード・ブルスタッドに「まさに私たちが待ち望んでいたことだ」と歓迎された一方、開発エリア内の倉庫を所有する不動産投資家が協力を拒否したほか、プロジェクトの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激しい抗議が展開されることとなったのである³⁸。市議会議員の一部

³³ 住民の反対運動が大きくなり、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たのである 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。市議会議員の選出に選挙区制を採用している都市政府も 1985 年に新たな連邦補助金 (CDBG) のプログラムが開始されると、近隣地区の参画を制度化し、CDCs を支援するための資金を提供することで発展を促進していった 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.

³⁴ Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, pp.188-190.

³⁵ Peg Meier and Nick Coleman, "Hiawatha Freeway Foes Confront Fraser," *Minneapolis Tribune* (January 31, 1975).

³⁶ Nick Coleman, "Linda Picone, "Council Limits Pay Raises for Top City Aides," *Minneapolis Tribune* (February 15, 1975); Linda Picone, "Council Gets Hiawatha 4-Lane Recommendation," *Minneapolis Tribune* (October 23, 1975). 一方で、タスクフォースは諮問委員会が組織されている間に独自の提案を模索し、代替策の LRT (Light Rail Transit) を浮上させている。諮問委員会では過半数の支持を得ることができなかったものの、地元メディアからは好意的に受け止められたのである "A Bad Plan, And A Good One," *Minneapolis Star* (October 13, 1975). その後、LRT は論争を生みながら継続的に検討され、当初は否定的だった州政府が 1998 年に承認し、2001 年に起工式を迎えることになった Laurie Blake, "Money In Hand, Plans for Light Rail Set to Roll," *Minneapolis Star-Tribune* (April 23, 1988); Laurie Blake, "It's A Transit Turning Point," *Minneapolis Star-Tribune* (January 18, 2001).

³⁷ Nathanson, *op.cit.*, p.197.

³⁸ Robert Guenther, "Developers Ask Minneapolis' Aid on River Project," *Minneapolis Star* (July 26, 1978). 反対派は歴史的リバーフロント開発同盟を組織し、地元の著名なコラムニストからの支持を獲得していた Barbara Flanagan, "C'mon, Let's Stop That Riverfront Eyesore," *Minneapolis Star* (February 8, 1980).

4. Donald M. Fraser 政権（1980 年～1993 年）

も都市政府がプロジェクトに TIF を活用することに反対したものの、ルー・デマース市議会議長をはじめ、過半数はプロジェクトを支持したほか、ホフステッドもボイスクレアを支援したのであった³⁹。これに対し、反対派は地区裁判所に市債の発行を阻止する訴訟などを提起したものの却下され、1981 年には建設を開始する準備が整うことになる⁴⁰。都市政府の再開発主体であるコミュニティ開発庁（Minneapolis Community Development Agency: MCDA）が自らの保有してい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民間デベロッパーに売却する方式が採用されることとなったのであった⁴¹。

このようなホフステッドの開発政策に対する姿勢の背景には、人口減少に対する危機感があった。人口の安定化、とりわけ減少を食い止めることを最大の問題であると認識し、1978 年に都市政府の計画家が 1990 年には人口が若い既婚者の流出により 83,000 人減少することを発表すると、「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ていたのである⁴²。そして、延べ参加者が 8,000 人を超える 500 回の公聴会を経て「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⁴³。ホフステッドはしばしば開発政策に対する反対に直面しつつも、任期中に住宅需要の増加や新規のビル建設に成功している。人口減少は鈍化し、「住み、働き、学び、遊ぶ」場所としてミネアポリスへの関心は高まったのであった⁴⁴。

4. Donald M. Fraser 政権（1980 年～1993 年）

（1）政治制度改革

ホフステッドの後任として 1980 年に市長に就任したのは、民主党の連邦下院議員として公民権を擁護し、リベラル派の政治団体である「民主的行動を目指すアメリカ人（Americans for Democratic Action）」の議長を務めるドナルド・フレイザーであった⁴⁵。

³⁹ ボイスクレアはデマースやホフステッドらの政治的キャンペーンに献金していたのである Robert Guenther, “Riverfront Tower Size Cut, But Critics Persist,” *Minneapolis Star* (May 18, 1979).

⁴⁰ Barbara Flanagan, “Boisclair Banks on Firing Us Up,” *Minneapolis Star* (October 1, 1981).

⁴¹ 日端康雄・木村光宏『アメリカの都市再開発』（学芸出版社、1992 年）103-105 頁。

⁴² 「ミネアポリスを活気のある都市にしている人々である〔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). 住宅については、賃貸ではなく持ち家の所有者を増やすことが人口減少に歯止めをかけることにつながるとして注力したのであった Robert Guenther, “4 Tenants Will ‘Beat Rent,’ Buy Their 4-Plex,” *Minneapolis Star* (August 23, 1978).

⁴³ 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).

⁴⁴ 退任時に、デマース市議会議長とともに「最大の功労者である」と地元紙に評されている“The Minneapolis City Council,” *Minneapolis Tribune* (October 31, 1979).

⁴⁵ Tom Davies and David Phelps, “Fraser Easily Wins Mayor’s Race,” *Minneapolis Tribune* (November 7, 1979). フレイザーはホフステッドについて「市の人口減少を遅らせ、固定資産税を下げ、ダウントウン開発プロジェクトに拍車をかける

フレイザーは就任当初、市議会との関係が良好ではなかった。市議会がワシントンのロビー団体を雇用し、経済開発計画を策定させるコンサルタント契約を締結しようとした際、フレイザーは自らの管理下にある都市計画部門によってまとめられるべきであるとして拒否権を行使したのである⁴⁶。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経済開発計画を策定するという妥協がなされたものの、市長と市議会の対立は、ビジネスエリートに将来の経済開発に対する懸念を生むこととなり、銀行家のジョン・マックヒューが率いるタスクフォースからはコーディネーターの権限下に、都市政府の細分化された経済開発部局を統合する提案がなされることとなる⁴⁷。市長が任命する住宅・再開発機関の監督者から権限を移管する提案であり、フレイザーにとっては受け入れられるものではなかった⁴⁸。そのため、市長と市議会がそれぞれ理事を任命するように MCDA が設置されたものの、市議会が制度的な権力を行使することで自らの政策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、憲章を改革する努力を開始することになる⁴⁹。1988 年に発表した改革案は市長に各部局のトップに対する任命権を与えるか、市長を市議会の議長に任命し、投票権はないが議会の行動に対して拒否権を行使できるようにするというものであった⁵⁰。この提案はアリス・レインビル市議会議長をはじめとする市議会議員から「ナポレオンのような独裁政権を生むものである」として大きな反発を生むことになったのである⁵¹。

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ミネアポリスの憲章委員会に提出する⁵²。フレイザー自身は「強力な市長と強力な市議会を選択肢とする」控えめな計画

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).

⁴⁶ 市議会議員の 1 人が市長と市議会の関係を「戦争 (war)」と表現するほどであった Robert Guenther, “City Hall ‘Wars,’” *Minneapolis Star* (May 22, 1980).

⁴⁷ コーディネーターとしての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の開発を運営する住宅再開発局 (HRA) の統合であった Tom Davies, “City Announces Plan for Superagency,” *Minneapolis Tribune* (July 2, 1980).

⁴⁸ Guenther, *op.cit.*

⁴⁹ MCDA では市長と市議会がそれぞれ 5 人ずつの理事を任命し、理事長は共同で任命することとされていた。予算部長は「MCDA は本来市長が所管すべき執行機関であるが、そうすることは政治的に不可能であった」と後に述べるに至っている Nathanson, *Don Fraser*, p.142. 憲章改革についてフレイザーは、リーダーシップの継続性を高めるために 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).

⁵⁰ Dennis J. McGrath, “Power Is Charter Fight Key: Minneapolis City Council Resists Assuming Lesser Role,” *Minneapolis Star-Tribune* (September 27, 1988). 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 (Executive Community) が、各部局のトップを選出・任命していたのである Nathanson, *op.cit.*, pp.152-155.

⁵¹ 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). レインビル市議会議長は「ミネアポリスの人々と近い関係にある強力な議会は大きな強みであり、それを希釈することは大きな損失になる」と述べたのであった Dennis J. McGrath and Rob Hotakainen, “Fraser Acts for Greater Power,” *Minneapolis Star-Tribune* (January 29, 1988).

⁵² Mike Kaszuba, “Fraser Seeks More Mayoral Authority for Mayor’s Office,” *Minneapolis Star-Tribune* (March 11, 1988);

4. Donald M. Fraser 政権（1980 年～1993 年）

であると説明したものの、市議会議員はそうのように考えておらず、憲章委員会も市議会の見解を採用して市長の改革案を拒否したのであった⁵³。そのため、フレイザーは 5,000 人以上の署名を集めて、有権者による投票に持ち込む道を選択することとなる⁵⁴。これに対し、ビジネスコミュニティでは、デイトンハドソン社の副社長であったハッチンソンがフレイザーの改革案を支持するよう、商業地区のビジネスエリートに手紙を送付している。この動きは、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くことになり、市長、市議会、ビジネスエリートによる論争を巻き起こすことになったのであった⁵⁵。

以上のような対立の末、実施されたレファレンダムは、フレイザーの改革案が 47% の賛成を集めつつも、否決されることとなる⁵⁶。ただし、この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⁵⁷。

（2）開発政策と官民連携

ミネアポリス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ていた⁵⁸。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 1970 年代後半より商業地区におけるドーム型のスタジアム建設を提案し、スティンヴィグと対立しながらも計画承認と資金調達のために奔走し、都市政府が債券を発行して、その返済のために酒税とホテル税を課すことになったのである⁵⁹。

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、市議会議員のデニス・シュルスタッドも、市議会議員を 13 人から 9 人に減らして党派選挙を廃止するとともに、市長と市議会議員の任期をずらす改革案を提出しており、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).

⁵³ レファレンダムに持ち込むには、15 人の委員による憲章委員会の支持が必要であった Dennis J. McGrath "War Breaks Out Over Minneapolis Charter Proposal," *Minneapolis Star-Tribune* (September 9, 1988).

⁵⁴ *Ibid.* ただし、レファレンダムの改革案は市議会が修正することになっており、市議会側が市長の権限を強化しようとするフレイザーと、市議会の規模を縮小しようとするシュルスタッドの改革案の 2 つを区別することが困難な方法で投票用紙を作成しようとしたため、フレイザーは激怒したのであった Dennis J. McGrath "Fraser Wins Dispute with City Council on Amendment Wording," *Minneapolis Star-Tribune* (September 15, 1988).

⁵⁵ Dennis J. McGrath, "Lines Are Drawn in Charter Battle Retailers, Labor Pick Sides," *Minneapolis Star-Tribune* (November 2, 1988).

⁵⁶ 一方で、シュルスタッドの改革案は 1/3 程度の賛成であった Dennis J. McGrath, "Voters in Minneapolis Turn Back Three Amendments to City Charter," *Minneapolis Star-Tribune* (November 9, 1988).

⁵⁷ 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くなったのである。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 期目には市の憲章の改正により任期が 2 年から 4 年に拡張されており、レファレンダムとあわせて実施された 4 期目をかけた市長選挙では、フレイザーが圧勝で再選を果たしていたのである Mike Kaszuba, "Fraser Wins, Gains More Authority in Running City," *Minneapolis Star-Tribune* (November 8, 1989).

⁵⁸ R.T. Rybak, "3 City Sites Seem to Be the Only Competitors," *Minneapolis Star-Tribune* (July 16, 1984).

⁵⁹ Lori Sturdevant, "Monthly Stadium Tab Is \$205,000," *Minneapolis Tribune* (July 13, 1979). 商工会議所の副会頭などの賛成派は「スタジアムは商業地区における新たな建設需要をもたらし、ビジネスを安定させる経済活動を生み出す」とし

このような開発政策について、都市政府は 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ていた⁶⁰。その際に大きな役割を果たしたのは MCDA であり、商業地区、リバーフロント、近隣地区の各開発に際し、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る⁶¹。多くのスタッフを抱える半官半民の MCDA の目的は、迅速な開発取引を調整し、経済開発にかかる専門性を一元化し、開発プロセスを合理化することで、課税基盤を拡大して税収を増やし、仕事や中間所得者層の住民を都市に引き付けることであった⁶²。

では、フレイザー自身は官民関係をどのように捉えていたのか。ビジネスエリートが重視する開発政策に関して、フレイザーは就任当初に都市政府の開発部門を MCDA に統合しようとする市議会の提案を支持している⁶³。また、1987 年に副市長との共同で発表した論文では、日本の経営管理を基にした書籍においてミネアポリスが「企業と政府のリーダーが緊密に結びつき、社会的なコミットメントを有するコミュニティを構成している」と紹介されていることに言及していた⁶⁴。フレイザーが重視していたのは関係性であり、ミネアポリスのコミュニティは「ビジネス、市民、政治、その他のセクターと緊密に連絡を取り合う重複する網の中に存在する」と述べたうえで、州・連邦政府から都市政府が抱える負担に対する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あり、すべての住民が「良い生活」に参画できるよう、後述する様々な官民パートナーシップを開始したことを主張していたのである⁶⁵。

て、他都市と同様に郊外との競争に直面している中での必要性を訴えていた“Panel Picks Downtown Stadium,” *Minneapolis Tribune* (December 2, 1978). 1982 年にはスタジアム、1990 年にはコンベンションセンターが完成している。

⁶⁰ Koven and Koven, *op.cit.*, p.109. 都市政府はスタジアム建設によってスポーツチームの本拠地は維持され、年間 3,000 万ドルの経済効果をもたらされたと主張したのであった Terry Fledier, “Is A New Twins Stadium Good Business?” *Minneapolis Star-Tribune* (February 23, 1997).

⁶¹ Dennis R. Nickel, “The Progressive City?: Urban Redevelopment in Minneapolis,” *Urban Affairs Review*, vol.30. no.3 (1995), p.365.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Ron Meador, “Council Votes to Consolidate Property Agencies,” *Minneapolis Tribune* (January 17, 1981). MCDA は強化され、商業地区の再開発の主戦力となった反面、開発政策へのビジネスエリートの関与は弱体化していった Nickel, *op.cit.*, p.365.

⁶⁴ 「ミネアポリスで注目に値するのはコミュニティであり、互いにつながり、起業家が企業をつくり、ビジョンを創造できるバランスのとれた環境をつくることによって成功する」と述べられていた Donald M. Fraser and Janet M. Hively, “Minneapolis: The City That Works,” Gary Gappert eds., *The Future of Winter Cities* (SAGE Publications, 1987), p.131.

⁶⁵ 「ミネアポリスの多くの人々は、同時に複数の団体に所属する積極的な市民であり〔中略〕特定の利益を擁護する人々の団体間のギャップを埋める役割を果たしている」と述べていた *Ibid.*, pp.133,136.

(3) コミュニティの活性化

フレイザーはミネアポリスが中西部・北東部の他都市のように衰退のサイクルの影響はないと考えていた⁶⁶。「市の人口減少は安定しつつあり〔中略〕住宅建設の急増により、すぐにでも逆転する可能性がある」と述べていたのである⁶⁷。実際、1980 年代には白人中間所得層の郊外への流出は減少し、健全な経済と保守的な予算プロセスでトリプル A の信用格付けを獲得することになったのであった⁶⁸。

その反面、フレイザーは他の中央都市と同じように貧富の差が拡大して、貧困に関連する児童虐待や精神病、犯罪などが増加していることへの懸念を有し、社会階層の 2 極化が進展するにつれてコミュニティの共有感覚が減退することを危惧していた⁶⁹。

そのため、フレイザーはこれらの貧困と犯罪に対処するための方策として、コミュニティを活用した官民パートナーシップを構築することになる。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 (self-sufficient neighborhoods)」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のである⁷⁰。1980 年代よりミネアポリスの政策的対応はそれまで主流だった商業地区を中心とする開発主義的なものからより進歩主義的なものへと変化していったのであった⁷¹。

⁶⁶ *Ibid.*, p.135.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 1970 年代に都市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原因の 1 つであるとされた "Progress, Challenge for Minneapolis," *Minneapolis Tribune* (January 2, 1981). ただし、郊外への流出は継続し、老朽化した住宅やインフラの修復や、家族向けの良質で住宅や学校の整備が必要とされていた *Ibid.*; Fraser and Hively, *op.cit.*, p.135. レインビル市議会議長は、「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、「安全で清潔な家族を中心とした近隣地区を提供せねばならない」としたうえで、「市民の声を聞き、それに応えるのは、13 区の代表である議会であり〔中略〕私たちは、市長に対し市民の声に耳を傾け、優先順位を再設計するよう要請する」と述べていた Dennis J. McGrath, "Fraser Ignoring City's Crime Problem, Rainville Charges," *Minneapolis Star-Tribune* (August 23, 1986).

⁶⁹ Fraser and Hively, *op.cit.*, p.136.

⁷⁰ 近隣地区が市議会よりも権力を与えられ、都市全体の開発の妨げとなる懸念が地元メディアや市議会から指摘されていた Tom Davies, "Fraser: City Can Be The 'Finest'," *Minneapolis Tribune* (January 30, 1980); Bettie Gibson "Fraser's Wrong Stance on The City's Neighborhoods," *Minneapolis Star* (February 4, 1980).

⁷¹ Nickel, *op.cit.*, p.362. 例えば、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 はその後、MCDA との関係強化し、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、ミネアポリスでは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. 商業地区の開発に多くの時間を費やしたフレイザーも、本当の関心は青少年の育成や一人親家庭などの社会問題にあった Nathanson, *op.cit.*, pp.177-178; Davies, *op.cit.* ただし、都市全体で見ると、商業地区の開発政策のほうが重要視されていたことに留意する必要がある。MCDA の強化により商業地区では多額の投資がなされ、急速な経済成長が見られた一方、1970 年代に計画部門に設立された開発計画や地域計画に関する市民参加のチャンネルが 1980 年代初頭には市議会によって廃止されるなど、開発政策はそのメリットを近隣地区に再分配する手法をほとんど生み出していなかったのである。地域団体も都市政府に対してより進歩主義的な開発政策を採用するようにプレッシャーをかけることに失敗していたのであった Nickel, *op.cit.*, pp.365-366; Goetz and Sidney, *op.cit.*, p.498.

官民パートナーシップについては、コミュニティ・ビジネス雇用連盟（Minneapolis Community Business Employment Alliance）が、ビジネス、労働者、地域団体の代表者を集めて、雇用が困難な労働者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行いながら丁寧な監督を受ける CDCs の支援に焦点をあてている⁷²。また、近隣地区雇用ネットワーク（Neighborhood Employment Network）が企業とソーシャルサービス機関をマッチングし、雇用が難しい住民に対するジョブカウンセリングやトレーニングといった雇用訓練プログラムを実施したのである⁷³。

このようにフレイザーは仕事の不足を問題と考えたのではなく、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いたのであった。これらは慈善事業ではなく、ミネアポリスのコミュニティが長期的に生き残るために不可欠であると考え、それをビジネスエリートに認識させることが難しい課題だと考えていたのである⁷⁴。

このようなフレイザーの姿勢は開発政策にも適応されている。1980年代に民間事業者からリバーフロントにおける高級マンション建設に伴う住宅ローンプログラムへの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使用されるかどうかを疑問視し、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たのであった⁷⁵。また、毎年演説において、幼児教育や長期失業といった社会問題に対する行動の必要性や都市政府の役割の拡大を呼び掛けた際には、市議会も含めて都市の内外から、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展開されたのである⁷⁶。

⁷² Fraser and Hively, *op.cit.*, p.136.

⁷³ その他にも、「First Source プログラム」として税の減免などの公的支援を受けている企業に対し、エントリーレベルの仕事について、最初にミネアポリスの住民の雇用を検討させたり、「Youth Work Internship プログラム」として民間部門の仕事で低所得者層の高校中退者などに保証したり、「Project Self-Sufficiency プログラム」として超低所得者層のひとり親が経済的な自立を達成するための住宅支援、育児、ヘルスケアなどのサービスの調整をしたり、「Trans Work Internship プログラム」として高校卒業後、9カ月経過してもまだ雇用されていない若者に対する都市政府の部局での1年間のインターシップを行うなど、様々な官民連携事業を実施したのであった *Ibid.*, pp.136-137.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ セント・アンソニー・メインを実施したルイス・ゼルが2番目のプロジェクトとして発表し、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); Meador, *op.cit.* リバーフロントでは、長年に渡ってニコレット島の活用について広域公園への転換を目指す公園委員会と高密度の住宅街の再開発候補地としたい住宅開発局（HRA）が対立を続けていた。さらに既存住民も歴史的建造物の保存を訴え、デマース市議会議長から島に留まることができるとの約束を取り付けるなど、フレイザーは就任時に懸案を抱えていたのである。1983年に3者で妥協がはかれ、現代的な公園が整備されたほか、歴史的建造物が移転・保存され、ホテルやレストランとして再開発が行われたのであった Linda Mack “Nicollet Island: Two Dreams in One,” *Minneapolis Tribune* (March 4, 1981); Karin Winger, “Nicollet Island,” *Minneapolis Star-Tribune* (February 24, 1985). また、商業地区に大規模なショッピングセンター建設しようとするフランスの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対して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).

⁷⁶ 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,

5. Sharon Sayles Belton 政権 (1994 年～2001 年)

なお、ミネアポリスでは 1990 年代初頭に「貧困の分散」が問題になっていた。フレイザーは 1990 年に周辺都市や郡・州の指導者によって構成され、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 (Youth Coordinating Board) を設立している⁷⁷。1992 年に計画部長が都市と郊外との所得・住宅・雇用機会の格差について概説した本を出版したことに加え、地元のメディアも同様の問題を取り上げ、公営住宅について地域全体で対処する必要性が述べられていたのである⁷⁸。メトロポリタン評議会も 1992 年と 1994 年に都心と郊外の格差が進んでいることを示す研究を発表したほか、様々な公益団体が同様の問題を取り上げてレポートを発表している⁷⁹。州議会では補助金付きのアフォードブル住宅の数を大都市圏全体に広げる法案が可決され、知事が拒否権を行使するという事態が発生したのであった⁸⁰。

5. Sharon Sayles Belton 政権 (1994 年～2001 年)

(1) 商業地区の開発と貧困の分散

ミネアポリス史上、初の女性かつ初の黒人の市長として当選したのは、フレイザーや中高所得者層のリベラルな白人、フェミニスト団体などから支持を受けた民主農民労働党のシャーロン・ベルトンであった⁸¹。

ベルトンは公共の安全を重視するように都市政府の資源配分を変更して犯罪を減らすことに成功したほか、リバーフロントにおける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役割を果たしている⁸²。都市政府の補助金を積極的に活用しながら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大することで、在任中に資産価値と人口を大幅に向上・増加させたのであった⁸³。

Renier Urges Greater CEO Role with Schools,” *Minneapolis Star-Tribune* (September 26, 1994). 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 (NLC) の会長としてクリントン政権にも働きかけを行ったのであった 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).

⁷⁷ “A Compassionate and Sensible Focus on Youth,” *Minneapolis Star-Tribune* (January 16, 1986).

⁷⁸ Oliver E. Byrum, *Old Problems in New Times: Urban Strategies for the 1990s* (University of Minnesota, 1991); “A Suburban Strategy for The Inner Cities,” *Minneapolis Star-Tribune* (September 25, 1991); Oliver E. Byrum, “Many Must Share Responsibility for Twin Cities' Future,” *Minneapolis Star-Tribune* (August 1, 1993).

⁷⁹ “Old Issues Still Dominate The Metro Agenda,” *Minneapolis Star-Tribune* (November 22, 1992); Peter Leyden, “Twin Cities' Woes No Longer Stop at The Gates to Suburbia,” *Minneapolis Star-Tribune* (December 11, 1992).

⁸⁰ マイロン・オルフィールド州下院議員が地域団体などと連携し、貧困を分散して郊外にアフォードブル住宅を提供するためには州政府の行動が必要であると訴えたのであった “The IR Goes NIMBY on Affordable Housing,” *Minneapolis Star-Tribune* (May 6, 1993).

⁸¹ 法と秩序と中絶反対を訴えた保守派のジョン・デルス元郡務長官に勝利したのである Patricia L. Baden “Sayles Belton, Coleman Win: Voters Reject Derus' Law-and-Order Platform,” *Minneapolis Star-Tribune* (November 3, 1993).

⁸² “Our Perspective: Sayles Belton,” *Minneapolis Star-Tribune* (October 28, 2001).

⁸³ “Minneapolis: Doing Quite Nicely for Now,” *Minneapolis Star-Tribune* (February 17, 1999). 商業地区のビジネスエリー

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であったディック・ブラスタッドによって設立され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た再開発で成功を収めている⁸⁴。ベルトンや市議会の指導者は再開発を支持し、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⁸⁵。

このようなベルトン政権における都市の衰退に対する政策的対応として特筆すべきは、中間所得者層の住民の都心回帰をはかる取り組みである。1995 年に発表された市長の住宅戦略では、低所得者層を分散し、都心地域における補助住宅を削減することが注目されるなど、住宅補助の優先順位を都心の中心部からそれまで影響がなかった近隣地区に変更することで「貧困の分散」を意識的にはかったのである⁸⁶。市議会では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ていたのであった⁸⁷。

もっとも、この「貧困の分散」については、受け入れる地域からの反発（Not In My Back Yard: NIMBY）といった問題だけでなく、分散させられる低所得者層からも抗議が発生したことに留意する必要がある。1992 年に黒人団体の弁護士が、公営住宅が北部に集中していることが立地における差別に該当するとして、公営住宅公社や都市政府、メトロポリタン評議会に対し訴訟を提起している⁸⁸。これを受け、公営住宅公社は和解のために 1995 年に北部にある公営住宅の一部の処分を発表し、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したものの、黒人と東南アジア系移民からの反発を招くこととなったのである⁸⁹。黒人は再開発が既存住民のためではなく、他の裕福な人々のために計画されているとみなし、東南アジア系移民は民族が空間的に近接していることにメリットを感じていたのであった⁹⁰。

トと協調し、国際的なフェスティバルを開催すべく 1999 年には文化局の設立を市議会に承認させている Kevin Diaz, "Minneapolis to Create Office of Cultural Affairs," *Minneapolis Star-Tribune* (April 10, 1999).

⁸⁴ 工場をはじめとする歴史的建造物について、高級なタウンハウスやアフォーダブル住宅への転用をはかる取り組みを実施している 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).

⁸⁵ Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, p.158.

⁸⁶ 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). なお、MCDA の新任部長は雇用創出と経済発展により市民の収入を増やすことができると考え、集合住宅の開発を住宅所有プログラムに置き換える変更を加えていた。これにより、1980 年代に見られた MCDA が CDCs を積極的に支援するというスタンスにも変化が生じ、CDCs の特権的な地位は 1995 年までに消滅したのであった Goetz and Sidney, *op.cit.*, pp.505-507.

⁸⁷ Kevin Diaz, "Mayor's Housing Proposals Stir Bitter Debate," *Minneapolis Star-Tribune* (May 27, 1995).

⁸⁸ Jean Hopfensperger, "Suit Alleges Segregation in Public Housing," *Minneapolis Star-Tribune* (July 28, 1992).

⁸⁹ 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).

⁹⁰ 低所得者層を排除して中高所得者層向けの再開発を行う点で、かつての都市再生プロジェクトの再来とみなしており、都市政府の側もアフォーダブル住宅の過剰や、低所得者層を固定化させる社会サービスの提供によって「貧困の再集中」が発生することを恐れていた Randy Furst, "Some Southeast Asians Upset at Housing Settlement Terms, Protest Relocation," *Minneapolis Star-Tribune* (June 5, 1996); Randy Furst, "Sharing The Wealth or Cutting Ties?" *Minneapolis*

5. Sharon Sayles Belton 政権（1994 年～2001 年）

このような中、1998 年には低所得者層やアフォーダブル住宅の提供者が一部の市議会議員と協力の上、アフォーダブル住宅のプログラムを提案している⁹¹。ところが、市議会の議決の前日に 2 人の研究者が「問題の解決にはより広域な地域での対応が必要で、貧困を集中させるような政策を都市政府は避けるべきである」との書簡を市議会に送り、市議会はプログラムを事実上否定することになったのであった⁹²。

（2）近隣地区活性化プログラム

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のために 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（Neighborhood Revitalization Program: NPR）」であった⁹³。それ以前も地域団体がほとんどの近隣地区に存在していたものの、NPR によって資源やサポート、権限が与えられることで、既存の団体が強化されたのである⁹⁴。

その背景には 1980 年代に連邦・州政府の補助金が削減され、ビジネスエリートの関与も弱まる中、都市政府の経済政策が商業地区に偏っていると懸念を和らげ、衰退を食い止めるための革新的なアプローチが必要とされていたという事情があった⁹⁵。

そして、1984 年の市議会議員選挙で、住宅エリアの衰退を反転させることを訴えた複数の市議会議員が地域団体の支持を得て当選し、都市政府の開発政策をより進歩主義的なものに変更しようとする勢力が市議会の過半数を占めるようになったことがきっかけになったのである⁹⁶。商業地区の開発を進めてきた MCDA を市議会の統治下に置く変更がなされたほか、タスクフォースが設置され、近隣地区の衰退に対応する解決策が模索されることとなった⁹⁷。その結果、都市政府が 30 億ドル以上の費用を負担する必要があることが明ら

Star-Tribune (July 12, 1996).

⁹¹ “Affordable Housing: Minneapolis Cannot Do The Job Alone,” *Minneapolis Star-Tribune* (June 18, 1998).

⁹² 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.

⁹³ 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). すべての近隣地区が参画し、66 の計画が承認されることになった Kevin Diaz and Steve Brandt, “Minneapolis Revitalization Plan Hits Wall of Debt” *Minneapolis Star-Tribune* (December 8, 1998).

⁹⁴ Rodney E. Hero and Marion Orr. “Social Capital,” Karren Mossberger, Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012), p.302.

⁹⁵ それまでは 1950 年半ばから一貫して成長主義的な商業地区を中心とする再開発戦略を採用していた Nickel, *op.cit.*, pp.358,363-364; Martin and Pentel, *op.cit.*, p.436.

⁹⁶ 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. 急速に成長する商業地区とそれ以外の地区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、近隣地区を重要視する 3 人の議員が当選したのである Nickel, *op.cit.*, pp.364,367. なお、NPR の創設で主要な役割を果たしたアクターは市議会、市長室、再開発部局、投資銀行など見解が分かれるが、近隣地区の地域団体から直接的に生じたわけではなかったとされている Fainstein and Hirst, *op.cit.*, p.100.

⁹⁷ Nickel, *op.cit.*, p.367. 1986 年に市長と市議会で任命される理事会が解散して、市議会が理事となっていたが、1992 年

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⁹⁸。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、反転できるよう、住民が優先順位を決定し、都市政府の部局と協力しながらプロジェクトを設計・実施できるように手続きを変更したのである⁹⁹。

2年の議論を経て1990年に州議会と市議会で承認されたNPRは「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¹⁰⁰。近隣地区の住民が市政に参画する仕組みは他都市においても存在していたものの、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は珍しく、注目を集めたのである¹⁰¹。その計画プロセスでは、まず近隣地区において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行われることとなった¹⁰²。

その計画で特筆すべきは、近隣地区の状態をすでに安定し成功している「保全 (protection)」、老朽化しているがまだ利用可能な住宅ストックを有する「活性化 (revitalization)」、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 (redirection)」の3つに分類したことである¹⁰³。その際、重要

から1993年には個々の市議会議員の影響を受けてあまりに政治化しすぎているとの批判がなされるようになり、1994年には市議会議員やCDCsからの統制を緩和するためにMCDAの再編が行われたのであったAlex Schwartz, “Rebuilding Downtown: A Case Study of Minneapolis,” Fritz W. Wagner, Timothy E. Joder and Anthony J. Mumphrey Jr. eds., *Urban Revitalization: Policies and Programs* (Sage Publications, 1995), p.181; Goetz and Sidney, *op.cit.*, pp.494,505.

⁹⁸ 市民の意見を通じた公共サービスの提供の改善、都市政府の部局間の協力、近隣地区の能力の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.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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. 1991年に本格的に開始されたものの、それまでの議論には学者が関与しておらず、他都市の近隣地区の事例調査がなされていたわけではなく、設立文書や法律に明確な青写真が描かれていたわけではなかった。そのため、予期せぬ困難に直面しながら試行錯誤を繰り返していったのであるFainstein and Hirst, *op.cit.*, p.100.

¹⁰² Fagotto and Fung, *op.cit.*, p.642. 各近隣地区内で議論がなされ、計画を立てるのに3～4年程度の時間を要していたMartin and Pentel, *op.cit.*, p.436. NPRの計画プロセスは、①近隣地区のNPRへの応募、②計画の開発を開始するための近隣地区の選択、③近隣地区による参加協定の起草、④NPR政策会議による参加協定の承認、⑤近隣地区による活動の組織化、⑥近隣地区による行動計画の作成、⑦NRP実行委員会による行動計画の改善、⑧近隣地区から政策会議への行動計画の提出、⑨行動計画の承認、⑩行動計画の実行開始、という10のステップから構成されていた。また、計画プロセスに先立ち、NPRでは、すべての構成員を集めた決定により「近隣地区の能力を構築すること」、必要な公共サービスとその取得方法を決定し「公共サービスを再設計すること」、5つの地方政府（市、郡、公園委員会、学校委員会、図書館委員会）の「政府間協力を強化すること」、近隣地区がプロセスに参加することで「コミュニティの感覚を創出すること」という4つが必須目標として設定されていた *Ibid.*, pp.437-438.

¹⁰³ Peter Leyden, “Balance Is The Goal for Elections to Powerful Neighborhood Pane,” *Minneapolis Star-Tribune* (October 13, 1992). 「保全」地域は、有名な公園に隣接するか近郊に位置する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.

6. 小括

な点は、各近隣地区がどの分類に当てはまるかは都市政府が決定するのではなく、近隣地区自らが選択していたことであった。この結果、都市政府の予算は支援が必要とされる地域である「再指定」地域に最も多く、次いで「活性化」「保全」の各地域に配分されたのである¹⁰⁴。

NPR の特徴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、すべての近隣地区にリソースが提供されたことであり、単に政治不安を迅速に解決する手段でもなかったことである¹⁰⁵。近隣地区の住民は単なる行動計画の策定にとどまらず、ボランティアなどを通じて行動計画の実施にも関与し続けたのであった¹⁰⁶。

6. 小括

(1) 政策的対応

ミネアポリスでは都市の縮小に対し、他都市と同じように官民連携による商業地区の開発を追求する一方、リベラルな伝統を保ちつつ近隣地区の改善を模索するなど、多様なアクターが参画する政策的対応が模索されてきた¹⁰⁷。

開発政策については、弱市長制を採用し、リベラルでありつつもクリーブランド、ピッツバーグと同様に財政を再建し、ビジネス環境をよくすることが志向されていた¹⁰⁸。半官半民の MCDA が経済成長を促進するうえで主導的な役割を果たしたほか、TIF を積極的に工業団地やベンチャー育成に活用するなど、経済活性化のために公共部門が重要な役割を果たしてきたのである¹⁰⁹。リバーフロントや商業地区の開発政策の中には反対や失敗に直面するものが見られた一方、ビジネスエリートも強い影響力を保持し、企業の利益だけ

¹⁰⁴ 27 の「保全」、28 の「活性化」、12 の「再指定」地域に分類されたものの、非常に類似した特徴をもつ近隣地区が異なる地域に分類とされた可能性が指摘されている Fagotto and Fung, *op.cit.*, pp.641,647.

¹⁰⁵ Martin and Pentel, p.436.

¹⁰⁶ Fagotto and Fung, *op.cit.*, p.642.

¹⁰⁷ ゲートウェイ地区の再開発に触れつつ「40 年の精力的な官民連携はミネアポリスにアメリカのほとんどの中規模都市が羨ましがする活気を与えるものであった」と述べたものとして Nathanson, *op.cit.*, p.184. 長年に渡り、ミネアポリスは「すべての人種・民族のための公民権を支持するリベラルな都市」との評判を発展させてきた Koven and Koven, *op.cit.*, p.93. 近年も「ミネアポリス 2040」により、アフォーダブル住宅でジェントリフィケーションに対応するとともに、都市全体で高密度の開発を可能にすることを目指している Weber, *op.cit.*, p.172. 一方で、近隣地区の開発が中間所得者層によって主導され、彼らの利益が促進されてきたとする評価も存在している Fainstein and Hirst, *op.cit.*, p.99.

¹⁰⁸ 弱市長制のミネアポリスでは市議会が他都市における強市長制の市長と同様のアプローチを採用していたとされている Teaford, *op.cit.*, p.260. 商業地区が全米で最も明るく前向きな都心の 1 つとなっているとの評価として Iric Nathanson, *Image of America: Downtown Minneapolis* (Arcadis Publishing, 2017), p.126. もっとも、ビジネス環境に配慮した一方で、再開発でメトロポリタンビルディングなど歴史的建造物の多くを取り壊してしまったとの評価も存在する Weber, *op.cit.*, pp.125-126.

¹⁰⁹ ゲートウェイセンターについて Koven and Koven, *op.cit.*, p.89. リバーフロントの再開発についても多くの公的機関が関与して重複する様々な計画が策定されていたが、都市政府の職員であるアン・カルバートがプロセスを効率的に機能させる役割を果たしていた Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, p.144. MCDA は職員が公務員規則から免除される点で独立性を有する一方、理事が市議会議員で構成されることで政治の影響を受けやすく、長期的な視点を重視する都市政府の計画部としばしば対立していた Schwartz, *op.cit.*, pp.181-182.

でなくコミュニティの活性化に関与するなど、リベラルな価値観を共有していたのであった¹¹⁰。

1960 年後半からスティンヴィグのようにポピュリスト的な保守派が公民権運動に対する白人の不安や不満を背景に市長に就任することがあったものの、徐々にその傾向は弱まり、1980 年には開発政策以外も重視するフレイザーが市長に就任し、計画部が所得格差に関するレポートを発表して、雇用プログラムが実施されていた¹¹¹。1993 年には黒人女性のベルトンが市長に就任し、近年もリベラルな政策を採用しているのである¹¹²。

ただし、フレイザーに対しては、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の批判がなされていた¹¹³。また、NPR の財源に開発政策の結果として生じた収入が充てられているように、それを可能にしたのは、商業地区やリバーフロントの開発ブームの収益であったことには留意する必要がある¹¹⁴。それでも、その進歩主義的な決定は都市の政策的対応に政治的要因が影響を与えたことを証明していると考えられる¹¹⁵。また、人口減少に対して明確な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、近隣地区の改善に注力し、フレイザーがそれを継続したことも、市長の課題認識が政策的対応に影響を及ぼした事例の 1 つであったと考える¹¹⁶。さらに「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は、「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

¹¹⁰ Koven and Koven, *op.cit.*, p.90. 太田耕史郎『ラストベルト都市の産業と産業政策』（勁草書房、2019 年）95 頁。リバーブレイスプロジェクトは小売部門の開発失敗で深刻な財政問題に直面し、ボイススクレアが破産して、小売店がオフィススペースに転換されたのである Nathanson, Iric Nathanson, *Image of America: The Minneapolis Riverfront* (Arcadis Publishing, 2014), pp.89,92. 1988 年に製粉業時代の建物を複合施設に再建したホイットニー・ミル・クウォーターも商業地区におけるオフィスが過剰となった影響を受け、MCDA が救済のために移転することとなった Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, p.153. このような再開発を促進した成長マシーン同盟は中間所得者層の市民団体・労働者を惹きつけることができず、グローバル化を進展させることができなかったとされる。民主的な伝統を持つよく組織化された中間所得者や労働者に新自由主義的な議題を承認させるのは困難であった Darel E. Paul, “The Local Politics of ‘Going Global’: Making and Unmaking Minneapolis-St Paul as a World City,” *Urban Studies*, vo.42, no.12 (2005), pp.2105,2117.

¹¹¹ フレイザーは同じ境界内に繁栄と貧困の 2 つの都市が共存していると述べていた Nathanson, *Don Fraser*, pp.184-185.

¹¹² 1967 年に暴動が発生した際も、黒人のハリー・デイビスを含めた都市の指導者たちが住宅、雇用、経済開発、警察やコミュニティといった幅広い問題に対処するために、後に全国的な団体に発展する新しいパートナーシップとして都市連盟 (Urban Coalition) を設立し、ナフタリンが著名な実業家のハネウェル社のスティーブン・キーティングを責任者に選出していた Weber, *op.cit.*, p.141. また、フレイザーが開発政策以外の懸案を重視していたとする指摘として Nickel, *op.cit.*, p.372. 後任の各市長の政策的対応について Koven and Koven, *op.cit.*, pp.92-94,110; Paul, *op.cit.*, pp.2112-2113.

¹¹³ Nathanson, *op.cit.*, pp.186-189.

¹¹⁴ ミネアポリスを例に進歩主義的な開発政策が出現する条件を分析し、①高い住民サービスの需要と組み合わせられた急速であるが不均一に分布した経済成長の環境、②成長主義的な開発政策の代替案を求めるのに十分な有権者によって構成されるコミュニティ運動、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 つであると述べたものとして Nickel, *op.cit.*, p.357.

¹¹⁵ ただし、投票率は高所得者層や不動産所有者、専門家や白人などのほうが、低所得者層や賃貸人、非専門家やマイノリティよりも高い傾向があったとされている Goetz and Sidney, “Revenge of the Property Owners,” pp.325,332; Goetz and Sidney, “Local Policy Subsystems and Issue Definition,” p.492.

¹¹⁶ Robert Guenther, “Issue Facing Fraser: His Motive,” *Minneapolis Star* (September 6, 1979).

6. 小括

めに高層ビルの建設を進め続けることはできず、高所得者層の流入のための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「援助を必要とする人々への配慮」も同時に目標として掲げられている¹¹⁷。その後 NPR が実施されたことも含めて、進歩主義的な政策的対応がミネアポリスの特徴であったと言えるのである。

なお、ミネアポリスが他都市と比べて経済の衰退や人口の減少をとどめることができている背景には、ボストンと同様に大学が存在がある¹¹⁸。ミネソタ大学が人的資本を供給することで、専門職や金融業の成長を助けていた¹¹⁹。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、美術館やアクティビティ、住宅が整備されることで、生活の質が高い都市・都市圏と評されるようになっていったのである¹²⁰。

(2) 政治・行政制度

弱市長制の執政制度を採用するミネアポリスでは、1900 年以降、複数回にわたってビジネスエリートなどによる強市長制の導入が模索されるも、労働組合などの政治的な反対勢力を克服できずにレファレンダムで否決されてきた¹²¹。最も長い在任期間を誇ったフレイザーですら、憲章を改正しようとする際には抵抗に直面し、都市政府の各局のトップにかかる任命権についても、一度はレファレンダムで否決されていたのである¹²²。

このように重要なのは、あくまでミネアポリスの執政制度が、弱い市長、強い議会を採用する分権的なものであったことである。フレイザーの改革で、市長が実質的な任命権を有するようになり、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

¹¹⁷ 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).

¹¹⁸ 高い教育水準を有し、ミネソタ大学がアンカー施設として機能しているとされている Edward L. Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier* (The Penguin Press, 2011), pp.224,236. その他にも、ドイツやポーランド移民をルーツとする勤勉で誠実な道徳的文化を要因として指摘したものとして Koven and Koven, *op.cit.*, p.177. 移民については、1970 年代以降、ヴェトナムやソマリアからの戦争難民が流入している Weber, *op.cit.*, pp.156-159. フレイザーは他の大都市圏からの地理的な孤立、強い労働倫理、学校教育の重視などを成功しているミネアポリスの特徴として挙げていた Fraser and Hively, *op.cit.*, p.132. 人種の均質性、大企業の存在、政府への信頼、州政府との良好な関係が他都市よりも開発政策を追求しやすくした一方で、州・連邦補助金がなければミネアポリスも低中所得者層のエリアに対する開発政策を促進できなかった可能性があるという指摘として Schwartz, *op.cit.*, pp.198-199.

¹¹⁹ Koven and Koven, *op.cit.*, pp.100,177.

¹²⁰ 生活の質のランキングで上位に位置するとされている *Ibid.*, pp.103,112. 太田、前掲書、86 頁。

¹²¹ 1900 年の改革案は市議会の役割を立法機能に限定し、都市政府の部局のトップの任命・解任権をはく奪するとともに、13 選挙区から各 2 人を選出する選挙区制を、14 の選挙区から各 1 人を選出する選挙区制と 6 人を選出する全市一区域に変更するものであった。市長の権限強化は 1904 年、1906 年、1907 年、1913 年、1960 年にも否決されており、労働者を中心とする勢力が 20 世紀を通じて独裁者 (dictator) という言葉を用いて抵抗し続けていた Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, pp.8,15,24-26,28.

¹²² ただし、フレイザーは 14 年間の任期を振り返り、憲章改革により間接的であれ任命権を得たことで、「望んでいた多くのことを獲得した」として「市長制度が弱いという市民の認識があるが、それが何を意味するのかわからない」と述べている。市議会の定数を削減する改革案を唱えたシュルスタッドも「各局局長は市長が自分たちの運命を支配していることを知っているため、市長の言うことに注意を払っている。見えないかもしれないが本当に強力な市長制度を持っているのだ」と述べていた Nathanson, *Don Fraser*, p.160.

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い¹²³。そのため、都市政府に何かを実現させる場合には、個人や団体が市長や市議会に対し、同じようにロビー活動を展開する必要があるとされ、市長と市議会が対立関係にあった場合は、膠着状態に陥ると考えられていたのである¹²⁴。特に市議会は行政権と立法権にかかる大幅な権限を有しており、13の選挙区それぞれ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¹²⁵。その意味で NPR のような取り組みが市議会を中心に議論され実施されたことは政治制度の帰結としても説明できる。商業地区における成長の果実を近隣地区に配分するという決定は都市の政策的対応に政治的要因が影響を与えたことを示していると考えられるのである。

NPR についても、近隣地区への権限の委譲によって、都市の権力構造を変えるものであったとする見解が存在する一方、近隣地区に権限が委譲されその重要性が向上したことで、政治家が NPR を支援し、うまく機能させることに選挙上の利益を感じないようになったとされている¹²⁶。また、権限を委譲された近隣地区が非現実的な期待を抱くようになったとする意見のほか、近隣地区と都市政府の各部局の責任の所在が不明瞭になったとの批判も存在している。政策の中には全市的な観点で集権化して実施するものがあり、限りある予算を裕福な近隣地区にまで投入する必要性があるのかを疑問視する見方も発生したのであった¹²⁷。

なお、行政制度については、ミネアポリス-セントポール大都市圏のような歳入分与は珍しく、他の大都市にとっても代替案であり続けたという¹²⁸。連邦制を採用するアメリカで避けがたい激しい都市間競争を、州政府との関係を良好に保ち、集権的な行政制度を創設することで緩和することは、中心都市から郊外都市への人口や企業の流出に対応する 1 つ

¹²³ Nathanson, *Minneapolis in the Twentieth Century*, pp.35-36.

¹²⁴ 分権的に相互牽制を促す政治制度によって、マシーン政治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とする見解として Koven and Koven, *op.cit.*, p.108.

¹²⁵ *Ibid.* 市議会には社会改革を志向するリベラル派と、伝統的な開発政策を支持する保守派の双方が存在し、それぞれが影響力を行使してきた Nickel, *op.cit.*, pp.371-372. 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、ボストンのホワイト市長、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あり、支援・育成するに値する」と宣言していた Teaford, *op.cit.*, p.241.

¹²⁶ Fagotto and Fung, *op.cit.*, p.643. NPR の設立当初は近隣地区の代表者と有権者に選出された政治家との間に個人な対立が発生していた Fainstein and Hirst, *op.cit.*, p.102.

¹²⁷ 低所得者層や賃貸人のためのアフォーダブル住宅や雇用の創出に重きを置いてきた CDCs と、土地の価値を高めることで生じる利益の最大化を求め不動産所有者やデベロッパーとの間で対立が発生するなど、従来の商業地区対近隣地区という枠組みの対立ではなく、同じ近隣地区内部の異なる社会経済集団の間で対立を生むことになった Goetz and Sidney, "Local Policy Subsystems and Issue Definition," pp.499-502. また、中高所得者層の住民を都市に呼び戻すことと、低所得者向けの住宅を集中させることなく貧困を分散させることは両立しないと考えられていた Goetz and Sidney, "Revenge of the Property Owners," p.323. その他、NPR に対しては、官僚機構の慣行を変えることには成功しなかった、白人の中間所得者によって支配された住宅所有者向けのプログラムでマイノリティや賃貸人の参加が限定的であった、などの批判がなされている Fagotto and Fung, *op.cit.*, pp.643-645. 1993 年には都市政府が財政危機に陥る中で、NPR の予算が 6,000 万ドルも未執行になっていたことが明らかになり、政治家からプログラムの非効率性に対する非難がなされ、ベルトンが再選した市長選挙においても NPR が批判的になっていた Fainstein and Hirst, *op.cit.*, pp.103-104.

¹²⁸ 1970 年代にミネアポリスは歳入分与の恩恵を受けていた Teaford, *op.cit.*, p.226.

6. 小括

の回答案であったとはいえるのではないだろうか¹²⁹。メトロポリタン評議会についても、1967年の設立当初は評議会自身が行政サービスを提供することは意図されていなかったものの、1990年代後半までに上下水道や交通システムの管理などその業務は徐々に拡大されている¹³⁰。

さらに、都市内部を見ても、1990年代のNPRは、幅広い民主的な参加原則を取り入れることで社会関係資本を刺激し、政府の有効性を高める取り組みであったとされている¹³¹。NPRの財源については、1989年に市議会が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リンケージ決議を採択し、TIFによる商業地区の税金をNPRに充てることを可能にしたことにより、都市内で実質的な再配分が可能になったと考えられる¹³²。クリーブランドのクシニッチ市長ように最も貧しい人々を対象としたりするのではなく、セントルイスのペルカー市長のように再生が可能な地域に限定しているわけでもなく、すべての近隣地区に対するリソースを配分した点で特異なプログラムであったと言えるのである¹³³。

¹²⁹ ミネアポリス-セントポール大都市圏は都市政府の数が多いにもかかわらず集権的な傾向があった。牧田、前掲書、50頁。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構築し、TIFなどの革新的なプロジェクトを共同で推進してきたNickel, *op.cit.*, p.370. 一方でTIFの影響を直接的に受けるヘネピン郡とは対立的な関係にあったSchwartz, *op.cit.*, p.191.

¹³⁰ 郊外都市の成長を支持する開発事業者と成長管理を志向する環境保護論者の論争が続く中、大都市圏全体でバランスのとれた発展を模索する試みが継続しているKoven and Koven, *op.cit.*, p.111. このような広域での取り組みには州政府の関与が重要であり、メトロポリタン評議会の前身であるツイン・シティーズ大都市圏計画委員会が1957年に設立された際には、ビジネスエリートが州議会に対するロビー活動を展開し、州知事が協力することで州議会を通過していたことに留意する必要がある。牧田、前掲書、75-77,83頁。

¹³¹ Hero and Orr, *op.cit.*, pp.301-302. NPRは市民の参画を制度化しつつ、市・郡・公立学校・公園レクリエーション委員会・公立図書館の5つの異なる管轄区域を含み、地域団体に円滑な支援を行う部長と10人の職員が配置されていた。ただし、近隣地区と都市政府の各局局との意思疎通は体系的に制度化されていたわけではなく、個々の職員の特性に依存しており、中には市民の関与を敵対的に捉える者もいたとされるなど、都市政府の各部門で近隣地区に対応するための改革がなされていないとの指摘も存在するFagotto and Fung, *op.cit.*, pp.641-642,652. 都市政府の官僚機構を参加型の民主主義に対応させるためには、政治リーダーが関与して明確な方向性づけを行うことが重要であると述べたものとしてFainstein and Hirst, *op.cit.*, pp.106-107.

¹³² Martin and Pentel, *op.cit.*, p.437. 進歩主義的な市議会議員にとっては、近隣地区向けの政策に活用されていた連邦・州政府の補助金に代わる財源を見つけることが重要となっていたNickel, *op.cit.*, pp.367-368. NPRは包括的ゾーニングやリンケージに類似しているが、毎年の投資ではなくTIFの課税に基づく点で相違しており、不動産市場の変化への脆弱性が低い手法であったSchwartz, *op.cit.*, p.194.

¹³³ ほとんどの都市改善プログラムが、通常は最も貧しい地域のみを対象としているのとは対照的に、NPRはあらゆる社会経済レベルの住民に開かれていたMartin and Pentel, *op.cit.*, p.437. もっとも、それは財源を生む商業地区への投資に依存したものであり、ボストンなどの他都市で見られたリンケージ政策ほど進歩主義的なものではなかったとの評価も存在しているNickel, *op.cit.*, pp.368-370.

VIII 結論と含意

1. 各事例研究のまとめ

(1) クリーブランド

1968年に全米の大都市で初めて黒人市長が誕生した一方、1960年代の開発政策の失敗から政治家が成長主義的な政治に反対するようになり、官民関係は弱体化していた。

そのような中、企業向け減税や電力会社売却への反対を掲げて当選したのがパーク（1972～1977年）であった。都市政府の計画委員会の計画部長も社会的弱者に配慮すべきとするレポートを発表し、パークと同様に企業向け減税と電力会社売却に反対し、地域団体と連携を深めていく。ただし、パークは財政・経済的圧力により双方を破棄し、連邦補助金や資産売却により歳入を補填しながら商業地区の再開発計画を策定することとなった。

その後、再度、企業向け減税の終了と電力会社売却の凍結を主張したのが、草の根の地域団体の支援を受けたクシニッチ（1978～1979年）であった。ビジネスエリートや市議会と対立し、銀行の借換え拒否による財政破綻を経験している。住民投票に勝利して電力会社の売却は阻止したものの、2期目の再選は妨げられることになったのである。

クシニッチに対抗すべくビジネスエリートの要請を受けて立候補したヴォイノヴィッチ（1980～1989年）は、市議会とも協調し、連邦補助金を活用しながら商業地区の再開発を実施している。また、ビジネスエリートと連携することで行政の効率化をはかるタスクフォースが設立され、議員定数の削減や市長と議員の任期拡大などの選挙制度改革案が住民投票によって実現する。一方で、都市政府や銀行の不平等な扱いに抗議していた地域団体は、この時期にコミュニティ開発会社（CDCs）に移行し、連邦補助金や地域財団による支援を受けることとなっている。

ヴォイノヴィッチ後にこのCDCsの支援により当選したのがホワイト（1990～2001年）である。近隣地区の人種統合や住宅建設、学校改善を進めるなど、成長主義的な政治を見直す中で官民関係の継続性が不安視されたものの、商業地区におけるスポーツ施設建設のための課税などでビジネスエリートと連携し、連邦政府のエンパワーメントゾーンへの立候補や、劇場やホテルの建設など商業地区の再開発も同時に促進したのであった。

(2) セントルイス

セントルイスは1887年にセントルイス郡から独立し、弱市長制・選挙区制を採用する高度に分権的な政治制度を抱えていた。

1965年に市長に就任したセルバンテス（1965～1973年）は、当初、人種差別や住宅事業の改善といった近隣地区の安定化をはかっていた。ところが、財政状況の悪化を受け、売上税の増税を実施したほか、資源を効率的に活用する「セントルイス開発プログラム」を策定し、再開発が見込まれないエリアに指定された黒人コミュニティからの反発を招いている。

1. 各事例研究のまとめ

それでも、商業地区において観光・コンベンション産業に注力し、ミズーリ州法 353 による優遇措置を受けた再開発会社によって民間投資を促進したのであった。

次に、ビジネスエリートや白人の支持を受けて当選したのがペルカー（1973～1977 年）である。ペルカーは、投資する地域を選別する「アーバン・トリアージ」の考え方に基づく「チーム 4 プラン」を策定し、地元紙や地域団体などから、黒人の近隣地区が投資を控えるべきエリアに指定されているとの批判に直面することとなる。

その後、後継となったコンウェイ（1977～1981 年）は商業地区の再開発として、ショッピングモールの整備を試みるも、郡長官や会計監査役からの反対で頓挫している。また、近隣地区の保全に焦点を充てるも、白人が多い中心部に限定されており、北部の黒人地区に位置する病院を閉鎖したことで他の政治家や黒人コミュニティからの反発が生じ、再選が困難となったのである。

ペルカーと対照的に、郡長官との関係を良好に保ち、売上税の増税を共同で模索したのがシェーメル（1981～1993 年）である。ビジネスコミュニティ（シビック・プロGRESS）とも緊密に連携し、商業地区における大規模な再開発を実施している。一方で、近隣地区も含めた都市イメージの向上をはかるべく、既存の官僚組織の枠組みの外で各種のオペレーションを実行したほか、財政を安定させるために職員の削減や公共施設の民営化を実施している。また、政治的ポストを取引するジョブスワップにより他の政治家との関係を維持・構築したのであった。

1993 年に黒人や地域団体の支持を得て市長に就任したボズレー（1993～1997 年）はアフォーダブル住宅の建設を促進している。また、市長の権限を強化するために特別委員会を設立し、政治制度のあり方を検討させたのであった。

（3）ボストン

ボストンでは 1959 年に設立されたビジネスコミュニティの会議体（ヴォルト）が商業地区の再開発を促進し、再開発主体（BRA）を強化してきた。

1960 年代後半に当選したホワイト（1968～1984 年）は、人種差別に反対してマイノリティの支持も取り付けていたことから、近隣地区に「小さな市役所」というネットワークを設立し、地域団体と連携のうえで高速道路の建設や国際空港の拡張に反対している。また、BRA を商業地区に特化した機関に再編し、連邦補助金の配分を政治的に調整するために近隣地区に関する機能を市長室に移管して恩顧主義的な権力基盤を構築する。一方で、ビジネスコミュニティの支援も得ていたことから、それまでの商業地区の開発政策を踏襲し、財政危機に直面した際には職員の解雇や公共サービスの削減を条件にビジネスエリートからの支援を受けたのである。1981 年には住民投票により全市一区制から混合制への選挙制度の変更がなされ、この変更によって選挙区の関係が密接になった市議会は、商業地区の開発に際し、アフォーダブル住宅や市民の雇用を課すリンケージ法案を議決し、ホワイトが拒否権を行使することになったのである。

ホワイトの後継をめぐる市長選挙で、リンケージを支持し、地域の活動家の支援を受

VIII 結論と含意

け、経済成長による繁栄を近隣地区に還元することを主張して当選したのがフリン（1984～1993年）であった。フリン政権ではBRAの部長が伝統的建造物や景観保全の高さ規制などの「成長管理」を志向するレポートを発表したほか、近隣地区についても、開発プロジェクトの評価や市所有資産の開発で都市政府と協働する「近隣地区議会」が設立されている。

フリンを継承したメニーノ（1993～2014年）は地域の活動家と緊密に協働し、学校教育やアフォードブル住宅、近隣地区の活性化を重視してリンケージを継続している。一方で、就任当初の景気の後退を受けて、大学や研究機関の発展、ハイテク産業の集積、観光・コンベンション産業といった開発政策を促進し、BRAの権限も強化している。公立病院の民営化などにより財政を徐々に安定させたほか、ビジネスエリートとの関係強化をはかり、「経済開発計画」を発表したのであった。

（４）ピッツバーグ

戦後まもなく、共和党の市長による政党マシーンと民主党の企業家を中心としたビジネスコミュニティの会議体（アレゲニー会議）が影響力を有し、半官半民の再開発主体（URA）による商業地区の再開発（ルネッサンス）が成功を収めていた。

これに対し、政党やビジネスエリートに忠誠を負わない独立候補として当選したのがフラハティ（1970～1977年）である。緊縮財政によって開発政策の棚上げや職員の削減を実施したことで、マシーンや官民関係が弱体化し、ビジネスエリートの影響が強いURAについても、都市政府の計画部に一部の機能を移管することで権限を縮小させている。近隣地区については「地域計画プログラム」を創設して都市計画家が地域団体と協働し、1974年には地域計画や公共サービスについて市長や市議会に勧告する「コミュニティ勧告会議」を設立している。ただし、全市一区制の市議会からの反発を招き、２期目にはビジネスエリートと融和的になり、計画課がその後の再開発につながる提案を行ったのであった。

その後、ビジネスコミュニティとの関係改善をはかったのが、カリジュリ（1977～1988年）である。オフィスやホテルの建設などの大規模な再開発（ルネッサンスⅡ）を実施してヘルスケアや研究開発による産業構造の転換を模索したほか、市の住宅部を編入することでURAの権限を強化している。一方で、近隣地区への配慮や地域団体との連携も継続され、都市政府の計画部が連邦補助金や地域財団の基金を活用してコミュニティ開発会社（CDCs）の創設を支援したのであった。なお、黒人市議会議員候補の落選を契機に選挙区制の導入を求める地域団体による草の根の政治改革運動が活発化し、消極的な市長や市議会議員を抑えて、レファレンダムを経て全市一区制から選挙区制への変更が実施されている。

選挙制度の変更後、市長に就任したマーフィー（1994～2006年）は、スポーツ施設の建設やコンベンションセンターの拡充、新規住宅の供給など大規模な再開発を実施している。一方で、商業地区の再開発として全国チェーンのデパートや映画館などの誘致を計画

1. 各事例研究のまとめ

するも、地域団体や市議会の反発などによって最終的には頓挫し、財政破綻を迎えることとなったのである。

(5) ミルウォーキー

20世紀初頭から1960年までわずか3人の社会主義社者の市長によって統治され、戦後はビジネスコミュニティの会議体（大ミルウォーキー委員会）と連携し、商業地区の再開発や高速道路の建設、併合した郊外における製造業の誘致・発展に注力してきた。

その後、1960年に市長に就任したのがメイヤー（1960～1988年）である。大都市圏の中心都市にかかる費用は連邦政府が負担すべきであると主張し、連邦補助金を活用した商業地区の再開発を模索する。また、都市政府の効率を高めるため、計画・住宅・再開発の機能を都市開発部に統合しつつ、ビジネスコミュニティと連携して再開発公社を設立している。その一方で、公民権運動に反対するなど黒人などのコミュニティを軽視し、郊外都市で建設されない限りマイノリティ向けの住宅は白人の流出を招くため認められないと主張したことで、地域団体からの反発が生じたのであった。

長期政権を築いたメイヤーに続き、1988年に就任したのがノルキスト（1988～2004年）である。ノルキストはメイヤーが退任間際に行った弱市長制から強市長制への執政制度の変更を活用し、任命の権限を強化しつつ、予算執行の効率化や固定資産税率の引き下げ、福祉制度改革などを実施している。アフォードブル住宅についても市場に委ねるべきとして否定的であった。一方で、開発政策については、商業地区における住宅建設を進めるとともに、連邦政府の都市政策に頼らない「ニューアーバニズム」として歩行者を中心とする開発を進め、高速道路を撤去し、公共交通機関やリバーウォークを整備したのである。

(6) ミネアポリス

マイノリティが少ないミネアポリスでは、戦後、リベラル派が台頭し、進歩主義的な政治が展開されていた。

これに対し、1969年に市長に当選したスティンヴィグ（1969～1973、1976～1977年）は「法と秩序」や「小さな政府」を掲げてそれまでのリベラルな政治を否定し、商業地区のスタジアム建設に拒否権を行使するなど、市議会やビジネスエリートと対立している。一方で、この時期には、周辺都市と税の再配分を行う制度（歳入分与）が創設されたほか、後年度に実施される重要なプロジェクトを含めた商業地区の計画「メトロセンター85」が策定されたのであった。

そのスティンヴィグと交互に市長に就任したのがホフステッド（1974～1975、1978～1979年）である。高速道路の建設に関する近隣地区や公園委員会からの反対に直面して諮問委員会を設立し、LRTを代替案として検討したほか、商業地区における大規模な多目的開発としてリバーフロントの再開発を半官半民の再開発主体（MCDA）によって支援している。

その後、長期政権を築いたのがフレイザー（1981～1993年）であり、ビジネスエリー

トと連携し、市議会と対立しつつも市長権限の強化を模索して実質的な任命権を獲得している。また、財政不安に対する対応として、MCDAを活用した官民連携による再開発を促進しながら、徐々にコミュニティの活性化も重視するようになったのである。

1994年に市長に就任したベルトン（1994～2001年）は商業地区の再開発を促進している。同時に、都市の中心部の安定をはかるための貧困の分散を模索するも、アフォードブル住宅が貧困を集中させるとして市議会で否決されている。その市議会では1980年代半ばから市議会の過半数をリベラル派が占めるようになり、近隣地区に20年間で4億ドルを配分する「近隣地区活性化プログラム」が市議会で創設され、MCDAも市議会の管理下に置かれるように変更されたのであった。

2. 比較事例研究による知見

（1）政策的対応

本稿では比較事例分析を通じて、「人口が減少し、産業が衰退している都市における政策的対応はどのようなものであるか」、「政策的対応は何によって規定されているのか、都市ごと時代ごとの差異を生み出す要因は何であるのか」について検討してきた。その知見を整理すると以下の通りとなる。

まず、政策的対応の実態について、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る（追求できた）わけではなかった。

都市が縮小する中で、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、職員の削減や施設の廃止・集約などによる歳出の圧縮を求められるようになる。そのような中で、合理的な選択は経済的な成長が見込まれて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の若者を呼び寄せることであったと考えられる。ただし、セントルイスやミルウォーキーの「アーバン・トリアージ」で見られたように、投資を抑制するエリアを設定する戦略は地域の反発を生み出し、実行に際して政治的な困難に直面している¹。一方、クリーブランドの公営電力会社の売却反対やエクイティプランニング、ボストンのリンケージや近隣地区議会、ピッツバーグの地域計画プログラムやミネアポリスの近隣地区活性化プログラムのよう、荒廃する近隣地区に対する配慮がなされ、進歩主義的な政策が志向される事例も見られていた²。つまり、限りある資源の投資・配分について、税収を生み出す商業地区を中心として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・選択が見られたのである³。

¹ セントルイスにおいて、非成長戦略や人種差別を拒否する旨の声明を出さざる状況を得なくなったのはその一例である。

² その他、セントルイスでもシェーメルは3期目の就任演説で、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、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と述べていた。

³ 開発政策を採用する場合でもミルウォーキーのメイヤーのように既存の製造業を維持する産業政策に腐心するか、クリー

2. 比較事例研究による知見

以上を「Ⅰ 問題の所在」における【表Ⅰ②】で整理するならば、都市政府の政策的対応は、必ずしもビジネスエリートと連携し商業地区における開発政策を追求するといった仮説が妥当するとは限らず、開発政策の修正や再分配政策の実施という対抗仮説が選択肢として浮上し、地域団体と連携しながら商業地区以外の近隣地区に配慮するような事例も見られていた、ということになる。

ただし、都市の多くの場面において結果的に採用されていたのは仮説に沿った開発政策の追求であったことには留意する必要がある。加えて、近隣地区の再生に取り組む場合でも、中心部に近い地域や白人が多く居住する地域に重点的に注力するなど、平等に資源が投入されていたわけではなかったのである。また、近隣地区への配慮が、開発政策の延長線上にある場合は、開発政策を否定したり再分配政策を志向したりするとは限らなかったのであった⁴。

【表Ⅰ②：先行研究に基づく仮説と対抗仮説（その1）】※再掲

	仮説	対抗仮説
政策対応	開発政策の追求	開発政策の修正 (再分配政策の実施)
アクター	ビジネスエリートとの連携	ビジネスエリートとの対立 (地域団体との連携)
エリア	商業地区への投資	近隣地区への配慮

出典：筆者作成

このような点について、近年、都市の内外における格差から生じる分断・対立が問題になっていることを鑑みても、再分配政策よりも開発政策を、近隣地区よりも商業地区を優先してきたことは否定し難いと思われる⁵。再選を利益とする政治家にとって、産業の衰退や人口の減少は自らの政策的対応の失敗とみなされる可能性を有しており、経済的な成長や人口の増加を主張せずにいることのリスクは許容できるものではなかったのである⁶。本稿の比較事例分析の対象とした多くの都市で見られたのは、市長が就任当初は人口について減少が抑制されるか増加に転じるとの楽観的な見通しを示すものの、実際には人口の減少が継続し、それでも国勢調査局の調査に疑問を呈して、その後は再び次の市長が同様の

ブランドのヴォイノヴィッチやピッツバーグのカリジュリのように医療やヘルスケアなど産業構造の多角化をはかるかで選択が見られたのであった。

⁴ 例えば、ピッツバーグのフラハティは近隣地区を優先させるために商業地区の再開発政策を棚上げし、地域団体の参画を促進したものの、再分配政策を重視したわけではなかったのである。

⁵ Alan Mallach, *The Divided City: Poverty and Prosperity in Urban America* (Island Press, 2018).

⁶ 縮小を受容することはタブーであり、市場重視で成長を志向する計画の伝統を有するアメリカでは、人口を取り戻すことを目的とした経済戦略が都市の縮小に対する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

VIII 結論と含意

見通しを提示する、というサイクルであった。また、歳入の多くを自らの税収に頼らざるを得ない都市政府にとって、再分配政策を実施するための財源を確保することが困難であった点には留意する必要がある。実際にクリーブランドのエクイティプランニングやボストンの成長管理計画など一部の例外を除き、セントルイスやピッツバーグ、ミルウォーキーなど多くの都市の計画は経済成長や人口増加を前提とするものであった。人口が減少し、都市が衰退していることを認めたうえで、社会的弱者を優先させるべきことを唱えたエクイティプランニングも計画家が起草したもので、市長をはじめとする政治家にとっては完全に受領できるものではなかったのである⁷。各都市で長期的に政権を維持した市長は前例のない取組み、とりわけ、積極的な開発政策によって都市が勢いを取り戻していることをアピールすることで多選を果たしていったのであった⁸。

なお、前述のとおり、都市の縮小は、産業構造の転換や財政状況の改善のために、痛みを伴う改革が必要となる可能性も高い⁹。本稿でみた各都市においても、職員の削減や増税、資産の売却といった行財政改革がなされていた。それでも、今日の縮小都市に対する政策として主張されているものと同様の取組みとして、各都市で歴史的建造物の保全・活用や文化・芸術の発展、コミュニティ開発会社（CDCs）の育成、上位政府や郊外都市との協力が模索され、クリーブランドとセントルイスにおけるランドバンクやミネアポリスにおける歳入分与など、単純な開発政策とは異なる政策的対応が1970年代から先駆的に模索されてきたことは特筆すべきと考える¹⁰。また、電力会社や病院の民営化、商業地区

⁷ 1970年代後半にアンソニーダウンズなどの研究者は、セントルイス、バッファロー、クリーブランド、ニューヨークなどの都市が、郊外とサンベルトの両方に雇用と住民を奪われていることに触れつつ、「大都市を過去のピークの人口に戻すことを目的とした都市復興戦略は望ましくなく、非現実的である」として、「時代とともに容易に変化することができない人々の苦難を最小限に抑えながら、それに適応できる人々を助けること」が適切な公共政策であると主張していたが、これに対しても同様の批判が妥当すると考える“City Population Declines Not All Bad, Experts Say,” *St. Louis Post-Dispatch* (June 7, 1978).

⁸ クリーブランドのヴォイノヴィッチ、セントルイスのシェーメル、ピッツバーグのカリジュリなどをそのような市長であると例示したものとして Jon C. Teaford, *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985* (The Johns Hopkins University Press, 1990), p.258.

⁹ 都市は縮小にうまく対応できるが痛みを伴うという主張として Gurney Breckenfeld, “How Cities Can Cope with Shrinkage,” 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.112-116.

¹⁰ CDCs との連携、公共投資エリアの優先順位付け、空き資産の活用、輸出志向型経済の構築、周辺都市との協力・連携、漸次主義的な戦略の採用など、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. ランドバンクは1970年代にはじめてセントルイスとクリーブランドで設立されたものであるが、2007年のサブプライムローン危機後には連邦政府が地方政府にその設立を支援する補助金を割り当てようになっている Carl Grodach and Renia Ehrenfeucht, *Urban Revitalization: Remaking Cities in a Changing World* (Routledge, 2016), p.139. 小林正典・光成美紀「米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究」『都市住宅学』第95号（2016年）。都市別に見ても、近年、セントルイスやクリーブランドの都市政府が州政府に対して主張している建設事業における地元雇用の要求や、ワシントンDCの新規住宅建設に際して一定の低所得者向け住宅の確保を求めるプログラムはボストンにおけるリンケージを彷彿させるものであり、クリーブランドが2008年に策定した「持続可能なクリーブランドの再デザイン」という低所得の住民や近隣地区の生活の質の向上にも言及した計画もかつてのエクイティプランニング流れを感じさせるものである Mallach, *op.cit.*, pp.8,178,191; Russell Weaver, Sharmistha Bagchi-Sen, Jason Knight, and Amy E. Frazier, *Shrinking Cities: Understanding Urban Decline in the United States* (Routledge, 2017), pp.146-149.

2. 比較事例研究による知見

の再開発、観光・コンベンションの誘致、進出企業への減免・補助といった政策的対応に関して、地域団体やマイノリティからの反発も含めた形で都市政治が継続的に展開されていたという事実は重要である。「I 問題の所在」で見た経済のグローバル化による産業構造の変化と公民権運動以降の人種間対立という2つのマクロ・トレンドの影響は中西部・北東部の縮小都市でも併存して進行していたのである¹¹。

(2) 政治・行政制度

では、このような都市政府の政策的対応に影響を与えていた要因は何であったのか。もちろん、社会・経済的なマイノリティの権利拡大や経済のグローバル化、政治・行政的な連邦政府の政策といったマクロ・トレンドの影響は否定できるものではない。一方で、本稿の事例研究では都市政府の政策的対応の差異を生む要因として、政策過程（政策の決定から実施）に際し、直接的な権限を保持する市長をはじめとする政治家がリーダーシップを発揮して影響力を有するビジネスエリートなどの諸アクターと円滑な調整を行えるかが重要であることが明らかとなった¹²。都市の政策的対応については、外生的な社会・経済要因だけでなく、内生的な政治・行政的要因が影響していたのである。

その政治家によるリーダーシップを既定したのが政治・行政制度であった。政策過程の効率化をはかり、開発主義的な政策を実施するためには、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。1980年代以降、ミルウォーキーやミネアポリスにおける市長の任命権の強化、セントルイスにおける市長への予算編成権限の一元化の提言など、各都市で共通してみられたのは、弱市長制から強市長制への変更も含め、市長の権限を強化しようとする取り組みであった。ボストンやピッツバーグでは強市長制が維持されたほか、クリーブランドでも市長と市議会議員の任期を長くする変更や市議会議員の定数の削減が実施され、実質的に市長の地位が高まっていったのである。連邦政府からの補助金が削減されて財政的にも厳しい状況にある中、人口減少や経済衰退に直面する都市政府が、官民連携により住民や企業の流入をはかるための商業地区における迅速で集中的な開発政策を志向しようとするのであれば、そのような政治制度改革は合理的であったと考えられる。集権的な執政制度への改革は市長が官民連携によって開発政策を促進した時期に行われており、クリーブランドやセントルイス、ミネアポリスにおける政治制度改革は開発政策を利益とするビジネスエリートから提唱されたり支持されたりするものであった。また、執政制度の集権化をはかりつつも、実際には市長・市議会議

¹¹ この点は、国家の存立基盤の「グローバル化」「国際化」の傾向と、国家内社会の「細分化」「断片化」の傾向という2つの現象が、近年のアメリカ研究が直面している中心的危機であるとの主張と符合するものである。古谷旬「現代アメリカ研究の枠組み」五十嵐武士・油井大三郎『アメリカ研究入門〔第3版〕』（東京大学出版会、2003年）17-21頁。

¹² ボストン、デトロイト、ピッツバーグ、バッファロー、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り、ミネアポリスのような弱市長制の都市では市議会が同じアプローチを採用していたと述べたものとして Teaford, *op.cit.*, p.260. ボストン、ミネアポリス、ピッツバーグを人口は減少していたが、経済的な衰退に苦しむことなく活気に満ちた商業地区を維持することに成功した都市として挙げ、一流の公的なリーダーシップが都市の縮小に対応に必要であることを述べたものとして Breckenfeld, *op.cit.*, pp.105-106.

VIII 結論と含意

長・会計監査役が権限を分有する弱市長制が維持されたセントルイスや、強市長制ながら市議会議長が実質的に強力な権限を有していたクリーブランドでは、必ずしも開発政策が円滑に実施されたわけではなかったのである。

もっとも、集権的な執政制度であれば、市長が必ずしも開発主義的な政策を追求していたわけではない。定数1の全市一区制による選挙制度であるため、草の根の市民や地域団体の支援を受けて当選する場合などは、ビジネスエリートに親和的な選好を有する候補が市長に就任するとは限らなかったのである。クリーブランドのアーバンポピュリズムやボストンのリンケージなど、成長と分配を論点とし、進歩主義的な政策を志向する市長が当選したり、ピッツバーグのような財政改革やミネアポリスのような「小さな政府」を志向したり、開発政策に異議を唱え、時に拒否権の行使も辞さない市長が登場する余地が残されていたのであった。

また、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。二元代表制を採用する大都市では、その片翼を担う市議会に着目することが重要となる。市議会の議員を選出する選挙制度について、ピッツバーグでは全市一区制から選挙区制に、ボストンでは全市一区制から混合制への変更がなされたほか、他の4都市では選挙区制が維持されていた。マイノリティや地域団体の声を反映する政治制度への改革・維持がなされており、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されていたのである。すなわち、執政制度が集権化されたのとは対照的に、選挙制度は分権化されていたのであった。例えば、選挙区制による分権的な選挙制度を維持していたミネアポリスでは、市議会議員選挙でリベラル派の議員がより多く当選したことで近隣地区活性化プログラムを生み出されたほか、ミルウォーキーでは人種差別的な慣行を禁止する住宅条例が市議会議員によって提案されている。また、セントルイスやミルウォーキーでは、市長のトリアージ戦略に対して、自らの選挙区が切り捨てられると感じた市議会議員からの強い反発が生じている。さらに、全市一区制から混合制への変更後、個別の地域と市議会議員の結びつきが強くなったボストンでは市議会においてリンケージ政策が採用されたほか、全市一区制から選挙区制への変更がなされたピッツバーグでも商業地区の再開発に対する市議会や地域団体からの反対運動が展開されたのである。

このような事例は、開発政策による格差や分断に対し、近隣地区における地域コミュニティなどの参画を行政的に担保しつつ、一方で、選挙による政治的な代表性により、時として求められる迅速なトップダウンの正統性をいかに確保するかを考えるうえで示唆的である。制度改革について、セントルイスの特別財政委員会で強市長制の導入を勧告するレポートを執筆したリチャード・クロフは「人種的な分断がある都市では、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¹³。都市が縮小している状況下では、政策的対応を円滑にするための集権的なリーダーシ

¹³ Robert Cropf and Todd Swannstrom, "It Means More Than New Flowcharts for Bureaucrats," *St. Louis Post-Dispatch* (August 17, 2003).

2. 比較事例研究による知見

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といえるのである。

以上を【表 I ③】で整理すると、集権的な政治制度のほうが開発政策を追求しやすく、分権的な政治制度のほうが開発政策を修正したり再分配政策が模索されたりしやすいといった点はおおむね妥当すると思われる。

【表 I ③：先行研究に基づく仮説と対抗仮説（その 2）】※再掲

	仮説	対抗仮説
政策対応	開発政策の追求	開発政策の修正 (再分配政策の実施)
政治制度	集権的 (強市長制×全市一区制)	分権的 (弱市長制×選挙区制)

出典：筆者作成

本稿の事例分析の結果、着目すべきは、制度改革のうち執政制度については各都市ともに強市長制への変更・維持など、市長の権限を強化するような方向性が各都市で模索されていたのに対し、選挙制度についてはむしろマイノリティや地域団体の声を反映しやすい選挙区制を導入・維持するといった方向性が採用されていたことである。

この点を、「I 問題の所在」における 2つのマクロ・トレンド【表 I ⑥】で整理すると、執政制度については、経済のグローバル化による産業構造の変化というトレンド②の影響を受けた集権的な制度の改革が模索されたのに対し、選挙制度については、マイノリティや地域団体の権利拡大といったトレンド①の影響を受け、分権的な制度の維持・拡充が模索されていたと考えられる。必ずしも開発一辺倒な政策的対応が採用されなかった背景としても、公民権運動以降の進歩主義的なトレンドが残存し、選挙制度に担保されながら、成長主義的なトレンドを抑制していたことが重要であると考えられる。

【表 I ⑥：1970 年代以降のトレンド】※再掲

	トレンド①	トレンド②
マクロ・トレンド (社会・経済的)	人種間対立・公民権運動	産業構造の変化・ 経済のグローバル化
マクロ・トレンド (政治・行政的)	マイノリティや地域団体の権利拡大 (連邦政府の都市政策の拡充)	小さな政府による規制緩和 (連邦政府の都市政策の縮小)
ミクロ・トレンド (政策対応)	地域団体の異議申立てへの配慮・ 近隣地区の改善	官民連携による 商業地区の開発政策の促進
ミクロ・トレンド (政治制度改革)	分権的な政治制度改革	集権的な政治制度改革

出典：筆者作成

VIII 結論と含意

以上を踏まえ、各都市における 1970 年代以降の執政制度や選挙制度の維持・変更をまとめると【表Ⅷ①】のようになる。左下が最も分権的、右上が最も集権的な制度配置となるが、クリーブランドとミルウォーキーは分権的なものから集権的な制度へ、ピッツバーグとボストンは集権的なものから分権的な制度へ移行し、セントルイスとミネアポリスは分権的な制度を維持していたと【表Ⅷ②】のとおり整理できる。

なお、「I 問題の所在」の【表 I ⑦】であげた都市のうち、事例研究の対象としなかったニューヨーク、シカゴ、フィラデルフィア、ボストン、バッファロー、シンシナティの 6 都市についても、執政制度は強市長制への変更または維持がなされたほか、選挙制度もシンシナティの全市一区制を除く残りの 5 都市で、(混合制も含めた) 選挙区制への変更または維持がなされていたのであった¹⁴。

【表Ⅷ①：執政制度と選挙制度の配置】

		執政制度（市長・議会関係）	
		市長 ≤ 議会	市長 > 議会
選挙制度	全市一区制		Pittsburgh①（1970～1977年） 〔Flaherty・Caliguiri政権〕 Boston①（1968～1984年） 〔White政権〕
	選挙区制 (混合制含む)	St. Louis（1965～1997年） 〔Cervantes～Bosley政権〕 Minneapolis（1969～2001年） 〔Stenvig～Belton政権〕	Pittsburgh②（1988～2006年） 〔Masloff・Murphy政権〕 Boston②（1984～2014年） 〔Flynn・Menino政権〕
		Cleveland①（1972～1979年） 〔Perk・Kucinich政権〕 Milwaukee①（1960～1988年） 〔Maier政権〕	Cleveland②（1980～2001年） 〔Voinovich・White政権〕 Milwaukee②（1988～2004年） 〔Norquist政権〕

出典：筆者作成

【表Ⅷ②：政治制度の変化による分類】

	分権→集権	集権→分権	分権→分権
City	Cleveland Milwaukee	Pittsburgh Boston	St. Louis Minneapolis

出典：筆者作成

すなわち、アメリカの中西部・北東部の大都市では、「I 問題の所在」で言及した 2 つのマクロ・トレンドの影響が併存し、代議制民主主義における自由主義的要素を構成する

¹⁴ 例えば、執政制度については、シンシナティがシティマネージャー制から強市長制への変更を実施したほか、選挙制度については、ニューヨークとバッファローが混合制から選挙区制、デトロイトが全市一区制から混合制への変更を実施している。

2. 比較事例研究による知見

執政制度と民主主義的要素を構成する選挙制度について、執政制度は集権的、選挙制度は分権的に、それぞれの政治制度が収斂しながら「均衡と抑制」をはかる二元代表制の制度的装置が組み込まれていたと考えられる¹⁵。市長をはじめとする政治家が自らの政策的な対応を実現しようとする場合には、その選好を実現するためのリーダーシップが政治制度によって抑制されたり促進されたりしていたのである¹⁶。

ただし、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いことに留意する必要がある。先述の政治制度改革はもちろん、特筆すべきは、それ以外の方法によっても、制度的な影響を克服・緩和しようとしてきたことである。このことが必ずしも【表Ⅰ③】における仮説と対抗仮説が当てはまらない事例が見られた原因であった。例えば、ピッツバーグやミネアポリスでは半官半民で独立性の高い再開発主体を設置することで、開発政策に関する市議会からの統制を緩和している。また、ボストンやミルウォーキーでは市長が行政組織を集権的に再編するとともに、恩顧主義的な権力基盤を確立することで、自らの権限を強化していた。セントルイスでは市長が市議会議員や他の政治家の影響力が及ばないタスクフォースを既存の官僚組織の外部に設置したり、政治的ポストを取引したりすることによって弱市長制による執政制度の影響を克服し、開発主義的な政策を実現していたのである。反対に、クリーブランドでは市議会議員が選挙区制の市議会議員をとりまとめ、ビジネスエリートとも連携することで強市長制の影響を緩和し、進歩主義的な市長の再選を阻止することに成功していた¹⁷。ミネアポリスでも市長が弱市長制の影響を緩和すべく都市政府の幹部職員の実質的な任命権を獲得する一方で、市議会は再開発主体を自らの管理下に置くように変更するなど、権限をめぐる駆け引きが行われていたのである。さらに、集権的な全市一区制の選挙制度を採用していた都市でも、ピッツバーグの「コミュニティ勧告会議」やボストンの「小さな市役所」など、近隣地区の地域団体と連携する枠組みが設けられていたのである。このように、政治家は政治制度から影響を受けるだけでなく、制度を活用・緩和し、制度にも働きかけるといった動的な相互作用が働いていたのであった。

なお、政治・行政制度のうち、分権的な連邦制度によって激しい都市間競争が発生することで都市政府は開発政策を求める圧力にさらされる、という制度的制約については、周

¹⁵ この点は、シティマネージャー制を採用している「行政都市」と市長制を採用している「政治都市」が「適応都市 (adapted city)」として、政治的リーダーシップ、政治的対応力、行政の効率を高める方向性で接近しているとの主張とも符合する H. George Frederickson, *The Adapted City: Institutional Dynamics and Structural Change* (Routledge, 2001)。

¹⁶ この点について、日本の都道府県における選挙制度に着目し、全市一区制で選ばれる首長は組織化されない利益を選好し、現状維持点からの変化をもたらすアジェンダ設定を行う可能性がある一方、選挙区制で選ばれる議員は組織化された地域的・個別的利益を選好し、現状維持点を存続させる、として、地方政府の政策選択を両者の政治的競争で説明する研究が存在している。砂原庸介『地方政府の民主主義』（有斐閣、2011年）。本研究は、首長の権限が都市によって異なるアメリカの都市政府に着目し、執政制度も対象とすることで、首長が選挙における支持や過去からの決定の一貫性によって多様な選好を有することや、地方政府の政策選択には議会が重要な役割を果たしていること、といった砂原の結論をより強化するものであると考える。

¹⁷ クリーブランドでは都市政府の計画関連部局が3つに分権化されており、中心であった都市計画委員会の委員も市長と市議会によって任命される政治色の強いものであった。

VIII 結論と含意

辺都市や上位政府との協調と対立に着目することが重要である。ミルウォーキーで市長が郊外都市や連邦政府の政策が中心都市への貧困者の集中を招いているとの批判を展開して対立したり、郡から独立しているセントルイスで開発政策が郡政府と直接的に競合・対峙したりしていたことは、そのような制度的圧力の存在を明示している。

一方で、注目すべきは各都市が連邦制度の帰結としての都市間競争や上位政府の政策の影響を一方的・受動的に享受するのではなく、緩和しようとする態度を表明したり、より恩恵を受けるためのロビー活動をはじめとする様々な働きかけを行ったりしていたことである¹⁸。都市特有の社会問題を考慮しながら衰退に対処しようとする際に、大都市圏での負担の分有や州・連邦政府といった上位政府からの支援を求めたのであった。例えば、郊外化を招き都市の衰退の一因になったとされる高速道路の建設については、ボストン、ピッツバーグ、ミネアポリスなど多くの都市で市長が反対を表明し、ミルウォーキーでは低所得者向け住宅建設をその整備条件としたほか、住宅政策ではボストンにおけるリンケージ、福祉政策ではミルウォーキーにおけるニューホープなど、上位政府に先だった政策革新が見られていた。また、ピッツバーグにおいて、官民連携によりビジネスエリートが商業地区を大都市圏の成長エンジンと位置付けて集中的な開発政策を推進したことや、ミネアポリスでメトロポリタン評議会による歳入分与がなされたこと、クリーブランドで公共交通の広域の管理機関への移管や公園を州政府への貸与が見られ、スタジアムの建設に郡単位での悪行税を課したことは、中心都市の衰退に対処するために過度な都市間競争を緩和しようとする動きの一例であると考えられるのである¹⁹。

(3) 総括

人口の減少や経済の衰退を経験しているアメリカの中西部・北東部の都市政府では、全体として商業地区における再開発を重視し、近隣地区の再生は後列に置かれてきた。一方で、市長などの政治家が政治制度の差異による影響を受けつつ、時として制度による制約を乗り越え、制度自体に働きかけながら、必ずしも開発一辺倒ではない政策を追求してきた。執政制度が集権的、選挙制度が分権的に収斂していく中で、2つのマクロ・トレンドの影響も受けつつ、都市政府内で政策的対応の議論と選択がなされていたのである。近年、各都市で見られる若年層の都心回帰による商業地区の人口増加は21世紀における政策的対応の帰結ではない。むしろ、それは本稿の事例研究で見たように、戦後、都市の縮小に直面する中で、人口減少に対して楽観的な見通しを示しながら、商業地区において開発政策を実施してきたという、過去の政策的対応の延長線上にあると考える。過去の試行錯誤の成果であるとともに、近隣地区の人口が減少し都心全体では人種や階級による対

¹⁸ ロビー活動の代表的な例は連邦補助金の獲得であり、本稿で見たように、クリーブランドのヴォイノヴィッチやミルウォーキーのメイヤーがその成功例であった。一方、ピッツバーグのフラハティのように、連邦補助金は急に無くなり、その後の財政負担を都市が背負う可能性から依存を強めることを危惧し、職員の削減による財政の効率化をはかる例も見られたのである。

¹⁹ 都市政府と郡政府がしばしば対立していたセントルイスでも、最終的にはレファレンダムで否決されたものの、売上税の増税を共同で模索していたのである。

3. 政治学への貢献と今後の研究課題

立が深刻化する要因を生み出していることには留意する必要がある。都市の縮小に対して、人口増加や経済成長のための選択的な投資による開発政策を追求することで格差や分断が広がり、それがかえって都市全体の人口の減少や経済の衰退につながっている可能性も考えられるのである。

3. 政治学への貢献と今後の研究課題

本研究は学際的な縮小都市研究で「研究が乏しい」とされている都市政府の政策的対応について、「人口が減少し、産業が衰退している都市における政策的対応はどのようなものであるか」、「政策的対応は何によって規定されているのか、都市ごと時代ごとの差異を生み出す要因は何であるのか」という問いに対する一定の考察を行ったものである²⁰。また、日本のアメリカ政治研究において、連邦政治に比べて「はるかに少ない」とされる都市政治を対象とした研究の1つである²¹。

その研究成果を都市の政策的対応に関する支配的な学説と照らし合わせた場合、人口減少期・経済衰退期に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において、ピーターソンの「都市の限界論」は一定の妥当性を有していると考える²²。ただし、事例分析で明らかにしたように、都市政府は経済成長を単一的・合理的な利益とし、単純に開発政策を追求してきた（追求できた）わけではない。前述のように、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は、経済決定論的な見方を否定し、政策的対応への政治的な支持が不可欠であるという点で「都市の限界論」を都市政治の複雑性の観点から修正するものである²³。市長制の執政制度を採用し、定数1の全市一区制で草の根の市民や地域団体に支援される市長が当選した場合には、「都市の限界論」に反する進歩主義的な政策が志向される可能性があり、また、市議会が選挙区制の選挙制度を採用している場合に、自らの選挙区の利益が損なわれると感じた市議会議員の反発を招く場合には、「都市の限界論」にもとづく合意的な選択が水泡に帰する可能性があるのである。

「都市の限界論」が必ずしも妥当しないことを示す研究は他にも存在するものの、具体的な比較事例研究による政策的対応の「記述的推論」により、アクターと制度の相互作用として、政治家のリーダーシップや政治・行政制度の集権性・分権性に着目した点が本研究の特

²⁰ 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。

²¹ 平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（勁草書房、2001年）iv頁。とりわけ、現在のアメリカ政治に関する研究が弱く、公共政策や比較政治の研究が手薄で、政治制度を直接対象とした研究が意外に少ないとする従来の指摘にも応えるものである。阿部斉・五十嵐武志編『アメリカ研究案内』（東京大学出版会、1998年）108-123頁。

²² 都市政府が開発政策を捨て去ることは政治的にほとんど不可能であり、州・連邦政府が都市政策から撤退していくのにあわせて都市政府が住民や企業を呼び込み、ニーズに応える必要性から市長の権限を強化する傾向にあったことを主張する著作として Richard Schragger, *City Power: Urban Governance in a Global Age* (Oxford University Press, 2016)。

²³ 政策の方向性の違いは政治の違いを反映していることを指摘したものとして Clarence N. Stone, "Summing Up: Urban Regimes, Development Policy, and Political Arrangements," Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987), pp.272-273。

徴である。また、人口の減少や産業の衰退により課税基盤の脆弱性が高まる中、再分配政策を回避して必然的に開発政策を追求するという「都市の限界論」の主張が最も当てはまりそうな (most likely) な「決定的な事例 (crucial case)」において、仮説が必ずしも妥当しないことを明らかにしたと考える²⁴。

とりわけ、地域団体に支持された市長や市議会議員により、クリーブランドのエクイティプランニングやボストンのリンケージ、ミネアポリスの近隣地区活性化プログラムなど、進歩主義的な政策が模索・実施されていたことは特筆すべきである。そこでは、限りある資源をどのように配分するのかについて、都市の内外で政治が展開され、その決定の結果として都市政府の政策的対応が生じていたのであり、「都市の限界論」では看過されている都市政治の重要性を明らかにしたものと考える。もっとも、進歩主義的な政策がクリーブランドやピッツバーグでは定着せず、徐々に開発主義的な政策に重点が置かれるようになり、ボストンやミネアポリスでは商業地区における経済成長が先立って現れ、その恩恵を商業地区以外にどう配分するかが論点となったことを鑑みれば、財源の問題を考慮せずに再分配的な政策的対応だけを追求することには大きなハードルが立ちはだかっていると言わざるをえない²⁵。

次に、アクターに着目した場合、政策企業家論やポピュリズム論に対する、各都市で異なる時期に異なる政策を志向する市長が誕生したことや同じ市長が任期中に選好を変化させたことを説明できない、との批判に関しては、執政制度・選挙制度による制約を受けながら再選を追求する市長が政策の方向性を変化させることを論証した。例えば、1960年代後半から1970年代初頭に地域団体の支持を得て就任したピッツバーグやボストンの市長が、当初の人種差別や住宅事業の改善など近隣地区の安定化を重視する姿勢から、徐々に商業地区の開発政策を追求するビジネス親和的な姿勢へと変化したのは、経済的な不況による財政状況の悪化に加えて、全市一区制で市全体の利益として経済成長を追求する市議会と対立したことが要因である。一方で、1980年代の政治・行政制度改革を経て市議会に選挙区制が導入されるようになると、ピッツバーグやボストンの市長は商業地区の開発政策だけを追求することが困難になったのであった。

さらに、制度に着目した研究の場合でも、政治制度が政策的対応に影響与えるという因果関係に対する評価が定まっておらず、定量的な研究では否定されているという問題を有して

²⁴ 決定的事例研究について Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Science," Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science*, vol.7 (Addison-Wesley, 1975). 内山融「事例分析という方法」『レヴァイアサン』第40号(木鐸社、2007年)102頁。久米郁男『原因を推論する』(有斐閣、2013年)204-211頁。

²⁵ 進歩主義的な連立は不安定であり、政府による強力なイデオロギー的コミットメントと有権者が有するイデオロギーの傾向に依存すると述べたものとして、Stone, *op.cit.*, pp.286-287. 進歩主義的な政策の形成に必要な諸条件を、①高い住民サービスの需要と組み合わせられた急速であるが不均一に分布した経済成長の環境、②成長主義的な開発政策の代替案を求めるのに十分な有権者からなるコミュニティ運動、③地域の再開発政策の立案にかか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に整理し、ミネアポリスに適用したものとして、Dennis R. Nickel, "The Progressive City?: Urban Redevelopment in Minneapolis," *Urban Affairs Review*, vol.30, no.3 (1995), p.357. ただし、クリーブランドはその条件をすべて満たしているとは言い難い。

3. 政治学への貢献と今後の研究課題

いた。本研究では、前述のとおり、ミルウォーキーやボストンで市長が恩顧主義的に権力基盤を強化したことや、ピッツバーグやセントルイスでは市議会など他の政治家の影響が及ばない政策実施主体を設立することで、制度的な制約を克服するために政治家がリーダーシップを発揮している実態を明らかにした²⁶。政治家は制度から影響を一方的に受けるだけでなく、制度に働きかけていたのである。加えて、都市を単一の閉鎖的な空間としてとらえるのではなく郡・州政府との関係性を踏まえ、セントルイスやミルウォーキーのように上位政府と敵対したことで政策的対応が抑制されたり、ピッツバーグやミネアポリスのように協力することで政策的対応を促進されたりすることを論証した。クリーブランドのランドバンクやボストンの住宅政策のように、都市政府は自らが志向する政策的対応を上位政府に働きかけてもいたのである。本研究では、市長や市議会議員をはじめとする政治家はもちろん、ビジネスエリートや地域団体などのアクターにより各都市で政治・行政制度改革が模索されていたことも含め、定量的な分析で看過されていた政策的対応をめぐるアクターと制度の動的なメカニズム（相互作用）を定性的な記述によって明らかにしたと考える²⁷。

なお、本研究は邦語によるアメリカ政治研究について、比較の視点による都市政治や公共政策に関する研究が少ないとの指摘にも対応するものである。とりわけ、都市政治研究としては、戦前の市政改革運動に比して少ない戦後の政治制度改革に関する研究の1つとして寄与する部分があると考ええる。

また、本稿の知見は都市政治の分析に限定されたものではない。その意味で、比較政治制度論における理論やアプローチを導入したものであり、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対しても、制度による制約を受けつつ、政治アクターによる選択が行われる過程を分析することで応えるものであると考える²⁸。

今後、研究をより発展させていくためには、日本やヨーロッパなどアメリカ以外の国を対象とした比較事例分析を進めることや、定量的な統計分析により事例を拡大し、因果関係も

²⁶ 反対に強市長制を採用しながら定数が大きい市議会では議長の権限が強く、計画関連部局が複数に分権化されているクリーブランドでは政治家がリーダーシップを発揮しにくい状況にあったと考えられる。

²⁷ この点については、都市レジームを唱えたストーンも政治制度やリーダーシップの重要性について認めており、本研究はそれを具体化したものとする。Clarence N. Stone, "Possible Directions for Future Inquiry," Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987), p.294.

²⁸ 都市政治が1960年代の地域権力構造論争以降、政治学の中心的な研究領域から徐々に離れていった原因が、都市政治の研究者が問いや発見を他の政府レベルなども含めた一般的な政治学の現象に結び付けられていなかったことや、社会科学の方法論に対する意識を欠いていたことにあると指摘したものとして、Jessica Trounstein, "All Politics is Local: The Reemergence of the Study of City Politics," *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.3 (2009), pp.611-612. このような批判に対し、本研究と同様にアクターと制度の双方に着目する立場で検討を行ったものとして、曾我謙吾「都市縮小をめぐる政治と行政—政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、2016年）。日本の首相政治の分析を通じ、制度とアクターの双方に着目する必要性に言及したものとして、待鳥聡史『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、2012年）181-186頁、内山融「小泉純一郎の時代—歴史と個性の政治学試論」飯尾潤他編『政治を生きる—歴史と現代の透視図』（中央公論新社、2012年）35-70頁、上川龍之進『小泉改革の政治学—小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』（東洋経済新報社、2010年）。

VIII 結論と含意

含めた精緻な理論の確立に努めることが必要であると考え²⁹。また、現在進行形の政策も含めた 2000 年代以降の事例を対象とすることで、発展途上にある縮小都市の研究に貢献することも重要である³⁰。さらに、都市政府の計画家など専門家が果たした役割について分析を進めることや、執政制度の集権化を近年の世界的な潮流である「大統領制化」の側面から考察することで、政治学全般の研究の中に位置づけることも可能であると考え³¹。

最後に、本研究は制度やアクターが都市ガバナンスの形成に及ぼす影響を明らかにし、その動態的なメカニズムの分析にもつながるものである。【表 I ①】で見た都市ガバナンスの分類によると、「都市の限界論」により都市政府はビジネスエリートと連携し、商業地区を中心とする開発政策を追求するとする本稿の仮説は Corporatist のガバナンスに最も近いと考えられる。反対に、都市が縮小する中で、ニーズが複雑化し、開発政策のみを追求することが難しくなり、近隣地区に対する再分配政策をはじめとする配慮が求められるとする対抗

²⁹ 例えば、アメリカの人口 2,500 人以上の都市に関する国勢調査データを活用し、市民や企業の退出（市外への移転）コストが高ければ、政治的な要因により地方政府が再分配政策に関する独自の裁量行使する余地が拡大することを定量的に論じた著作として Michael Crow, “Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare,” *American Journal of Political Science*, vol.54, no.4 (2010), pp.906-920.

³⁰ 「人口回復を期待的できないという現実を真正面から受け入れ、「では、どのように、都市規模を縮小させるのか」という学問研究は、そして政策はこれまでなかった」との主張が存在するなど、縮小都市に関する研究は新しい分野である点に留意する必要がある。矢作弘『「縮小都市」の時代』（角川書店、2009 年）32 頁。「縮小の過程に適用しようとする従前の試みは〔中略〕うまくはいかなかった。なぜなら伝統的な都市計画や開発の手法では、問題に取り組むことはできないからである」との指摘として、Philipp Oswalt eds., *Shrinking Cities* (Distributed Art Pub Incorporated, 2005), p.15. 近年では、縮小を受容する戦略として、より少ない建物や都市の利用を想定し、経済開発に代わって、既存住民に対する生活の質の向上を解く「賢い縮小 (Smart Shrinkage)」という論考も着目されつつある Bernt D. Ryan, *Design After Decline: How America Rebuilds Shrinking Cities* (University of Pennsylvania Press, 2012), pp.204-205; Justin B. Hollander, *An Ordinary City* (Palgrave Macmillan, 2017), pp.22,26; Robert A. Beauregard, “Strategic Thinking for Distressed Neighborhoods,” Dewar, Margaret and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013), pp.242-243; Deborah E. Popper and Frank J. Popper, “Small Can Be Beautiful: Coming to Terms with Decline,” *Planning*, vol.68, no.7 (2002), p.23; 諸富徹『人口減少時代の都市』（中央公論新社、2018 年）190-191 頁。

³¹ ミネアポリスやピッツバーグでは商業地区における開発政策に否定的な市長が就任している時期に計画部局が後の開発につながる計画を検討していたり、クリーブランドでは市長が開発政策に親和的にならざるを得ない状況下でも計画家が再分配政策の必要性を訴えたりしているなど、都市政府の職員が一定の自立性を有していた。縮小都市で計画家が果たす役割をデトロイトとヤングスタウンを事例に述べた著作として Hunter Morrison and Margaret Dewar, “Planning in America's Legacy Cities: Toward Better, Smaller Communities after Decline,” Alan Mallach eds., *Rebuilding American Legacy Cities* (The American Assembly, 2012). 計画家が専門性を活かしてファシリテーターとしての役割を果たすことが重要であるとの指摘として Hollander, *op.cit.*, p.16. このような専門家の専門知（アイデア・言説）がどのように政策的対応に影響を及ぼすかに関する研究の潮流について Vivien A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism* (Oxford University Press, 2002). 小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』（ミネルヴァ書房、2009 年）、河野勝「政策・政治システムと「専門知」」久米郁男編『専門知と政治』（早稲田大学出版会、2009 年）。

政治の「大統領制化」を、執政府におけるリーダーの権力資源と自律性の増大、選挙におけるリーダーのアピールの重視であると説明した代表的な研究として Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005). 日本でもドイツの連邦政府に着目し、審議会等を活用した政策立案ルートの複線化による議会・与党に対する自律性の強化や、首相府を拡充し対抗官僚制を整備することによる行政官僚制組織に対する権力リソースの強化に着目した研究が存在するが、本稿で着目したクリーブランドの OITF やピッツバーグの ACCD、多くの都市で見られた市長室の機能強化などにも応用可能と考える。原田久「政治の大統領制化の比較研究」日本比較政治学会編『リーダーシップの比較政治学』（早稲田大学出版部、2008 年）5-11 頁。

3. 政治学への貢献と今後の研究課題

仮説は Pluralist のガバナンスに近いといえる³²。そこからさらに踏み込んで、分権的な政治・行政制度を政治家が自らのリーダーシップによって克服しようとする際のガバナンスの形態が、Populist や Clientelist であるといえよう。【図Ⅷ①】に示すように、ガバナンスの形態は1つではなく、同一の市長による政権下においても制度的な影響を受けつつ変化していったと考えられるのである。今後は都市ガバナンス論の観点から理論を精緻化していく必要があると思われる。

【表Ⅰ①：都市ガバナンスの分類】※再掲

	Clientelist	Corporatist	Managerial	Pluralist	Populist
統治の関係性	選別的・ 個別的交渉	排他的交渉	官僚的 or 契約関係	仲介的・ 媒介的	包括的交渉
統治の論理	互惠関係	合意形成	権威主義的な 決定	紛争管理	支持動員
重要な決定者	政治家と 依頼人	政治家と エリート	政治家と 行政官	政治家と 団体利益	政治家と 地域活動家
政治的目標	物質的	目的志向	物質的	目的志向	象徴的

出典：[Digaetano and Lawless, 1999] [Digaetano and Strom, 2003]

【図Ⅷ①：事例研究都市の都市ガバナンスの変遷】

	1970	1980				1990		2000	
Cleveland		Perk <i>(Pluralist)</i>		Kucinich <i>(Populist)</i>	Voinovich <i>(Corporatist)</i>		White <i>(Corporatist-Pluralist)</i>		
St. Louis	Cervantes <i>(Pluralist)</i>	Poelker <i>(Pluralist)</i>	Conway <i>(Pluralist)</i>	Schoemehl <i>(Corporatist-Pluralist)</i>			Bosley <i>(Pluralist)</i>		
Boston	White <i>(Pluralist→Clientalist)</i>				Flynn <i>(Populist→Pluralist)</i>		Meinino <i>(Corporatist-Pluralist)</i>		
Pittsburgh		Fraherty <i>(Populist→Managerial)</i>		Caliguiri <i>(Corporatist)</i>		Masloff <i>(Corporatist)</i>	Murphy <i>(Pluralist)</i>		
Milwaukee	Maier <i>(Corporatist-Clientelist)</i>					Norquist <i>(Managerial)</i>			
Minneapolis	Stenvig <i>(Populist)</i>	Hofsted <i>(Corporatist)</i>	Stenvig <i>(Populist)</i>	Hofsted <i>(Corporatist)</i>	Fraser <i>(Corporatist-Pluralist)</i>			Belton <i>(Pluralist)</i>	

出典：筆者作成

³² 都市政府対近隣地区、成長連合対反成長連合などの2分法的な対立が明確になり、ビジネスコミュニティが白人中所得者層だけでなく、黒人や地域団体、労働組合などと新しい連合を構築することを強いられるなど、1990年代は1960年代よりもはるかに大きな範囲の連合を結成することが必要になったことを超多元主義(hyperpluralistic)と表現したものとして John C. Thomas and H. V. Savith, "Introduction: Big City Politics, Then and Now," H. V. Savitch and John C. Thomas eds., *Big City Politics in Transition* (SAGE Publications, 1991).

4. おわりに

日本では、「消滅可能性都市」が衝撃を持って受け止められて以降、中央政府が「地方創生」を唱え、各地方政府は子育て施策の充実など、こぞって人口流入をはかる施策を打ち出している³³。千葉県流山市や兵庫県明石市のように子育て世代の流入に成功したとされる事例が生じている一方、大多数の市町村は残念ながら着実に人口減少を経験している。

これは当然の帰結である。国立社会保障・人口問題研究所によれば、日本の人口は2040年の1億1,092万人を経て、2053年には1億人を下回ることが予想されている³⁴。原因は少子超高齢化である。日本では非婚化・晩婚化の影響により、1974年以降、合計特殊出生率が人口置換水準である2.07を下回り続ける反面、平均寿命が伸長することでそれをカバーするという「人口ボーナス」を経験してきた。今後、待ち受けているのは、出生率の改善によっても高齢者の死亡による人口の減少をすぐにはカバーできない「人口オーナス」である。

そのように考えれば、全体のパイが確実に減少する中、地方創生によって地方政府が人口を奪い合う疑似ゼロサムゲームに明け暮れるのは、全体最適の観点からすると望ましいか疑問である。人口増減は自然増減と社会増減に分割できるが、少子超高齢化で出生数と死亡数の差である自然増減の減少幅がこれまで以上に大きくなる中、転入数と転出数の差である社会増減の増加幅でそれをカバーしようとするという政策的対応が果たして現実的に可能であるのか。もちろん、地方政府どうしの競争が政策革新につながり人口減少をカバーする労働生産性の向上につながる側面がないとは言えないであろう。しかしながら、それが、人口の減少、とりわけ労働人口の減少をカバーするためには、極めて高いハードルを越えなければならないのである。むしろ、財政状況の悪化に伴い職員の削減や公共施設の閉鎖・集約の削減といった圧力に晒された地方政府が投資エリアを限定する「アーバン・トリアージ」を選択せざるを得ない状況に追い込まれると考えるほうが自然であろう。

もちろん、上記のような見解に対しては、移民の受け入れによる対応や、そもそもの人口減少に対する楽観論が存在することも事実である³⁵。前者については、欧米諸国の排外主義的な運動につながっていることからすれば日本において簡単に受け入れられるとは言い難い。また、後者についても、ローマ時代から人口は国家や都市の活力とされてきた歴史をふまえば、人々の思考様式の転換、とりわけ人口の減少を政策の失敗とみなされることを恐れる政治家の意識の変化が短期的に進むとは考え難い。

本研究で筆者が論じてきた比較政治制度論によるアメリカの都市の事例分析の背景には上

³³ 増田寛也編『消滅可能性都市』（中央公論新社、2014年）。

³⁴ 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（2017年推計）』における出生中位・死亡中位推計。

³⁵ 人口減少を肯定的にとらえる著作としては、藤正巖・古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』（文春新書、2000年）、原田泰『人口減少の経済学』（PHP研究所、2001年）、広井良典『人口減少社会という希望』（朝日新聞出版、2013年）などが存在する。人口減少に関する論争を扱ったものとして、森岡仁「論争・人口減少と日本経済」大淵寛・森岡仁編著『人口減少社会の日本経済』（原書房、2006年）。特に、少子化に関するものとして、阿藤誠『現代人口学』（日本評論社、2000年）200-213頁。大淵寛『少子化時代の日本経済』（日本放送出版協会、1997年）216-218頁。山田昌弘『少子化社会日本』（岩波新書、2007年）30-42頁。

4. おわりに

記のような問題意識が存在している。もちろん、連邦制を採用するアメリカと日本では制度や文化に大きく異なる点があることは事実である³⁶。それでも、政策の相互参照が日常的に行われ、政策波及が見られる日本の都市政府が、自律性が高く政策革新が起こりやすいアメリカの都市政府の事例から学ぶことも多く存在すると考える³⁷。また、戦後、新憲法下で執政制度についてアメリカをモデルとした二代表制を採用し、その後ほとんど改革がなされていない日本の都市政治に関する制度が、経済が衰退し人口が減少する中でどうなるかを考える際の参考にもなるとされる³⁸。地方交付税制度など中央政府からの財政的な支援が担保されている日本の地方政府でも、政治的には人口増加を前提とする開発政策を追求することが予想される³⁹。その際、すでになんかの強市長制ともいえる執政制度を採用している中で、どれほど公式・非公式に市長に権限を集権化させるかは別としても、本研究の結論からは、都市の縮小に対応しようとする都市政府は政策の立案・実施に際して、多大な政治的困難に直面する、という一見悲観的な状態が示唆されることになる。都市政府とりわけ再選を利益とする政治家は、実際の人口動態に関わらず、短期的な人口増加を前提とする開発政策を志向する一方、ジェントリフィケーションにより人口増加に転じている都市においても、過去の都市政府の政策的対応からの連続性に着目して都市の内部に目を転じれば、その効果は商業地区に限定されて近隣地区にまで及んでおらず、格差・分断が拡大していくといった大きな課題が存在している。そのような中では、地域団体をはじめとするコミュニティの参画をどのように進めるかも重要となり、草の根の支援を受けたポピュリズム的な市長が誕生すれば、成長を追い求める政策的対応も隘路に陥る可能性を秘めていることも明らかとなった⁴⁰。

上記のように考えれば、都市再生特別措置法により、日本で近年進められている都市再生整備計画や立地適正化計画の策定による都市の中心部への機能集約をはかる中央政府主導による取り組みも、補助金などのインセンティブをもってしても一筋縄ではいかないことが予想さ

³⁶ 例えば、日本では、都市政府の政策的対応について、公共サービスという便益面での差異は生じて、画一的な地方税制度により負担面での差異が生じることは少ないとされる。曾我健吾『日本の地方政府』（中央公論新社、2019年）117頁。

³⁷ 日本は「アメリカをモデルに都市や地域をつくってきた面が大きいこともあり、その結果、残念ながらアメリカ同様に町が完全に自動車中心となり、また中心部が空洞化している場合が多い」と述べた著作として、広井良典『人口減少のデザイン』（東洋経済新報社、2019年）。

³⁸ 執政制度について、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治〔第3版〕』（北樹出版、2014年）83頁。執政制度とは対照的に選挙制度は、基本的に戦前の制度が踏襲されている。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）5-7頁。縮小都市における議論とは別に、中央政府の政治制度と異なる日本の地方政府の政治制度、とりわけ選挙制度改革について考察したものとして、辻陽『日本の地方議会』（中央公論新社、2019年）204-219頁。谷聖美「政党システム中心の選挙制度改革論と地方政治」『岡山大学法学雑誌』第67巻、第2号（2017年）

³⁹ ただし、日本の大都市圏は国際比較の観点からは面積が小さく、都市内部における密集が進みすぎているために住宅コストが高く、都市政府としての裁量が乏しいために人を集めるような政策的対応を打ち出しにくいといった特徴を有している、との指摘には留意する必要がある。砂原庸介「大都市を比較する：日本の都市は「大きい」か？」『レヴァイアサン』第63号（木鐸社、2018年）105頁。

⁴⁰ 1990年代以降、既存の仕組みの非効率性を指摘してその改善を訴える改革派首長と、既得権の存在を指摘してその打破による再分配を訴えるポピュリズム首長という2種類の首長が誕生したとされている。曾我、前掲書、42頁。都市再生やコンパクトシティといった21世紀の日本政府の都市政策論には「コミュニティ」に関する言及がほとんどない、との批判を展開したものとして、五十嵐敬喜『土地は誰のものか』（岩波書店、2022年）210頁。

VIII 結論と含意

れる。開発政策のみを過度に進めれば、富裕層と貧困層、高齢層と若年層などの間で格差や分断が進展することも危惧される⁴¹。また、財政支出が多い割に一人当たりの地方公務員が少ない日本において、財政危機に対する人員削減にも限界があろう⁴²。行財政改革により市民サービスが低下すれば、中間所得者層の流出につながる可能性もある。さらに、政令指定都市の場合は、全市一区制により選ばれる市長と選挙区制によって選ばれる市議会議員、発展する都心部と衰退するその周辺部など、全体利益と個別利益が対立することも予想され、都市の縮小への政策的対応における意見の相違が拡大することも予想される。極めて強い権限を有する市長と定数が大きい市議会議員のバランスをどうはかるかが課題である⁴³。また、道路や水道、病院や博物館といった生活・社会インフラを納税者ではない他都市の住民にも実質的に供給しているという大都市特有の問題について、既存の制度的枠組みの中で、周辺都市や上位政府に負担を求めることが難しくなる可能性も考えられる⁴⁴。都市政府をめぐる政治・行政制度についても都構想や特別自治市といった議論がなされているものの、広域的な協力関係を構築しつつ、集権的な都市運営を行うほうが都市の衰退にうまく対応できる可能性が大きいと言えるのではないだろうか⁴⁵。

民主的な政治過程には時間がかかり、経済成長との関係では「成長の果実の再配分による平等の実現など、民主主義にとっては経済成長が必要であるとしても、その逆は必ずしもあ

⁴¹ 脱工業化が進む日本の都市において、専門職（プロフェッショナル）階層とサービス労働階層の分極化に加え、社会の主流から排除されるアンダークラス階層との分断現象が生じていることを指摘したものとして、園部雅久「変貌する市民」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介『岩波講座 都市の再生を考える―第2巻 都市のガバナンス』（岩波書店、2005年）41-65頁。

⁴² 政令指定都市の制度が新規事業を実施しなくても財政赤字に陥りやすいものになっていることを指摘したものとして、北村亘『政令指定都市』（中央公論新社、2013年）247-253頁。また、人口1,000人あたりの地方公務員数について、日本・イギリス・フランス・アメリカ・ドイツの国際比較を行い日本が最も少ないことをデータで示した調査として、内閣府社会経済研究所「公務員数の国際比較に関する調査報告書」（2005年）、内閣官房人事局「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較」（2014年）。

⁴³ 都道府県レベルの分析において、アジェンダ設定を行う首長の権限が極めて強いことが、地方自治を不安定化させる要因になることを論証した著作として、砂原、前掲書、201-202頁。知事・市長が一元的に公共性を引き受けるのではなく、地方議会での多面的な政党間競争により公共性が担保される政党政治の創出が重要であるとしつつ、地方議会における比例代表制の導入や議会がリーダーを指名する間接民主主義的な制度を提案したものとして、砂原庸介『大阪一大都市は国家を超えるか』（中央公論新社、2012年）。

⁴⁴ 古くから存在する政令指定都市では、もともと公共施設が多く、高齢化率や生活保護率が高いという特徴を有しており、今後、老朽化した公共施設の維持・補修、高齢人口の急激な増加や産業の衰退による貧困者の増加に対応しなければならないことが予想される。政令指定都市では、この点を踏まえ、特別区設置制度（いわゆる都構想）や特別自治市制度といった大都市制度に関する議論がなされている。指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト〔最終報告〕」（2021年）。

⁴⁵ 大都市では都市間競争よりも都市圏内部における協力関係が重要であるとの指摘として Keith Dowding and Richard Feiock, "Intelocal Competition and Cooperation," Karen Mossberger, Susan E Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012), pp.29-51. 税の再配分や公共交通の整備など限られた資源を再配分する都市圏全体にかかる政策の必要性について、矢作弘『都市危機のアメリカ』（岩波書店、2020年）190頁。日本では大都市圏内の都市政府どうしの調整メカニズムが乏しいという指摘として Rudiger Ahrend and Abel Schumann, "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview," *OECD Regional Development Working Papers* (OECD Publishing, 2014).

4. おわりに

てはなまらないかもしれない」といった指摘が存在する⁴⁶。また、「経済成長がそれほど望めなくなった時代には、財源の制約が強まるために、増税、負担増、給付抑制といった有権者に好まれない政策決定が必要となる。そのためには民意に忠実なのではなく、むしろ民意とは離れて政策決定を行うことも、ときには求められる」とする主張は正しいであろう⁴⁷。新型コロナウイルス感染症対策で、知事や市長のリーダーシップが注目される中、都市の縮小に対しても同様の考え方が主張されることが予想される⁴⁸。少子超高齢化で有権者に占める高齢者の割合が高まる中、財政赤字に対する社会保障制度の改革も急務である⁴⁹。財政危機に直面した都市政府が取り得る政策の幅は制限され、外部資本を誘致し中心部を再開発する政策が有力な選択肢となる可能性が高いものの、格差や分断をどのように緩和するかが重要となる。そこでは、都市の縮小という現実を直視し、経済成長や人口増加を前提とする「観念」を改めることが必要であろう⁵⁰。都市が縮小する局面において求められるのは、人口の量だけではなく質に着目しながら、統治の効率性（合理性）と民意の代表性（正統性）を満たす微小な均衡点を探る試みではないだろうか。本稿で見たアメリカ中西部・北東部の都市では、執政制度について市長の権限を強化する集権化の動きが見られた一方、選挙制度については個別のエリアに配慮する選挙区制が維持・導入されるなど分権性が保たれていた。トグヴィルが「地域自治の諸制度が存在するだけでなく、これを支えこれに生命を吹き込む地域自治の精神がある」と評したアメリカで、都市政府の政策的対応に対する合理性と正統性の双方を担保する試みが示唆するものは多いと考える⁵¹。

⁴⁶ 宇野重規『民主主義とは何か』（講談社、2020年）26-27頁。

⁴⁷ 待鳥聡史『代議制民主主義』（中央公論新社、2015年）71頁。行政職員や有識者が有する専門性（政策知識）もとづく「政策の存在理由」が民意と融合することで、政策廃止が実施されることを論証したものとして、柳至『不利益分配の政治学—地方自治体における政策廃止』（有斐閣、2018年）。人口減少・経済縮小が喚起する事象を類型化し、その合意形成は、多くの場合、パワーの不均衡とバイアスの強いゲームルールを前提にして、巧妙に展開される極めて政治的な営みとなると論述したものとして、嶋田暁文「人口減少・経済縮小時代の合意形成」金井利之編『縮減社会の合意形成』（第一法規、2019年）。

⁴⁸ 新型コロナウイルス対策については、竹中治堅『コロナ危機の政治』（中央公論新社、2020年）。

⁴⁹ 高齢者人口の増加と若年者の投票率の低下の相乗効果によって高齢者の政治的な影響力が高まり、高齢者向けの再分配政策が優遇されやすくなるといった民主主義の問題を扱った著作として、八代尚宏『シルバー民主主義』（中央公論新社、2016年）。

⁵⁰ 佐伯啓思『大転換』（中央公論新社、2016年）332頁。例えば、都市の縮小と衰退を同義とせず、人口は減少しても周辺地域よりも高い所得水準を有する「繁栄する縮小都市」が存在するという指摘として Maxwell Hartt, “The Prevalence of Prosperous Shrinking Cities,” *Annals of the American Association of Geographers*, vol.109, no.5 (2019), pp.1651-1670. 自治体で作成された人口ビジョンや戦略は「必ずしも都市の縮小を真正面から受け入れたものになっていない」との批判として、中川雅之・齊藤誠「都市の縮小と広域行政の必要性」齊藤誠編『都市の老い—人口の高齢化と住宅の老朽化の交錯』（勁草書房、2018年）295-296頁。

⁵¹ トグヴィル著／松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』第一巻〈上〉（岩波文庫、2005年）107頁。

参考文献

行政文書等

- A. Nelessen Associates, Milwaukee Downtown Plan: Executive Summary (1999).
- Allegheny Conference, *Annual Report*.
- Boston Redevelopment Authority, *Downtown Projects: Opportunities for Boston* (1984).
- Boston Redevelopment Authority, *Downtown Projects: Status Report* (1984).
- Boston Redevelopment Authority, *Midtown Cultural District Plan* (1986).
- Boston Redevelopment Authority, *Building Boston's Economic Future: An Agenda for Economic Development* (1991).
- Byrum, Oliver E., *Old Problems in New Times: Urban Strategies for the 1990s* (University of Minnesota, 1991).
- City of Boston, *A Plan to Manage Growth* (1997).
- City of Cleveland. "Announcing the Operations Improvement Task Force," *Press Release from Office of the Mayor* (December 11, 1979).
- City of Cleveland. "Proposal for an Expanded Physical Development Capacity for the City of Cleveland," *City Record* (1985).
- City of Milwaukee. *Toward A Comprehensive Plan: A Preservation Policy for Milwaukee* (1977).
- City of Milwaukee. *Relative Residential Status in Milwaukee 1975 and 1980* (1983).
- City of Milwaukee. *Toward Preservation Partnerships* (1987).
- City of Minneapolis Planning Department, *Metro Center '85* (1970).
- City of Minneapolis Planning Department, *Minneapolis, Mississippi* (1972).
- City of Minneapolis Planning Department, *State of the City 2000* (2001).
- City of Pittsburgh. *Municipal Record: Proceedings of the Council of the City of Pittsburgh*.
- City of Pittsburgh. *The 1972 Six Year Development Program of the City of Pittsburgh* (1971).
- City of Pittsburgh. *1977-1982 Proposed Program* (1976).
- City of Pittsburgh. *1978-1983 Six Year Development Program*, (1977).
- City of Pittsburgh. *Strategy 21: Pittsburgh/Allegheny Economic Strategy to Begin the 21st Century: A Proposal to the Commonwealth of Pennsylvania* (1985).
- City of Pittsburgh, *Murphy Outlines 'Plan C'* (2000).
- Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Policy Planning Report* (1975).
- Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan* (1988).
- Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan* (1991).
- Cleveland City Planning Commission. *Cleveland Civic Vision and Beyond* (1998).
- Drew, William R. "Milwaukee: Planning for Fiscal Balance," Anthony James Catanese and W. Paul Farmer eds., *Personality, Politics, and Planning: How City Planners Work* (Sage Publications, 1978).
- Maier, Henty W, "Conflict in Metropolitan Area," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.416 (1974), pp.148-157.
- Maier, Henty W. *Challenge to the Cities: An Approach to a Theory of Urban Leadership* (Random House, 1966).
- Maier, Henty W. "A Mayor Looks at Urban Renewal," *Challenge*, vol.14, no.4 (1966).
- Norquist, John O. *The Wealth of Cities: Revitalizing the Center of American Life* (Basic Books, 1999).

Norquist, John O. and Stephen D. Holt. "A New Offer to Wisconsin's Poor," *Marquette Law Review*, vol.77, no.3 (1994).

Operations Improvement Task Force, *Operations Improvement Task Force Final Report* (1980).

Penn's Southwest Association, *Dynamic Pittsburgh: It's A Vital, Vibrant, Historic, Sporting, Bright, Breakthrough, Resourceful Place to Live and Work* (Penn's Southwest Association, 1981).

Pittsburgh Department of City Planning, *Six Year Development Program, 1990-1995*.

Pittsburgh Department of City Planning, *The Pittsburgh Downtown Plan* (1998).

Pratter, S. Jerome. "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).

St. Louis City Planning Commission, *St. Louis Development Program* (1973).

St. Louis Community Development Commission, *Interim Comprehensive Plan: Draft III* (1975).

Subcommittee on Financial Institutions, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives. *The Role Commercial Banks in the Finances of the City of Cleveland* (U.S. Government Printing Office, 1979), p.240.

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).

Team Four Inc., *Citywide Implementation Strategies: The Draft Comprehensive Plan* (1975).

The Cleveland Tomorrow Committee, *Cleveland Tomorrow* (1981).

回顧録・インタビュー

Archives Service Center, University of Pittsburgh, *State and Local Government Oral History Collection*.

Cervantes, Alfonso J. *Memoirs of a Business Mayor*," Business Week (December 8,1973).

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

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

Cutler, Richard W. *Greater Milwaukee's Growing Pains, 1950-2000: An Insider's View* (Milwaukee Country Historical Society, 2001).

Dreier, Peter, and Bruce Ehrlich. "Downtown Development and Urban Reform: The Politics of Boston's Linkage Policy," *Urban Affairs Review*, vol.26, no.3 (1991).

Dreier, Peter, and W. Dennis Keating. "The Limits of Localism: Progressive Housing Policies in Boston, 1984-1989," *The Urban Affairs Quarterly*, vol.26 (1990).

Dreier, Peter. "Economic Growth and Economic Justice in Boston: Populist Housing and Jobs Policies," Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press,1989).

Dreier, Peter. "Ray Flynn's Legacy: American Cities and The Progressive Agenda," *National Civic Review* (1993).

Dreier, Peter. "Urban Politics and Progressive Housing Policy: Ray Flynn and Boston Neighborhood Agenda," W. Keating Dennis, Norman Krumholz, Philip Star, *Revitalizing Urban Neighborhoods* (University Press of Kansas, 1996).

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

- Jaquay, Robert. "Civic Vision: Participatory City Planning in Cleveland in the 1980s," *Harvard Kennedy School Case Studies*, No.C 16-91-1060.0 (Harvard Kennedy School Case Program, 1991).
- Krumholz, Norman, and Pierre Clavel, "Interview with Peter Dreier," Norman Krumholz and Pierre Clavel, *Reinventing Cities: Equity Planners Tell Their Stories* (Temple University Press, 1994).
- Krumholz, Norman and John Forester. *Making Equity Planning Work: Leadership in Public Sector* (Temple University Press, 1990).
- Krumholz, Norman. "A Retrospective View of Equity Planning," *Journal of the American Planning Association*, vol.48, no.2 (1982).
- Krumholz, Norman. "Cleveland: Problems of Decline Cities," Anthony J. Catanese and W. Paul Farmer eds., *Personality, Politics, and Planning: How City Planners Work* (Sage Publications, 1978).
- Krumholz, Norman. "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).
- Krumholz, Norman. "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).
- Kucinich, Dennis. *A Prayer for America*, (Thunder's Mouth Press, 2003).
- Maier, Henry W. *The Mayor Who Made Milwaukee Famous* (Madison Books, 1993).
- Menino, Thomas M. *Mayor for a New America* (Houghton Mifflin Harcourt, 2014).
- Metzger, John T., "Reinventing Housing in Pittsburgh Housing," *Shelterforce* (March 1, 1996).
<https://shelterforce.org/1996/03/01/reinventing-housing-in-pittsburgh/> (accessed August 20,2020).
- Morrison, Hunter. "Thirty-Five Years Later," George V. Voinovich, *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017).
- Voinovich, George V. *Empowering the Public-Private Partnership* (Ohio University Press, 2017).

新聞・雑誌

Boston Globe.
Cleveland Plain Dealer.
Christian Science Monitor.
Forbes.
Fortune.
Milwaukee Journal.
Milwaukee Journal Sentinel.
Milwaukee Sentinel.
Minneapolis Star.
Minneapolis Star-Tribune.
Minneapolis Tribune.
New York Times.
Pittsburgh Business Times.
Pittsburgh Post-Gazette.
Pittsburgh Press.
Planning.
Point of View.

Public Defender.
St. Louis Business Journal.
St. Louis Globe-Democrat.
St. Louis Post-Dispatch.
The Atlantic.

論文・図書

- Adhya, Anirban. *Shrinking Cities and First Suburbs* (Palgrave Macmillan, 2017).
- Ahlbrandt, Roger S., "Public-Private Partnerships for Neighborhood Renewal," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.488 (1986).
- Ahrend, Rudiger and Abel Schumann. "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview," *OECD Regional Development Working Papers* (OECD Publishing, 2014).
- Ardrey, Sandra C. "Cleveland and the Politics of Resurgence: The Search for Effective Political Control," Georgia A. Persons, *Dilemmas of Black Politics* (Harper-Collins, 1993).
- Austin, James E. "Business Leadership Lessons from the Cleveland Turnaround," *California Management Review*, vol.41. no.1 (1998).
- Bartimole, Roldo. "Who Governs: The Corporate Hand," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995).
- Beauregard, Robert A. "Strategic Thinking for Distressed Neighborhoods," Dewar, Margaret and June M. Thomas eds., *The Voice of Decline: The Postwar Fate of US Cities* (Blackwell Publishers, 1993).
- Beauregard, Robert A. "Strategic Thinking for Distressed Neighborhoods," Dewar, Margaret and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013).
- Beauregard, Robert A. "Shrinking Cities in the United States in Historical Perspective," Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann, and Cristina Martinez-Fernandez, *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2015).
- Bernard, Richard M. eds. *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990).
- Bernard, Richard M. "The Death and Life of a Midwestern Metropolis," Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990).
- Bernt, Matthias. "Partnerships for Demolition," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, no.3 (2009).
- Berry, Brian J. L., Susan W. Sanderson, Shelby Stewman, and Joel Tarr. "The Nation's Most Livable City: Pittsburgh's Transformation," Gary Gappert, *The Future of Winter Cities* (Sage Publications, 1987).
- Breckenfeld, Gurney. "How Cities Can Cope with Shrinkage," 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).
- Campbell, Thomas F. "The Struggle for Stability," Richard M. Bernard eds., *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990).
- Caraley, Demetrios. *City Governments and Urban Problems* (Prentice-Hall, 1977).
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas," *Electoral Studies*, vol.14, no.4 (1995).

- Carter, Donald K. Pittsburgh Case Study," Donald K. Cater eds., *Remaking Post-Industrial Cities: Lessons from North America and Europe* (Taylor & Francis, 2016).
- Clark, Terry N. and Lorna C. Ferguson. *City Money: Political Process, Fiscal Strain, and Retrenchment* (Columbia University Press, 1983).
- Clavel, Pierre and Nancy Kleniewski. "Space for Progressive Local Policy," John Logan and Todd Swanstrom eds. *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990).
- Clavel, Pierre. *Activists in City Hall: The Progressive Response to the Reagan Era in Boston and Chicago* (Cornell University Press, 2010).
- Clavel, Pierre. *The Progressive City: Planning and Participation, 1969-1984* (Rutgers University Press, 1986).
- Clay, Phillip L. "Boston: The Incomplete Transformation," H.V. Savitch and John Clayton Thomas, *Big City Politics in Transition* (Sage Publications, 1991).
- Clingermayer, James C. and Richard C. Feiock. *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance* (State University of New York Press, 2001).
- Cooper-McCann, Patrick D. "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).
- Craw, Michael. "Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare," *American Journal of Political Science*, vol.54, no.4 (2010).
- Crowley, Gregory J. *The Politics of Place: Contentious Urban Redevelopment in Pittsburgh* (University of Pittsburgh Press, 2005).
- Davies, Jonathan S. "Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK," *Journal of Urban Affairs*, vol.25, no.3 (2003).
- Davies, Jonathan S., and Jessica Trounstone. "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).
- DeFilippis, James eds. *Urban Policy in the Time of Obama* (University of Minneapolis Press, 2016).
- Dewar, Margaret and June M. Thomas eds. *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013).
- Dewar, Margaret. "What Helps or Hinders Nonprofit Developer in Reusing Vacant, Abandoned, and Contaminated Property?," Margaret Dewar and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2013).
- Dieterich-Ward, Allen. *Beyond Rust: Metropolitan Pittsburgh and the Fate of Industrial America* (University of Pennsylvania Press, 2016).
- DiGaetano, Alan. "Urban Political Regime Formation: A Study in Contrast," *Journal of Urban Affairs*, vol.11, no.3 (1989).
- DiGaetano, Alan, "Urban Governance Alignments and Realignments in Comparative Perspective: Development Politics in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1980-1996," *Urban Affairs Review*, vol.32, no.6 (1997).
- DiGaetano, Alan. "Community Political Mobilization and Urban Governance in Comparative Perspective," *Research in Politics and Society*, vol.7 (1999).
- DiGaetano, Alan, and John S. Klemanski. *Power and City Governance: Comparative Perspective on Urban Development* (University of Minnesota Press, 1999).

- DiGaetano, Alan and Paul Lawless. "Urban Governing and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agenda in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997," *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.4 (1999).
- Dowding, Keith and Richard Feiock. "Intealocal Competition and Cooperation," Karen Mossberger, Susan E Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).
- Dreier, Peter, John Mollenkoph and Todd Swanstrom. *Place Matters: Metropolitcs for the Twenty-First Century* (University Press of Kansas, 2014).
- Dustmann, Christian, Barry Eichengreen, Sebastian Otten, André Sapir, Guido Tabellini and Gylfi Zoega. *Europe's Trust Deficit: Causes and Remedies* (Centre for Economic policy Research, 2017).
- Elkin, Stephen L. "State and Market in City Politics: Or, The "Real" Dallas," Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987).
- Erie, Steven P. *Rainbow's End* (University of California Press, 1990).
- Fagotto, Elena 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).
- Fainstein, Susan S. 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).
- Ferman, Barbara. *Governing the Ungovernable City: Political Skill, Leadership, and the Modern Mayor* (Temple University Press, 1985).
- Ferman, Barbara. *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh* (University Press of Kansas, 1996).
- Formisano, Ronald P. "Conlusion," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns, *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984).
- Frederickson, H. George. *The Adapted City: Institutional Dynamics and Structural Change* (Routege, 2001).
- Frieden, Bernard J., and Lynne B. Sagalyn. *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities* (The MIT Press, 1991).
- Ganning Joanna P., and J. Rosie Tighe. "Assessing the Feasibility of Side Yard Programs as a Solution to Land Vacancy in U.S. Shrinking Cities," *Urban Affairs Review*, vol.51, no.5 (2015).
- Gelfand, Mark I. "Boston: Back to The Politics of The Future," Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990).
- Glaeser, Edward L. and Andrei Shleifer, "The Curley Effect: The Economics of Shaping the Electorate," *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 21, no. 1 (2005).
- Glaeser, Edward L., *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier* (The Penguin Press, 2011).
- Glassberg, Andrew D. "St. Louis: Racial Transition and Economic Development," H. V. Savitch and John Clayton Thomas eds., *Big City Politics* (Sage Publications, 1991).
- Goetz, Edward G. 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).
- Goetz, Edward G. and Mara S. Sidney. "Revenge of the Property Owners: Community Development and the Politics of Property," *Journal of Urban Affairs*, vol.16, no.4 (1994).
- Goetz, Edward G. "The Politics of Poverty Deconcentration and Housing Demolition," *Journal of Urban*

Affairs, vol.22, no.2 (2000).

Goodman, Michael D. and Daniel J. Monti. "Corporately Sponsored Redevelopment Campaigns and the Social Stability of Urban Neighborhoods: St. Louis Revisited," *Journal of Urban Affairs*, vol.21, no.1 (1999).

Gordon, Colin. *Mapping Decline: St. Louis and the Fate of the American City* (University of Pennsylvania Press, 2008).

Gordon, Colin. "Patchwork Metropolis: Fragmented Governance and Urban Decline in Greater St. Louis," *St. Louis University Public Law Review*, vol.34, no.1 (2013).

Grodach, Carl and Renia Ehrenfeucht. *Urban Revitalization: Remaking Cities in a Changing World* (Routledge, 2016).

Grogan, Paul and Tony Proscio. *Comeback Cities: A Blueprint for Urban Neighborhood Revival* (Westview Press, 2000).

Gurda, John. *The Making Milwaukee* (Milwaukee County Historical Society, 2018).

Hackworth, Jason. "The Limits to Market-based Strategies for Addressing Land Abandonment in Shrinking American Cities," *Progress in Planning*, vol.90 (2014).

Harrigan, John J. and Ronald K. Vogel. *Political Change in the Metropolis* (Routledge, 1993).

Hartt, Maxwell. "The Prevalence of Prosperous Shrinking Cities," *Annals of the American Association of Geographers*, vol.109, no.5 (2019).

Hasse, Annegret, Dieter Rink and Kartin Grossmann. "Conceptualizing Urban Shrinkage" *Environment and Planning A*, vol.46, no.7 (2014).

Heathcott, Joseph and Maire A. Murphy. "Corridors of Flight, Zone of Renewal: Industry, Planning, and Policy in the Making of Metropolitan St. Louis, 1940-1980," *Journal of Urban History*, vol.31, no.2 (2005).

Heymann, Philip B. and Martha Wagner W., "The Paradox of Power: Mayoral Leadership on Charter Reform in Boston," W. Dean Burnham, M. Wagner Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy* (MIT Press, 1978).

Hendrick, Rebecca. "Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government: The Case of Milwaukee," *Public Productivity & Management Review*, vol.23, no.3 (2000).

Hendrick, Rebecca. "Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Department in Milwaukee," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.13, no.4 (2003).

Hero, Rodney E. and Marion Orr. "Social Capital," Karren Mossberger, Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).

Hill, Edward W., 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).

Hollander, Justin B. *An Ordinary City* (Palgrave Macmillan, 2017).

Holli, Melvin G. and Peter d'A. Jones eds. *Biographical Dictionary of American Mayors, 1820-1980: Big City Mayors* (Greenwood Press, 1981).

Jacobs, Jane. *Cities and The Wealth of Nations: Principles of Economic Life* (Random House, 1984).

Jezierski, Louise. "Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh," *Urban Affairs Review*, vol.26, no.2 (1990).

Jezierski, Louise. "Political Limits to Development in Two Declining Cities: Cleveland and Pittsburgh," Michael Wallace and Joyce Rothschild eds., *Politics and Society*, vol.3 (JAI Press, 1988).

Judd, Dennis. "Everything Is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-times Prophets," *Urban Affairs*

- Review*, vol.41, no.3 (2005).
- Kantor, Paul. "City Futures: Politics, Economics crisis, and the American Model of Urban Development," *Urban Research and Practice*, vol.3, no.1 (2010).
- Katz, Bruce, "Policy Brief #33 Reviving Cities: Thank Metropolitan," *Brooking Policy Brief Series* (1998).
- Katz, Bruce and Jeremy Nowak. *The New Localism: How Cities Can Thrive in The Age of Populism* (Brooking Institution Press, 2017).
- Keating, Dennis, Norman Krumholz and John Metzger. "Cleveland: Post-Populist Public-Private Partnerships," Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989).
- Keating, Dennis, Norman Krumholz, and John Metzger. "Postpopulist Public-Private Partnerships," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995).
- Keating, Dennis, 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).
- Keating, Dennis, and Norman Krumholz. "Downtown Plans of the 1980s: The Case for More Equity in the 1990s," *Journal of the American Planning Association*, vol.57, no.2 (1991).
- Keating, Dennis. "Cleveland: The 'Comeback City': The Politics of Redevelopment and Sports Stadiums Amidst Urban Decline," Mickey Lauria, *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy* (SAGE Publications, 1997).
- Kennedy, Marie, Chiris Tilly and Maurico Gaston. "Transformative Populism and the Development of a Community of Color," Joseph M. Kling and Prudence S. Posner, *Dilemmas of Activism: Class, Community, and the Politics of Local Mobilization* (Temple University Press, 1990).
- Kenny, Judith T. "Making Milwaukee Famous: Cultural Capital, Urban Image, and The Politics of Place," *Urban Geography*, vol.16, no.5 (1995).
- Kenny, Judith T., and Jeffrey Zimmerman. "Constructing the 'Genuine American City': Neo-traditionalism, New Urbanism and Neo-liberalism in the Remaking of Downtown Milwaukee," *Cultural Geographies*, vol.11 (2003).
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Pearson Education, 2011).
- Klein, Richard. *Cleveland Mayor Ralph J. Perk: Strong Leadership During Troubled Times* (MSL Academic Endeavors, 2013).
- Koven, Steven G. and Andrea C. Koven. *Growth, Decline, and Regeneration in Large Cities* (Routledge, 2018).
- Lang, Clarence. *Grassroots at the Gateway: Class Politics and Black Freedom Struggle in St. Louis, 1936-75* (The University of Michigan Press, 2009).
- Laslo, David and Dennis R. Judd. "Building Civic Capacity Through an Elastic Local State: The Case of St. Louis," *Review of Policy Research*, vol.23, no.6 (2006).
- Lawson, Laura and Abbilyn Millar. "Community Gardens and Urban Agriculture," Margaret Dewar and June M. Thomas eds., *The City After Abandonment* (University of Pennsylvania Press, 2003).
- Lefevre, Christian and Margaret Wir. "Building Metropolitan Institutions," Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).
- Logan, John and Harvey Molotch. *Urban Fortunes* (University of California Press, 1987).
- Logan, John and Todd Swanstrom eds. *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990).
- Longoria, Thomas, Jr. "The Impact of Office on Cross-Racial Voting: Evidence from the 1996 Milwaukee

Mayoral Election," *Urban Affairs Review*, vol.34, no.4 (1999).

Lopez, Russ. *Boston 1945-2015: The Decline and Rebirth of a Great World City* (Shawmut Peninsula Press, 2017).

Lorant, Stefan. *Pittsburgh: The Story of an American City* (Henry Steele Commager, 1999).

Lowndes, Vivien. "New Institutionalism and Urban Politics," Jonathan S. Davis and David L. Imbroscio, *Theories of Urban Governance* (Sage Publications, 2009).

Lubove, Roy. *Twenty Century Pittsburgh: Government, Business, and Environmental Change*, vol.2 (University of Pittsburgh Press, 1996).

Luescher, Andreas and Shetty Sujata. "Introductory Review to the Special Issue: Shrinking Cities and Towns: Challenge and Responses," *Urban Design International*, vol.18, no.1 (2013).

Mallach, Alan. *The Divided City: Poverty and Prosperity in Urban America* (Island Press, 2018).

Mallach, Alan. and Lavea Brachman. *Regenerating America's Legacy Cities* (Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

Manuel, Jeffery T. and Andrew Urban. "'You Can't Legislate the Heart': Minneapolis Mayor Charles Stenvig and the Politics of Law and Order," *American Studies*, vol.49, no.3 (2008).

Martin, Judith A. 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).

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

Metzger, John T. "Remaking the Growth Coalition: The Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development," *Economic Development Quarterly*, vol.12, no.1 (1998).

Miller, Carol P. and Robert A. Wheeler. *Cleveland: A Concise History, 1796-1996* (Indiana University Press, 1997).

Mollenkopf, John H. *The Contested City* (Princeton University Press, 1983).

Monti, Daniel J., *Race Redevelopment and the New Company Town* (State University of New York Press, 1990).

Morgan, David and John Pelissero. "Urban Policy: Does Political Structure Matter?," *American Political Science Review*, vol.74, no.4 (1980).

Morgan, David and Sheilah Watson. "The Effects of Mayoral Power on Urban Fiscal Policy," *Policy Studies Journal*, vol.23, no.2 (1995).

Morrison, Hunter and Margaret Dewar. "Planning in America's Legacy Cities: To ward Better, Smaller Communities after Decline," Alan Mallach eds., *Rebuilding American Legacy Cities* (The American Assembly, 2012).

Mudde, Cas and Cristobal Rovira Kaltwasser. *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2017).

Muller, Edward K., "Downtown Pittsburgh: Renaissance and Renewal," Joseph L. Scarpaci and Kevin Joseph Patrick eds., *Pittsburgh and the Appalachians: Cultural and Natural Resources in a Postindustrial Age* (University of Pittsburgh Press, 2006).

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

Nathanson, Iric. *Minneapolis in the Twentieth Century: The Growth of an American City* (Minnesota Historical Society Press, 2010).

Nathanson, Iric. *Image of America: The Minneapolis Riverfront* (Arcadis Publishing, 2014).

Nathanson, Iric. *Image of America: Downtown Minneapolis* (Arcadis Publishing, 2017).

- Nathanson, Iric. *Don Fraser: Minnesota's Quiet Crusader* (Nodin Press, 2018).
- Nelson, William E. 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).
- Neumann, Tracy. "Renaissance and Retrenchment in the 1970s," *Journal of Urban History*, vol.41. no.1 (2015).
- Neumann, Tracy. *Remaking the Rust Belt: The Postindustrial Transformation of North America* (University of Pennsylvania Press, 2016).
- Nickel, Dennis R. "The Progressive City?: Urban Redevelopment in Minneapolis," *Urban Affairs Review*, vol.30. no.3 (1995).
- Norman, Jack. "Congenial Milwaukee: A Segregated City," Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989).
- O'Connor, Thomas H. *The Hub: Boston Past and Present* (Northeastern University Press, 2001).
- Orum, Anthony M. *City-Building in America* (Westview Press, 1995).
- Oswalt, Philipp eds. *Shrinking Cities* (Distributed Art Pub Incorporated, 2005).
- Oswalt, Philipp. *Shrinking Cities: Interventions* (Hatje Cantz Verlag, 2009).
- Owen, Raymond E., and Michael Margolis, "From Organization to Personalism: The Demise of the Local Political Party," *Polity*, vol.18, no.2 (1985).
- Pallagst, Karina et.al. *The Future of Shrinking: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (UC Berkeley, 2009).
- Pallagst, Karina, Thorsten Wiechmann, and Cristina Martinez-Fernandez. *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2015).
- Pallagst, Karina. "The Interdependence of Shrinking and Growing," Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann and Cristina Martinez Fernandez eds., *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (Routledge, 2014).
- Parks, Roger B. and Ronald J. Oakerson. "Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis (MO) and Allegheny County (PA)," *The Journal of Federalism*, vol.23 (1993).
- Paul, Darel E. "The Local Politics of 'Going Global': Making and Unmaking Minneapolis-St Paul as a World City," *Urban Studies*, vo.42, no.12 (2005).
- Pelissero, John P. *Cities, Politics and Policy: A Comparative Analysis* (CQ Press, 2003).
- Peterson, Paul E. *City Limits* (The University of Chicago Press, 1981).
- Pierre, Jon. "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities," *Urban Affairs Review*, vol.40, no.4 (2005).
- Pierre, Jon. *The Politics of Urban Governance* (Palgrave Macmillan, 2011).
- Pierre, Jon and Guy B. Peters. "Urban Governance," Karen Mossberger, Susan E Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012).
- Poguntke, Thomas. and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005).
- Popper, Deborah E. and Frank J. Popper. "Small Can Be Beautiful: Coming to Terms with Decline," *Planning*, vol.68, no.7 (2002).
- Prener, Christopher G., Taylor H. Braswell and Daniel J. Monti. "St. Louis's 'Urban Prairie': Vacant Land and the Potential for Revitalization," *Journal of Urban Affairs*, vol.42, no.3 (2018).
- Primm, James N. *Lion of the Vally: St. Louis, Missouri, 1764-1980* (Missouri Historical Society Press,

1998).

Quinn, Michael A. "Urban Triage and Municipal Housing Code Enforcement: An Analysis of the St. Louis Case," Douglas H. Shumavon and H. Kenneth Hibbeln eds, *Administrative Discretion and Public Policy Implementation* (Praeger, 1986).

Rast, Joel. "Critical Junctures, Long-Term Processes: Urban Redevelopment in Chicago and Milwaukee, 1945–1980," *Social Science History*, vol.33, no.4 (2009).

Renner Tari, and Victor S. DeSantis, "Contemporary Trends in Municipal Government Structures," Roger L. Kemp, *Form of Local Government* (McFarland & Co Inc, 1999).

Rink, Dieter et.al. "Governance of Shrinkage: Lessons Learnt from Analysis for Urban Planning and Policy," *FP7 Project Shrink Smart, Work Package 7* (2012).

Rodriguez, Joseph A. *Bootstrap New Urbanism: Design, Race, and Redevelopment in Milwaukee* (Lexington Books, 2014).

Ryan, Bernt D. *Design After Decline: How America Rebuilds Shrinking Cities* (University of Pennsylvania Press, 2012).

Saboori, Leila. *New Urbanism as Redevelopment Scheme: New Urbanism's Role in Revitalization of Downtown Milwaukee* (The University of Wisconsin Milwaukee, 2013).

Sassen, Saskia. "Beyond the City Limits: A Commentary," John Logan and Todd Swanstrom eds., *Beyond the City Limits* (Temple University Press, 1990).

Savitch, Hank V. and Ronald K.Vogel. "The United States: Executive Centered Politics," Bas Denter and Lawrence E. Rose eds., *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (Palgrave Macmillan, 2005).

Sbragia, Alberta M. "Pittsburgh's "Third Way": The Nonprofit Sebtor as a Key to Urban Regeneration," Dennis R. Judd and Michael Parkinson, *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe* (SAGE Publications,1990).

Sbragia, Alberta M. "The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness and Indifference," Gregory D. Squires ed., *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press,1989).

Schabert, Tilo, *Boston Politics: The Creativity of Power* (De Gruyter, 1989).

Schmidt, Deanna H. "Urban Triage: Saving the Savable Neighborhoods in Milwaukee," *Planning Perspectives*, vol.26, no.4, (2011).

Schmidt, Vivien A. *The Futures of European Capitalism* (Oxford University Press, 2002).

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

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

Schrager, Richard. *City Power: Urban Governance in a Global Age* (Oxford University Press, 2016).

Schwartz, Alex. "Rebuilding Downtown: A Case Study of Minneapolis," Fritz W. Wagner, Timothy E. Joder and Anthony J. Mumphrey Jr. eds., *Urban Revitalization: Policies and Programs* (Sage Publications, 1995).

Shatten, Richard A. "Cleveland Tomorrow: A Practicing Model of New Roles and Processes for Corporate Leadership in Cities," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995).

Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard. "Institutions and Public Policy in Presidential System,"

Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge University Press, 2001).

- Silverman, Robert M., Kelly L. Patterson, Li Yin and Molly Ranahan. *Affordable Housing in US Shrinking Cities* (Policy Press, 2016).
- Smith, Kevin D. "From Socialism to Racism: The Politics of Class and Identity in Postwar Milwaukee," *Michigan Historical Review*, vol.29, no.1 (2003).
- Smith, Michael P. "The Uses of Linked Development Policies in US Cities," Michael Parkinson, Bernard Folry and Dennis Judd eds., *Regenerating the Cities: The UK Crisis and the US Experience* (Manchester University Press, 1988).
- Smith, Michael P. "The Uses of Linked-development Policies in U.S. Cities," Michael Parkinson et.al, eds., *Regenerating the Cities: United Kingdom Crisis and the American Experience* (Manchester University Press, 1991).
- Southern, J. Mark. *Believing in Cleveland: Managing Decline in "The Best Location in the Nation"* (Temple University Press, 2017).
- Squires, Gregory D. eds. *Unequal Partnerships* (Rutgers University Press, 1989).
- Stein, Lana and Carol W. Kohfeld. "St. Louis's Black-White Elections: Products of Machine Factionalism and Polarization," *Urban Affairs Quarterly*, vol.27, no.2 (1991).
- Stein, Lana. *Holding Bureaucrats Accountable: Politicians and Professionals in St. Louis* (The University of Alabama Press, 1991).
- Stein, Lana. *St. Louis Politics: The Triumph of Tradition* (Missouri Historical Society Press, 2002).
- Stewman, Shelby, and Joel A. Tarr. "Four Decades of Public-Private Partnership in Pittsburgh," R. Scott Fosler and Rence A. Berger, *Public-Private Partnerships in American Cities: Seven Case Studies* (Lexington Books, 1983).
- Stone, Clarence N. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* (University Press of Kansas, 1989).
- Stone, Clarence N. and Heywood T. Sanders eds. *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987).
- Stone, Clarence N. "Possible Directions for Future Inquiry," Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds., *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987).
- Stone, Clarence N. "Summing Up: Urban Regimes, Development Policy, and Political Arrangements," Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders eds. *The Politics of Urban Development* (University Press of Kansas, 1987).
- Svara, James H. *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation* (Oxford University Press, 1990).
- Swanstrom, Todd. *The Crisis Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism* (Temple University Press, 1985).
- Swanstrom, Todd. "Urban Populism, Fiscal Crisis, and the New Political Economy," Dennis Keating, Norman Krumholz, and David Perry eds., *Cleveland: A Metropolitan Reader* (The Kent University Press, 1995).
- Swanstrom, Todd. "Urban Populism, Uneven Development and the Space for Reform," Scott Cummings eds., *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives* (State University of New York Press, 1988).
- Tausanovitch, Chris and Christopher Warshaw. "Representation in Municipal Government," *American Political Science Review*, vol.108, no.3 (2004).
- Teaford, Jon C. *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985* (The Johns Hopkins University Press, 1990).

Thomas, Clarke M. *Fortunes and Misfortunes: Pittsburgh and Allegheny County Politics, 1930-95* (University of Pittsburgh, Institute of Politics, 1997).

Thomas, John C. and H. V. Savith. "Introduction: Big City Politics, Then and Now," H. V. Savitch and John C. Thomas eds., *Big City Politics in Transition* (SAGE Publications, 1991).

Tighe, J. Rosie and Joanna P. Ganning. "The Divergent City: Unequal and Uneven Development in St. Louis," *Urban Geography*, vol.36, no.5 (2015).

Trounstine, Jessica. "All Politics is Local: The Reemergence of the Study of City Politics," *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.3 (2009).

Tulloss, Janice K. "Citizen Participation in Boston's Development Policy: The Political Economy of Participation," *Urban Affairs Review*, vol.30, no.4 (1995).

Vogelsang-Coombs, Vera D. "Mayoral Leadership and Facilitative Governance," *American Review of Public Administration*, vol.37, no.2 (2007).

Vogelsang-Coombs, Vera D., William M. Denihan and Melanie F. Baur. "The Transformative Effects of Public-Private Partnerships in Cleveland: An Inside View of Good Government under Mayors Voinovich and Jackson" *Urban Publications* (2014).

Walker, Anders, "House to House: Mergers, Annexations & the Racial Implications of City-Country Politics in St. Louis," *St. Louis University Public Law Review*, vol.34, no.1 (2014).

Ward, Kevin. "Creating A Personality for Downtown: Business Improvement District in Milwaukee," *Urban Geography*, vol.28, no.8 (2007).

Weaver, Russell, Sharmistha Bagchi-Sen, Jason Knight, and Amy E Frazier. *Shrinking Cities: Understanding Urban Decline in the United States* (Routledge, 2014).

Weber, Michael P. "Pittsburgh Rebuilding a City: The Pittsburgh Model," Richard M. Bernard, *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990).

Weber, Tom. *Minneapolis: An Urban Biography* (Minnesota Historical Society Press, 2020).

Weinberg, Martha W. "Boston's Kevin White: A Mayor Who Survives," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns, *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984).

Welch, Susan and Timothy Bledsoe. *Urban Reform and Its Consequences* (University of Chicago Press, 1988).

Weyland, Kurt. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics*, vol.34, no.18 (2001).

Wong, Kenneth K. *City Choices: Education and Housing* (The State University of New York Press, 1990).

Yin, Jordan S. "The Community Development Industry System: A Case Study of Politics and Institutions in Cleveland, 1967-1997," *Journal of Urban Affairs*, vol.20, no.2 (1998).

秋月謙吾『行政・地方自治』（東京大学出版会、2001年）

阿藤誠『現代人口学』（日本評論社、2000年）

阿部斉『アメリカの民主政治』（東京大学出版会、1972年）

阿部斉・五十嵐武志編『アメリカ研究案内』（東京大学出版会、1998年）

アメリカ学会編『原典アメリカ史』第8巻（岩波書店、2006年）

有馬晋作『暴走するポピュリズム』（筑摩書房、2021年）

五十嵐武士『政策革新の政治学』（東京大学出版会、1992年）

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）

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治〔第3版〕』（北樹出版、2014年）
 石神圭子「アメリカにおける連邦制の成立と発展」松尾秀哉・近藤康史・溝口修平・柳原克行編『連邦制の逆説?』（ナカニシヤ出版、2016年）
 内山融「事例分析という方法」『レヴァイアサン』第40号（木鐸社、2007年）
 内山融「小泉純一郎の時代―歴史と個性の政治学試論」飯尾潤他編『政治を生きる―歴史と現代の透視図』（中央公論新社、2012年）
 宇野重規『民主主義とは何か』（講談社、2020年）
 遠藤新『米国の中心市街地開発』（学芸出版社、2009年）
 大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1990年）
 太田耕史郎『ラストベルト都市の産業と産業政策』（勁草書房、2019年）
 大野輝之『現代アメリカ都市計画』（学芸出版社、1997年）
 大淵寛『少子化時代の日本経済』（日本放送出版協会、1997年）
 岡田徹太郎『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』（東京大学出版会、2016年）
 小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』（ミネルヴァ書房、2009年）
 上川龍之進『小泉改革の政治学―小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』（東洋経済新報社、2010年）
 加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、2016年）
 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）
 河野勝「政策・政治システムと「専門知」」久米郁男編『専門知と政治』（早稲田大学出版会、2009年）
 北村亘『政令指定都市』（中央公論新社、2013年）
 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）
 久保文明「政治」阿部斉・五十嵐武士編『アメリカ研究案内』（東京大学出版会、1998年）
 久保文明「政治」五十嵐武士・油井大三郎編『アメリカ研究入門〔第3版〕』（東京大学出版会、2003年）
 久米郁男『原因を推論する』（有斐閣、2013年）
 小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）
 小館尚文「ドイツ戦後の政治体制を揺さぶるポピュリズムの脅威」谷口将紀・水島治郎編著『ポピュリズムの本質』（中央公論新社、2018年）
 小林正典・光成美紀「米国におけるランドバンク及びコミュニティ・ランド・トラストの活用による都市住宅市場の再生手法に関する研究」『都市住宅学』第95号（2016年）
 小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究―20世紀におけるシカゴの教育統治改革』（人文書院、2006年）
 佐藤学『米国型自治の行方』（敬文堂、2009年）
 佐伯啓思『大転換』（中央公論新社、2016年）
 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト〔最終報告〕」（2021年）
 嶋田暁文「人口減少・経済縮小時代の合意形成」金井利之編『縮減社会の合意形成』（第一法規、2019年）
 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）
 砂原庸介『地方政府の民主主義』（有斐閣、2011年）
 砂原庸介『大阪―大都市は国家を超えるか』（中央公論新社、2012年）
 砂原庸介「大都市を比較する：日本の都市は「大きい」か?」『レヴァイアサン』第63号（木鐸社、2018年）
 曾我謙吾『アメリカの都市政治・政府間関係：P.E.ピーターソンの所論を中心に』（東京大学都市行政研究会、1994年）

曾我謙吾『日本の地方政府』（中央公論新社、2019年）
 曾我謙吾「都市縮小をめぐる政治と行政—政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』（岩波書店、2016年）
 曾我謙吾・待鳥聡史『日本の地方政治』（名古屋大学出版会、2007年）
 園部雅久「変貌する市民」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介『岩波講座 都市の再生を考える—第2巻 都市のガバナンス』（岩波書店、2005年）
 竹中治堅『コロナ危機の政治』（中央公論新社、2020年）
 建林正彦『政党政治の制度分析』（千倉書房、2017年）
 谷聖美「政党システム中心の選挙制度改革論と地方政治」『岡山大学法学雑誌』第67巻、第2号（2017年）
 千草孝雄『現代行政学研究』（志學社、2016年）
 辻陽『日本の地方議会』（中央公論新社、2019年）
 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）
 トクヴィル著／松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』第一巻〈上〉（岩波文庫、2005年）
 内閣官房人事局「人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較」（2014年）
 内閣府社会経済研究所「公務員数の国際比較に関する調査報告書」（2005年）
 中川雅之・齊藤誠「都市の縮小と広域行政の必要性」齊藤誠編『都市の老い—人口の高齢化と住宅の老朽化の交錯』（勁草書房、2018年）
 中邨章『アメリカの地方自治』（学陽書房、1991年）
 西尾勝『権力と参加』（東京大学出版会、1975年）
 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）
 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）
 日本政策投資銀行『海外の中心市街地活性化』（ジェトロ、2000年）
 野口悠紀雄『世界経済入門』（講談社、2018年）
 原田久「政治の大統領制の比較研究」日本比較政治学会編『リーダーシップの比較政治学』（早稲田大学出版部、2008年）
 原田泰『人口減少の経済学』（PHP研究所、2001年）
 日端康雄・木村光宏『アメリカの都市再開発』（学芸出版社、1992年）
 平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（勁草書房、2001年）
 広井良典『人口減少社会という希望』（朝日新聞出版、2013年）
 広井良典『人口減少のデザイン』（東洋経済新報社、2019年）
 藤正巖・古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』（文春新書、2000年）
 古谷旬「現代アメリカ研究の枠組み」五十嵐武士・油井大三元『アメリカ研究入門〔第3版〕』（東京大学出版会、2003年）
 古矢旬『グローバル時代のアメリカ』（岩波書店、2020年）
 牧田義輝『アメリカ大都市圏の行政システム』（勁草書房、1996年）
 増田寛也編『消滅可能性都市』（中央公論新社、2014年）
 待鳥聡史『財政再建と民主主義』（有斐閣、2003年）
 待鳥聡史「現代アメリカ研究は何を指すべきなのか」『レヴァイアサン』第40号（木鐸社、2007年）
 待鳥聡史『首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、2012年）
 待鳥聡史『代議制民主主義』（中央公論新社、2015年）

水島治郎『ポピュリズムとは何か―民主主義の敵か、改革の希望か』（中央公論新社、2016 年）
森岡仁「論争・人口減少と日本経済」大淵寛・森岡仁編著『人口減少社会の日本経済』（原書房、2006 年）
諸富徹『人口減少時代の都市』（中央公論新社、2018 年）
八代尚宏『シルバー民主主義』（中央公論新社、2016 年）
柳至『不利益分配の政治学―地方自治体における政策廃止』（有斐閣、2018 年）
矢作弘『「縮小都市」の時代』（角川書店、2009 年）
矢作弘『都市危機のアメリカ』（岩波書店、2020 年）
矢作弘『都市縮小の挑戦』（岩波書店、2014 年）
山田昌弘『少子化社会日本』（岩波新書、2007 年）
横田茂『巨大都市の危機と再生』（有斐閣、2008 年）
寄本勝美『自治の形成と市民』（東京大学出版会、1993 年）
渡辺靖『アフター・アメリカーポストニアンの軌跡と<文化の政治学>』（慶應義塾大学出版会、2004 年）
渡辺靖『アメリカン・コミュニティ―個人と国家が交差する場所』（新潮社、2013 年）