



Title	アメリカ都市政治と政策革新：ボストンにおける住宅・コミュニティ開発政策
Author(s)	寺谷, 渉
Citation	国際公共政策研究. 2024, 29(1), p. 1-20
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/97852
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

アメリカ都市政治と政策革新

—ボストンにおける住宅・コミュニティ開発政策—

American Urban Politics and Policy Innovation:
Housing and Community Development Policy in Boston

寺谷 渉*

Wataru TERATANI*

投稿論文

初稿受付日 2024 年 4 月 1 日 採択決定日 2024 年 5 月 24 日

Abstract

The study of urban politics once occupied a central role in American political science research. However, since Paul Peterson's 'City Limits,' the study of urban politics has been considered to have fallen into the shadows. This paper responds to this criticism by analyzing a case study of Boston, where housing and community development policies with redistributive functions were implemented by the city government from the 1970s to the 1990s. Specifically, this research will examine the impact of political institutions on policies contrary to "City Limits" and the political infrastructure through which city governments could lobby the federal government to bring about policy innovations. Utilizing archives, newspaper articles, and memoirs, this paper examines the process of coordination and conflict in which mayors exercise leadership under the influence of political institutions, with a focus on the interaction between actors and institutions. The analysis will also argue that the policy ideas that brought success in Boston led to policy innovations such as legislation in the federal government through the work of a progressive mayor.

キーワード : 都市政治、アメリカ政治、政治制度、政策革新、政策アイデア

Keywords : Urban Politics, American Politics, Political Institution, Policy Innovations, Policy Ideas

* 神戸学院大学現代社会学部非常勤講師

1. はじめに

1.1 : 都市政治研究

都市政治研究は、1960年代の地域権力構造論争のように、かつてはアメリカの政治学研究で中心的な役割を占めていたものの、その後は傍流に置かれてきたとされている¹。この原因は、都市政治研究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される。また、都市を1つの独立した政治システムと捉え、中央政府との関連で分析する研究に乏しかった点も指摘されている²。

このような批判の中でも強力なのは、都市政治研究が1980年代にピーターソンが政治経済学的な知見を踏まえて「都市の限界 (City Limits)」論を発表して以降、その指摘を克服できていないとの主張である³。「都市の限界」論は、連邦政府と異なり、ヒト・モノ・カネの流れを制御できない都市政府は、民間投資の誘発などをめぐる激しい都市間競争を余儀なくされ、経済成長を単一的・合理的な利益として再分配政策を抑制し、開発政策を必然的に追及するというものである。都市政府は財源を確保するために、雇用や法人税を生み出す企業や所得税を増やす中間所得者層を惹きつける政策を積極的に採用する一方、企業や中間所得者層に負担を求め、低所得者層を呼び寄せることになる政策には消極的になる。そのため、再分配政策については連邦政府が一律に担うべきとされたのである⁴。

もっとも、「都市の限界」論に対しては様々な批判が展開されている。まず、都市政府は画一的に開発政策を追求しているわけではないとの主張である。開発政策にかかるコンセンサスを過大評価し、政策を形成する各アクターが果たす政治的な役割を過小評価しているとされる⁵。また、再選を利益とする政治家が有権者の声に応え、都市政府が再分配政策を実施する可能性があることを十分に説明できていないとの指摘もなされてきた。都市政府は一定の自律性を有し、複数の政策対応から取るべき（取らない）ものを選択しており、政治・行政的な要因を看過しているとする批判である⁶。また、定量的な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、ピーターソンの研究は個別の都市の事例研究の十分な蓄積によるものとは言い難い。逸脱事例とするニューヨークの分析も主として支出構造の検討にとどまり、ミクロな政策決定過程の分析がなされていない⁷。

1.2 : 先行研究

一方、ニューヨークにおける社会福祉政策の政治過程に着目し、再分配政策の拡充と改革に関する実証分析を行ったのが西山である⁸。都市政府が社会福祉政策の担い手となるアメリカ型の福祉国家レジームの特殊性を「アーバン・リベラリズム」として明らかにした秀逸な事例研究であるものの、

¹ 都市政治研究が政治学の他の研究から乖離していることを主要な学術雑誌の引用件数を用いて論証したものとして、Joshua Sapatichne, Bryan D. Jones and Michelle Wolfe, "Is Urban Politics a Black Hole? : Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics," *Urban Affairs Review*, vol.43, no.1 (2007), pp. 76-106.

² 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; 中邨章『アメリカの地方政治』（学陽書房、1991年）274-278頁。

³ Dennis Judd, "Everything Is Always Going to Hell: Urban Scholars as End-times Prophets," *Urban Affairs Review*, vol.41, no.3 (2005).

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

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

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

⁷ 大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1990年）138頁。

⁸ 西山、前掲書。

1980年代に再分配政策を実施する社会福祉体制が「維持」されたことを、民営化の推進やNPOの活用によって説明しており、連邦政府の補助金が削減された時期に関しては、「都市の限界」論に対する位置づけが不明確となっている。また、「なぜ、社会福祉政策を拡充する都市があった一方、そうではない都市が存在したのか」が不明瞭であることが指摘されている。すなわち、再分配政策について、「企業やミドルクラスなど税負担を強いられる側に恩恵をもたらし、それらが財源となる税負担に応じること」、「供給が政治家にとってメリットとなること」を要件としているが、他の都市でそれが検証されているわけではないのである。さらに、連邦政府にも影響を及ぼした政策革新について、そのアイデアを供給した政治的インフラの検証が不十分であることも指摘されている⁹。

そのため、本稿では、ニューヨークと同じく、20世紀後半に人口の減少と回復の双方を経験し、都市政府による進歩主義的な政策が実施されたボストンに着目し、所得の再分配機能を有する住宅・コミュニティ開発政策に関する事例分析を行う¹⁰。アメリカの中西部・北東部のスノーベルトでは、第2次世界大戦後に郊外都市における高速道路や住宅の建設と、それに伴う裕福な白人や企業の転出により、南部のサンベルトとは対照的な人口減少を経験してきた¹¹。人口50万人を超えるスノーベルトの大都市のうち、大幅な人口減少と再度の人口増加を経験し、その後も人口増加を続けている都市はニューヨークとボストンに限られている¹²。

ボストンを対象とした都市政治研究はすでに複数存在している。まず、クラベルはフリン政権を主たる対象とし、シカゴのとの比較を通じた進歩主義的な政策対応の分析により、政治家や活動家が果たした役割を明らかにしている¹³。ただし、政治・行政制度が与えた影響や上位政府への政策革新については触れられていない。また、ファーマンはホワイト政権について、サンフランシスコと比較しながら市長がリーダーシップを発揮する過程を記述し、強市長制や非政党選挙といった政治制度の分析を一定程度行っている¹⁴。もっとも、1980年代の政治制度の変更以降は対象となっておらず、上位政府の政策対応への影響に関する考察がなされていない。さらに、ボストンとサンフランシスコの都市開発プログラムを分析して開発政策に対するコンセンサスに疑義を唱えたモレンコフや、ボストンとイギリスのブリストルを比較して統治連合がどのように構築・維持されるかを検討したディガエッターノの研究も、政治・行政制度の影響や上位政府との関係を十分に考察しているとは言い難い¹⁵。

なお、アメリカの政治制度に着目した研究では、執政制度で、シティマネージャー制よりも市長制を採用し、選挙制度で、非政党選挙よりも政党選挙を採用したほうが、都市政府の長がリーダーシ

⁹ 西川賢「アメリカ型福祉国家レジームはなぜ特殊なのか?」『レヴュアイアサン』第44号(木鐸社、2009年)136-138頁。

¹⁰ 再分配的な政策と参画手法の改革が行われている都市を「進歩主義的な都市(progressive city)」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. 住宅・コミュニティ開発政策は、公的扶助と同じような所得再分配機能を有するとの指摘として、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)7頁。

¹¹ アメリカの主要395都市のうち1960年から2010年にかけて人口が減少し続けた都市は59都市あり、その75%は中西部・北東部に集中していた。W. Hill, Harold L. Wolman, Katherine Kowalczyk and Travis St. Clair, "Forces Affecting City Population Growth or Decline: The Effects of Interregional and Inter-municipal Competition," Alan Mallach eds., *Rebuilding American Legacy Cities* (The American Assembly, 2012), p. 75.

¹² 20世紀後半にスノーベルトの諸都市は、日本の大都市に先駆けて人口減少を経験してきた。戦後、日本の政令指定都市の法定要件と同じ50万人以上の人口を有した都市を整理のうえ、大幅に人口が減少したクリーブランドとセントルイスの比較事例分析を行った著作として、寺谷涉「都市の縮小とアメリカ市政」『国際公共政策研究』第27巻第2号(2023年)1-21頁。

¹³ Clavel, *op.cit.*

¹⁴ Barbara Ferman, *Governing the Ungovernable City: Political Skill, Leadership, and the Modern Mayor* (Temple University Press, 1985).

¹⁵ John H. Mollenkopf, *The Contested City* (Princeton University Press, 1983); 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); Alan DiGaetano, "Community Political Mobilization and Urban Governance in Comparative Perspective," *Research in Politics and Society*, vol.7 (1999).

ップを発揮しやすく、ビジネスエリートと交渉する政策起業家としての役割を与えられやすいとされている¹⁶。また、選挙制度について、市域全体を単一選挙とする全市一区制で選出される市長や市議会議員は、特定の地域や利益への偏重を避け、全市的な利益、とりわけビジネスエリートに優位な開発政策に強い関心を有する一方、選挙区が複数に分割される選挙区制で選出される市議会議員は、自身の個別選挙区の利益、とりわけ少数派の意見を踏まえた再分配政策を追求しやすいと考えられている¹⁷。このような政治制度については、市政改革運動の影響に関連した研究が数多く存在するものの、戦後の制度改革について、具体的な事例を用いてそのメカニズムや効果を分析した定性的な研究は多くない。また、定量的な研究では制度が政策対応に影響を与えるという仮説を否定するものが見られ、その評価が定まっているとは言い難い¹⁸。

1.3 : リサーチ・クエッション

以上の先行研究をふまえ、本稿では、「ボストンにおける「都市の限界」論に反する政策対応はどのようなもので、なぜそれが可能であったのか」という問題について、「都市政府の政策対応に政治・行政制度は影響を及ぼしたのか。及ぼしたとすれば、それはどのような影響か」、「都市政府は連邦政府に対しどのような政治的インフラによる働きかけを行い、なぜ政策革新が実現できたのか」を中心とした事例分析を試みる。

期間については、経済的な国際競争力の低下と不況が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中間層及び労働者と新たな黒人貧困層の対立で民主党が分断され、政党そのものが退潮するなど、「1970年代後半から90年代ごろに至る十数年間は疑いなく1つの分水嶺をなしている」との見解も考慮し、連邦政府の補助金が削減された当該期間を対象とする¹⁹。そのうえで、事例分析では、公文書や回顧録、新聞・雑誌の記事を用いることとし、強市長制で大きな権限を有していた市長を中心とする各アクターの選好や認識に着目し、政治・行政制度がどのように変化したのかも踏まえつつ、都市政府の政策対応における協調と対立のプロセスを明らかにする。

¹⁶ Mark Schneider and Paul Teske, "The Antigrowth Entrepreneur: Challenging the "Equilibrium" of the Growth Machine," *The Journal of Politics*, vol.55, no.3 (1993). 強市長制と弱市長制は、市長制のうち、市議会の議決に対する拒否権を有するか、予算案の調製する権限を持つか、都市政府の部局長の任命権を有するかなどによる市長制の分類である。また、政党選挙と非政党選挙は、政党が候補者を立てて選挙運動をすることが認められているか、投票用紙に政党名の表示があるかの相違である。James H. Svara, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation* (Oxford University Press, 1990), p. 88; Demetrios Caraley, *City Governments and Urban Problems* (Prentice-Hall, 1977), pp. 80-85, 94-96.

¹⁷ Matthew S. Shugart and Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential System," Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge University Press, 2001); John P. Pelissero, *Cities, Politics and Policy: A Comparative Analysis* (CQ Press, 2003); Susan Welch and Timothy Bledsoe, *Urban Reform and Its Consequences* (University of Chicago Press, 1988); James C. Clingermayer and Richard C. Feiock, *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance* (State University of New York Press, 2001); 千草孝雄『現代行政学研究』(志學社、2016年)。

¹⁸ Jonathan S. Davies and Jessica Trounstein, "Urban Politics and The New Institutionalism," Karen Mossberger, Susan E. Clarke and Peter John eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012), p. 63. 都市政府の形態の差異がもたらす政策効果や財政効果についての各種研究を概説のうえ「未だ完全な合意が見出されるような状況には至っていない」と述べたものとして、Tari Renner and Victor S. DeSantis, "Contemporary Trends in Municipal Government Structures," Roger L. Kemp ed., *Form of Local Government* (McFarland & Co Inc, 1999), p. 196.

¹⁹ 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。

2. Kevin White 政権（1968～1984 年）

2.1：商業地区対近隣地区

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 歳でリベラルな白人とみなされた民主党のケン・ホワイト州務長官であった²⁰。

ホワイトは、就任当初、黒人や白人の中産階級から進歩主義的な候補者とみなされた一方、ビジネスエリートからも強い支持を得て当選しており、開発政策はそれまでの市長の路線を継承していた²¹。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²²。戦後、人口減少が続く中、ホワイトは 1983 年に「人口が 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。「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」として、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²³。

一方、ホワイトは就任 1 年目には人種間の対立を緩和し、都心の周囲に位置する近隣地区（neighborhood）のマイノリティから都市政府への信頼を回復することに腐心している。公民権運動に対する支持を掲げ、市長選挙で黒人などの支持を取り付けた見返りとして、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²⁴。また、前任の市長が削減した行政サービスを回復し、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、そのスタッフに住民の苦情処理や納税申告・求職活動の支援を実施させている²⁵。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²⁶。

なお、ホワイトは都市政府の再開発主体であるボストン再開発公社（BRA）を都市の中心部である商業地区（downtown）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。この目的は連邦補助金の配分にあり、自らを支持する地域団体が否かで恩顧主義的な区別が行われたのであった。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、「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となったのである²⁷。

²⁰ Timothy Leland, "White Wins, Mrs. Hicks Offers Aid," *The Boston Globe* (November 7, 1967).

²¹ Robert Healy, "Mrs. Hicks Puts Council in Box," *The Boston Globe* (September 17, 1969).

²² 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. 40.

²³ 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).

²⁴ 人口に占める非白人割合が増加する中、黒人、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.

²⁵ 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).

²⁶ "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).

²⁷ ホワイトは連邦政府のプログラムを積極的に権力基盤の強化に活用していた。Ferman, *op.cit.*, pp. 92-95, 118-121, 163-165.; Run

2.2：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と、代替的な財源を確保できずに個々のプロジェクトが遅延や中止に追い込まれることとなる²⁸。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²⁹。さらに、1980年にマサチューセッツ州でプロポジション法案が成立し、主要な歳入であった資産税が2～3年で3分の1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となったのである³⁰。

財政危機において、ホワイトが助けを求めたのはビジネスエリートの会議体であるヴォルト（Vault）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、州議会議員に対して追加課税による歳入の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。その交換条件としてヴォルトが求めたのは、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、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³¹。ホワイト自身も増税や借入を実施したほか、再選した市長選挙で資金の提供を受けた開発事業者の影響もあり、再分配政策への支持を徐々に取りやめ、近隣地区に配慮するリベラルな姿勢を転換することとなる³²。特に、1970年代半ばからは保守化し、課税基盤を拡大するため、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く³³。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る³⁴。

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³⁵。BRAについては、強力で独立した主体でなくなったとの認識に立ち、BRAの取締役とは別に、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取締役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³⁶。

Hutson, "Little City Halls: From A Trailer, A System Grow," *The Boston Globe* (May 25, 1975).

²⁸ Gerard O'Neill, "Fund Cut May Kill Model City Plans," *The Boston Globe* (April 29, 1970).

²⁹ David Rogers, "Top State Court Rules in Property-Tax Case: Abatement Tab for Hub Could Hit \$100 Million," *The Boston Globe* (March 24, 1979).

³⁰ 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「資産税がボ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、ボ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).

³¹ Dreier, *op.cit.*, pp. 41-42.

³² 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.

³³ Ken Botwright, "'This Is yours... Enjoy It' With Champagne and Joy, Quincy Market Reopens," *The Boston Globe* (August 27, 1976). 開発事業者や銀行家、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主義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. 特に、1976年に開業したクインシー・マーケットは、歴史的建造物を活用した全国的な小売商業プロジェクトの成功例であり、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.

³⁴ 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」と述べた一方で、後に市長となるフリント市議会議員は「階級差別が人種差別よりもはるかに深刻である」との懸念を表明していた。

Kurt Andersen, "A Tale of Two Cities," *Time* (August 30, 1982).

³⁵ Bart Ziegler, "Hub to Shut All Little City Halls," *The Boston Globe* (June 8, 1981).

³⁶ ホワイトは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など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の取締役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ている。また、ホテルの建設にかかる入札で点数が低か

財政危機や市長選挙の影響を受けたこのような政策の転換は、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。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 人の全市一区制の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る。1949 年に商業地区のビジネスエリート利益も踏まえたレファレンダム（住民投票）で成立した全市一区制は、開発事業者にとって有利で、人種的マイノリティやリベラルな進歩主義者にとって自分たちの利益が十分に反映されていないと感じるものであった³⁷。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³⁸。

もっとも、ホワイト自身も政治制度改革として、1976 年と 1978 年には、市議会議員の 9 人から 15 人への定数拡大や 2 年から 4 年への任期拡大、非政党選挙から政党選挙への変更を提案している³⁹。その際、ホワイトが採用したのは、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での制度変更は、ホワイトが個人的な権力基盤強化のために市長の権限強化を模索し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る⁴⁰。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ついては、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⁴¹。

3. Raymond Flynn 政権（1984～1993 年）

3.1：商業地区対近隣地区

1983 年の市長選挙では、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、「商業地区対近隣地区」というテーマが選挙の争点となる⁴²。その結果、当選を果たしたのが、近隣地区の再生を最優先事項に掲げて、「経済成長の繁栄を共有する」と訴え、地域団体や労働団体に支持された民主党のレイモンド・フリン市議会議員であった⁴³。フリ

ったズッカーマンとの契約を求めた際、拒否されたことを理由に取締役を解任し、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、ホワイト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).

³⁷ Robert L. Turner, “City Charter Reform, 1981 Model: Proponents of Broader Neighborhood Representation vs. Entrenched Incumbents,” *The Boston Globe* (August 9, 1981).

³⁸ 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).

³⁹ ホワイトは憲章改革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、ホワイトは委員会の提言にはない政党選挙の導入や全市一区制を維持したままの 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).

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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).

⁴² 地域の活動家が草の根の運動を市長選挙で展開し、地元メディアを駆使して社会改革をアジェンダに設定していったのである。DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, pp. 199-200.

⁴³ Walter Robinson, “The Careful Crafting of Winning Coalition,” *The Boston Globe* (November 16, 1983); Dreier, *op.cit.*, pp. 36, 43; Peter Dreier, “Ray Flynn’s Legacy: American Cities and The Progressive Agenda,” *National Civic Review* (1993), p. 386. 当時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」、「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.

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、新たな政権運営がスタートしたのである⁴⁴。

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 (linkage) と近隣地区議会 (neighborhood councils) に関する 2 つの拘束力を有しないレファレンダムが実施され、いずれも圧倒的多数で可決されている⁴⁵。このうち、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、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ものであった⁴⁶。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⁴⁷。BRA についても野心的なアジェンダを実行すべく組織を改編し、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、近隣地区議会の設置を奨励したのである⁴⁸。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り、市議会の代表性の減退につながる懸念が示されたほか、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地域の指導者からも懸念が表明されることとなる⁴⁹。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⁵⁰。現場に赴き、地域の会合に出席することを好み、不遇な人々との対話を行い、時に BRA の理事や不動産業界からの反対を押し切る形で近隣地区の地域団体に土地の収用権を与えたのである⁵¹。

このように近隣地区を重視したフリンについて、当初、経済界は懐疑的で、特に不動産業界は敵対的でした⁵²。フリンはこれに対し、市長就任後、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。近隣地区の再生と同様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脅威と映らないよう腐心したのである⁵³。一方のビジネスエリート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認識するようになり、両者は協力関係を構築するようになった。例えば、財政問題では、フリンはホワイトより引き継いだ 4,000 万ドルの歳入不足を改善すべく、ビジネスエリートから予算財政

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Charles Kenney, "2 Referendum Questions Will Be on Tuesday's Ballot," *The Boston Globe* (November 12, 1983).

⁴⁶ Peter Dreier and W. Dennis Keating, "The Limits of Localism: Progressive Housing Policies in Boston, 1984-1989," *The Urban Affairs Quarterly*, vol.26 (1990), pp. 209-210.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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、地域団体に関する政策を立案させた一方で、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.

⁴⁹ そのため、都市政府の幹部が「近隣地区議会は市民と都市政府の間のコミュニケーションの強化を目的としており、政治的なものではない」とのコメントを発表することとなっている。Michael Frisby, "Flynn Reduces Scope of His Neighborhood Council Program," *The Boston Globe* (October 24, 1984).

⁵⁰ Peter Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy: Ray Flynn and Boston Neighborhood Agenda," W. Keating Dennis, Norman Krumholz, Philip Star, eds., *Revitalizing Urban Neighborhoods* (University Press of Kansas, 1996), p. 80.

⁵¹ George Merry, "Running A City: 100 Days with Ray Flynn," *Christian Science Monitor* (April 5, 1984). 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については、不動産業界からの違法であるとの反対意見を無視し、危険な先例になると警告した BRA 理事を更迭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ている。Dreier, *op.cit.*, p. 76; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 392.

⁵² フリンは市議会議員時代から政治家への最大の資金提供者である不動産業界の影響力を感じていた。市長選挙ではヴォルトから支援がなされず、強力な資金や組織を持たなかった一方で、自身も開発事業者からの支援を拒んでいた。Ibid., pp. 385-390.

⁵³ Quill *op.cit.*; Turner, *op.cit.*; Norman Krumholz and Pierre Clavel, "Interview with Peter Dreier," Norman Krumholz and Pierre Clavel eds., *Reinventing Cities: Equity Planners Tell Their Stories* (Temple University Press, 1994), p. 135.

部長を登用している⁵⁴。また、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
の削減を否定し、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協力し、航空機燃料税とホテルへの宿泊税を創設したのであった⁵⁵。

1984年から1989年の間、フリン政権で支配的であったのは成長管理と社会改革の必要性であった
⁵⁶。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」、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」
との懸念を表明したのである⁵⁷。

3.2 : アフォーダブル住宅

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。家賃管理は家主の家賃請求額を制限するものであり、ホワイトが市民の7割を占める家賃居住
者を保護するため、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、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
イ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⁵⁸。フリンにとっては市議会議員時代に尽
力し、市長選挙で主張した政策でもあったため、政策顧問兼BRA住宅部長のピーター・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議員の説得にあたることとなる⁵⁹。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、アフォーダブル（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主要な条項については敗れてしまったのであった⁶⁰。

一方、家賃管理と異なり成功を収めたのが、商業地区の開発に際し、近隣地区における中低所得
者層向けの住宅の建設や再建のための資金拠出を課すリンケージである⁶¹。不動産市場が高騰し、連
邦補助金が削減される中、従来の政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、
開発事業者から公益を引き出す新たな手法を模索すべきである、との主張が展開されていたのであ
った⁶²。そもそも、リンケージは、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。1983年にブルース・ボリング議員らが市議会に提出して全会一致で可決された議決に対し、
ホワイトは開発事業者への悪影響を理由に拒否権を行使しており、フリンの市長選挙において重要な

⁵⁴ Dreier, *op.cit.*, pp. 387,390.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Krumholz and Clavel, *op.cit.*, pp. 131,136-137.

⁵⁹ *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たのはわずか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たわけではなかった。Dreier and Keating, *op.cit.*, pp. 197-198.

⁶⁰ Krumholz and Clavel, *op.cit.*, pp. 139-140; Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p. 73.

⁶¹ Boston Redevelopment Authority, *Building Affordable Housing: Linkage* (1990).

⁶² Dreier, *op.cit.*, p. 74; Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," p. 46.

論点となったのである⁶³。フ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”、“ゲームのルール”として受容されていく⁶⁴。フリンはこのリンケージを、包括的ゾーニング (inclusionary zoning) やレッドライニング (redlining) 対策など、新たな方向に発展させていったのであった。

このうち、包括的ゾーニングは開発に際し、住宅の1割を中低所得者向けのものとするを義務付けるものである。「私有財産権の侵害」、「一等地以外の住宅開発を冷え込ませる」との批判がなされ、市議会議員からドライエルが「社会主義者」と名指しで非難されたものの、住宅に関する活動家や建築に関する労働組合代表の賛成や、開発事業者の理解を得ることで実現に漕ぎ着けている⁶⁵。さらに、フリンは「私たちは、慣れ親しんだものを守り、新しいものを適切な割合で推進する、バランスの取れた経済成長を望んでいる」、「超高層オフィスの時代は終わった」として、1987年に「成長管理計画」を策定し、伝統的建造物や景観を保全するための新たな高さ規制も包括的ゾーニングに含めることとなる⁶⁶。成長管理を担ったのがBRAのステファン・コイル取締役であり、1965年に策定されたマスタープランに代わる新たな計画の必要性を訴え、フリンと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開発事業やとつな交渉を行う役割を果たしたのである⁶⁷。

また、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への対策については、フリンは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ている⁶⁸。銀行ごとに調査を行い、銀行名を公表して比較するとしたことから、大きな物議を醸し出すこととなったものの、ドライエルがコミュニティ開発会社(CDCs)や専門家と連携しつつ、銀行の合意を得るのが難航していた際に調査結果を公表するなど、メディアも活用することで有利に交渉を進め、1990年1月には、フリンと銀行のCEO、地域団体の代表らによる大々的な記者会見により、4億ドルに及ぶ近隣地区への融資計画を発表したのである⁶⁹。

さらに、フリンは、アフォードブル住宅を拡大する手段として、教会団体や労働団体、CDCsなどのネットワークを育成・拡大し、1987年までに30以上の非営利の住宅団体を誕生させている⁷⁰。特に、1960年代の抗議運動を起源とするCDCsは1980年代までに定着し、フリン政権がアフォード

⁶³ Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, pp. 360-361; Kirk Scharfenberg, "Linkage as Key City Issue," *The Boston Globe* (July 23, 1983); Joan Vennoch, "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 Vennoch, "Hub Board OK's Diluted Linkage Measure," *The Boston Globe* (December 21, 1983).

⁶⁴ 1985年に裁判所からリンケージは法的権限を欠き違法であるとの判決が下されたが、その後、開発事業者は継続を認め、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。Dreier and Ehrlich, *op.cit.*, pp. 366-367, 370-371.

⁶⁵ Dreier, *op.cit.*, p. 47; Charles A. Radin, "Flynn is Losing Ground on Housing Initiatives," *The Boston Globe* (July 13, 1986).

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」、「開発をコントロールすることは我々の未来をコントロールすることである」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); Boston Redevelopment Authority, *A Plan to Manage Growth* (1987), p. 8.

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方にに基づき、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 Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p. 77; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 391.

⁶⁹ Krumholz and Clavel, *op.cit.*, p. 143-150; Steve Marantz, "Boston Banks, City Officials Divided Over Remedy for Lending Disparity," *The Boston Globe* (December 24, 1989); Boston Redevelopment Authority, *Mortgage Lending in Boston's Neighborhoods 1981-1987* (1989).

⁷⁰ Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," p. 48.

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、依存していくこととなる⁷¹。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、地域社会に根ざした非営利の開発業者からなる包括的な組織であるボストン住宅パートナーシップ (BHP) を都市政府やビジネスコミュニティも関与した形で強化し、低所得者向けの住宅開発に対する資金援助や技術支援が行われることとなったのであった⁷²。

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⁷³。それは、1985 年に行政命令に署名し、ホワイト政権が公的補助を投入する開発プロジェクトに求めている一定割合の市民雇用を、民間資金による他の開発プロジェクトにも拡大するものであった⁷⁴。開発事業者に対して市民の雇用やアフォダブル住宅のための負担を求めるリンケージについては、成長管理とあわせてコイルが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における住民の関与を制度化していったのである⁷⁵。

このように、地域団体などと連携しながら進歩主義的な政策を実現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州・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、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。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⁷⁶。

3.3 : 連邦政府への働きかけ

リンケージや成長管理の実施に成功したフリンについて、上位政府との関係はどうであったのか。まず、州政府との関係では、民主党のミシェル・デュカキス知事が、開発事業者に住宅の 1 割を中低

⁷¹ リサ・チャブニック公共施設部長は「CDCs はボストンの秘密兵器で」、「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).

⁷² 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. 大手銀行・CDCs・都市政府の高官が役員に名を連ねた BHP は、アフォダブル住宅の減少に対処するための官民連携の取り組みとして、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 Vennoch, "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. 一方でフリン政権では、ドライエルやチャブニックが CDCs と親密な関係を築いて、アフォダブル住宅の資金調達や建設・改修の仕組みを考案し、フリンが BHP に複数の資金源を確保させるなど、CDCs への支援を強化し、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.

⁷³ Boston Redevelopment Authority, *A Plan to Manage Growth* (1987), p. 6.

⁷⁴ Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," 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).

⁷⁵ 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ようになっていく。Michael Rezendes and Don Aucoin, "BRA Chief Coyle to End 7-Year Role," *The Boston Globe* (December 20, 1991).

⁷⁶ 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で雇用を創出すること、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). フリンは 3 期目の市長就任直前に、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).

所得の居住者向けとするよう求めるゾーニング法案を支持している⁷⁷。当時、マサチューセッツ州は他の州よりも包括的な住宅政策を実施していたが、フリン政権はデュカキス政権と緊密な関係を構築することで、州の住宅補助金のかなりの部分を受けとることに成功している⁷⁸。また、1990年には、マイノリティや低所得者層に対する銀行のレッドライニングを防止するため、州の法案により厳しい地域融資基準を加えるよう州議会議員に求めている⁷⁹。一方で、1991年に共和党のウィリアム・ウェルドが知事に就任して州政府がボストンへの援助を削減し、1989年にニューイングランド経済が低迷してボストンが経済的な打撃を被ることとなった際には、資産税に依存する他の地方政府と同様に、プログラムの削減を余儀なくされている。最後の数年間は進歩主義的な市長としては厳しいものとなったのであった⁸⁰。

次に連邦政府との関係についてである。フリンは市長就任後、すぐにレーガン政権時代に政治的な有効性が低下していた全米市長会議（USCM）や全米都市連盟（NLC）に積極的に参加するようになり、その後、USCMのホームレス・飢餓対策委員会委員長やNLCの住宅委員会委員長として、様々な団体と協力し、複数の連邦法を推進している。住宅や貧困問題に関し、都市政府を代表するスポークスマンと認識されるようになり、全米各地での講演や連邦議会での証言、大統領や住宅都市開発省（HUD）長官への書簡の送付、全国的な出版物への寄稿や地域の活動家と協働した連邦議会議員へのロビー活動により、連邦政府に進歩主義的な政策対応の必要性を訴え、連邦政策の方針変更を試みたのである⁸¹。とりわけ、1991年から1992年までUSCMの議長を務めた際には、その立場を利用して全米の草の根の住宅活動家や団体と連携しながら、都市、貧困層、非力な人々の苦境といった問題に対する国民の関心を高め、住宅分野への資金拠出の増額を働きかけるなど、リーダーシップを発揮し、USCMをより活動的な団体に発展させたのであった⁸²。

なお、フリンが連邦政府の住宅・コミュニティ開発政策をどう考えていたのかについては、1987年に寄稿した住宅ジャーナル（*Journal of Housing*）が参考になる。そこで、フリンは、連邦政策の新たな方向性として、①ホームレス問題、②既存の補助金住宅の保全、③アフォードブル住宅の供給拡大、の3つを主張している。そして、その背景として、1980年代後半から住宅問題はもはや貧困者だけの問題ではなく、労働者階級や中流階級の問題になったことを挙げ、1981年から連邦政府が住宅プログラムをほぼ解体した結果、コミュニティの生活の質が確実に低下してきたと批判している⁸³。一方で、アフォードブル住宅に対する需要の高まりへの対応に迫られた州政府や地方政府が、財団や地域密着型組織との提携などにより、官民のイニシアティブを組み合わせた革新的なプログラム

⁷⁷ Dreier, *op.cit.*, p. 47.

⁷⁸ Dreier and Keating, *op.cit.*, p. 204.

⁷⁹ 下院銀行委員会委員長のトーマス・フィネラン州下院議員に書簡を送り、銀行に対するコミュニティ再投資法による格付けの公開や、借り手の人種・性別・収入の公開を法案に盛り込むよう要請したほか、州資金の預託を地域再投資法の銀行格付けに連動させる条項や、低所得者への当座預金・普通預金口座の無償提供の義務付けなどについて支持を表明したのであった。Steve Marantz, "Tougher Bank Bill Sought to Combat Discrimination," *The Boston Globe* (March 5, 1990).

⁸⁰ Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 393.

⁸¹ Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," p. 56; Dreier and Keating, *op.cit.*, pp. 204, 211.

⁸² Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 396. 例えば、ブッシュ政権がコミュニティ再投資法を弱体化させる改正を行おうとした際に、フリンはUSCMで法が継続され強化される必要性を訴える決議を提唱し、可決されている。Steve Marantz, "Panel Vote May Exempt 80% of Banks from Redlining Law," *The Boston Globe* (June 19, 1991). また、同日に、高い失業率で疲弊した都市を再生させるために必要な不況対策パッケージをニューヨークのデビッド・ディンキンズ市長と共同提案し、連邦政府に対して公共事業や若者の雇用対策などに約120億の新規支出を求める決議案を提出し、採択されている。Don Aucoin, "Flynn Presses Mayors to Ask US for More Aid; GOP Dissent Heard," *The Boston Globe* (June 16, 1991).

⁸³ 「アメリカンドリーム象徴としての持ち家は、アメリカ国民の手の届かない存在になりつつある」と述べたのである Raymond L. Flynn, "Federal/City Partnerships: A New Housing Agenda," *Journal of Housing*, vol.44 (1987), p. 233. レーガン政権において、住宅は連邦政府のプログラムの中で最大の削減を余儀なくされたとの主張として、Peter Dreier, "Community-Based Housing: A Progressive Approach to a New Federal Policy," *Social Policy*, vol.18 (1987), p. 19.

を数多く開発してきたと述べている⁸⁴。そのうえで、地方政府や財団には、こうした小さな成功事例を全国的なプログラムに変えるだけの資金がなく、そのような資源を持っているのは連邦政府だけであると述べ、「今こそ連邦政府が、こうした地元の取り組みから教訓を学ぶ時だ。必要なのは、連邦政府とこうした地域密着型の住宅建設活動とのパートナーシップである」と主張したのである⁸⁵。

このようなフリンの主張について、まず、成功をおさめたのは、ホームレスに対する住宅や医療プログラムに対して4億ドルの資金を提供するマッキーニー法案である⁸⁶。1980年代半ばに USCM がホームレスの増加を明らかにし、フリンがボストンの問題を全国的な都市問題へと焦点を移すべくワシントンを訪れ、貧困、飢餓、ホームレス、エイズ患者のための全国的なロビイストとしての役割を果たしたのである⁸⁷。頻繁に記者会見を開き、ニューヨークのエドワード・コッチ市長とともに、ホームレスと住宅に関する下院委員会のタスクフォースで証言を行うなど、問題への注目を集め、レーガン政権の政策が住宅問題の一因になっていると非難したのであった⁸⁸。

次に、1960～1970年代に連邦政府の補助金で建設された低所得者向けのアパートについては、フリンが地域の活動家と協働しつつ、サム・ピアース HUD 長官に圧力をかけ、HUD 所有のアパート 2,000 戸を地域の非営利団体や賃借人団体に引渡すよう5年に渡るキャンペーンを展開し、成功を収めている。レーガンとピアースに公開書簡を送り、ボストン選出の連邦議員に働きかけ、ボストンにおける共和党のビジネスリーダーにホワイトハウスとのつながりを利用して HUD を動かすよう促したのである。その結果、クリントン政権で HUD 長官となった元サンアントニオ市長のヘンリー・シスネロスが、ボストンの成功を再現するために HUD の方針変更を試みるに至ったのであった⁸⁹。

最後に、アフォーダブル住宅の拡大である。ボストンの BHP は他都市で模倣されたほか、フリンのスタッフは、BHP をモデルとして非営利の住宅開発事業者に連邦資金を提供し、住宅開発を支援するためのコミュニティ住宅パートナーシップ法案 (Community Housing Partnership Act) の起草に関わっている。1988年2月にフリンからの強い要請を受けたボストン選出のジョセフ・ケネディ下院議員によって提出されたこの法案は、主要な住宅活動家グループ、USCM、そして100人以上の連邦議会議員の賛同者によって支持され、1990年に成立したのであった⁹⁰。法案提出に先立つ

⁸⁴ 特に、連邦政府の補助金によって建設された住宅については、レーガン政権と連邦議会は公営住宅を売却するすべての計画を廃棄すべきであると主張し、HUD がボストンの BHP を通じて非営利団体に苦境にあるプロジェクトを買い取ることを認めたことなどを紹介のうえ、「連邦議会は、現在の所有者に対し、これらの住宅を低所得者向け住宅として維持するか、非営利団体や入居者協同組合に売却するインセンティブを与えなければならない」と述べている。また、アフォーダブル住宅の供給拡大については、野心的な供給計画が「需要を満たすだけでなく、多くの新規雇用を創出し、地域社会の再構築を支援し、わが国が約束する機会への信頼を回復することになる」と述べ、効率性を向上させ、開発規模を拡大する BHP を例示している。Flynn, *op.cit.*, pp. 236-238.

⁸⁵ そして、この目標を実現するために、連邦政府が非営利の住宅イニシアティブにマッチング補助金を提供し、地方政府、民間企業・財団などが上乗せ補助を行うことで、自助努力のある地域社会を支援し、地域の努力を促すプログラムを提唱したのである。連邦政府の補助金により、計画立案や建築作業、資金調達、廃墟の修復や空き地の取得のための資金を得ることができ、地元の非営利住宅パートナーシップが開発活動を開始・拡大することができたと述べたのであった。Ibid., pp. 236-239.

⁸⁶ Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p. 80; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," pp. 391, 395-396.

⁸⁷ Flynn, *op.cit.*, p. 234.

⁸⁸ ホームレス擁護の第一人者である活動家のミッチ・スナイダーは、フリンについて、「とても誠実で、大都市の市長でこの問題に取り組んでいる人はあまりいない中、この問題に注目し、その深刻さを語る市長がいることは良いことだ」と、その献身的な姿勢を評価している。また、チャールストンのジョセフ・ライリー市長はフリンについて、「彼のおかげで、我々は非常に難しい問題に取り組むことができた」、「彼の真摯な態度が、国民の意識を高めてくれた」と語り、USCM におけるフリンのタスクフォースが、マッキーニー法案を可決させるために連邦議会に働きかけた役割を評価している。ホームレス問題に関する下院タスクフォースにフリン市長を紹介したチェスター・アトキンス連邦下院議員は、連邦政府の援助を必要としている2つの都市を代表するフリンとコッチの証言が効果的であったと述べている。Michal K. Frisby, "Flynn Embraces A National Rule," *The Boston Globe* (December 7, 1987).

⁸⁹ Dreier, *op.cit.*, p. 391.

⁹⁰ Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," pp. 56-57; Dreier and Keating, *op.cit.*, p. 211; Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 396. 法案提出に際しての記者会見でケネディは、法案は低・中所得者向けの住宅建設に対し、地方政府や非営利団体と連邦政府が1対3の割合で助成するものであると述べていた。"Rep. Kennedy Plans to File Housing Bill," *The Boston Globe* (February 2, 1988). ケネディは法案提出前に USCM で概要を説明し、フリンが記者会見で、「マッチング補助金は、地域社会の自助努力を促す良い方法である。連邦政府からの資金を活用し、最も手ごろな価格の住宅を提供するための、最も費用対効果の高い

1998 年 1 月には、フリンとケネディが連名でニューヨークタイムズ紙に寄稿し、1980 年代にレーガンが住宅プログラムを削減する中でも、全国の都市に何百もの地域密着型の非営利住宅開発業者が出現し、ボストン、ボルチモア、ニューヨーク、シカゴ、クリーブランド、サンフランシスコなどで、地域密着型の住宅開発業者の傘下組織が結成され、効率性の向上と開発規模の拡大が図られていると主張している。そして、BHP の成功例を具体的に紹介しながら、これらの小さな成功を大規模かつ全国的な供給プログラムに変えるためには、資源が不足していると述べ、そのような資源を持っているのは連邦政府だけであるとして、法案を提案していることを明らかにしたのである⁹¹。

このように、フリンは連邦政府にボストンを参考にした政策革新を求めたのであるが、特筆すべきは、連邦政策のみならず、USCM の議長として、大統領選挙にも影響を及ぼそうとしたことである。1992 年の大統領選挙では、民主党の全候補者に対し、自らの知名度を利用しながら、都市の危機に注目するよう働きかけている。主要紙への寄稿やテレビ出演を行い、民主党の候補者が労働者、貧困者やホームレス、そして都市を無視していると批判したほか、大統領候補がボストンで選挙活動を行った際には、商業地区の開発プロジェクトではなく、ホームレスのシェルターや食糧配給所を案内したのである。さらに、フリンは USCM の一員として、資金不足のために棚上げされていた何千もの雇用創出プロジェクトで構成される「公共事業計画」を発表し、ビル・クリントンの選挙綱領に入れ込むことに成功している。民主党大会でクリントンが選出されると、フリンは 20 の州と 50 の都市でキャンペーンを実施し、大統領の経済再生パッケージに、公共事業や住宅、交通などの都市プログラムの増加が含まれることとなったのであった⁹²。

この結果、大統領選挙終了後には、フリン本人は否定したものの、HUD 長官への就任意欲がしばしば報道され、クリントン政権が発足する際には、労働長官のポストを欲しているとの憶測が広がることとなる⁹³。フリン自身は次のステップとして州知事を目指しており、クリントンからバチカン大使就任を打診されたのも、知事選への出馬を準備している最中であつた⁹⁴。

方法だ」と述べている。“Lawmaker Pushes Low-cost Housing,” *The Boston Globe* (January 22, 1988). 法案は主に、①低・中所得者向け住宅の供給を、特に非営利の住宅建設業者を通じて拡大すること、②既存の公営住宅（130 万戸）と補助金付き民間住宅（200 万戸）を維持すること、③現在、住宅扶助を受けられず、市場家賃を支払えない 700 万から 800 万世帯の低所得世帯に適切な所得補助を提供すること、④住宅購入者に対する累進的な税額控除を提供し、既存の逆進的な住宅取得者控除を廃止することにより、労働者階級および中流以下の若年層に住宅取得の機会を提供すること、⑤住宅購入者への信用供与の配分、融資における差別の撤廃など、銀行やその他の金融機関に対する政府の規制を強化するものであった。Peter Dreier and Richard Appelbaum, “The Housing Crisis Enters the 1990s,” *New England Journal of Public Policy*, vol.8 (1992), pp. 165-166. 開発プロジェクトのために 3 億ドルが非営利団体に割り当てられ、補助金として市場価格以下の住宅の建設や再生に充てられたのである。Suzette Parmley, “Kennedy, Flynn Laud Advance of Housing Bill,” *The Boston Globe* (August 11, 1990).

⁹¹ BHP については、700 戸の低所得者向けアパートの改修を完了したばかりで、さらに 950 戸の改修に着手していることを例示している。Raymond L. Flynn and Joseph P. Kennedy. “Decent, Affordable Housing for All,” *New York Times* (January 25, 1988). 法案提出に際し、1988 年に開かれた下院の住宅・地域開発小委員会の公聴会には、BHP の議長であったリチャード・ドリスコルが出席し、ボストンにおける取り組みが「法案の 1 つのモデルとして引用されている」ことに言及しつつ、BHP の事例を紹介している。そのうえで、「私たちの成功は、利用可能な資源の制約によって制限されている」、「私たちの限られた成功を、全国的なパートナーシップ開発の広範なモデルにつなげるには、CDCs とそのプロジェクトに対する公的投資と支援を拡大する必要がある」と述べたのである。さらに、公聴会に出席できなかったフリンは、ケネディ宛の公開書簡で法案に対する謝意と支持を表明し、「ボストンでの成功は、全米で再現されつつある」、「BHP と同様のパートナーシップは、ニューヨーク、シカゴ、クリーブランドなどの都市でも機能している。地域に根ざした住宅開発は全国的な成功であり、連邦政府がパートナーとして加わることで、さらに拡大する可能性がある。USCM と NLC がこの法案を支持したのはこのためである」と述べている。公聴会に出席したクリーブランド・ハウジング・ネットワークのクリストファー・ウォーレンが同じ公聴会で「シカゴやボストンで起こったことから、私たちは低所得者向け住宅税制やその前の急速償却による税制優遇を利用すれば、企業を投資に参加させることができることを学んだ」と証言していることから、ボストンの事例が他都市に波及したことが見てとれる。Hearing Before the Subcommittee on Housing and Community Development of The Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives (U.S. Government Printing Office, July 22, 1978), pp. 10-11, 46, 208-209.

⁹² Dreier, *op.cit.*, p. 397.

⁹³ Michael Rezendes, “Flynn Says Focus Is on Boston, Not US Post,” *The Boston Globe* (November 7, 1991); Michael Rezendes, “Flynn Said to Be Job-shopping,” *The Boston Globe* (December 4, 1992).

⁹⁴ Dreier, *op.cit.*, pp. 397-398,

3. Thomas Menino 政権（1993～2014 年）

3.1: フリン政権の影響

フリンの大使就任による辞職に伴い、1993 年に市長代理に就任したのが民主党のトーマス・メニーノ市議会議員であった⁹⁵。メニーノはそのまま市長選挙に出馬して当選することとなる⁹⁶。

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⁹⁷。主要な歳入である資産税の課税基盤が縮小する中、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開発政策をめぐる考え方は成長管理から成長促進へと変化したのであった。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・ラーゴ取締役のもとに BRA と経済開発産業会社（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⁹⁸。また、都市政府とビジネスエリートとの関係も強化されることとなり、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。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⁹⁹。

この財政問題に関し、メニーノが注力したのは公立病院の民営化であった。当初は、「進歩主義者にとって民営化は醜い言葉で」、「政府の役割は人々を助けることであり、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実施したのである¹⁰⁰。結果、この民営化は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などにかかる借入コストを節約したのであった¹⁰¹。

もっとも、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わすことはできない」として反対を表明している¹⁰²。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

⁹⁵ Brian McGrory, “Menino, ‘A Neighborhood Guy,’ Now at Center Stage,” *The Boston Globe* (July 13, 1993).

⁹⁶ Chris Black and Brian McGrory, “It’s for Real: Mayor Menino,” *The Boston Globe* (November 3, 1993).

⁹⁷ Menino, *op.cit.*, pp. 41, 52.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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経済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、フリンとの差異を強調している。Chris Black, “Menino Plans Cabinet System: New Structure Set to Manage the City,” *The Boston Globe* (January 18, 1994).

¹⁰⁰ 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課題となっていた。Menino, *op.cit.*, pp. 175, 180; Adrian Walker and Richard A. Knox, “Menino Makes Plea for Council Approval of Hospital Merger,” *The Boston Globe* (June 13, 1995).

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Richard Kindlberger, “Weld to Unveil Megaplex Bill,” *The Boston Globe* (July 28, 1993); Menino, *op.cit.*, pp. 181-184.

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¹⁰³。他都市が公的資金をスタジアム建設に投じて、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、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¹⁰⁴。

また、メニーノはホワイトよりもフリンのスタイルに近かったとされ、近隣地区の活性化も軽視していたわけではなかった。控えめでコンセンサスを構築するアプローチで地域の活動家と緊密に協働しながら、アフォーダブル住宅や雇用にかかる行政命令を破棄することなく継続し、「進歩主義的な市長」として「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本に注意を払った」と回顧している¹⁰⁵。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・イニシアティブとして、地域と協力するコンサルタントにより、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近隣地区内の利害関係者の関係構築、④既存の店主への助言と新しい店主の募集、という 4 つの戦略が追求された。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たのである¹⁰⁶。

4. おわりに

4.1：政策対応と政治・行政制度

「都市の限界」論にもとづく合理的な政策対応は、成長が見込まれ税収を生み出すエリアに投資を集中させる開発政策を実施し、企業や中高所得者層を呼び寄せることである。また、開発政策を迅速かつ強力に実施するには、1 人の市長がトップダウンでリーダーシップを発揮できる集権的な執政制度が望ましい。市議会議員の選挙制度についても個別的な利益より全市的な利益を追求しやすくなる定数の削減や全市一区制の採用が求められると予想される。

このような見方に対し、事例分析では、商業地区を中心にビジネスエリートと連携した集権的な開発政策を実施するか、近隣地区に配慮して地域団体などと連携した分権的な開発政策や再分配政策を採用するかで相克・選択が見られていたことを明らかにした。都市政府は一律に商業地区を中心とした開発主義的な政策を追求していた（追求できた）わけではなく、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、進歩主義的な住宅・コミュニティ開発政策を実施していたのである¹⁰⁷。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や成長管理が、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

¹⁰³ 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など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.

¹⁰⁴ 地元紙に「もしチームが転出した場合、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」と批判されたほか、プロスポーツチームのオーナーからスタジアム建設の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.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 17-19.

¹⁰⁶ 政策の背景には「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」とする考えがあり、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メニーノは回顧している。*Ibid.*, pp. 195-196, 200-201.

¹⁰⁷ 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いる。Clavel, *op.cit.*, p. 197; Dreier, "Urban Politics and Progressive Housing Policy," p. 81.

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特筆すべきである。ニューヨークを分析した西山は、「社会福祉が企業やミドルクラスなど税負担を強いられる側に恩恵をもたらし、それらが財源となる税負担に応じること」を都市政府で再分配政策が採用される要件の1つとしたが、政策は直接的なサービス供給だけでなく、負担も直接的な課税のみに限られなかったのである。

この政策対応を政治制度の観点から見た場合には、シティマネージャー制ではなく市長制の執政制度を採用し、定数1の全市一区制の選挙制度で選ばれる市長が、草の根の地域団体などの支援で当選した場合に、「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ると言える¹⁰⁸。

もっとも、近隣地区の地域団体などから支援を受けた市長の当選により、必然的に進歩主義的な政策対応が実施されるわけではない。政治制度について、市長は任期が4年で予算事項に関する市議会への拒否権を有し、市議会の承認なく幹部職員を任命できた一方で、市議会は議員が2年ごとに選出され、権限が弱かったことが、市長の選好をより実現しやすくしていたのである¹⁰⁹。とりわけ、執政制度に強市長制を採用していた点について、メニーノは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¹¹⁰。再開発主体のBRAも、理事のうち4人を市長、1人を知事が任命し、慣例的に取締役も市長が任命していたことから、市長に権限が集中していた。ホワイ特やフリンが時にBRAの提言を無視し、高官を更迭したり、フリンがBRAの機能を拡充し、スタッフも増員したりしたように、市長のリーダーシップがBRAに与える影響は大きかったのである¹¹¹。フリンは包括的ゾーニングやレッドライニング対策を推進するため、そして、メニーノはスタジアム建設に反対するために、BRAの調査や計画を積極的に活用したのであった。

また、非政党選挙の選挙制度により、単一の団体による政治支配が生まれることはなく、政党ではない候補者自身の個性による競争がなされていた¹¹²。そのため、ホワイ特からメニーノの各政権で展開されたのは、連携（coalition）による政治であった¹¹³。ホワイ特が長期政権を維持できたのは、現職の市長として契約や減免、採用などで、政党に代わる選挙のための権力基盤を構築したからである¹¹⁴。地域の活動家が組織的な資源を投入し、フリンを当選させることができたのも、政党が弱い非政党選挙で生まれた余地でもあったと言える。メニーノが「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ように、政党やビジネスコミュニティが単独で支配的な影響力を行

¹⁰⁸ その点において、「アーバン・ポピュリズム」はクリーブランドに特有のものではなく、マシーン政治が衰退する中、近隣地区の地域団体がその機能を引き継ぎ、政治に関与することが求められる際の基本的なアプローチとなったとの見解は正しいと言える。Todd Swanstrom, *The Crisis Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism* (Temple University Press, 1985), p. 122.

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、弱市長制のセントルイスのように見積配分委員会での公選職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。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 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、市議会は市長による幹部職員の任命を拒否することはできず、市長の予算を承認するか削減するしかでき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。Menino, *op.cit.*, pp. 36-37, 211.

¹¹¹ Dreier and Keating, *op.cit.*, p. 199; Krumholz and Clavel, *op.cit.*, p. 144. 市長は連邦補助金の活用や開発のための歳入公債の発行を担うEDICの取締役の任命権も有していた。

¹¹² Mark I. Gelfand, "Boston: Back to The Politics of The Future," Richard M. Bernard ed., *Snowbelt Cities: Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II* (Indiana University Press, 1990), p. 42; Martha W. Weinberg, "Boston's Kevin White: A Mayor Who Survives," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns eds., *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984), p. 219; Ferman, *op.cit.*, pp. 32-34.

¹¹³ DiGaetano and Klemanski, *op.cit.*, p. 267

¹¹⁴ ホワイ特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の候補者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, "Ray Flynn's Legacy," p. 397; Menino, *op.cit.*, p. 225.

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のである¹¹⁵。

さらに、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は、当時の市議会の選挙制度が全市一区制で定数が 9 人と少なく、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が寄与していたと考えられる¹¹⁶。その市議会の選挙制度は、1981 年に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、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変化している¹¹⁷。「都市の限界」論では合理的とされる開発政策を抑制しかねない制度改革であり、選挙区制で選ばれる市議会議員が各地域に対する責任を負い、地域団体と密に接することで近隣地区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、より住民の多様性が反映されるようになっていく¹¹⁹。後にイタリア系で初の市長になるメニーノも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 選挙区の〕ハイドパークにあり、〔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から市長となったことを考えれば、この制度変更がなければ、メニーノ政権が誕生しなかった可能性もあり得たと言える。フリン政権における成長管理についても、選挙区制の導入で近隣地区の地域団体との結びつきが強まった市議会議員は推進する役割を果たしたのであった¹²¹。

なお、地域団体については、ホワイトの「小さな市役所」やフリンの「近隣地区議会」に象徴されるように、戦後、開発政治に対する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大し、都市政府の政策決定過程への統合が徐々に進んでいる。フリンは、市長選挙での貢献も踏まえ、コミュニティオーガナイザーを高次ポストに任命し、アフォーダブル住宅の供給などで CDCs を活用している。また、再選が確実になった 1987 年には政治的影響力を行使し、近隣地区の活動家を市議会議員に当選させ、より進歩主義的な市議会を創出している¹²²。メニーノもエンパワーメントゾーンプロジェクトで地域団体を参画させるなど、各市長は地域団体をその重要性の高まりにあわせて、政治・行政制度に組み込んでいったのである。

ボストンでは、都市政府の政策対応に政治・行政制度が影響を及ぼしていた。ただし、市長などの政治家は、制度の影響を一方的に享受していたわけではなく、その影響を促進・抑制しようと制度に働きかけていたのである。政党に代わる権力基盤の確立や政治制度の変更、行政組織の再編や影響力のある団体の取り込みなど、政治家と制度の間において動的な相互作用が展開されていたのであった。この点が特に先行研究では看過されていたと言えるのである。

なお、政治制度改革について、全市一区制から選挙区制を含む混合制に変化したことは、スノーベルトの諸都市で、執政制度は市長の権限を強化する集権的な強市長制への変更や維持が志向された一

¹¹⁵ Menino, *op.cit.*, p. 220.

¹¹⁶ 人口 50 万人以上のスノーベルトの都市の中では、デトロイトやピッツバーグと並んで市議会議員の定数が最少であった。

¹¹⁷ 1909 年に強市長制、非政党選挙が形作られるとともに、2 院制が廃止されて選挙区制から定員 9 人の全市一区制に変更されたものの、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。1949 年にはシティ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、市長制が継続された一方で、市議会は定数が 22 人から 9 人に削減され、選挙区制から全市一区制への変更がなされていた。Ronald P. Formisano, "Conclusion," Ronald P. Formisano and Constance K. Burns eds., *Boston 1700-1980: The Evolution of Urban Politics* (Greenwood Press, 1984), pp. 274-275; Mollenkopf, *op.cit.*, p. 149; Gelfand, *op.cit.*, pp. 44-45.

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 Dreier and Keating, *op.cit.*, pp. 206-207.

¹²⁰ Menino, *op.cit.*, pp. 32, 38.

¹²¹ Preer, *op.cit.*

¹²² Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," p. 51.

方、選挙制度はマイノリティや地域団体の声を反映しやすい分権的な選挙区制への変更または維持する形に収斂していたことと符合するものである¹²³。このことは、アメリカの都市政治に「均衡と抑制」をはかる二元代表制の制度配置がしっかりと組み込まれていた証左とも考えられる。この「均衡と抑制」については、すでに強市長制の執政制度を採用する中でホワイトが試みた政党選挙の導入や、全市一区制を維持したままでの市議会議員の定数拡大といった選挙制度改革が、個人的な利益を得るための利己的な試みであるとして世論の反発を生み、敗北を期したことにも見てとれる。

4.2 : 「都市の限界」と政策革新

以上のようにボストンでは、アクターと制度の相互作用の中で、進歩主義的な政策対応が実施されたわけであるが、その前提状況は、ニューヨークと同様に、オフィスの開発ブームの影響で地域経済が活性化していたことにあり、成長の果実をどのように再分配するかがアジェンダとなったことには十分留意する必要がある。ドライエルが認めているように、ボストンの繁栄が経済的な困難に直面している他都市にはない機会をフリン政権にもたらしていたのである¹²⁴。

当初はリベラルで進歩主義的とみなされたホワイトも、財政状況が悪化すると徐々に保守化し、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、連邦政府からの歳入が減少する中、都市政府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¹²⁵。実際にボストン経済が不況に陥ると、成長主義的な政策をより重視する姿勢に転じ、メニーノもそれを継承・拡充したのである。

また、ドライエルが回顧しているように、短命に終わったクリーブランドのクシニッチ市長など他都市と異なり、フリンが 10 年近く政権を維持できたのは、ビジネスコミュニティの不信感を取り除くことに成功したためであった¹²⁶。フリンは政治家としてのリーダーシップを発揮し、他のアクターの成長主義的な連携によって政権が弱体化されることを慎重に回避したわけであるが、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ことに留意する必要がある¹²⁷。ホワイト、フリン、メニーノの各政権では、「都市の限界論」が主張するように、ビジネスエリートへの配慮がなされていたのであった¹²⁸。

一方、本稿では、「都市の限界」論で重要な再分配政策の担い手とされていた連邦政府について、再分配的な機能を有するボストンの住宅・コミュニティ開発政策が、連邦政策のモデルとなったことも明らかにした。アイデアの政治という観点からは、他都市で実現していたリンケージという政策アイデアが地元紙で紹介されて地域の活動家が提唱し、市議会議員や都市政府の専門家に政策として採

¹²³ 例えば、執政制度についてミルウォーキーやシンシナティでは強市長制への変更がなされたほか、選挙制度についてデトロイトやピッツバーグでは全市一区制から（混合制も含む）選挙区制への変更がなされている。

¹²⁴ Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 401.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 392-393, 399; Dreier, "Economic Growth and Economic Justice in Boston," pp. 55-56. 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. 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一方で、「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).

¹²⁶ Dreier and Keating, *op.cit.*, p. 195.

¹²⁷ ドライエルは、進歩首位的な政治家と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の有無で、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。Dreier, *op.cit.*, pp. 63-64.

¹²⁸ 一方で、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 年代には影響力を発揮できなくなっていったとの見解も存在する。Dreier, "Ray Flynn's Legacy," p. 389.

用されたことが重要である。また、市長選挙の立候補者の公約となり、選挙とあわせてレファレンダムが実施されたことも特筆すべきである。そのうえで、ボストンでの成功後には、フリンが USCM や NLC、ボストン選出の連邦議会議員や住宅問題に関する活動家といった政治的インフラを積極的に活用しながらアイデアの伝播者となり、連邦議会や HUD に採用されるという、いわば、2 段階にわたるアイデアの普及により政策革新が実現したのである。BHP は他都市でも模倣されたほか、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の起草にも関わったのであった。

フリンがケネディ議員との連携のもとで実現した連邦法案の成立は、1988 年に住宅小委員会の新委員長となったアラン・クランストン上院議員が、ポスト・レーガンの連邦住宅政策のために、公聴会を開くなど、新しいアイデアを求めていることも一因であった¹²⁹。ドライエルは「進歩的なエクイティ・プランナーがすべきことの 1 つは、進歩的なアイデアを公共的なアジェンダにする機会を探すこと」だと述べているが、連邦政府にアイデアを供給したのが、フリンやコイル、ドライエルをはじめとする都市政府のリーダーや専門家だったのである¹³⁰。

そのドライエルは、フリン自身が「強力な進歩主義的運動があることにより、ビジネスコミュニティや市議会、州・連邦政府を相手にする際に、より余裕がある行動ができることを理解していた」と回顧している¹³¹。フリンは連邦補助金が削減される時期に、民主党の市長として共和党のレーガン大統領の住宅政策を常に批判していたにもかかわらず、ボストン選出の連邦議員の強力な支援によって支えられ、アフォードブル住宅やホームレスの支援について、HUD の資金を獲得することに成功している¹³²。都市政府は上位政府からの影響を一方的に享受するのではなく、自らが望む政策対応の実現に向けた協力や連携を模索し、さらには連邦政府に対する政策革新を働きかけていたのであった。

政策革新に関して、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」と述べている¹³³。フリンによるアフォードブル住宅の供給や、メニーノのメインストリート・イニシアティブなど、ボストンで見られたのは、都市政府が「都市の限界」に直面しながらも、他都市や上位政府に波及する政策革新を積極的に模索する姿であった。今後は対象を他都市に拡大し、本稿で指摘したアクターと制度の相互作用を含めたさらなる事例分析を進めることで、より精緻化・一般化することが求められると考える。

¹²⁹ Dreier, "Community-Based Housing," p. 18. クランストン議員が提出した法案に盛り込まれていたのが、フリンの強い要請を受けてケネディが提出したコミュニティ住宅パートナーシップ法案であった。Dreier and Appelbaum, *op.cit.*, p. 165.

¹³⁰ Norman, and Clavel, *op.cit.*, p. 143. コイルは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. 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も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.

¹³¹ Dreier, *op.cit.*, p. 392.

¹³² Dreier and Keating, *op.cit.*, p. 204. 他の民主党系の市長と異なり、共和党のレーガン政権とブッシュ政権が貧困層の苦境に無関心であったことを執拗に批判した。これに対し、ブッシュ政権もジャクソン・ケンプ HUD 長官が全国放送のテレビ番組でフリンを批判するなど、何度も信用を失墜させようと試みたのであった。Dreier, *op.cit.*, p. 395.

¹³³ 「ビルの建設はブルーカラーの仕事を生み出し、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。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.