

アメリカ南部サンベルトにおける 大都市圏政治の変容

平 田 美和子

目 次

はじめに

I. サンベルトの大都市圏化と連邦政治

1. サンベルトの経済成長と大都市圏の発展
2. サンベルトの政治的重要性

II. サンベルトの都市におけるリフォーム政治体制の定着

1. 「リフォーム政治」体制とその支持基盤
2. リフォーム政治体制における政策としての合併

III. サンベルトの主要都市におけるリフォーム政治体制への「挑戦」

1. 成長優先政策への抗議
2. 「ホワイト・フライト」とマイノリティの政治的影響力の高まり

結びにかえて

はじめに

アメリカ政治史における20世紀は、ニューディール・リベラリズムが興隆し、また後退した時代であったが、それと同時に、21世紀へと繋がる保守主義傾向が顕著になった時代でもあった。大恐慌後、1930年代の民主党によるニューディール政策を支えたリベラリズムは強い影響力を発揮し、その後のアメリカの政治経済体制の基盤を築いたといつてよい。第二次大戦後も民主党・共和党のいずれから大統領が出ようとも、ニューディール・リベラリズムが戦後体制の基礎を支えていったのである。この戦後体制にほころびが目立ち始めたのが、1960年代であった。民主党政権によるリベラルな政策に対して有権者の反発が強まり、戦後体制支持者連合であった民主党多数派連合が次第に崩壊していったのであった。リベラリズムが力を失っていく一方で、1970年代以降、アメリカ社会

の保守化、とくに共和党保守派の躍進が指摘されるようになった。このようなアメリカ政治の変容過程で、アメリカ南西部・南東部のいわゆるサンベルト地域がはたした役割について注目が集まっている¹。

1960年代末にケビン・フィリップス (Kevin P. Phillips) が²、フロリダからカリフォルニアへと広がるアメリカ南西部・南東部を太陽の光り輝く「サンベルト (Sunbelt)」と名付けてから半世紀近くの歳月がたとうとしている。1968年大統領選挙で共和党候補ニクソン (Richard M. Nixon) の選挙参謀であったフィリップスは、その著書²の中でこの地域の経済的・政治的重要性を指摘したのであるが、実際、第二次大戦以降、サンベルトの経済的・政治的發展にはめざましいものがあった。周知のように、アメリカの工業化と都市化はまず北東部や中西部を中心とする比較的寒冷な地域で始まったが、20世紀の後半には次第に停滞傾向や衰退傾向が顕著になっていった。その一方で、南西部・南東部は工業化と都市化において飛躍的な發展をみせたのである。これに伴いサンベルトの人口は拡大し、都市化とともに郊外化が進展し、大都市圏が發展したのであった。こうしたサンベルトの都市の経済・社会状況は、アメリカ政治の動向に大きな影響力をもつようになってきている。

筆者はこの数年間、サンベルトの大都市・大都市圏において市政改革に基づく「リフォーム政治 (reform politics)」がどのように展開され、変容していったのか、またそれが連邦政治といかなる関連をもっていたのかを解明することを目指して研究を続けてきた³。その結果、広大な地域に広がり、多様性をもっているものの、サンベルトの都市政治における「リフォーム政治」の展開についていくつかの共通点をみいだすにいたった⁴。同様に、その変容過程を連邦政治との関連で分析する作業においても一定の成果⁵を収めたが、未だ探求すべき課題を残している。そこで、本稿では、まず第二次大戦後のサンベルトの経済成長と都市發展の関係、それがサンベルトの政治的重要性をどのように高めたのかについて考察する。次に、サンベルトの主要都市の多くで「リフォーム政治」がどのように定着し、大都市圏化の進展過程でどのように変容していったのかを連邦政治との関連も視野にいれて論じていく。

I. サンベルトの大都市圏化と連邦政治

1. サンベルトの経済成長と大都市圏の発展

サンベルトに大都市、大都市圏が急速に発展したのは、概ね第二次大戦以降のことであった。大戦前には工業化が遅れ、経済的発展の本流から取り残された地であったこの地域に、第二次大戦勃発と同時に大きなチャンスが訪れた。国防・軍需産業とその関連産業がサンベルトに進出したのであった。南西部のエルパソ(テキサス州)、アルバカーキ(ニューメキシコ州)、トゥーソン(アリゾナ州)、フェニックス(アリゾナ州)の周辺には米軍の軍事施設が建設され、軍需産業が発展することによって経済的ブームの恩恵に浴することになった⁶。たとえば、フェニックスとその周辺には3つの陸軍キャンプと6つの空軍基地が建設されると同時に、多数の軍需工場も建てられた。連邦政府の膨大な資金が投入されることになり、地元の経済は活性化された⁷。20世紀初頭に石油産業が興ったヒューストン(テキサス州)には、戦時需要のために石油化学工場や製造業関連の工場が建設され、市の経済は潤った。

ロサンゼルスを中心とする南カリフォルニアには航空機産業が発展した。市が提供する広大で安価な土地は空港と航空機製造業に理想的な環境をもたらし、第二次大戦中、南カリフォルニアが全米航空機製造のおよそ3分の1を担っていた。こうした航空機産業のめざましい発展が、科学技術の中心地としてロサンゼルスが発展する基礎を作ったといえるが、その第一の顧客は莫大な予算をもつ連邦政府であったことはいうまでもない⁸。一方、南東部の大都市においても同様の状況が生まれていた。たとえば、マイアミ(フロリダ州)周辺では1940年代に入ると連邦政府により主として訓練用の飛行場が建設され、旅行者用のホテルが空軍基地に常駐する人々の住居となった⁹。陸軍、海軍の関連施設も建設され、建設業及び建設後のサービス産業に従事する雇用が創出された。

第二次大戦終了後も冷戦期が続いたため、航空機産業、軍事施設と軍需産業がサンベルトの経済を潤すことになっただけでなく、1950年代から60年代にかけて広大な軍事・工業・技術・教育の総合施設が拡がることになった。それらは、ケネディ宇宙センターと空軍基地を擁するケープ・カナベラル(フロリダ州)から

ジョンソン宇宙センターが建設されたヒューストン、さらに南カリフォルニアへと三日月型に展開されていった¹⁰。

国防・軍需産業、ハイテク産業と並んで高等教育、金融、不動産、小売り、旅行等の各種関連産業も発展し、サンベルトの経済が急速に拡大した結果、人口はめざましい増大をみた。サンベルト都市の急成長を示す一つの指標として、1940年、1980年、2010年の全米10大都市の表を比較してみよう（表1）。第二次大戦中の1940年の10大都市の中に含まれるサンベルトの都市は第5位のロサンゼルス（カリフォルニア州）のみであり、その他はニューヨークやシカゴをはじめとする北東部・中西部のいわゆるフロストベルト都市が並んでいる。ところが、40年後の1980年には10大都市の半分がサンベルトの都市となっている。具体的には、ロサンゼルスの他にヒューストン（テキサス州）、ダラス（テキサス州）、サンディエゴ（カリフォルニア州）、フェニックス（アリゾナ州）が第二次大戦後に急速な人口増大をとげて10大都市の仲間入りしたのである。その後、2010年には、さらにサンアントニオ（テキサス州）、サンノゼ（カリフォルニア州）が加わり、その結果、全米10大都市の中にサンベルトの7つもの都市が含まれるに

表1 全米10大都市（1940年、1980年、2010年）

	1940年	1980年	2010年
1.	ニューヨーク (NY)	ニューヨーク (NY)	ニューヨーク (NY)
2.	シカゴ (IL)	シカゴ (IL)	ロサンゼルス (CA)
3.	フィラデルフィア (PA)	ロサンゼルス (CA)	シカゴ (IL)
4.	デトロイト (MI)	フィラデルフィア (PA)	ヒューストン (TX)
5.	ロサンゼルス (CA)	ヒューストン (TX)	フィラデルフィア (PA)
6.	クリーブランド (OH)	デトロイト (MI)	フェニックス (AZ)
7.	ボルティモア (MD)	ダラス (TX)	サンアントニオ (TX)
8.	セントルイス (MO)	サンディエゴ (CA)	サンディエゴ (CA)
9.	ボストン (MA)	フェニックス (AZ)	ダラス (TX)
10.	ピッツバーグ (PA)	ボルティモア (MD)	サンノゼ (CA)

出所：Susan B. Carter, et al. eds., *Historical Statistics of the United States : Earliest Times to the Present*, v. 1, pt. A: Population (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 1-110 – 1-111; “2010 Census Briefs,” <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-01.pdf> (2015年7月20日閲覧)

たった。

全米10大都市に含まれる巨大都市がサンベルトで急増した理由として、第一に急速な経済発展があったことはすでに述べた通りであるが、加えて第二次大戦後にサンベルトで活発におこなわれた都市自治体による周辺部の合併という要因があった。大都市圏化が早期に進んだ北東部・中西部のいわゆるフロストベルトの都市においても、19世紀には「併合 (annexation)」や「統合 (consolidation)」といった方式を通じて大都市圏の中心都市が周辺部を合併したり、統合することがたびたびおこなわれた。しかし、フロストベルトの大都市圏では20世紀に入ると郊外住民が大都市に合併・統合されることに抵抗を示すようになっていた¹¹。それに対して、サンベルトでは大都市圏化が第二次大戦後に急速に進み、その過程で中心都市への合併・統合が活発におこなわれた。その結果、短期間に多くの都市が領域と人口を増大させた。1940年から80年までの間に実現した大規模な「併合」の代表例としては、フェニックス(アリゾナ州)、ヒューストン(テキサス州)、サンアントニオ(テキサス州)等が挙げられる¹²。これらの都市は広大な周辺領域を獲得するとともに、膨大な人口も吸収した。たとえば、フェニックスは1940年には9.7平方マイルの領域に6万5千の人口を擁する小都市に過ぎなかったが、1980年には領域を324.0平方マイルまで拡大し、79万の人口を誇る巨大都市となり、その結果、10大都市の仲間入りを果たしたのであった。同時期に、ヒューストンは領域を72.8平方マイルから556.4平方マイルへと7.6倍に広げ、人口を38.5万から159.5万へと増大させた。同様に、サンアントニオの領域も7.4倍に拡大し、人口は25.4万から78.6万へと急増した¹³。

このように、第二次大戦後のサンベルトでは、大都市自治体が周辺部を合併することによって領域と人口を巨大化していくことが活発におこなわれた。結果として出現した巨大都市の周りにはさらなる郊外が発展していったのであり、大都市圏の規模はますます拡大していく傾向にあった。

2. サンベルトの政治的重要性

こうしたサンベルトにおける大都市・大都市圏化の進展とともに、アメリカ政

治におけるサンベルトの存在感は高まっていった。まず、大都市圏を中心に州人口が増大した結果、サンベルト諸州では割り当てられる下院議員の数が増したことはもちろん、上院議員と下院議員の数の合計で決まる大統領選挙における選挙人数に関しても大いに有利になった。サンベルト地域の三大州であるカリフォルニア、テキサス、フロリダの大統領選挙人数の変化をみると、1944年大統領選挙の時点で、これら3州の選挙人合計は56人に過ぎなかったが、2012年大統領選挙では122人となっている¹⁴。

一方、1960年代以降に選出された大統領を出身州という観点からみれば、サンベルトの政治的重要性が高まってきたことが確認できる。暗殺されたケネディ大統領を引き継いで副大統領から大統領になった後、1964年大統領選挙に自ら勝利したジョンソン大統領 (Lyndon B. Johnson) がテキサス州選出の連邦上院議員であったことをはじめとして、1968年と72年にはカリフォルニア州選出の連邦下院議員・上院議員の経歴をもつニクソン (Richard M. Nixon)、76年には元ジョージア州知事カーター (James Earl “Jimmy” Carter, Jr.) が選出された。1980年代には、元カリフォルニア州知事のレーガン (Ronald W. Reagan)、テキサス州選出連邦下院議員の経験を持つジョージ・ブッシュ (George Herbert Walker Bush) が、共和党候補として出馬して勝利した。その後、1990年代にはアーカンソー州知事であったクリントン (William Jefferson “Bill” Clinton) が、そして2000年代に入ってテキサス州知事出身のジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) が大統領となったのである。

彼らサンベルト出身の大統領が大統領選挙でどの程度サンベルト地域で支持票を獲得したのかについてデータを確認すると、彼らはサンベルトのほとんどの州で一般票の過半数を獲得していたことがわかる¹⁵。サンベルト諸州で勝利する大統領候補が全米で勝利するという意味で、サンベルトの政治動向がアメリカ政治全体の動向を見る窓のような役割を担ってきたともいえる¹⁶。その点で、上に挙げたサンベルト出身の大統領の中で、共和党大統領の数と在任期間が民主党大統領のそれを上回っていることが注目されよう。しかも、共和党大統領のニクソン、レーガン、ジョージ・ブッシュ、ジョージ・W・ブッシュは、おしなべて共

和党保守派を代表する政治家である。およそ20世紀半ばまで「堅固な南部 (Solid South)」と呼ばれ、連邦レベルばかりでなく、州・地方レベルでも民主党の金城湯池の地であった南部も含めてサンベルトは、少なくとも大統領選挙レベルについていえば、1960年代末以降には共和党化していったのである。もちろんサンベルトは公民権法案の議会通過に尽力したジョンソンをはじめ、カーター、クリントンという比較的リベラル傾向のある民主党大統領を誕生させているものの、1970年代以降の共和党優位傾向は顕著であるといわざるを得ない。

サンベルト諸州で共和党支持層が拡大したことについて、一般には共和党の「南部戦略」が功を奏したと説明されているが、共和党の支持層獲得戦略の標的はいわゆる南部のみでなく、広くサンベルト、とくに郊外地域にあったといえる¹⁷。すでに1964年大統領選挙において共和党候補のゴールドウォーター (Barry M. Goldwater) は、保守的な南部州権論者を有権者に取り込むという形で民主党支持者が多数を占めていた深南部のミシシッピ、アラバマ、ルイジアナ、ジョージア、サウスカロライナの諸州で勝利をおさめた。これに対して、1968年と72年の大統領選挙共和党候補者ニクソンがとった「南部戦略」は、人種差別主義を脱却した新しい戦略であった。具体的には、共和党多数派連合を構成する重要なグループとして、フロリダからテキサス、アリゾナ、南カリフォルニアを含むサンベルトの郊外地域の住民にターゲットを置いたのである¹⁸。

大都市圏化が進み、郊外住民が急速に増大するサンベルトで、共和党は郊外有権者を支持層に取り込んでいった。こうして共和党が連邦レベルの選挙でサンベルトの郊外有権者を支持層に組み込むことに成功しつつあった時期に、サンベルトの主要都市の政治も大きな転換期を迎えていた。それがどのような変化であるのかを考察する前に、まず、サンベルトの主要都市の多くに定着した「リフォーム政治」体制の概要について述べていこう。

II. サンベルトの都市におけるリフォーム政治体制の定着

1. 「リフォーム政治」体制とその支持基盤

すでに20世紀前半に都市化、大都市圏化がかなり進展していたロサンゼルス

を除いて¹⁹、サンベルトで郊外化、大都市圏化が本格的に進んだのは第二次大戦後であった。その当時、サンベルト主要都市の多くでは、革新主義市政改革の所産である制度改革に基づく「リフォーム政治」が開花していた。第二次大戦後の急速な経済成長と大都市圏の発展もこの「リフォーム政治」体制の下で実現したと見てよい。

19世紀末期から20世紀の初頭に展開された革新主義市政改革運動において、改革すべき対象は市政を掌握する強力な政党マシンであった。当時の北東部や中西部の大都市では、市政が政党マシンの影響下にあることがごく一般的な状況であった。それに伴う様々な弊害に対して批判や不満をもつ改革者による運動は、当初は市民的モラルの立場からマシン政治の腐敗を批判していたが、20世紀に入ってからは市政の「能率と節約 (Efficiency and Economy)」をスローガンに効率的で経済的な市政運営を求める方向へと転換していった。当時、サンベルトの都市は、そのほとんどが大都市の範疇に入らなかったが、北東部や中西部の市政改革運動の影響を受けて、小規模ながらも市政改革を求める運動を展開し始めていた²⁰。都市化の遅れたサンベルトにも政党マシンが存在しなかったわけではないが、ニューヨークやシカゴの市政を支配したような強大なマシンが出現することはなかったため、「能率と節約」の理念に基づく市政の制度改革が推進された時、新たな制度が定着しやすい状況にあった。

新たな市政府モデルとして誕生した委員会制 (commission system) も市会マネージャー制 (council-manager system、シティ・マネージャー制とも呼ばれる。以下、マネージャー制と記す) も、サンベルトの主要都市で積極的に採用されていった²¹。委員会制は最初にテキサス州で採用され、その後、多くのサンベルトの都市で導入された制度であったが、1920年代を迎える頃には様々な問題点があることが明らかになり²²、委員会制に代わってマネージャー制の採用率が大幅に高まっていった。市政府形態の改革と並んで、サンベルトの都市では選挙方式に関する改革も進み、市の各種選挙において全候補者が無所属として立候補する無党派選挙制 (nonpartisan election system) と複数の選挙区を置かない全市単一選挙区制 (at-large election system) が普及していった²³。市政府形態として

はマネージャー制、選挙制度としては無党派・全市単一選挙区制が典型的な「リフォーム政治」体制であった。だが、マネージャー制を採用せずに市長制の枠組みの中で行政権の強化と行政の専門化を推し進める方法で「リフォーム政治」体制を実現したロサンゼルスのようなケースもあった。同市の1925年市憲章は現在のロサンゼルス市政府の基礎を確立した憲章であるが、「市長・市会・委員会制度 (mayor-council-commission form)」と呼ばれる独特のシステムで、市長と市会に権限が集中するのではなく、専門家によって構成される行政委員会が公共政策を立案し、実施する方式をとっていた。

採用された政府形態や選挙制度²⁴にある程度のヴァリエーションはあったものの、サンベルトの主要都市の多くは、革新主義市政改革が生み出した新しい方式で「リフォーム政治」体制を構築していった。ゴミ収集、上下水道、外灯等のサービス不足を解消し、賄賂や買収等の不正や腐敗の蔓延を阻止するために「リフォーム政治」体制を設立したのであるが、それを支えた有権者の中軸はアングロサクソン系中産階級であった。そのリーダーとなったのは、都市の成長と自らのビジネスの成功とを結びつけて考える実業家たちであった²⁵。地元の商工会議所、有力新聞のサポートを受けて、彼らはビジネスの成長に有利な市政の実現を目指した。第二次大戦後、戦争から帰還した人々、戦時中に流入した人々が加わり、真に「能率と節約」を実現する体制を求めて市政を改革する運動が活発に展開されるようになった。たとえば、フェニックスでは実業家や専門家を中心とする100人以上のメンバーが、市憲章政府委員会 (Charter Government Committee=CGC) という改革者組織を形成し、1949年の市長・市会議員選挙での勝利を求めて候補者を擁立した²⁶。候補者の中には、地元のビジネスリーダーで、後に共和党大統領候補となるゴールドウォーターも含まれていた。CGCは、無党派選挙制・全市単一選挙区制の下での選挙、マネージャー制、ビジネスライクな市統治を主張して圧倒的勝利を取めた後、1970年代まで市政を掌握し、フェニックスをエレクトロニクス産業をはじめとするハイテク産業のメッカへと発展させたのであった。

一方、サンベルトでは総じて、低所得層やマイノリティを政治動員する役割を

果たすはずの政党組織は弱体であった上に、州法上、マイノリティや低所得層の投票参加が制限されていることさえあった²⁷。そのため、サンベルトでは北東部や中西部のフロストベルトに比べてアフリカ系やヒスパニック系をはじめとするマイノリティや低所得層の投票率は低かった。したがって、アングロサクソン系のビジネスエリートが市政を掌握しやすい状況が生まれていたといえよう。市議会や市長を選出する際の選挙が無党派選挙制や全市単一選挙区制の下でおこなわれたことも、豊富な選挙資金を調達できる富裕層や中産階級にとって有利な状況であった。

2. リフォーム政治体制における政策としての合併

革新主義市政改革運動が全国的に展開された時期に発展途上の小都市であったサンベルト主要都市の多くは、20世紀半ばには「リフォーム政治」体制を築き、その体制の下で大都市・巨大都市へと発展していった。すでに述べたように、政策として「併合」や「統合」を通じて周辺の郊外コミュニティの合併を積極的におこない、第二次大戦後の比較的短期間に自治体として巨大化したのである。小都市自治体が巨大都市自治体へと急成長したわけであるが、そもそも「併合」や「統合」は大都市圏化にともなって発生する諸問題に対応するために大都市圏政府 (metropolitan government) を設立すべきであるという構想に基づいており、革新主義市政改革の一環だったともいえる²⁸。大都市圏化の進展過程で、上下水道、道路、交通、警察、消防、保健、学校、公園、図書館などの公共サービスを、大都市圏内の中心都市と周辺の郊外コミュニティに能率的に、しかも経済的に提供するためには、中心都市と郊外とを合併・統合して一つの大都市圏政府によって統治すべきであるという構想は、すでに19世紀後半から20世紀初めにフロストベルト都市で採用され、結果としてニューヨーク市のような巨大都市が誕生していた。その後、20世紀前半に入ると、サンベルト都市の中でも都市化・郊外化が早期に始まったロサンゼルスにおいて積極的に合併が実施された。ロサンゼルス市の周辺地域に住む人々は、居住するコミュニティが合併されて市の一部となることによって道路建設、上下水道供給、警察力強化などの公共サービスが

改善されることを期待していた²⁹。とくに乾燥地帯で水不足に悩まされていた郊外住民の間には水供給への期待は大きく、ロサンゼルス市がロサンゼルス送水路を立案・建設する過程で、周辺部のコミュニティの多くはロサンゼルス市への合併を希望した³⁰。一方、ロサンゼルス市の側は、後に港を建設したサンペドロの合併にみるように、市の将来的発展に有利な土地、確実な税収をあげられる土地を優先して合併をおこなった。

ロサンゼルス市が大規模な合併を成功させた後、大都市圏政府設立ブームはいったん去ったかにみえたが³¹、第二次大戦後、舞台をその他のサンベルト主要都市に移して第二のブームが訪れたのであった。サンベルトでは、州法上、中心都市が周辺の自治体化していない未法人化地域を住民の許可なしで併合できることが珍しくなかったため、大都市の郊外地域はいわば受け身的に中心都市に吸収合併される場合が多かった³²。たとえば、テキサス州の「併合」に関する1963年州法では、中心都市の市議会が条例によって周辺の未法人化地域を吸収し、税収源を確保することが可能であった。ヒューストンやサンアントニオは、こうした州法の下、郊外を合併し続けることができた。また、南東部のノースカロライナ州でも同様に、一定の条件をクリアすれば、市は未法人化地域を住民の許可なく併合できた³³。同州最大の都市であるシャーロットは、「併合」を容易にする州法の下で第二次大戦後、大規模な郊外の合併を実現することができた。

Ⅲ. サンベルトの主要都市におけるリフォーム政治体制への「挑戦」

1. 成長優先政策への抗議

サンベルト主要都市の多くは、第二次大戦後、市政府の政策として合併を積極的に推進し、その結果として巨大な自治体となっていった。しかし、フロストベルト同様に、サンベルトにおいても大都市圏政府設立ブームが去る時期がやってきた。サンベルトの都市としては例外的に早期に合併を開始したロサンゼルスが、第二次大戦前にはほぼ合併を終えていたのをはじめとして、アトランタ（ジョージア州）のように1950年代までに合併をほぼ終了した都市もあった。しかし、多くのサンベルトの都市は1960年代、70年代にかけても引き続き合併を

続けていた³⁴。とはいえ、この時期にほとんどのサンベルトの諸都市で合併は終焉期にさしかかっていた。というのは、合併が継続しておこなわれている一方で、合併反対の意見が中心都市の市民の間にも、また周辺の郊外コミュニティにも目立つようになったのである。

合併への反対が中心都市に居住する住民の間から出た第一の理由は、急速な郊外地域の合併過程で、警察、消防、上下水道、ゴミ収集などの公共サービスの質が低下していること、交通渋滞、犯罪増加などの問題が深刻化していることであつた。合併によって市の一部となつた地域に住む住民も含めて、税金を負担しているにもかかわらず、期待通りの公共サービスが享受できないことに対して抗議の声が上がつたのであつた。1960年代に入つても積極的に郊外地域を合併してきたテキサス州のヒューストンにおいても、市の開発・成長政策への批判が全市民的に高まつた。新たに合併した地域へのサービス供給を優先させる一方で、都心部のサービスが不足していることについてヒスパニック系やアフリカ系はもともと不満を訴えていたが、彼らだけでなく、市政の支持層の中軸をなすアングロサクソン系中産階級の間にも不満が拡がっていった³⁵。既存の市領域内で市政に対する不満が高まるだけでなく、1977年の「併合」では、新たにヒューストンの一部となることが決まっていたクリアレイク市の住民がヒューストンへの合併に反対して、「併合」の無効を求める訴訟を起こすにいたつた³⁶。

盤石な「リフォーム政治」体制を保持しているかにみえたアリゾナ州のフェニックスにおいても、1960年代から70年代にかけてリベラル派からも保守派からも市政を支配する改革者組織CGCへの挑戦が行われるようになった³⁷。1963年の市長・市会議員選挙にCGCに対抗して候補者をたてたりベラル派グループのACT (Action Citizens Ticket) も、保守派共和党グループHEAR (Honesty, Economy, and Representation) も、ともに公共サービスの欠陥を指摘し、税制改革を提案した。CGC主導の市政の下、整備された土地利用計画や道路建設が進まないにもかかわらず市の周辺コミュニティを合併する成長優先政策が問題を引き起こしているという批判がなされたのであるが、特筆すべきなのは、ACTがCGCの市発展政策に対する基本的スタンスに問題があると指摘したことである³⁸。

単に公共サービス不足や高い税負担に不満を呈するだけでなく、従来の市政でほとんど取り上げられなかった失業、貧困、スラム、ダウンタウンの衰退といった社会問題を取り上げるべきであるという主張がACTによって展開されたのである。こうした問題の解決は、貧困層、マイノリティばかりでなく、新世代のビジネスエリートの利益も代表していたのであり、成長重視主義の合併が批判される第二の理由であったといえよう。フェニックスに限らないが、サンベルトの「リフォーム政治」において軽視されてきた貧困層やマイノリティの利害が考慮されるようになった背景には、大都市圏の中心都市の人口構成の変化とともに、連邦レベルで展開されてきた公民権運動の影響があった。

2. 「ホワイト・フライト」とマイノリティの政治的影響力の高まり

サンベルトで合併が始まった頃、郊外コミュニティは中心都市に合併されることによって良質の公共サービスを享受できると期待したり、中心都市との一体感を重視したりしていた。しかし、中心都市における様々な問題が顕在化するにしたがって、郊外コミュニティが中心都市に合併されることを嫌うようになった。また中心都市の住民も市政を批判する中で、中心都市に居住していた白人富裕層、中間層が郊外へと移住する傾向が主要都市で目立っていった。いわゆる「ホワイト・フライト (white flight)」の状況である。たとえば、アトランタ市の場合、1950年代に大規模な郊外合併に成功し、37平方マイル、人口33万人の規模から、60年には128平方マイル、人口49万へと急成長した³⁹。しかし、1960年代には郊外住民から合併案を拒否される事態となった⁴⁰。市内に居住する白人の間では新たな郊外の吸収合併が支持されていたが、郊外に居住する白人住民にとっては、合併は避けなければならない深刻な問題となっていた。一方、アトランタ市内に居住する白人は、次第に市領域を超えて郊外へと移り住むことを選択する傾向にあった。その結果、アトランタ市の人口構成は短期間に変わり、アフリカ系の人口比率が高まった。1960年には市人口の3分の1程度であったアフリカ系人口が、1970年には半分以上となり、1980年までに3分の2となった⁴¹。他の主要都市においても、「ホワイト・フライト」は進み、都市中心部のマイノリティ

人口比率が上昇していった。

大都市圏の中心都市自治体から白人が郊外へと移住する現象は、古くは19世紀後半にもみられたが、アメリカが中産階級社会になったといわれる1950年代以降、進んでいった。戦後の連邦政府の住宅政策の結果、郊外に住宅をもつことが容易になったこと等、様々な要因が白人中産階級の郊外への移住を促進した。都市中心部の犯罪、騒音、環境汚染といった問題から逃れて、自然に恵まれた環境に一戸建ての住宅を持ち、充実した公共サービスを楽しむことは、中産階級の「理想の生活」であると考えられた。フロストベルトに比べて郊外化が遅れたサンベルトにおいても、こうした「理想の生活」を求めて郊外に住居を求めた人々が、中心都市に合併吸収されることに抵抗したのは当然ともいえる。しかし、1960年代から70年代にかけて「ホワイト・フライト」が増加した背景には、もう一つの重要な要因が関係していたと考えられる。それは、公共施設や公立学校での人種隔離を禁止する連邦公民権法（1964）とアフリカ系の投票権を保護する連邦投票権法（1965）の成立である。ちなみに、投票権法は、1975年には対象をヒスパニック系を含む言語マイノリティにも拡大した。

公民権法と投票権法によって、一足飛びに変化が訪れたわけではなかったが、サンベルトの都市政治において、アフリカ系やヒスパニック系の政治参加は広がり、政治的影響力は飛躍的に高まった。マイノリティは中心都市に居住する傾向が強かったため、白人が郊外へと移住する過程で、中心都市のマイノリティ人口比率は上昇した。こうした状況を憂慮して、中心都市に住む白人有権者の中には白人比率の高い郊外を合併することによって白人の政治支配力を維持しようとする人々もいたのであるが、マイノリティが政治的影響力を強める中心都市から脱出を計ろうという白人も多かったのである。クルーズ (Kevin M. Kruse) は、1960年代から70年代にかけてアトランタ市から郊外へ移住する白人の数が増加した第一の理由は、公立学校における人種統合問題をはじめとする人種統合をめぐる問題にあったと論じている⁴²。白人が郊外へ移住する理由として人種統合の問題がどの程度重要であったかについては議論のあるところであるが、合併が1960年代以降は進まなかったアトランタの場合、郊外へ移住すれば実質的に人

種分離がある居住区を手にするのが可能だったといえよう。

一方、中心都市の政治に強い影響力をもつようになったマイノリティの側は、合併によって自らのグループの影響力が薄まることを嫌って合併に反対するようにもなった。たとえば、テキサス州サンアントニオ市では、1952年に「併合」が実現して以来、比較的小規模な「併合」が続いた後、1972年にかなり大規模な「併合」が行われた。ヒューストン同様に、サンアントニオ市はテキサス州法により周辺の自治体化されていない地域を住民投票なしで併合できる権限を与えられていたのであるが、市内に居住するアフリカ系やヒスパニック系市民はこの「併合」によって5万人を超える郊外地域住民が新市民となるために、選挙における彼らマイノリティの票の影響力が薄められるという申し立てをおこなった⁴³。なぜならば、合併によって新たにサンアントニオ市民となる郊外地域の住民の71.4%が白人であったからである。この申し立ては、投票権法によってマイノリティの権利が守られるようになったため可能となったのであった。連邦司法省がマイノリティの申し立ての正当性を認める判断をおこなったため、市は1977年に選挙制度改革をおこない、議員選出方法を全市単一選挙区制から10の選挙区から1名ずつ議員を選出する方式へと改革した⁴⁴。その結果、全市単一選挙区制の下で有利であったアングロサクソン系の票の力は削減されることになった一方、選挙制度改革後初の議員選挙で、5名のヒスパニック系と1名のアフリカ系が当選し、マイノリティグループの市政への影響力は増大した。

サンアントニオだけでなく、サンベルトの都市では1960年代までは全市単一選挙区制の採用率が高かったが、1970年代以降、この制度を廃棄して、ディストリクト制を採用する動きが起こった。ヒューストン、アルバカーキ(ニューメキシコ州)、サンノゼ(カリフォルニア州)、フォートワース(アリゾナ州)等の都市が、全面的または部分的にディストリクト制に移行した。また、アフリカ系人口比率の高い旧南部連合州の都市の3分の1が1980年代半ばまでにディストリクト制採用にふみきった⁴⁵。全市単一選挙区制からディストリクト制への移行の原因は、サンアントニオの例にみるように、全市単一選挙区制が連邦投票権法に違反しているのではないかという議論がなされ、いくつもの訴えがおこされた結

果、多くのケースでこの制度はアフリカ系やヒスパニック系にとってフェアでないという判断が出たためであった。こうしてサンベルトの都市政治におけるマイノリティの有権者の権利は飛躍的に高まったといつてよい。

結びにかえて

第二次大戦後、サンベルトでは大都市・大都市圏が急速な発展をとげ、多くの新たな有権者を生んだ。それに伴い、アメリカ政治におけるサンベルトの重要性は高まり、アメリカ政治の動向を左右する存在となっている。サンベルトの郊外化が進んだ1960年代から70年代にかけて、共和党は大統領選挙で郊外有権者を支持層に取り込むことに成功し、かつては民主党優位の地であった南部諸州を含むサンベルト地域で共和党化が進展していった。こうした連邦政治レベルの大きな変化が生じ始めた時期、サンベルトの主要都市の政治も転換期に入っていた。

サンベルトの主要都市でリフォーム政治体制が安定していた1950年代までの時期には、ビジネスエリートや富裕層だけでなく、有権者の中核となっていたアングロサクソン系中産階級の間でも深刻な政治的不一致はみられなかった。様々な方法で、アフリカ系やヒスパニック系の市政参加が阻害されていた状況下で、革新主義市政改革が生んだ政治制度を基盤として「リフォーム政治」は開花期を迎えていたといえよう。しかし、1960年代から70年代にかけて、ビジネスエリート主導で矢継ぎ早に郊外を吸収合併する政策がとられたことに対する批判が市民の間で次第に強まるようになった。従来、リフォーム政治体制を支えてきた白人中産階級の間にも市政に対する不満と批判が高まるようになり、中心都市を脱出して郊外に移住する人々も増加していった。

サンベルトの主要都市のリフォーム政治体制が動揺していった大きな要因は、本来はその支持層であった中産階級からも成長重視主義の政策への批判や抗議がなされたことに加え、連邦公民権法や投票権法によってアフリカ系、ヒスパニック系などのマイノリティの政治的影響力が拡大したことにあった。公民権法以前には、選挙権を実質的に行使することができなかったマイノリティが、公民権法や投票権法の支えによって政治参加できるようになっただけでなく、選挙制度の

是正も市政へのマイノリティの影響力を強めることに繋がった。その結果、たとえば、アングロサクソン系の改革者グループCGCの市政支配が続いたフェニックスにおいても、1960年代半ばにはCGCの候補者名簿にアフリカ系とヒスパニック系の候補者が含まれるようになった。また、政策的にも公民権運動を支持し、都市問題の解決のために連邦政府の資金を確保する姿勢を示すリベラル路線へとCGCの政策も転換していったのであるが、結局、1970年代半ばにCGCによる「リフォーム政治」体制は崩壊するにいたった⁴⁶。

連邦政府の潤沢な資金を得ることによって飛躍的な経済成長をとげ、急激に巨大化したサンベルトの大都市・大都市圏も1970年代前後には成長の限界状況に直面したといえよう。これ以上郊外領域と郊外有権者を中心都市に吸収することは様々な意味で無理になっていたのである。合併の時代が終わって郊外が中心都市からの独立性を強めていく過程で、共和党は郊外有権者に照準を定め、支持層を増やしていったといえよう。

-
- ¹ こうした捉え方に関する最近の研究動向を知るためには、以下が参考になる。Seam P. Cunningham, *American Politics in the Postwar Sunbelt: Conservative Growth in a Battleground Region* (New York: Cambridge University Press, 2014).
 - ² Kevin P. Phillips, *The Emerging Republican Majority* (New Rochelle, N.Y.: Arlington House, 1969).
 - ³ 主として科学研究費補助金研究「アメリカのサンベルトにおける都市政治改革（1950年代～今世紀初頭）に関する研究」（課題番号20530117）、及び「アメリカのサンベルトにおけるリフォーム政治の変容（1970年代～20世紀末）」（課題番号23530167）としておこなった研究を指す。
 - ⁴ 平田美和子「アメリカの都市におけるリフォーム政治—サンベルトの『市—カウンティ統合』を中心に—」『武蔵大学人文学会雑誌』第41巻第3・4号（2010年）、81-109；平田美和子「アメリカ南部サンベルトの市政改革—都市の急成長とリフォーム政治—」『武蔵大学人文学会雑誌』第42巻第2号（2010年）、3-36。
 - ⁵ 平田美和子「アメリカ南部サンベルトの共和党化と大都市圏郊外—強制バス通学問題をを中心に—」『武蔵大学人文学会雑誌』第40巻第2号（2008年）、1-28；平田美和子「ロサンゼルスにおける郊外の分離運動と市憲章の改正」『武蔵大学人文学会雑誌』第44巻第1・2号（2012年）、59-77；平田美和子「フェニックスにみるリフォーム政治の定着と変容」『武蔵大学人文学会雑誌』第45巻第1・2号（2013年）、41-63。
 - ⁶ Bradford Luckingham, *The Urban Southwest: A Profile History of Albuquerque, El Paso, Phoenix, Tucson* (El Paso: Texas Western Press, 1982), 75-93; Bradford Luckingham, *Phoenix: The History of a Southwestern Metropolis* (Tucson: The

- University of Arizona Press, 1989), 136-176.
- ⁷ Luckingham, *The Urban Southwest*, 78-79.
- ⁸ David L. Clark, "Los Angeles: Improbable Los Angeles," in *Sunbelt Cities: Politics and Growth since World War II*, ed. Richard M. Bernard and Bradley R. Rice (Austin: University of Texas Press, 1983), 283-284; Gerald D. Nash, *The Federal Landscape: An Economic History of the Twentieth-Century West* (Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 1999), 43-47; 50-54.
- ⁹ Raymond A. Mohl, "Miami: The Ethnic Cauldron," in *Sunbelt Cities*, 60-62.
- ¹⁰ Clark, "Los Angeles," in *Sunbelt Cities*, 284-285.
- ¹¹ 平田美和子「アメリカにおける大都市圏政府発展の二つの波」『武蔵大学人文学会雑誌』第36巻第2号(2004年)、1-33を参照されたい。
- ¹² 詳しくは、以下を参照されたい。平田美和子「アメリカにおける大都市圏政府発展の二つの波」『武蔵大学人文学会雑誌』第36巻第2号(2004年)、1-33; 平田美和子「アメリカ南部サンベルトの市政改革—都市の急成長とリフォーム政治—」『武蔵大学人文学会雑誌』第42巻第2号(2010年)、3-36; 平田美和子「アメリカの都市におけるリフォーム政治—サンベルトの『市—カウンティ統合』を中心に—」『武蔵大学人文学会雑誌』第41巻第3・4号(2010年)、81-109。
- ¹³ Joel C. Miller, "Municipal Annexation and Boundary Change," in *The Municipal Year Book 1986* (Washington, D.C., International City Management Association, 1986), 76-79; U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 1974*, 24-25; *Statistical Abstract of the U. S.: 1984*, 28-30.
- ¹⁴ NARA <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html> (2015.8.13.閲覧)
- ¹⁵ Susan B. Carter, et al. eds., *Historical Statistics of the United States: Earliest Times to the Present*, v. 5, pt. E: Governance and International Relations (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 5-186; 189; 192. 但し、アリゾナ州出身のゴールドウォーターが共和党候補として出馬した1964年大統領選挙で共和党は敗北したが、アリゾナ州ばかりでなく、ミシシッピ、アラバマ、ルイジアナ、ジョージア、サウスカロライナの各州の過半数がゴールドウォーターに支持を送った。
- ¹⁶ Cunningham, *American Politics in the Postwar Sunbelt*, 15.
- ¹⁷ この段落については、平田美和子「アメリカ南部サンベルトの共和党化と大都市圏郊外—強制バス通学問題を中心に—」『武蔵大学人文学会雑誌』第40巻第2号(2008年)、1-28を参照されたい。
- ¹⁸ ニクソンの「南部戦略」のバイブルとみなされているのは、「サンベルト」という用語を一般化したフィリップス (Kevin P. Phillips) の著書である (注2参照)。
- ¹⁹ ロサンゼルス市の場合、大都市圏の中心都市としては規模が小さい19世紀末期から周辺部を合併し始め、20世紀半ばにはほとんど現在の領域に近いまでになっていた。平田美和子「ロサンゼルスにおける市政改革の展開とその特徴」『武蔵大学人文学会雑誌』第43巻第2号(2011年)、13-14。
- ²⁰ 当時の政党マシンについては、平田美和子『アメリカ都市政治制度の展開—マシンからリフォームへ—』(勁草書房、2001年)を参照されたい。
- ²¹ 詳細は、平田『アメリカ都市政治制度の展開』第6章、第7章; 平田「アメリカ南部サンベルトの市政改革—都市の急成長とリフォーム政治—」『武蔵大学人文学会雑誌』第42巻

第2号(2010年)、3-36参照。

²² 同論文、9。

²³ 同論文、21-25。

²⁴ サンベルト主要都市では革新主義時代以降、全市単一選挙区制が積極的に導入されたが、ロサンゼルス市は1925年憲章で全市単一選挙区制からディストリクト制への変更をおこなった。1960年代以降、全市単一選挙区制がマイノリティにとって不利であると批判され、サンベルトの都市においても廃止するか、ディストリクト制と組み合わせる方式に転換したことからみて、ロサンゼルスはある意味で先駆的であったといえよう。

²⁵ サンベルトの複数の都市について「リフォーム政治」の定着と変容を扱っている文献としては、以下が挙げられる。Amy Bridges, *Morning Glories: Municipal Reform in the Southwest* (Princeton, Princeton University Press, 1997); Amy Bridges, "Politics and Growth in Sunbelt Cities," in *Searching for the Sunbelt: Historical Perspectives on a Region*, ed. Raymond A. Mohl (Athens, Georgia: University of Georgia Press, 1993), 85-104; Richard M. Bernard, "Metropolitan Politics in the American Sunbelt," in *Searching for the Sunbelt*, 69-84.

²⁶ フェニックスの「リフォーム政治」については、平田美和子「フェニックスにみるリフォーム政治の定着と変容」『武蔵大学人文学会雑誌』第45巻第1・2号(2013年)、41-63を参照されたい。

²⁷ 南西部諸州では、メキシコ系、アフリカ系をはじめとするマイノリティや貧困層の投票権は様々な方法で実質的に制限されていた。まず投票に先立って必要な投票登録を行うことが、マイノリティにとっては簡単ではなかった。例えばフェニックス(アリゾナ州)では、市レベルの選挙のために毎年、登録することが義務づけられていたにもかかわらず、登録の場は限られていた上、州法上、1972年まで識字能力テストが課されていたのである。John E. Crow, "City Politics in Arizona," in *Politics in the Urban Southwest*, ed. Robert D. Wrinkle, (Albuquerque: University of New Mexico, Institute for Social Research and Development, 1971), 28-29; Bradford Luckingham, *Minorities in Phoenix: A Profile of Mexican American, Chinese American, and African American Communities, 1860-1992* (Tucson & London: The University of Arizona Press, 1994), 48-49; Bridges, *Morning Glories*, 131, 187-188; Bridges, "Politics and Growth in Sunbelt Cities," in *Searching for the Sunbelt*, 93-95.

²⁸ 平田「アメリカにおける大都市圏政府発展の二つの波」、4-6。

²⁹ Richard Bigger and James D. Kitchen, *How the Cities Grew: A Century of Municipal Independence and Expansionism in Metropolitan Los Angeles* (Los Angeles, CA: The Haynes Foundation, 1952), 155-156.

³⁰ 詳しくは、平田美和子「ロサンゼルスにおける市政改革の展開とその特徴」『武蔵大学人文学会雑誌』第43巻第2号(2011年)、3-31を参照されたい。

³¹ 郊外の中心都市からの分離主義傾向と郊外の自治体化傾向に加えて、特定の大都市圏問題に対応する特別区(special district)の導入がフロストベルト大都市圏で進んだことが、その原因であった。平田「アメリカにおける大都市圏政府発展の二つの波」、9-13。

³² ロサンゼルス市の場合は、合併が成立するためには、合併される地域の有権者とロサンゼルス市民による賛成が必要であった。

³³ Jamie L. Palmer and Greg Lindsey, "Classifying State Approaches to Annexation," *State and Local Government Review* 33 (Winter 2001), 60-73; David R. Berman, "State-

- Local Relations: Authority, Finances, Cooperation,” in *The Municipal Year Book 2003* (Washington, D.C.: International City/County Management Association, 2003), 62; Dale Krane, Platon N. Rigos, and Melvin B. Hill, Jr., Appendix: Table A8. Annexation Requirements by Degree of Difficulty in *Home Rule in America: A Fifty-State Handbook* (Washington, D.C.: CQ Press, 2001), 481.
- ³⁴ Miller, “Municipal Annexation and Boundary Change,” in *The Municipal Year Book 1986*, 78-79.
- ³⁵ Peter O. Muller, *Contemporary Suburban America* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1981), 14; William K. Stevens, “Minorities’ Influence Will Rise Next Week in Houston’s Election,” *The New York Times*, Nov. 1, 1979, A1, B24; John M. Crewdson, “Houston Has Misgivings over Problem of Growth,” *The New York Times*, Aug. 13, 1979, A14; Robert D. Thomas and Richard W. Murray, *Progrowth Politics: Change and Governance in Houston* (Berkeley, CA: IGS Press, University of California at Berkeley, 1991), 141-177.
- ³⁶ William K. Stevens, “Suburb Is Fighting Annexation by Houston,” *The New York Times*, May 18, 1978, 8.
- ³⁷ 平田「フェニックスにみるリフォーム政治の定着と変容」、54-57。
- ³⁸ Philip VanderMeer, *Desert Visions and the Making of Phoenix, 1860-2008* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2010), 238.
- ³⁹ Miller, “Municipal Annexation and Boundary Change,” in the *Municipal Year Book 1986*, 78; *Statistical Abstract of the United States: 1979*, 24.
- ⁴⁰ Kevin M. Kruse, *White Flight: Atlanta and the Making of Modern Conservatism* (Princeton: Princeton University Press, 2005), 247-248.
- ⁴¹ *Ibid.*, 234.
- ⁴² *Ibid.*, 107. 公立学校の人種統合問題をめぐって、アトランタ（ジョージア州）とシャーロット（ノースカロライナ州）において郊外有権者が共和党とどのように結ばれていったかについては、以下を参照されたい。平田美和子「アメリカ南部サンベルトの共和党化と大都市圏郊外一強制バス通学問題を中心に一」『武蔵大学人文学会雑誌』第40巻第2号（2008年）、1-28。
- ⁴³ John V. Moeser and Rutledge M. Dennis, *The Politics of Annexation: Oligarchic Power in a Southern City* (Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Company, Inc., 1982), 17.
- ⁴⁴ Charles L. Cotrell and R. Michael Stevens, “The 1975 Voting Rights Act and San Antonio, Texas: Toward a Federal Guarantee of a Republican Form of Local Government,” *Publius*, 8 (Winter 1978), 79-99; Bridges, *Morning Glories*, 190-191; Moeser and Dennis, *The Politics of Annexation*, 19-21; Sidney Plotkin, “Democratic Change in the Urban Political Economy: San Antonio’s Edwards Aquifer Controversy,” in *Politics of San Antonio*, ed. David R. Johnson, John A. Booth, and Richard J. Harris, (Lincoln & London: University of Nebraska Press, 1983), 170-174; Bernard H. Ross and Myron A. Levine, *Urban Politics: Power in Metropolitan America* 7th ed. (Belmont, California: Thomson Wadsworth, 2006), 202.
- ⁴⁵ Carl Abbott, *The New Urban America: Growth and Politics in Sunbelt Cities* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1987), 254-255.
- ⁴⁶ 平田「フェニックスにみるリフォーム政治の定着と変容」、54-63。