アメリカ都市政治の歴史的展開
―最終講義に代えて―

平　田　美和子

思いがけなく『人文学会雑誌』第 49 巻第 2 号が、私の退職（2017 年 3 月）記念号として刊行されるという連絡をいただきました。略歴と業績一覧に加えて、できれば原稿も提出してほしいとのことでしたので、2016 年 12 月 22 日に開催された武蔵大学人文学会で、最終講義に代えておこなった研究報告を一部手直しして、原稿として提出させていただくことにしました。

様々な分野の専門家の集まりである人文学会で報告するテーマを決めるにあたっては、かなり迷いがありましたが、「アメリカ都市政治の歴史的展開」というタイトルでアメリカの「フロストベルト（Frostbelt）」と「サンベルト（Sunbelt）」における都市政治の展開を比較考察していくことにしました。時間的な制約がありますので、内容的には概略の概略だと思ってお聞きいただいたものです。そのため、注は最小限に絞りました。記念号の中に私の主要研究業績一覧を載せていただきますので、ご関心があればこの一覧を参照していただきたく存じます。

はじめに

本論に入る前に、まず「フロストベルト」と「サンベルト」という二つの地域について簡単にご説明します（図 1）。この地域区分には厳密な定義はありませんが、1970 年代以降、使われるようになりました。太陽が燦々と輝く暖かい地域ということで南西部と南東部が「サンベルト」、それに対して寒冷な地域である北東部や中西部は「フロストベルト」（またはスノーベルト）と呼ばれるようになりました。「サンベルト」という言葉を一般に流布させたのは、ケビン・フィリップス（Kevin P. Phillips）というジャーナリストで、1969 年に著書の中でフ

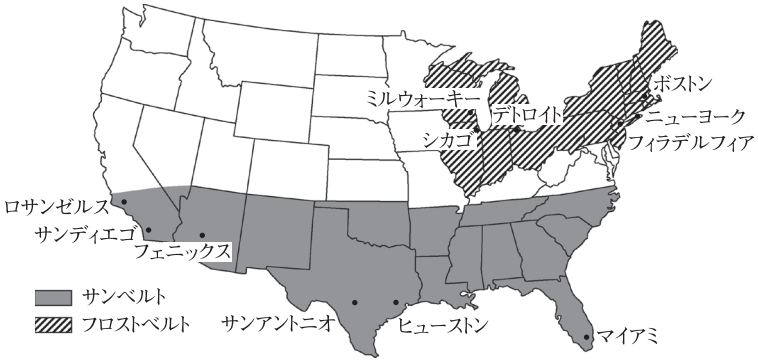

図 1　サンベルトとフロストベルト

出所：Dennis R. Judd and Todd Swanstrom, *City Politics: the Political Economy of Urban America* (Boston: Longman, 2011), p.238, Figure 9.1 から作成。

ロリダからカリフォルニアへと拡がる温暖な南西部・南東部の地域（北緯 37 度以南）をサンベルトと呼び、その経済的・政治的重要性を指摘しました[1)]。

表 1 と表 2 をみていただくと、サンベルトで 20 世紀、とくに第二次大戦後に急速に大都市が出現したことがわかります。表 1 は、1900 年と 2000 年の全米 10 大都市のランキングと人口を示していますが、1900 年の 10 大都市はそのほとんどがフロストベルトの都市からなり立っていました。一方、2000 年にはロサンゼルス、ヒューストン、フェニックス、サンディエゴ、ダラス、サンアントニオといったサンベルト都市がランクインしています。表 2 は、1940 年、1980 年、2010 年の全米 10 大都市一覧ですが、第二次大戦後のサンベルト都市の急成長を示しています。まず 1940 年についてみますと、10 大都市に含まれるサンベルト都市はロサンゼルスのみで、その他はニューヨーク、シカゴをはじめとするフロストベルト都市が並んでいます。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ます。具体的には、ロサンゼルスの他に、ヒューストン、ダラス、サンディエゴ、フェニックスが含まれています。その後、2010 年には、さらにサンベルトの二つの大都市サンアントニオ、サンノゼが全米 10 大都市に加わりました。

表 1　全米 10 大都市（1900 年、2000 年）（単位：1,000 人）

1900 年			2000 年		
1.	ニューヨーク（NY）	3,437	1.	ニューヨーク（NY）	8,008
2.	シカゴ（IL）	1,699	2.	ロサンゼルス（CA）	3,695
3.	フィラデルフィア（PA）	1,294	3.	シカゴ（IL）	2,896
4.	セントルイス（MO）	575	4.	ヒューストン（TX）	1,954
5.	ボストン（MA）	560	5.	フィラデルフィア（PA）	1,518
6.	ボルティモア（MD）	509	6.	フェニックス（AZ）	1,321
7.	クリーブランド（OH）	382	7.	サンディエゴ（CA）	1,223
8.	バッファロー（NY）	352	8.	ダラス（TX）	1,189
9.	サンフランシスコ（CA）	343	9.	サンアントニオ（TX）	1,145
10.	シンシナティ（OH）	326	10.	デトロイト（MI）	951

出所：*Statistical Abstract of the United States: 1936*, pp. 20-25; *Statistical Abstract of the United States: 2006*, pp. 33-35.

表 2　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（AR）
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（AR）	ダラス（TX）
10. ピッツバーグ（PA）	ボルティモア（MD）	サンノゼ（TX）

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), pp. 1-110－1-111; “2010 Census Briefs,” https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-01.pdf p. 11（2015 年 7 月 20 日閲覧）

前置きはこのくらいにして、本論に入りたいと思います。

1. 19世紀後半から20世紀初頭にいたるフロストベルトの都市化とマシーン政治

第二次大戦後、サンベルトの都市化が急激であったと申しましたが、アメリカで工業化とともに都市化が始まった19世紀においても、都市化は急速に進みました。1840年にはアメリカ人の10人に1人が都市に居住しているに過ぎなかったのですが、南北戦争後、工業化と都市化が加速化し、1920年には人口の過半数が都市住民になっていました。都市化の中心はまず北東部、それに加えて中西部でした。

19世紀後半から20世紀初頭にかけて都市住民が急増したのは、農村人口の都市への流入を上回って、外国から大量の移民が都市に流入したからでした。19世紀半ばにアイルランドやドイツからの移民の波が押し寄せましたが、世紀転換期には南欧・東欧出身者を中心とするより大規模な移民の流入がありました。19世紀末期になると、西部開拓は「終焉期」を迎えており、代わって工業が発展しつつあった北東部や中西部の都市が、新たに渡来した移民にとってフロンティアとなったといえます。「新移民」と呼ばれた南欧・東欧系の移民は、宗教的、文化的に、19世紀半ば過ぎまで移民の多くを占めていた北欧・西欧系移民とは異なっていました。プロテスタントではなく、カトリック、ユダヤ教徒が多くを占めており、英語を自由に操れる人々は少なく、またアメリカ的生活様式、アメリカ民主主義に関する知識も少ないばかりでなく、未熟練労働者が多く、それらは北欧・西欧系の「旧移民」とは異なる特徴をなしていました。

「新移民」が大量に流入した19世紀から20世紀への世紀転換期の都市において、政治統合の役割を担っていたのは、政党の地方組織であるマシーン（party machine or political machine）でした。マシーンは都市政府の政策決定と権力構造を支配することを目標として、選挙に際して候補者をたて、勝利を求めて政治活動をしていたのですが、大量に渡来した移民をはじめとする都市大衆を支持基盤として都市の政治を握ることに成功していきます。政党マシーンは候補者選出に支配力をもつボスの下に、選挙区及び投票区ごとに下部組織をもっており、グラスルーツの活動をおこなっていました。近隣住民のネットワークを形成し、ピ

クニック、スポーツ大会、ダンスなどの催しを通じて住民とマシーンとの緊密な接触をはかる努力をする一方、仕事や金品を与えたり、都市大衆が日々直面する生活上のトラブルの相談に乗ったりすることを通じて、選挙において彼らの支持を獲得するようにつとめました。政党マシーンは、移民をはじめとする都市大衆を支持基盤にするために、いわば「24時間営業、年中無休[2)]」でソーシャルサービスを供給する「極めて有効な社会福祉制度[3)]」として機能していたともいえました。

たとえば、世紀転換期にニューヨーク市の民主党マシーンとして悪名高かったタマニーホールの地区ボス、ジョージ・プランキットは次のようにいっています。「選挙区の人々の心をつかむコツは、貧しい家族のところにすっとんでいき、彼らの必要とする種々の援助を与えることである。……たとえば、もし第9、10、11番街で火事がおこれば、昼夜を問わずいつでも私はすぐさま飛んでいく。……そして焼け出された家族に小金をやり、衣服も焼けてしまっているならば新しい服を買ってやり、すべてがもと通りになるまで面倒をみてやる。[4)]」

公的福祉が発達していない時代に、政党マシーンは様々な恩恵やサービスを供給することを通じて、有権者の支持を獲得する活動を行っていたのですが、こうした政党マシーンと移民をはじめとする都市大衆とのつながりが形成された背景には、アメリカでは白人男子普通選挙権がすでに実現していたことがありました。都市に集まった労働者層は、たとえ移民であっても一定の条件を満たせば、比較的容易に選挙権を得ることができたのであり、政党マシーンを通じて政治参加する道が開かれていたのです。一方、移民をはじめとする都市大衆を支持基盤とすることによって、マシーンはその組織を維持、発展させたわけで、都市レベルの政治だけでなく、連邦レベルの政治にも大きな影響を与えるに至りました。とくに民主党の場合、政党マシーンを通して都市部に支持を拡げることによって、南部を支持基盤とする農村政党から都市政党へと変身をとげることができたといえます。1930年代には、民主党は急増する都市有権者を支持者に取り込んでF. D. ロウズベルト政権を実現するにいたり、第二次大戦後へと続く民主党多数派連合が形成されることになりました。

2. マシーン政治に対する批判と市政改革運動

19世紀から20世紀にかけての世紀転換期は、政党マシーンによる市政支配が中産階級を中心とする市民からの厳しい批判にさらされた時代でもありました。政党マシーンが支配する市政は利権をめぐる汚職にまみれ、マシーンは特定の企業と不当に結びついていると改革者は厳しく糾弾しました。また、市政運営そのものについても非能率、不経済が多いとして、その改善を強く求めました。19世紀末から20世紀初頭の時期は、アメリカ史においては「革新主義時代」とか、「改革の時代」とか呼ばれており、アメリカ社会の様々な局面に関する改革運動が盛んになった時代として知られています。そうした改革運動の先駆けとなったのが、市政改革運動でした。

市政改革者は、選挙を通じて政党マシーンに勝利することを目指したのですが、マシーンを批判する人々による反マシーン多数派連合を形成・維持してマシーンを市政から追い出すことは容易なことではありませんでした。先ほど言及したニューヨークの民主党マシーンのボスであったプランキットは、市政改革運動の状況をみて、「朝方は美しく見えるが、すぐにしおれる朝顔のようなものだ[5)]」と述べて、まったく相手にしていません。プランキットにとって市政改革運動がはかない「朝顔」に見えたのは、選挙において改革者の側が持続的な勝利をおさめられなかったからでした。

市政改革運動のプロセスで、改革者の側でもモラル改革を重視して、政党マシーンの候補者に対抗して選挙を戦うのみでは不十分であるという認識が抱かれるようになりました。そして、従来重視していた市政のモラル改革よりも、市政の制度改革を通じて市政を改革しようという動きが強くなっていったのです。当時、マシーン政治が市政を支配している多くの都市においてとられていた政治制度は、大まかにいえば、以下のようになっていました。①第一に市政府形態としては、市長市会制（以下、市長制と略称）で、市会が立法部門、市長が行政部門を担う制度です。②第二に、選挙で選ばれる公職者は除いて、公務員の任免は猟官制（spoils system）の下にありました。③第三に、選挙制度としては、政党が候補者を選ぶ党派選挙であり、④第四に、マシーンが支持基盤をおく個々の選挙

区から市会議員が選ばれる小選挙区制（ウォード制・ディストリクト制）がとられていました。

これに対して、改革者は行政府の権限強化と行政の専門化を通じて、マシーンの影響力を弱めることを目指して、①新たな市政府形態である委員会制（commission system）、シティ・マネージャー制（city manager system、以下、マネージャー制と略称）、②メリットシステム（資格任用制）に基づく公務員制度、③政党が公認候補者をたてない無党派選挙制度（nonpartisan election system）、④マシーンの市政支配と結びついた小選挙区制に代わって全市単一選挙区制（at-large election）などを提案しました。

3. リフォーム政治の浸透

1）マシーン政治に対抗する「リフォーム政治」の導入

20 世紀に入ってから、実業界の中に市政改革を支持する人々の数が増大していきます。というよりも、市政改革運動のリーダーの多くは、ビジネスマンの中から出てきたといっても過言ではありません。ビジネス活動にとっても必須な公共サービス供給が迅速に行われていないことに加えて、都市の財政が悪化している状況に直面して、主要な納税者層であったビジネスマンは従来の市政運営に対して疑問を呈するようになっていったのでした。改革者は企業と政党マシーンとの不正な関係を批判しましたが、実業界が一致してマシーンとの同盟関係を積極的に支持していたとはいえませんでした。マシーンとの同盟であらゆるビジネスが多大な利益を得ていたわけではなく、マシーンに対抗することによって不利益を被りたくないがために多額の報酬を支払ってマシーンとの関係を保っていたビジネスも多かったと考えられます。彼らにとって、行政権を集中・強化し、行政の専門化をはかることによって、従来の市政運営を改革することは魅力的でした。行政面の改革だけでなく、従来の小選挙区制に代わる全市単一選挙区制も全市的な視点からビジネス活動に有利な政策を実現できるという意味で、ビジネスにとって有利な制度と受けとめられました。

マシーン政治に対する批判から生まれた市政の制度改革に基づく政治は、「マ

シーン政治」に対して「リフォーム政治（reform politics）」と呼ばれるのですが、その典型的な仕組みは市政府形態としてはマネージャー制、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と複数の選挙区を置かない全市単一選挙区制をとります。ここでは、これらの諸制度改革の中から市政府形態に関する改革を取り上げ、その特徴と市政府形態を指標に「リフォーム政治」の歴史的推移をみていきます。

2）リフォーム政治の発展

革新主義時代に誕生した市政府形態は、まず委員会制で、1900年にテキサス州を襲ったハリケーンで壊滅的な打撃を受けたガルヴェストン市で生まれました。行政権と立法権をもつ5名のビジネスマンによって構成される「委員会」に市政の仕事を肩代わりさせ、市政が経済的に、また能率的に運営されることが想定されていました。この制度はテキサス州全域で採用され、さらに全国へと広まりました。だが、政策決定過程でリーダーシップをとる者がいない場合があり、また選挙で選出された委員が行政上の専門家であることはめったにないといった欠点が目立つようになり、そのためもあって、1920年代には採用都市の数が減少していきました。現在も委員会制は小規模都市で採用されているものの、マネージャー制及び市長制を採用する都市の数の方が圧倒的に多くなっています（表3参照）。

委員会制に続いて革新主義時代に誕生した市政府制度は、マネージャー制です。この制度は、現在、市長制と並んでアメリカの市政府形態を代表する制度となっています。1911年にリチャード・チャイルズという市政改革者兼ビジネスマンによってモデルが作成されたマネージャー制は、市会が市政府の全権を有するが、政策実施を担当する行政については市会が雇用する行政の専門家であるマネージャーに権限を委ねる点に特徴があります。市政の「能率と節約（Efficiency and Economy）」を目標に、マネージャーはフルタイムで職務を遂行し、各部局の長を任命、監督し、年次予算を編成し、提出する他、投票権はもたないが、市会に出席して討論に加わることもできるというのが、マネージャー制の基本的仕組みです。マネージャー制の下でも市長職は存在しますが、通常は単に市会の一員兼

表 3　政府形態別都市数の推移、1915－2000 年

	市長制	委員会制	マネージャー制	その他	計
	数（構成比，%）	数（構成比，%）	数（構成比，%）	数（構成比，%）	数（構成比，%）
1915	n.a.	423（n.a.）	51（n.a.）	n.a.	n.a.
1920	n.a.	477（n.a.）	160（n.a.）	n.a.	n.a.
1929a）	n.a.	n.a.	370（n.a.）	n.a.	n.a.
1929b）	142（50.0）	82（28.9）	60（21.1）	n.a.	n.a.
1934	160（51.6）	81（26.1）	69（22.3）	n.a.	n.a.
1940	1,116（61.8）	307（17.0）	302（16.7）	81（4.5）	1,806（100.0）
1950	1,163（57.2）	302（14.9）	495（24.3）	73（3.6）	2,033（100.0）
1967	1,512（48.6）	190　（6.1）	1,283（41.2）	127（4.1）	3,112（100.0）
1975	1,801（46.9）	162　（4.2）	1,658（43.2）	219（5.7）	3,840（100.0）
1985	2,084（47.9）	136　（3.1）	1,852（42.6）	277（6.4）	4,349（100.0）
1995	2,038（44.1）	118　（2.6）	2,173（47.0）	293（6.3）	4,622（100.0）
2000	1,826（38.5）	108　（2.3）	2,534（53.4）	272（5.7）	4,740（100.0）

注 1.　1929 年 a）までは、全都市についてのデータ。
出所：*The Municipal Year Book* 1936, p. 124, Table 1; Bradley Robert Rice, *Progressive Cities* (Austin: University of Texas Press, 1977), p. 53, Table 3 から作成。
注 2.　1929 年 b）と 1934 年は人口 3 万人以上の都市のデータ。
出所：*The Municipal Year Book 1934*, p. 101, Table 1; E. C. Lee, *The Politics of Nonpartisanship* (Berkeley: University of California Press, 1960), p. 25, Table 1 から作成。
注 3.　1940 年以降は、人口 5 千人以上の都市のデータ。「その他」に含まれるのは、タウンミーティングなどの他の制度。
出所：*The Municipal Year Book 1940*, p. 21, Table 1; *The Municipal Year Book 1950*, p. 39. Table 1; *The Municipal Year Book 1968*, p. 54, Table 1; *The Municipal Year Book 1975*, n. pag., Table 3; *The Municipal Year Book 1985*, xv, Table 3; *The Municipal Year Book 1995*, xii, Table 2; *The Municipal Year Book 2000*, xi, Table 2 から作成。

表4　都市人口規模別市長制・マネージャー制分布、2000年

人口規模	都市数	市長制採用都市		マネージャー制採用都市	
		数	構成比（%）	数	構成比（%）
1,000,000以上	10	6	60.0	4	40.0
500,000～999,999	17	15	88.2	2	11.8
250,000～499,999	38	16	42.1	20	52.6
100,000～249,999	138	45	32.6	88	63.8
50,000～ 99,999	352	114	32.4	232	65.9
25,000～ 49,999	686	211	30.8	440	64.1
10,000～ 24,999	1,649	614	37.2	873	52.9
5,000～ 9,999	1,850	805	43.5	875	47.3
計	4,740	1,826	38.5	2,534	53.5

注：構成比は他の制度採用都市を含む全都市に占める割合。
出所：*The Municipal Year Book 2000*, xi, Table 2から作成。

議長にすぎませんでした。

1915年から2000年にかけての政府形態別都市数の推移を示す表（表3）と2000年について都市人口規模別に市長制とマネージャー制の分布を示す表（表4）をご覧ください。これらの表から、「リフォーム政治」の浸透がみてとれます。①まず委員会制が20世紀の初頭には人気のある制度で、第一次大戦中には委員会制採用都市は400を超えていました。しかし、先ほど言及した欠点がみられるようになりました。②委員会制に代わってリフォーム政治の旗手となったのは、マネージャー制でした。第二次大戦後、マネージャー制は都市（人口5千人以上）の急増過程で、小都市を中心に採用都市が増大し、全都市に占めるマネージャー制採用都市の割合は、1967年に41％に達しました。その後もマネージャー制の採用割合は高まり、2000年には人口50万以上の都市を除けば、市長制を上回る採用割合になっています。③一方、市長制を採用する都市の割合は長期的に低下して、1967年には49％となっていました。その後も採用割合は下がり続け、2000年には39％となっています。

但し、今日では、市長制の下でも専門行政官（Chief Administrative Officer,

CAO）がおかれている場合もあります。また、選挙制度に関しても、市長制下で無党派選挙制や全市単一選挙区制が採用されている場合も珍しくありません。これらは、実質的に「リフォーム政治」が浸透していることを物語っているといえるでしょう[6)]。

3）マシーン政治の衰退

一方、政党マシーンによる政治はその後、どのようになっていったのでしょうか。すでに述べたように、19 世紀から 20 世紀への世紀転換期に、ニューヨークの民主党ボス、プランキットは、市政改革運動は朝には美しいが、夕方にはしおれてしまう「朝顔」のようなものだとみなしていました。確かに北東部や中西部の大都市で市政を支配していた政党マシーンは、リフォーム政治の制度改革が浸透する過程で様々な影響を受けつつも、簡単に衰退・消滅することはありませんでした。1930 年代以降、第二次戦争後に続く民主党多数派連合の形成・維持に、政党マシーンは大きな役割を果たしたといえます。都市によって異なりますが、政党マシーンは 1960 年代頃までは都市政治のみでなく、連邦政治に対しても影響力を保持していたといわれています。

リフォーム政治の制度改革が進むことによって、政党マシーンが崩壊したといえる都市もありますが、マシーンが新たな制度改革に適応してその組織を拡大・強化する場合もありました。マシーンの衰退、消滅の要因は複雑ですが、それには、1930 年代のニューディール以降、とくに第二次大戦後に国民の中産階級化が進んだこと、労働組合を通じて最低賃金が保障され、失業のリスクが緩和されたこと、さらにマスメディアがかつてはマシーンがはたしていた政治教育の役割を担うようになったこと等が関係していたといえるでしょう。

4. サンベルトにおける「リフォーム政治」

革新主義市政改革の所産である「リフォーム政治」の浸透に関する話にもどりましょう。「リフォーム政治」がどのように展開していったかについて、市政府形態を指標に全国的な傾向をみたわけですが（表 3、表 4）、その結果、リフォーム政治が 20 世紀に浸透したことがまず明らかになりました。

次に注目すべき点は、特にサンベルトの都市で、フロストベルトの都市に比べて「リフォーム政治」がより活発に受け容れられてきたことです。実は、サンベルトの主要都市では、20世紀半ばに「リフォーム政治」が全盛期を迎えていたといっても過言ではないのです。

私が都市政治を研究し始めた1970年代の頃には、「リフォーム政治」は郊外の小規模なコミュニティで細々と引き継がれているという説明がなされていました[7)]。リフォーム政治の制度改革は、大都市とはほとんど縁がないとされていたのですが、実際には、サンベルトの都市では革新主義時代から市政改革が始まり、そのまま途切れることなく継続し、20世紀半ばには「リフォーム政治」が花開く状況となっていたといえます。1950年代までに、サンベルトの代表的な都市、ダラス（テキサス州）、サンアントニオ（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）、アルバカーキ（ニューメキシコ州）、シャーロット（ノースカロライナ州）は、フロストベルトの大都市に比して規模は小さかったものの、すでにマネージャー制、無党派選挙制、全市単一選挙区制を導入していました[8)]。

これらの都市の中から、南西部のアリゾナ州第一の都市、フェニックスをとりあげて、「リフォーム政治」が第二次大戦後、どのように展開していったかをみてみましょう[9)]。第二次大戦中、フェニックスの商工会議所のビジネスリーダー達は、同市が工業立地上すぐれているにもかかわらず、投資が期待ほどには活発ではないのは、市政の安定が確保されていないからだと主張していました。そうした認識に基づき、第二次大戦終了後、間もなく、100名をこえるフェニックスの実業家や専門家集団は、市憲章政府委員会（Charter Government Committee, CGC）と呼ぶ市政改革者の組織を設立し、税負担の軽減と成長戦略を柱に市政の抜本的変革を訴えるようになりました。そして市の選挙では、「ビジネスライクで、公正であり、成長志向で、柔軟性があり、実際的である」ことを目標に候補者を擁立しました。市政制度としては、マネージャー制、無党派選挙制、全市単一選挙区制が採用されました。

実は、フェニックスに限らずサンベルトの都市では、フロストベルトの大都市

で発展した強い政党組織とそれによるマシーン政治が育つことは少なく、従って無党派主義の傾向が20世紀初頭から続いていました。フェニックスでは、マネージャー制が1914年には導入されていたのですが、マネージャーに適する有能で公正な人物を得ることができない等の理由で、安定した市政を実現できずにいました。しかし、ようやく第二次大戦後になってCGCが組織され、市政の抜本的変革を目指すことになったのでした。

CGCは1949年の市長・市会議員選挙で勝利を求めて候補者を擁立したのですが、CGCの候補者は富裕層地区出身者が多いという特徴がありました。たとえば、地元のビジネスリーダーで、1964年大統領選挙で共和党候補となり、公民権法に不満を抱く南部白人層を共和党支持者に取り込んだゴールドウォーター（Barry M. Goldwater）も候補者の一人でした。CGCは、その後、1970年代まで市政を掌握し、フェニックスをハイテク産業のメッカへと発展させたのです。

フェニックスをはじめとするサンベルトの都市でみられるリフォーム政治の特徴を挙げてみますと、以下のようになります。

①フロストベルトでは、市政改革派がマシーン政治に挑戦した際には、強固なマシーンの壁がありましたが、サンベルトでは都市の形成が遅れたこともあり、フロストベルトの都市にみられるような強力な政党マシーンはありませんでした。そのため、比較的容易にリフォーム政治制度改革を実現することができました。

②サンベルトでリフォーム政治の導入・展開を積極的に推進したのは、ビジネスリーダーを中心に比較的富裕な階層に属する人々でした。彼らは都市の成長と自らのビジネスの成功を結びつけて考えていました。税負担の軽減と成長戦略を掲げて、商工会議所を組織基盤として影響力を行使するのが常でした。

③一方、サンベルトの都市で低所得層やマイノリティの政治動員はどのような状況であったのかといえば、政党マシーンが都市大衆を積極的に選挙に参加させようとしたフロストベルトの都市の状況とは異なっていました。リフォーム政治が導入・展開された時期には、総じてサンベルトの移民系人口はフロストベルトに比べて低く、またサンベルトの都市では政党組織は弱体でした。その

上、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りました。そのため、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くならざるを得ませんでした。

フェニックスが属するアリゾナ州でも、投票登録がマイノリティや低所得層にとって容易ではありませんでした。候補者を選ぶための予備選挙の4ヶ月前、一般投票の6週間前に投票登録がおこなわれていなければならないというルールがありました。また、フェニックスでは、市レベルの選挙のために、毎年、投票登録が義務づけられていました。さらにアリゾナ州では、1972年まで識字テストまで課されていたのです。1960年前後のフェニックスの市レベルの選挙の投票率をみますと、有権者全体の投票率が平均で17.5%となっており、非常に低いのですが、低所得層のそれは10%程度に過ぎません[10)]。このような状況に変化が訪れたのは、1960年代以降でした。

5. サンベルトにおけるリフォーム政治の変容

1）マイノリティの政治的影響力と「ホワイト・フライト」

1960年代から70年代にかけて、サンベルトの都市におけるリフォーム政治に変容がおきます。その契機となったのは、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年）とアフリカ系の人々の投票権を保護する連邦投票権法（1965年）の成立でした。これらによって、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をはじめとするマイノリティの参加が拡がり、政治的影響力が飛躍的に高まりました。

連邦公民権法・投票権法以前には、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、政治参加できるようになったことはもちろんですが、関連して選挙制度の是正もおこなわれ、市政へのマイノリティの影響力強化につながりました。たとえば、サンベルトの都市では1960年代までは比較的裕福なアングロサクソン系にとって有利な全市単一選挙区制の採用割合が高かったのですが、この制度は憲法修正第14条と1965年連邦投票権法に違反しているのではないかという批判が高まり、裁判がおこされるようになりました。1970年代以降は、全

市単一選挙区制のみによる選挙制を廃棄して小選挙区制であるウォード制またはディストリクト制を全面的または部分的に採用する動きが起こりました。

このように、法律や制度改革によってマイノリティの政治参加が増大することを通じて、サンベルトの「リフォーム政治」は変容していったのですが、関連してもう一つの大きな要因がサンベルトの都市政治に長期的に大きな影響を与えるようになりました。それは、サンベルト地域で第二次大戦後に急速に進んだ大都市圏化です。フロストベルトの都市では19世紀後半から大都市圏化が進行していましたが、サンベルト地域で大都市圏化が本格的に発展したのは、第二次大戦後でした。大都市の人口が増大すると同時に、周辺の郊外地域に人口が拡大する傾向が顕著になったのであり、これが大都市圏の中心都市である大都市の政治を変容させる要因となったのです。とくに注目すべき変化は、大都市圏化の過程で進展した「ホワイト・フライト（white flight）」と呼ばれる現象です。白人が大都市圏の中心都市を抜けだし、郊外へと移住することを意味する、この「ホワイト・フライト」が顕著になった結果、中心都市ではマイノリティの人口比率が高まることになりました。それが、大都市の政治に変化を促すことになったのでした。

2）市政改革の一環としての大都市圏政府構想

第二次大戦後の経済的活況とともに、全米10大都市に入るような巨大都市がサンベルトに出現したことはすでにお話した通りですが、巨大都市が短期間に誕生した理由として、単に経済発展が急速であったということだけでなく、もう一つ大きな原因として大都市が周辺部を「併合（annexation）」または「統合（consolidation）」することによって自治体として巨大化していったという点が挙げられます。これは、サンベルトに限らない現象で、フロストベルトでも19世紀から20世紀初頭にかけて活発に行われました。本来、これは大都市圏が生み出す様々な広域的な問題（上下水道、道路建設・管理、交通、警察、河川の汚染処理などの問題、大都市圏内の地方政府間における財源の不均衡）を解決するために大都市圏政府を設立しようという改革構想に基づくもので、革新主義市政改革の一環でもありました。今は、この方向での改革についてお話する時間がないのですが、アメリカでは大都市圏化が進むとともに大都市圏の中心都市が周辺部

の郊外を吸収合併する歴史を繰り返してきました。

まず都市化が早期に進んでいったフロストベルト地域で、19世紀から20世紀初頭にかけて大都市自治体による周辺部の吸収合併が進んだのですが、20世紀初頭以降、郊外地域の分離主義傾向や自治体形成の活発化などのため、フロストベルトの大都市圏政府形成運動は衰退していきます。図2をみていただきたいのですが、ニューヨーク市を例にとりますと、19世紀の末に大都市圏政府構想を実現する運動の結果、現在の領域をもつ大ニューヨーク市が誕生しました。ニューヨーク市は、南北戦争直後にはマンハッタンのみによって構成されていました。その後、隣接したウェストチェスター・カウンティの南部地域が併合され、さらに1898年に大都市圏政府が実現し、ブルックリン、クィーンズ、スタッテンアイランド、ブロンクスが統合されて大ニューヨーク市が実現しました。同時に、人口も増大し、310万の人口を抱える巨大都市となりました。しかし、その後、

図2　ニューヨーク市

①マンハッタン　②ブルックリン　③クィーンズ　④ブロンクス
⑤スタッテンアイランド

ニューヨーク市の領域がさらに拡大することはありませんでした。

大都市圏政府構想は1920年代以降、たいした実績を挙げることができないままであったのですが、第二次大戦後にサンベルト地域で都市化が急速に進展する過程で、大都市圏化が進むとともに、大都市圏政府設立のブームが到来しました。サンベルトでは郊外地域の自治体化が進んでいなかったことが、大都市圏政府設立を比較的容易にしたといわれています。

3）サンベルト地域における大都市圏政府設立ブームの沈静化

大都市圏政府設立ブームの結果、サンベルト地域に巨大都市が急増することになりました。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ましたが、その後、次第にサンベルト地域でも大都市圏政府形成は困難になっていきました。大都市がその周辺部の郊外を吸収合併して一つの自治体となることは、中心都市にとっても、周辺の郊外地域にとっても難しくなっていったのでした。

大都市圏政府を形成して中心都市と郊外の双方に共通の問題を解決していくという改革構想がフロストベルトに続いて、サンベルトでも不人気になった理由は多岐にわたっていますが、以下のような要因が複雑に関連し合っています[11)]。

①中心都市の住民の間に市の開発・成長政策への反対や批判が高まったことが、第一の要因といえるでしょう。急速な郊外地域の合併過程で、都市の警察、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、交通渋滞や犯罪増加が目立つようになったことが市民の不満を生み出しました。

②中心都市によって合併される郊外コミュニティの側も、合併によって質の高い公共サービスを受けられるという期待が失われたことから、合併に消極的になっていきました。大都市に合併されるよりも、自ら自治体化する道を選択するコミュニティも増えていきました。

③上にみた「ホワイト・フライト」の急増は、中心都市の人口構成を短期間に大幅に変化させました。例えば、ジョージア州のアトランタ市では、アフリカ系人口の全人口に占める割合は1960年には約3分の1でしたが、1970年には半分以上、1980年には3分の2へと高まりました。アトランタ市の例にみられる

ような中心都市におけるマイノリティの人口割合の上昇は他の中心都市でもみられ、一般に中心都市ではマイノリティが政治的影響力を高めました。郊外地域との合併について、中心都市のマイノリティはその政治的影響力の低下を嫌って反対するようになりました。

こうした状況は、サンベルトにおける大都市圏政府設立ブームが沈静化すること、そして同様のブームが近い将来再来する可能性はほとんどありそうにないことを示しています。振り返ってみれば、フロストベルトでは19世紀後半から20世紀初頭に、またサンベルトでは第二次大戦後に始まった大規模な大都市圏政府の設立ブームは、リフォーム政治にとって重要な意味をもっていました。大都市圏政府の形成によって、中心都市と周辺の郊外地域との調和と発展が期待できるとされていたからです。そうした意味で、サンベルトにおける大都市圏政府設立ブームの沈静化によって、リフォーム政治は大きな難問に直面するようになっているといえそうです。

1）Kevin P. Phillips, *The Emerging Republican Majority* (New Rochelle, N.Y.: Arlington House, 1969).

2）Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970), p. 48.

3）Charles R. Adrian, *Governing Urban America*, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1961), p. 148.

4）William L. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall* (1905; New York: E. P. Dutton, 1963), pp. 27-28.

5）Ibid., p. 17.

6）詳しくは、平田美和子『アメリカ都市政治の展開―マシーンからリフォームへ―』勁草書房、2001年、pp. 15-17を参照されたい。

7）たとえば、1960年代半ば以降、アメリカ都市政治を研究した者ならば誰もが参照したバンフィールド（Edward Banfield）とウィルソン（James Q. Wilson）による *City Politics*（Cambridge, Mass.: Harvard University Press and the M. I. T. Press, 1963）, p. 140には、20世紀半ばにリフォーム政治の理想をほぼ実現しているシカゴ郊外のコミュニティが取り上げられている。住民の多くが「良き統治（good government）」を支持する共通の価値観をもっている小規模な郊外コミュニティが市政改革運動の成功例とされる一方で、大都市ではリフォーム政治の成功例は少ないとみるのが、都市政治テキストの主流であった（Amy Bridges,

Morning Glories: Municipal Reform in the Southwest (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997), pp. 4-5)。

8) その後、サンディエゴは 2006 年、アルバカーキは 1974 年に市長制に変わった。

9) 詳しくは、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）、pp. 41-63。

10) Bridges, *Morning Glories*, pp. 145-146.

11) 平田美和子「アメリカ南部サンベルトにおける大都市圏政治の変容」『武蔵大学人文学会雑誌』第 47 巻第 1 号（2015 年）、pp. 11-16 を参照されたい。