

# 都市レジーム研究の再検討

—アメリカ政治発展アプローチの導入を中心に—

鈴木 隆 志

## 【目次】

はじめに

1. 都市レジーム分析
2. アメリカ政治発展アプローチとアメリカ都市政治研究
3. 現代のアメリカ都市政治への応用—都市レジーム分析への「政治秩序」の応用
4. 結びに代えて

## はじめに

アメリカの地方自治・都市政治研究においては、この約30年間、都市レジーム分析が中心的な研究であるとされてきた<sup>(1)</sup>。そして、アメリカのみではなく、ヨーロッパをはじめ、世界各国で都市レジーム分析は利用されてきた。しかしながら、このように展開する一方で、その理論としての在り方や都市レジームの研究への応用方法などについては、議論や修正的検討が行われてきた。

都市レジーム分析をめぐっては、近年でも、その分析概念としての有用性についての議論が行われてきた<sup>(2)</sup>。特に、ランベレット(Lambelet)は、スイスを事例とし、都市レジームを用い、都市レジーム分析が、現在でも有用であることを検証している<sup>(3)</sup>。

アメリカにおいては、2000年代の中頃からアメリカ政治学の中での地方政治・都市政治研究の影響力について議論がなされてきた。かつて地域権力構造 (community power structure) 論争などはアメリカ政治学に対する影響力を有していたが、現在のアメリカ都市政治研究に関してはそうした影響力がなくなってきたのではないかと指摘されてきたのである<sup>(4)</sup>。そうした状況のもと、都市レジーム分析に改めて注目が集まっている。近年、特に、都市レジーム理論の確立に貢献したストーン (Clarence N. Stone) はアメリカ政治発展 (American Political Development) という新たなアプローチを導入することを試みている<sup>(5)</sup>。

日本において、都市レジームの分析への応用などは行われている<sup>(6)</sup>。しかしながら、近年のアメリカ都市政治研究における都市レジーム分析の動向や位置づけ等について、触れられることはほとんどない。

また、都市レジーム分析はこの約30年間、アメリカ都市政治研究の中で中心的な研究とみなされていることを示したが、都市レジーム分析の最新動向を明らかにすることは、アメリカ都市政治研究の現在の状況あるいは、アメリカの地方自治・都市政治の現状を明らかにする手がかりとなる。

本稿においては、最近のストーンのアメリカ政治発展アプローチに関する研究を取り上げ、なぜアメリカ政治発展アプローチを用いるのか、アメリカ政治発展アプローチを用いることにより、どのような意義が見出されるのか、それを用いることがどのような進展を都市政治研究にもたらすのか、都市レジーム分析との関係はどのようなものか等について考察をしたい。

まず、アメリカ政治発展アプローチは、研究としてどのような特徴があるのか、都市レジーム分析との関係はどのようなものがあるのかなどについて考察する。また、なぜアメリカ政治発展アプローチを用いる必要が生じたのかについては、時代の変化の影響があるのか、都市レジーム分析への批判的検討とそれへの対応によるものなのかに関して考察する。さらに、アメリカ政治発展アプローチあるいはその特

徴の1つである「政治秩序」(political order) をとり入れることにより、現代の都市政治を分析するにあたり、都市レジーム分析をどのように発展させ、その説明の可能性をどのように広げることが可能となったのかなどについて考察をしたい。

これらの考察を行うことにより、現在のアメリカ都市政治研究の動向を明らかにすることができ、アメリカ都市政治研究の理解を深めることができる。日本においては、地方分権改革を経て、住民自治の拡充が一つの課題として取り上げられてきた。また、第二次世界大戦後、民主化の文脈でアメリカと同様の二元代表制や直接民主制などの地方自治制度が取り入れられてきた経緯もある。このようなデモクラシーの観点からアメリカの地方自治の研究を行うことは日本の地方自治の研究や実践においても有益である。そうしたアメリカの地方自治を理解する上でも、本研究においてアメリカの地方自治・都市政治研究の動向やその意義について明らかにすることにより、日本の地方自治研究等に貢献することができると思う。

## 1. 都市レジーム分析

上述したように、都市レジーム分析は、アメリカ都市政治研究において近年の主要な研究の1つであり、その提唱者であるストーンは、都市レジーム分析を念頭においた上で、アメリカ政治発展アプローチを導入して、説明を試みている。

そこで、まず都市レジーム分析について説明をする。

都市レジーム理論は、ストーンが1989年に発表した著書『レジーム政治 (Regime Politics)』によって確立されたといわれる<sup>(7)</sup>。都市レジームとは、統治に係る意思決定と実施を可能にするために都市などの自治体 (public body) と企業などの私的利益 (private interest) が相互に機能する非公式なアレンジメントとされる<sup>(8)</sup>。

そして、この都市レジームあるいは統治連合は、都市の主要な政策

課題 (agenda) のもとに、それらを解決する資源を有するアクターが集まり、政策の選択が行われる。そして、この統治連合は一定期間存続する。こうした理論化を試みたのが、ストーンであった<sup>(9)</sup>。

都市レジーム分析の原則は、統治のアレンジメントを維持するためには、達成すべき政策課題と同等の資源が必要であるということである。統治連合に参加する主体としては、政府のみではなく、選挙を介し影響を与える市民、市民間のネットワーク、法令順守または監督などの資源を有している非政府的アクターなどが挙げられる。また、それぞれのアクターの要求は、組織化された協議や交渉を通して通常満たされる<sup>(10)</sup>。

ストーンは1946年から1988年のアトランタ市の都市政治を研究対象とした。アトランタ市の事例を用い、都市レジーム理論を構築、検証したのであった。アトランタ市では、1973年に初のアフリカ系アメリカ人のメイナード・ジャクソン (Maynard Jackson) 市長が選出されたが、その際に適合化が行われたとされる。ストーンが研究対象とした第二次世界大戦後は、他都市と同様にアトランタ市でも、開発政策が追求されていた。そして、アトランタ市においては、当初、人種的な排除や隔離が行われたが、後に同市の政策は行政と経済界が協力する方向に変化した。すなわち、アフリカ系アメリカ人の市長も白人市長と変わらずに、経済界と協力をするようになったのである。

この理論の主要な研究課題は、様々な主体やそれらの有する資源がどのように調整されるのかということである。そのため、政策課題を発見した際に独立している主体は統治連合を形成し、相互に協力をするようになる。そして、政策課題が解決されるとそれらの連合は解消されるのである<sup>(11)</sup>。

この都市レジーム理論が登場した当初は、1960年代以降のアメリカの都市社会の変化、すなわち人種的多様性の広がりや女性の社会進出などを経験したアメリカ都市政治について説明する理論として有用であった。その後、都市レジーム分析は、アメリカ本国はもちろん、

ヨーロッパをはじめ、世界各国で応用されるようになった。そうした展開とともに時間が経過すると、グローバル化の進行などとも相まって、都市レジーム分析の限界など批判的検討が行われるようになった。2000年代以降もそうした議論が行われ、適宜、修正等が行われてきたのだが、明確な結論に至らず今日に至っている。

ストーンは、都市レジーム分析の構成要素として次の2つを挙げる。第1の要素は、主要な政策課題を解決するために、どのように統治のためのアクターのアレンジメントが行われるのか、という都市政治の内部に注目した分析（内部の秩序 [close-order] についての分析）である。一定の期間に高度に統合される都市レジームは、かつて連邦による補助金が潤沢であった再開発の政策課題のもとに形成されており、この時代においては、都市政治内部の分析は十分に行うことができた。しかしながら、時代の背景の変化によって、そうした政治的状況は変化してしまっただけで、新たなアイデアが必要とされるのである。第2の要素は、文脈的であり、長期間の政治的変動を重視するというものである。国家の状況等によって時間の経過とともに一般化には制限が生じる。そうした中、歴史的な転機に注目することにより、一連の歴史的变化を説明することができるのである。そして、都市レジーム分析の本質を、特定の期間の多くの地域の政治を的確に捉えるレンズとして考えることが必要であるとストーンは主張する<sup>(12)</sup>。

都市レジーム分析にはいくつかの批判的検討がこれまで行われてきた。アメリカ政治発展の視点がなぜ導入されたのかを考察するために、都市レジーム分析への批判的検討について触れ、それがどのように最近の研究に反映されているのかについて考察をしたい。

都市レジーム分析は政治的变化に対する広範な説明ができないのではないかという点について批判的検討が行われた。都市レジーム分析では、上述したように資源を持ち合わせたアクターが政策課題の下で連合する。このように統治連合の形成に関する説明は都市レジーム分析では十分行われている。それに対して、その解消については、詳細

な説明が行われていないのではないかという指摘がなされてきた。この点に関しては、後述するアメリカ政治発展アプローチは変化を前提とし、歴史的変遷に注目をしており、この批判的検討に対する回答になり得るものと考えられる。

ストーカー (Stoker) は、都市レジーム分析に対してエリートに過度に注目をしており、広範な市民と政府との関係にあまり注意が払われていないと指摘した<sup>(13)</sup>。それに対し、ストーンは、モレンコフ (Mollenkopf) の研究において、統治連合の例として選挙での提携について詳細に調査がなされており、エリートと市民がいかに政治的関係を形成するのにかについて述べられていることを挙げ<sup>(14)</sup>、エリートと市民の連携については説明が可能であると述べている。また、連邦政府の誘導による特権的に保護された郊外への都市住民の移動などの大衆の行為については、政治的要因が否定できないことも指摘している<sup>(15)</sup>。こうした都市レジーム分析の内容に関する批判的検討については、これまでのアメリカ都市政治における研究やアメリカ都市政治の実態から都市レジーム分析では、エリートに過度に注目をしているわけではないことが主張されている。

都市レジーム分析に対しては、時代の変化へ対応ができるのかという批判も存在する。ストーンがかつて研究をした 1980 年代以前とその後の都市政治をめぐる状況は変化していることが指摘されるのである。すなわち、グローバル化の進展によって企業の国際化やそれに伴って都市における企業の在り方も変化してきたというのである。国際的な政策が導入されることによる都市への影響も考慮する必要も生じてきた。また、アメリカの連邦政府と州、自治体の関係を考えると、連邦政府からの補助金は、現在、かつてのそれと比較すると減少している。このように、時代の変化への対応が都市レジーム分析の課題の 1 つとされてきたのである。

このような批判的検討が存在する中、ストーンは、都市レジーム分析をより広範な視点から変化について考察を行うために、アメリカ政

治発展のアプローチを採用したのであった。

## 2. アメリカ政治発展アプローチとアメリカ都市政治研究

ここでは、最近ストーンが研究に取り入れているアメリカ政治発展アプローチについて概説し、これまでストーンが取り組んできた都市政治研究、その中で中心的な研究とされてきた都市レジーム分析に影響を与えうるのかについて考察を行いたい。

アメリカ政治発展アプローチは、新制度主義の立場から現代アメリカの政治制度や政策の特徴との関連をも視野に入れながら、歴史的事象を理論的に説明する<sup>(16)</sup>。ストーンは、アメリカ政治発展アプローチについてオレンらの業績に依拠しながら議論を展開している<sup>(17)</sup>。

アメリカ政治発展アプローチの中で、制度等の歴史的変遷を考える上で重要な概念が、「併発性」(intercurrence)である。すなわち、1つの統合された政治システムの他に、異なる時期に異なる目的のために作られた複数の「秩序」(order)が不均衡に存在し、様々な構成要素の間で絶え間なく摩擦を受ける政治的状况が存在する。そして、こうした不一致が生じたとき、安定的なシステムは崩壊し、政治的な変化が生じると考えられるのである<sup>(18)</sup>。

アメリカ政治発展アプローチでは、基本的に、多くの活動は自律的であると考えられ、「中範囲」の視点から研究が行われる。そして、詳しくは後述するが、一定のきまりとなる「政治秩序 (political order)」が構築される。しかし、それらは不完全に統合されており、したがって緊張関係を内含する。ただし、その「政治秩序」は単純にそれらの寄せ集めではないと考えられる。このようにして政治は歴史的に構築されるという理論的な原則が導き出される。それゆえ政治的な変化は、単一のロジックに従わず、相対的配置の連続の構成から成り立つと捉えられるのである<sup>(19)</sup>。これがアメリカ政治発展アプローチの概略である。

こうした説明をする上では、まず時代区分が必要となる。時代区分により都市における政治的行動（大衆やエリートとの関係など）を重層的な視点から考慮することが可能となるのである。また、ある都市の「政治秩序」が他のものに移行する過程を、より広範で複数の要因によって説明することが可能になるのである。さらに、時間や空間を超えた視点で都市政治を捉えることによって、重大な経済的、技術的変化が生じた際に、都市における中心的な関心が主要な検討課題となることを見出すことができるのである。このような考えに基づきストーンは、第二次世界大戦後の期間の概要を説明できるとし、この時期を「再開発期」と位置づける。そして、この期間には、アフリカ系アメリカ人の政治への動員と都市の社会的・政治的構造の変化に基づいた運動が行われ、アトランタ市では人種を超えた統治連合が形成されていたとする。こうした「再開発期」の状況は、詳細な部分は地域ごとに異なることもあるが、アメリカ全土に広まったと考えられている。

ただし、時期区分は注意深く扱われる必要がある。なぜなら、政治的連合は決して固定的ではなく、いかなる「政治秩序」においても内部の緊張関係は存在し、外的な要因も変化をもたらす力として存在するためである。そして、内的小および外的要因は政治的行動を創造的なものにし、活力を与える。しかしながら、こうした中でも政治的連合は一貫した継続する結合性を有した。例えば、『レジーム政治』が扱った年代のほとんどは、再開発期であった<sup>(20)</sup>。そのため、都市レジーム分析により都市政治を説明することが可能であった。すなわち、急速な人種的变化と再開発を通しての経済発展を結合した政治をする都市として一定の期間の特徴を表すことができたのである。

このアメリカ政治発展アプローチの中で、重要な概念の1つが「政治秩序」である。

「政治秩序」とは、時代によって区分される統治のアレンジメント、ガバナンスの1つの歴史的区分を他のものと区別する、関係や活動のパターンとして解される<sup>(21)</sup>。『レジーム政治』においては、統治連合

の形成に主に焦点を充て研究を行ってきたが、その解消についてはあまり扱われていなかった。そこで、「政治秩序」を扱うことによって統治連合の解消過程も説明できると考えられるのである<sup>(22)</sup>。

このように、都市レジーム分析においては、都市の官民のアクターが統治連合を形成すると考えていたことに対し、アメリカ政治発展アプローチでは時期によって形成される「政治秩序」が異なると考えることにより、いかにして都市の政治が行われているかを考えるのである。

次に、アメリカ政治発展アプローチを都市レジーム分析に導入することの意義について考察をしたい。ストーンは、都市レジームの概念をより包括的なアイデアにすることや政治的変化へのアプローチとして進展させるために、時代区分をし、時間を超えた比較をすることによって、政治変化が起こる中でどのように影響力を持つ主体が異なる方法で結合されるのかを強調するとしている。また、都市においては優先度の高い課題をめぐって団結し、安定的で結合力のある統治連合が存在すると都市レジーム分析において考えられる。ただし、今日の都市においては、こうした状況は変化している。その上、組織的な不均質が見出されることがあるのである。この不均質に対しては修正しようとする反応も見られ、そこでは組織 (structure) と活動 (agency) の関係性から解決を見出すことが考えられている。さらに、都市の「政治秩序」の中では、統治連合に関わるアクターの多層構造が見られ、それを通して都市政治が論じられる<sup>(23)</sup>。

すなわち、都市レジームにおいては、統治連合に参加するアクターを官民という区別以外は特段設けていなかったが、「政治秩序」のもとでは、それぞれ都市内で構成される属性によるアクターの層が存在しており、それらの関係から都市政治を考えることができるというのである。

また、都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチを導入することにより、一都市の研究からより大きな枠組みや歴史的な分析へとそ

の性格を変化させることができる。

都市レジーム分析がしばしば都市の中での政治のみを対象にし、都市の内部で完結する政治を前提として研究していると指摘されることがあるが、連邦政府などの外的要因も考慮している「中範囲」の理論であると、ストーンは主張する。このような性格を有する都市レジーム分析にアメリカ政治発展の視点を導入することによって、より広範な説明ができると考える。例えば、アトランタ市の都市政治の分析を南部の問題として取り上げることによって、バーミングハムやニューオーリンズなどの他の深南部 (Deep South) の都市といかに異なるかということを説明できるのである。

また、南部の時代背景の変化の中で、公民権運動が再開発との関係でどのような役割を演じたかについて説明できる。さらに、時代区分としての「大恐慌期」に視点を移すと、アトランタ市では労働組合などの影響が弱く、政党の影響の弱い「グッド・ガバメント」(Good Government) の政治が行われていた。そのため、ニューヘヴンやシカゴとは対照的な政治が行われていたと説明できるのである<sup>(24)</sup>。

このように、都市レジーム分析は歴史的な視点による研究の余地をはらんでいたため、アメリカ政治発展アプローチにも対応が可能であり、時代ごとの都市政治の特徴やそれらの変遷について説明が可能になると考えられるのである。また、アメリカ政治発展アプローチを用い、歴史を通じた比較によって、説明の範囲も広められ、より詳細な都市政治の考察が可能になると考えられるのである。

### 3. 現代のアメリカ都市政治への応用—都市レジーム分析への「政治秩序」の応用

#### 1) 歴史的分析と都市レジーム分析

上述したように、かつてストーンが研究したアトランタ市などの事例は、再開発期と位置づけられた。現在の都市政治をアメリカ政治発

展アプローチの枠組みで捉えるに当たっては、どのような時代として捉えられるかを考える必要がある。広範な歴史的文脈に今日を落とし込むと、『レジーム政治』で検討された統治の連合は、一般的に有効なものではなく、特定の時期の状況に見られたものであると解される。数十年が経過して、都市の状況は変化しており、経済成長が時間の経過とともに広がった一方で、再開発期に見られた産業都市は衰退し土地利用にも大きな変化をもたらした。そして、かつてそうした時代の文脈において普及していた再開発にかかわる政策課題は変化し、それに伴い都市の統治の結合は弱まってきた。こうした時代の変化を経た現在の都市政治は、再開発から情報の過程や知識に基づいたサービスを強調する「脱工業」(post industrial) という文脈へと変化したとされる<sup>(25)</sup>。

では、歴史の流れの中で、この脱工業時代の都市はいかに位置づけるかということが出来るのだろうか。その手掛かりとして、ストーンは、都市レジーム分析をめぐる次の論点を指摘する。それらは、地方政治の自主性あるいはその特性に関するものや構造的な説明に関するものであり、それぞれは関係している。

グローバリゼーションの進展や時代の変化とともに、地方政治の自主性、政府間関係やその政治的関係について修正が求められてきた。例えば、ブレナーは、都市を「資本主義的発展と政府の規制の広範で多様な過程における」重要なものと位置づけている<sup>(26)</sup>。このように、資本主義的な発展の過程や上位政府からの規制等の影響を受けるものとして都市は捉えられることがある。また、『レジーム政治』では都市はより閉鎖的な空間として捉えられていたとの指摘もある。

このように都市を資本主義的発展の文脈で捉えることに対し、ストーンは、『レジーム政治』では社会経済的な変化がアトランタ市の統治連合の変化に影響を与えたことも考慮しているが、単純に資本主義的な発展による変化としてではなく、再開発にあたっては鉄道中心の輸送手段から自動車中心のものへと変化したという要因を考慮してい

たと主張している。そして、彼は都市の内部に限定された分析の限界に関する指摘についても都市レジーム分析は都市内部の政治のみに注目したのではなく、グローバリゼーションなどの影響も考慮し、「中範囲」の分析を行っているとは主張する。ただし、アメリカの歴史を考察する上では、地方への注目が必要である。すなわち、20世紀のアメリカの政治の展開は、中央と地方の緊張に基づいているとされる。例えば、「ニュー・ディール」や「偉大な社会」(Great Society)などの政策の命運は、地方政府の職員や有権者によって決定されていたのである。また、アメリカの自由主義に基づく政府の特性を理解するためにも、地方への注目が必要である。すなわち、自由主義に基づく政治を考慮する際には、「場所の政治」を視野に入れることが不可避なのである。例えば、州と地方は連邦の政策の実施や意義をめぐる上でも争いの場となってきたのである<sup>(27)</sup>。

そして、アメリカにおける社会政策は、ジム・クロー時代の南部における奴隷所有をはじめアメリカの社会における人種の位置づけの変化を経験した地方の状況を考慮に入れないと理解できない。アメリカにおける人種的不平等は、地方のレンズを通してのみ十分に理解されるのである。また、ストーンは、地方を重視することへの批判は、資本主義的発展の視点への固執によって生じていると指摘する<sup>(28)</sup>。すなわち、新自由主義が資本主義の軌道上にあると考える先のブレナーの分析では、新自由主義の思考態度は国家レベルの政策形成を導き、そしてその結果として生じる政策が都市政治を形成すると考えられるのである。しかしながら、実際は地方にも独自の要因が存在し、それを考慮する必要があるのである。

このように、現在を歴史的文脈でどのように位置づけるかに当たっては、現在の都市政治をとりまく時代的背景すなわちグローバリゼーションや資本主義、地方および政府間関係の捉え方なども考慮に入れる必要があるのである。いずれにしても、現在の都市政治をめぐる時代区分は、脱工業期であり、かつてストーンが都市レジーム理論を確

立した時期とは大きく異なるのである。

## 2) 都市レジーム分析の精緻化

これまで示したように、アメリカ政治発展アプローチを導入することによって、都市レジーム分析がこれまで説明してきたものよりも広範なあるいは詳細な説明が可能となる。

都市レジーム分析にも資源の重視、連合の構築の必要性、目的と政策課題の主要な役割など有効な要素はたくさんあるものの、今日までの都市レジーム分析の展開によって、不必要な要素も加えられてきた。そして、統治連合が安定的で結合的であるという想定は、時代の変化と共に変わった。再開発期には、開発に対する連邦の助成金が潤沢にあったことなども影響して、都市における政策課題の優先度も明確であり一般的であったのだが、現在はそれらの状況も変化し、都市における課題の断片化などが見られる。こうした政治的变化を考慮しながら、ストーンは、静的な統治のアレンジメントとしてではなく、国際的に展開するグローバリゼーションなどの動的な過程を反映し得る都市の「政治秩序」の概念の導入を試みたのである<sup>(29)</sup>。

都市の「政治秩序」の概念では、都市レジーム分析と同様に、統治連合に係るアクター間の緊張関係やその結合、統治連合の維持などに焦点を充てる。また、都市の「政治秩序」の概念は、地域間の比較や時間を越えた比較が可能である。そして、都市の「政治秩序」は、都市の内部の統治に関わるアクターからなる多層構造とそれらの関係などが反映された結果としてあらわれる都市政治を捉えることができる。

この「多層」という用語は、都市のガバナンスにおける協力や活動に関わるアクターにより構成される都市内の政治的な構造を指す。各層とは次の通りである。「上層」は主要な政策課題の決定、重要な資源を伴ったエリートにより構成される。「中間層」は多少資源を用いることができ、施行された政策に若干関わるすることができる。ちなみに、「中間層」は都市から郊外への移動などによって政治的な影響を与える可

能性はあるが、微力である。「下層」は不利な状況に置かれ、そうした状況を変える資源をわずかに保持する社会的に周辺的な人々により構成される<sup>(30)</sup>。これらの3層の活動は、相互に影響することもある。こうした多層構造が都市の政治の性格を特徴づけるのである。例えば、再開発期と現在を比較し、都市政治がどのように変遷したのか、変化したのかという分析が行えるのである。また、基礎的な文脈の変化と、その変化がどのように政策あるいは政治に影響しているのかを考察することもできるのである。

この多層構造の再開発期から脱工業期の変化は、次のように概説される。第二次世界大戦期には、都市のリーダーは郊外の急速な成長への対応や産業都市の衰退に対処するという難局に直面していた。都市における交通手段は鉄道から自動車中心のものへと変化し、土地利用を変えた。そして、高速道路の建設や都市の再興を通して、再開発は連邦の補助金によって手厚く補助されていた経済界と役所の連携によって促進され、優先される課題になったのであった。また、アフリカ系アメリカ人が郊外から締め出され都市へと向かったアフリカ系アメリカ人の大移動 (Great Migration) などは、中間層、低所得層の地域に大きく影響した。白人の中間層は、連邦による補助もあり、郊外への退出が促進された。1968年に連邦政府により住宅に関する差別反対に関する法律が施行されるまでに、裕福な白人の郊外への退出、貧困層・アフリカ系アメリカ人の都市への集中という傾向が固まりつつあった。そして、市民による騒乱が各地で頻発すると、こうした傾向はより深まった。また、金融機関等が都市の低所得者等へ不利な対応をとったレッドライニング (redlining) やブロック・バスティング (block busting) などは、都市の近隣、地域に広範な「負の投資」を強いていた。このように、再開発期には、経済の改革、「中間層」の郊外への退出、「下層」の根本的な無視や差別という主要な課題が生み出された。人種的な人口構成の変化やアフリカ系アメリカ人の中間層への成長のための足掛かりをもたらしたアフリカ系アメリカ人の公的な雇用

を促進する「偉大な社会」のイニシアティブが導入され、ささやかであるが政策の調整の可能性が見出されてきた。1980年頃に再開発期が終了したと考えられるのであるが、それ以降は都市の衰退や郊外の成長を経験するとともに、国家の政策や政治は右派的に変化していた。連邦政府によって補助された都市に関連した事業に対しては、増税に反対する勢力による見直しが進んでいた<sup>(31)</sup>。

このような政治的文脈と具体的な変化が多層構造の枠組みを通して見出せるのである。都市レジーム分析でもこうした文脈での変化を明らかにできた部分もあったとストーンは主張する。すなわち人種を超えた連合がアトランタ市の統治連合になった文脈を確認できるというのである。上述した主要なテーマが変化したことによる顕著な地方の変化とともに、アトランタ市やほかの都市で都市レジームの形成や運営に関し、共通する広範な文脈を形成したとされる。もう一方で、上記のような説明は、国家の政治的文脈の変化の結果として政府間の変化が生じてきたことを示している。

以上のように、アメリカ政治発展アプローチの特徴的な概念である「政治秩序」を用いることによって、時代の変化による都市政治の特徴の変化という時間を横断した研究が可能になる。また、「政治秩序」の内部的な構造として多層構造の枠組みを用いることにより、都市における政治的变化はもちろん、その都市の政治的特徴やその動態についても説明が可能になるのである。このようにして、ストーンは分析枠組みとしての都市レジーム分析の精緻化を試みているといえるのである。

### 3) 都市の「政治秩序」の変化と都市政治の変化

近年のアメリカの都市においては、政策課題や都市内部におけるアクターの特性の変化やそのアクターにより形成される統治連合にも変化が生じてきた。

ここでは、そうした都市政治をめぐる状況の変化について「政治秩

序」を用いた研究の視点を通して、どのように概観できるのか、そして、どのような特徴があると指摘できるのかについて考察を行う。

グローバル化が進展する中で、アメリカの都市は顕著な変化を経験してきた。再開発期には経済の再興を引き起こすものとして土地利用が主要な対象であったが、脱工業期の都市では主要な場所に人的資源が動くようになり、注目されるようになった。都市の変化の根本的性格は、再興などの物理的な問題ではなく、人的な要素の問題に変化してきた。すなわち、知識や情報の時代では、学校の改革や「クリエイティブ・クラス」と呼ばれる人々の誘因・養成が中心的な関心になってきたのである。土地利用は主要な要素のままであるが、現在、都市の主要な関心は「都市への回帰」(great inversion) (都市へのより裕福な人々、若い人々の誘引)を経験する都市の拡大となっている<sup>(32)</sup>。

かつて工業が中心であった時代には、ダウンタウンの経済的活力を求める企業などが都市政治に集合的に関与していた。しかし、経営者の国際的な流動性が高まると、多くの都市において、エリートらによって構成される「上層」の都市の政策形成等への参加は減少し、市民のリーダーシップがより普及してきた。そして都市における優先的な目標が、かつては「上層」のリーダーらによる安定した連合によって戦略的な方向付けが行われていたが、現在はそのように形成されることは稀である。すなわち、かつて多くの都市で集合的な経済界等のリーダーシップにより形成される長期の安定した計画が存在していたものが、そのようなリーダーシップの結集度も弱まり、短期間の利益を追求するような計画へと変化したことがうかがえるのである。

現在の都市においては医療や教育分野は主要な関心分野であるが、集合的な勢力が存在するわけではない。こうした分野では、慈善団体が大都市で主要なプレイヤーとなってきた。例えば、彼らは自分たちの財産を用い、戦略的な学校改革を展開してきた<sup>(33)</sup>。

都市におけるエリート層は、時代の変化等を経たのち現在も全体的に見れば都市政治における主要なアクターであるのだが、再開発期の

ように持続的に主要な目標に対して集合するという特徴は失いつつある。

実際のアメリカ都市政治の変化を「政治秩序」の観点から見ると以上のように概観することができる。

次に、より一般的に「政治秩序」の内部における多層構造を構成する各アクターがどのように変化したのかについて考察したい。

上述したように都市の「政治秩序」において都市の住民は、重層的に存在している。すなわち、基本的に企業の経営者などの「上層」、「中間層」、低所得者等の「下層」である。

それぞれの層は、次のとおり変化するとされる。「再開発期」には、「上層」の構成員は都市のエリート層として、都市の主要な政策課題を決定していた。また、それにより安定的で継続的な都市の政治が確保されていた。しかしながら、現在の脱工業期においても土地利用等は主要な関心の一つであるが、「上層」のアクターの利益が必ずしもまとまらなくなってしまうのである。

「中間層」については、再開発期には政治的影響力等が停滞しつつある白人とアフリカ系アメリカ人のコミュニティの対立が顕著であったのに対し、脱工業期においては移民にその関心が集まっている。

そして、「下層」については、「負の投資」などによって家を手放さなければならなくなった低所得者が脱工業期には現れてきた。ただし、こうした状況に対し、地域や労働者に基づく団体などにより最低賃金の保障などが行われてきている。また、大学、特に医学部や病院が低所得者との建設的関係を確立するよう努めている<sup>(34)</sup>。

この「政治秩序」およびそれをめぐる変化の背景には、都市の政策を行う上での資源の変化もある。すなわち、かつて再開発期には連邦政府からの補助金等が潤沢に支給されていたが、現在は減少してきている。そうした財政面などの資源の変化が指摘されるのである。

このように、地方あるいは都市の重要性は変わらないが、脱工業期の現代においては、希少な資源や構造的な不均衡によってかつてより

も都市の統治連合は流動的になったのである。

#### 4) 時間横断的な比較の枠組みとして

これまで見てきたように、都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチで生成されてきた「政治秩序」を用いることによって、再開発期から脱工業期へと時代の変化に対応することができ、さらに都市内における政治的な重層構造を見出すことによって、都市政治の動的な変化を見ることができるようである。そして、これらによって時間横断的な分析が可能になるのである。次に、この時間横断的な分析の理論的な側面について考察を行っていききたい。

この分析の基礎となる視点は、都市の「政治秩序」に基づく重層構造とそこでのアクターの動態である。

都市レジーム分析に対しては、資本主義的経済の発展の帰結として都市政治が決定されるという経済的決定論の立場からの批判的検討がある。

それに対して、都市内の政治的重層構造の視点に基づきストーンは経済的階層や人種等の非経済的要因による構造的不均衡が都市においては存在し、それらが政治に影響することを指摘する。

ストーンは、1999年のコーヘンの研究を取り上げ、都市政治においては有力な支配層が存在していても周辺的なグループに発展可能性があることを指摘する。そこでは、政治に対する影響力を有するか否かではなく、影響力の程度に注目し、周辺的なグループが資源へのアクセスを得ることや排除に対抗する能力の変化を通して、集団内の関係やその結合の程度や組織化のレベル、リーダーシップの素質の出現、有する情報の質、コミュニケーションの手段やその範囲の変化などが考察された。そして、都市の政治において独占的な地位を有する層の性格や結合性が変化したために、周辺的なグループが自らの課題を克服できるかということが示されたのであった。このようにストーンは都市政治においては「上層」が主導権を握るのみではなく、「下層」の

努力や重層構造内の相対的な関係の変化によって都市の政策課題の決定が変わるということを主張し、「政治秩序」が都市レジーム分析に応用できることを示した<sup>(35)</sup>。

かつて都市レジーム分析では都市レジームの形成に際しては、政策課題のもとにその課題を解決できるアクターが集合するということが指摘されていた。すなわち、都市における政策選好が存在し、主要な政策は自ずと絞られるとされたのである。しかしながら、これまで述べたように長期的な政策課題に対して集合するアクターが減少する傾向が見出せるのであれば、都市レジーム分析の登場以前に主要な理論の一つであった権力多元論が説明するような政策ごとの参加者が多数存在する状況も生じることが想定できる。

しかし、都市レジーム分析の大きな貢献はその権力観の転換であり、それが権力多元論などの特徴を大きく分かつ。都市レジーム分析の登場以前には、権力は支配や対抗というものに親和的であった。しかしながら、都市レジーム分析においては、権力は「何かによる力」(power over)ではなく、「何かをする力」(power to)として政策等を実行するために複数のアクターからなる統治連合によるものと捉えたのである<sup>(36)</sup>。このような点で権力多元論とは異なり、時代の変化に伴って新たな視点を都市レジーム分析は提供してきたのであり、現在も有効なのである。

アクター間の相互関係の変化によって都市政治が変化するという分析枠組みにより時間横断的な分析が可能となることが指摘される。そして、「政治秩序」の考えを導入すると次のように考えられるのである。まず、都市政治における影響力に関しては、システム的な要素である階層化した資源の配分が連携の形成に影響すると考えられるのである。すなわち、市場の不平等性や社会的ヒエラルキーは政治の関係にも影響し、それが統治連合の形成に影響するのである。次に、優先される政策課題を遂行するための能力についてである。これは前もって与えられるものではなく、構築され、維持されるものである。そうした能

力の構築は流動的なアクターの参加によって行われるが、その関与できるアクターに関しては多くの資源を有するアクターの方が資源の少ないアクターよりもその能力の構築に影響することができるのである<sup>(37)</sup>。

こうした枠組みは、再開発期から脱工業期においても共通するものと考えることができる。このような枠組みは、都市レジーム分析と共通するのであるが、「政治秩序」の概念は、変化が生じる過程の中で調整が行われる際に、都市政治を行うための能力が強化されるのか、あるいは弱められるのかということを説明することを可能にするのである。すなわち、時間横断的な視点を強化するのである。

再開発期から脱工業期に変遷する中で、多くの都市において、交通手段は自動車中心のものになり、グローバリゼーションによって経済界のリーダーの影響力は弱まり、連邦からの資金は減少し、行政のとり得る手段も限られたため、再開発期には結合された力が弱まってきたのである。その一方で、草の根的な動員は、支持されるようになった。人的資源が強調されたことによって、多くの都市では「教育や医療」分野の重要性の高まりやコミュニティと警察の関係性の変化、「都市への回帰」が進行している。

「上層」の影響力が弱まるとともに、都市の政策課題への凝集性は低くなり、特定の資源の蓄積を伴った新たなそしてより多様なアクターが登場してきた。近年は、都市において、「中間層」は郊外へ退出せず、都市の利益を守るようになった。その上、新たな草の根の連合の構築や各層間の連携の形成の余地も広がった。「下層」に関しても、信仰に基づいたコミュニティや資源を提供する財団の助力もあり、政治に関わる機会は拡大してきた<sup>(38)</sup>。

このように、「政治秩序」の観点から都市政治分析を行うことにより、都市においてどのように統治連合が変化するのか、さらにその変化の際にはどのように統治連合のアクターが変化するのかという点について動的により詳細に分析をすることが可能になったのである。

#### 4. 結びに代えて

ストーンは、アメリカ政治発展の視点、「政治秩序」の視点を取り入れることにより、都市レジーム分析の精緻化を図った。すなわち、彼は時代の変化とともに、都市政治の説明能力について批判的な考察がなされた都市レジーム分析をより広範で詳細な説明ができるものへと進化させる可能性を見出したのである。

都市レジーム分析においては、その利用方法について様々な研究者による応用あるいは都市レジーム分析の展開があったことによって理論としての複雑性や曖昧さが高まっていた。この度、アメリカ政治発展アプローチのとり入れや中でも「政治秩序」という概念を用いることにより、理論としての方向付けも可能になったと考える。ただし、これがアメリカの文脈におけるものであるもので、これを他国において、特にヨーロッパ等で用いることができるのかについては、今後の研究の成果が待たれる<sup>(39)</sup>。

また、都市レジーム分析に「政治秩序」の導入が必要とされた背景には、実際のアメリカの地方自治、都市政治の変化も存在していた。1990年代中頃から時代の変化と共に、都市を取り巻く環境、それに伴う都市の社会経済的要因の変化が生じており、それに対する都市レジーム分析の説明の限界も指摘されていた。現代のアメリカ都市政治をかつての再開発期と脱工業期として区別することにより、連邦政府等と都市の関係やグローバル化に伴う企業の変化等への対応を可能にした。ただし、この時代区分についてはさらなる留意が必要である。ストーンは第二次世界大戦後の経済成長期を再開発期としている。しかしながら、実際の都市では、1960年代後半以後、政治参加する人々の多様化など政治的な変化を経験している。このような変化を考慮した時代区分等を検討する必要があると考える。

都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチ、「政治秩序」の概念を導入することにより、統治連合がどのように変化するのかという

点に関して、説明することが可能となった。すなわち、都市の内部の統治連合に関しては、参加するアクターを多層構造から捉えることにより、それらがどのように影響力を有するのか、行動するのかについて分析することを可能にした。また、そのような視点から捉えることによって歴史的にどのような変遷があったのかについても説明することが可能になったのである。さらに、これらの変化の要因をその都市の属する地域、時代的变化、政府間関係から捉えることによって一都市のみの分析ではなく、アメリカ都市政治の広範な流れの中での位置づけをすることを可能にしたのである。

これまで特に都市レジーム分析とアメリカ政治発展という視点で考察を行ってきたが、都市政治研究の文脈ではいかなる評価が可能であろうか。上述したように、2000年代中頃から、都市政治研究のアメリカ政治学における影響力の議論などが行われてきていた。アメリカ政治学の中で地方自治・都市政治の分野以外の異なった分野のアプローチを利用していることには、アメリカ政治学における都市政治学の位置づけを高めるねらいがあるのではないかと考える。すなわち、都市レジーム分析は一都市の研究として捉えられがちであるが、同じ時代背景を有する都市間、あるいは地域に属する都市との比較やそれらの都市の説明をすることができるようになることで、より普遍的な特徴を見出すことができるのである<sup>(40)</sup>。

ストーンはかつて1993年にそれ以前のアメリカ都市政治研究の業績から都市レジームの類型を導き出し、都市レジーム理論の前進を試みていた。アメリカ政治発展の視点を取り入れ、近年の都市政治の状況を捉えなおすことにより、新たな理論構築が可能になると考える。ただし、このように新たな理論を形成していく上では、その理論を適用した事例研究による検証が必要になると考える。そして、今後の課題として、こうした理論の確立あるいは分析手法の確立や検証について、アメリカ都市政治研究におけるその動向を追うとともに、自身の研究でもそうしたものの手がかりを探っていきたい。

## 【註】

- (1) Levine (2015) など
- (2) Pierre (2014) など
- (3) Lameblet (2017) ; 鈴木 (2019)
- (4) Judd (2005); Sapotique et al (2007)
- (5) Stone (2015): Stone (2018)
- (6) 中澤 (2005) など
- (7) Stone (1989)
- (8) Ibid., p.6.
- (9) ストーンは、アメリカ都市政治研究の業績から、類型化を行い理論化を試みていた (Stone [1993])。このような取り組みからかつては「都市レジーム理論」 (urban regime theory) と呼ばれていたが、現在は、「都市レジーム分析」 (urban regime analysis) と呼ばれることが多い。
- (10) Stone (2015), op. cit., p.102.
- (11) Ibid., p.102.
- (12) Ibid., p.102.
- (13) Stoker (1995): p.60.
- (14) Mollenkopf (1992): p.79.
- (15) Stone (2015), op. cit., pp.105-106.
- (16) 伊藤 (2006) : 4 頁。
- (17) Orren and Skrowneck (2004); Stone (2016): p.6, 23.
- (18) Rast (2005): p.140; Orren and Skrowneck, op. cit., pp.108-118.
- (19) Stone (2015), op. cit., p.109.
- (20) Ibid., pp.105-106.
- (21) 伊藤、前掲書、10 ~ 11 頁。
- (22) Rast, op. cit., p.139; Lucas (2017): pp.4-5.
- (23) Stone (2015), op. cit., pp.101-102.
- (24) Ibid., pp.104-105.
- (25) Ibid., p.106.
- (26) Brenner (2009): p.134.
- (27) Stone (2015), op. cit., p.108.
- (28) Ibid., p.108.
- (29) Ibid., p.115.
- (30) Ibid., pp.109-110.
- (31) Ibid., pp.110-111.
- (32) Ibid., p.111.
- (33) Ibid., pp.111-112; Stone (2018): p.14.
- (34) Ibid., pp.112-113.
- (35) Ibid., p.114. See also, Cohen (1999): p.25.

- (36) Stone (1989), op. cit., p.229.  
 (37) Stone (2015), op. cit., pp.114-115.  
 (38) Ibid., pp.115-116.  
 (39) ちなみに、カナダの事例への応用はなされている (Lucas [2017])。  
 (40) ストーンは、サポティクネら (2007) が、都市レジーム分析の進展を要求しており、それに対する反応であることを言及している (Stone [2015] : p.116.)。

### 【参考文献】

- 伊藤正次 (2006) 『『新しい制度史』と日本の政治行政研究：その視座と可能性』『法学会雑誌』第47巻第1号、1-20頁。  
 小松茂久 (2006) 『アメリカ都市教育政治の研究—20世紀におけるシカゴの教育統治改革』人文書院  
 鈴木隆志 (2015) 「アメリカ都市政治と政策決定に関する一考察—ワシントン州シアトル市政を事例として—」『法政論叢』第51号第2巻、55～73頁。  
 鈴木隆志 (2019) 「地方自治と都市レジーム研究—欧米における議論を中心に」『政経研究』第55巻第4号  
 中澤秀雄 (2005) 『住民投票運動とローカルレジーム—新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社  
 安岡正晴 (1995) 「アメリカ政治学における『都市レジーム・アプローチ』の発展—コミュニティ・パワー研究についての含意—」『早稲田政治公法研究』第48号、1～27頁。  
 安岡正晴 (1998) 「レジーム理論による、アメリカ都市政治の計量的分類」『早稲田政治公法研究』第58号、1～27頁。  
 Cohen, J. C. (1999) *The Boundaries of Blackness: AIDS and the Breakdown of Black Politics*, University of Chicago Press.  
 Dilworth, R., ed. (2009) *The City in American Political Development*, Routledge.  
 Florida, R. (2003) *The Rise of the Creative Class*, Turtleback Books.  
 Judd, D. R. (2005) “Everything is Always Going to Hell—Urban Scholars as End-Times Prophets,” *Urban Affairs Review*, 41 (2), pp.119-131.  
 Key, V.O. (1949) *Southern Politics in State and Nation*, Alfred A. Knopf.  
 Levine, M. (2015) *Urban Politics: Cities and Suburbs in a Global Age [ninth edition]*, Routledge.  
 Lambelet, S. (2017) “Filling in the Resource Gap of Urban Regime Analysis to Make It Travel in Time and Space,” *Urban Affairs Review*. [https://doi.org/10.1177/1078087417740974]  
 Lucas, J. (2017) “Urban Governance and the American Political Development

- Approach,” *Urban Affairs Review*, 53 (2), pp.338-361.
- Mollenkopf, H. J. (1992) *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*, Princeton University Press.
- Mossberger, K. and G. Stoker (2001) “The Evolution of Urban Regime Theory - The Challenge of Conceptualization,” *Urban Affairs Review*, 36 (6), pp.810-835.
- Orren, K. and S. Skowronek (2004) *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press.
- Pierre, J. (2014) “Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, Vol 50, Issue 6, pp.864-889.
- Rast, J. (2015) “Urban Regime Theory and the Problem of Change,” *Urban Affairs Review*, 51 (1), pp.138-149.
- Sapotichne, J., B. D. Jones and M. Wolfe (2007) “Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, 43 (1), pp.76-106.
- Stoker, G. (1995) “Regime Theory and Urban Politics,” In *Theories of Urban Politics*, edited by Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H., Sage, pp.54-71.
- Stone, C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993) “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach,” *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), pp.1-28.
- Stone, C. N. (2005) “Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis,” *Urban Affairs Review*, 40 (3), pp.309-341.
- Stone, C.N. and R.P. Stoker et al. (2009) *Urban Neighborhoods in a New Era: Revitalization Politics in the Postindustrial City*, The University of Chicago Press.
- Stone, C. N. and R. K. Whelan (2009) “Through A Glass Darkly: The Once and Future Study of Urban Politics,” in *The City in American Political Development*, R. Dilworth ed., Routledge.
- Stone, C. N. (2015) “Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order,” *Urban Affairs Review*, 51 (1), pp.101-137.
- Stone, C. N. (2016) “Trends in the Study of Urban Politics: A Paradigmatic View,” *Urban Affairs Review*, 53 (1), pp.3-39.
- Stone, C. N. (2018) “V. O. Key Goes Urban: Toward Understanding a Changing Political Order,” *Urban Affairs Review*. [<https://doi.org/10.1177/1078087418771214>]

Sugrue, J.T. (2003) "All Politics Is Local: The Persistence of Localism in Twentieth Century America," In *The Democratic Experiment: New Directions in American Political History*, edited by Jacobs, M., W. Novak and J. E. Zelizer, Princeton University Press, pp.301-326.