

論 説

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ⁽¹⁾
—ニューヨーク市政を素材として—

日 詰 一 幸

1 はじめに

ニューヨーク市（以下、ニューヨーク）は1975年6月、深刻な財政危機（経常赤字26億ドル、長期累積債務78億ドル）に見舞われ、あわや「財政破産」の瀬戸際まで追い込まれたのであったが、その後の管財人管理体制（州政府や銀行家の介入）の中で多くの犠牲を払いながらも財政の再建を果たしたことはあまりにも有名である。この財政危機の原因を整理するとおおよ次のように整理することができる（Tabb, 1982）。第一に、製造業（アパレル産業や印刷業など）の衰退傾向によるブルーカラー職種が減少し、それに関連した小売業や個人向けサービス業も低迷したことにより税収が伸び悩んだことがあげられる。そして、第二に他の都市よりも相対的に高い福祉水準のために福祉関連経費が増大する一方、中産階層が郊外へ流失したために課税ベースが縮小したこと、さらに第三として、市の公債発行引受業務や各種都市開発プロジェクトの受注にからむ、金融・不動産開発業者による市財政の私物化による浪費構造が重なったことである。

さて、ニューヨークの財政再建は1977年以降89年まで市政を担ったコッチ市長（Edward I. Koch）に負うところが大きく、加えて70年代末以降注目されるようになったニューヨークの世界都市化の進展に伴う好調な都市経済にも支えられ、86年には財政健全化と自治権の回復を達成し、管財人管理体制を脱出

することができた。

しかし、1987年10月の所謂ブラック・マンデー以降、ニューヨーク経済は下降局面に入ったため、市は再度財政収入の低迷に直面することになり1990年から93年まで市政を担当したニューヨーク市政初の黒人市長ディンキンズ (David N. Dinkins) を悩ますことになった。

ところが、1993年の市長選挙で現職のディンキンズが共和党のジュリアーニ (Rudolph Giuliani) に敗れて市長の座を交代するところから、アメリカ経済全体が回復基調を見せ始め、ニューヨーク株式市場にも活気が戻った。しかし、アメリカ経済全体の回復ぶりに比べ、ニューヨーク経済全体はまだ十分な回復を見せたとはいえ、市の財政収入も伸び悩んでいるため依然として新たな財政危機から脱出できずにいる。ジュリアーニ市長がこの難局をどのように乗りきろうとしているのか大変興味深いところである。

本稿ではコッチ市政以降のニューヨーク市政に焦点を当て、70年代後半以降注目されるようになったニューヨークの構造転換＝世界都市化⁽²⁾のプロセスを踏まえて、各市長がどのようなリーダーシップを発揮しながら変化に対応したのかその過程を追いながら、世界都市ニューヨークにおける80年代以降の変化の諸相の見取り図を描いておくことにしたい。なお、本稿はコッチ市政以降の市政分析を行なうための予備的作業と位置付けられるため、各市政の分析は別稿において展開される予定である。

2 ニューヨークにおける構造転換のプロセス

ニューヨークの構造転換を先取的に要約するとすれば次のように述べることができる。すなわち、1970年代後半以降多国籍企業、銀行の国際的中枢管理機能と、多国籍企業活動を支援する法人サービス業（会計事務所、法律事務所、広告会社、投資コンサルタント等）や、それらに関連する付随的法人関連サービス業（ホテル・レストラン・娯楽等）から構成される「法人中枢複合体」(Corporate Headquarters Complex) が発展する一方で、長い間ニューヨー

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

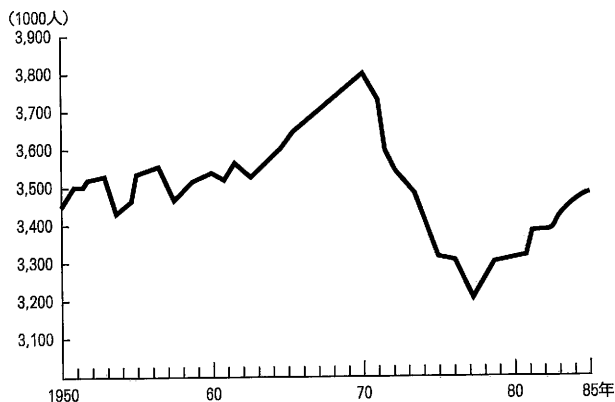
ク市の経済を支えてきたアパレルや印刷業などを中心とする都市型製造業の衰退が加速したということである (Drennan, 1987)。このような構造転換はまさにニューヨークが「世界都市」へ変貌したことを明確に示している。しかし、ニューヨークの世界都市化は他方で、比較的高所得の管理・専門職階層の形成と、製造業からより低賃金のサービス業へブルーカラー層の労働力シフトを引き起こすことになり、ニューヨーク市を「光」=富の部分と「影」=貧困の部分の両極に引き裂いたのであった (「二重都市」) (Mollenkopf and Castells, 1992; Windhoff-Héritier, 1992)。

(1) 経済構造の変化

1970年代後半以降、ニューヨークに生じた変化で特徴的なことは第一に、市の産業構造がサービス、金融・保険・不動産 (FIRE) 部門中心の産業構造に転換したことであ

図-1 ニューヨーク市の雇用 (非農業)

る。市の民間部門の雇用数は図-1のように1977年を底にして回復したが、これは製造業での雇用減とは対照的に銀行業と証券業の急成長をその要因としてあげ



ることができ

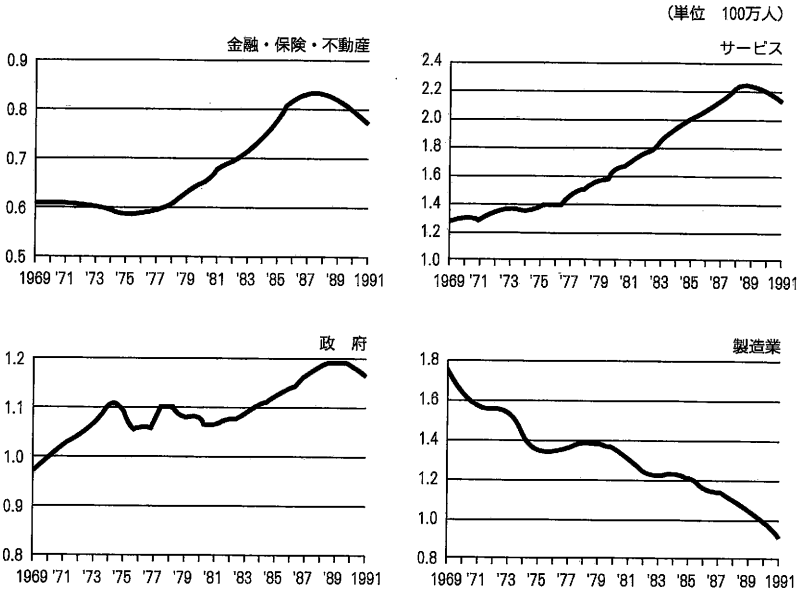
(出所) N.Y.C. Council on Economic Education, 1986-87 Fact Book on the New York Metropolitan Region.

(図-2)。これはレーガン政権によ

(出典) 佐々木雅幸「世界都市ニューヨークの変容と矛盾」『経済』第297号

て進められた銀行業での規制緩和とそれに伴って生じた金融機関相互の激しい競争と再編成、そしてニューヨーク金融市場の国際化 (ニューヨーク・オフショ

図-2 ニューヨーク・ニュージャージ大都市圏における主要産業の雇用の推移



(出典) 佐々木雅幸「『荒廃』する世界都市ニューヨークの苦悩」
『経済』第341号

ア市場の創設)による国際金融センターの形成、これをきっかけとする外国銀行のニューヨークへの進出が背景にある(奥村、1987)。具体的にはニューヨークにおける外国の銀行数ならびに資産額は1970年には47行で100億ドルであったが、74年には84行、400億ドルへ、そして85年には191行、2,380億ドルへと拡大したのである(Drennan, 1987)。また、表-1のように銀行業の雇用増加は78~85年にかけて3万4,400人であるのに対して、証券業の雇用増加は5万5,600人となっており、投機的性格の強い部門で雇用が伸びたといえる。

次にビジネスサービスの動向については法律サービス、経営コンサルタント、会計事務サービス、広告、データ処理などニューヨークに集積する多国籍企業や多国籍銀行の海外営業活動関連のサービスであり、この部門だけで77~84年にかけて約9万人の雇用増加があった(図-3)。この分野は高収入が期待さ

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

表-1 ニューヨーク市金融・証券業における雇用

(単位: 1,000人)

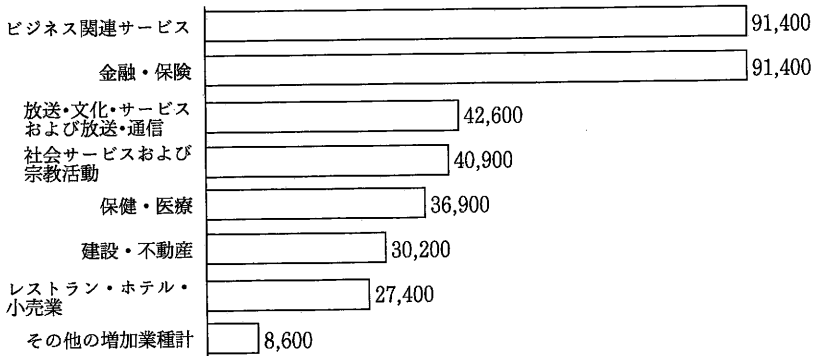
	1978	1981	1984	1985	1978~ 85 増減	全雇用に占める割合(%)			
						1978	1981	1984	1985
金融・証券業(計)	418.0	472.9	500.9	508.0	90.0	12.9	14.1	14.6	14.6
銀行	137.7	163.1	170.5	172.1	34.4	4.3	4.9	5.0	5.0
証券	71.0	97.2	121.6	126.6	55.6	2.2	2.9	3.5	3.6
保険	102.6	102.6	96.2	95.4	-7.2	3.2	3.1	2.8	2.7
貸金業	22.7	24.2	24.3	24.2	1.5	0.7	0.7	0.7	0.7
不動産	84.0	85.9	88.4	89.6	5.6	2.6	2.6	2.6	2.6

(注) 1~9月実績による。

(出所) N.Y.C. Council on Economic Education, *Challenge of the Changing Economy of New York City*, 1985.; N.Y.C. Office of Economic Development, *Quarterly Economic Report*, 3rd qtr. of 1985.

(出典) 大阪市立大学経済研究所編『ニューヨーク』

図-3 主要成長部門における雇用増加
ニューヨーク市1977~84年(人)



(出所) U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

(出典) 佐々木雅幸『創造都市の経済学』

れるが高学歴を求められる仕事であり、主に白人が職を得ることになった。それに対してレストラン、ホテルなどのサービス業や建設業も雇用を伸ばしているが、この職種は不熟練労働のため黒人やヒスパニックなどのマイノリティが低賃金で多く雇用された。

サービス産業で重要な点は、白人を主体とする高所得のビジネスサービスと、マイノリティを中心とする低賃金のサービス産業とに二極分化したことである。

次に第二の特徴として大企業の立地状況があげられる。アメリカの経済誌『フォーチュン』が発表する全米大企業ランキングに掲載された企業のうち、ニューヨークに拠点をもつ製造業本社の数は表-2のように76年には84社、86年には53社となり、売上高のシェアも24.1%から16.4%へ減少している。同様の傾向は小売業や運輸業についてもみられる。このような傾向は明らかに税負担や地価の上昇を避けて本社機能を市域外へと流出させたためと考えられる。

表-2 合衆国およびニューヨーク市における大企業

	合衆国				ニューヨーク市に本社をおく大企業			
	企業数	売上高あるいは資産(10億ドル)		企業数		売上高あるいは資産のシェア(%)		
		1976	1986	1976	1986	1976	1986	
産業法人企業	500	971	1,723	84	53	24.1	16.4	
商業銀行	50	582	1,596	9	10	40.8	39.6	
生命保険	50	257	670	7	9	34.3	32.0	
各種金融機関	50	172	903	15	19	28.8	50.9	
各種サービス会社	50	NA	148	NA	8	NA	15.5	
小売業	50	133	326	9	4	17.5	8.6	
運輸業	50	42	104	7	5	22.5	13.5	

(注) 1. 売上高 (10億ドル) 2. 資産 (10億ドル) 3. 経常収支 (10億ドル)

(資料) Fortune. July 11, 1977, April 27, 1987; and June 8, 1987.

(出所) C. Brecher & R. D. Horton, *Setting Municipal Priorities* 1988.

(出典) 佐々木雅幸『創造都市の経済学』

他方、金融とサービスの分野では製造業や小売業および運輸業とは対照的に増加傾向をみることができる。すなわち、商業銀行でも生命保険会社でも資産額シェアは少し落ちるもののニューヨークに拠点を置く数が増加し、特に各種金融機関では15社から19社へ、そして資産額シェアも28.8%から50.9%へ大きく増加したのである。このように大企業本社の立地状況から金融、サービス業でのシェアが相対的に高い地位を維持した反面、生産・流通部門での後退がみられたのである。

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

さらに、多国籍企業の動向に視点を移してみると、表-3のようにニューヨークに本社をおく多国籍企業の本数は86年の段階で24社あり、郊外の14社も含めるとニューヨーク大都市圏全体で40社が立地し、さらにその収益の約40%程度を海外から得ていたことがわかる。また、ニューヨークに本店をおく商業銀行においても、表-4のように全米10大銀行のうち6行がニューヨークに本店をおいており、その対外債権額も76年の860億ドルから86年の1,670億ドルへと増大し、そのシェアも69%から86%へと高まった。こうして、ニューヨークは国際金融センターとしての地位を不動のものとしたのである。

ニューヨークの国際金融センター化の進展とともに、多国籍企業や多国籍銀行

表-3 合衆国上位100多国籍企業の総収益および海外収益

(単位: 100億\$)

本社所在地	企業数	海外収益	総収益	海外収益のシェア(%)
ニューヨーク大都市圏	40	212	515	41.2
ニューヨーク市	24	137	293	46.8
ニューヨーク郊外	16	75	222	33.8
その他	60	172	704	24.4
合計	100	384	1,219	31.5

(資料) *Global Business Survey*, Forbes, July 7, 1987.

(出典) 表-2に同じ

表-4 合衆国およびニューヨーク市の上位200銀行の海外債権

(単位: 100億\$)

年	合衆国		ニューヨーク市		ニューヨーク市の占めるシェア(%)
	数	債権額	数	債権額	
1976	10	126	6	86	68.6
	190	35	8	6	15.6
	200	161	14	92	57.0
1986	10	195	6	167	85.6
	190	87	12	27	31.0
	200	282	18	194	68.8

(資料) *Global Business Survey*, Forbes, July 7, 1987.

(出典) 表-2に同じ

行の海外営業活動を支える法律事務所や会計事務所、経営コンサルタント、広告会社などの高次サービス機能も集積を強めた。

(2) 人口の変化を中心とした社会構造の変化

1970年代後半以降ニューヨークにおける経済構造の変化と同様に、人種構成にも変化が生じた。これまでニューヨークへ流入した移民には大きく4つの波があった。第一は、1848年以降のアイルランド人やドイツ人、第二は、1890年代から1920年代にかけてのイタリア人や中・東欧のユダヤ人、第三は、1940年代から70年代にかけての南部からの黒人やプエルトリカン、そして第四が1970年代以降増大したカリビア系黒人、ラテンアメリカ人、アジアからの移民である (Lankevich, 1998)。

ニューヨークは1970年代に82万人減少したが、それを完全にカバーすることにはならなかったとはいえ約50万人の移民が流入した。その流入者のほぼ三分の一がカリビア系黒人、四分の一がアジア系、そして五分の一がラテン系であった。そして、1980年代に顕著になったことは、白人人口が70年代を通じて約129万人と大幅に減少し、さらに外国生まれの黒人やラテン系が国内生まれの白人、黒人、プエルトリカンの数を凌いだことである。こうして、ニューヨークでは国内ではなく外国生まれの人口が増大し、加えてその人種構成も益々複雑になりモザイク状の様相を強めることになった。

また、このような人種構成の複雑化は人種/民族による職業の固定化=分業化を一層顕著なものとした。例えば、白人は成長するFIRE部門での管理・専門職の地位につき、黒人は保健、ソーシャルサービス、政府セクターの事務及びサービス部門で職につき、ラテン系は衰退する製造業やレストラン、ホテルなどのサービス産業などで職を手にした⁽³⁾ (Bailey and Waldinger, 1991)。

結局、ニューヨークでその数を減らした白人が管理的・専門的な職業につき、逆にその数を増大させていた集団がその周辺に位置する職業に従事するようになり、人種/民族間での経済的格差を大きなものとしたのである。

表-5 ニューヨーク市における人口の変化(1970-90年)

	1970年	1980年	1990年	1980-90 比率の 変化
全人口数	7,894,862	7,071,639	7,322,564	3.55
非ヒスパニック白人人口 (比率%)	4,972,509 (63.0)	3,688,945 (51.9)	3,163,125 (43.2)	-13.79
非ヒスパニック黒人人口	1,525,745	1,694,127	1,847,049	9.03
アメリカ生まれ		1,300,144	1,270,000*	-2.31*
外国生まれ		393,983	577,000	64.50*
ヒスパニック人口	1,278,630	1,406,024	1,783,511	26.85
プエルトリコ人	846,731	860,552	896,763	4.21
非プエルトリコ人	476,913	545,472	886,748	62.57
非ヒスパニックアジア人口	115,830	300,406	489,851	63.06
外国生まれの人口	1,437,058	1,670,199	2,082,931	24.71
全世帯数	2,836,872	2,788,530	3,819,401	1.11
家族世帯数	2,043,765	1,757,564	1,734,908	-1.29
既婚世帯数	1,603,387	1,203,387	1,098,418	-8.72
18歳以下の子供を持つ既婚世帯数	774,496	535,581	510,813	-4.62
母子世帯数	353,692	462,933	507,459	9.62
18歳以下の子供を持つ母子世帯数	209,006	307,709	325,299	5.72
独身世帯数	793,107	1,030,966	1,084,493	5.19
一世帯当たり平均人数	2.74	2.49	2.54	2.00
男性労働者	1,988,744	1,732,165	1,891,211	9.18
16歳以上の男性の比率	(74.1)	(69.5)	(71.1)	
女性労働者	1,355,654	1,435,533	1,695,217	18.09
16歳以上の女性の比率	(42.2)	(47.1)	(53.7)	

注 *は1988CUNY (ニューヨーク市立大学) 調査をもとに推計。
U. S. Census, 1970, 1980 Public Use Microdata Sample Files; 1990 STF1 and STF3.
出典 J. H. Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, 1992.

しかし、ここで注目しておきたいことは、1980年代初めに市は非営利組織への支援を増大させたため、このセクターでの雇用が大幅に増加したことである。例えば1989年の段階ではニューヨークにおける非営利組織の雇用数は67万6,000人にも及んでいた。特に非営利組織での雇用の特徴は黒人やラテン系の雇用率が高いことであり、ニューヨーク社会で周辺に追いやられていた人々の

雇用の受け皿になったと考えられる (Grossman, Salamon, and Altschuler, 1986)。

3 ニューヨーク市長のリーダーシップの類型

(1) アイケンソールの類型 (Eichenthal, 1990)

D. イェイツは戦後アメリカの大都市の市政に注目し、市長のリーダーシップのスタイルに基づいて市政のタイプを①「改革運動者」型 (Crusader) ②「企業者」型 (Entrepreneur) ③「ボス」型 (Boss) ④「ブローカー (周旋人)」型 (Broker) の 4 つに類型化した⁽⁴⁾ (Yates, 1977)。イェイツの分析は 70 年代半ばまでのアメリカの主要都市が対象とされているが、その後 D. アイケンソールはこの枠組みを使いながら 80 年代後半までのニューヨーク市政の類型化を行った。⁽⁵⁾ アイケンソールの分析によれば、リンゼイ市政第一期 (1966~69) とコッチ市政第一期 (1978~81) が「革新者」型 (Innovators)、そしてコッチ市政第二期が (1982~85) 「企業者」型、さらにワグナー市政第三期 (1962~65)、リンゼイ市政第二期 (1970~73)、ビーム市政 (1974~77)、コッチ市政第三期 (1986~89) は「ブローカー」型にそれぞれ分類されている。このようなアイケンソールの分類でわかることはリンゼイ及びコッチの両市政が時代の背景に違いはあるとしても、最初は「革新者」型として市政の改革に果敢に挑戦するのではあるが、最後まで一貫してその姿勢を維持することができずいずれもブローカー型で市政の幕を閉じるのであり、ここに大都市ニューヨークの統治の特徴を読み取ることができる (日詰、1992)。

(2) 90 年代の市政を配慮した類型

さて、コッチ以降のニューヨーク市政をアイケンソールのようにイェイツの枠組みの延長線上で考察するとすれば、90 年代以降のニューヨークの現状に照し合せてその枠組みを再構成する必要があると考えられる。というのも、イェイツの類型における「ボス」型は主に戦前のニューヨークや戦後のシカゴのリ

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

チャード・デイリーに代表されるオーソドックスなマシーン・ボス型政治を念頭においた分類であり、80年代以降のアメリカの都市においては、そのようなリーダーシップの形態が登場することは稀だと考えられるからである。その際、新たな類型の枠組みを考察するとき、最近のアメリカにおける市長のリーダーシップを政策形成能力と政策執行能力という軸で類型化を行ったスヴァラの枠組み (Svara, 1990)⁽⁶⁾やコッチ市政以降のレジームの検討から類型化したサイツの枠組み (Sites, 1997)⁽⁷⁾などが参考になりそうである。

サイツは1970年以降のニューヨーク市政における住宅・都市開発政策の展開に焦点をあて、各市政における取り組みの違いに注目してコッチ市政を「成長推進企業者」型 (Progrowth Entrepreneur)、ディンキンズ市政 (1990～93) を「革新的リーダー」 (Progressive Leader)、そしてジュリアーニ市政 (1994～) を「世話人」型 (Caretaker) に分類した。ここで、「成長推進レジーム」 (Progrowth regime) はダウンタウンの利益にかなった経済開発政策を推進するため、様々な誘導策や公的助成を提供して市場重視の開発政策を促すというものである。また、「革新的レジーム」 (Progressive regime) は、「成長管理レジーム」 (growth-management regime) とも言い換えることができ、コミュニティレベルの開発を重視するために中心部のダウンタウンの開発を抑制しようとするものである。そして、最後の「ケアテイカー (世話人) レジーム」 (Caretaker regime) は開発というイシューにも配慮しつつ、財政の安定や日常的サービス提供の改善などを重視しようとするものである。

ニューヨーク市長のリーダーシップのタイプから市政を概観することに焦点を当てている本稿の目的からすれば、当然アイケンソール、スヴァラ、サイツの類型を参考にしつつも新たな枠組の検討が求められるはずであるが、この点についても別稿において検討することにしたい。そこで、本稿では脱工業化や世界都市化の進展という環境の中で市政を担った三人の市長に注目するが、暫定的にサイツの類型に依拠することにしたい。というのも、1975年財政危機以後のニューヨークの再生においては明らかに都市開発政策が重要な側面を持っ

ており、しかも「富」と「貧困」の二極分化を考えると低所得者向け住宅建設への取り組みがどのように行われたのかということは各市政の特徴を把握するためにかなり重要なファクターになるからである。

4 コッチ市政の展開 (1978~1989)

(1) コッチ市政と支配的政治連合 (Dominant political coalition) の形成
市長が市政を担っていく上で安定した支持基盤を構築することは必要なことであるが、J.モレンコフはレジーム論の立場からコッチ市政において構築された政治的支配装置として「支配的政治連合」の存在を指摘している (Mollenkopf, 1992)。

この支配的政治連合を構築するために重要なステップは市長選挙に勝利をおさめるために形成された選挙連合と、市長就任後自らの権力基盤を強化するためになされた統治連合の形成の二つからなる。支配連合を構築する場合、少なくとも次の三つの領域に入る集団と関わりを持つ必要がある。すなわち、地域の政治システムとかかわりそこから利益の配分に関し利害関係を有する集団、地域経済とかかわる経済界、市政府と契約関係にある非営利組織や公務員組合などである。そこで、コッチがとった支配的政治連合構築の戦略は以下のように整理することができる。

- (a) 黒人やラテン系の増大に脅威を抱く白人中産階層を連合に動員した。コッチはかつてリベラル派勢力の担い手であったユダヤ人 (特に下層中産階層) やイタリア系白人カトリックも自らの連合に組み込んだ。
- (b) 民主党主流派組織との連携を強化した。
- (c) 人種・民族間に生じた亀裂を修復することなくむしろ維持した。例えば、1960年代の学校教育の分権化に伴って生じた黒人对ユダヤ人の対立 (黒人コミュニティの学校におけるユダヤ人教師の解雇等) という構図等。
- (d) 都市再開発から利益を得る不動産開発会社など経済界との友好的関係を維持した。

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

(e) ソーシャルサービスの提供や低所得者向け住宅の建設などで非営利組織と契約を行った。これらの組織では黒人やラテン系が多く雇用され、しかもマイノリティ向けにサービスの提供が行われた。さらに1983年以降市の公務員数が増加したが、その増員で恩恵を得たのは黒人やラテン系であった。

以上のような戦略でコッチは支配的政治連合を構築したのであるが、その主な構成メンバーは市長、民主党主流派組織、非営利組織、市の公務員組合、ビジネスエリートであった。

それでは、次にコッチ市政が財政再建や市の経済の再生にどのように取り組んでいったかを検討することにしたい。

(2) コッチ市政と財政再建

ニューヨークの財政危機は諸利益集団からの要求を整理し方向付けるような統合機能を欠いたまま、インクリメンタリズムを容認してきた政策決定構造にも原因の一端があった。その結果、財政の再建にあたっては州政府の財政統制委員会 (EFCB-Emergency Financial Control Board) や銀行家たちで構成された自治体援助公社 (MAC-Municipal Assistance Corporation) に管理された管財人管理の市政が生み出された。コッチが市長に就任したのはまさにこのような体制の中であった。

市長に就任したコッチは財政危機の克服を第一に掲げたが、この課題の重要性に広範な政治基盤の調達を可能にした。つまり、管財人である金融資本の発言力の強化、そして市の公務員組合の体制への包摂 (賃金の凍結や行政サービス削減への協力等) など財政危機以前とは異なる体制が登場したのであるが、ある面でこの体制はネオ・コーポラティズム的な色彩を強くもったものだといえよう (水口、1985)。

コッチは1979年度を初年度とする四ヵ年計画を策定し、思い切った行政サービスの削減を行うと共に、減税や融資政策を通じて市域内へ企業を誘致し経済

の再生を図るという政策を採用した。その結果、81年度予算では1億2,800万ドルの黒字を計上することができ(経常収支の黒字転換)、財政の再建は着実に進んでいった。さらに81年の市長選で再選されたコッチは第二次四ヵ年計画(1983~86)を策定し更なる再建策を講じた。その結果、第二次四ヵ年計画の最終年度には、州政府の監督なしに予算を組むことが可能になり、市の財政は完全に再建された(加茂、水口、宮本、1986)。

ところで、この財政再建においては行政サービスの大幅な削減が行われたのであるが、その内容に少し触れておきたい。(表-6及び表-7)行政サービスの削減は実質的な行政サービスの低下を招いたと考えられるが、市職員数の変化はこのことを裏付けるものと思われる。財政危機後約10万人の人員整理が行われた。とりわけ高等教育の機会均等の象徴的存在であった市立大学の授業料が有料となり、加えて教職員のカットが行われ、さらに私立病院が閉鎖され民営化された。こうして、福祉・医療・教育等を中心として職員の削減が行われたのであった。しかし、財政状況が落ち着きを見せ始めた83年以降は次第に増加に転じている。また、財政支出を機能別にみると、財政再建の前半期と後半期では支出の内容に変化がみられる。すなわち、前半期は経済開発といった分野、とりわけインフラストラクチャーでの抑制が目立つ。一方後半期には

表-6 市職員の変化

	1975年度			1982年度			1985年度			
	人員	%	指数	人員	%	指数	人員	%	指数	
教 育	79,852	27.1	100	70,891	36.1	88.8	75,618	35.9	94.7	-4,234
警 察	35,411	12.0	100	29,583	15.1	83.5	32,039	15.3	90.6	-3,318
福 祉	26,768	9.1	100	22,190	11.3	82.9	23,740	11.3	88.7	-3,028
高等教育	20,009	6.8	100	8,598	1.8	18.0	3,783	1.8	18.9	-16,226
環境衛生	14,295	4.9	100	11,811	6.0	82.6	11,600	5.5	81.1	-2,695
消 防	14,003	4.8	100	13,025	6.6	93.0	13,175	6.3	94.1	-828
病 院	46,780	15.9	100	(41,628)		(89.0)	(不明)			(-5,152)
そ の 他	57,404	1,965	100	45,053	23.0	78.5	50,433	24.05	87.9	-6,971
合 計	294,522	100.0	100	196,151	100.0	66.6	210,442	100.0	71.5	-84,080 (-56,743)

(注)1982年度病院は、Health and Hospital Corporationの職員数であり()にいてある。

(出典)柴田徳衛編『21世紀への大都市像』

表-7 機能別総財政支出の推移

(単位：100万ドル)

	1975年度		1978年度		1982年度		増分(%)	
	金額	%	金額	%	金額	%	1975-78年度	1978-82年度
総額	12,341	100.0	13,099	100.0	16,371	100.0	6.1	25.5
I. 公債	1,896	15.4	2,184	16.7	1,880	11.5	15.2	-13.9
II. 小計	10,445	84.6	10,915	83.3	14,491	88.5	4.5	32.8
1. 再分配機能	3,400	27.6	3,865	29.5	4,670	28.5	13.7	20.8
A. 公的扶助	1,203	9.7	1,369	10.5	1,356	8.3	13.8	-0.9
B. 保健サービス	1,007	8.2	1,053	8.0	1,271	7.8	4.5	20.8
C. 社会サービス	1,020	8.35	1,315	10.0	1,709	10.4	28.9	30.0
D. 住宅	170	1.5	120	1.0	334	2.0	-24.3	159.8
2. 経済開発機能	1,167	9.5	734	5.6	1,264	7.7	-37.1	72.1
E. インフラストラクチャー	894	7.2	353	2.7	734	4.5	-60.5	108.0
F. 輸送	271	2.2	375	2.9	492	3.0	106.1	460.3
G. その他	3	0.0	7	0.1	38	0.2	106.1	460
3. 資源再分配機能	5,878	47.6	6,316	48.2	8,558	52.3	7.5	35.5
H. 教育	2,982	24.2	3,140	24.0	4,141	25.3	5.3	31.9
a. 初等中等教育	2,509	20.3	2,640	20.2	3,592	21.9	5.2	36.1
b. 高等教育	474	3.8	500	3.8	550	3.3	5.6	10.0
I. 司法	1,324	10.7	1,411	10.8	1,737	10.6	6.5	23.1
a. 警察	1,035	8.4	1,134	8.7	1,381	8.4	9.6	21.8
その他	289	2.3	277	2.1	357	2.2	-4.3	28.7
J. 一般行政	1,571	12.7	1,766	13.5	2,679	16.4	12.4	51.2

(注)C. Brecher & R.D.Horton, "Expenditure." in C.Brecher & R.D.Horton eds., *Setting Municipal Priorities 1984*.
(出典)表-6に同じ

再分配機能の伸びが抑えられ、逆に経済開発機能が増加した。そのため、福祉の分野での影響力は大きく、その影響力を最も大きく被ったのはマイノリティ集団であった(日誌、1992)。

こうして、1987年以降市の財政は健全な状態に復帰した。この背景には好調な市の経済による税収入の増加があった。市税収入は1978年から87年までに63億5,600万ドルから126億7,700万ドルへ99.4%増加し、財政全体に占める割合も49.4%から59.4%へと10%も上昇したのである(片桐、1990)。

(3) コッチ市政と経済開発

コッチは経済開発をテコとして財政再建に乗り出した。マンハッタンCBD

(Center Business District) の開発業者や市内の主要な企業に対して不動産税や法人税の減税を実施するなど税制優遇措置を拡大した (Leichter, 1985)。そして、マンハッタンの都市再開発 (サウスストリートシーポート、バッテリーパークシティ、ジェビット・コンベンションセンター、タイムズスクエア) プロジェクトが公 (連邦、州、市) - 民のパートナーシップによって推進された (Mollenkopf, 1983)。また、計画的縮小政策⁽⁸⁾の一環として低所得者向け住宅への補助金をストップさせ、高級集合住宅 (コンドミニアム) への住宅改造を奨励するため、建物の所有者に対し税制優遇を行った (Gratz, 1989)。こうして、建物の建替えが進められるにつれて、低所得者向け住宅が減少することになり、家を失った人々はホームレスとなっていった。こうして、ジェントリフィケーションが進みかつてのスラム街はヤッピー達 (ヤング・アーバン・プロフェッショナル) の住む高級住宅街へと変貌を遂げた。

第一期で財政再建に目途をつけることができたコッチ市政は、第二期以降他の都市との経済競争力を強めるための基盤強化に乗り出した。経常支出では教育費 (市立大学を除く)、警察・消防費の支出を拡大し、83年以降職員の増員を実現させた。資本支出では都市の競争力を強化するためのインフラストラクチャー、すなわち地下鉄、ハイウェイ、上下水道等に支出が行われた。

このようなコッチの戦略はその支配的政治連合を強化することになった。すなわち、その第一期における緊縮政策や経済開発推進策は不動産業界をはじめとする経済界からの評価が高かった (Shefter, 1985; Bellush, 1990)。

しかし、弱者への負担のしわ寄せはやがて批判を浴びることになり、1986年にホームレス対策を含んだ低所得者向け住宅建設10ヵ年計画を提示した。この計画は向こう10年間に25万戸の住宅を建設ないしは再生させようというものであった。しかし、コッチの計画では全戸を低所得者向けの住宅にするのではなく、その三分の二を上層中産階層用の住宅にし、残りを低所得者用にする予定であった (Sites, 1997)。

コッチのこのような戦略はその政権の後半になるまで顕在化しなかった。

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

1980年代後半に市の歳出は再度拡大したが、経済界に向けてポジティブな環境を整備している限り大きな不満の声が聞こえてはこなかった。しかし、黒人やラテン系は80年代における経済ブームの中で次第にその所得格差が増大していった。加えて、低家賃住宅の不足や人種間の緊張が増大してくると、コッチの支配的政治連合の基盤が侵食され始めた（Kirchheimer, 1989; Mollenkopf, 1992）。そのような中で行われた選挙が1989年の市長選挙であった。この選挙では「人種関係」が最大の争点になったが、コッチのスタンスは一貫して白人の側に立つものであった。このような中で、「人種間の融和」を強調したマンハッタン区長のディンキンズが予備選挙でコッチを破ったのである。本選挙でも共和党の有力候補ジュリアーニを破り、ニューヨーク市政史上初の黒人市長になった（日誌、1994a）。

5 ディンキンズ市政（1990～93）とジュリアーニ市政（1994～）の展開

(1) 財政危機の進展とディンキンズ市政

1987年10月のブラック・マンデー以降、ニューヨークの経済は下降局面に入ったが、その影響が大きくなっていくのは89年になってからであった。ニューヨークでは89年以降雇用者数の減少を記録し、その落ち込み方は全米平均に比べて大きなものとなった。製造業や卸・小売業ではもちろんのこと、世界都市ニューヨークを支えてきたFIRE部門でもそして会計・法律・広告・経営コンサルタント・コンピューターサービスといったサービス業においても雇用を減らした。さらに銀行を中心とする金融業や会計・法律・広告・経営コンサルタントなどのサービス部門も減少したが、やはり最も大きな痛手を被ったのは証券業界であった。世界都市化の波に乗って成長を見せた不動産業においてもこの景気後退によりオフィススペースの新規需要が行き詰まり、このため空き部屋率が上昇し賃貸料も低下しはじめた（佐々木、1997）。

ディンキンズが市長に就任したのはこのような経済状況の中であった。ディンキンズの選挙連合の構造は比較的単純なものであった。すなわち、市の中で

次第にその数を増加させていた黒人とラテン系の選挙連合が形成され、それに白人リベラルが加わるという構図であった。もともとラテン系はカトリックが多く保守的でもあるが、この選挙では10人のうち7人までがディンキンズに投票したのである。そして、市の公務員組合からも支持を獲得することができた(日詰、1994a)。

ディンキンズは選挙の中で「人種間の融和」を強調し、市役所とネイバフッドの新たな関係を作ることを公約としていた。ある面で60年代のリンゼイ市長を思い出すような内容であった。したがって、ディンキンズはコッチ市政によって脇へ追いやられていた人々を重視し、福祉の充実やホームレス対策に優先順位を与えるという再分配型のリベラルな政策を追求しようとした。例えば、コッチが策定した住宅建設10ヵ年計画を、中産階層向けの住宅建設よりも、低所得者向けの住宅を増やしてホームレスの人々が入居できるように修正し、その住宅供給をコミュニティに根ざした非営利組織に担わせようとしたのであった(Terry, 1990)。このようなディンキンズの政策はコッチの新保守主義的な政策をかなり修正しようとするものであった。しかし、すでに述べたように経済状況は後退局面に入っており、財政収入の低迷に喘ぐ状況では福祉優先のリベラルな路線を進むことは困難であった。

また、ディンキンズはコッチによって進められた不動産開発業者や企業への税制優遇を見直そうとしたのであるが、それについては経済界から「税制優遇の見直しは市長の市場に対する、さらには市長の今後の財界との関係を占う上でのリトマス紙である」(Sites, 1997)とまで言われ反発が大きかったため実現することができなかった。コッチによって敷かれた路線を自らのイニシャティブによって修正しようと試みたのであるが、その試みは失敗に終わった。ここにあって、コッチのように支配的政治連合を構築することができないディンキンズの政治的基盤の弱さが顕在化したといえよう。

こうして、当初意図したようなコミュニティベースのプロジェクトは行き詰まり、ディンキンズの選挙連合にパイの分け前が行き渡るような政策を進める

ことができなかった。

1992年度予算においては住宅・コミュニティ開発関連の予算が前年比9.4%減少し、市によって助成された住宅の建設戸数は、1989年（コッチ市政最後の年）に建設された戸数の半分程度に減少してしまったのである（Department of City Planning, 1993）。

ディンキンズは四年の任期の間に、確かに「革新」の色彩を放っていたのではあったが、コッチと明確に異なる政策アジェンダを実施に移すことができなかったのである。この背景には景気後退という「市長の統制力を超えた環境」もあったが、このような状況の中であって開発とコミュニティの再生に関して新たなオルタナティブを打ち出し、それを支配的政治連合の構築に結びつけることができなかったディンキンズの市長としての能力に限界があったのではないだろうか。

(2) 「世話人」としてのジュリアーニ市政

1993年の市長選挙では接戦の末、共和党のジュリアーニが市長に当選した。ジュリアーニを支持したのは白人中産階層やマンハッタン以外の区に居住するユダヤ人や白人カトリックであった。そして、ディンキンズの選挙連合を構成していた黒人・ラテン系連合の一角を切り崩しラテン系を自らの選挙連合に組み込むことに成功したのである（日誌、1994b）。

ジュリアーニは財政健全化や市が市民に提供するサービスの改善というテーマを視野に入れつつも、コッチのように市場重視型の経済開発戦略を推進した。特に、ロウアー・マンハッタンでの開発事業者を支援するため2億3,000万ドルに及ぶ不動産税や営業税の減税を実施した。そして、その他のプロジェクト（ミッド・マンハッタンからタイムズスクエア）にも公的資金を注入して推進したのである（Lueck, 1995）。ジュリアーニが打ち出す政策の優先順位はニューヨーク経済界の意向に沿ったものであり、金融部門やマンハッタンのCBD開発への資金的援助や土地利用の公的監視の緩和など、市場重視の開発政策を推

進している。ジュリアーニは1997年の市長選も圧倒的な強さで再選を果たした。しかし、ニューヨークは現在証券業界の好調さによって支えられた大変脆弱な構造だということが言えよう。今後株価の下落のような事態が起こったときにニューヨーク経済が持ちこたえられるかという疑問視される声が強い。果たしてジュリアーニ市政においてこの構造にメスが入れられるかどうか注目しなければならぬ。

6 むすびにかえて

ニューヨークは世界都市としてグローバル経済のコマンド機能を果たしてきた。そして、そのような機能を持っているがゆえに多国籍企業が集積したのである。しかし、世界都市はグローバルな要因と都市内部に固有な要因とが交錯する空間となった。80年代以降市政を担うことになった市長はこのような現状を直視しながら市政を運営することになったのである。グローバル化によってニューヨークの内部構造が大きく変化したが、コッチはその変化の波をうまく利用しながら支配的政治連合を構築したといえる。

世界都市化が進展した今日のニューヨークにおいてはディンキンズが構想したような福祉の配分を通じて人種・民族間の緊張を和らげようとする革新的＝リベラルな路線はもはや根付くことが難しいようである。コッチとディンキンズ、両者は非常に対照的であったが、世界都市を統治するという壮大な実験において、数々のことをわれわれに伝えてくれたように思われる。グローバルな構造化の進展がニューヨークの政治行政に大きな影響をもたらしたが、逆にニューヨークにおける各市政の諸政策がこのグローバルな構造化に影響を与えることになったとも言えるであろう。今後、ニューヨーク市政をながめるとき、この二つの動きを見逃さないことが重要であると思われる。

注.

- (1) 本稿は、1999年度日本行政学会分科会D「都市の管理と政治」(熊本県立大学、1999年5月23日)に提出、報告したペーパーに基づいている。

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

- (2) 世界都市とは次のような特徴をもつ都市だということができよう。①資本主義の世界システムに統合され、国際分業のなかで都市機能を形づくる都市。②多国籍企業がどの程度一拠点として利用するかによって、国際的なヒエラルヒーのなかに位置づけられる都市。③大企業本社、国際的な金融資本、輸送、通信部門、高次ビジネスサービスなどの構成比が非常に高い都市。④外国資本を含む国際的資本が高い集積度をもつ都市。⑤国内・国外からの移民が集まる都市。⑥国際的な空間的、階級的な対立と分極化の焦点となる都市。⑦国家の財政力を超える社会的コストを生み出す都市。(Friedmann, 1986)
- (3) 例えば、人種別の分業化をさらに細かくみると次のようになる。ユダヤ人男性—アパレル産業、卸売業、法人企業向けサービス、ユダヤ人女性—教員、イタリア人男性—建設、運輸、卸・小売業、アイルランド人男性—運輸、銀行、バー・レストラン経営、政府部門の職員、アメリカ生まれの黒人男性—運輸・通信、ユーティリティ（電気、ガス、上下水道関連）、アメリカ生まれの黒人女性—教員、ソーシャルサービス、政府部門の職員、ジャマイカ人男性—製造業（特に耐久消費財関連）、建設、病院、ドミニカ人—製造業（特にアパレル）、レストラン、中国人男性—レストランのウェイター・調理師、中国人女性—衣料産業などである。
- (4) イェイツは市長が打ち出す政策の革新性の高低と政治的権力基盤の強弱という軸を設定し四つのタイプに分類した。この四つのタイプの特徴を要約すると以下のようになる。第一のタイプの「改革運動者」型 (Crusader) は、わずかな政治的、財政的諸資源しか所有していないにもかかわらず、都市問題の解決に向けて強い熱意を示すと共に革新的で重要な政策を生み出すタイプである。政治的、財政的基盤が脆弱であるため、これを補うためにシンボリックな政治や危機管理を強調する。このタイプにはニューヨークのリンゼイ市政（第一期）が該当する。第二のタイプの「企業者」型 (Entrepreneur) は、かなりの政治的、財政的諸資源を所有し、都市政策の形成に向けて強い活動力を発揮する。そして、政治的支持を構築しさらにそれを強固なものとするために、入手可能な政治的、財政的諸資源を大規模な公共プロジェクトやその他の新たな公共サービスに提供する。こ

タイプにはニューヘブンのリチャード・リー市長が該当する。第三のタイプの「ボス」型 (Boss) は、かなりの政治的財政的諸資源を所有するが、都市問題の解決に向けてはあまり積極的な姿勢をとらない。政治的統制力を維持するためにその持てる政治的諸資源を用いる。このタイプにはシカゴのリチャード・リー市長が該当する。そして第四のタイプの「ブローカー」型 (Broker) は、比較的わずかの政治的、財政的諸資源しか持ち合わせていない上に、都市政策の形成に向けても消極的な役割しか果たさない。自らの力の限界を認識しており、対立や諸要求、諸利害の表出に対して注意深く調整をしたりバランスを取ったりしながら都市の平穩を維持しようとする。このタイプにはニューヨークのワグナー市政 (特に第三期) やビーム市政が該当する。(Yates, 1977)

機能性/革新性

	(高い)	(低い)
(強い) 政治的 権力基盤	「企業者」型	「ボス」型
(弱い)	「革新運動者」型	「ブローカー」型

- (5) アイケンソールが検討の対象にしたのはワグナー市政 (第三期、1962~65)、リンゼイ市政 (1966~73)、ビーム市政 (1974~77)、コッチ市政 (1978~89) である。
- (6) スヴァラがアメリカの制度を前提にして行った市長のリーダーシップの類型化

強市長-議会型での市長の
リーダーシップ

		政策提起能力	
		高	低
政策執行能力	高	革新者 (innovator)	ブローカー (broker)
	低	改革者 (reformer)	世話人 (caretaker)

議会-支配人型での市長の
リーダーシップ

		政策誘導能力	
		高	低
強議会と行政を 調整させる能力	高	監督 (director)	調整者 (coordinator)
	低	活動家 (activist)	象徴 (symbolic head)

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

は以下のような体系で示される。

- (7) サイトの関心は1980年代以降におけるニューヨーク市長のリーダーシップの類型化におかれるというよりも、都市政治の分析用具としてのレジーム論が持つ制約の検証に重点がおかれている。
- (8) この政策の基本的な考え方は、「人口と資源が縮小傾向にある都市では、その縮小を誘導つまり『計画的』に行うべきである」というものであった (Gratz, 1989)。つまり、衰退した地域には公共投資を控え、その住民を活力のある地域に移住させようとする構想である。

参考文献

- Abramson, Alan, and Lester Salamon, 1986, *Government Spending and the Nonprofit Sector in New York City*, Washington, D.C. : The Urban Institute Press.
- Baily, Thomas, and Roger Waldinger, 1991 "The Changing Ethnic/Racial Division of Labor," in John Mollenkopf and Manuel Castells, eds., *Dual City: Restructuring New York*, New York: Russell Sage Foundation.
- Bellush, Jewel, 1990, "Clusters of Powers: Interest Groups," in Jewel Bellush and Dick Netzer, eds., *Urban Politics New York Style*, Armonk: M.E.Sharpe.
- Department of City Planning, 1993, *Annual Report on Social Indicators*, New York: Author.
- Drennan, Matthews, 1987, "Local Economy and Local Revenues," in Charles Brecher and Raymond Horton, *Setting Municipal Priorities 1988*, New York: New York University Press.
- Friedmann, John, 1986, "The World City Hypothesis," *Development and Change*, Vol. 17, No.1.
- Grossman, David, Lester Salamon, and David Altschuler, 1986, *The New York Nonprofit Sector in a time of Government Retrenchment*, Washington, D.C.:

Urban Institute Press.

Gratz, Roberta, 1989, *The Living City*, Simon and Schuster, 林泰義監訳, 1993, 『都市再生』晶文社.

日詰一幸, 1992, 「現代アメリカの『改革型市政』(3)ーニューヨーク・リンゼイ市政とその後ー」『名古屋大学法政論集』第139号.

日詰一幸, 1994a, 「現代アメリカの都市政治ーニューヨークの場合ー」田口富久治, 小野耕二編『講座・現代の政治学 第2巻 現代の体制と運動』青木書店.

日詰一幸, 1994b, 「黒人市長と『虹の連合』ー1993年ニューヨーク市長選挙ー」『名古屋大学法政論集』第159号.

加茂利男, 水口憲人, 宮本憲一, 1986, 「転換期の世界都市ー20世紀の大都市圏と都市の未来像」柴田徳衛編『21世紀への大都市像ー現状と課題ー』東京大学出版会.

Kirchheimer, Donna, 1989, "Sheltering the Homeless in New York City: Expansion in an Era of Government Contraction," *Political Science Quarterly*, Vol.104, No.4.

Jankevich, George, 1998, *American Metropolis: A History of New York*, New York: New York University Press.

水口憲人, 1985, 『現代大都市の行政と政治』法律文化社.

Mollenkoph, John, and Manuel Castells, eds., 1991, *Dual City: Restructuring New York*, New York: Russel Sage Foundation.

Mollenkoph, John, 1992, *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*, New Jersey: Princeton University Press.

Lueck, T. J. 1995, "Pared Budgets don't Cut the Flow Tax Brakes", *New York Times*, 5 July.

奥村茂次, 1987, 「ニューヨークの発展とウォール街」大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市4 ニューヨーク』東京大学出版会.

佐々木雅幸, 1997, 『創造都市の経済学』勁草書房.

Shefter, Martin, 1985, *Political Crisis/Fiscal Crisis: The Collapse and Revival of*

世界都市の政治行政と市長のリーダーシップ—ニューヨーク市政を素材として—

New York City, New York: Basic Books.

Sites, William, 1997, "The Limits of Urban Regime Theory: New York City under Koch, Dinkins, Giuliani," *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 4.

Svara, James, 1990, *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*, New York: Oxford university Press.

Tabb, William, 1982, *The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis*, New York: Monthly Review Press.

宮本憲一, 横田茂, 佐々木雅幸訳, 1985, 『ニューヨーク市の危機と変貌』法律文化社.

Terry, D. 1990, "Dinkins Expands Housing Plan to Assist the Poor," *New York Times*, 17 May.

Windhoff-Héritier, 1992, *City of the poor, City of the Rich*, New York: de Gruyter.

Douglas, Yates, 1977, *The Ungovernable City*, Cambridge: The M.I.T. Press.