

都市の発展・衰退と地域産業政策

太 田 耕史郎

(受付 2014 年 4 月 21 日)

1. はじめに

都市（・地域）は発展・衰退を経験するが、そうした変化の主要な要因は産業である。産業の発展は都市の人口、総生産、世帯所得などを増加させ、産業の衰退は逆にそれらを減少させる。都市の発展も過密に伴う様々な問題を惹起するが、衰退した都市の居住者は極めて深刻な問題に直面する。

本稿はまずは米国における都市の発展・衰退の実態を人口変化を通して観察する。次いで、米国の Detroit を事例に都市が衰退して行く様子と衰退した都市の様子（惨状）を、同じく Minneapolis・St. Paul と Pittsburgh を事例に都市が復興する様子を描写する。さらに、衰退した都市の様子と関連付けて地域産業政策の意義を、そして最後に同政策の対象と手段を論じる。補論は経済活動の減少と相互に補強し合う財政難に対処し得る、また米国の幾つかの地域で採用されるタックス・シェアリングなどの方策を取り上げる。

2. 米国における都市発展・衰退（人口変化）

都市は統合などにより境界線を変更することがある。米国の1960年の人口上位100都市の内、2010年に面積が2倍以上になっているものは35都市、5倍以上になっているものは6都市に上る。顕著なものでは Indiana 州 Indianapolis が5.1倍、Kentucky 州 Louisville が5.7倍、さらに Florida 州 Jacksonville に至っては約25倍に面積を拡大している。それゆえ、都市の人口変化を盛衰の指標とするためには、その都市の面積の変化を考慮に入れなければならない。

そこで、まずは1960年の人口上位100都市の内、1960-80年、1980-2000年の面積の変化率が10%未満、2000-10年のそれが5%未満のものを取り上げる。これを満たす都市はそれぞれ46、65、72だけあり、それらの各期間での人口変化（増減）は表1にまとめられる。1960-80年には相対的に人口を減少させるものが、2000-10年にはそれを増加させるもの

が多くなっている（Sec. 3 で前者の原因に触れる）。

次に、1960-2010年の面積の変化率が25%未満の47都市を取り上げ、それらの人口動態を観察しよう。表2において、例えば「- - +」は人口変化率が1960-80年に-、1980-2000年に-、2000-10年に+であることを意味する。人口変化の8つの類型の内、「+ - -」、「+ + -」、「- + -」は都市の後退、「- + +」、「- - +」、「+ - +」は復興、さらに「- - -」と「+ + +」はそれぞれ長期的な衰退と発展を表す。この表より都市が過去半世紀の間に多様な人口変化を経験していること、そして当該47都市の中で18都市が「- - -」の類型に属することから都市が衰退の趨勢から脱却するのは容易でないこと、しかし他方で10都市が「- - +」の類型に属することからそれが決して不可能ではないことが示される。

最後に、1980年の人口上位100都市の内、1980-2010年の面積の変化率が15%未満の63都市を取り上げ、それらの人口規模と1980-2000年、2000-10年の人口変化の類型の関係を観察しよう。人口規模に基づく都市の集団化は恣意的となるが、ここでは都市を人口「20万人未満」、「20-50万人」、「50-100万人」、「100万人以上」の集団に分類するケースⅠと「20万人未満」、「20-40万人」、「40-80万人」、「80万人以上」の集団に分類するケースⅡを設定する。「80万人以上」、「100万人以上」の集団に属する都市はそれぞれ8、6と少ないが、表3より1980年時点で人口規模の大きい都市はその後に人口が増加するものの割合が相対的に高く、先に述べた「多様な人口変化を経験」することになるのは主に「20-50万人」、「20-40万人」の集団に属する都市であることが示される。Sassen (2001) はこうした動きを企業

表1：都市の期間別の人口変化

	人口変化率	
	+	-
1980/1960	7	39
2000/1980	30	35
2010/2000	45	27

出所) U.S. Department of Commerce, *Census of Population*, (several issues) より筆者が作成した。

表2：都市の類型別人口変化

類 型	+++	++-	+ - +	- + +	+ - -
都市数	5	2	0	8	0
類 型	- + -	- - +	- - -	合 計	
都市数	4	10	18	47	

出所) 表1を参照。

表3：都市の人口規模と類型別人口変化

ケース	人口規模	類 型				都市数 (合計)
		++	-+	+-	--	
I	100+	3	1	0	2	6
	50-100	7	1	0	3	11
	20-50	10	5	6	10	31
	-20	8	1	2	4	15
II	80+	5	1	0	2	8
	40-80	9	3	0	5	17
	20-40	6	3	6	8	23
	-20	8	1	2	4	15

出所) 表1を参照。

内での生産活動の地理的な分散とそうした活動を管理するための専門サービスの発展と New York を始めとした巨大都市への集積の2つの、しかしながら連続した現象から説明する。次節で取り上げる Detroit の衰退はやはり第1の現象を契機とする。

3. 都市の衰退——Detroit の事例

“Motor City”, “Motown” の異名のある Michigan 州 Detroit は1960年以降の人口変化が「---」の類型に属する、そして最盛期の1950年から2010年に人口が60%以上も減少している米国の衰退都市の代表例である (表4を参照)。都市の約30%は放置されており (*The Week*, 2009.10.8), そうした中に Michigan Central Station を始めとした、往時を彩った多数の建物も含まれる (see photos in Austin 2010)。Detroit の発展と衰退の歴史を振り返ると、それは自動車産業のそれと正に一致する。米国での自動車製造は19世紀末に開始し、当初は New England で多くの企業が誕生したが、原材料の入手などでの優位により馬車と船の動力機関を製造していた Detroit が間もなくその中心地となり (Glaeser 2011), 1908年には Ford Motor が「その標準化された生産が当該産業に革命をもたらす」(Sugrue undated) T型車 (Model T) を発売した。Ford Motor に General Motors (GM) と Chrysler を加えた Big Three は Detroit またはその近くに本社と主要工場を構え、現在に至る。自動車産業の発展と共に Detroit は発展し、市民の生活は豊かとなった。「20世紀の半ばには Detroit 居住者の大半は住宅所有者であり、多くの自動車製造労働者は貯金をして子供を大学に行かせ、数万の人は湖畔の夏用別荘を購入する余裕さえあった」(*id.*)。高賃金に駆られて南部の黒人が工場労働者として Detroit に流入した。しかし、その高賃金を理由とした工場移転とオートメーションの採用により1948-67年に Detroit で13万の製造職が失われた (*id.*)。さらに、石油

表4：米国主要都市の人口推移（北西部・中西部）

都市（州）	年						
	2010	（黒人）	2000	1980	1960	1950	2012 [†]
New York (NY)	8,175,133	15.9%	8,008,278	7,071,639	7,781,984	7,891,957	8,336,697
Chicago (IL)	2,695,598	32.9%	2,896,016	3,005,072	3,550,404	3,620,962	2,714,856
Philadelphia (PA)	1,526,006	43.4%	1,517,550	1,688,210	2,002,512	2,071,605	1,547,607
Indianapolis (IN)	829,445	27.2%	781,870	700,807	476,258	427,173	834,852
Columbus (OH)	787,033	28.0%	711,470	564,871	471,316	375,901	809,798
Detroit (MI)	713,777	82.7%	951,270	1,203,339	1,670,144	1,849,568	701,475
Boston (MA)	617,594	24.4%	589,141	562,994	697,197	801,444	636,479
Milwaukee (WI)	594,833	40.0%	596,974	636,212	741,324	637,392	598,916
Kansas City (MO)	459,787	29.9%	441,545	448,159	475,539	456,622	464,310
Omaha (NE)	408,958	13.7%	390,007	314,255	301,598	251,117	421,570
Minneapolis (MN)	382,578	18.6%	382,618	370,951	482,872	521,718	392,880
Cleveland (OH)	396,815	53.3%	478,403	573,822	876,050	914,808	390,928
Wichita (KS)	382,368	11.5%	344,284	279,272	254,698	168,279	385,577
St. Louis (MO)	319,294	49.2%	348,189	453,085	750,026	856,796	318,172
Pittsburgh (PA)	305,704	25.8%	334,563	423,938	604,332	676,806	306,211

注記) †：推定値

NY: New York, IL: Illinois, PA: Pennsylvania, IN: Indiana, OH: Ohio, MI: Michigan,

MA: Massachusetts, WI: Wisconsin, MO: Missouri, NE: Nebraska, MN: Minnesota, KS: Kansas

出所) 表1を参照。

危機後に増大した日本からの自動車輸入が Detroit の自動車産業に一層の打撃を与えた。2009年には GM と Chrysler が『連邦破産（倒産）法』（Title 11 of the U.S. Code-Bankruptcy）第11条の適用を申請し（GM の負債総額は552.33億ドル）、GM は米国政府が株式の60.8%を保有する事実上の国有企業となった（米国政府は2013年12月に保有する GM の全株式を売却した¹⁾）。

そうした状況と人種差別の伝統は1967年に死者43人を出す人種暴動を引き起こし²⁾、白人の郊外への移動、いわゆる white flight を加速させ³⁾、2010年には全市民に占める黒人（混血

1) Chrysler は Fiat が株式の58.5%、残りを UAW の信託基金である UAW VEBA が保有している（2014年1月1日現在）。なお、UAW については、本節第3段落を参照のこと。

2) この他、「燃えた建物は1,400棟、強盗にあった店舗は1,700軒、逮捕者は7,000人」（Glaeser 2011, pp.71-2）に上った。

3) 米国では National Housing Act of 1934の制定に伴って住宅ローン保証保険を提供する Federal Housing Administration (FHA) が設立されたが、その保険の適用条件を「安定」（“stable”）した、つまり「人種的に同質」（“racially homogeneous”）な地区に限定することで white flight と

は除く)の割合が82.7%で、人口10万人以上の都市で1位であった(表4を参照)。2009年の中位世帯所得は26,098ドルで全米平均(50,221ドル)のほぼ半分、貧困率は36.4%で全米平均(14.3%)の2.5倍、人口25万人以上の都市では最高であった(表5を参照)⁴⁾。他方で、税源と税収の多くを失ったDetroitは最低限の市民サービスを提供する余裕さえなく、警察・教育を含む全部門で予算を大幅に削減している。しかし、同市はCQ Pressの*City Crime Ranking 2013*——各都市の人口10万人当たりの殺人・強姦・強盗・加重暴行・住居侵入・自動車窃盗件数に基づく——では人口50万人以上の33都市の中で1位(表6を参照)、7.5万人以上の432都市の中で2位になるなど犯罪率が極めて高い。予算削減は警察の人員を当然に減少させるが、さらにパトロールの強化を理由に警察署が夕方4時から翌朝の8時まで閉鎖された。教育に関しては、「過去3年間に数十の学校が閉鎖され、教育制度は若いDetroit市民が将来、出現する新たな種類の仕事の準備をする手助けとならないのではと心配される」(Associated Press 2008)状況となっている。現在(2007-11年)でも高校・大学卒業者の割合は77.1%と12.2%で、全米平均(85.4%と28.2%)を大きく下回る(2011 American Community Survey: ACS)。さらに、Dave Bing市長は2013年1月に公共サービスの効率化のた

表5：米国主要都市の貧困率（人口25万人以上）

順位	都市(州)	割合(%)
1	Detroit* (MI)	36.4
2	Cleveland* (OH)	35.0
3	Buffalo* (NY)	28.8
4	Milwaukee* (WI)	27.0
5	St. Louis* (MI)	26.7
6	Miami (FL)	26.5
7	Memphis (TN)	26.2
8	Cincinnati* (OH)	25.7
9	Philadelphia* (PA)	25.0
10	Newark* (NJ)	23.9

注記) *：「赤籍地帯」, FL: Florida, TN: Tennessee, NJ: New Jersey

出所) U.S. Census Bureau, 2009 American Community Survey, Table 708.

人種隔離を促進した。FHAは1936年のUnderwriting Manualで「社会的または人種的な占有の変化が一般に不安定と〔住宅〕価値の減少をもたらす」(quoted in Gotham 2002, p.57)ことをこうした制限の理由に挙げている。

- 4) 貧困の定義については、U.S. Census Bureauの“How the Census Bureau Measures Poverty” (<http://www.census.gov>)を参照のこと。

表 6：米国主要都市の犯罪率（人口50万人以上）

都市（州）	スコア	都市（州）	スコア
Detroit*（MI）	471.26	Columbus*（OH）	134.32
Baltimore*（MD）	260.84	Oklahoma City（OK）	127.25
Memphis（TN）	228.39	Houston（TX）	120.36
Philadelphia*（PA）	182.00	[St. Louis*（MO）]	363.22
Washington, D.C.	167.18	[Cleveland*（OH）]	308.74
Indianapolis*（IN）	165.18	[Buffalo*（NY）]	173.21
Milwaukee*（WI）	156.46		

注記 1） MD: Maryland, OK: Oklahoma, TX: Texas

注記 2） [] で囲った 3 都市は人口50万人未満である。

出所） CQ Press, *City Crime Ranking 2013*.

めに荒廃した地区でのその提供を最小限に留め、またそれにより住民を総体的に元気な地区に集中させる“Detroit Future City”プランを公表した。その半年後の7月19日、Detroitは連邦破産法第9条の適用を申請し、12月3日に連邦破産裁判所（U.S. Bankruptcy Court）の承認を受けた。負債総額、約180億ドルは破綻した自治体の中で最大となる。

Detroitで自動車産業が斜陽化したのは労働組合と Brock Yates が“the Detroit mind”と呼ぶ米国自動車業界の画一的な考え方や孤立主義的な態度が（Yates 1982）、自動車以外の産業が発展しなかったのは市長の失政が原因とされている⁵⁾。DetroitのBig Threeは労働組合、United Automobile Workers（UAW）の強い圧力の下で高額な賃金と年金・医療保険費、さらに全雇用者にUAWへの加入を義務付けるユニオン・ショップ（制；union shop）を受け入れざるを得なかった⁶⁾。これに対して、日本・ドイツなどのメーカは労働者に組合への参加・不参加を決定する権利（労働権 right-to-work）を認める、UAWの影響力の弱い南部の州に進出している（Michigan州も2012年12月になって労働権法を制定した⁷⁾。政治（政策）に関しては、Edward Glaeserは元市長のJerome Cavanagh（任期：1962.1-70.1；先に触れ

-
- 5) ただし、自動車以外の産業が存在しないということではない。Detroitにはオンライン住宅ローン融資のQuicken Loansとソフトウェア開発のCompuwareの本社があり、Detroit Economic Growth CorporationによるとDetroitでの雇用者数はQuicken LoansがChryslerとGM（それぞれ4,042人と3,947人；Fordはより少ない）を上回る5,984人、Compuwareは1,918人である（website, accessed 2013.11.11）。
- 6) UAWの本部はDetroitに置かれている。正式名称はThe International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of Americaで、加入者が従事する産業は自動車、航空宇宙、農業などに及ぶ。
- 7) ホンダは中西部のOhio州に2つの工場を構えるが、そこでは労働者はUAWによって組織化されていない。

た人種暴動は彼の在任中に発生した)と Coleman Young (1974.1-94.1) が「無用のインフラ」に多額の資金を投入したこと、歴代の市長が退職した市職員の年金と医療保険費の十分な積立を怠ったことを批判する (Glaeser 2011, 13)。Young が建設した Red Wings (National Hockey League) の本拠地、Joe Louis Arena の建設費は5,700万ドル、新交通システムの People Mover のそれは20,030万ドル (路線距離は僅か2.9マイル!) であり、後者については連邦政府がその80%を負担したが、Detroit と Michigan 州は毎年、多額の損失を補填している (Young の「無用のインフラ」には超高層ビル群の Renaissance Center も含まれる)。年金と医療保険費の積立不足は Detroit の負債の半分を占める。他方で、Detroit 市民の税負担は米国において相対的に大きく、Washington, D.C. の2011年の調査によると仮想的な3人家族の税負担は同市と各州最大都市の51都市の中で10位であった。また、同年の Minnesota Taxpayers Association の調査によると、工業用財産税 (industrial property tax) において Detroit は米国50大都市の中で1位であった。Glaeser (2013) は尋ねる。「Detroit の多額の債務の一部を負担しようとする企業などあるのか?」と。

残念ながら、Detroit は特異な例ではない。米国の中西部・北東部の工業地帯は「赤錆地帯」(“Rust Belt”) と呼ばれ、そこには同様の問題に直面する都市がある。Ohio 州 Cleveland, New York 州 Buffalo, Missouri 州 St. Louis の衰退の程度は Detroit のそれと大差ない (再度、表4を参照のこと; Buffalo の人口は1950-2010年に58.0万人から26.1万人に減少した)。

4. 都市の復興

4.1 Pittsburgh の事例

しかし、「赤錆地帯」に位置する都市のすべてが衰退している訳ではない。Pennsylvania 州 Pittsburgh は近隣で良質の石炭が産出されたことを要因の1つとして1910年には全米の鉄鋼生産の6割強を占める「世界における鉄鋼の首都」(“steel capital of the world”) となった。Andrew Carnegie は Henry Bessemer が発明した製鋼法、Bessemer 法 (Bessemer process) を逸早く導入し、1900年には Carnegie Steel を全米最大の鉄鋼企業とした (同社は1901年に他の7社と統合して United States Steel となる)。しかし、Pittsburgh の鉄鋼産業も後に労働組合 (United Steelworkers of America: USWA⁸⁾) と高賃金、生産能力の移転、安価な外国製品の流入などを受け、1981-83年に Pittsburgh 地域で10万以上の製造職が失われ、かつ

8) USWA は2005年に Paper, Allied-Industrial, Chemical and Energy Workers International Union と合併して United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union (USW) となった。本部は引き続き Pittsburgh に置かれている。

て14万人いた製鋼所の工員は10分の1に減少した (Lorant 1999)⁹⁾。しかし、最近ではその都市圏でそれ以降に1,600のハイテク企業と500のバイオテック企業が創設されたと言った、Pittsburgh の復興を伝える記事が散見される (e.g. Kaczmarek 2012)。新企業・産業が誕生した要因としては市内にある、それぞれがとりわけコンピュータ科学と健康科学で著名な Carnegie Mellon 大学 (____ Univ., CMU; Carnegie の寄附で設立された Carnegie Institute of Technology を前身とする) と Pittsburgh 大学 (Univ. of ____), そして Pittsburgh 市の起業家・ベンチャ (新設) 企業に対する資金提供プログラムなどの取り組みが挙げられている。Pittsburgh での大学卒業者の割合は34.4%と高く (2011ACS), さらに Pittsburgh では大学それ自体が主要な産業の1つとなっている。Heinz Endowments, Richard King Mellon, McCune, Claude Worthington Benedum foundations を始めとした地元の多数の慈善団体も教育, 都市開発, 産業振興への資金提供の形で Pittsburgh の再生にコミットして来た (Gannon 2012)。例えば, Richard King Mellon Foundation は2013年に自然保護に12,959,650ドル, 教育に22,157,000ドル, 福祉サービスに17,584,500ドル, 地域経済開発に49,265,000ドル, 合計101,966,150ドルの資金を提供している (website)¹⁰⁾。さらに, Pittsburgh の生活環境は高い評価を受けており, Economist Intelligence Unit (EIU) の *Liveability Ranking August 2012* では世界で29位, 米国で1位, Mercer の *Quality of Living 2012 Rankings* では世界で49位, 米国で8位 (調査対象はそれぞれ140都市と460都市), Bloomberg Businessweek の *America's 50 Best Cities (to live in; 2012)* では米国100大都市中, 11位にランク付けされている。2009年の中位世帯所得は \$37,461 と全米平均に届かないが, それでも赤錆地帯の衰退都市である Cleveland (24,687ドル), Buffalo (29,285ドル), St. Louis (34,801ドル), Milwaukee (34,868ドル) のそれより高くなっている。人口はその変化が「――」の類型に属するが, 2000-12年には増加に転じている。

4.2 Minneapolis・St. Paul の事例

Minnesota 州の最大都市である Minneapolis と州都の St. Paul は双子都市 (twin cities) で, その都市圏は多様化した産業を擁し, 中でも医療機器製造業 (medical device manufacturing) と IT (information technology) 産業のプレゼンスが大きい。医療機器製造業は Medtronic (設立: 1949年), St. Jude Medical (1976年), 3M (Health Care) などのグローバル企業を

9) Pittsburgh の鉄鋼産業が斜陽化したもう1つの要因として市外でのミニミル (mini-mill) の台頭が挙げられる。

10) なお, Richard King の父, Richard Beatty と叔父, Andrew William は Mellon National Bank (現 The Bank of New York Mellon) など複数の金融機関を設立し, Alcoa, Gulf Oil, Koppers を始め鉄鋼・鉄道・化学分野の多数のベンチャ企業を支援した (Blum 1999)。また, CMU のもう1つの前身となる Mellon Institute of Industrial Research を設立した。

抱え、2008年の雇用数、27,421と特化係数 (location quotient), 5.52は米国の都市圏の中で飛び抜けて高い。IT 産業のこれらの数字は38,420と2.30で、特化係数は San Jose (≡ Silicon Valley; 12.44) と Boston (2.58) に次ぐ3位である。ここで、特化係数 (LQ_{ir}) とは

$$LQ_{ir} = \frac{E_{ir}}{\sum_j E_{jr}} \bigg/ \frac{\sum_k E_{ik}}{\sum_j \sum_k E_{jk}}$$

で計算される、産業 i (の従業者) が地域 r に集積する程度に関する指標である¹¹⁾。医療機器製造は Minnesota 大学 (Univ. of _____) 教授で、開胸手術の先駆者であった Walt Lillehei が Medtronic 創業者の Earl Bakken に小さな電池駆動のペースメーカを作らせたことを嚆矢とし、以後も同大学や Mayo Clinic とその教育部門で、1972年設立の Mayo Medical School がその発展を支援して来た (U.S. News は2015 *Best Medical Schools Rankings* で Minnesota 大学と Mayo Medical School をそれぞれ全米34位タイと25位に、*Best Hospitals 2013-14* で Mayo Clinic を全米3位にランク付けている)。Minnesota 大学には130人を超える兼任研究員を抱える学際的な研究機関である Institute for Engineering in Medicine, そしてその付属機関として Medical Devices Center も設置されている (website)。Medtronic から独立し、St. Jude Medical を始め複数の医療機器企業を設立した Manuel Villafaña はそれらすべてを Minnesota 州で設立した理由として「医療機器の高度な専門知識を持った10,000人の技術者が1箇所にいるところは他になく、またそこが高度な技術があり、緊密で、勤勉な地域社会である」(quoted in Smith 2013) ことを挙げる。また、同産業が発展した制度的な要因として、Porter and Ramirez-Vallejo (2011) は州政府の R&D 税額控除 (R&D Tax Credit), 国外ロイヤリティ控除 (Foreign Royalty Deduction), エンジェル税額控除 (Angel Tax Credit) などの租税政策を挙げる。恐らくは医療技術と IT の急速な進展を反映して、Minneapolis・St. Paul 都市圏の労働者1万人当たりの特許数 (10.4) は米国の都市圏の中では Austin (27.2), San Francisco (24.2), Raleigh (15.7), Boston (12.5) に次ぐ5位となっている (Minnesota DEED 2010)。Minneapolis と St. Paul での大学卒業生の割合はそれぞれ44.7%, 37.2%と高く (2011ACS), やはり優秀な人材 (、そして大学) が先端産業とそこでのイノベーションを支える様子が伺える。同都市圏には小売業では Target, Best Buy, SuperValu, 金融業では U. S. Bancorp, Ameriprise Financial, Thrivent Financial, 食品産業では Cargill, General Mills, Hormel などの大企業の本社もある。Minneapolis・St. Paul 両市の中位世帯

11) この数値は産業の定義に依存する。Minnesota DEED は医療機器製造業を Medical Equipment and Supplies Manufacturing (NAICS 3391) と Electromedical Apparatus Manufacturing (334510) で、IT 産業を Computer and Electronic Product Manufacturing (334) で定義している。なお、NAICS は North American Industry Classification System (北米産業分類システム) の頭字語である。

所得は2009年にそれぞれ45,538ドルと41,636ドルを記録し、人口も2010-12年に増加に転じている。

5. 地域産業政策の意義

都市の衰退はそこに暮らす多くの人々から就業機会を奪い、さらに所得と公共サービスの減少を余儀なくする。それでも、衰退した都市からより恵まれた所に住民が難なく移転し得るならば、特定都市の衰退は政策的な関心と呼ばない。しかし、英国で1928年に設置された『産業移転局』(Industrial Transference Board)の経験を顧みる迄もなく、人々は慣れ親しんだ土地からの移転を望まない。だからこそ、そうした都市で産業を振興する地域産業政策が誕生したのである(Armstrong and Taylor 1985)。他方で、Detroitでは衰退が住宅価値を引き下げ、それがとりわけ高齢者の移転の障害となっている。75才のある女性が住む荒廃した地区には僅かな居住者、骨格だけの家と舗装が砕けた歩道に囲まれた、使用されていない区画だけが残り、近くに食糧雑貨店がなく、街灯がほとんど点かない。40年前には店も何も彼もがここにあったのである。また、住宅保険料が上昇し、彼女の生活の糧である年間9,600ドルの社会保障手当の実に約17%がこれに費やされている。しかし、彼女はそうするだけの資金がなく、転出できないでいる(Angel 2012a, b)。“Detroit Future City”プランは公共サービスの効率化を理由にして、彼女にさらなる追い打ちを掛ける。地域産業政策は産業振興を手段とした地域振興策であり、一部の住民にはどこまでも厳しい都市の衰退の予防、またはそこからの早急な復興が第1の目的・意義となる。ただし、そうした政策は、その意義にも係わらず、無条件に正当化される訳ではない¹²⁾。Glaeser(2011)は経済政策の目的は飽くまで「都市で苦しむ人々の支援」(p.339)にあり、その実施よりその費用の相当額を山分けする方が住民にとって望ましいような政策は「道理に適わない」と主張する。また、国が、その効果が地域的に偏る、または地域間で相殺されるゼロ・サム的な政策を支援することはやはり道理に適わない。これは米国連邦政府が地域産業政策に消極的な理由の1つとされる(Eberts 2005)。

しかし、ある地域の産業発展は必ずしも他の地域のそれを阻むものではない。また、それと関連して、地域産業政策は衰退地域のためだけにあるのではない。多くの地域の多くの住民の厚生を改善することが国の主導する地域産業政策で明確に意図されている。つまり、地域間の不均衡を是正し、それにより国全体の経済成長(と所得分配の公正)を実現しようと

12) 経済学的には政府の民間経済活動(市場)への介入は市場の失敗が条件とされる。Sec.6で論じる地域産業政策の手段はこの点で一応の正当化がなされている(Bartik 2003)。

するのである。1960年代初頭に英国で採用された地域産業政策は Greater London (City of London と32の London Borough から構成される) への「人口と産業の一層の集中に伴う社会的コストは、より強力な地域政策を是認するに十分なほど高いとみなされた」(Armstrong and Taylor 1985, p.203) ことを理由とする。わが国では1962年に『全国総合開発計画』が策定されて以降、国は『新産業都市建設促進法』(1962), 『工業再配置法』(1972), 『高度技術工業集積地域開発促進法』(『テクノポリス法』; 1983) など様々な法律に基づき、地域間の不均衡の是正に取り組んでいる。地域産業政策は国全体にとって意味のあるものとなり得るのである。

6. 地域産業政策の対象と手段

地域産業政策はその対象を産業全般または特定産業とし得るが、後者が一般的である。対象となる産業の選択は実現される成果に重大な影響を与えるため、それぞれの地域のそれぞれの産業の競争力を直接・間接に決定する資本のストック、それぞれの産業の発展の可能性などから慎重になされることとなる。ここで、競争力と直接に関連する資本として土地と人的・物的・知的資本、さらに物的インフラへのアクセスなどが挙げられる (Eberts 2005)。それらの現状を反映した地域産業連関表から算出される、それぞれの産業の競争力 (revealed international competitiveness: RIC), 影響力係数 (index of power dispersion) と感応度係数 (index of sensitivity dispersion) は産業の選択に有用な情報を提供する。長期に亘る政策が許容される状況では発展の可能性により重い比重が置かれるかも知れない。

地域産業政策は企業の誘致 (外発的産業振興) と育成 (内発的産業振興) に大別され、それらは企業に対する税制優遇措置 (tax incentive), 補助金 (grant), 融資 (loan), 株式投資 (equity investment), 融資保険・保障 (loan insurance/guarantee), 上記の産業の競争力と関連した大学など教育・研究・訓練機関の設立とそれらに対する補助金, 物的インフラの構築・更新などを手段として実行される (*id.*)。税制優遇措置は財産税減免 (property tax abatement) が中心であり、その他に法人所得税減税 (corporate income tax credit), 売上税減免 (sales tax exemption) などがある。ベンチャ企業の育成には工業団地 (industrial park またはリサーチ/サイエンス・パーク), 孵化施設 (incubation facility), コンサルティング・サービス, ベンチャ・キャピタル (venture capital: VC)¹³⁾ などの手段も採用される。また, 人的資本, とりわけ若く優秀な人材を取り戻すために, 少なからぬ都市が中心部の再開発を推進してお

13) ここではベンチャ・キャピタル投資を重点的に行うプライベート・エクイティ会社をベンチャ・キャピタル (VC) と呼ぶ。

り¹⁴⁾、米国ではある地区の再開発をその結果として獲得される財産税の増収分を原資として実行する TIF (tax incremental financing) がしばしば利用されている¹⁵⁾。治安、教育なども彼らが重視する生活環境の重要な要素となる。Sec. 2 での幾つかの都市の簡単な調査は以前では特定な資源へのアクセスが、交通網の発展した現在では大学と優秀な人材が、とりわけ多くの都市がその振興に努めるハイテク産業にとっての、重要な産業基盤となることを示唆する。優遇措置を利用した企業誘致は極めて一般的で、*New York Times* の2012年の調査によると「米国の州、郡と市は毎年、企業に800億ドル以上を提供している」(Story 2012)。しかし、「一般的」は「競争的」でもあり、また企業がより有利な条件を得ようと競争を煽るために、企業誘致はそれに成功した自治体に大きな負担を課すことがある¹⁶⁾。両者が“win-win”の関係となるには誘致された進出企業が地域の所謂エコシステム (ecosystem) を豊かにし、地域における技術・製品開発に貢献するよう両者 (と地元の大学) が連携して行くことが求められる。

なお、2007年8月に金融サービス業の Comerica が Dallas と Texas 州から合計で約400万ドルの補助金を受け、本社と約250人の“high-level”の従業者を Dallas に移転したが、この件で Granholm 前知事は地元で強い批判を受けた (Crain’s Detroit Business, 2007.3.6)¹⁷⁾。しかし、Detroit や Michigan 州もこうした政策の採用に積極的である。先の *New York Times* の調査によると、Michigan 州と州内の自治体は総額で66.5億ドルの優遇措置を講じており、この金額は州別で全米2位、住民1人当たりでは672ドルで5位である。一例を挙げると、Michigan 州は Jennifer Granholm 知事時代の2008年に映画産業に対して思い切った税制優遇措置を講じ、35件 (前年は2件) の映画撮影を州内、とりわけ Detroit に誘致している (Carty 2009)。ただし、2011年1月に新知事に就任した Richard Snyder が法人税を減税して優遇措置を縮小すると、映画撮影は他州に移って行った。

-
- 14) 米国南部に位置するが、Tennessee 州 Chattanooga は中心部の再開発で再生した都市の代表である。
 - 15) 具体的には、都市はある地区 (TIF district) の再開発の原資をレベニュー債である TIF 債 (TIF bond) の発行により調達し、TIF 債を財産税の増収分から一定期間内に償還する。財産税の増収分は直前の財産評価額を基準として算定される。
 - 16) また、Kansas City 都市圏が跨る Missouri 州と Kansas 州は企業誘致において「囚人のジレンマ」(prisoner’s dilemma) の状態に陥っているとされる。Bill Hall の調査によると、2009年以降、優遇措置により Kansas 州は Missouri 州から3,030、Missouri 州は Kansas 州から2,514の職を誘致するが、そのために両州は合計で1.91億ドルの所得税を放棄している (LJ World.com 2013)。
 - 17) Comerica の Ralph W. Babb, Jr. 会長兼 CEO は市場が拡大する地域での業務強化を移転の理由に挙げている。

補 論

Detroit や他の赤錆地帯の都市では経済活動の減少と財政難が相互に補強し合っている。それゆえ、産業振興の他に課税ベースである労働者と企業の転出を抑制する、またはそれらの財政的な影響を軽減する方策が都市の衰退の解決策となるかも知れない。それらの具体的な方策として他の自治体とのタックス・シェアリング (tax sharing or tax-base sharing)、統合 (consolidation) などが挙げられる。1940年から19年に亘って Missouri 州 Kansas City のシティ・マネジャー (city manager)^{A1)} を務めた L. Perry Cookingham は戦後、逸早く郊外化の動きとその市財政に与える影響を理解し、近隣自治体との統合を推進した (Shortridge 2012)。その結果、同市の面積は60 mi² から130 mi² に、そして2010年時点では315.0 mi² にまで拡大している (これに対して、Detroit, そして同じ Missouri 州内にある St. Louis の面積はそれぞれ138.8 mi² と61.9 mi² である)。米国には市・郡統合 (city-county consolidation) の事例も National League of Cities の website (accessed 2013.12.14) によると34件あり、1970年の Indianapolis と Marion 郡の統合 (ただし、郡内の市・町はこれらと完全には統合していない) は “UniGov” と呼ばれる統合政府のスポーツ、文化などに焦点を合わせた政策と共に中心部再開発の成功要因と見做されている (Rosentraub 2000, 10, ch.3, Martin and Schiff 2011)。また、先に触れた Minneapolis・St. Paul 都市圏 (正確には Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington の7郡) に属する市・町では Minnesota Fiscal Disparities Act of 1971の制定を受けて商工業用財産税 (commercial-industrial property tax) のある規則に則ったシェアリング (拠出と分配) が実施されている。2010年にシェアされた当該税の割合は全体で36.7%であり、この数値は年々、上昇している (Dornfeld 2011)。また、Minnesota Department of Revenue (2009) によると、2011年のシェアリングの総額は4.2億ドルで、純貢献は Bloomington が最大で21,615,548ドル、St. Paul が最小で^{マイナス}△26,457,031ドル、Minneapolis のそれは2002-10年の△から2011年には879,310ドルとなった。

Detroit が属する Wayne 郡の2009年の中位世帯所得は38,192ドルで Detroit の26,098ドルを上回り、隣接する、人口120万人の Oakland 郡のそれは61,907ドルに達する。Detroit はそれら郡または郡内の自治体との間で上記の方策を採用しておらず、また Binelli (2013) は「長期に亘って育成された、主として人種的な都市と郊外の敵意」のためにそれらを「見込み

A1) 米国の市の統治形態には市長制 (mayor-council form) とシティ・マネジャー制 (council-manager form) がある。後者においてシティ・マネジャーは市議会により選任される。

のないもの」(nonstarter)と見做している^{A2)}。

参 考 文 献

- Angel, C. (2012a) “In Detroit’s Distressed Areas, the Neighbors Left, and New Services Disappear,” *Detroit Free Press*, May 20.
- Angel, C. (2012b) “It’s a Struggle to Live in a Neighborhood that’s Dying,” *Detroit Free Press*, May 20.
- Armstrong, H. and J. Taylor (1985) *Regional Economics and Policy*, Philip Allan (大野喜久之輔監訳『地域振興の経済学』晃洋書房, 1991).
- Associated Press (2008) “Motor City’s Woes Extend beyond Auto Industry,” (<http://www.nbcnews.com>).
- Austin, D., Photography by S. Doerr (2010) *Lost Detroit: Stories behind the Motor City’s Majestic Ruins*, History Press.
- Bartik, T.J. (2003) “Local Economic Development Policies,” Upjohn Institute Staff Working Paper, No. 03-91.
- Binelli, M. (2013) *The Last Days of Detroit: Motor Cars, Motown and The Collapse of an Industrial Giant*, Bodley Head.
- Blum, J.M. (1999) “The Entrepreneurs,” in S.Lorant, *Pittsburgh: The Story of An American City*, 5th edn., Esselmont Books.
- Carty, S.S. (2009) “Michigan Tax Credit Courts Film Industry to Lure Money, Jobs,” (<http://www.usatoday.com>).
- Eberts, R.W. (2005) “Overview of State and Local Economic Development Policies and Practice in the United States,” in S.Giguère *et al.*, eds., *Local Governance for Promoting Employment: Comparing the Performance of Japan and Seven Countries*, Japan Institute for Labour Policy and Training, pp.87–102.
- Gannon, J. (2012) “Foundations are Credited with Resurrecting the Pittsburgh’s Economy after the 1980s’ Collapse,” *Pittsburgh Post-Gazette*, Dec. 24.
- Glaeser, E. (2011) *Triumph of the City*, Macmillan (山形浩生訳『都市は人類最高の発明である』NTT出版, 2012).
- Glaeser, E. (2013) “In Detroit, Bad Policies Bear Bitter Fruit,” *Boston Globe*, Jul. 23.
- Gotham, K.F. (2002) *Race, Real Estate, and Uneven Development: The Kansas City Experience, 1990–2000*, State University of New York Press.
- Kaczmarek, M. (2012) “Tech Focus Drivers Pittsburgh Revival,” *fDi Intelligence*, Dec. 7.
- LJ World.com (2013) “KC Competition: Money Spent to Lure Kansas City Companies across the State Line May Not Be a Good Investment for the Metropolitan Area” *LJ World.com*, Nov. 18.
- Lorant, S. (1999) *Pittsburgh: The Story of An American City*, 5th edn., Esselmont Books.
- Martin, L.L. and J.H. Schiff (2011) “City-County Consolidations: Promise versus Performance,” *State and Local Government Review*, 43(2), pp.167–77.
- Minnesota Department of Employment and Economic Development [DEED] (2010) *Economic Overview and Industry Strengths of Minneapolis/St.Paul*.
- Minnesota Department of Revenue (2009) *Metropolitan Area Fiscal Disparity Final Contribution and Distribution Tax Capacity Values Taxes Payable 2011*.
- Minnesota Taxpayers Association (2012) *50-State Property Tax Comparison Study*, (<http://www.lincolnst.edu>).
- Porter, M.E. and J. Ramirez-Vallejo (2011) *The Minnesota Medical Devices Cluster*, Harvard Business School.
- Rosentraub, M.S. (2000) “City-County Consolidation and the Rebuilding of Image: The Fiscal Lessons from Indianapolis’s UniGov Program,” *State and Local Government Review*, 32(3), pp.180–91.

A2) ただし、Michigan州には州憲法による Statutory Revenue Sharing と制定法による Economic Vitality Incentive Program の2種類のレベニュー・シェアリングがある。

- Sassen, S. (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2nd edn., Princeton University Press (伊豫谷 登士翁監訳『グローバル・シティ——ニューヨーク、ロンドン、東京から世界を読む』筑摩書房, 2008).
- Shortridge, J.R. (2012) *Kansas City and How It Grew, 1822–2011*, University Press of Kansas.
- Smith, M. (2013) “Manny’s Medical Alley,” (<http://blog.invention.smithsonian.org>).
- Story, L. (2012) “As Companies Seek Tax Deals, Governments Pay High Price,” *New York Times*, Dec. 1.
- Sugrue, T.J. (undated) “Motor City: The Story of Detroit,” (www.gilderlehrman.org; accessed Mar. 13, 2013).
- Yates, B. (1983) *The Decline and Fall of the American Automobile Industry*, Empire Books (青木築一訳『デトロイト・マインド：アメリカ自動車産業に未来はあるか』ダイヤモンド社, 1984).