

2 米国ペンシルヴァニア州自治体財政再建法適用自治体実態調査

沖縄国際大学法学部教授
佐藤 学

序 調査の目的

本調査は、米国ペンシルヴァニア州が 1987 年に導入した自治体財政再建法制 (Municipalities Financial Recovery Act (Act of 1987, P.L. 246, No.4 通称 Act 47)) が、その後、いかなる影響を適用自治体と地域に与えたかを、該当自治体財務関係者への聴き取り調査により検証するものである。現在、日本において導入が計画されている自治体破綻法制であるが、その先例としての米国における一例を紹介する目的も持つ。

これまで日本での議論でしばしば引用されているのは、1994 年のカリフォルニア州オレンジ郡破産の例である。米国連邦破産法第 9 章の適用を受けた自治体「破産」制度の適用例として、オレンジ郡の問題は当時注目を集め、また、現在の日本における自治体破綻法制への議論の中でも取り上げられることが多い。

米国連邦破産法第 9 章は、自治体の財政再建 (reorganization) 手続きを定めた法であり、その存在自体が日本では驚きをもって受け止められた。自治体に対しても市場規律の適用がなされ、民間企業同様の破産・再建過程が適用された事例として、注目を集めた。米国における連邦破産法第 9 章の適用事例の中でオレンジ郡の破産が特異であったのは、破産に至る過程が異例であったためである。すなわち、郡経済自体が不振に陥ったわけではなく、また、郡の所得水準も州内において高かったにもかかわらず、郡財務官が投機に失敗し、巨額の負債を抱えるに至ったという背景である。オレンジ郡の財務官は、公選職であり、破産の直接の責任を負ったのは民主党の財務官であった。オレンジ郡自体は共和党が多数派の地域であり、そこで民主党の財務官が選挙に勝つために、税負担の縮減を必要に迫られた。そこで行ったのが、当時、世界的に何件もの大規模企業破綻を引き起こすことになったデリヴァティブ (金融派生商品) への投資で、そこでの高利回りを前提とした郡財政運営を行っていた。その投資に失敗して 16 億ドル超の穴を開け、一気に郡財政全体が破綻、財務官は実刑判決を受ける結果となった。

このように、オレンジ郡の事例は、自治体財政が金融市場により打撃を受けた例として、参考になるものの、地域経済の崩壊による自治体経営の困難という、現在行われている日本での破綻法制導入の背景とは異なる事例であり、日本への有効な先例とは思われない。オレンジ郡は富裕自治体であり、再建にも実質的な困難はなかった。いうまでもなく、自治体財政にも市場規律が適用されるべきという点、自治体が高リスクの金融商品に投資する危険性、および再建に当たっても市場の規範に従うべきという点は、日本への教訓である。さらに、日本の自治体債券市場への外資系金融の進出が見込まれている状況では、国際金融市場の影響が日本の自治体に対し、従来よりも直接的に現れることも確実である。その観点から、オレンジ郡の破産は研究されるべきであるが、本調査の関心領域とは異なる。

本調査が扱うペンシルヴァニア州南西部は、地域の基幹産業が崩壊し、地域経済全体が

衰退したことが原因で、多くの自治体財政が破綻した地域である。日本における地域間経済格差の拡大と、その帰結としての自治体財政破綻の先例として、参考になると考えられる。

第1章 地域（ペンシルヴァニア州南西部）の概要

第1節 鉄鋼産業の隆盛

ペンシルヴァニア州は、米国の独立 13 州の一つであり、米国史において重要な役割を果たしてきた州である。州の渾名は「キーストーン」ステイトであるが、キーストーンとは、石組みアーチの頂点に嵌める要石のことである。ペンシルヴァニアが地理的に 13 州のほぼ中央に位置するためだけでなく、政治・経済上の重要州であったことから、19 世紀初めよりこのように呼び習わされてきた。州内最大都市である東南部のフィラデルフィア市では、合衆国制憲会議が開催され、また 1790 年から 1800 年まで、合衆国の首都であった。

このように、ペンシルヴァニア州は古くから開発された州であり、かつて有力な地位を占めていたが、そのような東北部の州に共通した問題として、20 世紀終盤の産業構造転換に際し、不利な立場に置かれることとなる。フィラデルフィアを中心とした州東南部では、造船業等が衰退する一方、東北部のスクラントン市周辺では鉄鋼産業が崩壊するなど、南西部だけでなく、州全体の経済が打撃を受けた。ちなみにフィラデルフィア市は、1991 年に財政破綻に見舞われたが、その規模が Act47 の想定を遥かに上回るために、別立ての法律「第一級都市に対する州政府間協力権限法 Pennsylvania Intergovernmental Cooperation Authority Act for Cities of the First Class, Act 6 of 1991」を導入することで対応した。この法律の適用を受けてフィラデルフィア市の財政再建に成功した当時の市長が、2003 年から州知事を務めているエド・レンドルである。なお、First Class Cities とは、州内の市の位置付けで、フィラデルフィア市のみが該当する。

そのペンシルヴァニア州の中でも、本調査で取り上げるペンシルヴァニア州南西部は、とりわけ産業構造転換の打撃が集中した地域である。州南西部の中心都市はピッツバーグ市である。ピッツバーグ市における鉄鋼産業崩壊、経済再生への試みとその失敗は、「ピッツバーグ市財政破綻への歴史的経緯と再生への道」として、平成 17 年度自治体国際化協会調査研究報告書に記した。今回の調査では、ピッツバーグ市周辺に展開していた、多くの中小工業都市が、1980 年代以降の鉄鋼産業崩壊によって、どのような打撃を受けたか、それらの自治体を支援すべく作られた破綻自治体法制・自治体財政再建法は、どのような効果をもたらしたのか、そして、それらの自治体が、現在いかなる状況にあるのかを視察した。

ペンシルヴァニア州南西部が鉄鋼産業の中心地になったのは、以下の自然資源および、社会資源の存在による。すなわち、豊富な石炭、モノンガヘラ川とそれに連なるオハイオ川の水運、鉄道に先駆けて建設されたニューヨークまで繋がるペンシルヴァニア運河、およびその後のニューヨークとシカゴを結ぶ幹線鉄道であった、ペンシルヴァニア鉄道の拠点の一つであった交通利便性、これらの条件が、この地域を米国のみならず、世界の鉄鋼産業の中心地に押し上げたのである。

中心都市ピッツバーグ市に向けて南西から蛇行しながら流れるモノンガヘラ川流域が、多くの中小工業都市、およびそれらに依存する住宅地の連なる一大工業地帯となったのである。ピッツバーグから、今回調査した最南端であるクレアトン市まで、川沿いに約 30

キロの流域が、Mon Valley（モノンガヘラ川流域地帯）として、米国の鉄鋼産業の代名詞となるような隆盛を誇ったのであった。

ピッツバーグ市自体にも多くの溶鉱炉があり、そこからモノンガヘラ川を遡っていくと、19世紀後半の流血の労働争議で知られたホームステッド、現在この地域で唯一操業中である溶鉱炉・連続圧延工場が所在するブラドック、かつてこの地域ではピッツバーグに次ぐ人口を持ち、鋼管工場の所在地であったマッキースポート、そして製鉄所は閉鎖されたものの、コークス工場が現在も操業しているクレアトンと、溶鉱炉や鉄の中間製品工場が連続していた。

モノンガヘラ川の水運と、川沿いの鉄道網が、原料の鉄鉱石をミネソタ州等の産地から、また燃料である石炭を、ペンシルヴァニア州内や隣接するウェスト・ヴァージニア州から運び込み、中間製品や最終製品を、また運び出していた。溶鉱炉で生産した銑鉄を隣町の工場に運搬し、そこで製品化する、というような形で、モノンガヘラ川流域の鉄鋼都市は相互に連携し、またその間には鉄鋼労働者の住宅地である自治体が立ち並び、一帯が有機的有機的に結合した地域として展開していた。

この地域に製鉄関連工場が集中して立地していったのは、19世紀末からのことである。米国経済の成長に伴い、1920年代、30年代には、この地域で生産された鉄鋼が、数多くの著名な高層建築物や橋梁に使われていった。ニューヨークのエンパイア・ステイト・ビルディングも、サンフランシスコの金門橋も、その例である。生産力が更に飛躍的に増加したのは、第二次世界大戦に向けての動員体制下である。特に、USスチール社のホームステッド工場は、巨大な生産能力を持つこととなる。

ピッツバーグ市で、モノンガヘラ川とアレゲニー川が合流して、オハイオ川が始まるが、オハイオ川側の下流では、地域で生産した鉄を使った造船業も栄え、多くの軍用船が製造された。また、オハイオ川のペンシルヴァニア州内流域には、橋梁製造で全米屈指の工場も立地した。製鉄業が集中したことは、すなわち当時の最先端産業が集中したことであるために、資本も集まり、他分野の製造業も立地した。産業資本が集中したのは中心都市であるピッツバーグ市であり、今回の調査対象地域はその事例からは外れるが、ガラス工業や塗料製造、あるいは鉄道車両・鉄道車両部品製造、電気製品製造といった分野でも、ピッツバーグ市周辺自治体に工場が立地した。

このように、ペンシルヴァニア州南西部は、鉄鋼産業を中核に、巨大な工業地帯を形成していたのである。

第2節 鉄鋼産業の崩壊

ペンシルヴァニア州南西部の鉄鋼産業が崩壊したのは1980年代前半のことである。1960年代以来、米国の製鉄は、日本との競争に曝され、鉄鋼製品は繊維に代わって、日米貿易摩擦の中心的争点になっていく。1960年代から70年代を通じて、日本の製鉄業は技術革新による生産性向上と品質向上に成功した。更に、国を挙げての産業基盤整備は、常に製鉄を中心に据えており、輸入関税と合わせて、日本の製鉄会社は、国内市場を押さえ、一方、積極的な輸出により、大きく飛躍した。そのあおりを受けたのが、米国鉄鋼産業で

あり、特にこの地域の製鉄関連工場は、この競争に完全に敗北してしまったのである。

ペンシルヴァニア州南西部の製鉄所や関連工場は、二つの点で競争力を削がれていた。

一つは、施設の老朽化である。前述のように、この地域の溶鉱炉や、その他の工場は、第二次世界大戦時までに拡充された施設が、そのまま使われていた。30年以上にわたり操業してきた生産設備は、既に世代が古くなっていた。米国の製鉄業は、そこに十分な設備投資を行わず、一方、後発の日本は、最先端の技術を導入することができる。その結果、この地域の製鉄工場は、生産条件において絶対的な不利を抱えることとなった。

企業がこの地域の製鉄工場に資本投資を行わなかった理由の一つは、労働協約の問題である。この地域は、米国でも有数の労働運動中心地である。1990年代以来の米国の保守化を経ても、今でもピッツバーグ市やモノンガヘラ川流域地帯は、圧倒的な民主党の地盤であることから、労働運動の強さがうかがえる。製鉄工場は、強固な労働組合の本拠であり、そこでの労働条件や給与は、労働組合優位で決められた労働協約により決められていた。それが硬直化し、日本からの競争が激化する中、米国企業の経営する製鉄工場は、賃金構造の不利を調整できないまま、競争力を失っていった。労働組合の側は、経営側が危機を煽っているとの判断を続け、妥協を拒否し続けた。

こうした構図が最終的な破局に陥ったのが、1970年代末から80年代前半である。この時期に、ペンシルヴァニア州南西部の製鉄工場は、軒並み閉鎖された。モノンガヘラ川流域から、ペンシルヴァニア州内のオハイオ川流域は、間断なく川沿いに建ち並んでいた製鉄所が、ほぼ全滅した。それと同時に、一工場が一自治体を支えるような地域経済のあり方が、成り立たなくなったのである。

その後の米国製鉄業界を見ると、必ずしも日本との競争で業界が完全に駆逐されたのではない。高炉は、インディアナ州やイリノイ州で操業を続け、また、電炉業界が生産を増やし、米国製鉄業は生き延びたのである。別な見方をすると、ペンシルヴァニア州南西部の製鉄地帯は、製鉄業界の生産性を改善するための犠牲となったとも考えられる。老朽化した施設と硬直化した労使関係が重荷となったこの地域に資本を投下して改良するよりも、ここは使い捨てにし、新たな場所で事業を行う方が経済合理性に合うという判断がされたものと思われる。高炉には大量の石炭が必要であり、そのために、高炉は石炭産地に立地するのが通例である。一方、生産を増やした電炉業界は、石炭を必要とせず、鉄の消費地に近い立地が有利である。ペンシルヴァニア州南西部は、新たな製鉄の時代において、比較優位を失ったのである。

ピッツバーグ市に本社を置く製鉄会社もUSスチールのみになり、その社名は1991年にUSXと改称された。その売上高に占める鉄の割合は3分の1以下であり、実質的には石油を中心としたエネルギー産業の企業となっていた。ちなみに、2002年に、USXは分割されて、エネルギー部門はマラソン石油、そして製鉄部門は、USスチールの名称が再び使われることとなった。これは、米国製鉄業が、長い衰退期を脱け出した一つの証である。USスチールは、ペンシルヴァニア州南西部の製鉄工場群を閉鎖したことで、より経営効率の高い企業となったのである。

第3節 製鉄以後

ピッツバーグ市が、製鉄以後の産業振興を目指して、さまざまな公共投資を行い、それが期待された結果を出せずに市財政破綻に繋がった過程は、前回の報告書にて説明した。ピッツバーグ市は、コンピュータ・情報産業と先端医療を中心とした新たな産業を興し、それにより、鉄鋼産業崩壊後の経済再生を実現しようとの努力を重ねた。1980年代後半から1990年代の前半、この戦略は一時的に成功したかのように喧伝された。しかし、その期間においてすら、ピッツバーグ市の人口は減少を続けており、新たな産業が、鉄鋼産業崩壊により失われた10万人とも言われる直接の雇用の代わりにならなかったことは明らかである。

この時期、ピッツバーグ市外のペンシルヴァニア州南西部は、ピッツバーグが恩恵を受け始めたように思われた先端医療や情報産業の勃興とも無縁であった。1980年代半ばまでに、ほとんど全ての製鉄関連工場が閉鎖され、それらの跡地利用も進まず、モノンガヘラ川流域の中小工業都市は、「ラスト・ベルト」（赤錆びた工業地帯）の典型となっていた。

ピッツバーグ市自体には、経済再生の鍵となりうる資源が幾つかあった。コンピュータ科学で全米トップ3に入るカーネギー・メロン大学、臓器移植手術で全米最先端であったピッツバーグ大学医学部病院、また、工業都市として隆盛を誇った時期から持ち越していた大企業本社群などである。それらを活かして、鉄に代わる新たな産業を、というのがピッツバーグ市の戦略であった。

仮に、ピッツバーグ市の戦略が成功していれば、その効果が周辺地域に波及して、ペンシルヴァニア州南西部全体が経済的に浮上することも可能であったであろう。しかし、ピッツバーグ市自体が、再生に失敗してしまった以上、周辺自治体はより厳しい条件にあることは明らかである。一つの高炉、あるいは関連工場が、一つの自治体を成立させているような地域で、その高炉がなくなったのである。残された自治体にとり、出来ることはわずかである、というよりは、ないという方が真実に近いであろう。

地域住民にとり、製鉄工場の閉鎖がもたらす打撃は、直接の雇用喪失に止まらない。商店は工場とその労働者を取引相手としているが、それが消失する。労働者の住宅が不要となり、空家が増え、不動産価格が下落する。これらが全て自治体財政を直撃するのである。工場からの諸税収入、手数料収入等が消失するだけではない。不動産税が大きな部分を占める学校区歳入は、不動産価格の下落に直結して下がる。所得税も減収となる。歳入が減ると、警察・消防・上下水道・道路管理等の、行政サービスの水準が下がり、最低限の水準すら維持することが困難となる。学校区の財政にも同様の悪循環が起きる。

こうなった自治体からは、余力のある住民は逃げ出す。「足による投票」である。今回調査した自治体は、ほとんどがこの典型例に当てはまる実例である。一つの産業における比較優位が産業構造の転換によって消失した後に、残された住民と自治体を待つものが、ペンシルヴァニア州南西部に顕著に現れたのである。

第2章 ペンシルヴァニア自治体財政再建法 (Act 47)

第1節 成立の背景

ペンシルヴァニア自治体財政再建法 (Municipalities Financial Recovery Act) は、1987年に、ペンシルヴァニア州議会が立法した州法である。(通常、Act 47 of 1987 と呼称されているので、以後は Act 47 と記すこととする。) 前述の様に、ペンシルヴァニア州では、1980年代前半に、鉄鋼産業が崩壊し、州内多くの自治体が深刻な財政難に陥った。

連邦破産法第9章・自治体財政再建規程は、自治体のみならず適用され、目的とするのは、言うまでもなく自治体の清算 liquidation ではなく、自治体の行政サービスを維持するための再建・再編成である。債務者の保護を第一目標とせず、自治体の維持を目標としているとはいえ、連邦破産法の適用を受けることは、自治体にとって不名誉であるのみならず、その後の再建自体を困難にする。

連邦破産法第9章は、1934年に制定された。世界大恐慌への対応が当初の目的であった。以来、60年余りの間に適用された自治体の数は500に満たない。そのうち1952年までの適用自治体数が344である。すなわち、世界大恐慌と第二次世界大戦という、世界史的な混乱期以後の約半世紀では、連邦破産法第9章が適用された自治体は、150以下、年平均で3以下ということになる。

米国の自治体数の多さを考えると、この適用数は非常に少ない。全米で、郡が3千以上、市だけで3万以上、その他の町村次元の自治体を含めると、第9章の対象となる自治体数は膨大になる。したがって、連邦破産法第9章が適用される例は稀であるといえよう。自治体財政は、通常、赤字予算を組めないために、自治体が財政破綻にまで至る場合には、大きな想定外の困難の発生が条件となる。だからこそ、オレンジ郡の破産が、米国内でも大きな反響を呼び、10年以上経った現在でも、第9章適用例として取り上げられるのである。

ペンシルヴァニア州が1987年に独自の自治体財政再建法 Act47 を制定したのは、州議会が連邦破産法第9章の適用に伴う悪影響を避けるためであった。Act 47 は、ペンシルヴァニア州が直面した鉄鋼産業崩壊の後で、数多くの自治体が財政破綻状況に陥り、それらが全て連邦破産法第9章の適用を受けた際の悪影響を考慮し、州法により、州内での処理で自治体財政再建を賄うことを目的とした法制である。

ペンシルヴァニア州の中央部は、広大な農業地帯であり、上下両院とも、小選挙区制である州議会の議席のほぼ半数は、農村部選出の議員に占められている。農村部選出議員は、伝統的に都市部への財政支出に反対し、都市対農村の対立関係は非常に強い。その対立を超えて Act 47 が成立した事実が、1980年代の州経済がどのように困難な状態にあったかを示すものである。

第2節 適用自治体

ペンシルヴァニア州地域・経済開発省 (Department of Community and Economic Development) の資料から、Act 47 のこれまでの適用自治体は、以下の通りである。

1. 2007年1月30日現在、適用中の自治体

City of Farrell, Mercer County - November 12, 1987 州北西部
 City of Aliquippa, Beaver County - December 22, 1987 南西部
 City of Clairton, Allegheny County - January 19, 1988 南西部
 Borough of Braddock, Allegheny County - June 15, 1988 南西部
 Borough of Franklin, Cambria County - July 26, 1988 西部
 Borough of Rankin, Allegheny County - January 9, 1989 南西部
 City of Duquesne, Allegheny County - June 20, 1991 南西部
 City of Scranton, Lackawanna County - January 10, 1992 東北部
 City of Johnstown, Cambria County - August 21, 1992 西部
 Borough of Millbourne, Delaware County - January 7, 1993 東部
 Borough of Homestead, Allegheny County - March 22, 1993 南西部
 City of Chester, Delaware County - April 6, 1995 東部
 Borough of Greenville, Mercer County - May 8, 2002 北西部
 Borough of West Hazleton, Luzerne County - March 27, 2003 中央部
 City of Pittsburgh, Allegheny County - December 29, 2003 南西部
 Township of Plymouth, Luzerne County - July 27, 2004 中央部
 City of Nanticoke, Luzerne County - May 26, 2006 中央部
 City of New Castle, Lawrence County - January 5, 2007 北西部

II. 適用解除になった自治体

Borough of Shenandoah, Schuylkill County 適用 5/20/88 解除 4/16/93 東北部
 Borough of Ambridge, Beaver County 適用 4/10/90 解除4/16/93 南西部
 Borough of Wilkesburg Allegheny County 適用1/19/88 解除11/10/98 南西部
 Borough of East Pittsburgh - Allegheny County 適用11/13/92 解除12/27/99 南西部
 Borough of North Braddock - Allegheny County 適用5/22/95 解除4/11/03 南西部

この一覧から、以下のようなことが分かる。まず、1987年の制定以来の20年間で、適用を受けた自治体数は23であるが、2002年以降に適用を受けた6自治体を除くと、1995年までの8年間で17自治体となる。ペンシルヴァニア州の多数の自治体が、集中的に連邦破産法第9章の適用を避けるという、Act 47の当初目的は、十分に達成されたと考えられよう。

適用時期が新しい6自治体を除いた17自治体のうち、財政再建を果たして適用解除となったのは5自治体に過ぎない。このことは、Act 47の目的の一つである、自治体財政「再建」は、期待通りには進んでいないことを示している。次節で説明するが、Act 47の本来の中心的規程は、財政再建計画の策定とその執行、および、達成に向けての見直しである。財政再建を実現し、独り立ちして運営していける自治体として、この法律の適用が解除されることが最終的な目的であるとすると、3分の1以下の解除達成率は、破綻自治体の財政再建が容易ではないことを如実に表す数字である。

地域的に見ると、2003年に財政破綻したピッツバーグ市を加えて、州南西部の自治体が11を占める。1995年までの適用17自治体のうち、10自治体が南西部であった事実が、1980年代の鉄鋼産業崩壊の打撃の大きさと、その集中の度合いの高さを示している。ピッツバーグ市の破綻も、鉄鋼産業崩壊の結末と考えられ、また、JohnstownとFranklinも、西部の鉄鋼産業地帯であったことをふまえると、Act 47の適用自治体の過半数は、鉄鋼産業崩壊の結果として財政が破綻した州西部に集中しているのである。

第3節 Act 47の概要

ペンシルヴァニア州議会が発行している「自治体参考資料集」*Pennsylvania Legislator's Municipal Deskbook, Third Edition, 2006* のまとめによると、Act 47の目的は以下の4点である。(185～186頁)

1. 財政的困窮自治体 *financially distressed municipalities* が健全財政を回復することを支援するための州援助計画を策定する。同時に、自治体財政運営の一次的責任は、公選職の自治体首長／議会に残す。
2. 財政的困窮自治体が連邦法の下で公債の再調整（破産）を申請する手続きを、改定する。
3. もはや自立が不可能とされた自治体を、他の、財政状況がより健全な自治体と統合・合併させる方式を確立する。
4. 財政的困窮自治体の経常的経費支払いを補助するために、州の補助金と貸与のプログラムを設立する。これにより、該当自治体が、自己の歳入で負債を償還することが可能となる。

ただし、3点目の統合・合併に関する規程のほとんどは、労働協約についての部分を除いて1994年に廃止されている。

これらの目的を達成するための手段として、以下の項目が導入された。

1. 財政的困窮度を測るための基準を設定する。
2. ペンシルヴァニア州地域・経済開発省（*Department of Community and Economic Development*）は、適用自治体が困窮自治体適用を解除するための努力に対して、いかなる支援を行うかの権限と責務を明らかにする。
3. 財政的困窮自治体適用申請を行う権利を、多くの主体に付与する。
4. 財政的困窮自治体であることの宣言と、その後の調整官任命の権限について、明確な手続きを定める。
5. 該当自治体が困窮状態から脱却するために、その自治体に合わせた財政計画を作成することを義務化する。
6. 当該自治体が、独自の財政再建計画を作成することを認める。
7. 当該自治体が財政健全化計画を拒否する場合には、州が絶対必要不可欠であると考えられるもの以外の、当該自治体への州支出を保留することが義務付けられる。
8. 必要な場合には、財政的困窮自治体が、連邦法の下で、公債の再調整を行うことを

認める。

Act 47 (Act of 1987, P.L. 246, No. 47) の内容は、以下の通りであり、長くなるが、重要点について記す。以下、「省」とは、ペンシルヴァニア州地域・経済開発省 Pennsylvania Department Community and Economic Development を意味する。

第1章 総則

A条 前提となる規約

→102 項 目的と立法の意図、の中に、前述の目的が述べられている。

B条 執行上の規約

→121 項 省の権限と責務に、以下の諸項目が挙げられている。

- ・ 財政記録・情報の収集
- ・ 財政記録・情報の判断
- ・ 財政的困窮自治体適用の公布
- ・ 当該自治体に関する報告書の分析
- ・ 省が収集した記録・情報の当該自治体への提供
- ・ 早期警戒勧告制度の策定：省が、財政困窮状態に陥る可能性のある自治体に対して、危機に至る以前に警告を発する制度を策定する。
- ・ 補助金と借款の分配
- ・ 規則と規制の公布

→123 項 自治体の権限と責務

- ・ 完全な財務調査の提出：全ての自治体は、毎年3月15日に財政状況調査票を省に提出しなければならない。
- ・ 補助金と借款の申請
- ・ 税率引き上げを裁判所に申請する権利：自治体は財政再建計画を制定した後、所在郡の民事裁判所 court of common pleas に対して、所得税、不動産税、あるいはその両方の、法律の範囲内での引き上げを申請できる。裁判所が引き上げを認めた場合、その効力は1年間であり、その後の継続は、1年毎の申請と認可による。

C条 司法に関する規約

→141 項 民事裁判所の権限

- ・ 郡民事裁判所は、自治体が申請した税率引き上げについて審査し、認可する。
- ・ 郡民事裁判所は、財政再建計画を策定した自治体が申請する、未納税額に対する要求を受理し、必要に応じて該当資産の競売を命じることができる。

第2章 自治体財政困窮状態 Municipal Financial Distress

A条 自治体財政困窮状態の認定

→201 項 認定基準：自治体財政が困窮状態にある基準は、以下の通りである。

- (1) 当該自治体が、3年度にわたって1%以上の財政赤字を出している場合

- (2) 歳出が、3年度以上にわたって歳入を上回っている場合
- (3) 公債の元利償還や、その他の支払い義務の不履行に陥った場合
- (4) 給与を30日間未払いにした場合
- (5) 裁判所が認めた債権者に対しての義務付けられた支払いを、30日間以上怠った場合
- (6) 代理徴収した連邦社会保障税を、30日以上にわたり移転しなかった場合
- (7) 2年間連続で、5%以上の累積赤字を記録した場合
- (8) 州年金基金への払い込みを期限内に実施しなかった場合
- (9) 債権者への債務が手持ち資金や予算の30%を超えていて、債権者との債務解消や調整の交渉が失敗した場合
- (10) 連邦破産法第9章の適用を申請した場合
- (11) 不動産税率が法定上限に達したために歳入増を図ることが不可能となり、そのために行政サービスの水準が下がった場合

これらの基準の一点でも満たした場合に、省が、その基準が当該自治体の財政状況全体を示しているかを判断する。そうである旨の決定をした場合に、当該自治体は財政的困窮自治体の適用を受ける。

ここで Act 47 が数多くの基準を挙げているのは、自治体の財政困窮状況を見出すためには、単年度の予算状態のみでは不十分であるためである。隠れた債務が自治体財政を逼迫化させることを想定し、基準の網を広げたのであるが、にもかかわらず2003年のピッツバーグ市財政破綻は、直前まで探知されなかった。資産切り売りによって、あくまでも記録上はピッツバーグ市財政は健全であったためである。

→202 項 認定を申請できる主体：前項の基準を満たした場合に認定を申請する資格があるのは、以下の主体である。

- (1) 省自体：当該自治体が財政困窮状態にあると判断した場合
- (2) 当該自治体：特別公開会議を開催した後に議会多数が賛成投票した場合
- (3) 当該自治体に対して1万ドル以上の債権を持つ債権者
- (4) 前回の当該自治体選挙で投票した有権者数の10%以上：省に請願する
- (5) 自治体年金基金の受益者数の10%以上：当該自治体と同基金への払い込みを期限内に実施しなかった場合
- (6) 当該自治体の被雇用者で、給与が30日以上未払いになっている人数の10%：省に対して集団請願を行う。
- (7) 公債証書受託者
- (8) 公選の監査人、任命された外部監査人、あるいは、公選の会計検査官
- (9) 当該自治体の年金基金の管理者：基金への払い込みが期限内に実施されなかった場合

(10) 市の行政執行官・首長

ここでも、申請できる資格を幅広くに付与しているのは、財政困窮への手当てを迅速に行う目的である。ひとたび自治体財政が困窮化すれば、ここに挙げられた誰かが申請を行うことができ、例えば当該自治体議会の議決のみが申請方法であるよりも、容易に手続きを始めることが可能になる。

→203 項 認定の手続き：上記主体が申請する際の手続きは以下の通りである。

- ・ 申請
- ・ 公聴会：申請後 10 日以内に告知し、14 日から 30 日以内に開催する
- ・ 調査：公聴会の前に、省長官は当該自治体の財政状況を調査する。
- ・ 公聴会の告知：地元新聞紙上、および当該自治体の首長、書記官、法務官、議員、申請者に対する書面通知
- ・ 公聴会責任者：省長官、または長官が指名する州行政官が公聴会の責任者となる。
- ・ 認定：公聴会から 30 日以内に、省長官が、当該自治体が財政困窮状態にあるか否かを判断し、理由とともに結果を公表する。
- ・ 再審議請求：州長官の認定に関して、当該自治体は、行政手続法により、再審議を要求することができる。

B 条 調整官

→221 項 職責：調整官の任命・責務は以下の通りである。

- (1) 任命：当該自治体の自治体財政困窮状態認定から 30 日以内に、省長官は、当該自治体の財政問題を扱う計画を準備する調整官を任命する。
- (2) 資格：調整官は、省の職員が、必要に応じて補助職員や民間コンサルタントの補助を伴って任命されてもよく、あるいは、民間コンサルタント個人や、コンサルタント会社でもよい。当該自治体の公選職や職員は調整官になれない。調整官は自治体行財政に経験を持つものでなければならない。
- (3) 給与：省は、調整官の給与と諸経費について責任を持つ。調整官の任命は、競争入札手続きの対象にならない。
- (4) 責務：調整官は、当該自治体の財政的困窮状態を解消するための計画を立案し、執行する。
- (5) 権限：調整官は補助金や融資を申請できる。

→222 項 情報の取得：調整官は、当該自治体の記録全ての取得が出来なければならない。調整官が請求した情報を、当該自治体の公選職や職員が提供しなかった場合、調整官は書面で要求できる。さらに拒否した場合は、調整官は、証言、記録や文書を求めて、裁判所への召喚を請求できる。

→224 項 調整官は、財政再建計画策定後 2 年間は、当該自治体の公選職に立候補することができない。

C条 調整官の計画

→241 項 内容：調整官が作成する財政再建計画には、以下の項目が含まれる。

- (1) 当該年度を含めて3年度分の歳入と歳出の予測。
- (2) 以下の諸条件を満たす勧告
 - ・ 判決で決まった債務、過去の未支払い分や給与・諸手当を支払う。
 - ・ 赤字を解消する。
 - ・ 他の目的に使われた特定目的基金の回復
 - ・ 将来も含めた均衡予算、将来の財政危機を回避する方策
 - ・ 借款等の条件を交渉する自治体の能力の向上
 - ・ 会計制度や行政執行の改革
 - ・ 負債の支払い。
- (3) 自治体職員労組との労使協定の改定と、職員数の恒久的、および一時的削減
- (4) 条例や規程の改変
- (5) 特別監査や追加調査の勧告
- (6) 連邦政府への支援申請可否の分析
- (7) 当該自治体が自立不可能であると判断された場合の、他自治体への統合・合併の分析
- (8) 事務についての統合や民営化が適当か否か、およびその方法の分析
- (9) 社会資本の償却分を含んだ資本会計
- (10) 州の経済・地域開発計画の利用勧告

→242 項 計画の公表：調整官は契約締結後 90 日以内に再建計画を明らかにする。

→243 項 計画の見直し：当該自治体議会は、調整官の計画を拒否することができる。

→245 項 当該自治体による計画の採用：計画が公表されてから 25 日以内に、当該自治体の議会は計画の採否を決めなければならない。

→246 項 代案の準備：首長と議会は、調整官の計画への代案を提案できる。

この代案が自治体の議会で議決された場合には、省長官がその妥当性を判断する。

長官が妥当でないと判断した場合には、州は当該自治体への財政移転を留保する。

→247 項 計画の執行：調整官が執行についての監督を行う。首長や議会が策定した代案が採用された場合には、調整官に代わり、首長自身か議会が任命した者が計画の執行をする。

→252 項 再建計画は、その後の労働協約には影響されない。

→253 項 財政的困窮状態からの解除：当該自治体の財政状況が改善した場合、省長官の判断、あるいは当該自治体の申請により適用を解除することができる。その条件は、(1) 調整官の省長官への月例報告が十分な改善を見せている、(2) 財政赤字が解消された、(3) 借款の償還が終わった、(4) 最低1年間、財政黒字を計上している である。

D条 連邦法の適用

E条 経済支援

第3章 困窮自治体への緊急財政支援

→301 項 プログラム：省が、無利子で、かつ償還については、再建計画に従って当該自治体との交渉で決める財政支援を行う。原資は、州財務省に専用の基金を設ける。

→303 項 制約：この支援の用途は、経常的支出の支払いに限られ、過去の負債の償還には使えない

第4章 経済的自立不能自治体の統合・合併

この規程は、1994年に廃止されている。一部事務組合や自治体連合の活用により、強制的統合・合併の必要がなくなったと判断されたためである。

第5章 原資：5百万ドルの資金が準備され、そのうち50万ドルは運営費用として、残る450万ドルは補助金と借款の原資とする。

第6章 補則

以上のように、Act 47は、財政再建計画の策定と執行に責任を持つ、調整官の任命と役割が中心となる。調整官の立てる計画を拒否する自治体は、独自で計画を立てなければならない。多くの自治体で、当初は調整官との間で対立・摩擦が生じるが、調整官の計画を受け入れれば、人員削減や給与改定に関する職員労組との交渉を回避できることから、全ての自治体が調整官の計画を受け入れてきた。

調整官は、とりわけ小規模自治体にとっては、自前で持てない専門知識を供給する存在であり、調整官の存在無しでは行政が立ち行かなくなっている場合も多い。それは、調整官の仕事が円滑に進むほど、適用自治体がAct 47に依存し続け、適用解除を望まなくなるという逆効果ももたらしている。

第3章 調査対象自治体

今回の調査では、南西部に所在する10自治体のうち、アレゲニー郡 Allegheny County 内の8自治体全てで聴き取り調査を実施した。「ピッツバーグ大都市圏」に含まれる地域内には、ビーヴァー郡 Beaver County も含まれるために、アリクウィッパ Aliquippa とアンブリッジ Ambridge の2自治体でも実施する計画であったが、調査期間中4回ずつの訪問で、1回も財政担当者に面会することが出来ず、断念せざるを得なかった。

小規模自治体に対する聴き取り調査では、事務スタッフが少ないために、電話での面会設定すら不可能であることがある。自治体が独自のHPを持っているところも少なく、Eメールでの調整も出来ない。人員を極限まで削減して自治体を維持している有様が、こうしたところからも窺える。

アレゲニー郡内の8自治体の概要を、それぞれの役割の連関を考え、以下記すこととする。

第1節 製鉄所の所在自治体（現在・過去）

(1) クレイトン City of Clairton 1988年適用 現在も適用中

クレイトンには、かつてはUSスチール社の製鉄所とコークス製造工場の両方があった。製鉄所は閉鎖されたが、現在でもコークス工場は操業しており、年間470万トンの生産量を持ち、現在、全米最大のコークス工場である。コークスは、石炭を窯で蒸し焼きにして不純物を飛ばした製鉄燃料であるが、この過程で、クレイトン工場はしばしば大気汚染を引き起こしている。

1978年に、最優秀作品賞を含む5部門でアカデミー賞を受賞した「ディア・ハンター」(The Deer Hunter) は、この町の製鉄所に勤めるスラブ系移民の若者たちの、ヴェトナム戦争経験を題材としているが、作中で彼等の望郷の対象であった町は、現在では、商店街がゴースト・タウン化してしまっている。作品の撮影では、他都市も多く使われているが、実際の当時のクレイトンも、いくつかの場面で現れている。

クレイトンの人口は、1950年に19,652人であったものが、減少を続け、製鉄所閉鎖時の1980年が、12,188、2000年に8,491、そして、2005年の推計値が8,081と、未だに底を打っていない。

年収の家庭中位値が25,596ドル≒300万円(2000年)であるが、この値は今回の調査自治体中では、高い部類に属する。それは、ひとえにコークス工場の存在のためである。

税収の基となる家屋価格の中位値(2000年)は、38,500ドル(約460万円)でしかない。とりわけ、学校区の税収は、固定資産税であり、不動産価格の低さは、学校予算の低さに直結する。

人種構成を見ると、2000年の値で、非ヒスパニック系白人が68.8%、黒人が28.3%、ヒスパニック系0.7%、アメリカン・インディアン0.6%となっている。ヒスパニック系や、アジア系が少ないのは、この地域に特徴的な人種構成であり、それは、ペンシルヴァニア州南西部が、経済的に衰退してきたことの一つの現れである。中心都市ピッツバーグですら、アジア系やヒスパニック系人口は極少である。米国では、発展している都市には、必

ず、ヒスパニック系かアジア系の移民が流入する。大都市で、この二つの人種が少ないことは、ありえない。この地域に、ヒスパニック系とアジア系の人口が少ない事実は、鉄鋼産業に従事していた白人と黒人人口が減少したことと、それを埋め合わせる新移民の流入が無いことを意味する。クレアトンの外国生まれ移民人口は、総計で2.1%にしかおらず、中南米出身者が0.5%、アジア出身者が0.4%しかいない。

(2) デュケイン City of Duquesne 1991 年適用

デュケインは、1980年代前半に、溶鉱炉を失った町である。USスチールの、デュケイン製鉄所を中心とした自治体であったのが、その中心を失った。以後の状況は救いようがないと形容するしかない。

デュケインの人口は、1930年に最高値21,396人を記録している。1960年15,019、1980年に10,094、2000年に7,332、そして、2005年に、更に6,875に減少している。デュケインの人口減が早くに始まったのは、デュケイン製鉄所の設備が、特に古かったことで、第二次世界大戦前後の、大増産時代に遅れをとったと考えられる。

デュケインの家庭年収中位値は、19,766ドル(2000年)と、クレアトンよりも2割も低い。家屋価格中位値も、33,300ドル(2000年)と、同様にクレアトンよりも15%低い。

デュケインの人種構成は、非ヒスパニック系白人48.7%、黒人47.7%、その他3.6%と、黒人比率が高いことが特徴である。デュケインは、地域で、凶悪犯罪多発地帯として知られており、黒人人口の多さが、人種的な先入観を植え付けている面もある。25歳以上の人口中の、大学卒業以上の資格保持者は8.1%に過ぎず、失業率は11.8%と、地域の平均を上回る。

デュケインは、独自の学校区を運営してきたが、2006年にその継続を断念し、ピッツバーグ市学校区に実質的に吸収された。自前の学校区を維持するだけの学齢人口がなくなったということよりも、荒れた学校であるという印象が、あまりにも広まりすぎて、改善が不可能になったためと考えられる。デュケインからは、ピッツバーグよりも近い学校区があるにも関わらず、近隣の他の学校区がデュケイン救援に乗り出さなかった理由は、他学校区が自らの財政問題を抱えているためだけではなく、黒人人口の多いデュケイン学校区を引き取ることを嫌ったためでもある。

(3) ブラドック Borough of Braddock 1988 年適用

ブラドックは、デュケインの対岸に位置する自治体である。ここには、モノンガヘラ川流域で、唯一残った、USスチール・モン・ヴァレー工場が操業中である。

ブラドックの人口は、1920年に20,879人と、最高に達し、以後、1940年に18,326、1960年に12,337、1980年に5,634、2000年が2,912、そして2005年には、2,744と、最盛期の、ほぼ8分の1という落ち込み方を示している。

ブラドックの家庭年収中位値は、デュケインよりも、更に低い18,473ドル≒220万円(2000年)であり、家屋価格中位値は、デュケインの3分の2の20,300ドル(2000年)に過ぎない。

人種構成は、黒人 66.5%、非ヒスパニック系白人 29.9%、その他 3.6%と、黒人人口が圧倒的多数を占める。米国社会にしばしば見られることであるが、黒人人口比率と、経済的困窮度は、比例する傾向にある。クレアトン、デュケイン、そしてブラドックと、わずか3つの自治体の数値から結論を引くべきではないが、明らかに、両者の相関関係がここに見られる。

ブラドックの町を訪ねて衝撃を受けるのは、中心商店街の廃墟である。ほぼ1マイル≒1.6キロに亘る商店街は、シャッター通りという状況を超えて、あたかも戦争が終わった後であるかのような、荒れ果てた廃墟となっている。かつてブラドックは、近隣自治体から買い物客を集める中心的商業地であった。モノンガヘラ川北岸最大の商店街として、24時間3交代操業の製鉄所工員を相手に栄えていた。しかし、1990年には、既に、メインストリートは廃墟となっていた。空き店舗の多くが、再開発・再利用の当てなく取り壊され、櫛の歯が欠けるような状態になり、残っている店舗は、屋根や壁が崩れているような有様である。現在も営業している店舗は、2、3軒だけである。

モン・ヴァレー工場の中核が、ブラドックに所在するエドガー・トンプソン製鉄所である。ここには、高炉が2基操業しており、1992年に2億5千万ドルをかけて連続圧延工場に改装された。エドガー・トンプソン製鉄所で生産される鉄は、年間280万トンに上り、これはUSスチール社全体の製鉄量の、約4分の1である。ここでは、生産された鉄は、鉄道で、モノンガヘラ川対岸のウェスト・ミフリン町にあるアーヴィン工場で、コイルや鋼板に加工された上で、出荷している。

ブラドックの財政にとり、エドガー・トンプソン工場からの税収は、重要な割合を占めているが、一方、同工場の雇用数は900人でしかない。高炉2基を持つ圧延工場ならば、かつてはその何倍もの要員がいたであろうが、自動化された現在の工場は、人間の労働を必要としないのである。近代化して生き残った製鉄所には、皮肉なことに、人手は必要とされないのであった。高炉が稼働しているにも関わらず、ブラドックの商店街が寂れてしまったのは、こうした理由からである。

(4) ホームステッド Borough of Homestead 1993年適用

USスチール社ホームステッド工場は、最盛期には、世界最大の生産量を誇る製鉄所であった。第二次世界大戦中の大增産体制で、最大15,000人が勤務する、巨大な工場であり、戦後も、この地域最大の製鉄所であった。それが、1986年に閉鎖された時には、雇用数は僅かに350人で、年間生産量は50万トンに過ぎなかった。

ホームステッド工場の跡地は、1988年に再開発目的で売却された。その後、10年近く更地にされたままで買い手のなかった広大な土地は、2000年を前に、「ウォーター・フロント」と呼ばれる商業地として、再開発が始まった。1998年から、映画館やレストランの進出が決まり、その後、大規模な小売業全国チェーン店が多数進出し、隣接するウェスト・ホームステッドやマンホールMunhallと共に、商業中心として生まれ変わった。

工場跡地の再利用・再開発として、商業施設を誘致することは、この地域の他自治体の多くが目指した政策であった。あるいは、工業や流通の拠点として、工場跡地を利用する

ことも、広く共有された目標であった。しかし、実際にそれに成功したと言えるのは、ここウォーター・フロントと、その恩恵を受けるホームステッドと隣接自治体だけである。

ホームステッドが有利であったのは、ピッツバーグ市に隣接する位置である。ウォーター・フロントが集めている客は、ホームステッドや周辺自治体からではなく、ピッツバーグ市内の、比較的裕福な市民層が住む住宅地からやって来ている。1960年代以来、ピッツバーグ都市圏にも、数多くの大規模郊外商業開発が行われ、ピッツバーグ市の中心部商業地は、衰退の一途を辿ってきた。しかし、市内の、大学や病院が並ぶ文教地区に近い、比較的裕福な地区には、1990年代まで旧来の商店街が健在であった。この地域からは、どこの郊外ショッピング・センターにも、直接のアクセス路が無い条件であったために、商店街が生き残っていたのである。そこからわずか数キロのところに、この、ウォーター・フロントは開業した。以後、10年近くたち、商店の数は増え、自治体に落ちる税収も増加していった。ホームステッドは、現在のところ、まだ Act 47 適用解除にはなっていないが、近く、その手続きに入ることが見込まれている。

ホームステッドの人口は、1970年に6,309人であった。最盛期にも10,000人を超えたことがない。それは、工場所在地であり、工場労働者の住宅地ではなかったからである。1970年が3,535である。1980年に5,092、そして2000年に4,179である。人口自体の減少率は、この地域の他自治体に比べれば、やや緩やかであるのは、そうした理由からである。

家庭年収の中位値は、16,003ドルと、前項のブラドックと比べて、なお低い。これは2000年国勢調査の結果であり、ウォーター・フロント開発を反映していない。家屋価格の中位値が32,600ドルであるが、これも2000年の数字であり、ウォーター・フロント開発には、高級宅地開発も含まれているので、上昇する可能性がある。商業開発自体の生み出す雇用は、最低賃金か、それに近い商業分野であり、住民の年収や家屋価格を直接は上昇させることはないが、住宅地が開発されれば、富裕層が転入することから、これらの数値が上昇することに繋がる。

ホームステッドの人種構成は、黒人51.3%、非ヒスパニック系42.4%と、2000年の時点では黒人多数であるが、開発に伴う変化が見込まれる。

第2節 製鉄所労働者の住宅地自治体

(5) ノース・ブラドック Borough of North Braddock 1995年適用 2003年解除

ノース・ブラドックは、ブラドックに隣接する住宅地である。ブラドックのエドガー・トンプソン製鉄所を初めとする、モノンガヘラ川沿いの工場地帯に勤務する労働者が、川岸から坂を上った丘に住居を構えたのが、この自治体である。人口は、1930年の16,782人を最多に、緩やかに減少に転じ、1950年が14,724、1970年が10,838、その後、急減し、1990年7,036、2000年に6,410、そして2005年が5,996と、全盛時の3分の1近くになっても、まだ減少が止まらない。

ノース・ブラドックは1897年にブラドックから分離して自治体を作ったが、両者は関連した存在である。ノース・ブラドックの人種構成は、非ヒスパニック系白人が61.2%、黒

人が 35.3%と、白人多数である。これは、鉄鋼労働者の住宅地としての性格が、未だに残っており、引退した白人鉄鋼労働者が多く居住していることも、一つの理由である。

ノース・ブラドックの家庭年収の中位値は、24,335 ドル（2000 年）であり、これはクレアトンに次ぐ高さである。年金を受けている引退労働者が、引き上げていると考えられる。家屋価格中位値は 32,300 ドルと、クレアトンよりも低く、デュケインと同等である。より低い自治体よりはましであるにしろ、老朽化した労働者階級向けの住宅地であるので、資産価値は下がる一方である。

ノース・ブラドックは、川に向けて開けた傾斜地に、小規模の家が建ち並ぶ、典型的なピッツバーグの鉄鋼労働者居住地域である。地理的に、他に再開発が出来る可能性はなく、唯一の勤務先である製鉄所の雇用が減れば、新たな産業を興す余地はない。

（6）ランキン Borough of Rankin 1989 年適用

ランキンも、ブラドックに隣接する住宅地である。ランキンの場合は、ブラドックの西側に所在する。人口は、1970 年の 3,704 人から、2000 年が 2,315、から 2005 年の 2,168 まで、減少を続けている。小規模な自治体なだけに、これ以上の減少は、自治体としての存立を脅かすことになる。

家庭年収の中位値は、調査対象自治体では最低の 13,382 ドル（2000 年）である。人種構成が、黒人 69.3%、非ヒスパニック系白人 28%と、黒人の比率が 8 自治体中最高であり、年収の低さは、ここでも黒人人口比率に対応しているように思われる。

家屋価格中位値は、25,700 ドル（2000 年）と、8 自治体中、低位にある。ブラドックでの雇用が減少した後、ランキンの住民の主要勤務先は、距離的に近いピッツバーグ市であるが、失業率は 14%近い。

第 3 節 他の性格を持つ自治体

（7）イースト・ピッツバーグ Borough of East Pittsburgh 1992 年適用 99 年解除

イースト・ピッツバーグは、ブラドックから更に東に向かった谷間に発展した自治体である。ここには、ウェスティングハウス社が、巨大な工場地帯を形成し、電気と鉄道車両の生産が行われていた。かつて、フーヴァー・ダム発電機を製造した、ウェスティングハウスの発電事業と、鉄道車両の空気ブレーキを実用化し、それを備えた台車等を生産した拠点が、イースト・ピッツバーグと、二つの近隣自治体タートル・クリークとウィルマーディグであった。

モノンガヘラ川の支流タートル・クリークが形成する大きな谷間を、ウェスティングハウスの工場が埋め尽くしていたのである。ここでの雇用数は、最盛期には 2 万人を超えていた。発電機も鉄道車両も、鉄を使うことから、この地域の鉄鋼産業と結びついた工業都市であった。

そのウェスティングハウス社の工場が最終的に閉鎖されたのが 1988 年であった。イースト・ピッツバーグの工場最後まで製造されていたのは、発電機部門の製品であるが、発電機事業の主体は、それまでに他都市や、ピッツバーグ都市圏内の他自治体に移っており、

1940年代の雇用数2万人台から、閉鎖時には1,000人にまで縮小していた。

工場の閉鎖後に残された、巨大な建屋群は、地域産業開発公社R I D Cが購入し、キーストーン・コモンズ **Keystone Commons** という、産業インキュベーターや、物流センター、あるいは伝統的な工業事業者を借主とする、産業センターとなっている。一応の再利用は出来ているものの、50社、4,000人という雇用数は、かつてのウェスティングハウス工場の規模とは桁が違い、再開発が成功したとは言えない。

イースト・ピッツバーグの人口は、1970年3,060人、1980年2,493、1990年2,160、2000年2,017、そして2005年に1,897と、更に減り続けている。

家庭年収中位値は、32,037ドル（2000年）であり、家屋価格中位値は44,100ドルと高い。人種構成が、非ヒスパニック系白人75.8%、黒人20.9%と、白人が圧倒的に多い状況が、不動産価格に反映されているのであろう。

（8）ウィルキンズバーグ **Borough of Wilkinsburg** 1988年適用 98年解除

ウィルキンズバーグは、ピッツバーグ市東部に隣接する自治体である。ここが Act 47 の適用を受けたのは、製鉄所の閉鎖が直接の原因となったのではなく、今回の調査自治体中では、やや性格が異なる。言うまでもなく、ピッツバーグ都市圏の衰退が、間接的には影響を与えたのであるが、ウィルキンズバーグの Act 47 適用の主な理由は、自治体政府の汚職により、財政が破綻したことにある（ウィルキンズバーグのシティ・マネージャーによる説明）。

ウィルキンズバーグの人口は、1950年の31,518人が最高である。その後、1970年に26,780、1980年23,669、1990年21,080、2000年19,160、そして2005年18,008と、減り続けている。ウィルキンズバーグに接するピッツバーグ市の町内は、黒人住民が多数の地区であり、ウィルキンズバーグも、人種構成は黒人66.5%、非ヒスパニック系白人29.0%と、黒人が多い。

ここからは、ピッツバーグ市中心まで、路線バス専用道路が走っており、わずか10分ほどしかかからない。また、大学や病院のある文教地区までも、専用道路を経由する路線を利用すれば近く、住宅地として、本来有利な条件をもつはずである。しかし、ウィルキンズバーグは、1980年代の財政破綻期に、一時的に警察の運営を止め、非常手段として州警察が業務代行に入ったことがある。その時期がクラック・コカイン販売を巡る組織ギャング抗争が重なり、凶悪犯罪が多発したため、地域に危険な地域という印象を残してしまった。黒人多数という人種構成も、偏見に根ざした忌避意識を生み出して、住宅地として、有利な地理的な、また公共交通上の優位があるにもかかわらず、人口が減少しているのである。

家庭年収の中位値は、2000年に26,621ドル、家屋価格の中位値は、53,600ドルと比較的高い。この高い不動産価格は、ピッツバーグ市に接している、特定の区域の不動産価格を反映しているものである。ピッツバーグ市内の大学や病院に勤務する若い教職員が住むに適切な、程度の良い物件が、一部区域にのみある。ここに比較的所得の高い層が少数ながら入り込んでいるのが、この数値に表れている。ただし、ウィルキンズバーグ全体とし

ての人口は減少しているのは前述の通りである。

ウィルキンスバーグの商店街は、ブラドックなどに比べると、まだ商店街としての体裁を残している。現在は、そこに、黒人対象ではない音楽ライブの店などが開業し初めており、今後の展開が関心を集めている。

第4章 聴き取り調査

第1節 質問票

今回の調査では、以下の質問を行った。面会予約を取るために、各自治体役所を最初に訪問した際に、質問票を渡し、二度目の訪問での聴き取り調査の内容を前以て知らせておく、という形を取った。

1. What measures did your municipal government take in accordance with the Municipal Finance Recovery Program: Act 47 of 1987?
→貴自治体は、Act47に従って、どのような方策を取り入れましたか？
2. How have the general effects of Act 47 been on your municipal government?
→Act47は、どのような全般的な影響を貴自治体に与えましたか？
3. Do you assess Act 47 to be useful/effective means for municipal government reorganization?
→Act47は、自治体再建にとり、有用な、あるいは効果的な手段ですか？
4. How much impact has the municipal government reorganization given to the local economy? Does the reorganization of municipal government help local economy?
→自治体政府の再建は、地域経済そのものには、どれほどの影響を与えましたか？自治体政府の再編成は、地域経済の支援に繋がりますか？
5. What has helped your municipality's status as distressed to be rescinded? How have you succeeded? What do you attribute to the turn around?
→貴自治体が財政的困窮自治体適用の解除がなされるに当たり、何が鍵となりましたか？どのようにして、解除に成功したのですか？ 状況が改善した理由は何と考えますか？

以上の質問のうち、1番から4番までは、全8自治体に対して行い、5番は、困窮自治体指定解除となっている、ウィルキンズバーグ、イースト・リバティ、ノース・ブラドックのみに尋ねた。

今回の聴き取り調査での目的は、各自治体が、財政再建のために、具体的に何を行ったのかということを超えて、Act 47が、自治体財政再建法制として有効な手立てであるのかどうかという判断を聴くこと、更に、自治体財政再建と、地域経済の関係を見ることであった。Act 47の有効性の判断については、一自治体について掘り下げて、議会や市民からの聴き取り調査も行い、総合的な評価を得たいところであるが、今回は、なるべく多くの自治体から聴き取ることを目的とした。今後の課題としたい。

地域経済への影響については、筆者はピッツバーグ都市圏に1985年から17年間住み、現在も家族が住む条件にある経験から、地域の実情は良く分かっており、この答は予想が容易なものであった。しかし、日本での自治体破綻法制を考える上で、地域経済崩壊の前で、自治体財政を再建することが、いかなる意味を持つのか、あるいは持たないのかを、この地域の例から考察する材料を得るのが目的である。

5番の質問は、3自治体にとり適用解除が、誇るべき業績という想定で入れたものであるが、実際の状況は、それとは異なるものであった。

第2節 聴き取り調査対象

各自治体では、マネイジャー、もしくは、財務担当者への面会を求めた。事前に、面会すべき相手を確定しなかったのであるが、これら自治体の中で、自前のサイトを持っているところは、クレアトン、ウィルキンズバーグ、デュケインのみであり、その中で、Eメールでの問い合わせが可能であったのは、ウィルキンズバーグだけである。そうした理由もあり、各自治体をまず訪問し、面会予約を取ったのであるが、これらの自治体は、後述するように、最小限度の要員で役所を運営しており、事務所が開いている時間を確認することすら、困難であった場合もあった。

例えば、イースト・ピッツバーグの事務所は、午前中3時間しか開かず、ここには非常勤事務職員が1人いるのみである。1回目の訪問は時間外で無駄足、2回目は、職員が休暇を取っており、再度無駄足（後から判明した）、3回目の訪問でようやく職員と話すことが出来たが、今度は町長との面会予約を取るべく質問票を託して、指定された1週間後に出向くと、町長はおらず、電話で、自分には分からないので、Act 47 適用解除時の状況を良く知る議会議長に会うべきとのこと言われた。その議会議長の自宅電話番号を頂き、何度もかけたが、所在が掴めず、ようやく直接電話で話すことが出来たのは、日本帰国の前日で、会うことは出来ず、短い電話インタビューのみとなった。議会議長といっても、当然、無給のヴォランティアであり、日中は電気工の定職がある。携帯電話を持たれないので、連絡を付けられないのである。

幸い、別な自治体での聴き取り調査で、Act 47 適用自治体の多くで、調整官を請け負っているコンサルタント会社RDMの代表を紹介され、彼と面会調査をすることになったが、担当自治体の一つがイースト・ピッツバーグだったので、再建過程についての聴き取り調査は、調整官を通じて出来た。

8自治体中、当初予想した拒絶反応はほとんどなかったが、ホームステッドのみ、何度訪問しても門前払いを食い、結局、マネイジャーとの面会は出来なかった。しかし、ここもRDMが再建計画を担当する調整官の契約を取っており、話を伺うことが出来た。

ここでは、米国の小規模自治体を調査する場合、日本のような組織を想定して計画しても、円滑にはいかない場合があることを、将来の調査活動のために記した。

実際に面会した相手は、以下の通りである。面会順に挙げる。

クレアトン

Scott J. Andrejchak, Financial Director

財政担当官 スコット アンダージャック

ノース・ブラドック

Douglas Marguriet, Borough Manager

バラ・マネイジャー ダグラス・マルグリエット

デュケイン

Frank Piccolino, City Manager

シティ・マネイジャー フランク・ピッコリーノ

ウィルキンスバーグ

Wesley A. Johnson, Borough Manager

バラ・マネイジャー ウェスリー A. ジョンソン

ランキン

Pat DeNinno, Borough Secretary

事務官 パット・デニーノ

ブラドック

Ella B. Jones, Borough Administrator

執行官 エラ B. ジョーンズ

イースト・ピッツバーグ

Denis Simon, Council President

議会議長 デニス・サイモン

調整官 イースト・ピッツバーグ (元) ホームステッド (現) 他

Joseph M. Hohman, President/CEO

Resource Development and Management, Inc

ジョゼフ M. ホーマン RDM代表

第3節 聴き取り調査の内容

1. Act 47 適用により実施した財政再建策

①経費削減・人員削減

全自治体に共通して、徹底した経費削減策が取り入れられた。歳出項目中で最大のものは人件費であることから、警察の非常勤化、事務職員の削減、消防のヴォランティア化等が行われている。例えば、小規模自治体のランキンは、10人以上の専任警察官から、専任は所長1人で、11～12人の非常勤警察官という体制に変えた。クレアトンでも、専任の警察官を一旦全員解雇し、89年から91年に州警察を入れて代行し、以後、専任と非常勤を10人程度ずつ持つ陣容で運営している。クレアトンの予算書によると、専任警察官の年俸は36,000ドルほどであるのに対し、非常勤は10,000ドルと、3分の1のコストである。

同じく80年代に警察を一時止めたウィルキンスバーグは、現在は専任が28人、非常勤が6人の陣容で、専任警察官による運営に完全に戻っている。予算書によると、専任の年俸は50,000ドルから60,000ドル、非常勤は20,800ドルである。ウィルキンスバーグの歳出に占める警察の比率は28%、消防は21%と、この二つの部局で半分にもなる。それに12%のゴミ収集と、6%の交通・街路灯整備加えた三つの部門で、歳出の3分の2を占めることになる。この地域の典型的な自治体のあり方として、自治体の仕事とは、とにかく、警察、消防、清掃、街路灯整備をやらねばならないと、いくつもの自治体で聴いたが、予算から見る限り、それがまさしく仕事の根幹となっていることが明らかである。

ランキン、ノース・ブラドック、イースト・ピッツバーグ等では、日中の事務要員総数が1-2人という状況である。自治体を存続するために、極度まで切り詰めていくと、その姿は現業部門中心になるという姿が共通見られた。

②歳入増

Act 47の歳入増加のための柱は、増税である。所得税(EIT)と固定資産税の税率を上げることが可能となり、また、域外からの通勤者に対する課税権も認められる。EITや固定資産税の引き上げ分は、一定期間が過ぎた後に裁判所の審査を受け、継続が却下されれば、元に引き戻さねばならない。一方、通勤者税の税額は、事業所があり、流入労働力がある自治体には、大きな歳入増をもたらすこととなり、こちらは恒常的な税として置く事ができる。調査自治体では、クレアトン、ブラドック、および再開発後のホームステッドが該当する。例えばクレアトンでは、一人当たり年間52ドルの通勤者税が導入され、これで年間4-50,000ドルの増収となった。

更に、適用自治体には、州からの緊急融資と補助金が支援策として供給される。経常的支出への支援策としてのこれらの金額総額は5百万ドルであるので、大きなものではないが、困窮自治体にとっては必要度の高い支援となっている。

③労使交渉

多くの自治体が指摘していたAct 47による利益は、労使交渉の責務が、公選職の行政官から、調整官に移されたことである。米国では、警察官と消防士も労働組合を組織し、賃上げを巡っての労使交渉は厳しいものがある。ウィルキンズバーグの例でも分かるように、警察官・消防士の給与は、歳出の中で大きな部分を占める。Act 47の再建計画では、調整官が作成した財政再建計画を、自治体が受け入れるか否かを定めることができるが、仮に調整官による計画を拒否した場合には、議会・執行部が、自前で再建計画を作らなければならなくなる。調整官の計画を受け入れれば、州が労使双方に受け入れを強制する権力を持つことになる。よって、Act 47の下では、労働組合の交渉権が著しく制約されることになる。

クレアトンの財務担当者の見解では、これが、実は、公選職にとっては、非常に便利な言い訳となる。すなわち、労働組合に対して、州政府の強制力を非難して、賃金引下げや労働条件の変更を呑ませることができる。その際に、自分たちの責任ではない、という言い逃れを可能にできるというわけである。

2003年に財政破綻したピッツバーグ市は、これらの自治体よりも遥かに財政規模が大きい。破綻の直接の引き金は、消防士組合への給与増の負担であった。再選目的で消防士組合の支持を取り付けるべく、当時の現職市長が行った労使交渉が、あまりにも組合にとり有利であり、予算中の消防士給与の比率が13%を超え、破綻後に市長が提訴される事態を招いた(無罪に終わったが)。これも、労働組合との関係を良好にすることを目的とした政治的な動きだったが、このように、警察官と消防士を含む職員組合対策は、自治体にとって悩みの種になっている。

Act 47 適用により、労使交渉の責任を免除することになり、公選の執行部としては、政治的に有用な規程となっている。

④一部事務組合・自治体連合

小規模自治体は、Act 47 の再建計画の一部として、地域にある一部事務組合/自治体連合に相当する組織に参加して、歳出削減を図る場合も多い。今回調査した全 8 自治体は、いずれかの自治体協議会に加入している。調査自治体の中では、ホームステッド、クレアトン、デュケインが、ステイール・ヴァレー自治体協議会（Steel Valley Council of Government = モノンガヘラ川流域の自治体が対象）に参加し、その様々なプログラムを利用して経費節減に役立てている。典型例が、冬季の道路融雪在用の岩塩共同購入で、10 万トンの岩塩を一括購入することで、購入価格を下げることに成功している。他にも、コミュニティ育成補助事業、社会福祉や職業訓練のプログラムを、自治体が共同で運営したり、共同で道路整備事業を運営したりという、相互扶助の形を導入している。

同様の協議会に、タートル・クリーク・バレー自治体協議会（タートル・クリーク川流域）がある。こちらには、調査対象自治体のうち、ブラドック、ノース・ブラドック、イースト・ピッツバーグ、ランキン、ウィルキンスバーグが加入している。こちらの方は、共同購入制度は行っておらず、コミュニティ育成補助事業、コンピュータ共同管理、道路整備・清掃の共同運営を行っている。

こうした自治体間の連携はあるが、そこから合併に向かうかというと、そうはならない。ノース・ブラドックのマネージャーに、合併が考えられるかを質問した際の回答は、以下のようであった。「自分のところのような、財政的に弱い自治体が、財政状況が同等か、弱い自治体と合併しても、意味が無い。公選職にとっては、合併する決断は、自分の自治体を解消することなので、当然避けようとする。仮に、富裕自治体が合併してくれるならば、自分は諸手を挙げて賛成するが、そのようなことは、米国社会ではありえない」富裕自治体との合併がありえないというのは、最も近い富裕郊外住宅地モンローヴィルを考えた時に、人種構成から、モンローヴィルが、黒人が多い自治体を吸収することは、想像できないということである。ちなみに、モンローヴィルの人種構成は、非ヒスパニック系白人が 85.1%、黒人 8.3%である。典型的な人種住み分け状態であるが、ノース・ブラドックからモンローヴィルまでの直線距離は、6 km ほどでしかないのである。

2. 適用解除自治体の経験：RDMホーマン氏から

先述の通り、今回の調査自治体のうち、Act 47 が適用解除になったのは、イースト・ピッツバーグ、ウィルキンスバーグ、ノース・ブラドックの 3 自治体である。また、2006 年 7 月に、ホームステッドの調整官は、解除に向けての手続きを開始する勧告をしている。

これまでに解除になった自治体に共通しているのは、当然のことながら、調整官の計画を忠実に守ったことである。調整官は、一方で、最終的に解除を目指すのが責務である反面、Act 47 適用自治体の存在が、ビジネスの源泉である以上、ある種の利害対立が生じる虞がある。

コンサルタント会社RDM代表であるホーマン氏は、Act 47が制定された時には、郡のコミュニティ育成を担当する職員であった。Act 47が民間調整官も契約対象としたことで、彼は独立し、RDM社を設立、以後、Act 47の調整官契約を業務としてきた。この契約は3年毎の更新であり、RDMも契約を失う場合がある。

解除自治体のうち、イースト・ピッツバーグとノース・ブラドックは、ホーマン氏が手がけた。イースト・ピッツバーグでは、ウェスティングハウス工場跡地のRIDC（南西ペンシルヴァニア地域産業開発公社）への売却と、その後の再開発が、歳入を確保する上での重要な一歩であった。また、イースト・ピッツバーグは役場の建物を売却し、空家になっていたショッピング・センターの店舗に移転し、経費を大幅に節減した。

ノース・ブラドックでは、未徴収の税を、外部の代理徴収会社を雇って、回収した。マネージャーによれば、累積赤字を解消するに足るだけの未徴収税があったということであり、それまでの徴収努力が、全く不足なものであったことが、問題の源であったという。再建計画が、徴税を外部の会社に委託したことで、公選の税徴収官の仕事が非効率になっていた状況を改善した。

RDMの役割は、「自治体が自己を救済することを支援する」ことであり、それぞれの自治体の固有の問題を、一つの公式を押し付けることでなく、各自の条件に合わせて解決していくことが業務である。

少なくとも、過去の業績からも、調整官としてのRDMは、解除を目標とした再建を目指していることは間違いない。しかし、更に残る問題は、Act 47適用解除になったことが、健全財政の保証にはならないという点にある。

第5章 Act 47 の評価

第1節 「自治体への福祉政策」なのか、有効な再建方法なのか？

Act 47 への評価は、自治体、および担当者によって、全く異なる。クレアトンの財政担当官は、Act 47 を、自治体への福祉政策として、批判していた。すなわち、ひとたび Act 47 が適用されると、そこに安住してしまう傾向があり、調整官が解除を日程に上げると、それを潰そうとするような例もあるという。Act 47 の適用を受けている限り、州の支援があり、また、労使交渉に苦しむこともない。解除＝脱出への動機付けが無いというのが、彼の批判であった。

別な点では、ノース・ブラドックのマネイジャーが、財政再建の射程についての批判を繰り広げた。すなわち、未徴収税の回収が出来たために、会計上の財政再建が出来たことから、ノース・ブラドックは解除になったが、そのことは、ノース・ブラドックの財政が、将来的に自立できることを全く意味しない。製鉄所の労働者住宅地が、製鉄所を失った後、新たな税源は無い。ノース・ブラドックは、現在、下水道の施設改善を実施しないと州法違反になるため、工事をする必要はあるが、そのような社会資本投資を行う余裕は全くない。また、数百件の空家を解体しないと、犯罪を招き、衛生上の問題にもなる。しかし、その資金がない。結局、累積赤字を解消し、帳簿の上での財政再建は出来たために、Act 47 適用解除になったものの、その後の地域経済の更なる沈下は、再びノース・ブラドックを困窮状態に陥らせかねないのである。

一方、Act 47 は素晴らしい支援策であるという評価を与えていたのは、ランキン、デュケイン、ブラドックの担当者である。また、批判的であった人々も、Act 47 が緊急支援策として機能したために、自治体運営を続けることが可能であったことは、こぞって認めている。評価が分かれるのは、長期的に Act 47 が自治体に、どのような影響を与えるかである。ランキンの担当者は、調整官の RDM ホーマン氏がいなければ、ランキンは運営出来ないとまで発言していた。小規模の自治体で、自前の専門官僚を持ってない、あるいは雇えないような場合、Act 47 の調整官は、必要な専門知識と技量を、州の負担で自治体が使うことが出来るようにする、という支援の意味も見受けられた。

Act 47 の適用には、「恥」の意識が再建を進めるのに役立つという予測があった。適用された自治体は、一日も早くに解除されるよう、再建を進める、さもないと、破綻自治体の汚名が定着してしまう、そうした想定である。しかし、適用自治体を回って感じたことは、Act 47 が、当たり前の状態になってしまい、担当者が「恥」の意識を持っているとは思えなかった。それは、財政破綻・財政的困窮状況が、鉄鋼産業の崩壊という、一自治体が影響をもたらせることが不可能な事態により引き起こされた経緯のためであろう。そもそも、地域経済の崩壊は、自治体の責任により引き起こされたのではなかったのである。

第2節 自治体財政再建と地域経済・地域社会

Act 47 の事例を見てきて、はっきりすることは、自治体財政再建と、地域経済の再建の間には、関連性が無いということである。

ペンシルヴァニア州南西部で、多くの自治体が適用を受け、そのうち3自治体は、その

後解除された。また、1自治体＝ホームステッドが、解除に向けて動き出している（2006年7月の報告書による）。しかし、その結果として、この地域の経済は再活性化されたかという点、自治体財政再建は、縮小の中での均衡を実現したに過ぎないことが分かる。

唯一、製鉄所跡地の商業開発に成功したホームステッドは、RDMホーマン氏の言によれば、全ては地理的条件（location）によるものである。先に説明したように、ホームステッド工場跡地が、ピッツバーグ市の富裕住宅地区に近かったという条件だけが、ホームステッドを再活性させた。つまり、他の自治体には転用が出来ないのである。

Act 47は、産業が衰退した後に残された住民に、最小限の行政サービスを保証したことは確かである。各自治体は、収支均衡した財政運営を行っている。しかし、それは縮小均衡である。今回の全ての調査対象自治体で人口は減り続け、また、ピッツバーグ都市圏全体の経済、人口の沈下も止まらない。その中での、自治体財政再建の意味とは、何なのだろうか。