

1 ピッツバーグ市財政破綻への歴史的経緯と再生への道

沖縄国際大学法学部教授
佐藤 学

序．ピッツバーグが辿った道

アメリカ合衆国ペンシルヴァニア州ピッツバーグは、今でも「鉄の町」「工業都市」として紹介されることが多い。また、一定以上の年齢層の日本人には、アメリカ、ひいては世界の鉄鋼産業の中心地としての名声は記憶されているであろう。しかし、その現状は、製鉄の中心でもなければ工業都市という名に相応しい工業の集積が残っているわけでもない。現在でも、化学、工作機械、金属等の製造業は残っているが、ピッツバーグに世界的工業都市の実体があったのは、1970年代が最後である。

ピッツバーグは、アメリカ産業構造の転換に呑み込まれ、その後の生き残りに苦闘してきた都市の典型的な例である。1970年代後半から1980年代前半にかけて、日本の鉄鋼産業との競争に敗れたアメリカ鉄鋼産業は、大きな打撃を受けた。かつて世界最大の製鉄会社であったUSスチール社や、他の製鉄・金属製造企業群が本社を置き、また、電機や金融の大企業も本社を構えたピッツバーグは、産業構造転換に取り残され、衰退し、アメリカ東北部から中西部の重工業地帯を指す「ラスト・ベルト」(錆びた工業地帯)のシンボルとなった。高炉は軒並み火を落とし、ピッツバーグ市、およびその周辺に点々と連なった製鉄の企業城下町群は、1970年代に失業者の大群を抱えることとなる。

1980年代半ば以降、このどん底から、地域経済が一時的に脱したかのような楽観論が見られるようになった。重工業から情報・知識産業へ、あるいは、産業としての先端医療へと、ピッツバーグは、自身の産業構造を新たな時代に対応するべく転換したと信じられてきた。

1990年代のクリントン政権下におけるアメリカの空前の好況は、ピッツバーグの産業・経済にはほとんど好影響を与えることがなかった。しかし、この時期に、ピッツバーグは、財政状況が好転した、連邦政府および州政府からの補助金を活用して、「箱物」整備を進めることが出来た。その背景は、ITブームを地域経済活性化に利用しようという、ピッツバーグなりの戦略であった。

しかし、2001年以降、アメリカ経済が冷え込み、ピッツバーグの「箱物」建設による地域経済活性化政策は、目指した効果を上げることないまま挫折する。そして、2003年夏に、市財政は破綻するに至ったのである。

本稿は、アメリカの一都市の苦闘から、経済・産業構造が変容する中で、都市・都市圏が試みた抵抗が効果を上げられずに無に帰す冷徹な現実を紹介し、日本における同様な都市再生に向けた努力の先行事例、あるいは反面教師として考察するものである。とりわけ、新自由主義的な市場原理が、都市経営・地域開発を律する場合に、競争力が衰えた都市・地域にどのような帰結が待つのか、現在の日本の地方自治が向かう将来像を予測する上で、ピッツバーグの事例は厳しい先例になると思われる。

第1章 財政危機に至る道のり：1970～80年代

第1節 鉄鋼産業崩壊

ピッツバーグ都市圏の製鉄所は、市内を含めた周辺地域で豊富に産出する石炭を燃料として、19世紀後半から栄えた。アンドリュー・カーネギーの労務政策に起因し、製鉄労働者に7人の死者を出す惨事となった、カーネギー製鉄会社の労働争議「ホームステッド・ストライキ」は、労働運動史上に名を残す大事件である。1892年のこの時点までに、すでにピッツバーグが鉄鋼産業の中心地になっていたことが、この事例で明らかである。ちなみに、ホームステッドとは、ピッツバーグに市域を接する自治体である。

第二次世界大戦期には、増産のための大規模な工場新設があり、上記のホームステッドを初めとするピッツバーグ都市圏内に、製鉄や造船の工場が建設・拡張された。それを頂点として、1960年代までは、ピッツバーグは、アメリカ製鉄業の中心として君臨していた。一方、1960年代には日本の鉄鋼産業が競争力を急速に付けて行き、低価格・高品質の鉄鋼製品により、アメリカ市場への輸出を増加した。他方、アメリカ鉄鋼産業は設備投資が滞り、製造コスト、製品品質の両面で遅れを取るに至った。またピッツバーグを中心とする東北部から中西部の工業地帯では労働組合の力が強く、賃金の硬直化、労働協約の固定化などにより、労働コストが上昇し、それがさらなる競争力減につながった。

ピッツバーグ地域で、鉄鋼産業の将来の危機は論じられてはいた。1960年代初めには、ピッツバーグ大学が巨大な科学研究センターを、大学に隣接する谷を埋める形で建設する計画を立てたこともある。この時点で、科学研究とその応用に力を入れ始めていたならば、ピッツバーグのその後の命運は変わっていたかもしれない。しかし、この計画は、具体化への道筋をとることなく、立ち消えとなった¹。

労働組合側は、鉄鋼産業の将来への危機論を、経営側の交渉戦略としてのみ捉え、労働協約を固持する努力に専心した。経営側は、設備が古くなったピッツバーグ地域の工場への投資を控えた。その結果、ピッツバーグ地域の製鉄工場は、競争力を回復させることが出来ずに、一気に破綻することとなったのである。

ピッツバーグは、ミシシッピ川の上流であるオハイオ川が始まる地点である。二本の川が合流してオハイオ川になるが、その一方のモノンガヘラ川沿いに、高炉燃料であるコークス生産工場から、いくつもの高炉、そして鋼管等の加工製品工場等が点在していた。それぞれの工場が、企業城下町を形成し、モノンガヘラ川流域（Mon Valley）は、アメリカの鉄鋼産業の別名として通るようになっていた。

1970年代半ばから始まった製鉄所閉鎖は、ほぼ10年間で、コークス工場と圧延工場1箇所ずつを残して、この一大工業地帯を廃墟にしたのである。10年間で失われた直接的な雇用総数は、10万人とも15万人とも言われている。下請け、納入業者、地域商業等を含めると、その何倍もの雇用が失われたこととなる。

¹ Stefan Lorant (1964) 446頁

第2節 ルネッサンス

ピッツバーグは、1950年代に市の中心部を再開発し、それまで鉄道施設・倉庫・スラム街であった2本の河川が形作る三角地帯に大規模な都市公園を創出し、新たなオフィスビルを建設する都市計画を成功させた。これは、ピッツバーグ・ルネッサンスと呼ばれ、当時の都市再開発の成功例として、日本でもしばしば取り上げられた。また、昼なお暗い製鉄所の煤煙による大気汚染を、民間と市の協働で規制する、当時としては先進的な試みも取り入れられ、ピッツバーグは官民協働による都市計画・都市再生のモデルとして名を上げた。

鉄鋼産業が崩壊した後、ピッツバーグは再度、再開発の必要に迫られ、ルネッサンスIIと名付けられる再開発計画が施行された。ルネッサンスIIが始まった時期の1985年に、アメリカ出版社 Rand-McNally が出した都市ランキング本“Places Rated Almanac”で「最も住み良い都市」(The Most Livable City)に選定されるという幸運があり、ピッツバーグは、イメージを作り直す戦略の端緒を予想以上に上手く切ることが出来た。ピッツバーグは、環境に難のある魅力に欠ける工業都市であり、また、鉄鋼産業の崩壊は全米に知られたことであった。そのために、この「タイトル」は、驚きを以って迎えられたし、また、ピッツバーグにとっては、新たな宣伝戦略の根幹を得たのであった。

しかし、このランキングは、治安、教育、文化・娯楽などの、相互に無関係な7分野について、同社の独自の指標で全米300以上の都市圏に順位をつけ、さらにその順位を単に都市毎に加算し、最も数値の小さい都市(ピッツバーグ)を第一位としたのである。よって、学問的な意味は薄く、方法論上も科学的根拠を欠くランク付けであった。ちなみに、1981年の初版以来、ピッツバーグのランキングは、第4位(81年)、第1位(85年)、第3位(89年)、第5位(93年)、第14位(97年)、そして第12位(2000年)と、上位に位置し続け、唯一、全6版で20位以内に入った都市圏である。この間のピッツバーグの人口減少、経済沈下を考えると、このランキングに問題があることは明瞭であろう。

ピッツバーグは「煙の都」(Smoky City)であり、その煤煙の酷さは全米に知れ渡っていた。第一次のルネッサンスでは、当時としては画期的な官民協働による煤煙規制が取り入れられた。中心部再開発と並び、この煤煙規制も先駆例として知られることとなった。(しかし、70年代まで、煤煙の害は続いており、ピッツバーグの「煙の都」としてのイメージは、他地域では今でも生き残っている。)煤煙問題が実際に解決されたのは、皮肉なことに鉄鋼産業が崩壊し、製鉄所が閉鎖されたためである。ルネッサンスIIにおいて、ピッツバーグは新たな産業振興・経済構造転換を売り込もうとするが、煤煙なき都市景観はその切り札の一つであった。

具体的には、ルネッサンスIIでは、市中心部での路面電車の撤去と、それに代わる小規模な地下鉄の建設、新たな超高層ビルの建設、市内の製鉄工場跡地再利用の促進、といった施策が行われた。地下鉄は、郊外からの数多くの路面電車路線が、面積の小さい市中心部に全て出発地点を持つことから、路線が輻輳し、交通渋滞の原因になり、また交通渋滞による運行障害を被っていた状況を改善しようとする計画である。他の全路線を廃止した上で、専用軌道部分が多い南部への路線の規格を改め、LRTとして中心部を地下路線とし

た。これは、アレゲニー郡港湾（交通）局の事業であるが、地下鉄部分の建設費を含め、総工費5億4,200万ドルという、大規模公共事業であった。これにより、ピッツバーグは「地下鉄を持つ大都市」という肩書きを手に入れたのである。

この時期にピッツバーグが新たな産業の基礎として期待したものは、

- (a) 大企業本社機能の集積
 - (b) 臓器移植を中心とした医療産業
 - (c) 市内大学の科学研究を活用した先端産業
- の3本の柱であった。

(a) 大企業本社機能集積

かつての鉄鋼産業の中心として、ピッツバーグには多くの大企業が本社を置いていた。経済雑誌「フォーチュン」誌が毎年発行する企業番付500社は、アメリカで広く引用される権威ある番付であるが、ピッツバーグには、1985年時点でそのうち17社が本社を置き、その数は、ニューヨーク市、シカゴ市に継ぐ全米第3位であった。ピッツバーグとしては、こうした本社機能の集積を、情報・金融・サービスといった新たな産業の核として期待したのである。

ちなみに、1980年代初めの時点で本社を置いていたのは、ガルフ石油、USスチール、ウェスティングハウス、ALCOA、ナショナル製鉄等、重工業の中軸を占める企業群をはじめ、メロン銀行、ピッツバーグ・ナショナル銀行といった大手銀行等であり、多様な企業の本社機能が所在していた。

これら企業群は、製造施設をピッツバーグ都市圏に置いたのみならず、数多くの研究所を持ち、科学研究の応用分野で、成果を上げていた。一定数の大企業本社があることで、周辺的な産業も立地した。例えば広告業界において、当時ピッツバーグは現在では想像できないような大きな存在であった。

新たな産業の核として期待されたのは、本社に集まってくる情報や資金を活用するという、直接の利益だけではなかった。アメリカ企業は、社員の奉仕活動を奨励し、地元への貢献を謳うことに力を入れていた。大企業は、人員に余裕があるために、社員は多くのボランティア組織に参加していた。また、企業は節税対策の意味も込めて、地元の活動への寄付を活発に行っていた。とりわけ、文化活動、教育活動への企業寄付は、非常に大きな比重を占めており、大企業本社機能の集積は、こうした活動への人的貢献、および財政的貢献をもたらすものとして、経済再生への寄与が期待されていた。

(b) 臓器移植を中心とした医療産業

1980年代初めに、ピッツバーグ大学医学部が、臓器移植手術のパイオニアであり、第一人者のトマス・スターゼル博士をコロラド大学から迎え、以来、全米唯一の臓器移植センターを設立・運営してきたことが、その背景である。90年代に入るまで、ピッツバーグ大学医学部は、アメリカのみならず世界最高の臓器移植センターとして数多くの移植医を養成した。80年代には、多くの雇用が生み出せる医療が、鉄鋼に代わる産業として期待を集め、市内の主要病院は拡張を続けた。また、連邦政府の医療支出も増え続け、それが所与の条件と考えられたために、医療への期待が高まったのである。

(c) 市内にあるカーネギー・メロン大学(CMU)の存在が大きい。CMUは、コンピュータ科学では全米で三本の指に入り、全般的な科学研究の水準もトップクラスにある。コンピュータ科学以外では、ロボット工学研究で知られ、また、長らくハーバート・サイモンが教鞭をとったことでも有名である。加えて、もう一つの大規模総合大学であるピッツバーグ大学も、理科系学部を揃えた総合大学であり、生化学分野の研究は高い水準を誇っている。この2校の研究成果が、先端産業創出の核として見込まれた。

第2章 財政危機に至る道のり：1990年代～

第1節 1990年代の都市衰退

こうして、1980年代に、壊滅的な鉄鋼産業の崩壊を経ながらも、ピッツバーグは、1990年代に入っても、「都市再活性化」に成功している事例との外見を維持し続けることに成功していた。高炉が閉じた後の町は、大気汚染の状況も改善され、町並みが煤で汚れることもなくなった。予期せぬ選出であった「最も住みよい町」というタイトルを十分に活用し、新しいイメージ作りに成功しているかのような思いをピッツバーグ住民は抱いたのである。

しかし、この間にも、問題は着々と悪化していたのである。それは、人口減少が止まらなかったという一点で証明される。ピッツバーグ市の人口は、1980年の42万人から2000年の33万人に22%も減少した。ピッツバーグが所在するアレゲニー郡の人口もこの間に145万人から128万人(-12%)、さらに、周辺区域を含めたピッツバーグ大都市圏の人口も、257万人から235万人に減っている(-9%)。ちなみに、ピッツバーグ市の人口が最高に達したのは1950年で、68万人、大都市圏人口は1960年に269万人を数えた。

アメリカ全体の人口は、1960年が1億7,900万人、1980年2億2,600万人、1990年2億4,600万人、そして2000年が2億8,100万人である。60年から2000年までの増加率は57%、80～00年24%、90～00年14%となっている。ピッツバーグの人口は、全米人口がこれだけの率で増加した中で、減少を続けてきたのである。ちなみにピッツバーグは、直近4回の国勢調査で、すなわち、1960年からの40年間で、連続して人口を減らした唯一の大都市圏である。人口増加のみが都市の趨勢を表すものではないという論点は当然成り立つが、しかし、人口が減り続けている都市に「勢い」があると主張するのは無理である。人口が減少する背景には、経済活動が衰退し、雇用が失われていく現実があり、それが最大の原因である。ピッツバーグは、市、アレゲニー郡、および周辺の郡や都市と共に、人口減少を止めるべき、何らかの施策を導入する必要に迫られた。

アメリカで、都市圏の中核都市が人口減少に見舞われることは、むしろ通例である。新規移民や、他地域からの転入者が、まず都市中心に住んで就業し、資金力が付けば郊外の庭付き一戸建て住宅を購入して転出することが、いわゆる「アメリカン・ドリーム」の一つの典型的な姿である。しかし、成長している都市では、郊外へ流出する人口を超える数が、都市圏全体に新たに流入する。そのために、中心都市から郊外住宅地に向かう動きがあっても、都市圏全体は人口増となる。中心都市の人口減少を補って余りある人口増・人口流入が、都市圏全体では起きているということである。ピッツバーグの人口減少が深刻であるのは、ピッツバーグ市のみならず、都市圏全体が大幅に人口を減らしている点にある。通常の都市 郊外の人口移動ではない、都市圏からの人口流出傾向が止まらないのである。

都市全体の趨勢が明らかに退潮に向かっていることの別な証拠は、前記(a)の、大企業本社機能集積が、もはや存在しなくなった事実である。1980年代半ばの、鉄鋼産業崩壊時には、「全米第3位の大企業本社所在都市」を誇ることができたピッツバーグであるが、1984年のガルフ石油社のシェヴロン社による乗っ取りで、企業が消滅したことに始まる、相次ぐ地元企業の、他企業への吸収合併(カッパーズ社) 企業消滅(アレゲニー・インターナ

ショナル社、ウェスティングハウス社)あるいは他都市への本社移転(ナショナル製鉄社)等が続き、2004年現在の本社数は半分に減り、トップ10都市から陥落している。残された本社群を核にした新産業の育成という青写真は、何の成果も上げられぬ前に失敗に終わった。

このことは、かつて多くの本社が所在した市中心部(ダウントウン)の昼間人口減少、購買力減退につながり、中心部商店街が衰退する大きな要因となった。中心部の画材店が昨年閉店したが、これは象徴的な事例であった。かつて企業本社が多数存在していた頃には、それらを顧客とする有力広告代理店も多数営業していた。しかし、本社数が減り、残った会社も実質的な決定機能は他都市に移す場合が多く、広告代理店は営業を縮小し、その結果、広告デザイナーを相手にしていた画材店も閉店に追い込まれた²。

また、80年代後半から90年代前半にアメリカ企業が実施した、非常に厳しいリストラクチュアリングは、残った企業の人員を、限度まで切り詰める結果を生んだ。また、各企業は、株式市場の圧力に応えるために、収益重視の経営方針を強化し、そのために、地元諸団体への寄付が大幅に削減された。奉仕活動に社員を積極的に参加させる余裕は無くなり、また、文化・芸術活動、教育等への財政支援も切り詰められた。残された企業風土からは、かつてのような、企業市民としての責務を果たすという色合いは無くなり、期待されていた本社機能集積の一つの要素は消滅した。

(b)の産業としての医療は、1990年代前半になると転機を迎える。第一に、ピッツバーグが期待をかけ、力をいれてきた臓器移植が、皮肉にもピッツバーグ大学医学部の移植センターが成功したことにより、ピッツバーグの独占的医療手法ではなくなった。90年代に、全米各地に臓器移植センターが設立されたが、これらで中心的な役割を果たした移植医の多くは、ピッツバーグ大学で研修を受けた人達である。このことで移植患者はそれぞれの地元で手術を受けることが可能となり、ピッツバーグ大学は、移植のための臓器を優先的に受け入れる有利な立場を失った³。

臓器移植が「産業」として期待されたのは、手術自体が費用の高い大掛かりなものであることだけでなく、臓器待ちの多数の患者が、移植センターに近いところで長期間滞在しなければならないという、特殊な事情があり、そのためのサーヴィス産業が雇用を生み出すことも見込まれていたのである。臓器移植の独占的地位を失ったために、これらの目論見は実現しなかった。

さらに、アメリカ全体で問題化した医療費の高騰のために、連邦政府が医療費の削減を始めたことも、ピッツバーグにとっては痛手であった。80年代まで、連邦政府の医療保険制度が、医療技術の高度化に伴う費用増額を引き受けてきた。連邦政府財政赤字の要因の一つはこの問題であった。クリントン政権が取り組んだ保険制度改革は失敗に終わったも

² “No.3 Local Business Story of the Year: Downtown Pittsburgh Development”, Pittsburgh Post-Gazette, 12/25/2003

³ Gina Kolata, “Acrimony at Hearing on Revising Rules for Liver Transplants”, the New York Times, 12/11/1996

の、医療費削減の方針は取り入れられ、その結果、ピッツバーグの医療機関は経営悪化に陥るところが続出した。元々、人口が減っている都市に、外部からの患者転入を見越してベッド床数を増大させてしまったために、ピッツバーグの有力病院はベッドの大幅な供給過剰に陥り、市内第二の病院チェーンである、アレゲニー総合病院は倒産に追い込まれた。

1990年代に入り、アレゲニー総合病院は、ピッツバーグ大学医学部病院に対抗して、元々市内にあった基幹病院に加えて、周辺自治体に散在していた独立の病院の買収を進めた。地域の病院を傘下に収め、そこから、高度医療を必要とする患者を基幹病院に移すという構造である。ピッツバーグ大学医学部病院も、同様な拡張を行い、二つのグループによる病院囲い込み競争の様相を呈した。これに先立つ1987年、アレゲニー総合病院は、ペンシルヴァニア州フィラデルフィア市にあった医科大学を買収し、医科大学・研究機関を備えたピッツバーグ大学医学部病院の競争相手として名乗りを上げた。さらに、1993年には、別なフィラデルフィア市内の医科大学も買収し、巨大な医学教育・研究機関となる。90年代後半には、病院買収を急ぎ、また医療保険会社も傘下に収め、総合医療機関として膨張を重ねた。倒産した1998年の総雇用数29,500、収入約20億ドル超、負債約12億ドルという規模になっていた。

これは、連邦医療費の締め付けが進む中で、規模の利益を追求し、医療「市場」での立場を強化することが目的の戦略であった。また、しかし、あまりに野心的過ぎたために、資金繰りが悪化し、アレゲニー総合病院は一気に崩壊の憂き目を見ることとなった⁴。

他方、ピッツバーグ大学医学部病院は、アレゲニー総合病院倒産後も、拡張・地域独占を維持し、有力な地位を占めているものの、医療を新たな産業とする構想は、大幅な見直しを迫られる結果となった。

第2節 ITブームの中で：ピッツバーグの戦略

ピッツバーグは、ITブームの恩恵を受けぬままブームの終焉を迎えた。ITバブルが弾けた当初は、バブルに踊らなかったピッツバーグはマイナス要因が小さいはずであり、ITバブル後の経済で有利な地点から出発できるという楽観論も見られたほどである。バブルは弾けても、情報・通信産業自体は、その後も重要性を維持しているのであり、これは単なる負け惜しみに過ぎないが、ITブームから利益を得る条件を備えていたにも関わらず、それを活用できなかった苦しみが、この都市の苦悩を現している。

ITブームの最中、ピッツバーグは、(c)の、大学との提携に将来を託した。それは、端的に言って、全米トップクラス、すなわち世界トップクラスのコンピュータ科学学部を持つCMUの研究成果と人材を、地元で活用しようとする戦略である。CMUには、また全米第一位とされるロボット工学プログラムもあり、これもまた地元産業への連携が期待された。特に、ロボット工学は、ピッツバーグがかつて強かった工作機械製造や機械工業の蓄積を利用できるのではないかとということで、ITと、在来の興行を結合する新産業として期待が

⁴ “Anatomy of a Bankruptcy: Part 1-6”, Steve Massey, the Pittsburgh Post-Gazette, January 17,19,20,21,22,24,1999.

高まった。

ここでピッツバーグ市が採った戦略とは、

- (a) 若い人材が定住するような、魅力ある都市を作り出す
 - (b) 空き倉庫、空き店舗、工場跡地などの、先端産業への転換利用促進
- といった政策である。

まず、(a)であるが、これには、

- (1) 娯楽施設・娯楽機会の整備提供：プロ・スポーツ施設の建設
- (2) ピッツバーグ中心部の商業再開発
- (3) ピッツバーグ市内の住宅開発
- (4) コンヴェンション・センターの新築

といった諸施策が取り入れられた。

1990年代のピッツバーグ市再開発を主導したのは、1993年に市長に就任した、トム・マーフィーである。彼は、市経済の再活性を、プロ・スポーツ施設、コンヴェンション・センター等の建設と、大規模な中心部商業再活性化計画に賭けた。

- (1) プロ・スポーツ施設建設

ピッツバーグには、かつての栄光を誇示するように、MLBのパイレーツ、NFLのスティールーズという、アメリカのメジャー・スポーツのフランチャイズが存在している。パイレーツは、1985年に経営危機に陥り、市とCMU、それに加えて市内の主だった企業等が資金を提供して保有機構を組織し、当時のオーナーから球団を買い取った経緯がある。70年代に2度ワールド・シリーズを制した強豪球団であったのが、有力選手の引退・流出、選手の麻薬スキャンダル等により、成績が悪化し、入場者数が激減、経営が悪化した。観客動員数が最低であった1985年には、シーズン81試合のホームゲームで、わずか70万人でしかなかった。当時は、フロリダ州やアリゾナ州等の人口急増地域に新球団が設立される大リーグ拡大期の前であり、パイレーツが身売りをすれば、ピッツバーグを離れて新市場に向かうことは明らかであった。ピッツバーグにとり、大リーグ球団を失うことは都市の格に深刻な打撃となり、経済のために絶対に避けなければならない、そうした合意から生み出された結果が保有機構の設立であった。

その後、90? 92年に地区優勝を収め、観客増から一時的な経営状況改善が見られたものの、この好成績が選手年俸の高騰を招き、パイレーツは再び経営難に陥り、累積赤字の増加のために、1995年に保有機構が解散と球団身売りを決めた。ここにも、企業経営上の余裕が、新たな経営環境でなくなったことの影響が見られた。「旦那」として、地元の赤字球団に資金を出し続けることが、90年代半ばの企業には、もう許されないことだったのである。地元の所有機構が売却を決めたことから、地元の買い手、あるいは他からの買い手で、ピッツバーグに球団を残す意図を持つ新オーナーを探し出さぬ限り、ピッツバーグがパイレーツを失うことは明らかであった。

今も市内に本社を置く企業は、いずれも関心を示さず、また、地元の富豪が買収に乗り出すこともなかった。新たな買主探しの期限切れ寸前で決まったパイレーツの新オーナーは、カリフォルニア州サクラメント市の新聞社主一族の出であった。彼が球団を買う条件

は公的資金による新球場の建設であり、それが叶わない場合には球団を身売りすることが許されるという契約内容であった。

アメリカでは、90年代に、野球の大リーグから始まり、アメリカン・フットボール、バスケット・ボールの球団が、地元自治体に対して新球場、新スタジアムの公的予算による建設を要求し、要求が呑まれない場合には他都市に移転すると迫る例が続発した。これは、一つには、ケーブルTVの普及により、特に若い男性層の視聴率を見込めるスポーツ中継が人気コンテンツになった状況が理由にある。ケーブル局、スポーツ専門局の増加により、中継権獲得競争が激化。そのために放映権料が高騰し、その分配を受ける球団は利益を上げうるビジネスになった。

プロ・スポーツの中でも、フットボールのNFLと、バスケット・ボールのNBAは、球団毎の選手年俸総額を制限し、TVからの収益をプールした上で均等分配することにより、所在都市の規模や経済力に関わらず、どの球団にも優勝する機会が保証される制度が導入されている。最も人気が高く、成功しているNFLは、この制度によって視聴者の関心を高め、現在の契約では、TVネットワークはNFLに、年間平均6億～7億ドルの放映権料を支払っている。野球のMLBは、TV放映権の均等分配や、選手年俸総額制限が緩く、優勝の可能性がある球団は、人口が大きく、TV収入が大きい都市に限られているのが現実である。しかし、いずれにせよ、プロ・スポーツは金のなる木であるという認識が広まり、人気の高まりに従って、都市にとり、球団を持つことの意味が大きくなっていった。球団による自治体への強要は、こうした市場構造を背景としている。球団の売り手市場が形成されたのである。

ピッツバーグにとり、パイレーツを失うことの打撃は、直接的な経済利益の消失だけに留まらない。入場料、球場周辺の飲食店売上、グッズ販売などの経済活動と雇用の他に、都市の格、都市のイメージを損なうことの不利益も大きいと懸念された。毎日のスポーツ報道に、都市名が現われることの宣伝効果は、金銭に直せば膨大な額になるはずである。それが、鉄鋼産業の衰退で、既に「過去の町」というイメージがあるところへ、パイレーツを失うことになると、ピッツバーグの斜陽イメージが確立してしまい、経済再生への大きな障害要因になると見られていた。

既に、フロリダやアリゾナへの新球団設置は決まっていたものの、アメリカにはMLBの球団を欲する都市が幾つかあり、ピッツバーグがパイレーツを失えば、当然それらの都市が名乗りを上げて誘致することになる。南部や西部の新興都市にとり、プロ・スポーツの本拠地を置くことは、都市の知名度を高め、企業誘致や経済開発のための、重要な宣伝材料と認識されていった。

事態は猶予を許さなかった。そのために、野球専用球場の建設が求められた。一方、安定した経営と、熱狂的なファン層を誇るNFLのスティールーズは、当初は、パイレーツと共同使用していた両用のスリー・リヴァース・スタジアムを、パイレーツが出た後でフットボール専用で改装して使用することに同意していた。ところが、改装費用が予想以上にかかることが判明した際、スティールーズもフットボール専用の新スタジアム建設を要求し出し、受け入れられなければ移転を考慮することを明らかにした。

ここで、市およびアレゲニー郡は、周辺部を含めた郡の売上税を 0.5%引き上げて、それを新球場建設の資金源とする政策を打ち出した。両球場の建設費総額は、合計で 4 億 5,000 万ドルに上る。この案は 1997 年にアレゲニー郡および周辺の 9 郡で住民投票にかけられたが、賛成多数を期待されたアレゲニー郡においても、この提案は敗れ去る。

高価な優待席を多数設けた新球場がないかぎり、パイレーツが経営改善する可能性はないと考えられていたが、住民投票の結果は、税金を使った新球場建設には反対という結果になった。この結果は、一つには、高騰するプロ・スポーツ選手年俸への反感が強く、なぜ彼らのための本拠地に税金を注ぎ込まねばならないのか、という反発が強かったからである。人気の高いスティーラーズの専用球場であっても、有権者は拒絶した。また、ピッツバーグ市以外の自治体には、ピッツバーグに美味しいところを独占させるこの事業には、協力したくないという感情も強かった。そして、ピッツバーグ市民からも、娯楽施設よりも先に金をかけなければならない政策対象が、数多くあるのに、優先順位が間違っている、身の程を知らない背伸びした施策である、という批判が強かった。

しかし、この投票結果にもかかわらず、市は、同じく球団を州内に繋ぎとめておきたい州政府に働きかけ、州政府からの補助金を使い、また市と郡が建設債の保証を引き受ける資金計画を立てた。パイレーツとスティーラーズに、それぞれ専用球場を建設し、また、規模が小さいために競争力が弱いコンヴェンション・センターを建て直す計画も含め、3 件の施設建設にあたり、総費用 8 億 4,000 万ドルを捻出する計画である。8 億 4,000 万ドルの内訳は、郡と市の負担が合計 3 億 4,000 万ドル、州が 3 億ドル、民間資金（球団自体）が 1 億 7,000 万ドル、それと連邦補助金が 2,800 万ドルであった。具体的には郡と市の負担の中心は、ホテル税を償還財源とする債券発行 1 億 9,300 万ドルであり、また、民間資金 1 億 7,000 万ドルの大部分は、アレゲニー郡の地域資産委員会が裏付けをする債券発行である。この、郡地域資産委員会は、1994 年に、アレゲニー郡内の文化・教育施設への財政支援を実施するために設立された、郡の機関であり、郡政府はこの委員会のために、消費税 1%を創設し、州消費税 6%に上乗せして徴税している。この委員会の支援先は、図書館、博物館、公園、各種文化・芸術団体である。この一部を球場建設に充てるという方法を取ったのである。

急遽決まったこの代替財源案は、州議会の承認を小差で取り付け、新球場を建設することが決まった。こうして、パイレーツは新球場を得てピッツバーグに残ることとなった。パイレーツの新球場は、総工費 2 億 1,600 万ドルで 2001 年に開場した。

他方、スティーラーズは、前述のように、当初はそれまでの野球との共用スタジアムを改装して使用することで合意していたのを覆し、新スタジアムの建設を要求することとなり、これに当たり、同様に他市への移転を交渉材料に用いた。フットボール専用球場の建設費は、2 億 5,200 万ドルである。人気が落ちている MLB と違い、プロ・スポーツ中人気が一番である NFL 球団は、交渉する立場がより強い。市、郡、州は、これも呑み、結果として、ピッツバーグは、築 30 年で耐用年限までは程遠く未だに建設債の償還が終わっていない共用球場を壊し、新たに 2 つの球場を建設することとなったのである。

この建設費負担は、市の財政破綻にも当然影響を及ぼしている。建設が決まった際に、

市に対して投げかけられた、身の丈を超えた投資であり、現在のピッツバーグには必要がないという批判は、後の市財政破綻により妥当であったことが立証された。しかし、ピッツバーグ市が、座してパイレーツやスティーラーズの移転を許すことが、果たして可能であったか、その悪影響はどうであったかを考えると、ピッツバーグが採った方策は、致し方なかったとしか判断の仕様がなない。

(2) 中心街商業再開発

市長マーフィーにとり、市に CMU の優秀な卒業生を繋ぎとめるに、一流の娯楽・文化施設を提供するというのが、基本戦略であった。また、この一環として、マーフィーは、1996年に総予算5億ドルの市中心部の総括的な商業再開発計画を発表した。これは、多くの空き店舗を抱えた中心地区を取り壊し、外部のデヴェロッパを入れて、全国チェーンの小売店・飲食店の大規模店舗で置き換えるという計画であった。しかし、この計画は、地主の反対、中核テナントとなるはずであった高級百貨店の経営悪化等により、2001年までに失敗に終わる。しかし、小規模な商業開発は実を結び、市が直接4千万ドルの資金を投入して建設したデパートや、既存の銀行本店の壮麗な建物を改装して誘致した別なデパートが、90年代後半に相次いで市の中心部に開店した。

(3) 市内住宅開発

さらに、かつての鉱滓捨て場に700戸の個人住宅を建設する計画や、市内の製鉄所跡地や屠殺場跡地に商業施設と併せた住宅地開発を行う計画、中心部に近い荒れ果てたアフリカ系アメリカ人の居住地域における新規住宅建設計画を進める等、市人口の減少に歯止めをかけるべき住宅地開発も数々行った。これらは、郊外住宅地との競争を意識した施策である。また、市中心部への定住者増加も、空き事務所のアパート転換の奨励や、市中心部にある大学や専門学校の学生寮建設を促進するなどして推進した。

こうした市内の住環境整備政策の一環として、鉄道廃線跡を自転車専用道路に転換する都市公園整備も、市長の主導で進められた。

(4) コンヴェンション・センターの建設

「箱物」の最後は、新コンヴェンション・センター建設である。多くのアメリカ都市は、コンヴェンション・センターを建設し、各種団体の大会を誘致することに力を入れている。ピッツバーグのようなおおよそ観光地とは言えない都市でも、コンヴェンション・センターにより、外部からの宿泊客の入込みを増加させ、ホテルと飲食店の顧客を増やすことを目指すのである。それまでのコンヴェンション・センターはまだ築後20年しか経っていないが、ホールが狭いことで誘致できる大会に限られるという問題があり、取り壊されて新たなセンターが2004年に正式に開業した。この建設予算は、3億7,500万ドルとされている。それと同時に、新ホテルが建設される計画であったが、こちらは実現していない。

こうして、90年代から最近まで、ピッツバーグには時ならぬ建築ブームが訪れ、ピッツバーグ大学が建設した新バスケットボール・アリーナや、市内の製鉄所跡地に作られた様々な研究所、流通倉庫、住宅等も含めて、町は一見発展しているかのような印象を与えているのである。

(b)については、市内にはこうした転換利用に向けた工場や倉庫の空き家が無数に存在し

ており、市も積極的に入居者を求める策を講じている。しかし、新たな産業にとって既存の建造物を再利用する効用は無いに等しい。こうした建物の再利用で成功している例には、大都市において、芸術家を念頭においた住居・スタジオへの転用がある。しかし、ピッツバーグにはそのような市場を創出できるだけの芸術・音楽活動従事者はおらず、それらの人々の生活様式を模倣する若者層も少ない。他に考えられるのは、商業施設への転用である。ピッツバーグでは1970年代に、中心部に近い旧鉄道駅舎を、事務所・商業施設に改装した例があり、80年代までは賑わっていて成功例と考えられていたが、現在は商業施設部分に空き店舗が並ぶ惨状を呈している。結局は、郊外型大型ショッピングセンターとの競争に敗れてしまったのである。

こうした再利用が困難である他の顕著な例として、市内の2軒の巨大な廃屋を挙げてみたい。一つは、上記の旧鉄道駅舎にほど近い、塗料会社の本社社屋であった建物であり、他方は、飲食店が立ち並ぶ生鮮食品市場地域にある、コルク製造会社の工場跡である。たびたび再利用案が公にされ、資金調達が報道されてきたが結局実現しなかった。塗料会社廃屋は、重要な観光資源であるダウントウンを眺望するケーブルカー駅に隣接する有利な立地にもかかわらず、2003年に遂に取り壊された。コルク工場廃屋は、ホームレスの住む場となり、未だに荒れ果てた巨大な姿を晒している。コルク工場跡は、長らく荒れ果てた姿を晒しており、現在、何度目かの再利用計画が着手され、集合住宅への改装が試みられているが、成功の見通しは不透明である。

第3節 2003年財政破綻

(1) 市財政破綻の経緯：Act47 適用

ピッツバーグ市の財政危機が表面化したのは、2003年夏であった。それまでも、ピッツバーグ市財政は、歳入不足に追い込まれることがしばしばあったが、その度に市は、資産の切り売りをして穴埋めを行ってきた。市立動物園や、市水道公社の売却などが、近年の大きな切り売りの例である。アメリカの都市の例に漏れず、ピッツバーグも市債市場での格付けを非常に重く見てきた。2001年のマーフィー市長の再選戦略では、市債格付けランクが維持されていることが前面に取り上げられた。スタンダード&プアー社やムーディーズ社等による市債格付けは、帳簿上の収支、借入金の多寡が評価の基準となる。そのために、これらの格付けを維持する上で、資産を切り売りしてでも帳簿上の穴を埋めねばならないという事情がある。しかし、切り売りできる資産には、当然限りがあり、1996年に水道公社を売却した際に、これが最後である旨の指摘はされていた。

また、市債の借り換えも頻繁に行ってきた。これにより、当該年度予算での償却額は小さく出来るので、格付け上は有利になるが、将来的な負担は、市の歳入が増加していかない限り後年に向けて膨らむ一方ということになる。

今回の財政破綻の経緯は、以下の通りである⁵。

⁵ 2004年度市予算 <http://www.city.pittsburgh.pa.us/main/html/budget.htm/#2004>

* 2002年に、マーフィーが任命した市財政調査専門委員会が、2003年に答申を出したが、その中で、財政均衡のための手段を探った小委員会は、資産切り売り等の一時的な手立てはもはや不可能であり、根本的な市の税収入構造の再構築しか財政健全化の方策はありえないとの結論を出した。

* 2003年7月に、市は、郊外自治体から市内に通勤している勤労者に課している「職業税 occupation tax (後述の通勤者税 commuter tax も実質的に同義)」を、現行の年額 10 ドルから 52 ドルに上げること、市内企業に 0.45%の給与税を課することを骨子とする財政再建策を発表した。ピッツバーグ市の予算は、過去 5 年に溯り、実質赤字であり、その額は 2003 年 6,000 万ドル、2004 年 8,100 万ドル、そして 2005 年には 9,500 万ドルに上ると予測されている。市債残額は、2002 年会計年度で約 10 億ドルに上る。

しかし、この新税源は、州議会の議決を経なければ実現しないものであり、この歳入を繰り込んだ予算は、現実化していない「幽霊」収入に頼ったものであり、通用するものではない。市長がこうした予算編成をしたのは、州議会にたいするアピールのためであり、ピッツバーグ市自体が出来ることは限られているのを明らかにする意味があった。

* 市は、8月に職員 731 人を解雇、113 人の欠員を補充しない方針を決定した。この中には、100 人以上の警察官も含まれる。これによる歳出削減額は 650 万ドルであった。また、市内にある 32 箇所ある水泳プールのうち、26 箇所を閉鎖、19 箇所あるリクリエーション・センターを全て閉鎖、17 箇所の老人センターのうち 4 箇所を閉鎖するといった、市民生活に直接関係する支出削減策を取り入れざるをえなくなった。

* 市歳出の 13.3% (2003 年)は、消防士への給与と時間外手当である。消防士組合に対して、マーフィー市長は、2001 年の市長選に際し、支持を取り付ける目的で組合に有利な労働協約を与えたために、今回の解雇の対象に出来なくなっている。消防士組合は、労使交渉で手付かず状態になっていた。

* その後、ピッツバーグ市は、州議会に「経済的困窮都市」の指定を申請した。「ペンシルヴァニア州市町村財政再建法 Municipalities Financial Recovery Act」は、Act47 と通称され、州政府により破綻自治体への財政指導が義務付けられ、指定自治体に、市外から通勤してくる勤労者に対する「通勤者税 commuter tax」を課す権限を付与するなど、広域的な課税権限を付与することができる。また、市職員労組との契約更改をする権限が付与され、契約総額は州に任命される財政再建調整官が設定する。

Act47 は 1987 年に成立した貧窮自治体救済政策である。当時、ピッツバーグ都市圏だけでなく、州内で数多くの自治体が鉄鋼産業崩壊の影響を受けて財政破綻に陥った状況を解決すべく立法化された。これは、通常の法廷による倒産手続きを回避し、自治体倒産という打撃を避けるために作られた、緊急支援プログラムである。指定自治体は、自主的な財政管理権を返上し、州が任命する財政専門家を管理者として受け入れる。上記の、通勤者課税と、労働組合との契約更改の権限付与に加え、州は経済回復計画の策定に予算を供給

2003 年度市予算 <http://www.city.pittsburgh.pa.us/main/html/budget.htm/#2003>
破綻への経緯は、地元紙 Pittsburgh Post-Gazette の報道によった。

し、また、補助金や低金利の資金を緊急事態回避のために提供する。

これまでに Act47 の適用を受けた自治体は 20 に上るが、ピッツバーグは最大の人口を持つ自治体である。通常は、Act47 の適用を受けるのは、人口 1 万から数万の規模の小さい自治体である。過去の適用都市で最大のものは、州東部のスクラントン市で、これが人口 9 万人であった。州内第二位の人口を持ち、かつて産業の一大中心であったピッツバーグが、Act47 の適用を望むまで、財政が悪化したことは、それ自体、大きな衝撃である。また、他の適用自治体と異なり、ピッツバーグは、今も大きな人口を持つ都市圏の中心都市であり、その財政破綻の影響は、他の多くの自治体に及ぶ。その規模と、関連自治体の多さから、Act47 による再建計画の策定・施行には、多くの困難が予想された。

ペンシルヴァニア州議会は、農村部選挙区の議員が多数を占め、伝統的に州内の都市に対して敵対的である。今回も、州議会はピッツバーグの希望を受け入れず、市の財政自主権を大幅に制限する条件を付けるなどして、ピッツバーグの申請を却下しようとした。この動きは、州の資源を使う前に、ピッツバーグ自体がすべきことが数多くあり、都市の甘えは受け入れないという態度に根ざしている。最終的に、2003 年 12 月に、エド・ランデル知事が、拒否権を行使して州議会の反対を覆し、Act47 がピッツバーグに適用されるに至った。ランデルは、1992 年から 99 年まで、同じく州内大都市のフィラデルフィア前市長であり、90 年代初めの同市の財政危機を乗り切った実績を持つ。フィラデルフィア市は、2 億 5,000 万ドルの累積赤字により、市の行政機能が麻痺する事態に陥った。ランデルは、徹底した歳出削減、人件費抑制により、この赤字を解消し、財政を黒字に転換、加えて後には減税を実現した、都市財政再建の専門家である。知事には 2003 年に就任したが、マーフィー市長と同じ民主党员であることも相俟って、ピッツバーグの苦境に同情的である彼が知事であったことは、ピッツバーグにとり幸運であった。以後も、ランデルは、市の側に立った指揮を続け、市に批判的な州議会を牽制し続けた。

(2) 財政破綻の根本原因

ピッツバーグ市の財政が破綻した最大の要因は、究極的には、ピッツバーグが鉄鋼産業崩壊後に、根本的な経済構造再建を行えなかった点にある⁶。市が求めている通勤者税の創設は、比較的裕福な郊外自治体から中心市への財源移転となるが、しかし、これは両刃の剣でもある。ピッツバーグ都市圏全体が人口を減らしている状況は前述したが、この中で、新たな税負担を設けることで、都市圏からの人口流出が懸念される。「足による投票」が普通に行われるアメリカでは、州税、自治体税の高低が、居住地決定の重大要因になりうるのである。課税が実現するか、どの程度の課税となるかが、大きな問題である。

また、医療機関や大学が規模・雇用を拡大してきたことが、逆に市にとっては裏目に出た面がある。これらの団体は、非営利ということから、非課税である。ピッツバーグ市は、

⁶ 市監査委員の報告書によると、2003 年度の赤字額は 2,680 万ドルで、市の基金は 6,220 万ドルから 3,540 万ドルに低下。本年末には 700 万ドルに落ち込む。2003 年に歳出が 4.6%伸び、歳入の伸びは 0.5%に留まった。警察・消防・救急医療関係で歳出の 53.5%、市債償還費が 21.2%に及んだ。"City is fast losing cash, audit shows", Pittsburgh Post-Gazette, 5/04/2004.

市内に数多くの病院、大学、学校を抱え、事業所の45%は非課税団体である。これによる税収不足を解消すべく、賛助金としての市サービス使用料を課してきたが、それも充分ではない。市は、常に、郊外に住む富裕層が市の公共サービスを使用しながら、応分の負担をしていない状況を訴えてきた。Act47適用に至る過程でも、数年間にわたり州議会に対して新たな課税権の付与を要求し続けたが、受け入れられなかった経緯がある。アメリカに共通する都市と郊外の対立状況であるが、とりわけ社会資本が古く、人口が最盛期の半分以下に減少し、企業活動も激減したピッツバーグにとっては、この状況が顕著に表れたといえよう。

ピッツバーグ財政を破綻に追い込んだ構造的な条件として、都市圏内での自治体細分化、小規模自治体が過剰に存在していることが挙げられる。アレゲニー郡の中の自治体数が130、ピッツバーグ大都市圏内では400の自治体が存在している。アレゲニー郡の人口からピッツバーグ市人口を引けば、約90万であり、それが平均7,000人の自治体に分割されている。このことが、市を超えた経済開発・再生政策の策定や実施を困難にし、外部からの投資を受け入れるにも、窓口が一本化しておらず、民間投資を促進する阻害条件となっている。また、小規模自治体が重複した機能を持ち続けていることから、無駄が多い。

この状況に対しては、過去数十年間にわたり、「地域主義」的統合の必要性が叫ばれ続けてきた。アレゲニー郡とピッツバーグ市の統合、ピッツバーグ市と周辺自治体の合併、郡と市、市と周辺自治体の機能別の統合、郡を越えピッツバーグ大都市圏全体を治める大規模政府の創設など、ピッツバーグ市が、細分化された都市圏自治体構造の中で、不利益を被っている状況は、繰り返し指摘され、解決への処方箋も数多く出されてきた。最近でも、2003年に、ブルッキングス研究所がまとめたペンシルヴァニア州全体の経済再生への提言”Back to Prosperity: A Competitive Agenda for Renewing Pennsylvania”において、自治体と郡の機能統合などが論じられている⁷。こうした郡と市の統合を骨子とする自治体再編成は、1970年代にインディアナポリス市で実施された他は、例が見られなかったが、2001年にケンタッキー州ルイヴィル市が、市とジェファーソン郡の政府統合を実施し、700人の人員削減、4,400万ドルの赤字削減に成功したと伝えられ、ピッツバーグを初めとする、類似の問題を抱えた都市の注目を集めている。

ピッツバーグが、こうした再編を実施できない理由としては、(a)自治体の一般的な独立志向の強さ、(b)富裕自治体による平衡的再分配の拒否、(c)公選職や職員の既得権擁護、さらに(d)人種差別、が挙げられる。

(a)は、ピッツバーグ大都市圏への流入人口が少なく、非常に高齢化していることが、新たな試みへの抵抗が異常に強い理由となっている。アレゲニー郡住民の平均年齢は、全米の郡中、第2位の高さである。このこと自体、ピッツバーグの産業が衰退している象徴であり、納税年齢層の比率が低いのに加えて、老人医療・福祉費用が増加することから、地域自治体財政が悪化するのとは不可避である。こうした性格を持つ住民が、現状維持を志向

⁷ <http://www.brook.edu/es/urban/publications/pa.htm>

するのは自然であり、よって、再編成提案は拒否され続けてきたのである。

(b) は、(d) と密接に絡んで、アメリカの病理に根差す問題である。ピッツバーグは、他の大都市圏と同様に、中心市に所得が低い黒人が集中し、郊外に富裕層の白人が住む人口分布になっている。しかし、ピッツバーグの社会的な人種分離は、学校での少数民族系の比率、人口分布、経済格差等の指標から、アメリカの中でも常に深刻な状況であることが指摘されている。郊外自治体の中には、Act47 の適用を受けたような鉄鋼産業工場の城下町も少なからずあり、それらの困窮自治体は、郊外に位置しても黒人人口の比率が非常に高い。一般的な郊外自治体は、ほぼ白人が人口の全てを占める。他都市圏では増加している黒人中間層がピッツバーグには極端に少なく、また、衰退都市であるために、新移民であるヒスパニック系やアジア系の移民も、実質的に存在しないと言っても過言ではないような小さな存在である。こうした人種構造は、郊外自治体のピッツバーグ市に対する警戒感・敵意を生み出し、極力社会的接触を断つ性向を生み出した。ピッツバーグの富裕郊外自治体住民は、有色人種系住民との接触がほとんどなく、彼らにとって、ピッツバーグ市の苦悩は他人事であった。市を超える再編成や財政平衡制度が取り入れられない背景には、この人種隔離状況に固執する意思があることは間違いない。

(c) について触れておくべきことは、アメリカにおける労働組合の強さである。無論、欧州社民主義諸国には比べようもないが、アメリカの労働組合は、日本で想像する以上に強さや戦闘性を維持している。組織率こそ、日本より低いものの、存在している組合の持つ交渉権、労働協約を遵守させる力は、日本の労組の比ではない。また、ストライキを打つことも、日本よりはるかに一般的である。これが、自治体の合理化を困難にしてきたことは、否定できない。ピッツバーグの財政にとり最も重い負担となってきた条件の一つは、消防士、警察官の労働協約であった。人員削減、配置転換等が困難であり、行政需要に合わせた組織変化が出来なくなっていた。このために、大規模な人員削減を伴う自治体再編成は非常に困難である。また、各自治体には、公選の議員・首長(制度は多様である)がおり、これらの職も、当然、既得権を維持する傾向が強い。

これらの条件が重なり、理屈では自治体再編成の必要が理解されていても、具体的な動きは全くなかった。

(3) 経済活性化政策の失敗

また、経済活性化を目指した 1990 年代の諸政策が不本意な結果に終わり、期待された税収増に結びついていない状況も、市の財政を悪化させた。以下、この数年に起きた市経済の危機を列挙してみる。

- * US エアウェイズ社の経営破綻
- * 市中心部のデパート 2 店閉鎖
- * パイレーツの不振と観客減・赤字経営
- * NHL プロ・ホッケーのペンギンズ不振と経営危機
- * 人口流失の継続

US エアは、ピッツバーグ空港をハブとする全米 6 位の大手航空会社であるが、90 年代か

ら経営危機が伝えられてきた。9.11後の航空不況で大打撃を受け、経営再建中である。2000年にはブリティッシュ・エアウェイズとの合併を画策したが、クリントン政権の反対で実現しなかった。USエアは、ピッツバーグ以外にフィラデルフィア、シャーロットでハブを維持しているが、ピッツバーグは、旅客創出力が他の2都市に比べて、極端に低い。経済的に衰退しているピッツバーグには、それ自体にはハブ空港を支えるだけの旅客需要はない。ピッツバーグ空港の利用客の8割以上は、USエア便間の乗り換え客である。そのため、USエアは、経営再建策としてピッツバーグ空港の使用料の大幅削減を要求し、それが実現しない場合はハブを閉鎖すると迫った。

ピッツバーグ空港は、9割近い発着便がUSエアという、典型的な一社独占のハブ空港であり、現在のターミナルビルは、そもそもUSエアの30年間以上の使用を前提として1991年に郡が建設したものである。USエアがハブを閉じた場合、空港を所有しているアレゲニー郡財政は、大打撃を受けることとなる。同時に、空港使用料の引き下げを受け入れれば、建設債の償還が不可能になる。アレゲニー郡は、どちらにしても困難な状況に陥るのである。さらに、現在、ピッツバーグ都市圏でUSエアは最大の雇用主である。業績悪化に伴い、USエアは過去2年間に既にピッツバーグで4,000人を解雇しているが、ハブ閉鎖、あるいはUSエアの倒産・会社解散等があった場合には、残る8,000人といわれるピッツバーグ都市圏での雇用、それもパイロット等の高額所得層の雇用が失われることとなる。

そして、USエアは、2004年11月にピッツバーグのハブを閉鎖し、空港発着便数、利用客数は激減した。USエアの雇用も多くは失われ、これは、空港周辺の富裕郊外自治体の財政を、今後直撃することになる。USエアのハブ閉鎖は、アメリカ都市が、企業投資・雇用を確保するために、公的予算を投入して社会資本整備をすることの危険性を如実に表している。市場原理によって浮沈を繰り返す民間企業は、資本の要請により、運営を変えていく。その考慮の中には、自治体財政や地域経済にどのような影響を与えるかという条件は、ほとんど存在しない。一企業に投資し、依存する自治体経営の危うさは、エンロン社崩壊時のヒューストン市への打撃にも明瞭に現われていたが、今後ますます危険性は大きくなると考えられる。

市中心部に、市が公的な資金を使って誘致したデパートは、2軒とも、売り上げ不振のために閉店してしまった。メロン銀行の旧ビルを改装したロード&テイラーはわずか2年、市が4,000万ドル以上かけて建設したラザラスは6年で閉店となった。マーフィー市政の商業開発政策の中心的成果が、両方とも失敗に終わったのである。これに関しては、アメリカのデパート業界全体が不振に陥っている状況も要因であり、デパートを誘致することによる商業地域再活性化という狙い自体が時代に合わないものであったとの批判が強い。繰り返し計画されては、失敗に終わってきたダウタウン商業地域の再活性化は、おそらくはその可能性が消失したのであろう。外部開発業者による大規模再開発計画も、地元資本による草の根計画も、これまで何の成果も残さず、ダウタウン商業地域は、生命を終えようとしている。

また、パイレーツの新球場PNCパークは、開場直後は周辺への飲食店の進出が相次ぎ、当初期待された開発効果を上げたように見られた。しかし、パイレーツが、新球場開場以

来5年連続で最下位と成績が上がらず、観客数は以前の球場と変わらぬ水準に落ちてしまっている。フットボール球場との相乗効果が期待された球場周辺地域のオフィス・ホテル開発は、ようやくオフィスビルの建設が一つ決まったに過ぎない。

市内にもう一つあるプロ球団、アイス・ホッケーのペンギンズも、極端な不振から観客数が激減し、経営危機に陥っている。ペンギンズの経営危機は過去20年間にわたり繰り返し起きており、今回は新アリーナ建設を要求しそれによる生き残りを策しているが、当然のことながら、市にも郡にも新たなアリーナを建設する余力は残っていない。加えて、アイスホッケー・リーグ NHL は、2004～05年のシーズンを、労働協約上の紛争から、ロックアウトでキャンセルしてしまった。NHL は、観客動員数も少なく、また TV 視聴率も低い。ビジネスとして、ただでさえ弱い立場にあったものが、1年間の閉鎖後、人気を回復するのは至難の業である。

ひとり、スティーラーズのみ、商業的にも球団の成績も成功している。マーフィー市政が目指した、プロ・スポーツによる魅力ある都市作りは、ここまで成果を上げなかった。

このように、ピッツバーグにとって厳しいのは、地域経済再生の手立てとした諸策が軒並み失敗に終わり、産業構造の再構築が結局は実現していないことである。2000年の国勢調査後も、市、都市圏共に、人口の減少は続いている。

第3章 再生への長く険しい道のり

第1節 Act47 による財政再建体勢の概要

州政府は、ピッツバーグ市に対し、二つの財政諮問委員会を設置した。一つは一般に Act47 チームと通称されるようになった、Act47 の規定により設置された財政再建調整官である。これには、フィラデルフィアの自治体財政コンサルタント会社「Public Financing Management 公共財政マネージメント」と、ピッツバーグの法律事務所「Eckert Seamans Cherin & Mellot」が任命された。この委員会の責務は、市財政への助言、新財源の提案、労働協約改定交渉の支援などであり、最終的な報告を、州の地域社会・経済開発省、市長、市議会に、90 日以内に提出することである。2003 年 12 月の Act47 成立後、上記 2 機関が任命され、正式には 4 月に契約が結ばれた。報告書の期限は 7 月ということになる。次いで、2004 年 2 月には、州議会が、ピッツバーグ市の税体系の改善と、歳出削減を実現するために、財政監視委員会を設置した（Intergovernmental Cooperation Authority for Cities for Second Class 略称 ICA 第二種都市 = ピッツバーグの州法上の立場 = のための政府間協力機関）。この委員会は、5 人の財政専門家から成り、120 日間で、具体的な歳出削減案と新規課税案を用意するのが責務である。

二つの類似した役割を担う組織が設置され、並行してピッツバーグ市の財政再建計画を作成することになった。二つの機能の違いは、以下の点である。（1）Act47 チームは、歳入・税源に関しては、通勤者給与税を提案する権限を持つだけであるのに対し、ICA は、幅広い新規税源・収入源の検討を行うことがゆるされている（2）Act47 は、労使協約交渉を支援できるが、ICA は出来ない。これが法律上の相違点であるが、現実には、Act47 チームは、民主党ランデル知事により選任され、政治的にはピッツバーグ市の側に立つ傾向があり、一方、ICA は、5 人のメンバーのうち 3 人が、郊外自治体に居住する共和党支持者であることで、ピッツバーグ市に対して、より批判的な傾向がある。

二つの独立した機関が並行して審議するために、対立点が生じるのではないかという懸念が当初からあった。ICA の設置根拠法には、Act47 との整合性をどのように付けるかは具体的に書かれておらず、あくまでも協調の精神と交渉によって対立を解消させるということのみが合意されていた。さらに、自主財政権を返上することになった市長や市議会も、勧告を受け入れるか否かについては決定権を持つ。このため、以後の審議、交渉過程は、紆余曲折を経て、一時は Act47 の仕組み全体が放棄される危険性もあった。

市長が 2004 年 5 月に提案した予算は、当年度 3,600 万ドル、次年度 7,900 万ドルの歳入不足の赤字予算であった。マーフィーは、この歳入不足を埋めるのは、州議会の責任であるとの立場を取った。市は歳出を限界まで抑えたが、歳入不足はいかんともしがたく、新たな財源を見出すのは ICA の責務であると主張したのである。一方、ICA は、市が歳出を均衡するまで削減しない限り、予算を承認しないと反論した。

財政再建の過程は、2004 年 6 月に Act47 による再建案が市議会の議決を得て実際に始まった。この案には、歳出削減 3,300 万ドルと歳入増額 4,100 万ドルが含まれている。歳出削減は、主に消防署閉鎖（35 署中 7 署）と消防士削減（816 人中 168 人）および、全市職員 2 年間昇給凍結と健康保険 15% 自己負担により達成する計画である。また、歳入増額

は、市外住民で市内に職を持つ者への市職業税を、1965 年以来同額である年間 10 ドルから 145 ドルに増額すること、および、企業への給与税導入（現行企業税・商業税の廃止/減率）を見込んだ。企業課税は、これまでは利潤に対する課税であり、企業の規模に比例しなかったのを、雇用数に応じて税額が決まる新税導入に移行する計画である。しかし、歳入に関しては、さらに州議会の議決が必要で、成否は 11 月 30 日までの会期にかかっている。

この案に対して、消防士組合が反対運動を展開し、市議会は一旦は投票で Act47 案を否決した。それに対して、市民からの批判が殺到し、議事手続きを経て再投票にかけられ、この案が可決した。

2004 年 9 月に、マーフィー市長が均衡予算を提出。これは、固定資産税の 34% 増税を含んでおり、これによって収支を均衡させているが、あくまでも帳簿上の操作であり、実際に歳入増の手段として期待しているのは、ICA が州議会に、Act47 チームが提案した税を推挙することであった⁸。新税は、州議会の議決が必要であり、州議会の会期末である 11 月 30 日までに最終合意を生み出す必要がある。

ICA は、市長が消防士組合と結ぶ意図の 5 年間の労働協約を長すぎることから批判し、また、更なる大幅な消防・警察予算の削減を要求した⁹。

11 月末の州議会による可決まで、様々な案が浮上し、議論の末、11 月 21 日に州議会が最終案を可決した。これによると、州議会が認めた新たな税は、市内で職に就く市外住民が負担する職業税は、年間 10 ドルから 144 ドルに増税、企業へは 0.55% の給与税を導入し、現行の企業課税を廃止、駐車税の 50% から 34% への減税、などである。市外居住者への通勤者所得税は含まれなかった。

しかし、12 月には、今度は市議会がこの通勤者所得税の除外を理由に、Act47 による予算案を否決する寸前になった。しかし、否決した場合には、市議会が全ての歳出削減を行うこととなるために、反対を収めて可決し、混乱は回避された。また、マーフィー市長は、財政破綻の責任を負う形で、翌年の 4 選への不出馬を表明した。

しかし、対立は尚も続き、翌 2005 年 3 月には、新たに締結された消防士組合の労働協約に対し、Act47 の予算原案から乖離していることを理由に、ICA が 4 月に提訴。しかし、逆に、この訴訟により、ICA 自体の予算 200 万ドルおよび、訴訟費用 80 万ドルが批判され、ICA の廃止が州議会で議論される事態となる。結果的には ICA は訴訟を取り下げて存続が決まった。その条件として、消防士組合の協約を 2007 年に再交渉することが合意された。

第 2 節 その後

ピッツバーグ市予算は、2005 年末に 800 万ドルの黒字を出すことが見込まれるまでに収支均衡が回復した。また、2003 年には、全国最低の市債評価であったものが、改善されてきた。長らく過剰が指摘されてきた消防と警察の規模が、現在の市の規模に見合うものに

⁸ Tom Murphy, Letter to ICA, August 6, 2004

⁹ The Intergovernmental Cooperation Authority for the City of Pittsburgh, Report and Recommendations, November 12, 2004

合理化され、また、ゴミ収集の一部有料化、民営化も導入された。郡との間の事務統合は、警察・消防緊急電話システムの統合が、ようやく実現することになった。

2005年5月の市長予備選挙では、現職マーフィーが4選目への不出馬を表明し、過去にマーフィーに挑戦した元市議会議長ボブ・オコーナーが、民主党予備選挙を勝ち取った。11月の本選挙では、未だに民主党が5対1で、共和党に対する選挙登録者数の優位を保つ中、オコーナーが順当に勝利し、2006年1月から、新たな市政の指揮を執り始めた。

オコーナーは、2001年の市長予備選挙で、マーフィーの、市中心部商業開発計画を批判して、争点化していた実績を持つ。しかし、オコーナー自身は、明確な開発計画を持つわけではなく、その時に主張した地域からの開発計画は、結局、何も生み出さなかった。さらに、オコーナーは、民主党の旧来の支配構造に拠って立つ政治家である。この点では、むしろマーフィーの方が、はるかに「改革派」としての資格を備えていた。オコーナー市政が、果たしてピッツバーグ市政に必要な、大胆な機構改革、効率化を推進できるか、課題は山積している。

他方、ピッツバーグ経済は、また一つの象徴を失った。2006年2月に、アルミニウム製造のALCOA社は、正式に本社をニューヨーク市に移転した。ピッツバーグに最後まで残った、数少ない大企業本社の一つが、遂にピッツバーグを離れたのである。ALCOAは、過去10年間にわたり、実質的な本社機能をニューヨークに移してきていたため、この移転は予期された結果である。また、ピッツバーグでの実質的な雇用減には繋がらないものである。90年代に新築した本社ビルの機能は存続する。しかし、ALCOAにとって、CEO他の経営陣を国際市場へのアクセスに難があるピッツバーグに留めておく意味はなく、企業発祥の地という感傷的な価値を尊重する、米国企業でもない。かくして、ピッツバーグは、またも大企業本社を失った。

NHLペンギンズは、2006年秋に予定されている、州政府による賭博場免許認可に、新アリーナ建設の希望をかけている。市外の開発業者と組み、市内にアリーナとカジノを併設する計画を公表し、免許を勝ち取るべく宣伝戦を繰り広げている。他に競合計画があり、州の審議会が、どのような結論を出すか、予測は困難であるが、ペンギンズは、仮にこの計画が敗れた場合には、ピッツバーグを離れるとの脅しをかけている状況である。

結論 都市と経済

ピッツバーグ都市圏の一つの問題は、古くから指摘されてきた狭小自治体の分立状況である。人口 130 万ないアレゲニー郡の中に、市町村が 130 存在し、その統合は全く進んでいない。外部からピッツバーグに投資を考える場合、まずこの複雑な自治体の状況が阻害要因になると言われて久しい。広域的な行政への試みは、今回の市財政破綻の結果、市と郡の政府を統合する提案が出てきているが、郡内の警察・消防緊急電話システムの統合すら 20 年以上実現しなかったものが、ようやく、今回の危機で実現することとなった。より広範な業務が速やかに統合されるとは考えられないが、今回のピッツバーグ市財政再建から、新たな郡との統合の動きが出てくるかは、今後の展開を待つしかない。現在までは、大規模な再編成は日程に上っていない。

また、市と郊外自治体の間での財政協力も、こじれた困難な状況にあったが、職業税の増額が実現したことは、危機意識が遂に郊外の反対を克服した意味で画期的である。これも実に 40 年間据え置きであった。郊外自治体は、ピッツバーグ市なしでも自分たちは構わないという立場できたが、これは全く非現実的であり、「ピッツバーグ」というナショナル・ブランドなしで、郊外自治体のみが存続するということはありえないのである。ピッツバーグ都市圏全体の沈下を、もうこれ以上続けることが出来なくなった今、一蓮托生で新たな「地域主義」的動きが出てくるかどうか、今後の展開を待たねばならない。

市の財政状況を見ると、ピッツバーグは都市の骨格が経済実勢に釣り合わなくなっていることが、問題であったのは確実である。消防署数も過剰であったし、破綻前に、ピッツバーグに 32 箇所もの市営水泳プールがあったこと自体が、身の丈に合わないサービス水準であったと言えよう。かつての都市規模を維持できるわけではなく、こうした「スリム化」がいつかは必要であったことに疑いの余地はない。

また、財政危機・財政破綻という言葉が示すほど、一般市民、ピッツバーグ都市圏住民の生活が危機的状況に陥っている実感はない。2003 年に市が解雇した 700 人超のうち、水泳プールの監視人が 200 人、「緑のおばさん」が 130 人を数えたという事実が、市がこれまで抱えてきた余剰人員の大きさを物語っている。ピッツバーグ市に関しては、まだまだ「無駄」があるのである。また、市民にとり、経済的に悪い状況には慣れてしまっていることも、危機感の欠如に繋がっているのであろう。

さらに、今回の財政破綻ではっきりしたのは、ピッツバーグ市内、都市圏双方での住民発意による改革運動が存在していないことである。自治の根本が問われているにもかかわらず、市内住民からは、プール閉鎖や市営図書館開館時間短縮に対する苦情が出るのみ。一方、郊外自治体住民からは、都市圏全体の自治を再構築しようという発意はなく、市への税支払い拒否論が盛り上がるのみであった。ピッツバーグには、市と都市圏に共通して、極めて古い形の、職業政治家とそれに連なる支持者が形成する利権政治が残っており、新たな改革の動きは、住民の側からは出てこない。政治家任せという風土が窺われる。住民参加方式で市内コミュニティの再開発をした事例もかつては存在したのであるが、あたかも都市の活力と共に住民の活力も失せてしまったかのようである。2005 年の市長選挙において、民主党非主流、あるいは、民主党外の改革派の候補者は、票を集められず、旧来の

政治家であるオコーナーが勝利したのは、その一つの現れであろう。かつて、1970年代、1980年代に、民主党主流を批判して選挙に臨んだ改革派市長達を支持したような、都市としての生命力が、もはや無くなってしまったのかもしれない。

ピッツバーグには、かつて工業の蓄積があり、現在もCMUという、技術開発の中核となるべき研究機関が存在している。第二のシリコン・ヴァレーを目指すという計画も、あながち根拠なき夢想とは言えなかった。しかし、一つの都市が独力で経済構造再編に対応するという事は、ほぼ不可能な課題であったという教訓が、ピッツバーグの事例から引き出せよう。マーフィー政権が目指した諸施策に対しては、「箱物」偏重という批判をすることは容易である。事業資金が地元から調達できない限り、新事業が起きる可能性は低い。ピッツバーグの問題はまさにそこにある。しかし、市や郡が直接事業を起こすことや、自身がベンチャー・キャピタルとなることは出来ない以上、側面的な条件整備、応援団的な役割以外に何が出来たであろうか。また、市が何もしなかった場合に、ピッツバーグが内発的な開発をする潜在力があつたかということ、それもありえない想定である。

マーフィーの政策で、20年間空き地となっていた市内の広大な製鉄所跡地が、大規模な商業・娯楽・ビジネス開発地となり、店開きした。また、別な鉱滓捨て場は高級住宅地として開発され、最終的に700軒建つ予定のうち、現在までに100軒近くが建設された。2001年市長予備選挙でマーフィー市長の中心商業再開発に反対した側は、地元資本による再活性化を訴えたが、以来4年間、中心地の商業は一方向的に沈下するのみである。

また、アメリカ都市は、自立自助、自己責任の原則で運営されていると一般には考えられているが、州政府から、あるいは公共交通機関整備等では、連邦政府からの補助金も活用できるのである。ピッツバーグ大学医学部は、2003年に、連邦補助金により、大規模な癌研究センターを開設した。こうした補助金、財源手当ても巧みに利用して地域経済の再建に取り組んだのが、ピッツバーグのこの20年間であった。自治体として出来る限りの政策を実施してきたと評価しても良いのではないだろうか。無論、こうした補助金は公共事業・土木建築・道路建設（鉄道建設）に集中し、市や都市圏の生活基盤・社会資本整備、あるいは教育には及ばず、そのみで都市の再生を行うべき性質のものではない。また、維持管理費用を考慮すれば、新たな建設が財政を悪化させる可能性も大きい。

ピッツバーグのような、そもそもの産業振興における比較優位を失った都市は、国民経済的観点からすれば、「使い捨て」にするのが合理的なのかもしれない。しかし、実際にそこに住む者にとっては、その土地が守るべき価値であり、出来るだけの努力をして経済再生を図ろうとすることも、また当然である。ピッツバーグが抱える経済上の課題の大きさは、市が独自財源で対応できるものではなく、利用できる手段を出来るだけ使ったために、結果的に更なる経済危機に陥ったというのが、現在引き出せる結論である。

参考文献

- Rick Boyer. and D. Savageau, Places Rated Almanac 2nd edition, Rand McNally, 1985
- Lee Gutkind, Many Sleepless Nights: The World of Organ Transplantation, University of Pittsburgh Press, 1990.
- John P. Hoerr , And the Wolf Finally Came: The Decline of American Steel Industry, University of Pittsburgh Press,
- Stefan Lorant, Pittsburgh: The Story of an American City, 1964, Doubleday & Co.
- 寄本勝美 『自治の形成と市民：ピッツバーグ市政研究』、東京大学出版会、1993年。
- 佐藤学 「アメリカ都市とプロ・スポーツ」、『自治総研』、1998年3月。
- 佐藤学 「ピッツバーグ市長予備選報告 開発方式の対立」、『都市問題』、2001年9月。