

## 米国の自治体破綻と州の関与

— 連邦破産法第9章をめぐって —

坂 田 和 光

- ① 自治体再建法制が検討されている我が国において、米国の連邦破産法第9章(チャプターナイン)が注目されている。チャプターナインは、破綻自治体の資産を債権者から保護し、債務調整計画を策定し、実行する内容の法律で、債権者保護の度合いが少ないこと、州の自治体に対する権限が重視されていることなどに特徴がある。
- 自治体のチャプターナイン申請には、州の明確な許可が必要である。州によって無条件に許可するケース、許可しないケース、条件付で許可するケース、特に定めていないケースがある。申請には州法の制約に加えて、破産法申請がもたらす直接・間接のコスト面でのバリアが存在している。自治体の財政危機に際しては、その多くのケースで、州が介入し、チャプターナインの申請には至らせなかった。
- ② 自治体の財政危機の定義を明確に定めていない州が多い。財政危機を定義することに伴う州の責任を考えると慎重になっているためである。実際に自治体が財政危機に陥った際の介入の仕方は、自治権を尊重し自治体に財政運営の責任を留保するものから、州管財人や特別の委員会が自治権を代行するものまで、様々である。
- ③ 地方債の発行に際しては、州は、発行上限の設定、住民投票の義務付けなどの条件を課しているケースが多い。また地方債に対する市場の評価を高めるため、自治体は、財政健全化に努め、地方債に対する民間の信用保証制度を取り入れるなどの工夫をしている。
- ④ 破綻に至らない段階での州の早期介入は、自治権を侵害する。しかし仮に、介入しないままに自治体が破綻しチャプターナインの申請に至った場合、その影響は州全域に及び、早期是正措置を講じた場合よりも大きなコストを負うことになるのは自明である。州は自治体の財政危機に際しては、積極的に介入すべきという有力な意見がある。
- ⑤ チャプターナインの申請は、米国の自治体にとっても最後の拠り所と言える。それでも有効な選択肢として存在している。しかし我が国に、債務調整を伴う破綻法制が導入されれば、貸し手責任が問われるため、信用収縮が生じ、自治体の資金調達を直撃する。
- ⑥ 地方債の市場化は時代の趨勢としても、我が国における地方債の市場化のための基盤の整備状況は、米国の遙か後塵を拝している。十分な調査・研究を行ったうえで、地方債の完全な自由化、さらには破綻法制の意味するところを熟考し、基盤整備を含めた制度設計の可能性から問い直すべきであろう。

# 米国の自治体破綻と州の関与

## — 連邦破産法第9章をめぐって —

坂 田 和 光

### 目 次

- はじめに
  - I 米国の地方自治制度
    - 1 連邦制
    - 2 破産・債務整理に関する権限
    - 3 地方自治体
    - 4 連邦の司法制度
  - II 連邦破産法第9章(チャプターナイン)
    - 1 特徴
    - 2 チャプターナイン申請のための要件
    - 3 チャプターナインの破産手続き
  - III 自治体の破綻の実例
    - 1 ニューヨーク市の破綻(1975年)
    - 2 オレンジ・カウンティの破綻
    - 3 ギャップス市(City of Gabbs)の破綻
  - IV 自治体の破産申請の影響と州の対応
    - 1 無条件許可とそのデメリット
    - 2 条件付許可
    - 3 不許可・一部許可
    - 4 ペンシルベニア州の事例
    - 5 小括
  - V 財政危機に陥った自治体への州の関与
    - 1 財政危機の定義づけがあるか
    - 2 財政危機に陥った自治体への州の関与の仕方
    - 3 地方債の起債
  - VI 州と自治体の関係
    - 1 自治体財政の州財政への依存
    - 2 自治の尊重か、財政重視か
- おわりに

### はじめに

平成18(2006)年6月に夕張市(北海道)は、市の財政が破綻状態にあるとして、地方財政再建促進特別措置法に基づく「財政再建団体」の申請を行う意向を明らかにした。当時、総務省の地方分権21世紀ビジョン懇談会で、新たな「再生型破綻法制」が検討されていたこともあり、「自治体破綻」がにわかに現実味を帯びた観があった。

ビジョン懇談会が当時、念頭に置いていたのは、米国の連邦破産法第9章(チャプターナイン)に倣った、債務調整を可能とする制度であった。

1990年代初めから半ばにかけて、米国では、地方自治体の財政が悪化し、ブリッジポート市(1991年)や、オレンジ・カウンティ(1994年)

など大規模自治体がチャプターナインの申請を行い、注目を集めた。我が国でも、当時から地方財政の悪化が懸念されており、米国の自治体破綻は深刻に捉えられた。

昨年夏、ニューオーリンズなどルイジアナ州の地方自治体は、ハリケーンのカトリーナとリタによる壊滅的な被害を受け、危機的な財政状況に陥っている。しばらく沈静化していた大規模自治体のチャプターナイン申請も、ひとつの選択肢として検討の俎上にのり始めている<sup>(1)</sup>。

我が国で注目されているチャプターナインであるが、米国では、破綻に瀕した自治体は、実際にはどのような再建策を採っているのだろうか。国、州はどのように関与するのであろうか。

本稿では、チャプターナインの概要を紹介するとともに、自治体の連邦破産法適用に対する州のスタンス、さらには自治体の財政運営に対する州の関与を紹介する。国情が異なる米国の制度であるが、我が国の新たな地方自治体の再建法制の検討の素材として提供したい。

## I 米国の地方自治制度

米国の自治体破綻法制の紹介に先立ち、米国の連邦制度及び地方自治制度について、簡単に紹介しておく。

### 1 連邦制

米国は、州の連合体である連邦制の国家である。連邦制を採用する国家は他にカナダ、オーストラリア、メキシコ、ブラジル、アルゼンチン、ドイツ、スイス、インド、パキスタン、マレーシアなどがあるが、米国はその中でも、各州の権限が強い<sup>(2)</sup>。

米国では連邦制の下、立法、行政、司法の全てが、二本立てになっている。各州は、独自の憲法、独自の州法を有し、独自の行政制度、司法制度を備えている<sup>(3)</sup>。

連邦と州の権限は、各州が、特定の権限を連邦に付与（委譲）するという考え方にたって配分されている<sup>(4)</sup>。

アメリカ合衆国憲法第1条第8節の第1項から第18項にかけて、連邦議会に与えられる権限が列挙されている。課税、国債発行、通商、通貨、郵便、国防、徴兵、外交、宣戦布告、貿易

に関する権限などと並んで、破産に関する権限が連邦議会の権限とされている。

さらに修正第10条は「この憲法によって合衆国に委任されず、かつ州に禁止されなかった権限は、各州それぞれに、または人民に留保される<sup>(5)</sup>」と規定しており、連邦の権限が憲法上の「列挙権限（enumerated powers）」に限定されることを明示している。連邦は憲法により委譲された権限のみを行使しうるにすぎないのに対し、州は、合衆国憲法および州憲法によって禁止されていない限り、権限を無制限に有する<sup>(6)</sup>。

本稿に関係するところでは、破産に関する権限は、憲法上に列挙されていることから、連邦議会が有し、地方自治体に関する権限は、憲法上に規定がなく、州が有している。

### 2 破産・債務整理に関する権限

合衆国憲法第1条第8節第4項は、連邦議会の権限の一つとして「合衆国全土を通じて統一的な帰化の規則、および統一的な破産に関する法律を制定すること<sup>(7)</sup>」を掲げている。

また、合衆国憲法第1条第10節第1項は、「いかなる州も…契約上の債務を損なう法律を制定することを…してはならない<sup>(8)</sup>」と規定している。

このように、破産や債務整理は、連邦政府の排他的権限とされている。連邦事項とされたのは、州際通商において、債権債務関係を律する法律が州ごとに異なることで州外の債権者を差別することを防ぐ意図があったためである<sup>(9)</sup>。

この権限に基づき、連邦議会は破産法を制定

(1) *Municipal Bankruptcy in Perspective: A Joint Publication of PAR and BGR*, 2006.4, p.1.

<<http://www.la-par.org/Publications/PDF/Municipal%20Bankruptcy.pdf>>

(2) 山岡永知『アメリカ法 総論』敬文堂, 2003, p.313.

(3) 外務省北米局監修『アメリカ合衆国要覧 3訂版』東京書籍, 2002, p.13.

(4) 山岡 前掲注(2), p.31.

(5) 高井裕之訳「アメリカ合衆国憲法」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』有信堂高文社, 2005, p.13.

(6) 尾崎哲夫『アメリカの法律と歴史』自由国民社, 2006, p.253.

(7) 高井 前掲注(5), p.8.

(8) 同上, p.9.

してきた<sup>(10)</sup>。自治体を対象とした破産法制も、連邦破産法を構成する一章である。

### 3 地方自治体

前述のとおり、地方自治体に関する権限は各州に委ねられている。州議会は地方自治体の単位・構造・権限を自由に定めることができ、自治体は「州の創造物」と呼ばれている<sup>(11)</sup>。

ここで、米国の地方制度を概略する。各州には、「municipality」と総称される「自治体」が存在する。「municipality」は、合衆国法典 (United States Code, U.S.C.) でも、タイトルによって異なる定義がなされているが、本稿では、連邦破産法上の定義である「政治的下部組織 (political subdivision) または州の公的機関 (public agency) ・出先機関 (instrumentality)」<sup>(12)</sup> と

同義の、様々な公的組織の総称として扱い、「自治体」、「地方自治体」と表記する。したがって、以下に述べる下水道区、電力公社なども含む<sup>(13)</sup>。

米国商務省センサス局は、州を除く狭義の地方政府を、カウンティ (county)、市<sup>(14)</sup>、タウンシップ (タウン) の3つの一般目的政府と、学校区、特別区の2つの特別目的政府の5つに分類している。地方自治体の政治的下部組織で最大規模のものがカウンティであり、「郡」と訳されることもある。カウンティは、コネティカット州、ロードアイランド州、ワシントン市、ニューヨーク市、サンフランシスコ市などのエリアを除く全米全域を網羅している<sup>(15)</sup>。カウンティの中に、市やタウンシップが含まれているが、それらが存在しない unincorporated area と

表1 行政単位別政府数：1952－2002年

	1952 <sup>a</sup>	1962	1972	1982	1992	1997	2002
合衆国政府	1	1	1	1	1	1	1
州政府	50	50	50	50	50	50	50
地方政府							
一般目的							
カウンティ	3,052	3,043	3,044	3,041	3,043	3,043	3,034
市	16,807	17,997	18,517	19,076	19,279	19,372	19,429
タウンシップ・タウン	17,202	17,144	16,991	16,734	16,656	16,629	16,504
特別目的区							
学校区	67,355	34,678	15,781	14,851	14,422	13,726	13,506
特別区	12,340	18,323	23,885	28,078	31,555	34,683	35,052
計	116,807	91,236	78,269	81,831	85,006	87,504	87,576

(出典) 2002 Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization, December 2002, Table 1, Table 4, Table 5. <<http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>>; アメリカ合衆国商務省『現代アメリカデータ総覧2004－2005』終風舎, 2006, p.262.

(注)<sup>a</sup> 1959年に州として承認されたアラスカとハワイの行政単位を含むように調整済

(9) 高木新二郎『アメリカ連邦倒産法』商事法務研究会, 1996, p.3.

(10) 阿部竹松『アメリカ合衆国憲法』有信堂高文社, 2002, p.142.

(11) 1816年の「ステットン対ケンプトン事件」でマサチューセッツ州最高裁判所が判示した。小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規, 2004, p.133.

(12) 11 U.S.C. § 101(40).

(13) なお、この概念は、米国のケースに限って用い、我が国について言及している場合には、基礎的自治体である市町村を指している旨、予めお断りしておく。

(14) センサス局は municipal としているが、City と同義。本稿では混乱を避けて「市」と表す。

(15) 2002 Census of Governments, Volume 1, Number 2, Individual State Descriptions, July 2005, Introduction, p.v, Appendix B. <<http://www.census.gov/prod/2005pubs/gc021x2.pdf>>

呼ばれる直轄地のような地域もある。学校区は、日本の教育委員会に近いものである。特別区には、天然資源区、防火区、下水道区、灌漑区、公営墓地区、図書館区、公園区、病院区、電力公社、水道公社、ガス公社、住宅開発公社、高速道路公団、空港公団などがある<sup>(16)</sup>。これらを総計すると、実に87,576団体を数える(2002年)。

連邦破産法上の「自治体」は、センサス局の地方政府の概念に加えて、たとえば州の財政管理委員会など、自治権を代行する機関なども該当する。新たな団体の出現とともに、その概念は広がる傾向にあり<sup>(17)</sup>、いずれにしても膨大な数と言える。

#### 4 連邦の司法制度<sup>(18)</sup>

自治体の破綻処理は、個人、会社の破産と同様に、連邦の司法部門が担う。

連邦の裁判機関は、連邦最高裁判所(Supreme Court)、控訴裁判所(Court of Appeal)、地方裁判所(District Court)という一般的な司法裁判所と、国際通商裁判所、軍事裁判所、破産裁判所といった特別裁判所からなる。地方裁判所は、全米94の裁判所管轄地区に設置されている。94の管轄地区は12の巡回区に分かれ、控訴裁判所が設置されている。

破産案件を取り扱い、審査や債務整理を行う破産裁判所(Bankruptcy Court)は、古くは、

連邦地方裁判所がその役割を任じてきたが、1978年連邦破産法で、連邦地方裁判所の常設内部機関として設置されるようになった<sup>(19)</sup>。

最高裁判所、控訴裁判所、地方裁判所が、独立して司法権を行使することができる合衆国憲法第3条に基づく裁判所であるのに対して、破産裁判所は、連邦地裁から付託された裁判権を連邦地裁に代わって行使する<sup>(20)</sup>。破産案件の控訴は地方裁判所へ、さらに地裁の判決に対する上訴は、巡回区控訴裁判所に対して行う<sup>(21)</sup>。

破産裁判所には、全米併せて300名の破産裁判官が勤務している<sup>(22)</sup>。破産裁判官の任期は14年で、上院の承認を得て巡回区控訴裁判所判事によって任命される<sup>(23)</sup>。

## II 連邦破産法第9章(チャプターナイン)

### 1 特徴

現行の破産法制は、1898年連邦破産法<sup>(24)</sup>、1978年連邦破産法<sup>(25)</sup>を核としたもので、合衆国法典では第11編(タイトル11)に整理されている。米国では、タイトル11を、U. S. Bankruptcy Codeと呼んでいる。本稿で連邦破産法と用いるときは、特に断りがない限りこのタイトル11のU. S. Bankruptcy Codeを指す。

連邦破産法は、第1章から第13章までの奇数の章で構成されており、企業の事業再生手続き

(16) *ibid.*, Appendix A.

(17) Alexander M. Laughlin, *Municipal Insolvencies : A Primer on the Treatment of Under Chapter 9 of the U. S. Bankruptcy Code*, October 2004, p.1. <<http://www.wrf.com/docs/publications/11309.pdf>>

(18) 自治体国際化協会「米国地方政府の破産」『CLAIR REPORT』No.59, 1993.1.20; 阿部 前掲注(10)を参考にした。

(19) 高木 前掲注(9), p.267.

(20) 同上, p.263.

(21) 尾崎 前掲注(6), p.268.

(22) 阿部 前掲注(10), pp.255,256,262.

(23) 28 U.S.C. § 152(a)(1)

(24) The Bankruptcy Act of July 1, 1898, 30 Stat. 544.

(25) P.L. 95-598, A Bill to Establish a Uniform Law on the Subject of Bankruptcies.

を規定した第11章は、我が国でもチャプターイレブンの呼称で知られている。

自治体の破綻処理を規定しているのが第9章、チャプターナインである。チャプターナインは、現行法の前身の1898年破産法の改正法として1934年に制定された<sup>(26)</sup>。1920年代の土地開発ブームで地価が高騰した地域では、自治体が盛んに起債を行い、事業を展開したが、30年代の不況に直面し、2,000以上の自治体が、債務不履行に陥った。チャプターナインは、そのような自治体を救済するために、緊急法として制定された<sup>(27)</sup>。

チャプターナインは、制定間もない1936年に、連邦最高裁判所において、州の主権を侵害しているとの違憲判決が出された。連邦議会は、1937年に法改正を行い<sup>(28)</sup>、第903条において、チャプターナインは、州の自治体に対する政治行政上の権限の行使を侵すものではないと明示した<sup>(29)</sup>。1938年に最高裁判所は、チャプターナインを合憲と判断している<sup>(30)</sup>。その後、1946年には、法の有効期限が廃止され、恒久法となった<sup>(31)</sup>。

タイトルの "Adjustment of Debts of a Municipality" が示すように、チャプターナインは、破綻自治体を債権者から保護し、債務調整計画を策定し、実行するための法律である。

連邦破産法のなかの一章として設けられているものの、その内容は通常の「破産 (bankruptcy)」とは異なる。破綻処理として、自治体の資産を清算して債権者への支払いに充てることは、自治体に対する州の主権を侵害することになり、選択肢とはなりえないのである<sup>(32)</sup>。

見かたを換えると、企業の破産に比べて、債権者保護の度合いが少ないと言える。

また、合衆国憲法修正第10条 (p.77) に基づき、州の自治体に対する権限が尊重される結果、連邦破産裁判所は、破綻処理の過程で、自治体の行政運営には介入せず、歳入や資産の用途に関して直接手をくさすことはない。

以下、チャプターナインの具体的な内容を簡単に紹介する。

## 2 チャプターナイン申請のための要件

チャプターナインは、債務者である自治体自身が破産裁判所に申請する。債権者から申請したり、申請を強制することはできない。ただし州が申請を促すことは可能であると解釈されている<sup>(33)</sup>。

申請のためにはいくつかの要件がある。

(1) 自治体 (municipality) であること<sup>(34)</sup>

第一に自治体であることが必要である。なお、municipality には州は含まれず、州自身はチャ

<sup>(26)</sup> P.L. 251, 48 Stat. 798 (1934).

<sup>(27)</sup> National Bankruptcy Review Commission, *Chapter 9: Municipal Bankruptcy Relief*

<<http://govinfo.library.unt.edu/nbrcreport/22chapte.html#2419>> ; 足立伸「地方自治体破綻法制の展望」財務省財務総合政策研究所『Discussion Paper Series』No.06A-03, 2006.3, pp.4-5.

<sup>(28)</sup> P.L. 302, 50 Stat. 653 (1937).

<sup>(29)</sup> 自治体国際化協会「ニューヨーク市財政制度と財政危機(2)―1991年ニューヨーク市財政危機―」『CLAIR REPORT』No.38, 1991.11.13, p.3.

<sup>(30)</sup> U.S.Court, *Bankruptcy Basics*, Chapter 9, p.50.

<<http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankbasics04606.pdf>>

<sup>(31)</sup> 足立 前掲注<sup>(27)</sup>, p.5.

<sup>(32)</sup> U.S.Court, *op.cit.* (30), p.50.

<sup>(33)</sup> Amy Chang, *Municipal Bankruptcy : State Authorization Under the Federal Bankruptcy Code*, *Public Law Research Institute Report*, Fall 1995, II. <<http://w3.uchastings.edu/plri/fal95tex/muniban.html>>

<sup>(34)</sup> 11 U.S.C. § 109(c)(1).

プターナインの対象とはならない<sup>(35)</sup>。

前述のように、連邦破産法上の自治体 (municipality) とは、政治的下部組織または州の公的機関・出先機関である<sup>(36)</sup>。

破綻したオレンジ・カウンティのケースでは、資産運用を行っていた投資プール (investment pool) が、カウンティとともにチャプターナインの申請を行った<sup>(37)</sup>。破産裁判所は、歴史的に自治体 (municipality) の概念は、広がってきているとしながらも、投資プールはその概念に適合しない、カウンティの出先機関ではあるが、州の出先機関ではないとして、投資プールの申請を却下している<sup>(38)</sup>。

(2) 州の許可があること<sup>(39)</sup>

次に、申請に際して、州の許可が必要である。

1994年の改正破産法<sup>(40)</sup>で、一般的な許可 (generally authorized) ではなく、明確な許可 (specifically authorized) が必要となった<sup>(41)</sup>。

「明確な許可」とは、端的には、州法に、チャプターナインを適用してもよいと明示していることであると解釈されている<sup>(42)</sup>。

1991年に、コネティカット州ブリッジポート市は、州の反対にも拘らずチャプターナインの申請を行った。破産裁判所は、州が反対しようとして、自治体にホームルール<sup>(43)</sup>を認め、自治権を委任している州法上の規定が存在していることで、チャプターナイン申請に対する州の許可を暗示していると判断した<sup>(44)</sup>。「一般的な許可」については、裁判所によって解釈が異なっており<sup>(45)</sup>、この事件を契機に、1994年の法改正が促されたと言われている<sup>(46)</sup>。

94年の破産法改正の後に破綻したオレンジ・カウンティの案件では、破産裁判所は、「明確な許可」を、的確でわかりやすく直截的で、推量が入り込まないようなかたちで法令に規定されていることを要すると判示している<sup>(47)</sup>。

(3) 破産している (insolvent) こと

州の主権を侵すことになることに加え、自治体は、存続し、基本的なサービスを提供し続けなくてはならない<sup>(48)</sup>という宿命もあり、債務償還のために資産を清算するかたちの破綻処理は原則として行わない。したがって、自治体の

(35) Laughlin, *op.cit.* (17), p.1.

(36) 11 U.S.C. § 101(40).

(37) Mark Baldassare, *When Government Fails : the Orange County Bankruptcy*, Public Policy Institute of California, University of California Press, 1998, p.111.

(38) Laughlin, *op.cit.* (17), p.1; Frederick Tung, *California Municipal Bankruptcy Legislation*, March 2000, p.13. <<http://elrc.ca.gov/pub/BKST/BKST-811-TungMuniBk.pdf>>

(39) 11 U.S.C. § 109(c)(2).

(40) The Bankruptcy Reform Act of 1994, P.L. No.103-394.

(41) Sec. 109(c) An entity may be a debtor under chapter 9 of this title if and only if ...

(2) such entity is specifically authorized...to be a debtor under such chapter by State law, or by a governmental officer or organization empowered by State law to authorize such entity to be a debtor under such chapter ;

(42) Laughlin, *op.cit.* (17), p.2.

(43) 地方政府が州政府など外部から加えられる統制を最小限にとどめ、自らの問題を自らで解決していくことができる権限で、全ての州が、自治体の行政権限上のある程度の自由を認めており、州憲法や州法でその旨を規定している。自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」『CLAIR REPORT』No.180, 1999.3.8, p.1.

(44) Chang, *op.cit.* (33), II.B).

(45) Laughlin, *op.cit.* (17), p.2.

(46) Chang, *op.cit.* (33), II.B).

(47) *ibid.*

「破産 (insolvent)」の指標は、会社などの破産で用いられる資産・負債バランスとは異なる<sup>(49)</sup>。

連邦法上の自治体の「破産 (insolvent)」とは、① 一般的に、債務を償還できていない、② 今後、債務が償還できない場合である<sup>(50)</sup>。

判例では、「破産 (insolvent)」の要件を、それが差し迫っていて、確実に起こるという場合であり、可能性や憶測に基づくものではないとしている<sup>(51)</sup>。ブリッジポート市の場合、前述のように、「州の許可」の要件はクリアしたが、「破産 (insolvent)」に関しては、市には次年度の財源不足を補う基金があり、今すぐにその状況が到来するわけではない、と判断され、チャプターナインの申請は却下されている<sup>(52)</sup>。

(4) チャプターナイン申請の誠実さ

債権者からの取立てを回避するための申請や、重要情報を開示しない申請など、誠実さに欠ける申請も却下される<sup>(53)</sup>。

(5) 債権者の同意を得ていること

同じ種類の債務ごとに分類し、それぞれの債務分類で債権者の過半数の同意を得なければならない<sup>(54)</sup>。

ただし債権者と誠実に交渉を行ったものの過半数の同意を得られなかった場合、債権者数が

多過ぎて交渉が難しい場合、先取特権を行使するなど問題のある債権者がいる場合は、この限りではない<sup>(55)</sup>。債権者が多過ぎて交渉が難しいというのは、1975年のニューヨーク市の財政危機の際に問題の所在が明らかになり<sup>(56)</sup>、1978年法に反映された。

なお、チャプターナインの申請が行われると、連邦巡回区控訴裁判所の裁判長が、担当の破産裁判官を選任する<sup>(57)</sup>。裁判所事務官が自動的に裁判官を割り振る他の章(チャプター)のケースと際立った違いである<sup>(58)</sup>。

### 3 チャプターナインの破産手続き

チャプターナインの申請が破産裁判所に提出されると、債権回収が禁止され、債務者の資産は保護される<sup>(59)</sup>。これを「自動的停止 (automatic stay)」と言う。チャプターナインでは、自治体の職員や納税者である住民から債権を回収することも禁止されており、両者ともに保護の対象となる<sup>(60)</sup>。

破産申請を行った自治体は、債務調整計画を破産裁判所に提出する<sup>(61)</sup>。破産法の他の章では債権者も競合する計画を提案できるが、チャプターナインでは、計画を出せるのは債務者

---

(48) Citizens Research Council of Michigan, *Avoiding Local Government Financial Crisis : The Role of State Oversight*, July 2000, p.6. <<http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/rpt329.pdf>>

(49) Laughlin, *op.cit.* (17), p.13.

(50) 11 U.S.C. § 101(32)(C).

(51) Tung, *op.cit.* (38), p.13.

(52) Laughlin, *op.cit.* (17), p.13.

(53) 11 U.S.C. § 109(c)(4); 11 U.S.C. § 921(c); Laughlin, *op.cit.* (17), pp.4, 10.

(54) 11 U.S.C. § 109(c)(5)(A).

(55) 11 U.S.C. § 109(c)(5)(B)-(D).

(56) Laughlin, *op.cit.* (17), pp.4-5; 足立 前掲注(27), pp.5-6.

(57) 11 U.S.C. § 921(b).

(58) U.S.Court, *op.cit.* (30), p.51.

(59) 11 U.S.C. § 362.

(60) 11 U.S.C. § 922(a)(1).

(61) 11 U.S.C. § 941. 1978年破産法以前は、債務調整計画は、申請と同時に出すことになっていたが、78年改正で、後からの提出も可能になった。

(自治体)に限られる<sup>(62)</sup>。

債務調整計画には、債権者を、債務調整計画の影響を受けるグループ、影響を受けないグループに区分したうえで、債務調整の具体的な内容(契約解除、債務の一部履行、償還期限の延長、利益減免等)を盛り込む<sup>(63)</sup>。同一グループの扱いは等しくする<sup>(64)</sup>。

計画が裁判所から承認されるためには、連邦法の遵守に加えて、下記の条件を満たす必要がある<sup>(65)</sup>。

- ① 債務調整計画で影響を受ける個々の債務分類において、債務総額の2/3以上を保有する債権者の同意を得ること
- ② 影響を受ける債務分類のすべてについて同意が得られなくても、少なくとも1つの債務分類で、同意が得られること
- ③ 債務者の支払い額が開示されており、しかもその額が合理的であること
- ④ 州法を遵守していること
- ⑤ 債権者にとって最大の利益となる計画であり、実現可能であること

計画の実現可能性や、再建期間の妥当性などが重視される。徴税権を可能な限り行使しない計画や、特定のグループを優遇する計画は認められない<sup>(66)</sup>。

④について、企業の事業再生手続きを規定したチャプターイレブンでは、州法に相反する債務調整計画が認められている。州法の遵守はチャプターナインの大きな特徴のひとつである。

⑤については、訴訟で得られるであろう額よりも多くの支払い額を盛り込んでおり、一定期

間内に償還が行われる必要がある。判例では、債権の50%が15年間で支払われるのが最善という指標が示されている<sup>(67)</sup>。債務者である自治体は、自治体運営を行いながら支払うことができる限度額を示す必要がある。破産裁判所は利害調整を行い数字の妥当性を判断するものの、自治体への介入は最小限にとどめ、支払い限度額の決定過程そのものには関与しない<sup>(68)</sup>。

裁判所は、公告を行い、反対意見がある場合は聴取したうえで、申請が条件を満たしているか、債務調整計画が妥当であるかなどを判断し、破産申請を承認しないしは却下する<sup>(69)</sup>。

裁判所が債務調整計画を承認し、計画が実行に移されることで、破産状態は解除される。

これまで述べてきたチャプターナインの特徴を繰り返しまとめてみる。自治体の資産を保全し債権者保護の度合いが少ないこと、申請に際して、州の許可を要すること、破産裁判所は、自治体の行政運営には関わらないこと、申請は債務者自身が行うこと、自動的停止に際しては、債務者だけではなく自治体職員、住民も保護の対象となること、債務調整計画は自治体だけが立案でき、州法の遵守が義務づけられていること、巡回控訴裁判所裁判長が破産裁判官を選任することである。

### III 自治体の破綻の実例

ここで、3件の一般目的政府の自治体の破綻の事例を紹介する。紹介するなかで、チャプター

<sup>(62)</sup> 合衆国憲法修正第10条の、州の主権の尊重による。州は自治体に自治権を与えているため、自治権の尊重は州の主権の尊重となる。Laughlin, *op.cit.* (17), p.7.

<sup>(63)</sup> 11 U.S.C. § 1123.

<sup>(64)</sup> 11 U.S.C. § 1123(a)(4).

<sup>(65)</sup> 11 U.S.C. § 1126.

<sup>(66)</sup> Laughlin, *op.cit.* (17), p.11.

<sup>(67)</sup> *ibid.*, p.13.

<sup>(68)</sup> *ibid.*

<sup>(69)</sup> 11 U.S.C. § 1129(a); 1 U.S.C. § 943(b)(7).

ナインが適用されたのは、オレンジ・カウンティのみである。

## 1 ニューヨーク市の破綻 (1975年)

1975年のニューヨーク市の破綻は、最大規模の自治体破綻の事例であり、長らく、自治体の破綻収拾のモデルとなった。

ニューヨーク市は、70年代前半から半ばにかけて、オイルショックに伴う景気後退や、貧困層の流入と中産階級の流出、製造業の空洞化などで税収不足に陥り、短期借入金で経常経費を補うようになった。75年3月、金融機関がニューヨーク市債の引受けを拒否したことを直接の契機として、市の財政危機が顕在化した。ニューヨーク州は、市債の不履行が州に及ぼす影響を考え、市の会計年度が終了する75年6月30日までに8億ドルの資金手当てを行った。また、市債を60億ドルまで保証し、自ら100億ドルまで債券発行可能な自治体援助公社 (The Municipal Assistance Corporation, MAC) を設立した<sup>(70)</sup>。

連邦は当初、財政援助を拒んだが<sup>(71)</sup>、最終的に、ニューヨーク市に対して年間23億ドルの融資枠を設定した法律を75年12月に採択した<sup>(72)</sup>。その後、自治体援助公社の勧告に基づき、州は、緊急財政管理委員会 (Emergency Finance Control Board) の設置を含む州緊急財政法を成立させた。緊急財政管理委員会は、市の予算を実質的に管理し、財政3ヵ年計画を通じて予算の均衡を図った<sup>(73)</sup>。市は81年に均衡予算を達成し、破綻後6年を経て、金融機関から融資を受けることができるようになった<sup>(74)</sup>。

## 2 オレンジ・カウンティの破綻

オレンジ・カウンティの破綻は、カウンティの財務官の資金運用の失敗が直接の原因だが、背景には構造的な要因がある。カウンティが運用する投資ファンド (The Orange County Investment Pool, OCIP) には、カウンティと244の自治体 (市、学区、特別区) からの資金が1994年までに74億ドル集められていた<sup>(75)</sup>。カリフォルニア州では1978年に、固定資産税の課税限度額などを定めたイニシアティブ (住民発議)、いわゆる「プロポジション13」が住民投票で採択されて以降、自治体の増収の手段が制約されてきた。加えて90年代のリセッションと、州からカウンティへの移転財源の減少が影響し、オレンジ・カウンティの財政は、OCIPの運用益に依存するようになった。

しかし、デリバティブ投資の失敗で、OCIPに15億ドル (のちに17億ドルに修正) の評価損が発覚し、資金流出の危機が切迫したことから、資産保全のために、1994年12月6日にカウンティとOCIPは、チャプターナインの申請を行った<sup>(76)</sup>。

その後の再建過程では、住民投票では売上税の税率引き上げが否決され、州が財政支援を拒むなど、紆余曲折を辿った末に、カウンティは、95年12月に破産裁判所に債務調整計画を提出した。

オレンジ・カウンティは、96年6月に8.8億ドルの財政再建債を発行して破綻状態から脱却した。チャプターナインを申請してから8ヵ月

(70) Elliot Blair Smith, "Public-entity Insolvency Never Simple Government", *Orange County Register*, December 7, 1997, p.a.1; 自治体国際化協会 前掲注(29), p.1.

(71) Smith, *op.cit.* (70), p.a.17.

(72) *ibid.*

(73) 自治体国際化協会 前掲注(29), p.5.

(74) Baldassare, *op.cit.* (37), p.11.

(75) 大寺廣幸「カリフォルニア州オレンジ郡の破産」『郵政研究所月報』No.150, 2001.3, p.122.

(76) Baldassare, *op.cit.* (37), p.111.

後のことである。破産法申請を行っていないニューヨークに比べると比較的短期間で信用市場に復帰していると言える。

### 3 ギャップス市 (City of Gabbs) の破綻

州の責任において自治権を解除した、近年では大変珍しい事例がある。かつての金鉱の町が、鉱脈が尽きるとともに寂れ、ゴースタウンと化したケースは、19世紀アメリカで多く見られた。ネバタ州ギャップス市は、現代のゴースタウンとも言える。

ギャップス市は、戦時物資となるマグネシウム鉱山が近くにあったことから、第二次世界大戦中の1942年に創設され、55年に自治権が与えられた<sup>(77)</sup>。人口は一時1,000人まで増えたが、安価な輸入品の出現で国産マグネシウム産業は70年代までに衰退した。その後80年代半ばに、新たな金鉱の発見で、地域も再興したものの、1995年には、この金鉱も閉山し、人口は、最終的には400人にまで減少した。

このようななか、ギャップス市は、1999年から財政難に陥り、決算も行えず、経費の支払も滞るようになった。自治権を継続すると、上下水道、ごみ収集などの行政サービスに高い手数料を支払うことになる。最終的に州法によって2001年5月に市としての機能が解除された。行政サービスは、市をエリアに含むナイカウンティが提供することになった。住民は、カウンティの一地域となれば、住民ニーズは汲み上げられなくなることを懸念し、自治権解除には反対したものの、適わなかった<sup>(78)</sup>。「使い捨てのコミュ

ニティ」と、ある州議会議員は称している<sup>(79)</sup>。

## IV 自治体の破産申請の影響と州の対応

既に述べたように、自治体の債務を減じる内容の州法を定めることは、合衆国憲法第1条第10節第4項で禁じられており、州自体に、自治体の債務を整理する権限はない。

破産に関する州の権限は、自治体がチャプターナインの申請を連邦破産裁判所に行うことに対する許可ないしは却下である。

表2に示すように、自治体のチャプターナイン申請に対する州の対応策は様々である。

### 1 無条件許可とそのデメリット

多くの州は、州法上で、自治体のチャプターナイン申請を無条件で許可している<sup>(80)</sup>。

カリフォルニア州では、地方自治体は、他の州法の規定がない限り、連邦破産法に基づく申請を行うことができると規定している<sup>(81)</sup>。

アーカンソー州では、すべての課税機関 (taxing agencies) や出先機関 (instrumentalities) は、財政支援や債務調整を内容とする連邦法を利用する権利があると規定している<sup>(82)</sup>。

他にアリゾナ州、ネブラスカ州も、州内の自治体に対して、チャプターナインの申請と、それに伴う支出を許可することを規定している<sup>(83)</sup>。アリゾナ州は、申請許可の決議と、法定代理人または特別委員会に、チャプターナインの手続きを自治体代表として行う権限を与える決議を、州議会が採択することが前提である<sup>(84)</sup>。

(77) Sean Whaley, "Gabbs Status as City at Risk", *Las Vegas Review Journal*, March 5, 2001. p.1.B.

(78) *ibid.*

(79) Donrey Capital Bureau, "Gabbs to Go from City to Town in about a Week", *Las Vegas Review Journal*, May 3, 2001. p.3.B.

(80) Tung, *op.cit.* (3), pp.21-22; Chang, *op.cit.*(3), Appendix B.

(81) California Government Code 53760(a).

(82) Arkansas Code 14-74-103.

(83) Arizona Revised Statutes § 35-603; Nebraska Revised Statutes § 13-402.

(84) Arizona Revised Statutes § 35-604.

ニューヨーク州の場合、自治体、自治体の緊急財政管理委員会 (Emergency Financial Control Board)、ニューヨーク市に加えて、州の財政管理委員会 (New York State Financial Control Board) が、チャプターナインの申請を行ってもよいと地方財政法で規定している<sup>(85)</sup>。

無条件の許可は、州にとって、簡潔明瞭であり、自治体にとっては、財政危機への対応に裁量が働くというメリットがある<sup>(86)</sup>。しかし、州全体に及ぼす財政面の影響を軽視しているとも指摘されている<sup>(87)</sup>。

チャプターナインの適用で、自治体の特定の債務は免除・軽減される。しかし一方で、当該自治体の債券の格付けはてきめんになり、その後、数年にわたって高い資金調達コストを負担しなくてはならなくなる。

自治体の債券に州の保証がついているケースは稀であるが、1975年のニューヨーク市の破綻以降、クリーブランド (1978年) やフィラデルフィア (1991年) などの大都市が、州の財政支援を受けてきた経緯から<sup>(88)</sup>、市場では、自治体破綻の際には、州が後ろ盾になるという認識が支配している。州が自治体の破産法申請を許した場合、州政府に対する市場の信頼は揺らぎ、州や州内の自治体の債券の利回りは高騰し、債券価格は急落しかねない<sup>(89)</sup>。

破綻後の1996年に、オレンジ・カウンティが発行した財政再建債の利回りは、同規模の債券

に比べて10-25ベーシスポイント (0.1-0.25%) 高くなった<sup>(90)</sup>。また、カリフォルニア州の地方債の多くは、品質維持のために銀行の信用状 (letter of credit : L/C, 信用を補完する銀行の保証) を付保しなければならなかったという<sup>(91)</sup>。さらにオレンジ・カウンティの破産申請は、テキサス・インベストメント・プールの取り付け騒ぎや、メイン州の自治体の資金調達コストの上昇など、州外へも飛び火したと言われている<sup>(92)</sup>。

また、地方債の多くは、保証保険を付し、リスクを軽減しているが、破綻によって、保証保険がつけられないケースもありうる<sup>(93)</sup>。付保できても、保険料の引き上げは免れないという<sup>(94)</sup>。

## 2 条件付許可

チャプターナインの申請に際して、条件を課している州も少なくない。

条件の一つとして、知事の許可がある。

コネティカット州は、知事の同意書が必要である。知事は、同意の際には、州財務官 (Treasurer) と議会の両院協議会に報告書を提出することになっている<sup>(95)</sup>。この条項は、ブリッジポート市が州の反対を押し切って、破産申請を行ったあとに制定された (1999年)。

特定の委員会の許可が必要という州もある。

ノースカロライナ州は、地方政府委員会 (Local Government Commission) の許可が必要である<sup>(96)</sup>。ニュージャージー州は、破産法申請

<sup>(85)</sup> Local Finance Law § 85.80.

<sup>(86)</sup> Tung, *op.cit.* (38), pp.21-22.

<sup>(87)</sup> *ibid.*, p.22.

<sup>(88)</sup> Baldassare, *op.cit.* (37), p.12.

<sup>(89)</sup> *Municipal Bankruptcy in Perspective, op.cit.*(1), p.13; Tung, *op.cit.* (38), p.15.

<sup>(90)</sup> Tung, *op.cit.* (38), p.15, note 77.

<sup>(91)</sup> *ibid.*, p.15.

<sup>(92)</sup> *ibid.*, p.16.

<sup>(93)</sup> *Municipal Bankruptcy in Perspective, op.cit.* (1), p.13.

<sup>(94)</sup> Tung, *op.cit.* (38), p.15, note 77.

<sup>(95)</sup> General Statutes of Connecticut § 7-566.

<sup>(96)</sup> North Carolina General Statutes § 23-48.

表2 自治体のチャプターナイン申請を許可する州法の有無

州	a	許可の有無と規定している州法典	制限または他の条件など
アラバマ	○	§ 11-81-3	
アラスカ	△		
アリゾナ	○	§ 35-603	
アーカンソー	○	§ 14-74-103	
カリフォルニア	○	§ 53760	
コロラド	○	§ 32-1-1403	特別区；支払い不能になった課税区
コネティカット	○	§ 7-566	知事の同意書が必要
デラウェア	△		
フロリダ	○	Title XIV, § 218.503(5)	
ジョージア	×	禁止 § 36-80-5	
ハワイ	△		
アイダホ	○	§ 67-3903	申請の前に、申請を許可する決議の採択が必要
イリノイ	○	§ 50-320/9(b)(4)	財政計画管理委員会が薦める
インディアナ	△		
アイオワ	○	§ 76.16A	支払い不能となった自治体
カンザス	△		
ケンタッキー	○	§ 66.400	州の地方政府債務管理官と地方政府財務管理官が債務調整計画を認めた場合
ルイジアナ	○	§ 13:4741	許可の条項はないが、チャプターナイン申請の際の制約について説明している。
メイン	△		
メリーランド	△		
マサチューセッツ	△		
ミシガン	○	§ 141.1222	財政非常事態管理者が、州財務省の地方財政非常事態支援理事会に、他に選択肢がないとした書面を提出し、却下されなかった場合
ミネソタ	○	§ 471.831	
ミシシッピ	△		
ミズーリ	○	§ 427.100	
モンタナ	○	§ 7-7-132	連邦破産法申請の要件を満たしているとした条例ないしは決議が必要
ネブラスカ	○	§ 13-402	
ネバダ	△		
ニューハンプシャー	△		
ニュージャージー	○	§ 52:27-40	① 州自治体財政委員会の許可、② チャプターナイン申請の条例に自治体執行部の2/3以上が賛成する、などの条件あり
ニューメキシコ	△		
ニューヨーク	○	Local Finance Law § 85.80	自治体、自治体の緊急財政管理委員会、ニューヨーク市に加えて、州の財政管理委員会が申請できる。空港は不可。
ノースカロライナ	○	§ 23-48	地方政府委員会の許可を要す
ノースダコタ	△		
オハイオ	○	§ 133.36	
オクラホマ	○	§ 62-286	
オレゴン	×	(§ 548.710)	排水区のみ可
ペンシルベニア	○	• 53P.S. § 11701.261 • 53P.S. § 12720.211 (第1級都市) • 53P.S. § 28211 (第2級都市)	• 財政悪化の自治体で、他に手段がない場合 • 債券発行中は申請できず、知事の同意書が必要 (第1級都市) • 知事同意書が必要 (第2級都市)
ロードアイランド	△		
サウスカロライナ	○	§ 6-1-10	
サウスダコタ	△		
テネシー	△		
テキサス	○	§ 140.001	
ユタ	△		
バーモント	△		
バージニア	△		
ワシントン	○	§ 39.64.040	
ウェストバージニア	△		
ウィスコンシン	△		
ワイオミング	○	§ 9-4-706	

(出典) Laughlin, *op.cit.* (7), p.17, Appendix I, Chang, *op.cit.* (3), Appendix B, 各州法典から作成

(注)a チャプターナインを許可する州法上の規定の有無 ○：許可の規定あり，×：禁止等，△：規定がない

と債務調整計画双方について、自治体財政委員会 (Municipal Finance Commission) の許可が必要である<sup>(97)</sup>。

ケンタッキー州は、州の地方政府債務管理官 (State Local Debt Officer) と、地方政府財務管理官 (State Local Finance Officer) に債務調整計画を認められなければ、チャプターナインの申請は出来ない<sup>(98)</sup>。

ミシガン州では、財政危機に陥った自治体の再建のために任命された財政非常事態管理者 (Emergency Financial Manager) が、州財務省の地方財政非常事態支援委員会 (Local Emergency Financial Assistance Loan Board) に、財政再建を一定期間内に行うためには他に選択肢がないという書面を提出する。却下されなかった場合に、連邦破産法の申請ができる<sup>(99)</sup>。

### 3 不許可・一部許可

他方で、州内自治体にチャプターナイン申請を認めていない州がある。現在では、ジョージア州一州だけである<sup>(100)</sup>。既に述べたように、いかなる州も、契約上の債務を損なう法律を制定することはできない。したがって、ジョージア州内の自治体は、債務調整という手段に訴える道は閉ざされていることになる。

コロラド州では、特別区に対する許可の条項はあるが<sup>(101)</sup>、カウンティや市などの一般目的

政府向けの許可の条項は存在しない。オレゴン州は、排水区のみ可能となっている<sup>(102)</sup>。

また、アラスカ州、ハワイ州などのように、チャプターナインの許可にかかる条項が特段存在しない州も存在する (表2△印)。

### 4 ペンシルベニア州の事例

ペンシルベニア州は、大都市、中規模都市、小規模自治体それぞれに異なる法律で破産法申請の許可を定めている。これらの法律は、破産法申請を含む財政再建全般を扱っている。

1つが地方自治体財政再建法<sup>(103)</sup>で、80年代初頭に、鉄鋼業が衰退し、州内の自治体の財政が悪化したことを受けて、1987年に制定された。財政悪化の指標が定められており、チャプターナインの申請ができるのは、その指標に抵触した「財政悪化の自治体 (Financially Distressed Municipality)」である。申請のためにはこれに加えて、行政サービス提供のために債権保全の必要がある、債務調整計画に同意しない債権者がいる、連邦破産法以外に救済の手段がない、自治体の運営組織の過半数が同意している、といった条件がある<sup>(104)</sup>。

1991年にフィラデルフィアが財政難に陥った際に、同市向けに、第1級都市のための政府間協力を認める法律が制定された<sup>(105)</sup>。同法は、州が組織したペンシルベニア政府間協力委員会

<sup>(97)</sup> New Jersey Statutes §§ 52:27-40, 52:27-42.

<sup>(98)</sup> Kentucky Revised Statutes § 66.400.

<sup>(99)</sup> Michigan Compiled Law § 141.1222.

<sup>(100)</sup> Tung, *op.cit.* (38), p.23; Georgia Code § 36-80-5(a).

<sup>(101)</sup> Colorado Revised Statutes § 32-1-1403.

<sup>(102)</sup> Oregon Revised Statutes § 548.710.

<sup>(103)</sup> Municipalities Financial Recovery Act, 47 July 10, 1987, SB 864, 53 Pennsylvania Statutes 11701.101 et seq.

<sup>(104)</sup> 53 Pennsylvania Statutes § 11701.261.

<sup>(105)</sup> Pennsylvania Intergovernmental Cooperation Authority Act for Cities of the First Class, 6 June 5, 1991, HB 209, 53 Pennsylvania Statutes §§ 12720.101-709; "Municipal Fiscal Distress and Recovery", Pennsylvania General Assembly, *Local Government Commission*, October 2003, p.156. 第1級都市とは、人口100万人以上の都市でフィラデルフィアのみ。 *op.cit.* (45), p.240.

(Intergovernmental Cooperation Authority) が、財政問題の解決のために支援を行うことを内容としている。委員会は、債券も発行するが<sup>(106)</sup>、その間はチャプターナインを申請することはできない<sup>(107)</sup>。申請のためには知事の同意書が必要である<sup>(108)</sup>。知事は、当該自治体の財務状況、チャプターナイン申請の事情、債務調整計画の妥当性などを慎重に精査して判断を行う<sup>(109)</sup>。

さらに2004年には、ピッツバーグの財政危機に対処するために、第2級都市のための政府間協力を認める法律<sup>(110)</sup>が制定された。フィラデルフィアと同様、政府間協力委員会が設置されるが、委員会は債券は発行しない。チャプターナイン申請に際しては、同様に知事の同意書が必要である。

## 5 小 括

ペンシルベニア州の場合は、大都市向けの法律を別立てで整備しているが、フレデリック・トング・カリフォルニア大学教授は、カウンティや市など大規模な自治体と、学校区、病院、灌漑区などの小規模な特別区・地方機関とを区別して考え、前者については、その影響の大きさにかんがみ、チャプターナインの申請を慎重に考えるべきだと論じている<sup>(111)</sup>。

しかし同時に、小規模な自治体の場合、チャプターナインの申請が外部に及ぼす影響は小さ

いかかもしれないが、手続きの複雑さと弁護士費用などのコストを考えると、高くつくとも指摘している<sup>(112)</sup>。

破産法申請は、どのレベルの自治体にとっても、州法の制約に加えて、直接・間接双方のコストという点で障害があると言えよう。

## V 財政危機に陥った自治体への州の関与

前節で、自治体の破産法申請に対する州の対応を概説したが、申請に至る以前の、財政危機に陥った自治体に対して、州はどのように関わっているのだろうか。

はじめに、州は自治体の財政危機をどのように定義づけているのか、そして州は、財政危機の自治体にどのような対応を行っているのかについて、ベス・ホナドル・シンシナティ大学教授が、2002年に、全州会計検査官・監察官・財務官会議のメンバーに行った電話調査結果を軸に紹介する<sup>(113)</sup>。

次に、財政悪化の構成要素とも言うべき地方債の発行について、州がどのような制約を設けているのかについて、概説する。

### 1 財政危機の定義づけがあるか

ホナドル教授の調査によると、10州が、財政

<sup>(106)</sup> 1991, HB 209 § 203, 53 Pennsylvania Statutes § 12720.203.

<sup>(107)</sup> 1991, HB 209 § 211(a), 53 Pennsylvania Statutes § 12720.211(a).

<sup>(108)</sup> 1991, HB 209 § 211(b), 53 Pennsylvania Statutes § 12720.211(b).

<sup>(109)</sup> 1991, HB 209 § 211(c), 53 Pennsylvania Statutes § 12720.211(c).

<sup>(110)</sup> Intergovernmental Cooperation Authority Act for Cities of the Second Class, 11 February 12, 2004, HB 2006, 53 Pennsylvania Statutes §§ 28101. et seq. 第2級都市とは、人口25万人以上100万人未満の都市で、ピッツバーグのみ。op.cit. (4), p.240.

<sup>(111)</sup> Tung, op.cit. (3), p.14.

<sup>(112)</sup> *ibid.*, p.20.

<sup>(113)</sup> Beth Walter Honadle, "The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey", *International Journal of Public Administration*, vol.26, No.13, 2003, pp.1431-1472. 電話調査結果とその分析がまとめられている。なおホナドル教授は調査時点ではボウリング・グリーン州立大学在職。

表3 各州の地方政府の財政危機 (financial crisis) の定義 アンケート結果

州	州法等で定義	一般的運用	自治体が定義なし	回答者から得た財政危機 (financial crisis) の定義等	財政危機の事例 <sup>a</sup>	b
アラバマ			○		グリーンカウンティの破産	○
アラスカ	○			債務を償還できない、内国歳入庁に四半期ごとに繰り入れられない	2000年秋の調査で、163のバラ (borough)・市のうち48自治体が債務延滞	△
アリゾナ			○	地方政府の定義による	いくつかのカウンティが証書支払が難しく、課税限度のために苦労している。	○
アーカンソー			○	地方政府からの財政危機に関する申立てあるいは表明	政府間移転支出の削減と納税者団体が求めた固定資産税の課税限度額の存在が危機の原因となっている。	○
カリフォルニア	○			破綻に近いこと	オレンジ・カウンティの破綻	○
コロラド		○		破綻	1980年代終わりに多くの大都市の特別区が、非現実的な経済成長に基づく債務償還計画で破産	○
コネティカット			○	通常、地方が州に財政支援を求めたときに判明	ウェストヘブン (1992)、ジェウエット市 (1993)、ブリッジポート市 (1998)、ウォーターバリー市 (2002)	○
デラウェア			○	州ではなく地方政府自身が定める。		△
フロリダ	○			地方政府財政緊急法 <sup>(114)</sup> で「財政非常事態 (fiscal emergency)」を定義	マイアミ市、ミッドウェー市、34市と特別区 (1997-98会計年度)；殆どが技術的問題で本質的なものではないが、6市と2特別区は明らかに財政危機	○
ジョージア			○			×
ハワイ		○	○	経常収支の不均衡。地方議会が公共サービスを削減するあるいは増税すると決めた財政不均衡に達したとき		△
アイダホ			○	通常は、地方政府の会計監査人あるいは財政担当者から、財政危機だとの連絡を受けたとき	レミー・カウンティが100万ドルの財政不足	○
イリノイ			○	州としての財政危機の定義はなし。ただし法律により、州は、類似地方団体の歳入歳出カードを公表することが義務づけられている。	イーストセントルイス市	○
インディアナ			○	部署毎の歳入計画を見て判断	ファイエット・カウンティ学区、サウスベンド学区、いくつかのタウンシップ	△
アイオワ		○		経験則；地方政府が期限内に債務を払わない、給与が支払えない、財政スキャンダル	ウェイン・カウンティ (構造的赤字)、人口が減少している郊外の学区、破綻したアイオワトラストに投資していた都市・カウンティ	○
カンザス			○			△
ケンタッキー		○		四半期の財務報告において、歳入・歳出が予算を外れている場合、州への警告となり、現場スタッフを派遣	ブレスイット・カウンティ	○
ルイジアナ			○		ジャンネレット・タウンが支払う現金が不足、セントランドリイ教会区が運営資金不足	○
メイン			○			△
メリーランド		○		会計検査官が警告を与える。一般会計の収支、歳出、歳入・歳出に占める債務返済の割合	90年代半ばチャールズ・カウンティがデリバティブ投資で800万ドルの損失、破綻には至らず	△
マサチューセッツ		○		予算の均衡がとれない、あるいは、近い時期の債務不履行の徴候	ミッドセックス・カウンティが債権支払不能に。チェルシー市の予算が均衡せず	△
ミシガン		○		地方政府財政責任法 (1990) に14の財政悪化 (fiscal distress) の指標	最近ではフリント、ハイランドパーク、ハムトラックの3自治体、ここ15年で4自治体	○
ミネソタ		○		会計検査事務所が、地方政府が1年以内あるいはその後持続可能かどうか判断。危機の指標は、手元資金の不足、債務不履行	ケンブリッジ市は、多額の債務に義務付けられている調査を行わなかった	○
ミシシッピ		○		歳出が歳入を上回る。	いくつかの学区	△
ミズーリ			○		セントルイスの破綻問題；ウォース・カウンティの住民投票で固定資産税の引上げが却下され破綻に近い状況に；テキサス・カウンティの住民投票で保安官事務所のための増税が却下される。	○
モンタナ			○			○
ネブラスカ		○		一般的に歳出が歳入を超過した場合		○
ネバダ			○		ギャップス市が人口減のため住民サービスを提供できず、自治体の権限を解除した。	△
ニューハンプシャー		○		地方自治体が一般会計で赤字となった場合	アッシュランド・タウンが基金の配分を誤り赤字に	△
ニュージャージー		○		地方政府監督法で、州が財政運営を行う場合の指標を規定	イーストオレンジ市、カムデン市 (債務超過)	○
ニューメキシコ		○	○	正式：カウンティは一般会計の赤字比率が25%、都市は50%。運用：決算報告書、新聞クリッピングサービスなどで、危機の兆候を見出す。	タオス・カウンティ (債務不履行で2週間州の管理下に)、グラント・カウンティ (経済が半分縮小した炭鉱都市)、ヴァレンシア・カウンティ (留置所のコストが急に上がる)	△

ニューヨーク			○	地方が、公共サービスを提供するのに別の財源を使うことを州議会に請願した際	ナッソー・カウンティ、トロイ市 (1993-94年にいくつかの会計の運用赤字で破綻寸前に)、ニューヨーク市 (70年代半ば)	○
ノースカロライナ			○		プリンスヴィル、イーストスペンサー	○
ノースダコタ			○			△
オハイオ	○			カウンティ、市町村、タウンシップ、学区向けの「財政非常事態 (fiscal emergency)」指標あり。	9つの都市・村が「財政非常事態」に。最も非常事態期間が長いのはイーストクリヴランド (1988-)。殆どの自治体が「赤字基金」指標によって指定される。	○
オクラホマ			○	財政赤字は許されないことであり、質問は不適切		○
オレゴン			○		ポートランド郊外の学区	×
ペンシルベニア	○			4つの政策指標、住民への衛生、安全、福祉の提供、債務の履行、健全な財政運営から財政危機の定義が導かれる。財政悪化 (fiscal distress) の指標は、州法の、市町村財政再建法が定義	スクラントンなど15自治体が「財政悪化」の指定を受ける。	○
ロードアイランド	○	○		正式には、市町村の債券の格付けが投資適格を下回り、債務不履行の危機が差し迫っている場合に、州予算審査委員会を設置。非公式には、財政統制が弱まり、年金の積み立てが行われない、累積赤字 (最近2年間の徴税額の2%超)、決算の遅れ	セントラルフォールズ市、ウェストワーウィック、カンバーランド、クランストン市 (3番目に大きい市)	△
サウスカロライナ			○	審理中の法案では、職員報酬を支払えないことが、州の関与の契機		○
サウスダコタ			○		「無一文」と言っているいくつかの市がある。	△
テネシー	○			カウンティ：債務が支払えない場合、学区：資金調達ができない場合	ポーク・カウンティとコッパー・カウンティが、債務返済でトラブル	△
テキサス			○	通常地方が定める。		○
ユタ			○			△
バーモント			○	実際に見たら、どの町が財政問題を抱えているかわかる。多くの非公式なコミュニケーションが地方政府と州の間にある。	事例はあるが広範ではない。	△
バージニア			○		クレヴェグが破綻の危機、クリフトンフォルゲ、アレーニー・カウンティ、コヴィントン市	△
ワシントン		○		地方政府が警察や消防といった基本的サービスを提供する十分な歳入が得られない場合		○
ウェストバージニア	○			予算を3%超えて支出したら、赤字状態としている (§ 11-1C-8(c)(2))。	ハンティントン市が過去2年間で100万ドルの赤字 (今年解消の見込み)、いくつかの学区が、州の補助以上の人件費で職員を雇用したことで財政悪化、ヴィルト・カウンティを始めとしたいくつかの小さな郊外のカウンティが人口減と経済の縮小で基本的な行政サービスの供給難に	△
ウィスコンシン			○			△
ワイオミング			○		99%がインディアン特別保留地のカウンティの課税ベースは1%	○

(出典) 脇本篤「特集2：地方団体の財政危機時における州政府の役割と連邦破産法第9章」『自治体国際化フォーラム』180号, 2004.10, p.8, Honadle, *op.cit.* (13), Table 1, Table A1; Laughlin, *op.cit.* (17), p.17, Appendix Iより、筆者作成  
 (注)a 掲げている自治体の数が多いほど、財政危機の件数が過去に多かったとは必ずしも言えない。むしろ、「財政危機」の明確な定義を備えている州 (アラスカ、ペンシルヴェニア、オハイオ、ミシガン、フロリダ) では、その範疇の自治体を挙げるのが容易であるということである (115)。  
 (注)b チャプターナインを許可する州法上の規定の有無 ○：許可の規定あり、×：禁止等、△：規定がない

危機の指標を法令レベルで定義している (表3)。フロリダ州の地方政府財政非常事態法<sup>(116)</sup>、ミシガン州の地方政府財政責任法<sup>(117)</sup>、ニュージャージー

州の地方政府監視法<sup>(118)</sup>、ペンシルベニア州の地方自治体財政再建法<sup>(119)</sup> などである。また14州が運用や慣習で定めている。

(114) Florida Statutes, Title XIV, Sections 218.50-218.504

(115) Honadle, *op.cit.* (13), p.1450.

(116) Local Government Financial Emergencies Act, Florida Statutes § 218.503.

(117) Local Government Fiscal Responsibility Act, Public Act 72 of 1990, Michigan Compiled Law § 141.1201-141.1291.

(118) Local Government Supervision Act, P.L. 1947, c.151, New Jersey Statutes §§ 52:27-40, 52:27-42.

法令や運用に見られる指標とは、「債務償還ができない」、「財政上の支払いや給与支払いができない」、「職員のための四半期ごとの社会保障税の納付ができない」、「退職年金への積み立てができない」、「警察や消防といった基本的サービスを供給するための十分な歳入がない」、「歳出が歳入を上回る」、「一般会計で赤字が生じる」、「財政赤字が一定以上の比率を超える」、「財政赤字が何年か続く」といったものである<sup>(120)</sup>。

ニューメキシコとロードアイランドの2州が法令レベルと運用レベル双方の定義を持っている。

8州が、財政危機の定義づけを自治体に委ねている。

また21州は、自治体の財政危機を定義していない<sup>(121)</sup>。しかし、近年、州内の地方政府が財政危機に陥ったことがあると回答している州が36州もあり、このなかには、財政危機を定義していない12州も含まれている。

ホナドル教授は、州として、地方政府の財政危機を定義することは、責任も伴うことから、定義の明確化に慎重になっているのではないかと論じている<sup>(122)</sup>。

## 2 財政危機に陥った自治体への州の関与の仕方

### (i) 介入の契機

自治体が財政危機に陥った際の州の関与のしかたは様々である。

州が自治体の財政再建に乗り出す契機としては、自治体からの要請に基づくケースが多い<sup>(123)</sup>。また、財政危機の指標を法律で定めている州は、その指標に自治体が抵触したことが州の介入の契機となる。

ミシガン州の地方政府財政責任法<sup>(124)</sup>では、給与支払の遅延や予算法が採択できないなど、14の基準を設けており<sup>(125)</sup>、自治体が基準に抵触した場合に財政支援に乗り出す。

### (ii) 自治権を尊重するケース

次に、州が介入した際の、自治権尊重の度合いをみしてみる。

ペンシルベニア州の場合、州憲法は、自治体の問題について州が規制することや、自治権に介入する法律を制定することを禁じている<sup>(126)</sup>。地方自治体財政再建法<sup>(103)</sup>上、州（派遣のコーディネーター）は、自治体に再建計画を提案するものの、採択を強制するわけではない<sup>(127)</sup>。自治体は、州が示した再建計画ないしは独自に立案した再建計画に基づき、自らの責任の下で再建を行う。州は財政援助を行うが、必要な場合は、連邦破産法の申立ても認めている<sup>(128)</sup>。

フロリダ州も、同様に、自治体の自主性を重視するかたちを採っている。

### (iii) 強権を発動するケース（表4参照）

逆に、自治体に対して、歳入歳出の中味に踏み込んだ強い介入を行う州もある。

1999年、ブレスイット・カウンティの未払請

<sup>(119)</sup> Municipalities Financial Recovery Act, 47 July 10, 1987, SB 864, 53 Pennsylvania. Statutes § 11701.101 et seq. 指標は53 Pennsylvania Statutes § 11701.201.

<sup>(120)</sup> Honadle, *op.cit.* (113), pp.1442-1447; Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48) p.32.

<sup>(121)</sup> Honadle, *op.cit.* (113), p.1448.

<sup>(122)</sup> *ibid.*, p.1449.

<sup>(123)</sup> Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.31.

<sup>(124)</sup> 注(17).

<sup>(125)</sup> Michigan Compiled Law § 141.1212.

<sup>(126)</sup> Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.33.

<sup>(127)</sup> *ibid.*; Chang, *op.cit.* (33), III.

<sup>(128)</sup> 1987 SB 864, Subchapter D. Application of Federal Law § 281; Pennsylvania General Assembly, *op.cit.* (105), p.156.

求書を発見したケンタッキー州は、同カウンティに、未払い分を次年度予算で措置し、義務的経費以外の支出を削減し、増税することを促した。カウンティが増税を拒否すると、州は州巡回裁判所に提訴を行い、裁判所は営業税の導入と均衡予算を成立させたうえで、カウンティ幹部を拘置するという判決を出した<sup>(129)</sup>。

このケースは、極端な例であるものの、州が自治体の財政危機の打開のためには、ここまで踏み込めることを示している。

強権発動の典型的なかたちが自治体の行政運営の代行である。

ロードアイランド州はウェストワーウィックの財政危機に際して(1993年)、フロリダ州はマイアミ市の財政危機に際して(1996~1997年)、行政運営を代行している<sup>(130)</sup>。

マサチューセッツ州では、1991年にチェルシー市を州管財人の管理下に置いた<sup>(131)</sup>。

ミシガン州では、地方政府財政責任法<sup>(117)</sup>で、「財政非常事態」にあると認定された自治体に、財政非常事態管理者(Emergency Financial Manager)を置き<sup>(132)</sup>、破産管財人と同様の権限を持たせ、市長や市議会を代行することを規定している<sup>(133)</sup>。同州では、1986年にエコース市が破綻した際に、破産管財人が3年間市政を代行した。しかし破産管財人の任命にかかる法律上の位置づけが不明確であった。その不備を補って地方政府財政責任法は制定されている<sup>(134)</sup>。

そのほか、コネティカット州、メイン州、ネバタ州なども、財政危機に陥った自治体を管財人またはそれに類する機関の管理下に置くとい

う州法の規定がある。

ネバタ州では、州税制委員会(State Tax Commission)が州歳入庁(State Tax Department)に、財政悪化の自治体を管理することを命じる旨、規定している<sup>(135)</sup>。

メイン州では、州財務官、出納官、租税管理官からなる地方財政非常事態委員会(The Board of Emergency Municipal Finance)が、検査官(Commissioner)を任命して行財政運営を行わせることになっている<sup>(136)</sup>。

(iv) 委員会を立ち上げたケース・特色あるケース(表5参照)

自治体の財政再建への関与の手段として、行政運営代行のケースを含め、委員会組織を設置する州が多い。前記のロードアイランド州ウェストワーウィックのケース、フロリダ州マイアミ市のケースでは、それぞれ予算評価委員会(budget review commission)、監視委員会(oversight board)が設置された。

そのほか、表5に示すように、州ごとに、独自の委員会が組織されて独自のスタンスの下、自治体の財政再建支援を行っている。

この中で特筆できるのが、ノースカロライナ州とオハイオ州のケースである。

ノースカロライナ州では、州財務官や会計検査官など9人のメンバーからなる地方政府委員会(Local Government Commission)に強力な権限が与えられている<sup>(137)</sup>。同州では、表3に示したように、財政危機の定義づけも介入の契機も法律では規定されていない。地方政府委員会が、介入のタイミングを判断する<sup>(138)</sup>。財政

<sup>(129)</sup> Honadle, *op.cit.* (13), p.1451.

<sup>(130)</sup> *ibid.*, p.1463, Table A1.

<sup>(131)</sup> *ibid.*, p.1453. チェルシー市の破綻については、自治体国際化協会 前掲注(8)に詳しい。

<sup>(132)</sup> Michigan Compiled Law § 141.1218.

<sup>(133)</sup> Michigan Compiled Law §§ 141.1220-141.1221; Honadle, *op.cit.* (13), p.1453.

<sup>(134)</sup> Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.34.

<sup>(135)</sup> Nevada Revised Statute § 354.685; Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.34.

<sup>(136)</sup> Maine Revised Statutes 30-A § 6106.

<sup>(137)</sup> North Carolina General Statutes § 159 3. Local Government Commission established.

表4 州が強権を発動した例

州	年	特定の自治体または普遍的な法	自治代行の組織
コネティカット		ウェストヘブン(1992)、ジェウェット市(1993)、ブリッジポート市(1998)、ウォーターバリー市(2002)	財政管理委員会 (Financial Control Board)
フロリダ	1996-97	マイアミ市	監視委員会 (Oversight Board)
ケンタッキー	1999	ブレスイット・カウンティ	
メイン		Title 30-A: 229 § 6106.	租税管理官からなる地方財政非常事態委員会 (The Board of Emergency Municipal Finance) が、検査官 (Commissioner) を任命
マサチューセッツ	1991	チェルシー市	州管財人 (Receiver)
ミシガン		地方財政責任法 (Local Government Fiscal Responsibility Act)	緊急時対応管理者 (Emergency Financial Manager)
ネバタ		Nevada Revised Statute 354.685	州歳入庁 (State Tax Department)
ロードアイランド	1993	ウェストワーウィック	予算評価委員会 (Budget Review Commission)

(出典) Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (138); Honadle, *op.cit.* (139) 各州法典等から作成

表5 財政再建・市政代行にかかり組織される委員会 (恒常的なもの、アドホックなものを含む)

州	委員会
コネティカット	財政管理委員会 (Financial Control Board)
フロリダ	予算評価委員会 (budget review commission) 財政非常事態委員会 (financial emergency board)
イリノイ	財政委員会 (Financial Committee)
ミシガン	財政非常事態管理者 (emergency financial manager) レビューチーム (review team)
ニュージャージー	地方財政委員会 (Local Financial Board)
ニューヨーク	緊急財政管理委員会 (Emergency Financial Control Board), 財政管理委員会 (Financial Control Board)
ノースカロライナ	地方政府委員会 (Local Government Commission)
オハイオ	州監察官、財政企画監督委員会 (Financial Planning and Supervision Commission)
ペンシルベニア	政府間協力委員会 (Intergovernmental Cooperation Authority)
ロードアイランド	予算評価委員会 (Budget Review Commission)

(出典) 表4に同じ

危機に陥った自治体について、予算・資産管理、資金運用、投資、決算の向上や財務報告にかかる規則制定の権限を有し、地方債の発行限度額を定め、起債の許可を行う<sup>(139)</sup>。幹部、職員を退職させ、自治体に、課税を命じることもできる。自治体の財政危機に際しての州の強力なバックアップが奏功して、ノースカロライナ州の自治体の債券の格付けは、他州と比べて高い評価を得ている<sup>(140)</sup>。

オハイオ州では、自治体の財政状況を、財政

監視 (fiscal watch)、財政非常事態 (fiscal emergency) の二段階に設定し、それぞれの段階に応じた介入を行っている。財政監視状態では州会計検査官 (Auditor of State) が技術的支援を行うのに留まる。財政非常事態に至ると、財政企画監督委員会 (Financial Planning and Supervision Commission) が組織され、均衡予算策定のために歳入歳出を審査し、毎月の歳入歳出水準を定める条例を自治体に制定させ、起債を許可するなど、財政運営に強く介入する<sup>(141)</sup>。

(138) Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.31.

(139) North Carolina General Statutes § 159-51.

(140) Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.34.

(141) Ohio Revised Code §§ 118.05, 118.07.

このように、自治体の財政危機に際して、自治権を重視し自治体に財政運営の責任を留保するものから、自治権を代行するものまで、州の介入には様々なケースがある。

財政危機を法律で定義していない州は、危機に応じてアドホックな対応を行っているともいえ、さらに対応策のバリエーションは広がる。

### 3 地方債の起債

次に、州は、自治体の債務となる地方債の発行に、どのような制約を課しているのだろうか。米国では2000年時点で50,500の地方自治体が債券を発行している<sup>(142)</sup>。

米国の地方債には、一般財源保証債とレベニュー債がある<sup>(143)</sup>。一般財源保証債は、州や自治体が直接運営する事業に充当するもので、返済原資として、発行自治体の税収等の歳入が充当される。レベニュー債は、高速道路や電力の供給施設の建設など特定の目的のために発行され、起債対象事業の収入で償還を行う。一般財源保証債の発行に際しては、州法でなんらかの制限ないしは義務を課している州が多い。具体的には、報告書の作成、地方議会の議決、発行額の上限規制、住民投票などである。

若干古い1990年時点の調査になるが、州憲法上の規定で、15州が発行上限を設定しており、20州が住民投票を義務付けている。12州が、議

会の特定多数決による議決を起債の条件としている<sup>(144)</sup>。

発行上限は、当該市町村の固定資産税評価額の一定割合として定めているケースが多い<sup>(145)</sup>。住民投票は、起債の用途毎に行われる。

上限設定と住民投票など、二重の義務を課している州もある<sup>(146)</sup>。

ノースカロライナ州は、レベニュー債を含む全ての地方債の発行に際して、報告書を作成し、既述の地方政府委員会の審査を受けなくてはならない。報告書には、自治体の財務状況や、可能な増税幅、レベニュー債の場合は事業予測などを盛り込む。起債の許可までに、準備段階から、かなりの時間と労力を要す<sup>(147)</sup>。

州の制約の一方で、米国では、地方債の市場化が進んでおり、常に市場の監視に晒されている。発行体はそれぞれの債券の格付けを取得し、相応の金利で資金調達を行っている。いきおい、格付けに反映される自治体の財政状態を健全に保とうとするインセンティブが働く。加えて自治体みずから、信用を補完する措置を講じている。米国では、金融機関が、保険や銀行の信用状(L/C)などを通じて地方債の保証業務を行っている。これらの保証を付与した債券(Insured Bonds, Bank-Backed Municipal Bonds)は、デフォルトリスクが軽減される結果、格付けが上がり、資金調達も容易になる<sup>(148)</sup>。連邦証券取

<sup>(142)</sup> United States Securities and Exchange Commission, Office of Economic Analysis, *Report on Transactions In Municipal Securities*, July 1, 2004, p.5.

<<http://www.sec.gov/news/studies/munireport2004.pdf>>

<sup>(143)</sup> 以下、自治体国際化協会「米国地方債の概要とその活用事例」『CLAIR REPORT』No.287, 2006.8.31を参考にした。

<sup>(144)</sup> 同上, p.25. 原典: D. Roderick Kiewiet, "Constitutional Limitations on Indebtedness: The case of California", 1995, in Institute of Governmental Studies, University of California, *Constitutional Reform and the California Budget Process*, February 2004, pp.379-380.

<<http://www.igs.berkeley.edu/library/htConstReform2003-KIEWIETtext.pdf>>

<sup>(145)</sup> 安田火災海上・安田総合研究所・安田火災フィナンシャルギャランティー損害保険「米国の地方債市場における地方債保証保険の役割と実務」『地方債月報』261号, 2001.4, p.10; 自治体国際化協会 前掲注<sup>(143)</sup>, p.27.

<sup>(146)</sup> 前掲注<sup>(144)</sup>

<sup>(147)</sup> Citizens Research Council of Michigan, *op.cit.* (48), p.29.

引委員会の報告書によると、新規発行地方債の39.6%に保証保険が付与されているという<sup>(149)</sup>。L/Cは短期債に利用されるのが一般的であるが、長期債にも若干付与されている<sup>(150)</sup>。また、リスクの軽減という点ではデリバティブなどの商品開発も進んでいる。

このように、米国の地方債は、発行に際しては、州が様々な制約を課しており、とりわけ多くの州で、住民投票を通じて、受益と負担に対する住民の声が直接吸い上げられている。一方で、市場の厳しい評価に絶えず晒されていることから、自治体は財政健全化に努め、さらに地方債に対する民間の充実した信用保証制度を取り入れている。米国では、州、自治体双方が、デフォルトリスク回避のための制度をうちたて、また利用していると言えよう。

## VI 州と自治体の関係

これまでみてきたように、大半の州は、自治体のチャプターナイン申請、財政危機、地方債発行に際して、程度は異なるものの、なんらかの関わりを持ち、また、アクションを起こしている。

### 1 自治体財政の州財政への依存

このことは、自治体に対する州の主権が確立されていることからくる必然であるとともに、自治体自身が州財政への依存度を強めた結果でもある。

1978年に、カリフォルニア州において固定資

産税の課税限度額などを定めた州憲法改正要求である「プロポジション13」が採択されたのを嚆矢として、「納税者の反乱」は全米に広がり、1980年までに、43州で固定資産税に課税限度額が設定された<sup>(151)</sup>。このことで、地方自治体は、固定資産税にかかる裁量を失い、自主財源の大幅な減収を被ることになった。自治体は、住民サービスのために、必要な資金の供給を州の補助金に頼らざるを得なくなり、州補助金は、自治体の最大の歳入となった<sup>(152)</sup>。自治体の州財政への依存と、州政府の財政的統制の拡大に拍車がかかったと言える。

### 2 自治の尊重か、財政重視か

既に述べたように、チャプターナイン申請を含めた自治体の財政運営に対する州の距離のとり方は様々である。

破綻に至らない段階での州の早期介入は、財政的にも人的にもそれなりのコストを要する。しかも、自治権を侵害し、自治体の財政危機に対応する自助努力を阻害しかねない。

カリフォルニア州議会では、1996年に、自治体の破綻申請を許可する地方破産委員会を創設する内容の上院法案 第349号が通過したが、当時のウィルソン知事は、拒否権を発動した。「法案は、州に、不当に、自治体の問題に対応する権限を与え、破産申請の英断を行う自治体の権限を奪うことになる」という拒否権発動の理由からも、州は、自治権侵害ということに、いかに神経質になっているかがわかる<sup>(153)</sup>。

しかし仮に、州が自治体財政に全く関与せず、

<sup>(148)</sup> 自治体国際化協会 前掲注<sup>(143)</sup> p.22.

<sup>(149)</sup> 同上, p.21; U.S. SEC, *op.cit.* <sup>(142)</sup> Table A-13.

<sup>(150)</sup> 自治体国際化協会 前掲注<sup>(143)</sup> p.21.

<sup>(151)</sup> 羽生雄一郎「カリフォルニア州プロポジション13のその後と住民投票制度の功罪」『地方税』575号, 1999.12, p.69.「プロポジション13」は正式名称を「税の制限—住民発案による憲法修正」と言い、住民が直接条文を作成しその可否を住民投票で問うイニシアティブの1つ。不動産価格の上昇に伴う固定資産税の増大と、州の大幅な歳入超過に対して、住民が反発し、固定資産税の最高額を定め、新税の創設や増税に厳しい制約をかけたものである。

<sup>(152)</sup> Tung, *op.cit.* <sup>(38)</sup> p.16.

破綻するに任せ、チャプターナインの申請も自由にさせた場合、その影響は州全体に及び、早期介入措置を講じた場合よりも、大きなコストを負うことになるのは自明である。

州の介入方式の典型例を例示することも難しければ、望ましいありかたを導きだせるものでもない。しかし一つの見解として、フレデリック・トング・カリフォルニア大学教授は、自治体の自治権に対する州の介入は、例外的なものとしながらも、財政危機はその例外に相当し、州は積極的に介入すべきであると主張している<sup>(154)</sup>。自治体財政が州に依存していること、州全域、州外にまでも破綻の影響が広がることなどを踏まえると、チャプターナインの申請が最善の方法であるのか否かを、自治体とともに州も考え、決定に加わるべきことを示唆している<sup>(155)</sup>。

## おわりに

現在、我が国においても、新たな自治体再建法制を2年以内に整備することが経済財政諮問会議で確認されている<sup>(156)</sup>。当初は重要な論点であった債務整理の問題は、ひとまず棚上げにされている、しかし一方で、地方債の完全自由化が目指されており<sup>(157)</sup>、将来的には債務整理の検討は避けて通れない。

我が国の再建法制の検討のなかで、たびたび米国のチャプターナインが言及されてきたが、本稿で今まで述べてきたように、米国と我が国では、前提条件が大きく異なる。

なによりも米国では、連邦制の下、連邦の破産にかかる権限と、州の自治体に対する主権と

の相克を乗り越えるべく、様々な解決法を模索してきた。その結果、統一的な連邦破産法が存在する一方で、各州が変化に富んだ財政危機対応策を講じている。

対する我が国では、地方自治は、憲法、地方自治法で定められており、国対地方という単一の関係がまず基本にある。地方財政再建促進特別措置法や将来の再建法制も、全国統一的な方針と手続きを定めた(定める)ものである。

また、自治権解除や行政代行が可能な、米国の州の権限も、我が国における国の基礎的自治体に対する権限とは異なるものである。

地方債の側面を見ると、米国では、多くの州が、債券の発行の都度、その用途を示して住民に是非を問い、発行後は、絶えず市場の厳しい評価を受けている。我が国に比べて、住民の意識が直接反映されるとともに、債券発行体としての自治体の責任意識もいやがうえにも高くなる。このことと表裏一体で、投資家、債券引受け手にも、貸し手責任の意識が根付いている。

夕張市の破綻では、一時借入金を肥大化させてきた市、それを承認してきた議会、ヤミ起債を黙認してきた道、自治体に債務不履行はありえないとの認識を吐露する金融機関などが浮き彫りにされた。我が国の自治体、そして自治体を取り巻く諸々の団体のリスク感応度は、米国のそれと比べて大きな隔たりがあると言わざるを得ない。

このように制度や意識が異なるなかで、自治体再建のシステムは同列に論じられるものではない。とはいえ、米国における、破産法や自治体の財政再建をめぐる連邦・州・自治体の関係

<sup>(153)</sup> *ibid.*, p.15.

<sup>(154)</sup> *ibid.*

<sup>(155)</sup> *ibid.*, p.16.

<sup>(156)</sup> 「平成18年第23回経済財政諮問会議議事要旨」2006.10.24.

<<http://www.keizai-shimon.gogo.jp/minutes/2006/1024/shimon-s.pdf>>

<sup>(157)</sup> 総務省の『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』(2006.7.3), p.7 に於いて、「10年後までに地方債の完全自由化を実現する。」とある。<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_03/shingi\\_kenkyu/kenkyu/pdf/060703\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf)>

を見ると、自治体破綻がもたらす影響、財政危機に陥ったときの上部組織の関与のしかたなど、参考にすべき点は少なくない。

結論としては、チャプターナインの申請は、米国の自治体にとって最後の拠り所と言うべきものである。自治体の破綻法制が1934年に導入されて以降、申請が出されたのは500件に満たず<sup>(158)</sup>、その殆どが特別区のものと言われている。破産法申請に至る前に、州が、財政再建のための様々な手段を講じるのが普通である。緊急的な資産保全と債務調整の実現を内容とする破産法に、早期是正の機能はない。それでも、存在していることで、壊滅的な財政状態にある自治体にとって有効な選択肢となっている。

我が国に仮に、債務調整を伴う破綻法制が導入されれば、どういうことになるだろうか。我が国では、今年度（平成18年度）から、地方債の発行が許可制から協議制に移行し、地方債の市場化が一步進められた。破綻法制が導入され

たとしたら、市場からは、個々の自治体の財務状況に厳しい目が向けられ、地方債の市場化は一段と進むことになるだろう。貸し手責任が問われるため、信用収縮が生じ、自治体の資金調達を直撃する。

地方債の市場化は時代の趨勢であり、現に米国では当たり前のことではある。しかし、小さな政府を志向する納税者意識、そして住民投票など納税者意識の反映の手段、地方債への格付けの浸透と金融機関による信用補完、貸し手・借り手の責任意識など、市場化のための基盤整備の状況を見ると、我が国は米国の遥か後塵を拝している。地方債の完全な自由化、そして破綻法制の整備については、拙速な議論を排し、十分な調査・研究を行ったうえで、その意味するところを熟考し、基盤整備を含む制度設計が可能であるか否かという点から問い直すべきであろう。

（さかた かずこう 財政金融課）

---

<sup>(158)</sup> U.S.Court, op.cit. (30), p.50.