

**地方自治体破綻法制の展望  
地方自治体債務の再構成のための法制度の必要性**

**前財務総合政策研究所研究部長  
函館税関長  
足立 伸**

**2006年3月**

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

## 地方自治体破綻法制の展望\*

### 地方自治体債務の再構成のための法制度の必要性

#### I. 交付税制度改革と自治体債務の再構成にかかる枠組みの必要性

##### 1. 始めに

地方自治体が、その返済能力を超えた債務を負った場合においては、財政再建促進特別措置法<sup>1</sup>によるいわゆる準用再建による処理があるが、準用再建は財政再建計画の策定を条件として、追加的な借入を認めるものに過ぎず、債務の再構成についての法的な枠組みは存在していない。この背景には、地方債は、起債が許可制となっていることに加え、政府資金による安定的な資金供給がなされてきたこと、更に、元利償還費の相当部分につき交付税措置が講じられていることが指摘できよう。しかしながら、平成18年度より起債許可制が協議制に移行するとともに、今後、交付税改革が進行し、元利償還財源が不足する状況となれば、地方自治体債務にかかる償還期限の延長、あるいは、元利の削減といった債務の再構成が必要となる事態の発生も予想される。したがって、交付税改革に併せて、地方自治体の債務の再構成にかかる枠組みを構築することが必要であるものと考えられる。また、自治体によっては、産業構造等の変化に伴い人口の減少等が予想以上に進行したため、地方債の元利償還負担が、当該自治体の返済能力を超えた過大なものとなってしまうといった事態も考えられる。こうした場合にあっては、これまで福岡県赤池町のように、準用再建によって対応が行なわれてきたが<sup>2</sup>、わが国の人口が減少している中にあって、自治体において急激な人口減少が生じた場合にあっても、準用再建のみで充分であるのかは疑問が呈されるところである。そこで、本稿においては、米国における自治体の債務の再構成のための制度である連邦破産法第9章の立法経緯と運用についての検討を行うとともに、どのような制度設計が望ましいかについて分析を行った上で、自治体の債務の再構成を可能にする法制の在り方について、立法の必要性を含めて、若干の提案を行うことしたい<sup>3</sup>。

##### 2. 交付税改革と地方自治体債務の処理

###### (1) 地方債元利償還費に対する交付税措置の現状と今後の展望

地方財政計画上は、地方債元利償還費は、全国の地方自治体の実績について報告を求め

\* 本稿は、法と経済学会第一回全国大会報告論文として準備したものと改訂したものである。同大会においては、土居丈朗慶應大学助教授から有益なコメントを頂いた。記して感謝したい。

<sup>1</sup> 昭30法195

<sup>2</sup> 赤池町は、炭鉱の閉山による影響を受けたケースである。

<sup>3</sup> 地方自治体の破産と言わざる事があるが、地方自治体は憲法に規定される制度であり、都道府県や市町村について、民法あるいは商法上の法人の破産ように、その法人格の消滅を伴う清算を前提にした議論は行い得ないため、本稿では、自治体債務の再構成に焦点を当てたものとしている。

て計上されており、その財源手当てが行われている。この地方財計画に計上された地方債元利償還費は、基準財政需要によって、個別の地方自治体に配分されることになるが、平成14年度起債分より、事業費補正が大幅に縮減されている。地方債の大半は、元本償還が3年以上は据え置かれること、及び、低金利となっていることから、当面の間、その影響は少ないものと考えられるが、将来的には、起債に依存している割合の大きな自治体にとっては、大きな影響が生じ得る。

地方交付税が、地方自治体の歳出総額を補てんする機能を有していることについては、地方自治体の歳出拡大を促してきたという問題点が指摘されてきているところであり、その改革の必要性が指摘されてきている。このため、今後、地方交付税の歳出補てん機能が縮小、更には、廃止されることもあり得るものと考えられる。その場合には、現行法制を前提として、起債を行ってきた地方自治体においては、急激な人口減少等の環境変化によって債務返済能力の低下が生じると、その返済能力を越えた債務返済が求められるケースも生じかねないと考えられる。そうなれば、行政サービスの著しい低下や税収確保のための厳しい努力が求められることになり、当該自治体からの人口流出が生じかねず、債務返済の負担が移住の困難な高齢者等に集中するといったことになりかねない。

## (2) 財政再建団体制度の現状と限界

地方財政促進特別措置法では、昭和29年度に赤字が生じていた地方自治体で、昭和31年5月31日までに再建の申し出を行った地方自治体のみが適用されるのが基本となっているが、同法第22条により、同法の規定が準用されるいわゆる準用再建制度が定められている。準用再建においては、地方自治体の一般会計及び特別会計（公営企業会計、公営事業会計を除く）の歳入歳出の純計で赤字となっている地方自治体が、再建の申し出を行い、総務大臣の同意を得て、再建団体となることとなっている。同法第23条においては、前年度決算における赤字比率（歳入が歳出が不足するために翌年度の歳入を繰り上げた額等の実質赤字が、標準税収入額に普通交付税を合算した標準財政規模の占める割合）が、5%以上の都道府県及び20%以上の市町村は、地方債の起債制限を受けることとなっているため、この基準を超えた地方自治体は、原則として、再建の申し出を行わざるを得ない制度となっている<sup>4</sup>。赤字団体は、財政再建計画を策定し、その団体の議会の議決を経て、総務大臣に協議し、その同意を得ることになり、それ以後は、財政再建計画に基づいて予算を調整することになる。準用再建制度によっては、起債が認められる他は、国から、一時借入金利子に対する特別交付税措置等があるに過ぎず、それ以外の財政支援措置はないこととなっている。このため、地方自治体としては、債務がその返済能力に比べて著しく過大となっている場合であっても、その債務を約定条件にしたがって返済せざるを得ない。

<sup>4</sup> 福島県泉崎村のように、県からの支援を得て、再建の申し出を行っていない地方自治体もある。

### (3) 地方自治体債務の再構成にかかる枠組みの必要性

地方交付税改革が進展していくと、地方自治体の債務の返済能力が以前に比べて低下する事態も想定される中にあって、現在のように国から義務付けに基づく事務事業が自治体の事務の多くを占める現状が改善されないとすると、現行の財政再建団体制度だけでは、限界が生じることがあるものと考えられる。したがって、交付税改革を進めていく場合には、地方自治体債務の再構成のための枠組みの構築を並行して行っていくことが不可欠ではないかと考えられる。

## II. 米国連邦破産法第9条の立法経緯とその運用

### 1. 連邦破産法第9条<sup>5</sup>の概要

地方自治体の債務の再構成を認める法制としては、米国連邦破産法第9章が挙げられることが多い。以下においては、連邦破産法第9章についての分析を加え、我が国における地方自治体の債務の再構成にかかる制度設計についての参考としたい。

連邦破産法第9章は、その標題が、「地方自治体債務の調整(Adjustment of Debts of A Municipality)」となっていることからも明らかであるが、企業破産のように、債務超過に陥った地方自治体を清算し、その債権債務関係を整理した上で、当該地方自治体を消滅させるというものではなく、当該自治体の存続を前提として、その債務の再構成のための手続きを定めるものである。その意味で、連邦破産法第9章は、同法第7章に規定される破産ではなく、同法第11章に規定されている会社更生に近いものであると理解され得る。

第9章の手続きの対象となりえる地方自治体(municipality)は、州の下にある市町村や郡等の地方自治体のみならず、学校組合、灌漑組合等の公共体、更には、高速道路公社、港湾公社等のように行行政サービスを提供する公共企業体となっている。このように、第9章は、州以外のすべて自治体を対象としているが、他方で、地方自治体は、連邦破産法に定められた破産(第7章)や会社更生(第11章)の他の条項の対象とはならない。

地方自治体が、手続きの申請を行うための要件として、支払い不能(insolvent)であることが求められている。具体的には、地方自治体が、i) 債務の支払いを一般的に行っていない場合、あるいは、ii) 債務の期限が到来しても支払いを行えない場合とされている。ここで、債務の支払いが行い得ない場合とは、当該自治体のキャッシュフローから判断すべきであって、予算上の欠陥である必要はないとする判例が存在しており、地方自治体が、増税等を行えば債務の返済が可能となる等の判断は要しないものと理解されている<sup>6</sup>。

第9章では、手続きの申請者は当該地方自治体に限定されており、個人や企業の破産や会社更生の場合とは異なり、債権者はもとより、自治体住民、あるいは、地方自治体の上

<sup>5</sup> 11 USC Ch. 9.

<sup>6</sup> Rachael Schwartz, *The way to the regress: Should Bridgeport's chapter 9 filing have been dismissed*, 103 American Bankruptcy L. J. 66 (1992).

位の行政主体である州も申請者とはなり得ないこととなっている。このため自治体による自発的な申請以外には、第9章の手続きには入りえないこととなっている。

そして、第9章の手続きにおいては、債務の調整にかかる計画を裁判所が確定(confirm)すれば、それによって、当該計画に賛成していない債権者を含めてすべての債権者が計画に定められた債務の調整に服することになっている。裁判所は、債権の種類ごとに、過半数かつ債権総額の三分の二以上を保有する債権者が賛成した場合のみならず、債権の種類によっては過半数の債権者の賛成が得られない場合であっても、計画に賛成する債権者の請求があれば、裁判所の判断によって、計画を確定できることになっている。

## 2. 連邦破産法第9条の立法経緯<sup>7</sup>

### (1) 1934年における立法経緯

米国においては、1920年代の好況時に土地価格の高騰したフロリダ、テキサス、カリフォルニア等の各州において、多額の起債を行った自治体が、大恐慌の後に、債務返済が不能に陥った。特に、灌漑事業のために組成された灌漑組合において、大恐慌後に、土地価格の下落や農産物価格の低迷により、組合員が固定資産税の支払不能に陥り、そのために、好況時に事業資金の調達のために起債した債券の元利返済に支障を来たした。そこで、債権者は灌漑組合に対して、税率の引上げを求める執行証書を裁判所より取得したが、税率の引上げによって、固定資産税の支払い不能となる組合員が増加し、これによって、組合員の所有する土地に対する強制執行が増加した結果、組合員の減少により灌漑組合の徴税能力が低下するだけに終わった。こうした状況下にあって、多数の組合は、債券保有者から元利返済の減額あるいは猶予等の債務の再構成についての同意を得ることができたが、同意しない債券保有者が少数でも存在する組合の場合には、こうした同意に基づく債務の再構成は実行できなかった。

以上のような事態となったことから、議会は、連邦破産法に新に第9章を追加した。<sup>8</sup> 議会がこうした立法を行ったのは、州当局が以上のような事態を有效地に收拾できないことの不満に触発されたことが大きいとされている。この第9章は「債務超過となった公的債務者の資産の維持及び関連する目的のための緊急暫定支援に関する規定 (Provisions for the Emergency Temporary Aid of Insolvent Public Debtors and to Preserve the Assets Thereof and for Other Related Purposes)」との表題を付されており、その第1条においては、地方自治体の財政的困難による国家非常事態を宣言し、議会が立法措置を講ずることの緊急性が強調されていた。

また、立法時には、基本的に、裁判所の役割を限定しており、債務の調整に関しての債権者の合意の手続き的な適正性を確保することに止まっていた。具体的には、立法時には、裁判所は、債権額の四分の三を保有する債権者が同意した場合以外には、債務の調整にか

<sup>7</sup> 以下は、4 Collier on Bankruptcy, ¶¶900.01-900.03(15<sup>th</sup> ed. 1979 & Supp. 1992)による。

<sup>8</sup> Pub. L. 251, 73<sup>rd</sup> Cong., 2d Sess., 48 Stat. 798(1934)

かる計画を確定し得ないこととされていた。その背景としては、地方自治体は、州の法制によって形成されたものであって、裁判所の介入を認めることは、憲法違反となりかねないとの懸念があったものとされている。

従って、連邦破産法第9章は、その立法時においては、市町村等の典型的な地方自治体を念頭においたものではなく、また、大恐慌によって債務超過に陥った灌漑組合等を緊急的に救済するための暫定措置として、立法されたものであることに留意を要する。

#### (2) 1937年における法改正及びその後の法改正

連邦破産法第9章は、以上のように州の権限との衝突に配慮した規定となっていたにもかかわらず、違憲判決<sup>9</sup>が出されたことから、1937年に州の権限を多少強化する改正<sup>10</sup>が行われた。更に、1937年の法改正では、債務の調整にかかる計画の確定の要件が債権額の四分の三から三分の二に減額された。

1937年の法改正により、最高裁は連邦破産法第9章を合憲<sup>11</sup>とした。その後、議会は、連邦破産法第9章の期限を延長し、1946年には、有効期限を廃止した。

#### (3) 1976年の法改正及びその後の法改正

1970年代に入り、ニューヨーク市が財政危機に陥り、連邦政府が支援を拒んだ等の事情から、第9章をニューヨーク等の大都市にも適用できないか等の議論が生じたことを受けて、第9章は大幅な改正がなされた。具体的には、それ以前の第9章では、手続きの申請にあたって、債権者の51%以上が計画に賛成していることが申請の要件とされていたが、大都市の債権者の大半は、無記名債の保有者であり、そもそも、債権者を確定することが困難であることから、債務調整にかかる計画について、債権者の過半数の同意を得ることはできなかった。更に、裁判所が計画を確定するためには、債権額の三分の二を保有する債権者の賛成を得ることが要件とされていたが、やはり、その困難性のために、第9章の適用は、実際上、不可能等であった。このため、第9条の申請要件は、1976年の改正によって、緩和されることとなり、申請時において、

- i) 債務者たる地方自治体が誠実に債権者と交渉を行ったが、計画によって権利を毀損される債権者から、債権の種類ごとに、計画について過半数の支持を得ることができなかつた場合
  - ii) 債権者との協議が実際上実施できないために債権者と協議が行い得ない場合
- のいずれかであれば、第9条の申請が行い得ることとなった。また、計画の確定の要件も、債券額の三分の二の債権額を保有する債権者の同意が得られない場合であっても、裁判所の判断によって、計画の確定ができることとなって、緩和されることとなった。

<sup>9</sup> Ashton v. Cameron County Water Dist. No.1, 298 U.S. 513, 513-34, 56 S. Ct. 892, 897-98, 80 L. Ed. 1309, 1315-16 (1936) (Cardozo, J. dissenting).

<sup>10</sup> Pub. L. 302, 75<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> Sess., 50 stat. 653 (19837).

<sup>11</sup> United States v. Bekins, 304 U.S. 27, 48-49, 38 S. Ct. 811, 814, 82 L. Ed. 1137, 1142-43 (1938).

この1976年の法改正によって、現行の連邦破産法第9章の骨格が形成されており、現行法に受け継がれている。

#### (4) 連邦破産法第9章の運用の状況

以上のように、第9章の申請要件や計画の確定のための要件は緩和されてきているが、立法時から、投資銀行等より、申請要件を緩和すると地方自治体による第9条の申請が頻繁に行われるようになりかねず、そうなると、社債権者の権利を弱めることになって地方債への投資が減少し、ひいては、地方自治体の資金調達に悪影響をもたらしかねないとして、反対の意向が一貫して表明されてきていた。しかしながら、現実には、76年の法改正等によって地方自治体の第9条の申請が増加する等の事態にはいたっていない。近年において、学校組合等ではなく、市のような典型的な地方自治体が連邦破産法第9章手続きの申請を行ったのは、ブリッジポート市（コネチカット州）オレンジ郡（カリフォルニア州）等のみであり、ブリッジポート市の場合には申請が却下されている。

他方で、地方自治体が破綻状態に陥った場合には、第9章によるのではなく、州政府による対応が行われるのが現実となっている。1970年代後半以降80年代にかけて、シカゴ市、クリーブランド市、フィラデルフィア市、ニューヨーク市等地方自治体がその債務の返済に支障をきたしたが、その場合にあっては、州が、特別立法等により、財政統制委員会（Financial Control Board）を設け、財政統制委員会の監督の下で、市が歳出の削減、及び、増税等の歳入確保を実施することになり、あわせて、州がこうした市に対して財政支援を行っている。また、財政統制委員会は、債務の再構成のための交渉を銀行団等との間で行っている。

以上のように、連邦破産法第9章の適用例が限定されているのは、第9章では、地方自治体が、計画を策定することを前提として、債権者の過半数がその計画に賛成することが原則となっているが、

- i) 自治体自身が債権者の過半数の納得が得られるような計画を迅速に策定することは困難であり、財政統制委員会等の外部からの圧力によって財政改革計画を策定する方が合理的となる。
- ii) 地方自治体が起債をおこなっている場合には、社債保有者が多数にのぼり、社債権者をとりまとめることは容易ではなく、財務担当者の投機的資金運用によって返済不能に陥ったオレンジ郡等の債権者が限定されている例外的な場合を除き、迅速に、計画に賛成を取り付けることが困難である。

等の事情によるものとの指摘がなされている<sup>12</sup>。

しかしながら、連邦破産法第9章の適用要件の緩和には、投資家サイドの反対があると

---

<sup>12</sup> House of Representative, "Actions Taken by Five Cities to Restore Their Financial Health: Hearing Before the Subcommittee on the District of Columbia of the House Committee on Government Reform and Oversight," (1955).

されており、その緩和は実現していない<sup>13</sup>。このため、連邦破産法第9章が機能したのは、オレンジ郡のケースのように、債権者が限定されている等の場合に限定されている<sup>14</sup>。

#### (5) 連邦破産法第9章の評価

以上のように、連邦破産法第9章は、大都市の財政危機の解決には貢献しておらず、自治体の債務の再構成に当たって、適切に機能しているのかには疑問が残るところであるが、オレンジ郡等のケースでは、適切に機能しており、こうした立法の効率性は示されているといえよう。

他方で、連邦破産法第9章は、その立法時から、典型的な自治体への適用を念頭においたものではなく、市町村等の債務の再構成の場合には、その申請要件の規定の仕方に問題があることを否定し得ないものと考えられる。したがって、我が国において、地方自治体の債務の再構成にかかる制度を設計するに当たっては、連邦破産法第9章の限界と問題点を認識した上で、検討を行っていくことが必要であるものと考えられる。

### III. 自治体の債務不履行についての行動

#### 1. 地方債の全額が発行自治体で消化されるケース

以下においては、自治体の債務不履行についての行動を分析し、自治体債務の再構成にかかる制度のあり方について検討を行うこととしたい。

まず、自治体の債務不履行についての行動を分析するために、以下の単純化された2期間モデルを想定する<sup>15</sup>。なお、このモデルにおいては、完全予見を前提とする。

$t_0$ 期において、自治体は金利 $r_b$ で $B$ の起債を行うものとし、その全てを住民が購入しているものとする。住民は、 $t_1$ 期に $B$ のうち $\theta$  ( $0 \leq \theta \leq 1$ ) が債務不履行になるものと予期しているものとする。したがって、 $t_1$ 期において、住民は、

$$(1 + r_b)B = B_1 \quad (1)$$

の債務について償還期限を迎えると、住民は、

$$(1 - \theta)(1 + r_b)B = (1 - \theta)B_1 \quad (2)$$

を得る。リスク・フリー金利を $r$ とすると、

---

<sup>13</sup> Supra note 7 at 900-11.

<sup>14</sup> Mark Baldassare, When Government Fails: Orange County Bankruptcy (1998).

<sup>15</sup> 以下のモデルは、Guillermo A. Calvo, Servicing the Public Debt: The Role of Expectations, A. E. R., September (1988), 647-61 の国家の債務不履行にかかるモデルをベースにしている。

$$(1 - \theta)r_b = r \quad (3)$$

となる。

$t_1$ 期における政府の予算制約式は、Tを自治体の税収、Gを自治体の支出、 $\alpha(0 \leq \alpha < 1)$ を債務不履行によって自治体に生じる債務不履行1単位当たりの追加費用とすると、

$$\begin{aligned} T &= (1 - \theta)B(1 + r_b) + G + \alpha\theta(1 + r_b)B \\ &= (1 - \theta)B_1 + G + \alpha\theta B_1 \\ &= B_1 + G - (1 - \alpha)\theta B_1 \end{aligned} \quad (4)$$

となる。すなわち、Gは外生的に決定されるものとすると、 $t_1$ 期における税収は、Gに加えて、債務の返済額である $(1 - \theta)B(1 + r_b)$ 及び債務不履行に伴う費用である $\alpha\theta(1 + r_b)B$ の合計となる。(4)より、

$$\theta B_1 = \frac{B_1 + G - T}{1 - \alpha} \quad (5)$$

となる。

$t_1$ 期において、住民による消費Cは、 $t_0$ 期における所得をYとし、民間投資をKとし、また、Z(T)を課税に伴う死重的損失とすると、

$$C = Y - Z(T) + (1 - \theta)B_t - T + K r \quad (6)$$

となる。(6)に(5)を代入し、

$$C = Y - Z(T) + B_1 + \frac{B_1 + G}{1 - \alpha} + \frac{\alpha}{1 - \alpha} T + K r \quad (7)$$

となり、自治体としては、予算制約式の下で、 $t_1$ 期におけるCを最大化することになる。 $r_b$ は $t_0$ 期において決定されていることから、

$$Z(T) - \frac{\alpha}{1 - \alpha} T \quad (8)$$

を最小化するTを選択することになる。ここで、 $0 \leq \theta \leq 1$ であるため、(4)より、Tは次の制約下にある。

$$G + \alpha B_1 \leq T \leq G + B_1 \quad (9)$$

ここで、 $G > 0$  及び  $B > 0$  であるので、(8)を最少化する  $T$  を  $T^*$  とすると、自治体にとっての  $t_1$  期における行動は図 1 に示されたようになる。

図 1

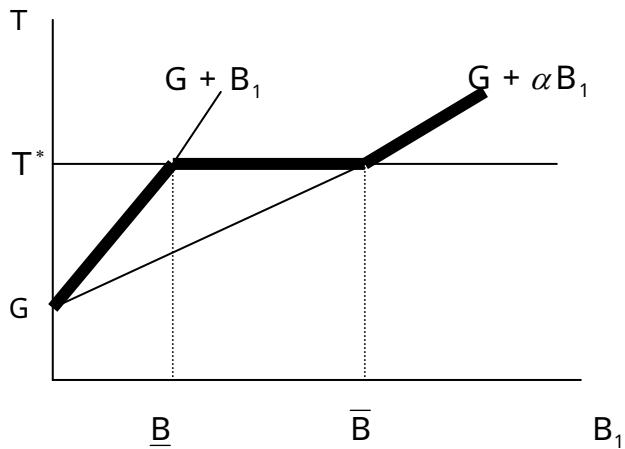


図 1 から明らかなように、 $T^*$  が  $B < T^* < \bar{B}$  に位置している場合には、自治体は、 $T^*$ において、消費を最大化することが可能となる。 $B < T^*$  となっている場合にあっては、 $T$  は  $0 \leq \theta \leq 1$  の制約下にあって、最大値となる  $T = G + B_1$  の線上が  $C$  を最大化する。この場合には、 $\theta = 0$  となる。他方で  $\bar{B} > T^*$  となっている場合にあっては、 $G + \alpha B_1$  の線上において、 $C$  は最大化されることになる。この場合には、 $\theta = 1$  となる。以上から、自治体の行動は、太線部分によって示されることになる。

従って、自治体は、 $B < T^*$  となっている場合には、自治体は債務不履行を行わないことが合理的な行動となり、 $T^* > \bar{B}$  となっている場合には、自治体は債務の全額を返済しないことが合理的な行動となる。 $B < T^* < \bar{B}$  の場合には、自治体は債務の一部につき履行しないことになる。この場合には、 $B_1$  が大きければ、債務不履行の額は拡大することになるので、(1)から、 $t_0$  期における自治体債務の額と金利水準に比例して、債務不履行は増加することとなる。

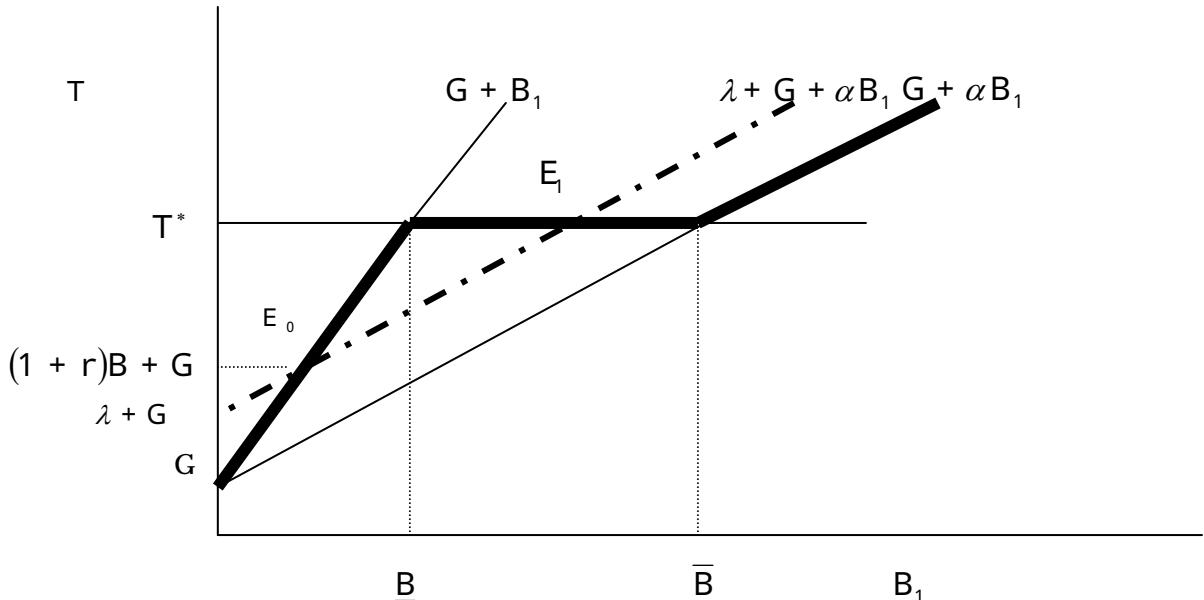
完全予見の下においては、(1)が成立することになるので、(4)を用いて、

$$\begin{aligned} T &= (1 - \alpha)(1 + r)B + G + \alpha B_1 \\ &= \lambda + G + \alpha B_1 \end{aligned} \quad (10)$$

となる。ここで  $\lambda = (1 - \alpha)(1 + r)B$

これは、自治体の予算制約式から導きだされるものであり、(10)を図1にプロットすると  $\lambda > 0$  であることから、図2となる。なお、自治体が債務の全額を不履行する場合にあっては、完全予見を前提とすると、自治体は債務を発行し得ないため、 $\theta = 1$  となることはあり得ない。また、 $\alpha = 0$  であったとすると、債務不履行に伴う追加費用が存在していないことになるため、自治体は債務の全額を不履行とすることになり、 $\theta = 1$  となることから、また、あり得ないことになる。

図2



このため、自治体にとっての均衡点は、(10)と図1の太線部分の交点となる  $E_0$  及び  $E_1$  となる。ここで、 $E_0$ においては、自治体は全ての債務を返済し、 $E_1$ においては、自治体は債務の一部について不履行を引き起こすことになる。なお、 $E_0$ においては、 $r_b = r$  となり、自治体は、リスク・フリー金利での起債することになる。

$\lambda$  が大きく、 $T^* = (1 + r)B + G$  となる場合には、 $B$  が唯一の均衡点となる。更に、 $\lambda$  が大きい場合には、 $T^* < (1 + r)B + G$  となる場合には、太線部分との交点は存在せず均衡点は存在しない。この場合は従って、この場合には、複数均衡が発生することとなるが、(6)より、債務を完全に返済する場合である  $E_0$  の方が、 $C$  は大きくなるので、 $E_0$  がペレート最適となる。

ここで、( 8 )より、 $\alpha$ が充分に大きな値をとれば、 $T^*$ は大きな値をとればとるほど、 $C$ が大きくなる。このため、 $\alpha$ が大きければ大きいほど、 $C$ は小さくならざるを得ない。従って、 $\alpha$ が大きければ、投資家としては、自治体は債務不履行に陥りにくいと考えることになるが、それにもかかわらず、仮に、自治体が債務不履行を選択する場合には、均衡点は  $E_1$  となる可能性が生じる。

以上より、 $\alpha$ が大きい方が望ましいが、自治体が一旦債務不履行に陥った後にあっては、 $\alpha$ を小さくできる制度が望ましいものと考えられる。そこで、自治体の債務不履行にかかる制度としては、債務の再構成を認めるのは特定の要件に該当する等の一定の場合に限定することとし、一定の要件に該当する場合には債務不履行のコストを引き下げるところが、そうした要件を満たさない場合には、自治体が債務不履行を選択する場合のコストを極めて大きなものとするといった制度とすることが望ましいものと考えられる。

## 2 . 地方債の一部が発行自治体外で消化されるケース

$\omega(0 \leq \omega \leq 1)$  を発行自治体の住民によって消化される地方債の割合であるとすると、( 6 )より、

$$C = Y - Z(T) + \omega(1 - \theta)B_t - T + K r \quad (6)$$

この結果、( 7 )も同様に変形されることになるが、通常は、 $\omega$  が大きければ大きいほど、 $r_b$  は低下するものと考えられる。このため、 $\omega$  が増加すれば増加するほど、自治体にとっての債務不履行のインセンティブは減少することになるが、地方債の全額が発行自治体内で消化される場合とは、 $\alpha$  が大きければ自治体は債務不履行に陥りにくいが、一旦債務不履行に陥る場合には  $\alpha$  を小さくできる制度が望ましいという基本的な結論は異なることはない。

## IV. 新たな法制の展望

### 1 . 債務の再構成のための枠組みに求められる要素

#### ( 1 ) 手続きの迅速性

地方自治体において、債務の返済に支障を来たした場合にあっては、自治体に必要最小限の行政サービスの提供を認める一方で、自治体住民には、適正な負担増を求めつつ、債務の再構成を行うという、関係者間の利害調整を効率的に行う枠組が求められる。会社更生に関しては、日本では長期間を要しており、米国においても事前にセットされた場合を除いて連邦破産法第 11 章手続きには時間を要する場合があることから明らかのように、こうした手続きの創設には容易ではない面が存在するものの、手続きを迅速化するためには、当事者間での情報の非対称性を解消するような手続き設計が不可欠であるものと考えられ

る。そのためには、透明性の高い手続きを実現することが重要であり、裁判所の関与が必要となるものと考えられる。

#### (2) 適格要件の厳格性

適格要件については、上記 III に示したように厳格である必要があるが、他方で、適格要件に合致する場合には、低コストで、債務の再構成が認められることが望まれる。他方で、米国における連邦破産法第 9 章のように、自治体の債権者の構成によって、申請の可否が決定される結果、実際上、債権者の構成によって、その適用の可否が決定されるような制度は適当とは考えがたい。したがって、申請要件については乱訴を防止するために必要な限度で、厳格性を求めることが適切であると考えられる。

#### (3) 計画の公平性

債務の再構成についてのメカニズムについては、再構成にかかる計画が公正なものとなる必要があるが、更に、米国における連邦破産法第 9 章の運用に表されているように、地方自治体自身による財政健全化措置が充分であるのかについて債権者と自治体との間で見解の齟齬が生じ、債権者から債務の再構成について合意を取り付けることは容易でない可能性が生じることに留意を要する。これは、情報の非対称性によって、債権者が地方自治体サイドの努力が十分なものであるのかについて検証し得ない等の要因の他、債権者において集団的意思決定にかかる問題<sup>16</sup>が生じている等の要因に場合もあるものと考えられる。したがって、こうした問題が生じないようなメカニズムとする必要があり、債権者における意思決定には、多数決原理の導入等が必要となろう。

他方で、自治体における行政のあり方、特に、課税水準や行政サービス水準は、地方自治の原則の下で、自治体自身によって判断されるべき問題であることに鑑みると、債務の再構成に至った首長あるいは議会の責任、ひいては、自治体住民の責任をどのように捉えるのか、また、債務の再構成の前提となる自治体の自助努力をどのように判断するのかは、最終的には自治体住民の判断に帰される面があることは否定しえない。その意味で、計画の公正性を完全に確保しようとすると、地方自治との整合性が問題となり得る一方で、迅速な処理等の面で問題が生じかねないものと考えられる。地方自治の確保を優先する場合にあっては、自治体住民の責任は曖昧となる面が生じかねないとしても、手続きの透明性等を確保することによって、できる限り計画の公平性が達成されるようにすることが必要となろう。

---

<sup>16</sup> 債権者が集団的意思決定を求められる場合に、債権者間の協調が存在しなければ、債権者にとって不利益な結果が生じることがあり得ることについては、Mark Roe, The Voting Prohibition in Bond Workouts, 97 Yale L.J. 232 (1987); Robert Gertner & David Scharfstein, A Theory of Workouts and the Effects of Reorganization Law, 46, J. Fin. 1189 (1991)等参照。

#### (4) 債務の再構成の枠組みの外で債務不履行を引き起こした場合のペナルティー

上記 III.から明らかとなったように、自治体が債務不履行を引き起こした場合に、当該自治体に発生する費用は大きなものとなる一方で、債務の再構成の枠組みの中でのみ、その費用が大きき減少されるような制度を構築していることが求められよう。したがって、債務の再構成の枠外で債務不履行となった自治体には、交付税の配分等において不利益を課することを含めた検討が必要となるのではないか。

#### 2. 新たな立法の必要性

連邦破産法第 11 章等の会社更生制度等を参考とすると、こうした手続きを構成する枠組みにおいては、i) 債権者の権利行使の停止(stand still)、ii) 更生期間中のつなぎ資金の融資(interim financing、いわゆる DIP financing)、iii) 債務の再構成(debt restructuring)等にかかる規定が必要となる。

まず、債権者の権利停止に関しては、会社更生等においては、債務者をめぐる総債権者の利益調整等の観点から求められるものであり、債権者による個別的権利行使を制限することが望ましいことを根拠するものである。<sup>17</sup> しかしながら、我が国の現行法体系下にあって、地方自治体の保有する、公金預金を含めた資産に対して強制執行が可能であるのかは検討を要する課題となる。地方自治体は、国と同様に、条文上は明確ではないものの、破産法や民事再生法の対象とはならないことは通説であり、その根拠は、その行政主体としての公共性の存在が挙げられる。同様に、地方自治体の資産に対して強制執行を認めることは、当該地方自治体の行政活動を停止させかねないことから、認められないとの解釈も成り立ち得るものと考えられる。他方で、この問題に関しては判例等は存在せず、法的安定性の観点からは、他の問題とも併せて立法措置が求められるとも考えられる。

つなぎ融資に関しては、これまでのところ、準用団体であっても、起債許可を得て、政府資金が供与されていることから、問題とはなっていない。しかしながら、今後、政府資金の場合であっても、つなぎ融資については債務の再構成の対象とはならない等の権利関係の整理がなければ、結果として、国民の負担に帰しかねないことから、供与が困難となる可能性も否定しない。更に、政府資金の減少に伴い、つなぎ資金の供与も民間金融機関に依存することとなれば、つなぎ融資に優先性を付与するための立法措置が不可欠となる。

債務の再構成についての計画が、債権者の合意の下に迅速に策定されるような枠組みとするためには、地方自治体の財政健全化措置に対する中立的な第三者のコントロールが求められるとともに、債権者による適正な意思決定を確保するための手続きの設計が不可欠となろう。国（行政府）と裁判所の能力を勘案すると、地方自治体の財政健全化措置についてのコントロールは、国が現行の財政再建特別措置法と類似した関与を行うことが適當ではないかと考えられる、また、手続きの適正性と透明性の確保のためには、裁判所の関

<sup>17</sup> この問題は、共通プール問題(common pool problem)とよばれるものであり、Thomas Jackson, The Logic and Limits of Bankruptcy Law, Ch1 (1986)等を参照。

与を認めることが妥当な方策ではないかと考えられる。したがって、財政再建特別措置法に債務の再構成のための裁判所の関与を加えた新規の立法が必要となるものと考えられる。但し、その際には、民間金融機関等からの地方自治体への資金フローが影響を受けないような配慮を要するのは当然となろう。

こうした新規立法については、証券会社、金融機関等からはそもそも立法を行うこと自体に対しての反発があり得よう。しかし、処理のフレームワークのない状態で地方自治体によるデフォルトが現実に発生してしまい、健全な地方自治体の発行する地方債の金利が上昇し、全国の地方自治体に影響が及ぶ等の問題が生じてからは、遅すぎることに留意が必要となろう。