

■ 研究 ■

デトロイト市の破綻と財政再建プロセス¹⁾

犬 丸 淳

1 はじめに

2013年7月18日、ミシガン州デトロイト市は、連邦破産法第9章に基づく破産申請を行った。同市の人口は71万人(2010年国勢調査)、負債規模は180億ドルを超え、米国史上最大の自治体破産となり、国内外で大きな注目を集めた。

その後の破産手続きは1年5か月で終了し、2014年12月10日には同市の再建計画に相当する「債務調整計画」が発効した。当該計画には、70億ドル以上の債務削減や市の再生に向けて最大17億ドルの新たな投資を行うことなどが盛り込まれた。現在は、州が設置した委員会の監視・監督の下、当該計画に基づく財政再建の取組みが進められている。

米国においては、経済危機が発生した2008年以降、大規模な自治体破綻が相次いでおり(表2参照)、下記5で紹介するとおり、自治体破綻に関する多くの研究がなされているが、日本と米国の制度比較や日本への示唆を研究するものは見当たらない。一方、自治体破綻に関する日本の先行研究には、土居(2004、2007)、足立(2006)、宮脇(2006)、白川(2007)など、連邦破産法第9章を参考として、自治体への債務調整制度の導入を柱とする、いわゆる破綻法制の制定を主張するものや、米国の自治体破綻・再建に関する制度と事例を整理した坂田(2007)や自治体国際化協会(2008)などがあるが、これらはデトロイト市をはじめとする近年の事例を踏まえたものではない。デトロイト市の破綻に関する日本語文献とし

ては、江夏(2013、2014、2015)、ブラウンリー(2013)、片山(2015)など、同市の破綻原因や財政再建プロセスに関する先行研究があるが、その射程範囲は同市の事例にとどまる。

これに対し、本稿では、デトロイト市破綻の背景や財政再建プロセスの研究にとどまらず、2008年以降の4つの米国自治体の破綻事例との比較を通じて、同市の再建手法の特徴を明らかにするとともに、同市の再建手法をめぐる米国内の議論を整理した上で、日本と米国の自治体財政再建制度を比較し、同市の事例から得られる日本への示唆について考察を試みた。その結果、日米の最大の相違点である自治体の債務調整制度については、前述した日本における先行研究とは異なり、破綻した自治体を救済する債務調整制度の導入よりも、早期健全化と債務完済の徹底により自治体破綻のコストを回避するとともに、地方自治と財政再建の両立を図ることの重要性を明らかにした。

2 デトロイト市の破綻の背景

デトロイト市の破綻は様々な背景が複雑に絡み合った結果であるが、ここでは四つの背景を指摘したい²⁾。

第一は、人種対立や郊外化の進展等による長期衰退である。同市発展の原動力であった自動車産業がより安価な労働力を求めて、白人中心の社会に大量の黒人労働者を引き入れたことにより、徐々に人種間の緊張が高まり、1943年に一度目の人種暴動が起こった。1950年代以降は高速道路網

1) 本稿は、2016年5月22日の日本地方財政学会第24回大会の企画セッション「自治体の財政破綻—夕張市とデトロイト市」における報告論文を改訂したものである。同セッションにおいては、座長兼報告者の小西砂千夫関西学院大学教授、報告者の西村宣彦北海学園大学教授、討論者の関口智立教大学教授、江夏あかね野村資本市場研究所主任研究員及び諸富徹京都大学教授から、大変有益なコメントを頂いた。記して感謝したい。

2) City of Detroit (2013)、Rhodes (2013)、Snyder (2013)、江夏 (2013)、ブラウンリー (2013)などを参考とした。

の整備等に伴い、自動車工場や裕福な白人層の郊外への流出が始まったが、43人もの死者を出した1967年の二度目の人種暴動がこれに拍車をかけた³⁾。郊外化自体は他の大都市でも見られる傾向であるが、ブラウンリー（2013）がデトロイト市の破綻の根底に人種差別問題があったと指摘するように（165頁）、同市の場合には人種対立と郊外化が相まって進展した結果、他の大都市には見られない規模で白人が流出した。1950年に185万人（全米第5位）であった人口は2010年には71万人（全米第18位）となり、ピーク時から約114万人、6割以上も減少したが、この間、1950年に150万人以上いた白人は2010年には8万人弱へと激減した⁴⁾。裕福な白人層が流出した結果を人種構成と住民の所得水準の両面から確認してみると、同市の人種構成（2010年時点）は白人10.6%（全米平均72.4%、大都市平均55.4%⁵⁾）に対して黒人82.7%（全米平均12.6%、大都市平均23.5%）であり、人口50万人以上の大都市の中で最も白人比率が低く、黒人比率が高い都市となっている⁶⁾。住民の所得水準については、家計所得の中間値（2010年～2014年の平均値）は26,095ドル（全米平均53,482ドル、大都市平均49,855ドル）、貧困率は39.8%（全米平均13.5%、大都市平均20.9%）であり、大都市の中で家計所得が最も低く、貧困率が最も高い都市となっている⁷⁾。

第二は、年金・医療保険改革などの財政健全化への取組みの遅れである。米国の自治体職員は連

邦政府が提供する国民向けの社会保障制度によってカバーされていないため⁸⁾、自治体は州政府が州内の公務員向けに設けている年金・医療保険制度に加入するか、自治体独自の制度を設けている。デトロイト市は独自の制度を設けているため、職員に対する年金・医療保険の給付水準は市が自ら設定しているが、歴代市長は適時適切な改革を行わず、市の財政力に比べて寛大な年金や医療保険制度を維持してきた⁹⁾。例えば、ミシガン州が1997年に年金制度改革を行い、確定給付型の年金から401k型の確定拠出年金へと移行した際、当時のアーチャー市長は年金基金と交渉したものの、州と同様の改革を実行することができなかった。また、同市の年金基金は、1985年から2008年までに年金受給者や現役職員に対して「13番目の小切手」と呼ばれる、総額10億ドルにも上る正規の年金以外の給付を行っていた。同市はこれを中止しないまま、2005年と2006年にはキルパトリック市長の下、年金基金の積立不足を埋めるために14.4億ドルの年金関連債券を発行した¹⁰⁾。このような借金頼みの財政運営が行われた結果、地方債の元利償還金、退職者の年金・医療保険等のいわゆるレガシーコスト（過去の約束に基づく負担）が増嵩した。市の歳入に占める同コストの割合は、2008年度（同年6月末に終了する会計年度。以下、同様に表記。）に29.7%、2012年度には38.6%に達し¹¹⁾、市の財政運営を大きく圧迫した。

3) ブラウンリー（2013）、162-166頁参照。

4) デトロイト市の人口は国勢調査の公表数値であるが、白人人口は1950年時点の白人比率83.6%（片山（2015）、2頁）及び2010年時点の白人比率10.6%をもとに筆者が計算した。

5) 「全米平均」は連邦国勢調査局が公表している加重平均の数値であるが、「大都市平均」は2010年の国勢調査人口が50万人以上の33都市の数値を筆者が単純平均したものである（以下、同じ）。

6) 大都市の中で、デトロイト市に次いで極端な人種構成となっているのは、テネシー州メンフィス市の白人29.4%、黒人63.3%、メリーランド州ボルチモア市の白人29.6%、黒人63.7%である。

7) 大都市の中で、デトロイト市に次いで住民の所得水準が低いのはウィスコンシン州ミルウォーキー市であり、家計所得の中間値は35,489ドル、貧困率は29.4%である。

8) 州政府や自治体の職員は、連邦政府が運営する公的年金（ソーシャルセキュリティ年金）の強制加入の対象ではないが、州政府や自治体が同年金に任意で加入することは認められている（野村（2012）参照）。

9) ブラウンリー（2013）は、「市職員への平均年金支出額は年間1万9000ドルであり、連邦から年金をもらえない退職警察官や消防署員は平均で3万ドルにすぎない。」と述べ、「実際には、市職員への年金はそこまで寛大ではない。」と評価している（162頁）。筆者は、デトロイト市職員の年金額が絶対額として寛大かどうかはさておき、同市の財政力に比べて相対的に寛大な水準であったと考えている。

10) Nathan Bomey & John Gallagher, "How Detroit Went Broke", *Detroit Free Press*, September 15, 2013.

11) City of Detroit (2013), p. 34.

第三は、財政悪化と治安悪化の悪循環である。市は職員数の削減を含む歳出削減に取り組んだ結果、2013年7月の破産申請時には、市内の殺人事件発生率は過去40年間で最悪の水準にあり、警察通報後の待ち時間は58分（全米平均11分）、刑事事件の解決率は8.7%（全米平均30.5%）であった。救急車は3分の1しか稼働しておらず、街灯の約4割は故障し、空き家・空きビル数は約7万8,000にのぼった¹²⁾。企業・住民の流出が財政悪化と治安悪化をもたらし、歳出削減が更なる治安悪化と企業・住民の流出につながっていると考えられる。

第四は、1930年代の大恐慌以来の深刻な不景気とされる2008年の経済危機の影響である。決算報告書によれば、市の税収は2007年度の7.2億ドルから2010年度の6.08億ドルへと15.6%減少し、レベニューシェアリング制度に基づく州からの売上税交付金は2007年度の2.71億ドルから2012年度の1.72億ドルへと36.4%減少した。また、2005年と2006年に変動金利で発行した年金関連債券の金利上昇リスクをヘッジするために締結した金利スワップ契約が、2008年以降の急激な金利低下により巨額の債務に転換したことも破綻の一因となった¹³⁾。ただし、市の財政悪化は以前から深刻化しており、経済危機は破綻の時期を早めたに過ぎないと見るべきであろう。

3 デトロイト市の財政再建プロセス¹⁴⁾

3.1 破産申請に至る経緯

デトロイト市の財政再建は、2011年1月に共和党のR. スナイダー (R. Snyder) 氏がミシガン州知事に就任したことにより、州の関与の下で大きく動き出した。2012年4月には、州と市の交渉の結果、財政安定化協定が締結された。しかし、市の財政再建が進まなかったため、州知事は財政状

況評価チームを任命し、2013年3月には同チームの報告に基づき、同市が財政危機にあると決定した。同月末に地方財政安定・選択法 (Local Financial Stability and Choice Act, Public Act 436 of 2012) が施行され、同法に基づく緊急事態管理官 (Emergency Manager) としてK. オア (K. Orr) 氏が任命されたことにより、市長・市議会の権限はすべて停止され、同氏に委ねられた¹⁵⁾。

なお、オア氏はミシガン大学ロースクール卒の弁護士で、デトロイト市の法律顧問を務めるジョーンズ・デイ法律事務所のパートナーであり、2009年のクライスラー再建手続き（連邦破産法第11章の案件）を担当した連邦破産法の専門家であった。また、同市の人種構成に鑑み、オア氏が黒人であることも考慮されたと考えられる¹⁶⁾。

オア緊急事態管理官は2013年6月に債権者への提案書をまとめ、交渉を開始した。しかし、交渉は進展せず、オア氏は同年7月16日に州知事に対して破産申請の承認を求め、同月18日には州知事からの承認を得て、破産申請を行った¹⁷⁾。

3.2 破産手続きの経過

デトロイト市は、2013年7月に破産申請を行ったが、公務員年金の削減に反発した年金受給者、年金基金らが同市の破産適格性に異議申立てを行った。2013年12月、連邦破産裁判所のS. ローズ (S. Rhodes) 判事は、連邦破産法の下では州憲法で保護された年金も削減可能であるとし、同市の破産適格性を認める判決を下した¹⁸⁾。

同市は、2014年2月に「債務調整計画案(第1版)」を作成した¹⁹⁾。債務調整計画とは、破産自治体が抱える債務をいくつかのグループに細分化し、グループ毎に元本・利子の返済率や償還期間の延長など、債務調整の方法を定めるものである。同市はその後、債権者との交渉が妥結するたびに計画

12) Snyder (2013).

13) Rhodes (2013), pp. 11-13.

14) 詳細については、犬丸 (2014-2016) を参照されたい。

15) Rhodes (2013), pp. 24-31.

16) Monica Davey, "Bankruptcy Lawyer Is Named to Manage an Ailing Detroit", *New York Times*, March 14, 2013.

17) Rhodes (2013), pp. 31-37.

18) *Ibid.*, p. 1.

19) City of Detroit (2014a).

案を改訂するという作業を繰り返した。

最終的に、市はすべての主要債権者の合意を得て、同年10月に「債務調整計画案（第9版）」を作成した²⁰⁾。翌11月、ローズ判事が当該計画案を承認する判決を下し²¹⁾、翌12月には市が当該計画の発効を告知し²²⁾、1年5か月にわたる破産手続きが終了した。

3.3 債務調整計画の内容

(1) 概要

デトロイト市の債務調整計画では、安全資産とみなされてきた一般財源保証債の元本削減、州憲法で保護された職員年金の削減など、前例なき債務削減が行われ、180億ドル超の債務のうち70億ドル以上が削減された。削減方法は一律ではなく、個々の債務の法的性質、担保の有無や担保価値などに応じて、異なる債務回復率が定められた（表1参照）。

また、当該計画には、今後の行財政改革等によって生み出される財源を活用して、市の再生に向けて最大17億ドルの新たな投資を行うことも盛り込まれた²³⁾。

(2) 地方債等の取扱い

デトロイト市は、レベニュー債、一般財源保証債、年金関連債券（地方債類似債券）などを発行していた。連邦破産法第9章の手続きでは、債権は担保付債権（secured claims）と無担保債権（unsecured claims）の二種類に分類され、前者の方が手厚く保護される。

レベニュー債については、上下水道等の料金収入が償還財源とされているため、担保付債権に分類され、基本的に債務調整の対象外（元利とも100%返済）とされた²⁴⁾。

一般財源保証債については、州政府交付金債（Distributable State Aid Bond）という州からの交付金を償還財源とするものが担保付債権に分類され、債務調整の対象外とされた。これ以外の一般財源保証債はすべて無担保債権に分類され、無制限一般財源保証債は74%、制限付一般財源保証債は41%と、異なる債務返済率が定められた。なお、ミシガン州法では、無制限一般財源保証債の発行には住民投票による事前承認が必要であり、発行体は元利償還に必要な限り、無制限に課税（増税）を行うことが義務付けられている。制限付一般財源保証債については、発行体は元利償還の財源を予算の中で最初に確保しなければならないが、発行に

表1 デトロイト市の債務調整計画における主要債務の回復率

金融関連債務	債務額	回復率
上下水道レベニュー債	52.7億ドル	100%
州政府交付金債	4.8億ドル	100%
無制限一般財源保証債	3.9億ドル	74%
制限付一般財源保証債	1.6億ドル	41%
金利スワップ契約	2.9億ドル	30%
年金関連債券	14.7億ドル	13%

職員関連債務	債務額	回復率
一般職員年金	18.8億ドル	(60%)
警察・消防職員年金	12.5億ドル	(59%)
退職者医療保険	43.0億ドル	10%

(注) 「一般職員年金」及び「警察・消防職員年金」の回復率は2014年5月の情報開示書では60%、59%とされていたが、その後、市が実際の返済率は9～21%の範囲内であると主張を改めたため、カッコ書きとした。

(出所) Rhodes (2014b) 等より、筆者作成

20) City of Detroit (2014b).

21) Rhodes (2014a), p. 1.

22) City of Detroit (2014c).

23) Rhodes (2014b), p. 7.

24) デトロイト市は、上下水道レベニュー債について任意の公開買付けを実施しており、それに応じなかった債権者が債務調整の対象外とされた (Ibid., p. 71)。

住民投票は不要であり、法令に定められた課税制限を超えて課税（増税）を行うことはできない²⁵⁾。

年金関連債券については、市は当初、州法による起債制限を迂回して発行されたため違法・無効であると主張していたが、最終的には元本の13%返済と債権者に対して市内のインフラ運営権や不動産開発権などを付与することで決着した。当該債券に付随する金利スワップ契約については、当初は75%返済で債権者と合意したが、ローズ判事から再交渉を求められ、最終的には30%返済で決着した²⁶⁾。

(3) 年金等の取扱い

年金については、市は当初、大幅な削減を提案したが、最終的には一般職員年金は年金額の4.5%削減及び年2.25%の生計費調整措置の廃止、警察・消防職員年金は年金額を削減せず、年2.25%の生計費調整措置を年1%まで削減、という内容で決着した²⁷⁾。

年金削減率の緩和は、グランド・バーゲンのおかげである。これは、所蔵品売却の危機にあった美術館と生活困窮が見込まれた年金受給者を同時に救済するため、美術館を市から独立した団体に移行させることを条件に、フォード財団などの民間慈善団体と州の資金拠出、美術館自身の寄附金集めにより、20年間で合計8.16億ドルを年金基金に拠出するという合意である²⁸⁾。

年金債務（積立不足）の返済率について、市は2014年5月の情報開示書では60%程度としていたが、その後、実際の返済率は9～21%の範囲内であると主張を改めた²⁹⁾。

一方、退職者医療保険の未積立債務については、州憲法による保護がないため大幅な削減が行われ、債務返済率は10%とされた³⁰⁾。

3.4 破産手続き終了後の状況

(1) 州法に基づく事後監視

破産手続きの終了と同時にオア緊急事態管理官の任務は終了し、停止されていた市長・市議会の権限が回復した一方で、ミシガン州財政監視委員会法（Michigan Financial Review Commission Act, Public Act 181 of 2014）に基づいて設置されたデトロイト市財政監視委員会の活動が始まった。同委員会は、発足から少なくとも3年間は市の予算や契約の承認・修正権限などを持つが、市が3年連続で収支均衡予算を組むなど法定要件を満たした場合、具体的な活動を休止し、その状態が10年間継続すれば解散する。州財務長官や州知事が指名する有識者など州側の委員7名に対し、市長及び市議会議長という市側の委員2名という構成であり、上記の最短13年間、市は実質的に州の監視下に置かれる。

(2) 地方債市場への復帰

デトロイト市は、破産手続き終了時に2.75億ドルの縁故債を変動金利で発行したが、2015年8月にはこれを固定金利に変換して地方債市場で売却し、地方債市場への復帰を果たした。なお、これに先立つ同年4月、州は当該地方債の先取特権を強化する州法改正を行っており、S&Pは同年7月に当該地方債にシングルAの格付けを付与していた³¹⁾。

今回発行された地方債のうち2029年満期の免税債の利率4.5%は、同格付けの地方債よりも1.33%高い水準であり、市場関係者はこれを同市の破産手続きに対するペナルティと受け止める向きが多い³²⁾。これに対し、市自身は、今回の地方債の一般的な利率である4.44%は破産手続き終了時の予測（5.75%）よりも1%以上低く、かつ、破産前の2005年と2008年に発行した一般財源保証債の

25) Ibid., pp. 51-59.

26) Ibid., pp. 59-70.

27) Ibid., pp. 35-41.

28) Ibid., pp. 18-35.

29) Ibid., p. 170.

30) Ibid., pp. 46-48.

31) Standard & Poor's, "Detroit's Series 2014F Revenue Bonds Rated 'A'", July 29, 2015.

32) K. Pierog, "Detroit's \$245 mln bonds priced in first post-bankruptcy issue", *Reuters*, August 19, 2015.

利率(5%)よりも低いため、「非常に好ましい利率」だとコメントした³³⁾。

4 デトロイト市の財政再建手法の特徴

4.1 大都市による連邦破産法第9章の活用

デトロイト市の財政再建手法の最大の特徴は、連邦破産法第9章による破産手続きを活用したことである。同章の破産手続きは、大恐慌の際に財政危機に陥った自治体や特別区を救済するために1930年代に制定されたが、当初の連邦破産法第9章は破産申請を行う時点で債権者の51%の同意が必要であったため、多数の債権者を抱える大都市による破産申請は事実上不可能であった。連邦議会は、1975年のニューヨーク市の財政危機を契機として、1976年に大都市でも破産申請が可能となるよう、債権者の事前同意要件を大幅に緩和する法改正を行った³⁴⁾。

しかし、その後、1979年のクリーブランド市、1990年のフィラデルフィア市、1995年のワシントンDC、1996年のマイアミ市、2004年のピッツバーグ市など、名だたる都市が財政危機に陥ったが、連邦破産法第9章は活用されなかった³⁵⁾。なお、1994年にカリフォルニア州オレンジ郡(1990年国勢調査人口241万人)が破産申請をしたが、郡政府を大都市と呼ぶことはできない。

これに対し、経済危機が発生した2008年以降は、

表2のとおり、比較的規模の大きな自治体破産が相次いだ。人口50万人を超える大都市で破産申請を行ったのは、デトロイト市が初めてである。

4.2 前例なき債務削減

デトロイト市の財政再建では連邦破産法第9章を適用した結果、前例なき債務削減が行われ、破産申請時の負債規模のみならず、債務調整計画における債務削減額においても米国史上最大の事例となった(表3参照)³⁶⁾。

バレホ市とストックトン市の事例では年金が財政悪化の一因であったが、その削減は行われなかった。特に後者の事例では、連邦破産裁判所が年金削減を可能と判断したにもかかわらず、である。セントラルフォールズ市の事例では、年金は大幅に削減されたが、一般財源保証債については州が法的先取特権を付与する法改正を行った結果、削減対象外とされた。ジェファーソン郡の事例ではデトロイト市とは異なり、下水道レベニュー債が大幅な元本削減に見舞われたが、これは対象事業の収益性の違いである。

一般財源保証債の元本削減や州憲法で保護された年金の削減には前例がなく、また年金と地方債の両方を同時に削減したのも、デトロイト市が初めてであった。

表2 近年の米国自治体の破産手続きの所要期間と費用

	人口	破産申請	破産手続き 終了	所要期間	負債規模 (概算)	弁護士 等費用
カリフォルニア州 バレホ市	12万人	2008年5月	2011年11月	3年6月	2億ドル	12百万ドル
ロードアイランド州 セントラルフォールズ	2万人	2011年8月	2012年10月	1年2月	1億ドル	4百万ドル
アラバマ州 ジェファーソン郡	66万人	2011年11月	2013年12月	2年1月	42億ドル	25百万ドル
カリフォルニア州 ストックトン市	29万人	2012年6月	2015年2月	2年8月	10億ドル	14百万ドル
カリフォルニア州 サンバーナディーノ市	21万人	2012年8月	(継続中)	(4年超)	5億ドル	(継続中)
ミシガン州 デトロイト市	71万人	2013年7月	2014年12月	1年5月	180億ドル	178百万ドル

(注) 人口は2010年国勢調査による。

(出所) 各種資料より、筆者作成

33) <http://www.detroitmi.gov/News/ArticleID/422/Detroit-bonds-get-very-favorable-interest-rate> (最終閲覧日2016年9月4日)

34) Gillette & Skeel (2016), pp. 1176-1182.

35) Kimhi (2008), p. 634.

36) デトロイト市以外の破産手続きの詳細は、犬丸(2015b)を参照されたい。

4.3 連邦裁判所の積極的関与、破産手続きのスピードとコスト

デトロイト市の破産手続きは、連邦裁判所が積極的な関与を行った結果、群を抜く債務の大きさと事案の複雑さに比べて、異例のスピードで終了した（表2参照）。

この迅速な破産手続きは、①ローズ判事による意欲的な審理スケジュールの設定と厳格な進行管理、②グランド・バーゲンの生みの親であり、ローズ判事から調停人に任命された連邦地方裁判所のローゼン首席判事による全面的な協力、そして③弁護士やフィナンシャル・アドバイザーなどの外部専門家の尽力、に支えられたものであった。

しかし、ローズ判事らの積極的な関与について

は、連邦裁判所による自治体への干渉を禁止した連邦破産法第9章の原則を逸脱するとの指摘もある³⁷⁾。また、同判事が設定した審理スケジュールに対応するため、短期間に多数の専門家が動員された結果、市が弁護士事務所等に支払う費用は1.78億ドルにのぼる。これは他の破産事例よりも一桁多い、異例の金額である。

4.4 州による強力な関与と自治権の停止

州による強力な関与とその結果としての自治権の停止も、デトロイト市の財政再建プロセスの大きな特徴である（表4参照）³⁸⁾。

カリフォルニア州とアラバマ州では州の関与はほとんどないが、ロードアイランド州とミシガン

表3 近年の米国自治体破産事例における債務調整の状況

	職員関連債務		金融関連債務		
	年金	退職者 医療保険	一般財源 保証債	レベニュー債	その他 債券
カリフォルニア州 バレーホ市	◎	◎	—	◎	○
ロードアイランド州 セントラルフォールズ市	×	×	◎	—	—
アラバマ州 ジェファーソン郡	◎	◎	○	×	○
カリフォルニア州 ストックトン市	◎	×	—	—	◎, ○, ×
ミシガン州 デトロイト市	×	×	×	◎	×

(凡例) ◎：債務調整の対象外とされ、元利ともに100%返済されるもの

○：債務調整の対象とされたが、元本は100%返済されるもの

×：債務調整の対象とされ、元本が削減されるもの

—：該当する債務が存在しないもの

(出所) 各団体の債務調整計画より、筆者作成

表4 近年の米国自治体破産事例における州の関与

	州の関与				自治権 への制約
	州独自の 財政再建制度	破産申請 時の関与	破産申請後 の財政支援	事後的な 監視制度	
カリフォルニア州 バレーホ市	なし	なし	なし	なし	なし
カリフォルニア州 ストックトン市	なし	債権者との事前 調停手続き	なし	なし	なし
アラバマ州 ジェファーソン郡	なし	なし	なし	なし	なし（平時からの 制約あり）
ロードアイランド州 セントラルフォールズ市	・財政監視人の任命 ・予算委員会の任命 ・管財人の任命	管財人のみ申請 可能	年金受給者への 支援	行財政管理官の 任命（5年間）	管財人任命によ り、自治権停止
ミシガン州 デトロイト市	・州との協定締結 ・中立的評価プロセス ・緊急事態管理官の任命	州知事の承認が 必要	年金受給者への 支援	財政監視委員会 の設置（最低13 年間）	緊急事態管理官 任命により、自 治権停止

(出所) 各種資料より、筆者作成

37) Jacoby (2016).

38) 詳細については、犬丸 (2015a) を参照されたい。

州の場合は、州が管財人（Receiver）又は緊急事態管理官を任命した結果、市長・市議会の権限は停止され、彼らによって破産申請がなされた。また、ミシガン州の緊急事態管理官には、労働組合との合意なしに既存の労働協約を一方的に変更・破棄することができるという、他州の管財人にはない強力な権限が付与されている。

破産申請されていない事例と比較しても、例えば、1975年のニューヨーク市の財政危機の際には州が一定の強制力を持った監視・監督機関を設置したが、市長・市議会の権限停止まではなされていない。

5 デトロイト市の財政再建手法をめぐる議論

5.1 連邦破産法第9章への批判

米国の研究者の間では、近年の相次ぐ自治体破産を受け、連邦破産法第9章をめぐる議論が活発化しているが、同章の有効性については批判的な評価が多く見られる。

Moringiello (2014) が行った先行研究の整理によれば、同章の基本的な考え方や財政再建手法としての有効性が批判されるようになったのは1990年以降であり、その先陣を切ったのが McConnell & Picker (1993) である。同論文は、債務削減だけを目的とする自治体破産手続きは個人破産に近く、破産企業の構造改革がなされる同法第11章と異なり、破産した自治体の区域、資産、機能、ガバナンス構造は、破産前後でまったく変わらないため、根本的な問題の解決につながらないと指摘する。また、破産自治体は自らの資産を温存したままで債務削減が可能であり、モラルハザードが生じると指摘する。

このような厳しい評価は、近年の研究にも引き継がれている。例えば、Kimhi (2010) は、自治体の破綻原因は自らコントロールできない社会経済的要因及び政治的要因にあるとし、同章の手続きでは債務の削減はできても破綻原因への対処ができず、問題は解決しないと指摘する。また、①自治体の評判を貶め、新たな企業や住民の流入を妨げる、②金融市場における信用を低下させ、州内他団体も含めて資金調達コストの高騰を招く、な

どの弊害を指摘する。

Gillette (2012) は、①自治体が増税や歳出削減といった自助努力を行わずに破産申請することで、財政破綻のコストが外部化する可能性や、②破産申請に伴う伝染効果（contagion effect）を恐れる州に対して、自治体が破産申請を脅しとして戦略的に活用し、有利な救済条件を引き出そうとする可能性を問題視する。

Gillette & Skeel (2016) は、自治体破綻の背景には財政的に誤った意思決定を許容するガバナンス構造があるため、それに対処しない同章の手続きは、根本的な問題の解決にならないと指摘する。

なお、これらの論者の一部は、同章の問題点を克服するため、連邦又は州レベルの破産裁判所に対して、破産自治体への増税、歳出削減、資産売却、ガバナンス改革などの命令権の付与を主張する³⁹⁾。しかし、そのような主張は、合衆国憲法修正第10条によって留保された自治体に対する州の主権の侵害か、あるいは、州による契約上の債権債務関係を害する法律の制定を禁止した同第10条第1項違反となる可能性が高い。

5.2 自治体の財政危機への州の関与のあり方

連邦破産法第9章を批判する論者の中では、自治体の財政危機はその原因への対処能力を有する州の関与によって解決すべきという主張が有力である。例えば、Kimhi (2010) は、同章の破産手続きと比べ、州による対処が優れている理由として、州は、①全国的な不景気に対しては、景気対策の補助金交付、②郊外化の進行に対しては、郊外から都市部への通勤者に対する課税権の設定、③政治的断片化（political fragmentation）に対しては、財政監視・監督機関の創設による意思決定システムの集権化や、通常政治体制で実施できなかった不人気な歳出削減策の実行など、原因に応じた対策が可能であると指摘する。Anderson (2012) も、州による対処の方が連邦破産法第9章よりも優れていると主張する。

Kimhi (2012) は、過去の自治体の財政危機への州による対処方法を、①強制力のない助言機関の創設（マイアミ市の事例）、②歳出上限の決定や

39) McConnell & Picker (1993), Gillette (2012), Gillette & Skeel (2016).

予算の承認など一定の強制力を持った監視・監督機関の創設（ニューヨーク市やフィラデルフィア市の事例）、③自治体の首長・議会の権限を代行する権限代行機関の創設又は管財人の任命（1991年のマサチューセッツ州チェルシー市の事例）、の三類型に整理している。

この三類型の中で、権限代行機関や管財人の任命を肯定的に評価するのが Gillette (2014) である。同論文は、州が自治体の財政危機に介入する場合には、①州の資金注入に伴うモラルハザードの防止、②州内発行体の資金調達コスト上昇の防止、③多くの場合に財政危機の原因となっている通常の政治体制における意思決定システムを改革する必要性などから、権限代行機関や管財人の任命にまで踏み込み、当該自治体のガバナンス改革を行うべきだと主張する。

これに対して、Kimhi (2012) は、地方自治を停止する権限代行機関や管財人は行き過ぎであり、一方で助言機関では実効性がないとし、その中間形態である監視・監督機関が最も優れていると主張する。Anderson (2012) も、州による積極的な監視によって、より早期に、より穏当な関与を行うことが重要であると主張し、ロードアイランド州による管財人の任命を過剰な介入と批判する。

デトロイト市の財政再建プロセスでは緊急事態

管理官の任命と連邦破産法第9章に基づく破産申請がなされたが、米国の研究者の間では、上記のとおり、これらの手法に対して否定的な議論が目につくところである。

6 日本への示唆

6.1 日本の健全化法との比較

(1) 日米の自治体財政再建制度の相違点

デトロイト市の事例から得るべき示唆を考察するに当たり、日本とミシガン州の自治体財政再建制度を比較してみたい。日本の制度は地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号。以下「健全化法」という。）であり、ミシガン州の制度は州法及び連邦破産法第9章から成る。両制度の主な相違点は、以下のとおりである（表5参照）。

まず、表5の「準備段階」については、日本では健全化法の指標に基づき自治体の財政状況が客観的・機械的に判定されるが、ミシガン州では州財務長官らによる財政状況評価を経て、州知事が財政危機の有無を決定する仕組みであり、州に裁量の余地が残る。「①早期健全化段階」は、日本では健全化法で導入された重要な仕組みであるが、ミシガン州で自治体が財政危機に陥るまで州の関与は始まらない。

表5 日本とミシガン州の自治体財政再建制度

	日本	ミシガン州
根拠法	○健全化法	○地方財政安定・選択法（州法1） ○連邦破産法第9章 ○ミシガン州財政監視委員会法（州法2）
準備段階	○健全化法に基づく、財政指標の整備と情報開示の徹底 ⇒財政指標が基準値を超えた場合は、①又は②へ	○州法1に定める要件に該当した場合、予備的財政評価と財政状況評価を実施 ⇒州知事が財政危機の存在を決定した場合は、②～④へ
①早期健全化段階	○財政健全化計画を策定し、自主的な財政健全化に取り組む（財政健全化団体） ⇒財政指標が悪化した場合は、②へ	なし
②国・州の関与による財政再建段階	○国等の同意を得て財政再生計画を策定し、国等の関与の下、財政再生に取り組む（財政再生団体）	○州との協定締結（州法1） ○中立的評価プロセス（州法1） ⇒財政再建ができない場合は、③へ
③強制的財政再建段階	なし	○緊急事態管理官の任命（州法1） ⇒他に選択肢がない場合、州知事の承認を得て、④へ
④連邦破産法による債務調整段階	なし	○連邦破産法に基づく破産申請 ⇒連邦破産裁判所の承認を得て、強制的な債務調整（債務削減）が可能
⑤破産手続き終了後の財政監視	なし	○財政監視委員会が最低13年間、財政状況を監視・監督（州法2）

（出所）各法の規定等より、筆者作成

一方で、「③強制的財政再建段階」では、州知事が緊急事態管理官を任命することにより、首長・議会の自治権は停止される。日本では夕張市の事例を見ても明らかなおろ、国がこのような強権的な介入を行うことはない。「④連邦破産法による債務調整段階」では、連邦破産裁判所が債務調整計画を承認すれば、計画に反対する債権者にも債務削減が強制的に適用される。日本では自治体が債権者の同意なしに債務削減を行うことはできず、この点が日本と米国の制度の最大の相違点である。

（2）健全化法の有効性とミシガン州の問題点

健全化法で客観的な指標に基づく早期健全化措置が導入された結果、同法が初めて全面適用された2008年度決算では22あった財政健全化団体(財政再生団体である夕張市を含む。)は、翌年度以降は順次減少し、2014年度決算では夕張市のみとなった(総務省調べ)。これまで財政健全化団体から財政再生団体へと転落した自治体はなく、早期健全化措置は有効に機能している。

これに対して、ミシガン州の制度では早期健全化という概念がない上に、デトロイト市の事例では、2012年4月の州との協定締結から2013年3月の緊急事態管理官の任命、そして同年7月の破産申請へと、短期間で次々と状況が悪化した。同州の問題点は、これらの複数の段階へと進む基準が財政危機という一つの基準しかないことである。財政危機が緊急事態管理官の任命を要する段階とすれば、州との協定締結を早期健全化措置と位置付け、それによって財政危機を未然に防止するなどの改善が必要だろう。

なお、今後、ミシガン州が早期健全化措置を含む制度を導入する場合には、同じ米国内の事例として、ノースカロライナ州地方政府委員会の包括的な自治体財政監視・再建制度が参照される可能性がある。この制度はかねて格付会社から高く評価されているほか、近年の自治体破産事例の増加を受けて、改めて米国の学識経験者の中で注目を

集めている⁴⁰⁾。

6.2 自治体破綻に伴うコストの認識とその回避

デトロイト市は1年5か月の破産手続きにより、70億ドル以上の債務を削減し、財政再建への道筋を付けた。ここだけ見れば成功事例と誤解されかねないが、そもそもなぜ債務調整なしでは財政再建できない状態に陥ったのかが厳しく問われるべきである。

同市の事例では、1.78億ドルの弁護士等費用に加え、市長、議員、職員らの時間や労力など、様々なコストがかかっている。破産申請によるイメージ悪化や市民生活への影響も計り知れない。債権者は多額の弁護士等費用を負担した挙句に、70億ドル以上の債権を失ったが、これも社会的コストとして認識すべきである。また、同市の破産申請により、一時的ではあるが州内の他の発行体にも、地方債の金利高騰や発行延期を余儀なくされるなどの悪影響が生じた⁴¹⁾。

日本では、健全化法の制定に至る過程で、債務調整の導入が検討された。その推進論者は、債務調整導入により、債権者が地方債の債務不履行をおそれて個々の自治体の財政状況を厳しくチェックし、財政状況が悪化した自治体は高金利で資金調達せざるを得なくなるため、自治体財政に規律付けがなされるなどと主張した⁴²⁾。

しかし、債務調整は自治体の借金を棒引きにするという究極の救済制度であり、モラルハザードの危険が伴う。はじめから債務調整を当てにする自治体はなかろうが、米国では財政悪化が危機的な状況に陥った時点で債務調整が活用されている。また、デトロイト市の事例では、一般財源保証債の元本削減を行ったにもかかわらず、法的先取特権の強化という技術的な対策によって地方債市場への早期復帰を果たしており、財政悪化に苦しむ自治体の破産申請のハードルが下がることが懸念される。

自治体の財政規律を維持し、債務調整に伴うコストを回避するためには、債務完済を徹底しなけ

40) 例えば、Coe (2007)、Kimhi (2008, 2010, 2012)、Parker (2015) など。

41) 詳細については、犬丸 (2014a) を参照されたい。

42) 例えば、土居 (2004, 2007)、足立 (2006)、宮脇 (2006)、白川 (2007)、根本 (2014) など。

ればならない。そのためには、財政悪化が深刻化する前の、債務を完済できる段階で国や州による関与を開始する早期健全化措置が不可欠である。デトロイト市が債務調整を必要とするに至った原因の一つは、州の関与が遅きに失したことである。日本の健全化法は、早期健全化措置を備えており、かつ、債務調整は認めないという厳しい制度であり、既に効果を上げている。同市の事例から日本が学ぶべきことは、債務調整の導入などではなく、むしろ現在の健全化法が、同市からの教訓を先取りする形で制定されていることを認識し、今後もその基本的枠組みを維持していくことである。

6.3 財政健全化と地方自治の両立

デトロイト市の事例では、財政危機に陥った時点で緊急事態管理官が任命され、市長・市議会の権限が停止された。結果的に見れば、オア氏の貢献は多大であるが、財政健全化のために地方自治を犠牲にするのではなく、その両立を図ることが重要である。その鍵は、やはり早期健全化にある。

早期に関与を開始することは、地方自治を尊重する観点からは望ましいことではないが、後になってより深い関与・介入を行うことの方が問題は大きい。日本の健全化法のように早期に浅い関与を開始することで、国や州による強権的な介入を必要としないレベルで事態を收拾する方がはるかに望ましい。ここでも、デトロイト市の事例を反面教師とすべきである。

6.4 症状よりも原因への対処

5.1 で紹介したとおり、米国の研究者の間では、連邦破産法第9章に対して批判的な評価がなされている。自治体の債務拡大は当該自治体が抱える問題の症状であって原因ではないため、破産手続きによる債務削減は対症療法に過ぎず、それだけでは根本的な問題は解決しないといった趣旨の議論である。

デトロイト市の場合、郊外化の進行等による企業・住民の流出などが破綻の背景にあり、また2005年度以降は赤字地方債の発行等を除く実質ベースで単年度収支の赤字が続いているため、いくら債務を削減しても、単年度収支を黒字化させ

ない限り、数年後、十数年後には再び破綻するおそれがある。もっとも、オア緊急事態管理官は年金・医療保険改革、ゴミ収集の民間委託、上下水道部局の一部公社化など様々な行財政改革を実行しており、州による財政運営の監視体制も整えられた。これが破綻原因への対処として十分かどうかは、少なくとも5年、10年というスパンで判断する必要がある。

日本の健全化法は、財政健全化計画又は財政再生計画を策定し、主に財政収支の改善を通じて財政健全化を図るため、単なる債務の削減と比べ、否応なしに財政悪化の原因に向き合わざるを得ない仕組みになっていると考えられるが、問題の症状よりも原因に対処するという視点は、日本においても常に意識する必要がある。

参考文献

- Anderson, M. W. (2012), "Democratic Dissolution: Radical Experimentation in State Takeovers of Local Governments", *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 39, pp. 577-623.
- City of Detroit (2013), "Proposal for Creditors", June 14, 2013.
- City of Detroit (2014a), "Plan for the Adjustment of Debts of the City of Detroit", *In re City of Detroit, Michigan*, February 21, 2014.
- City of Detroit (2014b), "Eighth Amended Plan for the Adjustment of Debts of the City of Detroit", *In re City of Detroit, Michigan*, October 22, 2014.
- City of Detroit (2014c), "Notice of (I) Entry of Order Confirming Eighth Amended Plan for the Adjustment of Debts of the City of Detroit and (II) Occurrence of Effective Date", *In re City of Detroit, Michigan*, December 10, 2014.
- Coe, C. K. (2007), "Preventing Local Government Fiscal Crises: The North Carolina Approach", *Public Budgeting & Finance*, Vol. 27, pp. 39-49.
- Gillette, C. P. (2012), "Fiscal Federalism, Political Will, and Strategic Use of Municipal Bankruptcy", *University of Chicago Law Review*, Vol. 79, pp. 283-331.
- Gillette, C. P. (2014), "Dictatorships for Democracy: Takeovers of Financially Failed Cities", *Columbia Law Review*, Vol. 114, pp. 1373-1462.

- Gillette, C. P. & D. A. Skeel, Jr. (2016), "Governance Reform and the Judicial Role in Municipal Bankruptcy", *Yale Law Journal*, Vol. 125, pp. 1150-1237.
- Jacoby, M. B. (2016), "Federalism Form and Function in the Detroit Bankruptcy", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 33, pp. 55-108.
- Kimhi, O. (2008), "Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crises", *Boston University Law Review*, Vol. 88, pp. 633-684.
- Kimhi, O. (2010), "Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A Solution in Search of a Problem", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 27, pp. 351-395.
- Kimhi, O. (2012), "A Tale of Four Cities: Models of State Intervention in Distressed Localities Fiscal Affairs", *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 80, pp. 881-921.
- McConnell, M. W. & R. C. Picker (1993), "When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy", *University of Chicago Law Review*, Vol. 60, pp. 425-495.
- Moringiello, J. M. (2014), "Goals and Governance in Municipal Bankruptcy", *Washington and Lee Law Review*, Vol. 71, pp. 403-485.
- Parker, A. C. (2015), "Positive Liberty in Public Finance: State Oversight of Local-Government Debt and the North Carolina Model", *Campbell Law Review*, Vol. 37, pp. 107-160.
- Rhodes, S. W. (2013), "Opinion Regarding Eligibility", *In re City of Detroit, Michigan*, December 5, 2013.
- Rhodes, S. W. (2014a), "Oral Opinion on the Record", *In re City of Detroit, Michigan*, November 7, 2014.
- Rhodes, S. W. (2014b), "Supplemental Opinion Regarding Plan Confirmation, Approving Settlements, and Approving Exit Financing", *In re City of Detroit, Michigan*, December 31, 2014.
- Snyder, R. (2013), "Re: Authorization to Commence Chapter 9 Bankruptcy Proceeding", July 18, 2013.
- 足立伸 (2006) 「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」『PRI Discussion Paper Series』No. 06A-03。
- 犬丸淳 (2014a) 「デトロイト破産申請から1年－破産手続きにおける地方債等の取扱いと米国地方債市場の反応について」『地方債』第401号。
- 犬丸淳 (2014b) 「デトロイト市の破産申請と財政再建の行方」東洋大学PPP研究センター編著『公民連携白書 2014～2015－自治体財政の未来』時事通信社。
- 犬丸淳 (2014-2016) 「デトロイト市の破産申請とその波紋 (1)～(10)」『地方財務』第721号～第725号、第727号、第729号及び第737号～第739号。
- 犬丸淳 (2015a) 「米国ミシガン州の地方自治とデトロイト市の破産手続き (上・中・下)」『地方自治』第806号～第808号。
- 犬丸淳 (2015b) 「米国自治体の破産事例 (1)～(5)」『地方財務』第731号～第735号。
- 犬丸淳 (2016a) 「デトロイト市の破産手続きにおける地方債等の取扱いと日本への示唆」『地方債』第410号。
- 犬丸淳 (2016b) 「破産法を適用した米国自治体のその後」『日経グローカル』第286号。
- 犬丸淳 (2016c) 「デトロイト市の破綻と財政再建プロセス」日本地方財政学会報告論文。
- 江夏あかね (2013) 「デトロイト市の連邦破産法第9章適用申請と地方債市場への影響」『野村資本市場クォーターリー』第17巻第2号。
- 江夏あかね (2014) 「デトロイト市の債務調整計画と地方債の取扱い」『野村資本市場クォーターリー』2014年春号。
- 江夏あかね (2015) 「デトロイト市の破産手続き完了と再生に向けた道」『野村資本市場クォーターリー』2015年冬号。
- 片山和之 (2015) 「デトロイト復活の胎動－財政問題に悩む日本が学ぶべき破綻と再生のプロセス－」『PHP Policy Review』Vol.9-No.67。
- 小西砂千夫・犬丸淳 (2015) 「デトロイト再建計画の教訓」『日本経済新聞』2015年1月26日朝刊。
- 坂田和光 (2007) 「米国の自治体破綻と州の関与－連邦破産法第9章をめぐる」『レファレンス』第672号。
- 自治体国際化協会 (2008) 「米国における地方公共団体の財政再建制度－財政規律維持に関する制度と運用」『Clair Report』第321号。
- 自治体国際化協会 (2016) 「デトロイト市の破産手続き」『Clair Report』第444号。
- 白川一郎 (2007) 『自治体破産－再生の鍵は何か (増補改訂版)』日本放送出版協会。
- 土居丈朗 (2004) 「地方債と破綻処理スキーム」『フィナ

デトロイト市の破綻と財政再建プロセス

ンシャルレビュー』第71号。

土居丈朗（2007）『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社。

根本祐二（2014）「わが国における自治体破たん法制の動き」東洋大学 PPP 研究センター編著『公民連携白書 2014～2015－自治体財政の未来』時事通信社。

野村亜紀子（2012）「米国の連邦公務員向け確定拠出型年金－1986年改革の経緯と現状」『野村資本市場クォーターリー』第16巻第1号。

ブラウンリー，エリオット（井手英策訳）（2013）「デトロイトの破綻－社会秩序を照らし出すもの」『世界』2013年11月号。

宮脇淳（2006）「財政再建制度と地方債（1）～（3）」『PHP 政策研究レポート』Vol. 9、No. 100-101。