



# 自治体破綻の財政学：米国デトロイトの経験と日本への教訓

|     |   |
|-----|---|
| 著者  | 犬丸 淳  |
| URL | <a href="http://hdl.handle.net/10236/00028230">http://hdl.handle.net/10236/00028230</a> |

## 「自治体破綻の財政学

### —米国デトロイトの経験と日本への教訓— 概要書

犬丸 淳

#### 1. 本論文の問題意識と目的

米国では、グレート・リセッションが発生した 2008 年以降、比較的大規模な自治体破綻が相次ぎ、2013 年 7 月にはミシガン州デトロイト市が連邦破産法第 9 章に基づく破産申請を行った。同市の負債規模は 180 億ドルを超え、米国史上最大の自治体破産となったが、1 年 5 か月の破産手続きにより、70 億ドル以上の債務が削減され、財政再建の道筋がつけられた。

一方、日本では、自治体の破産、すなわち債務調整を認める法制度は存在しないが、2003 年から 2007 年頃には、連邦破産法第 9 章を参考とした債務調整導入論がさかんに議論された。自治体に対する債務調整導入の是非は、政府内でも本格的な検討がなされたが、2007 年 6 月に制定された自治体財政健全化法には盛り込まれず、その後の検討でも導入は見送られた。同法制定以降、債務調整導入論はほとんど見かけなくなったが、一部の学識経験者の間では未だに根強い主張であると考えられる。

債務調整を柱とする自治体破綻法制を制定すべきという主張は、「破綻」という言葉の語感からして、自治体に対する厳しい措置という印象を与える。ところが、実際には、自治体を破綻させるという意味は、財政危機に陥った自治体に対して債務調整、すなわち「借金の棒引き」を認め、債権者の犠牲のもとに「救済」することなのである。債務調整の救済制度としての性格は、連邦破産法第 9 章が大恐慌後の自治体救済策として制定された経緯からも明らかである。

しかしながら、債務調整導入論を唱える先行研究の多くは、債務調整の本質が自治体の救済制度であるという認識を示していない。その時点では米国における自治体の債務調整事例の蓄積がなかったことが一因と考えられるが、仮に今後、債務調整導入の是非が再び検討されることがあれば、2008 年以降の米国における事例の蓄積を踏まえた正確な議論を行うべきである。これが本論文の問題意識である。

本論文は、このような問題意識のもと、以下の 2 つの目的を有している。

第 1 は、デトロイト市を中心に、同市を含む 2008 年以降の 5 つの自治体破綻（破産）の事例研究を行い、米国における自治体破綻の背景とその後の再建プロセスとしての自治体破産手続きの実態を包括的かつ体系的に明らかにすることである。

第 2 の、より重要な目的は、日米の自治体破綻をめぐる先行研究と本書が行った 5 つの自治体破綻の事例研究を踏まえたうえで、夕張市とデトロイト市の再建手続きや日米の自治体財政再建制度を比較し、債務調整導入の是非を中心に、日本がデトロイト市をはじめとする米国の自治体破綻の経験から学ぶべき教訓を明らかにすることである。

## 2. 本論文の構成

本論文は、以下のとおり、序章と 5 部・15 章から構成されている。

|           |                      |
|-----------|----------------------|
| 序章        | デトロイト市の破綻が意味するもの     |
| 第一部       | 自治体破綻をめぐる日米の議論       |
| 第1章       | 日本の自治体破綻法制をめぐる議論     |
| 第2章       | 米国内の自治体破綻をめぐる議論      |
| 第二部       | デトロイト市の破綻と再建プロセス     |
| 第3章       | 財政破綻の背景と破産申請の波紋      |
| 第4章       | デトロイト市の破産手続き         |
| 第5章       | 破産手続き終了後の再建プロセス      |
| 第三部       | ミシガン州内の地方自治と州の対応     |
| 第6章       | ミシガン州内の地方自治制度        |
| 第7章       | 州の強権的介入と地方自治の関係      |
| 第四部       | 近年の米国自治体の破綻事例        |
| 第8章       | カリフォルニア州バレーホ市        |
| 第9章       | カリフォルニア州ストックトン市      |
| 第10章      | ロードアイランド州セントラルフォールズ市 |
| 第11章      | アラバマ州ジェファーソン・カウンティ   |
| 第五部       | デトロイト破綻の特徴と日米比較からの教訓 |
| 第12章      | 米国における自治体破綻の背景       |
| 第13章      | デトロイト市再建プロセスの特徴      |
| 第14章      | 夕張市再建手続きとの比較         |
| 第15章      | 日本への教訓               |
| 参考文献・参考資料 |                      |
| あとがき      |                      |
| 初出一覧      |                      |
| 索引        |                      |

すでに述べた問題意識等を記した序章を除いて、各部・各章の概要は、以下のとおりである。

第一部では、日米における自治体破綻をめぐるこれまでの議論を整理した。

第1章では、「三位一体の改革」の議論などを背景とする 2003 年以降の自治体破綻法制、すなわち自治体への債務調整導入に関する先行研究を整理した。その結果、先行研究の多くが、債務調整導入の意義を「市場による規律付け」に見い出していることを明らかにした。すなわち、地方債をはじめとする自治体の債務に債務調整を導入すれば、資金の貸し

手がデフォルトのリスクをおそれて、個々の自治体の財政状況を厳しくチェックするようになり、財政状況の差が地方債の金利差につながり、それが自治体の財政健全化努力を促す、といった論理構成である。

一方、政府内では、2006年以降、自治体再建法制の見直しが行われ、債務調整導入の是非が検討されたが、2007年に制定された自治体財政健全化法に債務調整は盛り込まれず、その後の検討においても導入は見送られた。同法制定後、債務調整導入論はほとんど見かけなくなったが、一部の学識経験者の間では未だに根強い主張であると考えられる。

第2章では、2008年以降の相次ぐ自治体破綻によって活発化している米国の先行研究を整理した。その結果、米国では、連邦破産法第9章の自治体破産手続きは、債務を削減するだけで財政破綻の原因に対処しないため、財政再建ツールとして有効でないばかりか、弊害が大きいと批判されていることや、「市場による規律付け」の効果についても、懐疑的な見方が示されていることを明らかにした。

また、州が自治体の財政危機に対処する際に、首長・議会の自治権停止を伴う強権的介入を行う場合があり、米国の先行研究では、その是非が重要な論点となっていることを紹介した。日本において、国がこのような強権的介入を行うことは考えられず、先行研究ではあまり議論されていないが、財政再建と地方自治の両立は、日本においても重要な視点である。

第二部では、米国史上最大の破産自治体となったデトロイト市について詳細な事例研究を行い、その財政破綻の背景と再建プロセスを包括的かつ体系的に分析した。

第3章では、まず、①人種対立や郊外化の進行等による企業・住民の長期流出、②歴代市長による財政健全化努力の遅れとレガシーコストの増大、③グレート・リセッションの影響による歳入減など、同市の財政破綻の背景を明らかにした。

次いで、州知事が同市の財政危機を宣言し、州知事が任命したオア緊急事態管理官によって破産申請がなされるまでの経緯と、それに対する関係者の反応を概観した。地方債市場では、全般的には特段の混乱はなかったものの、ミシガン州内の他の自治体には、地方債の発行延期を余儀なくされたり、通常よりも高い利率を支払わざるを得なくなるといった影響が見られた。

第4章では、①破産適格性の審理・承認、②債務調整計画案の提出、③債権者との交渉と計画案の改訂、④債権者投票の実施、⑤債務調整計画案の審理・承認という、一連の破産手続きの経過を概観したうえで、最終的な成果物である債務調整計画における年金や地方債の扱い、当該計画を承認した連邦破産裁判所の判決のポイントなどを詳述した。

同市の破産手続きは1年5か月という異例のスピードで終了し、年金や一般財源保証債の前例なき債務削減を含め、180億ドル超の債務のうち70億ドル以上を削減する債務調整計画が作成され、財政再建の道筋がつけられた。オア氏や同氏を任命したスナイダー知事からすれば、市が自力返済不能な巨額の債務と、強制的な債務削減を可能とする連邦破産法第9章の存在とを所与の前提とし、短時間で最大限の「成果」を挙げたと言ってよい。

しかし、市の債務削減の裏には同額の債権者の損失があるため、債権者の犠牲によって市が救済されたというのが破産手続きの実態であり、本質である。また、市の破綻状態を出発点とすれば、破産申請という選択は合理的であったが、破綻前からの中長期的なスパンで見れば、同市の財政破綻を市も州も未然に防止することができず、そのツケを債権者に押しつけたことは、モラルハザードと言わざるを得ない。

第5章では、破産手続き終了後の再建プロセスの状況を確認した。その後の財政再建は、州が設置した委員会の監視・監督のもとで概ね順調に進んでおり、懸案であった地方債市場への早期復帰は、市が想定していた以上の好条件で実現した。一方、これまでは地方債市場への復帰の困難さが破産申請の抑止力になっていたが、同市が法的先取特権の付与という技術的な対策によって早期復帰を果たしたことは、今後の破産申請のハードルを下げるものであるだけに、自治体の放漫財政へのモラルハザードを助長することが懸念される。

第三部では、ミシガン州内の地方自治制度を概観するとともに、デトロイト市の再建プロセスに対する州の関与・介入の実態を明らかにし、その両者の関係について考察を試みた。

第6章では、同州におけるホームルール（地方自治）を定めた州憲法や州法の内容、同州内の地方政府や政府形態の種類と概要などを概観したうえで、デトロイト市民が自ら起草・制定した自治憲章の概要とその問題点を確認した。

同州では、比較的古くから州憲法で自治体のホームルール権を定めるなど地方自治を尊重してきた一方で、デトロイト市民が自ら起草・制定した自治憲章には市長の意思決定権に対する様々な制約が定められており、それが効率的な行財政運営の妨げとなっていた。

第7章では、まず、同州における自治体財政再建法制の変遷過程を確認した。2011年に就任したスナイダー知事は、1990年に制定された地方政府財政責任法を廃止し、州の介入を強化する地方政府・学区財政説明責任法の制定を主導したが、緊急事態管理官の権限の強さに反対運動が起こり、同法は住民投票で廃止された。しかし、その直後（2012年）に、廃止された州法とほぼ同様の権限を有する緊急事態管理官の任命を可能とする地方財政安定・選択法を成立させた。

次いで、変遷する州法に基づいて州が直接または間接に行ったデトロイト市への関与・介入の実態を明らかにしたうえで、州による強権的介入と同州内の地方自治の原則との関係について若干の考察を試みた。スナイダー知事が同市の財政危機を宣言し、オア緊急事態管理官を任命したことにより、市長・議会の権限は停止され、同市の地方自治は停止された。オア氏には、自治憲章の規定に縛られずに行財政改革を行う権限が付与され、その主導で破産申請が行われるとともに、組織改編、年金改革、ゴミ収集の民間委託など様々な行財政改革が実施された。これらは住民の利益に適うものであったが、そのために市長・議会の自治権が停止され、住民自治の結晶とも言える自治憲章がないがしろにされたことは問題である。効率的な財政再建のために地方自治を犠牲にするのではなく、その両者の両立を図ることが重要である。

第四部では、デトロイト市の事例と比較する素材として、それぞれ異なる特徴と意義を持つ2008年以降の4つの自治体破綻（破産）の事例研究を行った。

第8章では、2008年以降の自治体破綻の先駆けであり、破産手続きを通じて労働協約を破棄したカリフォルニア州バレーホ市の事例研究を行った。この事例では、労働協約の改定により、職員の給与・福利厚生費の高騰を抑制した一方で、年金の削減やレベニュー債等の元本削減には踏み込まなかったことから、根本的な財政再建にはならなかったおそれがある。

第9章では、破産手続きにおいて地方債よりも年金の保護を優先したカリフォルニア州ストックトン市の事例研究を行った。この事例では、連邦破産裁判所から年金の削減が可能であるとの判断が示されたにもかかわらず、あえて年金の削減は行わない一方で、リース・レベニュー債については担保価値に応じて元本削減にまで踏み込んだ。

第10章では、破産手続きにおいて年金よりも地方債の保護を優先したロードアイランド州セントラルフォールズ市の事例研究を行った。この事例では、レシーバーを任命して市長・議会の権限を停止するとともに、地方債保有者を保護するための州法を制定するなど、州が迅速かつ積極的な関与・介入を行った。その結果、一般財源保証債が保護される一方で、年金は大幅に削減されたが、州は別途、年金受給者への支援措置を講じることで一定のバランスを取った。

第11章では、破産手続きを通じてレベニュー債の大幅削減を行ったアラバマ州ジェファーソン・カウンティの事例研究を行った。この事例では、下水道債務危機と職業税問題という特異な原因により財政破綻に至り、一般財源保証債等については元本を100%返済する一方で、下水道レベニュー債については大幅な元本削減を行った。

第五部では、2008年以降の5つの自治体破綻（破産）の事例研究を踏まえ、デトロイト市の破綻と再建プロセスの特徴を明らかにしたうえで、同市と夕張市の再建手続き、日米の自治体財政再建制度などを比較し、債務調整導入の是非を中心に、デトロイト市をはじめとする米国の自治体破綻の経験から日本が学ぶべき教訓を導き出した。

第12章では、近年の5つの事例を素材として、米国における自治体破綻の背景を分析した。そこには、①起債制限の抜け道の存在、州による早期是正措置の欠如、労働協約締結権の保障や公務員年金の保護などの法制度上の要因、②グレート・リセッションや郊外化の進行などの社会経済的要因、③不適切な債券発行や給与・福利厚生費の高騰、公選職による汚職などの政治行政的要因があるが、デトロイト市の場合は近年の自治体破綻の背景にあるすべての要因を網羅しており、その背景が極めて複雑かつ特異なものであることが明らかになった。

第13章では、デトロイト市の再建プロセスを米国内の過去の事例と比較した結果、①大都市として初めて連邦破産法第9章を活用したこと、②破産手続きにおいて年金や一般財源保証債の前例なき債務削減を実現するとともに、グランド・バーゲンなどの創造的手法を活用したこと、③再建プロセスが異例のスピードで進行した一方で、多額の弁護士等費

用や自治権の停止といった代償を支払っていること、などの特徴が明らかになった。同市の再建プロセスは、2008年以降の自治体破産手続きにおいて蓄積された手法に、前例なき独自の手法を上乗せすることにより、一層の「進化」を遂げたのである。

第14章では、①夕張市とデトロイト市の再建手続き、②日本とミシガン州の自治体財政再建制度、③日米の年金・医療保険制度などを比較した。その結果、ミシガン州の制度は、①早期健全化の概念がなく、自治体破綻を未然に防止できていない、②州が関与・介入を開始する基準が不明確である、③財政再建のために地方自治を犠牲にしている、といった問題点がある一方で、日本の自治体財政健全化法は、①国等の関与が客観的な財政指標に基づいて行われており、②これまで財政健全化団体から財政再生団体へと財政状況を悪化させた自治体は存在せず、早期健全化の仕組みが有効に機能している、③財政再建中の団体についても自治権が尊重されている、といった優れた制度であることが明らかになった。

最終章となる第15章では、ここまでの研究・分析結果を踏まえ、日米の自治体財政再建制度の最大の相違点である債務調整導入の是非を中心に、デトロイト市をはじめとする米国の自治体破綻の経験から日本が学ぶべき教訓を考察した。その結果、①債務調整導入論者が主張する「市場による規律付け」の限界、②民間企業と異なり清算手続きのない自治体への債務調整導入の弊害、③自治体破綻に伴う有形・無形の様々なコストの存在などから、日本においては、債務調整よりも早期健全化と債務完済の徹底や、財政再建と地方自治の両立を図ることの重要性が浮き彫りにされた。

以上のとおり、日米の自治体財政再建制度をその運用の実態を含めて比較した結果、早期健全化と債務完済の徹底を特長とする日本の自治体財政健全化法が、デトロイト市をはじめとする米国の自治体破綻からの教訓を先取りする形で制定されていることが論証された。先行研究が主張するように、「市場による規律付け」を求めて債務調整という自治体救済制度を導入すれば、債務完済というこれまでの大原則が崩壊し、自助努力で早期健全化に取り組むよりも債務調整による救済を受けるインセンティブが働き、早期健全化の仕組みも骨抜きになるおそれがある。したがって、今後も自治体財政健全化法の基本的枠組みを維持していくことこそが、デトロイト市を反面教師とした最大の教訓であり、「第2のデトロイト」を生み出さないための最も簡易かつ確実な方法なのである。