

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～

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 321 (Feb 22, 2008)

財団法人自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

はじめに

このレポートは米国における地方公共団体の財政再建制度を紹介することにより、日本で議論されている地方自治体の財政運営・財政規律の維持をめぐる政策立案に寄与することを目的に作成したものである。

米国における地方公共団体は、州政府との関係が非常に深く、この関係は財政再建においても当てはまる。連邦政府の介入によることは少なく、州政府主導による財政再建が追求されることが多い。また、州政府による地方公共団体の財政再建支援は、各州によって決められており、その内容や手法は様々である。

本レポートにおいては、米国におけるこうした連邦政府、州政府と地方公共団体の関係を踏まえたうえで、財政再建制度の整理といくつかの事例研究を行った。

自己決定権の拡大、責任の明確化等の議論が本格化することに伴い、財政規律の維持がこれまで以上に重要な課題となっている中、財政運営を担う自治体職員をはじめ、地方自治関係者の皆様に広くご活用いただければ幸いである。

なお、本レポートの作成にあたっては、シンクタンクであるワシントンコア社のご尽力により作成した。ここで改めて厚く御礼を申し上げる次第である。

(財) 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

目次

はじめに

要旨	1
I 米国における地方公共団体の財政再建制度の総論.....	6
1 地方公共団体の財政.....	7
1.1 地方公共団体と州政府、連邦政府との関係.....	7
1.2 地方公共団体が財政危機に陥る理由	7
1.3 地方公共団体としての財政問題への対応策.....	8
1.3.1 税収増大	9
1.3.2 歳出削減	9
1.3.3 公債発行	10
1.4 地方債.....	11
1.4.1 地方債の概要	11
1.4.2 地方債の信用格付け	12
1.4.3 公債格付けの検討材料.....	13
2 連邦政府による地方公共団体財政再建支援：連邦破産法第9章.....	15
2.1 連邦破産法第9章の概要	15
2.1.1 適用状況	15
2.1.2 起源.....	15
2.1.3 目的.....	15
2.1.4 改正.....	16
2.2 連邦破産法第9章の規定	17
2.2.1 保護措置適用の条件	17
2.2.2 申請方法と担当判事の任命	17
2.2.3 州政府による承認.....	18
2.2.4 再建中の行政運営	18
2.2.5 債務調整計画（財政再建計画）	19
2.2.6 破産裁判所の機能.....	19
2.2.7 債権者の権利	19
2.2.8 地方債の種類に応じた対応	20
2.2.9 裁判所による債務調整計画の確定の基準.....	20
2.2.10 連邦破産法第9章の解除.....	21

2.3	連邦破産法第9章の長所と短所.....	21
3	州政府による地方公共団体財政再建支援の手法.....	23
3.1	州政府としての段階別対応.....	23
3.2	州政府としての手法別対応.....	24
3.3	州政府による財政的介入.....	25
3.3.1	交付金の調整.....	25
3.3.2	財政監督委員会の設置.....	26
3.3.3	管財人管理 (receivership)	26
3.4	州政府による地方公共団体の財政危機防止策.....	27
3.4.1	州政府による監督体制の確立.....	27
3.4.2	ノースカロライナ州の成功例.....	27
4	地方公共団体の財政危機対応に関する州政府の法整備.....	29
4.1	法制度のある州、ない州.....	29
4.2	州によって異なる「財政危機」の用語.....	32
4.3	地方公共団体の財政再建制度の事例.....	33
II	米国における地方公共団体の財政再建に関する事例概略.....	37
1	ニューヨーク州ニューヨーク市：財政危機 (Financial Crisis, 1975 年)	39
1.1	概要.....	39
1.1.1	ニューヨーク市のプロフィール.....	39
1.1.2	ニューヨーク市の歴史.....	39
1.1.3	ニューヨーク市の行政構造.....	40
1.2	財政破綻に至るまで.....	40
1.2.1	1970年代前半の債務急増と人口の変化.....	40
1.2.2	連邦政府、州政府、銀行による支援拒否.....	41
1.3	再建プロセス.....	41
1.3.1	ニューヨーク市による大量解雇.....	42
1.3.2	「財政緊急対処法」.....	42
1.3.3	連邦政府による支援.....	42
1.3.4	ニューヨーク市の対策.....	43
1.3.5	財政危機の終了.....	44
1.4	反応.....	44
1.4.1	均衡予算の達成.....	44
1.5	再建後および現状.....	44

1.5.1	1990年の危機	44
1.5.2	同時多発テロ事件による不況.....	45
2	ミシガン州エコス市：管財人管理（Receivership, 1986年）	46
2.1	概要	46
2.1.1	エコス市のプロフィール	46
2.1.2	エコス市の歴史	46
2.1.3	エコス市の行政構造	47
2.2	財政破綻に至るまで.....	47
2.2.1	エコス市を支えていた4つの主要財源	47
2.2.2	エコス市の歳入の悪化.....	48
2.2.3	ウェイン郡判事による「財政再建プラン」	49
2.3	再建プロセス.....	49
2.3.1	財政再建プランによる勧告	49
2.3.2	判決による一般財源債の発行.....	50
2.3.3	裁判所命令と管財人の任命	51
2.3.4	管財人の目的と権限	51
2.4	反応	52
2.4.1	州の反応	52
2.4.2	エコス市の状況	52
2.5	再建後および現状	53
2.5.1	新たな財政問題に直面.....	53
3	コネチカット州ブリッジポート市：連邦破産法第9章申請（Bankruptcy, 1991年）	54
3.1	概要	54
3.1.1	ブリッジポート市のプロフィール.....	54
3.1.2	ブリッジポート市の歴史	54
3.1.3	ブリッジポート市の行政構造.....	55
3.2	財政破綻に至るまで.....	55
3.2.1	「最も貧しい都市」	55
3.2.2	市の財政状況	55
3.2.3	連邦破産法9条の申請	56
3.2.4	コネチカット州の反発.....	57
3.3	再建プロセス.....	57
3.3.1	連邦判事による判決	57

3.3.2	ブリッジポート市による控訴.....	58
3.3.3	新市長による控訴取り下げ.....	58
3.4	反応.....	58
3.4.1	ブリッジポート市公債の信用格付けの変化.....	59
3.4.2	州上院議会による取り組み.....	59
3.4.3	連邦破産法第9章への影響.....	59
3.5	再建後および現状.....	59
3.5.1	財政検討委員会とブリッジポート市の合意.....	59
4	カリフォルニア州オレンジ郡：連邦破産法第9章適用 (Chapter 9, 1994年)	61
4.1	概要.....	61
4.1.1	オレンジ郡のプロフィール.....	61
4.1.2	オレンジ郡の歴史.....	62
4.1.3	オレンジ郡の行政構造.....	62
4.2	財政破綻に至るまで.....	62
4.2.1	オレンジ郡の投資状況.....	62
4.2.2	融資の停止と破産法適用の申請.....	63
4.2.3	シトロン氏の主張.....	63
4.3	再建プロセス.....	64
4.3.1	オレンジ郡の対応.....	64
4.3.2	カリフォルニア州の対応.....	64
4.3.3	「ロビンフッド・プロジェクト」.....	64
4.4	反応.....	65
4.4.1	一連の訴訟の終了.....	65
4.5	再建後および現状.....	66
4.5.1	郡による返済.....	66
4.5.2	新たな財政難.....	67
5	ペンシルベニア州ピッツバーグ市：州法47による財政危機 (State Act 47, 2003年)	68
5.1	概要.....	68
5.1.1	ピッツバーグ市のプロフィール.....	68
5.1.2	ピッツバーグ市の歴史.....	68
5.1.3	ピッツバーグ市の行政構造.....	69
5.2	財政危機に至るまで.....	69
5.2.1	人口の低下と旧式の行政体制.....	69

5.2.2	2003年度の財政事情.....	69
5.2.3	市内の企業による取り組み	70
5.3	再建プロセス.....	70
5.3.1	ピッツバーグ市の破産申請	70
5.3.2	ペンシルバニア州の対応	71
5.3.3	州法 47 について	71
5.3.4	ピッツバーグ市への対策	72
5.3.5	ピッツバーグ市公債の信用格付けの変化.....	73
5.4	反応	73
5.4.1	財政監督委員会の発足.....	73
5.4.2	州法 47 への批判	74
5.5	再建後および現状	74

要 旨

米国における地方公共団体の財政再建制度を分析するには、まず、米国における連邦政府、州政府、地方公共団体の関係を十分に把握しておく必要がある。基本的に、米国では地方公共団体は州政府との関係が非常に深い。地方公共団体の税制や公債発行に関する規則を定めるのも、州政府である。州政府の権限は、「憲法が合衆国に委任しまたは州に対して禁止していない権限は、それぞれの州または人民に留保される」¹とした合衆国憲法第 10 修正 (Amendment X) によって保障されており、連邦政府は州政府の権限を侵害してはならないことになっている。今回インタビューを行った米国内の専門家（地方公共団体の財政の専門家や格付け会社の地方債格付け担当者）はみな一様に、「地方公共団体は、州政府の創造物である (local governments are creatures of state)」と強調しており、地方公共団体は、連邦政府ではなく、州政府の管轄下に置かれているといえる。

この連邦政府、州政府、地方公共団体の関係は、地方公共団体が財政危機に陥った際の財政再建においても当てはまる。地方公共団体が財政危機に陥った場合、まずは自力で再建することが求められる。自力再建の方法としては、税収増大や歳出削減、借り入れ（公債発行）などがある。しかし、地方公共団体の財政再建が自力だけでは不可能となった場合、州政府主導による財政再建が追求されることが圧倒的に多く、連邦政府が介入（連邦破産法第 9 章の適用）することは非常に少ない。

連邦破産法第 9 章 (Chapter 9 of the Bankruptcy Code) は制定から 60 年以上経つが、申請件数は 500 件となっており²、そのほとんどが小さな地方公共団体³（学区や水道や病院など特定の事業を目的として設立された特別行政区）である⁴。そのため、カリフォルニア州オレンジ郡による第 9 章の適用（1994 年）は、史上最大規模の地方公共団体による申請として、大きな注目を集めた。連邦破産法第 9 章の利用が少ない大きな理由は、上述したように、連邦政府は原則的に州政府の権限を越えて地方公共団体の財政や運営に介入することができないためである。地方公共団体が第 9 章の適用を申請するには、州政府の承認が必要とされている点も、地方公共団体が州政府に従属しているという考えに基づいている。また、連邦破産法第 9 章に基づく連邦破産裁判所の主な役割は、当該地方公共団体が債務超過による支払い不能 (insolvent) 状態であるか否かを判断すること、債務調整計画立案中に債権者からの保護を与えること、債務調整計画を承認する（または却下し、新たな債務調整計画を立案させる）ことに限定されている。

一方、州政府による地方公共団体の財政再建支援は、各州によって決められており、その内容や手法はさまざまである。財政危機に陥った地方公共団体の財政再建支援方法を州法によって整備している州もあれば、財政危機に応じてその都度対応する州もある。全米 50 州を対象に行われた地方公共団体の財政再建支援に関する調査（本文を参照）によれば、10 州が地方公

¹ 日本語訳は、「BASIC 英米法辞典」（東京大学出版会、編集代表田中英夫）より。

² “Bankruptcy Basic” P44 (Administrative Office of the United States Courts, April 2004)
<http://www.uscourts.gov/library/bankbasic.pdf>

³ 連邦破産法第 9 章における「地方公共団体 (municipality)」には、city、county、township、school district、public improvement district などさまざまな公共事業団体が含まれる。

⁴ “Chapter 9: Municipal Bankruptcy Relief” “Discussion”(National Bankruptcy Review Commission)
<http://govinfo.library.unt.edu/nbrcreport/22chapte.html>

共同体の財政再建支援に関する法律を定めている。これには、「地方公共団体財政再建法 (Municipalities Financial Recovery Act)」（ペンシルバニア州）、「地方公共団体財政緊急対策法 (Local Government Financial Emergencies Act)」（フロリダ州）などがある。また、こうした法制度は整備していなくても、地方公共団体の財政危機に関する何らかの定義や財政再建の仕組みや手順を定めている州は 14 州に及ぶ。これらの州では、「地方公共団体が支払いを予定通りに行えなくなった状態」「警察や消防など必須のサービスを行うのに適切な歳入を得られなくなった状態」などを「財政危機」の「目安 (rule of thumb)」や「危険信号 (yellow flag)」として確立している州もある。

州において、州政府が財政再建支援に乗り出すための「財政危機」の基準や具体的手順など細かい点は州によって異なるものの、そのプロセスは、①州政府による地方公共団体の財政の監視→②財政問題が発生した（発生しそうな）地方公共団体があれば、その対策に関するアドバイスの実施→③それでも財政問題が悪化した場合は、地方公共団体の財政運営を監督する「財政監督委員会」の発足というのが一般的なようである。なお、この州政府による財政監督委員会の名称には、「財政監督委員会 (Financial Controll Board) (Fiscal Oversight Authority)」「財政緊急委員会 (Financial Emergencies Board)」「財政検討委員会 (Financial Review Board)」などさまざまである。ほとんどの場合、州政府による財政監督委員会によって問題は解決されるが、さらに深刻な場合、④管財人管理 (receivership) が実施される。①～③はあくまでも財政面での管理であるのに対し、④の管財人管理においては州政府が地方公共団体の運営主導権を全面的に握るため、その間、地方公共団体の自治権は失われる。

地方公共団体に財政危機が発生しそうな場合、州政府はまず地方公共団体の財政を調査する。こうした調査が行われるきっかけはさまざまであり、①地方公共団体による書面の要請があった場合（オハイオ州）、②職員や債権者からの要請があった場合（ミシガン州）、③地方公共団体が財政上の州の基準を満たせず、州財務長官が調査を要請した場合（ミシガン州）などがきっかけとなって実施される。

地方公共団体の財政に関する調査を行う者や機関は州によって異なる。ミシガン州の場合、予備調査を行う調査団が編成される。調査団は、州財務長官 (State Treasurer)、会計監査官 (Auditor General)、州上院多数党院内総務による任命者 1 人、州下院議長による任命者 1 人、その他の専門家で構成される。

州政府は、調査団や地方公共団体の財政を監視する機関（州会計監査官など）によって、地方公共団体が、州政府としての介入（財政再建支援）を必要とする「財政危機」状態にあるかどうかを判断する。なお、州政府が介入を行う「財政危機」状況を描写する表現としては、「財政危機 (financial crisis)」のほか、「緊急財政 (fiscal emergency)」「財政困窮状態 (fiscal distress)」などがあり、その表現は州によって異なる。同様に、地方公共団体が「財政危機」にあると判断する基準も州によって異なるが、一般的には、「職員の給与を支払えない」「財政赤字が続いている」「公債や手形の元本や金利の支払いが不履行となっている」などの条件をいくつか定め、その 1 つ以上に該当した場合、「財政危機」にある（＝州政府の介入を必要とする）と判断している。たとえば、ペンシルバニア州では、① 1 %以上の財政赤字が 3 年間続いた、② 3 年間以上、歳出が歳入を上回っている、③ 公債や手形の元本や金利の支払いや賃貸の支払いが不履行となっている、④ 賃金の支払いが 30 日以上遅れているなど 11 の条件があり、そのいずれかに該当する場合は財政危機と認められる。また、オハイオ州では、地方公共団体の財政問題をその状況に応じて、「財政要監視 (fiscal watch)」と「財政緊急事態 (fiscal emergency)」の 2 つの

状況にわけている。これにより、「財政要監視」は警告的役割を果たし、「財政緊急事態」を宣言された地方公共団体は州政府による介入を行うようになっている。具体的には、「財政赤字が年間の歳入を12分の1以上上回っている（またはそれが予想される）」場合は、「財政要監視（fiscal watch）」を宣言し、「財政赤字が年間の歳入を6分の1以上上回っている」「給与の支払いが30日以上遅れている」などの場合は、「財政緊急事態（fiscal emergency）」を宣言する（宣言するのは州の会計監査官）。

これらの調査結果を受け、州知事や州当局は、地方公共団体が実際に「財政危機」にあるか否かを判断する。そして、「財政危機」にあると判断した場合、それを宣言し、財政再建支援のプロセスを開始する。具体的には、フロリダ州やミシガン州では、当該地方公共団体が「財政危機」にあると最終判断および宣言するのは州知事であり、ペンシルバニア州では、州経済コミュニティおよび経済開発局（Community and Economic Development of the Commonwealth）の長官が判断する。また、オハイオ州では、会計監査官（Auditor of State）がその役割を担う。

州政府は、「財政危機」と判断、宣言した地方公共団体に対する財政再建プロセスを開始する。その財政再建プロセスの主体となるのは、前出の財政監督委員会（またはそれに相当する担当官）である。この委員会の名称は、「地方公共団体緊急財政支援融資委員会（Local Emergency Financial Assistance Loan Board）」（ミシガン州）、財政監督委員会（Fiscal Oversight Authority）」（ペンシルバニア州）とさまざまである。なお、フロリダ州のように、財政監督委員会の発足を義務付けず、州知事の権限の1つとしているところもある。同州の場合、財政監督委員会の発足させる権限のほか、「地方公共団体の予算に州知事の承認を義務付ける」「地方公共団体による公債、手形（note）、債務証券（certificates of indebtedness）の発行を禁止する権限」など、さまざまな権限が州知事に認められている。

州政府による財政再建支援における主要実施機関（財政監督委員会や担当官）の人選については、①地方公共団体の関係者も含める、②地方公共団体に利害関係を持たない者、③地方公共団体と全く関係のない外部の専門家、の3通りがある。たとえば、オハイオ州の財政運営監督委員会（Financial Planning and Supervision Commission）は、「州財務長官（Treasurer of State）、当該地方公共団体の代表者、当該地方公共団体に居住しているビジネス・金融専門家（地方公共団体が推薦し、州知事が最終的に任命）」で構成される。一方、ミシガン州では、地方公共団体緊急支援融資委員会（Local Emergency Financial Assistance Loan Board）によって任命される緊急財政担当官（emergency financial manager）が財政再建支援の中心的役割を果たすが、この人物は、5年間以上、当該地方公共団体で選出、任命、雇用されていない人物で、純粋にその能力に基づき任命されることになっている。また、地方公共団体や州内に居住していない人物でもよいとされている。ペンシルバニア州では、地方公共団体の財政再建を支援するコーディネーター（coordinator）は、管轄局である州経済コミュニティおよび経済開発局（Community and Economic Development of the Commonwealth）から地方公共団体の行政や財政に関する経験を持つ者が任命され、当該地方公共団体の選出者、任命者、職員を任命してはいけないことになっている。また、ミシガン州のエコス市における管財人管理（receivership）では、エコス市を訪れたことがなく、同市とは無関係の地方公共団体財政専門家が選ばれている。

こうした州財政監督委員会の監督の下、地方公共団体は財政再建計画を作成する。計画の主要立案者は通常、地方公共団体であり、財政監督委員会はこれを監督、承認する仕組みである。たとえば、オハイオ州においては、120日以内に、財政緊急状態を解消し、均衡財政を実現し、将来の赤字や長期債務を回避するような策を盛り込んだ財政再建計画を提出することが義務付

けられている（委員会が拒否した場合、地方公共団体は 30 日以内に改定案を提出し、財政再建計画が承認されるまでこれを繰り返す）。

財政再建策として、増税については、法律で明記している州もあれば、明記していない場合もある。ペンシルバニア州では、「財政再建計画に基づき、地方公共団体は民事訴訟裁判所（court of common pleas）に州の規定を超える増税を認めるよう要請することができる」とされている。一方、ミシガン州では、「地方公共団体緊急財政支援融資委員会（local emergency financial assistance loan board）に増税権限はない」と明記されている。予算編成権に関して、地方公共団体の予算編成権を奪うことはしないものの、フロリダ州やニューヨーク州では、「財政危機」に陥った地方公共団体に州政府の承認を義務付けることもある。このほか、ニューヨーク州では、ニューヨーク市が深刻な財政危機に陥った際、公債償還期限のモラトリアムや歳出削減（職員の給与の凍結）などを実施した（ただしその後、公債償還期限のモラトリアムは、州裁判所によって憲法違反であるとして却下された）。州政府や連邦政府による財政支援はまちまちであり、ニューヨーク市の財政再建の場合、最終的には連邦政府が合計 45 億ドルの借り入れ保証を行ったことで収束を見た。

州政府は、地方公共団体への財政再建支援は必要なくなったと判断した場合、州としての行動（財政監督委員会など）を終了する。その判断基準は州によって異なるが、「財政危機問題の解決」と「健全な会計・報告制度の確立」というのが共通項となっている。フロリダ州の場合、知事は、「地方公共団体が、効果的な財政会計・報告制度を確立し、地方公共団体の緊急財政状態が終結した」と判断した場合、州政府としての財政再建支援を終了する。一方、オハイオ州は、①効果的な財政会計・報告制度が導入され、2 年以内に達成すると見込まれる、②財政危機状況が解決し、新たな危機が発生する見込みがない、③財政再建計画の目標が達成されつつある、④地方公共団体による財政 5 ヶ年予測が合理的である、の 4 つが満たされた場合、財政運営監督委員会は解散される。

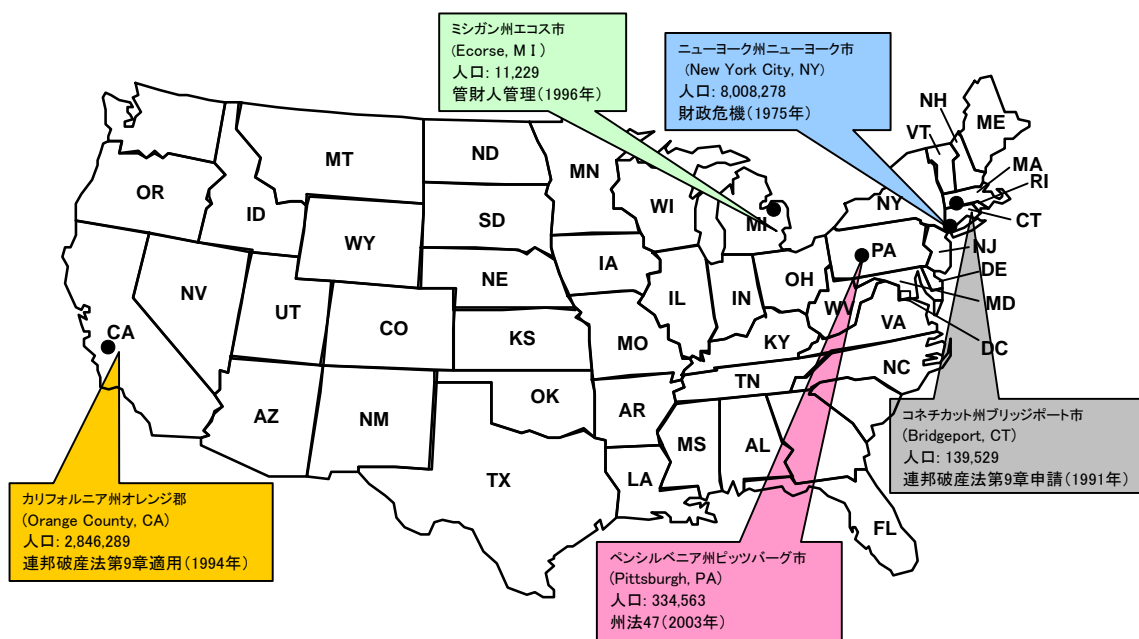
地方公共団体が「財政危機」に陥らないようにするための予防策としては、①州政府による予算や公債の監視機能、②地方公共団体自身による自立機能、③信用格付け会社による警告機能などが挙げられる。ニューヨーク州では会計監査官（State Comptroller）が州内の地方公共団体の財政を監視している。ノースカロライナ州には、地方公共団体委員会（Local Government Commission）という機関があり、地方公共団体の会計監査を監視している。また、地方公共団体は、財政が悪化した場合、税収増大や歳出削減、借り入れなどで自立再建に努力する。歳出削減の一環として行政サービスの削減を行うことも珍しくないが、その場合、まず図書館やプールなどの公共施設のサービス削減などを行い、警察や消防などのコア・サービスは最後の選択肢とするなど、ある程度の優先順位が確立されている。また、格付け会社による地方債格付けは地方公共団体にとって大きな影響を及ぼすため、地方公共団体は格付け会社の動きを注視している。地方公共団体と格付け会社の間では常にコミュニケーションがとられており、格付け会社は地方債格付け引き下げの可能性があれば、地方公共団体の担当官にそれを伝える。こうした情報は、地方公共団体にとって重要な警告となる。

本報告書では、第 2 部で地方公共団体の財政再建の実例として、5 つのケースを取り上げた。これらのケースにおいて、管財人管理や連邦破産法第 9 章の適用申請、州法による財政再建など、さまざまな財政再建策を検証している。第 1 のケースは、米国最大都市のニューヨーク市における財政危機である。1975 年に財政不均衡状態が悪化した同市は、連邦政府および州政府に支援を求めた。これに対して州政府は、緊急財政管理委員会（Emergency Financial Control

Board) を発足させてニューヨーク市の財政監督を行った。また、当初は支援に消極的であった連邦政府も、ニューヨーク市の規模を考慮し、最終的には限定的な柄特別財政支援を行った。

第2のケースであるミシガン州のエコス市 (Ecorse) は、州による3年間の管財人管理に置かれた。第3のコネチカット州ブリッジポート市 (Bridgeport) は、連邦破産法第9章の適用を申請したものの、「時期尚早」として却下された。同市はその後、新市長の指揮の下、大幅な歳出削減策および州政府との関係改善により、財政再建を果たした。第4のカリフォルニア州オレンジ郡 (Orange County) は、かつて米国で最も裕福な郡とされながら、ハイリスクの投資の継続により巨額の投資損失を招き、連邦破産法第9章の適用の申請に追い込まれた。同郡は、米国史上最大規模の第9章適用となった。最後のケースであるペンシルバニア州ピッツバーグ市 (Pittsburgh) は、鉄鋼産業の衰退とともに市の財政状態が悪化、最終的に連邦破産法第9章に代わる破産法として同州が制定した「地方公共団体財政再建法 (Municipalities Financial Recovery Act)」 (通称、「州法47」) の適用を申請した。同市は現在、財政再建の途上にある。

図表 1 本レポートで取り上げた地方公共団体の財政再建事例



© 2004 Washington|CORE

I 米国における地方公共団体の財政再建制度の総論

1 地方公共団体の財政

1.1 地方公共団体と州政府、連邦政府との関係

米国では、「地方公共団体は州政府の創造物である」といわれるほど、地方公共団体と州政府の関係は深く、地方公共団体は州政府の立法、行政、司法を通じて大きく左右される。たとえば、地方公共団体による課税権限やその実行に関する枠組みは、州法によって規定されている。州政府がどの程度まで地方公共団体の財政政策を管理するかは、州による地方自治（home-rule）規定に基づいており、その内容は州によってさまざまである。地方公共団体の財政に詳しいシカゴ・イリノイ大学（University of Illinois at Chicago）のマイケル・パガノ（Michael Pagano）教授（公共政策）⁵によれば、州自治規定が充実している州では地方公共団体に幅広い権限が認められている一方、自治規定があまりない州では州政府の権限が強い。

一方、地方公共団体と連邦政府の関係は、州政府との関係に比べると弱い。地方公共団体の歳入の7割以上は地方公共団体自身によるものだが、そのほかの2割は州政府からの援助、連邦政府からの援助は0.5割程度である（なお、州政府や連邦政府からの援助金は使途が決められた援助金であり、地方公共団体が自由に使えるものではない）（前述のパガノ教授のインタビューより）。

州政府と地方公共団体の関係は、上位である州政府と下位である地方公共団体という原則に基づいている。米国憲法では、連邦政府に委任されていない権限は全て州政府に留保されるのに対し、州憲法では通常、州政府に全ての権限が与えられている。州政府はこれらの州法に違反しない限り、地方公共団体の権限や権利を掌握することができる⁶。

一方で、州政府の財政も地方公共団体の財政に影響を受ける。たとえば、ある地方公共団体が財政危機に直面し、州政府としての公債の信用格付けに悪影響を及ぼす可能性がある場合、州政府の担当官らは、地方公共団体の財政危機対応に介入する傾向がある⁷。

1.2 地方公共団体が財政危機に陥る理由

地方公共団体は、財政的柔軟性を失い、歳出削減、歳入増大、公債発行による資金調達を実施する能力がなくなった場合、財政危機に陥る。ペンシルバニア大学のロバート・インマン（Robert Inman）教授（金融、経済、公共政策、経営）は、「地方公共団体の財政危機とは、地方公共団体が歳入を増大させる能力が、合法的に必要とされる歳出を補えなくなり、債権者への返済や、地方公共団体としての財政的義務を果たせなくなった場合を指す」と指摘している⁸。

⁵ マイケル・パガノ教授のプロフィールは以下で閲覧できる。

http://www.uic.edu/cuppa/pa/faculty_pagano.htm

⁶ “Municipal home rule and the processes of intrastate fiscal competition” “2. State prerogatives, local constraints” (University of San Diego school of law, Public law and legal theory, working paper 19, Daniel B. Rodriguez, Winter 2000-2001)

⁷ “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

⁸ “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

このような財政危機につながる初期の財政問題としては、以下のような状況が挙げられる。

- 地方公共団体が財政的に自らを支えるために必要な歳入源、すなわち十分な経済的基盤を失った時、または、地方公共団体として必要な行政サービスを実施するための経済基盤が悪化し、且つその他の十分な歳入源を持っていない。
- 健全な財政政策を実行できず、行政サービスが現行の歳入状態では維持不可能である。
- 税収基盤に悪影響を及ぼしたり、大規模な歳出を必要とするような自然災害や訴訟。
- 汚職や公金横領などの不正⁹。
- 地方公共団体内で適切な情報の共有が行われず、財政状態の悪化が認識されないなどの内部的問題。

一方、地方公共団体は住民構成の変化などに影響を受けやすい。地方公共団体が脆弱な点として以下のような特徴が指摘されている。

- 地方公共団体レベルにおいては、選出議員が、財政状況を監視し、且つ継続的に健全な財政運営を実施することは難しい。
- 一般的に、財政問題の解決策（増税やサービスの削減など）というのは有権者が嫌うものであり、選挙で選出された市議会議員などは利用に消極的である。
- 人口構成の変化により、行政サービスに対するニーズが変化することから、財政危機の要因となる可能性もある。また、人口の著しい低下が見られる地域では税収基盤が脆弱になり、財政状態の悪化につながることもある。
- 制度的な問題が地方公共団体の財政危機の要因となり得ることもある。州政府からの支援の削減や、州による税収の上限規制、また地方公共団体の政策に影響を及ぼす州の政策が地方公共団体の財政を脆弱にする可能性もある¹⁰。

1.3 地方公共団体としての財政問題への対応策

ロックフェラー政府研究所 (The Nelson A. Rockefeller Institute of Government) 財政問題研究プログラム (Fiscal Studies Program) のディレクター、ドナルド・ボイド (Donald Boyd) 氏¹¹によれば、財政状態の悪化に陥った地方公共団体はまず、独自の努力で健全な財政を再建する方法を模索するのが大前提であるという。そして自力での財政再建が困難な場合、連邦政府ではなく、州政府が財政再建を支援するケースが圧倒的に多いという。

地方公共団体による自力再建策としては、税収増大、歳出削減、公債の発行がある。以下に、地方公共団体による財政再建のための税収増大、歳出削減、公債発行について説明する。

⁹ “Avoiding local government financial Crisis: The role of state oversight.” (CRC Memorandum, No. 1053, July 2000) <http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/memo1053.pdf>.

¹⁰ “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

¹¹ ドナルド・ボイド (Donald Boyd) 氏は、ニューヨーク州予算部門の経済・歳入スタッフ・ディレクターや同州歳入委員会の税制スタッフ・ディレクターを務めた経歴を持つ、地方財政の専門家。現在は、ロックフェラー政府研究所の財政問題研究プログラムのディレクター。同プログラムは以下で閲覧できる。 http://www.rockinst.org/quick_tour/fiscal_studies/index.html

1.3.1 税収増大

地方公共団体には課税権限があり、これによってある程度税収を増大させることが可能である。一般的に、地方公共団体の税収は、州政府ほどは米国全体の経済の影響を受けないとされている。州政府の主要税収源は、個人所得税 (individual income tax) や法人所得税 (corporate income tax)、消費税 (sales tax) である一方、地方公共団体の主要税収源は、固定資産税 (property tax) である。アーバン・インスティテュート／ブルッキングス研究所税制センター (Urban Institute-Brooking Institution Tax Policy Center) などが発表した「州政府財政危機 (State Fiscal Crises)」報告書によれば、2002 年会計年度において、全ての地方公共団体 (学校区 (school district) や郡も含む) の全税収の 72% は固定資産税によるものであった。固定資産税は通常、不況になったからといって大きく下落する性質の税ではなく、地方公共団体は、こうした固定資産税の自然の増加分 (増税による増加ではない分) を、州や連邦政府からの財政支援削減分に補填することができる。ただし、ニューヨーク市のように、所得税 (income tax) や消費税 (sales tax) が主要な税収源となっている地方公共団体は、米国全体の経済の影響を受けやすい¹²。

1.3.2 歳出削減

地方公共団体には課税権限があるものの、一部の地方公共団体においては固定資産税の上限規制が課されていたり、州政府によっては地方公共団体の課税権限を大幅に制限しているところもあるなど、課税による税収増大は限界がある。このような場合、地方公共団体は歳出削減に取り組む。歳出削減の中心は行政サービスの削減である。サービスを実施するための資金が窮乏した場合、サービスを削減するのは珍しいことではない。ただし、前述のバガノ教授によれば、サービス削減にも基本的な優先順位があり、最初に削減されるサービスは図書館や公共プールなどの公共施設で、消防や警察といった市民の生活に大きく影響するサービスは最後まで残されるのが一般的であるという (消防や警察は伝統的に労働組合が強いというのも一因となっている)。こうした優先順位は、地方公共団体において正式に法制化されているわけではなく、暗黙の順位として認識されているという。

また、州によっては、財政問題に直面した際、地方公共団体の歳出削減を法的に実行させようとするところもあり、たとえばウィスコンシン州では、一部の州議員の間で、地方公共団体による歳出削減努力を促すため、地方公共団体が固定資産税を増税した場合は州政府による財政支援を削減するよう求める動きも出ている¹³。

しかし、近年に見られる地方公共団体の財政危機においては、歳出削減は優先的な対応策とはなっていない。特に、メディケイド (Medicaid、低所得者や身体障害者のための医療保険制度、地方公共団体も一部負担する) のための歳出は近年急速に増大し、職員の給与や非投資製品 (noninvestment goods) の購入などを含む地方公共団体の歳出は、2001 年に 3.6% 増、2002 年に 2% 増を記録している¹⁴。

¹² “The implication of state fiscal stress for local governments” (State Fiscal Crises: Causes, consequences, & solutions, Andrew Reschovsky, April 2003) <http://www.urban.org/UploadedPDF/1000612.pdf>

¹³ “The implication of state fiscal stress for local governments” (State Fiscal Crises: Causes, consequences, & solutions, Andrew Reschovsky, April 2003) <http://www.urban.org/UploadedPDF/1000612.pdf>

¹⁴ “Problems and prospects for state and local governments” (State Tax Notes, Brian Knight, Andrea Kusko and Laura Rubin, August 11, 2003) <http://www.taxpolicycenter.org/sfc2003/pdf/KnightKuskoRubinStateTaxNotes03.pdf>

1.3.3 公債発行

地方公共団体が、増税以外で新たな資金 (capital) を得たり、特定の事業に関する資金 (capital) を獲得する手段の一つは、公債を発行することである。州によっては増税を制限しているところもある一方、公債発行は全ての行政団体 (jurisdiction) に可能な手法である¹⁵。

公債の発行は、地方公共団体の資金調達手段として効果的な手法である。その理由には、①当該事業が現金準備金 (cash reserves) で実施するには負担が大きすぎる場合、公債発行による資金調達は有効である、②特定の事業のために資金を公債で調達することで、当該事業の恩恵を受ける者が当該事業の利用に対して費用を支払うという合理的な形になる、③一定の現金準備金を残しておくことは賢明である、④計画的な返済が可能になる、などが挙げられる¹⁶。

高速道路の建設などは、数年前から計画されるのが普通で、経済の周期的な影響は受けないように見えるが、実際には、地方公共団体は財政難に陥った場合、こうした投資の資金調達には借り入れ (公債発行) を利用する傾向にある。2002 年から 2003 年初頭にかけて、インフラ整備用の資金調達としての地方債発行が数多く実施された¹⁷。

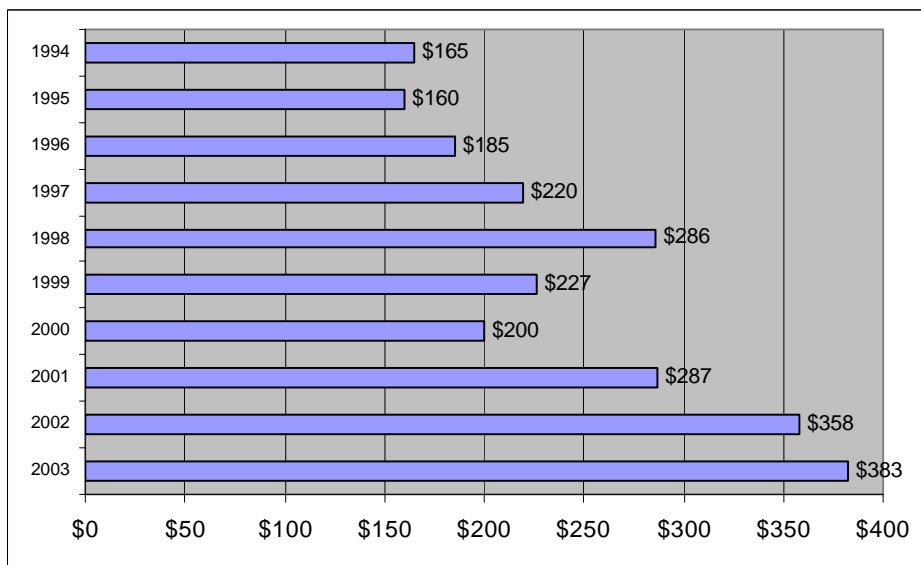
下記の図表は、長期地方債の年間発行金額の推移である。低金利の恩恵を受け、地方債発行が増加、2003 年の地方債発行額は史上最高となった。

¹⁵ “Strategies for passing a bond referendum” (Government Finance Review, Margaret C. H. Kelly and Matthew Zieper, June 2001) http://www.gfoa.org/services/dfi/debt/GFR-Passing_a_Bond_Referendum.pdf

¹⁶ “Six things elected officials need to know about municipal debt” (Stone & Youngberg LLC, Edward Schilling) <http://www.styo.com/news/sixthings.html>

¹⁷ “Problems and prospects for state and local governments” (State Tax Notes, Brian Knight, Andrea Kusko and Laura Rubin, August 11, 2003) <http://www.taxpolicycenter.org/sfc2003/pdf/KnightKuskoRubinStateTaxNotes03.pdf>

図表 2 長期地方債の年間発行額



出典：各種資料¹⁸を基にワシントンコアにて作成

1.4 地方債

1.4.1 地方債の概要

地方公共団体は、日常の活動やインフラ整備（道路や下水処理施設、病院の建設など）などの特定の事業を行うため、公債を発行する。これらの地方債の利子所得は通常、連邦税から免除される。このため、地方債は高額納税者や投資家に人気の公債となっている。

地方債はまた、一般的に、企業債や米国債（treasury bond）に比べ、利回り（yield）が低いのが特徴である（連邦税の免除という利点があるため）。地方公共団体は企業に比べて破産する（債務超過による支払い不能状態に陥る）可能性が低いため、地方債は企業債よりも安全と考えられている。地方債は以下の2種類に大別できる。

図表 3 地方債の種類

一般財源債 (general obligation bond)	保証のない地方債で、地方公共団体の信用に基づき発行される。一般財源債の満期は基本的に10年以上で、おもに税収から償還される。
特定財源債 (special revenue bond)	有料道路や賃貸料など、最終的に直接的歳入をもたらす事業への資金調達として発行される地方債。事業か

¹⁸ "United States country report" (Securities Industry Association, The Bond Market Association, 2002) (P. 9) <http://www.icsa-intl.com/pdf/US2002.pdf> (1994~2002年分) および、"Muni market set issuance record in '03" (The Bond Buyer, Susanne Walker, January 2, 2004) (2003年分)

	らの収入が公債の償還に充てられる。種類によっては、特定の収入が得られるまで、公債発行者に利子を払う義務が生じない場合もある ¹⁹ 。
--	---

1.4.2 地方債の信用格付け

米国の地方公共団体は基本的に、その信用力に基づいて地方債を発行しており、信用格付け会社や、金融保証会社²⁰ (financial guaranty insurer) が発表する信用格付けは地方債発行に大きな影響を及ぼしている。米国には、ムーディーズ・インベスターズ・サービス (Moody's Investors Service)、スタンダード&プアーズ (S&P)、フィッチ (Fitch) という格付け会社大手が3社あり、これらが発表する公債格付けは市場に大きな影響を及ぼすことから、地方公共団体の公債関係者は常日頃からその格付けを注視している。

地方債の格付けに詳しいフィッチのクレア・コーエン (Clare Cohen) 氏によれば、格付け会社と地方公共団体の公債関係者の間では常にコミュニケーションがあるという。格付け会社の担当者は地方公共団体の担当者に直接問い合わせたり必要な資料を求めるなどし、格付けが下がる可能性があれば警告をするという。ただし、格付け会社は地方公共団体の財政状況に警告を発することはあっても、その対策方法をアドバイスすることはない。

以下の表は、ムーディーズによる地方債格付けの一例である。

図表 4 地方債格付けの一例

地方債の名称	属する州	格付け
Arizona State University: Arizona Board of Regents: Refunding Certificates of Participation, Series 2004	AZ	Aaa (insured)
Burlington (City of) IA: General Obligation Corporate Purpose Bonds, Series 2004	IA	A2
Cleveland Municipal School District, OH: School Improvement Bonds, Series 2004	OH	Aa3 (enhanced)
Denton (City of) TX: Utility System Revenue Refunding Bonds, Series 2004	TX	A1
Florida Correctional Privatization Commission: Certificates of Participation, Series 2004A	FL	Aaa (insured)
Hamilton (County of) IN: General Obligation Bonds of 2004	IN	Aa2
Kansas City (City of) MO: Sanitary Sewer System Revenue Bonds, Series 2004A	MO	Aaa (insured)
Knoxville (City of) TN: Water System Revenue Refunding and Improvement Bonds, Series Q-2004	TN	Aaa (insured)
Lancaster (County of) PA: General Obligation Bonds, Series A of 2004	PA	Aa3
Madison County School District, MS: General Obligation Refunding Bonds, Series 2004	MS	A2

¹⁹ “municipal bond” (investorwords.com) http://www.investorwords.com/3162/municipal_bond.html

²⁰ 金融保証会社 (financial guaranty insurer) は、地方債の保証業務を行う金融会社。

Michigan (State of): Multi-Modal General Obligation School Loan Bonds, Series 2004A and Multi-Modal General Obligation School Loan Bonds, Taxable Series 2004B	MI	VMIG 1
New York State HFA-Washington Apts. MF Hsg.: New York State Housing Finance Agency: Washington Apartments Multi-Family Housing Revenue Bonds Series 2004A & B	NY	Aa1
Ohana Military Communities, LLC, HI: Military Housing Revenue Bonds (Navy Hawaii Housing Privatization Project) Series 2004A Class III Bonds	HI	Baa2
Richland County School District 2, SC: General Obligation Refunding Bonds, Series 2004B	SC	Aaa (insured)
Scioto (County of) OH: Various Purpose Refunding and Improvement Bonds, Series 2004	OH	Baa1
Southern Lehigh School District, PA: General Obligation Bonds, Series B of 2004	PA	Aaa (insured)
University of South Alabama: Tuition Revenue Refunding & Capital Improvement Bonds, Series 2004	AL	Aaa (insured)
Wisconsin Rapids (City of) WI: General Obligation Promissory Notes, Series 2004	WI	A2

2004年4月16日現在

出典：Moody's.com のデータを基にワシントンコアにて作成

1.4.3 公債格付けの検討材料

政府財政担当官協会（Government Finance Officers Association）は、地方公共団体は公債を発行する前に自身の債務返済能力を慎重に分析すべきであるとした上で、以下のような要素を考慮するよう提案している。これらの要素は、格付け機関が地方債の償還能力を評価する際に検討する要素である。

- 債務状況：課税対象となる固定資産の適正市場価格に対する総債務の比率。固定資産税によって一般財源債を償還する能力を測定できる。
- 住民一人当たりの債務：一般財源債総計を地方公共団体の住民数で割った数値。この数値が高い場合、さらなる債務は地方公共団体の債務返済能力を圧迫する。
- 所得に対する債務率：住民一人当たりの債務を平均個人所得で割った数値。住民による割賦償還金（debt service）返済能力を反映する。
- 一般歳出財源（general fund expenditure）に占める割賦償還金額（debt service）の割合：割賦償還金（debt service）返済能力や財政的柔軟性を反映する。
- 税収基盤の多様性：納税者の上位5件が税収基盤の25%以上を占めないことが望ましい。
- 住民一人当たりの市場価値(Market value per capita)：地方公共団体の課税対象の市場価格を人口数で割った数値は、地方公共団体としての富裕状況を反映する。
- 税収基盤の推移：税収基盤の成長（衰退）状況は、債務負担の将来的な変化を測る指標となる。
- 税収状況：税収の推移は、住民の割賦償還金（debt service）返済能力を反映する。
- 財政力：期末の一般財源を歳出で割った数値は、発行者である地方公共団体の財政運

営能力や準備金状況を示す²¹。

また、信用格付け会社大手のムーディーズ・インベスターズ・サービス (Moody's Investors Service) によれば、以下のような観点から地方債の格付けを行うという。

- 全般的な経済：全米としての経済が好調であれば、それは地方公共団体にも好影響を及ぼす。失業率が低く、健全経済であれば、おのずと地方公共団体の税収も増大する。
- 地域経済：地方公共団体の位置や規模、税収基盤の多様性などは地域の根本的な経済を示す指標となる。ただし当然、これらの要素は常に変化するものである。
- 財政管理：慎重且つ周到な財政政策を推進する地方公共団体は、構造的な財政バランスを崩すことなく、財政難を乗り切ることが可能である。また、慎重且つ周到な政策を推進することで、準備金の維持や拡充、技術への投資などが実現でき、会計、情報公開、財政監督を強化することができると思われる。
- 重大な脆弱性：重大な脆弱性の存在（または消失）は、信用格付けに影響を及ぼす。重大な脆弱性は、訴訟や電子化に関する規制緩和（地方公共団体にとっては課税対象や税収の縮小をもたらす）、税制をめぐる訴訟によって発生する²²。

²¹ “Financial management/ improving municipal debt efficiency” (American city & county, Ted Galgano, Aug 1, 2001) http://americancityandcounty.com/ar/government_financial_managementimproving_municipal/

²² “The determinants of municipal credit quality” (Government Finance Review, Linda Hird Lipnick, Yaffa Rattner, and Linda Ebrahim, December 1999) <http://www.gfoa.org/services/dfi/debt/GFR-Determinants-of-Credit-Qua.pdf>

2 連邦政府による地方公共団体財政再建支援：連邦破産法第9章

2.1 連邦破産法第9章の概要

2.1.1 適用状況

連邦破産法第9章 (Chapter 9 of Bankruptcy Code) 「地方公共団体の債務調整 (Adjustment of debtsofa municipality)」は、連邦による地方公共団体の財政再建支援策である。1937年に制定されて以来60年以上経過するが、実際の適用件数は約500件と少ない。また、そのほとんどが小さな地方公共団体²³ (学校区や水道や病院など特定の事業を目的として設立された特別行政区) である²⁴。そのため、カリフォルニア州オレンジ郡による第9章の適用 (1994年) は、史上最大規模の地方公共団体による申請として大きな注目を集めた。

2.1.2 起源

地方公共団体の破産保護は、連邦破産制度においては比較的新しいシステムである。米国憲法が制定されて以来、約140年間、地方公共団体の破産に関する法律は、連邦、州のいずれのレベルにおいても存在しなかった²⁵。

しかし、1929年の大恐慌を受け、当時、多くの地方公共団体が大幅な税収減により行政サービスの提供が困難となったため、1934年、連邦議会は連邦政府による地方公共団体の財政再建支援に関する暫定的緊急法として、連邦破産法第9章を制定した。州政府としての財政再建支援策がほとんど存在していなかったため、連邦政府としての支援の確立が必要だったのである。州政府としての対応策の中心は、増税を命じる職務執行令状 (mandamus) であったが、これは、住民に税を支払う能力や協力がいないため逆効果であった²⁶。

しかし、連邦最高裁判所は1936年、連邦破産法第9章による緊急暫定破産保護措置は、州政府の主権を侵害しており、憲法違反であるとの判決を下した²⁷。これを受け、議会は問題点を見直し、1937年、改めて地方公共団体の財政再建を支援する暫定法を定めた。これは違憲とみなされず、暫定的措置は成立した。議会はその後、この暫定的措置の期限を2度にわたって延長した後、1946年には期限を廃止し、連邦破産法第9章は恒久化された²⁸。

2.1.3 目的

²³ 連邦破産法第9章における「地方公共団体 (municipality)」には、city、county、township、school district、public improvement district などさまざまな公共事業団体が含まれる。

²⁴ “Chapter 9: Municipal Bankruptcy Relief” “Discussion”(National Bankruptcy Review Commission) <http://govinfo.library.unt.edu/nbrc/report/22chapte.html>

²⁵ “Chapter 9: Municipal bankruptcy relief” “discussion” (National Bankruptcy Review Commission) <http://govinfo.library.unt.edu/nbrc/report/22chapte.html>

²⁶ “Municipal bankruptcy: state authorization under the federal bankruptcy code” “I. Introduction” (Public Law Research Institute) <http://www.uchastings.edu/plri/fal95tex/Apb>

²⁷ Ashton v. Cameron County Water District

²⁸ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” “History of Chapter 9” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut , December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

第9章の主たる目的は、破産した地方公共団体が財政再建に取り組んでいる間、債権者からの保護を提供することである。債務の再調整は通常、公債満期の延長、元本や金利の削減、新たな公債発行による債務の借り換え（refinance）などによって行われる。第9章は連邦破産法のその他の章と類似する点も多いものの、地方公共団体の資産の清算や債権者に対する収益の分配に関する規定はない（このように連邦政府が地方公共団体を清算・解散することは合衆国憲法第10修正に違反する）。実際、こうしたさまざまな制限から、第9章に基づく破産裁判所の役割は、企業の更生に関して規定した第11章に基づく動きほど積極的なものではない²⁹。

連邦破産法第9章の第2の目的は、債権者の大多数に承認された財政再建策に対して少数派が意義を唱えるプロセスを提供することである³⁰。

2.1.4 改正

連邦破産法第9章は実際には、制定以来約30年間にわたりほとんど利用されずにいた。またそのため、改正も実施されなかった。しかし、1970年代に入りニューヨーク市の財政危機問題が発生した際、このような大都市が当時の連邦破産法第9章下で求められている適用申請条件（具体的には、債権者の51%以上が計画に賛成していることなどが条件となっていたが、大都市の債権者の大半は無記名債の保有者であり、債権者を確定することが困難であった³¹）を満たすことはほとんど不可能に近かったため、第9章の改正が求められるようになった。

1976年の法改正では、以下の2点が改正された。

- ① 申請前に行うあらゆる種類の債権者との交渉が現実的でない場合、地方公共団体はこうした交渉を完了していなくても連邦破産法第9章の適用を申請できる
- ② 第9章の申請と同時に法的行為を一時的に停止する「自動停止機能」の適用

また、議会は1988年、「特定財源債およびその他の目的のための破産法改正法（Act to Amend the Bankruptcy Law to Provide for Special Revenue Bonds and for Other Purposes）」を可決した。この改正により、地方公共団体による特定財源債（municipal revenue bond）において認められている特定財源（special revenue）の先取特権（lien）が保護された。これは、第9章の適用申請と同時に発効される自動停止機能により、特定財源を公債の償還に充てるという本来の機能が妨害されることを防ぐことを目的としたものである³²。

さらに1994年には「連邦破産法改革法（Bankruptcy Reform Act）」が制定された。同改革法では、地方公共団体が連邦破産法第9章の適用を申請する際には州政府の承認が必要とされるが、それは、「暗黙の了解」や「一般的な承認」ではなく、「具体的な承認」でなくてはならないと

²⁹ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” “Purpose of municipality bankruptcy” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

³⁰ “Municipal bankruptcy: a Chapter 9 primer issues are lending” (Journal of Commercial Lending, Jacqueline B. Stuart, December 1995)

³¹ “地方自治体破産制度の展望” (P346) (財務省国際局調査課 足立伸) <http://www.jlea.jp/03kougai015.pdf>

³² Chapter 9: Municipal bankruptcy relief “(discussion) (National Bankruptcy Review Commission) <http://govinfo.library.unt.edu/nbrcreport/22chapte.html>

規定された。この州政府の承認に関する厳格な規定は、コネチカット州ブリッジポート（Bridgeport）市による第9章申請をめぐる混乱がきっかけとなったものである。当時、同市の市長は、州政府による財政検討委員会の反対にもかかわらず、第9章の適用を申請したのである（後述のケーススタディを参照）³³。

2.2 連邦破産法第9章の規定

2.2.1 保護措置適用の条件

連邦破産法第9章による保護を申請できるのは、地方公共団体（municipality）のみである。地方公共団体（municipality）とは、「州の下にある行政区域、公的機関または団体（political subdivision or public agency or instrumentality of a State）」と定義され、市（city）、郡（county）、郡区（township、郡の下位行政区分）、学校区（school district）、公共事業行政区域（public improvement district）などが含まれる。

連邦破産法第9章の適用申請は自発的に行われるものでなくてはならない。そして、その適用を受けるには、以下の3つの条件を満たしていなくてはならない。

- ① 地方公共団体は、第9章によって債務者（debtor）となることを州政府から具体的に承認されていなくてはならない。
- ② 地方公共団体は債務超過による支払い不能（insolvent）でなくてはならない。
- ③ 地方公共団体は債務を調整するための計画を実行する意思を持ち、かつ以下のいずれかの場合：
 - ・第9章に基づく債務調整計画に反対する債権者がいる種類の債権において、債権者の少なくとも過半数の賛成を得ている。
 - ・債権者と誠意を持って交渉したが、第9章に基づく債務調整計画に反対する債権者がいる種類の債権において過半数の賛成を得られずにいる。
 - ・債権者との交渉は実行不可能な状況である。
 - ・合理的にみて、一人の債権者が有利な条件を得ると考えられる³⁴。

なお、地方公共団体が支払い不能（insolvent）とみなされるには、予定通りに債務の返済ができずにいる、またはできる見込みがないことを示さなくてはならない。地方公共団体の資産は差し押さえ（seizure）や売却の対象にはならないことから、バランスシート上でそれが示されていても（債務者の負債がその資産の市場適正価格を超える場合など）、それによって支払い不能状態であるとはみなされない³⁵。

2.2.2 申請方法と担当判事の任命

³³ “Municipal bankruptcy: state authorization under the federal bankruptcy code” “II. Federal Bankruptcy Law requires that the state specifically authorize a municipality to file for Chapter 9” <http://www.uchastings.edu/plri/fal95tex/Apb>

³⁴ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” “Eligibility” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

³⁵ “Municipal bankruptcy: a Chapter 9 primer issues in lending” (Journal of Commercial Lending, Jacqueline B. Stuart, December 1995)

地方公共団体が連邦破産法第 9 章による保護を求める場合、自発的に行われなくてはならない（州政府や住民が申請することはできない）。また、地方公共団体は、債権者リストを提出する必要がある、通常、これは申請と同時に提出される。

第 9 章に基づく担当判事の任命は、他の章と異なる。第 9 章に基づく裁判の判事は、裁判所の事務官（clerk）によって自動的に任命されるのではなく、当該行政区域を管轄する巡回控訴裁判所の首席判事によって任命される。これは、裁判における政治的影響を排除するため、および十分な時間と能力を持つ判事によって扱われることを確実にするためである³⁶。

2.2.3 州政府による承認

地方公共団体が連邦破産法第 9 章の適用を申請するには、州政府の承認が必要である。これは、合衆国憲法第 10 修正で州政府の権限が保証されており、連邦破産法によって、地方公共団体と州政府との関係を損なわないようにするためである。つまり、地方公共団体が連邦破産法を適用する権利を有するか否かを最初に決める権限は、連邦政府ではなく州政府にある。

逆にいえば、州政府には、地方公共団体が第 9 章の適用を申請することを認めない権利もある。1994 年の連邦破産法改革法により、地方公共団体が連邦破産法第 9 章の適用を申請するためには、州政府による「具体的な承認」が必要であると明記されたが、これも州政府による権限をより尊重したものである。なお、ジョージア州やアイオワ州のように、地方公共団体による連邦破産法第 9 章の適用申請を禁止している州もある³⁷。

2.2.4 再建中の行政運営

連邦破産法第 9 章の管理下にあっても、地方公共団体は、特定債務の返済に充てられることになっている特別財源を除き、あらゆる資産に関する権利を維持することが認められている。また、第 9 章には、地方公共団体による資産整理を規制する条項はない。第 9 章の申請と同時に法的行為が自動的に停止される自動停止機能により、地方公共団体は自らの資産（特定財源用の資産を除く）や機能に関して、裁判所や債権者による干渉を受けなくなるのである。

さらに、債務者である地方公共団体には、任意に歳出を行う権限が認められている。これは、その他の章による破産管理では、債務者の支出や経費が裁判所や債権者から厳しく監視されている点と大きく異なる。第 11 章においては、企業の更生中、運営費（operating expense）は管理費用（administrative expense）として裁判の管轄の対象となるが、第 9 章においては、地方公共団体による債務調整手続き中、これと直接関連しない通常の運営費（operating expense）は裁判の管轄外となるのである。³⁸

³⁶ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” “Assignment of case to a bankruptcy judge” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998)
<http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

³⁷ “Municipal bankruptcy: state authorization under the federal bankruptcy code” “II. Federal bankruptcy law requires that the state specifically authorize a municipality to file for Chapter 9.” (Public Law Research Institute) <http://www.uchastings.edu/plri/fal95tex/muniban.html>

³⁸ “Municipal bankruptcy: a Chapter 9 primer issues in lending” (Journal of Commercial Lending, Jacqueline B. Stuart, December 1995)

2.2.5 債務調整計画（財政再建計画）

連邦破産法第9章の最終目標は、債務超過に陥った地方公共団体の債務調整計画（adjustment of debts）を確定することである。たとえば11章による会社更生計画において、債務者には限定的な権限しかないのに対し、第9章による債務調整計画立案では、債務者（地方公共団体）に大幅な権利が認められている。

第9章による債務調整計画には、地方公共団体の資産の売却や事業契約の中止や変更、公債満期日の延長や発行済み債券の金利やその他の条件の変更、新公債発行の保証などが盛り込まれる。また、担保のあるなしにかかわらず、債権の種類や支払い要求の内容を低減させることもある。

地方公共団体は、債務調整計画が裁判所によって確定される前であれば、債務調整計画を第9章の範囲において修正することができる。地方公共団体は、債務調整計画が確定（または却下）される前に、債権者に同計画案のコピーまたは要約を提供しなくてはならない。第9章による債務調整計画は、債権の種類ごとに、数にして過半数かつ金額にして3分の2以上を保有する債権者に承認されなくてはならない³⁹。

2.2.6 破産裁判所の機能

連邦破産法第9章によれば、破産裁判所には、①債務者の政治的または行政上の権利、②債務者の資産や収入、③債務者に収入をもたらす資産の利用、に干渉する権利はない。破産裁判所の主たる機能は、いかなる案件に判決を下すことに限定されている。

- 当該地方公共団体は連邦破産法第9章の適用を申請する資格があるか。
- 当該地方公共団体による行政上の契約や失効前の賃貸を拒否する権利は承認されるべきか否か。
- 当該地方公共団体による借り入れ要請が法定上の条件を満たしているか。
- 債務調整計画が確定に値するか否か。

なお、破産裁判所には、必要に応じて債務調整計画の実行状況を監督する権限も認められている⁴⁰。

2.2.7 債権者の権利

連邦破産法第9章においては、債権者の権利は限定的である。債権者による委員会が発足されるものの、債権者による会合はなく、債権者は債務調整計画に変更を提案することもできない。また、一定の条件を満たせば、債務者（地方公共団体）は、計画に異議を唱える債権者を計画に従うよう拘束することができる。

³⁹ “Municipal bankruptcy: a Chapter 9 primer issues in lending” (Journal of Commercial Lending, Jacqueline B. Stuart, December 1995)

⁴⁰ “Municipal bankruptcy: a Chapter 9 primer issues in lending” (Journal of Commercial Lending, Jacqueline B. Stuart, December 1995)

第9章に基づき発足される、債権者による委員会には、以下のような権利や義務が与えられる。

- 委員会を代表する弁護士や会計士などの選出および承認。
- 裁判の進行に関する債務者との協議。
- 債務者の行動、資産、債務、財政状況に関する調査。
- 債務調整計画構築への参加⁴¹。

2.2.8 地方債の種類に応じた対応

地方債保有者は、地方公共団体が連邦破産法第9章の適用を受けた場合、保有する公債の種類によって以下のような対応を受ける。

一般財源債（general obligation bond）：一般財源債は、一般的な債務とみなされ、地方公共団体は第9章に基づく訴訟係属中、一般財源債の原本や金利を支払う義務は生じない。一般財源債による債務は債務調整計画の交渉対象となる。

特定財源債（special revenue bond）：水道や輸送システムなど特定の事業のために発行される特定財源債は、一般財源債と異なり、第9章下でも有効で、特定財源に関する機能や支払い義務は継続される。特定財源債の保有者は、特定財源が存在する限り、第9章に基づく訴訟係属中も償還は実施される⁴²。

2.2.9 裁判所による債務調整計画の確定の基準

裁判所は、以下の条件が満たされる場合、地方公共団体による債務調整計画（財政再建計画）を承認しなくてはならない。

- 計画が連邦破産法第9章の規定に従っている。
- 債務者（地方公共団体）が当該訴訟や計画に伴うサービスや経費に対して支払う金額が完全に開示されており、合理的である。
- 債務者（地方公共団体）が債務調整計画を実行する上で必要な行動が、法によって禁じられていない。
- 支払い請求権（claim）を持つ者が異なる処理方法に合意した場合を除き、支払い請求権を持つ者がある特定の期日までに、その支払い請求に対して認められた支払いに相当する現金を平等に受け取ることが債務調整計画に盛り込まれている。
- 債務調整計画に盛り込まれた条項を実施するために、破産法以外に必要な法的手続きが済んでいる。
- 債務調整計画が債権者の利益に最も適い、実現性がある⁴³。

⁴¹ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” ”Role of creditors” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

⁴² “Municipality bankruptcy - Chapter 9” ”Treatment of bondholders and other lenders” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

⁴³ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” ”Confirmation standards” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut, December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

2.2.10 連邦破産法第 9 章の解除

地方公共団体は、以下が完了した後、連邦破産法第 9 章の適用を解除される。

- 債務調整計画が確定される。
- 債務者（地方公共団体）が、裁判所によって任命された支出担当官（disbursing agent）に、債務調整計画に基づく分配金の対価を預ける。
- 裁判所が、支出担当官に預けられた対価（保証金）は債務者の法的責務として有効であり、またそのような法的責務の支払いや支払い保証に関して設定された条項が有効であると判断する⁴⁴。

2.3 連邦破産法第 9 章の長所と短所

地方公共団体の財政専門家や破産法弁護士などによれば、連邦破産法第 9 章に関して、以下のような長所と短所が指摘されている。

長所

- ・ 州政府の権限を尊重した憲法に基づき、連邦破産法は、連邦破産判事が、州政府の下位にある行政区域の行政に関する権限を継承することを禁止しており、州政府の権限が守られている⁴⁵。
- ・ 第 9 章による債務調整計画によって、地方公共団体が前政府から引き継いだ余剰事業を一掃することができる⁴⁶。
- ・ 地方公共団体は、債権者から距離を置くことができる。自動停止機能によって、債権者は提訴することができなくなるため、協力姿勢を示すようになる。
- ・ 地方公共団体は借り入れの権利や訴訟の権利を維持できる。
- ・ 第 9 章が適用されると、債権者が返済条件を命じることはできなくなる上、債権者の利益に基づいて地方公共団体を運営する信託を設定することや、責任者を追及するための調査担当者を任命することもできないなど、債権者の権利や主張は大幅に制限され、債務者（地方公共団体）は財政再建に専念できる⁴⁷。

短所

- ・ 連邦破産法は、実際には破産に陥った地方公共団体にとって真の財政再建策とはならないという見方もある。一部の有識者の間では、連邦政府が、教育、住宅、失業、福祉といった住民に密接した分野での支援を削減することで、州政府や地方公共団体を困難な状態に追い込んでいると考え方もある⁴⁸。
- ・ 納税者や職員、政府内の関係における混乱は、連邦破産法第 9 章による短期的な支援プロ

⁴⁴ “Municipality bankruptcy - Chapter 9” ”Discharge” (United States Bankruptcy Court for the District of Connecticut , December 1998) <http://www.ctb.uscourts.gov/Doc/chap9.html>

⁴⁵ “City bankruptcy rush unlikely. Filings may be tempting, but their impact is costly” (Chicago Tribune, Bill Barnhart, June 17, 1991)

⁴⁶ “Chelsea, Mass., mayor says city may seek Chapter 9 protection” (Bond Buyer, Ted Hampton, June 5, 1991)

⁴⁷ “Chapter 9 a rarely used federal law” (Orange County Register, Ronald Campbell, December 7, 1994)

⁴⁸ “A postmortem on Bridgeport’s bankruptcy” (Connecticut Law Tribune, Thomas Scheffey, November 25, 1991)

セスで完全に解決されるものではない。

- ・ 破産裁判所により、財政再建計画上の支障になるとして、労使契約が破棄された場合、ストライキや生産性の低下、次期労使交渉の難航をもたらす可能性がある⁴⁹。
- ・ 連邦破産法の適用は、地方公共団体やその担当官の評判に悪影響を及ぼす可能性がある⁵⁰。
- ・ 連邦破産法による財政再建支援による保護は限定的なものである一方、地方公共団体に甚大な影響を及ぼす可能性がある。また、それに関連して、州政府などその他の関係機関に悪影響が及ぶ危険性もある⁵¹。
- ・ 地方公共団体は、法的には公債を発行することができるが、連邦破産法第 9 章の適用により信用格付けは低下するため、公債発行の費用は増大する。
- ・ 債務調整計画の完了には数年間を要する。
- ・ 実際には連邦破産法第 9 章の適用件数が少ないため、法律が十分に理解されていない⁵²。

⁴⁹ “Bankruptcy too risky for most municipalities, Standard & Poor’s says in latest CreditWeek” (Bond Buyer, Sean Monsarrt, June 19, 1991)

⁵⁰ “Chelsea, Mass., mayor says city may seek Chapter 9 protection” (Bond Buyer, Ted Hampton, June 5, 1991)

⁵¹ “County government” (Orange County Register, Mark Baldassare, April 5, 1998)

⁵² “Chapter 9 a rarely used federal law” (Orange County Register, Ronald Campbell, December 7, 1994)

3 州政府による地方公共団体財政再建支援の手法

これまで述べてきたように、地方公共団体の政策や運営は州政府に大きく影響される。連邦破産法第9章の利用件数が少ないのも、地方公共団体が財政危機に陥った際、その財政再建支援の担い手は、実際には州政府であることが圧倒的であるためであろう。

3章では、州政府による地方公共団体の財政再建支援の時期や手法について解説し、4章で州政府による財政再建支援に関する具体的な法整備状況や事例について取り上げる。

3.1 州政府としての段階別対応

州政府は、地方公共団体による財政危機に関して、①予測（財政危機発生前）、②回避（危機発生直前）、③軽減（危機発生後）、④再発防止（危機終了後）の4つの段階において以下のような役割を果たすことができる。

①予測

地方公共団体が財政危機に陥る可能性がある場合、州政府がそれを予測し、地方公共団体に警告を発するなり、対応策を検討することは重要なことである。州政府が地方公共団体の財政危機を予測する具体的な手法としては、a)目標とする「支払い能力（solvency）」の基準の設定、b)早期警告システム、c)地元の新聞のチェック、d)地方公共団体に関係するロビー団体や関係者の声を聞く、e)電子的手法などを使い、地方公共団体の運営管理状況を確認する、といったものが挙げられる。

②回避

州政府は、地方公共団体が財政危機に向かっていることを示す兆候を見つけた際、地方公共団体が危機を回避するよう支援する。具体的には、州政府は監査システムの導入、予算の管理、歳出、債務、投資の制限などがある。また州政府として地方公共団体を支援するため、財政管理に関する教育や訓練を提供することも可能である。たとえば、ニューヨーク州の会計監査官（comptroller）は、地方公共団体に、財政状況を評価するための技術的情報や手法をまとめたマニュアルを提供している。

③軽減

地方公共団体が財政危機に陥った場合、州政府は地方公共団体が健全な財政状態に戻るよう、または少なくとも問題の解決を行えるよう、支援を提供することができる。一般的には、上記のような「財政危機の回避」よりも「軽減」の段階で州政府が関与するケースが多いようである。財政危機の被害の軽減においては、技術的および管理面での支援が中心となる。また、財政的支援や、財政監視の強化、財政監督委員会の設置、再建計画、裁判所命令、地方公共団体による新たな歳入源確保の承認なども、危機を軽減するための策である。

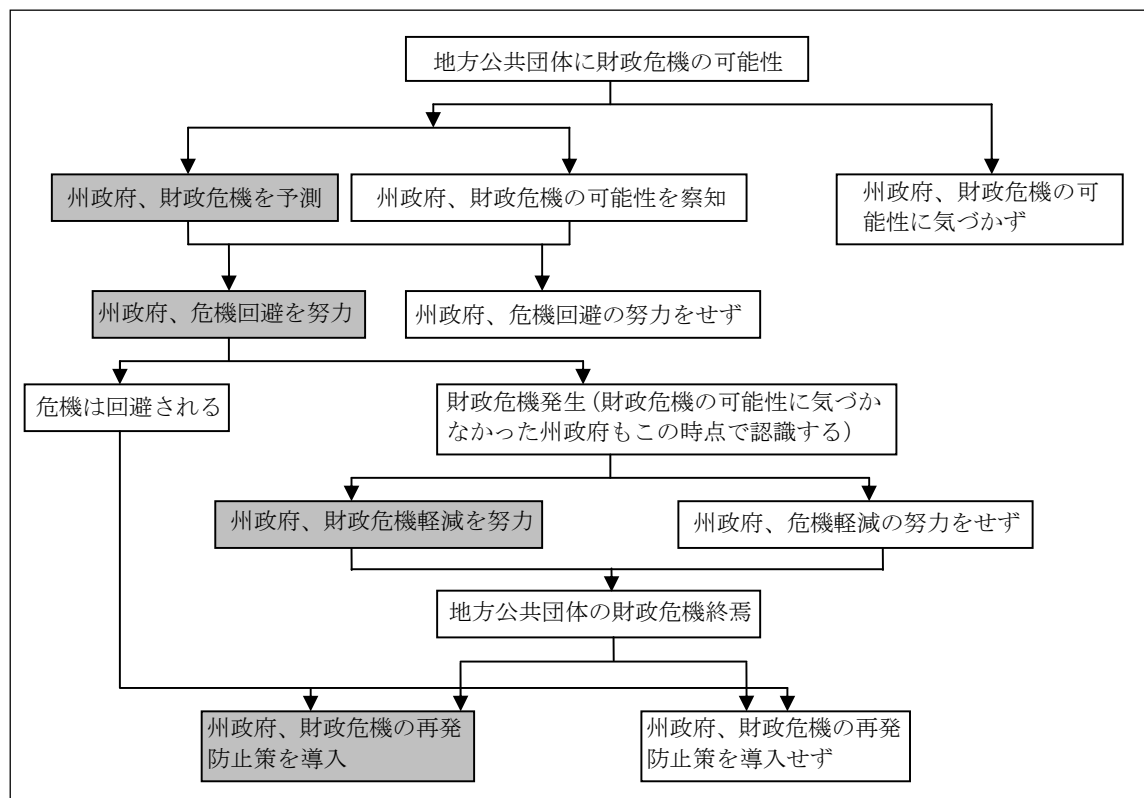
④再発防止

地方公共団体が財政危機を乗り越えた時、州政府は再び財政危機が起きないように再発防止努力をする。最も一般的な手法は、財政監視の継続、技術的支援の継続、協議、勧告、教育訓練、

均衡予算の要求、会計監査制度の確立、特別改革法の制定などがある⁵³。

地方公共団体による財政危機への対応において、州政府が果たし得る役割は大きい。予測、回避、軽減、再発防止の流れに基づいた州政府の対策は、以下のようにまとめることができる。

図表 5 地方公共団体の財政危機対応における州政府の役割



出典：「The states' role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey」を基にワシントンコアにて作成

3.2 州政府としての手法別対応

地方公共団体が財政危機に陥った際（または陥りそうな時）、州政府としては、それぞれの州法に基づき、①非介入（non-intervention）、②地方公共団体の解散（dissolve the local unit）、③財政的介入（financial intervention）、④技術的介入（technical intervention）の4つの手法を取ることができる。以下では、非介入、地方公共団体の解散、技術的介入について説明した後、財政的介入について解説する。

①非介入

⁵³ “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

州政府によっては、地方公共団体が財政危機に陥っても何も対応しない場合もある。地方公共団体の財政問題の原因が州政府の政策と無関係である場合、州政府は地方公共団体の財政問題解決に関与しないこともある。こうした非介入主義は、各州における地方自治（home-rule）規定の原則に基づくものである。

②地方公共団体の解散

州政府は、地方公共団体が自治政府としての責任能力をもはや持たないと判断した場合、地方公共団体の解散を目的として介入することもある。解散方法の一つは、付近の大きな地方公共団体に吸収させることであり、これには、サービスの継続、住民の増大に伴い政府担当官の幅が広がる、経費削減といった長所がある⁵⁴。

ただし、インタビューした Donald Boyd 氏によれば、国土の広い米国においては地域性を重視する傾向が強いことや、合併・吸収によって地方公共団体が拡大することのメリットがあまりないことなどから、地方公共団体の合併・吸収は実際には件数が少ないという。

③財政的介入

（次の項目 3.3 を参照）

④技術的介入

財政再建に取り組む地方公共団体に対して、技術的支援や政策転換の支援を提供する。州政府は地方公共団体の財政問題に関する直接的な決定は行わないものの、財政の健全化や危機からの脱出を支援することを目的としている⁵⁵。

3.3 州政府による財政的介入

州政府が地方公共団体の歳入、歳出に関する監督を強化する手法であり、財政再建支援において要となる策である。財政的介入は、その強化の度合いにより、地方公共団体への交付金の調整、財政監督委員会の発足、管財人管理（receivership）の3つに分けることができる。

3.3.1 交付金の調整

州政府は、地方公共団体へ交付する金額を調整することで、地方公共団体の財政状況の改善を間接的に支援する。州政府は、均衡財政を実現させるため、地方公共団体に対して、対策（財政問題を解決するための方策）と引き換えに、インセンティブ（資金）を提供するという仕組みである。ただし、地方公共団体が数年間にわたって同じ状況である場合、この手法はあまり効果的ではない。地方公共団体が財政問題を解決するための方策が講じるまでは、州政府からの交付金を停止することもできるが、これは、地方公共団体の財政状況をさらに悪化させる恐

⁵⁴ “Avoiding local government financial crisis: the role of state oversight” “II. Reacting to fiscal crisis” (Citizens Research Council of Michigan, CRC Memorandum, July 2000)
<http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/memo1053.pdf>

⁵⁵ ⁵⁵ “Avoiding local government financial crisis: the role of state oversight” “II. Reacting to fiscal crisis” (Citizens Research Council of Michigan, CRC Memorandum, July 2000)
<http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/memo1053.pdf>

れがある。

3.3.2 財政監督委員会の設置

州政府が地方公共団体の財政運営を監督する財政監督委員会を発足させることも可能である。この財政監督委員会の発足は、州政府がしばしば利用する手段である（財政監督委員会の名称や具体的な業務、権限、期間など、詳細は州政府によって異なる）。これまでに、以下のような州政府によって、財政監督委員会（またはそれに類する機能）が発足、機能している。

- ・ コネチカット州：ウェストヘブン（West Heaven）市（1992年）、ジュエット（Jewett City）市（1993年）、ブリッジポート（Bridgeport）市（1998年）、ウォーターバリー（City of Waterbury）市（2002年）が財政赤字に陥った際、州政府は債務を保証するのと引き換えに、市を州財政監督委員会の監督下に置いた。
- ・ イリノイ州：イーストセントルイス（East St. Lois）市に対して財政監督委員会を設置。
- ・ ミシガン州：過去15年間で7つの地方公共団体が財政監督委員会の監督下に置かれた。
- ・ ニュージャージー州：支払い不能（insolvent）状態に陥ったカムデン（City of Camden）市に対して、州政府は最高執行担当官（Chief Operating Officer）を任命し財政再建に関する大幅な権限を付与した⁵⁶。

3.3.3 管財人管理（receivership）

最後に、破産手続きの代替策として、管財人管理（receivership）がある。地方公共団体が深刻な財政危機に陥った場合、連邦破産法第9章を申請し保護を受ける以外に、州内の裁判所が任命する管財人（receiver）の管理下で財政再建を行う制度である。第9章による財政再建が連邦政府の管轄であるのに対し、管財人管理（receivership）は、州法によって定められている。

管財人管理（receivership）は、州政府による財政監督委員会による監督を行っても状況が改善されない場合に実行される究極の手段であり、利用されることは少ない。財政監督委員会は地方公共団体の財政面を監督することに限定されているが、管財人管理（receivership）では地方公共団体を全面的に監督下に置く（takeover）ため、地方公共団体は政府としての自治権を失ってしまう⁵⁷。

また、連邦破産法第9章の適用申請は、地方公共団体が自発的に行うものであるのに対し、管財人管理（receivership）は通常、州政府の命令によって実施されるため、地方公共団体の指導者や住民から強い反対を受ける⁵⁸。

地方公共団体の財政専門家の中には、管財人管理（receivership）は小規模の地方公共団体においてのみ作用すると主張する者もいる。実際、これまでに管財人管理（receivership）を受けた地方公共団体は、マサチューセッツ州のチェルシー（Chelsea、1991年）市やミシガン州のエコス（Ecorse、1986年）市など、小さな地方公共団体が主である。これは、大規模な地方公共

⁵⁶ “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

⁵⁷ “Receivership an alternative to filing Chapter 9 for troubled cities, but it’s not without costs” (Bond Buyer, Ted Hampton, June 24, 1991)

⁵⁸ “Receivership can be powerful tool for righting fiscal wrongs, former Ecorse, Mich., says” (Bond Buyer, Ted Hampton, February 7, 1992)

団体の場合、管財人（receiver）の任命をめぐり、利害関係の衝突が起きやすいためとされている。また、管財人（receiver）が大規模な地方公共団体の行政や立法を運営することは非現実的であろう。このため、大規模な地方公共団体においては、連邦破産法第9章による財政再建（行政や立法における担当官らが財政再建に取り組む）のほうが良策であるとの見方もある⁵⁹。

3.4 州政府による地方公共団体の財政危機防止策

3.4.1 州政府による監督体制の確立

州政府のなかには、地方公共団体の財政の監視や監督を強化することによって、地方公共団体による財政関連の決定事項に直接介入することなく、地方公共団体が財政危機に陥るのを防ぐ努力をしている州もある。これは、あくまでも地方公共団体に運営責任があり、州政府は地方公共団体の運営の改善や改良を支援する責任があるという考えに基づいたものである。

こうした州政府による監督強化体制は、財政状況を定期的に監視するための技術的および政策的な支援を提供することで効果的となる。また、財政問題が発生しそうな兆候を判別する手法を確立することで、州政府は、後に厳しい財政的介入を行使する必要が起きないように、地方公共団体自身による財政政策の調整を補佐することができる。

ただし、州政府が地方公共団体の財政状況を監督、監視するにも限界があり、地方公共団体の財政危機を完全に防げるわけではない。数多くの地方公共団体を抱えている州政府にとって、州内全ての地方公共団体を監督監視することは経済的負担が大きい。また、地方公共団体の財政はそれぞれ別個で統一されておらず、財政問題が発生しそうな兆候を判別する手法を確立するのが事実上難しい（その解決策としては、地方公共団体としての財政基準を確立し、それと照らし合わせることで、財政の問題点や短所を判断する方法が考えられる）⁶⁰。

3.4.2 ノースカロライナ州の成功例

ミシガン市民リサーチ評議会（Citizens Research Council of Michigan）によれば、信用格付け会社や関係者の間で、地方公共団体が財政危機に陥らないようにするためにノースカロライナ州が導入している地方公共団体の財政監視体制や地方公共団体に関する教育は、州政府による地方公共団体の財政危機防止策として最も優れていると評価が高いという。

同州の財務省には、地方公共団体委員会（Local Government Commission）という機関がある。同委員会は、州内の地方公共団体の会計監査契約を監督する機関である。地方公共団体は、任意の企業や団体と会計監査契約を交わすことができるが、契約した会計監査機関は、地方公共団体および州政府に対して説明責任を持つ。ノースカロライナ州の地方公共団体委員会は、地方公共団体の会計や財政運営を調査し、必要があれば改善点を指摘するなど、強力な権限を有しており、これがノースカロライナ州による監視体制の強みとなっているという。また、地方

⁵⁹ “Receivership an alternative to filing Chapter 9 for troubled cities, but it’s not without costs” (Bond Buyer, Ted Hampton, June 24, 1991)

⁶⁰ “Avoiding local government financial crisis: the role of state oversight” “II. Reacting to fiscal crisis” (Citizens Research Council of Michigan, CRC Memorandum, July 2000)
<http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/memo1053.pdf>

公共団体は、半期ごとの財務報告と年間の会計監査報告の提出を義務付けられており、地方公共団体自身による頻繁な財政見直しによって、財政危機の危険性を回避できるようになっているのである。

また、ノースカロライナ州で 1931 年に設立された政府研究所 (Institute of Government) は、大学ベースで地方公共団体に関する教育、コンサルティング、調査研究を行うユニークな機関である。信用格付け会社大手ムーディーズ (Moody's) は、政府研究所は優れたプログラムを数多く有しており、公務員のための大学とも呼べる機関であると評価している。ノースカロライナ州政府研究所では、地方公共団体の担当官を対象に、以下のようなトピックで年間 200 以上もの講義やセミナー、会議を提供している。

- ① 公的機関の運営者としての法的資格と義務
- ② 公的機関としての最新の運営管理技術
- ③ 健全な財政維持と有益な財政報告の作成
- ④ さまざまな情報に基づいた政策決定の手法⁶¹

⁶¹ “Avoiding local government financial crisis: the role of state oversight” “II. Reacting to fiscal crisis” (Citizens Research Council of Michigan, CRC Memorandum, July 2000)
<http://www.crcmich.org/PUBLICAT/2000s/2000/memo1053.pdf>

4 地方公共団体の財政危機対応に関する州政府の法整備

4.1 法制度のある州、ない州

地方公共団体が財政危機に陥った時、または陥る危険がある時、州政府としての具体的な対応は、各州によって異なる。地方公共団体の財政危機の基準およびその財政再建策を州として法制化している州もあればしていない州もある。また、このような法制化はしていなくても、財政危機が発生した場合の財政再建支援のプロセスを確立している州もある。

次ページの一覧表は、「The state's role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey」(2003年)の著者が、各州からのアンケートの回答を基に、各州における地方公共団体の財政再建支援に関する法整備状況を分類したものである。

図表 6 地方公共団体の財政危機に関する法制度の整備状況

State	Formal/legal	Working definition	Locally defined, initiated	None	Definitions or explanations provided by respondents
AL				X	
AK	X				A local government unable to meet its financial obligations; not making quarterly deposits to Internal Revenue Service ("big flag")
AZ			X		Something local individuals would define
AR			X		Complaints or announcements from local government as to a crisis of some kind
CA		X			Something close to bankruptcy
CO		X			Bankruptcy
CT			X		Usually comes up when locality comes to state for financial assistance
DE			X		A fiscal crisis would be defined as one determined by the local government itself and not by the State of Delaware
FL	X				Defined in Local Government Financial Emergencies Act
GA				X	
HI		X	X		Imbalance between operating costs and revenues. Reaches crisis proportion when council decides to cut services or raise property taxes
ID			X		Usually get a call from the local governments controller or finance officer who says they are strapped
IL				X	The state does not have a definition of fiscal crisis, but the state is required by law to publish a report card on revenues and expenditures for similar types and sizes of local government
IN				X	Something they look at on a unit by unit basis by looking at revenue projections
IA		X			The "rule of thumb" is if a local government cannot pay bills in a timely fashion, meet payroll, or had a financial scandal
KS				X	
KY		X			If quarterly financial statements show receipts and expenditures are off budget this alerts the state and they send out field staff
LA				X	
ME				X	
MD		X			Legislative auditor's office has "flags": general fund balances, expenditure to fund balance, debt service to revenue, debt service to expenditures
MA		X			Inability to balance their budget or evidence of a near-term default (e.g., payroll)
MI	X				Local Government Fiscal Responsibility Act (1990) specifies 14 triggers that are indices of "fiscal distress"
MN		X			Office of the state auditor assesses whether a local government will be a going concern one year later.
MS		X			Indicators of a crisis would be inadequate resources on hand, inability to make debt payment
MO				X	More expenditures than income
MT				X	

NE		X			Generally, when expenditures exceed revenues
NV				X	
NH		X			When municipality has a deficit in the general fund
NJ	X				"Local Government Supervision Act" specifies criteria for state assumption of financial management
NM	X	X			Formally, counties are asked to have a fund balance of 25% (3 months) and cities 50%. Also, look at findings in audit report and use a newspaper clipping service for an initial clue of crisis
NY			X		When a locality has to petition the legislature for additional resources to maintain operations
NC				X	
ND				X	
OH	X				Ohio has criteria for "fiscal emergency" for counties, municipalities, townships, and school districts
OK				X	
OR				X	
PA	X				Four policy objectives guide the state's definition, including ability of municipality to provide for health, safety and welfare of residents; meet creditor obligations; and have sound financial management practices. Criteria for "fiscal distress" are spelled out in the state's Municipalities Financial Recovery Act
RI	X	X			Formal: city or town bond rating below investment grade and there is an imminent threat of default on any or all of its debt obligations. Informally look at: weakness in financial controls, unfunded pension liabilities, accumulated deficit (if exceed 2% of most recent tax levy for two consecutive years), and late audits
SC				X	Pending legislation would make failure to send employee contributions to the state a trigger
SD				X	
TN	X				Inability to pay debt for capital financing (counties); inability to meet local funding requirements (local school systems)
TX			X		Usually identified by the locality
UT				X	
VT				X	"Know one when you see one" and can tell you which towns are in trouble; a lot of informal communication between local governments and state
VA				X	
WA		X			When a local government no longer has adequate revenues to cover service delivery for essential services like police and fire protection
WV	X				West Virginia State Code (Chapter 11) has a "bar" that cities may not spend more than 3% over budget or they are in "deficit"
WI				X	
WY				X	

出典：「The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey」

この表によれば、現在 10 州が、地方公共団体の財政危機の基準や財政再建のプロセスを法制度化している。また、法制度化していなくても、地方公共団体の財政危機に関して何らかの定義を有している州は 14 州ある。これらの定義には、「地方公共団体が、請求書に対する支払いや賃金の支払いを適時に行えなくなった場合や財政問題を抱えた場合、財政危機の危険信号となる」（アイオワ州）といった「目安（rule of thumb）」や「危険信号(yellow flag)」も含まれる。さらに、州法によって地方公共団体が財政赤字に陥ることを「犯罪（felony）」としている州政府（オクラホマ州）もある。その一方、「地方公共団体が財政危機にあるか否かの判断は、地方公共団体自身に任せる」としている州も 8 州ある⁶²。

地方公共団体の財政危機に関する法的整備状況は以下の通りである。

図表 7 各州による地方公共団体の財政危機に関する法制度

法制度を整備している	アラスカ、フロリダ、ミシガン、ニュージャージー、ニューメキシコ、オハイオ、ペンシルバニア、ロードアイランド、テネシー、ウェストバージニア（10 州）
法制度はないが、財政危機に関する何らかの定義や「目安」、「危険信号」はある	カリフォルニア、コロラド、ハワイ、アイオワ、ケンタッキー、メリーランド、マサチューセッツ、ミネソタ、ミシシッピ、ネブラスカ、ニューハンプシャー、ニューメキシコ、ロードアイランド、ワシントン（14 州）
地方公共団体の判断に任せる	アリゾナ、アーカンソー、コネチカット、デラウェア、ハワイ、アイダホ、ニューヨーク、テキサス（8 州）
なし	アラバマ、ジョージア、イリノイ、インディアナ、カンザス、ルイジアナ、メイン、ミズーリ、モンタナ、ネバダ、ノースカロライナ、ノースダコタ、オクラホマ、オレゴン、サウスカロライナ、サウスダコタ、ユタ、バーモント、バージニア、ウィスコンシン、ワイオミング（21 州）

（4 種類の分類は、各州からの回答を基に著者が分類。重複している州もある）

出典：「The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey」を基にワシントンコアにて作成

4.2 州によって異なる「財政危機」の用語

州政府が地方公共団体の財政再建支援に乗り出すか否かは、地方公共団体が財政危機（fiscal crisis）状態にあるか否かによるが、この財政危機の基準は州によって異なる。また、そのような状態を示す用語として、「財政危機（fiscal crisis）」という用語が一般的ではあるが、それ以外にも、「緊急財政（fiscal emergency、オハイオ州、フロリダ州）」、「財政困窮状態（fiscal distress、ペンシルバニア州）」といった用語を使用する州もある。

なお、連邦破産法第 9 章の適用が認められるには、地方公共団体は、「支払い不能（insolvent）」

⁶² “The state’s role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey” (International Journal of Public Administration, 26 (13), pp. 1431-1472, Beth Walter Honadle, 2003)

であることが条件となっている。

4.3 地方公共団体の財政再建制度の事例

前述したように、地方公共団体の財政危機および財政再建支援方法を法制度化している州は、現在 10 州あり、その内容は州によって異なる。また、法制度化していなくても、財政再建策をシステムとして確立している州もある。ニューヨーク州には財政再建制度に関する法律自体は存在しないが、インタビューを行ったロックフェラー政府研究所、財政問題研究プログラム（Fiscal Studies Program）のディレクター、ドナルド・ボイド氏によれば、州会計監査官（state comptroller）が地方公共団体の財政状況を監視し、財政問題が発生しそうな地方公共団体に対して警告を発したり、税制上や労使問題におけるアドバイスを行う。それでも状況が改善されない場合は、財政管理委員会が設置されるというプロセスになっている。以下の州法の事例からも分かるように、州政府による地方公共団体の財政再建支援は、州当局による地方公共団体の財政の監視→財政問題が発生しそうな地方公共団体に対する警告やアドバイス→州による財政管理委員会の発足、という流れが一般的のようである。

以下は、フロリダ州、ミシガン州、オハイオ州における財政再建制度法の概要である。

図表 8 地方公共団体の財政再建制度の事例

州	地方公共団体の財政危機対策に関する法律名とその概要
フロリダ州	<p>地方公共団体財政緊急対策法（Local Government Financial Emergencies Act）⁶³</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 以下のいずれか 1 つ以上に該当する地方公共団体は、財政緊急事態（financial emergency）と認められる。 <ol style="list-style-type: none"> ① 銀行からの短期借り入れの支払いまたは公債の割賦償還金（debt service）返済が期限までに実施できない。 ② 基金不足により、職員の所得控除分（社会保障税を含む）を適切に拠出、移行できない。 ③ 職員の給与や元職員への退職恩給が支払えない。 ④ 財政赤字を補填するための資金が 2 年連続で不足している。（An unreserved or total fund balance or retained earnings deficit for which sufficient resources of the local governmental entity are not available to cover the deficit for 2 successive years.） ⑤ 退職恩給制度が法で定められている条件を満たせない。 ・ 上記のいずれかが該当する（または予想される）地方公共団体は、州知事および州監査委員会（Legislative Auditing Committee）に通知する。また、地方公共団体による財政緊急事態を認識した州の局は、認識から 30 日以内に州知事および州監査委員会に報告しなくてはならない。 ・ 地方公共団体が財政緊急事態にあると認識した州知事は、地方公共団体と解決策を協議するとともに、以下の方策を実行する権限を有する。 <ol style="list-style-type: none"> ① 地方公共団体の予算に州知事の承認を義務付ける。

⁶³ “Local Government Guarantee” (P.5-7)

http://www.dep.state.fl.us/water/uic/docs/Local_Government_Guarantee.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> ② 地方公共団体に対する州政府の融資を承認する。 ③ 地方公共団体による公債や手形 (note)、債務証書 (certificates of indebtedness) の発行を禁止する。 ④ 地方公共団体の記録、情報、報告書、資産などを調査する。 ⑤ 地方公共団体の会計や帳簿、財政運営が州基準を満たすようにするための方策を、地方公共団体の担当官や州当局者と協議する。 ⑥ 地方公共団体に技術的支援を提供する。 ⑦ 地方公共団体を監督する財政緊急委員会を発足させる。 ⑧ 地方公共団体および州当局の共同作業による財政再建計画の作成の義務付けとその承認。 <ul style="list-style-type: none"> ・ フロリダ州知事は、以下が達成されたと判断した場合、州政府としての財政再建支援を終了させることができる。 <ul style="list-style-type: none"> ① 地方公共団体が、効果的な財政会計・報告制度を確立した。 ② 地方公共団体の緊急財政状態が終結した。
<p>ミシガン州</p>	<p>地方公共団体財政責任法 (Local Government Fiscal Responsibility Act) ⁶⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体自身やその債権者、職員などから要請があった場合や、地方公共団体が財政上の州基準を満たせなかった場合、州の財務省長官 (state treasurer) は、当該地方公共団体が財政問題を抱えているか否かを判断する予備調査 (preliminary review) を行う。予備調査を行った財務担当官は調査開始から 30 日以内に州知事に結果を報告する。 ・ 地方公共団体が財政問題を抱えていると報告された場合や地方公共団体が支援要請を決議した場合、州知事は、正式な調査団 (review team) を発足する。調査団は、州財務省長官 (state treasurer)、監査官 (Auditor general)、州上院多数党院内総務による任命者 1 人、州下院議長による任命者 1 人、その他の専門家で構成される。 ・ 調査団は、地方公共団体が以下のいずれかに該当するかを調査、判断する。 <ul style="list-style-type: none"> ① 公債や手形の元本や金利の支払いが不履行となり、手持ち財源や特別信託財源がない。 ② 職員の所得における税控除分や徴収した税の配分、退職給付やその他の福利の拠出金の移行が、期限から 30 日を過ぎても実施できない。 ③ 職員の給与や元職員向け退職給付の支払いが期限から 30 日を過ぎても実施できない。 ④ 州財務省による会計統一基準に基づき、支払うべき支出の合計が、歳出合計の 10% を超えている。(The total amount of accounts payable for the current fiscal year, as determined by the state treasurer's uniform chart of accounts, is in excess of 10% of the total expenditures of the local government in that fiscal year.) ⑤ 調査団発足前の過去 2 年間において、地方公共団体のいかなる財源においても、赤字を是正できずにいる。(Failure to eliminate an existing deficit in any fund of the local government within the 2-year period

⁶⁴ "Local Government Fiscal Responsibility Act. Act 72 of 199."

<http://www.michiganlegislature.org/mileg.asp?page=getObject&objName=mcl-72-1990-2&highlight=>

	<p>preceding the end of the local government's fiscal year during which the review team report is received)</p> <p>⑥ 当該会計年度において、地方公共団体の一般財源の赤字予測が予定歳入の10%を超えている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 調査チームは、任命から60日以内に、以上の調査結果を基に、以下のいずれかを結論として州知事に報告する。 <ul style="list-style-type: none"> ① 地方公共団体は深刻な財政危機を抱えていない。 ② 深刻な財政危機は存在しているが、その解決策で合意に達した。 ③ 深刻な財政危機が存在し、かつ十分な解決策は存在しない。 ・ 州知事は、上記の報告を基に、地方公共団体に深刻な財政危機が存在すると判断した場合、地方公共団体緊急財政支援融資委員会（local emergency financial assistance loan board）に財政緊急対策業務を任命する。同委員会は、緊急財政担当官（emergency financial manager）を任命する。 ・ 緊急財政担当官は、地方公共団体と協議の下、財政計画を作成、文書化する。財政計画は必要に応じて修正でき、定期的に審査される。
オハイオ州	<p>財政緊急事態・財政監督法（Fiscal emergency / fiscal watch law）⁶⁵</p> <p>地方公共団体が書面で要請した場合、またはオハイオ州会計監査官（auditor of state）自らが指示した場合、地方公共団体の財政状況を調査する初期調査が実施される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 地方公共団体の財政赤字が年間の歳入を12分の1以上上回っている場合、または12分の1以上上回ることが予想される場合、州会計監査官は、当該地方公共団体の「財政要監視（fiscal Watch）事態」を宣言する。 ② 地方公共団体の財政赤字が年間の歳入を6分の1以上上回っている場合、職員の給与を支払い予定日から30日以内に支払う財源がなくなった場合、債務支払いが30日以上不履行となった場合、州会計監査官は、当該地方公共団体の「財政緊急（Fiscal Emergency）事態」を宣言する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政緊急事態を宣言された地方公共団体は、財政運営監督委員会（financial planning and supervision commission）の監督下に置かれる。財政運営監督委員会は以下で構成される。 <ul style="list-style-type: none"> ① 州財務長官（treasurer of state）または代理州予算管理局長（Director of state office of budget and management）または代理 ② 当該地方公共団体の代表者（郡、市、郡区によって異なる） ③ 州知事によって任命される3名の専門家（当該地方公共団体が5名を推薦し、その中から州知事が3名を任命する。任命者は、当該地方公共団体に居住（住宅でもオフィスでもよい）し、少なくとも5年間のビジネスまたは金融の経験を有していなくてはならない） ・ 財政運営監督委員会の責務は以下の通りである。 <ul style="list-style-type: none"> ⑤ 財政緊急事態を解決し、均衡財政を実現し、将来の赤字や市場における長期的債務を防止する策を盛り込んだ財政再建策を承認する。財政再建策は、最初の会合から120日以内に地方公共団体の代表に

⁶⁵ http://www.auditor.state.oh.us/fiscal_watch_emergency/local_government_fact_sheet.htm

	<p>よって財政運営監督委員会に提出されなくてはならない。委員会が財政再建策を拒否した場合、地方公共団体は30日以内に改定案を提出し、財政再建案が承認されるまでこの経過を繰り返す。</p> <p>⑥ 委員会は、あらゆる歳出入を調査する権限、地方公共団体に対して、財政再建策に基づき、法令や決議を用いて月間の歳出や債務の上限を設定するよう求める権限、これらの法令や決議の承認および監督権限など、幅広い権限を有する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 会計監査官 (auditor of state) は、以下の条件が達成されたと判断した場合、財政運営監督委員会 (financial planning and supervision commission) を解散する。 <ol style="list-style-type: none"> ① 効果的な財政会計・報告制度が導入され、2年以内に達成すると見込まれる ② 財政危機状況が解決し、新たな危機が発生する見込みがない ③ 財政再建計画の目標が達成されつつある ④ 地方公共団体による財政5ヵ年予測が合理的である
--	---

出典:各州の資料を基にワシントンコアにて作成

II 米国における地方公共団体の財政再建に関する事例概略

図表 9 米国における地方公共団体の財政再建に関する事例概略

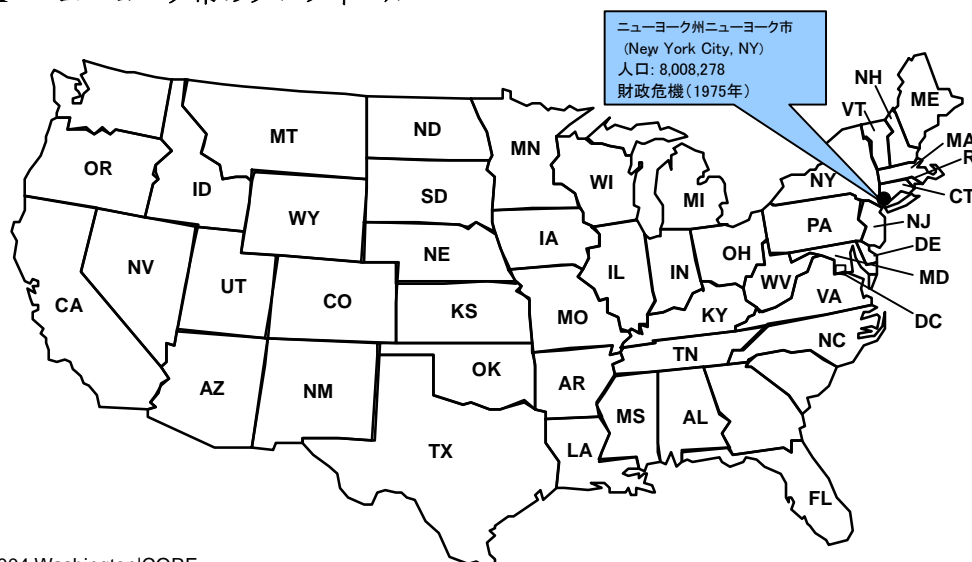
市、郡の名称 財政破綻のタイプ	財政破綻に至るまで	再建プロセス	反応および効果	再建後および現状
ニューヨーク州 ニューヨーク市 財政危機 (1975年)	<ul style="list-style-type: none"> ・ さまざまな財政管理及び過剰な行政サービスの継続で財政が悪化。 ・ 中流クラスの人口が流出する一方、高齢者や貧困層が増加。 ・ 市長が連邦政府や州議会に支援を請うるも、「独自努力が必要」として拒否される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市の大型解雇計画に対し職員がスト、市内は大混乱に。 ・ 州は財政緊急対処法（給与凍結、公債選挙モラトリアム等）を可決するも、裁判所が「モラトリアムは憲法違反」と判決。 ・ 市は労組、銀行との難交渉の末、包括的な支払い計画を作成、州と連邦がこれを承認し、保証による支援を提供。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 均衡予算の実現及び市場の信頼回復。 ・ GAAP 会計ルール（外国における会計標準）の確立。 ・ 均衡財政の義務付けおよび詳細な財政計画のデータスクロージャー。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 90年に再び財政問題に直面するも、市場の信頼の維持で乗り切る。 ・ テロ事件後、再び不況に。連邦政府の大型支援の下、回復中。
ミシガン州 エコノミクス市 管財人管理 (receivership) (1986年)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市の最大の雇用主である製鉄会社の倒産により、財源が急減。 ・ 地元の電力会社への支払いや警察官・消防士年金プランへの拠出が滞ったため、市を提訴。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 郡判事は一般財源債（400万ドル）の発行を命令。 ・ 管財人（外部コンサルタント）による3年間の管理（receivership）に置かれる。 ・ 市職員や経費の大幅削減、アウトソーシング、公共施設の閉鎖を次々実行。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体への財政支援に関する州法整備（Act 101）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 管財人管理で財政再建を実現するも、2002年に再び財政問題が浮上。
コネチカット州 ブリッジポート市 連邦破産法第9章申請 (1991年)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 製造業の空洞化により、1980年代に財政状況が悪化。 ・ 自ら支払い不能（insolvent）を宣告。 ・ 州政府は財政検討委員会を発足、同市の財政を監督下に置く。 ・ 州と市は破産法適用を巡り対立。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市長自ら連邦破産法第9章の適用を申請。 ・ 連邦裁判所、市の申請権利は認めるが、時期尚早として却下。市長は控訴。 ・ 直後の選挙で新市長誕生。新市長は控訴を取り下げ、厳しい緊縮予算を断行。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州政府との関係改善。 ・ 信用格付けの回復。 ・ 州法整備に着手。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政再建を果たすも、市長は2003年、汚職、詐欺容疑で逮捕される。
カリフォルニア州 オレンジ郡 連邦破産法第9章適用 (1994年)	<ul style="list-style-type: none"> ・ メリリンチなどの投資会社のアドバイスの下、ハイリスクな投資を継続（16億ドルの投資損失額）。 ・ 「低金利は続く」との過信 ・ 損失補填のための資金調達に失敗。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦破産法第9章の適用を申請、認められる。 ・ 郡輸送局への交付金を返済資金に転用。 ・ 投資返済のための20年計画を作成。 ・ メリリンチやKPMGなどに対する訴訟による賠償プロセス。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 巨額の賠償金、和解金の獲得（8.6億ドル）。 ・ 郡投資プールに投資した公共機関の一部は投資損失を部分的受け入れ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在も投資返済中（2026年まで続く）。 ・ 破産から再起するも2003年に再び財政問題に直面。
ペンシルバニア州 ピッツバーグ市 州法47（2003年）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 鉄鋼産業の衰退に伴い、人口激減。 ・ 非課税組織の増加による税収減。 ・ 旧態依然の税制や労使関係で市財政は著しく悪化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元名士らによる委員会の勧告に従わず、州法47による「財政危機」認定の申請（州内で20番目、州内最大の市）。 ・ 州は財政危機を認定、再建コーディネーターの派遣および再建策構築に協力。 ・ 信用格付けの下落（同規模の市としては初の「ジャンク債」に）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市の再建策を模索する州財政監督委員会の発足。 ・ 州法47への批判浮上。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在、州の監督下、再建努力中。

出典：各種資料を基にワシントンコアにて作成

1 ニューヨーク州ニューヨーク市：財政危機 (Financial Crisis, 1975 年)

1.1 概要

1.1.1 ニューヨーク市のプロフィール



© 2004 Washington|CORE

名称	New York City, New York
人口	8,008,278 人 (2000 年)
位置	ニューヨーク郡 (ニューヨーク州南東部)
広さ	303.3 平方マイル (788.58 平方キロメートル)
住民の年齢 (中央値)	34.2 歳
世帯の年収 (中央値)	\$38,293 (2000 年)
住宅価格 (中央値)	\$211,900 (2000 年)
失業率 (25 歳以上)	9.6%
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育・医療・社会サービス (23.4%) ・ 専門職業、科学、管理、事務、廃棄管理 (11.9%) ・ 金融、保険、不動産、賃貸 (11.4%)

出典：city-data.com の資料⁶⁶を基にワシントンコアにて作成

1.1.2 ニューヨーク市の歴史

ニューヨーク市は 1789～90 年の 1 年間、米国の首都であり、また 1797 年まで州都であった。19～20 世紀初頭にかけて、欧州を中心とした大量の移民が居住し、第二次世界大戦後は、南部や中南米から多くのアフリカ系米国人が職を求めてニューヨーク市にやってきた⁶⁷。

⁶⁶ <http://www.city-data.com/city/New-York-New-York.html>

⁶⁷ ny.com より。 <http://www.ny.com/histfacts/settlement.html>

ニューヨーク市は 1990 年代に急成長した。1995 年には、市の犯罪率は激減し、それまでの経済不振から見事に脱却し、観光客は増大するなど、「近年の記憶のなかで最高の 1 年」（ニューヨーク・タイムズ）といわれるまでとなった。しかし、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件により、ニューヨーク市の経済そして市民の生活は大きな打撃を受けた。

1.1.3 ニューヨーク市の行政構造

ニューヨーク市長は市行政府のトップであり、4 年ごとに選出される。51 名の議員で構成されるニューヨーク市議会（Council）は市の立法機関である⁶⁸。

1.2 財政破綻に至るまで

- ・ 1965～75 年にかけて、ニューヨーク市の財政管理はずさんな状態が続き、歳入を大幅に上回る伸びで歳出が急増。また、中流クラスの人口が流出する一方、貧困層、高齢者層が増加。税収が下落する一方、福祉のための費用がかさむ。
- ・ 1975 年 5 月、連邦政府に支援を要請するが、当時のフォード政権は「支援は市の根本的問題の解決にならない」として拒否。
- ・ 同年 5 月、ニューヨーク州に支援を要請するも、州議会に「市場の信用の回復が先決である」と拒否される。また債務返済のための公債発行を計画するが、市場は全く興味を示さず、発行計画は失敗に終わる。
- ・ 1975 年 7 月、市は「危機予算」の宣言とともに、1 万 9,000 人の市職員の解雇計画を発表。これに反発したゴミ収集、警察、消防などの市職員がストライキを起こし、市内は騒然とする。ニューヨーク市の非常事態を受け、州は市に 3 億 3,000 万ドルの増税を容認する。
- ・ さらに、ニューヨーク州議会は 1975 年 8 月、市場におけるニューヨーク市の信用を取り戻すことを目的として、「財政緊急対処法（Financial Emergency Act）」を可決し、ニューヨーク市の財政状況を厳しく監督する財政管理委員会（Financial Control Board）を発足。
- ・ ニューヨーク州知事および議会は、1975 年 11 月、ニューヨーク市の公債の満期が迫っていることを受け、3 年間のモラトリアムを可決する。これを受け、連邦政府も限定的ながら支援の意向を発表。
- ・ しかし、ニューヨーク州の控訴裁判所は 1976 年 11 月、公債のモラトリアムは憲法違反であるとの判断を下した。モラトリアムはニューヨーク市を破産から救う要であったことから、これを失ったニューヨーク市は再び窮地に。
- ・ ニューヨーク市、市職員労働組合、銀行の 3 者間で激しい論争が続くなか、市は 1977 年 3 月、地方公共団体支援事業団（Municipal Assistance Corp.:MAC）の権限の強化などを盛り込んだ包括的な支払い計画（9 億 8,300 万ドルの支払い計画）を作成、州による財政管理委員会がこれを承認したことで、何とか危機を乗り越えた。
- ・ ニューヨーク市の財政危機は、1978 年に連邦議会が約 16 億 5,000 万ドルの長期債の発行の保証する法案を可決したことで終結を見る。

1.2.1 1970 年代前半の債務急増と人口の変化

ニューヨーク市が 1975 年に財政危機に陥る前の約 10 年間、同市の財政管理はずさんで、財政に関するチェックはほとんど行われず、均衡予算への注意も払われていなかった。歳出の伸び

⁶⁸ ny.com より。http://www.ny.com/histfacts/government.html

は歳入の伸びを大幅に上回り、人口が減少しているにもかかわらず、歳出は 40 億ドルから 120 億ドルへ急増し、短期債務は 500%も急増した。そういった意味で、ニューヨーク市の財政危機は、数年間にわたる政府の怠慢の結果とすることもできる⁶⁹。1975 年時点で、ニューヨーク市の人口は全国の人口の 4%程度であったが、発行済みの全短期地方債 (municipal debt) の 25% を占めていた。市の財政状況の悪化が深刻になるにつれ、同市債に対する市場の需要は低下し、ニューヨーク市は高い金利を余儀なくされた⁷⁰。

ニューヨーク市の財政悪化に拍車をかけたのは、人口統計上の変化である。同市のいわゆる中流クラスの人口は、1958 年から 78 年までの 20 年間で約 200 万人減少した。中流クラスに代わって貧困層が流入するようになり、結果として税収基盤の低下と福祉コストの増大が発生した。また、全体的な人口が減少するなか、高齢者層は増えていった⁷¹。

1.2.2 連邦政府、州政府、銀行による支援拒否

ニューヨーク市のエブラハム・ビーム (Abraham Beame) 市長は 1975 年 5 月 14 日、10 億ドルの緊急融資を受けるために連邦政府による保証の支援を求めたが、当時のフォード大統領は、「そのような支援は、市が抱える問題の真の解決策とはならない」としてこれを拒否した。大統領はまた、ニューヨーク市長に対して、連邦政府ではなくニューヨーク州政府に対して支援を求めるべきであると提案した。

市政府と連邦政府は、ニューヨーク市が直面している問題が、短期的なキャッシュフローの緊縮か、長期的な問題かをめぐり、対立した。連邦政府の財務長官や連邦準備理事会の議長らは、市が均衡予算を実現して問題に直接対応しない限り、同市の財政のさらなる悪化を食い止めることは不可能であるとして、現時点で同市を救済することは不適切と判断した。

ビーム・ニューヨーク市長やヒュー・ケアリー (Hugh Carey) ニューヨーク州知事 (いずれも民主党) は当初、連邦政府の援助拒否に反発したものの、翌 5 月 15 日には、同市はフォード大統領の提案を受け入れる形で、ニューヨーク州政府に援助を求めた。ビーム市長は 1976 年度予算を補填するためとして 6 億 4,000 万ドルの援助を要請したが、州上院議会の共和党指導者たちはこれを拒否した。「ニューヨーク市の真の問題は、予算赤字ではなく、市場における投資家の信頼の損失にある。ニューヨーク市は現行の歳入や援助の下で均衡予算を実現するとともに、資金を捻出できないサービスは中止すべきである」というのが州議会の反応であった。

ニューヨーク市はまた、債務を補填しようと、5 月 14 日に 2 億 8,000 万ドルの公債発行計画を発表したが、もはや同市の公債に興味を示す投資家はおらず、売却は成功しなかった。さらに 5 月 19 日、ニューヨークの銀行や投資会社が市による入札なしの 2 億 8,000 万ドルの手形の購入を拒否したことで、同市の財政危機は免れ得ない状況となった⁷²。

1.3 再建プロセス

⁶⁹ “From ruin to repentance” (Economist, Dudley Fishburn, March 25, 1978)

⁷⁰ “New York scrambles to bail itself out” (Business Week, April 7, 1975)

⁷¹ “A city for all tastes,” (Economist, Dudley Fishburn, March 25, 1978)

⁷² “New York City’s fiscal crisis deepens; Ford rebuffs plea for aid” (Facts on File World News Digest, May 24, 1975)

1.3.1 ニューヨーク市による大量解雇

連邦、州、銀行から援助を拒否されたニューヨーク市のビーム市長は、1975年7月1日（1976年度の初日）、「危機予算」を宣言するとともに1万9,000人の市職員の解雇を命令した。この大量解雇命令に、ゴミ収集担当者、警察官、消防士などが猛烈に抗議し、業務を放棄したため、都市は大混乱状態に陥った。ここに至り、ニューヨーク州知事と州議会は、ニューヨーク市に3億3,300万ドルの増税を認めた。しかし、この増税権をもってしても、ニューヨーク市は依然として9,000人の解雇を実施せざるを得ない状況であった⁷³。

1.3.2 「財政緊急対処法」

ニューヨーク州議会は1975年8月、市場におけるニューヨーク市の信用を取り戻すことを目的として、「財政緊急対処法（Financial Emergency Act）」を可決した。同法により、ニューヨーク市の財政状況を厳しく監督する財政管理委員会（Financial Control Board）が設立された。同委員会には絶対的権限が認められ、たとえば、財政上問題となると判断した場合、労使交渉や非現実的な歳入予測を拒否することができた（ただし、資金の用途に関する決定は市に残された）。また、財政緊急対処法により、1年間の給与凍結が実施された（財政管理委員会は後にこれを3年間に延長した）⁷⁴。

1.3.3 連邦政府による支援

ニューヨークのケアリー州知事は1975年11月、ニューヨーク市の公債の満期が迫っていることを受け、3年間のモラトリアムを州議会に提案、州議会はこれを承認した。これを受け、当初、ニューヨーク市への財政支援を拒否していた連邦政府は、ケアリー・ニューヨーク州知事が提案している厳しい経済・財政対策を州議会が承認することを条件に、「救済（bail out）」ではない、限定的な支援を行うと発表した。

ケアリー州知事による提案には、モラトリアムのほか、歳出の削減、増税（合計10億ドル相当）などが盛り込まれていた⁷⁵。

また、連邦議会は、「一時的資金調達法（Seasonal Financing Act of 1975）」を可決した。同法は3年間の時限立法であり、これによりニューヨーク市は毎年末の支払い時に、金融市場から23億ドルの信用貸し（クレジット）を利用できるようになった⁷⁶。

しかし、ニューヨーク州の控訴裁判所は1976年11月、州議会による公債のモラトリアムは憲法違反であるとの判断を下した。モラトリアムはニューヨーク市を破産から救う要であったことから、これを失ったニューヨーク市は再び窮地に立った⁷⁷。

⁷³ “The crisis in “ (Newsweek, David M. Alpern and Lucy Howard, Phyllis Malamud, Deborah Beers, Eric Gelman, July 14, 1975)

⁷⁴ “New York City is still on the brink” (Fortune, Wyndham Robertson, July 1977)

⁷⁵ “New York; rescued?” (Economist, November 22, 1975)

⁷⁶ “Business Week” (The money hangover for New York’s mayor, November 21, 1977)

⁷⁷ “New York City debt moratorium unconstitutional” (Facts on File World News Digest, November 27, 1976)

1.3.4 ニューヨーク市の対策

ニューヨーク州控訴裁判所は1976年11月の判決に続き、1977年2月8日、ニューヨーク市に対して30日以内に公債の償還を開始するよう命じた。ニューヨーク市、労働組合、銀行は資金の調達方法について激しく衝突し、解決策は出てこなかった。焦るニューヨーク市に追い討ちをかけるように、2月27日には連邦財務長官が、「ニューヨーク市が償還に関する合理的な解決策を見出さないかぎり、2億2,500万ドルの連邦融資を承認しない」と宣言した。この連邦資金がなければ、3月11日の市職員への給与支払い、同14、15日の割賦償還金の支払いを実施することができない状況であった。

銀行側は、市による厳しい財政管理体制が整わない限り、市による支払い計画に協力しないとして、3月4日、独立の予算管理委員会の設置を提案した。しかしこれには市の労働組合が猛反発を示した。こうしたなか、ニューヨーク市は3月9日、州政府による地方公共団体支援事業団（Municipal Assistance Corp.:MAC）による権限の強化などを盛り込んだ包括的な支払い計画（9億8,300万ドルの支払い計画）を作成、州による財政管理委員会がこれを承認したことで、何とか1976年3月の危機を乗り越えた。支払い計画のおもな内容は以下のとおりである⁷⁸。

- ・ MACの権限強化。MACは、州による地方公共団体財政支援プログラムでMAC債を発行できる。当時ニューヨーク市の財政を管理していた州の財政管理委員会は1978年に解消されることになっており、その一部をMACが引き継ぐと同時に、財政管理に関する権限を強化した。市公債の保有者は特別金利でMAC公債と交換する。これにより2億5,000万～3億ドルを捻出。
- ・ 市が所有する中流所得向け住宅モーゲージを州に売却。4億1,000万ドルを捻出。
- ・ 市の3つの特別財源（賃貸エスクロー（Lease Escrow）ファンド、輸送減債基金（Transit Unification Sinking Fund）、下水処理ファンド（Sewer Treatment Fund））から1億900万ドルを調達。
- ・ 地方公共団体年金システムや市の減債基金（将来の償還のために用意してある流動性準備金）が保有しているMAC債の元本支払いを5年間の繰延とすることで9,000万ドルを調達。
- ・ 市のキャッシュフローの管理を改善することで5,700万ドルを調達。
- ・ 市の独立機関である教育建設ファンド（Education Construction Fund）から5,000万ドルの返済。これは市が1975年に実施した同ファンド向け融資の返済の一部。

1975～78年の3年間で、ニューヨーク市の歳出は年間10億ドル増大した一方、歳入は年間26億ドルの増大となった。新たな歳入のうちの10億ドルは、固定資産税を中心としたものである。また、市内の法人税は50%引き上げられ、銀行への課税は2倍になり、個人所得税は約19%引き上げられた。残りの16億ドルは、州や連邦政府からの援助や交付による歳入である。また、教育や警察、消防向けの歳出は約1億5,000万ドル削減された。一方、歳出増加のおもな要素は、社会サービス部門の経費増加（4億4,000万ドル）、割賦償還金（debt service）の支払い（2億5,000万ドル以上）、年金費用の増加（約1億3,000万ドル）などである⁷⁹。

⁷⁸ “New York City fiscal crisis” (Facts on File World News Digest, March 19, 1977)

⁷⁹ “New York City is still on the brink” (Fortune, Wyndham Robertson, July 1977)

1.3.5 財政危機の終了

ニューヨーク市の財政危機は、1978年に連邦議会が約16億5,000万ドルの長期債の発行の保証する法案を可決したことで終結を見た。この借り入れ保証は、1982年に同市が財政的に自立するまで行われた合計45億ドルの包括的支援の一部である⁸⁰。

連邦議会が承認した連邦財政支援法による借り入れ保証は、1979年（5億ドル）、1980年（5億ドル）、1981年（3億2,500万ドル）、1982年（3億2,500万ドル）と実施された。新法はまた、ニューヨーク州に対して、ニューヨーク市の財政状況を借り入れ保障期間（15年）にわたって監視し続けることや、援助を継続するよう求めた。

また、ニューヨーク州は1978年、同年に解消される予定であった財政管理委員会を最長30年間延長することを決定した。⁸¹

1.4 反応

1.4.1 均衡予算の達成

1978年に可決された上記の連邦支援後、ニューヨーク市の財政状況は改善され、1980年には均衡財政を達成した。その後も継続的に状況は改善し、1984年には市場の信頼も大幅に回復した。しかし、同年にニューヨーク州の財政管理委員会が発表した報告書によれば、同市が長期的な未来のために資本調達状況を改善するには、信用をさらに強化する必要があるとされた。

それまでニューヨーク市に代わって公債を発行してきたMACが同年末に公債発行を終了することになっていたため、市が真に自立するために、市場の信用を強化することは特に重要であった⁸²。

1.5 再建後および現状

1.5.1 1990年の危機

1980年には均衡財政を実現し、市場の信用も回復したニューヨーク市だが、1990年に再び5億ドルの財政赤字に直面した。ただし、1975年の財政危機は、財政面と市場の信用面の双方で問題を抱えたが、1990年の財政問題において、信用面での問題はなかったことから、状況は大きく異なった。また、1975年時ほど深刻にならなかった理由の一つには、ニューヨーク市が他の大都市と異なり、GAAP会計ルール（Generally Accepted Accounting Principles: GAAP）という厳しい会計原則によって均衡財政を義務付けられていたことが挙げられる。GAAPは1977年に導入された原則で、当座の経費支払いを長期公債や資本事業による資金によって行うという慣習を止めるとともに、詳細な財政4カ年計画を公表し、3ヶ月ごとに見直すというものがある⁸³。

⁸⁰ “Lessons of the ’75 fiscal crisis” (New York Times, Felix G. Rohatyn, June 10, 1985)

⁸¹ “Carter signs federal aid bill” (Facts on File World News Digest, August 11, 1978)

⁸² “New York City gains market acceptance but must make more progress, study says” (Bond Buyer, Mark Fury, September 21, 1984)

⁸³ “New York City’s creent fiscal problems are far different from 1975, Goldin says” (Bond Buyer, Steven Dickson, March 16, 1990)

1.5.2 同時多発テロ事件による不況

ニューヨーク市は、2001年9月11日の同時多発テロ事件によって大打撃を受けた。当時、米
国を襲っていた経済不振とあいまって、ニューヨーク市は、「1975年以来最悪の不況」といわ
れるほどの不況に陥り、その影響は2004年度予算まで続いた。経済面およびセキュリティの強
化で苦闘するニューヨーク市に対して、連邦政府は、同市に13億ドル以上を提供した（その多
くが無条件またはほぼ無条件で提供された）⁸⁴。

ニューヨーク市のマイク・ブルームバーグ (Mike Bloomberg) 市長は予算赤字に対応するため、
所得税、固定資産税、消費税の増税とサービスの削減を余儀なくされた。2002年7月に導入し
た削減計画による合計30億ドルの歳出削減が実現された。そして、2003年6月には、64億ド
ルの予算不足をめぐり、数ヶ月におよぶ市議会との交渉の末、440億ドル規模の2004年度予算
案の合意に達した⁸⁵。

“City learns fiscal crisis lessons” (Newsday, Jennifer Preston, October 11,1990)

⁸⁴ “Senator Charles E. Schumer Press Release” (May 21, 2003)

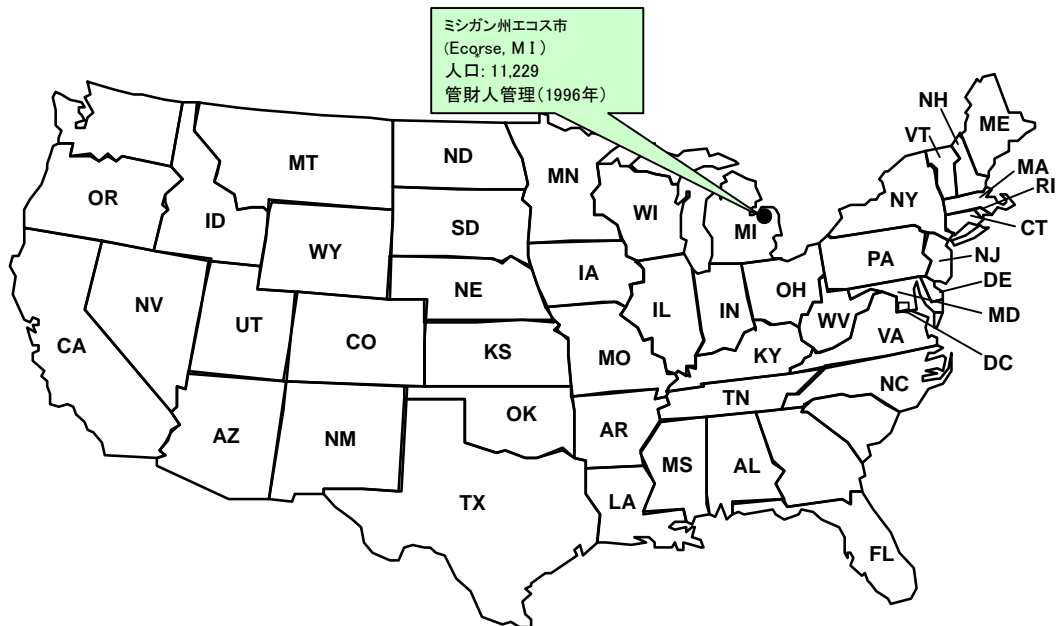
http://www.senate.gov/~schumer/SchumerWebsite/pressroom/press_releases/PR01731.html

⁸⁵ “New York Mayor Bloomberg Closes Budget Crisis, Keeps City Programs Going” (U.S. mayor articles, July 14, 2003) http://www.usmayors.org/uscm/us_mayor_newspaper/documents/07_14_03/bloomberg.asp

2 ミシガン州エコス市：管財人管理（Receivership, 1986年）

2.1 概要

2.1.1 エコス市のプロフィール



© 2004 Washington|CORE

名称	Ecorse, Michigan
人口	11,229人（2000年）
位置	ウェイン郡（ミシガン州南東部） デトロイト市から10マイル
広さ	2.7平方マイル（7.02平方キロメートル）
住民の年齢（中央値）	33.1歳
世帯の年収（中央値）	\$27,142（2000年）
住宅価格（中央値）	\$44,300（2000年）
失業率（25歳以上）	12.3%
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 製造業（22.8%） ・ 教育・医療・社会サービス（15.1%） ・ 小売（13.6%） ・ 芸術・エンターテインメント・宿泊・レストラン（10.7%）

出典：city-data.comの資料⁸⁶を基にワシントンコアにて作成

2.1.2 エコス市の歴史

⁸⁶ <http://www.city-data.com/city/Ecorse-Michigan.html>

1903年にエコス村（Village of Ecorse）として誕生した後、1941年にエコス市となった。工業都市デトロイトのすぐ南部に位置するエコス市は、かつては最も裕福なコミュニティとして栄え、1950年代には、米国における同様規模の市のなかで、「住民一人当たり利用できる資金が最も多い市」の一つと言われた。

同市の繁栄を支えていたのは、Great Lakes という大手製鉄所であった。しかし、1980年代に入り、中西部州の経済変化や鉄鋼業界の不振などを受けて Great Lakes は事業規模を大幅に縮小、関連企業も縮小、倒産に追い込まれ、これに伴い、市の財源も苦境に陥った⁸⁷。

2.1.3 エコス市の行政構造

エコス市は、「市議会優勢、市長劣勢（weak mayor/ strong council）」の行政構造となっている。市長は2年ごとに選出される。また、市長は、「市議会の機能的メンバー」の一人であり、隔週で行われる市議会会合で議長を務める。市長や市議会メンバー（6名）はパートタイムの職であり、2年ごとに選出される（市長選挙と市議会議員選挙は同時に行われる）⁸⁸。

2.2 財政破綻に至るまで

- ・ 1980年代、エコス市の税収を支えていた Great Lakes の低迷、縮小により地元の産業はほぼ全滅。市の財源は苦境に陥る。
- ・ 1982年、郡巡回裁判所の判事が、エコス市の警察官・消防士年金プランの委員会の要請を受け、同プランの管財人を任命。
- ・ 1985年春、同判事の指揮の下、エコス市の財政悪化の要因や対応策についてまとめた「エコス市の財政再建プラン」を発表。
- ・ 同年6月、上記プランに基づき、エコス市は400万ドルの一般財源債を発行。
- ・ しかし同市の財政破綻をもたらした構造的問題は解決せず、同市には抜本的な改革が必要であると判断した判事は1986年12月、管財人を任命し、同管財人にエコス市運営の全権を与えた。
- ・ 管財人は3年間の任期中に、人材や経費の大幅削減、公共事業の民間委託など、経費削減と歳入増のためのさまざまな措置を断行。
- ・ 1990年には、エコス市が抱えていた財政的、構造的問題はほぼ全て解決された。

2.2.1 エコス市を支えていた4つの主要財源

エコス市は従来、以下のような4つの主要財源（ファンド）によって運営されていた⁸⁹。

- ・ 一般財源（General Fund）：固定資産税（property tax）や、州から交付される歳入、罰金（fine）、科料（forfeit）、その他の歳入によってまかなわれる。歳出先には、市議会、裁判所、政府、警察、消防署、レクリエーション、その他のサービスなどが含まれる。
- ・ 主要・地元道路財源（Major and Local Streets Fund）：道路や街路の維持、修復のための財源。

⁸⁷ “Michigan bond expert assumes task” (Los Angeles Times, Larry Green, June 24, 1989)

⁸⁸ “Organizational Structure” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)

<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5591>

⁸⁹ “Financial Background” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)

<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5593>

- 歳入源はおもに、州を通じて交付されるガソリン税 (gas tax)、自動車重量税 (weight tax)。
- ・ 水道・下水財源 (Water and Sewer Fund) : デトロイト水道下水局 (Detroit Water and Sewer Department) やウェイン郡公共事業局 (Wayne County Department of Public Works) からの水道、下水供給に対する支払いのための財源。歳入源は、エコス市内の住民および企業による水道、下水の使用料金。
 - ・ 警察官・消防士年金プラン (Police and Fire Pension Plan) : エコス市内の警察官、消防士向けの退職年金制度。

2.2.2 エコス市の歳入の悪化

1980年代、エコス市の一般財源のうち59%を固定資産税が占めていた。そして、地元の大手企業である全米スチール会社グレイト・レイクス部門 (Great Lakes Division of National Steel Corporation: 以下、Great Lakes) が、エコス市の固定資産税の60%以上を占めていた。1986年のエコス市の一般財源歳入は690万ドルで、そのうちGreat Lakesを含む上位5つの固定資産税納税額は290万ドル (全歳入の約4割) となっていた。

一般財源の歳入は、1980年度の767万3,643ドルから、1986年度には685万1,223ドルに下落した。下落の最大要因は、固定資産税の下落で、同税の税収は、1980年度の480万ドルから1986年度には410万ドルに下落している (1986年には固定資産税率が引き上げられたにもかかわらず、歳入は下落した)。

これに対して、市の歳出は、1980年度の763万3,555ドルから、1986年度には820万2,273ドルへと増加した。1980年代初期には、一般財源による歳出を削減するための取り組みも行われたものの、歳入の下落を相殺するのに十分なものではなかった。

一般財源の歳入の多くは、市議会がコントロールできるものではなかった上、Great Lakesという単体の大型納税者に大きく依存していたことが、エコス市の財政悪化、さらには1986年の管財人管理につながった。最高時には1万3,000人であったGreat Lakesの従業員数は、1985年には約6割減の5,600人となっていた。

一般財源同様、水道・下水財源も財政状態が苦しくなり、一般財源から資金を借り受けるようになった。1981、83、84年と段階的に水道・下水料金の引き上げが市議会によって承認され、歳入が増えたものの、それらは一般財源からの借り入れの返済に充てられた。その後、エコス市の取引業者への支払いはキャッシュフローに応じた散発的なものとなり、1982年、ウェイン郡公共事業局への支払いが滞った⁹⁰。

この時、ウェイン郡公共事業局とエコス市は、エコス市が未払い分 (152万5,748ドル) を金利8%で半年ごとに返済することで合意した。

ウェイン郡公共事業局への支払いに続き、デトロイト・エジソン (Detroit Edison、地元の電力会社) への支払いの遅延や、警察官・消防士年金プランへの拠出の一部中断などが発生した。これらの資金は水道・下水財源と同様、一般財源用に回されたためである。

⁹⁰ "Revenue History" (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)
<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5594>

デトロイト・エジソンや警察官・消防士年金プランの運営委員会委員らは1985年冬、支払いを求めてそれぞれエコス市を提訴した。一方、同年5月、エコス市は上記の合意に基づくウェイン郡公共事業局への返済（18万5,233ドル）を行えず、ウェイン郡もエコス市を提訴した。

2.2.3 ウェイン郡判事による「財政再建プラン」

エコス市の警察官・消防士年金プランの運営委員会は1982年、財政悪化を受け、エコス市および運営委員会には同プランを運営する能力がないとして、自らウェイン郡巡回裁判所に対して、警察官・消防士年金プランの管財人（receiver）を任命するよう要請した。これを受け、ウェイン郡のダン（Dunn）判事は、同プラン向けの管財人を任命している。さらに、1985年春、エコス市の財政悪化をもたらした原因調査や、関連訴訟などへの対応の勧告、その勧告を実施するための資金調達などについて協議するプロジェクトを実施、「エコス市の財政再建プラン（Financial Recovery Plan for the City of Ecorse）」と題する報告書をまとめた。

財政再建プランでは、「ミシガン州法に基づき、エコス市は連邦倒産裁判所に保護を申請することはできない。裁判所による保護を求めるいかなる取り組みも、ミシガン法の下で行われなくてはならず、これによれば、管財人の任命が認められる」とし、エコス市全体の管財人の任命の可能性が模索された⁹¹。

なお、上記の協議プロジェクトでは、以下のような点が指摘された。

- ・ 1985年3月19日現在、1983～85年における警察官・消防士年金プランへの抛出未納額は約96万8,000ドル。
- ・ 固定資産税収の悪化の大きな要因は、Great Lakesによる固定資産税支払いの低下である。同社による固定資産税支払いは3年間で約40%下落した。
- ・ 歳入が下落したにもかかわらず、エコス市の行政管理者たちは歳出削減のための必要な対策を講じなかった。
- ・ エコス市における労使関係は敵対的で不信に満ちている。
- ・ 旧態依然の地方自治憲章や、市議会による運営能力の欠如。

また、その他、1980年代にエコス市の財政問題に影響した要因として、中西部州経済の変化、自動車工場のサプライ業者の事業閉鎖や移転、住民の高齢化や不十分な住宅整備などが挙げられた⁹²。

2.3 再建プロセス

2.3.1 財政再建プランによる勧告

ダン判事による「財政再建プラン」では、具体的に以下の2点が勧告された⁹³。

⁹¹ “Judgment Bonds” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)
<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5596>

⁹² “Michigan bond expert assumes task; City takes debt medicine: Loses its power to govern” (Los Angeles Times, Larry Green, June 24, 1989)

⁹³ “Judgment Bonds” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)
<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5596>

1. ウェイン郡、デトロイト・エジソン、警察官・消防士年金プランの運営委員会による個別の訴訟を統合し、これらに対する債務を清算するため、判決による一般財源債（general obligation judgment bond）を発行する。これに関連する割賦償還金（debt service）のための資金は、判決に基づく特定固定資産税（earmarked property tax）によって調達する。
2. 建造局（Building Authority）や水道・下水財源債発行のための特定固定資産税の徴収を開始する。

一方、これらのプランの問題点として、以下の点が挙げられた。

- ・ 財政再建プランは、エコス市全体の会計問題、労使関係、警察官・消防士年金プランの財政状況、その他経費削減を可能にすると思われる多くの行政管理上の問題などに対処していない。また、財政再建プランは、上記のような判決による一般財源債の発行や、割賦償還金のための特定固定資産税徴収がエコス市の全体的な財政問題に対応すると明言していない。
- ・ また、財政再建プランは、エコス市が緊急に対応すべきいくつかの問題を認識しているものの、財政赤字やキャッシュフローの緊縮といった問題の根底にある構造的問題に対処していない。そのため、勧告は実質的な構造的変化につながらず、全体的な歳入増や大幅な経費削減をもたらさなかった。

2.3.2 判決による一般財源債の発行

ダン判事は 1985 年 6 月 25 日、エコス市に対して、ウェイン郡、デトロイト・エジソン、警察官・消防士年金プランへの債務を清算するため、400 万ドルの判決による一般財源債（general obligation judgment bond）を発行するよう命じた。さらにダン判事は、これらの公債が必ず償還されるよう十分な税徴収を行うよう指示した。

1985 年 10 月に発行された公債により、以下の債務が清算された⁹⁴。

ウェイン郡（下水費用）に対する債務	\$1,793,000
デトロイト・エジソン（電力）に対する債務	\$365,000
警察官・消防士年金プランに対する拠出未納分（1983～86 年度分）	\$1,559,480
公債純益	\$3,717,480
公債発行のための諸経費	\$282,520
公債総額	\$4,000,000

公債純益（\$3,717,480）は、下記の財源に計上された。

- ・ 一般財源 \$2,648,051
- ・ 警察官・消防士年金プラン \$1,069,429

公債の発行により、上記のような清算が実施されたが、公債の発行は、一般財源がガソリン税、重量税（本来は主要・地元道路財源向けに限定されていた）を転用しているという問題に対応していなかった。また、公債発行により一般財源向けに計上された資金（約 260 万ドル）は、当時のエコス市の財政赤字（1985 年 6 月末時点で 330 万ドルの赤字を抱えていた）の解消には

⁹⁴ “Judgment Bonds” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)
<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5596>

大きく貢献したものの、前述したような「構造的問題」には何の解決も見られなかった。

2.3.3 裁判所命令と管財人の任命

ウェイン郡巡回裁判所は、判決による一般財源債発行に加え、エコス市議会に対して、1986年度以降の予算に関して均衡予算を可決するよう要求するとともに、エコス市に対して四半期ごとに実際の運営状況を分析し、歳出が予算を超過している場合は調整するよう命じた。しかし実際には、会計制度や人事面での問題から、四半期ごとの分析を行うことができず、財政問題は改善されなかった。

キャッシュフローをめぐる当初の危機は、判決による一般財源債の発行によってある程度緩和されたものの、財政に関する継続的な問題が改善されたわけではなく、1986年12月、エコス市の財政運営は再び悪化し、1987年度の予算は可決されずにいた。

1986年12月に、1986年度（6月末締め）の財政赤字が増大していることが発覚するなか、エコス市議会がテキサス州で行われる会議に出席する3名の市議会メンバーの渡航費を承認したことを受け、ウェイン郡巡回裁判所のダン判事は、問題は正のための抜本的な解決策に踏み切った。同判事は、エコス市全体の財政運営を管理する管財人（receiver）として地方公共団体の財政の専門家であるロイス・シメル（Loius Schimmel）氏を任命した。シメル氏は、別の郡に居住しており、管財人に任命されるまではエコス市を訪れたことがなかった人物である。

2.3.4 管財人の目的と権限

シメル氏の管財人としての目的は、以下のように示された。

- ・ 無駄や二重性、非効率性の排除。管財人は、住民にとって不可欠なサービスは犠牲にせず、運営経費を削減することに専念する。自由裁量歳出は大幅に削減する。公共の安全と住民の健康のために必要なサービスのみ、継続する。
- ・ 新たな税を課さない。
- ・ 管財人管理（receivership）の最終段階では、エコス市自身で財政を管理できるようにする。
- ・ 管財人管理終了後、再び同じような財政問題が起きないように、構造的改革を行う。

上記の目的を達成するため、ウェイン郡巡回裁判所は、シメル管財人に、政治、有権者、歴史的要素などに妨害されることなく、市を運営する全権を与えた。シメル管財人は3年間の管理において、エコス市の運営経費を大幅に削減し、地方公共団体の行政府としての規模を縮小することで債務をほぼ帳消しにした。

シメル管財人が実行した具体的な改革は以下の通りである⁹⁵。

- ・ シメル管財人が「何もしていない」と考える40人の政治的任命者を解雇し、それらの職を廃止または統合した。
- ・ 公共事業部を廃止し、雪かき、樹木切除、土石排除、水道・下水管理道路修復などの作業は民間企業との契約によって行った。これにより、年間100万ドルが節約された。
- ・ ゴミ収集事業の契約に関して、民間企業と再交渉を行った。これにより、年間12万ドルが

⁹⁵ “Michigan bond expert assumes task; City takes debt medicine: Loses its power to govern” (Los Angeles Times, Larry Green, June 24, 1989)

節約された。

- ・ エコス市全体を通じて新たな水道メーターを取り付けた。これにより、37万ドルの初期費用に対して、年間歳入が50万ドル増大した。
- ・ フルタイムの消防士を段階的に廃止し、彼らをボランティアまたはパートタイムとして再雇用した。
- ・ スケート場や図書館などの公共施設を閉鎖した。「エコス市は、かつて市内に子供が大勢おり、高齢者コミュニティが存在しなかった時にスケート場を建設した。いまやスケート場に遊びに来る住民はいない。また、図書館運営は、税収源の小さい市にとっては負担が大きいが。」とシメル管財人は言う。

2.4 反応

2.4.1 州の反応

シメル管財人による管理に対するミシガン州やエコス市の市長及び市議会、住民など各方面からの反応は論争的なものであった。管財人の目的や措置（人員やサービスの大幅な削減）を考慮すれば、当然といえば当然であろう。

エコス市はミシガン州内では初めて管財人管理を受けた地方公共団体であり、これを受けて同州議会は、財政問題を抱えた地方公共団体に関する現行州法は不十分であると判断した。また、ウェイン郡においてエコス市の状況を上回る財政悪化状態が認識されたため、州議員らは現行州法の見直しに乗り出した。

エコス市の管財人による管理が開始されてまもなく、ミシガン州議会は、「地方公共団体財政責任法 (Local Government Fiscal Responsibility Act: Act 101⁹⁶)」の草案作業に着手した。この Act 101 により、一定の状況において財政担当者を任命する法的権限が定められた。(Act 101 の制定後、エコス市長および市議会は、同法に基づき、州の保護を申請したが、担当判事はこの申請を却下)⁹⁷。

2.4.2 エコス市の状況

シメル管財人による管理によって、1990年までにエコス市が抱えていた財政問題はほとんど全てが実質的に改善された。一般財源の運営歳入は歳出を46万4,000ドル上回り、年金プランをめぐる論争は解決され、1990年の年金プラン用拠出(84万4,000ドル)は繰延が認められた。さらに、一般財源の赤字を緩和するために実施されていた水道・下水財源からの資金の移行も必要なくなった。こうした結果、1989年6月30日時点で124万5,359ドルを記録したエコス市の財政赤字は1年後の1990年6月30日にはゼロになった上、一般財源は9万5,700ドルの黒字を記録した。ラシド (Rashid) 判事 (ダン判事の後任者) は、1990年8月31日をもって管財人管理の終了を命令した⁹⁸。

1990年8月31日、管財人の辞任とともに、ラシド判事は、エコス市の運営管理権を同市長お

⁹⁶ その後、学校区に関する規定も盛り込まれ、現在は、Act 72 という名称になっている。

⁹⁷ “Six Months Ended June 30, 1987) <http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5613>

⁹⁸ “Operations Beyond the First Six Months” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow) <http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5624>

よび市議会に戻した。ただし、シメル管財人は辞任にあたり、エコス市の担当官や管理部門が財政的に健全な方法で市を運営する能力や意向に懸念を表明した⁹⁹。

2.5 再建後および現状

2.5.1 新たな財政問題に直面

管財人の管理により、財政状況が改善したエコス市は、2002年、再び財政問題に直面し、200万ドルの財政赤字を抱えた。さらに、最大の納税者であった全米スチール（National Steel、Great Lakesの親会社）の倒産により主要な税収源を失い、同市は再び管財人管理の危機にさらされた¹⁰⁰。ミシガン州は、地方公共団体の赤字運営を禁止しているため、同州はエコス市に対して均衡予算をまとめるよう要求、これが満たされない場合、管財人管理につながる赤字削減計画の提出を求めることを警告した¹⁰¹。

新たな財政問題に直面したエコス市は、消防士や警察官、市事務職員、裁判所職員の解雇を提案した。この動きにエコス市の関係者は批判的で、ある消防隊長は、「これがエコス市のパターンである。アカウントビリティなどなく、会計監査部門によるずさんな記録管理が行われているだけだ」と述べている¹⁰²。

⁹⁹ “Conclusion” (Ecorse: The Fall and Rise of a Michigan City, Robert Daddow)
<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=5625>

¹⁰⁰ “3 on Ecorse council face fraud charges; Trio is accused of tampering with absentee ballots” (The Detroit News, Joel Kurth, January 9, 2003)

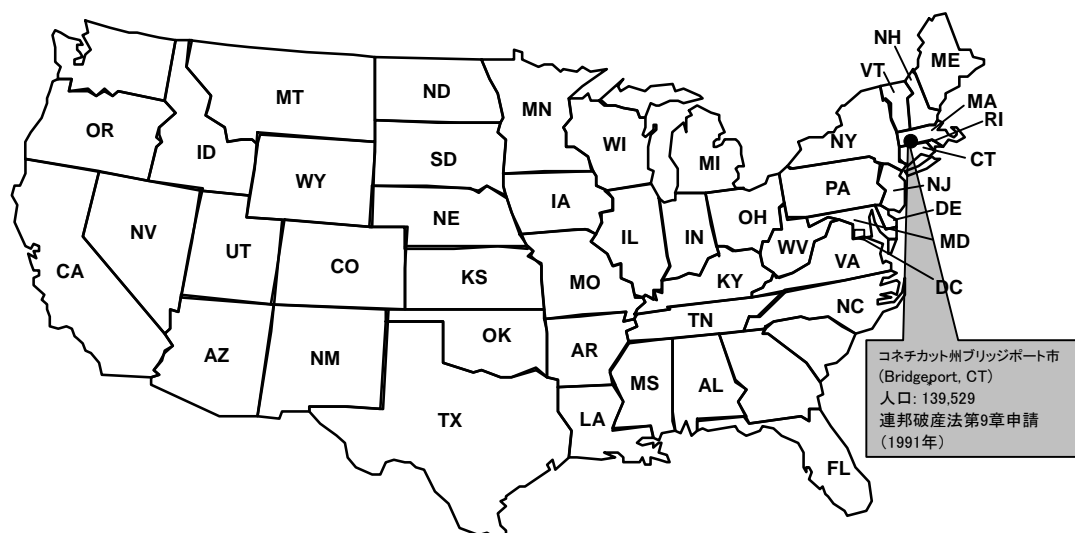
¹⁰¹ “Ecorse faces state budget deadlines to avoid receivership” (The Associated Press State & Local Wire, December 28, 2001)

¹⁰² “Ecorse faces \$1.5 million deficit” (The Associated Press State & Local Wire, August 21, 2000)

3 コネチカット州ブリッジポート市：連邦破産法第9章申請（Bankruptcy, 1991年）

3.1 概要

3.1.1 ブリッジポート市のプロフィール



© 2004 Washington|CORE

名称	Bridgeport, Connecticut
人口	139,529 人 (2000 年)
位置	フェアフィールド郡 (コネチカット州南西部) ニューヨーク市から約 60 マイル。
広さ	16 平方マイル (41.6 平方キロメートル)
住民の年齢 (中央値)	31.4 歳
世帯の年収 (中央値)	\$34,658 (2000 年)
住宅価格 (中央値)	\$117,500 (2000 年)
失業率 (25 歳以上)	10.5%
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育、医療、社会サービス (20.7%) ・ 製造業 (16.8%) ・ 小売 (12.9%)

出典：city-data.com の資料¹⁰³を基にワシントンコアにて作成

3.1.2 ブリッジポート市の歴史

1930 年代、ブリッジポート市内には約 500 件の製造工場があり、1960 年代までは製造業都市として知られ、電化製品や輸送機器、プラスチック、工作機器などを生産していた。しかし、1970 年代以降、製造工場が相次いで閉鎖したことから、失業者が急増し、ブリッジポート市にとっ

¹⁰³ <http://www.city-data.com/city/Bridgeport-Connecticut.html>

て失業問題は大きな問題となった。さらに、汚染、麻薬、犯罪といった社会問題にも直面した¹⁰⁴。

3.1.3 ブリッジポート市の行政構造

ブリッジポート市の行政は、市長と市議会によって運営されている。

3.2 財政破綻に至るまで

- かつて「製造都市」として知られたブリッジポート市は、1980年代に入り財政状況が悪化。
- 1983年には同市の会計監査官が「債務超過による支払い不能状態 (insolvent)」を宣言。
- 1988年に、同市はコネチカット州に対して、過去の財政赤字を清算するため、大規模な公債の発行を支援するよう要請。同州は公債の発行を承認するのと引き換えに、ブリッジポート市の財政を監督する財政検討委員会 (Financial Review Board) を発足。
- 1980年代後半、メリー・モラン (Mary Moran) ブリッジポート市長などにより、連邦破産法第9章による保護を求める動きが高まる。
- 1991年6月、州の財政検討委員会による提案では市の財政状況は改善されないとし、モラン市長は、連邦裁判所に対して連邦破産法第9章の適用を申請。
- しかし、連邦裁判所は、破産保護を申請するには時期尚早であるとして、同市の訴えを却下。
- モラン市長はこの裁定に控訴したが、1991年11月に行われた市長選挙で破れ、新たに市長に就任したジョセフ・ガニム (Joseph Ganim) 氏は、就任直後に前市長による控訴を取り下げた。
- ガニム新市長の指揮の下、ブリッジポート市は大規模な経費削減に取り組み、財政上の復活を果たした。

3.2.1 「最も貧しい都市」

かつては製造業都市として栄えたブリッジポート市であるが、1970年代に大手雇用主が相次いで同市から撤退したことを受け、産業、雇用、人口が下落し、1980年代の同市の財政歳入は継続的に下落した。当時のハイテク・ブームも失業者の増加を止めるには不十分で、移転を検討する企業の間でもブリッジポート市は注目されなかった。こうして、当時の米国全体の経済繁栄の恩恵を受けることなく、1990年代初期には、「最も貧しい都市上位20市」に指名されるほど貧困状態は続いた¹⁰⁵。

財政難が続いたブリッジポート市の会計監査官は、1983年には「市は債務超過により支払い不能状態 (insolvent) である」と宣言した。この状態は1989年ごろまで続いた¹⁰⁶。

3.2.2 市の財政状況

1980年代後半のブリッジポート市は、以下のような状況であった¹⁰⁷。

¹⁰⁴ “A brief history of Bridgeport, Connecticut” <http://habitat.sacredheart.edu/bridgeport.html>

¹⁰⁵ “Bridgeport searches for a Chapter 9 solution” (Financial Times, Nikki Tait, June 13, 1991)

¹⁰⁶ “A Postmortem on Bridgeport’s Bankruptcy” (The Connecticut Law Tribune, Thomas Scheffey, November 25, 1991)

¹⁰⁷ “The slide into municipal bankruptcy” (Recorder, John R. Blinn, November 1, 1991)

- ・ブリッジポート市全体が麻薬ディーラーの町と化していた。警察官の慢性的な不足から、緊急通報への対応はしばしば遅れた。
- ・住民へのゴミ収集サービスを削減したことから、違法投棄が増え、ネズミや放火、危険物が増加した。
- ・市内に4ヶ所あった高齢者センターのうち2つが閉鎖され、公共レクリエーション事業は全て廃止された。
- ・市による経費削減努力にもかかわらず、1991～92年の予算において約1,600万ドルの赤字が予測された。
- ・多くの雇用主が撤退したため、固定資産税の納税者の約60%は住民となっていた。これは市の固定資産税納税者の割合としては非常に高い割合である。ブリッジポート市民はすでに州内でも高率の税の支払いに苦しんでおり、高い失業率や地域の不動産価値の下落を受け、地元住民はさらなる税率の引き上げには対応できない状況であった¹⁰⁸。

ブリッジポート市は均衡財政に努力したものの、主要歳入源である固定資産税収に問題を抱える地方公共団体にとって容易なことではなかった。1988年になり、同市はコネチカット州に対して、過去の財政赤字を清算するため、最大6,000万ドルの公債の発行を支援するよう要請した。コネチカット州は公債の発行を認めるのと引き換えに、ブリッジポート市の財政を監督する財政検討委員会（Financial Review Board）を発足させた。同委員会には、ブリッジポート市による財政上の決定を承認、拒否する権限が与えられた。

当時すでに、メリー・モラン（Mary Moran）ブリッジポート市長などによって、連邦破産法第9章による債権者からの保護を申請する可能性が検討されていたが、第9章が適用された場合、州全体の信用格付けに悪影響を及ぼす恐れがあるため、州財政検討委員会は2度にわたってその選択肢を拒否し、均衡財政を実現するためとして税率を18%引き上げるよう市に命じた¹⁰⁹。

3.2.3 連邦破産法9条の申請

一方、1990年代初頭の米国は不況下にあり、コネチカット州自体の財政状況も苦しくなってきたことから、州による地方公共団体への支援が削減されるようになり、モラン・ブリッジポート市長と州による財政検討委員会との不信感は深まっていった。その後、モラン市長は1991年6月6日、「不況における経費増大や州政府から支援を拒絶されたことなどを受け、連邦破産法第9章による保護を申請せざるを得なくなった」として、同章の適用を申請した。申請によれば、同市は1,600万ドルの財政赤字を抱えていた¹¹⁰。モラン市長は、「市は、市職員の大幅解雇や、巨額の財政赤字を補填するための18%の固定資産税増税に耐えられる状態ではない」と主張した。また、市職員は、「州による財政検討委員会の予算案や増税案を採用したとしても、市は依然として巨額の赤字に直面する可能性がある」と述べた¹¹¹。同市による連邦破産法第9章の申請は、同市の規模としては米国で初の申請であった¹¹²。

¹⁰⁸ “Connecticut tries to cancel Bridgeport’s bankruptcy” (Los Angeles Times, Scot J. Paltrow, June 8, 1991)

¹⁰⁹ “Connecticut tries to block Bridgeport bankruptcy” (U.P.I., July 18, 1991)

¹¹⁰ “Judge Shiff rules that Bridgeport has right to file for bankruptcy” (Bond Buyer, Ted Hampton, July 23, 1991)

¹¹¹ “Connecticut tries to cancel Bridgeport’s bankruptcy” (Los Angeles Times, Scot J. Paltrow, June 8, 1991)

¹¹² “Bridgeport searches for a Chapter 9 solution” (Financial Times, Nikki Tait, June 13, 1991)

3.2.4 コネチカット州の反発

ブリッジポート市が連邦破産法第9章による保護を申請した直後、コネチカット州は、「ブリッジポート市の財政は、州による財政検討委員会の管理下であり、モラン市長による連邦破産法の申請は違法である」とし、連邦破産裁判所に対して同市の申請を却下するよう要請した¹¹³。ブリッジポート市は、連邦破産法第9章の適用を申請した時点で2億700万ドルの一般財源債を発行しており、そのうち約3,000万ドルは州の保証によって発行されたものであった¹¹⁴。

ブリッジポート市のモラン市長は、「財政検討委員会は、同委員会が提案する市職員解雇をもたらす最終的な財政上の悪影響を正しく評価していない。同委員会は、市にさらなる財政悪化をもたらすことなくそのような経費削減が可能であるか否かを判断する根拠を持っていない」と州による措置を批判した。これに対して財政検討委員会は、「これらは非常に厳しい措置ではあるが、責任ある行動である」と反論した¹¹⁵。

3.3 再建プロセス

3.3.1 連邦判事による判決

「ブリッジポート市の財政は、コネチカット州による財政検討委員会の管理下であり、モラン市長による連邦破産法第9章の適用申請は違法である」というコネチカット州の主張に対して、アラン・シフ (Alan Shiff) 連邦判事は、「ブリッジポート市には、コネチカット州法の下で連邦破産法第9章の適用を申請する権利がある。また、州財政検討委員会は、ブリッジポート市の破産保護申請を禁止できない」との判決を下した¹¹⁶。

しかし、シフ連邦判事は一方で、「ブリッジポート市は、2,700万ドルの一般財源がある。これにより、少なくとも年度末までの支払いを実施することは可能であり、連邦破産法第9章の申請は時期尚早である」とし、同市の要請を却下した¹¹⁷。連邦破産法第9章の適用には、①州法によって適用申請が認められていること、②申請時点で債務超過による支払い不能状態 (insolvent) であること、③適用申請が最後の手段であること、の3つの条件が必要とされている。このうちの② (支払い不能状態) に関して、ブリッジポート市は連邦破産法第9章の適用申請時点で、1989年に発行した公債の売上分 (2,700万ドル) が手付かずで残っていたため、シフ連邦判事は、支払い不能とはみなさなかつたのである¹¹⁸。

シフ連邦判事はさらに、連邦破産法第9章の申請に関する控訴が進行している間、ブリッジポート市を敵対的訴訟から保護するよう求めた同市の要請をも却下した。判事は、その理由として、ブリッジポート市は、①敵対的訴訟の禁止措置がなければ、市にとって取り返しのつかない悪影響を及ぼす、②禁止措置はその他のいかなる関係機関にも悪影響を及ぼさない、③禁止

¹¹³ “Connecticut tries to cancel Bridgeport’s bankruptcy” (Los Angeles Times, Scot J. Paltrow, June 8, 1991)

¹¹⁴ “Bridgeport drops bankruptcy filing” (Bond Buyer, Ted Hampton, January 16, 1992)

¹¹⁵ “Connecticut battles Bridgeport Mayor” (Bond Buyer, Ted Hampton, March 5, 1991)

¹¹⁶ “Judge Shiff rules that Bridgeport has right to file for bankruptcy” (Bond Buyer, Ted Hampton, July 23, 1991)

¹¹⁷ “Judge denies protection for city during appeal of his bankruptcy decision” (Bond Buyer, Ted Hampton, September 16, 1991)

¹¹⁸ “The slide into municipal bankruptcy” (Recorder, John R. Blinn, November 1, 1991)

措置は公的利益に合致する、④市が控訴で勝利する見込みがある、のいずれの根拠も提示していない、とした。同判事のこれらの判定により、ブリッジポート市は多くの訴訟に直面する恐れにさらされた。また、これらの判定により、一時、権力の行使を禁じられていたコネチカット州の財政検討委員会は、ブリッジポート市に均衡財政を命じる州裁判所命令を発令することが可能になった¹¹⁹。

3.3.2 ブリッジポート市による控訴

シフ連邦判事によって連邦破産法第9章の適用申請を却下されたブリッジポート市のモラン市長は1991年9月、裁定に控訴した。しかし、市は債務超過による支払い不能状態（insolvent）を示す新たな証拠を持っていただけではなく、結果として裁判所の保護を獲得することはできなかった¹²⁰。

ブリッジポート市の破産申請が認められなかった件に関して、ある州法専門アナリストは、「後から振り返ってみれば、ブリッジポート市は連邦破産法第9章の申請は、ほんの数ヶ月早かったと言えるかもしれない。同市の財政状況がもう少し悪化していたら、シフ連邦判事が定義するところの『支払い不能状態』を認められたであろう。同判事のガイドラインによれば、1年間または単一予算期間の見通しを基準にしており、同市はこれらの見通し期間において十分な歳入がないことを明確に示す必要があったのである」と分析している¹²¹。

3.3.3 新市長による控訴取り下げ

そのようななか、1991年11月初旬に行われた市長選挙で、ジョセフ・ガニム（Joseph Ganim）氏が現職のモラン市長を破り、新市長に就任した。ガニム新市長は就任早々、前市長による連邦破産法第9章の申請に関する控訴を取り下げると同時に、1992～93年度の新予算を発表した。州財政検討委員会の監督の下、同市は前年度の1,860万ドルの財政赤字を是正する一方、次年度の財政計画を立案しなくてはならなかった。ガニム新市長による新たな予算案は、経費削減を中心としたもので、以下のような努力が実施された¹²²。

- ・ 歳出請求は1,000万ドル削減された。
- ・ 部門の統合、市による事業の縮小。これらにより100万ドルの経費削減を実現。
- ・ 雇用主の協力を通じ、市による医療ケア負担や福利厚生の変更。これにより800万ドルの経費削減を実現。
- ・ 初年度のみの増税（360万ドル）。

3.4 反応

¹¹⁹ “Judge denies protection for city during appeal of his bankruptcy decision” (Bond Buyer, Ted Hampton, September 16, 1991)

¹²⁰ “Bridgeport mayor appeals bankruptcy court ruling that town is not insolvent” (Bond Buyer, Ted Hampton, September 4, 1991)

¹²¹ “A postmortem on Bridgeport’s bankruptcy” (Connecticut Law Tribune, Thomas Scheffey, November 25, 1991)

¹²² “Weathering the storm in Bridgeport” (National Cities Weekly, James Brooks, April 20, 1992)

3.4.1 ブリッジポート市公債の信用格付けの変化

スタンダード&プアーズ (S&P) は、ブリッジポート市が 1991 年に連邦破産法第 9 章の適用を申請した直後に、同市の 7,770 万ドルの発行済み公債の格付けを、「BBB」から「CCC」に格下げした。また、ムーディーズ・インベスターズ・サービスも同様に、同市公債の格付けを「Ba」から「B」に格下げした。S&P は、「CCC」に格下げすると同時に、要注意とされる「CreditWatch」のリストに掲載した。

その後、同市が財政的安定性を確立するための努力を示し始めた 1992 年 8 月、S&P やムーディーズは同市の公債の信用格付けを引き上げた。ムーディーズは、公債格付けを「Ba」に戻すと同時に、「ブリッジポート市がガニム新市長の下、連邦破産法の適用申請に関する裁判を継続しないと決定したことは、同市にとって大きな前進である」との見解を示した。一方、S&P も、格付けを「BB」に引き上げ、CreditWatch のリストから外した¹²³。

3.4.2 州上院議会による取り組み

一方、ブリッジポート市による連邦破産法第 9 章の申請およびその後の展開を受け、コネチカット州議会は 1993 年、財政難に陥った地方公共団体に対する財政再建支援プロセスを取り決めた法案を可決した。同法案は、救済のための政策を確立し、従来、地方公共団体が財政危機に直面する度に利用されていた緊急の法的措置の利用を避けることを目的としている。同法案では、地方公共団体が財政問題に直面した際、州政府に対して 2 段階方式で事前警告を送るシステムを設けた。また、法案は、地方公共団体の財政問題に応じて適用される財政支援額や州の管理権限について規定している¹²⁴。

3.4.3 連邦破産法第 9 章への影響

ブリッジポート市による連邦破産法第 9 章の申請は、時期尚早として却下されたが、ブリッジポート市とコネチカット州の論争は、同破産法に影響を及ぼした。もともと、州政府の権限への尊重から連邦破産法第 9 章の申請には州政府の承認が義務付けられていたが、その定義はあいまいであった。このブリッジポート市とコネチカット州の論争を受け、1994 年の「連邦破産法改革法 (Bankruptcy Reform Act)」によって、地方公共団体が連邦破産法第 9 章の適用を申請する際に必要とされる州政府の承認は、「暗黙の了解」や「一般的な承認」ではなく、「具体的な承認」でなくてはならないと規定された¹²⁵。

3.5 再建後および現状

3.5.1 財政検討委員会とブリッジポート市の合意

1991 年 11 月の新ブリッジポート市長の誕生後、連邦破産法第 9 章の申請の取り下げ、それに続く均衡財政への取り組み、公債格付けの引き上げなど、事態が好転の傾向を示すなか、1993

¹²³ “Moody’s lifts rating on Bridgeport, Conn. GO debt to Ba from B” (Bond Buyer, Patrick M. Fitzgibbons, August 20, 1992)

¹²⁴ “Municipal-bailout reform approved by Senate” (Hartford Courant, Christopher Keating, June 9, 1993)

¹²⁵ “Municipal bankruptcy: state authorization under the federal bankruptcy code” “II. Federal Bankruptcy Law requires that the state specifically authorize a municipality to file for Chapter 9” <http://www.uchastings.edu/plri/fal95tex/Apb>

年には、州の財政検討委員会とブリッジポート市が予算に関して初めて合意した。財政検討委員会は、同市による 1994 年度予算（3 億 3,900 万ドル）および 3 ヶ年の財政計画を承認するとともに、「ブリッジポート市はすばらしく改善しつつある」と評価した。財政検討委員会との関係改善は、ガニム新市長の就任当時の努力目標の 1 つでもあった¹²⁶。

なお、支払い不能状態に陥った市の財政を救った人物として、全国的にも高い評価を得たガニム市長だが、2003 年には賄賂、郵便詐欺、脱税など 24 件の容疑で提訴された。有罪判決が下れば、懲役 176 年を宣告される可能性もあり、かつての名誉は帳消しになってしまった¹²⁷。

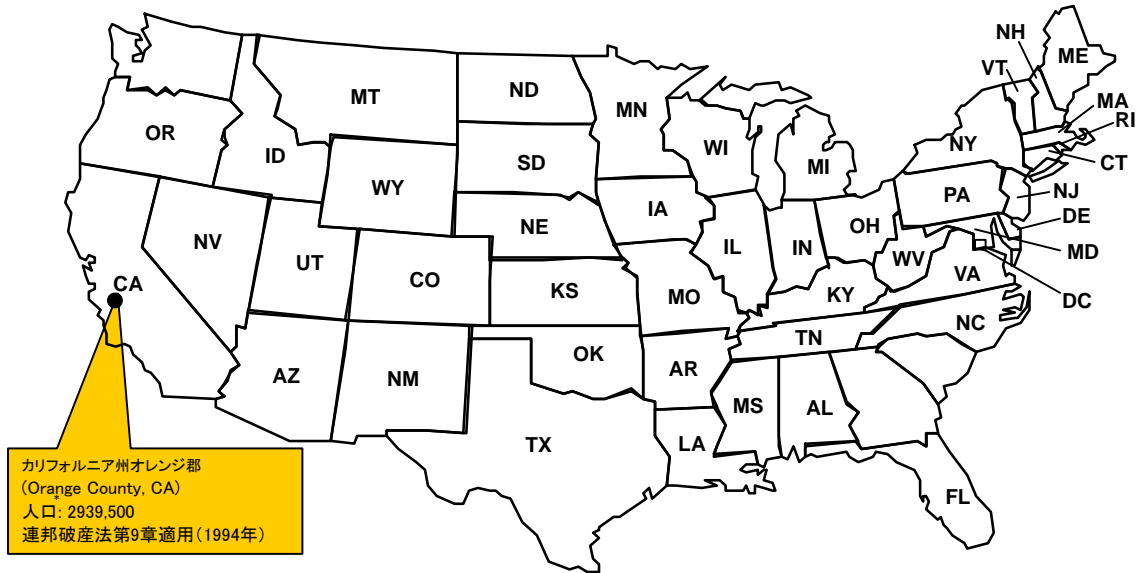
¹²⁶ “Oversight Board clears Bridgeport, Conn. spending plans” (Bond Buyer, Patrick M. Fitzgibbons, July 12, 1993)

¹²⁷ “Mayor credited with city revival on trial” (Associated Press, John Christofferson, January 5, 2003)

4 カリフォルニア州オレンジ郡：連邦破産法第9章適用 (Chapter 9, 1994年)

4.1 概要

4.1.1 オレンジ郡のプロフィール



© 2004 Washington|CORE

名称	Orange County, California
人口	2,939,500人 (2002年)
広さ	798平方マイル (2,074.8平方キロメートル)
郡内の市の数	34
世帯の年収 (中央値)	\$73,097 (2002年)
住宅価格 (中央値)	\$332,000 (2002年)
失業率 (25歳以上)	3.0% (2001年)
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス (31.6%) ・ 卸売、小売 (24.6%) ・ 耐久財、非耐久財製造 (15.9%) ・ 政府 (10.6%) ・ 金融、保険、不動産 (7.9%) ・ 建設 (5.7%) ・ 輸送や公共ユーティリティ (3.7%)

出典：オレンジ郡政府の資料¹²⁸を基にワシントンコアにて作成

¹²⁸“Orange County Facts and Figures 2002” (Orange County Government,)

http://www.oc.ca.gov/finance/ff2002/pages_frm.asp?OPT=ff5

http://www.oc.ca.gov/finance/ff2002/pages_frm.asp?OPT=ff3

4.1.2 オレンジ郡の歴史

オレンジ郡は 1889 年、ロサンジェルス郡から分離する形で成立した。その後、同郡は、ハンチントン・ビーチにおける油田発見、アーバイン・ランチにおける航空宇宙産業の誕生、ニューポート地域におけるクラシック映画の撮影など、さまざまな産業が誕生、発展していった。今日のオレンジ郡は、多くの主要産業やサービスの拠点となっている¹²⁹。

4.1.3 オレンジ郡の行政構造

オレンジ郡の行政府は以下のように構成されている¹³⁰。

- ・ 郡最高執行者 (County Executive Officer: CEO) : 任命
- ・ 監督委員会 (Board of Supervisors) : 郡内 5 つの区域 (Districts) から選出される (各区域から 1 名ずつ、合計 5 名)。
- ・ その他の選出担当官 : 査定官 (Assessor)、会計監査官 (Auditor-Controller)、記録事務官 (Clerk-Recorder)、郡保安検視官 (Sheriff-Coroner)、地区検事 (District Attorney)、財務収税官 (Treasurer-Tax Collector)

4.2 財政破綻に至るまで

- ・ 1990 年前後から、シトロン財務収税担当官の下、リスクの高い投資を継続。
- ・ 1992 年には「地方公共団体としてはリスクが高すぎる投資」と認識しつつも投資を継続。
- ・ 1994 年 12 月、市場の低迷を受け、投資会社はオレンジ郡向けの融資の更新を拒否。
- ・ 1994 年 12 月、投資融資更新を拒否されたオレンジ郡は、連邦破産法第 9 章による保護の適用を申請。
- ・ 1995 年 6 月、オレンジ郡による再建計画が州議会および連邦破産裁判所に承認され、破産状態から再起。
- ・ 1999 年、一連の訴訟を終え、合計 8 億 6,070 ドルを獲得、郡、郡内の学校や、市、その他の公的機関で分配。

4.2.1 オレンジ郡の投資状況

オレンジ郡は 1994 年に破産する以前の数年間、リスクの高い投資を継続していた。その理由の 1 つは、行政サービスの費用を捻出するのに追加歳入が必要だったためである¹³¹。実際、オレンジ郡の投資金額は、1990 年の 25 億ドルから 3 年後には 55 億ドルに急増していた。当時、これらの投資は、同郡の財務収税担当官 (Treasurer-Tax Collector) であるロバート・シトロン (Robert Citron) 氏によって行われ、同担当官はメリルリンチなどの投資会社から投資アドバイスを受けながら実施していた。

シトロン担当官は 1992 年の時点で、投資リスクの状況は地方公共団体としての限度を超えていると感じ、メリルリンチのなかにも「シトロン氏に巨額の資金を融資すると同時に危険な株式投資を強硬に勧めている」と警告する者もいたが、メリルリンチの担当幹部は「低金利はほぼ

¹²⁹ “Orange County History” (Orange County Government) <http://www.oc.ca.gov/ochistory/ochistory.asp>

¹³⁰ “The government performance project” (Governing.com) <http://governing.com/gpp/2002/gp2oran.htm>

¹³¹ “Orange County’s bankruptcy: The overview.” (New York Times, Froid. Norris, December 8, 1994)

永久的に維持される」と説得、オレンジ郡による投資は継続された¹³²。

しかし、実際には低金利は続かず、1994年における相次ぐ金利引き上げはオレンジ郡の投機に大きな打撃を与え、同郡は2つの投資プールで合計16億ドル以上を損失した。学校、市、その他の公的機関は、シトロン氏およびメリルリンチを通じ、これらのプールに70億ドル以上投資していた。1994年の破産時点においては、この投資プールは、1ドルの投資に対して77セントの結果となっていた¹³³。

4.2.2 融資の停止と破産法適用の申請

シトロン氏は、78億ドル相当の公的資金を最高200億ドルの投資ポートフォリオにするべく、証券会社から投資用融資を受けながら投資を行ってきた。しかし証券会社は、市場の悪化を受け、1994年12月、12億ドル相当の短期融資の更新を拒否した。証券会社は、担保確定利付き（collateral fixed-income）証券投資（証券会社が将来のある特定の日その証券を買い戻す）によって、12億ドルを郡に融資していたのだが、市場の不振から、12億ドルの確定利付き投資は約7,000万ドルの損失となってしまう¹³⁴。

この融資を受けられなくなった時点で、オレンジ郡は窮地に陥り、1994年12月6日、連邦破産法第9章による保護を申請した。オレンジ郡は破産法適用を申請した地方公共団体としては、最大規模となり、大きな注目を集めた。なお、申請に先立ち、12月4日、シトロン財務収税担当官は辞職している。同氏は実に24年間、同担当官を務めていた。また、第9章の適用申請後、監督委員会は長年にわたり、財務収税担当官の監視を怠ったとの批判が出た。実際には、監督委員会はしばしば、シトロン氏によるハイリターンを賞賛していたのである¹³⁵。

4.2.3 シトロン氏の主張

24年間にわたる財務収税官を辞したシトロン氏は、投資アドバイスを受けていたメリルリンチを非難した。同氏によれば、メリルリンチの担当者、担当幹部らは、市場で金利引き上げが噂され、公債保有者たちの間で懸念が浮上し始めた時点でも、郡の公的資金を使った投資を勧めたという。（オレンジ郡は、郡を誤った投資に導いたとして、メリルリンチなど複数の投資会社、法律会社、信用格付け会社などを提訴した。）

一方でシトロン氏は、郡の投資プール管理において、投資に関する月間報告を怠ったこと、また、州法で違法とされている格付けが「A」以下の証券に投資した、という2点で州法を違反していたことを認めた。同氏によれば、こうしたことに周囲は全く関心を払わなかったという¹³⁶。

¹³² “Transcripts show genesis of bankruptcy as early as ‘92” (Los Angeles Times, Michael G. Wagner and Davan Maharaj, July 23, 1998)

¹³³ “County closes books on bankruptcy story” (Los Angeles Times, E. Scott Reckard and Jean O. Pasco, June 16, 1999)

¹³⁴ “Orange County, Calif., makes bankruptcy filing” (New York Times, Sallie Hofmeister, December 7, 1994)

¹³⁵ “Saga” (Los Angeles Times, researched by Carol Lemke, June 18, 1995)

¹³⁶ “Citron points finger of bankruptcy blame at Merrill” (California Public Finance, Michael Utley, January 23, 1995)

4.3 再建プロセス

4.3.1 オレンジ郡の対応

連邦破産法第9章による保護を申請した後、オレンジ郡内では医療ケアや福祉、警察、消防、救急などの公的サービスは継続されたものの、公園、図書館、一部の学校などは削減を余儀なくされた¹³⁷。

オレンジ郡は1995年6月の住民投票で、消費税の引き上げを提案したが、住民はこれを拒否した。そのため、郡は、オレンジ郡輸送局（Orange County Transportation Authority）の協力の下、本来であれば、州からのオレンジ郡輸送局に交付されるはずの輸送事業費用や自動車登録税を回し受け、郡投資プールへ投資した機関への返済に充てた。郡の担当官らは、郡内の怒りを静める唯一の方法は投資の返済であると考え、特に公立学校を最優先して投資資金の返済に努力した。オレンジ郡輸送局から回し受けた資金により、郡は2億200万ドルを返済することができた¹³⁸。

4.3.2 カリフォルニア州の対応

オレンジ郡の破産を受け、カリフォルニア州は、地方公共団体の財政再建計画の一環として、2つの法案を可決した。それらは、①リスクの高い証券を購入、利用できる額を制限する、②郡の投資を厳しく監視する独立監督委員会の新設および報告義務の2つである。また、郡の財務収税担当官には金融や財務に関する深い知識やアカウンタビリティが必要であるとの考えから、同担当官の権限や教育条件などの見直しも盛り込まれた。

オレンジ郡においては、シトロン財務収税担当官の後任者は、投資を制限し、郡最高責任者（CEO）はその他の郡担当官らと相談した上で投資に関する決定を行うようになった。

オレンジ郡の破産後、実際には同郡には税収増大や経費削減の手段がほとんどなかった。というのも、カリフォルニア州民の住民提案13（Proposition 13、地域レベルで固定資産税を徴収することを認める一方、固定資産税を最終的に受け取る機関やその金額を最終的に決める権限は州が持つことを認めた。1978年に成立）により、税収に関するおもな権限は州政府にあったためである。また、多くの事業において、州政府が一部は資金を提供するものの、多くは郡自身で調達しなくてはならなかったため、郡政府が自由裁量で利用できる資金は非常に限られていたのである¹³⁹。

4.3.3 「ロビンフッド・プロジェクト」

1994年12月に連邦破産法第9章を申請したオレンジ郡は、1996年5月、財政再建計画「ロビンフッド・プロジェクト（Project Robin Hood）」（通称）を作成した。これが州議会および連邦破産裁判所の判事に承認されたことで、事態は收拾された。同郡は翌6月、18ヶ月に及ぶ連邦

¹³⁷ “Orange County, Calif., makes bankruptcy filing” (New York Times, Sallie Hofmeister, December 7, 1994)

¹³⁸ “County closes books on bankruptcy story” (Los Angeles Times, E. Scott Reckard and Jean O. Pasco, June 16, 1999)

¹³⁹ “County Government” (Orange County Register, Mark Baldassare, April 5, 1998)

破産法第9章による保護から外され、郡としての復活を果たした。この財政再建計画には、関係機関との交渉や和解に基づいて作成され、以下のような案件が盛り込まれた¹⁴⁰。

- ・ 州政府から交付される輸送、港湾維持、公園、その他の公的事業向け資金から年間5,000万ドルを受け、20年間にわたって郡の債務支払いに充てる。
- ・ 郡内の一部の地方公共団体は投資の損失の一部を受け入れる。
- ・ その他の地方公共団体には、メリルリンチなど投資会社に対する訴訟から得た損害賠償金（和解金）を充てる。

債務の支払いの優先順位に関しては、民間セクターや卸売業者、労働組合などによる手形や未納分の支払いは100%支払うとし、学校、市および特別地域など公的機関による投資の損失分（約8億ドル）への支払いを第2の優先事項として80~90%支払うこと、また、それらの資金は訴訟による損害賠償によって行うことなどで合意に達した¹⁴¹。

郡の財政再建計画における資金調達手段の鍵は、メリルリンチやKPMG（オレンジ郡の外部監査として契約していた）に対する損害賠償請求である。（郡は当時、30億ドルの損害賠償を求めて提訴。）また、郡はその他の複数の企業に対しても、「破産に追い込んだ責任がある」として提訴していた¹⁴²。

オレンジ郡は破産申請から復活までの18ヶ月間で、自由裁量予算の41%（約1億8,800万ドル）減や、3,000人の解雇、大規模な資産売却などを強いられた。シトロン財務収税担当官は有罪を認め、監督委員会の1人は辞任、2人は引退、2人は職務を怠ったとして告訴されるなど、彼らのキャリアも終わった¹⁴³。

4.4 反応

4.4.1 一連の訴訟の終了

オレンジ郡から、「シトロン財務収税担当官に、州法に違反するリスクの高い投資を勧めた」として提訴されていたメリルリンチは1998年、和解に応じ、4億2,000万ドルの和解金を支払った。同社は、カリフォルニア州内の地域コミュニティによるさまざまな事業に約2億5,000万ドルの寄付をするなど、イメージ回復に努めている¹⁴⁴。

また、オレンジ郡は1999年、最後に残っていた訴訟（S&Pに対する訴訟）で和解に応じ、破産に関する一連の訴訟を終了した。これを受け、オレンジ郡および郡内の市、学校、その他の公的機関は総額約8億6,070万ドルの賠償金を分割した。この賠償金額は関係者の予測を上回る金額であった。実際、1994年の破産時点における損失額（16億ドル）からシトロン氏が1992

¹⁴⁰ “Orange County: Hard lesson in safety of municipal debt” (New York Times, Leslie Wayne, June 13, 1996)

¹⁴¹ “The Orange County reorganization plan explained” (BCD News and Comment, June 24, 1996)

¹⁴² “Bankruptcy recovery plan for O.C. approved” (Los Angeles Times, Davan Maharaj and Matt Lait, May 16, 1996)

¹⁴³ “Bankruptcy over, recover not” (Los Angeles Times, Matt Lait, June 9, 1996)

¹⁴⁴ “The Region; Brokerage goes hunting for goodwill” (Los Angeles Times, Dan Weikel and Jean O. Pasco, June 24, 2002)

～3年に行った投資益を差し引いた場合の損失額は8億ドルで、和解金合計はそれよりも多いという見方もある。一連の訴訟における主な和解企業と金額は以下の通りである（いずれの企業も違法行為は認めていない）¹⁴⁵。

証券会社

- ・ メリルリンチ（4億2,000万ドル（損害賠償）および2,770万ドル（刑事訴訟））
- ・ KPMG Peat Marwick LLP（6,140万）
- ・ Morgan Stanley, Dean Witter（6,960万ドル）
- ・ Credit Suisse First Boston（5,250万ドル）
- ・ 野村証券インターナショナル（4,790万ドル）

法律事務所

- ・ LeBoeuf, Lamb, Green & MacRae（4,500万ドル）
- ・ Brown & Wood（2,300万ドル）

格付け会社

- ・ S&P（14万ドル）

4.5 再建後および現状

4.5.1 郡による返済

オレンジ郡は破産から立ち直り、予想以上の和解金獲得をしたものの、破産当時、約200の公的機関の損失被害を補填するため、以下のような事業に基づき、約10億ドルの借り入れを受けた。これらの返済は2026年まで続く。

● Recovery Certificates of Participation

総借り入れ額：7億6,080万ドル

1999～2000年の返済：6,250万ドル

完済予定：2026年

リソース：州からオレンジ郡輸送局や公園局、水害管理局などへの交付金。

● Series A Recovery Bonds

総借り入れ額：2億7,880万ドル

1999～2000年の返済：1,450万ドル

完済予定：2015年

リソース：州から交付される自動車登録税。訴訟による和解金の一部も転用。

● Special Financing Authority Revenue Bonds

総借り入れ額：1億5,500万ドル

1999～2000年の返済：750万ドル

完済予定：2014年

リソース：固定資産税滞納に関連する罰金や金利。

¹⁴⁵ “County closes books on bankruptcy story” (Los Angeles Times, E. Scott Reckard and Jean O. Pasco, June 16, 1999)

4.5.2 新たな財政難

破産から再起したオレンジ郡だが、2003年に、行政サービスの経費増大や上記に記した借り入れの年間返済による負担、税収減少などを受け、再び財政難に陥った。2003年3月に、監督委員会は1億200万ドルの経費削減策を承認したが、350億ドルもの大幅な財政赤字を抱えるカリフォルニア州政府からの支援のさらなる削減が予測され、郡の財政状況は厳しいものとなっている。

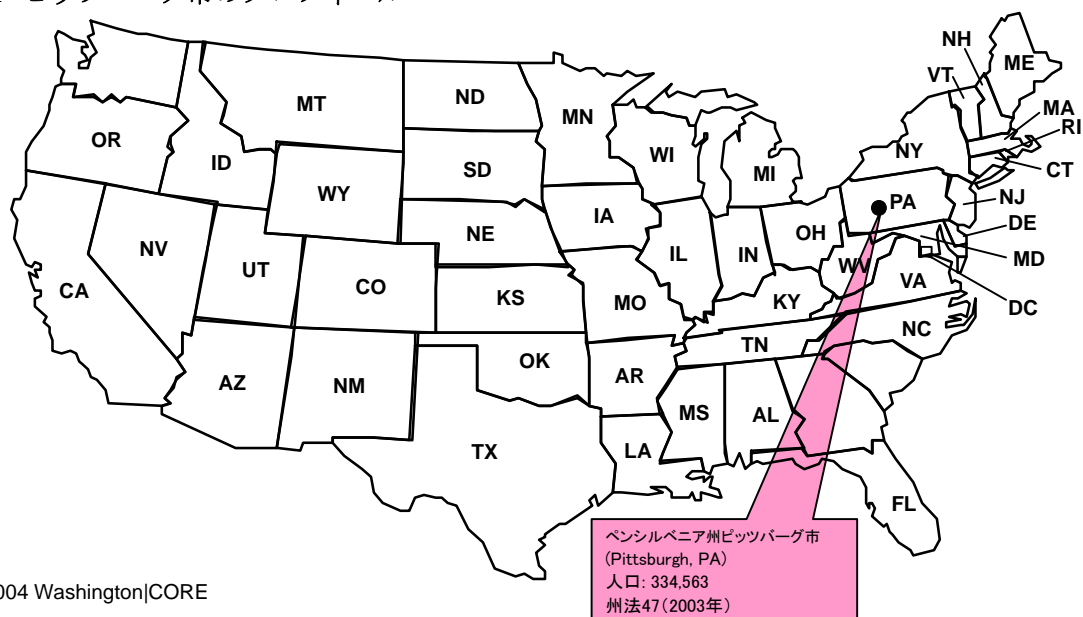
同郡では、破産前に1万7,000人であった郡職員数が、破産プロセス後、1万4,000人にまで減少したが、2003年には1万8,000人に増加していることから、職員の早期退職勧告などを中心にさらなる経費削減に取り組んでいる¹⁴⁶。

¹⁴⁶ “Orange County; Board to study more buyouts” (Los Angeles Times, Seema Metha, March 13, 2003)

5 ペンシルバニア州ピッツバーグ市：州法47による財政危機（State Act 47, 2003年）

5.1 概要

5.1.1 ピッツバーグ市のプロフィール



名称	Pittsburgh, Pennsylvania
人口	334,563 人 (2000 年)
位置	アレゲニー郡 (ペンシルバニア州南西部)
広さ	55.6 平方マイル (144.56 平方キロメートル)
住民の年齢 (中央値)	35.5 歳
世帯の年収 (中央値)	\$28,588 (2000 年)
住宅価格 (中央値)	\$59,700 (2000 年)
失業率 (25 歳以上)	10.1%
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育・医療・社会サービス (29.9%) ・ 専門的職業・科学系・行政・廃棄物管理 (11.1%) ・ 芸術・エンターテイメント・宿泊・レストラン (10.4%) ・ 小売 (10.3%)

出典：city-data.com の資料¹⁴⁷を基にワシントンコアにて作成

5.1.2 ピッツバーグ市の歴史

米国の産業発展が絶頂期にあったころの 19 世紀後半には、ピッツバーグ市は労働運動、労働問題の温床地であった。かつて「鉄鋼の町 (Steel City)」と呼ばれた同市は、深刻な汚染問題のため、「煙の町 (Smoky City)」と呼ばれるようになった。しかし皮肉なことに、これらの汚染問

¹⁴⁷ <http://www.city-data.com/city/Pittsburgh-Pennsylvania.html>

題は、1970年代後半の工業生産の下落に伴い、改善されていった¹⁴⁸。

5.1.3 ピッツバーグ市の行政構造

ピッツバーグ市の行政は、市長と市議会で構成されている。

5.2 財政危機に至るまで

- ・ 鉄鋼産業の衰退とともに、ピッツバーグ市の税収は継続的に下落し、1990年代から財政は窮乏状態に。
- ・ 財政の崩壊を防ぐため、財政資金の融資調達や債券の売却や租税担保先取得権の売却、水道権利の売却などを行う。
- ・ 2003年終盤には、もはや資金調達をする余力も、また利用できる手段もない状態に。
- ・ 2003年11月、ピッツバーグ市のマーフィ市長は、州法47（連邦破産法第9章に代わるペンシルバニア州法）による「財政危機（financially distressed）」の認定を申請。
- ・ 2003年12月、ペンシルバニア州は申請を認める。ピッツバーグ市は同州内において財政危機を宣告された最大の地方公共団体となった。
- ・ ピッツバーグ市は現在、州法47の下、州とともに財政再建に取り組んでいる。

5.2.1 人口の低下と旧式の行政体制

ピッツバーグ市における財政問題の最初のきっかけは、人口の流出である。同市の人口は、50年前に比べ、ほぼ半減していた。同市の旧式のインフラストラクチャの多くは、それを支える納税者が激減したにもかかわらず、同じ状態で存続していたのである。たとえば、消防署は労使交渉に解雇に関する規定を設けないまま、肥大化していった。同市のトム・マーフィ（Tom Murphy）市長は、新規企業の誘致を目的に税優遇措置などを設定するなど、市の財政問題の解決に努力したが、これらは効果がなかった¹⁴⁹。

また、ピッツバーグ市の旧式な税制も、同市の財政問題に拍車をかけた。人口の低下、大学や医療センターによる相次ぐ非課税組織化は、市の税収源を脅かした。また、同市が市内の雇用主や通勤者に課している年間10ドルの営業税（occupation tax）は、1964年の導入以来、インフレ率を反映した引き上げが実施されずにいた¹⁵⁰。

5.2.2 2003年度の財政事情

ピッツバーグ市は2003年度が始まった時点で、3億8,600万ドルの予算に対して、6,000万ドルの赤字に直面しており、債務超過による支払い不能状態（insolvency）の直前であった。同市は債務再編計画や700人の解雇などにより、財政赤字を3,400万ドルにまで削減し、さらに、同年12月まで存続するために2,800万ドルの緊急財源の利用を行った¹⁵¹。

¹⁴⁸ encyclopedia.com より。 http://www.encyclopedia.com/html/section/Pittsbrgh_History.asp

¹⁴⁹ “Pittsburgh files for municipal bankruptcy under Pennsylvania’s Act 47” (National Public Radio, January 2, 2004)

¹⁵⁰ “Mayor: City ‘distressed’” (Bond Buyer, Gillian D’Ambrosio, November 11, 2003)

¹⁵¹ “S&P drops Pittsburgh to junk status” (Bond Buyer, Gillian D’Ambrosio, October 16, 2003)

2003 年半ばまでに、市はもはや資金を融資調達できる状態ではないと判断したマーフィ市長は、翌年の事業のための 7,000 万ドルの融資調達を実施しないと明言した（同市はこのような融資調達を 2 年ごとに実施していた）。また、同市長は、ピッツバーグ市の現在の税収基盤にはさらなる固定資産税を支払う能力はないとして、現在、事業税（business tax）を免除されている市内の組織に賃金税（payroll tax）を課すための新たな税制改革を可決するよう要請した¹⁵²。

市内の労働者に対する賃金税（payroll tax）課税など、マーフィ市長の提案に対し、一部の州議員からは「市長は経費削減努力をしていない」との批判も上がった。しかしマーフィ市長は、ピッツバーグ市は 1993 年～2002 年の間に約 2 割の市職員を解雇し、2003 年には 640 人を解雇した。また警察署やプールなど多くの公共施設を閉鎖した」と反論した¹⁵³。

5.2.3 市内の企業による取り組み

マーフィ市長は 2003 年後半には、州法 47（州法 47 については後述を参照）による保護を模索し始めた。これを受け、ジェーン・オリー（Jane Orié）州上院議員の呼びかけの下、地元の企業経営者や名士らは、ピッツバーグ市が財政難を乗り切る手法を探る、「ロデリック委員会（Roderick Commission）」を結成した。ロデリック委員会のメンバーには、地元企業の経営者のほか、US スチールの元最高経営責任者であるデービッド・ロデリック（David Roderick、オリ一上院議員とともに委員会の共同議長を務めた）や、ポール・オニール（Paul O’Neil）元財務長官、ピッツバーグ市評議員などがいた。

ロデリック委員会は、ピッツバーグ市は州法 47 の適用申請を避けるべきであるとの合意に達し、市は財政問題を解決するため、経費削減および税収増策を組み合わせた長期的解決策を導入する必要があると勧告した。そして具体的な策として、固定資産税、駐車税、営業税の引き上げ、新たな税の導入などを挙げた¹⁵⁴。（しかし、ピッツバーグ市はロドリック委員会の勧告を無視する形で、その 2 日後には州法 47 の適用を申請した。）

5.3 再建プロセス

5.3.1 ピッツバーグ市の破産申請

ピッツバーグ市は過去数年間にわたり、公債の発行や租税担保先取得権¹⁵⁵の売却、水道権利の売却などを行い、財政の崩壊を免れてきたが、2003 年終盤にはもはや利用できる手段がなくなった。

こうしたなか、選択肢が尽きたマーフィ市長は 2003 年 11 月 10 日（前述したロデリック委員会による勧告のわずか 2 日後）、ペンシルバニア州政府に対して、州法 47 による財政危機（financially distressed）の認定を申請した¹⁵⁶。

¹⁵² “City’s credit rating lowest ever;” (Pittsburgh Post- Gazette, Timothy McNulty, October 16, 2003)

¹⁵³ “State declares Pittsburgh financially distressed” (Associated Press, Joe Mandak, December 29, 2003)

¹⁵⁴ “Commission report addresses city’s financial woes” (New Pittsburgh Courier, Sonya M. Toler, November 9, 2003)

¹⁵⁵ 租税担保先取得権とは、債務者の財産を担保や支払い手段として保持・売却する権利

¹⁵⁶ “Mayor: City ‘distressed’” (Bond Buyer, Gillian D’Ambrosio, November 11, 2003)

5.3.2 ペンシルバニア州の対応

ピッツバーグ市の破産申請を受け、ペンシルバニア州のコミュニティ及び経済開発局 (Department of Community and Economic Development: DCED) は同年 12 月、同市が州法 47 で定めるところの財政危機 (financially distressed) にあると認めた。この認定により、同州は 30 日以内に、州が認定する再建コーディネイターをピッツバーグ市へ派遣し、4 ヶ月以内に経済再建計画を作成することになった。州法 47 は、州による管理を定めたものではなく、州は、地方公共団体の住民が不可欠なサービスを受けるよう、市とパートナーシップを組み、且つ厳しく監督する役割を果たす。ペンシルバニア州法では、地方公共団体による連邦破産法第 9 章の適用の申請を禁止してはいないが、州法 47 が施行された 1987 年以来、第 9 章の申請は行われていない¹⁵⁷。

ピッツバーグ市は、州法 47 によって「財政危機 (financially distressed)」と認められた 20 番目の地方公共団体となり、また、これを認められたペンシルバニア州内最大の市となった。

5.3.3 州法 47 について

州法 47 の正式名称は、「地方公共団体財政再建法 (Municipalities Financial Recovery Act)」で¹⁵⁸、財政再建に苦闘しているペンシルバニア州内の地方公共団体への支援を目的として、1987 年に施行された。同法は、連邦破産法第 9 章に代わる、州政府による財政再建法とされている。州法 47 では以下の 4 点が整備された¹⁵⁹。

- ① 財政危機に陥った地方公共団体に対して、財政問題に関する原則的運営責任は地方公共団体の担当官らに残しつつ、地方公共団体による財政規律の回復を州として支援する手法の整備。
- ② 財政危機に陥った地方公共団体が連邦法の下で破産を申請する手続きに関する情報や制度のアップデート。
- ③ コミュニティが存続可能でなく、公共団体として存続可能とはみなされない財政危機の地方公共団体の統合や合併を進める手法の確立。
- ④ 財政危機にある地方公共団体が現行の運営経費を支払うための助成、融資プログラムの確立。

州法 47 の要点は以下の通りである¹⁶⁰。

- ・ 財政危機 (financially distressed) 認定における基準の設定 (後述を参照)
- ・ 地方公共団体による財政危機緩和と努力を支援する DCED の権限や義務の設定
- ・ 地方公共団体の財政危機の決定に関して多くの関係者が提案できる権利を認めた
- ・ 地方公共団体による財政危機宣言やそれに引き続くコーディネイター任命に関する具体的な手続き方法の設定
- ・ 財政危機状態を是正できるよう、個別の状況に応じた財政計画の作成の要求
- ・ 財政危機に陥った地方公共団体に独自の財政計画を作成する選択肢を提供

¹⁵⁷ “State declares Pittsburgh financially distressed” (Associated Press, Joe Mandak, December 29, 2003)

¹⁵⁸ 多くの場合、「州法 47 (Act 47)」という通称が使われている。

¹⁵⁹ “Municipal Fiscal Distress and Recovery” <http://www.lgc.state.pa.us/deskbook03/Issues38.pdf>

¹⁶⁰ “Municipal Fiscal Distress and Recovery” <http://www.lgc.state.pa.us/deskbook03/Issues38.pdf>

- ・ 財政危機に陥った地方公共団体が財政自立計画を拒否した場合、特別な場合を除き、州政府は州の財源の提供を差し控える
- ・ 必要があれば、財政危機に陥った地方公共団体が連邦法の下で破産を申請することを是認する。

なお、州法 47 の下で財政危機 (financially distressed) と認められるには、以下の 11 の条件のうち 1 つ以上が該当する必要がある¹⁶¹。

- ① 1%以上の財政赤字が3年間続いた。
- ② 3年間以上、歳出が歳入を上回っている。
- ③ 公債や手形の元本や金利の支払いや賃貸の支払いが不履行となっている。
- ④ 賃金の支払いが30日以上遅れている。
- ⑤ 判決で定められた期日から30日以上、判決に基づく債権者に対する支払いを実施できない。
- ⑥ 職員の所得税から控除される税金相当分や社会保障税への拠出への資金の移行が、30日以上できずにいる。
- ⑦ 地方公共団体が、2年間以上、歳入の5%以上の赤字状態で運営されている。
- ⑧ 法で定められた、退職恩給制度に対する最低限の拠出を実施できずにいる。
- ⑨ 地方公共団体は、財源や予算の30%を超える債権者と調整を交渉したが、合意に達せなかった。
- ⑩ 連邦破産法第9章に基づく債務調整を申請している。
- ⑪ 一般的利用を目的とした不動産税 (real estate tax) 課税能力が法的限界に達したため、地方公共団体として定められているサービスが前年度より低下、減少した。

ピッツバーグ市は、②3年間以上、歳出が歳入を上回っている、⑤判決で定められた期日から30日以上、判決に基づく債権者に対する支払いを実施できない、の2つに該当するとして上で、2003～2004年にわたって④⑤⑦が発生する見込みであるとし、州法47の適用を申請した¹⁶²。

5.3.4 ピッツバーグ市への対策

州法47に基づき、ピッツバーグ市の財政再建支援に取り組むペンシルバニア州のエドワード・レンデル (Edward Rendell) 知事は2004年2月、同市の財政状態を監督する新たな委員会を発足すると同時に、同市に長期的な財政計画を実行するよう求める法案に署名した。新たな委員会は、レンデル知事と議員幹部会から任命され、計5名で構成される。ピッツバーグ市は同法に基づき、5ヵ年予算計画を作成しなくてはならない。また、新しい委員会は、市が予算や財政計画に関する条件を満たさない限り7年間は継続する。

さらに、ピッツバーグ市が新たな税を導入できるよう監督し、同時に財政管理としての役割も

¹⁶¹ “Municipalities Financial Recovery Act” (Department of Community and Economic Development, Third Edition, January 2001)
<http://www.inventpa.com/docs/Document/application/pdf/7197c544-d8ea-4d98-bce9-5b77d14776bf/munfinrecoveryact.pdf>

¹⁶² “Municipalities Financial Recovery Act Consultative Evaluation City of Pittsburgh Allegheny County, Pennsylvania” (Commonwealth of Pennsylvania Department of Community and Economic Development Governor’s Center for Local Government Services, December 8, 2003)
http://www.inventpa.com/docs/Document/application/pdf/664f6df5-171d-4903-96bd-d55a146a33e7/pittsburgh_city_of_pa_act_47_consultative_report_12_8_03_f..pdf

担うパネル委員会の新設も検討されている¹⁶³。

5.3.5 ピッツバーグ市公債の信用格付けの変化

ピッツバーグ市の財政悪化が顕著となった 2003 年 10 月、スタンダード&プアーズ (S&P) はピッツバーグ市公債の信用格付けを、「A-」からジャンク債を意味する「BB」へ 5 段階引き下げ、「マーフィ市長による市政府は、市の財政改革を怠っている」と批判した。この格下げにより、同市の公債は米国内の主要都市としては最低の信用格付けとなった。課税権限を持つ地方公共団体がこのような最低の格付けをされることは異例のことである¹⁶⁴。また、ムーディーズ・インベスターズ・サービスも、「A3」から「Baa1」へ下げた。

その後、11 月にマーフィ市長による州法 47 の適用申請が明らかになると、フィッチが同市の公債の格付けを「A-」から「BB」へ一気に 5 段階引き下げ、ムーディーズも、「Baa 1」から「Baa3」へ再び引き下げた¹⁶⁵。

S&P のピッツバーグ市に対する信用格付けは、1960 年代から 70 年代にかけて「AA」であった。その後、1981 年に「A」に下がった後、1994 年に「A-」、1995 年に「BBB+」、1996 年に「BBB」と段階的に引き下げられた。その後、2000 年に「A-」に引き上げられていたが、上述したとおり、2003 年 10 月には 5 段階の引き下げとなり、同様規模の地方公共団体としては初の「ジャンク債」となった¹⁶⁶。

5.4 反応

5.4.1 財政監督委員会の発足

ペンシルバニア州は 2004 年 2 月、ピッツバーグ市の財政管理を行うピッツバーグ財政監督委員会 (Pittsburgh Fiscal Oversight Authority) の 5 名の委員を発表した。委員は以下のような構成となっている。

- ・ ジム・ロディ氏：元アレゲニー郡最高責任者 (former Allegheny County Chief Executive)
- ・ ジョン・ムレイ氏：元ドゥーケン大学学長 (former Duquesne University President)
- ・ デービッド・オラウリン氏：郡事業計画部長 (former county planning director)
- ・ ジェームズ・スミス氏：公認会計士 (CPA)
- ・ ウィリアム・リーバーマン氏：保険事業者

しかしこの 5 名の選出委員は、皆白人男性であり、そのうち 3 名が 60 歳以上であるなど、「人種、年齢、所得面において偏っている」「市の住民構成を正確に反映しておらず、委員会の合法性に問題がある」との批判も出ている。

いずれにしても、この財政監督委員会の果たすべき役割は、ピッツバーグ市再建のロードマッ

¹⁶³ “Control board ok’d” (Pittsburgh Post-Gazette, February 13, 2003)

¹⁶⁴ “City’s credit rating lowest ever” (Pittsburgh Post-Gazette, Timothy McNulty, October 16, 2003)

¹⁶⁵ “Pittsburgh Mayor: city ‘distressed’” (Bond Buyer, Gillian D’Ambrosio, November 11, 2003)

¹⁶⁶ “City’s credit rating lowest ever” (Pittsburgh Post-Gazette, Timothy McNulty, October 16, 2003)

プの作成であり、委員会の編成に問題があるか否かは、その成果しだいであろう¹⁶⁷。

5.4.2 州法 47 への批判

州法 47 の下でのピッツバーグ市の財政再建は、今まさに進行中であるが、州法 47 に対しては、以下のような批判も出ている¹⁶⁸。

- ・ 市議会は、行政に関する権限を大きく失ってしまう。
- ・ 労働組合は立場を失い、給与削減を余儀なくされる。
- ・ 公務員は失業や給与削減に直面する。
- ・ 公債保有者や投資家は信頼と資金を失う。
- ・ 市長や市議会議員など、選挙で選出された人物でさえ失業する可能性がある。

5.5 再建後および現状

ピッツバーグ市は現在、州財政監督委員会の指揮の下、財政再建に努力中であり、今後の動向は非常に注目される。

¹⁶⁷ “Oversight fight; Let Pittsburgh’s fiscal panel do its job” (Pittsburgh Post-Gazette, February 24, 2004)

¹⁶⁸ “Pittsburgh’s path to fiscal sanity” (Pittsburgh Post-Gazette, Rowan Miranda, August 24, 2003)