

米国地方政府の破産

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 059 (JAN.20,1993)

はじめに

第1章 州の全面的財政金融援助による財政再建
ーニューヨーク市の場合ー

第2章 州破産管財人による財政再建
ーマサチューセッツ州チェルシー市の場合ー

第3章 連邦破産制度による財政再建
ーネブラスカ州宅地開発整備特別区の場合ー

第4章 連邦破産制度による財政再建策を模索されたケース
ーコネティカット州ブリッジポート市の場合ー

おわりに

財団法人 自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目

次

はじめに	1
第1章 州の全面的財政金融援助による財政再建	2
ーニューヨーク市の場合ー	
第2章 州破産管財人による財政再建	7
ーマサチューセッツ州チェルシー市の場合ー	
第3章 連邦破産制度による財政再建	17
ーネブラスカ州宅地開発整備特別区の場合ー	
第4章 連邦破産制度による財政再建策を模索されたケース	31
ーコネティカット州ブリッジポート市の場合ー	
おわりに	36

はじめに

ここ数年間、全米各地で地方政府（市町村、学区、特別区等）の財政危機が深刻化している。経済不況の長期化による税収減に加え、連邦や州からの補助金の大幅な削減、福祉、警察等の行政需要の増大、財源配分なしに連邦や州から委任される委任事務の増加、固定資産税を中心とした市町村税構造への不動産不況の影響等、地方政府が頭を悩ませる問題は多い。こうした問題は、1991年の春から夏にかけて一気に表面化することとなった。ニューヨーク市は1975年以来の深刻な財政危機を迎え、一時は州の財政統制委員会の復活や破産の可能性まで囁かれた。コネティカット州では新会計年度に入っても予算が採択されず、一時的に州庁舎を閉鎖するなどの異例の措置がとられ、財政状態の深刻さを強く一般に印象づけた。そのコネティカット州にあるブリッジポート市では同年6月、人口規模14万人という中規模の普通地方公共団体としては始めて連邦破産裁判所に破産を申請し、これは全米はもちろんのこと、日本の一部マスコミによっても報道され、大きな話題を呼んだ。また、マサチューセッツ州のチェルシー市は市長が解任され、市政が州の任命による破産管財人のもとに置かれるなど、実質的に地方自治を失い州の管理下に入った。

日本人がうける「破産」というイメージは、会社更生による再建ではなく、破産管財人のもとでの財産の精算、団体の解散といった事柄であろうが、米国の連邦制度としての地方政府の破産とは、日本で考える破産とは内容を異にし、一種の会社更生、財政再建であり、ましてや地方政府の解散を意味するものではなく、また、適用団体のほとんどは特別地方公共団体である。米国において地方政府の破産と言った場合、州の関与によるものと連邦の関与によるものの2種類に大別でき、連邦関与の破産申請は過去11年間に69であり、州関与の破産は統計がなく確認できないが、ここ数年で少なくとも2例が存在する。

このクレア・レポートでは米国の地方政府の破産による財政再建を、州の関与による場合、連邦の関与による場合の二種類に大別して、その実体と問題点について考察する。

なお、文中に使用した「破産」には、連邦破産制度によるもののみを意味する「狭義の破産(Municipal Bankruptcy)」と、州の破産管財人制度をも含んだ「広義の破産」との2種類があるが、ここでは、狭義の破産を意味する場合でかつ広義の破産との混同が予想される場合に限り、「連邦破産制度による破産」という言葉を使用し、混同を避けた。

また、文中の「地方政府」は市町村、学区、その他の特別区等を意味しており、州の代理として州の仕事を行うカウンティ政府は含んでいない。

なお、連邦破産制度に関しては、ネブラスカ連邦破産裁判所裁判官から数多くの助言と協力を得た。

第1章 州の全面的財政金融援助による再建

－ニューヨーク市の場合－

地方政府が歳入増加や支出削減等の自主再建努力によっても財政危機を克服できない場合、州や連邦の財政金融援助や破産による再建の道が検討される。州が財政危機に陥った地方政府の財政再建に関与するやり方としては、地方政府の自治を認めた上での州の監督下における全面的財政金融援助と地方政府の破産の一つの形態である州破産管財人による再建の二つがある。このように、州が地方政府の財政再建に関与できる、あるいは関与しなければならないのは、アメリカ合衆国の地方自治制度においては、地方政府は州の創造物であるためである。すなわち、地方政府の自治権は州憲法又は州法により与えられたものであり、地方政府は独自の憲章を持ち、公選の首長、公選の議員からなる議会を有し、条例の制定や政策の決定等を行うが、これらは州の憲法や法律の範囲内で行われる。特にこれは財政面において顕著であり、たとえば課税や起債等に関しても州法によって何らかの制限を受けている。このように州は本来的に地方政府の行財政を監督・指導する立場にあり、このような立場から地方政府の財政危機に際して、州の関与が行われるのである。

地方政府の自治を認めた点での州の監督下における州政府の全面的財政金融援助による再建は、市長が強制解任され市議会が諮問委員会となり、全ての権限が破産管財人に属する州破産管財人制度の場合とは、地方自治を認めるか否かの点で大きく異なる。しかしながら、市財政は州の強力な監視体制のもとに置かれるため、その自己統治能力については多くの点で制限されるのも事実である。州の関与のやり方であるが、ある地方政府が深刻な財政危機を迎えると、その財政状態を分析し、今後の方針を検討する特別対策委員会が州に設けられる。このような委員会の設置を州の一般法により規定したり、財政部局に地方財政状態の審査機能を付与することにより、地方政府の財政危機への対応を制度化している州もある。たとえば、オハイオ州は1979年に地方財政危機法を制定し、地方財政が健全性を保つための6つの最低条件を掲げており、このいずれか一つを満たしていないと州監査長官が判断した場合、その地方政府の財政危機が宣言され、州が地方財政に関与を開始する。ニュージャージー州ではコミュニティ局の地方財政課の中に地方財政委員会を設置し、同様に地方財政の審査を行っている。委員会の構成は州によって異なるが、たとえばメイン州が州法に基づき設置している緊急地方財政委員会は州行財政局長(Commissioner of Finance and Administration)、州出納長官(State Treasurer)、州税査定官(State Tax Assessor)で構成されている。委員会で検討された結果、財政危機が非常に深刻で、特別の財政金融援助を必要とする場合、市の財政計画、起債、契約等の審査、会計事務の監視等を行う財政監視機関が設置されるのが通常である。ニューヨーク市の1975年の財政危機の場合は更にこれよりも強力な統制能力を持つ緊急財政管理委員会(Emergency Finance Control Board)が設けられ、これに市の全ての基金・会計が移管され、一切の出納管理事務までが行われた。また、市に替わって債券を発行し、市のための

資金調達を行う自治体援助公社(The Municipal Assistance Corporation)が設けられた。こうした市の地方自治を尊重した上での財政金融援助によっても再建が難しい場合、第2章で述べる州破産管財人制度や第3章で述べる連邦破産制度のもとでの破産による財政再建が検討されることになるが、この章では州による全面的財政金融援助による財政再建の例として、1975年のニューヨーク市の財政危機をとりあげることにする。

1. ニューヨーク市財政危機の背景

1975年のニューヨーク市の財政危機は、1975年3月、金融機関がニューヨーク市債の引き受けを拒否し、ニューヨーク市が期限到来の債務に対する資金繰りができなくなったことから表面化した。市の経常目的の支出は数年間にわたり経常収入を上回り、このギャップを埋めるために市は資本予算からの流用を行ったほか、短期債も乱発した。短期債は年度内の一時的な資金不足を補うため発行されるもので、年度内に償還しなければならないものであるが、ニューヨーク市はその目的を逸脱し、長期債の返済や別の短期債の借換に充てた。このようなことを続ければ赤字が累積増加し、金融界での市債の評価を急激に悪化させるのも当然のことである。アメリカ合衆国の地方債発行に関して、大多数の州は起債許可制度を有さず、また発行条件それ自体に関与しないため、地方債の発行条件は民間の格付機関による市の財政状況等を評価した上での格付により決定される。ニューヨーク市の財政状況の悪化により、市債の格付は下がり、利子率が上昇し、ついには市債の引き受け手がなくなり、資金が調達できない状態に陥ったものである。

ニューヨーク市の1975年の財政危機の背景としては次のようなものがあげられる

- ・オイルショックに伴うスタグフレーション
- ・景気後退に伴う税収の伸び悩み
- ・連邦補助金の裏負担の増加
- ・優良企業の市外脱出、中高所得者層の市外脱出による税収源の減少
- ・貧困者層の流入と行政需要の拡大

1973年のオイルショックはニューヨーク市の経済にも暗い影を落とした。経済状況の悪化について見てみると、まず、全米主要企業500社のうちニューヨーク市内に本社をかまえる企業数は1968年には131社であったものが、1975年には96社までに減少した。主要企業のこのような市外への流出は、市税の税収源を減少させるとともに市内の労働市場の需要減にもつながった。1970年の市の失業率は4.8%であったが、1975年になると11%までに増加し、国の失業率を上回るようになった。また企業の流出は不動産市場にも影響を及ぼし、オフィス・スペース市場では、1975年当時市内のオフィス空間の総面積の10%に相当する2億6,300万平方フィートのオフィ

ス空間が借り手のつかない状態となった。不動産価値も大幅に低下し、ニューヨーク市の不動産税収入を減少させることになった。

次に人口の変化を見てみると、1970年から1975年までの5年間で30万人の減少と他の米国内の主要都市に比べ、その変化はそれほど大きくはないが、人口構成の変化を分析すると、子供、年寄り、貧困者等公的扶助を必要とする人々の数が大幅に増えている。また、この人口構成を人種別でみると、1960年と1975年では、白人層が20%以上減少したのに対し、スペイン語系が36%増加、非白人が62%増加している。こうした結果からわかるように、中・高所得者が市内の重税、高物価を避け、比較的安全な市の郊外に次々と脱出し、逆に貧困者や移民者層が流入し増加することになった。これにより税収基盤が脆弱化する一方で、福祉受給者の数が増加し、ニューヨーク市の福祉にかかる経費は年々膨張していくことになる。

連邦・州の補助金プログラムは1970年代初頭に拡大されたが、これにより逆に市の補助負担は増加し、財政の補助金依存体質と財政の硬直化にいつそうの拍車をかけることになった。

このような社会状況の変化による影響に加えて、財政危機の背景として特筆しておかなければならないことに、ニューヨーク市の行政サービス分野の大きさの問題がある。ニューヨーク市以外のニューヨーク州の地域ではカウンティ政府が存在し、保健、精神衛生、社会福祉、コミュニティ・カレッジの運営、ハイウェイ管理、刑務所、公園事業等の行政サービスを行っているのであるが、ニューヨーク市の市域にカウンティ政府は無く、従ってカウンティ政府の機能をも市が担っている。また、通常米国の多くの地域では、教育行政は学区という市とは異なる特別地方公共団体が実施するが、ニューヨーク市では市政府内の教育委員会が教育行政を行っている。ニューヨーク市は他市とは異なりこのような広範な行政サービスを維持しているのである。

このような背景のもとで、収入と支出の乖離が生じ、拡大していくわけであるが、本来ニューヨーク市財政当局は収入と支出の見直しを図り、財政健全化に全力を傾注しなければならなかったにもかかわらず、それを怠り、数年間にわたり巨額な支出超過を続けることになった。1971年会計年度においてニューヨーク市の総支出額は総収入額を6億5,600万ドル、収入総額を9.2%も上回った。この財政不均衡を一時的に埋めるため、ニューヨーク市は1971年の終わりに16億ドルの短期債(short-term operating debt)を発行したが、これが財政危機を深刻化させる全ての始まりとなった。資本支出予算を經常支出に一部充当するなどの会計処理の混乱のため、1971年から1975年のニューヨーク市の財政状態を当時の数字から精密に分析することは非常に困難であるが、確実に財政赤字は年々増加し、短期債の発行額は増加していき、財政危機が表面化した1975年度には財政不均衡は12億ドルにまで及んだ。1975年度45億ドルの短期債が発行され、その累積財政赤字額は30億ドルにまで達すると予測された。

2. 州の市財政再建への援助

1975年、ニューヨーク市債の引受け手が現れなくなるに及んで、ニューヨーク州は事態を重視し、市に対し8億ドルの財政援助を行うことを決定するとともに、引受け手がない短期債の処理と今後の資金繰りの問題を解決するため、金融・財政等の専門家で構成する特別委員会を設置した。特別委員会は市に替わって長期公債や一時借入債券を発行する財政援助機関の設置を提案し、州議会はこれを1975年6月10日に可決した。これが、自治体援助公社(The Municipal Assistance Corporation, 頭文字をとってMACと称される)である。MACは市が市民に対し基本的な行政サービスを滞り無く提供するとともに、市債券に対する投資家の信頼を回復するために、信用力のない市に替わり公債・一時借入証券を発行するとともに、その返済の財源として市の売上税収入、州の株式譲渡税収入が当てられた。更に市当局に対して、州の財政会計監査長官による統一的な会計システムを採用させた。

1975年9月5日、MACの勧告に基づき、州知事は臨時州議会を招集し、同月10日に州緊急財政法を制定した。これにより、ニューヨーク州はニューヨーク市の財政を監視する目的で州知事、州議会議長、州会計監査長官、市長、市会計監査役及び、州知事に任命された民間人3名の計8名からなる緊急財政管理委員会(Emergency Finance Control Board)を設置し、市に対し財政3ヵ年計画を委員会に提出し、承認を受けることを義務づけた。

財政3ヵ年計画とは、3年間で市の予算を均衡化させるためにその間の市の財政的取組を計画によって示すものである。市は同年10月15日に最初の財政3ヵ年計画を提出し、委員会から資本支出に関し一部訂正が加えられたものの、同月20日に承認された。市の全ての歳入は委員会の会計管理下に置かれ、また、全ての歳出及び契約が委員会により検討され、財政計画のもとで修正された。このように財政緊急法によって、市の財政事務は、形式的には市が自己の組織のもとで行ったが、実質的には州緊急財政管理委員会という特別の機関の強力な指導・監視のもとで進められた。公的扶助費の抑制、資本予算の大幅な縮小、行政規模の縮小による均衡化がその基本方針となった。しかし、これは後に近年の社会資本設備の急速な老朽化の問題を発生させることになるのである。

しかし、こうしたMACや緊急財政管理委員会の設立による州の全面的財政金融援助にもかかわらず、MACは期限満了の短期債のうち24億ドルについて財源調達のための公債を発行できなくなり、一時は連邦破産法第9章のもとにおける破産の可能性が議論された。しかしながら、1975年11月に連邦議会において連邦からニューヨーク市への23億ドルの直接の短期貸付が承認され、破産の事態は避けられた。このように連邦が州の創造物である地方政府の財政に直接介入することは非常に稀であるが、これはニューヨーク市がアメリカ合衆国の経済の中心都市であること、同市の破産が合衆国内の政治・経済に混乱を引き起こすこと、ニューヨーク市の破産が市の財政を全面的に援助するニューヨーク州に財政危機をもたらし、市、州ともに破産に陥る危険性があること等について、連

邦議会や財界が強い懸念を持ったためである。財政危機の緊急事態は州の財政介入と連邦の貸付によって避けられたものの、市の財政不均衡は計画どおりには解消されなかった。財政3ヵ年計画により、3年後の1978年には形式的には収入が支出を3,200万ドル上回ったが、実質的には、市が相変わらず資本予算を經常目的支出につぎこんでいたため、なおもニューヨーク市は7億1,200万ドルの財政不均衡を抱えていた。緊急財政管理委員会の管理のもと、市が予算の均衡状態を取り戻したのは、1981年になってからであり、その後1982年、1983年と続けて均衡を保つことができた。こうして1986年全債務が償還されると、緊急財政管理委員会は名目化し、ニューヨーク市は形式的に委員会に予算を毎年提出するものの、委員会の制約なしに独自に予算を組むことができるようになった。

こうして見たとおり、ニューヨーク市の財政危機の場合では、市の財政危機が州の財政管理を必要とするほど深刻な状況にあるかについて、州の判断が若干遅れたこともあり、一時は連邦破産法下の破産の可能性を招いた。しかし、連邦の援助によりその危機が免れた後は、州の全面的財政金融援助のもと、市の財政再建は成功を遂げ、州の介入は非常に効果的であったと評価できる。

州の財政が地方政府の財政危機に対応できる状態にあり、州の設立した財政管理機関が地方政府の財政運営に対し大きな影響力を持ち、かつ地方政府が積極的にこれに従い財政再建を行う努力をする時、この州による全面的な財政金融援助のもとにおける財政再建は、州の財政管理下にありながらも地方政府が自らの組織において再建努力を行える点で、破産管財人や連邦破産法適用よりも好ましいと言えよう。

第2章 州破産管財人による財政再建

－マサチューセッツ州チェルシー市の場合－

前章で見たように地方政府の自主再建努力によって財政再建を行えない場合、州の全面的財政金融援助のもとでの財政再建は一つの有効な再建策である。しかし、こうした地方自治を尊重した上での州の関与による再建も難しいとなった場合、地方政府の破産が検討されることになる。ここでは、そのうち州の保護下での一種の破産である、州破産管財人による財政再建について、最近の事例であるマサチューセッツ州チェルシー市を取り上げる。

1. 財政危機の背景

チェルシー市はボストン市郊外にある人口約2万5千人の都市である。市のイメージを一言で言い現せば「高齢者と移民者が多く住む、小さな貧しいまち」である。市内の真ん中をボストンと北部の郊外の他都市を結ぶ高速道路が貫いており、その大きな赤茶けた高速道路高架橋は、市の景観を著しく損ねている。市内を流れるチェルシー川に沿って石油精製工場と化学工場が立ち並んでおり、また、その付近には廃棄された自動車がただ山積みになれなく鉄捨て場等、未整備の土地がそのまま放置されている。スペイン語系を中心に現在も多く移民が流入し、市役所付近の目抜き通りにはスペイン語系を中心に様々な国からの移民による小さな商店が立ち並び、独特の雰囲気醸し出している。ボストンのローガン空港がすぐ近くにあるため、すさまじい音をたてるジェット機が低空飛行で頻繁に通過する。

1991年秋、このチェルシー市は深刻な財政危機に見舞われた。財政危機の背景としては次の事項が指摘できる。

①米国全体、特に北東部における厳しい経済不況

②財源補填のない環境行政委任事務

財源の補填なしに州から委任されているボストン・ハーバーの浄化事業等の事務にかかる費用及びハーバーの環境保全の前提となる上下水道整備事業にかかる費用の増加（160万ドル）

③貧困者層の流入による福祉コストの増大

市の人口の多くは貧しい移民と高齢者によって構成されている。市の統計によると、市の市立学校の生徒の43%は第一言語としてスペイン語を、10%はクメール語、5%はベトナム語を話し、このことから移民の数の多さがわかる。また、市内の3分の1以上の世帯の年間収入は1万ドル以下であり、州内で連邦の貧困基準以下の生活をしている住民の割合がもっとも高い市である。

④ 税収の減少

貧困層の集中、工場集中、都市景観の悪化等に伴い、市税収の大宗をなす資産税の基礎となる固定資産価格が低下し、その税収減少に見舞われている。これを数字で見ると、税収は10年前の1,450万ドルに比べ、今年は1,300万ドルにまで低下している。これは、インフレーションの貨幣価値の変化を考慮すると、実質的には40%以上も減少したことを意味する。

⑤ 州法による固定資産税の増税制限

1982年に制定された課税制限に関する州法（プロポジション21/2）は住民投票により住民の同意が得られない限り、地方政府の固定資産税の対前年度比の増税限度を2.5%に制限している。市長はたびたび財政赤字解消のため、限度以上の増税を提案したが、住民の激しい反対にあい、増税案はすべて否認されてきた。1991年になって増税案が住民によって否決されたところで、市長は州に対して市を州の破産管財人制度の保護のもとに置くことを要請した。

⑥ 財政運営上の問題

財政危機が深刻化する以前にサービスの見直し、組織改革、収入源の見直し等に関する抜本的対策が検討されず、また、議会も特に市当局に対して対応策を求めるという状況でもなかったようである。

市破産管財人導入までの経過をもう少し詳しく追ってみると次のとおりである。州財政管理委員会(Chelsea Financial Control Board)の指導・監督のもと、チェルシー市は州から既に市の歳入の50%の援助を受けてきた。それにもかかわらず、1991年度予算における市の財政赤字推定額は予算総額4,800万ドルに対し900万ドルに達するとされた。1991年9月4日、州財政管理委員会が、既に財政不均衡解消の手段は何度も提起したが市当局がそれを実行しないとして、チェルシー市の340万ドルの暫定予算案を認めなかったことにより、チェルシー市の財政危機は一気に深刻化した。州による何らかの財政的援助、関与が無ければ、市は翌月の職員の給料が支払えない状態にあり、また教育関係では、8月に300人の教師のうち4分の1を解雇したほか、9月に入っても5日間学校を閉鎖せざるを得ない状態であった。こうした状況を踏まえ、9月5日、マサチューセッツ州のウィリアム・F・ウェルド知事（共和党）は、チェルシー市を州の破産管財人のもとに置くことを州議会に提案すると同時に、法案を2日以内に通過させるよう強く要請した。

法案は、市長を解任し、3年から長くて5年の間、州知事の任命する破産管財人のもとに市政府を置くとともに、市議会を立法機関から助言機関にし、その立法機関としての機能を停止させるものである。破産管財人が市政を行う権限の中には、警察、消防、教員に代表されるような市の労働組合との協約を改正する権利、市のゾーニングを変更する権利、起債を行う権限等も与えられた。しかし、注意しなければならないのは、破産管財人は州

の課税制限の範囲内（プロポジション 2 1/2 ）でしか増税をすることができないということであった。

州議会は直ちに議論に入ったが、その中心は破産管財人の課税制限であった。この州知事提案に反対する議員は、この法案では破産管財人が課税制限以上の増税を行うことができず、これでは破産管財人がチェルシー市の慢性的で多額の財政赤字を抜本的に解決することはまず不可能であると論じた。様々な議論がなされたが、最終的にこの法案は議会を通過し、これに基づきビジネスマンで元州交通局長である、ジェームス・カーリン氏が破産管財人として任命された。

ここ 10 年前後で州破産管財人による再建を適用した州は、このマサチューセッツ州とミシガン州であるが、ともに地方政府が財政危機を迎え、管財人を必要とする状態にあると判断された場合に、州議会においてその地方政府の財政危機にのみ適用する特別法を定めて破産管財人を置いており、破産管財人の一般制度が定められているものではない。

2. 破産管財人制度及び再建計画の内容

破産管財人が指名されると、州財政管理委員会はチェルシー市に対する財政監視を行わず、また市長職は最高 5 年間空席となる。議会は助言機関となり、議員は助言委員という形で残る。破産管財人制度期間内に議員の任期がきれる場合は選挙が行われる。

破産管財人は市民によって選ばれていないため、その任務遂行において市民に対する責任から逃れることができる。

破産管財人の主な任務は、4 千万ドルの予算のうち 9 5 0 万ドルと推測される財政赤字を解消することである。管財人に与えられている主な権限は次のとおりである。

- ・市財政再建計画の編成
- ・予算の策定
- ・市債、短期債等の発行
- ・州からの一時借入
- ・財政計画・運営のための統一的なシステムの構築・維持
- ・契約の締結
- ・連邦破産の申請
- ・公共料金、使用料等の値上げ、値下げの実施
- ・職員の採用、解雇
- ・レイオフの実施、組合との契約の破棄
- ・ゾーニングの変更、建築物に対する規制
- ・市固定資産等の売却、貸付、委譲
- ・市の運営、行政に関する規則の公布
- ・固定資産税の評価の承認、プロポジション 2 1/2 の制限を越える増税については市民の承認を求める（承認を得られなければ制限以上の額の増税はできない）

なぜ、第1章の州の全面的財政金融援助措置から州破産管財人制度に切り替わる必要があるのだろうか。それは、地方自治を一時停止しなければならないほどに財政悪化が進み、さらに財政再建策の策定と実施を専門家に委ねる必要があるということである。

第1章の財政再建策はあくまでも地方政府の統治機構（市長と議会）を尊重し、その意思に沿った形で再建を行うものであるが、もし、市の内部で州の財政再建策に対する考え方が異なる場合、州の全面的財政金融援助措置は有効に働かなくなる。また、現職市長なり市議会議員は、選挙の際の公約、所信表明により、あるいはこれまでの住民との対話、労働組合との交渉等により契約、労働協約、予算、再建策等市政全般に既に深くかかわってきており、市政の抜本的全面的立て直しを行うには、そういった過去のしがらみを全面的に断ち切ることが必要である。これが州破産管財人制度を導入する理由である。

しかし、破産管財人制度という財政緊急状態のもとにあっても、市はプロポジション21/2の課税制限から逃れることはできず、破産管財人は市民の承認が無い限り、この制限を越えた額の増税をすることはできない。議員や財政専門家の中には、こうした増税に関する制限を超える絶対的権限を破産管財人に持たせない制度のもとでは、州政府からの多額の財政援助が無い限り市の財政再建は果たせないであろうとの声が強いのも事実である。

次に財政再建計画を見ることにする。

市財政再建計画は破産管財人によって作成されるが、これはチェルシー市運営計画(Chelsea Operations Plan)とチェルシー市再生計画(Chelsea Recovery Plan)から成っている。運営計画は、財政再建をどのように行うか具体的に定めたものであり、その主な内容は次のとおりである。

①組織の簡略化

市政府の組織を再構成し、部局を警察・消防局、建設局、コミュニティ・経済開発局、教育・福祉・人事局の4つに簡略化する。

②警察事務の効率化

麻薬・非行の予防等の事務をコミュニティ組織に移管する等、警察事務の合理化を進める。

③許認可事務の統合、専門化

チェルシー市の商工業を発展させる市経済開発計画を推進するため、市の免許、ゾーニング、その他の許認可に関する機能を統合、専門化する。

④公共サービスの民間への委譲等

⑤公共料金の値上げ、新しい料金科目の設定、徴収手続きの効率化等による歳入増

⑥雇用創造に関する経済開発計画の推進に係る教育、研修及び人的サービス部門の強化

市民に対し雇用（とりわけ市内での雇用）機会を拡大するため、市経済開発計画を策定、推進し、これに関連する教育、研修及び人的サービス分野について市の補助を増加させる。

以上の点を中心に、市は計画的行政と行政管理の徹底・強化、組合との交渉、サービスの効率化、情報処理の運用の拡大、行政事務の整理等により少ない費用でより良いサービ

スを提供したいとしている。しかしながら、ゴミ収集料金の新設、上下水道料金の値上げは必至で、市民の理解を得る努力を行う必要がある。

プロポジション 21/2 による課税制限のもとで、しかもその制限率 2.5% を超えるインフレーションが続く現状で、財政危機を避け健全な財政運営を図るためには、コミュニティが一定の拡大成長を続けること、税収基盤を拡大し歳入を安定させることが重要であり、このためチェルシー市は次の 3 点を中心とした市再生計画 (Chelsea Recovery Plan) を策定した。

- ①市インフラストラクチャーの整備・補修
- ②市中心部の活性化
- ③未使用商工業用地の利用・開発による経済開発

市再生計画の財源については、市独自の財源では不足、州や連邦からの援助を見込んでいる部分も大きくなっている。

チェルシー市の財政再建計画の大枠を説明したところで、今度はこの内容を具体的な数値において見てみたい。図 1 は 1991 年から 1993 年の 3 年間の歳入と歳出の見込みを図示したものである。これによると、1991 年は約 4,050 万ドルの歳出に対し、歳入は約 3,850 万ドルと約 200 万ドルの歳入欠損があった。1992 年には、委任事務の増加等もあり支出は 4,200 万ドルにまで拡大するものの、マサチューセッツ州のポート・オーソリティ（マスポート）から多額の援助をうけることもあり、歳入はこれと均衡するものになる。1993 年は財政規模を縮小させ、若干歳入が上回ることを見込んでいる。1991 年と 1993 年の歳出構造を比べると、両者の間にはほとんど変化は見られないが、警察・消防費の削減が目につく（図 2）。各部局の歳出では全体的に予算は削減となっているが、例外的に公共事業局の支出が増加している（図 3）。これは行政サービスの合理化を行いながらも、再生計画に見るように市の社会的経済的基盤を再構築するために費用が増加するものである。歳入について見てみると、まず州補助金は毎年 100 万ドル減少の見込みである。収入増については、マスポートからの援助のほか、市上下水道公社の料金収入の増加等を見込んでいる。固定資産税収入見込みはプロポジション 21/2 の課税制限以内の伸びに止どまっている。歳入科目別の状況については、図 4 に示したとおりである。

州としては今後破産管財人制度のもと、州からの大規模な貸付による援助や、ボストン市のような隣接大都市への合併を含め、解決策を検討していく方針である。ボストン市長レイモンド・L・フリン氏もこうした州の方針に対し、もしもチェルシー市の住民が望むのであれば、合併を提案しても良いという考えを示している。しかし、ボストン市の政治的指導者達は合併によりチェルシーの財政的・政治的問題を引受けることに反対を示している。また、当のチェルシー市も、運営計画、再生計画において、チェルシー市にはまだ

財政を建て直す財政力が残っており、合併の必要は無いという立場をとっている。市町村合併については様々な政治的利害がからむため、時間がかかり、実行は非常に難しいと考えられている。

新しい破産管財人がいかにして財政再建計画のもと3～5年という短期間でこの慢性的な財政危機を解決するのか、注目されるところである。

図1 チェルシー市の歳出・歳入見込み（1991-1993年）

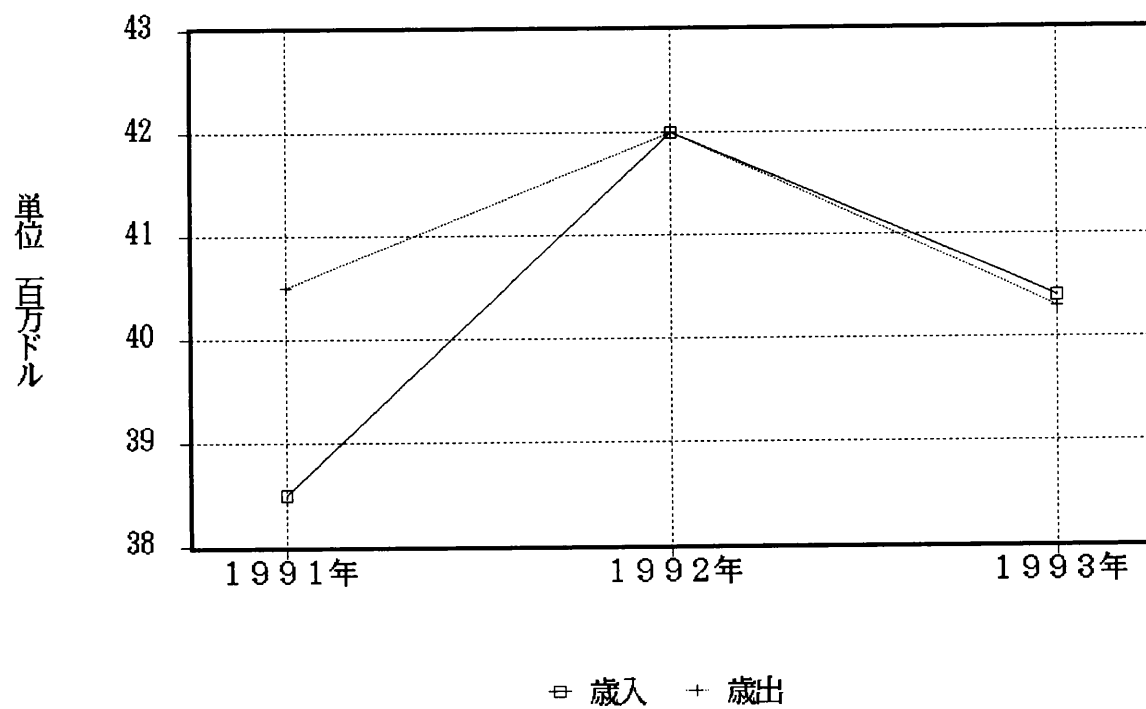
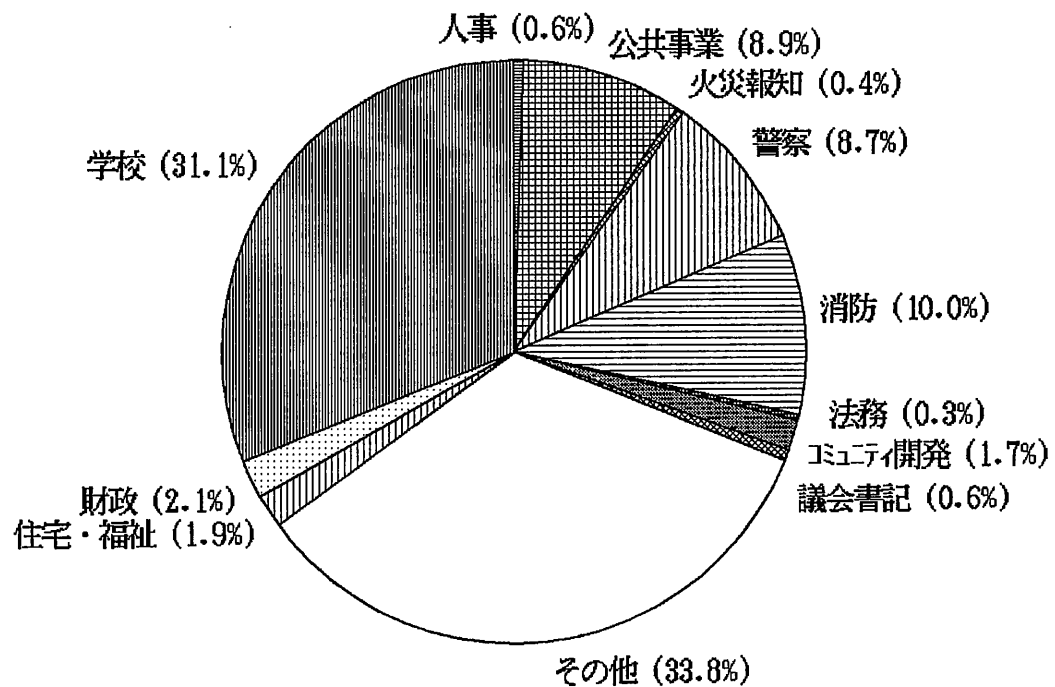


図2 チェルシー市1991年度、1993年度歳出見込み

1991年度



1993年度

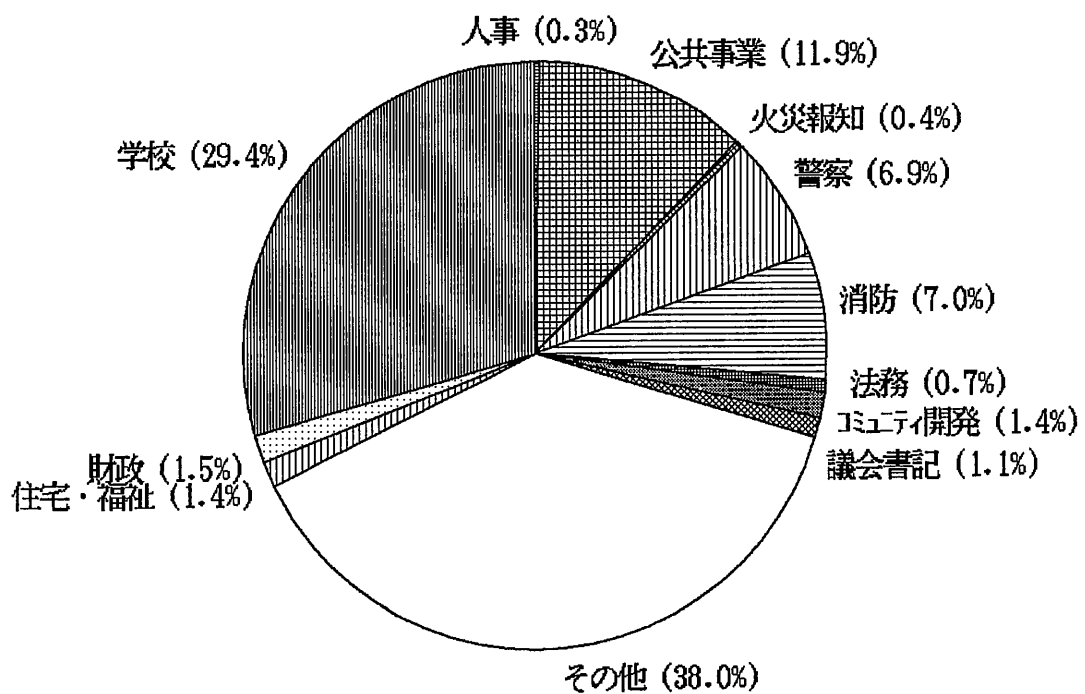


図3 チェルシー市歳出見込み（1991～1993年度）
単位：百万ドル

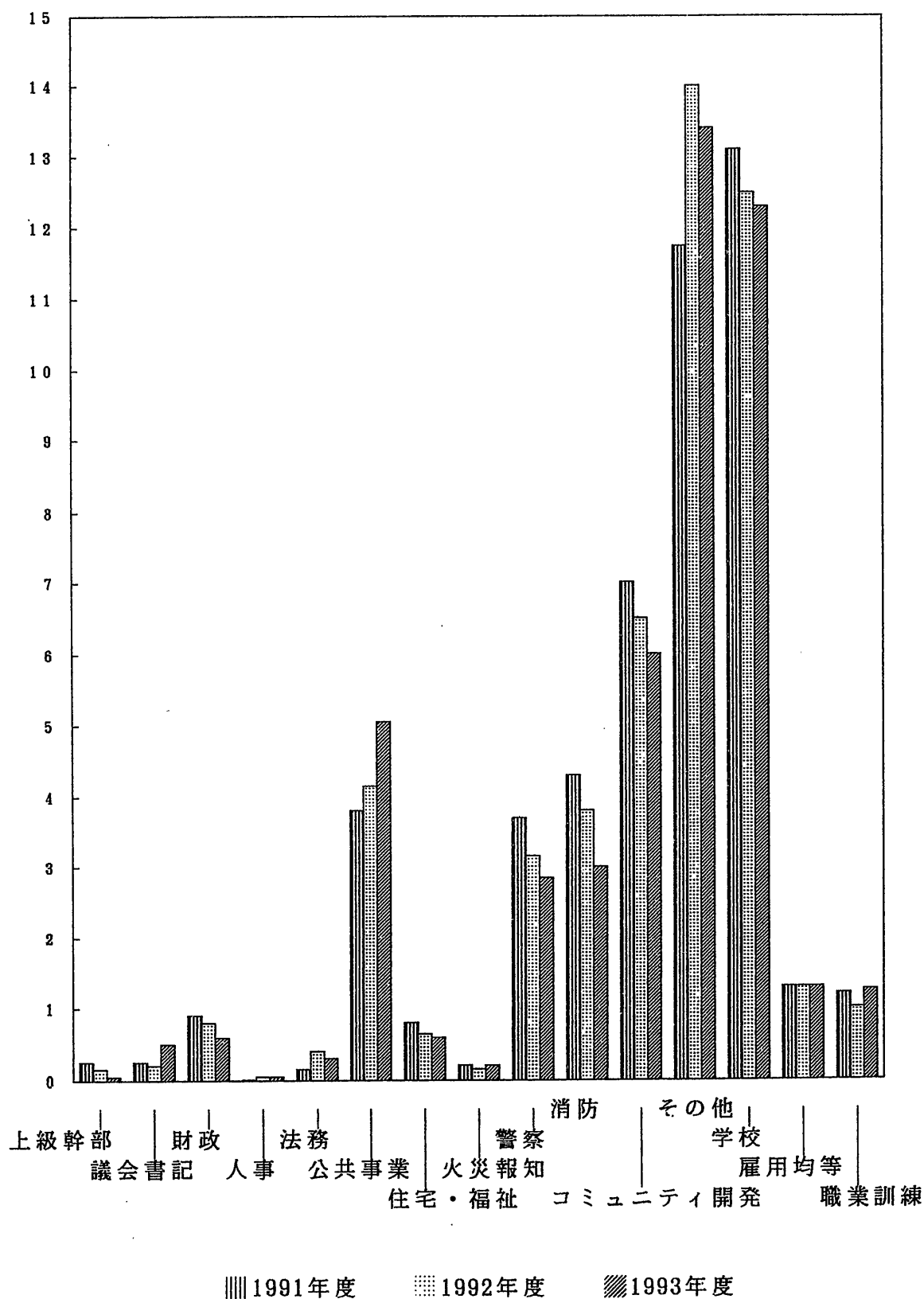
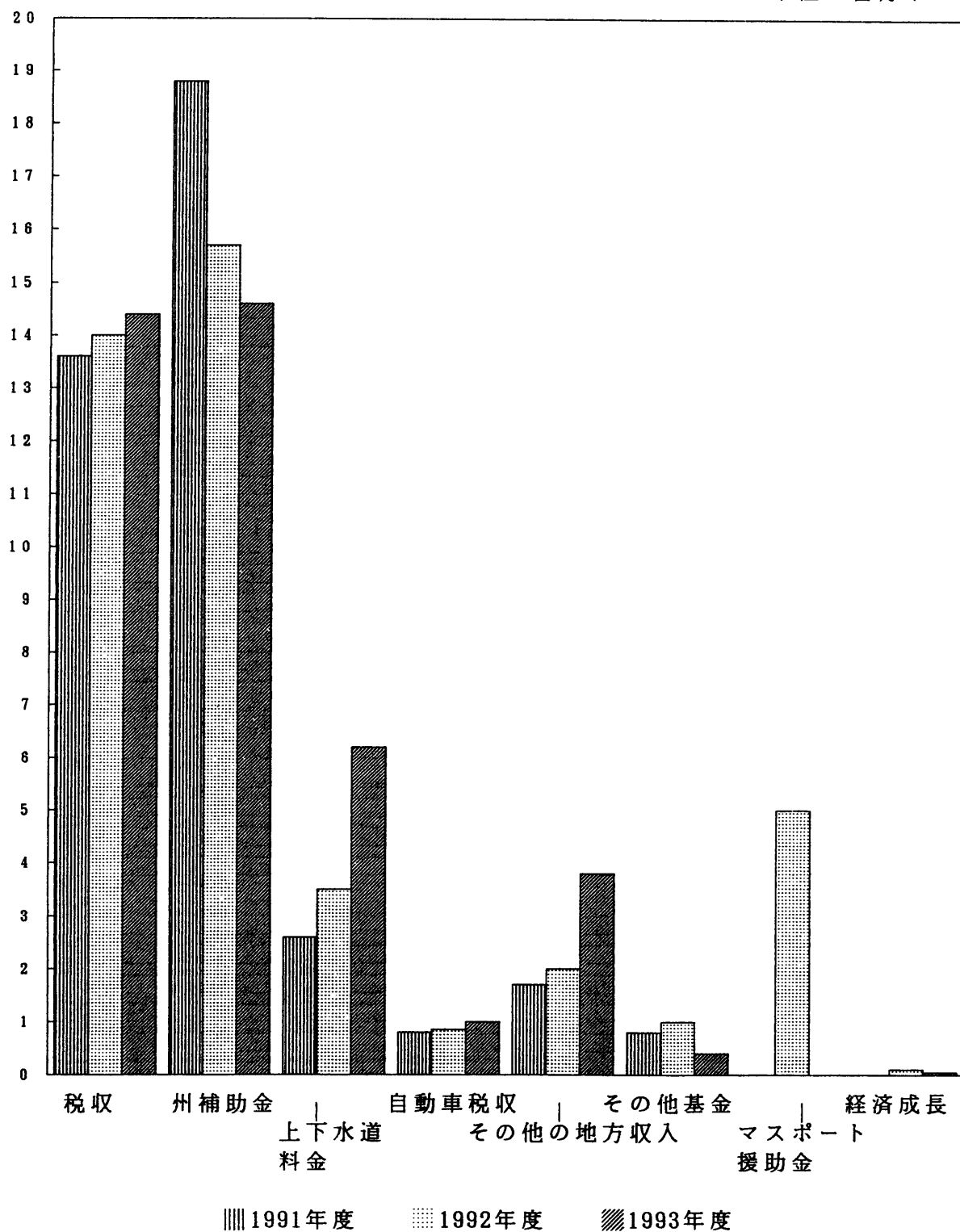


図4 チェルシー市歳入見込み（1991～1993年度）

単位：百万ドル



第3章 連邦破産制度による財政再建

－ネブラスカ州宅地開発整備特別区の場合－

地方政府の破産には前章で述べた州の関与によるものの他に、連邦の関与によるものがある。これについては、個人の破産、私企業の破産とともに連邦破産法によって定められており、特に同法第9章「地方政府の債務調整」に基づき、連邦破産裁判所によって取り扱われる。第9章の題名からも窺えるように、連邦破産法における地方政府の破産は日本という破産のイメージとは異なり、会社更生手続き的な感が強く、債務調整手続きと再建手続きを規定している。地方政府の破産と私企業の破産は共通した部分が多いが、いくつかの点で重要な違いが見られる。その違いは、地方政府は破産後も市民に対し基本的なサービスを提供するなどの最低限の行政機能を維持していく必要があるため、特別な保護を受ける必要があることから生じている。連邦破産制度による地方政府の破産とは、地方政府の解散を意味するのではなく、また州破産管財人による財政再建の場合とは異なり、地方政府の政府形態を維持しながら、連邦破産裁判所の監督のもとで債務調整の手続きを取ることという。

この章ではまず第1節において連邦司法制度、第2節で連邦破産法の概要、第3節において、実際の破産手続きを紹介し、第4節において過去に破産件数が他の州に比較して飛び抜けて多いネブラスカ州の宅地開発整備特別区(Sanitary and Improvement District)についてその状況を取りあげる。

1. 連邦司法制度

まず連邦破産制度を理解していただくために、アメリカ合衆国の連邦司法制度を簡単に紹介し、破産裁判所の位置づけについて述べることにする。アメリカ合衆国は連邦制をとっているため、司法制度においても、連邦裁判所と州裁判所が相互に独立して存在する2重の構造になっている。

アメリカ合衆国の連邦司法制度は、いくつかの特別裁判所（注1）を除き、通常、第1審の地方裁判所（District Court）、控訴審の控訴裁判所（Court of Appeal）、上告審の最高裁判所（Supreme Court）の3段階に分かれている。連邦裁判所組織については図5に示した。以下では地方裁判所、控訴裁判所、最高裁判所を中心に司法制度の概略を紹介する。

a) 地方裁判所（District Court）

アメリカ合衆国の各州及びコロンビア特別区は、最低1地区以上の連邦地方裁判所管轄区(District)に分かれる。なお、カリフォルニア州、ニューヨーク州、テキサス州等の大

きな州は複数の管轄区に分かれ、また、プエルトリコ、北マリアナ諸島、グアム、ヴァージン諸島にもそれぞれ一つずつ管轄区がある。地方裁判所はこれらの各管轄区の一つずつ設けられている。50州およびプエルトリコの地方裁判所は連邦法に関わる訴訟、異なる州に住む市民間で発生した違法行為・訴訟等について、一般的な連邦の裁判管轄権のみを有する。コロンビア特別区、北マリアナ諸島、グアム、ヴァージン諸島はこれに加え、地方の裁判管轄権も有している。

b) 控訴裁判所 (Court of Appeal)

アメリカ合衆国は、12の巡回区 (Circuit) に分類され、全ての連邦地方裁判管轄区は12の巡回区のいずれかに属する (注2)。巡回区中に含まれる連邦地方裁判管轄区数は、その地域の面積、人口によって異なる。

控訴裁判所は、これら12の各巡回区ごとに1つずつ設けられており、巡回区内の地方裁判所からの上訴を取り扱う。控訴裁判所は、他に特別裁判所の一つである税務裁判所 (Tax Court) からの上訴や連邦の行政機関の決定に関する訴訟も取り扱う。 (注3)

c) 最高裁判所 (Supreme Court)

最高裁判所は最高裁で審議するに相当であると判断された控訴裁判所からの上訴、連邦巡回区控訴裁判所からの上訴、並びに各州裁判所からの上訴を取り扱う上告審である。ただし2つ以上の州の間で争われる訴訟や外国の大公使を当事者とする訴訟のように、最高裁判所が第1審の裁判管轄権を有するような特別なケースもある。最高裁判所は裁判所長官 (Chief Justice) と8名の判事 (Justice) から成る。

このような連邦司法制度の中で、連邦破産裁判所は各連邦地方裁判管轄区内に一つずつ設けられており、各連邦地方裁判所の一つの付属的構成単位 (an adjunct unit) 機関として位置づけられている。そのため、連邦破産法のもとでの破産裁判に関しては、連邦破産裁判所が第1審裁判管轄権を有し、個人・私企業・地方政府及び公営企業等の破産を取り扱うものの、その権限は債権者の異議申立ての審査、再建計画の承認等の破産手続きの主要手続き (core proceeding) のみに制限されており、しかも、連邦破産裁判所の決定は必ず連邦地方裁判所によって審査される。これは連邦地方裁判所が破産裁判訴訟に関して、より広範な権限を有しているからである。資産の精算等の主要手続き以外の事項は、通常地方裁判所によって取り扱われる。

このように連邦破産裁判所は連邦地方裁判所の付属的構成機関であり、裁判所の性質及び裁判官の身分保障については連邦地方裁判所と異なる。米国連邦裁判所は憲法上の裁判所と立法上の裁判所の2種類に分けられ、地方裁判所、控訴裁判所、最高裁判所は憲法上の裁判所であり、軍事裁判所、税務裁判所は立法上の裁判所である。憲法上の裁判所の連邦裁判官は大統領が上院の同意に基づき任命し、その任期はなく終身制で、罷免は弾劾に

よっておこなわれる。立法上の裁判所の裁判官には任期があり、また大統領が罷免することができる。これに対し連邦破産裁判所は、憲法上の裁判所でも立法上の裁判所でもなく（１９８２年最高裁判決）、破産裁判官の身分については、任命及び罷免はその巡回区内の控訴裁判所によって行われ、任期は１４年、給料については他の連邦裁判官の９２％と低くなっている（１９８４年破産修正および連邦裁判官職務法）。

連邦破産裁判に対する控訴については、その破産裁判所が位置する同一管轄区内の連邦地方裁判所において審議され、さらにこの地方裁判所の判決に対し上訴がなされた場合は、同一巡回区内の控訴裁判所が審議する。当事者同志の合意があれば直接控訴裁判所に上訴することも可能である。また、控訴裁判所がその巡回区に特別に３人の裁判官からなる破産裁判控訴審議団を設けた場合は、地方裁判所は経由せず直接そこで審議が行われる。現在は第９巡回区（カリフォルニア州等西部地区担当）にのみ、この審議団が設けられている。審議団の設置は地方裁判所の処理する訴訟件数を軽減させるとともに、裁判の迅速化を図ることを目的としている。なお、この地方裁判所事務軽減化を推進するため、１９９２年８月３日に可決された連邦裁判所検討委員会執行法の条項で、各巡回区において設置条件が整えば審議団を設置しなければならないと規定されている（設置条件としては、たとえばその巡回区内の破産裁判所における破産裁判の処理件数や破産裁判官の配置状況等がある）。

２．連邦破産法（U.S. Bankruptcy Code）

最初の連邦破産法は１８９８年に制定されたが、地方政府破産条項は１９３４年に規定、施行された。しかし１９３６年に、州の創造物である地方政府の破産に係る条項に関する連邦法は州の主権を侵害するものであるとして、アメリカ合衆国最高裁判所は１９３４年の法律に対し違憲判決を下した。そこで連邦憲法との合憲性を充たすために、地方政府が破産申請を行うには、州法や判例法により債務者となる法的資格が認められていること等の条件を必要とする等の、州主権を尊重する形での改正が１９３７年に行われた。１９３８年から１９７２年までにこの法律は３６２件、２億１，６００万ドルの負債に対して適用された。

１９７０年代に入ってニューヨーク市をはじめ多くの地方政府の財政危機が深刻化すると、こうした地方政府の破産について十分な対応を行うため、地方政府が破産申請をしやすいようにいくつかの改正を加える必要が生じた。そこで現在の破産法第９章の中に破産申請に関する諸規定が新たに付加され、１９７８年に効力を発した。また、破産裁判所の組織についても再構成がなされ、それまでの破産審議官が破産裁判官に昇格された。しかし、この昇格は他の連邦裁判官のような身分保障や給料の保障を伴わず、その権限のみを拡大するものであったため、１９８２年最高裁判所は連邦裁判官として不十分な身分の破産裁判官には、その広範な裁判権限を行使する資格は認められないという判決を下した。

そこで、1984年に破産裁判官の身分について、他の連邦裁判官以下ではあるが、ある程度保障し（前節参照）、これまで広範すぎた裁判管轄権は、破産手続きの主要な手続きのみに制限された。また、1988年には破産申請の条件に支払い不能の状態にあることが加えられ、債権者の権利を守るための改正が行われた。

破産法の実際の適用についてその件数を見てみると、1980年以来、第9章の適用頻度は増し、69件が適用された（図6）。この数字だけを見ると、あたかも一般の市町村が次々と各地で破産しているかのようにみえる。しかし、これを地方政府の種類別に見てみると、市や町の普通公共団体に適用された件数はたったの7件であり、しかもこの7件には小規模な破産のケースも含まれており、第9章適用事例のほとんどは、学校区、公営企業区、その他特別地方自治体として徴税能力を持った特別区となっている（図7）。また、適用事例を州別に見ると、ネブラスカ州が他州に比べて圧倒的に多く29件、続いてコロラド州の12件となっている（図8）。これらを事例別に拾ってみるとネブラスカ州では全てのケースが宅地開発整備特別区(Sanitary and Improvement District)であり、コロラド州についてはその多くが水道特別区(Water District)である。これらはその州独自の歴史的・地域的な要素を背景とした特別区設置による施策の実施に深く関係している（ネブラスカ州宅地開発整備特別区については第4節参照）。

3. 地方政府の破産とその手続き

連邦破産法のもとにおける地方政府の破産条項は、破産団体の解散による債務の解消を意味するものではなく、債務の調整と財政の再建の過程について規定したものであり、債務者である地方政府が連邦破産裁判所の監督下で債権者と協議しながら再建を行う一連の取組過程を意味する。地方政府は債権者に対する債務の返済を行いながらも、同時に一定レベルの行政機能を維持していかなければならない。連邦破産法の第一の目的は地方政府が債務の調整・返済を行う間、引き続き自治体として機能していくことを可能にすることである。地方政府の統治機構（市長、議会等）はそのまま存続し、自ら再建に取り組むこととなる。連邦破産法はその手続きについて一般的な事項を定めており、詳細な規定は各破産裁判所の規則によって定められている。これは地域によって多少異なるため、ここでは一般的な手続きについてその概略を述べるにとどめる。

（1）破産申請、公告、債権者の異議申立て

財政危機に陥った地方政府がその解決策として連邦破産を選択する場合、連邦破産裁判所に対して破産申請を行う。一般会社の破産の場合には破産の申請によって破産の事実が確定すると、直ちに精算の手続きが開始される。しかし、地方政府の破産の場合には破産裁判所が、申請者の申請が任意に基づいて行われたものか、申請が申請資格を満たしたものであるかを審議し、不適格と判断した場合には破産申請は却下され、破産は成立しない。

破産申請が適法であるか否かについて審議する際に問題となるのは、地方政府の破産申請資格の問題である。一般的にいて、第9章のもとで破産申請をする資格を満たすためには、破産申請機関が地方政府又はそれに準ずる機関であることのほか、主に次の3つの要件が満たされていなければならない。

①破産申請が破産申請機関の自己申立てによるものであること

破産法第9章のもとでの地方政府の破産申請は、任意に行われなければならない。他者による申請が違憲であるとした判例として、アシュトン対カメロン・カウンティ水源地域の判例（1936年）がある。

②破産申請機関が州法等の規定によって連邦破産法のもとで破産手続きを行うことを認められていること

破産法第9章のもとで地方政府が破産手続きを取るためには、地方政府が第9章でいうところの債務者となりうることを州によって認められていなければならない。

アメリカ合衆国の各州について調べると、現在のところ次の26州において、地方政府の破産手続きをする法的資格について、制定法で規定されているか、あるいは判例法によって認められるべきものと解釈されている。

アラバマ州	アリゾナ州	イリノイ州
アーカンサス州	カリフォルニア州	マサチューセッツ州
フロリダ州	アイダホ州	ミシガン州
ケンタッキー州	ルイジアナ州	ネブラスカ州
モンタナ州	ニュージャージー州	ニューヨーク州
ノース・キャロライナ州	オハイオ州	オレゴン州
オクラホマ州	サウス・キャロライナ州	コネティカット州（注4）
テキサス州	ペンシルバニア州	アラスカ州
ミズーリ州	コロラド州	

地方政府が破産申請を行うことを特に法律で禁止している州もある。その例として次の3州があげられる。

ジョージア州	アイオワ州	サウス・ダコタ州
--------	-------	----------

その他の州ではこの問題について特別の規定や判例がない。例え破産申請を行う法的資格が法文で規定されていなくても、地方政府の自治権の範囲内で破産手続きを行う資格が認められるべきだとする法律学者の見解もある。

③破産申請機関が支払い不能の状態にあること

この支払い不能の状態については、非常におおまかではあるが、地方政府が基本的な行政サービスを提供しながら債権者に原契約どおりに債務を償還することができない状態と規定されている。しかし、判例から、単に財政危機の状態にあるだけでは十分ではなく、実際の資金の流れに着目し、当該年度あるいは次年度の議決予算ベースにおいて返済しなければならない債務の履行ができないことの証明が必要とされる。第4章のブリッジポート市の例に見るように財政赤字を埋めるに十分な現金なり貯蓄なりがある場合には、例えばそれが他の目的に使用・維持されるべきものであると地方政府が主張しても、それにより債務を返済することが可能であると見なされ、支払い不能であるとは認められない。

破産申請が行われると地方政府の破産申請事実及びこれに対する異議申立ての期間の公告が行われる。この公告は、少なくとも1週間に1回、連続する3週間にわたり、債券保有者や取引者が一般に閲覧できかつ裁判所が適当であると指定する新聞、最低1紙によってなされなければならない。

(2) 救済命令と再建手続きの開始

地方政府の破産申請が適切であると認められると、裁判所の救済命令が出され、破産による債務調整・財政再建手続きが開始される。これにより、当該破産裁判を担当する破産裁判官が当該巡回区内の控訴裁判所長官によって決定され、また、債権者を代表して地方政府の再建計画の作成に参加する債権者委員会（Creditors' Committee）が組織される。委員は7名で破産裁判所によって大口債権者の中から任命される。連邦破産法では、債権手続きが開始されても管財人は任命されず、債務者である地方政府が財産を占有し、行政サービスの提供を維持しながら、裁判所の監督のもと債権者との話し合いを中心に債務調整手続きを進めていくのが通常である。このように管財人が任命されず、地方政府が自ら財政再建を行うことが、州破産管財人による財政再建と大きく異なる点である。

救済命令が下されると、債権者は特定期間内に支払請求証明（proof of claim）を提出し（925節）、この請求をもとに債務明細の開示（disclosure statement）が行われ、開示された債務明細については審議が行われ、債務調整計画対象とするかどうか決定される。

(3) 債務調整計画の策定

続いて債務調整計画の策定過程に入る。債務者は債権者の同意なしにいつでも債務調整計画案を提出できる。破産申請と同時に提出しても良いし、またその後、破産裁判所が設定した提出期間内であればいつでも提出して構わない。債務調整計画の主な内容は債務返済期間や債務返済額の変更であり、その地方政府の財政状況に応じた支出需要と収入見込みを勘案して作られる。公債の返済についても返済期間の延長、返済金額の減額等の変更がなされる。計画は実行可能で、かつ破産法、州法、債権者の容認に基づいたものでなけ

ればならない。

計画承認のための必要条件は破産法 1128 節及び第 9 章に示されており、次のような条件を満たしている場合、裁判所はその計画を承認する。

- ・計画が第 9 章の規程に反しないものであること。
 - ・計画が第 9 章に適用されている他の章の規程に反しないものであること。
 - ・地方政府によって債権者に支払われる費用の総額が明確に開示されており、また適切と認められること。
 - ・計画を実行するために必要な地方政府の行動が、法律によって禁止されていないこと。
 - ・各々の債権者が債権の量と同等の価値の資産を受け取れることを計画が規定していること。
- ただし、債権者が債権の支払いの延長・減額に同意した場合は除く。
- ・実現可能な範囲内で債権者にとって最良の債務返還利率が設定されていること。

このような必要条件が満たされていない場合、債権者は計画に対し異議を申し立てることができる。また、計画が債権者によって容認されるためには、少なくとも債務の各分類において債権者の債権の総額の 3 分の 2 以上の額を所有する債権者の同意、それぞれの分類において債権者総数の 2 分の 1 以上の債権者の同意を得なければならない。従って、地方政府にとって債務を分類する際には、できるだけ多くの債権者の同意が得られるよう計画に見合う債務形態及び額を考慮し、各分類ごとに債務量と債権者数を地方政府にとって取り扱える形に計画することが必要である。

3) 計画の実行・達成

期間内に計画が作成されなかった場合、破産は却下される。また異議申立てによる審議の結果計画が否認された場合、地方政府は新たに計画を作り直すか破産を断念することになる。計画が承認された時点で破産手続きにおける破産裁判所の役割はほぼ終了するが、計画の実行において必要とみなされる場合はいつでも破産裁判所が関与できる。債務調整が計画どおり遂行された時点で一切の手続きは終了したこととなる。

実際の適用においては、こうした一連の流れの途中で審議が終結する場合も多い。というのは、破産申請を行った後、債権者との話し合いによって破産手続きによらずに和解したり、財政危機下の地方政府が周辺都市に合併され、その都市が債務を全て請け負うことで解決される場合等がその例としてあげられる。

なお、市町村が最終的に解散できるか（破産によるよらずにかかわらず）ということがあるが、この問題は州法の問題であり、一般法として解散を認めている州（コネティカット）もあれば、そのケース毎に特別法を定める州もある。

4. ネブラスカ州宅地開発整備特別区の事例

全米で最も連邦破産法適用例の多いネブラスカ州において、連邦破産法第9章のもとで破産申請を行った地方政府の全てが宅地開発整備特別区(Sanitary and Improvement District, SID)である。まずこの宅地開発整備特別区について若干説明を加える。

(1) 宅地開発整備特別区 の概念

宅地開発整備特別区の歴史はオマハ都市部における都市開発の歴史と密接な関係がある。第2次世界大戦後、他の州と同様にネブラスカ州でも新しい住宅需要が急増し、この住宅需要を満たすため、都市部の周辺地域において宅地開発が次々に行われた。しかしそのほとんどが井戸と下水浄化槽以外は宅地に必要な設備が整備されていない状況であった。オマハ市も他に上下水道設備の普及を急ぐ地域を市内に抱えていたほか、新地域には他地域に比べて政治的な優先順位を持っていなかったため、上下水道や他の設備を新地域に普及させることは困難であった。開発者も市当局もこの新しい市周辺の宅地開発地域の環境整備について財政的にも組織的にも対応することができなかった。

宅地開発整備特別区はこうした背景のもとで創設された特別地方自治体である。宅地開発整備特別区は行政機関を持たず、その機能は普通の自治体の機能と比べて分野が非常に限られる。宅地開発整備特別区の基本概念は土地開発者に対し、地方自治体の地方債と同様に扱われる公債(bond)を発行する権利を認めることによって、彼らが宅地開発を行う際に、標準的な公共施設を整備するために必要な資本を調達できるよう法的地位を与えることである。宅地開発整備特別区は一般に企業政治体(corporate political body)と見なされているが、法律的には公園、上下水道、歩道、道路、その他の住宅関連施設を整備・維持する一種の公営企業体と考えられる。宅地開発整備特別区はその運営費用の財源として、不動産税及び特別分担金(special assessment)を徴収する権限を持つ。

宅地開発整備特別区の設立に関する法律は1947年に州議会を通過したが、その後1949年に改正され、実質的には1950年代から本格的に適用されるようになった。これにより宅地開発整備特別区による宅地開発が進むようになると、この方法はネブラスカ州内の土地開発における最も有効な方法となり、オマハーリンカーン地区を中心に、ダグラス・カウンティ、サビー・カウンティ等の地域において宅地開発整備特別区の設立が急激に進んだ。たとえば、ダグラス・カウンティを例にとると、1958年までに30区、翌年には更に16区が宅地開発整備特別区として設立された。その後、1960年代初頭にその数はさらに増え、1960年から1965年には114区、1966年から1970年には60区、1971年から1974年には58区が新設された。

(2) 宅地開発整備特別区 の破産

宅地開発整備特別区は宅地開発及び住宅関連施設の整備・維持のために必要な費用を特別に州から認められた一種の公債を発行することにより支払い、これを住民から徴収する

不動産税と特別負担金によって返済している。整備宅地の供給が住宅需要を下回るか、これと均衡している時には問題は生じないが、既に見たように、1960年代から急激に宅地開発整備特別区による宅地開発があちこちで進められたことにより、あまりにも早い宅地開発のスピードに需要がついて来ず、居住者数が当初の見込みを大幅に割る事態となった。この結果、歳入源である不動産税等の収入が不足し、債券の返済をすることができなくなるケースが多数生じるようになった。これがネブラスカ州における地方政府の破産の実体である。

一般地方政府の破産と大きく違う点は、宅地開発整備特別区は実質的行政機関組織を持っておらず、収入源が限られているため、通常見られる組織内部での赤字原因の追求、支出削減や収入増加のための施策の検討などの過程が無いことである。また、労働組合等他の関係機関との交渉という過程も無い。それ故、宅地開発整備特別区の破産過程は、公債保有者やその他の債権者との債務の調整に絞られたものである。このように、破産に関する利益関係者がある特定のグループに限られるため、破産申請の前に債務返済期間の延長等について債権者と債務者が話し合いの場を持つことも多く、実際そこで債権者の同意が得られれば破産申請をせずに債務調整がなされることになる。

また、このような破産宅地開発整備特別区の性格上、その後近隣の大都市に合併されることが多い。

現在でも宅地開発整備特別区は、ネブラスカ州で土地開発の最も有効な方法として積極的に活用されており、また、最近はその破産申請も減少している。

(注1) 合衆国連邦政府に対する請求権について裁判する請求裁判所(Claims Court)、合衆国を当事者とする国際取引に関する事項を取り扱う国際取引裁判所(U.S. Court of International Trade)、関税に関する裁判を取り扱う税務裁判所(Tax Court)等である。

(注2) 12巡回区は次のように分かれる。

コロンビア巡回区－コロンビア特別区

第1巡回区－メイン州、マサチューセッツ州、ニューハンプシャー州、ロードアイランド州、プエルトリコ

第2巡回区－コネティカット州、ニューヨーク州、バーモント州

第3巡回区－デラウェア州、ニュージャージー州、ペンシルバニア州、ヴァージン諸島

第4巡回区－メリーランド州、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州、バージニア州、ウエストバージニア州

第5巡回区－パナマ運河地区、ルイジアナ州、ミシシッピ州、テキサス州

第6巡回区－ケンタッキー州、ミシガン州、オハイオ州、テネシー州

第7巡回区－イリノイ州、インディアナ州、ウィスコンシン州

第8巡回区－アーカンソー州、アイオワ州、ミネソタ州、ミズーリ州、ネブラスカ州、ノースダコタ州、サウスダコタ州

第9巡回区－アラスカ州、アリゾナ州、カリフォルニア州、アイダホ州、モンタナ州、ネヴァダ州、オレゴン州、ワシントン州、グアム、ハワイ州

第10巡回区－コロラド州、カンサス州、ニューメキシコ州、オクラホマ州、ユタ州、ワイオミング州

第11巡回区－アラバマ州、フロリダ州、ジョージア州

(注3) なお、控訴裁判所と並んで控訴審の役割を果たす裁判所として、連邦巡回区控訴裁判所(Court of Appeals for the Federal Circuit)がある。これは控訴裁判所と違いワシントンD.C.に一箇所のみ存在する。ここは請求裁判所や国際取引裁判所等の特別裁判所からの上訴、特許や商標にかかる裁判事項、行政委員会の準司法的性格を持つ審決に関する訴訟等を管轄する。

(注4) コネティカット州については、これまで地方政府の破産申請の権利についての規定がなかったが、1991年のブリッジポート市の判例により地方政府の破産申請権が認められると解釈されるようになった。

図5 米国の連邦裁判所組織

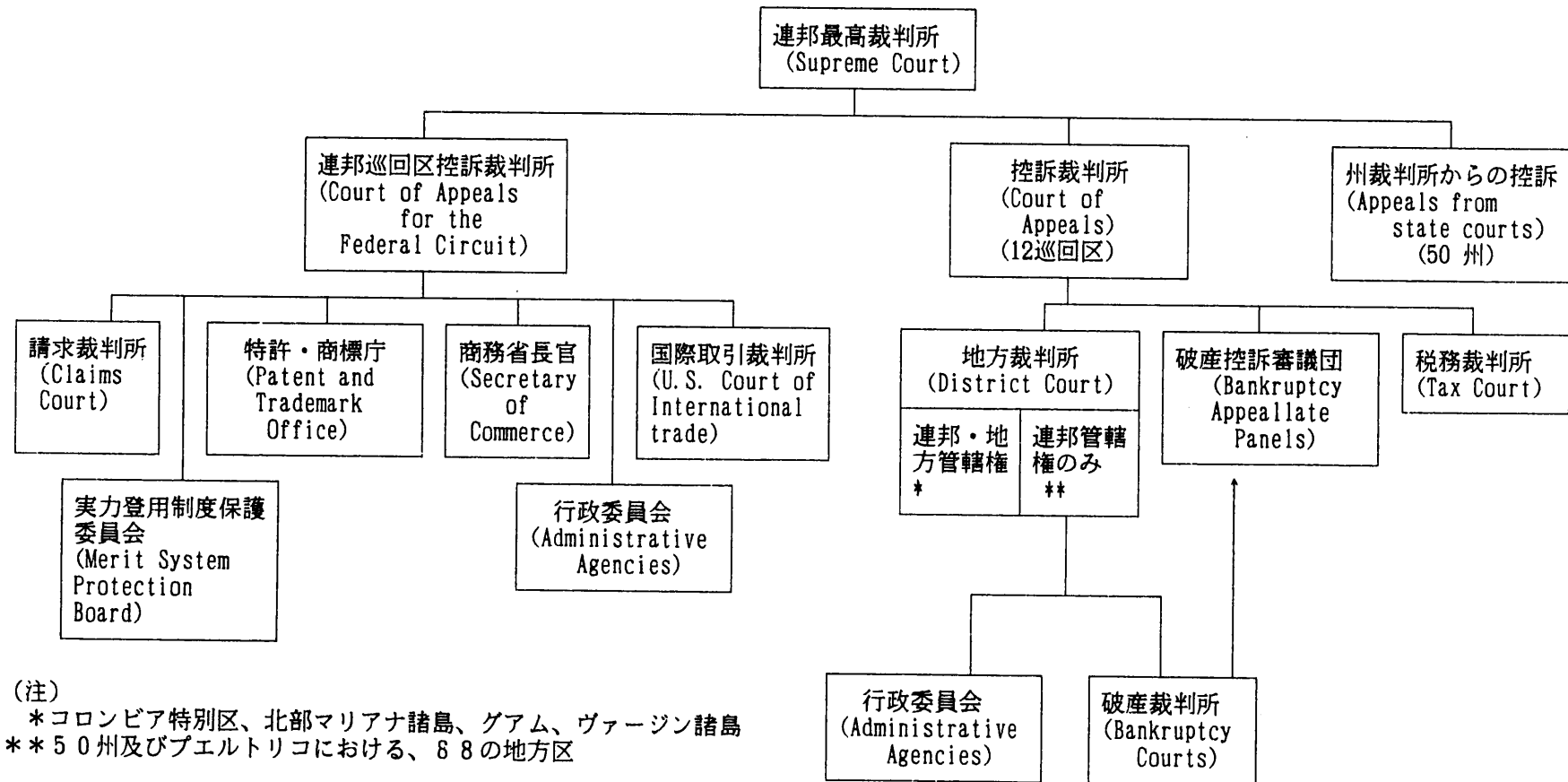


図6 米国地方政府の破産申請数（年別）

件数

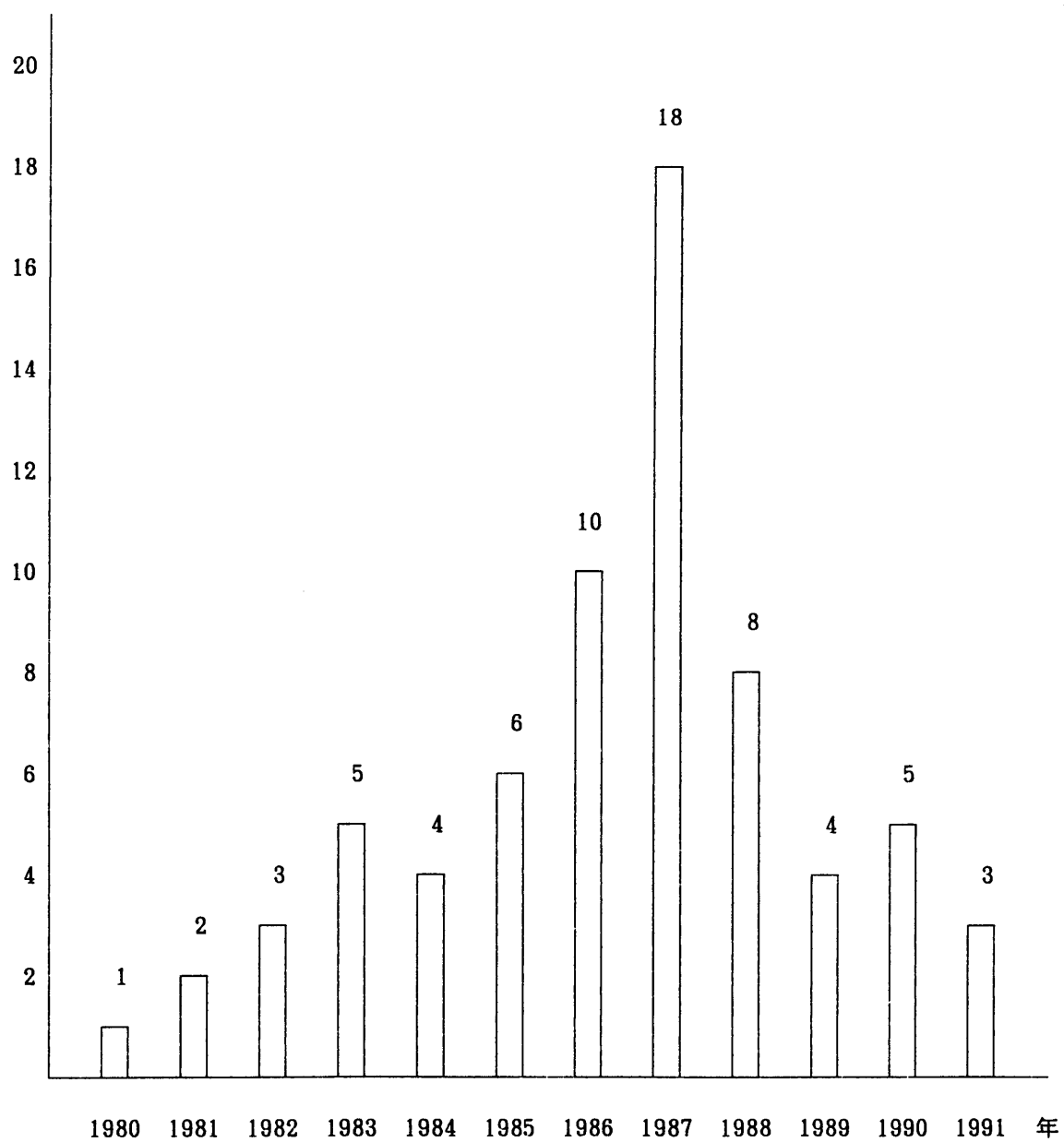


図 7 米国地方政府の破産申請数（団体種類別）

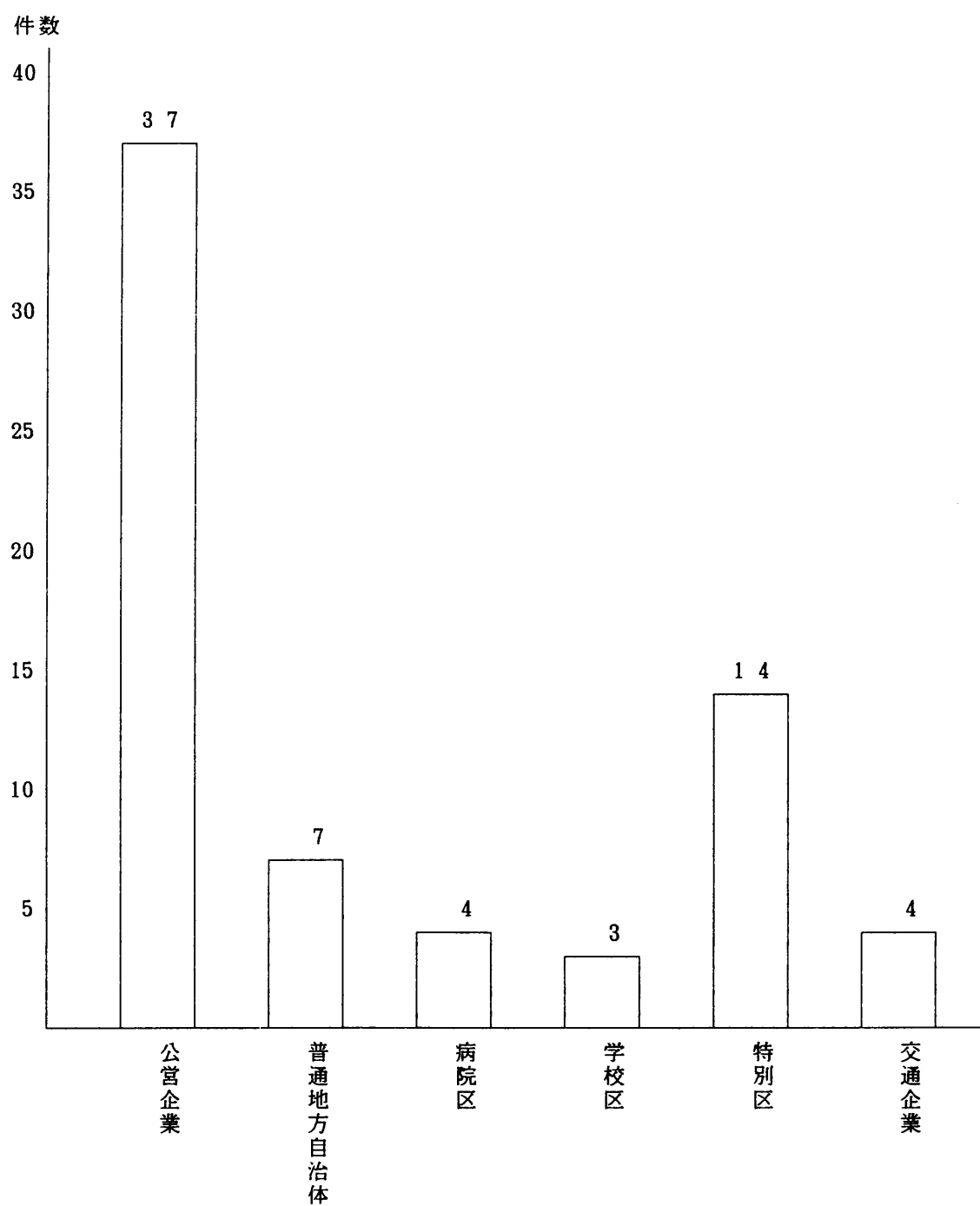
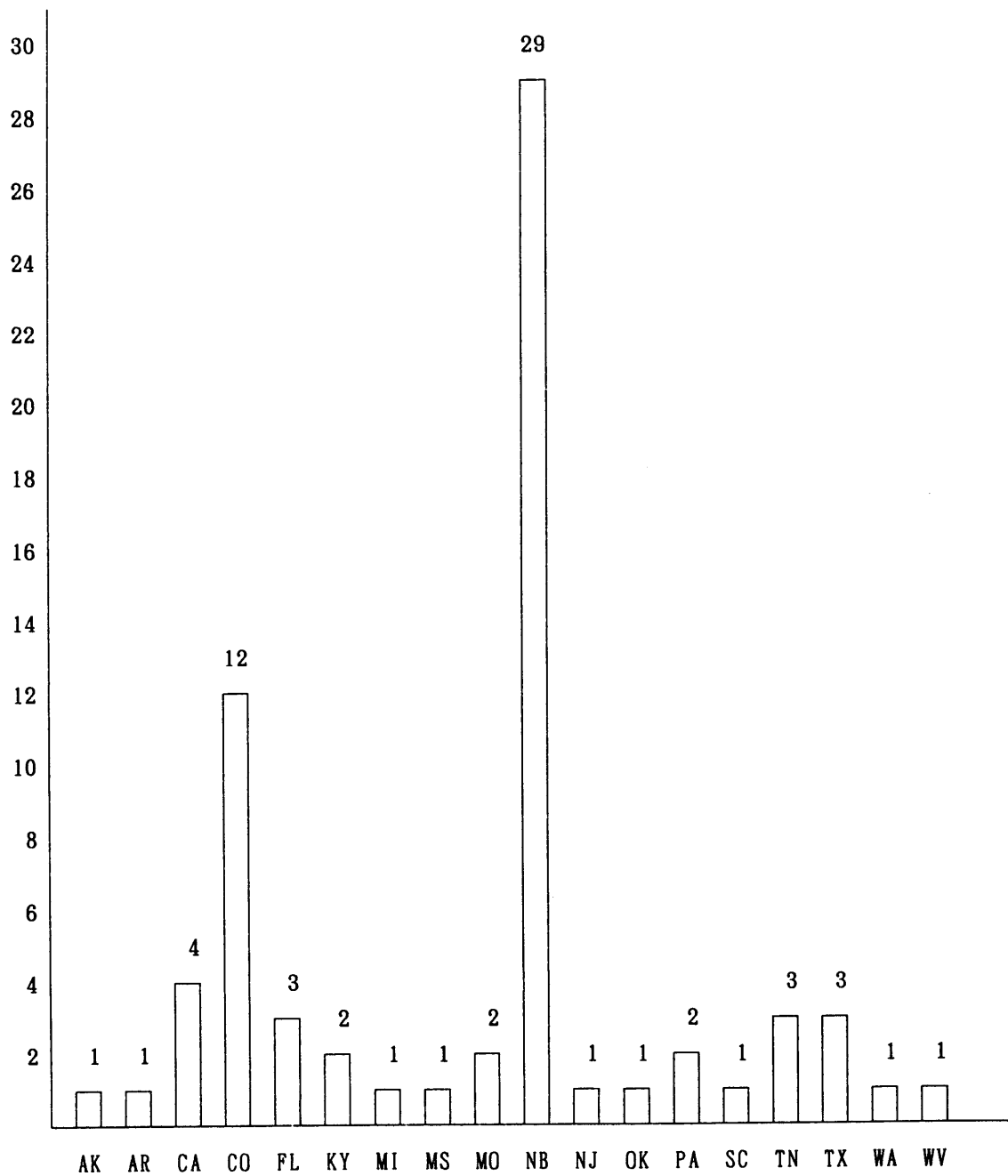


図 8 米国地方政府の破産申請数（州別）



AK: アラスカ	AR: アーカンソー	CA: カリフォルニア	CO: コロラド	FL: フロリダ	KY: ケンタッキー
MI: ミシガン	MS: ミシシッピ	MO: ミズーリ	NB: ネブラスカ	NJ: ニュージャージー	OK: オクラホマ
PA: ペンシルヴァニア	SC: サウスカロライナ	TN: テネシー	TX: テキサス	WA: ワシントン	
WV: ウェストバージニア					

第4章 連邦破産制度による財政再建策を模索されたケース

ーコネティカット州ブリッジポート市の場合ー

最後に、財政再建の例として、連邦破産による再建を試みたが州の反対により果たせず、結局、州の財政援助のもと自主再建の道を歩むことになったコネティカット州ブリッジポート市の例を紹介する。

1. 破産申請までの背景

ブリッジポート市は人口約14万1千人を有するコネティカット州第一の都市である。かつては造船や武器その他の軍需品生産のほか、真鍮製品、真空管等の電気製品等機械産業が盛んであった。こうした工場労働力の需要を背景にして、貧しい黒人やスペイン語系移民の流入が急増し、逆に裕福な白人層が流出していった。その後、産業構造の変化、経済不況の到来に伴い、立地産業の不振が年々目立つようになり、多くの工場が閉鎖に追い込まれ、失業率は1990年秋で9.3%と合衆国平均の6.8%を大きく上回った。市の財政構造をみると、まず歳入の多くを財産税に依存しているため、市としては財産税の増税以外に収入を増加させる有効な方法はないが、既にブリッジポート市の財産税の税率は州内で最高を記録しており、これ以上の増税の余地は少なかった。次に歳出であるが、困窮世帯の全人口に占める割合は15%を超え、多くの福祉需要があるとともに、義務的経費である人件費に関しては、州労働法が市の労働条件に規制を加えており、レイオフや賃金凍結等を困難にしている関係上、その予算に占める割合は実に予算の60%に及んでいる。また、コネティカット州は全米で珍しくカウnty政府が存在しないことから、ブリッジポート市は他州では市に属さない多くのサービス提供事務を実施しなければならないとともに、他州ではカウnty政府が州の委任事務を多く処理するが、コネティカット州では市がそれらを全て行わなければならないという特殊な事情もある。

1988年、ブリッジポート市はこの財政危機を解決するため州に財政援助を要請し、これを受けて州議会はブリッジポート市救済のための特別法を制定し、州法の制限を越えた総額6,000万ドルの一般財源保証債の発行を認め、しかもそのうち3,500万ドル分について州が保証するとともに、財政計画、課税、起債、契約等の審査等、市の財政に係る全ての事項を審査する、ブリッジポート財政審査委員会（Bridgeport Financial Review Board：以下「財政審査委員会」と略す）を設置した。1989年、市は財政赤字解消のための市債の発行を開始するとともに、市職員の一年間の賃金凍結、3,500人のレイオフ、福祉部門を中心とした大幅なサービス削減を行ったものの、その時点での累積財政赤字は1,200万ドルに達し、しかもその後の経済不況の影響が加わって、財政状態は改善されずにさらに悪化した。財政審査委員会は財政の審査を行うとともに、市当局に対し勧告や助言を行ったがしばしば市によって無視されるなど、その権限の限界が指摘され、市の財政構造を大きく改革する程の大きな統制力を持つには至らなかった。この

ような状況下の1989年11月の市長選挙では、議会で4対1の割合で民主党が共和党の勢力を上回っているにもかかわらず、公職経験の全く無い、共和党のモラン女史が民主党現職ブッチ市長を破り、市初の女性市長が誕生した。最初の年である1990年度、モラン市長は600人の市職員の解雇、財産税の増税、サービス削減等を断行した。この結果、多くの街路が汚れたまま放置され、図書館や公園・レジャー施設、高齢者向け福祉施設が次々と閉鎖された。しかし、1991年度になると、モラン市長は財政審査委員会の18%の財産税増税案、サービス削減案に対し強い拒絶を示し、再三の財政審査委員会の均衡予算の提出勧告を無視した。モラン市長は、財産税の増税を避け、最低限の基本的サービスを維持しながら財政再建を図るという考え方を推し進め、労働協約改正のための労働組合との交渉を行う一方、労働協約改正の問題等について州に再三協力を要請したが、結局何の協力も得られなかった。1991年春、労働組合との交渉が暗礁に乗り上げ、1992年度予算の編成期限が迫るに従い、財政審査委員会からの圧力が強くなると、いよいよモラン市長は土俵際に追い込まれる形となった。1991年6月7日、市長はついに市議会及び市幹部との話し合い無しに、単独で破産申請書を連邦裁判所に提出した。これは、同市長は自主再建努力に限界を感じるとともに、州の援助に対し絶望し、連邦破産手続きにより財産税の増税やサービス削減を回避し、負担の大きい労働協約を解約することが唯一残された財政再建への道であると判断したことによるものであるといわれている。

1934年からの連邦破産制度のもとでの地方政府の破産の歴史上、ブリッジポート市ほどの規模の都市が破産申請をするケースは初めてであり、地方政府、特に地方の大・中都市の財政危機が深刻化する中、この裁判の行方は全米各地から注目を集めることとなった（破産申請に関する一連の動きについては表1を参照）。

2. 州の異議申立て

州はこの突然行われた破産申請に当惑するとともに激しい憤りを示し、この申請を却下させるために可能なあらゆる努力をすると宣言、破産申請に対する異議申立てを行った。コネティカット州法では地方政府の破産申請に関する規定がないので、州の承認なしに地方政府が破産を申請する法的資格はないとともに、ブリッジポート市は破産の条件である支払い不能の状態にない、というのが州の主張であった。また、1,200万ドルの赤字解消、財産税の18%増税を盛り込んだ厳しい州独自の市予算案を示し、ブリッジポート市はこの予算案に従い、財政審査委員会の監視のもとで再建を続けるべきだと主張した。また、財産税以外の税については決して全てが高いわけではなく、ほかの税の増税によって十分税収を伸ばせること、サービスの削減や行政の効率化は十分に行われておらず、計画を改善することによってさらに支出の削減を図れること、レイオフは実際の計画よりも小規模でしか行われておらず、更にレイオフの数を増やす余地があること、州からの援助についても交渉の余地が十分にあること等を指摘し、破産申請しか再建の方法がないとす

るモラン市長の考えを否定した。

3. 破産裁判所の判決内容

今回の破産申請をめぐるブリッジポート市とコネティカット州の対立の中で、次の二つの点が大きな争点となった。

一つは、ブリッジポート市が破産申請をする法的資格があるかどうかの問題である。

破産申請が承認される条件の一つとして、その地方自治体が、州から州の法律や判例に基づき破産申請を行える法的資格が認められている、あるいは認められていると解釈されることが必要である（具体的には、債務者となる法的資格があること等。詳しくは前章を参照のこと）とされているが、コネティカット州には、これを直接規定した法律がないため、それをどう判断するかが注目された。

7月23日、連邦破産裁判所は、コネティカット州の地方自治に関する法律(Home Rule Statute)により一般的に州内の地方政府には破産申請を行う法的資格が認められるものと解釈され、従って、州法で特別に地方政府の破産申請を禁止しない限り、地方政府は破産申請権を有するとし、ブリッジポート市の破産申請権を認め、コネティカット州及び財政審査委員会にはこれを妨げる権利はないとの判決を下した。

もう一つの問題点はブリッジポート市が、破産団体として認められるための条件である支払い不能の状況にあるかどうかということであった。

これに対しては、8月1日、ブリッジポート市は現在のところ支払い不能の状態にはないとの判決が下った。事実、破産申請時、ブリッジポート市は2,790万ドルの現金もしくは貯蓄があり、州はこれは財政赤字を解消するに十分な額だとし、これに対し市は、市の財政状況はこの貯蓄を取り崩せばその貯蓄を補うための余裕は全くなく、直に底をつくと反論した。しかし裁判所は、支払い不能であることを証明するためには、支払い期限までに債務を支払えないという状況が当該年度あるいは次年度に起こるという事実を示す必要があるとし、ブリッジポートの財政危機の深刻さはわかるが、ブリッジポートが主張する支払い不能の可能性はあまりにも先の将来における可能性であり、現状から判断して支払い不能の状態にはないと判決した。

4. 破産申請後の状況

モラン市長が今回の破産申請に踏み切ったことに対する評価は、その大半が、短絡的選択であり、かえって市の信用を落とす行為であるというものであり、モラン市長の政治的指導力の欠如を強く指摘する批判が各方面からなされた。モラン市長によってなされた破産申請は、確かに市長本人の意図したとおり、間接的には労働組合に対して協約の解約に向けての強い圧力をかける働きをし、また州政府に対しても税配分の改善、補助金の増額、

委任事務の改善等の援助の必要性を強く訴える効果をもたらした。しかしそれ以上に、現実的には市の信用が大きく失われ、申請直後市債の格付けが急激に低下し、市債引受が大幅に減少するなど、ダメージは予想以上に大きいものであった。市民はかつて経験の無い破産という事態に驚き、市民の間に市の行く末に対する大きな不安が広がった。

破産申請却下から3ヵ月後の1991年11月6日、任期満了に伴う市長選挙が行われた。事実上、連邦破産法のもとでの破産による財政再建を唯一の選択として主張する現職の共和党モラン市長と、破産による財政再建に反対し、州の援助のもとでの再建を主張する、公職経験の全く無い、民主党のジョセフ・ガニム氏の一騎討ちの形となり、モラン市長の今回の破産申請に対する市民の評価が問われることになった。

結果は、ガニム氏がモラン市長に約5,000票差(15,768票対10,951票)をつけて新市長に当選した。モラン市長の落選は、破産申請に対する市民の批判と、新市長に対する抜本的な財政再建に対する強い期待を反映する形となった。

ガニム新市長は選挙の翌日、市長としての執務の第一日目に、改めてブリッジポート市は連邦破産法のもとでの破産による再建の道を選ばないことを宣言した。また、財産税の増税についても、その必要はないと述べた。また、ブリッジポート市を復活させるための手始めとして、市の治安を改善するために100名の警察官を増員する考え(その費用は一年間で500万ドルに達すると推測される)があることを示した。

今回選出されたガニム市長もまた公職経験が全く無いことから、就任早々、その指導力に対する疑問の声が多くあげられた。既に1,200万ドルの赤字の解消、財産税の18%増税を州から要請されながら、モラン市長の増税回避の方針をそのまま取り、そのうえ更に500万ドルの費用をかけ警察官を増員する公約を果たさねばならず、ガニム市政はスタートから困難な問題をかかえている。市長は州からの援助に大きな期待をかけており、州との交渉を重ねているが、一方でコネティカット州の財政状況も非常に厳しいものがある。1991年8月1日、ブリッジポート市の破産裁判の判決が降りたその日の記者会見で、ワイカー・コネティカット州知事は、新年度に入っても州予算が可決されていないため、州庁舎を閉鎖すると発表した。これは一時的な措置であったものの、予算が決定されないため、州庁舎を閉鎖、一定期間一部のサービスを除いて州の機能をストップするというのは異例のことである。結局、数日後に予算が可決され、州は再び機能を取り戻したが、このような状況からみても、州の援助にはあまり期待できないであろうという見方が強い。これからどのようにして行政運営の効率化を図り、サービス削減により支出を削減し、州や労働組合、その他の関係機関との交渉を展開するのか、財政再建におけるガニム氏の采配が非常に注目される。

表1 ブリッジポート市破産申請却下までの歩み

1988年	州議会により市の財政を監視・審査する財政審査委員会が設立される。
1989年11月	現職のブッチ市長を破り、マリー・モラン氏が市長に当選、市初の女性市長が誕生。
1990年 3月 2日	モラン市長、1990年度予算の素案を財政審査委員会に提出したが承認されず、1990年4月までに均衡予算の提出を約束。
1990年 4月 2日	モラン市長、市議会に830万ドルの収支不均衡を含む予算案を提出。しかし、過去の赤字分は含まれておらず。
1990年 5月 7日	財政審査委員会はモラン市長が市議会より前に適切な予算案を委員会に提出しなかったことに対して強く抗議。市議会は財政審査委員会の承認なしに予算案を可決。
1990年 5月 9日	州議会は財政審査委員会の存続期間の延長、権限の強化を決定。
1990年 6月 1日	財政審査委員会の異議に対応するため、市は修正案を提出、委員会によって可決される。
1990年10月11日	市は1990年度において490万ドルの赤字を予測。
1990年12月13日	市は550万ドルの赤字を予測。これに対し、財政審査委員会は700万ドルから1,000万ドルの赤字を予測し、市に対し、赤字額を正確に示すよう警告。
1991年 1月10日	財政審査委員会はモラン市長に対し財政危機の解決策として連邦破産申請を取らぬよう要請。モラン市長はこれを拒否。
1991年 6月 6日	市は連邦破産法のもと、破産を申請。
1991年 6月 7日	州は市の破産を却下させるために争うことを宣言。財政審査委員会は独自の厳しい予算案を提示。
1991年 6月26日	連邦産裁判所において審理が開始される。
1991年 7月23日	連邦破産裁判所は第一の争点であるブリッジポート市の破産申請を行う権利についてこれを認める判決を下す。
1991年 8月 1日	連邦破産裁判所は第二の争点であるブリッジポート市が破産を認められる最大の条件である支払い不能の状態にあるかどうかの問題についてこれを否認する判決を下す。
1991年11月 5日	ブリッジポート市長選において公職経験の全くない民主党のジョセフ・ガニム氏がモラン市長をおよそ5,000票差で破り、新市長に当選。
1991年11月 6日	ガニム新市長、連邦破産による再建策をとらないことを宣言。

おわりに

昨年11月「ニューヨーク市財政制度と財政危機」（クレアレポート37、38、39号）を調査している最中に、「米国市町村の破産」をまとめようという方針が決定されたが日本の破産制度自体の知識が乏しいため、日米の比較がうまくできるか、米国破産制度の理解が正しくできるか、等担当者の苦労は並大抵のものではなかった。学者に聞き、厳冬のなかネブラスカ連邦破産裁判所に赴き、裁判官に直接色々のケースを説明して貰った。大半の事件を担当した弁護士から制度の背景、債権者とのやり取り等を話した後、食事をしていたら、父親が軍人だったため、日本に10年程度在住経験があり日本語を若干知っていたが我々日本人と会うのが20年振りであること、軽井沢で現皇后陛下とテニスをしたことがあること、等を話してくれ、とても日本が懐かしいということであった。

今度の調査で一番痛感したことは、「破産」という言葉の日本語の持つ意味と「米国連邦破産法」に規定する「市町村の破産」の意味合いが違うことであった。しかも、州法で市町村長の職を停止することが決められていることには正直驚きであった。しかし、州毎に制度が違う米国では存在しても不思議はないし、「米国の地方自治は」というひとつの固定した概念が確立していないこの国では、日本流の思い込みや考え方で分析なり解説をしてはいけないということを痛切に感じた次第である。

この調査で中西部を3,000キロ走ったが、本当に広い国であることを実感した。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 5 9 号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第 5 8 号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25
第 5 7 号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第 5 6 号	1 9 9 2 年米国大統領選挙等の概要（２）　－地方編－	1992/12/25
第 5 5 号	1 9 9 2 年米国大統領選挙等の概要（１）　－連邦編－	1992/12/25
第 5 4 号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第 5 3 号	米国地方自治の現場　Ⅰ　－インディアナ州エルクハート市－	1992/ 9/ 1
第 5 2 号	英国の 1 9 9 2 年総選挙及び統一地方選挙	1992/ 8/ 7
第 5 1 号	米国における広域行政について	1992/ 8/ 7
第 5 0 号	英国の公益事業	1992/ 7/21
第 4 9 号	英国における姉妹都市提携と地方団体	1992/ 6/10
第 4 8 号	米国・サンシティー　－老人のユートピア－	1992/ 6/ 5
第 4 7 号	英国の地方団体の機能と広域行政	1992/ 5/25
第 4 6 号	「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書	1992/ 4/30
第 4 5 号	フランスの地方自治体の国際交流　－その理念と現状－	1992/ 3/30
第 4 4 号	「イングランドにおける地方団体の構造」協議書	1992/ 3/30