

アメリカ合衆国における自治体破綻法制の 現状と課題（1）

— 連邦倒産法第9章（チャプターナイン）の手續を中心に —

今 本 啓 介

はじめに

第1章 連邦倒産法第9章の手續が創設されるまでの状況

I はじめに

II 債務不履行に陥った自治体の財産の差押え（seizure）の申立て

III 債務不履行に陥った自治体の住民が持つ私有財産の差押えの申立て

IV 債務不履行に陥った自治体の財務問題に対する裁判所による監督の申立て、財産保全管理制度（receivership）

V 将来の租税収入に対するリーエン（lien）の取得・債権差押え（garnishment）の申立て

VI 州による州内の自治体の債務の引受けの申立て

VII 差止命令による救済（injunctive relief）の申立て

VIII 新税賦課ないし増税を求める職務執行令状（writ of mandamus）の交付の請求

IX 債権者による救済手續の限界（以上本号）

第2章 1934年の連邦倒産法第9章制定と1937年修正

第3章 ニューヨーク市における財政破綻と1976年法の制定

第4章 現在の連邦倒産法第9章の概要

第5章 州による自治体の救済

第6章 現代における債権者による救済手續

第7章 連邦倒産法第9章の手続における問題

第8章 連邦倒産法第9章の手続の是非をめぐる議論

むすび

はじめに

1 本稿では、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）において、自治体（municipality）の財政危機（fiscal distress）ないし財政破綻（fiscal crisis）の際にどのような対応がなされてきたかについて、連邦倒産法¹⁾第9章（チャプターナイン）²⁾の手続の創設経緯や連邦倒産法第9章の手続の

1) 特に、1978年連邦倒産法を改正する法律（Bankruptcy Reform Act of 1978）以降は、Bankruptcyと題される合衆国法律集第11編の中で、破産手続のみならず日本法でいうところの民事再生法・会社更生法にある更生手続も含めて規定されているため、本論文では、連邦法であるBankruptcy Actの訳として、広義の概念である「連邦倒産法」をあてることとする。福岡真之介『アメリカ連邦倒産法概説』2頁（商事法務、2008年）、阿部信一郎編粕谷宇史著『わかりやすいアメリカ連邦倒産法』（商事法務、2014年）5頁。なお、法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典〔第4版〕』（有斐閣、2012年）845頁も参照。

2) アメリカにおける連邦倒産法第9章の手続については、今本啓介「アメリカ合衆国における自治体債務調整手続の現状と課題」税研192号（2017年）29頁、今本啓介「アメリカ合衆国における自治体破綻法制」租税法研究43号（2015年）21頁で既に紹介される他、例えば、犬丸淳『自治体破綻の財政学』（日本評論社、2017年）43頁以下、白川一郎『自治体破産〔増補改訂版〕』（日本放送出版協会、2007年）143～181頁、坂田和光「米国の自治体破綻と州の関与—連邦破産法第9章をめぐる—」レファレンス672号（2007年）6頁、（財）自治体国際化協会編『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～』（http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/321.pdfで入手可能）15～22頁（2008年）、足立伸「地方自治体破綻法制の展望—地方自治体債務の再構成のための法制度の必要性—」PRI Discussion Paper Series No.06A-03（2004年）4頁以下（<http://>

内容を概観した上で、他の自治体の財政破綻時の救済方法である州による救済や債権者による救済手続と比較しながら、連邦倒産法第9章の手続をめぐって生じている問題や、連邦倒産法第9章の手続の是非をめぐる論争がどのように展開されているかについて論じることを目的としている³⁾。

2 わが国においては、いわゆる自治体破綻法制として、1955年に地方財政再建促進特別措置法が制定されていたが、この法律に対しては、①各団体において、常日頃から、早期是正・再生といった観点を念頭に置いた財政情報の開示がなされていなかったこと、②財政再建団体の基準が少なく、早期に是正を促していく機能がなかったこと、③フロー指標である実質収支（赤字）比率のみを再建団体の基準に使っているため、ストックベースに問題がある団体が対象とならなかったこと、④再建を促進するための仕組みが限定的であったこと等の課題が指摘されており⁴⁾、実際にもあまり活用されてこなかった。

そこで、2007年、これに代わり「地方公共団体の財政の健全化に関する

www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron135.pdf（最終閲覧日：2017年8月15日）、脇本篤「地方団体の財政危機時における州政府の役割と連邦破産法第9章」自治体国際化フォーラム180号（2004年）7頁を挙げておく。

- 3) 筆者は既に、アメリカにおける連邦倒産法第9章の手続について、筆者は既に、注2)で掲げた論文を公表しているが、本論文では、必ずしも十分に検討できなかった点を含めて、連邦倒産法第9章の手続を中心に包括的な研究を行うことを目的としている。

なお、アメリカにおける自治体の財政再建制度について包括的に概説した邦語文献として、(財)自治体国際化協会編・前掲書注2)、稲生信男「自治体の再建・再生制度に関する研究—米国地方政府におけるスキームを例に—」国際地域学研究7号（2004年）11頁を挙げておく。

- 4) 新しい地方財政再生制度研究会『新しい地方財政再生制度研究会報告書』3頁（2006年）(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_saiseiseido/pdf/061211_1.pdf（最終閲覧日：平成29年11月7日））。

る法律」(以下、「地方公共団体財政健全化法」という。)が制定された⁵⁾。もともと地方分権21世紀ビジョン懇談会において地方財政再建促進特別措置法に代わる新しい制度が構想された際には、地方債の自由化が提言され⁶⁾、地方債の自由化を前提に、いわゆる「再生型破綻法制」が指向されていた⁷⁾。しかしながら、その後、地方分権21世紀ビジョン懇談会の下に置かれた新しい地方財政再生制度研究会において、再生にあたって債権者・債務者間の債務調整を行うことを制度化することについて、地方行財政制度の抜本的改革が進展することが前提であることが指摘された⁸⁾。上で、債務調整の問題についての検討が先送りされた⁹⁾。そのため、地方公共団体財政健全化法においては、①財政再生基準の前段階としての早期健全化基準が設けられ、財政の早期の健全化が促されたこと、②単年度の現金収支のみならず、公社や第三セクターを含めた実質的負債によるストック指標である将来負担比率により財政状況が判断されるようになったこ

5) 地方公共団体財政健全化法については、例えば、宇賀克也『地方自治法概説〔第7版〕』206頁(有斐閣、2017年)、近藤俊之「地方財政における新たな再生制度の創設～地方公共団体の財政の健全化に関する法律案～」立法と調査268号(2007年)1頁、前澤貴子「地方自治体の財政問題と再建法制」調査と情報585号(2007年)1頁、前澤貴子「地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行」レファレンス701号(2009年)49頁を参照。

6) 地方分権21世紀ビジョン懇談会は、「自由・責任・自立」をキーワードとした「新三位一体改革」を実施するよう提言するが、その中には、国が新たな政府保証を行わない地方債の完全自由化が含まれる。そして、再生型破綻法制は、新制度下で発行される地方債についての新勘定に限定して適用されるべきであるとする。地方分権21世紀ビジョン懇談会『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』6～7頁(2006年)(<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/archive-20060703.pdf>で入手可能(最終閲覧日:平成29年11月7日))。

7) 地方分権21世紀ビジョン懇談会・前掲報告書注6) 6頁。

8) 新しい地方財政再生制度研究会・前掲報告書注5) 14頁。

9) 小早川光郎「地方分権と地方財政健全化法—公法学の視点から—」日本財政法学会編『自治体財政の健全化』(全国会計職員協会、2009年)16～17頁。

と、③財政健全化団体と判断された際には財政健全化計画を、財政再生団体と判断された際には財政再生計画を定め、財政再生計画においては特にさまざまな具体的な方策が記載されることが義務付けられること、④財政健全化団体の場合、総務大臣又は都道府県知事は財政健全化団体の長に対し必要な勧告をすることができるのとされるにとどまるのに対し、財政再生団体の場合、地方債の起債制限が行われたり、財政再生団体の長は財政再生計画の実施状況の報告義務を負うことが定められるものの、財政再生団体と判断された自治体が財政再生計画に基づきすべての債務を返済することが前提とされており、民間における倒産処理手続にあるような債務調整は予定されていない。

このように、地方公共団体について債務調整が見送られた背景には、公法人については、公益性の低いものについて破産能力を肯定するのに対して、公益性の高いものについて破産能力を否定し¹⁰⁾、特に本源的統治団体である国及び地方公共団体は、破産宣告によってその統治作用を麻痺させることは許されないから破産能力を否定すべきである¹¹⁾とされてきたことがあったように思われる¹²⁾。

3 以上のように、地方公共団体財政健全化法では、債務調整を盛り込むことが見送られたが、アメリカでは、「自治体の債務調整（Adjustment

10) 伊藤眞『破産法・民事再生法 [第3版]』（有斐閣、2014年）82頁。

11) 中田淳一『破産法・和議法』（有斐閣、1959年）33頁、伊藤眞・前掲書注9）82頁。

12) 公法人と私法人を区別して破産能力の有無を判断することに否定的な者であっても、国・地方公共団体については、「破産という制度を観念しえない」として、当然に破産能力を肯定しないとしている。西澤宗英「いわゆる「公法人」の破産能力について」判例タイムズ499号（1983年）44頁。

なお、地方公共団体の法的倒産処理手続の要否・可否について検討したものとして、中島弘雅「地方自治体の法的倒産処理手続をめぐる論点—とくに地方自治体に特化した法的倒産処理手続創設の要否・可否について—」Business & Economic Review 2008年12月号58頁を参照。

of Debts of a Municipality)¹³⁾』と題された連邦倒産法第9章において、自治体の債務調整に係る規定が置かれており、特に近年、デトロイト市(2013年)をはじめとする大都市において、連邦倒産法第9章による手続が用いられていることが、わが国においても大いに注目されているところである¹⁴⁾。ただ、連邦倒産法第9章の手続は、公益事業区 (municipal

13) municipalityとは、連邦倒産法上は、後述するように、州の地方統治区分 (political subdivision)、公的機関 (public agency)、出先機関 (instrumentality) を意味する (11 U.S.C. § 101 (40)) が、本稿では「自治体」という訳語を当てることとする。

14) デトロイト市の連邦倒産法第9章の手続の申立てについて論じられたものとして、犬丸淳・前掲書註2) 74～173頁、犬丸淳「デトロイト市の破産申請とその波紋 (1) —破産手続きの最新状況と破産申請に至る背景及び経緯」地方財務722号 (2014年) 98頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (2) —連邦破産法第9章の概要と市の破産適格性を認めた判決を中心に」地方財務723号 (2014年) 55頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (3) —市の「債務調整計画案 (第1版)」の概要を中心に」地方財務724号 (2014年) 33頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (4) —「債務調整計画 (第5版)」と債権者投票開始に至る経緯を中心に」地方財務725号 (2014年) 140頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (5) —債権者投票の結果と「債務調整計画案 (第7版)」に至る経緯を中心に」地方財務726号 (2014年) 119頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (6) —連邦破産裁判所における債務調整計画案の審理終結まで」地方財務727号 (2015年) 85頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (7) —連邦破産裁判所による債務調整計画の承認と破産手続きの終了」地方財務729号 (2015年) 125頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (8) —なぜ米国の自治体は破産するのか」地方財務737号 (2015年) 111頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (9) —夕張市財政再建手続きとの比較」地方財務738号 (2015年) 55頁・「デトロイト市の破産申請とその波紋 (終) —債務調整導入の是非と日本への教訓」地方財務739号 (2016年) 85頁、犬丸淳「デトロイト破産申請から1年～破産手続きにおける地方債等の取扱いと米国地方債市場の反応について～」地方債401号 (2014年) 15頁、犬丸淳「デトロイト市の破産手続きにおける地方債等の取扱いと日本への示唆」地方債410号 (2016年) 91頁、犬丸淳「米国ミシガン州の地方自治とデトロイト市の破産手続き (上) (中) (下)」地方自治806号 (2016年) 65頁・807号 (2016年) 126頁・808号 (2016年) 113頁、

utility district) 等の特別目的自治体 (special purpose municipalities) において利用されることがほとんどであり、カウンティ・市・町のような普通目的自治体 (general purpose municipalities) において利用されることは少なかった¹⁵⁾。また、連邦倒産法第9章の手続の申立件数自体も、会社が用いる連邦倒産法第11章の手続の申立件数に比べて極めて少ない¹⁶⁾。むしろ、アメリカにおいては、自治体の財政破綻に対する救済方法として、州による自治体に対する関与、介入がたびたび行われてきたほか、連邦倒産法第9章の手続が創設される前に、債権者による救済手続が慣習法上認められてきており、現在においてもこうした救済手続が用いられているこ

犬丸淳「デトロイト市の破綻と財政再建プロセス」産研論集44号（2017年）131頁、小西砂千夫「アメリカ合衆国における州・地方政府の財政状況と資金調達—デトロイト市の破綻を受けての直近の状況」東京大学大学院経済学研究科・経済学部地方公共団体金融機構寄付講座ニューズレター24号、江夏あかね「デトロイト市の連邦破産法第9章適用申請と地方債市場への影響」野村資本市場クォーターリー2013年秋号180頁、同「デトロイト市の債務調整計画案と地方債の取扱い」野村資本市場クォーターリー2014年春号1頁等がある。

15) 1980年から2012年1月31日までの間において、公益事業区による連邦倒産法第9章の手続の申立ては、264件中158件に上るのに対して、普通目的自治体による連邦倒産法第9章の手続の申立ては、264件中49件に過ぎない。JAMES E. SPOTTO & CHAPMAN AND CUTLER LLP, PRIMER ON MUNICIPAL DEBT ADJUSTMENT: CHAPTER 9: THE LAST RESORT FOR FINANCIALLY DISTRESSED MUNICIPALITIES app. C-3 (2012).

16) 連邦倒産法第9章の手続の申立ては、1937年から2012年までの間に635件行われているのみであるが、連邦倒産法第11章の手続の申立ては近年1年間に11000件以上行われている。CHAPMAN AND CUTLER LLP, MUNICIPALITIES IN DISTRESS?: HOW STATES AND INVESTORS DEAL WITH LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL EMERGENCIES 51 (2012).

また、連邦倒産法第9章の手続は申立件数が少ないことから、ロースクールのケースブックや論文においてもほとんど取り上げられていないことが指摘されている。Juliet M. Moringiello, *Goals and Governance in Municipal Bankruptcy*, 71 WASH. & LEE L. REV. 404, 405 (2014).

とに着目する必要があると思われる。

4 本稿では、まず第1章において、連邦倒産法第9章の手続が創設される前に用いられていた慣習法上の債権者による救済手続について概観し、連邦倒産法第9章の手続の創設が必要とされた理由について明らかにした上で、第2章・第3章において、現在の連邦倒産法第9章の手続が基本とする1976年法が制定されるまでの状況について確認する。そして、第4章では、現在の連邦倒産法第9章の手続について概説する。第5章・第6章では、連邦倒産法第9章の手続によらない自治体の財政破綻に対する救済方法について概観する。具体的には、第5章において、自治体の財政危機や財政破綻の際にたびたび行われている州による自治体に対する関与、介入について、第6章において、現代における債権者による救済手続について概説する。その上で、第7章において、連邦倒産法第9章の手続をめぐる現状の課題を明らかにするとともに、第8章において、連邦倒産法第9章の手続の妥当性に関する議論の動向について紹介し、最後に、将来わが国で再生型破綻法制が導入されることとなる場合の効果や問題点について、若干の考察を行いたいと考えている。

第1章 連邦倒産法第9章の手続が創設されるまでの状況

I はじめに

自治体の債権者は、慣習法上、自治体の財政破綻の場合においても、民事における場合と同様、債務者が債務を返済しない場合に、裁判所において債務履行の強制を求めることが考えられる。特に、1933年の自治体債務調整法 (Municipal Debt Adjustment Act)¹⁷⁾ により、連邦倒産法第9章

17) Sec. 80, amendatory of the National Bankruptcy Act, 48 Stat. 798, 11 U.S.C.A. §§ 301-303 (1934).

による自治体の債務調整手続が創設されるまでは、連邦レベルにおいても州レベルにおいても、自治体の財政破綻に対する救済手続について特に整備されていなかった¹⁸⁾。というのも、当時、連邦政府が自治体の倒産について立法を行うことは、州や政治的統治区分（political subdivision）の内部の統治を侵害するもので、州の主権を侵害するものであるとされており、また、州政府が自治体の倒産について立法を行うことは、州が契約上の債権債務関係（obligation of contracts）を害する法律を制定することを禁止する連邦憲法の契約上の債権債務関係条項（第1編10条1項）に反するとされていたからである¹⁹⁾。そのため、連邦倒産法第9章の手続が創設されるまでは、自治体の債務不履行の問題については、州法や連邦及び州の慣習法が定めるところとされており、州法や連邦及び州の慣習法の下では、自治体が債務不履行に陥った際に、自治体の債権者が民事上と同様の手続を執ることにより救済を求めることとされていた²⁰⁾。

本章では、現在の連邦倒産法第9章の手続について検討する前に、連邦倒産法第9章の手続が創設される前から行われていた、自治体が債務不履行に陥ったときに自治体の債権者が利用可能であった救済手続について概観した上で、連邦倒産法第9章の手続が創設された背景について確認したい²¹⁾。

18) Michael W. McConnell & Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425, 427 (1993).

19) *Id.* (citing *Ashton v. Cameron County District*, 298 U.S. 513, 531 (1936) and *Hanover Nat'l Bank v. Moyses*, 186 U.S. 181, 188 (1902)).

20) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 429.

21) もっとも、連邦倒産法第9章の手続は、近年まで普通目的自治体（general purpose municipality）で用いられることはなく、専ら特別目的自治体（special purpose municipality）において利用されていたが、そのような状況においても、連邦倒産法第9章の手続が創設される前から用いられていた本章でみる債権者による救済手続が依然として用いられていることに注意

II 債務不履行に陥った自治体の財産の差押え (seizure) の申立て

連邦倒産法第9章の手続が創設されるまでに債権者が利用可能であった最も基本的な救済手続として第1に挙げられるのは、債務者である自治体の財産の差押えの申立てである²²⁾。ここでいう自治体の財産の差押えとは、例えば、庁舎 (city hall)、学校、警察の備品、消防車、街路等のような自治体の物理的財産 (physical property) の差押えのことである。この手続は、自治体を特別な目的のために市民により設立された法人として、すなわち、主権政府よりは営利法人 (business corporation) に近いものとして理解するものである²³⁾。

いくつかの州においては、債務者である自治体の財産に対する差押えは、州憲法や州法において制限されてきた²⁴⁾。また、自治体の財産に対する差押えに関する制定法が存在しない区域における裁判所は、債権者が自治体の財産に対する差押えを請求することを認めてこなかった²⁵⁾。このよ

する必要がある。自治体債保有者の権利について説明している ROBERT S. AMDURSKY, CLAYTON P. GILLETTE & G. ALLEN BASS, *MUNICIPAL DEBT FINANCE LAW THEORY AND PRACTICE* 334-353 (2d ed. 2013) では、連邦倒産法第9章の手続が創設されて以降の判例が多く引用されており、連邦倒産法第9章の手続は、依然として例外的であることが指摘される。

22) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 429-430.

23) *Id.* at 430.

24) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 339. 例えば、テキサス州憲法11条9項は次のように規定している。

公共の建物及びそのための土地、消防車及び消防車の装備品、消火のために用いられ消火を意図している全ての財産のような専ら公的目的で所有及び保持されるカウンティ、市及び町の財産、公用地 (public grounds)、ならびに専ら公用及び公益のために用いられるその他の全ての財産は、公売されたり、課税されたりしないものとする。ただし、売主のリーエン、職人 (mechanic) ないし建築業者のリーエン、又は現に存する他のリーエンの執行は妨げられないものとする。TEX. CONST. art. 11, § 9.

25) Note, *Creditors' Remedies in Municipal Default*, 1976 DUKE L. REV. 1363,

うに自治体の財産に対する差押えが制限されている前提として、自治体は政治的な目的のために州により創設されたものであって、自治体が財産を保有するのは、政治的目的を促進する手段としてのみであるという考え方があった²⁶⁾。この考え方によると、自治体の財産が判決に基づく債権者（judgement creditors）による差押えに服する場合、判決に基づく債権者である私人は、政治的権能を行使するのに必要な手段を自治体から奪う力を持つことになるが、一方で、こうした状況は、地方政府であるところの自治体に対して州の主権の一部が委任されているという考え方に矛盾するところとなった²⁷⁾。というのも、主権免責法理によると、債権者である私人は主権に対して司法手続により自らの債権を満足させることができないからである²⁸⁾。

そのため、当初、州最高裁判所の中には、自治体の不法行為について主権免責法理を否定したり、自治体の機能の多くが公益事業の運営であることを理由に、自治体が州の政治的統治区分であること自体を否定するものがあったものの、自治体の財産に対する差押えを認めるものはなかった²⁹⁾。そこで登場したのが、自治体の財産を、私経済的資格（proprietary capacity）により、ないし私的に保有されている財産と、行政目的（governmental purposes）で保有されている財産ないし公的財産（public property）に分けて、前者の私経済的資格で保有されている財産のみを差押えの対象とする考え方であった。この考え方は、「行政財産私的財産二分法（governmental-proprietary dichotomy）」とも呼ばれる³⁰⁾が、この考

1369.

26) *Id.* at 1370. なお、自治体が州の創造物であるとの考え方については、小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）133頁も参照。

27) *Id.*

28) *Id.* at 1370-1371.

29) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 430.

30) Note, *supra* note 25 at 1371.

え方によると、私経済的資格で保有されている財産のみ差押えが行われ、街路、埠頭、墓地、病院、裁判所等の公共の用に供される公的財産 (public property) は、自治体が一般的な利用のために保有する基金と同様に差押えの対象とはならないこととなる³¹⁾。

行政財産私的財産二分法によると、自治体の財産は社会 (the public) が所有しているのに対して、自治体の債務は法人が負うこととなるが³²⁾、この考え方によると、自治体は、信託された財産を、自治体の人民のためではなく社会一般のために保有していることとなる。そのため、問題は、受託者が信託の受益権者から所有権を取得しているか否かではなく、社会 (自治体の人民) が他の社会 (州民ないし国民) から所有権を取得しているかという点にあった³³⁾。そのため、行政財産私的財産二分法は、人民のために信託された一定の土地の利用について自治体は非住民よりも住民を優遇してはならない、という「公的信託」の法理と調和するものであった³⁴⁾。もっとも、実際には、裁判所が自治体の財産を私経済的に保有される財産であると考えすることはほとんどなく、市場、墓地、消防署、自治体の調剤室内の溶液の在庫、自治体の水道、営業免許を与えられた海岸の店舗から受け取る利用料や公立オペラホールの賃料でさえ公的財産とみなされ、差押えの対象とはされなかった³⁵⁾。このように、私経済的財産の範囲が狭く解釈された結果、ほとんどの自治体の財産は差押えの対象とならないと解されることとなり、自治体の債権者が、債務者である自治体の財産の差押えを求めることはほぼ不可能となるに至った³⁶⁾。

31) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 430-431; *see also* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 341.

32) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 431.

33) *Id.*

34) *Id.*

35) *See id.* at 433. *See also* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 341.

36) *Id.* もっとも、自治体の外にあり行政目的では全く用いられていない土地

Ⅲ 債務不履行に陥った自治体の住民が持つ私有財産の差押えの申立て

Ⅱでみたように、自治体が債務不履行に陥った場合、自治体の債権者が自治体の財産に対する差押えの申立てを行うことが困難であったことから、自治体の債権者による救済手続として考えられていたものの第2が、債務不履行となった自治体内の住民の財産に対して強制執行を申し立てることであった³⁷⁾。この手続の基礎には、自治体は共通の便益を目指して住民が創造したものであり、それゆえ住民は、資産及び債務双方に対する残余の利害関係人となるという考え方があった³⁸⁾。この考え方によると、住民と自治体の関係は、出資者と無限責任会社との関係、ないし組合員と組合の関係に類似したものとして捉えられることとなる³⁹⁾。

自治体の住民が持つ私有財産の差押えの申立ては、ニューイングランド6州（メイン州、ニューハンプシャー州、ヴァーモント州、マサチューセッツ州、ロードアイランド州、コネティカット州）では、制定法において自治体住民の財産の差押えにかかる規定がなくとも⁴⁰⁾、州裁判所により拒絶

については、私人の保有する私的財産であると判断された事例はある。See AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 341 (citing *Murphee v. City of Mobile*, 18 So. 740 (Ala. 1895)). また、より近年の事例として、市水道局が所有し使用している自動車は差押えの対象となると判断された事例がある。See *id.* (citing *State ex rel. Baldine v. Davis*, 204 N.E.2d 91 (Ohio Ct. App. 1964)).

37) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 437-442. See also AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 343-344; Note, *supra* note 25 at 1372-1373.

38) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 437.

39) *Id.*

40) ヴァーモント州 (VT. STAT. ANN. tit. 12, § 2743)、ニューハンプシャー州 (N.H. REV. STAT. ANN. c.530, § 8) では、現在も制定法で定められる。See AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 343 n. 56 & 57; Note, *supra* note 25 at 1372 n.50.

されることはなかった⁴¹⁾が、それ以外のほとんどの州では、州裁判所により認められていなかった⁴²⁾。

以上のような、自治体が債務不履行に陥った際に、ニューイングランド6州のように、債権者が自治体内の住民の私有財産の差押えを認めるか、ニューイングランド6州以外の州のように、債権者による自治体内の住民

41) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 343. ニューイングランド6州では、債務者である自治体の選挙民の財産に対する強制執行が一旦行われた場合に、この法理が否定されたことはなかった。*Id.* なお、ニューイングランド6州において住民の財産に対する差押えが認められている理由として、ニューイングランド6州のタウン (town) とよばれる自治体では、タウンミーティングを通じた直接民主制がとられており、増税を目指す長が選挙により選ばれないという問題が生じないことから、住民に直接的な債務を負わせることがより適当であるとされることが指摘されている。McConnell & Picker, *supra* note 18 at 442. なお、タウンミーティングについて概説されたものとして、小滝敏之・前掲書注26) 293頁以下参照。

42) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 437; *see also* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 343. コロラド州、ミズーリ州、ネブラスカ州の憲法では、現在も明示的に自治体住民の財産に対する強制執行を禁止しているが、例えば、カリフォルニア州憲法では、1970年に「私人の財産は、法人たる自治体の法人の債務を返済するために売却されてはならない」という規定が削除された。AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 343 at n.59.

また、この手続が受け入れられない理由について、テネシー州メンフィス市の事例(メリウエザー対ガーレット判決)において連邦最高裁判所は次のように述べている。

自治体内の住民が持つ私的財産は、租税以外の方法で自治体の債務の返済に当てられないが、租税は……専ら立法権によって課されるのみである。課税権は、司法権の作用ではなく、州が州憲法の下で州の特別裁判所にいかなる権限を与えていたとしても、連邦裁判所は……司法に関するものではないいかなる追加的な権限をも処理することはできない。

Meriwether v. Garlett, 102 U.S. 472, 519 (1880) (Field, J.).

また、私人の財産に対する差押えが認められない理由として、自治体の住民は常に変化していることが挙げられることもある。McConnell & Picker, *supra* note 18 at 438 (citing *Emeric v. Gilman*, 10 Cal. 404 (1858)).

の私有財産の差押えを認めないかをめぐる論争について、マコーネルーピッカーは、会社法における有限責任が望ましいか否かに関する議論に類似するとしている⁴³⁾。すなわち、会社法における有限責任の考え方によると、不法行為による被害者や環境問題にかかる請求者のような合意のない債権者は、請求権の対象を会社の資産から株主の個人的な資産にまで拡張することを認められないことから、有限責任の考え方に対しては強い批判がされており⁴⁴⁾、自治体における有限責任の問題も、本質的には、私法人における有限責任の問題と同様であると考えられていたのである⁴⁵⁾。

しかしながら、マコーネルーピッカーによると、会社の各々の共同所有者が、会社の債務について、共同所有者の財産の全範囲で共同して各々が責任を有すると考えることは、より望ましくないことと考えられている⁴⁶⁾。というのも、無限責任の考え方によると、潜在的な債務が潜在的な利得から切り離されることからである⁴⁷⁾。また、各出資者は、法人が支払不能になる危険のみならず、共同出資者が支払不能になる危険に対する保証人にもなることとなる他、会社が自ら持っている資産を超える現金を持っているならば、支払能力のある株主は、支払不能な者の債務を負うことを余儀なくされる⁴⁸⁾。さらに、取立費用も高くなることから、無限責任の考え方は望ましくないとされる⁴⁹⁾。というのは、債権者は手頃な（convenient）出資者に対して全額の債務の返済を求め、被告である出資者は、配分をめぐって、同じ境遇にある出資者に対して膨大な数の訴訟を

43) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 438.

44) *Id.* at 439.

45) *Id.* at 440.

46) *Id.* at 439.

47) *Id.*

48) *Id.*

49) *Id.*

提起しなければならなくなるからである⁵⁰⁾。また、自治体の場合には、債務がいつ時点の出資者に関係するか、具体的には、過ちを犯したときの出資者に負担させるか、損害が生じたときの出資者に負担させるか、訴訟が提起されたときの出資者に負担させるか、判決が出されたときの出資者に負担させるか、これらを組み合わせて負担させるかというタイミングの問題が生じることが指摘された⁵¹⁾。加えて、公法人の重要な特徴は、運営を統制から分離していることにあり、無限責任の重要な目的は、出資者に対して、第三者への損失を最小化すべく、経営者の活動に対して監督を行う誘因を与えることにあるが、ここでの難点は、監督に最善の努力をする者に対して、監督に怠慢ないし悪意のある者に対して課される責任と同様の責任を課せられるかという点にあった⁵²⁾。

そこで、有限責任と無限責任の間の中間的なアプローチである按分比例責任 (pro-rata liability) の考え方が現れた。この考え方によると、出資者は、投資した割合ないし利得を分有する権利を限度としてのみ法人の債務に対して責任を負うことになり、別の出資者のための保証人となることのないことから、支払能力のある出資者が過度な危険にさらされるという懸念が払拭されることとなる⁵³⁾。また、この考え方によると、按分比例責任と結合し、有限責任によって回避できる取立費用は除去することができず、取立費用は、支払可能な出資者ではなく債権者が負うこととなるが、このことは重要ではない⁵⁴⁾。というのも、この場合、取立費用は価値を変化させるだけのものとなり、配分の問題を無視すれば、われわれは何も得るものはないからである⁵⁵⁾。この考え方において重要な問題は、按分比例

50) *Id.*

51) *Id.*

52) *Id.* at 440.

53) *Id.* at 441.

54) *Id.*

55) *Id.*

責任と結合した取立費用が、われわれが受け入れるのに十分なものかという点にあるが、出資者が按分比例責任を負うことにより、有限責任に特有の費用の外部化の問題のほとんどは除去されうる⁵⁶⁾。そして、出資者は、より危険にさらされることにより、非効率な危険を防ぐために経営者を監視する誘因を持つこととなる⁵⁷⁾。

そのため、その後、自治体の債務不履行の際の救済手続も按分比例責任の考え方に接近し、Ⅷで取り上げる、裁判所に対して自治体当局を被告として新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付請求の手続が主流となった⁵⁸⁾。この手続では、自治体の住民は、それぞれの納税義務の比率に応じて債務の返済を行うことを強制されることになるが、マコーネルーピッカーによると、この手続は、既存の租税制度を判決により確定した債務を取り立てるために用いるものであることから、無限責任で問題となった取立費用が高くなるという問題が解決され、さらに、職務執行令状が登録（entry）された翌会計年度の住民に債務を負担させることにより、タイミングの問題も解決されることとなった⁵⁹⁾。また、債務返済のために租税の賦課を求めうることは、按分比例責任の考え方に近似したものであり、効率的な結果をもたらすことも指摘される⁶⁰⁾。

56) *Id.*

57) *Id.*

58) *Id.*

59) *Id.*

60) *Id.* at 442. マコーネルーピッカーによると、債権者は、実質的な取立費用を回避することができることから、租税による救済のような按分比例責任による救済をとるべきである一方、住民は、非効率な危険を冒して増税を行った長を選挙により排除することができるため、債務返済のために租税負担を求めることができることにより、実効的な結果がもたらされる。*Id.*

IV 債務不履行に陥った自治体の財務問題に対する裁判所による監督の申立て、財産保全管理制度 (receivership) ⁶¹⁾

債務者たる自治体が債務不履行に陥ったときに債権者が利用可能な救済手続として、第3に、債務不履行に陥った自治体の財務問題に対する裁判所による監督の申立てや財産保全管理制度の活用が挙げられる。通常の倒産手続においては、債務者は日常の業務に対する管理を実質的に放棄することとなるが、自治体が債務不履行に陥った場合には、州法の定めがない限り、財産保全管理の手続 (receivership) は認められないとされていた⁶²⁾。この理由として、自治体の支出の水準は本質的に政治的な問題であり、科学的で公平無私な評価を受けるものではないことや、連邦裁判所が地方の支出に関する民主的な意思決定を妨害することは、連邦主義や権力分立の原理に反することが挙げられていた⁶³⁾。それゆえ、裁判所は、州が制定法で明確に定めない限り、自治体の財産保全管理人 (receiver) を任命することができないと判断してきた⁶⁴⁾。

61) 財産保全管理制度は、倒産手続以外の債権者による救済手続の一つで、エクイティ裁判所により指名された財産保全管理人によって行われるものであった。See, generally, DAVID G. EPSTEIN, *BANKRUPTCY AND RELATED LAW IN A NUTSHELL*, 388-391 (9th ed. 2017). なお、高木新二郎『アメリカ連邦倒産法』(商事法務、1996年) 27頁以下も参照。また、州の財産保全管理制度については、嘉藤亮「アメリカ地方政府の財政破綻と地方自治—州の関与との関係から」神奈川大学法学部50周年記念論文集151頁(2016年)も参照。

62) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 434-5. See also AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 348.

63) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 435.

64) *Id.* at 436; see also AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 350. ある判決において、「〔徴税の〕権限行使の際の州の役割を横取りすることは、連邦の司法権を超えている」と述べられている。AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 351 (citing Rees v. City of Watertown, 86 U.S. (19 Wall.) 107 (1873)).

ただ、州の中には、自治体が債務不履行に陥った際に、監視委員会（oversight boards）や財産保全管理制度の設立を課すものもあった⁶⁵⁾。こうした制度は、1870年代中頃、ミズーリ州で最初に導入された⁶⁶⁾。ミズーリ州では、債権者は、債務が返済されない場合に、判決により確定した債務の全額を返済するのに十分な租税を査定し徴収するための職員を任命することにより弁済される互譲的債券（compromise bonds）を承認するという選択肢を与えられていた⁶⁷⁾。同様に、テキサス州州法も、選任された収税官が辞職し、又は利息及び元本の返済に必要な租税の徴税を拒否した場合には、州知事に対して収税官を任命することを求めていた⁶⁸⁾。また、テネシー州は、メンフィス市について、最初の正式な自治体財産保全管理制度を設けた⁶⁹⁾。すなわち、1879年、州法はメンフィス市の権限を明文で剥奪し、メンフィス市の区域と自治体の機能を、シェルビーカウンティ租税区（Taxing District of Shelby County）に移譲し、州知事は、自治体の財政状態を改善するための委員（commissioners）を任命した⁷⁰⁾。大恐慌の

また、自治体当局が徴税を行うべきとする裁判所の交付した職務執行令状に従わない場合や、債務返済の方法として租税の賦課が契約の中で定められている際に、職務執行令状の交付が効果的でないとされた場合でさえも、裁判所は財産保全管理人の任命を拒んできた。AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 351 (citing *Marra v. San Jacinto & P. V. Irrigation District*, 131 F. 780 (Cal. 1904), *Street Grading Dist. No. 60 of Little Rock, Ark. v. Hagadorn*, 186 F. 451 (8th. Cir.) *cert. denied*, 223 U.S. 721 (1911)) and *Yost v. Dallas Cnty.*, 236 U.S. 50 (1915)).

65) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 436.

66) *Id.*

67) *Id.*

68) *Id.*

69) *Id.*

70) *Id.* 他にも、アラバマ州モバイル市、ニューハンプシャー州マンチェスター市、マサチューセッツ州フォールリヴァー市が、州法により財産保全管理制度下に置かれていた。*Id.*

間は、多くの州法が、自治体の債務不履行時に財産保全管理制度を設けることを求めており、ニュージャージー州とマサチューセッツ州は、自治体の債務不履行時に財産保全管理制度を認める包括的な法律を有していたが、いずれにせよ、州法の下での財産保全管理制度は、現在においても、自治体の財政破綻に対する主要な解決方法の1つとなっている⁷¹⁾。もっとも、財産保全管理人の任命について州法で規定がある場合であっても、裁判所は、最大限の必要性がない限り、この手続を用いることに消極的であったことも指摘されている⁷²⁾。

V 将来の租税収入に対するリーエン (lien) の取得・債権差押え (garnishment) の申立て

債務者たる自治体が債務不履行に陥ったときに債権者が利用可能な救済手続として、第4に、将来の租税収入に対するリーエンの取得や、当該自治体の債権の差押えの申立てが挙げられる⁷³⁾。公法人に対して債権の差押えが申し立てられることは多かった⁷⁴⁾が、裁判所は、公法人が主たる債務者である場合に債権の差押えの申立てが認められるか否かについて判断を行う際、債権者は公的目的のために用いられる資金についてリーエンの取得や債権差押えを求めることはできないという、行政財産私的財産二分法に近い考え方をとってきた⁷⁵⁾。

この考え方によると、債権者は、公共財のために必要とされうる自治体

71) *Id.*

72) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 352.

73) *See id.* at 344-345; McConnell & Picker, *supra* note 18 at 443-445.

74) Jeff. B. Fordham, *Methods of Enforcing Satisfaction of Obligations of Public Corporations*, 33 COLUM. L. REV. 28, 30 (1933).

75) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 344; McConnell & Picker, *supra* note 18 at 444.

の金庫にある現金を差し押さえることができないということになる⁷⁶⁾。そして、このように、一度徴収されれば当該現金を差し押さえることができないとなると、徴収される前には当該現金を差し押さえることが可能であると述べることもはや意味を持たなくなり、結果として、公共財は債権者に対して自動的に優位性を持つこととなる⁷⁷⁾。

VI 州による州内の自治体の債務の引受けの申立て

債務者たる自治体が債務不履行に陥ったときに債権者が利用可能な救済手続として、第5に、州による州内の自治体の債務の引受けを申し立てることが考えられる⁷⁸⁾。この手続は、自治体は州の創造物にすぎず、自治体は州の利益のために州の主権の一部を行使し、州の連邦税の免責を享受しているとされていることから考えられるものであるが、実際には、1860年代から1870年代にかけて鉄道会社が債務危機に陥った際、いくつかの州の憲法上の慣例において自治体の債務の引受けは禁止されており、他の州においても、正式とはいえないまでも、このような救済は否定されていた⁷⁹⁾。また、特に大恐慌時に、州はしばしば財政状態の悪い州内の自治体に対して補助金を増やしたり、時に債務の一部の返済にかかる責任を正式に引き受けることもあったが、このような場合でさえ、州は州内の自治体の債務の引受けを行わなければならない法的義務はなく、州は州内の自治体の債務を保証する必要はないとされていた⁸⁰⁾。そのため、自治体が債務不履行に陥った場合に、債権者が州に対して州内の自治体の債務の引受けを申し立てることは困難であったといえよう。

76) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 444.

77) *Id.*; see also Fordam, *supra* note 74 at 32.

78) *Id.* at 442.

79) *Id.*

80) *Id.* at 442-443.

Ⅶ 差止命令による救済 (injunctive relief) の申立て

債務者たる自治体が債務不履行に陥った場合に債権者が利用可能な救済手続として、第6に、自治体当局に対する作為的ないし不作為的差止命令による救済の申立てが挙げられる。このような申立ては、選挙により選ばれた当局による統治を妨げるものの、裁判所は政治的な錯雑に立ち入ることに消極的であり、債権者の財務上の利益よりも自治体の継続的な活動を重視する傾向にあることから、後述する職務執行令状の申立てに比べて認められにくく、一般に、当該救済手続が制定法に明示的に定められている場合や、起債により資金調達された事業による総収入が、債券の元本及び利益の支払いではない目的に流用されていることを、債権者が立証することができる場合にしか、差止めが認められないことが指摘されている⁸¹⁾。

Ⅷ 新税賦課ないし増税を求める職務執行令状 (writ of mandamus) の交付の請求

1 これまで概説した自治体が債務不履行に陥った際の債権者による救済手続は、民事上の倒産手続に類似したものであった⁸²⁾。例えば、自治体の財産の差押えや自治体の財務問題に対する裁判所による監督の申立ては、あくまでも債務者が弁済能力を減ずるような不必要な支出や不合理な支出を行わないよう、裁判所が保証するところに特徴があったことや、自治体住民の財産の差押えの申立ては、法人格否認の法理 (piercing the corporate veil) に類似したものであったことが指摘される⁸³⁾。また、これ

81) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 346-347; *see also* Fordham, *supra* note 74 at 53.

82) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 429.

83) *Id.*

までみた債権者による救済手続は、そもそも自治体の債権者に対する手助けとはなっておらず、ほとんどが法的に利用不可能であった⁸⁴⁾。そのため、私法に類似しない方法である、新税賦課ないし増税を命ずる職務執行令状の交付の請求が、最も効果的な主たる債権者による救済方法として注目された⁸⁵⁾。

2 もっとも、職務執行令状の交付請求の手続には、伝統的に次のような管轄上の限界があるとされていた⁸⁶⁾。

第1の限界として、他に法的救済が存在する場合には、職務執行令状の交付が認められない点が指摘される。もっとも、この限界により職務執行令状が執行されないことはほとんどなく、専ら自治体が公的利用に供しない強制執行の対象となりうる財産を十分に持っている場合にのみ、債務返済を強制する職務執行令状の交付ができないとされてきた⁸⁷⁾。というのは、自治体の財産はほとんど差押えが不可能であり、差押えが可能な財産 (non-exempt property) は一般に債務返済に十分には存しないからである⁸⁸⁾。

84) *Id.* at 445.

85) *Id.* at 429; *see also* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 334; Omer Kimhi, *Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crises*, 88 B.U.L. REV. 633, 649 (2008).

なお、前掲テネシー州メンフィス市の事例では、次のように述べられている。

債権者が強制執行により自治体に対して判決により確定した債務の返済を得られないとき、自治体が立法府により課税権を賦与されており、必要な租税が他の用途に流用されない場合には、自治体に対して債務の返済を目的とする必要な租税を課すことを職務執行令状により手続を進めることができる。

Meriwether, 102 U.S. at 518.

86) *See* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 335 and Fordham, *supra* note 74 at 33-35.

87) Fordham, *supra* note 74 at 33.

88) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 335.

第2の限界として、職務執行令状により執行を求められる当局の任務は義務的なものであり、裁量の余地がない点が挙げられる。そのため、職務執行令状が利用可能な場合は、職務執行令状により求められる当局の任務が義務的な場合に限られるとされる⁸⁹⁾。しかしながら、裁判所は、課税を授権する制定法が課税権の行使を強制しない任意的な (permissive) ものである場合であっても、債務返済のための課税権の行使を義務的なものであると解してきたことが指摘される⁹⁰⁾。

第3の限界として、職務執行令状が発行される前に債権の額が確定されなければならない点が挙げられる。ただ、これも、自治体債は確定金額 (sum certain) について弁済期が到来していることからほとんど問題にはならない⁹¹⁾。また、いくつかの管轄区では、債権が確定していなくとも、職務執行令状の執行が認められていたのである⁹²⁾。

3 職務執行令状には、以上のような管轄上の限界はあったが、実際には、自治体の支払担当官 (disbursing officer) に対する職務執行令状の交付請求の手続は、様々な局面で利用されてきた。すなわち、職務執行令状の交付請求の手続は、ここで問題となる新税賦課ないし増税を求める場合のみならず、①債権者の請求権が監査及び認容されたことにより行われることとなる清算手続を確実なものにする場合⁹³⁾、②自治体の債務返済の手段が支払担当官に対する金銭支払証券 (warrants) や手形の交付による際に、債権者がそれらの交付を求める場合⁹⁴⁾、③債権者の債権が有効であり、自治体の資金を返済に充てることが可能である際に、債権者が債権に

89) *Id.*

90) *Id.*; see also Fordham, *supra* note 74 at 34.

91) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 335.

92) *Id.*

93) See Fordham, *supra* note 74 at 35-37.

94) See *id.* at 37-39.

対する返済を求める場合⁹⁵⁾、④資金供給のために証券（securities）の発行や売却を求める場合⁹⁶⁾にも用いられるが、これらの場合は、いずれも当局に裁量の余地がほとんどなく、職務執行令状の交付における障害が少ないとされていた。これに対して、ここで問題となる新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付が求められる場合、裁判所は、こうした職務執行令状の交付に必ずしも積極的ではなかったことが指摘される⁹⁷⁾。

4 マコーネルーピッカーは、このような新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付の請求について、裁判所が自治体に対して歳出の削減や財産の売却、手持ち資金の引渡しを求める権限を持たないと考えつつも、私人の請求により増税を自由に命じることができると考え、共和主義的政府の核心にあるとされる内容を政治的統制から除くことができると考えることは、現代的な視点からみると奇妙であることを指摘する⁹⁸⁾。しかし、裁判所は、このような手続について、自治体当局の政治的裁量を妨げるものではなく、むしろ他の機関によって課された通常の義務を執行するものとして理解しており、司法府が課税権限を行使する権限を全く持たないことを明確にしていた⁹⁹⁾。すなわち、新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付請求において、裁判所は、租税の賦課・徴収の義務を課すのではなく、強制するのみとしたのである¹⁰⁰⁾。

95) *See id.* at 39-44.

96) *See id.* at 52-53.

97) *See* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 335-336. アムダースキー他は、裁判所は、職務執行令状は恩恵の問題としてではなく、権利の問題として利用可能であると決まって述べているにもかかわらず、同じ裁判所が、債務の返済により職務執行令状の交付者である裁判所が自治体の「本質的な権能」を行使することを妨げるならば、職務執行令状は交付されないと述べていることを指摘する。*Id.*

98) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 445.

99) *Id.* at 446.

100) *Id.*

5 さて、新税賦課ないし増税は、典型的には、州憲法、州法¹⁰¹⁾や自治体憲章 (municipal charter) により、自治体が租税の賦課・徴収の義務を課されている場合に限り行われていた¹⁰²⁾。また、金銭債務証書 (debt instrument) 自体の一部として、借り手が必要な課税を行うことを約することがあったが、この場合には、課税義務は自動的に課せられることとなり、州が契約上の債権債務関係を害する法律を制定することはできないとする連邦憲法の債権債務関係条項により撤回不能なものとしていた¹⁰³⁾。もっとも、実際には、租税の賦課こそが債権者が返済されることを期待しうる唯一の手段であったことから、州法や契約の下で、元本及び利子の返済のために租税の賦課を行うという裁判所が執行可能な義務がない場合には、自治体は自治体債発行時に自治体債の引受人を探すことは困難であったとされる¹⁰⁴⁾。加えて、必要な増税を行うという制定法上の義務や契約上の約束が明示的に存在しない場合でさえ、必要な増税を行うことは明白な義務の一つであるとされており、裁判所は、課税の義務が自治体債発行の権限により含意されていることから、関連する金銭債務証書が職務執行令状による救済を認めていると積極的に解釈してきたが、この場合であっても、課税の義務が裁判所により課されるということではなかったことに注

101) 例えば、1870年イリノイ州憲法において、州議会は、自治体法人の区域内にある全ての課税可能な財産に対して、法の権限の下で契約された債務の返済のために課税することを求めるものとされており、さらに、債務者であるカウンティ、市、学区区他の自治体法人に対して、満期になる債務の利子を返済し、当該債務の契約時から20年以内に当該債務の元本を返済するのに十分な直接税を毎年徴収することを求めていたが、これを受けて、州議会は1872年市村法 (Cities and Village Act of 1872) を可決し、自治体に対して次の普通税の課税において増税することを認められる額を債務の返済に含めることが求められた。See *Id.*

102) See *id.*; see also Note, *supra* note 25 at 1376-1378 and Kimhi, *supra* note 85 at 649.

103) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 447.

104) *Id.*

意する必要がある¹⁰⁵⁾。

6 ただ一方で、制定法や契約の中に明確に否定的ないし否定的な含みがある場合には、職務執行令状の交付は認められないであろうと考えられていた¹⁰⁶⁾。というのは、州法や契約により明白な義務がない場合には、裁判所は新税賦課を命ずる権限を持たないからである¹⁰⁷⁾。そのため、州法や州憲法により債務返済を目的とした税源や最高税率が制限されている州では、債権者はいかなる追加的な課税を求める職務執行令状をも得ることができない¹⁰⁸⁾。すなわち、州法や州憲法により債務返済目的の租税の賦課について絶対的な限度が定められている場合、返済を受ける債権者の権利は、自治体債発行者たる自治体の選挙民の権利に依存することになり、債務返済のために期待される課税権自体が州法や州憲法により決められることになる¹⁰⁹⁾。そのため、新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付請求の手続は、自治体が債務不履行に陥ったときの債権者による救済手続としては必ずしも有効なものではなかった。

7 他にも、新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付の請求における問題として次の点が指摘される。

第1に、新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付の請求は、金融恐慌時に深刻な欠点を有する点である¹¹⁰⁾。

まず、裁判所の権限は、訴訟を提起した当事者が保有する債務についてのみ及ぶことから、短気な債権者による1つの提訴が、それに同調することを望まない債権者による濫訴を誘発させることになることが指摘され

105) *Id.*

106) *Id.*

107) *Id.*

108) *Id.* at 447-8.

109) *See* AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 336 and Note, *supra* note 25 at 1377.

110) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 448.

る¹¹¹⁾。また、職務執行令状の交付請求の手続においては、他の債権者の権利や当該債務の問題全体について言及することなく、原告である債権者と債務者である自治体との間の権利についてのみ判断されることにより、職務執行令状の交付請求の手続が進められることから、当該自治体の財産価値は下落し、当該自治体の歳入がさらに減少するという問題が生じる¹¹²⁾。

次に、税率の引上げが必ずしも歳入の増加につながらないことが指摘される¹¹³⁾。すなわち、新税は嫌悪される傾向にあり、滞納率が高まることとなるが、滞納率の上昇により債権者と裁判所が利用できる唯一の手段は税率の引上げとなることから、滞納率をさらに悪化させ、結果的に自治体の財政基盤を揺るがすこととなるのである¹¹⁴⁾。

加えて、財産の滞納処分増加と税率の引上げにより低所得者層が市場から追放されることとなることから、広範囲にわたる財産の滞納処分により課税を強化することは、前途多難であることが指摘される¹¹⁵⁾。結局のところ、職務執行令状は、自治体により返済されていない個別の債務の実現のためにのみ用いられる場合には効果があったが、経済危機を理由とした一般的な支払不能の場合には効果がなかったのである¹¹⁶⁾。

第2に、債権者が自治体当局に対する職務執行令状を得た際の自治体当局側の対応が必ずしも実効性を有していなかった点が挙げられる¹¹⁷⁾。特に

111) *Id.*

112) Henry W. Lehmann, *The Federal Municipal Bankruptcy Act*, 5 THE JOURNAL OF FINANCE 241, 242 (1950).

113) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 448.

114) *Id.*

115) *Id.*

116) *Id.* 例えば、債務不履行が、公務の放棄や合法的な債務の返済を単に拒否していることにより生じている場合には、職務執行令状は極めて適切であるという指摘がある。Harold Gill Reuschlein, *Municipal Debt Readjustment Present relief and Future Policy*, 23 CORNELL L. REV. 365, 367 (1938).

117) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 336.

1873年¹¹⁸⁾及び1893年¹¹⁹⁾に自治体で多くの債務不履行があった後、自治体当局は、しばしば職務執行令状を交付された相手方の自治体職員が辞職するという奇妙な対応をとっていたという状況があった¹²⁰⁾。このような対応がとられた場合、債権者は裁判所に対して再度新しい徴税官吏を名あて人とした職務執行令状の交付を求めざるを得ないこととなるが、新たな名あて人となる新しい徴税官吏もまた辞職するという対応をとることができるため、結局、職務執行令状の交付の請求は意味のないものと化していた¹²¹⁾。

第3に、職務執行令状の名あて人である自治体当局が単に職務執行令状に従うことを拒否した場合の問題が指摘される¹²²⁾。すなわち、自治体当局が職務執行令状に従うことを拒否した場合、裁判所は、当局職員を侮辱罪に処することとなるのみで、結局は債権者の状況の改善にはつながらなかったのである¹²³⁾。

第4に、特に一般財源債においては、債権者の立場からみても、新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付請求が必ずしも効率的でない点が挙げられる¹²⁴⁾。この点について、まず、債務者たる自治体が年度末に手元に十分な歳入額を持たないことと支払能力の問題は全く別物であること

118) 1873年、ノーザン＝パシフィック鉄道の建設を請け負っていたジェイ＝クック商会の破産に端を発したそれまでのアメリカ史上最も厳しい恐慌が発生した。1873年恐慌については、ハロルド＝U＝フォークナー（小原敬士訳）『アメリカ経済史（下）』（至誠堂、昭和44年）673～674頁参照。

119) 金準備の大幅な減少により、1893年中に600以上の金融機関が破産し、その夏の間に3万枚累乗の線路を持つ74の鉄道会社が管財人の手に渡った。1893年恐慌については、フォークナー・前掲書注118) 678～682頁参照。

120) AMDURSKY, GILLETTE & BASS, *supra* note 21 at 336. *See also* Reuschlein, *supra* note 116 at 367.

121) *Id.*

122) Note, *supra* note 25 at 1378.

123) *Id.*

124) *See id.* at 1379-1390.

が指摘される¹²⁵⁾。というのは、自治体は、歳入額に対して広範囲のコントロールを及ぼすことができることから、特定の会計年度末に債務が資産を超えるかについて自ら決める権限を持つからである¹²⁶⁾。一方で、自治体が支払不能となるのは、裁判所が進んで命ずるところの最大限の課税をしても、既に弁済期を迎えた元本及び利子、並びに当該課税年度に弁済期を迎えた元本及び利子の全額に見合うだけの十分な歳入が生み出されない場合である¹²⁷⁾。ただ、裁判所は、たびたび一般財源債を保証すると確約された課税権を無尽蔵 (inexhaustible) なものであるとみていたため、無尽蔵な課税権により弁済期の来た債務者たる自治体の債務の返済が十分に行われるという保証がないにもかかわらず、自治体が支払不能であると認めてこなかった¹²⁸⁾。

また、理論上、一般財源債は債務者たる自治体の全ての資産を担保とするが、債権者は、自治体が行政機能でない何らかの機能により用いるものについてのみ差押え可能であるため、自治体のほぼ全ての現物資産は、支払不能か否かを決定するための計算に入れられることがない。そのため、債権者にとって自治体の価値を示す自治体の資産は、課税権により担保された一般歳入のみとなり、結局のところ、自治体が支払不能か否かの判断は、課税権についての裁判所の評価によることになることが指摘される¹²⁹⁾。その際、まず裁判所が求められるのは、債券化された債務 (bonded debt) よりも優先順位が高い自治体の経常的支出 (operating cost) の算定となるが、裁判所には課税権がなく、特定の歳出の妥当性について判断する権限がないことから、裁判所は、自治体の経常的支出の算定に際して、

125) *Id.* at 1382.

126) *Id.*

127) *Id.*

128) *Id.* at 1383.

129) *Id.*

自治体に対してある程度謙譲せざるをえないことになる¹³⁰⁾。続いて、裁判所は、自治体の無尽蔵な課税権の程度について判断することとなるが、この段階においても、税額を決めるのは立法部門の役割であることから、債務者たる自治体による実行可能な最大の課税権に係る見積りに対して謙譲することが求められ、適切な税額を決めるのに保守的なアプローチをとることが望ましいということになる¹³¹⁾。

さらに、職務執行令状の交付は、エクイティ上の理由により否定されうるものではないにもかかわらず、実際には裁判所は、課税義務が単一年度での義務であるところ、課税期間を複数年度に広げることによりエクイティ上の裁量を行使してきたことから、過酷な課税が回避されたことが指摘される¹³²⁾。また、債務者たる自治体の償還計画を進める試みに対応して職務執行令状の交付が控えられる場合があるが、実際には、職務執行令状の交付を控えることは、反抗的な債権者が債務者と債権者の間での合意を破壊することを防ぐことを目的としており、その方が全ての債権者にとって最も公正な結果となりうるのである¹³³⁾。

IX 債権者による救済手続の限界

債権者にとって主たる救済方法と目されていた新税賦課ないし増税を求める職務執行令状の交付の請求も、以上の理由から、支払不能の自治体の債務を負う債権者にとっては有効な救済方法とはならなかった。そのため、債権者においては、職務執行令状の交付請求による救済のみに依拠すると、金融危機が促され、債権者がより悪い状態になることから、債務免

130) *See id.* at 1385-1387.

131) *See id.* at 1387-1390.

132) *Id.* at 1390.

133) *Id.*

除の交渉をするインセンティブが働くこととなったが、ここで生じた最大の問題は、債務免除の交渉へ参加しない債権者が、互譲的な解決策への協力を拒否することを防ぐ法的手段がないことであった¹³⁴⁾。また、債務免除の交渉へ参加しない債権者は、他の債権者よりもよい条件を得ることを強く主張することから、互譲に好意的な者でさえ、取決めから外れることがしばしばあった¹³⁵⁾。ただ、互譲的な解決策に好意的でない債権者に対して、州法が互譲的な解決策を受け入れることを強制することは、連邦憲法の債権債務条項により憲法違反に当たるものであるとされており、州法では不可能とされていた¹³⁶⁾。

もっとも、理論上は、州が自治体に対して、将来を見越して職務執行令状の交付請求を制限することを委ねることが可能であるが、実際には、職務執行令状の交付請求以外に債権者に有効な救済手段がなく、職務執行令状が標準的なものとなっていたことから、将来を見越して職務執行令状の交付請求を制限した自治体が信用市場から除外されることになるという問題が生じていた¹³⁷⁾。この場合、唯一の解決策は、事後的に契約条項を変更することであるが、このことは連邦憲法の契約上の債権債務関係条項により禁じられていることでもあった¹³⁸⁾。そのため、自治体の財政破綻に対しては、連邦レベルでの法規制が求められることとなり、次章にみる連邦倒産法第9章の手続の創設につながったのである。

(未完)

134) McConnell & Picker, *supra* note 18 at 449.

135) *Id.*

136) *Id.* at 450.

137) *Id.*

138) *Id.*

『法政理論 第50巻第1号』に掲載しました今本啓介著「アメリカ合衆国における自治体破綻法制の現状と課題(1)―連邦倒産法第9章(チャプターナイン)の手續を中心に―」におきまして208頁20行目の下に下記の一文を追加させていただきます。

記

本論文は、JSPS 科研費(課題番号16K03284 平成28年度基盤研究(C)「地方自治の本旨に根ざした自治体破綻法制の構築」研究代表者：今本啓介 平成28～30年度)の成果の一部である。