

関西学院大学審査博士学位申請論文

(題目) わが国地方自治体における資金管理

内部統制基本方針の構築

—COSO 全社的リスクマネジメントの

フレームワークから—

指導教員：石原俊彦教授

2017年12月

経営戦略研究科博士課程後期課程

D7391 益戸 健吉

## 目 次

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 第1章 わが国地方自治体資金管理内部統制の現状と課題.....   | 1  |
| I 資金管理内部統制の現状と基本方針構築の意義 .....     | 1  |
| II 資金管理の対象 .....                  | 1  |
| III 資金管理の活動と目的.....               | 3  |
| 1 資金管理諸活動の共通目的 .....              | 3  |
| 2 現金出納および短期資金調達のための目的 .....       | 5  |
| 3 現金保管の目的 .....                   | 6  |
| 4 基金運用の目的 .....                   | 7  |
| 5 長期資金調達の目的 .....                 | 8  |
| 6 資金管理の対象、活動および目的の考察 .....        | 10 |
| IV 資金管理の組織と指揮命令系統 .....           | 11 |
| 1 地方自治法における会計事務の内部統制.....         | 11 |
| 2 地方公営企業法における会計事務の内部統制 .....      | 13 |
| 3 準公金における会計事務の内部統制 .....          | 14 |
| 4 長と会計管理者による二元的統括の現状 .....        | 14 |
| V 地方債元利償還金に対する地方交付税措置.....        | 22 |
| 1 財政支援としての地方債.....                | 22 |
| 2 臨時財政対策債を債務でないとする認識 .....        | 25 |
| VI 新地方公会計の資金管理に係る会計基準 .....       | 27 |
| 1 新地方公会計の整備 .....                 | 27 |
| 2 新地方公会計と企業会計における有価証券会計基準の違い..... | 27 |
| VII 金融環境 .....                    | 31 |
| 1 マネタリーベースの膨張.....                | 31 |
| 2 金融におけるオーバーローンから金余りへの構造変化.....   | 33 |
| 3 マイナス金利の到来 .....                 | 35 |
| VIII 資金管理内部統制構築の必要性 .....         | 36 |
| 1 地方自治体における資金管理マネジメントの困難.....     | 36 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2   | 資金管理における内部統制構築の必要性 .....                | 40  |
| 第2章 | 内部統制と全社的リスクマネジメントの意義 .....              | 47  |
| I   | わが国における内部統制構築の淵源 .....                  | 47  |
| II  | COSO 内部統制フレームワーク（1992年） .....           | 48  |
| 1   | 内部統制フレームワークの定義と3つの目的 .....              | 48  |
| 2   | 内部統制の構成要素 .....                         | 50  |
| 3   | 関係者の役割と責任 .....                         | 56  |
| 4   | COSO 内部統制フレームワークの意義 .....               | 57  |
| III | COSO 全社的リスクマネジメント（2004年） .....          | 59  |
| 1   | 全社的リスクマネジメントの統制領域の拡大 .....              | 59  |
| 2   | ERM フレームワークにおける4つの統制目的 .....            | 61  |
| IV  | ERM フレームワークの意義 .....                    | 69  |
| 第3章 | わが国地方自治体資金管理における全社的リスクマネジメントの意義 .....   | 75  |
| I   | わが国における内部統制の展開 .....                    | 75  |
| II  | 総務省内部統制研究会報告書（2009年） .....              | 76  |
| 1   | 内部統制フレームワークの定義と3つの目的 .....              | 76  |
| 2   | 総務省内部統制研究会報告書の意義 .....                  | 83  |
| III | わが国地方自治体における内部統制の展開 .....               | 84  |
| 1   | 地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書（2014年） ..... | 84  |
| 2   | 地方自治法改正（2017年） .....                    | 86  |
| 3   | 地方自治法改正の意義 .....                        | 87  |
| IV  | 資金管理における内部統制の課題と全社的リスクマネジメントの意義 .....   | 88  |
| 1   | 資金管理とはどのような事業か .....                    | 88  |
| 2   | 総務省内部統制研究会報告書の課題 .....                  | 90  |
| 3   | 資金管理における全社的リスクマネジメントの有用性 .....          | 93  |
| 第4章 | わが国地方自治体における資金管理に関するアンケート調査 .....       | 100 |
| I   | 資金管理内部統制実態調査の目的 .....                   | 100 |
| 1   | 日本学術振興会科学研究費補助金を活用した調査 .....            | 100 |
| 2   | 調査に基づく分析が目指すもの .....                    | 101 |
| II  | アンケート調査の内容 .....                        | 101 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| III | アンケート集計結果と回答の調整.....                                      | 104 |
| 1   | アンケート集計結果.....  | 104 |
| 2   | アンケート調査回答の調整.....   | 104 |
| IV  | 全社的リスクマネジメントの観点によるアンケート集計結果の分析.....                       | 107 |
| 1   | 全社的リスクマネジメントの観点.....                                      | 107 |
| 2   | 内部環境（Q11～Q 15、Q28、Q38、Q51）.....                           | 108 |
| 3   | 戦略（Q1、Q 2）.....   | 111 |
| 4   | 業務目的（Q25）.....  | 113 |
| 5   | 統制活動—方針を通じた展開（Q3）.....                                    | 114 |
| 6   | 統制活動—会計等の流動性リスクへの対応／資金運用との関係性.....                        | 115 |
| 7   | 統制活動—調達の金利変動リスク低減／調達利回り削減と債務早期償還（Q25、Q26）<br>.....        | 121 |
| 8   | 基金・地方公営企業等流動性リスク共有（統制手続）—ポートフォリオ構築による運用機会創出（Q44～Q50）..... | 122 |
| 9   | 債券運用の統制手続—債券償却原価法適用（Q39、Q40）.....                         | 125 |
| 10  | 情報と伝達—外部からの情報獲得（Q52）.....                                 | 126 |
| 11  | 資金管理方針の公開とモニタリング（Q4、Q5、Q7、Q8、Q10）.....                    | 127 |
| 12  | 財務業績指標算定と周知（Q22、Q24、Q35、Q36）.....                         | 128 |
| V   | 資金管理内部統制実態調査の示す課題.....                                    | 129 |
| 1   | 内部環境の課題.....  | 129 |
| 2   | 戦略.....   | 130 |
| 3   | 業務目的.....   | 130 |
| 4   | 統制活動—方針を通じた展開.....  | 130 |
| 5   | 統制活動—会計等の流動性リスクへの対応／資金運用との関係性.....                        | 131 |
| 6   | 統制活動—調達の金利変動リスク低減／調達利回り削減と債務早期償還.....                     | 133 |
| 7   | 統制活動—基金・地方公営企業等流動性リスク共有／ポートフォリオ構築による運用機会創出.....           | 133 |
| 8   | 債券運用の統制手続—債券償却原価法適用.....                                  | 134 |
| 9   | 情報と伝達—外部からの情報獲得.....                                      | 135 |
| 10  | 資金管理方針の公開とモニタリング.....                                     | 135 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 11  | 財務業績指標算定と周知 .....                            | 136 |
| 第5章 | わが国地方自治体における資金管理（調達・運用）規程の分析.....            | 139 |
| I   | 資金管理（調達・運用）規程を分析する目的.....                    | 139 |
| 1   | 資金管理に関するアンケートの示す資金管理（調達・運用）規程の課題.....        | 139 |
| 2   | 資金管理規程の内容を分析する目的 .....                       | 140 |
| II  | 全社的リスクマネジメントの観点による資金管理（調達・運用）規程の分析 ...       | 141 |
| 1   | 内部環境.....                                    | 141 |
| 2   | 目的の設定.....                                   | 142 |
| 3   | 統制活動 .....                                   | 143 |
| 4   | 情報と伝達.....                                   | 149 |
| 5   | モニタリング .....                                 | 150 |
| III | 全社的リスクマネジメントの観点による資金管理規程の課題 .....            | 151 |
| 1   | 資金管理規程の制定にかかる課題.....                         | 151 |
| 2   | 内部環境の課題 .....                                | 152 |
| 3   | 目的設定 .....                                   | 152 |
| 4   | 統制活動—方針を通じた展開.....                           | 153 |
| 5   | 情報の伝達.....                                   | 156 |
| 6   | モニタリング .....                                 | 157 |
| 第6章 | わが国地方自治体における資金調達内部統制の現状と課題.....              | 159 |
| I   | 資金調達にかかる問題の所在.....                           | 159 |
| II  | 資金調達に関する管理規程の現状.....                         | 160 |
| 1   | ペイオフ対策としての資金管理方針の制定 .....                    | 160 |
| 2   | 資金管理規程に関するアンケート調査および資金管理規程分析調査の示す現状<br>..... | 161 |
| 3   | 東京都公金管理ポリシーと国東市財務活動管理方針の比較.....              | 163 |
| III | 短期資金調達内部統制の現状.....                           | 167 |
| 1   | 短期資金調達の現状.....                               | 167 |
| 2   | 現金出納にかかる歳計現金等のひっ迫要因.....                     | 169 |
| IV  | 長期資金調達内部統制の現状.....                           | 175 |
| 1   | 起債利回りの現状 .....                               | 175 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2   | 効率性に関わる基本的な観点                          | 176 |
| 3   | 地方債の効率性を阻む要因                           | 181 |
| VI  | 資金調達内部統制の課題                            | 186 |
| 1   | 資金管理基本方針の制定                            | 186 |
| 2   | 短期資金調達の戦略                              | 188 |
| 3   | 長期資金調達の戦略                              | 190 |
| 第7章 | わが国地方自治体における資金運用内部統制の現状と課題             | 196 |
| I   | 資金運用にかかる問題の所在                          | 196 |
| II  | 資金運用に関する管理規程の現状                        | 196 |
| III | 現金保管内部統制の現状                            | 200 |
| 1   | 歳計現金等保管の現状                             | 200 |
| 2   | 現金保管の効率性と安全性を阻む要因                      | 201 |
| IV  | 基金運用における内部統制の現状                        | 205 |
| 1   | 基金運用の状況                                | 205 |
| 2   | 基金運用における効率性を阻む要因                       | 208 |
| V   | 債券運用における内部統制                           | 210 |
| 1   | 債券運用の状況                                | 210 |
| 2   | 債券運用における効率性を阻む要因                       | 211 |
| VI  | 資金運用の課題                                | 213 |
| 1   | 資金管理基本方針の制定                            | 213 |
| 2   | 現金保管および基金共通の資金運戦略                      | 215 |
| 3   | 現金保管にかかる資金運用戦略                         | 217 |
| 4   | 基金にかかる資金運用戦略                           | 218 |
| 5   | 債券運用戦略                                 | 222 |
| 第8章 | 全社的リスクマネジメントの視点に基づく資金管理基本方針の策定         | 234 |
| I   | CIPFA「資金管理実務規範」の有用性                    | 234 |
| 1   | CIPFA「資金管理実務規範」による資金管理の統制              | 234 |
| 2   | CIPFA『資金管理実務規範』と全社的リスクマネジメントフレームワークの比較 | 237 |
| II  | わが国地方自治体における資金管理基本方針の必要性               | 244 |

|  |     |
|--|-----|
| 1 資金管理規程の現状.....                                 | 245 |
| 2 全社的リスクマネジメントを統制する資金管理基本方針の必要性.....             | 249 |
| III 資金管理基本方針の策定.....                             | 250 |
| 1 基本方針として網羅すべき内容.....                            | 251 |
| 2 内部環境に関して資金管理基本方針に記載すべき事項.....                  | 255 |
| 3 目的の設定に関して資金管理基本方針に記載すべき事項.....                 | 257 |
| 4 事象の識別、リスクの評価・対応、リスク選好に関して資金管理基本方針に記載すべき事項..... | 258 |
| 5 統制活動に関して資金管理基本方針に記載すべき事項.....                  | 260 |
| 6 情報と伝達に関して資金管理基本方針に記載すべき事項.....                 | 269 |
| 7 モニタリングに関して資金管理基本方針に記載すべき事項.....                | 270 |
| IV 調達と運用の総合管理に関する資金管理基本方針の策定.....                | 271 |
| 参考文献.....  | 277 |
| 巻末資料1.....                                       | 284 |
| 巻末資料2.....                                       | 286 |
| 巻末資料3.....                                       | 300 |
| 巻末資料4.....                                       | 314 |

## 第1章 わが国地方自治体資金管理内部統制の現状と課題

### I 資金管理内部統制の現状と基本方針構築の意義

わが国地方自治体において、資金管理に関わる諸活動を1つの事業としてとらえて、資金管理を取り巻く法規制、金融環境、組織構造、指揮命令系統および資金管理諸活動の相互関係を分析し、使命、目的、対象、方法を考察した事例は見られない。ひるがえって考えれば、資金管理における使命や目的を組織が共有し、目的に対しマイナスの影響を及ぼすリスクやプラスの影響を及ぼす機会を資金管理の相互関係や内外の要因から見出し、全体最適を志向して管理する事例は見られない。資金管理の実務において、現金出納、現金保管、基金運用、短期資金調達、長期資金調達を相互の関連において全体最適を志向して執行することはなく、また、一般会計、特別会計、地方公営企業に属する公金と準公金を相互の関連において全体最適を志向して管理することは見られない。これは資金管理活動におけるリスクの明確化と、それをマネジメントする内部統制を担保する条例等による基本規程が欠けていることに起因している。

本論文の目的は、地方自治体資金管理に関わるさまざまなリスクを統制する資金管理基本方針に記載すべき事項を内部統制とリスクマネジメントの枠組および資金管理に関するアンケート調査や内外の環境から明らかにすることである。本章において、地方自治体の会計と資金、資金管理を構成する活動、法的規制、目的、使命、指揮命令系統と組織構造、地方債に係る地方財政制度、地方公会計の有価証券会計基準ならびに金融環境の変化から、地方自治体資金管理に関わる基礎概念（目的、対象、方法、基本的な内外の環境）を明らかにする。このことが、本方針に記載すべき事項を解明する基盤になるものである。

### II 資金管理の対象

資金管理の対象資金は、地方公共団体に属する公金のみでなく、地方公共団体が管理主体となる他団体等に属する資金を準公金として統制する必要がある。なお、地方公共

団体の定義は、地方自治法第1条の3において、「地方公共団体とは、普通地方公共団体である都道府県、市町村、および特別地方公共団体である特別区、地方公共団体の組合、財産区である」と示されている。

地方自治体に属する資金は、図表1-1のように公金として分類される。公金とは地方公共団体の会計および基金に属する資金である。歳計現金は、地方自治法第235条の4第1項では「普通地方公共団体の歳入歳出に属する現金」とされているが、地方公営企業法施行令第22条の6の「地方公営企業の業務に係る現金」と同様の会計収支としての現金である。会計管理者は、地方公共団体の公金のうち地方公営企業（地方公営企業法適用）を除く会計および基金の資金を管理する。それに対し、地方公営企業管理者は、地方公営企業法適用に関わる会計および基金の資金を管理する。それ以外に、地方自治体に一時的に属するが所有者は別に存在する資金として、一時借入金と歳入歳出外現金があげられる。

図表 1-1 公金の分類

| 資金種別    |              | 会計単位   |                     | 摘要            |
|---------|--------------|--|---------------------|---------------|
| 公<br>金  | 地方公共団体に属する資金 | 普通地方公共団体                                     | 一般会計                | 地方公共団体の基本的な会計 |
|         |              |  | 特別会計                | 歳計現金、<br>基金   |
|         |              | 地方公営企業 (地方公営企業法非適用)                          |                     |               |
|         |              | 地方公営企業 (地方公営企業法適用)                           |                     |               |
|         |              | 特別地方公共団体                                     | 特別区、一部事務組合、広域連合、財産区 |               |
|         | 預り金          | 一時借入金  | 歳計現金と同様の出納および保管     |               |
| 歳入歳出外現金 |              | 職員の源泉所得税、入札保証金、契約保証金、公営住宅敷金等。歳計現金と同様の出納および保管 |                     |               |

出所：筆者作成。

地方自治体が管理する地方自治体以外の他団体等に属する資金は、準公金として、図1-2のように分類される。準公金において着目すべき点は、地方自治体の所管部門が独任的に会計事務および現金出納ならびに現金保管を行うことである。たとえば、地方自治体の所管部門が、自治体出資の法定公社や公益認定法人、学校給食会計<sup>1</sup>、地域の文化

振興団体、産業振興団体、市イベント協議会および公営介護施設入所者の資金等に関する会計事務および現金出納・保管を行うことがある。

このような場合、会計管理者や企業出納員の内部統制から外れるため、不正や誤謬リスクが極度に高まることになる。長および企業管理者はリスクの大きさを認識して、準公金の会計事務や現金取扱に関するモニタリングの仕組みを構築する必要がある。

図表 1-2 準公金の分類

| 資金種別                              | 会計単位     | 摘 要   |
|-----------------------------------|----------|---|
| 準公金<br>地方公共団体等<br>に属する資金<br>が管理する | 法定公社     | 土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社                                      |
|                                   | 公益認定法人   | 自治体が出捐した公益財団法人、公益社団法人                                       |
|                                   | 法人格なき団体等 | 地方自治体が会計管理する団体・個人（学校給食会計、〇〇市体育協議会、〇〇市イベント実行委員会、◎◎市営農振興協議会等） |

出所：筆者作成。

### Ⅲ 資金管理の活動と目的

#### 1 資金管理諸活動の共通目的

地方自治法第2条では、下記に示すとおり、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果をあげること、組織・運営の合理化に努めること、および法令を遵守することがあげられている。これらの規定は、地方自治体事務処理の基本原則であり、資金管理活動すべてに共通する目的である。

#### 地方自治法第2条

- 14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
- 15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- 16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

地方自治法第2条第14項に関連する地方自治体の財政に関しては、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年6月22日法律第94号）が施行されている。この法律では、地方公共団体の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や財政の再生の必要性を判断する財政指標として「健全化判断比率」を定めており、地方公共団体の長が「健全化判断比率」を監査委員の審査に付し、その審査意見を付けて議会に報告し、公表することが義務付けられている。「健全化判断比率」とは実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率および将来負担比率のことである。

図表1-3 地方公共団体財政健全化法における健全化判断比率算定式

|   |
|---|
| $\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$  |
| $\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$  |
| $\text{実質公債費比率} = \frac{(\text{地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金}) - (\text{特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額})}$ |
| $\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額参入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額})}$                 |

出所：地方財政調査研究会『平成29年度地方公共団体財政健全化制度のあらまし』地方財務協会、2017年、6頁。

図表1-3は「健全化判断比率」の算定式と算定要素を示している。「実質赤字比率」算定における一般会計等の実質赤字額、「連結実質赤字比率」における連結実質赤字額、および「実質公債費比率」算定における地方債の元利償還金、ならびに「将来負担比率」算定における将来負担額と充当可能基金額は、資金管理活動が影響を及ぼす算定要素である。なぜなら、資金運用利回り改善、元利償還金削減および地方債残高抑制を図ることにより、標準財政規模を除く、他の算定要素は改善されるからである。すなわち、資金管理の効果的な統制により、資金運用利回り改善、元利償還金削減および地方債残高

抑制を図ることは財政健全化に重要な役割を果たすものである。なお、標準財政規模は標準税収入額、地方譲与税および普通交付税の合計額であるため<sup>2</sup>、資金管理活動が影響を及ぼさない。

したがって、資金管理活動の使命は財政継続性の維持とすべきであるが、「住民の福祉の増進に努める（地方自治法第2条第14項）」という目的に関しては財政継続性に対する貢献を通じて寄与するというロジックが成立する。また、資金管理諸活動の個別目的については、次項以下で取り上げる。

## 2 現金出納および短期資金調達目的

収納した現金を指定金融機関等に払い込むプロセスは不正リスクが高まるため、地方自治法施行令第168条の5では「会計管理者が現金（現金に代えて納付される証券を含む。）を直接収納したときは、速やかに、これを指定金融機関、指定代理金融機関又は収納代理金融機関に払い込まねばならない」と定められ、また、「速やかに」とは、「原則としてその日中」とであると解されている<sup>3</sup>。この規定は資金管理の不正リスクに関わる最重要統制要因そのものである。現金出納は、現金取扱いプロセスを包含していることから、法令遵守目的に特に留意すべき活動である。

図表 1-4 現金出納および短期資金調達の目的に関する法令

| 活動   | 目的に関する法令等   |
|------|---|
| 現金出納 | 地方自治法施行令第168条の5<br>指定金融機関を定めている普通地方公共団体において、会計管理者が現金（現金に代えて納付される証券を含む。）を直接収納したときは、速やかに <sup>※1</sup> 、これを指定金融機関、指定代理金融機関又は収納代理金融機関に払い込まねばならない。<br>※注釈1「速やかに」とは、原則としてその日中という意味である。 |
| 一時借入 | 地方自治法第235条の3<br>普通地方公共団体の長は歳出予算内の支出をするため、一時借入金を借入れることができる。<br>2（略）一時借入の最高額は、予算でこれを定めなければならない。<br>3（略）一時借入金は、その会計年度の歳入をもって償還しなければならない。   |

出所：筆者作成。

また、「現金出納」における支払資金不足を補てんする活動が「短期資金調達」である。

「短期資金調達」には、基金等内部資金の繰替え運用と金融機関等外部資金の一時借入がある。短期調達資金は歳出予算の支出のための現金であるため、歳計現金と一体的に保管される。

短期資金調達の目的を規定した法令はない。しかし、短期資金調達は最少の利子負担でスピーディに調達することが求められる効率性に留意すべきであるとともに、調達原資を基金等内部資金に依存すれば、基金から長期運用資金が失われて運用利回りが低下する結果を招くことに留意すべき活動である。短期資金調達のあり方は「最少の経費で最大の効果を挙げる（地方自治法第2条第14項）」という目的に多大な影響を及ぼすとともに、財政の健全性維持という使命に影響する。

したがって、現金出納および短期資金調達の目的は、現金出納の不正と誤謬の防止と発見に努めるとともに、最も確実かつ有利な方法により短期資金調達を行うことである。

### 3 現金保管の目的

図表 1-5 現金保管の目的に関する法令等

地方自治法第 235 条の 4 第 1 項

普通地方公共団体の歳入歳出に属する現金は、政令によるところにより、最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない。

地方自治法施行令第 168 条の 6

会計管理者は、歳計現金を指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない。

地方自治法施行令第 168 条の 7 第 3 項

歳入歳出外現金の出納及び保管は、歳計現金の出納及び保管の例により、これを行わなければならない。

地方公営企業法施行令第 22 条の 6

管理者は、地方公営企業の業務に係る現金を出納取扱金融機関、収納取扱金融機関その他の確実な金融機関への預金その他の最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない。

歳計現金・歳入歳出外現金の保管とは、預金や国債等の金融商品で保管する活動である。地方自治法施行令第168条の6および地方公営企業法施行令第22条の6では、現金の保管は「預金その他の最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」と規定されている。ここにおいて、「確実」とは保管した現金の確実な償還、流動性の確保および金利変動リスクの対応として実務的にはとらえられている。「有利」とは、運用利回りの優位と業務プロセスの効率性を意味すると実務的にはとらえられている。また、歳計現金・歳入歳出外現金の保管において、国債等債券を駆使して収益をあげることは可能である。現金の保管は財政の健全性に重要な役割を果たすものである。したがって、現金保管の使命は財政の継続性を維持することへの貢献である。その使命に貢献するために、最も確実かつ有利な方法により現金の保管を行う戦略を策定する必要がある。

#### 4 基金運用の目的

地方自治法第241条第1項は図表1-6が示すように、基金とは、普通地方公共団体が特定の目的のために財産を維持し資金を積み立てるために設置されるものであり、財産を維持し積立てるための基金と定額の資金を運用するための基金に分類される。同条第3項により、基金は「当該目的のためでなければこれを処分することができない」と定められ、基金の特定目的による基金の取崩しに対する制約がある。同条第2項により、「基金は前項に定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効率的に運用しなければならない」と定められている。この「特定目的に応じた運用」とは、財源調整、起債償還、産業振興および貸付等のさまざまな特定目的に応じた運用である。たとえば、5年後に使用するために積立てた庁舎建設基金であるため5年後に処分することを踏まえた運用であること、農家に資金を貸付ける家畜導入基金であるため換金できる決済性預金で運用するような運用が想定される。

さらに、基金の運用は同条同項により「確実かつ効率的な運用」が求められている。また、地方財政法第4条の3第3項では、積立金は「銀行その他金融機関の預金、国債証券、地方債証券、政府保証債証券（その元本の償還及び利息の償還について政府が保証する債券）その他の証券の買入れ等の確実な方法によって運用しなければならない」と定められている。

これらの法律における「確実な運用」とは、運用元本の確実な償還、流動性の確保および金利変動リスクの対応を意味するものと実務的にはとらえられている。「効率的な運

用」とは、運用利回りの高さおよび業務プロセスの効率性を意味するものと実務的にはとらえられている。したがって、第1項で示したように資金運用利回り改善を図ることは財政健全化に重要な役割を果たすことから、基金運用の使命は財政の継続性を維持することへの貢献であり、最も確実かつ効率的な方法により運用を行うことが導かれる。

図表 1-6 基金運用の目的に関する法令

地方自治法第 241 条

普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

2 基金は、これを前項に定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効率的に運用しなければならない。

3 第1項の規定により特定目的のために財産を取得し、又は資金を積み立てるための基金を設けた場合においては、当該目的のためでなければこれを処分することができない。

地方財政法第 4 条の 3

3 積立金は、銀行その他の金融機関への預金、国債証券、地方債証券、政府保証債券（その元本の償還及び利息の償還について政府が保証する債券）その他の証券の買入れ等の確実な方法によって運用しなければならない。

## 5 長期資金調達目的

資金調達に関しては、現金の保管に関する規定（地方自治法第 235 条の 4）「最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」や基金運用に関する規定（地方自治法第 241 条第 2 項）「確実かつ効率的に運用しなければならない」に相当する目的に関する法的な規定がない。

しかし、資金調達と資金運用は金融活動において表裏の関係にあることから、その目的を資金運用と共通の確実性と効率性として考察すべきである。実務的にも、資金調達において、確実性は「安定的な資金調達」および「金利変動リスクの対応」を意味するととらえられ、効率性は「利子負担軽減、債務早期償還および業務プロセスの効率性」を意味するととらえられている。

ところが、図表 1-7 が示すように、総務省「地方債同意基準」（平成 29 年総務省告示第 139 条）は地方債の償還年限は建設した施設の耐用年数の範囲内で上限 30 年（地方公営企業 40 年）として、世代間の公平の観点から適当と考えられるものと定めている。これに関して、政府刊行物である『平成 25 年改訂版 地方債』では、地方債の発行は①

低利であること、②償還期限（借換債を発行する場合は、借換債を含めた償還期限）については、なるべく当該施設の耐用年数と一致していること、③据置期間については、なるべく住民が利用できない期間（すなわち施設の建設期間）と一致していることが望ましいとしている。

図表 1-7 長期資金調達に関する法令等

地方財政法第 5 条の 2

地方債の償還年限は、当該地方債を財源として建設した公共施設又は公用施設の耐用年数を超えないようにしなければならない。

平成 29 年度地方債同意基準（平成 29 年度総務省告示第 139 号）

第二-1 一般的同意基準

地方債の発行は、世代間の公平や地方債を発行する地方公共団体の財政運営の健全性、財政秩序維持、受益者負担の原則等を損なわないものである必要がある。（略）

第二-3 償還年限に関する事項

原則として、償還年限は 30 年以内（建設改良費等に係る公営企業債にあっては 40 年以内）とすることが適当であるものとする。

- (1) 公営企業債の償還年限については、（略）建設改良費等に係る公営企業債の償還年限は、公営企業債を財源として建設又は改良しようとする施設の耐用年数等の範囲内であり、当該地方債の償還が料金等の収入によって賄われる期間内のものであること。
- (5) 公共施設又は公用施設の建設事業費の財源に充てるための地方債の償還年限については、当該地方債を財源として建設しようとする公共施設又は公用施設の耐用年数の範囲内であり、世代間の負担の公平の観点から、適当と考えられるものであること。

地方債制度研究会編『平成 25 年改訂版 地方債』地方財務協会、45 頁。

(1) 望ましい発行条件

将来の財政負担をできる限り軽減し、世代間の負担を受益に依じてできる限り公平に分担させるためには、

ア利率については、なるべく低利であること

イ償還期限（借換債を発行する場合は、借換債を含めた償還期限）については、なるべく当該施設の耐用年数と一致していること

ウ据置期間については、なるべく住民が利用できない期間（すなわち施設の建設期間）と一致していることが望ましいといえる。

上記の総務省の基準等は、「世代間の公平」の観点から、施設利用者の受益と公債費負担を一致させるために、償還期限と建設した施設の耐用年数の一致を勧めるものである。しかしながら、利回りは一般に償還期間に正比例して高くなるため、償還期間長期化は調達利回り上昇と元本償還の遅延を招くことになる。償還期限と耐用年数の一致は、利

子負担軽減と債務早期償還という起債の効率性と矛盾するとともに、地方自治体の財政の継続性維持を阻害する可能性がある。そのため、「世代間の公平」を長期資金調達の目的として採用することは困難である。

したがって、長期資金調達の使命は財政の継続性を維持することへの貢献であり、そのために、債務の適切な残高を維持するとともに、確実かつ効率的な方法により資金調達することである。

## 6 資金管理の対象、活動および目的の考察

1において、地方自治体の事務処理の基本原則（地方自治法第2条第14項、第15項、第16項）および地方自治法第2条第14項に関連する「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」から、資金管理諸活動の共通目的を整理した。また、2～5において、資金管理諸活動の個別の目的を整理した。

地方自治体の事務処理の基本原則（地方自治法第2条第14項、第15項、第16項）では、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果をあげること、組織・運営の合理化に努めること、および法令を遵守することがあげられている。資金管理活動と関連が深いのは、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果をあげること、法令を遵守することである。

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における「健全化判断比率」では、「実質赤字比率」算定における一般会計等の実質赤字額、「連結実質赤字比率」における連結実質赤字額、および「実質公債費比率」算定における地方債元利償還金、ならびに「将来負担比率」算定における将来負担額と充当可能基金額は、資金管理活動が影響を及ぼす算定要素である。このことは、資金管理の効果的な統制により、資金運用利回り改善、元利償還金削減および地方債残高抑制を図ることは、財政健全化に重要な役割を果たすことを示すものである。また、基金の財政的な意義は、その運用収入は財政収支を支え、ストックは将来負担を相殺し、財政悪化時には基金を取崩して財政を支えることにある。起債の効果的な統制による、元利償還金削減および地方債残高抑制を図ることは、財政健全化に重要な役割を果たすものである。「住民の福祉の増進」は、資金管理が「財政の継続性維持に貢献する」ことを通じて貢献すると整理される。「組織・運営の合理化に努めること」は、資金管理活動の直接的な目的とすることにはなじまないものと思料される。

また、資金管理は現金取扱いプロセスを包含しているため、重要な不正リスクに関わる業務プロセスがある。そのため、「法令の遵守」と関連が深い。したがって、現金出納は、不正と誤謬の防止と発見を目的とすべき活動である。

資金管理の使命は、財政の継続性維持として、その使命に貢献するための、諸活動の重点的な目的を次のように整理した。

- ① 現金出納は、関係する法令遵守および不正と誤謬の防止と発見に努める。
- ② 短期資金調達は、最も確実かつ有利な方法により行う。
- ③ 現金の保管は、最も確実かつ有利な方法により行う。
- ④ 基金運用は、最も確実かつ効率的な方法により行う。
- ⑤ 長期資金調達は、債務の適切な残高を維持するとともに、確実かつ効率的な方法により資金調達する。

なお、現金の保管および一時借入における「有利」と基金運用・長期資金調達における「効率性」は類似の概念であることから、「効率性」に統一することができる。また、資金管理諸活動において、関係する法令遵守および不正と誤謬の防止と発見ならびに最も確実かつ効率的な方法による活動は重点化の差異はあるが、共通する目的である。したがって、筆者は資金管理の対象、目的および活動を次のように考察する。

財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、関連する法令遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理する。

#### IV 資金管理の組織と指揮命令系統

##### 1 地方自治法における会計事務の内部統制

会計管理者は長の補助機関として地位の従属性を有している一方で、他の補助機関と異なり、長から独立した職務権限を与えられている。地方自治法第 149 条は、長の担当事務を規定しているが、会計管理者の事務である出納等は含まれない。長は議案提出権、予算の編成権と執行権、財産の取得・管理・処分権、事務執行権等を有している。地方自治法第 170 条は会計管理者の職務権限を定めているが、長の事務である予算執行権等

は含まれない。このように、財務会計事務において、長は命令機関（予算執行機関）であり、会計管理者は長の命令を受けて、現金、有価証券および物品の出納保管を行う執行機関である。財務会計における命令機関と執行機関の内部けん制のために会計管理者がおかれたといえることができる。

|   |   |
|---|---|
| <p>地方自治法第 149 条<br/>（長の担当事務）<br/>普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。</p> <p>一 普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること。</p> <p>二 予算を調製し、及びこれを執行すること。</p> <p>三 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。</p> <p>四 決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。</p> <p>五 会計を監督すること。</p> <p>六 財産を取得し、管理及び処分すること。</p> <p>七 公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。</p> <p>八 証書及び公文書類を保管すること。</p> <p>九 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。</p> | <p>地方自治法第 170 条<br/>（会計管理者の職務権限）<br/>法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、会計管理者は、当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどる。</p> <p>2 前項の会計事務を例示すると、おおむね次のとおりである。</p> <p>一 現金（現金に代えて納付される証券及び基金に属する現金を含む。）の出納及び保管を行うこと。</p> <p>二 小切手を振り出すこと。</p> <p>三 有価証券（公有財産又は基金に属するものを含む。）の出納及び保管を行うこと。</p> <p>四 物品（基金に属する動産を含む。）の出納及び保管（使用中の物品に係る保管を除く。）を行うこと。</p> <p>五 現金及び財産の記録管理を行うこと。</p> <p>六 支出負担行為に関する確認を行うこと。</p> <p>七 決算を調製し、これを普通地方公共団体の長に提出すること。</p> |
|---|---|

地方自治法第 231 条では、収入を調査して受入れを決定する調定権限を定めているが、これは長の権限である。会計管理者はあくまで長による歳入の調定を受けて出納を行う。

|   |
|---|
| <p>地方自治法第 231 条（収入の方法）<br/>普通地方公共団体の歳入を収入するときは、政令の定めるところにより、これを調定し、納入義務者に対して納入の通知をしなければならない。</p> <p>地方自治法施行令第 154 条<br/>地方自治法第 231 条による歳入の調定は、当該歳入について、所属年度、歳入科目、納入すべき金額、納入義務者等を誤っていないかどうかその他法令又は契約に違反する事実がないかどうかを調査してこれをしなければならない。</p> |
|---|

また、地方自治法第 232 条の 4 では、会計管理者が長の支出命令を受けた後に、審査のうえ支払を行うことを定めている。また、会計管理者は支出命令を審査する責任があるため、支出負担行為が法令または予算に違反していないことおよび当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。

地方自治法第 232 条の 4（支出の方法）

会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。

2 会計管理者は前項による命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。

地方自治法施行令第 160 条の 2（支出命令）

地方自治法第 232 条の 4 第 1 項に規定する政令で定めるところの命令は、次のとおりである。

- 一 当該支出負担行為に係る債務が確定した時以後に行う命令
- 二 当該支出負担行為に係る債務が確定する前に行う次の経費の支出に係る命令（略）

このように、わが国地方自治体の財務会計は、命令機関（予算執行機関）としての長と執行機関（現金等出納・保管機関）としての会計管理者を分立することにより、財務会計事務における長と会計管理者の内部けん制を機能させている。このことは、長と会計管理者による 2 つの指揮命令系統が財務会計を二元的に統括することを意味する。

## 2 地方公営企業法における会計事務の内部統制

地方公営企業法において、財務会計事務における命令機関としての長と執行機関としての会計管理者に類する内部けん制を担保するための分立制度はない。地方公営企業法第 27 条では、下記のとおり、管理者の事務として出納業務があげられている。同法第 28 条は、地方公営企業の業務に係る出納その他の会計事務をつかさどらせるため、企業出納員および現金取扱員をおき、企業出納員は管理者の命を受けて出納その他の会計事務をつかさどると定めている。

企業出納員は管理者に対する職務の独立性はなく、管理者の権限を補助執行する機関であり、また、企業出納員が現金取扱員を指揮監督している。企業管理者、企業出納員および現金取扱員が、会計組織の一元的な指揮命令系統において、財務会計事務を一元

的に執行している。そのため、財務会計事務における、企業管理者に対する企業出納員の内部けん制は、上司と部下の職制上の制約の下で行われる。

地方公営企業法第 27 条（出納）

地方公営企業の業務に係る出納は、管理者が行う。（略）

地方公営企業法第 28 条（企業出納員および現金取扱員）

地方公営企業を経営する地方公共団体に、当該地方公営企業の業務に係る出納その他の会計事務をつかさどらせるため、企業出納員及び現金取扱員を置く。（略）

- 2 企業出納員及び現金取扱員は、企業職員のうちから、管理者が命ずる。
- 3 企業出納員は、管理者の命を受けて、出納その他の会計事務をつかさどる。
- 4 現金取扱員は、上司の命を受けて、企業管理規程で定めた額を限度として当該地方公営企業の業務に係る現金の出納に関する事務をつかさどる。

### 3 準公金における会計事務の内部統制

地方自治体が他の団体等に属する資金を管理する場合、所管部門が独任的に会計事務および現金出納・保管を行う。現金取扱業務は対象である現金そのものに不正リスクがあるうえに、一般会計等の公会計における統制を離れるため、不正リスク等がさらに高まることになる。したがって、当該事務の不正リスクの質的な大きさを識別して、内部統制システムを重点的に構築する必要がある。

### 4 長と会計管理者による二元的統括の現状

#### (1) 長と会計管理者の補助組織

長は、地方自治法第 158 条の規定により、その権限に属する事務を分掌させるための内部組織を設置することができ、地方自治法第 167 条の規定により、副知事または副市町村長を設置して、長の職務の補佐、政策・企画、補助機関の事務監督および長の職務を代理させることができる。

地方自治法第 171 条では、長は会計管理者の事務を補助する出納員その他会計職員を任命し、会計管理者の事務を処理させるための会計課等内部組織を設置できることが定められている。出納員およびその他会計職員に任命された長の内部組織職員は、長の事務と会計管理者の出納員事務を併任することになる。また、会計管理者の内部組織である会計課等が、長の担当事務である物品会計事務、一時借入および基金運用事務等を分

掌することがある。この場合、会計課等は会計管理者の事務と長の事務を併任することになる。

|  |  |
|--|--|
| <p>地方自治法第 158 条 (内部組織)</p> <p>普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる。この場合において、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとする。</p> <p>地方自治第 167 条 (副知事及び副市長村長)</p> <p>副知事及び副市長村長は、普通地方公共団体の長を補佐し、普通地方公共団体の命を受け政策をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督し、別に定めるところにより、普通地方公共団体の長の職務を代理する。</p> | <p>地方自治法第 171 条 (会計管理者補助組織)</p> <p>会計管理者の事務を補助させるため出納員その他の会計職員を置く。(略)</p> <p>2 出納員その他の会計職員は、普通地方公共団体の長の補助機関である職員のうちから、普通地方公共団体の長がこれを命ずる。</p> <p>3 出納員は、会計管理者の命を受けて現金の出納 (小切手の振出しを含む。) 若しくは保管又は物品の出納若しくは保管の事務をつかさどり、その他の会計職員は、上司の命を受けて当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどる。</p> <p>4 普通地方公共団体の長は、会計管理者をしてその事務の一部を出納員に委任させ、又は当該出納員をしてさらに当該委任を受けた事務の一部を出納員以外の会計職員に委任させることができる。(略)</p> <p>5 普通地方公共団体の長は、会計管理者の権限に属する事務を処理させるため、規則で、必要な組織を設けることができる。</p> |
|--|--|

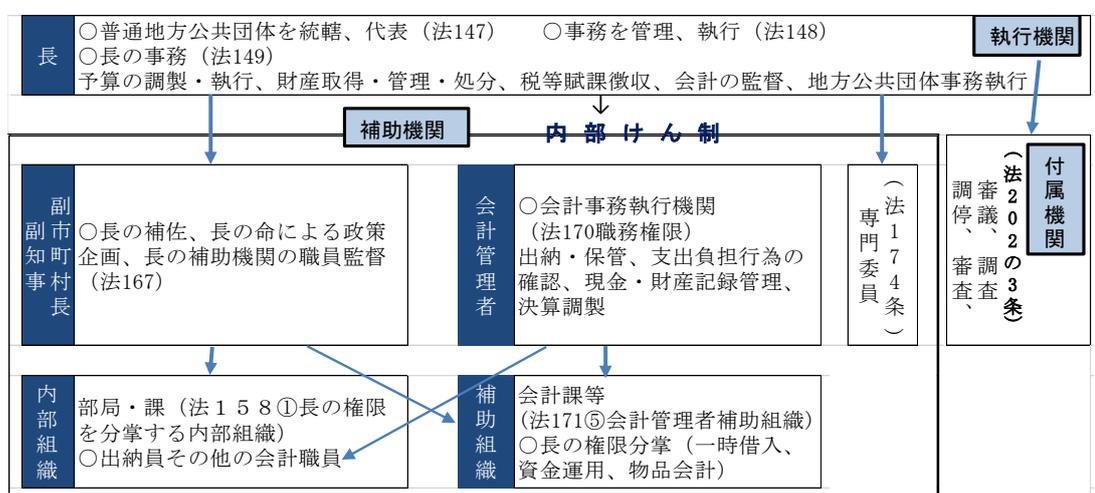
(2) 長と会計管理者の会計事務における指揮命令系統の二元的統括

財務会計事務において、図表 1-8 が示すとおり、長と会計管理者の 2 つの指揮命令系統が分立し、それぞれの補助組織を有している。長の内部組織が出納員として任命された場合、長の事務を分掌する補助組織であると同時に、会計管理者の出納事務を分掌する補助組織の二重性を有することになる。すなわち、会計課等が、一時借入、基金運用

および物品会計等の長の事務を分掌する場合、会計管理者の内部組織であると同時に、長の事務を分掌する補助組織を併任することになる。

一方で、長の内部組織の職員が「出納員」または「その他会計職員」に任命された場合は、図表 1-8 が示すとおり、上司から長の事務の指揮監督を受け、その他会計職員は出納員から指揮監督を受ける。また、長は会計管理者の会計事務に対する監督権を有している。このように、「出納員その他会計職員に対する監督」が三重に行使されることを示している。

図表 1-8 長と補助機関、会計管理者と補助組織の関係図



注：図内の法は地方自治法である。

出所：総務省ホームページ「長とその組織」を参照して筆者作成。

長の内部組織に設置された「出納員その他会計職員」に対する指揮命令系統が錯綜しているため、会計管理者の指揮監督権と責任がよく認識されない可能性がある。松本英明は「出納員その他の会計職員は、普通地方公共団体の長がこれを命ずるのであるが、会計管理者の指揮監督を受ける<sup>4)</sup>としている。なぜなら、現金の出納保管は会計管理者の職務権限である（地方自治法第 170 条第 2 項第 1 号）こと、および出納員等は会計管理者の補助組織である（地方自治法第 171 条第 1 項）ことによるものである。一方、長は会計管理者等の会計事務に対する監督権を有し（地方自治法第 149 第 5 項）ている。また、出納員等は長から任命され（地方自治法第 171 条第 2 項）、長のラインでの指揮命令系統に服する。このように、指揮命令系統が錯綜しているため、会計管理者の長の内部組織の出納員等に対する指揮監督権が十分認識されず、発揮されない恐れがある。会

計管理者は直属の会計課等が有するスキルを駆使して、長の内部組織の「出納員その他会計職員」の現金出納事務等が適正に行われるよう指導する必要がある。会計管理者の長に対する職務権限の独立性は、「内部けん制」の機能が働く一方で、組織の命令系統の錯綜と縦割化により全体最適の阻害要因になる恐れがある。

### (3) 現金出納・保管における指揮命令系統の二元的統括

地方自治法第 209 条第 2 項では、特別会計に関して一般の歳入と歳出と区分して経理することを求めている。そして、この「会計別区分経理」のために会計ごとに出納口座を設け、資金の会計別管理を行っている団体がある。しかし、会計別区分経理とは、各会計の歳入歳出の計数的把握をすることであるため、特別会計ごとに銀行口座を設けて歳入歳出を分けて行うことではない。会計を越えて現金出納口座を 1 つにして資金の統合管理を行う場合、財務会計システムを用いることで「会計別区分経理」を行うことは可能である。

長が適切な会計の予算区分において適切な予算執行を行えば、財務会計システムを通じて「会別区分経理」がなされるものである。会計管理者が、長の収入調定と支出命令を受けて現金の出納・保管を行うに当たり、各会計または各基金の現金出納口座をまとめて統合管理を行うことは会計管理者の裁量である。

#### 地方自治法第 209 条（会計の区分）

2 特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理をする必要がある場合において、条例でこれを設置することができる。

各会計、各基金の現金出納口座をまとめることで資金の統合管理を行う場合、下記のとおり、「①各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座」から「④一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金は同 1 口座」に至る 4 つのパターンがある。会計区分ごとに口座を設けて資金を細分化することは、出納事務が煩雑になるとともに、支払資金が不足する会計が増えるため、資金繰りのために会計間の一時借入や流用に関する事務負担が生じることになる。

資金の統合は、会計相互の資金融通（流動性リスク共有）による資金繰りのリスク軽減とともに事務簡素化が図られる。ただし、④の場合、基金を含んだすべての会計の資

金を1つの口座で統合管理するため、外部からの一時借入を行わなければ、資金繰りを基金に依存することになり、基金から長期運用できる資金が失われる恐れがある。

- ① 各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座
- ② 一般会計と特別会計は同1口座、歳入歳出外現金および基金は別口座
- ③ 一般会計、特別会計および歳入歳出外現金は同1口座、基金は別口座
- ④ 一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金は同1口座

図表1-9には、自治省行政課長通知として、「一般会計、特別会計相互間において歳計現金の過不足する場合、その支出に充てるため、他会計の歳計現金を使用することは当然のことで、これに関し何ら制限的規定はない」という見解が示されている。また、当該自治省行政課長通知では、「歳計現金は、会計の別なく一体として考えられるもので、単に内部的な事務処理として一会計の支出は同会計の収入からするものとし、会計間の歳計現金流用の手続をしている場合も、これはいわゆる法第227条（現行法では第235条の3）の一時借入金ではなく、その歳計現金の使用方法は、出納長（現行法では会計管理者）の責任である」ということが認められている。これは、会計区分を超えた現金出納の統合管理に対する法令上の制限規定はないという重要な行政実例である。

図表1-9 一般会計及び特別会計相互間の資金流用に関する行政実例

|  |
|--|
| 昭和28.4.16、自治行第96号 佐世保市議会事務局宛 行政課長回答<br>[一般会計および特別会計相互間の現金の流用]<br>問 一般会計、特別会計相互間において歳計現金の過不足する場合、その支出に充てるため、他会計の歳計現金を使用することは当然のことで、これに関し何ら制限的規定はないものと考えらるかどうか。<br>(注) 県の財務規程には、これに関する何らの規程もなく、法第232条第2項の規定によっても正当に支出命令があり支出の予算もあり歳計現金もある場合は、たまたま該会計の歳入歳出予算に基づく歳計現金がないときも支出を拒むことができないものと考えられる。歳計現金は、会計の別なく一体として考えられるもので、単に内部的な事務処理として一会計の支出は同会計の収入からするものとし、会計間の歳計現金流用の手続をしている場合も、これはいわゆる法第227条（現行法では第235条の3）の一時借入金ではなく、その歳計現金の使用方法は、出納長（現行法では会計管理者）の責任であると考えられる。<br>答 お見込みとおり。 |
|--|

出所：地方自治制度調査会『地方自治関係実例判例集普及版（第15次改訂版）』ぎょうせい、2015年、1,258頁。

また、現金出納は現金を取り扱うため、資金管理の目的の「法令遵守」や「不正と誤謬の防止と発見」に影響を及ぼすリスクがある。そのため、現金出納に対する内部統制を厚くする必要がある。しかしながら、前目で示したように、長の内部組織に設置された出納員その他会計職員（以下「出納員等」という。）に対する長と会計管理者の指揮命令系統が錯綜しているため、長の内部組織に設置された出納員等に対する会計管理者の指揮監督権が十分認識されず、発揮されない恐れがある。長の内部組織の現金取扱職員が公金の不祥事を起こした場合、会計管理者が処分されたという事例を筆者は知らない。長の内部組織（福祉、税務、産業振興、教育部門等、出先機関および施設等）に設置された出納員等は会計管理者から離れているため、現金取扱いに関わる不正リスクが高まる。したがって、長の内部組織の出納員等においても、会計課等と同じ現金取扱い基準を維持するために、内部統制を厚くする必要がある。

大分県国東市では、現金取扱いに関わる事故防止と事務適正化のため、会計管理者および会計課職員が 30 数ヶ所ある出納員等の配置職場に毎年赴いて指導している。現場では 1 人職場もあり、職場によりさまざまな内部統制のレベルで現金を取扱っているが、現場に行かなければ、実態は見え、統制を図ることができない。大分県内全市に問い合わせ、国東市に資金運用等の視察に訪れた地方自治体に聴取したが、会計管理者および会計課職員が長の内部組織の出納員等設置職場に赴いて、監督を行っている事例はなかった<sup>5</sup>。また、地方自治体には、準公金として分類される資金がある。これは、地方自治体が管理する学校給食会計等の地方自治体以外の法人等に属する資金であるが、会計管理者等の公会計の内部統制が及ばないため、現金出納において最もリスクが高いと考えられる。長は準公金を管理する長の内部組織に対して、長の「会計を監督する」権限を内部機関のラインを駆使して重点的に発揮すべきである。都市監査基準第 7 条（監査等の実施）はリスクアプローチの観点で定められている<sup>6</sup>。現金取扱いにおいても、出先機関や準公金等に見られるように取り巻く環境の違いによりリスクの重要度の違いが生じることを認識して、監督が行われることが必要である。

#### （4） 短期資金調達における指揮命令系統の二元的統括

短期資金調達の業務プロセスは、図表 1-10 が示すように、長の組織（財政課等）と会計管理者の組織（会計課等）により分断されて、全体の統括者がいない。会計管理者は支払資金の過不足を把握するために、各部門に照会して資金計画を作成する。支払資

金不足が見込まれる場合、会計管理者は資金調達の職務権限を有しないため、財政課等に一時借入を依頼して資金調達を行っている。

支払資金不足の対応を出納現場で行えば、スピーディな調達と事務の簡素化ができるが、会計管理者は長の命令を受けて、現金等の出納保管を行う執行機関であるため、一時借入を行うことができない。一時借入の業務プロセスにおいて、長と会計管理者の指揮命令系統の分立による非効率が生じている。そのため、一部の地方自治体において、職務権限がないまま、出納現場で一時借入が行われていることが推察される。

図表 1-10 短期資金調達における指揮命令系統の分立

| 活 動    | 長（内部組織）と職務                      | 会計管理者（補助組織）と職務                                       |
|--------|---------------------------------|--|
| 短期資金調達 | 財政課等<br>①一時借入手続き<br>②一時借入利息支出命令 | 会計管理者（補助組織）<br>①資金不足額把握（資金計画）<br>②短期借入金収納<br>③短期借入返済 |

出所：筆者作成。

#### (5) 基金運用における指揮命令系統の二元的統括

長の担任事務を定めた地方自治法第 149 条第 4 項「財産を取得し、管理及び処分すること」により、長に基金の運用権限がある。地方自治法第 170 条（会計管理者の職務権限）に、「基金運用」は定められておらず、会計管理者には基金運用権限はない。しかし、一般的に財政課等が基金運用を行っている自治体は少なく、会計管理者が基金運用を行っている自治体が多い。

図表 1-11 基金運用における指揮命令系統の分立

| 活 動  | 長（内部組織）と職務  | 会計管理者（補助組織）と職務                 |
|------|---|--------------------------------|
| 基金運用 | 会計及び基金の所管課<br>①資金運用<br>②会計及び基金の管理<br>③運用収入調定伝票起票<br>④基金積立伝票起票 | 会計管理者（補助組織）<br>①資金運用<br>②出納・保管 |

出所：筆者作成。

財政課や会計管理者が基金運用を行っていても、図表 1-11 が示すように、基金運用

収入の調定伝票起票や基金積立にかかる支出伝票起票は基金所管課が行っている。このことは、基金運用の権限を持つ基金所管課の意思の下で、財政課または会計管理者が基金運用を行っていることを示している。したがって、財政課または会計管理者が基金の統合運用を行う場合に、基金所管課の存在がリスクになる可能性がある。

会計管理者が基金運用を行う自治体が多い理由は、図表 1-12 が示すように、昭和 39 年 12 月 9 日自治行第 142 号、福岡県出納長宛行政課長回答において、基金の預金先決定を出納長（会計管理者）が行ってよとの自治省行政課長の見解が示されたことによるためと考えられる。基金に属する現金および有価証券の保管権限は会計管理者にある（地方自治法第 170 条第 2 項第 1 号、第 3 号）ことから、会計管理者には基金に属する現金や有価証券の出納・保管責任はあるが、基金管理責任はないと解すべきである。当該自治省行政実例では、基金における長の管理権限と会計管理者の保管権限の整理がよくなされていないため、基金運用の職務権限の所在に関して、混乱を招いている。

図表 1-12 基金の預金決定権限に関する行政実例

昭和 39.12.9、自治行第 142 号 福岡県出納長宛 行政課長回答  
[基金に属する現金の取扱い]  
問一 基金に属する現金を金融機関に預金する場合の取り扱いは次の何れか。  
1 出納長が預金先、預金の種別（定期、普通等）を決め、預金の手続をする。この場合において、指定金融機関以外の金融機関に預金をするものについては、知事に協議する。  
2 上記の事項は知事が行ない、その預金証書の保管のみを出納長が行なう。  
問二 基金に属する現金を定期預金しているもので、その預金が満期になった場合の取り扱いは次の何れか。  
1 知事から別段の指示がない限り、出納長が切替の手続きを行ない、同時に当該利子額、利子計算期日等を知事に通知して知事が調定の手続をする。  
2 出納長が保管している定期預金証書を一応知事（当該基金を管理する主管課長）に払出し、当該課で切替の手続きを行い、新しい定期預金証書を出納長に引継ぎ、出納長が保管する。

出所：地方自治制度調査会『地方自治関係実例判例集普及版（第 15 次改訂版）』ぎょうせい、2015 年、1,326 頁。

(6) 会計課等が長の事務を分掌するための「組織規則」整備

ある地方自治体は財政課が基金運用を行い、別の地方自治体は会計管理者が基金運用

を行っている。また、筆者が 2014 年に相談を受けた地方自治体は、基金運用の責任の所在が会計課にあるか、長にあるかについて、組織内部で意見の対立が生じていた。

地方自治法第 170 条（会計管理者の職務権限）により、会計管理者に基金運用の職務権限がないことは明らかである。地方自治法第 149 条（長の担当事務）第 6 項「財産を取得し、管理し、及び処分すること」の「財産の管理」が基金運用を示すことから、基金運用は長の担当事務である。

会計管理者は長の事務を分掌することはできないが、会計課等が長の事務を分掌することは可能である。会計課等が一時借入や基金運用等を行う場合、長の事務を分掌するための組織規則が必要である。図表 1-13 が示すように、「会計管理者の補助組織設置規則」または「行政組織規則」において、会計課等に分掌させる長の事務を明記すれば、当該事務の権限が会計課等に付与されるという自治省行政課長の見解が示されている。これは、長がその担当事務に関する権限と責任を会計管理者の内部組織に付与するための手続を示す重要な見解である。

図表 1-13 会計管理者の補助組織に関する規則の規定の方法

|   |
|---|
| 昭和 39.4.28.自治行第 52 号、富山県総務部長宛 行政課長回答<br>問 収入役（現行法では会計管理者。以下同じ。）の権限に属する事務を処理する補助組織に、市長の権限に属する事務（物品の集中購買事務等）を分掌させる場合、収入役の事務を補助する職員に長の事務を補助執行させるとすれば、「収入役の補助組織に関する規則」に係（会計係、用土係）ごとの職員の分掌事務を定め、収入役の事務のほか、長の事務をも含めて規定するのが、適当であるか、それとも「市役所組織規則（法第 158 条第 7 項に規定する課の分掌事務を定めているもの）」に会計課に分掌させる長の事務を明記することとするのが適当か。<br>答 前段お見込のとおり。 |
|---|

出所：地方自治制度調査会『地方自治関係実例判例集普及版（第 15 次改訂版）』ぎょうせい、2015 年、827 頁。

## V 地方債元利償還金に対する地方交付税措置

### 1 財政支援としての地方債

地方自治体においては、有利な地方債とそうでない地方債という区分、あるいは、実質的な債務と債務でない地方債という区分が実務的になされている。有利な地方債とは

元利償還金に対して地方交付税措置がある地方債のことである。実質的な債務とは臨時財政対策債を除いた債務あるいは地方交付税措置を引いた債務のことであるが、それは、臨時財政対策債に関しては理論償還額に対して 100%地方交付税措置があることから、債務ではないと一般的に認識されているからである。

図表 1-14 が示すように、平成 29 年度地方債計画では、11 兆 6,445 億円の起債が見込まれているが、その過半を大きく超える地方債が地方交付税措置の対象となるいわゆる有利な起債であるため、巨額な財政支援が地方交付税を通じて交付される。そして、臨時財政対策債は 4 兆 452 億円であるため、実質的な債務は 7 兆 5,993 億円ということになる。

本来、国から地方自治体の特定事業に対する財政支援は、国庫負担金や国庫交付金等の国庫負担により助成されるものであるが、わが国においては、財政支援する事業に対して地方自治体に起債をさせて、その元利償還金の一部を地方交付税で措置するという迂遠な方法を駆使して財政支援がなされている。そのため、地方交付税措置のある地方債は、債務であるとともに国からの財政支援であるという二重の性質を有することになる。さらに、臨時財政対策債は 100%地方交付税措置があるため、地方自治体では債務ではないとする認識を持つようになる。

しかしながら、国からの地方自治体の起債を通じた財政支援は、地方交付税を通じて行われることから、国庫負担による財政支援とその財源において異なることを地方自治体関係者は認識すべきである。地方交付税の総額は、所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の全額と定められている（地方交付税法第 6 条）が、これは地方自治体の固有財源である<sup>7</sup>。地方債元利償還金に対する地方交付税措置は自らの固有財源を用いて行うものであるため、元利償還金に対する地方交付税が増えれば、一般的な行政経費に対する地方交付税が減ることになる。

すなわち、元利償還金に対する地方交付税措置が増えることは、地方交付税の空洞化をもたらす重大なリスクがある。元利償還金に対する地方交付税措置は起債に関する将来負担減をもたらすという認識だけではなく、一般的な行政経費に対する地方交付税が削減される将来負担増を招くという認識をあわせて持つことが重要である。地方交付税措置のある有利な起債、あるいは、100%元利償還措置のある債務でない臨時財政対策債という認識のみを持って、事業および債務残高の適切な抑制を行わない行為は、財政規律の喪失および財政の継続性維持の阻害要因になる可能性がある。

図表 1-14 2017 年度地方債元利償還金に対する地方交付税措置率一覧

|                              | 地方債計画<br>額(億円)                     | 充当率(%)      |        | 地方交付税措置(%) |           |       |   |
|------------------------------|------------------------------------|-------------|--------|------------|-----------|-------|---|
|                              |                                    | 本来分         | 財源対策債  | 本来分        | 財源対策債     |       |   |
| 公共事業                         | 16,443                             | 50          | 40     | 50~80      | 50        |       |   |
| 公営住宅建設事業                     | 1,288                              | 100         | —      | —          | —         |       |   |
| 災害事業<br>復旧                   | 補助・直轄災害復旧事業                        | 891         | 80~100 | —          | 95        | —     |   |
|                              | 歳入欠陥等債                             |             | 100    | —          | 47.5~85.8 | —     |   |
|                              | 小災害復旧事業債                           |             | 50~100 | —          | 66.5~100  | —     |   |
|                              | 地方公営企業災害復旧事業、火災復旧事業、<br>一般単独災害復旧事業 |             | 65~100 | —          | 47.5~85.5 | —     |   |
| 教育・<br>福祉<br>施設等<br>整備<br>事業 | 学校教育施設等整備事業(公立学校施設整備負担金)           | 1,245       | 75     | 15         | 70        | 50    |   |
|                              | 学校教育施設等整備事業(学校施設環境改善交付金)           |             | 75     | 0又は15      | 0~50      | 0又は50 |   |
|                              | 学校教育施設等整備事業(その他の国費助成)              |             | 75     | 0又は15      | —         | 0又は50 |   |
|                              | 学校教育施設等整備事業(地方単独事業)                |             | 75     | —          | 0又は50     | —     |   |
|                              | 社会福祉施設整備事業                         | 383         | 80又は90 | —          | —         | —     |   |
|                              | 一般廃棄物処理事業(国庫補助事業)                  | 656         | 75     | 15         | 50        | 50    |   |
|                              | 一般廃棄物処理事業(単独事業)                    |             | 75     | —          | 30        | —     |   |
|                              | 一般廃棄物処理事業(単独事業*重点化事業)              |             | 75     | 15         | 50        | 50    |   |
|                              | 一般廃棄物処理事業(清掃運搬施設等)                 |             | 75     | —          | —         | —     |   |
|                              | 一般廃棄物処理事業(用地関係)                    |             | 100    | —          | —         | —     |   |
| 一般補助施設整備事業                   | 567                                |             | 80~100 | —          | 30~50     | —     |   |
| 一般補助施設整備事業(うち豪雪対策事業)         |                                    | 80          | —      | —          | —         |       |   |
| 一般補助施設整備事業(うち特別転貸債)          |                                    | 100         | —      | —          | —         |       |   |
| 一般補助施設整備事業(一般財源化分)           |                                    | 540         | 100    | —          | 70        | —     |   |
| 計<br>一般<br>単<br>独<br>事<br>業  | 一般事業                               | 2,798       | 75     | —          | 30~50     | —     |   |
|                              | 一般事業(うち河川等事業)                      |             | 90     | —          | —         | —     |   |
|                              | 一般事業(うち臨時高等学校改築等事業)                |             | 90     | —          | —         | —     |   |
|                              | 一般事業(うち地域総合整備資金貸付事業)               |             | 100    | —          | 50又は75    | —     |   |
|                              | 一般事業(うち被災施設復旧関連事業債)                |             | 100    | —          | 70        | —     |   |
|                              | 地域活性化事業                            |             | 690    | 90         | —         | 30    | — |
|                              | 防災対策事業                             | 871         | 75~100 | —          | 30~57     | —     |   |
|                              | 地方道路整備事業                           | 3,221       | 90     | —          | —         | —     |   |
|                              | 旧合併特例事業                            | 6,200       | 90~95  | —          | 40~70     | —     |   |
|                              | 緊急防災・減災事業                          | 5,000       | 100    | —          | 70        | —     |   |
|                              | 公共施設等適正管理推進事業                      | 3,150       | 90     | —          | 0~75      | —     |   |
|                              | 辺地対策事業                             | 475         | 100    | —          | 80        | —     |   |
|                              | 過疎対策事業                             | 4,500       | 100    | —          | 70        | —     |   |
|                              | 公共用地先行取得等事業                        | 345         | 100    | —          | —         | —     |   |
| 行政改革推進債                      | 700                                | 100         | —      | —          | —         |       |   |
| 調整                           | 100                                | 100         | —      | —          | —         |       |   |
| 公<br>営<br>企<br>業             | 水道事業                               | 5,043       | 100    | —          | 50        | —     |   |
|                              | 工業用水道事業                            | 247         | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 交通事業 ※地方交付税措置は地下鉄事業                | 1,611       | 100    | —          | 45        | —     |   |
|                              | 電気事業・ガス事業                          | 202         | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 港湾整備事業                             | 509         | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 病院事業 ※一般行政病院は地方交付税措置なし             | 4,614       | 100    | —          | 25又は40    | —     |   |
|                              | 介護サービス事業                           |             | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 市場事業                               |             | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | と畜場事業                              |             | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 地<br>域<br>開<br>発<br>事<br>業         | 臨海土地造成事業    | 622    | 100        | —         | —     | — |
|                              |                                    | 内陸工業用地等造成事業 |        | 100        | —         | —     | — |
|                              |                                    | 流通業務団地造成事業  |        | 100        | —         | —     | — |
| 都市開発事業                       |                                    | 100         |        | —          | —         | —     |   |
| 住宅用地造成事業                     |                                    | 100         |        | —          | —         | —     |   |
| 下<br>水<br>道<br>事<br>業        | 下水道事業                              | 11,912      | 100    | —          | 16~44     | —     |   |
|                              | 観<br>他<br>の<br>光<br>事<br>業         | 観光施設事業      | 134    | 100        | —         | —     | — |
|                              |                                    | 有料道路事業      |        | 100        | —         | —     | — |
|                              |                                    | 駐車場整備事業     |        | 100        | —         | —     | — |
| その他事業                        |                                    | 100         |        | —          | —         | —     |   |
| そ<br>の<br>他<br>の<br>債        | 被災施設借換債                            | 0           | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 臨時財政対策債 ※交付税措置は借入の有無に関わらない。        | 40,452      | 100    | —          | 100       | —     |   |
|                              | 退職手当債                              | 800         | 100    | —          | —         | —     |   |
|                              | 国の予算等貸付金債 ※充当率は貸付機関の定めによる。         | (271)       | —      | —          | —         | —     |   |
| 減収補填債                        |                                    | 100         | —      | 75         | —         |       |   |
| 計                            | 116,445                            |             |        |            |           |       |   |

出所：地方債制度研究会『事業別地方債実務ハンドブック』ぎょうせい、2017年、19-207頁、および総務省告示140号「平成29年度地方債計画」ならびに総務省告示第141号「平成29年度地方債充当率」を参照して筆者作成。

## 2 臨時財政対策債を債務でないとする認識

わが国の地方財政制度を支える根幹である地方交付税制度では、長期資金調達に関わる普通交付税による財政支援制度を行っている。特に、臨時財政対策債は100%地方交付税措置があるとされていることから<sup>8</sup>、地方自治体関係者から実質的債務ではないと考えられて巨額の債務を積み上げている。

地方財政の財源不足額を地方交付税特別会計により措置し、その償還を国と地方が折半して負担してきた。2001年度から国負担分は国の一般会計から地方交付税に加算され、地方負担分は地方債（以下「臨時財政対策債」という。）により補填措置を講ずることになった。この臨時財政対策債の元利償還金相当額については、その全額を普通交付税の算定において基準財政需要額に算入、すなわち地方交付税で措置することとしている<sup>9</sup>。

鹿児島県ホームページ「公債管理ダイジェスト 2017<sup>10</sup>」では「臨時財政対策債等を除く本県独自に発行する県債残高を1.1兆円程度に抑制するよう努める」を公債管理の基本方針としている。そして、臨時財政対策債を含む県債残高と臨時財政対策債を含まない県債残高を示している。これは、臨時財政対策債を含まない県債残高のみを抑制するという考え方による。その根拠は「臨時財政対策債」発行可能額に対する理論償還額100%が地方交付税措置されるため、実質的債務でないと考えられるためであると推察される。

経常収支比率の算定においても、図表1-15が示すとおり、臨時財政対策債は税等の経常一般財源収入と同じ除数とされているため、臨時財政対策債を起債することにより経常収支比率は低下する。普通会計においては、経常収支比率が低いほど財政構造の弾力性が高いものとされている。

図表1-15 経常収支比率算定式

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源総額} + \text{減収補てん債特例分} + \text{臨時財政対策債}}$$

出所：石原信雄『六訂 地方財政小事典』ぎょうせい、2011年、112頁。

しかし、臨時財政対策債が実質的債務であるかないかは、資金調達戦略の方向性を決定する重要な論点であるので、慎重な検討が必要である。

臨時財政対策債において特に重要なことは、地方自治体が発行可能額を満額発行せず

とも、国は発行可能額に係る理論償還分を基準財政需要額に算入することである。国は普通交付税交付 1,688 団体<sup>11</sup>すべてに対して、発行可能額に係る理論償還分を基準財政需要額に算入し、交付している。地方交付税財源は国税の一定の法定率とされているため<sup>12</sup>、基準財政需要額の中の臨時財政対策債充当枠以外の一般行政経費に充当する枠の圧縮につながる事が考えられる。このことは、地方財政のマクロの視点だけでなく、個々の地方自治体の将来における一般行政経費の財源確保に波及する論点である。

臨時財政対策債のもうひとつの特筆すべき点は地方債に占める規模の大きさである。平成 28 年度地方財政計画（通常収支分）において、地方債 9 兆 1,907 億円のうち臨時財政対策債 4 兆 452 億円が 44%を占めている。平成 29 年度地方財政計画では、臨時財政対策債 4 兆 452 億円のうち既往の元利償還金分等補填が 3 兆 3,802 億円 84%を占めており、借金を借金でファイナンスする構図になっている<sup>13</sup>。臨時財政対策債はマネーを生み出す打ち出の小槌ではなく、新たな借金が支えているのである。

図表 1-16 は、2015 年度末普通会計地方債残高約 144 兆 57 百億円に対して臨時財政対策債残高が約 51 兆円 35%を占めることを示している。しかし、総務省地方財政状況調査では市場公募満期一括償還地方債と減債基金積立を純計するため<sup>14</sup>、正確な地方債残高を知ることができない。実際の地方債残高および臨時財政対策債はもっと多い数値である。臨時財政対策債は実質的な債務であり、個々の自治体レベルにおいても、統制が必要な巨象であることは明らかである。地方債残高の 35%以上に達している臨時財政対策債の抑制は起債残高抑制のための有効な戦略である。

図表 1-16 2015 年度 普通会計地方債残高における臨時財政対策債の割合

(単位：億円)

| 区分       | 団体数  | 地方債残高     | うち臨時財政対策債 | 率     |
|----------|------|-----------|-----------|-------|
| 都道府県     | 47   | 890,207   | 311,144   | 35.0% |
| 政令市      | 20   | 181,794   | 53,567    | 29.5% |
| 中核市・旧特例市 | 84   | 100,905   | 38,350    | 38.0% |
| 特別区      | 23   | 5,144     | 0         | 0.0%  |
| 市        | 686  | 207,941   | 79,644    | 38.3% |
| 町村       | 928  | 59,753    | 23,962    | 40.1% |
| 合計       | 1788 | 1,445,744 | 506,667   | 35.0% |

出所：総務省「地方財政状況調査表」を参照して筆者作成。

[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html)、2017 年 3 月 1 日閲覧。

また、他の地方交付税措置がある起債と比較すれば、臨時財政対策債の起債抑制が財政継続性維持のための有効な戦略であることが鮮明になる。災害復旧債や過疎対策事業債は、臨時財政対策債と同様に元利償還金の一部が交付税措置されるが、起債できるのが一部の地方自治体に限られることと、起債しなければ交付税措置がないことから、起債することで差別化されて有利な交付税措置を得ることができる。一方、臨時財政対策債は起債発行の有無に関わらず理論償還費が全団体に全額交付税措置されることから、起債しないことで差別化されて、将来にわたり理論償還費相当分の一般財源を得ることができる。これらのことは、当面の財政運営が可能であれば、臨時財政対策債起債可能額の一部ないし満額の発行を控えて起債残高抑制を図ることが、財政継続性維持のための有効な戦略であることを示している。

## VI 新地方公会計の資金管理に係る会計基準

### 1 新地方公会計の整備

2014年5月に総務大臣から地方公共団体に対して、固定資産台帳の整備と複式簿記の導入を前提とした財務書類の作成に関する統一的な基準が示された<sup>15</sup>。さらに、2015年1月に統一的な基準による地方公会計マニュアルが示され、総務大臣から全ての地方公共団体に対して2015年度から2017年度までの3年間で統一的な基準による財務書類を作成し、予算編成等で活用するように要請があった<sup>16</sup>。地方自治体は国債等有価証券に投資することが多いため、新地方公会計の有価証券会計基準は資金運用において大きな影響がある。

### 2 新地方公会計と企業会計における有価証券会計基準の違い

#### (1) 債券等有価証券の区分および期末貸借対照評価額の会計基準の違い

特筆すべき点は、図表1-17が示すように統一的な基準による地方公会計（以下「新地方公会計」という。）の有価証券の分類および期末貸借表価額の会計基準が異なっていることである。

図表 1-17 債券等有価証券に係る会計基準の比較

○新地方公会計

| 区分            | 期末貸借対照表価額  |
|---------------|--|
| 満期保有目的有価証券    | ①償却原価法によって算定された価額<br>②強制評価減(下落率30%以上かつ回復する見込みが認められない場合)              |
| 満期保有目的以外の有価証券 | ①時価－洗い替え方式<br>②評価差額(純資産変動計算書)<br>③強制評価減(下落率が30%以上かつ回復する見込みが認められない場合) |

○企業会計

| 区分       | 期末貸借対照表価額  |
|----------|--|
| 満期保有目的債券 | ①償却原価法によって算定された価額<br>②強制評価減(下落率50%以上、または、下落率30%以上かつ回復する見込みが認められない場合)   |
| その他有価証券  | ①時価－洗い替え方式<br>②債券:償却原価法を適用し、償却原価と時価の差額を評価差額として処理<br>③評価差額:原則は全部純資産直入法、継続適用を条件に部分純資産直入法(評価益は純資産に直入、評価損は当期損益に計上)<br>④強制評価減(下落率が50%以上、または、下落率30%以上かつ回復する見込みが認められない場合) |
| 売買目的有価証券 | ①時価<br>②時価差額は当期の損益に計上  |

出所: 統一的な基準による地方公会計マニュアル、企業会計基準第 10 号「金融商品に関する会計基準」および会計制度委員会報告第 14 号「金融商品会計に関する実務指針」を参照して筆者作成。

有価証券の区分に関しては、新地方公会計は満期保有目的有価証券と満期保有目的以外の有価証券の 2 分類であり、企業会計は満期保有目的債券、その他有価証券および売買目的有価証券の 3 分類である。新地方公会計「満期保有目的有価証券」と企業会計「満期保有目的債券」に関しては、区分に違いは認められず、期末貸借評価額は両者とも償却原価額とするため、大きな違いは認められない。新地方公会計「満期保有目的以外の有価証券」と企業会計「その他有価証券」の大きな違いは、債券の期末貸借対照表価額において前者は時価(洗い替え方式)であり、後者は償却原価であることであるが。このことから、両者が異なった債券を対象としていることが推測される。新地方公会計「満期保有目的以外の有価証券」と企業会計「売買目的有価証券」の違いは、貸借対照表価

額における時価（洗い替え方式）と時価方式の違いおよび評価差額における純資産変動計算書直入と当期損益計上の違いがあるため、「満期保有目的以外の有価証券」には「売買目的有価証券」が含まれないことが認められる。

地方公共団体が保有する国債等有価証券が、新地方公会計で「満期保有目的有価証券」と「満期保有目的以外の有価証券」のどちらに区分されるかで、償却原価法適用の有無が生じてくる。また、企業会計「その他有価証券」に分類されるべき債券を地方公共団体が保有している場合、地方公会計の区分では分類できない有価証券が存在するという問題が起こることになる。資金管理において大きな影響を及ぼす会計基準であるため、次項において、新地方公会計の有価証券区分および期末貸借対照価額に関する考察を行う。

## (2) 新地方公会計「有価証券区分」と地方自治体の有価証券保管形態の違い

新地方公会計「満期保有目的有価証券」および企業会計「満期保有目的債券」における「満期」の定義は、下記「資産評価及び固定資産台帳作成の手引き 92」および「金融商品に関する会計基準 16」においてなされている。それぞれの基準における「満期まで保有する意図をもって保有している債券」および「満期まで所有する意図をもって保有する社債その他の債券」の定義は類似の債券を示している。

|   |  |
|---|--|
| <p>資産評価及び固定資産台帳作成の手引き 92.<br/>満期保有目的債券は満期まで保有する意図をもって保有している債券をいいます。</p> | <p>金融商品に関する会計基準 16.<br/>満期まで所有する意図をもって保有する社債その他の債券（以下「満期保有目的の債券」という。）は、(略)</p> |
|---|--|

そして、下記「金融商品に関する実務指針 69」では、満期保有目的債に関して「企業が償還期限まで保有するという積極的な意思とその能力に基づいて所有することをいう」としている。そのため、当該実務指針では、「保有期間をあらかじめ決めていない場合、または市場金利や為替相場の変動等の将来の不確定要因の発生いかんによっては売却が予想される場合には、満期まで保有するとは認められない」としているが、「満期保有まで保有するとは認められない有価証券」は、下記「金融商品に関する会計基準 18」では、「その他有価証券」に区分されている。

|   |  |
|---|--|
| <p>金融商品に関する実務指針 69.</p> <p>「満期まで保有する意図をもって保有する」とは企業が償還期限まで保有するという積極的な意思とその能力に基づいて所有することをいう。保有期間が漠然と長期であると想定し、保有期間をあらかじめ決めていない場合、又は市場金利や為替相場の変動等の将来の不確定要因の発生いかんによっては売却が予想される場合には、満期まで保有するとは認められない。</p> | <p>金融商品に関する会計基準 18.</p> <p>売買目的有価証券、満期保有目的の債券、子会社株式及び関連会社株式以外の有価証券（以下「その他有価証券」という。）（略）</p> |
|---|--|

わが国地方自治体における企業会計「その他有価証券」に類する国債等債券の保管形態は、東京都や大分県国東市の資金管理方針で規定されるような、売買保有目的でもなく、満期保有目的でもないそれらの中間的な運用目的の債券である。

下記「東京都公金管理ポリシー」（制定平成 27 年 3 月 26 日 26 会管公第 1117 号、会計管理局長決定）は、満期まで持ち切ることが原則としているが、含み益を実現するための条件があれば売却を行ってよいとしている。また、下記「国東市財務活動管理方針」（平成 25 年 3 月 21 日、国東市告示第 7 号）のように満期保有の定めがない団体もある。これらのような途中売却の可能性のある国債等債券を「満期保有目的有価証券」に区分することは実態を反映していないことになる。

|  |  |
|--|--|
| <p>東京都公金管理ポリシー</p> <p>第 3 1 保管及び運用の原則</p> <p>保管及び運用にあたっては、当該商品を満期又は期限まで持ち切ることが原則とする。ただし、次の (1) から (3) までの場合に限り、運用中の預金の解約又は債券等の売却を行うことができる。</p> <p>(1) 公金の安全性を確保するために必要な場合</p> <p>(2) 流動性を確保するためにやむを得ない場合</p> <p>(3) 安全性を確保しつつ、効率性を確実に向上させるため、当該商品の入替えを行う場合</p> | <p>国東市財務活動管理方針</p> <p>第 II 3 保管の原則</p> <p>(2) 預金の解約又は債券売却、次場合に行うものとする。</p> <p>①資金の安全性を確保するために必要な場合</p> <p>②流動性を確保するために必要な場合</p> <p>③収益性向上のために、金融商品の入れ替えを行う場合</p> |
|--|--|

(3) 新地方公会計「満期保有目的以外の有価証券」における償却原価法非適用の課題

前項で考察したように、地方自治体には企業会計の「その他有価証券」および「売買目的有価証券」として区分すべき保管形態が存在する。償却原価法適用とは、債権の取得において債権金額と取得価額が異なる場合があり、この差異が金利の調整であると認められる場合には、金利相当額を各期の財務諸表に反映することにより<sup>17</sup>、発生主義を実現するということである。しかし、新地方公会計では償却原価法が適用できるのは、「満期保有目的有価証券」のみであるため、「満期保有目的以外の有価証券」に区分されれば、発生主義は実現できない。また、地方自治体がオーバーパー債券を取得すれば満期に償還損失が発生するために、オーバーパー債券取得を回避するようになり、債券運用の自由度を阻害することになる。

#### (4) 新地方公会計「償却原価法」適用における会計処理の課題

わが国地方自治体において、オーバーパー債券取得回避は実務的に一般的に見受けられる。その要因は、償却原価法を適用しないことで、債券簿価が額面金額を超過した状態が満期まで解消されず、満期償還損失が発生することになるためであると考えられる。官庁会計においては、複式簿記の仕訳をそのまま適用することはできないが、償却原価法適用は可能である。また、地方自治体の有価証券の存在形態は、①公有財産としての有価証券、②歳計現金の保管としての有価証券、③基金の運用商品としての有価証券の3つに区分される。それぞれの区分ごとで、償却原価法適用の手続が異なるため、それぞれの区分に応じた処理手続が必要である。なお、地方公会計マニュアルでは官庁会計における償却原価法適用の手続が示されていないため、償却原価法適用の手続きを示すことが必要である。

## VII 金融環境

### 1 マネタリーベースの膨張

資金調達・運用に関わる重要な外部環境は金融環境の動向である。資金調達の安定性は、国内総生産に対する通貨供給量の多寡の状況と相関関係にあることから、わが国の国内生産および通貨供給量の20年間にわたる推移を調査する。なお、マネタリーベースとは、日本銀行が供給する通貨のことである。具体的には、市中に出回っているお金

である流通現金（「日本銀行券発行高」＋「貨幣流通高」）と「日本銀行当座預金」の合計値を表す。日本銀行当座預金とは、日本銀行が金融機関等から受け入れている当座預金のことであり、金融機関等が決済手段、現金通貨の支払準備および準備預金制度による支払準備金のために預けるものをいう。

図表1-18は、1996年から2015年に至る20年間では、国内総生産は529兆円から532兆円にわずかな増加であるのかかわらず、マネタリーベースは53兆円から346兆円に6.5倍に増え、日本銀行当座預金は3兆円から248兆円に83倍に膨張したことを示している。そのため、マネタリーベースが国内総生産に占める割合が10.0%から65.1%に上昇し、日本銀行当座預金が国内総生産に占める割合が0.6%から46.2%に大幅に上昇した。

また、マネタリーベースおよび日本銀行当座預金は徐々に増えてきたが、2013年に一気に倍増している。それは、同年4月に日本銀行が新たな金融緩和政策を打ち出したためと考えられる。日本銀行は、2年間で消費者物価前年比上昇率2%の「物価安定の目標」実現を目指し、マネタリーベースを倍増するために、日本銀行の長期国債・EFTの保有額を2倍に拡大し、長期国債買入れの平均残存期間を2倍以上に延長する等のいわゆる異次元の金融緩和政策を行ったのである。

しかし、日本銀行は、消費者物価上昇率2%の「物価安定の目標」達成ができなかったため、2016年1月に「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」政策を打ち出し、日本銀行当座預金にマイナス0.1%金利を付する政策を追加した。さらに、2016年9月に「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」政策を打ち出したが、それは10年国債金利0%を維持するための国債買入れ政策をこれまでの政策に追加するものであった。

なお、国内総生産におけるマネタリーベース比率および当座預金比率の継続的な上昇は、本節第2項で示す資金需給緩和および第3項で示す国債金利低下の要因となるものである。

図表1-18 国内総生産におけるマネタリーベース比率および当座預金比率

(単位：兆円)

| 年    | a.国内総生産 | b.マネタリーベース | c.日本銀行当座預金 | b/a.国内総生産対マネタリーベース比率 | c/a.国内総生産対当座預金比率 |
|------|---------|------------|------------|----------------------|------------------|
| 1996 | 529     | 53         | 3          | 10.0%                | 0.6%             |
| 1997 | 533     | 58         | 4          | 10.8%                | 0.7%             |
| 1998 | 526     | 60         | 4          | 11.4%                | 0.8%             |
| 1999 | 522     | 69         | 7          | 13.2%                | 1.4%             |
| 2000 | 529     | 68         | 4          | 12.9%                | 0.8%             |
| 2001 | 519     | 79         | 11         | 15.3%                | 2.1%             |
| 2002 | 515     | 95         | 20         | 18.4%                | 3.8%             |
| 2003 | 518     | 107        | 30         | 20.7%                | 5.8%             |
| 2004 | 521     | 112        | 32         | 21.5%                | 6.2%             |
| 2005 | 526     | 113        | 32         | 21.5%                | 6.1%             |
| 2006 | 529     | 90         | 9          | 17.1%                | 1.7%             |
| 2007 | 531     | 91         | 8          | 17.1%                | 1.5%             |
| 2008 | 492     | 92         | 9          | 18.8%                | 1.9%             |
| 2009 | 499     | 97         | 14         | 19.5%                | 2.9%             |
| 2010 | 494     | 104        | 20         | 21.1%                | 4.0%             |
| 2011 | 494     | 118        | 32         | 23.9%                | 6.5%             |
| 2012 | 495     | 132        | 44         | 26.7%                | 8.8%             |
| 2013 | 507     | 267        | 102        | 52.7%                | 20.1%            |
| 2014 | 518     | 267        | 173        | 51.6%                | 33.3%            |
| 2015 | 532     | 346        | 246        | 65.1%                | 46.2%            |

注：「国内総生産」は年度で算定している。「マネタリーベース」および「日本銀行当座預金」は各年12月中平均を算定している。

出所：内閣府「統計/国民経済計算/年次推計/2015年度国民経済計算」および「日本銀行主要時系列統計データ表」を参照して筆者作成。

[http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kakuhou/files/h27/h27\\_kaku\\_top.html](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html)[https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/md01\\_m\\_1.html](https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/md01_m_1.html)、2017年3月15日閲覧。

## 2 金融におけるオーバーローンから金余りへの構造変化

本節第1項で解説したマネタリーベース、日本銀行当座預金の膨張、および国内総生産が成長しない状況は、金融機関の資金需給に波及している。

図表1-19は、全銀行における預金・貸出金比率（以下「預貸率」という。）に関する1996年から2016年に至る20年間の推移を示している。1996年12月末は資金不足51兆円、預貸率111.7%であったが、1999年末は資金余剰9兆円、預貸率98.1%の金余りに転じたが、その後も資金余剰は増え、2016年12月末は資金余剰217兆円、預貸率68.8%

へと大きな変化を遂げた。

図表 1-19 全国銀行 預金・貸出金比率（預貸率）推移

（単位：兆円）

| 年月        | a.実質預金額 | b.貸出金 | a-b<br>資金余剰額 | b/a 預貸率 |
|-----------|---------|-------|--------------|---------|
| 1996年12月末 | 436     | 486   | △ 51         | 111.7%  |
| 1997年12月末 | 445     | 491   | △ 46         | 110.3%  |
| 1998年12月末 | 459     | 487   | △ 27         | 106.0%  |
| 1999年12月末 | 477     | 467   | 9            | 98.1%   |
| 2000年12月末 | 472     | 463   | 9            | 98.1%   |
| 2001年12月末 | 479     | 447   | 32           | 93.4%   |
| 2002年12月末 | 495     | 431   | 64           | 87.1%   |
| 2003年12月末 | 505     | 412   | 93           | 81.6%   |
| 2004年12月末 | 511     | 402   | 109          | 78.7%   |
| 2005年12月末 | 520     | 407   | 113          | 78.2%   |
| 2006年12月末 | 522     | 414   | 108          | 79.3%   |
| 2007年12月末 | 532     | 415   | 117          | 78.1%   |
| 2008年12月末 | 544     | 434   | 109          | 79.9%   |
| 2009年12月末 | 556     | 425   | 131          | 76.5%   |
| 2010年12月末 | 565     | 416   | 148          | 73.8%   |
| 2011年12月末 | 583     | 422   | 162          | 72.3%   |
| 2012年12月末 | 596     | 429   | 167          | 72.0%   |
| 2013年12月末 | 620     | 443   | 177          | 71.4%   |
| 2014年12月末 | 639     | 454   | 185          | 71.1%   |
| 2015年12月末 | 655     | 467   | 187          | 71.4%   |
| 2016年12月末 | 695     | 478   | 217          | 68.8%   |

注：四捨五入の関係で、表中の計算等は一致しない。

出所：全国銀行協会ホームページ「全国銀行 預金貸出金速報」

<https://www.zenginkyo.or.jp/stats/month1-01/>、(2017年4月28日閲覧)。

リーマンショックの起こった2008年においても、資金余剰109兆円、預貸率79.9%であり、資金需給の緩和が続いた。また、1996年12月末と2016年12月末を比較すれば、実質預金額は436兆円から695兆円に259兆円増えたのに対し、貸出金は486兆円から478兆円に8兆円減っている。貸出金が預金を超える貸手主導のオーバーローンの状況から、極度の金余りの状況に転換したのである。

このような極度の金余り状況では、資金需給の緩和という不可逆的な構造変化が生じているためと考えられる。しかし、資金調達の実定性を確保するために、都道府県 35

団体および全政令市 20 団体は満期一括償還型市場公募地方債発行を続け<sup>18</sup>、特別区は指定金融機関引受の満期一括償還型区債発行を続けているが<sup>19</sup>、はたして、金融環境の変化に応じた、適切な調達戦略であるといえるだろうか。

また、市場公募地方債は満期一括償還型の方が定時償還型よりも商品性が高いという買い手側のメリットがあるが、反面、満期一括償還債は平均償還年限が長期化するため、債務償還遅延と利子負担増加を招くとともに、総務省ルールにより減債基金積立が義務づけられる<sup>20</sup>という発行体のデメリットがある。また、減債基金積立財源を調達するために起債を発行する悪循環の可能性も想定される。

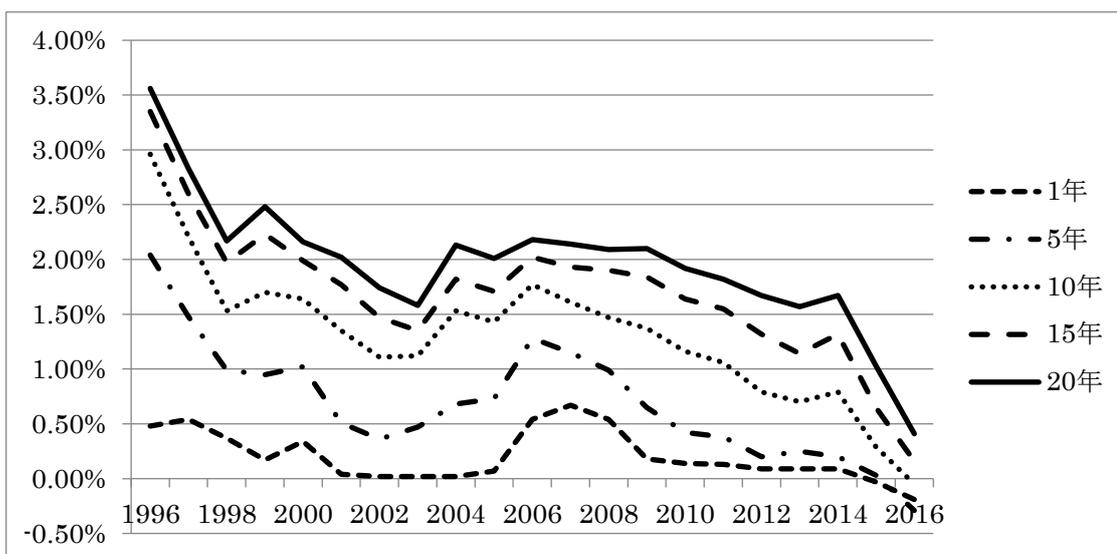
なお、近年、定時償還型市場公募地方債が一部の団体で発行されている。投資家にとって不利な定時償還型市場公募債で資金調達ができるということは、貸し手優位のオーバーローンから金余りの金融環境に変化を遂げたことを如実に表している。しかし、都道府県および政令市等では満期一括償還型市場公募債で資金調達が行われている。金融環境の重大な変化に対応した、調達戦略の見直しが必要である。

### 3 マイナス金利の到来

1 で取り上げたマネタリーベースの膨張、そして 2 で取り上げた金融市場におけるオーバーローンから金余りへの変化は、利回りを低下させる影響を及ぼす。

図表 1-20 は、1996 年度から 2016 年度に至る 20 年間の国債金利動向を示している。国債金利はすべての金利のベースになるものである。国債金利は、基本的に低下傾向にある。さらに、2013 年度以降の日本銀行金融緩和政策により、2016 年度は 1 年国債金利から 10 年国債金利にいたるまで、マイナス金利に陥っている。金融政策の方針が変わるとき、2012 年度以前の金利水準に戻ることが想定される。資金調達および資金運用の双方において、効率性と確実性のバランスを取った、金利変動リスクに対する効果的な戦略が必要である。

図表 1-20 国債金利（年平均値）推移



| 年度    | 1996 | 2001  | 2006  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015    | 2016    |       |
|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|-------|
| 国債の年限 | 1年   | 0.48% | 0.04% | 0.54% | 0.13% | 0.09% | 0.09% | △ 0.03% | △ 0.19% |       |
|       | 5年   | 2.04% | 0.51% | 1.28% | 0.38% | 0.20% | 0.25% | 0.03%   | △ 0.29% |       |
|       | 10年  | 2.96% | 1.35% | 1.77% | 1.06% | 0.79% | 0.70% | 0.79%   | △ 0.05% |       |
|       | 15年  | 3.35% | 1.77% | 2.02% | 1.55% | 1.32% | 1.14% | 1.32%   | 0.65%   | 0.16% |
|       | 20年  | 3.56% | 2.02% | 2.18% | 1.82% | 1.67% | 1.57% | 1.76%   | 1.03%   | 0.41% |

出所：財務省ホームページ「国債金利情報」を参照して筆者作成。

[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/)、(2017年4月3日閲覧)。

## VIII 資金管理内部統制構築の必要性

### 1 地方自治体における資金管理マネジメントの困難

本章第III節において、地方自治体資金管理の使命、目的、対象、ならびに活動に関して、筆者は次のように考察した。

財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべきものである。

ここに挙げた資金管理を構成する諸活動は相互に深い関連がある。たとえば、「現金出納」により受け入れた現金を保管するプロセスが「現金保管」であり、「現金出納」の支払資金不足に対応するプロセスが「短期資金調達」である。「短期調達」した資金は、歳

計現金と一体的に「保管」される。「短期資金調達」の原資を基金等内部資金に依存すれば、長期運用資金が失われて「現金保管」および「基金運用」に関わる利回りが低下する結果を招く可能性がある。「現金保管」および「基金運用」は資金運用という共通性があり、「短期資金調達」および「長期資金調達」は資金調達という共通性がある。資金運用は貸すことであり、資金調達は借りることであることから、金融活動の両面として相関関係にある。また、「現金出納」は現金取扱いプロセスがあることから特に不正リスクが高まるが、他の活動も資金に関わるため不正リスクに着目する必要がある。

また、現金出納は現金を取り扱うため、資金管理の目的の「法令遵守」や「不正と誤謬の防止と発見」に影響を及ぼすリスクがある。そのため、現金出納に対する内部統制を厚くする必要がある。長の内部組織（福祉、税務、産業振興、教育部門等、出先機関および施設等）に設置された出納員等は会計管理者から離れているため、現金取扱いに関わる不正リスクが高まる。したがって、長の内部組織の出納員等においても、会計課等と同じ現金取扱い基準を維持するために、内部統制を厚くする必要がある。さらに、地方自治体には、準公金として分類される資金がある。これは、地方自治体が管理する学校給食会計等の地方自治体以外の法人等に属する資金であるが、会計管理者等の公会計の内部統制が及ばないため、現金出納において最もリスクが高いと考えられる。長は準公金を管理する長の内部組織に対して、長の「会計を監督する」権限を内部機関のラインを駆使して重点的に発揮すべきである。

しかしながら、長と会計管理者に指揮命令系統が分立しているため、会計管理者の長の内部組織の出納員等に対する指揮監督権が十分認識されず、発揮されない恐れがある。準公金に関しては、公金ではないため、責任外の資金としてとしてモニタリングが行われず、主管課が独任的に取り扱っている。現金出納・保管は、地方自治体組織が行うは点では共通であるが、出先機関や準公金等に見られるように取り巻く環境の違いによりリスクの重要度の違いが生じることを認識して、モニタリングが行われる必要がある。

以上のように、わが国地方自治体において、資金管理を1つの事業として、その使命と目的を明確にして、資金管理の諸活動の相関関係のみならず、組織と指揮命令系統、地方財政制度、会計基準、金融環境等の内外の環境との相関関係からリスクと機会を評価してマネジメントする事例は少ないものと考察される。そして、Ⅶで示したように、金融環境は貸手優位のオーバーローンの時代から借手のない金余りの状況に重大な変化を遂げているが、地方自治体では資金需給が逼迫していた時代での安定的資金調達の戦

略である満期一括償還債発行にとらわれ、資金調達戦略の見直しを行う地方自治体は少ない。このことは、環境の変化に応じた資金管理のマネジメントがなされていないことを示している。

資金管理におけるマネジメントを困難とする次の要因がある。

#### ① 資金管理における統括者の欠如

一般会計等の資金に関しては、長が会計事務の命令（予算執行）機関として、会計管理者が会計事務の執行（出納・保管）機関として、それぞれの補助組織を有して、会計事務の内部けん制を機能させている。2つの指揮命令系統が分立しているため、資金管理の全体的な統括者がいないため、次のような課題が生じている。IVで示したように、長の内部組織に設置された出納員等に対する会計管理者の指揮監督不備、現金出納・保管における資金管理の統合管理不備、短期資金調達における非効率、基金運用における基金所管課と会計管理者の運用権限の混乱である。そして、最大の課題は、資金管理の全体に関して責任と権限を付与される統括者が欠如していることである。それは、組織において、資金管理諸活動を共通の目的により一元的に統括する認識が失われ、全体最適より部分最適が追求される可能性が生じる恐れがある。

#### ② 地方債を債務でないとする認識

わが国の財政支援の方法として、地方自治体に起債をさせて、その元利償還金の一部を地方交付税で措置するという迂遠な方法を駆使して財政支援がなされている。しかし、地方自治体の固有財源である地方交付税を通じた財政支援は、元利償還金に対する地方交付税措置が増えれば、一般的な行政経費に対する地方交付税が減る可能性、すなわち、地方交付税の空洞化をもたらす可能性があり、将来の一般的な行政経費に対する財源を用いて、元利償還金に対する財政支援を行うことになりかねない。また、元利償還金に対する地方交付税措置のある起債が地方債の過半を大きく超える状況にある。したがって、地方自治体において、100%地方交付税措置のある臨時財政対策債は債務でなく、他の起債においても地方交付税措置に対応する地方債は債務ではないという認識を持つ状況に陥っている。ここでは、財政の継続性維持のために、地方債を最も確実かつ効率的な方法によりマネジメントすべきであるという意識が、組織から失われる可能性が生じている。

#### ③ 地方自治体における省庁による縦割りの組織風土

わが国地方行政は、国、都道府県および基礎自治体の行政分野が重なるとともに、

国が財源を持って、省庁が司令塔になり基礎自治体の実行部隊になる集権融合体制の歴史を経てきた。省庁（国）、省庁と関連する県および基礎自治体の部門を1本の縦串が貫き、基礎自治体は国、県の意向を伺い、県は国の意向を伺いながら、行政サービスを行ってきた。また、特別交付税は、普通交付税の算定で補足されない特別の財政需要等があった場合に、地方自治体に交付されるべきであるが<sup>21</sup>、地方自治体に対してその算定明細が示されないため、国家による強力な統制手段になっている。また、R.K.マートンの「官僚制の逆機能としての手段の自己目的化<sup>22</sup>」は、わが国地方自治体にも当てはまるものであるが、使命や目的よりも手段を目的化する認識は、ガバナンスやマネジメントとは相容れないものである。

一方で、地方分権に向けた取組みは進んできた。地方自治法旧第158条（標準局部例制）は都道府県の組織機構を国の省庁の縦割りに対応するように規制してきたが、1991年に廃止された<sup>23</sup>。また、1999年の地方分権一括法成立により、地方自治法旧第143条等の機関委任事務に関する規定および地方自治法旧第151条等の国県の基礎自治体に対する包括的指揮監督権を定めた規定が廃止された。新たに、地方自治法245条の2（関与の法定主義）の制定により、国県の基礎自治体に対する関与は法令の根拠がなければできなくなった<sup>24</sup>。また、小泉内閣の三位一体の改革により、2006年に4兆円の国庫補助金・負担金の廃止・圧縮と所得税から住民税への3兆円税源移譲が行われ、2012年に地方消費税率の引き上げが実現した<sup>25</sup>。

しかしながら、地方自治体に歴史的に醸成された縦割り型の組織風土を変えるのは時間を要する。IV3で示したように、自治事務次官通知〔昭和33.6.14、自乙財発第4号、各都道府県知事宛〕では、「安全確実を絶対条件とし、かつ、当該地方公共団体の支払いに即応できるような形において行われるべきものであるから、出納長等が行う公金の保管の形式のうち最も適当と認められるのは預金の方法による」とする見解が示され、地方自治体では預金による保管が一般的である。ところが、この見解は国債市場がない時代のものであり、今日の預金運用利回りは不利な水準にあるため、地方自治法第235条の4第1項「歳入歳出に属する現金は、政令によるところにより確実かつ有利な方法により保管しなければならない」で規定される「有利な方法」に違背するものである。この事例は、地方自治体においては省庁見解が法令のように遵守すべきものとなっていることを示している。地方自治体では、使命や目的を明確にして、個々の業務プロセスを超えた全社レベルの観点を持ち、部門を超えた戦略策定や実行

を主体的にマネジメントすることが困難であることが伺われる。

## 2 資金管理における内部統制構築の必要性

前項で示したように、資金管理とは、財務継続性の維持を使命として、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべき事業である。そのために、公金と準公金を対象に、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達という5つの活動をマネジメントする必要がある。

しかし、地方自治体では、資金管理はルーチンワークと考えられているため、政策、施策を実現するための事業と認識されることや行政評価の対象事業とされることは少ない。また、資金管理における現金取扱による不正リスクの認識はあっても、金融取引に対するリスクを統制して、成果をあげるという戦略的認識を自治体関係者が持つことはまれである。そして、長と会計管理者の指揮命令系統の分立による一元的な統括者の欠如、地方債を債務でないとする認識、および縦割りの組織風土等の資金管理の効果的なマネジメントを困難にする要素が存在する。

地方自治体の資金管理におけるマネジメントが困難な状況を打破し、資金管理の目的を追求する手法として、内部統制という新しいマネジメントが考えられる。地方自治体が業務を行う上での基礎として、住民の信頼を確保するため、またマネジメント改革の手法として、地方自治体に内部統制を求める新しい動きがある。総務省では、地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会が設置され、2009年に『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』（以下「総務省内部統制研究会報告書」という。）が公表された。総務省内部統制検討会報告書では、「業務の有効性及び効率性」を最重要として位置付け、「法令等の遵守」を前提に、「財務報告の信頼性」および「資産の保全」を確保するために、地方公共団体の組織マネジメント改革を目指すものである<sup>26</sup>。内部統制の目的実現は、「統制環境」、「リスクの評価と対応」、「統制活動」、「情報と伝達」、「モニタリング」、「ITへの対応」を基本的な要素として、事業単位または活動単位でリスクの効果的な統制を行うことで、合理的な保証を提供するものとされている<sup>27</sup>。

また、地方公共団体における内部統制の整備・運用における検討会（以下「総務省・内部統制整備運用検討会」という。）が「地方公共団体における内部統制制度の導入に関

する報告書」(以下、「総務省内部統制整備検討会報告書」という。)を2016年3月に公表した。首長に内部統制体制の整備及び運用の責任があることの明確化、および、内部統制制度の取り組み内容が段階的に発展し、段階的に広がることを企図して、具体的な設計案を次のように示している。

- ① 財務事務執行リスク(財務に関する事務の執行における法令等違反、決算の信頼性を阻害するリスク、財産の保全を阻害するリスク)を最低限評価するリスクとする。その他のリスクについては、評価し対応を進めることは可能とすべきである。
- ② 大規模地方公共団体(都道府県や指定都市)は内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針(以下「内部統制基本方針」という。)を作成すべきである。
- ③ 内部統制基本方針および内部統制状況評価報告書を公表して、常に外部の目にさらすべきである。
- ④ 長は内部統制状況評価報告書を監査委員の監査に付し、監査委員の意見を付けて、議会に報告すべきである。

上記の『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』における設計案に沿った内容で、2017年に地方自治法が改正され、同法第150条に地方公共団体の内部統制に関する規定が設けられた。その内容は2020年4月1日を施行日として、都道府県知事および指定都市市長に内部統制に関する方針の策定および内部統制体制の整備を義務付け、その他の市町村長は努力義務とするものである。内部統制の対象は「財務に関する事務」とされ、その他の事務は市町村長が特に必要があると認めるものとされている。これらの事務の管理および執行が法令に適合し、かつ、適正に行われることを確保するための方針を定め、体制を整備することが長に求められている。長が内部統制に関する方針を定め、または、変更した場合、公表義務を負う。さらに、長は、年1回以上、内部統制評価報告書を作成するとともに、当該報告書を監査委員の審査に付し、監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならない、当該報告書を公表する義務を負うものとされている。

また、総務省内部統制研究会報告書では、「資産の保全」目的に関して、「遊休資産を有効活用するといったストック面での検討を行い、債務の圧縮等を実施することが求められている」ことや「不要資産の売却や遊休資産の活用に止まらず、資産が適切な手続及び承認の下に、取得・運用・売却されるよう、あるいは、不適切な取扱いが行われた

場合には、速やかに発見して対応が図られるよう、全ての行為について適切なプロセス管理等が行われることが重要である」としている<sup>28</sup>。

資金管理における資金調達や資金運用は、まさにここで示されたような「資産の保全」に関わる遊休資産の有効活用、債務の圧縮、資産運用等の適切なプロセス管理を通じて「業務の有効性および効率性」を実現すべき事業である。また、資金管理は資金を取扱うため、不正のリスクが高く、業務プロセスの適切な統制による管理が必要である。したがって、資金管理における、総務省内部統制研究会報告書の枠組みを適用した内部統制構築の有効性に関する検討が必要である。

(注)

- 1 学校給食法第 11 条の経費負担に関する規定により、多くの地方自治体では給食食材費は私費として、PTA 等による学校給食会計で管理している。学校給食法第 11 条では、学校給食の実施に必要な施設および設備に要する経費ならびに学校給食の運営に要する経費のうち政令で定めるものは、義務教育諸学校の設置者の負担し、それ以外の学校給食に要する経費は、学校給食を受ける児童または生徒の保護者の負担とするとしている。
- 2 地方財務研究会『六訂 地方財政小事典』ぎょうせい、2011 年、482 頁。
- 3 成田頼明『注釈地方自治法<全訂>』第一法規、2000 年、4,780 頁。
- 4 松本英昭『新版逐条地方自治法第 9 次改訂版』学陽書房、2017 年、598 頁。
- 5 平成 24 年度大分県都市会計職員事務研修会（2013 年 2 月 8 日開催）の研究課題「現金取扱い事故防止」の課題作成に際して、筆者は各市に対して、会計課等が「出納員その他会計職員」が設置された長の内部組織を訪問して、現金取扱い事務を監督・指導しているかに関して電話で問い合わせたが、実施団体はなかった。
- 6 都市監査基準（平成 28 年 8 月 25 日改訂）第 7 条。ここでは、「監査委員は、監査等の対象に係るリスクを考慮して、効果的かつ効率的に監査等を実施しなければならない。なお、その場合のリスクの重要度については、必要に応じて内部統制の整備及び運用状況の有効性を評価した上で総合的に判断しなければならない」と定められている。
- 7 地方交付税制度研究会『平成 29 年度地方交付税のあらまし』地方財務協会、2017 年、10 頁。ここでは、平成 17 年 2 月 15 日衆院本会議における小泉総理大臣の地方交付税改革における交付税の性格に関する答弁が紹介されている。小泉総理大臣は、「地方交付税は、国税の一定割合が地方団体に法律上当然帰属するという意味において、地方の固有財源であると考え」と答弁している。
- 8 『同上書』、76 頁。
- 9 『同上書』。
- 10 鹿児島県「公債管理ダイジェスト 2017」、  
[https://www.pref.kagoshima.jp/ab05/kensei/zaisei/kensai/documents/14550\\_20170206155420-1.pdf](https://www.pref.kagoshima.jp/ab05/kensei/zaisei/kensai/documents/14550_20170206155420-1.pdf)、  
(2017 年 4 月 8 日閲覧)。
- 11 地方交付税制度研究会『前掲書』、82 頁。
- 12 地方交付税法第 6 条（交付税の総額）。ここでは、所得税及び法人税の収入額のそれぞれ 100 分の 33.1、酒税の収入額の 100 分の 50、消費税の収入額の 100 分の 22.3 ならびに地方法人税の収入額をも

って交付税とするとされている。

- 13 地方交付税制度研究会『前掲書』、97頁。
- 14 総務省自治財政局財務調査課「平成27年度地方財政状況調査表作成要領（都道府県分）」、39頁、46頁。ここでは、満期一括償還地方債の償還財源に充てるため、減債基金に積み立てた額は「公債費」として計上し、基金残高に計上しないこと、および、「平成27年度元利償還額」には、満期一括償還に備えた減債基金の積立額も算入すること、すなわち、満期一括償還地方債と減債基金積立金を純計するとされている。

総務省自治財政局財務調査課「平成27年度地方財政状況調査表作成要領（市町村分 一部事務組合分）」、40頁、46頁。ここでは、満期一括償還地方債の償還財源に充てるため、減債基金に積み立てた額は「公債費」として計上し、基金残高に計上しないこと、および、「平成27年度元利償還額」には、満期一括償還に備えた減債基金の積立額も算入すること、すなわち、満期一括償還地方債と減債基金積立金を純計するとされている。

- 15 総務省通知「今後の地方公会計の整備促進について」（平成26年5月23日付総務大臣通知総財務第102号）。
- 16 総務省通知「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」（平成27年1月23日付総務大臣通知総財務第14号）。
- 17 企業会計基準第10号「金融商品に関する会計基準[平成11年1月22日企業会計審議会]」（最終改正平成20年3月10日）、68項。ここでは、債権の取得において債権金額と取得価額が異なる場合があり、この差異が金利の調整であると認められる場合には、金利相当額を各期の財務諸表に反映させることが必要であるとされている。
- 18 地方債協会「公募団体別年間発行計画」、<http://www.chihousai.or.jp/>、（2017年4月10日閲覧）。
- 19 「特別区銀行等引受債の事務取扱について」（平成28年3月1日企画・財政担当部長会決定）。
- 20 「地方債の総合的な管理について（通知）」（総財地第115号平成21年4月14日、各都道府県総務部長、各指定都市財政局長宛、総務省自治財政局地方債課長）」

## 2 地方債の償還について (1) 減債基金の積立及び活用

②満期一括償還地方債に係る積立ルールの標準化。ここでは、満期一括償還地方債の元金償還に充てるための減債基金への積立については、実質公債費率の算定上、毎年度の積立額を発行額の30分の1(3.3%)として設定していることを踏まえ、適切に対応されたいこととされている。

- 21 地方交付税法第15条第1項では、特別交付税は、基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要があること、基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入があること、

交付税の額の算定期日後に生じた災害等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることなどの特別の事情があることにより、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付するとされている。

22 Robert K. Merton, *SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE Toward the Codification of Theory and Research*, The Free Press, 1957. 森東吾訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1960年、181-189頁。ここでは、マックス・ウェーバーが示した官僚制の長所として、技術的能率、正確、迅速、巧みな統制、連続、慎重、投入に対する適量な効果などとともに、個人的関係や非合理的配慮（敵意、不安、感情のもつれなど）を完全に排除した構造があげられている。そして、官僚制の逆機能として、組織の目的から転じて、規則上要求されている行動の特殊なディティールの方に移ることにより、規則を守ることは一つの手段と考えられていたのに、それが一つの自己目的に変わること、その結果、規律とは特定の目的達成のために定められた方策だとは見られなくなり、この傾向がいつそう昂ざると、規則遵守の関心が第一となって、そのために組織の目標達成が阻害されるようになるとされている。

23 谷畑英吾「日本の地方自治における自治組織権」、松村岐夫・稲継裕昭『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2013年、85-100頁。

24 国県の基礎自治体に対する包括的指揮監督権に関わる地方自治法旧第150条、旧151条は2000年に廃止された。

地方自治法旧第150条では、普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事および主務大臣の指揮監督を受けるとされている。地方自治法旧第151条では、都道府県知事は、その管理に属する行政庁または市町村長の権限に属する国または都道府県の事務につき、その処分が成規に違反し、または権限を犯すと認めるときは、その処分を取り消し、または停止することができる」とされている。

地方分権一括法により、包括的指揮監督権を否定する規定が1999年7月に成立した。

地方自治法第245条の2（関与の法定主義）では、法律またはこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国または都道府県の関与を受け、または要することはないとされている。地方自治法第245条の3（関与の基本原則）では、国は、普通地方公共団体はその事務処理に関し、国又は都道府県の関与を受け、または要することとする場合には、その目的を達成するために必要最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないとされている。

25 神野直彦・小西砂千夫『日本の地方財政』有斐閣、2014年、52頁、209-210頁。

26 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネ

ジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』総務省、2009年、29頁。

27 『同上書』。ここでは、地方公共団体における内部統制の目的として、「住民の税を基本として住民サービスを実施する性格を踏まえると、地方公共団体の事務の原則である業務の有効性及び効率性の追求が重要であり、その前提として、公平性・公正性が求められることから、法令等の遵守に基づく合法性や合規性の確保がその基礎となる。また、住民サービスの財政的な裏付けとなる財務報告の信頼性や資産の保全を適切に確保することが重要となる」とされている。

28 『同上書』、31頁。

## 第2章 内部統制と全社的リスクマネジメントの意義

### —COSO 内部統制と全社的リスクマネジメントのフレームワーク—

#### I わが国における内部統制構築の淵源

第1章では、地方自治体資金管理におけるマネジメントが困難な状況を打破するために、組織マネジメント手法としての内部統制構築の必要性について言及した。2009年に地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会内部統制研究会（以下「総務省・内部統制研究会」という。）が公表した『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』（以下、「総務省内部統制研究会報告書」という。）を嚆矢として、2014年に地方公共団体における内部統制の整備・運用における検討会（以下「総務省・内部統制整備運用検討会」という。）が『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』（以下「総務省内部統制整備検討会報告書」という。）を公表した。その後、2017年に地方自治法に地方公共団体の内部統制に関する規定が初めて設けられ、内部統制の法制化がなされた。

このように、わが国地方公共団体では、総務省内部統制研究会報告書を基に、内部統制の整備・運用が進められている。総務省内部統制研究会報告書では、その基本的な考え方を整理するに当たって、「あらゆる形態の組織に適用できる要素を挙げていることが特徴である米国のCOSOのフレームワークをベースに制度化された『基準及び実施基準』の内容を基本として検討することとした<sup>1)</sup>」としている。

COSOのフレームワークとは、米国トレッドウェイ委員会組織委員会(The Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission ; COSO、以下「COSO」という。)が1992年に公表した報告書"*Internal Control-Integrated Framework*"（『内部統制—統合的枠組み』：以下「COSO 内部統制フレームワーク」という。）において提唱された内部統制の枠組みのことである。『基準及び実施基準』とは、企業会計審議会が2007年に公表した『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)』（以下「『基準及び実施基準』という。）のことであり、これは上場企業を対象にしている。

したがって、COSO 内部統制フレームワークは、わが国民間企業および地方公共団体における内部統制の枠組みの淵源である。また、COSO は、内部統制フレームワーク(1992

年) 公表から 12 年後の 2004 年に、『全社リスクマネジメントー統合的フレームワーク』(以下「ERM フレームワーク」という。)を公表した。ERM フレームワークでは、「内部統制は、ERM の中にその重要な構成部分として包含されている。ERM は、内部統制よりも広範な領域をカバーし、よりリスクに焦点を当て、より強固な概念を築くために内部統制を発展させて作り上げられたものである<sup>2</sup>」としている。すなわち、ERM フレームワークは、内部統制を保持しつつ、よりリスクに焦点を当て、戦略や目的の設定等の経営領域まで統制領域を拡大して作られたということである。

第 1 章では、わが国自治体における資金管理は、資金管理における統括者の欠如、地方債を債務でないとする認識、ならびに、縦割りの組織風土等によって、資金管理を 1 つの事業として、その使命と目的を明確にして、資金管理の諸活動を相関関係においてとらえてマネジメントする事例はほとんど見られないこと、すなわち、資金管理におけるマネジメントの困難を課題としてあげた。ERM フレームワークは「よりリスクに焦点を当て」たマネジメント・プロセスの統制に関わる枠組みであると考えられることから、本章では、COSO 内部統制フレームワークおよび ERM フレームワーク双方の意義を考察する。

## II COSO 内部統制フレームワーク (1992 年)

### 1 内部統制フレームワークの定義と 3 つの目的

#### (1) 定義と目的

COSO 内部統制フレームワーク (1992 年) は「内部統制の目的」と「内部統制の構成要素」から成り立っている。COSO 報告書では、内部統制の定義は次のとおりである。

内部統制は、以下の範疇（業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性、関連法規の遵守）に分けられる目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行されるプロセスである<sup>3</sup>。

ここにあげられた、内部統制の 3 つの目的は図表 2-1 のとおりである。

これらの目的に関連して、COSO 内部統制フレームワークでは、マネジメントと内部統制の関係、および、内部統制における目的達成の保証に関して次のように言及している。

① いずれの事業体もまず使命を設定し、次に達成すべき目的とそれを達成するための戦略を確立する。目的は事業体全体として設定される場合もあれば、事業体内部の特定の活動について設定される場合もある<sup>4</sup>。

これは、マネジメントの領域である「使命と目的の設定と戦略の確立」に言及していることに着目すべきである。事業体の使命とそれを支えるべき目的と戦略を一連のロジックにおいて、経営の目的と内部統制の目的「業務の有効性と効率性」を関連付けるべきことを示唆している。

図表 2-1 内部統制の目的

|             |   |
|-------------|---|
| ①業務の有効性と効率性 | 業績と収益性に関する目標および資源の保全を含む。事業体の基本的な経営の目的に関係している。 |
| ②財務報告の信頼性   | 信頼できる公表財務諸表の作成に関係している。                        |
| ③関連法規の遵守    | 事業体が従わなければならない法規の遵守に関係している。                   |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework-Executive Summary Framework Reporting to External Parties Addendum to Reporting to External Parties*, AICPA, September, 1992, p.13. 鳥羽至英訳『内部統制の統合的枠組み理論篇』白桃書房、1996年、22頁。

② 内部統制はマネジメント・プロセスの一部である<sup>5</sup>。これは、内部統制はマネジメント・プロセスの一部であるため、内部統制の領域と経営（マネジメント）の領域を峻別すべきことを示唆している。

③ 企業経営においてなされる意思決定は、リスクを生み出す。経営者は、どの程度のリスクを受け入れるのが賢明であるかを決定するとともに、受容可能な水準内にリスクを維持するように努力しなければならない<sup>6</sup>。これは、企業経営において、リスクマネジメントが必須であることを示しているとともに、ERM フレームワークにおける、「リスク選好」の考え方<sup>7</sup>につながるリスクの考え方である。

④ 内部統制システムは、財務報告の信頼性と法規の遵守に関する目的が達成されていることに関して合理的な保証を提供するものと期待されている。これらの統制目的は、基本的には、外部の関係者によって課された基準に基づいて設定されたものであるが、それらが達成できるかどうかは、事業体の統制の範囲内で活動がどのように遂行されるかに影響を受ける<sup>8</sup>。これは、「財務報告の信頼性」および「法規の遵守」に関する目的達成の保証は、内部統制システムの整備・運用により保証することができ

ることを示唆している。

- ⑤ 業務目的の達成は、事業体にとって常に統制できるものではない。内部統制は、誤った判断や意思決定あるいは事業体はその業務目標を達成することを困難にする外部事象を防止することはできない。内部統制システムは、事業体がかかる目的の達成に向かって経営者と取締役会が適時に知らされていることに対して、合理的な保証を与えることができるにすぎない<sup>9</sup>。これは、「業務の有効性と効率性」には判断や意思決定および外部事象等の統制できない事象が含まれているため、内部統制では目的達成を保証できず、経営者や取締役会に達成状況を知らしめることを保証できるにすぎないことを示唆している。

## 2 内部統制の構成要素

内部統制の目的と構成要素の関係について、COSO 内部統制フレームワークでは、「内部統制の目的—すなわち事業体が達成しようとする目的—と、内部統制の構成要素—すなわち、かかる目的を達成するために必要とされるもの—の間には、直接的な関係がある<sup>10</sup>」としている。そして、「経営計画等の命令が実行されていることを保証するための統制上の方針と手続—すなわち統制活動が確立・実施されていることは、内部統制の3つの目的の範疇すべてに関連している<sup>11</sup>」としている。

そのため、構成要素を評価することにより、事業体全体だけではなく、事業レベル、購買、生産、マーケティング等の活動レベルにおいて内部統制を評価することが可能になる。

内部統制は、相互に関連のある次の5つの要素から構成されている。構成要素は内部統制の有効性の判断基準であり、1つの統制目的が達成できていることは5つの判断基準がすべて満たされていることで合理的な保証が提供される。ただし、「業務の有効性と効率性」の統制目的達成に関しては、上述のように、誤った判断や意思決定および外部事象等の統制できない事象が含まれるため、目的達成を合理的に保証できず、経営者や取締役会に達成状況を知らしめることを保証できるにすぎないのである。

### (1) 統制環境

統制環境は最高執行責任者、取締役会、および監査役会の企業経営に対する基本認識や基本姿勢を反映させる「コーポレート・ガバナンスの理念」と、それらを実現するために執行側が用意した制度と組織を総称する概念であり、他の構成要素の基盤

になるものである<sup>12</sup>。

統制環境の評価要因は次のとおりである<sup>13</sup>。

① 誠実性と倫理的価値観

容認される企業実践、利益相反、倫理的および道徳的行動に関する行動方針の策定、経営者の倫理観に基づく経営行動、非現実的な業績目標の達成圧力をかけていないか。

② 能力に対する経営者の取り組み

職務規定の策定、職務を適正に執行するうえで必要な知識と技能を分析されているか。

③ 取締役会または監査委員会

経営者からの独立、財務および会計担当最高役員ならびに内部監査人・外部監査人との間の適時な会合、経営目的と経営戦略および財政状況・経営実績ならびに重要な契約条件等を監視する上での必要十分な情報の提供がされているか。

④ 経営者の経営哲学と行動様式

受け入れた企業リスクの性格および程度、本社の上級経営者と現場の経営管理者の間の意思疎通、会計処理方法の適用を含めた経営者の財務報告に対する姿勢と行動をとっているか。

⑤ 組織構造

組織構造の適切性、組織構造における事業活動に必要な情報経路の具備、中心的な経営管理者に対する責任規定、中心的な経営管理者の責任に応じた知識と経験の保持がされているか。

⑥ 権限と責任の割当

組織の目標と目的、経営職能および規制に関する権限と責任の割り当て、統制に関する適切な基準と手続きの適切さ、事業体の規模や活動およびシステムに応じた技能を持つ豊富な人材の存在があるか。

⑦ 人的資源に関する方針と管理

従業員の雇用、研修、昇進および給与に関する方針と手続きの設定、および方針等からの逸脱に対する是正措置、求職者の適切な履歴調査の実施、従業員の維持と昇進に関する適切な基準および業績評価等の情報があるか。

(2) リスクの評価

COSO 内部統制フレームワークでは、「リスクの評価を行う場合の前提は、目的を事業体レベルまたは活動レベルに結びつけるとともに、内部的に矛盾のないように設定することが重要である。リスクの評価とは、目的の達成に関連するリスクを識別・分析することによって、そのリスクをいかに管理すべきかを決定するための基礎を提供することにある<sup>14)</sup>」としている。すなわち、適切な目的を設定することは、有効な内部統制を確立するうえでの前提条件であるとともに、リスクを識別・分析・管理する基盤であるという重要な事項であるということである。また、当該フレームワークでは、「業務の領域における内部統制の目標は、基本的には、組織全体を通じて首尾一貫した目的と目標を設定すること、最重要統制要因を識別すること、そして業績と期待を経営者に適時に報告することにおかれている<sup>15)</sup>」としている。すなわち、業務目的の範疇では、活動レベルの目的と事業体レベルの目的および戦略計画との整合性がとられ、事業体レベルの目的を達成するために不可欠な目的（最重要成功要因）が識別されること、そして、業績と期待を経営者に適時に報告することが内部統制の目標である。しかしながら、目的の設定は経営者の責任で行うべきプロセスであるため、内部統制プロセスから除外されている。

リスクの評価において、①リスクの識別、②リスクの分析、および、③環境の変化への対応の3つのプロセスがある。

#### ① リスクの識別

リスクの識別は、事業体レベルのリスクと活動レベルのリスクから包括的に行われる。COSO 内部統制フレームワークでは、「リスクを識別する際には、事業体と外部の関係者との間の一財、用役および情報についての一すべての重要な相互関係が考慮されなければならない<sup>16)</sup>」としている。ここで、リスクの識別における「相互関係」の重要性が示されている。また、事業体レベルのリスクは外部要因または内部要因から生じる。外部要因として、技術の進歩、顧客のニーズ、競争、新しい法規、自然災害および経済の変化が示されている<sup>17)</sup>。内部要因として、情報システムの処理上の混乱、従業員の質、教育訓練と動機付けの方法、経営者の責任の変化、資源の横領につながる事業体の活動の性格および従業員の資産への接近の容易さ、有効に機能しない取締役会または監査委員会が示されている<sup>18)</sup>。活動レベルのリスクは、「生産、マーケティング、技術開発および研究開発といった主要な事業単位または職能において識別されるもの<sup>19)</sup>」とされている。

## ② リスクの分析

リスクの分析は、事業体レベルのリスクと活動レベルのリスクが識別されたことを受けて行われる。リスクの分析を行う段階は、「リスクの大きさを見積もること、リスクが生じる可能性（あるいは頻度）を評価すること、リスクを管理する方法—すなわち、いかなる措置を講じる必要があるのかについての評価—を検討すること<sup>20</sup>」であるとされている。リスクの大きさと発生の可能性を評価した後、経営者はリスクをいかに管理するかを検討しなければならない。

## ③ 環境の変化への対応

ある状況のもとで有効に機能する内部統制が、他の状況のもとでも有効であるとは限らない。状況の変化を識別し、必要に応じて行動を取るためのプロセスがリスクの評価に不可欠である。COSO 内部統制フレームワークでは、経営者が注意を払わなければならない変化として、事業活動を取り巻く規制環境あるいは経済環境の変化、新任の役員と新入社員、新しく設計された情報システムあるいは改良された情報システム、急速な成長、新しい技術、新しい生産ライン・新製品・新しい活動、事業体のリスク、海外事業等が示されている<sup>21</sup>。企業リスクと事業機会に影響を与える変化がいち早く識別されたら、それらに効果的に処理するための措置が講じられる可能性が高くなる。

## (3) 統制活動

統制活動は、リスクに対処するために識別された経営者の命令が実行されていることの保証を与えるのに役立つ方針と手続である。統制活動の要素は、なにをなすべきかという方針とかかる方針を実施するための手続からなる。

統制活動は、組織全体を通じて、すべての組織階層において行われるものである。統制活動の種類は、予防的統制、発見的統制、手作業による統制、コンピュータによる統制、経営管理者による統制等が示されている<sup>22</sup>。統制活動の範囲は、「最高経営陣の段階で行われるレビューは、実績と予算、予測、過年度そして競争相手企業を比較する形で行われる。(略) 職能または活動を管理する部長は、業績報告書をレビューする。(略) 情報処理における、トランザクションの正確性、完全性と承認をチェックするために、さまざまな統制手続が実施されている。(略) 物理的統制として、設備、在庫、有価証券、現預金およびその他の資産は保全され、定期的な実査を受け、統制記録と照合される。

業務指標は、さまざまなデータを相互に関係づけるとともに、その相互関係を分析したり、調査や是正措置を講ずることは、統制活動として役立つ。(略)職務は、誤謬またはその他の不適切な行為が発生するリスクを軽減するため、複数の人間の間で分担または分離される<sup>23)</sup>と例示されている。

情報システムに対する統制活動は、全般的統制とアプリケーション・コントロールの2つの範疇があり、情報システムにおける財務情報その他の情報の完全性、正確性および有効性を保証するため、一体になって役立つとされている<sup>24)</sup>。全般的統制は、多くのアプリケーション・システムに適用され、継続的かつ適切に機能していることを保証するのに役立つ。アプリケーション・コントロールは、さまざまなトランザクション処理を統制するためのアプリケーション・ソフトウェア内に組み込まれ、コンピュータ化された手順と手作業による手続を含んでいる。

#### (4) 情報と伝達

##### ① 情報

情報は、情報システムにより識別・補足・処理・報告される。目的適合的な情報には、事業体内部で作成された情報だけでなく、外部からの産業情報、経済情報、規制情報が含まれる。なお、情報にかかる内部統制の評価項目は次のとおり示されている。それは、(a) 経営管理者に対する適時に十分な情報の提供、(b) 情報システムの開発に対する十分な人的資源と資金の投入による裏付け、(c) 経営者に対する外部情報と内部情報および業績評価報告書の提供、経営管理者に対する管理責任を効率的かつ有効に果たせる十分に詳細な情報の適時な提供、(d) 情報システムの開発や変更における情報システム戦略計画との関連性と事業体レベルおよび (e) 活動レベルの目的の達成への貢献である<sup>25)</sup>。

##### ② 伝達

伝達は、組織の上層から下層へ、横方向へ、下層から上層へ、また組織の関係者との間で行われなければならない。なお、伝達にかかる内部統制の評価項目が次のとおり示されている。それは、(a) 従業員に対する職務と統制責任の伝達、(b) 従業員が不正と疑われる事項を報告するための伝達チャンネルの確立、(c) 生産性の向上等に関する従業員の提案に対する経営者の受容力、(d) 組織横断的な伝達の十分な達成、(e) 従業員が責任を効果的に果たすための情報の全で適時な提供、(f) 顧客、納入先

等外部関係者との開放的・効果的な伝達チャンネル、(g) 外部関係者に対する事業体の倫理基準伝達および (h) 外部関係者からの情報の提供に対する経営者のしかるべき事後措置の実施である<sup>26</sup>。

## (5) 監視活動

監視活動は、内部統制システムの機能の質を継続的に評価するプロセスである。日常的監視活動、独立的評価あるいはその両者の組み合わせを通じて行われる。日常的監視活動は業務の過程を通じて行われる。それは、通常管理活動と監督活動、および経営管理者が職務を果たす際に行う活動を含んでいる。独立的評価は日常的監視手続の有効性に基づいて評価の範囲と頻度が決定される。監視活動により明らかになった内部統制上の欠陥は、経営上層部に、特に重要な事項については、最高経営者と取締役会に報告されなければならないとされている。

### ① 日常的監視活動

経営者は通常管理活動を遂行する中で、内部統制システムが現時点においても機能しているとの証拠を入手する。たとえば、業務報告書が財務報告システムと統合されている場合は、重大な誤謬もしくは予想された結果に反する例外事項は即座に発見される可能性があるとされている。外部関係者からの情報は、事業体内部で作成された情報の直接の裏付けになり、問題の所在を示唆する。適切な組織構造と監督活動を通じて、統制機能が監視され、欠陥事項が検出される。情報システムによって記録されるデータは、資産の現物と照合される。内部監査人と外部監査人は、内部統制を強化しうる方法に関して定期的に勧告を行う。研修セミナー、計画策定会議およびその他の会合は、内部統制が有効に機能しているかどうかを経営者が見直すことのできる重要な機会である。組織の構成員は、企業の行為綱領を把握し、遵守しているかどうかについて、定期的に報告が求められるとされている。

### ② 独立的評価

内部統制システム全体の評価は、重要な経営戦略または経営者の変更、重要な資産の取得や処分、あるいは業務または財務情報の処理方法の大幅な変更があった場合に促進される。内部統制のいずれの範囲を評価するかは、業務、財務報告および法規の遵守という 3 つの統制目的範疇のいずれをとりあげるかによって異なるものである。特定の事業単位もしくは職能の責任者が自己の活動に対する内部統制の有効性を決定

するような場合、内部統制システムの評価は自己評価の形態を取ることが多いとされている。内部監査人は、通常、本来の職務として、あるいは、取締役会、上級経営者等からの要請に基づいて、内部統制の評価を実施するものである。経営者は、内部統制の有効性を検討するに際して、外部監査人を利用することがあるとされている。

### 3 関係者の役割と責任

鳥羽はコーポレート・ガバナンスに関して、「株主価値（企業価値）の最大化を目指して経営者（執行）が取り組むべき企業経営のあり方について、取締役会が方向付けを行ったうえで、経営者の業務執行を取締役会（監督）と監査役会（監査）がそれぞれの視点で監視・助言をする仕組みと考えることができる<sup>27)</sup>」としている。したがって、ガバナンスにおいて、図表 2-2 が示すように関係者の役割と責任の設計は重要な意味を持つことになる。

図表 2-2 関係者の役割と責任

|              |   |
|--------------|---|
| ①経営者         | 最高経営責任者は最終的に内部統制に責任を負っており、誠実性、倫理およびそれ以外の統制環境に関係する積極的な諸要因に影響を及ぼす「社風」を形成する。   |
| ②財務担当<br>役員  | 財務担当最高役員、会計担当最高役員、コントローラー、それ以外の財務活動責任者の活動は、企業の業務単位とその他の組織単位に縦横におよぶため、監視活動にとって特に重要である。財務担当役員は、事業体レベルの予算編成や経営計画の策定に関与する機会が多い。業績を財務的視点だけでなく、業務活動の視点および法規の視点からも追跡し、分析する。不正な財務報告を防止し、発見する上で重要な役割を担う。 |
| ③取締役会        | 経営者は取締役会に対して報告義務を負っている。取締役会が、特に組織の下層から上層に向けての伝達チャンネルや有能な財務、法務および内部監査といった各職能の支援をしている場合は、問題の識別と解決を最善な形で図ることができる。  |
| ④内部<br>監査人   | 内部監査人は、内部統制システムの有効性の評価にあたって重要な監視的役割を果たしており、また、内部統制システムの有効性の維持に貢献する。   |
| ⑤その他の<br>構成員 | ほとんどすべての従業員が内部統制システムの中で利用される情報を作成し、統制の実施に必要なその他の行動をとる。業務上の問題、企業の行為綱領あるいは経営方針に対する違反や違法行為があった場合は、組織の上層部に伝達する責任を負う。  |
| ⑥外部<br>監査人   | 外部監査人は、財務諸表監査を通じて直接的に、また、経営者と取締役会がそれぞれの責任を遂行する際に役立つ情報を提供することを通じて、間接的に貢献する。  |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework* ▶ *Executive Summary* ▶ *Framework* ▶ *Reporting to External Parties*

*Addendum to Reporting to External Parties*”, AICPA, September, 1992, pp.6-7. 鳥羽至英訳『内部統制の統合的枠組み理論篇』白桃書房、1996年、9-11頁。

#### 4 COSO 内部統制フレームワークの意義

##### (1) COSO 内部統制フレームワークとコーポレート・ガバナンス

アメリカ公認会計士協会（American Institute of Certified Public Accountants）が1949年に公表した内部統制の定義では、「内部統制は、企業の資産を保全し、会計記録の正確性と信頼性を保証し、経営機能を増進し、そして、経営者のための諸方針の遵守を促進するために、企業内部において設定された、組織、計画、手続、調整のための方法や手段を総称するものである<sup>28</sup>」という経営者視点が示されていた。しかし、COSO 内部統制フレームワークでは、「内部統制は、以下の範疇（業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性および関連法規の遵守）に分けられる目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行されるプロセスである<sup>29</sup>」と定義されたことにより、内部統制の主体を「取締役会、経営者およびその他の構成員」に広げられた。

鳥羽はCOSO 内部統制の定義を「取締役会や経営者に言及することによって、コーポレート・ガバナンスとの接点を確保した<sup>30</sup>」としている。なお、鳥羽は「1949年のAICPAの定義は、内部統制に執行の長たる社長（最高執行責任者）の視点を反映させたものである<sup>31</sup>」としてAICPAの内部統制は経営者による統制であることを示唆している。鳥羽は、「コーポレート・ガバナンスとは、株主価値（企業価値）の最大化を目指して経営者（執行）が取り組むべき企業経営のあり方について、取締役会が方向付けを行ったうえで、経営者の業務執行を取締役会（監督）と監査役会（監査）がそれぞれの視点で監視・助言する仕組みと考えることができる<sup>32</sup>」と定義している。これに関連し、COSO 内部統制フレームワークでは、内部統制は事業体の価値（業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性および関連法規の遵守）を達成する合理的な保証を提供するために、取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行されるプロセスという概念であることから、「コーポレート・ガバナンス」に包含されるものであると考察される。

##### (2) COSO 内部統制フレームワークとマネジメント

COSO 内部統制フレームワークでは、内部統制の構成要素として、統制環境、リスクの評価、統制活動、情報と伝達および監視活動の5つが識別され、これらの構成要素が

内部統制の有効性を評価する具体的な基準として提示されている。当該フレームワークでは、「これらの構成要素は、経営者が企業を経営する方法から導き出されたものであり、マネジメント・プロセスと統合されている<sup>33)</sup>」とし、「内部統制はマネジメントの一部であると同時に、それと統合されたものである。内部統制によって、マネジメント・プロセスは機能することができ、また、内部統制によって、マネジメント・プロセスが機能しているか、経営目的と適合しているかが絶えず監視される<sup>34)</sup>」とされている。

したがって、マネジメント・プロセスのなかに、内部統制の構成要素が包含されることになる。内部統制の構成要素の統制は、経営（マネジメント・プロセス）を統制目的の達成のために評価し、統制することである。なお、鳥羽は、「マネジメントとは、企業の事業目的を達成するために、企業の組織階層それぞれに属する経営者・経営管理者・業務管理者が従事する行為（職務または業務）の計画・調整・監視・是正措置、およびその連鎖に与えられた総称である<sup>35)</sup>」と定義している。これによれば、マネジメントは、計画（Plan）、実行（Do）、監視（Check）、是正措置（Action）というマネジメント・サイクル（PDCA）に従って、相互に調整され、組織的に遂行されなければならないということである。

### (3) 意義

COSO 内部統制フレームワーク（1992年）の意義は、内部統制をコーポレート・ガバナンスとマネジメント・プロセスを関係付けることにより、それらの経営システムを支える機能を備えたということにある。

ただし、内部統制はマネジメント・プロセスの一部であるにしても、経営者の責任において行うべき活動と評価（監査）する視点で行うべき活動（内部統制）を峻別する必要がある。そのため、COSO 報告内部統制フレームワークでは、図表 2-3 に示すように、事業体レベルの目的の設定、戦略的経営計画の設定、活動レベルの目的の設定および是正措置は経営者の判断・執行に属するものとして、内部統制から除外していることに着目すべきである。

図表 2-3 内部統制とマネジメント・プロセス

| 経 営 者 の 活 動            | 内 部 統 制 |
|------------------------|---------|
| 事業体レベルの目的の設定－<br>社是、社訓 |         |
| 戦略的経営計画                |         |
| 統制環境要因の設定              | √       |
| 活動レベルの目的の設定            |         |
| リスクの識別と分析              | √       |
| 統制活動の実施                | √       |
| 情報の識別、補足と伝達            | √       |
| 監視活動                   | √       |
| 是正措置                   |         |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework- Framework*, AICPA, September 1992, p.21.  
鳥羽至英訳『内部統制の統合的枠組み(理論編)』白桃書房、1996年、30頁。

### III COSO 全社的リスクマネジメント（2004年）

#### 1 全社的リスクマネジメントの統制領域の拡大

COSOは、内部統制フレームワーク（1992年）公表から12年後に、「全社的リスクマネジメントー統合的フレームワーク」（以下「ERMフレームワーク」という。）を公表した。ERMフレームワークでは、「内部統制は、ERMの中にその重要な構成部分として包含されている。ERMは、内部統制よりも広範な領域をカバーし、よりリスクに焦点を当て、より強固な概念を築くために内部統制を発展させて作り上げられたものである<sup>36</sup>」としている。すなわち、ERMフレームワークは、COSO内部統制を保持しつつ、よりリスクに焦点を当て、統制領域を拡大して作られた。

COSO内部統制フレームワークでは、内部統制の5つの構成要素は、「経営者が企業を経営する方法から導き出されたものであり、マネジメント・プロセスと統合されてい

る<sup>37)</sup>としている。一方、ERM フレームワークでは、ERM の8つの構成要素は、「経営者が事業を運営する方法から導き出されたものであり、経営プロセスと整合性が取れたものである<sup>38)</sup>」としている。双方のフレームワークは企業経営の方法から導き出されたという共通性がある。一方で、両者の違いは、内部統制では図表2-3が示すように経営者の責任において行うべき活動（事業体レベルの目的の設定、戦略的経営計画、活動レベルの目的の設定および是正措置）を除外して枠組みを導いているが、ERM では図表2-4が示すように経営者の責任において行うべき活動を枠組みに組み入れている。

図表 2-4 全社的リスクマネジメントと COSO 内部統制の定義

|   |   |
|---|---|
| <p>ERM は、事業体の取締役会、経営者その他の組織内のすべての者によって遂行され、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体のリスク選好に応じてリスクの管理が実施できるように設計された、一つのプロセスである。</p> | <p>内部統制は、以下の範疇に分けられる目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行されるプロセスである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●業務の有効性と効率性、</li> <li>●財務報告の信頼性</li> <li>●関連法規の遵守</li> </ul> |
|---|---|

すなわち、ERM の定義では、内部統制にない経営に関わる次の要素を追加している。それは、「戦略策定」および「事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす事象の識別」ならびに「リスク選好に応じてリスク管理」である。ここにおける「戦略策定」と「事業目的」は、図表2-3において、経営者の責任において行うべきものとして内部統制から除外した、「戦略的経営計画」と「事業体レベルの目的の設定」に対応するものである。また、「事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす事象の識別」に関しては、事業体に影響を及ぼす事象をリスクのみでなく事業機会も識別するというを示している。ERM フレームワークでは、事象をリスクと事業機会に分けて、リスクとは目的達成を阻害する影響を及ぼす事象が発生する可能性であるとし、事業機会とは目的達成のプラスの影響を及ぼす事象が発生する可能性であるとして、リスクと事業機会の両者を識別する<sup>39)</sup>。事業機会の識別

は事業戦略策定に直結するものであるため、内部統制では事業機会の識別は含まれない。リスク選好に応じたリスク管理に関しては、「リスク選好とは事業体が企業価値を追求するために意図的に受け入れるリスク量のことであり、リスク選好は戦略に直結している<sup>40)</sup>」としている。

ERM フレームワークは、内部統制にマネジメント・プロセスを加えた広い領域をカバーし、よりリスクに焦点を当て、内部統制を発展させて作り上げられているということである。このことについて、次項において統制目的および構成要素に即して読み解いていく。

## 2 ERM フレームワークにおける 4 つの統制目的

内部統制フレームワークでは業務、財務報告、法規遵守の 3 つの統制目的であるが、図表 2-5 が示すように、全社的リスクマネジメントでは 4 つ目のカテゴリーとして戦略目的を追加している。

図表 2-5 全社的リスクマネジメントの統制目的

|             |   |
|-------------|---|
| ①戦略目的       | 戦略目的はハイレベルな目標であり、事業体のミッションやビジョンと適切に組み合わせられ、またミッションやビジョンを支援する。目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎となる。  |
| ②業務目的       | COSO 内部統制フレームワークからの変更はない。事業体の業務の有効性と効率性と関連し、業績目標や収益目標および資源の損失に対する防止策などを含む。業務目的は構造や業績に関する経営者の選択により変化する。  |
| ③報告目的       | COSO 内部統制フレームワークでは、報告目的は信頼しうる公表財務諸表の作成に限定される。内部報告および非財務報告が追加された。規制当局、認められた基準設定主体、または事業体の方針として明らかにされる信頼性、適時性、透明性またはその他の観点を含む。経営者によって内部で利用される報告書と外部関係者によって発行される報告書を含み、規制当局への提出書類やその他利害関係者への報告書を含んでいる。 |
| ④コンプライアンス目的 | COSO 内部統制フレームワークからの変更はない。事業体が法律および規則を遵守すること。  |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, pp.35-38. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、47-51頁。

ERM が戦略目的を統制することは、事業体の全社的なビジョンやミッションに基づく経営計画を統制の範囲に含めることになるため、経営者の責任による活動を除外する内部統制から、対象領域を大きく拡大することになる。ERM では、事業体が価値を創造し、維持し、実現する方法に焦点が当てられているのに対し、内部統制では、既に特定された目的の達成に焦点が当てられている<sup>41</sup>。戦略目的以外の目的は、戦略を上位概念とする関連目的として位置付けられる。

また、統制目的達成の合理的な保証は、ERM は内部統制とは基本的に変わらない考え方である。すなわち、報告の信頼性と法規へのコンプライアンスという目的については、外部によって課された基準に基づいて設定されたものであり、事業体の管理の範囲内にあるので、ERM には統制目的達成の合理的な保証を提供することが期待される。戦略目的および業務目的の達成は、事業体の管理の範囲外の外部事象等に依存することがあるため、ERM は事業体の目的達成へ向けての進捗状況について、経営者ならびに取締役会が適時に状況を把握することができるという合理的な保証を与えることができる。

### 3 ERM フレームワークの構成要素

COSO 内部統制フレームワークの5つの構成要素は、統制環境、リスク評価、統制活動、情報と伝達、モニタリングであり、全社的リスクマネジメントでは目的設定、事象の識別、リスクの対応を追加している。統制環境 (Control Environment) を内部環境 (Internal Environment) に名称の変更をしているが、同義であると考えられる。両者の構成要素に関して、共通するもの、全社的リスクマネジメントで拡大されたもの、そして新たに追加されたものは、図表2-6で整理している。

#### (1) 内部環境

内部環境は、内部統制における統制環境と同じく、他のすべての構成要素の基礎をなし、規律と構造を提供するものである。図表2-6が示すように、内部統制から拡大したものとして「監督責任の遂行」、および追加されたものとして「リスク選好とリスク許容度」と「リスクとポートフォリオの視点」がある。

図表 2-6 内部統制と全社リスクマネジメントの構成要素比較

|          | 共通するもの  | 拡大されたもの                                      | 追加されたもの   |
|----------|---|--|---|
| 統制環境     | ①誠実性および倫理観に対するコミットメントの表明<br>②組織構造の確立<br>③有効な取締役会、監査委員会<br>④権限および責任の付与<br>⑤業務遂行能力に対するコミットメントの表明<br>⑥人的資源に関する基準確立 | 監督責任の遂行<br>(社外取締役2名<br>⇒過半数)                 | リスクマネジメント<br>(リスク選好およびリスク許容度)の考え方<br>ーリスクとポートフォリオの視点                  |
| リスク評価    | ①リスクの識別<br>②リスクの分析<br>③重大な変化の識別と分析  | ①事象の識別<br>②事象の相互関係による複合的なリスク評価<br>③リスク分析の精緻化 | ①リスクと機会の識別<br>②ポートフォリオの視点の展開<br>③事業機会の識別における戦略策定へのフィードバック<br>④リスクへの対応 |
| 統制活動     | ①方針と手続を通じた展開<br>②統制活動の選択と整備<br>③情報システムに関する全般的統制活動の選択と整備   | なし   | なし  |
| 情報と伝達    | ①組織内における情報と伝達<br>②組織外における情報と伝達  | 関連性のある情報の利用                                  | なし  |
| モニタリング活動 | ①日常的評価および独立的评价<br>②統制要素不備の評価と伝達   | なし   | なし  |

出所：筆者作成。

「監督責任の遂行」の拡大とは、「社外取締役を取締役会の2人から過半数とした<sup>42)</sup>」ことである。また、ERMフレームワークでは、リスク選好とリスク許容度の概念が導入されている。リスク選好とは、「事業体が価値を追求するに当たり進んで受容する包括的なリスク量<sup>43)</sup>」とされている。戦略によって期待されるリターンが事業体のリスク選好と整合されるようにリスク選好が検討される。「戦略によって期待されるリターンが事業体のリスク選好と整合されるようにリスク選好が検討<sup>44)</sup>」され、「戦略設定と関連目標の選択において道標として機能する<sup>45)</sup>」とされる。リスク許容度は、「目的に対する差異がどの程度許容できるかというレベルのことである<sup>46)</sup>」とされている。経営者がリスク許容度を設定する際に、「関連目的の相対的な重要性を考慮するとともに、リスク許容度とリスク選好を適切に組み合わせる。(略)リスク許容度の範囲内で業務を実施している限りにおいては、事業体がリスク選好の範囲内にあることについての大きな保証が得られ、(略)目的達成することについてのより高い満足を得られる<sup>47)</sup>」とされている。

また、リスク対応を行う前の固有リスクとリスク対応を行った後の残余リスクという概念により、リスク許容度の判断は残余リスクに対してなされる。ERMはリスクをポートフォリオの観点でとらえるよう求める。「事業体の各レベルをつなげて組み合わせた観点で、事業体の全体的なリスクのポートフォリオが事業体のリスク選好と合致するか判断することは、上級経営者の役割である<sup>48</sup>」とされている。

ERMは内部統制の統制環境における要素は、下記のとおり基本的に引き継がれている。

- ① 誠実性および倫理観に対するコミットメントの表明
- ② 組織構造の確立
- ③ 有効な取締役会、監査委員会
- ④ 権限および責任の付与
- ⑤ 業務遂行能力に対するコミットメントの表明
- ⑥ 人的資源に関する基準確立

## (2) 目的の設定

図表2-3が示すように、内部統制では目的の設定を経営者の判断・執行に属するものとして除外している。一方で、図表2-6が示すように、ERMフレームワークでは目的の設定が構成要素として追加されている。目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎となる。「目的を設定することは、有効な事象の識別、リスクの評価およびリスクへの対応を行うための前提となる<sup>49</sup>」とされている。ERMが目的設定のプロセスを構成要素とすることは、ERMがマネジメント・プロセスを統制することを示している。

## (3) 事象の識別

内部統制フレームワークでは「事象の識別」は「リスク評価」に含まれていたが、ERMフレームワークでは独立した構成要素とされた。ERMと内部統制のフレームワークの両方とも、目的達成を阻害する要因としてリスクをとらえ、事業体レベルのリスクは外部要因および内部要因から生じ、活動レベルにおいてもリスクは識別されなければならないと認識し、さらに、リスクの識別は包括的でなければならないとしている。

図表2-6が示すように、ERMフレームワークでは、内部統制における事象の識別の概念が拡大されて、事業機会の識別および事象の相互依存による相関関係の評価が追加

された。経営者は、発生した場合に事業体に影響を与える潜在的な事象を識別し、事業機会かリスクであるかを決定する。そして、「潜在的にマイナスの影響を持つ事象はリスクであり、経営者による評価と対応が必要となる。潜在的にプラスの影響を持つ事象は事業機会であり、経営者は戦略および目的設定プロセスに戻ってそのような事業機会を考慮する<sup>50</sup>」とされている。また、事象の相関関係とは、「事象の多くは単独で発生せず、ひとつの事象が他の事象を引き起こすこともあれば、複数の事象が同時に発生することもある<sup>51</sup>」とされている。事象に関する「相関関係を評価することにより、リスクマネジメントにおいて最も力を注ぐ領域を決定することができる<sup>52</sup>」とされている。

事象をリスクと事業機会の両面から識別すること、および事象の相互依存による相関関係を評価することにより、戦略の策定等の目的設定プロセスおよびリスクの評価ならびにリスクの対応プロセスにおいて、有効なマネジメントが期待できるものと考察される。

#### (4) リスクの評価

内部統制と ERM の両方のフレームワークは、特定のリスクの発生可能性とその潜在的な影響度に基づくリスクの評価を求めている。なお、ERM フレームワークでは、「潜在的な事象のプラス面およびマイナス面の影響は、事業全体にわたって、個々にあるいはカテゴリーごとに検証されるべきである<sup>53</sup>」としている。また、固有リスクは、リスクの発生可能性や影響度を変更させるために、経営者が取るであろう行動が取られていない状態において、事業体が抱えるリスクを意味し、残余リスクとは、経営者がリスクに対応した後もなお残存しているリスクを意味する<sup>54</sup>。事業体のリスクの評価方法は、定性的手法と定量的手法の組み合わせとされている。定量的手法として、ベンチマーキング、確立モデル、非確立モデルが例示されている<sup>55</sup>

#### (5) リスクの対応

ERM フレームワークで「リスクの対応」が追加された。COSO 内部統制フレームワーク（1992 年）では、リスクの対応は求められていなかった。リスクの対応は、リスクの回避（Avoidance）、低減（Reduction）、共有（Sharing）、および受容（Acceptance）の 4 つのカテゴリーに分類されている<sup>56</sup>。ERM の一環として、経営者はこれらのカテゴリーから取り得る対応を検討し、残余リスクのレベルをリスク許容度に整合させるように

検討するとされている<sup>57</sup>。ERM フレームワークでは、「事業体全体からの、あるいはポートフォリオの視点で、リスクを検討することが求められる。(略) 個々の事業単位のリスクは、各事業単位のリスク許容度の範囲内であるかもしれないが、リスクを集計すると、事業体全体としてのリスク選好を超過することがある。このような場合、(略) 追加的なリスク対応策、あるいは別のリスク対応策が求められる。逆に、リスクが事業体全体で見ると、相殺されることがある<sup>58</sup>」とされている。

#### (6) 統制活動

統制活動は、経営者のリスク対応策が実行されているとの保証を与えるのに役立つ方針および手続である<sup>59</sup>。統制活動には、承認、権限の付与、検証、照合、業績のレビュー、資産の保全および職務の分離など、多岐にわたる多様な活動が含まれる<sup>60</sup>。内部統制と ERM の両方のフレームワークとも、経営者のリスクへの対応が実行されることの保証を支援するものとして統制活動が提示されている<sup>61</sup>。

#### (7) 情報と伝達

ERM フレームワークは、内部統制フレームワークに「関連性のある情報の利用」を拡大した。

##### ① 情報

情報システムは、内部で作成された情報および外部情報源からの情報を用い、リスクを管理し、目的に関連した十分な情報に基づく意思決定のために必要な情報を提供する<sup>62</sup>。情報の必要性は、「全組織のレベルでリスクを識別、評価、対応し、さらには事業体を運営しその目的達成のためである<sup>63</sup>」として、経営者の課題は、「大量の情報を実行可能な情報になるように処理し改良し改良することである<sup>64</sup>」といわれる。この課題は、「的確な情報を収集、加工、分析し、報告するにいたる情報システムのインフラを整備することにより達成される<sup>65</sup>」とされる。また、「的確な情報を適時に適切な場所で把握することは ERM を有効ならしめるために重要<sup>66</sup>」とされるが、これが、「情報システムは、ERM の構成要素の一つである一方で、コントロールされるべきものである<sup>67</sup>」所以である。

##### ② 伝達

有効なコミュニケーションとは、組織内を縦横に（上から下へ、横に、下から上に）

行われるものである。内部での伝達は、次のことを有効に伝える。それは、有効な ERM の重要性、事業体の目的、事業体のリスク選好およびリスク許容度、共通のリスク用語、および ERM の構成要素を実行し支援する人々の役割と責任である。また、従業員が事業体の行動規範違反でないかと疑われる事項を上級役員に報告することを奨励するメカニズムの存在、および、報告した人を報復しないことの組織内のすべての人が理解していることである。トップマネジメントと取締役会との間の伝達はとりわけ重要であるとされている。

また、外に対して開かれた伝達経路により、顧客および仕入れ業者から製品、サービスおよび品質に関する有益な情報が提供されれば、変化する顧客の要求を的確に把握することが可能になる。取引に関する苦情や問い合わせは、不正または不適切な行為を示す可能性があるとしてされている。株主、規制当局、財務アナリストその他の外部関係者との伝達は、事業体が直面している状況とリスクを彼らが把握できるように、必要な情報を提供するとされている。

#### (8) モニタリング

内部統制と ERM におけるモニタリングの内容は基本的に変わらない。

##### ① 継続的モニタリング活動

通常の業務活動の中に組み込まれ、通常の事業運営の過程で実施される。リアルタイムに実施され、変化する状況にダイナミックに反応する。

##### ② 独立的評価

ERM の有効性に焦点を当て、継続的モニタリング活動の有効性が持続しているかを検討する。評価者は、経営者が設定した基準に基づき、ERM の設計やテストの結果を分析し、ERM が目的に対して合理的な保証を提供するか判定する。

##### ③ 欠陥の報告

ERM の欠陥は上層部へ報告され、深刻な事態はトップマネジメントと取締役会へ報告される。

#### 4 役割と責任

ERM は、取締役会、経営者、リスク担当責任者、財務担当責任者、内部監査人、事業体のすべての個人によって遂行されるプロセスである。事業単位で働く全員が ERM に何

らかの実行責任を有している。CEOが最終実行責任を持ち、その他の経営者はリスク

図表 2-7 役割と責任

|           |  |
|-----------|--|
| ①経営者      | CEOは、ERMに対する最終実行責任を負い、良好な内部環境の存在やすべてのERMの構成要素が適切であることを保証する。CEOは企業のリスク選好に関連する活動およびリスクをモニターする。上級経営者はその事業単位の目的に関するリスク管理について実行責任を負い、ERMの適用を指導し、その適用がリスク許容度に整合していることを保証する。各管理者は自らのERMの担当部分について説明責任を負い、最終的にはCEOが取締役に説明責任を負う。   |
| ②リスク担当責任者 | リスク担当責任者が有効なリスクマネジメントを確立する際に他の管理者と協働する。実行責任は次の項目である。ERM方針を確立する。事業単位におけるERMの権限と説明責任の枠組みを作る。事業体全体のERM能力を向上させる。ERMと他の事業計画や経営活動との統合を指導する。発生可能性と影響度にまつわる共通尺度を含む共通のリスクマネジメント言語とリスクカテゴリーを確立する。管理者の報告規約の作成や報告プロセスのモニタリングを促進する。進捗状況と異常値のCEOへの報告と必要に応じて、行動の勧告を行う。                |
| ③取締役会     | 取締役会は重要な監視を行う。経営者が組織内に有効なERMを確立してきた程度を知り、事業体のリスク選好を認識し、同意する。事業体のリスクについて、ポートフォリオの観点からレビューし、事業体のリスク選好に照らして検討する。最も重大なリスクと、これに経営者が適切に対応しているかについて報告を受ける。  |
| ④財務担当役員   | 最高財務担当責任者、最高経理担当責任者、コントローラー、財務機能を有する者の活動は、すべての業務と事業単位の全体に及び、予算と計画の作成に関与し、業務、コンプライアンス、ならびに報告の見地から業績を追求し、分析する。経営者がERMを実行するにあたっての中心的な位置を占め、不正報告を防止し、発見する上で重要な役割を担っている。最高財務担当責任者はトップマネジメントの一員として、組織の倫理上の行為の気風を設定することを支援し、財務諸表に関して主たる責任を持ち、企業の報告システムの設計、実施、モニタリングについて影響を与える |
| ⑤内部監査人    | 内部監査人は、ERMの有効性を評価し、改善勧告を行う点で重要な役割を果たす。内部監査人協会の基準では、内部監査にはリスクマネジメントとコントロールシステムを包含すべきことを示しており、報告の信頼性、業務に有効性と効率性、ならびに法規のコンプライアンスを評価することが含まれる。ERMの妥当性と有効性の検証、評価、報告、その改善勧告によって、経営者と取締役会もしくは監査委員会を支援する   |
| ⑥その他の構成員  | 組織の構成員がERMにある程度の責任を負うことが、職務規程に織り込まれる必要がある。リスクの識別や評価において用いられる情報を作成し、ERMに必要なその他の行動をとる。組織内のすべての者は、ERMに内在する情報と伝達の流れを支える責任を持ち、これには、業務上の問題、行動規範の非遵守、あるいは経営方針に対する違反や違法行為があった場合は、組織の上層部に伝達することが含まれる  |
| ⑦外部監査人    | 外部監査人は経営者と取締役会に対して、外部財務報告などの目的達成に役立つ、独自の独立した客観的視点を提供する。財務諸表監査では、監査人は、一般に認められた会計原則に準拠して財務諸表が適正であるかについて意見を表明し、事業体の外部に対する財務報告に寄与する  |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004,

pp.83-89. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、115-123頁。

マネジメントの考え方を指示するとともに、リスク選好の遵守を推進し、責任の範囲内でリスク許容度に応じたリスクの管理をする。他の組織内のすべての者は方針と規約に従ってERMを遂行する責任を負う。取締役は重要な監視を行う。

#### IV ERM フレームワークの意義

COSO 内部統制フレームワークは、そもそも、「これらの構成要素は、経営者が企業を経営する方法から導き出されたものであり、マネジメント・プロセスと統合されている<sup>68</sup>」ものである。すなわち、当該内部統制フレームワークを作成する過程で、マネジメント・プロセスそのものを導き出し、図表 2-3 が示すように、そのマネジメント・プロセスから「経営者の活動（事業体レベルの目的の設定、戦略的経営計画、活動レベルの目的の設定、是正措置）」を徐いて、「マネジメント・プロセスが機能しているか、経営目的と適合しているか絶えず監視される」ための要素を「内部統制」として残したものである。図表 2-3 では、「内部統制」として残された要素は、統制環境要因の設定、リスクの識別と分析、統制活動の実施、情報の識別、補足と伝達、監視活動とされている。

ERM は、内部統制にマネジメント・プロセスを加えたより広い領域をカバーし、よりリスクに焦点を当て、内部統制を発展させて作りあげたものである。それは、COSO 内部統制フレームワークを作成するプロセスで、マネジメント・プロセスから除外した「経営者の活動」を加えることであり、さらに、「経営者は、どの程度のリスクを受け入れるのが賢明であるかを決定するとともに、受容可能な水準内にリスクを維持するように努力しなければならない<sup>69</sup>」という経営に伴うリスクに焦点を当て、発展して作り上げたものがERMであるということである。

また、鳥羽は、「マネジメントとは、企業の事業目的を達成するために、企業の組織階層それぞれに属する経営者・経営管理者・業務管理者が従事する行為（職務または業務）の計画・調整・監視・是正措置、およびその連鎖に与えられた総称である<sup>70</sup>」と定義している。これによれば、マネジメントは、計画（Plan）、実行（Do）、監視（Check）、是正措置（Action）といマネジメント・サイクル（PDCA）に従って、相互に調整され、組

織的に遂行されなければならないということである。したがって、マネジメント・プロセスのなかに、内部統制の構成要素が包含されていることになる。内部統制の構成要素の統制とは、「経営（マネジメント・プロセス）を、経営者の活動」を除いた「統制目的」達成のために監視し、統制することである。

一方、ERM では、内部統制に次の要素を加えた。①「事業体の戦略策定」と「目的の設定」を統制対象とし、②事業体の目的達成に影響を及ぼす可能性を「リスク」のみならず、「事業機会」を識別し、「戦略策定」にフィードバックするとしたこと、また、③リスクと事業機会をより現実的に即して識別するために、「事象の相互依存による相関関係の評価」を行うようにしたこと、さらに、④「リスクの対応」を構成要素として加えたことがあげられる。リスクに焦点を当てるとは、事業体の「リスク選好」と「リスク許容度」の組み合わせにおいてリスク管理を行うことである。「リスク選好」とは、事業体が価値を追及するに当たり進んで受容する包括的なリスク量のことであり、戦略策定の際、「リスク選好」が検討される。「リスク選好」は戦略策定とそれに関連する目的の選択における道標になる。また、「リスク許容度」とは、目的に対する差異が許容されるレベルのことであるが、リスク許容度の範囲内で業務を行うことは、事業体がリスク選好の範囲内にあることを示す。ERM はリスクをポートフォリオの観点でとらえることを求め、事業体全体のリスクが事業体のリスク選好と合致することを判断する。

したがって、ERM は、事業体のミッションやビジョンを支える戦略目的の実現を追求し、取締役会（監視）、経営者（執行）、監査（監査人）等の組織のすべての構成員によってなされるプロセスであることから、コーポレート・ガバナンスをマネジメントにより支えるものである。

わが国地方自治体において、組織マネジメント手法としての内部統制の構築を図る際に重要なことは、内部統制で統制すべき領域と ERM で統制すべき領域を峻別することである。すなわち、内部統制は、所定の目的の下でマネジメント・プロセスが機能しているか、経営目的と適合しているかを監視するためには有効である。

一方、ERM は経営者の責任において行うべき活動（事業体レベルの目的の設定、戦略的経営計画、活動レベルの目的の設定、是正措置）および経営に伴うリスクを統制するために有効であることの認識が重要である。

(注)

- 1 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』総務省、2009年、23頁。
- 2 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶*Executive Summary*▶*Framework*, AICPA, September 2004, p.109. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、149-150頁。
- 3 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework*-▶*Executive Summary* ▶*Framework* ▶*Reporting to External Parties Addendum to Reporting to External Parties*”, AICPA, September 1992,p.13. 鳥羽至英訳『内部統制の統合的枠組み（理論編）』白桃書房、1996年、18頁。
- 4 *Ibid.*,pp.15-16. 『同上書』、22頁。
- 5 *Ibid.*, p.21. 『同上書』、29頁。
- 6 *Ibid.*, p.33. 『同上書』、53頁。
- 7 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶*Executive Summary*▶*Framework*, AICPA, September 2004, p.28. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、37頁。ここでは、リスク選好とは、広義には、事業体が価値を追求するために受け入れたいと考えるリスクの総量であるとされている。
- 8 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.16. 鳥羽至英訳『前掲書』、22頁。
- 9 *Ibid.*, p.16. 『同上書』、23頁。
- 10 *Ibid.*, p.18. 『同上書』、26頁。
- 11 *Ibid.* 『同上書』。
- 12 *Ibid.*, p.23. 『同上書』、33頁。
- 13 *Ibid.*, pp.31-32. 『同上書』、48-51頁。
- 14 *Ibid.*, p.33. 『同上書』、53頁。
- 15 *Ibid.*, p.39. 『同上書』、64頁。
- 16 *Ibid.* 『同上書』。

- 17 *Ibid.*, p.40. 『同上書』、66頁。
- 18 *Ibid.* 『同上書』。
- 19 *Ibid.*, p.41. 『同上書』、68頁
- 20 *Ibid.*, p.42. 『同上書』、69頁。
- 21 *Ibid.*, pp.44-45. 『同上書』、73-74頁。
- 22 *Ibid.*, p.49. 『同上書』、82頁。
- 23 *Ibid.*, pp.50-51. 『同上書』、82-84頁。
- 24 *Ibid.*, p.64. 『同上書』、87頁。
- 25 *Ibid.*, p.67. 『同上書』、111頁。
- 26 *Ibid.*, p.67. 『同上書』、112頁。
- 27 鳥羽至英『内部統制の理論と実務』国元書房、2005年、79頁。
- 28 『同上書』、5頁。
- 29 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.13. 鳥羽至英訳『前掲書』、18頁。
- 30 鳥羽至英『前掲書』、6頁。
- 31 『同上書』。
- 32 『同上書』、79頁
- 33 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.4. 鳥羽至英訳『前掲書』、5頁。
- 34 *Ibid.*, p.19. 『同上書』、19頁。
- 35 鳥羽至英『前掲書』、128頁。
- 36 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.109. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『前掲書』、149-150頁。
- 36 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.101. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『前掲書』、149頁。
- 37 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.16. 鳥羽至英訳『前掲書』、23頁。
- 38 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.5. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『前掲書』、7頁。
- 39 *Ibid.*, p.16. 『同上書』、20頁。

- 40 *Ibid.*, p.19. 『同上書』、25頁。
- 41 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework-Framework and Appendices*, AICPA, May 2013, p.182. 八田進二・箱田順哉監訳 『内部統制の統合的フレームワーク エグゼクティブ・サマリーフレームワークおよび付録(フレームワーク篇)』 日本公認会計士協会出版局、2014年、216頁。
- 42 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.29. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳 『前掲書』、38頁。
- 43 *Ibid.*, p.28. 『同上書』、37頁。
- 44 *Ibid.*, p.19. 『同上書』、24頁。
- 45 *Ibid.*, p.109. 『同上書』、150頁。
- 46 *Ibid.*, p.40. 『同上書』、55頁。
- 47 *Ibid.*. 『同上書』。
- 48 *Ibid.*, p.19. 『同上書』、24頁。
- 49 *Ibid.*, pp.35. 『同上書』、47頁。
- 50 *Ibid.*, p.41. 『同上書』、56頁。
- 51 *Ibid.*, p.45. 『同上書』、62頁。
- 52 *Ibid.* 『同上書』。
- 52 *Ibid.*, p.56. 『同上書』、77頁。
- 53 *Ibid.*, p.49. 『同上書』、66頁。
- 54 *Ibid.*, p.49. 『同上書』、67頁。
- 55 *Ibid.*, p.52-53. 『同上書』、71-72頁。
- 56 *Ibid.*, p.55-56. 『同上書』、75-77頁。
- 57 *Ibid.*, p.55 『同上書』、75頁。
- 58 *Ibid.*, p.59. 『同上書』、80-81頁。
- 59 *Ibid.*, p.61. 『同上書』、83頁。
- 60 *Ibid.* 『同上書』。
- 61 *Ibid.*, p.111. 『同上書』、153頁。
- 62 *Ibid.*, p.67. 『同上書』、93頁。
- 63 *Ibid.*, p.67. 『同上書』、94頁。

- 64 *Ibid.* 『同上書』。
- 65 *Ibid.* 『同上書』。
- 66 *Ibid.*, p.67. 『同上書』、94頁。
- 67 *Ibid.*, p.71. 『同上書』、99頁。
- 68 *Ibid.* 『同上書』。
- 68 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.4. 鳥羽至英訳  
『前掲書』、7頁。
- 69 *Ibid.*, p.33. 『同上書』、53-54頁。
- 70 鳥羽至英 『前掲書』、128頁。

### 第3章 わが国地方自治体資金管理における全社的リスクマネジメントの意義

—COSO 全社的リスクマネジメントと総務省内部統制研究会報告書—

#### I わが国における内部統制の展開

わが国で内部統制の概念が着目されるようになったのは、2000年9月、大和銀行株主代表訴訟において、内部統制システムの構築責任が取締役等にあることを判示した大阪地裁判決<sup>1</sup>が嚆矢であった。そして、2006年5月に施行された会社法第362条第4項6号では、内部統制システムの構築に関する体制整備が義務づけられたが、これに関連して、同法施行規則第100条では、該当する株式会社に対して「情報保存・管理整備、損失の管理体制、取締役・使用人・監査役等関係者の職務執行が法令および定款等に適合し、適正に執行されるための体制整備」が求められている<sup>2</sup>。そして、米国トレッドウェイ委員会組織委員会（The Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission；COSO、以下「COSO」という。）"Internal Control-Integrated Framework"（『内部統制—統合的枠組み』：以下「COSO 内部統制フレームワーク」という。）をベースに作成された『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）』（以下「基準及び実施基準」という。）が2007年2月に公表された。また、西武鉄道による有価証券報告書虚偽記載事件の発生によって、2007年9月改正金融商品取引法が施行され、上場企業等に対し内部統制の評価と公認会計士等による監査が義務づけられることとなった<sup>3</sup>。

民間の動きを追うように、2009年に『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』（以下「総務省内部統制研究会報告書」という。）が公表された。同報告書では、地方公共団体における内部統制を提案した背景として、不祥事件の続発、地方分権改革の動き、地方行政改革の動き、財政危機への対応があげられている<sup>4</sup>。特に、地方自治体の公金にまつわる不祥事について、2010年12月の会計検査院報告書<sup>5</sup>では、自治体において内部統制が機能していないことが問題とされ、牽制機能が十分に機能する会計手続整備や内部監査による継続的監視と監査委員の役割の必要性が指摘された。また、公会計改革の進展によって統一基準による財務書類を一部事務組合や広域連合を含むほぼすべての自治体が作成することになったため、

財務書類の信頼性がより求められる状況になっている。総務省内部統制研究会報告書では、加えて、「今後は、公会計改革や資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営や資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した財務管理など、行政においても経営の視点で財政運営を抜本的に見直すことが求められている<sup>6)</sup>」としている。

会社法や『基準および実施基準』に見られるように、民間企業における内部統制は「財務報告の信頼性」と「法令遵守」に重点がおかれている。会社法および『基準および実施基準』は「全社リスクマネジメントー統合的フレームワーク」（以下「ERM フレームワーク」という。）との接点はないものと考えられる。『基準および実施基準』は、COSO 内部統制フレームワーク（1992年）を基本的に踏襲して作成されたものである<sup>7)</sup>。

一方、総務省内部統制研究会報告書では、「法令遵守」を前提に「業務の有効性および効率性」追求を最重要目的として、その財政的裏付けとなる「財務報告の信頼性」や「資産の保全」を適切に確保することとしていることから、事業体の基本的な経営上の目的に関する「業務の有効性および効率性」に重点をおいている<sup>8)</sup>。そして、内部統制のミッションとして、「組織マネジメントに関する基本方針の明確化と PDCA サイクルの実現を通じた首長、管理職、職員の組織マネジメントに関する意識改革の実現<sup>9)</sup>」に言及している。このように、総務省内部統制研究会報告書では組織マネジメントに着目しているが、その基本的な考え方は、『基準および実施基準』の内容を基本として検討されているため<sup>10)</sup>、ERM フレームワークとの接点はないものと考察される。

## II 総務省内部統制研究会報告書（2009年）

### 1 内部統制フレームワークの定義と3つの目的

#### (1) 定義

総務省内部統制研究会報告書は、『基準及び実施基準』を基本に検討されている。したがって、『基準及び実施基準』の内部統制に関する次の定義に準じて、総務省内部統制研究会報告書の基本的な枠組みが作られている。

内部統制は、基本的に、企業等の4つの目的（①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守、④資産の保全）の達成のために企業内のすべての者によって遂行されるプロセスであり、6つの基本的要素（①統制環境、②

リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング、⑥ITへの対応)から構成される。

総務省内部統制研究会報告書において、目的および基本要素は、『基準及び実施基準』と同じである。しかしながら、地方公共団体は住民の税を基本として住民サービスを実施する性格を有する公共的団体であるため、『基準及び実施基準』と内部統制の基本的な枠組みは同じでも、その内容は異なる。総務省内部統制研究会報告書における内部統制の内容について、目的、基本要素および役割と責任に関する概要を次のとおり示すものとする。

## (2) 内部統制の4つの目的

基準及び実施基準では、図表3-1のとおり、内部統制の目的が定義されている。この4つの目的は、「それぞれ独立しているが、相互に関連している」とされる。地方公共団体の場合は、住民の税を基本として住民サービスを実施する性格を踏まえると、地方公共団体の事務の原則である業務の有効性及び効率性の追求が重要であり、その前提として、公平性・公正性が求められることから、法令等の遵守に基づく合法性や合規性の確保がその基礎となるとされている。また、住民サービスの財政的な裏付けとなる財務報告の信頼性及び資産の保全を適切に確保することが重要となる。報告書では、4つの目的のうち「業務の有効性及び効率性」が地方自治体の事務の原則であり、重要であることが示されている。この「業務の有効性及び効率性」の前提として、「法令等の遵守」により合法性や合規性を確保することや、住民サービスの財政的裏付けとなる「財務報告の信頼性」「資産の保全」に努めることが重要であるとされている。

図表 3-1 内部統制の目的

|                 |  |
|-----------------|--|
| ①業務の有効性及び効率性    | 事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めること            |
| ②財務報告の信頼性       | 財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保すること    |
| ③事業活動に関わる法令等の遵守 | 事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進すること                 |
| ④資産の保全          | 資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ること |

出所：企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」、2007年。

### ① 業務の有効性及び効率性

総務省内部統制研究会報告書で、目的を実現する手法として、「ニューパブリックマネジメントの考え方や行政評価導入などが挙げられ<sup>11)</sup>」ているが、「これまでの行政評価システムを見直すべき点等がないか、特にリスクの統制という内部統制の特徴を踏まえて改めて点検する必要がある<sup>12)</sup>」とリスクの視点に着目した指摘をし、「内部統制の整備・運用によって、個別の業務プロセスレベルの有効性及び効率性を再点検し、(中略)既存のルールを整備・合理化を行うことが望ましい<sup>13)</sup>」と示されている。

財務書類などの「コストなどの会計情報を活用することで、行政評価は正確なコストに基づく評価へ展開することが期待される<sup>14)</sup>」ことから、「行政評価システムの中でアウトプットデータを正しく集計する内部統制が求められている<sup>15)</sup>」と述べられている。

## ② 財務報告の信頼性

これまで法令を遵守することで、財務報告の信頼性は保たれるものと考えられていた。総務省内部統制研究会報告書では、財務報告の信頼性は、「誤った報告によってこれが保証されなければ、議会や住民が財政状況の実態を正しく把握し、監視することができず、場合によっては、財政悪化・財政破綻による住民サービスの低下等の不利益をこうむる可能性が考えられる<sup>16)</sup>」と問題点が指摘されている。これまでの決算書類に対する見方については、「単なる予算統制のための決算書という考え方に加え、資産・債務を含めた財政状況の全体像の把握によって、財政運営の質の向上を目指す決算統制という考え方が重要となっている<sup>17)</sup>」とし、「折しも、財務書類4表の適切な作成・公表や、地方公共団体財政健全化法施行による財政指標の公表及び当該指標に応じた財政の早期健全化・再生等が図られることになり、財務報告の信頼性がますます重要となっている<sup>18)</sup>」とその重要性を指摘している。つまり、公会計改革が進展し、統一基準に基づく発生主義・複式簿記による財務諸表の作成が求められるなか、「財務報告の信頼性」の重要性はより現実味を増しているのである。財務報告の信頼性を担保するために、内部統制を通じて「ルールが適切に運用されているか、ルールの適用により非効率な業務プロセスが温存されていないかなどの観点からルールを不断に見直し、整理・合理化を図ることが重要である<sup>19)</sup>」と示されている。

## ③ 資産の保全

総務省内部統制研究会報告書では、自治体がさまざまな資産を所有していることに着目し、「資産・債務の把握等を通じて、資産・債務改革の方向性や具体策を打ち出す

20) ことや、「個々の資産・債務の現状や問題の所在を明らかに<sup>21)</sup>する、あるいは「問題点や危機意識を共有することがまず重要である<sup>22)</sup>」と示されている。

その上で、「従来型の『歳出削減』というフロー面の取組だけでなく、抱えている資産を再点検し、売却できるものは売却する、遊休資産を有効活用するといったストック面での検討を行い、債務の圧縮等を実施することが求められている<sup>23)</sup>」と示されている。そして、「資産は財産としての側面だけではなく、保有コストがかかるものであり、この点からも試算の把握・管理は重要である<sup>24)</sup>」ことから、「管理の質を高めていくことも重要である<sup>25)</sup>」と述べられている。また、資産の取得・運用・売却については、不正への対応も含めて、「全ての行為について適切なプロセス管理等を行うことが重要<sup>26)</sup>」とも指摘されている。

#### ④ 法令等の遵守

総務省内部統制研究会報告書では、自治体において業務に携わる者が法令を遵守することは、「適正な職務の実施を担保しており、地域住民からの信頼を得ることにもつながるため、地方公共団体の内部統制の目的として重要になってくる<sup>27)</sup>」とその重要性が指摘されている。しかし、一方で法令等の遵守を厳格に適用すると、「チェックなどの手間が増え、内部管理業務が増大することに留意しなければならない<sup>28)</sup>」と述べられており、「対応しようとするリスクの重点の置き方によって、双方のバランスを図ることが重要である<sup>29)</sup>」と指摘されている。

### (3) 内部統制の基本的要素

内部統制の基本的要素についても4つの目的と同じく「基準及び実施基準」に準じている。総務省内部統制研究会報告書では、基本的要素の概要を図表3-2のように整理している。加えて、地方自治体に関係する留意点も整理している。以下、6つの基本的要素別にその留意点を整理する。

#### ① 統制環境

首長の使命感、基本方針の策定、組織体制の整備の3点について指摘される。首長の使命感を有効に活かし、内部統制が適切に整備運用されるよう、内部統制に対する正しい理解がなされることと、首長のみならず管理職を含めた日常業務に携わるすべての職員の意識改革が必要とされる。また、基本方針の策定においては、「全庁的な決定事項とし、すべての職員に周知・徹底されるとともに、モニタリングの実施や、そ

の結果を受けた基本方針の柔軟な見直しが重要である<sup>30)</sup>とともに、ルール遵守に伴う職員負担についても考慮すべきであるとされている。加えて、組織体制の整備では、民間企業と比較して自治体には取締役会に類する組織がないため、その構築が課題であるとされている。自治体執行部において首長の意思決定を支える機関・組織を設け、「基本方針を協議・調整し、内部統制の整備運用について、メンバーが全庁的な視点で議論し取り進む役割が求められて<sup>31)</sup>いる。さらに、「内部統制の整備・運用を支援する内部統制総括部署の位置づけ、整備<sup>32)</sup>も課題である。

## ② リスクの評価と対応

リスクをベースとすることが、この報告書の基調となっており、自治体がこれまでなじみのなかったリスクに対する基本的な考え方に1節を割いて説明するなど、この要素を非常に重要視している。内部統制において対象とするリスクは、事前統制の対象となり得るリスクとされており、リスクを事前に統制することを目的として、「リスクを洗い出し、リスクの内容を影響度と頻度によって分析した上でその重要性を評価し、対応すべきリスクを特定すること、そして特定したリスクごとに、回避・低減・移転・受容等の統制内容の判断を行うことが重要である<sup>33)</sup>と述べられている。

図表 3-2 内部統制の基本的要素

|            |  |
|------------|--|
| ①統制環境      | 組織に属するすべての者が、各々の権限と責任において、内部統制の整備・運用を行うための基礎となるもの          |
| ②リスクの評価と対応 | 組織を取り巻くリスクを洗い出し、リスクの分析・評価・特定を行うこと                          |
| ③統制活動      | あらかじめ整備された体制やルールを実際の業務において適正に機能させるための方針及び手続                |
| ④情報と伝達     | 内部統制に関わる適切な情報の特定・管理を実施するとともに、組織内に必要な情報が円滑に伝達される環境を作ること     |
| ⑤モニタリング    | 以上のプロセスについて、日常的または独立的な立場から監視し、必要に応じた見直しを行うこと               |
| ⑥ITへの対応    | すでに取り入れている利用環境を把握した上で、適切な方針や手続を定めることにより、業務の効率化やリスクの対応につなげる |

出所：地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～」総務省、2009年、34頁を参照して、筆者作成。

また、リスクの対応に際しては、費用対効果を踏まえた対応を行う必要がある。容認可能なリスクの水準を検討することなく、やみくもにリスクゼロを目指すことは、

組織や職員に過重な負担を強いるばかりか、実効性にも乏しい制度に陥る危険性がある。今日、リスクマネジメントは、「合理的なレベルでリスクを管理するという考え方（合理的な保証という考え方）」を採っており、自治体・議会・住民に対して、このようなリスクマネジメントの考え方を正しく理解することが求められている。

### ③ 統制活動

総務省内部統制研究報告書では、業務プロセスの属人化、業務分担や責任の不明確さを指摘した上で、自治体は「ルールを適切に整備し、その整備されたルールが業務の中において、適切に運用されていることを確保するための方針及び手続きを明確にし、事務処理のミスや不正を働くリスクを低減する必要がある、まずは、フローチャート等を参考に業務の可視化を行い、リスクを洗い出すことが重要である<sup>34</sup>」と業務プロセスを明確にした上でリスクを洗い出すよう求められている。加えて、「誰が責任を持って業務を執行しているのかを明らかにすることで、責任の所在を明確化し、それがリスクを洗い出しにも役立つ<sup>35</sup>」と示されている。なお内部統制の構築においては、「これまで地方公共団体が行ってきた個別の統制を再編・整理していく取組として考えるべき<sup>36</sup>」として、一からの取組でなく既存の統制活動などの体制の活用が求められている。

### ④ 情報と伝達

総務省内部統制研究報告書では、情報の正確性の問題と、伝達ルートの整備が強調されている。情報は、内部統制に関する情報に限らない。自治体を取り扱うあらゆる情報を含んでいると解釈されている。情報の正確性の問題については、情報というものは、マネジメント階層ごとにそれぞれ必要とされるデータが異なり、その要求に合った情報の伝達が求められることが指摘されている。さらに、「伝達されるべき情報そのものが正確に作成・提出されなければ、伝達ルートが適切に整備されても意味をなさない<sup>37</sup>」として、伝達ルートの整備と同様に、情報そのものの正確性もマネジメントに与える影響の大きさが指摘されている。

情報の伝達ルートの整備については、「首長の意思や指示が全庁的に伝達されるとともに、各部局から情報が迅速に首長や管理職に伝達される流れが必要であり、組織運営に関する情報の外部への公表や外部からの情報提供ルートを確保しなければならない<sup>38</sup>」と示されている。伝達ルートに関しては民間のフレームワークと同じく、情報伝達のスムーズさと、意思決定者への適切な伝送を確保することが求められている。

また、内部のみならず、外部への情報発信についても適切に行うことも求められている。

#### ⑤ モニタリング

モニタリングでは、統制環境から統制活動までのプロセスを受け、日常的モニタリングと独立的評価の実施が必要とされる。総務省内部統制研究報告書では、これまでの不祥事件への対応ではルール強化に重点がおかれ、ルールが機能しているかどうかについて注意を払うことが少なかったという不正対応の弱点が指摘されている。これは、不祥事件が起こる度にその対応策を構築するが、それは規制の強化や監視の強化への方向に限定され、ルールや規則の実効性に対する関心が薄かったことを物語っている。単なる対処療法に止まらず、日常的モニタリングでは、「分かりにくい錯綜したルール体系の整理・合理化が必要となる<sup>39)</sup>」と指摘されている。この日常的モニタリングについては、「業務から独立した部署又は立場にある者が、定期的又は随時に実施するもの<sup>40)</sup>」とされている。

独立的評価については、日常的モニタリングでは発見できないような運営上の問題点を、民間においては監査役監査や内部監査等を通じて内部統制の有効性を継続的に評価しており、そのことを念頭に自治体においても第三者的な立場による評価が求められている。会計事務は会計管理者によって、その他の事務については別途独立した部署によって、モニタリングを行うことである。また、監査委員が行政監査を通じて行うことなどの、「外部監査に近い第三者的な立場による評価を行うこと<sup>41)</sup>」が示されている。

#### ⑥ ITへの対応

ITへの対応は、他の5つの要素全体に影響する基層的な要素である。報告書では、(a)アクセス権限、(b)プログラムの誤処理、(c)職員の業務そのものへの理解の低下、(d)情報漏洩、(e)システム内容についての不理解、(f)ブラックボックス化、(g)ルール整備の遅れ等、7つのリスク項目も提示し、これに対する対応が求められている。自治体業務の大半は情報システムに統合されている。内部統制を構築する際に、ITの利便性の側面だけでなく、脆弱性やリスクの側面について正しく評価することが求められている。

## 2 総務省内部統制研究会報告書の意義

地方公共団体に内部統制の整備・運用を図ることにより期待される効果として、報告書では次のことを指摘している。1つ目は、リスクとそのコントロールの可視化により有効なチェック体制の構築が可能になることである。2つ目は、業務内容およびプロセスが可視化され、業務に存在する重複や錯綜するルール of 整理・合理化に取り組まれば、業務の効率性が向上し、また、当該業務プロセスの遂行が業務の目的に対し有効であるか検証することにより、業務の有効性が高まることである。3つ目は、ルールの見直しや必要な統制（ルール整備、IT導入など）の導入によって、真に必要なサービスへの人員の重点配分が可能となることである。4つは、リスクを認めることで無謬神話を払拭し、リスクを前提とするよう意識を改善することである。5つ目は、内部統制の導入により、信頼性の確保された財務書類の作成や公表が可能になり、ストック情報を踏まえて、資産・債務改革の施策が実効性を持って行われることが期待できることである。

ここにあげられた内部統制の整備・運用効果は、リスクの可視化およびそれに伴う業務の標準化により、合理的な保証を得られるものと考察される。これに関連して、当報告書では、業務レベルでの分析として、「業務記述書」、「業務フロー」、「リスクコントロールマトリクス」が紹介されている。「業務記述書」とは業務プロセスの具体的内容を手順に沿って記述したものであり、「業務フロー」とは業務の流れを図式化し、個々のプロセスごとに責任部門と責任者が明確にされたものであり、「リスクコントロールマトリクス」とは個々のプロセスごとにリスク、影響、および対処を決定するための表である。

このようなリスクの可視化とそれに伴う業務の標準化は、「リスクの評価と対応」を支えるとともに、「モニタリング」の実効性を高めることにつながる。業務に組み込まれた日常的評価および監査委員等による独立的評価の双方において、リスクの可視化と業務の標準化がモニタリングの対象を明確に把握できることになる。

このほか報告書では、内部統制が構築されることにより、不祥事や事務処理ミスに対する組織的対応が可能となり、首長が戦略的な業務に専念できるようになるという副次的な効果も指摘されている。そして、内部統制の整備・運用を図ることにより、行政改革および地方分権改革を進めるうえで、最も重要な住民の信頼を得ることに寄与することになる。

### Ⅲ わが国地方自治体における内部統制の展開

#### 1 地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書（2014年）

##### (1) 内部統制の取組み状況

総務省内部統制研究会報告書（2009年）公表を受けて、地方公共団体における内部統制の整備・運用における検討会（以下「総務省・内部統制整備運用検討会」という。）が、内部統制の整備・運用状況を調査するため、「都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取組みの状況調査（2013年6月現在）」を行い、次のような調査結果<sup>42</sup>を公表した。この調査は47都道府県・20指定都市が調査対象であり、回収率100%である。

- ① 内部統制の基本方針策定団体 15団体（22%）
- ② 内部統制基本方針の対象目的  
「有効性・効率性+法令遵守」1団体（7%）、「法令遵守」14団体（93%）
- ③ 内部統制に関する専門部署または担当職員の設置 29団体（43%）  
うち設置目的が「法令遵守」29団体（100%）
- ④ 内部統制整備状況監査 0団体（0%）
- ⑤ 内部統制運用状況の議会への報告 0団体（0%）
- ⑥ 内部統制運用状況のホームページで公表 1団体（静岡市）（1%）

なお、上記⑥で静岡市のみが内部統制の運用状況をホームページで公表しているため、静岡市の内部統制運用状況を閲覧した。静岡市は内部統制の定義は、「内部統制とは、違法行為、不正、ミスなどが発生させることなく、法令や、所定の基準、手続き等に基づいて、業務が、健全、かつ効率的に運営されるよう、組織自らが自律的に管理統制を行う仕組み、機能のことです。その対象は、適正経理を遂行する、法令を遵守する、個人情報保護を保護する、服務規律を保つなど、業務や組織の全体に及びます<sup>43</sup>」とされている。この定義から、静岡市の内部統制の統制目的は、法規・内規に即して合法性・合規制の確保を図るという法令遵守目的であることが伺える。また、「平成23～27年度静岡市内部統制機能充実報告書」では、財務事務（契約、会計処理、準公金）を中心に情報漏えい等の不祥事防止、事務事業のミス防止およびミス発生時の危機管理を対象にしている。全庁的に広範に内部統制の運用が行われているが、業務プロセスを洗い直して業務を見直し、既存の内規等の見直しや、錯綜する内部ルール体系を整理した事例は確認できな

かった。しかし、会計事務や契約事務の職員研修が実施されていることから、会計事務や契約業務に関わる規則等の見直しが行われている可能性がある。

以上の調査結果および静岡市の内部統制に関する公開情報は、次のことを示している。内部統制に関する基本方針を策定した団体は15団体（22%）にすぎず、基本方針の対象範囲は「有効性・効率性＋法令遵守」1団体に対し、「法令遵守」のみが14団体ある。都道府県・指定都市において、内部統制の専門部署等が設置されている4割強の団体では、すべて「法令遵守」目的で設置されており、また、内部統制の整備・運用状況に関して定期的な監査がなされた団体も議会への報告した事例はない。内部統制の運用状況は1市を除き公開されず、議会等のモニタリングもなされていない。

## （2）内部統制の設計案

総務省・内部統制整備運用検討会は、総務省内部統制検討会報告書を2014年3月に公表した。「都道府県・指定都市における内部統制に関する自主的な取組みの状況調査」では、都道府県・指定都市においても、内部統制制度の導入団体が4割強であり、その統制目的が法令遵守目的のみとする団体がほとんどであり、監査や議会のモニタリングがなされていない結果であった。この調査結果を基にして、当該報告書が作成されたことが想定される。

地方公共団体に内部統制制度の導入を促進するために、2つのコンセプトによる内部統制制度の具体的な設計案が提示されている。首長に内部統制体制の整備および運用の責任があることの明確化、および、内部統制制度の取組みの段階的な発展という2つのコンセプトにより、次の4つの具体的な設計案が示された。

- ① 財務事務執行リスク（財務に関する事務の執行における法令等違反、決算の信頼性を阻害するリスク、財産の保全を阻害するリスク）を最低限評価するリスクとする。その他のリスクについては、評価し対応を進めることは可能とすべきである。

ここで、最低限評価すべきものを財務に関する事務執行リスクとした理由は次のとおり示されている。財務事務執行リスクは、影響度が大きく、発生の頻度が高く、重要なリスクであり、自治体の事務処理の多くは予算に基づくものであるため、リスクを明確かつ網羅的に捕捉することが可能である。当該リスクは企業の内部統制を参考にしながら、内部統制を有効に機能させ易く、さらに、監査委員が行う「財務に関する事務の執行の監査」の対象であることから、当該リスクが内部統制の対象になるこ

とによって、監査委員の監査すべき個所を重点化でき、監査の実効性を高めることが期待できることである。

② 大規模地方公共団体（都道府県や指定都市）は内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針（以下「内部統制基本方針」という。）を作成すべきである。

これは、取組内容が段階的に広がるように促すための制度設計であり、大規模団体（都道府県や指定都市）から導入を進めるということである。

③ 長は内部統制基本方針および内部統制状況評価報告書を公表して、常に外部の目にさらすべきである。

これは、首長に内部統制の整備・運用責任があることを明確化するとともに、住民を含め広く外部の目にさらすことから、内部統制の実効性や有効性を高め、住民に対する説明責任につながるということである。

④ 長は内部統制状況評価報告書を監査委員の監査に付し、監査委員の意見を付けて、議会に報告すべきである。

これは、内部統制の整備・運用状況に関する監査委員および議会の監視により、ガバナンスを機能させることである。

以上の具体的な設計案からは、大規模地方公共団体に実施団体を限定したこと、および、「業務の有効性及び効率性」目的と関係が深い一般行政事務・事業を外して、財務事務執行に関わる（法令等違反、決算の信頼性の阻害、財産の保全の阻害）リスクに統制対象を絞ったことは、地方公共団体に内部統制制度を一気に浸透させるのが困難なため、段階的に整備を図ることを考慮したことが伺われる。なお、内部統制基本方針および内部統制状況評価報告書を公表すること、および内部統制状況評価報告書を監査委員の監査に付し、監査委員の意見を付けて、議会に報告すべきとしていることは、内部統制におけるガバナンスの実現につながるものである。

## 2 地方自治法改正（2017年）

2017年6月に地方自治法が改正され、地方公共団体の内部統制に関する第150条が追加され、2020年4月1日を施行日とされた。改正内容は、総務省内部統制検討会報告書に沿ったものである。

また、総務省内部統制研究会報告書では、「業務の有効性及び効率性」を最重要として位置付け、「法令等の遵守」を前提に、「財務報告の信頼性」および「資産の保全」を確

保するために、地方公共団体の組織マネジメント改革を目指すものであった。その後、地方公共団体における内部統制の整備・運用が浸透せず、内部統制を整備した一部の団体においては、主に「法令遵守」を目的とし、「業務の有効性及び効率性」を目的とする内部統制がほとんど見られなかった。そのため、総務省内部統制整備検討会報告書において設計され、地方自治法改正で法制化された内部統制のコンセプトは「小さく産んで大きく育てる<sup>44</sup>」こととされた。

これに関して、地方自治法改正（第150条）の内容は次のとおりである。

#### ① 内部統制の整備・運用責任

都道府県知事および指定都市市長に内部統制に関する方針の策定および内部統制体制の整備を義務付け、その他の市町村長は努力義務とした。当該方針は公表義務がある。

これは、都道府県知事および指定都市市長に内部統制に関する方針の策定および内部統制体制の整備を義務付け、その他の市町村長は努力義務とするものである。長が内部統制に関する方針を定め、または、変更した場合、公表義務を負うということである。

#### ② 内部統制の対象

「財務に関する事務」とし、その他の事務は市町村長が特に必要があると認めるもの。これは、統制の対象は「財務に関する事務」とされ、その他の事務は市町村長が特に必要があると認めるものとされている。

#### ③ 内部統制の目的

財務に関する事務の管理及び執行が法令に適合し、かつ、適正に行われること。

#### ④ モニタリングおよびガバナンス

長は、年1回以上、内部統制評価報告書を作成するとともに、当該報告書を監査委員の審査に付し、監査委員の意見を付けて議会に提出しなければならないが、当該報告書を公表する義務がある。

### 3 地方自治法改正の意義

総務省内部統制検討会報告書（2014年）における内部統制制度の設計案に沿って、地方自治法改正により内部統制を法制化した。総務省内部統制研究会報告書（2009年）で示された枠組みからみれば、地方自治法改正の内容は「取組みの段階的な発展」をコン

セプトにしているために限定されている。しかしながら、法制化したことにより、地方自治体は内部統制に取り組むべき端緒をここに見出すことができる。

また、長の内部統制の整備・運用責任を明確化し、さらに、長は内部統制基本方針の作成責任、内部統制体制状況評価報告書の作成責任、監査委員の監査を付して議会に報告する責任、ならびに、以上の方針および報告書を公表する責任を負うことになり、住民に対する説明責任を果たすことになる。すなわち、長の内部統制体制の責任と公表義務が明確化され、監査委員や議会のモニタリングの役割が明確化されたことを意味する。内部統制の法制化は、地方自治体が組織目標を踏まえて事業や業務のリスクを見える化し、リスクを洗い出し対応し、そのモニタリングを行う等の一連の内部統制のプロセスを実行するための基本的な枠組みを構築したという意義がある。

ところで、総務省内部統制研究会報告書では、地方公共団体における内部統制を提案した背景として、不祥事件の続発、地方分権改革の動き、地方行政改革の動き、財政危機への対応があげられており<sup>45</sup>、加えて、「今後は、公会計改革や資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営や資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した財務管理など、行政においても経営の視点で財政運営を抜本的に見直すことが求められている<sup>46</sup>」としている。今回の地方自治法改正では、直ちに経営の視点での行政運営改革に結び付かないところである。次節では、「経営の視点で財政運営を抜本的に見直す」ための可能性を究明するために、資金管理における内部統制の課題および内部統制を発展してつくられた全社的リスクマネジメントの意義をとりあげる。

#### IV 資金管理における内部統制の課題と全社的リスクマネジメントの意義

##### 1 資金管理とはどのような事業か

第1章では、地方自治体における資金管理の使命、目的、対象、ならびに活動に関して、次のように整理した。

財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべきものである。

このようなかたちで、わが国地方自治体における資金管理のさまざまな活動に関して、使命、目的、対象、ならびに方法をつながりにおいて捉えたこと、また、1つの事業としてマネジメントした事例は寡聞にして知らない。資金管理は、実務的には、地方自治体における多様な分野の住民サービスを資金管理の側面で支えるルーチンワークとされてきた。そのため、それぞれの活動の業務プロセスにおいて、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めることは考えられても、「ミッション」と「目的」を阻害するリスクやプラスの影響を及ぼす事業機会を、内外の環境から洗い出して対処するという発想を持つことが困難であった。また、成果をあげるために、「短期資金調達」と「基金運用」、「基金運用」と「長期資金調達」、「現金出納」と「現金保管」などを相互のつながりにおいて、リスクや事業機会を評価することも困難であった。

しかしながら、第1章で考察したように、資金管理は財政の継続性を支える事業であるとともに、金融環境等の外部環境の変化や組織構造等の内部環境に戦略的に対応しなければ、確実性と効率性を実現することができない。資金管理におけるマネジメントを困難とする要因として、①資金管理における統括者の欠如、②地方債を債務でないとする認識、③地方自治体における省庁による縦割り組織風土を第1章で取り上げたが、これらは、資金管理を取り巻く統制環境に関わるリスクであるとして、統制対象とする認識が重要である。

また、資金を対象にする活動であるため、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるべきリスクに着目すべき事業である。さらに、資金管理を構成する諸活動は相互に深い関連がある。たとえば、「現金出納」により受け入れた現金を保管するプロセスが「現金保管」であり、「現金出納」の支払資金不足に対応するプロセスが「短期資金調達」である。「短期調達」した資金は、歳計現金と一体的に「保管」される。「短期資金調達」の原資を基金等内部資金に依存すれば、長期運用資金が失われて「現金保管」および「基金運用」に関わる利回りが低下する結果を招く可能性がある。「現金保管」および「基金運用」は資金運用という共通性があり、「短期資金調達」および「長期資金調達」は資金調達という共通性がある。資金運用は貸すことであり、資金調達は借りることであることから、金融活動の両面として密接な関係を持っている。

このように、地方自治体における資金管理は、ルーチンワークではなく、ミッションとミッションを支える戦略目的を有し、その目的実現のために、資金管理の諸活動の相関関係と内外の環境を含めた資金管理事業全体におけるリスクと機会を識別し、戦略的

対応を行うべき事業であるにとらえることができる。資金管理マネジメントに対して総務省内部統制報告書の枠組みを適用する課題を次に考察する。

## 2 総務省内部統制研究会報告書の課題

### (1) 資金管理の内部統制における位相

2017年6月9日、地方自治法一部改正により、地方公共団体の内部統制に関する第150条が追加され、大規模地方自治体が義務的に内部統制の対象とすべき事務を「財務に関する事務その他総務省令で定める事務」としている。これに関する総務大臣通知では、「『財務に関する事務』とは、地方自治法第199条第1項の『財務に関する事務』と同義であり、第2編第9章（「財務」）の予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理等の事務の全てを包含するものである<sup>47</sup>」としている。資金管理は、地方自治法第2編第9章（「財務」）に含まれる事務であるため、地方自治法で内部統制の対象として義務付けられた「財務に関する事務」であることの認識が重要である。

### (2) 総務省内部統制研究会報告書の資金管理に対する適用効果

総務省内部統制研究会報告書の統制目的の中で、資金管理と直接関連するのは「資産の保全」である。当該報告書では、「資産の保全」目的に関して「資産・債務の把握等を通じて資産・債務改革の方向性を打ち出すこと」、「遊休資産を有効活用するといったストック面での検討」、「債務の圧縮等を実施すること」、「資産が適切な手続及び承認の下に、取得・運用・売却」、「不適切な取扱いが行われた場合には、速やかに発見して対応が図られる」ために「全ての行為について適切なプロセス管理等が行われる」こととされている<sup>48</sup>。

これらの方針は、資金管理における課題に深く関わるものである。公金・準公金と債務を一体的に把握し、資金・債務改革の方向性を打ち出すこと、キャッシュフローや基金の有効活用、債務の圧縮、適切な手続および承認の下での運用商品の取得・売却、ならびに、不適切な資金管理が行われた場合に速やかに発見して対応すること、そして、これらの目的のために諸活動の適切なプロセス管理等が行われることは、資金管理の重要な課題である。

ここで示された「資産の保全」に関わる当該報告書の指針は、資産・債務の適切な把握を通じて、「財務報告の信頼性」確保につながり、資産が適切な手続及び承認の下に、

取得・運用・売却されることを通じて、「法令等の遵守」確保につながり、そして、遊休資産を有効活用し、債務の圧縮等を実施することは、「業務の有効性および効率性」確保につながるものである。また、不適切な資金管理が行われた場合に速やかに発見して対応すること、および、諸活動の適切なプロセス管理等が行われることは、リスクの評価と対応を通じて、資金管理における4つの統制目的の土台になるものである。

当該報告書では、内部統制の目的の達成を保証する基本的要素として、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリングならびにITへの対応が認識されていることから、リスクマネジメントを、監視し、維持する機能を有する枠組みであることを示している。

### (3) 資金管理マネジメントにおける内部統制の課題

総務省内部統制研究会報告書では、地方公共団体内部統制において対象とするリスクとして、地方公共団体を取り巻くリスク一覧を101項目にわたり例示している<sup>49</sup>。資産の保全については、不十分な資産管理、固定資産の非有効活用、不適切な不用決定、現金紛失、二重記録、処分金額の誤り、固定資産の登録漏れ等12項目、業務の有効性および効率性については、不十分な引継、郵送時の手続ミス、硬直的な人事管理、システムダウン、コンピュータウイルス感染、予算消化のための経費支出等18項目、法令等の遵守は不正請求、書類の偽造、個人情報の漏えい・紛失、カラ出張、収賄、横領等22項目があげられ、財務報告の信頼性や経営体リスクについても例示されている。

ここで示されているのは、業務プロセスにおける活動レベルのリスクである。また、当該報告書では、業務レベルでのリスク分析の参考例として、業務記述書、業務フロー、およびリスクコントロールマトリクスが示されている<sup>50</sup>。これらは、リスクの可視化とそれに伴う業務の標準化を支える有効な手法であり、さらに、モニタリングの実効性を高めることにつながる。「業務の有効性」を除く、内部統制の4つの目的達成およびモニタリングの実効性向上のためには非常に有効であると考察される。

また、当該報告書では、組織全般レベルでの自己評価項目事例が基本的要素ごとに28項目にわたり示されている<sup>51</sup>。たとえば、統制環境については「内部統制に関わる方針等を適切に整備・運用するため、適切な組織構造を構築していますか」等4項目、リスクの評価と対応については「当該団体を取り巻くリスクについて、発見・評価を行っていますか」や「社会情勢の変化や組織の変更等の要因を踏まえ、リスクの再評価を適切

に行っていますか」等3項目、統制活動については「現場の業務において、担当者の職務の分掌及び権限・職責の分担等が適切に図られていますか」等3項目、その他について「業務の有効性及び効率性を図るために、行政評価（事務事業評価・施策評価）のシステムを導入していますか」等6項目があげられ、情報と伝達、モニタリング、およびITへの対応についても例示されている。

これに関連して、『基準および実施基準』において、「業務プロセスのリスクについては、通常、業務の中に組み込まれた統制活動で対応することになるが、全社的なリスクについては、明確な経営方針及び経営戦略の策定及び監査委員会の機能の強化、内部監査部門などのモニタリングの強化等、組織全体を対象とする内部統制を整備し、運用して対応することが必要になる<sup>52</sup>」とされている。また、COSO 内部統制フレームワークでは、「環境の変化に対応すること」として、「経済環境、産業環境および規制環境は変化し、事業体の活動もそれに対応する形で変化する。（略）状況の変化を識別し、必要に応じて行動を取るためのプロセスがリスクの評価に不可欠である<sup>53</sup>」とされている。

これらの、全社的なリスクや内外の環境の変化に着目して、リスクの識別を行う取り組みを実行すれば、事業目的を踏まえた「業務の有効性」の確保に有効に機能できるものと考察される。

しかしながら、資金管理は財政の継続性維持を使命とし、確実性と効率性の双方の実現ならびに不正と誤謬の防止・発見を目的とする事業である。そのため、資金管理の諸活動の相関関係と内外の環境を含めた資金管理事業全体におけるリスクと機会を識別し、戦略的対応を行うべき事業であると考えられる。たとえば、資金管理における統括者の欠如、地方債を債務でないとする認識、地方自治体における省庁による縦割り組織風土等を資金管理の目的に影響する全社的なリスクとして識別し、リスク評価し、対応する必要がある。また、資金管理の諸活動はさまざまな部門と会計において、長と会計管理者の指揮命令系統が分立する複雑な環境で行われている。戦略の実行と目的に影響するさまざまな事象の相互関係をリスクや機会として識別し、戦略設定やリスク対応に結び付ける取り組みが行われなければ、成果をあげることは困難と考えられる。まさに、資金管理における内部統制の限界は、戦略や目的設定等のマネジメント・プロセスに踏み込むことができないため、資金管理の使命を支える戦略目的や戦略の策定と実行を統制できないことにある。

### 3 資金管理における全社リスクマネジメントの有用性

資金管理における効果的な内部統制は、定められた目的の下で、業務の効率性、信頼できる財務報告、資産の保全、コンプライアンス等のリスクに焦点を当てた内部統制には有効である。しかし、資金管理は、財政継続性の維持という使命を持ち、戦略的に体系化されるべき事業であることから、戦略設定、事業機会およびリスク選好に着目した広範な統制を行わなければ価値を実現することはできない。そこで、資金管理における全社リスクマネジメントの有用性を以下のように整理する。

#### (1) リスク選好の考え方の有用性

「リスク選好とリスク許容度」と「リスクとポートフォリオの視点」がある。リスク選好とは、事業体が価値を追求するに当たり進んで受容する包括的なリスク量である<sup>54</sup>。リスク許容度は、目的に対する差異がどの程度許容できるかというレベルのことである<sup>55</sup>。リスク許容度を設定する際に、経営者は関連目的の相対的な重要性を考慮するとともに、リスク許容度とリスク選好を適切に組み合わせよう努める<sup>56</sup>。リスク許容度の範囲内で業務を行うことは、事業体がリスク選好の範囲内にあり、目的達成を保証するために役立つ<sup>57</sup>。また、ERM はリスクをポートフォリオの観点でとらえるよう求める。経営者は事業体の各レベルのリスク量をつなげて組み合わせた観点で、事業体の全体的なリスクのポートフォリオが事業体のリスク選好と合致するかを判断する<sup>58</sup>。

金融取引において、信用リスクと流動性リスクに対して利回りはトレードオフの関係にある。そのため、信用リスクと流動性リスクを全面的に回避することにより、利回りを放棄することに陥り易い。資金調達および資金運用において、リスクを受け入れる量をリターンとのバランスで統制することが重要であり、効果的な戦略実行のためにはリスク選好の考え方を適用することが必要である。この場合、事業体が全体として受け入れられるリスク量（ポートフォリオ）を検討することが有用であると考えられる。

#### (2) 戦略および目的設定の有用性

ERM フレームワークでは、目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎となる<sup>59</sup>。

資金管理は財政の継続性維持を使命として、確実性と効率性の双方の実現ならびに不正と誤謬の防止・発見を目的とする事業である。しかしながら、現金保管においては、第1章Ⅱ3 が示すように、昭和33年の公金取扱いに関する自治事務次官通知がいまだに

実務に影響を及ぼして、預金以外の保管が行われることがない。基金運用においては、第1章II4が示すように、確実性と効率性という目的のバランスが統制できていない。長期資金調達においては、第1章II5が示すように、「世代間の公平」のための起債施設耐用年数と償還期限の一致や効率性等の相矛盾する目的が混在している。

資金管理において、組織の使命に連動した戦略目的を設定することにより、さまざまな目的を明確に整序することができる。その結果、使命と戦略目的を起点として、資金管理を取り巻く内外のさまざまな事象からリスクと機会を識別した、リスク・マネジメントが可能になると考えられる。

### (3) 事象の識別の有用性

ERMと内部統制のフレームワークの双方とも、目的達成を阻害する要因としてリスクをとらえ、事業体レベルのリスクは外部要因および内部要因から生じ、活動レベルにおいてもリスクは識別されなければならないと認識し、さらに、リスクの識別は包括的であればならないとしている。

ERMフレームワークでは、内部統制における事象の識別の概念が拡大されて、事業機会の識別および事象の相互依存による相関関係の評価が追加された。リスクとはある事象が発生してそれが目的達成に悪影響を与える可能性として定義され、事業機会とはある事象が発生してそれが目的達成や価値の創造プラスの影響を与える可能性として定義されている<sup>60</sup>。事業機会とは、ある事象が発生してそれが目的の達成や価値の創造にプラスの影響を与える可能性であることから、事業機会を表す事象は、戦略や目的設定プロセスにフィードバックされる<sup>61</sup>。そうすることによって、事業機会を捉えるための行動を明確に決めることが可能になる<sup>62</sup>。また、事象の多くは単独では発生せず、ひとつの事象が他の事象を引き起こすこともあれば、複数の事象が同時に発生することもある<sup>63</sup>。事象の相関関係进行评估することにより、リスクマネジメントにおいて最も力を注ぐ領域を決定することができる<sup>64</sup>。事象をリスクと事業機会の両面から識別すること、および事象の相互依存による相関関係を多面的に評価することにより、戦略の策定等の目的設定プロセスおよびリスクの評価ならびにリスクの対応プロセスにおいて、有効なマネジメントが期待される。

資金管理は、外部環境である金融市場の動向や地方財政制度のあり方、組織のあり方、ならびに権限と責任の付与や専門能力の育成等から、影響を受ける事業である。資金運

用において、金利変動リスクは価格変動リスクと再投資リスクの相殺効果<sup>65</sup>による対応が有効であるように、リスクと機会の双方を識別することが必要である。また、現金出納管理、資金調達および資金運用は、相互に影響を及ぼす関係にあるが、長と会計管理者の指揮命令系統の分立等により、業務プロセスを横断したリスクの識別と対応が行い難い環境にある。

資金管理を ERM の対象とすることは、内外の環境から広くリスクと事業機会を識別することで、内外の環境の変化に応じた迅速なリスク対応を行うこと、および、機動的な戦略の変更を可能にする。また、業務レベルまたは取引レベルのリスクを識別することは必要であるが、それだけでは、それぞれの業務プロセスにおける改善を超えることができない。したがって、資金管理の成果を実現するためには、資金管理に対する全社的リスクマネジメントの適用が有効であると考えられる。

(注)

- 1 平成12・9・20大阪地裁第10民事部判決、平成7年（ワ）第1194号株主代表訴訟事件（甲事件）、平成8年（ワ）第4676号株主代表訴訟（乙事件）、平成9年（ワ）第1939号株主代表訴訟（乙事件）、平成10年（ワ）第8677号共同訴訟参加事件（乙事件）、平成10年（ワ）第9278号共同訴訟参加事件（甲事件）、請求一部認容（控訴）。
- 2 会社法第326条第4項6号を受けて、会社法上施行規則第100条が制定された。ここでは、当該株式会社および子会社等にかかる、情報保存・管理体制整備、損失の管理体制、取締役・使用人・監査役等関係者の職務執行が法令および定款等に適合し、適正に執行されるための体制整備が規定された。
- 3 金融証券取引法第24条の4第1項および第193条の2第2項。
- 4 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～』2009年、1-3頁。
- 5 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書 都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について』、2010年。
- 6 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『前掲書』、3頁。
- 7 企業会計審議会『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）』（平成19年2月15日公表）、3頁。ここでは、「COSO 報告書の内容を基本的に踏襲しつつも、わが国の実情を反映し、COSO 報告書の3つの目的と5つの構成要素にそれぞれ1つずつ加え、4つの目的と6つの基本的要素としている」とされている。
- 8 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『前掲書』、29頁。ここでは、内部統制の目的として、「住民の税を基本として住民サービスを実施する性格を踏まえると、業務の有効性及び効率性の追求が重要であり、その前提として、公平性・公正性が求められることから、法令等の遵守に基づく合法性や合規性の確保がその基礎となる。また、住民サービスの財政的な裏付けとなる財務報告の信頼性及び資産の保全を適切に確保することが重要となる」とされている。
- 9 『同上書』、8頁。
- 10 『同上書』、23頁。ここでは、基本的な考え方を整理するに当たって、「米国のCOSOのフレームワークをベースに制度化された『基準および実施基準』の内容を基本として検討することとした」とされている。

- 11 「同上書」、29 頁。
- 12 『同上書』。
- 13 『同上書』。
- 14 『同上書』、29-30 頁。
- 15 『同上書』、30 頁。
- 16 『同上書』。
- 17 『同上書』。
- 18 『同上書』。
- 19 『同上書』、31 頁。
- 20 『同上書』。
- 21 『同上書』。
- 22 『同上書』。
- 23 『同上書』。
- 24 『同上書』。
- 25 『同上書』。
- 26 『同上書』。
- 27 『同上書』、32 頁。
- 28 『同上書』。
- 29 『同上書』。
- 30 『同上書』、35 頁。
- 31 『同上書』。
- 32 『同上書』、36 頁。
- 33 『同上書』、39 頁。
- 34 『同上書』。
- 35 『同上書』、41 頁。
- 36 『同上書』、42 頁。
- 37 『同上書』、43 頁。
- 38 『同上書』。
- 39 『同上書』、44 頁。
- 40 『同上書』、45 頁。

- 41 『同上書』。
- 42 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会「参考資料集」、52-58頁。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287829.pdf#](http://www.soumu.go.jp/main_content/000287829.pdf#)、（2017年5月16日閲覧）
- 43 静岡市「内部統制」ホームページ。[http://www.city.shizuoka.jp/000\\_001259.html](http://www.city.shizuoka.jp/000_001259.html)、（2017年5月16日閲覧）
- 44 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』2014年4月、7頁。
- 45 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『前掲書』、1-3頁。
- 46 『同上書』、3頁。
- 47 総行第125号、総行市第45号、総行経第41号、総財公第81号、平成29年6月9日、総務大臣通知「地方自治法等の一部を改正する法律の公布及び施行について（通知）」。
- 48 地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『前掲書』、31頁。
- 49 『同上書』、25-27頁。
- 50 『同上書』、62-69頁。
- 51 『同上書』、60-62頁。
- 52 企業会計審議会『前掲書』、8-9頁。
- 53 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework* ▶ *Executive Summary* ▶ *Framework* ▶ *Reporting to External Parties Addendum to Reporting to External Parties*, AICPA, September 1992, pp.43-44. 鳥羽至英訳『内部統制の統合的枠組み（理論編）』白桃書房、1996年、71頁。
- 54 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶ *Executive Summary* ▶ *Framework*, AICPA, September 2004, p.19. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的なリスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、25頁。
- 55 *Ibid.*, p.20. 『同上書』。
- 56 *Ibid.*, p.20. 『同上書』、26頁。
- 57 *Ibid.* 『同上書』。
- 58 *Ibid.*, p.19. 『同上書』、24頁。
- 59 *Ibid.*, p.35. 『同上書』、47頁。
- 60 *Ibid.*, p.47. 『同上書』、65頁。

61 *Ibid.* 『同上書』。

62 *Ibid.* 『同上書』。

63 *Ibid.* 『同上書』。

64 *Ibid.* 『同上書』。

65 大田智之『新・債券運用と投資戦略（改訂版）』金融財政事情研究会、2003年10月、106-107頁。

## 第4章 わが国地方自治体における資金管理に関するアンケート調査

### －600 団体へのアンケート調査－

#### I 資金管理内部統制実態調査の目的

##### 1 日本学術振興会科学研究費補助金を活用した調査

2016年6月、関西学院大学大学院経営戦略研究科石原研究室では、全国の地方自治体を対象とした資金管理(資金調達および資金運用)に関するアンケート調査を実施した。アンケート調査は、大分県国東市役所の後援を得て実施した。本調査は、日本学術振興会科学研究費補助金(挑戦的萌芽研究費:課題番号16K13405)「わが国地方自治体における資産負債改革と成果志向型財務管理基本方針の策定」(研究代表者:石原俊彦、研究協力者:益戸健吉)によるものである。アンケート調査では、都道府県、政令市、中核市、旧特例市、特別区、近畿管内市町村、九州管内市町村(2016年4月に発生した熊本地震のため熊本県を除く)計597団体にアンケートを依頼し、324団体からアンケートの回答を得(回答率54%)、199団体から「資金調達・運用管理規程」の提供を得た。

本挑戦的萌芽研究の申請書では、研究目的について次のような説明が行われている。すなわち、新地方公会計の導入でわが国自治体には、貸借対照表を用いた資産負債の管理が求められている。自治体では多額の基金(資産)と地方債(負債)を保有しているが、現金・基金と一時借入・地方債の統合的管理がなされず、安全性と効率性の双方の実現を企図した適切な財務管理がなされていない。これは資金の調達と運用におけるリスクの明確化と、それをマネジメントする内部統制を担保する基本規程(条例等による)が欠けていることに起因している。

英国では勅許公共財務会計協会(CIPFA)の「資金管理実務規範」に基づき、各自治体がリスクを明示した「資金管理基本方針」を作成している。本研究では日英自治体の「資金管理基本方針」に基づく資金管理について比較研究し、わが国自治体の財務(資産負債)管理における有益な「リスクマネジメント」のあり方を示し、成果志向型の財務管理に転換する「資金管理基本方針」のモデルを提示することを目的としている。

## 2 調査に基づく分析が指すもの

地方自治体における資金調達と資金運用では、資金の安全性と流動性の確保が、民間部門を上回る水準で求められている。その上、わが国では現状超低金利の状況にある、資金運用難や調達金利の低下により、資金の効率性の追求が非常に軽視されやすい環境にあると考えられる。しかしながら、コンプライアンス重視の現金出納リスク管理だけではなく、戦略性を踏まえた資金管理（調達・運用）のリスク管理の違いを認識したうえで、安全性と流動性だけではなく、金利変動リスクを適切に管理することで、合理的な資金運用利回りの向上と資金調達利回りの削減を実現することが、昨今の地方自治体には求められている。そのために必要とされる内部統制の構築要件を解明することを目的としている。

本章では、その嚆矢として、アンケート結果から、わが国自治体が資金管理においてどのような現状にあり、今後解決すべき課題として何を考察の対象とすべきかを明らかにする。そのため、地方自治体資金管理における資金調達・運用の戦略事業としての認識、資金管理規程のリスク統制、資金管理組織の権限と責任、一時借入れにおける内部資金と外部資金の考え方と資金運用の関係、支払い資金を逼迫させる要因、起債の目的と調達手法、伝達とモニタリング、職員の教育・研修等の現状に関して、本調査のデータにより分析し、リスクを統制する手法の考察を企図するものである。そして最終的には、地方自治体資金管理における調達と運用の内部環境と外部環境に関わるさまざまなリスクを考察するための基礎データの収集から、資金管理リスクを統制するための課題を解明することにある。

## II アンケート調査の内容

日本全国の地方自治体に発送した資金管理の現状に関するアンケート調査の依頼状および質問票は巻末資料1および2のとおりである。会計管理者宛に依頼状を発送したが、質問は会計課、財政課、商工振興課および用地対策課等複数のセクションに関係している。以下の9事項に関して53項目の質問を行ったが、それぞれの事項の質問の意図は下記のとおりである。

### ① 資金管理（調達・運用）の事業としての位置付け（Q1、Q2）

総合計画は基本構想（ビジョン）の下に基本計画（施策）、実施計画（事業）を手段とする構造であるため、資金管理が実施計画とされていれば、政策、施策を支える戦略事業としての位置付けである。

#### ② 資金管理（調達・運用）規程（Q3～Q10）

資金管理（調達・運用）規程制定の有無、規程の対象会計、規程の対象活動、告示規程と内規の別、規程周知の有無および周知方法について調査する。資金管理（調達・運用）規程の順守に関する監査委員や議会によるモニタリングの有無について調査する。資金管理規程が住民や議会等利害関係者へ周知されることが、モニタリングの前提である。

#### ③ （資金調達・資金運用）管理組織（Q11～Q15）

一時借入、基金運用および資金調達の分掌組織を調査し、会計管理者補助組織（＝会計課等）が一時借入または基金運用を行う場合は、組織規則等において、長の一時借入または基金運用権限を会計管理者補助組織（＝会計課等）に分掌させる規定が設けられているかについて、確認を行う。長が会計管理者補助組織（＝会計課等）に責任と権限を付与する必要がある。

#### ④ 歳計現金管理（Q16～Q21）

現金出納管理を特別会計ごとに行っているか、あるいは、会計を超えて一つの資金として行っているかについて、調査を行う。アンケート調査の過程で、基金を含めて、現金出納管理を行っている自治体があることがわかったため、会計と基金を1つの資金として現金出納管理を行っている自治体がどれくらいあるのかについて、追加調査した。また、歳計現金の資金繰りを基金等内部資金で行っているか、金融機関等外部資金で行っているか調査する。歳計現金の資金繰りを基金に依存した場合、基金から長期運用資金が失われるリスクがある。現金出納管理と資金繰りの実態を確認する。

中小企業制度融資に関わる財政援助の方法を調査する。土地開発公社の借入金の状況を調査する。中小企業制度融資に関わる預託金および土地開発公社の塩漬け土地に関わる一般会計等の貸付金が、歳計現金の資金繰りをひっ迫する事例がある。歳計現金のひっ迫は運用資金を減らすことになり、資金運用のリスクになる。中小企業制度融資に関わる財政援助および土地開発公社の塩漬け土地に関わる借入の状況を確認する。

#### ⑤ 資金調達（Q22～Q33）

起債残高利子負担率算定の有無、算定対象資金、算定方法および起債残高利子負担率周知の有無、周知の方法について調査する。借入において、重視している観点を調査する。起債には、利息負担軽減だけでなく、世代間の公平、公債費の年度間平準化、予算厳密性の原則等の非財務的な目的があるため、目的に関する認識を調査する。据置期間に関する認識および金利シミュレーションを行った上で、借入方式を選択しているか調査する。据置期間が利息負担に係る重要な要素であることの認識および借入方式の決定を利息負担額の比較により行っているか調査する。銀行等引受資金による調達の実態を調査する。

⑥ 資金運用（歳計現金等、基金の共通項目）（Q34～Q40）

資金運用利回り算定の有無、算定対象資金、算定方法および資金運用利回り周知の有無、周知の方法について調査する。資金運用の財務業績指標の算定状況と説明責任の遂行状況について調査する。債券運用戦略およびオーバーパー債券等に対する償却原価法適用状況について調査する。

⑦ 資金運用（歳計現金・歳入歳出外現金）（Q41～Q43）

歳計現金・歳入歳出外現金は1会計年度以内の運用（保管）が一般的である。運用の実態と短期運用とする理由を調査する。また、歳計現金・歳入歳出外現金の平均残高と運用収入を調査し、運用利回りを算定する。なお、歳計現金・歳入歳出外現金運用利回りは、総務省地方財政状況調査の公開情報からは算定できない。

⑧ 資金運用（基金）（Q44～Q50）

各自治体の基金数および基金一括運用の実施状況を調査する。基金は目的による予期せぬ取崩しと資金使途制約という流動性リスクを有しているため、流動性リスクを軽減する有効な方法として、全基金一括運用の実施状況を調査する。地方公営企業等は、会計目的による予期せぬ払出しと資金使途制約という基金と共通の流動性リスクを有している。地方公営企業等の全基金一括運用への参加状況を調査する。基金平均残高と運用収入を調査し、運用利回りを算定する。なお、基金運用利回りは総務省地方財政状況調査の公開情報からは算定できない。

⑨ その他（Q51～Q53）

職員の専門研修の実施状況および外部金融専門機関の利用状況を調査することにより、専門能力育成環境および有用な情報収集の状況を確認する。自治体職員の自由意見を聴取する。

### Ⅲ アンケート集計結果と回答の調整

#### 1 アンケート集計結果

アンケート集計結果は巻末に参考資料として附しているが、合計 53 個のアンケート項目について、各地方自治体からの回答内容を集計データとして整理したものである。アンケート調査の内容は、まず、全体としての概観を分析し、日本全国の地方自治体が資金管理に関してどのような内部統制を構築しているのかを考察することが何よりも有用である。

なお、東京都および福岡市のアンケート協力は得られなかったが、資金運用に関する情報がそれぞれのホームページで公表されており、福岡市には電話取材を行うことができた。東京都の情報は、資金運用に関する設問 Q34～Q37、Q44、Q46～Q50 に集計した。福岡市の情報は、歳計現金管理に関する Q16、Q17 および資金運用に関する Q34～39、Q44～Q46、Q48、Q50 に集計した。また、アンケート集計にあたり、多様な回答を正確に反映させるために、回答区分を増やす等の措置を取った。

#### 2 アンケート調査回答の調整

アンケート調査回答に関して、回答間の矛盾、長と会計管理者の権限に関する無理解、非公表による回答拒否や資金管理規程の非提出、起債における借入方式による金利負担比較の無理解や資金運用利回りや債務残高利子負担率の算定経験がないための数値錯誤等が見受けられた。回答拒否については説得を試み回答を得るようにしたが、回答を得られなかった団体もある。中小企業制度融資に係る預託金や土地開発公社借入金に係る回答の非開示は、商工振興課等や土地開発公社に連絡して回答を得た。このような質問と回答の齟齬からは、地方自治体資金管理における適切な内部統制の欠如を示唆している。次に、主な事例を紹介する。

##### (1) 回答間の矛盾－総合計画「事業」と財務業績指標算定

Q1「総合計画『実施計画』において『資金調達』が事業として位置づけられていますか」に①はいと回答した 14 団体のうち、Q22「起債残高に対する利子負担率を算定している」のは 2 団体のみであり、Q24「利子負担率の周知」は行っていない。

Q2「総合計画『実施計画』において『資金運用』が事業として位置づけられています

か」に①はいと回答した 20 団体のうち、Q34「資金運用の利回りを算定している」は 10 団体であり、そのうち Q38「資金運用利回りの周知を行っている」は 1 団体のみである。

#### (2) 回答間の矛盾—世代間の公平と据置期間

Q25「借入において、最も重視している観点」の 1 つを、①世代間の公平と回答した 219 団体のうち、Q26「据置期間の設定の考え方」で「②起債施設を供用するまでの期間」を選んだのは 32 団体しかない。起債において世代間の公平を重視するのであれば、据置期間は起債施設を供用するまでの期間とすることに整合性があるが<sup>1</sup>、他の回答が多い。

#### (3) 回答間の矛盾—さまざまな借入方式の利息比較による借入方式決定と据置期間

Q27「様々な借入方式の利息を比較した上で借入方式を決定していますか」に「①はい」と回答した 92 団体のうち、Q26「据置期間の設定の考え方」が「②起債施設を供用するまでの期間」は 22 団体であり、および「③据置期間なし」は 11 団体である。起債において、借入条件のいかんに関わらず、据置期間を短縮すれば、利息負担は軽減されるため、これら以外の回答は、利息負担が高まることになる。

#### (4) 長の事務権限と会計管理者の職務権限の無理解

一時借入を会計管理者補助組織（＝会計課等）が行う 102 団体のうち、Q12「長の一時借入権限を会計管理者補助組織（＝会計課等）に分掌させる組織規則がありますか」に「①はい」と回答した 51 団について、各自治体の例規集で確認したところ、実際に組織規則が整備されていたのは 35 団体であった。そして、「②ない」と回答していた団体のうち 1 団体は組織規則が整備されていた。

また、基金運用を会計管理者補助組織（＝会計課等）が行う 240 団体のうち、Q15「長の資金運用権限を会計管理者補助組織（＝会計課等）に分掌させる組織規則がありますか」に「①はい」と回答した 95 団体について、自治体の例規集で確認したところ、組織規則が整備されていたのは 24 団体であった。錯誤の理由を聞いたところ、会計課の事務分掌規則に定められた「出納および保管」に基金運用が含まれると誤解していた団体があった。

#### (5) 非開示の事例

- ① Q41「歳計現金・歳入歳出外現金」平均残高と運用収入に関して、非開示の団体が8団体あり、Q51「基金」平均残高と運用収入が非開示の団体が6団体あった。説得して回答を得たが、2団体の回答が得られなかった。そのうち1団体は運用収入の開示はできるが、平均残高は開示できないということであった。担当者が上司を説得して回答を得られた団体もあったが、本来利害関係者に幅広く開示されるべき情報の開示、非開示の判断が担当係や担当課長の判断でなされていることが伺われる。
- ② 資金管理規程は262団体が制定しているが、63団体からは非開示であるということで、提供されなかった。なお、一般的な方針は渡せるが、具体的な運用方針等は非公表であるという団体が複数ある。

#### (6) 利息負担比較による借入方式決定に対する無理解

Q27「様々な借入方式の利息比較したうえで借入方式を決定していますか」に、「①はい」と回答した団体が191団体(59%)あった。筆者の知見では、そのようなことを行って借入方式を決定している自治体はなかったため、当該191団体に回答の確認のためのメールを送ったところ、99団体から様々な借入方式の利息比較を行っていないという回答を得た。当初予算のための金利計算を利息シミュレーションであると誤解している団体もあった。どの借入方式が有利であるかは実際に試算してなければわからないが、起債システムを使用すれば容易に行うことができる。なお、質問では、様々な借入方式として、満期一括償還、定時償還(元金均等又は元利均等)、据置期間の長短、変動金利/金利見直し/固定金利および償還期間の長短を付記していた。

#### (7) 基金数の誤認

Q44「会計管理者が保管している基金数をお聞きします」に、①財産維持型・積立型基金数10個以下の47団体について、当該自治体の例規集で確認したところ、実際の基金数が10個以下の団体は32団体であった。基金に対する理解が薄いことが考えられる。

## IV 全社的リスクマネジメントの観点によるアンケート集計結果の分析

### 1 全社的リスクマネジメントの観点

第3章では、わが国地方自治体資金管理における『COSO 全社的リスクマネジメントフレームワーク—統合的フレームワーク』（以下「ERM フレームワーク」という。）の意義を取り上げている。第1章Ⅲにおいて、資金管理とは、「財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべきものである」と整理した。すなわち、資金管理は財政の継続性維持を使命とし、確実性と効率性の双方の実現ならびに不正と誤謬の防止・発見を目的とする事業である。そのため、資金管理の諸活動の相関関係と内外の環境を含めた資金管理事業全体におけるリスクと機会を識別し、戦略的対応を行うべき事業であると考えられる。

ERM フレームワークは、『COSO 内部統制—統合的枠組み』（以下「COSO 内部統制フレームワーク」という。）を引継ぎながら、戦略および目的の設定、リスク選好の考え方によるリスク管理、事象識別の概念拡大を加えて、マネジメント・プロセスを統制するものである。ERM は、経営者が事業体の取締役会、経営者その他の組織内のすべての者によって遂行され、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体にリスク選好に応じてリスクの管理ができるように設計された、1つのプロセスであると定義されている<sup>2</sup>。

また、第2章Ⅱ2で示したように、ERM フレームワークにおける事象の識別は、COSO 内部統制フレームワークに事業機会の識別および事象の相互依存による相関関係の評価が追加されたということである。このことは、より広範に目的に影響するリスクと事業機会を識別することにつながる。事象をリスクと事業機会の両面から識別すること、および事象の相互依存による相関関係の評価することにより、戦略の策定等の目的設定プロセスおよびリスクの評価ならびにリスクの対応プロセスにおいて、有効なマネジメントが期待できるものと考察される。したがって、ERM フレームワークの観点により、本節においてアンケート集計結果の分析を行うものとする。

## 2 内部環境 (Q11~Q 15、Q28、Q38、Q51)

### (1) 権限と責任の確立 (Q 11~Q 15)

一時借入および基金運用は、長の事務であり、会計管理者の職務権限ではない。わが国地方自治体の財務会計は、長を命令機関（予算執行機関）とし、会計管理者を執行（出納）機関とする内部けん制の組織構造であるため、長の事務を会計管理者は行うことができない。この場合、第1章IV4（6）で示したように、長が「組織規則」において、長の事務である「一時借入」または「基金運用」を会計課等に分掌させる規定を制定すれば、会計課等は長と会計管理者の事務を適法に併任することができる。

しかしながら、会計課等が一時借入を行っている 102 団体（31%）または基金運用を行っている 240 団体（74%）において、図表 4-1 が示すように、長が「行政組織規則」等で権限を付与する規定は、一時借入に関しては 102 団体中 35 団体（34%）が整備されており、資金運用に関しては 240 団体中 24 団体（10%）が整備されている。なお、当該規則を整備していると回答した団体の組織規則を筆者がホームページで確認した。したがって、会計課等が、職務権限がないまま一時借入または基金運用を行っている状況が一般的であることを示すものである。これは、権限と責任に関わる内部統制の重大な不備である。

図表 4-1 長の権限を会計課等に付与する規定の整備状況

|      | ①ある       | ②ない        | 計           |
|------|-----------|------------|-------------|
| 一時借入 | 35団体(34%) | 67団体(66%)  | 102団体(100%) |
| 資金運用 | 24団体(10%) | 216団体(90%) | 240団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

### (2) 人的資源 (Q 51)

図表 4-2 が示すように、資金調達職員の専門研修は 324 団体中 46 団体（14%）で実施され、資金運用職員の専門研修は 324 団体中 69 団体（21%）で実施されている。資金管理専門研修の未実施団体が約 8 割に及んでいる。一定の専門性がなければ、確実かつ効率的な資金調達および資金運用を行うことは困難である。資金管理における専門能力に対するコミットメントの不備である。このことは、地方自治体における資金調達および資金運用における専門能力を育成する内部統制の欠如を示している。

図表 4-2 資金調達・運用に関わる職員の専門研修実施状況

|        | ①実施       | ②未実施       | 計           |
|--------|-----------|------------|-------------|
| 資金調達職員 | 46団体(14%) | 278団体(86%) | 324団体(100%) |
| 資金運用職員 | 69団体(21%) | 255団体(79%) | 324団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

### (3) リスクマネジメントの考え方／リスク選好 (Q 28、Q 38)

リスク選好とは事業の価値を追求するために受け入れたいと考えるリスクの総量である<sup>3</sup>。リスクを受入れる量を管理することで、リスクとリターンのバランスを取るものである。金融取引において、信用リスクと流動性リスクに対して利回りはトレードオフの関係にある。そのため、信用リスクと流動性リスクを全面的に回避することにより、利回りを放棄することに陥り易い。資金調達および資金運用において、リスクを受入れる量をリターンとのバランスで統制することが重要であり、効果的な戦略実行のためにはリスク選好の考え方を適用することが必要である。リスク選好のあり方は戦略に直結するとともに、リスクの回避、受容、低減および共有などのリスク対応策の選択に影響する<sup>4</sup>。

図表 4-3 は、銀行等引受債の場合の借入方式採用の状況を示しているが、「③固定金利方式」が 257 団体（69%）で最も多い。金利変動リスクを全面的に回避するために、起債を償還期限まで固定金利とすることが考えられる。利息負担軽減を追求するのであれば、さまざまな借入方式の利息負担シミュレーションを行い、金利変動リスクを受入れる量を管理して、リスクとリターンのバランスをとることが必要である。

図表 4-3 銀行等引受債の借入方式の採用状況

|          |            |               |             |
|----------|------------|---------------|-------------|
| ①変動金利方式  | 11団体(3%)   | ④特別区・満期一括償還方式 | 13団体(4%)    |
| ②金利見直し方式 | 89団体(24%)  | ⑤テールヘビー方式     | 1団体(0.3%)   |
| ③固定金利方式  | 257団体(69%) | 計             | 371団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

金利は一般的に償還期間（平均残存期間）に比例するため、短期金利が低く、長期金利が高い。変動金利方式や金利見直し方式等で借入した場合、将来の金利変動リスクにさらされるため、利率が高くても長期固定金利で借入することにより、将来の金利変動リスクを回避するものと考えられる。その場合、据置期間を撤廃することで、早期に償

還を図り、金利変動リスクにさらされる債務を減らすという金利変動リスクの対応策が考えられる。あるいは、借入方式を組み合わせることも、金利変動リスクの対応策である。

図表 4-4 利息比較による借入方式決定の状況

| ①はい       | ②いいえ       | 計           |
|-----------|------------|-------------|
| 92団体(28%) | 232団体(72%) | 324団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

金融取引において、全面的なリスク回避ではなく、リスク選好により、引き受けるリスク量を管理することでリスクとリターンのバランスをとることが必要である。図表 4-4 は、利息比較による借入方式決定に関して「①はい」が 92 団体（28%）であるが、この利息を比較するシミュレーション手続きが行われない場合、金利変動リスクの対応策を検討するための利息負担比較ができないことになる。リスク選好の考え方によるリスク統制が地方自治体に浸透していないことを示している。

図表 4-5 運用商品

|          |             |
|----------|-------------|
| ①預金のみ運用  | 138団体(40%)  |
| ②国内公共債   | 190団体(55%)  |
| ③金融債     | 3団体(1%)     |
| ④株式      | 4団体(1%)     |
| ⑤指定金銭信託等 | 4団体(1%)     |
| ⑥その他運用商品 | 4団体(1%)     |
| 計        | 343団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-5 が示すように、国内公共債運用は 190 団体が行っている。図表 4-6 が示すように、国内公共債運用を行う 190 団体のうち、「①満期保有原則」は 157 団体（83%）あり、「②利息収入に売却収入を加味する」28 団体（15%）等を大きく上回っている。国債等債券価格は債券表面利率と市場利回りの金利差を調整するため決定されるため、市場利回りの変動に伴い変動し、保有債券価格には含み益または含み損が生じる。満期まで売らずに持切れば債券額面で償還されるため、満期まで保有して価格変動の影響を全面的に回避するということである。これは、売却による含み益の実現（資産収入）を

放棄することを意味する。そして、満期まで持ち切れる資金額は不確実なため、債券運用額を減らすか、あるいは、運用期間を短期化することになる。このように、債券の満期保有原則は、効率的な資金運用にマイナスの影響を及ぼすリスクである。

図表 4-6 債券運用における金利変動リスクの対応状況

|                 |            |                            |             |
|-----------------|------------|----------------------------|-------------|
| ①満期保有原則         | 157団体(83%) | ④「②利息収入に売却収入加味」と「③短期売買」の両方 | 1団体(0.5%)   |
| ②利息収入に売却収入を加味する | 28団体(15%)  | ⑤国庫短期証券のみ運用                | 3団体(1%)     |
| ③短期売買が基本        | 1団体(0.5%)  | 計                          | 190団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

第1章VI2で指摘したように、有価証券の区分に関しては、新地方公会計は満期保有目的有価証券と満期保有目的以外の有価証券の2分類であり<sup>5</sup>、企業会計は満期保有目的の債券、その他有価証券、売買目的有価証券および子会社株式及び関連会社株式の4分類である<sup>6</sup>。

図表4-6が示すように、「②利息収入に売却収入を加味する」団体が28団体(15%)あることは、地方自治体における「その他有価証券」の存在を示している。「その他有価証券」とは、満期保有目的でもなく、短期的な売買目的でもない有価証券である。「③短期売買が基本」および「④『②利息収入に売却収入を加味』と『③短期売買』の両方」は各1団体であるが、地方自治体における「売買目的有価証券」の存在を示している。

新地方公会計の有価証券会計基準には、地方自治体における売買目的有価証券やその他有価証券の存在を想定していないため、満期保有目的以外の有価証券に対する償却原価法の適用ができないという問題がある。総務省は地方自治体の債券運用の実態を踏まえて、新地方公会計の有価証券会計基準を見直すことが望まれる。

### 3 戦略 (Q1、Q2)

ERMフレームワークでは、「目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎となる。(略)目的を設定することは、有効な事象の識別、リスクの評価およびリスクへの対応を行うための前提となる<sup>7</sup>」とされている。そして、「戦略目的はハイレベルな目標であり、事業体のミッションやビジョンと適切に組み合わせられ、ミッションやビジョンを支援する<sup>8</sup>」とされている。そして、「事業体のミッションや戦略目的は一般的に安定的なものであるのに対し、戦略や関連目的の多くはより

ダイナミックなものであり、内部および外部の環境に対応して調整されていくものである<sup>9)</sup>としている。このように、ERMにおいて、戦略目的はビジョンやミッションとリスク評価やリスク対応等の内部統制の構成要素を繋げる核になるものとしてとらえられている。

わが国地方自治体において、ミッションおよび戦略目的とそれを支える戦略は、総合計画における政策・施策とその手段としての事業と対応付けられる。したがって、総合計画において政策、施策の手段としての事業として、資金調達および資金運用が体系づけられていれば、戦略性を有する事業として位置付けられていることになる。

図表 4-7 が示すように、総合計画において事業として位置付けられているかに関する「①はい」の回答は、資金調達は 14 団体 (4%) であり、資金運用は 20 団体 (6%) である。いずれも 5%前後であり極めて少ない。そして、総合計画の事業として位置付けられている団体のうち、財務業績の算定に関しては、「①起債残高利子負担率を算定している」は 2 団体であるが、その数値は実績報告されていない。また、「①資金運用利回りを算定している」は 10 団体であるが、その数値が実績報告されているのは 1 団体のみである。

図表 4-7 総合計画における資金調達および資金運用の位置付け

| 総合計画計画「実施計画」事業として位置付けられているか |      | 財務業績の算定    |                   | 総合計画の実績として財務業績を報告 |                |
|-----------------------------|------|------------|-------------------|-------------------|----------------|
| 資金調達                        | ①はい  | 14団体(4%)   | ①起債残高利子負担率を算定している | 2団体(14%)          | ①はい 0団体(0%)    |
|                             | ②いいえ | 308団体(96%) | ②算定なし             | 12団体(86%)         | ②いいえ 2団体(100%) |
| 資金運用                        | ①はい  | 20団体(6%)   | ①資金運用利回りを算定している   | 10団体(50%)         | ①はい 1団体(10%)   |
|                             | ②いいえ | 301団体(94%) | ②算定なし             | 10団体(50%)         | ②いいえ 9団体(90%)  |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

これらのアンケート集計結果から、地方自治体において資金調達および資金運用はルーチンワークであり、政策や施策を支える事業ではないと認識されていることが伺われる。資金管理事業の戦略性の否定は、全庁的リスクマネジメントの根幹となる要素の不備であるとともに、わが国地方自治体の資金管理が効率性を実現できない要因である。第 1 章Ⅲで示したように、資金調達および運用は財政的な効果が大きいことから、全社

的な目標（総合計画「政策・施策」）の戦略的手段としての事業として位置付ける必要がある。

#### 4 業務目的（Q25）

図表 4-8 は、借入において重視する観点に関して 3 つ以内の選択を問う設問であるが、非財務的観点の 456 団体（51%）が、財務的観点の 442 団体（49%）と拮抗している。財務的観点の「②支払利息削減」228 団体、非財務的観点の「①世代間の公平<sup>10</sup>」219 団体、「②公債費の平準化」216 団体、財務的観点の「①安定的な資金調達」155 団体の順に回答が多い。

図表 4-8 借入において重視している視点（3 つ以内選択）

|                       |  |   |            |
|-----------------------|--|---|------------|
| 非財務的観点                |  | 計 | 456団体(51%) |
| ①世代間の公平               |  |   | 219団体(25%) |
| ②公債費の平準化              |  |   | 216団体(24%) |
| ③前例又は近隣自治体の動向         |  |   | 21団体(2%)   |
| 財務的観点                 |  | 計 | 442団体(49%) |
| ①支払利息削減               |  |   | 228団体(25%) |
| ②安定的な資金調達             |  |   | 155団体(17%) |
| ③債務早期償還               |  |   | 42団体(4%)   |
| ④元利償還金に対する地方交付税措置の有利さ |  |   | 17団体(2%)   |
| ⑤プライマリーバランス等による債務圧縮   |  |   | 5団体(1%)    |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

「①世代間の公平」は将来世代への平等な公債費負担を求め、「②公債費負担の平準化」は年度間の公債費負担の平準化を求めるため、繰り上げ償還、据置期間短縮および償還期間短縮を否定することになりがちである。そのため、償還年限の長期化等を招いて、利子負担増や債務償還遅延の要因になることがある。このように、公平性の観点は「支払利息削減」や「債務の早期償還」という財務的観点とトレードオフの関係にあることに留意すべきである。

「①安定的な資金調達」を重要な観点とするのは 155 団体（17%）であるが、これは第 1 章 V2 で示したように、預金を超えて貸出をしていたオーバーローンの時代では切実な課題であった。都道府県、政令市等が、定時償還債に比べて利息負担等で不利な満期一括償還債を発行しているのは、安定的な資金調達のためである。しかし、この戦略は金融におけるオーバーローンから金余りへの構造変化から再検討する必要がある。

## 5 統制活動－方針を通じた展開 (Q3)

図表 4-9 が示すように、「①資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている」は8団体(2%)しかない。それは、図表 4-10 が示すように、「①一時借入」および「②起債は、長の内部組織(財政課等)がそれぞれ68%および100%所管し、「③資金運用」は会計管理者補助組織(会計課等)が74%所管しているという組織構造、すなわち指揮命令系統の分立による規程の分立であることが考えられる。あるいは、資金調達と資金運用の業務プロセスは別であるため、資金調達にとり資金運用は外部であり、資金運用にとり資金調達は外部であるという縦割りの思考に陥り、資金調達と資金運用を相互の関係性において捉える全社的な事象の識別ができていないことが想定される。

図表 4-9 資金管理規程が統制する業務の状況

|                         |             |
|-------------------------|-------------|
| ①資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている | 8団体(2%)     |
| ②資金調達単独の管理規程がある         | 19団体(6%)    |
| ③資金運用単独の管理規程がある         | 235団体(73%)  |
| ④資金管理(調達・運用)規程がない       | 81団体(25%)   |
| 計                       | 324団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-10 資金管理活動の所管状況

|       | 長の内部組織<br>(財政課等) | 会計管理者補助組織<br>(会計課等) | 非開示       | 計           |
|-------|------------------|---------------------|-----------|-------------|
| ①一時借入 | 221団体(68%)       | 102団体(32%)          | 1団体(0.3%) | 324団体(100%) |
| ②起債   | 324団体(100%)      | 0団体(%)              | —         | 324団体(100%) |
| ③資金運用 | 84団体(26%)        | 240団体(74%)          | —         | 324団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

また、図表 4-9 が示すように、「②資金調達単独の管理規程がある」19団体(6%)に対し、「③資金運用単独の管理規程がある」は235団体(73%)が制定しており、極めて大きな開きがある。なお、資金運用管理規程が多く作成されている理由は、預金ペイオフ対策として、総務省が資金管理方針の整備を地方自治体に求めたためであり<sup>10</sup>、資金調達に関しては、国からの方針整備要請がなかったためである。「①資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている」自治体が2%しかないことは、ERMを行う上での統制方針の不備である。また、「②資金調達単独の管理規程がある」自治体は6%しかなく、「④資金管理(調達・運用)規程がない」地方自治体が25%にのぼる。統制方針および統制手続を通して、目的の達成に対するリスク対応策が実行されるため、資金管理規程の不

備は、内部統制活動の重大なリスクである。

## 6 統制活動—会計等の流動性リスクへの対応／資金運用との関係性

### (1) 現金出納口座の管理と資金運用の相関関係 (Q16、Q17)

各会計および各基金は会計別経理が必要とされるため<sup>11</sup>、一般会計やさまざまな特別会計ごとに現金出納口座を分けることにより、会計別経理を保証する自治体がある。一方で、会計を越えて現金出納口座を1つにして資金統合管理を行い、財務会計システムを駆使することで会計別経理を行う自治体がある。

図表4-11が示すように、会計別経理は会計別出納口座により行う①の段階から、会計別経理は財務会計システムで行い、出納口座をすべての会計と基金で共有する④の段階まで、4つのレベルがある。最も多いのは「③一般会計と特別会計および歳入歳出外現金は同一口座、基金は別口座」の187団体(58%)であり、次に①「各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座会計別出納口座」63団体(19%)が多く、「④一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金はすべて同一口座」62団体(19%)が続く。会計を超えた資金の統合は、流動性リスク共有による流動性リスクの軽減という重要なリスク対応が可能になる。さらに、それ以外に、資金計画作成および資金繰りならびに例月出納検査での現金突合せを会計ごとに行わず、会計を1つにまとめてできるという事務の簡素化の効果がある。しかし、支払不足資金は外部から調達する原則がなければ、歳計現金等と基金の同一口座での管理は、資金繰りを基金に全面的に依存することになって、基金運用のリスクになる。

図表4-11 現金出納における会計別資金管理の状況

|                                  |             |
|----------------------------------|-------------|
| ①各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座          | 63団体(19%)   |
| ②一般会計と特別会計は同一口座、歳入歳出外現金および基金は別口座 | 13団体(4%)    |
| ③一般会計と特別会計および歳入歳出外現金は同一口座、基金は別口座 | 187団体(58%)  |
| ④一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金はすべて同一口座  | 62団体(19%)   |
| 計                                | 325団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

(2) 内部資金による資金繰りと資金運用の関係性 (Q17)

図表 4-12 は歳計現金等の資金繰り（短期資金調達）の方法に関する複数回答を集計したものである。内部資金による資金繰りを行っている団体 418 団体（72%）は、外部資金による資金繰り 161 団体（28%）の 2.6 倍多い。これは、会計の資金繰りは内部資金（基金、地方公営企業）に依存していることを示している。内部資金で多いのは、「①基金繰替運用」300 団体、「③一般当座貸越」72 団体、「④グループファイナンス」26 団体であり、外部資金で多いのは、「①金融機関からの証書借入」86 団体、「②専用当座貸越」47 団体である。金融市場金利と連動している「④債券売り現先取引」は 19 団体と少ない。

なお、迅速な資金調達を可能にする取引として、内部資金「③一般当座貸越」と外部資金「②専用当座貸越」がある。「一般当座貸越」は当座預金がマイナスになったとき、自動的に貸付が行われる。「専用当座貸越」は極度枠の中で伝票やカードで都度、引き出しができる。「③一般当座貸越」は指定金融機関から低利で資金調達でき、一般的には、預金を求められることがあり、その場合は金融機関を媒介とする間接的な基金繰替運用とすることができる。「②専用当座貸越」は、預金を求められることがない。内部資金「④グループファイナンス」は一般会計等と地方公営企業や外郭団体の間の資金融通である。

基金繰替運用およびグループファイナンスは資金調達する側は低利調達できるが、基金や地方公営企業等から長期運用する資金が失われる。そこで、資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）から外部資金（一時借入）に転換することにより、歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業等において超長期運用資金を確保することができる。

図表 4-12 資金繰りにおける内部資金および外部資金

| 内部資金による資金繰り        |  | 計 | 418団体(72%) |
|--------------------|--|---|------------|
| ①基金繰替運用            |  |   | 300団体(52%) |
| ②預金担保借入            |  |   | 20団体(3%)   |
| ③一般当座貸越            |  |   | 72団体(12%)  |
| ④グループファイナンス        |  |   | 26団体(5%)   |
| 外部資金による資金繰り        |  | 計 | 161団体(28%) |
| ①金融機関からの証書借入       |  |   | 86団体(15%)  |
| ②専用当座貸越            |  |   | 47団体(8%)   |
| ③財政融資基金・地方公共団体金融機構 |  |   | 9団体(2%)    |
| ④債券売り現先取引          |  |   | 19団体(3%)   |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

(3) 一時借入が歳計現金と基金運用の機会を創出／関係性 (Q41～Q 43、Q 17)

歳計現金・歳入歳出外現金平均残高（以下「歳計現金等平均残高」という。）とは、会計収支残高の1年間における日々平均である。筆者は歳計現金等の長期資金運用を模索する中で、国東市の2012年度歳計現金等平均残高を算定したところ約28億円あり、その多さに驚いたことがある。なぜなら、国東市の2012年度普通会計実質収支は約3億円であり、その約9倍の会計収支残高が日々あるということを意味するからである。このことから、地方自治体は歳入が歳出より早く入る基本的な構造であるが、前年度の実質収支を測定する出納整理期間末（5月31日）は、前年度会計の実質収支が縮小することが考えられる。

図表4-13が示すように、2014年度歳計現金等平均残高（団体平均）は、都道府県888億円、政令市281億円、中核市・旧特例市83億円、特別区104億円である。これらの大規模団体は巨額であるが、一般市26億円、町村7億円においても相当の資金余剰がある。歳計現金等運用利回りは、都道府県0.07%、政令市0.09%、中核市・旧特例市0.06%、特別区0.02%、市0.06%、町村0.04%、全団体平均は0.06%であり、団体区分や資金の多寡と運用利回りの相関関係は見られず、一様に低いことを示している。

図表4-13 平成26年度 歳計現金等平均残高と運用利回り（団体平均）

|          | 歳計現金・歳入歳出外現金平均残高 | 運用収入   | 運用利回り |
|----------|------------------|--------|-------|
| 都道府県     | 888億円            | 53百万円  | 0.07% |
| 政令市      | 281億円            | 21百万円  | 0.09% |
| 中核市・旧特例市 | 83億円             | 5百万円   | 0.06% |
| 特別区      | 104億円            | 2百万円   | 0.02% |
| 市        | 26億円             | 2百万円   | 0.06% |
| 町村       | 7億円              | 0.4百万円 | 0.04% |
| 全団体平均    | 149億円            | 9百万円   | 0.06% |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表4-14は、全団体平均0.06%を下回る利回り0%超0.05%以下に最多の161団体（50%）が分布し、運用利回り0%に32団体（9.9%）が分布している。なお、0.6%超0.9%以下に1団体、1.2%超1.5%以下に1団体分布しているが、これは、長期、超長期債券運用を行っている自治体である。歳計現金等の運用利回りが低い要因は、図表4-15が示すように、「①1年以内の短期運用」が385団体（95%）で行われているからである。日

本銀行が「長短金利操作付き量的・質的金融緩和政策」（2016年9月21日）を発表し、日本銀行当座預金にマイナス0.1%を適用し、10年国債金利を概ね0%とするイールドカーブコントロールを打ち出している。それによって、超長期運用以外で利回りを稼得することができない。そのため、「④超長期債券運用」の3団体（1%）を除けば、その他の団体においても預金運用を行っていることが考えられる。

図表 4-14 歳計現金等平均残高と運用利回りの状況（平均残高）

| 利回り | 0  | ～0.05% | ～0.1% | ～0.15% | ～0.2% | ～0.3% | ～0.6% | ～0.9% | ～1.2% | ～1.5% | 合計  |
|-----|----|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 団体数 | 32 | 161    | 85    | 23     | 13    | 3     | 3     | 1     | 0     | 1     | 322 |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-15 歳計現金等の運用期間の状況

|            |           |                     |            |
|------------|-----------|---------------------|------------|
| ①1年以内の運用   | 308団(95%) | ④超長期債券運用            | 3団体(1%)    |
| ②1年超の預金運用  | 4団体(1%)   | ⑤1年以内運用、ただし住宅敷金は10年 | 4団体(1%)    |
| ③10年以内債券運用 | 5団体(2%)   | ⑥1年以内、預金担保は10年超預金   | 1団体(0.3%)  |
| 計          |           |                     | 325体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-16 が示すように、歳計現金・歳入歳出外現金を短期・中期運用に限定する理由として、「①年度内に歳計現金不足時期がある」235 団体（75%）が最も多く、次に、「②自治省事務次官通知（昭和 33.6.14）による」61 団体（19%）が多い。「②自治省事務次官通知による」とは、第 1 章Ⅲ2 で示した自治省事務次官通知（昭和 33.6.14 自乙財発第 4 号）「地方公共団体の公金の取扱」において「出納長等が行う保管の形式のうち最も適当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである」とする見解に従うということである。

「①年度内に歳計現金不足時期がある」とは、支払資金不足が一時的に見込まれるため、そのファイナンスのために預金等で保管するということである。一方で、図表 4-13 が示すように、1年の歳計現金等平均残高を算定すれば、巨額の資金余剰が認められる。そこで、一時的に資金不足の時期が見込まれるならば、その時期のみ一時借入することで、巨額または多額の歳計現金等の一部を長期運用することが可能になる。

また、(2) で示したように、地方自治体の資金繰りは基金繰替運用等の内部資金によ

る資金繰りが多いが、内部資金を充てることは、基金や地方公営企業等における長期運用資金が失われることになる。そこで、資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）から外部資金（一時借入）に転換することにより、歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業等における長期運用資金確保による資金運用利回り向上の機会が創出されることになる

図表 4-16 歳計現金等を預金等短期、中期運用に限定する理由

|                         |            |                           |            |
|-------------------------|------------|---------------------------|------------|
| ①年度内に歳計現金不足時期がある        | 235団体(75%) | ⑤債券運用に適さない金利状況            | 1団体(0.3%)  |
| ②自治省事務次官通知(S33.6.14)による | 61団体(19%)  | ⑥1年超債券は歳出予算(投資及び出資金)を組むべき | 1団体(0.3%)  |
| ③資金運用規程に1年以内と定めている      | 2団体(1%)    | ⑦1会計年度を超える運用は好ましくない       | 1団体(0.3%)  |
| ④理由はない                  | 14団体(4%)   | 計                         | 315体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

#### (4) 中小企業制度融資に関わる預託金と資金運用の相関関係 (Q18)

中小企業制度融資預託金は、地方自治体が金融機関に1年を通じて預金を置くことにより、中小企業振興のための低利融資を実現することを目的としている。図表 4-17 は、中小企業制度融資に関わる預託金（該当団体）平均額である。都道府県 616 億円、政令市 192 億円、中核市・旧特例市 31 億円、特別区 18 億円、市 3 億円、町村 0.4 億円である。大規模な団体は預託金額が巨額であるため、歳計現金をひっ迫させる要因となっていることを示している。制度融資に関わる預託金が巨額な団体は、歳計現金等の資金不足に陥りやすく、それを補填するために基金から繰替運用した場合、基金の長期運用のリスクになる。

また、第 1 章 VI で示したように、わが国の金融構造はオーバーローンから金余りに変化しているため、中小企業制度融資に関わる預託金制度の有効性を検証する必要がある。中小企業に対する貸付金利軽減という目的から、制度融資に関わる預託制度と利子補給制度を比較して、資金運用の機会費用を含めた費用対効果を比べて、有利な制度を選択すべきである。

図表 4-17 中小企業制度融資に関わる預託金平均額

|          |       |       |
|----------|-------|-------|
| 都道府県     | 28団体  | 616億円 |
| 政令市      | 11団体  | 192億円 |
| 中核市・旧特例市 | 54団体  | 31億円  |
| 特別区      | 6団体   | 18億円  |
| 市        | 83団体  | 3億円   |
| 町村       | 23団体  | 0.4億円 |
| 計        | 205団体 | 104億円 |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

(5) 土地開発公社に対する貸付金と資金運用の相関関係 (Q19~Q21)

土地開発公社は1972年に創設されたものであるが、土地騰貴に先じた機動的な用地先行取得を行うためのシステムであった<sup>12</sup>。しかし、1991年をピークに土地価格が下落の一途をたどったため<sup>13</sup>、土地開発公社は塩漬けの土地と債務を抱えることになった<sup>14</sup>。土地開発公社の土地取得資金は金融機関からの借入であるため、土地開発公社は土地が売却できなければ自ら返済資金を生み出すことはできない。そのため、土地開発公社の債務を一般会計等が肩代わりした場合、その貸付金が歳計現金等をひっ迫することになる。土地開発公社の金融機関借入金利子を軽減するために、一般会計等が土地開発公社に短期貸付を行い、年度替わりだけ金融機関から借入を行う地方自治体がある。また、地方公営企業等を迂回して、土地開発公社に貸し付けている地方自治体がある<sup>15</sup>。

図表 4-18 が示すように、土地開発公社に対する一般会計からの貸付金は、政令市、都道府県、特別区、中核市・旧特例市の順に多い。特別会計・地方公営企業を通じた貸付金は中核市・旧特例市、都道府県、特別区の順に多く、政令市は貸付がなかった。基金からの貸付金は、政令市、都道府県、中核市・旧特例市、市の順に多く、特別区は貸付がなかった。以上のような土地開発公社への貸付金は、歳計現金等をひっ迫させる要因であるとともに、地方自治体の資金が貸付金として使用されるため、資金運用できない機会費用が生じる。そのため、土地開発公社の損失を住民に明らかにした上で、土地を時価で売却して、残債務は土地とともに一般会計が買い取る等の抜本的な処理を行うべきである。これにより、歳計現金等のひっ迫から脱却し、長期・超長期運用資金を創出することで、資金運用利回り向上の機会を創出する可能性が生まれる。

図表 4-18 土地開発公社に対する会計等貸付金（該当団体）平均額

|          | 一般会計 |      | 特別会計、<br>地方公営企業 |      | 基金  |      |
|----------|------|------|-----------------|------|-----|------|
|          | 団体数  | 平均金額 | 団体数             | 平均金額 | 団体数 | 平均金額 |
| 都道府県     | 8    | 52億円 | 1               | 15億円 | 2   | 33億円 |
| 政令市      | 3    | 63億円 |                 |      | 1   | 52億円 |
| 中核市・旧特例市 | 7    | 29億円 | 3               | 27億円 | 7   | 20億円 |
| 特別区      | 9    | 42億円 | 1               | 16億円 |     |      |
| 市        | 11   | 5億円  | 3               | 13億円 | 13  | 7億円  |
| 町村       | 3    | 3億円  | 1               | 1億円  | 3   | 3億円  |
| 計        | 41   | 30億円 | 9               | 17億円 | 26  | 14億円 |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

#### 7 統制活動－調達金利変動リスク低減/調達利回り削減と債務早期償還（Q25、Q26）

満期一括償還方式で起債しているのは 35 都道府県、20 政令市<sup>16</sup>および 23 特別区<sup>17</sup>であり、定時償還方式で起債しているのはその他の団体である。満期一括償還方式と定時償還方式は別の業務プロセスであると考えられ、両者を相関関係においてとらえ、共通性において比較することは一般になされることはない。しかし、満期一括償還方式と定時償還方式を別のものとして縦割的に捉えるのではなく、目的との関連で相関関係を包括的に評価することが重要である。

資金調達において利子負担軽減と債務早期償還を達成するためには、償還期限と据置期間を短くする戦略が導かれる。据置期間を短くすることは実質償還年限が短くなるため、繰上げ償還と同様に、利子軽減と債務早期償還の効果がある。また、元金均等償還方式は元利金均等方式よりも元本の早期償還がなされるため利子が少なくなる。そのため、据置期間の設定の考え方は資金調達の効率性に重大な影響を及ぼす事象である。

図表 4-19 が示すように、据置期間設定における非財務的観点 268 団体は、財務的観点 78 団体の約 4 倍である。非財務的観点のうち、「①借入先の上限期間」183 団体（53%）と「②財政融資資金等が定めた据置期間」9 団体（3%）が過半を占めているが、財政融資資金等の据置期間は上限であって強制されるものでない。「③据置期間 1 年」の 34 団体（10%）については、償還元金の補正を回避するためである。これは、事業完成後の出納整理期間に起債することが多く、公債費予算は当初予算編成に間に合わないため、償還元金の補正予算が必要になる。それを回避するために元本の償還を 1 年先延ばしにするのである。財務的観点は、「①据置期間なし」33 団体（10%）、「②起債施設を供用

するまでの期間」45 団体（13%）であるが、極めて少ない。これらのことは、地方自治体において、支払利息軽減と債務早期償還が目的として認識されていないことを示している。

図表 4-19 据置期間を設定する考え方

|   |   |            |
|---|---|------------|
| 非 財 務 的 観 点                             | 計 | 268団体(77%) |
| ①借入先の上限期間                               |   | 183団体(53%) |
| ②財政融資資金等が定めた据置期間                        |   | 9団体(3%)    |
| ③据置期間1年                                 |   | 34団体(10%)  |
| ④財政収支見込、公債費平準化、償還期間、起債額、事業内容等を考え、据置期間調整 |   | 36団体(10%)  |
| ⑤その他(据置2年、3年、5年、前例等)                    |   | 6団体(1%)    |
| 財 務 的 観 点                               | 計 | 78団体(23%)  |
| ①据置期間なし                                 |   | 33団体(10%)  |
| ②起債施設を供用するまでの期間                         |   | 45団体(13%)  |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

#### 8 基金・地方公営企業等流動性リスク共有（統制手続）—ポートフォリオ構築による運用機会創出（Q44～Q50）

図表 4-20 が示すように、2014 年度基金平均残高は、都道府県 2,938 億円、政令市 1,372 億円、中核市・旧特例市 236 億円、特別区 648 億円と巨額であり、市 105 億円、町村 39 億円も多額である。当該資金の運用利回りは、最も高いのは政令市 0.37%であり、最も低いのは市中核市・旧特例市 0.16%、特別区 0.16%、市 0.27%、町村 0.22%、全団体平均 0.24%である。運用利回りに対する団体区分や資金額の多寡に差はなく、運用資金額と運用利回りに相関性は認められない。

図表 4-21 は、全団体の平均利回りである 0.24%を下回る、0.1%超～0.15%の区間に最多の 59 団体（18%）が分布していることを示している。なお、0.9%超～2.8%に 16 団体（5%）が分布している。

図表 4-22 が示すように、平均基金数は、都道府県 33 個、政令市 28 個、中核市・旧特例市 20 個、特別区 12 個、市 18 個、町村 15 個、全団体平均 20 個であり、多くの基金に資金が分断されている。庁舎建設基金のように、取崩し時期が定まった基金は例外的であり、ほとんどの基金は取崩し時期が定まらないため予期せぬ取崩しリスクを有している。

図表 4-20 基金平均残高と運用利回り（団体平均）

|          | 基金平均    | 運用収入   | 運用利回り |
|----------|---------|--------|-------|
| 都道府県     | 2,938億円 | 896百万円 | 0.25% |
| 政令市      | 1,372億円 | 665百万円 | 0.37% |
| 中核市・旧特例市 | 236億円   | 39百万円  | 0.16% |
| 特別区      | 648億円   | 103百万円 | 0.16% |
| 市        | 105億円   | 34百万円  | 0.27% |
| 町村       | 39億円    | 12百万円  | 0.22% |
| 全団体平均    | 530億円   | 165百万円 | 0.24% |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-21 基金運用利回りの分布状況

|     |       |        |       |        |       |       |       |
|-----|-------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|
| 利回り | 0     | ～0.05% | ～0.1% | ～0.15% | ～0.2% | ～0.3% | ～0.6% |
| 団体数 | 3     | 57     | 47    | 59     | 53    | 42    | 38    |
| 利回り | ～0.9% | ～1.2%  | ～1.5% | ～1.8%  | ～2.1% | ～2.8% | 合計    |
| 団体数 | 9     | 8      | 1     | 4      | 1     | 2     | 324   |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-22 基金保有数平均

|          |     |     |     |
|----------|-----|-----|-----|
| 都道府県     | 33個 | 特別区 | 12個 |
| 政令市      | 28個 | 市   | 18個 |
| 中核市・旧特例市 | 20個 | 町村  | 15個 |
| 全団体平均    |     |     | 20個 |

注：財産維持型・積立型基金を集計。

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

図表 4-23 は国東市の保有基金を示しているが、取崩し時期が定まっているのは、重吉振興基金、家畜導入基金、特養老人ホーム基金の3つだけである。重吉振興基金と家畜導入基金は事業終了による廃止であり、特養老人ホーム基金は民営化のための廃止であるが、このようなことは常にあることではない。定額運用基金は、会計を通さずに事業目的のために貸付等を行うため、運用の対象にならない。特別会計に属する基金はそれぞれの特別会計の中で、特定目的が生じたときに使用される。また、一般会計の積立型基金において、「法令」により積立てる基金および公営企業の運用受託による「公営企業資金運用基金」ならびに「寄付」により積立てる基金を除く、減債基金等5基金計28億6,400万円は、財政調整金に吸収して年度間の財源調整に使用することは可能である。基金はいつまで保有しているかわからないが、近い将来、特定目的の発生により取り崩

して使うかわからない。そのような取崩し時期が定まらないことが、基金の流動性リスクの根幹にある。

基金運用のリスクとして、歳計現金等の資金繰りに基金繰替運用を行ってきたことによる長期運用資金の喪失があるが、それ以外に、基金と地方公営企業等の予期せぬ資金取崩しリスクと特定目的が異なる他の会計や基金の資金を使用できないという流動性リスクが存在する。その二重の流動性リスク対応策として、すべての基金一括運用によるポートフォリオ統合が実務的に行われている。これは、流動性リスクの共有によるリスク抑制である。さらに、地方公営企業および外郭団体においても基金と同様の流動性リスクが存在することから、地方公営企業等の資金を基金一括運用に統合することがリスク対応策として有効である。全基金一括運用は、この流動性リスクに効果的に対応することで基金に超長期運用できる資金を捻出する手続である。

図表 4-23 2015 年度末国東市基金一覧表

単位：百万円

|      |     |               |       |      |       |         |            |     |
|------|-----|---------------|-------|------|-------|---------|------------|-----|
| 一般会計 | 法令  | 財政調整基金        | 6,574 | 一般会計 | 果運用   | 地域福祉基金  | 783        |     |
|      |     | 地域振興基金        | 2,613 |      |       | 農村活性化基金 | 26         |     |
|      |     | 過疎地域自立基金      | 52    |      |       | 家畜導入基金  | 21         |     |
|      | 積立型 | 減債基金          | 1,983 |      | 特別会計  | 積立型     | 旅券発給証紙購入基金 | 1   |
|      |     | 公営企業資金運用基金    | 830   |      |       |         | 国保高額貸付基金   | 3   |
|      |     | 公共施設整備基金      | 800   |      |       |         | 自動車学校基金    | 4   |
|      |     | サイクリングターミナル基金 | 11    |      |       |         | 国民健康保険基金   | 171 |
|      |     | サンコーボラス富来基金   | 70    |      |       |         | 介護保険基金     | 208 |
|      |     | 財前奨学基金        | 20    |      |       |         | 特養老人ホーム基金  | 3   |
|      | 寄付  | ふるさと応援基金      | 661   |      | 下水道基金 | 206     |            |     |
|      |     | 重吉振興基金        | 30    |      | 計     | 15,070  |            |     |

出所：2015 年度国東市決算書「財産に関する調書」を参照して筆者作成。

図表 4-24 が示すように、すべての基金の資金を統合した一括運用を行っている団体は、都道府県 9 団体、政令市 9 団体、中核市・旧特例市 11 団体、特別区 7 団体、市 29 団体、町村 10 団体、計 75 団体（23%）である。政令市および特別区は 5 割を超えている。地方公営企業および外郭団体資金を受託した基金一括運用を行っているのは、国東市 1 市（0.3%）のみである。

なお、図表 4-24 が示すように、基金一括運用実施 75 団体の内、歳計現金等と基金を 1 口座で出納管理する団体は、都道府県 4 団体等各団体区分に計 20 団体ある。この

場合、歳計現金の資金繰りを外部の一時借入とする原則を持たなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになり、基金から長期運用資金が失われることになる。

基金の一括運用が流動性リスクを軽減する理由は、運用資金の共有により、流動性のある預金等および収益性のある超長期国債等で全資金のポートフォリオ（運用商品の構成）を構築することにある。基金において取崩しの必要が生じたときは、共有する預金等を使用できることになる。これは、国債等の含み損が発生する可能性という流動性リスクおよび特定目的の用途制限があるため、基金相互の資金を使用できない壁を打破することである。換言すれば、すべての基金の一括運用は流動性リスクを共有することで流動性リスクを軽減するということである。また、地方公営企業や外郭団体の資金は、基金と同様に特定目的による流動性リスクがあるため、一括運用基金に加えることは、リスク共有することによるリスク対応の本質に沿うものである。

図表 4-24 基金の一括運用の状況

|                            | 団体数 | すべての基金の資金を統合した運用（一括運用） | 左のうち、歳計現金等と基金を1口座で出納管理する団体 |
|----------------------------|-----|------------------------|----------------------------|
| 都道府県                       | 38  | 9団体(24%)               | 4団体                        |
| 政令市                        | 16  | 9団体(56%)               | 4団体                        |
| 中核市・旧特例市                   | 66  | 11団体(17%)              | 3団体                        |
| 特別区                        | 13  | 7団体(54%)               | 1団体                        |
| 市                          | 124 | 29団体(23%)              | 6団体                        |
| 町村                         | 69  | 10団体(15%)              | 2団体                        |
| 計                          | 326 | 75団体(23%)              | 20団体                       |
| 地方公営企業および外郭団体資金を受託した基金一括運用 |     |                        | 1市(0.3%)                   |

出所：アンケート集計結果参照して筆者作成。

## 9 債券運用の統制手続—債券償却原価法適用（Q39、Q40）

図表 4-25 が示すように、債券運用を行っている 190 団体のうち、「オーバーパー債券の購入」について、「①購入する」は 42 団体（22%）である。「②償還年度利息内のオーバーパーは購入できる」43 団体および「③購入しない」105 団体を合わせた 148 団体（78%）が、オーバーパー債券購入を実質的に制限している。「①オーバーパー債券購入する」42 団体のうち、償却原価法を適用している団体は 33 団体である。残りの 8 団体は、償還損失等を他債券売却益との相殺等で処理している

図表 4-25 オーバーパー債券購入および償却原価法適用の状況

| オーバーパー債券の購入           |             | 左記①のうち 償却原価法適用         |           |
|-----------------------|-------------|------------------------|-----------|
| ①購入する                 | 42団体(22%)   | ①オーバーパー償却を行っている        | 33団体(80%) |
| ②償還年度利息内のオーバーパーは購入できる | 43団体(23%)   | ②オーバーパーとアンダーパー償却を行っている | 0団体(0%)   |
| ③購入しない                | 105団体(55%)  | ③償却は行わない               | 8団体(10%)  |
| 計                     | 190団体(100%) | 計                      | 42団体(22%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

このように、オーバーパー債券取得回避を多くの自治体が行っているのは、償却原価法を適用していないため、満期に償還損失が生じるためである。それは、償却原価法の適用手続を実施すれば解決できることである。しかし、官庁会計における債券償却原価法適用手法が理解されていないこと、多くの基金の存在が償却原価法適用手続を複雑にすることおよび職員の教育研修が十分に行われていないこと等がオーバーパー債券取得回避の要因であると考察される。多くの基金が償却原価法適用手続を複雑にする課題は、すべての基金による一括運用により解決する。また、オーバーパー債券以外、すなわち額面以下の価格でなければ債券取得ができないということは、債券運用の自由度が阻害されるとともに、運用利回り稼得のリスクであると考えられる。

## 10 情報と伝達—外部からの情報獲得 (Q52)

図表 4-26 外部専門家の利用状況

|                         |            |                                      |             |
|-------------------------|------------|--------------------------------------|-------------|
| ①金融専門家(機関)にアドバイザーを委託    | 15団体(5%)   | ④公認会計士、金融専門家等を会議へ招へい、非常勤専門職員、ニッキン購読等 | 5団体(2%)     |
| ②ブルームバーグやロイター等の有料情報サービス | 14団体(4%)   | ⑤ない                                  | 51団体(16%)   |
| ③証券会社等からの無料の金融市場情報を利用   | 267団体(82%) | 計                                    | 324団体(100%) |

注：複数回答のため計と一致しない。

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

外部の金融等専門機関からの情報収集は、資金調達および資金運用を有効に行うために重要である。図表 4-26 が示すように、「③証券会社等からの無料の金融市場情報を利用」267 団体 (82%) が最も多い。次に「①金融専門家 (機関) にアドバイザーを委託」する 15 団体 (5%) が多く、「②ブルームバーグ等の有料情報サービス」14 団体 (4%) が続く。外部専門家の利用が「⑤ない」51 団体 (16%) がある。証券会社から金融に係

る情報や研修の無料提供を得られるが、証券会社は仲介業であるため顧客と利害が対立することが想定される。中立的な立場である金融専門家等から情報収集を行うことは、安全で効率的な資金管理を行うために有効である。

## 11 資金管理方針の公開とモニタリング（Q4、Q5、Q7、Q8、Q10）

### (1) 資金管理方針の公開

図表 4-27 が示すように、資金調達管理規程作成の 27 団体のうち、「②内部規程」が 24 団体（89%）が多い。資金運用管理規程作成の 243 団体のうち、「②内部規程」が 220 団体（91%）が多い。形式面から見て、外に開かれた告示規程であるのは、資金調達管理規程は 3 団体（11%）しかなく、その上、管理規程を作成している団体が 27 団体（8%）しかない。資金運用管理規程は、告示規程であるのは 23 団体（9%）しかない。

図表 4-27 資金管理規程制定形式における開示または非開示の状況

|          | ①条例:議決規程 | ②規則等:告示規程 | ②内部規程      | 計           |
|----------|----------|-----------|------------|-------------|
| 資金調達管理規程 | 0        | 3団体(11%)  | 24団体(89%)  | 27団体(100%)  |
| 資金運用管理規程 | 0        | 23団体(9%)  | 220団体(91%) | 243団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

また、図表 4-28 が示すように、資金調達管理規程を非周知の団体は 21 団体（77%）であり、資金運用管理規程を非周知の団体は 189 団体（78%）である。地方自治体では、資金管理規程を策定しても、執行部門内部の規程として扱われるため、モニタリングの機会が一般的には与えられない状況である。

図表 4-28 資金管理規程の周知方法

|          | ①ホームページ   | ②告示      | ③非周知       | 計           |
|----------|-----------|----------|------------|-------------|
| 資金調達管理規程 | 4団体(15%)  | 3団体(11%) | 21団体(78%)  | 28団体(100%)  |
| 資金運用管理規程 | 36団体(15%) | 22団体(9%) | 189団体(78%) | 247団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

### (2) 資金管理方針のモニタリング

図表 4-29 が示すように、資金調達規程または資金運用規程の順守に関しては、監査委員監査 139 団体（57%）、議会監視 22 団体（9%）、外部有識者委員会等 3 団体（1%）

がモニタリングしているが、103 団体（42%）はモニタリングが行われていない。

(1) と (2) から、資金管理の統制方針である規程は告示等を要さない内規等の形式が約 9 割であること、約 8 割が周知されていないということ、そして、約 4 割が監査委員や議員等の監視を受けていないことは、資金調達および資金運用におけるガバナンスの欠如を意味する。資金管理規程の形式は議会議決を要する条例または告示が必要な規則にすること、資金管理規程を告示またはホームページ等で周知することにより、監査委員、議会その他利害関係者によるモニタリングの機会が生じることが想定される。なお、資金管理規程に関する外部有識者委員会等専門家のモニタリングに付することは、専門家の専門的な視点での監視や助言を受けることができるため、有意義である。

図表 4-29 資金管理規程の遵守に関する監視状況

|  |             |
|--|-------------|
| ①監査委員                                  | 139団体( 57%) |
| ②議会                                    | 22団体( 9%)   |
| ③その他(外部有識者を入れた資金管理<br>会議、包括外部監査、学識経験者) | 3団体( 1%)    |
| ④ない                                    | 103団体( 42%) |
| 計                                      | 243団体(100%) |

注：複数回答のため計と一致しない。

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

## 12 財務業績指標算定と周知 (Q22、Q24、Q35、Q36)

図表 4-30 が示すように、起債利子負担率の「①算定」は 16 団体（5%）であり、そのうち、周知している団体は 5 団体（2%）である。資金運用利回の「①算定」は 97 団体（29%）であり、そのうち、周知しているのは 37 団体（11%）である。いずれの財務業績に関しても、一般的に算定されず、周知されていないことがわかる。特に、起債利子負担率は算定する団体がほとんどない。

このことから、地方自治体関係者にとって、資金調達利回り軽減と運用利回り稼得は目的とされていないこと、財務業績情報は行政組織所管部門の内部に閉ざされていることが伺われる。資金調達および資金運用のガバナンスを実現するためには、調達と運用の利回りを算定して周知することで、監査委員や議会等のモニタリングを受けるとともに、説明責任を履行することが必要である。業績測定および情報の伝達の不在という内部統制の重大な不備がある。

図表 4-30 財務業績指標算定と周知の状況

|      | 起債利子負担率     | 資金運用利回り     |
|------|-------------|-------------|
| ①算定  | 16団体( 5%)   | 97団体( 30%)  |
| うち周知 | 5団体( 2%)    | 37団体( 11%)  |
| ②未算定 | 308団体(95%)  | 229団体( 70%) |
| 計    | 324団体(100%) | 326団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

## V 資金管理内部統制実態調査の示す課題

ERM フレームワークの構成要素に沿って、アンケート集計結果の分析を行った結果を踏まえて、次のように課題を整理する。非常に多くの構成要素の不備があった。

### 1 内部環境の課題

#### ① 権限と責任の確立

会計管理者補助組織（会計課等）に対する権限と責任を付与する規程を整備しないまま、会計管理者補助組織（会計課等）が一時借入または基金運用を行っている。

#### ② 人的資源

資金調達職員に対する専門研修が 86%の団体で行われず、資金運用職員に対する専門研修が 79%の団体で行われていない。

#### ③ リスクの考え方／リスク選好

リスク選好とは事業の価値を追求するために受け入れたいと考えるリスクの総量を表し、リスクを受入れる量を管理することで、リターンとのバランスをとるものである。リスク選好の考え方がなければ、リスクの全面的回避という活動をとることがある。たとえば、起債における固定金利選択および債券運用における満期保有原則は金利変動リスクの全面的回避である。起債において、金利変動を踏まえた利息シミュレーションによりさまざまな借入方式の利息負担を比較した上で、借入方式の選択を行うことが、金利変動リスクの合理的な対応策と考えるが、利息比較による借入方式決定をしているのは、92 団体（28%）に過ぎない。リスク選好の考え方によるリスク統制が地方自治体に浸透していないことが伺われる。

## 2 戦略

総合計画において政策、施策の手段としての事業として、資金調達および資金運用が体系づけられていれば、戦略性を有する事業として位置付けられているものと考えられる。そして、資金調達および資金運用のビジョンやミッション、戦略目的を認識できる。しかし、総合計画の事業として、資金調達は14団体(4%)および資金運用は20団体(6%)が位置付けられているが、いずれも5%前後であり極めて少なく、また、財務業績の算定および報告がほとんどなされていない。地方自治体において資金調達および資金運用はルーチンワークであり、政策や施策を支える事業ではないと認識されていることが伺われる。資金調達と資金運用の効率性が実現していない要因は、このミッションと戦略目的と組み合わせられた戦略事業としての位置付けの欠如にある。

## 3 業務目的

業務目的に関しては、起債（長期資金調達）において、さまざまな相矛盾する目的が混在している。アンケートの集計結果は、非財務的観点456団体（51%）であり、財務的観点は442団体（49%）である。

非財務的観点である「世代間の公平」は将来世代への平等な公債費負担を求め、「公債費負担の平準化」は年度間の「公債費平準化」を求めるものであるため、「繰り上げ償還」、「据置期間短縮」および「償還期間短縮」を否定することになる。そのため、平均償還年限の長期化等を招いて、利子負担増や債務償還遅延の要因になることがある。「世代間の公平」の観点は「支払利息削減」や「債務の早期償還」等の財務的観点とトレードオフの関係にある。資金管理において、財務継続性の維持等の使命と組み合わせられた戦略目的があれば、さまざまな目的を整序することが可能になる。

## 4 統制活動一方針を通じた展開

資金管理規程を資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている自治体が8団体(2%)しかないことは、資金調達と資金運用の相互関係においてリスクマネジメントを行う上での統制方針不備である。また、資金調達単独の管理規程がある自治体は19団体(6%)しかなく、資金管理（調達・運用）規程がない地方自治体が81団体(25%)にのぼる。統制方針および統制手続を通して、目的の達成に対するリスク対応策とともに内部統制の他の構成要素が実行されるため、資金管理規程の不備は、内部統制活動の重大なリス

クである。そして、国から要請があった資金運用管理規程は243団体（75%）が作成したのに対して、そのような要請がなかった資金調達管理規程は27団体（17%）しか作成していないということは、規程の文書化を回避する組織文化の存在を示している。資金管理諸活動を一体的に統制する資金管理規程を文書化することが、内部統制を行う端緒であると考えられる。

## 5 統制活動—会計等の流動性リスクへの対応／資金運用との関係性

### ① 現金出納口座の管理と資金運用の関係性

会計を超えた出納口座統合は、262団体（81%）が行っている。これは、相互の資金を用いての支払いが可能になるため、流動性リスク共有による流動性リスクの軽減であり、会計ごとの資金計画作成と資金繰りが不要になり、事務の簡素化が図られる。しかし、歳計現金等と基金の同一口座での管理は62団体（19%）が行っているが、支払不足資金を外部から調達する原則がなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになって、基金運用のリスクになる。

### ② 内部資金による資金繰りと資金運用の関係性

内部資金による資金繰りを行っている団体418団体（72%）は、外部資金による資金繰り161団体（28%）の2.6倍多い。これは、会計の資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）に依存していることを示している。基金繰替運用もグループファイナンスも資金調達する側は低利調達できるが、基金や地方公営企業等は長期運用する資金が失われることになる。そこで、資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）から外部資金（一時借入）に転換することにより、歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業等において超長期運用資金を確保できるため、資金運用利回り向上の機会を創出できる。

### ③ 一時借入が歳計現金と基金運用の機会を創出／関係性

平成26年度歳計現金・歳入歳出外現金平均残高（団体平均）は、巨額または多額の相当の資金余剰がある。一方、資金運用利回りは、全団体平均は0.06%であり、団体区分や資金の多寡と運用利回りの相関関係は見られず、一様に低い。このように、資金運用利回りが低い要因は、1年以内の短期運用が385団体（95%）で行われているからであり、長期国債利回り0.0%前後であることから、99%の団体が預金での運用を行っていることが考察される。

また、歳計現金・歳入歳出外現金を短期・中期運用に限定する理由として、年度内に歳計現金不足時期があるとする回答 235 団体（75%）が最も多く、次に自治省通知等によるとした 61 団体（19%）が多い。

年度内に歳計現金不足時期があるとは、会計年度中に歳計現金が不足する時期が見込まれるということである。その一時的な資金不足の資金繰りのために預金等で保管するということである。そこで、その資金手当を外部資金で行うことで、巨額または多額の歳計現金等の一部を長期運用することが可能になる。また、資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）から外部資金（一時借入）に転換することにより、歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業等において長期運用資金確保による、資金運用利回り向上の機会の創出ができる。

そして、自治省通知等とは、自治事務次官通知（昭和 33.6.14、自乙財発第 4 号）「地方公共団体の公金の取扱」において「出納長等が行う保管の形式のうち最も相当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである」とされた見解に従うということである。しかし、金融環境は大きく変化し、昭和 40 年から国債が発行されるようになり、金利環境も変わったため、預金のみでは、地方自治法第 235 条の 4（現金及び有価証券の保管）が求める「最も確実かつ有利な方法による保管」を実現することができない状況である。

#### ④ 中小企業制度融資に関わる預託金と資金運用の関係性

中小企業制度融資に関わる預託金（該当団体）平均額は、都道府県 616 億円、政令市 192 億円、中核市・旧特例市 31 億円、特別区 18 億円、市 3 億円、町村 0.4 億円であり、大規模な団体は、預託金額が巨額であるため、歳計現金をひっ迫させる要因となっている。預託金が巨額な団体は、歳計現金等が資金不足に陥りやすく、それを補填するために基金から繰替運用した場合、基金の長期運用のリスクになる。また、中小企業に対する貸付金利軽減という事業目的から、制度融資に関わる預託制度と利子補給制度を比較して、資金運用の機会費用を含めた費用対効果を比べて、有利な制度を選択するべきである。

#### ⑤ 土地開発公社に対する貸付金と資金運用の関係性

土地開発公社は 1972 年に創設されたものであるが、土地騰貴に先じた機動的な用地先行取得を行うためのシステムであった。しかし、土地価格が下落の一途をたどったため、土地開発公社は塩漬けの土地と債務を抱えることになった。土地開発公社の土

地取得資金は金融機関からの借入であるため、土地開発公社は土地が売却できなければ自ら返済資金を生み出すことはできない。土地開発公社に対する会計（一般会計、特別会計・地方公営企業、基金）からの貸付金が巨額になっている自治体がある。土地開発公社への貸付金は、歳計現金等をひっ迫させる要因であるとともに、地方自治体の資金が貸付金として使用されるため、資金運用できない機会費用が生じる。そのため、土地開発公社の損失を住民に明らかにした上で、土地を時価で売却して、残債務は土地とともに一般会計が買い取る等の抜本的な処理を行うべきである。これにより、歳計現金等のひっ迫から脱却し、長期・超長期運用資金を創出することで、資金運用利回り向上の機会を創出する可能性が生まれる。

#### 6 統制活動—調達金利変動リスク低減／調達利回り削減と債務早期償還

資金調達において利子負担軽減と債務早期償還を達成するためには、償還期限と据置期間を短くする戦略が導かれる。据置期間を短くすることは平均償還年限が短くなるため、繰上げ償還と同様に、利子軽減と債務早期償還の効果がある。そのため、据置期間の設定の考え方は資金調達の効率性に大きな影響を及ぼす事象である。

据置期間設定における非財務的観点 268 団体は、財務的観点 78 団体の約 3 倍である。非財務的観点のうち、「借入先の上限期間」183 団体（53%）と「財政融資資金等が定めた据置期間」9 団体（3%）が全体のほぼ半数であるが、借入先が定める据置期間は通常上限であるため強制されない。「据置期間 1 年」34 団体（10%）については、据置期間ゼロにすれば公債費の予算補正が必要になるため、それを回避するためであると推測される。

財務的観点は、「据置期間なし」33 団体（10%）、「起債施設を供用するまでの期間」45 団体（13%）および「債務早期償還」42 団体（11%）であるが、これらの回答は合わせても 23%に過ぎない。地方自治体において、支払利息軽減と債務早期償還が資金調達の目的として認識されていないことを示している。

#### 7 統制活動—基金・地方公営企業等流動性リスク共有／ポートフォリオ構築による運用機会創出

2014 年度基金平均残高は、都道府県 2,948 億円、政令市 1,372 億円、中核市・旧特例市 236 億円、特別区 648 億円と巨額であり、市 105 億円、町村 39 億円も多額である。

当該資金の運用利回りは、最も高いのは政令市 0.37%であり、最も低いのは市中核市・旧特例市 0.16%、特別区 0.16%、市 0.27%、町村 0.22%、全団体平均 0.24%である。運用利回りに対する団体区分や資金額の多寡に差はなく、運用資金額と運用利回りに相関性は認められない。

基金運用のリスクとして、歳計現金等の資金繰りに基金繰替運用を行って来たことによる長期運用資金の喪失があるが、それ以外に、基金と地方公営企業等の特定目的による予期せぬ資金取崩しリスクと特定目的が異なる他の会計や基金の資金を使用できないという特定目的に用途が限定される流動性リスクが存在する。その2重の流動性リスク対応策として、すべての基金一括運用によるポートフォリオ統合が実務的に行われている。これは、流動性リスクの共有によるリスク抑制である。さらに、地方公営企業および外郭団体においても基金と同様の流動性リスクが存在することから、地方公営企業等の資金を基金一括運用に統合することがリスク対応策として有効である。全基金の一括運用は、この流動性リスクに効果的に対応することで基金に超長期運用できる資金を創出する手続である。

すべての基金の資金を統合した一括運用を行っている団体は、都道府県 9 団体、政令市 9 団体、中核市・旧特例市 11 団体、特別区 7 団体、市 29 団体、町村 10 団体、計 75 団体（23%）である。地方公営企業および外郭団体資金を受託した基金一括運用を行っているのは、国東市 1 市（0.3%）のみである。なお、基金一括運用実施 75 団体の内、歳計現金等と基金を 1 口座で出納管理する団体は、都道府県 4 団体等各団体区分に計 20 団体ある。この場合、歳計現金の資金繰りを外部の一時借入とする原則を持たなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになり、基金から長期運用資金が失われることになる。

## 8 債券運用の統制手続—債券償却原価法適用

債券運用を行っている 190 団体のうち、オーバーパー債券購入は 42 団体（22%）である。このように、オーバーパー債券取得回避を多くの自治体が行っているのは、償却原価法を適用していないため、満期に償還損失が生じるためである。それは、償却原価法の適用手続を実施すれば解決できることである。しかし、官庁会計における債券償却原価法適用手法が理解されていないこと、多くの基金の存在が償却原価法適用手続を複雑にすること、および職員の教育研修が十分に行われていないこと等がオーバーパー債券

取得回避の要因であると考察される。さらに、新地方公会計の有価証券会計基準では、地方自治体におけるその他有価証券の存在を想定していないため、満期保有目的以外の有価証券に対する償却原価法の適用をしないという問題がある。

多くの基金の存在が償却原価法適用手続を複雑にする課題は、すべての基金による一括運用により解決する。また、オーバーパー債券以外、すなわち額面以下の金額でなければ債券取得ができないということは、債券運用の自由度が阻害され、運用利回り稼得のリスクである。さらに、新地方公会計の有価証券会計基準を有価証券の保有実態に合った見直しと官庁会計での償却原価法適用手順を示すことが必要である。

## 9 情報と伝達—外部からの情報獲得

外部の金融等専門機関からの情報収集は、資金調達および資金運用を有効に行うために重要である。「証券会社等からの無料の金融市場情報を利用する」267 団体（82%）が最も多い。「金融専門家（機関）にアドバイザーを委託」する 15 団体（5%）、「ブルームバーグ等の有料情報サービス」が 14 団体（4%）、「外部専門家の利用」が「⑤ない」51 団体（16%）である。証券会社から金融に係る情報や研修の無料提供を得られるが、中立的な立場である金融専門家等から情報収集を行うことは、安全で効率的な資金管理を行うために有効であると考察される。

## 10 資金管理方針の公開とモニタリング

資金調達管理規程作成の 27 団体のうち、「内部規程」24 団体（89%）が極めて多い。資金運用管理規程作成の 243 団体のうち、「内部規程」220 団体（91%）も極めて多い。また、資金調達管理規程を非周知の団体は 21 団体（77%）であり、資金運用管理規程を非周知の団体は 189 団体（78%）である。

資金調達管理規程または資金運用管理規程の順守の監視に関しては、監査委員監査 139 団体（57%）、議会監視 22 団体（9%）、外部有識者委員会等 3 団体（1%）であるが、監視を受けていない団体は 103 団体（42%）ある。

したがって、資金管理の統制方針である規程は告示等を要さない内規等の形式が約 9 割であること、約 8 割が周知されていないこと、約 4 割が監査委員や議員等の監視を受けていないことは、資金調達および資金運用におけるガバナンスの欠如を意味する。資金管理規程の形式は告示を要する条例又は規則にすること、資金管理方針を告示または

ホームページ等で周知することにより、監査委員、議会その他利害関係者によるモニタリングの機会が生じることが想定される。なお、資金管理規程に関する外部有識者委員会等専門家のモニタリングは有効であると考えられる。

#### 11 財務業績指標算定と周知

起債利子負担率の算定は16団体（5%）であり、その16団体のうち、周知している団体は5団体（2%）である。資金運用利回の算定は94団体（29%）であり、その94団体のうち、周知しているのは37団体（12%）である。いずれの財務業績に関しても、一般的に算定されず、周知されていないことがわかる。特に、起債利子負担率は算定する団体がほとんどない。

このように、地方自治体関係者にとって、資金調達利回り軽減と運用利回り稼得は目的とされていないこと、財務業績情報は行政組織所管部門の内部に閉ざされていることが伺われる。資金調達および資金運用のガバナンスを実現するためには、調達と運用の利回りを算定して周知することが必要である。業績測定および情報伝達の不在という内部統制の重大な不備がある。

(注)

- 1 地方債制度研究会編『平成25年改訂版 地方債』地方財務協会、2013年、45頁。ここでは、地方債の望ましい発行条件として、「世代間の負担を受益に応じてできる限り公平に分担させるためには、(略)イ償還期限（借換債を発行する場合は、借換債を含めた償還期限）については、なるべく当該施設の耐用年数と一致していること、ウ据置期間については、なるべく住民が利用できない期間（すなわち施設の建設期間）と一致していることが望ましい」としている。
- 2 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, p.16. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、21頁。
- 3 *Ibid.*, p.28.『同上書』、37頁。ここでは、リスク選好とは、広義には、事業体が価値を追求するために受け入れたいと考えるリスクの総量であるとされている。
- 4 *Ibid.*『同上書』。ここでは、戦略策定の際、戦略によって期待されるリターンが事業体のリスク選好と整合するようリスク選好が検討されるとされている。
- 5 総務省『統一的な基準による地方公会計マニュアル平成28年5月改訂版』、2016年、21頁。ここでは「有価証券は満期保有目的有価証券および満期保有目的以外の有価証券に区分します」とされている。
- 6 企業会計基準委員会『企業会計基準第10号 金融商品に関する会計基準』（最終改正平成20年3月10日）、7-8頁。ここでは、有価証券として売買目的有価証券、満期保有目的の債券、子会社株式及び関連会社株式、その他有価証券があげられ、その他有価証券は売買目的有価証券、満期保有目的の債券、子会社株式及び関連会社株式とされている。
- 7 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.35. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『前掲書』、47頁。
- 8 *Ibid.*, p.35.『同上書』、48頁。
- 9 *Ibid.*『同上書』。
- 10 平成14年2月8日付総務省自治行政局自治政策課長通知（総行自第9号「ペイオフ解禁に向けた地方公共団体の対応について（通知）」。ここでは、ペイオフ解禁に対応するために、借入金と預金との相殺等の公金預金の保全策とともに、資金管理方針の作成が求められている。資金管理方針には、適切な資金管理のために収集すべき情報や資金の管理運用等に係る計画の決定プロセス等を記すことが求められている。
- 11 地方自治法第209条第2項（会計の区分）。ここでは、「特別会計は、普通地方公共団体が特定の事

業を特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる」としている。

12 地域政策研究会『公有地拡大推進法詳解（七訂）』ぎょうせい、2006年、3-4頁。

13 総務省統計局『第64回日本統計年鑑平成27年』第17章物価・地価、  
<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/back64/index.htm>、(2017年5月2日閲覧)。ここでは、全国市街地価格が1991年をピークに下落し、価格指数を2000年を100とした場合、1991年は147.8であり、2014年は51.9であるとしている。

14 総務省「平成27年度土地開発公社事業実績調査結果概要」3頁。

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000455772.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000455772.pdf)、(2017年4月10日閲覧)。

ここでは、平成27年度末時点で土地開発公社が5年以上保有している土地は、9,104億円(全体の74.3%)、4,852ha(同79.5%)となっており、また、10年以上保有している土地は、8,153億円(同66.6%)、4,228ha(同69.3%)となっているとしている。

15 2015年12月15日、国東市を視察した某市の資金繰りがひっ迫している理由を筆者が聴取したところ、市民病院への一般会計繰出金を増額し、市民病院会計を通じて土地開発公社に1年貸付を繰返しているという説明を受けた。

16 地方債協会「市場公募地方債発行団体の財政状況・個別発行団体資料」、

<http://www.chihousai.or.jp/08/02.html>、(2017年11月1日閲覧)。

17 「特別区銀行等引受債の事務取扱いについて」(平成28年3月1日付け企画・財政担当部長会決定)。

## 第5章 わが国地方自治体における資金管理（調達・運用）規程の分析

### I 資金管理（調達・運用）規程を分析する目的

#### 1 資金管理に関するアンケートの示す資金管理（調達・運用）規程の課題

前章では、資金管理アンケートにより資金管理の実態調査を行った。資金管理（調達・運用）規程に関わる課題は、資金管理（調達・運用）規程を制定する団体が少ないこと、資金調達と資金運用を別々に制定する団体が多いこと、および、資金管理（調達・運用）規程が内部規程として制定され、非周知であること、ならびに、監査委員や議会等による資金管理規程遵守に関するモニタリングが少ないことである。

##### (1) 資金管理規程制定にかかる不備

統制方針および統制手続を通して、目的の達成に対するリスク対応策とともに内部統制の構成要素が実行されるため、資金管理規程の不備は、内部統制活動の重大なリスクである。資金管理（調達・運用）規程そのものを制定していない地方自治体が81団体（25%）にのぼる。資金運用管理規程は243団体（75%）が制定しているのに対して、一方、資金調達管理規程はきわめて少なく27団体（8.3%）しか制定していない。また、資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている自治体が8団体（2%）しかないことは、全社的観点でマネジメントを行う上での統制方針の不備を意味する。資金調達と資金運用は金融取引の両面であることから、相関関係を評価し、内部統制を行うべきである。

##### (2) 資金管理規程の情報伝達にかかる不備

資金調達管理規程制定27団体のうち、「内部規程」の24団体（89%）がきわめて多く、資金運用管理規程作成の243団体のうち、「内部規程」220団体（91%）もきわめて多い。また、資金調達管理規程を非周知の団体は21団体（77%）であり、資金運用管理規程を非周知の団体は189団体（78%）である。このように、資金管理規程において、告示等を要さない内部規程が約9割あること、資金管理規定の約8割が周知されていないことは、住民、議会、監査委員および他部門に対する説明責任が果たされず、モニタリングを通じた内部統制が困難であることを意味する。

### (3) 資金管理規程のモニタリングにかかる不備

資金調達規程または資金運用規程を制定している地方自治体のうち、資金管理規程の遵守に関する監視は、監査委員 139 団体 (57%)、議会 22 団体 (9%)、および外部有識者委員会等 3 団体(1%)により行われている。監視を受けていない団体は 103 団体(42%)あるが、資金管理規定の約 4 割が監査委員または議員等の監視を受けていないことは、資金調達および資金運用におけるガバナンスの欠如を示すものである。

## 2 資金管理規程の内容を分析する目的

本章では、全社的リスクマネジメント（以下「ERM」という。）の観点により、提供された資金管理（調達・運用）規程の内容を分析し、課題を明らかにする。

前項では資金管理アンケート集計結果から、資金管理（調達・運用）規程の課題として、文書化が少ないこと、資金調達および資金運用の多くが別々に制定され、統一規程が少ないこと、内部規程が多く、周知されず、監査委員や議会のモニタリングがなされることが少ないことを挙げた。本章では、ERMにおける目的や構成要素を基に、資金管理規程に定められた事項と定められていない事項を分類・集計することにより、資金管理規程の課題を分析することを目的とする。

資金管理の使命、戦略目的、目的およびリスクと機会に関する組織の方針、ならびに内部統制の構成要素は、資金管理規程に定められることにより、基本方針および統制方針を組織に浸透させることができる。資金管理規程を対象に、目的およびリスク対応の手段およびリスクマネジメントの構成要素がどのように定められているかを分析することにより、わが国地方自治体における資金管理（調達・運用）規程の課題を考察するものとする。資金管理規程は基本方針または統制方針として位置付けられるものであり、目的に影響するリスクの対応策は統制方針と手段からなる統制活動を通じて実行される。

なお、資金管理アンケートでは、資金管理（調達、運用）規程を 261 団体が制定しているが、非公表の 62 団体を除く 199 団体の資金管理（調達、運用）規程に、東京都ホームページに開示されている東京都公金管理ポリシーを加えた 200 団体の資金管理（調達・運用）規程を分析する。また、市場公募債発行団体は公債条例または公債管理規則を制定しているが、その内容は市場公募債発行事務手順のみに関する規程であり、目的やリスク対応手段の規定がないため、本分析対象から除外した。

## II 全社リスクマネジメントの観点による資金管理（調達・運用）規程の分析

### 1 内部環境

#### (1) 誠実性・倫理観および専門能力に対するコミットメント

図表 5-1 が示すように、「1.職業倫理（誠実性および金融関係情報収集）」は 77 団体（39%）が定めており、利益相反行為を禁じ、住民の利益を第一にし、金融関係情報収集に努める等の誠実性・倫理観を求めるものである。また、「2.職員の教育、研修」を行う規定は 20 団体（10%）が定め、「3.外部専門家の意見を取り入れる」ことは 17 団体（9%）が定めているが、両規定を定めている自治体はきわめて少ない。

図表 5-1 誠実性・倫理観および専門能力に関する規定

|          | 1.職業倫理（誠実性および金融関係情報収集）<br>①ある ②ない |     |     | 2.職員の教育、研修<br>①ある ②ない |     |     | 3.外部専門家の意見を取り入れる<br>①ある ②ない |     |     |
|----------|-----------------------------------|-----|-----|-----------------------|-----|-----|-----------------------------|-----|-----|
|          | ①                                 | ②   | 合計  | ①                     | ②   | 合計  | ①                           | ②   | 合計  |
| 都府県      | 8                                 | 21  | 29  | 3                     | 26  | 29  | 6                           | 23  | 29  |
| 政令市      | 7                                 | 5   | 12  | 1                     | 11  | 12  | 1                           | 11  | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 18                                | 35  | 53  | 7                     | 46  | 53  | 3                           | 50  | 53  |
| 特別区      | 5                                 | 4   | 9   |                       | 9   | 9   | 4                           | 5   | 9   |
| 市        | 30                                | 44  | 74  | 7                     | 67  | 74  | 3                           | 71  | 74  |
| 町村       | 9                                 | 14  | 23  | 2                     | 21  | 23  |                             | 23  | 23  |
| 合計       | 77                                | 123 | 200 | 20                    | 180 | 200 | 17                          | 183 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

#### (2) リスクマネジメントの考え方

図表 5-2 が示すように、「1.リスクに対処する考え方」に関しては、「①安全性、流動性の確保を利回りに優先」について 140 団体が定めているが、「④リスクの回避」を定めている 11 団体と合わせて 151 団体（76%）が利回りを劣後する目的としている。「②安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性実現」としているのは 5 団体（3%）しかない。「2.金利変動リスクの対処」に関しては、「②リスク回避のための満期保有」と「③満期保有（理由により売却を認めるを含める）」が合わせて 129 団体（65%）あり、「①入れ替え（途中売却）」は 4 団体（2%）しかない。資金管理規程の集計結果から、債券の満期保有による金利変動リスクの全面的回避が一般的である。

図表5-2 リスクマネジメントの考え方

|              | 1. リスクに対処する考え方<br>①安全性、流動性の確保を利回りに優先<br>②安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性実現<br>③安全性、流動性、利回の追求<br>④リスク回避<br>⑤ない |   |    |    |   |     | 2. 金利変動リスクの対処<br>①入れ替え（途中売却）<br>②リスク回避のため満期保有<br>③満期保有<br>ただし、理由により償還前売却を認める<br>④ない |    |     |    |     |
|--------------|--|---|----|----|---|-----|---|----|-----|----|-----|
|              | ①  | ② | ③  | ④  | ⑤ | 合計  | ①   | ②  | ③   | ④  | 計   |
| 都府県          | 25   |   | 3  | 1  |   | 29  |   | 5  | 18  | 6  | 29  |
| 政令市          | 8  |   | 3  |    | 1 | 12  |   | 4  | 7   | 1  | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 40   |   | 10 | 2  | 1 | 53  |   | 6  | 34  | 13 | 53  |
| 特別区          | 9  |   |    |    |   | 9   |   |    | 7   | 2  | 9   |
| 市            | 45   | 2 | 18 | 6  | 3 | 74  | 2   | 9  | 27  | 36 | 74  |
| 町村           | 13   | 3 | 4  | 2  | 1 | 23  | 2   | 4  | 8   | 9  | 23  |
| 合計           | 140  | 5 | 38 | 11 | 6 | 200 | 4   | 28 | 101 | 67 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

安全性および流動性に対して利回りはトレードオフの関係にあるため、安全性および流動性に関わるリスクを全面的に回避すると利回り（効率性）は望めず、利回り（効率性）を過度に追求すれば、安全性および流動性が損なわれる。また、金利変動に対して債券価格は逆方向に変動するリスクがあるが、満期には額面で償還されるため、金利変動リスクを回避するために満期保有原則を取り、売却益を放棄することになる。国債、地方債等は満期まで保有すれば確実に償還されるため、信用リスクはほとんどないと考えられる。しかし、債券は市場金利変動により価格変動が生じるため、資金が必要になったときに、売却損失が生じる流動性リスクがある。

金融取引においては、ノーリスク、ノーリターンである。たとえば決済性預金は全額保護されるため、利子はゼロである。確実性と効率性の双方の実現は、リスクの全面的回避では望めない。リスクを受け入れる量を統制することで、リスクとリターンのバランスをとるリスク選好の考え方がある。その考え方に通じるのは、「1.リスクに対処する考え方」では「②安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性実現」の回答であり、「2.金利変動リスクの対処」では「①入れ替え（途中売却）」の回答であると考えられるが、いずれの回答もきわめて少ない。

## 2 目的の設定

図表5-3 が示すように、「1.目的」に関しては、「①資金の安全性、流動性および利回

り」目的が 175 団体（88%）で圧倒的に多い。債務残高の適切な抑制という観点を含んでいる回答は②と③であるが、「②資金の安全性、流動性、利回、債務早期償還」は 1 団体であり、「③資金の安全性、流動性、利回、起債（臨時財政対策債を除く）抑制」は市場公募債発行の 2 団体のみである。「④資金の保護」のみを目的とするのは、13 団体である。また、「2.関係する法令遵守」に関しては、地方自治法および地方財政法等を遵守することを 53 団体（26%）が定めている。

図表 5-3 目的の設定

|              | 1. 目的  |   |   |    |   |     | 2. 関係する法令遵守 |     |     |  |
|--------------|--|---|---|----|---|-----|-------------|-----|-----|--|
|              | ①  | ② | ③ | ④  | ⑤ | 合計  | ①ある         | ②ない | 合計  |  |
|              | ①資金の安全性、流動性、利回り<br>②資金の安全性、流動性、利回り、債務早期償還<br>③資金の安全性、流動性、利回り、債務残高抑制<br>（臨時財政対策債を除く）<br>④資金の保護<br>⑤ない |   |   |    |   |     |             |     |     |  |
| 都府県          | 25   |   | 2 | 1  | 1 | 29  | 11          | 18  | 29  |  |
| 政令市          | 9  |   |   | 2  | 1 | 12  | 1           | 11  | 12  |  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 51   |   |   |    |   | 53  | 11          | 42  | 53  |  |
| 特別区          | 9  |   |   |    |   | 9   | 2           | 7   | 9   |  |
| 市            | 62   | 1 |   | 6  | 5 | 74  | 20          | 54  | 74  |  |
| 町村           | 19   |   |   | 4  |   | 23  | 8           | 15  | 23  |  |
| 合計           | 175  | 1 | 2 | 13 | 9 | 200 | 53          | 147 | 200 |  |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

### 3 統制活動

#### (1) 統制方針のあり方

図表 5-4 が示すように、「1.対象とする資金」は、「①会計管理者保管資金」のみを対象が 138 団体（69%）である。一方、「②会計管理者管理資金と地方公営企業資金」の双方を対象が 62 団体（31%）である。一般会計等と地方公営企業の資金管理を共通の方針で統制を行うことは、ペイオフ対策、専門性および効率性を確保する点で合理的であると考えられるが、双方を対象とする資金管理規程は少ない。

また、「2.対象とする活動と規程」に関しては、「①資金調達と資金運用の統一規程」は 8 団体（4%）が制定しているだけであり、「②資金調達、資金運用および現金不正防止の統一規程」は皆無である。「③短期資金調達と資金運用の統一規程」、「④資金運用規程のみを対象とする規程」、および「⑤短期資金調達と資金運用規程に関する別々の規程」は長期資金調達を除いた規程であるが、これらを合わせると 178 団体（89%）である。

「⑥長期資金調達と資金運用に関する別々の規程」を制定しているのは、14 団体 (7%) であり、きわめて少ない。資金調達と資金運用の総合管理の観点が一般的に欠如していることを示している。長期資金調達を対象とする規程は、①と⑥を合わせた 20 団体 (10%) であり、きわめて少ないことを示している。

「3.資金運用規程の分立」に関しては、基本規程、運用基準、債券運用規程、資金管理連絡会議設置要綱等に分けている団体がある。「①ひとつの資金運用規程」である 108 団体を除く、②から⑤の 92 団体 (41%) が複数の資金運用規程を有している。このように規程が錯綜すれば、資金運用方針の全体像が担当部門以外にはわかりにくいため、情報と伝達に関わるリスクが生じる。

図表 5-4 資金管理規程の統制範囲

|          | 1.対象とする資金 |    |   |     | 2.対象とする活動と規程 |   |    |     |   |    | 3.資金運用規程の分立 |     |    |   |    |   |     |
|----------|-----------|----|---|-----|--------------|---|----|-----|---|----|-------------|-----|----|---|----|---|-----|
|          | ①         | ②  | ③ | 合計  | ①            | ② | ③  | ④   | ⑤ | ⑥  | 合計          | ①   | ②  | ③ | ④  | ⑤ | 合計  |
| 都府県      | 20        | 9  |   | 29  | 1            |   | 15 | 11  |   | 2  | 29          | 14  | 12 | 1 | 1  | 1 | 29  |
| 政令市      | 11        | 1  |   | 12  |              |   | 3  | 6   |   | 3  | 12          | 2   | 5  |   | 4  | 1 | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 33        | 19 | 1 | 53  | 2            |   | 23 | 26  | 2 |    | 53          | 22  | 13 | 4 | 10 | 4 | 53  |
| 特別区      | 9         |    |   | 9   |              |   |    |     |   | 9  | 9           | 7   |    |   | 2  |   | 9   |
| 市        | 51        | 23 |   | 74  | 3            |   | 24 | 47  |   |    | 74          | 48  | 4  | 4 | 17 | 1 | 74  |
| 町村       | 14        | 9  |   | 23  | 2            |   | 5  | 16  |   |    | 23          | 15  | 2  |   | 6  |   | 23  |
| 合計       | 138       | 61 | 1 | 200 | 8            |   | 70 | 106 | 2 | 14 | 200         | 108 | 36 | 9 | 40 | 7 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

## (2) 短期資金調達のリスク統制手続／資金運用との相関関係

図表 5-5 が示すように、「1.短期資金調達における内部資金と外部資金に選択」に関しては、規定そのものが「⑤ない」129 団体 (65%) が最も多い。次に多いのが、「①内部資金 (=基金繰替運用、一般当座貸越) 優先」54 団体 (27%) である。「②一時借入利子と基金繰替運用利子の有利な方を選択」15 団体 (8%) については、実務的に基金繰替運用利子は低く設定されるため、①と同様に内部資金優先になると想定される。「③

一時借入利子と基金運用利子を比較して借入方法の選択」1団体については、現状の預金等の運用利回りは一時借入利子を下回ることが考えられるため、①と同様に基金繰替運用等内部資金の選択になると想定される。したがって、②、③および④を合わせた17団体（9%）が内部資金による調達優先の方針を持っている。なお、「④金融市場金利を反映する調達方法の選択」1団体については、これは債券現先取引による資金調達であるが、現状の調達利回りは0%程度である。

また、「2.グループファイナンス」に関しては、規定そのものが「④ない」177団体（89%）が最も多い。次に、「③地方公営企業から一般会計等へ貸付」11団体（6%）、「①会計間の相互資金融通」7団体（4%）、「②一般会計等から地方公営企業へ貸付」5団体（3%）の順に続いているが、これらのグループファイナンスの手続きを定めている団体は合わせて23団体（12%）である。

短期資金調達において、基金や地方公営企業等の内部資金で融通する場合、低利調達のメリットがある一方で、貸す側からは長期運用資金が失われる運用を阻害するリスクがあることは重要である。資金調達と資金運用を1つの事業としてとらえ、外部から低利で短期資金を調達し、長期運用で利子を多く稼ぎ、収益が費用を上回れば良いという調達と運用の総合管理の視点が必要である。資金繰りの源資を内部資金とするか、外部資金とするかは、資金運用に重大な影響を及ぼす事象であるため、方針を明らかにして統制すべきである。

図表 5-5 資金繰りの方法

|          | 1. 短期資金調達における内部資金と外部資金の選択 |    |   |   |     |     | 2. グループファイナンス |   |    |     |     |
|----------|---------------------------|----|---|---|-----|-----|---------------|---|----|-----|-----|
|          | ①                         | ②  | ③ | ④ | ⑤   | 合計  | ①             | ② | ③  | ④   | 合計  |
| 都府県      | 12                        | 2  |   |   | 15  | 29  | 1             | 2 | 1  | 25  | 29  |
| 政令市      | 2                         |    | 1 |   | 9   | 12  | 2             |   | 1  | 9   | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 20                        | 2  |   |   | 31  | 53  | 3             | 3 | 7  | 40  | 53  |
| 特別区      | 1                         |    |   |   | 8   | 9   |               |   |    | 9   | 9   |
| 市        | 18                        | 5  |   | 1 | 50  | 74  | 1             |   | 2  | 71  | 74  |
| 町村       | 1                         | 6  |   |   | 16  | 23  |               |   |    | 23  | 23  |
| 合計       | 54                        | 15 | 1 | 1 | 129 | 200 | 7             | 5 | 11 | 177 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

### (3) 長期資金調達のリスク統制手続

どの分類項目においても、最も多いのは、「③長期資金調達規程がない」が178団体(89%)である。長期資金調達における、「1.平均償還年限短期化措置」規定および「3.債務早期償還」規定があるのはそれぞれ2団体のみである。償還年限が同じでも、据置期間短縮や元利均等を元金均等に変えるだけで、平均償還年限が短縮できる。その結果、金利が下がり、債務が早期償還され、利息負担が軽減されて、繰り上げ償還と同様の効果が生まれる。これは、起債の効率性に係る重要なリスク対応手続であるが、これに関する統制方針が制定されているのは2団体のみである。

「2.長期資金調達における利子シミュレーションによる借入方式選択」規定があるのは、国東市1団体のみである。利子シミュレーションは金融環境の変化に対応して借入方式を更新するための重要な手続である。たとえば、据置期間を撤廃すれば、債務は早期に償還され、金利変動にさらされる債務が少なくなるため、金利上昇が生じても金利見直し方式の方が固定金利方式より有利になることがある。財政課がさまざまな借入条件を起債ソフトに入れて利息比較すれば、どの条件のときにどの借入方式が有利かは直ちにわかる。起債の借入方式の決定手続は利子負担、債務早期償還に関わる重要なリスク対応手続であるが、統制方針が定められているのは1団体のみである。

図表 5-6 起債の効率性確保のための手続

|          | 1. 長期資金調達における平均償還年限短期化措置 |     |              |     | 2. 長期資金調達における利子シミュレーションによる借入方式選択 |     |              |     | 3. 債務早期償還 |     |              |     |
|----------|--------------------------|-----|--------------|-----|----------------------------------|-----|--------------|-----|-----------|-----|--------------|-----|
|          | ①ある                      | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  | ①ある                              | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  | ①ある       | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  |
| 都府県      |                          | 3   | 26           | 29  |                                  | 3   | 26           | 29  |           | 3   | 26           | 29  |
| 政令市      |                          | 2   | 10           | 12  |                                  | 2   | 10           | 12  |           | 2   | 10           | 12  |
| 中核市・旧特例市 |                          | 2   | 51           | 53  |                                  | 2   | 51           | 53  |           | 2   | 51           | 53  |
| 特別区      |                          | 9   |              | 9   |                                  | 9   |              | 9   |           | 9   |              | 9   |
| 市        | 2                        | 2   | 70           | 74  | 1                                | 3   | 70           | 74  | 2         | 2   | 70           | 74  |
| 町村       |                          | 2   | 21           | 23  |                                  | 2   | 21           | 23  |           | 2   | 21           | 23  |
| 合計       | 2                        | 20  | 178          | 200 | 1                                | 21  | 178          | 200 | 2         | 20  | 178          | 200 |

出所：資金管理規程を基に筆者作成。

図表 5-7 が示すように、「1.安定的な資金調達」の規定および「2.起債発行時期の平準化または調達年限の多様化」の規定があるのはいずれも3団体である。しかし、多くの地方自治体は起債発行時期を平準化せずに、出納整理期間の5月の同一日を借入日とし

てさまざまな起債をまとめて行っている<sup>1</sup>。「3.起債残高抑制」規定があるのは1団体のみであるが、臨時財政対策債は抑制対象から除かれている。

「1.安定的な資金調達」を行うために、都道府県および政令市は市場公募満期一括償還地方債の発行をしてきた。この調達方式は平均償還年限が長期化し、債務償還遅延と利子負担増加を招くが、投資する側から見れば、利回りが高く、売却益が得られるメリットがあるため、安定的な資金調達に資するとされてきた<sup>2</sup>。しかし、第1章VIで示したように、金融環境がオーバーローンから金余りに変化している状況を踏まえて、定時償還方式の検討が必要である。「2. 起債発行時期の平準化または調達年限の多様化」は金利変動リスク対応のために時期と年限を分散する戦略である。「3. 起債残高抑制」は、財政の継続性維持のために適正な水準に統制することが必要である。

起債残高抑制は、地方公共団体財政健全化法（平成19年6月22日法律第94号）の健全化判断比率4指標のうち、実質公債費比率は標準財政規模と地方債元利償還金が中核的な算定要素であり、将来負担比率は標準財政規模と地方債残高等将来負担が中核的な算定要素であることから、財政の継続性維持に貢献する重要な要素である。

図表 5-7 確実な資金調達、金利変動リスク対応および起債残高抑制の手続

|          | 1. 安定的な資金調達 |     |              |     | 2. 起債発行時期の平準化、調達年限の多様化 |     |              |     | 3. 起債残高の抑制 |     |              |     |
|----------|-------------|-----|--------------|-----|------------------------|-----|--------------|-----|------------|-----|--------------|-----|
|          | ①ある         | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  | ①ある                    | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  | ①ある        | ②ない | ③長期資金調達規程がない | 合計  |
| 都府県      | 3           |     | 26           | 29  | 3                      |     | 26           | 29  | 1          | 2   | 26           | 29  |
| 政令市      |             | 2   | 10           | 12  |                        | 2   | 10           | 12  |            | 2   | 10           | 12  |
| 中核市・旧特別市 |             | 2   | 51           | 53  |                        | 2   | 51           | 53  |            | 2   | 51           | 53  |
| 特別区      |             | 9   |              | 9   |                        | 9   |              | 9   |            | 9   |              | 9   |
| 市        |             | 4   | 70           | 74  |                        | 4   | 70           | 74  |            | 4   | 70           | 74  |
| 町村       |             | 2   | 21           | 23  |                        | 2   | 21           | 23  |            | 2   | 21           | 23  |
| 合計       | 3           | 19  | 178          | 200 | 3                      | 19  | 178          | 200 | 1          | 21  | 178          | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

#### (4) 資金運用のリスク統制手続

図表 5-8 が示すように、「1.年次資金運用計画の作成」は42団体（21%）が定めている。金融市場の変化に応じて、年次または随時の資金運用計画を定めることは有効な戦略である。「2. 取引先（金融機関または証券会社）の財務健全性検証」は166団体（83%）が定め、「3.ペイオフ対処手続」は138団体（69%）が定めているが、信用リスクに対処

するために必須の手続である。

図表 5-8 年次資金運用計画作成、取引先の財務健全性検証およびペイオフ対処手続

|          | 1. 年次資金運用計画の作成<br>①ある<br>②ない |     |     | 2. 取引先（金融機関または証券会社）の財務健全性検証<br>①ある<br>②ない |    |     | 3. ペイオフ対処手続<br>①ある<br>②ない |    |     |
|----------|------------------------------|-----|-----|---|----|-----|---------------------------|----|-----|
|          | ①                            | ②   | 合計  | ①   | ②  | 合計  | ①                         | ②  | 合計  |
| 都府県      | 13                           | 16  | 29  | 22  | 7  | 29  | 23                        | 6  | 29  |
| 政令市      | 4                            | 8   | 12  | 11  | 1  | 12  | 7                         | 5  | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 7                            | 46  | 53  | 50  | 3  | 53  | 43                        | 10 | 53  |
| 特別区      | 4                            | 5   | 9   | 8   | 1  | 9   | 8                         | 1  | 9   |
| 市        | 11                           | 63  | 74  | 58  | 16 | 74  | 44                        | 30 | 74  |
| 町村       | 3                            | 20  | 23  | 17  | 6  | 23  | 13                        | 10 | 23  |
| 合計       | 42                           | 158 | 200 | 166                                       | 34 | 200 | 138                       | 62 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

図表 5-9 が示すように、「1.運用商品（※預金、貸付信託（元本保証）等を除く）制限」は、「①国内公共債」155 団体（78%）、制限の規定「⑤ない」が 29 団体である。「2. 預金以外運用商品の格付会社格付による投資制限」は 20 団体（10%）が定め、制限の規定「⑤ない」が 180 団体（90%）である。このように、リスク統制手続として運用商品の範囲を明確にすることは、必要な手続である。

図表 5-9 運用商品の制限、格付会社格付による投資制限、すべての基金一括運用

|          | 1. 運用商品の制限（※預金、貸付信託（元本保証）等を除く）<br>①国内公共債 ②国内公共債、特定の法律に基づく社債、<br>③国内公共債、社債 ④国内公共債、社債、ユーロ円債等<br>⑤ない |   |   |   |    |     | 2. 預金以外運用商品の格付会社格付による投資制限<br>①ある ②ない |     |     | 3. すべての基金一括運用<br>①ある ②ない ③地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用 |     |   |     |
|----------|---|---|---|---|----|-----|--------------------------------------|-----|-----|--|-----|---|-----|
|          | ①   | ② | ③ | ④ | ⑤  | 合計  | ①                                    | ②   | 合計  | ①  | ②   | ③ | 合計  |
| 都府県      | 21  | 3 |   | 2 | 3  | 29  | 6                                    | 23  | 29  | 2  | 27  |   | 29  |
| 政令市      | 9   | 1 | 1 |   | 1  | 12  | 2                                    | 10  | 12  | 2  | 10  |   | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 45  | 1 | 1 |   | 6  | 53  | 4                                    | 49  | 53  | 2  | 51  |   | 53  |
| 特別区      | 7   |   | 1 |   | 1  | 9   | 3                                    | 6   | 9   |  | 9   |   | 9   |
| 市        | 54  | 1 | 2 | 2 | 15 | 74  | 4                                    | 70  | 74  | 8  | 65  | 1 | 74  |
| 町村       | 19  | 1 |   |   | 3  | 23  | 1                                    | 22  | 23  | 6  | 17  |   | 23  |
| 合計       | 155   | 7 | 5 | 4 | 29 | 200 | 20                                   | 180 | 200 | 20   | 179 | 1 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

「6.すべての基金一括運用」は 20 団体（10%）が定め、規定が「②ない」179（89%）である。「③地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用」は国東市のみが定め

ている。基金および特別会計の特定目的による資金取崩し等の不確実性および資金使途制約による流動性リスクは大きく、そのリスク対応手続として、すべての基金や地方公営企業資金を含めた一括運用は流動性リスク共有によるリスク軽減として有効な手続きである。

図表5-10が示すように「1.債券売却損失処理」は8団体(4%)が定めている。保有債券の含み損失を早めに処理して損失の拡大を回避する場合等に、債券売却損失処理が想定できる。企業会計では売却損益を通算することができるが、地方自治体では損益通算という思考が浸透していないと考える。地方自治体において、債券満期保有原則の運用が多いのは、個々の債券の損失は財産の棄損である<sup>3</sup>から回避しなければならないという思考ではないかと考えられる。効率的な資金運用を実現するためには、資金運用における個々の債券の損失は費用として運用収益と通算するという企業会計的な思考が必要である。

「2.債券購入時期の分散」は26団体(13%)が定めているが、市場金利の動向は不確実なため、購入時期の間隔をあけ、分けて購入することが、金利変動リスクの統制手続になる。「3.債券取引の引き合い規定」は44団体(22%)が定めている。国債等債券の既発債の購入においては引き合いを行う時間的な余裕がない等、取引の種類ごとに引き合いと相対のいずれが有用かを考えるべきである。

図表5-10 債券運用のリスク統制手続

|              | 1. 債券売却損失処理<br>①ある ②ない |     |     | 2. 債券購入時期の分散<br>①ある ②ない |     |     | 3. 債券取引の引き合い規定<br>①ある<br>※引き合い/相対の選択を含む<br>②ない |     |     |
|--------------|------------------------|-----|-----|-------------------------|-----|-----|--|-----|-----|
|              | ①                      | ②   | 合計  | ①                       | ②   | 合計  | ①  | ②   | 合計  |
| 都府県          |                        | 29  | 29  | 9                       | 20  | 29  | 9  | 20  | 29  |
| 政令市          |                        | 12  | 12  | 6                       | 6   | 12  | 5  | 7   | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 1                      | 52  | 53  | 3                       | 50  | 53  | 15   | 38  | 53  |
| 特別区          |                        | 9   | 9   | 3                       | 6   | 9   | 2  | 7   | 9   |
| 市            | 3                      | 71  | 74  | 5                       | 69  | 74  | 9  | 65  | 74  |
| 町村           | 4                      | 19  | 23  |                         | 23  | 23  | 4  | 19  | 23  |
| 合計           | 8                      | 192 | 200 | 26                      | 174 | 200 | 44   | 156 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

#### 4 情報と伝達

図表5-11が示すように、「1.資金管理規程公表」の定めが「①ある」のは6団体(3%)、「②ない」のは194団体(97%)である。「2.資金調達利子負担率の算定・公表」は1

団体しかなく、および、「3.資金運用利回りの算定・公表」は16団体（8%）しかない。情報の伝達が極めて脆弱である。情報の伝達が行われなければ、リスクの評価もモニタリングも行われぬ。情報を公開することで、監査委員、議会、住民等および長や他部門等利害関係者がモニタリングやマネジメントの対象とすることが可能になる。

図表 5-11 情報の伝達

|              | 1. 資金管理規程公表<br>①ある ②ない |     |     | 2. 資金調達利子負担率の<br>算定・公表<br>①ある ②ない |     |     | 3. 資金運用利回りの算定・<br>公表<br>①ある ②ない |     |     |
|--------------|------------------------|-----|-----|-----------------------------------|-----|-----|---------------------------------|-----|-----|
|              | ①                      | ②   | 合計  | ①                                 | ②   | 合計  | ①                               | ②   | 合計  |
| 都府県          | 1                      | 28  | 29  |                                   | 29  | 29  | 5                               | 24  | 29  |
| 政令市          |                        | 12  | 12  |                                   | 12  | 12  | 1                               | 11  | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 1                      | 52  | 53  |                                   | 53  | 53  | 3                               | 50  | 53  |
| 特別区          | 1                      | 8   | 9   |                                   | 9   | 9   | 2                               | 7   | 9   |
| 市            | 3                      | 71  | 74  | 1                                 | 73  | 74  | 3                               | 71  | 74  |
| 町村           |                        | 23  | 23  |                                   | 23  | 23  | 2                               | 21  | 23  |
| 合計           | 6                      | 194 | 200 | 1                                 | 199 | 200 | 16                              | 184 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

## 5 モニタリング

図表 5-12 が示すように、「1.議会または監査委員に対する『資金管理規程』または『資金管理実績』報告」の定めがあるのは町村 2 団体（1%）のみである。資金管理にかかる統制方針や資金管理の業績を議会や監査委員に伝えることは、独立的評価を受けるために必要であるが、ほとんど行われていない。「2.庁内資金管理委員会」に関する定めが「①ある」のは 86 団体（43%）である。庁内資金管理委員会で、資金管理のあり方を評価されることが必要である。

図表 5-12 モニタリング

|              | 1. 議会または監査委員に対する「資金管理規程」または「資金管理実績」報告<br>①ある ②ない |     |     | 2. 庁内資金管理委員会<br>①ある ②ない |     |     |
|--------------|--|-----|-----|-------------------------|-----|-----|
|              | ①  | ②   | 合計  | ①                       | ②   | 合計  |
| 都府県          |  | 29  | 29  | 14                      | 15  | 29  |
| 政令市          |  | 12  | 12  | 2                       | 10  | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 |  | 53  | 53  | 21                      | 32  | 53  |
| 特別区          |  | 9   | 9   | 3                       | 6   | 9   |
| 市            |  | 74  | 74  | 36                      | 38  | 74  |
| 町村           | 2  | 21  | 23  | 10                      | 13  | 23  |
| 合計           | 2  | 198 | 200 | 86                      | 114 | 200 |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

### Ⅲ 全社的リスクマネジメントの観点による資金管理規程の課題

#### 1 資金管理規程の制定にかかる課題

地方自治体の資金管理における根本的な課題は資金調達と運用を包括する資金管理規程が制定されていないことである。資金管理（調達・運用）規程そのものを制定していない地方自治体が 81 団体（25%）あり、資金運用管理規程は 243 団体（75%）が制定しているのに対して、資金調達管理規程は 27 団体（8%）のみの制定にとどまっている。これに関しては、総務省が地方自治体に対してペイオフ解禁対策としての資金運用方針の整備を求めたため<sup>4</sup>、資金運用管理規程が整備されたのであるが、一方、資金調達管理規程は国からの要請がないため整備されなかったことが考察される。これは、文書化を回避する組織文化の存在を示している。しかし、規程を文書化しなければ、業務の標準化はできず、担当者の個人能力に依存する属人的な資金管理になるため、目的の達成を組織的なリスク統制活動により保証する内部統制は実現できない。資金管理の使命と目的を実現するためにリスクを統制する方針、および、リスクに対応する内部統制手続きが示されなければ、組織的なリスクマネジメントと内部統制を構築することは困難である。

次項以下で、ERM の構成要素にかかる資金管理規程の課題を整理する。

## 2 内部環境の課題

### ① 人的資源

職業倫理（誠実性および金融関係情報収集）に関して、77 団体（39%）が定めているが、利益相反行為を禁じ、住民の利益を第一とし、金融関係情報収集に努める等の誠実性・倫理観を求める内容である。また、職員の教育、研修を行う規定は 20 団体（10%）が定め、外部専門家の意見を取り入れる規定は 17 団体（9%）が定めている。人的資源に関する誠実性・倫理観および専門能力は、目的達成の基盤であるが、それらに対するコミットメントは少ない。

### ② リスクの考え方

確実性と効率性双方の実現は、リスクの全面的回避では望めない。リスクを対処した後に残るリスク（残余リスク）を受け入れる量を制限することで、リターンとのバランスをとるリスク選好の考え方が有効であると考えられる。

安全性、流動性の確保を利回りに優先する規定を有する 140 団体とリスクの回避規定を有する 11 団体の合計 151 団体（76%）が利回りを劣後目的としている。安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性を実現する規定は 5 団体（3%）であり、非常に少ない。金利変動リスクの対処は、満期保有（理由により売却を認めるを含む）原則が 129 団体（65%）で定められ、債券の入れ替え（途中売却）により金利変動リスクに対処する規定は 4 団体（2%）と非常に少ない。債券に関しては、満期保有による金利変動リスクの全面的回避が一般的であることを示している。

## 3 目的設定

資金の安全性、流動性および利回りを目的としている団体は 177 団体（88%）で圧倒的に多い。ただし、II1 (2) で示した、安全性および流動性を利回りに優先する方針である 151 団体（76%）のように、利回りを劣後目的としている自治体がある。債務残高の抑制という観点を含んでいるのは、資金の安全性、流動性、利回、債務早期償還を目的とする 1 団体と起債（臨時財政対策債を除く）抑制方針を目的とする 2 団体のみである。また、資金保護のみを規定する団体は 9 団体ある。なお、資金管理に関係する法令遵守は地方自治法、地方財政法等を遵守する規定を 53 団体（26%）が保有している。

#### 4 統制活動—方針を通じた展開

##### (1) 資金管理規程のあり方

一般会計等と地方公営企業を共通の方針で統制する資金管理規程を制定することは、ペイオフ対策、専門性および効率性の面で有効である。しかしながら、会計管理者保管資金のみに適用する資金管理規程が138団体（69%）に対して、会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方に適用する資金管理規程は62団体（31%）と少ない。

また、現金出納管理における資金繰りと資金運用の関係性および資金調達と資金運用の相関関係を踏まえて、資金調達と資金運用を一体的な観点で統制することにより、効果的な戦略策定と内部統制が可能になる。しかしながら、資金調達と資金運用の統一規程は8団体（4%）制定するのみで極めて少なく、資金調達と資金運用の総合管理の認識の欠如が伺われる。

資金管理は現金出納、現金保管、基金運用、短期資金調達、および長期資金調達の5つの活動で構成される複合体であり、さまざまな資金管理活動を包括的に1つの規程で制定することは、全社的な視点で事象を識別し、部門を超えた総合的な戦略とリスクの統制を行うのに有効である。しかしながら、資金調達、資金運用および現金不正防止を1つの規程において定めた管理規程は皆無である。

資金管理規程を文書化することは、属人的な管理から脱却し、目的達成のための組織的な統制を行うための必要条件である。しかしながら、資金運用に関する規程を有する178団体（89%）に対して、長期資金調達に関する規程の制定は22団体（11%）と極めて少ない。

資金管理に関わる規定が複数の規程に分けて制定されると、規程が錯綜するため、資金運用方針の全体像が担当部門以外には周知されないという情報と伝達に関わるリスクが生じる。しかしながら、資金運用規程を基本規程、運用基準、債券運用規程、資金管理連絡会議設置要綱等に分けている団体があり、92団体（41%）が複数の資金運用規程を有している。

##### (2) 統制活動—短期資金調達のリスク統制手続／資金運用との関係性

###### ① 短期資金調達先の内部資金と外部資金の選択

資金繰りを内部資金とするか、外部資金とするかは、資金運用の利回りに影響を及ぼす重要な事象であるため、方針を明らかにし統制すべきである。歳計現金等におけ

る資金繰りを基金等内部資金で行うことは、基金等から長期運用できる資金を失わせる資金運用のリスクである。資金繰りは内部資金利用が外部資金利用の 2.6 倍であるというアンケート集計結果が出ている。

短期資金調達に関わる規定における内部資金と外部資金の選択については、資金繰りの規定がない 129 団体 (65%) が最も多い。次に、内部資金 (=基金繰替運用、一般当座貸越) 優先 54 団体 (27%)、一時借入利子と基金繰替運用利子の有利な方を選択が 15 団体 (8%)、一時借入利子と基金運用利子を比較して借入方法を選択する 1 団体、金融市場金利を反映する調達方法が 1 団体である。グループファイナンスの手続きを定めている団体は 23 団体 (12%) と少ない。これは、一般会計と地方公営企業等の間における短期資金の融通であり、低利調達のメリットはあると考えるが、一方で、貸す側は長期運用資金が減るというリスクがあることに注意が必要である。資金調達と資金運用を 1 つの事業としてとらえ、外部から短期資金を借りて低利で短期資金を調達し、長期運用で利子を多く稼ぎ、収益が費用を上回れば良いという総合管理の視点が必要である。

### (3) 統制活動—長期資金調達のリスク統制手続

資金調達と資金運用の統一規程は 8 団体から提供があり、長期資金調達管理規程の提供は 14 団体から提供を受けている。200 団体のうち 178 団体は長期資金調達管理規程を制定していない。

#### ① 平均償還年限短期化と債務早期償還の規定および利子シミュレーションの手続

償還年限が同じであっても、据置期間短縮や元利均等を元金均等に変えるだけで、平均償還年限が短縮できる。その結果、基準金利が下がり、債務が早期償還され、利息負担が軽減される。据置期間を撤廃するだけで、債務は早期に償還されるので、金利見直し方式の場合、金利が上昇しても金利変動にさらされる債務が少なくなるため、相当の金利上昇が生じても固定金利方式より有利になることがある。長期資金調達において、平均償還年限短期化措置および債務早期償還の規定があるのはそれぞれ 2 団体のみである。

財政課がさまざまな借入条件を起債ソフトに入れて利息比較すれば、どの条件のときにどの借入方式が有利かについて試算できる。利子シミュレーションは金融環境の変化に対応して借入方式を更新するための重要な手続であるが、この統制手続が定めら

れているのは1団体のみである。

## ② 安定的な資金調達、起債発行時期の平準化・調達年限の多様化および起債残高抑制の手續

安定的な資金調達を行うために、都道府県および政令市は市場公募満期一括償還地方債の発行をしてきた。この調達方式は平均償還年限が長期化し、債務償還遅延と利子負担増加を招くが、投資する側から見れば、利回りが高く売却益が得られるメリットがあるため需要があり、安定的な資金調達ができるとされてきた。しかし、第1章VIIで述べたように、金融環境がオーバーローンから金余りに変化している状況を踏まえて、定時償還方式の検討が必要である。起債残高抑制は、市場公募債発行団体のみならず、他の地方自治体においても、財政の継続性維持のために適正な水準に統制することは必要である。このことは、地方公共団体財政健全化法（平成19年6月22日法律第94号）の健全化判断比率4指標のうち、実質公債費比率は標準財政規模と地方債元利償還金が中核的な算定要素であり、将来負担比率は標準財政規模と地方債残高等将来負担が主要な算定要素であることから伺える。起債発行時期の平準化または調達年限の多様化は金利変動リスク対応のため必要である。

安定的な資金調達および起債発行時期の平準化または調達年限の多様化の規定があるのはいずれも3団体である。起債残高抑制の規定があるのは1団体のみであるが、臨時財政対策債は抑制対象から除かれている。そして、これらの規定を有するのは市場公募債発行団体のみである。

## (4) 資金運用のリスク統制手續

### ① 年次資金運用計画作成、取引先の財務健全性検証およびペイオフ対処の手續

年次資金運用計画は、金融市場の変化に応じた対応を可能にする、年次または随時の資金運用計画を定める有効な手續であるが、規程があるのは42団体(21%)である。なお、複数の団体の資金運用計画は、中期財政計画を基に作成されている。中期財政計画における会計収支過不足は基金残高増減により調整される枠組みになっているが、基金運用計画を中期財政計画の「基金残高見通し」に全面的に依拠することにはリスクがある。中期財政計画の実績評価を行って、計画の確実性を検証することが必要である。

信用リスクに対処するために必須の手續である「取引先(金融機関または証券会社)

の財務健全性検証」は166団体（83%）が定め、ペイオフ対処手続は138団体（69%）が定めている。

## ② 運用商品の制限、格付会社格付による投資制限、すべての基金一括運用

リスク統制手続として、リスク選好の考え方により、事業者が価値を追求するために意図的に受け入れるリスクの量を定めて、運用商品の範囲を明確にすることは必要な手続である。運用商品（※預金、貸付信託（元本保証）等を除く）制限は、国内公共債に限定が155団体（78%）、制限の規定がない29団体である。預金以外運用商品の格付会社格付による投資制限」20団体（10%）が定めている。

基金、特別会計および地方公営企業の目的による予期せぬ流動性リスクおよび基金・会計による資金使途制約による流動性リスクは大きく、その統制手続として、一括運用は流動性リスク共有によるリスク軽減として有効な手続である。すべての基金一括運用」は20団体（10%）が定め、地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用は国東市のみが定めている。

## ③ 債券運用のリスク統制手続

企業会計では売却損益を通算することができるが、地方自治体ではそのような損益通算という思考が浸透していないと考える。地方自治体において、債券満期保有原則の運用が多いのは、個々の債券の損失は財産の棄損であるから回避しなければならないという考えである。効率的な資金運用を実現するためには、資金運用における個々の債券の損失は費用として運用収益と通算する企業会計的な思考が必要である。また、保有債券の含み損失を早めに処理して損失の拡大を回避する場合等に、債券売却損失処理が想定できる。債券売却損失処理は8団体（4%）が定めているが、非常に少ない。

市場金利の動向が不確実なため、購入時期の間隔をあけ、分けて購入することが、金利変動リスクの統制手続になる。債券購入時期の分散は26団体（13%）が定めている。

国債等債券の既発債の購入においては引き合いを行う時間的な余裕がない等、取引の種類ごとに引き合いと相対のいずれが有利か考えるべきである。債券取引の引き合い規定は44団体（22%）が定めている。

## 5 情報の伝達

情報の伝達が行われれば、住民、監査委員、議会、および長や他部門等利害関係者が

モニタリングやマネジメントの対象とすることが可能になる。資金管理規程公表の定めがあるのは6団体(3%)、資金調達利子負担率の算定・公表は1団体、および資金運用利回りの算定・公表は16団体(8%)に過ぎず、適切な情報の作成と伝達に関する規定が極めて脆弱である。

## 6 モニタリング

資金管理にかかる統制方針や資金管理の業績を議会や監査委員による独立的評価を受けることは、モニタリングの重要な要素である。議会または監査委員に対する資金管理規程または資金管理実績報告を報告する定めがあるのは町村2団体(1%)のみである。庁内資金管理委員会で、資金管理のあり方を評価されることが必要であるが、庁内資金管理委員会に関する定めは86団体(43%)にある。

(注)

- 1 全国市町村国際文化研修所「地方自治体ファイナンス基礎講座」（2014年7月23日）における地方公共団体金融機構研修資料『地方債の借入交渉』59頁。ここでは、「5月の同じ日（出納整理期間）に借入をまとめて行っている団体の割合は、県40%、政令市65%、市区79%、町村51%である」とされている。
- 2 平成26年12月千葉県定例会（第3日目）議事録平成26年12月4日（木曜日）：質問者藤井弘之議員、説明者（副知事高橋渡）。ここでは、藤井弘之議員の「起債方式、調達の時期などについて、どのような工夫をしているのか」という質問に対して、副知事高橋渡氏が「本県では、年間で4,000億程度の県債を発行しており、多額の資金を安定的に確保するため、市場公募債による調達が中心となっております」と答えた。さらに、藤井弘之議員の「10月発行の超長期市場公募債は定時償還となっているが、その意図は何か」という質問に対して、副知事高橋渡氏は「市場公募債については、大多数の投資家ニーズに応え、まとまった額を一定の期間運用することができる満期一括償還方式で発行することを原則としております。しかしながら、近年、低金利状態が長期化していることから、地方の金融機関を中心とした一部の投資家からは、元金が定期的に償還される定時償還方式を望む声も出てまいりました。定時償還方式は、満期一括償還方式に比べ利率が低くなることなどから利払い総額を抑えられ、県にとっても調達コストの縮減を図ることができるというメリットがあるため、10月に150億円を発行したところでございます」と答弁した。
- 3 地方自治法第243条の2（職員の賠償責任）。ここでは、「会計管理者若しくは会計管理者の事務を補助する職員、資金前渡を受けた職員、占有動産を保管している職員又は物品を使用している職員が故意又は重大な過失（現金については、故意又は過失）により、その保管に係る現金、有価証券、物品（基金に属する動産を含む。）若しくは占有動産又はその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときは、これによって生じた損害を賠償しなければならない」とされている。
- 4 平成14年2月8日付総務省自治行政局自治政策課長通知（総行自第9号「ペイオフ解禁に向けた地方公共団体の対応について（通知）」。ここでは、ペイオフ解禁に対応するために、借入金と預金との相殺等の公金預金の保全策とともに、資金管理方針の作成が求められている。資金管理方針には、適切な資金管理のために収集すべき情報や資金の管理運用等に係る計画の決定プロセス等を記すことが求められている。

## 第6章 わが国地方自治体における資金調達内部統制の現状と課題

### I 資金調達にかかる問題の所在

金融を取り巻く状況が、貸出金が預金を超える貸手主導のオーバーローン状況から、借り手のない金余りの状況に変化しており、2013年度以降の日本銀行金融緩和政策により、10年国債金利にいたるまで、マイナス金利の近傍にあるという重大な変化が生じていることは、第1章で示したとおりである。このことは、資金調達戦略の見直しが必要なことを示すものである。さらに、わが国の地方自治体の起債を取り巻く特筆すべき状況は、国が財政支援する場合、地方自治体に起債をさせて、その元利償還金の一部を地方交付税で措置する方法を駆使して財政支援がなされていることである。そのため、地方自治体においては、優良な起債とそうでない起債という区分、あるいは、実質的な債務と名目上の債務という区分が実務的になされている。このことは、元利償還金に対する地方交付税措置がある起債は有利な起債であるとして、事業および債務残高の適切な抑制を行なう財政規律の観点を失うリスクがあることを示している。また、地方自治体における短期資金調達は基金からの繰替え運用が一般的に行われている。しかし、基金から長期運用できる資金を奪うことになり、基金運用のリスクであることの認識が重要である。

わが国地方自治体において、ミッションや目的を起点に、資金管理の環境や資金管理を構成する諸活動、すなわち、現金の出納と保管、一時借入および基金運用ならびに長期資金調達を総合的にとらえて、安全性と効率性双方の実現を企図した適切な内部統制やリスクマネジメントは一般的にみられない。

第4章における資管理に関するアンケート調査および第5章における資金管理規程の分析を踏まえ、現金出納における支払資金不足は短期資金調達と直結する関係にあることから、歳計現金等のひっ迫要因との関連において、資金調達に関する現状と課題に関する論考を行う。短期資金調達を資金運用との総合管理の視点で考察し、長期資金調達の確実性と効率性を阻む要因と機会を全社的な観点で考察を行う。本章は、資金調達に関わる様々なリスクと機会を識別し、戦略的な資金管理基本方針を構成する要素を考察することを目的とする。

## II 資金調達に関する管理規程の現状

### 1 ペイオフ対策としての資金管理方針の制定

筆者は資金調達と資金運用に関する「国東市財務活動管理方針」（平成 25 年 3 月 1 日国東市告示第 7 号）を作成するにあたって、大分県内全市から資金管理規程を取り寄せ、東京都等他県の規程を参照した。しかし、資金調達に関する規程を作成している団体を見出すことができなかった。市場公募債発行団体は条例や規則で公債条例や公債規則を作成している事例が見受けられるが、公募債発行事務手続のみを定めた規程であるため、資金調達活動を統制する規程ではない。大分県内のすべての市は、資金運用規程のみを作成していた。また、国東市に視察に来た 50 地方自治体のうち、資金運用と資金調達の統一規程を作成しているのは 1 県のみであり、資金運用管理規程と別に資金調達管理規程を作成しているのは 1 特別区のみであった。

収集した資金運用管理規程の共通性は、告示がされず執行機関の内部規程であること、歳計現金の運用（保管）を 1 会計年度以内とすること、安全性、流動性を確保したうえで効率性を求めること、ペイオフに対処する規定があることである。

多くの地方自治体で資金運用管理規程が作成されている理由は、2002 年 4 月 1 日ペイオフ一部解禁および 2003 年 4 月 1 日ペイオフ全面解禁に対し、総務省から地方自治体に対して「ペイオフ解禁に向けた地方公共団体の対応について」（平成 14 年 2 月 8 日付、総行自第 9 号）および「地方公共団体におけるペイオフ解禁後の対応状況について」（平成 18 年 12 月 1 日付け総行自第 219 号）」が通知されたことによるものである。いずれの通知においても、公金保全のための資金管理方針の制定を求めている。

これらの総務省通知が求める資金管理方針は、歳計現金および基金における公金の保管・運用を対象とするものであり、資金調達を対象としていない。総務省からの方針作成を求める通知の有無が、資金運用の管理規程が多く作成され、起債管理規程がほとんど作成されていない要因であると思われる。また、資金管理方針制定の契機が公金の保全であったため、リスクに効果的に対処して利回りを確保するという視点が方針に反映され難かったものと推察する。

## 2 資金管理規程に関するアンケート調査および資金管理規程分析調査の示す現状

わが国地方自治体において、総務省により作成を求められた資金運用方針はあるが、資金調達方針は一般に作成されていない。また、資金調達、資金運用および現金出納等の資金管理にかかわる諸活動を網羅した資金管理規程は作成されていない。これらのことは、資金管理におけるリスク対応策の実行を保証する統制方針が欠如していることを意味する。

資金調達および資金運用にかかる管理方針の現状は次のとおりである。

### (1) 資金管理調達規程の不備

資金調達管理規程の最大の課題は制定している団体があまりにも少ないことである。資金調達管理規程は324団体中27団体(8%)が制定しているのみである。また、資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている自治体が8団体(2%)しかないことは、全社的観点でマネジメントを行う上での統制方針の不備を意味する。

資金管理規程分析調査のため、199団体から提供された資金管理規程およびホームページで公開されている東京都公金管理ポリシーを対象とした。そのうち、資金調達と資金運用の統一規程は8団体(4%)あり、長期資金調達管理規程の提供は14団体(7%)あり、178団体(89%)は長期資金調達管理規程を制定していない。ただし、70団体(35%)が短期資金調達と資金運用を同一規程の中で定めている。

### (2) 資金管理規程の対象

1つの資金管理規程を会計管理者保管資金のみに適用する138団体(69%)に対して、会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方に適用する62団体(31%)がある。会計管理者保管資金と地方公営企業資金は、ペイオフ対策や一般会計からの繰出金で関係があり、統一方針で統制することは一体的な資金運用、専門性および効率性の面において有効である。

### (3) 人的資源に関する規定の不備

資金調達および資金運用管理規程全体の分析であるが、職業倫理(誠実性および金融関係情報収集)に関して、77団体(39%)が定めている。職員の教育、研修を行う規定は20団体(10%)が定め、外部専門家の意見を取り入れる規定は17団体(9%)が定めている。

#### (4) 目的およびリスクの考え方に関する規定

資金の安全性、流動性および利回りを目的としている団体は 177 団体（88%）で約 9 割を占める。151 団体（76%）が、安全性および流動性を利回りに優先し、利回りを劣後目的としている。債務残高の抑制という観点を含んでいるのは、資金の安全性、流動性、利回、債務早期償還を目的とする 1 団体と起債（臨時財政対策債を除く）抑制方針を目的とする 2 団体のみである。また、資金保護のみを規定する団体は 9 団体ある。なお、資金管理に係る法令遵守は地方自治法、地方財政法等を遵守する規定を 53 団体（26%）が規定している。安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性を実現する規定は 5 団体（3%）であり、非常に少ない。

#### (5) 短期資金調達における借入先の規定

資金繰りを内部資金とするか、外部資金とするかは、資金運用の利回りに影響を及ぼす重要な事象であるため、方針を明らかにし統制すべきである。歳計現金等における資金繰りを基金等内部資金で行うことは、基金等から長期運用できる資金を失わせる資金運用のリスクである。29 団体（65%）が短期資金調達における内部資金と外部資金の選択に関する規定がない。

#### (6) 長期資金調達にかかる平均償還年限短期化と債務早期償還の規定

長期資金調達において、償還年限が同じでも、据置期間短縮や元利均等を元金均等に変えるだけで、平均償還年限が短縮できる。その結果、基準金利が下がり、債務が早期償還され、利息負担が軽減される。平均償還年限短期化措置および債務早期償還の規定があるのはそれぞれ 2 団体のみである。

#### (7) 長期資金調達にかかる利子シミュレーションの手続

利子シミュレーションは金融環境の変化に対応して借入方式を更新するための重要な手続であるが、この統制手続が定められているのは 1 団体のみである。

#### (8) 長期資金調達にかかる安定的な資金調達、起債発行時期の平準化・調達年限の多様化および起債残高抑制の手続

安定的な資金調達および起債発行時期の平準化または調達年限の多様化の規定があるのはいずれも3団体である。起債残高抑制の規定があるのは1団体のみであるが、臨時財政対策債は抑制対象から除かれている。

#### (9) 資金管理規程の情報伝達にかかる不備

地方自治体が制定する規程には、議会議決を要する条例や告示を要する規則があり、一方で、議決や告示を要さない内部規程がある。資金調達管理規程制定27団体のうち、「内部規程」24団体(89%)がきわめて多く、資金調達管理規程を非周知の団体は21団体(77%)である。このように、資金調達管理規程において、告示等を要さない内部規程が約9割あり、資金管理規定の約8割が周知されていない。また、起債利子負担率の算定を行っているのは、16団体(5%)であり、そのうち11団体は公表していない。

資金管理規程公表は6団体(3%)が規定し、資金調達利子負担率の算定・公表は1団体が規定している。資金管理規程公表および資金調達利子負担率の算定・公表を定めた資金管理規程が少ない状況は、住民、議会、監査委員および他部門に対する説明責任が果たされず、モニタリングを通じた内部統制が困難であることを示すものである。

#### (10) 資金管理規程のモニタリングにかかる不備

資金管理アンケートでは、資金調達管理規程または資金運用管理規程を制定している地方自治体のうち、資金管理規程の遵守に関する監視は、監査委員139団体(57%)、議会22団体(9%)、および外部有識者委員会等3団体(1%)により行われている。監視を受けていない団体は103団体(42%)あるが、資金管理規定の約4割が監査委員または議員等の監視を受けていない。

資金管理にかかる統制方針や資金管理の業績を議会や監査委員による独立的評価を受けることは、モニタリングの重要な要素である。議会または監査委員に対する資金管理規程または資金管理実績報告を報告する規定があるのは町村2団体(1%)のみである。庁内資金管理委員会設置に関する規定は86団体(43%)にある。

### 3 東京都公金管理ポリシーと国東市財務活動管理方針の比較

東京都公金管理ポリシーはホームページで公開されており、首都の資金管理規程であるため、地方自治体の資金管理方針作成に影響を与えてきたものとする。他団体で資

金管理方針をホームページで公開している団体はほとんど見られなかった。そして、第5章における、わが資金管理（調達・運用）規程の分析結果で見出したさまざまな要素の多くが、東京都公金管理ポリシーと国東市財務活動管理方針に対照的に存在するものと考察される。そのため、図表6-1が示すように、東京都と国東市の資金管理方針を比較することで、わが国地方自治体資金管理方針の現状を考察する。

① 東京都と国東市の共通性

運用商品の制限、運用期間の制限、ペイオフ対策、取引先の財務健全性の検証、および資金運用等の実績や方針公表の規定があり、不正と誤謬の防止および発見の規定がない。なお、資金運用期間の制限は共通であるが、東京都の場合、歳計現金等は1会計年度以内、基金は10年以内としている。国東市は歳計現金、基金および地方公営企業の別なく、余裕資金を上限30年での運用を認めている。

② 対象資金の違い

東京都は会計管理者保管資金および準地方公営企業資金が対象であり、国東市は会計管理者保管資金および地方公営企業資金が対象である。これに関連して、資金管理規程の分析調査では、資金管理規程を会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方に適用する62団体（31%）がある。

③ 対象活動の違い

東京都は歳計現金の保管、一時借入、基金運用が対象であり、国東市はそれに長期資金調達が加わった、資金運用と資金調達の統一規程である。これに関して、資金管理アンケートにおいて、国東市が制定している「資金運用と資金調達の統一規程」は8団体（2%）が制定している。

④ 目的の違い

東京都は安全性、流動性、効率性の順に優先すると順番が付けられているのに対し、国東市は安全性および効率性に順位を付けず双方の実現を目指している。これに関して、資金管理規程の分析では、151団体（76%）が、安全性および流動性を効率性に優先し、効率性を劣後目的と定めている。

⑤ 金利変動リスク等対応の違い

東京都はリスク全面回避のため債券を満期保有する原則である。一方、国東市は金利変動リスクの対応のために債券売却を認めている。国東市財務活動管理方針にはリスクコントロールの規定があり、「リスクとは目的達成の成否を不確かにする要素と影

響のことであり、目的に対して正（＝促進）の結果をもたらす場合と負（＝阻害）の結果をもたらす場合がある。資金の安全性に係る信用リスク、流動性リスク、及び金利変動リスク等に関わるさまざまな要素を金融取引のみでなく市の内外のすべての環境から見出し、適切なリスクコントロールを通じて、効率性の向上を図る<sup>1</sup>と定めている。

#### ⑥ 基金の流動性リスク対処の違い

東京都は基金の個別運用であるが、国東市は基金、地方公営企業資金および外郭団体資金を含めた全基金一括運用を定めている。

#### ⑦ 短期資金調達の違い

東京都は一時借入または基金繰替運用のうち、効率性が高い方を選択している。国東市は金融市場金利に連動した金融商品を基本に、緊急時は指定金融機関の専用当座貸越を選択している。

#### ⑧ 長期資金調達の違い

東京都は、長期資金調達に関する規程を確認できなかった。国東市は、債務早期償還および利息負担軽減を目的に、起債の活動基準として、(i) 据置期間撤廃、(ii) 元金均等償還方式の選択、(iii) 償還期間短期化、(iv) 償還シミュレーションによる借入方式選択、(v) 金利見直し方式の見直し条件は国債等市場金利基準と定めている。

#### ⑨ 外部専門家の活用の違い

東京都では、金融専門家によるアドバイザリーボードが資金運用方針策定や資金運用に強い影響力を有している。国東市は外部専門家の活用は証券会社からの情報収集にとどまっている。「東京都公金管理アドバイザリー会議設置要綱」（平成 28 年 11 月 14 日、28 会管公第 732 号会計管理局長決定）第 2 条では「①公金管理の基本的方針、②金融機関及び金融商品の選択、③公金の適正なリスク管理、④その他、公金管理に関する必要な事項方針の更新や業績の公表を検討し、会計管理局長に意見を表明する」ことが所掌事項になっている。アドバイザーは、公認会計士、野村総合研究所研究員、証券会社役員兼大学教授、アジア開発銀行研究所エコノミストおよび弁護士である<sup>2</sup>。これに関連して、資金管理アンケート調査では、「金融専門家にアドバイザーを委託」は 15 団体（5%）であり、「証券会社からの無料の金融情報収集」は 267 団体（82%）である。

図表 6-1 東京都および国東市の資金管理方針の比較

|    |                 | 東京都公金管理ポリシー              | 国東市財務活動管理方針                 |
|----|-----------------|--------------------------|-----------------------------|
| 共通 | 運用商品の制限         | 公共債、円建て外債、社債、金融債等        | 預金、公共債AA以上                  |
|    | 運用期間の制限         | 歳計現金等は1会計年度内<br>基金は10年以内 | 歳計現金、基金、地方公営企業の余裕資金は最長30年以内 |
|    | ペイオフ対策          | ある                       | ある                          |
|    | 取引先の財務健全性の検証    | ある                       | ある                          |
|    | 資金運用等の実績および方針公表 | ある                       | ある                          |
|    | 不正と誤謬の防止および発見   | ない                       | ない                          |
| 違い | 対象資金            | 会計管理者保管資金、準公営企業資金        | 会計管理者保管資金、公営企業資金            |
|    | 対象活動            | 現金の保管、短期資金調達、資金運用        | 現金の保管、資金運用、一時借入、起債          |
|    | 目的              | 安全性・流動性を確保したうえで効率的な運用    | 資金の安全性および効率性の実現             |
|    | 金利変動リスク等の対応     | 債券満期保有原則                 | 適切なリスクコントロールを通じて効率性を実現      |
|    | 流動性リスク          | 個別運用                     | 全基金一括運用、公営企業・外郭団体の資金を含む     |
|    | 短期資金調達          | 一時借入または繰替え運用のうち効率性の高い方   | 金融市場に連動した金融商品<br>緊急時は専用当座借越 |
|    | 長期資金調達          | ない                       | 据置期間撤廃等の活動基準                |
|    | 外部専門家の活用        | 金融専門家等による<br>アドバイザーボード   | 証券会社の無料情報等                  |
|    | 方針の変更           | アドバイザーボードの意見を聞いて毎年更新     | 改善改革のたびに随時、更新。10回改正         |

出所：東京都公金管理ポリシー（平成 27 年 3 月 26 日会管公第 1117 号）および国東市財務活動管理方針（改正平成 29 年 8 月 23 日告示第 82 号）を参照して筆者作成。

東京都公金管理ポリシーと国東市財務活動管理方針を比較して、東京都公金管理ポリシーで鮮明になったことがある。それは、確実性（安全性、流動性確保）が効率性に優先するため、安全性に係る運用期間制限、ペイオフ対策、取引先の健全性検証等の規定は整備されている。そのため、債券運用においても、資金の確実性（安全性、流動性）を効率性に優先させるため、金利変動リスクを全面的に回避するための満期保有原則は規定されているが、金利変動リスクに対して、適切なリスクコントロールを通じて効率性の向上を図る規定はない。また、基金の流動性リスクを軽減し超長期運用資金を創出するための一括運用の規定がない。なお、東京都公金管理ポリシーは資金運用実績を公表する規定があり、ホームページで公金管理ポリシーと運用実績を公表することによって、説明責任を果たしている。

### Ⅲ 短期資金調達内部統制の現状

#### 1 短期資金調達の現状

短期資金調達とは、歳計現金等の支払資金不足に際して、資金繰りのために行う資金調達である。地方自治体における資金繰りは、まず、会計区分を超えた現金出納管理が有効である。「会計区分を超えた現金出納管理」は、さまざまな会計区分を越えた現金出納管理を1つの口座で行い、会計別区分経理は財務会計システムを用いて行う。一般会計、特別会計、歳入歳出外現金ごとに出納口座を設けて、会計毎に出納管理することで会計別区分経理を行う団体があるが、出納資金を細分化するために、資金不足になる会計が増えて、資金繰りのための会計間の一時借入や流用手続きの事務負担が生じる。

図表6-2は、会計区分を超えた現金出納管理を行う自治体が多い状況を示している。会計別経理を会計別出納口座により行う①の段階から、会計別経理を財務会計システムで行い、出納口座をすべての会計と基金で共有する④の段階まで、4つのレベルがある。①「各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに出納口座」63団体(19%)であるが、会計区分を超えた現金出納管理を何らかのレベルで行う②、③および④が合わせて263団体(81%)ある。会計を超えた資金の統合は、流動性リスク共有による流動性リスクの軽減という重要なリスク対応が可能になる。さらに、それ以外に、資金計画作成および資金繰りならびに例月出納検査での現金突合せを会計ごとに行わず、会計をひとつにまとめてできるという事務の簡素化の効果がある。しかし、④「一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金はすべて同一口座」の場合、支払不足資金は外部から調達する原則がなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになって、基金運用のリスクになることに注意すべきである。

図表6-2 現金出納における会計別資金管理の状況

|                                  |             |
|----------------------------------|-------------|
| ①各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座          | 63団体(19%)   |
| ②一般会計と特別会計は同一口座、歳入歳出外現金および基金は別口座 | 13団体(4%)    |
| ③一般会計と特別会計および歳入歳出外現金は同一口座、基金は別口座 | 187団体(58%)  |
| ④一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金はすべて同一口座  | 62団体(19%)   |
| 計                                | 325団体(100%) |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

会計を超えた資金の統合を行っても、支払資金不足が生じる場合がある。図表 6-3 が示す資金繰りの必要が生じることになる。図表 6-3 は、資金繰り（短期資金調達）が内部資金に依存している現状を示している。内部資金による資金繰りを行っている団体 418 団体（72%）は、外部資金による資金繰り 161 団体（28%）の 2.6 倍ある。内部資金で多いのは、①「基金繰替運用」300 団体、③「一般当座貸越」72 団体、④「グループファイナンス」26 団体であり、外部資金で多いのは、「①金融機関からの証書借入」86 団体、「②専用当座貸越」47 団体である。金融市場金利と連動している「④債券売り現先取引」は 19 団体（3%）と少ない。「③一般当座貸越」は指定金融機関から低利で資金調達するため、基金資金を預金する必要があり、金融機関を媒介とする間接的な基金繰替運用といえる。「④グループファイナンス」は一般会計等と地方公営企業や外郭団体の間の資金融通である。

図表 6-3 資金繰りにおける内部資金および外部資金

|                    |  |   |            |
|--------------------|--|---|------------|
| 内部資金による資金繰り        |  | 計 | 418団体(72%) |
| ①基金繰替運用            |  |   | 300団体(52%) |
| ②預金担保借入            |  |   | 20団体(3%)   |
| ③一般当座貸越            |  |   | 72団体(12%)  |
| ④グループファイナンス        |  |   | 26団体(5%)   |
| 外部資金による資金繰り        |  | 計 | 161団体(28%) |
| ①金融機関からの証書借入       |  |   | 86団体(15%)  |
| ②専用当座貸越            |  |   | 47団体(8%)   |
| ③財政融資資金・地方公共団体金融機構 |  |   | 9団体(2%)    |
| ④債券売り現先取引          |  |   | 19団体(3%)   |

出所：アンケート集計結果を参照して筆者作成。

また、図表 6-4 は、短期資金調達における内部資金と外部資金の選択に関しては、規定そのものが「⑤ない」129 団体（64.5%）が最も多い。次に、「①内部資金（＝基金繰替運用、一般当座貸越）優先」54 団体（27%）が多い。「②一時借入利子と基金繰替運用利子の有利な方を選択」15 団体（8%）および「③一時借入利子と基金運用利子を比較して借入方法の選択」は、実務的に基金繰替運用利率が低く設定されるため、基金繰替運用等内部資金の選択になると想定される。なお、「④金融市場金利を反映する調達方法の選択」1 団体（0.5%）は、債券売り現先取引による資金調達である。

図表 6-4 短期資金調達における内部資金と外部資金の選択

|                            |              |
|----------------------------|--------------|
| ①内部資金（＝基金繰替え運用、一般当座貸越）優先   | 54団体(27%)    |
| ②一時借入利子と基金繰替え運用利子の有利な方を選択  | 15団体(8%)     |
| ③一時借入利子と基金運用利子を比較して、借入方法選択 | 1団体(0.5%)    |
| ④金融市場金利を反映する調達方法の選択        | 1団体(0.5%)    |
| ⑤ない                        | 129団体(64.5%) |
| 計                          | 200団体(100%)  |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

図表 6-5 が示すように、グループファイナンスに関しては、規定そのものが「④ない」177 団体（88%）が最も多い。次に、「③地方公営企業から一般会計等へ貸付」11 団体（6%）、「①会計間の相互資金融通」7 団体（4%）、「②一般会計等から地方公営企業へ貸付」5 団体（3%）の順に続いているが、これらのグループファイナンスの手続きを定めている団体は合わせて 24 団体（12%）と少ない。

図表 6-5 グループファイナンス（一般会計と地方公営企業等の貸借）

|                   |             |
|-------------------|-------------|
| ①会計間の相互資金融通       | 7団体(4%)     |
| ②一般会計等から地方公営企業へ貸付 | 5団体(3%)     |
| ③地方公営企業から一般会計等へ貸付 | 11団体(5%)    |
| ④ない               | 177団体(88%)  |
| 計                 | 200団体(100%) |

出所：資金管理規程を参照して筆者作成。

## 2 現金出納にかかる歳計現金等のひっ迫要因

歳計現金・歳入歳出外現金（以下「歳計現金等」という。）のひっ迫は、短期資金調達の直接の要因であるとともに、現金保管および基金運用の効率性のリスクであることの認識が必要である。歳計現金等がひっ迫する要因は、財政状況悪化による財政収支ひっ迫を除けば、①構造的要因による一時的な支払資金不足、②中小企業振興制度融資に係る預託金による資金不足、③土地先行取得システムの破たんが考察される。

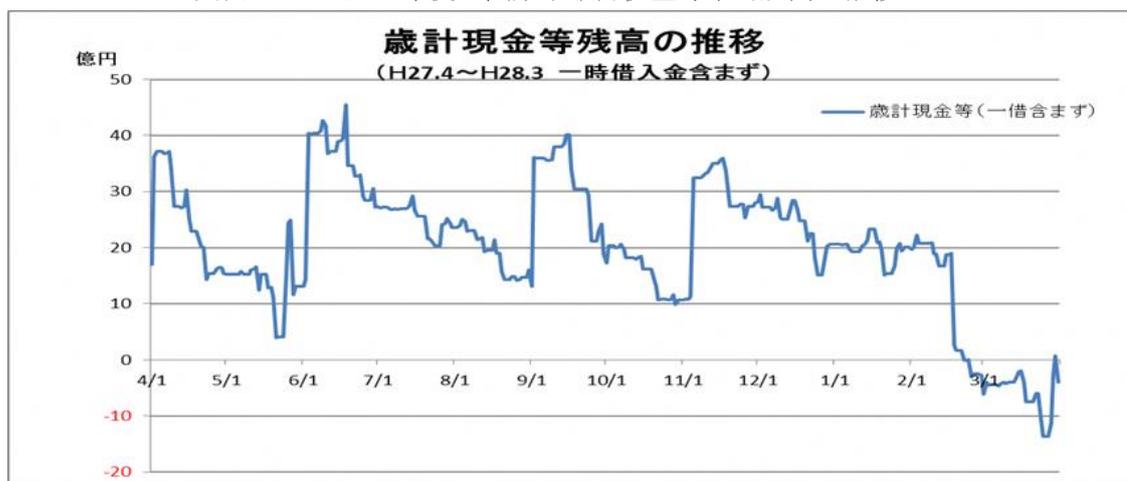
### (1) 構造的要因による一時的な支払資金不足

歳計現金等の特筆すべき点は、図表 6-6 の国東市の事例が示すように、日々平均残高は資金余剰であるが、一時的に資金不足が生じることにある。国東市の 2015 年度歳計現金等平均残高（一時借入を含まない）は約 20 億円であるが、2016 年 2 月 22 日から 3 月 31 日までは資金不足であり、特に 3 月 25 日から 3 月 27 日までは日々約 14 億円の多

額な資金不足が生じていた。このように、地方自治体の歳計現金等は、1年を通じて資金が余っているが、一時的に支払資金が不足する時期がある。それは、地方自治体の事業等は、3月末までに完成して支払いが行われるが、国庫支出金や起債等は完成後の出納整理期間中に遅れて収納されることが要因である。

このことは、第4章IV6(3)の次のアンケート結果が示している。2014年度歳計現金等平均残高(団体平均)は、都道府県888億円、政令市281億円、中核市・旧特例市83億円、特別区104億円、一般市26億円、町村7億円、団体平均149億円と巨額である。その資金状況で歳計現金等を預金等短期・中期運用に限定する理由に関して「年度内に歳計現金不足時期がある」と回答したのは235団体(75%)である。これは、日々平均残高は資金余剰であるが、一時的に資金不足が生じるため、長期運用できないことを示すものである。

図表6-6 2015年度 国東市歳計現金等平均残高の推移



|     | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | 1月 | 2月 | 3月  | 年   |
|-----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|----|----|-----|-----|
| 最大値 | 37 | 25 | 46 | 29 | 25 | 40 | 21  | 36  | 29  | 23 | 22 | 1   | 46  |
| 最小値 | 14 | 4  | 13 | 20 | 14 | 13 | 10  | 11  | 15  | 15 | ▲3 | ▲14 | ▲14 |
| 平均値 | 25 | 14 | 35 | 25 | 19 | 32 | 16  | 28  | 24  | 20 | 11 | ▲6  | 20  |

注：歳計現金等平均残高は日々の平均。

出所：国東市会計課提供資料。

## (2) 「中小企業制度融資」に関わる預託金による支払資金不足

中小企業制度融資に関わる金融機関への多額な預託金が歳計現金をひっ迫させる要因となっている。この制度は、中小企業向けの制度融資における金融機関からの貸出金利軽減及び信用補完を目的として、地方自治体の預託金の拠出と信用保証協会の債務保証

が行われてきたものである。中小企業制度融資に関わる預託は、1951年に京都府で創設され全国に広まったものであり、ペイオフの一部解禁を契機に公金保護のため、預託金方式から利子補給方式に切り替えた地方自治体があった<sup>3</sup>。中小企業制度融資にかかわる預託は4月1日に歳出予算で預託金を支出し、翌年3月31日に歳入予算で返済金を受け入れることを毎年繰り返すため、預託額の大きな団体の歳計現金は恒常的な資金不足になる。

図表 6-7 大分県および県内市町村における中小企業制度融資に関わる預託金  
(単位：百万円)

| 団体    | a. 2013年度<br>標準財政規模 | b. 2013年度又は<br>2014年度預託額 | b/a 標準財政規<br>模対預託額割合 |
|-------|---------------------|--------------------------|----------------------|
| 大分県   | 323,674             | 30,000                   | 9.3%                 |
| 大分市   | 68,689              | 3,000                    | 4.4%                 |
| 佐伯市   | 28,249              | 170                      | 0.6%                 |
| 別府市   | 24,766              | 150                      | 0.6%                 |
| 中津市   | 24,020              | 30                       | 0.1%                 |
| 日田市   | 22,603              | 578                      | 2.6%                 |
| 豊後大野市 | 17,125              | 30                       | 0.2%                 |
| 宇佐市   | 16,847              | 47                       | 0.3%                 |
| 国東市   | 13,130              | 0                        | 0.0%                 |
| 臼杵市   | 11,858              | 41                       | 0.3%                 |
| 竹田市   | 11,238              | 0                        | 0.0%                 |
| 杵築市   | 10,819              | 30                       | 0.3%                 |
| 由布市   | 10,509              | 0                        | 0.0%                 |
| 豊後高田市 | 9,227               | 53                       | 0.6%                 |
| 津久見市  | 5,679               | 12                       | 0.2%                 |
| 日出町   | 5,974               | 0                        | 0.0%                 |
| 玖珠町   | 5,034               | 0                        | 0.0%                 |
| 九重町   | 4,176               | 0                        | 0.0%                 |
| 姫島村   | 1,313               | 0                        | 0.0%                 |

出所：預託額は筆者の電話取材（2014年8月26日）による。

標準財政規模は総務省「決算カード」から転記。

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-14\\_44.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-14_44.pdf)、(2016年8月11日閲覧)。

図表 6-7 が示すように、大分県における 300 億円、大分市における 30 億円の制度融資に関わる預託額は歳計現金のひっ迫要因であると想定できるが、他市町村は預託額が少額のため影響は比較的小さい。県の制度融資とそれを補完する比較的少額の市町村の融資制度があり、市町村により、中小企業支援策に大きな差が見られる。

このことは、第 4 章 IV6 (4) の次のアンケート結果が示している。中小企業制度融資

に関わる預託金（該当団体）平均額は、都道府県 616 億円、政令市 192 億円、中核市・旧特例市 31 億円、特別区 18 億円、市 3 億円、町村 0.4 億円、団体平均 104 億円である。大規模な団体は預託金額が巨額であるため、歳計現金をひっ迫させる要因となっていることを示している。中小企業制度融資制度融資の預託金が巨額な団体は、歳計現金等の資金不足に陥りやすく、それを補填するための歳計現金等の預金での保管や基金からの繰替運用が、長期運用資金の捻出を困難にする。

### (3) 土地先行取得システムの破たんによる支払資金不足

歳計現金等をひっ迫させるリスクが土地先行取得システムの破たんである。土地価格インフレに対処するため、土地を先行取得するための土地開発公社と土地開発基金がつくられた。土地価格の急激な下落により、先行取得した土地を取得価格では売却できなくなった。そのため、土地開発公社は返済できない債務を抱えて、土地開発基金は遊休化することになる。土地開発公社を支援するために一般会計等が貸付けた場合、その貸付金が歳計現金等のひっ迫要因になる。

#### ① 土地先行取得システムの意義

地域政策研究会は、「わが国の高度経済成長（1954 年～1973 年）は、地価の高騰を招き、市街地価格は 1955 年を基準とした場合、1972 年は全国では約 20 倍、九大都市区域では約 24 倍強になった。（略）地方自治体が、地域づくり、街づくりを計画的に進めるにあたっての最大の課題は、地価の高騰と土地利用の混乱による公共用地の取得難であり、地価高騰は、用地費に事業費の相当部分が充当されるため、投資効率を著しく低下させることになったのである。このような時代背景の中で、地方自治体における公共用地の先行取得システムとして、土地開発公社や土地開発基金の設置が進められた<sup>4)</sup>」と述べている。

土地開発公社は、地方自治法の予算制約や議会議決を不要にすることで、地価急騰に対応できる機動的な土地取得を可能にするものである。それは、①起債の許可や議決は不要であり、民間の金融機関から自由に資金借入れができること、②長期にわたる土地の先行取得ができること、③用地未確定の土地についても、将来の事業のため確保しておくことができ、値上がり前に取得が可能であること、④交換代替用の土地の確保もでき、事業予定地の周辺の土地も取得することができるため周辺の地域整備、開発利益の吸収がしやすいこと、⑤土地の取得手続が機動的、弾力的にできるこ

とである<sup>5</sup>。

土地開発基金は1969年に創設されたものであるが、国は土地開発基金の積立財源を地方交付税措置することで、基金造成を推進した。当初は都道府県、指定都市および人口が10万人以上の市等のみであった<sup>6</sup>。しかし、地価急騰による用地取得難がさらに深刻な状況になったため、国は1991年に全国の地方自治体に対する基金造成財源を地方交付税措置し、土地開発基金の造成を進めた<sup>7</sup>。土地開発基金の特質は、①一般会計を通さず基金から直接、土地取得を行うことができる、②土地取得に対する予算議決、予算執行に対する会計管理者審査等が不用である、③土地開発公社又は土地取得特別会計への直接貸付が可能であるということである。これは、会計を通さずに基金が直接取引できる定額運用基金として制度化することで、機動的な土地取得の機能が生まれたものと考察される。

## ② 地価下落による土地先行取得システムの破綻

図表6-8が示すように、2000年全国市街地価格を100とした場合、1991年147.8%をピークに下落に転じ、2014年51.9に至るまで23年間一貫して下落が続いている。ピークの1991年147.8はその20年前の1971年35.3の約4.2倍であり、2014年51.9はその約40年前の1973年50.1と同水準である。地価は急激な騰貴と下落をたどってきた。不動産市場が土地不足から土地余剰の需給構造に変化したことを示している。

土地開発公社や土地開発基金は早く土地を取得しなければ、取得そのものができず、地価の上昇に予算が追いつかない時代背景で作られた土地先行取得システムである。しかし、1992年以降は、地価下落により含み損が発生するように市場環境が反転している。土地開発公社や土地開発基金における公共用地先行取得という歴史的使命は終焉を迎えたことを直視し、環境変化に応じたリスク対応が必要である。

図表6-8 全国市街地価格指数（全国市街地全用途平均）の推移

|       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1971  | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  |
| 35.3  | 40.0  | 50.1  | 61.6  | 58.9  | 59.4  | 60.7  | 62.3  | 65.2  | 70.7  | 76.9  |
| 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  |
| 82.3  | 86.2  | 89    | 91.5  | 94.1  | 99.2  | 109.1 | 117.4 | 133.9 | 147.8 | 145.2 |
| 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
| 137.2 | 130.9 | 126.1 | 120.5 | 115.6 | 111.5 | 106.1 | 100   | 93.7  | 87.4  | 81.2  |
| 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
| 74.4  | 69.1  | 65.7  | 64.4  | 63.9  | 61.4  | 58.5  | 56.1  | 54.2  | 52.7  | 51.9  |

出所：総務省統計局「第64回日本統計年鑑平成27（2015）年」第17章物価・地価を参照して筆者作成。

③ 土地開発公社および土地開発基金による歳計現金のひっ迫

土地開発公社の数は1999年1,597団体から2015年710団体に半分以下に減少している<sup>8</sup>。図表6-9が示すように、全国の土地開発公社710団体の土地保有額1兆2,252億円のうち、10年以上保有の土地保有額が8,153億円、66.5%を占めている。10年以上保有する土地は、先行取得した土地が地価下落により含み損を抱えて売れなくなった塩漬けの土地である。

土地開発公社の金融機関借入金利子を軽減するため、一般会計等が土地開発公社に短期貸付を行い、年度替わりだけ金融機関から借入する地方自治体がある。また、地方公営企業の繰出金を迂回して、土地開発公社に貸し付けている地方自治体がある<sup>9</sup>。一般会計等が土地開発公社の長期保有土地に係る金融機関借入金をファイナンスする事例は多いものと考えられる。

第4章IV6(5)の次のアンケート結果が、土地開発公社に対する会計等貸付金の状況を示している。土地開発公社設置190団体(59%)のうち、一般会計貸付金41団体(22%)で平均貸付額30億円、特別会計・地方公営企業貸付金9団体(5%)で平均貸付額17億円、基金貸付金26団体(14%)で平均貸付額14億円である。土地開発公社に対する会計等貸付金(該当団体)平均額は、一般会計/特別会計・地方公営企業/基金の順に示せば、都道府県(52億円/15億円/33億円)、政令市(63億円/0円/52億円)、中核市・旧特例市(29億円/27億円/0円)、特別区(42億円/16億円/0円)、市(5億円/13億円/3億円)、町村(3億円/1億円/3億円)である。

図表6-9が示すように、10年以上保有額の1団体平均は、道府県約67億円、政令市約106億円、市区町村約7億円である。10年以上保有額の見合い額を金融機関等から借り入れていることが想定されるため、一般会計等から土地開発公社に同等額が貸付けられて、歳計現金等をひっ迫する可能性を示している。

図表6-9 2015年度末土地開発公社保有土地の状況

(単位：億円)

|           | 団体数 | a. 保有額計 | b. 10年以上保有額 |       | b/a長期保有割合 |
|-----------|-----|---------|-------------|-------|-----------|
|           |     |         |             | 1団体平均 |           |
| 道府県土地開発公社 | 34  | 3,515   | 2,288       | 67    | 65.1%     |
| 政令市土地開発公社 | 9   | 1,077   | 952         | 106   | 88.4%     |
| 市町村土地開発公社 | 667 | 7,660   | 4,913       | 7     | 64.1%     |
| 合計        | 710 | 12,252  | 8,153       | 11    | 66.5%     |

出所：総務省「平成27(2015)年度土地開発公社事業実績調査結果概要」を参照して筆者作成。

図表 6-10 は、1 団体当たりの土地開発基金残高と保有内訳を団体区別に算定したものである。土地開発基金のうちの現金預金在高の占める割合は、全団体では 47.4% で約 5 割を占めているが、都道府県では約 7 割、特別区では約 6 割を占めている。土地開発基金の運用は土地の先行取得を行うか、あるいは土地開発公社に取得資金を貸付けるかのいずれかである。土地開発基金に占める現金・預金の割合が多い状況は、土地開発基金が遊休化していることを示している。

図表 6-10 2015 年度 普通会計土地開発基金（1 団体平均）運用状況  
（単位：百万円）

|          | 土地開発基金 |        | 現金・預金 |       | 土地     |       | その他   |       |
|----------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
|          | 保有団体数  | 残高     | 保有団体数 | (率)   | 保有団体数  | (率)   | 保有団体数 | (率)   |
| 都道府県     | 32     | 7,633  | 5,534 | 72.5% | 1,723  | 22.6% | 376   | 4.9%  |
| 政令市      | 16     | 19,378 | 4,351 | 22.5% | 12,812 | 66.1% | 2,215 | 11.4% |
| 中核市・旧特例市 | 58     | 2,376  | 1,123 | 47.3% | 619    | 26.1% | 633   | 26.6% |
| 特別区      | 5      | 9,990  | 6,017 | 60.2% | 3,973  | 39.8% | 0     | 0.0%  |
| 市        | 472    | 803    | 373   | 46.5% | 305    | 38.0% | 125   | 15.6% |
| 町村       | 669    | 195    | 112   | 57.4% | 74     | 37.9% | 10    | 5.1%  |
| 合計       | 1,252  | 1,000  | 474   | 47.4% | 407    | 40.7% | 120   | 12.0% |

出所：総務省「地方財政状況調査個別データ」を参照して筆者作成。

[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html)、（2017 年 3 月 1 日閲覧）。

#### IV 長期資金調達内部統制の現状

##### 1 起債利回りの現状

図表 6-11 は総務省地方財政状況調査データを基に、団体区別の起債残高に対する利子負担率の状況を集計したものである。起債残高利子負担率は特別区 1.50、政令市 1.32 都道府県 1.15 の順に高く、比較的低いのは、中核市・旧特例市 1.06、一般市 1.05 および町村 1.05 である。都道府県、特別区、政令市は満期一括償還地方債を発行しており、その他の団体は定時償還による起債である。なお、総務省決算統計では、満期一括償還地方債と減債基金が純計されることになる。そのために、都道府県、政令市、特別区の起債残高から、満期一括償還地方債償還に係る減債基金の額だけ少なく集計されている。

図表 6-11 2015 年度普通会計起債残高利子負担率の状況

(単位：百万円)

| 区分           | 団体数   | 起債平均残高    | 利子額              | 利子負担率 (%) |
|--------------|-------|-----------|------------------|-----------|
|              |       | (1 団体平均値) | (利子負担率：各団体負担率平均) |           |
| 都道府県         | 47    | 1,900,250 | 22,957           | 1.15      |
| 政令市          | 20    | 910,942   | 12,885           | 1.32      |
| 中核市・<br>旧特例市 | 84    | 120,045   | 1,283            | 1.06      |
| 特別区          | 23    | 23,092    | 332              | 1.50      |
| 市            | 686   | 30,208    | 316              | 1.05      |
| 町村           | 928   | 6,412     | 67               | 1.05      |
| 合計           | 1,788 | 80,994    | 968              | 1.06      |

出所：総務省ホームページ「地方財政状況調査個別データ」を参照して筆者作成。

[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryō.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryō.html)、(2017年3月1日閲覧)。

図表6-12が示すように、起債残高にかかる利子負担率分布状況は0.9%超1.1%以下の区分が838団体で最も多く約半数の団体が分布している。残りの半数の団体がさまざまな利子負担の水準に分散している。起債残高の利子負担率を0.3%低下させた場合の利子削減額は、都道府県で平均57億円、政令市で平均27億3,300万円、中核市・旧特例市で平均3億6,000万円、一般市で平均9,000万円、町村で平均1,900万円である。利子削減効果の算定は、起債残高が巨額であることから、起債を「最も確実かつ効率的な方法」により管理することで「財政の継続性維持」への貢献効果が大きいことを示している。しかし、資金運用収入の増加のように、起債の調達利回り削減効果は可視化し難い。そのため、地方自治体関係者に起債利回りの削減による財政的な効果は一般に認識されていない。

図表6-12 起債残高にかかる利子負担率の分布表 (%)

| 利回り | ～0.6 | ～0.9 | ～1.1 | ～1.3 | ～1.5 | ～1.7 | ～1.9 | ～2.1 | ～2.5 | ～2.9 | ～4.5 | ～5.1 | 合計    |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 団体数 | 17   | 289  | 838  | 509  | 95   | 18   | 14   | 0    | 4    | 0    | 3    | 1    | 1,788 |

出所：総務省ホームページ「地方財政状況調査個別データ」を参照して筆者作成。

[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryō.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryō.html)、(2017年3月1日閲覧)。

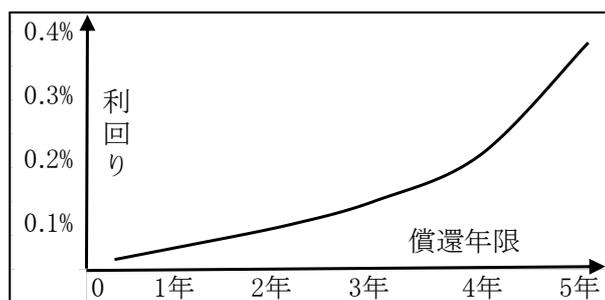
## 2 効率性に関わる基本的な観点

### (1) 資金調達と資金運用における利回り曲線の共通性

図表6-13が示すように、金融市場における利回り曲線は、一般に償還年限が長くなれば利回りが上昇し、償還年限が短くなれば利回りが下降する性質がある。この利回りと償還期間の関係は資金調達と資金運用において共通であることから、資金調達の利回り軽減（調達コスト軽減）のための償還年限短期化という戦略と相関して、資金運用に

おける利回り向上のための償還年限の長期化という戦略が考えられる。資金調達はお金を借りることであり、資金運用はお金を貸すことである。資金調達と資金運用は金融取引の両面であることから、金融を媒介にした共通性においてとらえることができる。

図表 6-13 利回り曲線(一般的な事例)



出所：筆者作成。

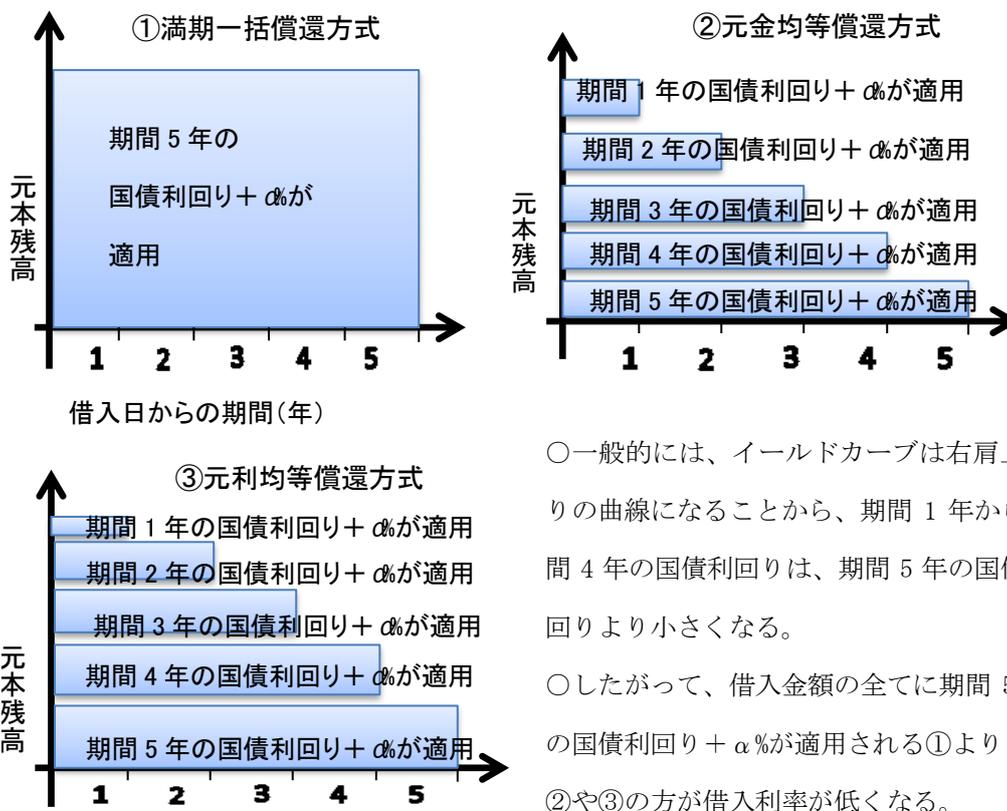
## (2) 満期一括償還方式と定時償還方式における事象の相関関係

起債には満期一括償還方式と定時償還方式がある。都道府県および政令市が市場公募満期一括償還地方債を発行し、特別区は指定金融機関の引受で満期一括償還債を発行し、その他の地方自治体は金融機関から定時償還方式による起債を行っている。地方自治体では、満期一括償還債と定時償還債は異質のものとして、両者を共通性においてとらえて、効率性を比較することはなかったことが考察される。

しかし、図表 6-14 が示すように、両者を相関関係においてとらえれば、定時償還方式は満期一括償還の集合である。この関係を理解することは、調達コスト（利子負担）を抑制し、債務を早期償還するための資金調達戦略を考察する前提である。

図表 6-13 で示したように利回りは償還期間が長いほど一般的に高いことから、償還期間 1 年が最も利回りが低く、期間 5 年に向けて利回りが逡増する。したがって、図表 6-14 で示すように、満期一括償還債の場合は元本すべてに対して、償還期間 5 年の最も高い金利が適用される。

図表 6-14 満期一括償還方式と定時償還方式の相関図



- 一般的には、イールドカーブは右肩上がりの曲線になることから、期間1年から期間4年の国債利回りは、期間5年の国債利回りより小さくなる。
- したがって、借入金額の全てに期間5年の国債利回り+ $\alpha$ %が適用される①よりも、②や③の方が借入利率が低くなる。

出所：堀内聡『これだけは押さえておきたい！自治体資金調達・運用の基礎知識』、2015年、105頁。

一方、元金均等償還方式および元利均等償還方式は、期間1年から期間5年に至る各償還年限の満期一括償還債の集合であることから、償還期限1年から5年の満期一括償還債ごとに1年債から5年債の国債利回りが適用されることになる。定時償還方式は、満期一括償還に比べて、適用される利回りが低いうえに、利息計算の要素である借入金が減っていくため、支払利子が安くなる。また、元金均等償還は元利均等償還に比べ、元金の償還率が高いため支払利子が少なくなる。

これらのことから、同じ償還期間であっても、満期一括償還方式は最も高い金利が適用されることに相まって、元本が満期まで償還されないため、支払利子が最も多くなる。定時償還方式は毎年元本を償還していくために適用金利が低く、そのうえ、金利計算の要素である借入金が減っていくために、支払利子が少なくなる。また、元金均等方式は元利均等方式に比較すれば、元本が早期償還されるため支払利子が少なくなる。

図6-15 満期一括償還方式・定時償還方式における据置期間による平均償還年限比較表

| 借入方式            |           | 満期一括償還方式 |                      | 定時償還方式       |                      |              |                  |          |
|-----------------|-----------|----------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|------------------|----------|
| H26/10/10国債金利   |           | 据置10年    |                      | 据置5年、半年賦均等償還 |                      | 据置なし、半年賦均等償還 |                  |          |
| A借入期間<br>(償還年次) | B国債<br>利回 | C<br>償還額 | D=A×C 借入期間<br>× 償還期間 | C<br>償還額     | D=A×C 借入期間<br>× 償還期間 | C<br>償還額     | D=A×C<br>借入期間×償還 |          |
| ①               | 0.5年後     | 0.001%   |                      |              |                      | 5億円          | 3(年×億円)          |          |
| ②               | 1年後       | 0.030%   |                      |              |                      | 5億円          | 5(年×億円)          |          |
| ③               | 1.5年後     | 0.040%   |                      |              |                      | 5億円          | 8(年×億円)          |          |
| ④               | 2年後       | 0.049%   |                      |              |                      | 5億円          | 10(年×億円)         |          |
| ⑤               | 2.5年後     | 0.061%   |                      |              |                      | 5億円          | 13(年×億円)         |          |
| ⑥               | 3年後       | 0.072%   |                      |              |                      | 5億円          | 15(年×億円)         |          |
| ⑦               | 3.5年後     | 0.093%   |                      |              |                      | 5億円          | 18(年×億円)         |          |
| ⑧               | 4年後       | 0.113%   |                      |              |                      | 5億円          | 20(年×億円)         |          |
| ⑨               | 4.5年後     | 0.131%   |                      |              |                      | 5億円          | 23(年×億円)         |          |
| ⑩               | 5年後       | 0.149%   |                      |              |                      | 5億円          | 25(年×億円)         |          |
| ⑪               | 5.5年後     | 0.166%   |                      | 10億円         | 55(年×億円)             | 5億円          | 28(年×億円)         |          |
| ⑫               | 6年後       | 0.182%   |                      | 10億円         | 60(年×億円)             | 5億円          | 30(年×億円)         |          |
| ⑬               | 6.5年後     | 0.215%   |                      | 10億円         | 65(年×億円)             | 5億円          | 33(年×億円)         |          |
| ⑭               | 7年後       | 0.248%   |                      | 10億円         | 70(年×億円)             | 5億円          | 35(年×億円)         |          |
| ⑮               | 7.5年後     | 0.295%   |                      | 10億円         | 75(年×億円)             | 5億円          | 38(年×億円)         |          |
| ⑯               | 8年後       | 0.341%   |                      | 10億円         | 80(年×億円)             | 5億円          | 40(年×億円)         |          |
| ⑰               | 8.5年後     | 0.382%   |                      | 10億円         | 85(年×億円)             | 5億円          | 43(年×億円)         |          |
| ⑱               | 9年後       | 0.422%   |                      | 10億円         | 90(年×億円)             | 5億円          | 45(年×億円)         |          |
| ⑲               | 9.5年後     | 0.462%   |                      | 10億円         | 95(年×億円)             | 5億円          | 48(年×億円)         |          |
| ⑳               | 10年後      | 0.502%   | 100億円                | 1,000(年×億円)  | 10億円                 | 100(年×億円)    | 5億円              | 50(年×億円) |
| 計               |           | 100億円    | 1,000(年×億円)          | 100億円        | 775(年×億円)            | 100億円        | 525(年×億円)        |          |
| 平均償還年限=D計/C計    |           | 10.0年    |                      | 7.75年        |                      | 5.25年        |                  |          |
| 国債基準利率          |           | 0.502%   |                      | 0.318%       |                      | 0.158%       |                  |          |

出所：「B国債利回」は財務省「国債金利情報／2016年10月10日金利」を参照して筆者作成。

[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/)、(2016年12月9日閲覧)。

次に、図表6-15において、満期一括償還方式と定時償還方式の金利への影響、および、定時償還方式における据置期間の長短による金利への影響に関して、具体的な事例による試算を通じて検証を行う。そのために、100億円を10年半年賦償還で調達する場合の、①満期一括償還方式、②定時償還方式・据置期間5年、および③定時償還方式・据置期間なしの3つの事例につき、平均償還年限と国債基準利率を試算して比較を行う。

「平均償還年限」の算定は、定時償還の借入を、借入期間の異なる20の満期一括償還方式の借入に分解し、それぞれの借入について、(借入金額)×(期間)の総和を求め、その総和を元金100億円で除することで算定する。なお、貸付金利は、国債利率を基準(ベース)に、借手のリスクに応じてプレミアムが付加されて決定されるため、国債基準利率の多寡が貸付金利の多寡に比例することになる。

図表6-15が示すように、①満期一括償還方式、②定時償還方式・据置期間5年、③定時償還方式・据置期間なしの順に、平均償還年限が長く、国債基準利率が高くなる。したがって、長期資金調達において、利子負担軽減と債務早期償還を達成するためには、

償還年限と据置期間を短くする調達戦略が導かれる。

### (3) 長期資金調達戦略の効果

前目において、満期一括償還方式と定時償還方式の相関関係から、利子負担および債務早期償還に関して、元本の満期一括償還が最も非効率であり、据置期間を設けない定時償還方式が最も効率的であることを示した。そして、長期資金調達において利子負担軽減と債務早期償還を達成するために、償還期限と据置期間を短くする戦略を導いたところである。図表 6-16 はその戦略の効果を考察する事例である。

図表 6-16 は、国東市役所の会計別に、起債残高に対する償還年度までの利子負担額の割合を算定したものである。一般会計の利子負担率 6.9%に比べて、簡易水道事業 16.2%、公共下水道事業 16.6%および市民病院事業 13.6%等に見られるように、地方公営企業の利子負担率が約 2 倍以上である。これは、一般会計は主に元金償還の据置期間 1 年、10 年見直し金利方式および償還期限 20 年以内で起債してきたのに対して、地方公営企業は主に据置期間 5 年、30 年固定金利方式で起債してきたからであると考察される。

一般会計の据置期間 1 年と地方公営企業の据置期間 5 年を比較すれば、一般会計は早期に債務が償還できるための利子削減効果および平均償還年限を短期化するための利率低下効果を得られる。また、一般会計の 10 年見直し金利方式と地方公営企業の 30 年固定金利を比較すれば、一般会計の方は固定された償還期限が短いので金利が安くなる。仮に 10 年後の金利が上昇しても、据置期間が短ければ、金利上昇リスクにさらされる債務が早期に減少することになる。国東市の地方公営企業は、償還期間と据置期間を最長にし、金利変動リスクを回避するために、30 年間固定金利等の借入方式により、多額の利子を負担してきた。なお、国東市は、現在、地方公営企業においても、据置期間を撤廃している。

図表 6-16 国東市会計別将来にわたる利子負担の状況

(単位：千円)

| 会計       |               | A 平成25<br>(2013) 年度<br>末起債残高 | 平成26(2014)年度以降 |              |
|----------|---------------|------------------------------|----------------|--------------|
|          |               |                              | B 将来に渡<br>る利子  | B/A利子<br>負担率 |
| 一般会計     |               | 21,167,583                   | 1,459,884      | 6.9%         |
| 特別<br>会計 | 住宅新築資金等貸付事業   | 2,124                        | 215            | 10.1%        |
|          | 介護サービス事業      | 48,800                       | 1,310          | 2.7%         |
|          | 簡易水道事業        | 1,985,952                    | 322,675        | 16.2%        |
|          | 公共下水道事業       | 1,550,441                    | 256,926        | 16.6%        |
|          | 特定環境保全公共下水道事業 | 4,010,526                    | 690,807        | 17.2%        |
|          | 農業集落排水事業      | 269,567                      | 42,403         | 15.7%        |
|          | 浄化槽設置事業       | 15,927                       | 4,067          | 25.5%        |
|          | 市民病院事業        | 4,410,706                    | 601,721        | 13.6%        |
| 合 計      |               | 33,461,626                   | 3,380,008      | 10.1%        |

出所：国東市提供資料を参照して筆者作成。

大蔵は地方公営企業の資金調達のあるり方について、「民間は長くても10年で、多くは数年以内の借入である。一方、自治体は10年が基本で、長ければ20年、30年もある。

(略) 期間が長いこと、金融市場環境変化がダブルで効いて、平均金利が3%前後、すなわち水道料金の15%位が利払いという信じられない事態が生じている<sup>10)</sup>と言及している。

他の地方自治体においても、国東市の過去の地方公営企業と同様に利子負担削減の視点が欠落した資金調達が行われている可能性がある。地方自治体において、起債における利回り削減と債務早期償還という財政の継続性維持に関わる重要な認識が欠落しているとすれば、憂慮すべき状況である。

### 3 地方債の効率性を阻む要因

#### (1) 起債の目的を世代間の公平とする認識

第1章Ⅲ(4)で紹介したように、総務省「地方債同意基準」(平成29年総務省告示第139条)は地方債の償還年限は建設した施設の耐用年数の範囲内で上限30年(地方公営企業40年)として、世代間の公平の観点から適当と考えられるものと定めている。これに関して、政府刊行物である『平成25年版地方債』では、地方債の発行は①低利であること、②償還期限(借換債を発行する場合は、借換債を含めた償還期限)については、なるべく当該施設の耐用年数と一致していること、③据置期間については、なるべく住民が利用できない期間(すなわち施設の建設期間)と一致していることが望ましいとしている。

「世代間の公平」の観点からは、施設利用者の受益と公債費負担を一致させるために、償還期限と建設した施設の耐用年数の一致を勧めるものである。しかしながら、利回りは一般に償還期間に正比例して高くなるため、償還期間長期化は調達利回り上昇と元本償還の遅延を招くことになる。「世代間の公平」実現のための償還期限と耐用年数の一致は、利子負担軽減と債務早期償還に対して逆機能となるものである。これに関連して、第4章IV4では、資金管理アンケート結果から、借入において重視している視点に関して、「世代間の公平」回答が219団体（68%）あることを示している。地方自治体において、起債における世代間の公平が一般的に受け入れられていることは、憂慮すべき状況である。

## （2）償還期限および据置期間の誤解

IV2（2）で示したように、資金調達において利子負担軽減と債務早期償還を達成するために、償還期限と据置期間を短くするという戦略が有効であると考えられる。筆者は2013年12月5日から45地方自治体の資金管理の視察を受入れ、電話やメール等での質問に毎週のように対応してきた。その際に、財政担当者に対して起債の償還期限と据置期間の考え方に関する質問を行ったが、多くは借入先の基準に合わせるという回答であった。

その要因の1つが、公的資金における償還期限と据置期間に対する誤解である。図表6-17は財政融資資金における起債対象事業別の償還期限および据置期間の基準を示している。たとえば、公共事業（農業農村整備・道路事業）に関して、償還期限15年、同左のうち据置期間3年とされている。これを既定のものとして、償還期限15年、据置期間3年で借入するのである。しかし、この基準の留意事項では、償還期限を5年まで短くすることは地方自治体の裁量に任せられ<sup>11</sup>、据置期間はゼロでも認められていることが、地方自治体関係者に広く理解されていない。

また、図表6-18は、地方共同体金融機構資金の償還期限および据置期間に関する基準を示している。ここでは、償還期限および据置期間の基準は上限であり、その基準内の期間設定は、地方自治体の裁量であることが明らかにされている。これらのことは、地方自治体の起債担当部門に周知されているかについて筆者は存知しないが、償還期限および据置期間の短期化が資金調達効率化の戦略として認識されていないこと、および、利子負担や債務早期償還に関する組織としての関心が薄いことを示している。

図表 6-17 財政融資資金 償還期限および据置期間

| 事業及び施設                 | 償還期限     | 同左のうち<br>据置期間 |
|------------------------|----------|---------------|
| 1 公共事業(農業農村整備・道路事業)    | 15年      | 3年            |
| 2 公営住宅建設               | 25年      | 3年            |
| 3 災害復旧事業(小災害過年分除く)     | 10年      | 2年            |
| 4 義務教育・高等学校施設          | 25年      | 3年            |
| 5 過疎対策事業(利率見直し方式)      | 12年(30年) | 3年(5年)        |
| 6 水道業                  | 40年      | 5年            |
| 7 港湾整備事業(埠頭用地)         | 40年      | 5年            |
| 8 病院事業(機械器具)           | 10年      | 1年            |
| 9 病院事業(病院等)            | 30年      | 5年            |
| 10 下水道事業               | 40年      | 5年            |
| 11 臨時財政対策債利率見直し/県・指定都市 | 30年      | 3年            |

出所：地方債制度研究会編『平成 28 年度地方債の手引き』地方財務協会、2016 年、673-674 頁を参照して筆者作成。

図表 6-18 地方公共団体金融機構 償還期限および据置期間

| 事業及び施設                   | 償還期限       | 同左のうち<br>据置期間 |
|--------------------------|------------|---------------|
| 1 公共事業(道路)               | 20年以内      | 5年(以内)        |
| 2 公営住宅建設                 | 25年以内      | 3年(以内)        |
| 3 災害復旧事業(火災害・小災害除く)      | 10年以内      | 2年(以内)        |
| 4 義務教育・高等学校施設            | 25年以内      | 3年(以内)        |
| 5 合併特例事業                 | 30年以内      | 5年(以内)        |
| 6 社会福祉施設整備事業             | 20年以内      | 3年(以内)        |
| 7 水道事業固定金利(利率見直し)        | 30年(40年)以内 | 5年(以内)        |
| 8 病院事業                   | 30年以内      | 5年(以内)        |
| 9 下水道事業固定金利(利率見直し)       | 30年(40年)以内 | 5年(以内)        |
| 10 臨時財政対策債(利率見直し・市町村)    | 20年以内      | 3年(以内)        |
| 11 臨時財政対策債(利率見直し/県・指定都市) | 30年以内      | 3年(以内)        |

出所：地方債制度研究会編『平成 28 年度地方債の手引き』地方財務協会、2016 年、675 頁を参照して筆者作成。

筆者は視察に来た地方自治体の財政部門職員に対し、起債の据置期間を借入先の上限とする現状を改めて、据置期間を撤廃して利子負担軽減を図るべきではないかと質問したときに、据置期間の撤廃は、数年間公債費負担が前倒しになり、財政収支の平準化ができなくなるからできないと答えられたことがある<sup>12</sup>。これに関連して、第 4 章IV4 では、資金管理アンケート結果から、借入において重視している視点に関して、「公債費の平準化」回答が 216 団体 (67%) であることを示している。地方自治体の財政関係者は、

毎年の財政収支の平準化が望ましいという視点を持っている可能性がある。

また、繰り上げ償還は当該年度の公債費が増え、償還期限短期化および据置期間撤廃を行えば、数年間公債費負担が増えるが、中長期的に見れば、債務残高が早期に減額され、利子負担および公債費負担が削減されて、「財政の継続性を維持」に貢献する戦略になる。財政運営は「財政の継続性を維持」するために「確実かつ効率的な方法」による長期的戦略を実行すべきであり、財政収支の平準化のような短期的な視点による戦略は、財政運営を危うくすると認識すべきである。

### (3) 起債にかかる据置期間撤廃リスクとしての予算厳密性の原則

国東市において、2013年に起債の据置期間撤廃の議論を行ったときに、財政課から据置期間をなくすことに対しては強い抵抗があった。財政課の反対の理由は、据置期間を撤廃すれば、償還元金の補正予算が発生する可能性があるからということであった。国東市の場合、当初予算は2月初旬に編成を終えて、3月定例議会に提案するが、事業完成を受けて出納整理機関の5月に起債する。そのため、当初予算に計上する当該起債償還額の根拠が不正確であり、据置期間撤廃により次年度から元金償還を始めれば、補正予算が必要になる可能性が高くなる。なお、会計課職員が据置期間撤廃による利子負担削減効果を示すシミュレーションを作成し、財政課、上下水道課および市民病院等と協議を続けた結果、起債の据置期間撤廃ルールが数ヶ月かけて合意された。他の地方自治体においても、起債の据置期間撤廃は、次年度の元金償還費の補正予算が必要になるものと考えられる。

財政課が予算の補正を躊躇する理由は、補正予算の提出および予算不用額発生は当初予算の見積もりが甘いとする予算厳密性の原則から来るものである。神野は厳密性の原則について、「予算の編成にあたって、予算の収入と支出を、可能な限り正確に見積もることを求める原則である。この原則は見方を変えて表現すれば、予算と決算の乖離を可能な限り小さくすることを求める原則だということができる<sup>13)</sup>」と述べている。

起債の据置期間撤廃の目的は、利子負担の軽減と債務の早期償還であり、引いては、財政の継続性の維持に貢献するものである。神野は、厳密性の原則成立の背景として、「意図的に過小な収入を見込んだり、過大な支出を見込むことを許せば、行政府に財政操作をする余地が生じ、議会による財政統制が有効に機能しなくなってしまう<sup>14)</sup>」からであると述べている。起債の据置期間撤廃による補正予算を提出したとしても、予算編

成における「厳密性の原則」の成立経過から照らせば、起債の据置期間撤廃による公債費補正予算は、意図的に過小または過大な支出を見込んで財政操作や議会による財政統制を機能させないことを意図したものでない。

予算編成の厳密性の原則をその成立背景（＝成立目的）から切り離して絶対化することは、まさに「手段の目的化<sup>15</sup>」である。長期資金調達を「最も確実かつ効率的な方法」で行うことを通じて、「財政の継続性を維持する」という使命を忘れ、議会对応の円滑化に重点を置くことはまさに「予算型組織の成果の喪失<sup>16</sup>」である。

#### (4) 地方債を債務でないとする認識

わが国における地方財政支援の方法として、地方自治体に起債をさせて、その元利償還金の一部を地方交付税で措置するという迂遠な方法を駆使して財政支援がなされている。第1章V1で示したように、元利償還金に対する地方交付税措置のある起債が地方債の過半を超える状況にある。そのため、地方自治体において、100%地方交付税措置のある臨時財政対策債は債務でなく、他の起債においても地方交付税措置に対応する地方債は債務ではないという認識を持つ状況に陥っている。

しかし、地方交付税法第6条第1項では、「所得税及び法人税の収入額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入額の100分の50、消費税の収入額の100分の22.3並びに地方法人税の収入額をもって交付税とする」と定められているが、この規定は地方交付税が地方自治体の固有財源であることを示すものである。地方債に対する地方交付税措置は、将来の一般的な行政経費に対する地方自治体の固有財源を用いて、国が財政支援を行うことである。そのため、地方債元利償還金に対する地方交付税措置が増えれば、将来にわたり一般的な行政経費に対する地方交付税が減る可能性、すなわち、地方交付税の空洞化をもたらす可能性がある。

#### (5) 資金調達職員に対する専門研修の欠如

第4章IV2(2)では、資金管理アンケート集計結果から、資金調達職員の専門研修が324団体中278団体(86%)で実施されていないことを示している。なお、資金調達職員に対する専門研修を行う46団体(14%)のうち、半日実施15団体(33%)、1日実施15団体(33%)、2日実施10団体(22%)、3日以上実施6団体(13%)である。地方自治体には、金融の専門研修が資金調達に必要な能力育成に必要であるという認識が欠如

している。

## VI 資金調達内部統制の課題

### 1 資金管理基本方針の制定

わが国地方自治体において、総務省により作成を求められた資金運用管理規程はあるが、資金調達管理規程は一般に作成されていない。また、資金調達、資金運用および現金出納等の資金管理にかかわる諸活動を網羅し、使命と戦略目的とリスクを明示し、対応手続を定めた資金管理規程は作成されていない。これらのことは、資金管理における内部統制およびリスクマネジメントを保証する資金管理基本方針が欠如していることを示すものである。COSO 全社的リスクマネジメントフレームワークの構成要素に沿った、下記のような要件を網羅した資金管理基本方針を策定することが、リスクに応じた安全かつ効率的な資金管理を実現することにつながるものと考察される。

(内部環境)

- ① リスクマネジメントの考え方-リスク選好
- ② 議会による監視 (資金管理基本方針の条例制定)
- ③ 誠実性・倫理観・業務遂行能力
- ④ 組織構造 (資金管理活動連絡会議)
- ⑤ 権限と責任付与 (一時借入、基金運用)

(戦略および目的の設定)

- ⑥ 資金管理定義 (使命、戦略目的、関連目的、5つの活動、対象 (資金、会計)、方法：リスク選好)
- ⑦ 関係法令の遵守
- ⑧ 対象：歳計現金、歳入歳出外現金、基金、地方公営企業資金、準公金  
(事象の識別)
- ⑨ 戦略と目的に影響を及ぼすリスクと機会を事象として識別、事象の相関関係評価  
(リスク評価)
- ⑩ 活動レベルのリスク分析 (業務記述書、業務フロー、リスクコントロールマトリ

クス)

- ⑪ 全社的レベルのリスク分析（外部要因、内部要因、リスクと機会の相互関係）  
（リスク対応およびリスク選好）
- ⑫ リスク選好（リスクを引き受ける量を決める）によるリスクとリターンのバランス
- ⑬ 資金調達・運用におけるリスク・コントロール
- ⑭ 預金保護のためのペイオフ対策

(統制活動)

- ⑮ 会計管理者、企業出納員の役割
- ⑯ 現金取扱いに関する統制手続
- ⑰ 資金計画書作成
- ⑱ 短期金融市場に連動した資金調達
- ⑲ 資金調達と資金運用利回りの相関関係
- ⑳ 年次資金調達戦略の策定と公表
- ㉑ 起債取引の活動基準
- ㉒ 短期資金運用商品の制限
- ㉓ 年次資金運用戦略の策定と公表
- ㉔ 短期資金運用商品の制限、歳計現金等の国債等運用額の投資量制限
- ㉕ すべての基金、地方公営企業、外郭団体の一括運用
- ㉖ オーバーパー・アンダーパー償却手続
- ㉗ 売却損失の処理手続

(情報と伝達)

- ⑳ 資金管理基本方針の公表と監査委員通知へ通知
- ㉑ 年次資金調達・運用戦略計画とその実績の公表、長、企業管理者、議会および監査委員への報告
- ㉒ 資金調達利子負担実績および資金運用収入実績の公表、長、企業管理者、議会および監査委員への報告
- ㉓ 現金取扱いに関する実地指導結果調書を監査委員に提出

(モニタリング)

- ㉔ 現金出納に対する日常的監視

- ㊸ 現金出納・保管に関する独立的監視
- ㊹ 資金管理に関する監査委員および議会による監視

## 2 短期資金調達戦略

### (1) 資金運用戦略としての調達先の内部資金から外部資金への転換

資金繰りを内部資金とするか、外部資金とするかは、資金運用の利回りに影響を及ぼす重要な事象である。歳計現金等における資金繰りを基金等内部資金で行うことは、基金等から長期運用できる資金を失わせる資金運用のリスクである。会計を超えた出納口座の統合および内部資金による資金繰りから外部資金の資金繰りへの転換が、資金運用の効率性の機会である。

#### ① 会計を超えた超えた出納口座の統合

会計を超えた出納口座統合は、資金管理アンケートでは、262 団体（81%）が行っている。これは、一般会計、特別会計相互の資金を用いての支払いが可能になるため、基金等からの繰替え運用を抑制するため、基金等の長期運用資金を生み出す効果がある。また、会計ごとの資金計画作成と資金繰りが不要になり、事務の簡素化が図られる。なお、歳計現金等と基金の同一口座での管理は 62 団体（19%）が行っているが、支払不足資金を外部から調達する原則がなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになって、基金運用のリスクになる。

#### ② 内部資金による資金繰りと資金運用の相関関係

資金管理アンケートでは、基金等の内部資金による資金繰りを行っている団体 418 団体（72%）あり、外部資金による資金繰り 161 団体（28%）の 2.6 倍多い。これは、会計の資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）に依存していることを示している。基金繰替運用もグループファイナンスも資金調達する側は低利調達できるが、基金や地方公営企業等は長期運用する資金が失われることになる。そこで、資金繰りを内部資金（基金、地方公営企業）から外部資金（一時借入）に転換することにより、歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業等において超長期運用資金を確保できるため、資金運用利回り向上の機会を創出できる。

### (2) 資金運用戦略としての歳計現金ひっ迫リスクの対応

歳計現金・歳入歳出外現金（以下「歳計現金等」という。）のひっ迫に対して、地方自

治体の内部資金で資金繰りを行う場合、①歳計現金等を預金で保管する必要、②基金を繰替え運用のため預金で保管する必要、および③地方公営企業等資金をグループファイナンスのため預金で保管する必要が生じる。そのため、長期運用資金が失われ、現金保管および基金運用の効率性に対するリスクが発生する。

歳計現金等のひっ迫のリスクに対して、次の3つの対応が想定される。これらのリスク管理は、資金運用効率性確保という目的のための資金運用戦略である。

#### ① 構造的要因による一時的な支払資金不足

基金等内部資金から一時借入等の外部資金に調達先を転換する。地方自治体で「基金の繰替え運用」、「会計と基金を1つの口座で現金出納管理」、「一般当座貸越（指定金融機関）」および「グループファイナンス」等の内部資金による短期資金調達が一般的に行われている。短期資金調達において、基金や地方公営企業等の内部資金で融通する場合、低利調達のメリットがある一方で、貸す側からは長期運用資金が失われる運用の阻害リスクがあることは重要である。資金調達と資金運用を1つの事業としてとらえ、外部から短期資金を借りて少ない利子を払い、長期運用で利子を多く稼ぎ、収益が費用を上回れば良いという調達と運用の総合管理の視点が必要である。

なお、外部からの資金調達として、債券売り現先取引がある。地方自治体が所有する国債等債券を用いて証券会社と買い戻し特約付き売渡し契約を締結し、買い戻し日に利子を付して返済する。2017年3月から5月にかけて、国東市が行った債券売り現先取引は金利0%で調達できた。金融市場金利と連動しているため、調達金利が安いこと、2日前に電話1本で借入の申込が可能で、スピーディ等のメリットがある。最大のメリットは、資金繰りに基金等内部資金を使わないことで、歳計現金等や基金に長期・超長期運用できる資金を生み出すことである。なお、取引相手の証券会社がデフォルトした場合、借入資金は残るが、取引国債等を失う信用リスクがあるため、証券会社の財務健全性の検証が必要である。

#### ② 中小企業振興制度融資に係る預託金による恒常的な資金不足

第1章VII2で示したように、わが国の金融構造はオーバーローンから極度の金余りに変化している。中小企業振興制度融資の貸付利子軽減の観点から、中小企業制度融資預託制度と利子補給制度との貸付利子を資金運用の機会費用を含めて、比較検証し、利子補給制度の方が有利であれば、利子補給制度に転換する。

#### ③ 土地先行取得システムの破たんによる恒常的な資金不足

土地開発公社の土地取得資金は金融機関からの借入である。土地開発公社は土地が売却できなければ自ら返済資金を生み出すことができない。一般会計等からの借入金により借入金をファイナンスすることを永遠に続けるか、あるいは、損失を住民に明らかにして、土地を時価売却し、返済できない債務は土地とともに一般会計が買い取る以外に方法はないと考えられる。そして、土地開発基金を廃止すれば、現金預金は歳計現金に帰属することで資金繰りを助け、あるいは、資金運用に使用される。土地は一般会計の普通財産に帰属することになり、財産の一元管理と土地台帳の総覧性を高めることになる。

### 3 長期資金調達の戦略

#### (1) 満期一括償還から定時償還方式への転換

満期一括償還方式は利子負担増と債務償還遅延を招く最も非効率な調達方式である。これまで、都道府県・政令市では、安定的な資金調達のために、投資家に需要のある満期一括償還方式市場公募債が発行されてきた。しかし、第1章Ⅶで示したように、金融環境は貸手主導のオーバーローンから極度の金余りの状況に転換していることから、一部の地方自治体では定時償還型市場公募債を発行するようになった。定時償還方式では、平均償還年限が短くなるため、利子負担軽減と債務早期償還の効果がある。

#### (2) 起債における償還期限と据置期間短期化

資金調達において利子負担軽減と債務早期償還を達成するためには、償還期限と据置期間を短くすることが有効であると考えられる。また、元金均等償還方式は元利金均等方式よりも元本の早期償還がなされるため、利子負担が少なくなる。しかし、地方自治体では、一般に償還期限と据置期間を短くすることが戦略として取り組まれていない。

その要因の1つが、起債の目的を世代間の公平とする認識である。これは、総務省「地方債同意基準」（平成29年総務省告示第139条）において、地方債の償還年限は建設した施設の耐用年数の範囲内で上限30年（地方公営企業40年）として、世代間の公平の観点から適当と考えられるものと定めていることによるものである。「世代間の公平」の観点からは、施設利用者の受益と公債費負担を一致させるために、償還期限と建設した施設の耐用年数の一致を勧めるものである。しかしながら、利回りは一般に償還期間に正比例して高くなるため、償還期間長期化は調達利回り上昇と元本償還の遅延を招くこ

とになる。地方自治体において、起債利回りと償還期限の関係の認識が理解されることが望まれる。

もう1つの要因は、公的資金における償還期限と据置期間に対する誤解である。たとえば、財政融資資金や地方公営企業金融公庫では、据置期間や償還期間の指定があるが、それは上限である。このことを認識していないことは、償還期限および据置期間の短期化が資金調達効率化の戦略として認識されていないこと、および、利子負担や債務早期償還に関する組織としての関心が薄いことを示している。

### (3) 公債費負担の平準化からの脱却

繰り上げ償還は当該年度の公債費が増え、償還期限短期化及び据置期間撤廃を行えば、数年間公債費負担が増えるが、中長期的に見れば、債務残高が早期に減額され、利子負担および公債費負担が削減されて、「財政の継続性を維持」に貢献する戦略になる。財政運営は「財政の継続性を維持」するために「確実かつ効率的な方法」による長期的戦略を実行すべきであり、財政収支の平準化のような短期的な視点による戦略は、財政運営を危うくするものである。

### (4) 予算厳密性の原則からの脱却

起債の据置期間を撤廃すれば、償還元金の補正予算が発生する可能性があるため、据置期間撤廃の回避が行われる可能性がある。予算厳密性の原則とは、予算の編成にあたって、予算の収入と支出を、可能な限り正確に見積もることを求める原則である。そのため、財政担当部門は、当初予算の見積もりが甘いと思われることを回避するため、補正予算の提出および予算不用額発生を回避しようとする。

### (5) 臨時財政対策債抑制および地方交付税措置のある起債の繰上げ償還

臨時財政対策債が拡大し、地方債残高の35%を超えている。しかしながら、臨時財政対策債の理論償還額が地方交付税により後年度、全額措置されるため実質的な債務ではないとする認識が自治体関係者に広く持たれている。また、他の地方交付税措置のある起債においても、地方交付税措置に相当する起債は債務であるという認識が薄れている。そのため、起債の抑制において臨時財政対策債を除く戦略を有する自治体がある。

他の地方交付税措置がある起債と比較すれば、臨時財政対策債の起債抑制が財政継続

性維持のための有効な戦略であることが鮮明になる。災害復旧債や過疎対策事業債等は、臨時財政対策債と同様に元利償還金の一部が地方交付税措置される。起債できるのが一部の地方自治体に限られることと、起債しなければ交付税措置がないことから、起債することで差別化されて有利な交付税措置を得ることができる。一方、臨時財政対策債は起債発行の有無に関わらず理論償還費が全団体に全額地方交付税措置されることから、起債しないことで差別化されて、後年度にわたり理論償還費相当分の一般財源を得ることができる。

また、他の地方交付税措置がある起債を繰上げ償還すれば、元利償還金地方交付税措置は継続するため、後年度にわたり一般財源を得ることができる。

これらのことは、当面の財政運営が可能であれば、臨時財政対策債起債可能額の一部ないし満額の発行を控えて、起債残高を抑制すること、および地方交付税措置がある起債を繰上げ償還することで、将来にわたる一般財源を得ることができるため、財政継続性維持のための有効な戦略であることを示している。臨時財政対策債に関わる調達戦略の見直しが重要な課題である。

#### (6) 資金調達職員に対する専門研修の提供

効率的な資金調達取引には、一定の金融知識が必要であるが、資金管理アンケートによれば、資金調達職員に対する専門研修を行っているのは46団体（14%）しかない。地方公共団体金融機構は地方自治体職員対象の起債研修を実施している。効率的な資金調達の土台として、職員の金融知識が必要であるため、資金調達職員に対する専門研修を実施する必要がある。

(注)

- 1 国東市公金管理ホームページ「国東市財務活動管理方針」第1章第4節第2項。ここでは、「リスクとは目的達成の成否を不確かにする要素と影響のことであり、目的に対して正（＝促進）の結果をもたらす場合と負（＝阻害）の結果をもたらす場合がある。資金の安全性に係る信用リスク、流動性リスク、及び金利変動リスク等に関わるさまざまな要素を金融取引のみでなく市の内外のすべての環境から見出し、適切なリスクコントロールを通じて、効率性の向上を図る」としている。そして、「①信用リスク・投資資金回収の不確実性、②流動性リスク・資金繰りの不確実性、③金利リスク・市場金利変動の不確実性による保有債券価格変動の不確実性及びクーポン（利息）の再投資収入の不確実性」に対して、「①リスクを生じさせる活動を行わないリスク回避、②有利な機会を追求するためにリスク引受又は増加、③リスクを低減するための工夫、又は④リスク源の除去、⑤保険等による他とのリスク共有」による対応を行うとしている。

<http://www.city.kunisaki.oita.jp/soshiki/kaikei/koukinkanri.html>、（2017年11月1日閲覧）。

- 2 東京都会計管理局ホームページ、東京都公金管理アドバイザー会議委員名簿（平成28年11月14日）  
<http://www.kaikeikanri.metro.tokyo.jp/2812koukinkanrimeibo.pdf>、（2017年10月10日閲覧）。
- 3 深澤映司「地方自治体の中小企業向け融資が直面している課題」『レファレンス』国立国会図書館、2007年、4頁、78-80頁。
- 4 地域政策研究会『公有地拡大推進法詳解（七訂）』ぎょうせい、2006年、3-4頁。
- 5 『同上書』5-6頁。
- 6 『同上書』392-394頁。「土地開発基金等の設置について」（昭和44年2月17日 自治地第16号、各都道府県知事・各指定都市市長あて自治省財政局長）

ここでは、次のように示されている。最近の社会、経済のいちじるしい発展に伴い、地方公共の行政水準の向上に対する要請はきわめて強いものがあるが、これに応えるため諸事業を円滑に実施するうえにおいて、用地問題は最大のあい路となっている。このような状況にかんがみ、事業に必要な用地の先行取得を行うために基金および特別会計の制度を活用することとし、必要な財源の一部を地方交付税で措置する予定である。

#### I 土地開発基金の設置について

（一）ここでは、都道府県、指定都市および人口がおおむね10万人以上の市は、当該地方公共団体の事業に関して必要な公用もしくは公共用に供する土地又は公共の利益のために必要な土地をあらかじめ取得するため、土地開発基金を設置することとされている。

(四) ここでは、基金の積立金の財源の一部にあてるための地方交付税の措置要領については、都道府県、指定都市、おおむね人口 10 万人以上の市および大都市周辺の一部市町村については措置するよう検討中であるとされている。

7 『同上書』395 頁。「土地開発基金の活用について」(平成 3 年 6 月 6 日 自治第 120 号、各都道府県知事・各指定都市市長宛自治省財政局長)。ここでは、次のように著述されている。近年、東京都心部を端緒とした急激な地価高騰は、全国に波及し、公共事業の用地取得を困難にするなどの問題を生じている。地方公共団体は、自主的・主体的な地域づくりの推進による多極分散型国土の形成、生活関連社会資本の整備等を積極的に実施することが要請されており、このために必要な用地確保が重要な課題となっている。この一環として、地方公共団体が土地開発基金の活用により公有地の円滑な取得を図るため、土地開発基金に積み増しを行う財源の一部に充てるため平成 3 年度の地方財政計画において土地開発基金 5,000 億円を計上し、地方交付税の算定において、所要額を基準財政需要額に算入することとしている。各地方公共団体においては、土地開発基金を設置し、機動的な公共用地の取得に努めているところであるが、今後、一層の活用を図るため、基金への積立てを適切に行うとともに、基金の運用に工夫をこらし、積極的に公有地の確保に努めることとされたい。管下、市町村に対してもこの趣旨の徹底を図るとともに、適切に指導されたい。

8 総務省「平成 27 年度土地開発公社事業実績調査結果概要」2016 年、2 頁。

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000455772.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000455772.pdf)、(2017 年 4 月 10 日閲覧)。

9 2015 年 12 月 15 日、国東市を視察した某市の資金繰りがひっ迫している理由を筆者が聴取したところ、市民病院への一般会計繰出金を増額し、市民病院会計を通じて土地開発公社に 1 年貸付を繰返しているという説明を受けた。

10 大蔵直樹『人口減少時代の自治体経営改革』時事通信社、2013 年、73 頁。

11 地方債制度研究会『平成 28 年度 地方債の手引』地方財務協会、2016 年、673-674 頁。

普通地方資金留意事項<共通事項>8 ここでは、借入団体が基準年数よりも短い期間を希望したときはその期間とし、ただし 5 年を下回らない期間とするとされている。

12 2015 年 11 月 26 日、某市の資金管理に関する国東市視察。

13 神野直彦『財政学 (改訂版)』有斐閣、2007 年、95 頁。

14 『同上書』。

15 Robert K. Merton, *SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE Toward the Codification of Theory and Research*, The Free Press, 1957. 森東吾訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1960 年、181-189 頁。

ここでは、ビューロクラシーの構造と逆機能を次のように著述している。【ビューロクラシーの構造】

マックス・ウェーバーが示したように、ビューロクラシーでは、職務と見なされる統合された行為が明確に区分されている。分化した統制と制裁の体系は規程という形を取っている。役割の割当は専門的な資格検定によって行われる。規則が一般的のため範疇化を絶えず用いなければならず、個々の問題や事例は一定の基準をもとにして分類され、処理される。ビューロクラシーの主な長所は技術的能率にあり、正確、迅速、巧みな統制、連続、慎重、投入に対する適量な効果などが重視される。その構造は、個人的関係や非合理的配慮（敵意、不安、感情のもつれなど）を完全に排除したものに近い。

【逆機能】ビューロクラシーでは心情の重点の置きどころが組織の目的から転じて、規則上要求されている行動の特殊なディティールの方に移ることがある。もともと規則を守ることは一つの手段と考えられていたのに、それが一つの自己目的に変わるのである。規律とは状況の如何を問わず、規律に服することだと簡単に解釈され、特定の目的達成のために定められた方策だとは見られなくなり、ビューロクラシーの中にある人々の生活設計において、規律は直接的な価値になってくる。この傾向がいつそう昂ざると、規則順守の関心が第一となって、そのために組織の目標達成が阻害されるようになる。

16 Peter F. DruckERMANAGEMENT: TASKS, RESPONSIBILITIES, PRACTICES, Harper & Row, 1973. 上田惇生訳『マネジメント～課題・責任・実践』ダイヤモンド社、2008年、179-181頁。

ここでは、公的サービス機関と企業の最大の違いは、次のように支払の受け方にあるとされている。企業は顧客を満足させることによって支払いを受けるとされている。それは、顧客が欲しているもの、代価を支払う気のあるものを生み出し、提供したときのみ支払いを受ける。企業においては、顧客の満足が成果と業績を保証する。ところが公的サービス機関は、予算から支払いを受ける。納税者や顧客が成果や業績とするものに対して支払いを受けるのではない。収入は、彼らの活動とは関係のない公租公課による収入から割り当てられる。予算から支払いを受けることが、サービス機関の成果と仕事ぶりの意味を変える。予算型組織では成果とはより多くの予算獲得である。仕事ぶりとは、予算を維持ないし増加させる力のことでありとされている。

## 第7章 わが国地方自治体における資金運用内部統制の現状と課題

### I 資金運用にかかる問題の所在

現金の保管において、歳計現金等は巨額な資金の保有と1年以内の預金運用が一般的である。基金運用においても、巨額な資金の保有と預金での運用や短期・中期運用が一般的である。そのため、いずれの資金も運用利回りが低い状況である。

これは、わが国地方自治体においては、リスクマネジメントの考え方が一般的に浸透していないため、リスクや事業機会を識別・評価して、リスク対応や戦略策定を行うことがなされない。そのため、資金運用において、リスクの全面的回避を行う地方自治体が多いと想定される。資金調達および資金運用は、リスクを引き受けることでリターンが得られるという構造にあるため、リスク選好の考え方<sup>1</sup>による引き受けるべきリスク総量を管理し、リターンとのバランスをとることが有効であると考えられる。わが国地方自治体において、ミッションや目的を起点に、資金管理の環境や資金管理を構成する諸活動、すなわち、現金の出納と保管、一時借入および基金運用ならびに長期資金調達を総合的にとらえて、安全性と効率性の双方の実現を企図した適切な内部統制やリスクマネジメントは一般的にみられない。

資金運用における最大の課題は、資金調達との統一規程として、使命と目的に対するリスクを明示し、リスク対応手続を方針として示す戦略的な資金管理基本方針が制定されていないことである。本章では、資金運用を資金調達との総合管理の視点で考察し、確実性と効率性を阻む要因と機会を全社的な観点で考察を行う。

### II 資金運用に関する管理規程の現状

資金管理規程に関するアンケート調査および資金管理規程分析調査の示す資金運用にかかる管理規程の現状は次のとおりである。

#### ① 資金管理規程制定の不備

資金管理（調達・運用）規程そのものを制定していない地方自治体が81団体（25%）にのぼる。また、資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている自治体が8団体（2%）

しかないことは、全社的観点でマネジメントを行う上での統制方針の不備を意味する。資金調達規程が27団体(11%)制定されているのに対して、資金運用規程は243団体(75%)制定され、約9倍の多さである。これは、第6章Ⅱ1で示したように、総務省から地方自治体に対して「ペイオフ解禁に向けた地方公共団体の対応について」(平成14年2月8日付け総行自第9号)および「地方公共団体におけるペイオフ解禁後の対応状況について」(平成18年12月1日付け総行自第219号)が通知され、いずれの通知においても、公金保全のための資金管理方針の制定を求めたことによるものと考察される。

資金管理アンケートで提供された199団体の資金管理規程および東京都ホームページから得た東京都公金管理ポリシーによる200団体の資金管理規程を対象に分析した。資金調達と資金運用の統一規程は8団体(4%)、資金運用管理規程は192団体(96%)、および長期資金調達管理規程は14団体(7%)である。ただし、短期資金調達と資金運用を同一規程で定めている団体が70団体(35%)ある。

#### ② 資金管理規程の対象

会計管理者保管資金のみに適用する資金管理規程が138団体(69%)に対して、会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方に適用する資金管理規程は62団体(31%)である。会計管理者保管資金と地方公営企業資金は、ペイオフ対策や一般会計からの繰出金に関係があり、統一方針で統制することは一体的な資金運用、専門性および効率性の面において有効である。

#### ③ 人的資源に関する規定の不備

資金調達および資金運用管理規程全体の分析であるが、職業倫理(誠実性および金融関係情報収集)に関して、77団体(39%)が定めている。職員の教育、研修を行う規定は20団体(10%)が定め、外部専門家の意見を取り入れる規定は17団体(9%)が定めている。

#### ④ 権限と責任の不備

会計管理者には一時借入および基金運用の権限はないが、長の権限を会計管理者補助組織(会計課等)に分掌させる規則を整備すれば、会計課等に権限を付与することができる。会計管理者補助組織(会計課等)が一時借入を所管している102団体(32%)のうち67団体(66%)に権限を分掌させる規則が整備されていない。会計管理者補助組織(会計課等)が基金運用を所管している240団体(74%)のうち216団体(90%)

に権限を分掌させる規則が整備されていない。

#### ⑤ 目的およびリスクの考え方に関する規定

資金の安全性、流動性および利回りを目的としている団体は 177 団体（88%）で約 9 割を占める。約 8 割にあたる 151 団体（76%）が、安全性および流動性を利回りに優先する、利回りを劣後目的としている。債務残高の抑制という観点を含んでいるのは、資金の安全性、流動性、利回り、債務早期償還を目的とする 1 団体と起債（臨時財政対策債を除く）抑制方針を目的とする 2 団体のみである。また、資金保護のみを規定する団体は 9 団体ある。なお、資金管理に関する法令遵守は地方自治法、地方財政法等を遵守する規定を 53 団体（26%）が規定している。安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性を実現する規定は 5 団体（3%）であり、非常に少ない。

#### ⑥ 年次資金運用計画作成

年次または随時資金運用計画は、金融市場の変化に応じた機動的な対応を可能にする。年次資金運用計画作成規定があるのは 42 団体（21%）である。

#### ⑦ 取引先の財務健全性検証およびペイオフ対処の手續規定

取引先の財務健全性検証（金融機関または証券会社）は、166 団体（83%）が定めているが、信用リスクに対処するために必須の手續である。ペイオフの対処手續は 138 団体（69%）が定めている。

#### ⑧ 運用商品の制限、格付会社格付による投資制限の規定

リスク選好の考え方により、リターンとのバランスで意図的に受け入れるリスクの量を定めるために、運用商品の範囲を明確にすることは必要な手續である。運用商品（※預金、貸付信託（元本保証）等を除く）制限は、国内公共債に限定が 155 団体（78%）、制限の規定がない 29 団体（15%）である。預金以外運用商品に関する「格付会社格付による投資制限」を 20 団体（10%）が定めている。

#### ⑨ すべての基金一括運用

基金および特別会計の目的における予期せぬ流動性リスクおよび基金・会計による資金使途制約による流動性リスクの統制手續として、一括運用は流動性リスク共有によるリスク軽減策として有効な手續である。「すべての基金一括運用」は 20 団体（10%）が定め、地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用は国東市のみが定めている。

#### ⑩ 債券運用のリスク統制手続

効率的な資金運用を実現するためには、資金運用における個々の債券の損失は費用として運用収益と通算するという、企業会計的的な思考が必要である。また、保有債券の含み損失を早めに処理して損失の拡大を回避する場合等に、債券売却損失処理が想定できる。債券売却損失処理手続は8団体(4%)が定めている。

市場金利の動向が不確実なため、購入時期の間隔をあけ、分けて購入することが、金利変動リスクの統制手続になる。債券購入時期の分散は26団体(13%)が定めている。

国債等債券の既発債の購入においては引き合いを行う時間的な余裕がない等、取引の種類ごとに引き合いと相対のいずれが有利か考えるべきである。債券取引の引き合い規定は44団体(22%)が定めている。

#### ⑪ 資金管理規程の情報伝達にかかる不備

地方自治体が制定する規程には議会議決を要する条例や告示を要する規則があり、一方で、議決や告示を要さない内部規程がある。資金運用管理規程制定243団体のうち、「内部規程」220団体(91%)がきわめて多く、資金運用管理規程を非周知の団体は189団体(78%)である。このように、資金運用管理規程において、告示等を要さない内部規程が約9割あり、資金管理規定の約8割が周知されていない。

また、資金管理規程公表の定めがあるのは6団体(3%)、資金運用利回りの算定を行っているのは、歳計現金・歳入歳出外現金は63団体(19%)、基金は96団体(29%)であり、うち2団体は複数年度での資金運用利回りを算定している。資金運用利回りを公表していない団体は56団体である。資金運用利回りの算定・公表は16団体(8%)が規定している。資金管理規程公表および資金運用利回りの算定・公表の状況は、住民、議会、監査委員および他部門に対する説明責任が果たされず、モニタリングを通じた内部統制が困難であることを意味する

#### ⑫ 資金管理規程のモニタリングにかかる不備

資金調達規程または資金運用規程を制定している地方自治体のうち、資金管理規程の遵守に関する監視は、監査委員139団体(57%)、議会22団体(9%)、および外部有識者委員会等3団体(1%)により行われている。監視を受けていない団体は103団体(42%)あるが、資金管理規定の約4割が監査委員または議員等の監視を受けていない。

資金管理にかかる統制方針や資金管理の業績を議会や監査委員による独立的評価を受けることは、モニタリングの重要な要素である。議会または監査委員に対する資金管理規程または資金管理実績報告を報告する定めがあるのは町村2団体（1%）のみである。庁内資金管理委員会設置に関する定めは86団体（43%）にある。

### Ⅲ 現金保管内部統制の現状

#### 1 歳計現金等保管の現状

歳計現金等・歳入歳出外現金平均残高（以下「歳計現金等平均残高」という。）は、1年間の会計管理者が保管する歳計現金等に関する日々の残高、または月末残高を平均した額である。運用利回りとは、1年間の運用収入を歳計現金等平均残高で除した率である。歳計現金等の平均残高と運用利回りの状況を、アンケート集計結果および地方自治体ホームページの情報により、検証する。

第4章IV6(3)は、資金管理アンケート集計結果から2014年度歳計現金等平均残高（団体平均）に対する運用利回りおよび運用利回りの分布を次のように示している。都道府県888億円に対し0.07%、政令市281億円に対し0.09%、中核市・旧特例市83億円に対し0.06%、特別区104億円に対し0.02%、一般市26億円に対し0.06%、町村7億円に対し0.04%であり、全団体平均は104億円に対し0.06%である。歳計現金等平均残高は巨額であるが、運用利回りは団体区分に関わらず低い数値である。また、全団体平均0.06%を下回る利回り0%超0.05%以下に最多の161団体（50%）が分布し、運用利回り0%に32団体（9.9%）、運用利回り0.06%超0.1%以下に85団体（26.4%）が分布しており、0%から0.1%以下の区間に合わせて278団体（86.3%）が分布している。なお、0.6%超0.9%以下に1団体、1.2%超1.5%以下に1団体分布しているが、これは、長期、超長期債券運用を行っている自治体である。

図表7-1は、地方自治体12団体のホームページから2015年歳計現金等平均残高に対する運用利回りを集計したものである<sup>2</sup>。地方自治体の資金運用利回りをホームページで公表している団体はほとんど見受けられない。歳計現金等平均残高に対する運用利回りは、東京都1兆2,934億円に対し0.03%、大阪府4,514億円に対し0.024%、宮城県1,377億円に対し0.055%、新潟県308億円に対し0.038%、神奈川県2,584億円に対し0.083%、

群馬県 174 億円に対し 0.03%、川崎市 323 億円に対し 0.049%、世田谷区 203 億円に対し 0.023%、深谷市 66 億円に対し 0.044%、上越市 142 億円に対し 0.015%、国東市 24 億円に対し 1.831%である。資金量の多さと運用利回りの高さには、相関関係はない。国東市を除いた 10 団体の資金運用利回り平均は 0.039%である。福岡市は基金運用利回りに関してはホームページで公開しているが、歳計現金等の状況は非公開である。2015 年度 10 年国債利回り 0.292%から考察すれば、資金運用利回り 0.039%は預金等による保管を示している。国東市の運用利回りが高いのは、20 年国債等による債券運用を行っているからである。

図表 7-1 2015 年度 歳計現金等の平均残高と運用利回り

| 団体            | 平均残高 (億円) |       | 運用収入 (万円) |       | 利回り (%) |
|---------------|-----------|-------|-----------|-------|---------|
| 東京都           | 12,934    |       | 39,000    |       | 0.030   |
| 大阪府           | 4,514     |       | 10,962    |       | 0.024   |
| 宮城県           | 1,377     |       | 7,599     |       | 0.055   |
| 新潟県           | 308       |       | 1,175     |       | 0.038   |
| 神奈川県          | 2,584     |       | 21,453    |       | 0.083   |
| 群馬県           | 174       |       | 468       |       | 0.030   |
| 福岡市           | —         |       | —         |       | —       |
| 川崎市           | 323       |       | 1,572     |       | 0.049   |
| 世田谷区          | 203       |       | 476       |       | 0.023   |
| 深谷市           | 66        |       | 293       |       | 0.044   |
| 上越市           | 142       |       | 219       |       | 0.015   |
| 国東市           | 24        |       | 4,484     |       | 1.831   |
| 国債利<br>回り (%) | 1年        | 5年    | 10年       | 15年   | 20年     |
|               | ▲ 0.033   | 0.028 | 0.292     | 0.647 | 1.031   |

出所：各団体ホームページ「資金運用実績」および財務省ホームページ「国債金利情報」を参照して、筆者作成。

資金管理アンケートおよび地方自治体ホームページ公開情報が示すように、地方自治体の歳計現金等平均残高は巨額であるが運用利回りは低利という非効率な保管状況である。これに関しては、第 4 章 IV 6 (3) において、資金管理アンケート調査結果から歳計現金等の運用期間が「①1 年以内の短期運用」が 308 団体 (95%) で行われ、「④超長期債券運用」の 3 団体 (1%) を除けば、その他の 14 団体 (4%) を合わせて 399 団体 (99%) において預金運用が行われていることを示している。

## 2 現金保管の効率性と安全性を阻む要因

地方自治体では、歳計現金等を「最も有利な方法」による運用収入の業績向上はなされず、歳計現金等は一般に支払いに支障をきたさないように 1 会計年度内の期間の預金で保管される。これには 2 つの要因が考えられる。1 つは、歳計現金が一時的に資金不

足になる時期があること、あるいは、恒常的に資金をひっ迫させる要因があるために、いつでも現金化できる預金等で保管するためである。もう1つの要因は、地方自治法第235条の4第1項の歳計現金の保管に関する「指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」の規定に対して、自治省事務次官の「確実な金融機関に対する預金の方法によることである」とする見解によるものである。

#### (1) 現金出納にかかる歳計現金等のひっ迫

第6章Ⅲ2で、現金出納にかかる歳計現金等のひっ迫要因として、構造的な要因による一時的な支払資金不足、中小企業振興制度融資に係る預託金による恒常的な資金不足、および、土地先行取得システムの破たんによる恒常的な資金不足を取り上げた。

構造的な要因による一時的な支払資金不足とは、地方自治体が事業等を行う場合、3月末までに完成して支払いを行うが、国庫支出金や起債等は完成後の出納整理期間中に遅れて収納されるという収入と支出のずれにより生ずるものである。これに関して、第4章6(3)では、資金管理アンケート集計結果から「歳計現金等を預金等短期・中期運用に限定する理由」に対して「年度内に歳計現金不足時がある」回答団体は235団体(75%)としている。

中小企業振興制度融資に係る預託金による恒常的な資金不足とは、中小企業向けの制度融資における金融機関からの貸出金利軽減を目的として、金融機関に対し4月1日に歳出予算で預託金を支出し、翌年3月31日に歳入予算で返済金を受け入れることを毎年繰り返すため、預託額の大きな団体の歳計現金は恒常的な資金不足になる。土地先行取得システムの破たんによる恒常的な資金不足とは、土地価格インフレに対処するため、土地を先行取得するための土地開発公社と土地開発基金がつくられたが、土地価格の急激な下落により、先行取得した土地を取得価格では売却できなくなったことに起因するものである。そのため、土地開発公社は返済できない債務を抱えて、土地開発基金は遊休化することになるが、土地開発公社を支援するために一般会計等が貸付けた場合、その貸付金が歳計現金等のひっ迫要因になるのである。

このような支払資金不足に対して、歳計現金等で対処する場合、流動性のある預金で保管することが考察される。しかしながら、預金で利回りを確保することは、第1章Ⅶ3で示したように日本銀行の金融緩和政策により短期・中期金利がマイナス金利に陥っている金融環境では、困難な状況である。

(2) 歳計現金等の保管に関する自治省（現：総務省）の見解

第1章Ⅲ3で示したように、歳計現金の保管に関しては、地方自治法第235条の4第1項は「普通地方公共団体の歳入歳出に属する現金は、政令によるところにより、最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」と定め、同法施行令168条の6により「会計管理者は、歳計現金を指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」とされている。歳入歳出外現金および地方公営企業資金の保管に関しては、同法施行令第168条の7第3項および地方公営企業法施行令第22条の6において、同法施行令168条の6と同様の規定がされている。地方自治法は歳計現金の保管の方法として「最も確実かつ有利な方法」を義務付け、同法施行令はその「最も確実かつ有利な方法」について「指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法」として定めている。

これに関連して、図表7-2が示すように、自治事務次官通知（昭和33.6.14.自乙財発第4号）が出され、「地方公共団体の公金の取扱」に関して、「出納長等が行う保管の形式のうち最も適当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである」とする見解が示されている。第4章6(3)では、資金管理アンケート集計結果から「歳計現金等を預金等短期・中期運用に限定する理由」に対して「自治事務次官通知（昭和33.6.14）による」と回答した団体は61団体（19%）である。これは、当該自治事務次官通知が歳計現金等の保管に関して一定の影響力を有しているため、歳計現金等の保管に際して、法令で定められた「指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法」から「その他」の「最も確実かつ有利な方法」の可能性を閉ざし、預金のみでの保管を行う1つの要因であることを示している。

図表7-2 歳計現金等の「確実かつ有利な保管」に関する自治省（現：総務省）の見解

昭和33.6.14、自乙財発第4号、各都道府県知事長宛 自治事務次官通知のうち[地方公共団体における公金の取扱]  
別紙第三 地方公共団体における公金の取扱について  
二 出納長等の権限と責任の下になされる公金の保管は、安全確実を絶対条件とし、かつ、当該地方公共団体の支払いに即応できるような形において行われるべきものであるから、出納長等が行う保管の形式のうち最も適当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである。(略)

出所：地方自治制度調査会『地方自治関係実例判例集普及版（第15次改訂版）』ぎょうせい、2015年、1,256-1,257頁。

しかしながら、この自治省事務次官通知における「公金の保管は、安全確実を絶対条件とし、かつ、地方公共団体の支払いに即応できる形において行われるべきであるから」という理由による「出納長等が行う保管の形式のうち最も適当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである」という見解は、次の点で今日的な意味を失っている可能性がある。

第1に、戦後、わが国で国債発行が開始されたのは1965年1月からであるが、当該自治省事務次官通知は国債市場がない1958年に出されたものであり、時代背景が現代と大きく異なっている。図表7-3が示すように、1986年以降を見れば、金利は低下の一途をたどり、10年国債金利と比較して不利である。預金では有利な運用が望めない金融環境に不可逆的に変化したことは明らかである。

第2に、当該自治省事務次官通知における、「預金の方法による」ものとする根拠として、①安全確実を絶対条件、②支払に即応できることをあげているが、「預金の方法による」必然性がないことが考察される。まず、「安全確実を絶対条件」に欠如しているのは「有利な保管」の観点である。これは、地方自治法第235条の4第1項に定める「最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない」に違背することになる。なぜなら、法は「確実」と同時に「有利な」方法による歳計現金の保管を求めている。次に、「支払に即応できる」に欠如しているのは、「外部からの資金調達」の観点である。「支払に即応できる」方法で外部からの資金調達ができれば、歳計現金・歳入歳出外現金等を常に預金で保管する必要はない。

以上の2点から、自治省事務次官通知の「歳計現金の保管」指針に沿って、歳計現金等を預金に限定して保管することは、地方自治法第235条の4第1項に定める「最も確実かつ有利」な歳計現金の保管目的に矛盾することが明らかである。

これに関して、地方自治法第245条の2（関与の法定主義）は「普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない」と規定されている。地方自治体の法令遵守とは、省庁の法令解釈を絶対的に受け入れることではない。住民の福祉のためという視点で、法令や省庁の通知をとらえ返すときに、歳計現金における巨額資金の存在と1会計年度での預金による保管は、法令の求める「有利な」歳計現金の保管ではないと解される。

図表 7-3 預金金利と国債金利の推移

|      | 普通預金 (%) | 定期預金 (%) | 10年国債 (%) | 20年国債 (%) |
|------|----------|----------|-----------|-----------|
| 1956 | 2.190    | —        | —         | —         |
| 1966 | 2.190    | —        | —         | —         |
| 1976 | 2.500    | —        | 8.227     | —         |
| 1986 | 0.260    | —        | 5.454     | 5.791     |
| 1996 | 0.100    | 0.625    | 2.751     | 3.676     |
| 2007 | 0.198    | 0.401    | 1.681     | 2.146     |
| 2017 | 0.001    | 0.015    | 0.061     | 0.614     |

出所：総務省統計局「日本の長期統計時系列第 14 章金融・保険」、日本銀行「主要時系列統計データ表」および財務省「国債金利情報」を参照して筆者作成。<http://www.stat.go.jp/data/chouki/14.htm>、[https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/ir02\\_w1\\_1.html](https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/ir02_w1_1.html)、[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/)、(2017 年 8 月 23 日閲覧)。

#### IV 基金運用における内部統制の現状

##### 1 基金運用の状況

###### (1) 巨額資金と運用利回り

基金平均残高は、「年度当初残高+年度末初残高」÷2 または 1 年の月末残高の平均あるいは 1 年の日々残高の平均を算定した額である。運用利回りとは、1 年間の運用収入を基金平均残高で除した率である。基金平均残高と運用利回りの状況を、アンケート集計結果および地方自治体ホームページの情報により検証する。

第 4 章 IV8 は、資金管理アンケート集計結果から 2014 年度基金平均残高（団体平均）に対する運用利回りおよび運用利回りの分布を次のように示している。都道府県 2,928 億円に対し 0.25%、政令市 1,372 億円に対し 0.37%、中核市・旧特例市 236 億円に対し 0.16%、特別区 648 億円に対し 0.16%、一般市 105 億円に対し 0.27%、町村 39 億円に対し 0.22%であり、全団体平均は 530 億円に対し 0.24%である。基金平均残高は巨額であるが、運用利回りは団体区分に関わらず低い数値である。また、全団体平均 0.24%を下回る利回り 0%超 0.2%以下に最多の 219 団体（68%）が分布し、運用利回り 0%に 3 団体

(0.9%)、運用利回り 0%超 0.1%以下に 104 団体 (32%) が分布している。なお、0.9%超 2.8%以下に 16 団体 (4.9%) 分布している。

図表 7-4 は、地方自治体のホームページで基金平均残高と運用利回りを公表している 12 団体の 2015 年度基金運用の状況を示した。都道府県、政令市、特別区が 8 割を占めていることから、全国地方自治体における基金運用の一般的な状況を推定することはできない。基金運用実績をホームページで公表している地方自治体は極めて少ない。

都府県における基金平均残高に対する運用は、都県が東京都 3 兆 150 億円を筆頭に、次いで神奈川県 6,977 億円、最低の群馬県 1,040 億円に至るまで巨額である。なお、大阪府は日本万国博覧会記念公園基金 112 億円を除いた基金の資金を歳計現金等に移行させているため、正確な基金残高が把握できない。政令市の福岡市 2,532 億円、川崎市 2,204 億円であり、特別区である世田谷区 673 億円と巨額の資金を保有しているが、一般市の深谷市、上越市、国東市はいずれも 100 億円台の資金規模である。

基金運用利回りは、国東市 1.922%、福岡市、1.735%、神奈川県 0.912%、深谷市 0.906% の順に高く、新潟県 0.067%、宮城県 0.110%、東京都 0.154% の順に低いことから、資金の規模と運用利回りの効率性には相関関係はないことを示している。なお、大阪府の基金運用利回りは 0.662% と算定されているが、基金の資金は歳計現金にそのほとんどが移管していることから、大阪府の基金運用利回りは図表 7-1 が示す歳計現金等運用利回り 0.024% に近いものと想定される。

図表 7-4 2015 年度 基金の平均残高と運用利回り

| 団体            | 平均残高 (億円) |       | 運用収入 (万円) |       | 利回り (%) |
|---------------|-----------|-------|-----------|-------|---------|
| 東京都           | 30,150    |       | 467,100   |       | 0.154   |
| 大阪府           | 112       |       | 7,461     |       | 0.662   |
| 宮城県           | 4,701     |       | 51,617    |       | 0.110   |
| 新潟県           | 2,783     |       | 18,570    |       | 0.067   |
| 神奈川県          | 6,977     |       | 636       |       | 0.912   |
| 群馬県           | 1,040     |       | 71,600    |       | 0.688   |
| 福岡市           | 2,532     |       | 410,690   |       | 1.735   |
| 川崎市           | 2,204     |       | 182,701   |       | 0.829   |
| 世田谷区          | 673       |       | 21,500    |       | 0.320   |
| 深谷市           | 163       |       | 14,810    |       | 0.906   |
| 上越市           | 182       |       | 11,491    |       | 0.630   |
| 国東市           | 132       |       | 25,285    |       | 1.922   |
| 国債利<br>回り (%) | 1年        | 5年    | 10年       | 15年   | 20年     |
|               | ▲ 0.033   | 0.028 | 0.292     | 0.647 | 1.031   |

注：大阪府は日本万国博覧会記念公園基金のみ計上。他の基金は歳計現金に移行。

出所：各団体ホームページ「資金運用実績」および財務省ホームページ「国債金利情報」を参照して筆者作成。

これら 11 団体のうち、深谷市、上越市および国東市を除いた 8 団体は満期一括償還地方債発行団体であるため、満期一括償還地方債償還のための減債基金を保有している。この減債基金は地方債残高が減らない限り減少せず、資金が安定しているため、超長期資金運用が可能であると考えられる。福岡市は運用利回り 1.735%で 20 年国債利回り 1.031%を超える運用利回りであり、神奈川県 0.912%、川崎市 0.829%および群馬県 0.688%は 15 年国債金利回り 0.647%を超える運用利回りであることから、減債基金を活用していることが推察できる。

## (2) 預金による基金運用

総務省「地方財政状況調査」では、基金運用収入が集計されていないこと、および、満期一括償還地方債の積立にかかる減債基金は地方債と純計されているため、当該統計から基金運用の状況を読み取ることはできない。そこで、総務省「地方財政状況調査」により、基金残高に占める現金・預金と有価証券の割合から、全国地方自治体の基金運用の状況を考察するものとする。有価証券は国債等債券と株式等があるが、基金が保有する有価証券は一般に国債等債券であることが想定される。しかし、総務省「地方財政状況調査」では、満期一括償還地方債の積立にかかる減債基金は地方債と純計されているため、都道府県および政令市の基金残高が過小に算定されることになる。

図表 7-5 は、普通会計の積立型基金年度末残高（団体平均）および現金・預金（団体平均）と有価証券（団体平均）を団体区別に集計している。有価証券による基金運用は、都道府県、政令市、特別区においては、それぞれ 83%、70%、87%が行い、中核市・旧特例市、一般市、町村はそれぞれ 54%、43%、25%が行っていることが示されている。都道府県、政令市等を中心に有価証券での基金運用に取り組まれていることが推察される。

しかし、基金残高に対する現金預金と有価証券の割合は、全団体平均で現金・預金 84%、有価証券 9%であり、現金預金が 8 割を超えている。団体区別の現金預金と有価証券の割合は、政令市は 71%と 13%、特別区は 60%と 29%であり、それ以外の団体は現金・預金が 85%から 91%、有価証券が 6%から 8%という割合である。

したがって、基金運用は特別区を除き、主に預金で運用しているということが考察される。しかしながら、第 1 章Ⅶで示したように、短期金利は低下の一途をたどり、預金等の短期運用では運用収益を稼得できない金融環境になっている。次項では、基金長期

運用のリスクについて考察する。

図表 7-5 2015 年度 普通会計積立型基金の運用状況

|          | 団体数   |            |        | 積立型基金年度末残高(団体平均)<br>単位：百万円 |         |        |        |        |
|----------|-------|------------|--------|----------------------------|---------|--------|--------|--------|
|          |       | うち有価証券保有団体 | 割合 (%) |                            | うち現金・預金 | 割合 (%) | うち有価証券 | 割合 (%) |
| 都道府県     | 47    | 39         | 83%    | 174,766                    | 148,529 | 85%    | 11,563 | 7%     |
| 政令市      | 20    | 14         | 70%    | 57,198                     | 40,821  | 71%    | 7,552  | 13%    |
| 中核市・旧特例市 | 84    | 45         | 54%    | 21,797                     | 18,841  | 86%    | 1,630  | 7%     |
| 特別区      | 23    | 20         | 87%    | 79,005                     | 47,056  | 60%    | 22,664 | 29%    |
| 市        | 686   | 294        | 43%    | 10,116                     | 8,770   | 87%    | 857    | 8%     |
| 町村       | 928   | 229        | 25%    | 3,830                      | 3,495   | 91%    | 234    | 6%     |
| 総計       | 1,788 | 641        | 36%    | 13,143                     | 11,030  | 84%    | 1,207  | 9%     |

出所：総務省「地方財政状況調査個別データ」を基に筆者作成。

[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html)、(2017年3月1日閲覧)。

## 2 基金運用における効率性を阻む要因

### (1) 基金繰替運用

基金繰替運用とは、歳計現金等の支払い資金が不足する際に、一時的に基金から歳計現金に資金を融通し、後日、利子を付して基金に返済してもらうことである。第4章IV 6(2)の資金繰りに関するアンケート結果によれば、複数回答の母数が428団体の場合、基金繰替運用が300団体(52%)を占めており、回答団体数324団体を母数とした場合、300団体(93%)になる。約9割以上の団体が基金繰替運用を行っていることを示している。基金は繰替運用に備えて、流動性のある預金等で資金運用する必要が生じるため、基金から長期運用資金が失われることになる。

### (2) 基金、特別会計および地方公営企業における流動性リスクの存在

地方自治体は多くの基金と特別会計を保有し、基金と特別会計には巨額の資金が存在する。しかし、基金および特別会計の「特定目的」または「会計区分別経理」による、それぞれの流動性リスクの存在が基金または特別会計の長期・超長期運用を阻害している。

基金の設置要件として、地方自治法第241条第1項は、「条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる」と定めていることから、特定目的の存在が基金設置の要件

である。また、特別会計の設置要件として、地方自治法第 209 条第 2 項は、「特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる」と定められていることから、「特定の事業」および「特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理」、すなわち、「区分別経理」が特別会計設置の要件である。地方公営企業法第 2 条の「地方公営企業の範囲」は、水道事業、工業用水道事業、軌道事業等 7 事業と病院事業等の指定された事業であることから、「特定の事業」および「区分別経理」が共通するものである。

基金、特別会計および地方公営企業は、それぞれの特定目的または特定の事業目的による支出の必要が生じたときに、資金支出が生じるが、その発生を予測することが不確実な場合が多い。基金において、取崩し時期が定まっているのは、庁舎建設基金等の限られた基金である。ほとんどの基金は「特定目的」が生じたときに取崩し時期が確定するものである。特別会計や地方公営企業においても、人件費等の経常的経費を除く、水道管改修費や保険給付費急増等の臨時的経費にかかる予測は困難である。これらの資金支出が予測できず、不確実であることが流動性リスクである。

たとえば、西宮市国民健康保険財政安定化基金の設置目的は「国民健康保険事業の財政安定化に資するため」であるが、この目的のために、設置目的が「文化の振興」である西宮市文化振興基金の資金を使用することはできない。逆もまたできない。西宮市におけるすべての基金合計 300 億円あっても、基金の資金はそれぞれの「特定目的」以外の目的に使用できないため、300 億円の資金は特定目的によって縛られている。

また、地方自治法第 209 条第 2 項は会計の区分別経理の原則を「特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分し経理をする」と定めている。基金と同様に、特別会計の流動性リスクは、当該特別会計の資金を他会計の支出に充てることはできず、他会計の資金を当該特別会計の資金に充てることはできないこと、および他会計の歳入歳出と区分して経理しなければならないことにある。

基金、特別会計および地方公営企業の流動性リスクは、以下の 2 つである。

- ① 基金、特別会計および地方公営企業が予期せぬ基金の取崩しや予期せぬ会計の支出にさらされる不確実性である。
- ② 基金、特別会計および地方公営企業の支出に対して、個々の基金や会計で対応しなければならないこと、すなわち、会計区分別経理による流動性リスクである。

## V 債券運用における内部統制

### 1 債券運用の状況

地方自治体における資金運用収入が低い要因は、国債等債券での有効な運用ができていないことにあると考察される。本項では、債券運用の状況について下記のとおり整理を行う。

#### ① 債券運用の少なさ

歳計現金等の保管および基金運用において、運用商品は主に預金であり、国債等債券は少ない。歳計現金等の保管に関しては、本章Ⅱ1では、資金管理アンケート結果から、債券運用は3団体（1%）であることを示している。基金運用に関しては、本章Ⅱ1では、総務省「地方財政状況調査」から、2015年度末において、有価証券を保有しているのは641団体（36%）であり、積立型基金年度末残高に占める有価証券割合9%であることを示している。

このように、地方自治体では、国債等債券運用を行う団体が少なく、かつ、運用商品に占める債券の割合が少ない。

#### ② 資産収入稼得の回避

国債等債券収入は利子収入と資産収入から構成される。債券の利率（クーポン）は満期まで変わらず、債券の額面額に利率（クーポン）を乗じた利子が満期まで交付される。これが、利子収入である。債券価格が簿価を超えた時に含み益が生じ、債券価格が簿価を下回った時に含み損が生じ、これらの時期に売却すれば、売却益または売却損が実現する。これが、資産収入である。

国債等債券価格は債券表面利率（クーポン）と市場利回りの金利差を調整するため決定されるため、市場利回りの変動に伴い変動し、保有債券価格には含み益または含み損が生じる。図表 7-6 は債券単価が市場金利の変動と逆方向に変化することを示す計算式である。債券の利率（クーポン）は満期まで不変である。一方、債券の市場金利はいつも変動している。分子に保有債券の利率（クーポン）が残存年数の乗数としてあげられ、分母には同一償還年限の同一銘柄債券の市場利回りが残存年数の乗数としてあげられている。この計算式は、分母の市場利回りが上がれば債券単価は下がり、市場利回りが下がれば債券単価は上がるということを示している。債券価格が額面を超える債券をオーバーパー債券といい、債券価格が額面を下回る債券をアンダー

パー債券という。

第4章IV2(6)では、資金管理アンケート結果から、国内公共債運用を行う190団体のうち、「①満期保有原則」を有す157団体(83%)が、「②利息収入に売却収入を加味」28団体(15%)、「③短期売買が基本」1団体(0.5%)、「④『②利息収入に売却収入を加味』と『③短期売買』の両方」1団体(0.5%)を合わせた30団体(15.8%)を大きく上回っていることを示している。「①満期保有原則」とは満期まで債券を売却しない方針であり、債券の利子収入のみを稼得する方針である。「②利息収入に売却収入を加味」および「③短期売買」等は、利息収入のみでなく、債券売却による資産収入の稼得も行うということである。地方自治体は利子収入のみを稼得し、資産収入を放棄する団体が多いことを示している。

図表7-6 債券単価を求める計算式

|       |   |         |
|-------|---|---------|
| 債券単価＝ | $\frac{100円 + \text{保有債券利率(クーポン)} \times \text{残存年数}}{100円 + \text{債券市場利回り} \times \text{残存年数}} \times 100$ | 額面＝100円 |
|       |   |         |

出所：筆者作成。

## 2 債券運用における効率性を阻む要因

### (1) 満期保有原則による金利変動リスクの全面的回避

地方自治体では、国債等債券を満期保有原則、すなわち満期まで持ち切りで運用する方針の団体が多い。それは、市場金利が上昇して国債等に含み損が生じた時に売却して損失が出ることを回避するためである。金利変動リスクを全面的に回避するということである。しかし、満期保有原則は、債券含み益が生じたときに、売却益稼得も放棄することである。満期まで売らずに持ち切れれば債券額面で償還されるため、満期まで保有して価格変動の影響を全面的に回避するということである。これは、売却による含み益の実現(資産収入)を放棄することを意味する。そして、満期まで持ち切れる資金額は不確実なため、債券運用額を減らすか、あるいは、運用期間を短期化することになる。このように、債券の満期保有原則は、効率的な資金運用に対するリスクである。金利変動リスクに対する適切な対処が必要である。

## (2) オーバーパー債券の取得回避

地方自治体で債券償却原価法適用が一般的に行われていないことが、オーバーパー債券取得回避の要因である。債券取引において、利回りの良し悪しよりも、オーバーパーの有無が優先されることは、債券運用の自由度を制限し、有利な取引を阻害することになる。また、新地方公会計ではオーバーパーのみならず、アンダーパーの償却が必要になる。しかし、官庁会計における償却事務の有効な手法が周知されていない状況であるため、新地方公会計に対応できるとは考えられず、オーバーパー債券取得回避に拍車をかける恐れがある。

第4章IV9が示すように、アンケート集計結果は、債券運用実施190団体中、「オーバーパー債券購入する」は42団体(22%)であり、そのうち33団体(80%)が償却原価法適用を行っている。オーバーパー債券を取得しない理由は、償却原価法を適用しない場合、満期には額面価格で償還されるためオーバーパー相当分の償還損失が発生するためである。また、基金個別運用では、多くの基金に債券が分散していることおよび一つの銘柄債券を複数の基金から資金を出して購入していることにより、償却事務が非常に複雑になることも、オーバーパー債券取得回避の要因であると考えられる。しかし、すべての基金の一括運用では、運用収入と運用商品が1つに統合されているため、償却事務が飛躍的に簡素化される。

## (3) 債券売却損失償却の回避

国債等債券で売却損失が生じるのは、金利上昇による含み損が生じている時に売却するためである。国債等債券は満期まで保有すれば、額面額で償還されるので含み損は消滅する。また、時間が経過することで債券価格が上昇する(ロールダウン)効果や市場利回りの低下による含み損の消滅や含み益の発生も想定される。含み損の生じている債券の売却が想定されるのは、①(換金の必要性)資金が必要になったが、他に資産がないため債券売却を行う場合、②(債券の入替)有利な債券を購入する資金がないために、含み損がある債券を売却して購入する場合、③(損切)市場金利の上昇が見込まれるため、保有債券の含み損失を早めに処理して損失の拡大を回避するとともに、債券購入資金を回収する場合である。財務省国債金利情報では、2017年7月6日に20年国債金利は0.022%まで低下し、同年9月21日0.419%まで上昇の一途をたどり、その後も金利は上昇し、7月の金利水準に戻ることはなかった。このプロセスで相当額の含み損を有す

る債券が生じたことは確実である。このような場合、早めに損失を処理することがリスク軽減のために重要である。

#### (4) 資金運用職員に対する専門研修の欠如

第4章IV2(2)では、資金管理アンケート集計結果から、資金運用職員の専門研修が255団体(79%)で実施されていないことを示している。なお、資金運用職員に対する専門研修を行う69団体(21%)のうち、半日実施13団体(19%)、1日実施16団体(23%)、2日実施27団体(39%)、3日以上実施16団体(23%)である。地方自治体には、金融の専門研修が債券運用のための能力育成に必要であるという認識が欠如している。

## VI 資金運用の課題

### 1 資金管理基本方針の制定

わが国地方自治体において、総務省により作成を求められた資金運用方針はあるが、資金調達方針は一般に作成されていない。資金運用規程そのものが制定されていない団体が4分の1ある。また、資金調達、資金運用および現金出納等の資金管理にかかわる諸活動を網羅し、使命と目的とリスクを明示し、対応手続を定めた資金管理規程は作成されていない。これらのことは、資金管理における内部統制およびリスクマネジメントを保証する統制方針が欠如していることを意味する。資金管理の使命、戦略目的、目的およびリスクと機会に関する組織の方針、ならびに内部統制の構成要素は、資金管理規程に定められることにより、基本方針および統制方針を組織に浸透させることができる。全社的リスクマネジメントの構成要素を網羅した資金管理規程を制定することは、リスクの統制手続にとどまらない、資金管理基本方針の制定を意味する。なお、第6章VI1に示した資金管理基本方針の要素を下記のとおり再掲する。なお、COSO全社的リスクマネジメントフレームワークの構成要素に沿った、下記のような要件を網羅した資金管理基本方針を策定することが、リスクに応じた安全かつ効率的な資金管理を実現することにつながるものと考察される。

(内部環境)

- ① リスクマネジメントの考え方-リスク選好
- ② 議会による監視（資金管理基本の条例制定）
- ③ 誠実性・倫理観・業務遂行能力
- ④ 組織構造（資金管理活動連絡会議）
- ⑤ 権限と責任付与（一時借入、基金運用）

(戦略および目的の設定)

- ⑥ 資金管理定義（使命、戦略目的、関連目的、5つの活動、対象（資金、会計）、方法：リスク選好）
- ⑦ 関係法令の遵守
- ⑧ 対象：歳計現金、歳入歳出外現金、基金、地方公営企業資金、準公金

(事象の識別)

- ⑨ 戦略と目的に影響を及ぼすリスクと機会を事象として識別、事象の相関関係の評価

(リスク評価)

- ⑩ 活動レベルのリスク分析（業務記述書、業務フロー、リスクコントロールマトリクス）

- ⑪ 全社的レベルのリスク分析（外部要因、内部要因、リスクと機会の相互関係）

(リスク対応およびリスク選好)

- ⑫ リスク選好（リスクを引き受ける量を決める）によるリスクとリターンのバランス

- ⑬ 資金調達・運用におけるリスク・コントロール

- ⑭ 預金保護のためのペイオフ対策

(統制活動)

- ⑮ 会計管理者、企業出納員の役割
- ⑯ 現金取扱いに関する統制手続
- ⑰ 資金計画書作成
- ⑱ 短期金融市場に連動した資金調達
- ⑲ 資金調達と資金運用利回りの相関関係
- ⑳ 年次資金調達戦略の策定と公表

- ⑳ 起債取引の活動基準
- ㉑ 短期資金運用商品の制限
- ㉒ 年次資金運用戦略の策定と公表
- ㉓ 短期資金運用商品の制限、歳計現金等の国債等運用額の投資量制限
- ㉔ すべての基金、地方公営企業、外郭団体の一括運用
- ㉕ オーバーパー・アンダーパー償却手続
- ㉖ 売却損失の処理手続  
(情報と伝達)
- ㉗ 資金管理基本方針の公表と監査委員通知へ通知
- ㉘ 年次資金調達・運用戦略計画とその実績の公表、長、企業管理者、議会および監査委員への報告
- ㉙ 資金調達利子負担率および資金運用利回りの公表、長、企業管理者、議会および監査委員への報告
- ㉚ 現金取り扱いに関する実地指導結果調書を監査委員に提出  
(モニタリング)
- ㉛ 現金出納に対する日常的監視
- ㉜ 現金出納・保管に関する独立的監視
- ㉝ 資金管理に関する監査委員および議会による監視

## 2 現金保管および基金共通の資金運戦略

### (1) 歳計現金ひっ迫リスクの対応

歳計現金等のひっ迫に対して、地方自治体の内部資金で資金繰りを行う場合、①歳計現金等を預金で保管する必要、②基金を繰替運用のため預金で保管する必要、および③地方公営企業等資金をグループファイナンスのため預金で保管する必要が生じる。そのため、長期運用資金が失われ、現金保管および基金運用の効率性に対するリスクが発生する。

歳計現金等のひっ迫のリスクに対して、次の3つの対応が想定される。これらのリスク管理は、資金運用効率性確保という目的のための資金運用戦略である。

#### ① 会計区分を越えた現金出納管理

会計別経理を会計別出納口座により行う段階から、会計別経理を財務会計システム

で行い、すべての会計と基金で1つの出納口座を共有する段階まで、次の4つのレベルがある。それは、(a)各会計、歳入歳出外現金および基金ごとに別口座会計別出納口座、(b)一般会計と特別会計は同一口座、かつ歳入歳出外現金および基金は別口座、(c)一般会計と特別会計および歳入歳出外現金は同一口座、基金は別口座、(d)一般会計、特別会計、歳入歳出外現金および基金はすべて同一口座という、出納口座の管理形態である。会計区分を越えた現金出納管理とは、(b)、(c)および(d)の流動性リスク共有による流動性リスクの軽減という出納口座の管理形態をとることである。これにより、流動性リスクの共有によるリスク対応が可能になるとともに、資金計画作成および資金繰りならびに例月出納検査での現金突合せを会計ごとに行わず、会計をひとつにまとめてできるという事務の簡素化の効果がある。

② 構造的要因による一時的な支払資金不足に対する対応

基金等内部資金から一時借入等の外部資金に調達元を転換することである。

③ 中小企業振興制度融資に係る預託金による恒常的な資金不足に対する対応

中小企業振興制度融資の貸付利子軽減の観点から、中小企業制度融資預託制度と利子補給制度との貸付利子を資金運用の機会費用を含めて比較し、利子補給制度の方が有利であれば、利子補給制度に転換することである。

④ 土地先行取得システムの破たんによる恒常的な資金不足に対する対応

土地開発公社の損失を住民に明らかにしたうえで、土地開発公社の土地を時価で売却し、返済できない債務は土地とともに一般会計が買い取って土地開発公社を解体することである。そして、土地開発基金を廃止し、現金預金は歳計現金に帰属することで資金繰りを助け、あいは、資金運用に使用される。そして、土地は一般会計の普通財産に帰属することになり、財産の一元管理と土地台帳の総覧性を高めることになる。

(2) 短期資金調達における内部資金から外部資金への転換

短期資金調達には、下記に示すように、内部資金による資金繰りと外部資金による資金繰りがある。内部資金による資金繰りは、歳計現金等を預金等で保管することで対応し、さらに基金等から現金を繰り替えること、また、地方公営企業や外郭団体等から一時借入することで対応するものである。外部資金からの資金繰りは、金融機関や証券会社等からの借入により対応するものである。資金繰りに基金等内部資金を用いることは、外部に利子を支払わず、調達金利を低く統制できる合理的な方法にみえる。

しかし、短期資金調達において、基金や地方公営企業等の内部資金で融通する場合、低利調達のメリットがある一方で、貸す側からは長期運用資金が失われる運用の阻害リスクがあることは重要である。資金調達と資金運用を1つの事業としてとらえ、外部から短期資金を借りて少ない利子を払い、長期運用で利子を多く稼ぎ、収益が費用を上回れば良いという調達と運用の総合管理の視点が必要である。

① 内部資金による資金繰り

基金繰替運用、預金担保借入、一般当座貸越、グループファイナンス

② 外部資金による資金繰り

金融機関からの証書借入、専用当座貸越、財政融資資金・地方公共団体金融機構からの借入、債券売り現先取引

### 3 現金保管にかかる資金運用戦略

本章Ⅱ(1)では、資金管理アンケート集計結果および地方自治体ホームページの資金運用情報から、地方自治体では歳計現金等平均残高は巨額であるが、ほとんどの団体の運用利回りが低いことを示した。資金管理アンケート調査結果から、歳計現金等の運用期間が「①1年以内の短期運用」が385団体(95%)で行われ、「④超長期債券運用」の3団体(1%)を除けば、その他の7団体(5%)においても預金運用が考えられることを示している。そして、前項では、現金保管の効率性を阻む要因として、一時的な資金不足等による歳計現金等のひっ迫があること、および、その対応策として、短期資金調達における内部資金から外部資金への転換を考察した。

歳計現金等の保管を「最も確実かつ有利な方法」で行うためには、一時的な資金不足を外部資金により対応するとともに、リスク選好の考え方により、引き受けられるリスク量を設定することにより、信用リスクのない超長期国債等で収益を確保し、預金で流動性リスクを確保することで、リスクとリターンのバランスをとることが考察される。

たとえば、国東市は次のような戦略で、現金保管のリスクとリターンのバランスをとっている。

① 基本的な短期資金調達を債券売り現先取引で対応

前章Ⅲで示したように、債券売り現先取引は、金融市場金利と連動した低金利であるとともに、2日前に電話で取引できる。取引期間中の国債金利は自治体に帰属する。

② 専用当座貸越契約による支払に即応できる資金の確保

指定金融機関との間に専用当座貸越契約を締結している。専用当座貸越契約は当座預金の必要がないため、基金等から長期運用資金を奪うことを回避し、金利が高いが支払資金不足が判明したら即座に調達できるメリットがある。支払日当日にならなければ支払資金不足が把握できないことは通常考えられないため、資金計画作成ミスに対する保険として位置付けられる。

### ③ 20年国債と預金による割合による歳計現金等ポートフォリオ構築

超長期国債等に投資する資金を前年の歳計現金等平均残高の2分の1とすることで、ポートフォリオにおけるリスク量による統制を行う。国債、地方債等は満期まで保有すれば確実に償還されるため、信用リスクはほとんどないと考えられる。しかし、債券は市場金利変動により債券価格変動が生じるため、資金が必要になったときに、債券に含み損が生じていれば、売却による資金回収が困難な流動性リスクがあり、また、保有債券の残存年数が長いほど金利変動による価格変動が大きい。預金は譲渡性預金を除けばいつでも払い出せるため、流動性リスクは極めて少ない。歳計現金等平均残高24億円の場合、その2分の1の12億円を超長期国債の保有上限とすることで、流動性と収益性の両方を実現する戦略である。

## 4 基金にかかる資金運用戦略

### (1) 基金運用組織の権限と責任の確立

すべての基金や地方公営企業等の一元的な運用を行う前提として、資金運用組織と資金運用の権限と責任を付与する必要がある。第4章IV2(1)の資金管理アンケート集計結果は、会計管理者補助組織（会計課等）が基金運用を行う240団体（74%）のうち、長の「基金運用権限」を会計管理者補助組織（会計課等）に分掌させる組織規則を整備していたのは24団体（10%）であることを示している。これは、216団体（90%）が基金運用の権限と責任がない状態で、基金運用を行っていることを示すものである。

基金にはそれぞれ長の内部組織である所管課があり、基金を管理している。たとえば、農政課は農村振興基金を所管し、介護保険課は介護保険給付基金を所管し、財政課は財政調整基金と減債基金を所管するというように、基金にはそれぞれ所管課がある。そのため、基金運用を会計課、財政課または資金管理課が行うとされていても、実務的には基金所管課の依頼を受けて、あるいは、基金主管課にいつまで取り崩さずにいられるかを聴取し、了解を得たうえで、運用商品と運用期間を決めるのが基金運用の実態である。

基金所管課は会計課等から、いつまで基金を取崩さずにいられるのかを聞かれても、いつまで持てるのかわからないと答えざるを得ない。基金の特定目的の発生に伴う基金の取崩しがいつ起こるのかは、基金所管課も把握できないからである。会計課等は運用期間がわからないので、預金等のいつでも換金できる商品で運用することになる。これが、効率的な基金運用ができないロジックである。

基金の管理には、「基金設置」、「基金積立」、「基金運用」、「基金処分」、「運用益処理」、「基金廃止」等の業務プロセスがある。これらの業務プロセスの中の「基金運用」に関して、会計課または財政課等を「基金運用課」として定め、組織規則において、会計課等が「基金運用」を分掌することを明確にする必要がある。「基金運用以外」の業務は基金所管課が分掌することを明確にして、「基金運用」と「運用以外の業務」の組織的な権限と責任を明確にしなければならない。

図表 7-7 長の権限を会計管理者補助組織に付与する組織規則

|   |
|---|
| <p>『埼玉県行政組織規則』（会計管理者の補助組織）</p> <p>第 5 条 会計管理者の権限に属する事務及びこの規則に定める知事の権限に属する事務を処理させるため、出納総務課及び会計管理課を置く。</p> <p>会計管理課 二 県が設置する基金の運用に関する事。</p> <p>『東京都組織規程』（会計管理局各部課の分掌事務）</p> <p>第 30 条 会計管理局各部課の分掌事務は、次のとおりとする。</p> <p>公金管理課</p> <p>(2) 基金（定額の資金を運用するための基金を除く。）に属する現金及び有価証券の出納保管及び運用に関する事。</p> <p>(4) 一時借入金その他支払資金に関する事。</p> <p>『国東市会計管理者の補助組織の設置及び市長の権限に属する事務の補助執行に関する規則』</p> <p>第 5 条 市長は、第 3 条に規定する職員に市長の権限に属する次の事務を補助執行させる。</p> <p>(4) 歳計現金、歳入歳出外現金及び基金の運用に関する事。</p> <p>(5) 一時借入れの決定に関する事。</p> |
|---|

長が会計管理者補助組織に長の「一時借入」または「基金運用」権限を分掌する旨を定めている「組織規則」は図表 7-7 のとおりである。基金所管課の管理権限と基金運用課の管理権限の範囲を明確にすることが、一元的な運用を行う組織的な土台である。

## (2) すべての基金のポートフォリオ構築によるリスクマネジメント

本章Ⅲ2 (2) では、基金、特別会計および地方公営企業の「特定目的」および「会計区分別経理」による流動性リスクの存在が基金または特別会計の長期・超長期運用を阻害していることを考察した。基金、特別会計および地方公営企業は、それぞれの特定目的または特定の事業目的による支出の必要が生じたときに、資金需要が生じるが、いつ発生するかを予測することが不確実な場合が多い。また、基金、特別会計および地方公営企業の取崩しまたは支出に、他の基金や他の会計の資金を充てることができない。このように、基金、特別会計および地方公営企業は、資金需要の不確実性と「他の基金や会計の資金を取崩しや支払いに充てることができない不確実性にさらされている。したがって、資金運用において、金利変動リスクのある長期・超長期国債運用を回避して、現金化が容易な預金等で運用することになるのである。

基金や特別会計等の流動性リスクは、すべての基金の運用商品をすべての基金で共有することにより抑制することができる。全基金で運用商品を共有すれば、全基金の運用商品のポートフォリオを組むことにより、リスクを量で管理することが可能になる。ポートフォリオを流動性に対応する預金と収益性に対応する20年国債の割合で構築すれば、基金に取崩しの必要が生じたときは預金で対応し、基金の収益性は20年国債で確保することになる。基金一括運用は流動性リスクを基金相互で共有することにより、流動性リスクを軽減するとともに、超長期運用資金創出という収益向上の機会を創出することができる。全基金一括運用の本質は流動性リスクの共有である。資金の分断による流動性リスクと資金需要の不確実性による流動性リスクという二重の流動性リスクを共有することで、リスクの軽減が可能になるとともに、超長期運用できる資金を創出できるのである。

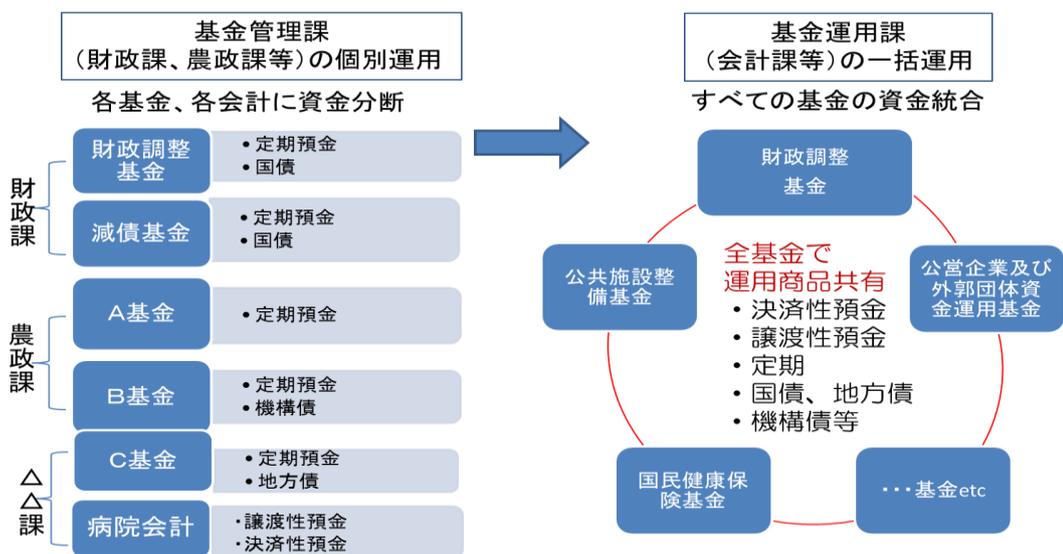
図表7-8は基金個別運用と基金一括運用を対比したものである。基金個別運用とは、基金所管課が基金運用権限を持ったうえで、会計課等が基金運用を基金所管課の意向に沿った形で基金ごとに運用することである。基金一括運用とは会計課等の基金運用権限と責任を明確にしたうえで、すべての基金が運用商品を共有することである。

第4第Ⅳ節第8項では、アンケート調査集計結果から基金保有数平均および基金の一括運用の状況を示している。基金保有数平均は、都道府県33個、政令市28個、中核市・旧特例市20個、特別区12個、市18個、町村15個であり、全団体平均は20個である。また、すべての基金の資金を統合した一括運用を行っている団体は、都道府県9団体

(24%)、政令市 9 団体 (56%)、中核市・旧特例市 11 団体 (17%)、特別区 7 団体 (54%)、市 29 団体 (23%)、町村 10 団体 (15%)、計 75 団体 (23%) である。

なお、基金一括運用実施 75 団体の内、歳計現金等と基金を 1 口座で出納管理する団体は、20 団体ある。この場合、歳計現金の資金繰りを外部の一時借入とする原則を持たなければ、資金繰りを基金に全面的に依存することになり、基金から長期運用資金が失われることになる。

図表 7-8 基金個別運用と基金一括運用の対比



出所：筆者作成。

### (3) 地方公営企業および外郭団体との流動性リスク共有によるリスクマネジメント

地方公営企業および外郭団体においても、基金と同様に、資金需要の不確実性による流動性リスクと資金の分断による流動性リスクが運転資金や基金の長期運用の阻害要因になっている。そして、資金需要の不確実性による流動性リスクは受容する以外に道はないが、資金の分断による流動性リスクはリスクの共有によりリスク軽減と資金運用の機会創出ができるものである。

第 4 第 IV 節第 8 項では、アンケート調査集計結果から地方公営企業および外郭団体資金を受託した基金一括運用を行っているのは、国東市 1 市 (0.3%) のみであることを示している。国東市では地方公営企業および農業公社の資金を基金一括運用に統合するために、一般会計に地方公営企業および外郭団体の資金を受け入れる基金条例を 2015 年に

造成した<sup>3</sup>。市の水道事業、市民病院事業、工業用水道事業および市農業公社の資金を受け入れて、基金一括運用を行っている。わが国地方自治体において、地方公営企業等の資金を統合した基金一括運用を行っている事例はないと思われるが、リスマネジメントが理解されれば、実践事例が増えてくるものと考察される。

## 5 債券運用戦略

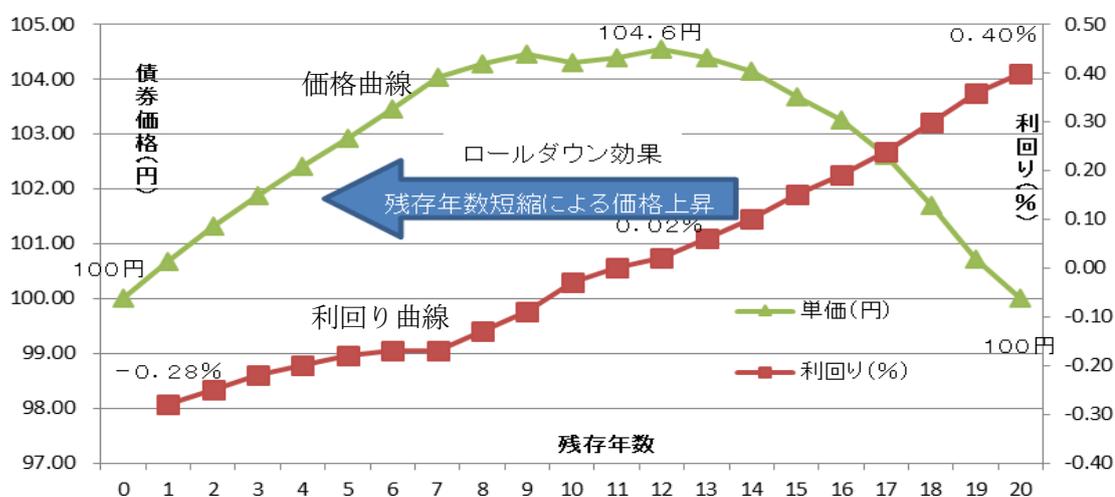
地方自治体で債券運用が進まず、資産収入の稼得回避やオーバーパー債券取得回避が行われている。これらの要因は、金利変動リスクに対する適切なマネジメントがなされないこと、および、金融に関する職員の専門研修を行う団体が少ないこと、ならびに、償却原価法適用や債券売却損失処理等の会計処理が理解されていないことにあると考察される。

### (1) 時間経過（ロールダウン）による金利変動リスクの対応

債券価格の決定要素は図表 7-6 が示す市場利回りと債券利率（クーポン）の調整だけでなく、時間が経過することで債券価格が上昇する（ロールダウン）効果が影響を及ぼす。図表 7-9 は、2016 年 10 月 27 日に 20 年国債金利 0.4% を 100 円で購入し、市場金利が変動していないと仮定したときに、年数が経過して残存年数が短縮した時の債券価格を算定したグラフである。このグラフの利回り曲線は、期間の長さに利回りが正比例する右肩上がりである。購入した国債金利 0.4% は満期まで変わらず、購入した時の市場金利は 0.4% のため債券価格は 100 円であるが、市場金利が逡減するため債券価格は上昇し、残存年数 12 年の市場利回りは 0.02% になるため債券価格は 104.6 円に上昇する。満期まで保有すれば、債券価格は額面 100 円に収斂する。

このように、時間経過による債券価格上昇（ロールダウン）効果に着目すれば、20 年国債を購入の数年後に売却して売却益を稼得し、20 年国債を再取得する債券入替を繰返す運用が考えられる。

図表 7-9 時間経過による価格上昇（ロールダウン）効果



| 残存年数   | 0     | 1     | 2     | 3     | 4     | 5     | 6     | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    | 13    | 14    | 15    | 16    | 17    | 18    | 19    | 20    |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 利回り(%) |       | -0.28 | -0.25 | -0.22 | -0.20 | -0.18 | -0.17 | -0.17 | -0.13 | -0.09 | -0.03 | 0.00  | 0.02  | 0.06  | 0.10  | 0.15  | 0.19  | 0.24  | 0.30  | 0.36  | 0.40  |
| 単価(円)  | 100.0 | 100.7 | 101.3 | 101.9 | 102.4 | 102.9 | 103.5 | 104.0 | 104.3 | 104.5 | 104.3 | 104.4 | 104.6 | 104.4 | 104.1 | 103.7 | 103.3 | 102.6 | 101.7 | 100.7 | 100.0 |

注：購入価格を100円にするために、各年度利回りに0.02%を加算した。

出所：財務省ホームページ「国債金利情報／2016.10.27」を参照して筆者作成。

[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/)、(2016年12月9日閲覧)。

## (2) 再投資収入による金利変動リスクの対応

図表 7-10 は、市場の金利変動は保有債券の利息には影響がないが、金利変動と逆方向に売却による資産収入は変化し、再投資した債券利息は金利変動と同方向に変化することを示している。図表 7-11 は、金利変動を起点とする債券価格変動リスクと再投資リスクの発生は、相互に、相殺できるということを示している。

債券価格は、市場金利の変動と逆方向の価格変動、および残存年数短縮に伴う価格上昇（ロールダウン効果）の2つの要素により変動する。含み益が生じたときに売却すれば資産収入を得られる。含み損が生じたときに売却すれば、売却損失が生じる。満期保有の原則は、金利変動リスクに対処して資産収入を稼得することを放棄して、債券利息の稼得のみを選択するものである。また、満期保有原則の場合、満期まで保有できるかが不確実なため、期間の長い債券の投資が困難になることが考えられる。

しかしながら、図表 7-6 の債券単価を求める計算式が示すように、残存年数が長くなればなるほど、市場利回りの変動に対する価格感受性が上がるため、売却損失を再投資収入（利息）で相殺できない場合が想定できる。超長期国債等の投資は、リスク選好

の考え方により、ポートフォリオでの量制限および運用期間制限を行うことが必要である。たとえば、基金 100 億円のうち預金で 50 億円以上保有し、超長期国債 50 億円以下とすること、および残存期間 20 年超の国債を保有しないとすること等の量と期間を制限することで、引き受けるリスク量を総枠で統制するのである。

図表 7-10 金利変動による利息収入および債券価格への影響



出所：筆者作成。

図表 7-11 価格変動リスクと再投資リスクの相殺効果

|      | 価格変動リスク                 | 再投資リスク                  |
|------|-------------------------|-------------------------|
| 金利上昇 | －：債券価格低下<br>⇒ キャピタル・ロス  | ＋：再投資レート上昇<br>⇒ 再投資収入増加 |
|      | ＋：債券価格上昇<br>⇒ キャピタル・ゲイン | －：再投資レート低下<br>⇒ 再投資収入減少 |

出所：太田智之『新・債券運用と投資戦略[改訂版]』金融財政事情研究会、110 頁、表 2-21。

### (3) 官庁会計における国債等債券の償却原価法適用手続の考察

一般会計等における有価証券は、公有財産、歳計現金および基金に存在する。償却原価法適用が必要な有価証券は、国債等債券が考えられる。国債等債券を保有する事例は基金が多いと考えるが、国東市のように歳計現金等が保有する事例があり、また、市町村が歳出予算「投資及び出資金」を執行して県債を取得する可能性も考えられる。歳出予算「投資及び出資金」を執行して取得する有価証券は、公有財産に分類される<sup>4</sup>。国債等債券の償却原価法の適用手続は、公有財産、歳計現金および基金により異なる。次に、官庁会計における、オーバーパーおよびアンダーパーの償却手続を、公有財産、歳計現金および基金それぞれにおいて、次目のように考察する。また、全基金の一括運用は、さまざまな基金の有価証券償却処理を一括してできるため、償却事務の簡素化に資することができる。

(4) 官庁会計におけるオーバーパー債券に関する償却原価法適用手続

額面 100 円の国債を 104 円で取得したため、オーバーパーが 4 円生じている事例について検討する。

① 公有財産におけるオーバーパーの償却手続

償却原価法には利息法と定額法があるが<sup>5</sup>、公有財産は、現金を保有せず、現金の受入や払出ができないため利息法適用はできない。毎年 1 円償却し、満期には簿価＝額面とするものである。そのため、図表 7-12 に示すように、受取利息 3 円は同額を収入調定し、歳入 3 円として会計で認識する。地方公会計は、償却原価法により、(借方) 現金 3 円、(貸方) 国債 1 円、運用収入 2 円による仕訳を行い、債券台帳の国債簿価を 1 円減ずる (償却する)。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、額面 100 円と同額になる。

図表 7-12 公有財産に属するオーバーパー債券の償却図

| 額面:100円 購入価格:104円 金利3% 残存期間:4年 |    |        |   |      |    |        |
|--------------------------------|----|--------|---|------|----|--------|
| 償却前                            |    | 残高(簿価) |   | 償却後  |    | 残高(簿価) |
| 歳計現金                           | 預金 | 10     | 受取利息3円                                      | 歳計現金 | 預金 | 13     |
|                                |    |        | 収入調定3円                                      |      |    |        |
| 公有財産                           | 国債 | 104    | <地方公会計><br>現金3円/国債1円<br>/運用収入2円<br>公有財産は1円減 | 公有財産 | 国債 | 103    |
|                                | 計  | 104    |   |      | 計  | 103    |

出所：筆者作成。

② 歳計現金におけるオーバーパーの償却手続

歳計現金の場合は、図表 7-13 が示すように、受取利息 3 円に対し、収入調定は償却額 1 円を減じ 2 円とする。歳入は 2 円として認識する。そして、債券台帳の国債簿価を 1 円減ずる。重要なことは、受取利息 3 円であるが、国債簿価 1 円減ずる (償却することにより、歳計現金計は 114 円から収入調定額 2 円と同額増え 116 円になることである。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、償還される額面 100 円と同額になる。

図表 7-13 歳計現金に属するオーバーパー債券の償却図

| 償却前  |    | 残高(簿価) | 額面:100円 購入価格:104円 金利3% 残存期間:4年 | 償却後  | 残高(簿価) |     |
|------|----|--------|--------------------------------|------|--------|-----|
| 歳計現金 | 預金 | 10     | 受取利息3円<br>収入調定2円<br>歳計現金は2円増   | 歳計現金 | 預金     | 13  |
|      | 国債 | 104    |                                |      | 国債     | 103 |
| 計    |    | 114    |                                | 計    | 116    |     |

出所：筆者作成。

③ 基金におけるオーバーパーの償却手続

図表 7-14 が示すように、受取利息 3 円に対し、収入調定は償却額 1 円を減じた 2 円とする。債券台帳の国債簿価を 1 円減ずるとともに、予算を通さずに、歳計現金から基金へ 1 円移動する。重要なことは、基金の国債簿価を 1 円減ずる（償却する）が、歳計現金から基金に 1 円移動することにより、基金計は 114 円のまま変わらないことである。官庁会計の会計処理と償却原価法適用の整合性が取れていることを示すものである。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、償還される額面 100 円と同額になる。なお、現金出納保管を歳計現金等と基金を同一口座で統合して行っている団体は、図表 7-13 の歳計現金の例により償却原価法適用を行うことになる。

図表 7-14 基金に属するオーバーパー債券の償却図

| 償却前 |    | 残高(簿価) | 額面:100円 購入価格:104円 金利3% 残存期間:4年 | 償却後 | 残高(簿価) |     |
|-----|----|--------|--------------------------------|-----|--------|-----|
| 会計  | 預金 | 10     | 受取利息3円<br>収入調定2円<br>基金へ1円移動    | 会計  | 預金     | 12  |
|     | 計  | 10     |                                |     | 計      | 12  |
| 基金  | 預金 | 10     | 基金残高は不変                        | 基金  | 預金     | 11  |
|     | 国債 | 104    |                                |     | 国債     | 103 |
| 計   |    | 114    |                                | 計   | 114    |     |

出所：筆者作成。

(5) 官庁会計におけるアンダーパー債券に関する償却原価法適用手続の考察

国債額面 100 円を 96 円で取得したため、アンダーパーが 4 円生じている事例である。

① 公有財産におけるアンダーパーの償却手続

図表 7-15 公有財産に属するアンダーパー債券の償却図

| 額面:100円 購入価格:96円 金利3% 残存期間:4年 |    |        |                                  |  |      |        |    |
|-------------------------------|----|--------|----------------------------------|--|------|--------|----|
| 償却前                           |    | 残高(簿価) |                                  |  | 償却後  | 残高(簿価) |    |
| 歳計現金                          | 預金 | 10     | 受取利息3円                           |  | 歳計現金 | 預金     |    |
|                               |    |        | 歳出予算振替1円                         |  |      |        | 14 |
|                               |    |        | 収入調定4円                           |  |      |        |    |
| 公有財産                          | 国債 | 96     | <地方公会計><br>現金3円/運用収入<br>国債1円/ 4円 |  | 公有財産 | 国債     | 97 |
| 計                             |    | 96     | 公有財産は1円増                         |  | 計    |        | 97 |

出所：筆者作成。

図表 7-15 の事例は、4 年後の満期償還時に 4 円償還益が発生するが、発生主義の立場から、4 年間に 1 円ずつ利益を配布する。アンダーパーを各年 1 円償却し、満期には簿価＝額面とするものである。そのため、図表 7-15 に示すように、受取利息 3 円であるが、収入調定 4 円計上し、歳入 4 円として会計は認識する。歳出予算「投資及び出資金」1 円執行して、歳入「財産収入」に振り替える。地方公会計は、償却原価法により、(借方) 現金 3 円、国債 1 円、(貸方) 運用収入 4 円による仕訳を行い、債券台帳の国債簿価を 1 円増やす(償却する)。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、額面 100 円と同一になる。

## ② 歳計現金におけるアンダーパーの償却手続

歳計現金の場合は、図表 7-16 が示すように、受取利息 3 円であるが、収入調定 4 円計上し、歳入 4 円として会計は認識する。債券台帳の国債簿価を 1 円増やす。受取利息 3 円であるが、国債簿価 1 円増やす(償却する) ことにより、歳計現金計は 106 円から収入調定額 4 円と同額増えて 110 円になっている。官庁会計の会計処理と償却原価法適用の整合性が取れていることを示すものである。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、償還される額面 100 円と同額になる。

図表 7-16 歳計現金に属するアンダーパー債券の償却図

| 償却前  |    | 残高(簿価) |          | 償却後  | 残高(簿価) |     |
|------|----|--------|----------|------|--------|-----|
| 歳計現金 | 預金 | 10     | 受取利息3円   | 歳計現金 | 預金     | 13  |
|      | 国債 | 96     | 収入調定4円   |      | 国債     | 97  |
|      | 計  | 106    | 歳計現金は4円増 |      | 計      | 110 |

出所：筆者作成。

③ 基金におけるアンダーパーの償却手続

図表 7-17 が示すように、受取利息 3 円であるが、収入調定は償却額 1 円を足した 4 円計上し、歳入 4 円として会計は認識する。債券台帳の国債簿価を 1 円増やすとともに、予算を通さずに、基金から歳計現金へ 1 円移動する。重要なことは、基金の国債簿価を 1 円増やす（償却する）が、基金から歳計現金に 1 円移動することにより、基金計は 106 円のまま変わらないことである。官庁会計の会計処理と償却原価法適用の整合性が取れていることを示すものである。この会計処理を 4 年間行い、満期には当該国債簿価は 100 円になり、償還される額面 100 円と同一になる。なお、現金出納保管を歳計現金等と基金を同一口座で統合して行っている団体は、図表 7-16 の歳計現金の例により償却原価法適用を行うことになる。

図表 7-17 基金に属するアンダーパー債券の償却図

| 償却前 |    | 残高(簿価) |         | 償却後 | 残高(簿価)  |    |
|-----|----|--------|---------|-----|---------|----|
| 会計  | 預金 | 10     | 受取利息3円  | 会計  | 預金      | 14 |
|     | 計  | 10     |         |     | 収入調定4円  | 計  |
| 基金  | 預金 | 10     | 会計へ1円移動 | 基金  | 預金      | 9  |
|     | 国債 | 96     |         |     | 国債      | 97 |
|     | 計  | 106    |         |     | 基金残高は不変 | 計  |

出所：筆者作成。

(6) 官庁会計における債券売却損失の償却手続の考察

財務省国債金利情報では、2017 年 7 月 6 日に 20 年国債金利は 0.022%まで低下し、同年 9 月 21 日 0.419%まで上昇の一途をたどり、その後も金利は上昇し、7 月の金利水準

に戻ることはなかった。このプロセスで相当額の含み損を有する債券が生じたことは確実である。このような場合、早めに損失を処理することがリスク軽減のために重要である。しかし、企業会計では売却損益を通算することができるが、地方自治体ではそのような損益通算という思考が浸透していない。また、地方自治体において、債券満期保有原則での運用が多いのは、個々の債券の損失は財産の棄損であるから回避しなければならないという考えである。金利変動リスクに適切に対処し、効率的な資金運用を実現するためには、資金運用における個々の債券の損失を費用として運用収益と通算するという、企業会計的な思考が必要である。売却損失は運用収入の範囲内であれば、運用資金を減らさずに処理することができる。売却損失を処理するためには運用収入が必要であるが、すべての基金による一括運用は、運用収入が全基金に拡大するため、売却損失処理の重要な基盤を作ることになる。

債券売却損失の処理は、債券運用において必要な事項であるが、償却原価法適用と同様に官庁会計に理解されていない。ここで、処理手続について考察を行う。なお、国債簿価 100 円を 90 円で売却したため、売却損失が 10 円生じており、かつ、受入済み運用収入が 50 円あるという事例である。

① 歳計現金における運用収入を用いる債券売却損失の償却手続

図表 7-18 の事例では、この売却損失を歳計現金の運用収入を用いて償却するものである。そのため、受入済み運用収入は 50 円あるが、収入 10 円減額調定を行い、歳入還付 10 円を処理する。その結果、歳計現金運用収入（収入調定額）が 40 円、歳入として受入れた現金 40 円となり、売却損失が処理（償却）されたことになる。なお、年度初め等に売却損失が生じて、資金運用収入が損失を処理するのに足りない場合は、事後処理は可能である。

図表 7-18 歳計現金における既存の収入による債券売却損失償却図

| 国債売却：価格90円—債券簿価100円＝損失10円 |    |        |                 |                              |                  |        |
|---------------------------|----|--------|-----------------|------------------------------|------------------|--------|
| 売却前                       |    | 残高(簿価) | 受入済み運用<br>収入50円 | 処理後                          |                  | 残高(簿価) |
| 歳<br>計<br>現<br>金          | 預金 | 50     |                 | 損失償却<br>収入調定△10円<br>歳入還付 10円 | 歳<br>計<br>現<br>金 | 預金     |
|                           | 国債 | 100    | 国債              |                              |                  | 0      |
|                           | 計  | 150    | 計               |                              |                  | 140    |

出所：筆者作成。

② 基金における運用収入を用いる債券売却損失の償却手続

基金の場合は、図表 7-19 が示すように、受入済の基金運用収入は 50 円あるため、基金運用収入 10 円減額調定を行い、歳入還付を 10 円処理するとともに、予算を通さずに、歳計現金から基金へ 10 円移動する。基金運用収入（収入調定額）が 40 円、歳入として受入れた現金 40 円となり、売却損失が処理（償却）されたことになる。また、基金計 110 円は、歳計現金から基金に 10 円移動することにより、基金計は 110 円のまま変わらない。このことは、官庁会計の会計処理と償却原価法適用の整合性が取れていることを示すものである。なお、年度初め等に売却損失が生じて、基金運用収入が損失を処理するのに足りない場合は、事後処理を行うことは可能である。

図表 7-19 基金における既存の収入による債券売却損失償却図

| 国債売却：価格90円—債券簿価100円＝損失10円 |    |  |        |      |    |     |
|---------------------------|----|--|--------|------|----|-----|
| 売却前                       |    |  | 残高(簿価) | 処理後  |    |     |
| 歳計現金                      | 預金 |  | 50     | 歳計現金 | 預金 | 40  |
|                           | 計  |  | 50     |      | 計  |     |
| 基金                        | 預金 |  | 10     | 基金   | 預金 | 110 |
|                           | 国債 |  | 100    |      | 国債 |     |
| 計                         |    |  | 110    | 計    |    | 110 |

受入済運用収入50円

損失償却  
収入調定△10円  
歳入還付 10円  
基金へ10円移動

基金残高は不変

出所：筆者作成。

③ 歳計現金における他債券売却益を用いる債券売却損失償却手続

歳計現金の場合は、図表 7-20 に示すように、他国債売却益 10 円と当該国債売却損失 10 円を相殺するものである。歳計現金計 250 円は処理後も 250 円で変わらない。なお、同じ年度内であれば、他債券の売却を後日行う事後処理は可能である。

図表 7-20 歳計現金における他債券売却益を用いる債券売却損失償却図

| 当国債売却：価格 90円—債券簿価100円＝損失10円 |     |  |        |      |     |     |   |
|-----------------------------|-----|--|--------|------|-----|-----|---|
| 他国債売却：価格110円—債券簿価100円＝益 10円 |     |  |        |      |     |     |   |
| 売却前                         |     |  | 残高(簿価) | 処理後  |     |     |   |
| 歳計現金                        | 預金  |  | 50     | 歳計現金 | 預金  | 250 |   |
|                             | 当国債 |  | 100    |      | 当国債 |     | 0 |
|                             | 他国債 |  | 100    |      | 他国債 |     | 0 |
| 計                           |     |  | 250    | 計    |     | 250 |   |

損益通算  
当債券売却損△10円  
他債券売却益 10円

歳計現金残高不変

出所：筆者作成。

④ 基金における他債券売却益を用いた債券売却損失償却手続

基金の場合は、図表 7-21 が示すように、他の国債売却益 10 円と当該国債売却損失 10 円を相殺するものである。歳計現金計 50 円は処理後も 50 円で変わらない。なお、同じ年度内であれば、他債券の売却を後日行う事後処理は可能である。

図表 7-21 基金における他債券売却益を用いる債券売却損失償却図

|                                  |    | 当国債売却: 価格 90円一債券簿価100円=損失10円 |  |      |     | 他国債売却: 価格110円一債券簿価100円=益 10円 |  |
|----------------------------------|----|------------------------------|--|------|-----|------------------------------|--|
| 売却前                              |    | 残高(簿価)                       |  | 処理後  |     | 残高(簿価)                       |  |
| 歳計現金                             | 預金 | 50                           |  | 歳計現金 | 預金  | 50                           |  |
|                                  | 計  | 50                           |  |      | 計   | 50                           |  |
| 損益通算<br>当債券売却損△10円<br>他債券売却益 10円 |    |                              |  | 基金   | 預金  | 10                           |  |
|                                  |    |                              |  |      | 当国債 | 100                          |  |
|                                  |    |                              |  | 他国債  | 100 |                              |  |
|                                  |    |                              |  | 計    | 210 |                              |  |
| 基金残高は不変                          |    |                              |  | 基金   | 預金  | 210                          |  |
|                                  |    |                              |  |      | 当国債 | 0                            |  |
|                                  |    |                              |  | 他国債  | 0   |                              |  |
|                                  |    |                              |  | 計    | 210 |                              |  |

出所：筆者作成。

(7) 資金運用職員に対する専門研修の提供

債券取引には、一定の金融知識が必要であるが、資金管理アンケートによれば、資金運用職員に対する専門研修を行っているのは 69 団体 (21%) しかない状況であった。地方公共団体金融機構は地方自治体職員対象の資金運用研修を実施しており、証券会社は債券取引の研修を無料で提供している。職員が債券運用に関する知識を身につけることは、資金運用の土台として必要であるため、資金運用職員に対する専門研修を実施する必要がある。

(注)

1 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, p.27. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年3月、37頁。ここでは、「リスク選好とは、広義が価値を追求するために受け入れたいと考えるリスクの総量である。(略) 戦略策定の際、戦略によって期待されるリターンが事業体のリスク選好と整合されるようリスク選好が検討される」としている。

## 2 各市「資金運用実績」

平成 27 年度東京都公金管理実績 <http://www.kaikeikanri.metro.tokyo.jp/koukinkanrijisseki27-4.pdf>

平成 27 年度大阪府資金保管・運用実績 [http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/5233/00221787/28-6\\_12\\_shikin.pdf#search=%27%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%BA%9C%E8%B3%87%E9%87%91%E9%81%8B%E7%94%A8%27](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/5233/00221787/28-6_12_shikin.pdf#search=%27%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%BA%9C%E8%B3%87%E9%87%91%E9%81%8B%E7%94%A8%27)

平成 27 年度宮城県資金運用実績 <https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kaikai/shikinunyoujisseki.html>

平成 27 年度新潟県公金運用状況 [http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/466/953/H27koukin-unyoujoukyou,0.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/466/953/H27koukin-unyoujoukyou,0.pdf)

平成 27 年度神奈川県公金運用実績

[http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/life/1167522\\_4147753\\_misc.pdf](http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/life/1167522_4147753_misc.pdf)

平成 27 年群馬県公金運用実績 <http://www.pref.gunma.jp/07/i0810003.html>

平成 27 年度福岡市資金調達及び運用の状況

<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/35827/1/H27shikinshoutatsuoyobiunyoujoukyou.pdf>

平成 28 年度世田谷区公金運用計画

[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/158/1849/d00034690\\_d/fil/28.pdf#search=%27%E4%B8%96%E7%94%B0%E8%B0%B7%E5%8C%BA+%E8%B3%87%E9%87%91%E9%81%8B%E7%94%A8%27](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/158/1849/d00034690_d/fil/28.pdf#search=%27%E4%B8%96%E7%94%B0%E8%B0%B7%E5%8C%BA+%E8%B3%87%E9%87%91%E9%81%8B%E7%94%A8%27)

深谷市区公金運用実績

<http://www.city.fukaya.saitama.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/50/koukinunyoujisseki.pdf>

平成 27 年度上越市公金の運用状況 <http://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/121159.pdf>

国東市公金の管理について <http://www.city.kunisaki.oita.jp/soshiki/kaikai/koukinkanri.html>、(2017年4月12日閲覧)。

3 国東市公営企業及び外郭団体資金運用基金条例（平成 27（2015）年 3 月 27 日条例第 1 号）

ここでは、国東市公営企業及び外郭団体から運用受託した資金を、会計管理者保管の基金と一括運用することにより、資金の安全性と効率性の実現を図るために国東市公営企業等資金運用基金を設置するとされている。

4 地方自治法第 237 条第 1 項。

ここでは、財産とは、公有財産、物品、債権および基金と定められている。そして、同法第 238 条では、公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産とであるとして、株式、社債、地方債及び国債その他これに準ずる権利と定められている。

5 橋本尚『財務会計理論（新訂増補版）』同文館出版、2008 年、84 頁。

## 第8章 全社的リスクマネジメントの視点に基づく資金管理基本方針の策定

### I CIPFA「資金管理実務規範」の有用性

#### 1 CIPFA「資金管理実務規範」による資金管理の統制

英国地方自治体の資金管理は、わが国地方自治体と2つのちがいがあある。第1に、CIPFA「資金管理実務規範」を標準として制定される「資金管理基本方針」による資金管理の統制が行われていることである。第2に、最高財務責任者（Chief Financial Officer：CFO）がおかれ、CFOが自治体の財務管理を一元的に統括し、資金管理において中核的な役割を担っていることである。

このような資金管理基本方針による資金管理プロセスの統制ならびに CFO による財務管理の一元的な統括は、わが国地方自治体における資金管理内部統制に重要な示唆を与えるものである。わが国地方自治体における戦略的資金管理基本方針のあり方に関する示唆を得るために、本節において、CIPFA「資金管理実務規範」による内部統制を分析する。

##### (1) CIPFA「資金管理実務規範」を標準とする資金管理基本方針制定

英国地方自治体は、英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA）「資金管理実務規範」“*Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*”<sup>1</sup>を公共部門の資金管理規範の標準として尊重することが法令等<sup>2</sup>で定められている。地方自治体では、資金管理基本方針（Treasury Management Policy Statement）を毎年作成し、そのなかに資金管理戦略が記載されている。資金管理戦略は2003年地方自治法および資金管理実務規範において毎年作成することが規定されている。コミュニティ・地方自治省（DCLG）の2010年地方自治体投資指針（GUIDANCE ON LOCAL GOVERNMENT INVESTMENTS）において投資戦略を毎年作成するよう規定されており、基本方針とともに公開されている。また、CIPFA「地方自治体における資本財政のための自主決定基準」“*the Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities Guidance Notes for Practitioners*”<sup>3</sup>を地方自治体における長期資金調達（起債）自主制限の標準とすることが法令<sup>4</sup>で定め

られている。自主決定指標（Prudential Indicators）は、財政の健全性、償還の余裕度および財政の持続可能性に関する指標の総称であり、妥当な借入額を地方自治体が自ら設定して、当該上限額の範囲内で借入を行っていくというものである<sup>5</sup>。

わが国地方自治体では、英国のように「資金管理実務規範」を標準とする資金管理（基本方針）規程の策定が法制化されてなく、また、「資金管理実務規範」の標準は存在しない。そして、第4章IV5の資金管理アンケート結果では、資金調達管理規程を制定していない地方自治体が297団体（92%）あり、資金運用管理規程を制定していない地方自治体が81団体（25%）ある。そして、資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている地方自治体が8団体（2%）しかないことが示されている。当該アンケートでは、現金出納、現金保管、基金運用、短期資金調達および長期資金調達を網羅した「資金管理規程」を策定している団体は見受けられない。個々の地方自治体において、「資金調達規程」や「資金運用管理規程」を担当部門が調達と運用の関連なく定めていることを示唆するものである。わが国地方自治体は、資金管理規程の整備が遅れているだけでなく、資金調達と資金運用が総合的に管理されていないことがうかがわれる。

## （2）英国地方自治体における CFO による財務管理の一元的な統括

英国地方自治体の CFO は会計専門職としての資格を有することが求められており、専門性を通じて責務に応える体制が法制化されている。イングランドおよびウェールズの CFO の職務は、1972 年地方自治法（Local Government Act 1972）第 151 条で「財務事務の適切な管理のための体制を構築し、財務事務の管理に責任を有する幹部職員を設置しなければならない」と定められている。スコットランドでは 1973 年地方自治法（スコットランド）第 95 条において、自治体財務の適切な管理体制を整備し、かつその体制に対する責任を有する CFO を設置しなければならないとされている。北アイルランドでは 1972 年地方自治法（北アイルランド）第 54 条において、歳入歳出に関し安全で効率的な体制を整備し、選任された CFO の監督下で管理されなければならないと規定されている。また、1988 年地方財政法（Local Finance Act 1988）第 113 条では、CFO の要件として、CIPFA ほか 5 つの職業会計団体のいずれかの会計専門職でなければならないと定められている。

CIPFA 意見書『地方自治体の財務管理における最高財務責任者の役割』“*The Role of the Chief Financial Officer in Financial Administration in Local Government, 2010*”において、

CFO の具体的な役割が示されている。この意見書では、CFO の役割に関して、5 つの原則（①CFO は執行部の一員であること、②財務戦略への関与、③適切な公金管理、④財務部門の指揮・命令、⑤専門的資格の保持と豊富な経験）が示されると同時に、「ガバナンスの必要条件」、「CFO の中心的な責任」、「個人の技術および専門的基準」の 3 つの要素において整理されている。

第 3 原則「適切な公金管理」において、公金の保護とその経済的、効率的、有効的な使用について適切な財務管理下で行われるよう述べられている。公共サービスの価値を最大化するために VFM に着目し、適切な財務管理において限られた資源をより優先順位の高い事業へ投入するなどして、有効に活用することが求められている。公金の保護については、単に公金の安全性について注目するのではなく、リスク管理や内部統制によって不正行為や損失から公金等の資産を保護するとともに、よりよい財務管理へと結びつけるものである。CFO の求められる役割の一つに、さまざまなステークホルダーとの関係を構築することが挙げられる。CFO が情報の流れを管理し、規制官庁や外部監査人、また主要なステークホルダーでもある住民・サービス利用者・資金提供者・納税者に対して情報提供することが求められる。

わが国地方自治体における財務会計制度は、長を命令（予算執行）機関とし、会計管理者を執行（出納）機関とする内部けん制の組織構造である。会計管理者の職務は、長の命令を受けて、現金や物品の出納および保管ならびに決算書の調製であり（地方自治法第 170 条）、財務会計資格や経験等の専門性を求める規定はない。また、基金運用、一時借入および起債は長の権限であるが、歳計現金等の出納と保管は会計管理者の権限である。会計管理者の職務権限は地方自治法により付与されたものであるため（地方自治法第 170 条）、会計管理者は長と独立した立場である。英国地方自治体の CFO が財務管理の最高責任者として、専門性を通じて財務管理を一元的にマネジメントする体制が構築されていることに比べて、会計管理者の職務権限は出納と保管に限定された領域である。このことは、わが国の地方自治体における資金管理を統括する責任者の欠如を意味する。統括者の欠如が、資金調達と資金運用の総合管理におけるリスクであることが考察される。

次項において、CIPFA 『資金管理実務規範』の内部統制の構造を『全社リスクマネジメントー統合的フレームワーク』（以下「ERM フレームワーク」という。）との比較において分析する。

## 2 CIPFA『資金管理実務規範』と全社リスクマネジメントフレームワークの比較

### (1) 資金管理実務規範における資金管理の定義

CIPFA『資金管理実務規範』は、定義、8つの策定目的、3大原則、資金管理実務規定(Treasury Management Practice: TMP) およびガイダンスにより構成されている。ガイダンスは資金管理実務規程の詳細を記述している。CIPFA『資金管理実務規範』は公共サービス組織の資金管理に関わる実務規範である。一方、ERMフレームワークは民間企業や公的組織に適用されるため、対象事業の範囲が広く、リスクマネジメントを中心にしたマネジメント・システムである。

CIPFAは、Treasury Management (以下「資金管理」という。)を「組織における投資、キャッシュフロー、銀行取引、金融市場取引と資本市場取引といった活動に関連するリスクの効果的なコントロールと、そのリスクに見合った最善の業績の追求<sup>6)</sup>」であると定義している。対象一目的一方法のロジックで定義を組み立て、「資金管理」とは、「組織における投資、キャッシュフロー、銀行取引、金融市場取引および資本資金調達」を対象に、「リスクに見合った最善の業績の追求」を目的として、「リスクの効果的な統制」(方法)を行うことであるとしている。

「資金管理」の定義が資金管理の対象となる活動を網羅していることは、事業体全体のリスクを識別し、部門を超えた統合的な対応策を取るためにも、また、事象を相関関係において評価するためにも、有用であると考えられる。

ERMフレームワークは、ERMを「事業体の取締役会、経営者その他の組織内のすべての者によって遂行され、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体のリスク選好に応じてリスクの管理が実施できるように設計された、一つのプロセスである<sup>7)</sup>」と定義している。「事業体の戦略策定」および「事業目的の達成」に関して合理的な保証を与えることを目的として、「事業体のリスク選好に応じてリスクの管理」(方法)を「事業体の取締役会、経営者その他の組織内のすべての者」(主体)によって遂行されるプロセスであるとしている。

「資金管理」の目的は「リスクに応じた最善の業績の追求」であり、ERMの目的は「事業体の戦略策定—事業目的の達成の保証」である。ERMの「リスク選好」(方法)とは「事業体が価値を追求するにあたり受け入れたいと考えるリスクの総量である<sup>8)</sup>」こと

であることから、受け入れるリスク量に応じた企業価値（業績）を追求することに帰結する。したがって、「資金管理」の目的である「リスクに応じた最善の業績の追求」とERMの「リスク選好」の方法は類似の目的になるものと考察される。また、「資金管理」の方法は「リスクの効果的な統制」であり、ERMの方法は「事業体のリスク選好に応じてリスクの管理」を行うことである。資金管理は「効果的な統制」を通じてリスク管理を行い、ERMは「リスク選好」を通じてリスク管理を行うことである。両者はリスク管理を目的達成の方法の中心においている。

図表 8-1 資金管理実務規範および全社的リスクマネジメントの定義

|   |   |
|---|---|
| <p>(資金管理実務規範)</p> <p>組織における投資、キャッシュフロー、銀行取引、金融市場取引と資本市場取引といった活動に関連するリスクの効果的なコントロールと、そのリスクに見合った最善の業績の追求。</p> | <p>(全社的リスクマネジメント)</p> <p>事業体の取締役会、経営者その他の組織内のすべての者によって遂行され、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体のリスク選好に応じてリスクの管理が実施できるように設計された、一つのプロセスである。</p> |
|---|---|

出所：CIPFA, *Treasury management in the Public Services Code of Practice and Cross-*

*Sectoral Guidance Notes*, 2011.,p.1. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, p.16.八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、21頁。

## (2) 資金管理実務規範の策定目的

「資金管理実務規範」策定は、公共サービス組織に資金管理基本方針を作成するための標準を提供するものであるが、図表 8-2 に示すように、資金管理に関する意思決定の透明性提供、資金管理におけるVFM（Value for Money：支出に見合う価値）の追求奨励、専門能力の育成、資金管理方針の標準化・文書化、取引先との信頼関係醸成等に至るまで、広範な効果を企図している。なお、ERMフレームワークの目的および構成要

素から、類似の項目を図表 8-2 にあげている。

資金管理実務規範の策定目的（以下「策定目的」という。）を ERM マネジメントの構成要素（図表 8-3）と図表 8-2 のように比較する。策定目的①「資金管理の基礎的能力および明確な目的の開発と維持のために公共サービス組織を支援」は、ERM の内部環境「専門能力に対するコミットメント」と対応する。策定目的②「資金管理の土台として効果的なリスク管理の重要性を強調」は、ERM の内部環境「リスクマネジメントの考え方」に対応する。策定目的④「資金管理における VFM（Value for Money：支出に見合う価値）の追求奨励及び適切で実用的な業績指標の開発、理解ならびに合理的な利用推進」は、ERM の目的「業務の有効性・効率性」および統制活動「業績指標」と対応する。策定目的⑤「専門的能力の開発と継続的教育」は、ERM の内部環境「人的資源に関する基準」に対応する。策定目的⑥「資金管理に関する方針や実務の標準化と文書化の促進援助」および策定目的⑦「資金管理の規則・見直しの援助支援（含む監査）」ならびに策定目的⑧「資金管理を動かす法律・規則の妥当性と普及に関する継続的な議論推進」は、ERM の目的「コンプライアンス」および統制活動「方針と手続」に対応する。策定目的⑨「資金管理活動に関わる金融機関や他の機関の理解と信頼醸成」は、ERM の情報と伝達に対応する。このように、資金管理実務規範「策定目的」は、ERM 構成要素との広範な対応付けと関係性が認められる。

図表 8-2 資金管理実務規範の策定目的と ERM フレームワークの類似点

| 資金管理実務規範の策定目的  | ERMフレームワーク   |  |
|--|--------------|--|
|  | 目的           | 構成要素                                   |
| ①資金管理の基礎的能力および明確な目的の開発と維持のために公共サービス組織を支援                                   | 戦略目的<br>関連目的 | 内部環境(専門能力に対するコミットメント)<br>目的の設定         |
| ②資金管理の土台として効果的なリスク管理の重要性を強調  |              | 内部環境(リスクマネジメントの考え方)<br>事象の識別(リスク・事業機会) |
| ③資金管理に関する意思決定の透明性を提供   | -            | -                                      |
| ④資金管理におけるVFM(Value for Money:支出に見合う価値)の追求奨励及び適切で実用的な業績指標の開発、理解ならびに合理的な利用推進 | 業務の有効性・効率性   | 統制活動(業績指標)                             |
| ⑤専門的能力の開発と継続的教育  |              | 内部環境(人的資源の基準)                          |
| ⑥資金管理に関する方針や実務の標準化と文書化の促進援助  |              | 統制活動(方針と手続)                            |
| ⑦資金管理の規則・見直しの援助支援(含む監査)  |              | 統制活動(方針と手続)                            |
| ⑧資金管理を動かす法律・規則の妥当性と普及に関する継続的な議論推進  |              | 統制活動(方針と手続)                            |
| ⑨資金管理活動に関わる金融機関や他の機関の理解と信頼醸成   |              | 情報と伝達                                  |

出所: CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.3-4.を参照して筆者作成。

図表 8-3 全社的リスクマネジメントの構成要素

| 構成要素    | 重要な要素   |
|---------|---|
| 内部環境    | リスクマネジメントの考え方ーリスク選好ー取締役会ー誠実性と倫理観ー専門能力に対するコミットメントー組織構造ー権限と責任の付与ー人的資源に関する基準 |
| 目的の設定   | 戦略目的ー関連目的ー選択した目的ーリスク選好ーリスク許容度   |
| 事象の識別   | 事象ー影響を及ぼす要因ー事象識別の手法ー事象の相互依存ー事象の分類ーリスクと事業機会の区別                             |
| リスクの評価  | 固有リスクと残余リスクー発生可能性と影響度の推定ーデータの発生源ー評価手法ー事象の関係                               |
| リスクへの対応 | 選択し得る対応策の評価ー選択された対応策ーポートフォリオの視点   |
| 統制活動    | リスク対応策との統合ー統制活動のタイプー方針と手続ー情報システムに対する対応手続ー事業体の特殊性                          |
| 情報と伝達   | 情報と伝達   |
| モニタリング  | 継続的モニタリング活動ー独立的評価ー欠陥の報告   |

出所: the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework* ▶Application Techniques, AICPA, 2004, p.2. Exhibit1.1.

(3) 資金管理実務規範の3つの重要な原則

図表8-4は、資金管理実務規範の根幹となる3つの原則を示している。第1原則は、戦略、目的、方針、実務規定および財務報告に関するフレームワークを構築する。第2原則で、資金管理の責任が組織にあることを明示したうえで、年次戦略計画に資金管理の取りうるリスクを明示する。第3原則で、資金管理に関するVFMおよび業績測定がフレームワークに反映すべきとされている。

資金管理実務規範の第1原則と同じように、ERMフレームワークは戦略、業務、報告およびコンプライアンスを目的として、統制活動（方針、手続き）をマネジメントの構成要素とするものである。また、第2原則の資金管理リスクの年次戦略の明示については、ERMフレームワークでは類似の記述はない。ERMフレームワークでは「事業機会を表わす事象は、経営者の戦略や目的設定プロセスにフィードバックされる<sup>9)</sup>」ため、随時、戦略を更新することになる。そのため、ERMフレームワークは、第2原則「年次戦略の明示」を包含するものと考察される。第3原則のVFMに関しては、ERMでは業務の有効性・効率性が目的として共通するものであり、業績測定は統制活動の中に示されている。

図表8-4 資金管理実務規範の3大原則とERMフレームワークの類似点

| 資金管理実務規範 重要な原則   | ERMフレームワーク  |
|--|---|
| ①公共サービス組織は、資金管理を効果的に管理・統制するために、目的、方針と実務、戦略と財務報告に関する適切なフレームワークを構築しなければならない。 | ERMは、戦略および関連目的を設定して、構成要素を整備・運用するフレームワークを構築することを求める。   |
| ②資金管理の責任が組織内にあることをフレームワークにおいて明示し、毎年策定する戦略計画に資金管理上取り得るリスクについて明示すること。        | 構成要素（目的の設定）<br>目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的、コンプライアンス目的の基礎になる。目的を設定することは、有効な事象の識別、リスク評価およびリスクへの対応を行うための前提となる。 |
| ③資金管理に関するVFMおよび適切な業績測定がフレームワークに反映すべきこと。                                    | 業務目的—業務の有効性・効率性<br>統制活動—業績測定  |

出所：CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.7-8.を基に筆者作成。

#### (4) 資金管理実務規範の実務に関する規定（Treasury Management Practice: TMP）

CIPFA「資金管理実務規範」では、3つの重要な原則に基づいて、12の実務規定（TMP）を制定している（図表8-5）。TMP1~2はリスクマネジメント、TMP3およびTMP12は資金管理の透明性とガバナンス、TMP4は流動性リスクへの対応、TMP5は権限と責任

の明確化、TMP6～7は経営情報、TMP8はキャッシュマネジメント、TMP9は資金洗浄、TMP10は専門能力育成、TMP11は外部委託とモニタリングプログラムである。ERMの構成要素では、TMPの規定と同様の内容が示されている。しかし、ERMと違って、TMP3（意思決定および分析）では、資金管理戦略に対する理事会および議会による承認、監視および定期的な再検査を具体的な手続きとして示しており、TMP5（コーポレ

図表 8-5 資金管理実務規定（TMP）と ERM の構成要素

| 項目    | 内容                  | ERMの構成要素   |                                     |
|-------|---------------------|--|-------------------------------------|
| TMP 1 | リスク・マネジメント          | 信用、取引先、流動性、利率、為替レート、法令、借換、不正行為、錯誤、汚職、非常事態、市場などの各リスクを識別、監視・統制し、TMP 6 の手続すべてを報告する。                     | ①内部環境（リスク選好、リスク許容度）②目的設定③事象識別④リスク評価 |
| TMP 2 | 業績測定                | 効果的なリスク・マネジメント・フレームワークにおいて、VFMを追求し、ガイダンスノートの評価基準で評価する。   | ⑥統制活動<br>⑧モニタリング                    |
| TMP 3 | 意思決定および分析           | 資金管理の意思決定の記録を保持する。資金管理戦略を理事会、議会で承認され、監視され、定期的な再調査を受ける。   | ⑧モニタリング（独立的評価）                      |
| TMP 4 | 金融商品・手法・技術の承認       | 承認された商品・方法・技術のみを使用し、リスク管理実規範の制限・限度の範囲内で資金管理活動を行う。  | ⑤リスクへの対応                            |
| TMP 5 | 責任の統合・明確化・分離および取引体制 | 資金管理活動の効果的統制、モニタリング、不正・錯誤リスク軽減および最適な業績遂行のために、これらの活動を統合し、管理責任を明確にする。                                  | ①内部環境（権限及び責任の確立）、⑥統制活動、⑧モニタリング      |
| TMP 6 | 財務報告の要件および経営情報の準備   | 最低限の報告事項は、資金管理戦略の年次報告、翌年度の計画、年次報告、昨年意思決定、資金管理方針声明、資金管理実績等である。  | ⑦情報と伝達<br>⑧モニタリング（独立的評価）            |
| TMP 7 | 予算・会計・監査の体制         | 年次予算は資金管理のためのコストや収益はすべて集約し承認を受ける。TMP 1 リスクマネジメント、TMP 2 業績評価、TMP 4 金融商品等の遵守情報も必要である。                  | ⑧モニタリング（独立的評価）                      |
| TMP 8 | 現金とキャッシュフロー・マネジメント  | 定期・随時における資金収支計画が公共サービスでの効果的な現金管理に安定したフレームを提供する。  | ⑤リスクへの対応                            |
| TMP 9 | 資金洗浄                | マネーロンダリングの疑いのある取引先を識別し、疑惑を報告する手続を維持し、関係する職員を教育する。  | ③事象の識別<br>⑤リスクへの対応                  |
| TMP10 | 職員研修と資格取得           | 資金管理に関係するすべての職員が、その職務と責任を負う十分な能力を得る重要性を認める。能力と経験のある者の採用との専門性・知識・技術を持つための教育を提供する。議会や役員が教育を利用することができる。 | ①内部環境（業務遂行能力に対するコミットメント）            |
| TMP11 | 外部委託の利活用            | 資金管理外部サービス提供者の活用に専門的な技術等を得る価値の可能性を認める。また、それらの価値評価の方法が文書化され、監視される。1社の依存を避け、入札フレームワークに立法上の要件は観察される。    | ⑤リスクへの統制活動、⑦関連性のある質の高い情報を入手し利用      |
| TMP12 | コーポレート・ガバナンス        | 資金管理活動が開放性、透明性、誠実性、一貫性、アカウンタビリティを伴って実行されるための、資金管理方針と実務規程を制定する。                                       | ⑦情報と伝達<br>⑧モニタリング（独立的評価）            |

出所：CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross- and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.14-19.を基に筆者作成。

ート・ガバナンス）では資金管理活動の開放性、透明性、誠実性、一貫性およびアカウ

ンタビリティを明確に求めている。なお、TMP8（キャッシュフロー・マネジメント）およびTMP9（資金洗浄）は、資金管理事業特有のリスクであるため、ERMの構成要素には記述されていない。CIPFA「資金管理実務規範」は、コーポレート・ガバナンスに重点をおいた、リスクと戦略策定のマネジメントに有効な資金管理活動にかかるフレームワークであることが考察される。

#### (5) 資金管理実務規範におけるリスクマネジメント

CFOは資金管理リスクの管理と統制について体制整備を行うことが、図表8-5が示すTMP1で求められており、少なくとも毎年、組織に関連するリスクの状況について、TMP6（報告義務および経営情報体制）に従って報告しなければならない。リスクマネジメントは、資金管理実務規定（TMP）の第1番目に掲げられていることからわかるとおり、極めて重視されている。また、各リスクについても詳細に説明が付されており、その分量も他のTMPに比べて群を抜いて多く割かれている。この項で扱うリスクは、それぞれ①信用リスクおよび取引先リスク、②流動性リスク、③金利リスク、④為替リスク、⑤借換えリスク、⑥法令リスク、⑦不正・誤謬・汚職および非常事態リスク、⑧市場リスクの8つに分類されている（図表8-5参照）。

このリスクの中で特徴的なものとして1つには、借換えの際の市場動向や国の政策変更や法令改正がリスクとして認識されていることが挙げられる。借換えのなかで有利な条件を追求することは当然のことであるが、それをリスク視点で検討することは有用であると思われる。不正・誤謬・汚職リスクは資金管理活動に付随するものであり、資金運用や資金調達においても、取引を行えば資金の出納が生じるのであるが、わが国では、現金出納管理を他の業務プロセスとの相関関係において、リスクを認識することが少ないと考える。

ERMフレームワークでは、リスク選好とリスク許容度の概念を導入し、「リスク選好とは、事業体がミッション/ビジョンを追求するにあたり進んで受容する包括的なリスク量である。リスク選好は、戦略設定とそれに関連する目的の選択における道標になるものである。リスク許容度とは、目的達成に対する差異をどの程度許容できるかということである。経営者は、リスク許容度の範囲内で業務を行うことにより、事業体（のリスク）がリスク選好の範囲内に留まっているというより大きな保証を得る<sup>10</sup>」としている。

図表8-6 資金管理実務規範の対象リスク

| 対象リスク             | 内容  |
|-------------------|---|
| ①信用・取引先リスク        | 投資資金の安全性を重要な目的とする。そのため、取引先制限、投資商品制限、取引方法を制限する。資金調達では、取引先の取扱方針を確認する。   |
| ②流動性リスク           | 業務・サービス提供等に必要な資金を常に確保するために、キャッシュフロー、借入協定・当座貸越等を保有する。  |
| ③金利リスク            | 金利負担抑制や金利収入確保のために金利変動にさらされる金額を管理する。それは、承認された金融商品や手法の慎重な利用により達成する。しかし、金利変動の有利な変化は柔軟に対応する。デリバティブ等のヘッジツールはリスク管理や財務の健全な管理のために利用され、その情報は、年次戦略に明確に記載する。 |
| ④為替リスク            | 為替の不利な影響を最小限に抑えるために、為替レートの変動にさらされる金額を管理する。  |
| ⑤借換リスク            | 合理的な資金調達ができるよう、金融機関等の競争を通じて、自治体が有利になるような借換条件を実現する。そのための分析データを管理する。  |
| ⑥法規リスク            | 法令の要件を確実に満たすようにする。将来の法令改正が資金管理に与える影響を最小にする。   |
| ⑦不正・誤謬・汚職・非常事態リスク | 資金管理に際して不正・誤謬・汚職・その他不測の事態を通じた損失のリスクを認識する。非常事態リスクに対応するマネジメント体制を整備する。   |
| ⑧市場リスク            | 自治体は資金管理方針を明示する。市場環境に応じて最適な利益を上げるよう努め、市場変動の影響から投資を保護する。   |

出所：CIPFA, *Treasury Management in Public Services: Code of Practice and Cross-Sectional Guidance Note*, 2011, pp.14-15.を参照して筆者作成。

リスク選好は受け入れるリスクを量で管理するものであるが、図表8-5における「③金利リスク 金利変動にさらされる金額を管理」および「④為替リスク 為替レートの変動にさらされる金額を管理」という記述は、受け入れるリスクを量で管理することであり、リスク選好の考え方に近いものである。CIPFA「資金管理実務規範」は、ERMフレームワークの構成要素をリスク選好の考え方に至るまで網羅し、広範囲なリスクを識別しているといえることができる。CIPFA「資金管理実務規範」は英国地方自治体が資金管理基本方針を策定する際に標準とすべきコードの位置を占めるとともに、効果的なリスク管理によるリスクに見合う最善の業績追求を目的としている。わが国に地方自治体において、資金の安全性と効率性を保証する「資金管理基本方針」を策定するためには、CIPFA「資金管理実務規範」を参考にする意義が大きいものとする。

## II わが国地方自治体における資金管理基本方針の必要性

## 1 資金管理規程の現状

資金管理は、現金出納、短期資金調達、現金保管、基金運用および長期資金調達の5つの活動により構成されている。現金出納の手続きに関しては、地方自治法第9章第3節（収入）および第4節（支出）により規定され、地方自治体では当該法令に沿った会計規則や会計マニュアルが制定されている。このように、現金出納は地方自治法と会計規則により統制されているが、全社的な視点でリスクアプローチの観点によるリスク対応がなされていない。銀行口座を通さず、現金での出納・保管が行われる局面では、横領、紛失や私金との混同が生じるリスクが高まるが、連番の領収書・入場券を作成して会計管理者による番号管理による内部統制が行われているのは一部の自治体である<sup>11</sup>。会計管理者に長の内部組織に設置された出納員その他会計職員に対する指揮監督権があるが<sup>12</sup>、内部組織における上司の指揮監督権が輻湊しているため、資金監督権の所在が不明確となっている。そのため、長の内部組織における現金取扱いに関する不正リスクが高まっているが、会計管理者が訪問しモニタリングを行っているのは一部の自治体にすぎない<sup>13</sup>。さらに、準公金は、会計管理者の統制外であり、所管課が独任的に会計事務を行うことにより、不正リスクが高まるが、準公金に関する統制マニュアルを作成し、モニタリングを行っているのは一部の団体である<sup>14</sup>。

また、資金調達管理規程は制定されている地方自治体がきわめて少ない。一方、資金運用管理規程は75%の地方自治体で制定されているが、これには総務省が預金のペイオフ解禁に対応するため、地方自治体の公金保全を目的に資金運用方針制定を要請したという経緯がある。また、資金調達、資金運用および現金出納等の資金管理に関わる諸活動を網羅した資金管理規程の作成はきわめて少ない。資金調達管理規程は、住民、議会、監査委員に対する公表とモニタリングが考慮されることなく、財政課等が歳計現金管理や資金運用と関連なく制定し、資金運用管理規定は会計課等が歳計現金管理や資金調達と関連なく制定していることがうかがわれる。

これらのことは、資金管理における全社的なリスク対応策の実行を保証する資金管理規程が欠如していることを示唆している。なお、資金調達および資金運用の内部統制にかかる管理規程に関する不備は次のとおり多岐にわたる。

### ① 資金管調達理規程の制定に関する不備

資金調達管理規程は324団体中27団体（8.3%）が制定しているのみである。資金運用規程は243団体（75%）が制定している。資金調達と資金運用を1つの規程にま

とめている自治体が8団体(2%)しかないことは、全社的観点でマネジメントを行う上での統制方針の不備を意味する。資金管理規程分析調査のため、200団体から資金管理規程の提供を受けたが、そのうち資金調達と資金運用の統一規程は8団体(4%)、資金運用管理規程は192団体(96%)、および長期資金調達管理規程は14団体(7%)である。

#### ② 資金管理規程の対象に関する不備

1つの資金管理規程を会計管理者保管資金のみに適用する138団体(69%)に対して、会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方に適用するには62団体(31%)である。会計管理者保管資金と地方公営企業資金は、ペイオフ対策や一般会計からの繰出金で関係があり、統一方針で統制することは一体的な資金運用、専門性および効率性の面において有効である。

#### ③ 職業倫理および人的資源に関する規定に関する不備

職業倫理(誠実性および金融関係情報収集)に関して、77団体(39%)が定めている。職員の教育、研修を行う規定は20団体(10%)が定め、外部専門家の意見を取り入れる規定は17団体(9%)が定めている。

#### ④ 権限と責任の規定に関する不備

会計管理者補助組織(会計課等)が一時借入を所管している102団体(32%)のうち67団体(66%)に権限を分掌させる規則が整備されていない。会計管理者補助組織(会計課等)が基金運用を所管している240団体(74%)のうち216団体(90%)に権限を分掌させる規則が整備されていない。

#### ⑤ 目的およびリスク管理規定に関する不備

資金の安全性、流動性および利回りを目的としている団体は177団体(88%)で約9割を占める。151団体(76%)が、安全性および流動性を利回りに優先し、利回りを劣後目的としている。債務残高の抑制という観点を含んでいるのは、資金の安全性、流動性、利回り、債務早期償還を目的とする1団体と起債(臨時財政対策債を除く)抑制方針を目的とする2団体のみである。安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性を実現する規定は5団体(3%)であり、非常に少ない。また、資金保護のみを規定する団体は9団体ある。なお、資金管理に関する法令遵守は地方自治法、地方財政法等を遵守する規定を53団体(26%)が規定している。

#### ⑥ 短期資金調達における資金運用との総合管理の規定に関する不備

資金繰りを内部資金とするか、外部資金とするかは、資金運用の利回りに影響を及ぼす重要な事象であるため、方針を明らかにし統制すべきである。29 団体（65%）が短期資金調達における内部資金と外部資金の選択に関する規定がない。

⑦ 長期資金調達における支払利子負担の軽減手続規定に関する不備

長期資金調達において、償還年限が同じでも、据置期間短縮や元利均等を元金均等に変えるだけで、平均償還年限が短縮できる。その結果、基準国債金利が下がり、債務が早期償還され、利息負担が軽減される。平均償還年限短期化措置および債務早期償還の規定があるのはそれぞれ 2 団体のみである。

⑧ 長期資金調達における利子シミュレーションの手続規定に関する不備

利子シミュレーションは金融環境の変化に対応した借入方式ごとの利子負担を比較するための重要な評価手続である。この手続が定められているのは 1 団体のみである。

⑨ 安定的な長期資金調達、起債発行時期の平準化・調達年限の多様化および起債残高抑制の規定に関する不備

安定的な資金調達および起債発行時期の平準化または調達年限の多様化の規定があるのはいずれも 3 団体である。起債残高抑制の規定があるのは 1 団体のみであるが、臨時財政対策債は抑制対象から除かれている。

⑩ 年次資金運用・調達戦略の規定に関する不備

年次または随時資金運用計画は、金融市場の変化に応じた機動的な対応を可能にする。年次資金運用計画作成規定があるのは 42 団体（21%）である。年次資金調達計画は作成されていない。

⑪ 取引先の財務健全性検証およびペイオフ対策手続の規定に関する不備

取引先の財務健全性検証（金融機関または証券会社）は、166 団体（83%）が定めているが、信用リスクに対処するために必須の手続である。ペイオフの対処手続は 138 団体（69%）が定めている。

⑫ 運用商品の制限、格付会社格付による投資制限の規定に関する不備

リスク選好の考え方により、リターンとのバランスで意図的に受け入れるリスクの量を管理するために、運用商品の範囲を制限することは必要な手続である。運用商品（※預金、貸付信託（元本保証）等を除く）制限は、国内公共債に限定が 155 団体（78%）、制限の規定がない 29 団体（15%）である。預金以外運用商品に関する「格付会社格付による投資制限」を 20 団体（10%）が定めている。

⑬ 基金流動性リスクに対応する規程に関する不備

基金および特別会計の予期せぬ流動性リスクの統制手続として、一括運用は流動性リスク共有によるリスク軽減策として有効な手続きである。「すべての基金一括運用」は20団体(10%)が定め、地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用規定は国東市のみが定めている。

⑭ 債券運用のリスク統制手続の不備

オーバーパー債券の償却原価法適用は33団体(10%)が行い、アンダーパー債券の償却原価法適用はない。オーバーパー債券は償却しなければ、満期に償還損失が発生するため、有利な債券であってもオーバーパー債券購入を回避することになる。債券償却手続を資金管理規程に定める必要がある。

資金運用における個々の債券の損失は費用として運用収益と通算するという、企業的な思考が必要である。また、保有債券の含み損失を早めに処理して損失の拡大を回避する場合等に、債券売却損失処理が想定できる。債券売却損失処理手続は8団体(4%)が定めている。

債券購入時期の間隔をあけ、分散して購入することが、金利変動リスクの抑制手続になる。債券購入時期の分散は26団体(13%)が定めている。

債券取引の引き合い規定は44団体(22%)が定めている。

⑮ 情報伝達に関する不備

資金調達管理規程制定27団体のうち、「内部規程」24団体(89%)がきわめて多く、資金調達管理規程を非周知の団体は21団体(77%)ある。資金運用管理規程制定243団体のうち、「内部規程」220団体(91%)がきわめて多く、資金運用管理規程を非周知の団体は189団体(78%)である。このように、資金調達管理規程および資金運用管理規程において、告示等を要さない内部規程が約9割あり、約8割が周知されていない。

また、起債利子負担率の算定を行っているのは、16団体(5%)であり、そのうち11団体は公表していない。資金運用利回りは、歳計現金・歳入歳出外現金は63団体(19%)、基金は96団体(29%)が算定し、うち2団体は複数年度での資金運用利回りを算定している。そのうち資金運用利回りを公表していない団体は56団体ある。

資金管理規程公表は6団体(3%)が規定し、資金調達利子負担率の算定・公表は1団体が規定している。資金調達利子負担率の算定・公表は1団体が規定し、資金運

利用回りの算定・公表は 16 団体(8%)が規定している。資金管理規程公表および資金調達利子負担率の算定・公表を定めた資金管理規程が少ない状況は、住民、議会、監査委員および他部門に対する説明責任が果たされず、モニタリングができないことを示すものである

#### ⑩ モニタリングに関する不備

資金管理アンケートでは、資金調達管理規程または資金運用管理規程を制定している地方自治体のうち、資金管理規程の遵守に関する監視は、監査委員 139 団体 (57%)、議会 22 団体 (9%)、および外部有識者委員会等 3 団体 (1%) により行われている。監査委員または議会の監視を受けていない団体は 103 団体 (42%) ある。

資金管理にかかる統制方針や資金管理の業績を議会や監査委員による独立的評価を受けることは、モニタリングの重要な要素である。議会または監査委員に対する資金管理規程または資金管理実績報告を報告する規定があるのは町村 2 団体 (1%) のみである。庁内資金管理委員会設置に関する規定は 86 団体 (43%) にある。

## 2 全社的リスクマネジメントを統制する資金管理基本方針の必要性

前項で示したように、わが国地方自治体資金管理規程は、全社的リスクマネジメントの構成要素である、①内部環境、②目的の設定、③事象の識別、④リスクの評価、⑤リスクの対応、⑥統制活動、⑦情報と伝達、⑧モニタリングの多くが網羅されていない。そのような不備が認められる要因は、わが国地方自治体における資金管理の認識および資金管理規程成立の経緯によるものと考察される。

第 1 章 I で考察したように、資金管理を取り巻くさまざまな要素がある。それは、資金管理の対象（公金と準公金）、資金が属する会計、資金管理を構成する活動、資金管理活動に対する法的規制、目的・使命、資金管理に対する指揮命令系統と組織構造、金融環境、資金管理を取り巻く地方財政制度、地方公会計の有価証券会計基準等である。わが国地方自治体において、資金管理に関わる 5 つの活動を 1 つの事業としてとらえて、資金管理を取り巻く法規制、金融環境、組織構造、指揮命令系統、ならびに、資金管理諸活動の相互依存関係を分析したこと、それを踏まえて、使命、目的、対象、方法を考察した事例はないものとする。したがって、資金管理の実務において、現金出納、現金保管、基金運用、短期資金調達、長期資金調達を相互の関連において全体最適を志向して執行することは少なく、また、一般会計、特別会計、地方公営企業に属する公金と

準公金を相互の関連において全体最適を志向して管理することは少ないものとする。

第1章Ⅲにおいて、地方自治体における資金管理の使命、目的、対象ならびに活動に関して、「財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべきものである」と考察した。すなわち、資金管理は、財政の継続性維持を使命として、確実性と効率性の双方の実現、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見を事業目的とする事業である。資金管理は、ルーチンワークではなく、使命と事業目的を持つ事業である。また、資金調達および資金運用は、リスク選好の考え方により戦略設定を行い、統制しなければ、安全かつ効率的な活動が望めないものとする。

そのため、第3章Ⅳ3では資金管理におけるERMの有効性について、次のように考察した。資金管理は、財政継続性の維持という使命を持ち、戦略的に体系化されるべき事業であることから、戦略設定、事業機会およびリスク選好に着目した広範な統制を行わなければ価値を実現することはできない。

組織マネジメント手法としての内部統制の構築を図るに際して重要なことは、内部統制で統制すべき領域とERMで統制すべき領域を峻別することである。すなわち、内部統制は、所定の目的の下でマネジメント・プロセスが機能しているか、経営目的と適合しているかを監視するためには有効である。一方、ERMは経営者の責任において行うべき活動（事業体レベルの目的の設定、戦略的経営計画、活動レベルの目的の設定、是正措置）および経営に伴うリスクを統制するために有効であることの認識が重要である。

ERMフレームワークでは、「ERMが有効であるかどうかを決定することは、8つの構成要素が存在し適切に機能しているかどうかを評価した結果からの判断である。したがって構成要素はまた、有効なERMの基準となる<sup>15)</sup>」とされている。そのために、資金管理基本方針において、資金管理の使命、戦略目的、目的およびリスクと機会に関する組織の方針をERMの構成要素において定めることで、方針を組織に浸透させ、統制手続を実行することができるものとする。そのため、次節以降において、ERMの構成要素ごとに資金管理基本方針を提示するものとする。

### Ⅲ 資金管理基本方針の策定

## 1 基本方針として網羅すべき内容

第2章Ⅱで論じたように、ERMは事業体のミッションと組み合わせられた戦略レベルの目的を基礎として、業務、報告およびコンプライアンス目的を統制目的として、8つの構成要素から構成されている。そして、ERMフレームワークでは、「ERMが「有効」であるかどうかを決定することは、8つの構成要素が存在し、適切に機能しているかを評価した結果である<sup>16)</sup>」とされている。また、前節2では、資金管理基本方針において、資金管理の使命、戦略目的、目的およびリスクと機会に関する組織の方針をERMの構成要素において定めることで、方針を組織に浸透させ、統制手続を実行することができるものと考察した。したがって、資金管理基本方針をERMの構成要素を網羅して、定めることが必要である。そこで、図表8-7で示すERMの構成要素に沿って、8つの構成要素を概観し、次項以降において、ERM構成要素に関して資金管理基本方針に記載すべき事項を示すものとする。

### ① 内部環境

組織の気風を組み込み、組織を構成する人々のリスクに対する意識に影響を与えるとともに、ERMの他のすべての構成要素の基礎をなし、規律と構造を提供するものである<sup>16)</sup>。また、ERMフレームワークでは、リスク選好とリスク許容度の概念が導入されている。リスク選好とは、「事業体が価値を追求するに当たり意図的に受け入れるリスクの量である<sup>17)</sup>」とされている。戦略策定の際、リスク選好が検討される。戦略が異なれば、事業体が遭遇するリスクも異なる。リスク選好は戦略設定とそれに関連する目的の選択における道標になるものである。リスク許容度は、「目的に対する差異がどの程度許容できるかというレベルである<sup>18)</sup>」とされている。

### ② 目的の設定

「戦略目的はハイレベルな目標であり、事業体のミッションやビジョンと適切に組み合わせられ、またミッションやビジョンを支援するものである<sup>19)</sup>」とされ、「目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎とされている。目的を設定することは、有効な事象の識別、リスクの評価を行うための前提となる<sup>20)</sup>」としている。また、また、「目的は、事業体のリスク許容度の水準を決定する事業体のリスク選好とその方向性を合わせる<sup>21)</sup>」としている。

### ③ 事象の識別

経営者は発生した場合に事業体に影響を与える潜在的な事象を識別し、事業機会かり

スクであるかを決定する。そして、「潜在的にマイナスの影響を持つ事象はリスクであり、経営者による評価と対応が必要となる。潜在的にプラスの影響を持つ事象は事業機会であり、経営者は戦略および目的設定プロセスに戻ってそのような事業機会を考慮する<sup>22</sup>」とされている。また、事象の相関関係とは、「事象の多くは単独で発生せず、ひとつの事象が他の事象を引き起こすこともあれば、複数の事象が同時に発生することもある<sup>23</sup>」とされている。事象に関する「相関関係を評価することにより、リスクマネジメントにおいて最も力を注ぐ領域を決定することができる<sup>24</sup>」とされている。リスクと事業機会の両面から識別すること、および事象の相互依存による相関関係を評価することにより、戦略の策定等の目的設定プロセスおよびリスクの評価ならびにリスクの対応プロセスにおいて、有効なマネジメントが期待できるものと考察される。

#### ④ リスクの評価

潜在的な事象が目的に与える影響度を評価することである。固有リスクは、リスクの発生の可能性や影響度を変更させるために、経営者が取るであろう行動が取られていない状態において、事業体が抱えるリスクを意味し、残余リスクとは、経営者がリスクに対応した後にもなお残存しているリスクを意味する<sup>25</sup>。事業体のリスクの評価方法は、定性的手法と定量的手法の組み合わせとされている。

#### ⑤ リスクの対応

リスクを評価した後のリスクに対する対応策の決定である。リスクの対応策は、リスクの回避 (Avoidance)、低減 (Reduction)、共有 (Sharing)、および受容 (Acceptance) の4つである。ERMの一環として、経営者はこれらのカテゴリから取り得る対応策を検討し、「残余リスクのレベルが望ましいリスク許容度の範囲内に収められるような対応策を選択する<sup>26</sup>」とされている。ERMでは、「事業体全体からの、あるいはポートフォリオの視点で、リスクを検討することが求められる。(略) 個々の事業単位のリスクは、各事業単位のリスク許容度の範囲内であるかもしれないが、リスクを集計すると、事業体全体としてのリスク選好を超過することがある。このような場合、(略) 追加的なリスク対応策、あるいは別のリスク対応策が必要となる。逆に、リスクが事業体全体で見ると、自然と相殺されることもある<sup>27</sup>」とされている。このように、ERMにおける、リスク対応はリスク許容度の範囲内で、全体のポートフォリオにおいて、全体の量でリスクが検討される。

## ⑥ 統制活動

経営者のリスク対応策が実行されているとの保証を与えるのに役立つ方針および手続である。統制活動には、承認、権限の付与、検証、照合、業績のレビュー、資産の保全および職務の分離など、多岐にわたる多様な活動が含まれる

## ⑦ 情報と伝達

情報システムは、内部で作成された情報および外部情報源からの情報を用い、リスクを管理し、目的に関連した、十分な意思決定のために必要な情報を提供するものである。有効なコミュニケーションとは、組織内を縦横に（上から下へ、横に、下から上へ）行われるものである。内部での伝達は、次のことを有効に伝える。また、株主、規制当局、財務アナリストその他の外部関係者との伝達は、事業体が直面している状況とリスクを彼らが把握できるように、必要な情報を提供するとされている。

## ⑧ モニタリング

ERM の構成要素の存在の有無や機能を評価する。通常の業務活動の中に組み込まれ、通常の事業運営の過程で実施される継続的モニタリング活動および ERM の有効性に焦点を当て、継続的モニタリング活動の有効性が持続しているか検討する独立的评价がある。ERM の欠陥は上層部へ報告され、深刻な事態はトップマネジメントと取締役会へ報告される。

図表 8-7 ERM の構成要素

|                 |   |
|-----------------|---|
| ①内部環境           | <p>すべての構成要素の基礎をなし、規律と構造を提供する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i リスク選好</li> <li>ii 誠実性および倫理観に対するコミットメントの表明</li> <li>iii 組織構造の確立</li> <li>iv 有効な取締役会、監査委員会</li> <li>v 権限および責任の付与</li> <li>vi 業務遂行能力に対するコミットメントの表明</li> <li>vii 人的資源に関する基準確立</li> </ul> |
| ②目的の設定（戦略、関連目的） | <p>目的は戦略レベルで設定され、業務目的、報告目的およびコンプライアンス目的の基礎となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i 目的を設定することは、有効な事象の識別、リスクの評価およびリスクへの対応の前提となる。</li> <li>ii 目的は、リスク許容度の水準を決定するリスク選好とその方向性を合わせることになる。</li> </ul>   |
| ③事象の識別          | <p>事業体に影響を与える潜在的な事象を識別し、事業機会かリスクであるかを決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i マイナスの影響を持つ事象はリスクであり、評価と対応が必要とな</li> </ul>   |

|         |   |
|---------|---|
|         | <p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ii プラスの影響を持つ事象は事業機会であり、戦略および目的設定プロセスに戻って、事業機会を考慮する。</li> <li>iii 組織全体を念頭において、リスクおよび事業機会を生じさせる可能性のある内部要因および外部要因を考慮する。</li> <li>iv 事象に関する相関関係を評価することにより、リスクマネジメントにおいて最も力を注ぐ領域を決定することができる。</li> </ul>                               |
| ④リスクの評価 | <p>潜在的な事象が目的の達成に与える影響度を検討する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i 発生可能性と影響度で事象を評価する。</li> <li>ii 定性的手法と定量的手法を組み合わせる。</li> <li>iii プラス面とマイナス面の影響度は、事業体全体、個々あるいはカテゴリーごとに検証されるべきである。</li> <li>iv 固有リスクおよび残余リスク双方で評価される。</li> </ul>   |
| ⑤リスクの対応 | <p>リスクを評価した後に、リスクに対する対応策を決定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i リスク対応は、リスクの回避、低減、共有および受容がある</li> <li>ii 残余リスクが望ましいリスク許容度の範囲以内に収められるような対応策を検討する。</li> <li>iii 事業体全体からの、あるいはポートフォリオの視点で、リスクを検討する。</li> </ul>  |
| ⑥統制活動   | <p>リスク対応策が実行されているとの保証を与えるのに役立つ方針および手続である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i 統制活動はすべての階層や機能部門で、組織全体にわたり浸透する。</li> <li>ii 承認、権限の付与、検証、照合、業績のレビュー、資産の保全および職務の分離など多岐にわたる多様な活動が含まれる。</li> </ul>   |
| ⑦情報と伝達  | <p>適切な情報は、人々がそれぞれの責任を遂行できるような形式および時間枠で識別、補足そして伝達される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i 情報システムは、内部で作成された情報および外部情報源からの情報を用い、リスクを管理し、目的に関連した十分な情報に基づく意思決定のために必要な情報を提供する。</li> <li>ii 有効なコミュニケーションとは、組織内を縦横に（上から下へ、横に、下から上に）行われるものである。</li> </ul>                          |
| ⑧モニタリング | <p>ERMの構成要素の存在の有無や機能を評価する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i 継続的モニタリング活動 通常の業務活動の中に組み込まれ実施される。リアルタイムに実施され、変化する状況にダイナミックに反応する。</li> <li>ii 独立的評価 ERMの有効性に焦点を当てて、継続的モニタリング活動の有効性が持続しているかを検討する。</li> <li>iii 欠陥の報告 ERMの欠陥は上層部へ報告され、深刻な事態はトップマネジメントと取締役会へ報告される。</li> </ul> |

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, pp.27-82. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、35-113頁。

## 2 内部環境に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

内部環境では有効な取締役会、監査委員会が求められているが、地方自治体でこれらの監視機関に相当するのは議会と監査委員が考えられる。資金管理基本方針を条例として制定することは、議会議決を要するため、資金管理基本方針に対する議会の監視が行われることになる。また、条例とすることは、資金管理基本方針が公表されることになるため、モニタリングが強化され、内部規程に比べ統制力が強まる。なお、第4章の資金管理アンケート調査および第5章の資金管理規程分析において、資金管理規程を条例としている事例は皆無である。

図表 8-8 資金管理活動に関する原則

### ① 資金管理活動に求められる誠実性および倫理観

公金および準公金は市民から預かった財産であることから、市民の利益を第一目的とし、利益相反行為を行わず、関係法令および本方針に定める要件を誠実に遵守しなければならない。

### ② 資金管理活動に求められる専門能力

資金管理活動に従事する者および議員や監査委員等の監視する役割を担う者は、会計知識および金融能力の向上に努めるとともに、金融情勢等に関する情報の収集に努めなければならない。また、長は職員が資金管理専門研修を受講し、金融情報収集および外部専門家から必要な情報を得られる機会を提供しなければならない。

出所：筆者作成。

内部環境の構成要件のうち、「誠実性および倫理観に対するコミットメント」および「業務遂行能力および人的資源に関するコミットメント」を活動原則として、図表 8-8 の事例のように資金管理基本方針に記載すべきである。ここでは、職員だけでなく監視機関（議会、監査委員）に対しても、会計知識および金融能力の向上を求めている。なお、「誠実性および金融関係情報収集に関して、77 団体（39%）が定め、職員の教育、研修を行う規定は 20 団体（10%）が定めおよび外部専門家の意見を取り入れる規定は 17 団体（9%）が定めているが、いずれも少ない。

第1章で論じたように、資金管理は、財政の継続性維持を使命として、現金出納、短

期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、公金および準公金を対象に、法令の遵守と不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、最も確実かつ効率的な方法により管理すべきものである。資金管理は、使命や目的を、複数部門の活動プロセスが相関関係のリスクを評価して追求すべき、複雑な事業である。資金管理活動を連携する組織が必要である。資金管理活動連絡会議の設置規程を、図表 8-9 の事例のように資金管理基本方針に記載すべきである。なお、庁内資金管理委員会設置に関する規定は 86 団体（43%）にある。

図表 8-9 資金管理連絡会議設置に関する規定

① 資金管理活動連絡会議の構成

一般会計、特別会計および地方公営企業におけるコンプライアンス、資金運用、起債および一時借入担当部門の関係課管理職、職員を委員とする。事務局担当課を設置する。必要により外部専門家をアドバイザーとして加える。

② 協議事項

公金の不正・誤謬の防止、年次資金調達・運用戦略計画、起債計画、資金運用の検討、金融機関財務状況、ペイオフ対策、本方針の見直し、その他資金管理活動に係る事項である。預入金融機関の破綻に関しては、直ちに、預金の名寄せを行い相殺すべき起債と預金の特定を行い当該金融機関精算人に申し入れるとともに、預金を財源に市債繰上償還行うための予算措置を行う。

出所：筆者作成。

一時借入および基金運用を会計管理者（会計課）が執行している場合は、「行政組織規則」および資金管理基本方針に、長の事務である一時借入および基金運用を会計管理者補助組織（会計課等）が補助執行させることを図表 8-10 の事例のように記載すべきである。また、基金所管課の基金管理事務に関しても記載する。なお、会計管理者補助組織（会計課等）が一時借入を所管している 102 団体（32%）のうち 67 団体（66%）に権限を分掌させる規則が整備されていない。会計管理者補助組織（会計課等）が基金運用を所管している 240 団体（74%）のうち 216 団体（90%）に権限を分掌させる規則が整備されていない。

図表 8-10 資金管理に関する事務の権限と責任

(事務の補助執行)

長は、会計課に長の権限に属する次の事務を補助執行させる。

- ① 一時借入に関すること。
- ② 基金の運用に関すること。

(基金所管課の事務分掌)

基金所管課は、基金の積立、運用収益の受入、繰替運用および処分に関する事務分掌権限を有する。

出所：筆者作成。

### 3 目的の設定に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

戦略目的はミッション（使命）を支援するものであるため、まず、ミッションを識別し組み合わせることが必要である。使命、戦略目的、戦略および関連目的の関係について、ERM フレームワークでは「ミッションを基礎として経営者は戦略目的を設定し、戦略を立案し、組織の関連業務目的、コンプライアンスおよび報告目的を設定する<sup>28)</sup>」としている。また、ERM フレームワークでは「事業体のリスク選好は事業体の戦略に反映され、次にこの戦略を指針として経営資源が配分される<sup>29)</sup>」としている。

第 1 章で論じた、資金管理の使命、目的、対象、活動、方法を基にして、図表 8-11 の資金管理の定義を考察した。資金管理の定義において、使命、戦略目的、関連目的が表明される。図表 8-11 の事例のように、資金管理の定義、関係する法令および対象（会計・資金）を資金管理基本方針に記載すべきである。なお、資金管理が戦略的事業として認知されるためには、「総合計画」において、「資金調達」および「資金運用」を政策・施策（財政の継続性維持等）の手段として位置付けることが求められる。

図表 8-11 資金管理の定義

① 資金管理の定義

財政の継続性維持を使命として、現金出納、短期資金調達、現金保管および基金運用ならびに長期資金調達において、会計管理者保管資金・地方公営企業資金および準公金を対象に、関連する法令遵守、報告の信頼性の確保および不正と誤謬の防止・発見に努めるとともに、リスクに対応した、最も確実かつ効率的な方法により管理する。

② 法令との関係

地方自治法、地方財政法、地方公営企業法、基金条例および関係法令に定めるものを除くほか、本方針の定めるところによる。

③ 適用する範囲

歳計現金、歳入歳出外現金、基金、地方公営企業資金、準公金について適用する。

4 事象の識別、リスクの評価・対応、リスク選好に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

リスクマネジメントの基本的な概念である事象の識別、リスクの評価、リスクの対応およびリスク選好の基本的な考え方を、「資金管理活動の基本原則」として、図表 8-12 の事例のように、資金管理基本方針に記載すべきである。

図表 8-12 資金管理活動の基本原則

リスクとは目的達成に対して負（＝阻害）の影響を及ぼす不確実な事象であり、事業機会とは目的達成に対して正（＝促進）の影響を及ぼす不確実な事象である。財政の継続性維持に貢献するため、確実性および効率性、法令遵守、報告の信頼性および不正と誤謬の防止・発見の達成に対するリスクおよび事業機会を、資金管理を取り巻くすべての環境および事象の相関関係から見出し、リスクに応じた適切なリスクコントロールを行う。事業機会については戦略の検討を行い、リスクについては評価とリスク対応を行う。

出所：筆者作成。

図表 8-13 資金管理活動におけるリスクマネジメント原則

資金の確実性に係る信用リスク、流動性リスク、および金利変動リスクならびに為替リスクに関わるさまざまな要素を金融取引のみでなく、組織の内外のすべての要因から見出し、適切なリスクコントロールを通じて、効率性の向上を図る。金融取引において、リスク（不確実性）を引き受けることでリターン（収益）が発生する構造にあるため、リスクを引き受ける量を決めて、リスクとリターンのバランスを取る。リスク（不確実性）をいたずらに回避するのではなく、リスクの性質や程度を見極め、引き受けるリスク量を適切にコントロールすることで、支払利息の削減及び運用収益向上を図る。

① 信用リスクへの対応

個々の金融商品元本の確実な保全のため、安全な金融商品の選択、預金保護のためのペイオフ対策、取引金融機関経営健全に留意する。

② 流動性リスクへの対応

必要なときに必要な資金を調達するために、資金の一括運用、市場金利を反映する短期資金調達、および償還期間の適切な設定を行う。

③ 金利変動リスクへの対応

市場金利の変動に対して、債券価格は逆の方向に変動する。償還期間を短期化することで、金利変動リスクを抑制し、利息削減が図られるが、償還期間を長期化すれば金利変動リスクが高まり、利息は高くなる。償還期間や金利固定期間の短期化の工夫を通じて調達コスト削減を図る。市場利回り上昇は保有債券価格下落をもたらすが有利な債券に入れ替える機会であり、市場利回り低下は保有債券価格上昇をもたらす一方で、有利な債券を購入する機会は低下する。また、債券は時間経過による債券価格上昇（ロールダウン）効果がある。したがって、市場金利変動による債券価格変動およびクーポン（利息）の再投資収入の変動ならびに時間経過による債券価格上昇（ロールダウン）効果に統一して対処するために、保有債券等の継続的な入れ替えを通じて、運用資金の適切な構成更新と運用益の上昇を図る。市場金利変動の予測は困難であるため、債券の売買は期間を分散して行う。

資金管理活動には資金調達および資金運用という金融活動が含まれるため複雑なリス

クマネジメントが必要になる。そのため、「資金管理活動の基本原則」として記載された一般的な「リスクマネジメント」方針を資金管理活動に即した具体的な方針に落とし込み、図表8-13および図表8-14の事例のように資金管理基本方針に記載すべきである。

図表 8-14 資金管理活動におけるリスクマネジメント原則に関する注記

1 留意すべきリスク

- ① 信用リスク 投資資金回収の不確実性
- ② 流動性リスク 資金繰りの不確実性
- ③ 金利リスク 市場金利変動の不確実性による保有債券価格変動の不確実性及びクーポン（利息）の再投資収入の不確実性
- ④ 為替リスク 外貨建ての金融商品の為替変動によって予期せぬ損益が生じる不確実性
- ⑤ 不正・誤謬リスク 資金管理に存在する不正と誤謬の不確実性

2 リスクの対応

- ① 回避 リスクを引き起こす活動から撤退する。
- ② 低減 リスクの発生可能性、影響度、あるいは両方を低減させる行動をとる。
- ③ 共有 リスクの移転またはリスクの一部を共有することで、発生可能性または影響度を削減する。
- ④ 受容 リスクの発生可能性または影響度を低減させる行動をとらないこと、有利な機会を追求するためにリスク引受又は増加がある。

出所：The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶Executive Summary▶Framework, AICPA, September 2004, p.55. 八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、75-76頁を参照して筆者作成。

5 統制活動に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

(1) リスクの評価に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

「資金管理活動の基本原則」におけるリスクの評価（分析）は、全社レベルおよび活動レベルに分けられる。全社的レベルのリスク評価の考え方は、事業体全体からおよびポートフォリオの視点でリスクを分析するということであるが、前項の「資金管理活動の基本原則」および「資金管理活動におけるリスクマネジメント原則」において記述さ

れている。活動レベルのリスク評価は、業務記述書、業務フローおよびリスクコントロールマトリクスを作成する手続があるが、これは、業務のリスクを可視化することで、業務の効率性および不正・錯誤ならびに法令遵守に関するリスクを識別し、評価する有用な手続であると考えられる。活動レベルのリスク評価手続は、資金管理基本方針に記載すべきである。

## (2) 現金出納に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

現金出納は、地方自治法、地方公営企業法および会計規則に従って行われている。そのため、現金出納に関しては、法規で規制された環境で、会計管理者および企業出納員による内部けん制が機能していれば、資金管理基本方針に記載する必要はないと考えられる。

しかしながら、現金出納は一般的には銀行口座間で行われるが、それ以外に、現金で受け渡しを行う現金取扱いプロセスがあり、そこでは、職員が現金を直接扱うことによる不正リスクと誤謬リスクが亢進する。また、長の内部組織に設置された出納員その他会計職員に対する指揮監督権は会計管理者にあるが、長のラインの上司の監督権が輻湊しているため、会計管理者の指揮監督が十分に発揮されていない可能性がある。また、準公金にかかる会計事務は、会計管理や企業出納員の管轄外であるため、不正リスクと誤謬リスクが亢進する。これらの不正リスクと誤謬リスクが高まる業務プロセスに対するリスク対応手続は、会計規則では記載されていないことが多い。

そのため、次の現金出納に関する統制手続を、資金管理基本方針に記載すべき事項とすることが求められる。

- ① 会計管理者が長の内部組織の出納員その他会計職員を監督する。会計管理者は長の内部組織に設置された出納員その他会計職員の現金取扱いについて、「現金取扱い手続書」の基準により、年1度、実地指導を行う。
- ② 地方公営企業管理者は、企業出納員に委任して、現金取扱員の現金取扱いについて、「現金取扱い手続書」の基準により、年1度、実地指導を行う。
- ③ 長は内部組織に命じて、準公金を管理する職員の現金取扱いについて、「現金取扱い手続書」の基準により、年1度、実地指導を行う。
- ④ ①から③による、「現金取扱いに関する実地指導調書」は監査委員に提出する。
- ⑤ 「現金取扱い手続書」は、本方針付属書類として、作成する。

## 8-15 現金取扱い手続書に関する記載事例

- ① 入出金伝票の起票者と現金取扱者を別の者にする等の内部けん制を機能させる。
- ② 納入通知書によらない領収書は一連番号で管理し、領収書綴りは金庫等に保管し、使用済み領収書綴り検査と新たな領収書の交付は会計管理者（企業出納員）または準公金の検査を行う部門が実施する。入場料等は一連番号で半券を管理し、入場券綴りは金庫等に保管し、半券と入場券綴りは、会計管理者（企業出納員）または準公金の検査を行う部門が実施する。が検査する。
- ④ 出納印は、昼間は出納員の目の届く場所に設置し、夜間は金庫等に保管する。
- ⑤ 現金の引き継ぎに際して、現金と計算書の一致を照合する。
- ⑥ 収納した現金は原則その日中に指定金融機関等に払込み、現金の夜間保管は金庫等で行う。
- ⑦ 資金前途金の受け渡しは、資金前途者と資金取扱い者の分離をする。
- ⑧ つり銭誤りは会計管理者（企業出納員）に報告し、会計管理者（企業出納員）が対応する。
- ⑨ 出納員使用簿、領収証書使用簿およびつり銭保管簿は管理職が管理する。

出所：国東市会計課提供資料を参照して筆者作成。

### (3) 短期資金（1年以内）の調達および運用に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

#### ① 短期資金調達

支払いができない流動性リスクに対応するために、資金計画書を作成して支払資金過不足の把握する手続きと支払資金不足に対応する短期資金調達手続を次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。なお、短期金融市場に連動した金融商品に関して、図表 8-16 の事例のように注記することが基本方針の明瞭性を高めると考えられる。

会計管理者は、各課から向こう 2 ヶ月分の「収入および支出計画書」の提出を受け、資金計画書を作成する。支払資金の不足が見込まれるときは、短期金融市場の金利水準に注意を払い、確実かつ有利な金融商品を選択する。短期金融市場に連動した金融商品を基本に資金調達を行う。資金の長期運用を阻む要因である、基金の繰り替え運用や短期プライムレートでの一時借入等は原則行わない。緊急の支払いに対処するた

め、当座貸越契約による資金調達を行うことができる。

図表 8-16 短期資金調達に関する資金管理基本方針にかかる注記

短期金融市場に連動した金融商品  
オープン市場での市保有国債等の売り現先取引による資金調達やインターバンク市場での短期資金調達金利 (TIBOR=Tokyo Interbank Offered Rate)をベースにした「銀行等貸付」等。

出所：筆者作成。

## ② 短期資金運用

運用商品を制限することは、重要なリスク統制手続である。短期資金調達手続を次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。

運用商品は、円建ての普通預金、国庫短期証券、国庫短期証券買い現先取引、譲渡性預金および定期預金の中から選択する。なお、譲渡性預金は満期まで解約できないことに留意する。

## (4) 長期資金（期間1年超）の調達及び運用に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

### ① 資金調達と資金運用における基本的な原則

資金調達と資金運用の効率性を測定する基準は、調達利回りと運用利回りである。国債金利をベースにした利回り決定の原理は、資金調達と資金運用において、共通である。利回り決定の原理を踏まえた「資金調達と資金運用における基本的な原則」を、次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。なお、資金調達と資金運用における基本的な原則に関して、図表 8-17 の事例のように注記することが基本方針の明瞭性を高めると考えられる。

国債金利が最も低く、地方債金利、社債金利の順に、それぞれの資金調達団体の信用リスクの程度に応じてリスクプレミアム利率が付される要因と償還年限の長さに応じて流動性リスク等が高まり金利を引き上げる要因が、統一的に作用して金融市場の金利が決定される。調達（借入=市債発行）および運用（貸付=債券購入、預金）は、貸借という金融活動の表裏として統一して捉えるべきであり、ともに平均償還年限に

応じた国債利回りを基準にリスクプレミアムを付して金利が決定されることおよび金融市場の動向、並びに各種リスクを踏まえて、安全かつ最も効率的な取引を行うものとする。

図表 8-17 資金調達と資金運用における基本的な原則にかかる注記

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 定時償還借入金金利＝平均償還年限 {＝（各回返済額×各回借入期間）÷借入額} の国債金利等＋各団体のリスクプレミアム</li><li>2 満期一括償還借入金金利＝償還年限に応じた国債金利＋各団体のリスクプレミアム</li><li>3 平均償還年限＝定時償還方式は、毎年度償還していくため、返済期限毎の複数の起債の合算であり、算定した平均償還年限が国債の対応する償還年限になる。平均償還年限を短くすることが、金利の低下と債務の早期償還につながる</li></ol> |
|---|

出所：筆者作成。

## ② 年次資金調達戦略計画および年次資金運用略計画

資金調達および資金運用の確実性と効率性を確保し、起債事業、地方債残高、運用資金残高および金融環境の変化に機動的に対応するために、資金調達戦略および資金運用戦略を機動的に更新する必要がある。そのため、年次資金調達戦略計画および年次資金運用略計画の策定に関して、次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。

年次資金調達戦略および年次資金運用戦略を作成し、知事（市町村長）または地方公営企業管理者の決裁をとり、公表する。また、年度内に、金融環境の変化等により戦略変更の必要が生じたときは、随時、知事（市町村長）または地方公営企業管理者の決裁をとり、年次資金調達戦略計画または年次資金運用略計画の改正を行い、公表する。1年間の年次資金調達戦略計画および年次資金運用略計画にかかる活動実績は、5月末日までに、知事（市町村長）または地方公営企業管理者に報告する。

## ③ 起債取引に関する活動基準

リスクの統制手続は活動基準を具体的に制定する必要がある。証書借入を基本とする起債の活動基準に関して、次のように資金管理基本方針に記載する。

証書借入による定時償還方式を基本とするが、証券発行や満期一括償還方式に財務的な合理性が認められる場合はこの限りでない。定時償還方式において、支払利息削減と債務早期償還を実現するために、図表 8-18 の事例にならった方法を取るものとする。

図表 8-18 起債取引における活動基準の事例

金利固定方式、金利見直し方式、変動金利方式および満期一括償還方式の選択は、償還シミュレーションによる支払利息の多寡により判断する。

- ① 据置期間は原則として設けない。
- ② 元利均等償還方式より元金均等償還方式を選択する。
- ③ 財政収支見込が許す範囲で償還期間を短く設定する。
- ④ 金利見直し方式における金利見直し条件は国債等金融市場金利を基準とする。
- ⑤ 銀行等引受資金の借入先決定
- ⑥ 引き合い方式又は相対方式のいずれの場合も、国債等金融市場金利をベースにした適切な借入金利を約定できる金融機関を借入先とする。
- ⑦ 起債残高の抑制 臨時財政対策債は起債発行の有無に関わらず理論償還費が全団体に交付税措置されることから、起債しないことで差別化されて、理論償還費相当分の一般財源を将来的に得ることができる。また、地方交付税措置のある地方債を繰上げ償還すれば、地方債地方交付税措置は継続するため、一般財源を将来的に得ることができる。資金運用利回りと起債利子負担率の比較、地方交付税措置による将来にわたる財源の確保および起債による将来にわたる公債費負担を総合的に評価して、起債および事業の抑制および繰上げ償還を検討する。

出所：筆者作成。

#### ④ 資金運用の運用商品に関する活動基準

運用商品を制限することは、重要なリスク統制手続である。運用商品制限手続を次のように資金管理基本方針に記載する必要がある

資金運用商品は、預金に関しては、円建ての決済用預金、定期預金、譲渡性預金の中から選択する。有価証券に関しては、円建ての満期まで概ね 20 年以内の、国債、政府保証債、財政投融资機関債、地方債、地方公共団体金融機構債の中から選択する。

#### ⑤ 資金の目的に応じた運用活動基準

運用資金の目的に応じた活動基準を、次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。なお、資金の目的に応じた運用に関する活動基準に関して、図表 8-19 の事例のように注記することが基本方針の明瞭性を高めると考えられる。

歳計現金・歳入歳出外現金、基金および地方公営企業は、利子収入および債券入れ替えによる売却益の確保を図る。歳計現金・歳入歳出外現金は国債等債券で運用する資金を、歳計現金・歳入歳出外現金平均残高の一定割合に制限することで、債券の金利変動リスクに対応する。基金、地方公営企業資金および外郭団体資金は一括運用を行う。積立型基金および果実運用型基金は、一括運用の部分としての運用である。定額運用基金は普通預金を基本に運用するが、余裕資金が生じた場合、一括運用に参加することができる。

図表 8-19 資金の目的に応じた運用活動基準にかかる注記

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 果実運用型基金 収益を積み立てることなく、特定の目的のための事務事業の財源として歳入予算に計上して充当する。</li><li>2 積立型基金 積立てた原資金と収益を、特定の目的のため処分するときは、歳入予算に計上して繰り入れる。</li><li>3 定額運用基金 特定の目的のため、基金から直接貸付け、及び当該基金に直接償還させる等、原資金の範囲内で歳入歳出予算に関係なく経理する。</li><li>4 外郭団体 本方針において、外郭団体は市設置の公社および市出資割合 4 分の 1 上の公益社団法人及び公益財団法人とする。</li></ol> |
|--|

出所：筆者作成。

#### ⑥ 基金、地方公営企業および外郭団体の流動性リスク対応手続

基金、地方公営企業および外郭団体は、予期せぬ流動性リスクにさらされているため、巨額または多額な運用資金を換金性のある預金での運用にせざるを得ず、効率的な運用が困難であった。基金の一括運用は流動性リスクを共有することで、流動性リスクを抑制し、長期、超長期運用できる資金を生み出す画期的なリスクの対応手続である。基金一括運用手続きを、次のように、資金管理基本方針に記載する必要がある。

一括運用の目的は、事務の簡素化を図るとともに、予期せぬ基金取崩しリスクにす

すべての基金で対処することで、長期運用を可能にする環境をつくり、効率性向上を図るものである。一括運用とは、個々の基金と個々の金融商品の対応付けを外し、基金残高と金融商品残高を総額で対応付けすることで、すべての基金が預金と国債等債券を共有するポートフォリオを組むことである。預金で基金の流動性リスクに対応し、国債等債券で基金の収益確保に対応する。原則として、定額運用基金を除いたすべての基金で一括運用を行う。地方公営企業及び外郭団体から運用受託する資金は、「公営企業及び外郭団体資金運用基金」に積み立てて、一括運用を行うものとする。運用収益は、財政調整基金が代表して受け入れるものとし、収益の配分は、基金残高の割合で按分し、年度末までに、財政調整基金から各基金に振り替える。

#### ⑦ 官庁会計における債券償却原価法適用手続

官庁会計では償却原価法の適用が一般的に行われていない。オーバーパー債券は償却しなければ、満期に償還損失が発生するため、有利な債券であってもオーバーパー債券購入を回避することになる。そのため、債券償却手続を次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。なお、債券償却原価法適用手続に関して、図表 8-20 の事例のように注記することが基本方針の明瞭性を高めると考えられる。

経過利息の償却方法に関しては、次のとおりである。既発債券の売買が利払日と利払日の間に行われるとき、前回の利払日の翌日から売買日までの利息を経過利息として支払う。経過利息は最初の受取利息の中に含まれるため、受取利息の調定または仕訳は経過利息相当額を減じた額で行い、債券簿価から、同額を減ずる。公有財産および歳計現金に属する債券ならびに歳計現金と基金または運転資金と基金を同一口座で管理している基金の債券は、以上の手続きで処理が終わる。歳計現金と基金または運転資金と基金を別口座で管理している基金の債券は、歳計現金または運転資金から基金に対して償却相当額の現金を移動する必要がある。

債券を額面金額より高い金額又は低い金額で取得した場合は、その取得差額を償却原価法により償還期に至るまで期間に応じて償却する。

オーバーパー（＝額面超過額）債券の償却方法に関しては、次のとおりである。受取利息の調定または仕訳は当年度償却額を減じた額で行い、債券簿価から同額を減ずる。公有財産および歳計現金に属する債券ならびに歳計現金と基金または運転資金と基金を同一口座で管理している基金の債券は、以上の手続きで処理が終わる。歳計現金と基金または運転資金と基金を別口座で管理している基金の債券は、歳計現金また

は運転資金から基金に対して償却相当額の現金を移動する必要がある。

アンダーパー（＝額面未満額）債券の償却方法に関しては、次のとおりである。受取利息の調定または仕訳は当年度償却額を加算した額で行い、債券簿価に同額を加算する。歳計現金に属する債券ならびに歳計現金と基金または運転資金と基金を同一口座で管理している基金の債券は、以上の手続きで処理が終わる。公有財産に属する債券は、歳出「投資及び出資金」を償却額相当額執行して、歳入「財産収入」に振り替える。歳計現金と基金または運転資金と基金を別口座で管理している基金の債券は、基金から歳計現金または運転資金に対して償却相当額の現金を移動する必要がある。

図表 8-20 官庁会計における債券償却原価法適用手続にかかる注記

- |  |
|--|
| <p>1 債券価格の決定 債券価格は同一銘柄債券のクーポン（表面利率）と市場利回りの差異の調整として決定される。</p> <p>債券単価＝ <math>\{(100 \text{ 円} + \text{クーポン (表面利率)} \times \text{残存年数}) \div (100 \text{ 円} + \text{市場利回り} \times \text{残存年数})\} \times 100</math> ※ 額面＝100 円</p> <p>2 償却原価法 債券を額面金額より高い価額または低い価額で取得した場合において、取得価額と債券金額との差額（取得差額）が金利調整差額の場合には、取得差額を償還期に至るまで毎期一定の方法で貸借対照表価額に加減する方法をいう。</p> |
|--|

出所：筆者作成。

#### ⑧ 官庁会計における売却損失の処理手続

国債等債券に含み損が生じたときに、売却すれば売却損失が生じるが、満期まで保有すれば、簿価と額面が一致して、含み損失は消滅する。売却損失はなんらかの理由により、換金する場合に発生する。官庁会計における債券売却損失処理手続は一般に知られておらず、債券運用を回避する要因であると考察される。債券売却損失処理手続を、資金管理基本方針に記載する必要がある。

資金運用収入を用いる売却損失償却は次のとおりである。

運用収入の調定または仕訳は損失償却額を減算した額で償却する。そのため、受入済運用収入を用いる場合は、収入の減額調定を損失償却額で行い、歳入還付を同額で処理する。なお、年度初め等に売却損失が生じて、資金運用収入が損失処理に足りない場合は、事後処理を行う。公有財産および歳計現金に属する債券ならびに歳計現金

と基金または運転資金と基金を同一口座で管理している基金の債券は、以上の手続きで処理が終わる。公有財産に属する債券は、運用収入が売却損失償却に不足することが想定されるが、その不足額は損失として受容すべきである。歳計現金と基金または運転資金と基金を別口座で管理している基金の債券は、歳計現金または運転資金から基金に対して償却相当額の現金を移動する必要がある。

他債券売却益を用いる売却損失償却は次のとおりである。含み益のある他債券を売却して得る売却益と売却損失を通算して、償却を行うことができる。同じ年度内であれば、他債券の売却を後日行う事後処理は可能である。

企業会計においては、通常は売却益と損益通算して事業外損益で処理する。

#### 6 情報と伝達に関して資金管理基本方針に記載すべき事項

資金管理基本方針、年次資金調達戦略計画、年次資金運用戦略計画、資金調達利子負担率および資金運用収入利回りを公表し、しかるべき機関に伝達する手続きを、次のように資金管理基本方針に記載する必要がある。なお、資金調達利子負担率および資金運用収入利回りの算定方法は、図表 8-21 の事例のように注記することが基本方針の明瞭性を高めると考えられる。

資金管理基本方針、年次資金調達戦略計画、年次資金運用戦略計画、資金調達利子負担率および資金運用収入利回りをホームページに公表し、年次資金運用戦略計画、資金調達利子負担率および資金運用収入利回りを、長または企業管理者に報告し、議会および監査委員に通知する。

図表 8-21 資金調達利子負担率および資金運用利回りの算定手続

| 活動    | 算定項目                 | 算定方法  |
|-------|----------------------|---|
| 短期借入金 | 前年度および当年度上半期の一時借入実績  | 借入期間、借入額（円）、支払利息（円）、借入利率（%）   |
| 長期借入金 | 前年度末の債務残高に対する利子負担の状況 | $\text{利子負担率（\%）} = \left\{ \frac{\text{将来にわたる利子（千円）}}{\text{残高（千円）}} \right\} \times 100$ ※各会計、及び合計の区分で算定<br>※金利見直し方式の借り入れで、見直し時期未到来のものは当初借入利率で利子を計算 |

|      |                             |  |
|------|-----------------------------|--|
|      | 前年度の借入に関わる利子負担の状況           | $\text{利子負担率 (\%)} = \{ \text{将来にわたる利子 (千円)} \div \text{借入額(千円)} \} \times 100$ ※各会計、及び合計の区分で算定<br>※借入利率及び償還年数を表示する<br>※金利見直し方式の借り入れで、見直し時期未到来のものは当初借入利率で利子を計算 |
| 資金運用 | 過年度および当年度ならびに過去3年度を通算した運用実績 | $\text{資金運用利回り (\%)} = \{ \text{運用収入 (円)} \div \text{資金平均残高 (円)} \} \times 100$ ※平均残高＝歳計現金は日々平均残高、基金は月末平均残高<br>※歳計現金、基金（※除く定額運用基金）、及び合計の区分で算定                  |

出所：筆者作成。

## 7 モニタリングに関して資金管理基本方針に記載すべき事項

### (1) 日常的監視

会計管理者は現金出納において、「当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していないことを確認したうえでなければ、支出することができない」（地方自治法第232条の4）という長の支出命令に対する独立した審査権を持っている。また、歳入の受け入れは、長の徴収決定行為（調定）と納入義務者に対する納入通知を受けて、会計管理者は収納する。これらの事務は、地方自治法および会計規則等で統制されているところである。地方公営企業における企業出納員は、地方公営企業管理者に対する独立性はないが、現金出納を執行と分離した立場で監視している。現金出納は、地方自治法、地方公営企業法および会計規則に従って行われている。そのため、現金出納に関しては、法規で規制された環境で、会計管理者および企業出納員による内部けん制が機能していれば、資金管理基本方針に記載する必要はないと考えられる。

### (2) 資金管理基本方針に関する独立的監視

Ⅲ2「内部環境に関して資金管理基本方針に記載すべき事項」として、資金管理基本方針を条例として制定することをあげているが、条例は議会議決を要するため、資金管理基本方針に関する議会の独立的監視に資する。

Ⅲ4(2)「現金出納に関して資金管理基本方針に記載すべき事項」において、会計管理者の長の内部組織に設置された出納員その他会計職員の現金取扱いに対する実地監督、企業出納員の現金取扱員の現金取扱いに対する実地監督、および、長の準公金を管理す

る職員の現金取扱いに対する実地監督を、「現金取扱い手続書」により行い、「現金取扱いに関する実地指導調書」、監査委員に提出する方針を示した。これは、独立的監視とされるものである。

#### IV 調達と運用の総合管理に関する資金管理基本方針の策定

地方公会計の適用による、資産・債務改革を通じたストックに着目した財政運営とともに、資金運用・資金調達といったキャッシュフローに着目した総合管理が求められている<sup>30</sup>。基金と起債を総合的に評価して、基金を用いて繰上げ償還して、債務を圧縮することなどで全体最適を追求することは重要な視点である。また、資金運用と資金調達は金融の両面として密接な関係にあるが、それ以外にも、現金出納のひっ迫、金融環境の変化、組織のあり方および地方交付税制度等のさまざまな全社的レベルの事象が資金管理に影響を及ぼしている。資金運用と資金調達における利回り決定の金融原理は共通であり、短期資金調達のあり方と資金運用が密接な関係にあることなど、両者の相関関係を評価して全体最適を追求することは重要である。

たとえば、本論文では、資金調達と資金運用の総合管理や資金管理を取り巻くすべての事象を対象にする全社的リスクマネジメントの観点でリスクと機会を次のように識別した。現金出納のひっ迫要因である中小企業制度融資に関する預託金および土地開発公社等の土地先行取得システムの破綻を資金運用のリスクとして識別した。短期資金調達が基金繰替運用等の内部資金に依存している現状を資金運用のリスクと評価することで、資金繰りを外部資金に転換することを現金保管および基金運用の戦略として位置付けた。自治事務次官通知（S33.6.14.自乙財発第4号）「出納長等が行う保管の形式のうち最も適当と認められるのは確実な金融機関に対する預金の方法によることである」という見解を、歳計現金における運用のリスクであると識別した。基金、地方公営企業および外郭団体における流動性リスクの存在を資金運用のリスクとして評価し、そのリスク対応としてすべての基金、地方公営企業および外郭団体の運用資金を統合することは、流動性リスクを抑制し、長期運用資金を生み出す機会として識別した。官庁会計における債券の償却原価法適用や売却損失処理が行われないことを、債券運用のリスクとして評価し、そのリスク対応のために官庁会計における償却原価法適用や売却損失処理の手続を考察

した。

また、長期資金調達では、利子負担削減および債務早期償還のための平均償還年限短期化に対するリスクとして、①総務省「地方債同意基準」における起債の目的を世代間の公平とする認識、②政府資金等における償還期限および据置期間が定まっているという誤解、③予算厳密性の原則を識別した。地方債に対する地方交付税措置が、地方債を債務でないとする認識を作り、債務抑制のリスクとなっていることを評価した。金融環境が資金調達担当職員に対する専門研修が一般に行われていないことが、長期資金調達のリスクであることを評価した。

以上のような、資金調達と資金運用に対するリスクおよび機会は、短期資金調達や基金運用等の個々の業務プロセスを詳細に分析しても見出すことはできない。他の活動との関係性を評価し、資金管理を取り巻くすべての事象との関係性を評価することにより、全社レベルのリスクや機会を見出すことができるのである。

しかしながら、資金調達と資金運用の総合管理は大半の地方自治体で行われていない。このことは、第5章の資金管理に関するアンケート集計結果から、資金調達と資金運用を1つの規程にまとめている団体が8団体(2%)しかないことから明らかである。そして、資金運用単独の管理規程は235団体(73%)あるのにもかかわらず、資金調達単独の管理規程は19団体(6%)しかない。資金調達所管課は通常、財政課であり、資金運用所管課は通常、会計課である。資金調達および資金運用を所管するそれぞれの課が、それぞれの業務のみを視野に、相互の連携がないまま資金管理規程を策定していることがうかがわれる。

また、資金調達と資金運用の総合管理を阻害する要因として第1章で論じた、わが国地方自治体における財務管理統括者の欠如があげられる。わが国地方自治体の財務会計は、命令機関(予算執行機関)としての長と執行機関(出納・保管機関)としての会計管理者を分立することにより、財務会計事務における長と会計管理者の内部けん制を機能させている。このことは、長と会計管理者による2つの指揮命令系統が財務会計を2元的に統括することを意味する。

たとえば、資金管理は、①現金出納、②現金保管、③短期資金調達、④基金運用および⑤長期資金調達の5つの活動から構成されているが、会計管理者の権限と責任があるのは①現金出納と②現金保管であり、長の権限と責任があるのは③短期資金調達、④基金運用および⑤長期資金調達である。会計管理者は、①現金出納と②現金保管に関して

は、長の指揮命令系統の外で独立した地位にある。このような、資金管理における2つの独立した指揮命令系統の存在が、資金調達と資金運用の総合管理を阻害し、資金管理組織の縦割り化を促すことが考察される。

これに関連して、本章 I で論じた、英国地方自治体の CFO による財務管理の一元的統括は、わが国地方自治体の会計管理者による財務会計事務における出納・保管に限定された一元的統括と対照的である。わが国地方自治体における資金調達と資金運用の総合管理は、英国地方自治体における CFO のような財務管理の統括者を法制化しなければ、不可能なのではないかという懸念がある。

しかしながら、本論文では、現金出納、現金保管、基金運用、短期資金調達および長期資金調達の5つの活動により構成される資金管理を、財政継続性維持を使命とする1つの事業としてとらえ、主に資金管理の確実性と効率性等を目的として、内外の環境と活動相互の関係からリスクと機会を考察してきた。ここで識別・評価したわが国地方自治体資金管理におけるさまざまなリスクと事業機会を踏まえて、資金管理諸活動と全社的リスクマネジメントの構成要素を網羅する資金管理の内部統制基本方針が条例化された場合、資金管理基本方針を駆使した資金管理の全体的な統括および資金管理総合管理が可能になるものと考察される。

前節では、地方自治体資金管理基本方針において記載すべき事項として、本論文で識別した資金管理におけるさまざまなリスクと事業機会の対応手続を ERM の構成要素に網羅し、図表 8-22 が示すように提案した。資金管理基本方針は、CFO の欠如を補完して、資金管理活動全体を統括し、結果として、総合管理に資することになる。したがって、地方自治体においては、前節で示した地方自治体資金管理基本に記載すべき事項を網羅した資金管理基本方針を策定することが求められる。

図表 8-22 資金管理活動と資金管理基本方針構成要素の相関図

|    |                  | I 内部環境                                      | II 戦略・目的の設定                                | III 事象の識別                              | IV リスク評価                                 | V リスク対応                                | VI 統制活動  | VII 情報と伝達   | VIII モニタリング  |
|----|------------------|---|--|--|--|--|--|---|--|
| 調達 | 短期資金調達           | ①リスクマネジメントの考え方-リスク選好<br>②議会による監視(基本方針の条制制定) | ⑥資金管理義(使命、戦略目的、関連目的、活動、対象(資金、会計)、方法:リスク選好) | ⑨戦略と目的に影響を及ぼすリスクと機会を事象として識別、事象の相関関係の評価 | ⑩活動レベルのリスク析(業務記述書、業務フロー、リスクコントロール・マトリクス) | ⑫リスク選好(リスクを引き受ける量を決める)によるリスクとリターンのバランス | ⑮資金計画書作成   | ⑳資金管理基本方針をホームページ公表し、監査委員に通知、<br>㉑年次資金調達・運用戦略計画および年次資金調達・運用活動実績ならび資金調達利子負担実績および資金運用収入実を県(市町村)ホームページに公表し、長、企業管理者および議会ならびに監査委員に報告する。<br>㉒現金取り扱いに関する実地指導結果調書を監査委員に提出。 | ㉓現金出納に対する日常的監視<br>㉔現金出納・保管に関する独立的監視<br>㉕資金管理に関する監査委員および議会による監視 |
|    | ⑯短期金融市場に連動した資金調達 |   |  |  |  |  | ⑰資金調達と資金運用利回りの相関関係、⑱資産(長期運用資金)と負債(起債)の総合管理、⑲年次資金調達戦略策定・公表、⑳起債取引の活動基準 |   |  |
| 運用 | 現金出納             | ③誠実性・倫理観・業務遂行能力<br>④組織構造(資金管理活動連絡会議)        | ⑦関係法令の遵守                                   | ⑧対象:歳計現金、歳入歳出外現金、地方公営企業資金、準公金          | ⑪全社的レベルのリスク分析(外部要因、内部要因、リスクと機会の相互関係)     | ⑬資金調達・運用におけるリスク・コントロール                 | ㉑現金取り扱いに関する統制手続  | ㉖短期資金運用商品の制限、<br>㉗年次資金運用戦略策定・公表<br>㉘国債等運用額の投資量制限、<br>㉙すべての基金、地方公営企業、外郭団体の一括運用、<br>㉚オーバーパー・アンダーパー償却手続、<br>㉛売却損失の処理手続、<br>㉜債券台帳記載事項                                 |  |
|    | 現金保管             |   |  |  |  |  | ⑤権限と責任付与(一時借入、基金運用)  |   |  |

出所：筆者作成。

(注)

- 1 CIPFA, *Treasury management in the Public Services Code of Practice and Cross-Sectoral Guidance Notes*, 2011.
- 2 Local Government Act 2003 in paragraph15、Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (England) Regulations 2003 in paragraph 24、Finance Circular5/2010 in Scotland.
- 3 CIPFA, *the Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities Guidance Notes for Practitioners*, 2013.
- 4 Under Part 1 of the Local Government Act 2003 in England and Wales、under Part 1 of the Local Government Finance Act (Northern Ireland) 2011 in Northern Ireland and under Part 7 of the Local Government in Scotland Act 2003 in Scotland.
- 5 稲沢克祐『英国地方政府会計改革論－NPM改革による政府間関係変容の写像』ぎょうせい、2006年、130-144頁。
- 6 CIPFA, *op.cit.*, p.1.
- 7 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ▶*Executive Summary*▶*Framework*, AICPA, September 2004, p.16.  
八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年、21頁。
- 8 *Ibid.*, p.28. 『同上書』、37頁。
- 9 *Ibid.*, p.47. 『同上書』、65頁。
- 10 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control Integrated Framework-Framework and Appendices*, AICPA, May 2013, p.182. 八田進二・箱田順哉監訳『内部統制の統合的フレームワーク エグゼクティブ・サマリーフレームワークおよび付録(フレームワーク篇)』日本公認会計士協会出版局、2014年2月、216頁。
- 11 国東市会計課「領収書管理マニュアル」、2015年。
- 12 松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』学陽書房、2017年、598頁。ここでは、出納員その他会計課職員を命ぜられた者は会計管理者の指揮監督を受けるとされている。
- 13 国東市会計課。ここでは、2012年以降、会計管理者と会計課職員が、長の内部組織に設置された出納員その他会計職員を訪問して、現金取扱い業務の指導を行っている。
- 14 かすみがうら市「公金取扱い適正化計画」2013年。ここでは、公金および準公金に関する現金取り

扱い手続きを示している。

- 15 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *op.cit.*, p.27.八田進二  
監訳/中央青山監査法人訳『前掲書』、31頁。
- 16 *Ibid.*『同上書』。
- 17 *Ibid.*, p.19.『同上書』、25頁。
- 18 *Ibid.*, p.40.『同上書』、55頁。
- 19 *Ibid.*, p.35.『同上書』、47頁。
- 20 *Ibid.*『同上書』。
- 21 *Ibid.*『同上書』。
- 22 *Ibid.*, p.41.『同上書』、56頁。
- 23 *Ibid.*, p.45.『同上書』、62頁。
- 24 *Ibid.*『同上書』。
- 25 *Ibid.*, p.49.『同上書』、67頁。
- 26 *Ibid.*, p.55.『同上書』、75頁。
- 27 *Ibid.*, p.59.『同上書』、80-81頁。
- 28 *Ibid.*, p.35.『同上書』、48頁
- 29 *Ibid.*, p.40.『同上書』、54-55頁。
- 30 総務省・地方公共団体における内部統制研究会報告書『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革—信頼される地方公共団体を目指して—』2009年、31頁。

## 参考文献

(英語参考文献)

CIPFA, *Treasury Management in the Public Services: Code of Practice and Cross-Sectoral Guidance Notes*, 2011.

CIPFA, *The Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities*, 2011.

CIPFA, *The Role of the Chief Financial Officer. In Local Government*, 2010.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Executive Summary*, AICPA, 1992.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Framework*, AICPA, 1992.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Reporting to External Parties*, AICPA, 1992.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Addendum to "Reporting to External Parties"*, AICPA, 1992.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Evaluation Tools*, AICPA, 1992.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework ▶Executive Summary▶Framework*, AICPA, 2004.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework ▶Application Techniques*, AICPA, 2004.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Executive Summary*, AICPA, 2013 .

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Framework and Appendices*, AICPA, 2013 .

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework Illustrative Tools for Assessing Effectiveness of a System of Internal Control*, AICPA, 2013.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk*

*Management Integrating with Strategy and Performance, AICPA, 2017.*

Max Weber, *Bürokratie* (Grundriß der Sozialökonomik, III. Abteilung, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Verlag von J. C. B. Mohr [Paul Siebeck]

Tübingen, 1921-1922, Dritter Teil, Kap. VI, S. 650-678). 阿閉吉男、脇圭平訳『官僚制』恒星社厚生閣、1987年。

Peter F. Drucker, *MANAGEMENT: TASKS, RESPONSIBILITIES, PRACTICES*, Harper & Row, 1973. 上田惇生訳『マネジメントー課題・責任・実践』ダイヤモンド社、2008年。

Robert K. Merton, *SOCIAL THEORY AND SOCIAL STRUCTURE toward the Codification of Theory and Research*, The Free Press, 1957. 森東吾訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1961年。

(日本語参考文献)

INPM 行政評価研究会著、石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年。

石川恵子「内部統制の整備運用に向けての鳥瞰図（上）」『地方財務』第755号、ぎょうせい、2017年、99-107頁。

石川恵子「内部統制の整備運用に向けての鳥瞰図（中）」『地方財務』第756号、ぎょうせい、2017年、53-65頁。

石川恵子「内部統制の整備運用に向けての鳥瞰図（下）」『地方財務』第757号、ぎょうせい、2017年、84-96頁。

石原俊彦『CIPFA 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会、2009年。

石原俊彦「地方自治体における内部統制の構築と評価」『地方財務』第759号、ぎょうせい、2017年、2-13頁。

石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制：ガバナンスとマネジメントに関連する問題の整理」『ビジネス&アカウントレビュー』第6号、2010年、1-19頁。

石原俊彦監訳『地方公共サービスのイノベーションとガバナンス』関西学院大学出版会、2013年。

石原俊彦「新地方公会計改革と自治体財務管理の重要性：マクロの地方財政制度とミクロの自治体財務管理」『地方財務』第52号、2013年、4-11頁。

石原俊彦・鈴木信義編、三井住友銀行著『地方自治体ファイナンス』関西学院大学出版会、2010年。

石原俊彦監修、新日本有限責任監査法人訳『地方自治体のパブリックガバナンスー英国地方政府の内部統制と監査』中央経済社、2013年。

石原俊彦監修、監査法人トーマツ著『行政評価導入マニュアル Q&A』中央経済社、2001年。

石原俊彦・関下弘樹「地方公共サービスのイノベーションとガバナンス（2）ー資金リスク管理と人材育成の視点から」『地方財務』第711号、2013年、113-125頁。

飯尾潤『日本の統治構造ー官僚内閣から銀内閣制へ』中公新書、2007年。

稲沢克祐『一番やさしい地方交付税の本』学陽書房、2016年。

稲沢克祐『増補版 行政評価の導入と活用ー予算・決算・総合計画ー』イマジン出版、2012年。

稲沢克祐『公会計（新訂版）』同文館出版、2009年。

稲沢克祐『自治体の財政診断と財政計画』学陽書房、2013年。

稲沢克祐『英国地方政府会計改革論ーNPM改革による政府間関係変容の写像』ぎょうせい、2006年。

井上直樹「内部統制と監査のあり方」『地方財務』第759号、ぎょうせい、2017年、27-39頁。

月刊地方財務編集局『月刊「地方財務」平成29年9月号別冊付録 ポイント解説自治体の内部統制』『地方財務』第711号、ぎょうせい、2017年。

月刊地方財務編集局『ポイント解説自治体の内部統制』（月刊「地方財務」平成29年9月号別冊付録）、ぎょうせい、2017年。

薄井坦子『改訂版 科学的看護論』日本看護協会出版会、1978年。

薄井坦子『改訂版 看護学原論講義』現代社、1984年。

遠藤尚秀「英国地方自治体のコーポレート・ガバナンスーCIPFA/SOLACEによるガバナメント・フレームワークの検討ー」『ビジネス&アカウントレビュー』第5号、2010年、169-188頁。

大蔵直樹『人口減少時代の自治体経営改革』時事通信社、2013年。

大住荘四郎『NPMによる経営革新』学陽書房、2005年。

大田智之『[改訂版]新・債券運用と投資戦略』金融財政事情研究会、2002年。

鹿児島県「公債管理ダイジェスト 2017」(2017年4月8日、閲覧)。

[https://www.pref.kagoshima.jp/ab05/kensei/zaisei/kensai/documents/14550\\_20170206155420-1.pdf](https://www.pref.kagoshima.jp/ab05/kensei/zaisei/kensai/documents/14550_20170206155420-1.pdf)

亀井克之『現代的リスクマネジメントの基礎理論と事例』法律文化社、2014年。

企業会計基準委員会「第10号『金融商品に関する会計基準平成11年1月22日企業会計審議会』」(改正平成18年8月11日)。

企業会計基準委員会「第10号『金融商品に関する会計基準[平成11年1月22日企業会計審議会]』」(改正平成18年8月11日)。

企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評及び監査に関する実施基準の設定について(意見書)」平成19年2月15日。

企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評及び監査に関する実施基準の改訂について(意見書)」平成23年3月30日。

小西砂千夫『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』日本加除出版、2014年。

財務省「国債金利情報」、[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/)、(2017年4月17日閲覧)

神野直彦『財政学[改訂版]』有斐閣、2006年。

神野直彦・小西砂千夫『日本の地方財政』有斐閣、2014年。

羽原敬二、亀井克之『日本のリスクマネジメント理論の現代的意義—亀井利明最終公演の記録』関西大学出版会、2016年。

鈴木豊編著『100問100答新地方公会計統一基準』ぎょうせい、2016年。

関下弘樹・石原俊彦「英国地方自治体における財務管理と財務最高責任者の役割—英国勅許公共財務会計協会の意見書を中心に—」『ビジネス&アカウントレビュー』第11号、2013年、85-100頁。

全国銀行協会「全国銀行 預金貸出金速報」、<https://www.zenginkyo.or.jp/stats/month1-01/>、(2017年4月15日閲覧)

総務省・地方公共団体における内部統制研究会報告書『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革—信頼される地方公共団体を目指して〜』2009年。

総務省・地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会『地方公共団体の

内部統制制度の導入に関する報告書』、2014。

総務省統計局「第66回日本統計年鑑平成27年、第17章物価・地価」、  
<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/back64/17.htm>、(2017年4月30日閲覧)

総務省「平成27年度土地開発公社事業実績調査結果概要」、  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei09\\_02000049.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei09_02000049.html)、(2017年4月30日閲覧)。

谷畑英吾「日本の地方自治における自治組織権」、松村岐夫・稲継裕昭『包括的  
地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2013年、85-100頁。

地域政策研究会『公有地拡大推進法詳解(七訂)』ぎょうせい、2006年。

地方公会計研究センター『地方公会計2017』ぎょうせい、2016年。

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会『内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して』総務省、2009年。

地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会『地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書』総務省、2014年。

地方交付税制度研究会編『平成29年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会、2017年。

地方債制度研究会『月刊「地方財務」平成29年8月号別冊付録 平成29年度版地方債実務ハンドブック』『地方財務』第758号、2017年9月号、ぎょうせい。

地方債制度研究会編『地方債(平成25年度改訂版)』地方財務協会、2013年。

地方債制度研究会編『平成28年度 地方債のあらまし』地方財務協会、2016年。

地方財政調査研究会編『統一的な基準による地方公会計マニュアル(平成28年5月改訂)』地方財務協会、2016年。

地方財政調査研究会編『平成28年度版 地方公共団財政健全化法のあらまし』地方財務協会、2016年。

地方自治制度研究会編『地方自治関係実例判例集(普及版)第15次改訂版』ぎょうせい、2015年。

トレッドウェイ委員会組織委員会著・鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統一的枠組み—理論編—』白桃書房、1996年。

トレッドウェイ委員会組織委員会著・鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統一的枠組み—ツール編—』白桃書房、1996年。

トレッドウェイ委員会組織委員会著・八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社リスク

マネジメントフレームワーク篇』東洋経済新報社、2006年。

トレッドウェイ委員会組織委員会著・八田進二監訳/中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメント適用技法篇』東洋経済新報社、2006年。

トレッドウェイ委員会支援組織委員会著・八田進二・箱田順哉監訳『内部統制の統合的フレームワークエグゼクティブ・サマリーフレームワークおよび付録 フレームワーク篇』日本公認会計士協会出版局、2014年。

トレッドウェイ委員会支援組織委員会著・八田進二・箱田順哉監訳、日本内部統制研究学会・新 COSO 研究会訳、『内部統制の統合的フレームワーク 内部統制システムの有効性評価のための例示的ツール』日本公認会計士協会出版局、2014年。

鳥羽至英『内部統制の理論と実務 執行・監督・監査の視点から（普及版）』国元書房、2005年。

鳥羽至英『内部統制の理論と制度 執行・監督・監査の視点から』国元書房、2007年。

内閣府「統計/国民経済計算/年次推計」、  
[http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kakuhou/files/h27/h27\\_kaku\\_top.html](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html)、  
(2017年4月14日閲覧)。

日本銀行「統計/マネタリーベース/時系列」、  
<https://www.boj.or.jp/statistics/boj/othERMb/index.htm/>、(2017年4月14日閲覧)。

永田潤子「ポスト・ウエーバーの組織・人事制度を考える」『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT出版、2003年、277-297頁。

日本規格協会編『対訳 ISO31000:2009 (JISQ31000:2010) リスクマネジメントの国際規格』日本規格協会、2010年。

日本規格活用検討委員会編著『ISO31000:2009 リスクマネジメント解説と適用ガイド』日本規格協会、2010年。

日本公認会計士協会「会計制度委員会報告第14号『金融商品会計に関する実務指針(2000年1月31日日本公認会計士協会)』(最終改正平 2015年4月14日)。

野口和彦『リスクマネジメントー目的達成を支援するマネジメント技術』日本規格協会、2009年。

橋本尚『財務会計理論(新訂増補版)』同文館出版、2008年。八田進二・田賀谷充・持永勇一・吉田良夫・松尾明・松井隆幸『内部統制の要点』第一法規、2006年。

八田進二『会計プロフェッションと監査ー会計・監査・ガバナンスの視点からー』同文

- 館出版、2009年。
- 八田進二・町田祥弘『内部統制基準を考える』同文館出版、2007年。
- 堀内聡『これだけは押さえておきたい！自治体の資金調達・運用の基礎知識』ぎょうせい。
- 益戸健吉・石原俊彦「大分県国東市における財務活動管理方針—基金運用利回り 1.96%を実現したフレームワークを解説する」『地方財務』第724号、ぎょうせい、2014年、156-176頁。
- 益戸健吉・石原俊彦「資金運用と資金調達のリスク・マネジメント—大分県国東市における財務活動管理方針と内部統制」『地方財務』第725号、ぎょうせい、2014年、136-156頁。
- 益戸健吉・石原俊彦「資金調達用と資金運用に関する内部統制の現状と課題」『地方財務』第754号、ぎょうせい、2017年、85-109頁。
- 益戸健吉「地方自治体の資金調達と資金運用に関するリスクマネジメント（上）」『地方財務』第755号、ぎょうせい、2017年、108-129頁。
- 益戸健吉「地方自治体の資金調達と資金運用に関するリスクマネジメント（下）」『地方財務』第756号、ぎょうせい、2017年、66-92頁。
- 益戸健吉「わが国地方自治体資金管理における全体最適に関する考察—資金管理定義を基底とする展開—」『CIPFAJ ジャーナル創刊号』英国勅許公共財務会計協会日本支部ジャーナル編集委員会、2017年、89-98頁。
- 松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。
- 松本英昭『新地方自治制度 詳解』ぎょうせい、2000年。
- 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』学陽書房、2017年。
- 松本英昭『要説 地方自治法（第9次改訂版）』ぎょうせい、2015年。
- 丸山恭司「地方自治体の内部統制—IT との関係を中心に」『地方財務』第759号、ぎょうせい、2017年、14-26頁。

平成 28 年 6 月 14 日

地方公共団体 会計管理者 御中

**資金調達と資金運用に関する調査 ーご協力のお願ー**

入梅の候、貴職におかれましては、ますますご清栄のこととお喜び申し上げます。

関西学院大学大学院経営戦略研究科教授の石原俊彦と申します。

平成 28 年度の文部科学省科学研究費（挑戦的萌芽研究）「わが国地方自治体における資産負債改革と成果志向型財務管理基本方針の策定」（課題番号：16K13405）の研究代表者を務めております。現在、この挑戦的萌芽研究では、資金調達と資金運用に関する調査を企画しました。お手数をおかけし恐縮に存じますが、財務管理規程の提供とアンケートへのご回答を賜りますようお願い申し上げます。

本調査は、わが国地方自治体における資金管理（調達と運用）のさまざまなリスクをフレームワーク化するための基礎データを収集し、リスクを統制する有効な内部統制モデルを構築（提案）することを目的としています。資金調達と資金運用が会計管理者ご担当の部署以外で行われている場合には、お手数ですが当依頼状を回覧していただきますようお願い申し上げます。

ご協力いただきました団体には後日、調査結果に関する報告書を PDF ファイルでお送りさせていただきます。

記

1 調査項目と対象団体

- ・調査項目：別紙「資金調達及び資金運用に関するアンケート」のとおり
- ・調査団体：都道府県、政令市、中核市、旧特例市、特別区、  
九州管内（熊本県除く）市町村、近畿管内市町村

2 ご記入にあたって

- ・「資金調達管理規程」又は「資金運用管理規程」及びアンケートについて、  
平成 28 年 6 月 30 日（木）までに大分県電子申請システムによりご送付ください。  
[URL] <http://www.city.kunisaki.oita.jp/site/koukinanke/>  
※LGWAN 接続パソコンから入力してください

- ・貴団体の「資金調達・運用管理規程」及びお答えの内容につきましては統計的に使用するものであり、個別の団体の情報は公表いたしません。

※問合せ先 大分県国東市役所会計課 益戸健吉

TEL/ 0978-72-5163 E-mail/kaikei@city.kunisaki.lg.jp

3 同封している書類

資金調達及び資金運用に関するアンケート

4 主催 関西学院大学大学院経営戦略研究科石原俊彦研究室

後援 国東市役所

## 資金調達と資金運用に関するアンケート

貴団体名 \_\_\_\_\_ 全国地方公共団体コード \_\_\_\_\_  
 団体種別 \_\_\_\_\_ (1.都道府県 2.政令市 3.中核市 4.旧特例市 5.特別区 6.市 7.町村)  
 部署名 \_\_\_\_\_ ご担当者名 \_\_\_\_\_  
 電話番号 \_\_\_\_\_ メールアドレス \_\_\_\_\_

### 1. 資金管理（調達・運用）の事業としての位置付けについて

Q1 総合計画「実施計画」において「資金調達」が事業として位置づけられていますか。

- ① はい
- ② いいえ

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q2 総合計画「実施計画」において「資金運用」が事業として位置づけられていますか。

- ① はい
- ② いいえ

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

### 2. 資金管理（調達・運用）規程について

Q3 資金管理（調達・運用）規程がありますか。

- ① 資金調達と資金運用を一つの管理規程にまとめている
- ② 資金調達の単独の管理規程がある
- ③ 資金運用の単独の管理規程がある ⇒ Q7 へお進みください
- ④ ない ⇒ Q11 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q4 資金調達管理規程はどのような形式で定められていますか。

- ① 条例
- ② 告示規程：規則、方針、基準等
- ③ 内部規程：方針、基準、要綱、マニュアル等

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q5 資金調達管理規程の周知はどのように行っていますか。 【複数回答可】

- ① ホームページ等で周知
- ② 議会議決及び告示：条例
- ③ 告示：規則等
- ④ 非公表
- ⑤ その他

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

「⑤その他」を選択の場合、その内容：

Q6 資金調達管理規程の適用会計を選択してください。 【複数回答可】

- ① 一般会計
- ② 特別会計
- ③ 地方公営企業会計
- ④ その他

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

「④その他」を選択の場合、その内容：

Q7 資金運用管理規程はどのような形式で定められていますか。

- ① 条例
- ② 告示規程：規則、方針、基準等
- ③ 内部規程：方針、基準、要綱、マニュアル等

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q8 資金運用管理規程の周知はどのように行っていますか。 【複数回答可】

- ① ホームページ等で周知
- ② 議会議決及び告示：条例
- ③ 告示：規則等
- ④ 非公表

⑤ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「⑤その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q9 資金運用管理規程の適用会計を選択してください。【複数回答可】

- ① 一般会計
- ② 特別会計
- ③ 公営企業会計
- ④ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q10 資金管理（調達・運用）規程の順守について、監査委員監査や議会による監視を受けていますか。【複数回答可】

- ① 監査委員による監査
- ② 議会による監視
- ③ その他の機関による監査もしくは監視
- ④ ない

|     |  |                       |
|-----|--|-----------------------|
| 回答欄 |  | 「③その他の機関」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                       |

3.（資金調達・資金運用）管理組織について

Q11 一時借入はどの部門が分掌していますか。

- ① 長に属する権限を分掌する組織（＝財政課等）      ⇒ Q13 へお進みください
- ② 会計管理者補助組織（＝会計課等）

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q12 長の一時借入権限を会計管理者補助組織（＝会計課等）に分掌させる組織規則がありますか。

- ① ある ※「行政組織規則」または「会計管理者補助組織設置規則」  
 ② ない

※行政実例 S39.4.28 自治行第 52 号 富山県総務部長宛行政課長回答

(問)「収入役の事務を補助する職員に長の事務を補助執行させるとすれば、「収入役の補助組織に関する規則」と「市役所組織規則」のいずれに「会計課に分掌させる長の事務を明記」するのが適当か」 (答) 前段のとおり

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q13 起債はどの部門が分掌していますか。

- ① 長に属する権限を分掌する組織 (=財政課等)  
 ② 会計管理者の補助組織 (=会計課等)

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q14 資金運用はどの部門が分掌していますか。

- ①長に属する権限を分掌する組織 (財政課等) ⇒ Q16 へお進みください  
 ②会計管理者補助組織 (会計課等)

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q15 長の運用権限を会計管理者補助組織 (=会計課等) に分掌させる規則がありますか。

- ① ある ※「行政組織規則」または「会計管理者補助組織設置規則」  
 ② ない

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

#### 4. 歳計現金管理について

Q16 会計管理者は一般会計、特別会計及び歳入歳出外現金の相互の現金を用いて支払いをしていますか (=会計ごとに会計管理者口座を作らず、ひとつの口座で出納を行う)。

- ① 各会計、歳入歳入歳出外現金、基金ごとに別口座で出納管理  
 ② 一般会計、特別会計 1 口座、歳入歳入歳出外現金 1 口座、基金別口座で出納管理

- ③ 一般会計、特別会計、歳入歳入歳出外現金1口座、基金別口座で出納管理
- ④ 一般会計、特別会計、歳入歳入歳出外現金、基金1口座で出納管理

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q17 会計管理者が行う資金繰りの方法を3つ以内選択してください。

- ① 基金繰替運用
- ② 預金担保借入
- ③ 金融機関から証書借入（※預金担保借入を除く）
- ④ 一般当座貸越契約借入（※当座預金の預入が必要）
- ⑤ 専用当座貸越契約借入（※当座預金預入は必要ない）
- ⑥ 財政融資資金又は地方公共団体金融機構からの短期借入
- ⑦ 債券券売り現先取引
- ⑧ 債券貸借取引
- ⑨ グループファイナンス（＝公営企業又は外郭団体からの借入）
- ⑩ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「⑩その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q18 中小企業制度融資に関わる財政援助の方法を選び金額(平成26年度)をご記入ください。

【複数回答可】

- ① 利子補給、保証料助成
- ② 金融機関への預託金
- ③ その他

(平成26年度)

|     |                 |    |     |  |    |
|-----|-----------------|----|-----|--|----|
| 回答欄 | ③「その他」選択の場合 内容： |    |     |  |    |
| 番号① |                 | 千円 | 番号③ |  | 千円 |
| 番号② |                 | 千円 |     |  |    |

Q19 土地開発公社を設置していますか。

- ① 設置している

② 設置していない

⇒Q22 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q20 土地開発公社は借入があります。

① ある

② ない

⇒Q22 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q21 土地開発公社の借入先を選択し借入金額（平成 26 を年度）を記入してください。

【複数回答可】

- ① 一般会計
- ② 特別会計、地方公営企業会計
- ③ 金融機関
- ④ その他

|     |                 |     |    |  |
|-----|-----------------|-----|----|--|
| 回答欄 | ④「その他」選択の場合 内容： |     |    |  |
| 番号① | 千円              | 番号③ | 千円 |  |
| 番号② | 千円              | 番号④ | 千円 |  |

## 5.資金調達

Q22 起債残高に対する利子負担率を算定していますか。

① はい

② いいえ

⇒ Q25 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q23 起債残高に対する利子負担率の算定方法を選択してください。 【複数回答可】

- ① ※起債平均残高に対する当年度利子額及び利子負担率
- ② 起債残高に対する当年度利子額及び利子負担率
- ③ 起債残高に対する満期までの利子額及び利子負担率
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

※起債平均残高：(当初残高+期末残高) / 2 左記以外の算定でもかまわない

Q24 起債残高に対する利子負担率の周知はどのように行っていますか。 【複数回答可】

- ① 公表していない
- ② ホームページで周知
- ③ 起債利子負担率に「一時借入れ利子・利率」、「当該年度起債額・利率」等を含めてホームページで周知
- ④ 総合計画「実施計画」実績として報告
- ⑤ 総合計画「実施計画」実績として、起債利子負担率に「一時借入れ利子・利率」、「当該年度起債額・利率」等を含めて報告
- ⑥ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「⑥その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q25 借入において、最も重視している観点を3つお選びください。 【複数回答可】

- ① ※世代間の公平
- ② 公債費負担の平準化 (=公債費が特定の年度で大きくならない)
- ③ 支払利息削減
- ④ 債務早期償還
- ⑤ 安定的な資金調達
- ⑥ 前例又は近隣の自治体の動向
- ⑦ その他

※世代間の公平：償還期間については、なるべく当該施設の耐用年数と一致していること『地方債（平成26年改訂版）』（地方財務協会）

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「⑦その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q26 据置期間の設定の考え方を選択してください。

- ① 据置期間は借入先の上限期間
- ② 起債施設を供用するまでの期間
- ③ 据置期間1年
- ④ 据置期間なし
- ⑤ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「⑤その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q27 様々な借入方式の利息を比較した上で借入方式を決定していますか。

{※様々な借入方式：満期一括償還、定時償還（元金均等又は元利均等）、  
据置期間の長短、変動金利/金利見直し/固定金利、償還期間の長短}

- ① はい
- ② いいえ

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q28 銀行等引受債の場合、どのような借入方式を選択していますか。 【複数回答可】

- ① 変動金利方式
- ② 金利見直し方式 ⇒ Q31へお進みください
- ③ 固定金利方式 ⇒ Q32へお進みください
- ④ その他 ⇒ Q32へお進みください
- ⑤ 借入がない ⇒ Q34へお進みください

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「⑤その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q29 変動金利方式による借入を始めた時期についてお聞きます。

- ① 2006年度以降
- ② 1996年度以降
- ③ 1986年度以降

④ 1985 年度以前

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q30 平成 26 年度末「変動金利方式による借入残高」及び「総借入残高」をご記入ください。

|                 |    |
|-----------------|----|
| A 変動金利方式による借入残高 | 千円 |
| B 総借入残高         | 千円 |

Q31 金利見直し方式の「見直し金利」の約定についてお聞きします。

- ① 国債、共同発行市場公募地方債、スワップレート等の市場金利を基礎に決定する
- ② プライムレート等を基礎に決定する
- ③ 見直しの基礎に関する約定がない
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q32 銀行等引受債の場合、どのような調達手続を選択していますか。 【複数回答可】

- ① 随意契約（相対）方式
- ② 入札（引合い）方式 ⇒ Q34 へお進みください
- ③ その他 ⇒ Q34 へお進みください

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「③その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q33 銀行等引受債の場合、随意契約（相対）方式の金利は何を基礎に決定しますか。

- ① 国債、共同発行市場公募地方債、スワップレート等の市場金利を基礎に決定する
- ② プライムレート等を基礎に決定する
- ③ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「③その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

6. 資金運用（歳計現金等、基金の共通項目）

Q34 資金運用の利回りを算定している資金を選択してください。 【複数回答可】

① 歳計現金・歳入歳出外現金

② 基金

③ 算定していない

⇒ Q37 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q35 資金運用利回りの算定方法を選択してください。 【複数回答可】

① 資金平均残高に対する運用収入（収益）の割合

② 上記①の内容を複数年度（過去3年等）通算で算定

③ その他

※資金平均残高：歳計現金等又は基金の日々平均残高又は月末平均残高等

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「③その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q36 資金運用利回りの周知はどのように行っていますか。 【複数回答可】

① 公表していない

② ホームページで公表

③ 総合計画「実施計画」の実績として報告

④ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q37 預金以外の運用商品がありますか。 【複数回答可】

① 預金以外の運用

⇒ Q41 へお進みください

② 国内公共債

③ その他の運用商品

⇒ Q41 へお進みください

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「③その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q38 債券運用戦略についてお聞きます。

- ① 満期保有が基本原則である
- ② 利息収入に売却収入を加味する基本原則である
- ③ 短期間での債券売買が基本原則である
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q39 オーバーパー債券の購入について、お聞きます。

- ① オーバーパー債券を購入している
- ② 償還年度利息に相当するオーバーパーを上限に購入できる  
⇒ Q41へお進みください
- ③ オーバーパー債券を購入しない  
⇒ Q41へお進みください

※・オーバーパー債券：購入価格が額面より高い債券

・パー債券： 購入価格が額面と同額の債券

・アンダーパー債券：購入価格が額面より低い債券

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q40 債券の償却についてお聞きます。

- ① オーバーパーの償却を行っている
- ② オーバーパーとアンダーパーの償却を行っている
- ③ 債券償却は行わない

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

**7. 資金運用（歳計現金・歳入歳出外現金）**

Q41 平成26年度「歳計現金・歳入歳出外現金」平均残高と運用収入をご記入ください。

|    |                         |    |
|----|-------------------------|----|
| A※ | <u>歳計現金・歳入歳出外現金平均残高</u> | 千円 |
| B  | 運用収入                    | 千円 |

※A 歳計現金・歳入歳出外現金平均残高：日々平均残高又は月末平均残高

Q42 歳計現金・歳入歳出外現金の運用期間をお聞きます。

- ① 1年以内、又は一会計年度以内の短期運用に限定している
- ② 1年を超える預金運用を行っている
- ③ 10年以内債券で運用を行っている ⇒ Q44へお進みください
- ④ 10年を超える債券で運用を行っている ⇒ Q44へお進みください
- ⑤ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「⑤その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

Q43 「計現金・歳入歳出外現金」を預金等の短期・中期運用に限定する理由をお聞きます。

- ① 会計年度中に歳計現金が不足する時期が見込まれるため
- ② 自治省行政課長通知（S38.12.19）による「（通知内容）歳計現金における最も確実かつ有利な方法とは通常は金融機関に預金して安全に保管することであり、かつ支払準備金に支障のない限り適時適正に預金による運用の利益を図ることであり、これを基本的な原則とする」
- ③ その他

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 回答欄 |  | 「③その他」を選択の場合、その内容： |
|     |  |                    |

## 8. 資金運用（基金）

Q44 会計管理者が保管している基金数をお聞きます。

|     |                        |                   |
|-----|------------------------|-------------------|
| 回答欄 | ※ <u>財産維持型・積立型基金</u> 個 | ※ <u>定額運用基金</u> 個 |
|-----|------------------------|-------------------|

- ※ 財産維持型・積立型基金：財政調整金等の積立基金や果実運用型基金
- ※ 定額運用基金：予算を通さずに基金から直接に貸付や売買等を行う基金

Q45 基金の運用手法について、お聞きします。

- ① 個々の基金毎の資金運用
- ② 一部の基金の資金を統合した運用
- ③ すべての基金の資金を統合した運用

※すべての基金：定額運用基金を含めないで、すべての財産維持型・積立型基金の資金を統合する場合も該当します

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q46 公営企業会計の資金を一般会計が受託して運用を行っていますか。

- ① はい
- ② いいえ ⇒ Q48 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q47 公営企業会計資金の運用受託の方法をお聞きます。

- ① 一般会計に公営企業資金運用基金を造成して運用
- ② 一般会計に受け入れた資金を財政調整金等の既存の基金に積立てて運用
- ③ 一般会計等に資金を受け入れず、運用のオペレーションのみ提供
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q48 外郭団体会計の資金を一般会計が受託して運用を行っていますか。

- ① はい
- ② いいえ ⇒ Q50 へお進みください

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q49 外郭団体資金を一般会計が受託して運用を行っていますか。

- ① 一般会計に外郭団体資金運用基金を造成して運用
- ② 一般会計に受け入れた資金を財政調整金等の既存の基金に積立てて運用
- ③ 一般会計等に資金を受け入れず、運用のオペレーションのみ提供
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q50 平成 26 年度「※基金平均残高」と「運用収入」についてお聞きします。

|    |             |    |
|----|-------------|----|
| A※ | 基金平均残高      | 千円 |
| B  | 26 年度基金運用収入 | 千円 |

※A「基金平均残高」は「平成 26 年度当初残高+26 年度末残高」÷ 2、  
月末平均残高、日々平均残高のいずれかで算出してください

## 9 その他

Q51 資金調達・運用に関わる職員に専門研修を行っていますか。 【複数回答可】

- ① 資金調達担当職員に半日実施
- ② 資金調達担当職員に 1 日実施
- ③ 資金調達担当職員に 2 日実施
- ④ 資金調達担当職員に 3 日以上実施
- ⑤ 資金運用担当職員に半日実施
- ⑥ 資金運用担当職員に 1 日実施
- ⑦ 資金運用担当職員に 2 日実施
- ⑧ 資金運用担当職員に 3 日以上実施
- ⑨ 行っていない

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|-----|--|

Q52 外部金融専門機関の利用について、お聞きします。 【複数回答可】

- ① 金融専門家（機関）を、景気動向、金利動向、資金調達・運用戦略等のアドバイザーとして委託
- ② ブルームバーグやロイター等の有料情報サービスを利用
- ③ 証券会社等からの無料の金融市場情報を利用
- ④ その他

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 回答欄 | 「④その他」を選択の場合、その内容： |
|     |                    |

Q53 資金調達又は資金運用について、お悩みのことなどがあればご記入ください。

|     |  |
|-----|--|
| 回答欄 |  |
|     |  |

資金調達および資金運用アンケート回答集計表

(1) 資金管理（調達・運用）の事業としての位置付け

|              | アンケート<br>依頼団体数 | 回答<br>団体数 | Q 1. 総合計画「実施計画」において「資金調達」が事業として位置づけられていますか |          | Q 2. 総合計画「実施計画」において「資金運用」が事業として位置づけられていますか |          | Q 1. の回答「①はい」の場合                     |   | Q 2. の回答「①はい」の場合                         |                                   |
|--------------|----------------|-----------|--|----------|--|----------|--------------------------------------|---|--|-----------------------------------|
|              |                |           | ①<br>はい                                    | ②<br>いいえ | ①<br>はい                                    | ②<br>いいえ | Q 2 2 起債残高に対する<br>利子負担率を算定<br>していますか | Q 2 4 起債残高に対する<br>利子負担率の周知はどのよう<br>に行っていますか   | Q 3 4 資金運用の利回りを算定し<br>ている資金を選択して<br>ください | Q 3 6 資金運用利回りの周知はどの<br>ように行っていますか |
|              |                |           |  |          |  |          | ①<br>はい                              | ④総合計画「実施計画」<br>実績として報告、または<br>⑤起債利子負担率に「一時<br>借入れ利子・利率」、「当<br>該年度起債額・利率」等<br>を含めて報告 | ①歳計現金・歳入歳<br>出外現金または<br>②基金              | ③総合計画「実施計<br>画」の実績として報告           |
| 都道府県         | 47             | 37        | 4  | 32       | 4  | 32       |                                      |   | 4  |                                   |
| 政令市          | 20             | 15        |  | 15       | 1  | 14       |                                      |   | 1  |                                   |
| 中核市・<br>旧特例市 | 84             | 66        | 1  | 65       | 2  | 64       |                                      |   |  |                                   |
| 特別区          | 23             | 13        | 2  | 10       | 3  | 9        | 1                                    |   | 2  |                                   |
| 市            | 196            | 124       | 6  | 118      | 9  | 114      | 1                                    |   | 3  | 1                                 |
| 町村           | 227            | 69        | 1  | 68       | 1  | 68       |                                      |   |  |                                   |
| 合計           | 597            | 324       | 14   | 308      | 20   | 301      | 2                                    |   | 10                                       | 1                                 |

(2) 資金管理（調達・運用）規程について

|          | 回答団体数 | Q 3. 資金管理（調達・運用）規程がありますか  |                 |                 |     | Q 4. 資金調達管理規程はどのような形式で定められていますか |                 |                         | Q 5. 資金調達管理規程の周知はどのように行っていますか |              |         |        |      | Q 6. 資金調達管理規程の適用会計を選択してください |       |           |
|----------|-------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----|---------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------------|--------------|---------|--------|------|-----------------------------|-------|-----------|
|          |       | ①資金調達と資金運用を一つの管理規程にまとめている | ②資金調達の単独管理規程がある | ③資金運用の単独管理規程がある | ④ない | ①条例                             | ②告示規程：規則、方針、基準等 | ③内部規程：方針、アル等基準、要綱、マニュアル | ①ホームページ等で周知                   | ②議会議決及び告示：条例 | ③告示：規則等 | ④議会に報告 | ⑤非周知 | ①一般会計                       | ②特別会計 | ③地方公営企業会計 |
| 都道府県     | 37    | 1                         | 3               | 35              | 1   |                                 |                 | 4                       | 2                             |              |         | 2      | 4    | 3                           | 2     |           |
| 政令市      | 15    |                           | 2               | 15              |     |                                 | 1               | 1                       |                               |              | 1       | 1      | 2    | 2                           | 1     |           |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 2                         | 1               | 59              | 5   |                                 |                 | 3                       | 1                             |              |         | 2      | 3    | 3                           | 2     |           |
| 特別区      | 13    |                           | 13              | 12              | 1   |                                 |                 | 13                      |                               |              |         | 13     | 13   | 13                          |       |           |
| 市        | 124   | 3                         |                 | 86              | 35  |                                 | 2               | 1                       | 1                             |              | 2       | 1      | 3    | 3                           | 3     |           |
| 町村       | 69    | 2                         |                 | 28              | 39  |                                 |                 | 2                       |                               |              |         | 2      | 2    | 2                           | 1     |           |
| 合計       | 324   | 8                         | 19              | 235             | 81  |                                 | 3               | 24                      | 4                             |              | 3       | 21     | 27   | 26                          | 9     |           |

|          | 回答団体数 | Q 7. 資金運用管理規程はどのような形式で定められていますか |                 |                       | Q 8. 資金運用管理規程の周知はどのように行っていますか |          |         |        |      | Q 9. 資金運用管理規程の適用会計を選択してください |       |           |                    | Q 10. 資金管理（調達・運用）規程の順守について、監査委員監査や議会による監視を受けていますか |          |                    |     |
|----------|-------|---------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|----------|---------|--------|------|-----------------------------|-------|-----------|--------------------|---|----------|--------------------|-----|
|          |       | ①条例                             | ②告示規程：規則、方針、基準等 | ③内部規程：方針、基準、要綱、マニュアル等 | ④ホームページ等で周知                   | ⑤議会議決：条例 | ⑥告示：規則等 | ⑦議会に報告 | ⑧非周知 | ①一般会計                       | ②特別会計 | ③地方公営企業会計 | ④その他※ <sup>1</sup> | ①監査委員による監査  | ②議会による監視 | ③その他の機関による監視もしくは監視 | ④ない |
| 都道府県     | 37    |                                 | 1               | 35                    | 11                            |          | 1       | 25     | 36   | 35                          | 13    |           | 15                 | 8   |          | 1                  | 20  |
| 政令市      | 15    |                                 |                 | 15                    | 5                             |          |         | 11     | 15   | 14                          | 4     |           | 8                  | 2   |          | 2                  | 6   |
| 中核市・旧特例市 | 66    |                                 | 2               | 59                    | 6                             |          | 1       | 54     | 61   | 56                          | 24    | 1         | 34                 | 5   |          |                    | 28  |
| 特別区      | 13    |                                 |                 | 12                    | 6                             |          |         | 6      | 12   | 12                          |       |           | 10                 | 2   |          |                    | 2   |
| 市        | 124   |                                 | 14              | 75                    | 5                             |          | 15      | 70     | 88   | 83                          | 37    | 1         | 51                 | 2   |          |                    | 38  |
| 町村       | 69    |                                 | 6               | 24                    | 3                             |          | 5       | 23     | 30   | 27                          | 11    |           | 21                 | 3   |          |                    | 9   |
| 合計       | 324   |                                 | 23              | 220                   | 36                            |          | 22      | 189    | 242  | 227                         | 89    | 2         | 139                | 22  |          | 3                  | 103 |

※1 その他：中核市・旧特例市＝一部事務組合会計、市＝財産区およびみなし財産区

(3) 資金調達・資金運用管理組織について

|          | 回答団体数 | Q11. 一時借入はどの部門が分掌していますか |                  |      | Q12. 長の一時借入権限を会計管理者補助組織(=会計課等)に分掌させる組織規則がありますか |     | Q13. 起債はどの部門が分掌していますか |                  | Q14. 資金運用はどの部門が分掌していますか |                  | Q15. 長の運用権限を会計管理者補助組織(=会計課等)に分掌させる規則がありますか |     |
|----------|-------|-------------------------|------------------|------|--|-----|-----------------------|------------------|-------------------------|------------------|--|-----|
|          |       | ①長に属する権限を分掌する組織(財政課等)   | ②会計管理者補助組織(会計課等) | ③非開示 | ①ある  | ②ない | ①長に属する権限を分掌する組織(財政課等) | ②会計管理者補助組織(会計課等) | ①長に属する権限を分掌する組織(財政課等)   | ②会計管理者補助組織(会計課等) | ①ある  | ②ない |
| 都道府県     | 37    | 22                      | 15               |      | 5  | 10  | 37                    |                  | 14                      | 23               | 7  | 16  |
| 政令市      | 15    | 14                      | 1                |      | 1  |     | 15                    |                  | 9                       | 6                |  | 6   |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 56                      | 10               |      | 4  | 6   | 66                    |                  | 15                      | 51               | 5  | 46  |
| 特別区      | 13    | 5                       | 7                | 1    | 3  | 4   | 13                    |                  |                         | 13               | 3  | 10  |
| 市        | 124   | 80                      | 44               |      | 18   | 26  | 124                   |                  | 30                      | 94               | 8  | 86  |
| 町村       | 69    | 44                      | 25               |      | 4  | 21  | 69                    |                  | 16                      | 53               | 1  | 52  |
| 合計       | 324   | 221                     | 102              | 1    | 35   | 67  | 324                   |                  | 84                      | 240              | 24   | 216 |

(4) 歳計現金管理について

|          | 回答団体数 | Q16. 一般会計、特別会計、歳入歳出外現金、基金の相互の現金を用いて支払いをしていますか |                                     |                                  |                               | Q17. 資金繰り(=短期資金調達)の方法を3つ以内選択してください |         |                                 |                        |                         |                          |           |         |                                  |                              |
|----------|-------|---|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---------|---------------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------|---------|----------------------------------|------------------------------|
|          |       | ①各会計、歳入歳出外現金、基金ごとに別口座で出納管理                    | ②一般会計、特別会計1口座、歳入歳出外現金1口座、基金別口座で出納管理 | ③一般会計、特別会計、歳入歳出外現金1口座、基金別口座で出納管理 | ④一般会計、特別会計、歳入歳出外現金、基金1口座で出納管理 | ①基金繰替運用                            | ②預金担保借入 | ③金融機関から証書借入(※預金担保借入を除き、手形借入れ含む) | ④一般借越契約借入(※当座預金の預入が必要) | ⑤専用借越契約借入(※当座預金預入は必要ない) | ⑥財政融資又は地方公共団体金融機関からの短期借入 | ⑦債券売り現先取引 | ⑧債券貸借取引 | ⑨グループファイナンス(=会社、営業企業又は外郭団体からの借入) | ⑩資金不足がない(一般会計、特別会計間の資金流用で対処) |
| 都道府県     | 37    | 2   | 1                                   | 22                               | 12                            | 31                                 | 5       | 7                               | 26                     | 8                       |                          | 1         |         |                                  | 6                            |
| 政令市      | 16    | 2   |                                     | 6                                | 8                             | 14                                 |         | 4                               | 5                      | 5                       | 1                        | 1         |         |                                  | 1                            |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 3   | 2                                   | 41                               | 20                            | 60                                 | 2       | 18                              | 19                     | 17                      |                          | 2         |         | 7                                | 2                            |
| 特別区      | 13    | 1   |                                     | 11                               | 1                             | 13                                 |         | 2                               | 2                      | 1                       |                          |           |         |                                  |                              |
| 市        | 124   | 26  | 4                                   | 78                               | 16                            | 118                                | 6       | 33                              | 17                     | 13                      | 3                        | 12        |         | 12                               | 2                            |
| 町村       | 69    | 29  | 6                                   | 29                               | 5                             | 64                                 | 7       | 22                              | 3                      | 3                       | 5                        | 3         |         |                                  | 1                            |
| 合計       | 325   | 63  | 13                                  | 187                              | 62                            | 300                                | 20      | 86                              | 72                     | 47                      | 9                        | 19        |         | 26                               | 5                            |

|          | 回答団体数 | Q18. 中小企業制度融資に関わる財政援助の方法を選択し金額（平成26年度）をご記入ください |   |             |        |           |                     |      | Q18. 該当団体当たり平均額<br>単位：百万円 |              |   |             |        |           |       |
|----------|-------|--|---|-------------|--------|-----------|---------------------|------|---------------------------|--------------|---|-------------|--------|-----------|-------|
|          |       | ① 利子補給、保証料助成                                   | ② 中小企業振興センターが金融機関から借り入れた資金を再預託（自治体利子負担） | ③ 金融機関への預託金 | ④ 損失補償 | ⑤ 自治体直接融資 | ⑥ その他※ <sub>2</sub> | ⑦ ない | ⑧ 非開示                     | ① 利子補給、保証料助成 | ② 中小企業振興センターが金融機関から借り入れた資金を再預託（自治体利子負担） | ③ 金融機関への預託金 | ④ 損失補償 | ⑤ 自治体直接融資 | ⑥ その他 |
| 都道府県     | 37    | 23   | 1                                       | 28          | 12     | 1         | 1                   |      | 2                         | 482          | 757                                     | 61,607      | 70     | 323       | 543   |
| 政令市      | 15    | 8  |   | 11          | 1      |           |                     |      | 1                         | 244          |   | 19,249      | 253    |           |       |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 52   |   | 54          | 4      |           | 3                   | 1    | 2                         | 82           |   | 3,108       | 26     |           | 35    |
| 特別区      | 13    | 12   |   | 6           |        |           |                     |      | 1                         | 424          |   | 1,800       |        |           |       |
| 市        | 124   | 78   |   | 83          | 1      |           | 2                   | 7    | 2                         | 13           |   | 295         | 1      |           | 0.5   |
| 町村       | 69    | 32   |   | 23          |        |           |                     | 26   | 2                         | 4            |   | 39          |        |           |       |
| 合計       | 324   | 205  | 1                                       | 205         | 18     | 1         | 7                   | 34   | 10                        | 116          | 757                                     | 10,443      | 66     | 323       | 108   |

※2 その他：都道府県＝信用保証協会に助成、中核市・旧特例市＝創業者への利子補給、金融機関への貸付け、不況業種支援特別補給補助金、市＝融資助成

|          | 回答団体数 | Q19. 土地開発公社を設置していますか |           | Q20. 土地開発公社は借入がありますか |      | Q21. 土地開発公社の借入先を選択し借入金額（平成26年度）を記入してください |                 |        |             |                       |                     | Q21. 該当団体当たり平均額<br>単位：百万円 |                        |               |                    |                              |            |            |       |
|----------|-------|----------------------|-----------|----------------------|------|--|-----------------|--------|-------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------|---------------|--------------------|------------------------------|------------|------------|-------|
|          |       | ① 設置している             | ② 設置していない | ① ある                 | ② ない | ① 一般会計                                   | ② 特別会計、地方公営企業会計 | ③ 金融機関 | ④ 土地開発基金等基金 | ⑤ 国土交通省（道路局、土地開発センター） | ⑥ その他※ <sub>3</sub> | ① 一般会計からの借入金額             | ② 特別会計、地方公営企業会計からの借入金額 | ③ 金融機関からの借入金額 | ④ 土地開発基金等基金からの借入金額 | ⑤ 国土交通省（道路局、土地開発センター）からの借入金額 | ⑥ その他の内容   | ④ その他の借入金額 |       |
| 都道府県     | 37    | 27                   | 10        | 21                   | 6    | 8  | 1               | 17     | 2           |                       | 2                   | 5,217                     | 1,467                  | 10,181        | 3,278              |                              | 県及び他市      | 2,324      |       |
| 政令市      | 15    | 8                    | 7         | 8                    |      | 3  |                 | 7      | 1           |                       | 1                   | 6,255                     |                        | 11,919        | 5,246              |                              | 公社債        | 13,000     |       |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 48                   | 18        | 40                   | 8    | 7  | 3               | 32     | 7           | 1                     | 2                   | 2,895                     | 2,676                  | 3,745         | 2,004              | 303                          | 財産区、一部事務組合 | 707        |       |
| 特別区      | 13    | 11                   | 2         | 9                    | 2    | 9  | 1               | 6      |             | 1                     |                     | 4,160                     | 1,612                  | 6,111         |                    | 353                          |            |            |       |
| 市        | 124   | 71                   | 53        | 54                   | 17   | 11                                       | 3               | 31     | 13          |                       |                     | 550                       | 1,307                  | 2,164         | 663                |                              |            |            |       |
| 町村       | 69    | 25                   | 44        | 13                   | 12   | 3  | 1               | 8      | 3           |                       |                     | 255                       | 94                     | 300           | 327                |                              |            |            |       |
| 合計       | 324   | 190                  | 134       | 145                  | 45   | 41                                       |                 | 9      | 101         | 26                    | 2                   | 5                         | 2,990                  | 1,680         | 4,777              | 1,401                        | 336        |            | 3,812 |

※3 その他：都道府県＝県または市、政令市＝公社債、中核市・旧特例市＝市職員共済組合

(5) 長期資金調達

|              | 回答団体数 | Q 2 2. 起債残高に対する<br>利子負担率を算定していますか |          | Q 2 3. 起債残高に対する<br>利子負担率の算定方法<br>を選択してください                 |  |  | Q 2 4. 起債残高に対する利子負担率の周知はどの<br>ように行っていますか |                            |  |  |   |                    |
|--------------|-------|-----------------------------------|----------|--|--|--|--|----------------------------|--|--|---|--------------------|
|              |       | ①<br>はい                           | ②<br>いいえ | ①起債<br>(平均)<br>残高に<br>対する<br>当年度<br>利子額<br>及び利<br>子負担<br>率 | ②起債<br>(前年<br>度末)<br>残高に<br>対する<br>当年度<br>利子額<br>及び利<br>子負担<br>率 | ③起債<br>(当<br>年度末)<br>残高に<br>対する<br>満期ま<br>での利<br>子額及<br>び利子<br>負担率 | ①公<br>表し<br>てい<br>ない                     | ②ホ<br>ーム<br>ペー<br>ジで<br>周知 | ③起債利<br>子負担<br>率に「<br>一時借<br>入れ利<br>子・利<br>率」、<br>「当<br>該年度<br>起債額<br>・利率」<br>等を含<br>めてホ<br>ームペ<br>ージで<br>周知 | ④総合<br>計画<br>「実施<br>計画」<br>実績と<br>して報<br>告 | ⑤総合<br>計画<br>「実施<br>計画」<br>実績と<br>して、<br>起債利<br>子負担<br>率に「<br>一時借<br>入れ利<br>子・利<br>率」、<br>「当<br>該年度<br>起債額<br>・利率」<br>等を含<br>めて報<br>告 | ⑥<br>その他<br>※<br>4 |
| 都道府県         | 37    | 3                                 | 34       |  | 3  |  | 1  | 1                          |  |  |   | 1                  |
| 政令市          | 15    | 3                                 | 12       |  | 3  |  | 3  |                            |  |  |   |                    |
| 中核市・<br>旧特例市 | 66    | 1                                 | 65       |  | 1  |  |  | 1                          |  |  |   |                    |
| 特別区          | 13    | 1                                 | 12       |  |  | 1  | 1  |                            |  |  |   |                    |
| 市            | 124   | 5                                 | 119      |  | 3  | 3  | 4  | 1                          |  |  |   |                    |
| 町村           | 69    | 3                                 | 66       |  | 1  | 3  | 2  |                            |  |  |   | 1                  |
| 合計           | 324   | 16                                | 308      |  | 11   | 7  | 11                                       | 3                          |  |  |   | 2                  |

※4 その他：都道府県＝年 2 回「財政のあらまし」において、利率別の起債残高を公表、町村＝広報および予算書で公表

|              | 回答団体数 | Q 2 5. 借入において、最も重視している観点を 3 つお選びください                          |  |                 |                 |                       |                                |   |  |                    |
|--------------|-------|---|--|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------------------------|---|--|--------------------|
|              |       | ①世代間の<br>公平<br>【償還期間<br>については、なるべく<br>当該施設の耐用年数と<br>一致していること】 | ②公債費<br>負担の平<br>準化＝公<br>債費が特<br>定の年度<br>で大きく<br>ならない | ③支<br>払利息<br>削減 | ④債<br>務早期<br>償還 | ⑤安<br>定的な<br>資金調<br>達 | ⑥前<br>例又は<br>近隣の<br>自治体<br>の動向 | ⑦元利<br>償還金<br>に対する<br>地方交<br>付税措<br>置の有利<br>さ | ⑧財政的<br>配慮<br>(償還元<br>金以内<br>の借入、<br>「財政誘<br>導目標」<br>達成範<br>囲内の<br>借入額、<br>あるいは<br>公債費<br>負担比率<br>等の指<br>標へ影 | ⑨<br>その他<br>※<br>5 |
| 都道府県         | 37    | 15  | 31   | 30              |                 | 27                    | 6                              | 1   |  | 1                  |
| 政令市          | 15    | 12  | 4  | 14              | 1               | 11                    |                                |   |  |                    |
| 中核市・<br>旧特例市 | 66    | 52  | 42   | 49              | 4               | 32                    | 3                              | 7   |  | 1                  |
| 特別区          | 13    | 12  | 12   | 8               | 1               | 3                     |                                |   |  |                    |
| 市            | 124   | 81  | 80   | 92              | 26              | 50                    | 10                             | 5   |  |                    |
| 町村           | 69    | 47  | 47   | 35              | 10              | 32                    | 2                              | 4   |  | 1                  |
| 合計           | 324   | 219   | 216  | 228             | 42              | 155                   | 21                             | 17  |  | 3                  |

※5 その他：都道府県＝金利上昇リスクの軽減、中核市・旧特例市＝借入金利の動向

|          | 回答団体数 | Q26. 据置期間の設定の考え方を選択してください |               |         |         |   |                           |        | Q25 「借入において、最も重視している観点を3つお選びください」の回答が「①世代間の公平」の場合<br>Q26 「据置期間の設定の考え方を選択してください」の回答 |               |         |         |   |                           |      |
|----------|-------|---------------------------|---------------|---------|---------|---|---------------------------|--------|--|---------------|---------|---------|---|---------------------------|------|
|          |       | ①据置期間は借入先の上限期間            | ②起債を供用するまでの期間 | ③据置期間なし | ④据置期間1年 | ⑤財政収支見込、公債費平準化、償還期間、起債額、事業内容等を考えて、据置期間を調整 | ⑥財政資金又は地方公共団体金融機構が定めた据置期間 | ⑦その他※6 | ①据置期間は借入先の上限期間   | ②起債を供用するまでの期間 | ③据置期間なし | ④据置期間1年 | ⑤財政収支見込、公債費平準化、償還期間、起債額、事業内容等を考えて、据置期間を調整 | ⑥財政資金又は地方公共団体金融機構が定めた据置期間 | ⑦その他 |
| 都道府県     | 37    | 16                        | 13            | 6       |         | 4   |                           | 1      | 7  | 6             | 2       |         |   |                           | 1    |
| 政令市      | 15    | 4                         | 5             | 2       |         | 4   | 2                         | 1      | 4  | 4             | 1       |         | 3   | 1                         | 1    |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 38                        | 11            | 3       | 10      | 12  |                           | 1      | 33   | 10            | 2       | 6       | 7   |                           | 1    |
| 特別区      | 13    | 7                         |               | 1       | 2       |   |                           |        | 7  |               | 1       | 1       |   |                           |      |
| 市        | 124   | 62                        | 14            | 17      | 15      | 15  | 5                         | 2      | 48   | 10            | 8       | 8       | 8   | 4                         | 2    |
| 町村       | 69    | 56                        | 2             | 4       | 7       | 1   | 2                         | 1      | 39   | 2             | 3       | 5       |   |                           | 1    |
| 合計       | 324   | 183                       | 45            | 33      | 34      | 36  | 9                         | 6      | 138  | 32            | 17      | 20      | 18  | 5                         | 6    |

※6 その他：(据置期間) 都道府県＝新発債原則5年、政令市＝5年据置25年償還、中核市・旧特例市＝据置3年または原則据置2年、市＝前例。今後は借入額により「据置期間なし」も検討、または据置2年、町村＝2年

|          | 回答団体数 | Q 27. 様々な借入方式の利息を比較した上で借入方式を決定していますか |      | Q 27 「様々な借入方式の利息を比較した上で借入方式を決定していますか」の回答が「①はい」の場合<br>Q26 「据置期間の設定の考え方を選択してください」 |                 |         |         |   |                             |      |
|----------|-------|--------------------------------------|------|---|-----------------|---------|---------|---|-----------------------------|------|
|          |       | ①はい                                  | ②いいえ | ①据置期間は借入先の上限期間  | ②起債施設を供用するまでの期間 | ③据置期間なし | ④据置期間1年 | ⑤財政収支見込、公債費平準化、償還期間、起債額、事業内容等を考えて、据置期間を調整 | ⑥財政融資資金又は地方公共団体金融機構が定めた据置期間 | ⑦その他 |
| 都道府県     | 37    | 16                                   | 21   | 7   | 7               | 2       |         | 1   |                             |      |
| 政令市      | 15    | 7                                    | 8    | 1   | 3               | 2       |         | 3   |                             | 1    |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 15                                   | 51   | 10  | 4               |         | 3       | 2   |                             |      |
| 特別区      | 13    |                                      | 13   |   |                 |         |         |   |                             |      |
| 市        | 124   | 42                                   | 82   | 10  | 7               | 6       | 8       | 8   | 3                           | 1    |
| 町村       | 69    | 12                                   | 57   | 9   | 1               | 1       | 3       |   |                             |      |
| 合計       | 324   | 92                                   | 232  | 37  | 22              | 11      | 14      | 14  | 3                           | 2    |

|          | 回答団体数 | Q 28. 銀行等引受債の場合、どのような借入方式を選択していますか |          |         |                |             | Q 29. 変動金利方式による借入を始めた時期についてお聞きします |          |           |           | Q 30 変動金利の割合(%) |           |
|----------|-------|------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------|-----------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------------|-----------|
|          |       | ①変動金利方式                            | ②金利見直し方式 | ③固定金利方式 | ④銀行引受の満期一括償還方式 | ⑤テールヘビー方式※7 | ⑥借入がない                            | ①006年度以降 | ②1996年度以降 | ③1998年度以降 |                 | ④1995年度以前 |
| 都道府県     | 37    | 5                                  | 8        | 34      |                |             |                                   | 3        | 1         |           |                 | 3.25      |
| 政令市      | 15    | 3                                  | 1        | 15      |                |             |                                   | 1        | 2         |           |                 | 0.98      |
| 中核市・旧特例市 | 66    |                                    | 24       | 52      |                | 1           | 1                                 |          |           |           |                 |           |
| 特別区      | 13    |                                    |          |         | 13             |             |                                   |          |           |           |                 |           |
| 市        | 124   | 3                                  | 40       | 104     |                |             | 2                                 | 1        | 1         | 1         |                 | 8.35      |
| 町村       | 69    |                                    | 16       | 52      |                |             | 10                                |          |           |           |                 |           |
| 合計       | 324   | 11                                 | 89       | 257     | 13             | 1           | 13                                | 5        | 4         | 1         |                 | 4.10      |

※7 テールヘビー方式：借入金分割返済において、最終回の償還額が多くなる。たとえば、返済期間20年の計算で毎回返済額を決定する一方で、金銭消費貸借契約の返済期間は5年とし、最終回にその時点の残元金を一括で返済するケースなどがある。

|          | 回答団体数 | Q31. 金利見直し方式の「見直し金利」の約定についてお聞きします |                    |                |              |                 | Q32. 銀行等引受債の場合、どのような調達手続を選択していますか |            |                             | Q33. 銀行等引受債の場合、随意契約（相対）方式の金利は何を基礎に決定しますか |                  |                             |                           |                        |         |                        |                 |
|----------|-------|-----------------------------------|--------------------|----------------|--------------|-----------------|-----------------------------------|------------|-----------------------------|--|------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|---------|------------------------|-----------------|
|          |       | ①国債、発行市場公募債、スワップ等金利を基礎に決定する       | ②プライムレート※等を基礎に決定する | ③財政資金の利基に直しを行う | ④直近の間金調達利ベース | ⑤見直しの基礎にする約定がない | ①随意契約（相対）方式                       | ②入札（引合い）方式 | ③シンジケート・ローン方式※ <sup>9</sup> | ①国債、発行市場公募債、スワップレート等金利を基礎に決定する           | ②プライムレートを基礎に決定する | ③特別区債発行事務取扱要綱における金融機関との協定条件 | ④銀行等引受債の決定日と発行の市場公募債と同じ利率 | ⑤財政資金金利又は共済組合金利等をベース金利 | ⑥銀行入札利率 | ⑦市場金利、プライムレートおよび過去借入利率 | ⑧これまでの借入金や融資金利等 |
| 都道府県     | 37    | 6                                 |                    | 1              |              | 1               | 35                                | 21         | 1                           | 33                                       |                  |                             | 2                         |                        |         |                        |                 |
| 政令市      | 15    | 1                                 |                    |                |              |                 | 11                                | 14         | 3                           | 10                                       | 1                |                             |                           |                        |         |                        |                 |
| 中核市・旧特別市 | 66    | 17                                | 1                  | 1              | 1            | 4               | 36                                | 52         |                             | 27                                       | 6                |                             | 1                         | 1                      |         | 1                      |                 |
| 特別区      | 13    |                                   |                    |                |              |                 | 13                                |            |                             |  |                  | 13                          |                           |                        |         |                        |                 |
| 市        | 124   | 11                                | 10                 |                | 1            | 18              | 29                                | 116        |                             | 13                                       | 12               |                             |                           | 2                      | 1       | 1                      |                 |
| 町村       | 69    | 4                                 | 3                  |                |              | 9               | 15                                | 43         | 1                           | 9  | 6                |                             |                           |                        |         |                        |                 |
| 合計       | 324   | 39                                | 14                 | 2              | 2            | 32              | 139                               | 246        | 5                           | 92                                       | 25               | 13                          | 2                         | 3                      | 2       | 1                      |                 |

※8 プライムレート：金融機関の優遇貸出金利であるが、金融機関ごとに決める。

※9 シンジケート・ローン方式：大型の資金調達ニーズに対して、複数の金融機関が協調してシンジケート団を組成し、一つの融資契約に基づき同一条件で融資を行う。

(6) 資金運用（歳計現金、基金の共通項目）

|          | 回答団体数 | Q34. 資金運用の利回りを算定している資金を選択してください |     |          | Q35. 資金運用利回りの算定方法を選択してください |                          |                             | Q36. 資金運用利回りの周知はどのように行っていますか |            |                   |          |             |          |
|----------|-------|---------------------------------|-----|----------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------|-------------------|----------|-------------|----------|
|          |       | ①歳計現金・歳入歳出外現金                   | ②基金 | ③算定していない | ①資金平均残高に対する運用収入の割合         | ②左記①の内容を複数年度（過去3年等）通算で算定 | ③前年度末残高あるいは年度末残高に対する運用収入の割合 | ①公表していない                     | ②ホームページで公表 | ③総合計画「実施計画」の業績と報告 | ④監査委員へ報告 | ⑤決算書参考資料に記載 | ⑥市政概要に記載 |
| 都道府県     | 38    | 24                              | 25  | 13       | 24                         | 1                        | 1                           | 9                            | 16         |                   |          |             |          |
| 政令市      | 16    | 6                               | 10  | 5        | 11                         |                          |                             | 5                            | 6          |                   |          |             |          |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 13                              | 15  | 51       | 14                         |                          |                             | 10                           | 2          |                   | 1        | 1           | 1        |
| 特別区      | 13    | 6                               | 10  | 3        | 6                          |                          | 3                           | 6                            | 3          |                   |          | 1           |          |
| 市        | 124   | 12                              | 24  | 100      | 18                         | 1                        | 2                           | 16                           | 2          | 1                 | 1        | 1           |          |
| 町村       | 69    | 2                               | 12  | 57       | 11                         |                          |                             | 10                           |            |                   | 1        |             |          |
| 合計       | 326   | 63                              | 96  | 229      | 84                         | 2                        | 6                           | 56                           | 29         | 1                 | 3        | 3           | 1        |

|          | 回答団体数 | Q37. 預金以外の運用商品がありますか |        |      |     |          |                         | Q38. 債券運用戦略についてお聞きます |                 |                   |                             |              |   |
|----------|-------|----------------------|--------|------|-----|----------|-------------------------|----------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|--------------|---|
|          |       | ①預金のみ運用              | ②国内公共債 | ③金融債 | ④株式 | ⑤指定金銭信託等 | ⑥その他運用商品※ <sup>10</sup> | ①満期保有が基本原則である        | ②利息収入に売却収入を加味する | ③短期間の債券売買が基本原則である | ④利息収入に売却収入を加味する場合と短期間の売買がある | ⑤国庫短期証券のみを運用 |   |
| 都道府県     | 38    | 8                    | 31     | 1    |     | 1        | 1                       | 30                   |                 |                   |                             |              | 1 |
| 政令市      | 16    | 4                    | 12     |      | 1   |          | 1                       | 11                   | 1               |                   |                             |              |   |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 26                   | 42     |      | 2   | 1        |                         | 39                   | 2               | 1                 |                             |              |   |
| 特別区      | 13    | 1                    | 12     | 1    |     |          |                         | 10                   | 2               |                   |                             |              |   |
| 市        | 124   | 57                   | 68     | 1    |     | 2        |                         | 52                   | 13              |                   |                             | 1            | 2 |
| 町村       | 69    | 42                   | 25     |      | 1   |          | 2                       | 15                   | 10              |                   |                             |              |   |
| 合計       | 326   | 138                  | 190    | 3    | 4   | 4        | 4                       | 157                  | 28              | 1                 |                             | 1            | 3 |

※10 その他の運用商品：都道府県＝外貨預金（先物特約付）・円建外債、政令市＝土地開発公社および他会計貸付金、町村＝仕組債、ユーロ円債

|          | 回答団体数 | Q39. オーバーパー債券※ <sup>11</sup> の購入について、お聞きします |                             |                 | Q40. 債券の償却※ <sup>12</sup> についてお聞きします |   |            |
|----------|-------|---|-----------------------------|-----------------|--------------------------------------|---|------------|
|          |       | ①オーバーパー債券を購入している                            | ②償還年度利息に相当するオーバーパーを上限に購入できる | ③オーバーパー債券を購入しない | ①オーバーパーの償却を行っている                     | ②オーバーパーとアンダーパー※ <sup>11</sup> の償却を行っている | ③債券償却は行わない |
| 都道府県     | 38    | 14  | 8                           | 9               | 12                                   |   | 2          |
| 政令市      | 16    | 2   | 5                           | 5               | 1                                    |   | 1          |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 11  | 10                          | 21              | 10                                   |   | 1          |
| 特別区      | 13    | 4   | 2                           | 6               | 2                                    |   | 1          |
| 市        | 124   | 8   | 13                          | 47              | 6                                    |   | 2          |
| 町村       | 69    | 3   | 5                           | 17              | 2                                    |   | 1          |
| 合計       | 326   | 42  | 43                          | 105             | 33                                   |   | 8          |

※11 オーバーパー債券とアンダーパー債券：オーバーパー債券は額面より高い価額で発行される債券である。アンダーパー債券は額面より低い価額で発行される債券である。満期時に額面で償還されるため、満期まで保有すると、オーバーパー債券は償還損が発生し、アンダーパー債券は償還益が発生する。

※12 債券の償却（償却原価法）：額面金額より高い価額または低い価額で国債等債券を取得した場合、この差額を各期の受取利息に配分するとともにその配分額を債券帳簿価額に加減する。これにより、満期には額面価額と債券帳簿価額が同一になる。

(7) 資金運用（歳計現金、歳入歳出外現金）

|          | 回答団体数 | Q 4 1. 平成26年度「歳計現金・歳入歳出外現金」平均残高をご記入ください<br>単位：百万円 | Q 4 1. 平成26年度「歳計現金・歳入歳出外現金」運用収入をご記入ください<br>単位：千円 | Q 4 1. 平成26年度「歳計現金・歳入歳出外現金」運用利回り（%） | Q 4 2. 歳計現金・歳入歳出外現金の運用期間をお聞きます |             |             |                 |                            |                                     |
|----------|-------|---|--|-------------------------------------|--------------------------------|-------------|-------------|-----------------|----------------------------|-------------------------------------|
|          |       |   |  |                                     | ①1年以内、又は一会計年度以内の短期運用           | ②1年を超える預金運用 | ③10年以内債券で運用 | ④10年を超える超長期債券運用 | ⑤原則1年以内の運用、住宅敷金等は10年以内債券運用 | ⑥原則1年以内の運用、預金担保定期預金は10年超のコーラブル預金※13 |
| 都道府県     | 37    | 88,788  | 52,816   | 0.07                                | 33                             |             | 2           |                 | 3                          |                                     |
| 政令市      | 15    | 28,118  | 20,546   | 0.09                                | 15                             |             |             |                 |                            |                                     |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 8,320   | 5,425  | 0.06                                | 64                             |             | 1           |                 |                            | 1                                   |
| 特別区      | 13    | 10,436  | 2,292  | 0.02                                | 13                             |             |             |                 |                            |                                     |
| 市        | 124   | 2,617   | 1,804  | 0.06                                | 119                            | 2           |             | 3               |                            |                                     |
| 町村       | 69    | 748   | 360  | 0.04                                | 64                             | 2           | 2           |                 | 1                          |                                     |
| 合計       | 324   | 14,971  | 9,103  | 0.06                                | 308                            | 4           | 5           | 3               | 4                          | 1                                   |

※13 コーラブル預金：金融機関は満期前に償還する権限を持ち、預金者は期日前に解約を申し出ることができない代わりに、定期預金に比べて金利が上乘せされる。

Q41 平成26年度 歳計現金・歳入歳出外現金運用利回り分布図

| 利回り | 0  | ～0.05% | ～0.1% | ～0.15% | ～0.2% | ～0.3% | ～0.6% | ～0.9% | ～1.2% | ～1.5% | 合計  |
|-----|----|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 団体数 | 32 | 161    | 85    | 23     | 13    | 3     | 3     | 1     | 0     | 1     | 322 |

|          | 回答団体数 | Q 4 3. 「歳計現金・歳入歳出外現金」を預金等の短期・中期運用に限定する理由をお聞きます |  |                    |                             |  |                    |        |
|----------|-------|--|--|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|--------|
|          |       | ①一会計年度中に歳計現金が不足する時期が見込まれるため                    | ②自治省行政課長通知（S38.12.19）による【通知内容】歳計現金における最も確実かつ有利な方法とは通常は支払い払準備金に支障のない限り適時適正支払い払準備金に支障のない限り適時適正に預金による運用の利益を図ることであり、これを基本的な原則とする | ③資金運用規程に1年以内と定めている | ④会計年度を超える運用期間の設定は好ましくないと考える | ⑤歳計現金で年度を超える債券購入は、歳出予算（投資及び出資金）を組むべきと考える | ⑥債券運用に適さない金利状況と考える | ⑦理由はない |
| 都道府県     | 37    | 29   |  | 4                  |                             | 1  |                    |        |
| 政令市      | 15    | 12   |  | 3                  | 1                           |  |                    |        |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 51   |  | 13                 |                             |  |                    | 1      |
| 特別区      | 13    | 5  |  | 6                  |                             |  |                    |        |
| 市        | 124   | 92   |  | 23                 | 1                           |  |                    |        |
| 町村       | 69    | 46   |  | 12                 |                             |  |                    |        |
| 合計       | 324   | 235  |  | 61                 | 2                           | 1  | 1                  | 1      |

## (8) 資金運用（基金）

|          | 回答団体数 | Q 4 4. 会計管理者が保管している基金数をお聞きします |         | Q 4 5. 基金の運用手法について、お聞きします |                  |                   | Q 4 6. 地方公営企業会計の資金を一般会計が受託して運用を行っていますか |      | Q 4 7. 地方公営企業会計資金の運用受託の方法をお聞きします |                               |                              |
|----------|-------|-------------------------------|---------|---------------------------|------------------|-------------------|--|------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
|          |       | ①財産維持型・積立型基金                  | ②定額運用基金 | ①個々の基金毎の資金運用              | ②一部の基金の資金を統合した運用 | ③すべての基金の資金を統合した運用 | ①はい                                    | ②いいえ | ①一般会計に公営企業資金運用基金を造成して運用          | ②一般会計等に資金を受け入れ、運用のオペレーションのみ提供 | ③歳計現金と一緒に公営企業法一部適用会計資金を預かり運用 |
| 都道府県     | 38    | 33                            | 2       | 14                        | 14               | 9                 | 2                                      | 36   |                                  | 2                             |                              |
| 政令市      | 16    | 28                            | 2       | 4                         | 3                | 9                 | 2                                      | 14   |                                  | 2                             |                              |
| 中核市・旧特例市 | 66    | 20                            | 2       | 29                        | 26               | 11                | 3                                      | 63   |                                  | 2                             | 1                            |
| 特別区      | 13    | 12                            | 2       | 5                         | 1                | 7                 |  | 13   |                                  |                               |                              |
| 市        | 124   | 18                            | 2       | 66                        | 29               | 29                | 3                                      | 121  | 1                                | 2                             |                              |
| 町村       | 69    | 15                            | 2       | 49                        | 10               | 10                | 2                                      | 67   |                                  | 2                             |                              |
| 合計       | 326   | 20                            | 2       | 167                       | 83               | 75                | 12                                     | 314  | 1                                | 10                            | 1                            |

|          | 回答団体数 | Q 4 8. 外郭団体会計の資金を一般会計が受託して運用を行っていますか |      | Q 4 9. 外郭団体資金を一般会計が受託して運用を行っていますか |                                | Q 5 0. 平成26年度「基金平均残高」をご記入ください<br>単位：百万円 | Q 5 0. 平成26年度「基金運用収入」をご記入ください<br>単位：千円 | Q 5 0. 平成26年度「基金運用利回り」<br>(%) |
|----------|-------|--------------------------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------|---|--|-------------------------------|
|          |       | ①はい                                  | ②いいえ | ①一般会計に外郭団体資金運用基金を造成して運用           | ②一般会計等に資金を受け入れず、運用のオペレーションのみ提供 |   |  |                               |
| 都道府県     | 38    |                                      | 38   |                                   |                                | 293,816                                 | 895,596                                | 0.25                          |
| 政令市      | 16    |                                      | 16   |                                   |                                | 137,186                                 | 665,352                                | 0.37                          |
| 中核市・旧特例市 | 66    |                                      | 66   |                                   |                                | 23,646                                  | 39,334                                 | 0.16                          |
| 特別区      | 13    |                                      | 13   |                                   |                                | 64,855                                  | 102,736                                | 0.16                          |
| 市        | 124   | 2                                    | 122  | 1                                 | 1                              | 10,484                                  | 33,602                                 | 0.27                          |
| 町村       | 69    |                                      | 69   |                                   |                                | 3,867                                   | 11,973                                 | 0.22                          |
| 合計       | 326   | 2                                    | 324  | 1                                 | 1                              | 53,089                                  | 164,615                                | 0.24                          |

Q50 平成26年度 基金運用利回り分布図

| 利回り | 0 | ～0.05% | ～0.1% | ～0.15% | ～0.2% | ～0.3% | ～0.6% | ～0.9% | ～1.2% | ～1.5% | ～1.8% | ～2.1% | ～2.8% | 合計  |
|-----|---|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 団体数 | 3 | 57     | 47    | 59     | 53    | 42    | 38    | 9     | 8     | 1     | 4     | 1     | 2     | 324 |

(9) その他

|              | 回答<br>団体<br>数 | Q51. 資金調達・運用に関わる職員に専門研修を行っていますか |           |           |                 |           |           |           |                 |             |
|--------------|---------------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------------|-------------|
|              |               | 資金調達担当職員                        |           |           |                 | 資金運用担当職員  |           |           |                 | ⑨行って<br>いない |
|              |               | ①<br>半日実施                       | ②<br>1日実施 | ③<br>2日実施 | ④3日<br>以上<br>実施 | ⑤<br>半日実施 | ⑥<br>1日実施 | ⑦<br>2日実施 | ⑧3日<br>以上<br>実施 |             |
| 都道府県         | 37            | 2                               | 2         | 3         | 1               | 3         | 2         | 4         |                 | 24          |
| 政令市          | 15            | 3                               |           |           | 1               | 2         | 1         | 1         | 1               | 10          |
| 中核市・<br>旧特例市 | 66            | 3                               | 8         | 1         | 1               | 1         | 4         | 11        | 6               | 42          |
| 特別区          | 13            |                                 |           |           |                 |           | 3         | 1         | 2               | 7           |
| 市            | 124           | 6                               | 5         | 5         | 2               | 5         | 5         | 9         | 3               | 95          |
| 町村           | 69            | 1                               |           | 1         | 1               | 2         | 1         | 1         | 1               | 63          |
| 合計           | 324           | 15                              | 15        | 10        | 6               | 13        | 16        | 27        | 13              | 241         |

|              | 回答<br>団体<br>数 | Q52. 外部金融専門機関の利用について、お聞きします                                       |  |                                       |                                     |                                      |                         |   |
|--------------|---------------|---|--|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|---|
|              |               | ①金融専門家<br>(機関)に景<br>気動向、金利<br>動向、資金調<br>達・運用戦略<br>等のアドバイ<br>ザーを委託 | ②ブルーム<br>バーグやロ<br>イター等の<br>有料情報<br>サービスを利用 | ③証券会<br>社等から<br>の無料の<br>金融市場<br>情報を利用 | ④公認会<br>計士によ<br>る預入金<br>融機関尾<br>の分析 | ⑤金融専<br>門機関・<br>公認会計<br>者を会議<br>の助言者 | ⑥非常<br>勤専門<br>職員の<br>活用 | ⑦週刊<br>「ニッキ<br>ン」また<br>は日本経<br>済新聞に<br>よる情報<br>収集 |
| 都道府県         | 37            | 7   | 10   | 32                                    | 1                                   |                                      |                         | 4   |
| 政令市          | 15            |   | 2  | 14                                    |                                     | 1                                    |                         |   |
| 中核市・<br>旧特例市 | 66            | 1   |  | 58                                    |                                     |                                      |                         | 1   |
| 特別区          | 13            | 4   |  | 9                                     |                                     |                                      | 1                       | 2   |
| 市            | 124           | 3   | 2  | 104                                   |                                     |                                      |                         | 1   |
| 町村           | 69            |   |  | 50                                    |                                     |                                      |                         | 19  |
| 合計           | 324           | 15  | 14   | 267                                   | 1                                   | 1                                    | 1                       | 2   |

|          |     | Q 5 3. 資金調達又は資金運用について、お悩みのことなどがあればご記入ください        |                       |                                |   |  |              |  |           |   |                          |   |
|----------|-----|--|-----------------------|--------------------------------|---|--|--------------|--|-----------|---|--------------------------|---|
| 回答団体数    |     | ①日銀マイナス金利政策による超低金利状況にあり、収入が得られない。安全かつ効率的な資金運用の手法 | ②金融機関の預金金利低下や預金の辞退が増加 | ③職員が1～3年で人事異動するため、運用ノウハウの蓄積が困難 | ④人事異動があったときのノウハウの引き継ぎ（マニュアル化の困難さ）。金融知識の習得 | ⑤金融の素人の職員が金融のプロ（証券会社）を相手に取引する困難さ。国債等売買のタイミング | ⑥証券会社選択の判断基準 | ⑦資金調達・運用のやり方を変えるために市全体のコンセンサスを得るのに時間がかかる | ⑧各局担当課の連携 | ⑨基金一括導入のためのノウハウがわからない。基金一括運用に伴う会計システムの調整の方法 | ⑩債券運用や調達の情報が少なく、実務がわからない | ⑪基金繰替え運用を3月31日を超えて行う方法。基金の繰替え運用に変わる資金調達手法 |
| 都道府県     | 37  | 4  |                       | 1                              |   |  |              |  |           |   | 1                        |   |
| 政令市      | 15  | 4  |                       |                                |   |  |              |  |           | 1   |                          |   |
| 中核市・旧特例市 | 66  | 11   | 3                     |                                | 2   |  |              | 1  | 1         |   |                          |   |
| 特別区      | 13  | 3  |                       |                                |   |  |              |  |           |   |                          |   |
| 市        | 124 | 8  |                       | 2                              | 2   | 1  | 1            |  |           |   |                          | 1   |
| 町村       | 69  | 5  |                       | 4                              |   | 2  |              |  |           |   |                          |   |
| 合計       | 324 | 35   | 3                     | 7                              | 4   | 3  | 1            | 2  |           | 1   | 1                        | 1   |

地方自治体資金管理規程の集計結果

1 統制活動／統制方針のあり方

|          |  |    |   |     |  |   |    |     |   |     |  |    |   |    |   |     |
|----------|--|----|---|-----|--|---|----|-----|---|-----|--|----|---|----|---|-----|
| 課題       | 会計管理者管理資金と地方公営企業資金の双方を対象にする資金管理規程が少ない。資金調達と資金運用の統一規程は極めて少なく、資金調達・運用および現金不正防止の統一規程は皆無である。長期資金調達管理規程は極めて少ない。資金運用規程が基本方針や債券運用等の複数の規程に分かれている団体がある。 |    |   |     |  |   |    |     |   |     |  |    |   |    |   |     |
|          | 1. 対象とする資金<br>①会計管理者保管資金※ <sup>1</sup><br>②会計管理者保管資金、地方公営企業資金<br>③会計管理者保管資金、財産区  |    |   |     | 2. 対象とする活動と規程<br>①資金調達と資金運用の統一規程<br>②資金調達、資金運用および不正防止の統一規定<br>③短期資金調達と資金運用の統一規程<br>④資金運用のみを対象とする規程<br>⑤短期資金調達と資金運用に関する別々の規程<br>⑥長期資金調達と資金運用に関する別々の規程 |   |    |     |   |     | 3. 資金運用規程の分立<br>①1つの資金運用規程<br>②運用基本規程、運用実務規程<br>③運用基本規程、運用実務規定、債券運用規程<br>④資金運用規程、債券運用規程<br>⑤4以上の運用規程 |    |   |    |   |     |
|          | ①  | ②  | ③ | 合計  | ②  | ③ | ④  | ⑤   | ⑥ | 合計  | ①  | ②  | ③ | ④  | ⑤ | 合計  |
| 都府県      | 20   | 9  |   | 29  | 1  |   | 15 | 11  | 2 | 29  | 14   | 12 |   | 1  | 1 | 29  |
| 政令市      | 11   | 1  |   | 12  |  |   | 3  | 6   |   | 12  | 2  | 5  |   | 4  | 1 | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 33   | 19 | 1 | 53  | 2  |   | 23 | 26  | 2 | 53  | 22   | 13 | 4 | 10 | 4 | 53  |
| 特別区      | 9  |    |   | 9   |  |   |    |     | 9 | 9   | 7  |    |   | 2  |   | 9   |
| 市        | 51   | 23 |   | 74  | 3  |   | 24 | 47  |   | 74  | 48   | 4  | 4 | 17 | 1 | 74  |
| 町村       | 14   | 9  |   | 23  | 2  |   | 5  | 16  |   | 23  | 15   | 2  |   | 6  |   | 23  |
| 合計       | 138  | 61 | 1 | 200 | 8  |   | 70 | 106 | 2 | 200 | 108  | 36 | 9 | 40 | 7 | 200 |

※1 会計管理者保管資金：一般会計、特別会計、基金および歳入歳出外現金の資金ならびに制度融資預託金

2 目的の設定

|          |   |   |   |    |   |     |                           |     |     |
|----------|---|---|---|----|---|-----|---------------------------|-----|-----|
| 課題       | 債務早期償還および債務抑制の方針を示している団体がほとんどない。また、債務抑制の対象から臨時財政対策債が除かれている。   |   |   |    |   |     |                           |     |     |
|          | 1. 目的<br>①資金の安全性、流動性、利回り<br>②資金の安全性、流動性、利回り、債務早期償還<br>③資金の安全性、流動性、利回り、債務残高抑制（臨時財政対策債を除く）<br>④資金の保護<br>⑤ない |   |   |    |   |     | 2. 関係する法令順守<br>①ある<br>②ない |     |     |
|          | ①   | ② | ③ | ④  | ⑤ | 合計  | ①                         | ②   | 合計  |
| 都府県      | 25  |   | 2 | 1  | 1 | 29  | 11                        | 18  | 29  |
| 政令市      | 9   |   |   | 2  | 1 | 12  | 1                         | 11  | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 51  |   |   |    | 2 | 53  | 11                        | 42  | 53  |
| 特別区      | 9   |   |   |    |   | 9   | 2                         | 7   | 9   |
| 市        | 62  | 1 |   | 6  | 5 | 74  | 20                        | 54  | 74  |
| 町村       | 19  |   |   | 4  |   | 23  | 8                         | 15  | 23  |
| 合計       | 175   | 1 | 2 | 13 | 9 | 200 | 53                        | 147 | 200 |

### 3 内部環境／誠実性・倫理感、人的資源および情報と伝達

| 課題       | 職業倫理の規定が少なく、職員の教育・研修および外部専門家活用の規定は極めて少ない。 |     |     |                           |     |     |                                 |     |     |
|----------|---|-----|-----|---------------------------|-----|-----|---------------------------------|-----|-----|
|          | 1. 職業倫理（誠実性および金融関係情報収集）<br>①ある<br>②ない     |     |     | 2. 職員の教育、研修<br>①ある<br>②ない |     |     | 3. 外部専門家の意見を取り入れる<br>①ある<br>②ない |     |     |
| 分類       | ①   | ②   | 合計  | ①                         | ②   | 合計  | ①                               | ②   | 合計  |
| 都府県      | 8   | 21  | 29  | 3                         | 26  | 29  | 6                               | 23  | 29  |
| 政令市      | 7   | 5   | 12  | 1                         | 11  | 12  | 1                               | 11  | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 18  | 35  | 53  | 7                         | 46  | 53  | 3                               | 50  | 53  |
| 特別区      | 5   | 4   | 9   |                           | 9   | 9   | 4                               | 5   | 9   |
| 市        | 30  | 44  | 74  | 7                         | 67  | 74  | 3                               | 71  | 74  |
| 町村       | 9   | 14  | 23  | 2                         | 21  | 23  |                                 | 23  | 23  |
| 合計       | 77  | 123 | 200 | 20                        | 180 | 200 | 17                              | 183 | 200 |

### 4 内部環境／リスクマネジメントの考え方

| 課題       | リスクを受け入れる量を管理することで、リターンとのバランスを取るリスク選好の考え方が極めて少ない。満期保有による金利変動リスク全面的回避が一般的である。                               |   |    |    |   |     |   |    |     |    |     |
|----------|--|---|----|----|---|-----|---|----|-----|----|-----|
|          | 1. リスクに対処する考え方<br>①安全性、流動性の確保を利回りに優先<br>②安全性、流動性、金利変動リスクの適切な管理を通じて効率性実現<br>③安全性、流動性、利回の追求<br>④リスク回避<br>⑤ない |   |    |    |   |     | 2. 金利変動リスクの対処<br>①入れ替え（途中売却）<br>②リスク回避のため満期保有<br>③満期保有<br>ただし、理由により償還前売却を認める<br>④ない |    |     |    |     |
|          | ①  | ② | ③  | ④  | ⑤ | 合計  | ①   | ②  | ③   | ④  | 計   |
| 都府県      | 25   |   | 3  | 1  |   | 29  |   | 5  | 18  | 6  | 29  |
| 政令市      | 8  |   | 3  |    | 1 | 12  |   | 4  | 7   | 1  | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 40   |   | 10 | 2  | 1 | 53  |   | 6  | 34  | 13 | 53  |
| 特別区      | 9  |   |    |    |   | 9   |   |    | 7   | 2  | 9   |
| 市        | 45   | 2 | 18 | 6  | 3 | 74  | 2   | 9  | 27  | 36 | 74  |
| 町村       | 13   | 3 | 4  | 2  | 1 | 23  | 2   | 4  | 8   | 9  | 23  |
| 合計       | 140  | 5 | 38 | 11 | 6 | 200 | 4   | 28 | 101 | 67 | 200 |

### 5 短期資金調達に関するリスク統制手続／資金運用との相関関係

| 課題       | 資金繰りにおいて、一時借入よりも内部資金利用を優先する方針が多い。グループファイナンスの手続きを定めている団体は極めて少ない。  |    |   |   |     |     |   |   |    |     |     |
|----------|--|----|---|---|-----|-----|---|---|----|-----|-----|
|          | 1. 短期資金調達における内部資金と外部資金の選択<br>①内部資金（＝基金繰替え運用、一般当座貸越）優先<br>②一時借入利子と基金繰替え運用利子の有利な方を選択<br>③一時借入れ利子と基金運用利子を比較して、借入方法を選択<br>④金融市場金利を反映する調達方法の選択<br>⑤ない |    |   |   |     |     | 2. グループファイナンス※ <sup>2</sup><br>①会計間の相互資金融通<br>②一般会計等から地方公営企業へ貸付<br>③地方公営企業から一般会計等へ貸付<br>④ない |   |    |     |     |
|          | ①  | ②  | ③ | ④ | ⑤   | 合計  | ①   | ② | ③  | ④   | 合計  |
| 都府県      | 12   | 2  |   |   | 15  | 29  | 1   | 2 | 1  | 25  | 29  |
| 政令市      | 2  |    | 1 |   | 9   | 12  | 2   |   | 1  | 9   | 12  |
| 中核市・旧特例市 | 20   | 2  |   |   | 31  | 53  | 3   | 3 | 7  | 40  | 53  |
| 特別区      | 1  |    |   |   | 8   | 9   |   |   |    | 9   | 9   |
| 市        | 18   | 5  |   | 1 | 50  | 74  | 1   |   | 2  | 71  | 74  |
| 町村       | 1  | 6  |   |   | 16  | 23  |   |   |    | 23  | 23  |
| 合計       | 54   | 15 | 1 | 1 | 129 | 200 | 7   | 5 | 11 | 177 | 200 |

※2 グループファイナンス：一般会計等、地方公営企業および外郭団体の間における  
短期資金融通

6 長期資金調達に関するリスク統制手続—平均償還年限、利子シミュレーションおよび債務早期償還

| 課題       | 平均償還年限短期化、利子シミュレーションによる借入方式選択および債務早期償還に関わる方針が極めて少ない。   |    |     |     |  |    |     |     |   |    |     |     |
|----------|--|----|-----|-----|--|----|-----|-----|---|----|-----|-----|
|          | 1. 長期資金調達における平均償還年限短期化措置<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規定がない |    |     |     | 2. 長期資金調達における利子シミュレーションによる借入方式選択<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規定がない |    |     |     | 3. 債務早期償還<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規定がない |    |     |     |
|          | ①  | ②  | ③   | 合計  | ①  | ②  | ③   | 合計  | ①                                       | ②  | ③   | 合計  |
| 都府県      |  | 3  | 26  | 29  |  | 3  | 26  | 29  |   | 3  | 26  | 29  |
| 政令市      |  | 2  | 10  | 12  |  | 2  | 10  | 12  |   | 2  | 10  | 12  |
| 中核市・旧特例市 |  | 2  | 51  | 53  |  | 2  | 51  | 53  |   | 2  | 51  | 53  |
| 特別区      |  | 9  |     | 9   |  | 9  |     | 9   |   | 9  |     | 9   |
| 市        | 2  | 2  | 70  | 74  | 1  | 3  | 70  | 74  | 2                                       | 2  | 70  | 74  |
| 町村       |  | 2  | 21  | 23  |  | 2  | 21  | 23  |   | 2  | 21  | 23  |
| 合計       | 2  | 20 | 178 | 200 | 1  | 21 | 178 | 200 | 2                                       | 20 | 178 | 200 |

7 長期資金調達に関するリスク統制手続—安定的な資金調達、起債発行時期の平準化、調達年限多様化、起債残高の抑制

| 課題       | 市場公募満期一括償還債発行団体のみが下記方針を定めているが、極めて少ない。     |    |     |     |  |    |     |     |  |    |     |     |
|----------|---|----|-----|-----|--|----|-----|-----|--|----|-----|-----|
|          | 1. 安定的な資金調達<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規程がない |    |     |     | 2. 起債発行時期の平準化、調達年限の多様化<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規程がない |    |     |     | 3. 起債残高の抑制<br>①ある<br>②ない<br>③長期資金調達規程がない |    |     |     |
|          | ①   | ②  | ③   | 合計  | ①  | ②  | ③   | 合計  | ①  | ②  | ③   | 合計  |
| 都府県      | 3   |    | 26  | 29  | 3  |    | 26  | 29  | 1  | 2  | 26  | 29  |
| 政令市      |   | 2  | 10  | 12  |  | 2  | 10  | 12  |  | 2  | 10  | 12  |
| 中核市・旧特例市 |   | 2  | 51  | 53  |  | 2  | 51  | 53  |  | 2  | 51  | 53  |
| 特別区      |   | 9  |     | 9   |  | 9  |     | 9   |  | 9  |     | 9   |
| 市        |   | 4  | 70  | 74  |  | 4  | 70  | 74  |  | 4  | 70  | 74  |
| 町村       |   | 2  | 21  | 23  |  | 2  | 21  | 23  |  | 2  | 21  | 23  |
| 合計       | 3   | 19 | 178 | 200 | 3  | 19 | 178 | 200 | 1  | 21 | 178 | 200 |

8 資金運用に関するリスク統制手続—年次資金運用計画、取引先の財務健全性検証、ペイオフ対処手続

| 課題       | 「年次資金運用計画」作成は金融環境等の変化を反映させるために必要であるが、この方針は少ない。取引先の財務健全性検証およびペイオフ対処手続を定める団体は多い。 |     |     |   |    |     |                           |    |     |
|----------|--|-----|-----|---|----|-----|---------------------------|----|-----|
|          | 1. 年次資金運用計画の作成<br>①ある<br>②ない   |     |     | 2. 取引先（金融機関または証券会社）の財務健全性検証<br>①ある<br>②ない |    |     | 3. ペイオフ対処手続<br>①ある<br>②ない |    |     |
|          | ①  | ②   | 合計  | ①   | ②  | 合計  | ①                         | ②  | 合計  |
| 都府県      | 13   | 16  | 29  | 22  | 7  | 29  | 23                        | 6  | 29  |
| 政令市      | 4  | 8   | 12  | 11  | 1  | 12  | 7                         | 5  | 12  |
| 中核市・旧特別市 | 7  | 46  | 53  | 50  | 3  | 53  | 43                        | 10 | 53  |
| 特別区      | 4  | 5   | 9   | 8   | 1  | 9   | 8                         | 1  | 9   |
| 市        | 11   | 63  | 74  | 58  | 16 | 74  | 44                        | 30 | 74  |
| 町村       | 3  | 20  | 23  | 17  | 6  | 23  | 13                        | 10 | 23  |
| 合計       | 42   | 158 | 200 | 166                                       | 34 | 200 | 138                       | 62 | 200 |

9 資金運用に関するリスク統制手続—運用商品の制限、格付会社格付による投資制限、すべての基金一括運用

| 課題       | 信用格付会社の投資適格評価による投資制限が必要であるが、その方針は少ない。すべての基金および地方公企業等資金の一括運用は流動性リスク共有によるリスク軽減であるが、                 |   |   |   |    |   |    |     |  |    |     |   |     |
|----------|---|---|---|---|----|---|----|-----|--|----|-----|---|-----|
|          | 1. 運用商品の制限範囲（預金、貸付信託等を除く）<br>①国内公共債<br>②国内公共債、特定の法律に基づく社債<br>③国内公共債、社債<br>④国内公共債、社債、ユーロ円債等<br>⑤ない |   |   |   |    | 2. 預金以外運用商品の信用格付会社評価による投資制限<br>①ある<br>②ない |    |     | 3. すべての基金一括運用<br>①ある<br>②ない<br>③地方公営企業および外郭団体の資金を含めた一括運用 |    |     |   |     |
|          | ①   | ② | ③ | ④ | ⑤  | 合計  | ①  | ②   | 合計   | ①  | ②   | ③ | 合計  |
| 都府県      | 21  | 3 |   | 2 | 3  | 29  | 6  | 23  | 29   | 2  | 27  |   | 29  |
| 政令市      | 9   | 1 | 1 |   | 1  | 12  | 2  | 10  | 12   | 2  | 10  |   | 12  |
| 中核市・旧特別市 | 45  | 1 | 1 |   | 6  | 53  | 4  | 49  | 53   | 2  | 51  |   | 53  |
| 特別区      | 7   |   | 1 |   | 1  | 9   | 3  | 6   | 9  |    | 9   |   | 9   |
| 市        | 54  | 1 | 2 | 2 | 15 | 74  | 4  | 70  | 74   | 8  | 65  | 1 | 74  |
| 町村       | 19  | 1 |   |   | 3  | 23  | 1  | 22  | 23   | 6  | 17  |   | 23  |
| 合計       | 155   | 7 | 5 | 4 | 29 | 200                                       | 20 | 180 | 200  | 20 | 179 | 1 | 200 |

10 債券取引に関するリスク統制手続—運用期間制限、保有量制限、オーバーパー債券取得制限

| 課題       | 運用期間制限のない団体が約半数あり、利回りほぼ0の10年以内制限の団体が約3割ある。保有額の制限方針が極めて少ない。償却原価法の手続規定は極めて少ない。 |    |    |   |    |     |                                    |     |     |   |    |     |     |
|----------|--|----|----|---|----|-----|------------------------------------|-----|-----|---|----|-----|-----|
|          | 30. 債券運用間制限<br>①5年以内 ②10年以内 ③20年以内<br>④30年以内 ⑤ない                             |    |    |   |    |     | 31. 金融商品別保有額（保有割合）制限<br>①ある<br>②ない |     |     | 32. オーバーパー債券取得制限<br>①ある<br>②ない（償却原価法手続がある）<br>③ない（償却原価法手続がない） |    |     |     |
|          | ①  | ②  | ③  | ④ | ⑤  | 合計  | ①                                  | ②   | 合計  | ①   | ②  | ③   | 合計  |
| 都府県      | 1  | 7  | 6  |   | 15 | 29  | 4                                  | 25  | 29  | 7   | 1  | 21  | 29  |
| 政令市      | 2  | 2  | 1  | 2 | 5  | 12  |                                    | 12  | 12  | 7   |    | 5   | 12  |
| 中核市・旧特別市 | 10   | 11 | 7  |   | 25 | 53  |                                    | 53  | 53  | 25  | 4  | 24  | 53  |
| 特別区      | 2  | 2  | 3  |   | 2  | 9   | 2                                  | 7   | 9   | 3   |    | 6   | 9   |
| 市        | 11   | 10 | 10 | 1 | 42 | 74  | 2                                  | 72  | 74  | 17  | 2  | 55  | 74  |
| 町村       | 6  | 5  | 5  |   | 7  | 23  | 1                                  | 22  | 23  | 5   | 3  | 15  | 23  |
| 合計       | 32   | 37 | 32 | 3 | 96 | 200 | 9                                  | 191 | 200 | 64  | 10 | 126 | 200 |

## 11 債券取引に関するリスク統制手続—売却損失処理、購入時期分散、引き合い

| 課題           | 債券売却損失処理の手続は極めて少ない。債券購入時期の分散および引き合いの手続きは少ない。 |     |     |                            |     |     |  |     |     |
|--------------|--|-----|-----|----------------------------|-----|-----|--|-----|-----|
|              | 1. 債券売却損失処理<br>①ある<br>②ない                    |     |     | 2. 債券購入時期の分散<br>①ある<br>②ない |     |     | 3. 債券取引の引き合い<br>①ある<br>※引き合いと相対の選択を含む<br>②ない |     |     |
|              | ①  | ②   | 合計  | ①                          | ②   | 合計  | ①  | ②   | 合計  |
| 都府県          |  | 29  | 29  | 9                          | 20  | 29  | 9  | 20  | 29  |
| 政令市          |  | 12  | 12  | 6                          | 6   | 12  | 5  | 7   | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 1  | 52  | 53  | 3                          | 50  | 53  | 15   | 38  | 53  |
| 特別区          |  | 9   | 9   | 3                          | 6   | 9   | 2  | 7   | 9   |
| 市            | 3  | 71  | 74  | 5                          | 69  | 74  | 9  | 65  | 74  |
| 町村           | 4  | 19  | 23  |                            | 23  | 23  | 4  | 19  | 23  |
| 合計           | 8  | 192 | 200 | 26                         | 174 | 200 | 44   | 156 | 200 |

## 12 情報と伝達

| 課題           | 資金管理規程公表および資金調達・運用の利回り算定・公表に関する規定が極めて少ない。 |     |     |  |     |     |   |     |     |
|--------------|---|-----|-----|--|-----|-----|---|-----|-----|
|              | 1. 資金管理規程公表<br>①ある<br>②ない                 |     |     | 2. 資金調達利子負担率※ <sup>3</sup><br>の算定・公表<br>①ある<br>②ない |     |     | 3. 資金運用利回り※ <sup>4</sup> の算<br>定・公表<br>①ある<br>②ない |     |     |
|              | ①   | ②   | 合計  | ①  | ②   | 合計  | ①   | ②   | 合計  |
| 都府県          | 1   | 28  | 29  |  | 29  | 29  | 5   | 24  | 29  |
| 政令市          |   | 12  | 12  |  | 12  | 12  | 1   | 11  | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 | 1   | 52  | 53  |  | 53  | 53  | 3   | 50  | 53  |
| 特別区          | 1   | 8   | 9   |  | 9   | 9   | 2   | 7   | 9   |
| 市            | 3   | 71  | 74  | 1  | 73  | 74  | 3   | 71  | 74  |
| 町村           |   | 23  | 23  |  | 23  | 23  | 2   | 21  | 23  |
| 合計           | 6   | 194 | 200 | 1  | 199 | 200 | 16  | 184 | 200 |

※3 資金調達利子負担率：一時借入利回りまたは起債残高に対する利子負担率

※4 資金運用利回り：歳計現金・歳入歳出外現金残高または基金残高に対する運用利子の割合

13 モニタリング

| 課題           | 議会または監査委員に対する報告の規定は極めて少ない。                          |     |     |                            |     |     |
|--------------|---|-----|-----|----------------------------|-----|-----|
|              | 1. 議会または監査委員に対する「資金管理規程」または「資金管理実績」報告<br>①ある<br>②ない |     |     | 2. 庁内資金管理委員会<br>①ある<br>②ない |     |     |
|              | ①   | ②   | 合計  | ①                          | ②   | 合計  |
| 都府県          |   | 29  | 29  | 14                         | 15  | 29  |
| 政令市          |   | 12  | 12  | 2                          | 10  | 12  |
| 中核市・<br>旧特例市 |   | 53  | 53  | 21                         | 32  | 53  |
| 特別区          |   | 9   | 9   | 3                          | 6   | 9   |
| 市            |   | 74  | 74  | 36                         | 38  | 74  |
| 町村           | 2   | 21  | 23  | 10                         | 13  | 23  |
| 合計           | 2   | 198 | 200 | 86                         | 114 | 200 |