

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：34504

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2017

課題番号：16K13405

研究課題名(和文)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

研究課題名(英文)Building the Policy of Performance-Oriented Financial Management in Japanese Local Government's Asset and Liability Reform

研究代表者

石原 俊彦 (ISHIHARA, Toshihiko)

関西学院大学・経営戦略研究科・教授

研究者番号：20223018

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、わが国地方自治体における資金の調達と運用の効率性を向上するために、いかなる資金管理基本方針を作成する必要があるかを考察した。その際、全国の約600の地方公共団体を対象に50項目にわたるアンケートを実施し、その回答から現状分析を行い、今後のあるべき資金管理基本方針の策定で求められる基本原則を解明した。アンケートの実施は大分県国東市の会計課の協力を得て行った。国東市は資金の特に運用で全国でも際立った実績を挙げている自治体である。本研究の成果は、わが国における地方自治体の資金管理(調達と運用)に関する理論研究においても、とりわけ有用な内容を描写している。

研究成果の概要(英文)：Financial management in Japanese local government has been very important issue for many academic researchers. But the survey of its current financial management situations were not done at all. The performance of this research will be regarded as one of the newest academic important results, which shows the details of the way Japanese local government have been running in financial management. One of the biggest findings is that 98% of Japanese local government do not have predetermined policies and regulations about the proper use of public funds. Regarding this, the research places emphasis on the importance of introduction of the concept of financial management internal control. Such an internal control should be linked with the internal control of management accounting and internal audit. The research explains the future research questions, as well.

研究分野：公共経営論

キーワード：地方自治体 資金管理 資金調達 資金運用 内部統制 基金 地方債 歳計現金

1. 研究開始当初の背景

資金運用の効率性は資金残高に対する運用利回りにより判断できる。しかし実際には、決算統計にも地方公共団体財政健全化法の健全化判断比率にもその指標はなく、各自治体のホームページで資金運用率を閲覧するしかないが、それでも公表している団体は極めて少ない。また、資金調達の効率性は、債務残高に対する調達利回りによって判断することも可能であるが、これについてはホームページで公表している団体はほとんどない。

地方自治体の資金運用の効率性に関するベンチマークが存在しないことは、自治体の財務環境において効率性を追求する意識が薄いことを表している。地方財政健全化比率のように、全国の地方自治体間で比較できる資金効率性を評価するためのベンチマーク指標の設定と運用が望まれるところである。日本全国の地方自治体が、資金管理を効率的に行うために必要なベンチマークや資金管理のための基本原則をどのように内部統制として整備し運用するかが、研究開始当初に整理された本研究を推進するに際しての当初の背景である。

2. 研究の目的

平成 26 年 7 月 1 日大分県国東市は、地方公共団体金融機構から地方公共団体ファイナンス賞を受賞した。授賞理由は「調達と運用の活動基準を設定し、運用の収益性向上と調達の効率性向上」である。これまで行政改革や財政健全化の手法としてほとんど注目されなかった基金や歳計現金の資金管理の有効性とは何かが、この表彰では問われている。本研究の目的は、国東市の「財務活動管理方針(平成 25 年 3 月 21 日国東市告示第 7 号)」の内容に基づいて、平成 25 年度に基金運用利回り 1.96%を実現した国東市の資金管理の方策を再検討し、その内容から日本全国の自治体における資金管理の現状と課題を抽出し、財務管理基本方針としての内部統制を構築するに際しての基本的な内容を確認することにある。

3. 研究の方法

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、全国約 600 の地方自治体を対象に約 50 項目にわたるアンケート調査を実施する。アンケートの具体的な内容は、下記の 5. 主な発表論文等に URL を表記したアンケート結果報告書に記載のとおりである。なお、調査団体にはすべての都道府県、政令市、中核市、旧特例市、特別区のほか、九州管内(熊本県除く)の全市町村と、近畿管内の全市町村が含まれている。回答率は約 52%であった。

4. 研究成果

詳細は、関西学院大学大学院経営戦略研究科石原俊彦研究室『地方公共団体における資金調達と資金運用の現状 - 「資金調達と資金運用に関する調査」結果報告』2018 年 3 月、1-49 頁に集約されている(以下の 5. 主な発表論文等のホームページリンクを参照のこと)。

なお、主な研究成果の概要を集約すると、以下の通りとなる。

(1) 収益改善は長期・超長期債券運用する資金を増やすこと。金利は一般的に運用(=償還)期間が長くなるほど高くなる。金融リスクは不確実性を意味し、リスクが高ければリターンは多くなる。短期運用(=償還)を選択することは、金利変動による保有債券の価格変動リスク等を回避することにはなるが、低収益をもたらすことにもなる。

(2) 歳計現金、基金の双方で運用の中心が預金であること、また債券運用を行った場合においても金利変動リスク回避のため運用期間の長期化を避けていること、これらのために、地方自治体における基金等の運用は低収益構造に陥っている。

(3) 多くの地方自治体で巨額の資金が遊休化し、多額の機会費用が生じている。運用はお金を貸すことであり、調達はお金を借りることである。両方ともに金融取引の側面である。地方自治体では資金調達の側面においても、金利変動リスクを回避するために、長期固定借入れ(=長期償還)ありきでの調達が行われている。加えて、中途の金利見直しを避け、また据置期間設定によって流動性リスクを先送りするために、多額の金利負担を行ってきた。現在もそうした状況に変化はなく、しかも、経営的なセンスが求められる地方公営企業においても、同様の課題を有していると考えられる。

(4) 長期・超長期債券運用を阻むリスクへの対処を行うこと。資金運用の低収益構造を打開するためには、長期・超長期債券運用する資金を増やし、かつ金融原理に即した活動を行うことであり、それを阻むリスクに多面的に対処することが、安全性と効率性の双方の実現につながると考えられる。

(5) 金融のリスクを元本償還の不確実性に係る信用リスク、換金の不確実性に係る流動性リスク、金利変動とそれに伴う保有債券価格変動の不確実性を表す金利変動リスクの三つに概括し、金融リスク対処の鍵になる自治体内部(非金融)への対処、さらには、金融取引に係る項目への対処が重要となる。これらへの取り組みは、長期・超長期債券運用への端緒にも位置づけられる。

(6) 運用戦略による金利変動(=価格変動)リスクをコントロールする。変化が常態である市場の金利変動(=価格変動)への対処は、ポートフォリオを変化させる入替戦略により可能となり、長期・超長期債券運用を阻むリスクへの最終的な対処と高収益構造への

道が開かれる。

(7) 資金管理を目的との関連で見る視点の欠如や特別会計（基金会計を含む）の多さ、そして単一簿記での債券会計処理の未整備、また地方自治体の行政サービス「供給独占」の弱みを強みに転換して先進事例を共有できなかったことなどが、リスク回避的な財務活動すなわち非効率の要因であると考えられる。

(8) 資金管理は、目的によって体系化されるひとつの事業であり、資金運用（すなわち、貸付）と資金調達（すなわち、借入）をその柱として位置付ける事業である。目的は住民利益の実現を前提に、資金の安全性と効率性の実現を図ることである。資金管理に伴うリスクは、目的との関連性で定まるものであり、目的を阻むリスクに対処することで、安全性と効率性双方の実現を図るプロセスを構築することが資金管理事業の定義となる。

(9) 地方自治法第235条の4、同法241条で定める運用の方法は、歳計現金は「最も確実かつ有利」、基金は「確実かつ効率的」と定められている。これは、事業目的として「安全性」「効率性」を示す条文と理解することができる。「安全すなわち確実」性は「信用リスク、流動性リスク、金利変動リスク」に関連のある要因を見出し対処することで担保され、「有利または効率性」は国債市場金利を下限とする「収益」の稼得を意味する。有利性や効率性、あるいは収益もリスクへの対処により確保されるものである。したがって、リスクへの対処が資金管理活動の本質と理解されなければならない。

(10) 公共債を満期まで保有すれば元本は確実に償還されるため信用リスクは抑制できる。しかし、それまでは金利変動による含み損益や売却損益発生リスクがあるため、短期運用を原則として途中売却を回避してきた。現金の保管・運用は安全性（すなわち確実性）と効率性（すなわち有利性）を目的とする事業であり、個々の債券は基金や歳計現金の部分であるという視点からは、債券保有目的が基金と歳計現金という二重の意味で規定され、収益との関連では債券売却による損失は費用と解されることになる。しかしながら資金管理による損失は、単なる物品の保管とは性格を異にし、職員の賠償責任まで波及する可能性のある地方自治法第243条の2「動産の損傷」にはなじまないと考えられる。

(11) 運用債券では、確実な保管と効率的な運用の二重の対象であることを踏まえて、所有と売却による収益と損失を統一的に管理の対象とする視点が長期運用や途中売却を可能にするという発想が重要となる。

(12) 償却事務を回避するためにオーバーパー債券を取得しない地方自治体が多い。また、地方自治体はオーバーパー債券取得ができないという認識の証券会社も多い。しかし、現行の地方自治体の財務会計（単式簿記）で

も、利息等収入を使用して、複式簿記と同様に債券オーバーパー（取得額額面超過分）償却を行なうことができると考えられる。オーバーパー償却を行なえば、満期時に額面額と簿価が一致するため、償還損は生じないことになる。

(13) 債券の売却損失は、複式簿記では損益計算書（行政コスト計算書）に表示できるため「資金」減額の内容を決算書で説明できるが、現行の官庁会計では決算書に表示するためには、損失相当額を歳出予算として「売却損」償還金を組み、基金に積み立てて「損失」償却する方法が考えられる。しかしこの方法は、事務が煩雑である。このため、国東市では一括運用で償却事務が簡素化されることもあり、利息等収入を使用して直接償却する方法を行っている。

(14) 債券オーバーパー償却処理や債券売却損失償却処理を行なうことで、取得債券の自由度が増すと共に、債券入れ替えを行う条件が整うことになる。ここにこそ、資金管理の効率性を向上する大きなきっかけが存在する。

(15) 歳計現金等の一体管理に関しては、昭和28年佐世保市『歳計現金の一体的管理に関する質問』に対する自治省行政課長回答があり、これがそもそもの始まりであると考えられる。佐世保市の改善は出納事務の画期的な効率性の向上をもたらすものであるにもかかわらず、優良事例としてベンチマークしていない自治体が多いことが問題視されるべきである。

(16) 2014年7月30日現在、大分県内14市で会計別に出納管理を行っている団体が6団体ある。国東市を参考事例として、1団体が本年度、会計別出納管理から一体的管理へと、基金管理を個別管理から一括運用に切り替えている。しかしこの自治体では、監査事務局から違法ではないかと疑義が投げかけられている。国東市では、佐世保市の事例等を同市の監査事務局に説明を試みたが、なかなか理解が得られなかったという経験がある。この点は私見ではあるが、前例に囚われいたずらに変化を拒むのであれば、地方自治法第199条第3項が求めている経済性、効率性、有効性の観点での監査の実施が困難となるだけではなく、監査そのものは改革や革新のブレーキになってしまう恐れがある。資金運用で高利回りを実現した国東市でも、会計管理者管理の13会計別に歳計現金が分断されれば、会計別資金整理と資金繰りに追われることになり、長期運用は困難になってしまうと考えられる。

(17) 出納事務の一体的管理を行なった上で、かつ余裕資金が存在すれば、歳計現金の長期運用を検討すべきである。しかし、歳計現金の1年を超えた運用を行なった事例は存在しないのではないだろうか。なにが永年、1年を超える運用を阻んできたのだろうか。制度融資に関わる預託金により資金不足に陥

った団体は1年を超える運用はできないが、そのことは資金余剰団体にまで一般化されたというのだろうか。

(18)そもそも、歳計現金の1年以内の運用を規定した法令はない。自治省行政課長通知(昭38.12.19)でも『『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、支払準備資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意味である』と言及されている。地方自治法第235条の4で歳計現金の保管を『最も確実かつ有利な方法』で行うべきと定めた法意は、「預金による運用を基本原則とする」ものであるとの国の見解を示したものであると考えられる。それゆえ、すべての地方自治体が1年以内の運用を行ってきたのだろうか。

(19)行政課長通知は預金が保護され預金金利が高かった時代には正しい内容を示していると言える。しかし、今日では状況が大きく変わり、すでに預金はペイオフの対象であるとともに、利回りは長期国債を大きく下回っている。また、地方分権一括法により、地方自治法第245条の2が「国、県の関与の法定主義」を定め、地方自治法第245条の3が「国、県の関与の基本原則」を定めており、1年を超えた運用を阻むものは、過去に囚われ現実から閉ざされた自治体職員の思考だけなのではないだろうかと考えられる。

(20)財政調整基金や満期一括償還積立基金を除いて、基金は特定目的が生じた時に、一気に取り崩すかもしれない。しかし反対に、特定目的が生じなければ当該基金は保有され続ける可能性が高いという性質を有している。つまり、特定目的基金は流動性リスクが極めて大きい基金なのである。

(21)そのため、財政調整基金等は一定額を長期、超長期運用を行い残りの資金を預金で保管し、その他の多くの基金は全額を支払準備資金として預金等で保管せざるを得なかったというのが、これまでの多くの自治体の現状である。

(22)しかし、一括運用を行えば、つまり、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支払準備金を共有することとすれば、流動性リスクという不安は一掃される(定額運用基金を除く一部の基金での一括運用は、かえって事務を複雑にする可能性が大きい)。

(23)一括運用は流動性リスク抑制のみでなく、資金一本化による基金管理事務と償却事務の簡素化の効果が大きい。売却損失の償却においても一括運用基金収入を充てるため、償却できない債券損失が通常は想定できなくなるからである。

(24)国東市では、財政調整基金において運用益を仮に受入れ、償却処理も一括して行っている。そして基金残高で按分した収額(収

入)を3月補正し、3月末までに各基金に更正処理して積立てるという処理を行っている。

(25)昭和55年神戸市で始められたとされる一括運用は、基金管理事務の効率性の向上と基金流動性リスク抑制を飛躍的にもたすものであるが、取り入れた自治体は極めて少なかった。民間企業は市場の競争環境にさらされているため、他社の優良事例を取り入れる動機付けがあるが、地方自治体では意識して他団体の優良事例を学び、そうした事例を取り入れていかなければ、時代から取り残され、住民の理解を得ることは困難になると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

益戸健吉・石原俊彦稿「資金調達と資金運用に関する内部統制の現状と課題」『地方財務』、754号、2017年、85-109頁。(査読無)

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.cipfa.jp/research.html>

6. 研究組織

(1)研究代表者

石原 俊彦 (ISHIHARA, Toshihiko)

関西学院大学・経営戦略研究科・教授

研究者番号: 20223018

(2)研究分担者

()

研究者番号:

(3)連携研究者

()

研究者番号：

(4)研究協力者

益戸 健吉 (MASUTO, Kenkichi)