

地方公共団体の資金調達・運用に係る意思決定方法について

～国東市資金調達・運用会議廃止に至る過程

1 国東市の資金管理に関する意思決定の枠組み

(1) 管理規範の在り方に応じて、意思決定の枠組みが決まる

(2) 国東市の資金管理規範と意思決定の枠組みの推移

2 資金リスクマネジメント条例は資金管理に関する（行政内部）会議を不要にした

(1) 資金リスクマネジメント条例における資金管理意思決定 2

(2) 財務活動管理方針における資金管理意思決定 2

(3) 公金管理運用基準における資金管理意思決定 2

3 参考

(1) 条例を駆使した政策推進が可能な時代になった 3

(2) わが国地方公共団体の資金調達・運用管理規範は行政内部規程にとどまっている 4

(3) 国東市の国東市の資金管理意思決定に関する枠組みの推移 6

1 国東市の資金管理に関する意思決定の枠組み

(1) 管理規範の在り方に応じて、意思決定の枠組みが決まる

- ①業務手続き規定が少ない規範⇒関係課連絡調整会議「業務手続き・業務実行」⇒首長決定
- ②業務手続きが定められた規範⇒担当課（←関係課）戦略起案⇒首長の戦略策定
- ③業務手続き+内部統制が定められた規範⇒担当課（←関係課）戦略・実績起案⇒首長決定
⇔議会・監査委員・公衆

(2) 国東市の資金管理規範と意思決定の推移

- ①公金管理運用基準：心構え的な規定であり、運用商品の基準等がなかった
- ②財務活動管理方針：リスク管理の考え方、具体的な活動基準及び公表義務を規定
- ③資金リスクマネジメント条例：目的、リスク管理の考え方、具体的な活動基準、年次戦略、実績報告書（監査委員審査意見）の議会提出及び公表義務を規定

<資金管理規範の推移>

2007年：公金管理運用基準

2013年：財務活動管理方針

2020年：資金リスクマネジメント条例

<p>資金運用規程</p> <p>①安全確実かつ有利な運用等の抽象的原則</p> <p>②①を実現するための具体的活動基準がない</p> <p>③内部規程 非公開</p>	<p>資金調達・資金運用規程</p> <p>①リスク管理の原則</p> <p>②短期資金調達の活動基準、長期資金調達の活動基準(運用商品制限、一括運用)、債券運用指針(償却手続、債券台帳)</p> <p>③財務活動管理方針及び活動実績の市資金管理ホームページ公表</p>	<p>資金調達・資金運用・不正防止規程</p> <p>①条例、施行規則、年次戦略</p> <p>②資金調達・運用・不正防止の目的</p> <p>③リスク管理の原則</p> <p>④資金調達・資金運用・不正防止のための活動基準</p> <p>⑤年次戦略策定⇒実績報告書・内部統制報告書(監査委員審査)の議会提出と市資金管理ホームページ公表</p>
--	--	---



<資金管理に関する意思決定方式の推移>

<p>公金管理運用会議</p> <p>①組織 会長(副市長)、財政課長、上下水道課長、会計管理者など、事務局：出納室</p> <p>②議題 資金運用規程見直しおよび1年の基金運用方法に関する決定</p>	<p>財務活動連絡会議</p> <p>①組織 委員：財政課長、上下水道課長、会計管理者など、事務局：会計課</p> <p>②議題 財務活動管理方針を基に起債計画、資金運用方法、実績、方針の見直しを協議。</p> <p>③資金調達及び資金運用は市長決裁により行う。 ※資金運用は事後決裁。</p>	<p>年次戦略⇒実績報告(監査委員審査)⇒議会/H P 公表</p> <p>① 財政課起案：長期資金調達の年次戦略・実績報告は財政課起案</p> <p>② 会計課起案：短期資金調達・資金運用の年次戦略・実績報告</p> <p>③ 不正防止の内部統制報告書 公金：会計管理者・市民病院起案 準公金：総務課・市民病院起案</p> <p>④ 公金・準公金管理方法改善実績報告書 会計課・総務課起案</p>
--	--	--

2 資金リスクマネジメント条例は資金管理に関する（行政内部）会議を不要にした

(1) 資金リスクマネジメント条例(2020/4～)における資金管理意思決定

市長が「年次戦略策定及び実績報告」を行うプロセスにおいて、意思決定※がなされると共に、行政内部および独立機関（監査委員及び議会）の内部統制が行われる。

※財政課（長期資金調達）・会計課（資金運用・短期資金調達）が調整役となり、市長と現場の意見を調整し、市長が意思決定を行う、ミドルアップダウンマネジメント。不正防止は、総務課、会計課、企業管理者が調整役になる。

(2)財務活動管理方針（2013/3～）における資金管理意思決定

財務活動管理方針は、資金調達・運用の活動基準を定め、当該管理方針及び活動実績も公表を定めていた。財政課及び会計課が起案する「年次戦略」を軸に「実績報告」を行う枠組みが定められていなかったため、財務活動連絡会議が関係課の意見調整の場として必要であった。ただし、2018年度から、資金調達・運用年次戦略を制定した。

(3)公金管理運用基準（2007/1～）における資金管理意思決定

公金管理運用基準は心構え的な規定のため、公金管理運用会議において、どの基金で5年国債による運用を行うなどを議論し、意思決定を行う必要があった。

3 参考

(1) 条例を駆使した政策推進が可能な時代になった

① 地方分権改革以後

- ・すべての地方公共団体事務に対し、条例制定権が及ぶ。
 - ・自治体の自治の仕組み、行政運営の基本方針等を条例という形式で立法できる
- ※国東市資金リスクマネジメント条例が制定できる時代になった

② 要綱行政の時代：自主条例が制定できず、要綱により政策推進をせざるを得ない時代が続いた。

- ・日照権対策：川崎市団地造成事業執行基準（1965年）、川西市宅地開発指導要綱（1967）等

③ 憲法第94条「地方公共団体は、（略）法律の範囲内で条例を制定することができる」が

法律先占論により、「地方公共団体は法律の委任がない限り条例の制定ができない」とされてきた。

法律先占論

法律が対象とする領域は法律の委任がない限り、条例制定ができない。

国の機関委任事務に対して、地方公共団体の条例制定権が及ばない。

(2) わが国地方公共団体の資金調達・運用管理規範は行政内部規程にとどまっている

Q3：資金管理（調達・運用）規程制定

1.)管理規程を制定していない 81 団体（25%）⇒前例又口伝による事務
2.)資金調達管理規程制定 27 団体（8.3%）、資金運用規程制定 275 団体（75%）
総務省が地方公共団体に対しペイオフ解禁対応のために、公金保全のための資金管理方針制定を求めたため、資金運用規程制定団体が多く、資金調達規程制定団体が少ない。
※「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 14.2.8、総行自第 9 号）」「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 18.12.1、総行自第 219 号）」

Q4：資金調達管理規程制定 27 団体の形式及び周知方法

条例による制定 0 団体、規則等告示規程 3 団体、要綱等内部規程 24 団体

Q5：管理規程の非周知 21 団体

透明性が欠如している。執行機関の外からの監視ができない

Q6：資金調達管理規程の適用会計

一般会計、特別会計及び地方公営企業に適用 9 団体

⇒統一したルールで地方公共団体全体を統制していない

表 1-1 資金管理規程の制定及び透明性

	回答団体数	Q3. 資金管理(調達・運用)規程がありますか				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			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					Q6. 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	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	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、基準、要綱、マニュアル等	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		1	2	3	1	
中核市・旧特例市	66	2	1	59	5		3					2	3	2	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	

出所：『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、独立行政法人日本学術振興会 科学研究費(挑戦的萌芽研究)16K13405

調査対象：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、近畿管区市町村 https://www.city.kunisaki.oita.jp/uploaded/life/43161_140352_misc.pdf

Q7：資金運用管理規程制定 243 団体の形式及び周知方法

条例による制定 0 団体、規則等告示規程 23 団体、要綱等内部規程 220 団体

Q8：管理規程の非周知 189 団体

透明性が欠如している。執行機関の外からの監視ができない

Q9：資金運用管理規程の適用会計

一般会計、特別会計及び地方公営企業に適用 89 団体

⇒統一したルールで地方公共団体全体を統制していない

Q10：資金管理（調達・運用）規程遵守の監視

独立した機関による監視がない 103 団体⇒独立的評価の欠如

表1-2 資金管理規程の制定及び透明性

	回答団体数	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			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					Q9. 資金運用管理規程の適用会計を選択してください				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			
		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	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	④ その他	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
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

(3)国東市の資金管理意思決定に関する枠組みの推移

国東市資金リスクマネジメント条例(令和元年12月25日 条例第19号)

(資金調達及び資金運用に係るリスク対応) 第7条 市長等は、資金調達及び資金運用に係る管理規程を整備し、金融市場の変化に応じた年次資金調達及び資金運用戦略(以下「年次戦略」という。)を策定し、実行するものとする。

(年次戦略と実績評価) 第12条 市長は、4月末日までに監査委員及び議会に年次戦略を提出し、公表しなければならない。2 市長は、第1条に規定する目的に影響を及ぼす重大な環境変化が認められるときは、随時年次戦略の見直しを行い、監査委員及び議会にすみやかに提出し、公表しなければならない。3 市長は、年次戦略に係る活動状況及び決算業績に関する実績報告書を作成しなければならない。

(資金調達及び資金運用に係る独立的評価) 第14条 市長は、第12条第3項に定める実績報告書を、10月末日までに監査委員の審査に付さなければならない。2 監査委員は、前項の報告書に基づいて、年次戦略の執行状況及び業績について審査し、市長に審査意見書を提出しなければならない。3 市長は、第1項の実績報告書に監査委員の審査意見書を添付して、12月末日までに議会に提出し、公表しなければならない。

国東市資金リスクマネジメント条例施行規則(令和2年3月27日 規則第18号)

第4章 資金調達及び資金運用

第1節 総則（定義）第21条

第2節 年次資金調達及び資金運用戦略策定の原則

(年次資金調達及び資金運用戦略)第22条 ①財政課長及び会計課長(以下「財政課長等」という。)は、条例第7条に定める年次資金調達及び資金運用戦略を作成し、市長に提出しなければならない。②財政課長等は、条例第12条第3項に定める実績報告書を次の各号に関して作成し、市長に提出しなければならない

第3節 リスク管理の原則

(金融に関するリスク)第23条、(リスクの対応) 第24条、

(預金保護のためのペイオフ対策) 第25条

第4節 短期資金調達及び短期資金運用の原則

(資金計画作成) 第26条、(短期資金調達方法) 第27条、(短期資金運用方法) 第28条

第5節 長期資金調達及び長期資金運用の原則

(基本的な考え方) 第29条、(長期資金調達方法) 第30条、(市債の繰上げ償還) 第31条

(基金一括運用) 第33条、(基金一括運用収入の配分) 第34条、

(債券取引の基本的考え方) 第35条、(売買目的債券の運用) 第36条、

(債券の償却) 第37条、(経過利子の償却) 第38条、(オーバーパー債券の償却) 第39条、

(オーバーパー債券の繰上げ償却) 第40条、(アンダーパー債券の償却) 第41条、

(売却損失の償却) 第42条

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)

5 資金管理会議

この方針に基づく財務活動を行うために、国東市財務活動連絡会議を設置する。

- (1)委員 財政課長、財政係長、上下水道課長、水道工務係長、水道管理係長、下水道管理係長、市民病院事務長、市民病院庶務課長、市民病院会計係長、会計管理者、会計課係長を委員とし、必要に応じ、会計管理者が招集し、事務局は会計課に置く。
- (2)協議事項 起債計画、借入金償還計画情報の交換、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、その他財務活動に係る事項
- (3)預金預入金融機関が破綻した場合

直ちに、預金の名寄せを行い、相殺すべき市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を行うための予算措置を行う地方公共団体金融機構債

4 財務活動の原則

(1)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 (※注 1) を通じて、効率性の向上を図る。

- ① 効率性の向上 ② 信用リスクへの対処 ③ 流動性リスクへの対処
- ④ 金利変動リスクへの対処

(2)預金保護のためのペイオフ対策

資金調達・運用の規定

1 短期資金 (期間 1 年以内) の調達及び運用

- (1)財務活動の基本的な考え方
- (2)資金調達 (3)資金運用

2 長期資金 (期間 1 年超) の調達及び運用

- (1)財務活動の基本的な考え方
- (2)資金調達
 - ① 起債方法 ② 銀行等引受資金の借入先決定
- (3)資金運用

- ① 資金の目的に応じた運用の原則 ② 一括運用 ③ 運用商品

3 金融商品保管の原則

- (1)市債の繰り上げ償還は、次の場合に行うものとする
- (2)預金の解約又は債券売却は、次の場合に行うものとする。

4 債券の運用指針

- (1)取得方法 (2)償却の方法
- (3)債券台帳の記載事項 (4)債券の収益性の評価基準

国東市公金管理運用会議設置要綱(平成 19 年1 月31 日 施行)

(設置) 第 1 条 地方自治法の趣旨を踏まえ、国東市が保有する公金を安全確実かつ効果的な管理及び運用をすることを目的とし、公金管理運用会議を設置する。

(組織) 第 2 条 運用会議の組織は、副市長、総務部長、総務課長、財政課長、農政課長、福祉対策課長、上下水道課長、市民病院管理課長、会計管理者の職にある者をもって組織する。

第 3 条 運用会議に会長を置き、副市長をもってこれに充て、議長を兼務する。

(会議) 第 4 条 運用会議は、年 1 回を定例会とし、必要に応じ会長が臨時運用会議を招集する。

(任務) 第 5 条 運用会議は、下記の各号に掲げる事項を掌理する。

- (1)公金運用方針に関する事
- (2)安全確実かつ効率的な金融商品の選定に関する事
- (3)公金運用の効果に関する事
- (4)預金先の金融機関の経営状況の監視に関する事
- (5)その他公金管理に関する事

(報告) 第 6 条 会長は、運用会議の進捗状況を必要に応じて市長に報告し、市長の指示を受けて業務の推進を図るものとする。

(庶務) 第 7 条 庶務は出納室において、処理する。

(補足) この要綱に定めるものの他、会議の運用に関し必要な事項は会長が別に定める。

国東市公金管理運用基準(平成 19 年1 月31 日 施行)

(歳計現金、歳入歳出外現金の運用指針) 第 2 条 歳計現金、歳入歳出外現金の管理運用は、安全性、流動性、効率性の順にそれぞれの確保に努めなければならない。また、各会計の適正な資金計画等に基づき会計間相互の資金流用に努めなければならない。

(基金の運用指針) 第 5 条 基金の管理運用は、運用目的と運用期間を考慮した上で、ていっし預金及び債券運用等の運用を行う。

- ・基金は、その目的又は性質に応じて管理する。
- ・果実運用型の基金は、安全性を最優先して効率性を追求し運用収益を図る。
- ・積立型基金は、積立並びに取り壊しの計画を勘案し、効率的な資金運用を行う。
- ・基金の管理運用において、支払い準備のための流動性に要する資金に関しては、歳計現金、歳入歳出外現金の管理運用に準ずるものとする。

(企業会計資金) 第 4 条 企業会計資金の管理運用は、歳計現金、歳入歳出外現金の管理運用に準ずるものとする。