

## ●研究会報告

### 第8回地方自治研究会

#### 地方自治体の資金運用と地方自治

昨年10月29日（土）第8回地方自治研究会を開催しました。今回は「地方自治体の資金運用～資金運用の公正性・透明性の確保～」をテーマに、伊藤久美子さん（名古屋大学法学研究科研究生・三重県職員）から自治体で実際に資金を運用している視点から報告していただきました。その後、藤枝先生（三重短期大学）からも法制度からみた「自治体財政」について話していただきました。

#### ○伊藤さんの報告（要旨）

これまでも自治体での資金運用を行っていることは認識していたが、出納局で実務に携わり、資金運用について公正性・透明性をさらに確保していくためにいくつか課題があると感じた。今日は運用の実際や判例なども含めて話をすすめ、その後課題や方向について話していきたい。

\*内容は当日のレジュメに沿って（事務局）

#### 1. 地方自治体の資金

##### 資金の種類

地方自治体の資金の種類には、次のものがある。

- ①歳計現金：会計年度における一切の収入または支出に係わる現金で、自治法や施行令では「最も確実かつ有利な方法でこれを保管」する旨が定められている。
- ②歳入歳出外現金：地方自治体の所有に属さないが自治体が預かっている現金（社会保険料・所得税・住民税など）で法や施行令では「指定金融機関・指定代理金融機関以外の金融機関に預金できる」旨規定されている。
- ③基金：地方自治体の財産の一種で、特定の

目的のために財産を維持・積立又は定額の資金を運用するために、条例に基づいて設置され、基金の収益や管理に要する経費は歳入歳出予算に計上すること、また会計年度に拘束されず処分できるとされている。

#### 歳計残高の年間推移

地方自治体の出納は、3月末に収入支出の手続きが終わり5月末までに支払いなどが続き、6月の1ヶ月が実質的な出納整理期間となる。県債の発行や自動車税・法人事業税、交付税収入などで余剰金が多い時期と、県債償還や事業実施に伴う支払いがあり一時借入金を導入しなければならない時期がある。

#### 歳計現金での資金不足の対応（県債発行以外）

資金が不足する時は、当座借越預金（一時借入金）や基金繰替、借入などで対応する。借入は限度額があり、議会の承認が必要である。当初予算で計上。

#### 2. 資金の運用

##### 資金の運用の3原則

- i 安全性：法の下での安全性を確保して、元本の確保を最優先する。
- ii 流動性：支払いに支障がないように、基金や歳計現金などいつでも現金化できるようにしておく。
- iii 効率性：より多くの運用益が得られるように資金運用していく。

#### 資金運用に係わる契約方法

地方自治法では一般競争入札が原則であるが、施行令により資金運用は「随意契約」ができると理解されている。随意契約においても、公正性を確保することはもちろん、できる限り競争性を確保することが必要である。

#### その他の資金運用の制約

ペイオフ：預金が保全できるように、地方

自治体の場合、県債などの地方債と相殺可能な範囲内で預託しているところが多い。またペイオフ解禁に向けての総務省通達（平成14年）を受けて、「資金管理方針」を策定した自治体も多い。

### 社会経済状況・・・現在は超低金利

最近の超低金利のため、地方自治体では債権を買い控えたり、市町村では途中売却を前提とした20年間などの超長期債券の購入など新たな運用方法を実施しているところもある。

### 資金運用での先進事例

大分県国東市では基金を20年物など高金利の超長期の債券で運用し、低金利下において途中売却し、利息と売却益で運用利回りを上げている。また、基金をまとめて一括運用し、事務の簡素化・流動性の向上を進めており、市の「財産活動管理方針」によって、資金調達（借入）と資金運用（貸付）の活動基準を一体に定めている。さらに資金運用の評価の基準を、単年度ではなく、経営的な視点から複数年度を通算した損益による収益性から評価している。そのため、利回りの高い債権と入れ替えるための売却損はあらかじめ費用として想定している。近年では運用利回りが1%を越えて2%近くの数字になっている。

### 3. 資金運用に係わる判例から

資金運用に係わる判例はあまり見つけることができなかつた。最高裁の判例はなく、地裁、高裁のものである。原告・被告・裁判所ともに地方自治体の資金運用について認識が十分でないような印象を受けた。

例えば、「徳島県基金運用差損金請求事件」（平成11年9月3日 徳島地裁）では「県が相対預託を県指定金融機関（銀行）に行ったため、預託先の銀行が利得を得て、県が損害を受けた」として県民が不当利得返還請求を行った。徳島地方裁判所の判断では「元本額が保証されているから県に財産的損害を与える客観性を有しない」として住民訴訟の対象

外となったが、その後控訴審の高松地裁（平成12年3月6日 高松高裁）では「基金は地方自治法における財産であり、住民訴訟の対象となる。基金に属する現金の管理・運用・保管方法の選択は、被告の合理的な裁量に委ねられていると解すべき・・・元本額が保障されていても、正当な管理・運用・保管行為がなされていたら当然得られたであろう運用上の利益を喪失する損害を被ることがあることは否定できず」として原判決を取り消し、徳島地裁に差し戻しとなった。その判旨の中で①合理的な根拠なく、不確実・非効率的もしくは不利な方法で管理・運用・保管方法をとったような場合は、違法な財務会計行為とされる余地があることが否定できない ②元本額が保障されていても、正当な管理・運用・保管行為がなされていたら当然得られたであろう運用上の利益を喪失する損害を被ることがあることは否定できず」と述べていることに注目したい。

他にNTT株を当時の収入役が、市の財政調整基金・歳計現金で購入した事への監査請求が棄却されたことから住民が訴訟を起こした「損害賠償請求事件」（平成13年3月10日 千葉地裁）がある。裁判所が、①（地方自治法は）歳計現金は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現金の保管方法について作為義務を定めているが、現に現金で購入し保有しているものについて、常に最も確実かつ有利な方法（現金化を含む）を選択して保管しなければならないとの作為義務を定めたものではない ②株式の取得は、地方自治体の現金等の保管方法として適当でないというべきであると判断したことは注目したい。一方、裁判については「株式の保有継続は違法ではない」「（市長の監督に対して）事実を容易に発覚しない状態にされていたことから、故意に適正な財産管理を怠ったものとは認めることができない」として請求を棄却している。

### 4. 資金運用の課題

## 大きな選択責任

地方自治体は、複数の金融機関や資金運用商品から、独自で最適なものを判断して、選択しなくてはならない。そのため資金運用には大きな選択責任があり、2つの課題がある。

① 法的な規制が曖昧で地方自治体の判断によるところが大きい。

- i : 地方財政法では「買入れ等の確実な方法」
- ii : 地方自治法では「確実かつ効率的に運用」
- iii : 地方自治法施行令では「その他の確実な金融機関」

② 地方自治体の判断に対する基準も曖昧である。判例にもあるように、安全性が優先して元本が保証されても責任を果たしたことになるし、各自治体が「資金管理方針」を策定しているが、現在の社会経済状況に敏感に対応していないものもある。また、資金運用は、職員の情報収集など自助努力での運用が必要である。

## 説明責任

法に基づいた公表は行っており、預金利子などは各部局で予算として上げ、決算でも公表している。しかし予算書や決算書、自治体が発行している財政の説明書では大きな括りの中に入っていることが多い。HPなどを見れば資金運用としては公表している自治体もあるが、見えにくい部分になっている。

## 取引の公正性の確保

大きくは「引合方式」と「相対方式」の二つがあり、引合方式は競争性の確保が、相対方式は機動性に富むというメリットがある。同時にそれぞれの方式にもデメリットもある。（＊詳細・略）

## 専門人材の育成

金融の専門知識を持って、経験を積んだ専門人材が必要である。金融機関などからの情報収集が重要なので、専門用語や相場に詳しく、実際に自分で債券など売買していた経験があると良い。

## 5. 資金運用の公正性と透明性を確保するために

資金運用の公正性と透明性をさらに確保するために、決定過程に専門家など有識者を委員会形式で導入し、市民の視点で情報提供できるように取り組んでいる自治体もある。効果として、次のようなことが考えられる。

○自治体職員以外の参画による資金運用決定過程の透明性の確保

○専門知識に基づいた会計責任者・運用担当者への助言・アドバイス（より安全で効率的な運用が可能）

○地方自治体の資金運用の監視・監督の強化

○市民への情報提供の充実

## 藤枝先生から（一部要旨のみ）・・・

自治体の財政を憲法の立場から考えたい。憲法94条の自治財政権として保障されており、国民・住民の人権の保障と実現のために財政活動が行われる。自治体財政の基本原則は「地方自治の保障手段としての原則」「最小経費・最大効果の原則」「財政民主主義（財政議会主義）の原則」の3つになる。特に「お金の使い方」という点では「最小経費・最大効果の原則」が求められ、議会のチェックが重要である。また財政支出の規律では「会計年度独立の原則」があるが、原則の例外として「継続費の逡次繰越」「繰越明許費」「事故繰越」などがある。決算上の剰余金（歳出剰余金）がある場合は地方自治法で定めがあり、処分方法として翌年度への繰り越し（歳出財源への充当・基金への編入・繰上げ償還など）も認められている。（以下・後略）

## <参加者からの質問・意見/一部>

○資金運用での実際の運用益はどのくらいになるのか。

○出納局で資金運用する人員体制はどのようになっているのか。

○市町村議会では財政・資金の理解が低いが、

資金運用は市町村にも共通する課題か。

○住民からすると基金などの余剰金は、住民に還元するほうがよいと思うが、どうか。

○市町村では資金運用はどうしているのか。

○自治体にはいろいろな種類の基金があるが、それぞれ各部局で運用しているのか。

○実際、自治体職員は資金運用で何をすればよいのか、また判例にもあるように逆に何をしてはいけないのか。etc.

\*\*\*\*\*

・今回の伊藤さんのお話は、“衝撃的な報告”というのが参加者の共通した感想でした。地方自治法が定める「最も確実かつ有利な方法」で自治体の現金を保管(管理)することと、自治体が実際の資金運用によって利益を得ようとするの間には、地方自治のあり方を改めて問い直す今日的なテーマがあるように感じました。(文責:事務局 加藤)

\*「第9回地方自治研究会/自治体の「個人番号制度」問題」の報告は、次号で予定しています。

<次回・第10回研究会のご案内>

日時:5月20日(土)14時~17時

テーマ:「住民投票」と地方自治~新城市・新市庁舎建設問題から考える~

報告:加藤芳夫さん(新城市議会議員)

白井倫啓さん(新城市議会議員)

「地方自治」「市民自治」のあり方を、「新市庁舎建設計画の見直し」を巡って行われた新城市の「住民投票」(2015年5月31日実施\*以下記事参照\*)の事例を通して考えます。今回は新市庁舎建設問題を議会(議員)として、さらに住民運動の立場からも取り組まれた二人の市議の方から報告して頂きます。

会場:名城大学ナゴヤドーム前キャンパス

西館4階 DW406 演習室

名古屋市東区矢田南4-102-9

(052-832-1151:代表)

\*名古屋市営地下鉄名城線「名古屋ドーム前矢田駅」2番出口

## 新庁舎規模「縮小」が多数

### 愛知・新城市の住民投票

(2015/6/1 日経新聞)

愛知県新城市は31日、新市庁舎建設計画の見直し方法を2択で問う住民投票を実施した。即日開票の結果、建設費抑制のため庁舎規模を当初計画より大幅縮小する案の支持が1万2899票で、庁舎規模維持を支持する9759票を上回った。条例は市長や市議会が結果を尊重するよう明記。開票終了後に記者会見した穂積亮次市長は「結果を重く受け止め、新たな見直し案を示したい」と述べた。住民投票は18歳以上の市民を対象とし、有権者数は4万819人。投票率は56.23%だった。2012年に市が作った庁舎建て替え計画は事業費約49億円だった。建材価格の上昇で2~3割増えると判明。住民の間で、統合予定だった既存の分庁舎を残して新庁舎の規模を大幅縮小し、費用を抑えるよう求める署名活動が起きた。

## 第7回都市再生プラン研究会報告

3月26日(日)午後1時30分からイーブルなごや第2集会室で開催6名が参加しました。その内容は次の通りです。

### (1) 愛知県医療提供体制

報告者：牧野幸雄(会員)

医療問題には医療提供体制の問題と医療費の問題とがある。今回は医療提供体制について報告する。2018年度は医療に関わる計画や報酬などがいっせいに改定される年である。①国の診療報酬と介護報酬の同時改定(医療提供体制、医療費両方に関係)、②県保健医療計画の改定(主に医療提供体制に関係)、県医療費適正化計画(主に医療費に関係)の全てがそろそろ、重要な年になる。愛知県の医療提供体制の現状は、病院の施設数が1996年(H8)以降、394から322へ減少、病床数も1996年以降、減少。診療所の施設数は1996年以降、一貫して増加。ただし、有床診療所は施設数、病床数共に大きく減少している。

一方で、医療従事者には医師、看護婦、薬剤師、さらに理学療法士、作業療法士、臨床検査技師などを指すが、ほとんどの職種で増加している。なかでも、理学療法士、作業療法士はほぼ増加している。しかし、依然として医師、看護婦不足は深刻である。医師不足のため診療制限を行っている病院の割合は2007年の18.3%が2015年度には22.4%に増加している。看護師の不足状態は継続し、薬剤師不足も深刻になっている。

地域別の医療供給体制にも大きな格差が生まれている。二次医療圏別の人口医師数比較で深刻なのは西三河南部東や知多半島、東三河北部である。

これらの解決策は人材確保に尽きる。医師

抑制という国の政策の失敗が今日の事態を招いたと言える。

### 議論

都市再生プランとしての政策提起を考えた場合、医療提供体制の問題では市町村としては公立病院の充実以外に手立てはなく、県としても地域格差を是正する措置としては乏しい。医療はきわめて中央集権的な状態にあるのではないかとの議論となった。

### (2) 名古屋市の地下鉄財政を考える

現在の：中川博一(会員)

収益的収支と資本的収支から現在の名古屋市地下鉄財政の状況についての報告であった。2015年度の収支状況は114億円の黒字であった。収支状況は2008年に黒字転換している。ただし、累積欠損金は2759億円ある。資本的収支からみると、今日でも資金不足状態にある。2015年度の資金不足は97億円であった。実質資金不足額は2482億円。企業債残高は5741億円である。しかし、財政状況の推移を見ると、累積欠損金は2004年度4469億円であったものが2015年度までの11年間で1824億円も減らしている。企業債残高も2003年度7698億円であったものが2015年度までの11年間で2265億円も減少している。利息の支払いが大きな問題であったが、過去最も多かった年には434億円であったものが113億円までに減少している。収支の中でも営業収支だけをみると常に100億円を越す収益を上げている。非常に安定的である。このように財政状況が好転したのは、2004年度に名城線の環状線化が完成し、その後は2011年度の野並一徳重間を除いて新路線の建設がなくなったことが一番の要因だといえる。

利子対策として2007～2009年度に巨額の高金利地方債の補償金不要の臨時繰上償還が行われたことや、H17に資本費平準化債が創設されたことなども、収支改善のスピードを速めたといえる。2015年度の業務活動によるキャッシュフローでは329億円の資金を増加させている。早晩、2015年度現在の実質的資金不足

額2399億円の返済にも目処が立つ。そうであるならば、今後の交通政策をどうするかを今から考えておく必要がある。大阪市の地下鉄では民営化についての議論があるが、間違ってもその道を踏んではいけない。本来の交通権である生活するための住民の足を確保できる交通政策を考えるべきときである。

### 議論

・大型公共事業の場合、地方債の発行と、その償還・利払いが問題となる。その点の解明が大切である。

・地方公営企業の財務分析の経験から、地方債などの借金が資本に入っていて違和感を覚えた。会計制度が変更されたことがわかった。

・減価償却をどうとらえるかは重要である。留保資金とした場合、現在でも留保されていると勘違いされやすいので、表現の仕方には注意が必要である。

・交通権の問題から考えるとき、バス事業の赤字などトータルで考える必要がある。老朽化に伴う施設の維持も重要である。

### (3) 重森暁・桑原武志編著『大都市ガバナンスの検証—大阪・アジアにみる統治システムと住民自治—』ミネルヴァ書房(2017)から

報告者：遠藤宏一

この本の研究課題は大阪と釜山等の比較研究である。両都市圏とも国内第2のポジション・港湾都市である。都市戦略は首都と相似(追いつけ路線)か、異なる戦略(独自路線)か厳しい選択が迫られている。この本での注目すべき指摘(都市再プラン研究にとって)について2点ほどあげてみる。①日本の大都市圏のうち大阪大都市圏が単一の「中心都市」大阪市と「衛星都市」から構成されるスタンダードな大都市圏を形成している。東京は(形はスタンダードだが)世界都市かつ首都機能の集積がある。名古屋大都市圏は、「中心市」は名古屋市だが、周辺の豊田市にトヨタの本社があり、それ以外の「衛星都市」にも数多くのトヨタ系関連の生産拠点が集積し

ており、名古屋市が強い中心性を保っているとは言えず、それ以外の周辺「衛星都市」郡が強い力を持つ場合があつて特殊である。②「自立都市ネットワーク構想」(自立した衛星都市が連帯した都市ネットワークの提唱という問題意識・視角からの大都市圏の在り方の処方箋)を論じている。疑問点として「衛星都市」の自立とは何をもって云うのか。「単心型ネットワーク」から「多心型ネットワーク」とは何なのか。(文責：中川博一)

