

令和7年6月30日

阿南市長 岩佐 義弘 様

阿南市基金運用に関する第三者調査委員会

答 申 書

令和7年1月30日付け阿南人第386号で諮問のあった下記事項について、審議の結果、別紙調査報告書のとおり答申します。

記

- 1 超長期債券が購入された事案に関する事実関係の調査及び認定
- 2 超長期債券が購入された原因及び背景の究明
- 3 基金運用の在り方の提言

# 調査報告書

令和7年6月30日

阿南市長 岩佐 義弘 様

阿南市基金運用に関する第三者調査委員会

委員長 瀧 誠司

委員 大寺 健司

委員 小笠原 章

## 第1 当委員会及び調査の概要

- 1 当委員会の設置の経緯
- 2 当委員会の構成等
- 3 当委員会の所掌事務
- 4 会議の開催状況等

## 第2 調査結果

- 1 超長期債券が購入された事案に関する事実関係の調査及び認定
- 2 超長期債券が購入された原因及び背景の究明

## 第3 基金運用の在り方の提言

- 1 他の地方公共団体における債券運用状況について
- 2 阿南市における基金の債券運用状況について
- 3 阿南市での望ましい基金の債券運用について
- 4 今後の財政運営の在り方について

## 第4 おわりに

## 第1 当委員会及び調査の概要

### 1 当委員会の設置の経緯

阿南市は、令和2年度から令和4年度の3年間に一般会計の基金（以下、一般会計の基金のことを「基金」という。）において、国債や地方債などの債券を購入した。令和5年度の歳入歳出決算ベース（令和6年5月31日現在）では、基金の総額約177.4億円のうち、保有する債券の合計額は約91.3億円（基金総額の約51.5%）になった。経済情勢の変化により、満期までの期間が10年を超える超長期債券（約79.5億円）などの現金化が容易でない状況になり、予算編成に影響が出る可能性がでてきた。

この件について、令和6年10月3日の市議会決算審査特別委員会において、委員から、市民への説明責任を果たすため原因究明と検証作業が必要であるとの提言があり、阿南市は、専門家による公正・中立な立場からの調査が必要であると判断し、議会の議決を経て阿南市基金運用に関する第三者調査委員会設置条例を令和6年12月24日に公布、施行した。

阿南市長は、令和7年1月30日に委員を委嘱し、当委員会を設置した。

### 2 当委員会の構成等

(1) 当委員会の構成は、以下のとおりである。委員長及び委員は、いずれもこれまで阿南市との間に「地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針（日本弁護士連合会）第3の2」で例示する利害関係を有していない。

委員長	瀧 誠司	弁護士
委員	大寺 健司	公認会計士
委員	小笠原 章	大学教授

(2) 当委員会は、「地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針（日本弁護士連合会）」の趣旨に則り、阿南市の附属機関として、公正・中立な立場から、客観的な調査を実施した。調査方法の決定、調査の実施、報告書の作成の全過程において、阿南市の意向に左右されることなく、また、一切の影響を受けることなく、当委員会の責任と判断において、これらを遂行した。

### 3 当委員会の所掌事務

当委員会の所掌事務は、「阿南市基金運用に関する第三者調査委員会設置条例（令和6年阿南市条例第36号）」第2条のとおりである。

(所掌事務)

第2条 委員会は、市長の諮問に基づき、超長期債券の購入に関し、次の各号に掲げる事務を処理し、その結果を市長に答申する。

- (1) 事実関係の調査及び認定
- (2) 原因及び背景の究明
- (3) 基金運用の在り方の提言の検討
- (4) 前3号に掲げるもののほか、委員会が調査審議に必要と認めるもの

#### 4 会議の開催状況等

##### (1) 当委員会の会議の開催状況

次のとおり委員会を開催し、調査・検討を行った。

第1回会議	令和7年1月30日
第2回会議	令和7年2月12日
第3回会議	令和7年2月13日
第4回会議	令和7年2月17日
第5回会議	令和7年2月18日
第6回会議	令和7年2月27日
第7回会議	令和7年3月 3日
第8回会議	令和7年3月 6日
第9回会議	令和7年3月10日
第10回会議	令和7年3月17日
第11回会議	令和7年3月25日
第12回会議	令和7年4月28日
第13回会議	令和7年5月12日
第14回会議	令和7年5月19日
第15回会議	令和7年6月23日
第16回会議	令和7年6月30日

##### (2) 調査の方法

関係資料の確認・精査や関係者へのヒアリング等により調査・検討を行った。

## 第2 調査結果

### 1 超長期債券が購入された事案に関する事実関係の調査及び認定

#### (1) 前提事実

##### ア 超長期債券の運用

阿南市において、令和2年度から令和4年度まで、基金の債

券運用で、満期日までの期間が10年を超える超長期債券の運用がなされた。

令和7年3月31日現在の債券保有額の合計は、9,128,907,546円であり、そのうち10年を超える債券の額が7,945,104,588円で約87.0%を占めている。

#### イ 年度別の債券の保有額及び保有割合

令和7年3月31日現在の基金における債券の保有額（購入額）は、令和2年度購入分は、2,200,999,614円、令和3年度購入分は、2,778,067,477円、令和4年度購入分は、4,149,840,455円であり、基金総額17,698,777,286円のうち、債券保有額の合計は、9,128,907,546円である。

年度別の基金に占める債券保有割合は、令和2年3月31日現在が約5.6%、令和3年3月31日現在が約21.4%、令和4年3月31日現在が約26.9%、令和5年3月31日現在が約53.2%、令和6年3月31日現在が約48.3%、令和7年3月31日現在が約51.6%となっている。

総務省が公表している「令和4年度地方財政統計年報」で市町村の積立金の有価証券運用が16.5%であることと比して高い。

#### ウ 債券の評価額

令和7年3月31日現在の債券の評価額は、6,953,076,200円であり、評価損額は、2,175,831,346円となっている。

### (2) 聞き取り調査

当委員会は、令和7年2月13日から令和7年4月28日までの間、関係者の協力を求め、基金の債券運用について、市長、副市長、会計管理者、総務部長、財政課長、会計課長、会計課長補佐、代表監査委員、監査事務局長の聞き取りを行った。

### (3) 当委員会の事実認定

聞き取り調査の結果、当委員会は令和2年度から令和4年度にかけての債券運用について、次の事実を認定した。

#### ア 組織のガバナンスについて

個々の債券売買については、会計管理者が行っていた。その際に、特別職及び財政部門の関与が認められる書類等が確認できなかった。

監査委員は、長期債券の割合が増えていることについての口頭指摘は行っていたが、債券運用の在り方を根本的に改めるまでには至らなかった。

## イ 会計管理者の債券運用について

### (ア) 債券の運用について

債券購入や管理・運用に関しては、「阿南市債券運用指針」(令和2年度から令和4年度においては、平成23年10月3日から施行されている指針である。)の2の(1)「元本の安全性を確保するため運用する債券は、国債、政府保証債及び地方債とし、満期償還期限までの保有を原則とするものであること」、2の(2)においては「流動性を確保するため債券の運用期間は、10年以内を原則とするものであること」と定められていた。しかし、債券運用については、債券を満期まで保有することが前提ではなく、適切な時期に売却するという前提で購入を行っていた。また、利回りを優先し、超長期債券を購入した。「阿南市債券運用指針」の原則とは異なる運用であった。

### (イ) 令和2年度から令和4年度の超長期債券購入の過程

金融機関の預金金利が低下している状況を受け、令和2年度の会計管理者は、基金を弾力的かつ有効に活用するという視点から債券運用を始めた。比較的高利回りな債券が満期期間10年を超える債券であったこともあり、適切な時期に売却して運用益を確保することを前提に、超長期債券の購入を行っていた。なお、令和2年度は債券で運用できる上限額を決めて購入をしていた。

令和3年8月に会計管理者が交代したが、前任者から、金融機関に預託しても金利が少ない状況では債券を運用して利益を確保することが効率的であるという引き継ぎを受け、基金の担当課に、事業で基金を活用する予定がなく基金を取り崩す必要がないことを確認した上で、債券購入を行っていた。

令和4年度の会計管理者も、金融機関に預託をしても金利が低いため積極的に債券を運用することが効率的であるという話を引き継ぎで聞いていた。そのため、基金の定期預金が満期になる際に定期預金を継続するのではなく超長期債券購入に回す運用を行っていた。債券の購入についても、元本より高くなったときに売るという運用であったために、運用益を確保するという側面から積極的に債券を購入した。もっとも、金利が将来的に上がるということはしっかりと検討しておらず、購入した債券に評価損が生じるリスクについては十分に認識していなかった。

令和5年度の会計管理者は、現金確保の必要性から債券を売却したが、新たな債券購入については控えた。

## 2 超長期債券が購入された原因及び背景の究明

### (1) 超長期債券の購入の背景

超長期債券の運用が積極的に進められた背景には、超低金利時代に金融機関への預託が非常に低金利であったことがある。令和元年度の会計管理者が令和2年3月議会の答弁で、普通預金の利率が低金利であることを踏まえ、「各種基金の運用につきましては、金融機関等の大口定期等への預け入れや長期の運用が可能な資金については、国債、政府保証債、地方債等、より有利な債券を選択するなど、日本銀行の政策や金融市場の金利の動向を見きわめながら、確実かつ効率的な運用に努め、収益性の向上を図ってまいりたい」と答弁している。また、令和2年度の会計管理者が令和2年12月議会の答弁で、「預金運用と債券運用の利回りでは大幅な差があり、定期預金のほか、効率的な基金運用として国債の市場金利を下限とする新たな収益の確保を考えている」と答弁している。

金融機関への預託が非常に低金利であったため、少しでも有利な運用をして、歳入を確保するために、令和2年度から積極的に基金の債券運用を始め、金利収入のほか、評価額が上がった際の売却益収入も確保できることとなった。

しかしながら、その後の金利は上昇局面に入り、債券評価額が低下し、現在の状況に至ったものである。

### (2) 超長期債券が購入された原因

#### ア 債券購入におけるガバナンスについて

令和2年度から令和4年度まで、債券購入については、市長、副市長、総務部門、会計部門が密接に連携し、組織としてしっかりと対応することができておらず、会計管理者任せで超長期債券の購入を行っていた。

本来、超長期債券を購入する場合には、金利上昇による債券価格低下のリスクや緊急時に基金を取り崩すことが必要になる場合の現金が準備できないリスクをしっかりと考慮して購入をするかどうかを組織として慎重に検討すべきであるにもかかわらず、そうした組織対応がなされていなかった。

#### イ 地方自治法について

基金の運用について、地方自治法第170条第1項には「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。」、同条第2項には会計事務が例示され、「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。」「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。」等が定められているが、「会計管理者は、基金に属する現金、有価証券及び動産についてもその出納及び保管を行うのであるが、このことは、基金の運用までを会計管理者が行うことを意味するものではない。すなわち、基金の運用自体は財産の管理権者たる普通地方公共団体の長の権限に属し、会計管理者は、長の決定した運用方針に従い、その命令又は通知に基づいて現金、有価証券及び動産の出納保管のみを行うものであることに注意する必要がある。」と解釈されている(松本英昭(2017)『新版 逐条地方自治法<第9次改訂版>』学陽書房 pp.594-595)。

また、地方自治法第149条第6号では、普通地方公共団体の長の担任する事務として、「財産を取得し、管理し、及び処分すること。」と定められている。この意味は、「例えば、基金を現金又は有価証券として管理する場合、その出納及び保管は会計管理者が行うこととなるが、このことは、基金の運用までを会計管理者が行うことを意味するのではなく、基金の運用自体は普通地方公共団体の長の権限に属し、会計管理者は、長の決定した運用方針に従って現金及び有価証券の出納保管のみを行うこととなるわけである。」と解釈されている(松本英昭(2017)『新版 逐条地方自治法<第9次改訂版>』学陽書房 pp.529-530)。基金の債券運用については、会計管理者任せにするのではなく、地方公共団体の長の決定した運用方針にしたがって管理されなければならないとされている。

以上のことから、基金の債券運用について、会計管理者に任せていた状況は、市長、副市長、総務部門、会計部門が密接に連携し、組織として対応するための明確なルールを決めていなかったという点で、地方自治法の観点からは問題があった。

#### ウ 形骸化した「阿南市債券運用指針」について

債券購入や管理・運用に関しては、平成18年1月1日から「阿南市債券運用指針」が施行されていたが、平成23年10月3日に1度改正されて以降、超長期債券の購入が急激に進んだ令和2年度から令和4年度時点においては、改正されていなかった。また、平成23年に改正された指針においては、「流動性を確保するため債券の運用期間は、10年以内を原則とするものであること。」と定められていたが、超長期債券の購入についての言及がなく、本来であれば指針を改正して超長期債券購入に当たっての具体的指針を定めるべきであるにもかかわらず

らず指針を改正せず、実際指針が機能しなかった。

その結果として、超長期債券購入にあたっての具体的指針が定められずに超長期債券購入を行った。

なお、「阿南市債券運用指針」は令和5年度に再度改正されたが、超長期債券購入を行った状況を追認するものでしかなかった。

#### エ 担当者及び関係者の知識・経験不足について

会計管理者をはじめとする関係者において、金利変動リスクや緊急時の流動性に関する知識や経験が不足していたため、必要なチェック機能が十分に機能しなかった。基金の運用や購入に際しても、会計管理者の知識不足・経験不足が影響し、独断的な判断に頼る場面が見受けられた。さらに、監査委員からの口頭指摘があったにもかかわらず、超長期債券の利回りや売却の容易さといった表面的な理由に依拠し、リスク管理の観点から抜本的な見直しを行うことができなかった。

その結果、金利上昇による債券評価額の下落局面において、債券購入の抑制など適切な対応策を講じることができず、評価損の拡大を招いた。

### 第3 基金運用の在り方の提言

#### 1 他の地方公共団体における債券運用状況について

総務省が公表している「令和4年度地方財政統計年報」によると、「市町村積立金現在高等の状況（総括）」の「その1 積立金現在高とその管理状況」では、令和4年度末現在高は18,669,055,011千円であり、そのうち有価証券は3,075,304,370千円となっている。率にして約16.5%である。

最近の動向としては、ぎょうせい発行の『月刊地方財務』2025年2月号に大分県国東市財務管理専門委員の益戸健吉氏の投稿があり、地方公共団体の債券運用に関して次のとおりの分析がある。

「金利上昇期には投資に有利な債券が生じるが、一方で保有債券価格が下落し含み損が生じる二面性がある。逆に、金利低下期には投資対象になる有利な債券がなくなるが、保有債券価格が上昇する。

2016年秋以降、多額の含み損を抱えているというご相談を他自治体から受けるようになった。また、退職される複数の会計管理者から、多額の含み損がある債券を残して申し訳ない気持ちでいっぱいであるというメールもいただいた。市場金利上昇の中で、超長期債であるため含み損から抜け出せなくなってしまったのである。2023年に証券会社6社に聞いたところ、自治体の多くが保有債

券の多額の含み損を抱え、有利な債券購入ができない状況にあるということであった。」（pp.103-104）。

## 2 阿南市における基金の債券運用状況について

### (1) 「阿南市基金の一括運用及び債券の購入管理に関する要綱」の制定

超長期債券運用の問題の所在が明らかになった令和6年において、市長を始め関係職員が協力して問題解決の道筋をつけるべく尽力している。具体的には、山口県防府市などの事例を参考に、真摯に議論し、従来の「阿南市債券運用指針」を廃止し、新たな「阿南市基金の一括運用及び債券の購入管理に関する要綱」を制定し、令和7年4月1日より施行された。

この要綱のポイントとしては、

- ・ 30基金を一括運用することとしたこと
- ・ 購入する債券の運用期間を原則10年以内としたこと
- ・ 債券購入額合計を一括運用した基金の前年度末時点の総額の20%以内としたこと
- ・ 債券の購入を原則として指名競争入札により行うこととしたこと
- ・ 債券の購入売却等に関し、市長を議長とする基金運用検討会議を設置し、市長、副市長、総務部門、会計部門等が密接に連携し、組織としてしっかりと対応することとしたこと

などがあげられる。

### (2) 基金運用検討会議の開催

「阿南市基金の一括運用及び債券の購入管理に関する要綱」に基づき、令和7年4月16日に第1回の基金運用検討会議が開催されている。

この会合では、議長である岩佐市長を始め関係者の出席のもと、基金で購入している債券について、

- ・ 30基金を一括運用すること
  - ・ 評価損が発生しているため全債券の保有を維持し新規購入は行わないこと
  - ・ 定期預金と普通預金を適切に組み合わせて運用すること
  - ・ 今後、必要に応じて、基金運用検討会議を開催すること
- 等、「令和7年度阿南市基金一括運用対象基金運用方針」を組織として決定している。

## 3 阿南市での望ましい基金の債券運用について

### (1) 基金運用に関するガバナンスについて

「阿南市基金の一括運用及び債券の購入管理に関する要綱」に

従って、市長をトップに、基金運用検討会議をしっかりと活用しながら、組織的かつ適時・適切な運用を望むものである。

今後、基金運用に関するガバナンスを見直し、権限と責任を明確化したうえで、迅速かつ実効性のある意思決定体制をさらに充実させることが望まれる。

(2) 担当者及び関係者の人材確保及び育成について

専門的な研修を継続的に実施し、基金運用に携わる専門人材の確保と育成にも積極的に取り組むよう努められたい。

(3) 市民への説明責任について

市民への説明責任を果たすために、基金の債券運用・その他基金の動向に関する情報公開や情報提供の在り方について検討を進められたい。

4 今後の財政運営の在り方について

徳島県市町村課が公表している「令和5年度市町村財政概要 No.69」によると、県内8市の令和5年度末の積立金の現在高は次のとおりであり、阿南市は県内8市の中では2番目に多い金額となっている。(p.153)

徳島市	12,758,526 千円
鳴門市	10,443,292 千円
小松島市	2,312,215 千円
阿南市	17,931,765 千円
吉野川市	11,655,496 千円
阿波市	14,831,199 千円
美馬市	7,405,179 千円
三好市	24,206,194 千円

また、総務省が公表している「令和5年度財政状況類似団体比較カード」によれば、阿南市と人口や産業構造が類似しているいわゆる「類似団体」と人口1人当たり積立金現在高を比較すると、「類似団体」平均が146,731円であるのに対し、阿南市は259,997円となっており、類似団体の約1.8倍となっている。

他の地方公共団体と比べ、阿南市の基金残高は多い方であるが、基金の債券運用問題で、今後の財政運営について、市議会でも様々な議論が行われている。

令和7年3月の市議会では、「阿南市の債券過剰購入について」、「市債について」、「基金における保有現金の減少について」、「財政調整基金と市債」、「積極予算と新行財政改革推進プラン」、「今後の財政運営について」、「今後の財政見通しについて」、「基金の一括運用について」及び「新行財政改革推進プランについて」等の議論が行われた。

また、令和7年6月の市議会でも、「財政状況について」、「行財政改革について」、「超長期債券の過剰な購入問題について」、「行財政改革のねらいと進捗」等の議論が行われた。

今後とも、議会の議論や監査委員の意見を真摯に受け止め、他の地方公共団体の動向等を注視し、取り入れるべきものは取り入れ、市長のリーダーシップのもと、組織をあげて『阿南市「新行財政改革」推進プラン 2025 ▶ 2028』を着実に実行していく必要がある。

#### 第4 おわりに

本報告書は、令和7年6月30日までに当委員会が実施した関係者へのヒアリング及び関連資料の収集・精査を通じて得られた情報に基づき、慎重に検討のうえ取りまとめた。

なお、「地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針（日本弁護士連合会）」の中で、「第三者委員会による調査は、適法かつ適正な行政の執行を確保するために行われるものであり、第三者調査委員会の趣旨・目的等を離れて民事上、刑事上の責任の有無又は所在を追及すること自体を目的とするものではない」（第1の4）とされており、本報告書においても特定の人物に対する法的な責任を追及するものではないことを付言する。