

令和5年度

鳥取市包括外部監査 結果報告書

概要版

「基金の管理・運用及び基金に関する事業の執行について」

鳥取市包括外部監査人

税理士 田中 幸一朗

目 次

第 1 章	監査の概要	1
第 1	監査の種類	1
第 2	選定した特定の事件名	1
第 3	監査の対象とした理由	1
第 4	監査の対象期間	1
第 5	監査の視点	2
第 6	監査の方法	2
第 7	監査の日程等	2
第 8	包括外部監査の実施者	3
第 9	利害関係	3
第 2 章	監査の対象	4
第 1	概要	4
第 2	監査の対象部署	7
第 3 章	監査の結果	9
第 1	指摘事項及び意見の件数	9
第 2	指摘事項及び意見	10
1	総括	10
(1)	指摘事項の要旨	10
(2)	意見の要旨	14

第1章 監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

第2 選定した特定の事件名

基金の管理・運用及び基金に関する事業の執行について

第3 監査の対象とした理由

「会計年度独立の原則」は行政の財政運営の原則の一つである。各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって充てなければならないとするものであるが、「基金」はその「会計年度独立の原則」の例外である。一の会計年度の歳入と歳出は「フロー」である一方、基金は、「ストック」であり、いわば貯蓄であるため、運用果実による積極的な事業展開や、年度を超えた財政需要に対する機動的な財政出動を可能とし、その活用の如何で大変有効に機能する。しかし、基金の運用は、将来を見込んだ積立てや今まで積み上げられたものを事業の財源として取り崩すといった自治体内部の長期的な財政運営であり、市民にとってあまり身近な存在ではない。

鳥取市は、令和4年度末（令和5年3月31日）において39基金を有する。基金残高は約163億円であり鳥取市の年間財政規模からみてインパクトが大きいことや、一度基金の現況を網羅的に整理し、市民にとって理解が進むものにしたいと考えたことから、監査の対象とした。

近年、基金は行政の非効率や税金の無駄の温床として批判されることもある。しかし、近年頻発する災害への対応や少子化等による人口減少社会に向けた対応など、想定外かつ予測困難な事態への備えや、先行きが不透明な中での財政の安定化、世代間の公平性確保がこれまで以上に求められる昨今においては、「ストック」たる基金の重要性は増すと思われる。単なる無駄や非効率とするのではなく、その存在意義と重要性を認識し、役割を再考していくことが肝要である。この監査を通じて、市民にとって基金への関心が進み、活用に向けての議論活発化の一助になれば幸いである。

第4 監査の対象期間

令和4年度（令和4年4月1日から同5年3月31日まで）を監査対象としているが、必要に応じて過年度についても監査の対象とした。

第5 監査の視点

地方公共団体の包括外部監査は、独立した立場の包括外部監査人が主として財務に関する事務の執行を監査し、行政の信頼性を確保することを目的としたものである。法令、条例、規則等への合規性のほか、監査対象である基金の特性を踏まえ、次の事項も重要項目とし監査を実施した。

- ア 基金の積立・保管・運用・取崩等は、適正に実施されているか。
- イ 基金に係る収入・支出は適正であるか。
- ウ 資金運用の確実性・有効性は確保されているか。
- エ 基金運用の流動性は確保されているか。
- オ 基金の活用について方針や計画が示されているか。
- カ 基金の規模は適正であり、廃止や見直し、統合の必要はないか。
- キ 基金はその設置趣旨に沿い積極的に活用されているか。
- ク 基金を活用し実施されている事業は適正に執行、運営がなされているか。

第6 監査の方法

基金の管理・運用及び基金に関する事業への支出の監査に関し、次の方法により監査を実施した。

- ア 全ての基金について、所管課に基金の概要、過去5年間の残高推移、基金の充当事業について調査するため、「個別調査票」の作成及び提出を依頼した。
- イ アの「個別調査票」に基づき、基金を所管する部署に対しヒアリングを実施した。
- ウ イのヒアリング実施後、基金の関連資料の提出を依頼した。閲覧の上、分析及び照合を行い、所管課に対し質疑応答（書面又は口頭）を行った。
- エ その他必要に応じ、関係人への訪問調査を行い、関係人が実施した基金に関連する事項についてヒアリングを行い、資料を閲覧した。

第7 監査の日程等

内容	実施日
監査テーマ選定に係る予備調査（市立病院、経済・雇用戦略課、企業立地・支援課、観光・ジオパーク推進課、資産活用推進課、財産経営課）	6月2日（金）

監査テーマ選定に係る予備調査（下水道企画課、下水道経営課、まちなか未来創造課、都市環境課、農政企画課、林務水産課、農村整備課）	6月5日（月）
監査テーマ選定に係る予備調査（水道局、行財政改革課、出納室）	6月12日（月）
監査テーマ決定及び通知（鳥取市監査委員）	6月26日（月）
監査対象部署への監査対象の概要ヒアリング（水道局、下水道企画課、地域福祉課、文化交流課、保険年金課、観光・ジオパーク推進課、学校教育課、農村整備課、行財政改革課）	7月21日（金）
監査対象部署への監査対象の概要ヒアリング（市立病院、政策企画課、職員課、教育総務課、長寿社会課、生活環境課、都市環境課、林務水産課、学校保健給食課、生涯学習・スポーツ課、農政企画課、財産経営課、資産活用推進課、出納室）	7月25日（火）
関係資料の閲覧、所管課への質疑応答の開始	7月26日（水）
関係人への訪問調査（鳥取市土地開発公社）	10月26日（木）
監査報告書 原案提示	12月6日（水）
監査報告書 原案に係る意見交換及び調整（教育総務課、農政企画課、長寿社会課、観光・ジオパーク推進課、行財政改革課、資産活用推進課、生活環境課、出納室）	12月22日（金）
監査報告書 提出	令和6年 1月10日（水）

第8 包括外部監査の実施者

外部監査人	税理士	田 中 幸一朗
外部監査人補助者	税理士	前 田 剛
外部監査人補助者	税理士	西 川 退 助

第9 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、外部監査人及び補助者は地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

第2章 監査の対象

第1 概要

(1) 地方自治体における基金

地方自治体における基金とは、地方公共団体が、条例に基づき、財政の安定化や特定の目的のために必要な資金を確保するため任意に設置する財産である。

(2) 基金の種類

(1)の基金は、その設置根拠を地方財政法とするものと、地方自治法とするものとに大別される。

ア 地方財政法に基づく基金

地方財政法に基づく基金は「財政調整基金」、「減債基金」である。「財政調整基金」は、やむを得ない理由により生じた年度間の財政不均衡の調整を行うために積み立てることを目的とし、「減債基金」は、地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的として設けられている。

イ 地方自治法に基づく基金

地方自治法に基づく基金は「特定目的基金」とされ、「財政調整基金」「減債基金」以外で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基金である。庁舎等の建設のための基金、社会福祉の充実のための基金などが挙げられる。

(3) 鳥取市の基金一覧

令和5年3月末現在、計39基金が設置されている。

基金名称	条例制定 年月日	令和4年度末 残高（単位：円）
財政調整基金	S39.4.1	3,519,931,990
減債基金	S53.3.16	1,043,027,476
職員退職手当基金	H23.3.9	3,662,377
公共施設等整備基金	H16.9.30	2,443,450,656
地域振興基金	H17.3.29	579,943,211
ふるさと納税基金	H26.3.20	33,097,993
新型コロナウイルス感染症緊急対策基金	R2.9.25	814,657,496
国府町宇倍野財産区基金	H17.3.29	29,106,246
鹿野町鹿野財産区基金	H17.3.29	5,606,182

青谷町青谷財産区基金	H17. 3. 29	5, 098, 298
青谷町日置財産区基金	H17. 3. 29	537, 840
青谷町勝部財産区基金	H17. 3. 29	4, 552, 898
青谷町中郷財産区基金	H17. 3. 29	108, 057
土地開発基金	S44. 10. 3	2, 233, 585, 641
電源立地地域対策交付金基金	H16. 9. 30	0
人づくり・まちづくり基金	H2. 3. 26	330, 992, 050
墓苑事業基金	H26. 3. 20	74, 806, 000
電気事業基金	H26. 3. 20	70, 188, 817
地域福祉基金	H3. 9. 27	119, 623, 485
介護給付費等準備基金	H12. 3. 28	2, 374, 968, 671
国民健康保険運営準備基金	S39. 4. 1	1, 673, 859, 905
温泉事業基金	H16. 9. 30	113, 345, 446
農業振興基金	H8. 3. 25	205, 418, 689
大規模飼料作経営安定化基金	H24. 9. 26	3, 399, 975
市行造林基金	S57. 4. 1	25, 866, 065
漁港整備推進基金	H16. 9. 30	93, 917, 143
森林環境譲与税基金	R1. 7. 1	204, 601, 273
中山間地域農村活性化基金	H5. 9. 24	8, 015, 525
中山間ふるさと・水と土保全対策基金	H16. 9. 30	4, 840, 787
気高町奥沢見地区渇水対策事業基金	R3. 6. 30	7, 386, 923
殿ダム水源地域対策事業基金	H16. 9. 30	163, 310, 636
緑化基金	H23. 3. 9	833
下水道等事業推進基金	H7. 12. 21	90, 130, 904
市立学校基金	S39. 4. 1	7, 858, 936
特別支援学級教育振興基金	S44. 4. 1	1, 200, 000
教育福祉振興基金	S60. 6. 28	54, 626, 632
青少年育成基金	S55. 10. 1	24, 849, 216
鳥取市水道事業基金	S39. 4. 1	0
鳥取市病院事業基金	S39. 4. 1	0
計		16, 369, 574, 272

(4) 鳥取市における基金の運用状況

基金は地方自治法第 241 条第 2 項の規定により、确实かつ効率的に運用しなければならないとされている。これに基づき鳥取市の基金は、預金並びに債券、貸付金及び繰替に運用されている。

ア 運用状況一覧

区分	運用額 (千円)	運用益 (千円)	利率 (%)
預金	210,000	41	0.020
債券運用	1,899,413	25,911	1.561~0.711
貸付運用	1,715,261	66	0.003
繰替運用	12,544,900	375	0.003

イ 基金で保有する債券一覧

○財政調整基金

銘柄	年数	券面金額 (千円)	約定利 率(%)	償還 年月日
愛知県平成 27 年度第 14 回公募公債	20	100,000	1.129	R17.11.19
名古屋市第 18 回公募公債	20	200,000	1.139	R17.11.20
京都市第 14 回公募公債	20	100,000	1.139	R17.11.22
埼玉県第 17 回公募公債	20	100,000	1.125	R17.12.10
第 267 回日本高速道路債務返済機構債 (政府保証)	20	200,000	0.934	R18.1.31
大阪市第 21 回公募公債	20	100,000	0.970	R18.1.29
第 50 回利付国庫債券	30	100,000	0.800	R28.3.20
広島県平成 27 年度第 2 回公募公債	30	100,000	0.711	R28.3.22
第 433 回日本高速道路債務返済機構債 (政府保証)	20	200,000	1.140	R24.12.26
計		1,200,000		

○減債基金

銘柄	年数	券面金額 (千円)	約定利 率(%)	償還 年月日
島根県平成 27 年度第 1 回公募公債	30	200,000	1.561	R27.9.20
川崎市第 21 回公募公債	20	200,000	1.110	R17.9.20
第 48 回地方公共団体金融機構債	20	300,000	1.121	R17.12.28
計		700,000		

第2 監査の対象部署

部署名	基金名称	区分
職員課	職員退職手当基金	所管
行財政改革課	財政調整基金 減債基金 公共施設等整備基金 地域振興基金 ふるさと納税基金 新型コロナウイルス感染症緊急対策基金	所管
財産経営課	国府町宇倍野財産区基金 鹿野町鹿野財産区基金 青谷町青谷財産区基金 青谷町日置財産区基金 青谷町勝部財産区基金 青谷町中郷財産区基金	所管
資産活用推進課	土地開発基金	所管
政策企画課	電源立地地域対策交付金基金	所管
文化交流課	人づくり・まちづくり基金	所管
生活環境課	墓苑事業基金 電気事業基金	所管
地域福祉課	地域福祉基金	所管
長寿社会課	介護給付費等準備基金	所管
保険年金課	国民健康保険運営準備基金	所管
観光・ジオパーク推進課	温泉事業基金	所管
農政企画課	農業振興基金 大規模飼料作経営安定化基金	所管
林務水産課	市行造林基金 漁港整備推進基金 森林環境譲与税基金	所管
農村整備課	中山間地域農村活性化基金 中山間ふるさと・水と土保全対策基金 気高町奥沢見地区渇水対策事業基金	所管
都市環境課	殿ダム水源地域対策事業基金 緑化基金	所管

下水道企画課	下水道等事業推進基金	所管
教育総務課	市立学校基金	所管
学校教育課	特別支援学級教育振興基金	所管
学校保健給食課	教育福祉振興基金	所管
生涯学習・スポーツ課	青少年育成基金	所管
水道局	鳥取市水道事業基金	所管
市立病院	鳥取市病院事業基金	所管
出納室	—	運用

第3章 監査の結果

第1 指摘事項及び意見の件数

監査の結果として、「指摘事項」及び「意見」の件数を基金ごとに次のとおり取りまとめた。

「指摘事項」とは、「監査の視点」に基づき強く改善を求める事項として記載した。また、「意見」とは、「指摘事項」には該当しないものの、基金の有効活用の観点から改善を要望するものであり、市として何らかの対応を期待する事項として記載している。

項目・基金名称	指摘事項	意見
基金の運用・管理に関する共通事項		4
財政調整基金		
減債基金		
職員退職手当基金		1
公共施設等整備基金		1
地域振興基金		
ふるさと納税基金		
新型コロナウイルス感染症緊急対策基金		
国府町宇倍野財産区基金		
鹿野町鹿野財産区基金		
青谷町青谷財産区基金		
青谷町日置財産区基金		
青谷町勝部財産区基金		
青谷町中郷財産区基金		
土地開発基金 墓苑事業基金	5	
電源立地地域対策交付金基金	1	
人づくり・まちづくり基金	1	1
電気事業基金		1
地域福祉基金		1
介護給付費等準備基金		
国民健康保険運営準備基金		
温泉事業基金		

農業振興基金		
大規模飼料作経営安定化基金		
市行造林基金		
漁港整備推進基金	1	
森林環境譲与税基金		
中山間地域農村活性化基金 中山間ふるさと・水と土保全対策基金	1	
気高町奥沢見地区湧水対策事業基金		
殿ダム水源地域対策事業基金		
緑化基金	1	
下水道等事業推進基金		
市立学校基金	1	
特別支援学級教育振興基金	1	
教育福祉振興基金	3	
青少年育成基金		1
鳥取市水道事業基金		
鳥取市病院事業基金		
計	15	10

第2 指摘事項及び意見

1 総括

監査結果の総括として、複数の基金に共通する項目に分けて指摘事項及び意見の要旨を次のとおり記載する。

なお、「鳥取市水道事業基金」、「鳥取市病院事業基金」については、関係資料の閲覧や所管課からのヒアリングを行ったが、公営企業会計の利益剰余金と同義であるため指摘事項及び意見の対象外とした。

(1) 指摘事項の要旨

ア 運用及び活用に関し改善を要する基金

基金名	要旨
土地開発基金 墓苑事業基金	<p>【指摘事項】第二いなば墓苑（第3期工事）に係る債権債務の整理について</p> <p>・第二いなば墓苑（第3期工事）事業について、市は、土地開発公社に対し、墓苑使用料収入を支払原資とする費用補償に係る長期的な債務を負う一方、土地開発公社が土地</p>

	<p>開発基金からの借入金をその費用補償の支払をもって順次返済していることから、合わせて長期的な債権（貸付金）も有している現状にある。基金設置の趣旨、市の長期債務の解消及び長期債権の回収等の観点から、債権と債務を相殺し、その債務契約の一括解消を図るとともに、土地開発公社に対する長期的な債権（貸付金）を消滅させるべきである。</p> <p>【指摘事項】第二いなば墓苑（第3期工事）に係る費用の精査について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第二いなば墓苑（第3期工事）事業に係る土地開発公社に対する費用補償たる「金銭給付契約」には、第1期及び第2期分の費用補償が混在しているためそれらは別契約とすべきである。 <p>また、基金からの貸付利息を市が補償することは不適切であるほか、第1期及び第2期分に関し、繰上返済により既に額が確定しているはずである金融機関の借入利息は速やかに精算を図るべきである。</p> <p>【指摘事項】青谷望町団地に係る土地開発公社への貸付について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公用地の先行取得に該当しない青谷望町団地に係る土地開発公社への貸付は、土地開発基金条例の趣旨に違反し不適切であるため、貸付関係を解消し貸付金の回収を図るべきである。 <p>【指摘事項】先行取得土地の買い戻しについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地開発公社が先行取得している公共用地（市立病院用地、新都市用地、市庁舎駐車場拡張事業用地）につき、買い戻しに向けた動きを再開すべきである。なお、買い戻しまでの期間に生じる賃料について、取扱いを整理し明確化すべきである。
教育福祉振興基金	<p>【指摘事項】寄附金の積極的活用について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民間企業から受けた児童支援を目的とする寄附金の一部が、複数年の間活用されず基金に残されたままであるため、寄附者の意図に沿い取り崩して積極的に活用すべきである。

イ 充当事業の審査について改善を要する基金

基金名	要旨
人づくり・まちづくり基金	<p>【指摘事項】市民国際交流推進事業の補助金選考委員会について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「市民国際交流推進事業補助金」について、連年にわたり交付を受けている団体の関係者が選考委員会に含まれているため、補助金の公正性の確保の観点から、構成員の見直しを行うべきである。
教育福祉振興基金	<p>【指摘事項】補助金廃止に伴う補助金交付要綱の改正について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育福祉振興基金による「心身障害者通所作業訓練事業補助金」は現在廃止されているため、補助金交付要綱から削除すべきである。 <p>【指摘事項】補助金の採択基準の整備について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「中学校就学奨励補助金」の交付要件である「優良な生徒であること」の判定にあたっては、補助金の公正性の確保の観点から、評価項目の明確化や数値化を伴った客観的基準を設けるべきである。

ウ 活用方針・計画の策定を要する基金

基金名	要旨
墓苑事業基金	<p>【指摘事項】墓苑事業基金の活用方針について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・積み上がっている基金について活用方針が定まっていないため、活用方針を示すべきである。
漁港整備推進基金	<p>【指摘事項】市債の償還に合わせた取崩計画の策定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金の活用計画が策定されていないが、基金積立の原資である県補助金は漁港整備に係る市債の償還を目的としたものであるため、その償還時期に合わせた基金の活用計画を策定すべきである。

エ 統合すべき基金

基金名	要旨
中山間地域農村活性化基金	【指摘事項】 基金の統合について ・ 2つの基金は目的を同じとし、並立させる合理的な理由がなく、むしろ一体活用することが効率的であるため統合すべきである。
中山間ふるさと・水と土保全対策基金	

オ 廃止すべき基金

基金名	要旨
電源立地地域対策交付金基金	【指摘事項】 基金の廃止について ・ 基金残高が0円であり、かつ電源立地地域対策交付金を積み立てる必要性がなくなっているため、基金を廃止すべきである。
緑化基金	【指摘事項】 基金の廃止について ・ 基金はその設置目的である「全国都市緑化フェア」が終了したことや、その後の都市緑化事業においても基金を用いなくても支障がないことから、役割を終えたと判断し、基金を廃止すべきである。

カ 在り方を検討すべき基金

基金名	要旨
特別支援学級教育振興基金	【指摘事項】 条例の改廃を前提とした基金の在り方の検討について ・ 条例により基金元本が少額に固定されているため、運用効果がほとんどみられず、かつ積み立ても取り崩しもできないという基金の有効活用の手立てがない実態があることから、条例の改廃を行うことを前提に、基金の廃止や統合など基金の在り方を検討すべきである。
市立学校基金	【指摘事項】 基金の在り方の検討について ・ 基金の設置目的である学校林としての活用が全くなされていない現状があることから、今後学校林としての活用が見込まれないのであれば、基金廃止も視野に入れ在り方を検討すべきである。

(2) 意見の要旨

(1) の他、意見とした事案については、次のとおりである。

ア 基金の運用全般について

項目	要旨
債券の売買について	<p>【意見】 債券売買に係る体制の強化について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金の債券売買について安全かつ確実な事務を継続遂行するため、債券売買に係る担当職員の増員の検討及び研修機会の提供をされたい。 <p>【意見】 債券売買に関するリスク管理体制について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金の債券売買は高額取引となることから、不正やミスの防止等のため、債券売買の内部マニュアルを整備しリスク管理を進めるべきである。
繰替運用について	<p>【意見】 繰替運用の在り方について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年度当初に基金現金の残高の全額を繰替運用することありきではなく、必要額について検討の過程を経て、その結果として繰替運用額が決定されるよう、検討過程や決定に至るまでのルール化を含め、対応を見直すべきである。
基金財産の管理について	<p>【意見】 基金増減計算書の報告漏れについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和4年度に、10基金について鳥取市財産規則に定める「基金増減計算書」の会計管理者への報告が漏れていたため、今後は報告を遺漏なく行われたい。

イ 各基金への意見

基金名	要旨
職員退職手当基金	<p>【意見】 基金適正規模に向けた計画的積み立てについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金の設置目的は、義務的経費である退職手当に係る歳出の年度間の財政の平準化にあるが、その目的を達する基金規模にないため、計画的な基金積み立てが望まれる。
公共施設等整備基金	<p>【意見】 ファシリティマネジメントに沿った基金活用について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・今後の公共施設の老朽化に対し限りある基金を有効活用するため、公共施設の整備費用への基金充当については、各担当課が連携の上、「鳥取市公共施設の経営基本方針」に沿った施設選定等を行われたい。

人づくり・まちづくり基金	<p>【意見】 基金の取り崩しの検討について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・少額の運用益を補助金の財源として充当しているのみで、基金元本の動きがほとんどなく凍結状態であるため、取り崩しによる活用を検討されたい。
電気事業基金	<p>【意見】 FIT 期間終了後の支出の見通しと基金活用について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・FIT 期間終了後に電気事業を安定的に経営していくため、「収入」の予測ができなくとも、「支出」の見通しを立て、今後の基金の活用策を検討することが望ましい。
地域福祉基金	<p>【意見】 基金の活用について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・少額の運用益を市社協への助成金の財源として充当しているのみで、基金元本の動きがほとんどなく凍結状態であるため、取り崩しによる活用を検討されたい。
青少年育成基金	<p>【意見】 スポーツ分野以外への基金の活用について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基金設置後の基金の事業費充当実績はスポーツ分野だけであるが、基金条例における「青少年健全育成事業」はスポーツ分野に限定していないため、スポーツ分野以外の文化活動分野や社会奉仕活動分野における積極的な基金活用を検討されたい。

