

平成 1 8 年度

目黒区包括外部監査報告書

目黒区包括外部監査人	渡 邊	顯
同補助者	幸 村	俊 哉
同補助者	佐 々 木	秀 一
同補助者	樋 口	達
同補助者	島 村	和 也

# 目次

## 第1章 監査の概要

第1	総括監査意見	
1	指摘事項の総括	1
2	三田地区店舗施設使用料の滞納に関する指摘事項	7
3	共通的に見られる指摘事項	8
第2	監査の概要	11
第3	地方公共団体の債権	22

## 第2章 三田地区店舗施設使用料

第1	指摘事項	
1	運営上の問題点	24
2	管理上の問題点	27
3	制度上の問題点	28
4	法令適用上の問題点	30
第2	概要	
1	「三田フレンズ」について	31
2	本件監査の対象	34
第3	管理回収の状況	
1	使用料の支払状況	35
2	不納欠損	35
第4	管理体制および手続について	
1	組織体制および事務分掌	36
2	管理・回収方法と実行状況	36
第5	区画1	
1	区画1についての監査意見	38
2	概要	39
3	管理回収の状況	39
第6	区画2	
1	区画2についての監査意見	42
2	概要	42
3	管理回収の状況	43

第7	区画3	
	1	区画3についての監査意見・・・・・・・・・・ 46
	2	概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 46
	3	管理回収の状況・・・・・・・・・・・・・・・・ 46
第8	区画4	
	1	区画4についての監査意見・・・・・・・・・・ 47
	2	概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47
	3	管理回収の状況・・・・・・・・・・・・・・・・ 48
第9	区画5	
	1	区画5についての監査意見・・・・・・・・・・ 50
	2	概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 50
	3	管理回収の状況・・・・・・・・・・・・・・・・ 50
第10	区画6	
	1	区画6についての監査意見・・・・・・・・・・ 52
	2	概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 52
	3	管理回収の状況・・・・・・・・・・・・・・・・ 53
第11	区画7・区画8	
	1	区画7・8共通についての監査意見・・・・ 55
	2	概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 55
	3	管理回収の状況・・・・・・・・・・・・・・・・ 56

### 第3章 特別区税

第1	指摘事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 59
第2	概要
	1 内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
	2 納税義務者数等・・・・・・・・・・・・・・ 61
	3 対象債権の種類・・・・・・・・・・・・・・ 62
第3	管理回収の状況
	1 特別区民税の期末現在残高と収入率等について・・・・ 63
	2 特別区民税の収入未済額・・・・・・・・・・・・ 67
	3 減免・不納欠損について・・・・・・・・・・・・ 68
第4	管理体制および手続について
	1 管理体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 72
	2 管理・回収方法と実行状況・・・・・・・・・・・・ 76

## 第4章 国民健康保険料

第1	指摘事項	78
第2	概要	
1	国民健康保険制度について	80
2	国民健康保険制度の仕組み	80
3	国民健康保険事業の概要	80
第3	管理回収の状況	
1	収入未済額・不納欠損額及び還付未済額について	85
2	保険料の収納状況の推移	85
第4	管理体制および手続	
1	管理体制	89
2	管理手続	90
3	保険料納付方法別収納状況について	93
4	管理上の問題点	94

## 第5章 介護保険料

第1	指摘事項	97
第2	概要	
1	介護保険のしくみ	98
2	対象債権	98
第3	管理回収の状況	
1	収入未済額と収納率等	99
2	不納欠損	101
3	減免	101
第4	管理回収体制および手続について	
1	組織体制	103
2	管理・回収方法と実行状況	103

## 第6章 区営住宅・区民住宅使用料

第1	指摘事項	106
第2	概要	
1	区営住宅制度について	108
2	区民住宅制度について	112

第 3	管理回収の状況	
1	区営住宅	1 1 5
2	区民住宅	1 1 7
第 4	管理体制及び手続	
1	管理体制	1 2 0
2	住宅使用料滞納整理事務のフローチャート	1 2 0
3	法的措置の状況について	1 2 4
4	滞納債権の発生抑制と 回収徹底のための施策について	1 2 5

## 第 7 章 奨学資金貸付金

第 1	指摘事項	1 2 7
第 2	概要	1 2 7
第 3	管理回収の状況	
1	貸付の実績	1 2 8
2	返還状況	1 2 9
3	年度別未納繰越状況	1 3 0
4	17年度の債務者の状況一覧	1 3 1
第 4	管理回収の体制及び手続	
1	管理回収の体制	1 3 2
2	徴収管理の手続	1 3 3
3	滞納整理	1 3 5
4	減免及び不納欠損	1 3 9
第 5	本章の総括	
1	債権の特徴について	1 4 0
2	電算データの利用状況について	1 4 0
3	資料の管理状況について	1 4 1
4	回収業務の実施状況について	1 4 2
5	平成17年度の免除決定について	1 4 3
6	実質回収不能債権の管理事務について	1 4 3
7	回収不能債権の処理について	1 4 4

## 第 8 章 生業資金貸付金

第 1	指摘事項	1 4 5
-----	------	-------

第 2	概要	
1	生業資金貸付金の制度概要	146
2	根拠法令	146
3	貸付の概要	146
4	対象債権の性質	147
第 3	管理回収の状況	
1	収入未済額	147
2	債権残高	148
第 4	管理体制及び手続	
1	管理体制	148
2	管理手続	151

## 第 9 章 保育所利用者負担金

第 1	指摘事項	160
第 2	概要	
1	保育所利用負担金の制度概要	161
2	根拠法令	162
3	保育料の決定	162
4	債権の発生	165
5	債権の性質	165
第 3	管理回収の状況	
1	収納・滞納等の状況(平成 17 年度の収納状況)	166
2	収納方法による収納率の相違	167
第 4	管理の体制及び手続	
1	組織	173
2	徴収管理の手続	173

## 第 10 章 女性福祉資金貸付金

第 1	指摘事項	182
第 2	概要	
1	内容	183
2	貸付の実績	184

第 3	管理回収の状況	
1	平成 17 年度の収納状況	185
2	最近 5 年間の収納状況の推移	185
3	滞納者の状況	185
第 4	管理回収の体制	
1	管理回収の体制	187
2	徴収管理の手続	188
3	滞納整理	189
4	減免及び不納欠損	190
第 5	本章の総括	
1	滞納債権の特徴について	191
2	債権管理マニュアルについて	192
3	債権回収業務の実施状況について	192
4	資料の整理状況等について	193
5	保証人に対する督促等について	193
6	時効期間が経過した債権の処理について	194
7	破産債務者に対する債権について	194
8	違約金の徴収について	195

## 第 1 1 章 養護老人ホーム等入所者負担金

第 1	指摘事項	196
第 2	概要	
1	養護老人ホームの概要	197
2	特別養護老人ホームの概要	197
3	利用状況(「目黒区の健康福祉」より)	197
4	財源	198
第 3	管理回収の状況	
1	平成 17 年度の収納状況	200
2	最近 5 年間の収納状況の推移	200
3	滞納者別滞納金額等	201
第 4	管理回収の体制及び手続	
1	管理回収の体制	203
2	徴収管理の手続	203
3	滞納整理	204
4	減免及び不納欠損	206

## 第5 本章の総括

- 1 滞納債権の特徴について・・・・・・・・・・ 208
- 2 督促等の実行状況について・・・・・・・・ 208
- 3 債務者の財産状態の把握について・・・・ 209
- 4 回収債権の充当方法について・・・・・・ 210
- 5 減免について・・・・・・・・・・・・・・・・ 210
- 6 平成17年度の不納欠損処理基準について・・・ 210
- 7 不納欠損基準について・・・・・・・・・・・・ 211



## - 図表目次 -

図表 1 - 1	指摘事項の総括一覧表	2
図表 1 - 2	三位一体改革の目黒区に対する影響	13
図表 1 - 3	目黒区における未収入金の概況	13
図表 1 - 4	目黒区における調定額と収入未済額の概況	14
図表 1 - 5	監査の方法	15
図表 1 - 6	平成 17 年度 貸付金及び収入未済一覧	17
図表 2 - 1	滞納金一覧	24
図表 2 - 2	区画 1 使用許可状況	39
図表 2 - 3	区画 1 使用料等滞納状況	39
図表 2 - 4	区画 2 使用許可状況	42
図表 2 - 5	区画 2 使用料等滞納状況	43
図表 2 - 6	区画 2 使用料等滞納状況	45
図表 2 - 7	区画 3 使用許可状況	46
図表 2 - 8	区画 4 使用許可状況	47
図表 2 - 9	区画 4 使用料等滞納状況	48
図表 2 - 10	区画 5 使用許可状況	50
図表 2 - 11	区画 5 使用料等滞納状況	50
図表 2 - 12	区画 6 使用許可状況	52
図表 2 - 13	区画 6 使用料等滞納状況	53
図表 2 - 14	区画 7・8 使用許可状況	55
図表 2 - 15	区画 7・8 使用料等滞納状況	56
図表 2 - 16	三田地区地下店舗施設使用料支払状況一覧	57
図表 3 - 1	歳入総額（一般会計）と特別区税収入の推移	60
図表 3 - 2	歳入総額と特別区税収入	60
図表 3 - 3	特別区税収入の税目別推移	61
図表 3 - 4	人口及び特別区民税決算納税義務者数	61
図表 3 - 5	特別区民税の推移	64
図表 3 - 6	特別区民税<現年課税分>収入率の推移	65
図表 3 - 7	特別区民税<滞納繰越分>収入率の推移	65
図表 3 - 8	特別区民税<合計>収入率の推移	66
図表 3 - 9	平成 17 年度 23 区の収入率順位	66
図表 3 - 10	特別区民税 収入未済額推移	68
図表 3 - 11	不納欠損額の推移(事由別内訳)	69

図表 3 - 1 2	執行停止による不納欠損額の推移	7 0
図表 3 - 1 3	不納欠損額の推移(現年課税分と滞納繰越分)	7 1
図表 3 - 1 4	区民生活部税務課職員在職年数一覧	7 2
図表 3 - 1 5	平成 1 7 年度 滞納対策課 研修一覧	7 4
図表 4 - 1	国民健康保険制度の仕組み	8 0
図表 4 - 2	国民健康保険事業の歳入歳出の概況	8 1
図表 4 - 3	国民健康保険制度の財源(平成 1 7 年度)	8 2
図表 4 - 4	繰入金の内訳	8 3
図表 4 - 5	国民健康保険料管理回収状況表	8 5
図表 4 - 6	保険料収納状況の推移(現年分)	8 6
図表 4 - 7	保険料収納状況の推移(滞納繰越分)	8 7
図表 4 - 8	組織体制及び事務分掌	8 9
図表 4 - 9	国民健康保険料賦課及び収納事務フロー	9 1
図表 4 - 1 0	保険料未納者への督促及び滞納処分事務フロー	9 2
図表 4 - 1 1	国民健康保険料滞納処分の状況	9 3
図表 4 - 1 2	保険料納付方法別収納状況	9 4
図表 4 - 1 3	高額療養費貸付金及び出産費資金貸付金内訳一覧	9 5
図表 5 - 1	介護保険制度のしくみ	9 8
図表 5 - 2	平成 1 7 年度保険料収納状況	9 9
図表 5 - 3	介護保険料 2 3 区平均と目黒区	9 9
図表 5 - 4	普通徴収 2 3 区平均と目黒区	1 0 0
図表 5 - 5	滞納繰越(普通徴収)	1 0 1
図表 5 - 6	滞納者抽出件数(転出・死亡を除く)	1 0 1
図表 5 - 7	不納欠損処理状況	1 0 1
図表 5 - 8	一般減免の状況	1 0 2
図表 5 - 9	目黒区独自減額の状況	1 0 2
図表 5 - 1 0	介護保険料事務の流れ(普通徴収)	1 0 3
図表 5 - 1 1	平成 1 7 年度収納対策の取り組みについて	1 0 5
図表 6 - 1	区営住宅対象不動産の概要	1 0 8
図表 6 - 2	所得基準一覧表(区営住宅)	1 0 9
図表 6 - 3	家賃算定基準に基づく算定例の所得別家賃一覧表	1 1 0
図表 6 - 4	区営住宅管理基金残高推移表	1 1 1
図表 6 - 5	区民住宅対象不動産の概要	1 1 2
図表 6 - 6	所得基準一覧表(区民住宅)	1 1 3
図表 6 - 7	区民住宅使用料歳入歳出表	1 1 4
図表 6 - 8	区営住宅使用料推移表	1 1 5

図表 6 - 9	区営住宅共益費推移表	115
図表 6 - 10	区営住宅滞納状況一覧表	116
図表 6 - 11	区民住宅使用料推移表	117
図表 6 - 12	区民住宅共益費推移表	117
図表 6 - 13	区民住宅使用料、共益費相当損害金推移表	118
図表 6 - 14	区民住宅返還時負担金推移表	118
図表 6 - 15	区民住宅滞納状況一覧表	118
図表 6 - 16	住宅課組織図一覧表	120
図表 6 - 17	滞納整理事務フローチャート	121
図表 6 - 18	住宅課業務実績	123
図表 7 - 1	奨学金貸付の手順	128
図表 7 - 2	貸付件数の推移	128
図表 7 - 3	貸付金額の推移	129
図表 7 - 4	返還額、収納率等の推移	129
図表 7 - 5	平成17年度返還額の内訳	130
図表 7 - 6	滞納者数、貸付年による分類	130
図表 7 - 7	17年度の債務者の状況一覧	131
図表 7 - 8	貸付金徴収の手順	133
図表 7 - 9	貸付データの処理手順	133
図表 7 - 10	償還データの処理手順	134
図表 7 - 11	平成18年度電話催促の実績	135
図表 7 - 12	滞納整理の手順	136
図表 7 - 13	住所調査の実施状況	137
図表 7 - 14	所在不明者の内訳	137
図表 7 - 15	大口滞納者の状況	137
図表 7 - 16	督促等の実施状況	137
図表 7 - 17	長期滞納者の状況	138
図表 7 - 18	督促等の実施状況	139
図表 7 - 19	減免・不納欠損の実施状況	139
図表 8 - 1	生業資金貸付金の貸付実績	147
図表 8 - 2	生業資金貸付金の収入未済額	147
図表 8 - 3	生業資金貸付金の債権残高	148
図表 8 - 4	健康福祉部生活福祉課組織図(生業資金担当)	149
図表 8 - 5	生業資金貸付金の担当事務職員の業務時間	150
図表 8 - 6	催告フロー	151
図表 8 - 7	転出先確認フロー	152

図表 8 - 8	納付相談フロー	153
図表 8 - 9	借受人破産フロー	153
図表 8 - 10	消滅時効フロー	154
図表 8 - 11	不納欠損の状況	156
図表 8 - 12	生業資金貸付金の免除基準	158
図表 9 - 1	階層区分別保育料	163
図表 9 - 2	保育料の収納・滞納等の状況	166
図表 9 - 3	口座振替収納状況	168
図表 9 - 4	納付書による収納状況	169
図表 9 - 5	階層別滞納額および滞納割合	171
図表 9 - 6	保育課組織図	173
図表 9 - 7	保育料決定と徴収手続	174
図表 9 - 8	実態調査における対応方法	176
図表 9 - 9	滞納整理のフロー	177
図表 9 - 10	催告および督促の状況	179
図表 10 - 1	女性福祉資金貸付の種類	183
図表 10 - 2	貸付の実績	184
図表 10 - 3	平成17年度の収納状況	185
図表 10 - 4	収納状況の推移	185
図表 10 - 5	滞納者の状況	185
図表 10 - 6	大口滞納者の発生年度別一覧	186
図表 10 - 7	貸付から徴収まで	188
図表 10 - 8	大口滞納者に対する回収手続の実施状況	189
図表 10 - 9	分納の内容	190
図表 10 - 10	減免の基準	190
図表 11 - 1	養護老人ホーム等の利用状況	198
図表 11 - 2	養護老人ホームの費用の流れ	198
図表 11 - 3	特別養護老人ホームの費用の流れ	199
図表 11 - 4	養護老人ホーム負担金の収納状況	200
図表 11 - 5	特別養護老人ホーム負担金の収納状況	200
図表 11 - 6	養護老人ホーム負担金の収納状況の推移	200
図表 11 - 7	特別養護老人ホーム負担金の収納状況の推移	201
図表 11 - 8	養護老人ホーム負担金滞納者別発生年度別内訳等	201
図表 11 - 9	特別養護老人ホーム負担金 滞納者別発生年度別内訳等	202
図表 11 - 10	徴収管理の手順	203

図表 1 1 - 1 1	大口滞納者に対する督促等の実施状況	2 0 4
図表 1 1 - 1 2	介護保険給付増額等の基準	2 0 6
図表 1 1 - 1 3	平成 1 7 年度の不納欠損の内訳	2 0 7
図表 1 1 - 1 4	滞納整理要領による回収手続	2 1 3

## 第1章 監査の概要

### 第1 総括監査意見

#### 1 指摘事項の総括

平成18年度包括外部監査は、「貸付金を中心とする債権管理事務等」を監査テーマとして選定し、使用料や貸付金などを中心に債権を分類した上で10カ所の部局について監査を行った。

各債権における指摘事項については、第2章以下に述べるとおりである。

ここでは、それらの指摘事項を総括的に要約(図表1-1)することとした。

この図表のうち「前提事情(債権の滞納状況など)」欄に記載された事項は、第2章以下に個別の監査意見として述べている「前提事情」を要約したものである。また、「指摘事項の要旨」は個別監査意見における指摘事項を要約したものである。

当該図表において要約された事項から明白になった特筆すべき点は、次のとおりである。

〔図表 1 - 1 指摘事項の総括一覧表〕

前提事情 (債権の滞納状況など)	指摘事項の要旨
<p>第2章 三田地区店舗施設使用料(産業経済課)</p> <p>■地下1階8区画のうち7区画について長期の滞納が発生している。</p> <p>■滞納金(損害金を含む。)合計は約6500万円に達している。</p> <p>■転貸状況が放置されてきた。</p> <p>■店舗物件ごとに情報が管理される仕組みになっていない。</p> <p>■使用許可に必要な書類に不備があるまま使用が許可されてきた。</p>	<p>1.運営上の問題点</p> <p>(1)すみやかな債権回収活動を 平成9年7月7日付け目区産決定260号(以下「平成9年決定260号」という。)に定められた通り、滞納の発生に対しては、すみやかに督促等の法的措置を行うべきである。</p> <p>(2)再度の使用許可の際に検証を 原則として再度、使用許可を出す前に滞納を解消することを条件とすべきである。また、分割払いを認める場合にも、返済能力を示す資料を提出させてその実現可能性を検証するとともに、その結果提出された計画が相当期間に完了するものであり、区にとって受け入れ可能な返済条件となっているか基準を定めて検証すべきである。</p> <p>(3)転貸禁止の趣旨の実現を 条例の趣旨からすれば、転貸は禁止されていると解釈することができる。今後は実質的に転貸にあたる業務委託を明示的に禁止したり、「株主や役員が交代して実質的に経営者が交代したとき」を解除条項としている民間の契約書を参考にして転貸禁止の潜脱を防止すべきである。 業務委託等、本来禁止すべきものについて早急に対応しなかった結果、地下1階の店舗全体に業務委託が蔓延してしまっている。問題になりそうな状況が生じた場合には、早急にその都度専門家等に相談して対応を検討すべきである。</p> <p>(4)店舗物件の管理の改善を 本件を教訓として、区による店舗管理とその債権管理については、徹底した原因の究明と問題点についての対応策を検討することが必要である。 店舗として使用を許可する物件については、区が直接に不動産業を営むような形態ではなく、民間のノウハウや経験を利用するなど抜本的な対処方法を検討すべきである。</p> <p>(5)低い賃料水準の改善を 賃料の設定については、店舗賃料の相場との十分な検討が必要である。仮に近隣相場よりも低い金額を設定すると、業務委託等によって相場との差額を中抜きされるきっかけになりやすくなる。 近隣の店舗の賃料相場と行政目的をふまえて賃料の設定を行うべきである。</p> <p>2.管理上の問題点</p> <p>(1)資料の整理の工夫と充実を 稟議書等の作成を個別にするなど、店舗ごとに債権管理を行うべきである。また、後任者が直ちに債権管理できるように資料を作成し引き継ぎを行うべきである。</p> <p>(2)説明資料の完備を 深刻な状況になっているにもかかわらず、後日の説明責任を果たすに足るだけの資料が整備されていない。経緯や使用料減額の政策決定に至るまでの資料を作成して後任者が直ちに過去の協議内容を把握できるよう説明資料を完備しておくべきである。</p>

	<p>3.制度上の問題点</p> <p>(1)自治体職員の法律相談体制の整備を  予外の事態の発生に対処すべく、例えば、任期付職員として法律専門家を採用して常時法律問題を相談できるようにすとか、顧問弁護士との連携をより強化してゆくべきである。なお、一部の弁護士会では、自治体職員向けの法律相談体制が検討されている。</p> <p>(2)法令遵守の徹底を  使用を許可する場合に準拠すべき条例・規則が遵守されていない。定期的に法令が遵守されているか、確認する体制を整備すべきである。</p> <p>(3)内部統制(業務の適正を確保するための体制)の整備を  区においても、例えば大阪市の「コンプライアンス推進計画(平成18年度)」の「3.内部統制体制」等を参照し、必要な事項をヒアリングなどしたり、また、会社法362条・会社法施行規則100条等を参照して債権管理にかかる内部統制システムを構築すべきである。  具体的には、  ① 職員の職務の執行が法令等に適合することを確保するための体制  ② 職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制  ③ 損失の危険の管理に関する規程その他の体制  ④ 職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制  ⑤ 関連団体における業務の適正を確保するための体制  ⑥ 監査委員の職務を補助すべき職員に関する体制とその職員の独立性に関する事項  ⑦ 職員が監査委員に報告するための体制その他監査委員への報告に関する体制  ⑧ その他監査委員の監査が実効的に行われることを確保するための体制などを定めるべきである。  その中において基本方針や規程(決定)を作成するだけでなく、専門家と相談して、全庁的に個々の債権管理の事情に応じて具体的な債権管理・回収マニュアルを作るなど、担当者ごとに対応が区々にならないように、かつ、あらゆる事案について毅然として態度で対応すべきである。</p> <p>(4)組織体制の整備を  問題が生じそうな案件についてはあらかじめ、当初は予測できなかったとしてもその後実際に問題が生じた場合にはすみやかに、担当者を配置して継続的に管理を行うことができる組織体制を整備すべきである。担当者がいない場合には、各部局の責任者が状況を把握するようにすべきである。</p> <p>4.法令適用上の問題点</p> <p>(1)時効管理の改善を  上記法律相談体制・内部統制・法令遵守・法的対応の改善についての指摘とも関連するが、法律専門家に相談して、債権管理マニュアルを作成し、連帯保証人も含めて時効の管理を行うべきである。</p> <p>(2)不納欠損処理の議会承認を  債権管理の手順に従って督促から法的対応に至ったケースでは、時効の状況や回収可能性等を十分に検討し、それに従って議会承認の手続きを経て、不納欠損処理を行い、その状況と原因を外部に明らかにすべきである。</p>
<p>第3章 特別区税  (税務課 滞納対策課)</p> <p>■収納率は23区平均を上回っている。</p> <p>■滞納繰越分の収納率については平均程度である。</p>	<p>1.更なる収納率向上の努力を  今後は、滞納繰越分についても常に23区平均を上回るよう努力を続けるべきである。</p> <p>2.債権管理のノウハウの提供と共有を  債権の回収方法・体制・マニュアル・ノウハウの蓄積方法など、ほかの債権管理の部局にも参考になるものについて、例えば、滞納対策課が各部局の債権管理担当者を対象に1年に1回程度講習を行うことが望ましい。  その際、債権管理が不十分な部局に対しては滞納対策課から助言を与えるなど、積極的にノウハウを提供し、その共有を図ることが望まれる。</p>



<p>第4章 国民健康保険料 (国保年金課)</p> <p>■事業に一般会計からの繰入金が出されているが、費用部分と損失補てん部分が混在している。</p> <p>■滞納繰越分が約20億円も発生している。うち相当部分が不納となるおそれがある。</p>	<p>1.適切な開示と詳細な分析を 国民健康保険事業が財政に与える影響を、費用部分と欠損部分に分けて説明すべきである。 また、国民健康保険事業の費用対効果をより明らかにするために国民健康保険事業に対する「繰入金」の内訳を具体的に示し、その金額及び比率の増減とその理由を分析することが望ましい。</p> <p>2.収納率向上のための施策を 収納率の向上のために滞納者との直接交渉等を積極的に実施するとともに、収納推進員等の訪問徴収のためのより適正な配置、民間への業務委託など、より積極的な未納保険料回収のための施策を検討すべきである。</p> <p>3.回収困難な債権の処理を 回収の目途が立たない当該債権については、平成3年度から平成17年度までに15件で合計160万円あまりでしかないのに、議会承認を得て債権放棄を行うなどの方法により処理することを検討すべきである。</p>
<p>第5章 介護保険料 (介護保険課)</p> <p>■収納率は23区でトップクラスであるが、低下傾向になっている。</p>	<p>1.収納率の向上を 介護保険課においてとりまとめた平成17年度収納対策の取組みの効果を本年度において検証し、不十分な点については補う方策を検討して、前年の収納率を上回るよう、より一層の向上を目指すべきである。</p> <p>2.債権管理・回収のマニュアルを作成すべきである 給付制限に至る前に効率的な催告等を行い、収納率を高めることを目指すために債権管理・回収マニュアルを作成すべきである。</p>
<p>第6章 区営住宅・区民住宅使用料 (住宅課)</p> <p>■合計で約3600万円(低所得者向けの区営住宅分は約600万円)の滞留債権が存在している。</p> <p>■法的措置を講ずるのに議会承認が必要とされている。</p>	<p>1.滞納債権のケース別処理とその原因の究明を (1)回収可能性を検討した上で、回収が見込める債権については速やかに法的措置をとり、回収困難な債権については債権放棄等の手続をとるべきである。 (2)回収困難な債権の発生原因を調査し改善策を検討するとともに改善が難しい場合には政策目的達成のための費用として容認できるものか否かを検討すべきである。</p> <p>2.督促業務の委託範囲の拡大と速やかな使用取消措置の検討を (1)使用料等の督促業務の外部委託範囲の拡大を検討すべきである。 (2)使用料不払については、速やかに使用許可の取消を検討すべきである。 (3)使用許可取消は回収困難な債権が発生することを前提に検討されるべきである。</p> <p>3.法的措置の迅速化を 取消決定後の訴訟提起の権限を区長に委任する条例を制定するなど、法的措置を迅速化するための方策を講じるべきである。</p> <p>4.回収不能に備えた制度的手当を 民間の保証機関による保証を付すなどの方法により、回収不能に備えた制度的手当を行うことを検討すべきである。</p>

<p>第7章 奨学資金貸付金 (総務課)</p> <p>■基本的なデータは電算システムによって良好に管理されているが、活用状況に問題がある。</p> <p>■債権放棄を可能とする条例が設けられていない。</p>	<p>1.電算システムの活用を 滞納債権の管理データを電子データ化し、電算システムのデータとリンクさせるなどの方法により、電算システムの一層の活用を検討すべきである。</p> <p>2.実質回収不能債権の不納欠損処理を 20年も経過しているなど回収不能と判断される債権については、不納欠損処理を行うことが適当である。 最終納付から10年経過し、かつ、債務者と連絡が取れない場合など一定の基準を設けて、債権放棄を可能とする条例を制定すべきである。</p>
<p>第8章 生業資金貸付金 (生活福祉課)</p> <p>■債務者・連帯保証人の状況は手書き台帳によって確認するしかない。</p> <p>■回収可能性を判断する基準が明確にされていない。</p> <p>■消滅時効による不納欠損処理をするための情報が出力されないシステムとなっている。</p>	<p>1.債権管理システムの改善 現在表計算ソフトを用いて、各債務者の状況を一覧できる表を作成し実態把握に努めているが、滞納整理及び時効処理を行うためにも、早急に対応することが望ましい。</p> <p>2.法的手続の着手とその基準の明確化 実態把握を通じ、債務者、保証人のいずれかについて、回収可能性が高いと判断されたものについては、法的な手続を取るなどして回収を図ることが必要である。なお、どのような債務者、保証人を回収可能性が高いと判断するかについては、所得金額などの数値を定めることにより基準を明確化しておくべきである。</p> <p>3.不納欠損処理の推進 収納率の向上に努めるべきは当然であるが、費用対効果を考慮し、収納の可能性が低いと判断されるものについては、不納欠損処理を推進すべきである。不納欠損処理として、現在は免除処理のみが行われており、消滅時効期間が経過したと考えられる債権について、不納欠損処理は行われていない。 今後は、1に述べた債務者の実態把握を進めた上、消滅時効が完成し債務者の時効援用が見込まれる場合などの一定の場合には、不納欠損処理を行っていくべきである。</p>
<p>第9章 保育所利用者負担金 (保育課)</p> <p>■高所得者からの回収に注力する仕組みがない。</p> <p>■口座振替に一本化されていない。</p> <p>■コンピューターソフトの能力が不足しているため、法的手続への移行を阻害しているケースが発生している。</p>	<p>1.回収目標の設定および法的手続の着手 保育料は、前年度の所得に応じて料金が段階的に決定される仕組みとなっている。高い所得を有すると考えられる利用者(具体的には、保育所入所条例の区分でD階層に区分されている利用者となる)については、回収目標を設定し適切な回収を行うべきである。また、高所得者の滞納に関しては、滞納整理の基準に従い、すみやかに法的手続をとることを検討するべきである。</p> <p>2.収納方法の検討 納付書による方法は、利用者の便宜を考慮してとのことであるが、口座振替に一本化すれば、収納率の向上が見込めるのみならず、事務負担も軽減されることとなる。収納方法を極力口座振替に一本化するよう検討するべきである。</p> <p>3.債権管理システムの改善 保育料滞納者の中には特に生活に困窮しているとは考えられない高所得者層の利用者も存在する。このような利用者に対して、債権管理システムが不十分であるとの理由により徴収することができないとの弁解は何等の正当性も持ち得ない。債権管理システムのすみやかな改善が望まれる。</p>

<p>第10章 女性福祉資金貸付金 (子育て支援課)</p> <p>■債権管理業務のマニュアルが存在していない。</p> <p>■自己破産者への債権などが不納欠損処理されていない。</p>	<p>1.債権管理の統一的基準(マニュアル)制定の必要性 効率的・効果的な債権管理を行うためには、とるべき対応を統一的に決めておく必要がある。東京都のマニュアルを参考にすることで債権管理の統一的基準を定める必要がある。</p> <p>2.回収不能債権の不納欠損処理 支払能力の欠如によって明らかに債権回収が困難である債権については、免除の規定を活用して不納欠損処理を行うべきである。</p> <p>3.保証人・連帯借主への督促等の必要性 貸付に関する条例では、保証人を付することを定めているから、保証人に対して何の手立ても講じないのでは、条例の趣旨を没却することになる。したがって、滞納期間や滞納額等について、一定の基準を定めた上で、保証人に対して督促その他の回収手続を行うべきである。</p>
<p>第11章 養護老人ホーム等入所者負担金 (高齢福祉課)</p> <p>■滞納者の財産状態の調査手順が定められていない。</p> <p>■公債権であるから、時効によって消滅するにもかかわらず、処理されずに放置されている。</p>	<p>1.財産状態の調査を 長期滞納者などに対して、裏付けとなる資料と共に財産状態を申告させる手続を取るべきである。 また、あわせて他部署の有する情報の共有を検討すべきである。</p> <p>2.時効による不納欠損処理を 債権回収の努力を行うべきであることはいままでもないことであるが、それとは別論として、「中断事由がないまま時効期間が経過した場合には不納欠損処理を行う」旨を不納欠損の基準として定め、当該基準に従って処理を行うべきである。</p>

## 2 三田地区店舗施設使用料の滞納に関する指摘事項

本件に関する指摘事項は、次のとおり、4つの問題点に整理された上で、都合13項目にもわたっている。

### [ 運営上の問題点 ]

- ( 1 ) すみやかな債権回収活動を
- ( 2 ) 再度の使用許可の際に検証を
- ( 3 ) 転貸禁止の趣旨の実現を
- ( 4 ) 店舗物件の管理の改善を
- ( 5 ) 低い賃料水準の改善を

### [ 管理上の問題点 ]

- ( 1 ) 資料の整理の工夫と充実を
- ( 2 ) 説明資料の完備を

### [ 制度上の問題点 ]

- ( 1 ) 職員の法律相談体制の整備を
- ( 2 ) 法令遵守の徹底を
- ( 3 ) 内部統制（業務の適正を確保するための体制）の整備を
- ( 4 ) 組織体制の整備を

### [ 法令適用上の問題点 ]

- ( 1 ) 時効管理の改善を
- ( 2 ) 不納欠損処理の議会承認を

ところで、これらの指摘事項の前提事情も多項目にわたっているが、重大なものを要約して記すと以下のとおりである。

地下1階8区画のうち7区画について長期の滞納が発生している。

滞納金（損害金を含む。）合計は約6500万円に達している。

転貸状況が放置されてきた。

店舗物件ごとに情報が管理される仕組みになっていない。

使用許可に必要な書類が不備のまま使用が許可されてきた。

以上のとおり、本件においては管理不在であったと言うのに等しい結果とな

っている。ひとたび延滞状況に陥っても、具体的かつ有効な手立てを講じることができない状態になっていた。かかる三田地区地下 1 階店舗の問題を教訓に、目黒区役所全体においてこのような事態の再発を防止するために重大な決意をもって制度と組織の改善を為さなければならない。

### 3 共通的に見られる指摘事項

本件包括外部監査においては、10ヶ所の部局にわたって、監査を行った。

個別の監査結果は第2章以下に述べられているとおりであるが、多くの債権について共通的な指摘事項が認められた。

中でも次の3項目については、ほとんどの債権の監査において指摘しているところである。

収納率の向上

債権管理マニュアルや管理システムを含めた体制の整備

不納欠損処理の推進

このように共通の指摘事項が認められることは、部局や担当者の個性や資質・能力に問題があるのではなくて、組織や制度としてのあり方に問題があると言いうことができるのである。

#### (1) 収納率の向上

収納率の向上は、法的手続の着手や保証人に対する督促をするべきである旨指摘したものを含め、ほぼ全ての債権についての指摘事項となっている。

前述のとおり、三田地区店舗施設使用料(第2章)は、地下1階8区画のうち7区画において長期の滞納が発生し、滞納金(損害金を含む。)合計は約6500万円に達しているほか、無断転貸状況が放置されるなど、本包括外部監査において最も問題点が発見された債権であった。ここでは、すみやかな債権回収に着手すべきであることのほか、原則として再度使用許可を出す際には滞納を解消することを条件にすべきであること、などを具体的に指摘したところである。

また、国民健康保険料(第4章)においては、訪問徴収のための人員の適正な配置、専門家その他の民間活力の利用などの施策を検討すべきであるとの提言しているほか、保育所利用者負担金(第9章)においては、特に相対的に高い所得を有すると考えられる利用者に対する負担金につき適切な回収を図るべきであると提言した。

## (2) 債権管理に関する体制の整備

債権管理マニュアルや管理システムの整備等を含めた体制の整備の必要性についても、ほぼ全ての債権において指摘している事項である。

三田地区店舗施設使用料(第2章)においては、管理・制度上の問題点として、店舗ごとの資料整理の必要性や説明資料の整備、職員の法律相談体制の整備をするべきことに加え、例えば大阪市のコンプライアンス推進計画や会社法362条・会社法施行規則100条を参照するなどして、業務の適正を確保するための体制、いわゆる内部統制システムを構築すべき旨の提言をしている。

また、債権管理のノウハウについて他の債権管理の部局の参考になるものについてはそれ以外の部局に対して1年に1回程度講習を行うことが望ましいことを指摘したもの(特別区税:第3章)、債権管理のためのマニュアルを作成するべきであるとしたもの(介護保険料:第5章、女性福祉資金貸付金:第10章)、債権管理システムの改善を提言したもの(生業資金貸付金:第8章、保育所利用者負担金:第9章)等がある。

## (3) 不納欠損処理の推進

一度収入金額として決定、すなわち調定した金額から、免除や時効などの一定事由に該当する金額を除外することを、不納欠損という。

本来債権管理にあたっては、収納率を向上させるべく回収を図るよう努めるべきであるが、回収不能と判断される債権については、財産価値がないものとして不納欠損処理を行うことが適当である。

不納欠損処理を推進すべきことについても、ほぼ全ての債権において指摘している事項である。

ところで、不納欠損処理を行うためには、債権の存在そのものが実体的に消滅した場合にのみ可能とされている。かかる場合に該当する事由は次のとおりである。

公債権が5年の消滅時効を満了したこと。

私債権が10年の消滅時効にかかり、債務者が時効利益を援用したこと。  
この場合、債務者が所在不明で時効利益を援用しなければ不納欠損処理はできない。

条例、規則が免除事由を定めているときは、当該事由を満たすこと。但し、免除事由に該当するかどうかの判断基準が明確に定められていないため、機能していないと認められる。

区が議会承認を得て債権を放棄したこと。

但し、後述のとおり、議会承認のための作業が困難であるため、使い勝

手が良くないのが現状である。

したがって、現行制度では不納欠損処理を行うことが困難な場合が多く、明らかに回収不能であるにもかかわらず、長期の滞留債権が多額に存在し続ける仕組みになっている。

よって、以下に詳細に述べるとおり、( ) 滞納件数が少ないケースでは直ちに議会承認を活用すべきであり、( ) 法令上の免除規程を利用できるのであれば、その積極的な運用が望まれ、( ) 免除規定もなく滞納件数も多い場合には、債権放棄することができるケースを条例によって定めることが検討されて然るべきである。

## 第2 監査の概要

### 1 監査期間

平成18年7月1日から平成19年1月31日(7ヶ月間)まで

### 2 監査人

目黒区包括外部監査人	渡 邊	顯(弁護士)
同補助者	幸 村	俊 哉(弁護士)
同補助者	佐々木	秀 一(弁護士・公認会計士)
同補助者	樋 口	達(弁護士・公認会計士)
同補助者	島 村	和 也(弁護士・公認会計士)

### 3 外部監査の種類

目黒区外部監査契約に基づく監査に関する条例(平成13年目黒区条例第53号)2条に定める地方自治法第252条の27第2項に規定する目黒区との包括外部監査契約に基づく監査

### 4 選定した特定の事件

貸付金を中心とする債権管理事務等について

### 5 監査対象事件を選定した理由および監査事項

平成18年度の包括外部監査の対象として上記事件を選定した理由は以下のとおりである。

#### (1) 税源移譲に伴い約49億円の減収影響

国の「三位一体の税制改革」は、聖域なき構造改革の目玉として、「地方に出来ることは地方に、民間に出来ることは民間に」という小さな政府論を具現化する政策として推進されているが、この改革は、( )国庫補助負担金の廃止・縮減、( )税財源の移譲、( )地方交付税の一体的な見直しを内容としている。

「税財源の移譲」とは、個々の納税者の税負担が極力変わらないよう配慮しつつ、個人住民税の所得割の税率を10%に固定する一方、所得税の税率を調整して、所得税から個人住民税へ概ね3兆円の税源を移譲するものである。この税制改革によって、約3兆円規模の税源が地方に移譲されることとなる。

この影響額を特別区23区全体について試算すると、現行税制での区民税の税率13%適用の納税者が多いため、逆に約327億円の減収となり、目黒区について試算すると約49億円の減収となる見込みである。



( 2 ) 国庫補助金負担改革に伴い約 10 億円の減収影響

国庫補助負担金の改革は、児童手当や義務教育費の国庫負担金の削減等を行うものであるが、その影響額は、全国規模では約 4.7 兆円の収入減となる。特別区 23 区の影響額は 450 億円の収入減となり、そのうち目黒区は約 10 億円の収入減となる見込みである。

( 3 ) 経常収支比率・公債費比率が高い水準にあり、歳出増加が継続

歳出を分析する指標として経常収支比率と公債費比率等がある。

経常収支比率は職員人件費・公債費（区が借入れた地方債の元金及び利子の償還費）などのように容易に縮減することが困難な性格が強い経常的支出に、区民税など経常的な収入がどの程度充当されているかによって財政構造の弾力性を測るための指標である。

経常収支比率は、一般に 70～80% が適正水準と言われているが、目黒区の平成 17 年度決算の経常収支比率は 83.7% で、特別区平均と比較すると 6.6 ポイント高くなっている。

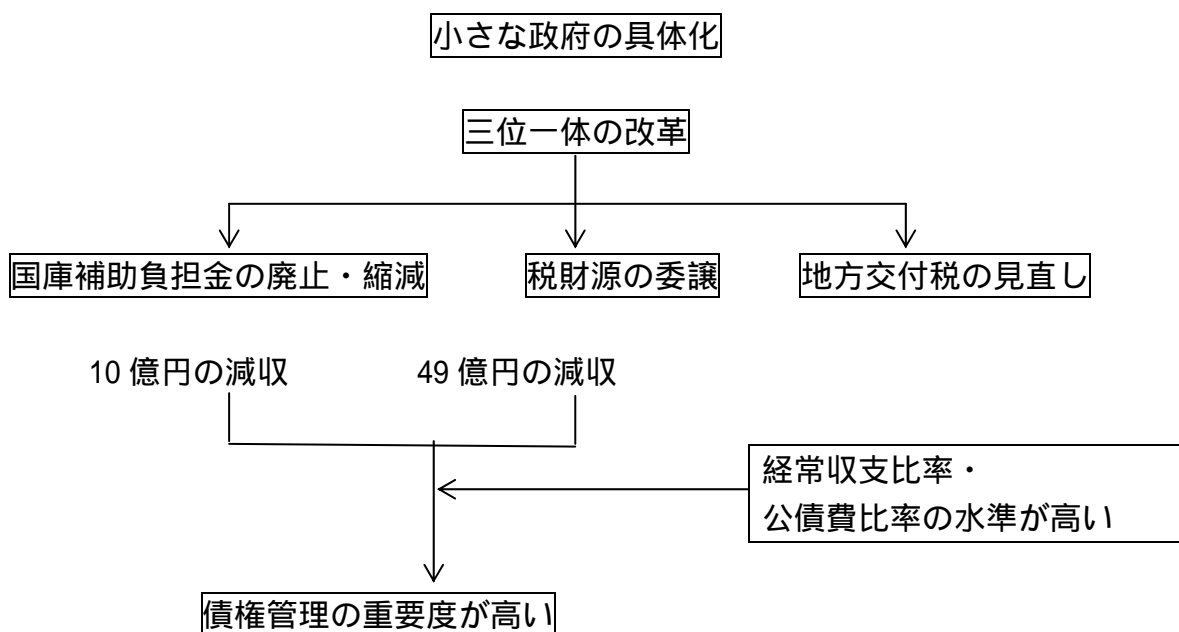
また、公債費比率も財政構造の弾力性を測るための指標で、地方債の元利償還金の負担状況を表すものであるが、目黒区の平成 17 年度決算の公債費比率は、16 年度から大規模公園に係る元金償還が始まったことなどが影響して 13.1% と 23 区内で最も高い値となっている。

今後数年間は、起債の償還のための公債費の高い水準が続くほか、経常的な経費の増加が見込まれるなど厳しい状況が続く見込みである。

( 4 ) 目黒区における債権管理の重要性

上記( 1 ) から( 3 ) において述べたところから明白なように、今後の目黒区は歳入の大幅な減少と歳出増加の二重苦を強いられることとなるから、未収入金回収等の債権管理が従前以上に重要性を増していると言える。

〔図表 1 - 2 三位一体改革の目黒区に対する影響〕



目黒区の一般会計における未収入金（債権）は図表 1 - 3 及び 1 - 4 のとおり、平成 17 年度末時点で、30 億円余りであり、このほか、特別会計における未収入金として 21 億円余りが計上されている。

これらの債権の内訳は、主なもので特別区民税 22 億円余り、国民健康保険料 20 億円余り、貸付金 2 億円余り等となっている。

〔図表 1 - 3 目黒区における未収入金の概況〕

		平成 17 年度末現在	
	未収入金	内訳	
一般会計	約 30 億円	特別区民税	約 22 億円
		貸付金	約 2 億円
		その他	約 6 億円
特別会計 (国民健康保険・老人保健医療・介護保険)	約 21 億円	国民健康保険料	約 20 億円
		その他	約 1 億円

〔図表 1 - 4 目黒区における調定額と収入未済額の概況〕

平成 17 年度 (単位: 千円)

	調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
一般会計	96,920,213	93,590,568	323,607	3,006,038
特別会計(国民健康保険・老人 保健医療・介護保険)	56,271,895	53,522,186	589,021	2,160,688
計	153,192,108	147,112,754	912,628	5,166,726

自治体の不良債権については、近時の財政状況の悪化を受けて、全国の自治体で収納強化に向けた動きが強まっているところであり、目黒区においても平成 10 年に収入未済対策委員会を設置して以来、収納強化対策に取り組んできているところである。

目黒区で実施した収納強化対策は、一般会計における収入未済額の大幅な減少につながるなど、一定の成果をあげていると思われるが、外部の目によって各所管における債権管理、回収の手続を横断的にみることにより、債権管理事務の効率性、行政目的との適合性、整合性などについて、検証を行なうことが有用であり、また、必要なことでもあると考えられる。

そこで、監査対象として、区における債権管理事務を選定することとした。

なお、区の債権には公債権(特別区民税等)と私債権(貸付金等)とがあり、その法律上の性質の違い等から、区が行なうべき管理手続も異なったものとなると考えられる。

そこで、今回の監査では、限られた時間(7ヶ月間)での監査の実効性を図るため、個別の不良債権の発生状況及びその管理回収事務の執行状況については、主要な私債権であり、不良債権の発生額も大きい貸付金を主たる対象とし、必要に応じてその他の債権についても調査することにした。

## 6 監査の方法

### (1) 監査の方法

債権管理を担当している所管にチェックリストを送付し、これを回収した後、担当者から口頭で説明を受けた(プレヒアリング)。

また、担当所管に赴き、債権管理に関する各種資料やデータを閲覧すると

ともに、説明どおりに事務処理がなされているか、必要に応じてサンプリングによる調査を行った。

〔図表 1 - 5 監査の方法〕

プレヒアリング

チェックリスト

債権管理の担当所管

チェックリストの回収

担当者からの口頭説明

サンプリング調査

担当部署への往査

資料・データの閲覧

抜き取り調査の実施

( 2 ) 監査対象債権および対象所管

前述のプレヒアリングの結果は図表 1 - 6 の 乃至 のとおりであったが、平成 17 年度の収入未済の金額的重要性も加味して、以下の債権について調査を実施した。

- 三田地区店舗施設使用料（産業経済課）
- 特別区税（税務課 滞納対策課）
- 国民健康保険料（国保年金課）
- 介護保険料（介護保険課）
- 区営住宅・区民住宅使用料（住宅課）
- 奨学資金貸付金（総務課）
- 生業資金貸付金（生活福祉課）
- 保育所利用者負担金（保育課）
- 女性福祉資金貸付金（子育て支援課）
- 養護老人ホーム等入所者負担金（高齢福祉課）

### ( 3 ) 監査対象期間

監査報告書作成の都合上、平成 18 年度のうち、平成 18 年 4 月 1 日から平成 18 年 12 月 31 日までを対象としたが、必要に応じて過去の会計年度についても調査を行った。

### 7 利害関係

包括外部監査人および補助者は、何れも監査の対象事件につき、地方自治法 252 条の 29 の規定による利害関係はない。

〔図表 1 - 6 平成 17 年度 貸付金及び収入未済一覧〕

貸付金 (但し、都費・基金分を含む。)			17 年度 (単位：千円)			
番号	事業名	所管課	調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
貸付金 1	奨学資金貸付金	総務	112,085	34,930	1,041	76,115
貸付金 2	土地開発公社貸付金	契約	10,774	10,774		0
貸付金 3	生業資金貸付金	生活福祉	148,203	15,201	4,062	128,940
貸付金 4	応急福祉資金貸付金	生活福祉	52,220	15,426	358	36,436
貸付金 5	女性福祉資金貸付金	子育て支援	22,392	5,184		17,208
貸付金 6	水害援護資金貸付金	生活福祉	489	0		489
貸付金 7	福祉修学就業資金貸付金	生活福祉	25,226	19,211		6,015
貸付金 8	中小企業資金融資貸付金ほか11件	産業経済	1,396,994	1,396,994		0
貸付金 9	住宅修築資金融資貸付金	住宅	28,000	28,000		0
貸付金 10	勤労者生活資金	産業経済	8,500	8,500		0
貸付金 11	生活福祉資金 (都費)	社会福祉協議会				10,229
貸付金 12	母子福祉資金 (都費)	子育て支援				102,704
貸付金 13	国民健康保険高額療養費貸付 (基金)	国保年金				1,613
貸付金 14	介護給付費貸付 (基金)	介護保険				49
貸付金 15	精神障害者生活支援センター貸付金	健康推進	5,222	5,222		0
	<b>貸付金 合計</b>		<b>1,810,105</b>	<b>1,539,442</b>	<b>5,461</b>	<b>379,798</b>

その他の収入未済			17年度 (単位：千円)			
科目	事業名	所管課	調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
特別区税	特別区税	税務	40,215,139	37,677,965	277,258	2,266,636
負担金 1	養護老人ホーム等被措置者負担金	高齢福祉	65,805	50,987	4,080	10,738
負担金 2	区立保育所利用者負担金	保育	532,739	490,098	8,578	34,063
負担金 3	区内私立及び他区公私立保育所利用者負担金	保育	72,621	62,947	2,114	7,560
負担金 4	みどりハイム利用者負担金	子育て支援	466	330	25	111
負担金 5	氷川荘利用者負担金	子育て支援	343	233		110
負担金 6	入院助産利用者負担金	子育て支援	245	105		140
負担金 7	学童保育利用者負担金	子育て支援	38,814	38,326	0	488
負担金 8	身体障害者厚生援護施設等被措置者負担金	障害福祉	870	15	281	574
使用料 1	高齢者福祉住宅使用料	高齢福祉	31,640	30,422	0	1,219
使用料 2	身体障害者福祉住宅使用料	障害福祉	316	298		19
使用料 3	三田地区店舗施設使用料	産業経済	45,697	12,141		33,557
使用料 4	区営住宅使用料	住宅	98,196	92,012		6,185
使用料 5	区民住宅等使用料	住宅	320,041	290,330		29,711
使用料 6	幼稚園保育料	学務	30,727	30,129		597
使用料 7	幼稚園入園料	学務	320	311		9

その他の収入未済

17年度

(単位：千円)

科目	事業名	所管課	17年度			
			調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
手数料 1	廃棄物処理手数料	清掃事務所	213,816	213,757		59
手数料 2	動物死体処理料	清掃事務所	819	816		3
弁償金 1	生活保護弁償金	生活福祉	216,778	29,443	17,838	169,497
弁償金 2	契約管理弁償金	契約	717	628		89
弁償金 3	区民住宅弁償金	住宅	260	0		260
介護保険サービス収入 1	高齢者在宅サービスセンター介護支援サービス自己負担金	高齢福祉	29,150	28,954		196
介護保険サービス収入 2	特別養護老人ホーム介護サービス自己負担金	高齢福祉	187,877	176,158		11,719
介護保険サービス収入 3	高齢者センター機能訓練室介護サービス自己負担金	高齢福祉	843	822		21
支援費サービス	デイサービス支援費自己負担金	障害福祉	6,785	6,701		84
雑入 1	光熱水費等受入	複数の課	83,496	69,601		13,895
雑入 2	生活支援ヘルパー派遣事業自己負担金	高齢福祉	4,360	1,810	2,480	70
雑入 3	高齢者食事サービス事業費自己負担金	高齢福祉	3,784	3,683		101
雑入 4	ひとり親家庭ホームヘルプサービス事業自己負担金	子育て支援	2,443	2,253		190
雑入 5	緊急一時保育事業費自己負担金	保育	1,020	970	6	44
雑入 6	心身障害者センター入浴サービス事業費自己負担金	障害福祉	90	88		2
雑入 7	心身障害者(児)ホームヘルプサービス事業費自己負担金	障害福祉	632	537		95
雑入 8	三田地区店舗施設共益費	産業経済	16,947	3,665		13,282



その他の収入未済			17年度 (単位：千円)			
科目	事業名	所管課	調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
雑入 9	区民住宅共益費	住宅	15,254	13,842		1,412
雑入 10	高齢者福祉住宅共益費	高齢福祉	3,111	3,049		62
雑入 11	区営住宅共益費	住宅	576	555		21
雑入 12	広告料収入	複数の課	2,000	1,970		30
雑入 13	区民住宅返還時負担金	住宅	3,469	1,458		2,011
雑入 14	生活保護費過年度返還金	生活福祉	102,327	11,668	4,571	86,088
雑入 15	三田地区店舗施設整備費負担金	産業経済	778	0		778
雑入 16	中小企業融資補助金過年度返還金	産業経済	1,243	5		1,238
雑入 17	各種福祉手当等過年度返還金	子育て支援	1,474	731	277	466
雑入 18	過年度戻入金	複数の課	8,993	8,293		700
国補助金	市街地再開発事業費	都市整備	1,183,000	1,136,300		46,700
	<b>その他収入未済 合計</b>		<b>43,546,021</b>	<b>40,494,406</b>	<b>317,508</b>	<b>2,740,830</b>

<特別会計>		調定額	収入額	不納欠損	収入未済額
国民健康保険特別会計	国保年金	24,161,228	21,511,414	564,470	2,085,344
老人保健医療特別会計	国保年金	19,043,142	19,042,447	466	229
介護保険特別会計	介護保険	13,067,525	12,968,325	24,085	75,115
	<b>特別会計 合計</b>	<b>56,271,895</b>	<b>53,522,186</b>	<b>589,021</b>	<b>2,160,688</b>

上記の通り、地方公共団体においては、いわゆる民間企業における債権額とは若干異なる用語が用いられている。

地方公共団体においては、

履行期が到来して当該年度に収入として計上されるべき金額を、「調定額」

調定額のうち、債務者から金銭を受領した、すなわち収納した金額を、「収入済額」

一度調定した金額から、免除や時効などの一定事由に該当するものを除外した金額を、「不納欠損額」

調定額のうち現実に支払がなかった金額を、「収入未済額」、

と呼んでいる。

### 第3 地方公共団体の債権

#### 1 概要

地方公共団体の債権は、金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利である。その種類としては、法律上徴収の根拠が具体的に定められている公債権と、契約その他私法上の根拠による私債権がある。

また、公債権には、地方税の滞納処分の例によって強制徴収できる強制執行徴収公債権（分担金、加入金、過料など）と、地方税の滞納処分の例によって強制徴収ができない非強制徴収公債権とがある。

従って、地方自治体が保有する債権は、以下の3つに区分することができる。

- |                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>) 強制執行ができる公債権</li><li>) 強制執行ができない公債権</li><li>) 私債権</li></ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|

地方自治法 240 条は債権管理の基本規定であり、地方公共団体の長がなさなければならない措置（督促、強制執行など）と、なす事ができる措置（徴収停止、履行期限の延長、免除など）が定められている。

当該債権がどの区分に属するかにより債権管理の方法も異なるため、以下の各章においては、債権の概要において、当該債権が上記のいずれにあたるかについて説明を加えている。

#### 2 時効制度

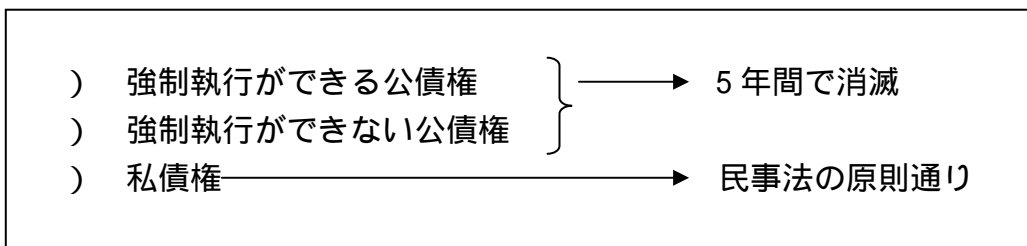
地方自治法 236 条は、時効に関する原則である民法の特別法として、地方公共団体の有する債権について、民法とは異なる定めをしている。

債権が上記の区分のどれにあたるかにより、時効の適用法令が異なることとなるため、以下時効に関しての各債権の相違点について解説する。

##### 時効期間（1項）

地方公共団体が有する債権は、「時効に関し他の法律に定めがある」ものを除くほか、5年間これを行わないときには時効により消滅するとされるが、私債権については、民法、商法等の規定が「時効に関し他の法律に定めがある」ことになるため民事法に従うこととなる。

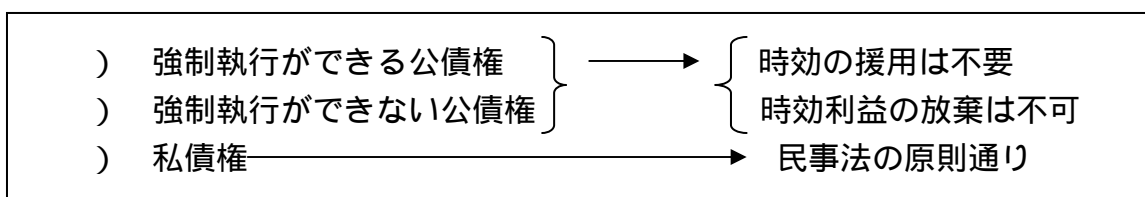
従って、上記の取り扱いを受けるのは、公債権（強制執行ができる公債権及び強制執行ができない公債権）のみとなる。



時効の援用、放棄に関する特則（2項）

債務者は、時効の完成により、本来履行すべき債務を免れることとなるが、時効により本来履行すべき債務を免れることを時効の利益と呼ぶ。「時効の援用」とは、時効の利益を享受するとの意思表示であり、「時効の利益の放棄」とは、時効が完成していることを知りつつもあえて放棄するという意思表示である。

地方公共団体の有する債権は、法律に特別の定めがある場合のほか、「時効の援用」を要せず、また「時効の利益を放棄」することはできない。しかし、私債権については、民法、商法等の規定が「法律に特別の定めがある」とされることになるため、上記と同様の民事法の原則通り、時効の援用を必要とし、また時効の利益の放棄も可能である。

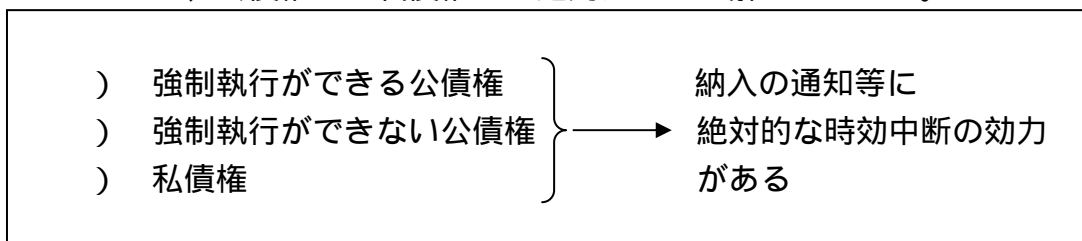


納入の通知及び督促についての時効中断の効力に関する特則（4項）

法令の規定により地方公共団体がする納入の通知および督促は、民法153条の規定にかかわらず、時効中断の効力があるものとされている。

民法153条は、催告は6ヶ月以内に裁判上の請求をしない場合には時効中断の効力が生じないものとしているが、この規定にかかわらず、納入の通知及び督促について絶対的な時効中断の効力を認めたものである。

これは、公債権にも私債権にも適用があると解されている。



## 第2章 三田地区店舗施設使用料

### 第1 指摘事項

#### 【本件の指摘事項の総括】

三田フレンズ地下1階店舗の使用料等債権の管理は、今回の包括外部監査の対象の中で最も多くの問題点が見つかったものである。

地下1階の店舗8区画のうち7区画について滞納があった。逆に言うと1つを除いてすべて問題があった。また、その多くが3年以上の長期におよぶ滞納であり、平成18年8月末現在では、使用料(店舗・倉庫)と共益費と電気料と使用料相当損害金で合計65,866,303円もの滞納が存在している。内訳は、使用料(店舗・倉庫)で34,032,000円、共益費で13,522,514円、電気料で13,814,811円、使用料相当損害金で4,496,978円である。

#### 〔図表2-1 滞納金一覧〕

平成18年8月末現在

使用料 (店舗・倉庫)	共益費	電気料	使用料相当 損害金	滞納金合計
34,032,000円	13,522,514円	13,814,811円	4,496,978円	65,866,303円

なお、平成13年度くらいからは複数の区画で空店舗となっている。使用料収納率については、計算の根拠とする数値が店舗と倉庫で分けて分析できなかったため目安の数値でしかないが、3割程度の先も8区画の内2区画もある。区画によっては、使用料は支払っているものの、区が立て替え支払った電気料等のかなりの金額を回収できていない状況にあり、区の財政に実害を与えている。

このような状況は民間では考えられないものであり、単に担当者1個人の問題ではなく、区の抱えている組織的・制度的な問題であると考えられる。

今後は、以下の1 運営上の問題点、2 管理上の問題点、3 制度上の問題点、4 法令適用上の問題点に各記載のとおり改善すべきである。

#### 1 運営上の問題点

##### (1) すみやかな債権回収活動を

#### 【前提事情】

前述のように、地下1階店舗では1区画を除いて全てに使用料や電気料等に滞納がある。目安でしかないが、使用料の収納率では3割程度の先もある。

#### 【指摘事項】

あえて指摘事項に記載すべきでもないが、平成9年7月7日付目区産決定260号(以下「平成9年決定260号」という。)に定められた通り、滞納が発生した

らすみやかに督促から訴訟提起などの法的措置を行い十分に債権管理を行うべきである。

#### (2) 再度の使用許可の際に検証を

##### 【前提事情】

本件では、多くの区画で滞納が発生しているにもかかわらず、同じ者に対して繰り返し再度の使用許可が出されている。

##### 【指摘事項】

原則として、再度、使用許可を出す前に滞納を解消することを条件とすべきである。また、分割払いを認める場合にも、返済能力を示す資料を提出させてその実現可能性を検証するとともに、その結果提出された計画が相当期間に完了するものであり、区にとって受け入れ可能な返済条件となっているか基準を定めて検証すべきである。

#### (3) 転貸禁止の趣旨の実現を

##### 【前提事情】

本件では繰り返し業務委託や法人譲渡が行われ、転貸禁止条項が現実にはすり抜けられている。これでは、条例4条1項1号、同2号、2項で申込資格を3段階に分けて定めた上に、「東京都目黒区三田地区店舗施設使用者選考基準」を定めて申込者との面接まで行い、「東京都目黒区三田地区店舗施設使用者選考委員会設置要綱」に基づき委員会・幹事を設置して協議を行い、且つ、条例17条の明文で転貸と使用権の譲渡を禁止した趣旨が没却されてしまっている。

##### 【指摘事項】

そもそも条例の趣旨からすればこれらの行為も禁止されていると解釈することができるであろうが、今後は実質的に転貸にあたる業務委託を明示的に禁止したり、「株主や役員が交代して実質的に経営者が交代したとき」を解除条項にしている民間の契約書を参考にして転貸禁止の潜脱を防止するような手立てを検討すべきである。

業務委託等本来禁止すべきものについて早急に対応しなかった結果、地下1階の店舗全体に業務委託が蔓延してしまっている。今後は問題になりそうな状況が生じた場合には、早急にその都度専門家に相談して対応を検討すべきである。

#### (4) 店舗物件の管理の改善を

##### 【前提事情】

平成15年1月14日に開催された第35回政策会議において、「三田フレンズ

周辺の人の集まりや当該施設の集客力は思うように伸びないことから、特に地下1階の飲食店での営業不振が続いている。その結果、使用料等の滞納者が増加してきた。」などと分析されているが、実際に何名の客が入り、単価いくらで、売り上げがいくらであったのかなどの資料についてはほとんど入手することができなかった（客数の分析は平成8,9年頃に数日間の一定の時点の資料があった。）。政策会議の結果、「三田地区店舗施設については、地下店舗の廃止を含め抜本的に見直し15年度条例改正を行う。」とされているようであるが、十分な資料を入手できなかった。

**【指摘事項】**

今回の三田フレンズ地下1階店舗問題を教訓として、区による店舗管理とその債権管理については、徹底した原因の究明と問題点についての協議とその対応策の検討が必要である。

今後は、区の所有物の特に店舗として使用を許可するものについては、区が直接に不動産業を営むような形態ではなく、民間の活力や知恵や経験を利用するなど抜本的な対処方法を検討すべきである。

**(5) 低い賃料水準の改善を**

**【前提事情】**

本件で、これほど頻繁に実質的な転貸である業務委託が行われた根本的な原因は、使用料の安さが原因のひとつにあると思われる。自ら営業をしなくても店舗を返却せずに業務委託を行うのは、かかる安い賃料での使用権が一種の権益のようになってきているようにも思える。かかる低水準をそのままにすればこそ、業務委託と称して通常の使用料との差額を得たり、法人譲渡で一定の利益を確保できるようになってしまう。そのようなことをさせないためにも、経済的に相場相当額での使用許可をすべきである。平成13年頃の資料を見ると店舗側の間人自身が周辺と比較すると安いと思っているとのことである。条例制定時の条例9条では、およそ1平方メートルあたりの賃料が毎年100円ずつ上げられ、施行日から平成10年3月30日までは1平方メートルあたり2200円であったものが、平成14年4月1日から平成15年3月31日までは2900円となるはずであった。本件では逆に途中で使用料を下げしており、平成13年4月以降、現在まで1平方メートルあたり2200円～2400円となっている。

**【指摘事項】**

賃料の設定については、民間でのオフィス賃料の相場を参考にすることはなく、店舗賃料の相場との十分な検討が必要である。仮に近隣相場よりも相当額低い金額を設定すると、それが一種の権益となり、業務委託等で中抜きをされるきっかけになりやすくなる。そのような使用料の設定はできる限り行うべき

ではないが、逆に高過ぎると入居者がいなくなってしまう。

そこで、今後は近隣の店舗の賃料相場と行政目的をふまえて賃料の設定を行うべきである。

## 2 管理上の問題点

### (1) 資料の整理の工夫と充実を

#### 【前提事情】

今回、三田フレンズ地下店舗の使用料等の債権管理について調査を進めるにあたっては資料の整理方法が悪く、かなりの支障となった。区では、店舗ごとでなく、ある時点ごとの手続ごとにファイルしているため、後日、当該店舗にかかる債権の管理を行おうとした場合に、事実関係が点と点となってわかるだけであり、継続した線になっていないため、経緯等や状況等が非常に把握しにくい資料の整理状況となっている。これでは2~3年ごとに担当者が交代となる区役所の人事慣行からすると新たな担当者が状況を把握するのが困難である。

債権管理は、債務者との交渉をふくむものである。後任者が経緯等事情を知らなければ、交渉などできない。

#### 【指摘事項】

今後は、稟議書等の作成を個別にするなど手間はかかるかも知れないが、店舗ごとに債権管理を行うべきである。また、後任者がしっかりと交渉できるように引継ぎ後直ちに債権管理できるように資料を作成し引き継ぎを行うべきである。

### (2) 説明資料の完備を

#### 【前提事情】

例えば、本件では、最初に行われた訴訟について議会では連帯保証人も必要に応じて訴訟の対象とする議題が可決されているにも関わらず、実際の訴訟では、対象とされていなかった。その間の経緯について、調査しようとしたが資料が存在していなかった。

また、使用料が、近隣の相場よりも低いように推測されるが、当初の予定では徐々に引き上げられることになっていた賃料が、逆に、当初の予定よりも引き下げられている。そこで賃料の算定根拠等も調査したところ、建築費を算定の出発点とし、その後の景気動向などを勘案しているようであるが、近隣の店舗賃料の相場を調査したか不明であった。

#### 【指摘事項】

少なくとも深刻な状況になってから以降は、その対応に関する後日の説明責任を果たすために書面で経緯や政策決定に至るまでの協議の資料を十分に残し



て担当者が直ちに過去の協議内容を把握できるよう説明資料を完備しておくべきである。

### 3 制度上の問題点

#### (1) 自治体職員の法律相談体制の整備を

##### 【前提事情】

本件では、業務委託、法人譲渡により、当初予想されていなかった実質的な転貸が数多く行われてしまった。また、回収時期も遅れてしまった。訴訟でも連帯保証人を被告に加えていない。それは、条例制定の際に民間で行われている実質転貸禁止の条項に考えが及ばなかったことや、問題が生じたときに、それに対してすみやかに且つ十分な法律相談体制ができていなかったことが原因と思われる。

##### 【指摘事項】

今後は、例えば、任期付職員として法律専門家を採用して常時法律問題を相談できるようにするとか、顧問弁護士との連携をより強化してゆくべきである。なお、一部の弁護士会では、自治体職員向けの法律相談体制を検討しているようであり、そのような体制が整った場合には依頼をすることも検討すべきである。

#### (2) 法令遵守の徹底を

##### 【前提事情】

使用許可の際、請書に連帯保証人の収入証明書を添付させることとなっていたが(目黒区三田地区店舗施設条例8条、同施行規則6条1項別紙第3号様式)地下1階店舗ではそれが遵守されていなかった。その結果、滞納が生じたときの連帯保証人からの回収が不十分に終わってしまっている。

また、少なくとも平成9年決定260号により平成9年以降は督促手続等を決定したのであるから、その決定に従って法的手続まで行うべきであったが、3年以上の滞納もあり、それ故に回収をより困難とさせてしまっている。

##### 【指摘事項】

今後は言うまでもなく法令を遵守すべきである。定期的に債権管理について法令が遵守されているか、確認する体制を整備すべきである。

#### (3) 内部統制(業務の適正を確保するための体制)の整備を

##### 【前提事情】

本件では、長期にわたり、多額の滞納が発生している。今後はこのような状況を生じさせないためにも、組織的・制度的な対応が必要であり、担当者だけ

でなく、トップまで含めた情報共有体制を整備し、組織として対応できるような規程の整備と報告・連絡体制の整備を行い、チェック機能を働かせるようにすべきである。

#### 【指摘事項】

区においても、例えば大阪市の「コンプライアンス推進計画 平成 18 年度」の「3.内部統制体制」等を参照し、必要な事項をヒアリングなどしたり、また、会社法 362 条・会社法施行規則 100 条等を参照して債権管理にかかる内部統制システムを構築すべきである。

具体的には、例えば

職員の職務の執行が法令等に適合することを確保するための体制

職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制

損失の危険の管理に関する規程その他の体制

職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制

関連団体における業務の適正を確保するための体制

監査委員の職務を補助すべき職員に関する体制とその職員の独立性に関する事項

職員が監査委員に報告するための体制その他監査委員への報告に関する体制

その他監査委員の監査が実効的に行われることを確保するための体制などを定めるべきである。

その中において基本方針や規程（決定）を作成するだけでなく、専門家と相談して、全庁的に個々の債権管理の事情に応じて具体的な債権管理・回収マニュアルを作るなど、担当者ごとに対応が区々にならないようにすべきである。

#### （４）組織体制の整備を

##### 【前提事情】

三田地区店舗施設については、従来は担当の係長がおらず、商店街振興係の係員が行っていたとのことである。平成 17 年度（17 年 4 月）から担当の係長を設置し、その結果、新たな訴訟の提起と執行（2 件）、区の方針の通知及び滞納金の一部の回収をしたとのことである。かかる重大問題を抱えている以上、より早期に専門の担当者を置くべきであった。

##### 【指摘事項】

今後は、問題が生じた場合にはすみやかに担当者を配置して継続的に責任をもって管理を行わせるように組織体制を整備すべきである。担当者を置けない場合には、各部局の責任者が状況を把握できるような体制にすべきである。

#### 4 法令適用上の問題点

##### (1) 時効管理の改善を

###### 【前提事情】

区の顧問弁護士の見解によると、三田フレンズの店舗使用料や電気料金の時効期間は1年であり、共益費債権は5年ということである。時効期間の問題は法的にも様々な見解があるところであるが、そうであるならば、一番短期の考えのものに沿って管理を行うべきであり、必ず定期的に時効中断措置を行っておくべきであった。上記の見解をもとにすると平成18年8月末時点の残高の多くはすでに時効期間が満了しており、そもそも時効管理の概念すらなかったように見受けられる。また、主債務者が破産している事案もあったが、その場合には独立して連帯保証人についても時効管理が必要である。

###### 【指摘事項】

上記法律相談体制・法令遵守・内部統制についての指摘とも関連するが、法律専門家に相談して、債権管理マニュアルを作成し、連帯保証人も含めて時効の管理を行うべきである。

##### (2) 不納欠損処理の議会承認を

###### 【前提事情】

上記のようにすでに時効が到来しているものも多数あるにもかかわらず不納欠損処理が行われていない。これでは区の実質的な財務状況がわからないだけでなく、回収ができていないという状況自体を発見されにくくしている。

###### 【指摘事項】

既に定められている債権管理の手順に従い督促等の措置を講じ、回収が著しく困難なものについては、その件数が限られているので時効の状況や回収可能性等に従って分別管理をした上で議会承認の手続を経て不納欠損処理を行い、その状況と原因を外部に明らかにすべきである。

## 第2 概要

### 1 「三田フレンズ」について

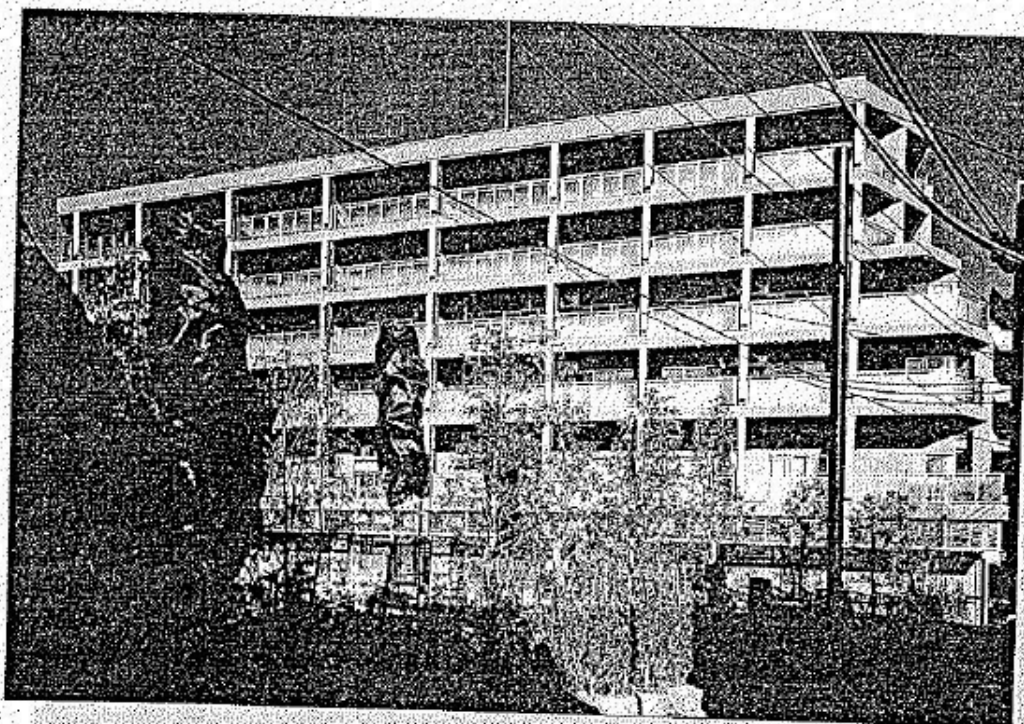
#### (1) 設置の趣旨

「三田フレンズ」と呼称されている施設がある。これは、都知事が定めた「恵比寿地区特定住宅市街地総合整備促進事業にかかる整備計画」に基づく事業の円滑化および商業の活性化に関連して目黒区三田地区の街作りに資するべく平成5年に条例設置した施設である。

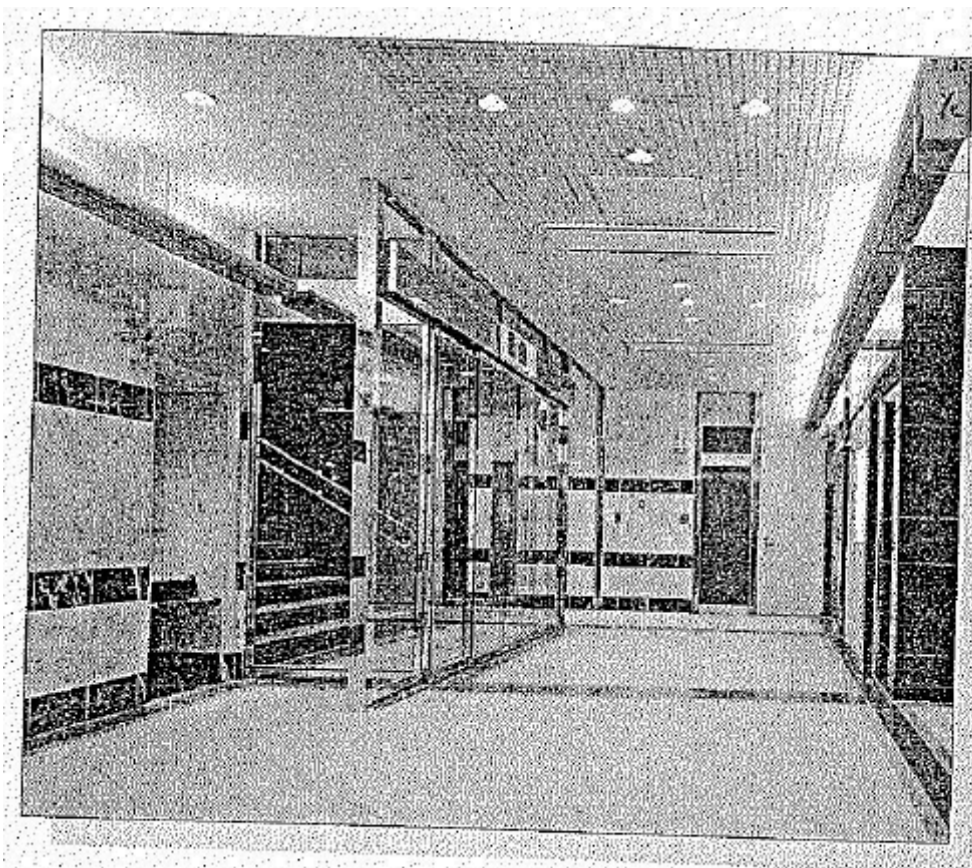
前記のとおり、この三田フレンズの地下1階の店舗施設（一般に三田地区店舗施設と称している）の管理・運営に問題が多発している。

#### (2) 三田フレンズの施設構成

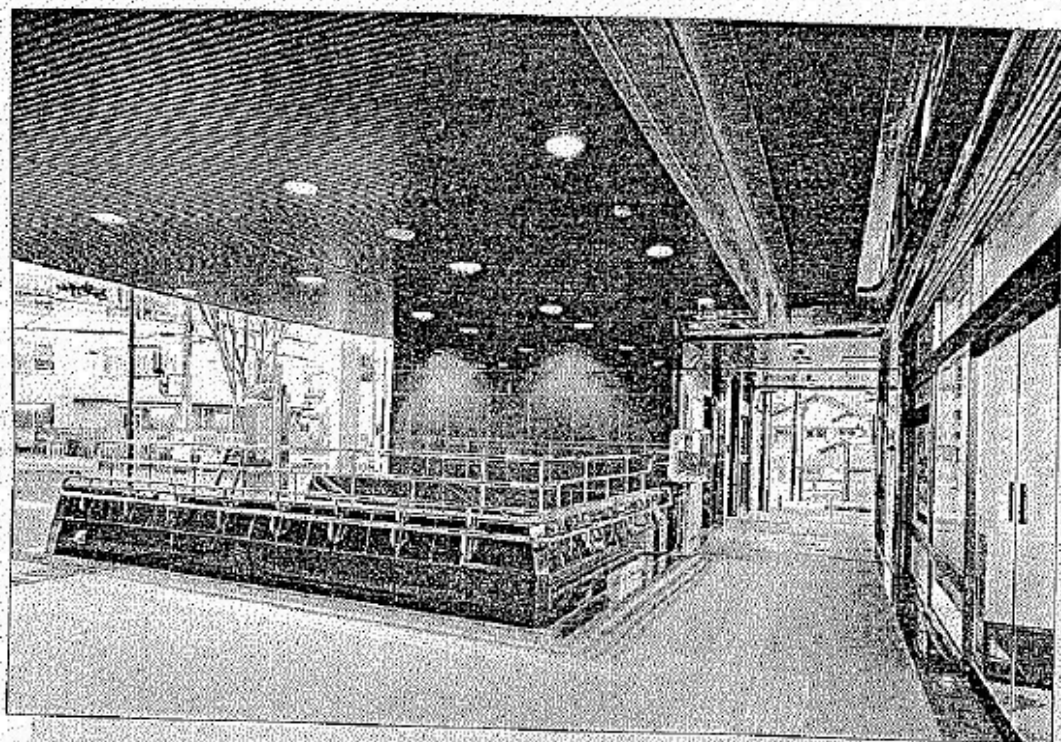
- ・店舗施設（地下1階と1階）
- ・駐車場（1階）
- ・集会室（2階）
- ・高齢者福祉住宅（2階～3階）
- ・整備事業住宅（3階～6階）



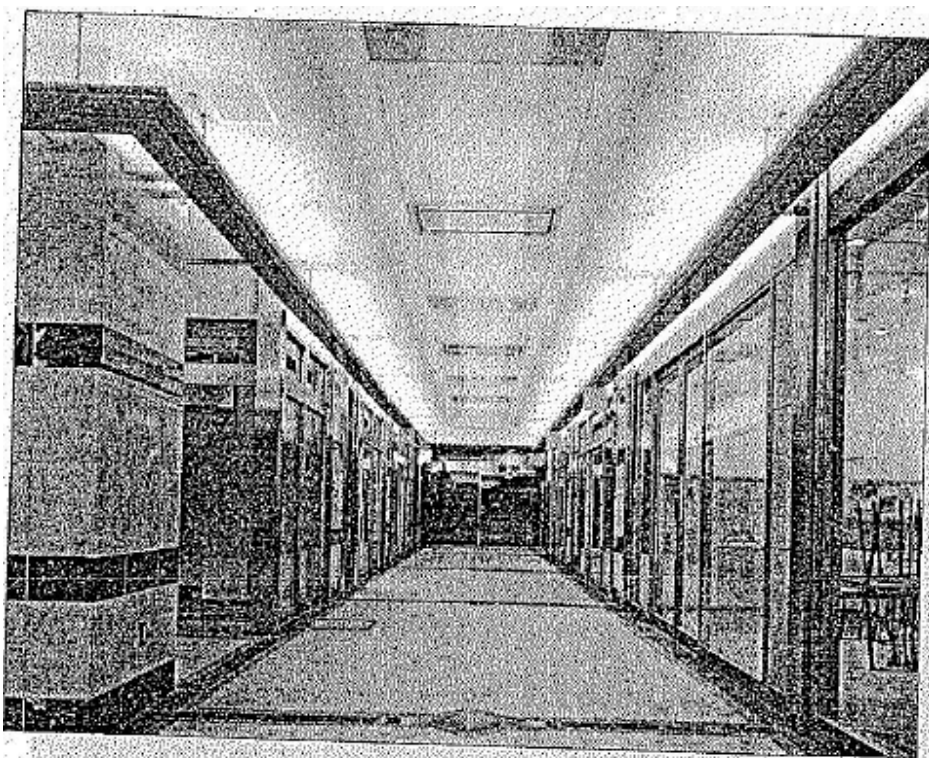
▲外観南面



▲B1F ホール



▲西面ピロティ



◀B1F 共用通路

(3) 三田地区店舗施設の営業中の店舗数と構成（平成18年8月時点）

・1階 5店舗（空き店舗なし）

食肉小売業1、クリーニング取次業1、コンビニ1、薬局1、ブティック1

・地下1階 7店舗（うち空き店舗4）

中華料理1、居酒屋1、カフェバー1

(4) 使用できる者の概要

条例4条により店舗の使用ができるものは、整備事業地域内において店舗を営業していた者、または目黒区内で店舗を営業している者及び目黒区民で、区外で店舗を営業しているものである。

(5) 使用形態

・使用の性質：行政財産の使用許可

・使用の名称「東京都目黒区三田地区店舗施設使用許可」

・使用期間：使用許可期間3年間。ただし、使用許可終了後同一使用者に対する使用許可の更新は可能。

2 本件監査の対象

・本件監査では、これの三田地区店舗施設使用料（店舗・倉庫）と店舗施設共益費（施設の共用部分に係る清掃、機械警備、電気料金、上下水道料金）と各店舗の電気料金と損害金対象である。

・このうち、特に使用料の滞納など問題が大きい地下1階店舗に焦点をあてて監査した。

・債権管理の性質上、債権発生根拠である許可された店舗ごとに第4以下において個別に監査した結果を述べることとする。

・債権の種類

いずれも私法上の債権とされ、強制徴収が不可のものである。

・対象債権の発生根拠法令

目黒区三田地区店舗施設条例、同施行規則に基づき店舗の使用を許可した者に対して、使用料等を徴収している。

店舗施設使用料については当月分につき当該月の末日支払い、共益費については、前月分を翌月の末日払い、施設管理費負担金については、前月分を翌月の末日払いとしている。

### 第3 管理回収の状況

#### 1 使用料の支払状況

全体についての使用料等の支払い状況については、別紙図表2-1のとおりである。一見して明らかなように複数の店舗について長期にわたる不払いがなされている。また、これらの店舗については、区で立て替えている電気料も回収できていない。

平成18年8月末現在では、これらの使用料だけで合計61,369,325円の滞納があり、使用料相当損害金と合算すると約6500万円の滞納となっている。店舗によっては、1800万円を超える滞納額が発生しているものもある。また、複数の店舗で同一人物が滞納に関係しているものも認められる。

以下に個別の店舗ごとの支払状況を監査した結果を述べるが、その結果は通常では考えられない状況にある。

#### 2 不納欠損

不納欠損処理が行われていない。

行政が有する債権については、その債権が実体的に消滅しない限り、回収不能としての処理、即ち不納欠損処理を行うことができないと一般に解釈されている。

したがって、消滅時効にかけてしまった債権があるとしても、形式的には債権は消滅状況にあっても、債権者が時効の利益を援用しない限り、実体としては消滅しないので、行政は不納欠損処理を行うことができないのである。

かかる法律解釈と実務慣行にあっては、所在不明や物故した債務者に対する債権については、時効援用をしてもらう機会すら失われるので、半永久的に不納欠損処理をすることができないという不都合な結果を招いている。

そこで、行政法上は、議会承認があれば不納欠損処理をすることができるという道を用意しているが、その手順が煩雑に過ぎるのか、職員がその必要を感じないのか、議会承認を求めることをしていないのが一般的であった。

仮に、議会承認の手続が複雑すぎるのであれば、例えば債務者の所在不明が5年間継続すれば議会承認を不要とする等の不納欠損処理手続を立法的に手当てすべきことも考えられるが、本件では件数が限定的であるから議会承認を行って不納欠損処理をすべきである。

債権の実質的な価値状況を把握して、全体として区の資産としてどの程度の実質的な価値を有しているかを正確に確認できる状況が望ましいから、回収不能である債権は適切な時期に不納欠損処理を行うべきであって、正確な資産の把握と評価なくして行政の正しい執行は為し得ないからである。



## 第4 管理体制および手続について

### 1 組織体制および事務分掌

(1) 担当部局：産業経済部経済課

(2) 管理・回収体制（組織・人数・年齢経験構成など）

#### ア 概要

係長級職員1人（平成17年度商工施設計画係長設置/現担当は平成18年4月から）

#### イ コメント

平成17年度よりも平成8年度から滞納が始まり、平成11年度あたりから目立って増加しているのであるから、早期に担当職員を配置すべきであった。資料からは判然としないが、平成10年頃に収入未済対策委員会が設置されたが、十分な効果はなかったようである。

もっと早期に弁護士等の専門家との連携を強化すべきであった。

(3) 当該債権の管理についての講習の有無

#### ア 概要

なし。

#### イ コメント

平成9年決定260号（下記参照）に従って処理を行うことの徹底を担当者に行うべきである。

## 2 管理・回収方法と実行状況

### (1) 管理・回収の流れ

#### ア 概要

債権回収の手続きは、平成9年決定260号により、次のとおり6月以降の滞納については法的措置をとる定めとなっている。

#### 平成9年決定260号の手続

督促（1月以上滞納）

催告（3月以上滞納）

特別催告

最終催告

法的措置（6月以上滞納）

しかし、実際には3年以上の滞納となっているものもあることから明白なとお

り、上記の決定は遵守されていない。

#### イ コメント

平成9年以降は上記決定が為されていたのであるから、当該決定によれば6ヶ月以上の滞納となれば法的措置がとられるべきであるにもかかわらず、少なくとも訴訟提起については、平成15年度までは為されていない。決定を遵守しなかった理由も明らかではない。今後は決定にしたがい対応をすべきである。

法の支配と法令適用を率先すべき行政が自らの決定事項を遵守することすらできない区政であってはならない。

### (2) 管理・回収の記録方法

#### ア 概要

毎月、納入通知書を送付し、納入済通知書により納入状況をコンピューター管理している。

#### イ コメント

納入通知書の送付は漫然と送付しているだけで、実際に納入がない場合には、滞納を増加させないようにするべく、催告状等を発送したり、電話したり、現地に赴いたりするような管理が十分になされていない。

また、記録の方法は、債権の発生・管理・回収・不納欠損処理などの一連の流れを把握できるように、発生原因（店舗契約）ごとに行うべきである。これを債権管理の他の書類とともにあわせて保管すべきである。

### (3) 管理・回収のコスト

#### ア 概要

- ・ 弁護士費用（平成17年度420,000円/平成18年度672,000円）
- ・ 強制執行費用（平成18年度451,184円）

#### イ コメント

管理・回収コストは低い方が望ましいのであるから、その限りでは、上記の状況は一応は相当額と言うことができる。

しかし、滞納額の多数さと件数の規模から考えると、必要なコストをかけているのか、いささか疑問が残る。

### (4) 管理・回収マニュアル等の有無

#### ア 概要

組織的にも個人的にもマニュアルの存在は認められなかった。

#### イ コメント

直ちに作成すべきである。

## 第5 区画1

### 1 区画1についての監査意見

#### (1) 督促・法的対応の時期遅滞の問題

- ・平成14年6月からの滞納であるにもかかわらず、平成16年6月に至って督促状を送付している。対応が遅過ぎると評価せざるをえない。
- ・訴訟提起にいたるまで、滞納期間が38ヶ月にもおよんでいるが、提訴までの期間も長すぎる。
- ・督促・法的対応ともに、今後は平成9年決定260号に従って行うべきである。

#### (2) 法人譲渡の問題

- ・この区画については、使用者から業務委託の申し出があり、区がこれを拒絶したところ、法人譲渡が為され(会社売買)、使用者が実質的に交替したという経緯が認められた。
- ・民間では、転貸禁止の潜脱を防止するために、例えばショッピングセンターなどの賃貸借契約の条項には「会社の株主・役員の変更があり、実質的に経営者が交代した場合」の字句が盛り込まれ、かつ、その場合には解約事由になる。  
したがって、このような条項を参照して今後は条例の改正を検討すべきである。

#### (3) 連帯保証人への請求の問題

- ・上記法人譲渡と関連して連帯保証人について、法的対応を含めて明確な責任追及が為されていない。
- ・この区画については、法人譲渡に伴って代表者の変更があったと認められるが、その時点でそれまでの滞納の支払いを前代表者兼連帯保証人であったa1に求めるべきであった。然るに、これらの措置を講ぜずに許可を更新した結果、新代表者から「前代表者a1の時代の店舗使用料等はa1に請求すべき」旨反論されるに至って、回収に支障が生じている。
- ・かかる主張の当否は別としても区の姿勢としてはその時点での回収を図るべきであった。
- ・今後は、条例の規定の仕方なども、連帯保証人がいつからいつまでの債務を負担するか明確に規定し、区の職員が明確に対応できるようにすべきである。

#### (4) 再度の使用許可の問題

- ・この区画では平成14年6月分から滞納が始まっている。そうであれば、その次の平成16年2月の時点の新たな期間については、再度の使用許可を認

めるべきではなかった。

- ・ 今後は滞納先の再度の使用許可を行う場合には、滞納の解消を条件とすべきである。

## 2 概要

〔図表 2 - 2 区画 1 使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
H6.11.1～H6.12.26	使用者：A（代表者：a1） 連帯保証人：a2	
H7.2.15～H10.2.14	使用者：A（代表者：a1） 連帯保証人：a2	
H10.2.15～H13.2.14	使用者：A（代表者：a1） 連帯保証人：a1	・ 収入証明なし
H13.2.15～H16.2.14	使用者：A（代表者：a1） 連帯保証人：a1	・ 収入証明なし ・ 平成 14 年度は日本料理店「甲」に又貸ししていたとの資料記載あり。
H16.2.15～H19.2.14	使用者： （代表者：a3） 連帯保証人：a3	・ 印鑑証明なし ・ 収入証明なし

## 3 管理回収の状況

(1) 滞納状況（平成 18 年 8 月末時点）

〔図表 2 - 3 区画 1 使用料等滞納状況〕

単位：円

	使用料	共益費	専用電気料	計
平成 14 年度分	1,670,000	617,752	207,565	2,495,317
平成 15 年度分	1,336,000	418,552	232,986	1,987,538
平成 16 年度分	2,004,000	607,678	439,323	3,051,001
平成 17 年度分	1,002,000	265,080	190,651	1,457,731
合計	6,012,000	1,909,062	1,070,525	8,991,587

\* この他に使用料等に対する損害金が合計 2,404,512 円発生している。

## (2) 管理・対応状況

### ア 更新の問題

- ・平成14年6月から滞納が始まっているにもかかわらず、平成16年2月15日～平成19年2月14日までの期間について再度の使用許可を与えている。
- ・滞納が解消してから、再度使用許可を与えるべきである。ちなみに、条例22条1項2号では「正当な理由がなく使用料を3ヶ月以上滞納したとき。」は明け渡しを請求できることになっているのであるから、再度の使用許可を認めない事情があるとして、安易には更新を為すべきではなかった。

### イ 督促の問題

- ・資料では、平成16年6月から督促をしていることが認められるが、それ以前の状況は不明であり、督促が為されていたとは認め難い。
- ・平成14年6月から滞納が発生しているのであるから、2年にもわたって督促をしていないのは遅きに失していると言うよりは管理不在であったと言わざるを得ない。平成9年決定260号にそった対応をすべきであった。

### ウ 法的対応状況の問題

#### ・ 経過

平成18年3月30日 建物明渡請求事件 勝訴

同年4月18日 判決確定

同年7月6日 断行による明け渡し

#### ・ コメント

訴訟を提起し、最終的には断行により退去・明渡を成功させている。しかし、立退きまでに滞納から約4年もかかっているのは、公共の財産管理としては粗雑に過ぎる。法的対応についても平成9年決定260号にそった対応をすべきであった。

### エ 連帯保証人への対応の状況の問題

- ・訴訟提起しても連帯保証人を被告に加えていない。平成10年2月15日から平成13年2月14日までと平成13年2月15日から平成16年2月14日までには連帯保証人はa1であった
- ・Aの代表者は、平成15年5月19日に変更し、その後平成16年2月15日からの使用許可では、a1は代表者でも連帯保証人でもなかったが、その時点で更新の条件として、それまでの滞納分の精算を求めるべきである。できれば、代表者変更の時点で今後更新を求めるならそれまでの連帯保証債務をa1に求めるべきであった。それもせずに、更新して許可した結果、新代表者から「前代表者a1氏の時代の店舗使用料等はa1氏に請求すべき」旨反論されて、その後有効な回収ができていないのである。
- ・条例の規定の仕方なども、連帯保証人がいつからいつまでの債務を負担する

か明確にしておくべきであった。

オ 法人売買に至る対応の状況の問題

- ・ 担当者からのメモによると、これまでの経緯として「A代表者 a1 氏が女性スタッフのみで営業していたが、諸般の事情により営業を他に譲ることとし、a3 氏へ業務委託することを考えていたが、区としては、業務委託といえども条例で禁止している又貸しにあたるので認められない旨申し渡した。結果、Aの法人格そのものを a3 氏に譲ることとしたもの。」とのことである。
- ・ 民間では、転貸禁止の潜脱を防止するために、例えばショッピングセンターなどの賃貸借契約の条項には「無断で会社の株主・役員を変更したり、実質的に経営者を交代した場合」には、契約を解除することができる条項を入れている。
- ・ 以上の経緯はまさにかかる潜脱をしようとしたものであることを示すものである。このような条項を参照して条例の改正を検討すべきであろう。

## 第6 区画2

### 1 区画2についての監査意見

#### (1) 資料保管状況の問題

使用許可に関連する資料のうち一部は破棄済みとのことであった。資料の保存期間は5年とのことであるが、最終的な解決がなされたと言いき難い店舗物件の資料であることからすると、形式的な基準に従った資料の破棄は適切ではない。未回収の債権が存在する場合などには、資料を保管しておく必要性は高く、資料の保管基準を再検討すべきである。

#### (2) 再度の使用許可の問題

使用許可期間満了後に滞納使用者に対し再度の使用許可が行われている。本来、使用料等の滞納者に対しては、すみやかに使用許可を取消した上で明渡を求めるべきである。しかし、本件の場合、明渡しを求めるところか、使用許可期間経過後に再度、必要書類の提出のみで使用許可を与えており、この再度の使用許可は、結果として、滞納使用料等の損害を拡大しているのであるから、不当な措置であったといわざるを得ない。再度の使用許可を行う場合には、原則として滞納のないことを条件とすべきである。

#### (3) 連帯保証人への請求の問題

本区画の滞納使用者に対しては適切な措置をとらないまま長期間にわたって放置をしたため、多額の使用料等の滞納状況が発生せしめ、それが故に保証債務の履行を保証人に求めても、連帯保証人から強い抵抗を受けて、債権回収を一層困難にする悪循環に陥っていった。保証の実効性を確保するためにも使用料等の滞納があれば速やかに使用許可取消と法的措置をとり、あわせて連帯保証人に対する適時の請求を行うべきである。

## 2 概要

〔図表2 - 4 区画2使用許可状況〕

期間	使用者(代表者) 連帯保証人	備考
H6.11.1~H7.2.14	使用者: b1 連帯保証人: b2	・ 使用許可書はすでに破棄されていた。
H7.2.15~H10.2.14	使用者: b1 連帯保証人: b3	・ 使用許可書の写しのみ確認できた。 ・ 連帯保証人の収入証明の添付

		なし。
H10.2.15～H13.1.18	使用者：b1 連帯保証人：b3	・ 使用許可期間は、H13.2.14までであったが、平成13年1月18日付で、店舗返還届が提出され、b1も平成13年2月28日付で破産宣告を受けた。
H14.1.18 H16.11.30	使用者：b4 連帯保証人：b5	・ 使用料不払のため、使用許可の更新は行わず、その後、明渡及び損害金支払の判決が出ている。
以後使用者なし		

### 3 管理回収の状況

(1) b1氏(区画2：平成6年11月～平成13年1月)

ア 滞納状況(平成18年8月末時点)

〔図表2-5 区画2使用料等滞納状況〕

単位：円

年度	使用料	共益費	専用電気料	施設整備負担金	計
平成7年度分				777,599	777,599
平成8年度分	834,300	611,709	507,939		1,953,948
平成9年度分	1,637,900	640,393	513,121		2,791,414
平成10年度分	1,440,000	550,779	436,170		2,426,949
平成11年度分	1,008,000	387,757	287,943		1,683,700
平成12年度分	1,049,000	529,037	399,400		2,222,437
合計	5,969,200	2,719,675	2,144,573	777,599	10,833,448

区画2のb1氏に対する債権の内訳は上記のとおりであり、合計額は約1200万円、滞納年月は6年間にも及んでいる。

#### イ 管理・対応状況

(ア) 再度の使用許可の問題

三田地区の使用者に対しては、一定の期間を対象に使用許可が行われるが、区画2のb1氏に対しては、平成10年2月15日以降、多額の滞納が生じている状態を解消することなく再度の使用許可が行われている。

この点については、使用者に対する継続的な使用のための再度の許可の



場合には、必要書類が添付されていれば許可が出されていたとのことであり、目黒区の条例・規則上は、長期滞納者に対する使用許可の制限は明記されていない。

しかし、使用許可取消ができる場合として、3カ月以上の使用料未払が挙げられており、使用料滞納の状態で使用期間が満了した場合に、再度の使用許可を行うことは明らかに相当性を欠くというべきである。

なお、この店舗については、様々なクレームがつけられ、双方の言い分が平行線のままに、それを理由に使用料を滞納させたという背景事情があるとのことである。

#### (イ) 連帯保証人の責任追及の問題

b1氏に対する使用料等債権については、平成13年2月28日のb1氏の破産宣告を受けて、その連帯保証人であったb3氏に保証債務の履行を求めている。

b3氏は、連帯保証債務の履行請求を受けた時点ですでに年金生活に入っているとのことであり、履行請求に対し、少額ずつでも長期にわたり返済する意思を明らかにしている（事実、その後、月額5000円ずつ返済している）。もっとも、b3氏からは、「区は何故6年間もほうっていたのか。滞納がある程度の時点で連絡してもらえれば、対処のしようもあったと思う。」と反論されており、その後、b3氏の提出した返済計画書を「b3氏の現状を考慮し止むを得ない」と判断の上、月額5000円の返済で了としている。

しかし使用者が予め納付した保証金を差し引いても残額約1100万円という債権について、月額5000円の弁済を受けたところで弁済終了まで100年以上かかることは明らかであり、実質的に見ても保証債務の履行請求は無意味な状況である。

したがって、本件は未納額が数ヶ月に達した時点で、すみやかに使用許可取消の上、明渡を求めるべき事案であって、かかる未納に対する対処方法についての体制が確立されていないこと、未納状態を長期間放置したこと、さらには、保証人の責任追及を行わないまま長期間にわたって放置し常識的な金額を超える債権額となり、保証人の資力の観点からも回収が困難になったことなど著しく相当性を欠いていたといわざるをえない。

(2) b4氏(区画2:平成13年12月~平成16年11月)

ア 滞納状況(平成18年8月末時点)

[図表2-6 区画2使用料等滞納状況]

単位:円

年度	使用料	共益費	専用電気料	計
平成14年度分	945,600	356,929	386,371	1,688,900
平成15年度分	1,418,400	455,023	573,401	2,446,824
平成16年度分	1,418,400	429,547	533,748	2,381,695
平成17年度分	591,000	147,952	125,640	864,582
合計	4,373,400	1,389,451	1,619,160	7,382,011

区画2の使用料等についてのb4氏に対する滞留債権の状況は上記のとおりである。使用許可後1年も経過しないうちに、使用料等の不払が始まっており、その後使用許可期間の満了まで使用料等債権が計上され、現在に至るまで回収できていない状況である。

イ 管理・対応状況

(ア) 連帯保証人の責任追及の問題

本件においても、使用許可から1年も経過しないうちに滞納が発生しているにもかかわらず、その手続が遅いために、平成17年4月の時点で、連帯保証人であったb5氏から「滞納を放置していたのは区の責任であるのでb3氏が支払わない場合に連帯保証人に請求しない旨の確認書をもってきたので課長名で署名してくれ」などと要求されている。

区はこれを拒絶しているが、同じ区画2において、まさに直前の使用者で発生した問題を繰り返しているのであって、使用料の滞納に対する措置として再度の使用許可を行わない点では進歩があるが、連帯保証人への働きかけについては、同じことを繰り返している。

## 第7 区画3

### 1 区画3についての監査意見

#### (1) 唯一の滞納のない店舗

第1の総論部分で記載したとおり、地下1階店舗全8区画のうち、1区画のみ滞納がないが、この区画3である。

滞納させないで済んだ理由をヒアリング等により調査して資料として残しておくべきであった。他の店舗の債権管理を行うにあたって、区画3のケースのように、現実に退店まで滞納をしてこなかった店舗があることに学ぶべきであり、債権管理としても活用すべきである。

今後は、滞納をする理由としない理由を調査し、今後の債権管理に利用すべきである。

### 2 概要

#### 〔図表2 - 7 区画3使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
H6.11.1～H6.12.26	使用者：C（代表者：c1） 連帯保証人：c1	・ 請書はあるが、許可書未確認
H7.2.15～H10.2.14	使用者：C（代表者：c1） 連帯保証人：c1	
H10.2.15～H12.2末 （店舗返還）	使用者：C（代表者：c1） 連帯保証人：c2	

### 3 管理回収の状況

#### (1) 滞納状況

滞納はない。

#### (2) 管理・対応状況

唯一の滞納のない先であったのであるから、平成12年2月の退去理由等のヒアリングを行い、その後の債権管理のために資料を残しておくべきであった。

## 第 8 区画 4

### 1 区画 4 についての監査意見

#### (1) 管理資料の保管の問題

使用許可の関連資料において必要資料の添付がないものがある。また、かかる資料の保管状況からすると、管理や引継の体制が不十分であることは否定し難い。担当者が短期間で変更する現行の体制においては、引継が極めて重要であることは明らかであり、資料の保管についても添付資料がない場合には散逸したのか、当初からなかったのかを確認できるようにするなど、その理由を明らかにして適切に保管・引継を行うべきである。

#### (2) 法人譲渡の問題

法人が使用者となっている事案において、その使用許可の対象となっている法人自体の譲渡により、実質的な使用者の変更が行われている。さらに代表者を連帯保証人としているにもかかわらず、対象法人の譲渡と代表者変更手続後に、旧代表者から「法人を譲渡し、代表も辞任したのであるから、譲渡後の使用料不払分まで保証しろというのは不当である」との主張をされている。この主張の当否は別として、法人に対する使用許可、法人の所有者変更、代表者変更に対する統制方法が不十分であったことが紛争の一因となっていることは明らかである。法人に対する使用許可について、当然予想される所有者変更、代表者変更への手当を行うべきである。

#### (3) 使用料等滞納者に対する再度の使用許可の問題

使用料不払いの状況下で使用許可がなされている。しかも、使用許可の際に連帯保証の手続が適切になされていない。このような場合に使用許可を与える合理性も極めて疑わしいことに加え、使用料が不払いで連帯保証が不可欠な状況下で連帯保証なしに使用許可を与えるなど安易に使用許可がなされている。

再度の使用許可の際には、原則として使用料等の滞納がないことを前提とすべきである。また、連帯保証などの手続について徹底しないまま使用許可を出すことがあってはならず、手続を厳格に履行させるべきである。

## 2 概要

### 〔図表 2 - 8 区画 4 使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
H6.11.1～H7.2.14	使用者：D（代表者：d1） 連帯保証人：d1	
H7.2.15～H10.2.14	使用者：D（代表者：d2） 連帯保証人：d3	収入証明が添付されていない。

H10.2.15～H13.2.14	使用者：D 代表者：d2(H11.6.9まで) 代表者：d4(H11.6.10以降) 連帯保証人：d2	平成11年6月10日から平成14年6月10日まで代表者はd4
H13.2.15～H14.8.20 使用許可期間は、 H16.2.14までだったが、 H14.8.20に使用許可取消 店舗返還は平成15年 10月、以後使用者なし	使用者：D(代表者：d4) 連帯保証人：なし	連帯保証人欄に鉛筆書でd4と書いてあるが押印なし 添付書類に連帯保証人の収入証明なし  なお使用許可期間は、H16.2.14までだったが、H14.8.20に使用許可取消 店舗返還は平成15年10月

### 3 管理回収の状況

#### (1) 滞納状況(平成18年8月末時点)

〔図表2-9 区画4使用料等滞納状況〕

単位：円

年度	使用料	共益費	専用電気料	合計
平成12年度以前	2,416,800	1,178,670	898,803	4,494,273
平成13年度	1,435,200	545,449	163,499	2,144,148
平成14年度	717,600	213,144	57,687	988,431
合計	4,569,600	1,937,263	1,119,989	7,626,852

#### (2) 管理・対応状況

##### ア 法人譲渡の問題

本区画については、Dが使用者として使用し続けているが、実質的には、d1 d2、d2 d4 というようにDの譲渡により、実質的な使用者の変更がなされている。

法人自体の譲渡により、実質的な使用者変更が容易になされてしまっていることからすれば、法人に対する使用許可については、法人の実質的所有者、代表者等の変更を使用者変更と同視して管理しなければ、使用者単位で使用許可を与える意味がない。条例ないし規則等において、法人に対する使用許可についての適切な管理措置を講じるべきであったといえる。

##### イ 被告への責任追及の問題

訴訟もD(代表者d5)を被告として提起されているが、平成11年6月10日

以降平成 14 年 6 月 10 日までの間、D の取締役であり実質的な使用者と思われる d4 の連帯保証がとれておらず、訴訟を提起するに至った時点では本区画を使用していた者に対する責任追及ができない状況になっている。

## 第9 区画5

### 1 区画5についての監査意見

#### (1) 業務委託の問題点

本区画においては区が使用許可を行った使用者が、第三者に業務委託という形式で実質的な転貸を行っていた。さらに、区は業務委託関係についてはその関係を把握できる資料を管理しておらず、本区画がその管理下を離れて使用されている状態であった。実質的に転貸と同視しうる業務委託を明文で禁止し、また禁止する運用を徹底すべきである。

#### (2) 再度の使用許可について

本区画においても使用料等の滞納がある状態で、再度の使用許可が出されている。3ヶ月以上の使用料等の滞納は明渡請求の理由にもなるのであるから、原則として再度の使用許可の判断を行う際に使用料等の滞納がないことを運用要件とすべきである。

## 2 概要

### 〔図表2 - 10 区画5使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
H6.8.26～H7.2.14	使用者：E（代表者：e1） 連帯保証人：e1	
H7.2.15～H10.2.14	使用者：E（代表者：e1） 連帯保証人：e1	
H10.2.15～H13.2.14	使用者：E（代表者：e1） 連帯保証人：e1	
H13.2.15～H16.2.14	使用者：E（代表者：e1） 連帯保証人：e1	

## 3 管理回収の状況

### (1) 滞納状況（平成18年8月末時点）

#### 〔図表2 - 11 区画5使用料等滞納状況〕

単位：円

年度	使用料	共益費	専用電気料	合計
平成12年度以前	1,856,000	987,314	310,943	3,154,257
平成13年度	230,800	89,764	39,329	359,893

平成 14 年度	348,000	131,741	24,535	504,276
合計	2,434,800	1,208,819	374,807	4,018,426

(1) 管理・対応状況

ア 業務委託の問題

本区画においては、使用者から第三者への業務委託がなされていた。  
目黒区が把握している業務委託の状況は以下のとおりである。

平成 9 年 5 月 13 日 X へ業務委託  
平成 11 年 7 月 30 日 b1 (区画 2 経営者) へ業務委託  
平成 12 年 7 月 1 日 Y へ業務委託  
平成 13 年 3 月 1 日 b3 (区画 2 経営者) へ業務委託  
平成 13 年 12 月 1 日 Z へ業務委託

上記業務委託の状況からも明らかなように、目黒区が使用許可を行った E は、本区画を実際に使用しておらず、実際には E から委託を受けた者が本区画を使用していた。しかし、三田地区店舗においては転貸は禁止されていることからすれば、明らかに転貸の実質を備えた業務委託を黙認する結末を招いたことは適切ではなかった。

区としては、転貸は禁止しているが業務委託についての明文の規定がないため、具体的に禁止措置や使用許可取消等を行うことができなかったとのことである。

しかし、制度上、転貸を禁止すると同時に業務委託その他実質的な使用者の変更を明文で禁止すべきであった。また、運用上も業務委託は転貸と同視できるものと条例を解釈して禁止することが妥当であったといえる。

なお、使用者である E が自らの業務委託先が残した滞納分であることを理由として免責を求めると業務委託に関連して滞納債権の回収についての問題が生じている。また、滞納債権が存在する状態で再度の使用許可が出されており、この処理も前述したその他の区画での処理と同様、適切ではなかった。



## 第10 区画6

### 1 区画6についての監査意見

#### (1) 入店時からの問題

平成7年11月から使用許可をしているが、平成8年6月から滞納が開始されている。かかる早期の滞納開始の事実は、そもそもの入店許可に問題があったとしか考えられない。そこで、入店時の審査資料を確認したが、法人税の申告額が「無」となっていることが認められた。また、提出された収支予定についても、粗利と支出金額（原価を除く）が同額になっており、経営に問題があることは明らかであったから、使用許可に問題があり、また、店舗の使用料等の債権管理は厳格に行うべきであり、滞納が発生すれば直ちに連帯保証人に請求するなど対処すべきであった。

#### (2) 滞納金と返済計画の問題

滞納金について返済計画を数度提出させているが、実行されていない。そもそも本当にどの程度売上があり、経費はどの程度かかり、どの程度返済が可能であるか資料を提出させてその都度検証をすべきである。それが滞納になった債権の管理の基本である。債権取立ての訴訟等を経験を多くしている専門家から、そのノウハウを指導してもらうべきである。

#### (3) 再度の使用許可の問題

平成8年6月から延滞を開始し、更新時の平成10年11月時点、平成13年11月の時点、平成16年11月の時点でも、延滞が増加しているにもかかわらず、再度の使用許可をしているが、更新はすべきではなかった。

今後は、条例上3ヶ月以上の延滞先は退去を求めることができるのであるから、原則として再度の使用許可をすべきではない。

#### (4) 訴訟提起の時期遅滞の問題

繰り返し返済計画を提出させ、再度の使用許可をしているが、平成18年8月末時点でも滞納金額が18,512,898円（使用料10,673,000円、共益費4,358,244円、電気料3,481,654円）にものぼっており、滞納金の解消と退去について任意の交渉ができない場合には、法的対応もやむをえない措置である。

## 2 概要

### 〔図表2 - 1 2 区画6使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
----	-------------------	----

H7.11.1～H10.10.31	使用者：F（代表者：f1） 連帯保証人：f2	
H10.11.1～H13.10.31	使用者：F（代表者：f1） 連帯保証人：f2	・ 請書に連帯保証人の収入証明書なし
H13.11.1～H16.10.31	使用者：F（代表者：f1） 連帯保証人：f1	
H16.11.1～H19.10.31	使用者：F（代表者：f1） 連帯保証人：f2	

### 3 管理回収の状況

#### (1) 滞納状況（平成18年8月末時点）

〔図表2-13 区画6使用料等滞納状況〕

単位：円

	使用料	共益費	専用電気料	計
平成12年以前	5,537,000	2,436,180	1,944,320	9,917,500
平成13年度分	0	349,070	307,794	656,864
平成14年度分	1,425,600	480,438	363,510	2,269,548
平成15年度分	1,425,600	423,857	345,981	2,195,438
平成16年度分	594,000	213,745	212,481	545,026
平成17年度分	1,425,600	448,770	339,389	906,959
平成18年度分	475,200	111,184	78,179	664,563
合計	10,883,000	4,463,244	3,591,654	18,937,898

注：上記合計額については425,000円の分割納付があったので、未納金額は18,512,898円である。

#### (2) 管理・対応状況

##### ア 再度の使用許可の問題

平成8年6月から延滞を開始し、再度の使用許可時の平成10年11月時点においても延滞を完全に解消していなかった以上、再度の使用許可をすべきではなかった。それにもかかわらず、あえて使用許可を更新した具体的事情を記載した資料は見あたらなかった。したがって、再度の使用許可の合理性は認める資料も存在していない。

また、平成13年11月の時点でも、延滞が増加しているにもかかわらず、再度の使用許可をしているが、再度の使用許可はすべきではなかった。今回もま

た、それでもあえてした再度の使用許可の具体的事情を記載した資料は見当たらなかった。

さらに、平成 16 年 11 月の時点でも、延滞が増加しているにもかかわらず、再度の使用許可を行っているが、もはや再度の使用許可はすべきではなかった。それでもあえて使用許可を再度した事情は何だったのだろうか？

本件監査においては、上記の事情を最も注力して調査したが、区の対応を是とする事情は全く認められなかった。

#### イ 督促と返済計画

滞納金について下記の返済計画を数度にわたり提出させているが、実行されていない。そもそも本当にどの程度売上があり、経費はどの程度かかり、どの程度返済が可能であるか資料を提出させてその都度検証をすべきである。

特に下記のとおり、平成 11 年の最初の返済計画は景気低迷を理由に実行されなかったとして処理されたと認められる。しかし、そもそも平成 7 年の入店してまもなく滞納を開始していることからすれば、当該の不実行理由には信を置くことができず、再度の返済計画で猶予を求める合理性がない。

#### 記

- 1 平成 11 年 2 月 20 日付け 景気低迷による売上げ減少のため
- 2 平成 13 年 3 月 19 日付け 家人病気療養、人件費及び医療費増のため
- 3 平成 16 年 3 月 31 日付け 金融機関借り入れ返済のため

#### ウ 訴訟提起の時期遅滞

繰り返し返済計画を提出させているが、直近の平成 16 年 3 月 31 日付返済計画でも、平成 20 年 3 月時点で残高が 13,539,350 円もあり、到底完済の見込みがない以上、退店を求めるべきである。平成 18 年 8 月末時点でも 18,512,898 円(使用料 10,673,000 円、共益費 4,358,244 円、電気料 3,481,654 円)であり、このような金額は無視できず、区の財産を使用許可している以上、訴訟提起もやむをえない措置である。

滞納の期間の長さや金額の大きさをふまれば、管理としては失敗としか言えないのであるから、すみやかに退店をもとめ、それでも功を奏しない場合には、法的対応に移行すべきである。

## 第 1 1 区画 7・8

### 1 区画 7・8 共通についての監査意見

#### (1) 業務委託の問題

- ・ 区画 7・8 では、使用許可当初から現在に至るまで業務委託がなされていると認められる。「転貸」ではなくても、「業務委託」であれば、そもそもの条例の趣旨には反するのであるから、条例の解釈として業務委託も禁止すべきであった。そもそも条例で転貸を禁止している趣旨は、使用許可するにあたり、まず申込資格を定め使用者による使用の必要と使用者の個性に着目して行っていることにあり、転貸を認めるとその趣旨が没却されると考えられる。よって、業務委託も転貸と同様であるから、条例は業務委託も禁止していると解釈すべきであった。
- ・ なお、かかる対応となった背景には、この使用許可を受けた者が、三田地区店舗施設条例 4 条 1 項 1 号該当者であり、区として当初、相手方に強く対処することができなかったという事情があるようである。ただ、逆にそのような該当者であるからこそ使用許可を与えたのであり、転貸や業務委託は禁止されているという対応を断固として行うべきである。

#### (2) 再度の使用許可の問題

平成 11 年 10 月から電気料の滞納が残っており、かかる状況のもとで数度も使用を許可しているのは妥当ではない。電気料の滞納の金額にもよるが、ある程度の滞納がある場合には再度の使用許可をすべきではない。

#### (3) 共通の人物による問題

区画 8 は平成 6 年の使用許可のときから、a3 に業務委託されているようであるが、同人物は、平成 15 年から区画 1 における業務にも関与している。早期に業務委託禁止の対応をしなかったことが、他の区画にも波及している。今後は、法的な問題があれば早急に専門家等に相談し禁止に向けた対応をすべきである。

## 2 概要

区画 7 と 8 は実際の使用状況は区々になっているが、使用許可自体は区画 7 と 8 について併せて出されている。

### 〔図表 2 - 1 4 区画 7・8 使用許可状況〕

期間	使用者（代表者） 連帯保証人	備考
H6.9.2～H7.2.14	使用者：G（代表者：g1）	・ 請書に連帯保証人の収入証明書なし

H7.2.15～H10.2.14	使用者：-（代表者：-） 連帯保証人：-	・資料なし
H10.2.15～H13.2.14	使用者：G（代表者：g1） 連帯保証人：g1	・請書に連帯保証人の収入証明書の添付なし
H13.2.15～H16.2.14	使用者：G（代表者：g1） 連帯保証人：g1	・請書に連帯保証人の収入証明書の添付なし
H16.2.15～H19.2.14	使用者：G（代表者：g1） 連帯保証人：g1	・請書に連帯保証人の収入証明書の添付なし

### 3 管理回収の状況

#### (1) 滞納状況（平成18年8月末時点）

〔図表2-15 区画7・8使用料等滞納状況〕

単位：円

	使用料	共益費	専用電気料	計
平成12年度以前	0	0	2,088,299	2,088,299
平成13年度分	0	0	1,079,519	1,079,519
平成14年度分	0	0	836,285	836,285
合計	0	0	4,004,103	4,004,103


#### (2) 管理・対応状況

##### ア 再度の使用許可

- ・使用料と共益費については支払われているが、電気料については滞納が残っている。理由はどうであれ、使用許可を受けたものが支払をする義務を負っていることは明らかなのであるから、このような状況で漫然と使用許可の更新を行うべきではなかった。今後は、滞納の解消を再度の使用許可の要件にすべきである。

〔図表2-16 三田地区地下店舗施設使用料支払状況一覧〕

区画番号	使用者等	H6年度					H7年度					H8年度					H9年度					H10年度					H11年度					H12年度					H13年度														
		9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5					
1 69.12 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者	A																																																	
	代表者	a1																																																	
	保証人	a2																																																	
	使用料(月額)	207,300																																																	
	使用料収納額	18,449,700																				200,400										179,700					165,800														
	使用料未収額	6,012,000																																																	
	使用料合計額	24,461,700																																																	
使用料収納率	75%																																																		
2 48.86 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者	b1																																																	
	代表者	b1																																																	
	保証人	b2																																																	
	使用料(月額)	146,500																																																	
	使用料収納額	4,300,700																				141,600										117,000																			
	使用料未収額	10,342,600																																																	
	使用料合計額	14,643,300																																																	
使用料収納率	29%																																																		
3 32.86 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者	C																																																	
	代表者	c1																																																	
	保証人	c1																																																	
	使用料(月額)	98,500																																																	
	使用料収納額	7,262,700																				95,200										85,400																			
	使用料未収額	0																																																	
	使用料合計額	7,262,700																																																	
使用料収納率	100%																																																		
4 48.87 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者	D																																																	
	代表者	d1																																																	
	保証人	d1																																																	
	使用料(月額)	146,600																																																	
	使用料収納額	8,559,400																				141,600										127,000					117,200														
	使用料未収額	4,569,600																																																	
	使用料合計額	13,129,000																																																	
使用料収納率	65%																																																		
5 52.75 m <sup>2</sup> ¥2,200 /m <sup>2</sup>	使用者	E																																																	
	代表者	e1																																																	
	保証人	e1																																																	
	使用料(月額)	116,000																																																	
	使用料収納額	8,468,000																																																	
	使用料未収額	2,434,800																																																	
	使用料合計額	10,902,800																																																	
使用料収納率	78%																																																		
6 49 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者	F																																																	
	代表者	f1																																																	
	保証人	f2																																																	
	分割納付(H16.4~)																																																		
	使用料(月額)						147,000																																												
	使用料収納額	5,096,000																				142,100										127,400					117,600														
	使用料未収額	10,673,000																																																	
使用料合計額	15,769,000																																																		
使用料収納率	32%																																																		
7 73.98 m <sup>2</sup>	使用者	G																																																	
	代表者	g1																																																	
	保証人	g1																																																	
	使用料(月額)	352,800																																																	
	使用料収納額	50,803,200																																																	
	使用料未収額	0																																																	
	使用料合計額	50,803,200																																																	
使用料収納率	100%																																																		
8 160.39 m <sup>2</sup> ¥2,200 /m <sup>2</sup>	使用者	G																																																	
	代表者	g1																																																	
	保証人	g1																																																	
	保証人	g2																																																	
	使用料(月額)	352,800																																																	
	使用料収納額	50,803,200																																																	
	使用料未収額	0																																																	
使用料合計額	50,803,200																																																		
使用料収納率	100%																																																		
7と8計	使用料未収額合計	34,032,000																																																	

※「使用料(月額)」は店舗使用料のみである。色をつけた部分が支払があった月である。  
 ※「使用料収納額」は店舗使用料のみの収納額を合計したものである。  
 ※「使用料未収額」は店舗使用料及び倉庫使用料の合計の未収額である。  
 ※「使用料合計額」は使用料未収額と使用料収納額を単純に合計したものである。  
 ※区画2については、保証人から一部支払がある。  
 ※区画6については、一部分割で支払がある。  
 ※区画7・8は、一括で使用許可が出されている。表示の使用料は7と8合計額  
 ※m<sup>2</sup>単価は最初の使用許可の際の数値  
 ※は、空店舗となっている部分である。

[図表2-16 三田地区地下店舗施設使用料支払状況一覧]

区画番号	使用者等	H14年度				H15年度				H16年度				H17年度				H18年度8月まで										
		6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
1 69.12 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
2 48.86 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
3 32.86 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
4 48.87 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
5 52.75 m <sup>2</sup> ¥2,200 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
6 49 m <sup>2</sup> ¥3,000 /m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	分割納付(H16.4~)																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
7 73.98 m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
8 86.41 m <sup>2</sup>	使用者																											
	代表者																											
	保証人																											
	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											
7と8計	使用料(月額)																											
	使用料収納額																											
	使用料未収額																											
	使用料合計額																											

使用料未収額合計

### 第3章 特別区税

#### 第1 指摘事項

##### 1 更なる収入率向上の努力を

###### 【前提事情】

特別区税の根幹をなす特別区民税については、収入率（現年課税分と滞納繰越分の合計）は23区平均を上回り（平成17年度決算では23区中第5位）かつ、ヒアリングした全般的な印象からは他の部局よりも債権管理がしっかり行われていると感じられた。

しかしながら、特別区民税は、歳入総額（一般会計）の約4割を占める区の収入の根幹をなすものであり、たゆまぬ徴収努力が求められるものである。新たな滞納を発生させないという観点から現年課税分（平成17年度決算における収入率は23区中第6位）に力点をおいて滞納整理にあたっているとのことであるが、過去5年間の滞納繰越分の不納欠損処理額の合計は20億円を超えており、また、滞納繰越分の収入率（平成17年度決算では23区中第11位）は平成17年度にようやく23区平均とほぼ並んだ状況である。

###### 【指摘事項】

今後は、滞納繰越分についても常に23区平均を上回るよう努力を続けるべきである。

##### 2 債権管理のノウハウの提供と共有を

###### 【前提事情】

債権回収を実効的に行うために、例えば滞納債権の管理を、滞納となった特別区民税の回収を専門的に行っている滞納対策課に集中させるという方法も考え得る。

しかしながら、それでは、滞納対策課の本来業務の処理能力が低下し、ひいては税収の継続的かつ安定的な確保に支障が出るという懸念もある。

###### 【指摘事項】

債権の回収方法・体制・マニュアル・ノウハウの蓄積方法など、ほかの債権管理の部局にも参考になるものについて、例えば、滞納対策課が各部局の債権管理担当者を対象に1年に1回程度講習を行い、その際、債権管理が不十分な部局に対しては滞納対策課から助言を与えるなど、積極的にノウハウを提供し、その共有を図るべきである。



## 第2 概要

### 1 内容

#### (1) 種類

特別区税は、東京都 23 特別区が賦課し徴収する税で、

特別区民税

軽自動車税

特別区たばこ税

入湯税

鉱産税

の総称である。なお、鉱産税は 23 区では大田区のみであり、目黒区には存在しない。特別区民税は、都民税と併せて賦課徴収している。

#### (2) 歳入総額（一般会計）に占める特別区税の割合

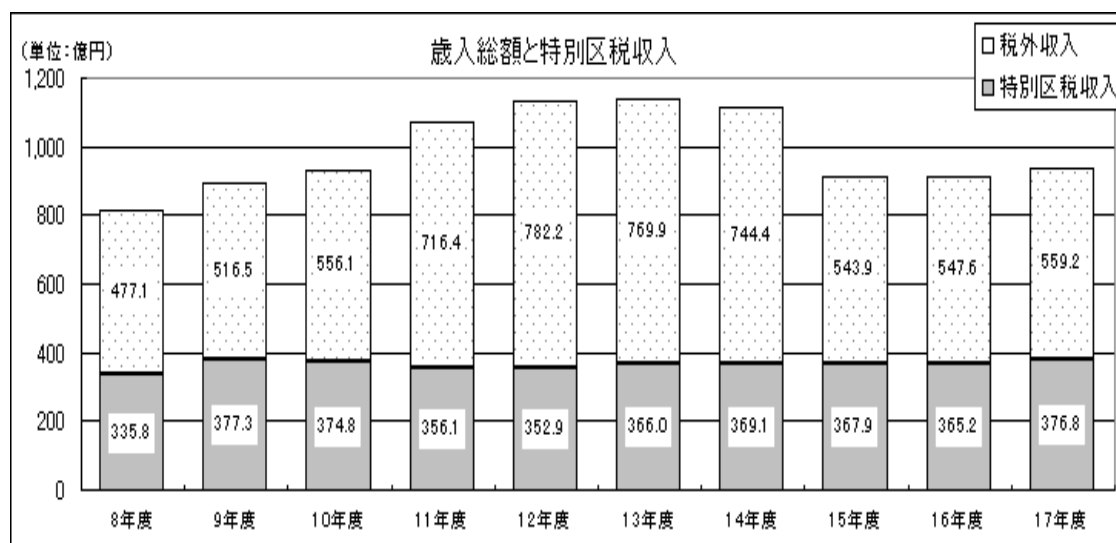
特別区税は次の「歳入総額（一般会計）と特別区税収入の推移」の表のとおり歳入総額（一般会計）の約 3 割から 4 割を占める重要なものである。

〔図表 3 - 1 歳入総額（一般会計）と特別区税収入の推移〕

(単位: 億円, %)

	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
歳入総額	812.9	893.8	930.9	1,072.5	1,135.1	1,135.9	1,113.5	911.8	912.8	936.0
特別区税	335.8	377.3	374.8	356.1	352.9	366.0	369.1	367.9	365.2	376.8
特別区税の割合	41.3	42.2	40.3	33.2	31.1	32.2	33.1	40.3	40.0	40.3

〔図表 3 - 2 歳入総額と特別区税収入〕



### (3) 特別区税収入の税目別推移

特別区税のうちの、それぞれの税目の割合・年度別推移は、次の「特別区税収入の税目別推移」の表に記載のとおりである。

特別区民税が、特別区税の収入の約 9 割を締めており最も重要である。そのため、本監査においては、特別区民税を中心に監査を行っている。

〔図表 3 - 3 特別区税収入の税目別推移〕

(単位:億円,%)

	8年度		9年度		10年度		11年度		12年度	
	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比
特別区民税	311.4	92.7	347.8	92.2	343.0	91.5	320.9	90.1	319.1	90.4
軽自動車税	0.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.2
特別区たばこ税	23.8	7.1	28.9	7.6	31.2	8.3	34.6	9.7	33.2	9.4
入湯税	--	--	--	--	--	--	--	--	0.0	0.0
合計	335.8	100.0	377.3	100.0	374.8	100.0	356.1	100.0	352.9	100.0
	13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比	収入額	構成比
特別区民税	334.1	91.3	340.3	92.2	338.0	91.9	336.5	92.1	350.8	93.1
軽自動車税	0.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.2	0.6	0.2	0.7	0.2
特別区たばこ税	31.3	8.5	28.2	7.6	29.3	7.9	28.1	7.7	25.3	6.7
入湯税	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
合計	366.0	100.0	369.1	100.0	367.9	100.0	365.2	100.0	376.8	100.0

※入湯税の平成 12 年度から 17 年度の収入額については、表示単位未満の額のため表中の数値がゼロとなっています。(入湯税の収入額は 43 万円から 73 万円の間で推移しています。)

## 2 納税義務者数等

以下の「人口及び特別区民税決算納税義務者数」の表のとおり、人口、成人人口、世帯、納税義務者数のいずれにおいても、過去 5 年間においては僅かずつ増加している傾向にある。

〔図表 3 - 4 人口及び特別区民税決算納税義務者数〕

(単位:人,世帯)

区 分	13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
人 口	241,564	243,721	245,753	246,253	246,645

成人人口	207,539	209,722	211,725	212,427	213,223	
世帯	127,151	129,354	131,323	132,228	133,356	
納税義務者数	特別徴収	75,988	76,323	76,339	75,974	76,715
	普通徴収	64,055	65,678	66,065	68,003	69,271
	小計	133,003	135,028	135,631	136,557	138,787
	過年度	559	541	537	544	535
	合計	133,562	135,569	136,168	137,101	139,322

※人口、成人人口、世帯数は、その年の1月1日現在(平成17年度は17年1月1日)の数値。

※普通徴収の納税義務者は、普徴と普徴の重複者を除き、特徴との重複者を含む。

※小計及び合計の納税義務者数は、重複者を除く、実納税者数である。

### 3 対象債権の種類：公法上の強制徴収可能な債権

### 第3 管理回収の状況

#### 1 特別区民税の期末現在残高と収入率等について

##### (1) 期末現在残高

期末現在残高は、 $\text{現年課税分の調定額} - \text{収入額} + \text{滞納繰越分の調定額} - \text{収入額} - \text{不納欠損処理高} + \text{還付未済額}$ である。

以下の「特別区民税の推移」の表のとおり、過去10年程度を見ると、収入額は約310億円程度から約350億円程度の範囲でばらつきがあるが、収入率は、概ね僅かずつではあるが、改善されて来ており、評価しうる。

また、滞納繰越分の収入率は、過去10年間では改善されてきており、期末現在残高(同表の「期末在高」)も、毎年ほぼ減少しており、滞納債権につき、おおむね適切に債権管理がなされているあらわれといえよう。

〔図表 3 - 5 特別区民税の推移〕

(単位:億円, %)

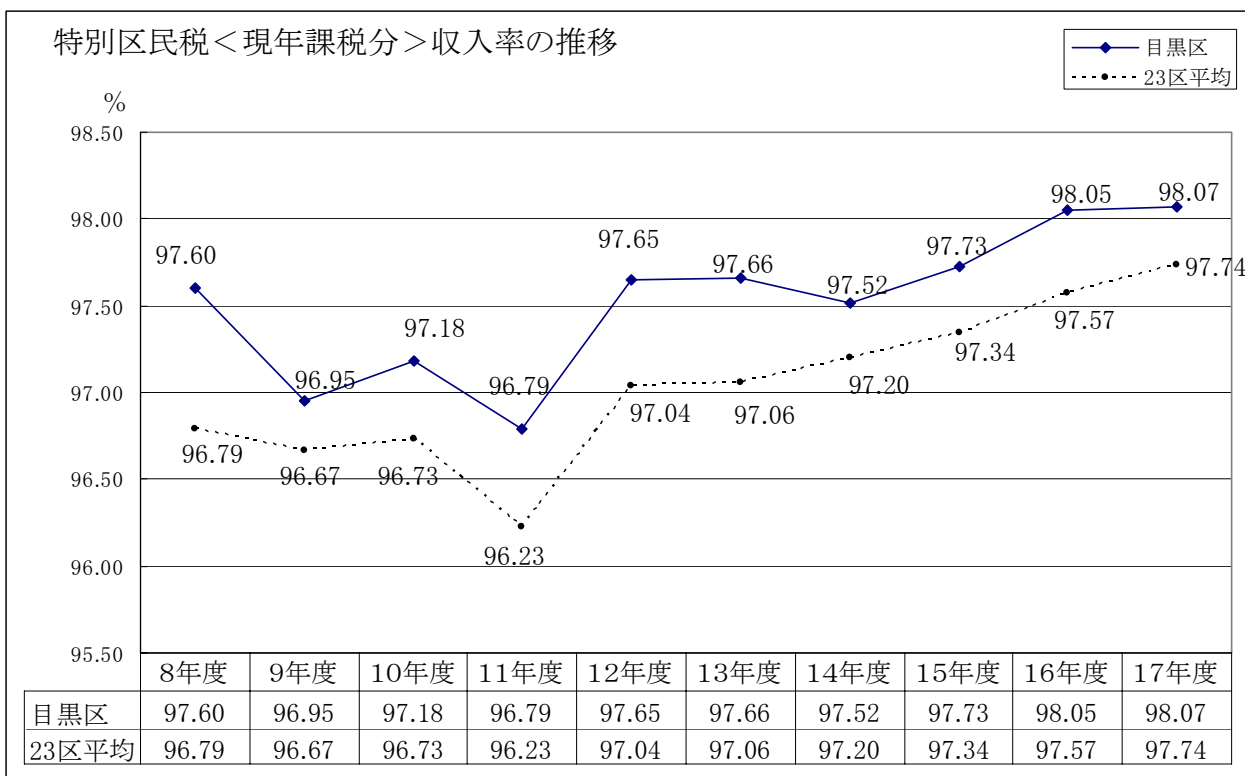
		8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
現年課税分	調定額	313.55	351.70	346.05	323.39	320.16	335.88	343.00	339.48	336.75	351.49
	収入額	306.01	340.98	336.28	313.02	312.62	328.04	334.49	331.76	330.20	344.71
	収入率	97.6	97.0	97.2	96.8	97.6	97.7	97.5	97.7	98.1	98.1
	不納欠損	0.03	0.04	0.04	0.08	0.05	0.21	0.08	0.01	0.01	0.03
	還付未済	0.05	0.04	0.03	0.03	0.05	0.04	0.05	0.08	0.06	0.06
	期末在高	7.56	10.72	9.76	10.32	7.54	7.67	8.48	7.79	6.60	6.81
滞納繰越分	調定額	41.60	42.26	44.38	43.40	42.75	38.16	35.93	34.29	31.01	24.36
	収入額	5.44	6.88	6.70	7.86	6.50	6.05	5.78	6.21	6.27	6.06
	収入率	13.1	16.3	15.1	18.1	15.2	15.9	16.1	18.1	20.2	24.9
	不納欠損	2.26	2.16	3.12	2.90	5.53	3.85	4.20	4.68	6.89	2.71
	還付未済	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	期末在高	33.90	33.22	34.56	32.64	30.72	28.26	25.95	23.40	17.85	15.59
計	調定額	355.14	393.96	390.43	366.79	362.90	374.04	378.93	373.77	367.76	375.86
	収入額	311.45	347.86	342.98	320.88	319.12	334.08	340.27	337.97	336.47	350.77
	収入率	87.7	88.3	87.8	87.5	87.9	89.3	89.8	90.4	91.5	93.3
	不納欠損	2.29	2.20	3.16	2.98	5.58	4.06	4.28	4.69	6.90	2.74
	還付未済	0.05	0.04	0.03	0.03	0.05	0.04	0.05	0.08	0.06	0.06
	期末在高	41.45	43.94	44.32	42.96	38.25	35.94	34.43	31.19	24.45	22.41

(2) 収入率の推移と23区平均との比較

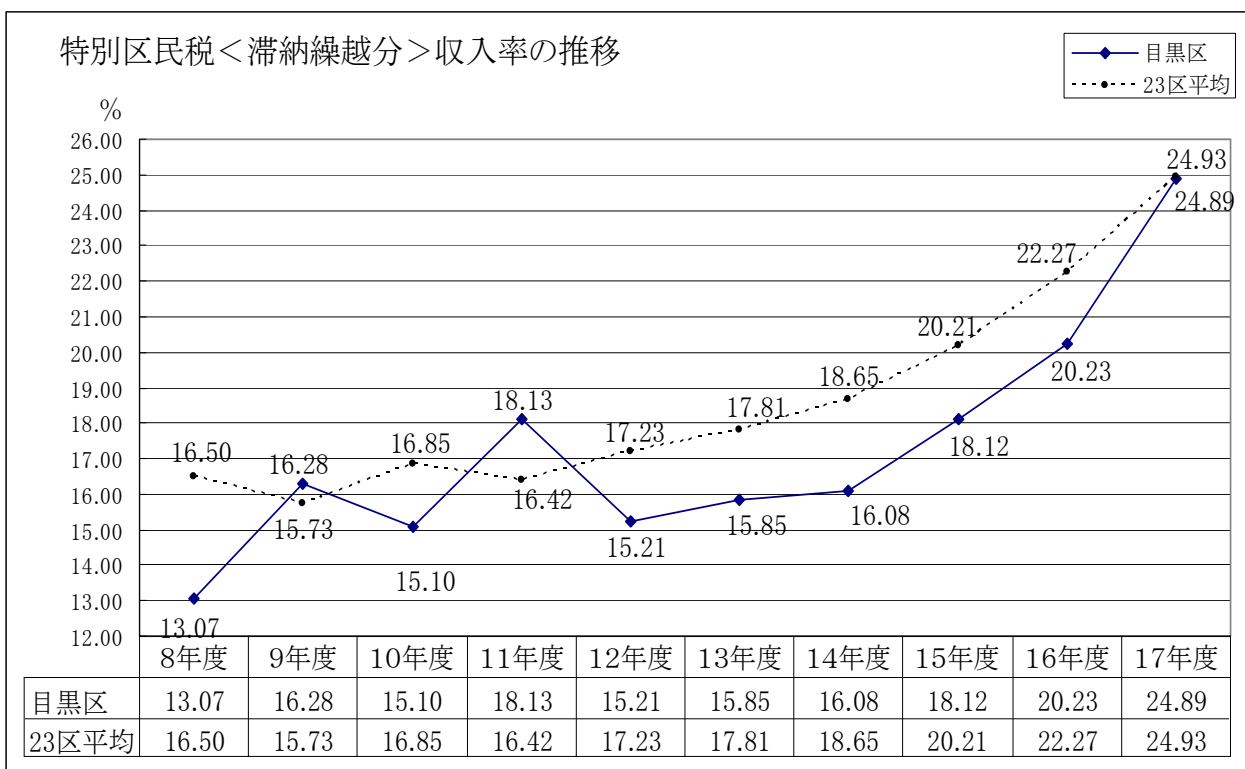
次の「特別区民税 現年課税分 収入率の推移」・「特別区民税 滞納繰越分 収入率の推移」・「特別区民税 合計 収入率の推移」のとおり、滞納繰越分については、23区平均を若干下回っているものの、現年課税分及び合計分は23区の平均を上回っており、評価しうる。

滞納繰越分については、このままの上昇傾向で収納率を向上させ、23区平均との関係で現年課税分と同レベルに近づけることが当面の課題であろう。

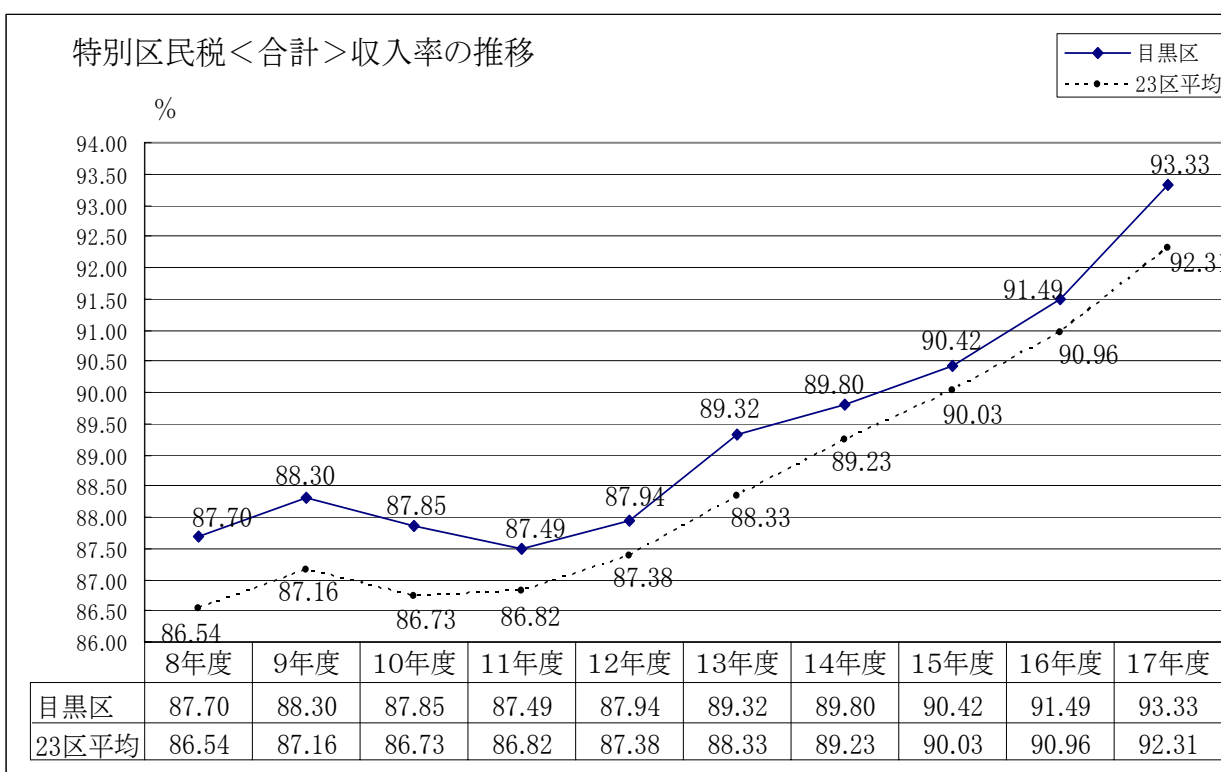
〔図表3-6 特別区民税 現年課税分 収入率の推移〕



〔図表3-7 特別区民税 滞納繰越分 収入率の推移〕



〔図表3-8 特別区民税 合計 収入率の推移〕



〔図表3-9 平成17年度 23区の収入率順位〕

平成17年度 23区の収入率順位 (単位:%,位)

区名	現年課税分		滞納繰越分		合計	
	収入率	順位	収入率	順位	収入率	順位
目黒	98.07	6	24.89	11	93.33	5
千代田	97.02	21	30.89	2	92.80	8
中央	96.77	23	22.45	19	91.14	17
港	98.16	3	27.45	7	94.37	3
新宿	97.35	13	24.74	12	90.70	19
文京	98.73	1	30.80	3	95.57	1
台東	97.22	17	26.54	8	92.58	9
墨田	97.61	10	28.27	6	91.99	11
江東	97.89	8	21.26	21	91.33	15
品川	98.11	4	24.26	15	93.28	6
大田	97.70	9	22.85	18	92.09	10
世田谷	98.09	5	25.40	9	93.20	7
渋谷	97.89	7	34.45	1	94.08	4

中野	97.19	19	22.21	20	90.78	18
杉並	98.44	2	28.35	4	94.52	2
豊島	97.25	16	28.34	5	91.83	12
北	97.32	14	24.45	14	91.75	13
荒川	96.93	22	19.48	23	89.02	23
板橋	97.39	12	24.64	13	91.61	14
練馬	97.56	11	20.08	22	89.69	22
足立	97.13	20	25.35	10	89.80	21
葛飾	97.21	18	23.57	17	89.81	20
江戸川	97.27	15	24.14	16	91.26	16
平均	97.74	-	24.93	-	92.31	-

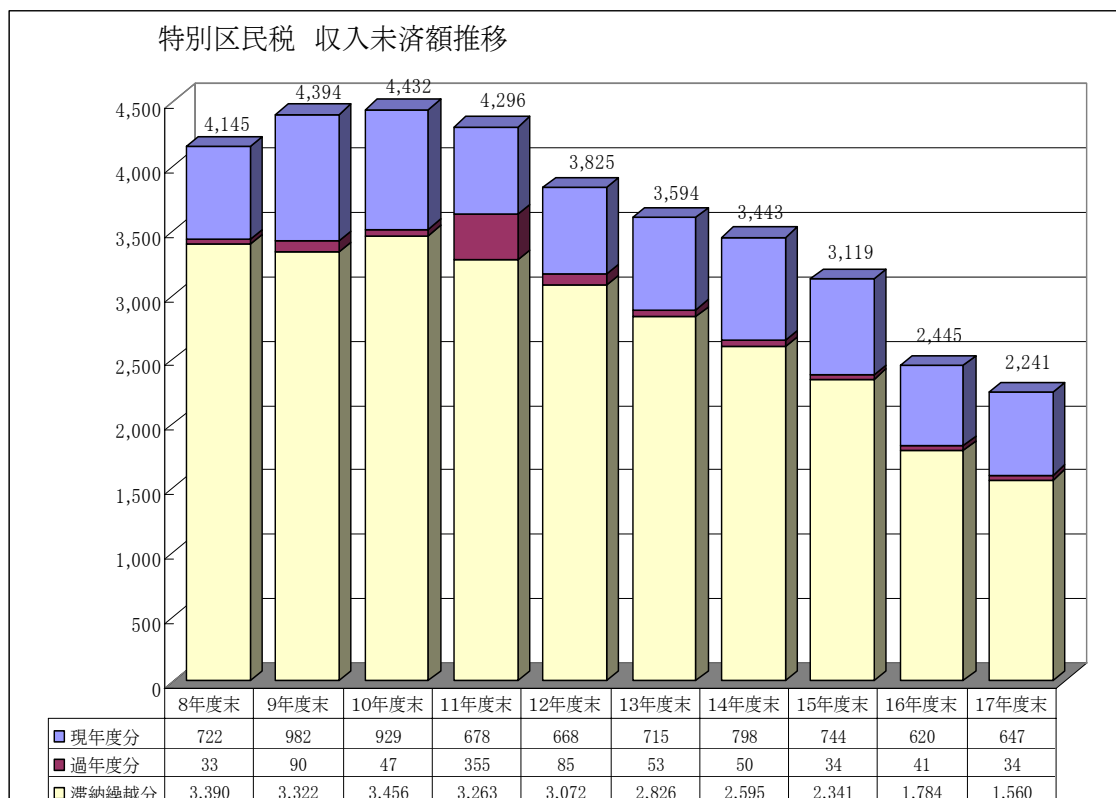
## 2 特別区民税の収入未済額

次の「特別区民税 収入未済額推移」のグラフからも分かるように、平成11年度末から年々収入未済額が減少しており、評価しうる。

平成17年度末の収入未済額の約7割は滞納繰越分であり、この部分の収入未済の減少を図ることが課題である。



〔図表3 - 10 特別区民税 収入未済額推移〕



### 3 減免・不納欠損について

#### (1) 不納欠損の事由の内訳

大きく区分すると

時効

執行停止（一定の事由に該当する場合に3年間の経過を待って欠損処理をするもの）

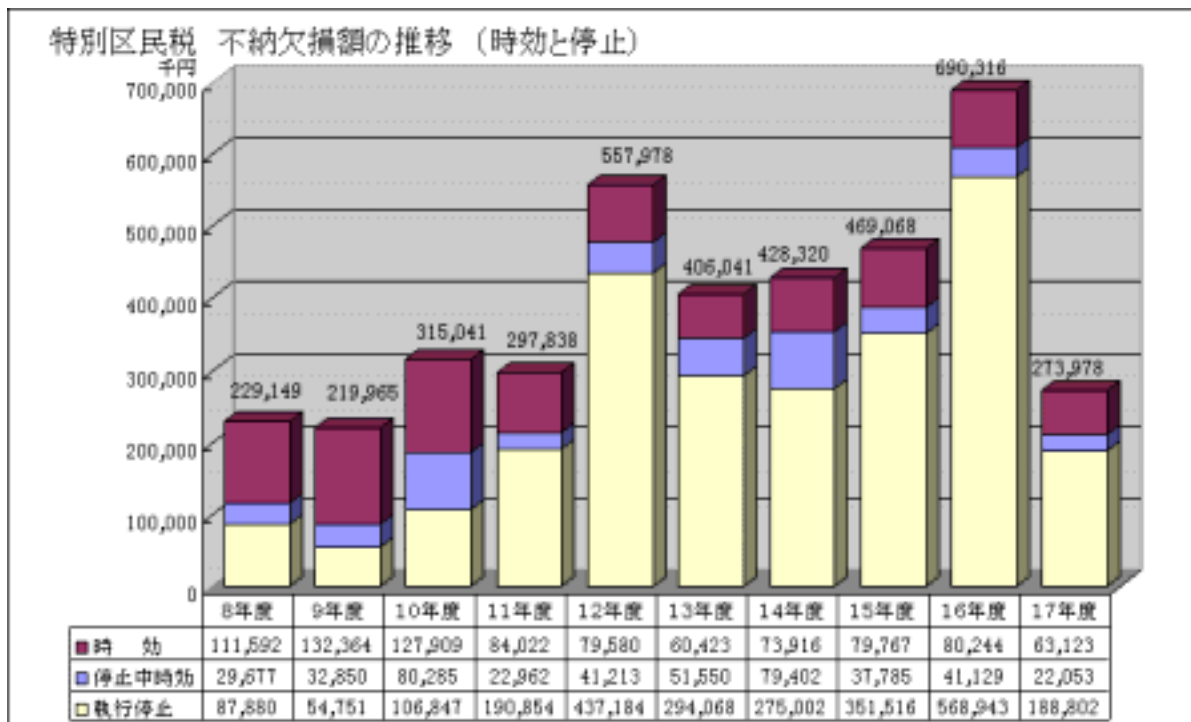
即時停止（徴収不納が明白で、一定の事由に該当する場合に即時に欠損処理をするもの）

がある。

なお、それぞれ、「執行停止」中に「時効」が完成する場合があります。

不納欠損の事由別内訳と、その内の執行停止により不納欠損となったものの事由別の内訳は次のグラフのとおりである。

〔図表3 - 11 不納欠損額の推移（事由別内訳）〕

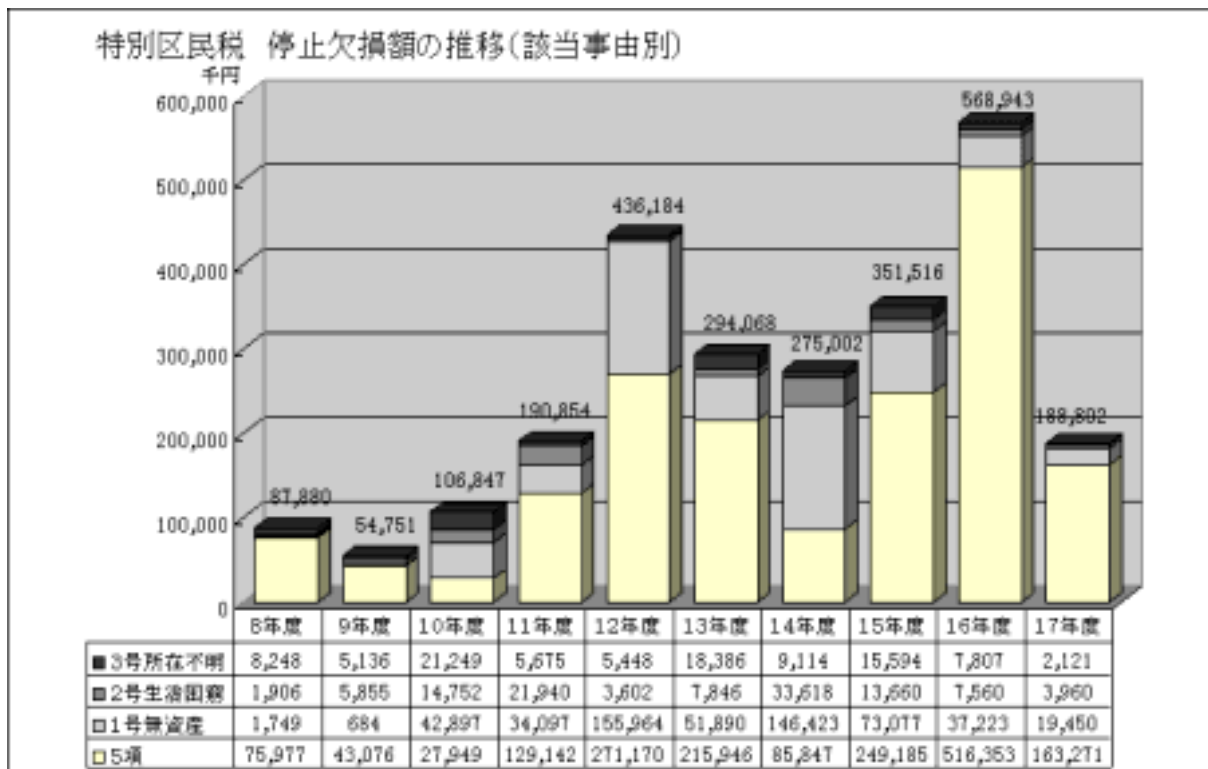


時効……………単純時効(5年)

停止中時効……滞納処分の執行停止中に時効が到来したもの

執行停止……滞納処分の停止後3年が経過して消滅したもの及び即時消滅したもの  
執行停止により不納欠損となった事由別内訳は下のグラフ

〔図表3 - 1 2 執行停止による不納欠損額の推移〕



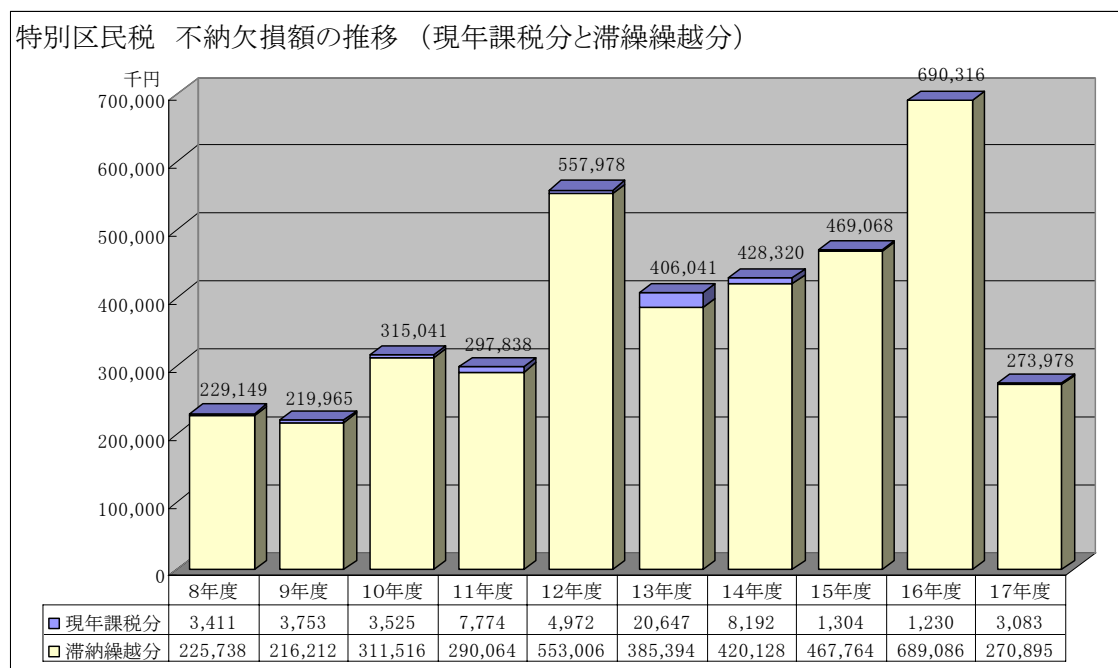
1号から3号・・・地方税法第15条の七第1項1号から3号・・・執行停止後3年で納付義務消滅  
5項・・・・・・地方税法第15条の七第5項・・・即時に納付義務消滅

(2) 不納欠損の現年課税分と滞納繰越分の内訳

下記の「特別区民税不納欠損額の推移」グラフのとおり、不納欠損処理をしているほとんどのものは滞納繰越分である。

なお、平成12年度及び平成16年度は、将来に亘って徴収の見込みがない租税債権の洗い出しを集中的かつ積極的に行い、即時停止としたため、不納欠損額が大きくなっているとのことである。

〔図表 3 - 1 3 不納欠損額の推移（現年課税分と滞納繰越分）〕



(3) 不納欠損についての対応

滞納対策課では、特に、5万円以上の税債権については、消滅時効を阻止するよう積極的に取り組んでいるとのことである。

## 第4 管理体制および手続について

### 1 管理体制

#### (1) 組織体制および事務分掌

特別区税は税務課（滞納対策課を含む）が担当している。平成18年4月1日現在の税務課の組織体制は、次の「区民生活部税務課職員在職年数一覧表」のとおりである。税務課に49名、滞納対策課に34名が在籍し、在職年数も0年から11年と新人、中堅、ベテランとほぼバランスが取れている。なお、税務と滞納対策の役割分担として、納付期限が到来しても納付されないものは、滞納対策の管理となる。また、特別区民税は、都民税と併せて賦課徴収している。

〔図表3 - 14 区民生活部税務課職員在職年数一覧〕

(H.18.4.1現在)

課長 ・係名等	職員数	職名等	在職 年数	平均在 職年数	課長 ・係名等	職員数	職名等	在職年 数	平均在 職年数	
税務課長	1	課長	1	1.0	滞納対策 担当課長	1	課長	2	2.0	
税務係	8	係長	6	4.1	徴収第一 係	7	係長	0	1.7	
		係員	7				係員	4		
			5					3		
			4					2		
			4					2		
			4					1		
			2					0		
			1							
課税第一 係	10	係長	5	3.2	徴収第二 係	2	非常勤	4.5	2.3	
		係員	1				非常勤	0		
			6		7	係長	4	2.7		
			6						係員	7
			4							4
			4							3
			3							1
			3							0
			3							0
			1							
		2	非常勤	2	1.0					

			0				非常勤	0	
課税第二 係	9	係長	3	2.3	徴収第三 係	6	係長	5	2.3
		主査	0				係員	4	
		係員	7					2	
			5					2	
			3					1	
			2					0	
			1		特別整理 係	5	係長	2	4.4
			0				係員	10	
			0					5	
		2	再任用	0	5.0				5
再雇用	10			0					
課税第三 係	11	係長	2	2.9	徴収促進 担当係長	2	非常勤	1	0.5
		主査	5				非常勤	0	
		係員	7		徴収促進 担当係長	2	係長	1	6
			6				主査	11	
			4		<b>税務課職員数等</b>				
			4			税務	滞納	計	
			2		常勤	47	28	75	
			1		再任用	1	0	1	
			1		新再雇用	1	0	1	
			0		専務的	0	6	6	
		0	合計	49	34	83			
納税係	8	係長	2	2.4	課長	1	1	2	
		係員	5		係長	5	5	10	
			4		主査	2	1	3	
			3		一般	39	21	60	
			3		再任用	1	0	1	
			2		新再雇用	1	0	1	
			0		専務的	0	6	6	
			0		合計	49	34	83	

(2) 当該債権管理についての研修

滞納対策課においては、東京都から講師の派遣を受けるなど、管理・回収

についての研修がある。また、東京都主税局徴収部に平成 16 年度から 18 年度まで職員 1 名を実務研修生として派遣し、東京都のノウハウを吸収させ目黒区の滞納整理事務に役立てるように図っているとのことである。

平成 17 年度の研修の状況については次の「平成 17 年度 滞納対策課 研修一覧」のとおりである。

研修対象者に応じて、また、実施月も適度な間隔をおいて行われており、実際の内容については把握できないが、概括的には適切と評価しうる。

〔図表 3 - 1 5 平成 1 7 年度 滞納対策課 研修一覧〕

区分	名称	主催	対象	内容	実施月	日程	会場	参加者数
課内研修	新人研修	税務課	新規採用・転入職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・税務課職員としての心構え</li> <li>・税務課の仕事</li> <li>・基本用語等</li> <li>・年間の仕事の流れ</li> <li>・電話等照会の応答</li> </ul>	4月	1日間	庁舎内会議室	4名
第3ブロック研修	第3ブロック合同実務研修 (納税部門)	第3ブロック課長会	納税担当課に新規採用・転入した職員で滞納整理を担当する者	[滞納整理事務] <ul style="list-style-type: none"> <li>・財産調査、納税交渉のロールプレイング</li> <li>・債権、不動産の差押え</li> <li>・交付要求、参加差押</li> <li>・地方税優先の原則、他の債権との調整</li> <li>・事例研究</li> </ul>	10月	3日間	大田区	4名
23区合同研修	専門研修「納税(演習コース)」	特別区職員研修所	納税実務担当者、直接納税交渉等を担当する実務経験2年程度までの者	「調査～搜索」「公売」事例研究	1月	3日間	特別区研修所	3名

	専門研修 「納税(実務 コース)」	特別区職 員研修所	納税事務担 当者で、実 務経験2年 程度までの 者	「滞納整理の交渉と地方税法」 「徴収緩和制度」 「滞納整理の実務」	1月	2日間	特別区 研修所	なし
東京都主税局研修	税務職場 (徴収部門) 転入職員研 修会	都主税局	納税担当課 に新規採 用・転入した 職員で滞納 整理を担当 する者	「滞納整理の基礎知識」 「納税交渉と接遇」 「簡単な財産調査と差押調書 の作成」	4月	1日間	主税局 千代田 研修所	4名
	公売研修	都主税局	納税担当課 の公売担当 職員	「不動産公売」	5月	2日間	主税局 中野研 修所	1名
	滞納整理研 修	都主税局	納税担当課 に新規採 用・転入した 職員で滞納 整理を担当 する者	「地方税法総則入門」 「財産調査の基礎知識」 「国税徴収法の基礎知識」	6月	2日間	主税局 中野研 修所	3名
	滞納整理研 修	都主税局	納税担当課 職員で滞納 整理を担当 する者	「換価の猶予・換価の猶予の 取消し」 「担保の徴取・担保の処分」	10月	1日間	主税局 中野研 修所	なし
	滞納整理研 修	都主税局	納税担当課 職員で滞納 整理を担当 する者	「株券の滞納処分」	1月	1日間	主税局 中野研 修所	2名
	滞納整理研 修	都主税局	納税担当課 職員で滞納 整理を担当 する者	「滞納処分の執行停止」	2月	1日間	主税局 中野研 修所	2名



主税局研修聴講	主税局研修	都主税局	納税担当課職員で滞納整理を担当する者	基礎 法令(4回) 公売(2回) 応用 財産調査(2回) 法令(5回) 実習(1回)	6月 ～ 9月	1日間 ～ 3日間	主税局 中野研 修所 主税局 千代田 教室	のべ 8名
全国市町村	地方税徴収事務研修会	全国 地方税務 協議会	徴収事務に関する基礎的な法令知識を有し、実務経験がおむね2年以上の者	「滞納整理の実務」「税收確保の諸施策」 事例研究・ロールプレイング・ 情報交換	8月	3日	大宮市	なし

平成18年度から、上記に加えて目黒都税事務所主催の「滞納整理初心者向け都・区合同職場研修」に滞納対策課の新人職員が参加しています。

## 2 管理・回収方法と実行状況

### (1) 管理・回収の流れ

税法上は、督促状を発し、その納期限までに納付されなければ、財産を差し押さえて換価する旨が規定されているだけである。

しかし、実務的には、督促状を発布後、様々な督促行為を実施している。

大まかに述べれば、

督促状を送付する  
催告（督促行為）を行う  
差押さえ  
換価

という段階を踏んでいるとのことである。

ここで、催告とは、法律上の催告とは異なり、督促状とは別に文書を送付して納付を促し、あるいは架電により納付を促す、来庁を要請したり滞納者のところに出向いて納税交渉を行う等の行為を意味しているとのことである。

### (2) 管理・回収の記録方法

具体的な管理手法としては、債務者かつ債権単位で管理する。債務者ごとに滞納整理調査書を作成して交渉記録等を作成していくとのことであり、基

本的・原則的な債権管理を実施していると評価しうる。当然の対応ではあるが、可及的に他の部局でも参考にすべきである。

(3) 管理・回収のマニュアルの有無等について

管理・回収のオンラインマニュアルとしては、イントラネット（グループウェア）上のマニュアルがあり、これは、税務課及び滞納対策課のみが利用できるもので、他課からのアクセスは制限されている。

その他、滞納対策課では内部的に年度ごとの徴収計画（平成 18 年度の徴収計画は全文 35 ページにおよぶ）を策定して、目標と目標達成のための方策を立て業務を推進しているほか、東京都で作成しているマニュアルや国税のマニュアルも参考にしているとのことである。

ヒアリングをした他の部局に比べて充実していると評価しうる。

## 第4章 国民健康保険料

### 第1 指摘事項

#### 1 適切な開示と詳細な分析を

##### 【前提事情】

特別会計である国民健康保険事業には、区の一般会計から「繰入金」が支出される。この「繰入金」には政策的に区が負担すべき費用部分と国民健康保険事業の運営の結果、区が損失補てんする部分が混在し、事業としての損益の状況は明らかになっておらず、区の財政に与える影響が不明確になっている。

##### 【指摘事項】

国民健康保険事業が財政に与える影響を明らかにするために、その繰入金の政策的な費用部分と損失補てん部分に分けて明示し、事業の損益として年度ごとにどの程度の損失が生じているか説明すべきである。また、国民健康保険事業のより効果的な費用負担の方法を探るために国民健康保険事業に対する「繰入金」の内訳を具体的に示し、その金額及び比率の増減とその理由を年度ごとに継続的に分析することが望ましい。

#### 2 収納率向上のための施策を

##### 【前提事情】

平成17年度発生分である12億2639万円に加え前年以前繰越分の8億2268万円が回収されず、その合計額20億4908万円が平成18年度の滞納繰越分となっている。平成17年度についてみれば調定額のうち現年分の1割強が、滞納繰越分の4割強が、合計の2割弱が翌年繰越額になっている。この滞納繰越分の全額が不納欠損となるわけではないが、その相当額が回収できないことが懸念される。ちなみに、平成17年度の滞納繰越分19億8214万円のうち5億6091万円が不納欠損処理されている。その原因は、職員による直接交渉の不足、収納推進員等訪問徴収の人員が不十分なためと推測される。

##### 【指摘事項】

収納率の向上のために滞納者との直接交渉等を具体的な数値目標を掲げてより積極的に実施するとともに、収納推進員など訪問徴収のための人員の補充とより適正な配置、弁護士法等に配慮した上での債権回収業務の民間へ業務委託など、より積極的な未納保険料回収のための施策を検討すべきである。

### 3 回収困難な債権の処理を

#### 【前提事情】

高額療養費貸付金など回収の目途が立たないにもかかわらず計上され続けている債権がある。これらの債権の回収不能を制度上甘受すべき費用と評価する余地はあるが、現状では回収困難な債権が長期滞留しかねない状況にある。

#### 【指摘事項】

回収の目途が立たない債権は消滅させるための一定の基準を作成することが望ましい。ただし、本件で発見された債権は平成3年度から同17年度までに15件で合計160万円あまりでしかなく、しかも制度の変更が予定されているため今後の発生のおそれは乏しい。そのため恒常的な処理を前提とした条例制定よりも、たとえば政策評価の上で議会承認による債権放棄を行うなどの方法により処理することを検討すべきである。

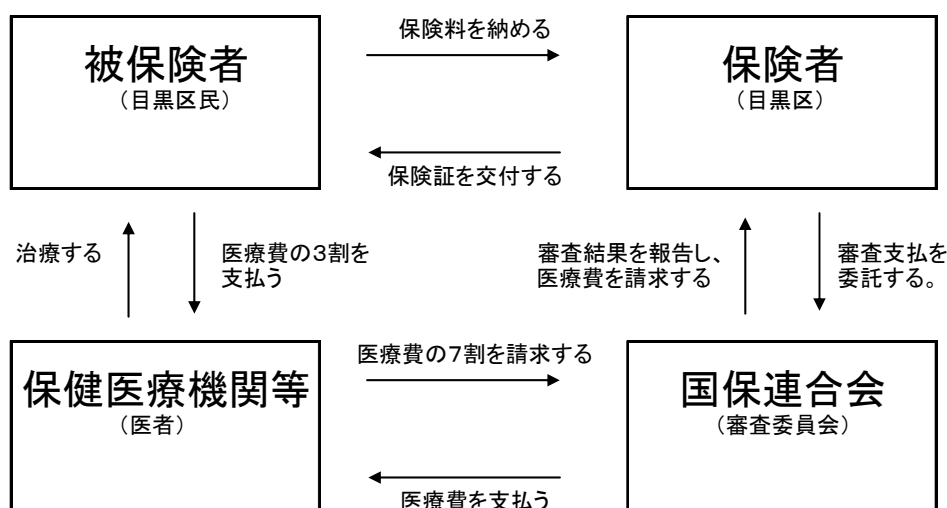
## 第2 概要

### 1 国民健康保険制度について

国民健康保険制度は、被保険者を対象として、病気・けが等の場合に、保険者（目黒区）が、被保険者（区民）からの保険料、国が負担する国庫支出金、都道府県の支出金等を財源として保険給付を行う社会保険制度である。

### 2 国民健康保険制度の仕組み

〔図表4 - 1 国民健康保険制度の仕組み〕



上記のように、国民健康保険事業においては、被保険者である区民は、突然の病気やケガに備えて、保険者である目黒区に保険料を支払っている。国民健康保険制度は、被保険者である区民が病気やケガとなった場合に、この保険料等を原資としてその治療費の一定割合を目黒区が負担し、被保険者である区民が突然の高額な治療費の支払を心配せずに医療が受けられるようにする制度である。

### 3 国民健康保険事業の概要

#### (1) 国民健康保険事業の歳入歳出の概要

国民健康保険事業の歳入歳出の状況は下記のとおりであり、歳入・歳出ともに年々増加している。なお、歳入の内、繰入金は年度によって多少の増減はあるが、約1割である。療養給付費等交付金が年々わずかずつ増加しているのが特徴である。

〔図表 4 - 2 国民健康保険事業の歳入歳出の概況〕

年度別歳入歳出決算の金額及び構成比

歳 入

区 分	13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
	収入済額	構成比	収入済額	構成比	収入済額	構成比	収入済額	構成比	収入済額	構成比
国民健康保険料	千円 7,638,825	% 43.77	千円 7,890,427	% 43.01	千円 8,299,446	% 40.78	千円 8,518,820	% 40.89	千円 8,995,009	% 41.80
国庫支出金	5,446,184	31.21	5,855,438	31.92	6,415,075	31.53	6,413,668	30.79	5,630,670	26.17
療養給付費等 交付金	1,742,324	9.98	1,569,364	8.55	2,031,862	9.99	2,451,244	11.77	2,961,049	13.76
都支出金	114,822	0.66	88,546	0.48	160,689	0.79	157,076	0.75	799,151	3.71
連合会支出金	13,134	0.08	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
共同事業交付金	232,381	1.33	190,929	1.04	387,444	1.90	418,689	2.01	403,088	1.87
繰入金	1,670,898	9.57	2,493,642	13.59	2,493,874	12.26	2,391,360	11.48	2,199,251	10.22
繰越金	561,677	3.22	231,899	1.26	526,818	2.59	440,419	2.11	491,741	2.29
その他	31,482	0.18	27,834	0.15	32,094	0.16	41,466	0.20	38,516	0.18
歳入合計	17,451,727	100.00	18,348,079	100.00	20,347,301	100.00	20,832,742	100.00	21,518,475	100.00

歳 出

区 分	13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
	支出済額	構成比	支出済額	構成比	支出済額	構成比	支出済額	構成比	支出済額	構成比
総務費	千円 477,967	% 2.78	千円 544,604	% 3.06	千円 506,839	% 2.55	千円 540,827	% 2.66	千円 567,391	% 2.72
保険給付費	10,337,725	60.03	9,715,786	54.50	11,464,145	57.59	12,312,784	60.53	13,104,207	62.76
老人保健拠出金	5,229,951	30.37	6,546,698	36.74	6,469,793	32.50	5,809,678	28.56	5,339,619	25.57
介護納付金	851,740	4.95	856,985	4.81	1,007,090	5.06	1,212,511	5.96	1,377,606	6.60
共同事業拠出金	122,841	0.71	113,662	0.64	408,669	2.05	429,036	2.11	454,621	2.18
その他	199,605	1.16	43,527	0.25	50,346	0.25	36,166	0.18	37,272	0.17
歳出合計	17,219,829	100.00	17,821,262	100.00	19,906,882	100.00	20,341,002	100.00	20,880,716	100.00

「国民健康保険制度の仕組み」(図表4-1)に示したように目黒区は被保険者である区民から国民健康保険料の支払を受けるとともにその医療費の一部を負担している。そのため国民健康保険料収入等の収入額を超える医療費負担をすれば目黒区の財政は悪化する。他方、国民健康保険制度は、目黒区のその他の歳入歳出と区別して運営されるべきものであるから、特別会計として、独立して歳入歳出の計算を行い、目黒区の財政と区別した事業評価を可能とするように設計されている。

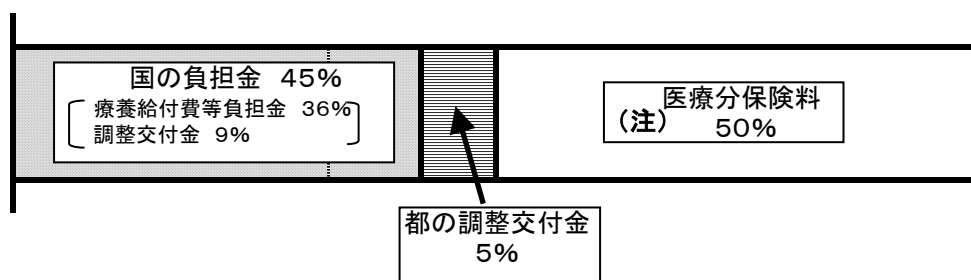
特別会計とは、特定の事業について、その事業の損益等の実績が不明にならないように、一般会計と区別して設置するものであり、一般会計から切り離され独立の会計となっているが、一般会計からの繰入などが存在するため完全に独立しているわけではない。

この繰入がたとえば上記「国民健康保険事業の歳入歳出の概況」(図表4-2)の歳入項目にある繰入金(平成17年度 2,199,251千円)である。特別会計における歳入項目としての繰入金は、区の財政上は国民健康保険事業特別会計への歳出項目になる。

## (2) 国民健康保険事業における繰入金について

このように特別会計といっても不足分は目黒区が負担しなければならず、区の財政は「繰入金」の増減を通じて国民健康保険事業の影響を受ける。なお、国民健康保険事業は、被保険者が納付する保険料のみでまかなわれているわけではなく、一般的には下記のような財源による制度となっている。

〔図表4-3 国民健康保険制度の財源(平成17年度)〕



(注) 保険料負担分のうち、低所得者の保険料軽減相当額等を国、都、区市町村が保険基盤安定負担金として、公費で負担している。

もっとも、すべての区市町村が、上記のような比率で補助金を受けているわけではない。目黒区の場合には財政力が強いため、国の負担金のうち調整交付金と都の調整交付金における財政力格差調整分は、交付されなかったとのこと

である。この交付金が少ない分だけ、区としては平均的水準よりも保険料を高額にするか、不足分を区の財政から補てんせざるを得ない。目黒区の場合、繰入金の形式で財政から支出し、本来的に発生する財源の不足部分を区が負担して国民健康保険事業を運営している。

したがって、「繰入金」は、その全てが国民健康保険事業の損失部分を補てんするためのものではなく、「繰入金」の中には、国民健康保険事業制度自体が、区に対し一定の費用部分を負担させることを前提に構築されているために生じる部分を含むものといえる。この費用負担部分は、例えば人件費・事務費などの総務費と呼ばれる部分であり、具体的に平成 17 年度以前の過去 5 年間の繰入金の内訳を示すと下記のとおりである。

〔図表 4 - 4 繰入金の内訳〕

繰入金の内訳	平成 1 3 年度	平成 1 4 年度	平成 1 5 年度	平成 1 6 年度	平成 1 7 年度
	円	円	円	円	円
保険基盤安定制度繰入金 (保険料軽減分)	287,149,920	294,052,200	330,405,720	347,633,200	373,925,820
保険基盤安定制度繰入金 (保険者支援分)			130,485,887	136,328,957	138,952,662
出産育児一時金等繰入金	127,750,000	139,300,000	143,500,000	133,000,000	144,900,000
職員給与費等繰入金	570,424,000	628,159,000	608,309,000	632,725,000	658,948,000
その他一般会計繰入金	685,575,000	1,432,131,000	1,281,173,000	1,141,673,000	882,525,000
合 計	1,670,898,920	2,493,642,200	2,493,873,607	2,391,360,157	2,199,251,482

上記のうち、保険基盤安定制度繰入金は、低所得者層の保険料負担の軽減のための支援に使われるものであり、出産育児一時金等繰入金は、被保険者が出産したときに支給する出産育児一時金等の負担のためのものである。また、職員給与費等繰入金は、国民健康保険事業の運営のための総務費部分の負担のために区が支出している繰入金である。

これに対し、その他一般会計繰入金は、上記の繰入金項目以外に区が負担する費用項目を含むものであるが、いわゆる国民健康保険事業に生じる損失補てん部分を含むものであり、被保険者から納付されるべき保険料が納付されない場合に発生する不足分の補てんを行うための繰入金もここに含まれている。

### (3) 繰入金の内訳の明示

前述したように、国民健康保険事業は、現状では区の財政負担の下で運営することを予定している。そのため国民健康保険事業をいかに効率的に運営して



も、目黒区の財政負担をなくすことは難しい。

このように被保険者が負担する国民健康保険料が高額にならないように一般財源から支出して手当することは、一つの政策的判断といえる。しかし、政策的判断の当否を議論する前提として、かかる政策的判断の下で運営されていることを適切に開示することが必要である。

また、特別会計である国民健康保険事業は、繰入金という歳入項目（区にとっての歳出項目）を通して区の一般会計に影響を与えている。そこで、国民健康保険事業をより効率的に運営し、最終的に損失補てんされる金額を減少させれば、上記繰入金の中の「その他一般会計繰入金」を減少させることができ、区の財政に良い影響をもたらすことができる。

同時に、より効率的に運営するためにも、その他の制度運営のために負担せざるを得ない費用部分については増減の理由を示し、国民健康保険制度をいかなる負担の下、どのように運営していくのかを明らかにすべきである。

したがって、効率的な運営により「その他一般会計繰入金」を減少させ目黒区の財政的負担を軽減させるとともに、その他の繰入金についても運営の妥当性を明らかにするために、「繰入金」の内訳を明示した上で過年度からの増減の推移等について理由を示して明らかにすることが望ましい。

### 第3 管理回収の状況

#### 1 収入未済額・不納欠損額及び還付未済額について

平成17年度の国民健康保険料の管理回収の状況は下記のとおりである。平成17年についてみれば調停額のうち現年分の1割強が、滞納繰越分の4割強が、合計の2割弱が翌年繰越額になっている。

〔図表4-5 国民健康保険料管理回収状況表〕

(単位:千円)

平成17年度	調定額	収入済額	還付未済額	不納欠損額	翌年繰越額
現年分	9,615,794	8,396,025	6,630	0	1,226,399
滞納繰越分	1,982,149	598,983	431	560,912	822,685
合計	11,597,943	8,995,008	7,062	560,912	2,049,085

上記のうち現年分とは平成17年度(平成17年4月1日から平成18年3月31日まで)に発生したもの、滞納繰越分とは前年以前に発生し納付されないまま繰り越されてきたものである。なお、対象となる国民健康保険料は、医療分と介護分の合計数値であり、返納金その他の諸収入は国民健康保険料に比べ金額が小さいため、計算から除外している(歳入全体の状況及び構成については図表4-2参照)。

上記表における調定額とは、調査し確定した金額という意味であり、本来、債権として発生し納付されなければならない金額である。これに対し、収入済額は、実際に納付された金額である。ただし、この中には還付未済額すなわち誤って納付されながら、まだ返金していない金額が含まれているため、これを減算しなければならない。したがって、調定額から収入済額を差し引き、還付未済額を加算し、さらに不納欠損額を差し引いた金額が翌年繰越額となる。

上記図表4-5によれば、平成17年度においては、およそ5億6091万円が回収できないものとして不納欠損処理されている。他方、平成17年度発生分96億1579万円と前年以前からの繰越分19億8214万円を合わせた115億9794万円のうち、平成17年度発生分のうちの12億2639万円と前年以前繰越分のうちの8億2268万円が回収できなかった。回収できない金額の合計額である20億4908万円は平成18年度の調定額の滞納繰越分に計上されることになる。

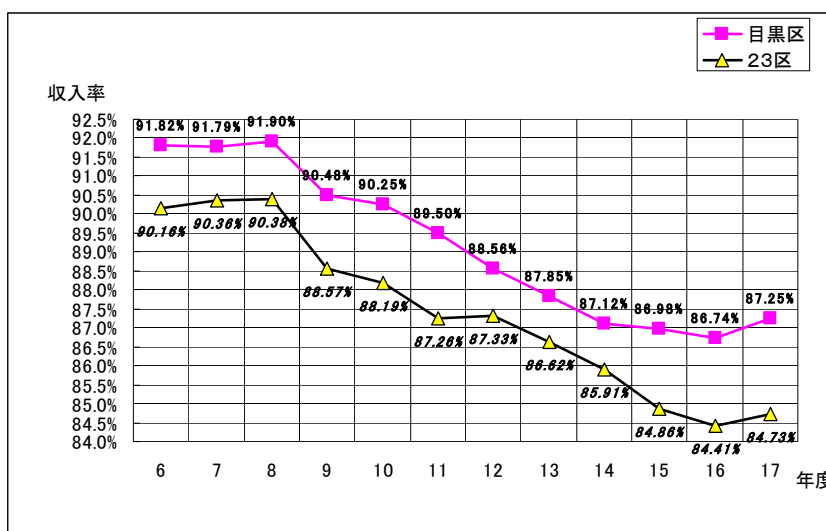
#### 2 保険料の収納状況の推移

保険料の過去5年間の収納状況の推移を示すと次頁のとおりである。平成17年にやや持ち直しているものの、平成8年以降、明らかに収入率の低下の傾向がみられる。

〔図表4-6 保険料収納状況の推移（現年分）〕

年度		調定額	収入済額	(還付未済額再掲)	収入率	
13	医療	一般	7,229,750,248	6,293,962,644	(3,916,936)	87.00%
		退職	626,587,742	613,051,943	(139,032)	97.82%
		計	7,856,337,990	6,907,014,587	(4,055,968)	87.86%
	介護	一般	381,696,719	330,404,670	(218,590)	86.50%
		退職	42,054,291	41,042,644	(3,909)	97.59%
		計	423,751,010	371,447,314	(222,499)	87.60%
	国保	一般	7,611,446,967	6,624,367,314	(4,135,526)	86.98%
		退職	668,642,033	654,094,587	(142,941)	97.80%
		計	8,280,089,000	7,278,461,901	(4,278,467)	87.85%
14	医療	一般	7,498,521,463	6,467,063,665	(6,063,000)	86.16%
		退職	659,841,082	647,049,183	(173,798)	98.04%
		計	8,158,362,545	7,114,112,848	(6,236,798)	87.12%
	介護	一般	379,211,901	325,927,677	(170,546)	85.90%
		退職	41,906,007	40,915,888	(3,722)	97.63%
		計	421,117,908	366,843,565	(174,268)	87.07%
	国保	一般	7,877,733,364	6,792,991,342	(6,233,546)	86.15%
		退職	701,747,089	687,965,071	(177,520)	98.01%
		計	8,579,480,453	7,480,956,413	(6,411,066)	87.12%
15	医療	一般	7,721,724,910	6,638,930,682	(4,647,857)	85.92%
		退職	780,841,638	762,581,419	(196,053)	97.64%
		計	8,502,566,548	7,401,512,101	(4,843,910)	86.99%
	介護	一般	423,283,300	362,050,420	(222,185)	85.48%
		退職	53,030,571	51,574,583	(12,182)	97.23%
		計	476,313,871	413,625,003	(234,367)	86.79%
	国保	一般	8,145,008,210	7,000,981,102	(4,870,042)	85.89%
		退職	833,872,209	814,156,002	(208,235)	97.61%
		計	8,978,880,419	7,815,137,104	(5,078,277)	86.98%
16	医療	一般	7,751,546,360	6,632,266,632	(4,519,169)	85.50%
		退職	919,754,576	894,642,743	(197,249)	97.25%
		計	8,671,300,936	7,526,909,375	(4,716,418)	86.75%
	介護	一般	508,116,869	433,161,557	(213,771)	85.21%
		退職	72,405,868	69,783,559	(25,317)	96.34%
		計	580,522,737	502,945,116	(239,088)	86.60%
	国保	一般	8,259,663,229	7,065,428,189	(4,732,940)	85.48%
		退職	992,160,444	964,426,302	(222,566)	97.18%
		計	9,251,823,673	8,029,854,491	(4,955,506)	86.74%
17	医療	一般	7,908,479,869	6,805,591,791	(5,684,453)	85.98%
		退職	1,050,826,755	1,021,400,150	(613,765)	97.14%
		計	8,959,306,624	7,826,991,941	(6,298,218)	87.29%
	介護	一般	573,404,356	489,183,977	(332,706)	85.25%
		退職	83,083,420	79,849,567	0	96.11%
		計	656,487,776	569,033,544	(332,706)	86.63%
	国保	一般	8,481,884,225	7,294,775,768	(6,017,159)	85.93%
		退職	1,133,910,175	1,101,249,717	(613,765)	97.07%
		計	9,615,794,400	8,396,025,485	(6,630,924)	87.25%

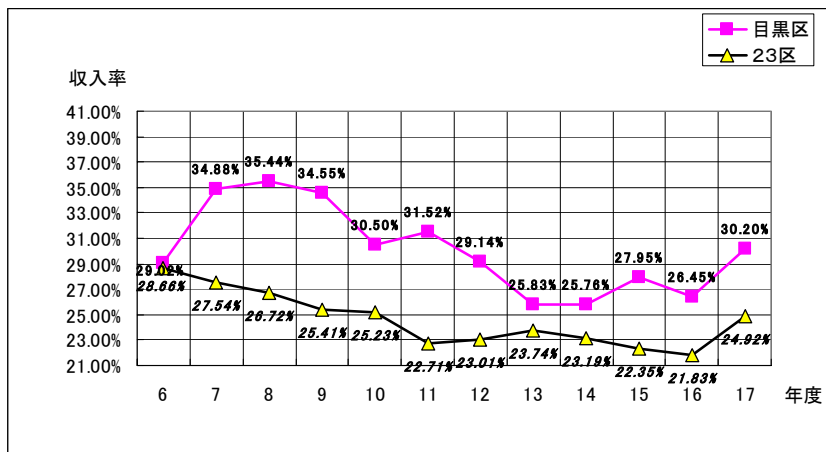
収入率は、還付未済額を除いたものである。



〔図表4-7 保険料収納状況の推移(滞納繰越分)〕

年度		調定額		収入済額		(還付未済額再掲)	収入率
13	医療	一般	1,328,816,081	341,248,594	(198,218)	25.67%	
		退職	25,522,629	6,767,849	0	26.52%	
		計	1,354,338,710	348,016,443	(198,218)	25.68%	
	介護	一般	39,066,428	12,012,548	(2,188)	30.74%	
		退職	833,692	333,833	0	40.04%	
		計	39,900,120	12,346,381	(2,188)	30.94%	
	国保	一般	1,367,882,509	353,261,142	(200,406)	25.81%	
		退職	26,356,321	7,101,682	0	26.94%	
		計	1,394,238,830	360,362,824	(200,406)	25.83%	
14	医療	一般	1,485,746,172	381,983,506	(223,521)	25.69%	
		退職	24,798,118	6,691,804	0	26.99%	
		計	1,510,544,290	388,675,310	(223,521)	25.72%	
	介護	一般	76,818,079	20,261,771	(5,733)	26.37%	
		退職	1,550,676	533,200	0	34.39%	
		計	78,368,755	20,794,971	(5,733)	26.53%	
	国保	一般	1,562,564,251	402,245,277	(229,254)	25.73%	
		退職	26,348,794	7,225,004	0	27.42%	
		計	1,588,913,045	409,470,281	(229,254)	25.76%	
15	医療	一般	1,622,050,612	452,774,405	(217,880)	27.90%	
		退職	22,409,541	7,522,076	0	33.57%	
		計	1,644,460,153	460,296,481	(217,880)	27.98%	
	介護	一般	86,021,506	23,433,966	(6,236)	27.23%	
		退職	1,706,528	578,747	0	33.91%	
		計	87,728,034	24,012,713	(6,236)	27.36%	
	国保	一般	1,708,072,118	476,208,371	(224,116)	27.87%	
		退職	24,116,069	8,100,823	0	33.59%	
		計	1,732,188,187	484,309,194	(224,116)	27.95%	
16	医療	一般	1,719,542,356	451,809,818	(247,422)	26.26%	
		退職	30,215,361	10,875,035	0	35.99%	
		計	1,749,757,717	462,684,853	(247,422)	26.43%	
	介護	一般	94,960,252	25,323,699	(35,392)	26.63%	
		退職	2,562,125	956,738	0	37.34%	
		計	97,522,377	26,280,437	(35,392)	26.91%	
	国保	一般	1,814,502,608	477,133,517	(282,814)	26.28%	
		退職	32,777,486	11,831,773	0	36.10%	
		計	1,847,280,094	488,965,290	(282,814)	26.45%	
17	医療	一般	1,822,607,664	547,287,103	(423,085)	30.00%	
		退職	40,317,162	15,025,207	0	37.27%	
		計	1,862,924,826	562,312,310	(423,085)	30.16%	
	介護	一般	114,782,485	35,100,078	(8,821)	30.57%	
		退職	4,442,110	1,571,120	0	35.37%	
		計	119,224,595	36,671,198	(8,821)	30.75%	
	国保	一般	1,937,390,149	582,387,181	(431,906)	30.04%	
		退職	44,759,272	16,596,327	0	37.08%	
		計	1,982,149,421	598,983,508	(431,906)	30.20%	

収入率は、還付未済額を除いたものである。



「保険料収納状況の推移(現年分)」(図表4-6)「保険料収納状況の推移(滞納繰越分)」(図表4-7)の「医療」とは医療分保険料であり、「介護」とは介護保険制度の保険料である。これは40歳から64歳までの介護保険制度の被保険者のうち、国民健康保険加入者については、国民健康保険の医療分保険料とともに徴収し、その全額を国民健康保険特別会計から介護給付費納付金として社会保険診療報酬支払基金に納めていることによる(「国民健康保険事業の歳入歳出の概況」(図表4-2)の歳出項目「介護納付金」)。なお、65歳以上の介護保険制度の被保険者の保険料は介護保険課において徴収事務を行っており、特別会計としての介護保険特別会計に納められる。また、一般と退職の区分は退職被保険者等を一般と区分している。

国民健康保険制度は、本来は、保険料を原資として、運営されるべきものである。そのため、保険料率や被保険者が負担する医療費の割合も収支の均衡が破綻しないように設定される。ところが、支払うべき保険料を納付しない被保険者が多数存在し、しかも、納付しないまま医療の給付のみ受けるような状態を放置すれば、国民健康保険制度は本来その設計時に予定した収支均衡を保つことができなくなり、最終的には破綻する危険すら生じる。

さらに、この未納保険料の金額は、目黒区の債権として計上され、しかも国民健康保険法110条に基づき、2年間で時効消滅してしまう。この時効消滅による回収不能は、不納欠損として処理され、最終的には国民健康保険事業における歳入不足額として、目黒区がその財政により負担せざるをえない。この不納欠損金額を減らすことで目黒区の財政の負担は軽くなるため、未納保険料債権の管理に留意する必要がある。

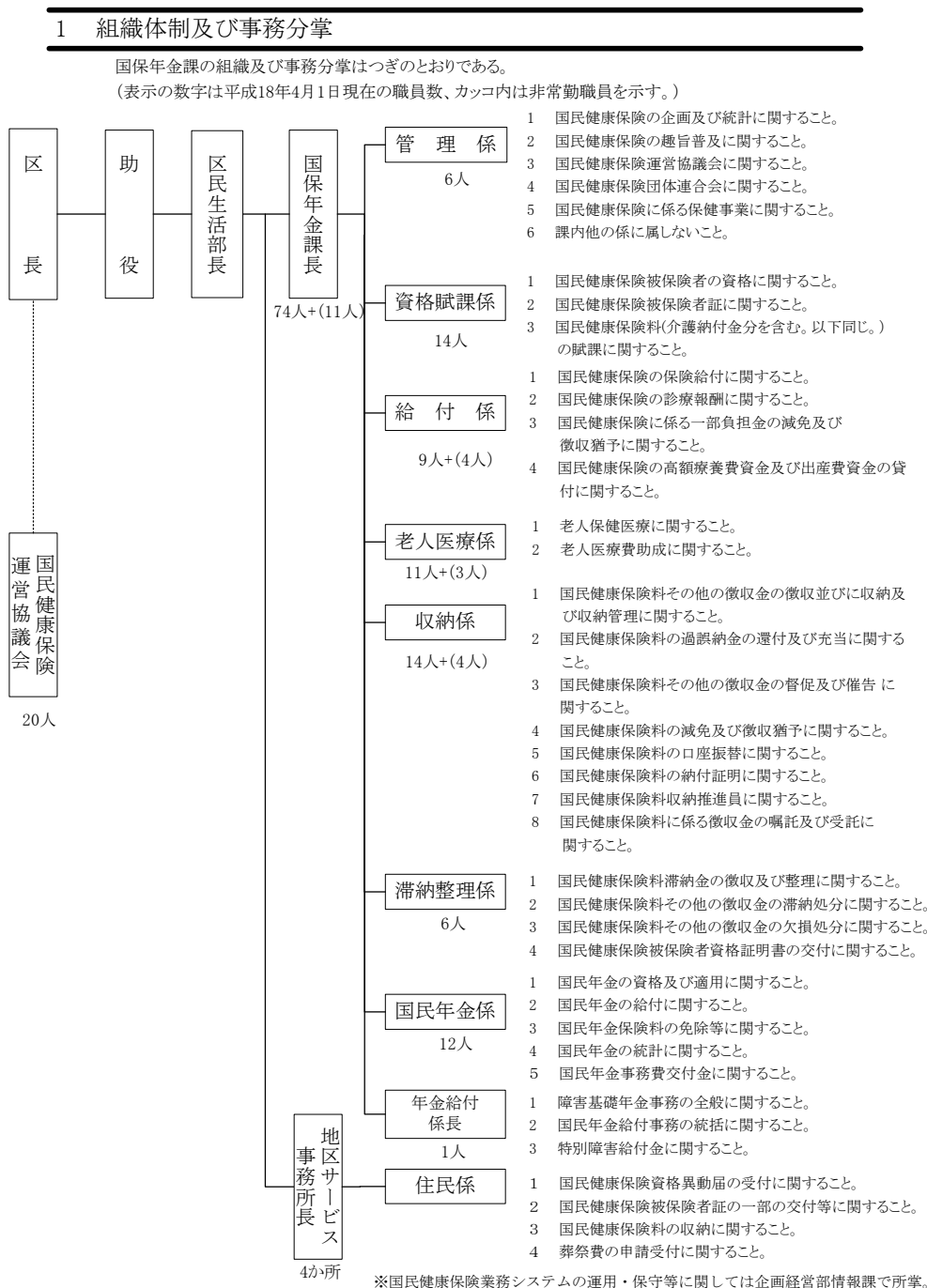
もっとも、上記図表4-6、図表4-7からも明らかなように、国民健康保険制度の枠内において、目黒区の収入率は、東京都の各区の平均的な水準を上回っている。もちろん、保険料収納の実績については、目黒区住民の経済状況等が他の区と異なるなど、様々な要因があるため、一概に目黒区の保険料収納管理が他区に比べて優れているとは即断できない。しかし、国民健康保険事業という同様の制度の枠内において、平均以上の水準で保険料収納が行われていることは事実であり、この点については評価できる。

## 第4 管理体制および手続

### 1 管理体制

国民健康保険事業の概要によれば、平成18年度の国民健康保険料等の管理のための組織体制及び事務分掌は次のとおりである。

〔図表4-8 組織体制及び事務分掌〕



上記のうち、収納係は、保険料の収納管理を担当するとともに、滞納整理係

と協力して未納保険料の回収にあたる部署である。また、未納保険料の訪問徴収を行うのは、収納係の非常勤職員である収納推進員 3 名である。

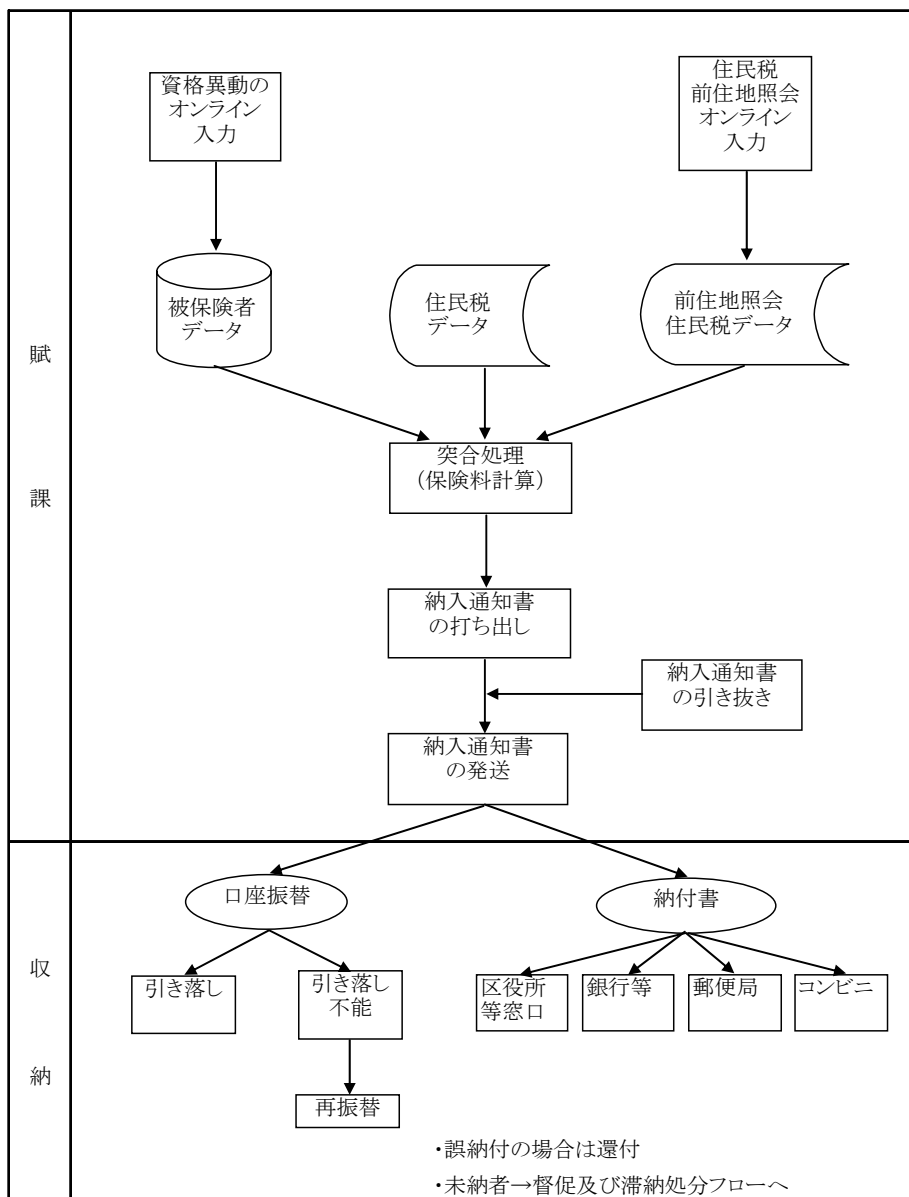
保険料の収納にあたる収納推進員は、訪問徴収にあたることで、直接的に収納率上昇に貢献するため、収納推進員に支払うべき人件費と収納推進員の増加による訪問徴収額とを比較して、費用対効果を検討することが望ましい。

## 2 管理手続

### (1) 国民健康保険料賦課及び収納の事務フロー

国民健康保険料賦課及び収納の事務フローは下記のとおりである。

〔図表 4 - 9 国民健康保険料賦課及び収納事務フロー〕



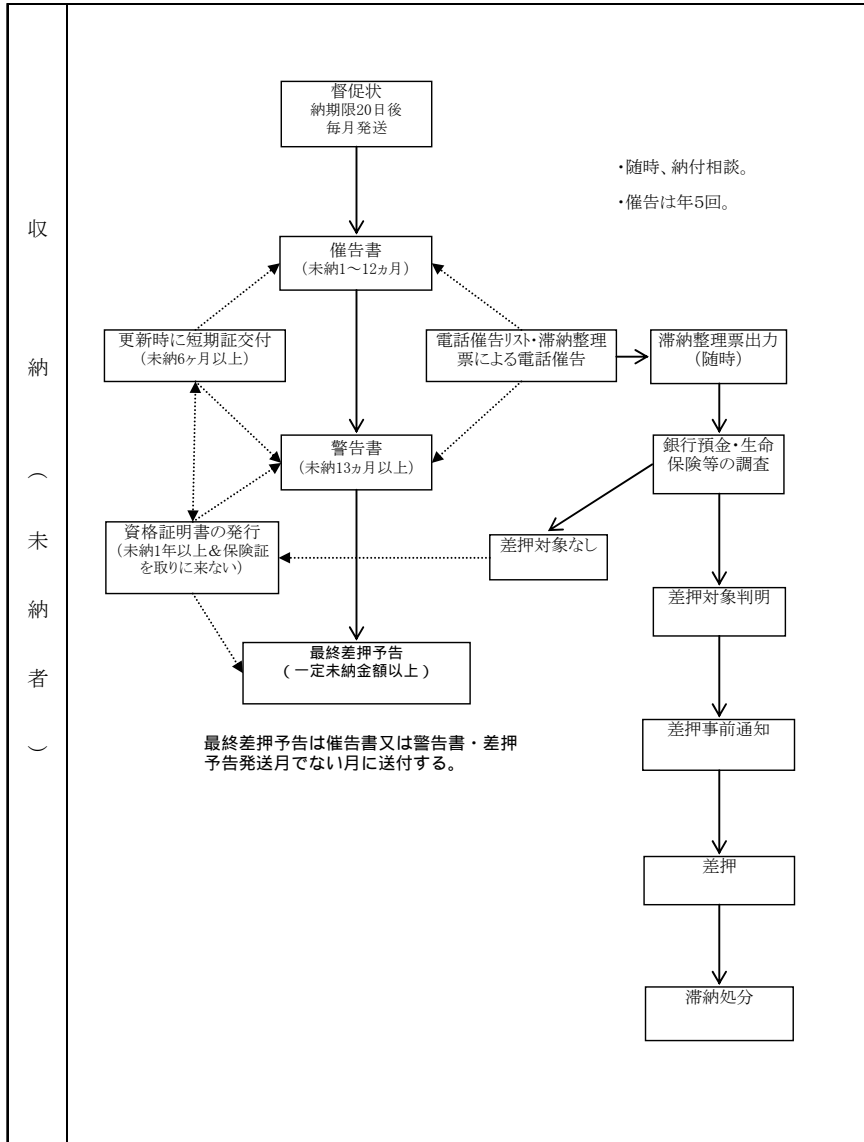
国民健康保険料の収納・賦課手続は、被保険者の情報がシステム上で処理された後、被保険者に送付する納入通知書の打ち出しが行われる。その上で、通知書の発送までの間に異動等があったものについては、請求対象外として納入通知書を破棄する処理を行う。対象者に納入通知書が送付された後、口座振替あるいは納付書により納付が行われる。この保険料の通常の納付通知及び支払の手続により任意に保険料の支払を行わない被保険者に対しては、次の督促及び滞納処分フローに従った手続に進むことになる。



(2) 保険料未納者への督促及び滞納処分の事務フロー

保険料未納者への督促及び滞納処分フローを示せば、次のとおりである。

〔図表4-10 保険料未納者への督促及び滞納処分事務フロー〕



国民健康保険の滞納者に対する管理は、上記督促及び滞納処分事務フローに従い実施されている。具体的には、納期限を徒過した場合には、納期限後 20 日以内を目標に、督促状を送付している。保険料は、当年 4 月から翌年 3 月までの 1 年分の保険料を当年度の 6 月から翌年 3 月までの 10 回に分けて納付されるため、督促もこれに合わせて年 10 回行われている。

さらに督促状を送付した後、納付がない被保険者に対し、催告書・警告書を送付する。催告書・警告書の送付は、4 月・7 月・10 月・12 月・2 月の合計年 5

回実施している。なお、催告書の送付対象は、滞納期間が12ヶ月までの世帯であり（参考：18年7月送付8,129件）警告書の送付対象は、滞納期間が13ヶ月以上の世帯（参考：18年7月送付2,892件）である。

また、これらの手続と並行して、滞納者に対しては更新時に短期証を交付し、更新の度に督促を行うとともに、電話催告、訪問徴収（概ね2ヶ月に1回の頻度で滞納者宅を訪問）を随時行っているとのことである。

滞納処分については、20万円以上の高額滞納者を抽出し、財産調査を実施し、財産判明後、差押事前通知を送付し、差押を行う。この差押えの実施による実績については、下記のとおりである。

〔図表4-11 国民健康保険料滞納処分の状況〕

平成17年度処分状況（平成18年5月31日現在）

区 分	差 押 額						処 理 額（17年度中収入額等）D				差 押 解 除		差 押 継 続 中		
	16年度から繰越された額 A		17年度新規差押額 B		小 計 A+B=C		換価前収入額 d'		換価収入額 d		件数 e	金額 E	18年度へ繰越 C-D-E=F		
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額			件数	金額	
差	電話加入権	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	預貯金	2	1,348,720	30	14,570,095	32	15,918,815	4	207,640	17	4,846,079	15	10,865,096	0	0
	給与	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	不動産	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
押	債権	39	9,832,377	21	8,512,842	60	18,345,219	46	7,698,508	4	1,083,477	30	3,448,065	26	6,115,169
	計	41	11,181,097	51	23,082,937	92	34,264,034	50	7,906,148	21	5,929,556	45	14,313,161	26	6,115,169
交付要求	6	2,644,641	13	3,617,028	19	6,261,669	1	30,000	8	1,542,731	10	4,587,272	1	101,666	
合 計	47	13,825,738	64	26,699,965	111	40,525,703	51	7,936,148	29	7,472,287	55	18,900,433	27	6,216,835	

【表の説明】

- 1 差押額
  - (1) 件数 「差押調書」1件につき1件とすること。
  - (2) 金額 各財産毎に、差押に係る保険料(税)債権額を記入すること。  
同一保険料(税)につき2種類以上の差押財産がある場合には、主たる財産区分に計上すること。  
(処理額、差押中の額の「金額」欄も同様に記入すること。)
- 2 処理額
  - (1) 換価前収入額 公売収入以外の収入分を記入分を記入すること。
  - (2) 換価収入額 公売又は、随意契約、もしくは取立てに係る収入分を記入すること。
  - (3) 件数 同一保険料(税)につき公売前収入と公売収入がある場合、それぞれ1件として計上すること。
- 3 交付要求 交付要求及び参加差押、二重差押(差押の効力が発生していくものは除く)中の額を記入すること。
- 4 差押継続中の額 差押額から、処理額のほか差押解除分、調定減等を引いた、差押継続中の債権額について記入すること。

(注)繰越件数はC-d-e=F

上記表から滞納処分は一定の効果を上げておりといえる。ただし、高額滞納者のうち支払能力のある滞納者に対しては、公平性の観点から滞納処分をより積極的に実施するなどの収納対策が必要である。

### 3 保険料納付方法別収納状況について

保険料納付方法別収納状況は下記のとおりである。

〔図表 4 - 1 2 保険料納付方法別収納状況〕

年度		区窓口等			金融機関窓口			コンビニ			訪問徴収			口座振替			合計	
		件数	収納額	構成比	件数	収納額	構成比	件数	収納額	構成比	件数	収納額	構成比	件数	収納額	構成比	件数	収納額
15	現年	24,066	420,207,529	5.34	184,837	2,652,134,673	33.73	0	0	0	790	13,745,834	0.18	286,719	4,777,058,470	60.75	496,412	7,863,146,506
	滞納	5,842	184,141,564	37.66	15,629	255,592,812	52.27	0	0	0	628	9,277,303	1.9	2,795	39,933,714	8.17	24,894	488,945,393
	計	29,908	604,349,093	7.24	200,466	2,907,727,485	34.81	0	0	0	1,418	23,023,137	0.28	289,514	4,816,992,184	57.67	521,306	8,352,091,899
16	現年	21,988	383,847,223	4.75	159,410	2,419,009,653	29.95	28,310	312,449,145	3.87	840	14,053,964	0.17	290,934	4,947,551,847	61.26	501,482	8,076,911,832
	滞納	5,666	186,201,120	37.77	14,911	253,263,448	51.37	206	1,951,302	0.4	624	9,996,417	2.03	3,072	41,577,481	8.43	24,479	492,989,768
	計	27,654	570,048,343	6.65	174,321	2,672,273,101	31.18	28,516	314,400,447	3.67	1,464	24,050,381	0.28	294,006	4,989,129,328	58.22	525,961	8,569,901,600
17	現年	18,762	395,185,562	4.67	101,195	2,237,905,049	26.43	63,967	756,748,042	8.94	767	12,279,450	0.15	287,018	5,064,209,240	59.81	471,709	8,466,327,343
	滞納	7,738	256,221,501	42.5	15,576	264,604,137	43.89	1,651	19,257,730	3.19	878	12,477,403	2.07	3,581	50,351,931	8.35	29,424	602,912,702
	計	26,500	651,407,063	7.18	116,771	2,502,509,186	27.59	65,618	776,005,772	8.56	1,645	24,756,853	0.27	290,599	5,114,561,171	56.4	501,133	9,069,240,045

□ 区窓口等は、国保年金課・地区サービス事務所・みずほ銀行目黒区役所出張所の窓口  
 □ コンビニでの収納は平成16年11月から開始

訪問徴収以外は、被保険者側からの主体的な支払いに頼る部分が多い。上記表から明らかなように、平成16年度からコンビニエンス・ストアでの収納制度を導入され、平成17年度には任意の納付が増加している。

個々の被保険者の国民健康保険料の未納額は債権回収のための法的手続になじむほど多額になりにくい。そのため、できるだけ任意の納付を促すとともに納付者の利便性を上げることが収納率の上昇に効果的であり、コンビニエンス・ストアでの収納制度の導入は評価できる。

なお、今後も納付者の利便性に配慮した任意の納付のための制度の導入を継続的に検討することが望ましい。

#### 4 管理上の問題点

##### (1) 未納保険料の回収の徹底

国民健康保険料の債権が回収できず不納欠損として処理せざるを得ないものは、すべて被保険者の保険料の未納によるものである。そのため、保険料の未納分についての回収は、そのための費用等とのバランスを検討し、最大の効果を上げるように調整しなければならない。

国民健康保険料の未納分の回収のうち、任意の支払に頼る部分が極めて大きいことからすれば、国民健康保険制度に対する被保険者の意識向上のための広報活動を継続的に行うべきことは当然である。他方で、保険料の回収のために非常勤職員として雇用される収納推進員については、その人件費とその雇用の結果としての保険料回収額を把握しながら、場合によっては増員も検討すべきである。

なお、回収した保険料のうち一定額を支払う方式の業務委託による回収方法についても、検討の余地がある。すなわち、収納推進員の雇用の場合、効果が

上がらなくても、一定の人件費が発生することは明らかであり、必要以上の人員増加はかえって国民健康保険事業の費用を増加させるだけに終わる可能性がある。しかし、回収できず欠損処理されていく未納保険料について、回収できた金額の一定割合を報酬として支払う業務委託の形式で実施すれば、人件費負担のみが発生する可能性は乏しく、一定の効果が期待できる。

したがって、これまで不納欠損として処理せざるをえなかった部分について、個人情報セキュリティ問題等を十分に検討した上で、債権回収を行う民間機関を活用して成功報酬形式での業務委託による回収を導入するなど、より積極的な施策を実施することが望ましい。

## (2) 不納欠損の処理について

収入未済額の大部分をしめる未納保険料については、2年間の時効期間が経過した場合には消滅し、不納欠損処理されるため、回収できない債権があたかも財産的価値のある債権のように表示される可能性は大きくない。

他方で、貸付金として計上されているもののうち、ほとんど回収が困難な状態ではありながら、一定の基準により欠損処理する根拠となる条例などの制度的手当を欠くために、債権として計上され続けているものがあつた。この回収困難な債権は出産費資金貸付金及び高額療養費貸付金である。

出産費資金貸付金は、出産後に被保険者に支給される出産育児一時金を、出産前に貸付ける形式で給付するものである。これは出産後に給付される一時金と相殺処理をし、結果としては出産後には貸付金相当額を差し引いた残額を給付するため、ほとんど滞納債権化する余地のないものである。しかし、貸付後、一時金の給付前に、目黒区から転出するなどして被保険者としての資格を喪失すると、一時金を給付することができず、貸付金については実際に返済を求めなければならない。この場合、目黒区から転出した被保険者から、貸し付けた出産費資金を回収することは事実上極めて困難である。

また、高額療養費貸付金についても、後日給付される高額療養費を事前に貸し付け、後日給付される際に相殺処理をするものであるが、同様の問題が生じている。これらの内訳は次のとおりである。

〔図表4-13 高額療養費貸付金及び出産費資金貸付金内訳一覧〕

平成18年度高額療養費・出産費貸付基金償還金不足額返還金内訳	
平成3年度(1件)	78,000円
平成9年度(4件)	98,907円
平成11年度(1件)	42,465円

平成 12 年度 (1 件)	104,000 円
平成 13 年度 (3 件)	570,257 円
平成 14 年度 (2 件)	325,284 円
平成 15 年度 (1 件)	280,000 円
平成 16 年度 (1 件)	108,000 円
平成 17 年度 (1 件)	6,240 円
合計 (15 件)	1,613,153 円

これらは本来的には制度的手当をすべき問題であり、実際に高額療養費・出産手当一時金の双方について、それぞれ現物給付(現金を給付するのではなく、診療行為を給付する方式)、代理受取(医療機関に一時金の受取権限を与える方式)の導入が予定されているため、制度的に今後同様の問題が発生する可能性は乏しい。

しかし、現時点で存在している上記債権は現在にいたるまで回収できず、今後の回収可能性を検討しても財産的価値はほとんどないといわざるを得ない。にもかかわらず、消滅させるための基準がないために現在に至るまで財産的価値のある債権を区が保有しているかのような状態になっている。

これらの回収可能性の乏しい債権については、一定期間の経過などを要件として債権放棄のための手続をとる必要がある。もちろん、必要とあればその根拠についての制度的手当が考えられるが、制度自体が改正され今後の発生見込が乏しいこと、当該債権の件数・金額が大きくないことなどを考慮すると、恒常的な処理を予定した条例制定よりも、政策目的達成のための費用としての評価を前提に、たとえば議会承認による債権放棄などの手続を経て、不納欠損処理を行うことを検討すべきである。