

# 「平成28年度 包括外部監査結果報告書」の概要について

(未収金及び貸付金の管理及び回収に係る事務の執行について)

## 第1 監査の概要

### 1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件

未収金及び貸付金の管理及び回収に係る事務の執行について

### 3 事件を選定した理由

広島市における未収金及び貸付金の管理及び回収に係る事務の執行については、平成23年度において、包括外部監査の対象となっているものの、監査人において意見が述べられた債権回収マニュアルの作成などによる事務手続の効率化については、必ずしも十分に機能していない部分があると思われ、平成27年度末時点における事業会計収入未済額は79億円超存在しており、全会計収入未済残高は196億円を超えているほか、貸付金等の債権残高も約1,208億円あり、これらの未収金及び貸付金の管理・回収事務が適正かつ効率的・有効に執行されなければ、広島市の財政に大きな影響を与えるおそれは否定できない。

債権管理や回収について、本来業務として日常的に扱っている法律専門家である弁護士の視点から、部署横断的に、強制執行事務手続までも視野に入れた監査を実施することは重要であると考え、特定の事件として選定する。

### 4 監査対象期間

原則として平成27年度（平成27年4月1日から平成28年3月31日まで）  
ただし、必要に応じて平成26年度以前及び平成28年度の執行分を含む。

### 5 監査の実施期間

平成28年5月25日から平成29年1月13日まで

## 6 監査対象部署

財政局収納対策部徴収第一課、財政局収納対策部徴収第二課、財政局収納対策部徴収第三課、財政局収納対策部徴収第四課、財政局収納対策部特別滞納整理課、健康福祉局保険年金課、中区役所市民部保険年金課、西区役所市民部保険年金課、安佐南区役所市民部保険年金課、こども未来局こども・家庭支援課、中区役所厚生部保健福祉課、東区役所厚生部保健福祉課、南区役所厚生部保健福祉課、西区役所厚生部保健福祉課、安佐南区役所厚生部保健福祉課、安佐北区役所厚生部保健福祉課、安芸区役所厚生部保健福祉課、佐伯区役所厚生部保健福祉課

## 7 監査従事者

包括外部監査人	弁護士	福田 浩
補助者	弁護士	今田 健太郎
補助者	弁護士	上相 裕章
補助者	公認会計士	近藤 敏博
補助者	税理士	三浦 真一
補助者	税理士	木原 隆道

## 8 利害関係

包括外部監査人及び補助者は、包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

## 9 監査の結果及び意見

本報告書において記載した「監査の結果（指摘事項）」及び「監査の意見」については、以下のとおり定義した。

### (1) 監査の結果（指摘事項）

財務に関する事務の執行又は経営に係る事業の管理について、① 法令、条例、規則、要綱及び要領等の規範等の明文の定め抵触し、その違法性の程度が高いと認められる場合若しくは② 不当な場合

### (2) 監査の意見

「監査の結果（指摘事項）」に該当しないが、問題点等を有する場合

## 第2 監査の総括

### 1 監査対象事業の選定

未収金及び貸付金の管理及び回収に係る事務の執行については、広島市の財政に与える影響はもとより、行政事務の公平性の観点からも、これらの事務が適正に執行されているかどうかは、重要なテーマの一つである。

この点、広島市においても、かねてより、定期監査及び包括外部監査において、強制徴収債権を含む未収金や私債権の管理及び回収に関する事務につき、その重要性に鑑みて、事務手続の合規性や効率性に言及した意見が出されてきたところであり、担当部局においても、これらの意見を踏まえた上での改善措置が講じられてきたという経緯がある。

もっとも、かかる債権の管理及び回収に係る事務については、これらを日常的に業として行っている法律専門職としての視点から見て、十分に機能しているといえるかどうかを改めて検証することの意義は大きいものとする。

監査対象事業の選定に当たっては、未収金のうち、財政的にも大きな割合を占める強制徴収債権を扱う財政局収納対策部が、平成25年7月に設置されたことも踏まえ、その滞納整理事務に焦点を当てるとともに、現年分の収納率の低い国民健康保険料については、その収納事務にも焦点を当てることとした。

一方、貸付金については、相対的に予算額が大きく、また滞納繰越分の収納率が低い広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付の事務に対象を限定した上で、貸付の相談・指導に始まり、貸付の申請、貸付の決定、貸付金の交付、履行の請求、督促や催告、保全措置、法的措置等の事務手続の流れに沿って問題点を抽出することにより、他の私債権の管理及び回収にも共通する課題を浮かび上がらせることとした。

### 2 監査の視点及び監査手続

監査対象事業ごとに、具体的な着眼点（監査の視点）と監査手続を記載した。

### 3 監査の結果及び意見の一覧

監査対象事業 (監査対象部署)	事項	区分		報告書 ページ
		結果	意見	
滞納整理事務（財政局 収納対策部）	滞納管理システムについて		○	12
	納税折衝について		○	13
	分割納付又は納付困難等の申し出 があった場合について		○	15

監査対象事業 (監査対象部署)	事項	区分		報告書 ページ
		結果	意見	
	預貯金等の調査について		○	17
	差押の実施時期について		○	18
	時効中断措置について		○	20
国民健康保険料現年分の 収納事務（健康福祉 局保険年金課）	P a y - e a s y（ペイジー）口座 振替受付サービスについて		○	24
	収納方法について		○	27
	短期保険証の発行事務について		○	29
広島市母子及び父子並 びに寡婦福祉資金貸付 （こども未来局こど も・家庭支援課）	貸付の相談・指導について	○		49
	面接について	○		51
	保証人の徴求について	○		54
	申請者の収入要件等（広島市母子及 び父子並びに寡婦福祉資金貸付制 度の貸付金の償還を現に滞納して いる者）について	○		58
	償還口座の設定について	○		67
	一部の繰上償還について	○		73
	時効中断措置について	○		75
	償還事務について	○		77
	申請者の収入要件等（租税の支払を 現に滞納している者）について		○	56
	日本学生支援機構から奨学金の貸 与を受けている者について		○	60
	修学資金の貸付について		○	62
	借用書について		○	64
	償還金の支払猶予について		○	68
	相続人調査について		○	70
	督促及び催告について		○	72
不納欠損について		○	79	

### 第3 監査の実施

#### 1 滞納整理事務

##### (1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

###### ア 具体的な着眼点（監査の視点）

① 滞納整理事務は、規則、要領及びマニュアル等に準拠して執行されているか、② 滞納整理事務は、合理的・効率的に行われているか、③ 回収実績等の事業効果が検証されているか等

###### イ 監査手続

財政局収納対策部徴収第一課、同徴収第二課、同徴収第三課、同徴収第四課及び同特別滞納整理課に対し、滞納整理事務の事業概要についての説明と関係資料の提出を求め、質問した上で、各課から無作為に抽出した案件の一件記録を閲覧しながら質問した。

##### (2) 監査の結果及び意見

「監査の結果（指摘事項）」については、特に記載すべき事項はなかった。「監査の意見」については、理解の便宜のため、事務の流れに従って記載している。

###### ア 滞納管理システムについて

###### 【監査の意見】

滞納管理システムには、「催告」（民法第153条）に対応する機能が備わっていないため、便宜上、「債務承認」（民法第147条第3号）に対応する機能を代用している。そのため、消滅時効完成まで6か月未満の状態において「催告」した場合には、過去に「債務承認」があったかのように、時効完成を延長した期間から逆算した過去の日付を入力することにより、「平成〇年〇月〇日に納税確約書・納付誓約書を預かる」と表示される。

この点、「催告」は、それ自体単独では時効中断の効力を有しないが、「債務承認」は時効中断の効力を有しており、その法的効果は大きく異なる。それにもかかわらず、「催告」につき「債務承認」に対応する機能をもって代用することは、量的整理を行う中で、また担当者の交代による引継も行われる中で、システム上、メモとして記録されているとはいえ、「債務承認」に当たる納税確約書・納税誓約書を預かっているものとの誤解を生じさせ、滞納整理事務に混乱を来すおそれがあることから、正しく表示されるよう滞納管理システムの仕様を速やかに改修されたい。

## イ 納税折衝について

### 【監査の意見】

納税折衝マニュアルは、滞納者との納税折衝においては、3か月以上の間隔を空けないことと定めている（マニュアル3ページ）ところ、納税折衝が、3か月以上の間隔を空けている事例が見受けられ、中には1年以上の間隔を空けている事例もあった。

滞納整理における折衝の目的は、滞納整理を確実に進展させるためであり、内容としては、履行の請求、滞納原因の究明及び納税誠意の有無の確認を含むものでなければならないと定められている（マニュアル1ページ）ところ、滞納者との納税折衝において3か月以上の間隔を空ければ、これらの事務が遅延し、分割納付や滞納処分などの後工程の事務も遅延してしまう。ことに、各担当者が相当数の案件を担当している量的整理においては、個々の案件の滞納整理事務の遅延が積み重なれば、担当する全体の案件に対して執行しなければならない滞納整理事務の量が、その執行が現実には困難になるほど積み残されてしまい、結果として、個々の案件において、納税折衝、分割納付や滞納処分などが適正に執行されないまま不納欠損処分されてしまう可能性があり、妥当でない。

については、管理者は、滞納管理システムを利用して、1年以内の完納を約束しているため分割納付の履行監視中である滞納者を除き、2か月間納付催告が行われていない滞納者を抽出して具体的な対応方針を担当者に指示し、さらに実際の対応結果を確認するなど、漏れのない組織的な進行管理の仕組みを作ることによって、3か月以上の間隔を空けないようにされたい。

## ウ 分割納付又は納付困難等の申し出があった場合について

### 【監査の意見】

納税折衝マニュアルは、分割納付又は納付困難等の申し出があった納税者については、原則として来庁を求め、滞納原因（納付困難の理由）、収入金額、納付可能金額及び財産状況等を、分割納付相談時のチェックリストをもとに聴取し、1年以内に完納又は担保の提供を受けた上で2年以内に完納となる分割納付の場合には、不履行時は差押処分を受けてもいかなる申立ても行わない旨を記載した納付誓約書の提出を求め、口頭でもその旨申し伝えと定めている（マニュアル15ページ）。

しかしながら、実際の分割納付交渉において、このような手続が執られている件数は少なく、滞納者からの申告に基づいた金額で作成された納付書を交付するという事実上の分割納付手続に留まっており、納付誓約書、分割納付計画書も提

出されていない事例が見受けられた。もちろん、少額であっても分割納付するという納税者から受け取らない理由はなく、納税者の申告する金額の納付書を渡して分割納付してもらう手続自体に問題はないと考えるが、滞納整理事務において中心的な事務手続の一つと考えられる分割納付について、事実上の分割納付を含め、実態に沿った、より現実的かつ実践的なマニュアルを作成し、職員主導での分割納付交渉を行われたい。

## エ 預貯金等の調査について

### 【監査の意見】

預貯金等の調査に際して、その調査の対象とする金融機関は、個別の事案に応じて決定している事例が見受けられたが、効率的に滞納整理事務を行うため、事案の類型に応じた一定の基準を設け、これに従って調査対象とする金融機関を決定されたい。

また、預貯金等の調査に際しては、取引履歴を入手する場合が大半であり、この取引履歴の対象期間に基準が設けられていないことから、1年間未満の取引履歴を入手している事例が見受けられたが、取引頻度については1年に一度のものもあることから、最低1年間の取引履歴を入手されたい。

## オ 差押の実施時期について

### 【監査の意見】

差押を実施すべきと思われる時点において差押がなされていない事例や、差押の相当性を判断する前提である財産調査が適切な時期に行われていない事例が見受けられた。

- 1 自然人の滞納者について、給与所得者であったにもかかわらず、滞納者が退職した後、退職金の調査が行われた形跡がない。滞納者が退職した後に不動産の差押をしているが、共有不動産であったためか、任意売却等の交渉が行われないままとなっている。その後の調査において、新たな勤務先が判明したが、給与の差押は行われていない。
- 2 財産調査の結果、差押を検討すべき額の銀行預金残高が判明したが、差押は行われなかった。その後、再度の財産調査が行われたが、財産調査に並行して滞納者に対して差押予告書を送付した結果、差押予告書に記載された納期限前に、すべての預金が解約及び出金され、差押の機会を逸した。

以上のように、適切な時期に差押を行わなかったことにより徴収の機会を逃してしまったと思われる事例が見受けられた。

また、次に一度でも不履行があれば差押を行うと告知し、その後、実際に不履行があったにもかかわらず差押のための財産調査が行われていない事例も見受けられた。

公平性の観点から、また効率的に滞納整理事務を執行する観点から、納税交渉の進行管理を徹底するとともに、納税交渉と並行して財産調査等を行うことにより、差押が必要な案件について適切な時期に差押をされたい。

#### カ 時効中断措置について

##### 【監査の意見】

不納欠損処分は徴収権の消滅であり、公平性の観点からすれば、できる限り回避すべきである。また、平成27年度の不納欠損額は、約23億8,700万円であり、決して軽視できる金額ではない。しかしながら、差押等による時効中断の必要性を事前に十分に検討することなく消滅時効の完成を迎え、不納欠損処分されている事例が見受けられた。

もちろん、徴収の見込みがほとんどない案件を含めたすべての事案につき、消滅時効が完成する前に、債務承認書の取得、差押などの時効中断措置を講じて徴収権を保全する運用は現実的ではなく、不納欠損処分を行わざるを得ない案件が存在するのも確かである。

については、消滅時効の完成を迎える前に、時効中断措置を講じるべきかどうか十分検討するよう、納税交渉の進行管理を徹底されたい。



## 2 国民健康保険料現年分の収納事務

### (1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

#### ア 具体的な着眼点（監査の視点）

国民健康保険料の現年分の徴収事務に関する監査に当たっては、

(ア) 国民健康保険料現年分の収納が、法令や規程、要領等に定められたルールに基づいて実施されているか。

(イ) 国民健康保険料現年分の収納が、効率的に行われているか。

(ウ) 国民健康保険料現年分の収納が、網羅的に行われており、公平性が確保されているか。

等の視点に基づき、監査を実施した。

なお、滞納となった国民健康保険料についての徴収事務については、上述のとおり、強制徴収債権の滞納整理事務を一元的に扱うために設置された収納対策部が債権管理及び回収業務を担当していることから、本事務の監査においては、現年分の収納部分に焦点を当てている。

#### イ 監査手続

健康福祉局保険年金課に対し、国民健康保険料現年分の収納事務の事業概要について説明と関係資料の提出を求め、質問した後、中区役所市民部保険年金課、西区役所市民部保険年金課及び安佐南区役所市民部保険年金課において、国民健康保険料現年分の収納事務について説明と関係資料の提出を求め、質問した。

### (2) 監査の結果及び意見

「監査の結果（指摘事項）」については、特に記載すべき事項はなかった。「監査の意見」は、理解の便宜のため、事務の流れに従って記載している。

#### ア P a y - e a s y（ペイジー）口座振替受付サービスについて

##### 【監査の意見】

広島市国民健康保険規則は、保険料は口座振替その他の方法により収納すると定め（第20条の2）、各区役所市民部保険年金課等においては、納付義務者に対し、口座振替の登録依頼方法の一つとして、株式会社広島銀行、株式会社もみじ銀行、広島市信用組合、広島信用金庫及び株式会社ゆうちょ銀行を利用できる金融機関とする、日本マルチペイメントネットワーク推進協議会の P a y - e a s y（ペイジー）口座振替受付サービスを提供しているところ、上述した以外の金融機関に口座振替を希望する納付義務者や、職員への周知不足によりクレ

ジット機能付きのキャッシュカードをもつ納付義務者がこのサービスを利用できないといった事例が見受けられた。

P a y - e a s y (ペイジー) 口座振替受付サービスによる口座振替の登録依頼方法は、キャッシュカードがあれば、各区役所の窓口で、時間も要せずに口座振替の登録依頼手続きが完了するものであり、納付義務者にとって、書類への記入や押印、送付などの手続きの負担がある広島市国民健康保険料口座振替依頼書・自動払込利用申込書による方法と比較して利便性に優れたものであって、口座振替の方法による保険料収納の推進につながることを期待できる。そこで、P a y - e a s y (ペイジー) 口座振替受付サービスが利用できる金融機関の拡張を図るとともに、各区役所市民部保険年金課等に対し、P a y - e a s y (ペイジー) 口座振替受付サービスの仕組みについて周知徹底されたい。

## イ 収納方法について

### 【監査の意見】

広島市国民健康保険規則は、保険料は口座振替その他の方法により収納すると定めている(規則第20条の2)ところ、各区役所市民部保険年金課においては、国民健康保険の被保険者資格について国民健康保険異動届を受け付けるに際して、口座振替による納付方法の便利さを伝え、広島市国民健康保険料口座振替依頼書・自動払込利用申込書を交付したり、P a y - e a s y (ペイジー) 口座振替受付サービスによる口座振替の登録依頼方法を紹介したりするなどして口座振替の利用を勧奨しているが、納付義務者からは口座振替は利用しないなどと申し向けられ、口座振替の利用に至らない事例が多数見受けられた。

広島市の国民健康保険料現年分の収納率は、平成19年度には89.08パーセントであったものが、平成20年度には後期高齢者医療制度の創設の影響により86.56パーセントに下落し、平成25年度までは、ほぼ86パーセントから87パーセントの範囲で推移し、その後、平成26年度は87.74パーセント、平成27年度は88.65パーセントへと上昇傾向にあるものの、行政改革計画で定めた目標収納率である90.0パーセントに到達しておらず、これをさらに高めるための施策が必要である。

広島市の国民健康保険料現年分の収納率については、区別、世帯主の年齢別、世帯の所得別、納付方法別の集計がなされているが、うち納付方法別の集計の結果によると、口座振替による保険料収納率は、自主納付による保険料収納率よりも有意に高いことが読み取れることから、口座振替の方法による保険料収納を増やすことは、保険料収納率を向上させる有効な手段の一つではないかとの仮説が

成り立つ。政令市の例をみても、国民健康保険料（税）収納率と、口座振替による国民健康保険料（税）収納率とは概ね相関した関係にあることが認められ、このことから、口座振替の方法による保険料収納を増やすことは、保険料収納率を向上させる有効な手段の一つであると考えられている。

口座振替の方法による保険料収納を増やす施策としては、マルチペイメントネットワークシステム（収納機関と金融機関とを結び、顧客・金融機関・収納機関の間で発生する、さまざまな決済に関わるデータを伝送するためのインフラをいう。）を利用した口座振替の推進や口座振替の原則化が挙げられており、これらの実施に踏み切る保険者は年々増加している。広島市も、平成24年10月、マルチペイメントネットワークシステムを利用したPay-easy（ペイジー）口座振替受付サービスの提供を始め、各区役所市民部保険年金課等においては、上述のとおり口座振替の利用を勧奨している。しかしながら、口座振替の原則化は実施しておらず、保険料の納付方法の選択が納付義務者に委ねられていることから、口座振替の利用の勧奨をさらに強化しても、口座振替による保険料収納率の向上を期待することは難しいものと見受けられる。

そこで、口座振替の原則化を導入した事例について、情報収集した上で、広島市国民健康保険規則の改正、広島市民に対する広報などを含めた口座振替の原則化の導入に向けての検討を進められたい。

## ウ 短期保険証の発行事務について

### 【監査の意見】

「国民健康保険料の収納を確保し、被保険者間の負担の公平を図る」（国民健康保険料の滞納世帯に係る被保険者証及び資格証明書の更新等事務実施要領第1条）ために、短期保険証の発行等に関して、次の点につき改善されたい。

- 1 短期保険証の発行に際して、あるいは発行に先立って、「納付相談機会の確保を図る、又は納付指導を行うため」に有効な文書を交付する必要があるが、また、「呼出通知」を送付しない理由を検討したことを明らかにするために、その過程を記載した文書を残されたい。

短期保険証の発行については、印刷・封筒への封入は委託業者が行い、これを各区役所市民部保険年金課が被保険者に郵送している。この際、＜国民健康保険証について＞他の文書が同封されているが、短期保険証については、「保険料が長期滞納になっている世帯」という項を設けて、「有効期限が、通常より短い保険証が交付される場合があります」と記載されている。この記載は、国民健康保険料の滞納世帯に係る被保険者証及び資格証明書の更新等事務実

施要領の「呼出通知」中の「保険証等の更新通知」（要領第6条第1項第1号）に相当するものであるが、「納付相談機会の確保を図る、又は納付指導を行うため」（要領第6条第1項柱書）の通知の文書の内容としては不十分と考えられる。また、「呼出通知」中の「警告通知」（要領第6条第1項第2号）が発せられている形跡はない。また、呼出通知を送付しない場合の「呼び出す必要がないと認められる」（要領第6条第2項）理由を検討・記載した文書が残されていない。

- 2 保険証の返還の対象としないと認定した要件該当事実を明示した文書を残されたい。特に「納付相談・指導の機会が確保できない等で特別の事情の有無や生活状況等が把握できない世帯主」（要領第11条第3項第3号）については、「把握できない」状況を明示されたい。また、状況変化を把握するために、その認定は定期的に見直されたい。

国民健康保険料の滞納世帯に係る被保険者証及び資格証明書の更新等事務実施要領は、保険料が長期滞納になっている世帯のうち、保険証の返還の対象としない世帯主に該当する要件を定めている（要領第11条第3項）が、認定した要件該当事実を明示した文書が残されていない。特に「納付相談・指導の機会が確保できない等で特別の事情の有無や生活状況等が把握できない世帯主」（要領第11条第3項第3号）については、「把握できない」状況が個々に異なると考えられるため、その状況を明示しておかれたい。

### 3 広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付

#### (1) 具体的な着眼点（監査の視点）及び監査手続

##### ア 具体的な着眼点（監査の視点）

- (ア) 貸付を実行するに当たって、広島市（各区役所厚生部保健福祉課）による与信調査や人的担保の確保等が、法令や要綱、手引きやマニュアル等に定められたルールに基づいて実施されているか。
- (イ) 相談、貸付の決定、債権の管理等、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事業の主要な部分については、各区役所厚生部保健福祉課が窓口となっていることから、各区役所厚生部保健福祉課において統一的なルールに準拠した事務が執行されているか。
- (ロ) 貸付金の管理が法令等に準拠して行われているか。
- (ハ) 広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金が、広島市と母子等との間での金銭消費貸借契約に基づく私法上の債権であることから、借用書に、延滞金の計算方法や、期限の利益喪失条項、さらには繰上償還についての要件や充当順序などの重要事項について、合理性・公正性のある定めが設けられているか。
- (ニ) 貸付金の回収について、広島市債権管理マニュアルや、償還指導事務マニュアルなどの内規に従った事務が執行されているか。
- (ホ) 私債権である貸付金の管理や回収について、他部署との情報共有や事務手続の連携はどのように行われているか。
- (ヘ) 貸付金の消滅時効を回避するための措置はどのようになされているか。
- (ト) 貸付金の徴収事務及び徴収手続について、本庁と各区役所厚生部保健福祉課において適切な役割分担がなされ、効率的に実施されているか。
- (チ) 貸付金について、法定又は約定の遅延利息を徴収する規定の有無及び徴収手続の公平性が実施されているか。
- (リ) 債務名義の取得及び執行手続につき、どのようなルールで実施しているか。
- (ル) 債権放棄や不納欠損処分の実績があるか、また、実績があるとして、その手続は適法になされているか。

等の視点に基づき、監査を実施した。

##### イ 監査手続

こども未来局こども・家庭支援課に対し、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付の事業概要についての説明と関係資料の提出を求め、質問した後、中区役所厚生部保健福祉課、東区役所厚生部保健福祉課、南区役所厚生部保健福祉課、西区役所厚生部保健福祉課、安佐南区役所厚生部保健福祉課、安佐北区役所厚生

部保健福祉課、安芸区役所厚生部保健福祉課、佐伯区役所厚生部保健福祉課において、無作為抽出した修学資金貸付案件の一件記録を中心として、① 母子・父子・寡婦福祉資金窓口聞き取り票、② 世帯の収入や費用等を明らかにするための事前確認表、③ 連帯保証人を立てられない場合の事前確認票、④ 償還額計算表、⑤ 貸付決定通知書、⑥ 借用書、⑦ 振替依頼書、⑧ 償還計画表などの記録を閲覧しながら質問し、関係書類の提出を求めた。

## (2) 監査の結果及び意見

「監査の結果（指摘事項）」と「監査の意見」の記載の順序については、本来であれば「監査の結果（指摘事項）」を記載した後に「監査の意見」を記載するところであるが、理解の便宜のため、事務の流れの順序に従って記載している。

### ア 貸付の相談・指導について

#### 【監査の結果（指摘事項）】

母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、対象者から貸付の相談を受けたら、貸付が必要な理由、生活状況、必要とする貸付金額等を詳しく聴取し、貸付資格・要件、償還方法等貸付制度の理解を求めるとし、償還方法については、償還額計算表を作成し、一回の償還額を提示して理解を求めると定めている（手引き33ページ）ところ、償還額計算表は、これを作成している区役所厚生部保健福祉課と作成していない区役所厚生部保健福祉課があり、また作成している区役所厚生部保健福祉課においても、貸付の相談・指導の段階ではなく、借用書の提出の直前の段階で作成している事例が見受けられるなど、貸付の相談・指導の段階での、償還額計算表の作成と、これに基づく将来の償還計画を示しての償還指導は徹底されていなかった。

平成23年度広島市定期監査において、「将来の償還計画を示して、借主の世帯総収入及び必要生活費から見た償還能力を踏まえ、十分な指導を行うべき」、「特に、貸付総額が高額になる修学資金の貸付に当たっては、①借主に対して償還計画に基づく償還額やその償還能力について十分に認識させた上で」貸付を行うことが必要であるとの監査の意見が提出され、これを受けて、申請書が提出される前に、対象者からの貸付の相談を受け、対象者を指導することが定められたこと、償還額計算表に基づく貸付の相談・指導は、償還期間及び毎月の償還金額を具体的な数値をもって提示し、償還能力を判断するほか、対象者に返済義務を負うことの適否を検討させる、毎月の収支を認識させることによって償還に対する自覚を促すという重要な役割があることからすると、貸付の相談・指導の段階

での、償還額計算表の作成と、これに基づく将来の償還計画を示しての償還指導が徹底されていなかったことは重大であり、手引き違反を是正すべきである。

#### イ 面接について

##### 【監査の結果（指摘事項）】

母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、貸付の申請を受け付ける前の面接、貸付の申請を受け付けた後の貸付審査会での審査を経て、貸付の承認又は不承認を決定するものとし、この面接については、申請書等の受理までの間に、原則として、申請者、連帯借主となる子及び連帯保証人の全ての者との間で来所面接を行うと定めている（手引き46ページ）ところ、連帯借主となる子については、県外の大学等へ進学した場合等で来庁が難しいケースの場合には、来所面接も、電話による面接も行っていないという事例が多数見受けられ、連帯保証人については、電話による面接を原則とし、来所面接を要しないとする運用が見受けられるなど、申請書等の受理までの間に原則として行うこととされている連帯借主となる子及び連帯保証人に対する来所面接は徹底されていなかった。

申請書等の受理までの間に、連帯借主となる子及び連帯保証人との間で来所面接を行い、これらの者に対し、事前に償還に関する説明を十分に行い、自らが債務を負担することを自覚させ、将来の償還への意識付けを行うことは重要であるから、手引き違反を是正すべきである。

#### ウ 保証人の徴求について

##### 【監査の結果（指摘事項）】

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金事務取扱要領は、原則として、連帯保証人の設定を求めるものと定め（要領第9条第1項、第3項）、これを受けて、母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、原則として連帯保証人を1名立てる必要があると定める一方で、連帯保証人の徴求について、連帯保証人が立てられない場合について相当に複雑な規定を定めている（手引き6ページ以下）ところ、連帯保証人を立てられない事案において、母や父の就労状況や収支状況等の申立て及び児童（子）の償還に対する意思について誓約書の提出がないにもかかわらず、連帯保証人なしで貸し付けている事例が見受けられ、なお全区役所の厚生部保健福祉課を俯瞰すると、連帯保証人が立てられている割合が1割程度の区役所厚生部保健福祉課もあれば、その割合が9割程度の区役所厚生部保健福祉課もあり、その余の区役所厚生部保健福祉課においても、連帯保証人が立てられている割合は様々であった。

平成27年度における母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金の収入未済額は約6億6,500万円であり、その収納率は約40.6パーセントであるところ、主たる債務者と連帯して、もし主たる債務者が債務を履行しないときには、主たる債務者に代わってその債務を履行する旨の債務を負担する連帯保証人が果たす人的担保の機能は、物的担保を徴求しない母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金の円滑な回収の観点から極めて重要である。

また、連帯保証人が立てられている割合が1割程度の区役所厚生部保健福祉課もあれば、その割合が9割程度の区役所厚生部保健福祉課もあり、その余の区役所厚生部保健福祉課においても、連帯保証人が立てられている割合は様々であったことは、保証人の徴求について統一的な事務が執行されていないことを優に推認させるが、平成23年度広島市定期監査において提出された監査の意見を受けた対応結果の中で、「今後も、継続的に、貸付事務の担当者等を対象とした統一的な事務処理等についての研修を実施することとしている。また、毎月開催されている児童福祉係長会議の場においても、貸付け時の相談対応や償還指導等について、統一的な取扱いとなるよう、情報交換を密にすることとしている。」と述べられているとおり、保証人の徴求についても統一的な事務が執行されるべきであり、行政サービスを受ける側に立っても、いずれの区役所厚生部保健福祉課においても同じ取扱いがされるべきであることはいままでもない。

これらの点からして、全ての区役所厚生部保健福祉課において、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領及び母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きが原則として連帯保証人の設定を求めるルールを徹底した事務を執行すべきである。

## エ 申請者の収入要件等（租税の支払を現に滞納している者）について

### 【監査の意見】

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領は、租税の支払を現に滞納している者については、原則として貸付の対象外として取り扱うものとし、ただし申請する資金の種類が修学資金等連帯借主の加わる資金でその連帯借主に償還が見込める場合やその他特別な事情がある場合はこの限りでないと定めている（要領第8条第4項）ところ、租税の支払の滞納の有無については、滞納管理システムで確認することは可能であるが、担当職員がこれにアクセスすることに支障があるため、申請者からの申告に基づいて租税の支払の滞納の有無について調査しており、租税の支払の滞納はないと申告された場合には、この滞納がないものとして取り扱っていた。



租税の支払を現に滞納している者について、原則として貸付の対象外として取り扱う趣旨は、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付制度の円滑な運用及び債権の保全を図ることにあるが、加えて、現に租税の支払に滞納がある者に対して、さらなる債務を負わせて生活がさらに困窮することのないようにする福祉的配慮も必要であるから、租税の支払の滞納の有無については厳格に調査すべきところ、貸付を希望する対象者に対し、租税の支払の滞納があるという貸付が難しくなる方向に働く事実を正しく申告することは期待できないから、申請者から納税証明書を提出させ、これに基づいて租税の支払の滞納の有無について調査されたい。

**オ 申請者の収入要件等（広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付制度の貸付金の償還を現に滞納している者）について**

**【監査の結果（指摘事項）】**

母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金を滞納している者は、原則として貸付の対象外として取り扱うこととし、ただし申請する資金種類が連帯借主を要するもので、その連帯借主に確実な償還が見込める場合は、この限りではないとし、ただその際には原則として連帯保証人を付すことを条件とすると定め、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金に滞納があるときについては、過去1年以上分割納付を継続している場合に限り、連帯保証人を立てることを条件として、貸付の対象とすると定めている（手引き9ページ）ところ、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金制度の貸付金の償還の滞納の有無については、福祉情報システムにより調査しているが、滞納がある場合であっても、過去1年以上分割納付を継続しているかどうかについては確認しないまま、連帯保証人を立てずに貸付の対象としている事例が見受けられた。

貸付金の償還を現に滞納している者について、原則として貸付の対象外として取り扱う趣旨は、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付制度の円滑な運用及び債権の保全を図ることにあるが、加えて、現に貸付金の償還に滞納がある者に対して、さらなる債務を負わせて生活がさらに困窮することのないようにする福祉的配慮も必要であるから、手引き違反を是正すべきである。

**カ 日本学生支援機構から奨学金の貸与を受けている者について**

**【監査の意見】**

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金事務取扱要領は、日本学生支援機

構から奨学金の貸与を受けている者については、当該奨学金の貸与月額と広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金の修学資金の貸付限度額との差額を限度として、貸し付けることができると定めている（要領第14条第3号）ところ、申請者からの申告に基づいて、日本学生支援機構から奨学金の貸与を受けているかどうか、受けている場合にはその貸与月額はいくらかについて調査しており、日本学生支援機構から奨学金の貸与を受けていないと申告された場合には、受けていないものとして取り扱われていた。

日本学生支援機構から奨学金の貸与を受けている者については、当該奨学金の貸与月額と広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金の修学資金の貸付限度額との差額を限度として、貸し付けることができると定める趣旨は、学校の種別や通学方法などによって、就学させるのに直接必要な授業料、書籍代、通学費等に充てる資金の貸付限度額を細分化して、厳に必要な限度の貸付を行うことによって、過大な債務を負わせて生活が困窮することのないようにする福祉的配慮にあり、日本学生支援機構から奨学金の貸与を受けているかどうか、受けている場合にはその貸与月額はいくらかについては厳格に調査することが望ましいが、貸付を希望する申請者に対し、貸付が難しくなる方向に働く事実を正しく申告することは期待できない。

そこで、申請者から承諾書を徴求した上で、日本学生支援機構に対し奨学金の貸与の有無、貸与を受けている場合にはその貸与月額を照会されたい。また、日本学生支援機構に対する照会が事実上困難な場合には、少なくとも、申請者に対し、後日、日本学生支援機構からの奨学金の貸与が明らかになった場合には、修学資金の返還を約する旨の誓約書を徴求されたい。

## キ 修学資金の貸付について

### 【監査の意見】

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付規則は、修学資金の貸付を受けようとする者は、申請書に「在学証明書」ほかの書類を添えて市長に申請しなければならないと定めている（規則第2条第1項、第23条第1項、第25条第1項）ところ、大学に進学するに際し、合格発表直後に入学金や授業料を納付しなければならなかったため、民間の金融機関から資金を借り入れてこれらを納付し、入学してから在学証明書を取得して修学資金の貸付を申請している事例が見受けられた。

「在学証明書」ほかの書類が添付された申請に基づき、その内容を審査し貸付を決定するのは規則の定めるところに準拠した事務の執行であるが、「母子及び

父子並びに寡婦福祉法による福祉資金貸付金（以下「母子父子寡婦福祉資金貸付金」という。）の修学資金及び就学支度資金については、経済的理由により修学が困難なひとり親家庭の児童等の進学を容易にする観点から設けられておりますが、これらの資金の貸付については、都道府県等における貸付審査に一定の期間を要するため、ひとり親家庭等への修学資金等の支払いが高等学校等の学費の納付期限に間に合わず、ひとり親家庭等が資金繰りに苦慮しているといった指摘があります。つきましては、各都道府県等におかれましては、これらの資金の貸付につきまして、願書の提出段階から事前の審査を受け付けるなど円滑な貸付の実施に努めていただくようお願いします。」との厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課発出に係る事務連絡を踏まえ、各区役所厚生部保健福祉課においては、願書の提出段階から、資金計画を含む貸付の相談を受け付け、あるいは事前の審査を受け付けるなどの対応をとられたい。

## ク 借用書について

### 【監査の意見】

母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、貸付資金ごとに借用書とともに借主及び連帯保証人の印鑑証明書を速やかに提出させ、その有効性を確認し、借用書等は、償還金（違約金を含む。）完済時まで一括保管を行うと定めている（手引き51ページ）ところ、借用書については、国が定めた様式のもものが使用されていたが、期限の利益喪失についての合意の定めがなく、また各区役所厚生部保健福祉課において保管されていたが、借主、連帯借主及び連帯保証人にその写しを交付していなかった。

期限の利益喪失条項の定めについては、確かに、母子及び父子並びに寡婦福祉法施行令は、母子福祉資金貸付金等の貸付を受けた者が償還金の支払を怠った場合等には、当該母子福祉資金貸付金等の貸付を受けた者に対し、母子福祉資金貸付金等の全部又は一部につき一時償還を請求することができることと定めている（施行令第16条、第31条の7、第38条）が、母子福祉資金貸付金等の貸付を受けた者に対し償還金の支払を怠った場合等には母子福祉資金貸付金等の全部又は一部につき一時償還を請求されることがあることを十分に認識させた上で借用書を提出させることが、確実な償還を期する観点から重要であるから、借用書に期限の利益喪失条項を定められたい。

また、借主、連帯借主及び連帯保証人に対する借用書の写しの交付については、金銭消費貸借契約・保証契約の内容を、書面をもって確認させることが、確実な償還や確実な保証債務の履行を期する観点から重要であるから、借主、連帯借主

及び連帯保証人に借用書の写しを交付されたい。

#### ケ 償還口座の設定について

##### 【監査の結果（指摘事項）】

償還指導事務マニュアルは、継続資金（就学支度資金を含む。）について、継続申請書提出時、金融機関へ提出した「広島市母子・父子・寡婦福祉資金償還金口座振替依頼書」の本人控への提示がなければ、原則として継続貸付決定をすることができないとし、どうしても口座振替が困難な場合は、「口座振替できない場合の申立書」を確認し、やむを得ないと判断される場合は、提示があったものとみなして取り扱うものと定めている（マニュアル1ページ）ところ、金融機関へ提出した「広島市母子・父子・寡婦福祉資金償還金口座振替依頼書」の本人控への提示がなかったが、「口座振替できない場合の申立書」の提出を受けず、これを確認しないまま、支払をしている事例が多数見受けられた。

口座振替による母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金の償還は、その償還率を高めるための有力な手段であると考えられ、「広島市母子・父子・寡婦福祉資金償還金口座振替依頼書」の本人控への提示がなければ、原則、支払ができないこととしているのは、口座振替による償還を促進するためであるから、マニュアル違反を是正すべきである。

#### コ 償還金の支払猶予について

##### 【監査の意見】

母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引きは、支払猶予の申し出があった場合でも、例えば修学中であれば、まずは在学期間中の償還月額を減額（償還期間の延長）することで対応できないか借主と話し合うなど、慎重に対応することと定めている（手引き68ページ以下）ところ、高等学校での修学資金の貸付を受けた者から、大学進学に伴い、高等学校での修学資金の償還金の一時的な支払猶予を求められたが、在学期間中の償還月額を減額（償還期間の延長）することで対応できないか借主と話し合うことなく、一時的な支払猶予を認める事例が多数見受けられた。

個別に収支状況を把握した上で判断することなく、償還金の支払猶予を認めるということになれば、支払猶予の期間中は支出が減り、家計が一時的に楽になるという効果がある反面、支払猶予後の1回当たりの償還額が高額となり、償還できない場合には、違約金の負担も出てくることから、手引きに定めたところに従った事務を執行されたい。

## サ 相続人調査について

### 【監査の意見】

各区役所厚生部保健福祉課においては、借主、連帯借主又は連帯保証人が死亡した場合、死亡した者の相続人を特定するための戸籍調査等は、ほとんど実施されていなかった。

金銭債務は、相続により当然に各相続人に法定相続分で承継されるのであり、借主、連帯借主又は連帯保証人が死亡した場合、死亡した者の戸籍調査等によって相続人を特定し、これらの者に対し、金銭債務を負担していることを通知するとともに支払を請求することは、貸付金の回収の観点から重要であるから、借主、連帯借主又は連帯保証人が死亡した場合、死亡した者の相続人を特定するための戸籍調査等を実施し、相続人に対して支払を請求されたい。

## シ 督促及び催告について

### 【監査の意見】

納入通知書、納付書、督促状及び催告状等の送付事務については、これらの送付量は年間合計約11万6,000通であり、各区役所厚生部保健福祉課において、職員が手作業で、催告状については、送付すべきではないものを抜き出し、督促状と催告状については、これらをつつ折りした上で、送付している実態が見受けられた。

納入義務者の変更を福祉情報システムに反映して、職員が手作業で抜き出す作業をなくすなど、相当量の工数を要する納入通知書、納付書、督促状及び催告状等の送付作業の効率化を検討されたい。

## ス 一部の繰上償還について

### 【監査の結果（指摘事項）】

母子及び父子並びに寡婦福祉法施行令は、母子福祉資金貸付金等の貸付を受けた者は、いつでも繰上償還をすることができると定め（施行令第8条第3項但書、第31条の6第3項但書、第37条第3項但書）、これを受けて、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領は、償還未済額の一部を支払期日前に償還する場合は、償還方法の変更として処理すると定めている（要領第37条第1項）ところ、貸付を受けた者から償還未済額の一部を繰上償還したい旨の申入れがあったが、福祉情報システムで償還方法の変更の事務を処理することに支障があるため、この申入れを断っている事例が多数見受けられた。

このことは、母子及び父子並びに寡婦福祉法施行令及び広島市母子及び父子並

びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領の定めに抵触するのみならず、利子を徴している貸付金の貸付を受けた者に対しては、償還未済額の一部の繰上償還により免れることができたはずの利子の負担という経済的不利益を課すものであり、広島市にとっては、償還未済額の一部の繰上償還により回避することができたはずの回収リスクを残すものである。したがって、償還方法の変更の事務が処理できるよう福祉情報システムを改修するなどして、償還未済額の一部の繰上償還の事務を執行すべきである。

## セ 時効中断措置について

### 【監査の結果（指摘事項）】

広島市債権管理事務取扱規則は、債権が時効によって消滅することとなるおそれがあるときは、時効を中断するために必要な措置をとらなければならないと定め（規則第17条第5項）、これを受けて、償還指導事務マニュアルは、償還期間経過後の滞納について、一括返済が困難な場合は、「債務承認書」及び「未償還金償還計画書」を提出させ、分割の納付書を発行すると定めているが（マニュアル2ページ）、「債務承認書」を提出させる償還指導が行われていないなど、時効を中断するために必要な措置は、督促を除いてとられていなかった。

債権を時効によって消滅させる財政的損失を回避する観点のみならず、誠実に償還している債務者との公平を保つためにも、規則違反及びマニュアル違反を是正すべきである。

## ソ 償還事務について

### 【監査の結果（指摘事項）】

広島市債権管理事務取扱規則、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領、母子・父子・寡婦福祉資金貸付金事務処理の手引き及び償還指導事務マニュアルは、債権回収に直接関係する債権管理事務について詳細に定めているにもかかわらず、未償還者に対する償還指導、連帯保証人への償還指導、強制執行、保全措置等債権回収に直接関係する債権管理事務は、督促状及び催告書の送付を除き、ほぼ執行されていなかった。

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金の収入未済額は、平成23年度には約5億3,800万円であったものが、平成27年度には約6億6,500万円へと増加の一途をたどっているばかりか、平成27年度の収納率は、現年分は約85.1パーセントであり、滞納繰越分は約6.7パーセントであって、いずれも平成23年度以来改善がみられないという財政的見地からも、また誠実に

償還している債務者との公平を保つ見地からも、是正の必要がある。

しかしながら、実効性のある債権回収業務を行うためには相応のマンパワーと専門的知識が必要であるところ、現実問題として、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金に関する債権回収事務を取り扱う各区役所厚生部保健福祉課の職員の人員では、必要かつ十分な債権回収事務を執行することは困難であると見受けられる。

そこで、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金を含む貸付債権や非強制徴収に係る未収金等の債権の管理及び回収を一元的に扱う専門部署を設置する、あるいは、埼玉県、群馬県、広島県、大阪市、京都市、鹿児島市等において、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金の未収金の債権回収業務を外部に委託している事例を踏まえ、債権回収会社や法律事務所等の外部の専門家へ委託するなどして、債権回収に直接関係する債権管理事務についての規則違反、要領違反、手引き違反及びマニュアル違反を是正すべきである。

#### タ 不納欠損について

##### 【監査の意見】

広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領は、償還金に係る債務について、民法第167条第1項に規定する10年の消滅時効期間が経過し、かつ債務者が時効の援用をしている等のときは、償還金の不納欠損の処理を行うことができると定めている（同要領第51条第1項）ところ、償還金に係る債務について10年の消滅時効期間が経過している案件、債務者の生活困窮や失踪等によっておよそ回収見込みがないものと認められる案件などを長期間管理しているが、不納欠損の処理は行われていなかった。

およそ回収見込みがない債権を長期間管理し続けることは、債権管理事務の効率化の観点からは問題があり、不納欠損の処理を行う必要があるものの、公平性の観点からは安易な不納欠損の処理は行えないばかりか、十分な債権回収の努力を尽くさずに不納欠損の処理を行うこととなれば、債権回収に対するインセンティブが失われてしまうおそれがある。

もっとも、現実問題として、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金に関する債権回収事務を取り扱う各区役所厚生部保健福祉課の職員の人員では、必要かつ十分な債権回収事務を執行することは困難であると見受けられる。

そこで、債権管理事務の効率化を図る観点からも、母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付金を含む貸付債権や非強制徴収に係る未収金等の債権の管理及び回収を一元的に扱う専門部署を設置する、あるいは債権回収会社や法律事務所等の

外部の専門家へ委託するなどして、債権回収に直接関係する債権管理事務を十分に尽くした上で、不良債権化しているものについては、広島市母子及び父子並びに寡婦福祉資金貸付事務取扱要領に準拠して、不納欠損の処理を行われたい。