

### 第3 監査の実施

#### 1 滞納整理事務

##### (1) 監査対象事業の概要

###### ア 滞納整理事務

広島市では、平成25年7月、効率的な徴収事務を行うための組織として、それまで各区役所において行っていた滞納整理事務を財政局内に設置した収納対策部に集約した。

本監査対象事業は、市税、国民健康保険料、後期高齢者医療保険料、介護保険料及び保育料の滞納分に関して収納対策部が扱う滞納整理事務である。

###### イ 目的

平成25年7月に収納対策部を設置し、それまで各区役所において行っていた滞納整理事務を集約した目的は、以下のとおりである。

- (ア) 各区役所単位で実施している滞納整理事務について、職員ごとの業務処理量の平準化を図るとともに、市長権限の下で迅速かつ的確に処理する体制を確保することができる。
- (イ) 高い専門性が求められる事務について、複数の職員による協同作業が可能になることから、組織としてノウハウの集積と専門的知識の共有化を図ることができる。
- (ウ) 複数の区で市税を滞納している納税義務者に対して、各区役所が重複して納税折衝等を行うことなく、収納対策部での一括処理が可能となる。

###### ウ 規範等

滞納整理事務は、以下の規範等により規律されている。

- ・ 国税徴収法
- ・ 地方税法
- ・ 地方自治法
- ・ 国民健康保険法
- ・ 介護保険法
- ・ 高齢者の医療の確保に関する法律
- ・ 児童福祉法
- ・ 子ども・子育て支援法
- ・ 滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する法律
- ・ 広島市市税条例・同規則

- ・ 広島市国民健康保険条例・同規則
- ・ 広島市介護保険条例・同規則
- ・ 広島市後期高齢者医療に関する条例・同規則
- ・ 広島市子ども・子育て支援法施行細則
- ・ 広島市保育園条例・同規則
- ・ 滞納整理関係帳票記載要領
- ・ 差押債権の取立て等に係る事務取扱要領
- ・ 滞納処分の停止の実施要領
- ・ 広島市市税等お知らせセンター関係事務手順書
- ・ 納税折衝マニュアル
- ・ 延滞金取扱マニュアル
- ・ 差押基準マニュアル
- ・ 搜索・動産差押マニュアル
- ・ 滞納整理事務の手引き（東京都主税局徴収部監修）

## エ 事務の流れと収納対策部の組織

### (7) 広島市市税等お知らせセンターからの納付勧奨

平成21年10月に設置された広島市市税等お知らせセンターは、民間業者に委託され、管理監督者3名、オペレーター12名で運営されている。

広島市市税等お知らせセンターは、市税等の新規滞納者に対し、電話による納付勧奨業務や文書催告業務を行う。

### (4) 収納対策部への移管

広島市市税等お知らせセンターにおいて、1か月間納付勧奨を実施した後、市税等の滞納金額の合計が20万円以上の滞納事案については収納対策部に引き継がれ、滞納整理事務が開始される。また、それ以外の滞納事案についても、現年決算処理により滞納繰越となった時点で、すべて収納対策部へ引き継がれ、滞納整理事務が開始される。

### (5) 滞納整理事務の概要

滞納整理事務は、滞納者に対して納付催告書の送付や電話等によって自主納付を促すとともに、滞納者の財産を調査し、自主納付が見込めない場合には財産の差押等の滞納処分を実施することにより、強制徴収を行うことが基本的な事務である。

また、納税交渉や財産調査を通じて、滞納者の家族構成、勤務先、生活状況、収入状況、資産等を把握しておくことが重要である。

## (I) 収納対策部の組織

平成27年4月1日時点において、収納対策部には、徴収第一課35名、徴収第二課27名、徴収第三課27名、徴収第四課25名、特別滞納整理課23名の合計137名の職員が在籍し、滞納整理業務に従事している。

### a 徴収第一課

- (a) 市税及び国民健康保険料、介護保険料その他の徴収金、後期高齢者医療保険料並びに児童福祉施設徴収金並びにこれらに係る附帯金（以下「徴収金」という。）の徴収（督促（市税（給与所得又は退職所得に係る特別徴収に係る個人の市民税等に係るものを除く。）に限る。）及び滞納整理等に関する事（滞納処分に係る配当に関するものを除く。））に限り、特別滞納整理課の所掌に属するものを除く。）に関する事
- (b) 徴収金の徴収嘱託及び徴収受託に関する事
- (c) 部の収納実績の統計に関する事
- (d) 部の庶務に関する事
- (e) 徴収第一課、徴収第二課、徴収第三課、徴収第四課及び特別滞納整理課の庶務に関する事

### b 徴収第二課

- (a) 徴収金の徴収（督促（市税（給与所得又は退職所得に係る特別徴収に係る個人の市民税等に係るものを除く。）に限る。）及び滞納整理等に関する事（滞納処分に係る配当に関するものを除く。））に限り、特別滞納整理課の所掌に属するものを除く。）に関する事
- (b) 徴収金の徴収嘱託及び徴収受託に関する事

### c 徴収第三課

- (a) 徴収金の徴収（督促（市税（給与所得又は退職所得に係る特別徴収に係る個人の市民税等に係るものを除く。）に限る。）及び滞納整理等に関する事（滞納処分に係る配当に関するものを除く。））に限り、特別滞納整理課の所掌に属するものを除く。）に関する事
- (b) 徴収金の徴収嘱託及び徴収受託に関する事

**d 徴収第四課**

- (a) 徴収金の徴収（督促（市税（給与所得又は退職所得に係る特別徴収に係る個人の市民税等に係るものを除く。）に限る。）及び滞納整理等に関することに限り、特別滞納整理課の所掌に属するものを除く。）に関すること
- (b) 徴収金の徴収嘱託及び徴収受託に関すること

**e 特別滞納整理課**

- (a) 市長が定める基準に適合する徴収金の徴収（滞納整理等に関することに限る。）及び収納に関すること

徴収第一課、徴収第二課及び徴収第三課の間では地区分担制を採用しており、徴収第一課は中区、安芸区、安佐南区を、徴収第二課は西区、南区、佐伯区を、徴収第三課は東区、安佐北区、広島市外・広島県外をそれぞれ担当しており、また、各職員の担当案件数がある程度均等になるよう、地区割変更を随時行っている。

徴収第一課、徴収第二課又は徴収第三課において滞納処分を行った滞納事案については、徴収第四課に移管され、徴収第四課において換価・配当等に関する事務を行う。

特別滞納整理課は、各年度の6月1日時点において滞納金額が一定以上の滞納者の滞納整理を所管しており、平成27年度では、同年6月1日時点において、滞納金額が170万円以上である滞納事案が、徴収第一課、徴収第二課、徴収第三課又は徴収第四課から特別滞納整理課へと移管されている。

また、不動産の公売を行う事案については、差押後、特別滞納整理課へ移管され、同課において公売手続及び配当事務を行う。

オ 実績（平成23年度から平成27年度まで）

収納対策部が滞納整理事務を所管する主な徴収金（市税、国民健康保険料、後期高齢者医療保険料、介護保険料及び保育料の合計）の収入状況の推移は、以下のとおりである。

（単位：億円）

区分	年度	調定額	収入額	収納率（％）
現年分	平成23年度	2,536	2,477	97.68
	平成24年度	2,581	2,522	97.74
	平成25年度	2,607	2,550	97.79
	平成26年度	2,648	2,593	97.95
	平成27年度	2,684	2,612	97.30
滞納繰越分	平成23年度	173	40	23.16
	平成24年度	160	39	24.53
	平成25年度	154	37	24.01
	平成26年度	149	29	19.65
	平成27年度	149	40	27.00
合計	平成23年度	2,709	2,517	92.91
	平成24年度	2,741	2,562	93.46
	平成25年度	2,761	2,587	93.67
	平成26年度	2,797	2,623	93.76
	平成27年度	2,834	2,652	93.59

※ 監査人作成

（注1）収入額は還付未済額を含む。

（注2）国民健康保険料、介護保険料及び後期高齢者医療保険料については、平成26年7月から収納対策部において滞納整理事務を実施しており、同年6月までは各区役所市民部保険年金課において実施していた。

現年分の推移をみると、その調定額が増加傾向にある中で、その収納率は、平成23年度から平成26年度にかけて改善傾向にあったが、平成27年度には低下している。

滞納繰越分の推移をみると、その調定額が減少傾向にある中で、その収納率は、平成23年度から平成24年度にかけて改善され、その後、平成26年度にかけて低下したが、平成27年度には大きく改善されている。

次に、収納対策部が滞納整理事務を所管する主な徴収金の平成27年度の収入状況は、以下のとおりである。

(単位：億円)

区分		調定額	収入額	収納率 (%)
現年分	市税	2,080	2,040	98.08
	国民健康保険料	255	226	88.65
	後期高齢者医療 保険料	96	96	99.51
	介護保険料	196	194	98.92
	保育料	54	54	98.68
小計		2,684	2,612	97.30
滞納繰越分	市税	59	17	30.00
	国民健康保険料	80	20	25.10
	後期高齢者医療 保険料	1	0	41.12
	介護保険料	5	1	21.22
	保育料	3	0	22.70
小計		149	40	27.00
合計	市税	2,139	2,058	96.20
	国民健康保険料	336	247	73.40
	後期高齢者医療 保険料	98	96	98.63
	介護保険料	201	195	96.78
	保育料	57	54	94.69
合計		2,834	2,652	93.59

※ 監査人作成

(注1) 収入額は還付未済額を含む。

(注2) 国民健康保険料、介護保険料及び後期高齢者医療保険料については、平成26年7月から収納対策部において滞納整理事務を実施しており、同年6月までは各区役所市民部保険年金課において実施していた。

現年分をみると、その収納率は97.30パーセントであるのに対し、国民健康保険料の収納率は88.65パーセントと突出して低くなっている。

滞納繰越分をみると、その収納率は27.00パーセントであるのに対し、介

護保険料の収納率は21.22パーセント、保育料の収納率は22.70パーセント、国民健康保険料の収納率は25.10パーセントと低くなっている。

## (2) 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。

### (3) 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

滞納管理システムは、滞納整理事務に関する情報を一元化し、その事務を効率的に執行することを目的として導入されたものであり、滞納整理事務及びその法的効果を網羅的に記録しておくべきものである。

債権の消滅時効期間も滞納管理システムに記録し、管理すべき情報の一つであるが、消滅時効の完成は徴収権の消滅という重大な効果をもたらすことから、厳格に管理すべき重要な情報である。また、催告、差押、債務承認等によってその効果も異なるため、それぞれの行為に基づく効果を正確に記録しておく必要がある。

#### 【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、時効完成を伸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

納税折衝マニュアルによれば、滞納整理事務は、調査、折衝及び処分の3つに要約することができ、原則として、処分は調査及び折衝を前提として、折衝は調査を前提として執行されるため、これら3つの事務は、段階的かつ重層的な構造を組成している。

このうち、折衝は、課税権者と納税義務者という法律や条例の規定によって規律される公法上の関係にあり、賦課徴収権に基づく片務的な関係にあつて、滞納者の要望を聞いて話し合いで解決を図るものではないことに留意して行われなければならない。また、折衝は、文書による督促や催告が執行されていることを前提に執行されるものであるから、督促や催告と同様に単に納税義務の履行を求めるだけではその成果は挙がらない。したがって、折衝は、納税折衝マニュアル記載の方法と手順に従い、明確な目的をもって、担当者がイニシアチブをとって進めなければならないし、終局的には組織的対応を行わなければならない。

一例を挙げるならば、納税折衝マニュアルに規定された、滞納者との納税折衝の間隔についてのルールである。この点、納税折衝マニュアルは、納税折衝に当たっては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）。しかしながら、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。

### 【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

分割納付は、法定の猶予要件に該当しない納税者に対し、納期内納税者との公平性を念頭に置きつつ、行政的配慮から認めるものであり、1年以内の完納（又は担保提供を受けた上で2年以内の完納）及び納付誓約書の提出が原則とされている（納税折衝マニュアル15ページ）。

この点、納税折衝マニュアルが定める分割納付ができない滞納者については、1年以内の完納誓約を受けることのないまま、滞納者の申告に基づく金額の納付書を交付し、事実上の分割納付を受け付けている。

納税折衝は、法律や条例の規定に基づいて生じる課税義務者との間の片務的な関係に基礎を置くものであり、納税義務者の要望を聞き入れて交渉するものではない。よって、1年以内の完納が見込まれない滞納者に対する分割納付折衝においても、折衝する3つの目的である① 履行の請求、② 滞納原因の究明及び③ 納税誠意の有無の確認を意識して進めなければならないが、上述のような事実上の分割納付を希望する滞納者に対して取るべきルールは、納税折衝マニュアルには記載されていない。

よって、本来ルールにない事実上の分割納付は認められないという原則論について、共通認識を徹底する必要があることはいうまでもないが、他方で、上述のような事実上の分割納付を受け入れることによって、少額であっても債権を回収することは双方にとって実益があることもまた論を待たない。

### 【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たと定めている（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分割納付してもらお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

財産調査は、差押対象財産の有無（所有）、換価性及び価額、第三者の占有の有無など、差押を行う前提として行うものである。

預貯金の差押は債権差押の中でも代表的なものであり、その前提となる預貯金等の調査も、ほとんどの滞納者について行われる一般的かつ代表的な財産調査である。現代社会においては、給与の振込や取引先からの入金、さらには行政からの給付金等、入金の多くが銀行口座を介して受領者に交付される仕組みとなっており、ほとんどの者が銀行口座を保有しているという実態がある。また、預貯金の差押については、勤務先の給与の差押とは異なり、第三債務者が会社ではなく金融機関となることから、差押の存在が勤務先等に知られて退職を余儀なくされるといったような直接的な不利益は、相対的に低いものといえる。したがって、預貯金の差押については、債務者に与える影響に鑑みても、差押の対象として、まずは優先的に検討すべき選択肢である。

このように、頻繁に行われる一般的かつ代表的な財産調査であるからこそ、その調査事務は一定の基準のもとに効率的かつ効果的に行われる必要がある。また、預貯金の残高と併せて、取引履歴についても照会をする場合には、例えば、保険契約金の年払いや有価証券の配当等のように、1年に1回しか入出金がないものの、その背景に資産的な価値を有するものが発見されることもある。

### 【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

差押は、滞納者の財産を強制換価することによって、強制的に徴収するに際して、滞納者の財産を換価できる状態に保全しておくために行う処分である。すなわち、滞納者又は第三者によって当該財産を換価されることのないよう、強制換価すべき財産を滞納者又は第三者に先んじて保全するために行うものである。

また、差押は、納税折衝を行った結果、自主納付が期待できないと判断した時点で速やかに行うべきものであり、その時点には差押対象財産の調査を終えている必要がある。

さらに、差押実施時期についても、滞納者の財産は随時変動していくものであるため、適切な時期に財産調査を行い、時機に見合った差押を実施する必要がある。

よって、財産調査によって、容易に換価可能な財産が見つかった場合や、担保権のない不動産が発見されたような場合には、徒に期間を経過させることなく、速やかに差押に着手すべきであり、債務者が交渉を希望する場合には、差押の後に、債務額や従前の弁済状況を加味して検討すべきである。

### 【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てい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

時効完成（地方税法第18条第1項）、執行停止後3年経過（地方税法第15条の7第4項）又は執行停止において直ちに徴収権を消滅させた場合（地方税法第15条の7第5項）には徴収権が消滅するため、会計上不納欠損処分を行うこととなる。

このうち、市税における消滅時効は、徴収権を原則として法定納期限の翌日から5年間行使しない場合に完成する。

また、時効は、① 裁判上の請求、② 差押、仮差押及び仮処分並びに③ 承認によって中断するものであるが（民法第147条）、収納対策部が所管する債権は強制徴収権を有する債権であるため、差押の要件（地方税法第331条等）を満たしていれば、裁判上の請求などによって得られる債務名義なくして差押が可能である。

### 【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。