

平成 25 年度

# 岐阜市包括外部監査報告書

岐阜市包括外部監査人

桑 原 雅 行

## 目 次

第1章 総論	1
第1 包括外部監査の概要	1
Ⅰ 外部監査の種類	1
Ⅱ 選定した特定の事件	1
Ⅲ 事件を選定した理由	1
Ⅳ 外部監査の方法	2
Ⅴ 外部監査の期間	6
Ⅵ 外部監査人	6
Ⅶ 利害関係	6
第2 報告書の構成と用語の説明	7
Ⅰ 報告書の構成について	7
Ⅱ 用語の説明	7
第2章 岐阜市の概況と自主財源の内容	8
第1 市の財政の概要とその問題点について	8
第2 自主財源の各項目の傾向と問題点の把握	10
第3 岐阜市の自主財源に係る方針等	13
第4 検討対象とする自主財源の内容の確認と問題点の整理	16
第3章 指摘及び意見の一覧表	21
第4章 外部監査の指摘及び意見	27
第1 市税について	27
第2 国民健康保険料について	67
第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について	79
Ⅰ 保育料について	79
Ⅱ 使用料について	86
Ⅲ 手数料について	136
Ⅳ ごみ処理の有料化について	142
第4 財産収入について	152
Ⅰ 未利用資産の活用について	152
Ⅱ 広告事業について	160
第5 自主財源に係る情報システムについて	169

# 包括外部監査報告書

## 第1章 総論

### 第1 包括外部監査の概要

#### I 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

#### II 選定した特定の事件

##### 1 外部監査対象

自主財源の確保に係る財務事務の執行及び管理の状況について

##### 2 外部監査対象期間

平成24年度（必要に応じて平成25年度、または過年度に遡及する。）

#### III 事件を選定した理由

##### 1 包括外部監査の導入の目的

包括外部監査制度は、外部の専門家の監査により地方公共団体の監査機能を強化し監督機能に対する住民の信頼を高めることを趣旨として地方自治法の改正により創設された制度である。

その目的は、地方自治法第252条の27において外部監査契約の内容が「地方自治法第2条第14項又は第15項の規定の趣旨を達成するため」とあることから、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる（第2条第14項より抜粋）」ことと「組織及び運営の合理化に努めるとともに、・・・規模の適正化を図る（第2条第15項より抜粋）」ことであるといえる。

自主財源の確保は、岐阜市の行政サービスを維持するための歳入確保の中心的部分であり住民の福祉の増進に大いに関係がある。また、その事務の適正化等を図ることは、岐阜市の組織運営にも影響が及ぶ重要な事項であることから、包括外部監査のテーマとして選定すべき要件を備えていると判断した。

##### 2 岐阜市の財政をめぐる概況

岐阜市の財政は、最近の地方自治体をめぐる厳しい状況においても、比較的健全な状態を保っている。これは、岐阜市行財政改革大綱等に基づき、種々の改革を進めてきたことによるものと考えられるが、その内容は歳出面の合理化が中心といえるものである。

一般に自治体の改革を行う場合は、歳出面の改革がその中心的課題になるこ

とが多く、歳入確保が前面に出ることは少ないといえる。この点について、岐阜市の財政状況を再検討してみると、合理化による歳出削減により種々の指標は他の中核市に比べ比較的良好な数値を示しているが、歳入の中心である自主財源は、総額は微増傾向にあるものの、相対的に依存財源が増加しているため、その比率は低下傾向にある。また、市税、国民健康保険料の徴収率は低い水準となっている。この状況において行財政改革をさらに進めるためには、歳出削減に加えて、自主財源を確保することも有効なものといえる。また、市税等の低い徴収率は、モラルハザードによりさらなる未納を生じさせるおそれもある。

一般に歳入に関する事務について、定期的に監査が実施されており、所定の事務が適正に実施されていることを確認しているものの、十分な歳入の確保には至っていない。また、自主財源を確保することは、市税等の徴収の対象となる相手があることや、制度変更等を伴うことも想定されるものであり、短期間で改善することは難しい問題である。

このような状況を踏まえ、今回のテーマは、単なる事務の正確性や効率化にとどまらず、自主財源の確保を阻害している問題点を把握し、その改善に早期に取り組むことを目的として選定したものであり、包括外部監査のテーマとして適時性を得たものと判断した。

### 3 過去の包括外部監査との関係

平成12年度の包括外部監査においては、今回のテーマに類似する「市税の収入事務の執行について」がテーマとして選定されているが、今回のテーマ選定にあたり13年が経過しており、その間の環境変化は大きなものとなっている。

また、前回は「市税」のみが検討範囲となっているが、今回は検討範囲を「自主財源」に拡大し、検討方法についても配慮しているため、無駄な重複は回避されていると考えた。

以上の検討により、外部の専門家の視点で、自主財源に関する事務の執行における諸問題と岐阜市の現状に対する何らかの処方箋を提示することを目的として、今回の事件に「自主財源の確保に係る財務事務の執行及び管理の状況について」を選定した。

## IV 外部監査の方法

### 1 監査の対象

#### (1) 監査の対象とした部署

自主財源のうち、金額的に重要な科目に係る財務事務を所管する部署等を選定した。具体的には、以下の部署等となった。

財政部 行財政改革課、税制課、市民税課、資産税課、納税課  
市民生活部 市民課、国保・年金課  
福祉部 福祉政策課、保育事業課、介護保険課、福祉医療課、生活福祉課  
農林部 農林園芸課  
都市建設部 公園整備課 歴史まちづくり課  
教育委員会 教育政策課、社会教育課、市民体育課  
市民参画部 市民協働推進課、男女共同参画・文化課  
商工観光部 観光コンベンション課、産業拠点運営課、産業雇用課  
健康部 食肉衛生検査所  
環境事業部 環境事業課、東部クリーンセンター、掛洞プラント  
まちづくり推進部 まちづくり景観課  
自然共生部 自然共生政策課  
行政部 管財課、情報政策課  
柳津地域振興事務所 地域振興総務課  
市長公室 広報広聴課  
公益財団法人岐阜観光コンベンション協会

## 2 監査の方法

### (1) 監査の要点

包括外部監査の実施に当たっては、「合規性」のほか、3E すなわち「経済性」「効率性」「有効性」といった視点からも監査対象を検討する。これは、私企業であれば、業績評価に際して売上高や利益率等の数値尺度を利用できるが、行政機関の場合、数値による組織運営や事業・事務の達成度などの業績評価が難しいことから、3E 監査を行い住民の意思決定に有効な情報を提供できるように多面的、重層的な検討が必要と判断したことによる。今回、これら複数の視点のうち重視した視点は「有効性」であり、制度変更等に伴う住民の意思決定に資するため「情報提供」の視点も検討対象としている。

・「合規性」とは、事務・事業が所管法令や規則にしたがって実施されているかを検討するものである。法令等の趣旨を踏まえ形式的に適合するだけでなく実質的に適切な事業・事務が行われているかを確認する。

・「経済性」とは、自治体が適切な量と質を備えた資源を最小のコストで導入しているかを検討するものである。無駄な支出となっていないか、又は財源確保に努めているか等を問うもので、例えば、情報システム投資の合理性は経済性の視点から判断される。

・「効率性」とは、一定水準の財やサービスの提供に当たり、投入資源の最小化を達成しているかを検討するものである。成果に対して最小の経費・労力で事

業が執行されているかを問うものであり、資材の浪費や、コストに対して成果の十分ではない事業は効率性に反することになる。

・「有効性」とは、事務・事業が所期の目標・成果を達成できたかを検討するものである。わかりやすくいえば効果的な事務が行われているかということであり、市税徴収においては徴収率が改善されうるように業務が実施されているか否かが問われることとなる。

今回、「有効性」の視点を重視すると記述したが、そのとらえ方も一定ではないため、次のような考え方に基づいている。

現在、岐阜市は、市税の徴収率が低い等の問題を抱えているが、監査委員の監査の指摘事項を検討しても、収納率の向上を求めているものの、事務自体の大きな問題点は指摘されていない。このことから、現在、実施すべきものとされる業務及びその手法については、市職員により遂行されていると考えられるが、それでも問題が十分改善していかないということは、そもそも実施すべきものとされている業務及びその手法が問題なのではないかと考えた。そのような観点から、不適切な事務事項の指摘が中心の従来の報告書ではなく、この問題が十分改善していかない原因及びその対応にまで踏み込みたいと考えた。

#### ① PDCA サイクルという管理手法について

事業活動における管理業務を円滑に進める手法の一つに「PDCA サイクル」がある。これは、Plan（計画を立てる）→Do（実行する）→Check（結果を評価する）→Action（問題点を改善する）というサイクルを回していくことで、継続的に業務を改善しようとする考え方である。

これは目標を達成するための合理的な考え方であり当たり前のことであるが、現実には、PDCA サイクルを循環させ継続的に業務の改善がなされるよりも、計画を立ててこれを実行する P→D の繰り返しに終わっている場合が多い。この状態では、現場が目標に対して進捗確認や結果確認を行うのみで、次の計画（P）につなげる動きが出てこない。

#### ② 具体的な計画の設定とそれに基づく管理体制の整備について

目標を達成するためには PDCA を適切に循環させなければならないが、現在は、普通にやっていればある程度の結果が出せるような環境ではない。目標を達成するための計画を考え抜いて実行している組織が結果を出せるといえる。計画とは、目標を達成するために「何を」「誰が」「いつまでに」「どうやって」実行するかが決定されている必要がある。計画が作りこめている場合は、評価すべき項目も明確になっており、評価とそれに続く改善も動き出すことになる。

ただ、日常の仕事を行っていけば前年度と同程度の目標なら達成されるという現実がある。これが「新しい取り組みをしない、あるいは出来なくなっている」原因ともいえ、このため当初の目的は実現されず、次第に悪影響が広がっていくことになる。実施しなければならない日常業務は存在しており、時間的な余裕があるわけではないため、まずは現状の業務を整理して、その上でどんなことならできそうか、現実的なレベルの計画を策定する必要がある。特に職員の削減を行ってきた現状では、理想的になんでも計画に含めることは無理である。そのため、今回の監査では、現在実施されている改善計画とその実現可能性について現実の作業の進め方を検討している。

### ③ 業務の短期的な見直しについて

スピード感の無い改善では成果を出すことは難しく、年度計画によって管理することは困難をとまなうものと考え。目標と結果の差異についての評価の目的は、正しい改善策を導き出して成果を上げることであり、差異が小さい段階で改善を行うほど成果が出やすい。

年度単位の目標ではなく、目標を達成するために必要な活動を目標とするなど細分化された単位で、評価（C）のステップを踏み、その時点からの改善（A）策をどう実行していくかという視点の計画（P）を作りこんで臨むことで、たとえ年度の途中でも方策レベルの小さなPDCAサイクルを回していくきっかけになる。

また、長年の習慣を変えるには大きなストレスがかかる。「三日坊主」という言葉があるように、組織にも「形状記憶組織」という言葉があり、成果が出なければすぐにもとに戻ってしまう傾向があるため、スピード感のある改善を行うために、年度末の確認ではなく、成果の出るポイントを出来るだけ細かく設定し進捗管理を実行することで小さな成功を積み重ねていく必要がある。

そのため、今回は的確な情報収集と管理資料の活用、上席者による適時の管理などが適切に行われているかを検討している。

### ④ 改善のための調整について

改善ができるかどうかは「しがらみ」を断ち切れるかどうか重要である。しがらみを断ち切るためには、関係者によるコミュニケーションが必要であり、庁内でいえば部署内外の情報交換、市民に対しては情報開示、説明会、委員会の開催などが想定される。そのため、今回は情報開示を含め、改善のための調整がどのように行われているかを検討している。

## (2) 主な監査手続

上記の視点に基づき、実際の業務の問題点を確認するために実施した主な手続は次のようなものである。なお、具体的な手続の詳細は各論において詳述している。

- ① 岐阜市の方針・計画等について関係部署にヒアリングを実施、関係資料を入手し対象部署の選定
- ② 選定された対象部署について現場作業の進め方を確認するためヒアリングの実施と管理資料等の検討
- ③ 現在の情報システムの使用状況とシステム投資の方向性等の確認
- ④ 今後の業務の改善方針等の確認
- ⑤ 重要性があると判断した現地を視察

## V 外部監査の期間

平成 25 年 5 月 31 日から平成 26 年 2 月 21 日まで

## VI 外部監査人

岐阜市包括外部監査人	桑原雅行	(公認会計士)
同補助者	豊田裕一	(公認会計士)
同補助者	膳亀 聡	(公認会計士)
同補助者	服部誠司	(公認会計士)
同補助者	石井 卓	(公認会計士)
同補助者	江尾和俊	(公認会計士)
同補助者	山田華子	(公認会計士)
同補助者	吉岡生馬	(公認会計士試験合格者)
同補助者	大久保等	(弁 護 士)
同補助者	別所大介	(システム監査技術者)

## VII 利害関係

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。

## 第2 報告書の構成と指摘及び意見

### I 報告書の構成について

報告書の構成は以下のとおりである。

第1章 総論では、包括外部監査の概要として選定した特定の事件、事件を選定した理由、包括外部監査の方法、その他の前提事項を説明している。

第2章 岐阜市の概況と自主財源の内容では、歳入において自主財源比率が低下傾向にあることを確認し、その構成項目の傾向分析と問題点を検討している。さらに、それを前提に岐阜市の自主財源確保に関する方針等を検討し、その適切性を前提としたうえで、今回の監査の検討範囲と注意すべき点を決定している。

第3章 指摘及び意見の一覧表では外部監査の指摘及び意見についてその内容を要約することにより、簡便な内容把握に資するために用意した。

第4章 外部監査の指摘及び意見では、第1 市税について、第2 国民健康保険料について、第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について、第4 財産収入についてにおいては、自主財源の確保のために解決すべき問題及びその業務の改善について記載している。第5 自主財源に係る情報システムについては、自主財源に係る情報システムへの支出の適正性・有効性及び情報セキュリティの運用状況について記載している。

### II 用語の説明

監査の結果の「指摘」と「意見」

監査の結果とは、合規性、3E の観点から是正改善を求めるものであり、本報告書においては「指摘」として表現している。「指摘」する事項には、即是正すべき点のほか、一定の改善に向けて準備の必要なものも含まれている。

「意見」とは、組織及び運営の合理性に資するために述べる見解である。したがって、その採否は究極的には首長、自治体の判断領域に属することになるものである。

本報告書で使用している専門用語等で一般的に理解が困難と判断されるものについては、各用語の記載箇所において説明を行うこととした。

## 第2章 岐阜市の概況と自主財源の内容

### 第1 市の財政の概要と問題点について

岐阜市のホームページより、過去の決算数値を引用し歳入の傾向を分析した。その結果、問題と認識された事項を以下に記載している。

一般会計における歳入決算額の推移

(単位：億円)

年度	決算額	市税収入	交付税	交付金・譲与税	国・県支出金	市債	その他	備考
15	1,400	615	129	90	186	114	266	
16	1,458	607	115	103	184	179	270	借換債82億円
17	1,334	613	110	107	181	71	252	合併
18	1,375	636	99	119	189	74	258	
19	1,384	671	90	80	195	75	273	
20	1,449	689	91	75	267	79	248	定額給付金等68億円(H21へ繰越)
21	1,557	649	94	71	250	153	340	繰越金74億増(定額給付金ほか)
22	1,630	641	137	69	304	191	288	国54億増(子ども手当ほか)
23	1,627	651	132	67	320	165	292	
24	1,535	649	135	63	289	113	286	借換債の減(△30億円)

上表のように、歳入全体とその中心である市税収入は大きな変動もなく安定した状態を維持している。そこで、岐阜市の特徴を明確にするため別の視点から分析を行うことにする。岐阜市の特徴を明確にするには、他市との比較が有用であるが、個々の地方自治体毎に会計の範囲が異なるため、実際の会計区分では財政比較や統一的な把握が困難なため、地方財政統計上、統一的に用いられる会計区分である普通会計に基づいて分析を行うこととする。この普通会計は、一般会計と特別会計のうち公営事業会計以外の会計を統合して一つの会計としてまとめたものである。

普通会計決算収支

(単位：億円)

区分 \ 年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
歳入総額	1,417	1,396	1,404	1,396	1,402	1,467	1,549	1,609	1,605	1,541
歳出総額	1,338	1,310	1,315	1,299	1,328	1,319	1,466	1,521	1,511	1,443
歳入歳出差引額	80	86	89	97	74	148	83	88	94	98
翌年度繰越財源	6	9	2	6	11	75	6	5	6	8
実質収支	74	77	87	89	63	73	77	83	88	90
単年度収支	△1	3	10	2	△26	9	4	6	5	2
財調積立金								40	15	25
繰上償還金						3	2			
財調取崩額		10	4				10			
実質単年度収支	△1	△6	5	3	△26	13	△4	46	20	27
年度末財調	92	82	90	90	91	91	81	121	136	161
実質収支(翌年度への純繰越金)	74	77	87	89	63	73	77	83	88	90
財調+実質収支	166	159	177	179	154	164	158	204	224	251

(注) ・実質収支とは歳入歳出差引額から翌年度に繰り越すべき一般財源を控除して求める。この実質収支が黒字の場合、黒字団体といい、赤字になると赤字団体という。

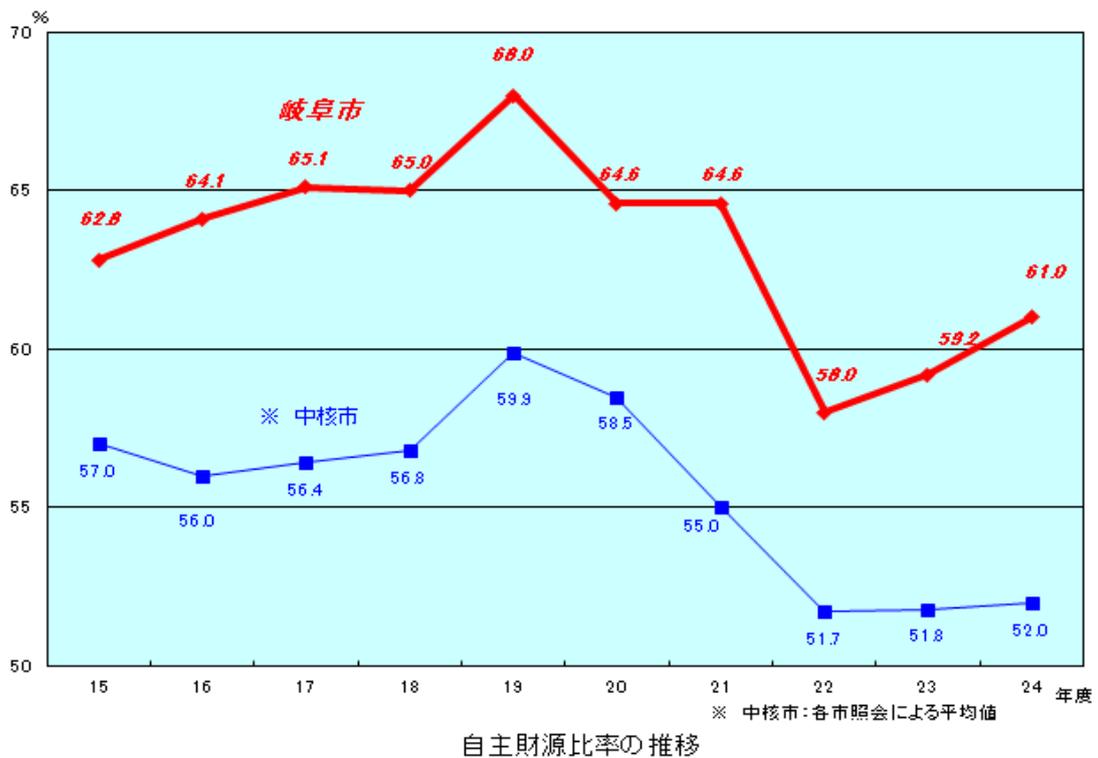
・実質単年度収支とは、単年度収支に地方債の繰上償還額と財政調整基金への積立金を加え、積立金取崩額を差し引いて求める。実質的な債務の増加又は貯蓄等債権の増加を捉えるための指標である。

平成 24 年度の普通会計の実質収支は 90 億円であり、平成 23 年度と比べ 2 億円の増となった。実質単年度収支は、平成 23 年度は 20 億円の黒字、平成 24 年度は 27 億円の黒字となっている。

上記の普通会計決算収支の状況によれば、岐阜市は「実質収支」について長期間にわたって黒字を確保し良好な状態といえる。また、「実質単年度収支」についても最近の年度についてはかなりの黒字を確保しており特段の問題はないものと考えられる。

以上の分析では岐阜市の場合、財政状態は比較的良好な状況にあるとされるが、本報告書のテーマである自主財源の観点から岐阜市の状況を分析すると、必ずしも良好とはいえない面があるといえる。

次のグラフ及び説明は、岐阜市ホームページ上で公開されている自主財源比率の状況である。



自主財源が多いほど主体的な行政活動が確保されることになり、できる限り自主財源の確保に努めることが求められます。

岐阜市では昭和末期に 80%を超えたこともありましたが、減税の実施や景気の後退の影響などで下落傾向にあります。平成 19 年度は退職手当基金の繰入れがあったことから自主財源比率は向上しましたが、それ以降は定額給付金や子ども手当などにより国庫支出金の割合が増加したことにより、比率は減少しました。しかし、平成 23 年度から、市債の減少などに伴う歳入全体の減少により、比率が増加しております。

自主財源比率の推移をみると、岐阜市の自主財源比率は全国の中核市の平均比率よりは高いものの低下傾向にあり、歳入全体としては比較的良好な状態を維持しているとしても、問題点を内包していることがうかがえる。事実、市税の徴収率については全国平均を大きく下回っており、その他の項目にしても改善の余地があると考えられる。これらの詳細な検討については後述することとするが、自主財源の確保は地方自治における主体的な行政活動の確保のためには重大な問題であり、現在の状況の改善は緊急の課題といえる。

## 第 2 自主財源の各項目の傾向と問題点の把握

### I 傾向の分析について

岐阜市の傾向を分析するため、総務省ホームページで確認できる統計資料を分析した。

分析は、歳入の構成比について、**1 中核市の標準的な類型の値との比較分析、2 周辺各市の構成比との比較分析、3 岐阜市の過去 3 年度分の構成比の比較分析**の三段階で行い傾向を把握した。また、徴収率について**4 周辺各市の市税の徴収率との比較分析**を実施した。

#### 1 中核市の標準的な類型の値との比較分析

次の表は、中核市類型の平成 22 年度、平成 23 年度の収入の構成比及び平成 23 年度の岐阜市の収入の構成比を示したものである。

	＜中核市類型＞		＜岐阜市＞
	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 23 年度
市税	39.8%	39.5%	40.6%
分担金及び負担金	1.0	1.0	1.0
使用料	1.9	1.8	2.0

手数料	0.6	0.6	0.4
財産収入	0.4	0.4	0.2
寄附金	0.1	0.1	0.0
繰入金	1.4	1.6	0.8
繰越金	2.1	2.1	5.5
諸収入	4.6	4.6	8.7
小計	52	52	59.2
その他	48	48	40.8
歳入合計	100.0	100.0	100.0

中核市類型において自主財源の歳入合計に占める割合は、平成 22、23 年度ともに 52%であり、短期間に変動するものではないことが分かる。また、その内訳項目の比率についてもほとんど変化が見られない。

平成 23 年度の中核市類型と岐阜市を比較すると、次のような傾向が確認される。

- ・市税の比率は岐阜市の方が 1.1 ポイント高く、徴収率を高めることが効果的であること。
- ・金額ではなく収入構成比の比較からは一概に言えないが、岐阜市の歳入合計に占める手数料・財産収入の割合は低いため、向上させる余地があると考えられること。なお、岐阜市は諸収入の比率が高いが貸付金回収収入が大半を占めており他の自主財源とは性格が異なるものとなっている。

## 2 周辺各市の構成比との比較分析

次の表は、平成 23 年度の歳入の構成比について周辺各市と比較したものである。

平成 23 年度	岐阜市	大垣市	各務原市	羽島市	関市
市税	40.6%	43.5%	44.9%	40.0%	31.8%
分担金及び負担金	1.0	0.8	0.8	2.1	1.2
使用料	2.0	2.1	1.2	0.7	1.4
手数料	0.4	0.5	0.4	0.2	0.2
財産収入	0.2	0.2	0.6	0.8	0.4
寄附金	0.0	0.1	0.3	0.1	0.0
繰入金	0.8	1.2	2.6	1.9	2.8
繰越金	5.5	3.8	6.5	5.4	5.7
諸収入	8.7	7.0	2.1	1.2	2.3

小計	59.2	59.2	59.4	52.4	45.8
その他	40.8	40.8	40.6	47.6	54.2
歳入合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

岐阜県内の中核市は岐阜市のみであり、規模の面で差異があるものの地域特性が類似する周辺各市との比較分析を行った。この結果、次のような傾向が確認された。

- ・工業都市で大規模な企業の集積がある大垣市、各務原市に比べ地方税の担税力が小さく、市税の確実な徴収を行うことが重要であること。
- ・分担金及び負担金、使用料、手数料については、各市の特性があるものの総額においては同程度の比率となっていること。したがって、仮に岐阜市が独自に受益者負担の考え方を押し進める場合には、地域の特性を考慮して、十分な説明を住民に行う必要があること。
- ・財産収入は、岐阜市は下位となっており検討の余地があると考えられること。

### 3 岐阜市の過去3年度分の構成比の比較分析

次の表は、岐阜市の平成21年度から平成23年度の歳入の構成比を比較したものである。

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
市税	41.7%	39.9%	40.6%
分担金及び負担金	0.9	1.0	1.0
使用料	2.2	2.0	2.0
手数料	—	0.4	0.4
財産収入	0.2	0.2	0.2
寄附金	0.1	0.1	0.0
繰入金	0.8	1.0	1.3
繰越金	5.5	5.1	9.1
諸収入	8.7	8.5	8.1
小計	59.2	58.2	63.6
歳入合計	100.0	100.0	100.0

(注) 平成21年度の手数料は使用料と合算して表示している。

岐阜市における過去3年間の自主財源の各項目の歳入に占める比率の変化を検討した結果、以下の傾向が確認された。

- ・過去3年間に於いて各比率の大きな変化はない。しいていけば市税が減少・増加しているが、この項目の課税対象を増加させることを岐阜市独自で行うことは困難であり、徴収率の向上を目指すことが中心課題となる。

・市税以外の項目は、あまり大きな変化がない半面、今後の方針等によっては増収の可能性がある。

#### 4 周辺各市の市税の徴収率との比較分析

次の表は、過去3年間の周辺各市の市税徴収率との比較を行ったものである。

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
岐阜市	89.3%	89.0%	89.6%
大垣市	92.1	92.3	92.5
各務原市	93.4	93.3	94.0
羽島市	90.7	91.1	91.4
関市	92.4	92.7	92.9

周辺各市を含め全体的に徴収率は改善の傾向がみられるが、岐阜市は低位のままとなっており、その改善は緊急の課題となっている。

## II 検討の結果

上記の分析から、自主的に増加策をとることが困難な項目である「市税」については、自主財源確保の観点からは徴収率の改善、租税債権の管理等の日常業務が中心問題となること、それ以外の項目については、現在の構成比率が低い傾向にあるため、見直し等によって新たな自主財源確保が中心問題となることを示しているものと判断した。

次に、上記の分析の結果に適合する事務、事業の前提となる方針等が定められているかを検討する。

### 第3 岐阜市の自主財源に係る方針等

岐阜市の自主財源に関する認識を示すものとしては、「岐阜市行財政改革大綱 2010（以下、「改革大綱 2010」という。）」に関する記載があり、それを受けて年度の予算編成方針等が定められている。これらの内容は現在の社会情勢を踏まえたものであり方向性としては適切なものと判断される。問題は、実際にこれらの記載どおりに、自主財源に関する効果的な事務が行われ、良好な結果となっているかということになる。

以下は、改革大綱 2010 及び「平成 25 年度予算編成要領（以下、「予算編成要領」という。）」の自主財源に関連する箇所抜粋である。

## 1 地方自治体のあるべき姿

地方自治体が行う行政サービスは、税収入の範囲内で行われるのが理想です。また、中央集権体制から、基礎的自治体を優先し地方に権限と財源を移譲するシステムである地方分権は、地方自治体にとって行政効率の向上をもたらす反面、これまで国頼みとしていた政策立案が必要となり、その結果にも責任を負うこととなります。自らが必要とする財源を自らが確保し、自己決定と自己責任のもとで行政運営を行う自立・自律した自治体、これが地方自治体のあるべき姿といえます。

改革推進（課題解決）のキーポイント

-市民にわかりやすい積極的な情報提供による市民参画協働の仕組みづくり-

改革への課題を解決していくためには、岐阜市住民自治基本条例の精神にのっとり市民と共にあるべき姿を考えるための市民参画協働（合意形成）の仕組みをより充実することが必要です。これは、民主主義の原点でもあります。

このためには、「財政状況」、「受益と負担」等の行財政運営の情報を市民にわかりやすくかつ積極的に提示することが不可欠であります。情報公開、情報提供により行政サービスの実態を明らかにしていくことで、市民と問題点を共有しながら、共にあるべき姿を考え市民が納得する行政サービスの選択と集中を進めていくことができます。

### 【重点改革項目 2】 健全な財政運営の推進

限られた行政経営資源を有効に活用するため、中期的な視点に立ち規律をもった計画的な健全財政運営を推進します。

新たな行政課題や多様化・複雑化する市民ニーズに応えるため、市の資産の有効活用や課税自主権の活用などによる自主財源の確保、さらには受益者負担の公平性等の観点から受益者負担の適正化に取り組みます。

### 自主財源の確保

入りを図る施策の一環として、市の資産の有効活用により新たな財源を確保します。また、税負担の公平性の観点から、適正な課税の確保を図るほか、納税の履行と滞納整理を着実に実施し収納率の向上を図ります。

#### (1) 市の資産の有効活用

- ・将来的に利活用の見込みがない未利用地などの積極的な貸付・売却
- ・広告事業の推進 など

#### (2) 市税等の収納率の向上

### 受益者負担の適正化

行政サービスの受益に対する負担の公平性を確保するため、「公の施設の使用料算定基準」に基づく使用料の見直しを検討するほか、手数料について経費負担のあり方の検討、さらには現在無料で提供している行政サービスのうち、受益者負担を求めることが適当であるものについては適正な負担のあり方を検討し、受益者負担の適正化を図ります。

- (1) 「公の施設の使用料算定基準」に基づく使用料の見直し
- (2) 手数料見直しの検討
- (3) 新たな受益者負担の検討

### 予算編成要領の予算要求にあたっての留意事項より抜粋

#### (1) 歳入に関する事項

国が進める政策や県の動向を注視し、国及び県補助金、交付金等の制度改革、地方税制の見直し、地方債制度の改正に、とりわけ留意すること。そのほかにも、受益者負担の徹底や新たな収入の可能性を探るなど、財源確保に努めること。

##### ① 市税

市税は歳入の根幹をなすものであり、その収入の確保は健全な財政運営を維持する上で重要である。特に、地方税制の改正に関しては、社会保障と税の一体改革関連法において消費税以外の税制改正が先送りされたことから、国における税制改正の動向を注視するとともに、東日本大震災等に伴う市民生活および経済産業活動への影響などを十分に見極め、確実な収入見込額の積算に努めること。なお、税負担の公平の観点から、課税客体及び負担義務者を確実に捕捉するとともに、滞納等の対策に積極的に取り組み、徴収率向上に最大限の努力を払うこと。

##### ② 使用料・手数料

使用料・手数料については、「公の施設の使用料算定基準」に示す、受益者負担の原則（公平化）、算定方法の明確化（透明化）、コスト削減の努力（低廉化）の考え方や、法令等に基づく改正などを踏まえた上で、施設ごとに利用実態を検討し、バランスを欠くことのないよう適正で必要な見直し措置を講ずること。また、施設の利便性向上や料金滞納縮減に積極的に取り組み、歳入確保に努めること。

##### ⑤ 財産収入

市有財産については、正確に把握することはもとより、無許可で使用等されることのないよう、各財産を適切に維持管理することが必要である。その上で、貸付けを行う財産については適正な貸付料を算定し収入の確保に努め

るとともに、未利用財産についても、その将来的な利用動向を検討し、貸付けや売却など有効活用を図ること。

#### ⑥ その他の収入

金額の多寡を問わず貴重な財源という認識に立ち、先行自治体の事例を研究し、新たな財源の開拓に意を用いること。

上記のとおり、改革大綱 2010、予算編成要領に、自主財源の確保にかかわる岐阜市の方向性は明確に定められている。

そこには、厳しい現状認識を前提に地方自治体のあるべき姿から、自主財源の確保の必要性と基本となる考え方、自主財源を構成する各項目における具体的な取り組み方針が示されており、それぞれの記述は、岐阜市の現状に照らしても適切な内容と判断されるものとなっている。

したがって、今回の監査の方向性として、これらの定めを事務、事業の適切性の判断の前提ととらえ具体的な作業方針を決定することとした。

## 第 4 検討対象とする自主財源等の内容の確認と問題点の整理

### I 検討の対象とした自主財源等について

地方自治体の財源には、自らの権限で収入しうる財源と、国を経由する財源で自治体の裁量が制限されている財源とがある。前者を自主財源と呼び、後者を依存財源という。自主財源の中心はいうまでもなく地方税であり、その他、条例や規則で徴収できる使用料や手数料なども自主財源である。依存財源の典型は国庫支出金（補助金）であり、地方交付税も国の一般会計を経由して配分されることもあって依存財源とされる。

地方自治体の自律性を高めるためには、自主財源の確保と強化、特に地方税の拡充と独立的性格の強化が原則である。自主財源の多少は、行政活動の自立性、安定性を図る尺度となる。しかし、自主財源の大部分を占める地方税は経済の地域的構造に規定されるため、直接地方自治体によって担税力を向上させることは長期的にも困難である。そのため、徴収すべき地方税に関する事務をいかに適切に行い、その他の自主財源の確保についての努力も継続して行うという地道な作業が欠かせないことになる。

自主財源の構成は、市税、分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金、諸収入からなる。これらの概要について総務省が公表している平成 23 年度「財政指数表」のうち、岐阜市と同じ類型である「中核市類型」の平均値・本表 1 収入の状況(人口一人当たり額・円)によれば、自主財源の各項目の歳入構成比は、それぞれ以下の比率となっており、全国の中

核市の平均的な姿を示している。

市税 (39.5%)、分担金及び負担金 (1.0%)、使用料 (1.8%)、手数料 (0.6%)、財産収入 (0.4%)、寄附金 (0.1%)、繰入金 (1.6%)、繰越金 (2.1%)、諸収入 (4.6%)

構成比から見れば、市税が自主財源の中心であることは明白であるが、それ以外についても取組によっては自主財源確保の可能性が秘められているものがある。

ただし、自主財源に区分されるものの「寄附金」は外部の意思に頼るもので積極的な増加策にはなじみにくい面があり、繰入金・繰越金は市の内部的な会計間の財源のやり取りであって増加策の問題ではない。さらに「諸収入」は種々の項目より構成されるため内容の検討には限界があるうえ、岐阜市においては貸付金回収収入が大半を占めているため自主財源の確保という考え方にはなじまないものとなっている。

そのため本報告書においては、上記項目のうち岐阜市が自主的に関与しうる項目を性格の類似性に応じて「市税」「分担金及び負担金、使用料、手数料」「財産収入」に区分した。加えて、自主財源ではないが、岐阜市においては保険料の形態で徴収している「国民健康保険料」も重要な財源として検討対象とした。

## Ⅱ 検討対象とした自主財源等の各項目の性格とそれぞれの問題点

### 1 地方税、国民健康保険料について

自主財源の大宗である地方税については、課税した地方税の徴収率を向上させることによって、着実に歳入を確保していく視点が重要である。

岐阜市の地方税の徴収率は、平成 23 年度において 89.6%と平成 22 年度に比べ 0.6 ポイントの向上がみられた。一方、市の職員は計画的に減少しており地方税の徴収にかけるマンパワーの減少という現実は、今後も続く可能性があるため、徴収率の向上の取組方法の良否が重要性を増す状況となっている。

徴収率とは課税額に対する収納額の割合であり、収納できなかった分は、「滞納額」となる。この滞納額は、自治体にとっては債権となる。このような債権には地方税の滞納以外に、国民健康保険料の滞納額、公営住宅家賃の滞納額など最近問題となっているものが多く含まれている。

また、徴収能力を高めて増収を目指す際には、滞納の原因にきちんと目を向け、滞納者を区別して対応していかなければならないという点には留意する必要がある。強制的に徴収される租税である以上、払いたくとも払えない滞納者が存在することは否定できない。この「払えない滞納者」と「払えるのに払わ

ない滞納者」を明確に区別しなくてはならない。徴収能力の向上を目指す場合は、特に前者には細やかな配慮が必要である。逆に後者の「払えるのに払わない滞納者」に対しては厳格な態度で臨む必要がある。

この問題は、租税は強制的に徴税されるだけに、民間の料金支払いとは受け止める感覚の次元が異なる。まじめな納税者からすれば、守るべきルールを逸脱している脱法者よりも、逸脱を許してしまっている制度や、制度運営の方が大きな問題と感ずる。そして、その問題がなかなか改善されないで放置されているような状態では、いつかモラルが失われ、制度自体が立ち行かなくなる可能性が出てくる。

なお、国民健康保険料の徴収についても事務的に地方税と類似する部分があり、上記に記載した事項と同一の問題を含んでいる。

## 2 分担金及び負担金、使用料、手数料について

分担金とは、自治体が行う特定の事業の経費に充てるため、その事業により特別な利益を受ける数人もしくは自治体のうち地域の一部が利益を受ける場合にそれらの者から、その受益を限度に徴収するものである。

負担金とは、国や自治体が特定の事業を行う場合に、その経費の全部または一部に充てるために、その事務・事業の実施により特に利益を受けるなどの特別の関係をもつ者に対して、国や自治体が負担を命ずる公法上の金銭給付義務である前述の分担金との区別は明確ではなく、同義で用いられることも多い。今回、岐阜市の分担金及び負担金のうち、その大部分を占める保育料について検討の対象とした。

使用料とは、自治体が特定の人のために何らかの便益を与えることにより、その人達の受益に対して実費負担的な意味で徴収するものであり、①公の施設（住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設）の利用に関する収入と、②自治体の行政財産の目的外使用に関する収入（公共用財産・公用財産について、その用途や目的を妨げない限度において使用を許可した範囲に限りその使用について使用料を徴収すること）がある。また、手数料とは、自治体の提供するサービスの対価として徴収するもので、住民票発行手数料等の例がある。なお、水道料金や下水道料金などは、衛生使用料として計上されるが、一般的には公共料金と呼ばれ岐阜市においては公営企業の形態となっているため本報告書の検討範囲外としている。

「使用料・手数料」は、公法上の性格を持っている。すなわち、施設を使用する際の実費負担的な意味を持つ収入には、その施設の使用によって提供される公共サービスがどのような性質を持つかによって「実費負担」について、誰が、どの程度の割合で負担するかという点が異なってくる。

ここで、「実費負担」の「実費」とはコストを意味するが、我が国の官庁会計は現金主義であるため、事業の全体コストを算定することができない。したがって、コスト＝自治体の当該施設の管理に関する現金支出額とされていることが考えられる。この点に関しては適切な総コストの把握が行われているかを確認する必要がある。

また、自治体が施設を通じて提供する公共サービスには種々の形態があつて、異なる性質を持っている。例えば、住民生活にとって必需的なサービスか、選択的なサービスか、あるいは、広く住民に及ぶサービスか、民間との競合性のあるサービスかなどの観点から、それらのサービスを分類できる。どの性格を有するサービスなのかによって、実費負担の割合は、①全面的に公費負担とするか、②大部分を公費負担にするか、③大部分を受益者負担とするか、④全面的に受益者負担とするかなど、提供される公共サービスの性質によって異なってくる考えられる。

さらに、財政危機を理由とする受益者負担の適正化では、値上げは歳入を確保することが目的になってしまうおそれがある。この場合には、逆に財政に余裕が出てくれば値下げを求める声が起きることが予想されることになる。このような財政状況に振り回されることでは住民に説明がつかなくなってしまう。やはり、住民間の公平の確保と住民サービスのトータルでの向上を目的にする必要がある。また、受益者負担でいえば絶対に正しい基準がないことも理解する必要がある。岐阜市の考えを住民に説明して、合意を得ることが大切であり、そのための情報開示も十分に行う必要がある。

### 3 財産収入について

自治体は、多くの財産を有しているが、公共の用に供することが予定されない不要な資産は売却することや賃貸することで収入を得ることができるだけでなく、これらの不要な資産の維持費を削減することにもなり、新たな財源を生み出すことができる。

このような自治体の資産から生み出される歳入として「財源を稼ぐ」という発想から、広告料収入、ネーミングライツによる収入、公の施設等における目的外使用許可使用料（例：自動販売機設置の公募による増収）などによって、新たな追加的歳入を確保しようとしている事例が近年見られるようになり、これらの取り組み状況の確認も大切になっている。

### 4 自主財源に係る情報システムについて

大量のデータを正確かつ高速に処理できるコンピュータを利用した情報システムは、岐阜市の業務執行においても必要不可欠なものとなっており、これは

自主財源に係る事務についても同様である。情報システムの整備、運用には多額の支出を要することもあり、自主財源に関連する情報システムへの支出の適正性・有効性を検討した。また、当該情報システムは、個人の収入の状況等の重要な個人情報を大量に取り扱っており、情報セキュリティの確保は重要性の高い課題であるため、検討の対象としている。

以上の検討により、監査対象とする自主財源の項目と、それらにかかわる問題点が確認されたため、これらの事項を前提に、第4章において具体的な内容の検討を行った。

### 第3章 指摘と意見の一覧表

外部監査の指摘及び意見			
担当課	指摘 又は 意見	内 容	本 編 頁
<b>第1 市税について</b>			
財政部市民税課	指摘	I 3 (1) 個人市民税の未申告者に対する実地調査を有効なものへ改善すべきである。	35
財政部納税課	指摘	II 3 (1) 少額滞納者に対する滞納整理の見直しを行うべきである。	46
財政部税制課 納税課	指摘	II 3 (2) 今後のシステム導入にあたり、現在の問題点を網羅的に把握し、優先順位を付けた上で、必要な機能の見直しを行い、システム設計する必要がある。	48
財政部納税課	意見	II 3 (3) 一定のルールに基づいた計画的な財産調査を行う体制を構築されたい。	50
財政部納税課	意見	II 3 (4) ②分割納付について、明確なルールを策定されたい。	54
財政部納税課	意見	II 3 (4) ③納付約束をした滞納者からやむを得ない場合を除き、納付誓約書を入手されたい。	55
財政部納税課	指摘	II 3 (4) ④分割納付が中断した者に対する対応を明確化し、徴収担当者毎に判断が異ならないようにすべきである。	55
財政部納税課	意見	II 3 (4) ⑤分割納付中断の情報を共有し、適切な分割納付計画作成のノウハウを蓄積されたい。	55
財政部納税課	指摘	II 3 (5) ②徴収率の改善が図れるような徴収体制の見直しをすることが必要である。	57
財政部納税課	意見	II 3 (5) ③個人別に目標設定を行い、それに対して上席者が適切に業績評価できる体制を構築されたい。	58
財政部市民税課、 納税課	意見	II 3 (6) 滞納者情報を共有し、滞納者を特別徴収の対象になるような働きかけをされたい。	58

財政部納税課	意見	Ⅱ 3 (7) 滞納整理案件のうち、どの案件を岐阜県へ移管することが効率的なのかを組織的に判断できる体制を構築することが望まれる。	60
財政部税制課 納税課	意見	Ⅱ 3 (8) 適切な滞納整理事務に寄与するように、滞納整理の状況について、充実した情報開示をすることが望まれる。	64
<b>第2 国民健康保険料について</b>			
市民生活部国 保・年金課	指摘	Ⅲ 1 国民健康保険料の例外的な減免は安易に行うべきでなく、慎重に判断すべきである。	74
	指摘	Ⅲ 2 業務上重要な事項については、担当者のみ に依存することなく組織として情報共有をすることが必要である。	77
<b>第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について</b>			
<b>I 保育料について</b>			
福祉部保育事 業課	意見	3 (1) ①臨戸訪問の対象を抽出するにあたり基準を明確化するとともに、効率性及び公平性を向上させるため、その基準に滞納者の所得階層も含めることが望まれる。	81
	意見	3 (1) ②滞納整理記録簿には、臨戸訪問後の対応状況、その後の入金状況等が明確に分かるように記載することが望まれる。	83
	指摘	3 (2) 悪質な滞納者については差押えを実施すべきである。	84
	意見	3 (3) 債権回収のため、部署の設置を含めた組織・人員の在り方について検討されたい。	84
<b>第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について</b>			
<b>II 使用料について</b>			
財政部行財政 改革課	指摘	3 (1) ①積算票の作成に当たっては、原則サービス形態毎に区分して原価を集計し、使用料を算定すべきである。	107

	指摘	3 (1) ② (i) 新たな公の施設の設置に当たり、推定利用者数や原価が適切に見積もられているか否かについて、十分な確認作業を行うことが必要である。	109
教育委員会教育政策課社会教育課 市民体育課 農林部農林園芸課	指摘	3 (1) ② (ii) (ア) 積算票に集計する原価の集計及び類似の施設との比較を適切に実施すべきである。	112
都市建設部公園整備課 市民参画部市民協働推進課 財政部行財政改革課	指摘	3 (1) ② (ii) (イ) 積算票の作成に当たり、上席者等による有効な確認作業がなされる必要がある。	117
財政部行財政改革課	指摘	3 (1) ② (ii) (ウ) 積算票に対する重要性を積算票作成担当者に認識させる必要がある。	117
教育委員会社会教育課 財政部行財政改革課	意見	3 (2) 各施設における減額・免除制度が真にやむをえないものか内容を検討されたい。	118
財政部行財政改革課	指摘	3 (3) 使用料算定基準を作成した目的である受益者負担の公平化、原価の改善について、進捗状況を把握し、目的が達成されるような活動を行うことが必要である。	123
商工観光部観光コンベンション課	意見	3 (4) ① (i) 長良川鵜飼伝承館について指定管理者が、独自で広報活動を行うことも効果があるものと考えられるが、集客力向上のための活動は観光 PR を専門に行う部署に任せることがより効果的かつ効率的であり、望ましいものと考えられる。	124

市長公室広報 広聴課、商工 観光部観光コ ンベンション 課、(公財)岐 阜観光コンベ ンション協会	意見	3(4)①(ii) 広報広聴課、観光コンベンション課及び公益財団法人岐阜観光コンベンション協会等による広報活動の重複を解消し、効率的な広報活動を行われたい。	125
商工観光部観 光コンベンシ ョン課	意見	3(4)①(iii) 岐阜市内の観光資源の総合的活用のため、観光施設の共通利用券を設けることを検討されたい。	126
都市建設部歴 史まちづくり 課	意見	3(4)②(i)(ア) レンタサイクルの利用率向上のため、従量制の料金とすることを検討されたい。	127
	意見	3(4)②(i)(イ) レンタサイクルを利用した観光をアピールされたい。	128
	指摘	3(4)②(ii) 委託料の内訳を十分検討し、岐阜市が負担することについて合理的な説明ができるもののみを負担すべきである。	129
市長公室広報 広聴課、商工観光部 産業拠点運営課、 産業雇用課、農林 部農林園芸課、福 祉部福祉政策課、 高齢福祉課、環境 事業部東部クリ ンター、掛洞プラ ント 市民参画部市民 協働推進課、男女 共同参画・文化課 柳津地域振興事 務所地域振興総 務課	意見	3(4)③貸室等についても岐阜市全体の一覧性のある情報を開示することが望ましい。	129
教育委員会教 育政策課	意見	3(4)④市立幼稚園の保育料について適時改定を行うこと、原価の低減を行うことが望まれる。	131

第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について			
Ⅲ 手数料について			
財政部行財政改革課	指摘	3(1) 担当課に対して、手数料算定の原則を再確認する必要がある。	139
財政部行財政改革課	指摘	3(2) 手数料改定の検討が定期的に行われるよう、周知徹底すべきである。	140
財政部行財政改革課	意見	3(3) 将来の手数料改定の際の参考とするため、手数料改定の検討を行った記録を保存しておくことが望ましい。	141
第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について			
Ⅳ ごみ処理有料化への対応について			
自然共生部自然共生政策課	意見	3(1) ⑤ごみ処理有料化を推進することが望まれる。	150
	意見	3(1) ⑥ごみ処理の手数料は、ごみ処理コスト、市民の受容可能性、負担感を考慮し設定することが望まれる。	150
第4 財産収入について			
Ⅰ 未利用資産の活用について			
行政部管財課	指摘	3(1) ①売却価値の低い未利用地であっても売却を積極的に進める必要がある。	156
	意見	3(1) ②行政部管財課が、岐阜市全体としての未利用地処分の促進に努めることが望まれる。	156
	指摘	3(2) ①(ii) 不法占用を理由に売却できない土地について、不法占用の解消をより積極的に進める必要がある。不法占用が解消されない場合には法的手段も検討すべきである。	158
	指摘	3(2) ①(iii) 不法占用者から占有料を徴収すべきである。	158
	指摘	3(2) ② 行政に活用する手段のない農地を保有しているが、維持のためのコストが発生するのみであるため、低価額であっても早急に処分すべきである。	159

第4 財産収入について			
Ⅱ 広告事業について			
財政部行財政改革課	意見	3 (1) 広告収入は広告媒体の所管課の特定財源となること、予算編成においては広告事業による収入増加を加味した歳出予算の編成が可能であることを明示し、広告収入の獲得が広告媒体の所管課にとって有益であることを職員へ啓発する必要がある。	163
	意見	3 (2) 岐阜市の有する広告媒体が高い商品価値を有していることを、具体的な数値やイメージをもって分かりやすく示されたい。	165
	指摘	3 (3) 広告事業の運営上の問題を見直し、他都市の動向を考慮したうえで、広告収入を拡大すべく継続的に広告事業を推進していく必要がある。	166
第5 自主財源に係る情報システムについて			
行政部情報政策課	指摘	3 (1) ①情報システム最適化基本計画は、現在の状況を踏まえて、更新していくべきである。	177
	指摘	3 (1) ②ルールを定めた文書間及び実運用との整合を図るべきである。	177
	意見	3 (1) ③調達ガイドラインの適用状況をモニタリングし、適切な運用のチェックをすることが望ましい。	179
	指摘	3 (2) ①情報セキュリティ対策基準における情報システム管理者の責務等を見直し、実態を反映したルールとすべきである。	181
	指摘	3 (2) ②情報セキュリティ対策基準における情報システム管理者について、情報システムの管理体制一覧表の整備などの対応を行うべきである。	182
	指摘	3 (3) ①総合行政情報システムの特権 ID 管理の強化を徹底し、情報セキュリティの確保を確実なものとするべきである。	183
	指摘	3 (3) ②ファイアウォールの設定を見直すべきである。	187
	指摘	3 (3) ③アクセスログのモニタリングをすべきである。	188

## 第4章 外部監査の指摘及び意見

### 第1 市税について

#### I 市税の賦課について

##### 1 概要

###### (1) 市税の状況

岐阜市の主要産業である繊維業界等の景気低迷及び企業活動の停滞、景気後退等の影響により岐阜市の歳入は減少傾向にある。また、企業活動の停滞や景気後退の状況から失業率がいまだに高水準にあり、市税収入は減少傾向にある。

平成24年度における岐阜市の歳入は153,516百万円あり、そのうち市税が64,943百万円であり歳入全体に占める割合は42.3%となっている。平成20年度より市税収入割合が減少しているが、これは調定額の減少に伴う市税収入の減少によるものであり、主に景気低迷の影響により課税対象（個人及び法人の課税所得、固定資産評価額）が減少していることが影響していると考えられる。

以下の表に、市税の状況として5カ年分の推移を記載しているが、歳入に占める市税収入の割合は、平成21年度以降の期間において同程度で推移しており、市税の収納率の良否が岐阜市の財政状況に与える影響は大きいと考えられる。

###### 【市税の状況】

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
歳入（百万円）	144,947	155,709	162,967	162,669	153,516
市税収入（百万円）	68,912	64,870	64,133	65,130	64,943
市税収入割合	47.5%	41.7%	39.4%	40.0%	42.3%
市民1人当たり 市税負担額（円）	162,839	153,699	152,216	155,004	154,817

(注) 上記金額は、各年度の一般会計 歳入歳出決算書及び歳入歳出決算附属書類に基づいて記載している。

###### (2) 市税の種類

岐阜市が徴収する市税には、市民税（個人市民税・法人市民税）、固定資産税、軽自動車税、事業所税、都市計画税、市たばこ税、入湯税があり、各市税の概要は以下のとおりである。

## ① 市民税

市民税は、個人市民税と法人市民税に分類され、市民税課によって賦課されている。

### (i) 個人市民税

市では、ゴミの処理・道路の補修など市民の日常生活に直接結びついた業務を行っており、その財源の一つとして個人市民税を市民より徴収している（地方自治法第223条、地方税法第2条）。個人市民税は、税金を負担する能力のある人が均等の額によって負担する「均等割」とその人の所得金額に応じて負担する「所得割」で構成されている。

#### (ア) 納税義務者

納税義務者	納めるべき税額	
	均等割	所得割
(1) 1月1日現在、市内に住所がある個人	○	○
(2) 1月1日現在、市内に事務所、事業所または家屋敷を有するが、住所はない個人	○	

#### (申告対象者)

1月1日現在、岐阜市に住所があり、前年中（1月1日～12月31日）に所得があった人で次のいずれかに該当する人は、市民税の申告が必要となる（ただし、所得税の確定申告をしている人は、申告は不要となる）。

- 事業所得（自営業・農業など）、不動産所得（貸家・貸地、駐車場など）、利子所得、配当所得、雑所得、一時所得、譲渡所得、山林所得のあった人
- 給与所得者のうち、以下の対象者
  - 勤務先から給与支払報告書が岐阜市へ提出されなかった人（昨年中に退職した人、日雇い、パートなどを含む）
  - 給与以外の所得があった人（20万円以下の場合も申告が必要）
  - 医療費控除、社会保険料控除、配偶者控除、扶養控除などを受けようとする人
- 公的年金を受給している人で、医療費控除、社会保険料控除、配偶者控除、扶養控除などを受けようとする人

岐阜市に住んでいない人で、1月1日現在、岐阜市内に事務所・事業所又は家屋敷のある人

(イ) 税率等

市・県民税の所得割額の税率は、一律 10% (市民税 6%・県民税 4%) であり、均等割は、市民税 3,000 円、県民税 2,000 円 (清流の国ぎふ森林・環境税含む) となっている。

(ウ) 個人市民税の納税方法

個人市・県民税の納税の方法には、普通徴収と特別徴収があり、以下のとおりである。

(a) 普通徴収

事業所得者などの市民税は、納税通知書によって岐阜市から納税者に通知され、通常 6 月、8 月、10 月、翌年の 1 月の 4 回の納期に分けて納税することになる。

(b) 特別徴収

(給与からの特別徴収)

給与所得者の市民税は、特別徴収税額通知書により、岐阜市から給与の支払者を通じて通知され、給与の支払者が毎月の給与の支払の際にその人の給与から市民税を徴収し、これを翌月の 10 日までに岐阜市に納入する。給与からの徴収期間は、6 月から翌年 5 月までの 12 か月となっている。

(公的年金からの特別徴収)

65 歳以上の公的年金受給者の年金所得にかかる市民税は、税額決定通知書により、岐阜市から公的年金の支払者へ通知し、公的年金の支払者が年金の支払の際にその人の年金から徴収して、これを翌月の 10 日までに岐阜市に納入する。

公的年金からの特別徴収は、年 6 回 (偶数月) の公的年金の支払の際に行われ、4 月、6 月及び 8 月には、その年の 2 月に徴収された額と同額が、10 月、12 月及び翌年 2 月には、その年度の市・県民税額から 4 月から 8 月に徴収された額を差し引いた残りの税額の 3 分の 1 ずつが徴収される。なお、新たに公的年金からの特別徴収の対象となる人については、年度前半 (通常 6 月及び 8 月) において、その年度の市・県民税額の 2 分の 1 に相当する額が普通徴収され、年度後半 (10 月から翌年 2 月) において残りの税額について特別徴収される。

(ii) 法人市民税

法人市民税は、岐阜市内に事務所や事業所などがある法人 (会社など) のほか、法人でない社団または財団に対して賦課される税で、法人等の所得の

有無にかかわらず負担する「均等割」と、所得に応じて負担する「法人税割」とがある。

(ア) 納税義務者

納税義務者	納めるべき税額	
	均等割	法人税割
(1) 岐阜市内に事務所や事業所を有する法人	○	○
(2) 岐阜市内に寮や保養所などを有する法人で、岐阜市内に事務所や事業所を有しないもの	○	
(3) 岐阜市内に事務所や事業所または寮や保養所などを有する人格のない社団等(法人でない社団または財団で収益事業を行うもの) 又は法人課税信託の引受けを行うもの	○	○
(4) 法人課税信託の引受けを行うことにより法人税を課される個人で岐阜市内に事務所や事業所を有するもの		○

(注) ・法人課税信託とは、信託段階において受託者を納税義務者として法人税が課税される信託として法人税法で定めるものをいう。

・上表の(3) (4) に該当する人格のない社団等及び個人は、法人とみなして、法人市民税の規定が適用される。

(イ) 均等割

区分	税額
公共法人及び公益法人等のうち均等割を課することができないもの以外のもの(独立行政法人で収益事業をおこなうものを除く)	50,000円 (年額)
人格のない社団等	
一般社団法人及び一般財団法人(非営利型法人に該当するものを除く)	
保険業法に規定する相互会社以外の法人で資本金の額又は出資金の額を有しないもの	

資本金等の額を有する法人	資本金等の額	岐阜市内の従業者数	
		50人超	50人以下
	1,000万円以下の法人	120,000円 (年額)	50,000円 (年額)
	1,000万円超、1億円以下の法人	150,000円 (年額)	130,000円 (年額)
	1億円超、10億円以下の法人	400,000円 (年額)	160,000円 (年額)
	10億円超、50億円以下の法人	1,750,000円 (年額)	410,000円 (年額)
	50億円超の法人	3,000,000円 (年額)	410,000円 (年額)

(注) ・従業者数の合計とは、岐阜市内に有する事務所・事業所または寮などの従業者数の合計である。

- ・資本金等の額とは、法人が株主から出資を受けた金額として法人税法施行令で定める金額をいう（保険業法に規定する相互会社の場合は純資産額）
- ・従業者数の合計数及び資本金等の額は、算定期間の末日で判断する。

#### (ウ) 法人税割

課税標準となる法人税額×税率 12.3%

#### (エ) 申告・納付

法人市民税は、それぞれの法人が定める事業年度の終了日から一定期間内に、その納付すべき税額を算出して申告し、その申告した税金を納める申告納付となっている。

申告区分		申告納付すべき額	申告納付期限
中間申告	予定申告	均等割額(年額)の1/2と、前事業年度の法人税割額の1/2の合計額	事業年度開始の日から6ヶ月を経過した日から2ヶ月以内
	(仮決算に基づく)中間申告	均等割額(年額)の1/2と、その事業年度開始の日以後6ヶ月の期間を1事業年度とみなして計算した法人税割額の合計額	

確定申告	均等割額と法人税割額の合計額 ただし、中間(予定)申告を行った税額がある場合には、その税額を差し引いた税額	原則として、事業年度終了の日から 2 ヶ月以内
------	--	-------------------------

(注) 均等割のみを課される公共法人及び公益法人等は、毎年 4 月 30 日までに均等割額を申告納付する。

## ② 固定資産税

固定資産税は、毎年 1 月 1 日(賦課期日)時点に土地、家屋及び償却資産(これらを総称し固定資産という)を所有している人(納税義務者)が、その固定資産の価格をもとに算定される税額を固定資産の所在する市町村に納めるものである。

### (i) 納税義務者

毎年 1 月 1 日(賦課期日)現在に固定資産を所有している以下の人が対象となる。

土地	土地登記簿又は土地補充課税台帳に所有者として登記又は登録されている人
家屋	建物登記簿又は家屋補充課税台帳に所有者として登記又は登録されている人
償却資産	償却資産課税台帳に所有者として登録されている人
※ ただし、所有者として登記(登録)されている人が賦課期日前に死亡している場合は、賦課期日現在で、その土地や家屋などを現に所有している人(相続人)が納税義務者となる。	

### (ii) 税額

$$\text{税額} = \text{固定資産税の課税標準額} \times \text{税率 } 1.4 / 100$$

固定資産税は、資産税課によって賦課決定される。資産税課では毎年 1 月 1 日を賦課期日として、土地・家屋の所有者に対して納税通知書を発行している。一方、償却資産については、償却資産の所有者が毎年 1 月 1 日に所有する償却資産を申告し、これに基づき賦課決定される。

### ③ 軽自動車税

軽自動車税は、原動機付自転車、小型特殊自動車、軽自動車(二輪、三輪、四輪)、二輪の小型自動車の4月1日現在の所有者に課税される地方税の一種である。

軽自動車税は、税制課によって賦課決定される。軽自動車税の納税義務者は4月1日現在の軽自動車等の所有者であり、税制課では4月1日時点での所有者に対し、納税通知書を発行している。納税義務者はこの納税通知書をもとに納付する。

### ④ 事業所税

事業所税とは、人口・企業が過度に大都市地域に集中したことによって発生した交通問題・公害問題・ごみ処理の問題などいわゆる都市問題の解決を図り、都市環境の整備・都市機能の回復に必要な財政需要を賄うための目的税のことをいう。

事業所税は市民税課によって賦課決定されており、資産割と従業者割がある。

区分	資産割		従業者割	
納税義務者	事業所等において事業を行う法人または個人			
算定期間	法人	事業年度		
	個人	1月1日から12月31日まで		
課税標準	法人	事業年度の末日現在における事業所床面積(平方メートル)	法人	事業年度中に支払われた従業者給与総額(円)
	個人	その年の12月31日現在における事業所床面積(平方メートル)	個人	その年中に支払われた従業者給与総額(円)
税率	事業所床面積 1平方メートルあたり600円		従業者給与総額の0.25%	
免税点	事業所床面積 1,000平方メートル以下		従業者数100人以下	

納税の方法	納税義務者が課税標準や税額を計算して申告および納付を行う。	
申告納付期限	法人	事業年度終了の日から2ヶ月以内
	個人	翌年の3月15日まで

### ⑤ 都市計画税

都市計画税とは、都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てられる目的税で、都市計画法による都市計画区域のうち、原則として市街化区域内に所在する土地及び家屋に対して課税され、固定資産税とあわせて納める税金のことである。主な用途としては、市街地開発事業、下水道事業、公園整備事業、街路整備事業などである。

都市計画税額は、課税標準額に0.3%を乗じて計算した額となる。都市計画税は、固定資産税と同様に資産税課によって賦課決定される。都市計画税の納税義務者は、土地又は家屋の所有者であり、資産税課では、毎年1月1日を賦課期日として、固定資産税とあわせて納税通知書を発行しており、納税義務者は当該通知書に基づいて納税する。

### ⑥ 市たばこ税

市たばこ税は、製造たばこの製造者、特定販売業者又は卸売販売業者が市内の小売販売業者に売り渡したたばこにかかる税金である。平成25年4月1日現在の税額は、1,000本につき5,262円(1箱20本で105.24円)、旧3級の紙巻たばこで1,000本につき2,495円(1箱20本で49.9円)となっている。

市たばこ税は、税制課によって賦課決定される。納税義務者はたばこを購入した人であるが、間接税であるため、実際に税金を納める納税者は製造たばこの製造者・特定販売業者・卸売販売業者となる。納税者は毎月1日から月末までの売り渡し分について、翌月末までに市に対して申告納税を行う。

### ⑦ 入湯税

入湯税は、鉱泉浴場における入湯に対し入湯客に課税される税金で、鉱泉源の保護管理施設及び消防施設等の整備、観光振興に使われている。税額は入湯客1人1日について150円となっている。

入湯税は、税制課によって賦課決定される。入湯税の納税義務者は、入湯した入湯客であるが、間接税のため、実際に税金を納める納税者は鉱泉浴場の経

営者となる。納税者は、毎月 1 日から月末までの入湯された分について、翌月 15 日までに申告納税を行う。

## 2 実施した監査手続

市税の賦課業務の状況を確認するため、以下の部署に対して、担当者へのヒアリング及び関連資料の閲覧を行った。

市税の名称	監査対象部署
市民税	市民税課、納税課
固定資産税	資産税課、納税課
事業所税	市民税課、納税課
軽自動車税	税制課、納税課
市たばこ税	税制課、納税課
入湯税	税制課、納税課

## 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### (1) 個人市民税の未申告者に対する実地調査方法の見直しについて (指摘)

#### ① 個人市民税の賦課業務の現状について

個人市民税は、市が課税金額を賦課決定しているが、賦課金額の大部分を構成する「所得割」については、雇用している会社や個人事業主の申告金額を基礎として賦課決定している。

この申告方法は、給与所得者、年金所得者、その他の所得者により申告方法が異なっている。給与所得者については、給与の支払いをする会社等が給与支払報告書を市へ提出しており、年金所得者については、年金の支払いをする社会保険庁等が公的年金等支払報告書を市に提出している。その他の所得者については、別途申告する必要があり確定申告書等により市へ提出を行うことになる。

そのため、個人市民税の賦課決定は、申告を基礎として決定されることから、適正な申告が行われな限り適正に賦課決定することはできない。これらを担保するため、岐阜市では、申告期限前対策として、前年度に市民税申告書を提出した者に対して申告書を送付しており継続的な適正申告を促している。また、申告期限後対策として、市民税の未申告者に対して実地調査を行うことで未申

告の防止に努めている。

岐阜市では、市民税の未申告者に対して申告漏れが発生していないことを確認するために実地調査を行っている。平成 24 年度については、9 月 24 日から 12 月 18 日までの 60 日間で実地調査しており、原則として未申告者全員を対象に戸別訪問を実施している。なお、未申告者が被扶養者であることが判明している者や、生活保護を受けており市民税が免除されている者、高齢者で所得が見込まれない者については、調査対象から除外している。

## ② 実地調査について

未申告者に対する直近の実地調査結果は、以下のとおりである。

【市民税実地調査結果集計表】

(単位：人)

	調査対象者	新規課税	非課税	税額変更	市外転出	所在不明	未回答
平成 20 年度	2,379	62	334	—	56	204	1,723
平成 21 年度	2,473	156	565	—	88	163	1,501
平成 22 年度	2,615	79	437	—	89	142	1,868
平成 23 年度	2,339	84	417	2	66	306	1,464
平成 24 年度	2,117	70	207	—	25	71	1,744

(注) 市民税課作成の年度の「市県民税実地調査結果集計表」より抜粋。

平成 20 年度から平成 24 年度の調査対象者に対する未回答の割合を算定すると 70%であった。調査対象者に占める未回答者の割合が多い理由を確認するため、平成 24 年度の実地調査一括報告書（実地調査票）の閲覧及び実地調査の担当者にヒアリングを行った。その結果、未回答者が多い理由は以下のとおりであった。

- (i) 個別訪問時に未申告者が不在のため面会ができず申告書の作成依頼ができないため、居住が確認できた場合は郵便受けに投函し、確認できない場合は郵送する等の対応を行っているが、回答が得られない。
- (ii) 実地調査の期間が限られており、また担当者一人当たりの調査対象者数も多いことから複数回の戸別訪問ができず未回答となっている。

実地調査の実施期間や市民税課職員の人的制約を考えれば、全ての未回答者から回答を得ることは困難と考えられる。また、すべての未申告者について所得が発生しているわけではないことを考えると、必ずしも未申告であることが問題となるわけではない。

しかし、過去 5 年間の回答者に占める新規課税者の割合が 19%程度を占めることを考えると、平成 24 年度の未回答者のうち 300 人程度は新規課税対象とな

ると推定される。課税の公平性を考えると、未回答者の割合が高く多数の新規課税者が推定される現状は、実地調査は十分なものとはいえ、実地調査を有効なものへ改善すべきである。

未回答者を減らすためには、調査対象期間を延長し不在者の戸別訪問回数を増やせるように計画を見直すことや、訪問する日時を未申告者が在宅すると考えられる時間、曜日とすることが有効である。

現状の実地調査では、全ての未申告者を戸別訪問することに重点がおかれているが、限られた時間及び人員で有効な実地調査を行うためには、未申告者のうち課税の対象となる可能性が高い未申告者に重点をおき、実地調査を行うことが求められる。例えば、前年度に所得が発生している未申告者については、申告の可否を確認できるまで調査を継続すること等が考えられる。

また、現状では市民税課として未回答者を低減するための目標設定が行われていない。そのため、例えば未回答者を何名以下にする、未回答者を前年度より〇%減らす等の具体的な目標を設定し、課職員が目標に向かって実地調査を行える工夫をし、個人のモチベーション向上を図ることも有効である。

## Ⅱ 滞納整理について

### 1 概要

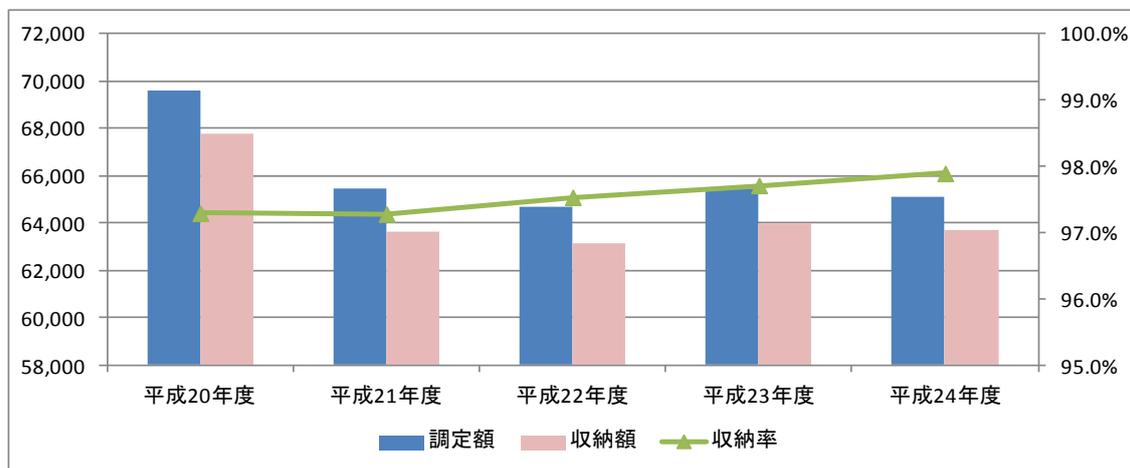
#### (1) 市税の収納状況及び滞納状況

岐阜市は中小零細企業が多く、近年の景気低迷により市税収納率は低率で推移している。そのため、納税の実効性を担保するために、納税者の利便性の高い納付方法として、平成18年11月から休日、夜間納付窓口の開設、平成20年度からコンビニ収納の開始を行うなど、市税の滞納が発生する前の段階で未然防止を図る等の対応を行っている。

滞納税については、平成5年度から現年未納分を対象に、税務関係課の職員による応援徴収を始めており、平成10年度からは大口滞納者（世帯滞納額100万円以上）担当を選任し大口滞納者からの徴収を進めている。また、平成20年度からは税源移譲により増加した現年未納分の早期徴収を図るため、嘱託員3名による納税推進コールの実施、平成21年度からは岐阜県へ職員を派遣し岐阜県と共同による徴収の実施、平成24年度からは計画的な呼出（平日・休日）の実施をするとともに、換価性の高い預貯金など債権差押えの強化により、収納率の向上を図っている。

岐阜市の平成20年度から24年度の市税収納率の推移は以下のとおりである。

#### 【現年課税分の推移】

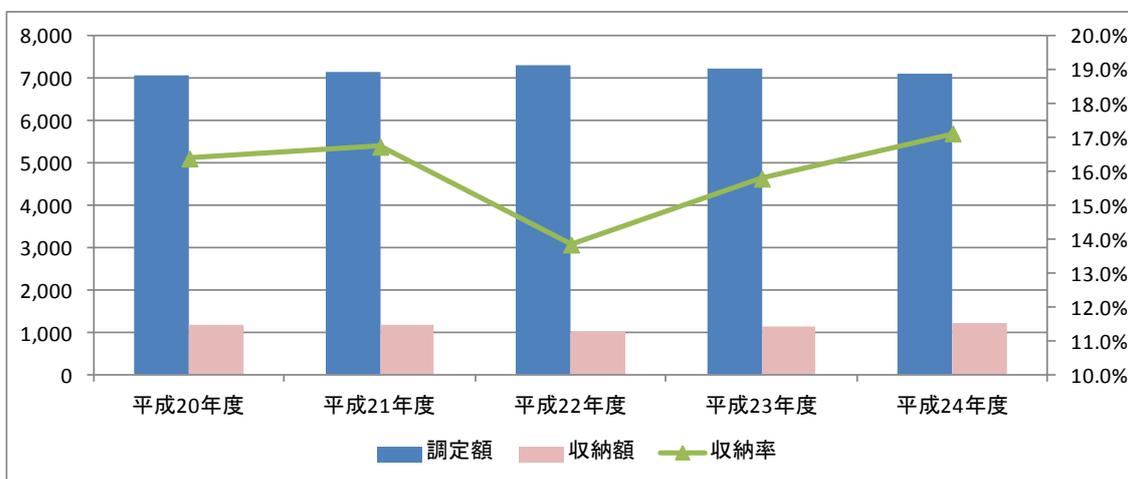


現年課税分の調定額及び収納額については、平成21年度から大幅に減少しているが、その主な原因は、市民税の大幅な減少であり経済不況に伴う個人所得及び法人所得の減少によるものである。

収納率については、市税収納率の低下を防止するため、納税者の利便性の高い納付方法として、平成18年から休日、夜間納付窓口の開設、平成20年度か

らコンビニ収納を行うなどの対応を行っており、近年では改善傾向にある。

### 【滞納繰越分の推移】



滞納繰越分の調定額に著しい増減はないが、これは主に現年分の調定額の減少に伴う収入未済額の減少と滞納繰越額の執行停止・時効による不納欠損による影響である。

滞納繰越分の収納率については、改善傾向にあるが現年分と比較すると著しく低い水準であり、直近の年度においても17%台となっている。

この主な理由は、以下のとおりである。

- (ア) 過去においては所得が多く多額の市民税が発生していた納税義務者が、個人所得が減少したことにより、支払い能力が低下し徴収が困難となっている。
- (イ) 所得はあるが設備投資や住宅ローン等の借入金が多額に存在しており、借入金の返済を優先しているため回収が滞っている。
- (ウ) 一定の所得はあるが固定資産税等の所得に関連しない課税が多額のため、支払が滞っている。
- (エ) 不動産を所有している場合に、その財産を差し押さえても借入金等の債務の抵当権設定により換価価値がないことから、配当が見込めない。

そのため、滞納繰越分に対して現年度の滞納分が累積していくことにより、徴収がさらに困難となり、滞納繰越分の収納率は現年分と比較すると低い水準となっている。

## (2) 税目別調定額及び収納率の推移

過去 5 年間の各税目の調定額、収入済額及び収納率の推移は以下のとおりである。

### 【現年課税分の税目内訳】

(単位：百万円)

【現年課税分】		平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
個人市民税	①調定額	24,858	24,386	22,247	21,733	22,657
	②収入済額	24,048	23,649	21,644	21,196	22,129
	③不納欠損額	2	4	2	2	1
	収納率	96.7%	97.0%	97.3%	97.5%	97.7%
法人市民税	①調定額	7,962	4,839	5,839	6,453	6,827
	②収入済額	7,981	4,832	5,832	6,457	6,815
	③不納欠損額	-	0	0	0	0
	収納率	100.2%	99.8%	99.9%	100.1%	99.8%
固定資産税	①調定額	27,136	26,711	26,883	26,907	25,458
	②収入済額	26,265	25,879	26,094	26,142	24,800
	③不納欠損額	4	2	6	5	6
	収納率	96.8%	96.9%	97.1%	97.2%	97.4%
軽自動車税	①調定額	526	550	569	583	598
	②収入済額	509	531	549	564	580
	③不納欠損額	0	0	0	0	0
	収納率	96.7%	96.6%	96.5%	96.7%	96.9%
事業所税	①調定額	1,354	1,378	1,525	1,498	1,560
	②収入済額	1,323	1,358	1,504	1,477	1,544
	③不納欠損額	-	-	-	-	-
	収納率	97.7%	98.5%	98.7%	98.6%	99.0%
都市計画税	①調定額	5,275	5,217	5,252	5,521	5,266
	②収入済額	5,105	5,054	5,097	5,364	5,129
	③不納欠損額	0	0	1	1	1
	収納率	96.8%	96.9%	97.1%	97.1%	97.4%
その他	①調定額	2,518	2,367	2,394	2,784	2,727
	②収入済額	2,518	2,367	2,394	2,784	2,727
	③不納欠損額	-	-	-	-	-
	収納率	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
合計	①調定額	69,632	65,451	64,712	65,482	65,096
	②収入済額	67,750	63,673	63,118	63,986	63,727
	③不納欠損額	6	8	11	9	9
	収納率	97.3%	97.3%	97.5%	97.7%	97.9%

(注) 中間納付等により還付金が発生する場合、調定額を上回る収入済額となるため、計算上の収納率が 100%を上回る税目がある。

【滞納繰越分の税目内訳】

(単位：百万円)

【滞納繰越分】	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	
個人市民税	①調定額	2,185	2,454	2,620	2,684	2,651
	②収入済額	373	431	367	403	412
	③不納欠損額	158	133	164	161	258
	収納率	17.1%	17.6%	14.0%	15.0%	15.6%
法人市民税	①調定額	195	181	168	134	129
	②収入済額	26	15	11	18	19
	③不納欠損額	18	19	47	15	13
	収納率	13.7%	8.8%	6.8%	14.0%	15.2%
固定資産税	①調定額	3,784	3,639	3,664	3,591	3,499
	②収入済額	609	598	502	574	625
	③不納欠損額	403	206	354	277	319
	収納率	16.1%	16.4%	13.7%	16.0%	17.9%
軽自動車税	①調定額	45	47	51	56	58
	②収入済額	10	8	9	9	10
	③不納欠損額	4	5	5	6	8
	収納率	22.5%	18.8%	17.8%	17.1%	17.1%
事業所税	①調定額	100	90	83	54	51
	②収入済額	16	21	23	22	22
	③不納欠損額	25	5	25	2	3
	収納率	16.5%	23.7%	28.2%	41.9%	43.4%
都市計画税	①調定額	771	734	734	716	702
	②収入済額	124	120	100	114	125
	③不納欠損額	82	41	71	55	64
	収納率	16.1%	16.4%	13.7%	16.0%	17.9%
その他	①調定額	2	2	2	2	-
	②収入済額	0	-	-	0	-
	③不納欠損額	-	-	-	2	-
	収納率	10.1%	0.0%	0.0%	1.4%	—%
合計	①調定額	7,085	7,149	7,325	7,239	7,093
	②収入済額	1,161	1,196	1,014	1,143	1,215
	③不納欠損額	692	411	669	520	666
	収納率	16.4%	16.7%	13.9%	15.8%	17.1%

現年課税分については、全ての税目について概ね 97%以上の収納率であるのに対して、滞納繰越分については、20%を下回る収納率で推移しており、現年課税分と比較すると著しく収納率が低い状況にある。

特に、個人市民税、固定資産税、都市計画税は滞納繰越額が多額であり、累積して回収が困難となる前に、現年課税分として早期段階で回収することが全体の収納率の向上につながると考えられる。

### (3) 中核市における市税の収納率

以下は、中核市における平成24年度の収納率（＝調定済額に対する収入済額を割合で示した指標）を比較したものであり、収納率の高い順に記載している。

#### 【平成24年度 中核市の収納率】

(単位：百万円)

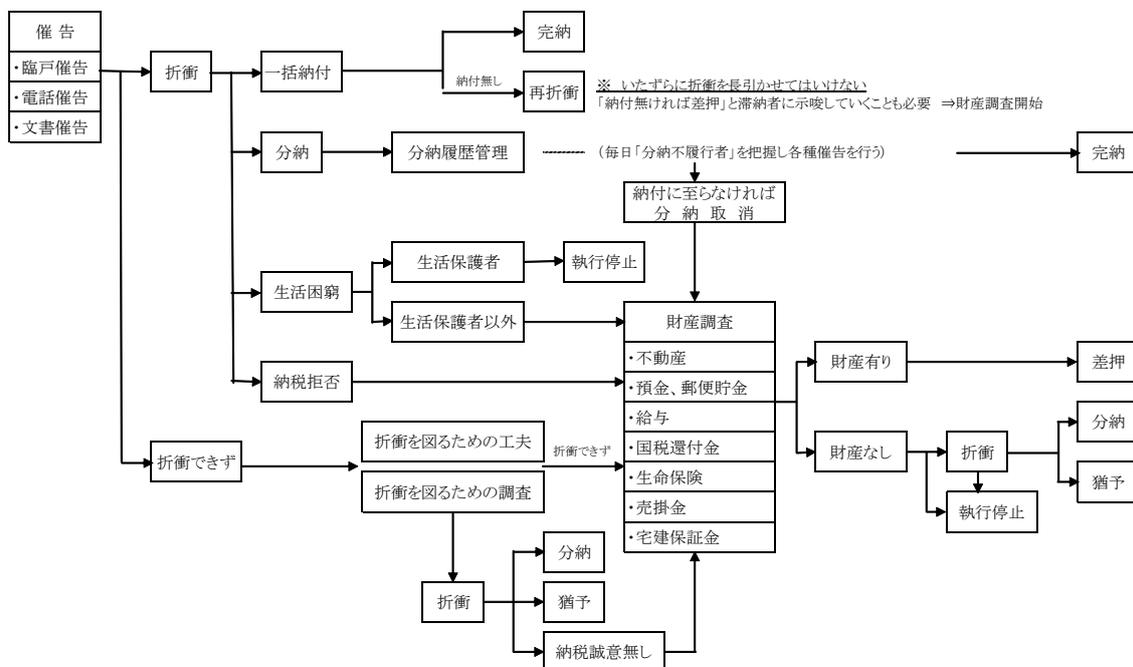
順位		調定済額(A)			収入済額(B)			B/A		
		現年課税分	滞納繰越分	計	現年課税分	滞納繰越分	計	現年分	繰越分	計
1	大分市	76,080	2,420	78,500	75,536	728	76,264	99.28%	30.10%	97.15%
2	前橋市	50,448	1,555	52,004	50,017	390	50,408	99.15%	25.10%	96.93%
3	高槻市	48,260	1,801	50,062	47,810	599	48,410	99.07%	33.28%	96.70%
4	豊田市	85,510	3,251	88,761	84,804	889	85,693	99.17%	27.35%	96.54%
5	長野市	56,968	2,491	59,459	56,323	694	57,018	98.87%	27.89%	95.89%
6	福山市	73,060	3,248	76,309	72,267	810	73,078	98.91%	24.96%	95.77%
7	西宮市	82,030	4,416	86,446	81,034	1,161	82,196	98.79%	26.30%	95.08%
8	大津市	48,604	2,608	51,212	47,929	570	48,499	98.61%	21.87%	94.70%
9	下関市	33,868	1,943	35,812	33,491	400	33,892	98.89%	20.61%	94.64%
10	岡崎市	63,614	3,613	67,228	62,815	791	63,606	98.74%	21.90%	94.61%
11	松山市	66,204	3,836	70,040	65,197	1,020	66,217	98.48%	26.59%	94.54%
12	高松市	63,595	3,705	67,301	62,732	882	63,614	98.64%	23.80%	94.52%
13	船橋市	93,086	5,558	98,644	91,708	1,349	93,057	98.52%	24.28%	94.34%
14	和歌山市	57,817	3,811	61,628	57,219	883	58,102	98.97%	23.17%	94.28%
15	倉敷市	79,051	4,776	83,828	78,077	872	78,949	98.77%	18.26%	94.18%
16	東大阪市	74,469	5,357	79,827	73,163	1,847	75,010	98.25%	34.48%	93.97%
17	高知市	43,771	2,946	46,718	43,174	671	43,845	98.64%	22.78%	93.85%
18	長崎市	52,731	3,548	56,280	51,917	901	52,818	98.46%	25.39%	93.85%
19	姫路市	93,567	6,025	99,593	92,086	1,206	93,293	98.42%	20.03%	93.67%
20	川越市	54,652	3,559	58,212	53,710	801	54,511	98.28%	22.51%	93.64%
21	鹿児島市	82,801	5,772	88,573	81,403	1,441	82,845	98.31%	24.97%	93.53%
22	豊中市	64,256	4,634	68,891	63,244	976	64,220	98.42%	21.06%	93.22%
23	横須賀市	62,355	4,313	66,668	61,036	1,011	62,048	97.88%	23.46%	93.07%
24	盛岡市	41,113	3,256	44,370	40,402	865	41,268	98.27%	26.59%	93.01%
25	柏市	62,003	4,796	66,800	60,869	1,208	62,077	98.17%	25.20%	92.93%
26	金沢市	76,793	5,760	82,554	75,519	1,189	76,708	98.34%	20.65%	92.92%
27	宇都宮市	88,294	6,408	94,703	86,536	1,337	87,874	98.01%	20.88%	92.79%
28	高崎市	58,375	4,618	62,993	57,559	797	58,357	98.60%	17.27%	92.64%
29	富山市	68,995	5,458	74,454	67,954	926	68,880	98.49%	16.97%	92.51%
30	豊橋市	61,156	4,948	66,105	60,217	886	61,103	98.46%	17.91%	92.43%
31	宮崎市	49,800	4,175	53,975	48,876	970	49,846	98.15%	23.23%	92.35%
32	久留米市	38,491	3,287	41,778	37,795	746	38,542	98.19%	22.72%	92.25%
33	奈良市	50,892	4,354	55,246	50,088	859	50,948	98.42%	19.74%	92.22%
34	秋田市	42,961	3,513	46,474	42,044	681	42,725	97.87%	19.40%	91.93%
35	郡山市	43,845	3,986	47,832	43,162	798	43,961	98.44%	20.04%	91.91%
36	尼崎市	77,531	6,748	84,279	75,911	1,542	77,454	97.91%	22.86%	91.90%
37	青森市	35,546	3,088	38,635	34,992	419	35,411	98.44%	13.57%	91.66%
38	いわき市	44,740	4,354	49,095	43,923	1,055	44,979	98.17%	24.25%	91.62%
39	函館市	32,061	2,835	34,897	31,272	627	31,899	97.54%	22.11%	91.41%
40	旭川市	38,982	4,051	43,033	38,257	729	38,987	98.14%	18.02%	90.60%
41	岐阜市	65,096	7,093	72,189	63,727	1,215	64,943	97.90%	17.13%	89.96%

上記資料を見る限り、岐阜市の収納率は中核市で最下位であり、現年課税分・滞納繰越分ともに収納率が低い状況となっている。

#### (4) 滞納整理の状況について

滞納整理の手順は以下のとおりである。

滞納整理フローチャート



市税の種類にて記載したとおり、納税金額が税務各課にて賦課決定されると、納税通知書が納税義務者へ送付される。納税義務者は納税通知書に基づいて納付することになるが、期限までに納付しない滞納者に対しては督促が行われる。

督促とは、確定した債権が納期限までに履行されない場合に履行の請求をする行為であり、強制徴収公債権では単に履行の請求という意味にとどまらず、督促をすることが滞納処分的前提要件となっていることに加えて、時効の中断事由にもなっている。地方税法第 329 条第 1 項によれば「納税者（特別徴収の方法によって市町村民税を徴収される納税者を除く。以下本款において同様とする。）又は特別徴収義務者が納期限（第 321 条の 11 又は第 328 条の 9 の規定による更正又は決定があつた場合においては、不足税額又は不足金額の納期限をいい、納期限の延長があつたときは、その延長された納期限とする。以下市町村民税について同様とする。）までに市町村民税に係る地方団体の徴収金を完納しない場合においては、市町村の徴税吏員は、納期限後 20 日以内に、督促状を発しなければならない。」と定めている。ただし、納期限後 20 日以内に督促状を発送しなければならないという規定は訓示規定であることから、岐阜市では納期限の 25 日前後に発送する事務規程を設けている。

督促を行っても納付しない滞納者については、一定期間経過後にシステム上滞納登録が行われ、滞納者として滞納整理の対象となる。

滞納者については、税オンラインシステムより 6 月に「索引簿」として、校区毎に滞納者一覧が出力される。納税課では、滞納者を校区毎に管理しているため、岐阜市を校区単位に市内 50 地区及び市外・県外の合計 52 地区に分けたうえで、徴収担当者に割り当てている。

徴収担当者は、索引簿より高額滞納者リスト（高額滞納世帯（20 万円以上 100 万円未満）整理状況一覧表）、大口の高額滞納者リスト（高額滞納世帯（100 万円以上）整理状況一覧表）を作成している。徴収担当者は、高額滞納者リストに基づいて、滞納整理を開始することになり、文書による催告や電話による催告を行うとともに、滞納者と折衝することにより自主的な納付を促している。

催告とは、履行を促すことであり、その法的な性質は意思の通知という準法律行為である。催告の形態としては、文書による催告、電話による催告、臨戸による催告がある。

岐阜市では、督促状を発送後、督促状の指定納期限までに納付が行われない滞納者に対して、文書による催告を行っており自主的な納付を促している。しかし、文書による催告では、滞納者が催告書を読まない、気が付かない等の問題があるため、電話による催告も適時に実施している。文書による催告、電話による催告でも対応ができない場合には、臨戸による催告も合わせて実施している。

平成 24 年度は、滞納者に対して岐阜市役所への呼出を実施しており、平日・休日呼出を 9,076 名に行い、うち 811 名の来課があり納付誓約書の取り付けや納付を取り付けている。

【平成 24 年度 徴収体制】

係名	人員	区分
徴収 (嘱託員)	23 名 (1 名)	・滞納繰越分及び現年未納分の滞納整理
徴収 1	6 名	市外、県外 大口滞納世帯（繰越滞納額 100 万円以上）
徴収 2	6 名	17 地区
徴収 3 (嘱託員)	5 名 (1 名)	16 地区
徴収 4	6 名	17 地区

特別整理 (嘱託員)	5名 (1名)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・徴収管理</li> <li>・交付要求・差押物件の公売</li> <li>・滞納整理に係る指導、管理</li> <li>・税オンラインシステムに関すること</li> <li>・処分停止及び欠損処分に関すること</li> </ul>
計 (嘱託員)	28名 (2名)	
嘱託員	3名	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電話による納税の呼びかけ</li> <li>・文書催告書の作成</li> </ul>

(注) 平成 24 年度 滞納整理実施計画書より

岐阜市では、滞納整理を進めるため年度毎に滞納整理基本方針を定めるとともに、滞納整理実施計画書を作成している。平成 24 年度は、市税収納率を向上させるために以下の重点項目を設定して対応を行っている。

① 利便性の高い納付手段による自主納付の推進

納税者に対して、あらゆる機会を利用して納税意識の高揚と納期内納付を向上させるための啓発活動を行い、コンビニ収納などの利便性の高い納付手段の提供により、新規滞納の未然防止に努める。

休日・夜間納付窓口について、広報ぎふ、岐阜市ホームページによる広報及び送付する催告書などに広報チラシを同封するなど、利用を高める。

② 現年未納分の滞納整理強化

収納率を向上させ一定の収納率を達成するため、現年未納分の滞納整理を強化する。

- ・納税推進嘱託員による「電話による呼びかけ」
- ・税務関係 4 課による応援徴収の見直し
- ・現年課税分を優先した徴収の実施

③ 滞納繰越分の滞納整理強化

20 万円以上の高額滞納者、平成 23 年度のみ滞納者及び 20 万円未満の滞納者の 3 段階に分類し、それぞれ年間業務計画により 3 月までに滞納整理を実施する。

④ 高額滞納者等に対する滞納整理強化

高額滞納者及び時効予定滞納者等に対して、早期に法律等に基づく適切な取組みを実施し、年度内に整理を行う。また、計画的に財産調査（預貯金、生命保険、給与及び不動産等）を実施し、進展のない事案は、事務手順に従い速やかに差押処分を執行する。

⑤ 差押財産の公売

動産を含めた差押財産について公売実施計画書を作成し、対象物件の選定を行い、インターネット等による公売を実施する。

⑥ 市税債権の適正管理

地方税の徴収権は、原則として法定納期限の翌日から起算して5年間行使しないことによって、時効により消滅する。しかし、税負担の公平性の観点から確実に徴収すべきであり、放置して徴収権が消滅して徴収不能となることがないように管理を行い、財産（預貯金、生命保険、給与及び不動産等）を所有する滞納者については、適正に滞納処分を実施する。

⑦ 延滞金の適正徴収

滞納者間の公平性を保つため、延滞金は地方税法に基づき徴収する。ただし、納税者の生活実態によりやむを得ず減免する場合は、必ず延滞金減免申請書を提出させたいえ、事務処理要領などに基づき適正に処理する。

⑧ 処分停止の適正執行

滞納者の指定地調査により生活実態、債権額等を把握し、徴収見込みがないと判断される場合は、滞納処分の執行停止を速やかに行う。

## 2 実施した監査手続

滞納整理の状況について、納税課担当者にヒアリングするとともに関係書類を閲覧した。また、実際の滞納整理状況を確認するため、サンプリングした滞納整理案件について滞納整理状況を個別に確認した。

## 3 監査の指摘及び意見

上記の手続きを実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### （1）少額滞納者に対する滞納整理の見直しについて（指摘）

#### ① 滞納整理の現状について

岐阜市では、滞納者に対して7月と11月にシステム・バッチ処理による滞納処分警告書の発送が行われている。しかし、滞納者によっては、滞納処分警告書が送付されてもそれに気づかない者や長期間滞納しているような者であれば警告書を見ることなく放置する者もあり、結果的に納付しない滞納者が多数存在している。そのため、納税課では、担当者より催告を行うことにより滞納者に納付を促している。

平成 24 年度は、納税課の滞納整理実施計画に基づき滞納額 20 万円以上の滞納者（以下、「高額滞納者」という。）を中心に担当者による催告書の発送及び滞納者との折衝業務を行っている。

【平成 24 年度 繰越滞納状況一覧表】 (単位：千円)

	世帯数	人数	金額
20 万円未満	13,830	14,882	847,742
20 万円～100 万円	5,449	7,087	2,284,978
100 万円以上	1,116	1,932	2,835,777
岐阜県移管分	160	190	335,965
小計	20,555	24,091	6,304,463
交付要求解除	121	127	134,983
合計	20,676	24,218	6,439,447

(注) システム上は、上記分類毎の徴収金額が不明であるが、24 年度の繰越滞納額全体に対する徴収率は 17.1%となっている。システムに関する事項については、「(2) 滞納整理のシステム対応について」を参照。

平成 24 年度の繰越滞納状況一覧表によれば、高額滞納者は金額ベースで全体の 79.5%を占めていることから、高額滞納者を優先して滞納整理することは、滞納整理の効率性及び歳入確保の観点から有効と考えられる。

その一方で 20 万円未満の滞納者（以下、「少額滞納者」という。）は、金額ベースでは 13.2%であるが、世帯数ベースでは 66.9%と全体に占める割合は高い状況にある。

## ② 少額滞納者の滞納整理について

徴収の公平性の観点からは、滞納金額にかかわらず全ての滞納者を対象に網羅的な滞納整理を行うことが適切である。

現状の徴収体制では、校区毎に担当者を設けているため、1 人の徴収担当者が高額滞納者と少額滞納者の全ての滞納整理を行わなければならない、1 人の徴収担当者が担当する滞納者は 1,000 人程度となっている。そのため、効率性を考慮して高額滞納者の滞納整理を優先的に行っているが、それだけで相当の業務量となり、少額滞納者まで十分な滞納整理ができていない状況となっている。

しかしながら、徴収の公平性のみならず、滞納額の削減、徴収率の向上という観点からすると、少額滞納者に対しても、十分な滞納整理を行うことが必要である。なぜなら、滞納額が少額であるほど徴収できる可能性は高く、滞納期間が長期化し滞納額が累積するほど徴収が困難となる傾向にあるため、少額滞

納者に対する滞納整理は、将来の高額滞納者を事前に防止することになるためである。

また、少額滞納者は、高額滞納者と比較して折衝から徴収までの期間が短期間で完了する可能性は高いことから、早期に滞納整理することにより滞納整理事務を削減することも期待できる。さらに、少額滞納者の滞納整理に必要な知識・経験は、高額滞納者の滞納整理ほどではないため、滞納整理に関し高いレベルの知識、経験を有するものが高額滞納者を担当し、高いレベルにあるとまでいえないが十分な知識、経験を有するものが少額滞納者を担当することにより、滞納整理の効率性が向上することも考えられる。

徴収の公平性、滞納整理事務の有効化、効率化の観点から、少額滞納者に対する滞納整理を十分行えるように、少額滞納者に対する滞納整理の見直しを行うべきである。

## (2) 滞納整理のシステム対応について (指摘)

### ① 滞納整理事務の状況について

納税課では、税オンラインシステムの機能的な制限から徴収担当者毎の進捗管理が行えないため、以下のような紙面による滞納整理の進捗管理を実施している。

#### (ア) 滞納額 20 万円未満

税オンラインシステムより 6 月に出力される索引簿 (滞納者の一覧リスト) に現年の徴収状況、交渉状況を簡潔に記載し、滞納整理の進捗状況を管理している。

#### (イ) 滞納額 20 万円以上

滞納額 20 万円以上 100 万円未満の滞納者については、税オンラインシステムより 6 月に出力される索引簿に基づいて、「高額滞納世帯 (20 万円以上 100 万円未満) 整理状況一覧表」を作成し、滞納額 100 万円以上については、税オンラインシステムより 6 月に出力される大口滞納者の索引簿に基づいて、「高額滞納世帯 (100 万円以上) 整理状況一覧表」(以下、両者を含めて高額リストという。)を作成している。高額リストには、滞納者毎の整理方針・滞納額・財産調査の状況、交渉状況等を記載することにより、滞納整理の進捗状況を管理している。

納税課では、主に紙面の高額リストに基づいて滞納整理の進捗管理を行っており、滞納者単位の徴収状況は分かるものの、徴収実績を集計したものがないため、担当者単位の徴収状況及び納税課全体の徴収状況についても把握できて

おらず、担当者、納税課全体の進捗管理は有効に行うことができていない。これは、税オンラインシステムが滞納者毎のデータを個別に出力しかできず、一覧データ等が必要に応じて随時出力できないためである。

現状のシステムを考えれば、紙面による進捗管理は必要であり、進捗管理を行うことにより滞納者の徴収状況が一覧できる点では有効である。しかし、高額リストは、手作業で作成しており、索引簿からの転記、滞納区分の抽出作業を担当者が目視でチェックすることにより行われている。そのため、高額リストの網羅性が担保されない可能性があり、場合によっては、高額リストに記載されず滞納整理が漏れる可能性がある。さらに年度毎に新たに高額リストを作成しているため、前年度の徴収状況や、滞納金額等をその都度確認しながら作成する必要があるため、高額リストの作成が煩雑となり相当の事務作業時間が必要となる。

このように税オンラインシステムから手作業で管理資料である高額リストを作成しているため、管理資料の精度も担保されず、各徴収担当者が作成に1週間程度を要することから、事務効率を著しく低下させている。この管理資料をシステムで作成することができれば、現在、管理資料作成に要している時間を、徴収活動に使うことが可能となり、徴収活動の有効性を高めることができると考えられる。

## ② システム対応について

現状の税オンラインシステムの問題点としては以下のとおりである。

- (i) 滞納者の一覧（索引簿）が6月しか出力できる仕組みがなく、適時リアルタイムに滞納者一覧を出力することができない。

一定時点における滞納者の徴収状況が把握できず、担当者の見直しを含めた適切な資源配分が行えない問題がある。現状は、月次の収入額を把握するため、校区毎に収入額を手集計し上席者に報告しているが、校区単位の徴収率しか把握できず、滞納者の金額区分毎の徴収率まで把握できない問題がある。また、滞納整理事務の効率性の観点からは、システム化することにより、徴収業務等の他の業務へ資源を集中でき人的資源を有効に活用できる。

- (ii) 滞納者に関連した条件検索機能がなく、例えば滞納期間や滞納額による抽出、滞納者の入金（回収）状況や分割納付の状況に応じた抽出ができず、適時滞納者情報を出力・集計できない。

長期間徴収が行われていない滞納者を早期に発見することにより、重点的に折衝を行う対応が必要であるが、それを把握することが困難となり、滞納整理が遅延する問題がある。

(iii) システムデータとして税オンラインシステムに記録されているデータのデータ出力ができない。

例えば、高額リストをマニュアルで作成しなければならず、また、各種情報を基にデータ分析する際に手作業で集計・管理する必要が生じ事務効率が悪くなる問題がある。

岐阜市では、平成 25 年度にかけて新システムの導入作業を行っている。新システムはパッケージシステムの導入を予定しているため、システム設計が制限されるが、上記で記載したような問題のうち大半の問題点は対応することが見込まれている。しかし、高額リストについては、新システム導入後も手作業による作成が予定されており、事務の効率化が図られていない問題がある。

平成 25 年度のシステム導入では、既存システムと同機能を維持できることを前提にプロジェクトが進行している。システム導入には多額の予算が必要となるため、事務作業の効率化につながるような全ての要望を取り込んで時間的にも予算的にも対応は難しい。しかし、現状の問題点を適切に把握し、何をどうすれば滞納整理が効率的に行えるかを検討する必要はあり、そのうえでシステム導入を行わなければ、事務の効率化を図ることは不可能である。

そのため、今後のシステム導入に当たっては、現在の問題点を現場より網羅的に吸い上げ、問題点に対して優先順位を付けた上で、必要な機能の見直しを行い、システム設計を行う必要がある。

### (3) 財産調査に対するルールについて (意見)

#### ① 財産調査の状況について

納税課では、滞納者の財産状況を把握することを目的として財産調査を実施しており、調査の状況は、以下のとおりである。

##### (預金調査)

徴収係 80 件、大口係 10 件、特別整理係 10 件の合計 100 件を上限として滞納者の預金調査を実施しており、月に 3 回～4 回実施している。

##### (生命保険調査)

徴収係 17 件、大口係 4 件、特別整理係 1 件の合計 22 件のうち 20 件を上限として滞納者の生命保険の契約状況を調査しており、月に 4 回～5 回実施している。

##### (給与照会)

給与所得が発生している者に対して、勤務先の会社へ給与の支給状況を照会している。

(土地・建物等の不動産)

土地・建物等の固定資産の所有状況については、資産税課の固定資産台帳で把握することが可能であり、税オンライシステム上も課税の状況で固定資産の所有状況を把握することが可能である。

ただし、固定資産に抵当権が設定されているかは個別に調査する必要があることから、担当者の判断に基づき法務局にて抵当権の設定状況を調査している。

地方税法第 331 条（市町村民税に係る滞納処分）では、市町村民税に係る滞納者が「督促を受け、その督促状を発した日から起算して十日を経過した日までにその督促に係る市町村民税に係る地方団体の徴収金を完納しないとき」は、市町村の徴税吏員は、当該市町村民税に係る地方団体の徴収金につき、滞納者の財産を差し押さえなければならない旨の規定が設けられている。

岐阜市では、滞納者の自主的な納付による徴収が困難な場合に、差押えによる徴収を図れるように滞納者の財産調査を実施している。しかし、財産調査は、調査できる件数に限りがあることから、滞納整理実施計画書では、「高額滞納者（高額リスト）で高額所得者のうち、不動産を所有していない滞納者を優先して計画的に財産調査を行う」旨の注意記載があり、徴収担当者は高額滞納者を中心に選定している。

財産調査の状況を確認するため、高額リストにおける預金調査の状況をサンプルにより確認した。その結果、高額リストに記載されている滞納者のうち、上記に該当するものの預金調査が行われていない滞納者が存在した。理由を担当者に確認したところ、分割納付契約が締結されている滞納者であること、計画的ではないにしても少しずつでも徴収が進んでいる滞納者であることを理由に預金調査を行っていないとのことであった。しかしながら、当該滞納者の徴収状況は悪く、今後、徴収が困難となる可能性が高いことを考えると、適時に預金調査を行う必要があり、徴収ができなくなった時点で早期に差押えができる状態にしておく必要がある。

その他の不動産を所有している高額滞納者についても、高額リストにより預金調査の状況を確認した結果、徴収が行えていないにもかかわらず直近で預金調査が行われていない滞納者が見受けられた。これらの滞納者については、過去数年程度の期間においては預金調査が実施されていることが確認できたが、過去の預金調査から数年経過している滞納者も存在しており、当時の預金調査の結果が今後の財産差押えに有効かと考えると疑問が生じる。また、不動産を所有している場合であっても、すでに抵当権が設定されており他の債務者に劣後して配当が見込めないような場合には、不動産を所有していたとしても当該不動産の差押えによる回収は見込めないことから、抵当権の設定状況を確認し

たうえで、預金調査の有無を決定する必要がある。

## ② 財産調査のルールの特明確化について

現状のように、徴収担当者の判断に基づく財産調査を行っている場合には、徴収担当者の能力や経験により調査のタイミングが異なり、適時に差押えの判断ができない可能性がある。そのため、預金調査の優先順位が高いと考えられる滞納者について、預金の差押えにより回収ができるにもかかわらず預金調査が行われない可能性があることから、一定のルールに基づいた計画的な財産調査を行う体制を構築されたい。

また、財産調査の状況については、財産調査状況の一覧化を行い計画的な差押えができるように管理方法を見直すことが有効である。現状は、各徴収担当者が個々の判断により財産調査及び差押え手続きを進めているが、そうすると徴収担当者により財産調査及び差押え時期が異なる可能性があり、結果的に差押えが適切に実行されない可能性がある。

財産調査の状況を一覧化し、預金の状況、給与所得の状況、生命保険の解約返戻金の状況、固定資産の担保価値等のデータが一覧で管理できれば、徴収担当者が個々に判断を行わなくとも、それらの情報から組織的に徴収選択を行うことができる。さらには、固定資産の抵当権の設定調査についても、現状では、徴収担当者が個々に判断した上で法務局に抵当権の設定状況を確認しているが、納税課でまとめて抵当権の設定状況について法務局に調査できるようになれば、徴収担当者が個々に判断し、事務手続きを行う必要はなくなり、財産調査事務の効率化が図られる。

具体的な財産調査状況の一覧化の利用例としては、一定期間徴収が行われていない特定の滞納者を集約した上で、徴収担当者以外の担当者が一律に差押え手続きに移行することにより、個々の担当者の判断による差異を解消でき、一定のルールにしたがって差押え業務を行えるため、差押えの事務手続きが効率的になると考えられる。

#### (4) 分割納付について

##### ① 分割納付の状況について

滞納税の回収方法には、一括納付と分割納付がある。それぞれの内容は以下のとおりである。

##### (i) 一括納付

一括納付とは、滞納額について一括して納付する方法である。

##### (ii) 分割納付

分割納付とは、滞納額について一定期間で分割して納付する方法であり、納税課では、以下のように滞納者の状況に合わせて分割納付の期間の折衝を行っている。

##### (ア) 1年以内の分割納付

滞納金額が比較的少額であり、滞納者の収支状況から考えて1年で分割納付が可能と思われる滞納者に対して実施されている。

##### (イ) 2年以内の分割納付

滞納者の収支状況から考えて、1年で分割納付することが困難な滞納者のうち、2年以内であれば完納が見込まれる滞納者に対して実施されている。

##### (ウ) 長期による分割納付・複数回による分割納付

滞納者の資力が乏しく、短期間で徴収することが困難と判断される場合には、滞納者の収支状況に応じて2年超の期間で分割納付することを認めている。また、滞納額全額の分割納付を計画することができない滞納者に対しては、例えば滞納額のうち一部は6ヶ月で分納契約を行い、その分納が完納したら、再度残りの一部について数カ月で分納契約を行い、完納に向けて交渉している。

#### 平成24年度 滞納整理実施計画書 5. 滞納整理事務上の注意点 より抜粋

##### 分割納付

分割納付の申出があった場合には、原則として一括納付を求める。ただし、生活実態を聴取し分割納付がやむを得ないと認められる場合に限り、年度内又は出納整理期間内に完納するように折衝して受け付ける。

また、高額滞納者については、1年以内、最長で2年以内で完納となるよう指導するとともに、財産調査を実施する。

「直納連絡リスト」と「分割納付明細書」により随時納付状況を確認し、適正に管理する。分納不履行者については、速やかに財産調査を実施し差押えに移行する。

#### 納付誓約書（債務承認書）

納付約束（分割納付等）をした場合は、納付誓約書（滞納金額明細書を添付し割印する）を提出させ受付印を押した後、その副本（コピー）を滞納者に渡す。納付不履行の場合、予告なしに差押処分を行うことを必ず説明する。

納付誓約書に滞納金額明細書及び交渉経過を添付し、課長までの決裁を受ける。納付誓約書のコピーをとり、毎月（随時）納付確認を行い、不履行者に対しては速やかに差押処分に移行する。

## ② 分割納付のルール必要性について（意見）

分割納付は、長期にわたり滞納額を徴収するものであるため、滞納整理が長期化することになるが、単に長期化するだけではなく、分割納付の期間が長くなるほど不確実性が高くなるため、分割納付の実行可能性が低くなると考えられる。将来の収入が安定している滞納者であれば問題ないが、高齢で働くことが困難になり、将来の収入の減少が見込まれるようなケースでは、分割納付することさえも難しくなることも想定される。

さらに、次年度以降に納税が発生する場合、分割納付の回収額より各年度の調定額の方が多くなり、実質的に滞納整理が進まず滞納額が累積する可能性が高くなるといえる。

そのため、岐阜市では、滞納整理の長期化を防止するために、滞納者と折衝することにより、一括納付することを推奨しているが、実際には滞納者の収支状況によっては一括納付が困難な者も存在するため、担当者が滞納者と折衝を行い、分割納付契約による回収が行われている。

分割納付について明確なルールがないため、どのように分割納付とするかは担当者の判断に依存している。具体的には滞納額の徴収には、一括納付及び分割納付の選択、分割納付の場合のその期間、複数回に分けての分割納付とするか、複数回の分割納付とした場合のその回数、金額等の判断が必要となるが、これらは滞納者と折衝を行う担当者の判断によっている。明確な判断基準となるものがなければ、少しでも回収実績を上げるため、本来であれば一括納付を求めるようなケースでも分割納付とすることや、分割納付の期間を長くすることも可能である。

同様な滞納状況にある滞納者であっても、担当者が異なった場合、徴収方法が異なることは統一的な徴収を行う上で問題であり、統一的な徴収を確実に実行できるように、分割納付に関する明確なルールを作成されたい。

### ③ 納付誓約書の入手について（意見）

分割納付契約の締結状況についてであるが、本来であれば納付約束（分割納付等）をした場合には、納付誓約書を提出させ受付印を押した後、その副本を滞納者に渡すルールとなっている。

しかし、実務的には電話等の口頭による納付約束によるケースも存在しており、分割納付約束をしたにもかかわらず納付誓約書を提出させていないケースがあった。

納付誓約書は岐阜市と滞納者との間で合意した分割納付について、滞納者が分割納付計画に従い納付することを文書で約したものである。したがって納付誓約書は、分割納付者に対して分割納付を約したことを主張する根拠となるものであり、担当者の責任という観点から、滞納者との間で納付の約束を取り付けることができたことを証するものである。また滞納者に、書面で納付する旨を誓約させることは、滞納者が納付義務を負っていることを強く意識させるものであり、納付率の向上に効果があると考えられる。

納付誓約書の入手が困難な者がいるとのことだが、本来、所定の期日までに納付すべき市税を特別に分割納付することを認めている以上、その旨を十分理解させることにより、納付誓約書を提出させるべきである。

今後は、「滞納整理事務上の注意点」に従い、納付約束を行った滞納者から、どうしてもやむを得ない場合を除き、納付誓約書を確実に入手されたい。

### ④ 分割納付が中断した場合の対応について（指摘）

分割納付の状況を確認したところ、分割納付としているにもかかわらず適切に分割納付されていない滞納者が多数存在していた。分割納付が中断した場合、徴収担当者によっては再度催告を行い折衝することにより自主納付を促している。しかし、滞納者の中には預金や生命保険といった換価価値の高い財産を所有している者も存在していることから、分割納付が中断した時点で全ての滞納金額に対する差押えができなくても、一部でも差押えることが必要である。

なぜなら、分割納付が中断しているにもかかわらず、適切な対応が行わなければ、滞納者の納税意識は変わらず、滞納者はいつまでも滞納したままの状況が続くことになる。これは、徴収の公平性から問題であり、特定の滞納を認めることとなるため、分割納付が中断した者に対する対応を明確化し、徴収担当者毎に判断が異なるようにすべきである。

### ⑤ 分割納付中断の情報の共有について（意見）

分割納付が中断した場合には、なぜ分割納付が中断しているかの理由を確認し、当初の分割納付計画に問題がなかったのかを検証し、その情報を個々の担

当者でなく納税課で共有することにより適切な分割納付計画の作成のノウハウを蓄積されたい。

## (5) 滞納整理の管理について

### ① 滞納整理の管理の状況について

納税課では、高額滞納者（20万円以上）を校区単位で管理しており、各担当者に複数の校区を担当させることにより、滞納整理事務を実施している。

下記の表は、「平成24年度 高額滞納世帯整理状況一覧表」に記載されている徴収状況について、校区単位でサンプルを抽出した結果である。

未回収世帯数及び未回収滞納額とは、当該校区において、平成24年度に何ら滞納金の回収ができていない世帯数及び当該世帯の滞納額を集計したものである。なお、岐阜市では世帯別に滞納管理を行っていることから、世帯単位で平成24年度に1度でも徴収が行われた世帯は未回収から除外しており、年に数千円でも徴収できた世帯については、未回収世帯数及び未回収滞納額からは除外している。また、「資産あり」、「資産なし」の区分は、平成24年度に固定資産税の課税がある世帯を分類しているものであり、預金・不動産等の資産の有無、固定資産の担保資産の有無を表しているものではない。

【平成24年度 高額滞納世帯（20万円以上100万円未満）整理状況一覧表】

	A地区	B地区	C地区	D地区	E地区
	資産あり	資産あり	資産あり	資産あり	資産あり
世帯数（件）	19	33	30	40	25
滞納額（千円）	7,789	15,199	13,018	19,562	9,171
うち、未回収世帯数	6	10	4	10	11
未回収滞納額	2,530	5,170	1,825	4,432	3,760
未回収金額割合	32.5%	34.0%	14.0%	22.7%	41.0%
	A地区	B地区	C地区	D地区	E地区
	資産なし	資産なし	資産なし	資産なし	資産なし
世帯数（件）	27	41	42	65	28
滞納額（千円）	11,816	16,508	16,890	27,345	9,937
うち、未回収世帯数	9	22	14	22	13
未回収滞納額	3,727	10,322	4,940	8,714	4,869
未回収金額割合	31.5%	62.5%	29.2%	31.9%	49.0%

結果を見る限り、校区毎に回収状況は異なるが、平均すると資産ありのケースでは27%程度の世帯について徴収ができておらず、資産なしのケースでは

40%程度の世帯について徴収ができていないことが分かる。

未回収世帯について、関連資料の閲覧及び担当者へのヒアリングを行った結果、世帯によっては納付誓約書の入手、または預金調査等の財産調査は行っていた。一方、預金や生命保険といった換価価値の高い資産があるにも関わらず差押えが行われず、徴収もできていない滞納者も存在しており、十分な滞納整理が行われているとは思われない未回収世帯もあった。また、上記表では未回収世帯・未回収滞納額には含めていないが、年度を通じて1回しか徴収できていない滞納者及び滞納額の1割に満たない金額しか徴収しかできていない世帯も多数存在していた。

## ② 徴収率の改善が図れるような徴収体制の見直しについて（指摘）

滞納整理について、校区毎に徴収率が異なる理由として、次の3つが考えられる。

- (i) 滞納整理に関する業務が属人的となっており、滞納整理方法が担当者に依存している。そのため、個人の経験・能力により滞納整理の進め方についてばらつきが生じている。
- (ii) 滞納整理の進捗管理について、上席者によるモニタリングが行われているが、組織的な指導が不十分である。
- (iii) 校区の住民の特性（高齢化等）

岐阜市では部署の配置が数年毎に見直されるため、徴収担当者は必ずしも滞納整理の専門家というわけではなく、滞納整理の経験や能力が全ての担当者で一律ではない。納税課では、徴収担当者の滞納整理の知識を向上させるため、事務整理マニュアルの作成や定期的な研修を行っており徴収担当者のレベルアップを図っている。しかし、滞納整理は滞納者との折衝や差押えといった業務も含まれており、知識のみでは対応が難しいこともある。さらに、納税課内においても各徴収担当者の担当校区は2年でローテーションするため、徴収担当者の担当校区の滞納状況に対する理解も一定ではないと考えられる。

そこで、徴収担当者毎に滞納整理に格差が生じないように、上席者によるモニタリングが行われ、滞納整理が計画的に進められるように進捗管理が行なわれている。

高額リスト等の関連資料を閲覧した結果、年間を通じて徴収が行われていない滞納者が多数存在しており、上席者によるモニタリングが実施されているとのことであるが、徴収に向けた指導が不十分な状況にある。確かに、財産調査等の一定の滞納整理事務は実施されているが、滞納者との折衝や、財産があるにも関わらず差押えが実行されていない等の滞納者も存在することから、これ

らの滞納者に対して、滞納整理を進展させるように適切な指導を行えるような体制を作ることが必要である、

具体的には、滞納整理が進展していない滞納者については、徴収担当者の滞納整理方法に問題があるのかを検証した上で、例えば、経験豊富な徴収担当者が上席者とともに指導する等の対応を検討するとともに、納税課全体として、徴収率の改善が図れるような徴収体制の見直しを行うことが必要である。

### ③ 目標による管理について（意見）

現在の管理方法では、手書きの高額リストに基づくモニタリングが中心となっていることから、滞納者毎の状況は分かるものの、納税課全体としてどの程度の回収が進んでおり、どこの校区または担当者の滞納整理状況が悪いかについてデータにより判断することができないため、どこの校区または担当者の滞納整理を重点的に指導・管理すべきかを判断することが難しい状況にある。

また業務を遂行するにあたり、業務目標を設定し、目標達成のための計画を策定し、計画を実行した結果と目標との乖離を認識し、この乖離をなくすための計画を策定するというサイクルは、業務を遂行するに有効な手法である。

納税課においても、当年度の目標収納率を設定しているが、一律に目標数値を設定することは徴収担当者の滞納整理の進捗管理を行う上で有効なものとはならない。当然、全体の目標数値を設定することは必要であるが、担当者毎に経験、能力が異なることに加え、担当する校区毎にかなり状況が異なるため、一律に目標数値を設定することは、担当者によっては容易に目標が達成できるものとなることや、逆に全く達成不可能な目標となりうるものとなり、徴収担当者の目標達成意欲をそぐものになりかねず、管理指標として不適當である。

現状では、システム上の問題により校区別、担当者毎に収納率が把握できないこと、納税課全体としても収納の状況は随時確認できないことから、校区別、担当者別の目標管理を実行することはできない。今後、システムの更新によりこれらの情報を基に進捗管理を行うとともに、高いモチベーションを維持し全体の徴収率の改善を図るためにも、個人別に目標設定を行い、それに対して上席者が適切に業績評価できる体制を構築することが望まれる。

## （6）滞納情報に基づく特別徴収への推進について（意見）

### ① 市民税の納付方法について

給与所得者の市民税の納付方法には、普通徴収と特別徴収が存在する。普通徴収とは、納税通知書によって岐阜市から納税者に通知され、通常6月、8月、10月、翌年の1月の4回の納期に分けて納税する方法である。特別徴収とは、

特別徴収税額通知書により、岐阜市から給与の支払者を通じて通知され、給与の支払者が毎月の給与の支払の際にその人の給与から市民税を徴収し、これを翌月の10日までに岐阜市に納入する方法である。なお、常時雇用が10人未満の事業所は、申請により年間12回の納付が2回になる納期の特例制度も存在している。この場合においても、従業員からは毎月徴収することになる。

特別徴収のメリットは、納税者（個人）は市民税の徴収が事業者を通じて毎月行われるため、1回あたりの納付額の負担が軽減されることになる。また、納税者がその都度納付を行わなくてもよいため、納税者の事務負担（金融機関に振込する手間等）が軽減される。一方、岐阜市のメリットは、事業者が給与から控除した上で市民税の納付を代行してもらえるため、徴収の確実性が高く普通徴収に比べ滞納となるリスクが著しく減少する。

以下は、平成24年度の個人市民税の現年分に対する普通徴収の調定額に対する滞納額を示したものである。

(単位：千円)

	調定額	収入額	滞納額
普通徴収	6,979,272	6,499,099	480,173

(注)上記金額には、給与所得者以外にも自営等による確定申告対象者も含む。

特別徴収は、県民税についても実施されるため、岐阜県は特別徴収を推奨しており、過去、岐阜県が主導で税収確保対策協議会等を立ち上げ、特別徴収義務者に対して各事業所を訪問し、特別徴収への移行を依頼している。また、平成25年度については、岐阜県が主導で特別徴収の利用を高めるため、給与の支払い事業者に対して特別徴収義務者（事業者）として認定し、その旨の通知を行うことにより特別徴収の利用推進を図っている。岐阜市でも、特別徴収の利用を高めるため、ホームページ等によりその利用を促している。

市民税の納付状況を確認すると、特別徴収義務者であっても必ずしも特別徴収が行われているわけではなく、例えば一部の従業員については特別徴収を行い、一部の従業員については普通徴収として対応していることがある。また、小規模の会社では、特別徴収制度について知らず普通徴収となっていることもある。その結果、給与所得者であっても普通徴収となっている納税者が存在しており、当該納税者が納付を行わない場合には市民税が滞納となる。

そのため、特別徴収義務者に該当する事業者に対しては、特別徴収に移行するように岐阜市から積極的に呼びかけを行い特別徴収の利用率を高めることが必要である。

## ② 滞納情報に基づく特別徴収への推進について

市民税の普通徴収による滞納者は、特別徴収に移行させることにより将来の滞納を未然に防ぐことができ、納税課における滞納整理業務の効率化につながる。例えば、市民税を滞納額として給与から差押える場合には、納税課において給与照会を含めた事務作業が必要となるばかりか、給与差押えは差押え可能金額に制限があるため、給与支給額によっては徴収が困難となる場合がある。しかし、特別徴収であれば差押えのように金額に制限がないため、徴収の実効性を図ることができる。

そのため、滞納者情報を納税課と市民税課で共有し、滞納者については市民税課から優先的に特別徴収へ移行するように交渉するなど、今後の市民税の滞納を防止できる体制を検討することが、徴収業務の効率化及び滞納整理の効率化の観点から有効であると考えられる。

## (7) 岐阜県への滞納整理案件の移管について (意見)

### ① 岐阜県への滞納整理案件の移管状況について

岐阜市では、岐阜県及び他の市町村と連携して滞納整理の効率化を図ることを目的として、地方税法第 48 条（個人の道府県民税に係る徴収及び滞納処分の特例）に基づいて、滞納整理が困難な滞納者の徴収事務を岐阜県へ移管している。

滞納整理案件の移管条件は明確に決まっているわけではないが、主に以下の条件に該当する滞納整理案件について、岐阜県へ移管している。なお、以下に該当する全ての滞納整理案件が移管できるわけではなく、岐阜県に徴収権がある市税に限られることから、市・県民税がその対象となっている。ただし、個々の滞納整理案件のうち、滞納額に占める市民税以外の市税（例えば、固定資産税等）が少ない場合には、岐阜県への移管対象となる場合もある。

なお、滞納整理案件の移管の時期は特に決まっているわけではなく、年間を通じて常時移管することは可能である。

次の事項が、岐阜県へ移管できる滞納整理案件の条件である。

(条件)

- 市民税の滞納額が 50 万円以上の滞納整理案件
- 滞納者のうち、ある程度の資力（財産及び収入等）が見込まれており、滞納税の回収が見込まれる滞納整理案件（ただし、滞納者が高齢の場合は、回収が困難と考えられることから除外される）
- 岐阜市単独では折衝が困難な滞納整理案件
- 滞納税の時効までにある程度の猶予期間がある滞納整理案件

現状としては、上記の条件に該当する滞納者について、各徴収担当者が岐阜県へ移管できる滞納整理案件を選定し、岐阜県の税務担当者と調整をした上で、岐阜県で滞納整理が行える範囲で移管が行われている。そのため、岐阜県への移管についての明確な基準がなく、組織的な滞納整理案件の移管ができていないとは判断しにくい状況にある。

直近の滞納整理案件の移管状況は以下のとおりである。

	移管	返還	徴収額
平成 23 年度	120 名	60 名	81, 222 千円
平成 24 年度	150 名	50 名	41, 056 千円

(注) 徴収額には過年度に移管した滞納債権の徴収額も含まれている。

滞納整理案件の岐阜県への移管後の徴収状況をサンプルで確認したところ、預金の差押え等が早期に行われ、滞納額に対する徴収が岐阜市と比較して短期間で行われている傾向がある。この理由としては、以下が考えられる。

- (i) 岐阜市での滞納整理に比べ専門的な能力を持った徴収員による滞納整理ができていていること
- (ii) 預金等の財産の差押えが岐阜市に比べて適時に行われていること
- (iii) 岐阜県が実施することに対する滞納者への心理的な効果

岐阜市の徴収担当者が滞納整理を行う場合、滞納者の生活状況等に応じた徴収方法がとられる傾向が強く、岐阜県の徴収方法と比較すると、より滞納者に緩い滞納整理が行われがちとなる。これは、岐阜県に比べ岐阜市の徴収担当者がより市民に身近な存在であるため、滞納者よりの徴収となりがちな点に起因すると考えられる。そのため、滞納者にとって身近な存在ではない岐阜県が実施する方がより効果的・効率的に滞納整理が行われると考えられる。

滞納整理案件の移管は岐阜県のみに限った話ではなく、他県でも設置機関、方法は異なるにしても、導入事例が存在している。例えば、愛知県では、平成 23 年 4 月、個人県民税及び個人市町村民税を始めとした市町村税の未収入済額の縮減を図るため、県と市町村が連携して積極的な滞納整理を行う「地方税滞納整理機構」を設立している。平成 24 年度は参加団体が 47 市町村に拡大しており、前年度の実績を上回ることを目標として積極的な滞納整理に努めた結果、徴収額は前年度を 7, 500 万円上回る 28 億 4, 000 万円、徴収率は前年度実績を 2. 1 ポイント上回る 55. 4%となっている。なお、徴収率の 55. 4%は、平成 23 年度

の市町村税（国民健康保険料を含む）滞納繰越分の県平均徴収率の18.6%の約3倍と高い徴収率となっている。

この他にも、静岡県、長野県等の近隣の都道府県でも地方税滞納整理機構を設立しており、都道府県内の市町村と協力して滞納整理に取り組んでいることが分かる。

愛知県  
HOME 暮らし 観光・レジャー ビジネス・産業 愛知県政

愛知県地方税滞納整理機構の平成24年度徴収実績について  
[2013年4月15日]

平成25年4月15日（月曜日）発表

平成23年4月、個人県民税及び個人市町村税を始めとした市町村税の収入未済額の縮減を図るため、県と市町村が連携して積極的な滞納整理を行う「地方税滞納整理機構」を設立しました。

2年目となった平成24年度は、4市町村が新たに加わり、参加団体は47市町村に拡大するとともに、前年度の実績を上回ることを目標として、積極的な滞納整理に努めた結果、徴収額は、前年度を7,500万円上回る28億4,000万円、徴収率は、前年度の実績を2.1ポイント上回る55.4%となりました。

なお、徴収率の55.4%は、平成23年度の市町村税（国民健康保険料を含む）滞納繰越分の県平均徴収率の18.6%の約3倍と高い徴収率です。

**1 平成24年度 実績**

区 分	平成24年度 実績	
	平成24年度実績	平成23年度実績
引当額※	51億2,800万円	51億8,700万円
徴収率	55.4%	53.3%
徴収額	28億4,000万円	27億6,500万円

※ 引当額は、当初引当額に新規発生額等を加減した額。

#### 4 税目別 平成24年度 徴収実績

平成24年度 愛知県地方税滞納整理機構の徴収実績						
税目	引継予告額等①※1 (千円)	予告効果額②※2 (千円)	当初引継額③ ①-② (千円)	新規発生額及び 調定増額④※3 (千円)	収入額⑤ (千円)	徴収率(%) ⑤÷(③+④)
個人住民税	2,214,764	129,037	2,085,727	△36,564	1,183,244	57.7
固定資産税・都市計画税			979,323	△7,690		
国民健康保険税(料)	3,279,105	123,455	2,137,284	△68,074	1,009,621	48.8
その他			39,043	△726		
合計	5,493,869	252,492	5,241,377	△113,054	2,839,678	55.4

※1 引継予告額に、昨年から引き続き滞納整理をおこなう延長事業の金額や、引継された後に追加された事業の金額を加えた額を計上。

※2 地方税滞納整理機構へ引き継がれる前に、引継予告により、滞納者が自主的に納付したり、納付誓約をした金額を計上。

※3 滞納事業の引き継ぎ後、新規発生して追加で引き継ぎされた額、執行停止相当と判断して、市町村に返還した額や繰越取り消された額などを計上。

(注)愛知県のホームページより

<http://www.pref.aichi.jp/0000060459.html>

上記の事例からも分かるように、各市町村が単独で滞納整理を行うよりも、都道府県及び近隣の市町村と協力して滞納整理を行う方が徴収率の改善につながる事が分かる。

#### ② 岐阜県への滞納整理案件の移管について

岐阜県へ滞納整理案件を移管することにより徴収率が高くなること、移管できる滞納整理案件には限度があることから、効果的に滞納整理案件の移管を行うためには、滞納整理案件のうち、岐阜市では徴収が困難で滞納となっているが、岐阜県なら徴収が可能となるものを移管することが必要となる。

現状では、徴収担当者の判断で滞納整理案件のうち岐阜県へ移管する滞納整理案件を選定している。しかし、徴収担当者の能力は均一ではなく、校区単位の担当者は最長でも2年で交代することになっている。そのため、滞納整理案件に対する経験や知識にも過不足が生じる可能性がある。そのような中で各担当者の判断による場合には、全体の滞納整理案件の優先順位が前後する可能性があり、本来であれば優先的に滞納整理すべき案件が移管できない可能性や移管しなかったことにより回収が遅延する可能性がある。

そのため、滞納整理案件のうちどの案件を岐阜県へ移管することが効率的なのかを組織的に判断できる体制を構築することが望まれる。

## (8) 岐阜市民への滞納整理状況の情報開示について (意見)

岐阜市では、市の財政状況について「市税概要平成〇年度版」を作成し、ホームページで住民へ情報開示を行っており、その中で調定額、収入額及び収入率等の年度情報を公開している。しかし、本報告は主に当年度の決算情報を開示することに重点が置かれており、滞納整理への取り組みに関して詳細な情報開示が行われていない状態にある。

市税決算額累年比較(抜粋)

(単位:円・%)

区分	平成23年度					平成24年度				
	調定額	収入額				調定額	収入額			
		金額	収入率	構成比	前年比		金額	収入率	構成比	前年比
市民税	31,006,393,949	28,076,338,560	90.6	43.1	100.8	32,266,816,326	29,377,398,889	91.0	45.3	104.6
個人	24,417,962,820	21,600,386,368	88.5	33.2	98.1	25,309,446,384	22,541,739,979	89.1	34.8	104.4
現年課税分	21,733,584,032	21,196,839,488	97.5	32.6	97.9	22,657,683,517	22,129,154,647	97.7	34.2	104.4
滞納繰越分	2,684,378,788	403,546,880	15.0	0.6	109.8	2,651,762,867	412,585,332	15.6	0.6	102.2
法人	6,588,431,129	6,475,952,192	98.3	9.9	110.8	6,957,369,942	6,835,658,910	98.3	10.5	105.6
現年課税分	6,453,460,100	6,457,067,800	100.1	9.9	110.7	6,827,377,200	6,815,903,369	99.8	10.5	105.6
滞納繰越分	134,971,029	18,884,392	14.0	0.0	163.4	129,992,742	19,755,541	15.2	0.0	104.6
固定資産税	30,498,165,899	26,716,636,075	87.6	41.0	100.5	28,957,770,050	25,425,876,890	87.8	39.2	95.2
固定資産税	30,422,414,999	26,640,885,175	87.6	40.9	100.5	28,888,786,050	25,356,892,890	87.8	39.1	95.2
現年課税分	26,831,379,500	26,066,621,647	97.1	40.0	100.2	25,389,560,400	24,731,553,100	97.4	38.1	94.9
滞納繰越分	3,591,035,499	574,263,528	16.0	0.9	114.3	3,499,225,650	625,339,790	17.9	1.0	108.9
交付金	75,750,900	75,750,900	100.0	0.1	88.7	68,984,000	68,984,000	100.0	0.1	91.1
軽自動車税	640,106,163	574,186,479	89.7	0.9	102.8	657,387,140	590,265,400	89.8	0.9	102.8
現年課税分	583,536,100	564,514,400	96.7	0.9	102.8	598,532,800	580,198,796	96.9	0.9	102.8
滞納繰越分	56,570,063	9,672,079	17.1	0.0	104.7	58,854,340	10,066,604	17.1	0.0	104.1
市たばこ税	2,754,649,963	2,754,649,963	100.0	4.2	116.5	2,695,086,189	2,695,086,189	100.0	4.0	97.8
現年課税分	2,754,617,556	2,754,617,556	100.0	4.2	116.5	2,695,086,189	2,695,086,189	100.0	4.0	97.8
滞納繰越分	32,407	32,407	100.0	0.0	皆増	-	-	-	0.0	-
特別土地保有税	2,230,400	0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	0.0	-
現年課税分	-	-	-	0.0	-	-	-	-	0.0	-
滞納繰越分	2,230,400	0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	0.0	-
入湯税	29,695,950	29,695,950	100.0	0.1	99.4	32,226,600	32,226,600	100.0	0.1	108.5
事業所税	1,552,981,900	1,499,862,500	96.6	2.3	98.2	1,611,566,500	1,566,959,541	97.2	2.4	104.5
現年課税分	1,498,525,600	1,477,036,300	98.6	2.3	98.2	1,560,493,000	1,544,815,291	99.0	2.4	104.6
滞納繰越分	54,456,300	22,826,200	41.9	0.0	97.1	51,073,500	22,144,250	43.4	0.0	97.0
都市計画税	6,238,257,706	5,479,100,979	87.8	8.4	105.4	5,969,050,803	5,255,251,263	88.0	8.1	95.9
現年課税分	5,521,938,500	5,364,550,177	97.1	8.2	105.2	5,266,108,700	5,129,629,851	97.4	7.9	95.6
滞納繰越分	716,319,206	114,550,802	16.0	0.2	113.8	702,942,103	125,621,412	17.9	0.2	109.7
市税収入合計	72,722,481,930	65,130,470,506	89.6	100.0	101.6	72,189,903,608	64,943,064,772	90.0	100.0	99.7
現年課税分	65,482,488,238	63,986,694,218	97.7	98.2	101.4	65,096,052,406	63,727,551,843	97.9	98.1	99.6
滞納繰越分	7,239,993,692	1,143,776,288	15.8	1.8	112.7	7,093,851,202	1,215,512,929	17.1	1.9	106.3

※岐阜市「市税概要 (統計情報)」の一部抜粋

<http://www.city.gifu.lg.jp/3419.htm>

他市町村の事例として、浜松市の滞納整理に関する情報開示の状況をみると、次のとおりである。

浜松市では、「浜松市の市税のすがた」という報告の中で、収納率向上・滞納額削減対策を具体的に上げるとともに、その個別的な取り組み状況について情報

開示している。報告書の中では、決算状況を分析することにより、何が問題となっており、そのためにどのような目標を設定し、個別的な取組みをするべきかが明確になっており、組織的な対応がなされていることが読み取れる。また、過去の実績や政令指定都市との比較情報を織り込むことで、市の状況が客観的に把握でき、滞納整理に対して組織全体で問題意識を高めるために有効な対応が行われていると考えられる。

The screenshot shows the Hamamatsu City website. The main content area is titled '平成24年度 滞納整理の状況' (Status of Delinquency Management in Heisei 24). It includes a table of performance metrics and a list of measures.

項目	実績	目標
現年分収納率	98.50%	98.78%
現年分滞納処理体制の確立	3,000件	4,500件

The page also lists various measures such as '新アクションプランで定めた各数値目標は、平成23年度末時点において概ね達成しているため、平成24年度の目標については各項目の実績を考慮して見直しを行なった。' and '差押えを中心とした滞納整理の徹底'.

※浜松市のホームページより

[http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zei-soumu/zei/zei\\_sugata/shizei\\_sugata.html](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zei-soumu/zei/zei_sugata/shizei_sugata.html)

浜松市の情報開示事例より、滞納整理の状況について住民へ情報開示を行うことによる効果として次の効果が考えられる。

- ① 市税の徴収状況、繰越滞納額の処分状況が市民に具体的に開示されることにより、市の決算状況をより明確に表すことが可能となる。これは、市税を納めている納税者に対して重要な情報開示であり、市の財政状況

の問題点を把握する上でも重要と考えられる。

- ② 滞納整理に対する目標・プランを明確にするということは、そのために問題点の具体的な洗い出しが必要となる。市として目標・プランを掲げる以上は組織的な対応が必要となり、組織全体で目標・プランを共有することが可能となる。
- ③ ②で記載したように目標・プランを明確にする以上、それに対する結果（実績）を報告する必要が生じ、目標が達成できない場合には滞納整理の何が問題で、次にどのように対応しなければならないか組織的に見直し検討する機会が生まれるため、翌期以降の滞納整理事務の向上につながることも可能となる。
- ④ 滞納整理の状況を開示することは、納税の担当課の業務の実績を市民に報告するものに他ならず、担当課及び担当者の滞納整理への動機づけにも有効と考えられる。

上記のように、滞納整理の状況について、浜松市のように詳細に分析し報告を行うことは、市民に対する説明責任を果たし、市民の納税意識の向上、啓発に有効であるだけでなく、滞納整理事務における課題の把握、目標の設定、目標達成のための手段、結果の把握、目標と実績の分析、次なる課題の把握を行う作業を体系的に行うことが必要となり、その状況について市民のチェックを受けることで、適切な滞納整理事務に寄与するものと考えられる。

適切な滞納整理事務に寄与するように、滞納整理の状況について、充実した情報開示がなされることが望まれる。

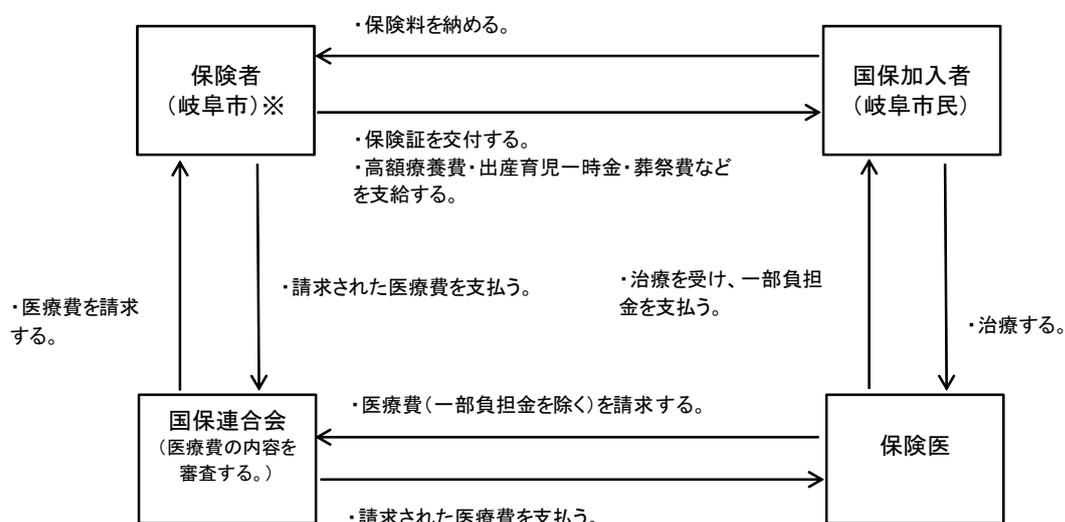
## 第2 国民健康保険料について

### I 概要

#### 1 国民健康保険制度の概要

国民健康保険とは、日本の国民健康保険法に基づき、被保険者（市民）の疾病、負傷等に関して、保険者（市町村）が必要な保険給付を行い、社会保障及び国民保健の向上に寄与することを目的とする社会保険である。

これは、主に市町村が運営し、被用者保険などとともに日本における医療保険制度の中核をなすものである。



※保険者は国・県・市からの負担金及び健康保険共済組合等からの交付金を受領する。  
(出所:平成25年度版国民健康保険だより)

国民健康保険の被保険者となる者は、被用者保険に加入していない者（農業従事者、自営業者、退職者、無職、未成年者等）が挙げられる。

平成20年度から平成24年度の被保険者の状況は、次の表のとおりであり、全体として減少傾向にある。

岐阜市における被保険者数（事業概要より）

世帯数

(単位:世帯)

区 分		年 度					
		20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	
全 世 帯	年度末	167,943	169,116	170,356	171,713	172,111	
	年度平均	167,908	169,042	170,014	171,338	172,316	
世帯数・医療	一般被保険者	年度末	66,711	65,033	64,701	64,380	64,029
		年度平均	66,672	66,117	65,366	65,106	64,765
		構成率	95.96%	95.65%	95.58%	95.56%	96.02%
	退職被保険者等 (単独世帯)	年度末	2,428 (1,581)	3,062 (2,043)	3,193 (2,135)	3,023 (1,997)	2,600 (1,693)
		年度平均	2,806 (1,757)	3,004 (1,904)	3,021 (2,022)	3,023 (2,006)	2,687 (1,753)
		構成率	4.04% (2.53%)	4.35% (2.75%)	4.42% (2.96%)	4.44% (2.94%)	3.98% (2.60%)
	合 計	年度末	69,139	68,095	67,894	67,403	66,629
		年度平均	69,478	69,121	68,387	68,130	67,451
		加入率	41.38%	40.89%	40.22%	39.76%	39.14%
	世帯数・介護	年度平均	35,559	34,954	34,853	35,045	34,053

被保険者数

(単位:人)

区 分		年 度					
		20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	
全 人 口	年度末	420,891	419,847	419,306	418,498	416,750	
	年度平均	421,995	421,264	420,157	419,522	418,502	
被保険者数・医療	一般被保険者	年度末	123,594	120,027	118,598	117,071	115,199
		年度平均	123,900	122,198	120,175	118,699	116,820
		構成率	96.94%	96.70%	96.56%	96.58%	96.98%
	退職被保険者等 (本人)	年度末	3,442 (2,476)	4,341 (3,125)	4,464 (3,277)	4,174 (3,100)	3,489 (2,661)
		年度平均	3,906 (2,869)	4,176 (3,065)	4,278 (3,094)	4,201 (3,102)	3,639 (2,752)
		構成率	3.06% (2.24%)	3.30% (2.43%)	3.44% (2.49%)	3.42% (2.52%)	3.02% (2.28%)
	合 計	年度末	127,036	124,368	123,062	121,245	118,688
		年度平均	127,806	126,374	124,453	122,900	120,459
		加入率	30.29%	30.00%	29.62%	29.30%	28.78%
	前期高齢者数 (再掲)	年度平均	37,627	38,199	37,951	37,633	38,490
被保険者数・介護	年度平均	46,516	45,358	45,094	45,196	43,567	

※平成20年度から75歳以上の被保険者が後期高齢者医療制度へ移行

※年度平均は、4月から3月の平均

## 2 国民健康保険料の構成

国民健康保険料は、医療費の支払いにあてる財源となる医療給付費分、後期高齢者医療制度を支援するための後期高齢者支援金分、介護保険の財源となる介護納付金分の合計額から構成される。また、この賦課方式については、従来、市民税額を基礎に計算する所得割額、資産割額、均等割額、平等割額の合計により賦課されていた。しかし、平成25年度からは資産割額が廃止され、所得割額は所得額から岐阜市独自の控除額を差し引いた金額を基礎として計算する方式に変更されている。

## 3 国民健康保険料の納付

各世帯の保険料は毎年6月に決定し、この1年分の保険料を10回に振り分けた納付書が送付される。つまり、国民健康保険料は6月から翌年3月までの各月10回に振り分けて、各世帯より納付されることとなる。なお、納付は、金融機関のみならず、コンビニエンスストアでも可能である。また、希望者は口座振替を行うことも可能であり、納付者の利便が図られている。

この他に年金受給者については、年金から直接国民健康保険料を差し引く特別徴収制度がある。この制度の適用については、以下の要件をすべて満たした場合に対象となる。

- ① 世帯主が国民健康保険の加入者となっていること。
- ② 世帯内の国民健康保険の加入者全員が65歳以上75歳未満であること。
- ③ 特別徴収の対象となる人の年金が年額18万円以上であり、国民健康保険料が介護保険料と合わせて、年金額の2分の1を超えていないこと。

上記のようにこの制度については、対象者が限られるものの、市役所における事務負担の軽減の一助となっている。

## 4 国民健康保険料の滞納

国民健康保険制度は、上記のとおり疾病、負傷等に備えて加入者が保険料を納付し合い、必要な医療費に充てて相互に助け合う医療保険である。国民健康保険料は、この国民健康保険制度の基礎となる貴重な財源であり、これが滞納される状態が続くと、国民健康保険財政に悪影響を及ぼすこととなり、ひいては国民健康保険制度自体の存続を揺るがしかねない。また、適切に納付している者との間に不公平が生じることになり、モラルハザードによりさらなる滞納を生むおそれもある。

そのため、国民健康保険財政の健全化に向け収納率の向上を図るとともに、納付能力がありながら納付意識が低く、身勝手な理由で納付しない悪質な滞納者から徴収できるような、市民負担の公平性の確保を重視した滞納者対策を進

めるため、状況に応じた様々な手段を講じる必要がある。

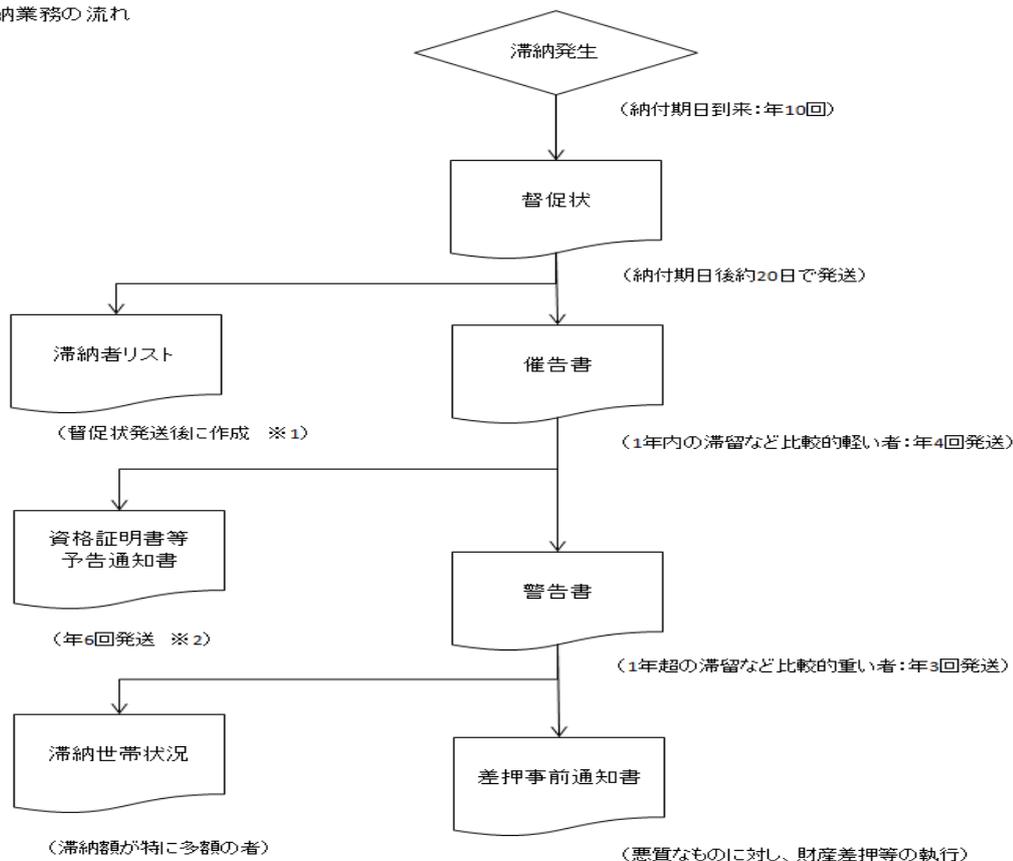
保険料が滞納された場合、その程度に応じて下記のような取り扱いがなされる。

・納付期限が過ぎたものについては、年7.3%の延滞金が発生する。また、督促が発生したものについては、督促状一通につき100円の督促手数料が発生する。

・保険料を滞納すると、通常の保険証に代わり有効期限の短い「短期被保険者証」が交付される。その後、滞納状態が続き、納付期限から1年間が経過すると、保険証を返却させたうえで「資格証明書」が交付される。この「資格証明書」にて医療機関にかかった場合、医療費の全額をいったん被保険者が負担することとなる。その後、申請により保険者負担分を払い戻すこととなる。なお、保険料が依然として滞納となっている場合は、保険給付の一部若しくは全部を差し止め、滞納している保険料に充当する場合もある。

・さらに悪質な滞納者に対しては警告書、差押事前通知書等が送付され、最終的に財産の差押が執行される場合がある。

収納業務の流れ



※1:当該リストを対象に、納付見込の高い者に対し、電話催告・訪問徴収等を実行している。

※2:当該通知書を送付しても、納付状況に改善の見られない者に対し、短期被保険者証、資格証明書が発行される。

## 5 国民健康保険料の軽減・減免について

国民健康保険制度では、すべての加入世帯の世帯主に保険料の負担が定められ、所得のない世帯でも保険料（均等割及び平等割）を負担させることとなる。しかしながら、所得の少ない世帯の負担能力を考慮し、前年中の所得が一定額以下の世帯に対しては、均等割額や平等割額を軽減することが法律及び条例で定められおり、その内容は次の表のとおりである。

保険料の軽減率

前年中の所得金額	均等割額及び平等割額の軽減割合
33万円以下の世帯	7割軽減
33万円＋（24万5千円 ×世帯主を除く被保険者数）以下の世帯	5割軽減
33万円＋（35万円 ×被保険者数）以下の世帯	2割軽減

（注）世帯主が国保加入者でない場合や、75歳となり国民健康保険から後期高齢者医療制度に移行した者がいる場合もその所得は、軽減判定の対象となる。

岐阜市における平成20年度から24年度の軽減の状況は次の表のとおりである。先に述べたように被保険者は減少傾向にあるのに対して、軽減の対象となった世帯、被保険者数、軽減額は増加傾向にある。

保険料の軽減状況（保険基盤安定負担金算定時、事業概要より）

年 度	区 分		7割軽減		5割軽減		2割軽減		計				軽 減 額 (千円)	
			世帯数 (世帯)	被保数 (人)	世帯数 (世帯)	被保数 (人)	世帯数 (世帯)	被保数 (人)	世帯数 (世帯)	比率 (%)	被保数 (人)	比率 (%)		
20 年度	医療・ 後期 高齢	一般	特定世帯以外	15,492	25,919	2,255	7,018	5,873	13,452	23,620	34.88	46,389	37.44	1,170,348
			特定世帯	1,712		433		859		3,004	4.44			
		退職	特定世帯以外	290	494	35	169	185	484	510	29.03	1,147	29.37	24,319
	特定世帯		33	10		17		60		3.41				
	計	特定世帯以外	15,782	26,413	2,290	7,187	6,058	13,936	24,130	34.73	47,536	37.19	1,194,667	
		特定世帯	1,745		443		876		3,064	4.41				
	介護	一般		6,852	7,685	1,375	1,820	2,980	3,677	11,207	33.76	13,182	30.88	70,263
		退職		342	427	70	144	294	459	706	29.84	1,030	26.94	4,289
		計		7,194	8,112	1,445	1,964	3,274	4,136	11,913	33.50	14,212	30.55	74,552
21 年度	医療・ 後期 高齢	一般	特定世帯以外	15,973	24,898	2,260	6,453	6,110	13,202	24,343	36.22	44,553	36.46	1,291,662
			特定世帯	1,673		437		902		3,012	4.48			
		退職	特定世帯以外	387	607	61	230	263	609	711	37.34	1,446	34.63	35,199
	特定世帯		30	6		33		69		3.62				
	計	特定世帯以外	16,360	25,505	2,321	6,683	6,373	13,811	25,054	36.25	45,999	36.40	1,326,861	
		特定世帯	1,703		443		935		3,081	4.46				
	介護	一般		7,038	7,872	1,430	1,889	3,110	3,834	11,578	35.68	13,595	32.82	84,608
		退職		476	590	107	215	395	578	978	39.01	1,383	35.18	6,957
		計		7,514	8,462	1,537	2,104	3,505	4,412	12,556	35.92	14,978	33.02	91,565
22 年度	医療・ 後期 高齢	一般	特定世帯以外	16,814	26,354	2,727	7,885	6,395	13,857	25,936	39.08	48,096	40.02	1,384,877
			特定世帯	1,674		478		899		3,051	4.60			
		退職	特定世帯以外	423	653	82	305	311	672	816	40.36	1,630	38.10	39,580
	特定世帯		32	10		23		65		3.21				
	計	特定世帯以外	17,237	27,007	2,809	8,190	6,706	14,529	26,752	39.12	49,726	39.96	1,424,457	
		特定世帯	1,706		488		922		3,116	4.56				
	介護	一般		7,520	8,421	1,767	2,347	3,269	4,111	12,556	38.89	14,879	36.22	94,779
		退職		509	629	144	268	437	636	1,090	42.50	1,533	38.22	7,892
		計		8,029	9,050	1,911	2,615	3,706	4,747	13,646	39.15	16,412	36.40	102,671
23 年度	医療・ 後期 高齢	一般	特定世帯以外	16,981	26,473	2,732	7,854	6,614	14,113	26,327	39.81	48,440	40.81	1,402,012
			特定世帯	1,680		449		903		3,032	4.59			
		退職	特定世帯以外	440	682	82	294	317	685	839	41.82	1,661	39.54	40,863
	特定世帯		27	14		26		67		3.34				
	計	特定世帯以外	17,421	27,155	2,814	8,148	6,931	14,798	27,166	39.87	50,101	40.77	1,442,875	
		特定世帯	1,707		463		929		3,099	4.55				
	介護	一般		7,750	8,716	1,766	2,373	3,482	4,370	12,998	39.86	15,459	37.46	97,991
		退職		513	654	144	261	446	651	1,103	45.22	1,566	39.83	8,060
		計		8,263	9,370	1,910	2,634	3,928	5,021	14,101	40.24	17,025	37.67	106,051
24 年度	医療・ 後期 高齢	一般	特定世帯以外	16,656	25,944	2,767	7,896	6,714	14,267	26,137	39.78	48,107	41.18	1,384,193
			特定世帯	1,650		447		937		3,034	4.62			
		退職	特定世帯以外	477	732	98	344	323	695	898	51.23	1,771	48.67	44,256
	特定世帯		33	13		22		68		3.88				
	計	特定世帯以外	17,133	26,676	2,865	8,240	7,037	14,962	27,035	40.08	49,878	41.41	1,428,449	
		特定世帯	1,683		460		959		3,102	4.60				
	介護	一般		7,645	8,548	1,787	2,401	3,512	4,425	12,944	40.61	15,374	38.26	97,012
		退職		553	705	164	309	443	661	1,160	53.26	1,675	49.42	8,709
		計		8,198	9,253	1,951	2,710	3,955	5,086	14,104	41.42	17,049	39.13	105,721

※ 比率＝世帯数(被保険者数)÷年間平均世帯数(被保険者数)

前年度の所得金額による軽減のほか、災害、事業の休廃止、病気などの特殊の事情により保険料納付が困難である場合は、岐阜市独自で定めた保険料の減免制度を用いることが可能となる。この場合、上記の軽減制度と異なり、減免を受けようとする者が「保険料減免申請書」を提出しなくてはならない。

なお、この減免制度については、「岐阜市国民健康保険条例」第24条に記載があり、より具体的な内容は「岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱」に規定されている。減免対象及び減免対象毎の減免額は次のとおりである。

岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱の減免対象

条項	内容
第2条第1号	震災、風水害、火災その他の災害により資産に被害を受けたとき。
第2条第2号	傷病、廃業、失業等により、減免申請が提出された年（以下「当該年」という。）の所得見込額が前年所得額と比較して著しく減少したとき。
第2条第3号	申請月を含め過去3カ月平均所得額が、生活保護基準額以下のとき。
第2条第4号	資産割額が当該年度の所得見込額と比較して過大であるとき。（岐阜市国民健康保険条例（昭和34年岐阜市条例第11号。）第18条の規定による保険料の軽減世帯で資産割額が過大の場合を含む。）。
第2条第5号	当該年度の所得見込額が岐阜市国民健康保険条例（昭和34年岐阜市条例第11号。）第18条の規定により算定する保険料の軽減基準以下のとき。
第2条第6号	国民健康保険法（昭和33年法律第192号。）第59条に該当したとき。※
第2条第7号	前各号に類する事由又は特別の事情があるとき。

※国民健康保険法第59条に該当

- 一 少年院その他これに準ずる施設に収容されたとき。
- 二 監獄、労務場その他これらに準ずる施設に拘禁されたとき。

（注）第2条第4号は、平成25年度から国民健康保険料の賦課方式として資産割額が廃止されたことから、当該項目についても廃止された。そのため、これ以降の条項も繰り上げられている。

平成24年度 保険料減免内訳

条 項	件 数 件	当初賦課額 (A) 円	減 免 額 (B) 円	差引要納付額 (A-B) 円	減 免 率 (B/A) %
第2条第1号	10	1,922,690	1,350,970	571,720	70.26
第2条第2号	14	3,865,020	1,128,260	2,736,760	29.19
第2条第3号	1	137,600	79,810	57,790	58.00
第2条第4号	62	13,303,590	5,061,910	8,241,680	38.05
第2条第5号	0	0	0	0	—
第2条第6号	0	0	0	0	—
第2条第7号（下記以外）	125	34,261,230	6,845,800	27,415,430	19.98
第2条第7号（失業によるもの）	16	5,014,200	1,657,890	3,356,310	33.06
条例第24条第1項第2号 後期高齢者医療制度の被保険者になつた者の被扶養者であつた者	305	24,525,280	12,667,520	11,857,760	51.65
合 計	533	83,029,610	28,792,160	54,237,450	34.68

この表を見る限り、減免理由として「第2条第7号 特に必要と認められたもの」の割合が高いことが分かる。ここでいう特に必要と認められる場合とはどのようなものを想定しているかは、上記「岐阜市国民健康保険条例」、「岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱」には具体的な記載がないものの、国保・年金課内で定めた「減免割合運用基準」にて、「病気の場合」、「自己破産の場合」、「失業・

廃業の場合」、「その他の場合」と主に4つに区分されている。

この4つの区分のうち、前3者の場合は社会福祉の観点から考えてもある程度の根拠は成り立つと考えられるが、問題となるのは4つ目の区分となる「その他の場合」である。「その他の場合」の説明として「減免割合運用基準」では①岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱第2条第1項第2号に非該当であるが、所得の減少により納付困難と認められる場合、②継続的に低収入で、貯蓄もなく生活困窮と認められる場合、③その他、個々の状況により納付が困難と認められる場合の3つを定めている。一見、この理由をみる限り社会福祉的な観点からは問題がないように考えられる。しかしながら、前3者の場合は医師の診断書、破産に関する通知書等の客観的な根拠となるものがあるもので確認されていることに対し、「その他の場合」では、減免申請者の自己申告に負うところが大きく、またその規定の適用についても、他の規定のように具体的な数値等が示されていないため担当者の主観が介入しやすいという点がある。政策上、やむを得ず減免を認めざるを得ないケースもあると考えられるが、所得の減少に伴う減免の規定はすでに別途定められていることから、当該規定は例外的な場合にのみ認めるものであり、安易な適用はしないように留意すべきものであると考えられる。

## II 実施した監査手続

岐阜市国民健康保険条例、岐阜市国民健康保険条例施行規則、岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱、事業概要等を閲覧するとともに担当課に質問を実施した。

## III 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### 1 例外的な国民健康保険料の減免について（指摘）

国民健康保険料の減免を実施するに当たっては、申請者に国民健康保険料減免申請書を記載させ、この申請内容及び本人との面談等を経て岐阜市の職員が国民健康保険減免決議書を作成する。この決議書の決裁を受けることで減免制度適用の可否が決議される。

平成24年度減免分について、国民健康保険減免決議書及び国民健康保険料減免申請書を閲覧した結果、下記の事項が発見された。

### ① 減免申請者の申告所得に基づく保険料の減免について

平成 23 年中の所得が約 800 万円の者が、平成 24 年度において売上減少に伴う所得減少が見込まれるため国民健康保険料の減免申請を行い、岐阜市にて承認されているケースがあった。減免申請書上、直近 3 カ月の所得状況を申告させており、申告内容によればこの時期の所得は約 100 万円とのことであった。これを 1 年間に換算すると、 $100 \text{ 万円} \div 3 \text{ カ月} \times 12 \text{ カ月} = 400 \text{ 万円}$ となり、平成 23 年中と比較して約 50%の減少であるため、所得の著しい減少に該当するととらえることも可能な水準である。しかしながら、年間見込み所得約 400 万円は岐阜市における世帯別所得水準から考えると平均水準以上の所得金額であり、所得金額が著しく低い状況であるとはいえない。

また、平成 25 年になって、この者の平成 24 年中の最終的な所得金額を確認すると約 500 万円（前年比約 30%減少）となっており、前年と比較すると確かに所得は減少しているものの当初の申告内容と比べると所得金額は良好であったと考えられ、国民健康保険料を減免すべき所得の減少であったかどうかは疑問が残るところである。

このような結果であったにもかかわらず、翌年の平成 25 年度において同一の者より、病気入院による 10 日間程度の休業及び退院後通院治療による売上減少に伴う所得減少を理由として再び国民健康保険料の減免申請書が提出され、減免が承認されている。

上記のケースでは、平成 24 年、平成 25 年のいずれの年度も岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱第 2 条第 1 項第 7 号（現在では第 6 号）を適用している。この規定に該当するか否かは解釈の分かれるところであるが、少なくとも当該ケースにおいては、上記理由により減免に該当する事例ではなかったものといえる。

国民健康保険料の減免手続きは、基本的に相手方の申請に基づき行われる。減免対象の該当要因について客観的な根拠で確認できるものであるならば、その適用についてなんら問題は生じない。しかし、このケースのように当該年度の所得見込額を基礎とするような場合、適用の対象と想定される個人事業主等は定期的な帳簿記帳がされていないことも多く、その結果、当該年度の所得見込額の計算については、減免申請者へのヒアリング及び申請書記載内容に頼らざるを得ないケースも多くあるとのことである。こういった事象は実務慣行上やむを得ないが、減免申請者の所得水準及び申告内容の信頼性についてもさらに深く考慮すべきものといえる。

また、申告内容につき事後的にその妥当性が確認できるような内容のものであるならば、減免申請後において減免申請者の申告内容が妥当であったか否かを確認するとともに、次年度以降の減免申請内容のチェックにも役立てるべき

であると考えられる。特に、減免申請時の所得見込みと実際の所得があまりにも乖離している場合は、減免を取り消し減免額相当額の徴収を検討すべきである。

## ② 高所得者の減免申請について

一世帯での総所得が平成 22 年中で約 1,100 万円、平成 23 年中では約 1,400 万円と高額であるにもかかわらず、平成 24 年度において国民健康保険料の減免申請の承認がされている者があった。

国民健康保険料減免申請書の申請理由によれば、申請者はアパート経営で生計を立てている者であり、今回、従前のアパートの老朽化に伴う新規の建築工事に充てるため、保有する土地を売却し、これに伴い譲渡所得が発生した。そのため最高限度額の国民健康保険料の請求がされたものの、不動産所得はアパート建設費の返済に充てられるため国民健康保険料が払えないとの内容である。

しかしながら、申請者の譲渡所得以外の所得は平成 22 年中約 500 万円、平成 23 年中約 600 万円と岐阜市内における平均水準以上を保っており、平成 23 年中に発生した譲渡所得は約 200 万円と多額なものとは考えられず、譲渡所得の発生が最高限度額になった主な理由とはいえない。また、総所得に対する影響もそれほど著しいものであるとは必ずしもいえない。さらに、当該世帯に国民健康保険に加入していないが世帯主として平成 22 年中及び平成 23 年中の総所得がそれぞれ約 600 万円の者がおり、その者の所得金額を加味すると、世帯合計の所得は平成 22 年及び平成 23 年とも 1,000 万円を超過していたことになる。

このケースにおいても減免決議書上、岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱第 2 条第 1 項第 7 号（現在では第 6 号）を適用しているが、この適用については疑問が残るところである。譲渡所得を考慮外としても総所得が減少している状態ではなく、その所得水準からして低収入とはいえない。また、新規投資に伴う資金繰りの悪化という申請理由もあくまで申請者自身の都合によるものであって、過去において継続的に所得を得ている以上、他の事業者等との公平性の点から考えても国民健康保険の減免理由にはなり得ないといえる。さらにこの場合、世帯の一構成員の収入状況のみに焦点を当てているものの、国民健康保険の軽減制度及び減免制度も世帯主を含む国民健康保険加入者全員の世帯単位としていることから、あくまで世帯全体での所得水準及び経済環境を元に考えるべきである。

したがって、当該国民健康保険の減免については、適切ではなかったと考える。

上記 2 例は、いずれも岐阜市国民健康保険料取扱要綱第 2 条第 1 項第 7 号の

規程が曖昧な部分を適用している点で共通点がみられる。前述のとおりこの部分については、減免割合運用基準において、病気の場合、自己破産の場合、失業、廃業の場合を除くと①岐阜市国民健康保険料減免取扱要綱第2条第1項第2号に非該当であるが、所得の減少により納付困難と認められる場合、②継続的に低収入で、貯蓄もなく生活困窮と認められる場合、③その他、個々の状況により納付が困難と認められる場合の3つを規定している。しかし、これらの規定はいずれも他の規定と比較すると具体性に欠ける部分があり、例えば所得の減少による納付困難とはどれほどの生活水準を保った上でのものを指すのかについても個人差があると考えられる。これは、継続的に低所得であった者であるならば、耐えられるような生活水準であったとしても、高所得者であった者には耐えられず保険料の減免申請を実施してしまうというケースが考えられる。

このような曖昧な規定の存在は個々の事情に鑑みることができるため、一定の水準に沿った一律的かつ柔軟性に欠ける対応を行うことと比較すれば、きめ細やかな対応を行うことが可能となり、福祉的な観点からするとむしろ望ましい対応であるとも考えることもできる。しかしながら、他方で個々の事情に鑑みすることは、制度を適用するにあたって個人の主観が入る余地を生み出すことがある。その結果、納付者である市民の間で、制度の適用、不適用で不公平が生じるおそれがある。さらに減免の審査は、基本的に申請者へのヒアリング及び過去における所得金額の参照等を主として行うため、申請者の財産及び生活水準の実態は分かりにくく、申請者の主張によらざるを得ないケースが多い。そのため、制度の適用、不適用に至る経緯が不明確となりやすい。

こういったことは、誠実に納付を行っている納付者の意識を低下させることの要因となり、ひいては岐阜市における保険料徴収業務に支障をきたしかねない。そのため、このような個々の事情を加味しなくてはならないようなケースにおいては、あくまで例外的な取扱いとすべきものであってその適用は安易に行うべきではない。また、制度適用の判断が分かれるようなケースにおいてやむを得ずその適用を認める際においても、政策の目的を達成するため適用することを明確にするよう、より多くの調査及び証拠が必要であり、これらを総合的に勘案したうえで慎重な判断をすべきである。

## 2 業務の遂行における情報共有について（指摘）

国民健康保険料の滞納についての交渉結果一覧表を閲覧したところ、システム画面上、過年度において6カ月の短期被保険証の交付としているが、実際には1年間の保険証を交付している旨の記載があった。これについて担当課にヒアリングを実施したが、当時の状況を知る者がいないため、内容の確認はできず、その後どのような対応がなされたのか不明であった。

システムに入力されたデータに基づき、国民健康保険制度を運営するものであり、データの正確性は制度の基本となるものである。にもかかわらず、実際の状況とデータとの間に差異があることは問題である。

また、差異の内容をみても被保険者に渡している被保険証の種類が誤っていることは、国民健康保険制度の運営及び管理上、重要な事項であり、担当者のみならず、組織として当然にその旨、原因、顛末を把握しておかなければならないものと考えられる。このような事例について確認できないことは、管理、運営上問題である。

現在においては、システム上変更履歴が残るように改修されているため、このような状況には陥らないとのことである。しかしながら、短期保険証発行の際には、発行の時の状況について申請書類等があるものではなく、入金を確認することで発行を行っている。特殊な事情により保険証を発行する時には、その状況が明確にわかるような理由書等を作成することで、担当者が不在であったとしてもどのような状況であったかを明確にし、部署内での情報共有に努めるべきである。

なお、本件に限らず、業務上重要な事項については、担当者だけに依存することなく組織として情報共有をすることが必要である。

### 第3 分担金及び負担金、使用料、手数料について

#### I 保育料について

##### 1 概要

###### (1) 保育事業の概要

保育所とは、保護者が働いている、病気である等の理由で保育に欠ける児童を保育することを目的とする施設である。保育所の運用にはある程度経費が発生するため、この経費の一部を国、地方自治体で負担するとともに、受益者である利用者からも保育料を徴収することで負担させている。

この保育料については、厚生労働省の定める保育所徴収金（保育料）基準額表を元に岐阜市公私立保育所保育料徴収基準額表（月額）を岐阜市独自で定めている。

平成25年度岐阜市公私立保育所保育料徴収基準額表（月額）

階層区分	定義	3歳未満児	3歳	4歳以上児
A	生活保護法による被保護世帯（単給世帯を含む。）及び中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯	円 0	円 0	円 0
BX	A階層及びD1～D4階層を除き、前年度分の市町村民税非課税世帯のうち母子世帯等の認定世帯	0	0	0
B	A階層及びD1～D4階層を除き、前年度分の市町村民税非課税世帯	5,000	4,000	4,000
CX	A階層及びD1～D4階層を除き、前年度分の市町村民税課税世帯のうち母子世帯等の認定世帯	13,900	11,800	11,800
C	A階層及びD1～D4階層を除き、前年度分の市町村民税課税世帯	14,900	12,800	12,800
D1	A階層を除き、前年分の所得税4万円未満	23,000	21,000	21,000
D2	A階層を除き、前年分の所得税4万円以上10万3千円未満	32,000	29,500	28,000
D3	A階層を除き、前年分の所得税10万円3千円以上41万3千円未満	48,000	33,700	29,500
D4	A階層を除き、前年分の所得税41万3千円以上73万4千円未満	53,300	34,700	29,500
D5	A階層を除き、前年分の所得税73万4千円以上	62,000	35,700	30,000

保育料の徴収は、口座振替若しくは納付書による金融機関での現金納付があるが、岐阜市が勧めていることもあり、大半の保護者は口座振替を選択している。納付期限は毎月末日を設定しているが、この期限を超過しても保育料の納付がされない保護者に対しては、保育所長を通じて納付指導を行っている。高額滞納者については、随時電話催告・臨戸訪問を行うことで保育料の徴収及び納付指導を実施している。

## (2) 滞納金額の推移

保育料の滞納金額推移は次の表のとおりである。岐阜市では前述の滞納対策を実施しており、現年度分については収納率が改善し 99%を超えているが、滞納金総額としては増加傾向にある。直近の平成 24 年度においては、滞納繰越額は減少しているが、不納欠損額が増加していることから、滞納金額総額としては増加傾向にあるという状況は変わっていない。

保育料滞納状況(平成15年度～平成24年度)

平成25年8月1日現在  
(単位：円)

平成年度		調定額	収入額	不納欠損額	滞納繰越額	収納率
15 年 度	現年度分	1,145,484,720	1,137,861,620		7,623,100	99.33%
	過年度分	20,897,160	2,687,150	2,304,250	15,905,760	12.86%
	合 計	1,166,381,880	1,140,548,770	2,304,250	23,528,860	97.79%
16 年 度	現年度分	1,171,362,370	1,160,711,470		10,650,900	99.09%
	過年度分	23,528,860	3,079,850	2,505,130	17,943,880	13.09%
	合 計	1,194,891,230	1,163,791,320	2,505,130	28,594,780	97.40%
17 年 度	現年度分	1,269,904,610	1,258,094,660		11,809,950	99.07%
	過年度分	29,162,730	4,963,410	1,529,950	22,669,370	17.02%
	合 計	1,299,067,340	1,263,058,070	1,529,950	34,479,320	97.23%
18 年 度	現年度分	1,305,419,770	1,292,838,820		12,580,950	99.04%
	過年度分	34,479,320	5,837,660	3,096,540	25,545,120	16.93%
	合 計	1,339,899,090	1,298,676,480	3,096,540	38,126,070	96.92%
19 年 度	現年度分	1,287,879,980	1,275,590,170		12,289,810	99.05%
	過年度分	38,126,070	6,936,980	4,227,900	26,961,190	18.19%
	合 計	1,326,006,050	1,282,527,150	4,227,900	39,251,000	96.72%
20 年 度	現年度分	1,265,495,080	1,248,644,290		16,850,790	98.67%
	過年度分	39,251,000	6,943,760	2,755,090	29,552,150	17.69%
	合 計	1,304,746,080	1,255,588,050	2,755,090	46,402,940	96.23%
21 年 度	現年度分	1,229,473,870	1,216,354,730		13,119,140	98.93%
	過年度分	46,402,940	7,276,880	1,866,150	37,259,910	15.68%
	合 計	1,275,876,810	1,223,631,610	1,866,150	50,379,050	95.91%
22 年 度	現年度分	1,256,421,810	1,244,198,360		12,223,450	99.03%
	過年度分	50,379,050	5,544,545	2,685,430	42,149,075	11.01%
	合 計	1,306,800,860	1,249,742,905	2,685,430	54,372,525	95.63%
23 年 度	現年度分	1,312,750,120	1,302,034,040		10,716,080	99.18%
	過年度分	54,372,525	4,518,250	1,796,240	48,058,035	8.31%
	合 計	1,367,122,645	1,306,552,290	1,796,240	58,774,115	95.57%
24 年 度	現年度分	1,308,925,550	1,300,975,040		7,950,510	99.39%
	過年度分	58,424,515	4,507,055	9,247,730	44,669,730	7.71%
	合 計	1,367,350,065	1,305,482,095	9,247,730	52,620,240	95.48%

## 2 実施した監査手続

岐阜市児童保育条例、岐阜市児童保育条例施行規則、滞納整理記録簿等のを閲覧、分析等をするとともに担当課に質問を行った。

### 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

#### (1) 臨戸訪問について

##### ① 臨戸訪問の対象者について（意見）

臨戸訪問については、どのように対象者を抽出するか明確に規定したものはなく、現状では、徴収の可能性が高いと考えられる、支払い忘れの可能性があり滞納して間もない滞納者、過去に分納誓約を行ったものの支払いが途切れている滞納者等を優先的に臨戸訪問の対象者として抽出している。

これは同じ労力をかけるならば、徴収の可能性が高い相手先を臨戸訪問の対象として選定することによって、少しでも成果である徴収額を増やそうとするものであり効率的な徴収活動という点で、経済的に合理性があるものとする。

しかしながら、一方で、滞納債権の本来の問題点は支払能力があるにも関わらず、意図的に支払いを拒否する者が存在するという問題がある。

下の表は、40万円以上滞納している高額滞納者の滞納額との所得階層を表したものである。

保育料の高額滞納者（合計40万円以上） 平成25年3月31日現在

No	滞納額	階層	現住所
1	1,357,400	D2	市内
2	1,329,200	D2	市内
3	1,239,200	D1	市内
4	1,163,100	BX	市内
5	927,240	D2	市内
6	870,520	B	市内
7	842,300	D1	市内
8	754,600	D2	市内
9	732,050	B	市内
10	683,940	D1	市内
11	650,000	D1	市内
12	619,940	C	市内
13	588,000	D2	市内
14	586,500	CX	市内
15	548,700	B	市内
16	548,500	D2	市内
17	526,300	D3	市内
18	520,280	D2	市外
19	507,100	B	市内
20	493,800	B	市内
21	493,600	CX	市内
22	486,000	CX	市内
23	484,580	D1	市内
24	475,000	CX	市内
25	465,360	BX	市内
26	464,000	D2	市内
27	455,800	B	市内
28	446,550	CX	市内
29	445,820	D1	市内
30	444,000	D1	市内
31	438,500	BX	市内
32	435,000	D1	市内
33	431,760	B	市内
34	421,280	D1	市内
合計	21,875,920		

高額滞納者階層別世帯数

階層	世帯数(件)	比率(%)	参考 保育料月額(円)		
			3歳未満	3歳	4歳以上
BX	3	9	0	0	0
B	7	21	5,000	4,000	4,000
CX	3	9	13,900	11,800	11,800
C	3	9	14,900	12,800	12,800
D1	9	26	23,000	21,000	21,000
D2	8	24	32,000	29,500	28,000
D3	1	3	48,000	33,700	29,250
合計	34	100	—	—	—

(注)・階層については(1)保育事業の概要の表 平成25年岐阜市私立保育所徴収額基準額表(月額)を参照。

- ・保育料が零若しくは少額な階層にも関わらず、高額滞納者となっているのは、保育料が前年度の所得を基準に決定されるため、滞納がある者が失業や離婚等により所得が減少した若しくは前年度の所得により決定された保育料が負担できなくなった者と考えられる。

これらの表を見てわかるとおり、高額滞納者には一定以上の所得のある者も含まれていると考えられ、必ずしも経済的な理由により滞納しているわけではないといえる。保育料は、所得金額に応じて負担可能な金額と設定されており、高額滞納者には一定以上の所得があったことが前提となるため、当然の結果である。

これらの一定の所得がある者は、生計維持が困難なほど所得が少ない者と比較すれば、滞納せざるを得ない理由は相当限定されるはずである。これに対し、現在、滞納者の階層について、臨戸訪問の対象を抽出する上で加味されていない。一般的に所得が高い者については、支払い能力も高いことが考えられることから、この所得の高い階層の者を優先して徴収業務を進めていくことで、より業務効率化を図ることができる。また、支払い能力を有するにも関わらず、保育料を滞納する者に対しては、臨戸訪問により確実に徴収を行うことは、公平性の観点からも必要なものといえる。

今後は、臨戸訪問の対象を抽出するにあたり基準を明確化するとともに、効率性及び公平性を向上させるため、その基準に滞納者の所得階層も含めることが望まれる。

## ② 臨戸訪問を実施した後の滞納整理記録簿の記載について（意見）

臨戸訪問を実施した場合、その実施内容について滞納整理記録簿上に記載を行う。この滞納整理記録簿を閲覧したところ、下記のような内容が見られた。

- ・約束を取付けたにも関わらず、来庁しなかった相手について岐阜市からの納付書の送付で終了している。
- ・口頭にて年内に支払うとの約束をしたのみで、誓約書等の記載をさせていない。
- ・訪問した時に直接徴収できた金額を報告しているものの、その後約束させた金額が適切に払い込まれているかどうか不明なものが複数あった。

このように滞納整理記録簿を閲覧した限りにおいては、臨戸訪問を実施しているものの、その後のフォローが十分実施されているか不明瞭であるケースが散見された。担当者に質問をした結果、滞納整理記録簿に記載はないものの、来庁しない相手先には、後日電話連絡にて確認していることや、システム上で

納金を確認しており、臨戸訪問後のフォローは実施しているとのことであった。

しかしながら、臨戸訪問は滞納整理業務を行っている係のみならず、普段他の業務を行っている者も参加して実施しており、訪問担当者が、臨戸訪問後の滞納整理状況を把握することで、臨戸訪問の効果の向上を図ることが期待される。そのため、臨戸訪問後にどのように対応したか、その結果を滞納整理記録簿で容易に確認できるように、滞納整理記録簿には、臨戸訪問後の対応状況、その後の入金状況等が明確に分かるように記載することが望まれる。

## (2) 滞納者に対する差押えについて（指摘）

現在、滞納者に対しては、納付書の送付、臨戸訪問等の対応を行っているものの、滞納金額は増加傾向にある。保育料の納付については、本来受益者の良心に基づく自主的な納付を原則とすべきではあるが、中には公的機関のなすべき役割を曲解することで受益者の責務である手数料の負担を免れようとする者も存在する。

このような者に対しては、もはや自主的な納付を期待することは困難であり、納付のための交渉を行っても時間の無駄となってしまうケースも少なくない。そのため、支払い能力があるにもかかわらず、自主的な納付に応じない滞納者に対しては、現在実施されていない差押えを実施すべきである。福祉的な観点からこのような措置は実施すべきではないとの意見もあるが、支払い能力がある以上、過度の福祉の恩恵を受ける必要はなく、受益者負担の公平性の観点からすると明らかな不公平が生じていることは疑いの余地はない。

これらの現状を踏まえると、岐阜市における歳入を確実にするとともに、受益者負担の公平性確保のため、悪質な滞納者については差押えを実施することで、いわゆる逃げ得を許さない仕組みを構築すべきである。また、差押えの実施についてはノウハウ・経験が必要とされるため、すでに差押えを実施している他部署からの協力を得ることにより、効果的かつ効率的に差押えが実施できるものとする。

## (3) 債権回収担当者について（意見）

保育料の滞納管理業務及び徴収業務については、現在、入所係の職員がその業務にあたっている。ただ、この部署は当該業務を専門に実施している部署ではなく、他の業務と同時に行っている状態である。そのため、近年滞納者が増加する環境下においては、十分な形での滞納管理業務及び徴収業務が困難となる傾向にある。また、滞納管理業務若しくは徴収業務は専門的な知識・経験が要求されることもあり、その業務の実効性は一朝一夕には確立し得ないこともある。

このような状況を踏まえると、滞納管理業務、徴収業務を専門とする部署を設けることが望ましいといえる。しかしながら、他方でその規模から考えると、保育料の滞納管理業務、徴収業務のみを専門とする部署を設置することは、現岐阜市の組織構成上効率的であるとは必ずしもいえない。

そこで、このような滞納管理業務、徴収業務については、保育料に限ったことではなく、市税、国民健康保険料等についても同様のことがいえ、やはり同様の問題を抱えている状態である。また、一般的に滞納者は岐阜市に対する複数の債務につき滞納しているケースが多く、同じ債務者に対し岐阜市内の複数の部署から別々に請求がなされることもある。このような滞納者に関する情報は、個人情報保護の観点から、その情報共有にも限界がある。

こういった点からすると、保育料のみならず、市税、国民健康保険料等も含めた滞納債権を一括して管理する部署を新たに設置することも選択肢の一つであるといえる。このことにより、岐阜市における歳入の確保及び業務の効率化を図ることができ、もって岐阜市の財政の健全化に寄与すると考えられる。すでに他の地方自治体においても同様の部署を設立し、効果が発生しているケースもあることから、この部署の設置を含めた組織・人員の在り方について検討されたい。

## Ⅱ 使用料について

### 1 概要

#### (1) 使用料収入の現状

##### ① 使用料収入とは

使用料収入とは、自治体が特定の人のために何らかの便益を与えることにより、その特定の受益者に対して、実費負担的な意味で徴収するものである。

使用料の徴収について、地方自治法において、普通地方公共団体は、行政財産についてその用途又は目的を妨げない限度において許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる（地方自治法第 225 条、第 238 条の 4 第 7 項）。

なお、公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設をいう（地方自治法第 244 条第 1 項）。

##### ② 使用料収入の現状と財源確保の必要性

後述する「公の施設の使用料算定基準」（以下、「使用料算定基準」という。）作成前の平成 21 年度における使用料収入が 2,437 百万円であったのに対し、平成 24 年度における使用料収入は 2,420 百万円と少額であるが減少している。

	平成 21 年度 (基準作成前)	平成 24 年度	変動額	変動率
使用料収入 (調定額)	2,640,652,052 円	2,617,033,500 円	-23,618,552 円	-1%

総論で述べたように、今後、市の収入は減少する一方、必要な経費は増加することが見込まれており、今後、経費の財源となる収入を確保するための施策がより必要となる。

ここで、使用料収入は、施設運営等のための経費を回収するという観点より、受益者負担の考えに基づき、使用料を公の施設の利用者より得るものである。

現状では、施設運営等のための経費等のうち、受益者負担分を回収できていない使用料収入がある。この使用料収入に関して、経費に見合った適正な額を回収できるような料金の改定や原価の低減等の検討を行うことにより、財源の確保の一助となるものと考ええる。

#### (2) 各施設における使用料設定

各施設における使用料については、施設所管課において以下の考え方のもと

に使用料を設定している。

- ① 使用料算定基準に基づき、標準的な算定方式により施設の利用形態による使用料を算定する。
- ② ①により算定した使用料について、稼働率や類似施設とのバランスなど施設の実情等も考慮し実際の使用料を設定する。

### (3) 公の施設の使用料算定基準

#### ① 使用料算定基準作成の背景

公の施設の使用料は、施設の利用者にサービスを享受する対価として負担を求めらるるものであり、施設の維持管理等に要する経費に充てられるものである。

岐阜市では、この使用料の算定方法や見直し時期を定めた統一的なルールがなく、その多くが他都市や近傍の類似施設等を参考に設定されていた。そこで、受益と負担の公平化の観点から、市民からの納得が得られる料金設定とするため、統一的な基準として、平成 21 年 10 月に使用料算定基準が作成された。

#### ② 使用料算定の基本方針

使用料算定基準では、使用料算定の基本方針として、以下の 3 つが挙げられている。

##### (i) 受益者負担の原則（公平化）

使用料が施設の維持管理等に要する費用を下回る場合、不足分は公費（税金）で賄うため、施設を利用されない方にも費用の負担を課すことになり、市民全体の負担となる。施設を利用される方（受益者）と利用されない方との負担の公平化を図るため、受益者負担を原則として使用料を算定する。

##### (ii) 算定方法の明確化（透明化）

応分の負担を求める受益者や市民の皆様に分かりやすく説明できるように、使用料の積算根拠を明確にした算定方式などを定め透明性を確保する。

##### (iii) コスト削減の努力（低廉化）

効率的な施設運営により費用を低減し、低廉な使用料を追求することが重要である。

#### ③ 使用料の算定方式

使用料算定基準では、積算根拠を明確にして市民の皆様への説明責任を果たすため、使用料は「原価」と施設の「性質別負担割合」に基づく次の算定方式

とする。

$$\text{使用料} = \text{原価} \times \frac{\text{性質別負担割合}}{(1 - \text{公費負担分})}$$

また、上記の算定式のもと、施設の利用形態により使用料を算定している。

#### (i) 1室あたりの使用料を求める場合

$$\text{使用料} = \text{原価} \div \text{貸出面積合計} \div \text{年間開館時間} \times \text{利用面積} \times \text{利用時間} \times \text{性質別負担割合}$$

#### (ii) 1人あたりの使用料を求める場合

$$\text{使用料} = \text{原価} \div \text{年間利用者数} \times \text{性質別負担割合}$$

### ④ 使用料算定の各計算要素

③における使用料算定方式の各計算要素について、使用料算定基準に定められている内容は以下のとおりである。

#### (i) 原価について

##### (ア) 原価に含まれる費用

原価は、退職給与引当金繰入等を含む人件費、消耗品費等の物件費、維持補修費及び減価償却費を集計することにより算定することとしている。なお、原価集計にあたっては、発生主義の概念を導入しており、たとえ該当年度において現金としての支出のない費用であっても、サービスの提供や物品の受領が該当年度に行われているものであれば含めることとしている。

人にかかる費用	人件費 (退職給与引当金繰入等含む)	サービス提供や施設を維持管理するための業務に、直接従事する職員に要する費用。
物にかかる費用	物件費 修繕維持費 減価償却費	サービス提供や施設を維持管理するため、物品の購入や施設の修理等に要する費用。

#### (イ) 原価を算定する基礎数値

経常的な改革・改善による経費削減効果があると考えられることから、原則として、算定を行おうとする年度の前年度の決算値（実績値）を利用する。ただし、前年度の決算値が特別な要因により、過去2年間の実績と大きく乖離するときは、3年間の平均値とする。

#### (ウ) 施設の形態別区分

1つの施設内に複数のサービスを有する複合施設については、原則サービス形態毎に分割して原価及び使用料を算定するが、これにより難しい場合は、面積・

利用時間・形態別の施設数など、施設の実情に合わせた適切な方法で行う。

(ii) 性質別負担割合について

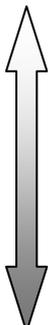
公の施設は、教育文化施設、社会教育施設、商工観光施設など多様なため、サービスの性質（公共性の強弱）によって区分し、受益者と市（公費）の負担割合を設定している。公の施設の性質別負担割合は、各施設のサービスの性質（公共性の強弱）を、以下の表のとおり「必需性」と「市場性」の2つの視点により16の領域に分類し、受益者の負担割合を定めている。（表1～3参照）

必需性は日常生活への必要性の程度、市場性は民間による提供の程度により判断される。

【表1】必需性による分類（よこ軸）

区分	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅰ
性質	選択的	やや選択的	やや必需的	必需的
	<p>日常生活をより便利で快適なものにするため、個人の価値観に応じて、選択的に利用する施設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・主に個人が趣味やレクリエーションの場として利用する施設</li> </ul>		<p>市民が日常生活を営む上で必要となる生活水準を確保するために利用する施設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・世代に関係なく、広く市民に必要とされる施設</li> <li>・ライフステージに応じて、ほとんどの市民に必要とされる施設</li> <li>・社会的・経済的弱者等を擁護、支援するための施設</li> <li>・安心安全な社会を形成するため、必要となる知識や教養を普及啓発するための施設</li> </ul>	
必需性の強弱	選択的	弱		強 必需的 (基礎的)

【表 2】市場性による分類（たて軸）

区分	性 質		収益性の強弱
A	非市場的	民間による提供が困難な施設 ・民間に同種・類似するサービスの提供事例がない（または見受けられない）施設	非市場的 弱  強 市場的
B	やや非市場的		
C	やや市場的	民間による提供が期待できる施設	
D	市場的	・民間に同種・類似するサービスの提供事例がある施設	

【表 3】 性質別分類及び受益者の負担割合

		<b>公共性 強</b>			
非市場的  市場性  市場的	A	50%	30%	10%	0%
	B	70%	50%	30%	10%
	C	90%	70%	50%	30%
	D	100%	90%	70%	50%
		IV	III	II	I
<b>公共性 弱</b>		選択的	 必需性		必需的 (基礎的)

なお、上記基準に基づいて平成 22 年 4 月に定められた区分は下表のとおりである。

A	A-IV領域 受益者負担 50%	A-III領域 受益者負担 30%	A-II領域 受益者負担 10%	A-I領域 受益者負担 0%
	ながら川ふれあいの森 (キャンプ場 ・多目的室)	自転車駐車場 (規制区域外) 19 施設	少年自然の家  ドリームシアター岐阜 市単住宅 (その他の住宅) 3 施設※低所得者向け	白杖園 (盲人ホーム)  障害者生活支援センター 発達相談センター あおぞら  ことばの教室 (障害児通園施設) 4 施設  老人福祉センター 9 施設  児童館 13 施設  消費生活センター  ふれあいの館「白山」 (高齢者交流センター)  自然・環境保全 学習センター  芥見リサイクルプラザ (環境保全啓発施設)  NPO・ボランティア 協働センター  生涯学習/女性/センター (相談・啓発)  岐阜市民福祉 活動センター (会議室)  ふれあいの館「白山」 (会議室)  青少年会館 5 施設  公民館 50 施設  岐阜市福祉健康センター (会議室)

				黒野共栄館 早田教育集会所 柳津地区学習等供用施設 7 施設 公園（有料施設除く） 366 施設 ながら川ふれあいの森 （森林施設） 岐阜市畜産センター公園
	B-IV領域 受益者負担 70%	B-III領域 受益者負担 50%	B-II領域 受益者負担 30%	B-I領域 受益者負担 10%
B	健康ふれあい農園	レンタサイクル 市単住宅（管理人住宅） 3 施設	勤労会館 サンライフ岐阜 体育館 10 施設 市民プール 3 施設 運動場 6 施設 公園（有料運動施設） 8 施設 リフレ茶見 プラザ掛洞 （余熱利用施設） 科学館 歴史博物館	コミュニティセンター 8 施設 生涯学習/女性/センター （会議室） 柳津生涯学習センター 2 施設 柳津いこいの家
	C-IV領域 受益者負担 90%	C-III領域 受益者負担 70%	C-II領域 受益者負担 50%	C-I領域 受益者負担 30%
C	岐阜城 観覧船 長良川鵜飼伝承館	食肉地方卸売市場 三田洞神仏温泉	産業会館 長良川国際会議場 岐阜市文化産業交流センター 文化センター 市民会館	斎苑（火葬場） 墓地 5 施設

	D-IV領域 受益者負担 100%	D-III領域 受益者負担 90%	D-II領域 受益者負担 70%	D-I領域 受益者負担 50%
D	岐阜公園 (来園者休憩所)  岐阜ファミリーパーク (遊戯施設)  斎苑 (式場)  駐車場 4 施設  岐阜公園 (駐車場)  市単住宅 (店舗)  道の駅柳津交流センター (物販館)	建替推進住宅  ※中堅所得者向け  特定公共賃貸住宅  2 施設  ※中堅所得者向け  自転車駐車場  (規制区域)  5 施設	幼稚園 4 施設	
	IV	III	II	I

- ・ A～D は市場性の度合いを表しており、A は民間による提供が困難なものであり、D は困難ではないものを表している。
- ・ I～IV は必需性の度合いを表しており、I は日常生活を営む上で必要となる生活水準を確保するにあたって必要なものであり、IV は必要ではないものを表している。

なお、法令や他の基準等により使用料算定基準の対象となっていないものとして以下のものがある。

法令等により市が独自に使用料を設定することができない施設		独立採算を目指す施設	
使用料を徴収できない施設	小学校 中学校 特別支援学校 図書館	地方公営企業法を適用する施設	水道 下水道 病院 中央卸売市場
算定方法や受益者負担の基準が定められている施設	難聴幼児通園施設 知的障害児通園施設 知的障害者援護施設 休日急病診療所/歯科診療所 公営住宅		
料金統一等の観点から国や県の同種の施設の算定方法や受益者負担の基準に準ずる施設	看護専門学校 第二看護専門学校 保育所 高等学校 大学		

#### (4) 使用料改定の検討

一旦決定した公の施設の使用料については、翌年度以降、「使用料見直しの進め方に関する基本的な考え方」に記載される、見直しの要否の考え方と見直しの要否の判断基準に基づき、各施設の使用料の見直しの要否を判断していくものとされている。

具体的には、次の手順により使用料改定についての検討を行う。

- A 発生した原価を集計する。
- B 当該原価に性質別負担割合を乗じ、基準に基づく受益者負担額を算定する。
- C 使用料収入額とBにて算定した受益者負担額を比較する。
- D 受益者負担額÷使用料収入額で求められる、受益者負担の過不足状況を表す値（以下倍率）が0.9倍未満又は1.1倍より大きくなったものについては、使用料を改定するか否かについての検討を行う。

Aの原価集計にあたっては、経常的な改革・改善により、直近年度の値が小さくなるため、原則として前年度の実績値を利用する。ただし、上述したように、非経常的な費用の発生により直近年度の値が異常値であることがあるため、公の施設使用料算定基準では、「過去2年の実績と大きく乖離するときは、3年間の平均値とする。」こととされている。

Cの使用料収入額については、実際の収入だけでなく、市の政策的な理由により行われた減免等に対応する収入についても、積算票上含める扱いとしている。

Dの使用料改定の検討については、使用料を見直せない明確な理由がない場合には、使用料の見直しを検討し、使用料を見直せない明確な理由がある場合には、見直しを見送るものとされている。

見直しを見送ることができるものとして、次のような例が挙げられている。

- ・競合する類似施設との関係から、利用者及び使用料収入の低下を招くため、現行以上の料金設定ができない。
- ・民業を圧迫するため、現行以下の料金設定ができない。
- ・新たに投入するコスト以上の使用料収入を得ることが見込めない。
- ・利用者が著しく減少し、施設の設置目的が果たせなくなる。
- ・前回の料金改定からの期間が2年以内。
- ・施設を3年以内に廃止、民営化する予定となっている。

なお、倍率の計算までの過程は次頁に掲載した「公の施設コスト（原価）積算票（以下、「積算票」という。）」を作成することによって行われている。

## 公の施設コスト(原価)積算票

### 1. 施設概要

施設名	岐阜市/生涯学習/女性/センター(会議室)			
施設の所在地	岐阜市橋本町一丁目10-23			
所管部署	市民参画部市民協働推進課			
根拠法令等	岐阜市/生涯学習/女性/センター条例			
施設概要	市民の生涯学習の推進するとともに、男女共同参画社会の実現を図ることを設置目的とする。			
主な利用者の状況	市内・市外	団体・個人	対象者	
	市内市外を問わず	団体	一般	
その他	延床面積(m <sup>2</sup> )	6,931.60	①貸室専用部分に係る面積(m <sup>2</sup> ) 【詳細別紙1】	1,129.70
	②個人利用部分に係る面積(m <sup>2</sup> ) 【詳細別紙1】	0.00	③その他利用部分に係る面積(m <sup>2</sup> ) 【詳細別紙1】	3,175.00
	共用部分に係る面積 (トイレ・廊下等)(m <sup>2</sup> )	2,626.90	管理部分に係る面積(事務所等)(m <sup>2</sup> )	
	指定管理者制度適用の有無	有	指定管理者名	(財)岐阜市教育文化振興事業団
	開設年月日	H14.1.26	④平均開館時間(／日)(時間)	10.50
	⑤年間開館日数(日)	322	⑥年間開館時間(④×⑤)(時間)	3380.27
	⑦個人利用上限(／日)(人)		⑧個人利用上限(／年)(⑤×⑦)(人)	0
施設運営における市費以外の投入状況 (補助金・交付金・寄付金等)				
市有の代替・類似施設				
近隣及び料金設定の参考とした 自治体・民間施設				

### 2. 使用料収入の状況

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平均	⑨コスト(原価)	252,862,789
使用料収入決算額(円)	26,498,750	25,040,140	24,853,340	25,464,077	⑩受益者負担(%)	10%
減免分(円)	12,687,530	13,057,340	12,871,120	12,871,997	⑪受益者負担額 (⑨×⑩)	25,286,279
割引料金分(円)	0	0	0	0	⑫使用料収入	38,336,073
合計(円)	39,186,280	38,097,480	37,724,460	38,336,073	倍率(⑫/⑨)	0.66
コスト(原価)	259,895,588	258,580,426	272,307,046	263,594,353		
コスト回収率(%)	10.2	9.7	9.1	9.7		

### 3. 人員配置及び人件費等関係

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平均	基準	備考
当該施設配置職員	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
正規職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0		
嘱託職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0		
本庁等関連職員	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
正規職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0		
嘱託職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0		
合計	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
正規職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
嘱託職員(人)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
単人 単件	8,617,000					} H21実績(退職給与引当金繰入等含む)
嘱託職員(円)	2,616,000					

4. 支出額(コスト)

区分	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平均	基準	備考
人にかかる費用(人件費)	0	0	0	0	0	
正規職員	0	0	0	0	0	
嘱託職員	0	0	0	0	0	
物にかかる費用	259,895,588	258,580,426	272,307,046	263,594,353	252,862,789	
<b>物件費</b>	238,935,162	238,885,250	242,647,370	240,155,927	229,589,066	
<b>賃金</b> アルバイトに対する賃金(任命行為等を伴う正規職員及び非常勤職員に対する給与は「人件費」に計上)	0	0	0	0	0	
<b>旅費</b> サービス提供のための必要となる職員等の出張に要する経費	0	0	0	0	0	
<b>需用費</b> サービス提供のための必要となる物品の取得、修理等にかかる経費	687,750	321,300	1,136,100	715,050	683,588	啓発・相談部門と会議室部門の面積按分
<b>消耗品費</b>	0	0	0	0	0	
<b>燃料費</b>	0	0	0	0	0	
<b>食糧費</b>	0	0	0	0	0	
<b>印刷製本費</b>	0	0	0	0	0	
<b>光熱水費</b>	0	0	0	0	0	
<b>修繕費</b>	687,750	321,300	1,136,100	715,050	683,588	
<b>脂材料費</b>	0	0	0	0	0	
<b>飼料費</b>	0	0	0	0	0	
<b>医療材料費</b>	0	0	0	0	0	
<b>役務費</b> 施設が受けたサービスの対価として支出する費用	50,670	57,500	62,570	56,913	54,409	
<b>通信運搬費</b>	0	0	0	0	0	
<b>保管料</b>	0	0	0	0	0	
<b>広告料</b>	0	0	0	0	0	
<b>手数料</b>	50,670	57,500	62,570	56,913	54,409	
<b>筆耕翻訳料</b>	0	0	0	0	0	
<b>火災保険料</b>	0	0	0	0	0	
<b>自動車損害保険料</b>	0	0	0	0	0	
<b>備品購入費</b> 机や椅子といった長期間その形状を変わることなく使用し、かつ保存できる物品の取得に要する費用 〔但し、消耗品費や原材料費で計上するもの(原則、2万円未満)や減価償却費で計上するもの(50万円以上)を除く〕	0	0	0	0	0	
<b>委託料</b> 施設の運営や保守点検等の作業を外部委託する費用	206,874,592	207,007,000	209,728,000	207,869,864	198,723,590	
<b>その他</b> その他、サービス提供及び施設の維持管理に必要とする費用 〔「共同費」は人件費に計上されるものを除く〕 〔「報償費」のうち「報償金」、「賞与金」は、本来の性質別費目は「補助費」であるが、分かりやすさを考慮し「物件費」で算定〕	31,322,150	31,499,450	31,720,700	31,514,100	30,127,480	
<b>共済費</b>	0	0	0	0	0	
<b>報償費</b>	0	0	0	0	0	
<b>使用料及び賃借料</b>	31,322,150	31,499,450	31,720,700	31,514,100	30,127,480	
<b>原材料費</b>	0	0	0	0	0	
<b>維持補修費</b> 施設や備品が劣化した場合等以前と同様の機能が維持できるよう補修工事等を実施する費用 〔「修繕費」で計上するものや「減価償却費」で計上するものを除く〕	1,265,250	0	9,964,500	3,743,250	3,578,547	
<b>減価償却費【詳細別紙2】</b> 取得時に要した支出額を、耐用年数を基準として年度毎に配分する費用	19,695,176	19,695,176	19,695,176	19,695,176	19,695,176	
<b>合計</b>	259,895,588	258,580,426	272,307,046	263,594,353	252,862,789	

### (5) 各使用料に関する倍率

使用料改定の検討において作成された積算票におけるコスト（原価）、受益者が負担すべき額（以下、「受益者負担額」という。）、使用料収入（免除額を含む）及び倍率は下表のとおりである。

（単位：円）

所管部	施設名称	コスト (原価)	受益者 負担 (%)	受益者 負担額	使用料 収入	倍 率
商工観光部	産業会館	112,475,761	50%	56,237,881	32,543,226	1.73
	勤労会館	7,580,381	30%	2,274,114	959,063	2.37
	サンライフ岐阜	18,163,240	30%	5,448,972	7,473,833	0.73
	岐阜城	37,331,071	90%	33,597,964	44,446,333	0.76
	長良川国際会議場	656,670,743	50%	328,335,372	157,393,751	2.09
	道の駅柳津交流センター	2,763,490	100%	2,763,490	3,078,333	0.90
	文化産業交流センター	162,610,152	50%	81,305,076	115,420,740	0.70
	観覧船	538,292,319	90%	484,463,087	304,168,000	1.59
	長良川鶴飼伝承館	168,982,501	90%	152,084,251	26,740,050	5.69
農林部	ながら川ふれあいの森 (キャンプ場)	2,257,573	50%	1,128,787	336,333	3.36
	ながら川ふれあいの森 (多目的室)	5,745,618	50%	2,872,809	382,233	7.52
	ながら川ふれあいの森 (森林施設)	33,242,916	0%	0	0	-
	健康ふれあい農園	16,275,927	70%	11,393,149	4,211,461	2.71
	食肉地方卸売市場	357,118,102	70%	249,982,671	126,985,893	1.97
市民生活部	消費生活センター	33,185,507	0%	0	0	-
福祉部	福祉健康センター (会議室)	3,569,289	0%	0	520,533	0.00
	福祉活動センター (会議室)	17,110,730	0%	0	8,127	0.00
	白杖園	9,855,551	0%	0	0	-
	障害者生活支援センター	13,912,760	0%	0	0	-
	発達相談センターあおぞら	82,683,124	0%	0	0	-
	ことばの教室(4館合計)	52,246,896	0%	0	0	-

	老人福祉センター（6館合計）	94,619,631	0%	0	0	-
	三田洞神仏温泉	57,432,004	70%	40,202,403	14,104,733	2.85
	ふれあいの館「白山」	23,161,096	0%	0	475,867	0.00
	児童館（13館合計）	245,181,206	0%	0	0	-
自然共生部	墓地	76,325,191	30%	22,897,557	20,600,067	1.11
	自然・環境保全学習センター	564,143	0%	0	0	-
	斎苑 （火葬場）	198,074,709	30%	59,422,413	74,697,067	0.80
	斎苑 （式場）	28,352,090	100%	28,352,090	23,225,000	1.22
環境事業部	芥見リサイクルプラザ （環境保全啓発施設）	21,720,682	0%	0	0	-
	リフレ芥見	50,018,431	30%	15,005,529	12,344,733	1.22
	プラザ掛洞 （余熱利用施設）	123,479,953	30%	37,043,986	30,935,622	1.20
まちづくり 推進部	市単住宅 （管理人住宅）	1,070,912	50%	535,456	1,620,000	0.33
	市単住宅（店舗）	3,118,992	100%	3,118,992	1,407,108	2.22
	市単住宅 （その他の住宅）	92,451	10%	9,245	33,600	0.28
	建替推進住宅	12,849,207	90%	11,564,286	14,092,794	0.82
	特定公共賃貸住宅	5,212,895	90%	4,691,606	5,029,900	0.93
都市建設部	レンタサイクル	14,944,400	50%	7,472,200	1,383,067	5.40
	岐阜市金公園地下駐車場	38,405,242	100%	38,405,242	42,591,366	0.90
	岐阜市駅西駐車場	301,454,715	100%	301,454,715	168,937,667	1.78
	岐阜シティ・タワー43地下駐 車場	29,292,899	100%	29,292,899	24,901,423	1.18
	公園（岐阜公園等 含む市内368箇所合計）	538,710,016	0%	0	0	-
	境川緑道公園（庭球場）	41,406,645	30%	12,421,994	972,467	12.77
	早田西公園（庭球場）	9,023,322	30%	2,706,997	5,759,133	0.47
	八ツ草公園（野球場）	57,984,329	30%	17,395,299	1,904,950	9.13
	福光中央公園（野球場）	51,429,870	30%	15,428,961	1,678,433	9.19
	木ノ下公園（庭球場）	9,453,822	30%	2,836,147	3,652,100	0.78
	野一色公園（庭球場）	10,251,259	30%	3,075,378	3,364,783	0.91

	岐阜ファミリーパーク（野球場・庭球場・サッカー兼ラグビー場）	71,035,968	30%	21,310,790	7,849,482	2.71
	北西部運動公園（グラウンド（芝）・グラウンド（土））	43,788,956	30%	13,136,687	3,281,800	4.00
	岐阜ファミリーパーク（遊技施設）	74,765,273	100%	74,765,273	38,369,576	1.95
	岐阜公園（駐車場）	15,733,995	100%	15,733,995	28,742,533	0.55
	岐阜公園（来園者休憩所）	4,429,061	100%	4,429,061	317,750	13.94
	岐阜市畜産センター公園	163,198,564	0%	0	0	-
基盤整備部	自転車駐車場（規制区域外）	9,864,063	30%	2,959,219	0	-
	自転車駐車場（岐阜駅）	97,503,856	90%	87,753,470	127,517,987	0.69
	自転車駐車場（西岐阜駅）	46,985,250	90%	42,286,725	46,629,750	0.91
市民 参画部	NP0・ボランティア協働センター	16,465,738	0%	0	0	-
	生涯学習/女性/センター（啓発/相談）	245,808,280	0%	0	0	-
	生涯学習/女性/センター（会議室）	265,503,456	10%	26,550,346	40,861,283	0.65
	コミュニティセンター（8館合計）	302,727,577	10%	30,272,758	26,916,300	1.12
	文化センター	279,274,977	50%	139,637,489	84,143,107	1.66
	市民会館	205,042,801	50%	102,521,401	48,439,053	2.12
	黒野会館	19,436,050	0%	0	1,560,167	0.00
	早田教育集会所	9,744,481	0%	0	0	-
教育委員会	幼稚園	494,827,011	70%	346,378,908	28,310,979	12.23
	公民館（黒野公民館を除く49公民館合計）	300,523,669	0%	0	59,281,819	0.00
	科学館	207,336,611	30%	62,200,983	43,675,104	1.42
	歴史博物館	353,730,634	30%	106,119,190	40,172,218	2.64

	青少年会館 (5館合計)	164,367,359	0%	0	8,914,256	0.00
	少年自然の家	200,017,930	10%	20,001,793	7,354,218	2.72
	ドリームシアター岐阜	147,072,049	10%	14,707,205	14,196,157	1.04
	総合体育館	64,088,220	30%	19,226,466	6,659,933	2.89
	南部体育館	40,569,852	30%	12,170,956	4,496,617	2.71
	北部体育館	36,057,144	30%	10,817,143	6,178,900	1.75
	東部体育館	31,922,300	30%	9,576,690	5,116,500	1.87
	西部体育館	37,067,119	30%	11,120,136	6,252,917	1.78
	ファミリーパーク体育館	55,464,787	30%	16,639,436	4,059,533	4.10
	北西部体育館	44,797,066	30%	13,439,120	3,442,767	3.90
	岐陽体育館	11,482,232	30%	3,444,670	1,592,200	2.16
	体育ルーム	33,147,322	30%	9,944,197	3,649,967	2.72
	もえぎの里体育館	19,340,031	30%	5,802,009	2,988,962	1.94
	南部市民プール	6,175,252	30%	1,852,576	1,427,333	1.30
	本荘市民プール	4,323,262	30%	1,296,979	663,755	1.95
	北部市民プール	12,747,199	30%	3,824,160	1,114,667	3.43
	厚八運動場	8,257,000	30%	2,477,100	274,633	9.02
	柳津運動場	5,713,574	30%	1,714,072	851,333	2.01
	高桑運動場	1,859,537	30%	557,861	169,233	3.30
	坂巻運動場	1,574,138	30%	472,241	103,983	4.54
	岐陽運動場	1,145,138	30%	343,541	0	-
	則松運動場	1,596,255	30%	478,877	0	-
柳津地域 振興事務所	柳津生涯学習センター (2館合計)	21,216,720	10%	2,121,672	1,994,003	1.06
	柳津地区学習等供用施設 (7館合計)	35,429,719	0%	0	0	-
	柳津いこいの家	351,448	10%	35,145	3,410	10.31

### (6) 算定基準導入後における使用料の改定状況

使用料算定基準導入後、使用料改定の検討を毎年行っているが、使用料の改定が行われたものは、下表の使用料のみである。

施設名	改定年月	内容
A 岐阜市ふれあい農園	平成 24 年 4 月 1 日	1 m <sup>2</sup> あたり、50 円の値下げ ①一般用区画 (30 m <sup>2</sup> ) 通常栽培 12,000 円→10,500 円 限定栽培 1,200 円→1,050 円 ②一般区画用 (40 m <sup>2</sup> ) 通常栽培 16,000 円→14,000 円 限定栽培 1,600 円→1,400 円 ③一般区画用 (50 m <sup>2</sup> ) 通常栽培 20,000 円→17,500 円 限定栽培 2,000 円→1,750 円 ④身体障害者用区画 (2 m <sup>2</sup> ) 通常栽培 800 円→700 円 限定栽培については、変更無し (100 円)
B 岐阜市金公園 地下駐車場	平成 22 年 7 月 1 日	定期駐車料金 24,000 円/月→ 平日 14,000 円/月 39,900 円/3 月 71,400 円/6 月 全日 18,000 円/月 51,300 円/3 月 91,800 円/6 月
C 岐阜市駅西駐車場	平成 22 年 7 月 1 日	8 時間超え 24 時間まで 2,400 円→ 4 時間超え 24 時間まで 1,200 円 定期駐車券 (新設) 平日 17,000 円/月 48,300 円/3 月 86,400 円/6 月 全日 21,000 円/月 59,700 円/3 月 106,800 円/6 月
D 岐阜シティ・タワー43 地下駐車場	平成 22 年 7 月 1 日	8 時間超え 24 時間まで 2,400 円→ 4 時間超え 24 時間まで 1,200 円 定期駐車券 (新設) 平日 17,000 円/月 48,300 円/3 月 86,400 円/6 月 全日 21,000 円/月 59,700 円/3 月 106,800 円/6 月
E 自転車駐車場 放置禁止・規制区域内 有料 4 箇所	平成 23 年 4 月 1 日	岐阜市自転車等駐車場条例改正により、JR 西岐阜駅周辺を自転車放置禁止・規制区域の指定に伴い西岐阜駅自転車駐車場 (有料) の設置 一時利用：自転車 1 回 100 円、原付・自動二輪 1 回 200 円 定期利用：自転車 1,600 円/月 4,500 円/3 月 8,600 円/6 月 原付・自動二輪 3,200 円/月 9,100 円/3 月 17,200 円/6 月

ただし、A～D は利用状況が低いことを理由としての値下げであり、E は西岐阜駅周辺部について自転車放置禁止・規制地域にしたことに伴い新設されたものであり、何れも受益者負担状況の改善のために行われた料金の改定ではない。

### (7) 受益者負担状況の変化

使用料算定基準導入後の受益者負担の公平化の進捗状況を確認するため、平成 21 年度（使用料算定基準導入年度）と平成 24 年度における積算票の倍率を比較した。

所管部	施設名称	平成 21 年度 倍率	平成 24 年度 倍率	倍率の 改善状況	
商工 観光部	産業会館	1.69	1.73	-0.04	
	勤労会館	2.56	2.37	0.19	
	サンライフ岐阜	0.90	0.73	0.18	
	岐阜城	0.83	0.76	0.08	
	長良川国際会議場	1.93	2.09	-0.15	
	道の駅柳津交流センター	0.95	0.90	0.05	
	文化産業交流センター	0.90	0.70	0.20	
	観覧船	1.53	1.59	-0.06	
	長良川鵜飼伝承館	—	5.69	—	*1
農林部	ながら川ふれあいの森 (キャンプ場)	6.49	3.36	3.13	
	ながら川 ふれあいの森 (多目的室)	21.37	7.52	13.85	
	ながら川ふれあいの森 (森林施設)	—	—	—	*2
	健康ふれあい農園	2.51	2.71	-0.20	
	食肉地方卸売市場	1.13	1.97	-0.84	
市民 生活部	消費生活センター	—	—	—	*2
福祉部	福祉健康センター (会議室)	—	—	—	*2
	福祉活動センター(会議室)	—	—	—	*2

	白杖園	—	—	—	*2
	障害者生活支援センター	—	—	—	*2
	発達相談センターあおぞら	—	—	—	*2
	ことばの教室 (4館合計)	—	—	—	*2
	老人福祉センター (6館合計)	—	—	—	*2
	三田洞神仏温泉	1.11	2.85	-1.74	
	ふれあいの館「白山」	—	—	—	*2
	児童館(13館合計)	—	—	—	*2
自然 共生部	墓地	1.06	1.11	-0.05	
	自然・環境保全学習センター	—	—	—	*2
	斎苑 (火葬場)	0.90	0.80	0.10	
	斎苑 (式場)	1.17	1.22	-0.05	
環境 事業部	芥見リサイクルプラザ (環境保全啓発施設)	—	—	—	*2
	リフレ芥見	1.64	1.22	0.43	
	プラザ掛洞 (余熱利用施設)	0.98	1.20	-0.22	
まちづくり 推進部	市単住宅 (管理人住宅)	2.78	0.33	2.45	
	市単住宅 (店舗)	1.10	2.22	-1.11	
	市単住宅 (その他の住宅)	0.11	0.28	-0.16	
	建替推進住宅	0.58	0.82	-0.24	
	特定公共賃貸住宅	0.66	0.93	-0.27	
都市 建設部	レンタサイクル	5.11	5.40	-0.29	
	岐阜市金公園地下駐車場	1.13	0.90	0.23	
	岐阜市駅西駐車場	1.77	1.78	-0.01	

	岐阜シティ・タワー43 地下駐車場	1.38	1.18	0.21	
	公園（岐阜公園等含む 市内 368 箇所合計）	—	—	—	*2
	境川緑道公園（庭球場）	0.16	12.77	-12.61	
	早田西公園（庭球場）	0.03	0.47	-0.44	
	八ツ草公園（野球場）	9.62	9.13	0.49	
	福光中央公園（野球場）	9.93	9.19	0.74	
	木ノ下公園（庭球場）	0.10	0.78	-0.68	
	野一色公園（庭球場）	0.13	0.91	-0.78	
	岐阜ファミリーパーク（野球場、 庭球場、サッカー兼ラグビー場）	1.47	2.71	-1.24	
	北西部運動公園（グラウンド （芝）、グラウンド（土））	0.49	4.00	-3.51	
	岐阜ファミリーパーク（遊技 施設）	1.30	1.95	-0.65	
	岐阜公園（駐車場）	0.11	0.55	-0.43	
	岐阜公園（来園者休憩所）	1.06	13.94	-12.88	
	岐阜市畜産センター公園	—	—	—	*2
基盤 整備部	自転車駐車場（規制区域外）	—	—	—	*3
	自転車駐車場（岐阜駅）	0.78	0.69	0.09	
	自転車駐車場（西岐阜駅）	—	0.91	—	*1
市民 参画部	NPO・ボランティア 協働センター	—	—	—	*2
	生涯学習/女性/センター （啓発/相談）	—	—	—	*2
	生涯学習/女性/センター （会議室）	0.66	0.65	0.01	
	コミュニティセンター （8 館合計）	1.27	1.12	0.15	
	文化センター	1.64	1.66	-0.02	

	市民会館	1.70	2.12	-0.42	
	黒野会館	—	—	—	*2
	早田教育集会所	—	—	—	*2
教育 委員会	幼稚園	11.23	12.23	-1.00	*4
	公民館（黒野公民館を除く 49 公民館合計）	—	—	—	*2
	科学館	1.44	1.42	0.02	*4
	歴史博物館	6.53	2.64	3.89	*4
	青少年会館 (5 館合計)	—	—	—	*2
	少年自然の家	2.39	2.72	-0.33	*4
	ドリームシアター岐阜	1.09	1.04	0.05	*4
	総合体育館	3.01	2.89	0.13	*4
	南部体育館	3.63	2.71	0.92	*4
	北部体育館	5.16	1.75	3.41	*4
	東部体育館	2.82	1.87	0.95	*4
	西部体育館	2.44	1.78	0.66	*4
	ファミリーパーク体育館	3.61	4.10	-0.49	*4
	北西部体育館	3.43	3.90	-0.48	*4
	岐陽体育館	2.70	2.16	0.54	*4
	体育ルーム	3.09	2.72	0.37	*4
	もえぎの里体育館	1.79	1.94	-0.15	*4
	南部市民プール	5.18	1.30	3.88	*4
	本荘市民プール	3.71	1.95	1.76	*4
	北部市民プール	3.77	3.43	0.34	*4
	厚八運動場	0.68	9.02	-8.34	*4
	柳津運動場	3.42	2.01	1.40	*4
	高桑運動場	5.15	3.30	1.85	*4
坂巻運動場	7.68	4.54	3.13	*4	
岐陽運動場	—	—	—	*3	

	則松運動場	—	—	—	*3
柳津 地域振興 事務所	柳津生涯学習センター (2館合計)	1.06	1.06	-0.01	
	柳津地区学習等供用施設 (7館合計)	—	—	—	*2
	柳津 いこいの家	1.07	10.31	-9.24	

- \*1 平成21年度に対象施設がないため、比較する倍率がないもの。
- \*2 受益者負担割合が0%と設定されているため、倍率が算定されないもの。
- \*3 収入が0のため、倍率が算定されなかったもの。
- \*4 平成21年度の倍率は、積算票が保存されていなかったため、便宜的に監査人が再計算したものである。

## 2 実施した監査手続

使用料算定基準、関連する条例、規則及び公の施設コスト（原価）積算票等の関連帳票の閲覧、分析等を行い、担当課に対して質問を実施した。

なお、積算票については、重要性を勘案して、原価5百万円以上かつ倍率3倍以上の施設、又は原価5百万円以上かつ免除率（※）30%以上のものについて検討の対象とした。検討の対象とした施設は以下のとおりである。

積算票の原価5百万円以上の施設	
倍率3倍以上の施設	免除率30%以上の施設
長良川鶴飼伝承館	プラザ掛洞（余剰熱利用施設）
ながら川ふれあいの森（多目的室）	生涯学習/女性/センター（会議室）
レンタサイクル	市民会館
境川緑道公園（庭球場）	公民館
八ツ草公園（野球場）	科学館
福光中央公園（野球場）	歴史博物館
北西部運動公園（グラウンド（芝）・グラウンド（土））	青少年会館
幼稚園	ドリームシアター岐阜
ファミリーパーク（体育館）	
北西部（体育館）	
北部（市民プール）	
厚八（運動場）	

※免除率＝

市の政策により免除された額 ÷ (市の政策により免除された額 + 実収入の額)

### 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

使用料算定基準は、受益者負担の公平化を目的として作成されたが、平成 24 年度における受益者負担状況について、基準導入年度である平成 21 年度の受益者負担状況と比較した結果、大幅な改善が図られたものは見られなかった。現状では、受益者負担の公平化に向けて改善が図られていないが、これは以下の理由によるものと考える。

#### (1) 使用料算定基準の運用の適切性について

使用料算定基準が目的達成のために適切な内容で作成されていたとしても、当該基準を反映した運用が適切に行われていなければ、受益者負担の公平化につながる適切な意思決定を行うことはできない。

この点、岐阜市では受益者負担の原則等に基づく施設使用料の適切な算定のため、使用料算定基準を作成し、**1 概要 (2) 各施設における使用料の設定**の考え方にに基づき、施設所管課において当該使用料算定基準をベースにして使用料の決定に関する意思決定を行っているが、検討の結果、使用料算定基準の運用に関して、①積算票作成におけるサービス形態毎の区分、②正確な基礎数値に基づく積算票の作成及び類似施設との比較検討が、適切に実施されていなかった。

#### ① 積算票作成におけるサービス形態毎の区分について (指摘)

使用料算定基準では、1つの施設内に複数のサービスを有する複合施設については原則サービス形態毎に分割して原価及び使用料を算定することとされている。

現在、使用料検討の単位は、概要で示した性質別負担割合の表に記載されている単位で行うこととされているが、当該区分がサービス形態毎に適切に区分されたものであるか否かについて検討の対象とした 20 施設について確認した結果、以下の 5 施設（ドリームシアター岐阜、幼稚園、公民館、生涯学習/女性/センター、長良川鶉飼伝承館）について、複数のサービスを有する施設であったが、サービス形態毎の区分とはなっておらず、全体を一つの単位とした積算票を作成している事例が見受けられた。

使用料算定基準に定めるように、複数のサービスを有する複合施設については、サービス形態毎に区分して原価を集計し、その結果に基づき使用料を算定することにより、受益者負担の原則に基づく適切な意思決定ができるものである。そのため、複数のサービスを有する施設については、サービス区分毎に原

価等を算定し、使用料の算定を行う必要がある。

なお、今回、検討の対象外となった施設の中にも、複数のサービスを提供する施設であるにも関わらず、区分されず、一体として取り扱われている施設がある可能性があり、全ての施設について、再度使用料検討の単位が適切であるか否かについても検討する必要がある。

(ドリームシアター岐阜)

ドリームシアター岐阜では、以下の異なるサービスを提供している。

- ・会議用等の貸室の提供
- ・有料のこどもの遊び場

(幼稚園)

岐阜市の市立幼稚園では、以下の異なるサービスを提供している。

- ・一般の幼児を対象にした通常保育
- ・発達障がいまたはその疑いのある子（自閉症、注意欠陥多動性障がい、学習障がい等）を対象にした「幼稚園ことばの教室」

(公民館)

公民館では、以下の異なるサービスを提供している。

- ・公民館講座等の公民館が主催する社会教育
- ・クラブ・サークル等の利用に供する場の提供

(生涯学習/女性/センター)

生涯学習/女性/センターでは、以下の異なるサービスを提供している。

- ・生涯学習の支援（講座の企画運営、情報提供等）、相談等
- ・研修室等の貸室
- ・施設駐車場

生涯学習の支援等と貸室は区分されているが、施設駐車場については区分されていない。

(長良川鶺鴒伝承館)

- ・鶺鴒伝承館
- ・会議用等の貸室

ただし、長良川鶺鴒伝承館は、平成24年8月開業であり、開業後2年を経過していないため、使用料算定基準上、料金改定の検討の対象とはならない施設とされる。

## ② 正確な基礎数値に基づく積算票の作成及び類似施設との比較検討について

目的達成のための適切な使用料算定基準等を作成していたとしても、当該使用料算定基準等が適切に運用されていなければ、目的の達成は適わない。よっ

て、使用料算定基準等が適切に運用されることは、目的達成のための前提といえることから、岐阜市における使用料算定基準等の運用状況を確認することとする。なお、運用状況を確認するにあたっては、以下の2点に分けて検討する。

- ・開業前の施設における使用料算定基準の運用の妥当性
- ・開業翌年度以降の施設における使用料改定の検討の妥当性

#### (i) 開業時の使用料算定の基礎となった利用者数の推定について（指摘）

検討の対象とした施設のうち平成21年度以降に設置された施設は長良川鶺鴒伝承館のみであるため、長良川鶺鴒伝承館を検討の対象とした。

#### (ア) 利用者数の計画値と実績値との大幅な乖離

開業にあたっての一人あたりの使用料は、推定原価×性質別負担割合÷推定利用者数として求められるため、推定原価と推定利用者数は重要な計算要素である。この点、長良川鶺鴒伝承館については、原価を65,338千円、推定利用者数を13万人（開業初年度は17万人）と推定し、以下のように使用料を試算している。

$$\begin{aligned} \text{使用料} &= \text{原価} \times \text{性質別負担割合} \div \text{推定利用者数} \\ &= 65,338 \text{ 千円} \times 90\% \div 13 \text{ 万人} = 452 \text{ 円} \end{aligned}$$

この結果に基づき、使用料を500円に設定した。

しかし、開業初年度の実績利用者数を確認すると、下表のとおり、推定利用者数との間に大幅な乖離があり、推定利用者数が適切ではなかったことが分かる。

	実施計画	実績*	乖離率
長良川鶺鴒伝承館 利用者数	170,000人	70,326人	-59%

\* 2012年8月1日～2013年3月31日までの8ヶ月間の利用者数は46,884人。表中の人数は12カ月（1年）換算した場合の利用者数である。

#### (イ) 推定利用者数の計算過程

大幅な乖離が生じることとなった推定利用者数の算定はどのような過程により行われていたのかを確認するため、岐阜市から推定利用者数の算定に関する委託を受けた業者が作成している「(仮称)うかいミュージアム運営実施計画」(以下、「運営計画」という。)を確認した。

運営計画における推定利用者数の算定過程の要約は下表のとおりであり、通常年度の推定利用者数を13万人、開業初年度の推定利用者数を17万人と計算

していた。

目的	計算方法	サンプルの抽出基準	サンプル数	算定結果	推定利用者数
推定利用者数の算定	サンプルを利用し、博物館の床面積と利用者数との関係性を示した算式を利用して算定	岐阜市と同規模の人口30万人～40万人の市に立地する施設を中心とした施設	56	約5万人	約5万人
より高い集客力を持つ施設と位置付けた場合の推定利用者数の算定	サンプルを利用し、博物館の床面積と利用者数との関係性を示した算式を利用して算定	長良川鶯飼伝承館をより高い集客力をもっている施設と位置付け、同様に高い集客力を持ち、かつ観光地に立地する施設	7	約10万人	約10万人
無料利用者数を含めた推定利用者数の算定	サンプルを利用し、推定無料利用者数を求め、当該推定無料利用者数を2までの計算で算定した推定利用者数に加算することにより算定	岐阜城及び岐阜市歴史博物館	2	約3万人	約13万人
開業年度の利用者数と、通常年度の利用者数との関係性を把握し、開業初年度の推定利用者数の算定	サンプルを利用し、開業年度と通常年度の利用者数の比率を求め、3までの計算で算定した(通常年度の)推定利用者数を当該比率で割り戻すことにより算定	長良川鶯飼伝承館の類似施設	21	0.7倍	約17万人

#### (a) 通常年度の推定利用者数算定の基礎について

運営計画では長良川鶯飼伝承館の推定利用者数を、他の博物館の延床面積と年間利用者数の関係性をもとに算式を求め、当該算式に長良川鶯飼伝承館の床面積を代入することにより算定しており、算式を決定するためにサンプルとして利用する施設は、「推計の基礎データ収集にあたっては、大都市立地施設の場合、集客圏域人口の大きさが来館者数に影響を与えている可能性もあることから、岐阜市と同規模の人口30万人～40万人の市に立地する施設を中心に、全国の博物館56施設を対象」とすることとされていた。このように、岐阜市と同規模の市に立地する博物館を前提として、年間推定利用者を算定していた。

その後、運営計画では、鶯飼をテーマとした博物館は全国にないことから、長良川鶯飼伝承館を「より高い集客力を持っている施設」と捉え、当初利用者数を推定するために利用していた56博物館の中から、より高い集客力を持ち、かつ観光地に立地する施設として下表の7博物館を抽出し、再度、利用者数推定のための算式を決定し、年間推定利用者数を算定し直していた。

しかし、長良川鶯飼伝承館を「より高い集客力を持っている施設」とする合理的な理由は記載されておらず、計算をし直す合理的な理由を確認することができなかった。

岐阜市は中京圏を構成する都市の一つであるとはいえ、40万人規模の都市である。ここでは、より高い集客力を持っている施設として抽出した7博物館中5

博物館（71.4%）が人口30万人～40万人の市に立地しておらず、当初抽出した56サンプルが「岐阜市と同規模の人口30万人～40万人の市に立地する施設を中心」としていたことと整合していない。

利用者数等を推定するにあたり、一定の仮定を用いて推定計算を行うことになるが、その仮定は合理的なものであることが必要である。

施設名	特性	所在都市	人口*
青森自然公園ねぶたの里	伝統文化	青森市	29万人
九州鉄道記念館	鉄道	北九州市	97万人
維新ふるさと館	歴史	鹿児島市	60万人
高知県立坂本龍馬記念館	歴史	高知市	34万人
熊野古道センター	世界遺産	尾鷲市	2万人
石見銀山世界遺産センター	世界遺産	大田市	3万人
真田宝物館	歴史	長野市	38万人
長良川鶉飼伝承館	伝統文化	岐阜市	41万人

\*2013年11月1日現在の人口

#### (b) 開業年度の推定利用者数算定の基礎とした類似施設の適切性について

一般に、開業初年度は次年度以降よりも来場者数が多いことから、開業初年度と次年度以降の利用者数の関係式から初年度の利用者数を算定するものとし、当該関係式算定のため、運営計画では、国内の21施設をサンプルとして抽出し、通常年度の利用者数は開業年度の利用者数の約0.7倍になることを確認している。

関係式算定のために利用した21施設は下表のとおりであり、動物園であるズーラシア等が含まれていたが、何をもって類似施設として抽出されたのか合理的な説明がなかった。

また、通常年度の利用者数の算定については、データ収集の可否という問題もあるが、上表にある7施設を用いて計算していたにも関わらず、それとは異なる21施設を用いて、開業初年度と次年度以降の推定利用者数の関係式を求めることは合理的でない。

開業初年度と次年度以降の推定利用者数の関係式を求めるのであるならば、通常年度の利用者数算定に利用したサンプルを利用し、一貫性を持って計算すべきであった。

施設名		
長崎歴史文化博物館	沖縄こども未来ゾーン	下関市「海響館」
ズーラシア	大阪歴史博物館	でんきの科学館
江戸博	海峡ドラマシップ	大分農業文化公園
佐賀県立宇宙科学館	NEWレオマワールド	ふくしま海洋科学館
青森県立航空科学館	埼玉県立川の博物館	堺・緑のミュージアム
石の森漫画館	寅さん記念館	しまね海洋館アクアス
九州鉄道記念館	吉野ヶ里歴史公園	日本丸

### (c) 無料利用者数の二重計上について

岐阜城及び岐阜市歴史博物館の年間無料利用者数が約3万人であることから、それまでに算定された推定利用者数に、この無料利用者数3万人を加え、開業初年度の推定利用者数が約17万人になると算定していた。

しかし、推定利用者数の算定のために抽出した全国の博物館の利用者数には無料利用者数も含まれている施設もあることから、すでに計算された推定利用者数の中に無料利用者の人数も含まれていることになる。したがって、推定無料利用者数を加算すると、二重に無料利用者を計上することになってしまうため、不要な調整であった。

### (ウ) 今後の対応について

以上のように、運営計画において算定された推定利用者数には、複数の合理的ではない調整及び誤りにより、通常年度の利用者数を13万人、開業初年度の利用者数を17万人と推定して料金の設定をしていたが、本来、推定利用者数の算定過程における誤りや不適切な部分については、運営計画の作成段階におけるチェックや、運営計画の完成時における担当課における内容検査、運営計画の承認の段階等において、発見され是正されるべきものであった。

今後、岐阜市内において、新たな公の施設が設置されることもあると考えられるが、推定利用者数や原価については、使用料算定の重要な基礎であり、これについて適切な仮定を持って適切に見積もられているか否かについては、十分な確認作業を行うことが必要である。特に新たな施設の設置については、担当課における確認のみならず、担当課以外の他部署や第三者委員会等、第三者の立場から妥当性を確認することも考えられる。

### (ii) 開業翌年度以降の施設における使用料改定の検討について

#### (ア) 積算票の誤作成及び不適切な類似施設との比較について（指摘）

開業翌年度以降の公の施設については、積算票を作成し、倍率が1.1倍より

大きく又は 0.9 倍未満となるものについて、倍率の改善のため、使用料改定の検討を行っている。当該ルールが適切に行われているか確認したが、検証した 20 施設の半数近くにあたる 8 施設において、積算票の誤作成及び料金改定の見直し見送りの内容として不適切なものが発見された。不適切であった事例は以下のとおりである。

施設	所管部署	不適切な事例
<p>幼稚園</p> 	<p>教育委員会 教育政策課</p>	<p>〈人件費の過大計上〉 積算票上の人件費の額は施設の職員数×市職員平均給与により計算されているが、幼稚園の積算票については、職員数を誤って計算していたため、339 百万円の人件費が積算票上に計上されていた。 しかし適正な人数に直すと 190 百万円であり、原価が 149 百万円過大に計上された積算票が作成されていた。</p>
<p>公民館</p> 	<p>教育委員会 社会教育課</p>	<p>〈人件費の計上漏れ〉 公民館の人件費は例年 70 百万円以上生じているが、平成 24 年度の積算票上では 7 百万円のみ計上となっていた。 これは、48 公民館の館長及び主事への賃金 66 百万円が計上漏れしていたためであった。</p>
<p>ファミリーパーク (体育館)</p> 	<p>教育委員会 市民体育課</p>	<p>〈例外的支出の取扱いにおける誤り〉 平成 24 年度に維持補修費 8 百万円が生じているが、当該非経常的な費用についてそのまま、使用料改定の検討にあたって利用する原価として使用されていた。 使用料算定基準では、過去 2 年間の実績と大きく乖離するときは、3 年間の平均を利用することとされている。</p>

<p>北西部（体育館）</p> 	<p>教育委員会 市民体育課</p>	<p>&lt;例外的支出の取扱いにおける誤り&gt; 平成 24 年度に維持補修費 7 百万円が生じているが、当該非経常的な費用についてそのまま、使用料改定の検討にあたって利用する原価として使用されていた。使用料算定基準では、過去 2 年間の実績と大きく乖離するときは、3 年間の平均を利用することとされている。</p>
<p>北部（市民プール）</p> 	<p>教育委員会 市民体育課</p>	<p>&lt;類似ではない施設との比較&gt; 北部市民プールは屋外のプールであり、特別な機能を有したプールではないが、料金改定の検討にあたって比較していた近隣のプールは、流水プール、温水プール、ウォータースライダーが設置された室内プールであり、北部市民プールとは性質を異にするものであった。よって、類似の施設との比較を行っていないため、「近隣の他施設と比較して妥当」と判断することはできないはずである。</p>
<p>ながら川 ふれあいの森 （多目的室）</p> 	<p>農林部 農林園芸課</p>	<p>&lt;実情を表さない基準による原価の按分&gt; ながら川ふれあいの森全体（多目的室・キャンプ場・森林）での委託料は 14,149,575 円生じているが、このうち多目的室に按分されている委託料の額は 2,677 円（全体の 0.02%）と非常に少額となっていた。これは、委託料の額をキャンプ場、多目的室、及び森林施設の 3 つの施設に按分するにあたって、面積を基準に原価を按分していたためである。 しかし、この方法ではながら川ふれあいの森の大部分を占める山林に約 100% の原価が按分され、多目的室については実情に合わない少額の原価が按分されることとなる。 よって、施設の実情に合わせた適切な方法により原価按分することが必要である。</p>

<類似ではない施設との比較>

ながら川ふれあいの森（多目的室）については、見直し見送りにあたり他の会議室との比較を以下のように行っていた。

施設	一日利用時 使用料 (円)	定員 (人)	定員90人 あたり (円)
ふれあいの森 多目的室	5,400	90	5,400
A会議室	1,640	30	4,920
B会議室	2,100	20	9,450
C会議室	22,890	28	73,575

ふれあいの森の多目的室は岐阜市百々ヶ峰山麓一帯のふれあいの森の中にある施設である。上表のA、B及びCの3会議室と比較を行っているが、A～C会議室はいずれも町中の施設であり、またC会議室については、国際会議にも利用できるような特殊な会議室である。よって、類似の施設との比較を行っていない。

また、比較している会議室の内B及びC会議室は、ふれあいの森多目的室の使用料よりも大幅に高い使用料が設定されているものであり、当該比較結果をもって、「近隣の他施設と比較して妥当」と判断することはできないはずであり、適切な検討とはいえない。

<p>境川緑道公園（庭球場）</p> 	<p>都市建設部 公園整備課</p>	<p>&lt;原価の按分漏れ&gt; 境川緑道公園全体での委託料として41百万円が生じているが、境川緑道公園のうちの一施設である庭球場の積算票に41百万円全額が配分されている。 境川緑道公園には、庭球場のみならず、パターゴルフ場、ゲートボール場等、複数のサービスを提供する施設があり、当該委託料は境川緑道公園全体にかかる費用であるため、施設の実情に合わせ適切な方法で各施設に按分することが必要である。</p>
<p>八ツ草公園（野球場）</p> 	<p>都市建設部 公園整備課</p>	<p>&lt;原価の按分漏れ&gt; 八ツ草公園（野球場）の積算票を確認したところ、「スタンド1,860百万円」の減価償却費として39百万円の前原価が計上されていた。 しかし、積算票上スタンドとしている1,860百万円の支出の内訳は、野球場整備による支出と周辺の八ツ草公園の整備による支出との合計額であった。 八ツ草公園（野球場）のコストに含めるべき減価償却費は、野球場整備にかかった支出のみにより計算すべきである。</p>
<p>生涯学習/女性/センター（会議室）及び（相談・啓発）</p> 	<p>市民参画部 市民協働 推進課</p>	<p>&lt;原価の二重計上（按分漏れ）&gt; 生涯学習/女性/センターでは、委託料が213百万円生じているが、同センター（会議室）に関する積算票と同センター（相談・啓発）に関する積算票の双方において、213百万円の委託料が計上されており、原価の二重計上となっている。 本来的には各積算票に対して、実情に合わせた適切な基準により、原価を按分すべきである。</p>

### (イ) 積算票の有効な確認作業について（指摘）

上表のように、20件の積算票を確認した結果、40%にあたる8件の積算票について、誤作成及び不適切な類似施設との比較の事例が確認された。検討の対象は、全137件の積算票から基準を設けて抽出した20件のみを対象としており、仮に検討した積算票の結果と同様の割合で全体でも不備があるとすると誤り又は不適切な事例がある積算票は54～55件に上るものと推定される。

このような結果から、使用料算定基準に基づき積算票を作成し使用料改定の要否を検討しているものの、多くの積算票が誤った数値を用いていることや類似施設とはいえない施設を比較対象として使用料改定の要否が検討されていることから、適切に使用料改定の要否が検討されているとはいえない状況といえる。

使用料算定基準の目的である適切な使用料の設定による受益者負担の公平化、及び負担を適正化するための原価の低減のためには、使用料検討の基礎となる積算票は正確な数値に基づき作成されること、比較対象として適切な類似施設を選択することが不可欠である。

現在、積算票は各課の担当者が作成し、その上席者が確認した上で財政部行財政改革課に送付されているはずである。それにも関わらず40%と高い割合で不備があるということは、上席者の確認作業が有効に機能していないといわざるを得ない。

上席者が全ての数値について照合を行うことが適当でないとしても、少なくとも重要な判断が関わる部分については、上席者による実質的な確認をする必要がある。また、単純な数値の確認については、課内で担当者以外の者による確認作業を行うことが必要である。

さらには、この上席者及び担当者以外の確認作業が適切に行われることを担保するため、この確認作業が適切に行われていることを、より上席者が確認することが適切である。

### (ウ) 積算票に対する重要性の認識不足について（指摘）

現状、積算票を作成し、使用料改定の検討を行ったとしても、類似施設の料金設定との比較の結果等を理由に、使用料の改定はしないことを説明することにより、見直しの検討が完了されたものとされている。つまり、積算票の結果に関わらず、結論は使用料の改定を行わないため、積算票を正しく作成することに対するインセンティブが働かない状況となっていることも、積算票が正しく作成されない理由となっているものと考えられる。

また、使用料改定の検討は、使用料の改定をするかしないかの意思決定で終わっているが、使用料算定基準が作成された目的は、統一的な算定基準の作成

のみならず、受益者負担の公平化及び原価の低減も挙げられている。これらの目的を達成するためには、使用料の改定はできないという結果を述べるのみでは達成できず、使用料の見直しを行わないのであれば、倍率を適正なものにするために利用状況の改善に努めること及び原価を低減させることなどの措置を講じることにより、使用料の適正化を図ることが、本来、必要な対応である。

したがって、使用料改定の意思決定においては、使用料を改定するか否かの意思決定を行うのみにとどまらず、使用料を改定しないのであれば、利用状況の改善及び原価の低減への施策に関する検討結果の記載を求めることが、積算票作成担当者の意識付けにもつながり、適切な積算票の作成及び使用料改定の意思決定につながるため有効であると考えられる。

なお、監査にあたって、受益者負担状況の変化を確認するために平成21年度の積算票の結果の確認時に、教育委員会では積算票の保存がされていなかったが、これは、積算票という資料の位置づけが、照会回答という取扱いをしていることから、保存期間1年が適用されているためであった。

積算票は使用料改定の検討のために重要な資料であるが、単なる照会回答という意味の資料として取り扱われていることも、積算票に関する重要性の認識を低くする要因となっているものと考えられるため、適切な保存期間を設定し直すことにより、積算票作成担当者への重要性の認識を高めることも有効であると考えられる。

## (2) 減額・免除制度の適切な運用について（意見）

使用料算定のためのルールが整備、運用され、適切に使用料が算定されていたとしても、使用料の減額、免除が行われれば、使用料収入が減少することになり、結果として受益者負担の状況は低下することとなる。

ただし、高齢者や子供等の社会的、経済的弱者に対する配慮として、減額・免除制度の必要性を否定するものではない。この点、使用料算定基準においても、減額・免除について「減額・免除制度は、まちの魅力づくりを目的とした観光や教育文化の振興、障がい者などの社会的弱者への配慮といった、政策的特例措置であるため、『受益と負担の公平化』を十分考慮し、公共性の度合いや負担能力等から真にやむを得ないものに限定する。」としている。

これは、過去に開催された岐阜市行財政改革推進会議にて、「原則的に、公費で作ったものが無料なのは、ありえないのではないか。減免や条件により段階をつけ、利用料金は支払うということを通して住民意識が高まり、住民自治につながる自覚が生まれることになるのではないか。」「特定の人に手厚く減免した分は、市民が負担することになるので公平性に繋がらない。」といった意見があったため、これらの意見も反映させる形で使用料算定基準を作成されたため

と思われる。

なお、平成 24 年度において減額・免除制度がとられている施設は下表（免除率 30%以上のみ表示）のとおりである。

施設名称	使用料収入(円)	減額・免除により現実には得られていない収入(円)	減額・免除率
福祉健康センター（会議室）	520,533	520,533	100%
ふれあいの館「白山」	475,867	475,867	100%
プラザ掛洞（余熱利用施設）	30,935,622	9,272,149	30%
北西部運動公園（グラウンド（芝）・グラウンド（土））	3,281,800	1,765,200	54%
生涯学習/女性/センター（会議室）	40,796,100	12,525,020	31%
市民会館	48,439,053	17,632,393	36%
黒野会館	1,560,167	1,560,167	100%
公民館（黒野公民館除く 49 公民館合計）	59,281,819	56,532,939	95%
科学館	43,675,104	22,130,080	51%
歴史博物館	40,172,218	24,655,357	61%
青少年会館（5 館合計）	8,914,256	5,747,347	64%
ドリームシアター岐阜	14,196,157	6,672,387	47%
柳津運動場	851,333	506,633	60%
高桑運動場	169,233	91,200	54%
柳津生涯学習センター（2 館合計）	1,994,003	830,993	42%

岐阜市における減額・免除制度について、使用料算定基準に沿うことなく、真にやむを得ないものではないにも関わらず免除等が行われている施設がないか確かめるため、免除等を行っている施設の中で最も免除額が大きい施設である公民館について、その免除の内容を検討した。

## ① 公民館の減額・免除制度

公民館の減額・免除制度のうち、クラブ・サークルの利用に係る部分については、以下の 3 つの理由により、真にやむを得ないものにあらず、全額免除とすることは、使用料算定基準に沿ったものではないと考える。

### (i) クラブ・サークル等の市民の主体的な活動について

公民館は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 30 条において、教育機関の一つとして明記されている。

公民館の目的は、社会教育法第 20 条にて「市町村その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」とされており、さらに文部科学省が作成している「公民館（日本語版）」パンフレットにて、「公民館は、行政が地域住民のニーズを把握し、地域が抱える様々な教育課題への対応などについて、主導的に学習機会を企画し、自ら提供することができる地域の学習拠点です。」と記載されているように、このような活動が公民館に本来求められているものと考えられる。

この点、岐阜市のホームページ上において、「公民館では、公民館講座、地域課題に即した学習をとりあげるほか、クラブ・サークルの育成、文化祭などの公民館活動を展開しています。」と記載されており、上記の公民館の性質と整合的な記載となっていることが分かる。

なお、公民館が実施する公民館講座について、岐阜市ホームページ上では、「変化する社会の中で充実した生活を営んでいくためには、様々な現代的課題についての理解を深めることが必要です。例えば、地球環境の保全、国際理解、人権、高齢化社会への対応、男女共同参画社会の形成などの課題があり、これらの変化に対応するためには、行政施策だけでなく、市民が主体的に変化する生き方が求められています。市民の生涯学習のニーズは、日常の身近な生活の場で、広範かつ多様に現れるため、公民館では多様な学習機会を公民館講座として提供し、様々な年齢層の人々が自由に交流し、多様な学習が促進されることをねらいにしています。」と記載されており、地域に対し、現代的課題についての学習機会を提供していくことが公民館講座の目的とされている。

したがって、(1) ① (i) にも記載したように、公民館には、①教育機関である公民館が地域住民のニーズを把握し、地域が抱える様々な教育課題への対応などについて主導的に学習機会を企画し、自ら提供している公民館講座等と、②地域の市民が主体的に取り組むクラブ・サークル等への貸室の提供の2つのサービスがあるものと考えられる。

公民館講座とクラブ・サークルの例示として明德公民館において実施されている公民館講座及び公民館で活動するクラブ・サークルは次の表のとおりである。

実施予定日	講座名	実施予定日	講座名
6月11日	健康ウォーキング講座	8月19日	よいこの講座 (親子映画会)
6月20日	一人暮らし高齢者のつどい	10月22日	人権教育啓発講座
7月25日	よいこの講座 ふるさと学習 民謡	12月	交通安全講座
7月27日	いきいきワクワク実験教室	2月	親子講座 伝統工芸 和風作り
8月8日	よいこの講座 ふるさと学習 民謡	3月	生け花教室

クラブ・サークル名		
午前	午後	夜
水墨画	茶花教室	パワーヨガ
木曜会 (水墨画)	マリンバ	親話会 (話し方教室)
三笑会 (水墨画)	さんご樹会 (句)	歩こう会 (ウォーキング)
雑魚の会 (フォークダンス)	水曜会 (句)	美園会 (ヨガ)
シニアリズム (リズム体操)	リズム体操	明德詩吟クラブ
ぱふの会 (パッチワーク)	水曜短歌会 (短歌)	墨水会 (水墨)
コール中央 (コーラス)	近代水墨	
美麗太極拳 (太極拳)	桐の実コーラス	
明德とっこクラブ	海道句会 (俳句)	
	じゃ羅庵 (ヨガ)	
	千草会 (山野草)	
	県歌人クラブ (句)	

この点、岐阜市では、公民館が社会教育等のために主催する公民館講座のほか、自治会等の地域の公共的団体や社会教育関係団体の利用による場合について、岐阜市公民館条例施行規則第9条の規定に基づき、利用者の負担は免除されている。また、クラブ・サークルによる利用についても、公民館への登録団体であれば使用料が免除されている。

しかし、クラブ・サークルによる利用の場合は、市民が主体となって行う生

涯学習活動であり、このような活動は、市が主導的に行う教育とは別に考えるべきである。

また、使用料算定基準 2 施設の性質別分類と負担割合の設定 (2) 性質別分類及び各領域の負担割合においてでは、必需性の低い施設の説明として、主に個人が趣味やレクリエーションの場として利用する施設とあり、上記クラブ・サークルによる利用はこれに該当するものとして、使用料の減免対象とすべきでないと考ええる。

### (ii) 市内における生涯学習施設との比較

岐阜市では生涯学習都市宣言を行っており、生涯学習に力を入れていることから、生涯学習の場は多く設けられている。例えば、生涯学習「長良川大学」では多数の講座が市内の施設を利用して開催されている。また、コミュニティセンター、生涯学習センター等においても、生涯学習の場が提供されている。しかし、これらの施設では市主催である場合や公共性の高い団体による利用の場合等を除き免除の規定はなく、通常料金にて利用されている。

一方、公民館におけるクラブ・サークルの活動も生涯学習であるといえるが、同じ生涯学習の場として利用されているという点でコミュニティセンター等となんら違いはないにも関わらず、公民館は全額免除により無料とされ、コミュニティセンター等では有料による利用とされており、類似した施設でありながら、統一されていない状況となっている。

また、受益者負担の公平化の観点からも、利用した市民が使用料を払わなければ、施設を利用していない他の市民も含めて、市民全体で施設の維持管理にかかる費用を負担することと同義になり、市民間の公平が図られないことになる。

### (iii) 他自治体における公民館の取扱い

他都市における公民館で行われる生涯学習について、どのような取扱いとなっているかについて確かめるため、近隣の県庁所在地である名古屋市と津市の教育委員会が設置する公民館（名古屋市での名称は生涯学習センター）について、岐阜市との取扱いの違いについて確認した。

利用団体	岐阜市	名古屋市	津市
市	全額免除	全額免除	全額免除
公共性の高い団体	全額免除	全額免除	全額免除
クラブ・サークル	全額免除	有料	半額免除

3市の相違点はクラブ・サークルに関する取り扱いにある。名古屋市ではクラ

ブ・サークルについては免除とする取扱いはなく、通常料金を徴収しており、受益者は生涯学習にあたっての費用を負担している。また、津市では、生涯学習情報バンクに登録することができた団体について、半額免除とする取扱いとなっており、受益者は生涯学習にあたっての費用の一部を負担している。これに対して、岐阜市では登録団体が活動の場として使用する場合は使用料が免除されるため、この場合に受益者は生涯学習にあたっての費用について負担していない状況にある。

このように、他市において、公民館がクラブ・サークルにより有料で使用されている例があるということは、無料としなければならないものとはいえないと考えられる。

## ② 結論

以上から、(i) 公民館の貸室を利用して行われているクラブ・サークル活動は公民館が主導的に行う教育ではないこと、(ii) 市内の他の公共施設では市民が主体的に行う生涯学習活動による利用の場合には有料としていること、(iii) 他都市においては有料としている事例があることから、公民館の免除制度のうち、クラブ・サークルの利用に係る部分については真にやむを得ない理由による免除とまではいえないと考える。

このため、受益者負担の公平性の確保や類似施設との整合の観点から、生涯学習の用に供する施設における使用料のあり方について検討し、改善を図りたい。

なお、今回の監査では、公民館に関する免除制度についてのみ検討したが、検討の対象としなかった他の施設に関する減額・免除制度についても、真にやむを得ないものとはいえない減額・免除制度がある可能性もあることから、各施設における減額・免除制度について内容を検討されたい。その結果、真にやむを得ない事情によるものではないものがあれば、是正することが必要である。

### (3) 効果的な業務の運営について (指摘)

使用料算定基準を作成した目的の一つとして受益者負担の公平化が挙げられている以上、当該目的が達成されなければ、使用料算定基準を作成した意味はなくなる。しかし、岐阜市では、使用料算定基準導入後、受益者負担の公平化等の目的が達せられているか否かについての総括的な確認がされていない状況にある。つまり、目標達成のために活動を計画 (Plan)、計画に基づき実施 (Do)、実施した活動の結果と目標との差異を検証 (Check)、検証結果に基づき差異を解消するように計画を見直し (Action) することにより継続的に目標達成をはかる PDCA サイクルのうち、C以降が機能していない状況にある。

したがって、使用料算定基準の目的である、受益者負担の公平化や原価の低減等の進捗状況を検討する必要があるが、当該進捗状況の検討については、第一義的には各担当課が行うものであるが、行財政改革課、又は特別に結成した検討委員会等が第三者的立場から受益者負担の公平化の進捗状況を確認するといった方法をとることが、有効であると考えられる。

なお、使用料算定基準の目的の達成状況について確認したならば、次のアクションを検討する必要がある。例えば、使用料算定基準及びその運用方法に問題があることが理由であるとするならば、目的達成のために有用な基準や運用方法となるよう改定していくことが必要である。また、各担当課の取組方針に問題があることが理由であるとするならば、目的達成のために有用な取組方針となるよう修正することが必要な対応である。ただし、取組方針を検討し、利用状況の改善策や原価の低減策を講じても、性質別負担割合により調整された受益者負担額さえ回収できない状況が続くと考えられる施設については、利用状況が非常に低いものといえることから、社会的な必要性が乏しい施設と考えられ、存廃を含め検討することも必要である。

#### (4) 受益者負担状況の改善案

今回、検討の対象とした施設のうち、受益者負担の状況を改善するため対応することが望ましいと考えられるものについて個別に意見を述べる。

##### ① 長良川鶺鴒伝承館

###### (i) 長良川鶺鴒伝承館等の観光施設に関する広報活動について（意見）

現在長良川鶺鴒伝承館の管理運営については、利用料金制度が導入された指定管理者により行われている。

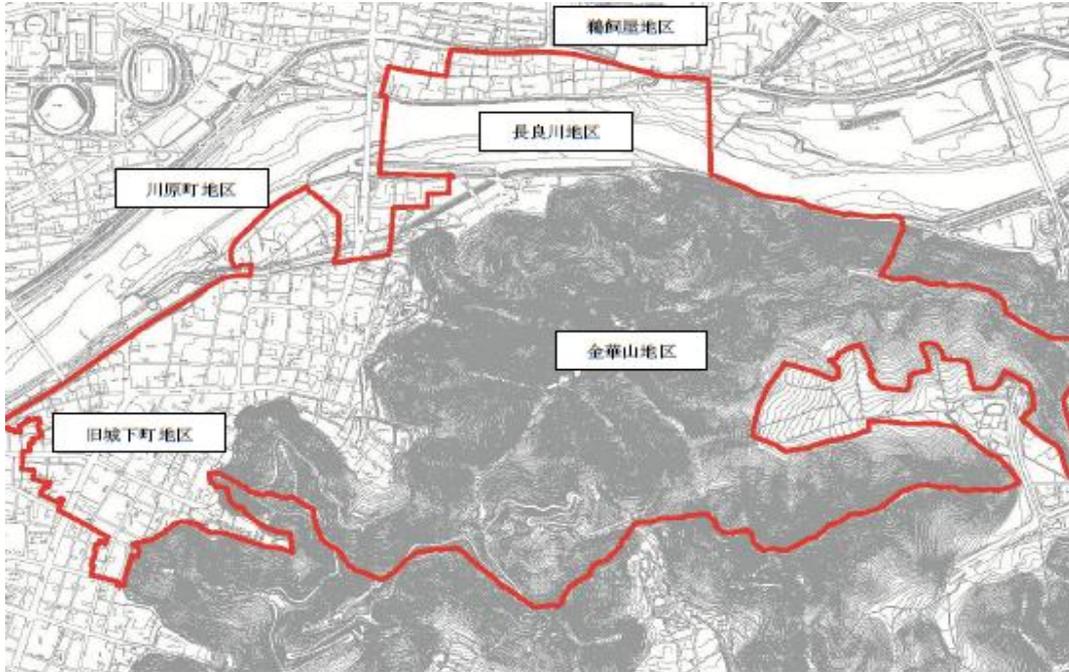
利用料金制度は、施設の収入の全てを指定管理者が受け取る形態の指定管理であり、集客努力をした結果が指定管理者に帰属する制度である。

利用料金制度が導入されていることにともない、岐阜城等他の観光施設とは別に、独自で全国的に長良川鶺鴒伝承館についての広報活動もしているとのことであった。

しかし、岐阜市の観光施設は長良川北岸の長良川鶺鴒伝承館のみではなく、長良川南岸の金華山上の岐阜城や鶺鴒観覧船乗り場や昔ながらのまちなみを残す川原町、日本三大大仏を名乗る岐阜大仏等がある旧城下町地区がある。

また、平成25年11月に国指定文化的景観として選定された、「長良川中流域における岐阜の文化的景観」の選定区域も、長良川地区、金華山地区、鶺鴒屋地区、川原町地区、旧城下町地区が一纏めとされており、岐阜市としても、当該地区を一体として観光をPRしていくことが効果的かつ効率的な広報活動であ

ると考えられる。



(「長良川中流域における岐阜の文化的景観」の選定区域)

したがって、長良川鶴飼伝承館の指定管理者が、独自で長良川鶴飼伝承館の広報活動を行うことも効果があるものと考えられるが、集客力向上のための活動は観光PRを専門に行う部署に任せることがより効果的かつ効率的であり、望ましいものと考えられる。

## (ii) 重複する広報活動の解消について (意見)

岐阜市の全体の観光PRについては観光コンベンション課、広報広聴課及び公益財団法人岐阜観光コンベンション協会等が行っている。ただし、これらの課等における活動の内容は重複している部分があり、非効率が生じていると考えられる。岐阜市の観光案内のパンフレットを例にとると、下表のとおり、複数のパンフレットが観光コンベンション課、広報広聴課及び岐阜観光コンベンション協会等から発行されている。

パンフレット名	作成課等	内容
岐阜市をぐるり	観光コンベンション課	観光地図・散策コース紹介
たびビタ	岐阜観光コンベンション協会	観光施設総合案内
魅力いっぱい岐阜市	岐阜観光コンベンション協会	観光施設総合案内
岐阜市観光ガイドマップ	岐阜観光コンベンション協会	観光地図
ぎふしまちなか歩きマップ	岐阜市にぎわいまち公社	観光地図・散策コース紹介
ええとこたんと岐阜市	広報広聴課	観光施設総合案内

対象や目的が全く同一ではないとはいえ、内容の重複する活動は必要以上にコストが発生し非効率である。今後は、関連する各課、岐阜観光コンベンション協会が連携・調整することにより、活動の重複を解消し、効率的な広報活動を行われたい。

### (iii) 共通利用券の導入について（意見）

現在、岐阜市の観光施設では観光施設間での共通利用券は無く、各施設が単独で各施設の利用券を販売しているのみの状況にある。しかし、共通利用券には、他の施設への来館を促す効果があり、岐阜市全体としての来館者数増につながるものと考えられる。

例えば、重要文化的景観に指定された地区に立地する岐阜城、川原町に乗り場のある鶺鴒観覧船の平成 24 年度における年間集客数は岐阜城が 217,277 人、鶺鴒観覧船が 105,475 人（鶺鴒は毎年 5 月 11 日から 10 月 15 日の 5 カ月間だけ行われている）であり、長良川鶺鴒伝承館の利用人数 70,326 人（8 月 1 日に開業し、8 カ月間で 46,884 人が来場。表中の人数は 1 年換算した場合の来場者数）を上回っていることから、共通利用券を設けることにより、長良川鶺鴒伝承館の利用者数が増加することが期待できる。

長良川鶺鴒伝承館の利用者数の増加を含めた岐阜市内の観光資源の総合的活用のため、観光施設の共通利用券を設けることを検討されたい。

## ② レンタサイクル

### (i) 利用状況の改善について

平成 24 年度のレンタサイクルの利用状況は下表のとおりである。

単位：台

レンタ サイクル ポート	JR 岐阜駅 南口	岐阜 市役所 南庁舎	岐阜公園	鶺鴒 観覧船 のりば	長良川 うかい ミュージアム※
4月	878	63	129	9	
5月	1,108	66	132	24	
6月	933	63	94	19	
7月	899	63	64	19	
8月	1,159	60	126	21	23
9月	1,156	68	111	16	30
10月	1,371	68	150	21	77
11月	1,159	91	66	8	34
12月	751	66	26	1	12
1月	774	82	30	6	11
2月	676	60	38	6	22
3月	1,223	69	108	18	48
合計	12,087	820	1,074	168	257
日平均	33	2	3	0	1
設置自転車数	43	20	24	3	20
利用率	77%	11%	12%	15%	5%

※ 長良川うかいミュージアムポートは平成 24 年 8 月 1 日より供用開始

### (ア) 料金設定について(意見)

レンタサイクル事業の趣旨は、市民及び岐阜市来訪者の健康増進並びにまちの賑わい及び観光の促進を図ることにより、気軽な利用を促すために料金は 1 日 100 円に設定されている。そのため、短時間借りた場合と、朝借りて夕方返却した場合とで利用者の費用負担は変わらない。

各ポートの日単位の貸出率は 100%を超える日もあり、より多くの人に利用してもらうためには、利用時間による従量制に変更し、利用者へ返却へのインセンティブを与えることにより、利用の回転数を上昇させることが一つの方法として考えられる。例えば 5 時間以上を超えて利用する場合には、追加で 100 円

徴収するものとすれば、必要以上の占有を抑え、返却を促し、回転数を向上させることが期待できるため、従量制の料金とすることを検討されたい。

#### (イ) 観光地に設置されたポートの利用率向上について（意見）

観光地に設置された岐阜公園、鶉飼観覧船事務所、長良川うかいミュージアムの各ポートの平成 24 年度の利用率は、それぞれ 12%、15%、5%と低調であった。

これは、レンタサイクルの利用により、どのような観光ができることになるのか、利用者として想定した観光客にアピールされていないことも一因と考えられる。

例えば、レンタサイクルの案内は各ポートの付近に、次の看板を立てることにより行われている。



この案内から分かることは、自転車は 100 円で借りられること、利用可能時間程度であり、観光地にポートを設置した際に想定した、岐阜公園から長良川鶉飼伝承館までの街並みや河岸の風景を楽しみながら自転車で行くという考えに結び付き難いものである。そのため、例えば、利用案内に重要文化的景観である川原町の景観や長良川プロムナード等から望める景色を掲載するなど、レンタサイクルを利用することにより、どのような観光ができるのか分かるようにすることで、観光客によるレンタサイクルの利用促進を図ることが期待できる。

また、岐阜市の観光案内のホームページにおいて、レンタサイクルは岐阜市内のアクセス手段の一つとしての記載に留まっているが、ホームページ上でレンタサイクルを利用した観光プランを明示することなども、観光地のレンタサイクルポートの利用率を向上させるものと考えられる。

観光地におけるレンタサイクルの利用を促進するため、レンタサイクルを利

用した観光をアピールされたい。

また、観光地のポートの利用率向上のためには（４）**受益者負担状況の改善案 ① 長良川鶉飼伝承館（iii）共通利用券の導入（意見）**で述べた観光地の共通利用券の対象に、レンタサイクルの利用も加えることも検討されたい。

#### （ii）**岐阜市にぎわいまち公社に対する委託料の検討について（指摘）**

レンタサイクル事業について、JR 岐阜駅南口ポート、岐阜公園ポートの管理運営を一般財団法人岐阜市にぎわいまち公社（以下、「公社」という。）に業務委託をしている。

当該委託料は、一定の額ではなく、公社にてレンタサイクルの運営に要した費用の全額を、市が委託料として公社に支払うこととなっていた。

この委託料の負担につき、岐阜市は公社より提出された経費の内訳について、岐阜市が負担すべきものとして妥当か十分な検証を行う必要がある。また、使用料の算定において、金額算定の根拠となる原価を構成する委託料は適正なものである必要がある。

公社が作成した平成 24 年度の事業別の事業費内訳を入手し、レンタサイクル業務の事業費について適正なものか検討した。

公社では平成 24 年度には 12 事業が行われており、事業費の役員報酬 3,037 千円のうち、レンタサイクル業務には 1,215 千円(40%)が配分されていた。事業費の比率では、レンタルサイクル業務は 6%に過ぎず、単純な比率で考えれば、レンタサイクル事業への役員報酬は配分過多といえる。ただし、実際に役員が、レンタサイクル事業に関わる業務を配分割合に応じて行っているのであれば妥当な処理といえる。

本来であれば、この点について、レンタサイクル事業に配分され委託料として請求されているものであるから、その合理性について十分な検討を行った上で明確にする必要があるが、その合理性について特に説明はなかった。

今後は、役員報酬に限らず、実費を負担する委託料については、委託料の内訳を十分検討し、岐阜市が負担することについて合理的な説明ができるもののみを負担すべきである。

#### ③ **施設の認知度を高めるための施設の一覧性の向上について（意見）**

岐阜市では、次の表に記載された野球場や庭球場等の体育施設及び貸室・音楽ホール等の文化施設については、公共施設予約システムに登録されており、当該システムを利用することにより、公共施設の空き状況の確認及び予約を行うことで、これらの施設の利用者の利便性が高められている。

体育施設		文化施設	
体育館	市民総合体育館	コミュニティセンター	生涯学習・女性センター
	南部スポーツセンター		東部コミュニティセンター
	北部体育館		西部コミュニティセンター
	東部体育館		北部コミュニティセンター
	西部体育館		南部コミュニティセンター
	岐阜ファミリーパーク体育館		日光コミュニティセンター
	北西部体育館		長森コミュニティセンター
	体育ルーム		市橋コミュニティセンター
	岐陽体育館		北東部コミュニティセンター
	もえぎの里体育館		生涯学習センター
テニスコート	岐阜ファミリーパークテニスコート	生涯学習センター	もえぎの里生涯学習センター
	早田テニスコート	教育委員会 所管施設	中央青少年会館
	木ノ下テニスコート		ドリームシアター岐阜
	南部スポーツセンターテニスコート		
	野一色テニスコート		
	境川緑道公園テニスコート		
野球場	岐阜市民球場		
	八ツ草球場		
	岐阜ファミリーパーク球場		
サッカー兼ラグビー場	岐阜ファミリーパーク サッカー・ラグビー場		
多目的運動場	柳津運動場		
	高桑運動場		
	坂巻運動場		
	北西部運動公園Aグラウンド（天然芝）及び北西部運動公園Bグラウンド（クレー）		

(注) 各施設の名称は、公共施設予約システム上の名称を使用している。

ただし、当該システムのライセンス料は、登録された施設の数により決定されるため、市内の全ての施設が当該システムで取り扱われているのではなく、一部のみの取り扱いとなっており、取り扱われていない施設については各施設の利用を希望する者が直接、各施設の管理者に確認する必要がある。

この点、体育施設については、岐阜市ホームページ上にて当該システムにて取り扱っていない施設も含めた全ての運動施設の一覧が、有料、無料に区分され運動施設の種類毎に掲載されているため、市民が体育施設を利用するに当たって、市民が希望する体育施設を容易に決めることができ、利用者の利便性が

図られている。

これに対し、貸室等文化施設については、岐阜市ホームページ上等においても貸室等の施設の一覧がないため、管理する部課別に自ら希望する貸室等の有無について確認する必要がある、体育施設と比べると利便性が低いものとなっている。また、市民に周知されない貸室等についても、一覧性を持った情報の中に記載されていれば、その存在が市民に周知されることにより、より有効に利用されることも期待できる。

今後は、貸室等についても、岐阜市全体の一覧性のある情報を開示することが望ましいものとする。

#### ④ 幼稚園の料金設定と原価低減について(意見)

##### (i) 概要

幼稚園とは、小学校や中学校、高校、大学などと同じように、学校教育法に定められた学校であり（学校教育法第1条）、その目的は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的としている（学校教育法第22条）。

このような目的を有する幼稚園について岐阜市では、市内の幼児教育の充実を目的に、幼稚園を4園順次設置してきた。

幼稚園	開設年月
加納幼稚園	昭和22年5月
岐阜北幼稚園	昭和41年4月
岐阜東幼稚園	昭和49年4月
大洞幼稚園	昭和50年4月

しかし、私立幼稚園の充実や少子化の進行を背景に幼稚園の再編を遂行中であり、平成24年度末に岐阜北幼稚園が閉園となり、平成25年度末に大洞幼稚園を閉園する予定となっている。

一方で、岐阜市では、市立幼稚園には、幼児教育研修機能の中核として質の高い幼児教育推進の維持と、モデル的幼児教育を進める役割を与えており、残りの幼稚園については維持する方針である。

幼稚園については、依然として受益者負担額÷収入で求められる倍率は8.55倍（人件費過大計上修正後）であり、適正な受益者負担から乖離した状態が続いている。

この倍率が高いことの主たる要因として、保育料が低いこと及び原価が高いことが考えられる。

## (ii) 保育料設定について

市立幼稚園の保育料は過去に次のように改定が行われ、現在の保育料は月額8,500円となっている。

改定年月日	改定内容
平成3年4月1日	5,000円から5,500円に値上げ
平成6年4月1日	5,500円から6,100円に値上げ
平成9年4月1日	6,100円から6,900円に値上げ
平成12年4月1日	6,900円から8,200円に値上げ
平成18年4月1日	8,200円から8,500円に値上げ

これに対し、私立幼稚園の保育料は、任意で抽出した5つの私立幼稚園の平均で月額23,412円(以下、「平均保育料」という。)であった。

単位：円

	A 幼稚園	B幼稚園	C幼稚園	D幼稚園	E幼稚園	平均
授業料	23,450	25,500	21,800	21,510	20,000	
施設費	0	0	2,000	0	2,800	
合計	23,450	25,500	23,800	21,510	22,800	23,412

(注) A、B、D幼稚園については、授業料に給食代が含まれていたため、C、E幼稚園の給食費の平均額4,150円を授業料から控除している。またA幼稚園は、他の幼稚園と異なり教材費を別途徴収しないため、他の幼稚園の平均額2,850円を授業料から控除している。

このように、市立幼稚園の保育料と私立幼稚園の平均保育料には、14,912円(市立保育料の175%)という多額な差異が生じている。この幼稚園の保育料の公私間較差縮小のため、岐阜市では幼稚園就園奨励費補助金制度を設けている。この制度は、世帯単位の所得等の階層及び就園者等の人数毎に補助金の額を定め、幼稚園への就園を補助するものであり、所得等の階層が高くなるほど補助額が少なくなり、就園者の人数が1人、2人、3人と増加すると増え、3人目以降は同額となっている。

次の表は、兄弟に小学校1年生から3年生までの者がいない世帯を前提に、所得等の階層毎に、平均保育料から補助限度額の月額を控除して、幼稚園就園にかかる実質的な負担を算定したものである。

私立幼稚園の保育料実質負担月額（平均保育料-幼稚園就園奨励費補助金/月）

（単位：円）

区分	補助対象 経費	平均保育料-補助限度額/月		
		1人就園の場合及び同一世帯から 2人以上就園している場合の最年 長者	同一世帯から2人以上就園してい る場合の次年長者	同一世帯から3人以上就園してい る場合の最年長者及び次年長者以 外の園児
① 生活保護法の規定による保 護を受けている世帯	入園料及び保 育料の合計 額	4,312	1,079	0
② 平成25年度に納付すべき 市町村民税が非課税 となる世帯				
③ 平成25年度に納付すべき 市町村民税の所得割額が 非課税となる世帯		6,812	2,329	0
④ 平成25年度に納付すべき 市町村民税の所得割額が 区分4に該当する世帯		13,812	5,829	0
⑤ 平成25年度に納付すべき 市町村民税の所得割額が 区分5に該当する世帯		18,229	7,995	0
⑥ 上記以外の世帯		23,412	23,412	0

（注）区分4：市町村民税の所得割額が

34,500円+16歳未満の扶養親族の数×21,300円+16歳以上19歳未満の扶養親族の数×11,100円により計算した額以下の世帯  
区分5：市町村民税の所得割額が区分4の額を越え、

171,600円+16歳未満の扶養親族の数×19,800円+16歳以上19歳未満の扶養親族の数×7,200円により計算した額以下の世帯  
補助額が月額が平均の保育料を超過するため、3人目以降は負担額は0円となる。

これによると、平成25年度の基準では4人家族（本人、配偶者、幼稚園児2名）で④に属する世帯が、実質的に負担する1人当たりの保育料は（13,812円+5,829円）/2=9,820円となり、市立幼稚園保育料との差額は1,320円（市立保育料の15%）となる。同様に⑤に属する世帯の場合、1人当たり保育料は13,112円、差額4,612円（同54%）、⑥では1人当たり保育料23,412円、差額14,912円（同175%）となる。

当該補助制度により公私較差はかなり解消されるものの、一定の所得階層以上では相当程度の差が残ることになる。岐阜市の私立幼稚園全体の保育料の平均が、中核市の中でも高い水準にあるという事情はあるものの、幼稚園における教育というサービスの提供にあたり、公私間で大きな保護者負担の差異があることは望ましくない。

### （iii）原価について

積算票上の原価が高い理由の一つには、幼稚園の人件費の大部分を構成する教諭の人件費は市職員平均を下回るにも関わらず、積算票上の人件費の算定において市職員平均人件費を使用していることが挙げられる。しかしながら、積算票作成に使用される平均人件費が、部署や事業等の内容により実態にそぐわないことは他でも同様であり、仮に一人当たり人件費が市平均よりも30%低いとしても、倍率は7.04倍と高い状況にあることは変わらないといえる。

また、市立幼稚園では、通常の幼児教育とは別に、幼稚園ことばの教室を設置しており、この教室に要する費用が積算票の原価に含まれていることもその要因となっている。平成24年度の正規の教職員21人中7人がことばの教室担当教員であったこと等を参考に、人件費及び物件費に含まれることばの教室の

費用を推定し、これを原価から除外した上で、倍率を算定すると 5.24 倍となる。

この倍率を使用し、保育料を私立幼稚園の平均保育料と同額とした場合の原価の回収状況を試算する。

保育料を私立幼稚園の平均保育料とした場合の倍率

平成 24 年度の倍率 5.24

× 市立幼稚園の保育料 8,500 円 / 私立幼稚園の平均保育料 23,412 円  
=1.90

原価の負担率は

1 / 保育料を私立幼稚園の平均保育料とした場合の倍率 1.90

× 倍率算定時の乗数 0.7 = 36.8%

この 36.8%が、市立幼稚園の保育料を私立幼稚園の平均保育料と同じ金額とした場合に、保育料により回収できる原価の割合となる。

一方、私立幼稚園は、保育料と県からの補助金により、発生する原価の大部分を賄うことになる。県からの補助金は、対象項目及び算定方法が複雑であり、かつ財源の制約を受けるため、交付要綱等からは正確には算定できないが、経費の 30~40%程度になると推測される。仮に経費に対する補助金の比率が 40%とすると、私立幼稚園では保育料により原価の 60%を回収していることになる。

このように市立幼稚園の保育料を私立幼稚園と同額としても、回収できる原価は私立幼稚園の 6 割程度でありこれは私立幼稚園に比して市立幼稚園の原価が多額に発生していることを意味する。

#### (iv) 幼稚園の供給状況について

岐阜市内には、市立幼稚園が 3 園、私立幼稚園が 40 園設置されているが、私立幼稚園のうち 3 園が休園中となっており、現在運営中の私立幼稚園についても下表のとおり定員割れとなっており、幼稚園については定員という観点からは十分な供給がなされているといえる。

幼稚園		定員人数	園児数	定員充足率
公立	加納幼稚園	180	114	63.3%
	岐阜東幼稚園	95	60	63.2%
	大洞幼稚園※1	80	23	28.8%
私立	市内 37 園※2	11,338	7,121	62.8%

※1 大洞幼稚園は閉園予定のため、新規の募集を停止している。

※2 休園中の幼稚園（3 園）は除いている。

岐阜市行財政改革大綱 2010 岐阜市行財政改革プランにおいて、行政サービスの選択と集中として行政と民間の役割分担の観点からの見直しが記載されているが、これは公のサービスは、民間ができない部分に対して行政がサービスを提供していくことに主眼があることを明示したものと見える。この点、概要に記載したとおり、市立幼稚園は縮小を図りつつ、民間では提供されない幼児教育研修機能の中核として質の高い幼児教育推進の維持と、モデル的幼児教育を進める役割が与えられている。

#### (v) 結論

岐阜市内の私立幼稚園で定員割れが生じている状況においても、岐阜市が市立幼稚園に、民間では提供できない特別な役割を与え維持するとしても、現在の受益者負担の状況を表す倍率は高く、その要因は保育料が低いことと原価が高いことにある。

今後は適正な受益者負担や公私間較差について検討し、適時の保育料の見直しを図ることが望まれる。その際には、使用料算定基準が定める激変緩和措置に留意されたい。

また、原価についても、市立幼稚園は通常の保育のみでなく特別な教育を行っており単純には原価を比較できない部分はあるにせよ、適正な受益者負担を図るために原価の低減に努める必要がある。その際に、私立幼稚園の計算書類等入手し、費用の発生状況の差異を把握することも有効と考えられる。

### Ⅲ 手数料について

#### 1 概要

普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる（地方自治法第 227 条）。岐阜市においても手数料を徴収しており、平成 24 年度の手数料収入の内訳は、下表のとおりであった。

手数料収入（円）				
手 数 料	総務 手数料	徴税手数料	督促手数料	9,883,250
			証明手数料	18,889,800
			許可手数料	837,510
			台帳閲覧等手数料	1,698,600
	民生 手数料	市民生活手数料	計量器検査手数料	1,574,890
			戸籍住民登録手数料	160,173,800
		児童福祉手数料	みやこ園手数料	50,520
	衛生 手数料	保健衛生手数料	衛生試験検査手数料	9,082,250
			第二看護専門学校入学検定料	492,000
			第二看護専門学校入学科	284,700
			証明手数料	2,320
		保健所手数料	と畜検査手数料	25,131,500
			食鳥検査手数料	3,063,438
			病院等検査手数料	750,000
			証明手数料	43,200
			医薬品販売業手数料	435,000
			毒物劇物販売業登録等手数料	458,500
			食品営業手数料	19,545,600
			環境営業手数料	1,523,000
			狂犬病予防注射済票交付手数料	9,972,070
犬登録手数料			4,783,400	
抑留犬返還手数料			280,360	
飼養管理手数料			82,410	
犬・猫引取手数料			166,400	
動物取扱責任者研修手数料	88,800			
環境事業手数料	産業廃棄物処理手数料	5,259,397		

		し尿処理手数料	54,364,555	
			督促手数料	237,300
		自然共生手数料	督促手数料	1,000
	農林水産 手数料	農業手数料	証明手数料	164,700
			鳥獣飼養登録等手数料	30,600
		畜産手数料	家畜診療手数料	16,140,740
			家畜ふん処理手数料	1,158,993
	土木 手数料	まちづくり	開発行為手数料	7,332,970
		推進手数料	屋外広告物手数料	28,411,270
	教育 手数料	高等学校手数料	商業高等学校入学検定料	380,600
商業高等学校入学科			909,650	
大学手数料		女子短期大学入学検定料	12,276,000	
		女子短期大学入学科	72,710,700	
		薬科大学入学検定料	25,970,200	
		薬科大学入学科	77,716,200	
		証明手数料	174,000	
合計			572,532,103	

手数料を徴収できる事務は、特定の市民の求めに応じて行われる事務であり、当該市民のみが便益を享受するものである。仮に当該市民が手数料を負担しないとすると、事務コストは税金で賄われることになる。その場合、事務を求め便益を享受した市民と当該事務から便益を享受しない市民が、事務コストを同様に負担することとなるため、負担の公平性を欠くことになる。

そのため、当該事務に生じたコストは、当該事務を求め便益を享受した特定の市民が手数料として負担すべきものであり、その料金は、便益を享受する市民が、事務コストを100%負担するように設定することが原則である。

ただし、全国的に統一して定めることが特に必要と認められるものとして政令で定められる事務については、「地方公共団体の手数料の標準に関する政令」で定める金額を標準として手数料料金を定めなければならないとされている（地方自治法228条第1項）。

## 2 実施した監査手続

手数料に関連する条例、規則及び関係帳票の閲覧、担当課に対する質問を実施し、特に手数料収入の額が20百万円以上の戸籍住民登録手数料、と畜検査手数料、し尿処理手数料、屋外広告物手数料について、現在設定されている手数料の設定方法、受益者負担の状況及び料金改定の検討の有無について確かめた。

### 3 監査の結果

上記の監査手続を実施した結果、以下の監査の指摘及び意見を述べる。

検討の対象とした戸籍住民登録手数料、と畜検査手数料、し尿処理手数料、屋外広告物手数料について、料金設定の方法、受益者の負担の状況、手数料改定の検討の状況は次のとおりであった。

#### <戸籍住民登録手数料>

所管課	市民課				
内 容	戸籍謄抄本（全部、一部事項証明）等各種証明書の発行手数料。				
料金設定方法	戸籍住民登録手数料のうち戸籍法に基づく手数料については、「地方公共団体の手数料の標準に関する政令」で定められた額を標準として料金を設定している。戸籍法に基づく手数料以外の手数料については、他の中核市及び近隣市町における料金設定及び算式により算出した額を基に総合的に決定している。 (参考算式) 発行1枚あたり手数料＝(人件費＋物件費－地方交付税)÷年間発行数				
手数料収入	160,173千円	原価	算定せず	受益者負担割合	—
手数料改定の検討	毎年度、予算策定時に中核市や近隣市町の料金と比較し料金改定は検討している。				

#### <と畜検査手数料>

所管課	食肉衛生検査所				
内 容	食肉衛生検査所が実施すると畜検査（生体検査、内臓検査、枝肉検査）の手数料。				
料金設定方法	料金は中核市平均・岐阜県の料金設定及び次の算式により算出した額を基に決定している。 (算式) 1件あたり手数料＝1件あたりの標準作業時間×時間あたり人件費＋その他経費 最終の改定は平成17年度である。				
手数料収入	25,131千円	原価	29,146千円	受益者負担割合	86%
手数料改定の検討	未実施				

<し尿処理手数料>

所管課	環境事業課				
内 容	汲み取り式トイレのし尿の収集及び処分の手数料。				
料金設定方法	下水道料金を勘案して料金の設定をしている。				
手数料収入（調定額）	58,443 千円	原価	184,910 千円	受益者負担割合	32%
手数料改定の検討	最終の改定は平成 12 年、以後毎年、原価及び他都市の状況、社会情勢をみて検討している。				

<屋外広告物手数料>

所管課	まちづくり景観課				
内 容	壁面広告、電柱広告、はり紙等の屋外の広告物に対する許可手数料。				
料金設定方法	屋外広告物の許可事務は、県から平成 8 年に移管を受け、当初は県が設定していた料金を使用し、平成 11 年に県の料金が改定されたのを受け、平成 12 年に県の料金及び、次の算式により算出した額を基に現在の料金設定とした。 (算式) 1 件あたり手数料=1 件あたりの標準作業時間×時間あたり人件費				
手数料収入	28,411 千円	原価	算定せず	受益者負担割合	—
手数料改定の検討	未実施				

(1) 手数料設定方法について(指摘)

上記の事務の手数料の料金設定方法をみると、各課の判断により料金が設定されており、必ずしも手数料の対象となった事務の原価と関連づけて、手数料が設定されていない。また、検討の対象とした 4 つの事務のうち、2 つの事務は原価を把握しておらず、受益者の負担割合を確認することもできない状況であった。

概要に記載のとおり、原則的には手数料の対象となる事務について、その事務の受益者が当該事務に要する原価を全て負担するように、手数料を設定すべきである。

例外的に、施策として受益者が原価を全て負担することが適当でないと判断される場合も想定されうるが、その場合であっても、本来、受益者が負担すべ

き金額を算定したうえで、受益者の負担を軽減する合理的な理由に基づいて軽減の適否及び軽減額の検討を行い、受益者の負担となる手数料を設定すべきである。このように手数料を設定することにより、直接、負担することになる受益者及び間接的に負担することになる他の市民の理解を得られるものとする。

今後は、上記のように手数料が設定されるように、便益を享受する市民が事務コストを100%負担するように手数料を設定することが原則であることを、各担当課に対して再確認する必要がある。その場合の具体的な料金設定方法としては、次のような方法が考えられる。

事務に要するコストは事務の作業に要する人件費だけでなく、付随して経費も発生すること、し尿処理のように施設、設備により便益が提供されることも考慮したものである。

#### (手数料算定式)

手数料＝人件費＋物件費＋1件あたりの施設等コスト

- ・人件費＝職員平均人件費/分×事務処理時間（分）
- ・物件費には、消耗品費や印刷製本費等が含まれる。
- ・1件あたりの施設等コスト

施設、設備により便益を提供しているケース(ex し尿処理)を想定し、施設等の減価償却費、施設の委託料等が考えられる。

1件あたり施設等コスト＝年間コスト÷年間処理件数

#### (2) 料金改定の検討について（指摘）

手数料は、事務コストを受益者が手数料として負担するものであり、ある時点ではコストと手数料収入が等しくなるように手数料が設定されていたとしても、時の経過とともに、新システムの導入や処理方法の変更等により作業時間が変わることや、平均給与の変動などにより事務コストが増減することや、受益者数の変動により手数料収入が増減することにより、事務コストと手数料収入が乖離することが想定される。

そのため、本来であれば、定期的に手数料が適切なものかどうかを、原価と手数料収入を比較することにより手数料改定の検討をすべきであるが、今回、抽出した事務4件のうち、原価を把握していたものが2件であり、そのうち料金改定の検討を行っていたのは1件であった。

また、原価を把握していない2件のうち、1件については他の自治体の比較を行うことで、毎年度検討しているとのことであった。

以上の結果からは、手数料改定の検討をするか、また、その検討方法は各課

の判断に委ねられ対応はまちまちであり、市全体として適切な手数料改定の検討が行われているとはいえない状態といえる。そのため、全市的に、原価との対応を考慮した上で、定期的に手数料改定の検討が行われるように、各担当課に周知徹底すべきである。

### (3) 手数料算定、改定の検討の記録について（意見）

屋外広告物手数料については、平成12年に岐阜県の屋外広告物手数料の改定に合わせて、屋外広告物手数料を岐阜県に合わせる改定が行われていた。その際に、単に県の手数料に倣うのではなく、複数の種類がある屋外広告物毎に、事務処理の標準作業時間に職員の平均賃金を乗じたものと手数料とを比較したものを一表にまとめ妥当性が検討されており、何れも差異が僅かであったことから妥当なものとされた。

この屋外広告物毎の標準作業時間をどのように測定したか特に記録は残されていなかったため、担当課に対して事務処理の内容と時間の関係についてヒアリングしたが、何れも合理的な説明がなされたことから、平成12年に実施された屋外広告物手数料の改定は適切なものであったと考えられる。

ただし、標準作業時間をどのように測定したのか分かる記録が残されていないため、標準作業時間を適正に測定したことを事後的に確認できるように記録を残すことが、手数料の検討を適切に行ったことを説明する上で必要なものと考えられる。また、手数料の改定の必要性の検討に際して、前回どのように時間を測定したのかは重要な参考情報となるものでもある。

また、戸籍住民登録手数料やし尿処理手数料についても、毎年度、手数料改定の必要性を検討しているとのことであるが、その検討を行った資料が残されていないが、これらについても同様である。

手数料の算定、改定の検討を行ったのであれば、その記録を残し、自らの業務を適正に行ったことを明らかにするため、翌年度以降の参考資料とするために、その根拠となる記録を残しておくことが望まれる。

## IV ごみ処理の有料化について

### 1 概要

#### (1) 廃棄物の区分

「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）をいう（廃棄物処理に及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」という。）第2条第1項）

また、廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物（同法同条第4項1号）及び輸入された廃棄物並びに本邦に入国するものが携帯する廃棄物（同法同条第4項2号）である産業廃棄物と、それ以外の一般廃棄物に区分される（同法同条第2項）。

市は、住民による自主的な一般廃棄物の減量の活動の促進を図り、一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講じ、一般廃棄物の処理に関する事業の能率的な運営に努め（同法第4条第1項）、一般廃棄物処理計画を定め（同法第6条第1項）、市内の一般廃棄物を収集、処分しなければならない（同法第6条の2第1項）。すなわち、市は一般廃棄物について減量の促進から収集、処分までの責任を負っていることを意味している。

一般廃棄物は、法律上定められている区分ではないが、家庭を中心とする人の生活に伴って排出される生活系一般廃棄物と事業者が排出する産業廃棄物以外の事業系一般廃棄物とに分けられている。

岐阜市では、一般廃棄物を生活系と事業系に大別するのに加えて、生活系については、発生要因別に家庭系、都市美化及び学校生ごみの3つの区分を設け、生活系のうち家庭系と事業系のごみについては、ごみの内容毎に分類している。なお、都市美化とは清掃活動等により収集したごみであり、学校生ごみとは、学校給食の残滓である。

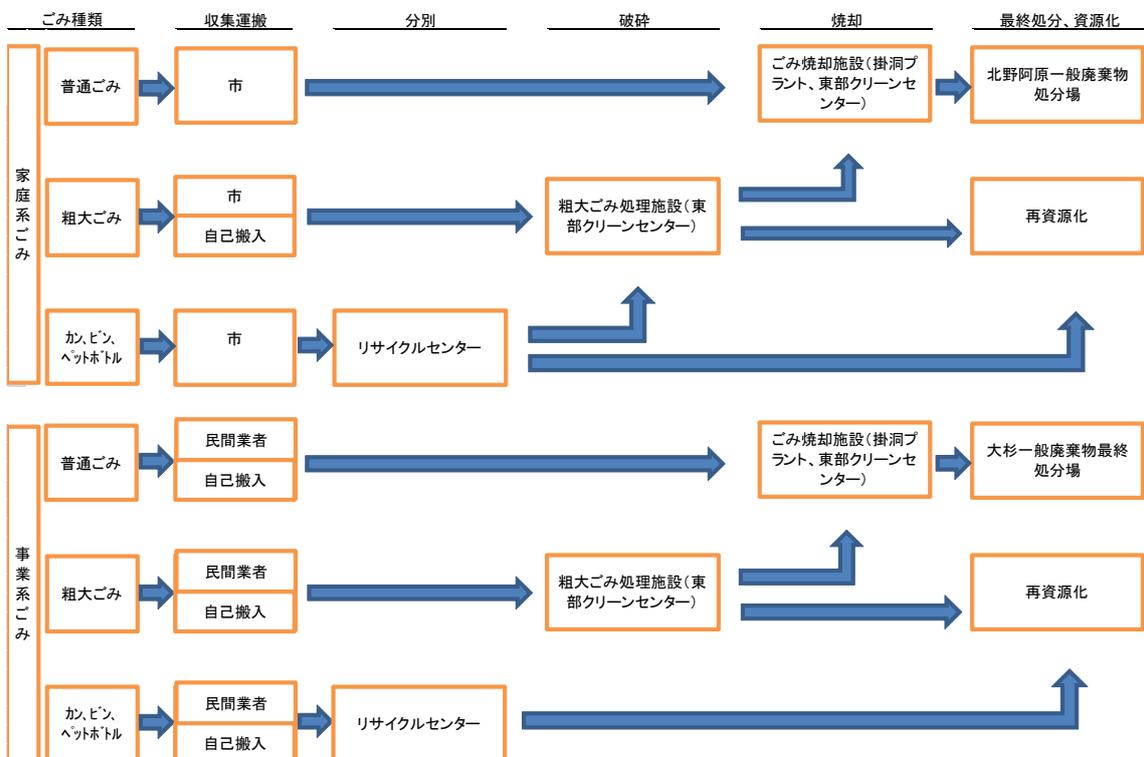
次の表は、平成24年度における、岐阜市で発生したごみの種類毎の重量である。

ごみの種類		重量 (t)
生活系	普通ごみ	83,613
	粗大ごみ	4,891
	カン	1,573
	ビン・ペットボトル	4,787
	乾電池	98
	蛍光管	82

		食用油	22
		発泡スチロール	14
		ペットボトルキャップ	17
		古紙・古着類	329
		プラスチック容器包装	21
	都市美化		882
	学校生ごみ		349
事業系	普通ごみ	38,927	
	粗大ごみ	1,164	
	資源ごみ他	4,509	
	カンビンペットボトル	8	
総排出量		141,286	

## (2) 岐阜市のごみ処理の状況

次の図は、岐阜市のごみの処理について主なものを表したものである。



一般廃棄物のうち家庭系のごみは、粗大ごみを自己搬入することを例外として、原則として岐阜市が収集運搬し、ごみの種類毎に、分別、破砕、焼却処理

を行い、再資源化ないしは最終処分場で埋め立てを行っている。一方、一般廃棄物の事業系のごみは、収集運搬は岐阜市ではなく、排出者の責任で許可された民間業者若しくは自己搬入により、各処理施設に収集運搬される。各施設への搬入後は家庭系ごみ、事業系ごみの区別なく処理されている。

### (3) 岐阜市のごみ処理コスト

岐阜市において、平成24年度にごみ処理に要した費目別のコストは次の表のとおりであった。

費目	金額 (円)
収集運搬費用	2,520,990,526
選別費用(リサイクルセンター)	190,724,985
リサイクルセンター減価償却費	33,567,700
破砕処理費用	177,143,901
破砕処理施設減価償却費	129,780,000
焼却処理費用	2,044,323,369
焼却処理施設減価償却費	1,260,805,500
最終処分費用	181,571,111
最終処分場減価償却費	204,892,200
合計	6,743,799,292

(注) 減価償却費は、次の表の建設費を耐用年数で除して試算したものである。

施設	建設費 (円)	耐用年数※
リサイクルセンター	671,354,000	20
破砕処理施設	2,595,600,000	20
東部クリーンセンター(焼却処理施設)	23,657,257,000	20
掛洞プラント(焼却処理施設)	1,558,853,000	20
大杉最終処分場	3,073,383,000	15

※ 焼却施設等の耐用年数は15年～20年とされるが、減価償却費の算定において耐用年数を20年とした。最終処分場については、15年で満杯となる計画とされているため、耐用年数は15年とした。

### (4) 岐阜市におけるごみ処理の費用負担について

現在の岐阜市におけるごみ処理手数料の状況は、次の表のとおりである。

区分	ごみの種類	収集運搬	処理施設
家庭系	普通ごみ	無料	無料
	資源ごみ	無料	無料

	粗大ごみ	有料	有料
事業系	普通ごみ	民間	無料
	資源ごみ	民間	民間
	粗大ごみ	民間	有料
	併せ産廃※	民間	有料
都市美化ごみ（河川清掃等）		無料	無料

※一般廃棄物と併せて処理できる産業廃棄物として条例に定めている。

家庭系のごみは粗大ごみを除き、収集運搬、処理施設ともに無料であり、事業系のごみであっても収集運搬は行わないものの、粗大ごみの処理を除き無料となっている。

## 2 実施した監査手続

ごみ処理に関連する法令、条例、規則及び関係帳票等の閲覧、分析、担当課への質問等の監査手続を実施した。

## 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### （１）ごみ処理の有料化への対応について

#### ① ごみ処理の有料化の必要性

概要に記載したように、岐阜市では粗大ごみの処理は有料としているものの、他の一般廃棄物の処理は無料で岐阜市が処理している。

今回の監査では、財源の確保の方策の一つとしてごみ処理の有料化について検討しているが、財源の確保は副次的なものであり、ごみ処理の有料化に期待される効果は次のものである。

ごみ処理が無料で行われている場合、ごみの処理は税収を財源として行われていることを意味し、ごみの排出量の多寡は負担に影響しないことから、ごみの排出量が多い市民と少ない市民との間で、ごみ処理というサービスの受益とその費用の負担の関係が不公平なものとなっている。

また、居住地と住民票のある市町村が異なる場合、居住地において一般廃棄物の処理というサービスを受けるものの、納税は他の自治体で行われることも考えられる

このように、ごみ処理が有料でない場合、サービスと負担という観点から不公平が生じているが、廃棄物の処理量に応じて手数料を徴収する有料化を導入

することで、費用負担の公平性を確保できることになる。

ましてや、事業者については、廃掃法第3条第1項において「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」とされ、排出者責任が明確化されており、事業者の排出する廃棄物を岐阜市が処理を行うのであれば、これに要する費用を負担することは当然である。

ごみ処理の有料化は、公平性の問題だけではなく、一般廃棄物処理を有料化することにより、費用負担を軽減しようとするインセンティブが生まれ、一般廃棄物の排出量の抑制が期待できる。

そして、廃棄物の排出量を抑制することができれば、整備が必要となる施設の規模は小さく抑えられ、整備の頻度を減じ、最終処分場の延命化を図ることも可能となり、ごみ処理に要する費用を低減させることになる。また、ごみ処理の有料化は、市民、事業者にごみ処理費用を意識させるものであるため、廃棄物排出に係る意識改革につながることも期待できる。これは岐阜市環境基本計画の施策の一つである「ごみを減量・資源化します」の実践に適ったものである。

国も、平成17年5月に廃掃法第5条の2第1項の規定に基づく「廃棄物の減量その他適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」を改正し、市町村の役割として「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化を図るべきである。」との記載が追加されており、国全体の方針として、一般廃棄物処理の有料化の推進が明確にされている。

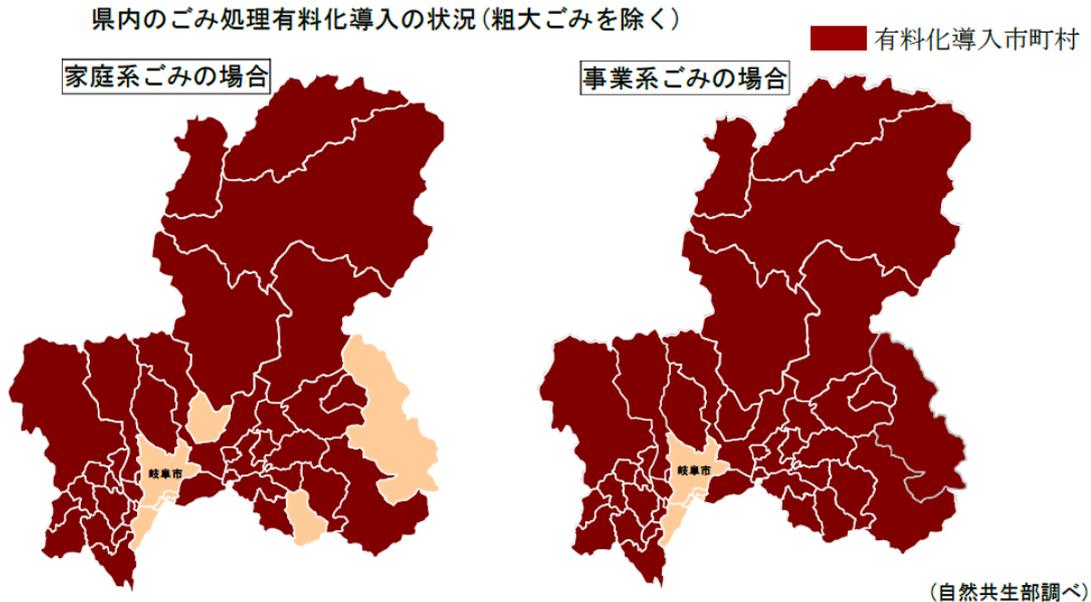
## ② 他市町村の有料化の状況について

一般廃棄物の大部分をしめる普通ごみ（可燃ごみ）の日本全国の各市区町村の有料化の状況（収集のある市町村のみ）は次の表（「一般廃棄物処理の有料化の手引き 環境省」より作成）のとおりである。

この表によると、家庭系のごみについて有料化率は、3%に過ぎない岩手県から、100%となっている鳥取県、島根県まで都道府県毎に有料化率に大きな差異があるものの、全体としては61%が有料化されている。廃掃法に排出者責任が明記されている事業系のごみについては、28県では100%、もっとも低い沖縄県でも82%であり、全体として97%が有料化されている。

都道府県名	家庭系の可燃ごみ			事業系の可燃ごみ		
	全市町村数 (A) 収集無しを除く	有料化市町村数 (B)	有料化率 (B/A) (%)	全市町村数 (A) 収集無しを除く	有料化市町村数 (B)	有料化率 (B/A) (%)
北海道	148	132	89.2	118	110	93.2
青森県	40	20	50.0	39	39	100.0
岩手県	33	1	3.0	33	32	97.0
宮城県	35	2	5.7	33	32	97.0
秋田県	25	14	56.0	24	24	100.0
山形県	35	30	85.7	29	29	100.0
福島県	59	27	45.8	53	52	98.1
茨城県	44	17	38.6	43	43	100.0
栃木県	27	11	40.7	25	25	100.0
群馬県	34	16	47.1	27	27	100.0
埼玉県	62	10	16.1	59	59	100.0
千葉県	54	35	64.8	52	52	100.0
東京都	62	33	53.2	60	56	93.3
神奈川県	31	4	12.9	30	26	86.7
新潟県	30	23	76.7	27	27	100.0
富山県	15	10	66.7	14	13	92.9
石川県	19	15	78.9	18	18	100.0
福井県	17	7	41.2	16	15	93.8
山梨県	27	8	29.6	23	19	82.6
長野県	77	58	75.3	56	56	100.0
岐阜県	42	34	81.0	41	39	95.1
静岡県	35	16	45.7	30	29	96.7
愛知県	57	20	35.1	50	48	96.0
三重県	29	6	20.7	24	24	100.0
滋賀県	19	12	63.2	18	18	100.0
京都府	25	12	48.0	18	16	88.9
大阪府	38	21	55.3	38	37	97.4
兵庫県	39	17	43.6	37	37	100.0
奈良県	38	26	68.4	24	23	95.8
和歌山県	29	25	86.2	22	22	100.0
鳥取県	19	19	100.0	16	16	100.0
島根県	21	21	100.0	16	16	100.0
岡山県	27	19	70.4	24	24	100.0
広島県	23	11	47.8	20	20	100.0
山口県	19	13	68.4	16	16	100.0
徳島県	23	16	69.6	21	20	95.2
香川県	17	16	94.1	15	15	100.0
愛媛県	20	16	80.0	13	13	100.0
高知県	28	27	96.4	20	20	100.0
福岡県	57	53	93.0	50	50	100.0
佐賀県	20	19	95.0	17	17	100.0
長崎県	21	20	95.2	15	15	100.0
熊本県	45	33	73.3	40	40	100.0
大分県	18	16	88.9	17	17	100.0
宮崎県	26	15	57.7	20	18	90.0
鹿児島県	41	17	41.5	28	27	96.4
沖縄県	39	30	76.9	33	27	81.8
合計	1,689	1,023	60.6	1,462	1,418	97.0

また、次の地図は、岐阜県の市町村の家庭系ごみと事業系ごみの有料化導入の状況を表したものである。これによると県内の大半の市町村は、既に有料化されており、特に事業系ごみについては、有料化されていないのは42市町村のうち岐阜市を含め4市町のみとなっている。



### ③ 岐阜市のごみ有料化の状況

岐阜市ではごみ処理について環境問題として取り上げており、2011年に「ごみ減量・資源化指針2011」(以下、「指針」という。)を設け、「平成35年度までにごみ焼却量を10万t以下にする」ことを目標に掲げている。この目標に向け着実にごみ減量を進めていくために取り組む作戦の一つとして、「ごみ処理有料化制度の導入を検討する」が含まれている。

岐阜市ごみ減量対策推進協議会による「第1回ごみ減量・資源化指針2011アクションプランの点検について」によると、同作戦の平成23年から平成27年までの5年間の工程は、平成23年～平成24年度にかけて、環境審議会に専門部会を設置し、制度の導入について検討し、平成25年度に方針を決定するものとし、環境審議会の検討状況など制度に係る情報発信を平成23年度から平成27年度まで行うものとされている。

具体的な取組としては、平成24年10月に環境審議会より「ごみ処理有料化制度の導入について報告書」を答申として受けている。その内容は、ごみ処理有料化制度の目的、あり方、実施のあり方、評価と見直しについての検討内容、結果の報告があり、ごみ処理有料化制度を実施することが望ましいこと、方針決定に当たり市民との意見交換等を広く行うこと、十分な周知期間を確保することが提言されている。また平成24年度には市民意見交換会を5月、10月に実

施している。

以上のことから、現状ではごみ処理有料化制度について、市民の理解を深めるための情報を発信することと、市民の意見を聴取するなど、ごみ処理有料化制度の導入を検討する段階に留まっている。

#### ④ ごみ処理の有料化の懸念事項について

ごみ処理の有料化は、不法投棄の増加、排出抑制効果の低下などの懸念が想定される。

##### (i) 不法投棄について

ごみ処理の有料化は、市民、事業者の費用負担を回避するために不法投棄を行う誘因となりうるものと考えられる。特に岐阜市は山間部が多くあり不法投棄を行いやすい環境にあると思われる。

そのため、ごみ処理有料化を行う場合、不法投棄への対策を講ずる必要がある。物理的な対策として、さらなる不法投棄を抑制するために不法投棄がなされたごみを撤去すること、不法投棄が頻発する場所について、センサーライト、車輛新入防止柵、花壇の設置等の不法投棄されにくくするような管理を行うことが考えられる。不法投棄が頻発する場所について、張り込み、監視カメラの設置、巡回、住民からの通報による監視も有効なものといえる。

また、啓発活動や不法投棄対策へ市民、事業者を参加させることにより、不法投棄に対する意識を高めることは、不法投棄をする誘因を抑制することになり有効と考えられる

さらに、不法投棄者を特定し、指導、告発を行い、その結果を公表することも不法投棄の防止に有効なものと考えられる。

##### (ii) 排出抑制効果の低下について

ごみ処理が有料化された直後は、排出抑制効果は大きいですが、時間の経過とともに負担をすることに慣れてしまい、その効果が低下していくとおそれがある。

そのためには、ごみの減量化、再生利用についてその意義、必要性について継続的に啓発することで、市民、事業者の排出抑制に対する意識を喚起することが重要である。

##### (iii) 低所得層の負担について

ごみの排出は、所得が多いほど消費が多くなり、ごみの排出量が多くなると考えられるが、ごみ、なかでも普通ごみに関しては、所得に比例的に排出するものではなく、所得が少ない場合であっても、一定量のごみを排出することに

なる。ごみ処理が有料化されると、相対的に低所得者層への負担が重くなると考えられ、それが過度の負担となるようなケースではその対策が必要となるが、有料のごみ袋の無料配布等で対応できるものである。

## ⑤ ごみ処理の有料化の推進について（意見）

① **ごみ処理の有料化の必要性**に記載したように、ごみ処理を有料化することには、負担の公平性の問題の解消、ごみの減量効果や再生利用の促進など、市及び国の方針に沿ったものであることなどから、ごみ処理を有料化することは合理的なものといえる。

他の市町村の状況は、全国的にみると、排出者責任がある事業系ごみの場合ほとんどの市町村が有料化していること、家庭系ごみについても6割以上の自治体が有料化しており、岐阜市のある岐阜県では、さらに高い割合で有料化されている。岐阜市は岐阜県において人口、予算とも最大の市町村であり、県内の市町村のリーダーとして、自治体業務においてよりよいものを他に先んじて積極的に取り入れ、そのノウハウを他の市町に提供していくことが期待されていると思われる。そのために、必要となる人材も他の市町よりも多数有している。

しかしながら、ごみ処理の有料化については、いまだ検討段階にあり、県内でもかなり遅い対応となっている。

今後は、ごみ処理の有料化制度導入の検討の段階から、方針を決定し、ごみ処理有料化を推進することが望まれる。

なお、ごみ処理の有料化には、市民、事業者の理解が不可欠であるが、市民等が直接的に負担するものであり、ごみ処理有料化への抵抗感があるものと考えられる。しかしながら、ごみ処理有料化が合理的なものであること、ごみ処理有料化により生じる懸念事項とその対策、他の市町村の状況を十分説明することで、理解を得られたい。

市民、事業者がごみ処理有料化の意味を理解することにより、その目的、効果がより達成されることになるものである。

## ⑥ ごみ処理のコストについて（意見）

ごみ処理の有料化にあたり処理料を決定することになるが、そのために処理の単位あたりのコストを算定することは必要である。

監査人が、概要に記載のごみ排出量とごみ処理コストを基に試算した結果は、次表のとおりである。なお、ごみ焼却場等の減価償却費を含めて算定している。

(単位：円)

ごみの種類	収集運搬・分別		破砕処理			焼却処理・最終処分		総コスト	
	収集 運搬量 (t)	コスト	破砕 処理量 (t)	コスト	破砕処理 後焼却 処理量 (t)	焼却 処理量 (t)	コスト	コスト	収集量 1kg あたり
家庭系普通ごみ	83,613	1,766,246,326	0	0	0	83,613	2,393,331,132	4,159,577,458	50
事業系普通ごみ	38,927	0	0	0	0	38,927	1,114,243,012	1,114,243,012	29
戸別収集 家庭系粗大ごみ	1,541	495,331,007	1,541	75,869,383	1,288	1,288	36,856,932	608,057,322	395
自己搬入 家庭系粗大ごみ	3,312	0	3,312	163,062,554	2,767	2,767	79,214,899	242,277,453	73
許可業者 事業系粗大ごみ	1,164	0	1,164	57,308,216	973	973	27,840,019	85,148,235	73
都市美化ごみ	882	31,370,724	212	10,437,579	177	847	24,248,540	66,056,843	75
ビン・カン・ ペットボトル等	11,847	452,335,154	5	246,169	4	554	15,857,647	468,438,970	40
合計	141,286	2,745,283,211	6,234	306,923,901	5,209	128,969	3,691,592,180	6,743,799,292	

(注)環境事業部より提供された資料を基に監査人が試算している。

前年度未処理量及び当年度未処理量については計算上考慮していない。

リサイクルセンターの破砕処理量5t及び焼却処理量550tを計算上含めている。

再資源化されたものの売却収入は、計算上考慮していない。

受益者負担という観点からは、この金額が手数料の料金水準の基礎になるものである。しかしながら、手数料が、市民等が受容できない料金水準であれば、不法投棄の誘因が大きくなり、大量の不法投棄を発生させるおそれがある。一方、ごみ処理の有料化により、費用負担を軽減しようとするインセンティブが生まれることにより、一般廃棄物の排出量の抑制を期待するものであるから、一定の負担がなければこの効果が生まれないことになる。

そのため、手数料はコストの全額ではなく、市民等が受容でき、かつ一定の負担感が発生する金額とする必要がある。この手数料の検討に際して、市民等へアンケート等の調査を行い市民の意識を把握すること、近隣の自治体の金額を参考にすることが適切と考える。

その場合、手数料はコストに見合ったものにはならないことが想定されるが、決定された手数料とコストを比較したものを市民等に示すことにより、有料化及び手数料の金額を市民等が容易に受容できるようにされたい。

## 第4 財産収入について

### I 未利用資産の活用について

#### 1 概要

##### (1) 岐阜市における公有財産の管理について

岐阜市は、公有財産の取得、管理、処分等に関する基本的な事項について『岐阜市公有財産規則』にて定めている。

岐阜市公有財産規則によると、市の公有財産の総括的な取り決めは下記のとおりである。

(公有財産の総括)

#### 第3条

行政部長は、公有財産（教育財産を含む。以下同じ。）の取得、管理、処分等の適正を期するため、公有財産に関する事務を総括し、その取得、管理、処分等について必要な調整を行うものとする。

2 行政部長は、前項の規定により必要があると認めるときは公有財産を所管する部長に対し、その状況に関する資料（第56条に規定する帳簿を含む）若しくは報告を求め、実地に調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

上記のように、行政部長がその適正を期すべく、公有財産の取得、管理、処分等の事務を総括する責務を有する一方、各所管課への報告や必要な措置を講ずべきことを求めている。

##### (2) 行政財産の用途廃止及び用途変更に関する事務手続

行政財産とは、本市において公用または公共用に供し、若しくは供することと決定した公有財産をいう（岐阜市公有財産規則第2条第8号）

一方、普通財産は行政財産以外の一切の公有財産をいう（同規則第2条第9号）。よって、各部で所有している行政財産が公用または公共用に供さなくなった場合には、その用途を変更するか、用途を廃止して普通財産へ変更することとなる。

各部にて所管している行政財産の用途を変更し、又は廃止しようとするときは、対象となる行政財産の明細や用途を変更又は廃止する理由、財産台帳、図面等、必要事項を記載した書類を作成し、市長の決裁を受けなければならない（同規則第13条第1項、第2項）。また、普通財産の管理、処分等に係る事務

は行政部長が行うこととされているため（同規則第5条第1項）、各部にて行政財産の用途を廃止し、普通財産に変更した場合には、直ちに行政部長へ引き継がなければならない（同規則第13条第3項）。但し、下記に掲げる普通財産については、行政部長が、関係する部長（行政部長を除く）と協議した結果、当該部長に管理、処分等に関する事務を掌握させることが妥当と判断した場合には、行政部長への引き継ぎは不要となる（同規則第5条第2項）。

なお、これらの事務は教育委員会が教育財産の用途を廃止し、当該財産を市長に引き継ぐ場合においても同様である。

- i. 部の事務又は事業と密接に関連があるもの
- ii. 行政目的に供することを予定しているもの
- iii. 使用に堪えない財産で、取壊し又は撤去の目的をもって用途を廃止するもの
- iv. iiiに掲げるもののほか、関係する部長が当該財産の管理を行うことが適当であると判断できるもの

### （3）岐阜市における未利用地及び代替地の状況について

岐阜市では、未利用地の全体把握、処理方針の作成や早期の売却処分による公有財産の適正化を目的として、行政部管財課が年に一回、各部へ対して、未利用地及び代替地となっている土地についての調査を行っている。

当該調査において対象となる未利用地は各事業課で所有、管理する普通財産（土地）のうち、下記に該当するものと定義されている。但し、下記の要件に該当する場合であっても、一般的な土地の利用（住宅用敷地等）に供することが出来ないと判断されるもの（山林、法面等）については、未利用地から除外される。

- i. 将来にわたり事業予定及び利用計画の無いもの
- ii. 利用計画があるものの事業認定が未定のもの（計画決定後、3年以内のものを除く。）
- iii. 利用計画、事業認定されているものの、何らかの事由により事業が中断し利用されていないもの
- iv. 事業の代替地として取得するも当該事業の完了等により、本来の用に供されなかったもの（他事業の代替地として計画しているものを除く。）

市有財産のうち未利用地と判断することが相当であり、かつ、上記の要件を充たしている物件については、管財課において、国・県・市の他部署に土地取得の要望の有無を確認のうえ売却ないし移管するか、要望がない場合には一般競争入札により処分されることとなる。

## 2 実施した監査手続

抽出物件について、担当者への質問、関連帳票の閲覧を行い、現在の状況及び今後の利用に係る具体的な計画の有無を確認し、有償貸付や売却等による財源確保の可能性を検討した。

(抽出物件)

平成 24 年度に実施された未利用地報告書（一覧表）のうち、売却が不可となっており、備考欄の記載にて今後の利用が不透明な物件を抽出した。

なお、今回抽出した未利用地は、下記のとおりである。

所管	売却可否	所在地	地目		地積 (㎡)	
			登記	現況	登記	実測
行政部 管財課	否	永楽町	宅	宅	163.10	81.62
	否	福富	宅	宅	165.28	165.28
	否	茜部本郷	雑	雑	43.00	43.00
	否	日野南	雑	雑	36.00	36.83
	否	北山	宅	宅	570.78	430.58
	否	A 町	宅	宅	1,190.50	1,190.50
	否	B 町	宅	宅	22.61	22.61
	否	B 町	宅	宅	18.84	18.84
	否	B 町	宅	宅	230.44	230.44
	否	B 町	宅	宅	9.48	9.48
	否	柳津町高桑東	田	田	998.00	998.00
	否	柳津町高桑東	田	田	1,001.00	1,001.00
	否	柳津町下佐波	田	田	1,194.00	1,194.00
	否	柳津町梅松	田	田	342.00	342.00
	否	柳津町本郷	雑	雑	198.00	198.00
	否	柳津町高桑堤外	畑	雑	168.00	168.00
	否	柳津町上佐波	雑	雑	10.00	10.00
	否	柳津町大字佐波	池沼	雑	287.00	287.00
否	柳津町大字佐波	池沼	雑	66.00	66.00	

	否	柳津町下佐波	池沼	雑	119.00	119.00
	否	柳津町南塚	雑	雑	19.00	19.00
	否	柳津町梅松	田	田	33.00	33.00
	否	柳津町下佐波	畑	畑	39.00	39.00
	否	柳津町上佐波	宅	宅	13.00	13.00
	否	柳津町上佐波	宅	宅	13.22	13.22
	否	茜部菱野	宅	宅	145.00	145.26
	否	茜部菱野	宅	宅	452.00	450.46
	否	福光東	宅	宅	148.75	148.91
	否	大字高河原	宅	宅	634.30	634.30
	否	大字高河原	宅	宅	247.00	247.00
	否	柳津町梅松	田	田	77.00	77.94
	否	柳津町梅松	田	田	429.00	429.00
環境事業部 東部クリーンセンター	否	芥見	宅	宅	114.70	114.70
商工観光部 産業雇用課	否	松山町	宅	宅	323.96	323.96
	否	大字清	雑	雑	216.00	216.00
	否	大字本荘	雑	雑	107.00	107.00
福祉部 福祉政策課	否	日野東	雑	雑	-	194.41
	否	日野東	雑	雑	-	194.02
	否	日野東	宅	宅	-	172.11
	否	柳津町北塚	宅	雑	-	442.32
	否	柳津町北塚	宅	雑	-	327.51
	否	柳津町北塚	畑	雑	-	67.00
	否	柳津町北塚	宅	雑	-	10.64
	否	柳津町北塚	宅	雑	-	24.78
	否	柳津町北塚	畑	雑	-	4.94
	否	柳津町北塚	宅	雑	-	129.47
否	柳津町北塚	宅	雑	-	65.89	

### 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

#### (1) 使用見込のない未利用資産について

##### ① 未利用地の売却について(指摘)

管財課以外が所管する使用見込のない未利用資産について、各所管課に対して現状をヒアリングしたところ、狭小な三角地であり単独利用が困難な物件や、土地が公道に面しておらず、通路となる使用道路が他者の私有地にかかる物件、山の麓にある傾斜地で地盤が弱い旗竿地であるため車両の進入が困難な物件、住宅地にあり近隣住民との調整に時間を有している物件等、そのすべてが諸般の事情や問題を抱えており、今後の利用や売却の目途は立っていない物件であった。

これらの土地の状況に鑑みるとその市場価値は低いと考えられるため、売却による財源確保の効果は薄いとも考えられる。しかし、これらの物件について、現在の市が保有する状態が続く限り、保有者の責任として定期的な除草や状態確認等を行わなければならない、維持管理費が将来にわたり発生し続けることとなる。このような支出を削減することによっても、当該支出の減額分を他の支出に充てることにより財源の確保は可能である。売却価値がほとんどない場合であっても、将来の支出を回避するという観点から、土地の売却価額を算定した上で、土地の処分を積極的に進める必要がある。

##### ② 行政部管財課の今後の役割について(意見)

上記のような物件は、普通財産であるものの、諸般の事情を抱えていることから、岐阜市公有財産規則第5条第2項に従い、関係する部長が当該財産の管理を行うことが適当であると判断して各所管課の所有としているものであり、管財課の管轄ではない。しかし、一方で各所管課はこれらの土地を容易には売却できず、対応に窮していることは事実である。

この点、管財課は公有財産に関する事務を総括し、その取得、管理、処分等について必要な調整を行っていることから、その業務を通して各部署の公有財産の処分に係る過去事例や他部署での類似案件の有効活用や処分の事例を集約できる立場にある。

今後、管財課はその立場を活かして、岐阜市の有する土地活用や処分に係る知識や過年度の事例を蓄積し、これらの情報を各所管課へ展開することや、各所管課からの相談に応じることにより、岐阜市全体としての未利用地処分の促進に努めることが望まれる。

## (2) 個別案件について

今回、抽出した未利用地のうち、早急な対応が望まれるものについて、下記に述べる。

### ① 不法占用されている未利用地について

#### (i) 抽出した未利用地の概要

##### (ア) A町地内の未利用地について

所管部署	地目		地積 (㎡)	
	登記	現況	登記	実測
行政部管財課	宅地	宅地	1,190.5	1,190.5
取得年月	取得価額 (千円)		時価 (千円)	
平成4年7月	358,578		69,992	

当該土地は、平成4年に当時の駅前広場整備推進室（現在は解散）によって、駅前広場整備に係る代替地として取得されたものであるが、代替地としての利用が見込まれなくなったため、平成18年に行政部管財課へ所管換えされている。現在、敷地の一部を不法占用されていることから、売却不可となっている。

当該土地は、駅から約2～3kmと利便性が高い住宅地内に位置しており、面積は1,190㎡と広く、現在の時価で69,992千円と市場価値が高い物件であり、売却により財源の確保に貢献できるものである。

##### (イ) B町地内の未利用地について

所管部署	地目		地積 (㎡)	
	登記	現況	登記	実測
行政部管財課	宅地	宅地	281.37	281.37
取得年月	取得価額 (千円)		時価 (千円)	
昭和37年5月、昭和41年2月	11,230		10,223	

当該土地は、少なくとも20年程度は実質的に不法占用されている土地であり、A町地内の土地と同様に、岐阜市として利用することが予定されていないが、一部を不法占用されているため売却できない状態となっている。

この土地も、駅から1km圏内で、付近は住宅及び田畑のほか大型商業施設があり、宅地として利便性が高く、売却が容易な土地であることから、財源の確保に資するものである。

## (ii) 不法占用の早期解消による売却について（指摘）

(i) (ア) (イ) について、管財課では不法占用の解消を相手方に求めており、不法占有となっていることについて相手方の合意を得ているが、退去には至っていないとのことである。(ア) について、不法占有されているため売却できない状態が仮に10年間継続した場合の市の損失を試算したところ次の結果となった。なお、10年後に当該未利用地を現在の時価で売却できるものとする。

(試算)

年間のコスト

売却による借入金の減少による金利負担減	
時価×金利(1%と仮定)	699千円
売却により賦課できる固定資産税	
時価×0.7(固定資産税評価額への換算)×税率	678千円
草刈り	
面積×単価(民間事業者の単価)+処分費	70千円
年間のコスト	1,477千円

10年間のコスト

年間のコスト×10年	14,770千円
------------	----------

この試算の結果では、(ア) について10年後に不法占有の問題が解決とした場合、10年間で14,770千円の損失を市が負担することになる。また、この試算では10年後に時価で売却することを前提としているが、現在の時価が取得時の358,578千円から69,992千円まで下落したように、時価が現在よりも下落した場合、この損失はさらに増加することになる。

この不法占有のように、現在は売却できないが、いずれ不法占有状態が解消し売却が可能となり、同じ土地の売却代金を得ることができる場合であっても、売却代金以外に得ることができた収入や、不要であった支出が発生することにより損失が生じること、さらには時価の下落のリスクも存在することを認識し、不法占有の解消をより積極的に進める必要がある。

また、管財課では協議での解決を望んでおり、過年度より各土地について不法占有の相手方と継続して協議中とのことであるが、今後も不法占有の解消が見込まれない場合には、強制退去命令等の法的手段も検討すべきである。

## (iii) 占有料の徴収について（指摘）

現状では不法占有者は市有地を不法占有していることにつき何らの負担をしていないが、占有料相当額を徴収すべきである。他市において市の所有である土地の占有者らに対し占有料相当額を請求しないことは、債権の管理を怠る事

実であるとして、市長に対し、占有者らに対して占有料相当額を請求すること等を求めた住民訴訟が一部認容された例があり、請求をしない場合、債権の管理を怠る事実とされることもあると認識すべきである。

## ② 農地等の低価額での処分について（指摘）

### （i）抽出した未利用地の概要

柳津町高桑東、下佐波、梅松地内

所管部署	地目		地積（㎡）	
	登記	現況	登記	実測
行政部管財課	田	田	3,535	3,535
取得年月	取得価額（千円）		時価（千円）	
昭和59年12月 平成3年11,12月, 平成9年2月	286		257	

何れも旧柳津町によって取得された土地であり、平成18年の岐阜市と柳津町の合併の際に岐阜市の所有へ変更されている。地目が田であり、農地法によって様々な制限があることから、現在も売却に至っていない。

国土が狭小でしかも可住地面積が小さく、かつ、多くの人口を抱えている日本においては、土地利用について種々の競合が生じていることから、食料供給の基盤である優良農地の確保を目的として、農地法により農地の売買や転用が制限されている。具体的には、農地を売却する場合、農業委員会の許可が求められており、また、売却の相手は、原則、農業専従者に制限されている。さらに、農地を宅地への転用する場合にも農業委員会等の許可が必要となる。

このように、農地の売買には多くの制限がかかることから、岐阜市が所有する田についても売却には至っていないとのことである。

### （ii）低価額での土地の売却について

処分をすることに対して制限があることをもって、岐阜市が農地を所有していても、当該農地を行政に活用する手段がなく、一方、除草等の維持管理が必要となることから、所有し続けることにより費用が発生するだけである。何の便益も産み出さず、支出のみ発生するものであるならば、取得価額よりも低い価額であっても早急に処分することが、岐阜市にとって有利となるものである。

そのため、金額を問わず早急に処分するために、当該土地を取得する可能性がある隣接地を所有する農家や農地の売買情報を有していると考えられる農業者団体への働きかけを行うこと等が必要である。

## Ⅱ 広告事業について

### 1 総論

#### (1) 岐阜市の広告事業の取組状況について

岐阜市は、地方分権が一層進展する中、自治体自身が財源確保の方策を考える時代が到来していることを背景に、岐阜市長による「従来からの行財政改革による“出（いずる）を制する”施策に加え、税収増などを目指すための“入りを図る”政策も加速する必要がある」との見解のもと、広告事業を行財政改革による財政健全化の一助になるものと位置付けている。

これを受け、平成 19 年 5 月に広告事業の円滑かつ効率的な実施を図るため、各部において広告事業担当職員を定め、広告事業検討チームを結成した。

その後、平成 20 年 3 月には、各課において個別に定める広告媒体毎の広告要領の礎となる体系的な要綱として、広告事業の『岐阜市広告掲載要綱』及び『岐阜市広告掲載基準』を制定し、広告掲載の取扱いが広告媒体所管部署毎に異なることがないように、統一の方針・要綱を制定したほか、職員が広告事業を理解し、円滑に実施できるよう、『岐阜市広告事業マニュアル』を作成した。

岐阜市は当該マニュアルの中で広告事業の目的として下記の 4 つを掲げている。

#### 【広告事業の目的】

- ・岐阜市の資産の有効活用による新たな財源の確保
- ・財源の活用による市民サービスの向上
- ・地域経済の活性化
- ・職員のコスト意識や経営感覚の醸成

さらに、広告事業検討チームは、広告媒体となり得る岐阜市の所有財産を見直し、平成 20 年 11 月より新たに 9 つの媒体について広告主を募集し（うち、1 つは応募がないため募集停止）、合計で 8 件 1,013 千円（税込）の広告収入を確保した。当時、新たに募集した具体的な広告媒体は下記のとおりである。

	広告媒体名	発行部数	配布時期	担当課
封筒	固定資産税・都市計画税納税通知書送付用封筒	160,000 通	平成 21 年 4 月	資産税課
	軽自動車税納税通知書送付用封筒	64,000 通	平成 21 年 5 月	諸税課
	市・県民税	116,000 通	平成 21 年 6 月	市民税課

	納税通知書送付用封筒			
印刷物	給与等支給明細書兼振込通知書	20,500通 (4～6月分)	平成21年 4月～	人事課
	上水道事業部広報誌『水のこえ』	355,000通	平成21年6月 平成21年12月	上下水道事業政策課
	ごみ出しのルールリーフレット	200,000通	平成21年 2月～	環境事業課
その他	市民課 待合番号札	250枚(1 枠)	平成21年 4月～	市民課
	市民課 待合イス	26席(1枠)	平成21年 4月～	市民課

なお、現在、広告事業検討チームは解散しており、各部において1名任命されている行財政改革推進員が広告事業の庶務を担当している。

## (2) 広告事業の事務フロー

広告事業の事務は、広告主の募集から業者選定、審査、広告主への通知と、一連の事務管理について、広告媒体の所管課が主体となり行っている。

### 【広告事業の事務処理の流れ】

#### (広告媒体の選定)

広告媒体の所管部署が広告媒体を選定し、必要に応じて広告所管部署である行財政改革課へ相談の上、実施を前提とした事前協議を行う。

#### i. 広告の公募

広告主又は広告取扱業者（以下「広告主等」という。）に対して、広告媒体ごとに仕様書を提示、公募を行う。

#### ii. 業者選定

業者の選定は、入札又は公募による。（必要に応じて、定額制）これらの手続は、原則として事業担当部署（広告掲載部署）が行う。

#### iii. 審査の準備

表現内容、デザイン、色彩等について事前協議を実施。併せて関係部署ら意見聴取を行い、審査委員会の事前準備を行う。これらの手続は、原則として事業担当部署（広告掲載部署）が行う。

iv. 審査委員会での審議

広告掲載する広告の選定にあたり、申し込みのあった広告の内容及び表現は広告掲載をするにふさわしい信用性と信頼性を持つものであるかについて、関連部署課の職員によって構成される審査委員会にて審議する。審査委員会の庶務は事業担当部署（広告掲載部署）が行う。

v. 広告契約締結、広告掲載データの受渡し、広告掲載

広告主との契約締結、広告掲載データの受け渡し、広告媒体への掲載は事業担当部署（広告掲載部署）が行う。なお、枠の売却（注）の場合、広告契約締結は業者選定の後に行う。また、業者選定の時点で広告掲載者がいない場合には広告主への営業を行う。

注： 枠の売却とは、広告取扱業者に複数の広告スペースを一括して売却したり、広告スペースを枠で売却することで期間を区切って複数の広告が掲載出来るようにする方法のことをいう。

（3） 広告収入の推移

広告事業検討チームによって対象となる広告媒体を拡大させた後の広告収入の推移は下記のとおりである。これによると、平成 22 年度において 8,442 千円を計上した後は年々、減少傾向にある。

（単位：千円）

	媒体内容	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
広報	ホームページ	5,360	5,244	4,994	4,664
	広報ぎふ				
	くらしのガイド				
封筒	固定資産税・都市計画税納税通知書送付用封筒	330	397	320	272
	固定資産税（償却資産）申請書送付用封筒				
	軽自動車税納税通知書送付用封筒				
	市民税・県民税納税通知書送付用封筒				

印刷物	給与等支給明細書兼振込通知書	711	699	808	854
	上下水道事業部広報紙「水のこえ」				
	ゴミ出しのルールリーフレット				
	まちなか歩きガイド				
	岐阜市自転車散策マップ「ぎふポタ」				
	三輪の歴史文化散策マップ				
その他	市民課待合番号札（現在、募集停止中）	2,023	2,101	1,560	1,360
	市民課待合イス（現在、募集停止中）				
	レンタサイクル				
	競輪場				
合計		8,424	8,442	7,682	7,151

(注) 入札対象案件もあることから、個々の金額の公表は差し控えている。

## 2 実施した監査手続

広告事業について関連する担当課の担当者への質問、関連帳票の閲覧等を行い現在の状況を把握するとともに、近隣市町等との比較を行い、広告事業による財源確保について検討した。

## 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### (1) 広告媒体の所管課に対するインセンティブについて（意見）

概要で述べたように、広告事業は広告媒体の所管課が広告媒体の選定から、広告主の募集、審査、契約締結までを行うことから、広告収入獲得までには所管課の多大な労力を要する。よって、所管課の功労に報いるため、ひいては、所管課の広告事業に対する意欲的な取り組みを継続させるためには、有用なインセンティブを与える必要がある。財団法人地方自治研究機構の平成22年3月の「自治体の収入増加に関する調査研究（以下、「調査研究」という。）」においても、人口区分30万人以上の市において、所管課へのインセンティブがない場合よりある場合の方が広告による収入及び経費縮減額の合計が、平均60%多くなるという調査結果が出ている。

この点、岐阜市では、収入をあげた広告媒体を所管する部課へのインセンティブとして、広告事業によって得られる収入を広告媒体の所管課の特定財源と

している。

特定財源とは使途が特定されている財源のことをいい、広告事業によって得られる収入は、原則、他部課へ配分されず、広告媒体の所管課で使用されることとなる。

ここで、岐阜市の予算編成においては、財政部によって一般財源の配分が行われ、各部局にて配分された一般財源の範囲内で毎会計年度の事業費に係る歳出予算が見積もられている。

その際、所管課が特定財源による収入増加を加味せず、配分された一般財源のみを対象として歳出予算の見積もりを行う場合には、配分された一般財源を上限とした歳出予算の予算規模となる（下記ア参照）。

一方、所管課が広告収入など特定財源の確保に努め、配分された一般財源と併せて、広告事業による収入増加を見込んだ歳出予算の見積もりを行う場合には、当該収入増加の分につき、歳出予算の予算規模を拡大することが可能となる（下記イ参照）

【数値例】	
前提	
配分された一般財源	100
広告事業による収入増加	50
ア. 広告事業による収入増加を加味せず歳出予算を編成した場合	
歳出予算 100	(うち、一般財源 100)
イ. 広告事業による収入増加を加味して歳出予算を編成した場合	
歳出予算 150	(うち、一般財源 100 特定財源 50)

このように、広告収入を広告媒体の所管課の特定財源とすることは、各所管課が予算の編成において配分された一般財源のほか、広告事業による収入額を加算した歳出予算を編成する場合には、インセンティブとしての役割を有する。

また、将来にわたって長期的に広告収入が見込める場合には、現時点で将来の財源を確保できるという点でもインセンティブとなると考えられる。

この点、広告収入のインセンティブについては、職員向けの広告事業マニュアルにおいて、『広告収入は、製作費や施設の維持管理費の一部に充てるほか、市の各種行政サービスの財源として幅広く有効活用することになる。』と記載されているが、この記載によると広告収入が一般財源となるのか特定財源となるのか曖昧である。

今後は、広告収入は広告媒体の所管課の特定財源となること、予算編成にお

いては広告事業による収入増加を加味した歳出予算の編成が可能であることを明示し、広告収入の獲得が広告媒体の所管課にとって有益であることを職員へ啓発する必要がある。

また、他の自治体では、広告収入を特定財源とする以外にも、所管課の広告事業による収入の合計額に2分の1を乗じて得た額を一般財源配分額に追加して予算要求する方法や、その決算額に応じて翌年度の要求基準額に加算する方法、職員の人事評価に反映する方法等といったインセンティブを設けている自治体もある。

広告収入を特定財源とするインセンティブの有用性を見直し、各所管課の収益獲得への功労や努力に報いるため、より効果的なインセンティブの導入を検討することも考えられる。

## (2) 広告主の募集について (意見)

岐阜市では、広告主の募集をホームページや広報にて行っており、募集方法については、各所管課にて決定される。また、行財政改革課のホームページにて、現在募集している広告事業の募集要項のほか、募集期間以外の広告媒体を掲載し、各所管課の募集ページとリンクさせることで、岐阜市が行っている広告事業を一覧化している。

### 【岐阜市ホームページ】

The screenshot shows the Gifu City official website. The main content area is titled '広告事業' (Advertising Business) and includes a list of links: '1. 広告主の募集について', '2. 広告事業について', and '3. 広告事業Q&A'. Below this, there is a section '1. 広告主の募集について' with sub-sections for '新規募集' (New Recruitment) and '随時募集中' (Recruiting at all times). The '新規募集' section mentions 'ごみ出しのルール リーフレット' (Waste Disposal Rules Leaflet) and '行政広報紙「広報ぎふ」' (Administrative Publicity Paper 'Gifu'). The '随時募集中' section mentions '行政広報紙「広報ぎふ」' and '「広報ぎふ」への広告掲載に関する申込み・お問い合わせは' (Application and inquiry for advertising in 'Gifu').

岐阜市  
Gifu city official web site

English 中文(简体字) 中文(繁体字) 한국어  
サイトマップ サイトの使い方  
色の変更 音声読み上げ 読み上げ 文字を大きく 拡大方法の説明 検索

ホーム > 組織別索引 > 財政部 > 行財政改革課 > 広告事業

行政改革課  
行政改革  
指定管理審判  
サービスアップ運動  
広告事業  
外郭団体等一覧  
審議会等情報  
行政改革の取組  
事業評価

財政部  
財政課  
行政改革課  
税制課  
市民税課  
資産税課  
納税課

広告事業  
(2013年12月2日更新)

岐阜市では市の資産等を広告媒体として活用し、新たな財源を確保し市民サービスを維持向上すること、また地域経済の活性化として広告事業を推進しています。

1. 広告主の募集について
2. 広告事業について
3. 広告事業Q&A

### 1. 広告主の募集について

■ 新規募集  
ごみ出しのルール リーフレット  
◆平成26年3月に市内全世帯に配布される、発行部数210,000部の岐阜市「ごみ出しのルール リーフレット」(平成26年度版) ]

■ 随時募集中  
行政広報紙「広報ぎふ」  
◆月2回(毎月1日・15日)市内全世帯に配布される、発行部数140,000部の行政広報紙  
☆「広報ぎふ」への広告掲載に関する申込み・お問い合わせは

株式会社電通名鉄コミュニケーションズ岐阜支社  
〒500-8828 岐阜市若宮町9-16 トーカイビル3F  
電話：(058)262-0712 FAX：(058)262-0715

市ホームページ  
◆岐阜市のホームページトップページにバナー広告スペースを提供  
☆市ホームページへの広告掲載に関する申込み・お問い合わせは

株式会社ブラド  
〒500-8856 岐阜市橋本町2丁目52番地 岐阜シティ・タワー43  
電話：(058)264-1171 FAX：(058)266-6300

#### 岐阜競輪場

◆岐阜競輪場内の看板広告・走路面広告・場内キャンペーン等の各種広告

●各広告媒体の募集要項、掲載基準に関する詳細は、担当課までお問い合わせください。

#### ■募集終了広告

※市役所代表番号 (058) 265-4141

NO	媒体名称	担当課	問合せ先 (内線又は電話)
1	固定資産税(償却資産)申告書送付用封筒	資産税課	内線3234
2	広報ぎふ別冊 くらしのガイド	広報広聴課	内線2343
3	給与等支給明細書兼振込通知書	人事課	内線2435
4	岐阜市まちなか歩きガイド	歴史まちづくり課	内線2865
5	岐阜市自転車散策マップ「ぎふポタ」	歴史まちづくり課	内線2865
6	三輪の歴史文化散策マップ	歴史まちづくり課	内線2865
7	ぎふ・まちなかレンタサイクル	歴史まちづくり課	内線2865
8	上下水道事業前広報紙「水のごえ」	上下水道事業政策課	(058)259-7878
9	軽自動車税納税通知書送付用封筒	税制課	内線3205
10	固定資産税・都市計画税納税通知書送付用封筒	資産税課	内線3234
11	市民税・県民税(普通徴収)納税通知書送付用封筒	市民税課	内線3222

●上記以外でも広告媒体として活用したいものがあれば、行財政改革課までご相談ください。

しかし、リンク先の各所管課の募集ページの記載方法は統一されておらず、規格や発行部数、配布場所、配布対象のほか、広告媒体の掲載イメージまでを詳細に示している部署がある一方、発行数や閲覧数の記載をしていない部署もあった。

広告媒体は商品であり、市は売り手として自らの商品を選択してもらうべくその商品価値をアピールする必要がある。広告とは、広く伝え知らせることであり、市民の目に留まらなければ広告媒体としての価値に乏しい。したがって、岐阜市の有する広告媒体が、どのような状況で、どれだけの人に閲覧されるかを示すことは、その広告媒体の商品価値を示す重要な判断基準となる。

よって、広告単価の上昇や広告主の増加へつなげるべく、広告主の募集においては、岐阜市の有する広告媒体が高い商品価値を有していることを、具体的な数値やイメージをもって分かりやすく示す必要がある。

また、広告事業の所管課である行財政改革課においては、広告募集に有用な情報を網羅的に集約するほか、記載方法を統一するため、募集要項のフォーマットを作成し、各所管課へ展開することが望ましい。

### (3) 広告事業の継続的な推進について(指摘)

岐阜市は平成20年度に広告事業検討チームを設置し、統一的な要綱やマニュアルを作成したほか、岐阜市の所有財産を見直して広告媒体を増やしたことにより新たな広告収入を確保したが、その後、広告収入は減少傾向にある。

確かに自治体における広告収入事業の主たる目的は、公有財産の有効活用による新たな財源の確保であるが、広告媒体になりうる公有財産は限られている。また、自治体の広告事業収入は自治体の人口規模や地元企業の数に大きく影響を受けることから、政令指定都市のような高額の入収入確保は現実的に難しいであろう。しかし、一方で JR 岐阜駅の駅前広場や窓口用の封筒（住民票等を入れるためのサービス用封筒）等、多くの閲覧者が見込めることから、広告媒体としての検討の余地がある物件も存在する。

「調査研究」では、平成 20 年度の市区町村の人口区分別に広告による収入、経費縮減額の平均額が調査されている。岐阜市が含まれる人口 30 万人以上の区分では収入及び経費縮減額の平均額は 41,400 千円となっており、岐阜市の平成 24 年度の 7,151 千円の 6 倍近い額となっている。人口 30 万人以上の市には、300 万人を超える横浜市をはじめとする政令指定都市が含まれており、単純に比較はできないといえるものの、岐阜市は人口 30 万人以上の市区町村の中で人口は中位に位置していることからすると、規模に比して少ないといえる。

次の表は、岐阜市に隣接する市町のホームページ上のバナー広告の数等を表にしたものである。ホームページ上にあるバナー広告に限定した比較であるため、これを持って各市町の広告収入獲得活動全体を評価することはできないが、少なくとも広告獲得活動の結果の一部であり、市町の広告獲得のための努力が反映されているものと考えられる。

(隣接市町ホームページのバナー広告の比較)

市町村	バナー広告数	広告料(円) (1ヶ月)	アクセス数 (1ヶ月換算)	人口(H25.9)	H25年度当初予算 歳出計(百万円)
岐阜市	5	非開示	非開示	410,410	152,827
大垣市	18	10,000	82,226	160,126	55,375
関市	10	10,000	35,000	89,956	36,916
羽島市	1	8,000	25,551	66,772	18,733
各務原市	10	10,000	79,700	144,964	39,590
山県市	4	8,000	非開示	28,553	12,580
瑞穂市	3	5,000	非開示	53,197	15,648
本巣市	14	非開示	45,000	34,801	15,420
岐南町	7	5,000	7,000	24,365	7,142
笠松町	10	5,000	16,666	22,865	6,494
北方町	18	2,000	非開示	18,480	5,126

これによると、岐阜市はバナー広告数では 11 市町のうち、8 番目に過ぎない。この市町の中には北方町のように広告料の単価が低いため多数の広告数となっていると思われるものもあるが、岐阜市は近隣の市町の中で、人口、予算とも圧倒的に規模が大きいにも関わらず、バナー広告が 5 つしか獲得できていないことは、募集の方法に何らかの問題があると考えられる。たとえば、広告の効果を表すアクセス数についても、他の市町では広告募集のホームページで確認

できるようになっているが、岐阜市では確認することができなかった。

市長のいう、自主財源を確保するための“入りを図る”政策は、将来の財源不足に備えたものであり、この目的を達成するためには、自主財源の現状維持のみならず継続的にその拡大を図らなければならない。

この点、広告事業の所管部署である行財政改革課では、さらなる広告事業の拡大を図るべく、他都市の広告事業の導入事例の検討を行っており、これを他の部署へ展開しているものの、近年は各部課による新たな広告媒体の導入には至っていない。

今後は、より一層行財政改革課が各部署に対して他都市事例の紹介を行うことや、定期的な広告事業導入の検討会を開催する等、広告事業の維持・拡大に向けてイニシアティブを発揮するべきである。

また、岐阜市では広告事業の事業展開を、広告掲載による収入のみに限定しているが、広告が記載された物品の寄付を受けることにより物品購入費の削減を図る等、歳出の削減により財源を確保する自治体も多くみられる。

自治体における広告事業は、他の多くの市町を含めて導入されたばかりの事業であり、各自治体が試行錯誤を重ねながら事業を推進している状態である。岐阜市では、当初の岐阜市広告事業マニュアルの策定から5年が経過していることから、岐阜市の広告事業の運営上の問題を見直し、他都市の動向を考慮したうえで、広告収入を拡大すべく継続的に広告事業を推進していく必要がある。

## 第5 自主財源に係る情報システムについて

### 1 概要

大量のデータを正確かつ高速に処理できるコンピュータを利用した情報システムは、市の業務執行においても必要不可欠なものとなっている。

コンピュータを利用した情報システムは、初期投入やその後の維持のために多額の費用を要することも少なくないことから、費用に見合った効果が得られているかという観点は常に議論的となる。また、電子化された情報は容易にコピーされ、ネットワークを通じてどこまでも拡散する特性を持つことから、十分なセキュリティへの配慮がなされているかといった観点も重要である。特に市では個人の収入の状況やその他の機微な個人情報を取り扱っているため、情報セキュリティの確保は非常に重要性が高い課題であるといえる。

ここでは「情報システムについて検討」として、上記の観点を中心に、自主財源に係る以下の情報システムについて監査手続を実施した。

情報システム名称	情報システム管理担当課
税総合オンラインシステム *後継システムである総合行政情報システム(税)についても同じ管理担当課となる。	財政部税制課
総合行政情報システム (国民健康保険、国民年金)	市民生活部国保・年金課
総合行政情報システム (住宅)	まちづくり推進部住宅課
介護保険システム	福祉部介護保険課
後期高齢者医療・収納連携システム	福祉部福祉医療課

検討の結果、大きく以下の区分で指摘事項及び意見を識別した。

- (1) 情報システムに係る支出の適正性・有効性について
- (2) 情報セキュリティ管理に係る役割分担について
- (3) 情報セキュリティ対策の運用状況について

これら指摘事項及び意見の詳細については後段で記載するが、まずそれぞれについて概要を述べる。概要を述べるにあたって、コンピュータを利用した情報システムに対する「理解が困難」という一般的なイメージを和らげるため、例えを用いて説明する。ここでは、情報システムと様々な面で類似性がみられる建築物を例えとして用いる。両者の類似要素としては以下のものが挙げられ

る。

- ・初期投入として多額の費用を要する。初期段階以降も保守、メンテナンスのために一定の費用を要する。
- ・費用の見積もりは資材単価、技術者単価などの単価に工数等に乗じることによって算出するものが多い。
- ・構築、保守には高度な専門的、技術的知識が要求される。そのため、成果物に対する工数の妥当性を評価することは容易ではない。
- ・案件毎に個別に異なる機能や安全性が要求され、ただ単に調達価格が安いことだけを追求することは適当ではない。

「(1) 情報システムに係る支出の適正性・有効性について」の項目では、情報システムの導入や保守に対しての岐阜市からの支出が妥当な金額であり、岐阜市の業務執行に十分な効果をもたらしているかどうか、また十分な費用対効果をもたらすような方針、組織、手続を有しているかどうかを検討している。前述のとおり、個々の情報システムにはそれぞれの導入目的によって異なった機能や安全性が求められる。建築物に例えると、コンサートホールを建築する場合、音響を考慮した設計や、特殊な舞台装置など、コンサートホールに固有の要求仕様がある。また、安全性の確保の重要性はいうまでもなく、一定の基準を満たした防犯、防災設備が求められることになる。これらの要求仕様を満たしつつ費用を抑えるには、岐阜市としても調達に係る知識、経験、ノウハウを蓄積していくような体制を整える必要がある。本項目では情報システムに対して適正な支出を行うために岐阜市で講じている方針、手続について、実業務、実運用は効率性の観点から積極的な見直しが行われているものの、方針、ルールについては見直されていない点、運用が十分でない点について指摘をしている。

「(2) 情報セキュリティ管理に係る役割分担について」の項目では、情報漏えいやデータの改ざん、滅失などの事態を防ぐための組織、体制について検討している。建築物に例えると、ある建物を夜間施錠することがルールとなっていた場合、施錠を確実にを行うために、建物を使用する要員に対して注意喚起を行うことや、場合によっては施錠していることを定期的にチェックするなどの対策を講じることを組織の責任者の責務とすることが考えられる。情報セキュリティ管理においても、責任者の役割がルール上規定されているが、本項目ではその責任者が具体的に誰に該当するかが明確でない場合があることについて指摘をしている。

「(3) 情報セキュリティ対策の運用状況について」の項目では、情報漏えいやデータの改ざん、滅失などの事態を防ぐための具体的な対策が十分なものであるかどうかを検討している。例えば、美術館などの防犯に配慮が必要な建築物の場合、強固な鍵の採用や監視カメラの設置等、通常の建物よりも念入りな防犯対策がなされていることもあるだろう。ただし、これらの対策も運用によっては意味をなさないことも考えうる。監視カメラであれば、死角があるなどの場合である。本項目では岐阜市の情報セキュリティに係る個別の対策について、適切に運用されていない点があることについて指摘している。

## 2 監査手続

自主財源に係る情報システムに関する規則及び関係帳票を閲覧し、担当課に質問を行った。ただし、岐阜市情報システム再構築に係る住民情報系システム開発業務委託事業者選定公募型プロポーザル案件の実施結果の詳細内容については、今後のプロポーザル方式の運用への影響を考慮し閲覧を差し控えたため評価の対象としていない。

## 3 監査の指摘及び意見

上記の監査手続を実施した結果、以下の指摘及び意見を述べる。

### (1) 情報システムに係る支出の適正性・有効性について

情報システムへの投資は限られた資源を用いて最大限の効果をもたらすことを目指してなされるべきであるし、それと同時に関連して発生するリスクへの対応も必要となる。ここで述べたリスクとは、例えば情報システムがダウンすることによる業務の停止、個人情報を含む保有データの漏えいなどが発生することを指している。近年 IT（情報技術）ガバナンス<sup>1</sup>との用語で表現される情報システムへの適切な資源配置の概念は、特に一定規模以上の組織には欠かすことのできない経営要素となってきた。

このような社会情勢において、岐阜市でも情報通信技術の広まりに対する対応、高度情報化への対応を行うべく、岐阜市総合計画の行政効率化の項目で情報システムの最適化を掲げている。

---

<sup>1</sup>企業が、ITに関する企画・導入・運営及び活用を行うにあたって、すべての活動、成果及び関係者を適正に統制し、目指すべき姿へと導くための仕組みを組織に組み込むこと、または、組み込まれた状態。（経済産業省 IT 経営ポータルより引用）

## V 行政を効率化しよう計画

### 1. ICT（情報通信技術）の活用などによる市民サービスの向上

・急激な ICT 化に対応し、多様な市民ニーズに応えるため、個人情報の保護に十分配慮しつつ市役所内部の高度情報化を推進します。

#### ◆情報システムの全体最適化の促進

情報システムの全体最適化を図り、情報システムの運用コストの削減を図るとともに、各情報システム間の連携やデータの共有化により、効率的な行政運営を図ります。

「岐阜市総合計画「ぎふ躍動プラン・21」基本計画 2008」より抜粋

「ICT（情報通信技術）の活用などによる市民サービスの向上」は平成 25 年度より実行の「基本計画 2013」においても同様の内容で継続的に掲げられている。

## 第 5 章 行財政運営の基本方針

### 1 行政を効率化しよう

#### 取組 1 行政サービスを向上させます

・窓口などの利便性の向上や ICT（情報通信技術）の利活用などにより、市民目線に立った良質で満足度の高いサービスを提供します。

・事務事業の抜本的な見直しや情報化の一層の推進により、経費の節減に努めるなど、効率的、効果的にサービスを展開します。

「岐阜市総合計画「ぎふ躍動プラン・21」基本計画 2013」より抜粋

総合計画には「情報システムの全体最適化」との言葉が用いられている。「全体最適」の対義語として「部分最適」という言葉がある。では情報システムの部分最適とはどのような状態であろうか。組織として縦割り組織の弊害ということはよく聞かれる。これを情報システムに照らして考えた場合、各部署がそれぞれ個別に自部署に必要な機能を盛り込んだ情報システムを調達することで、以下のような部分最適の弊害が発生してくることが考えられる。

- ・重複する同等の機能を持った情報システムを複数の部署で導入することになる。
- ・各部署の情報システムで本来整合するはずのデータを保持することで、全体としての情報の不整合が生じる。
- ・調達ノウハウの蓄積ができず、市としての効率的な調達が実施できない。
- ・市における情報システム利用の全体像の把握が困難になる。

総合計画で情報システムの全体最適化が掲げられた背景にはこのような問題意識が存在したものと考えられる。

岐阜市の情報システムの全体最適化は行政部情報政策課にて主に担われている。行政部情報政策課の基幹系業務システムに関する主な担当業務は以下のとおりである。

#### 基幹系業務システム<sup>2</sup>に関する主な業務

##### 1 電子計算機の総合的利用計画に関する業務

電子計算機の総合的な利用計画を策定しています。

##### 2 電子計算機利用業務のシステム及びプログラムの開発に関する業務

電子計算機の機能を生かし、より高度な行政サービスを実現するため、現行システムの点検・チェックを行い、一層効率的なシステムを構築するための調査・検討・支援を行っています。

##### 3 電子計算機及びその他関連機器の操作・管理に関する業務

住民系オンラインシステムなど市民サービス用システムと、各種統計等を扱う内部管理システム等の運用を始め、各種電算処理業務の適正かつ効率的な運用を図っています。

また、各種オンラインシステムの安全性を確保するため、ネットワークの冗長化を行うとともに無停電電源装置を設置することで、セキュリティ対策を講じています。

岐阜市ホームページ組織別索引より

行政部情報政策課では、電子計算機の総合的な利用計画として、「岐阜市情報システム最適化基本計画（以下、「最適化計画」という。）」を平成22年3月に策定した。最適化計画ではITガバナンスの構築、強化により情報システムの全体最適化を実現する、としている。また、最適化の基本方針として、オープン化・標準化された技術・規格の採用、ITガバナンスの強化のための体制作りと手順の標準化を定めている。つまり、最適化計画の実行により情報システムへの支出の適正性・有効性を確保することとしていると言い換えることができる。

最適化計画では、住民記録、戸籍、税、国保・年金、収滞納、住宅、福祉・介護、後期高齢などの住民情報を扱う各情報システムを「再構築対象システム」と位置づけ、システムを一から新たに作りこむのではなく、他の自治体でも共

---

<sup>2</sup>基幹系業務システムとは市民サービス用住民系オンラインシステム(税金、国民健康保険、その他住民情報を取り扱う情報システムの総称)や各種統計システムのことである。

通的に使用されているパッケージシステムをベースにして、岐阜市業務への適合を追加的に検討していく方法をとることとしている。

再構築対象システムは、調達方法を公募型プロポーザル方式として事業者選定を行っている。通常業務を実施する事業者選定を行う際には競争入札方式が用いられることが多いが、再構築対象システムの調達においては単に価格の安さのみで選定することはできない。なぜなら価格の安さのみで選定を行った場合、当初に期待した効果が得られない、または情報漏えいなど重大なセキュリティ事故が発生する、などの状況を生む可能性を高めることにもつながるからである。プロポーザルは行政部契約課にて定めた岐阜市プロポーザル方式ガイドラインにしたがって実施され、その実施結果は岐阜市の情報政策課ホームページ上に1年程度の期間公開された。

再構築スケジュールは平成21年度より平成28年度までの概要スケジュールが記載されている。スケジュールと実績は以下のとおりであり、ほぼ予定どおりに進行している。

業務システム	スケジュール（予定）	稼働実績
共通基盤	平成23年10月	平成24年1月
住民記録他	平成24年7月	平成24年4月(*1) 平成25年1月(*2)
税・国保他	平成26年1月	平成25年4月(*3) 平成26年1月(*4)

\*1 総合行政システム(住民記録、自動交付機連携)

\*2 総合行政システム(就学、住宅、衛生手数料、健康管理)

\*3 総合行政システム(国民健康保険、国民年金)

\*4 総合行政システム(税、住登外、収滞納) \*\*稼働予定

IT ガバナンスの強化のための体制作りと手順の標準化については、最適化計画にてIT ガバナンスの強化のための推進体制の明確化、及び情報システム管理手順の標準化として調達ガイドラインを策定することとしている。

IT ガバナンスの強化のための推進体制として最適化計画では以下のとおりの組織と役割の定義がなされている。

#### 情報システム最適化の推進体制

組織	役割
岐阜市情報システム	副市長を委員長とし、情報システム最適化全般に関する

最適化推進委員会	決定権限を持つ。
岐阜市情報システム最適化検討部会	情報システム最適化の検討に際して適宜設置される非定期的な組織で、各作業部会の構想、計画に対するレビュー及び承認を行う。

情報システム最適化基本計画より

#### IT ガバナンス強化に係る推進体制

組織	役割
岐阜市情報化推進本部	市長を本部長、CIO（最高情報統括責任者 副市長）を副本部長として組織され、IT 政策全般に対する承認権限をもち、政策の推進を担う。
審査委員会	情報システムの企画、評価段階において、行政経営的視点での情報システムの評価・検証を行う。
PMO <sup>3</sup>	情報システムの企画、調達、開発、運用、保守、評価の各プロセスにおいて、技術的・専門的視点で業務所管課を支援する。

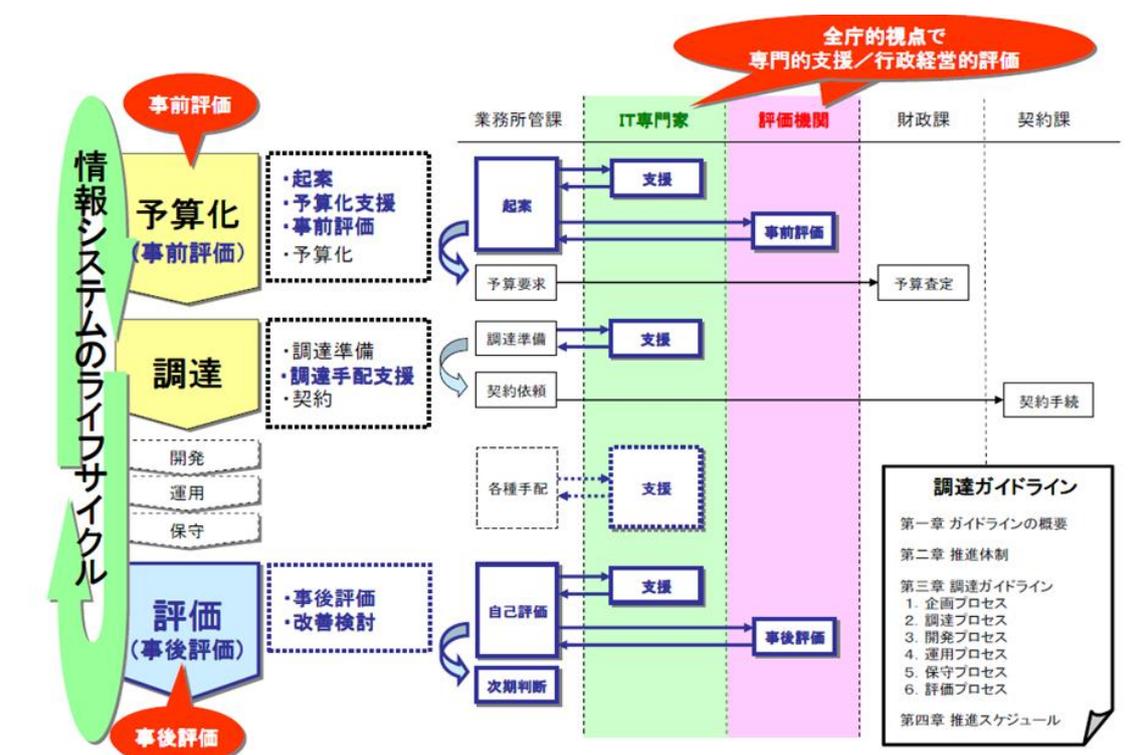
情報システム最適化基本計画より

岐阜市情報システム最適化推進委員会は、情報システム管理手順の標準化として調達ガイドラインを策定している。調達ガイドラインは企画、調達、開発、保守、運用、評価の6つのプロセスについて、背景、目的、手続の概要、全体フローを解説するものである。ガイドラインを補足する文書として、各プロセスの実施マニュアル、チェックリスト及び文書テンプレート等の各種様式が存在する。

同じ事業者が随意契約で継続することが多く見られる保守及び運用業務委託についても、「運用・保守プロセス実施マニュアル」の中で一定の対策が取られている。マニュアルでは、契約更新のサイクル（通常は1年毎）にしたがって、運用及び保守計画の策定、実施、評価を行うことが定められている。評価フェーズにおいてはあらかじめ定められたチェックリストに従い、事業者のサービス品質、コストなどの面から評価を実施し、今後の契約金額の妥当性を含めた契約見直しの検討を行うこととしている。このマニュアルに従った運用・保守プロセスの実施は情報システム毎に各所管部門が行う。ただし、当初導入の段階で導入契約と同時に締結される保守・運用に係る業務委託契約、及び年間100

<sup>3</sup> Project Management Office。一般的には、組織内で個々のプロジェクトのマネジメント支援を専門に行う部門を指して用いられる。岐阜市においては行政部情報政策課内に組織されている。

万円を超える費用が発生する保守・運用業務委託契約については、プロセスがマニュアルに沿って適切に運用されているかとの観点から情報政策課にてモニタリングを行っている。



情報システムのライフサイクル図（情報システム最適化基本計画より）

最適化計画においては IT ガバナンス強化の推進スケジュールも示しており、平成 24 年度までが IT ガバナンス運用サイクルの確立のための創成期、平成 25 年度からは IT ガバナンスの維持・改善を行う成熟期と位置づけている。

行政部情報政策課では全庁横断的な IT 統括のための基礎情報として、各部署で使用している情報システムについて調査票を使用した状況確認を行っており、「情報システム一覧」として取りまとめている。これは年に一回、各部署に対して定型の様式である「一般システム調査票」への記入を依頼し、回収された情報をもとに一覧化したものである。「一般システム調査票」にはシステム名称、管理部門、ユーザ部門、導入目的、利用者の範囲、業務概要、システム構成などを記入する。当一覧表にて把握されている情報システムに抜け漏れが発生する可能性もあるため、情報システム化案件の予算申請の際に財政課でのシステム化企画書の添付有無のチェック及び調達の際に契約課での情報政策課合議の

有無のチェック手続が運用されている。この手続により予算申請及び調達がなされているにもかかわらず、「一般システム調査票」に記載されない情報システムの有無については行政部情報政策課にてチェック可能な状況となっている。

### ① 情報システム最適化基本計画の更新について（指摘）

平成 22 年 3 月に策定された「岐阜市情報システム最適化基本計画」は岐阜市の IT ガバナンスの全体方針を示す非常に重要な文書である。この基本計画も策定後 3 年以上を経過し、現在の状況が計画策定当時の状況と異なる面も出てきていると思われる。また、最適化計画に記載された情報システムの再構築スケジュールは平成 21 年度から平成 28 年度以降まで、IT ガバナンス強化の推進スケジュールは平成 22 年度から平成 25 年度以降までの記載となっており、今後の方向性、見直しを含めたスケジュールを再策定することが必要になってきていると考えられる。

また、IT ガバナンス強化の推進スケジュールでは平成 24 年度以降を IT ガバナンスの成熟期と位置づけている。現在の状況を IT ガバナンスの成熟期と位置づけた場合に、今後の IT ガバナンス強化の方向性、どの分野に行政資源を配置するのかを改めて検討し、打ち出す必要がある。

以上により、情報システム最適化基本計画を現在の実施状況を踏まえて更新していくべきである。また、一定期間毎に計画または方針を更新していくことをルール化すべきである。

### ② ルールを定めた文書間及び実運用との不整合の存在について（指摘）

情報システム最適化基本計画及び調達ガイドラインには、IT ガバナンス強化のための組織体制、手続を定めており、実運用においては定められた組織体制を実現し、手続を運用していく必要がある。しかしながら、情報システム最適化基本計画及び調達ガイドラインに定めた評価機関による評価のルールについて、それぞれの文書に記載されている内容に不整合がある。また、実際の運用においても、ルールに記載の内容と異なる運用がなされている部分がある。

No.	情報システム最適化基本計画	調達ガイドライン及び各プロセス実施マニュアル	実際の運用
1	「審査委員会」が情報システムの企画、評価段階において、行政経営的視点での情報シ	「システム化企画書評価マニュアル」において、下記の記載がある。	審査委員会という名称の組織は存在せず、情報システム最適化推進委員会が行政経営的視点からの

	<p>システムの評価・検証を行うことをその役割として担う組織として定義されており、予算化の段階で事前評価を行うこととして図示されている。</p>	<p>・総合評価 作業概要：システム化企画書を審査委員会またはPMOが評価する。</p>	<p>評価機関としての役割を担っている。 すべての情報システム導入案件について、システム化企画の一覧を情報システム最適化推進委員会にかけ、検討及び承認を受けている。</p>
2	<p>「審査委員会」が上記同様の役割を担う組織として定義されており、システム導入後の評価の段階で事後評価を行うこととして図示されている。</p>	<p>「評価プロセス実施マニュアル」において、システムの評価及びシステム見直しを行う実施主体として業務所管課とのみ記載され、評価機関についての記載はない。</p>	<p>すべての情報システムについて、運用開始年度及び3年目でのタイミングで業務所管課での事後評価を行っている。 行政経営的視点からの評価は情報システム最適化推進委員会が担っており、保守期限切れ対応、陳腐化等の理由によって情報システムがリプレース（再構築）される際に、新規に導入される情報システムの事前評価と同時に旧情報システムの事後評価が総括され、情報システム最適化推進委員会にかけられることになる。</p>

実際の運用においては、情報システム最適化推進委員会が行政経営的視点からの評価を行っており、IT ガバナンスにおける重要な役割である評価・検証機能を担って機能しているものと考えられる。しかしながら、あらかじめ定めたルールが文書によって異なる取り決めをしていることや、実態がルールに先行して改正されている状況は適切とはいえない。

ちょうど平成25年度末で、調達ガイドラインに定めた企画、調達、開発、保

守、運用、評価の各プロセスが一巡し、調達ガイドラインに定めたルール自体が適切であったかを見直す時期にも来ている。ルールを定めた文書間での整合、及び実際の運用との整合を図るべきである。

### ③ 調達ガイドラインの適用状況の把握について（意見）

調達ガイドラインの適用範囲としては、上下水道事業部、市民病院、薬科大学、小中学校などの部局独自で評価機関をもっている部局を除く全部局で使用されているすべての一般システムを対象としている。（ただし、サーバをもたない小規模システムは除かれる。）

調達ガイドラインに定められた手続は、条件によっては PMO の支援をうけられるが、基本的にはそれぞれの情報システムの所管課にて遵守していくことになる。PMO の支援を受けない案件について、所管課のみに一任されている状況となった際に、ガイドラインが十分に遵守されない可能性や、形式的な運用に陥る可能性も出てくるものと思われる。契約課、財政課、情報政策課のチェックを伴う企画、調達プロセスについては一定のけん制が働くことが想定されるものの、特に保守または運用プロセスについては所管課担当者のみで手続を踏んでいかなければならないため、ガイドラインが十分機能しない危険性がより高まると考えられる。保守または運用プロセスが適切に運用されない場合、業務委託先との間に交わされた保守または運用に係る契約内容及び委託先の業務実施状況を適切に評価することができず、ひいては随意契約として継続していくことが適当かどうかの検討がなされる必要があるにもかかわらず、これまでの経緯をそのまま踏襲して随意契約が継続してしまうことにもなりかねない。

調達ガイドラインを適切に運用することで保守または運用業務委託契約の継続について一定のチェックがなされることになるため、ガイドラインの適用状況をモニタリングし、定められたプロセスについて適切な運用がなされていることをチェックしていくことが望ましい。チェックの主体としては IT ガバナンス確立を主に担う部門としての情報政策課が妥当と考える。すでに情報政策課が主体となって実施している情報セキュリティ内部監査の調査事項の一つに追加するなど既存の業務に組み込むことで効率的にチェックすることが可能と考える。

### （２）情報セキュリティ管理に係る役割分担について

コンピュータを利用した情報システムを使用することにより、必然的に電子化されたデータの漏えい、改ざん、滅失のリスク（発生可能性）をはらむことになる。特に市では市民の住所や収入の状況、その他の個人情報を取り扱っており、電子化されたデータの漏えいや改ざんの防止対策としての情報セキュリ

ティが高いレベルで維持されることが求められる。

岐阜市では情報セキュリティの確保に最大限取り組むことを目的として情報セキュリティポリシーを定めている。情報セキュリティポリシーは情報セキュリティ基本方針と情報セキュリティ対策基準からなり、情報セキュリティ基本方針については岐阜市ウェブサイトにて公開している。情報セキュリティ対策基準には組織体制、情報資産の分類と管理方法、セキュリティ管理についての具体的なルールが定められており、さらに情報セキュリティポリシーの遵守状況の確認や監査、情報セキュリティポリシーの見直しについても定めがある。また、情報セキュリティ対策基準に基づき、個々の情報資産に関する具体的な情報セキュリティ対策の実施手順として、要綱及び実施手順書を策定することとしており、「岐阜市電子計算機の運用に関する要綱」、「外部記憶媒体 管理運用手順書」などを別途定めている。

情報セキュリティについての取り組みは全庁的に実施されるものであるが、取り組みの中心のひとつとなるのは行政部情報政策課である。

情報セキュリティ（安全性）確保について

情報政策課では、市民の個人データに関わる情報を守り（機密性）、情報の取扱方法を正しくし（完全性）、情報を正しく提供、活用する（可用性）という情報セキュリティを維持、向上するための対策を整備すると共に、市民に対しよりよい行政サービスを提供し、安全で、安心できる市政を実現するため、情報セキュリティポリシー等の情報セキュリティ確保を実施しています。

岐阜市ホームページ組織別索引より

情報セキュリティ対策基準には情報セキュリティ管理を推進するための組織体制が定められている。基準等に定められたルールの遵守責任は条項毎に責任者が決められており、主に情報システム管理者及び情報セキュリティ管理者がその責任を負う。情報システム管理者及び情報セキュリティ管理者は個々の情報システム毎に定義される。自主財源に係る主な情報システムについての情報システム管理者及び情報セキュリティ管理者は以下のとおりである。

情報システム名称	情報システム管理者 (情報システム管理課長)	情報セキュリティ管理者 (情報システム利用課長)
税総合オンラインシステム *後継システムである総	財政部税制課長	財政部税制課長、市民税課長、資産税課長、納税課長

合行政情報システム(税)についても同じ管理部門となる。		
総合行政情報システム(国民健康保険、国民年金)	市民生活部国保・年金課長	市民生活部国保・年金課長
総合行政情報システム(住宅)	まちづくり推進部住宅課長	まちづくり推進部住宅課長
介護保険システム	福祉部介護保険課長	福祉部介護保険課長
後期高齢者医療・収納連携システム	福祉部福祉医療課長	福祉部福祉医療課長
共通基盤システム	行政部情報政策課長	行政部情報政策課長
統合ネットワークシステム	行政部情報政策課長	出先機関含む全課長

① 情報システム管理者の責務の見直しについて(指摘)

情報セキュリティ対策基準には情報システム管理者の責務となっている項目が多く定められている。一例を下記に示す。

<p>5 技術的セキュリティ</p> <p>(1) コンピュータ及びネットワークの管理  ネットワークの接続制御、経路制御等</p> <p>(ア) 情報システム管理者は、フィルタリング及びルーティングについて、設定の不整合が発生しないように、ファイアウォール、ルータ等の通信ソフトウェア等を設定しなければならない。</p> <p>(4) 不正プログラム対策</p> <p>ア 情報システム管理者の措置事項</p> <p>情報システム管理者は、不正プログラム対策として、次の事項を措置しなければならない。</p> <p>(ア) 外部ネットワークから受信したファイルは、インターネットのゲートウェイにおいてコンピュータウイルス等の不正プログラムのチェックを行い、不正プログラムのシステムへの侵入を防止しなければならない。</p> <p>(5) 不正アクセス対策</p> <p>ア 情報システム管理者の措置事項</p> <p>情報システム管理者は、不正アクセス対策として、次の事項を措置しな</p>
--

なければならない。

(ア) 使用されていないポートを閉鎖しなければならない。

情報システム管理者は「ネットワークまたは各情報システムの管理を担当する課長等」と定義されており、大部分の情報システムについては主要な利用部門が管理部門となっている。一方で上記のような情報システム管理者の措置事項は専門的、技術的な内容を伴い、これらの項目については統合ネットワークシステムの管理者であり、庁内ネットワーク等のインフラ（情報システム基盤）を担当する情報政策課のみ実質的には適用される措置事項であると考えられる。

このように、情報セキュリティ対策基準の中で、定義どおりの「各情報システムの管理を担当する課長等」を対象とした責務と、実質的には情報政策課のみが対象となる責務の混在が相当数みられる。このような状況を原因として、それぞれの責任者が自らの責務を正しく認識できず、結果として責任者の空白を生み、情報セキュリティ対策がおろそかになるおそれがある。情報セキュリティ対策基準における情報システム管理者の責務、措置事項を見直し、実態を反映したルールとすべきである。

## ② 総合行政情報システムの情報システム管理者の見直について（指摘）

情報セキュリティ対策基準の情報システム管理者の役割としては以下の項目も存在する。

### 5 技術的セキュリティ

#### (1) コンピュータ及びネットワークの管理

##### イ バックアップの実施

情報システム管理者は、文書サーバ等に記録された情報について、定期的にバックアップを実施しなければならない。

##### エ システム管理記録及び作業の確認

(ア) 情報システム管理者は、所管する情報システムの運用において実施した作業について、作業記録を作成しなければならない。

#### (2) アクセス制御

##### イ 利用者 ID の取扱い

(ア) 情報システム管理者は、利用者の登録、変更、抹消等の情報管理並びに職員の異動、出向及び退職に伴う利用者 ID の取扱い等の方法を定めなければならない。

(ウ) 情報システム管理者は、利用されていない ID が放置されないよう、人事管理部門と連携し、点検しなければならない。

##### ウ 特権を付与された ID の管理等

- (ア) 情報システム管理者は、管理者権限等の特権を付与された ID を利用する者を必要最小限にし、当該 ID のパスワードの漏えい等が発生しないよう、当該 ID 及びパスワードを厳重に管理しなければならない。
- (イ) 情報システム管理者は、特権を付与された ID 及びパスワードについて、定期変更等のセキュリティ機能を強化しなければならない。

上記の役割については、総合行政情報システムの情報システム管理者である各管理部門の課長が担うことになる。具体的には税に係る機能部分は財政部税制課長、国民健康保険、国民年金に係る機能部分は市民生活部国保・年金課長、公営住宅に係る機能部分はまちづくり推進部住宅課長がそれぞれ情報システム管理者となり、上記の責務を負うことになる。しかしながら、業務の実態としては、バックアップ、システム管理記録及びアクセス制御に係る運用及び管理は、行政部情報政策課及びその管理下にある運用事業者、保守事業者により実施されており、各管理部門は主体的には関与していない。総合行政情報システムは、岐阜市の情報システム最適化計画の枠組みの中で、他の自治体でも共同的に使用されているパッケージシステムをベースとして導入されたものであり、ひとつの統合されたパッケージシステムの各機能をそれぞれの利用部門で使用するものである。情報システム最適化計画の枠組みは、最適化計画策定以前の各部門に個別に情報システムを調達するやり方を根本的に見直したものである。

ところが、情報セキュリティ対策基準は旧来の調達方法による情報システムの運用、管理を前提として策定されたものであるためか、総合行政情報システムの運用、管理の実態とはそぐわない状況が現れてきているように思われる。このような状況は情報システム管理者の役割の認識が正しくなされない状況を引き起こし、結果として責任者の空白を生み、情報セキュリティ対策がおろそかになるおそれがある。情報セキュリティ対策基準における情報システム管理者の責務、措置事項の見直し、または情報システム管理者の割り当て、つまり情報システム管理者が誰かということを示すため、情報システムの管理体制一覧表を整備するなどの対応を行うべきである。

### (3) 情報セキュリティ対策の運用状況について

情報セキュリティ確保についての岐阜市の取り組みの概要は(2)で記載したとおりである。

#### ① 総合行政情報システムの特権を付与された ID の管理について (指摘)

情報セキュリティの確保を検討する際のもっとも重要な項目の一つとして、特権を付与された ID の管理が挙げられる。特権を付与された ID (以下、「特権

ID」という。)とは、利用者に付与される一般 ID とは区別される重要な権限を持った ID であり、システムの運用には欠かすことができないものである。特権の定義は特に定まったものがあるわけではないが、一般に以下のような権限を持つ場合は特権とみなされる。

- ・サーバの起動や停止、アプリケーションのインストールやシステム設定の変更、全データへのアクセスなど、システムに対するあらゆる操作が可能な権限
- ・一般利用者 ID の登録改廃を行うことができる権限

一般のシステム利用者は特権 ID を扱うことはないため、イメージしづらいと思われるが、特権 ID を使えば情報システムに対するあらゆる操作が可能となる。例えばプログラムやデータの書き換え、個人情報を含むデータをデータベースから一括抽出する、といったことも可能となることから、特権 ID は必要な場合のみに限定して使用されるよう、特に注意して管理されなければならない。

特権 ID を使用すれば、通常は 1 件単位でしか検索、閲覧できない個人情報を、任意のデータ形式で大量に取得、保管できるところに、市で保有している個人情報を含むデータについてのセキュリティ上のリスクがあると考えられる。昨年発生した情報セキュリティ事故としては、岡山県玉野市下水道課が委託する玉野市下水道情報管理システムの構築作業のなかで、委託先である情報システム構築事業者が 6 万件超の市民の個人情報（住民基本台帳データ）を紛失するという事故などがあり、他の自治体にも最大限の情報セキュリティに対する配慮が求められている。

岐阜市の情報セキュリティ対策基準には特権 ID 管理に関する項目が、以下のとおり定められている。

## 5 技術的セキュリティ

### (2) アクセス制御

#### ウ 特権を付与された ID の管理等

(ア) 情報システム管理者は、管理者権限等の特権を付与された ID を利用する者を必要最小限にし、当該 ID のパスワードの漏えい等が発生しないよう、当該 ID 及びパスワードを厳重に管理しなければならない。

(イ) 情報システム管理者は、特権を付与された ID 及びパスワードについて、定期変更等のセキュリティ機能を強化しなければならない。

総合行政情報システムに関連する特権 ID の実際の管理の状況を、特権 ID の種類毎に取りまとめると以下のとおりとなる。

特権 ID の種類	特権 ID を使用して可能な操作例	特権 ID 使用者の特定	パスワード変更
アプリケーションの特権 ID	アプリケーションの利用者 ID の登録改廃。	使用者毎に個人別 ID を付与している。 行政部情報政策課担当者及び運用事業者担当者合わせて 10 名程度に付与されている。	定期的実施している。
サーバの特権 ID	サーバの起動や停止、アプリケーションのインストールやシステム設定の変更。	個人別 ID は存在せず、特権 ID を複数人で共有使用している。 特権 ID とパスワードを把握しているのは開発及び保守事業者担当者 70 名程度である。	システムへの影響があるため不可能。
データベースの特権 ID	データベース上のデータの登録、変更、削除、一括抽出。	個人別 ID は存在せず、特権 ID を複数人で共有使用している。 特権 ID とパスワードを把握しているのは開発及び保守事業者担当者 70 名程度である。	システムへの影響があるため不可能。

情報セキュリティ実施基準ではパスワードの定期変更を例に挙げて、セキュリティ機能の強化を求めている。実際の運用においては、サーバ及びデータベースの特権 ID についてシステム構成上の制約があり、パスワードの定期変更を行うことができない状況にある。このようなシステム構成は一般的なシステム構成においてもみられるものであり、パスワード変更ができないこと自体はやむを得ないとしても、その制約の中で特権 ID の厳重な管理を行っていく必要があることに変わりはない。サーバ及びデータベースの特権 ID を使用した操作は、

サーバが設置してあるデータセンタ内のサーバルームに入室しなければ実施できないように庁舎内ネットワークにおける制限を行っている。データセンタ内サーバルームへの入室には事前に申請及び登録が必要であり、入退室時には必ずゲートをくぐる構造となっている。さらにゲート通過時の記録が自動的に取得されることから、特権 ID の使用に一定の制限がある状況ともいえる。

しかしながら、ゲートは数十名の開発及び保守事業者担当者が日常的に通過しており、ゲート通過記録は特権 ID の使用と明確にひもづけられるものではない。また、データの一括抽出などを行うことができるデータベースの特権 ID について、操作履歴（操作ログ）を取得しているものの、当該ログ取得の主目的は障害からのデータ復旧のためであることから、ログにはデータ登録、変更、削除の操作履歴は含むものの、データ抽出の操作履歴は含まれない。さらに、ログはデータ保管上限容量を超えたものから廃棄され、現在の運用では2日間程度しか保持されない。このような状況の中で、例えば情報漏えいなどのセキュリティ事故が発生した場合、事故発生時の状況が十分把握できず、追跡の手掛かりが失われることにもなりかねない。

現状においても物理的、人的セキュリティ対策によって一定のリスク低減が図られてはいるものの、個人情報等を保有する総合行政情報システムについては特に、特権 ID 管理の強化を現状以上に徹底し、情報セキュリティの確保を確実なものとするべきである。

なお、特権 ID の強化の具体的な方法は、想定されるリスクやシステム構成によって個別に検討されるべきではあるが、一般的な内容として以下のような方法が考えられる。

- ・特権 ID の共有使用を原則禁止とし、個人毎に払い出された特権 ID により保守業務を行う。その際可能であれば、定期的にパスワード変更を行う。
- ・セキュリティ事故の発生により、重要な影響があると見積られる領域に関しては、自動的に操作履歴（操作ログ）を取得できるシステム構成とし、定期的に取得されたログと特権操作作業申請書と照合することで申請及び承認されていない特権操作が行われていないことをチェックする。

どのような方法をとるにせよ、システムの開発、導入の段階において一時的に多数の特権 ID 利用者が存在することになった状況から、保守の段階に進んだ際には特権 ID 利用者を最小限に絞り込むことは必要である。また、総合行政情報システムで使用しているデータベース製品には、現在有効とはなっていないが、操作履歴（操作ログ）を自動的に生成する機能が備わっている。当該機能を有効に活用することも検討されたい。

さらに、これらの技術的なセキュリティ対策は、対策がなされていない状態から新たに対策を講じようとした場合、システム構成の変更や新しいツールの導入の必要が生じるなどによって大規模な作業、及び費用負担が発生することがある。システムにて取り扱う情報の性質や重要性はシステム導入時点ですでに把握されているはずであるから、取り扱う情報の重要度などに応じて、仕様書の作成段階で必要なセキュリティ対策を明示すべきである。

## ② ファイアウォールの設定の見直しについて（指摘）

岐阜市で所有している主要なサーバは庁舎の所在地とは異なるデータセンタに收容されている。庁舎内ネットワークとデータセンタは通信回線につながれており、データセンタに備えられたファイアウォール<sup>4</sup>により、特定の通信のみ許可するよう設定されている。この設定において、プログラムの登録更新やデータベースの操作などのシステムメンテナンス作業は庁舎内からはできない設定となっており、このことがセキュリティ上の重要な要素となっている。つまり、プログラムの登録更新やデータベースの操作などのセキュリティ上のリスクを伴う作業を、データセンタ内でのみ実施可能な状況を構築していることになる。データセンタへの入館入室には事前の生体情報を含んだ登録が必要で、かつ入退室ゲートを通過する毎に入退室者情報がログとして書き出される仕組みとなっており、業務上必要な要員のみシステムメンテナンス作業が行える。また、ファイアウォールの設定は、いったんすべての通信を許可しない設定としたうえで、業務上の必要のために使用される通信手順のみを許可する設定を追加する、ホワイトリスト方式を採用している。

しかしながら、ファイアウォールの設定の中には、庁舎情報政策課マシン室内の特定の端末からであればすべての通信手順が許可されている設定が存在する。当該端末に必要なツール等を導入すれば、プログラムの登録更新やデータベースの操作などが可能な状況を作ることも可能である。庁舎内からプログラムの登録更新やデータベースの操作などの特権操作が可能な状況となってしまうえば、データセンタにおける入退室管理もその意味を半減してしまう。ファイアウォールの設定は必要最低限の通信手順のみ許可する設定とするなど、見直しが必要である。また、設定が適切な状態を保っていることについて定期的なチェックにより確かめる運用とすることが望ましい。なお、庁舎情報政策課マシン室は物理的にセキュリティ管理された区画にあり、許可された要員のみが入退室できる状況にあることを付言しておく。

---

<sup>4</sup> ある特定のコンピュータネットワークとその外部との通信を制御し、内部のコンピュータネットワークの安全を維持することを目的とした機器。

### ③ アクセスログのモニタリングについて（指摘）

昨今、自治体職員による個人情報漏えいの報道が後を絶たない。千葉県船橋市市民税課の非常勤職員が住民個人情報を探偵業者に漏えいした事案、同じく加古川市環境部職員が住所等の住民個人情報を地域調査会社に漏えいした事案などがあり、たびたび発生しているといえる。これらの事例において、漏えいを行った自治体職員にはもともと業務上の必要から個人情報を閲覧できる権限を付与されており、システム的に閲覧させないということはできない。このような状況において、情報システムの操作履歴として、操作者、操作日時、閲覧内容などの情報を自動的に記録し、これを事後に管理者等の第三者が検証することは、情報漏えい等のセキュリティ事故への対策として非常に有効な対応となり得る。

情報セキュリティ対策基準にも以下の定めがある。

#### 6 運用

##### (1) 情報システムの監視

ア 情報システム管理者は、セキュリティに関する事案を検知するため、情報システムを常時監視しなければならない。

しかしながら、今回対象としたすべての情報システム及び情報システム管理者において、アクセスログのモニタリング、つまり情報システムの操作履歴の事後検証は行われていなかった。

情報システム名称	情報システム管理者 (情報システム管理課長)
税総合オンラインシステム *当情報システムは平成12年より運用開始したものであり、そもそもログを取得する仕組みが存在しなかった。後継システムである総合行政情報システム(税)についてはアクセスログを取得できる仕組みを具備している。	財政部税制課長
総合行政情報システム (国民健康保険、国民年金)	市民生活部国保・年金課長
総合行政情報システム (住宅)	まちづくり推進部住宅課長

介護保険システム	福祉部介護保険課長
後期高齢者医療・収納連携システム	福祉部福祉医療課長

情報セキュリティ対策基準に従い、アクセスログのモニタリングを実施すべきである。

なお、アクセスログのモニタリングの実施において、操作履歴のすべてを詳細に検証することは実務的ではない。漏えいの危険度が高まる状況を想定したうえで、当該状況において記録されたアクセスログのみを対象として検証を行うなどの効果的な実施が必要となる（例えばある特定の時間帯になされた操作など）。

アクセスログのモニタリングと一言でいうものの、業務負担や実効性など、実際に効果的に実施しようとした場合には課題も多い。IT ガバナンスの確立にいち早く取り組み、より適切な行政資源の配分を模索してきた岐阜市には、セキュリティの分野においても他の自治体に先んじた実践的な取り組みを期待したい。