

滞納整理における処理促進のための一考察

ーリスク管理及び滞納事案の類型別アプローチ手法を中心にー

黒 坂 昭 一

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

要 約

1 研究の目的

滞納整理事務においては、徴収職員は多くの滞納事案を所掌する中、同時並行的反復継続的に、滞納者の財産状況や滞納整理の経緯等の個々の実情に応じた多様な処理を行っていく必要がある上に、①出張時等における領収現金、手形、小切手等の取扱いに伴うリスク、②処理遅延等に伴う時効完成による回収不能に伴うリスクのほか、③倒産等特殊困難な事案における徴収技法の習得、伝授が困難であること、④職員個々の処理実績の把握、その評価が容易でないこと、また、⑤統括官は職員への指導及び進行管理面でその対応に苦慮していることなどの課題を抱えている。

さらに、今後も消費税免税点の引下げ等の影響に伴う滞納者数の増加が見込まれる中、広く公租公課などの納付、徴収に関し、モラルの低下、不公平感といった面で国民の関心も高まってきている。

このような状況において、滞納整理事務は、厳しい定員事情の下、限られた事務量を効果的・効率的に投下し、厳正・的確な滞納処分を遂行して、公平な徴収の実現を図ることが求められている。

そこで、本研究においては、効率的で公平な徴収の実現を図るため、新たな視点としてのリスク管理、事案の類型化を中心にその徴収手法及び滞納整理に関するマネジメントの在り方等について研究する。

2 研究の内容

(1) 民間におけるリスク管理

民間企業においては、企業の不祥事に端を発しリスクへの関心が強まり、そのリスク管理の重要性も高まってきている。特に経営環境が変化する中にある企業は、企業を取巻くリスクをいかにコントロールするかが重要となり、リスク管理を適切に実行することが企業の社会的責任といわれている。このようなリスク管理の手法としては、①リスクの認識、②リスクの測定・

評価、③リスク対応(コントロール)及び④モニタリングなどがある。

また、リスク管理においては、そのリスクのシグナル(予兆)の察知に努める必要があり、例えば倒産リスクに関しては、倒産の予知分析ため信用情報機関の企業価値としての格付け、信用情報機関の与信サービス、倒産情報及び分析システムが広く利用されるようになってきている。この予知分析において、企業の業績評価のために用いられている財務分析及びキャッシュ・フロー計算書等は、企業のデフォルト・リスク(倒産の危険性)を評価する上で不可欠な情報といえる。

(2) 滞納整理上の業務におけるリスク管理

滞納整理においては、徴収職員が多くの滞納事案を所掌する中、滞納処分の着手が遅れ、競合する第三者に対抗できないケースなどにより、回収不能に伴うリスクが生じ、その結果国税債権の確保ができず国民の負託に応えられないおそれもある。このような「信用リスク」については、そのリスクの対象となる滞納事案の個々の事情等をいかに適時的確に把握するかが重要であり、そのようなリスク管理のためのシステムの構築が望まれる。

そこで、滞納者個々の状態を的確に把握するため、財務諸表の比率分析及びキャッシュ・フロー分析等による情報の定量分析や調査・徴収時において察知した滞納者の意識・経営方針等の情報を基にした定性分析などによる情報を課税・徴収部門において共有化し、これにこれまでの滞納者個々の処分実績等を加え、滞納者の個々の財産状況等のデータの蓄積として「滞納者整理簿」による事案のデータベース化を行ない、その後の事情変更を加え継続的な管理(「滞納事案の個別リスク管理」)を行う必要がある。特に、倒産・信用情報等の外部からの情報を基に倒産予知及び支払能力の分析を行うことが重要である。

また、滞納整理における日常の業務に関し公金の亡失及び時効の完成等に伴う「事務リスク」についても、そのリスクの存在を前提に、これを回避するために、現金出納事務のチェック、猶予期日等の管理、時効の完成

等の期日管理など、職員による自己チェック体制に加えて、システムなどによる効率的なチェック体制を再構築する必要がある。

さらに、特殊、処理困難事案における審理事務に関する「法務リスク」については、「審理フォーラム」を立ち上げるなど局署間の審理情報及び効果的な徴収技法を共有化し、また、審理事務のブロック化、集中化も含めた審理事務の効率化を図り、審理担当者及び統括官の負担を軽減する必要がある。

(3) 事案の類型区分による効率的な滞納整理

徴収職員には、徴収法上強い権限が与えられているが、その与えられた権限を適正に執行し、もって租税債権の収納確保を図ることが徴収職員に課せられた使命(ミッション)である。その使命達成のため、近年特に業務を取巻く環境が厳しい中、限られた事務量を効果的・効率的に投下し、厳正・的確な滞納処分を遂行して、その徴収の実現を図る必要がある。

また、この権限行使に当たっては、租税行政庁には租税の減免の自由、租税を徴収しない自由はないという合法性の原則に則り、適正・公平な徴収の実現を図るためには、滞納者個々の事情を早期に把握し、その個々の実情に応じた滞納整理を行う必要がある。

このような観点に立つと、全所掌件数を着手対象として「足で稼ぐ」ことだけに頼るだけでは限界があり、リスク管理及び着手事案の選定の効率化という新たな視点から、リスクの大小、倒産予知及び支払能力等からの分析結果を基に、優先着手事案、猶予事案などその緊急度に応じた「滞納事案の類型化」を行う。もって、効果的な着手時期の選定及びその選定作業の軽減により事務の効率化を図るとともに、その後の継続事案においても、財産の状況等の変化に伴う処理方針を示すこととなる。

(4) 滞納整理に関するマネジメント

滞納整理においては、リスク管理及び効率化を図り徴収の使命(ミッション)を達成する必要があるが、併せて納税者のコンプライアンスの向上及び職員等の人材の活用を中心としたマネジメントを行う必要がある。

イ 納税者意識の変化に対応した納税者コンプライアンスの醸成

近年、国民、納税者の一部に責任感や規範意識の欠如といったモラルの低下等により、「未納、回収不能」の問題が生じ、その関心も高まってきた。国税については、これまでの関係民間団体等の納税思想の高揚に関する諸活動及び税務行政におけるこれまでの諸施策により、申告納税制度の普及発展が図られ、高い収納率を上げることができたにもかかわらず、今後前述のようなモラルの低下などによる影響に加え、時効完成により回収不能等が生じた場合、従来にも増して滞納整理に対して厳しい非難がなされるおそれがある。

そこで、徴収回避者に対する滞納処分免脱罪(徴収法 187 条)及び詐害行為取消権(民法 424 条)の積極的な活用、滞納整理に関する各種取組み及び成果などの広報、地方公共団体との一体的な租税教育及び局署幹部のリスク認識に立ったコンプライアンスに関するコミットメントなどにより、納税のコンプライアンス(「滞納は、社会悪」という意識に基づくコンプライアンス)の醸成を図る必要がある。

ロ 職員の人材育成、能力開発等

職員の人材育成、能力開発は喫緊の課題であり、特に次代を担う若手職員に対する人材育成等、また、倒産事案や動産・債権譲渡事案等の複雑、処理困難化に伴い、徴収職員の経験不足、能力不足をいかにカバーして滞納整理事務の効率化を図るかが重要である。

職員においては、滞納事案におけるキャッシュ・フローや財務分析など会計的な新たな手法など職員自らその能力開発に努め、また、着手事案の目標管理によりその目標達成の意識によりモチベーションを高める必要がある。

統括官等は、職員へのコーチングなどによりコミュニケーションを図り、職員のモチベーションを引き上げるとともに、事案の目標管理における目標の達成を共有化するなどにより、事務の効率化のためのマネジメントを行う必要がある。

3 結論

滞納整理に当たっては、滞納整理を取巻く厳しい環境の中、その課せられた使命(ミッション)の達成のため、次のような新たな視点としてのリスク管理及び効率化を中心としたトータルマネジメントを行う必要がある。

(1) リスク管理と徴収事務の効率化の視点に立った滞納整理

新たな滞納整理策として、滞納整理におけるリスクを認識した上でそのコントロールを行うといったリスク管理の概念を採り入れ、もって事務の効率化を図ることとする。つまり、統括官及び職員がリスク管理の重要性を認識し、滞納者の現状、財産状況等及び個々の事案の状況を的確に把握することであり、このため例えば会計的手法によるアプローチとしてのキャッシュ・フロー、財務比率分析など新たな分析手法を採り入れ、滞納者個々の情報を集約した「滞納者整理簿」を作成することが挙げられる。このような徴収部門全体のリスクに対する認識及びリスク管理の理念の確立遵守が最大のリスク管理につながるといえる。

また、徴収法上有する強制的な手段だけに偏することなく、滞納者個々の実態を的確に判断し、合法性の原則に即した合理的な判断基準による滞納処分が必要とされることから、前述のとおり滞納者の個々の状況、情報を分析した上で、リスク、緊急度に応じた「滞納事案の類型化」を行い、もって着手事案の選定及び事案の進行管理を効率的に行うとともに、情報の継続的な管理によりその後の滞納整理における処分の判断資料として活用する。

(2) 滞納整理の効率化のためのマネジメント

滞納整理の一つとして、納税者等のコンプライアンスの醸成があるが、その方策として、徴収回避者への滞納処分免脱罪の適用、公平・合法性の観点に立った厳正的確な対応など、広く「徴収に関する国民の理解に基づく支援」(国民の共感と自助作用)が得られるようにする。

また、統括官等は、前述のとおり職員の人材育成、能力開発に努め、職員の「人財」の活用による「組織文化の継承」を行い、もって滞納整理の

効率化を図るようなマネジメントを行うこととする。

目 次

はじめに	10
第1章 滞納整理事務を取り巻く現状と課題等	12
第1節 滞納整理事務を取り巻く現状とその特徴	12
1 滞納整理事務を取巻く環境の変化等	12
2 滞納整理事務の特徴	16
第2節 滞納整理事務における課題	20
1 リスク管理の徹底	20
2 効率的な滞納整理等	21
3 滞納防止とコンプライアンスの向上等	23
4 滞納整理におけるマネジメント	25
第2章 滞納整理におけるリスク管理	26
第1節 民間企業等におけるリスク管理	26
1 リスク管理	26
2 民間企業等におけるリスク管理	32
3 信用リスク管理—倒産の予知情報等	36
4 リスク管理と内部統制	41
第2節 滞納整理上のリスク管理	42
1 滞納整理事務におけるリスク	42
2 滞納整理上のリスク管理	43
3 リスク管理の充実	47
第3章 滞納整理の効率化と類型区分	52
第1節 滞納整理における事務の効率化	52
1 滞納事案の分析等	52
2 新たなシステムの構築等による滞納整理の効率化	53
3 国税以外の徴収事務の効率化に関する動向	56
第2節 キャッシュ・フロー分析等による滞納整理	58

1	新たな視点による滞納整理	58
2	財務諸表の分析	59
3	キャッシュ・フロー計算書による分析	61
4	キャッシュ・フロー計算書等の滞納整理への活用	63
第3節	滞納事案における類型区分等	64
1	民間企業における信用リスクと格付け等	64
2	滞納事案の類型化・区分	67
3	類型区分に応じた滞納整理の展開	71
第4章	滞納整理におけるマネジメント等	73
第1節	滞納整理の効率化のためのマネジメント	73
1	納税者コンプライアンスの向上のためのマネジメント	73
2	職員のコンプライアンスと徴収の組織文化の形成	78
第2節	統括官等のマネジメントの在り方	80
1	徴収職員としての人材育成と能力開発	80
2	徴収職員による事案の進行管理と目標管理	83
3	統括官による事案の進行管理等	84
4	統括官のマネジメントのサポート	86
5	組織文化の醸成	87
	結びに代えて	89

はじめに

滞納整理事務においては、徴収職員は多くの滞納事案を所掌する中、同時並行的な反復継続的に、滞納者の事案や財産状況、滞納整理の経緯等の個々の実情に応じた多様な処理を行っていく必要がある上に、①出張時等における領収現金、手形、小切手等の取扱いに伴うリスク、②処理遅延等に伴う時効完成による回収不能に伴うリスクのほか、③倒産等特殊困難な事案における徴収技法の習得、伝授が困難であること、④職員個々の処理実績の把握、その評価が容易でないこと、また、⑤統括官は職員への指導及び進行管理面でその対応に苦慮していることなどの課題を抱えている。

さらに、今後も消費税免税点の引下げ等の影響に伴う滞納者数の増加が見込まれる中、広く公租公課などの納付、徴収に関し、モラルの低下、不公平感といった面で国民の関心も高まってきている。

このような状況において、滞納整理事務は、厳しい定員事情の下、限られた事務量を効果的・効率的に投下し、厳正・的確な滞納処分を遂行して、公平な徴収の実現を図ることが求められている。

そこで、本研究においては、効率的で公平な徴収の実現を図るため、新たな視点として、次に掲げるようなリスク管理、滞納事案の類型化を中心にその徴収手法及び滞納整理に関するマネジメントの在り方等について研究する。

1 滞納整理におけるリスク管理

民間企業においては、企業の不祥事に端を発しリスクへの関心が強まり、そのリスク管理の重要性が高まってきている。一方、滞納整理においては、徴収職員が多くの滞納事案を所掌する中、滞納処分の着手が遅れ、競合する第三者に対抗できないケースなどにより、回収不能に伴うリスクが生じ、その結果国税債権の確保ができず国民の負託に応えられないおそれもある。このような「信用リスク」については、そのリスクの対象となる滞納事案の個々の事情等をいかに適時的確に把握するかが重要であり、そのようなリスク管

理のためのシステムの構築が望まれる。

2 滞納事案の事案類型別アプローチ手法

徴収職員には、徴収法上強い権限が与えられているが、その与えられた権限を適正に執行し、もって租税債権の収納確保を図ることが徴収職員に課せられた使命(ミッション)である。その使命達成のため、近年特に業務を取巻く環境が厳しい中、限られた事務量を効果的・効率的に投下して、その徴収の実現を図る必要がある。

また、この権限行使に当たっては、租税行政庁には租税の減免の自由、租税を徴収しない自由はないという合法性の原則に則り、適正・公平な徴収の実現を図るためには、滞納者個々の事情を早期に把握し、その個々の実情に応じた滞納整理を行う必要がある。

このような観点に立つと、全所掌件数を着手対象として「足で稼ぐ」ことだけに頼るだけでは限界があり、リスク管理及び着手事案の選定の効率化という新たな視点から、リスクの大小、倒産予知及び支払能力等からの分析結果を基に、優先着手事案、猶予事案などその緊急度に応じた「滞納事案の類型化」を行うなど、新たなシステムの構築が望まれる。

3 滞納整理事務の効率化のための統括官等のマネジメント

滞納整理においては、新たなリスク管理及び事務の効率化の視点に立ち徴収の使命(ミッション)を達成する必要があるが、併せて納税者のコンプライアンスの向上及び職員等の人材の活用を中心としたマネジメントを行う必要がある。例えば、①若手職員へのコーチング手法等による士気高揚策、②ミドル層の若手職員に対する徴収技法の伝授、③職員各自の目標管理及び統括官の進行管理策など、滞納整理におけるマネジメントの在り方等について研究する必要がある。

第1章 滞納整理事務を取り巻く現状と課題等

国税の滞納整理に当たっては、国税徴収法の下、国税徴収の確保の観点から他の私債権より優先的な地位によって徴収がなされるという国税の一般的優先の原則が認められている反面、私法秩序との尊重の観点から私債権との調整が求められていることから、常に滞納整理を取巻く環境、社会情勢の変化を注視しておく必要がある。

近年、国税はもとより、国税以外の地方税及びその他公租公課などの徴収、収納に関する関心が高まり、その徴収、収納の問題がその制度の在り方そのもの問題化しており、単に徴収の是非、国税債権の確保だけの観点では解決できないものとなっている。

そこで、本章においては、このような国税の滞納整理事務を取り巻く現状と今後の課題等について整理することとしたい。

第1節 滞納整理事務を取り巻く現状とその特徴

1 滞納整理事務を取巻く環境の変化等

(1) 滞納整理事務を取巻く環境の変化

滞納整理事務においては、昭和34年改正徴収法施行後、これまでの種々の社会情勢の変化に伴う執行上の対応、取組みがなされてきたところであり、徴収職員が多く在所掌件数を同時並行的かつ反復継続的に、滞納者個々の財産状況等その事案の実情に応じた多様な処理を行ってきたところである。

しかしながら、滞納整理を取り巻く環境は、近年の社会情勢の変化に伴い次のように大きく変化しているところである。

イ 滞納事案の特殊性等

倒産件数の増加傾向に加え、破産法の改正、動産及び債権の譲渡の対

抗要件に関する民法の特例等に関する法律など⁽¹⁾の法施行により、滞納事案自体の特殊化、処分の困難化が増してきている。

また、消費税の滞納事案に関して見られるように、消費税という預かり金的性格という税の特殊性により納税者の徴収に関する関心も高いことから、執行面でも消費税の滞納防止強化など⁽²⁾にみられるように、その執行自体により納税者のコンプライアンス⁽³⁾に影響が出てくるといった面もある。

ロ 徴収事務に内在するリスクの変化

滞納事案について時効が完成し滞納税額が消滅するような事態が増加した場合、国民（納税者）から徴収の懈怠、不作為と見られ、また、期限内に納税した者及び即納が困難となり猶予制度を利用して完納に至った者との間に不公平が生ずるといったリスクが滞納整理事務に内在している。

ハ 職場環境の変化

ここ 10 数年間の徴収の現場環境の変化をみると、徴収職員の定員増がみられるものの、職員一人当たりの整理済滞納が減少し、依然高い水準での滞納残高を存している傾向にある。これは一因には処理困難事案の増加によるものと考えられるが、今後の定員事情及び経験年数の若年齢化をかんがみれば、滞納整理事務の効率化等により職場環境の維持に努める必要がある。

(1) 破産法(平成 16 年法律 75 号)、動産及び債権の譲渡の對抗要件に関する民法の特例等に関する法律(平成 10 年法律 104 号)は平成 17 年に改正。

(2) 2006. 8. 25 付日本経済新聞では、国税庁は、個人の課税事業者が大幅に増加することから、消費税の滞納防止策を強化する旨記されている。

(3) 「コンプライアンス」とは、社会規範や法律などを遵守すること(佐久間信夫『増補版現代経営用語の基礎知識』(学文社、2005))ほか、「企業倫理」や「社会的規範」を包含し、「企業の社会的責任」をも敷衍して概念している(「特集」2007 年のコンプライアンス」NBL No.850 2007. 2. 1 24 頁)としている。

(2) 滞納整理における最近の新たな取組み

これまでの滞納整理における取組みの多くは、その所掌件数について、滞納者宅等に個別訪問してその滞納者の財産状況等を踏まえて差押及び猶予等の処分を行う、まさに「足で稼ぐ」処分が中心となっていた。ところが、近年、IT化の進展に伴い納税コールセンターの活用による電話催告など、ITの活用による取組みが中心的な役割を占めるようになってきている。例えば、納税コールセンターにおいて、滞納者に対する電話による催告システムを平成16年8月に全局に拡大し、その後平成18年5月から6月にかけて消費税及び地方消費税の滞納者に対し土曜日又は日曜日に電話催告を行うなどの新たな取組み⁽⁴⁾がみられる。

このほか民間ネットオークション市場が活況を呈していることを踏まえ、買受人の利便性を図り公売財産の高価・有利な売却を実現すべくインターネット公売、また、納付手段の多様性による納税者の利便性からのコンビニ納付など、近年、このようなITを活用した新たな取組みがなされている。

また、電子政府構想計画(2003年7月17日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定)に基づき、平成18年3月に策定された「国税関係業務の業務・システム最適化計画(案)」において、IT活用による調査・滞納整理に関するシステムの高度化のための案件として「滞納整理に関するシステムの整備」を盛り込み、滞納整理に関する各種情報の把握・管理・分析をシステム化し、事務の効率化・高度化を図っていくこととしている⁽⁵⁾。

-
- (4) 平成18年5月から6月にかけて、全国12国税局(所)の納税コールセンターで、平成17年分消費税及び地方消費税の滞納者に対し土・日曜日に電話催告を実施。延べ24回(土曜日8回、日曜日16回)、架電件数約8000件のうち2700件の応答があった(国税庁ホームページ、記者発表資料「平成17年度租税滞納状況について」)。
- (5) これは、国税関係業務・システムの最適化に当たり、IT化の一層の推進により効率化を図る観点から、各システムのみならず、システムに関連する業務の見直しを行っているところであり、滞納整理関係では、「IT活用による調査・滞納整理に関するシステムの高度化」を基本理念としている。

(3) 国税以外の徴収、収納等に関する意識の変化

国税以外の徴収、収納等に関する状況をみると、近年、NHK、社会保険庁、地方税の滞納、収納等の問題⁽⁶⁾に端を発し、次のような税金その他公課などの収納、滞納に関する国民の関心が年々高まってきている。

イ 徴収、納付に対する関心の高まり

公営住宅、奨学金、水道のほか、都立病院の診療費、上下水道料金、廃棄物処理手数料など様々な公共サービスで多額の滞納が発生し、その自治体を悩ますようになり、その滞納をめぐる住民の関心は高まってきている。

また、地方税の回収不能についても、地方税の滞納税額のうち地方自治体が「回収不能」と判断した不能欠損額が2004年度において1999年と比べ約26%増加していることから、総務省は課税の公平性を確保するため「徴税努力をした上で、回収不能かどうか決める必要がある」としている⁽⁷⁾。

ロ モラルの欠如

近年、病院の治療費の未払い、給食費の未払い⁽⁸⁾などにみられるように、その利用者のモラルの欠如という現象がみられる。これを放置していると、各利用者間に不公平感が助長され、その結果真面目な人のコンプライアンスが低下するなど、目に見えない悪影響を及ぼすことになる。これらの「納める人と納めない人」の二重構造、また、不公平感は、国税においても将来的には納税者のコンプライアンスの低下に繋がるお

(6) このほか、「奨学金返還督促を強化」(2007年1月8日付朝日新聞)など、問題視されている。

(7) 2006.10.17付日本経済新聞では、地方税の滞納税額のうち地方自治体が「回収不能」と判断した不能欠損額が2004年度に2261億円となり、5年前の1999年度と比べ約26%増えたことが総務省の調査でわかった旨記されている。

(8) 文部科学省は、給食費未納問題について、「経済的問題がないのに納付しない保護者も多いようだ。教職員が督促に労力を割かなくてもいいような納付義務についての周知徹底が重要」としている(2007.1.25付日本経済新聞)。

それがある。

ハ 市場化テスト

公共サービスは、これまで国や地方公共団体、独立行政法人などが独占して行ってきたが、近年、行政と民間が対等な立場でサービスを担っていくという考え方が広まってきている。このような民間開放圧力等の傾向は、徴収を取り巻く環境にも変化を与え、今後徴収、収納事務において国民からの負託に応えられない状況があれば、市場化テスト⁽⁹⁾にみられるように「官から民へ」と、根本から徴収制度のそのものの存在意義を問われることにもなる。

2 滞納整理事務の特徴

税務署における徴収部門の滞納整理においては、他の各部門の業務と比し、次のような特徴、特殊性がみられる。

(1) 公金等を扱うことに伴うリスク

滞納整理の大きな特徴の一つに、滞納処分のための出張時及び税務署窓口での現金領収額の払い込み等公金を扱うことから、徴収した現金及び取立てを委託された手形等の亡失等のようなリスクが生じる場合がある。この結果会計法上等の責任⁽¹⁰⁾を負うことにもなるなど、徴収職員は、他の部門の職員に比しこのような大きなリスクを負うほか、滞納整理固有のリスクとして次のようなものがある。

① 徴収職員の不適切な判断及び調査等に基づく滞納処分の停止、消滅

(9) 「市場化テスト」とは、これまで「官」が独占してきた「公共サービス」について、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度です。

(10) 会計法（昭和 22 年法律第 35 号）及び予算執行職員等の責任に関する法律（昭和 25 年法律第 172 号）による責任ある。例えば、徴収職員が現金を亡失した場合、会計法第 41 条《出納官吏の弁償責任》に基づき弁償責任を負うことになる。また、予算執行職員等の責任に関する法律では、予算執行職員は、法令違反等、一定の条件を満たし、国に損害を与えたときは、弁償の責に任じなければならないとしている。

- ② 倒産等情報などの未入手などに伴う徴収もれ
- ③ 滞納者の個人情報流出

(2) 滞納整理における処分の特特殊性

国税徴収法上に認められた国税特有の強い権限があると同時に、国税の優先権が認められていることから、滞納整理におけるその処分権限行使に当たっては、合法性のある適切な処分が必要とされる。

イ 国税徴収法固有の特徴

徴収職員には、国税徴収法に基づいて課税の調査職員にはない搜索、差押えといった強制的な処分権が与えられ、また、すべての公課との関係において優先的な地位が与えられている。これは国税の徴収により国の財政を支える国庫収入の確保という考え方が基盤となっている。

ロ 滞納整理と合法性の原則等

租税法は、強行法規であることから課税要件が充足されている限りは、租税行政庁には租税を減免する自由はなく、また、租税を徴収しない自由もない。法律で定められたとおり税額を徴収しなければならないという合法性の原則⁽¹¹⁾がある。この原則は、租税法律主義の手続的な側面であり、わが国においても戦前から一貫して判例法上承認されてきた。その根拠は、租税法の執行に当たって不正が介在するおそれがあるのみではなく、納税者によって取扱いがまちまちになり、税負担の公平が維持できなくなることにある⁽¹²⁾。このようなことから、滞納整理においても公平性の原則が適用されると考えられる。

また、滞納整理においては、その徴収職員の裁量によるものが、このような法執行に関して、平等取扱原則ないし不平等取扱禁止原則は、法の執行の段階においても妥当する⁽¹³⁾としている。つまり、換価の猶予(国税徴収法第 151 条)、滞納処分の停止(同 153 条)のように、納税者の

(11) 金子宏「租税法とルール・オブ・ロー」租税研究(2006・9)12頁。

(12) 金子宏『租税法(第12版)』(弘文堂、2007)72頁。

(13) 金子・前掲注(12)80頁。

利益になるような権限の行使が問題となる場合に、同一の状況にある二者のうち、一方に対してはその権限を行使しながら、他方にその行使を拒否することは、この原則に反し許されないとしている。

(3) 大量の所掌件数とその事案の管理

税務署における徴収職員は、多くの滞納事案を所掌し、また、国税局の特別整理部門が所掌する事案にあつては、その事案の完結に至るまで長期間を要するなど、滞納者個々の事案に即した、同時並行的かつ反復継続的に進めているところである。

このような状況の中では、所掌件数のすべての事案を把握して、いつまでにどのような処分を行うかという期日管理、その事案ごとの進行管理は困難であり、また、多数の件数処理を行う税務署の事案においては、これまでの徴収職員の「勘と足で稼ぐ」にもその限界が見え始めてきていると思われる。

また、これらの滞納整理に着手した事案の処理実績は、すべて滞納処分票に「紙」を媒体として処分実績が記載され管理されているが、その事案が完結した場合、一定保存年限経過後は廃棄処分されることから、これらの情報が各納税者ごとの「データ」として蓄積、分析し、活用することもできていない現状にある。

(4) 徴収技法の伝承の困難性

国税の職場における調査・徴収技法の伝承が難しいといわれているが、徴収技法においても、これまでの滞納の圧縮という施策の取組みを優先するあまり、滞納残高の減少傾向は見られるものの、次代を担う若手職員に対する人材育成、特に徴収技法の伝承という面においては、近年その取組みの欠如が指摘されているところであり、特に、若手職員の増加、他部門からの交流職員の増加等による職場の人員構成の変化がみられる中で、先輩から若手などの後輩に対する徴収技法の伝承の困難化が指摘されていると

ころである⁽¹⁴⁾。

(5) 調査事務と徴収事務との特殊性

課税部門の職員のように年間の稼働事務量からその年に所掌する調査件数の大枠が積算されるのと異なり、滞納整理においては、滞納件数の多くが処理（完結）してもまた新たな滞納の発生により事案を所掌するといったように、その年に所掌する滞納件数の目処が立たないといった徴収事務固有の特殊性がある。

また、滞納整理における職員の実績とは、その担当徴収職員の各滞納者への折衝、処分内容に応じた徴収実績のほか、経済状況等の滞納者固有の事情変化、景気好調に伴い納付に至るなど諸事情によりその納付状況が異なり、また、倒産その他特殊困難事案といった事案の特殊性など多岐に亘り、このように自然収納的な事案もあれば、徴収法及び関係法令を駆使し担当者の努力によって長時間を要し完納に至る事案があり、個々の事案における投下事務量と処理結果が必ずしも結びつくとは限らず、その実績を評価するのは難しい面がある。つまり、「汗をかいた者の評価が難しい」ことにある。このようなことは、滞納整理における達成感、徴収職員のモチベーションにも影響を与えていると考えられる。

(6) 統括官等の指示及び進行管理

統括官は、担当者一人当たりの所掌件数が多いことから、日々数多くの処分等の復命、決裁及び指導等をこなし、その後の事案の進行管理など、統括官等の事務負担は大きいものがある。このように統括官は、滞納整理の現場における最後の砦として業務を行っているほか、その税務署における中間管理者として、他の部門の統括官と同様、多くの税務署の業務をこなしている。

このため、統括官の多くは、平常事務の負担が多いことから、統括官本

(14) 民間企業において「2007年問題」として、団塊の世代職員の退職に伴い事務経験の浅い新規採用職員の増加が見込まれ、技能の伝承が難しいといわれているが、国税においても同様のことがいえる。

来の業務の全てを適切に行うには相当の時間と努力を要し、また、統括官が滞納整理に関する戦略を立案できない現状にある。

(7) 滞納に関するコンプライアンス

査察事件における納税者のコンプライアンス意識に比し、滞納事案については、「滞納は社会悪」というまでは納税者のコンプライアンスが醸成されていないものと考えられる。納税者の滞納に関するコンプライアンスの向上があってはじめて、期限内の納付意識が高まり収納率も維持できるものであることから、今後、滞納に関するコンプライアンスの向上のための方策が必要とされる。

第2節 滞納整理事務における課題

1 リスク管理の徹底

滞納整理の遂行に当たっては多くのリスクに取り囲まれていることから、一旦リスクが発生した場合、税務行政に与える影響はもとより、滞納整理事務の効率化の面においても大きな弊害となることがある。これらのリスクは、業務の特殊性からみてもその可能性をゼロにすることは難しいと考えられることから、その存在を前提に、常にリスクを認識する必要がある。また、その顕在化したリスクの下には多くのリスクが潜在化しているものであり、これまでも見られた不正事件の背後には、事件に至らないがハインリッヒの法則⁽¹⁵⁾にもみられるようにこれに類する事例が潜在化しているおそれもある。

そこで、このようなリスクの存在を認識し、事前に予測してゆく必要があ

(15) ハインリッヒの法則とは、「ビジネスにおける失敗発生率として、1件の大失敗の裏には29件の顧客から寄せられたクレーム、苦情で明らかになった失敗がある。さらにその裏には、300件の社員が「しまった」と思っているが外部からの苦情がないため見逃しているケース、認識された潜在的失敗が必ず存在する。」というものです。苦情対応マネジメントに「ハインリッヒの法則(1:29:300の法則)」を活用しているところがある。(http://www.mitsue.co.jp/case/marketing/03.html)。

り、また、このように滞納整理に関するリスクを回避して、コンプライアンスの低下に伴う滞納の発生を回避する必要があることから、例えば次のようなことについて検討する必要がある。

(1) 民間におけるリスク管理と情報の収集等

民間企業においては広くリスク管理が採り入れられているが、滞納整理においてどのようなリスク管理を行う必要があるのか、倒産情報、信用情報機関の与信サービス、倒産予測分析など、どのような形で滞納整理に活用することができるか、民間におけるこのようなノウハウを調査・研究する必要がある。特に、財務分析比率やキャッシュ・フロー分析などの予知分析について、その活用策を探る必要がある。

(2) 滞納整理上のリスクへの対応

滞納の特殊困難事案の処理遅延に伴い、徴収もれが生じるなどのリスクが生ずることがある。このような事案に対する審理事務については、審理事案の集中化し、また、審理・訴訟担当者の育成するなどにより、審理事務の効率化を図る必要がある。

また、時効接近事案において不作為又は不適切処理が生じた場合には、債権の消滅という重大な問題（リスク）が生じる可能性が懸念されることから、これらの事案の個別進行管理及び適正な処理が確実に実現されるような措置を講じる必要がある。

(3) ITを活用したチェック体制

IT化の進展等その実態に即して、滞納整理に関するチェック体制においても、ITを活用した時宜にあった情報管理（進行管理等）の充実を図った上で、チェック体制の充実を図る必要がある。

2 効率的な滞納整理等

前述のような滞納整理を取り巻く厳しい環境、特に厳しい定員事情の下では、担当者が所掌する全件数をこれまでのように手作業、足だけで稼ぐ手法からの脱却した新たなシステム化、また、民間のリスク管理などの手法を踏

まえた滞納整理事務自体の効率化を図る必要がある。

そこで、次のような効率的な滞納整理を検討する必要がある。

(1) 新たな滞納整理システムの開発

滞納整理において、滞納処分票（手作業、紙ベース）とシステム（機械化）の二元管理により行うことは非効率であり、特に、滞納者の財産情報、納付実績及び処分実績は、滞納処分票という紙を媒体として手作業で記載しており、これまで滞納者固有の情報の集積がなされていない。また、滞納事案の完結後、保存年限経過後においては、当該簿書は廃棄されるため、再度滞納発生時にその資料、情報を活用ができないことから⁽¹⁶⁾、今後はこれら情報の集積管理が必要とされることから、新たなシステムによる情報の記録、管理が望まれる。

また、着手事案の選定は、多くの場合、担当者の経験と判断によって行われているが、これを効果的、効率的に行うためのシステム化が必要とされる。

(2) 滞納整理情報や課税情報の活用

滞納整理において、滞納者との面接等納税者との接点を多く持ち納税者情報に触れる機会も多いことから、納税者の情報収集を入手した場合、その情報分析の上、課税部門につなげるなどの情報の共有化が望まれる。また、各部門の壁をなくし、課税部門の有する法人、個人のデータを共有化し、情報のシステム化をしてその情報を活用する必要がある。

(3) 会計的・経営分析手法の活用

滞納整理における効率的、公平的な処分を行うためには、常に滞納者の経営状況及び財産状況等を把握しそれに応じた対応が必須である。つまり、近年の企業における会計制度の諸改革の状況にあつて⁽¹⁷⁾、徴収職員は新たな会計的な視点で企業の財務内容、経営内容等の実態をとらえ、会計的・

(16) 旬刊速報税理 2006. 11. 1 号（ぎょうせい、2006）9 頁。

(17) 2000 年 3 月決算期からキャッシュ・フロー計算書が連結財務諸表に導入（キャッシュ・フロー会計制度の導入）など。

経営分析手法を活用して、「決算書、帳簿で勝負できる滞納整理」を行えるよう、会計的センスの醸成が望まれるところである。

(4) 事案に応じた役割分担による効率化の徹底

滞納税額が比較的少額の滞納者に対する催告は、電話コールセンターによる電話対応を中心とし、現行のように徴収が困難な事案に対しては国税局特別整理部門という専門チームが当たるといった役割分担による効率化の徹底、また、審理事案の広域対応（ITの活用等）及びブロック化対応など、「権限の集中化と分散化」により事務の効率化を検討する必要がある。

3 滞納防止とコンプライアンスの向上等

近年、国税の徴収はもとより、国税以外にもその徴収に関する関心が高まり、徴収を免れる者への不公平感が問題視されるようになった。

そこで、適正に納付している納税者と滞納者との不公平感をなくす必要があるが、その一つとして納税者や職員のコンプライアンスをいかに向上させるかである。

(1) 滞納とコンプライアンス

国税の多くは、定期的に納期が到来し、その個々の事情に応じ滞納が発生するが、その滞納者の事情が改善されない限り、滞納原因も継続し、納期到来ごとに継続的に滞納が発生することから、時間の経過とともにマンネリ化して「滞納リピーター」が生ずるおそれがある。また、そのような納付困難な事情がなくとも、単に国税に不満をもち、納税に関してモラルの低下がみられる納税者もいる。そこで、「滞納リピーター」を防止し、納税者の意識いかに変革させるかである。国民の意識として、「滞納はイケナイ」という意識はあるものの、「滞納は悪、不公平」という意識までは醸成されていないように思われることから、今後は、このようなコンプライアンスの欠如に対する滞納者の滞納に対する意識の変革、その意識改革が望まれるところである。

(2) 徴収職員の個々のコンプライアンス向上

徴収職員は、徴収法上の強い処分権限を有していることから、滞納者に対し毅然たる態度で滞納整理に臨み、常に、広く納税者から見られている意識を持ち、公平な徴収、厳正的確な滞納整理を基本にして対処し、納税者がコンプライアンスを意識する姿勢が必要とされる。このような姿勢を貫くことによりもって職員個々のコンプライアンスの向上を図る必要がある、そのような意識改革が望まれるところである。

ところで、職員個々のコンプライアンスも時間の経過とともに次第に、滞納の継続に対しその処分も継続（分割納付、猶予のマンネリ的継続）、「マンネリ化」する傾向もみられることから、組織内の活力が失われる場合もあることに留意する必要がある⁽¹⁸⁾。

(3) 徴収の公平性に関する国民の関心の高まり

年金不正免除⁽¹⁹⁾などにみられるように、近年、収納に関する国民の関心が高まってきたところであり、今後においても滞納処分の停止及び納税義務の消滅などに関する関心が一層高まることが予想される⁽²⁰⁾。

このような状況において、安易に処分、対応が行われた場合、他の納税者との間で不公平な結果を招くことから、悪質・処理困難事案については、租税負担の公平を実現し、納税者の税務行政に対する信頼を確保する上で、より厳正的確な滞納処分を実施し、公平な徴収の実現を図る必要がある⁽²¹⁾。

(18) 岩倉秀雄「コンプライアンス講義 コンプライアンスの浸透・確立を実現する主体的取組み」NBL N0844 (2006) 40 頁。

(19) 平成 18 年 8 月 26 日付日本経済新聞では、未納者に無断で免除手続きを進めて保険料の納付率を底上げた不正が 22 万 1 千件あったほか、不在者登録手続きを各擁して納付率を上げた事例も 10 万 5 千件あった旨を記している。

(20) 平成 18 年 9 月 1 日付日本経済新聞では、「二年間の時効を迎え徴収でできなかった額が 2005 年に初めて 1 兆円を超えたこと」を記している。

(21) 徴収事務においては、その徴収職員の裁量による処分、法執行がなされるが、このような法執行に関して、金子教授は、平等取扱原則ないし不平等取扱禁止原則は、法の執行の段階においても妥当するとしている（金子・前掲注(12) 80 頁）。

4 滞納整理におけるマネジメント

滞納整理においては前述のような課題等があり、例えば、滞納整理を実施する上での種々のリスクに対しても、いかに徴収担当職員、管理者としての統括官及び署長がどのような姿勢で望むかであり、これをいかにマネジメントするかである。つまり、このような課題及びリスクを踏まえた上で、滞納整理を効率的に行うため、滞納整理に関するトータルマネジメントを行う必要がある。

第2章 滞納整理におけるリスク管理

企業経営においては、的確な情報に基づき多角的な分析を行い、それを業務に反映させることで費用対効果の高い経営を行っており、その経営結果を更に分析検証するサイクルを活用した経営を行っている。ところが、近年特に企業の不祥事に端を発しリスクに対する国民の関心が高まりつつある中、これまでの経営優先の傾向からリスク管理の必要性、重要性が認識される傾向がみられるようになってきた。

そこで、本章においては、民間企業等におけるリスク管理の手法、特に倒産予知等における信用リスクを中心に概観し、このようなリスク管理が滞納整理の効率化するためのサポートシステムとして採り入れることができるのか、その場合の滞納整理におけるリスク管理の在り方を整理することとしたい。

第1節 民間企業等におけるリスク管理

1 リスク管理

(1) リスクの定義と種類

企業は、ビジネスを展開してゆく上で様々なリスクに取り囲まれている。この「リスク」とは、損失や被害その他望ましくない出来事の起こる可能性、「一定の社会・経済的な価値を失う可能性、または、一定の社会・経済的な価値の獲得ができない可能性」を意味する⁽²²⁾。また、従来は、「リスク」というと、マイナスを防いだけりマイナスをできるだけ減少させたり、その損失を回避したりするためのリスクを管理してきたところあるが、最近の経営環境が不透明かつ不確実な時代にあっては、マイナス要因だけを注視するだけではなく、プラス要因を併せ持つものとしてリスクを位置付け、マイナス要因の発生をおさえプラス要因の獲得につなげるという行

(22) 高梨智弘『リスク・マネジメント入門』（日本経済新聞社、2000）26頁。

動の必要がある⁽²³⁾といわれている。

ところで、このリスクの種類・区分としては、経営活動面の区分からみて、経営リスク、災害リスク、カントリーリスク及び情報セキュリティリスクなどがあり、その発生区分別にみると、純粹リスク及び投機的リスクがある。また、企業がリスクマネジメントの対象とする主なリスクとしては、①市場リスク、②信用リスク、③カントリーリスク、④オペレーショナルリスクがある⁽²⁴⁾。

(2) リスク管理とは、

「リスク管理」とは、あらかじめ起こり得るリスクを予測し、自らの体力に見合った範囲にマネージした上でリスクテイクする経営行為であり、リスク管理の本質は、ある程度まで結果を制御できる領域を最大化する一方、結果に対して制御が及ばず因果関係が定かでない領域を最小化することといえるといえる⁽²⁵⁾。

また、リスク管理は、「リスクの発生の可能性やその影響を一定以下に保ち、場合によってはあえてリスクを保有しつつ、万一それが発生した場合

- (23) 「リスク」とは、辞書的には、「危険とか危機」、「危害や損害を受ける恐れがあること」、「失敗する確率がたかいこと」をいう（古田清和『会計リスク・マネジメント』（同文館、2003）3頁）。また、「リスク」とは、一般的には、「何か悪い出来事、思わしくない出来事」それ自体を考えるが、実際のリスクは、「不確実性」を意味します。
- (24) ベリングポイント戦略・業務改革チーム『トータルリスクマネジメント』（生産生出版、2006）81頁では、「市場リスク」とは、株式、金利、外国為替、商品などの流動性がある程度高く、市場取引があり、商品ポートフォリオの価値が、価格やレートが変化することによって損失を被るリスクのことをいい、「信用リスク」とは、取引先が倒産したり、信用状態が悪化したため、保有している債権が回収できない、または保有している貸出金や債権などの試算の価値が毀損することによって損失が発生するリスクのことをいい、「カントリーリスク」とは、国を一つの取引先として見立てて、戦争、革命などの政治的事由やデフォルトといった経済的事由などによって、当該国から債権を回収できなくなるリスクをいい、また、「オペレーショナルリスク」とは、市場リスクや信用リスク以外の通常の業務活動すなわちオペレーションに関して損失が発生するリスクのことを示すとしている。
- (25) 丸紅マネジメントリソース『信用リスクマネジメント』（商事法務、2003）3頁。

には直ちに対応できるように管理下におくこと」をいうが、「危機の発生を予防し、万一危機が発生した場合にはその影響を最小に抑え早期にダメージから回復し危機の処理過程を通じて内容を以後の経営管理に役立てる一連のプロセス」としての危機管理（クライシスマネジメント）もこれに含まれる⁽²⁶⁾。

このようにリスク管理は、経営環境が変化する時代においては、特に企業に取り込むリスクをいかにコントロールするかが重要になり、また、リスク管理を適切に実行することが、企業の社会的責任といえる。今後においても、企業が管理すべきリスクの範囲が広くなりリスク管理の重要性が高まってくるものと推測される。

ところで、リスク管理の導入は、企業の体質改善であり、各部門で直面しているリスク、克服したリスクは何かなどを従業員全員が共有して毎日の業務の中に実践すること⁽²⁷⁾にあることから、人材育成にもつながるといえる。

(3) マネジメント手法・構成要素

リスク管理の構成要素として、「リスクの認識」、「リスクの測定・評価」、「リスクの対応」及び「モニタリング」の4段階に分けられる⁽²⁸⁾。

イ リスクの認識

企業内外の様々なリスクに対して、その影響度がどのようになると考えられるか、リスクの内容を理解するだけでなく、リスクの発生する背景についても理解することになる。リスク管理は、個人にとどまるので

(26) 岩倉秀雄「コンプライアンス講義 4 組織の危機管理」N B L No.846 (2006. 12. 1) 59 頁。

(27) 東京海上日動リスクコンサルティング㈱『最新リスクマネジメントがよくわかる本』（秀和システム、2005）62 頁。

(28) 古田・前掲注(23) 16 頁。

また、ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 79 頁では、「認識」、「計量」、「コントロール」及び「モニタリング・評価」の4つの要素で構成されているとしている。

はなく全社的に取組むものであるため、取締役会、管理職、従業員と幅広く行き渡らなければならない。リスクは、経済的（消費者の不買運動）、社会的（マスコミ対応等）要因の変化は著しく些細なことに思えるようなものであっても会社の運命を左右する場合もある。

ロ リスクの測定・評価

リスクの測定・評価とは、認識したリスクについてその重要性・影響度の測定、いわばリスクを評価することであるが、その重要性・影響度を数量化するには困難を伴う場合が多いため、例えば「高い、中位、低い」というような区分をすることが多い。このような評価における定量結果は、あくまでも「参考情報」であり、絶対的な意思決定のための基準ではなく、リスク量はある前提に基づいて算出された数値であり、数値自体を過信することには注意が必要である⁽²⁹⁾。

また、リスクの測定・評価をする時期であるが、定期的に行う場合、新たな経営戦略を採用する場合（新規事業）、既存事業に経営環境の変化が起こった場合などが考えられる。なお、リスクが認識されれば、モデルによってリスクを定量化することができる⁽³⁰⁾。

ハ リスクの対応

影響があると評価されたリスクについては、このリスクをコントロール⁽³¹⁾することが可能か、あるいはヘッジすることが可能かといった観点から、その対応戦略を策定する必要がある。このリスク管理の戦略としてリスクを避ける（リスク回避）場合、リスクを軽減する場合、リスクを受入れる（リスク受諾）場合がある。

このようなリスクコントロール⁽³²⁾とは、数値化されたリスク量と「自

(29) ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 171頁。

(30) <http://www2.kke.co.jp/cb/risk-analysis-2.html>

(31) リスクコントロールとして、①リスク回避、②損失の予防、③リスクの分散、④損失の軽減、⑤リスクの移転などがある。

(32) ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 149頁。

社の取りうるリスク量」を比較し、大きい場合はリスク量を削減し、一方、少ない場合は積極的にリスク量を増やしてリターンを目指すことを通じて、自社の取りうるリスク量を経営体力の範囲内に抑えること、制御することを意味し、リスクが顕在化したとしても健全性が保たれる、つまり債務超過とならないようにリスクをコントロールすることである。

ニ モニタリング

モニタリングとは、財務の健全性が確保されており、かつ効率的にリスクを取っているかを定期的に観測し、対策を検討することをいう⁽³³⁾。

このモニタリングには、定性的なモニタリング・評価と定量的なモニタリング・評価があり、オペレーションリスクなどのように、定量的にリスク量を把握することが困難なリスクに関しては、定性的なモニタリングが必要であり、また、定量的なモニタリングは、数字なので分かりやすく、過去からの時系列の推移、部門間の比較など一目瞭然に理解できるメリットがある。

ところで、このモニタリングに関しては、日常のモニタリングの過程で、その端緒を見つけて実行可能とする仕組みが組み込まれている必要がある。そうでないと、せっかくのリスクのプラス面の兆候や端緒であっても取り上げることなく消滅してしまうことがある。

(4) 信用リスクにおけるリスク管理

企業がリスク管理の対象とするリスクの中で「信用リスク」とは、その対象となるリスクとして取引先の倒産、貸倒れなど、支払能力に関するものであり、滞納整理における企業の信用、支払能力等の対象とすると同様のものである。そこで、特にこの信用リスクについて概観してみる。

イ 信用リスクとは

信用リスクとは、将来にわたり相手方の支払能力が確保されているか

(33) ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 165頁。

どうか、つまり、取引先の倒産による貸倒れや取引先からの回収遅延、仕入先の破綻による納入遅延などのリスクをいう⁽³⁴⁾。つまり、信用リスクとは、貸したお金やその利子の一部あるいは全部が返済期間までに戻ってこないことをいう。バブル崩壊以後の邦銀の不良債権問題つまり信用リスク問題は、信用リスクをどのように測定し、管理していくことが大きな課題であった。例えば貸付先の信用リスクを見積る方法としては、伝統的な財務諸表分析にはじまり、それに多変数判別分析をはじめとする様々な統計手法を用いて拡張する方法がある⁽³⁵⁾。

ロ 信用リスク管理の目的等

信用リスク管理、言い換えれば与信管理におけるその究極の目的は、いうまでもなく①貸倒れの防止と貸倒れ損失の軽減（貸倒被害回避）、②優良な取引基礎の形成、③信用基盤の確立とモラルの向上であるが、例えば貸倒れの被害を回避することにおいても、企業の倒産を簡単に見抜けるわけではない。このため、企業に関する様々な情報、個別与信先の信用状態の把握（信用調査）を定期的に、また、特別な情報を入手したときには、その都度、個別与信先の信用状態を正確に把握し、リスク内容を分析する必要がある。

そのためには、与信管理体制を整備し、「信用調査」のノウハウを蓄積することが重要であり、この与信管理体制を確立すること、信用リスク管理を構築することで、その企業自身の信用力が評価され、社員のモラル向上にもつながるという効果が期待できる。

また、この「信用調査」の目的は、その対象とする企業が与信に値するか（貸倒れリスクがない、倒産しない）どうかを見極めることであり、その判断材料を収集・分析することである。また、起こりうるリスクを予測するために相手先の実情の正確な把握である。なお、信用調査の方法としては、財務諸表、経済指標及び事業計画などの定量分析のほか、

(34) 丸紅マネジメントリソース・前掲注(25) 4頁。

(35) 森平爽一郎「信用リスクと金融工学：DCF法採用がもたらしたもの」30頁。

公開情報、信用照会、訪問調査及び信用調書による定性分析による⁽³⁶⁾。

ハ 与信サービスとリスク管理

1990年代後半から販売不振や売掛金の回収不能が原因の倒産が増え、最近では粉飾決算で信用を失墜する企業も目立ち、従来の信用調査会社の情報に飽きたらず、「取引先の信用情報を客観的な財務データを下にいち早く知りたい」との需要を捉えた新興企業が市場を切り開いている⁽³⁷⁾。例えば、民間企業においては、リスク管理として各種のリスク管理ソフトを開発し、企業の格付け、与信限度額の算出など与信サービスを行っているところであり、取引先の選別にも威力を発揮している。多くの会社にはリスク管理ソフトが浸透する中で、今後は業種別や審査対象などのきめ細かな商品開発が競争力を左右するといわれている⁽³⁸⁾。

2 民間企業等におけるリスク管理

(1) 民間企業におけるリスク管理

民間企業における個人情報の漏えい事件は、信用の失墜や損害賠償など、企業にとって致命傷ともなり得る大きなリスクとして認識されている。近年の住基ネットについての議論が活発になったことからみても、個人情報の管理の在り方に対する世間の注目度が増し、また、民事訴訟法改正によ

(36) 丸紅マネジメントリソース・前掲注(25) 51頁。

(37) リスクモンスターでは、貸し倒れ保証について倒産リスク格付けにより行う与信管理サービスを行っている(2007.1.31日本経済新聞)。

(38) オックススタンダード(株)(東京都中央区)では、客観的な財務データを入力するだけで、借入金や過剰在庫の数値変化など財務諸表の全データを対象にリスクを分析している。また、リスクモンスター(株)(東京都千代田区)では、融資に適した中小の優良企業を見つけるのが目的とし、法人格付けシステムは、企業のトップの健康、後継者の有無、商品力などの得点を「変数」として加味し、企業の潜在成長力柔軟に判断している。さらに、(株)情報企画(大阪市中央区)では、売掛金の焦げ付きを避けるのを目的とし、全国170万社の決算や経営者情報などを過去の倒産企業のデータと照合。データの類似性から企業を倒産確率0.05-0.1%のAから4.5-6%のFまで6段階に分け、格付けしている(2005年9月14日付日経新聞「VBが主役市場を拓く」)。

り 1998 年から少額訴訟制度が導入されたことや、PL 法等に見られるような企業行動に対する社会的関心の高まりに伴う損害賠償請求意識の高まりなどを背景に、潜在リスクが顕在化してきている⁽³⁹⁾。

最近、企業の不祥事の再発事例が増えているが、これは不祥事発生企業はコンプライアンスより経営優先の組織文化をもつ傾向にあり、不祥事を契機に制度を変えコンプライアンスシステムを導入してもコンプライアンスが定着し不祥事が発生しないという保証はなく、むしろ発生しやすい、従業員の組織に対するロイヤリティが失われている分、コンプライアンスが定着しないことに起因するといわれている⁽⁴⁰⁾。

このように不祥事発生企業には、不祥事が発生しやすい「経営優先の組織文化」が根強く残っていることから、「コンプライアンスを重視する組織文化」を迅速かつドラスチックに革新しそれを定着する必要⁽⁴¹⁾があり、そのためにはその定着に向け、組織の各階層の役割に基づいた「パワーの活用」が必要であるといわれている⁽⁴²⁾。

また、このようなコンプライアンス重視の体制に加え、リスク管理ソフトを開発し、企業の格付け、与信限度額の算出など与信サービスを行っているところもあり⁽⁴³⁾、取引先の選別にも威力を発揮しているところがある。

例えば、日本 I B M では、地銀向け、貸し倒れリスク計算システム協同開発⁽⁴⁴⁾を行うなど、また、ナイキジャパンでは、製品自主回収、サイト攻撃の事例など、リスク管理とは、危機時または危機に発展するおそれのあ

(39) 加藤素樹、入口秀俊「個人情報への取組み 損保ジャパン・リスクマネジメント」N B L No.795 (2004. 10. 15) 31 頁。

(40) 岩倉秀雄「企業不祥事の再発防止と組織文化の革新」N B L No.815 (2006) 15 頁。

(41) 18. 11. 7 付朝日新聞(朝刊)。

(42) 岩倉秀雄「コンプライアンスを重視する組織文化へ移行過程のマネジメント」N B L No.839 (2006) 58 頁。

(43) オックススタンダード(株)、リスクモンスター(株)、(株)情報企画などの管理ソフト会社がある。例えば、リスクモンスターでは、貸し倒れ保証について倒産リスク格付けによる与信管理サービスを行っている。

(44) 2006. 12. 31 日本経済新聞。

る事態において、状況を把握し、社内を取りまとめ、戦略を提示し、具体的なアクションプランの実行に至るまでを管理することである⁽⁴⁵⁾としている。

ところで、企業のトップは、自らの企業活動が、規制当局からどのような情報提供や報告義務を課されているかを把握しないと、思わぬリスクに直面することとなることから、CSR⁽⁴⁶⁾ (Corporate Social Responsibility: 企業の社会的責任) 適切に取り組むことによって、企業に内在する「経済」・「社会」・「環境」の各側面のリスクを軽減し、持続的発展や競争力向上、企業価値や企業ブランドを維持・増大を図ることとしている。

(2) 銀行のリスク管理

従来多くの金融機関は、自ら抱える信用リスクについて個別の債務者管理によって対応し、与信の判断にあつては、「貸す」か「貸さない」かに重点をおいていた。バブル崩壊後、不良債権問題の解決のため不良債権の償却・回収とともに、そのような不良債権を生まないためにリスク管理体制の確立が不可欠で、企業の財務状況の分析、使途確認等の「原点に立ち返った」審査・管理が必要なことはもとより、キャッシュ・フロー分析の強化、信用格付けの整備による信用リスクの計量化などの新しいリスク管理手法の導入の必要性が指摘された⁽⁴⁷⁾。また、内部格付制度を基に信用リスクを統計的に管理・分析する手法が普及してきた⁽⁴⁸⁾。

(45) 濱岡広之「リスクマネジメントの心得—ナイキジャパンの場合(1)」NBL No.794 (2004.10.1) 17頁。

(46) CSRリスクとは、個人情報漏洩、コンプライアンス違反、環境事故、製品欠陥などにより、企業の社会的責任を果たせない結果、企業価値を劣化・き損させる恐れのあるリスクをいいます。

(47) 日下部元雄『金融機関リスクマネジメント』(きんざい、1996) 1頁。

(48) その債務者格付を決定する定量要因の例としては、①規模指標としては、自己資本額、②安全性指標としては、流動比率、自己資本比率、経常収益比率、③収益性指標としては、総資本経常利益率、売上高営業利益率、インタレスト・カバレッジ・レシオ、④その他の指標としての増収率、増益率がある。日本銀行金融機構局「内

また、金融機関は、様々な業務を展開する中で、現金、手形、証書などの重要物を取り扱っているが、日常これに接する職員が正確な事務を怠り不正が起これると、大きな事故につながるおそれがある。このように金融機関が取引システムの事故、事務ミス、又は職員が権限規程を超えて取引を行うこと等、事務上の事故により被るリスクとして「事務リスク」がある。

(3) 地方公共団体におけるリスク管理

リスク管理は、民間企業だけのものではなく、近年、行政経営に民間企業の経営の考え方や手法を導入しようとするニュー・パブリック・マネジメントの概念の具現化が進んでいる。特に、地方公共団体においては、情報セキュリティ対策、防災関係において採り入れられている⁽⁴⁹⁾。

また、2006年5月の地方自治法の改正により、納付手段の多様化により公金のカード払いを認めており、税金の徴収における回収リスクを転換する動きなどが見られる。このように現金の取扱いに代えることによる事務リスクを軽減し、納付が容易性、便利という点での回収リスクを軽減できるという効果が期待できるとされている。

(4) リスク管理の日米比較

日本での生活環境において、目に見えない危機、食料危機、高齢化危機、災害危機などに囲まれているが、これまでの安全神話、特に差し迫った問題ではないことから「日本は全く安全な社会だ」などという錯覚が生まれていた。

一方、アメリカは、生活環境もリスクそのものに満たされており、リスクを避けて通ることはできない⁽⁵⁰⁾。アメリカの企業は、リスク管理部門が専門的に設けられており、また、連邦量刑ガイドライン⁽⁵¹⁾にみられるよう

部格付制度に基づく信用リスク管理の高度化」2005年7月。

(49) 総務省「地方公共団体における情報セキュリティ対策に関する調査研究会」（平成13年）。

(50) 徳谷昌勇「リスクマネジメントの現状と課題」会計第127巻5月号60頁。

(51) 連邦量刑ガイドラインとは、1991年ホワイトカラーの犯罪を対象とする裁判に関して罰金を決める際の指針として、アメリカ連邦量刑委員会が公表したもの、具体

に多くのリスク管理を行っている。

ところで、日本企業では、例えば一部の企業でリスクマネジメント委員会を設置しているところもあるが、リスクを専門的に処理する部門はなく、防災関係については総務部、公害関係については環境保全部、製品欠陥については品質保証部、為替リスクは財務部といったように、リスクの種類ごとに担当する部門が設けられている。これらのリスクを積極的、総合的に管理するリスクマネジメント部門がないのが特徴である。

このようにリスク管理の日米間での基本的相違は、アメリカの企業ではリスク管理に熱心に取組んでいるが、これまでは日本企業ではそれほど熱心でないという点にある⁽⁵²⁾。

3 信用リスク管理—倒産の予知情報等

リスク管理においては、そのリスクのシグナル（予兆）の察知に努める必要があるが、例えば企業倒産リスクにおける倒産の予知がこれに当たる。

複雑な社会システムの中で、企業倒産⁽⁵³⁾が社会に与える影響は極めて大きく、このため企業倒産を的確に予知しうる情報が広く求められている。こうした情報要求の高まりにもかかわらず、我が国における企業倒産の予

的には、企業の規範、経営者の違法行為に対する考慮、違法行為に対する予防プログラムの存在、当局に対する態度、過去の歴史について点数をつけ、その点数性により罰金に差が出るというもの（佐久間信夫編『増補版 現代経営用語の基礎知識』（学文社、2005）348頁）。

リスク管理・内部統制に関する研究会（経済産業省）「リスク新時代の内部統制—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針」（2003）47頁。

(52) 徳谷・前掲注(50) 61頁。

(53) 日常的に使用する「倒産」という言葉は、一般的に「企業経営が行きづまったり、弁済しなければならぬ債務が弁済できなくなった状態」を指します。具体的には、①2回目不渡りを出し現行取引停止処分を受ける、②内整理する（代表が倒産を認めた時）、③裁判所に会社更生法の適用を申請する、④裁判所に民事再生法の手続開始を申請する、⑤裁判所に破産を申請する、⑥裁判所に特別清算の開始を申請する、などのケースのいずれかに該当すると認められた場合をいいます。

また、法律用語としては、中小企業倒産防止共済法2条《定義》において、規定している。

知にかかる研究は極めて未成熟な状況にあり、その情報を収集する方途も極めて困難な状況にあるといわれている。

近年、多くの企業においてリスクに対する関心が高まる中、民間信用情報機関の倒産情報、与信情報を活用して倒産確率を算定し、倒産の予知を行っているところがみられる⁽⁵⁴⁾。

(1) 倒産と倒産確率

「倒産」⁽⁵⁵⁾とは、企業が法的整理に入った状態、または私的整理に入った状態を示している。つまり、企業が経営に行き詰まり、「民事再生手続」や「会社更生」あるいは「破産」といった法的処理を申請したり、手形の不渡りを出し「銀行取引停止処分」を受けたりした場合に一般的に「倒産」と表現している⁽⁵⁶⁾。

ところで、アメリカのように不良債権の売買市場が存在している場合、あるいは倒産に陥った社債や外国債の取引市場がある場合には、そうした信用リスクのある債券や貸付債権の価値が市場価格としてわかる。ムーディーズ (Moody's) やスタンダード&プアーズ (Standard & Poor's) といった格付機関は、そのデータベースの整備と販売を行なっていることから倒産確率も推計している⁽⁵⁷⁾。

(54) 帝国データバンクの倒産予測値提供サービスとして、各種の情報データの収集、決算情報等を下に構築した統計モデルによって、向こう一年間に倒産する確率の予測値、倒産予測値を個別企業ごとに算出することができる。

(55) 「倒産」という言葉は、厳密に概念規定された法律的な用語ではなく慣用語にすぎない (大平正『第三版債権回収 119 のポイント』(銀行研究社、2004) 23 頁)。

(56) 企業倒産の発生形態として、①会社更生、②民事再生手続、③商法会社整理、④破産、⑤特別清算、⑥内整理、⑦手形の不渡りによる銀行取引停止がある (白田佳子『倒産予知の実務』(日本経済新聞社、2003) 11 頁)。

(57) 日本では、不良債権の売買市場が未整備であるし、取引がなされてもその成立価格が公開されていない。また、信用リスクの高い社債の発行がわずかであり、そうした社債の取引が活発でないため債券市場価格の信頼性に問題がることから、こうした推計方法は困難であるといわれている (森平爽一郎・前掲注(35) 34 頁)。

(2) 倒産の要因と倒産プロセス

企業倒産を招く要因としては⁽⁵⁸⁾、基本構造的なものとして、一般的な需要の衰退、主力製品ないし取扱製品の魅力減退、それらに伴う売上高の低下、製品の基本的な欠陥、メイン銀行などの金融機関の融資拒否、資金調達の困難といったものがある。また、直接的で偶発的なものとして、一時的な資金ショートによる不渡手形の発生、得意先の倒産、手形のパクリなどの詐欺被害などがある。

ところで、企業倒産のプロセス・要因の中で、経済的要因は財務分析(定量分析)でおおむね評価が可能であるが、技術的要因に至ってはほとんど財務分析では解明できない領域であるといわれている。そこで、財務分析に加え、いかに定性情報の中から企業の信用評価に影響するポイントを見つけ出して評価に組み入れるかが、信用調査の大きな決め手になる⁽⁵⁹⁾。

(3) 倒産の予知

リスク管理として、いかにリスク回避のため企業の倒産を予知して、その対応に当たることができるかである。そこで、どのようにして倒産を予知するか、倒産予測に関する分析にはどのようなものがあるか。実務会において、これまで大量の財務データを用いて、企業倒産の実証分析を行い、我国特有の商慣習や制度会計の現状を十分に考慮しつつ、企業倒産予知情報の形成のための理論と手法の構築を試みているようである。

また、企業倒産予知のみならず企業の業績評価のために日常的に用いられている財務分析では、ROE(株主資本当期純利益率)や当座比率といった財務比率が有用であるとされている。ところで、財務比率は業種や企業規模によって平均値に差があり、したがって業種や企業規模を超えた財務比率を比較することは意味を持たないといわれてきた。しかしながら、それらについては、大量の財務データによって実際に検証されたものはなく、実務における経験則に過ぎないといえる。

(58) 宮本匡章「倒産予測に対する財務分析指標の意義」会計127巻5号51頁(1985)。

(59) 丸紅マネジメントリソース・前掲注(25)52頁。

倒産予測値提供サービス⁽⁶⁰⁾として、帝国データバンクは、顧客の依頼により信用調査を実施し、その過程で各種の情報の収集を行うとともに、調査の結果を調査報告書として作成し、これらの調査結果や信用に関する情報、決算情報等をもとに構築した統計モデルにより、向こう1年間に倒産⁽⁶¹⁾する確率の予測値、「倒産予測値」を個別企業ごとに算出している。

(4) 倒産予測に対する財務分析

デフォルト発生率と格付けには、強い相関関係が存在し、また、財務指標とデフォルトの発生確率との間にもある程度の相関性があることが実証されているといわれている⁽⁶²⁾。倒産に至る要因は、極めて多岐にわたるので、主として財務諸表を対象とした財務分析のみで、果たして十分に倒産予測を行うことができるかどうかは、疑問が残るところである。

倒産予測モデルの利用も、人間ドックのように一種の警告システムとしての役割である同様に、倒産そのものの的確な予測を行うものとしてではなく、今後何ら対策を講じなければ、極めて高い確率で倒産への道を歩むであろうことを、事前に警告するものである⁽⁶³⁾。

ところで、財務分析の落とし穴として、これまで倒産企業の財務数値を用いて財務内容が悪化している企業の財務比率の傾向を調査したデータはなく、理論と実際の企業の通値の整合性について確認されていない。ただ、「流動比率」は高いほうが資金流動性が高いと判断され、「固定長期適合率」は低いほうが資金配分に無理がなく安全性が高いといった理論が否定されるものではないが、2社を比較し流動比率が高く、固定長期適合率が低い企業のほうが、倒産可能性が低いとは結論づけられない。つまり理論は正しいものの、実際の企業は理論通りの傾向を示さないことを物語ってい

(60) <http://www.tdo.co.jp/ty/ty1.html>

(61) この倒産予測モデルの予測対象は「倒産」であり、銀行などの金融機関が使用する「デフォルト（支払遅延や元金支払いが不能となること）」とは異なる。

(62) 太田洋子ほか『企業価値向上の財務戦略』（ダイヤモンド社、2006）95頁。

(63) 宮本・前掲注(58) 53頁。

る⁽⁶⁴⁾。

(5) 企業倒産情報と信用調査機関

企業倒産情報としては、例えば「全国企業倒産集計 2006 年 6 月月報」としてホームページで公開⁽⁶⁵⁾しているほか、帝国データバンクも「企業価値評価」として、18 万社以上（2006 年 10 月現在）の企業価値をインターネットで提供している。

ところで、この信用調査機関⁽⁶⁶⁾は、帝国データバンク⁽⁶⁷⁾、東京商工リサーチのような総合信用調査機関と専門分野に特化して顧客のニーズに応えていくとする中小の信用調査機関とに二極化する傾向がある⁽⁶⁸⁾。この信用調査機関の主な商品⁽⁶⁹⁾としては、帝国データバンクの、「企業信用調査報告書」、「SAFETY」、「COSMOS 1, 2」、「倒産確率予測値提供サービス」などがあり、東京商工リサーチの主な情報サービス商品としては、「企業調査レポート」、「ダンレポート」、「TSR 情報」など、また、このほか信用交換所グループにおいても情報サービス商品として、各種情報サービス商品が提供されている。

(64) 白田・前掲注(56) 83 頁。

(65) [Http://www.tdb.co.jp/tosan/syukei/0606.htm](http://www.tdb.co.jp/tosan/syukei/0606.htm)。

(66) 信用調査機関の歴史は古く、1830 年の英国ペリー・コマーシャル・エージェンシーが機嫌といわれています。その後米国では 1841 年に Dun and Bradstreet (D & B) 社の前身でマーカントイル・エイジェンシーが設立され、日本では 1882 年（明治 25 年）に外山修造氏が創設した「商業興信所」が始まりといわれている（丸紅マネジメントリソース・前掲注(25) 87 頁。）。

(67) ㈱帝国データバンクは、国内 83 箇所に事業所をもつ国内最大の信用調査機関で、信用調査報告書のデータベース化に着手し、急速にデータ量を拡大。年間の信用調査件数は 145 万件、信用調査報告書データベース（OCR）は 92 万社、企業概要データベースは 121 万社のデータを格納している。

(68) 信用調査機関としては、㈱帝国データバンク、㈱東京商工リサーチのほか、信用交換所グループ、東京経済㈱、食品速報、㈱東商インクワイナリー、レンゴー調査㈱、㈱リサーチセンター、(有)日本産業興信所、東京信用調査㈱などがある。

(69) 丸紅マネジメントリソース・前掲注(25) 92 頁。

4 リスク管理と内部統制

リスク管理と類似の概念として「内部統制」がある。この両者の関係、位置付けをみてみると、リスクマネジメントとは、企業の価値を維持・増大してゆくために、企業が経営を行なっていく上で、事業に関連する内外の様々なリスクを適切に管理する活動である。もともと災害の発生に対する対応や、金融面における不確実性の管理という観点から生まれて発展したものであるが、経済社会における不確実性の管理の必要性が高まってきたことから広範なリスクを管理するための活動として理解されるようになってきている。一方、内部統制とは、企業がその業務を適正かつ効率的に遂行するために、社内に構築された、運用される体制及びプロセスであり、その目的としては、コンプライアンスの確保、財務報告の信頼性の確保及び業務の効率化にある。この内部統制は、市場経済社会において、企業法制が形づくるシステム全体が成立するための前提であるが、企業が事業目的の達成に係るリスクを低減させ、持続的に発展してゆくためにも不可欠であるといわれている。

このリスクマネジメントと内部統制とは、それぞれが異なる背景を持ち発展してきたが、企業を取巻く様々なリスクに対応し、企業価値を維持向上するという観点からは、その目的の多くは共通部分を有しており、内部統制はリスク管理を実現するために必須のインフラであるといえることから、これらを一体にとらえ機能させていく必要があるといわれている⁽⁷⁰⁾。

(70) リスク管理・内部統制に関する研究会（経済産業省）・前掲注(51) 1頁。

また、内部統制はリスクマネジメントに包含されるとも考えられる（井窪保彦ほか『実務企業統治・コンプライアンス講座（改定増補版）』（民事法研究会、2006）70頁。）、内部統制とリスクマネジメントの相互強化（ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 74頁。）といった考え方があ

第2節 滞納整理上のリスク管理

1 滞納整理事務におけるリスク

(1) 滞納整理上のリスク

滞納整理事務におけるリスクが存在するとすれば、民間企業におけるリスク管理と同様、そのリスクを認識しその実態を把握した上で、そのリスクに応じたリスク管理の手法を採り入れる必要がある。この滞納整理上のリスクとしては、例えば次のようなものがある。

- ① 倒産等処理困難な事案に対する処理遅延及びに徴収もれ伴うリスク
- ② 出張時等の領収現金、手形及び小切手等の公金の亡失等に伴うリスク
- ③ 滞納事案の納付、差押等の中断措置を講じないことによる時効消滅及び停止事案等における不適切な処理に伴うリスク
- ④ 差押え等の強制処分に対する苦情、滞納者からの暴力行為等のリスク
- ⑤ 特殊困難な事案に対する法的対応が不備、遅延に伴うリスク

(2) リスクとその弊害

上記のような滞納整理上のリスクは、信用リスク（上記①）、事務リスク（上記②、③、④）及び法務リスク（上記⑤）などに分類できるが、このようなリスクが回避されない場合、当然にその徴収の職場における実務上への影響、弊害が生ずることになる。

つまり、公金の亡失等の事務リスクに関しては、担当職員の会計法上の責任はもとより、このような行為により滞納整理に対する国民、納税者からの信頼を失い、円滑な滞納処分執行上支障をきたすとともに、納税者のコンプライアンスにも影響を与えるおそれがある。

また、企業の倒産の場合、その企業の倒産自体により経済的犠牲を社会に強いることになるが、国としても国税の債権者として、租税債権の不徴収という自体に陥れば、国庫への財政的犠牲と他の納税者間における徴収の不公平が生じる。倒産という自体により生じたものといえども、不徴収若しくはそれを回避できないという点で徴収を放棄していたという視点

からみれば、徴収の現場における定員の削減、滞納件数の増加及び経済情勢などの理由をもってその抗弁を行なったとしても、納税者から理解が得られものではないと考えられる。このような結果、納税者のコンプライアンスを低下させるといふ税務行政においても大きな弊害を生むことにもなる。

さらに、倒産立法の改正、動産、債権の流動化及び信託法など諸改正に見られるように滞納整理を取り巻く環境は、国税の優先的地位が必ずしも絶対的なものとはいえず厳しいものとなっている⁽⁷¹⁾。例えば平成 16 年に改正された破産法（平成 16 年法律第 75 号）では、徴収権者が租税債権の自力執行権を合理的期間内に行使しなかった場合にまで財団債権として最優先の地位を付与するのは相当でないとしている⁽⁷²⁾。つまり、滞納整理においては、これらの関係法令をよく理解した上で処分を進めていく必要があることから、法務リスクへの対応不備は私債権との競合する場面では、徴収もれというリスクが生ずるおそれがある。

このようにリスクによる弊害は、その影響が直ちに顕在化するものもあるが、徐々に組織内に、また、納税者のコンプライアンスへの悪影響として浸透してゆくものである。

2 滞納整理上のリスク管理

滞納整理においては、民間企業におけるリスク管理と同様、リスクを未然に防ぐことだけを目的としたツールとしてだけではなく、滞納整理の事務の効率化のための積極的かつ戦略的なプロセスとしてのリスク管理としてとらえるべきである。

(71) 平成 11 年の民事再生法の制定、平成 14 年の会社更生法の制定、平成 16 年の破産法の制定、平成 17 年の動産及び債権の譲渡の対抗要件に関する民法の特例等に関する法律の改正、平成 18 年の信託法の改正、また、将来債権譲渡担保と国税債権の優劣について、最高裁平成 19 年 2 月 15 日判決がある。

(72) 吉国二郎ほか『国税徴収法精解』（大蔵財務協会、2005）137 頁。

つまり、滞納整理の現場の徴収職員を直接に指示監督する「徴収の現場の最後の砦」としての統括官の職責は非常に重要なものであるが、統括官はその日常の業務において非常に激務であることからその事務の軽減を図る上でも、次のようなリスク管理のためのシステムを構築する必要がある。

(1) 滞納事案の個別リスク管理

滞納整理においては、徴収職員が多くの滞納事案を所掌する中、滞納処分の着手が遅れ、競合する第三者に対抗できないケースなどにより、回収不能に伴うリスクが生じ、その結果国税債権の確保ができず国民の負託に応えられないおそれもある。このような「信用リスク」については、そのリスクの対象となる滞納事案の個々の事情等をいかに適時的確に把握するかであり、そのようなリスク管理のためのシステムの構築が望まれる。また、徴収職員自ら、滞納者におけるリスク（倒産、徴収もれ等）を認識の上、企業の概況等からその企業のリスクの前兆⁽⁷³⁾を把握するような意識が必要である。そのようなリスク管理の視点に立った事案管理の意識、個別のリスク管理の意識を持つことが望まれる。

そこで、滞納者個々の状態を効率的に把握するため、財務諸表の比率分析及びキャッシュ・フロー分析等による情報の定量分析や調査・徴収時において察知した滞納者の意識・経営方針等の情報を基にした定性分析などによる情報を課税・徴収部門において共有化し、これにこれまでの滞納者個々の処分実績等を加え、滞納者の個々の財産状況等のデータの蓄積として「滞納者整理簿」による事案のデータベース化を行う。そして、その後の滞納者の事情変化を加えた継続的な管理（「滞納事案の個別リスク管理」）を行う必要がある。この場合、特に前述のとおり外部の信用情報機関等の信用情報により早い段階で企業の倒産の兆候や経営不振の状況を早期に察知することであり、その倒産・信用情報等の外部からの情報を基に倒産予知及び支払能力の分析を行うことが重要である。

(73) 古田・前掲注(23) 133頁。

(2) 個別事案の管理と事案の進行管理システム

上記のような滞納事案の個別リスク管理と合わせて、各徴収担当職員の仕事の進行状況の把握とそれに対する統括官の包括的な進行管理、いわゆる管内税務署の滞納状況がどのようになっているのかという滞納の発生状況等を把握する。

このため、統括官等が、随時、各滞納事案を個別、包括的に検索できるシステムの構築が望まれ、もって担当職員の仕事の滞納事案の個別チェック及び進行管理はもとより、その税務署における滞納戦略を策定する上でも活用が可能となる。

(3) 倒産事案等のデータベース化

倒産件数の増加に加え事案の特殊・困難化が見られることから、その滞納者の倒産への傾向を把握するために、企業の倒産傾向をデータベース化を検討する必要がある。つまり、民間の倒産企業の財務状況等の情報、倒産企業の国税の納付状況及び財務状況等をデータベース化し、倒産予測のための財務分析として、民間での倒産確率分析のように過去の情報を蓄積・分析した上で、このデータ分析結果に基づいて、滞納の新規発生事案の着手時における滞納者情報などのリスク管理情報⁽⁷⁴⁾とすることができる。また、この分析結果を基に、倒産企業に対する処分方針の決定、その後の滞納処分時の有効資料として活用する。

(4) 外部・民間情報の活用

税務署では、財務諸表等及び調査資料等の納税者に関する財務状況等に関する資料を有しているが、一方民間においては、高度情報化時代の今日、企業の信用情報、倒産情報、その他企業の格付けなどの情報を有効活用していることから、これらの民間情報を入手して、税務署が有しているデータとマッチングして情報の精度を高める必要がある。そのための新たなシステムの構築が必要とされ、特に、倒産情報、企業価値などについて、民

(74) 倒産予測のための財務分析として、過去の情報を蓄積し、倒産予測などにより危機の管理を行う。

間で利用している「リスク管理ソフト」や「倒産情報」等の活用は、滞納事案の個別リスク管理を行う上で今後必要とされる。

(5) 事務リスクへの対応

イ 現金等の亡失等のリスク対応

滞納整理における日常の業務に関し、現金等の亡出等の事務リスクについては、そのリスクの存在を前提に、①チェックリスト、②統括官及び署長の管理者としての目、③担当者の意識、特に、「いつも、見られている、チェックできる」といった体制を備えている必要がある。また、その一方で、電子納税、コンビニ納付⁽⁷⁵⁾など納付手段の多様化にみられるように、そもそもリスク（現金等の亡失等）の原因となる現金の取扱いの機会を減らすことが、リスクの回避のための効果的な一手段でもある。

ロ 徴収もれのリスク対応

時効完成、特に長期未接触事案による時効完成等に伴う徴収もれのリスク回避のため、そのサポートシステムとして、「長期未接触者リスト」の作成などにより、事前にリスクを予測できる事案リストを作成し、徴収担当職員の自己チェックリスト及び統括官の管理のための資料として活用する。

ハ 威嚇、暴力等のリスク対応

滞納事案における威嚇、暴力等の危険、クレマーなどの苦情が付きまとうもの、また、事案処理として高度な知識経験を有する特殊困難事案については、このような事案の継続又は個別事案管理が必要とされ、また、担当職員の担当者個人の事務負担を軽減するためにも、豊富な徴収経験者及びプロジェクト等の集団による事案の着手など、担当職員のバックアップする体制づくりを行う必要がある。

(75) 平成19年度の税制改正により、納付制約、猶予履行分について、30万以下の納付についてバーコードつき納付書を利用したコンビニ納付が可能となった。

(6) 法務リスクへの対応

特殊、困難事案における審理事案及び異議事案に関する法務リスクについては、「審理フォーラム」を立ち上げるなどして⁽⁷⁶⁾、局署間の質疑応答による審理情報の共有化を行い、審理事務の効率化を図り、審理担当者の事務軽減、統括官の負担を軽減する。

つまり、各署の審理担当者をサポートするための支援体制として、各署の審理担当者が気軽に質疑を行うことができる場として、局署LAN（構内情報通信網）を活用してフォーラムを開設⁽⁷⁷⁾するなど、各署の審理担当及び局の審理担当の共通の論議の場を提供することが必要である。このような議論、検討の場を通じて署の審理担当者の審理能力の育成及び向上を図るとともに各署間の情報の共有化を図ることを目的とする。

また、審理・訴訟担当者の養成のための人材育成プログラムを作成するとともに、審理担当職員のスペシャリスト化、地域・ブロック集中型により、その効率化を図る。

ところで、このような法務リスクについては、民間企業は個々の法務リスク⁽⁷⁸⁾を回避するために既に種々の対応を行っていることから、今後は、このような民間企業等の動向に対する法務リスクの対応が重要視されるものと考えられる。

3 リスク管理の充実

リスク管理に当たっては、リスクの認識した上で前述のようなリスクの予見・予防（回避）のためのマネジメントを行なうとともに、次に、これらの

(76) 平成18年8月より、「審理・訴訟フォーラム」を国税庁LAN（構内情報通信網）ポータルサイトの「事務運営方針（事務提要等）検索閲覧システム」に掲載開始。

(77) 署の審理担当者が質疑を提供し、署の審理担当者がそれぞれに対する回答（意見）を行う形で運用しているところがある。

(78) 民間企業は、経済社会の変動に対応し、例えば債権譲渡、自己信託などに関し、税務リスクに対する対応措置を講じることが考えられることから、その対応としての法務リスクを講じる必要がある。

リスクをコントロール又はモニタリングを行い、更にリスクが発生した場合のマネジメントなど、これらをトータルのマネジメント行なうことが必要である。

(1) リスクコントロール（対応）

リスクへの対応としては、そのリスクの様々なレベルにより直ちにリスクの削減に向けて対策を実施しなければならない場合もあるが、リスクを認識、把握しつつ、これらのチェック体制等によりリスクを常にコントロールしながら、よりの確な戦略、施策に結び付けることにより組織の価値を向上、組織文化の向上に貢献するようなリスク管理を行うこともできる。

イ オペレーションリスクへの対応

事務リスク、法務リスクなどのオペレーションリスク自体は、新しく顕在化したリスクではなく、信用リスク以前から潜在するリスクとして認識していたが、リスクの計量化の困難さも相まって管理というレベルまでは到達せず、これまで個々の業務上のミスが発生を防ぐことや個々のシステムの不具合を修正する局所的な対応が取られてきていた。

ところが、金融機関においては、1995年以降の銀行の巨額損失事件、不正取引事件などをはじめとするオペレーションに関連して損失が顕在化するにつれ、金融機関に対する管理体制高度化のインセンティブが高くなり、加えて、昨今のグローバル化、M&Aの急増、業務の多角化の進展などによって国民性や企業文化の違いから組織や業務がより複雑になってきていると同時に、新しい商品やサービスの開発、新しいテクノロジーの進歩などによって、ますますオペレーションリスク管理の必要性が高まってきている⁽⁷⁹⁾。

このようなことから滞納整理においても同様に、事務リスク及び法務リスクのリスク管理の必要性は高まっていくものと考えられる。

ロ 統括官のサポート体制

(79) ベリングポイント戦略・業務改革チーム・前掲注(24) 91頁。

過去の不適切な事例及び事故をデータ化して、各事件等における類型、原因等の体系化を図ることによって、その体験的知識の伝授⁽⁸⁰⁾が必要とされることから、これまでの不適切事例を明らかにし、より具体的に、どのような原因、事象によって生じたものかを明らかにし、その具体的な再発防止策を伝授するとともに、管理者としての統括官はもとより職員各自の意識改革を行うこととする。

また、統括官は、多くの事案を抱える中であって、多くの法務リスクを負うことから、滞納事案の審理事務のスペシャリスト化、地域集中化により、統括官の法務リスクに伴う負担を軽減するシステムが必要である。

ハ ITを活用した署間、署内での情報交換

各署において入手した倒産関連情報、滞納整理上効果的な情報は、局署LAN（構内情報通信網）を利用して、各署において同時並行的に活用し、この有効活用された情報により、滞納整理の処理が進展した事例については、表彰制度を活用するなどのインセンティブをもたせる必要がある。

(2) モニタリング（評価）

リスク管理において最も重要なのは「予防」であるといえる。例えば「事故」には予見可能なものと予見不可能なものがあるが、その予見可能なものを回避することは、リーダーとしての管理者の責務であるといえる⁽⁸¹⁾。

このため、リスクが生じる事務における「モニタリング」、つまり、リスクが生じる事務におけるリスク管理が効率よく運用されているかをモニタリングし、その改善する場合のその努力を継続的改善すること、継続することの価値を明らかにするなど、いわゆるメンテナンスを重視することである。

(80) 徳谷・前掲注(50) 63頁。

(81) DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー編集部『「リスク感度」の高いリーダーが成功を重ねる』2005年・ダイヤモンド社・i頁。

イ 部内におけるモニタリング

統括官は、リスク管理の視点に立ち、各業務内容をチェックしてゆく必要があることから、このような業務内容のチェックに伴う統括官の負担の軽減を図るため、これまでの手作業に代えシステムの活用により、各リスクに応じたチェックリストを作成する。このチェックリストに基づき担当職員の自己チェックはもとより、事案該当リストの抽出によりこれまでの状況（処理結果等）をモニタリングする必要がある。

このようなチェック体制は、税務署幹部による自己管理するためのチェックシステムのほか、国税局においてもこのようなリスク管理を視点においたチェック体制の確立が望まれるところである。

ロ 外部からのモニタリング

税務署等のトップが、国税モニター及び関係民間団体等の役員に滞納の現状及び取組みなどを説明し、滞納の現状に対する理解を得るなど、また、「滞納に関する意識調査」等のモニターなどを依頼することにより、これらの団体等に対して、評価及びモニタリング等の組織として「外部からの目」の役目を担ってもらう。このようなことから、職員は、「我々の仕事は納税者が注目している」といた「外部からの目」を意識した仕事を行う意識付けにもなる。

(3) 滞納整理におけるモラル・ハザード

リスク管理において、留意すべき点として「モラル・ハザード」がある。このモラル・ハザードとは、リスクに対して保険が準備されているために、リスク回避の意識が薄れ、リスクを促進させてしまうことをいう。

滞納整理におけるモラル・ハザードの例として、例えば滞納処分において差押えるべき財産がない場合、徴収法第153条《滞納処分の停止の要件等》の規定により、滞納国税の滞納処分の停止及び消滅されることになるが、この場合に生ずるモラル・ハザードとしては、「最終的には滞納処分の停止及び消滅する」という安易な理由によって、的確な滞納処分を行うことなく、また、滞納者との接触を図ることなく、時間の経過とともに結果

的に時効が完成してしまうことがある。

そこで、このようなモラル・ハザードを防止するようなシステムはもちろんのこと、職員の倫理観、忠誠心及び職員のコンプライアンスの醸成を図るため、職員とのコミュニケーション、統括官によるコーチングなどを行う必要がある。

第3章 滞納整理の効率化と類型区分

最近における経済のグローバル化や高度情報化の進展に伴い経済活動が複雑化していることから、滞納整理においてもその滞納事案の複雑化、困難化が一層進んでいる状況にある。このような経済社会の変化等に的確に対応し、適正・公平な税務行政を推進してゆくには、限られた事務量をいかに効果的、効率的に配分しながら、メリハリのある税務行政を行ってゆくという課題が課せられているところである。

滞納整理において、これまでも限られた人員で多くの滞納事案を所掌し、種々の施策と職員の努力によって処理促進が図られてきたところであるが、今後もこのような多くの課題を抱えた中で、更に滞納整理事務の効率化を押し進める必要がある。

そこで、本章においては、滞納整理事務の効率化及び滞納事案の類型区分に基づく効率化等について整理することとしたい。

第1節 滞納整理における事務の効率化

1 滞納事案の分析等

(1) 個々の滞納事案の分析

行政一般にその事務の効率化が望まれる中で、前述したとおりの状況においてその滞納整理事務における効率化を推し進めてゆくためには、これまでにない新たな手法、視点により改善してゆく必要がある。

その一例としては、滞納者の財務状況等の変化に伴う様々な情報を入手し、これらの情報を多角的に分析した上で、その分析結果を滞納整理に活用するなどの一連の手法、システムを検討することである。また、これまでの滞納整理の実績を踏まえ、財産調査や差押処分などへの投下事務量がその後の処理展開や収納の促進にどのように結びついているのかなど、各滞納事案の業種、税額階層別、処分事績区分別に投下事務量等との関係を

分析し、その分析結果による比較検討を行い、今後の滞納整理策に活用してゆく必要がある。

このような滞納事案に関する情報入手及び分析等の目的とするところは、滞納整理の効率化、つまり限られた資源の適時適切な投入、また、その事案の財産状況等の変化に対応した時宜を得た滞納整理の処分等を講じてその債権確保を図ることにある。さらに、徴収職員が個々の滞納事案の分析に基づき適切な対応を行うことは、処分の公平性の観点からみても、事案の分析結果に裏付けられた処分の統一性を図ることができる。

従来のように滞納事案を「足で稼ぐ」だけの手法に頼ることなく、このような滞納発生状況の把握、滞納事案の個々の財務状況の把握及び財務分析等によるデータ分析手法は、徴収職員の事案の処分に当たっての判断のための資料としてだけではなく、統括官による事案の進行管理及び職員個々の進捗状況等を把握するための資料として有効に活用することができる。

(2) 滞納事案の発生状況等の分析

滞納事案の分析として、上記のような個々の滞納事案の分析のほか、各税務署の管内のどのような地域に、どのような業種の滞納が分布しているのか等を分析して、その地域（発生地域別の分析）、管内の現状（滞納発生の業種・業態別等の分析）を把握するとともに、その把握に基づき滞納戦略的な諸施策の策定を行う必要がある。また、滞納者の業種・業態別把握により、業種別組合等への期限前の納付指導及び納税者のコンプライアンス醸成のための諸活動に役立たせるなど、その分析結果の活用の範囲は広いものがある。

2 新たなシステムの構築等による滞納整理の効率化

これまでの債権管理を中心とした業務のシステム化から、次のような視点に基づき滞納整理の効率化のためのシステムを再構築する必要がある。

(1) 滞納者情報のデータベース化等

税務署が有している財務情報データ⁽⁸²⁾のうち滞納者に係る財務情報を蓄積、管理し、このほか倒産情報及び風評等の外部情報を入手するなど、これらの情報を集約し、税務署内における課税・徴収両部門における情報の共有化を図り、一元的に情報を管理する必要がある。

また、このような財務情報に基づいた財務分析としてキャッシュ・フロー分析等⁽⁸³⁾を採り入れるなど財務分析による定量分析を行い、これにこれまでの滞納者個々の接触記録、例えば納税に対する姿勢、態度などの定性分析を加味して、さらに個々の事案のこれまでの滞納整理状況及び財産状況(滞納者情報等)を併せて、滞納者毎に新たな手法、データ分析に基づき、これらの情報をデータベース化する。

(2) 報告、処理実績などの内部事務処理サポートシステム

これまでの債権管理を中心とした内部事務処理システムの活用から、滞納整理事務における滞納(地域別及び業種別)の発生状況等、猶予等の履行期日の監視、個々の滞納事案をシステムで管理し、担当職員の着手事案の目標の設定とその進行管理資料、統括官の徴収職員への指導及び進行管理資料となるようなリスク管理の手法を採り入れた新たなシステムによる内部事務処理サポートシステムを構築する必要がある。

また、前述のリスク回避のためのサポートシステムとして、「長期未接触者リスト」などを抽出し、未接触が長期間続き時効が接近している事案について、統括官による進行管理の効率化を図る。

(3) IT化の活用によるインターネット公売等

差押えた美術品や宝飾品などの物品をインターネットオークションで公

(82) 申告書に添付される貸借対照表、損益計算書、概況書その他の参考資料。課税部門における新システムにおいても、経営分析の採用を検討している。

(83) B/S、P/Lの会計数値からの比率分析に加え、キャッシュ・フロー情報により、資金の流出入という新たな視点からの分析により、企業の支払能力を分析することができる。

売する仕組みを導入し、ネットで多数の参加者を募ることで公売の促進を図ることができる。

これまでネット公売は、地方公共団体が先行し⁽⁸⁴⁾、地方税の徴収強化策として進められ自治体のネット公売が広がりつつある。国税においても、このインターネットオークションでの公売により、全国各地から購入希望者を効率よく募ることができ、公売を促進することができることとなる。

このほかIT化の活用として、コンビニ納付などの納付手段の多様化により、前述のリスク管理面だけではなく、事務の効率化が期待されている。

(4) 滞納処分のノウハウの共有化

滞納整理における徴収技法は、これまで各国税局が中心となり研修教材を作成し、職場において研修及びOJTなどにより行われており、また、日常の滞納整理において、特殊困難な滞納事案の検討は、各署の統括官及び審理担当職員により行なわれているが、豊富な経験と知識を要することから相当な事務負担を伴っている。

そこで、このような審理事務における事務の効率化の一助として、また、前述の事務リスクの回避のため、LAN（構内情報通信網）システム内に「審理フォーラム」を立上げ、局署における滞納処分の有効な処分及び効果的な徴収技法を掲載するなど、情報・ノウハウを各局署の職員が共有できるようなシステムを構築する必要がある。

(5) 行政の効率化に向けた今後の動き

近年、行政全般に見られる傾向として、「官と民」との格差、差別化がある一面において狭まる傾向もあり、一層行政の効率化を求める種々の動きが見られるものと推測される。従来のような官（行政）がすべて用意したものを納税者に上から一方的に与えるというやり方は限界を向えようとしていることから、こらからは「官から民へ」と、民間でできるものは民間に任せるといった観点から行政の効率化のため分業化が必要であると考へら

(84) 総務省の2006年7月の調べによると、全国で33都道府県と71市町村がネット公売制度を導入している（2006.12.6日本経済新聞（夕刊））。

れる。この分業化の一つに、「外注化」(アウトソーシング⁽⁸⁵⁾)があり、それまで職場内で処理していた仕事を民間の団体、組織等にやってもらうことによって、事務の効率化を期待するものである⁽⁸⁶⁾。

そこで、この民間委託についても、民間への委託に伴う効率化とそれに伴う弊害を考慮の上、今後その対象となる業務内容を検討すべきである⁽⁸⁷⁾。

3 国税以外の徴収事務の効率化に関する動向

ここで、国税の滞納整理以外の例えば地方税等の徴収における事務の効率化に関する最近の動向をみると、次のようなものがある。

(1) 徴収事務におけるアウトソーシング

地方公共団体では、民間の活力を利用して行うアウトソーシングとして⁽⁸⁸⁾、例えば滞納者への催告業務について電話催告や戸別訪問まで含めた民間委託などがみられる。このほか、公的機関等の徴収に関してもそのよ

(85) 牧野昇=武藤泰明『牧野昇のアウトソーシング経営革命』(経済界 1998) 20 頁では、「行政のアウトソーシングとは、「行政サービス」の民間委託いい、民間へのアウトソーシングの目的は、①行政の効率化、②コスト削減、③小さな公共体の実現、④民間事業の活性化にある。また、『政策評価の基礎用語』(行政管理研究センター2005) 16 頁では、アウトソーシングの主な効果は、外部の専門能力を取り入れることによる専門性の確保、全て自前でを行うことによる経営上のリスクの軽減とコストの削減、重点化すべき中核的業務の人材・業務の集中にある。

(86) 井原哲夫『サービス・エコノミー (第2版)』(東洋経済新報社、1999) 169 頁。

(87) 米国国税庁 (IRS) は、25,000 ドル以下の滞納国税について徴収事務の民間委託を行い、今後は高額滞納者の徴収に特化すると発表した。一方、徴収代行業者の決定に際しての不正、高コストの徴収委託費用、成り済まし犯罪等による納税者情報の流出によるプライバシー確保、高圧的な徴収手法による納税者の権利侵害等の批判がなされている。

(88) 静岡県浜松市では、催告事務は嘱託職員を非常勤公務員として雇っているほか、従来の雇用形態では夜間や休日業務が難しいことから、民間業者に税滞納催告を委託している (2006. 11. 15 朝日新聞・朝刊)。

静岡県浜松市は2007年7月から段階的に市税や国民健康保険料の滞納者への催告業務を民間委託し、2012年度までに催告業務の完全民営化を目指す。これまでも堺市が電話催告を民間委託した例がある。

うな傾向が見られる⁽⁸⁹⁾。しかしながら、このアウトソーシングにより、情報漏れ、ノウハウの流出、内部牽制の喪失など、新たなリスクが発生することがある⁽⁹⁰⁾。

(2) 市場化テスト

政府は、2006年7月、市場化テストを2007年から本格実施するための「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」を施行された。この市場化テストの導入の目的とするところは、公共サービスの質の向上と公共サービスの効率化である。また、2006年12月、2007年度の市場化テストの対象事業を決め、そのうち例えば社会保険業務の市場化テスト⁽⁹¹⁾として、国民年金保険料の収納事業、年金電話相談センター事業などとしている。政府は今後、民間や自治体の要望を聞き、対象業務を毎年拡大することを予定している⁽⁹²⁾。

(3) 社会状況の変化に即した対応

近年のIT化の進展は、地方税当局においても大きな影響を与えており、次のような種々の施策の中でITの活用を弾力的に行っている。

イ 地方税の徴収実務において、インターネットを活用した滞納整理業務を支援する「徴収力の知恵袋」というシステムを立ち上げ、他の自治体と情報を共有できるシステムとして、初心者からベテランまで幅広い職員を対象に実践的なサポート・ツールとして開発している。

ロ 滞納者への納付催告として、納税者コールセンターで電話による納付

(89) NHK受信料の徴収についても外部委託を含めた見直し行っている(2007.1.23朝日新聞)。

(90) 日本経営診断学会編『日本経営診断学会論集5 経営診断学の基礎理論と未来展望』(同友館、2005)124頁。

(91) 「市場化テスト」は、公共サービスの質の向上とコスト削減をめざす、その担い手は官民を問わず、最も適した者に任せることにある。政府は、「市場化テスト」の具体的な対象事業を定めた「公共サービス改革基本方針」を9月5日閣議決定し、その第一弾として国民年金保険料の滞納者に納付を促す事業など5分野9事業を決定した。

(92) 2006.12.31日本経済新聞、2007.4.18日本経済新聞。

催告業務を行っているが、これまでのその完納の実績からみても今後更なる有効活用が図られるものであり、また、滞納者の動向に応じた閉庁日による電話催告など、コールセンターの積極的な活用を行っている⁽⁹³⁾。

ハ 納税手段として、コンビニ納付、クレジットカード払い納付など納付手段の弾力的活用、多様化がみられ、公金のカード払いについては、2006年5月の改正地方自治法により明確に認められたものである⁽⁹⁴⁾。これは事務の効率化はもとより、リスク管理の面からも、今後その普及発展が望まれるところである。

第2節 キャッシュ・フロー分析等による滞納整理

1 新たな視点による滞納整理

貸借対照表及び損益計算書などの財務情報は、徴収職員が滞納者との面談時における会社の概況を把握するための資料として、また、滞納者の財産状況及び支払能力等に応じた差押、猶予等の処分を決定する上での判断資料として広く活用されている。

例えば換価の猶予を行う場合、その納付が困難となる金額の算定に当たり、見込納付能力調査等を行いその支払能力等を勘案して換価の猶予を行うことになるが、納付可能資金の捻出、納付計画の妥当性の適否等の判断に当たっては、会計的視点に立ち財務諸表を活用して行う必要があり、また、直近の支払能力を適正に判断できる情報資料の入手が必要とされる。

つまり、税務署に有する財務情報に基づき財務分析及びキャッシュ・フロー分析等⁽⁹⁵⁾により、滞納者の支払能力等の財務内容を把握するなど、新たな

(93) 地方公共団体は、徴収事務に対する取組みを強化しており、例えば、東京都は、平成18年11月20日、「徴収サミット」（地方税滞納整理部門責任者・実務者会議）を開催、全国221団体、総勢562名参加「税源委譲を見据えた全国地方自治体徴収部門の取組」をテーマに実施した。

(94) 2007年3月27日付日本経済新聞。

(95) キャッシュ・フロー計算書は、資金の流出入に着目し、どのような要因で資金が

視点（会計的手法を採り入れた事案の把握）に立った滞納整理を行う必要があり、また、そのための適正な判断資料の入手が必要とされる。このような分析手法は、処分判断の合理性の原則からみても、処分の合法性をサポートするものと考えられる。

2 財務諸表の分析

滞納整理における財務諸表の活用としては、これまでは主に貸借対照表を中心に財産状態に着目して差押すべき財産の有無の確認のために活用していたが、このほかその滞納者の支払能力の判定などの視点から財務比率を用いて分析することにより、会社の経営成績、財産状態の良否及び支払能力を判断することができる。

(1) 財務分析比率とは

財務諸表として期末の財産状況の結果及び期間損益を表すものとして貸借対照表及び損益計算書があるが、財務比率分析を行う場合、財務諸表の中心となる貸借対照表、損益計算書のほかキャッシュ・フロー計算書等により、「収益性」、「効率性」、「安全性」及び「成長性」の4つに分解して行うことが望ましいとされている。この場合、例えば、株主の立場からは、一般に「収益性」と「成長性」が比較的重要に考えられるが、一方、債権回収や融資といった観点からは、「安全性」や「効率性」が重要になると考えられる⁽⁹⁶⁾。

(2) 比率分析の方法

財務比率分析は、ある企業のある時点の財務比率を算出して、その企業の状態を数値化しても、その結果がよいのか、よくなってきているのかわからないことがある。つまり、財務分析においては、ただ単に数値を算出するだけではなく、算出した数値を関係する数値と比較することが大切

増減しているのかを示すことによって、損益計算書では把握することが難しい分析に役立つ計算書で、又情報提供機能もある。

(96) 西山茂『企業分析シナリオ(第2版)』(東洋経済新報社、2006) 73頁。

である。例えば、①期間比較、②同業他社との比較、③ベンチマークとの比較などがある⁽⁹⁷⁾。

ところで、財務比率による企業の分析に当たっては、その企業特性により財務分析の指標の重要度が異なり、例えば、卸売業では、売上高の伸び率が重視され、商店経営では売り場面積あたりの売上高、従業員一人当たりの売上高などが重要視され、工場においては付加価値労働生産性が最も重視されることになる⁽⁹⁸⁾。また、利益率やコスト構造、支払条件や回収条件、又事業のリスクなど企業の事業の状況は業界によってかなり異なっていることから、原則として同じ業種の企業と比較することが望ましいと言われている⁽⁹⁹⁾。

そこで、滞納整理における財務比率分析の適用に当たっては、当該滞納者の期間比較はもとより、同業種間の比較及び同業種におけるベンチマークによる比較、格付けが可能であり、滞納者の分類化・類型化が可能であると考えられる。

(3) 滞納整理における安全性の分析

滞納整理のように債権者としての立場で分析が必要な場合、売掛金や貸付金が予定どおり回収できるかと同様に、いかに納付の履行が確実になされ、分割納付の履行がなされるかが重要となり、財務比率の中でも安全性の比率が特に重要である⁽¹⁰⁰⁾。

この安全性の分析とは、貸借対照表を中心に財務的な面で安全性を分析し、事業を安定的に行ってゆくための資金調達面を中心とした余裕度を分

(97) ある企業の変化をみるためには、過去からの数年間の財務比率分析を検討することが望ましく、同業他社とのものと比較することによってその企業の課題や強みが明らかになることから規模が同じで業績が好調な企業との比較が望ましい、また、業界のリーディングカンパニーの財務比率と比較することが有効であるといわれている（西山・前掲注(96) 248頁）。

(98) 永石一郎＝大坪和敏『ここまで知っておきたい債権回収の実務（改訂版）』（中央経済社、2006）81頁。

(99) 西山・前掲注(96) 248頁。

(100) 西山・前掲注(96) 276頁。

析してゆくもので、比率分析としては、純資産比率、流動比率、当座比率、固定比率、固定長期適合率、インタレスト・カバリッジ・レシオ⁽¹⁰¹⁾などの6つが挙げられる。

滞納整理においては、このような比率は、実地着手後の面接時に滞納者の支払能力を知る必要があることから、リアルタイムにこのような比率が算出できるようなシステムの構築が必要である。

3 キャッシュ・フロー計算書による分析

企業活動の成績、財務情報を表すものとして、貸借対照表と損益計算書が一般的であり、これらの決算書は、発生主義による損益を計算するものとして広く活用されているが、このほか重要な財務諸表として「キャッシュ・フロー計算書」がある。

(1) キャッシュ・フロー計算書とは

キャッシュ・フロー計算書は、資金（現金及び現金同等物）の流出入に着目して、どのような要因で資金が増減しているのかを表示することによって、損益計算書では把握することが難しい分析に役立つ計算書である。

また、キャッシュ・フロー計算書⁽¹⁰²⁾は、企業の一会計期間におけるキャッシュ・フローの状況を一定の活動区分別に表示した計算書であり、また、このようにキャッシュ・フロー計算書⁽¹⁰³⁾は、財政状態を表す貸借対

(101) インタレスト・カバレッジ・レシオ＝（営業利益＋受取配当・利息）÷支払利息・割引料。

(102) 2000年3月期により会計制度が大幅に改正され、公開企業においては、単独決算から連結決算中心の情報開示への変更とともに、資金に関する情報の充実が図られ、株式公開企業は「連結キャッシュ・フロー計算書」の提出が義務付けられている。

2000年3月決算期からキャッシュ・フロー計算書が、証券取引法に基づくディスクロージャー制度における財務諸表の一部として導入された。

(103) 丸紅マネジメントリソース・前掲注(25) 107頁では、キャッシュ・フロー計算書における「キャッシュ・フロー」は、企業の活動に基づく資金収支の増減・過不足のことをいい、損益計算書で純利益が黒字であっても、キャッシュ・フローがマイナスで必要な資金を調達できなければ、「勘定あって銭たらず」の状態に陥り、「黒字倒産」となることもあるとしている。

照表（B/S）・経営成績を表す損益計算書（P/L）では、表すことでできない企業の資金収支の状況を示すことができるものとして、重要な財務諸表の一つとなっている。

（2）キャッシュ・フロー計算書の必要性

金融庁が金融機関を検査するときの指針としての「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資篇〕」⁽¹⁰⁴⁾において、金融機関が中小企業の債務者区分を判断するに当たり、キャッシュ・フローを重視することが明確化され、従来のような、赤字や債務超過といった表面的な減少のみを持って判断することは適当ではなく、キャッシュ・フローを重視して判断する必要があるとしている。このことは、今後は金融機関が中小企業向けの融資を行う際に利益のみならず、キャッシュ・フローも益々重視するようになると考えられる。

また、日本の銀行が担保市場主義を脱し、有望な事業に対しては、土地の担保に依存せず、リスクをとって貸していくためには、事業計画の審査、経営者の経営能力の判断とともに、キャッシュ・フローの分析が大きな武器となる⁽¹⁰⁵⁾。

ところで、このキャッシュ・フロー計算書は、上場企業のみならず、資金的な基盤が脆弱な非上場会社あれば、なおさら、資金の動きを把握しておく必要があることから、キャッシュ・フロー計算書の作成が義務付けられていないとしても、次の理由等から経営管理面から積極的に作成すべき決算書であるといえる。

イ キャッシュ・フローは、資金の増加及び減少たる事実に基づいて算出されるので、キャッシュ・フロー計算書は恣意性のない客観的な会計情報を提供することができる⁽¹⁰⁵⁾とされている。

ロ キャッシュ・フロー計算書では、企業活動を営業、投資、財務の3つに区分しており、発生源別別に資金の出入りが把握できる。通常は、営

(104) 「金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資篇〕」は、金融庁ホームページに掲載。

(105) 日下部・前掲注(47) 123頁。

業活動からどれだけのキャッシュ・フローを生み出し、それが投資活動や財務活動にどのように利用されたかが表される。つまり、企業のキャッシュ・フロー創出能力を表すために活用されている。

ハ 投資活動は、より大きなキャッシュ・フローの獲得を求めて行われ、また、財務活動は、企業の財務安全性や健全性に影響を及ぼす。キャッシュ・フロー計算書により、経営者や財務担当者の意思決定の妥当性を評価することが可能になる。

4 キャッシュ・フロー計算書等の滞納整理への活用

(1) キャッシュ・フロー情報の活用

企業価値の評価とは別に、企業の資金繰りの観点から企業の安全性ないしデフォルト・リスク（倒産の危険性）⁽¹⁰⁶⁾を評価するにも、キャッシュ・フロー情報が威力を発揮する可能性が高い⁽¹⁰⁷⁾。

デフォルト・リスクの観点からみた企業の安全性とは、財務構造や資金繰りが健全で債務不履行などの形で倒産に陥ることのないことをいい、企業が仕入代金や借入金などの債務を期日どおり返済して存続し続けることができるか否かは、最終的には企業活動における収入と支出の流れに依存する。企業におけるそのような資金の流れを表す情報こそがキャッシュ・フロー計算書であるといえる。したがって、キャッシュ・フロー計算書は、企業のデフォルト・リスクを評価するために不可欠な情報であるといえる⁽¹⁰⁸⁾。

(106) 「デフォルト・リスク」とは、営業不振などの原因で手元に資金がだんだん枯渇していき、原料仕入代金や銀行借入などの債務を返済期日に支払うことができなくなって、企業が倒産に至る危険性のこと。

(107) 伊藤邦雄『キャッシュ・フロー会計と企業評価（第2版）』（中央経済社、2004）16頁。

(108) キャッシュ・フロー計算書から企業の継続、非継続に関する有用な情報が得られるとする意見が聞かれるが、わが国においてはこの理論が正しいとはいえない。つまり、わが国のように取引の多くが手形で決済されている国においては、受取手形の現金創出能力を認めないキャッシュ・フロー計算書に企業評価能力があるとは言

このようなことからキャッシュ・フロー計算書の活用においては、企業の経営状況及び財産状況等の一応の目安として、また、徴収職員の処分の判断資料の合理的な情報の一つとして活用することが望ましいといえる。

(2) 滞納整理とキャッシュ・フロー計算書

滞納整理においてキャッシュ・フロー計算書は、次のような活用が可能であると考えられる。この場合、このキャッシュ・フロー計算書は、部内に有する財務情報を基に、システムを活用して分析を行い、その分析結果情報を活用して、滞納整理における安全性の分析を行うこととする。

イ 営業活動によるキャッシュ・フローから、事業継続性（存続可能性）の把握を行ない、分割納付の可否、あるいは、納付資金の捻出の可能性を判断することができる。

ロ 投資活動によるキャッシュ・フローから、所有財産の取得状況から差押可能財産の有無が判断でき、また、所有財産の処分状況から納付資金への手当ての可能性かどうか検討できる。

ハ 財務活動キャッシュ・フローから、資金調達・返済状況が把握でき、金融機関からの借入れにより納税資金調達可能かどうか。有利子負債を減らし財務健全性をたかめるためなのか。それとも、借入先（金融機関）が融資を引き上げる行動をとっているためなのかが判断できる。

第3節 滞納事案における類型区分等

1 民間企業における信用リスクと格付け等

現在、滞納整理において、滞納者ごとに「要差押」、「財産差押」などの滞納整理区分を設け、その態様別に区分して管理しているが、この整理区分と同様の概念として、民間企業における信用リスク分析としてそのリスクを数的に表すものに「格付け」がある。そこで、この格付けによる分析及びその

手順について概観してみる。

(1) 格付けと信用リスク分析

格付け会社は、投資家に代わって信用リスク分析を専門的に行なって、その分析結果を基に格付け記号を使って公表している。このように信用リスクに関して何らかの目に見える計測結果としての代表的なものが格付け⁽¹⁰⁹⁾ともいえる。この格付けは、単に一民間会社の意見に過ぎないが、マクロ的に見た場合、格付けの結果の歴史的な積み重ねがあり、統計学的な有意性をもっているといわれている⁽¹¹⁰⁾。

また、格付けにおいて分析されるリスクとしては、デフォルトリスクと回収リスクがある。日本格付投資情報センター（以下「R&I」という。）では、債券の格付けに当たり、まず発行体が債務不履行などの経営破綻状態に陥る可能性を測定（デフォルトリスクの分析）し、次いで、デフォルト後の社債元本の回収の程度を測定（回収リスクの分析）している。

ところで、このような信用リスク分析において、将来のキャッシュ・フロー生成能力がどれほどあるかが重要視されるが、つまり、貸した金が期日に元通り返済されるかが信用リスクとすれば、その時に返済に使える現金がいくら生み出すことができるか、という点が分析の中心になる。このような分析は、財務分析結果としての定量分析であるが、このような分析は、環境の変化により企業の経営内容は常に変化し、景気、業界内の競争条件の変化、経営戦略など経営内容の変化を受けて信用リスクの程度も変

(109) 米国の格付け会社ムーディーズは、格付けの定義を「格付けは、発行体が債券の元本及び利息を償還するまで予定通り支払う能力とその法的義務についての意見である。」また、「格付けは将来の見通しに対する意見であるから、他の長期財務分析と同様、必然的に主観的な要素を含んでいる。」

(110) 松田千恵子『格付けはなぜ下がるのか?』（日経B P出版センター、2002）96頁。
なお、本書 98 頁では、代表的な格付け会社として、ムーディーズ（Moody's Investors Service）、スタンダード・アンド・プアーズ（Standard & Poors）、フィッチ（Fitch IBCA）、日本格付投資情報センター、日本格付研究所、三國事務所などがあるとしている。

わってくる⁽¹¹¹⁾といえる。

(2) 格付け手順

格付けを行う場合の手順としては、定量分析と定性分析がある。この定量分析とは、決算書等の財務情報による財務分析であり、定性分析とは、経営陣の質や能力、経営や財務に対する理念、経営戦略の方向性など、過去にどれくらい実績を上げてきたかを参照しながら経営陣の考え方も調査するもので、不測の事態に陥った時にどれだけ適切に対応して業績を維持できるかは経営陣にかかっているためこれらは重要な要素といえる。また、経営戦略や計画を他社と比較することにより、その企業の競争力など様々な要因について情報を得ることができる⁽¹¹²⁾。

(3) 格付け会社の格付け評価・分析

格付けは一定の算式によって機械的に算出されるもので、格付け会社の独自の分析に基づいた総合判断によって付与されるものである。例えば、R & I では、まず発行体が債務不履行に陥る可能性を測定し、次いでデフォルトリスク後の回収の可能性を判定する。前者をデフォルトリスクの分析、後者を回収リスクの分析という⁽¹¹³⁾。また、Moody's では、定性・定量要因を網羅した包括的な調査分析を行う。デフォルト確率を格付けによってグループ分けをした形で公表している。一般に、格付けとデフォルトの発生確率との間には強い相関関係が存在しており、財務指標とデフォルトの発生確率の間にもある程度の関連性があることが実証されている⁽¹¹⁴⁾。

(111) 松田・前掲注(110) 114 頁。

(112) 松田・前掲注(110) 123 頁。

(113) 太田ほか・前掲注(62) 91 頁。

(114) 太田ほか・前掲注(62) 95 頁。

2 滞納事案の類型化・区分

(1) 滞納事案の類型化の必要性

徴収職員は、地域分担制などにより多くの滞納事案を所掌しているが、その滞納事案のうち実地に着手する事案の選定に当たっては、その事案の処分方針などを示すものとして「滞納整理区分」を参考に、滞納者のこれまでの滞納実績及び滞納事案の現況に応じ、徴収職員としての経験則により各事案の今後の方向性を予測して、その事案の選定と着手順位を決定している。しかしながら、このような選定作業等において、効率的、効果的な選定方法もないことから、その事案の選定のための担当者の事務負担は大きく、効果的な事案選定も難しい状況にあり、また、このような経験則は、若手職員の増加に伴う技法の伝承が難しい状況にあってその取得に多くの時間を要する。

このようなことから、今後の若手職員の増加や経験年数の若年化にかんがみれば、これら経験不足を補うためにも的確な情報集約の下で合理的な基準による効果的な事案の選定を行う必要がある。また、統括官においても、滞納整理における新たな施策の策定などの滞納戦略的手法として、例えば指令分担方式により一定の基準を設け事案を選定する場合、手作業により各事案の進行状況に応じた選定を行うため効率性に欠けるところがあることから、事案の絞込み及び選定の効率化が必要とされる。

ところで、現在多く採り入れられている滞納整理における整理区分として、「要差押」、「猶予該当」、「停止相当」等滞納者の現状を示す「滞納整理区分」がなされているが、今後の滞納発生状況及び徴収職員の厳しい定員事情などにかんがみれば、職員の経験則によることなく新たな対応が望まれるところであり、これまでとは異なった新たな手法により、滞納整理における事案の選定、事案の絞込みを効率的に行う必要がある。

そこで、例えば、各事案の滞納者ごとの財産状況、支払能力等の状況を基にした分析情報、過去の滞納整理履歴等、当該事案の納付折衝回数や滞納処分の執行状況等の進捗程度に応じた分析結果に基づく、滞納事案の質

的な分類に応じた「滞納事案の類型化」を行うなど、新たな滞納整理手法の開発する必要がある。よって、このような区分に応じた滞納事案の実地着手の時期や処理方針等の早期判断を行うこととする。

(2) 「滞納事案の類型区分」

「滞納事案の類型区分」とは、滞納事案について、格付けにみられるデフォルトリスク及び回収リスクにおけるそのリスクの大小による区分及びリスク管理の手法としての財務分析等を採用し、各事案を一定の分析基準に基づいて、滞納事案をその態様別に一定の類型化（「滞納事案の類型化」）することである。もって、この類型区分により、実地着手に当たり選定手順の効率化、若手職員や経験不足の職員への対策及び統括官による指令方式による事案の選定に効果的であり、そのほか新たな滞納戦略としての施策のための資料となるなどの効果が期待できる。

この「滞納事案の類型区分」とは、具体的には、①財務分析等によりなされた格付け、②これまでの滞納事績としての猶予事案、滞納処分時の停止事案などの態様区分、③実地着手時、滞納処分時のほか、課税職員の調査時等の直近の状況等の納税者情報を下に、これらをその滞納事案の類型区分を行う。この類型区分により、デフォルトリスクの高いものは最優先して着手し、デフォルトリスクが低いものは、これまでの滞納事績、資産状況の変化に応じ、猶予事案や差押事案にするなど、処分方針を兼ねた区分とすることができる。

また、滞納事案の類型化の目的とするところは、その事案の処理方針を示しその後の進行管理のための事務の効率化にあり、全ての事案について一律に類型区分を行うことは効率化に結びつかないことから、その選定対象事案を絞り込む必要がある。

(3) 類型区分の選定手順

類型区分の選定手順としては、次のように情報の収集、集積・管理の上、財務分析等を採用して行う。

イ 情報の収集

(イ) 課税・徴収部門の内部データの蓄積

毎決算期及び調査時における決算情報、調査情報、その他の資料情報などの課税を入手、蓄積し、これらの財務情報を基に財務分析による定量分析を行うとともに、加えて滞納者との面接時等における経営者としての納税意識、経営方針等の定性要因の分析を行う必要がある。例えば徴収部門のデータとしての①過去の滞納事績（処分事績）、②滞納者の財産状況及び経営状況などのデータに加え、③課税部門の情報としての財務諸表及び実地調査事案に係る事業者の財産状況及び経営内容等、その必要とする項目について情報入力を行ない、この情報を課税・徴収両部門で一元的に管理し、もって徴収部門で把握した情報は、課税部門における調査等に役立てるように、納税者最新の情報となるよう両部門において情報の一元管理を行う必要がある。

(ロ) 外部からの倒産情報の入手

上記のような部内での情報入手のほか、外部から入手できる情報で貴重な価値を有するものがある。例えば、帝国データバンクは、「取引先の信用度を客観的に測る指標」として、「倒産予測値」を推奨し、効果的な与信管理を実現しようとしている。この倒産予測値は、企業が1年以内に倒産する確立の予測値であり、この予測値は、同社が保有する膨大な信用調査報告書データベース及び「信用に関する情報」を使用して構築した統計モデル（ロジスティック回帰モデル）により算出される⁽¹¹⁵⁾。

このように民間の与信サービス、リスク管理情報のほか、地方公共団体等からの情報を入手し活用する必要がある。

ロ 情報の集積・管理等（データベース化）

従来、滞納者の情報は、その事案が完結されると一定の文書保存年限経過後はこれらの滞納者情報が記載されている滞納処分票が廃棄され

(115) <http://www.saiken-kaisyu.info/kaisetsue/200409ahtm>。

ることから、情報の継続管理が難しい状態にあった。そこで、差押え、猶予などの実地着手がなされている事案及び処理困難事案については、滞納者の情報をデータベース化し、情報を常に継続して管理するための「滞納者整理簿」などを作成する必要がある。この「滞納整理簿」は、常に新たな内部情報及び外部からの情報等を加え、最新の情報管理簿とする必要がある。

この滞納者整理簿に基づいて、統括官は担当者の進行管理及び指令方式による指導管理を行い、担当者は早期着手事案の選定のための基礎資料とする。

滞納者のこれまでの情報の重要性は、例えば、国税徴収法第 151 条第 1 項の「納税について誠実な意思を有すると認められる」かどうかは、従来において期限内に納税していたか、納税の猶予、換価の猶予等の場合に確実に分納を履行していたか等を参考にして判定するものである。過去には脱の行為または滞納の事実があっても、現在においては、誠実な意思を有していると認められているかどうかにより判定する⁽¹¹⁶⁾必要があることから、滞納者のこれまでの滞納事績の把握が必要とされる。

ハ 財務分析等の活用

滞納者個々の情報を集約した「滞納者整理簿」のデータベース化に加え、新たな財務諸表に関する情報に基づき財務比率分析やキャッシュ・フロー分析等を活用して財務分析としての定量分析を行い、これに定性分析を加え、滞納事案の類型区分につなげる必要がある。特に、新規発生滞納においては、財務分析指標は、滞納者との納付折衝時における猶予金額の算定、滞納者の誠意を判断する上でもこれまでの納税者の情報は、重要な判断材料となる。

ニ 情報に基づく類型区分

上記イからハに基づいた新たなシステムの活用により、「猶予該当事

(116) 国税徴収法基本通達第 151 条関係 2 参照。

案」、「差押該当事案」、「早期着手事案」、「処分検討事案」など、事案の類型区分を行うとともに、各事案における情報、例えば「倒産情報の入手」、「過去3年間の〇〇比率低下傾向」などの分析情報を表示することとする。

この類型区分は、当該滞納事案の動的な区分を示し、情報収集時の情報分析結果に基づき毎事業年度ごとに抽出（区分）する。また、新たな情報が入手されたときはこれらの情報を加味した情報をデータベース化した「滞納者整理簿」に新情報を蓄積し、その更新（類型区分の洗替）ごとに必要な情報を抽出できるよう管理（動的な管理）することとする。

3 類型区分に応じた滞納整理の展開

統括官と徴収職員相互に類型区分を活用した滞納整理、例えば統括官においては、滞納戦略としての施策を講じるなど、類型区分別の滞納事案を抽出してその類型の特徴に即した指令分担方式による滞納整理を行うための判断資料として活用し、また、地域分担制における各担当者別類型区分の活用などを行う必要がある。

このような類型区分は、随時、見直して更新した上で滞納事案の現況に即した類型区分の格付け及び財務分析をKSKシステムによりシステム化、サイクル化することにより、個々の事案に対して最新の財務情報等分析情報が得られ、それに基づいた滞納処分が行なわれることになる。

また、その類型に応じた専門化したグループによる滞納整理の着手、担当者を指令方式により、一定期間、専門化（プロジェクト化）したメリハリのある処分展開を図ることが可能となる。

(1) 滞納整理の実施体制

個々の事案の進行管理だけではなく、所掌する滞納整理全体の中で停滞している処理、重点的に取り組むべき分野等の把握、分析を支援する新たなシステム開発が望まれる。

これにより、滞納整理の実施に当たっては、従来の「原則的地域分担」から類型事案の分類、特徴を生かした「機能別分担制」、更には「個別分担制」を行うための基礎的な判断材料となる。

(2) 滞納事案の処理展開の把握（モニタリング）

徴収職員が滞納事案における投下事務量や処分展開等、経過時間帯等の分析結果に基づいた「滞納事案の処分展開基準」などを作成し、徴収職員がその事案の進捗事案に応じた効果的な滞納処分の執行を図ることができるようなシステムを検討する必要がある。

(3) 類型区分による実績評価と進行管理

このように随時、現在の滞納状況を分析把握することができ、また、進行管理もできることから、例えば各事案の投下事務量と効果分析による実績評価を行い、そのモニタリングの結果に基づき新たな滞納戦略を練り上げることができるなど、マネジメントのためのツールとしても活用できる。

第4章 滞納整理におけるマネジメント等

滞納整理を取り巻く環境の変化に対応するためには、前述したような新たな視点としてのリスク管理によりいかにリスクをコントロールするか、また、財務分析、キャッシュ・フロー分析を採り入れて事案の類型区分を行うなどにより滞納整理事務の効率化のための仕組みをつくることであるが、その仕組みを動かす人がカギを握ることになる。やはりこれらに携わる人への対応、人材の活用が重要である。

つまり、職場において、職員が効率よく働ける意欲と環境にあるか、また、組織の中核として、徴収の第一線の現場の最終の砦としての統括官を中心とした管理者が、滞納整理におけるマネジメントを適切、効果的に行っているかである。

そこで、本章においては、滞納整理におけるマネジメントとして、①納税者のコンプライアンスの向上、②職員のコンプライアンスと徴収の組織文化の形成、また、③統括官のマネジメントとしての職員の人材育成、能力開発及び統括官の進行管理等の観点から整理することとしたい。

第1節 滞納整理の効率化のためのマネジメント

1 納税者コンプライアンスの向上のためのマネジメント

(1) 納税コンプライアンスに関するこれまでの活動

現行の国税徴収法が施行された昭和34年当時と現在の滞納発生率と比較してみたら、隔世の感が見られる。これまでに至ったのは、申告納税制度の普及発展、これに伴う納税者コンプライアンスの向上、それを支えた国税職員の勤務意欲にみられるような組織文化の形成、継承が挙げられる。加えて、関係民間団体等の納税道義の高揚のための諸活動が納税者のコンプライアンスの向上に寄与し期限内納付の徹底が図られたなど、種々の要因が挙げられる。

この関係民間団体等は、その共通的な活動目的として、納税思想の普及発展及び納税道義の高揚を目的に掲げ、地元地域に密着した活動により、これまで納税に関するコンプライアンスの向上に大きく貢献し、国税の納付、徴収に関する関心を高め、国税組織をバックアップしてきたところであり、「良きパートナー」的存在でもある。

そこで、現在のように高い期限内納付を堅持し、申告納税制度の定着が見られる今日においても、このような関係民間団体等の啓蒙活動の必要性を税務署幹部自ら中心となってコミットメントし、納税者のコンプライアンス向上を図る必要がある。

(2) 今後における納税コンプライアンス活動

近年の滞納整理を取巻く環境の変化に対応するためには、今後においてもこれまで同様、広く国民に徴収に関するコンプライアンスの向上を図るための施策、活動を講じる必要がある。

イ 徴収の回避行為者への追及

今日、滞納者の一部に「社会正義」、「社会的責任」が欠如している点もみられることから、このような悪質な滞納者に対して、期限内に納付した納税者との徴収の公平も図る上で厳正な対応が望まれる。そこで、財産の隠匿等により国税の徴収を逃れるとする悪質な滞納者に対しては、特に厳正に対処する必要があることから、国税徴収法第 187 条に規定する滞納処分免脱罪⁽¹¹⁷⁾及び民法第 424 条に規定する詐害行為取消権の行使を通じて、徴収の回避行為を抑止するとともに、納税者コンプラ

(117) 滞納処分免脱罪の適用例としては、滞納会社の代表取締役が取引先に通知し、滞納会社の売掛金債権を代表取締役の長男が経営する法人の預金口座に振り込ませた行為が滞納処分免脱罪に当たるとされた事例（長野地裁平成 18 年 12 月 20 日）などがある。

なお、滞納処分の免脱罪の公訴時効は、当該犯罪行為が終わった時から 3 年を経過することによって完成する（刑事訴訟法第 250、253 条）ことから、その適用に当たっては、「要件事実」の職員周知と早期事案の抽出（時効の関係上）が必要とされる。

イアンスの向上を図ってゆく必要がある。

また、このような行為を事前に防止するためには、納税コンプライアンス形成の啓蒙活動として、広く広報媒体を活用して社会全体の風潮として「滞納は社会悪である」という考えを納税者にアピールをするなど、納税思想の高揚を図る必要がある。

このような納税コンプライアンスの向上などにより納税環境が整備され、また、納税者のバックアップ（土壌造り）により、徴収職員が自信を持って毅然たる態度で徴収事務に従事することができ、また、職員としてのモチベーションもあげられる要因にもなるものと考えられる。

ロ 広報活動—業種別滞納状況の公表等

滞納整理に関する広報活動として、かつての消費税導入直後、その消費税滞納に関し、消費税は預かり金的性格を有する税であることから、広く期限内納付しようようを推進する旨のポスター等各種媒体を通じて周知が積極的行なわれ、消費税納付に対するコンプライアンスの向上を図られてことからみても、広報活動の重要性は今後も益々高まるものと考えられる。

また、国税庁では、現在、調査における「事業所得の申告漏れ所得金額が高額な業種」を発表しているが⁽¹¹⁸⁾、これの対比した滞納の業種別計数を把握し、滞納状況の記者発表時に業種別滞納状況を発表することなど⁽¹¹⁹⁾、また、「滞納撲滅キャンペーン」のような広報活動を展開する

(118) 18年10月国税庁記者発表資料「平成17事務年度における所得税及び消費税調査等の状況について」において、「1件当たりの事業所得の申告漏れ所得金額が高額な上位10業種」を公表している。

(119) 地方税においては、悪質な滞納者に対しては、滞納に対する特別措置に関する条例を施行し、掲示板に氏名を公表（市税滞納者の公表）、各種行政サービスを停止するなどの措置を講じている自治体が見られる。

小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例（2000年7月～）のほか、福井県松岡町においても2001年10月から実施されている。なお、公表に先立ち大学教授などの有識者、町内会連合会代表、弁護士などで構成する第3者機関の審査会が滞納者から事情を聴取したり、弁解の機会を設け判定を下すなどの手続を講じて

ことにより、徴税当局の滞納に対する毅然たる態度で臨む姿勢を示し、納税者間の公平、正義感の醸成などにより、納税に関するコンプライアンスの向上を図る。つまり、「滞納は、社会悪である」といった考えを納税者にアピールし、広報媒体を活用して納税思想の高揚を図り、社会全体の風潮としてのこのような国民、納税者のバックアップ作りが必要である。

ハ 関係民間団体等との協調関係

コンプライアンス向上のため、その意識改革として、「人対人、団体（協力団体）、地域社会」の協力、特に関係民間団体等への積極的な働きかけを行う必要がある。

この関係民間団体等の役員等及び国税モニターは、多種、多様な業種業態からなり、地方の名士として各分野で指導力あるリーダーとして、また、ボランティア活動⁽¹²⁰⁾として、地域に密着しコミュニティを形成するなどして地域社会に貢献している方々である。また、同団体は、その活動を通じて、納税道義の高揚及び税知識の普及発展に寄与し、もって、納税者のコンプライアンス向上⁽¹²¹⁾、申告納税制度の発展に寄与し、税務行政への協力関係を維持するなどの諸活動を行っている団体であり、わが国における税務行政の下での特徴的な組織でもある⁽¹²²⁾。

今後においても、同団体は、コンプライアンス向上という同じ価値軸で、同じ目的に向かって一体となって活動して行く共同体と位置づけ、決して上下関係ではなく良きパートナーとして、あくまでも同じゴール

いるところがある。(http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chiiki/20030604-2.htm)。

(120) ボランティアが組織に与える効果として、①無償サービスによる経済的貢献、②スタッフに対する教育的意識、③コミュニティの形成などがある（島田恒『非営利組織のマネジメント』（東洋経済新報社、2000）204頁。）。

(121) 梅澤節男『福田幸弘対談集 税制改革の歩み』（新日本税制研究会編1987）342頁。

(122) 福田幸弘『税理士の役割と税務行政』（北陸税理士会1984）31頁では、「いろんな納税協力団体があり、これらを通じて納税者等を指導することも日本における税務行政の独特の優れたやり方である」としている。

に向かつて、その役割を分担し、理解を求めて協力関係を維持するためコミュニケーションによる関係づくりを行うなどのマネジメントが必要となる。

ニ コミットメントの強化

納税のコンプライアンスの向上を図るためには、今後も税務署のトップが関係民間団体等の各種会合、その他の研修会等に参加して、税務行政の取組み、今後の目標及び改善運動などについてコミットメントを行い、納税者や関係民間団体等の役員等などのパートナーと一緒に納税コンプライアンス形成の必要性を積極的に伝えてゆく必要がある。

トップの滞納に関する強いコミットメントは、関係民間団体等に限らず、外部の納税者に対しても行ない、行政の透明性を図り納税者の理解を求めることとする。また、職員にその趣旨をコミットメントし、その使命（ミッション）の意味づけを行う必要がある。

ホ 地方公共団体等との協調関係

税務署管内の納税者は、国税の納税者であると同時に、地方公共団体の納税者でもある場合が多いことから、その役割を明確にした上で国と市区町村との連携を密にして協調関係を図る必要がある。例えば、コンプライアンス向上を目的として広く納税者及び国民（地方公共団体における市区町村民）に対し広報活動を行い、広く社会的監視の目でみてもらう必要があることから、地方公共団体の広報媒体の活用等、管内納税者への研修の共同開催など、広くコミュニティの輪を活用することが必要である。

また、租税教育の分野においても、「コンプライアンスとは何か」など、税務に関するコンプライアンスに関する租税教育を地方との協議会を通じて行う必要があることから、例えば租税教育における小中高一環の租税教育マニュアルを作成し、コンプライアンスの向上を図る地方との協議会を創設する必要がある。関係民間団体等が行っている納税道義の高揚及び税知識の普及などの諸活動を国、地方相互に支援し、租税教育

の一環とすることも必要である。

このように納税者の視点に立った行政の重要性をかんがみ、納税者と密着している市区町村と各署の管内事情に応じた連携を重視してゆくマネジメントが今後も必要である。

2 職員のコンプライアンスと徴収の組織文化の形成

(1) 職員のコンプライアンスの意識の醸成

滞納整理における領収現金の亡失、倒産、時効消滅などによる徴収漏れなどの事務リスクは、職員のコンプライアンスの意識の低さから生まれることから、チェックシステム等の構築はもとより、職員の組織に対する忠誠心（ロイヤルティ）や誇り（プライド）、職員個々のコンプライアンスの意識の醸成を図る必要がある。

そのため、職員自らの意識改革（モチベーション）⁽¹²³⁾が必要であり、若手職員と統括官及び上席クラスのみドル層ともに職員自ら、「滞納者の状況に応じた滞納整理」という徴収事務の原点にかえり、意識改革を行う必要がある。

人という経営資源は、モチベーション次第で組織への貢献度合いが大きく変化するものであり、税務の職場においては、従来から、「税務の仕事は、人からは嫌われる仕事ではあるが、国税職員としてのプライドをもち、やりがいのある仕事である。また、先輩から後輩へとノウハウを伝授して組織を作り上げてゆく」という組織固有の価値観としての「組織文化」が形成されていることから、これまでみドル層が受け継いだ組織文化を伝承し、形成してゆく必要がある。

(123) モチベーションとは、「動機づけ」、「やる気」、「実際の行動を引き起こさせる個人内の力であり、行動の準備状態」を意味し、誰にでもある内在的なもので、人にモチベーションを高めるような影響を与えることはできても、モチベーションを与えることはできない（古川久敬『チームマネジメント』（日経新聞社、2005）134頁）。

(2) 組織内のコミットメントの強化

トップは、外部に対するコンプライアンスに関するコミットメントと同様に、組織内においても共通認識として国税職員の「プライドと使命感」などにより、コンプライアンスの意識の醸成を図る必要がある。

つまり、職場の業務運営における適切な目標の策定は、マネジメントの始まりであり、その目標の実現、達成に向けて行動が開始される。このようなマネジメントを行う上で、まずトップが部下職員に対し、「我が署として、何の目的のために、どのような使命（ミッション）、目標を掲げ、何を行おうとしているのか」をコミットメントする必要がある⁽¹²⁴⁾。このような使命・目標の意味付けを職員に理解させることがトップの重要な役割の一つである。

また、部下職員も、各自これらをよく認識した上で、各部門、各職場での職員個々が各自の職場の中で各自の目標を掲げその達成に向けて努力することが重要である。

(3) 徴収の組織文化の形成

滞納整理に携わる職員は、これまでの滞納整理を取巻く環境に応じ、各種の施策を行い、また、滞納者の状況に応じて、猶予措置や強制処分を行うなど、日々たゆまぬ努力により、徴収における組織文化が形成され今日に至っている。

これまで税務署の組織文化を作り上げてきたミドル層は、組織文化の翻訳者・普及者としての役割と職位のパワーを保持していることをかんがみれば、業務を通じて部下職員にその手本として、指導、教育してゆく必要がある⁽¹²⁵⁾。また、不祥事発生時には組織が混乱しやすいので、これまでの経験を生かし、また、ミドルのこれまで培ったノウハウを後輩に伝授するなど、ミドル層と若手職員とのコミュニケーションに努め、管理を強化

(124) 高木晴夫『組織マネジメント戦略』（有非閣 2005）201 頁では、「トップ・マネジメントによるコミットメントも組織文化の維持の機能をもつ」としている。

(125) 岩倉秀雄・前掲注(40) 9 頁。

し、不正の防止に努める必要がある。

また、ミドルが部下職員とのコミュニケーションにおいては、後に述べるコーチングなどの活用により、部下職員との信頼関係を築く必要もある。コーチングが浸透した組織は活性化し、コミュニケーションの風通しも良くなり、職員同士の創造的な関係が生まれ職場全体の業績が高まることが期待できる⁽¹²⁶⁾。

このようなトップ、ミドル層及び若手職員相互のコミュニケーションにより、風通しの良い組織文化を作る⁽¹²⁷⁾ことができる。

第2節 統括官等のマネジメントの在り方

1 徴収職員としての人材育成と能力開発

職員は、誰でも、自分の能力向上と人間的成長を願っているものであり、職員のこうした願いに応じていくことが管理者としての役割でもある。職場においては、職員に、「知識」、「意識」及び「技能」の3つのバランスの取れた職員を教育することが上司としての役割ともいえる⁽¹²⁸⁾。

(1) 若手職員の人材育成

次代の税務行政を担う若手職員については、税務の職場における職員構成状況からみても、その人材育成、能力開発の充実を図ることが喫緊の課題である。

そこで、若手職員の現代における「個々の時代」における価値感の多様化、意識の変化等にも十分配慮しながら、職員個々のモチベーション、能

(126) ヒューマン・バリュー『コーチングの技術』（オーエス出版、2000）5頁。

(127) 岩倉・前掲注(26) 61頁。

(128) 「知識」とは、専門知識をいい、「意識」とは、組織の一員としての意識、会社や仕事に対する姿勢や人間関係「技能」とは、仕事を効率的に効果的に進める技能をいう（川島列『ビジネス・コミュニケーションの達人』（フォレスト出版、1996）48頁）。

力を高め、自己実現力⁽¹²⁹⁾、自己研鑽を促がすコーチング、エンパワーメントの活用などにトップ及びミドルのマネジメントが必要である。今後の大量採用の到来を踏まえ、若手職員を効果的に指導、育成を図る必要があることから、これまでのOJTに加えコーチング⁽¹³⁰⁾手法等により、これまで以上に士気高揚策を実施する必要がある⁽¹³¹⁾。

つまり、経営資源としての「ヒト、モノ、カネ」の中でも、ヒトは最も基本的なものである⁽¹³²⁾。モノやカネは結局ヒトが司るものである。税務の職場の特性として専門性が高い職場であることから、職場の戦略を遂行するために必要な人材の育成は必須の課題である。

(2) ミドル層の役割（ミドルパワーの活用）

職場におけるミドル層の役割は、各部門の業務管理、進行管理はもとより、部下職員個々の身上、能力、勤務状態の把握及び他部門との調整とその範囲は広い。トップにこれらの役割のすべてを担わせることには無理があることから、ミドル層としての職場の中堅職員の力量を向上させ、そのミドルパワーの活用を図る必要がある。

また、ミドル層は、語るべき経験が豊富で、その情報を発信したいという意識が旺盛であり⁽¹³³⁾、職場を考え、組織文化をこれまで形成してきた実績から、やる気のあるミドルは潜在しているが、これまでの経験を後輩

(129) 大西宏『自由と強制のリーダーシップ』（中経出版、2005）14頁。

(130) コーチングとは、個人の能力を最大限に引き出し、自立型の人材を育成するためのコミュニケーションスキルをいいます。一般的に管理者がコーチであり、部下がクライアントで、「クライアントの求める答えは、そのクライアント自らがもっている」という考えです。

(131) 国税の組織同様、地方公共団体においても、人材の育成と知識の継承についての問題意識を有している（高橋至「主税局における「人材の育成と知識の継承」のための一考察」東京税務レポート2006年夏季号・No.469、100頁）。

(132) 島田・前掲注(120)187頁では、「モノやカネは、結局ヒトが司るものである・・・（中略）・・・個人は、貢献するかどうかの自由意志をもっている。『個人が協働するよう誘引されなければ、協働はありえない』のである」としている。

(133) ダイアモンド・ハーバード・ビジネス編『ネットワーク組織の行動革新』（ダイヤモンド社、1997）3頁。

に伝授する機会がなく、これまでそのような環境にもなかったように思われる。そこで、ミドルと若手職員とのコミュニティづくりを行い、ミドルの「これまでの経験を後輩に伝授し、あなた方先輩の二世をつくる」という認識、プライドづくりに配慮しつつ、ミドルと若手職員との同行指導、実務研修などを通じて、「悪質困難事案」についての強制徴収のノウハウ、徴収技法の伝承などにより、ミドル層が後継者を育成してゆく必要があり、トップはこのようなミドル層を活用するような姿勢が望まれるところである。

(3) 徴収職員としての能力向上プログラム

職員のモチベーションを高めるのは、署長及び統括官等のトップの仕事ともいえる。組織全体の成果を高めるためには、トップが若手職員を含め一般職員に対し、モチベーションを高めるためインセンティブを用意する必要があり⁽¹³⁴⁾、また、「自己を成長させたい、社会的使命感を満たしたい」といった自己実現動機が達成されるような意識改革を植えつけさせるような姿勢が必要である。

滞納整理は、民商法、会社法手形小切手法などのほか、民事保全法、民事執行法、会社更生法、破産法、信託法等に関する専門知識の習得が必要とされることから、その取得に必要な学習環境を整備し、職員自らその能力開発の意向に対し、能力向上のサポートシステムの構築が必要である。

つまり、人材育成、能力向上のサポートとして、その開発レベルに応じて行う必要があることから、例えば①若手職員、経験年数の比較的浅い職員に対しては、先輩又は上席のOJT、次の段階として、②スキルの向上に従って統括官等のコーチング、更に支援を踏まえて、③モチベーションとスキルが高い段階の世代に対しては、権限委譲（エンパワーメント）への段階的に職員の能力向上を図る必要がある。

(134) グロービス・マネジメント・インスティテュート『(新版) MBAマネジメント・ブック』(ダイヤモンド社、2005) 182 頁。

2 徴収職員による事案の進行管理と目標管理

徴収職員は、滞納整理事案に潜在化するリスクについて自らその存在を認識し、事案の自己管理を行う必要がある。

(1) 事案の進行管理等（自己管理）

滞納事案の進行管理は、所掌件数が多いことから、統括官による進行管理はもとより、担当者個々の自己管理としての各滞納事案の個別管理が重要である。

滞納整理事務においては、賦課事務における課税職員と異なり、これまで徴収職員個々の実績評価という意識が少なく、個々人の実績の積み重ねで部門全体の滞納額を減少させてゆくといった傾向がみられ、また、所掌件数の多さに加え完結後にも新たな滞納が発生するなどその事案の完結による達成感が少ないといった傾向がみられたことから、今後は、担当職員個々の滞納事案の進行管理はもちろんのほか、統括官等による担当職員へのコーチングの活用（個々人の能力活用）などにより達成感に代わる共通目標の達成という意識付けを行うようサポートする必要がある。

(2) 職員個々の目標管理

滞納整理において、実地着手してそのうち何件が完結及び処分の展開が図られたかなどの評価を把握することが難しいことから、職員個々がそれぞれの担当する業務について達成すべき目標を自主的に設定し、それを実現させることによって組織の成果をもたらす自ら成長することを目的とするものに目標管理（MBO：Management By Objective）⁽¹³⁵⁾ を採り入れることが望ましい。

このように、その所掌件数のうち、職員自ら処分着手件数を設定するなど目標設定を行ない、職員自ら達成感の醸成が図られるよう、また、統括官はその目標設定の進行管理を行うこととする。上司からの強制的な命令

(135) 多くの企業は90年代に入って目標管理の導入し、バブル経済崩壊後の厳しい経営環境の中で、成果・業績主義を徹底し経営力を強化する管理方法として導入された（今野浩一郎『個と組織の成果主義』（中央経済社、2003）125頁）。

や統制により上からの硬直的な管理にかえて、部下職員による業績目標の策定という自主的な自立性を認めることにある。

この手法の導入に当たりその目的とするところは、職員による成果の自己評価、自己啓発と意欲の増大、同時に組織の目標達成による生産性向上に繋げるためのものである⁽¹³⁶⁾。なお、この手法は上司と部下による「目標共有化のコミュニケーション」⁽¹³⁷⁾と言われるように、上司と部下のコミュニケーションが重要である。

3 統括官による事案の進行管理等

滞納整理の第一線としての現場の統括官は、その署における徴収の最後の砦であり、その権限、役割は大きいものがある。統括官はその委譲された権限の範囲に関して、内部統制を構築し運用する役割を有し、内部統制に関する欠陥や弱点に対して是正措置を講じる必要がある。そこで自己の管理範囲に係る内部統制に関する自己の役割についても十分認識することが必要である。

統括官は、滞納整理におけるマネジメントの中心的存在として、対幹部、対職員、対外部（関係民間団体等を含む。）に対してマネジメントを行う必要がある。

(1) 統括官によるコントロールとモニタリング

これまでのリスク管理として個人の能力に依存している段階から、今後は「組織としての管理」を行うことが望まれる。現場の統括官による担当者の進行管理として事案の進捗状況の把握と的確な事案への指示（コントロール）が必要とされる。

この場合、統括官は職員の全ての事案を管理できないことから、統括官

(136) 城繁幸『日本型「成果主義」の可能性』（東洋経済新報社、2005）74頁では、①目標が数値化できる、②目標のハードルが同じ高さ、③常に目標が現状にマッチして行く、④評価の際、達成度だけで絶対評価が可能、のいずれか1つ欠けても目標管理制度は機能しないとされている。

(137) 五十嵐英憲『新版 目標管理の本質』（ダイヤモンド社、2003）i頁。

の進行管理の集中化から分散への転換を図り、上席などのミドル層の活躍による進行管理及び担当職員自らの目標管理とチェック体制などによる進行管理を行う。なお、この目標管理に当っては、上司からの強制的な命令や統制により上からの硬直的な管理にかえて、部下職員による業績目標の策定という自主的な姿勢を認めることにある。

また、統括官によるモニタリングとして、管内における徴収事案の地域別、業種別滞納状況の把握しその特性を分析して、新たな施策及び職員の進行状況を把握する。統括官とトップとの関係において、徴収事務の実態を把握し、トップマネジメントの「連結ピン」として、管轄地域、署内事情に応じた滞納戦略を策定するなどのマネジメントを行う。

(2) 職員等とのコミュニケーション

組織内のあらゆる活動は、コミュニケーションで成り立っていることから、マネジメントの中心課題はコミュニケーション⁽¹³⁸⁾にあるともいえる。

税務の職場において、各部門の職務内容に応じその専門性が高いことから、各部門相互に垣根（壁）が生ずる場合があり、また、世代間の壁などのさまざまな障壁がある。そこで、トップ及びミドルにおいては、このような非効率的な壁を崩して、より活力のある職場へと変身させるためのマネジメントが望まれるところである。つまり、部門間の連携・調整を図り情報を共有化し、職場内の上司と部下職員をはじめ、職員相互間のコミュニケーションを図って、このような垣根をはずす必要がある⁽¹³⁹⁾。

(138) 森川信男編『ビジネスコミュニケーションの基礎知識』（学文社、2005）2頁では、コミュニケーションという言葉は、「具体的・抽象的なモノの移動・伝達に関する過程と手段を通しての、複数の人間主体相互間における『モノの共有現象』を指している」としている。

また、古川・前掲注(120) 58頁では、コミュニケーションは、情緒的コミュニケーションと課題的コミュニケーションに分けられるとしている。

(139) 関西生産性本部『経営品質向上プログラム』（ダイヤモンド社、2003）94頁では、情報の共有化により、「日常は違う仕事をしている組織間の壁」が限りなく低くなるとしている。

コミュニケーション⁽¹⁴⁰⁾とは、回数ではなく、双方納得するまで徹底して話し合うことが重要であり、コミュニケーションは手間や時間、労力や根気を必要とする。例えば、IT化に伴いトップが端末に向かってメッセージを行き情報の伝達ができたとしても、熱意が伝わらないこともある。また、このコミュニケーションは、受け手の言葉を使って行い、その相手方からのフィードバックを求めるものであり、コミュニケーションの基本としては、相手と面と向かってフェイス・ツウ・フェイス（face to face）⁽¹⁴¹⁾で行うものである。

(3) トップ、部外メッセージ

統括官から署幹部へ情報提供、アピールに対し、署幹部からの統括官へのバックアップ体制が重要である。

前述のとおり、統括官は、外部に対するコミットメントとして、外部の関係者等（関係民間団体等）での研修会等において、「滞納整理の困難性、滞納の防止の必要性」を説き、また、幹部職員がそのようなアピールできるような体制作りを行う必要がある。

このような外部に対するコミットメントを通じて、もって、コンプライアンスの向上を図る必要がある。

4 統括官のマネジメントのサポート

統括官は、常に徴収の第一線の現場の指揮監督者として、各担当職員の復命、指導と広範囲にわたり、また、部門の責任者としてその活動範囲は広く、その事務負担には大きいものがある。このような統括官の負担を軽減し、徴収職員の事案の指導、監督業務に専念できるように、統括官の指導監督をサポートするシステムが必要とされる。

(140) P.F. ドラッカー『プロフェッショナルな条件』《ダイヤモンド社 2005》169 頁では、「コミュニケーションとは、知覚であり、期待であり、要求である。情報とは違う。依存関係にあるが、むしろ相反することのほうが多い。」としている。

(141) 川島・前掲注(128) 48 頁。

署長又は副署長によるチェック体制（トップ及び統括官が一体となったチェック体制）及び内部監査が重要である。また、署長による統括官のマネジメントをフォローする体制として、各部門共通のマネジメント部門の枠を超えたマネジメント委員会などを設置して、悩める統括官のフォローアップ、管理者として共通の悩み、問題点について、指摘、指導するような体制が必要である。さらに、国税局におけるこれまでの本来の事務指導に加え、局課長及び補佐クラスによる統括官のマネジメントの外部評価として、統括官が行っているマネジメントを評価・分析した上で、局指導者によるマネジメントに関する指導、局署の外部監査等により指摘された統制上の問題に関する業務プロセスの改善やその改善点の指揮・指導を行えるようなサポートシステムを新たに構築する必要がある。

5 組織文化の醸成

国税の現場において、長年にわたって職員の日々の努力によって培われ受け継がれてきた輝かしい伝統と組織を擁しており、これまでも多くの課題を克服してきた。このような組織文化は、今後も継承され国民の負託に応えていく必要がある。

滞納整理においても、滞納整理に携わる人々により徴収という組織が形成され、その組織が徴収職員を育成し、「徴収職員」、「徴収」という組織文化とその価値を更に醸成してきた。そしてこのような環境の中で、毅然たる態度で滞納者個々に実情に応じた調査、搜索及び強制処分を的確に行えるような「徴収官」としての意識、徴収における「組織文化」を伝承されてきた。

このような組織文化及び徴収技法、技能の伝承は、マニュアルだけでは伝えられない、いかに伝えるかが大きな課題である。特にマニュアル世代に対し、先輩としてのミドル層が、人間関係、コミュニケーションを通じて伝承していくことが重要である。

このように上司と部下、先輩と後輩という人間関係を通じた継続的な人材育成の仕組みを時代の変化の中でどのように進化させ、「組織文化」を継承す

るよう、今後も多くの職員の模索の中で続けてゆく必要があると考える。

結びに代えて

最近、公租公課などの納付、収納に関して、国民の関心の高まりを見せている中で、国税の収納率は、現在、高い数字を堅持しているが、この収納率は、国税庁発足当時から見れば隔世の感がある。これはひとえに国民の国税に対する理解と関係民間団体等の納税思想の高揚活動などにより、申告納税制度が普及発展したことによるものと思われる。

しかしながら、近年国税を取巻く環境の変化は著しく、例えば企業の不祥事に対する対応と同様に、不祥事や不適切な行為に対する納税者の反応は厳しく、また、バブル崩壊後、行政に民間の手法を導入して「行政の効率化」を図ることが求められている。その一方で公租公課の収納に関し、納税者のモラル意識の低下の傾向がみられるなど、このような厳しい状況は、今後一層、強まるものと予想される。

このような状況の中で、国税の滞納整理事務に携わる者としては、国税債権の収入確保というその使命（ミッション）を果たし、国民の負託に応えるためにも、国民、納税者の要求に耳を傾け行政の効率化等を行い、また、適正な執行による納税者のコンプライアンスを醸成してゆく必要がある。

そこで、滞納整理に当たっては、例えば次のような新たな視点としてのリスク管理及び効率化を中心としたトータルマネジメントを行い、その使命感の達成を図る必要がある。

1 リスク管理の視点を採り入れた滞納整理

民間企業においては、企業の不祥事に端を発しリスクへの関心が強まり、そのリスク管理の重要性も高まってきている。特に経営環境が変化する中にあっては、企業を取り巻くリスクをいかにコントロールするかが重要となり、リスク管理を適切に実行することが企業の社会的責任といわれている。また、リスク管理においては、そのリスクのシグナル（予兆）の察知に努める必要があり、例えば倒産リスクに関しては、倒産の予知分析のための信用情報機

関の企業価値としての格付け、信用情報機関の与信サービス、倒産情報及び分析システムが広く利用されるようになってきている。この予知分析において、企業の業績評価のために用いられている財務分析及びキャッシュ・フロー計算書等は、企業のデフォルト・リスク（倒産の危険性）を評価する上で不可欠な情報といえる。

一方、滞納整理上の業務におけるリスク管理として、徴収法上、徴収職員には強い権限を与えられているにもかかわらず、時宜を失した滞納整理、差押等と競合する第三者に対抗できないケースなどにより、回収不能に伴うリスクが生じ、その結果国税債権の確保ができず国民の負託に応えられないおそれもある。

このような「信用リスク」については、そのリスクの対象となる滞納事案の個々の状況等をいかに効率よく把握するかであり、そのようなリスク管理のためのシステムの構築が望まれる。そこで、滞納者個々の状態を効率的に把握するため、財務諸表の比率分析及びキャッシュ・フロー分析等による情報の定量分析や調査・徴収時において察知した滞納者の意識・経営方針等の情報を基にした定性分析などによる情報を課税・徴収部門において共有化し、これにこれまでの滞納者個々の処分事績等を加え、滞納者の個々の財産状況等のデータの蓄積として「滞納者整理簿」による事案のデータベース化を行い、その後の継続的な管理（「滞納事案の個別リスク管理」）を行う必要がある。特に、倒産・信用情報等の外部からの情報を基に倒産予知及び支払能力の分析を行うことが重要である。

また、滞納整理における日常の業務に関し公金の亡失及び時効の完成等に伴う「事務リスク」についても、そのリスクの存在を前提に、これを回避するために、現金出納事務のチェック、猶予期日等の管理、時効の完成等の期日管理など、職員による自己チェック体制に加えて、KSKシステムなどによる効率的なチェックシステムを再構築する必要がある。

さらに、特殊、処理困難事案における審理事務に関する「法務リスク」については、局署LAN（構内情報通信網）システムにおいて、「審理フォーラ

ム」を立ち上げるなど局署間の審理情報及び効果的な徴収技法を共有化し、また、審理事務のブロック化、集中化により、その審理事務の効率化を図り、審理担当者及び統括官の負担を軽減する必要がある。

2 事案の類型区分等による効率的な滞納整理

徴収職員には、徴収法上強い権限が与えられているが、その与えられた権限を適正に執行し、もって国税債権の収納確保を図ることが徴収職員に課せられた使命（ミッション）である。その使命達成のため、近年特に業務を取り巻く環境が厳しい中、限られた事務量を効果的・効率的に投下し、厳正・的確な滞納処分を遂行して、その徴収の実現を図る必要がある。

また、この権限行使に当たっては、租税行政庁には租税の減免の自由、租税を徴収しない自由はないという合法性の原則に則り、適正・公平な徴収の実現を図るためには、納税者個々の事情を早期に把握し、その個々の実情に応じた滞納整理を行う必要がある。

そこで、全所掌件数を着手対象として足で稼ぐような職員個々の能力に偏重するのにも限界が見られることから、リスク管理及び着手事案の選定の効率化という新たな視点から、リスクの大小、倒産予知及び支払能力等からの分析結果を基に、優先着手事案、猶予事案などその緊急度に応じた「滞納事案の類型化」を行う。もって、効果的な着手時期の選定及びその選定作業の軽減により事務の効率化を図るとともに、その後の継続事案においても、財産の状況等の変化に伴う処理方針を示すこととなる。

このような時宜を得た情報は、徴収職員的事案における処理方針の判断及び処分の合法性を補強するものとして、また、統括官によるリスク管理の視点を踏まえた事案の進行管理及び新たな施策としての滞納戦略のための基礎資料としても活用する。

3 滞納整理におけるトータルマネジメント

滞納整理においては、リスク管理及び事務の効率化を図り、もって徴収の

使命（ミッション）を達成する必要があるが、この達成に当たり、併せて人材の活用を中心としたマネジメントが必要とされる。

（１）納税者意識の変化に対応した納税者コンプライアンスの醸成

近年、一部の国民の責任感や規範意識の欠如といったモラルの低下等により、「未納、回収不能」の問題に対する関心も高まってきている。国税については、これまで、関係民間団体等の納税思想の高揚に関する諸活動及び税務行政におけるこれまでの諸施策により、申告納税制度の普及発展が図られ、高い収納率を上げることができているが、今後前述のようなモラルの低下などによる影響に加え、時効完成により回収不能等が生じた場合、従来にも増して滞納整理に対して厳しい非難がなされるおそれがある。

そこで、徴収回避者に対する滞納処分免脱罪（徴収法 187 条）の積極的な活用、滞納業種の公表、地方公共団体との一体的な租税教育及び局署幹部のリスク認識に立ったコンプライアンスに関するコミットメント、公平・合法性の観点に立った厳正・的確な対応などにより、広く「徴収に関する国民の理解に基づく支援」（国民の共感と自助作用）が得られるよう納税のコンプライアンス（「滞納は、社会悪」という意識に基づくコンプライアンス）の醸成を図る必要がある。

（２）職員の人材育成、能力開発等

職員の人材育成、能力開発は喫緊の課題であり、特に次代を担う若手職員に対する人材育成等、また、倒産事案や債権譲渡事案等の処理困難化に対処するため、経験不足、能力不足をいかにカバーして事務の効率化を図るための能力開発等が重要である。

職員においては、滞納事案におけるキャッシュ・フローや財務分析など会計的な新たな手法など職員自らその能力開発に努め、また、滞納事案の所掌件数の目標管理によりその目標達成の意識によりモチベーションを高める必要がある。

統括官等は、職員へのコーチングなどによりコミュニケーションを図り、職員のモチベーションを引き上げるとともに、事案の目標管理における目

標の達成を共有化するなどにより、事務の効率化のための進行管理などマネジメントを行う必要がある。

このような職員の人材育成、能力開発に努め、職員の「人財」の活用による「組織文化の継承」を行い、もって滞納整理の効率化を図るようなトータル的なマネジメントを行うこととする。