

平成 17 年度
包括外部監査の結果報告書

< 第一テーマ > 国民健康保険事業特別会計について

< 第二テーマ > 中小企業融資制度について

平成18年3月

仙台市包括外部監査人

公認会計士 那 須 和 良

目 次

< 第一テーマ > 国民健康保険事業特別会計について

第1 . 外部監査の概要	1
1 . 外部監査の種類	1
2 . 選定した特定の事件	1
3 . 特定の事件を選定した理由	1
4 . 外部監査の方法	1
(1) 監査の着眼点と主な監査手続	1
(2) 監査対象年度	2
5 . 外部監査の実施期間	2
6 . 外部監査の実施者	2
第2 . 外部監査の対象の概要	3
1 . 国民健康保険事業の概要	3
(1) 国民健康保険制度の概要	3
(2) 国民健康保険制度の構成	3
(3) 国民健康保険制度の問題点	5
2 . 国民健康保険事業特別会計財政の仕組み	6
(1) 国民健康保険財政の概要	6
(2) 収支構成	6
(3) 特別会計における主な収入(歳入)支出(歳出)項目	9
3 . 仙台市の国民健康保険事業特別会計の特徴	12
(1) 特別会計収入項目、支出項目の年度別推移	12
(2) 加入世帯、被保険者等の年度別比較	14
(3) 被保険者の年齢構成年度別比較	15
(4) 保険料収納状況の年度別推移	15
4 . 国民健康保険事業の準拠法令等	16
5 . 検討の方針	17
第3 . 利害関係	18
第4 . 外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見	19
1 . 一般会計繰入金の推移について	19
(現 況)	19
(1) 一般会計繰入金(実績)の推移	19
(意 見)	20
(1) 収納割合によるペナルティについて	20

2. 保険料収納率の向上について	21
(現 況)	21
(1) 主な政令指定都市との比較検討	21
(2) 北九州市との比較検討	22
(意 見)	23
(1) 収納状況に関する現状の再確認と収納率向上の検討	23
3. 徴収員制度の活用について	24
(1) 徴収員に対する報酬について	25
(現 況)	25
(指摘事項)	26
(意 見)	26
(2) 徴収員の担当区域について	27
(現 況)	27
(指摘事項)	28
(3) 徴収員の徴収額の差異について	28
(現 況)	28
(意 見)	30
(4) 保険料の一部徴収について	30
(現 況)	30
(指摘事項)	30
(5) 徴収員制度の改廃について	31
(意 見)	31
4. 保険料の徴収方式について	31
(現 況)	31
(意 見)	32
5. レセプト審査体制について	33
(1) レセプトの点検方法について	34
(現 況)	34
(指摘事項)	36
(2) レセプトの保管と実施場所について	36
(現 況)	36
(指摘事項)	37
(意 見)	38
(3) 高額療養費のレセプト金額と領収書金額の相違について	38
(現 況)	38
(指摘事項)	39

6. 国民健康保険料納付組合補助金について	39
(現況)	39
(指摘事項)	42
(意見)	42
7. 区役所の窓口業務について	43
(1) 戻り保険証の管理について	43
(現況)	43
(指摘事項)	44
(2) 現金及び重要書類の管理について	44
(現況)	44
(指摘事項)	45
(3) 短期証の発行について	45
(現況)	45
(指摘事項)	46
(4) 資格証明書の交付について	46
(現況)	46
(指摘事項)	47
(5) 保険料の軽減制度について	47
(現況)	47
(意見)	47
(6) 第三者行為医療費の精算について	48
(現況)	48
(意見)	48
(7) 国民健康保険とそれ以外の医療保険の二重加入の防止について	48
(現況)	48
(意見)	49
(8) 本庁による内部監査について	49
(現況)	49
(意見)	49
8. 総括意見	50
(現況)	50
(1) 国民健康保険制度の現況	50
(2) 医療保険制度改革の方向	50
(意見)	51
(1) 国保事業に対する対応について	51

< 第二テーマ > 中小企業融資制度について

第1 . 外部監査の概要	53
1 . 外部監査の種類	53
2 . 選定した特定の事件	53
3 . 特定の事件を選定した理由	53
4 . 外部監査の方法	53
(1) 監査の着眼点と主な監査手続	53
(2) 監査対象年度	54
5 . 外部監査の実施期間	54
6 . 外部監査の実施者	54
第2 . 外部監査の対象の概要	55
1 . 仙台市中小企業融資制度運営の趣旨	55
2 . 中小企業融資制度の仕組み	55
(1) 仕組み	55
(2) 手続	56
(3) 預託金制度	56
(4) 損失補償制度	56
(5) 基本的枠組み	57
3 . 関係先との契約関係	57
(1) 金融機関と締結する覚書	57
(2) 信用保証協会と締結する損失補償契約	57
(3) 信用保証協会での契約	58
4 . 融資制度の内容	58
5 . 融資実行額および残高の推移	58
6 . 預託金の推移	60
(1) 預託金の算出方法	60
(2) 預託金の年度別推移	62
7 . 損失補償の推移	62
8 . 中小企業融資制度の準拠法令等	63
第3 . 利害関係	65
第4 . 外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見	67
1 . 損失補償への対応について	67
(現 況)	67
(1) 融資制度の中での損失補償の位置付け	67
(2) 過去2年間の損失補償の実行状況	68

(意 見)·····	70
2. 融資基金預託のあり方について·····	71
(現 況)·····	71
(1) 必要融資枠の決定過程·····	72
(2) 基準金利の決定過程·····	72
(3) 追加預託について·····	74
(指摘事項 1)·····	74
(1) 追加預託の適正な執行について·····	74
(指摘事項 2)·····	75
(1) 預託金額を決める際の裁量行使の視点·····	75
(2) 裁量行使の視点の変更の必要性·····	78
(意 見)·····	81
(1) 金融機関金利と融資制度金利の係わりと預託金の取扱いについて·····	81

包括外部監査の結果報告書 「国民健康保険事業特別会計について」

包括外部監査人 公認会計士 那 須 和 良

第1. 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項に定める仙台市との包括外部監査契約に基づく監査。

2. 選定した特定の事件

国民健康保険事業特別会計について

3. 特定の事件を選定した理由

市町村で行う国民健康保険事業は、一般会計とは区分して特別会計で経理することとされている。仙台市の場合、この国民健康保険事業特別会計の事業規模は平成16年度においては歳入、歳出とも684億円余りとなっており平成12年度の事業規模に比べ1.33倍となっており年々に拡大してきている。また一般会計からの特別会計への繰入金は平成16年度で7,451百万円余りで平成12年度の繰入金の1.2倍とやはり拡大傾向にある。さらに保険料の収納率は他の政令指定都市と比べて低位に推移している状況にもある。

これらの状況から国民健康保険事業特別会計の事務遂行状況を点検することは、一般会計からの繰入金を統制し並びに業務の準拠性、効率性、経済性を高める上で有用と判断した。

4. 外部監査の方法

(1) 監査の着眼点と主な監査手続

< 着眼点 >

- 一般会計繰入金増加要因の分析
- 未収保険料回収のための制度、手続の検討
- 現場事務の法令、規則、要綱等の準拠状況検討

- 特別会計運営上の準拠性、効率性、経済性向上の問題点の有無と改善点の検討

< 監査手続 >

- 対象部局の担当者から制度の内容、事業遂行状況について聴取
- 青葉区、泉区、宮城野区、若林区、太白区の仙台市の全ての区役所に往査し、担当窓口となっている保険年金課に於いて、現場事務の視察、担当者聴取、資料閲覧を行う
- 各種実績データの時系列比較検討、他都市との傾向値比較検討を行い、増減傾向の要因分析、異常値原因分析などを行い問題点を把握する

(2) 監査対象年度

平成 16 年度に係る国民健康保険事業特別会計とするが、必要に応じ過年度および平成 17 年度の一部についても監査対象とする。

5. 外部監査の実施期間

平成 17 年 6 月 21 日から平成 18 年 3 月 15 日まで

6. 外部監査の実施者

包括外部監査人	公認会計士	那 須 和 良
同 補助者	公認会計士	渡 邊 雅 章
同 補助者	公認会計士	菅 原 文 憲
同 補助者	公認会計士	荒 井 公 尊
同 補助者	公認会計士	須 藤 裕 州

第2. 外部監査の対象の概要

1. 国民健康保険事業の概要

(1) 国民健康保険制度の概要

国民健康保険制度は、相互共済の精神にのっとり、市町村の住民を対象として、病気、けが、出産及び死亡の場合に保険給付を行うことを目的とした社会保険制度である。我が国における公的な医療保険は現在次のような制度により成り立っている。

保険制度の種類	被保険者	保険者	給付事由
健康保険	健康保険の適用事業所で働く人(民間会社の勤労者) この外日雇特例被保険者がいる	国(社会保険庁) 健康保険組合	病気、業務外の病気、ケガ、出産、死亡(船員保険は業務上も含む)
船員保険	船員として船舶所有者に使用される人	国(社会保険庁)	
共済組合等	国家公務員、地方公務員、私学の教員	共済組合等	
国民健康保険	健康保険、船員保険、共済組合などに加入している勤労者以外の一般住民	市町村及び特別区	

国民健康保険は、昭和33年12月に公布、昭和34年1月から施行された国民健康保険法に基づくもので、これにより昭和36年4月に国民皆保険が達成された。法施行後も、世帯主の7割給付実施、世帯員の7割給付実施、高額療養費支給制度の創設などの給付改善が行われてきている。

国民健康保険は、上記の「健康保険」、「船員保険」、「共済組合等」の被用者保険に属さないすべての一般住民を対象とすることで国民皆保険制度の最後の受け皿としての役割を果たしている。その結果、他の医療保険制度以上に高齢化の進行や長引く経済の低迷による低所得者・無職者の増加などの社会経済情勢の影響を受けやすく、給付の増加と保険料徴収率の低迷によりその財政基盤は極めて脆弱なものとなっている。

(2) 国民健康保険制度の構成

保険者

保険者とは、一般に保険契約の当事者として保険事故が発生した場合に損害の補填又は特定額の支払をなすことを引き受けるものとされている。国民健康保険の保険者は、市町村及び特別区であり、また国民健康保険法により設立を認められた国民健康保険組合がある。

被保険者

被保険者とは、保険の利益を受ける者をいう。

被保険者の資格を取得すると一方において給付事由が発生すれば権利として保険給付を受けることができると同時に、他方において保険料の納付義務を負うこととなる。

市町村国民健康保険の被保険者の資格要件は、当該市町村の区域内に住所を有することである。ただし、この要件を満足する者のうち、他の医療保険の適用を受ける者や生活保護を受ける者などは、被保険者から除外することとされている。

保険給付

保険給付とは、一般的に保険事故が発生した場合に被保険者に対して支給される金銭、サービスをいう。国民健康保険においては、被保険者の疾病、負傷、出産又は死亡に関して必要な保険給付を行うこととしている。

< 保険給付の内容 >

➤ 療養の給付

病気やけがで医療機関にかかり、医師の診療や治療を受けたとき、被保険者がその医療費の一部負担金等(1割～3割)を支払、残りの医療費は、保険者負担額として国保で負担(給付)。

➤ 入院時食事療養費

入院時食事療養費のうち、一定の負担額(1日300～780円)を控除した額を国保で負担。

➤ 訪問看護療養費

訪問看護ステーションを利用したとき一部負担金を控除した額を国保で給付。

➤ 高額療養費

病院で支払った医療費の一部負担金が著しく高額で、個人単位や世帯単位等での自己負担限度額を超えたとき、その超えた金額を支給。

➤ 療養費

次の場合で医療費を全額支払ったとき、国保が審査した医療費から一部負担金分を控除した額を支給

・療養の給付等を受けられなかったとき(急病などやむを得ず保険証を提出できなかったとき等)

・コルセットやギブスなどの治療用装具を作ったとき

・柔道整復師などの施術を受けたとき

・腎臓・脊髄・臍帯血移植にかかる搬送を行ったとき

➤ 移送費

移動が困難な患者等が緊急やむを得ず医療機関に入院・転院したときなどに、移送に要した費用を支給

- 出産育児一時金
被保険者の出産 一子につき 300,000 円を支給
- 葬祭費
被保険者の死亡 1人につき 70,000 円を支給
- 海外療養費
海外で診療を受けた場合には、診療内容明細書等を添えて申請すると国民健康保険の給付の範囲で支給

保険料

国民健康保険においては、保険料は主たる財源であり、国庫負担金及び保険基盤安定制度など、法律に基づく国や地方の公費負担を除く国民健康保険事業の財源は、保険料で賄うこととしている。

国民健康保険法第76条では「保険者は、国民健康保険事業に要する費用に充てるため、世帯主又は組合員から保険料を徴収しなければならない。」と規定しており、国民健康保険事業に要する費用に充てるため、市町村は保険料を世帯主から徴収することとなる。

国民健康保険運営協議会

国民健康保険運営協議会は、国民健康保険事業の運営に関する重要事項(保険料賦課方法、給付の種類・内容など)を審議するため、市町村に設置されている。設置の趣旨は議会という場以外の場において、住民の各側の代表が国民健康保険事業に関与することにより、それぞれの立場の利害を調整して事業運営を円滑に進めようとするものである。

なお、仙台市における国民健康保険運営協議会の委員は、被保険者を代表する委員7名、保険医又は保険薬剤師を代表する委員7名、公益を代表する委員7名、被用者保険等保険者を代表する委員2名、計23名により構成されている。

(3) 国民健康保険制度の問題点

すでに指摘したように、国民健康保険制度は脆弱な財政基盤に基づいているという問題点が存在する。これは健康保険等の各被用者保険が先に創設され、その後に国民健康保険が整備されてきたという医療保険制度の歴史的経緯から、保険制度の構成者としては成立しにくい自営業者や無職者、又会社等を退職してから被保険者となる高齢者が国民健康保険に集中することに起因する構造的なものであり、近年に至ってそれがますます深刻化したものと捉えることができる。

例えば、厚生労働省の調べでは平成15年度における一人当たりの医療費は、国民健康保険が21万2千円であるのに対し、被用者保険は、12万7千円と格差のあることを示している。その要因としては、主に国民健康保険の被保険者の年齢構成が高いことが挙げられる。

国においても、この構造的問題を解決すべく平成15年3月に医療保険制度の一元化に向け改革のための基本方針が示され、現在改革のための検討がなされているが、

その道筋は未だ明らかになっていない。

2. 国民健康保険事業特別会計財政の仕組み

(1) 国民健康保険財政の概要

特別会計で経理

市町村の国民健康保険事業は、一般会計とは区分して特別会計を設けて経理することとされている。(国保法第10条関係)

歳出額には、保険給付に要する経費、老人保健拠出金の納付に要する経費、介護納付金に要する経費、保健事業の運営に必要な経費及びその他事業の管理運営に必要な経費が計上され、歳出額を賄うための歳入額として、国から交付される国庫支出金と被保険者が負担する保険料を二大財源として、その他都道府県から交付される補助金、退職者医療制度にかかる被用者保険からの拠出金で賄われる療養給付費交付金、一般会計繰入金などを財源として計上している。

国の財政支援

国民健康保険は、被用者保険とは異なり事業主負担の保険料が無いこと、被保険者に低所得者層が多いこと、経営主体が市町村であり、もともとその財政基盤が弱くその財政力を調整する必要があることなどから、国が大幅な財政支援を行っている。

財政の特色

一般会計の場合は、収入額の見込みに応じた事業予算を組み、収入に見合う事業執行により収支の均衡を図ることが可能であるが、国民健康保険財政は、収入が不足するからといって保険給付費等の支出を抑えることができないため、支出に応じて収入を確保しなければならない点が大きな特色となっており、予算編成をはじめ財政運営が非常に難しいものとなっている。

(2) 収支構成

国民健康保険事業特別会計は次の被保険者分類あるいは制度の区分に基づく収支により構成されている。

一般被保険者医療分

老人保健、退職者保険のいずれにも当てはまらない一般医療保険の収支構成はおおよそ次のとおりである。

- 推計された年間の医療費の50%が国庫負担となる。国庫負担は定率負担40%と調整交付金10%(平成16年度まで)に区分される。調整交付金は市町村間の財

政力不均衡や災害発生による措置を調整する性格を持つ。定率負担金及び調整交付金は特別会計の歳入において、「国庫支出金」として受入れ処理される。

- 医療費の残りの50%は原則被保険者が負担する保険料で賄われるべきであるが、負担軽減を図るため次のような様々な財政措置が取られている。
- 「保険基盤安定繰入金(保険料軽減分繰入金)」…これは低所得者に対する保険料軽減制度適用による保険料軽減分の補填である。補填は国1/2、県1/4、市1/4となっている(16年度まで)。国、県の負担は一般会計で受け入れられ市の負担分とともに特別会計の歳入において「一般会計繰入金」として受入れ処理される。一般会計繰入金のうち法定繰入金といわれるものである。
- 「保険者支援制度繰入金」…これは低所得者数に応じて保険料の一定割合を補填するもので15年度から3年間の時限措置となっている。補填は国1/2、県1/4、市1/4となっている(16年度まで)。国、県の負担は一般会計で受け入れられ市の負担分とともに特別会計の歳入において「一般会計繰入金」として受入れ処理される。一般会計繰入金のうち法定繰入金といわれるものである。
- 「財政安定化支援事業繰入金」…これは低所得者層の割合、高齢者の割合が高いなど、保険者の責めに帰さない財政事情に着目した補填金である。全額市の負担で、特別会計の歳入において「一般会計繰入金」として受入れ処理されるが、地方交付税により所要の措置が講じられる。一般会計繰入金のうち法定繰入金といわれるものである。
- 「高額医療費共同事業交付金」…高額な医療費発生による国保財政の急激な影響の緩和を図るため、各市町村国保からの拠出金を財源として、都道府県単位で費用負担を調整する制度からの交付金である。拠出金を運営する宮城県国保連合会より特別会計歳入に「共同事業交付金」として受入れ処理される。なお、共同事業拠出金は国、県が1/4ずつ負担し特別会計歳入の「国庫支出金」、「県支出金」として受け入れられる。これに保険料を加えて歳出の「共同事業拠出金」として宮城県国保連合会へ支出される。
- 「法定外一般会計繰入」…このほか市の独自の措置のため、あるいは収入不足を補うため次のような一般会計からの繰入がある。
 - ・ 出産育児一時金の1/3、葬祭費分
 - ・ 調整交付金不足分
 - ・ 保険料不足分

老人保健拠出金分

75歳以上を対象とした老人医療保健については市町村において行われているが、その費用は、国、県、市の公費負担のほか、社会保険診療報酬支払基金が各医療保険制度での負担の公平を図るため、各医療保険者から徴収する拠出金を財源とした

交付金で賄われている。このため国民健康保険事業として直接老人保健の対象となる被保険者に対する医療給付負担は無いが、支払基金への拠出金として支出を行うこととなり、次のような収支構成で特別会計にて処理されている。

- 仙台市としての支払基金への拠出金負担額は歳出において「老人保健拠出金」として支出処理される。
- 拠出金負担額の50%が国庫負担、50%が保険料として被保険者負担となることは一般被保険者医療分と同様である。
- 国庫負担に定率負担と調整交付金があることも一般被保険者医療分と同様であり歳入として計上される。

介護納付金分

介護保険制度は平成12年度より開始された。各医療保険者は社会保険診療報酬支払基金に介護納付金を納付し被保険者から介護保険料分として介護第2号被保険者(40歳から65歳未満)負担額分を徴収する。次のような収支構成で特別会計にて処理されている。

- 支払基金への納付金は「介護納付金」として支出処理される。
- 納付金負担額の50%が国庫負担、50%が保険料として被保険者負担となることは一般被保険者医療分と同様である。
- 国庫負担に定率負担と調整交付金があることも一般被保険者医療分と同様であり歳入として計上される。
- また一般被保険者分にある保険基盤安定制度も組み込まれており、国、県、市の負担額は一般会計を通じて「一般会計繰入金」として特別会計で受入れ処理される。なお、退職被保険者分の軽減分は、療養給付費交付金で措置される。

退職被保険者医療分

この制度で対象となる被保険者は、在職中政府管掌健康保険や共済組合などの被用者保険の被保険者で、退職後国民健康保険の被保険者となり、年金を受給することとなったものである。これら被保険者は被用者保険の間では、いわゆる若人層として少ない医療費支出で経過した後、国民健康保険加入後は老人層に移行し高い医療費支出を必要として国保財政を圧迫することとなる。このアンバランスを平準化するため被用者保険者側から社会保険診療報酬支払基金へ退職者医療費として拠出し、支払基金が各市町村の国保会計へ交付金として再配分する。この関係は次のような収支構成で特別会計にて処理される。

- 各市町村は退職被保険者医療費等を支払基金に報告し、支払基金で算定された交付金は「療養給付費交付金」として特別会計で受入れ処理される。
- 退職被保険者に対する保険料の徴収、医療の給付は一般被保険者と同様に行わ

れ、徴収保険料が特別会計歳入に、療養給付費が歳出に計上される。

(3) 特別会計における主な収入(歳入)支出(歳出)項目

< 収入(歳入)項目 >

保険料

国民健康保険制度の加入者が負担する保険料で、次の内訳からなっている。

科 目		内 訳	
国民健康保険料	一般被保険者保険料	医療分現年度	医療分滞納繰越
		介護分現年度	介護分滞納繰越
	退職被保険者等保険料	医療分現年度	医療分滞納繰越
		介護分現年度	介護分滞納繰越

内訳の各科目の実績値は収入済額であり、予算額積算においては見込みの収納率が適用されて積算される。

国庫支出金

▶ 定率国庫負担金・・・一般被保険者の療養給付費、高額療養費、老人保健拠出金、介護納付金の40%(16年度まで、17年度は36%)が国庫負担金として交付される。

▶ 調整交付金

・普通調整交付金・・・下記特別調整交付金も含めて上記の定率国庫負担金の対象となる療養給付費等の約10%(平成16年度まで、17年度は9%)相当分が交付対象とされる。交付額算出に際しては当該市町村の療養費の給付状況と被保険者の所得状況等が比較され所要額が計算される。また保険料収納割合が定められた基準以下になるとペナルティーにより減額される。(ペナルティーとして人口規模と前年の一般医療分現年度保険料の収納率に応じて段階的な減額率が設定されている。)調整交付金が予定した10%を下回った場合は「調整交付金交付不足分」として一般会計繰入金として措置され歳入に計上される。

・特別調整交付金・・・画一的な測定方法によって措置できない特別な事情(災害、流行り病等)やその他保険者の経営努力の向上に着目して交付される。

療養給付費交付金

退職被保険者医療に係る療養費等保険者負担分のうち、被保険者が負担する保険料を除いた分が社会保険診療報酬支払基金から交付される。

共同事業交付金

高額な医療費発生による国保財政の急激な影響の緩和を図るため、各市町村国保からの拠出金を財源として、都道府県単位で費用負担を調整する高額医療費共同事業制度がある。制度を運営する宮城県国保連合会より交付金が交付される。

一般会計繰入金

国民健康保険制度の財源は被保険者の負担する保険料と国庫支出金で賄うことが原則とされているが、高齢者や低所得者等を多く抱えており財政基盤が脆弱であるという構造的な問題があることから、保険者である市町村において財源の一部を、法定繰入金として一般会計から特別会計への繰入を行っている。なおこの繰入については所要の地方財政措置(交付税対象)が講じられており実質的な市町村の負担は無い。

また、年々増大する医療費に対して、国庫支出金、法定の一般会計繰入金及び保険料で賄いきれない分につき、法定外として一般会計より繰入を行っている。この他市町村独自の事情や方針による法定外の一般会計繰入もある。

➤ 法定繰入金

・ 保険基盤安定繰入金(保険料軽減負担分繰入金)

保険料負担能力が低い低所得者に係る保険料軽減分(7割、5割、2割軽減)について、国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4それぞれ財政負担をする。

・ 保険者支援制度繰入金

保険基盤安定制度の拡充分として低所得者層の割合に応じて繰入するもので平成15年度から3年間の時限措置となっている。国、県、市が上記同様の割合で財政負担をする。

・ 財政安定化支援制度繰入金

低所得者層の割合、高齢者の割合が高いなど、保険者の責めに帰さない財政事情に着目した補填金で、全額一般会計より特別会計に繰入れられる。

・ 出産育児一時金

支給基準が1件30万円とされており、その2/3の20万円が一般会計からの法定繰入となる。

・ 事務費一般財源分

国保特別会計に係る人件費など国が一般財源化分として認めた事務経費。

➤ 法定外繰入金

・ 地方単独事業分

市町村独自に実施している福祉医療事業により増加した保険者負担額相当分。仙台市の場合、乳幼児医療費を全額仙台市負担とする助成事業が行われている。

なお、仙台市単独で老人医療費助成事業も行われていたが、平成 14 年 10 月より老人医療対象者が 75 歳以上となったことに伴って段階的に廃止された。

- ・事務費等超過分

事務費一般財源化対象外経費及び審査支払手数料にかかわる経費。

- ・その他繰入

出産育児一時金の法定分を越える 1 / 3 負担分、葬祭費相当分、調整交付金不足分、保険料不足分、国庫負担金過不足調整分などが一般会計より繰入れ補填される。

< 支出(歳出)項目 >

保険給付費(医療費)

一般被保険者、退職被保険者に係る療養給付費、療養費、移送費、高額療養費、出産育児一時金、葬祭費、審査手数料が計上される。

老人保健拠出金

老人保健法により社会保険診療報酬支払基金に拠出する医療費拠出金及び事務費拠出金。

介護納付金

介護保険法により社会保険診療報酬支払基金に納付する納付金。

その他歳出経費

その他の経費として、高額医療共同事業拠出金、保健事業に係る経費、国保事業管理運営事務費などが計上される。

3. 仙台市の国民健康保険事業特別会計の特徴

(1) 特別会計収入項目、支出項目の年度別推移

< 収入(歳入)項目実績値の推移 >

(単位:百万円)

区 分	12年度		13年度		14年度		15年度		16年度	
	金額	指数	金額	指数	金額	指数	金額	指数	金額	指数
国民健康保険料	18,872	100.0	20,158	106.8	21,039	111.5	22,027	116.7	23,414	124.1
医療分現年度	17,429	100.0	18,508	106.2	19,203	110.2	19,960	114.5	21,043	120.7
医療分滞納繰越	574	100.0	627	109.2	656	114.3	674	117.4	706	123.0
介護分現年度	868	100.0	1,000	115.2	1,148	132.3	1,354	156.0	1,619	186.5
介護分滞納繰越			21	100.0	31	147.6	37	176.2	44	209.5
国庫支出金	17,091	100.0	19,179	112.2	19,672	115.1	22,129	129.5	23,262	136.1
事務費	7	100.0	7	100.0	7	100.0	7	100.0		0.0
療養給付費等	14,293	100.0	16,065	112.4	16,416	114.9	18,023	126.1	18,638	130.4
高額医療費共同事業							286	100.0	304	106.3
普通調整交付金	2,467	100.0	2,800	113.5	2,927	118.6	3,537	143.4	4,020	163.0
特別調整交付金	308	100.0	306	99.4	321	104.2	275	89.3	300	97.4
療養給付費交付金	8,303	100.0	8,980	108.2	8,310	100.1	11,258	135.6	12,515	150.7
県支出金	18	100.0	20	111.1	21	116.7	310	1,722.2	328	1,822.2
高額医療費共同事業							286	100.0	304	106.3
乳幼児医療費補助	18	100.0	20	111.1	21	116.7	24	133.3	24	133.3
連合会支出金	83	100.0	144	173.5		0.0		0.0		0.0
共同事業交付金	694	100.0	752	108.4	673	97.0	1,184	170.6	1,266	182.4
一般会計繰入金	6,178	100.0	6,639	107.5	7,364	119.2	8,257	133.7	7,451	120.6
法定繰入金	3,890	100.0	4,001	102.9	4,715	121.2	4,834	124.3	5,148	132.3
法定外繰入金	2,287	100.0	2,638	115.3	2,648	115.8	3,423	149.7	2,303	100.7
繰越金	39	100.0		0.0	61	156.4		0.0		0.0
その他の収入	25	100.0	58	232.0	81	324.0	116	464.0	162	648.0
合計	51,306	100.0	55,934	109.0	57,225	111.5	65,285	127.2	68,400	133.3

- ・ 国庫支出金のうち療養給付費は医療費総額の50%を国負担とするうちの40%定率国庫負担分で医療費給付の増加に合わせて増加傾向が続いている。
- ・ 国負担の残り10%のうち8%は普通調整交付金、2%は特別調整交付金として交付されるのを原則とするが、調整項目の変化により変動し、また保険料収納割合の達成度により普通調整交付金を一部減額するペナルティが課されている。仙台市の場合減額率が15年度からそれまでの7%から9%にアップしたものの普通調整交

付金は15年度、16年度と増加傾向となっている。調整交付金の算出は実質厚生労働省の査定によるが、内訳としては特別調整交付金から普通調整交付金に重点を移す傾向が見られる。

- ・療養給付費交付金は社会保険診療報酬支払基金から退職者医療費分として交付を受けるもので15年度、16年度と著増している。これは平成14年10月より老人保健の対象者が70歳から75歳となったことから、老人医療制度の対象とならず退職者医療制度の対象のままとなる被保険者が増加することとなったため支払基金からの交付が増加することとなったものである。
- ・共同事業交付金は高額医療費負担平準化のための拠出金を運営する宮城県国保連合会より交付されるもので、15年度、16年度と著増している。これは15年度に制度改正があり対象医療費が80万円から70万円に引き下げられ、交付率も80%より100%にアップしたことによる。また財源として国と県の負担が加わり15年度と16年度の国庫支出金及び県支出金に高額医療費共同事業として交付金が計上されている。
- ・一般会計繰入金は全体では増加傾向にあるが、これは法定繰入の増加によるところが大きい。法定繰入れは一般会計において全て国及び県による財源措置がなされており、原則仙台市の負担持ち出しはない。全額仙台市の負担となる法定外繰入れはここ5年間20億円から30億円の水準で推移している。(法定繰入、法定外繰入の内訳については別途検討する。)

< 支出(歳出)項目実績値の推移 >

(単位:百万円)

区 分	12年度		13年度		14年度		15年度		16年度	
	金額	指数								
総務費	1,108	100.0	1,163	105.0	1,218	109.9	1,298	117.1	1,462	131.9
保険給付費	33,393	100.0	35,049	105.0	33,122	99.2	39,715	118.9	43,350	129.8
療養給付費等	29,677	100.0	31,236	105.3	29,253	98.6	35,347	119.1	38,681	130.3
高額療養費	2,959	100.0	3,027	102.3	3,076	104.0	3,543	119.7	3,863	130.6
出産育児一時金	405	100.0	436	107.7	465	114.8	470	116.0	433	106.9
葬祭費	240	100.0	248	103.3	258	107.5	279	116.3	293	122.1
審査支払手数料	110	100.0	100	90.9	67	60.9	74	67.3	79	71.8
老人保健拠出金	13,897	100.0	16,445	118.3	19,476	140.1	19,410	139.7	17,862	128.5
介護納付金	2,183	100.0	2,532	116.0	2,702	123.8	3,529	161.7	4,308	197.3
共同事業拠出金	546	100.0	532	97.4	482	88.3	1,103	202.0	1,218	223.1
保健事業費	91	100.0	98	107.7	106	116.5	114	125.3	121	133.0
その他の支出	86	100.0	50	58.1	116	134.9	58	67.4	64	74.4
合計	51,306	100.0	55,873	108.9	57,225	111.5	65,231	127.1	68,388	133.3

- ・医療機関への支払いを主な内容とする保険給付費は5年間で約30%増加している。
- ・老人保健拠出金も増加傾向にあるが、14年10月より老人保健の対象者を70歳から75歳にしたことから徐々に拠出額の増加が減じてきている。
- ・共同事業拠出金は高額医療費負担平準化の制度改正が平成15年度にあり、対象医療費を拡大した事から、年度ごとに推計される医療費が増加し、これに伴い15年度より拠出金が増加している。なお仙台市においては、この高額医療費共同事業においては交付金が、拠出金を上回る傾向が続いている。

(2) 加入世帯、被保険者等の年度別比較

(年度間平均)

区分		11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
総世帯数	世帯	415,340	420,723	426,669	431,711	436,147
国保世帯数	世帯	136,873	145,219	153,635	162,026	169,468
世帯加入率	%	32.95	34.52	36.01	37.53	38.86
仙台市総人口	人	1,001,907	1,007,508	1,013,999	1,018,660	1,022,458
被保険者数合計	人	255,989	270,030	283,800	298,915	311,604
被保険者加入率合計	%	25.55	26.80	27.99	29.34	30.48
うち一般被保険者	人数	162,852	170,208	177,014	185,390	193,939
	比率%	63.62	63.03	62.37	62.02	62.24
うち老人保健該当者	人数	62,807	67,651	72,745	77,425	76,908
	比率%	24.54	25.05	25.63	25.90	24.68
うち退職被保険者	人数	30,330	32,171	34,041	36,097	40,758
	比率%	11.85	11.91	11.99	12.08	13.08

- ・国保加入世帯、同加入率及び被保険者数、同加入率共に増加状況にあり、15年度では国保世帯加入率が38.86%、被保険者加入率が30.48%となっている。
- ・被保険者の内訳を見ると老人保健該当者が漸増している。なお15年度の人数の減と率の若干の低下は14年10月より老人保健該当年齢が70歳から75歳に改定された事による。
- ・退職被保険者も増加している。退職被保険者とは一定期間被用者年金に加入して退職し年金の受給権者となっている者で、同時にその間被用者健康保険等の被保険者となっていた者となる。国保加入後のこれらの者の医療費は被保険者の負担金及び保険料と社会保険診療報酬支払基金からの交付金で賄われ原則市の負担は無い。

(3) 被保険者の年齢構成年度別比較

(各年度末)

区分	11年度		12年度		13年度		14年度		15年度	
	人数	構成比								
歳	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
0～9	14,366	5.51	14,915	5.44	15,610	5.41	16,359	5.40	16,667	5.32
10～19	19,217	7.37	19,340	7.06	19,545	6.77	19,720	6.51	19,568	6.24
20～29	31,240	11.99	32,898	12.00	34,657	12.01	36,005	11.89	36,279	11.57
30～39	23,037	8.84	24,893	9.08	27,350	9.47	29,291	9.68	31,005	9.89
40～49	24,756	9.50	24,658	9.00	24,954	8.64	25,306	8.36	25,283	8.06
50～59	31,451	12.07	33,565	12.25	35,034	12.14	36,812	12.16	37,844	12.07
59まで計	144,067	55.28	150,269	54.82	157,150	54.44	163,493	54.00	166,646	53.15
60～69	52,338	20.08	54,651	19.94	57,244	19.83	59,446	19.64	62,346	19.88
70～79	46,280	17.76	49,490	18.06	52,599	18.22	56,114	18.53	58,669	18.71
80～89	15,512	5.95	16,944	6.18	18,577	6.44	20,209	6.68	22,008	7.02
90～	2,398	0.92	2,751	1.00	3,114	1.08	3,485	1.15	3,885	1.24
60以降計	116,528	44.72	123,836	45.18	131,534	45.56	139,254	46.00	146,908	46.85
合計	260,595	100.00	274,105	100.00	288,684	100.00	302,747	100.00	313,554	100.00

- ・被保険者の年齢構成は高年齢化してきている。59歳までの年齢層は11年度55.28%から15年度53.15%に低下しているが、60歳以降の年齢構成は11年度44.72%から15年度46.85%へと増加している。
- ・特に70～79歳の年齢層では人数、率共に増加傾向が大きい。

(4) 保険料収納状況の年度別推移

< 現年度分 >

(単位: 百万円)

年度	調定額	収納額	収納率
11年度	18,532	16,347	88.21%
12年度	20,872	18,270	87.53%
13年度	22,441	19,481	86.81%
14年度	23,587	20,322	86.16%
15年度	24,722	21,280	86.08%
16年度	26,350	22,629	85.88%

- ・収納率は一貫して低下傾向が続いており、歯止めが見えない。この結果国からの普通調整交付金を一部減額するペナルティが課され続けており、この減額率が15

年度からそれまでの7%から9%に拡大している。仙台市国保財政改善の最大の注目点と考えられる。

- ・滞納繰越分に優先して現年度分を回収し現年度分の回収率を上げる方針を持っているとするが、滞納繰越分の調定額はあまり減少していない。

< 滞納繰越分 >

(単位:百万円)

年度	調定額	収納額	収納率	不能欠損額
11年度	4,177	529	12.68%	1,268
12年度	4,510	571	12.67%	1,479
13年度	5,032	647	12.86%	1,589
14年度	5,698	686	12.04%	1,867
15年度	6,344	710	11.20%	2,151
16年度	6,875	747	10.87%	2,524

- ・現年度分と同様に収納率は一貫して低下傾向にある。
- ・この結果2年の時効完成により不能欠損処理される滞納保険料は、前年度分の10%を大きく超える額で毎年度伸び続けている。

4. 国民健康保険事業の準拠法令等

仙台市の国民健康保険事業の準拠する主な法令等は次のとおりである。

< 法律 >

➤ 国民健康保険法

< 条例・規則(主なもの) >

- 仙台市国民健康保険条例
- 仙台市国民健康保険法等の施行に関する規則
- 仙台市老人医療費の助成に関する規則
- 仙台市国民健康保険料納付組合規則

< 要綱・要領(主なもの) >

- 国民健康保険料嘱託徴収員設置要綱
- 仙台市国民健康保険・老人保健診療報酬明細書等点検嘱託員設置要綱
- 仙台市国民健康保険料減免取扱要綱
- 国民健康保険料滞納整理要綱
- 仙台市国民健康保険短期被保険者証交付要綱

- 仙台市国民健康保険に係る被保険者証返還等の事務取扱要領
- 仙台市国民健康保険料収納対策本部設置要綱
- 高額療養費受領委任払い事務取扱要領
- 仙台市国民健康保険一部負担金減免額及び免除並びに徴収猶予に関する事務取扱要領

5. 検討の方針

これまで国民健康保険制度及び仙台市の国民健康保険事業特別会計の特徴について見てきた。この保険制度そのものは国民健康保険法に基づく国の制度であり、また大きな部分の必要資金の出し手として国の制度設計及び方針の下に運営されており市町村として管理可能部分は限られた範囲となっている。またこの制度の対象となる被保険者には自営業者、退職者、高齢者及びそれらの扶養者など、経済的に波があったり、低所得階層に分類される人々が多く、制度の財政運営は厳しい状況にあることが理解できる。

このような事情を理解しながら仙台市の国民健康保険事業特別会計を運営する各区役所等の現場の実態を見、事務遂行状況を点検し、検討を加えることとした。

第3. 利害関係

包括外部監査の対象として事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係は無い。

第4. 外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

1. 一般会計繰入金の推移について

(現 況)

(1) 一般会計繰入金(実績)の推移

(単位:百万円)

区分	12年度		13年度		14年度		15年度		16年度	
		指数								
保険料軽減負担分	2,004	100.0	2,231	111.3	2,447	122.1	2,660	132.7	2,896	144.5
保険者支援負担分	0		0		0		540		568	
事務費一般財源化	972	100.0	1,030	106.0	1,071	110.2	1,152	118.5	1,224	125.9
出産育児一時金2/3	270	100.0	291	107.8	310	114.8	314	116.3	289	107.0
財政安定化支援分	644	100.0	449	69.7	887	137.7	168	26.1	171	26.6
法定繰入計	3,890	100.0	4,001	102.9	4,715	121.2	4,834	124.3	5,148	132.3
地方単独事業	239	100.0	248	103.8	265	110.9	165	69.0	101	42.3
事務費超過分	102	100.0	100	98.0	197	193.1	202	198.0	208	203.9
調整交付金不足	1,341	100.0	1,393	103.9	1,489	111.0	1,393	103.9	1,046	78.0
医療分保険料不足	398		1093		21		1012		299	
介護分保険料不足	62		30		2		108		75	
国庫負担金不足	258		26		42		242		10	
療養給付費交付金不足	112		200		261		207		27	
出産育児一時金1/3					155		157		144	
葬祭費支給額					259		280		293	
介護保険料激変緩和措置							71		174	
法定外繰入計	2,288	100.0	2,638	115.3	2,649	115.8	3,423	149.6	2,303	100.7
合計	6,178	100.0	6,639	107.5	7,364	119.2	8,257	133.7	7,451	120.6

法定繰入について

法定繰入は保険基盤安定制度に基づく保険料の軽減負担分の繰入と、15年度より3年間の時限措置で行われている低所得層の存在を前提とする保険者支援負担分の繰入が大きい。これらはいずれも国、県、市が一定の割合で負担し一般会計を通じて特別会計に繰入れられる。

事務費一般財源化による繰入も増加傾向にあるが、これは全額国の負担で一般会計を通じて特別会計に繰入れられる。

法定外繰入について

法定外繰入は全額市の一般会計の財源により負担、繰入されるものである。地方単独事業は乳幼児医療の自己負担を全額市が補填することにより繰入れられているものである。また、事務費超過分は特別会計運営のための事務費で、法定繰入の

対象となる部分を超過した事務費の一般会計負担分である。

法定外繰入では調整交付金の不足分の繰入が大きな割合を占めるが、当該繰入の年度別計算内訳は次のとおりとなっている。

(単位:百万円)

区分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
調整交付金計算額					
一般分	2,611	2,758	2,693	3,160	3,372
老人保健拠出分	1,288	1,523	1,763	1,680	1,527
介護分	218	253	270	353	431
計	4,117	4,534	4,726	5,193	5,330
事務費充当額	15	15	12	13	36
計算額合計	4,132	4,549	4,738	5,206	5,366
一般被保険者負担	15	49	0	0	0
調整交付金交付額	2,776	3,107	3,249	3,813	4,320
差引一般会計補填	1,341	1,393	1,489	1,393	1,046
収納割合によるペナルティ					
減額率	7%	7%	7%	9%	9%
減額金額	185	210	220	349	397

調整交付金は保険者(市)が負担する医療費の原則10%を国が負担するという前提で交付額を算出し国保財政の精算計算を行うが、実際の交付額はその年度の医療費の水準、被保険者世帯の所得水準、保険料の収納割合などの変化により厚生労働省の査定額が決まり、一般会計からの補填繰入が恒常的に発生している。

特に保険料の収納割合はすでに見たように一貫して低下傾向にあり、この結果上に見るようにペナルティ減額率が拡大し交付金確定額に与えるマイナスの影響を大きくしている。

(意 見)

(1) 収納割合によるペナルティについて

国民健康保険事業特別会計への一般会計からの繰入は60億円台から70億円、80億円台へと増加傾向にある。このうち増加が著しいのは、いわゆる法定繰入といわれるものであるが、これは市負担分も含めて国の財政補填措置があり、原則として市の負担は無いとされている。これに対して法定外繰入といわれるものは、全額市の一般会計からの負担繰入によるものであり、それ故この部分の繰入の統制と圧縮については常に検討課題としていかなければならない。特に調整交付金査定における保険料収納割合によるペナルティ減額については拡大傾向にあり、下記以降で指摘する保険料収納率向上について具体的改善策を早急に実現し、少しでも一般会計からの調整交付金不足負担を圧縮していく必要がある。

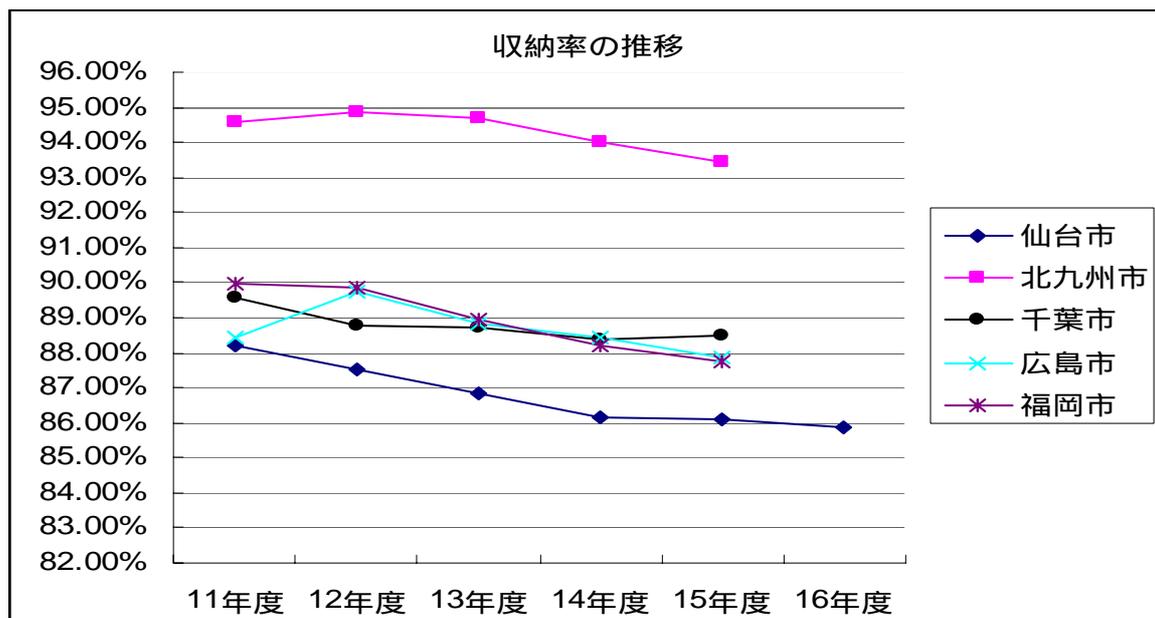
2. 保険料収納率の向上について

(現 況)

(1) 主な政令指定都市との比較検討

仙台市とおおよそ同程度の人口規模、国民健康保険財政規模を持つと思われる北九州市、千葉市、広島市、福岡市の4つの政令指定都市と国民健康保険料の現年度収納率について仙台市との比較を試みると以下のとおりである。

項 目		仙台市	北九州市	千葉市	広島市	福岡市	
加入世帯数 (15年度)	全世帯数	434,809	419,178	378,414	485,811	610,570	
	国保世帯数	171,086	206,012	169,264	205,297	241,754	
	加入率(%)	39.35	49.15	44.70	42.26	39.59	
被保険者数 (15年度)	全人口(人)	1,018,901	1,003,267	912,720	1,138,004	1,345,735	
	被保険者数	313,554	369,373	312,667	366,000	434,959	
	加入率(%)	30.77	36.82	34.30	32.16	32.32	
収 納 率	11年度	調定額(百万円)	18,532	22,667	20,343	25,202	30,119
		収納率(%)	88.21	94.55	89.57	88.45	89.94
	12年度	調定額(百万円)	20,872	23,015	21,957	25,372	30,870
		収納率(%)	87.53	94.86	88.75	89.76	89.83
	13年度	調定額(百万円)	22,441	24,176	22,883	26,048	32,636
		収納率(%)	86.81	94.71	88.73	88.84	88.94
	14年度	調定額(百万円)	23,587	24,875	24,656	27,114	33,400
		収納率(%)	86.16	94.03	88.38	88.44	88.21
	15年度	調定額(百万円)	24,722	25,520	25,283	28,279	34,172
		収納率(%)	86.08	93.44	88.47	87.88	87.75



以上のように5つの同程度規模の政令指定都市の中では、仙台市の収納率が一番低くかつ低下傾向が続いている。(仙台市の16年度データは別途追加した。)

このうち収納率の高い北九州市と仙台市との比較分析を以下において試みる。

(2) 北九州市との比較検討

高い収納率を示す北九州市と仙台市とのおける、納付方法別の収納状況を比較すると次のとおりである。比較は16年度実績値により行っている。

項 目		仙台市		北九州市		
			構成比		構成比	
納付方法別 収納状況	口座振替	世帯数	91,619		143,673	
		調定額(百万円)	12,106	45.7	18,461	70.0
		収納額(百万円)	11,468	50.7	18,175	74.1
		収納率(%)	94.73		98.45	
	納付書納付	世帯数	94,724		23,034	
		調定額(百万円)	13,691	51.8	2,814	10.6
		収納額(百万円)	10,546	46.6	2,431	9.9
		収納率(%)	77.03		86.37	
	納付組合扱 (口座振替以外)	世帯数	2,789		71	
		調定額(百万円)	656	2.5	12	0.1
		収納額(百万円)	613	2.7	12	0.1
		収納率(%)	93.50		100.00	
	集金	世帯数			44,681	
		調定額(百万円)			5,096	19.3
		収納額(百万円)	(709)	(3.1)	3,911	15.9
		収納率(%)			76.75	
合計	世帯数	189,132		211,459		
	調定額(百万円)	26,454	100.0	26,385	100.0	
	収納額(百万円)	22,629	100.0	24,531	100.0	
	収納率(%)	85.54		92.97		

- ・ 納付方法別収納状況を見ると、北九州市は口座振替においてその割合も収納率も高くなっていることが特徴の一つとしてクローズアップされる。収納額に占める口座振替の割合が74.1%と高く、また収納率も98.45%と高水準なことから、割合と率のダブルで全体の収納率アップに貢献している状況となっている。この点仙台市は口座振替による収納割合はようやく50%に届く程度(50.7%)で、また口座振替による収納率も94.73%と北九州市の水準には達していない。保険年金課の説明によれば、北九州市では保険料を安く設定し、一般会計からの特別会計への繰入を多くする政策方針を取っていることも収入率向上に繋がっているとしている。
- ・ 上記と裏腹の関係で仙台市は納付書納付の割合が46.6%と北九州市の9.9%を大きく上回っている。納付書納付による場合一般的に口座振替より納入率が低下するが、その割合は北九州市より低く77.03%となっており、仙台市における全体の収納率低下の原因の一つとなっている。

- ・北九州市には保険料徴収を専門とする嘱託員がおり、北九州市のデータによれば16年度78名が登録され、いわゆる集金人規模としては大きく、大いに力を入れている状況が窺える。この結果16年度で全体の15.9%を収納し、徴収員一人当たり年間50百万円の収納実績を示している。仙台市にも38名の嘱託徴収員が存在し保険料の集金を中心とした業務に当たっているが、16年度の徴収額は709百万円(納付書納付に含まれる)で、徴収員一人当たり年間18百万円余りの収納実績となっている。北九州市の徴収員は通常の保険料を集金するという役割設定となっているが、仙台市の徴収員は滞納している保険料の回収が主たる任務となっていることの違いが一人当たり徴収額の差に現れているものと思われる。

(意見)

(1) 収納状況に関する現状の再確認と収納率向上の検討

国民健康保険は国民健康保険法に基づく国の制度であり、政令指定都市を含む各市町村はその制度の枠組みの中で保険者として保険事業の運営に当たっている。

このため各保険事業者がおかれた保険事業遂行の環境は大きく異なることはないと考えられる。このような中で保険料の収納状況を取上げた場合、高い徴収割合を確保している保険事業者があれば、同様にそこまで達成可能な対応を工夫できる立場にあることを認識する必要がある。

上記で見たように収納率が高いとされる北九州市と仙台市では、16年度で収納率に7ポイント以上の差異が認められた。収納率上位者との間にこれ程の差異があるということを再確認し、かつその差異を少しでも解消していかなければならないことを再認識し、収納率上位者が取っている徴収方式を研究して実施可能性を検討する必要がある。又次で提案するような収納率向上の具体策についても早急な検討に着手する必要がある。

1. 口座振替納付割合の拡大

口座振替納付によれば確実に納入率がアップすることが裏付けられている。仙台市においても現在50%程度の口座振替割合を北九州並みの70%程度まで引き上げることが収納率向上に極めて有効であることは衆目の一致するところである。このため口座振替割引制度というインセンティブによる口座振替への導き、区役所窓口(市民課も含めて)での口座振替への勧奨強化など具体策の着手が必要である。

2. 納付書納付率のアップ

名古屋市、広島市などでは前納報奨金制度が取られている。この制度の導入も検討する必要があると思われる。なお運用コストや使い勝手の悪さからこの制度を取りやめるところもあると聞くが、それではどのような制度設計に変えればこの制

度のインセンティブ効果を取り出せるか研究する必要がある。

3. 徴収員制度の見直し

徴収員制度については項を改めて詳しく検討することとしているが、北九州市との比較では一人当たりの収納実績に格段の差があった。両市において制度運用方針に違いがあることも事実であるが、制度方針の違いと収納実績差異の内容をさらに分析し、徴収員制度の見直しに役立てる必要がある。

4. コンビニエンスストアでの納入取扱

近年、各種公共料金がコンビニエンスストアで納入できるケースが増えている。横浜市では平成15年より国保料のコンビニエンスストアでの納入を開始したとしている。まさにコンビニエンスな納入場所であり、早急に検討の価値があると思われる。納入手数料の問題、金融機関口座振替手数料無料の現状との兼合い、市税他、他の仙台市納付金への適用の問題など検討課題はあるが、社会のインフラとして根づいているコンビニエンスストアの利用については、積極的に取り組む必要があると思われる。

3. 徴収員制度の活用について

国民健康保険料嘱託徴収員制度は、国民健康保険料の徴収に係る事務の効率的運用を図るため徴収員の設置を定めている。具体的には、徴収員は、国民健康保険加入者宅を訪問し、督促状の指定納期限を超過した世帯について保険料の徴収を行う他、保険料の口座振替の勧奨等の業務を行っている。

最近3ヵ年の徴収員による保険料の徴収状況は以下のとおりである。

年度	仙台市合計(百万円)			徴収員(百万円)			徴収員による徴収率		
	現年度分	滞納繰越分	合計	現年度分	滞納繰越分	合計	現年度分	滞納繰越分	合計
14年度	20,322	686	21,008	729	160	890	3.59%	23.33%	4.24%
15年度	21,280	710	21,991	754	152	907	3.55%	21.42%	4.12%
16年度	22,629	747	23,377	709	135	844	3.13%	18.13%	3.61%

また、平成16年度の行政区別の徴収状況は以下のとおりとなっている。

区名	仙台市合計(百万円)			徴収員(百万円)			徴収員による徴収率		
	現年度分	滞納繰越分	合計	現年度分	滞納繰越分	合計	現年度分	滞納繰越分	合計
青葉区	6,553	219	6,772	202	35	238	3.09%	16.33%	3.52%
宮城野区	3,837	162	3,999	140	27	168	3.65%	17.18%	4.20%
若林区	3,004	106	3,110	116	19	136	3.89%	18.38%	4.38%
太白区	4,857	133	4,990	117	26	143	2.41%	19.75%	2.87%
泉区	4,376	126	4,503	132	26	158	3.03%	20.56%	3.53%
計	22,629	747	23,377	709	135	844	3.13%	18.13%	3.61%

(注)上記において、宮城総合支所分は青葉区、秋保総合支所分は太白区に含んで集計を行なっている。

(1)徴収員に対する報酬について

(現 況)

市は、徴収員に対して毎月基本報酬(90,000 円)を支払う他、各業務を行なう事に対して以下の通り報酬等の支払を行なっている。

業務の内容等	報酬の額
能率報酬	保険料の徴収額に対するもの 徴収した保険料の額の 4/100 ただし、短期証発行者から徴収した場合には徴収した保険料の 8/100
口座振替勧奨報酬	口座振替が確認された場合、口座振替依頼書1枚につき 2,000 円 ただし、月2件以上の実績があった場合には 月 5,000 円加算される
事務報酬	訪問した先に不在差置書を置いてきた場合 1件につき 50 円
付加報酬	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険料軽減申告書等受理等に対するもの 1件につき 500 円 ・ 被保険者実態調査等に対するもの 1件につき 200 円 ・ 保険者納付計画書受理に対するもの 1件につき 200 円

(「国民健康保険料嘱託徴収員設置要綱」より。なお この項で「要綱」という)

上記に記載のとおり、訪問した件数のうち不在差置書を置いてきた場合には、事務報酬として1件につき50円が支払われることとなっている。しかし、泉区においては、保険加入者が当該不在差置書を持参し区の窓口で保険料の支払を行なった場合、担当した徴収員の業績として加味され、保険料の徴収を行なった場合と同様の報酬(徴収した保険料の額の100分の4(短期証発行の場合100分の8))が支払われており、徴収員によっては、ある月の徴収額の29%がこのような徴収方法となっている場合も発生している。なお、このような報酬の支払方法は、平成17年8月1日から全市で行われるようになっている。

(指摘事項)

仙台市が定める国民健康保険料嘱託徴収員設置要綱上、能率報酬は「当月徴収した保険料の額」に対して支払われるものである。これに対して、上記の場合、保険者による窓口での納付であり、徴収員による徴収とは異なるものであり、要綱に従ったものではないこととなる。市では、このような取扱を事務取扱基準を設け認めているが、報酬支払形態については要綱に定めるべきであり、この取扱のみ別途手当すべきではない。

能率報酬は、徴収員が個別訪問をし、時間をかけて交渉、説得し実際に徴収した対価として考えられているはずである。滞納保険者が区役所窓口等まで保険料を持参し支払を行なうことは被保険者にとっては当然のことであり、その行為を促したことに対する報酬は不在差置書を置いてきた事に対する報酬(事務報酬)として取り扱われるべきであって、交渉、説得を行ったことの説明することなく単純に事務報酬に加え能率報酬までも支払われることは、努力とそれに対する報酬のバランスを欠くこととなる。支払について説得したが、当日支払資金がなく後日持参することを約束した結果であるということであれば、徴収員は保険加入者に対し窓口を持参する期日を約束させ、その旨区に報告させた上で、期日どおりに納付した場合に認める等、要件を明確にしておく必要があり、このことを要綱の改訂で手当すべきである。

(意見)

徴収員に対する報酬のうち口座振替勧奨報酬については、口座振替依頼書1枚につき2,000円(月2件以上の実績があった場合には、その額に5,000円を加えた額)を払うものと規定されている。

この規定の解釈からすると月2件実績を上げれば9,000円となるが、3件以上からは2,000円のアップしかないことになり、毎月3件以上の実績を上げようとすることへのインセンティブは働きにくい。例えば、太白区の場合では、平成16年度において口座振替勧奨の実績を上げたのは、徴収員7名のうち5名であるが、1年間の実績で4件が

1名、3件が1名 他は1件に留まっており、殆ど実績がないといっても過言ではない状況である。太白区の徴収員のうち、最も徴収金額が大きい徴収員(=年間報酬額も最大)でも実績は1件に止まっており、口座振替勧奨はすぐに自らのその後の徴収額の減額に繋がる可能性が高いことから、インセンティブとして有効に機能しているのか疑問である。

事務報酬については、当月訪問した件数のうち、不在差置書を置いてきた場合には、1件につき 50 円を支給することと規定されている。上記太白区の例で最も徴収金額の大きかった徴収員は、不在差置の件数が常時毎日 40 件以上の実績を上げており、計算上これだけで毎日 2,000 円以上の報酬を得ていることになる。収納率向上に本当に寄与しているのか相関関係の判別しにくい不在差置の実績を積み上げることで、確実に収納率向上に寄与する口座振替勧奨と同等の報酬を毎日手にすることができる報酬形態になっている。

このように、収納率アップに直接貢献できるような報酬形態になっていないことは、徴収員制度をより有効に機能させることを阻害している可能性がある。すくなくとも、現状に鑑み口座振替勧奨のインセンティブをもっと上げる等、報酬体系の見直しが必要である。

(2) 徴収員の担当区域について

(現 況)

徴収員は仙台市で一括採用されるが、各区に配属され区毎に担当区域を定め徴収を行なっている。各区の現在の状況は以下の通りである。

区名	状況
青葉区	徴収員 9名 区域を9区画に分けて担当。ローテーションは行なっていない。
宮城野区	徴収員 7名 区域を7区画に分けて、6ヶ月毎にローテーションにより担当区画を換えている。
若林区	徴収員 6名 区域を6区画に分けて、4ヶ月毎にローテーションにより担当区域を換えている。
太白区	徴収員 7名 区域を7区画に分けて担当。特に担当エリアのローテーションは行っていない。
泉区	徴収員 6名 区域を6区画に分けて、5ヶ月毎にローテーションにより担当区域を換えている。ただし、この担当区は2年前に当時の滞納者の(所在)状況を考慮し、区分けを行ったようであるが、連続した地域になっていない(飛び地)地区がある。

(指摘事項)

徴収員は、基本的には滞納者の住居(個人商店を経営する場合は店舗等)を訪問し、滞納保険料を徴収する。徴収を行うために個々の滞納者との折衝する時間が必要であり、移動時間をなるべく短くし、効率よく徴収活動が行えるように担当区域を定める必要がある。区域による交通密度、人口密度等が異なることにより、徴収員の負担が公平とならない事も考えられるが、泉区では負担の公平性を考えて担当区を5ヶ月でローテーションしているが、それよりも移動の効率性を優先すべきものと思われる。泉区においては担当区の見直しが必要である。

(3) 徴収員の徴収額の差異について

(現 況)

徴収員の徴収額については個々人で差異が発生しており、徴収額と徴収員に支払う報酬額がバランスを欠いている。例えば各区の平成16年度の報酬額に対する徴収額の倍率は以下のとおりとなっている。

(単位:倍)

区名 徴収員	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区
A	8.4	9.7	9.3	8.7	10.6
B	9.6	9.2	9.7	9.2	10.6
C	8.3	9.1	9.3	7.5	10.3
D	7.8	8.2	9.6	9.1	10.7
E	3.5	9.4	9.8	9.6	10.4
F	11.5	9.3	10.7	6.6	9.7
G	8.8	9.3		10.9	
H	8.2				
I	8.4				
J	9.7				
K	9.4				
計	8.7	9.2	9.8	8.9	10.4

(注) 上記は、年間の報酬額に対する年間の徴収額の倍率を記載している。例えば青葉区のA氏の場合、年間報酬額の8.4倍の保険料を徴収したことになる。なお、病気等の低稼働月は除外して倍率を算定している(青葉区E氏 H17/3分を除外した)。

また、徴収員は 表作成の都合上各区の徴収員はA～K と記載している(例えば各区A氏は全く別人である)

青葉区には宮城総合支所、太白区には秋保総合支所分を含んで表示している。

各区の最高と最低の倍率の差は以下のとおりである。

区名	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区
最高	(F氏) 11.5倍	(A氏) 9.7倍	(F氏) 10.7倍	(G氏) 10.9倍	(D氏) 10.7倍
最低	(E氏) 3.5倍	(D氏) 8.2倍	(A氏他) 9.3倍	(F氏) 6.6倍	(F氏) 9.7倍
/ 格差	3.2	1.1	1.1	1.6	1.1

(注)「格差」は、保険料徴収に関するコストパフォーマンスの格差を表す。

例えば 青葉区では、保険料徴収のF氏はE氏の3.2倍コストパフォーマンスがよかったことを意味する。

また、各区徴収員毎の平成16年度の保険料徴収額は以下のとおりとなっている。

(単位:百万円)

区名 徴収員	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区
A	22	26	20	21	28
B	27	25	22	20	29
C	20	23	19	15	26
D	19	14	22	21	29
E	6	29	23	22	25
F	36	25	30	13	22
G	22	24		32	
H	22				
I	20				
J	22				
K	21				
計	238	167	136	143	159

(意見)

徴収員による保険料の徴収は滞納者からの徴収であり、また、滞納者にもそれぞれ異なった事情があることも想定できるため、個々の徴収員の徴収額にある程度差が生じることはやむを得ないことではある。しかし、青葉区におけるコストパフォーマンスの格差 3.2 倍、太白区の 1.6 倍の格差は大きいものと判断せざるをえない。下位者の引上げが必要である。また、上記では区内の格差に焦点をあてているが、各区において最高のコストパフォーマンスであったとしても、それで十分であるということを意味するものではない。さらに、コストパフォーマンスの向上に向けて諸策を講ずる必要がある。

青葉区、太白区はともにローテーション制度を取り入れておらず、このことが格差広げている一因であるとも考えられる。ローテーション制度を取り入れ滞納者との交渉経験を共有する、また、報酬体系を変更する等の諸方策を検討、実施する必要がある。

現在、市では各徴収員に対して具体的な数値目標等は課していない。各区における徴収員1人あたりの徴収額は 20 百万円台が中心となっているが、それで十分であるというものではない。毎年多額の収入未済額(平成16年度は 調定額 33,376 百万円に対し、未収入額は 7,475 百万円である)が発生している現状を考えた場合、徴収員制度をより有効に活用し、徴収額を増加させることが必要である。このためには、漫然として徴収員の回収結果を待つのではなく、個々の徴収員に具体的な目標を与え、目標達成のためのインセンティブとして報酬体系を再構築すべきである。

(4) 保険料の一部徴収について

(現況)

徴収員は市のシステムから作成される滞納整理表(滞納状況、保険料の毎月の納付状況が記載されている)の情報を元に徴収行動(滞納者との交渉)を行なっている。滞納整理表を閲覧した結果、特定の滞納者について徴収員による徴収が毎月行なわれ、かつ、保険料の一部のみの徴収となっている例が見受けられた(泉区、通知書番号 ××× - ×××× 調定額 50,800 円に対し、毎月 20,000 円の徴収等)。

(指摘事項)

徴収を行っているとはいえ、ある滞納者が毎月、一部のみでも納付があるのであれば、保険料納付の意思が認められるのであり、また、全額ではなくても負担能力があると判断出来る。このような場合には、徴収員は納付計画の作成、自らの納付(金融機関での納付あるいは口座引き落とし)を行うよう要請し指導すべきなのであって、そうすることが、「国民健康保険料の徴収にかかる事務の効率的運営を図るため」(国民健康保険料嘱託徴収員設置要綱 第1条)という徴収員制度の目的にかなう行動であるといえる。一部徴収を続けることは、「徴収」というよりは「集金」ということとなり、徴収員本

来の役割からはずれるものである。また、規定に満たない保険料を毎月「集金」することは、滞納者に対し「小額でも毎月支払っていれば問題はない」と勘違いさせる結果となり、滞納者であることを認識しなくなり、結果として滞納額を増加させる事につながりかねない。市は、徴収員に対し、より適切な徴収活動を行なうよう指導すべきである。

また、徴収員は毎月同じ滞納先を訪問する傾向がある。これは、徴収員に対する能率報酬が徴収額のみを基準としていることにも起因している。同一先への複数回にわたる一部徴収は現在より低い歩合率にする等要綱を改定し、より多くの滞納者から徴収を行うよう動機付けを行う必要がある。

(5) 徴収員制度の改廃について

(意 見)

上記まで述べてきた問題はあるにせよ、徴収員制度の存在は、滞納額の徴収に役立っていることは事実である。しかし、徴収員管理、徴収員が作成する日報データから月報を作成するため入力等は区の担当係長が行っており、繁忙期には臨時職員の手当も必要な状況になっている等マイナス面も多い。この制度がなければ、上記管理業務等を競売等滞納額回収の業務に充てることも出来、滞納額の減少に貢献できる可能性がある。加えて、一部徴収の慣行化等この制度自体が新たな滞納を作り出している可能性もある。

平成16年度における徴収員による徴収額は 844 百万円となっており、収納額 23,377 百万円の 3.61%程度であり、平成14年度 4.24% 平成15年度 4.12%に対し伸び悩んでいる。

徴収員制度維持に伴うコストと徴収員による保険料徴収額など、この制度による費用対効果をよく検討し、場合によっては民間の業者へのアウトソーシングを行なうことや、徴収員制度を廃止することも視野にいれ検討を行うべきである。

4. 保険料の徴収方式について

(現 況)

仙台市の国民健康保険料は、1年分(当年の4月1日から翌年の3月31日)を世帯ごとに、以下の算式により算出した金額の合計額となっている(以下は平成16年度のもの)。

所得割: 当年度(4月1日から翌年の3月31日)の市県民税 × (410 / 100)

均等割: 加入者1人につき 26,160 円

平等割:1世帯につき 31,080 円

なお、最高限度額は 530,000 円 である。

また、上記のうち、所得割については当年度の市県民税が6月にならないと確定しないため、当年度の保険料は、8月に確定することになる。

保険料の確定が8月にならざるを得ないことに対し、仙台市では保険料の通知(納入通知書の送付)を年2回(4月、8月)に分けて行なっている。即ち、4月の通知は、前年度分の保険料(1年間相当額)を12等分した額(100円未満切捨て)を第1期～第4期分として仮算定として通知し、8月に保険料が確定することをもって、当年度の確定保険料から仮算定による保険料を差引いた額を第5期～第12期に按分(100円未満は第5期にまとめる)し本算定として通知を行なっている。

なお、保険料の納付は、納入通知書による方法と口座振替による方法のいずれかを選択することとなる。納入通知書による場合は、市が指定する金融機関、各区役所、総合支所、大倉行政サービスセンターで行なうことが出来る(郵便局では納付できない)。口座振替による場合は、市が指定する金融機関、又は郵便局を保険加入者が指定し、納付を行なうこととなる。

(意 見)

仙台市では、8月に本算定の納入通知書を各世帯に送付しているが、仮算定の際の納入通知書と極端に保険料の金額が異なるケースがあり、増額になる場合もあれば還付になる場合もあることから、その内容について保険加入者からの問い合わせが頻繁に行なわれており、国民健康保険担当窓口の負担が増加している。

業務自体を抜本的に効率化するためにも、現状の仮算定、本算定の2段階方式をやめて、住民税が確定する6月において保険料の確定を行なう本算定に一本化することも検討する必要がある。

これにより、以下のようなメリットが生じる。

4月から5月にかけての異動の多い時期に、担当窓口の業務にかなりの割合で専念できる。

納入通知書の送付が年1回となり、郵送料をはじめとする郵送事務のコストが半減する。

本算定での見直しに派生する諸問題(個別の説明、還付手続き等)が大幅に減少することが想定される。

仮算定があることにより使用していた担当職員の作業時間を、滞納整理等に振り向けることが出来る。

この方法によれば、保険料徴収額が年度の後半に片寄る(4月から8月までの保険料収入がなくなる)、1回当りの保険料納付額が大きくなり市民の負担感が増し徴収率に悪影響を与える可能性も考えうる。事実この点への配慮から仮算定、本算定2段階方式を採用したとされている。しかし、前者については、徴収額が下半期に片寄ることよりも上期において滞納整理に集中することによる徴収額増への期待もある。また、後者についても、年間の納付額に変更のないことを市民にアピールし、また前納報奨金制度の導入を行うこと等により解消しうるものと思われる。

さらに、保険料の納付方法についても、納入通知書による納付先に、コンビニエンスストアを加える等、市民の納付手段を増やす方向での検討も必要である。

5. レセプト審査体制について

国民健康保険に係る診療報酬明細書(レセプト)の点検作業は、国保連合会で実施される他、仙台市においてもレセプト点検嘱託員(以下 点検員)によって区毎に行なわれている。具体的には、国民健康保険を担当する点検員は各区に2名(ただし、宮城野区は平成16年3月以前は1人)、老人保健を担当する点検員は青葉区3名、若林区1名、他の区は2名合計20名に、レセプトを記号番号順等に並べ替えるためのアルバイトを加えた人数で当該点検作業が行なわれており、点検の結果に基づき国保連合会へ再審査請求を行なうことにより、医療機関への診療報酬の過誤納付を防止している。

国民健康保険にかかるレセプト点検の実施状況は以下の通りである。

< 年度別の実績 >

年度	レセプト 受領件数	保険者(*1) 負担額	過誤調整の内容					
			被保険者の資格 関係(*2)		請求内容関係 (*3)		合 計	
			件数	金額	件数	金額	件数	金額
	千件	百万円	千数	百万円	千数	百万円	千数	百万円
11年度	2,073	28,021	12	123	13	69	26	193
12年度	2,201	29,445	13	138	11	64	25	203
13年度	2,362	31,071	15	162	15	79	30	242
14年度	2,505	31,815	16	188	13	72	29	261
15年度	2,799	35,173	16	170	12	62	28	232

*1 保険者は仙台市である

- * 2 被保険者の資格関係の過誤調整のうち主なものは以下の通り
 - ・ 国保から社保へ資格変更後の国保で診療を受けたもの
 - ・ 国保以外の他の制度が適用されるもの
- * 3 請求内容関係の過誤調整のうち主なものは以下の通り
 - ・ 医療機関からの重複請求
 - ・ 投薬・注射・検査・処置・手術料等 再審査が必要となったもの
 - ・ 給付割合の誤りのあるもの
- * 4 レセプトは、各区とも5年間保管される

< 行政区別の実績：平成15年度 >

区名	レセプト 受領件数	保険者 負担額	過誤調整の内容					
			被保険者の資格 関係		請求内容関係		合 計	
			件数	金額	件数	金額	件数	金額
	千件	百万円	数	百万円	数	百万円	数	百万円
青葉区	758	9,707	4,617	51	4,468	20	9,085	72
宮城野区	490	6,515	2,917	27	1,465	7	4,382	34
若林区	378	4,796	2,444	25	939	9	3,383	34
太白区	650	7,937	3,385	32	3,408	17	6,793	49
泉区	520	6,216	2,841	33	1,955	8	4,796	41
合計	2,799	35,173	16,204	170	12,235	62	28,439	232

(1) レセプトの点検方法について

(現 況)

上記の実績からは、各区とも点検員が2名(宮城野区は1名)であるにもかかわらず、区によって過誤調整が必要であるとして検出されたレセプト枚数が大きく異なることがわかる。なお、各区のレセプト点検方法は以下のとおりである。

< 青葉区 >

- ・ 総合病院、及び間違いを起こしやすい病院など120医療機関を特定し、縦覧点検(特定の個人を1年分トレースする)を実施している。
- ・ 上記以外の医療機関については、単月点検(1年のうち特定月について、1ヶ月分のレセプトを全てチェックする)を実施している。
- ・ 高額医療費に該当したレセプトについては、月単位で全月の点検を実施している。

- ・ 医科と調剤のレセプトとの突合を行なう等の方法も実施している

<宮城野区>

- ・ 3ヶ月縦覧の方法(4～6月、7～9月、10～12月、1～3月を単位として、記号番号順に配列する)によっており、3ヶ月分の配列が完了次第、当該3ヶ月分のレセプトを3ヶ月以内に点検している。また、高額医療費に該当したレセプトは単月での点検を実施している。
- ・ 歯科のレセプトは、人員が足りないため、点検出来ない状況である。

<若林区>

- ・ 医科のレセプトについては、要注意医療機関は縦覧点検、それ以外は単月点検を実施している。なお、縦覧対象先の選定は、これまでの経験をもとに点検員が每期見直しを行なっている。
- ・ 歯科のレセプトについては、単月点検を実施している。
- ・ 調剤のレセプトについては、2000点以上のレセプトを対象に単月点検を行なっている。さらに対応する医科レセプトとの照合も実施している。

<太白区>

- ・ 21医療機関を特定し縦覧点検(6ヶ月)を実施している。
- ・ 上記以外の医科のレセプトについては、単月点検を実施している。
- ・ 高額医療費に該当したレセプトについては、単月点検を実施している。
- ・ 歯科のレセプトについては、殆どが固定点数であることから、間違いの発生する可能性が極端に低いためにチェック対象にはしていない。
- ・ 医科と調剤のレセプトの突合を実施している。

<泉区>

- ・ 医科のレセプトについて、縦覧点検も行っているが、金額で抽出しているのみであり、経験的に間違いやすい医療機関にまとを絞る等の方法はとっていない。
- ・ 調剤のレセプトについては 2000点以上等金額の大きなものを点検対象としている。
- ・ 歯科のレセプトについては金額が少なく、これまで間違いがあまりないことから対象にはしていない。

(指摘事項)

レセプト点検の実績から以下の事項を指摘することが出来る。

レセプトの受領件数、診療報酬の仙台市負担総額は増加傾向にある。
過誤調整が必要とされたレセプト枚数は、横ばい、あるいは微増である。少なくともレセプト受領件数の増には対応していない。

現在、年に数回他区の点検員と情報交換は行っているようではあるが、点検対象の抽出方法等に違いが見られる(青葉区は、間違いが高い確率で発生している医療機関が発行するものを優先的に点検しているのに対し、泉区では金額を大きなものを中心に点検を行っているのみなど)。

一般にレセプトの点検枚数が多くなるほど 過誤調整が必要なレセプトが多く検出され、保険者(仙台市)の負担を少なくすることが出来るとされている。レセプト枚数が増加する傾向にあるなか、点検員の数を増加すること、点検業務をシステム化することによっても過誤納付を少なくすることは出来るが、点検方法の効率化を図ることも重要である。区毎に再審査の実績が異なるのは点検方法に違いがあることにも原因があると見られ、市として各区の点検方法を検討しより効率的、効果的な方法を各区とも採用するよう指導し、市全体として審査結果の向上を図るように早急に措置する必要がある。

(2)レセプトの保管と実施場所について

(現 況)

レセプト数が増加するなか、各区における点検作業、レセプト保管方法は以下のようになっている。

< 青葉区 >

- ・ 点検前のレセプトは、室内の机、棚等に置かれている状態。施錠されたロッカー等には保管されていない。

< 宮城野区 >

- ・ 現在点検中のレセプト及び次の点検対象となるレセプトは室内の机、棚等に置かれている。
- ・ 点検の終わった当年度のレセプトは倉庫に保管している。鍵は帰る際に守衛室に返却している。
- ・ 直近3年分のレセプトは地下1階の倉庫に保管している。それ以前のは、仙台市保有の庁外の倉庫(他の区役所の方も保管されている)に保管している

が、簿冊管理等は行なわれておらず、置いてあるだけでその中から必要な資料は探すことは困難な状況である。

< 若林区 >

- ・ 個室になっている分室にて点検作業を実施している。なお、昼食時、業務終了時には部屋に施錠している。鍵は国民健康保険係員が受領、確認後、帰る際に守衛室の返却している。
- ・ 点検未了分及び点検済みの過去3年分については、分室近くの専用倉庫に保管している。なお、昼食時、業務終了時には部屋に施錠している。鍵は国民健康保険係員が受領、確認後、帰る際に守衛室の返却している。また、2～4年前のレセプトは庁内の倉庫に保管し、5年前のレセプトは仙台市保有の庁外の倉庫で保管を行なっている。

< 太白区 >

- ・ 当年度のレセプトについては、鍵のかかる部屋に格納してあり、業務終了後には施錠して第三者が侵入できないようにしている。ただし、日中は外の廊下に通じるドアを開け放しにしており、中に点検者が何人かいるとは言え、悪意を持った第三者に持ち出される可能性は否定できない状態にはある。
- ・ 過年度のレセプトは、区役所内の倉庫に格納し5年間保管している。

< 泉区 >

- ・ 点検前のレセプトは、点検作業を行っている受付カウンター内の机の側のラックに保管(鍵はかけていないとのこと)されている。また、到着・未整理のものは別室(作業室)のラックに保管されている(鍵はかけていない)他、ダンボールにいったまま積み上げられている。当該作業室の施錠は業務終了後も行っていないとのことである

(指摘事項)

レセプトは、軽量の紙であり、また、受領件数が膨大であることから、紛失、盗難が容易に起こるものと考えられる必要がある。これに対し、レセプトには重要な個人情報記載されており、特に厳重な管理を行なうことが必要である。1階の誰もが通れる廊下に面したドアを開け放しにしてレセプト審査を行う等、素人目に見ても部屋の中の様子を伺いながら勝手に持ち出すことが容易に行いうる場所で審査を行ったり、鍵のかからない場所に保管することは、個人情報保護の観点からも問題であり改善が必要である。

(意見)

レセプト点検作業は、現在各区毎に行っているわけであるが、一箇所に集めて行う方向で検討すべきである。こうすることにより、以下のメリットが生じる。

- ・ 青葉区、泉区を見る限り、レセプト点検作業は 窓口のあるカウンター内で行われているが、個人情報に専門に扱っていることを考えるならば、一般市民の目の届かない場所で行うべきである。一箇所に集めて専用の執務室で点検作業を行うことにより、個人情報が関係者以外の目にさらされることはなくなる。
- ・ 現在、各区のレセプト受領件数が異なる((概況)を参照 一番少ない若林区と最も多い青葉区で2倍の差がある)にもかかわらず、点検員数はほぼ同じとなっているが、同一場所で執務を行うことにより、各区への点検員の配置、分担の割り振りを機動的に行うことが可能となる。
- ・ 現在、年数回情報交換を行っているようであるが、一箇所で行うことにより情報交換を常に行うことが出来、点検員のこれまでの経験を共有し、より有効な点検作業が行いえる。また、各区ともアルバイトを雇い、点検の準備作業を行っているが、アルバイトの仕事の配置もより効率的に行うことが可能となる。
- ・ レセプトをまとめて管理することができる(従来は、区毎であったため 保管のラック毎に施錠する必要があるが、より大きな保管場所(部屋、倉庫等)にすれば、当該部屋等を施錠すれば済むことになる。

レセプトの保管期間について現在5年間としているが、国民健康保険団体連合会で点検し、さらに区役所でも再点検して支払は完了していることであり、またさらに調査を要する事態が生ずるのかどうか疑問である。個人情報が記載された書類であり、いい加減な保管を行なうことは許されず、また、今後ともレセプトの枚数は増加することが予想され、保管に要するコストも無視しえないものである。保管の期間について、保険料徴収の免責期間に合わせる等、短縮を行なうことも検討すべきである。

(3)高額療養費のレセプト金額と領収書金額の相違について

(現況)

若林区においては、高額療養費の支給に当たり、レセプトから算出された金額について支払の事実を領収書で確認しているが、レセプトから算定された金額と領収書の金額が相違する場合がある。これは、端数の調整や、事後のレセプト修正など合理的理由にもとづくものであると考えている。したがって、支給事務に当たっては、この差異金額が概ね3,000円以内であれば、特に修正はせずレセプト金額にもとづいて支払を行なっている。

(指摘事項)

レセプトから算出された金額と領収書金額が大幅に異なる場合には、実際の本人支払金額のうち保険診療に対する支払額を確認することになるが、どの程度相違したら、計算しなおすかについては特に基準があるわけではなく、担当者の判断に任せられている。現状は概ね3,000円を超える場合は医療機関に確認しているとのことであるが、事務処理の簡便化のため一定額以下の相違の場合は再計算を省略するにしても、省略できる基準は予め決めておき統一的に運用すべきである。

6. 国民健康保険料納付組合補助金について

(現 況)

国民健康保険料納付組合は、「仙台市国民健康保険料納付組合規則」(昭和36年1月11日)に基づいて設立されており、組合の事務費を補助するための納付補助金の交付を受けている。

同規則においては、第一条で納付組合の「目的」、第二条で納付組合の「定義」、第四条で「補助金の交付」、第五条で「補助金の交付申請」、第六条で「質問検査」、第七条で「返還命令」について、それぞれ以下のように規定されている。

(第一条) この規則は、国民健康保険料の納付組合について必要な規制を設けるとともに助成の措置を講ずることにより、その健全な発達を図り、もって保険料の容易かつ確実な納付に資せしめることを目的とする。

(第二条) この規則において「保険料納付組合」とは、保険料納付義務者が保険料の納付を目的として任意に組織したもので、次の各号に掲げる要件を備えたものをいう。

- 一 十人以上の保険料納付義務者が組織したものであること。ただし、区長が特に認めるものについては、この限りでない。
- 二 保険料納付組合規約及び組合員名簿を区長に届け出たものであること。
- 三 保険料の納付状況及び保険料納付組合の経理を明らかにする帳簿等を備えたものであること。

(第四条)

第一項 区長は、保険料納付組合に対しその事務費を補助するため、(中略)保険料納付のときあつては納付補助金をそれぞれ交付する。

第二項 略

第三項 第一項の規定による納付補助金の額は、三百円に前年度分の保険料を完納した組合員の数に乗じて得た額と当該保険料のうち納期内に納付された額(過誤納分を除く。)に百分の二・五を乗じて得た額との合計額を上限として区長が定める額とする。

(第五条) 保険料納付組合は、前条第一項の規定による補助金の交付を受けようとするときは、(中略)納付補助金にあっては毎年四月三十日までに納付補助金交付申請書を区長にそれぞれ提出しなければならない。

(第六条) 区長は必要があるときは、保険料納付組合又はその組合員に対して質問し、若しくは第四条第一項の規定による補助金の交付に関して当該組合の帳簿書類を検査し、又は所属の職員をしてこれらの質問又は検査をさせるものとする。

(第七条) 区長は、保険料納付組合(中略)が詐欺その他不正の手段によって補助金の交付を受けたときは既に交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることができる。

過去5年間の全市における組合数、補助金等の推移は以下のとおりであり、組合数、補助金額とも減少傾向が続いている。

年度	組合数	組合員数	補助金額
平成12年度	694	9,174	40,251千円
平成13年度	668	8,971	43,154千円
平成14年度	624	8,424	41,921千円
平成15年度	592	7,891	39,649千円
平成16年度	524	7,113	37,298千円

また、平成16年度末における各行政区別の組合数、組合員数、及び仙台市から交付された補助金額は以下のとおりである。

行政区	組合数	(うち)10人未満	組合員数	補助金額
青葉区	45	25	1,056	5,134千円
宮城総合支所	57	47	389	1,612千円

宮城野区	110	47	1,957	10,987千円
若林区	84	26	1,363	8,202千円
太白区	115	45	1,649	7,824千円
秋保総合支所	38	38	158	490千円
泉区	75	55	541	3,046千円
合計	524	283	7,113	37,298千円

また、上記の組合員数のうち既に保険料の口座振替に移行している世帯数とその割合、並びに平成16年度における各行政区別の、現年度分の口座振替も含んだ収納率、及び納付組合の同収納率を集計すると以下のようになっている。

行政区	口座振替世帯	振替世帯割合	現年度全市収納率	納付組合収納率
青葉区	657	62.22%	85.54%	94.66%
宮城総合支所	182	46.79%	85.06%	95.84%
宮城野区	1,160	59.27%	83.01%	93.94%
若林区	880	64.56%	85.21%	96.75%
太白区	1,127	68.36%	84.71%	98.15%
秋保総合支所	105	66.46%	87.06%	94.78%
泉区	251	46.40%	89.23%	97.39%
合計	4,362	61.32%	85.54%	95.87%

「仙台市国民健康保険料納付組合規則」第四条の規定にあるように、納付組合に対する補助金には、組合員数や保険料の納付状況により支給限度額が設定されている。毎年度終了後、この支給限度額が計算された補助金計算書と「納付補助金交付申請書」が各行政区から各納付組合に送付され、納付組合は同規則第五条の規定に基づいて、「納付補助金交付申請書」を各行政区に提出することにより、補助金が交付される。後日、「納付補助金使用経費実績報告書」が納付組合から提出されるが、平成16年度までは経費支出に係る領収書等の添付は必要とされておらず、同規則第六条に規定されているような、納付組合の帳簿書類の検査も行われてはいなかった。

なお、平成17年度からは「仙台市補助金等交付規則」等の改正が行われ、当該納付組合補助金についても「納付補助金使用経費実績報告書」の提出に際して、領収書等の添付が要請されることとなっている。

(指摘事項)

区長は「仙台市国民健康保険料納付組合規則」第六条の規定に従って、納付組合の経理を明らかにする帳簿書類の検査を行い、事務費の支出が目的に適ったものであるかについて、検証して来るべきであった。特に、組合員が1名等少数の場合には、納付組合の事務費として合理的な支出があったものとは想定しにくい。実際に、補助金を組合員で分配した旨の報告書も見受けられた。

補助金は市民の税金が原資であり、上記のような非違事項が生じないよう納付組合の事務費に関しては、支出目的に適合したものであるか、それが当該目的のために正しく支出されているかについて、毎年検証を行う必要がある。その結果、事務費について目的外の支出が認められた場合には、同規則第七条の規定に従い、補助金の全部又は一部の返還請求を行う等の措置を講ずることはいうまでもない。

「仙台市国民健康保険料納付組合規則」第二条に規定されているように、納付組合は10人以上の保険料納付義務者が組織したものであることが要件とされている。しかしながら、現状では平成16年度末において全市で524の組合数があり、このうち半数以上の283組合が10人未満となっている。

これら10人未満の納付組合が、同条の但し書きにある「区長が特に認めるもの」に該当するものか不明であるが、同規則に納付組合の解散事由が明確に規定されていないため、10人未満になってもそのまま納付組合が存続してきたのが実態であろう。

したがって、「区長が特に認めるもの」に該当しない限り、準拠性違反となるので、10人未満の納付組合に対する補助金の交付は取り止めるべきである。

(意見)

納付組合に対する補助金制度は、「仙台市国民健康保険料納付組合規則」第一条に規定されているように、組合長が組合員から保険料を集金し、まとめて納付することによって、保険料の容易かつ確実な納付に資せしめるという目的があり、制定当初においては有効に機能していたものと判断することができる。現状でも、平成16年度の実績で、納付組合収納率(95.87%)の方が、市全体の現年度収納率(85.54%)を10%も上回っている。

しかしながら、この制度の制定当初においては、組合長が実際に組合員から保険料を集金して市に納付していたという事実もあったようであるが、現在では個別納付となっており、組合員に未納者がいたとしても組合長がそれを知り得る立場になく、納付組合において滞納分を徴収することは全く期待されていない。それ故、現状の納付組合の実態は、補助金制度の目的にそぐわなくなっているものと判断せざるを得ない。

また、現状では平成16年度末において、組合員数(7,113世帯)のうち、61%に

相当する組合員(4,362世帯)が既に口座振替に移行しており、保険料の収納率向上には十分に寄与していると考えられ、さらに組合数、補助金とも減少傾向にあるという実態がある。

したがって、保険料の収納率向上を第一に考えるのであれば、存在意義の乏しい納付組合に対して、年間37百万円もの補助金を交付している現在の制度は廃止して、より積極的に口座振替を促す方策を講じていくことがより望ましいといえる。

現に他の政令指定都市の中には、既に当該補助金制度を廃止しているところもあり(広島市:平成14年10月廃止、北九州市:平成16年4月廃止)、仙台市においても保険料納付組合補助金の存廃について早急な検討が必要である。

7. 区役所の窓口業務について

(1) 戻り保険証の管理について

(現 況)

国民健康保険加入者へは、毎年1回健康保険証が配達記録によって送付されることとなっている。しかし、宛て所に宛名人が所在しないなどの理由で、毎回相当数の保険証が区役所に戻されており、これらは加入者に交付されるまで区役所で保管されている。

毎回戻される保険証の数が大量になるため、区役所ではその保管場所に苦慮しており、現状各区役所における保管状況は次のようになっている。

- < 青 葉 区 > 事務室机上にダンボールに入れて保管。
- < 泉 区 > 事務室のロッカーに保管(ロッカーの施錠はしない)。
- < 若 林 区 > 事務室機の引出に保管(引出の施錠はしない)。
- < 太 白 区 > 事務室のロッカーに保管(ロッカーの施錠はしない)。
- < 宮 城 野 区 > 課長席後ろにダンボールに入れて保管(執務時間外は施錠できる倉庫で保管)。

また、保険証が戻された場合、区役所ではそれらを保管場所に格納するのみで、特に記録などはとっていないことから、万一保険証が紛失した場合でも、紛失の事実を把握することができない状況になっている。

(指摘事項)

保険証は重要な個人情報を含むものであり、執務時間中であっても机の上などに容易に人目にふれる状態で保管することは控えるべきである。したがって、たとえ執務時間中であっても施錠可能なロッカーなどで保管すべきであり、執務時間終了後は必ず施錠し、個人情報の漏洩を防止する体制をとる必要がある。

また、保険証は身分証明書としても使用されるものであり、小型・軽量の書類であることから、紛失・盗難のリスクのある重要な書類である。したがって、戻り保険証については、種別・被保険者名・記番等を記載した台帳を整備し、受払・残高を管理するなど、紛失等がないことを確認する手続を構築する必要がある。

(2) 現金及び重要書類の管理について

(現 況)

窓口における保険料の徴収金及び嘱託徴収員による保険料の徴収金については、その受入、払出及び残高について現金出納簿を作成し管理することになっているが、各区役所における現金残高の確認方法は次のとおりとなっている。

- < 青葉区 > 毎日執務終了後現金を数え帳簿との一致を確認している。
- < 泉区 > 毎日執務終了後現金を数えているが、普段は50円硬貨までであり概算で帳簿との一致を確認し、2週間に1度円単位まで数えている。
- < 若林区 > 毎日執務終了後現金を数え帳簿との一致を確認している。
- < 太白区 > 毎日執務終了後現金を数え帳簿との一致を確認している。
- < 宮城野区 > 毎日執務終了後現金を数え帳簿との一致を確認している。

また、嘱託徴収員は原符(納入済通知書・領収書・原符の3枚綴り)により集金を行うが、原符には予め区の保険年金課の領収印が押印されている。この領収印押印済みの未使用原符については、受払の管理簿が作成され管理されているが、各区役所でその現物の保管状況は次のとおりであり、対応はまちまちである。

- < 青葉区 > 係長席脇の保管庫で保管。
- < 泉区 > 現金同様金庫で保管。
- < 若林区 > 一部は現金同様金庫で保管。残りは領収印未押印のものと一緒に執務時間中は出入り自由な倉庫で保管。
- < 太白区 > 現金同様金庫で保管。
- < 宮城野区 > 係長席の机の引出で保管。

(指摘事項)

宮城野区役所において、次のとおり現金出納簿の記載誤りが検出された。

(誤)

年月日	受入額	払出額	残額
17.3.31	<u>2,059,120</u>	2,470,460	1,398,170
17.4.1	1,199,170	<u>1,732,140</u>	871,610

(正)

年月日	受入額	払出額	残額
17.3.31	<u>2,915,530</u>	2,470,460	2,254,580
17.4.1	1,199,170	<u>2,582,140</u>	871,610

上記の誤りは、受入額の金額の集計間違いによるものであるが、現金残高についても照合手続を行っていただければ、相違は容易に判明したはずである。

現金は常に紛失等の危険がありリスクの高いものであるため、毎日現金残高を数え帳簿残高と照合すべきであり、照合後上長の承認を得る体制を講じるべきである。なお、それを実行ならしめるため、現金照合及び上長の承認について、それを誰が行ったのか記録できる様式を整え、然るべき期間保管する必要がある。

また、実務上原符に予め領収印を押印しておくことは止むを得ないとしても、現状一度に100冊(1冊50枚)以上に押印しているが、リスク管理の観点からは極力事前押印は抑えるべきである。また、必要最低限事前に領収印を押印した未使用原符は、不正利用される可能性が高いものであるため、現金同様金庫で保管すべきである。

(3)短期証の発行について

(現 況)

国民健康保険料の納期限を過ぎても、保険料を納めないでいると督促が行われ、個別に納付相談や納付指導等が行われる。しかし、納付相談や納付指導等に応じない場合や、これらが行われてもなお滞納が続く場合には、仙台市では有効期間の短い短期被保険者証(以下「短期証」という。)を発行し、納付督促の機会を増やす措置を講じることとなっている。

仙台市国民健康保険短期被保険者証交付要領によれば、滞納額が減少していく内容の納付誓約が得られない世帯又は納付誓約後の履行状況を確認する必要がある世帯に対し、滞納期間などに応じ3種類の短期証を交付することとしており、その種類と交付の基準は以下のように定められている。

三ヵ月証・・・過去一年以上保険料を納付していない世帯

六ヵ月証・・・過去一年間に納付された保険料額が、賦課した現年度分保険料の額の2分の1に満たない世帯

一ヵ月証・・・上記以外に納付状況を確認する必要がある世帯

平成17年3月末現在の区ごとの短期証の発行状況は下表のとおりであるが、短期証の発行は法令等により定められているものではなく、あくまで滞納者に対する納付督促の機会を増やすことを目的とするものである。したがって、その発行は担当者の裁量によるところが大きく、対応が区ごとに異なり、要領に従った発行とはなっていない。殊に六ヵ月証は、6ヶ月後には年度が替わり繁忙時の対応になってしまうため実効性がなく、また、一ヵ月証は短期間すぎて対応が煩雑であることから、青葉区における一ヵ月証の発行例を除いて、六ヵ月証、一ヵ月証はほとんど発行されていないのが実情である。

種類	青葉区	泉区	若林区	太白区	宮城野区
六ヵ月証	1	0	0	14	1
三ヵ月証	619	360	287	440	588
一ヵ月証	158	1	2	2	3

(指摘事項)

市では、短期被保険者証交付要領において交付基準を定め、これに該当する世帯に対しては原則として短期証を発行することとしているのであるから、当該要領に従った短期証の発行に改める必要がある。

ただし、現行の要領に厳密に準拠すると、短期証の発行件数は膨大なものになることが予想され、実務的に困難をきたす虞がある。また個別の規定内容についても、六ヵ月証については、期間が中途半端であることからその存在意義が不明確であり、三ヵ月証については、法で規定している資格証明書発行要件とオーバーラップしており、さらに一ヵ月証については規定が曖昧であることから上記のとおり区によって対応が異なり公平性を欠く結果となっている。

したがって、交付要領自体についても見直す必要があるものと思われ、今後は見直し後の交付要領に準拠して事務処理をする必要がある。

(4) 資格証明書の交付について

(現 況)

国民健康保険法及び国民健康保険法施行規則では、国民健康保険料の納期限から一年間滞納が続く場合には保険証を返還してもらい、かわりに資格証明書を世帯主に交付することとされている。資格証明書の交付を受けた場合は、医療機関でかかった医療費はいったん全額自己負担となり、あとで市に請求することにより、一部負担

金を除いた額が支給されることになる。

仙台市では(3)で記載したとおり、滞納期間が一年以上となった場合は三ヵ月証を発行し、納付相談及び納付指導等を行うこととしており、よりペナルティ性の高い資格証明書の発行はその後の対応となっており、法の規定より緩和された対応となっている。

(指摘事項)

国民健康保険制度は被保険者からの保険料によって成り立つものであり、その維持のためには被保険者間の負担の公平を図ることが肝要である。よって、負担能力がありながら一年以上も保険料を納付しない者に対しては、納付相談及び納付指導を拡大しつつも、何らかのペナルティも必要との趣旨から、法が資格証明書の交付を規定しているものと思慮される。

国民健康保険制度の財政が危機的状況であることを考えれば、負担能力がありながら一年以上も保険料を納付していない者に対して、資格証明書ではなく短期証で対応するように市が資格証明書の発行要件を緩和する理由はない。したがって、法及び仙台市国民健康保険に係る被保険者証返還等の事務処理取扱要領に規定する特段の理由なく、一年以上保険料を滞納している者に対しては、保険証の返還を求める手続を開始すべきである。

(5) 保険料の軽減制度について

(現 況)

国民健康保険制度では、一定の所得以下の世帯に対して保険料の負担を軽くする保険料軽減制度を設けており、所得に応じて7割、5割、2割の軽減制度がある。

このうち7割、5割軽減については住民税申告書などから把握した所得に基づき、市側で軽減処理を行うが、2割軽減については、仙台市国民健康保険条例第17条第3項において、6月30日までに軽減申請書を提出しなければならないことが定められており、申請主義を採っている。これは厚生事務次官通知に基づく措置である。したがって、2割軽減については、他の軽減では必要のない、軽減申請書の提出依頼、申請書の回収及び結果の通知など煩雑な事務手続を強いられている。

しかしながら実情は、期限である6月30日を過ぎて到着した申請についても軽減措置を講じており、又申請書を提出していない世帯についても、2割軽減対象として実際に保険料を減額している。

(意 見)

市では住民から住民税申告書あるいは仙台市国民健康保険料申告書の提出を受

けており、住民の所得については把握できる状況にある。したがって把握した所得に基づいて2割軽減措置を講ずることは、条例を盾に被保険者に過重な負担を強いるよりは合理的であるとも考えられる。

そもそも、2割軽減とそれ以外の軽減を区別することに意味はないと思われ、2割軽減のみ申請主義にして事務処理を煩雑にしていること自体ムダである。

したがって、条例と実務の乖離を回避するため、2割軽減についても申請を不要とするよう条例を改正できないか検討する必要がある、その前提として国に対して条例改正を可能にする措置を強く求めてゆくべきである。

(6) 第三者行為医療費の精算について

(現 況)

交通事故など第三者の行為でケガをさせられた場合の医療費は、本来加害者が負担すべきものである。しかし、その損害賠償に時間がかかるような場合は、届出により国民健康保険が一時的に給付を行い、後から被害者に代わって、かかった医療費の範囲内で国民健康保険が加害者に直接請求し回収している。

しかし、交通事故の場合などにおいては、過失割合の決定に時間がかかったり、場合によっては裁判に持ち込まれるケースなどもあるため、回収までに相当の期間を要する場合もあり、年度をまたいで精算されるものも少なくない。

(意 見)

相手方(第三者)との交渉を要することでもあるため、一部、精算までに長期間を要することは止むを得ないところであるが、精算の遅れている案件については常にフォローする必要がある。

特に年度をまたいでいる場合は、ファイルが別になるため、精算遅れの案件の把握がしにくい状況になっている。したがって、年度をまたいでいる案件については、当年度のファイルに繰越の記録をするなど、未清算の案件の網羅性が一覧できるような記載方法を検討する必要がある。

(7) 国民健康保険とそれ以外の医療保険の二重加入の防止について

(現 況)

国民健康保険制度は、社会保険庁等を保険者とする健康保険等(以下「社会保険」という。)に属さない住民を被保険者としている。しかしながら、就職などにより国民健康保険の被保険者が社会保険の被保険者となった場合、社会保険への加入手続は会社が行うが、国民健康保険の脱退手続は被保険者自身が行わなければならない

ため、その手続が行われず、国民健康保険と社会保険の二重加入のままとなっているケースも、実態は不明であるが相当数あるものと思われる。

(意見)

個人情報保護法施行以前は、社会保険事務所から社会保険の取得情報を入手できたため、社会保険取得者については国民健康保険の脱退手続を促したり、場合によっては、市で職権により脱退手続を行うことにより、二重加入を防止することができた。

しかし、現在では個人情報保護法を理由に社会保険事務所が市の問合せに応じないとのことであるが、地方自治体が行う事務処理に必要な情報であることから、社会保険取得データの提供を社会保険事務所に強く求めてゆくべきである。

(8)本庁による内部監査について

(現況)

現在のところ、国民健康保険事業に関して、仙台市では本庁から各区役所及び総合支所に対する内部監査は行われていない。収納率向上対策等の会議は、本庁だけでなく各区役所持ち回りで開催したりすることもあるが、業務内容チェックという観点では、依然として現場任せの対応が殆どである。

庁舎が1つであれば問題ないが、仙台市のように現場が7つ(5区2総合支所)も本庁舎から分かれていると、現場に任せ切りの対応では、往々にして業務内容の徹底やレベルアップを図ることが困難になりがちである。

特に、国保事業のような比較的所得の低い世帯に日々対応しなければならない業務内容では、現場担当者は不愉快な思いをすることも多々経験することであろうことから、とかく目先のことをこなしていだけで精一杯であり、後方業務を徹底することが疎かになる可能性は高い。

(意見)

現場の抱えている問題をきちんと認識するためには、本庁舎に籠って書面上に現れてくる指標だけを分析するのではなく、現場に何度も出向いて実態を十分に把握することが最も重要である。これにより現場への簡単な助言や指導、すぐに改善に結び付かない事項の抽出、その優先順位の決定、現場へのフィードバックが可能になり、ひいては市全体の国保事業の業務レベル向上が図られるのである。基本方針を策定するばかりではなく、現場がその方針にしたがって実際に業務を行っているか都度チェックしていかなければ、方針の達成は画餅に終わるであろう。

このような後ろ向きな内部監査のために人件費を割くことは、一見すると無駄のよう

であるが、長い目でみると業務効率の向上によるコストダウンに繋げることが可能と考えられる。したがって、兼務でも良いから、本庁保険年金課に内部監査の職務機能を設けるべきであろう。また、本庁舎の現在の陣容でどうしても不可能であるならば、一時のコストアップにはなっても、増員を図ることも検討すべきと考えられる。

8. 総括意見

(現 況)

(1) 国民健康保険制度の現況

国民健康保険中央会は「国民健康保険の安定を求めて」と題するパンフレット(平成16年12月作成)において、国保制度の現況としておおよそ次の点を上げている。

- 被保険者に占める高齢者の割合(老人加入率)の増加と、無職者(主に年金受給者)の割合の増加。
- 被用者保険からの加入者の増加による、国保制度における被保険者の増加。平成14年度には5千万人を突破。
- 医療給付費の増加により、国保事業会計での支出の増加となり単年度収支の悪化。一般会計繰入前の収支差額の赤字幅が年々拡大している。
- 国保事業会計収支差額補填のため、保険者である市区町村での法定外一般会計繰入金の継続的な発生。

以上の点は、すでに見たように仙台市の国民健康保険制度運営においても、同じように生じている事柄である。

(2) 医療保険制度改革の方向

国保制度や国の管掌する被用者保険制度など我が国の医療保険制度には、上記のような国保制度の現況を含めて、次のような検討課題があるとされている。

- 世代間の医療給付受給の格差拡大
- 医療制度間の保険料負担の格差の存在
- 国保制度における地域間の保険料負担の格差の存在
- 高齢化社会に向かって医療費増加への対応

これらの検討課題に対処するため、政府は「社会保障審議会医療保険部会」を中心として、“給付の平等”、“負担の公平”、“保険者の再編・統合”、“新しい高齢者医療制度の創設”などを基本方針として、医療保険制度改革を進めてきている。

(意見)

(1) 国保事業に対する対応について

国民健康保険制度は、国民健康保険法に基づく国の制度として市区町村が実施するという位置づけにあることから、仙台市としては制度そのものに上記のような問題点を認識したとしても、粛々と事業実施に当り、事業実施者側からの改革の建議を行いながら、国としての制度改革を見据えて行くこととなろう。

この場合、国保事業運営の中には、国の改革に委ねなければならない部分以外に、事業実施者側の裁量により問題点の改善に対処しうる部分があることも確かである。すでに(指摘事項)、(意見)として、いくつかの項目を問題点として取上げ提示してきた。仙台市においては保険料収納率向上の諸施策の検討と実行が重要であることを指摘し、その一つとして徴収員制度についての検討結果を提示した。また各区役所における現場業務、窓口業務について誤りの是正、効率的処理、各区統合処理などについて検討結果を提示した。その他の提示項目も含めて、それらは国保事業実施事業者としての仙台市の裁量において対応可能な事項である。

国保事業は国の主宰する事業で、対応する市区町村は国の敷いたレールを走るのがその立場として、国保事業全体をこれまでの成り行きの中で運営する、という事ではなく、その中から事業を運営する保険者として裁量行使できる部分を明確に切り分け、その部分に対しては経済性、効率性を求めて体制整備をはかり、積極的に対応することが必要と考えられる。その際これまで提示した(指摘事項)や(意見)を参考として改善行動を起こすことが望まれる。

以上

包括外部監査の結果報告書 「中小企業融資制度について」

包括外部監査人 公認会計士 那 須 和 良

第1. 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項に定める仙台市との包括外部監査契約に基づく監査。

2. 選定した特定の事件

中小企業融資制度について

3. 特定の事件を選定した理由

仙台市では商工業振興事業の一環として様々な中小企業支援施策を実施しており、中小企業融資制度はその一つと位置づけられる。すなわち地域経済の活力の源泉である中小企業の経営の安定と健全な発展を図り、さらに生産性向上や経営の高度化、新規・成長分野に向けた新製品・技術開発など、企業の積極的な経営活動を資金の面からサポートする各種融資制度を運営している。

近年これら融資制度の利用状況が活発化しており、融資残高は4百億円から5百億円で推移し平成16年度末融資残高は53,054百万円となっている。これに伴いこの融資制度運営に係る預託金支出を主とし、損失補償金支出などを加えた歳出額は14年度18,099百万円、15年度19,258百万円、16年度19,999百万円と高水準で推移している。よって当該融資制度の仕組みを吟味し、預託金支出や損失補償金支出などの内容を検討することは、この制度の事業費のスリム化と、ひいては市財政資金のより効率的な利用に資するものと考えられる。

4. 外部監査の方法

(1) 監査の着眼点と主な監査手続

< 着眼点 >

➤ 中小企業融資制度の基本的枠組みの分析

- 取扱金融機関および信用保証協会の役割の分析
- 間接融資方式の基での取扱金融機関へ預け入れる預託金の位置付けと算出方法について吟味
- 損失補償の発生状況と損失発生の相当性の検討

< 監査手続 >

- 対象部局の担当者から制度の内容、事業遂行状況について聴取
- 取扱金融機関における当該制度に基づく融資実行状況、当該制度に対する評価について検討
- 各種実績データの時系列比較検討、他都市との同様の制度の内容比較を行い、問題点を把握する

(2) 監査対象年度

平成 16 年度に係る中小企業融資制度とするが、必要に応じ過年度および平成 17 年度の一部についても監査対象とする。

5. 外部監査の実施期間

平成 17 年 11 月 4 日から平成 18 年 3 月 15 日まで

6. 外部監査の実施者

包括外部監査人	公認会計士	那 須 和 良
同 補助者	公認会計士	渡 邊 雅 章
同 補助者	公認会計士	菅 原 文 憲
同 補助者	公認会計士	荒 井 公 尊

第2. 外部監査の対象の概要

1. 仙台市中小企業融資制度運営の趣旨

仙台市で実施している中小企業融資制度は、市で実施する様々な中小企業支援施策の一つと位置づけられ、昭和31年育成融資の制度から開始されている。根拠となる条例は「仙台市商工業振興条例」で、同条例第二条(助成措置)、第七条(融資のあっせん)に基づき実施されているものである。すなわち地域経済の活力の源泉である中小企業の経営の安定と健全な発展を図り、さらに生産性向上や経営の高度化、新規・成長分野に向けた新製品・技術開発など、企業の積極的な経営活動を資金の面からサポートする各種融資制度を運営している。

2. 中小企業融資制度の仕組み

(1) 仕組み

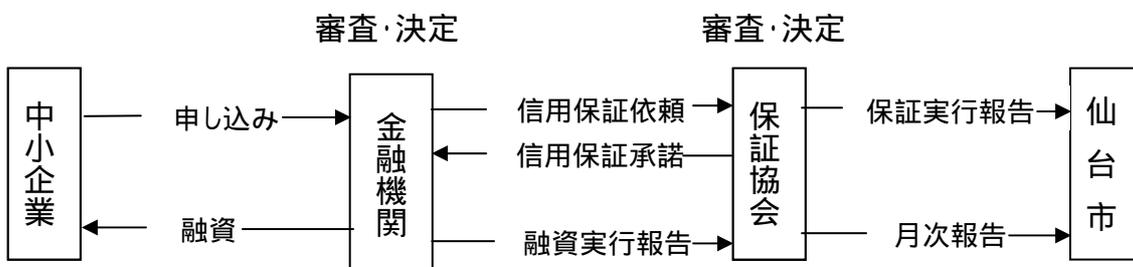
仙台市の中小企業融資制度は、中小企業信用補完制度の活用と、金融機関との協調融資の二つの柱を基に運営されている。

中小企業信用補完制度とは、まず、金融機関から融資を受ける中小企業に対し宮城県信用保証協会(以下、信用保証協会又は保証協会という)がその借入債務について保証する(中小企業信用保証制度)。これと共に信用保証協会は当該保証債務について中小企業金融公庫と保険契約を結び保険に付す(中小企業信用保険制度)。さらに仙台市は信用保証協会が回収不能融資につき代位弁済した場合は一定のルールの下で損失補償を行う。これにより中小企業者の信用力、担保力を補完し、その金融の円滑化を図るものである。

また、協調融資とは、市が金融機関に貸付原資を預託し、それを呼び水として金融機関の資金も加えて融資の枠を設けて、定められた融資条件の範囲内で融資を実行するという、金融機関が市に代わって中小企業者に融資する、いわゆる間接融資方式が取られている。

(2) 手続

以上の仕組みに基づく融資実行の一般的手続(育成融資振興資金の場合)をフローチャートで示せば次のとおりである。



この図のように融資の実行は全て取扱金融機関において行われ、金融機関と保証協会で審査の上融資が実行される。

(3) 預託金制度

仙台市の中小企業融資制度は、預託金方式を採用し一定のルールの基で算出された預託金を取扱金融機関に預け入れている。金融機関は融資制度ごとに受け入れられた預託金に、定められた倍率を乗じた額を融資枠として融資を実行する。預託金は各年度末に一旦仙台市に返還され、次年度初めに改めて計算された額が預託される。よって融資資金は各金融機関の自己の運用資金により賄われていることとなる。このことから預託金の性格は、仙台市の中小企業融資制度に基づく金利と、各金融機関で通常得るであろう金利との差額を補填稼得するための原資の提供、ということにあると位置づけられている。

(4) 損失補償制度

仙台市の中小企業融資制度は、中小企業信用補完制度のもとで運営されており、信用保証協会が融資額の100%を保証している。これにより、融資を受けた中小企業が金融機関に返済不能となった場合は、信用保証協会が中小企業に代わって金融機関に借入金を弁済する。これを代位弁済という。仙台市は融資制度の実効性を高めるため、利用の多い融資制度については代位弁済された額について損失補償を行うこととし、信用保証協会と損失補償契約を締結している。

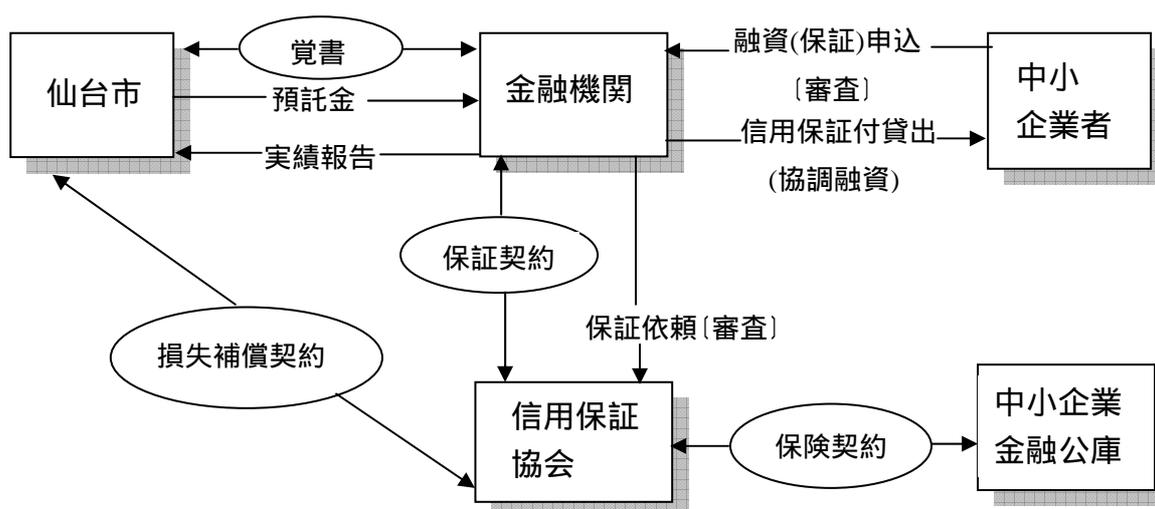
具体的には、信用保証協会が金融機関に代位弁済した額から「中小企業金融公庫から保険金として支払われた額」および「債務者から回収した額」を控除した額のうち、融資制度ごとに次の割合で損失補償をし、信用保証協会に支払う。

制度名	損失補償割合
育成融資 / 振興資金・経済変動対策資金	90%
小口融資 / 小口資金	100%
小口融資 / 特別小口資金	80%
新事業創出支援融資 / 起業家支援資金	90%
新事業創出支援融資 / 創造的産業支援資金	100%

(5) 基本的枠組み

上記のような内容を持つ中小企業融資制度の基本的枠組みを図で示せば以下のとおりである。

中小企業融資制度の基本的枠組み



3. 関係先との契約状況

(1) 金融機関と締結する覚書

市は毎年度当初に取扱金融機関それぞれとの間で、制度融資実施に関する覚書を取り交わしている。そこでは融資基金としての預託金の額、融資枠、取扱うことができる融資制度などが取り決められる。

(2) 信用保証協会と締結する損失補償契約

市は毎年度当初に宮城県信用保証協会と制度融資の信用保証に関する損失補償契約を取り交わしている。そこでは仙台市が実施する制度融資に保証を与えること、

保証枠、制度毎の損失補償割合、損失補償限度額などが取り決められる。

(3) 信用保証協会での契約

信用保証協会自体は取扱金融機関との間で、仙台市の制度融資について保証契約を締結し、また当該融資の代位弁済に関して中小企業金融公庫との間で保険契約を締結している。

4. 融資制度の内容

平成 17 年度実施されている中小企業融資制度の主な内容は次のようになっている。

制度名	融資限度	返済期間	利率	市補償率
育成融資 / 振興資金	5 千万円	運転 7 年	1.8~2.2%	90%
育成融資 / 経済変動対策資金		設備 12 年	1.7%	
小口融資 / 小口資金	5 百万円	運転 5~7 年 設備 7 年	1.8~2.2%	100%
小口融資 / 特別小口資金	1,250 万円			80%
事業協同組合等融資	5 千万~1 億円	運転 7 年 設備 12 年	1.5~2.2%	
地域産業活性化融資	5 千万~1 億円	運転 7 年 設備 12 年	1.7%	
新事業創出支援融資	1~3 千万円	運転 5~7 年 設備 7~10 年	1.7~1.9%	90%~ 100%

* 上記のうち育成融資(振興資金・経済変動対策資金)の取り扱いが最も多く、16 年度末では融資残高の 96.9%を占めている。

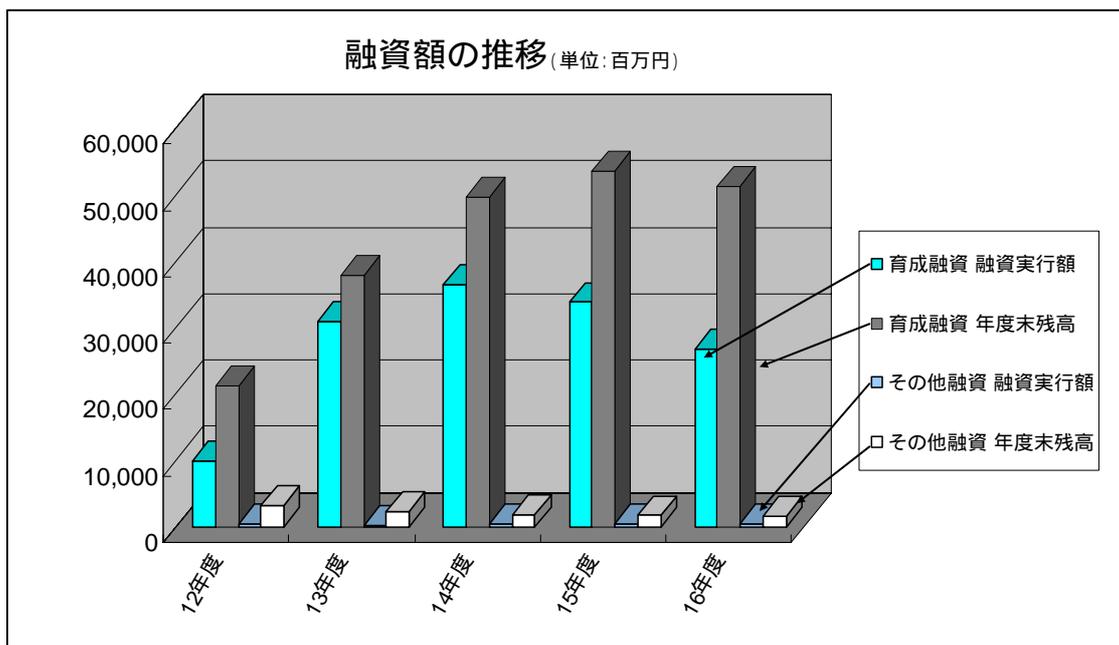
* 上記融資制度全てについて信用保証協会の 100%保証が付され、融資利息に加えて所定の保証料が徴求されている。

5. 融資実行額および残高の推移

過去 5 年間の融資制度毎の融資実行額、年度末融資残高の推移は次の表、およびグラフで示すおりである。

単位：百万円

制度名	区分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
育成融資	融資実行額	9,965	31,077	36,549	33,924	26,800
	年度末残高	21,257	38,008	49,781	53,623	51,409
小口融資	融資実行額	297	252	297	319	373
	年度末残高	700	621	600	601	648
事業協同組合等 融資	融資実行額	2	6		5	
	年度末残高	917	544	303	182	73
地域産業活性化 融資	融資実行額	210	15	131	10	2
	年度末残高	1,243	934	731	496	338
新事業創出支援 融資	融資実行額	57	65	117	303	237
	年度末残高	198	223	286	498	579
その他の融資	融資実行額					
	年度末残高	209	126	68	30	6
合計	融資実行額	10,531	31,415	37,094	34,561	27,412
	年度末残高	24,524	40,456	51,769	55,430	53,053



以上のように融資額のほとんどは育成融資で占められ、その伸びは13年度より著増している。

育成融資には「振興資金貸付」と「経済変動対策資金貸付」の2種類がある。「振興資金貸付」は、仙台市内で1年以上継続して事業経営をしている法人、個人が対象となっており、16年度末の融資残高は育成融資の75%を占めている。また「経済変動対策資金貸付」は売上減少や不況業種認定により実行されるもので、金利が年1.7%と優遇されている。

6. 預託金の推移

(1) 預託金の算出方法

中小企業融資制度を定めた条例に基づき、それぞれの融資制度ごとに「要綱」を作成し、その中で融資実行に必要な事項を定めている。この中に各融資制度それぞれに(資金の措置)として次の規定をおいている。

1. 市長は、指定金融機関が当該融資に要する資金の一部(以下「融資基金」という。)を預託するものとする。
2. 前項の預託条件については、別に定めるものとする。
3. 指定金融機関は、第1項の規定により預託を受けた融資基金に別に定める協調倍率を乗じて得た金額を目途に融資を行うものとする。

これを受けて市は、毎年度取扱金融機関との間で融資制度実施に関する覚書を取交し、融資基金の預託として、融資制度ごとに預託金額が取決められる。また預託金額に一定の率(協調倍率)を乗じた額が融資制度毎の融資枠として同覚書で定められている。金融機関毎、融資制度毎の預託金額および協調倍率は、市の担当課の裁量に基づき次の方法で算出されている。

$$\text{預託金} = \boxed{\text{必要融資枠}} \div \text{協調倍率} \times \text{調整率1}$$

- この算式の預託金は基礎額で契約額は百万円未満切り上げされる。
- 必要融資枠は融資制度ごとに前年度融資残高に融資増加率に基づく調整が加えられ算出される。
- 調整率1は上記融資増加率を7区分に分け増加率を定量化する調整措置である。
- 協調倍率は次の算式により、融資制度ごと、金融機関種別ごとに算出される。

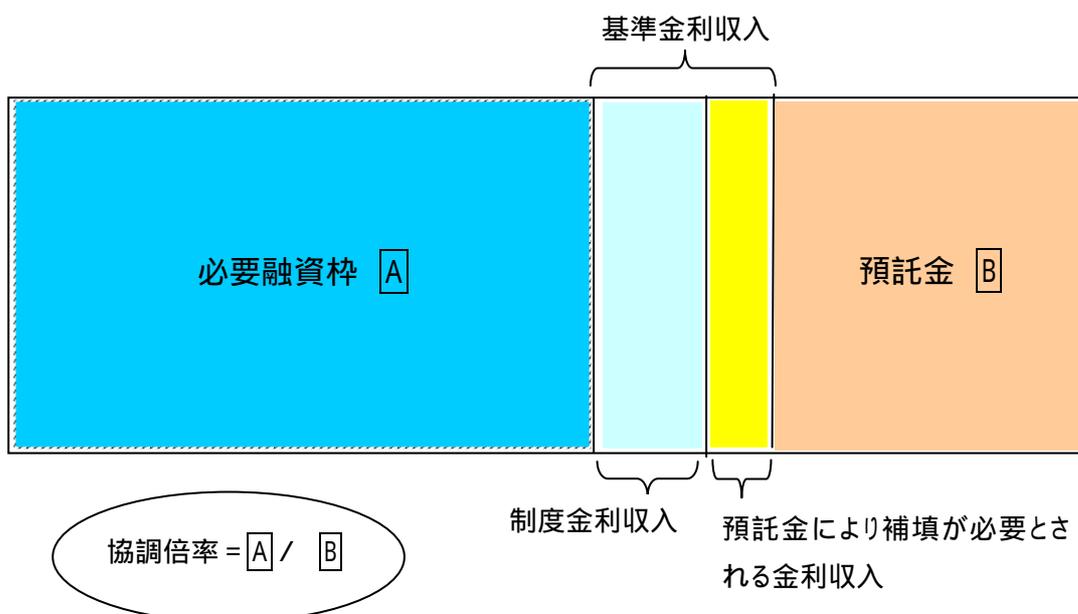
$$\text{協調倍率} = (\boxed{\text{基準金利}} - \text{預託金利}) \div (\boxed{\text{基準金利}} - \boxed{\text{制度金利}})$$

- ここで使われる基準金利は、金融機関種別ごとの貸出約定平均金利で、商工中金、信金、信組は文書照会により調査し、地銀、第二地銀は日銀仙台支店発表の平均金利を基とする。
- 育成融資の経済変動対策資金融資、地域産業活性化融資、創造的産業支援融資については制度融資金利が低く設定されていることから、基準金利に0.2~0.8%上乘せされている。
- 上記の預託金の算式及び協調倍率の算式より預託金について次の算式が導き出され、預託金の基本的性格を理解することができる。この場合「調整率1」はこの基本的理解に直接関係がないこと、また「預託金利」はきわめて小さい(0.001%等)こ

とから、これらは捨象し、上記囲み枠の要素による算式として考えることとする。

$$\text{預託金} = \frac{\text{必要融資枠}}{\frac{\text{基準金利}}{\text{基準金利} - \text{制度金利}}} = \text{必要融資枠} \times \frac{\text{基準金利} - \text{制度金利}}{\text{基準金利}}$$

- この算式から、預託金は金利差(基準金利 - 制度金利)の基準金利に占める割合を必要融資枠に乗ずることによって求められることがわかる。このことは必要融資枠全部を実行した場合、当該金融機関の約定金利(基準金利)で得られる金利収入を確保するために追加で必要とされる資金額を意味し、預託金はそのような性格を持つことが理解できる。
- この関係を図で示せば次のとおりとなる(基本的構図をイメージで示す)。



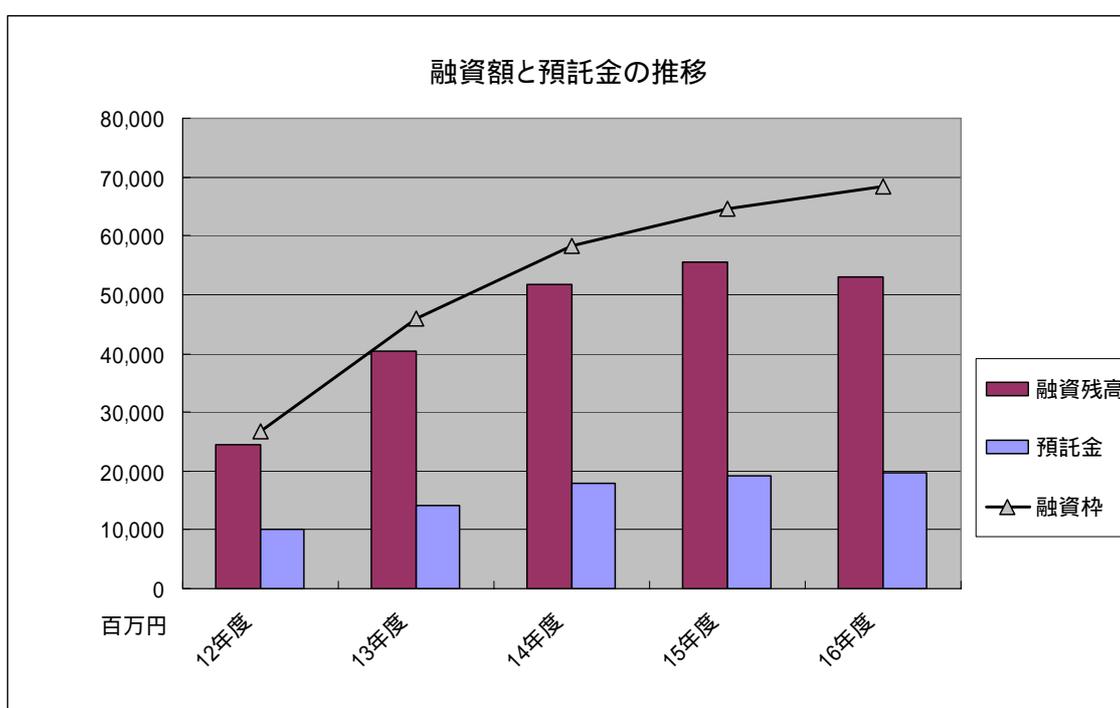
- この図より、制度金利は決まっているので、必要融資枠と基準金利が預託金の水準を決める要素であることがわかる。よって預託金の水準を圧縮するためには次のように言うことができる。
 - ・ 基準金利が変わらない場合、必要融資枠を低くおさえれば預託金は減少する。
 - ・ 必要融資枠が変わらない場合、基準金利が制度金利に近づけば預託金は減少する。
- 協調倍率は上で見たように当初、金利差の割合を基礎に算定されるが、結果的にそれは必要融資枠に対する預託金の割合として現れる。

(2) 預託金の年度別推移

預託金とそれにより算出される融資枠、さらに融資実績額の年度別推移は次の表、およびグラフに示すとおりである。

単位:百万円

項目	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
融資枠	26,758	45,903	58,368	64,594	68,280
融資残高	24,524	40,456	51,769	55,430	53,053
(融資枠に対する割合)	(91.6%)	(88.1%)	(88.7%)	(85.8%)	(77.7%)
預託金額	10,105	14,216	18,002	19,102	19,791
(融資残高に対する割合)	(41.2%)	(35.1%)	(34.8%)	(34.5%)	(37.3%)



以上のように預託金は増加傾向が続いており、融資残高の30数パーセントの割合で金融機関預金として財政資金が固定化される状況となっている。また融資枠が融資残高を超えて増加し乖離していく傾向にあることも示しており、預託金はこの融資枠の増加に引きずられて増加傾向にあることも示している。

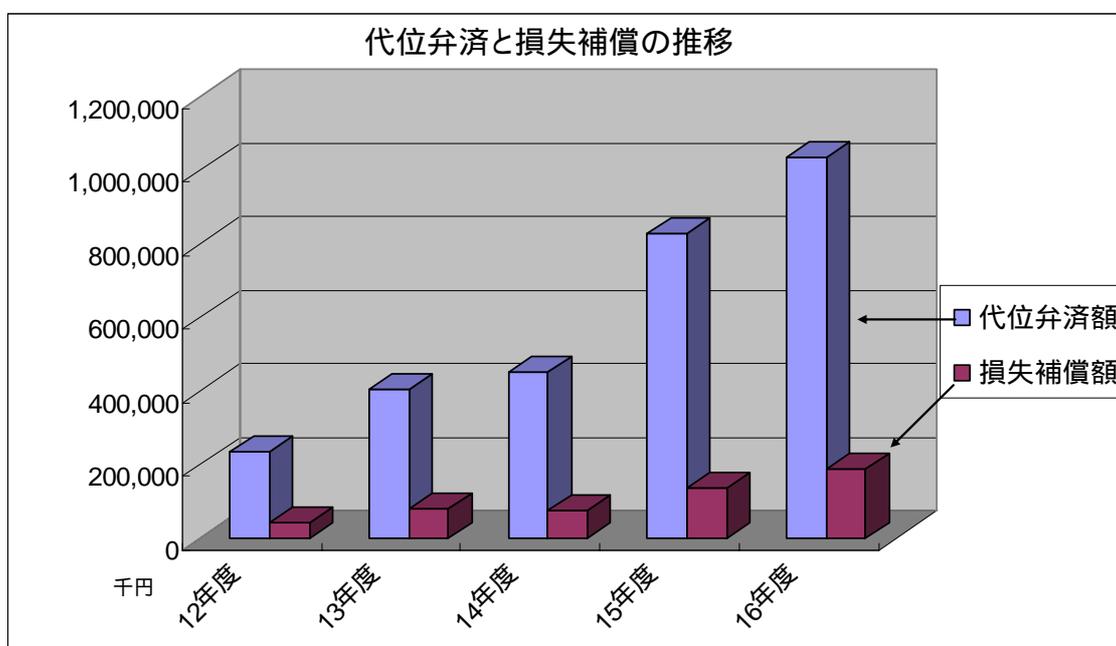
7. 損失補償の推移

市は信用保証協会と損失補償契約を締結し、育成融資、小口融資、新事業創出支援融資について損失補償を行っている。補償額は代位弁済した額から中小企業信用保険法に基づく保険金、および債務者から返済を受けた額を控除した残額の80~100%としている。

補償損失の対象となる融資の年度別代位弁済額と、市の負担した損失補償額の推移は次の表およびグラフのとおりである。

単位：千円

制度名	区分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
育成融資	代位弁済額	211,651	391,346	428,948	765,367	977,071
	損失補償額	38,303	76,633	72,390	130,725	176,007
小口融資	代位弁済額	23,399	11,823	8,661	23,795	26,781
	損失補償額	4,897	2,466	1,771	4,915	4,991
新事業創出支援融資	代位弁済額			13,223		31,891
	損失補償額			2,716		6,720
合計	代位弁済額	235,050	403,169	450,832	789,162	1,035,743
	損失補償額	43,200	79,099	76,877	135,640	187,718



上記のように損失補償制度の対象としている融資制度に係る信用保証協会の代位弁済は増加し続けており、これに伴って市の損失補償額も増え続けている。

8. 中小企業融資制度の準拠法令等

仙台市で実施する中小企業融資制度の準拠する主な法令等は次のとおりである。

< 条例 >

➤ 仙台市商工業振興条例

< 要綱・要領等 >

- 中小企業育成融資制度要綱 / 中小企業育成融資制度要領
- 小規模企業小口融資制度要綱 / 小規模企業小口融資制度要領
- 事業協同組合等融資制度要綱 / 事業協同組合等融資制度要領
- 地域産業活性化融資制度要綱 / 地域産業活性化融資制度要領
- 新事業創出支援融資制度要綱 / 新事業創出支援融資制度要領
- 再生支援借換特別保証制度要綱 / 再生支援借換特別保証制度要領
- 仙台市中小企業融資制度ガイドブック

第3. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係は無い。

第4. 外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

1. 損失補償への対応について

(現況)

(1) 融資制度の中での損失補償の位置付け

仙台市の中小企業融資制度は、市の提供する融資メニューで多くの中小企業者に利用してもらうため、23の取扱金融機関の本店、支店の窓口で融資サービスを提供している。この融資サービスを実行するため、市と取扱金融機関は融資枠などにつき覚書を取交し、取扱金融機関は保証協会との間で保証契約を結ぶ。さらに市は保証協会との間で損失補償契約を取交し、保証協会の負う代位弁済による損失を最小限に留める措置を講じている。このことにより保証協会は取扱金融機関に積極的に保証を与え、取扱金融機関も市の制度融資に積極的に対応する。これにより中小企業者への資金供給をサポートするという融資制度の政策目的実現を図ることとなる。

以上のような融資制度のサイクルが回りだすと、市としては融資メニューにおいて対象者、融資期間、融資利率などを変化させる以外、このサイクルを直接的にコントロールすることはできない立場となることがわかる。このサイクルの中で判断が働くのは、金融機関と保証協会での融資実行の判断と、保証協会での保証実行の判断のときとなり、その判断に市の意向は及ばない。このため損失補償契約で補償限度額の定めはあるものの、市としては保証協会での代位弁済の実行に身をゆだねる形で、保証協会からの損失補償金の請求に応じていくこととなる。損失補償契約はこのような位置づけにあることを理解する必要がある。

過去5年間の代位弁済額と損失補償額の伸び率を見ると次のようになっており、近年では15年度、16年度の伸び率が著しい。

(単位:千円)

区分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
代位弁済額	235,050	403,169	450,832	789,162	1,035,743
前年度比伸率		1.72倍	1.12倍	1.75倍	1.31倍
損失補償額	43,200	79,099	76,877	135,640	187,718
前年度比伸率		1.83倍	0.97倍	1.76倍	1.38倍

なお、保証協会との16年度の損失補償契約に基づく損失補償限度額の年度末合計は1,210,665千円で、補償期間は制度により異なり10年～15年となっている。またこれまでの各年度における損失補償契約限度枠残高は16年度末で6,494,145千円となっている。

(2) 過去2年間の損失補償の実行状況

宮城県信用保証協会よりの損失補償金請求書添付の内訳より、15,16年度について、保証承諾してから2年以内に代位弁済に至り損失補償請求となった債務者の個別状況は次のとおりとなっている。

(平成15年度)

番号	債務者	貸付形式	保証した借入金(千円)	代位弁済した元本(千円)	損失補償額(千円)	当初保証期間	保証から代弁までの期間
1	法人	証貸	30,000	26,073	4,078	7年	1年8ヶ月
2	個人	証貸	3,000	2,599	433	5年	1年4ヶ月
3	法人	証貸	3,000	2,436	425	5年	2年
4	法人	証貸	2,500	2,374	414	5年	1年5ヶ月
5	法人	証貸	30,000	27,136	6,643	7年	2年
6	法人	証貸	15,000	12,633	2,161	7年	2年
7	法人	証貸	19,000	16,049	2,567	7年	2年
8	法人	証貸	1,000	925	161	2年4ヶ月	1年9ヶ月
9	法人	証貸	1,000	774	134	5年	1年7ヶ月
10	法人	証貸	25,000	21,722	2,919	7年	1年8ヶ月
11	法人	証貸	2,200	1,863	323	7年	2年
12	法人	証貸	30,000	26,000	4,310	5年	1年4ヶ月
13	個人	証貸	3,000	1,500	251	6ヶ月	1年10ヶ月
14	法人	証貸	20,000	16,668	2,741	7年	2年
15	法人	証貸	3,000	2,699	461	5年6ヶ月	1年6ヶ月
16	法人	証貸	2,000	1,725	297	3年	1年8ヶ月
17	法人	証貸	8,000	6,650	1,100	5年	1年6ヶ月
18	法人	証貸	20,000	18,334	3,198	7年	1年11ヶ月
19	法人	証貸	7,500	7,227	1,260	7年	1年5ヶ月
20	法人	証貸	5,000	4,253	705	5年	1年4ヶ月
21	個人	証貸	5,000	4,326	738	5年	1年6ヶ月
22	法人	証貸	50,000	32,072	4,702	1年2ヶ月	1年4ヶ月
23	法人	証貸	20,000	20,000	3,423	7年	1年7ヶ月
24	法人	証貸	24,000	20,149	5,068	7年	1年8ヶ月
25	法人	証貸	4,000	3,546	653	7年	1年1ヶ月
26	法人	証貸	7,000	7,000	1,307	7年	7ヶ月
27	法人	証貸	17,000	15,755	740	5年	10ヶ月
28	個人	証貸	5,000	5,000	972	5年	1年2ヶ月
29	法人	証貸	3,000	2,715	522	3年	1年2ヶ月
30	法人	証貸	23,000	23,000	4,203	6年	1年
31	法人	証貸	25,000	24,109	4,385	7年	10ヶ月
32	法人	証貸	30,000	29,286	5,239	7年	10ヶ月
33	個人	証貸	5,000	4,243	925	5年	1年9ヶ月
34	個人	証貸	5,000	4,870	1,034	7年	1年4ヶ月
35	個人	証貸	3,000	2,691	459	5年	1年3ヶ月
36	法人	手貸	10,000	10,000	1,616	1年	1年8ヶ月
37	法人	手貸	20,000	20,000	3,250	3ヶ月	1年2ヶ月
38	法人	手貸	9,000	9,000	1,440	1年	1年2ヶ月
39	法人	手貸	16,500	16,500	2,692	5ヶ月	1年8ヶ月

40	法人	手貸	10,000	10,000	1,635	1年	1年4ヶ月
41	法人	手貸	4,000	2,999	496	4ヶ月	1年1ヶ月
42	法人	手貸	20,000	20,000	3,045	1年	10ヶ月
43	法人	手貸	40,000	39,000	6,429	6ヶ月	1年4ヶ月
44	法人	手貸	10,000	10,000	1,522	3ヶ月	8ヶ月
45	法人	手貸	3,000	3,000	796	6ヶ月	7ヶ月
46	法人	手貸	4,400	4,400	279	1年	1年3ヶ月
47	法人	手貸	50,000	50,000	9,000	1年	9ヶ月
48	法人	手貸	30,000	30,000	5,400	7ヶ月	1年
49	法人	手貸	8,000	8,000	1,450	2ヶ月	8ヶ月
49件	上記49件計			631,301	108,001		
55.7%	15年度比割合			80.6%	79.6%		
88件	15年度合計			783,236	135,640		

(平成16年度)

番号	債務者	貸付形式	保証した借入金(千円)	代位弁済した元本(千円)	損失補償額(千円)	当初保証期間	保証から代弁までの期間
1	個人	証貸	4,000	3,170	552	9年	1年11ヶ月
2	法人	証貸	10,000	7,327	1,361	7年	1年
3	法人	証貸	15,000	12,881	2,387	7年	9ヶ月
4	法人	証貸	2,000	1,397	262	1年	1年6ヶ月
5	法人	証貸	10,000	8,691	756	7年	1年5ヶ月
6	法人	証貸	25,000	229,00	4,222	7年	1年2ヶ月
7	法人	証貸	7,000	6,412	1,178	7年	1年1ヶ月
8	法人	証貸	16,000	14,611	838	7年	1年
9	法人	証貸	20,000	19,754	3,658	7年	10ヶ月
10	法人	証貸	5,000	4,410	227	7年	1年8ヶ月
11	法人	証貸	17,000	16,200	3,015	7年	1年9ヶ月
12	法人	証貸	10,000	8,403	1,405	7年	1年10ヶ月
13	法人	証貸	50,000	44,385	8,160	7年	1年6ヶ月
14	法人	証貸	4,990	4,839	932	7年	1年8ヶ月
15	個人	証貸	5,000	4,130	764	7年	1年11ヶ月
16	法人	証貸	3,000	2,310	431	4年	1年5ヶ月
17	法人	証貸	9,000	8,125	1,550	7年	1年6ヶ月
18	法人	証貸	7,500	6,923	1,342	7年	1年6ヶ月
19	法人	証貸	1,500	1,244	242	5年	1年4ヶ月
20	法人	証貸	34,000	32,380	6,088	7年	1年8ヶ月
21	法人	証貸	5,000	4,997	950	5年	1年2ヶ月
22	法人	証貸	40,000	31,405	5,810	5年	1年11ヶ月
23	法人	証貸	14,000	12,672	2,440	7年	1年10ヶ月
24	法人	証貸	15,000	2,122	385	7年	1年4ヶ月
25	法人	証貸	5,000	4,357	854	7年	1年9ヶ月
26	個人	証貸	3,000	2,424	428	7年	1年6ヶ月
27	法人	証貸	5,000	3,958	757	5年	2年
28	個人	証貸	3,000	2,400	470	5年	1年11ヶ月
29	法人	証貸	20,000	18,825	3,513	9年	1年6ヶ月
30	法人	証貸	4,000	3,756	720	7年	1年8ヶ月
31	個人	証貸	1,500	1,275	245	5年	1年8ヶ月

32	法人	証貸	40,000	35,224	6,563	7年	1年9ヶ月
33	法人	証貸	10,000	8,205	1,551	7年	1年11ヶ月
34	法人	証貸	4,000	3,428	665	7年	1年10ヶ月
35	法人	証貸	5,000	4,159	798	5年	1年7ヶ月
36	法人	証貸	5,000	4,411	859	5年	1年9ヶ月
37	法人	証貸	5,000	4,789	921	4年	1年1ヶ月
38	法人	証貸	5,000	4,296	810	3年	1年1ヶ月
39	法人	証貸	16,000	15,316	2,949	5年	11ヶ月
40	個人	証貸	2,000	1,802	392	5年	1年9ヶ月
41	個人	証貸	5,000	4,663	967	5年	11ヶ月
42	法人	証貸	20,000	18,802	5,156	7年	1年3ヶ月
43	法人	証貸	10,000	9,154	1,719	5年	1年2ヶ月
44	個人	証貸	6,000	5,757	1,004	7年	1年3ヶ月
45	法人	手貸	20,000	6,960	1,138	6ヶ月	2年
46	法人	手貸	12,000	12,000	2,186	4ヶ月	9ヶ月
47	法人	手貸	40,000	40,000	7,429	1年6ヶ月	1年6ヶ月
48	法人	手貸	20,000	20,000	3,748	1年7ヶ月	1年7ヶ月
49	法人	手貸	20,000	20,000	3,685	6ヶ月	1年1ヶ月
50	法人	手貸	25,000	25,000	4,633	1年	1年8ヶ月
51	法人	手貸	10,000	7,520	1,391	4ヶ月	1年
52	法人	手貸	7,000	7,000	1,292	2ヶ月	8ヶ月
53	法人	手貸	3,000	3,000	540	6ヶ月	7ヶ月
54	法人	手貸	32,600	32,600	5,993	7ヶ月	10ヶ月
54件	上記54件計			612,769	112,331		
47%	16年度比割合			59.7%	59.8%		
115件	16年度合計			1,025,590	187,718		

(意見)

上記の現況分析で見たように、損失補償実行額は増加傾向にあり、その内容を見ると信用保証協会での保証承諾後債務者が破綻し、2年以内で保証実行に至るケースが高いことを示している。

そのようなケースは15年度では件数で55.7%、損失補償額で79.6%を占め、16年度では件数で47%、損失補償額で59.8%となっている。

保証の実行は通常債務者の破綻の状況を充分調査した後行われることから、債務者の約定弁済が滞り、延滞が生じたのはもっと早い時期であると推認できる。また上記の表より損失補償先を個別に見てみると、平成15年度の23、26、28、30番の先のように、証貸であるのに融資実行額が返済の無いまま全額代弁対象になっているケース(手貸は一括返済なので通常は全額代弁対象)があり、さらに融資後僅かの返済で代弁対象となっている先は枚挙に暇が無い。これらのことは保証承諾に基づく融資実行から短期間で資金繰り困難な状況に至っているということを示すものであり、当該債務者に対する融資審査、保証承諾審査のレベルがどうであったのか疑問とすることとなる。

すでに見てきたように、仙台市の中小企業融資制度に基づく金融機関での貸出債

権については、信用保証協会の100%保証がついており、金融機関側での貸倒リスクはゼロである。このような状況においては一般的に融資審査においてモラルハザード（倫理の欠如）が生じて、審査対応での節度が失われ貸出事故の発生の確率が高くなるといわれている。この結果、金融機関のプロパー融資では対応困難な限界資金需要者に、仙台市の制度融資をもって応じるというケースも無いとはいえなくなる。このため損失補償先の中に保証承諾後2年足らずで保証実行に至る破綻先が高い割合で含まれてくることとなり、このような状況はこれからも続くものと思われる。

仙台市の行う中小企業支援の制度融資には、経済変動対策資金貸付のように売上減少や、不況業種認定の事業者を対象とした融資制度もあり、貸倒リスクが高い部分もある。しかしそのような資金をてこに再建を支援するものであり、破綻のための後始末資金となってはならないものであり、まして損失補償に至った場合の原資は住民の税金により賄われるものである。このような認識の下で市の担当部門が融資実行をコントロールするすべは、前に見たように現在の融資制度のサイクルの中では持っていない。

このため取扱金融機関窓口での融資審査においてモラルハザードの生じにくい制度設計を早急に検討する必要がある。このためには例えば次のような方法が考えられる。

- 融資に対する信用保証協会での100%保証から、90%ないし80%保証に変更し、取扱金融機関においても一部信用リスク（貸倒リスク）を負担する仕組みとしてモラルハザードを抑え、金融機関窓口での審査精度を高めるように促す。
- 毎年度損失補償に至ったケースから、融資額が早期にそのまま代位弁済額となったような異常なケースについて、金融機関の融資審査、保証協会での保証承諾審査が適正であったかどうか事後検証し、不備があれば指摘し以後の審査の適正化を促す。これは金融機関との覚書、信用保証協会との損失補償契約に盛り込むことにより可能と考えられる。またこの事後検証作業を仙台市の外郭団体である(財)仙台市産業振興事業団に依頼することも検討対象になると思われる。

以上のような方法も含めて市の中小企業融資制度の中に、市としての認識を取り込める何らかの仕組みを組入れ、損失補償による財政支出をできるだけ圧縮していくことが必要と判断される。

2. 融資基金預託のあり方について

(現 況)

融資制度ごとの「要綱」で規定する融資基金としての預託金の水準は、「6. 預託金

の推移」の項で見たように、必要融資枠と基準金利により決まってくることを理解した。よって次に、担当課においてどのような裁量行使によって必要融資枠と基準金利を決定しているか、その過程を以下で検討する。

(1) 必要融資枠の決定過程

必要融資枠は取扱金融機関ごと、融資制度ごとに決められ、金融機関ごとに取交す覚書に規定される。そこでは覚書契約上は必要融資枠 = 預託金 × 協調倍率となっているが、基本となる融資枠は次の計算過程で算出される。

金融機関毎、融資制度毎の直近の融資残高 ÷ 「調整率2」(「調整率1」で導かれた値) = 必要融資枠仮算出値

必要融資枠仮算出値 ÷ 協調倍率 × 「調整率1」 = 当初預託金(百万円未満切上)

当初預託金 × 協調倍率 = 当初預託後必要融資枠

「調整率1」は直近融資残高に至る、ほぼ年間の融資増加率に基づき下記のように定量化し、その定量化された率ごとに「調整率2」をあてはめている。その内容は次のとおりである。

融資増加率	5%未満	5%以上 10%未満	10%以上 15%未満	15%以上 20%未満	20%以上 25%未満	25%以上 30%未満	30%以上
調整率1	1.00	1.05	1.10	1.15	1.20	1.25	1.30
調整率2	0.90		0.85		0.80		0.75

この関係から、融資増加率がマイナス傾向が続いた場合でも の算式から「調整率2」の0.90が適用され、直近残高の1.11倍(1 ÷ 0.90)の必要融資枠が算出される。また直近融資残高に至る年間増加率がそのまま継続するとの前提で「調整率2」が組み立てられており、それに伴い必要融資枠を増加させる方針が取られていることがわかる。さらに の算式では、 で算出された必要融資枠に基づく預託金に「調整率1」が適用され、預託金のかさ上げ措置が取られている。

なお、協調倍率は次の基準金利の決定に基づき算出されるもので、 の算式により預託金の算定に直接関係する。

(2) 基準金利の決定過程

ここで使われる基準金利は、すでに「6. 預託金の推移」の項で見たように、中小企業融資制度において取扱われる金融機関種別ごとの貸出約定平均金利で、仙台市がその調査結果を基に一定の加工を施し、認定した金利を言う。この基準金利を基に次の算式で協調倍率が算定される。

$$\text{協調倍率} = (\text{基準金利} - \text{預託金利}) \div (\text{基準金利} - \text{制度金利})$$

ここで基準金利を得る過程で、金融機関種別ごとに一定の「金利格差補正分(以下補正分という)」を上乗せする措置が行われてきている。これは貸出約定平均金利には住宅ローンや相対的に規模の大きい企業への貸出分も含まれており、純粋に中小企業向け貸出金利はもっと高いところにあるであろう金融機関側での状況を汲み取ったこと、また年度途中で金利変動があったとしても協調倍率は年間を通して適用すること、などの事情に配慮したものとしている。

以下では、地方銀行で実行される育成振興資金融資、および小口融資に適用される協調倍率算出過程に基づいて、「補正分」の協調倍率に与える影響を平成16年度分について検証することとする。

融資制度 金融機関	A	B	C	D	E	F	F'
	預託 利率	基準金利 (うち補正分)	制度 金利	B - A	B - C	協調倍 率 D / E	協調倍率 下2桁目 調整
育成融資振 興貸付・小口 融資 地方銀行の 場合	0.001	2.67(0.5)	2.2	2.669	0.47	5.68	5.65
	0.001	2.57(0.4)	2.2	2.569	0.37	6.94	6.90
	0.001	2.47(0.3)	2.2	2.469	0.27	9.14	9.10
	0.001	2.37(0.2)	2.2	2.369	0.17	13.94	13.90
	0.001	2.27(0.1)	2.2	2.269	0.07	32.41	32.40
	0.001	2.17(0.0)	2.2	2.169	-0.03	-72.3	0.0

このような計算過程を経て融資制度ごと、金融機関種別ごとの協調倍率計算が行われ金融機関との間で取交される覚書に取り込まれる。

さて、上表の上段網掛け部分が平成16年度で育成融資振興資金・小口融資につき地方銀行に適用するものとして算出された協調倍率の計算過程である。この計算過程では上記で説明した「補正分」として0.5%が平均約定金利に上乗せされ基準金利とされている。以下ではこの「補正分」を下方に0.1%ずつ変化させて協調倍率の変動を検証した。この結果「補正分」0.1%の変化は協調倍率を大きく変動させることとして現れる。例えば「補正分」を0.3%とすると協調倍率は9.10となり0.5%で採用する協調倍率5.65の1.61倍の値となる。これは当初預託金をその62%(1÷1.61)の水準まで圧縮することを結果としてもたらし預託金のレベルを大きく変動させる。よって「補正分」の扱いは、本来は合理的な算定根拠を持って、極めて慎重な裁量行使により行わなければならないことになる。

この「補正分」を育成融資振興資金・小口融資について見ると、16年度においては金融機関種別ごとに次のように基準金利に取り込まれている。

金融機関種別	基準金利	うち補正分	制度金利	協調倍率
商工中金	2.71	0.6	2.2	5.30
地方銀行	2.67	0.5	2.2	5.65
第二地方銀行	2.95	0.4	2.2	3.90
信用金庫	3.36	0.3	2.2	2.90
信用組合	3.91	0.7	2.2	2.25

上記地方銀行の検証で見たように、「補正分」によって協調倍率は低くおさえられている傾向にあることとなる。

さらに、上記の育成融資振興資金・小口融資に適用する基準金利(補正分含む)をベースに、この外の融資制度においては制度金利が低く抑えられていることに対する金融機関のインセンティブを高める政策的措置として、融資制度ごとに次の加算値が上記基準金利にプラスされ、さらに協調倍率の圧縮がはかられている。

融資制度名	基準金利加算値	制度金利
育成融資 / 振興資金・小口融資		2.2
育成融資 / 経済変動対策資金	0.2	1.7
地域産業活性化融資	0.4	1.7
新事業創出支援融資 / 起業家支援資金	0.6	1.9
新事業創出支援融資 / 創造的産業支援資金	0.8	1.7

以上の結果、協調倍率算出の基礎となる基準金利は、金融機関種別ごとの「補正分」、および融資制度毎の「加算措置」によって上方にシフトされ、協調倍率を低く抑えるように作用していることとなる。

(3) 追加預託について

仙台市と取扱金融機関との間で年度当初に取交す「制度融資実施に関する覚書」第1条3項で、当初の融資枠を越える融資実績があった場合は、追加預託するものとし、その場合は速やかに金融機関に通知するものとする、としている。

これに基づき市では3ヶ月ごとに融資残高の増減を調査して、追加預託の有無を検討し、必要融資枠に対する預託金の有り高が崩れないよう配慮する方針を取っている。

(指摘事項 1)

(1) 追加預託の適正な執行について

上記のように市では3ヶ月ごとに金融機関ごとの融資残高の増減を調査して、追加

預託の有無を検討し、必要な追加預託を行っているが、その際当初必要融資枠と比較されるのは、直前の融資実績ではなく、その融資実績に基づき再計算された必要融資枠となっている。算式は次のとおりである。

当初必要融資枠

再計算後必要融資枠 = 直前融資実績 ÷ 「調整率 2」

差引融資枠不足額

「調整率 2」は、前に見たように直前の増加率がそのまま継続とする係数であった。

この結果、直前融資実績が当初必要融資枠まで達していない場合でも融資枠としての不足額が算出され、これに対する追加預託金が計算されて金融機関に預け入れられる措置が取られることになっている。

この措置は明らかに上記覚書第 1 条 3 項で言う融資実績との比較で追加預託の有無を判定する方式とは異なっており、早急に覚書どおりの措置に変更する必要がある。

預託金は、そのときの必要融資枠が全額融資実績となったとき必要とされる有り高として計算されているものである。よって預託金は年度内においては実績値との比較で再計算の必要性が生じるものとしているのであり、必要融資枠の先取りにより追加計算されるとしているものではない。

(指摘事項 2)

(1) 預託金額を決める際の裁量行使の視点

融資実績と預託金の乖離

これまでの現況分析で見たように必要融資枠の算出で適用されている「調整率 1」、「調整率 2」はいずれも必要融資枠を上へ、上へと引き上げる方向に作用していた。

また、基準金利算定時の「補正分」、「金利加算値」は基準金利を引上げ、協調倍率を下方へ引き下げる方向に作用していた。

これらの作用はいずれも預託金を増加させる結果をもたらす。すなわち仙台市の中小企業融資制度の運用においては、できるだけ潤沢な預託金を取扱金融機関に提供し、それを持ってスムーズな融資実行を促し、融資制度の政策目的を果たそうという視点のもとに種類の裁量行使が行われてきたものと判断される。この視点の実現を図る具体的道具立てが「調整率 1」、「調整率 2」であり、「補正分」、「金利加算値」であったわけで、それらが裁量行使のために採用された項目であり、数値や率であったこととなる。

しかしながら 62 ページの表とグラフに見るとおり、金融機関種別や融資制度ごとで

は多少傾向が違うものの、総体では金融機関に提供される融資枠の伸びに比して融資残高は低下傾向にあるが、それにもかかわらず預託金は融資枠の伸びに伴い当然に増加することとなり、この結果融資実績額に対する割合は増えている。このことは「調整率1」、「調整率2」を適用して見込んだ融資枠までの実績が上がらず、預託金のみが見込融資枠に引きずられて増加していることを示している。預託金は必要融資枠が全て実行されて必要とされる額として設定されるので、当然の結果といえる。

61ページのイメージ図で示すような預託金の果たす性格からすれば、本来預託金は融資実績と連動すべき性格であり、上記の裁量行使の視点による道具立ては、現実より乖離してきていることを認識すべきである。

預託金の位置付けの変化

仙台市の中小企業融資制度での預託金の位置付けは、これまで見てきたように低利の制度融資の金利を補って、通常の貸付金利収入を得ることのできる原資を提供することにより、金融機関にインセンティブを与え中小企業融資制度の推進を図る、というところにあるとしている。

包括外部監査人は公認会計士として、金融機関監査をはじめとする会計監査に、長くたずさわってきたこれまでの経験から考えてみると、地方公共団体の実施する中小企業の融資制度については、大方の金融機関では、預託金やこの融資制度に対して、次のような認識を持っていると感じられるところがある。

- 地方公共団体より預託金の受入れがあることは承知しているが、どの程度の金額か、また協調倍率はいくらか、融資枠はいくらか、などについて上から示達されているかどうか、あるいはその金額について、はっきりした認識はなく、その認識がなくても融資実行には差障りがない。
- 融資実行と預託金があることはほとんど関係がなく、預託金が融資実行のインセンティブとの認識はない。
- 預金受入れによる資金運用に苦慮するところもあり、また決済性預金にされると他のペイオフ対象預金より預金保険料がかさみコスト負担が増える。
- 地方公共団体の制度融資の取り扱いは、地域金融機関として地方公共団体の意を受けて、安い金利で中小企業育成のため融資する、という思いで対応している。

以上のようなことから、預託金については、預け入れる仙台市のような地方公共団体側の考え方と、取扱金融機関側での認識には、かなりのズレがあるように感じられるところがある。

かつて銀行融資の実務においては、融資実行額から半ば強制的に一定額を「強制預金」あるいは「にらみ預金」として銀行側に留め置かせることにより、低い金利での金利収入であっても、債務者が実際に銀行から引出して使った資金額に対しては一定水準の利率を確保していれば銀行収益上問題ない、という判断がなされた時期があっ

た。いわゆる実質金利による判断といわれるものであるが、この前提には、銀行に留め置かれた預金が、同じような条件の基で再び融資資金として運用され、金利収入を稼得することへの期待があった。

預託金も上記の「強制預金」、「にらみ預金」と同じような性格を持つものと考えることができる。市の制度融資を利用する債務者に代わって仙台市が融資額の一部を金融機関に提供し、金融機関はその資金を運用して収益を確保するという構図である。しかし現今の金融機関経営においては、融資先や融資額の伸び悩みや、融資先の選別などにより預貸率(預金に対する貸出金の割合)が低下傾向となり、余裕資金の運用は、貸出運用より利回りの落ちる有価証券運用や、信用金庫においては上部団体である信金中央金庫に対する、きわめて利率の低い預け金による運用が増加傾向にあるとされている。このため金融機関側では、本来「強制預金」、「にらみ預金」の役割を果たすべき預託金の存在感が薄れてきているものと考えられる。

このようことから、市で考える「基準金利」や「補正分」さらには「加算値」を加えた資金運用は、金融機関側の余資運用としてはきわめて困難な状況を想定していることとなり、それらの要素によって算出される協調倍率、さらには預託金額は見直しされなければならない状況にあることを認識すべきである。

預託金インセンティブの認識度

預託金は年度当初、金融機関と取交される覚書に金融機関ごと、融資制度ごとに決められた額が記載され金融機関に預金される。その算出方法は前に示したように「調整率1」、「調整率2」あるいは「補正分」、「加算値」を適用して、できるだけ潤沢に算出されるように組み立てられていた。市としては潤沢な預託金を提供することが中小企業融資推進の上で金融機関側でのインセンティブを呼び起こし、有用と考えていることによるものと思われる。

しかし金融機関側では、このような預託金の算出過程は仙台市から知らされてはいない。覚書に記載されて初めて預託金額を知ることとなり、その金額が金融機関側でのどのような融資行動、実績によるものなのか知る由がない。仙台市側の査定額として受け入れているのみと考えられる。

通常インセンティブとは「刺激」、「誘引」、「動機」といわれるもので、例えば販売促進のための報奨金やリベートなどがこれに当たる。この場合、何をどれだけ売ればどれだけの報奨金、リベートの獲得につながるか知っているのも、それが販売を伸ばすための「刺激」、「誘引」、「動機」として作用する。

市としては、融資推進においてこのような作用を預託金に期待していると思われるが、金融機関側としては融資推進と預託金の関連が不明なので預託金の有り高が「刺激」、「誘引」、「動機」となって融資推進に結びついているかどうか不明という事となる。また、年度中の追加預託も市サイドからのみの通知によるものなので、融資実績と

の因果関係を金融機関側は認識できず、インセンティブの意識は乏しいと思われる。

このように、金融機関側が考える預託金に対するインセンティブの認識度は、仙台市側が考えている内容とはかけ離れている現状、さらにそのような現状を作り上げている市側の対応を十分に認識する必要がある。

(2) 裁量行使の視点の変更の必要性

以上のように、現在は預託金をできるだけ潤沢に取扱金融機関に提供する、ということを裁量行使の視点として、必要融資枠の設定や基準金利の算出における変動要素を取扱ってきている。しかしこれまで見てきたように、次のような状況を認識することができた。

- 必要融資枠と融資実績残高との乖離の拡大と、それに伴う預託金のあるべきポジションの乱れ。
- 預託金に対する、市側で考えるようなインセンティブの意識を金融機関側ではあまり持っていない、あるいは持つことができない状況。
- 金融機関側での資金運用の現実から離れた金利水準の想定に基づく預託金算出の考え方。

このような状況認識に基づけば、預託金に対する裁量行使の視点を次の点において、見直し・変更する必要があると認められる。

- 必要融資枠の設定においては、できるだけ融資実績残高に近い額が算出されるように変動要素を設定し、また基準金利は現実の資金運用を反映した設定として協調倍率を算出する。これにより融資制度運営の中での必要にして十分な預託金の適正値を求める。
- このような方向に向けて預託金算出の裁量行使の視点を軌道修正し、このことから預託金圧縮による手許現金資金調達負担の軽減もその視点に加え、預託金計算過程を見直す。
- また預託金の算定方法を金融機関に明らかにし、金融機関と取交す覚書の条項見直しを行う。

以上の点について早急に検討を開始する必要があると判断される。

預託金は市の管理下を離れたものではないが、その積み立て目的は極めて限定され固定化されたものとなっており、年度の歳入歳出においてはその増減が市財政に影響を与えるのみではあるが、2百億円近い残高が拘束され続ける性格を持つため常に効率的、効果的な利用方法を検討していかなければならないものと言える。預託金の存在は市財政における手元の現金資金を圧迫し、一時借入による現金資金の調達を拡大することにつながり、多少なりとも金利負担の増加をもたらすことにもなる。

以下において、現在潤沢な預託金算出のための裁量行使の計算要素となっている変動項目を適用しない場合の預託金算出を試みることにする。

すなわち、協調倍率算出において基準金利に適用される「補正分」、「加算値」を取り除き、必要融資枠算出における将来伸び率を規定する「調整率1」、「調整率2」を採用せず、必要融資枠を直近の融資残高と同額とみなして平成16年度当初における当初預託金を試算すると次のとおりとなる。

協調倍率の試算...「補正分」、「加算値」を除いた場合

融資制度名	金融機関 種別	A				B	C	D	E	F	F'
		基準金利				預託 金利	制度 金利	A - B	A - C	協調倍率 D / E	協調倍率下 2桁目調整
		当初	補 正分	加 算値	差引き						
育成融資(振 興資金) 小 口融資 (小 口、特別)	商工中金	2.71	-0.4		2.31	0.001	2.2	2.309	0.11	20.9909	21.00
	地方銀行	2.67	-0.4		2.27	0.001	2.2	2.269	0.07	32.4143	32.40
	第二地銀	2.95	-0.4		2.55	0.001	2.2	2.549	0.35	7.28286	7.30
	信用金庫	3.36	-0.3		3.06	0.001	2.2	3.059	0.86	3.55698	3.55
	信用組合	3.91	-0.7		3.21	0.05	2.2	3.16	1.01	3.12871	3.10
育成融資(経 済変動対策資 金)	商工中金	2.91	-0.6	-0.2	2.11	0.001	1.7	2.109	0.41	5.1439	5.15
	地方銀行	2.87	-0.5	-0.2	2.17	0.001	1.7	2.169	0.47	4.61489	4.60
	第二地銀	3.15	-0.4	-0.2	2.55	0.001	1.7	2.549	0.85	2.99882	3.00
	信用金庫	3.56	-0.3	-0.2	3.06	0.001	1.7	3.059	1.36	2.24926	2.25
	信用組合	4.11	-0.7	-0.2	3.21	0.05	1.7	3.16	1.51	2.09272	2.10
地域産業活性 化融資	商工中金	3.11	-0.6	-0.4	2.11	0.001	1.7	2.109	0.41	5.1439	5.15
	地方銀行	3.07	-0.5	-0.4	2.17	0.001	1.7	2.169	0.47	4.61489	4.60
	第二地銀	3.35	-0.4	-0.4	2.55	0.001	1.7	2.549	0.85	2.99882	3.00
	信用金庫	3.76	-0.3	-0.4	3.06	0.001	1.7	3.059	1.36	2.24926	2.25
	信用組合	4.31	-0.7	-0.4	3.21	0.05	1.7	3.16	1.51	2.09272	2.10
新事業創出支 援融資(起業 家支援)	商工中金	3.31	-0.6	-0.6	2.11	0.001	1.9	2.109	0.21	10.0429	10.05
	地方銀行	3.27	-0.5	-0.6	2.17	0.001	1.9	2.169	0.27	8.03333	8.05
	第二地銀	3.55	-0.4	-0.6	2.55	0.001	1.9	2.549	0.65	3.92154	3.90
	信用金庫	3.96	-0.3	-0.6	3.06	0.001	1.9	3.059	1.16	2.63707	2.65
	信用組合	4.51	-0.7	-0.6	3.21	0.05	1.9	3.16	1.31	2.41221	2.40
新事業創出支 援融資(創造 的産業支援)	商工中金	3.51	-0.6	-0.8	2.11	0.001	1.7	2.109	0.41	5.1439	5.15
	地方銀行	3.47	-0.5	-0.8	2.17	0.001	1.7	2.169	0.47	4.61489	4.60
	第二地銀	3.75	-0.4	-0.8	2.55	0.001	1.7	2.549	0.85	2.99882	3.00
	信用金庫	4.16	-0.3	-0.8	3.06	0.001	1.7	3.059	1.36	2.24926	2.25
	信用組合	4.71	-0.7	-0.8	3.21	0.05	1.7	3.16	1.51	2.09272	2.10

(注)振興資金融資・小口融資の商工中金の当初補正分は0.6、地方銀行は0.5であるが、それを適用すると 協調倍率がマイナスとなるので、第二地銀の0.4を適用した。

預託金の試算...上記協調倍率を使い「調整率1」、「調整率2」を適用しない場合

融資制度名	金融機関 種別	(千円)		(千円)	(千円)	(千円)
		融資枠=直前 (16/1末)融資残	上記協調 倍率	当初預託金 ÷	実施済 当初預託金	差引き額 -
育成融資(振 興資金) 小 口融資 (小 口、特別)	商工中金	815,743	21.00	38,845	267,000	228,155
	地方銀行	23,567,118	32.40	727,380	4,928,000	4,200,620
	第二地銀	7,239,491	7.30	991,711	2,085,000	1,093,289
	信用金庫	5,768,884	3.55	1,625,038	2,229,000	603,962
	信用組合	1,530	3.10	494	1,000	506
育成融資(経 済変動対策 資金)	商工中金	578,177	5.15	112,267	268,000	155,733
	地方銀行	9,681,158	4.60	2,104,600	5,119,000	3,014,400
	第二地銀	3,661,337	3.00	1,220,446	1,956,000	735,554
	信用金庫	2,117,551	2.25	941,134	1,406,000	464,866
	信用組合	0	2.10	0	0	0
地域産業活 性化融資	商工中金	333,763	5.15	64,808	152,000	87,192
	地方銀行	141,851	4.60	30,837	65,000	34,163
	第二地銀	20,120	3.00	6,707	11,000	4,293
	信用金庫	28,589	2.25	12,706	17,000	4,294
	信用組合	0	2.10	0	0	0
新事業創出 支援融資(起 業家支援)	商工中金	0	10.05	0	0	0
	地方銀行	145,707	8.05	18,100	108,000	89,900
	第二地銀	40,634	3.90	10,419	30,000	19,581
	信用金庫	68,405	2.65	25,813	57,000	31,187
	信用組合	0	2.40	0	0	0
新事業創出 支援融資(創 造的産業支 援)	商工中金	0	5.15	0	0	0
	地方銀行	132,219	4.60	28,743	68,000	39,257
	第二地銀	76,025	3.00	25,342	43,000	17,658
	信用金庫	15,000	2.25	6,667	10,000	3,333
	信用組合	0	2.10	0	0	0
合計		54,433,302		7,992,056	18,820,000	10,827,944

上記試算の結果、試算による預託金と、実施済み預託金との間に差引き 10,827 百万円の差異が生じたこととなる。この差異は、その全額が預託金過大を意味するものではないが、先に述べた預託金のあり方についての裁量行使の視点の見直し・変更により、預託金残高を変化させることのできる範囲を示すものである。先に見た預託金に関する現状認識からすれば、当然、預託金残高を圧縮できる範囲ととらえるべきこととなる。

それにしても裁量行使の対象範囲が現行預託金残高の過半以上を占めることは重く受け止める必要がある。預託金の増加が市財政の中での手元現金資金確保のため、一時借入の拡大につながる状況をふまえ、それによる金利負担も考慮に入れ、適正な預託金の算出方法について、裁量行使の新たな視点の組立ての検討を早急に開始する必要があると判断される。

(意見)

(1) 金融機関金利と融資制度金利の係わりと預託金の取扱いについて

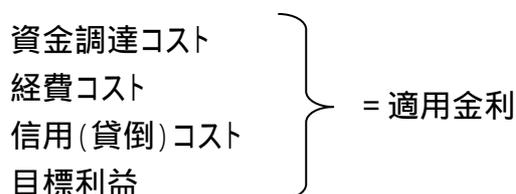
融資制度の中で捉える金融機関金利

仙台市の制度融資においては、金融機関種別ごとに毎年貸出平均約定金利を調査して、これをベースに「補正分」や「加算値」を加えて基準金利を決め、これが預託金算出の要素の一つとして取扱われてきたことを見てきた。

そこでの考え方は、制度金利では稼得できない基準金利に至るまでの部分を、両者の差異の割合と必要融資枠とで算出される預託金を提供することによって補ってもらいたい、というものであった。

金融機関における融資金利の捉え方

前に銀行の融資実務において「強制預金」、「にらみ預金」を前提にした、いわゆる実質金利の考え方があったことを紹介した。これに対して昨今の銀行融資実務における金利の捉え方は、構成要素を積み上げることによりその水準の適否を判定する方式が主流になっているといわれる。大まかな構成要素としては次のようなものとされる。



債務者の信用区分、貸出元本の大きさ、貸出期間、担保や保証の有無や評価などにより上記構成要素が変化し、適用金利も変動する。

以上のような金利の捉え方を前提として、現在金融機関で実施されている「貸出条件緩和債権」の取り扱いを次に紹介する。

金融機関では、いわゆる不良債権(リスク管理債権)を貸借対照表注記で開示し、利害関係者の注意を喚起する措置が取られている。この不良債権の一つに「貸出条件緩和債権」があり、銀行法施行規則第19条の2第1項第5号ロ(4)では次のように定義している。

『債務者の経営再建又は支援を図ることを目的として、金利の減免、利息の支払猶予、元本の返済猶予、債権放棄その他の債務者に有利となる取り決めを行った貸出金』

これを受けて金融庁から出された「事務ガイドライン(現在の監督指針)」では施行規則で言う「債務者に有利となる取り決め」の例示として金利減免債権を上げ、次のように規定する。

『約定条件改定時において、当該債務者と同等な信用リスクを有している債務者に対して通常適用される新規貸出実行金利(以下「基準金利」という。)を下回る水準まで当初約定期間中の金利を引き下げた貸出金。』

このような貸出金は「貸出条件緩和債権」となり、不良債権として開示しなければならないことを指示している。さらに金融庁はこのような取り扱いを明確にするため「貸出条件緩和債権関係Q & A」を公表した。この中の(問18)では次のような回答が見られる。

(問18) 貸出金が、信用保証協会保証などの保証により100%保全されており、信用リスクはきわめて低いと考えられる場合で、調達コスト(資金調達コスト+経費コスト)を確保している場合であっても、当該債権が属する区分の基準金利を上回っていない場合は貸出条件緩和債権に該当することとなるのか。

(答)

1. 適用金利が、当該債権が属する区分における基準金利を下回るとしても、保証による信用リスク等の低下を含む取引の総合的な採算を勘案し、当該貸出金に対して基準金利が適用される場合と同等の利回りが確保されている場合には、条件緩和債権には該当しないこととなる。
2. 特に、担保(優良担保、一般担保を問わない)や信用保証協会保証などの保証(優良保証、一般保証を問わない)等により100%保全されている貸出金は信用リスク等が極めて低いと考えられ、当該貸出金に係る調達コスト(資金調達コスト+経費コスト)を確保していれば、当該貸出金に対して基準金利が適用される場合と実質的に同等の利回りが確保されていると判断して差し支えないものと考えられる。

ここでいう「実質的に同等の利回りが確保されている」とは、どの場合でも金利収入による適正な利益率が確保される場合を言っているものと理解できる。貸倒リスクを負担した後の利益率と、貸倒リスクを負う必要のない金利収入による利益率と同等であれば、両者の銀行収益への貢献度は同じと考えることを意味している。だからこそ上記のようなケースでは条件緩和債権には該当せず、不良債権には当たらない取り扱いとなっているのである。

金融機関の中での制度金利の位置付け

さて金融機関での金利に対する取り扱いが以上のようなものであったなら、仙台市の制度融資で提示する金利水準に対して、金融機関は次のような検討を行うことが考えられる。

すなわち、金融機関独自の中小企業融資に適用する金利～それは貸倒リスク負担を含んだ金利～から得られる利益率と、仙台市の制度融資に適用される金利～それは保証協会の100%保証で信用リスクはゼロであるので、資金調達コスト+経費コスト+目標利益を構成要素と考えられる金利～から得られる利益率とを比較して、どのような水準にあるかを検討することになると考えられる。前者が後者を上回っていれば取扱金融機関は仙台市に対してその差の補填を求めることになる。逆の場合は上記で紹介した貸出条件緩和債権に該当しない状況と同じとなるので、適正金利での融資取引として取り扱うことが考えられる。

信用力が大きく貸倒懸念がほとんどない上場会社など優良企業の貸出しに適用される長期プライムレート(貸倒リスクがないという点では仙台市の制度融資と信用レベルは同じと考えられる)は、17年12月現在1.8%前後となっていることから、仙台市の制度金利1.7%～2.2%は一応の適正利益率は確保していると考えているかもしれない。

これに対し仙台市は金融機関が本来得べき金利は金融機関ごとに市が調査認定した基準金利であり、制度金利との差異を補填するため預託金を提供しその潤沢化をもって金融機関への制度推進のインセンティブとするという基本的構図で対応している。

この場合、市が調査認定した基準金利は貸出約定平均金利を基に、さらに信用力に乏しい中小企業融資を想定し「補正分」をプラスしている。よって当然貸倒コストを含んだものとなっている。

この状況について考えると、上記の金融機関の制度金利に対する対応の検討で見たように、制度金利が市の認定した基準金利と実質的に同等の利回りが確保できるような措置を取ることが金融機関に対する理論的な対応と思われる。すなわち、貸倒コスト負担を含んだ基準金利によってもたらされる利益率と、貸倒コストを負担しない制度金利による金利収入からもたらされる利益率の比較により、金融機関に対する補填措置を考えるべきことになる。

現在の両者の金利差を基本とした補填措置によれば、貸倒リスクが取り除かれている制度金利に再び貸倒リスクを上乗せし、その分も提供した預託金運用で補うことを促す構図となり、極めて奇妙な、現実から乖離した措置と見えてくる。

すでに見たように、金融機関と取交す覚書で規定する預託金の額や、年度途中での追加預託金などは全て仙台市側での算定によるもので、金融機関側からの係りは無い。ということは上記のような奇妙な状況についての感覚は、すでに金融機関側は持っており、やはり預託金に対する市の考えるようなインセンティブはあまり持っておらず、地公体の制度融資を扱う上での協力預金程度の認識であると思われる。

平成16年度の金融機関に預け入れられた預託金は19,791百万円であり、極めて限定的、固定化された目的により拘束され続けている。預託金に対する以上のような

考察が当てはまるとすれば、2 百億円近い財政資金が現実離れした奇妙な状況で取扱われていることになる。この点を明らかにするため取扱金融機関と十分な意思疎通をはかり、預託金の位置付けを再度明確にして、財政資金の有効な活用となっているのかどうかを吟味していく必要があると思われる。

以上