

令和8年2月

評価意見書

長島・大野・常松法律事務所

弁護士 玉井 裕子

同 辺 誠 祐

同 湯 浅 諭

同 山 田 真梨邑

第1 評価の経緯等

1 評価の経緯

令和7年5月12日、東京都住宅政策本部（以下「本部」という。）は、東京国税局から令和4年度以前の事業分（以下「過年度分」という。）に係る消費税について照会を受けた。これを受け、本部は、消費税の申告・納付義務の有無につき、外部専門家の協力を得て確認し、同年9月22日、東京都都営住宅等事業会計（以下「都住会計」という。）について未申告であった事業年度分の約1億3,642万円（消費税約1億1,965万円、延滞税約1,079万円、無申告加算税約598万円）を税務署に申告・納付し、同日、その旨を公表した（以下、本部において発生した過年度分に係る消費税未申告の問題を「未申告問題」という。）。

令和7年9月25日、小池東京都知事は、徹底した原因究明を行うため、未申告問題に関する監察の実施を指示した。当該指示を受け、東京都総務局コンプライアンス推進部は、合計約20名の都職員からなる調査チーム（以下「都の調査チーム」という。）を設置し、未申告問題に関する服務監察（事故監察）を開始した。同調査チームは、弁護士である特別職非常勤職員の助言・指導を受けながら、未申告問題及び令和6年度に税理士法人から過年度分の申告義務について指摘を受けた後の対応に係る事実関係の解明、原因分析及び再発防止策の提示を目的とする調査（以下「都の調査」という。）を実施した上、令和8年1月、その結果を取りまとめた「住宅政策本部の消費税未申告事案に関する調査報告書」（以下「都の報告書」という。）を作成した。

また、都の調査チームは、未申告問題の社会的な影響が大きく、慎重な調査及び検証を要することを踏まえ、上記調査及び都の報告書の客観性を確保するとの観点から、外部の法律事務所であり、東京都と利害関係を有しない長島・大野・常松法律事務所所属の玉井裕子弁護士に対し、都の調査及び都の報告書の内容に対する評価を依頼した。

本意見書は、上記依頼に基づき、長島・大野・常松法律事務所所属の標記弁護士ら（以下「当弁護士ら」という。）が、現在（本意見書作成日である令和8年2月4日をいう。以下同じ。）までの間に都の調査チームから提供を受けた資料及び情報を前提として、都の調査及び都の報告書の内容に対する評価を申し述べるものである。

なお、以下、用語については、本意見書にて別途定義するもののほかは、都の報告書に従う。

2 評価の方法

当弁護士らは、令和7年11月19日から現在までに、都の調査チームから、都の報告書のほか、都の調査において実施された事情聴取の記録、本部等に保存された関連資料の一部、同調査チームが事案の整理等のために作成した資料等を受領し、その内容を精査した。また、当弁護士らは、複数回にわたり、都の調査チームに対し、調査の方法及び最終評価に向けた状況等の確認を行い、その回答を受領した。

3 留意事項

本意見書は、現在までに受領した上記2の資料及び情報に基づき、都の調査が適切に実施されたものか（下記第2）、都の報告書における事実認定や原因分析及び再発防止策の提言の内容が適切か（下記第3及び第4）といった観点から、当弁護士らが行った評価の結果を記載するとともに、都の調査において確認された事実関係を前提として、未申告問題の原因や今後検討すべき再発防止策等について意見を述べるものである。

したがって、上記2の資料や情報に表れていない事実や、令和8年2月4日より後に発覚することになる事実については、本評価の前提としていない。

第2 都の調査に対する評価

都の調査は、未申告問題に関し、必要かつ合理的な範囲内で客観資料の収集・精査を行うことに加え、退職者を含む当時の関係部局に所属していた職員に対し、文書による質問照会及び事情聴取を実施する方法によって行われており、調査方法として特段の問題点は認められない¹。

また、調査体制についても、都の調査チームが他部署からの応援を含む約20名の職員によって構成されていることや、弁護士である特別職非常勤職員の助言・指導を受けながら調査を実施していること等に鑑みると、リソースや専門性等の観点からの問題は特に見受けられず、その他調査の信用性を疑わせる事情も確認されていない。

以上のとおり、都の調査は、その方法及び体制に照らし、未申告問題に係る事実関係の解明、原因分析及び再発防止策の方向性の検討を行うための調査として、相応の水準を満たしているものと評価することができる。

第3 都の報告書における事実認定に対する評価

1 総論

都の報告書第2章は、都の調査によって確認された事実関係について、以下のとおり、7つの局面に区別した上、各局面における関係者の対応状況や消費税に関する認識等を整理している。

第2章1 都住会計の設置に向けた検討：

都住会計が設置された背景並びに都住会計設置に向けた住宅局の検討状

¹ なお、当弁護士らは、上記第1の2のとおり、現在までに、都の調査チームに対し、適宜調査状況等の確認を行うとともに、調査方法に関する確認や追加調査の余地等についても助言・提言を行った。これに対し、都の調査チームは、随時検討の上、事実関係の整理や追加調査等を行った。

況及び財務局の関与状況

第2章2 都住会計設置後の状況：

都住会計が設置された平成14年4月以降における住宅局（平成16年度からは都市整備局）、財務局及び会計管理局における消費税の取扱いに関する状況

第2章3 平成28年度税制改正前後における状況：

「都住会計で税務申告が必要かどうかを確認する」との記載のある部経理に在籍していた職員が作成した引継書の作成経緯及び後任者の対応状況

第2章4 都議会議員への対応を契機とした検討：

都議会議員への対応を契機とした、都住部における都住会計の消費税未申告の考え方に係る検討状況等

第2章5 インボイス制度開始に向けた準備：

インボイス制度開始に向けた都住会計のインボイス登録要否等を中心とした検討状況

第2章6 インボイス制度開始後の対応：

インボイス制度開始後の部経理職員における令和5年度分の消費税申告・納付業務（申告・納付に向けた準備を含む。）の遂行状況及び過年度分の消費税に関する対応状況

第2章7 東京国税局からの指摘後の対応：

東京国税局から過年度分の消費税未申告に関する照会を受けた後の本部の各種対応状況

この点、未申告問題は、都住会計に係る消費税の無申告という違法な状態が発生したことにとどまらず、その後20年以上にわたり当該状態が是正されることなく継続したという問題であり、また、それが東京国税局からの照会によって発覚した後の組織的対応の在り方についても問題があったという複層的な構造を有する事案である。したがって、未申告問題の評価に当たっては、①未申告問題が発生した原因、②未申告問題の継続を長期間にわたり許容してしまった原因、及び③未申告問題が発覚した後の対応の問題点という3つの視点に区別して検討することが分析の枠組みとして合理的であり、これらの視点に対応する事実関係を明らかにすることが肝要であると考えられる。

上記のとおり、都の報告書第2章は、必ずしも上記①から③の視点を明示的に区分した構成を採用しているものではないが、その内容を上記の枠組みに即して整理すれば、第2章1が上記①の発生原因に、第2章2から6が上記②の継続原因に、第2章7が上記③の発覚後の対応の問題点に、それぞれ対応する事実関係であると位置付けることができる。そのため、都の報告書は、結果として、重要と考えられる上記3つの視点に対応する事実関係

を明らかにしているという意味で、未申告問題を分析する上で適切な基盤を提供しているといえる。特に第2章2から6における事実関係については、未申告問題を認識し得た又は是正し得た具体的契機に着目し、その当時の対応の状況を明らかにしている点で、未申告問題の継続原因の分析に資するものといえる。

また、都の報告書における事実関係の記載に当たっては、客観資料の存在や複数名の関係者の供述と整合していること等から事実認定が可能な事実と、認定には至らないものの重要と考えられる関係者の供述とを概ね区別して記載しており、事実認定の客観性の確保に配慮した記載方法であるといえる。

したがって、都の報告書第2章は、未申告問題の構造に即した事実関係を明らかにし、かつ、証拠関係にも配慮しつつ、全体として概ね的確に事実を記載したものと評価できる。

以上を踏まえ、下記2では、上記①から③の視点に基づき、都の報告書における認定事実及び当該認定事実に対する評価について、当弁護士らの意見を述べる。

2 各論

(1) 未申告問題が発生した原因に係る認定事実（都の報告書第2章1）

都住会計においては、平成14年度に都営住宅事業の経理が一般会計から特別会計へ移行したことによって、平成16年度分から消費税の申告・納付義務が生じることとなった（3頁、7頁²参照）。そのため、未申告問題が発生した原因との関係では、特別会計化に当たっての準備・検討状況や、当該検討の過程で将来的に消費税の申告義務が発生すると整理されなかった背景事情に係る事実関係を明らかにすることが重要である。

この点、第2章1は、以下のとおり、特別会計化の目的や、当時の検討状況・体制等について事実関係を明らかにするとともに、消費税の申告義務に気が付かなかった背景事情と考えられる事実についても言及している。

すなわち、第2章1は、まず、都住会計が、当時の厳しい都の財政状況の下、「都営住宅事業の収支を明確にする仕組みを整備する」との方針に基づいて検討が進められたものであることを示した上で（8頁）、当時の住宅局の担当者（検討PT及び検討WGの構成員）においては、既存の予算科目や財源等を一般会計から特別会計に移行するための検討については実務的な視点から充実した検討が行われた一方、消費税の申告義務については、そもそも認識が欠落しており、検討対象とされなかったことを認定している（8～10頁）。そして、そうした認識の欠落に影響を及ぼしたと考えられる事情として、「特別会計化に伴って新たに発生する法的な義務や手続等があるかという観点からの検討を行う必要性が認識されなかったこと」、また、「国において消費税制度の導入が決定された段階で、都庁内で消費税への対応を十分に検討し、地方公営企業等の会計以

² 都の報告書における頁数を示す。以下同じ。

外の特別会計にも原則として申告義務が発生することを把握した上で各局等に明確に周知」することや、都住会計の設置時に「改めて消費税への対応について注意喚起」することが行われなかったことを指摘している（10頁）。さらに、特別会計化の検討に関与していた財務局は、他の特別会計において消費税の申告が行われていたことについて「組織としてはその事実を把握する立場にあった」ものの、同局主計部予算課内の担当者間で情報共有がされなかったこと等から、「住宅局にアドバイスすることができなかった」ことに言及している（11頁）。

以上の記載は、特別会計化の検討過程において消費税申告の必要性が認識されなかった背景事情に関して、第2章の他の記載（特に第2章7）と比較すると、やや抽象的なものにとどまっている面が否定できない。もっとも、都住会計の設置は約25年以上前の事象であり、都の調査では、証拠の散逸等もあって当時の状況を正確に把握することが困難であったことも窺われる。そのような制約の下でも、都の報告書第2章1は、本部等に現存する限られた客観資料等に基づき、可能な限り事実を拾い上げ、整理したものと見え、相応に適切な事実認定が行われているものと評価できる。

そして、これらの事実関係は、下記第4の2(1)において後述するとおり、都住会計設置時において、本来組織として備えるべきコンプライアンスやリスク管理等の機能が、住宅局及び都庁全体において十分に機能していなかったことを示唆するものであり、その結果として、消費税の申告義務を認識しないまま都住会計が始動したことが、下記(2)の未申告問題の継続にも大きな影響を与えたものと考えられる。

(2) 未申告問題の継続を長期間にわたり許容してしまった原因に係る認定事実（都の報告書第2章2～6）

都の報告書第2章2から6は、都住会計設置後に消費税の未申告という違法状態が発生して以降、東京国税局から照会を受けるまでの間の20年以上の期間において、未申告問題を認識し、かつ、是正し得た契機として、以下の出来事を抽出している。

時期	概要
平成16年度頃	都営住宅に設置された太陽光発電設備による余剰電力の売電事業は、消費税の課税取引に該当するが、同事業の開始に当たり、住宅局（・都市整備局）において、消費税の取扱いが検討されることはなかった（11頁参照）。
平成26年度頃	都営住宅におけるコインパーキング事業は、基本的には課税取引に該当するが、都市整備局において、消費税の取扱いが検討される

時期	概要
	ことはなかった（11頁参照 ³ ）。
平成28年度頃	部経理に在籍していた職員Aが、他自治体から都住会計の消費税申告に関する問合せを受け、都住会計で消費税の申告が必要かどうかを確認する必要性を認識したが、積極的に検討することなく ⁴ 、平成28年度末、後任（職員B）に対し引き継いだ（12頁）。
平成31年度（令和元年度）	都住部に在籍していたE課長が、都議会議員とのやりとりの中で都住会計における消費税の対応が話題に出たことを契機として、個人的に知り合いであった財務局主計部の担当課長に相談の上、消費税を申告していないことを説明するための考え方の参考となるメモ（令和元年度部経理保管メモ）を取得した。当該メモは、一部事務組合の条文を根拠に都の特別会計を消費税法上一般会計と同じであると整理する不正確な内容であったが、E課長は、特段の検証をせず、これを部下（職員B）へと共有した（14～16頁）。
令和3年6月～令和4年度頃	総務省から、地方自治体の消費税申告義務一般の解説を含む内容のインボイス制度に関する各種通知が発出され、財務局経由で各局の経理担当者等に共有され（17頁）、その内容を精査すれば、都住会計は、消費税法上、一般会計と同じであるとは整理できず、消費税申告義務が存在することは理解可能なものであった。
令和4年7月	都住部に在籍していた職員Gが、J都住部長・I課長に対し、本部内の意見交換会に提出する事項案として、「国税庁への事前照会は行っていない」ものの、「都財務局の見解」（令和元年度部経理保管メモ）として都住会計は消費税法上一般会計と整理されたため「消費税申告未実施」であること、また、インボイス制度対応の際には、「一般会計とみなされなかった場合、消費税の申告義務が発生」すること等を記載した説明資料を提出したが、J都住部長・I課長からは、速やかに税務署へ確認するなどの指示はなかった（18頁参照）。

³ 都の報告書には明示されていないが、都の調査で実施された事情聴取の結果によると、上記コインパーキング事業に関しては、当該事業の本格実施前のモデル事業の段階では、東京都住宅供給公社が、都から土地の目的外使用許可を受け駐車場事業者にコインパーキングの管理運営を委託していたため、都が東京都住宅供給公社から得ていた収入は非課税であった。その後、本格実施の段階（平成30年度）では、公社を介さない形（都が駐車場事業者と直接契約をする形態）へとスキームが変更されたため、都の課税取引になったという経緯がある。このように、平成30年度の上記スキーム変更も、都市整備局において、特別会計における消費税の取扱いについて検討する契機となり得たと考えられる。

⁴ 都の報告書には明示されていないが、都の調査で実施された事情聴取の結果によると、平成28年度において、職員Aも、後任の職員B（14頁参照）と同様、上記問合せの後、法令等を確認した旨を述べており、さらに、職員Aは、上記問合せを契機に、他県では、税務申告をしているのではないかと疑問に思った旨を述べている。

時期	概要
令和4年8月	職員Gが、財務局及び局計理経由で、総務省に対し、上記令和元年度部経理保管メモの考え方を記載の上、都の特別会計を、インボイス登録上、一般会計として扱うとの考えが正しいかを確認する内容の照会を行ったところ、総務省から、当該考え方を否定する回答を受領したが、職員Gは、過年度の消費税申告義務について、検討等を行わず、当該考え方を前提とする対応を継続した（18～20頁参照）。
令和5年1月～4月	職員Gが、都住会計が当時「課税事業者」であることを前提としてインボイス登録を1月に税務署に申請した後、（みなし）一般会計の場合は提出が不要であるが、「e-Taxによる申告の特例に係る届出書」 ⁵ を4月に税務署に提出した（いずれも局計理の協議を経てI課長が決定した。20～21頁参照）が、これは消費税法上矛盾した行動であった。
令和5年10月頃	都住部は、令和6年度予算要求において、局計理に対し、「国税庁への事前照会は行っていない」ものの、「都財務局の見解」（令和元年度部経理保管メモ）として都住会計は消費税法上一般会計と整理されたため「消費税申告未実施」であること、また、インボイス登録により「確定申告の義務が発生」したことを記載した資料を提出したが、局計理等から、一般会計と同様であるならなぜ申告義務が生じることとなるのかなどについて特段の質問等もなく、予算措置がなされた（22頁）。
令和6年7月頃～9月	都住部に在籍していた職員Oが、税理士法人から、「令和4年度以前の消費税の納税義務について確認の必要」があるかと思う旨の連絡を受け、その後、「都から提供された資料によれば、過年度も納税義務があったものと推測され、税務署と相談の上で対応する必要がある」旨の指摘を受け、かつ、その間、納税義務の消滅時効等に関しても説明を受けたにもかかわらず、税務署等への確認を行わず、また、上記指摘について報告を受けたI課長も、国税局からの連絡等を待って対応すればよいと指示した（23～25頁参照）。

このように、都の報告書第2章2から6は、都住会計が設置された平成14年度から東京国税局からの照会があった令和7年5月に至るまでの間、都庁において、消費税の申告義

⁵ 都の報告書には明示されていないが、「e-Taxによる申告の特例に係る届出書」は、登録時に「免税事業者」である特別会計のみ必要であることが、総務省の通知に記載されており、各局の経理担当者等に共有されていた。

務を認識し、かつ、是正し得る複数の契機が存在したにもかかわらず、組織としての十分な対応が取られてこなかった経緯について、具体的な事実関係に基づき整理している点で、適切であると評価できる。

そして、以上のような認定事実には照らすと、本部（平成15年度までは住宅局、平成30年度までは都市整備局）においては、未申告問題の発生以降、令和7年5月までの期間内に、消費税の申告未実施という違法状態を組織として是正することが可能な機会は何度もあったと考えられる。とりわけ、令和6年度に専門家である税理士法人からの指摘を受けてもなお、本部において、組織として是正に向けた対応を取ることができなかった事実は、適切なリスク感度を有する組織であれば看過し難いものであり、重大な問題と指摘せざるを得ない。

ただし、都の報告書は、各担当者が、是正のための十分な対応を適時に取ることができなかった背景事情に関しては、過去の申告未実施状態に基づく先入観（12頁、13頁等参照）のほか、業務が多忙であったこと（12頁、13頁、25頁）について、簡潔に言及するにとどまっており、これらの具体的な掘下げは必ずしも十分とはいえない。

特に、都の調査で実施された事情聴取においては、業務の逼迫に関し、例えば、5名の職員が所属する部経理では、近年、担当業務の増加のため、職員の超過勤務が常態化していたこと、また、経理未経験者が多数を占める時期には、経理経験者が業務を抱え込まざるを得なかったこと等について、当時の自らの精神状態等を含めて赤裸々に語る供述が確認されている。さらに、同様の逼迫状況は、本部の庶務担当の課長級や局計理の職員の供述にもみられるところである。

これらの供述については都の報告書中に詳細な記載はなされていないが、仮にこうした事情があったとすれば、下記第4の2(2)において述べるとおり、未申告問題の継続を許容してしまった各種原因の重要な背景要因となり得るものである。都の報告書においては、多忙を理由に業務処理を誤ることは本来都としては許されないという自責的な観点から、その背景要因の究明には深入りしなかった可能性もあるが、根底にある問題を除去して実効的な是正策を講じるためには、この点の背景要因の探求は必要な作業だと考える。その意味において、都の報告書は、この点の事実認定について、なお検討の余地を残しているものと考えられる。

(3) 未申告問題が発覚した後の対応に係る認定事実（都の報告書第2章7）

都の報告書第2章7(1)は、東京国税局からの照会により未申告問題が発覚した後の本部内の対応について、まず、部経理の職員QからR課長へと直ちに当該照会に係る報告がなされ、これを受けたR課長から、局計理への情報共有を行うとともに、至急、本部の幹部に報告するよう指示がなされたこと、その後、T都住部長、U次長、W本部長へと速やかに報告がなされたことを認定している（27～29頁）。また、職員Qが前任者や税理士法人への問合せを早期に行い、数日のうちに問題状況を概ね的確に整理した上

で、時効成立が迫る平成31年度分を含む過去4年分について可及的速やかに申告・納付を行うために、申告・納付の必要性について、文書課や税理士法人に確認を行い、議会对応等の検討と並行して対応が進められたこと等についても、具体的な事実関係を整理している（27～30頁参照）。

その上で、都の報告書第2章7(2)は、本部から知事・副知事らに対する報告へと視点を移し、令和6年度の税理士法人による各種指摘に関する情報について、本部内において当該報告のための資料が時間・回数を重ねて更新されていった経緯や、報告の場での質疑応答等の状況を明らかにしている。特に、副知事以上への説明の場において、「昨年の申告時に疑問を持たなかったのか」、「令和5年度分の申告納付の際、過年度分の整理をしなかったことは理解できない。消費税納付とインボイス制度は関係がなく、なぜ誤認したのか」などの質問があったにもかかわらず、上記税理士法人による各種指摘に関して本部からのインプットがされなかったことについては、関係者の供述や各時点での説明資料等を引用しながら、詳細に記載している（30～35頁）。さらに、こうした不十分な報告がなされた背景事情として、関係する職員の間には、事実の重み付けの誤りや、特定の職員の処分の話に繋がるのではないかととの共通認識があったことについても、供述を引用する形で記載している（31～35頁参照）。

さらに、都の報告書第2章7(3)は、知事や副知事らへの報告の後、本部内において想定問答を含むプレス資料案の検討が進められた上、プレス発表に至った経緯を明らかにしている。この点についても、具体的な資料及び関係者の供述に基づき、詳細な事実認定がなされており、第2章7(2)と同様、特定の職員の服務上の責任に繋がるおそれのある事項について説明することへの関係者の消極的な姿勢を示す事情が具体的に記載されている（35～40頁）。

このように、都の報告書第2章7は、問題発覚後の対応過程として、令和6年度に税理士法人から指摘を受けたことが適切に知事等に報告されなかった事実関係や、その背景事情等について、詳細で具体的な事実認定を行っており、服務監察の趣旨に照らし、適切な検討ができているものと評価できる。

第4 都の報告書における原因分析及び再発防止策に対する評価

1 総論

都の報告書第3章では、第2章に記載された事実関係を踏まえ、以下のとおり、5つの観点から、それぞれ未申告問題に係る「課題」（原因）と「今後の方向性」（再発防止策の方向性）が論じられている。

第3章1 業務に関する過去の誤りに対する消極的な向き合い方：

(1)都住会計における消費税申告の必要性の検討を欠いたことについて、

過去からの積み重ねに頼ろうとする職員の意識や議論を重ねて方向性を見出すことを重んじない組織風土があること、及び(2)本部が税理士法人から指摘を受けていたことを知った後に必要とされる報告や発表を行わなかったことについて、都民の信頼を大きく失墜させることとなってしまったことを指摘した上、再発防止策として職員が積極的に業務に係る改善に取り組める職場環境の構築等を提言

第3章2 情報共有・情報発信に対する消極的な姿勢：

都住会計における消費税未申告が検討すべき課題として共有されなかったなど本部に情報共有に対する極めて消極的な姿勢があったこと、及び税理士法人から指摘を受けていた件について、本部に対外的な情報発信に対する極めて消極的な姿勢があったことを指摘した上、再発防止策として、連絡ツールの活用や研修を通じた適切な報告・情報発信の徹底等を提言

第3章3 申告事務に関するノウハウの欠如：

本部に申告事務に関する知見が欠けており、専門家の支援を得る体制も十分に整備されていなかったことを指摘した上、再発防止策として、研修の実施やマニュアルの整備、専門家との業務委託契約の締結、各局等の法務支援に係る総合的な調整を担う総務局を中心とした組織的な支援体制の整備等を提言

第3章4 特別会計の管理に関する体制の脆弱さ：

都住会計の管理が都住部にほぼ任されており、他部署によるチェックが脆弱であることを指摘した上、再発防止策として、本部の管理体制の強化と財務局による申告事務の確認、会計実地検査の際のチェック等を提言

第3章5 組織マネジメントの欠如による業務の属人化：

管理職による組織マネジメントの欠如により業務のブラックボックス化が生じていたことを指摘した上、再発防止策として、管理職による職場状況の的確な把握と進行管理、複数職員での業務の担当の徹底等を提言

未申告問題は、第一次的に、関係職員の服務問題の性質を多分に含むものであるが、都の報告書第3章の上記指摘及び提言の内容は、全体として、未申告問題の原因を、個人的な資質や認識の不足、業務処理上の対応の不適切さの問題にとどめず、職場環境、組織風土、体制の脆弱性等、組織の課題として捉え、これを改善する方策を示そうとしている点で評価できる。

ただし、上記第3の1のとおり、未申告問題の評価に当たっては、①未申告問題が発生した原因、②未申告問題の継続を長期間にわたり許容してしまった原因、及び③未申告問題が発覚した後の対応の問題点という3つの視点に分けて分析することが合理的と考えら

れる。そして、都の報告書第3章の内容を当該視点に沿って読み解くと、概ね第3章3の一部⁶が上記①の発生原因に、第3章1(1)及び2から5⁷が上記②の継続原因に、第3章1(2)及び2の一部⁸が上記③の発覚後の対応の問題点に、それぞれ対応するものと思われるが、都の報告書では、これらの視点が区別されることなく記載されているため、各視点に基づく原因分析の深掘りや組織対応上の問題点の把握等の観点から、やや分かりづらい点が存在するように思われる。

そこで、下記2では、都の報告書第3章記載の原因及び再発防止策の方向性について、上記①から③の視点に基づき、当弁護士らの評価を述べる。

2 各論

(1) 未申告問題が発生した原因（都の報告書第3章3）

未申告問題は、都住会計の特別会計化以降、20年以上も消費税の未申告状態が継続したという事案であるから、長期間にわたって問題が認識・是正されなかった原因を解明することは重要である。もっとも、特別会計である都住会計について消費税の申告が必要であるとの認識を有すべき最大の契機は、都住会計を特別会計化した最初の時点である。

なぜなら、株式会社含め、コンプライアンスやリスク管理等の機能が適切に備わった組織の場合、体制の変更や新規事業の開始等に当たり、それに伴う法的な義務や手続、あるいは、リスク等について、事前に慎重に検討されることが通常である。また、そのような検討が適切に行われているであろうという信頼を基礎に、日常業務を遂行する組織の構成員において、過去に行われた決定や、それを前提とする現在の業務内容等が、法令適合的であると考えてしまうことはやむを得ない面もあるといえる。

その意味で、未申告問題については、都の調査によって明らかになった事実関係を踏まえ、そもそも特別会計化に当たってなぜ消費税申告義務が認識されなかったのかという発生原因とその背景にある要因を分析することが、重要であると考えられる。

この点について都の報告書の記載を整理すると、まず第2章1(2)では、「都住会計設置に向けた検討の状況」に係る事実関係として、特別会計設置時に消費税の申告義務が検討されなかった理由と考えられる事実に言及されている（10頁）。また、都の報告書第3章3では、都住会計の設置段階において「特別会計には消費税の申告義務が発生するという基本的な認識がそもそも職員になかったこと」を指摘した上で、そうした「申告事務に関するノウハウの欠如」に対応する再発防止策として、「新たな税の創設や既存の税制の大きな改正が行われた際に、関係する局に留意すべき事項を適切に伝え、必要な対応を取るよう

⁶ 具体的には、46 頁 2 段落目（「都住会計の設置段階における検討では…消費税に関する議論に至らなかったと考えられる」）。

⁷ ただし、第3章2から5には上記①又は③に対応すると思われる部分も含まれる。

⁸ 具体的には、43 頁 4 段落目（「さらに第2章7で述べたとおり…避けたいとの意向を持っていた」）から44 頁「今後の方向性」の前までの間の部分。

促すこと」や、「各局等の法務支援に係る総合的な調整を担う総務局を中心とした組織的な支援体制」を整備することが掲げられている（47頁）。

これらの記載を読み解くと、都の調査チームとしては、未申告問題の発生原因を消費税申告義務に係る職員の認識の欠如であると整理した上で、消費税の対応について各局等に注意喚起等を行う組織的な支援体制に不備があったことが、その背景要因の一つであると捉えているように思われ、その分析自体は合理的なものと評価できる。もっとも、都の報告書第3章では、「過去の誤りに対する消極的な向き合い方」として、冒頭から、未申告問題が発生した後の対応の課題が第一に示されており、未申告問題の発生原因が必ずしも検討されていないように見受けられるため、消費税申告義務に係る職員の認識の欠如と再発防止策との関係性をより明確にするなど、記載内容等について工夫の余地はあったと思われる。

また、当弁護士らは、都の調査により明らかとなった事実関係を前提とすれば、上記の発生原因に加え、平成13年4月頃にスタートした都営住宅事業の特別会計化に係る検討に際し、特別会計化に伴う追加コスト・要対応事項の精査が尽くされなかったことも、未申告問題の主要な発生原因の一つに挙げられるのではないかと考える。

この点に関しては、上記のとおり、都の報告書第2章1(2)が、「特別会計化に伴って新たに発生する法的な義務や手続等があるかという観点からの検討を行う必要性が認識されなかった」ことに言及しているところではあるが（10頁）、当該記載は、あくまで当時の状況を示す事実関係の指摘にとどまっている。そもそも特別会計化の背景として、都の大幅な税収減・財政逼迫により都営住宅事業の効果的・効率的な財政運営等が期待され、そのための検討委員会やワーキンググループが立ち上げられていたこと（8頁）からすれば、特別会計化により収支明確化が図られる一方で、これに伴う追加のコストや対応を要することとなる事項（課題）の有無を、あらゆる観点から必要に応じ他部局の関係者の知見や外部専門家の助言も得て洗い出す作業が行われて然るべきであり、そうした作業を適切に行っていれば、消費税申告の必要性についても検討の俎上に載ってきたのではないと思われる。したがって、上記のような追加コスト・要対応事項の精査が尽くされなかったことも未申告問題の主要な発生原因として看過できないものと考ええる。

上記のほか、当初の検討段階において未申告問題を発生させてしまった背景要因には、下記(2)で述べる未申告問題の継続原因と同様の問題（特に、当時消費税申告を行っていた特別会計を所管する部署との連携・情報共有の不足や、都庁内の消費税に係る事務を支援する体制の不備、それらを背景として本件の具体的な対応部署であった当時の住宅局において消費税の知識が不足したこと）も存在していた可能性が高く、未申告問題の発生原因や、それを踏まえた再発防止策を検討する際には、この点にも留意を要するものと考ええる。

(2) 未申告問題の継続を長期間にわたり許容してしまった原因(都の報告書第3章1(1)、同2～5)

ア 過去の誤りに対する消極的な向き合い方

都の報告書第3章1(1)では、未申告問題の継続原因の一つとして、消費税申告の必要性を認識し、是正し得る多数の契機が存在したにもかかわらず、「過去からの積み重ねに頼ろうとする職員の強い意識や、議論を重ねて方向性を見出すことを重んじない組織風土」(41頁)が存在したことが指摘されている。もっとも、上記意識や組織風土がなぜ生じたのかという背景要因についての詳細な分析は、行われていない。

この点に関しては、都の報告書第2章において、上記第3の2(2)のとおり、特に本部の職員は非常に多忙であったことが窺える事実関係が記載されていることに加え、第3章1の「今後の方向性」では、「過去の誤りの是正を行うことでその後の自らの業務量が過度に増えるのではないかと不安から職員が上司への報告を躊躇することのないよう、管理職は対応に伴って新たに生じる業務量を適切に把握した上で、当該職員への負担の集中を回避させる観点から職場内での業務分担の見直しや優先順位の見直しを柔軟に行うべきである。また、課内で十分に対応できないときは、部内・局内での対応も柔軟に行えるよう、本部長以下の枢要幹部が積極的に対処すべきである」と記載されている(42頁)。

これらの記載を踏まえると、都の調査チームとしては、業務量の過多や偏在の問題が上記意識及び組織風土が形成された背景要因の一つであると捉えているように思われる。もっとも、都の報告書では、そういった分析が明示的に示されておらず、上記の背景要因が検討されていないように見受けられるため、記載内容等について工夫の余地はあったと思われる。

また、当弁護士らは、上記意識及び組織風土が形成された背景要因については、業務量の問題以外の点も幅広く検討した上で、各要因に対応する具体的な改善策を講じることが重要であると考ええる。なぜなら、こうした職員の意識や組織風土等は、通常、複数の要因が複雑に絡み合うことにより長年にわたって定着していくものであり、短期間で改善することは容易ではないからである。

例えば、仮説としては、心理的安全性の低さ(協調性を過度に重んじることにより、懸念を抱いても指摘しづらい環境になっていなかったか)⁹、認知上のバイアス(従前の運用が違法であるはずがないとの思い込みから、第三者から明確に違法性を指摘されるまでは、適法解釈の余地を追求する傾向はなかったか)、人事評価や都庁内での評判への懸念(新政策の立案や既存の政策の適切な運用等は評価される一方で、過去の誤

⁹ なお、都の報告書第3章2の「情報共有・情報発信に対する消極的な姿勢」に対する再発防止策として、「職員が報告・連絡・相談を行いやすいよう、管理職は朝会等の定例的なミーティングの設定やチャット等の連絡ツールの積極的な活用を通じて日頃から職場内におけるコミュニケーションを活性化させるとともに、部下からの報告や相談を否定せずにはまずは受け止め、取るべき対応を具体的に指示することを徹底するべきである」との記載があるが(44～45頁)、当該記載は心理的安全性に関連するものと思われる。

りの可能性を指摘したり、是正を提案したりすることは評価されにくいという構造はなかったか、あるいは、失敗許容度が低いことから、問題を提起して波風を立てるよりも前例を踏襲した方が安全であるという風潮はなかったか)、内部通報・相談窓口の不備(過去の誤りやその可能性に気が付いた職員が安心して通報・相談できるホットラインが適切に設置・周知され、実効的に機能していたか)といった様々な要因が考えられる。

このように、過去の誤りに対する消極的な向き合い方に関しては、多角的な視点から要因の分析を行い、各要因に対応する具体的な改善策を検討することが望ましい。そして、これらの要因をより客観的に把握するためには、業務量、意思決定過程、問題提起のしやすさ、評価制度に対する認識等について、職員を対象としたアンケート調査等を実施し、現場の実情や意識を把握することも検討に値する。

イ 情報共有に対する消極的な姿勢

都の報告書第3章2では、主に令和4年の総務省回答と令和6年の税理士法人からの指摘に関し本部内において上長への報告がなかったこと等を指摘した上で、「このような情報共有に関する本部の極めて消極的な姿勢は、消費税の未申告に対して組織として取るべき対応を誤らせ、問題の是正を先送りしてしまう結果を招いてしまった」と分析しており(43頁)、当該分析自体は、未申告問題の継続原因として妥当なものと評価できる。

もっとも、未申告問題の継続を長年にわたって許容してしまった原因としては、都の報告書で言及されている上記のような本部内の部下から上司に対する縦の情報共有の不足に加え、部局や担当者の所掌業務の範囲を超えた横の情報共有及び連携の不十分さも指摘できる。

この点、都においては、条例や組織規程等により各局等の所掌事務が明確に定められており、特別会計についても、その設置条例を所管する局が自己の所掌事務として、責任をもって業務を遂行することが大前提となっている。実際、都の報告書においても、第3章4の「特別会計の管理に関する体制の脆弱さ」に対する「今後の方向性」において、「会計の適正な管理と円滑な執行に向けた局内外との調整を行う総務部門と、具体的な事業の執行を担う事業担当部門が緊密に連携・協力しつつ、双方でチェックを行いながら、適切に業務を遂行していくべきである」との記載はあり(48頁)、本部内の総務部門と事業担当部門との間の情報共有は示されているが、本部と他の部局との間などの横の情報共有に関する記載は特段存在しない。

確かに、行政組織の所掌業務は、条例等により明確に定められており、その建付からして、特定の担当部局・担当者において、所掌業務外の情報を取得することが求められるものではないし、他の部門に対する無用な情報の探索は、むしろ問題にもなり得るものといえる。

しかしながら、このことは、自部門の所掌事務を適切に遂行する上で必要となる情報を他の所掌事務の干渉とならない範囲で他の部局・担当者から積極的に取得するという意味での横の情報共有及び連携を妨げるものではない。とりわけ本件のように、担当部局・担当者において十分な知識・経験が蓄積されていない事項に関しては、所管・担当を超えた情報共有や連携が図られることも有益であると考えられる。

特に、都の報告書第2章1（11頁）でも触れられているとおり、東京都では、消費税の申告を行っていた特別会計として、と場会計が存在しており、少なくとも財務局はその事実を把握していたはずであるが、その知見を住宅局（平成16年度以降は都市整備局、平成31年度以降は本部）で活かせていなかったことは、部局間、そして組織横断的な情報共有が不十分であったことを端的に示す事象であるといえる。また、財務局の内部でも、同局主計部予算課において、と場会計の担当者と都住会計の担当者間で情報・知見の共有が図られておらず、個々の職員のレベルにおいても、担当業務を超えた横の情報・知見の共有が不足していたことが指摘できる。そして、都の報告書第3章では、この点について踏み込んだ指摘・分析が行われていないところであるが、仮に、こういった情報の共有・連携が十分にできていなかったことについて、所掌事務の範囲外であり、やむを得ない面もあったとの考えが背景にあるのだとしたら、未申告問題と同種の問題を再発させないという視点からは、必ずしも妥当でないように思われる。

このように、都庁内では、未申告問題に関して部局間・担当者間の横の情報共有が不足しており、各部局や各担当者の所管の枠を超えて能動的・積極的に連携し、組織全体で知見を共有・活用しようとする発想が十分に根付いていなかった可能性がある。したがって、今後の再発防止に当たっては、条例や組織規程等により各局等の所掌事務が定められていることを前提としつつも、部内の連絡・報告体制の強化に加えて、能動的・積極的な横の連携と情報共有を組織文化として定着させるための制度的・運用上の施策についても、併せて検討することが望ましいと考えられる。

ウ 申告事務に関するノウハウの欠如

未申告問題の継続原因の一つには、特別会計における消費税の申告義務について、地方公営企業等の会計を所管する局等を除いては関係部局の職員の間で正確な知識が十分に定着しておらず、また、その知識不足を補完するために税理士等の専門家の支援を得る体制も十分に整備されていなかったことが挙げられる。

この点については、都の報告書第3章3が指摘するとおりであり、「今後の方向性」（46～47頁）に示された具体的施策（研修、マニュアルの整備、専門課長の配置、専門家との業務委託契約等）も、方向性として妥当であると評価できる。

特に、都の報告書が、「国税に関する相談にも日常的に応じ、内容によっては外部の専門家等に照会するよう促す役割」を担っている「総務局を中心とした組織的な支援体制の整備が望まれる」と指摘している点（47頁）は重要である。このように、まずは総

務局が中心となって、都の税務申告を含む法令解釈全般について部局横断的に支援できる体制を構築することで、知見の集約と標準化を図り、属人的な知見に依存しない、安定的かつ再現性のある申告事務運営が可能になるものと考えられる。

エ 特別会計の管理体制の脆弱性

都の報告書第3章4は、未申告問題に関し、都住会計を管理し財務局等との調整を行う住企部の関与が限定的であったことや、インボイス対応の準備・検討について局計理による進行管理が十分に機能していなかったこと等を示した上で、「都住会計の管理は都住部にほぼ任されているのが実態であり、他の部署によるチェックは脆弱である」と指摘している（48頁）。このように、管理体制の脆弱性が消費税申告の必要性の認識と是正を阻害したとの整理は、未申告問題の継続原因の捉え方として妥当であると評価できる。

また、「今後の方向性」（48～49頁）では、今後の管理体制の在り方として、(i)「総務部門である住企部と事業部門である都住部の双方が、都住会計の予算要求や執行、決算調製等に関してそれぞれ主体的に責任を持ってチェックする」ことに加え、(ii)「特別会計に対する局外からのチェック機能を強化することを目的として、財務局による決算段階での申告事務の確認を行う」こと、及び(iii)「会計管理局による会計実地検査を行う際に各局等が新たに発生した取引の課税取引への該当性を専門家に確認しているかをチェックする」ことが提言されている。このように、都住会計に関する申告事務を重層的に管理・モニタリングする体制を構築するという方針も、内部統制における「3線ディフェンス」の考え方に沿ったものであり、再発防止策の方向性として適切であると考えられる。

その上で、上記のとおり管理体制の在り方を改めて整理した暁には、都住会計の管理に関与する各部局の責任と役割について研修等を通じた職員への周知を図るとともに、各部局の関与局面、確認事項及び手順等の実務上想定される管理の具体的方法についてマニュアル等を作成するなど、管理の運用を徹底させるための対策についても検討を行うことが望ましい。

オ 組織マネジメントの欠如による属人化

都の報告書第3章5は、消費税に関する業務を実質的に1名の職員のみで対応していた時期があったこと、引継書に対する適切な措置が講じられなかったこと、副担当制が形骸化していたこと等、業務が属人化・ブラックボックス化していた状況を具体的に示した上で、その原因として「管理職による組織マネジメントの欠如」を指摘している（50頁）。当該指摘自体は、未申告問題の継続原因として適切な分析であると評価できる。

もっとも、この原因についても、上記アと同様、なぜ管理職によるマネジメント不足

が生じ、なぜそれが長年にわたって是正されなかったのかといった背景要因についての詳細な分析は行われていない。そのため、「今後の方向性」(50～51頁)においても、部下を適切に管理して緊密なコミュニケーションを図ることや、互いに声を掛け合って支え合う職場風土を醸成すること等、主として個々の管理職の姿勢や現場での運用に依拠する改善策が示されているにとどまる。

よって、組織マネジメントの欠如による属人化という問題を組織として抜本的に改善するためには、その背景にある要因について、より深掘りし、分析・整理の結果を明らかにすることが、今後は重要になるといえる。

この点についても、上記第3の2(2)のとおり、業務量の過多や偏在の問題が影響している可能性があることを踏まえると、業務量・適性・能力等に照らした人員配置及び人事ローテーションの適切性について検証することが望ましい。このほか、例えば、引継ぎにおける記録作成や上司の確認に係るルールについて職員は十分に認識していたかといった点や、管理職のマネジメント行動(複線化、ダブルチェック、引継ぎの実施・点検等)が人事評価又は組織内評価において適切に評価・反映されていたかといった観点も含め、ボトルネックとなった要因を検証することが考えられる。このような要因の検証に当たっては、上記アと同様、実態の把握のための職員アンケート調査等を実施することが検討に値する。

都の報告書(51頁)が指摘するとおり、この問題は都庁のいずれの職場においても生じ得るものであり、また、未申告問題に限らず、多様なコンプライアンス問題を招来する重大な問題であることに鑑みれば、この機会に、全庁的に問題の所在を確認し、抜本的な改善・対応策を講じる契機とすることも一案である。その上で、各管理職の個人的力量に依存することなく、組織として適切なマネジメントが確保されるよう、制度的担保を含む抜本的な改善策を講じることが望ましい。

(3) 未申告問題が発覚した後の対応の問題点(都の報告書第3章1(2)、同2)

上記1のとおり、都の報告書第3章1(2)及び2では、W本部長をはじめとする幹部が未申告問題を認識した際、令和6年度に税理士法人から過年度分の申告義務に係る指摘を受けていた事実に関し、知事・副知事等に対して積極的に報告しなかった点を取り上げ、「過去の誤りに対する消極的な向き合い方」及び「情報共有・情報発信に対する消極的な姿勢」という枠組みで整理している。

確かに、上記幹部の対応には、都の報告書第3章1(2)及び2記載の問題点が存在するといえるが、当該対応は、未申告問題が発覚した後の行為であり、主に日常業務における判断や運用が問題となる未申告問題の発生原因又は継続原因とは性質を異にするものであるから、コンプライアンス問題を認知した際の組織的な対応(危機対応)として独立に位置付けた上で、その問題点及び改善策を整理・検討する方が、その固有の課題を浮き彫りにし、より実効的な改善施策につなげられると思われる。都の報告書では、こ

うした観点からの分析は必ずしも示されておらず、未申告問題の発生原因又は継続原因と同列に論じられており、上記のような問題意識を持ちにくく、結果として、危機対応としての問題点の整理及びそれに対応する再発防止策の方向性の提示は、必ずしも十分であるとはいえない。

特に、上記対応に関しては、「個人的な責任問題であって組織としての課題ではなく、コンプライアンスを所管する総務局が対応するものである」との認識が幹部にあったことが指摘されているが(41頁)、当該認識は、コンプライアンス問題であるからこそ、不都合な点も含めて事実を正確かつ迅速にエスカレーションすべきという原則（いわゆる bad news first）に反し、また、公表に際して都民・社会に対する説明責任（accountability）及び記録・説明の透明性（transparency）を確保すべき必要性に対する感度の低さをも示すものであって、発覚後の対応の失敗として位置付けられるものである。とりわけ、幹部には、個別部署の所管の枠にとどまらず、組織全体のリスクとして問題を捉え、コンプライアンスを所管する総務局とも連携を図りながら、主体的に情報集約と知事等への報告・説明を主導する役割が期待されていたはずで、こうした対応がとられなかったことは、都民の視点からして、看過できない重大な問題を含んでいるといえる。

この点については、都の報告書第3章2の「今後の方向性」（45頁）で提言されており、研修等を通じて、東京都服務監察規程等の報告ルール的重要性、コンプライアンス問題発生時の知事等への正確な報告や対外的な説明の重要性について、幹部を含む職員の理解を改めて醸成するとともに、都民の信頼を回復するため、情報発信に関する徹底した姿勢の見直し・強化を図ることが必要である。

第5 総括

都の調査は、20年以上という長期間にわたり継続した未申告問題及び令和6年度に税理士法人から過年度分の申告義務について指摘を受けた後の対応を対象とするものであり、事実関係の解明や原因分析には、本来的に大きな困難を伴うものであったと考えられる。そのような制約の下においても、都の報告書は、約3か月という限られた調査期間の中で、必要かつ合理的な範囲内での関係資料の精査及び関係者への事情聴取を積み重ね、問題の全体像を可能な限り客観的かつ体系的に描き出そうとする姿勢を一貫して示しており、その点において高く評価される。

特に、未申告問題が発生及び継続した経緯並びに発覚後の対応に係る事実関係については、時系列に沿って具体的かつ詳細に記載しており、その内容は概ね適切であると評価できる。また、原因分析に関しても、未申告問題や未申告問題後の対応の問題の原因を特定の職員の資質や業務処理の問題に矮小化することなく、過去の誤りへの向き合い方、情報共有の在り方、申告事務に関する知見の蓄積、特別会計の管理体制、属人化を助長するマネジメントといった組織的課題として捉えている点において適切である。

一方で、都の報告書では、事実認定及び原因分析において、①未申告問題が発生した原因、②未申告問題の継続を長期間にわたって許容することとなってしまった原因、及び③未申告問題が発覚した後の対応という3つの視点が明確に整理されておらず、その結果、各視点に固有の事実関係と評価が区別されていない箇所が散見され、原因分析の深掘りや危機対応の問題点の整理という観点から、一定の不十分さを指摘できるといえる。

また、都の報告書では、再発防止策の方向性として職員の意識や組織風土の改善が掲げられている。この観点から、真に重要となるのは、当該意識・組織風土の背景に存在する要因に即した具体的かつ実効性のある施策を講じることである。したがって、今後、具体的な再発防止策を検討するに当たっては、原因分析の一層の深掘りに加えて、現場の努力や個々の管理職の対応等に過度に依存するのではなく、組織として改善が実効的かつ継続的に担保されるよう、ルールやシステムの整備・改善、専門部署による監督等、制度面・ガバナンス面からの支えを的確に組み込むことが求められる。ただし、未申告問題の発生原因及び継続原因の背後には、人員の逼迫や職員の業務量の過多・偏在といった構造的な問題が共通して存在することも窺われることから、実態から乖離した制度設計は、かえって形骸化や負担の増大を招きかねないことにも留意が必要であり、現実的で持続可能な仕組みとすることが不可欠である。

未申告問題は、20年以上に及ぶ消費税の未申告という重大な事案であり、未申告問題発覚後の本部の対応の問題と併せて、都の報告書で明らかにされた都庁における課題は、税務管理のみならず、組織運営全体に対する都民の信頼にも影響を及ぼしかねない事項を内包している。都庁においては、都民からの信頼の回復に向けて、今回の調査結果を真摯に受け止め、原因分析を更に深化させるとともに、その成果を具体的かつ実効的な改善策として確実に実装し、その進捗と効果を不断に検証・見直しながら定着を図ることが肝要である。

以 上