

平成 28 年 5 月 26 日

精 華 町 長 木 村 要 様
精 華 町 議 会 議 長 杉 浦 正 省 様
精 華 町 教 育 委 員 会 委 員 長 伊 藤 二 三 雄 様
精 華 町 消 防 長 大 矢 義 郎 様

精 華 町 監 査 委 員 西 村 邦 彦

同 塩 井 幹 雄

平成 27 年度定期監査の結果について

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条第 1 項及び第 4 項の規定により定期監査を実施したので、同条第 9 項及び第 10 項の規定に基づき、その結果について次のとおり意見を付して報告します。

なお、同条第 12 項の規定により、当該監査の結果に基づき又は監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員まで通知してください。

第 1 監査の期間

平成 28 年 1 月 7 日から平成 28 年 3 月 31 日まで

第 2 監査の概要

1 監査の対象

以下の項目を監査の対象とした。

- (1) 税外債権の管理状況。
- (2) 平成 26 年度定期監査（監査の対象－平成 25 年度に行われた行政財産の目的外使用及び公の施設の使用許可事務（放課後児童クラブ利用料、住宅使用料、簡易水道料金、上水道料金及び下水道使用料に係る事務並びに指定管理者が行う使用許可事務を除く。））において、指摘又は指導した事項についての改善状況。

2 監査の対象部局

- (1) 上水道課、下水道課、国保医療課、子育て支援課、福祉課、人権啓発課、監理課
- (2) 平成26年度定期監査において、指摘又は指導の対象となった課等（総務課、企画調整課、福祉課、人権啓発課、子育て支援課、健康推進課、産業振興課、建設課、監理課、消防本部総務課、生涯学習課、学校教育課、上水道課）

3 監査の着眼点

次のとおり着眼点を定めた。

(1) 税外債権の管理

ア 債権の内容、発生根拠、債務者、履行条件及び履行状況等債権管理上の必要事項は明確に把握されているか。

イ 債務の確実な履行を担保する手段（担保、連帯保証人等の設定）は確実に講じられているか。

ウ 履行期限を繰り上げることができる理由が生じたときは、遅滞なく必要な処置が行われているか。

エ 履行期限までに履行されていない債権について、督促がなされているか。督促後相当の期間を経過した債権について、強制執行その他保全及び取り立てに必要な措置がとられているか。

オ 債権の徴収停止、履行期限の延長又は当該債権に係る債務の免除は、政令の定めるところによりなされているか。

カ 債権の記録は適正に行われているか。

(2) 平成26年度定期監査（行政財産の目的外使用及び公の施設の使用許可事務を対象）指摘事項等改善状況

平成26年度定期監査で指摘又は指導した事項が、以後、改善されているか。

4 監査の方法

監査対象部局に対し以下資料の提出を求め書面調査を実施するとともに、平成28年2月15日及び16日の各日において、関係職員から説明を聴取した。

※監査資料

ア 税外債権の管理

- ①税外債権の管理状況について
- ②債権管理状況
- ③滞納管理に係るH25決算審査時指導事項に対する措置状況について
- ④平成26年度決算における不納欠損処理に係る起案決裁文書

イ 行政財産の目的外使用及び公の施設の使用許可事務

- ①平成26年度定期監査指導事項改善状況について
- ②平成27年度行政財産の目的外使用許可及び公の施設の使用許可事務に係る以下の書類。（※対象となる許可→許可期間の始期日が、平成27年4月1日以降12月28日以前のもの。）
 - ・当該許可に伴う使用料に係る歳入予算差引簿
 - ・行政財産の目的外使用許可申請書
 - ・行政財産の目的外使用許可に係る起案決裁文書
 - ・公の施設の使用許可申請書
 - ・公の施設の使用許可に係る起案決裁文書
 - ・使用料減免申請書及び減免決定に係る起案決裁文書

第3 監査の結果及び意見

1 税外債権の管理状況

(1) 監査実施の趣旨について

町の債権を適切に回収することは、厳しい財政状況にあって収入を確保し、公正、公平な住民負担を実現するという観点から、重要な課題である。ここ数年の間において、地方公共団体における債権管理に関する関心は高まっており、全国的に債権管理条例を制定する団体が増えつつある。

本町では、町税の滞納整理に関しては、平成22年より滞納案件を京都地方税機構へ移管したことによる成果が顕れているが、税以外の債権については、その管理手法について抜本的な見直しが行われることなく現在に至っている。このことから、税外債権の管理状況を本監査の対象としたものである。

(2) 債権の性質

町の保有する債権は、その性質により、公法上の原因に基づく債権（公債権）と私法上の原因に基づく債権（私債権）とに分類される。公法上の債権は、更に、強制徴収の可否により、強制徴収公債権、非強制徴収公債権に区分される。



ア 公債権

税法等の公法上の原因に基づいて発生した債権。

(ア) 強制徴収公債権

地方税の滞納処分の例により処分することができるもの。

(イ) 非強制徴収公債権

地方税の滞納処分の例により処分することができないもの。

イ 私債権

民法等の私法上の原因に基づいて発生した債権。

※強制徴収公債権、非強制徴収公債権、私債権の違い

	公債権		私債権
	強制徴収債権	非強制徴収債権	
債権の例	町税、国民健康保険税、保育料	公の施設使用料(体育館使用料等)	水道料金、住宅使用料
消滅時効	・時効期間の経過により時効が成立し、債権は消滅する。 ・時効の成立には、相手方(債務者)による時効の援用を必要としない。	・時効期間の経過により時効が成立し、債権は消滅する。 ・時効の成立には、相手方(債務者)による時効の援用を必要としない。	・時効期間が経過し、かつ、相手方(債務者)からの時効の援用によって債権は消滅する。 ・時効期間の経過のみでは債権は消滅しないことから、不納欠損処理前には原則として債権放棄(議会の議決による)が必要。
時効期間(例)	・税→5年 ・介護保険料→2年 ・後期高齢者医療保険料→2年	公の施設の使用料→5年	・水道料金→2年 ・住宅使用料→5年 ・貸付金→10年
債権回収における自力執行の可否	・町が自力で差押や公売等できる。(滞納処分) ・債務名義(確定判決等)不要	・自力執行不可 ・債務名義の取得が必要 ・裁判所等司法執行機関に対し、強制執行を申し立てる。	・自力執行不可 ・債務名義の取得が必要 ・裁判所等司法執行機関に対し、強制執行を申し立てる。

(3) 税外債権の滞納状況

平成26年度決算における税外債権の滞納状況は以下のとおりである。

債権の種別	債権所管課	債権の名称	調定額	収入済額	徴収率	不納欠損額	収入未済額
強制徴収公債権	国保医療課	後期高齢者医療保険料・特別徴収（現年度分）	149,452,055	149,452,755	100.0	0	0
強制徴収公債権	国保医療課	後期高齢者医療保険料・普通徴収（現年度分）	110,944,478	109,981,697	99.1	0	962,781
強制徴収公債権	国保医療課	後期高齢者医療保険料（滞納繰越分）	3,248,151	1,189,704	36.6	51,100	2,007,347
私債権	人権啓発課	町営住宅使用料（現年度分）	16,378,600	14,626,594	89.3	0	1,752,006
私債権	人権啓発課	町営住宅使用料（滞納繰越分）	24,435,014	598,600	2.4	0	23,836,414
私債権	監理課	町営住宅共益費（現年度分）	327,600	327,600	100.0	0	0
私債権	監理課	町営住宅共益費（滞納繰越分）	15,600	5,200	33.3	0	10,400
私債権	監理課	町営住宅駐車場使用料（滞納繰越分）	10,500	10,500	100.0	0	0
非強制徴収公債権	子育て支援課	放課後児童クラブ利用料（現年度分）	27,424,000	27,268,000	99.4	0	156,000
非強制徴収公債権	子育て支援課	放課後児童クラブ利用料（滞納繰越分）	110,000	45,000	40.9	0	65,000
-	子育て支援課	放課後児童対策事業協力金（滞納繰越分）	691,000	5,000	0.7	0	686,000
強制徴収公債権	子育て支援課	保育料（現年度分）	207,591,350	205,561,100	99.0	0	2,030,250
強制徴収公債権	子育て支援課	保育料（滞納繰越分）	8,053,290	873,540	10.8	0	7,179,750
私債権	福祉課	くらしの資金貸付金（現年度分）	1,686,000	1,361,000	80.7	0	325,000
私債権	福祉課	くらしの資金貸付金（滞納繰越分）	6,895,500	212,000	3.1	0	6,683,500
私債権	福祉課	世帯更生資金貸付金（滞納繰越分）	8,681,100	100,000	1.2	0	8,581,100
強制徴収公債権	福祉課	介護保険料・特別徴収（現年度分）	497,752,400	498,000,100	100.0	0	0
強制徴収公債権	福祉課	介護保険料・普通徴収（現年度分）	57,275,300	53,370,600	93.2	0	3,904,700
強制徴収公債権	福祉課	介護保険料・普通徴収（滞納繰越分）	10,301,500	670,200	6.5	1,680,000	7,951,300
私債権	上水道課	水道料金（現年度4月～2月分）	470,267,128	465,710,777	99.0	0	4,556,351
私債権	上水道課	水道料金（過年度分）	20,368,839	8,495,385	41.7	119,075	11,754,379
強制徴収公債権	下水道課	下水道使用料（現年度分）	451,025,399	445,983,905	98.9	0	5,041,494
強制徴収公債権	下水道課	下水道使用料（滞納繰越分）	20,149,807	7,505,838	37.3	214,507	12,429,462
合 計			2,093,084,611	1,991,355,095	95.1	2,064,682	99,913,234

(4) 債権管理状況について

ア 消滅時効の管理等

(ア) 時効の起算及び中断

地方自治法 236 条第 1 項は、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5 年間これを行なわないときは、時効により消滅することを定めている。また、同条第 3 項は、消滅時効の中断、停止その他の事項に関し、適用すべき法律の規定がないときは、民法の規定を準用することを定めている。

監査の結果、時効の起算日を、債務者が行方不明であることを把握した日とするなど独自のルールにより運用をしているものがあつた。時効の中断事由はいずれも法定（民法等）されており、行方不明であることの把握自体に、法的な時効中断の効果はない。また、個々の債権の性質に応じて、時効に関して適用する法律は異なるが、特別な定めのない限り、「消滅時効は、権利を行使することができる時から進行」（民法第 166 条第 1 項）する。法の規定に基づき適正に時効管理を行う必要がある。

(イ) 時効中断の措置

私債権を中心として、督促をはじめとした時効中断措置をとることのないまま時効期間が経過しているものがあつた。公債権については、時効期間の経過によって債権が消滅することから、また、私債権については、時効期間の経過のみでは消滅はしないものの、徴収が困難になることから、債権の性質に関わらず、時効中断措置を講じ、時効の完成を阻止する必要がある。

更に、債務者による口頭での債務の承認によって、時効が中断されたとの整理をしているものがあつたが、後日において、承認のあつた債務の金額や、承認があつたことそのものの有無があいまいとなり、債務者に対して承認があつたことを主張するのが極めて困難となるケースがあると考えられる。債務の承認を客観的に証するも

のとして、書面により納付誓約書や確約書を徴する必要がある。

イ 債権の消滅と会計上の処理

(ア) 債権の消滅

町の保有債権については、すべて消滅事由が法定されており、要件を満たすことによってはじめて債権は消滅する。その消滅事由は、債権の性質に応じて以下に掲げるとおりである。

i) 強制徴収公債権

① 時効期間が経過

時効期間が経過したとき。時効の援用は不要（地方税法第18条、地方自治法第236条第1項及び第2項等）。

② 滞納処分の停止後3年間経過

生活困窮等により、滞納処分停止後、当該停止が3年間継続したとき（地方税法15条の7第4項等）。

③ 滞納処分の停止後直ちに

滞納処分停止後、徴収できないことが明らかなきとき。即時に消滅させることができる（地方税法15条の7第5項等）。

ii) 非強制徴収公債権

時効期間が経過したとき。時効の援用は不要（地方自治法236条第1項及び第2項等。）

iii) 私債権

① 時効期間が経過かつ債務者の時効援用

地方自治法第236条第1項の「時効に関し他の法律に定めがあるもの」として、民法の消滅時効に関する規定が適用される（民法第145条）。

② 地方自治法施行令第171条の7に該当

債務者と履行延期の特約を結び（自治法施行令第171条の6）、履行延期の特約後10年を経て、弁済の見込みがない場合。

③ 債権放棄の議決があった場合

(地方自治法第96条第1項第10号)

(イ) 債権の消滅と不納欠損処理

前記(ア)のとおり、町の保有債権については、すべて消滅事由が法定されており、その要件を満たすことによって、はじめて債権が消滅する。消滅した債権に係る調定については、会計上、次年度に繰り越さないように、不納欠損処理をする必要がある。なお、不納欠損処理は行政内部上の処理であって、当該処理により債権を消滅させる法的効果は生じない。

監査の結果、消滅した債権に係る調定について不納欠損処理が行われておらず、次年度に繰り越されているものがあつた。町の資産ではない(町が保有しない)が、町の債権として調定額を決算書に表記していることとなる。このようなことがないように、個々の債権について存否を確認し、消滅している債権については、不納欠損処理をすることが必要である。また、消滅した債権に対し弁済を受けることは法的に不可能であるにもかかわらず、誤って弁済を受けているようなことがないかについても確認が必要である。

(ウ) 簿外管理

行方不明等の事由により、徴収困難な債権について、不納欠損処理の上、簿外で管理しているものがあつた(上水道料金、くらしの資金貸付金、世帯更生資金貸付金、住宅使用料)。これら簿外管理債権については、徴収不能事由を精査の上、債権放棄の手続き(議会の議決を要する。)の検討が必要である。

ウ 履行延期の特約等及び債権の免除

地方自治法施行令第171条の6は、債務者が無資力である等の所定の事由に該当する場合に、履行期限を延長等できることを定めており、さらに、同令第171条の7は、履行延期の特約等の措置を講じた場合であつて、当該措置による履行期限より10年間経過した後に、

なお、無資力又はこれに近い状態である場合は、当該債権を免除できることを定めている。また、これらの規定を受けて、精華町財産規則（平成15年規則第27号）第49条から第53条は、履行延期の特約及び債権の免除に係る手続き等について定めている。

監査の結果、監査対象債権に関し、履行延期の特約等及び債権の免除がなされているケースは皆無であった。10年経過してもなお支払い能力の無い無資力者や生活困窮者に対する債権を保有し続けるのは適当ではない。本制度を適用するのが妥当な事例がないかどうか検討する必要がある。また、精華町財産規則第52条は、履行延期の特約において、債権の保全上必要があるときは、財産調査を行うことを条件として付すことを定めているが、法制度上、財産調査の実施が容易ではない私債権、非強制徴収公債権の保全を図るためにも、本制度の活用が望まれる。

エ 滞納処分、強制執行について

支払い能力があるにもかかわらず支払わない債務者を放置すると、町民間、債務者間の公平性が保てず、モラルの低下を招く。このような債務者に対しては、債権の性質に応じて、滞納処分、強制執行の検討が必要である。

監査の結果、監査対象債権に関し、平成26年度中において、滞納処分又は強制執行は実施されておらず、併せて、強制執行の前提となる債務名義の取得などの具体的な法的手続きは全くとられていなかった。少額訴訟や支払い督促など比較的簡易に実施できる手続きについて検討する必要がある。

(5) 生活困窮者と滞納

ア 生活保護受給者の被保護前の滞納分に関する取扱い

生活保護受給者の被保護前の滞納分に関し、各債権所管課によって、以下①から③に掲げるとおり対応が分かれていた。町として統一的な対応が必要である。

- ①被保護者と面談し、滞納分につき生活保護費から天引きをすることについての同意書を本人から徴する。
- ②被保護者に対して、滞納分に関する支払いの催告は一切行わないが、本人から弁済の申し出があった場合には受領する。
- ③被保護者本人からの弁済の申し出があった場合であっても、生活保護費は現在の最低限度の生活を保障するために支給されるものであることから、受領を拒否する。

健康で文化的な最低限度の生活を保障するために算定された生活保護費から、被保護前の滞納分が負担されることに対しては、個々被保護者の状況を勘案することに加え、被保護者本人に対し十分な意思確認を行うことが必要である。

なお、徴収方法として、生活保護費から天引きしているケースがあったが、生活保護法第58条により、生活保護費は差し押えが禁止されていることから、本人の同意があったとしても天引き徴収は適当ではない。

イ 生活困窮者自立支援法との関係

生活困窮者自立支援法（平成25法律第105号）が施行されてから1年が経過する。同法は、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とするものである。

生活困窮者は、税金や保険料、水道料金等の支払いが滞りがちであるが、これらの滞納に係る納付相談等を通じて、債権所管課は、生活困窮者の実情をいち早く把握することができる。滞納を契機として把握した生活困窮者を支援につなげられるよう、生活困窮者自立支援法の趣旨に則った仕組みづくりを検討することが望まれる。

(6) 債権管理条例について

債権管理条例とは、自治体が有する債権の管理に必要な事項を包括

的に規定することにより、債権を適正に管理することを目的とする条例である。債権管理に関する関心の高まりとともに、全国的に債権管理条例を制定する地方公共団体が増えつつある。

平成28年3月31日、京都府債権管理に係る市町村研究会により債権管理に係る条例の例が示された。同会は、京都府自治振興課を事務局とし、平成26年度に立ち上げられて以来、府内の市町村職員や弁護士が参加して、債権管理に係る現状や課題に関して意見交換や検討が行われてきた。その結果が債権管理に係る条例の例として示されたものである。同会に参加するなどにより、近隣市においても、債権管理条例の制定に向けた準備が進められている。条例の制定により、私債権に関して、現行法の枠組みの中では困難を伴う債権放棄の議決や決算認定がスムーズに行われることとなり、不納欠損処理が適正なものとなる。本町においても、同会によって示された条例の例などを参考とし、条例制定に向けた取り組みを実施することが望まれる。

(7) 精華町財産規則について

精華町財産規則第4章（第42条～第54条）は、債権の発生に伴う債権管理者への通知に関することや、地方自治法施行令第171条の2から第171条の7までの規定を施行する際の手続等を定めているものの、各債権所管課において、同規則に則した債権管理は行われていなかった。

なお、同規則第54条は、債権のみなし消滅に関して定めているが、同条は、国の債権管理事務取扱規則（昭和31年大蔵省令第86号）第30条を参考にした規定であると思われる。しかしながら、国とは異なり、地方公共団体は、地方自治法の制約を受ける。同法は、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」について、議会の議決事項であることを定めており（地方自治法第96条第1項第10号）、このことから、規則の規定を根拠として、長の裁量により債権を消滅させることは適当であるとはいえない。同規則同条の見直しを行う必要があり、前記(6)で述べたとおり、

債権管理条例での整備が望まれる。

(8) 債権管理マニュアルの策定及び職員研修

適正な債権管理、債権回収のためには、前提として、職員が債権管理に係る法的な知識を習得していることが不可欠である。町職員のスキルアップが何よりも重要であり、債権管理の流れ、会計上の取り扱い、強制執行等について、統一的な処理基準を定めた債権管理に関するマニュアルの策定及び職員研修の実施が望まれる。

(9) 債権管理に関する組織体制

監査ヒアリングの結果、債権管理に従事する職員は、その多くが他の業務を兼任し、債権管理及び回収業務に対し、十分な時間を割くことができない様子が見られた。併せて、疑義が生じた場合に相談する部署等、庁内におけるサポート体制がなく、債権管理に必要とされるノウハウが全庁的に蓄積されているとは言い難い現状が明らかとなった。町が保有する公債権・私債権の適正な管理を推進するためには、債権管理に関し統括的な役割を担う部署が必要であると考えられる。当該部署においては、町の公債権・私債権に関する管理の在り方を包括的に検討の上、債権管理条例の制定、債権管理マニュアルの策定、職員への研修などの役割を担うことが期待される。当該部署の取り組みによって、全庁的な徴収ノウハウが蓄積されることに加え、多重債務者や生活困窮者への支援にもつながると考える。

2 平成26年度定期監査（行政財産目的外使用許可事務）に係る指摘事項等改善状況

平成26年度において指摘した内容について、改善が進んでいないものが見受けられた。引き続き検討を要するものについては、今後改善に取り組まれない。