

令和3年度

包括外部監査人の意見書

神奈川県包括外部監査人

弁護士 椎名 毅

## 内容

|    |                             |    |
|----|-----------------------------|----|
| 第1 | 包括外部監査人の意見書                 | 2  |
| 1  | 包括外部監査人の意見書の意義              | 2  |
| 2  | 本意見書の果たすべき役割                | 2  |
| 3  | 本意見書において言及される参考事例           | 3  |
| 第2 | 組織的課題及び意見                   | 3  |
| 1  | 債権管理における専任部署の不在             | 3  |
| 2  | 公会計上の情報開示を適切化する組織的課題        | 10 |
| 3  | 属人的な課題                      | 12 |
| 第3 | 運営上の課題及び意見                  | 13 |
| 1  | 神奈川県債権管理条例の運用上の課題           | 13 |
| 2  | 徴収不能引当金にかかる運用上の課題           | 18 |
| 3  | 人員不足による債権回収事務の停滞            | 22 |
| 4  | 遅延損害金（違約金、延滞金と称するものも同様）について | 25 |
| 5  | 時効管理                        | 30 |
| 6  | 債権管理コストへの意識                 | 32 |
| 7  | 説明コストへの意識                   | 34 |
| 第4 | 終わりに                        | 38 |

## 第1 包括外部監査人の意見書

### 1 包括外部監査人の意見書の意義

包括外部監査人の意見書（以下「本意見書」という。）は、地方自治法（以下「法」という。）第252条の38第2項において、包括外部監査人が、監査の結果に基づいて、自らの必要性判断の上、「組織及び運営の合理化に資する」との目的のために、任意に意見を述べることができると定めていることから作成されたものである。

神奈川県（以下「県」という。）の令和3年度包括外部監査人（以下「監査人」という。）は、県庁の知事部局（総務局（財産経営課）、環境農政局（資源循環推進課、農業振興課）、福祉子どもみらい局（子ども家庭課、地域福祉課、高齢福祉課、障害福祉課）、県土整備局（県土整備経理課、用地課、住宅計画課、公共住宅課）、会計局（会計課）、行政委員会として県教育委員会（教育局（財務課））、県警察本部（捜査第三課、大和警察署等の各警察署）、公営企業として県企業庁（企業局（財務課、財産管理課、経営課））、財政的援助団体として県住宅供給公社及び県道路公社における、「私債権の回収及び整理に関する財務事務」について、実施した監査の結果を包括外部監査報告書に記載した。その中で、監査人は、各債権所管課の行う私債権の回収及び整理に関する財務事務について、改善を求めるものとして指摘を行った。

しかし、監査人は、包括外部監査の結果、県庁全体に通じる「組織及び運営の合理化」に関する課題認識を持つに至ったことから、包括外部監査の結果に添えて意見を述べる必要性を感じるに至った。

以下、本意見書においては、包括外部監査の結果見えてきた県庁全体に通じる組織及び運営の合理化に関する課題（包括外部監査人が意見を述べる必要性を判断した根拠に相当する。）並びに包括外部監査人の意見（「組織の合理化に資するため」の意見及び「運営の合理化に資するため」の意見）を述べる。

### 2 本意見書の果たすべき役割

念のため付言すると、本意見書は、監査対象となった受検機関に対して措置をすべき事実上の義務を課すために述べるものではなく、県庁の抱える中長期的検討課題を解決するために、県庁内における議論を促す趣旨で作成するものである。その意味において、監査人は、監査委員から監査人の意見と異なる意見が出されることはあり得ることは十分理解をしており、さらに言えば、むしろ監査委員から監査人の意見と異なる意見が出されたり、県議会における議論が活性化したりすることによって、県における私債権の管理回収体制の更なる改善、私債権の債権管理回収のあり方の更なる改善に関する議論が活発化することを望むものである。

すなわち、監査人は、あくまで補助者とともに、弁護士及び公認会計士の職務上の専門性から、県の住民による県政のチェックアンドバランスに資するという目的のもと、県及び財政的援助団体の私債権の管理及び回収に関する財務事務の執行に

ついて監査を行ったに過ぎない。

そのため、監査人の意見は、あくまで包括外部監査の結果に基づいて、組織及び運営の合理化に資するために述べるものに過ぎず、その権限の法を超えて、政策立案の詳細について述べるものではない。

監査人は、政策立案の専門性を持ち合わせるものではないから、意見を述べるに当たり、謙虚さを持ち合わせて作成したつもりである。監査人は、あくまで政策立案を行い、それを執行するのは、県庁の職員であることを理解した上で、県が、現状の人的・予算的リソースによる制約を前提としつつ、自らにとってベストな課題解決方法を見出すために、検討すべき方向性の指針、考え方を提示したに過ぎない。

### 3 本意見書において言及される参考事例

以下、監査人は、本意見書において、参考事例として他の広域自治体や基礎自治体の事例を挙げることもあるが、県には県の、他の広域自治体や基礎自治体にはそれぞれの事情があることは理解しているつもりである。

また、監査人は、参考事例として掲げた地方公共団体においても、参考事例として取り上げた工夫をしたとしても、目的として設定した結果が十分に達成されていない可能性があることも理解している。

監査人は、このような事情を踏まえつつも、県の組織及び運営が合理的な方向に改善するために検討すべき方向性の指針、考え方を提示する一助として参考事例を挙げているに過ぎない。

以上を前提として、監査人は本意見書において、意見を述べるものである。監査人のここで示した意見が、県の私債権の管理・回収という財務事務に関して、県の組織及び運営を合理化させるための一助となれば望外の幸いである。

## 第2 組織的課題及び意見

### 1 債権管理における専任部署の不在

#### (1) 公平な行政サービスという視点

県財務規則第64条の2は、債権管理について、「債権の発生原因又は処分に係る事務を所管する」課の課長や事業所長に第一義的権限を付与している。

つまり、事業所管課は、各債権について、調定、納入通知及び納付書の作成から、かかる債権が未収となった場合の督促、催告、臨戸訪問、分割弁済交渉や法的手続き対応などの請求事務の一切を所管している。

その結果として、債権の管理回収業務の適否が、その時々における各事業所管課又は担当者の知識や経験により左右されることとなる。

監査人は、包括外部監査の結果、ある特定の部署においては、積極的に支払督促の申立てをするなどして回収に力を入れている一方、他の部署では電話や郵送による催告や臨戸訪問を繰り返すのみで法的手続を取らず、相当数の債権について消滅

時効を完成させているなどの、事業所管課間の対応の差異を確認した。

また、監査人は、前任の担当者が債権管理を怠り、債務者との連絡をせずに放置していた状況が、同じ事業所管課内部で担当者の交代により債権管理回収状況が改善した事例や徴税担当部署で債権管理回収の経験を有する担当者の異動により債権管理回収状況が著しく改善した事例など、同一事業所管課であっても担当者の変更によって、債権の管理回収業務の遂行状況が大きく変わる状況も確認した。

しかし、債権管理を担当する事業所管課ごと、あるいは債権管理事務を担当する担当者ごとに、債権の管理回収にかかる措置に差異が生じるとすれば、かかる状況は、当然であるが、住民間の公平を害すると言わざるを得ない。

## (2) 効率的な債権管理回収という視点

また、債権の管理回収業務を適切に実施するためには、法律実務に関する一定程度以上の知識や経験が必要である。

債務者により正常に支払いが行われる債権と債務者による支払いが遅滞したり、支払いが行われなかったりする場合においては、債権者として行うべき対応は明らかに異なる。

この点、クレジットカード会社などの同種類別の金銭債権を多数保有する民間企業では、債務者が通常の納付期限までに支払いを行うような正常な債権と債務者が頻繁に支払いを遅延したり、支払いを行わずに連絡が取れなくなったりする回収可能性に懸念がある債権とで、取り扱う部署を変えている。民間企業においては、このような破綻懸念がある債権については、滞納整理専任部署がこれを取り扱うこととしている事例が多い。

県においては、総務局総務室経理・債権管理適正化グループが、債権管理適正化連絡会議を開催することにより、事業所管課の経理担当課長などに対して研修を行ったり、年に4度、支払督促の申立を事業所管課から募集して、これを代行するなどして、未収債権の管理回収を行う事業所管課に対して、一定程度関与して、債権管理を効率化適正化するための努力がなされている。

しかし、結局、債権管理の第一義的責任が上述のとおり事業所管課にある以上、支払督促の申立についても、事業所管課の手上げ方式であって、総務局総務室経理・債権管理適正化グループが積極的に各事業所管課をモニタリングし、特定の債権を指定し、特定債権について積極的に回収手続きに入るという運用にはなり得ない。

そのため、債権の管理回収については、事業所管課の担当者の債権管理回収に関する理解度に依存せざるを得ない点に課題が残っている。

県の債権管理回収体制が上記のとおりである以上、効率的な債権の管理回収には限界があると言わざるを得ない。

## (3) 未収債権に関する全庁一元的な管理回収（債権回収専任部署の設置等）の検討

監査人は、長期的課題として、未収債権の管理回収について、未収債権の回収専

任部署の設置や総務局総務室経理・債権管理適正化グループとの共同所管、未収金整理回収計画の策定など全庁一元的な管理回収のあり方を検討するよう申し入れる。

ア 参考事例

(ア) 滋賀県の例

滋賀県は、平成 24 年度から平成 26 年度を集中整理期間として定めて、民事訴訟法に基づく支払督促、訴訟等の法的措置を前提として、滞納事案を未収金所管所属と財政課の共同管理とし、徴収業務を一元化する対応を行ったようである<sup>1</sup>。

平成 24 年 12 月の議会報告資料によれば、平成 24 年時点において、財政課と元々の事業所管課が共同管理している 5 所属 8 事業 90 事案のうち、支払いに応じない 3 所属 4 事業 11 事案について、訴訟提起の手続きを進めている状況にあったようであるが、集中整理期間終了後も、未収債権の共同管理を継続していると見受けられる資料も存在している<sup>2</sup>。

---

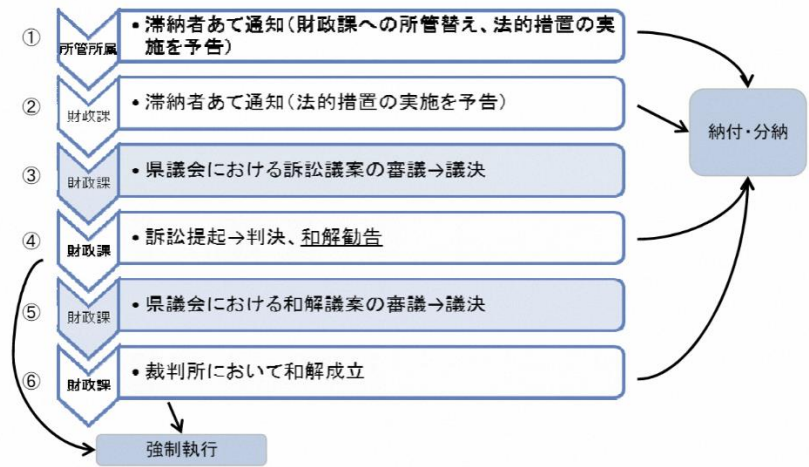
<sup>1</sup> 滋賀県「税外未収金の一元的徴収業務の実施状況について」  
行財政対策特別委員会 資料 1（平成 24 年 12 月 25 日）

[https://www.shigaken-gikai.jp/voices/GikaiDoc/attach/Nittei/Nt2550\\_01-1.pdf](https://www.shigaken-gikai.jp/voices/GikaiDoc/attach/Nittei/Nt2550_01-1.pdf)

<sup>2</sup> 滋賀県「滋賀県行政経営方針 2019 実施計画の取組一覧」3 頁

<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5223668.pdf>

2 共同管理の流れ



3 共同管理事業の処理状況 (H24.8月～)

| 上段:件数(件)<br>下段:金額(円) | 対象事業<br>(①+②+③+④) | 完納/収納済<br>①     | 分納誓約書<br>受理 ②   | 分納手続中<br>③      | H24.12.7現在<br>支払に応じない者④ |                 |
|----------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
|                      |                   |                 |                 |                 | 訴訟対応                    | 調査継続等           |
| 看護職員                 | 11                | 2               | 7               | 2               | 0                       | 0               |
| 修学資金等                | 6,942,486         | 2,635,548       | 3,172,759       | 1,134,179       | 0                       | 0               |
| 母子および寡婦<br>福祉資金等     | 3,426,115         | 592,264         | 928,573         | 715,588         | 391,846                 | 797,844         |
| 高等学校授業料              | 5                 | 0               | 1               | 1               | 2                       | 1               |
| 226,520              | 3,000             | 18,920          | 69,100          | 107,100         | 28,400                  |                 |
| 高校奨学資金               | 35                | 5               | 15              | 6               | 6                       | 3               |
| 8,894,400            | 586,400           | 2,859,500       | 2,097,500       | 2,239,000       | 1,112,000               |                 |
| 非強制徴収公債権<br>・私債権 合計  | 70<br>19,489,521  | 10<br>3,817,212 | 30<br>6,979,752 | 13<br>4,016,367 | 11<br>2,737,946         | 6<br>1,938,244  |
| 未熟児養育医療<br>負担金(強制)   | 20<br>481,777     | 1<br>69,480     | 1<br>20,000     | 2<br>35,947     | -                       | 16<br>356,350   |
| 合計                   | 90<br>19,971,298  | 11<br>3,886,692 | 31<br>6,999,752 | 15<br>4,052,314 | 11<br>2,737,946         | 22<br>2,294,594 |

11月議会訴訟議案提出

滋賀県の対応方法について詳細を検討していないのでこれ以上深くは言及しない。また、上述のとおり、県においても現状において総務局総務室経理・債権管理適正化グループが債権管理適正化推進連絡会議を開催し、所管課に代わって支払督促の申立を行っている実情もあることから、一定程度類似の状況にあると思われ、参考事例と県を比較して、特に参考事例が優れているという評価をするものでもない。

しかし、現状、県において総務局総務室経理・債権管理適正化グループが行う支払督促の申立は、上述のとおり所管課の手上げ方式によるものであり、本質的に時効管理の必要性や法的手続による債権回収の実施に関する判断をする権限は所管課に残存している。

これに対して、この滋賀県の手法は、ともすれば行政実務に明るくない者からは「縦割り」と批判されがちな、所管課が所管事務を執り行う（裏を返すと所管事務でないことには手を出さない）という行政事務処理の特性を踏まえた上で、共同所管とすることにより財政課が積極的に未収債権の管理・回収事務に関与できる権限を付与しており、一定程度合理的に解決しようとする努力と考えられる。

(イ) 大阪府の例

大阪府は、全庁的な観点から債権管理の適正化を推進するために、毎年6月1日から5月31日までの期間における、滞納債権の回収及び整理処理の目標を定めた「債権回収・整理計画」を策定するとともに、その進捗状況を公表している<sup>3</sup>。また、大阪府は、債権管理を法的な観点から支援する「債権特別回収・整理アドバイザー」という役職を設け、弁護士資格を持つ者を継続的に週一日勤務という形の非常勤雇用をしているようである。

大阪府は、未収債権の管理回収の所管部署を事業所管課とする実務自体は変えていないが、全庁的に債権回収・整理計画を毎年定めることによって、毎年事業所管課に対して、未収債権の回収・整理の方針を判断させ、それを公表している点に特徴があるといえる。

すなわち、大阪府では、毎年、未収債権について、事業所管課に回収見込みの低いものを「整理対象債権」と区分して徴収停止、債権放棄や不能欠損処理などに向けた手続きを促すとともに、回収見込みのある債権については「回収対象債権」と区分して、回収のための努力を促すことになっているようである。

別記様式その2【期初】

令和3年度 債権回収・整理計画（個票）

|   |                          |                        |                                     |
|---|--------------------------|------------------------|-------------------------------------|
|   | 整理番号                     | 福-13                   |                                     |
| 【債権名】   | 障がい者扶養共済制度掛金             |                        |                                     |
| 【債権の性格】   | 私債権（貸付金以外）               |                        |                                     |
| 【債権管理者名（部長・局長）】   | 福祉部長                     |                        |                                     |
| 【所管室課等名】  | 障がい福祉室 地域生活支援課           |                        |                                     |
| <b>1 滞納債権の現状</b>  |                          |                        |                                     |
| 区分  | 当初（令和3年6月1日）             | 目標（令和3年6月1日～令和4年5月31日） |                                     |
|   | 未済額<br>未済件数              | 処理額<br>処理件数            | 処理目標                                |
| 回収対象債権  | 14,391,820 円<br>1,026 件  | 390,000 円<br>40 件      | 回収率 <b>2.7%</b><br>回収率 <b>3.9%</b>  |
| 整理対象債権  | 74,711,470 円<br>16,918 件 | 5,883,000 円<br>1,730 件 | 整理率 <b>7.9%</b><br>整理率 <b>10.2%</b> |
| 合計  | 89,103,290 円<br>17,944 件 | 6,273,000 円<br>1,770 件 | 処理率 <b>7.0%</b><br>処理率 <b>9.9%</b>  |
| 備考欄   |                          |                        |                                     |
| <b>2 債権回収・整理の方向（令和3年6月1日現在）</b>   |                          |                        |                                     |
| ○重点目標   |                          |                        |                                     |
| <input type="checkbox"/> 回収対象債権については定期的な催告を行い回収を図る。<br><input type="checkbox"/> 整理対象債権については、引き続き債権放棄（不納欠損処理を含む）に向けた処理に取り組む。     |                          |                        |                                     |
| ○取組内容   |                          |                        |                                     |
| <input type="checkbox"/> 回収対象債権については、文書・電話等による催告により回収に努める。<br><input type="checkbox"/> 整理対象債権については、所在不明者の債権放棄及び不納欠損処理の取組みを実施する。 |                          |                        |                                     |

大阪府の対応方法について詳細を検討していないのでこれ以上深くは言及しない。また、上述のとおり、県においても、総務局総務室経理・債権管理適正化グループの果たす役割に鑑みれば、一定程度類似の状況にあると評価はでき、参考事例と県を比較して、特に参考事例が優れているという評価をするも

<sup>3</sup> 大阪府「令和3年度 債権回収・整理計画〔全体版〕」  
[https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/26408/00000000/00\\_R3\\_kisyo\\_zentai.pdf](https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/26408/00000000/00_R3_kisyo_zentai.pdf)



のでもない。

しかし、現状、県において、事業所管課が、未収債権の管理・回収方針を毎年決定し、開示するという実務となっていない。

そのため、事業所管課の担当者が未収債権の回収・整理の判断を先送りしたり、回収事務を長期にわたり怠るといった実態が散見された。

また、県において、事業所管課の現場担当者が未収債権についてもはや回収見込みが低いと判断しており、消滅時効期間の経過を待って、債権管理条例第6条に基づき債権放棄をするという将来の整理の方針を内々で持っているにも拘らず、債務者に対して、書面や電話による催告、臨戸訪問、住民票による居住調査などの回収に向けての努力を形式的に継続するなどして人的・資金的リソースを使っている事例が散見された。

これに対して、大阪府の債権回収・整理計画の毎年策定及び開示という手法は、各事業所管課における債権の整理・回収への判断を先送りせず、回収見込みのない債権については潔く整理方針と決定することで、これに対して人的・資金的リソースを割くことを避けられるというメリットがあると思われる。この点、回収可能性の低い債権にかかる行政コストを削減するという点について、一定程度合理的な解決努力と考えられる。

また、大阪府は、週1回、非常勤雇用の形式で弁護士を行政組織内部に受け入れることにより、債権回収効率を上げる努力をしているが、かかる実務は、事業所管課の現場担当者が特定の債権について整理か回収かの方針を判断することが難しい事案についても、現場の担当者による判断を促すための合理的な努力と考えられる。

#### (ウ) その他事例

広域自治体のみならず、基礎自治体においても、未収債権の管理・回収実務の一元的実施を試みる自治体が散見される。

例えば、福井県坂井市は、健全な財政運営を推進するための歳入の確保に関する新たな取組として、市税以外の歳入について、債権種別に応じた徴収対策を強化することで、収入未済額の縮減と市民の皆様の公平性の確保を目指すと公表し、未収債権の一元的管理を公表している<sup>4</sup>。

坂井市は、税外債権の適正な管理の推進や、債権種別に応じた専門的な徴収対策（財産差押えなどの法的手続き）を一元化して行うため、一定の債権に関して、債権管理・回収業務を事業所管課から納税課（税外債権管理係）に所管替えにより移管している。

移管される業務は、①移管債権の強制的徴収（滞納処分、強制執行など）、②

<sup>4</sup> 坂井市ホームページ

<https://www.city.fukui-sakai.lg.jp/nozei/kurashi/zeikin/zeigai/ichigenka.html>

債権所管課への徴収業務の指導、助言、③不納欠損、債権放棄に関することとされている。

坂井市の対応方法について詳細を検討していないのでこれ以上深くは言及しない。また、上述のとおり、県においても、総務局総務室経理・債権管理適正化グループの役割に鑑みれば、①、②の点に関しては類似の状況にあると思われる、参考事例と県を比較して、特に参考事例が優れているという評価をするものでもない。

しかし、坂井市の事例は、特に③を含むことに特徴がある。③部分は、一元的な債権管理対応の中で、回収見込みのない債権に関する整理方針を決定する権限をも納税課に移管する試みといえ、回収可能性の低い債権に事業所管課が人的・資金的リソースを割くことを避け、行政コストを削減しようとするための一定程度合理的な解決努力と考えられる。

#### (エ) 地方税債権にかかる滞納整理機構の事例

地方公共団体によっては、強制徴収可能な地方税債権等について、個別の自治体ごとの徴収の限界に鑑み、広域的に滞納整理機構を設立するなどして徴収事務等を共同処理している例が存在している。

かかる取組も、税債権に関するものではあるが、滞納整理事務の特殊専門性等を反映し、一元的に債権管理・回収事務を遂行することを実現することを目的としたものといえる。

#### イ 監査人の意見

監査人が有する課題認識は、上述のとおり、未収債権の管理・回収業務を第一義的に業務所管課の担当とし続けることを前提とすると、事業所管課の債権管理回収事務の執行について第三者によるチェックが入らない状況が続くことを意味し、事業所管課が未収債権の管理・回収を長期にわたって怠って行政の公平性を欠くリスクや回収見込みが低い未収債権に人的・金銭的リソースを割いてしまうことで効率的な債権回収ができないリスクなどが見込まれることにある。

このような課題の解決方法としては、監査人は、大阪府のように回収・整理方針を定期的に決定する機会を設けて開示することによって、毎年事業所管課による債権回収・整理の状況を第三者がチェックする仕組みを作ったり、滋賀県のように回収すべきと判断した債権について共同所管という形で専任部署に権限移転したり、坂井市のように完全に専任部署に権限移管することなどを通じて、債権を一元的に管理するという方向性は、参考になると考える。

県は、他の広域自治体や基礎自治体の事例を参考にしながら、県庁内の人的・予算的リソースを前提としつつも、公平かつ効率的な未収債権の管理・回収方法を検討することが望ましいと思料する。

以上を踏まえ、監査人は、県に対して、中長期的な課題解決として、県財務規

則第 64 条の 2 の改正や県債権管理条例の改正などを視野に入れながら、未収債権の一元的徴収管理などの効率的で公平な債権管理・回収のあり方について検討することを期待する。

## 2 公会計上の情報開示を適切化する組織的課題

### (1) 徴収不能引当金の適切な計上を主導する組織の不在

#### ア 非資金仕訳の第一義的責任

県財務書類作成基準（以下「財務書類作成基準」という。）第 10 条第 3 項は、「非資金仕訳に関する仕訳所属は、対象となる資産、負債等を管理又は計上する所属とする。」と定め、徴収不能引当金の計上など現金の流出入を伴わない非資金仕訳の第一義的責任を負う所管部署は、対象となる資産である債権そのものを管理又は計上する所属とする。

これは、徴収不能引当金計上に係る非資金仕訳は、債権管理の担当である事業所管課が行うことを意味する。

すなわち、事業所管課の決算担当者は、出納閉鎖日（法第 235 条の 5）以降の毎年 7 月頃に行われる年次決算整理までに、当該事業所管課の管理する債権に関する徴収不能引当金について、エクセルの調査表の形式で会計局会計課公会計グループに提出し、会計局会計課公会計グループは、各事業所管部署から提出された徴収不能引当金をとりまとめ、会計管理システムのサブシステムである財務書類作表システムの「仕訳登録（非資金）」メニューから、徴収不能引当金の登録を行うこととなる。

これに対して、会計局会計課公会計グループは、地方公会計マニュアル（概要編）と地方公会計マニュアル（貸借対照表計上編＜固定資産台帳関係以外＞）を配布し、徴収不能引当金の計上及び仕訳登録の仕方について、詳細を説明しているが、事業所管課の担当者が計算した数字を事後的にチェックするなどの積極的関与は行っていない。

そのため、徴収不能引当金の計上については、事業所管課の担当者の公会計に対する理解度に依存せざるを得ない。

#### イ 事業所管課ごとの徴収不能引当金計上の差異

例えば、監査人が監査した債権のうち、会計局会計課が管理する元県庁職員が公金を詐取した事案に関する損害賠償債権と県土整備局用地課が管理する残土処理業者が相模原市の国有水路をはじめとする土地に大量の建設残土の不法投棄をした事案に関する損害賠償債権については、いずれも県が保有する犯罪者である債務者に対する不法行為に基づく数億円規模の高額の損害賠償請求権であり、債務者が刑務所に収監され、出所したのちに所在不明になったなどの経緯を経て、令和 2 年度末時点において、県が債務者から月額数千円規模の少額の分割弁済を受領しているという点において非常に類似した事案である。これに関して、会計局会計課は、

元金 113,800,493 円のうち 113,761,460 円について徴収不能引当金として計上している一方、県土整備局用地課は元金 885,416,650 円に対して一切の徴収不能引当金の計上を行っていない。

また、債務者による元金に対する分割弁済額が明らかに極小であったり、債務者から全く弁済がなされていないなど、債権全額の回収可能性が著しく低いと判断できる債権に関しても、徴収不能引当金の計上を行っていない事業所管課が散見された。

#### ウ 徴収不能引当金計上の意義

公会計の制度は、発生主義・複式簿記を採用することで、減価償却費や引当金など現金支出を伴わない見えないコストを可視化して把握できるようにすること、固定資産台帳や貸借対照表により地方公共団体の保有する資産に関するストック情報を可視化して把握できるようにすること、統一的な基準による財務書類を作成することによって地方公共団体間の比較可能性を確保すること、などがその趣旨にあげられる。これらは全て、住民に対して財政状況を可視化することによって、住民による行政執行に対するチェックアンドバランスを適正に実現することに繋がるのは言うまでもない。

そして、徴収不能引当金は、貸借対照表に資産として計上している債権に関して、将来、計上した債権額どおりに満額回収できないことによって損失が発生することが見込まれる場合に、貸借対照表に資産控除の形で計上するものである。

そのため、貸借対照表上に資産として計上している債権のうち回収可能性の低いものについては、各事業所管課は徴収不能引当金の計上を行うことが必要である。

#### エ 事業所管課の担当者が徴収不能引当金計上の責任を負うことの限界

上述のとおり、徴収不能引当金計上の責任者が各事業所管課の決算担当者であるところ、各事業所管課の決算担当者によって公会計制度に対する理解に差があることから、会計局会計課公会計グループによる主導的役割無くして、全ての私債権に関して、回収可能性の実態に即して、適切に徴収不能引当金を計上することには限界があると言わざるを得ない。

### (2) 制度所管課による主導の検討

監査人は、県において、中長期的課題として、債権管理回収の場面における総務局総務室経理・債権管理適正化グループと各事業所管課の関係性を参考にしつつ、徴収不能引当金の計上を含む公会計上の処理について、会計局会計課公会計グループが主導的役割を果たすよう検討を行うことを期待したい。

上記のとおり、監査人は、総務局総務室経理・債権管理適正化グループと各事業所管課との関係性について一定の評価をしつつも、適切かつ合理的な債権回収の促進という観点からは課題があると述べたところではある。

しかし、総務局総務室経理・債権管理適正化グループは、上述のとおり、債権管理適正化推進会議を主催し、各事業担当課の課長クラスに対して研修を行うなどして、債権回収のために必要な知識の普及を図っている他、事業所管課の行うべき債権回収のための支払督促の申立を代行するなど一定の場面において、債権回収に対する主導的な役割を担っている。

監査人は、会計局会計課公会計グループにも、債権管理・回収の場面における総務局総務室経理・債権管理適正化グループと同じく、事業所管課の管理する各債権に関する徴収不能引当金の計上に関して、各事業所管課との間で連絡調整のための会議を主催し、事業所管課の担当者を定期的に指導し、現場の事業所管課の決算担当者の持つ疑問に応える役割を期待したい。

これに加えて、会計局会計課公会計グループには、事業所管課の決算担当者の行った徴収不能引当金に関する非資金的仕訳に関して、事業所管課の持ち合わせる資料などから実際の回収可能性と照らし合わせるなどして事後的にチェックし、現実的に回収可能性が低い債権などについて、事業所管課への指導・連絡調整という役割を超えて、事業所管課の決算担当者とともに徴収不能引当金の計上に関する非資金仕訳の責任を共同して負担して、これを実施する役割を負うことまでも検討されたい。

そのために、県においては、非資金的仕訳の所管を事業所管課と定める財務書類作成基準第10条第3項を見直し、会計局会計課公会計グループと共同所管にすることなども視野に入れた検討することを期待したい。

### 3 属人的な課題

#### (1) 福祉的配慮の必要な業務と債権管理回収業務との兼任

監査人は、事業所管課の実査を行った際に、各債権の管理回収を担当する事業所管課の担当者が、各債権の管理・回収業務に専従しているわけではなく、他の業務にも従事していることを確認した。

県において、私債権・非強制徴収公債権の管理・回収の専門部署が存在せず、各事業所管課が債権管理・回収の第一義的責任を負う以上、各事業所管課の職員が、所管事業に係る業務と債権管理・回収業務とを兼任することは当然に想定されることである。

また、県は、その限られた人員と予算のリソースの中で、全ての行政事務を適切に処理することが必要であるから、恒常的に人員不足に陥る傾向にあり、職員における兼任が生じることは当然である。

しかし、行政職員の立脚すべき立場は、福祉的配慮の必要な給付行政と債権の管理・回収業務とは本質的に異なるものである。すなわち、福祉的な配慮の必要な給付行政の執行においては、職員は生活困窮状態にある住民に寄り添う姿勢が求められる一方、債権の管理回収業務においては、職員は住民に対して厳しい姿勢をもつ

て臨む必要がある。

この点、最高裁平成16年4月23日判決（判例時報1857号47頁ほか）は、「地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法第240条、地方自治法施行令第171条から第171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。」と説示している。つまり、職員は、原則として、債権の管理・回収に関する裁量を持ち合わせず、債権を回収せずに放置することなどは許容されない。

しかし、県の職員が、福祉的配慮の必要な給付業務と債権管理・回収業務を兼任する場合、住民に対する矛盾する立場から、法的手続による履行請求等の債権管理回収のために必要な措置を取ることに躊躇を覚えるという事例も確認できた。

このように、職員が住民に対して矛盾する立場にある福祉給付業務と債権管理・回収業務を兼任する状況がある場合には、効率的かつ公平な債権の管理回収にはおのずと限界があると言わざるを得ない。

## （2）兼任の見直しの検討

監査人は、福祉給付関係業務を担当する者と、債権の管理・回収業務を担当する者を明確に区別して事務分配をするとともに、債権の管理回収業務を担当する者については、他の福祉給付関係業務を兼任させずに、専任的に債権の管理回収業務を担当させることを検討することを期待したい。

## 第3 運営上の課題及び意見

### 1 神奈川県債権管理条例の運用上の課題

#### （1）支払督促を中心的回収手段ととらえていることに関して

神奈川県債権管理条例（以下「債権管理条例」という。）第5条第3項は、債権回収の手法について、「前項の訴訟手続による履行の請求を行うに当たり、民事訴訟法第383条の規定による支払督促の申立てを積極的に行うものとする」と定めている。

その結果、事業所管課は、未収債権について、法的手続きを取るに際しては、支払督促を中心的な手段と捉えており、総務局総務室経理・債権管理適正化グループは、事業所管課に対して、支払督促を代行するなどの支援を行っている。

事業所管課が、例えば母子父子寡婦福祉資金貸付金や高校奨学金など同種類別の債権を多数保有する部署である場合には、債権管理回収の便宜という観点から、支払督促を申し立てることに十分な合理性はある。

しかし、県の支払督促の運用については、債務者が督促異議の申し立てをせずに、分割払いを希望する場合や出頭もしてこないような場合には、課題がある。

すなわち、支払督促は、簡易裁判所が簡易な手続きによって債務者に対して滞納額全額の一括払いを命じるものであり、分割払いに対応する仕組みになっていない。

現在、県においては、支払督促の申立を行った後、債務者が分割弁済を希望する旨の申し入れをしてきた場合、債務者から分納誓約書を受領することを条件として、支払督促の申立を取り下げるといった運用が散見される。

この場合、県は、債務者との間の分割弁済合意について債務名義を取ることができていないことから、債務者が分納誓約書に示した期日に弁済をしない場合には、即時に執行手続きに入ることはできず、改めて法的手続きを取るということにならざるを得ない。

また、出頭をしてこない債務者などについては、そもそも、滞納を重ねてきた以上、支払督促が発令されたとしても、任意に一括払いをする可能性は極めて低い。そのため、県は、債権回収を適切に行うためには、債務名義取得後に強制執行の申立てをせざるを得ない。

しかし、県は、支払督促申立以前に、債務者から、財産状況等に関する情報を十分に取得していない例も多く、支払督促を得たからといってただちに強制執行を申し立てることはできておらず、債務名義を取得しても有効な回収に結びついていない。

## (2) 債権放棄の要件

債権管理条例第6条第1項は、①私債権のうち、②時効が完成したものについて、③各号記載事由がある場合で、④債権及び遅延損害金その他徴収金の合計額が500万円以下である場合に債権放棄ができると定める。

そして③の各号記載事由は、a 債務者の所在不明、b 法人の実体が不明（法人が登記された本店支店に存在しない、かつ法人の代表者の所在が判明しない）又は法人の実体がない（会社法第472条第1項本文その他の規定による解散の登記が行われた場合）、c 地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第171条の5の規定により徴収停止した場合、d 債務者に強制執行の対象となる財産がないとき、である。

また、債権管理条例第6条第2項は、①非強制徴収債権について、②各号記載事由がある場合で、③債権及び遅延損害金その他徴収金の合計額が500万円以下である場合に債権放棄ができると定める。

そして②の各号記載事由は、a 債務者が破産手続廃止の決定が確定したとき、b 債務者死亡により、相続人が債務を限定承認した場合で、相続財産の価額が強制執行費用及び優先弁済債権の額を超えないと見込まれる場合、c 破産法、会社更生法により免責された場合、である。

しかし、法人たる債務者の法人格が形式上残存しているが実体としては既に事業を行っていない状況や、債務者に郵便は届くがそれ以上の連絡が難しく債務者が支払意思も示していない状況など、債権回収のフロントに立つ事業所管課の現場担当

者が、債権回収見込みが著しく低いと判断しているような状況は存在しうる。

このような場合において、事業所管課が、消滅時効が完成していないという理由で債権管理条例第6条第1項に基づく債権放棄ができず、消滅時効期間経過まで電話や書面による催告、臨戸訪問などの努力を形式的に継続し、行政コストを負担している事例が散見された。

このように、現場担当者が回収可能性が著しく低いと判断している場合であっても、県において徴収停止措置（施行令第171条の5）が活用されていないことに加えて、債権管理条例第6条第1項の債権放棄の要件のあり方が上記のとおりであることから、事業所管課の現場担当者が、消滅時効期間経過後まで形式的に債権管理をし続ける方針を採用し、限られた人的・資金的リソースを回収可能性の低い債権の管理にあてざるを得ない。

### **(3) 議会議決による放棄がほとんど検討されていないこと**

債権管理条例第6条の債権放棄の規定は、法第96条第1項第10号が「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」権利を放棄する場合には議会の議決を経なければならないと定めていることを踏まえて、条例を定めているものである。

すなわち、債権管理条例第6条に基づく債権放棄は、法第96条第1項第10号に基づく債権放棄に関する、条例による特則であり、両者は一般規定と特別規定の関係性にある。

つまり、県は、債権管理条例第6条に基づく債権放棄ができない事案に関しても、法第96条第1項第10号に基づき議会の議決を経れば、債権放棄をすることは可能である。

しかし、県においては、債権管理条例の制定以降、法第96条第1項第10号に基づく債権放棄は、ほとんど活用されていないのが現状である。

そして、債権管理条例の制定により、債権管理条例に基づく債権放棄事案は議会への報告事項（債権管理条例第7条）とされたことから、かえって現場担当者が債権回収を見込めないと判断する事案については、債権管理条例制定以前には、法第96条第1項第10号に基づく債権放棄議案として議会に提案され、可視化されていたにも拘わらず、これが可視化されることなく、現場担当者が債権管理条例第6条第1項の定める消滅時効完成の要件を充足するまで、電話連絡や郵便による督促、臨戸訪問などの債権管理コストをかけ続け、消滅時効完成の要件充足後に債権管理条例に基づき放棄されるという運用に変化したように見受ける。

### **(4) 債権管理条例の見直しの検討**

ア 支払督促に偏らない（訴訟や和解を使いやすくする）

上述のとおり、債権管理条例第5条第3項は、法的措置による履行の請求として「支払督促の申立てを積極的に行うものとする。」と規定しており、県の債権回



収実務において主として取られる法的措置は支払督促に偏っている。

これに関連して、監査人は、長期的課題として、債権管理条例第5条第3項の改正も視野に入れて、より効率的な法的措置による債権回収のあり方を検討することを期待したい。

一般的に、地方公共団体の有する債権について法的措置が必要となった場合は、訴訟を提起したうえで、債務者から分割払いの申出があった場合は、履行延期の特約の手続をとる場合と同様に、債務者からその生活状況や収支状況、財産状況等を詳細に聴取したうえで、債務者の状況に応じた額の分割払いを内容とする裁判上の和解を成立させて債務名義を取得する方法（民事訴訟法第267条）、和解に代わる決定（民事訴訟法第275条の2）を得ることにより債務名義を取得する方法、そもそも債務者と分割払いに事前に合意できていれば債務者同意のもと訴え提起前の和解（いわゆる即決和解）（民事訴訟法第275条）を申し立てて債務名義を取得する方法などにより、分割払いに応じるのが実効的な回収に結びつくといえる。

そのため、監査人は、債権管理条例第5条第3項の見直しを含めた検討を期待する。

特に、法は、原則として、訴訟提起や裁判上の和解には議会の議決を必要（法第96条第1項第12号）と定めることから、監査人は、県に対して、債権回収を効率的に進めるために、一定の額（500万円程度が妥当であると考え）以下の債権については、長の専決処分（法第180条）により訴訟提起をすることができるようになるとともに、減額を伴わない分割払いを内容とする裁判上の和解や、訴え提起前の和解の申立などについても議会議決無くして対応することができるよう、債権管理条例を改正することやその旨の議会の議決を包括的に得ておくことなどを視野に入れて検討することを期待したい。

#### イ 債権放棄の要件の見直し

上述のとおり、県において、徴収停止（施行令第171条の5）を活用している事例が少ないこともあり、債権管理条例第6条第1項及び第2項の定めがあることによって、債権所管課が、債権の現実的回収可能性が低いと判断しており、将来、消滅時効期間が経過する時期に債権放棄を念頭に置いているにも拘らず、電話や臨戸訪問による催告を続けるなど債権回収コストをかけ、限られた人的資金的リソースを費消している事例が散見される。

特に、債務者である法人が、形式的に法人格を残存させているが事業を既に行っていないような事案、解散登記までは経ているものの清算終了していないような事案であって、かつ、代表者本人については連絡が取れている事案、消滅時効期間が経過しているものの債務者が時効援用をしていない事案については、このような傾向が強い。

そのため監査人は、債権所管課が債権の現実的回収可能性が低いと判断している債権について、柔軟に債権放棄をして、限られた人的資金的リソースを回収可能性の高い債権に集中できるよう債権管理条例第6条の見直しを視野に入れた検討を期待したい。

この点、例えば、三重県債権の管理及び私債権の徴収に関する条例第14条は以下のとおり定める。

『(私債権の放棄)

第十四条 知事等は、私債権について、次の各号のいずれかに該当する場合には、当該私債権及びこれに係る損害賠償金等を放棄することができる。

一 第十一条（注：徴収停止を定める規定）の規定による措置を採った私債権について、当該措置を採った日から三年を経過した日以後においても、なお同条各号のいずれかに該当する事由があると認められるとき（消滅時効の期間が経過するまでに同条各号のいずれかに該当しなくなると見込まれる事由があるときを除く。）。

二 債務者が死亡し、当該債務について限定承認があった場合において、その相続財産の価額が強制執行をした場合の費用並びに当該私債権に優先して弁済を受ける債権（法第二百四十条第四項第一号に掲げる債権を含む。）及び県以外の者の権利の金額の合計額を超えないと見込まれるとき。

2 知事等は、私債権のうち消滅時効の期間が経過したもの（債務者が援用をしていないものに限る。）について、次の各号のいずれかに掲げる事由があると認められるときは、当該私債権及びこれに係る損害賠償金等を放棄することができる。

一 債務者に差し押さえることができる財産がないとき。

二 強制執行をすることによって債務者の生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。

三 債務者の所在及び差し押さえることができる財産が共に不明であるとき。』

また、大阪府債権の回収及び整理に関する条例第6条は以下のとおり定める。

『(債権の放棄)

第六条 知事は、地方自治法施行令(昭和二十二年政令第十六号)第一百七十一条の五の規定によりその保全及び取立てをしないこととした債権であって、消滅時効の期間が経過していないものについて、同条各号のいずれかに該当する事由が三年間継続しているとき(消滅時効の期間が経過するまでに同条各号のいずれかに該当しなくなると見込まれる特別の事由があるときを除く。)は、当該債権の放棄に係る地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第九十六条第一項第十号の規定による議会の議決を求めるものと

する。

- 2 知事は、私法上の債権のうち消滅時効の期間が経過したもの(当事者がその援用をしていないものに限る。次項において同じ。)であって、債権金額が一万円を超えるものについて、次の各号のいずれかに掲げる事由があるときは、当該債権の放棄に係る地方自治法第九十六条第一項第十号の規定による議会の議決を求めるものとする。
  - 一 債務者に差し押さえることができる財産がないとき。
  - 二 強制執行をすることによって債務者の生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。
  - 三 債務者の所在及び差し押さえることができる財産がともに不明であるとき。
  - 四 債権金額が債権の回収に要する費用に満たないと認められるとき。
  - 五 債務者が当該債権につき消滅時効を援用する蓋然性が高いとき。
- 3 知事は、私法上の債権のうち消滅時効の期間が経過したものであって、債権金額が一万円以下のものについて、当該債権を放棄することができる。
- 4 知事は、前項の規定により債権を放棄したときは、これを議会に報告しなければならない。』

いずれの規定も、消滅時効期間の経過(債務者が援用をしていないもの)を要件の中心においたり、徴収停止を活用することを前提として人的・資金的リソースを効率的に回収可能性の高い債権に配分することを柔軟にできるように定めている例といえる。

監査人は、県においても、他の広域自治体の事例を参考にしながら、県にとって限られた人的・資金的リソースを回収可能性の高い債権に効率的に配分できるよう、債権放棄の要件の柔軟化を視野に入れた検討を期待したい。

## 2 徴収不能引当金にかかる運用上の課題

### (1) 地方公会計マニュアル(貸借対照表計上編<固定資産台帳以外>)上の定め

引当金等算定要領第4条第1項は、長期延滞債権、未収金、長期貸付金、短期貸付金及びその他の金銭債権について、「徴収不能の恐れがある場合には」、当該徴収不能見込み額を徴収不能引当金として計上すると定める。

そして、その計算方法については、同条第2項に原則的な定めが、同条第3項に例外的な定めがなされている。

同条第2項の定める原則的な計算方法は次のとおりである。

徴収不能引当金＝当年度末債権残高×不能欠損率(%)

※円未満の端数切り上げ

不能欠損実績率(%)＝過去5年間の不能欠損決定額  
÷過去5年間の不能欠損決定前年度末債権残高×100

※小数点第4位未満の端数切り上げ

これを受けて、地方公会計マニュアル（貸借対照表計上編＜固定資産台帳以外＞）（以下「公会計マニュアル」という。）7頁は、徴収不能引当金の計上について、以下のように徴収不能引当金の計上場面を例示して記載する。

「各債権管理所属にあつては、『多額の収入未済額があり、例年欠損処分を行っている（この場合下記の不納欠損実績率等により引当金を算定）』、『時効等により翌年度に欠損処分を予定している（この場合不納欠損見込額を引当金として計上）』等の場合は徴収不能引当金を計上されるようお願いします。」

そして、各事業所管課においては、公会計マニュアルの記載を前提とした結果、債権の元本額に比してきわめて小さい金額の分割弁済がなされているような事例など、明らかに「徴収不能の恐れがある」にも拘わらず、上記2つの例示場面に該当しないとして、徴収不能引当金計上を行っていない事案が散見された。

しかし、本来であれば、県の法体系上、財務書類作成基準、引当金等算定要領が上位規範であり、その運用のための指針として公会計マニュアルがあるに過ぎない。それにも拘わらず、事業所管課の担当者が、公会計マニュアルの例示記載に従った結果、引当金等算定要領第4条第1項の定める本質的な趣旨を没却するなど、本末転倒な結論が導かれている。

上述のとおり、公会計の制度は、全て地方公共団体が、住民に対して、ストック情報並びに減価償却費及び引当金といった現金移動のない費用・損失などを含めた財政状況の現実を可視化することによって、住民によるチェックアンドバランスを適正に実現することに繋がるものである。

適切に徴収不能引当金計上がなされていないことは、住民によるチェックアンドバランスを適正に実現することを阻害するものと言わざるを得ない。

また、引当金等算定要領第4条は第2項で原則的な計算方法を定めた上で、第3項で例外的な計算方法を定め、事業所管課の担当者が、債権の種別、債務者の属性、債権回収の現実的可能性に配慮して、独自の計算により引当金を計上することを可能とする定めにはなっている。

しかし、例えば、警察本部（捜査第三課）の保有する3,892,000円の債権については、徴収不能引当金の計上をしている点については十分に評価されるべきであるものの、引当金等算定要領第4条第2項の計算式に従って、警察本部の雑入科目に係る債権全体における不能欠損実績率の平均値を乗じた結果、令和2年度の徴収不能金4,717円を計上している（令和元年度に5,578円、平成30年度に6,228円）。

かかる結論は、現実の債権回収可能性に比して明らかに実態と乖離した金額の引当金額と言わざるを得ず、これでは徴収不能引当金の計上を要求した公会計の制度の期待した意味をなさない。

このような場面は、本来であれば、引当金等算定要領第4条第3項による独自の計算方法が採用された上で、徴収不能引当金が計算されるべきであるが、現実には、そのような事例は会計局会計課の保有する債権を除いては存在しておらず、仮に徴収不能引当金の計上を行っていたとしても、債権の属性や種別、現実的回収可能性などを十分考慮されない結果となっている。

## (2) 徴収不能引当金の適切な計上に向けての検討

### ア 公会計マニュアルの記載

上述のとおり、公会計マニュアル7頁の規定する2場面は、あくまで引当金等算定要領第4条第1項の定める「徴収不能の恐れがある」場合の例示に過ぎない。

そして、上記2場面のうち前者は、高校奨学金債権、県営住宅賃料債権、母子父子寡婦福祉貸付金などの同種類別の債権を多数保有する場面には適合しやすいが、損害賠償金や違約金など各事業所管課が保有する個別性の高い債権には適合しづらい。

また、上記2場面のうち後者は、基本的に個別性の高い債権に関する例示と思われるが、少額ながらも分割弁済を継続して受けている事案など時効等により翌年度に欠損処分を予定している場面には該当しないが、現実に回収可能性が著しく低いという場面に対応しづらい。

しかし、徴収不能引当金の計上に関する上述の趣旨に鑑みれば、各事業所管課は、債権の現実的回収可能性そのものを開示する必要性が高い。引当金等算定要領第4条第1項において、「徴収不能の恐れがある場合には、当該徴収不能見込額を『徴収不能引当金』として計上する。」と明示するのは、まさにその趣旨を明示したものである。

そのため、監査人は、公会計マニュアルの徴収不能引当金計上場面の例示について、より実態に即して対応できるよう改正することを視野に入れて検討することを期待したい。

### イ 債権区分

引当金等算定要領第4条においては、徴収不能引当金を計上すべき債権区分については、特に債務者の属性などに応じた詳細な定め方をしているわけではない。引当金等算定要領第4条第3項は、事業所管課が債権の特性を踏まえて、個別的に徴収不能引当金を算定する余地を残しているが、この算定方式は県においてほとんど活用されていない。

引当金等算定要領第4条第2項が定めるとおり、回収可能性の高い債権と低い債権とを一括して、当年度末債権残高に不能欠損実績率を乗じることが原則的な徴収不能引当金の計算方法として理解されており、徴収不能引当金を計上している大半の債権所管課は、これに従って徴収不能引当金を算定している。

その結果、上記の警察本部（捜査第三課）の保有する3,892,000円の債権のよ

うに、徴収不能引当金が計上されていたとしても、その金額が5,000円に満たないなど、現実の回収可能性にそぐわない徴収引当金計上の運用がなされている。

その原因は、回収可能性の低い債権について、一般の債権における過去の徴収不能実績率の平均値を乗じることによって徴収不能引当金の算定を行っていることに起因している。

しかし、一般的に用いられる民間企業の会計基準では、貸倒引当金を計上すべき債権について、一般債権、貸倒懸念債権、破産更生債権等の3区分をしたうえで、それぞれについての引当金の計算方法を定める。

また、民間会計に準じた公営企業会計が適用されている企業庁の貸倒引当金取扱要領第3条は、貸倒引当金を計上すべき債権について、一般債権と破産・更生債権の2区分に分けた上で、それぞれの債権についての引当金の計算方法を定める。

例えば、債務者が、破産手続等の法的整理の申立を行っている場合、分割払いを継続しているものの、弁済額が債権全体額と比して明らかに僅少であり、分割払いの結果元金の完済が見込まれない場合、そもそも弁済を一切行っていない場合など、典型的に徴収不能となるリスクが高いことを把握できる債権については、一般的な債権とは別の債権区分を設けた上で、個別に回収可能性を検証し、引当金の算定方法を定める方が合理的である。

上記の県警察本部の保有する債権は、債務者が長期にわたって一切の弁済を行っていない債権であるから、一般債権とは区別し、貸倒懸念債権などの債権区分に組み入れて、一般債権における徴収不能引当金の計算方法とは別の計算方法に従って徴収不能引当金を計算する方が合理的である。

この点、例えば、「大阪府評価性引当金取扱要領」第5条は、以下のとおり、3つの債権区分を設定し、評価性引当金の計算方法を定めているようである。

監査人は、県においても、徴収不能引当金の算定方法について、かかる大阪府の定め方を参考にしながら、債権区分を定め、各債権区分に対して異なる徴収不能引当金の算定方法を定めるなどして、債権所管課が債権の現実の徴収可能性を踏まえた上で、徴収不能引当金計上をすることができるよう検討することを期待したい。

#### 『大阪府評価性引当金取扱要領第5条

(要引当金額の算定)

第5条 要引当金額は、債務者の財政状態又は経営状態等に応じて、個別の債権を次に掲げる債権の分類に区分し算定する。

| 債権の分類 | 分類の定義 | 要引当金額の算定方法 |
|-------|-------|------------|
|-------|-------|------------|

|         |  |  |
|---------|--|--|
| 一般債権    | 財政状態又は経営状態に重大な問題が生じていない債務者に対する債権                             | 過去の不納欠損及び貸付金償還免除の実績等合理的な算定基準に基づき算定する。                              |
| 貸倒等懸念債権 | 破産又は経営破綻等の状態には至っていないが、債務の弁済に重大な問題が生じているか又は生じる可能性の高い債務者に対する債権 | 債権の金額から当該債権に対する担保又は保証による回収見込額を差し引いた残額について、債務者の財政状態及び経営成績を考慮して算定する。 |
| 破産・更生債権 | 破産又は経営破綻等に陥っている債務者（実質的に破産又は経営破綻等に陥っている場合を含む。）に対する債権          | 債権の金額から当該債権に対する担保又は保証による回収見込額を差し引いた残額とする。                          |

- 2 貸倒等懸念債権に該当する債権は、当該債務者が債務の弁済の免除を申し出ている場合、又は債務の弁済が概ね1年以上延滞している場合など、債務を条件どおりに弁済できない可能性が高いと判断されるものをいう。
- 3 一般債権における過去の不納欠損及び貸付金償還免除の実績に基づく要引当金額の算定は、同種の債権ごとに、次の方式により算定する。

|  |
|--|
| <p>不納欠損引当金又は貸倒引当金の要引当金額</p> <p style="padding-left: 2em;">＝当該会計年度の収入未済額又は貸付金残高×不納欠損・貸倒実績率</p> <p style="padding-left: 2em;">※円未満切り上げ</p><br><p>不納欠損・貸倒実績率</p> $= \frac{\text{過去3か年度の不納欠損額及び貸付金償還免除額の合計額}}{\text{過去3か年度の不納欠損額, 貸付金償還免除額, 収入未済額及び貸付金残高の合計額}}$ <p style="padding-left: 2em;">※小数点以下第5位を切り上げ</p> |
|--|

- 4 貸倒等懸念債権の要引当金額について、見積高を算定する特段の方法が存在しない場合は、債権額から当該債権に対する担保又は保証の金額を差し引いた残額の半額を要引当金額とする。
- 5 修学のための資金を貸け付ける貸付金について、当該貸付金の施策目的の達成を理由に債務者に対し当該貸付金の債務の返済を免除する金額は、要引当金額の算定において考慮しないこととする。』

### 3 人員不足による債権回収事務の停滞

#### (1) 人員不足による債権回収事務の停滞

県が、各事業所管課において債権管理を行う実務を維持する場合には、その債権管理・回収状況は、事業所管課の人的・資金的リソースに依存せざるを得ない。

監査人は、各事業所管課の恒常的人員不足によって、債権管理・回収事務が停滞する状況も確認できた。

## (2) 債権管理回収業者、弁護士などの民間委託の更なる活用

監査人は、県の債権回収事務に当たる各事業所管課の人的リソースの不足に対応するために、債権管理回収業者、弁護士法人などの第三者機関の活用をさらに行うことも視野に入れて、債権回収事務の効率化を図ることの検討を期待したい。

### ア 債権管理回収業者の更なる活用

法第 243 条は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除くほか、公金の徴収若しくは収納又は支出の権限を私人に委任し、又は私人をして行なわせてはならない。」として、原則として収入に係る債権の徴収を私人委託することを禁ずる。

その上で、施行令第 158 条第 1 項は、使用料、手数料、賃貸料、物品売払代金、寄付金、貸付金の元利償還金、これらに係る延滞金若しくは遅延損害金について、「その収入の確保及び住民の便益の増進に寄与すると認められる場合に限り、私人にその徴収又は収納の事務を委託することができる。」と定め、例外的に一定の債権の徴収又は収納の事務を私人に委託することを許容する。

他方で、債権管理回収業者は、債権管理回収業に関する特別措置法（平成 10 年法律第 126 号）第 2 条第 1 項に定義する特定金銭債権に関してのみ、債権回収業務を受託できるにとどまる。

債権回収会社は、地方公共団体の保有する、貸付金、高校授業料と県営住宅賃料などの債権の回収事務について、受託することはできるが、これ以外の私債権の回収業務については受託できない。

ここに、地方公共団体の保有する債権の回収事務について、民間事業者に委託をすることの限界がある。

しかし、これに関して、総務省（平成 28 年以前は内閣府が所管）官民競争入札等監理委員会・地方公共サービス小委員会は、継続的に、公金に係る債権回収を民間委託することに関して、事例検討を行っている。

また、債権管理回収業者は、平成 27 年 5 月以降、法務大臣の兼業承認（債権管理回収業に関する特別措置法第 12 条但書）を得た業者については、非特定金銭債権に関しても、納付勧奨業務として、案内業務（集金代行業務）に加えて、「納付意思の確認」、「納付予定時期の確認」、「滞納理由の聞き取り」に係る業務を受託することができるようになった。

監査人は、県においても、現時点において既に債権管理回収業者に委託している特定金銭債権に該当するもの以外についても、納付勧奨業務の範囲で債権管理回収業者に委託することを視野に入れて、各事業所管課における債権回収業務にかかる人員不足を解消し、債権回収体制の整備を検討することを期待したい。



なお、この際、県が債権管理回収業者に対して債権管理回収業務や納付勧奨業務を委託する期間については、1年間とすることが常であるようだが、監査人は、実査の過程で、債権管理回収業者と事業所管課との引継ぎの手間によりかえって債権回収事務が停滞する事例も確認できたことから、少なくとも2年程度（3年程度が合理的と思われる。）の長期にわたって委託することの検討も期待したい。

この点、法第234条の3及び施行令第167条の17においては、地方公共団体が長期継続契約を締結することについて一定程度の制約があることから、県は、これを受けて「長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」及び「長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則」を定めている。

同条例施行規則は、公営企業の公金収納事務の委託契約について上限3年と定めているが、知事部局の保有する債権にかかる管理回収事務や納付勧奨事務の委託契約は掲げられていない。

したがって、監査人は、県が、長期継続契約を締結することができる契約を定める条例施行規則を改正することも視野に入れて、債権管理回収業者への委託の長期化を検討されることを期待したい。

## イ 弁護士を活用

### （ア）外部弁護士への委託

債権管理回収業に関する特別措置法は、法務大臣の許可を受けた者が、法律事件に関する法律事務に該当する特定金銭債権の管理及び回収業務を、委託を受けて、業として行うことを認めた、弁護士法の特例を定める法律である。

すなわち、債権の管理回収業務は、法律事件に関する法律事務であり、本来的に、弁護士法第72条により弁護士の独占的業務とされる業務である。

県は、既に、高等学校奨学金資金については、公募型プロポーザルによる随意契約によって、弁護士法人に対して債権回収業務の委託を行っている。

監査人は、県に対して、高等学校奨学金資金以外にも、施行令第158条第1項の許す範囲で、弁護士に対して積極的に債権管理回収業務の委託を行うことによって、債権管理回収事務に携わる人員の圧倒的不足による債権回収事務の停滞という課題を解決し、債権回収事務の効率化を図ることの検討を期待したい。

### （イ）弁護士への相談の内製化

監査人は、上記のように、県が外部委託の形式で債権管理回収事務につき弁護士を活用する以外にも、県庁組織の内部に非常勤嘱託職員として雇用することによって弁護士の活用を検討することも期待したい。

上述のとおり、大阪府は、弁護士資格を持つ者を債権管理回収のアドバイザーとして非常勤嘱託職員の形式で雇用している。

また、大阪弁護士会は、地方公共団体に対して、行政連携センターを通じて

債権管理・回収支援弁護士を、週2日13時から17時30分まで勤務体制（2名の弁護士が1日ずつ）で、非常勤嘱託職員として派遣するなどのサポート体制を構築している<sup>6</sup>。これによって、大阪弁護士会の支援を受けた地方公共団体は、非常勤嘱託職員の弁護士による法律相談を行政組織の内部に内製化させることにより、保有する債権を時効消滅させないための管理方法、債務者の死亡による相続、債務者の破産等の事情への対応など、法的な助言を受けることができるのは当然のこと、支払いを拒む債務者との交渉、分割納付等の現場対応まで指導を受けることができる。

また、当該地方公共団体は、非常勤嘱託職員の弁護士による法律相談を内製化させることにより、生活困窮状態などにある債務者については、適切な徴収緩和制度（履行延期の特約等、徴収停止など）を用いて、最終的には不納欠損処理をするなどして、未収債権を減少させることができている。

このように地方公共団体内部に弁護士を内製化することによって、当該地方公共団体が、仮に保有する債権の回収ができなくとも、適法かつ適切に債権管理を行っていることを証明できる状態を作っておき、住民監査請求や住民訴訟が提起された際にも、十分に主張反論することができるようになる。

監査人は、事業所管課の担当者からヒアリングをした限りにおいて、県においては、事業所管課の担当者が外部の法律相談に出るに当たり、事前に膨大な資料を準備した上で政策局政策法務課に相談し、同課から外部の法律相談の承認を得なければならないとされており、外部弁護士の法律相談を受けるまでの事前の説明コストが著しく高いことが確認した。

しかし、監査人は、弁護士としての経験上、相談者が事前の論点整理に手間と時間をかけるよりも、生煮えの状況であっても早期に法律相談をした方が結果としてよい解決につながる場合があることを知っている。そのため、監査人は、県の職員が外部法律相談のための事前の準備に膨大な時間と手間を割くことによって、かえって効率的な債権回収に繋がらない結果となりかねないことを懸念する。

そこで、監査人は、大阪弁護士会と地方公共団体との協力体制などを参考にしながら、県が神奈川県弁護士会との間で、弁護士を内製化することにより効率的な債権管理回収体制の構築をすることを可能とするための協議を開始することの検討を期待したい。

#### 4 遅延損害金（違約金、延滞金と称するものも同様）について

##### （1）遅延損害金の不請求

私債権に関する遅延損害金は、元本である金銭債権について履行遅滞が生じれば

---

<sup>6</sup> 大阪弁護士会ホームページ

<http://soudan.osakaben.or.jp/gyouseirenkei/menu/management/>

民法第 415 条 1 項、第 419 条 1 項に基づき当然に発生するものであり、債権者はこれを請求することが可能である。

この点、監査人は、県において、保有するすべての債権について遅延損害金を請求するという運用になっておらず、特定の所管部署においては、遅延損害金を請求していない事例を確認した。

これに関して、監査人は、事業所管課の担当者から、民法第 415 条が、「債務者がその債務の本旨に従った履行をしないとき又は債務の履行が不能であるときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。」と定める任意規定であることから、債権者である事業所管課に遅延損害金の請求の有無について裁量があると理解している旨の説明を受けた。

しかし、特定の事業所管課は、債務者に対して遅延損害金を請求し、別の事業所管課は、債務者に対して遅延損害金を請求しない、という事業所管課ごとの運用の差異が存在するとすれば、行政の公平性を害すると言わざるを得ない。

また、事業所管課の裁量により、債務者に対して、遅延損害金債権を請求しないという運用は、事実上、事業所管課の裁量により債権放棄を認めていることとほぼ同様の効果をもたらすものであると言える。かかる運用は、債権放棄を原則として議会の承認事項（法第 96 条第 1 項第 10 号）とした法の趣旨、債権放棄を債権管理条例第 6 条第 1 項及び第 2 項の要件を充足した場合に限るとした債権管理条例の趣旨に明らかに反すると言える。

そもそも、遅延損害金は、債務者が履行遅延を行うことによって生じた債権者の回収コストの増加を、金銭的に賠償する趣旨のものであるから、地方公共団体である債権者は、遅延損害金を含めた金銭までも債務者から回収しなければならない。

また、国の債権の管理等に関する法律（昭和 31 年法律第 114 号）第 10 条は、「債権の管理に関する事務は、法令の定めるところに従い、債権の発生原因及び内容に応じて、財政上もつとも国の利益に適合するように処理しなければならない。」と定めているところ、地方公共団体における債権管理に関しても、これに準じて考える必要があることから、地方公共団体も、その債権管理に関しては、最も当該地方公共団体の利益に適合するように処理しなければならない。

さらに、上記最高裁平成 16 年 4 月 23 日判決の趣旨に従えば、基本的に地方公共団体において、債権の行使不行使に裁量はないと解するのが適切である。

以上を踏まえれば、県において、事業所管課ごとに遅延損害金債権の請求の有無について、事業所管課の裁量によって差異が生じている運用には、課題があると言わざるを得ない。

## （2）遅延損害金の調定と弁済充当ルール

県は、遅延損害金を請求している場合について、元金（履行延期の特約やそもそもの契約上分割弁済の合意がなされている場合には、当該分割弁済金。以下、総称

して「元金等」という。)の完済後に請求するという実務となっている例が多い。

すなわち、施行令第154条第1項は、債権の調定について、「当該債権について、所属年度、歳入科目、納入すべき金額、納入義務者等を誤っていないかどうかその他法令又は契約に違反する事実がないかどうかを調査してこれをしなければならぬ」と定める。これを踏まえ、遅延損害金の債権額は日割計算となるため、元金等の完済時に初めて遅延の日数が確定して、遅延損害金の金額が特定されるとして、県は、各事業所管課の債権管理において、概ね、遅延損害金については、元金等の弁済がなされた後に調定を行うという実務となっている。

しかし、通常、私債権においては、債務者が元本のほか利息(遅延損害金を含む)及び費用を支払うべき場合において、弁済をする者がその債務の全部を消滅させるのに足りない給付をしたときにどの債務に充当するのかについて、民法上の弁済充当ルールが適用されるものである。

すなわち、弁済をする者と弁済を受領する者との間に弁済の充当の順序に関する合意があれば、その順序に従う(民法第490条)が、特に弁済充当に関する合意が存在しない場合には、基本的に、費用、利息(遅延損害金を含む。)及び元本に充当しなければならない(民法第489条1項)とされている。

この結果、私債権について、遅延損害金が発生している場合には、特に当事者間の合意が無い場合には、まず遅延損害金に充当するのが原則である。

それにも拘わらず、県は、遅延損害金の調定が元金等の完済後に行われるという行政実務的な運用から、事実上、遅延損害金の請求を元金等の弁済の後に先送りしている。

その結果、債務者から元金等が完済されない事案においては、遅延損害金の請求が全くなされておらず、債務者間の公平性を害している。

また、県は、遅延損害金の請求を元金等の弁済の後に先送りして調定するという運用を採用することにより、事実上、元金等の弁済ができない債務者に関して、遅延損害金の請求について債権放棄をしているのと同等の効果を生じている。このような運用は、債権放棄を原則として議会の承認事項(法第96条第1項第10号)とした法の趣旨、債権管理条例第6条第1項及び第2項の要件を充足した場合に限るとした債権管理条例の趣旨に明らかに反する。

### (3) 分割弁済に関する差異(履行延期の特約の未活用)

県は、長期の分割弁済合意を行っている債権について、債務者に対して、期限の利益を付与しているから、債務者が各分割弁済金の弁済期日において履行遅延をした場合にのみ、遅延損害金が発生することとなる。

また、仮に、県が、債務者が一括払いの債権に関して、既に履行遅延の状況にある場合、債務者との間で履行延期の特約を行ったときは、過去分の既発生の遅延損害金債権は消滅しないものの、履行延期の特約後には、県が期限の利益を再度付与

したことを意味するので、債務者が履行延期の特約により合意した期限どおりに分割金を弁済する限り、遅延損害金は新たに発生しない。

しかし、現実には、県は、債務者との間で履行延期の特約を行わず、債務者からの申出によって、差入書形式の分納誓約書を提出させることによって、事実上、債務者から分割弁済を受けることを許容するに過ぎない。かかる事例において、県は、債務者からの差入書形式の分納誓約書の提出によって期限の利益を明示的に付与しておらず、債務者が分納誓約書に自ら指定した分納期限に分割金の弁済を行っていたとしても、遅延損害金が発生し続けるという不合理な結論が導かれる。

このような県の運用は、行政の公平性を害する運用と言わざるを得ない。

#### (4) 遅延損害金債権の可視化の検討

監査人は、債権回収事務における弁済充当ルールの明確化及び当事者との合意、遅延損害金の請求に関する裁量の排除、遅延損害金の随時調定などを含めた遅延損害金の請求に関する論点整理を行うことを期待したい。

ア 遅延損害金の請求を原則とし、例外を明示的にルール化すること

事業所管課によって、遅延損害金を請求しない運用となっていることは、債務者間の公平性を害するおそれもあり、県民財産である私債権の一部について、事業所管課の裁量で、事実上放棄したものと同等の効果を生じていることから、債権放棄をすることができる場面を限定した法及び債権管理条例の趣旨にも反する。

したがって、監査人は、県が、私債権に関する遅延損害金を債務者に対して請求することを原則とする運用に改めるべく検討することを期待したい。

その上で、監査人は、債権の性質上、遅延損害金を請求しないとするものについては、事業所管課の現場職員の裁量に委ねるのではなく、適切に民主的コントロールを及ぼすべく、明示的に条例において例外場面を明確化することを期待したい。

例えば、監査人は、高等学校奨学金債権について、事業所管課の担当者から、債権の性質上遅延損害金の請求は適切ではないという説明を受けたが、神奈川県奨学金貸付条例第 10 条が明示的に延滞利息を徴収することができる旨を定めている以上、仮にかかる債権について、その性質上延滞利息を徴収することが適切ではないという政策判断をするのであれば、事業所管課の職員の裁量によるべきではなく、同条例第 10 条を削除するなど明示的に条例改正を行うことによって、民主的コントロールを及ぼした上で、条例に基づき行われることが望ましいと思料する。

イ 弁済充当ルールの明確化

県は、上述のとおり、債務者との間で元金を優先的に回収する旨の合意をした会計局会計課の債務弁済契約公正証書を除いて、元金等の弁済がなされないと遅

延損害金額が確定しないという行政実務上の運用を元に、元金を優先的に弁済する旨の債務者との合意がないまま、事実上、元金への充当を優先する弁済充当ルールを定めたのと同等の効果を生じる運用をしている。

しかし、現実的には、債権回収において、元金と遅延損害金のいずれを優先的に回収するかによって、債務者の弁済総額は異なることになることになる。債務者に対する行政の公平性という観点からも、明確に弁済充当ルールを定めておくことが望ましい。

債務者の視点に立てば、遅延損害金から弁済するよりも、元金優先弁済を定めること自体は、債務者の利益に資することも事実であるから、県が、民法の定める弁済充当ルールとは異なり、元金優先充当を定めることにも十分に合理性はある。

そこで、監査人は、県が、元金への優先充当ルールを債権管理条例に定めるなど、弁済充当ルールを明示的に定め、債務者との間の共通認識としておくことを原則とする運用に改めることの検討を期待したい。

#### ウ 遅延損害金の随時の調定と請求

上述のとおり、県は、事実上、元金等の弁済の後に遅延損害金を調停するという運用をしている。

そのため、債務者は、遅延損害金債務の金額がどの程度に上るのかを全く把握することができない。

しかし、平成 29 年法律第 44 号による民法改正の結果、民法は、保証人との関係性において、極度額の定めのない根保証契約を無効と定め（民法第 465 条の 2 第 2 項）、債権者に対して、保証人の請求に応じて、債務の履行状況、残額及び弁済期限が到来しているものの金額並びに期限の利益を喪失したものについては、その旨など、一定の情報提供義務を負わせた（民法第 458 条の 2、第 458 条の 3）。

この点、遅延損害金は、元金一括払いであっても、元金額と遅延損害金の利率さえ確定していれば、一定の時点を区切ることによって、当該時点における債権額を計算すること自体はできる。

そこで、監査人は、県に対して、毎年度末に遅延損害金を随時調定するなどして、時点を区切った遅延損害金を定期的に債務者に対して請求することなどにより、債務者及び保証人の利益を過度に害さないような運用を検討し、遅延損害金については債務者に請求する場合には公会計上も債権として貸借対照表上に計上することも検討することを期待したい。

#### エ 分納誓約書による分割弁済時の遅延損害金

上述のとおり、監査人は、元金一括払いの債権などについて、債務者からの申出に応じて、分納誓約書のような差入書形式の書類を提出させることによって、

県が事実上の分割払いを許容する事例を確認した。

上述のとおり、この場合、県は、債務者との間で、履行延期の特約（施行令第171条の6）を締結したわけではなく、期限の利益を新たに付与したわけではなく、たとえ債務者が自ら誓約した分納期日に履行を適切に実施したとしても、遅延損害金は引き続き発生し続ける。

しかし、このような運用は上記のとおり債務者間の公平性を害する結果とならざるを得ない。

そこで、監査人は、県が、債務者からの分割納付の申出を受けた場合には、履行延期の特約（施行令第171条の6）の要件を充足するものについては、債務者との間で履行延期の特約を行い、債務者に対して、新たに期限の利益を付与するように努めるよう運用改善を行う検討を期待したい。

また、監査人は、仮に、債務者からの差入書形式の分納誓約書の提出を求めて、事実上、債務者による分割弁済を許容する場合であっても、債務者が、自ら指定した分割弁済期限に指定金額の支払いをしている限りにおいて、期限の利益を改めて付与したものと整理し、遅延損害金を請求しないという運用に変更するなど、分納誓約書による分割弁済の場合における遅延損害金の請求に関する法的整理の検討を期待したい。

## 5 時効管理

### (1) 消滅時効に関する認識

上記、最高裁平成16年4月23日判決の趣旨に従えば、地方公共団体の長に債権の行使又は不行使についての裁量はない、とされることに鑑みれば、一般論として、地方公共団体が保有債権につき消滅時効を完成させてしまうこと自体は、債権管理事務を怠っているものと言わざるを得ない。

すなわち、神奈川県収入未済金管理ハンドブック（以下「ハンドブック」という。）4頁に記載のとおり、地方公共団体は、「債権の適切な管理」を行わなければならない。そして、「債権の適切な管理」には、適切な債権保全も含まれるところ、事業所管課が消滅時効期間を意識せずに保有する債権の管理を行い、消滅時効期間を徒過し、債権を請求できない事態を招くことは、債権の適切な管理とは言えない。

事業所管課の担当者が、たとえ、債務者への電話や郵便での催告や臨戸訪問等の債権管理事務を継続していたとしても、債務者から承認を得られたり、分割弁済の合意を得られたりするなど時効更新（又は中断）の成果が得られないまま、消滅時効期間を経過してしまえば、債権管理の適切さは確保できていないと評価せざるを得ない。

その意味において、債権の適切な管理回収において、時効管理は非常に重要なものであるといえる。

そのため、地方公共団体は、保有する債権が消滅時効期間を経過する前に、回収

を継続するか、回収を断念して整理するか、という処理方針を適切に決定し、回収を継続する債権については速やかに債務名義を取得するなどして消滅時効の更新（又は中断）の対応を行い、回収を断念する債権については徴収停止や債権放棄等の対応により整理をしなければならない。

しかし、県は、専用の債権管理システムを利用して同種類別の多数債権を管理している場合など、消滅時効期間を十分に管理できておらず、保有する債権の消滅時効を徒過している事例も散見されたほか、個別的債権に関しても、消滅時効期間の経過前に債権処理方針の判断をすることなく、消滅時効期間が経過しているにも拘わらず、債務者の援用がないなどの理由により、債権回収コストをかけ続けるなどの事例が散見された。

## （２）時効管理の重要性の徹底

監査人は、県の債権回収事務における時効管理の認識の徹底、消滅時効期間経過までの債権処理方針の判断を行う運用を徹底すること、専用の債権管理システム上の消滅時効期間にかかるアラートの導入、滞納整理パッケージソフトなどの導入など適切な債権管理のための時効管理を合理的に行う運用の検討を期待したい。

### ア 時効管理の認識の徹底

上述のとおり、監査人は、事業所管課の担当者が、保有する債権の消滅時効期間に対して十分な意識を有しておらず、債権を放置している事例、消滅時効期間が経過しており、かつ回収可能性が見込まれないにもかかわらず、電話、郵送、臨戸訪問による催告をするなど回収事務に従事し続けている事例などを確認した。

しかし、監査人は、事業所管課の担当者が、保有する債権の消滅時効期間経過前に、回収を継続するか、回収を断念して整理するかの処理方針を適切に決定し、回収を継続する債権については速やかに債務名義を取得するなどして回収努力を行い、回収を断念する債権については徴収停止や債権放棄等の整理をするという運用を徹底する検討を期待したい。

上述のとおり、大阪府は、毎年「債権回収・整理計画」を定め、回収見込みの低い未収金債権を「整理対象債権」と区分して徴収停止、債権放棄や不能欠損処理などに向けた整理手続きをするとともに、回収見込みのある未収金債権については「回収対象債権」と区分して、電話や郵便による催告、臨戸訪問、法的手続きなどの回収のための努力をするという振り分けを行っているようである。

監査人は、県も、大阪府の運用を参考にしながら、未収金を整理するのか、回収するのかの方針決定を消滅時効期間経過前までに判断する運用を徹底し、回収可能性の高い債権に限られた人的・資金的リソースを割き、より効率的かつ合理的な債権管理を実施することを期待したい。

### イ 専用の債権管理システム上の消滅時効期間にアラート導入、滞納整理パッケー



ジソフトの導入など IT 化による時効管理の合理化

監査人は、専用の債権管理システムにより同種類別の多数の債権を管理している事業所管課においても、消滅時効期間がシステム上明示される運用となっていないなど、事業所管課の担当者が、多数の債権の中から、消滅時効期間の終期が近づいている債権を抽出することが難しい状況を確認した。

監査人は、全ての事業所管課の債権管理に共通の滞納整理パッケージソフトの導入や専用の債権管理システムに消滅時効期間のアラート機能を付加するなど、人力に依存せず、時効期間を自然と担当者の意識に植え付けるシステムへの移行の検討を期待したい。

## 6 債権管理コストへの意識

### (1) 徴収停止の未活用

監査人は、開示された資料を確認した限り、施行令第 171 条の 5 の規定する徴収停止措置が取られた事例は、会計局会計課の保有する損害賠償債権以外に確認できなかった。その意味において、県は、徴収停止措置をほとんど活用していないと言っている。

監査人は、各事業所管課の担当者から、徴収停止の事例が今まで存在しないこと、徴収停止措置を取った後の債権管理の仕方が明確でないことなどを徴収停止措置を活用しない理由として確認した。

しかし、徴収停止については、ハンドブック 24 頁に明確に記載されており、その制度に関する周知は十分に図られている。

そして、徴収停止措置は、施行令上定める要件を充足する債権について、その後債権保全及び取立ての回収事務に当たらないことを許容する措置であり、限られた人的・資金的リソースを効率的に回収可能性の高い債権の回収に配分するために非常に有力な手段である。

この点、県は、原則として、債権を回収するための努力を続けるものとし、限定的な場面に限り債権放棄を認めるという運用を行っており、それ自体は、県民資産である債権の管理における行政の公平性や適法性という点には叶うものの、他方で、県民が毎年負担し続ける債権管理コストに対する意識が低いと言わざるを得ず、効率的な行政運営には叶わないと言わざるを得ない。

特に、事業所管課においては、債務者たる法人が事実上事業を休止しており、将来事業を再開するような見込みが低く、事実上回収可能性が低い債権などに関して、費用対効果が見込まれないなどと債権回収コストを意識した理由で法的手続きに踏み切らないと説明している反面、他方で債権管理コストを縮減できる有力な措置である徴収停止措置を取ることもほとんど確認できなかった。

このように、県が、徴収停止措置の活用を十分に検討せず、回収可能性の低い債権についても、債権回収コストをかけ続ける運用をしていることは、決して効率的

な運用とは言えない。

## (2) 債権管理事務の硬直化（債権の性質や金額による特殊性を考慮しないこと）

監査人が、事業所管課の担当者からヒアリングをした限り、県は、保有する債権の金額の多寡や性質などに拘わらず、原則として回収するための努力を続けるものとし、硬直的な債権管理の運用をしているように見受けた。

監査人は、事業所管課においては、少額債権について、他の高額債権同様に電話や郵便による催告状、臨戸訪問など債権管理コストをかけ続けていたり、寄付金など債権の性質を考慮せず債権管理コストをかけ続けるなど、硬直的な運用をしている事例を確認した。

このように、債権額の多寡、性質、現実的回収可能性等に対する十分な検討をせずに、漫然と回収可能性の低い債権についても、他の債権と同様に債権回収コストをかけ続ける運用をしていることは、決して効率的な運用とは言えない。

## (3) 職員の稼働時間が債権管理コストに含まれるという視点を持つこと

債権管理コストは、現実に予算を使う法的手続きの費用（弁護士費用、印紙代及び予納郵券代）、督促状や催告書の郵送に係る切手代、臨戸訪問にかかる旅費などの目に見えるコストばかりではない。

職員が、債権回収事務に当たる時間そのものも債権管理コストとしてとらえることが必要である。

すなわち、職員が、回収見込みの低い債権の回収事務に従事する時間を回収可能性の高い債権の回収事務に当てることによって、より県民資産である未収金債権の回収に寄与することになる。職員の数が限られ、職員の稼働時間も限られる以上、監査人は、県が、債権回収事務に当たる職員の稼働時間を可能な限り、回収可能性の高い債権に向けることが望ましいと思料する。

監査人は、今回監査を行った債権のうち、いくつかの事例において、事業所管課の担当者が、費用対効果の観点から法的措置は取れないと説明しつつ、電話や郵送での催告の実施や臨戸訪問などを行うなどして職員の稼働時間を割いて継続的に債権管理を継続し、時効更新（又は中断）、分割弁済の合意などの効果を得ていない事例を確認したが、このような矛盾する対応を取ることは決して効率的な債権回収とは言えない。

結局、事業所管課において、各債権に関する整理方針か回収方針かの判断が欠けており、漫然と現状維持の対応を継続し続けており、その結果、回収可能性の低い債権も含め、満遍なく債権回収コストをかけ続けていると言わざるを得ない。

そこで、監査人は、県が、全ての未収債権について、費用対効果の観点から法的手続きを取ることができない債権については整理方針と決めた上で、速やかに徴収停止措置、債権放棄などの措置を取ることとし、反対に、回収可能性が高いと判断した債権については、回収努力を継続する方針を決定し、速やかに法的手続きに入る

などの措置を取る運用に改善することを期待したい。

そのためにも、監査人は、県が、ハンドブック 24 頁に記載されている徴収停止について、徴収停止措置を講じた後の手続や徴収停止の決裁手続など詳細を明確化し、徴収停止措置を活用しやすくするなどの検討を期待したい。

また、監査人は、県が、債権の金額の多寡や性質などを考慮に入れて、当該債権の回収にかかる債権回収コスト（特に職員が当該債権の管理回収に投入する時間コスト）に差をつけるなど金額比例の原則を取り入れるなど効率的な運用へ改善することの検討を期待したい。

## 7 説明コストへの意識

### (1) 説明コストの加重さ

監査人は、事業所管課担当者からのヒアリングを重ねてきた結果、事業所管課の担当者に課せられる説明コストの加重さが、職員に対する強い現状維持圧力となっているという印象を持つに至った。

#### ア 債権管理条例に基づく債権放棄に関して

財務規則第 68 条の 3 及びハンドブック 68 頁によれば、事業所管課は、債権管理条例に基づいて債権放棄をするに際し、各局経理担当者及び総務局総務室による確認という事前協議プロセスを経た上で、債権放棄に係る決裁書を起案した上で、経理担当者から承認を得て、局長決裁を経なければならない。

そして、事業所管課が、この決裁プロセスにおいて総務局総務室と事前協議をした結果、条例で定めた要件を満たさないため、債権放棄をせずに更なる回収努力に努めるように指示される事例も散見された。

このように、事業所管課が債権放棄の決裁を取るためには、条例で定めた要件を満たすことが確認できる資料を整えることが必要になる。

#### イ 議会承認による債権放棄に関して

事業所管課は、議会承認により債権放棄をするなどの場合には、議会提出議案を起案することが必要なため、局長決裁に加えて、副知事及び知事の決裁までを経なければならない、膨大な決議資料を準備することが必要になる。さらに、債権放棄議案に議会承認を経る必要があるとすれば、事業所管課の担当職員は、県議会議員に対する説明をして回る必要も出てくる。これら議会承認の決裁にかかる膨大な事務手間は、限られた人員の職員の限られた稼働時間を大きく割かねばならないものである。

監査人は、事業所管課の担当者からのヒアリングにおいて、議会承認による債権放棄は最終手段と考えているという見解を確認したが、これは事業所管課の現場担当職員が議会承認による債権放棄を現実的に使用可能な手段と考えていないという意味に理解できた。

#### ウ 徴収停止及び履行延期の特約に関して

財務規則第 68 条の 2 によれば、事業所管課は、徴収停止や履行延期の特約をする際には、債権放棄に係る決裁書を起案した上で、部長決裁を経て初めて、その保有する債権を徴収停止や履行延期の特約をすることができる。

また、ハンドブックには、これらの手続きにかかる決裁フローについて明確に記載されていない。

#### エ 訴訟提起に関して

事業所管課は、債務名義取得のための訴訟提起をするためにも、議会の承認が必要となることから、議会提出議案を起案して、知事決裁まで経る必要がある。これも議会承認による債権放棄同様に、事業所管課の担当職員に、膨大な事務手間の負担を課すこととなる。

#### オ 外部法律相談に関して

事業所管課は、債権管理回収プロセスの中で、法律上の問題点があれば、政策局政策部政策法務課への問い合わせをして、政策法務課からの意見を受領することが求められており、これを経ないと、外部の弁護士に法律相談を行うことができない。事業所管課は、この相談プロセスにおいても、十分な資料を事前に準備することが求められている。

#### カ 説明コストが高いことによる問題点

このような職員の膨大な事務手間は、行政執行における適法性の確保、行政の公平性確保、県民資産である保有債権をむやみに毀損させるべきではないという価値判断などの観点から課せられているもので、十分に正当性のあるもので、理解可能なものではある。

特に、県庁の職員が、十分に回収可能性がある債権について、その裁量で容易に債権放棄や徴収停止をすることを認めてしまえば、県が住民監査請求や住民訴訟のリスクを負うこととなり、債権放棄や徴収停止を行う判断は慎重に行われるべきという価値判断が働くのも当然である。

しかし、他方で、これは行政執行における、行政職員の負担する事務手間と時間という意味の過重なコストと理解しなければならない。

すなわち、事業所管課の担当者に課せられる事務手間と時間の負担は、担当者に忌避感情や心理的ハードルの高さを与え、これが現状維持への心理的圧力となり、結果として、債権放棄や徴収停止などの整理方針や訴訟提起などの回収方針の判断を回避し、連絡のつかない債務者に対して、電話や郵便による催告を続けたり、臨戸訪問により居住確認をし続けるなど、現実的な状況打開に繋がらない債権の管理回収事務を形式的に続けるという選択を取るインセンティブの構造を作ることとに寄与している。

むしろ、事業所管課の担当者は、特に債権放棄や徴収停止の判断をしたり、回収のためにコストをかけて訴訟提起の判断をしたりすることなく、電話や郵送に

よる催告を継続したり、臨戸訪問により居住確認を続け、債権回収事務を形式的に継続していれば、特段の過重な説明コストを負担することがないばかりか、任務の懈怠と評価されることはないのであるから、むしろ判断の先送りをすることを肯定するインセンティブ構造となっている。

さらに、総務局総務室経理・債権管理適正化グループや知事部局以外における財務担当課においても、担当者は、事業所管課から債権放棄などにかかる問い合わせを受けた際に、条例の要件を厳格に解釈し、条例に定める要件を充足していないという理由で債権回収努力を続けるよう助言をする方が、積極的な判断の誤りを指摘されることはなく、住民監査請求や住民訴訟のリスクを負うことはないから、むしろ現状維持の助言を肯定するインセンティブ構造となっている。

これらはゲーム理論における非協力ゲームの構造を持っており、各関連当事者が自らにとって最適な戦略を取る結果、県にとっての全体最適である債権回収事務の効率的な事務分配が導かれない構造となっている。すなわち、事業所管課の担当者は、債権放棄や徴収停止などの整理方針や訴訟提起などの回収方針の判断を回避し、電話や郵送による催告を続けたり、臨戸訪問により居住確認をし続けるなどの債権回収事務を形式的に継続し続ける方が任務の懈怠と評価されないばかりか事務手間としての説明コストを負担することがなく、総務局総務室経理・債権管理適正化グループが条例の要件を厳格に解釈し、事業所管課に債権回収努力を維持するように助言することの方が任務の懈怠と評価されないばかりか、判断の誤りを指摘されることに関する住民への説明責任を負担することがないことから、結果として事業所管課の担当者が、整理か回収かの判断を先送りし、回収可能性の低い債権についても現状を維持して物理的な債権回収コストをかけ続けることがナッシュ均衡となっている。

このような事業所管課の担当者に課せられる過重な説明コストが、かえって債権を整理するか回収するかを判断を遅らせ、非効率的な債権回収事務への職員の負担を肯定するという構造的な問題があり、これは最終的には、県民資産である債権の効率的な回収に繋がらず、県民資産を毀損する結果を導きかねない。

## (2) 説明コストの軽減と関係当事者の協力関係の構築

以上のような事業所管課の担当者に課せられる過重な説明コストによって、効率的な債権回収が阻害される結果となるのであれば、上記冒頭に述べたとおり、債権回収専任部署を構築することによって、一元化することで、債権回収事務の現場の事業所管課の裁量をなくすことが解決の一助となり得るといえる。

しかし、債権回収専任部署の構築の検討にも一定程度の時間がかかることから、現在の事業所管課が債権管理回収を継続する体制を前提としても、上記の構造的問題を解決することを検討しなければならない。

ア 適正な債権管理回収に繋がる評価の確立

監査人は、事業所管課が、債権の整理方針又は回収方針を早期に判断し、回収見込みのある債権に注力することができるよう、かかる判断をすること自体を債権管理回収業務の本質的かつ中心的任務と位置づけ、かかる判断を実施することこそが評価され、かかる判断を怠ることが債権管理回収事務の懈怠に該当するという評価をされる仕組みを構築することを期待したい。

#### イ 債権放棄にかかる説明コストの軽減

監査人は、事業所管課が、債権放棄の判断をして、これを実現するための決裁にかかる事務手間等の説明コストの軽減を検討することを期待したい。

総務局総務室経理・債権管理適正化グループにおいては、事業所管課の債権放棄の判断を容易にすることを肯定することによって、県民資産である債権について容易に毀損することを許すこととなることから、適切なプロセスを経た場合に限定すべきであるという判断をし、債権放棄の決裁に慎重にならざるを得ないのは十分に理解できる。

しかし、この結果、ハンドブック 62 頁に記載の「**債権管理のポイント** 回収の見込みのない塩漬債権は放棄⇒回収できる債権の徴収に集中する」という債権管理の基本的考え方は実現されていない。

したがって、監査人は、債権放棄の決裁に際しては、現場である債権管理をしている事業所管課の判断を尊重し、容易に徴収停止や債権放棄ができるように決裁手続きフロー及びその必要書類の準備などにおける改善を図ることを期待したい。

#### ウ 徴収停止及び履行延期の特約の決裁フローの見直し

監査人がヒアリングを重ねてきた限りにおいて、事業所管課の担当者が、履行延期の特約を活用せず、分納誓約書による債務者による分割弁済を事実上認める運用を行う理由を、履行延期の特約にかかる財務規則第 68 条の 2 に定める部長決裁にかかる説明コストの高さに求めている例が見られた。

財務規則第 68 条の 2 は、履行延期の特約のみならず、徴収停止についても決裁権者を定めているものであるから、監査人は、事業所管課が回収見込みのない債権については容易に徴収停止をして、回収見込みのある債権に人的資金的リソースを集中的に割けるよう、財務規則第 68 条の 2 に定める徴収停止や履行延期の特約にかかる決裁の事務手間等の説明コストの軽減の検討を期待したい。

#### エ 関係当事者との協働

監査人は、総務局総務室経理・債権管理適正化グループが主導して、事業所管課が債権放棄の判断をするに際して、関係当事者に対して理解を求める説明コストを軽減するため、関係当事者との協働関係を構築することを期待したい。

ここでいう関係当事者とは、債権放棄（債権管理条例第 6 条に基づく債権放棄のみならず、法第 96 条第 1 項第 10 号に基づく議会承認の下で行う債権放棄）の

決裁フローに関与するすべての当事者を意味しており、監査人は、回収見込みがない債権については積極的に債権放棄の手続きをすることによって債権管理回収にかかる行政コストを低減するという認識が、関係当事者間で共有されることを期待したい。なお、その中には、議会側に債権放棄をするべき必要性があることへの理解を求め、協働関係を構築することも当然に含むものである。

#### 第4 終わりに

監査人は、包括外部監査の一連の手続において、各知事部局、県教育委員会（教育局）、県警察本部、県企業庁並びに財政的援助団体（県住宅供給公社及び県道路公社）の職員の方々と多数ヒアリングを重ねてきた。

監査人は、包括外部監査の一連の手続における職員の皆様とのコミュニケーションを通じて、法律に基づく行政の原則、行政裁量のあり方、地方公共団体が住民に果たすべき説明責任などの地方自治を取り巻く本質的概念に考えを及ぼすこととなったからこそ、本意見書をまとめるに至ったものである。

上述のとおり、監査人及び補助者には、地方公共団体の行政組織及び運営に関する専門的知見は持ち合わせていない。本意見書は、包括外部監査の結果に基づき、あくまで監査人及び補助者の専門性から意見を述べたものに過ぎない。

ぜひ、監査委員には、本意見書を批判的に検証していただき、より建設的な反対意見を述べていただくことにより、本意見書が、私債権の管理及び回収に関する財務事務に関連する県の組織及び運営がさらに合理化するための礎となれば、監査人としては望外の幸せである。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響で、全庁コロナ・シフトを敷き、新型コロナウイルス感染症の感染拡大対策により例年よりも多忙であった中、ご協力いただいたすべての職員の方々及び補助者の方々に対して、心からの感謝を示して、本意見書を締めくくることとする。

以上