

平成30年度

包括外部監査の結果報告書
(概要)

—債権管理について—

神戸市包括外部監査人

遠藤眞廣

目次

第1 外部監査の概要.....	1
I. 外部監査の種類.....	1
II. 選定した特定の事件（テーマ）	1
1. 監査対象	1
2. 対象期間	1
3. 事件を選定した理由.....	1
4. 監査の方法.....	2
5. 外部監査の実施期間.....	10
6. 外部監査の従事者	10
7. 利害関係	10
8. その他.....	10
第2 債権管理に関する概要	11
I. 債権の概要.....	11
1. 債権の定義.....	11
2. 債権の区分.....	11
3. 債権の時効及び不納欠損処理	13
II. 神戸市における債権回収の実務	17
1. 神戸市における債権の分類.....	17
2. 神戸市債権の管理に関する条例.....	18
3. 神戸市債権管理条例の組み立て.....	20
4. 調定についての通知.....	21
5. 債権管理の支援体制.....	21
第3 外部監査の結果.....	22
I. 外部監査の総評並びに指摘事項及び意見の一覧について	22
II. 総評.....	29
1. 債権管理体制について	29
III. 総括的意見	31
1. 債権管理体制をサポートする所管課の整備について	31
2. 一元管理などについて	32
3. 外部専門職等の活用について	32
4. 延滞金等の徴収上の取扱いに関する方針について	33
5. 歳入歳出決算書調製プロセスについて	35

第1 外部監査の概要

I. 外部監査の種類

地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号、以下「法」という。）第252条の37第1項及び神戸市外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成11年3月26日条例第41号）第2条に基づく包括外部監査

II. 選定した特定の事件（テーマ）

1. 監査対象

債権管理について

2. 対象期間

平成28年度（自平成28年4月1日 至平成29年3月31日）

ただし、必要に応じて過年度及び平成29年度分以降についても監査対象にした。

3. 事件を選定した理由

平成28年度の収入未済額は207億円（一般会計131億円、特別会計76億円（地方公営企業会計を除く））である。収入未済額の残高でみれば平成26年度比で約90億円、平成27年度比で約15億円、それぞれ減少している。財務内容は大幅に改善しているようにも見えるが、減少額には阪神・淡路大震災の際に貸付られた災害援護資金貸付金の不納欠損処理額が2か年合計で約69億円含まれている。

平成28年度の収入未済額207億円（うち、災害援護資金貸付金収入未済額約34億円）は本来ならば、現年度に確実に収入すべきものであり、未回収額は市民の負担になる可能性が存在する。

神戸市行財政改革2020を進めて行く上で重要項目の一つとして債権管理の強化（財2-2（73））が掲げられており、債権管理について合规性、経済性、効率性、有効性及び公平性の観点から監査を行うことは有用であると判断した。

なお、平成24年度包括外部監査では「市税」をテーマで取り上げており、今回は市税を対象としない。

4. 監査の方法

(1) 監査の視点等

監査の視点等は、主に次のとおりである。

- 債権管理の財務事務に関して、関連する法令及び条例、規則、通知、マニュアル等に準拠し運用の仕方が十分であり、行政責任が確保されているか。
- 債権管理の財務事務に関して、経済性、効率性に問題がないか。また、効果的に行われているか。
- 債権管理の財務事務に関して、公平性は十分に確保されているか。
- 内部統制制度に不備はないか
- 過去の包括外部監査結果に関し、適切に措置を行っているか
- 債権管理に関するシステムの運用上の合規性及び有効性に問題はないか。

(2) 主な監査手続

上記(1)に記載した監査の視点に基づき、監査手続を実施した。具体的な監査手続の概要は以下のとおりである。

ア. 監査対象局の把握

対象局は平成 28 年度に債権を有する以下の局とする。

企画調整局、行財政局、市民参画推進局、保健福祉局、こども家庭局、環境局、経済観光局、建設局、住宅都市局、みなと総局、区役所、消防局、水道局、交通局、教育委員会事務局

イ. 監査対象債権の選定

神戸市の債権を「他団体貸付金」「一般会計に係る収入未済債権」及び「特別会計に係る収入未済債権」の 3 つに区分し、それぞれより調査対象を選定した。

ウ. アンケート調査の実施

「一般会計に係る収入未済債権」及び「特別会計に係る収入未済債権」の金額的重要性及び質的重要性、また不納欠損の状況より、重要と判断した債権について、債権の所管課に対し債権の概要、推移及び残高等についてアンケートを実施した。

エ. 関連資料等の閲覧及び所管課へのヒアリングの実施

上記イのアンケート結果に基づき、関連資料等の閲覧及び所管課へのヒア

リングを実施し、各債権の管理状況や課題等を把握した。なお、アンケート結果については、「第3 外部監査の結果」の各項目の記載において、適宜反映させている。

オ．関連する所管課等での現地調査の実施

上記エの結果を受けて、必要と判断した債権については債権管理の実務を行っている所管課及び関係団体へおもむき、調査を実施した。

なお、関係団体への調査は、地方自治法第252条の38条第1項に定める関係人調査として実施した。

(3) 監査の範囲

地方公営企業会計を除く神戸市の債権968億円（貸付金761億円と収入未済額207億円（一般会計131億円と特別会計76億円）の合計）のうち市税に係る債権51億円を除く916億円を監査対象とする。

さらに神戸市の債権を「他団体貸付金」「一般会計に係る収入未済債権」「特別会計に係る収入未済債権」の3つに区分し、それぞれから調査対象を選定した。

ア．他団体貸付金

神戸市の設置する地方独立行政法人神戸市民病院機構・神戸新交通株式会社等、平成28年度末の神戸市の貸付金総額761億円のうち、残高が20億円以上のもの703億円について、調査対象とした。

(単位：千円)

所管	借受先	名称	平成28年度末 残高
保健福祉局	地方独立行政法人神戸市民病院機構	医療機器等整備資金貸付金	3,725,000
		新中央市民病院整備事業貸付金 (用地取得)	7,403,788
		新中央市民病院整備事業貸付金 (施設整備)	25,064,063
		中央市民病院増築工事貸付金	2,345,000
		小計	38,537,851
住宅都市局	神戸新交通株式会社	神戸新交通株式会社貸付金	24,331,900
	神戸高速鉄道株式会社	神戸高速鉄道株式会社貸付金	2,900,000
	一般財団法人神戸すまいまちづくり公社	一般財団法人神戸すまいまちづくり公社貸付金	4,563,328
所管計			70,333,079

イ．一般会計に係る収入未済債権

i．アンケート調査の実施

上記アを除いた、一般会計及び特別会計に係る収入未済債権について、以下の基準のいずれかを満たすものについて、アンケート調査を実施した。

- 平成28年度末の収入未済額が500万円以上のもの
- 平成28年度末の収入未済額が50万円以上のものでかつ平成27年度末と残高が同額であり、1年以上の滞留債権と考えられるもの
- 平成28年度末の収入未済額は500万円未満であるが、不納欠損額が100万円以上発生しているもの
- 平成28年度末の収入未済額がマイナス残高となっているもの
- その他、監査人が個別に判断して必要と認めたもの

ii．アンケート調査対象と報告対象

アンケート調査の対象債権の一覧は以下のとおりであり、その内、当報告書における指摘事項及び意見の対象とした債権については○を付している。

【一般会計に係る収入未済債権】

(単位：千円)

所管	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
企画調整局	医療産業都市用地の賃貸料	-	69,914	
企画調整局 集計		-	69,914	
行財政局	諸給与金戻入過年度収入	-	38,899	○
	ふるさと納税寄付金	-	8,112	○
	派遣職員の人件費受入等	-	13,011	
	一般土地貸地料	-	2,464	○
行財政局 集計		-	62,487	
市民参画推進局	勤労者福祉融資貸付返還金	-	147,769	○
市民参画推進局 集計		-	147,769	
保健福祉局	ケアハウス使用料	-	653	
	シルバーカレッジ受講料	-	12	
	災害援護資金貸付金（口座償還）	1,530,266	3,435,416	○
	災害援護資金貸付金（半年賦償還）	-	2,676	○
	住宅移転資金貸付金	-	19,300	○
	災害公営住宅補助的支援	-	35,228	○
	世帯更生資金貸付金（災害対策）	-	714	
	生活保護費等納付金	104,720	1,407,663	○
	生活保護費等戻入過年度収入	16,608	222,789	○
	療養資金貸付	-	17,963	○
	在宅福祉センター等	-	1,387	
	在宅老人福祉費納付金 （ショートステイ利用料）	-	4,654	
	在宅老人福祉費納付金 （デイサービス利用料）	-	2,796	
	在宅老人福祉費納付金 （北在宅福祉センター）	-	2,401	
	在宅老人福祉費納付金 （有償ホームヘルプサービス）	-	5,862	○
	身体障害者更生資金貸付	-	156,903	○
	虚弱老人デイサービス	-	761	
	介護給付費返還金	-	180,411	○
	老人福祉施設措置（福五）	-	△ 1,504	
	心身障害者扶養共済制度	43	54,668	○

所管	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
	同和更生資金償還促進	-	6,538	○
	心障福祉電話	-	1,574	
	老人福祉電話	-	5,770	
	諸収入	-	939	
	障害福祉部雑入	-	25,728	
	心障介護手当（福五）	-	△ 115	
	特別障害者手当等	-	965	
	特別障害者手当等（福五）	-	△ 1,010	
	墓園使用料	7,266	62,135	
	措置費	2,601	10,415	
保健福祉局 集計		1,661,505	5,663,703	
こども家庭局	保育所使用料	-	287,567	○
	学童保育料	-	13,281	○
	公立保育所延長保育納付金	-	1,182	○
	児童養護施設	392	5,428	
	障害児施設措置	-	△ 975	
	父子家庭児童福祉資金貸付	-	12,221	
	母子家庭小口援護資金貸付	-	732	
	幼児主食提供	-	1,512	○
	児童福祉法施行事務	-	1,166	
	旧児童手当	-	765	
	子ども手当	-	932	
	児童扶養手当	2,861	80,371	○
	保育所用地貸地料	-	6,253	
	自立促進資金貸付	-	641	
こども家庭局 集計		4,857	411,080	
環境局	産業廃棄物処理費弁償金	-	116,525	○
	廃棄物処理手数料	-	4,643	
	雑入	-	60,582	
	指定袋売却代	3,467	0	○
環境局 集計		3,467	181,752	
経済観光局	生産施設使用料	-	63,420	
	駐車場使用料	-	5,630	

所管	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
	ものづくり復興工場償還金	-	27,682	
	国営土地改良事業費負担金	710	4,603	
	行政財産目的外使用料	-	19,066	
	ものづくり復興工場雑入	-	1,886	
	神戸リエゾン・ラボ利用者負担金	-	3,680	
経済観光局 集計		710	125,970	
建設局	アジュール舞子土地賃料	-	324,266	
	湊川公園ビル土地賃地料	-	30,174	○
	法定外公共物占用・使用料	40	407	
	公園占用料	38	3,435	○
	道路付属施設	-	8,613	
	道路占用料	679	3,452	○
建設局 集計		758	370,350	
住宅都市局	住宅新築資金等貸付金返還金 (住宅改修資金貸付金)	12,592	169,286	○
	住宅新築資金等貸付金返還金 (住宅新築資金等貸付金)	-	126,519	○
	住宅新築資金等貸付金返還金 (宅地取得資金貸付金)	-	28,849	○
	区画整理事業清算徴収金 (兵庫山手以外)	-	3,636	○
	区画整理事業清算徴収金 (兵庫山手地区)	169	3,365	○
	区画整理事業清算徴収金 (東灘山手地区)	-	12,903	○
	垂水西地区A棟保留床貸家料	-	3,327	
	建築物安全安心推進事業	2,682	8,409	
	都市計画事業用建物敷金・保証金	-	1,066	○
住宅都市局 集計		15,444	357,366	
みなと総局	工事負担金	-	9,573	○
	海岸使用料	-	669	
みなと総局 集計		-	10,243	
教育委員会事務局	高等学校入学貸付返還金	-	305,114	○

所管	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
	大学入学貸付返還金	-	125,139	○
	光熱水費償還金	-	12,310	○
	就学援助	-	2,798	
	奨学金等返済金（その他）	-	1,389	
	高等専門学校	29,019	-	
	奨学貸付返還金（高等学校）	-	5,490	○
教育委員会事務局 集計		29,019	452,242	

なお、上表の平成 28 年度末残高は、会計課より調査開始時に入手したデータを掲載している。

△はマイナス残高である。

ウ．特別会計に係る収入未済債権

神戸市の債権を有する 7 つの特別会計にアンケートを実施した。

アンケート調査の対象債権の一覧は以下のとおりであり、その内当報告書における指摘事項及び意見の対象とした債権については○を付している。

【特別会計に係る収入未済債権】

（単位：千円）

特別会計名	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
国民健康保険事業費	保険料関係事務	-	1	
	療養諸費等	1,006,936	6,088,899	○
国民健康保険事業費 集計		1,006,936	6,088,900	
後期高齢者医療事業費	延滞金	887	27,949	○
	雑入	-	28	
	普通徴収（現年度分）	-	133,308	○
	普通徴収（滞納繰越分）	51,587	86,892	○
後期高齢者医療事業費 集計		52,475	248,179	
介護保険事業費	介護サービス等諸費	273,648	671,572	○
	増改築相談員研修受講料	-	8	
	介護保険料延滞金	835	8,018	○

特別会計名	事業名称	平成 28 年度 不納欠損額	平成 28 年度末 収入未済額	対象
	年金保険者返納金	89,729	55,046	○
介護保険事業費 集計		364,693	734,645	
母子父子寡婦福祉資金 貸付事業費	母子父子寡婦福祉資金 貸付金	138	281,169	○
母子父子寡婦福祉資金貸付事業費 集計		6,875	281,169	
市場事業費	東部市場（償還金）	108	1,676	
	東部市場 （施設使用料）	-	4,324	
	東部市場 （市場使用料）	-	679	
	本場（償還金）	1,115	15,872	○
	本場（施設使用料）	6,161	56,035	○
市場事業費 集計		7,385	78,587	
市営住宅事業費	ルネタウン御船	-	3,541	
	応急仮設住宅共益費	-	169	
	管理課	-	3,242	
	公営住宅	57,848	237,556	○
	公営住宅等共益費	-	5,583	
	市営住宅駐車場	-	1,072	
	整備課	-	44	
	多聞集会所	-	4	
	貸地料	-	2,880	
	貸地料滞繰分	3,849	5,715	
市営住宅事業費 集計		61,697	259,810	
市街地再開発事業費	再開発雑入	-	3,830	
	貸家料	-	63	
市街地再開発事業費 集計		-	3,893	

5. 外部監査の実施期間

監査対象団体及び所管課に対し、平成 30 年 7 月 9 日から平成 31 年 1 月 18 日までの期間にわたり、監査を実施した。

6. 外部監査の従事者

(1) 包括外部監査人

公 認 会 計 士

遠 藤 眞 廣

(2) 包括外部監査人補助者

監査委員との協議を経て、下記の者を補助者として選任した。

(資格順・五十音順)

弁 護 士
公 認 会 計 士
公 認 会 計 士
公 認 会 計 士
公 認 会 計 士
公 認 会 計 士
公 認 会 計 士

村 上 公 一
安 達 誠 二
大 内 美 香
大 谷 泰 史
豊見里 隆 一
増 田 千 春
森 山 恭 太

7. 利害関係

外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定による利害関係はない。

8. その他

(1) 金額単位等

金額については、原則として円単位で集計後に表示単位未満を切り捨てており、また率その他に報告書中の表の合計は、端数処理の関係で総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。

(2) 報告書の数値等の出典

報告書の数値等は、神戸市が公表している資料、あるいは監査対象とした所管課等から入手した資料を用いている。その場合には原則として数値等の出典は明示していない。また、その数値・金額の正確性を保証するものではない。

第2 債権管理に関する概要

I. 債権の概要

1. 債権の定義

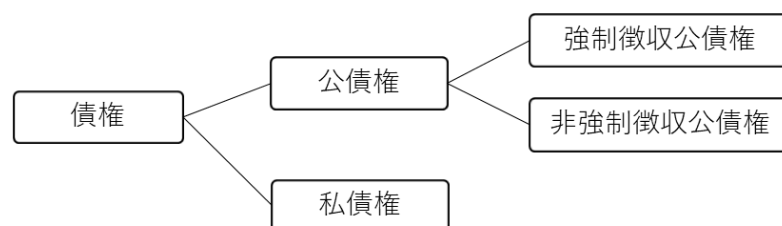
債権とは、ある者（債権者）が他の者（債務者）に対して一定の行為（給付）を請求しうることを内容とする権利をいう。金銭の借主に対して貸金の返還を請求する貸主の権利、家主に対して家屋の引渡しを請求する借家人の権利、被用者に対して労務を請求する雇主の権利などが具体例である。債権と物権は財産権の主なもので、物権が物に対する直接の支配権として排他性をもつものに対し、債権は人に対する請求権であり排他性をもたないのが原則である（例外として不動産賃借権がある）。債権発生原因として契約、不法行為、事務管理、不当利得が主なものであるが、遺言のように単独行為が原因となることもある。

一方で地方自治法上の「財産」とは、「公有財産、物品及び債権並びに基金をいう（地方自治法第237条第1項）」とされ、「債権」とは、「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利（地方自治法第240条第1項）」とされる。

つまり、一般的に債権とは、金銭の給付を目的とする金銭債権と財物又は労務の給付を目的とする非金銭債権とに区分されるが、地方自治体が管理すべき債権は金銭債権に限定されることとなる。

2. 債権の区分

地方公共団体の債権は発生原因別に公債権と私債権に大別され、公債権はさらに強制徴収公債権と非強制徴収公債権とに区分される。



各債権の主な特徴を比較すると以下のとおりとなる。

債権種別	公債権		私債権
	強制徴収公債権	非強制徴収公債権	
発生	公法上の原因（不服申立可）		私法上の原因（不服申立不可）
督促	時効中断（不服申立可）		時効中断（不服申立不可）
時効	他の法律に定めがある場合を除き 5 年		1 年から 10 年
時効の援用	不要（地方自治法第 236 条第 2 項）		必要（民法第 145 条）
延滞金	あり		なし
回収方法	滞納処分	支払督促や訴えの提起などを通じて強制執行	
執行停止 ¹ 徴収停止 ²	一定の要件に該当する場合は執行停止可能（地方税法等）	一定の要件に該当する場合は徴収停止可能（地方自治法第 240 条第 3 項、同施行令第 171 条の 5）	

（１）公債権

公債権とは地方自治法第 231 条の 3 第 1 項に規定される債権を言う。行政庁の処分（公法上の原因）により発生し、債務者はこの処分に対して不服申立が可能である。公債権は他の法律に定めがある場合を除き 5 年の時効期間の経過により消滅する。公債権はさらに以下のとおり、強制徴収公債権と非強制徴収公債権に分類される。

ア．強制徴収公債権

強制徴収公債権とは、個別の法令の根拠規定により、市が滞納債権について地方税法の例による「滞納処分」を行える債権を言う。ここで言う「滞納処分」とは、裁判上の手続を経ることなく債務者の財産を差し押さえ、これを換価し、その換価代金をこれらの公法上の収入に充当する一連の強制徴収の手続をいう。

¹ 強制徴収公債権について、滞納者に滞納処分できる財産がないとき、生活を著しく窮迫させるおそれがあるときなどに、滞納処分の執行を停止すること。一定の要件に該当する場合に、即時又は停止期間が 3 年間継続したときに納入義務が消滅する。

² 非強制徴収公債権及び私債権について、履行期限後相当の期間が経過してもなお完全に履行されない債権で、債務者が所在不明であり、かつ、差し押さえることができる財産の価額が強制執行の費用を超えないため、債権の徴収が著しく困難又は不適當である場合などに、以後その保全及び取立てをしないこと。

強制徴収公債権は、地方税、分担金、過入金、過料、法律で定める使用料その他の地方公共団体の歳入に限定されている。

(給与・預貯金・不動産等の差押えや担保権の実行等)

イ. 非強制徴収公債権

非強制徴収公債権とは個別の法令に根拠規定がないため、滞納処分が行えない債権を言う。滞納処分が行えないため、滞納債権について支払督促や訴えの提起等を通じて強制執行を行う必要がある。

(2) 私債権

私債権とは、契約等の当事者間の合意（私法上の原因）に基づき発生する債権を言う。公債権とは異なり、債務者は不服申立ができない。

私債権は民法又は商法の規定により 1～10 年の時効期間の経過と、債務者による時効の援用によって消滅するが、援用されなければ、私債権としての権利自体は消滅しない。

非強制徴収公債権と同様に滞納処分が行えないため、滞納債権について支払督促や訴えの提起等を通じて強制執行を行う必要がある。

3. 債権の時効及び不納欠損処理

債権区分の違いは、以下のとおり時効期間や不納欠損処理等に大きな影響を与える。

(1) 時効期間

公債権は、強制徴収公債権及び非強制徴収公債権ともに、他の法律で定めるもの以外は、5 年となる（地方自治法第 236 条第 1 項）。

一方で私債権の時効期間は一律ではなく、その債権に適用される法律に定められた期間となる。概ね 10 年（民法第 167 条第 1 項）又は 5 年（商法第 522 条）が適用される。

(2) 時効の起算点

消滅時効は権利を行使することができるときから進行する（民法第 166 条第 1 項）。「権利を行使できるとき」とは権利行使に関して法律上の障害がなくなったときをいうと解されている。具体的には次のとおりである。

➤ 履行期限の定めのある債権

履行期限が到来したとき（翌日から起算する）

➤ 履行期限の定めのない債権

債権成立時

- 分割払債務で期限の利益喪失約定がないとき
各分割払いの履行期限が到来したときから、各分割払金それぞれについて別個に時効が進行する。
- 分割払債務で期限の利益喪失約定があるとき
期限の利益を喪失した日の翌日に債務の全部につき時効が進行する。
- 民法以外に適用すべき法律の規定があるとき
金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利について、消滅時効の中断、停止その他の事項に関し、民法以外に適用すべき法律の規定があるときは、当該法律の規定による。

(3) 時効の中断

時効の中断とは、時効期間の進行を中断させることができる制度である。時効が中断すると、それまで進行してきた時効期間はリセットされる。民法第147条では、中断事由として請求（1号）、差押え、仮差押え及び仮処分（2号）、承認（3号）を列挙している。請求はさらに5つの方法がある。

時効中断事由		内容
請求	裁判上の請求（民法149条）	債権者が、裁判上の手続により債務者に対して債務の弁済を求めた場合、時効が確定的に中断する。
	支払督促（民法150条）	
	和解及び調停申立（民法151条）	
	破産手続き等（民法152条）	
	催告（民法153条）	地方自治体が行う納入の通知及び督促には、確定的な時効中断の効力が認められている。ただし、複数回督促した場合は、初回の督促しか時効中断の効力はないとされている。
差押え・仮差押え・仮処分（民法154条、155条）		債権者が、差押え、仮差押え及び仮処分をすることによって、請求債権について時効が中断する。
承認（156条）		債務者が、時効の対象となっている権利義務があることを債権者に対して表示した場合、時効が中断する。当該表示は、明示的に認めた場合のみならず、債務の一部弁済や支払いの猶予の申し込みのように、債務の存在を前提とした行為をする場合も債務の承認があったとされている。

（４）時効の完成と援用

時効の完成とは、時効期間を経過することを言う。ただし私債権については、期間を経過するのみでは債権が消滅せず、公債権と私債権では以下のとおり、時効完成の効果は異なる。

➤ 公債権

時効の完成により債権は消滅する（地方自治法第 236 条第 2 項）。

➤ 私債権

時効の完成のみでは債権は消滅しないため、時効の援用が必要となる。ここで、時効の援用とは、債務者が時効の完成を意思表示することをいい、私債権の場合、この時効の援用がなければ債権は消滅しない（民法第 145 条）。

時効の援用とは、私債権について、時効期間満了後、債務者が、時効の利益を受けるため時効の成立を主張することを言う。これにより債権が消滅する。公債権は上述のとおり、時効の援用を必要とせず、時効期間の満了により債権が消滅する。

（５）債権放棄と不納欠損処理

債権管理においては、最大限回収するよう注力すると同時に、公正かつ合理的・能率的な債権管理も必要である。例えば数千円の少額な債権のために、数万円以上の費用を費やして回収することは明らかに不合理である。また、将来的にも回収困難な債権を長期間管理し続けることも、管理コストの面から好ましくない場合がある。

その場合は、当該債権を管理対象から外す、すなわち債権放棄等を行うことで、合理的・能率的な債権管理を実現する。

地方自治法第 96 条第 10 号によれば、「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」ためには、予め議会の議決を経なければならないとされている。このため、時効により自動的に消滅することのない私債権においては、時効の援用がなければ、議会の議決を経るか、別に条例（債権に関する管理条例等）で定めない限り債権放棄ができないことになる。

不納欠損とは、既に調定¹された歳入が徴収しえなくなったことを表示する

¹ 調定とは、地方公共団体が歳入を収入しようとする場合において、発生した権利内容を調査し、具体的に所属年度、歳入科目、歳入すべき金額、納入義務者等を決定する内部意思決定の行為をいう。

決算上の取扱いをいう。法律上の存在と会計上の存在は一致させることが原則である。したがって、管理対象から外す場合には、法律上、債権を消滅させた上で、不納欠損処理を行う必要がある。

Ⅱ. 神戸市における債権回収の実務

神戸市における債権管理の裁量の主体は、個別に債権管理業務を担当している各所管課である。

各所管課が担当する債権管理業務のプロセスは主に次のとおりである。

- 収入事務
 - ①調定
 - ②納入の通知
 - ③（場合によっては）収入の過誤の業務
- 督促、滞納処分
- 時効管理と債権放棄の判断

1. 神戸市における債権の分類

現在の神戸市の債権分類は次のとおりである。

分類	公法上の債権			私法上の債権
	公法上の原因（処分）に基づいて発生する債権。行政庁の処分により発生し、相手方の同意を要しない。つまり、公債権は、相手方の同意を要件とせず、行政庁の一方的な意思決定により発生する。			私法上の原因（主に契約）に基づいて発生する債権。当事者の合意により発生する。
	滞納処分（強制徴収）ができる ※法律上の位置づけあり		滞納処分（強制徴収）ができず、 法的措置（強制執行）が必要	
類型	A 地方税	B 強制徴収公債権	C 非強制徴収公債権	D 私債権
債権の管理に関する条例第2条各号の位置づけ	第1号 市の債権			
	第2号 市税	第3号 公課	第4号 その他の債権	
督促	地方税法の規定	地方自治法第231条の3①		地方自治法施行令第171条
督促手数料	地方自治法第231条の3②			×
延滞金	地方自治法第231条の3② （市税条例、神戸市の債権の管理に関する条例）			×
違約金	×			契約による
滞納処分 （強制徴収）	地方税法の規定	地方自治法第231条の3③ その他個別法の規定	×	
強制執行等	×		地方自治法施行令第171条の2	

	公法上の債権			私法上の債権
消滅時効	原則 5 年（時効の援用は不要）			原則 10 年
	地方税法の規定	地方自治法第 236 条 ① その他個別法の規定	地方自治法第 236 条①	(注 1) (短期消滅時効が適用される債権も多数有) (注 2) ※時効の援用が必要
債権の 具体例	市税	分担金、加入金、過料 法律で定める使用料 その他の地方公共団体の歳入 【自治法附則 6 条】 ・港湾施設使用料 ・下水道使用料 【個別法の規定】 ・行政代執行弁償金 ・国民健康保険料 ・介護保険料 ・保育所保育料 ・区画整理事業清算徴収金 ・道路占用料 ・海岸保全区域占用料	・庁舎・施設使用料 ・延長保育料 ・生活保護法返還金 ・墓地使用料 ・農業集落排水施設使用料 ・幼稚園保育料 ・公立学校授業料 ※児童扶養手当過払金等、通常は「C:非強制徴収公債権」であっても、不正な手段により支給を受けたものは「B:強制徴収公債権」に該当する債権もある。	・市有土地賃貸料 ・病院診療報酬患者負担金 ・市営住宅使用料 ・水道料金 ・学童保育料 ・学校給食費 ・各種施設の電気料等実費償還金 ・住民等に対する貸付金（災害援護資金貸付金、母子寡婦福祉資金貸付金、奨学金貸付金等）

- (注) 1. 契約の相手方が商人であれば、5 年の商事時効になる。
 2. 成立した民法（債権法）一部改正（施行日・平成 32 年 4 月 1 日）により、消滅時効制度の大幅な変更が生じ、短期消滅時効は廃止される。
 3. 非強制徴収公債権と私債権の分類については、未だに明確化されていないものがあるため、判例や学説、行政実例を踏まえて、個々の債権ごとに慎重に判断し、見直していく必要がある。今後の判例の集積にも注意したい。

（出典：神戸市作成の分類表に監査人が一部加筆）

2. 神戸市債権の管理に関する条例

神戸市では「神戸市債権の管理に関する条例（平成 28 年 3 月 31 日、条例第 29 号）」が制定されている。以下で一部を抜粋する。

なお、この条例の施行期日は、平成 28 年 4 月 1 日である。

（アンダーラインは監査人記載）

(市長等の責務)

第4条 市長及び公営企業管理者(以下「市長等」という。)は、法令等の定めに従い、市の債権の適正な管理に努めなければならない。

(管理手法等)

第5条 市長等は、市の債権を適正に管理するため、必要な台帳を整備するものとする。

2 市長等は、市の債権の管理に関する事務の状況を的確に把握するとともに、市の債権を適正に管理するための体制を整備するものとする。

法令による適正な債権の管理及び適正管理のための体制整備の要請を規定している。

(免除)

第15条 市長等は、前条の規定により債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行延期の特約又は処分をしたその他の債権について、当初の履行期限(当初の履行期限後に履行延期の特約又は処分をした場合は、最初に履行延期の特約又は処分をした日)から10年を経過した後において、なお、債務者が無資力又はこれに近い状態にあり、かつ、弁済することができる見込みがないと認められるときは、当該その他の債権及びこれに係る損害賠償金等を免除することができる。

2 前項の規定は、前条第1項第5号に掲げる理由により履行延期の特約をした貸付金に係るその他の債権で、同号に規定する第三者が無資力又はこれに近い状態にあることに基づいて当該履行延期の特約をしたものについて準用する。この場合における免除については、債務者が当該第三者に対する貸付金について免除することを条件としなければならない。

普通地方公共団体の債権は原資が公金であり、免除について慎重であるべきことは当然であり、第15条はその取扱いを規定している。

(放棄)

第16条 市長等は、その他の債権について、次の各号のいずれかに該当する場合においては、当該その他の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。

(1) 当該その他の債権(時効による消滅について、時効の援用を要するものに限る。)につき消滅時効に係る時効期間が満了したとき。

(2) 破産法(平成16年法律第75号)第253条第1項その他の法令の規定により債務者が当該その他の債権につきその責任を免れたとき。

(市会への報告)

第 17 条 市長は、前条の規定によりその他の債権を放棄したときは、これを市会に報告するものとする。

債権の放棄を行う手法として議会の決議(地方自治法第 96 条第 1 項第 10 号)とは別に市長等の判断で放棄できる場合を規定している。また、第 16 条第 1 号は消滅時効に係る時効期間が満了した私債権を対象にしたものである。なお、第 16 条による債権放棄は、市会への報告が必要である(第 17 条)。

3. 神戸市債権管理条例の組み立て

「神戸市債権の管理に関する条例」の各条文の規定と債権の種類の関係は次のとおりである。

1. 条例第 2 条で定義している用語と債権の種類の関係

- (1) 市の債権 強制徴収公債権, 非強制徴収公債権, 私債権。
- (2) 市税 強制徴収公債権のうちの市税
- (3) 公課 市税以外の強制徴収公債権
- (4) その他の債権 非強制徴収公債権, 私債権

2. 各条文と債権の種類の関係 (●は、各条文が対象としている債権の種類)

条文	内容	債権の種類			備考
		強制徴収 公債権	非強制徴収 公債権	私債権	
第 1 条	目的	●	●	●	
第 2 条	定義	●	●	●	
第 3 条	法令等との関係	●	●	●	
第 4 条	市長等の責務	●	●	●	
第 5 条	管理手法等	●	●	●	
第 6 条	督促	●	●	●	※
第 7 条	延滞金	●	●		
第 8 条	遅延利息			●	
第 9 条	滞納処分等	●			
第 10 条	強制執行等		●	●	
第 11 条	履行期限の繰上げ	●	●	●	
第 12 条	債権の申出等	●	●	●	
第 13 条	徴収停止		●	●	
第 14 条	履行延期の特約等		●	●	

条文	内容	債権の種類			備考
		強制徴収 公債権	非強制徴収 公債権	私債権	
第 15 条	免除		●	●	
第 16 条(1)	放棄（時効期間満了時）			●	
第 16 条(2)	放棄（破産法該当時）		●	●	
第 17 条	市会への報告		●	●	
第 18 条	施行細目の委任	●	●	●	

※条例第 6 条で参照している自治法の条文と、債権の種類及び督促の性質との関係
自治法第 231 条の 3：強制徴収公債権、非強制徴収公債権の督促の規定（審査請求可能）
自治法第 240 条：私債権の督促の規定（詳細は自治令第 171 条で規定）（審査請求不可）

4. 調定についての通知

監査事務局及び行財政局から「収入・戻入調定の取扱いにかかる注意点について（通知）」（監 1 第 536 号、行総総第 1697 号、平成 30 年 1 月 15 日）が発出されている。詳細は「第 3 外部監査の結果 V. 収入未済額と前年度以前調定額との差異について」を参照。

5. 債権管理の支援体制

平成 20 年度に債権管理業務を担当する各局をメンバーとする「債権管理対策推進本部」が設置された。これは当初 3 年間の時限的な組織であった。

同推進本部は、立ち上がり時は専任 3 名、嘱託 3 名の体制であったが、現在は兼務 3 名のみであり、「5. 主な 12 債権における収入額等の推移等」に記載されている主な 12 債権について継続して調査を行っている。

また、平成 23 年度から各局の債権管理の取組みを支援するため、常設の相談窓口が設けられ、相談内容及び窓口は次のとおりとなっている。

- 強制徴収公債権について強制徴収を行う場合
行財政局主税部収税課
- 私債権、非強制徴収公債権について法的措置を行う場合及び債権管理に関する法的見解を求める場合
行財政局総務部法務課

第3 外部監査の結果

I. 外部監査の総評並びに指摘事項及び意見の一覧について

項目	内容	番号
総評		
債権管理体制について	現状の債権管理体制の問題点について	1

監査の指摘事項及び意見の一覧は次表のとおりである。

なお指摘事項と意見の違いは次のとおりである。

監査の「指摘事項」：監査の視点等に抵触するもの。

監査の「意見」：「指摘事項」以外で、改善・検討を求める事項。

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
総括的意見			
所管課の整備について〔行財政局職員部組織制度課〕	債権管理体制をサポートする所管課の整備について	1	
一元管理などについて〔行財政局職員部組織制度課〕	債権回収業務の確実な執行を行う体制について		1
外部専門職等の活用について〔行財政局総務課〕 ¹	外部専門職等への委託について		2
延滞金等の徴収上の取扱いに関する方針について〔行財政局総務課〕	延滞金等の取扱いについて	2	
歳入歳出決算書調製プロセスについて〔行財政局総務課〕	歳入歳出決算書調整プロセスの整備について	3	
債権回収に係るシステムについて			
債権回収に係るシステム	情報資産に対するリスク分析の実施について（住宅貸付金システム）		3

¹総括的意見は全庁的な課題であるが、指摘事項-1にあるように組織横断的な所管課が存在しない現状で、監察係を念頭に置き総務課所管としている。

項目 [所管]	内容	指摘事項	意見
[住宅貸付金システム…住宅都市局住宅部住宅政策課] [精算徴収金システム…住宅都市局市街地整備部業務課] [住宅総合管理システム…住宅都市局住宅部住宅管理課]	入退室管理の徹底について（住宅貸付金システム）		4
	定期保守の実施について（住宅総合管理システム）		5
	定期保守の実施について（住宅貸付金システム）		6
	定期保守業者の確保について（清算徴収金システム）	4	
	盗難防止のための措置について（住宅総合管理システム、住宅貸付金システム、清算徴収金システム）		7
	サービスレベルの保証について（住宅総合管理システム）		8
	関係事業者間における責任体制の明確化について（住宅総合管理システム）	5	
	不要 ID の削除について（住宅貸付金システム）		9
	パスワードに関する情報の管理について（清算徴収金システム）		10
	仕様書について（住宅総合管理システム）		11
	作業内容の記録について（住宅総合管理システム）		12
	情報セキュリティ実施手順書の策定（清算徴収金システム）	6	
	情報セキュリティ実施手順書の見直し（住宅総合管理システム）		13
[自主監査について…企画調整局情報化戦略部情報政策担当、住宅都市局住宅部住宅政策課、市街地整備部業務課、住宅都市局住宅管理課]	自主監査について		14

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
〔リース期間満了に伴う環境（機器）更新について…住宅都市局住宅部住宅管理課〕	リース期間満了に伴う環境（機器）更新について		15
〔セキュリティ対策の徹底について…住宅都市局市街地整備部業務課〕	セキュリティ対策の徹底について	7	
収入未済額と前年度以前調定額との差額について			
収入未済額と前年度以前調定額との差額 〔環境局〕 〔行財政局〕 〔経済観光局〕 〔保健福祉局〕 〔住宅都市局〕	新システムへの移行時の差異について	8	
	多額かつ複数の重複計上について	9	
	収入未済額と前年度以前調定額との差額原因の把握について	10	
	損害金欠損調定の削除について	11	
	損害金収入未済額の簿外処理について	12	
	過誤納に係る調定について	13	
他団体貸付金に対する監査の結果について			
独立行政法人神戸市民病院機構 〔保健福祉局健康部地域医療課〕	購入機器変更に係る市への事前の報告について	14	
	計画外の改修等に係る市への事前の報告について	15	
	予算要求額を上回る貸付けについて		16
	貸付先の返済能力検討に関する書類の保管について		17
神戸新交通株式会社〔住宅都市局公共交通課〕	貸付金の回収に向けた取り組みの検討について		18
一般財団法人神戸すまいまちづくり公社〔住宅都市局総務課〕	回収可能性の定期的な確認について		19

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
一般会計に係る収入未済債権の監査の結果について			
【１】行財政局			
諸給与金戻入過年度収入〔職員部給与課〕	収入未済額の適切な計上について	16	20
	給与戻入債権に対する適時適切な対応について		
ふるさと納税寄附金〔主税部税制課〕	未納付の寄付申込に関する調定の取り消しについて	17	
一般土地貸地料〔資産活用部資産活用課〕	法的措置の厳格な適用について	18	
【２】市民参画推進局			
勤労者福祉融資貸付返還金〔参画推進部男女活躍勤労課〕	債務者の動向の把握について		21
【３】保健福祉局			
災害援護資金貸付金〔総務部総務課〕	違約金の徴収について	19	22
	免除申請の承認に係る書面の保存について		
	不納欠損額の処理について	20	
住宅移転資金貸付金〔総務部総務課〕	債権放棄手続きの実施について		23
災害公営住宅補助的支援〔高齢福祉部高齢福祉課〕	内部統制体制の確立について	21	
生活保護費等納付金〔生活福祉部保護課〕	相続人に対する適切な催告手続等の実施について	22	
	居所調査の実施について	23	
	適切な不納欠損処理の実施について	24	
療養資金貸付金〔生活福祉部保護課〕	債権放棄手続きの適切な実施について		24
在宅老人福祉費納付金〔高齢福祉部介護保険課〕	債権管理の責任の所在の明確化	25	
身体障害者更生資金貸付金〔障害福祉部障害者支援課〕	適切なデータの保存について		25
	債権管理体制について	26	

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
	滞納債権の管理に係る内部統制の仕組みについて	27	
	不納欠損処理基準の改定について	28	
介護給付費返還金〔障害福祉部 障害者支援課〕	時効の管理について	29	
	実地指導のルールについて		26
心身障害者扶養共済納付金〔障 害福祉部障害者支援課〕	滞納整理業務について		27
同和更生資金貸付基金収入〔総 務部人権推進課〕	過年度の包括外部監査の結果に対 する措置状況について	30	
	効率的な債権管理		28
【４】こども家庭局			
保育所利用者負担金〔各区健康 福祉課・支所保健福祉課〕	債権の回収方法について		29
	債権の管理方法について	31	
	延滞金の徴収について	32	
	滞納者に対する厳格な対応につい て		30
公立保育所延長保育納付金〔各 保育所〕	不納欠損処理の実施について	33	
	口座振替の導入について		31
	日割の延長保育料の導入について		32
	延滞金の徴収について	34	
幼児主食提供〔各保育所〕	不納欠損処理の実施	35	
	口座振替の導入について		33
	遅延利息の徴収について	36	
学童保育料〔こども企画育成部 こども青少年課〕	指定管理者との協力体制の整備に ついて		34
	不納欠損処理の適用検討について		35
	管理方法の改善について		36
児童扶養手当〔こども企画育成 部こども家庭支援課〕	債権管理簿の記載について		37
	管理システムの改善について		38
	不正利得者に対する強制徴収公債 権としての取り扱いについて		39

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
【５】環境局			
産業廃棄物処理費弁償金〔事業系廃棄物対策部〕	貸付先の経営状況の適切な把握について		40
指定袋売却代〔事業系廃棄物対策部〕	指定業者の定期的な財務内容の確認について	37	
【６】建設局			
湊川公園ビル土地賃地料〔公園部管理課〕	契約解除について	38	
公園占用料〔公園部管理課〕	不法占拠時の請求について	39	
	不法占拠時の対応方針の策定について		41
道路占用料〔道路部管理課〕	占用許可の適時の更新について		42
【７】住宅都市局			
神戸市住宅新築資金等貸付金〔住宅部住宅政策課〕	データの適切な保存について		43
	償還事務について	40	
	専門業者への外部委託の検討について		44
	法的手続きの推進について	41	
区画整理事業清算徴収金〔市街地整備部業務課〕	収入未済額の過大計上について	42	
	納付猶予時の規程の整備について		45
	延滞金の徴収について	43	
都市計画事業用建物敷金・保証金〔市街地整備部市街地整備課〕	入居判断にあたっての敷金の取扱い基準について	44	
【８】みなと総局			
工事負担金〔海岸防災部〕	連帯保証の請求について		46
【８】教育委員会事務局			
高等学校入学貸付金返還金〔学校教育部学校教育課〕	遅延利息の裁量について	45	
	財務会計上の収入未済額と前期繰越額の相違	46	
大学入学貸付金返還金〔学校教育部学校教育課〕	遅延利息の裁量について	47	
	財務会計上の収入未済額と前期繰越額の相違	48	

項目〔所管〕	内容	指摘事項	意見
小学校償還金〔総務部学校経営支援課〕	二重調定について	49	
奨学貸付金返還金〔総務部学校経営支援課〕	回収可能性の低い少額債権の不納欠損処理について	50	
特別会計に係る収入未済債権の結果について			
国民健康保険事業〔保健福祉局高齡福祉部国保年金医療課〕	不納欠損処理のタイミングについて	51	
	債権管理の一元化について		47
	収納強化の促進について		48
	延滞金の徴収について	52	
	遅延利息の計上について	53	
	より早い収納推進について		49
後期高齡者医療事業〔保健福祉局高齡福祉部国保年金医療課〕	現年分収納率のさらなる向上にむけて		50
介護保険事業〔保健福祉局高齡福祉部介護保険課〕	保険料未納者に対する給付制限の周知徹底について		51
	電話催告、財産調査の徹底		52
	連帯納付義務者及び相続人に対する賦課・徴収について		53
母子父子寡婦福祉資金貸付〔こども家庭局こども企画育成部こども家庭支援課〕	債権の管理方法について	54	
	遅延利息の徴収について	55	
	連帯保証人への督促について	56	
市場事業〔経済観光局中央卸売市場運営本部本場〕	神戸市中央卸売市場業務条例に基づく許可の取り消し	57	
	時効の中断の努力について	58	
	入金管理について	59	
	返済計画の作成	60	
市営住宅事業〔住宅都市局住宅部住宅管理課〕	財務報告の正確性について	61	
	合計	114	

Ⅱ．総評

1．債権管理体制について

平成20年度に神戸市が保有する債権の適正管理を全庁的に行い歳入の確保を図るとともに公平性と行政の信頼性の確保を図るため神戸市債権管理対策本部を立ち上げた。

債権管理対策本部では、未収債権の回収を主題として設定し毎年度開催される本部会議で各部局での未収債権の回収の取組みを報告することによりノウハウの共有を図ってきた。また市税がもつ強制徴収のノウハウを他部局にも広げていくということに取り組んできた。

平成26年度以降、本部会議は開催されず各部局における未収債権の回収状況を報告するのみとなっている。

現在の債権管理対策本部における債権管理の取組みは各部局で強制徴収公債権の強制徴収を行う場合に債権管理対策本部の事務局である行財政局収税課が相談にのるというものである。

現在、神戸市における債権回収体制は、各所管課での担当者の個別管理となっている。さらに当該担当者はその他の業務を兼務し、債権回収の専任ではないことがほとんどである。

例えば、神戸市の税外債権の中でも多額の収入未済額がある生活保護費返還金について、中央区の管理体制及び債権総額・件数（滞納金に対する納付書発送件数）は以下のとおりである。

【中央区】債権管理体制（生活保護費返還金）

- 主担当：職員1名（兼務）、副担当：職員2名（兼務）
- 納付書・督促状等の封入・発送作業に関しては、担当以外に手隙の嘱託職員・パート職員等1名程度（兼務）が補助
- 本庁が雇用する生活保護廃止世帯債権管理班（嘱託職員計4名）は、平成29年8月より、順次、各区を回り、債権管理に関する助言のほか、保護廃止後債権の居所不明ケースの戸籍調査や死亡ケースの相続人調査、他区での再受給確認等を行っている。中央区においては、平成30年8月より依頼し、概ね週1回、嘱託職員3名が補助

【中央区】生活保護費等の債権の回収状況

「第3外部監査の結果 VII. 一般会計に係る収入未済債権の監査の結果について 【3】保健福祉局 4. 生活保護等納付金」参照。

主担当は他の業務と兼務もある職員1名、副担当2名となっており、2万件を超える調定数を管理するには十分とは言えない。また、特に生活保護に係る債権は、滞納者への対応も困難を伴うことが多い。その上、担当者は人事異動があり、債権回収に関する知識と経験を十分に蓄積できる体制とは言い難い。

<評価-1> 現状の債権管理体制の問題点について

今回の監査を通じて、各部局で収入未済債権の管理上問題となる次のような問題点を発見している。

- 当年度において、会計課の有する財務会計システムデータで前年度以前からの繰越調定額が、前年度決算における収入未済額と一致しない原因について確認したところ、当年度になってから繰越調定額を適正に変更した例はあるが、その変更した合計額に前年度以前からの繰越調定額を加えたものと前年度決算における収入未済額との差額が説明できない、と供述している。

(歳入歳出決算書調製プロセスについて 「第3外部監査の結果 Ⅲ. 総括的意見 指摘事項-3」及び、「Ⅴ. 収入未済額と前年度以前調定額との差異について」参照)

- システム移行時に、旧システムからのデータの引継ぎが正しくできておらず、正しい債権額を把握していない。
- 調定をたてたものの、年度内に収入できなかったものは、出納整理期間中に調定を取り消し、収入未済がない状態にしたうえで決算を調製し、翌年度に再度、調定を登録する、という運用をしている。その運用が正しい運用であると思込んでいる。
- 二重調定など、徴収の必要のないものがシステム上放置され、年度を越してしまっているため、決算値が間違っている。二重調定などは、収入未済の状況を適宜確認しておれば、すぐに気づくはずだが、収入未済の状況確認を行っていないため、気づかないまま、年度を越してしまっている。
- 延滞金、遅延利息の取り扱いに関する方針を定めていない。

(「第3外部監査の結果 Ⅲ. 総括的意見 4. 延滞金等の徴収上の取扱いに関する方針について 指摘事項-2」参照)

- 各所管課には基本的に債権管理の専任はおらず、兼任で業務に当たっている。そのため通常業務に追われ、債権回収業務が公金回収の重要な業務であるという認識が乏しく、十分な債権管理を行える体制ではない。
- 滞納処理に対する専門知識が不足しているため、効果的及び効率的な処分が行えない場合がある。また、差押の執行や裁判手続を行うことに対して、

心理的な抵抗がある。現状、催告中心の滞納整理となっており、催告も「お願い」程度であり、納付計画も滞納者主導のものとなっている。

（「第3 外部監査の結果 III. 総括的意見 3. 外部専門職等の活用について 意見-2」参照）

包括外部監査人は、調定という行為を曖昧に扱い（曖昧に扱っても指摘されることがない）債権回収業務を全うしていない、その結果、決算書の不納欠損額及び収入未済額の虚偽表示に繋がるという意識の希薄さに危ういものを感じている。今回の包括外部監査で浮かび上がった問題点は、原課の高い職業意識と能力を前提とする業務の分散かつ兼務体制により業務の効率性を追求した結果の限界が露呈したものという心証を抱いている。

III. 総括的意見

1. 債権管理体制をサポートする所管課の整備について

＜指摘事項-1＞ 債権管理体制をサポートする所管課の整備について

神戸市の平成 28 年度の収入未済額は 207 億円（一般会計 131 億円と特別会計 76 億円（地方公営企業会計を除く））に達している。特に一度滞納繰越となったものに対する収納率は低い。歳入の確保、債権の適正管理、市民負担の公平性の推進といった観点から、収入未済額の縮減は極めて重要な課題である。

神戸市債権の管理に関する条例（平成 28 年 3 月 31 日 条例第 29 号）、第 5 条第 2 項は「市長等は、市の債権の管理に関する事務の状況を的確に把握するとともに、市の債権を適正に管理するための体制を整備するものとする。」と定める。

市民と直接の接点のある最前線の原課は、第一に市民サービスの向上に努めるであろう。その原課にマニュアル、上司の指示、収入未済額に関する引継ぎ、債権回収の研修等々がなく、しかも兼務体制で債権回収に尽力せよと言うにも限度がある。また、債権回収が職務の範囲であるという認識に乏しい。それは、回収することが人事考課に結び付かないことに原因がある。上記の問題点が発見されていることから神戸市の債権回収を行う現状の管理体制は不十分であり、新たに事務分担を明確にした債権管理体制を再整備することが必要である。

（各所属長のもとで克服すべき課題）

- 職員に対する調定のあり方に関する再教育及び指導、並びに収入未済額と前年度以前調定額との差額のチェック及び評価検討。

- I T（情報技術）システムの活用・導入による業務の効率化の推進。
- 延滞金、遅延利息の取り扱いに関する方針策定。

各所属長のもとでの課題は当然その所管内で解決すべきである。しかし解決のためのマニュアル、手引き、指導指針等を全庁的に統一した内容で徹底するために通知等を発する権限のある債権管理体制をサポートする所管課が存在しない。全庁的かつ組織横断的なスタッフとして位置づけられる所管課が早急に整備されることが必要である。

2. 一元管理などについて

＜意見-1＞ 債権回収業務の確実な執行を行う体制について

強制徴収、強制執行等の回収業務を確実に執行することが求められる。この問題に対しては、所属長のもと原課内で職務分掌変更にあふ新たな債権回収体制を整える、あるいは滞納繰越債権の所管換えを受け、回収業務を執行する専任部署を設ける（一元化）などの様々な方策が考えられ、その体制を整えることに留意が必要である。

3. 外部専門職等の活用について

現状の債権管理は所管課の担当者が兼務かつ少人数であたっているケースが多く、膨大な件数の債権の対応に追われて、すべての滞納者に対応することができていないという人的側面からの限界がある。今回の監査の結果、特に私債権において専任の担当者もおらず、どのように回収手続を行うべきか判断できず、その結果回収努力を行っていないケースも見受けられた。

現在神戸市では外部の弁護士に債権回収に関し相談することはあるが、債権回収そのものの委託はほとんど行っていない（委託を行っている所管課もある）。内部の債権管理体制を整備・充実させていくこととともに、特に、紛争性のある案件について外部の専門職を積極的に活用することが効率的な債権管理につながるものと考えられる。

＜意見-2＞ 外部専門職等への委託について

債権回収においては様々な法律が複雑に関係しており、高い専門性が要求される場面が多々存在する。債権管理は本来業務の合間に行われているケースが多く、本来業務優先となっている状況では、十分な債権回収の経験や知識の蓄積が困難である事が多く、特に滞納繰越分の回収業務は疎かになる可

能性が高い。内部で全てに対処することが難しい場合には、専門家、民間会社との連携を伴う形の外部への委託を検討されたい。

4. 延滞金等の徴収上の取扱いに関する方針について

本稿の監査対象とした債権で、延滞金又は遅延利息（以下、延滞金等という。）を法的措置を執る場合にのみ調定している部局があれば、全く調定していない部局もある。各々の部局の判断で運用されている。

まず法律、条例の定めを俯瞰する。（アンダーラインは監査人記載）

地方自治法では条例の定めにより延滞金等を徴収することができるとされている。

（督促、滞納処分等）

第二百三十一条の三 分担金、使用料、加入金、手数料、過料その他の普通地方公共団体の歳入を納期限までに納付しない者があるときは、普通地方公共団体の長は、期限を指定してこれを督促しなければならない。

2 普通地方公共団体の長は、前項の歳入について同項の規定による督促をした場合には、条例で定めるところにより、手数料及び延滞金を徴収することができる。

神戸市債権の管理に関する条例では、延滞金等を徴収するとされている。

（延滞金）

第7条 地方自治法第231条の3第1項に規定する歳入に係る債権について、督促状の納期限後に債務者がその履行をする場合においては、市長等は、延滞金を徴収する。

2 前項の延滞金の額の計算については、神戸市市税条例第13条（第3項を除く。）及び同条例附則第3条の規定を準用する。（以下、省略）

（遅延利息）

第8条 前条第1項に規定する債権以外の債権について、履行期限後に債務者がその履行をする場合においては、その都度定める遅延利息を徴収する。

2 遅延利息の額の計算については、前条第3項及び第4項並びに神戸市市税条例第13条第4項の規定を準用する。

条例が準用している神戸市市税条例は次のとおりである。

（納期限後に納付する税金又は納入する納入金に係る延滞金）

第13条 市税の納税者又は特別徴収義務者は、納期限（第30条第1項の申告書

(法第 321 条の 8 第 22 項の規定による申告書に限る。)に係る税金を納付するときは、当該税金に係る同条第 1 項、第 2 項、第 4 項又は第 19 項の納期限とする。納期限の延長があつたときは、その延長された納期限とする。以下この項において同じ。)後にその税金を納付し、又はその納入金を納入するときは、当該税額又は納入金額に、その納期限の翌日から納付又は納入の日までの期間の日数に応じ、年 14.6 パーセントの割合を乗じて計算した金額に相当する延滞金額を加算して納付し、又は納入しなければならない。ただし、次の各号に掲げる税額又は納入金額の区分に応じ、当該各号に定める日又は期限までの期間については、年 7.3 パーセントとする。 (以下、第 4 項まで省略)

5 市長は、納税者又は特別徴収義務者が第 1 項の納期限までに税金を納付しなかつたこと、又は納入金を納入しなかつたことについてやむを得ない理由があると認めるときは、同項の延滞金額を減免することができる。

以上の法律・条例の流れの形式的な解釈からは、

- 延滞金等を徴収する¹。すなわち延滞金等を調定する。
- やむを得ない理由があると認められるときは、減免することができる。すなわち不納欠損処理を行う。

となり得るが、地方自治法施行令には徴収停止の規定がある。

第七十一条の五 普通地方公共団体の長は、債権（強制徴収により徴収する債権を除く。）で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、次の各号の一に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができる。

一 法人である債務者がその事業を休止し、将来その事業を再開する見込みが全くなく、かつ、差し押えることができる財産の価額が強制執行の費用をこえないと認められるとき。

二 債務者の所在が不明であり、かつ、差し押えることができる財産の価額が強制執行の費用をこえないと認められるときその他これに類するとき。

三 債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たないと認められるとき。

この徴収停止の規定は免除の規定であるが、あらかじめ減免することがわかっている債権は調定する必要がない。この事務処理が導かれることに一定の合

¹ 「**する」とは法規範の内容に創造的な意味を持たせようとする場合、すなわち「そういうルールにする」と宣言する場合に用いられる。新たに義務付けをする場合には、「しなければならない」というより強い表現が通常使用される。

理性が認められる。ただ「履行させることが著しく困難又は不適當である」という個別判定を各債権の実情に合わせて具体的に決めていないと多くのケースで「調定しない」という判断をしてしまう余地が生まれることになる。

＜指摘事項-2＞ 延滞金等の取扱いについて

延滞金又は遅延利息の徴収を免除する場合には、いかなる場合に地方自治法施行令の徴収停止の主旨を織り込んだ取扱い、すなわち事業ごとに「履行させることが著しく困難又は不適當である」として調定しないことが許容されるのか原課としての具体的な取扱いの考え方を整理し、徴収しないことに関する市民への説明責任を果たすとともに負担の公平性が担保される必要がある。

5. 歳入歳出決算書調製プロセスについて

「Ⅴ. 収入未済額と前年度以前調定額との差額について」に記載のとおり、今回の調査において、収入未済額と前年度以前調定額との差異の原因が過去の収入未済額の誤りであり、期限までに訂正されずに誤った金額がそのまま歳入歳出決算書で公表されてしまったものも多く発見された。他方、地方自治法の改正により、平成 32 年度からは地方公共団体でも内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが必要となる。

差異の原因の把握は誤りの発見や決算額の妥当性を検証するうえで有効であると考えられることから、神戸市の各部局においても歳入歳出決算書調製プロセスに関する内部統制整備の一環として、会計室への決算金額の報告までに部局内で当該差異に関するチェックを行えるよう、体制を整備し、結果を文書化する必要があると考えられる。

＜指摘事項-3＞ 歳入歳出決算書調製プロセスの整備について

地方自治法の改正により、今後地方公共団体でも内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することが必要となる。収入未済額と前年度以前調定額との差異の原因把握は誤りの発見や決算額の妥当性を検証するうえで有効であると考えられることから、神戸市の各部局においても歳入歳出決算書調製プロセスに関する内部統制整備の一環として、会計室への決算金額の報告までに部局内で当該差異に関するチェックを行えるよう、体制を整備し、結果を文書化する必要がある。

以上