

第1 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第252条の37第1項に基づく包括外部監査である。

2. 選定した特定の事件（テーマ）

（1）監査テーマ

債権管理（税債権を除く）の事務の執行について

（2）監査の対象期間

原則として、平成29年度（必要に応じて同28年度以前）を対象とする。

（3）監査対象の範囲

平成29年度末現在、収入未済額があった債権、及び、平成29年度中に不納欠損処理がなされた債権。

3. 事件を選定した理由

群馬県の過去の包括外部監査において、平成13年度に貸付金の管理状況がテーマとなり、平成23年度に債権（主に貸付金及び収入未済額）の管理に関する事務の執行がテーマとなった。そして、それぞれの監査結果に対する改善措置によって、収入未済額が減少するなど、一定の成果が見られている。

しかし、その一方で、上記の改善措置にもかかわらず長期滞留債権として残っているものには、現状の管理の仕方では解消することが期待できないものが含まれていると考えられる。上記監査結果の提言の中で、債権の管理・回収を行う専門的な部署を設けることが望ましいという監査意見を受けて、群馬県としても検討したが、結論には至らず、全庁的なマニュアル改訂などに留まっており、他の観点からの提言が外部から早急になされることが必要と認められる。

また、群馬県包括外部監査では、平成18年度に県立学校の財務事務の執行及び管理運営がテーマとなって、授業料や奨学金の取扱い事務の一部が取り上げられ、平成21年度に群馬県の住宅政策がテーマとなり、県営住宅の賃料債権の管理事務が取り上げられたが、債権以外のテーマの一部としての取扱いで収入未済額と不納欠損処理のある債権について網羅的に監査されたわけではなかった。

さらに、平成29年5月26日に民法（債権関係）改正法が成立し、同年6月2日に公布された。この改正では、意思表示と契約全般・法定利率・消滅時効・保証など多岐に渡り、債権管理に重要な影響を及ぼす諸規定が大きく変更されており、新民法の施行日（2020年4月1日）以降に発生する債権を管理するシステム構築には、多大な労力を要することが予想される。それだけに、少なくとも旧民法（現行法）下での債権管理については、改正法施行を2年後に控えた今年度に法律実務を強く意識した監査を実施し、問題点を洗い出して早急に解消する道筋を示しておくことも有意義であると判断した。

なお、税債権の管理については、地方税の滞納処分は債権一般に対して独自の法体系を有しており、上記民法改正の影響が限定的と考えられること、現在、県の重点施策として取り組まれ、改善が進んでいると認められることから、今年度

の監査対象からは除外することとした。ただし、税債権以外の債権の中に強制徴収公債権であるものがあり、税債権と異なり、必ずしも、その管理が地方税のようには体系化されておらず、重点施策として取り組まれているともいえないため、監査対象に含めている。

4. 監査の視点Ⅰ（収入未済額のある債権）

（1）債権の概要の把握

ア. 歳入科目の確認。

イ. 担当部署の確認。実際の債権管理を県庁外の出先機関（県の地域機関及び専門機関）等で行っている場合は当該機関等で行っているかどうかを確認。

ウ. 債権の発生原因と種類

債権の法的性質などについて担当部署の認識・取扱いを確認し、法的な誤りがないか確かめる。

エ. 債権の内容

当該債権発生に至る具体的な経緯を確認し、当該債権固有の特殊事情等がないか確かめる。

オ. 時効期間

担当部署の認識・取扱いを根拠条文と共に確認し、法的な誤りがないか確かめる。

（2）収入未済・不納欠損等の状況

ア. 平成29年度の債権額の推移

監査対象年度の期首・期末の残高、期中の増減（発生、回収、不納欠損処理、過誤納の有無等）を確かめる。

イ. 収入未済額の当初調定年度別内訳

平成29年度の期末残高が最初に収入未済となってから、どの程度の期間を経ているのか確かめるため、当初調定年度を確かめる。一度、収入未済となった債権は毎年、繰越調定がなされるので、当初調定年度を把握しないと、どの程度古いものか分からないためである。

ウ. 調定と収入未済に至る具体的事情

①調定の実施状況、②調定・戻入の際の納期限の設定状況、③適時・適切に回収できない理由、④（公債権の場合）納入通知における行政不服申立ての教示の有無等を確認する。

エ. 不納欠損処理の状況

①不納欠損の有無、②過去5年の債権放棄の有無（平成25年度以降、債権放棄に関する議会の議決（法第96条第1項第10号）を受けて不納欠損処理したのがあるかどうか）、③不納欠損の時期について何らかの取扱い基準はあるのか、確かめる。

（3）債権（収入未済額）の管理・保全

ア. 管理体制

①債権管理簿・債権現在額報告書の整備状況、②システム上の管理運用状況、

③担当者等の権限分配の状況(特に一人の担当者に任せきりになっていないか)等を確認する。

イ. 債務者に関する情報の収集

①債務者について収集・保管している情報、②調査の方法と頻度、③債務者との通信・面談記録はあるか、問題点がないか確認する。

ウ. 消滅時効の管理状況

①起算点・時効期間の管理状況(責任の所在を明確にして合理的な管理方法が採られているか)、②中断措置の有無・方法(何ら中断措置をしないまま時効完成させてしまった事例はないか、債務承認書の金額欄等が空白のままの事例など不適切な処理事例はないか)、③時効完成後の対応(時効完成した公債権(援用不要)について繰越調定や督促などをしていないか)等を確認する。

(4) 債権(収入未済額)の回収事務

ア. 督促の実施状況

①実施方法・頻度(長期間放置されていないか、電話・手紙のみで訪問や財産調査が省かれていないか)、②延滞金等(督促手数料・延滞金の徴収状況(公債権)または違約金(遅延損害金、延滞金)の徴収状況(私債権)、各期別の元利金の受領があった後に初めてそれに対応する違約金を算定する運用となっていないか)、③督促状の記載(不適切な記載・記載漏れはないか、督促状における行政不服申立ての教示の有無)を確認する。

イ. 督促に応じない場合の措置

①滞納処分(強制徴収公債権)又は強制執行等(非強制徴収公債権・私債権)の実施状況、②法が用意した手段(履行期限の繰上げ・繰上徴収、債権申出等の措置)の実施状況、③任意的手段の活用方法(催告・納付相談・納付誓約の徴求等の手段)の活用状況を確認する。

ウ. 財産調査の実施状況

①債務者の資産・返済能力に関する調査の実施状況、②債務者でない者への財産調査実施の有無を確認する。

エ. 債務者本人以外の者へのアプローチ

①連帯保証人等の複数当事者対応の実施状況(連帯保証人への請求がきちんと行われているか、連帯保証契約時に保証意思の確認が不十分でトラブルとなった事例はないか)、②債務者死亡後の相続人対応の実施状況(相続人の把握と分割債権としての正しい請求がなされているか)等を確認する。

(5) 債務者の生活再建等に向けた事務

ア. 債権回収の困難性の判断方法

何らかの方針・基準の有無・適否を確認する。

イ. 債権回収が困難であると判断された場合の処理方法

処理方針の有無・適否を確認する。

ウ. 法が用意した制度の利用状況

滞納処分の執行停止の利用状況(強制徴収公債権)または徴収停止措置・履

行延期の特約の利用状況（非強制徴収公債権・私債権）を確かめる。

(6) 過年度の群馬県包括外部監査結果への対応

当該債権について、過年度の包括外部監査結果にある指摘事項・意見がある場合は、それに対する担当部署等が採った措置の実情を確かめる。

5. 監査の視点Ⅱ（損失補償契約）

(1) 損失補償契約の概要

ア. 損失補償契約の相手方

契約の直接の相手方を確かめる。

イ. 損失補償の発生事由

どのような事由が発生したら、損失補償することとなっているかを確かめる。

ウ. 損失補償支払が生じた場合の求償権発生の有無

損失補償が生じた場合に県に求償権が生じるか、生じないとしても、相手方に求償権がある場合に回収の余地があるか確かめる。

エ. 未収金利の取扱い

未収金利の取扱いについて確かめる。

(2) 補償実績

ア. 平成29年度の損失補償限度額と補償債務残高の発生年度別内訳

限度額と補償債務残高の実際を確かめ、両者に不均衡がないか確かめる。

イ. 過去5年間の損失補償支払額の推移

過去5年間の損失補償支払額を確かめ、リスクの程度を把握する。

(3) 損失補償の判断基準

ア. 要件・効果を明確化した内規の有無

契約締結の際に判断基準となる内規が整備されているか確かめる。

イ. 損失補償限度額や補償対象の適否の判断方法

限度額や補償対象の設定が適切になされているか確かめる。

(4) 県の資金の預託・貸付について

金融機関等への県の資金の預託や貸付の有無と相手先別内訳を確かめる。

(5) 損失補償が発生する可能性のモニタリング

損失補償を行う事由が発生する可能性につき、県としてのモニタリングが行われているか、その方法・頻度を確かめる。

(6) 過年度の群馬県包括外部監査結果への対応

当該損失補償契約について、過年度の包括外部監査結果にある指摘事項・意見がある場合は、それに対する担当部署等が採った措置の実情を確かめる。

6. 主な監査手続

(1) 債権（収入未済額）の監査

平成29年度末に収入未済額があるか、同年度中に不納欠損処理がされた債権について、アンケート調査を行い、債務者数が多数に上る債権につきサンプリングを行い、そうでない債権については、金額が僅少で質的にも重要性に乏しいとみられた3件を除いた残り全てを担当部署に対するヒアリングの対象と

した。債権に対する直接の管理を県庁内の担当部課でなく、県の出先機関等において行っている場合には、当該出先機関等の担当者からもヒアリングをした。ヒアリングと同時又はその前後に、原資料閲覧・突合・吟味も行った。

(2) 損失補償契約の監査

以上に加えて、損失補償契約についても、アンケート調査及びヒアリングを行った。県が議会の承認を得て締結する損失補償契約は、法形式としては債務負担行為であって、今回の監査テーマである債権管理とは直接関係ないようにみえるかもしれないが、①平成13年度に貸付金をテーマとした包括外部監査で損失補償に関して一定の基準を設けるよう意見が述べられているものの、措置状況が示されていないことが、また、②平成23年度の債権（主に貸付金及び収入未済額）をテーマとした包括外部監査でも、現在は存在しない林業関連の制度融資についてであるが、融資先からの決算書等の入手や担保預り預金証書の管理方法に関する指摘事項が出されていること、③損失補償契約は、適切に運用されないと、隠れた不良債権を生むおそれがあるという意味で、実質的には（主に産業振興に係る）貸付金の信用リスク管理と類似の側面があるといえることから、平成29年度に補償残高がある損失補償契約を所管する農政部農業構造政策課と産業経済部商政課について、アンケート調査を行い、預託金と制度融資の貸倒れによる損失補償が発生していた後者については、ヒアリングも実施した。

(3) 往査場所

資料閲覧とヒアリングは原則として群馬県庁内で行うこととし、直接の債権管理が出先機関で行われている場合でも、対象債権の調定件数・債務者数が少なく、担当者の来庁・資料の運搬に支障がない場合（保健福祉事務所が管理する債権のうち知的障害者福祉第27条負担金と障害児福祉手当返還金、土木事務所が管理する工事業者等に対する債権など）は、出先機関の担当者に群馬県庁に来庁してもらい、群馬県庁内の担当部署の担当者に対するのと同時にヒアリングを行った。

他方、直接の債権管理が出先機関で行われ、かつ、対象債権の調定件数・債務者数が多数に上り、多数の担当者の移動と膨大な資料の運搬に支障を来すと認められる場合には、当該出先機関に監査人ないし監査人補助者が出向いてヒアリング等を行った。監査人ないし補助者が出向いたのは、3か所ある児童相談所と10か所ある保健福祉事務所のうち、①児童福祉法第56条徴収金と心身障害児（者）措置費について、中央児童相談所・西部児童相談所・東部児童相談所、②生活保護返還金について、吾妻保健福祉事務所・富岡保健福祉事務所・館林保健福祉事務所、③母子父子寡婦福祉資金貸付金について、吾妻保健福祉事務所・安中保健福祉事務所・太田保健福祉事務所である。

往査する児童相談所と保健福祉事務所の選定方法は、群馬県を西毛エリア・中毛エリア・東毛エリアに分け、当該債権の収入未済額の金額の大きさ（調定1件当たり）・当初調定年度の古さを考慮して、各エリアから1か所ずつ選定す

る方法に拠った。

その他、④施設入所特定費用・施設入所者負担金について、しろがね学園を往査し、⑤県営住宅家賃に関して業務委託先である群馬県住宅供給公社も往査した。

(4) 監査範囲

平成29年度に不納欠損処理を行ったか、同年度末に収入未済額がある債権については、種類別では質的ないし金額的に重要性が乏しいと判断された3件を除き、残る全ての債権を対象としたが、主に福祉関係の債権の中に収入未済額に占める調定件数や債務者数が膨大な数に上り、サンプリング調査とせざるを得ないものもあった。そこで、同一名の債権の債務者数が10人までの債権は平成29年度の不納欠損処理分及び同年度末収入未済額に含まれる債権の全件を調査し、同一債権名で11件以上あるものは、当初年度別調定額一覧表における調定1件当たりの金額や当初調定年度の古さなどを考慮して10～20件程度のサンプリング調査とした。

7. 監査の実施期間

平成30年7月2日から同31年3月19日まで

8. 包括外部監査人及び補助者

(1) 包括外部監査人

公認会計士・弁護士 竹原 正貴

(2) 補助者

公認会計士・税理士 北原 陽子

公認会計士・税理士 中村 健一

公認会計士・税理士 武藤 善行

弁護士 村越 芳美

弁護士 平賀 真明

弁護士 古平 弘樹

9. 利害関係

群馬県と包括外部監査人及び補助者との間には、法第252条の29に定める利害関係はない。

10. 参考文献

地方自治法の解釈や監査の視点の設定に当たって、各都道府県の過年度の監査結果報告書の他、『自治体財務の実務と理論—違法・不当といわれないうために』（橋本勇著、株式会社ぎょうせい、平成27年10月10日発行）、『債権法改正 事例にみる契約ルールの改正のポイント』（東京弁護士会法制委員会民事部会編集、新日本法規出版株式会社、平成29年7月16日発行）等を参考にした。

11. その他

この報告書は、法第252条の37第5項に規定する「監査の結果として報告」するものであるが、「意見」として掲げられている事項は、法第252条の38第2項に規定される「監査の結果に関する報告に添える意見」として提出するもの

である。

本報告書における「指摘事項」と「意見」の区分の方法は、以下のとおりである。「指摘事項」は、主として法令や規則等に違反しているか、又は著しく適切さを欠くと判断されたものであり、県に是正・改善が必要と認められた事項とする。これに対し、「意見」は、不当とまでは判断しないが、改善が望まれるとされたものであり、県に是正・改善について検討を求める事項とする。

報告書中の表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で数値が一致しない場合がある。

なお、先般改正された民法、商法など私法の一般的法規の契約や債権に関連する部分の施行時期は2020年4月1日であり、これ以降発生する契約や債権に適用され、それより前に発生した契約や債権には、経過規定により、改正前の民法や商法が適用される。そこで、本文中、経過規定により現時点では現行法となっている改正前の民法や商法を旧民法・旧商法と表記し、改正後の民法を新民法と表記して区別することとする。また、改正されていない民法の規定を示す場合には、単に民法と表記した。

また、上記の民法改正により、2020年4月1日以降は、時効の「中断」という用語はなくなり、時効の「更新」となるが、本文中では、旧民法（現行民法）の用語に従い、「中断」と表記している。

第2 監査対象の概要

1. 債権について

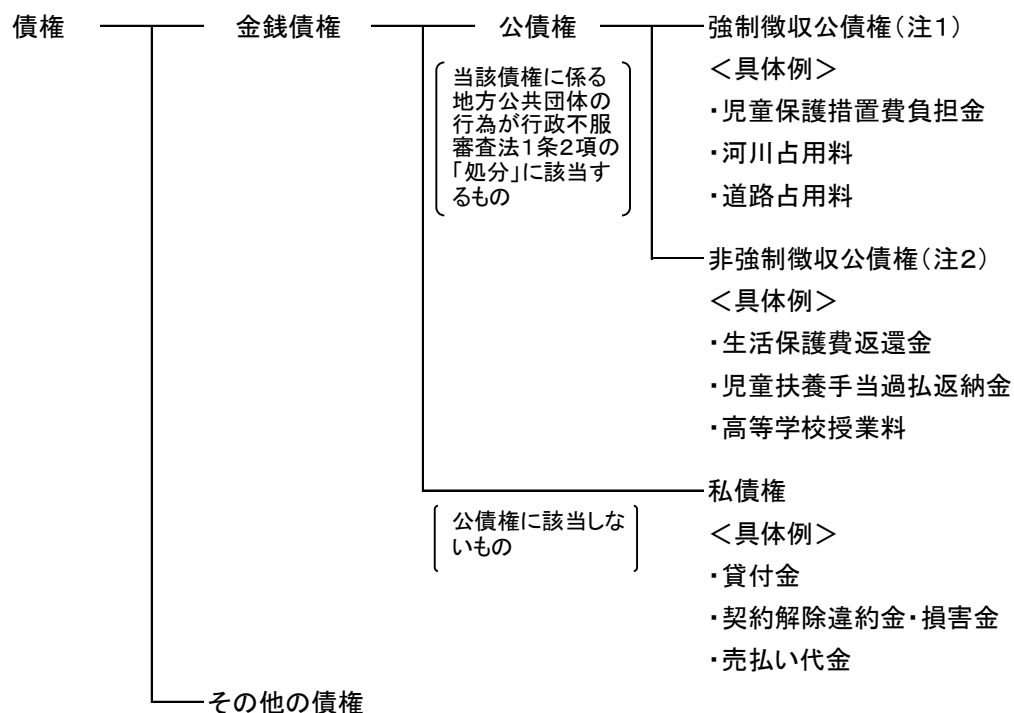
(1) 債権の概要

地方自治法において、「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をいう。」と定められている（法第240条第1項）。さらに、第2項で「普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない。」とし、第3項において、「普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その徴収停止、履行期限の延長又は当該債権に係る債務の免除をすることができる。」と定められている。

(2) 債権の種類

債権は金銭債権とその他の債権に分かれるが、監査対象としているのは金銭債権である。金銭債権は、公債権（公法上の原因に基づいて発生する債権）と私債権（私法上の原因に基づいて発生する債権）に区分され、さらに、公債権は強制徴収公債権と非強制徴収公債権とに区分される。

公債権は、徴収の根拠が個別の法律に定められており、当該債権に関わる地方公共団体の行為が行政不服審査法第1条第2項の処分に該当するものとし、公債権に該当しないものを私債権とすることが一般的である。また、公債権のうち、督促で指定した期限までに納付されないときに地方税の滞納処分の例により処分できるものを「強制徴収公債権」、公債権であっても督促で指定した期限までに納付されないときには民事手続により取り立てるしかないものを「非強制徴収公債権」としている。



注1) 督促で指定した期限までに納付されないときに地方税の滞納処分の例により処分できるもの

注2) 督促で指定した期限までに納付されないときに民事手続により取り立てるしかないもの

(3) 債権管理の事務手続の概要

債権は、法的性質としては債務者に対して一定の行為（金銭の支払）を求める権利であり、民間企業の会計であれば、資産と扱われるが、複式簿記を行っていない県の会計においては、歳入のうち未収の状態にあるもの（収入となるべきだが未だ入金がないもの）として認識される。そのため、当年度の収入となるべきものとして調定（その歳入の内容を具体的に調査し、収入すべき金額を決定する県の内部的意思決定、法第231条及び法施行令第154条）が行われないと、県の会計上はカウントされず、債務者に納入通知も発せられない。この調定が、法律的に発生する権利に対応して、適時・適切に行われることが肝要である。

県の会計は単年度の収支決算であるので、ある年度に調定してカウントされた債権（収入未済額）について債務者からの支払いがなく、翌年度以降も未収のままである場合、翌年度以降の毎年度、改めて調定（繰越調定）を行わなければならない。そのため、単年度の調定額と収入未済額を見ただけでは、その中に、どの程度の長期滞留債権が含まれているかを知ることはできない。そこで、ある時点の収入未済額に含まれるものの当初調定年度を見る必要が生じる。

債権（収入未済額）は、回収のために利用できる法的手段や一定期間行使しないことによる権利消滅（消滅時効）等について、債権の種類（法的性質）によってルールが異なる。その概要は以下の表のとおりである。

区分	強制徴収公債権	非強制徴収公債権	私債権
督促	法第231条の3の規定による行政処分		令第171条の規定による行政処分ではない
消滅時効の期間	原則5年。但し、他の法令に定めがある場合を除く（法第236条第1項）		民事債権は10年、商事債権は5年が原則（但し、民法その他の法律で様々な時効期間が定められている）
時効の援用	不要。時効期間の経過により、債務者による時効の援用を要せず、債権は消滅する（法第236条第2項）		時効期間を経過しても、債務者による時効の援用がなければ債権は消滅しない（民法第145条）
発生原因	公法上の原因（処分）に基づいて発生		私法上の原因（契約、不当利得など）に基づいて発生
督促方法	納期限までに納付しない場合は、期限を指定して督促が必要（法第231条の3第1項）		期限を指定して督促が必要（法第240条第2項、令第171条）
財産調査の権限	質問・検査及び捜査の権限がある。	財産調査の権限はない。	
滞納処分・強制執行等	滞納処分により強制徴収できる（地方税法等）	訴訟、強制執行などの民事上の法的手段が必要（令第171条の2）	
執行停止 徴収停止	一定の要件に該当する場合は、執行停止できる（地方税法等）	一定の要件に該当する場合は、徴収停止できる（法第240条第3項、令第171条の5）	
時効	期間	5年（法第236条第1項。但し、個別の法律に定めがある場合を除く）	民法その他の法律による（旧民法では債権の種類により10年、5年、3年、2年、1年）。新民法（2020年4月1日以降発生するものに適用）では、種類を問わず原則5年となるので注意。
	中断理由	納入の通知、督促、差押え、債務の承認（一部納付等）など（法第236条第4項）	
	援用	不要（法第236条第2項）	要（民法第145条）
債務消滅	時効完成の場合、債務者による時効の援用は不要		時効完成の場合でも、債務者による時効の援用が必要

注：法とは地方自治法、令とは地方自治法施行令をいう。

県の担当部署などにおいて回収努力をしたとしても、債務者と連絡が取れなくなり、時効期間が経過してしまうことがある。この場合、公債権であれば、自動的に権利が消滅し、私債権で、仮に債務者を探し出して請求できたとしても、債務者に時効の援用をされてしまえば、権利消滅となって支払いを請求できない。

また、時効にかからなくても、債務超過に陥った債務者が破産申立てをするなどして、裁判所で破産手続開始決定がなされる場合もある。この場合、個人で自由財産（生活等に必要な最低限の財産）以下の資産しかなければ、破産管財人が選任されずに破産手続は終わってしまう。そうでなければ（会社などの法人や資産のある個人の場合）、破産管財人が付いて債務者の資産を換価して破産財団を形成し、管財事務に要した費用や税金などの財団債権をまず支弁し、さらに余剰があれば、債権者に配当を行う（債権額に応じて僅かになりがちだが、分配を行う。）。この場合は、配当終了後、裁判所において、破産手続終結決定がなされる。しかし、多くの破産事件では、財団債権すら支払いきれないで、破産手続が終わってしまう。この場合は、裁判所において破産手続廃止決定がなされる（先ほどの資力のない個人の場合は破産手続開始と同時に廃止となる。）。破産手続終結決定にせよ、廃止決定にせよ、破産手続が終了すると、残った債権（収入未済額）の回収が望めないことが確定的となる。

以上、債務の時効消滅や債務者の破産に至った場合、県は調定をしてカウントした債権（収入未済額）の徴収を諦め、債権（収入未済額）から外す手続を行う。これを不納欠損処理（欠損処分）という（群馬県財務規則（以下「財務規則」という。）第245条）。不納欠損処理は債権の時効消滅や債務者の破産以外でも、議会の議決による承認を得ての債権放棄や少額債権に関する知事の専決処分を理由としても行うことができる。

2. 収入未済額・不納欠損額

<群馬県（全体）の収入未済額・不納欠損処理の推移>

収入未済額 (平成24年度末)	平成25年度			収入未済額 (平成25年度末)
	調定額(※1)	収入済額(※2)	不納欠損額	
8,258,258,070 円	693,019,852,111 円	693,055,423,081 円	759,237,437 円	7,463,449,663 円

収入未済額 (平成25年度末)	平成26年度			収入未済額 (平成26年度末)
	調定額(※1)	収入済額(※2)	不納欠損額	
7,463,449,663 円	701,883,422,841 円	701,998,861,988 円	849,349,692 円	6,498,660,824 円

収入未済額 (平成26年度末)	平成27年度			収入未済額 (平成27年度末)
	調定額(※1)	収入済額(※2)	不納欠損額	
6,498,660,824 円	746,778,205,258 円	746,774,910,637 円	591,166,139 円	5,910,789,306 円

収入未済額 (平成27年度末)	平成28年度			収入未済額 (平成28年度末)
	調定額(※1)	収入済額(※2)	不納欠損額	
5,910,789,306 円	727,658,153,308 円	727,730,724,740 円	709,827,101 円	5,128,390,773 円

収入未済額 (平成28年度末)	平成29年度			収入未済額 (平成29年度末)
	調定額(※1)	収入済額(※2)	不納欠損額	
5,128,390,773 円	736,643,149,923 円	736,582,800,193 円	592,739,051 円	4,596,001,452 円

(※1) 過年度収入未済額の繰越調定額を含めない。

(※2) 過誤納を除く。

3. 損失補償契約

年度	損失補償限度額	損失補償支払額	損失補償残高
平成25年度	4,874,700,000円	336,429,907円	1,869,478,752円
平成26年度	4,967,900,000円	206,922,991円	1,403,605,761円
平成27年度	5,060,100,000円	146,669,758円	1,349,136,003円
平成28年度	5,140,500,000円	175,600,781円	1,255,103,222円
平成29年度	5,164,200,000円	139,082,206円	1,169,375,173円

4. 監査対象とした債権・損失補償契約

監査対象債権を、所管する担当部課等の区分によって分類すると、以下のようになる。金額は平成29年度末収入未済額、または、(損失補償契約については)同年度末の損失補償残高である。

担当部	担当課／出先機関等	債権	金額
総務部	総務課	群馬県立女子大学	大学授業料 803,700円
生活文化スポーツ部	文化振興課	①群馬県立館林美術館 ②群馬県立自然史博物館	①親権者に対する損害賠償請求権、 ②行政財産使用料・光熱水費 ①1,568,603円 ②1,935,740円
こども未来部	児童福祉課	②児童相談所、	①児童扶養手当過払返納金、②児童福祉法第5 ①15,146,950円 ②43,460,090円

		③保健 福祉事務所	6条徴収金、③母子父子 寡婦福祉資金貸付金	③188,035,996円
健康 福祉部	①健康 福祉課	保健福祉 事務所	生活保護返還金・徴収金	102,649,921円
	②医務課		看護師等修学資金返還 金	12,074,200円
	③介護高齢課		介護福祉士修学資金返 還金	1,083,800円
	④保健予防課		特定疾患医療給付に係 る返還金	207,980円
	⑤障害 政策課	②③保健福 祉事務所、 ④児童相 談所、 ⑤しろがね 学園	①補装具費、②知的障害 者福祉法第27条負担 金、③障害児福祉手当返 還金、④心身障害児(者) 措置費、⑤施設設備の修 繕費用等	①3,740円 ②522,285円 ③114,880円 ④9,513,772円 ⑤2,250,471円
環境 森林部	①廃棄物・ リサイクル課		廃タイヤ撤去行政代執 行費用納付命令金	46,931,000円
	②林業振興課		林業・木材産業改善資金 等	65,839,814円
	③森林保全課		①治山事業請負契約に 関する契約違約金及び 前払金返還遅延利息 ②生活環境保全林整備 事業に関する前払金余 剩額に係る返還利息	①0円 ②0円
農政部	①農業構造政策課		①農業改良資金貸付金 ②損失補償契約	①12,578,000円 ②12,348,272円
	②技術支援課		汚泥流出防止費用等償 還請求権	25,077,490円
	③農村 整備課	中部農業事 務所農村整 備課	建設工事請負契約に関 する前払金余剩額に対 する返還利息	0円
産業 経済部	①商政課		①中小企業高度化資金 貸付金 ②損失補償契約	①4,863,415円 ②1,166,333,295円
	②労働政策課		元労働相談員への過払 報酬	70,108円

県土 整備部	① 道路 管理課	土木事務所	① 損害賠償金、② 建設工 事請負契約に関する契 約違約金・前払金余剰額 に係る返還利息、③ 道路 占用料	① 11,291,546 円 ② 403,391 円 ③ 22,168 円
	② 道路 整備課	八ッ場ダム 水源地域対 策事務所、 土木事務所	建設工事請負契約に関 する契約違約金・前払金 余剰額に係る返還利息	0 円
	③ 河川 課	土木事務所	① 建設工事請負契約に 関する契約違約金・前払 金余剰額に係る返還利 息、② 河川占用料	① 1,273,929 円 ② 487,022 円
	④ 砂防 課	土木事務所	建設工事請負契約に関 する契約違約金・前払金 余剰額に係る返還利息	0 円
	⑤ 都市 計画課	土木事務所	建設工事請負契約に関 する前払金余剰額に係 る返還利息	0 円
	⑥ 住宅 政策課	群馬県住宅 供給公社	県営住宅家賃	109,042,453 円
教育 委員会	① 管理課		① 高等学校等奨学金貸 付金・同延滞利息、② 全 日制高等学校授業料等	① 5,768,004 円 ② 576,716 円
	② 福利課		退職手当の返納金	1,554,840 円
	③ 義務教育課		地域改善対策高等学 校等修学奨励金	28,587,014 円
	④ 高校教育課		群馬県高等学校定時制 課程修学奨励金	168,000 円
警察 本部	① 警務課		給与過払金	0 円
	② 交通指導課		放置違反金・同延滞金	4,698,945 円

第3 債権管理に関する全庁的課題（意見）

1. 【債権管理条例について（意見1）】

（1）結論

債権管理条例の必要性について検討されたい。

（2）理由

地方自治体の債権は、住民の福祉を増進するための必要性と法的制約や自治体財政の許容性等との政治的な利益衡量から選択（政策決定）された事務事業の遂行の過程で行われるものであり、本来であれば、政策の執行に当たり、政策決定者の政治的価値判断からある程度距離を置いた経済的観点（行政における有効性、効率性及び経済性）を重視して遂行されるべきははずのものである。

しかし、収入未済となった債権も県有財産であり、それが保全・回収されるべきであることは、法主体間の権利義務関係で成り立つ法秩序において大原則であり、また、一部の債務者の不履行を許すことは定められたとおり履行している債務者との間で不公平となり、自治体としての正義に悖ることにもなりかねないという問題があり、執行においても、経済的な観点だけでなく、法秩序の大原則を崩さない姿勢や住民感情への配慮等の政治的価値判断も必要であり、訴訟提起や権利の放棄といった重要な処分の場面には議会の議決が必要とされている（法第96条第1項）という特徴がある。

そうした地方自治体の債権管理の特徴から生じる難しさが、群馬県においても、後述の各債権に対する監査結果中の多数の具体的事例において、処理の長期化という形で顕著に現れていた。回収できない債権について長年に渡り時間と労力を費やしても、回収できず、かといって債権放棄もできず、効果が乏しい債権管理を続けているケースや、時効完成や債務者破産を理由とする債権放棄に至るまでに必要以上に年数を要しているケースが多数存在した。その根本原因として、県議会の議決を要する債権放棄をしようとする場合、県の債権は究極的には県民の福利に資するための県有財産でもあり、弁済をしている債務者との間でも不公平となるのではないかという問題にも配慮しなければならないため、放棄する前に他になし得ることを全てなしたのかを厳しく問われるという形での事実上のハードルがあり、現在の仕組みでは、合理的な処理を進めることにも限界があることが判ってきた。

群馬県の場合、債権管理条例が制定されていないため、特に私債権について弊害が多く生じている。①債務者が著しい生活困窮状態（生活保護法の適用を受ける場合等）にあり、資力の回復が困難であると認められる場合、②破産手続が終結ないし廃止となっても、法律上の権利義務となる地位を失わない個人（自然人）が免責決定（破産法第253条第1項等）を受けた場合、③私債権の消滅時効期間が経過したが、債務者による時効の援用がない場合等においても、原則として、議会の議決による承認を受けなければ、債権を放棄できず（法第96条第1項第10号）、不納欠損処理もできないことになる。

そして、各債権の管理担当部署が長期間の債権管理と回収活動にもかかわら

ず回収困難となっている債権について、日常業務を圧迫して行政の効率性を損なう状況を解消する等の目的で、債権放棄のための議会の承認を得ようとする、どのような回収努力をしたのか、実績を厳しく問われるため（費用対効果よりも債務者間の公平性を重視すべきという価値判断もあり得るので、それ自体は非難されるべきことではない。）、かえって業務が増えてしまうことから、債権放棄を言い出しにくい状況ができてしまい、回収困難な債権の処理が先送りされていく傾向が生じている。

他方で、法第180条第1項に基づいて群馬県では1件10万円以下の一般会計に属する権利の放棄は知事において専決処分することができる事項とされており（昭和39年3月28日議決）、県議会の議決を要しないで放棄できるのに、この専決処分がほとんど利用されておらず、また、履行延期の特約又は処分（法施行令第171条の6）や免除（同施行令第171条の7）、徴収停止（法第240条、同施行令第171条の5）、執行停止（地方税法第15条の7）など、行政の効率性を確保するために利用できそうな、法が用意した様々な制度が活用されていないという実態もあった。

しかし、例えば、知事の専決処分はどのような場面で活用すべきか、実務上明確な指針がなく、現場の判断では選択しづらくなっているといえる。その他の制度についても、会計事務の手引きに様々な手段が列挙され、説明されているが、債権の管理として何をどの程度なすべきなのか、明確な行動指針がないことが制度的に認められた手段すら利用が進まない要因となっている。

この点、公表されている平成27年度高知県包括外部監査結果報告書に、7都府県（埼玉県、東京都、神奈川県、三重県、京都府、大阪府、岡山県）の債権管理条例の対比が明示されており、条例に規定される項目はまちまちであるが、いずれの都府県においても、担当部署だけでは判断し難い債権放棄については規定を設けて、指針と要件を明確化しようとしていることがうかがえる。

そして、債権の管理の他の項目（強制執行等、情報の利用、債権管理体制の整備、債務者の資力に応じた措置等）についても、上記の都府県の中には債権管理条例で定めているものがある。これらの項目についても、不適切な処理を行えば、住民監査請求（法第242条）や住民訴訟（法第242条の2）の対象にもなりかねず、その行動指針を会計事務の手引きのような組織の内部的な取り決めを拠り所として機能させることには法的なリスクを伴う。

さらに、群馬県内の市町村の中でも、平成22年度に前橋市が利用する法的手段と議決を経ずに放棄の類型を定めた債権管理条例を既に制定し、同25年度に玉村町が同様の条例を制定した。平成26年度には、渋川市が利用する法的手段と債権放棄の類型に加え、台帳の整備も規定した債権管理条例を制定した他、平成30年度は、伊勢崎市が、台帳の整備・債務者に関する情報の利用・債務者の生活再建に関する相談・債権の放棄等を含む債権管理条例案についてのパブリックコメント手続を終了する段階に来るなど、債権管理条例を制定する動きが拡がり始めている。

そこで、定型的に回収困難と認められる場合の類型や、その他の法的手段をどの程度活用すべきか、情報の利用、債権管理体制の整備、債務者の資力に応じた措置等についても、県民の代表による慎重な討議を経て制定される条例で定められることが望ましい。

上記の強制執行等との関係では、特に、裁判手続や弁護士など法律専門家の利用について、基本方針が定められることが望ましい。というのは、例えば、訴訟提起するには議会の議決による承認が必要なので（法第96条第1項第12号）、債権の放棄について述べたのと、同様に高いハードルがあり、訴訟以外に有効な手段が考えにくい状況でも、長年、裁判外の請求を繰り返すといったことになりかねない。

訴訟も視野に入るような紛争性の高い事案等については、平成23年度の群馬県包括外部監査で「突発的な事件による収入未済額の件数が少ない部署の収入未済額は、債権回収の専任部署を設置し、集約して滞納整理を行うことが、事務の有効性及び効率性の観点からも望ましい。」という意見があり、これに対し、県は「平成24年度中に、債権管理のあり方検討作業部会を設置し、税以外の債権管理業務を全庁的にマネジメントしていく方法について検討を行う。」という改善措置を公表していた。

しかし、今年度の包括外部監査で確かめたところ、検討はなされていたものの、債権の適切な管理と収入未済額の圧縮に向けた全庁的なマニュアルとして、会計事務の手引きに「債権の管理」に関する内容を追加したにとどまり、そのような専門部署は設置できておらず、後述の各部署の各債権に関する監査結果として多数示したとおり、相変わらず、突発的な事件によって債権が生じた場合でも、当該担当部署ごとに慣れない法務で多大な時間と労力を取られながら、債権の管理・回収業務が行われていた。希少な事例として、少額債権について、民間企業における法務部門に相当する総務部学事法制課や群馬県の顧問弁護士に相談し、助言を受けながら訴訟を迫行し、勝訴判決を得た部署もあったが、その債権は債務者の無資力故に回収できなかった。弁護士に相談はしても委任しなかったことで、弁護士費用を節約でき、担当部署で訴訟迫行等に関するノウハウを多少なりとも蓄積できたので、ノウハウを他の部署と共有できるのであれば価値がなかったとも言い切れないが、担当した職員の残業や本来業務に使える時間が減った分、大きな機会損失が伴ったことは否めない。やはり、訴訟に慣れた弁護士が担当する場合に比べると、時間のロスがかなり大きかったのではないかと懸念せざるを得ない。

さらに、上記の情報の利用についても、今年度の包括外部監査で確かめたところでは、債務者等に関して収集した情報を部門間で相互利用しているケースはほとんど見られなかったが、債権回収の強化のために、情報の相互利用を進めようとするれば、地方税法第22条で定める職員の守秘義務等に抵触するおそれもある。この点についても、明確な指針が必要であるが、事の重要性からして、組織の内部規則等で定めるのでは心許ない。

その他、債務者の資力に応じた措置に関連して、回収の実績を上げるのとは別方向の配慮を要し、判断が難しく、各担当部署でも、生活保護費関連以外では、取り組みが少ないことが分かった「債務者の生活再建に向けた施策」についても、適正な実務の確立のためには、条例による指針の提示が望ましい。

以上に加えて、各担当部署や債権ごとの精度にバラツキが見られた債権管理簿を始めとする記録の整備・保管についても、基本的な方針が上位規範である条例に示された方がよいと考えられる。

債権は県有財産であり、債務者間の公平の観点から安易な放棄は許されないのはいうまでもないが、それだからこそ、回収見込みがないのに多大な労力と時間（職員が他の業務ができなくなる機会損失を伴う。）を投入して管理し続ける弊害が生じやすい。また、時に高度の専門性を要する法務が必要になり、情報の利用や債務者の生活再建など他方面の問題に機敏に対応しなければならず、様々な対立利益・要請の何を優先するのかについて、究極的には、政治的な価値判断が必要になる。そこで、債権管理について、実効性のある明確な指針を示すため、群馬県においても、債権管理条例の制定が望ましいと考える次第である。

2. 【改正民法施行への対応について（意見2）】

（1）結論

改正民法の施行への準備が全くなされていない。組織内での研修等の実施と各担当部署での課題の洗い出し、集約と対策立案が喫緊の課題である。

（2）理由

平成29年5月26日、民法の一部を改正する法律（平成29年法律第44号）が成立した（同年6月2日公布）。民法のうち債権関係の規定（契約等）は、明治29年（1896年）に民法が制定された後、約120年間ほとんど改正されていなかったが、今回の改正は、民法のうち債権関係の規定について、取引社会を支える最も基本的な法的基礎である契約に関する規定を中心に、社会・経済の変化への対応を図るための見直しを行うとともに、民法を国民一般に分かりやすいものとする観点から実務で通用している基本的なルールを適切に明文化するものであり、制定以来の大きな改正となっている。今回の改正は、一部の規定を除き、2020年4月1日から施行されることとなった。

そこで、今年度の包括外部監査では、監査対象となる債権の管理を行う各担当部署に改正民法（債権関係）の施行に備え、何か対策を採っているか否かを確かめたところ、対策を採っているという部署は皆無であった。県の行政執行に直接関係する地方自治法等の法令の改正と異なり、私法の一般法である民法の改正については、今のところ、国（総務省、法務省等）からの通知もないとのことであった。

しかし、監査対象となった債権の中に多く含まれていた私債権については、県と私人の法律関係であっても、私人間の法律関係と同様に民法の適用を受け、また、公債権であっても非強制徴収公債権については、私債権に準じて民法の

適用を受ける場面が少なからず存在する。そして、改正民法の影響を受けると考えられる項目として、大幅に改正された消滅時効はもちろん、法定利率、保証などの改正が影響する場面もある程度考えられる他、頻度は少ないと考えられるものの、注意を要する項目は、債務不履行による損害賠償、契約の解除、危険負担等、意思表示と代理、債権譲渡、弁済、相殺、消費貸借契約、賃貸借契約、請負契約など広範囲に広がっている。ここで注意しなければならないのは、適用頻度が少ないものこそ、実際に適用事例が生じた場合にはミスが生じやすいということである。

このように項目が多岐に渡ることに以上に加えて、実務に大きな影響を及ぼすことが懸念されるのが経過規定の複雑さである。経過規定との関係では、概括的には、改正法施行日までの法律行為や発生した債権については改正前の旧民法（現行民法）が適用され、施行日以降の法律行為や発生した債権については新民法（改正民法）が適用されるといえるが、代理関係は代理権が授与された日を基準にして施行日の前か後かを判断し、法定利率は当該債権の最初の利息発生日を基準とし、遅延損害金は遅滞責任を負担した日を基準とすることになっている。また、連帯債務については、連帯債務の発生日とその原因である法律行為のいずれか早い日を基準とし、保証債務であれば、保証契約の日が基準となり、債権譲渡であれば、債権の譲渡の原因である債権譲渡契約が基準となり、譲渡される債権の発生日が基準となるのではないといった具合に、取扱いが分かれている。さらに、問題なのは、今年度の監査テーマと最も関係が深いとも言える時効の経過規定の複雑さである。まず援用と時効期間については、債権発生とその原因となる法律行為のいずれか早い日が基準となり、旧民法の時効の中断・停止（新民法の時効の更新・完成猶予）は中断・停止事由が発生した日が基準となり、新たに導入された権利について協議を行う書面による合意による完成猶予（民法第151条）はいつ書面合意をしたかを基準とする（旧民法に基づいて発生した債権債務でも、施行日後はこの規定を利用できる。）。さらに、除斥期間も時効期間となり、その時効期間も大きく変わった不法行為に基づく損害賠償請求権の消滅時効の取扱いの区切りは被害者有利に修正されているので、注意を要する。

これら多岐に及ぶ経過規定を含めた改正民法の内容からすると、施行日直前になってマニュアルを作成して各部署に及ぼすといった上意下達型の対処だけでは到底こなさきれないと考えられるのであり、まずは、改正民法の内容についての庁内の研修などを行い、その上で、各担当部署で改正項目のリストに照らして業務手順や契約書等の書式、システムの設定など考えられる業務要点ごとに課題の洗い出し作業を行い、それらを集約した上で、見落としがないか各担当部署に集約結果をフィードバックして、再び検討結果を集約するといった作業を数回繰り返す双方向の手法で、改正民法施行に備えていなければならないはずである。また、これらの過程で、年度始めなど節目に民間業者などとの基本契約書を今のうちに改訂して複雑な経過規定の影響を最小限に食い止

めるといった措置の必要性が見えてくるかも知れないのである。

さらに、今年度の包括外部監査中の平成30年7月6日、民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律（平成30年法律第72号）が成立した（同年7月13日公布）。民法のうち相続法の分野については、昭和55年以来、実質的に大きな見直しはされてこなかったが、その間にも、社会の高齢化が更に進展し、相続開始時における配偶者の年齢も相対的に高齢化しているため、その保護の必要性が高まっていると言われていた。今回の相続法の見直しは、このような社会経済情勢の変化に対応するものであり、残された配偶者の生活に配慮する等の観点から、配偶者の居住の権利を保護するための方策等が盛り込まれている。この他にも、遺言の利用を促進し、相続をめぐる紛争を防止する等の観点から、自筆証書遺言の方式が緩和されるなど、多岐にわたる改正項目が盛り込まれている。今回の改正は、一部の規定を除き、2019年（平成31年）7月1日から施行されるが、本報告書作成時点で、この改正に関する研修や課題の洗い出し作業もなされていなかった。債権管理に限定して考えても、債務者死亡の場合には、当然に相続が問題となるのであり、また、相続債務の帰趨だけでなく、債務の引当て（執行対象財産）となるべき相続財産の帰趨についても、関係する改正項目をチェックし、課題を洗い出し、対策を講じる作業は必要になると考えられる。