

「税外債権管理と生活困窮者支援対策についての研究」
報告書

平成28年3月

 京都府立大学 京都政策研究センター
KYOTO POLICY INSTITUTE

京都府総務部自治振興課

目次

1. はじめに	1
2. 府内自治体における税外債権管理の現状と課題	3
3. 生活困窮者支援に向けて	4
(1) 事例調査	4
(2) 総括	10

1. はじめに

京都府政の重要課題に係る受託研究として、平成 25 年度から「市町村の行革支援に関する調査研究」を行っており、その中のひとつに「税外債権の管理と生活再建型滞納整理」があった。

これまで、府内市町村における税外債権管理の実態を調査・把握し、一元的管理へ向けての処方箋を市町村へ示すことができた。しかしそこには、いかにお金を回収するかという視点はあるものの、生活困窮者支援に債権回収を組み合わせ、困っている人をいかに支援するかという視点は欠落していた。

そこで、本調査研究では、一元化した市町村の債権情報を基に、住民の生活再建への手がかりとして役立てる、言い換えれば平成 27 年 4 月からの生活困窮者自立支援法の施行を背景に生活困窮者へのアプローチツールとして活用するという視点が成立するものかどうかを探ることとした。

この点において、昨年度調査した滋賀県野洲市は、市民生活相談課を窓口にして相談者の悩みを引き出し、関係課、さらには法律家等、専門機関と一体となって生活再建支援を行っている先進事例として大変参考になった。

平成 27 年度は、あらためて府内市町村の税外債権の現状を捉えなおすとともに、試行錯誤している事例を見ることで、今回の研究取組の意義や重要性を明らかにしていきたいと考えた。

○ 検討体制

(京都府立大学)

小沢 修司 (公共政策学部 教授)、中島 正雄 (同 教授)、菱木 智一 (同 准教授)、

(京都府総務部)

加藤 進 (自治振興課 市町村行革担当課長)、堀 政彦 (同 税財政担当副課長)

藤原 慎一 (同 税財政担当主事)

○ 検討の経過

①研究会の開催

第1回 6月2日

第2回 6月10日

第3回 9月3日

第4回 9月18日

②ヒアリング調査

8月7日 舞鶴市役所

10月30日 埼玉県桶川市

2. 府内自治体における税外債権管理の現状と課題

・未収金調査から見える現状と課題

京都府では、府内市町村の未収金の状況について、平成25年度は地方公営企業を、平成26年度からは各市町村の全会計を対象にして調査を実施した。

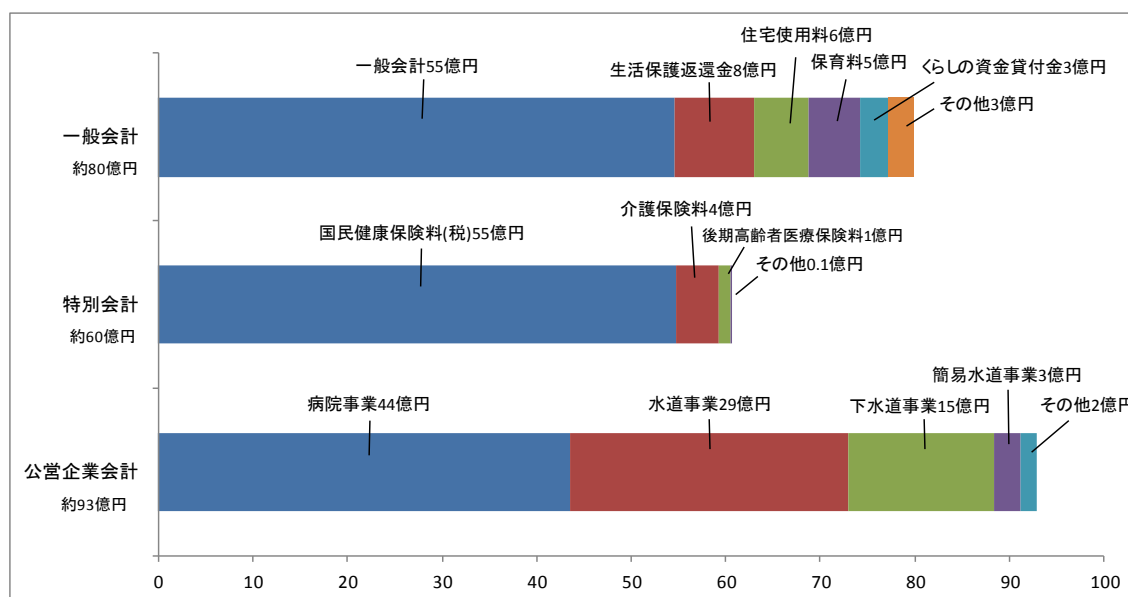
京都市を除く京都府内25団体で、平成26年度決算における未収金の金額は、一般会計は約80億円、特別会計は約60億円、公営企業会計分約93億円で、合計は約233億円となっている。

一般会計では、市町村民税約55億円のほか、生活保護返還金約8億円、公営住宅使用料約6億円などとなっている。また、特別会計では、国民健康保険料(税)約55億円、介護保険料約4億円など、公営企業会計では、病院事業会計約43億円、水道事業会計約29億円などとなっている。

なお、地方公共団体の未収金には様々なものがあり、債権によって徴収方法や時効期間、時効援用の要否などの法的根拠が異なり、適正な管理が行われたい事例も見受けられることから、職員研修の実施やマニュアルの策定、更にはすべての債権を一元的に管理する組織の設置や条例を制定する団体も増えてきている。

また、債権管理に取り組むにあっては、未納や滞納が発生する原因を解消しなくては、いつまでも回収困難なままであることから、債権回収という視点に加え、生活困窮者の生活再建支援の視点も併せ持つことが大切であり、平成27年4月から生活困窮者自立支援法が施行され、生活困窮者支援の取り組みが進められる中、関係部署と連携して取り組むこともますます重要となっている。

<未収金調査結果>



3. 生活困窮者支援に向けて

(1) 事例調査

①舞鶴市調査

(目的)

舞鶴市では、生活困窮者支援との連携による債権の回収の取組みを行っていることから、取組内容や現況等の調査を行った。

(経過と内容)

舞鶴市では、平成23年から行財政改革の重要事項として債権管理の適正化に取り組みされており、『正義と思いやりの債権管理』を基本的考え方として日々の業務を遂行されている。

その結果として、支払能力があるにもかかわらず納付されない滞納者への強制徴収を含めた滞納整理を行う『“正義”の債権管理』については、ある程度、適正実施の目途が立ちつつある。

しかし一方で、失業や低所得等により生活に困窮する滞納者へは、支払能力に応じた分納計画を作成する等の『“思いやり”の債権管理』を行っているが、最終的に不納欠損となるケースが多く存在していた。

一般論として、自治体の債権は、資力の有無にかかわらず発生するものも多く、例え強制徴収を網羅的に実施したとしても、全額回収を図ることは困難であり、不納欠損となる部分が一定割合存在してしまう。しかし、そのような不納欠損となる部分を少しでも減らすことができれば、自治体財源の確保につながる。

また、自分一人では生活困窮状態を改善することが困難である滞納者も、適切な支援があれば、状況の改善を図れる可能性があり、そういった滞納者の生活再建をサポートすることにより、自治体債権の回収という効果に加え、住民福祉の向上、扶助費の抑制など副次的な効果も期待できる。

そこで、舞鶴市では、生活困窮状態にある滞納者の生活再建支援もあわせて行うことにより債権回収をすることはできないかという視点で、新たな取組みを行うことを検討された。

検討の結果、平成27年4月施行の生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業との連携やファイナンシャルプランナーを活用した家計相談事業の実施を軸として生活再建を図り、債権回収につなげる『生活再建型債権回収』を本格的に実施することとされた。

ア 自立相談支援事業担当部署へのつなぎ

債権管理担当課が日々の収納業務において生活困窮状態にある滞納者を把握した場合、窓口への案内やチラシの配布により自立相談支援事業を担当する生活支援相談センターへつなぎ、同センターを中心として債権者の生活再建を図る。これにより、債権回収及び新たな滞納の発生予防につなげている。

イ ファイナンシャルプランナーによる家計相談支援事業

家計相談については、その必要性を自立相談支援員が判断し、債権管理課が実施するファイナンシャルプランナーによる家計相談支援事業を利用して相談が行われる。

この事業は、月1回（第4火曜日）実施しており、現状では1回あたり3人程度の相談を受けている。相談の際には、事前に家計相談担当者がヒアリングを行い、情報整理を行っている。

ウ 現状と課題

事業開始から間もないこともあり、大きな成果はまだ出ていないが、なかには、税の修正申告を促したことにより、多額の還付金が発生し、市債権への納付につながった案件もあったことから、今後の成果が期待される。

また、生活支援相談センターにつないだいずれの案件も、従来の手法であれば、債権回収が困難であったが、同センターで相談を受けたことにより、現在では、生活再建による債権回収の可能性を有している。就労支援により就職や家計の適正化を図ることができれば債権回収につながるためである。

さらに、相談者の資力等を適切に把握できたことで、徴収困難案件として執行停止の処分を行うことにつながった案件もあった。生活困窮状態に陥っていた市民を債権管理の折衝の中で発見し、さらに、適切な対応につなげられたと言える。

今後の課題は、生活支援相談センターへつなぐ案件を増やしていくことであるとされており、直接窓口へ案内できる案件ばかりではなく、相談を拒否される場合もあるため、そういった方をいかに相談窓口に向かわせるかということが重要である。

舞鶴市では、『正義と思いやりの債権管理』を基本的な考え方として、債権管理を進められている。市役所やその他の関係機関等で連携をとり、滞納者の支払能力を上げて債権回収を図る仕組みを構築し、生活再建を支援していくことが、住民に最も身近な基礎自治体に求められる債権管理事務ではないかと認識され日々の業務を遂行されている。

他団体の参考となる事項

生活再建型債権回収事業の一環として、生活支援窓口と連携した家計相談を行い、生活困窮者の生活状況を把握することによって、問題点を可視化されている。その中で、過払金による返還金等を発見できれば、その点から滞納分の納税につなげることもできるため、様々な可能性を発見できる取組みと言える。

また、市町村職員だけで対応するのではなく、ファイナンシャルプランナー等の専門家を介した家計相談から解決の糸口を見出している点も参考になるかと思われる。

②埼玉県桶川市調査

(目的)

多重債務者の救済と生活再建に取り組み、多重債務相談と納税との連携という取り組みを行っている埼玉県桶川市を調査先とした。

(経過と内容)

桶川市では、国の法改正や改善プログラムの発表、弁護士会、司法書士会からの要望、市議会からの要請、市内にあるクレジット被害・ヤミ金被害にあった人が構成する「被害者の会」等の複数の市民団体からの要請及び当時の市長の「借金が原因で自殺してはいけない」という強い思いにより、全庁的にこの問題に取り組もうという共通認識が生まれたのがきっかけとなり、平成19年度に相談窓口及び庁内連携体制を整えた。

そして、相談内容にあった関係機関と連携し問題解決まで対応にあたり、その結果として、債務整理後の納税につなげている。こうした取り組みにより平成19年度から平成24年度までの5年間で約6,400万円が納税され、先進的な取り組み例として、総務省自治税務局長表彰を受賞されている。

ア 相談体制

桶川市では、多重債務者生活再建ネットワークを形成されており、支援体制にあたっては、下記の点に留意されている。

- ① 安心して相談ができるよう直接職員が担当し、相談者に緊張感を与えない。
- ② 庁内連携を密にとり、相談者の状況、問題点の共通認識を持つことで、相談者の精神的負担を軽減する。
- ③ 必要な支援をどの部署で担当しているかを明確にし、担当部署へ迅速かつ的確につなぐ。

さらには、月1回のペースで庁内連絡会議が開催されるなど、常に横断的な庁内連携をとられている。桶川市における庁内連携による多重債務者の発見件数は、全体の約半数を占めており、本人からの相談を待つだけでなく、職員間で協力しあうことによって多重債務の発見につなげている。

＜ 桶川市多重債務者生活再建ネットワーク ＞

担当部署	支援内容
人権・男女共同参画課	DV・人権侵害関係
収税課	税金等の徴収、納税相談
自治文化課	消費生活相談、自治会関係
産業観光課	就労支援関係
社会福祉課	生活保護・民生委員関係
障害福祉課	障害者支援・精神保健関係
保険年金課	国民健康保険・後期高齢者支援
こども支援課	母子家庭・子育て支援・児童虐待関係
保育課	保育所・放課後児童クラブ(学童)関係
健康増進課	自殺予防対策・乳幼児等の各種相談
下水道課	下水道の使用料
学校支援課	学校給食費・児童虐待関係
社会福祉協議会	生活福祉資金等の貸付
警察、水道企業団	ヤミ金関係、DV関係、水道料金など

<多重債務相談件数>

	相談件数(件)	うち庁内連携による発見件数		備考
		件数(件)	割合	
H19年度	67	23	34.3%	H19年10月～
H20年度	159	60	37.7%	
H21年度	128	74	57.8%	
H22年度	84	41	48.8%	
H23年度	42	23	54.8%	
H24年度	45	25	55.6%	
H25年度	38	25	65.8%	
H26年度	14	6	42.9%	
H27年度	11	4	36.4%	H27年10月1日現在
	588	281	47.8%	

イ 対応手順

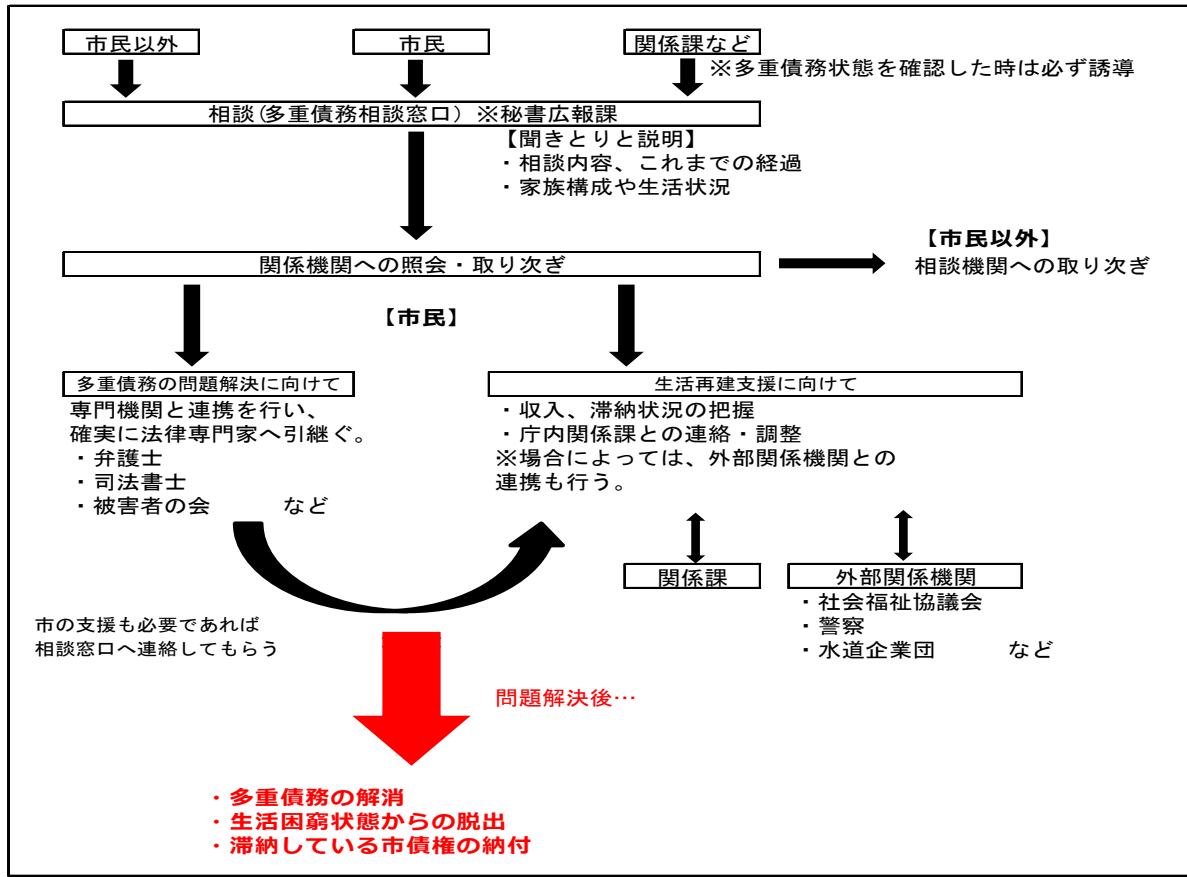
相談窓口は、相談者の生活再建を支援するための積極的な庁内連携が必要となることから、市長直轄の秘書広報課に設置し、そこから担当課へ取り次ぐ形式をとっている。担当課職員や法律専門家等が始めから相談に入ると、相談者に緊張感を与える可能性があるため、受付窓口の職員が初動対応にあたり、相談者の精神的負担の軽減を図っている。

相談の際には、「相談カード」という調書を用意し、調書に沿って債務の状況等の聴取を行うとともに、相談カードの内容を庁内関係課及び法律専門家と共有して良いかの意向もあわせて聴取している。

なお、法律専門家への引継ぎが必要な場合は、必ずその場で法律専門家へのアポイントメントを取り、確実に法律専門家につなぐように留意されている。

その後、庁内関係課や法律専門家、外部関係機関が連携をとりながら多重債務からの解消に向けての対応がされている。

<多重債務相談フロー>



ウ 生活再建の支援

桶川市では、多重債務相談とあわせて生活再建を行う上で支障となっている事情についても、状況把握を行い、解決に向けた支援が行われている。

また、相談の中で、関係機関との連携が必要と判断される場合、多重債務担当課が関係機関と調整し対応にあたる。

多重債務相談だけでなく、相談者が抱えている諸問題についても対応し、生活再建をできる限り支援することが大切であると考えられている。

他団体の参考となる事項

今回の調査を行った際、受入体制の庁内連携や問題解決までの流れがきちんと整備されている印象を受けた。相談者への支援を行うには、相談者の受入体制の整備が必要不可欠であり、相談開始から問題解決までの間を関係機関が協力しあうことが重要である。

また、多重債務の相談を進めると、過払金による返還金を発見する場合があります。返還金があれば、生活再建支援だけでなく、余剰金を滞納分の納税につなげることも可能となる。

桶川市では、市長が旗振り役となり、組織が一丸となって相談者の支援にあたっている。

そうした姿勢が、相談者の多重債務の解消や生活困窮状態からの脱却につながっており、住民の生活を守るという行政の役割が果たされていると考える。

（２）総括

今年の調査で印象的だったのは、舞鶴市の取組であった。事例調査でも記しているように、舞鶴市では行財政改革の重点事項として債権管理の適正化に取り組まれてきた。平成19年に市民病院で医業収益を上回る未収金の存在が問題視され全庁的に監査が実施された結果平成18年度末での収入未済額が約19億円に上ることが判明した。それを契機に平成21年3月には「債権管理マニュアル」が策定された。その後、組織横断的なワーキンググループ（「債権管理適正化推進会議」及び「債権管理担当者会議」）が設置され、私債権を適切かつ機動的に処理することに主眼をおいた「舞鶴市債権管理条例」が平成24年度末に制定されることになった。そうしたことを踏まえて、平成26年度当初の組織改編で総務部に債権管理課が設置され債権管理事務を継続的に統括する部署が誕生することになった。

支払う能力があるにもかかわらず納めない債務者への強制的徴収を含めた適正な対応は、こうして実施される目途が立ってきたという。舞鶴市ではこれを「“正義”の債権管理」と呼んでいる。これに対して、失業や低所得等により生活に困窮する債務者については、従来からも「“思いやり”の債権管理」、すなわちできる限りのサポートを行い分割納付を許容するなどの対応は行ってきたというが、最終的には多くが不納欠損処理の対象となるのが関の山であった。まさに徴収の視点のみからの債権管理の限界である。そこで、多重債務解消への支援、ファイナルシャルプランナーを活用した生活再建を行うことが必要であるとともに効果があることに気づくことになったという。

おりしも平成27年4月からは全国的に生活困窮者自立支援制度が実施されることでもあり、生活困窮者自立支援法の法定必須事業である自立相談支援事業を担当する福祉部福祉支援課生活支援相談係に置かれる生活支援相談センターと、債権管理課に置くファイナンシャルプランナーを活用した家計相談支援事業とが連携することにより「生活再建型債権回収」を実施することになったのである。なお、債権管理課に置かれる家計相談支援事業は生活困窮者自立支援法上では任意事業である。しかも、債権管理課には管理係と徴収係の2つの係があるが、家計相談支援事業はそのうちの管理係に置かれた。管理係の主な業務は全庁的債権管理事務統括・指導、非強制徴収債権の困難案件等対応であり、徴収係の主な業務は国民健康保険料・介護保険料・後期高齢者医療保険料・保育所保育料等強制徴収債権の徴収であるが、徴収の係の隣りでファイナンシャルプランナーによる家計相談支援担当事務が行われているのは実に興味深いものがある。なお、誤解のないように指摘しておく、ファイナルシャルプランナーによる家計相談支援自体は自立相談支援事業の担当窓口に隣接した相談室で実施されている（月1回）。

こうした経過を経て実施されている舞鶴市の「生活再建型債権回収」の取組は、債権管理・

回収業務のまさに「正しい」発展過程（生活再建がなければ債権回収はうまくいかない）を歩んできた典型事例といえよう。とはいえ、舞鶴市での「生活再建型債権回収」ははじまったばかりである。ポイントは生活支援相談センターとのつながりにある。「生活再建型債権回収」が成功するか否かは債権管理・回収に生活再建の視点を持ち込むことにあったが、それはとりもなおさず生活困窮者自立支援制度がそれぞれの自治体・地域の取組として実をあげていくことと有機的なつながりを実現していくが重要となる。

さて、この間の調査研究を通じてさまざまな「生活再建型債権回収」の取組について見てきた。改めて確認したいことではあるが、滋賀県野洲市での取組が群を抜いている。今年度、野洲市以外での取組を求めてみたが残念ながら野洲市を超える取組は見つけられなかった。とはいえ、それぞれの自治体・地域の置かれた条件のもと「債権回収」と「生活再建」を結びつけるという視点をしっかりと持つことによって具体的な取組の体制や方法には違いがあるとはいえ「正しい」歩みを進めることができることも確認させていただいた。

生活困窮者自立支援制度にしても「生活再建型債権管理・回収」にしてもカギを握るのは担当部署や支援関係者間の連携の実現にある。野洲市では「市民相談総合推進委員会設置要項」を策定しそこで市民生活相談課が核となって連携することを位置づけている。また、同じく野洲市では野洲市債権管理条例の中で納付相談や債権回収の手続きを債権管理室に集約・統一することが規定され生活困窮者に対する支援も条文として盛り込まれている。制度的保障である。だが、京丹後市のように担当者相互の「人と人」が連携を実現している事例も見た。京都府内では税の滞納整理を市町村から移管を受けた京都地方税機構が担当するといういわば特殊事情があり、債権回収の部署が個々の自治体の手を離れることで生活再建の部署との連携が困難になったのであるが、それを「人と人」の連携が乗り越えているのである。要項や条例の策定ができるに越したことはないが、そうでなくても「人と人」が連携を実現させることはできる。

また、連携を妨げる大きな要因となるのが個人情報保護であるが、それについても本人の同意を取り付けることで乗り越えていける。根拠となる総務省の通知（総務省地域力創造グループ地域政策課長・総務省自治税務局市町村税課長「生活困窮者対策等における税務情報の活用について」平成23年3月3日）もある。

「債権管理・回収」と「生活再建」の結びつきがきわめて重要であることを肝に銘じて、京都府内の自治体・地域での取組がそれぞれの置かれた実情に応じて創意工夫されて進展していくことを願う。