

三種監発—1
平成25年4月4日

加藤 昌晴 様

三種町監査委員 神馬 均

三種町監査委員 加藤 彦次郎

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成25年2月4日付けで提出された住民監査請求書について、監査した結果を地方自治法第242条第4項の規定により、次のとおり通知します。

記

I. 請求の受理

本請求について、所要の法定要件を具備しているか否かを審理したところ、一部に不備な点が認められたので、これを補正させ受理した。

II. 監査の実施

1. 証拠の提出及び陳述

地方自治法（以下、「自治法」という。）第242条第6項の規定に基づき、平成25年2月14日、証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人から陳述を受けた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

2. 主な陳述要旨

①この問題は、現在の町長及び関係職員のみには責任があるとは考えていない。問題が発生した段階から時系列にしたがって調査し、責任の所在を明らかにしてもらいたい。

- ②過誤徴収し、還付される 4,328,210 円は正確な額か、また、その額は欠損金に含まれるか。町が被った「損害額」を確定してもらいたい。
- ③町長及び関係職員は、本件債権の徴収を行う職務上の義務があるが、その義務を果たしていない。これは、法に違反するものではないか。
- ④事務引継ぎは適正になされていたか。文書等による引継ぎがなくても、帳簿により引き継がれていくはずだ。
- ⑤（町が）被害を被った場合は、補填されて始めて責任を取ったことになる。「これから気をつけます」とか「コンプライアンスに関する意識改革をします」という程度では、責任を取ったことにはならない。

3. 監査の方法

監査にあたっては、関係する課に書類の提出を求めて調査したほか、自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき 3 月 18 日、19 日に関係人調査として三種町長の三浦氏、前三種町長の佐藤氏、旧山本町長の石井氏及び現上下水道課長、退職した元上下水道課長 1 名から業務内容等について聴取した。なお、旧琴丘町長の工藤（正）氏と工藤（喜）氏及び元三種町上下水道課長 2 名並びに旧琴丘町 1 名、旧山本町 1 名の課長からは出席を得られなかった。

4. 監査の対象事項

本請求に係る監査の対象事項は、請求書に記載されている事項及び陳述の内容を勘案して、次のように定めた。

- (1) 公共下水道事業及び農業集落排水事業の受益者分担金の徴収を怠る行為により、時効が成立し、29,177,840 円の債権徴収権を失い、不納欠損処理に至った。よって町は、本来であれば徴収できたはずの本件債権相当分の損害を受けた。
- (2) 町は、時効が成立し徴収権のない町民より 4,328,210 円を過誤徴収したことから、還付加算金を加えて還付している。この加算金 176,000 円は、法を守らなかった行為により生じたものであり、損害にあたる。

以上のように解し、徴収義務を怠る行為により町が被った損害に対し、本請求事案が発生した時点からの町長並びに関係職員が補填するために必要な措置（損害賠償請求等）を、町長が講ずべきかどうかと定め監査した。

III. 監査の結果

1. 事業の概要

(1) 公共下水道事業並びに農業集落排水事業

公共下水道は、河川や湖沼など公共水域の自然環境を守り、流域の生活環境の改善を図るための役割を担っている。

また農業集落排水は、農村地域における資源循環の促進を図りつつ、農業用排水の水質保全、農業用排水施設の機能維持又は農村の生活環境の改善を図り、併せて、公共用水域の水質保全に寄与するため、農業集落におけるし尿、生活

雑排水など、活力ある農村社会の形成及び循環型社会の構築に資する役割を担っている。

このことを踏まえ、公共下水道事業は旧山本町と旧琴丘町が平成3年度より、旧八竜町は平成4年度より工事が始まった。その後旧山本町と旧琴丘町は平成7年度から順次供用開始となり、旧八竜町は平成8年度から順次供用開始となった。

農業集落排水事業については旧八竜町の地区で平成9年度に供用開始となり、順次旧琴丘町、旧山本町が供用開始となった。

(2) 受益者分担金の概要

受益者分担金は、公共下水道及び農業集落排水に係る事業費の一部に充てるため、自治法第224条により徴収することができることと規定されている。

これを踏まえて、旧三町とも公共下水道・農業集落排水事業受益者分担金に関する条例及び同施行規則を定めた。合併後は三種町公共下水道・農業集落排水受益者分担金に関する条例及び同施行規則を定めた。

受益者分担金は、税金や下水道使用料などと異なり、一つの土地に対して一度だけの負担であり、下水道工事の一部として財源充当するという考えである。

工事が始まった平成3年当時や、供用開始となった平成7年ころの住民説明会などで分担金が発生する旨記載された説明資料を配布し、町民の理解を求めている。また、旧三町の条例では、分担金の徴収猶予の条項があり、旧山本町では「受益者が公共下水道の使用を開始するまでの間、分担金の徴収を猶予することができる」とされており、合併後も合併前の条例による分担金については、なお合併前の例によるとされている。

(3) 受益者分担金の賦課及び徴収

旧三町及び三種町は、公共下水道、農業集落排水の排水区域に在する土地（具体的には公共枿を設置した土地）の所有者に対して受益者分担金を賦課し、徴収している。賦課額は旧山本町と旧八竜町は一律15万円、旧琴丘町は敷地面積1㎡あたり350円とし、15万7,500円を限度としていた。

納入は、旧三町及び三種町とも5年に分割して徴収する旨規定するとともに、1年を更に4期に区分して徴収するとされている。但し、受益者が一括納付を申し出たときはこの限りではないとされている。

(4) 受益者分担金の収納状況

①公共下水道の供用開始となった平成7年度から平成23年度までの受益者分担金の調定及び収入状況をみると、調定総額は606,107,160円で、その内収入済額は569,225,490円で93.9%の収入率となっている。また、未済額の合計は36,881,670円で6.1%となっている。(平成24年11月16日現在)

②農業集落排水の供用開始となった平成9年度から平成23年度までの受益者

分担金の調定及び収入状況を見ると、調定総額は97,755,000円で、その内収入済額は91,888,800円で94.0%の収入率となっている。また、未済額の合計は5,866,200円で6.0%となっている。(平成24年11月16日現在)

(5) 延滞金

受益者分担金に係る延滞金については、公共下水道、農業集落排水とも旧山本町には規定条項はなく、旧琴丘町と旧八竜町には延滞金という条項があるが、賦課並びに徴収の事実はなかった。

(6) 時効

時効は、「ある一定の事実状態が長期間にわたって存続した場合にそれが真実に合致するか否かを問わず、それをそのまま真実の権利関係として認める制度」である。この時効制度を認める理由の一つとして、権利を有しながらそれを行使しないで放置している場合は、法律上の保護を与えるに値しない、と挙げられている。(民法第166条)

公共下水道分担金、農業集落排水分担金いずれも「税金と同じ公法上の債権」とされており、地方団体の徴収金に係る債権の消滅時効の期間は5年とされている。(自治法第236条第1項)

(7) 時効の中断及び督促

債権が消滅時効にかかりそうな場合は、時効期間の進行を途中でくい止める必要がある。その中断理由として①請求、②差押え、仮差押え、仮処分、③承認の3つがあるとされている。(民法第147条)

①の請求は、権利者が、時効によって利益を受ける者に対して自己の権利を主張する行為であり、裁判所に提訴することをいい、その時点で時効の中断の効力が生じる(民法第149条)。また、提訴以外の請求として、催告がある(民事訴訟法第147条)。これは債権者が債務者に対して債務の履行を請求する行為をいうが、時効を中断する効力はなく、催告後6カ月以内に他の中断理由の手続きをとって初めて中断理由となるにすぎない。

②の差押え等は、給料や預金口座などの債権を差押えることである。債務者が勤め人である場合は、会社に対して給料を支払えという債権をもっているため、この給料債権を差押えし、給料の一部を回収することができる。

③の承認は、債務者が債務の存在を認めたときも時効は中断される。時効によって利益を受ける者が、権利者に対し、その者が権利を有することを認めていることをいう。具体的には、支払猶予の懇願、一部弁済などが認められている。

督促は、債務者が納付の期限を過ぎても、なおその債務を履行しない場合に、滞納処分又は強制執行に入る前提として、期日を指定してその納付を催告する行為をいう。納付期限内に義務履行がなされなかった場合は、督促をしなければならないとされている。(自治法第231条の3第1項)

通常は納期限後 20 日以内に督促状が発せられるが、最初の 1 回のみ有効であつて、2 回目以後の督促には、中断の効力はない。

旧町時代から分担金については、①の請求、②の差押え等、③の承認の手続きは取っておらず、未納者に対し「未納のお知らせ」を毎年送付していた。

(8) 不納欠損

不納欠損とは、すでに調定された歳入が徴収できないと認定されたものをいう。(自治法第 236 条第 1 項・2 項) これは、法令又は条例の定めによって、地方公共団体の債権が消滅したとき、その債権額を表示して整理するもので、時効によって消滅した債権、放棄した債権等について行うもので、単に徴収不能というだけで適宜の認定により整理するものではないとされている。(行政実例昭和 27 年 6 月 12 日地自行発 161 号)

不納欠損処理が行われていない場合であっても、既に納付義務が消滅した場合は、徴収することができない。したがって、誤って徴収した場合は不当利得となり、誤納金として還付することになる。

(9) 歳出還付金及び歳入還付金

歳出還付金とは、時効成立後に誤って徴収した額を、年度が終了した場合に還付するものである。予算計上し、議会の承認を経て執行される。また、年度内に時効成立後に誤って徴収した金額は、歳入還付金として還付される。

なお、給付を求める権利(還付)には「還付時効」があり、5 年間行わなかった場合とされている。(自治法第 236 条 1 項)

(10) 還付加算金

地方税法第 17 条の 4 に、「地方団体の長は、過誤納金を還付し、又は充当する場合には、次に掲げる過誤納金の区分に従い当該各号に掲げる日の翌日から地方団体の長が還付のため支出を決定した日又は充当した日までの期間の日数に応じ、その金額に年 7. 3 % (当分の間は、特例基準割合とする) の割合を乗じて計算した金額(以下「還付加算金」という。)をその還付又は充当すべき金額に加算しなければならない。」とされている。

今回の事案の基準日(支出を決定した日)は、平成 24 年 1 月 21 日と定め、納入日からの日数に応じて計算している。

2. 判断

自治法第 242 条に基づく住民監査請求の対象となるのは、財務会計上の違法又は不法な行為に関するものである、とされている。

すなわち、違法又は不当な①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担など 4 種類の財務会計上の行為と、公金の賦課・徴収を怠る事実及び財産の管理を怠る事実とに限られる。

公金の賦課・徴収を違法又は不当に怠るとは、執行機関又は職員において、そ

の職務権限を適正に行使すれば、公金の賦課・徴収をなし得るにもかかわらず、故意又は過失により、それをしないというものと解する。

事実関係の確認に基づき、以下のとおり判断する

(1) 請求人は、公共下水道及び農業集落排水受益者分担金の徴収事務を怠る行為により、町が被った損害に対し、町長並びに関係職員が補填するために必要な措置(損害賠償等)を、現町長が講ずべきと勧告することを求めている。

① 不納欠損金、歳出還付金、還付加算金

ア、公共下水道事業

受益者分担金については、旧町時代において徐々に滞納金が増え、時効を迎える年度になっても不納欠損処理をしないままであった。合併協議会でも各種滞納金問題は協議されたが、分担金については旧三町の残高をそのまま合計し、「支払ってもらえるなら頂く」、という不適正な事務執行がなされ、時効の中断となるべき手段も何ら講じてこなかった。

不納欠損となる額及び歳出還付金、還付加算金の額は次のとおりである。

* 請求時点での「事実証明書」との数値の違いは別添資料参照

◎ 不納欠損となる額

	滞納繰越額		不納欠損額 (予定)	
	件数 (世帯)	金額 (円)	件数 (世帯)	金額 (円)
平成 8 年度	25	630,830	25	630,830
平成 9 年度	31	754,580	31	754,580
平成 10 年度	43	1,117,140	43	1,117,140
平成 11 年度	68	1,738,980	68	1,738,980
平成 12 年度	82	2,211,480	82	2,211,480
平成 13 年度	98	2,720,080	98	2,720,080
平成 14 年度	112	3,199,540	112	3,199,540
平成 15 年度	141	4,038,680	141	4,038,680
平成 16 年度	115	3,341,970	115	3,341,970
平成 17 年度	113	3,151,490	113	3,151,490
平成 18 年度	91	2,532,070	91	2,532,070
合計	919	25,436,840	919	25,436,840

* 世帯の件数は、1世帯で5年間未納であれば、それぞれの年度に入ってカウントされている。

◎歳出還付金及び還付加算金の額

	件数（世帯）	金額（円）
歳出還付金	82	3,515,110
還付加算金	15	156,400

不納欠損額と歳出還付金、還付加算金の合計は29,108,350円である。

なお、調定総額606,107,160円と不納欠損となる25,436,840円との割合は4.2%である。しかし、収入済額に歳出還付金にあたる3,515,110円が不当利得となっていることから、合せると4.8%になる。

*歳入還付金501,400円は、不納欠損額に含まれている。

イ、農業集落排水事業

農業集落排水事業受益者分担金徴収においても、時効の中断となるべき手段を何ら講じてこなかった。

不納欠損となる額及び歳出還付金、還付加算金の額は次のとおりである。

◎不納欠損となる額

	滞納繰越額		不納欠損額（予定）	
	件数（世帯）	金額（円）	件数（世帯）	金額（円）
平成10年度	7	210,000	7	210,000
平成11年度	11	307,500	11	307,500
平成12年度	13	330,000	13	330,000
平成13年度	14	420,000	14	420,000
平成14年度	15	450,000	15	450,000
平成15年度	9	279,000	9	279,000
平成16年度	14	395,700	14	395,700
平成17年度	22	646,500	22	646,500
平成18年度	26	702,300	26	702,300
合計	131	3,741,000	131	3,741,000

*世帯の件数は、1世帯で5年間未納であれば、それぞれの年度に入ってカウントされている。

◎歳出還付金及び還付加算金の額

	件数（世帯）	金額（円）
歳出還付金	4	237,900
還付加算金	1	18,000

不納欠損額と歳出還付金、還付加算金の合計は3,996,900円である。

なお、調定総額97,755,000円と不納欠損となる3,741,000円との割合は3.8%である。しかし、収入済額に歳出還付金にあたる237,900円が不当利得となっていることから、合せると4.1%になる。

*歳入還付金63,300円は、不納欠損額に含まれている。

よって、公共下水道及び農業集落排水受益者分担金の不納欠損額、歳出還付金、還付加算金合計は33,105,250円である。この額が請求人がいうところの「損害額」となる。

②判断

ア、不納欠損金

受益者分担金の徴収にあたっては、5年分割20期の賦課を基本としている。条例及び施行規則策定時には、当然「分担金は公債権」との認識があったと思われるが、現存する事務引継書の中にその記載はなく、公金に対する意識の低さは否めない。

事業開始時においては、老人家庭の場合や必要性を感じない世帯などに対しての加入相談等、十分とは言えないものの対応はしている。

徴収にあたっては、無資力又はそれに近い状態にある家庭もあり、地域コミュニティの維持を図る職員の立場から、強制執行に踏み切れなかったことも理解できる。

制度周知により、滞納の未然防止を図るとともに、未納者・滞納者への臨戸徴収などに努めてきた。よって、時効の中断や差し押さえなどの強制執行のないことをもって、管理者が違法又は不当な行為により、受益者分担金の徴収を怠ったとは認められない。しかしながら今回、欠損や歳出還付に至った事案の中に「接続済」の世帯が含まれており、看過できない。この世帯はすでに受益を得ている世帯である。接続世帯で平成25年2月4日時点までに不納欠損となる公共下水道受益者分担金4,997,500円(58世帯)、同歳出還付金1,284,190円(31世帯)と農業集落排水受益者分担金105,000円(2世帯)合計6,386,690円は、明らかに徴収を怠る行為により発生した事案と認めざるを得ない。また、この事案が、町民の不公平感と行政への不信感につながっていると思われる。

不納欠損及び歳出還付は、法の予定している処理がなされるものであり、関連する会計規定に基づき、必要な手続きを経た上で適正に処理されるもので、違法又は不当となるものではない。

よって、町長(合併前の町長を含む)並びに関係職員(退職した関係職員を含む)らが、これらの合計額の全てを補填する必要はないと認められる。

イ、還付加算金

前述したように、還付加算金は「過誤納金は還付し、金額や期間に応じて加算金を付さなければならない」とされており、174,400円が加算される。厳しい財政状況の中で、少しでも収入確保という意識のもと、時効成立後も徴収してしまった経緯はあるが、接続済世帯に係る加算金39,500円（15世帯）は明らかに徴収を怠る行為により生じた事案の還付に係るもので、違法支出と認めざるを得ない。還付加算金は、法の予定している処理であり、関連する会計規定に基づき、必要な手続きを経た上で適正に処理がなされている。

よって、町長（合併前の町長を含む）並びに関係職員（退職した関係職員を含む）らが、加算金の全てを補填する必要はないと認められる。

(2) 結論

町長は、「今回、多額の不納欠損や還付金が発生するに至ったことは、職員の認識不足によるものである。」（広報みたね2月号）と述べており、督促や時効中断の手続きを取っていないなど、事務執行において不適正な処理があったことを認めている。

本請求にあたって請求人は、町が被った「損害額」を補填するための措置（損害賠償請求）を求めている。

そこで、怠る行為によって生じた「損害」とは何か、賠償対象となる「損害額」とは何か、どのような措置が必要かを基に結論を導いた。

「損害」・・・適正な徴収業務を行っても欠損金は生ずるものであり、滞納者の中には無資力またはそれに近い状態にある者がいると思われ、請求人のいう金額全てが損害とは認めがたい。

しかし、滞納者の中には接続しながら分担金を未納している者がおり、これに係る不納欠損処理及び歳出還付金並びに還付加算金は明らかに徴収を怠る行為により生じた事案といえる。

このことから「損害」とは、接続未納者に係る事案とした。

滞納者の個々の事情を把握するのは困難であり、「損害額」については上記対象者を接続未納者としたことから、接続未納者に係る不納欠損額、歳出還付金、還付加算金に限定した。

また、民法第167条第1項に「債権は、10年間行使しないときは、消滅する。」と規定されており、本請求を受理した平成25年2月4日以前10年の、平成14年度第4期以降生じた額とした。

本町の公共下水道の接続率は3,032世帯/4,854世帯=62.5%、農業集落排水接続率は556世帯/995世帯=55.9%であり、合わせると3,588世帯/5,849世帯=61.3%である。（平成24年3月31日）

このような状況の中、分担金の収納率は平成24年3月31日時点で93%を超えており、職員も臨戸徴収等を実施しながら徴収してきたことがうかがえ

る。

今回の不納欠損及び歳出還付により 32,930,850 円が徴収不能及び歳出還付となったが、これは総調定額の 4.68%にあたる。

債権は、適切に管理していても、また適切に滞納整理を行っていても時効により消滅してしまうこともあるので、時効により消滅した金額の全部が損害賠償の額とは限らない。

当町でも町民税では約 2.53%、国保税では約 3.53%が不納欠損に至っている。(別添資料参照) 受益者分担金の性質を考慮すれば、それほど極端に悪い数値とは言い切れない。

しかし、受益者分担金の主旨を考えれば、不納欠損中の接続未納者の欠損金等 6,426,190 円は、明らかに徴収を怠る行為により発生したものと考えられる。

《接続未納者に係る欠損金及び歳出還付額等整理表》 (単位：円)

区 分	総 額	平成 15 年 2 月 5 日から 平成 25 年 2 月 4 日までの額
公共下水道欠損金	4,997,500	1,717,500
農業集落排水欠損金	105,000	22,500
公共下水道還付金	1,284,190	1,284,190
農業集落排水還付金	0	0
公共下水道加算金	39,500	39,500
農業集落排水加算金	0	0
合 計	6,426,190	3,063,690

民法の規定に基づくと、本請求は、平成 25 年 2 月 4 日に受理されているので、平成 15 年 2 月 5 日以降平成 25 年 2 月 4 日までに発生した接続未納者分の欠損金と歳出還付金及び還付加算金が損害賠償対象の額となり、その額は、3,063,690 円である。

平成 3 年度から工事が始まり、平成 7 年度から徴収が始まった今回の事案であるが、町民の不公平感を払拭するためには補填が必要である。

以上のことから、本請求の、公共下水道事業及び農業集落排水事業の分担金の徴収を怠る行為によって本町が被った被害の補填を求める請求には、一部理由があると認められる。

還付に加算金を付すことに本町が損害を受けたとされるのは、法に基づき手続きされるものではあるが、請求には一部理由があると認められる。

また、監査請求にあった副町長(助役)及び関係する職員に関し、住民監査請求の対象者は、「財務会計行為に直接係る職員又はその者に対する指導監督権により、その行為などを防止し得る権限を有する職員に限られる。」とされている。「三種町事務決裁規程」によると、副町長、関係する職員には前記した権限はなく、本件監査請求の対象者とはいえず、この請求は却下する。

勧告

本請求のうち、先述した接続済世帯分の欠損額と歳出還付額及び還付加算金の合計である3,063,690円については、町長（平成15年2月以降に在職した旧町の町長を含む）及び担当課長（平成15年2月から平成24年度まで在職した担当課長を含む）らに、自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当に徴収を怠る事実」は存在したものと認められることから、損害賠償の責めを負うべきと判断した。

よって町長は、平成25年7月31日を期限として、必要な措置（補填する措置「損害賠償等」）を講ずること。

IV. 付記

町長に対し、次のとおり要望する。

受益者分担金の徴収事務に関しては、負担の公平性という観点から、看過することはできない。受益者分担金制度の理解に向けた取り組みや自主納付、分割納付などは滞納発生の未然防止につながっていると一定の評価はできる。しかし、加入率を優先したあまり、督促状の発送、催告、承認などの手続きを怠っていたことは、徴収事務の後退と見受けられる実態もある。

今後の徴収事務においては、同様のことが無いよう真摯に取り組み、前例踏襲に陥ることなく、適正な事務処理にあたるよう要望する。

分担金は「税と同じ公債権」であるという認識を担当者はしっかり把握して事務にあたる必要がある。また公務員という立場から、町民との対応に誠実にあたる必要がある。そして公金に対する意識の高揚、モラルの向上、知識の向上に尚一層の取り組みを要望する。

長期間にわたって徴収を怠る事実が存在したことから、今後は、税金、分担金、使用料等の収納率の向上と、時効により消滅する不納欠損額の減少に向け、個別具体的な滞納状況の把握・管理と対応に務めるよう強く要望する。