

平成26年8月5日施行

公金の債権管理回収業務に関する法令と実務

東京弁護士会所属；弁護士 豊田 泰士

1. 債権管理の意義

(1) はじめに

一般に、債権管理とは、『債権について、債権者として行うべき保全、取立て、内容の変更及び消滅に関する事務をいう』とされています。地方自治法に債権管理の定義は存在しないものの、国の債権の管理等に関する法律2条2項には債権管理の定義について上記のような規定をしています。

ただし、対象となる債権の発生の時点から理解しておかなければ、その後発生した債権を適切に管理することが出来ませんので、今回の研修においては、債権発生に関する事項も取り扱います。

(2) 法令遵守 ← 条文を読む癖をつける

債権管理の前提として、法令を遵守する必要があります（地方自治法2条16項、17項 【資料4】参照条文集に掲載。以下の各条文も同様）。

そして、法令を遵守するためには、守るべき法令を理解する必要があります。債権管理においては、民法、商法等の民事実体法、民事訴訟法、民事保全法、民事執行法等の民事手続法、更には各種行政法規、条例等といった多岐にわたる法令についての理解が必要になります。

仮に、法令に違反した債権管理を行えば、責任を問われることにもなりかねませんので、注意が必要です（242条1項（住民監査）、242条の2の1項（住民訴訟）、地方公務員法32条（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）、29条（懲戒）等）。

(3) 公正かつ合理的・能率的な処理

法令を遵守すると同時に、公正かつ合理的・能率的な債権管理も必要となってきます（自治法2条14項、15項。）

地方自治法上の債権は金銭債権（地方自治法240条1項）になるとこ

る、債権は当然に各地方公共団体の財産（同 237 条）ですので、債権管理の目的の一番は勿論債権の「回収」です。

一方で、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す。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少なからずあります。

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ことができます。

ただ、現状では回収困難な債権について、債権放棄等の適切な手続を採ることなく、単に「不納欠損」として会計上の処理だけを行い、事実上管理の対象から外しているケースが散見されます。しかしながら、債権として存在しながら、会計上は存在していないものとして扱うことは、法律と会計の一致という大原則に反するものです。

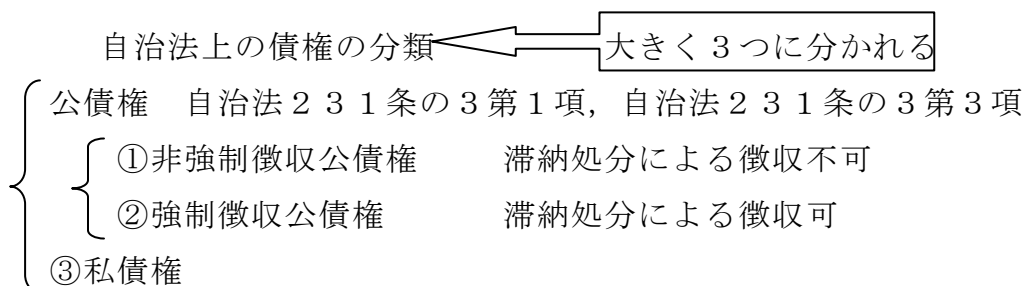
したがって、管理対象から外す場合には、法律上、債権を消滅させた上で、不納欠損処理を行わなければなりません。

簡単に述べると、『回収すべき債権は回収し、落とすべき債権は法律上適切に落とす。』という発想が重要になってきます。

2. 自治法上の債権（公債権と私債権）

（1）自治法上の債権

金銭債権に限られる（自治法 240 条 1 項）。



（2）債権の発生

処分か契約かが大きな基準，でも一見、良く分からない

1) 公債権と私債権の発生原因

公債権・・・公法上の原因に基づいて発生

法令又は法令に基づく行政処分により発生

私債権・・・私法上の原因に基づいて発生する債権

契約，不法行為，事務管理，不当利得

* 事務管理とは？

2) 私債権の発生過程

～貸付債権：文京区奨学資金貸付条例に基づく貸付を例に～

ア．根拠法令

- ・文京区奨学資金に関する条例（以下「貸付条例」という。）
- ・文京区奨学資金に関する条例施行規則（以下「貸付規則」という。）

イ．借受資格

貸付条例 2 条

ウ．貸付けの手続き

- ・申請（貸付条例 5 条）・・・申込
- ・審査
- ・貸付決定（貸付条例 6 条）
- ・通知・・・承諾
- ・借用書の提出（貸付規則 8 条）
- ・金銭の交付・・・債権発生

* 「申請」や「決定」という形式的な文言からは，行政処分のように思えるものの，実体を分析すれば契約である。

エ．法令の効力

(ア) 法律や条令等の法令に基づいて発生するのではない。→相手方に対して直接的な効力を有しない。

(イ) 内部的な拘束力を有する。

(ウ) 法定約款ないし附合約款として間接的な効力を有する。但し、相手方に対し、その内容について十分な説明が必要。→借用書等に法令を遵守する旨の誓約を入れる。

*借用書がない？

(3) 公債権と私債権の区分 弁護士でも迷う・・・

1) 自治法の規定を手掛かりにして

ア. 地方税 (223条)

イ. 自治法231条の3第3項

(ア) 分担金 (224条), 加入金 (226条, 238条の6), 過料 (14条3項, 228条2項, 3項等)

ただ, 結局これらに分類されるか否かの判断が難しい・・・。

(イ) 法律に滞納処分できる規定がある。

下水道使用料 (自治法附則6条3号), 保育所保育料 (児童福祉法56条10項), 国民健康保険料 (国民健康保険法79条の2), 介護保険料 (介護保険法144条), 道路占用料 (道路法73条3項)

*保育所保育料は強制徴収公債権であるが, 延長保育料は特段の定めがない限り原則として私債権になると考えられる。

(ウ) 使用料 (225条), 手数料 (227条), その他は法律の規定がなければ非強制徴収公債権

2) 行政処分を手掛かりにして

ア. 契約(私債権)は申込と承諾により効力を生じる。これに対して, 行政処分は一方的な意思表示により効力を生じる。・・・対等な関係か, 行政庁に優越的な地位があるか

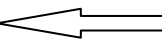
イ. 基本的な法律関係は民事だが行政庁に特別な権限の付与をするときがある。

c f. 国の補助金交付は「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」により行政処分

c f. 文京区補助金等交付規則

c f. 大阪高判平18. 11. 8

「地方公共団体のする補助金の支給（地方自治法232条の2）は、本来私法上の贈与の性質を有するものというべきであり、そもそも公権力の行使という性格は希薄である。これを公権力の行使と認めるためには、補助金支給を申請することのできる地位に権利性を付与したと認めるに足りる法令の規定が必要というべきである」

3) 判例を手掛かりにして  最後は裁判所の判断

ア. 公営住宅

最判昭59. 12. 13

* 賃料債権自体の性質には直接触れてはいない。

* 公債権でも、私債権でも時効期間は5年。

但し、管理は異なる（例えば、時効期間経過後の処理。）

イ. 水道料金

最決平15. 10. 10

* 判例による変更が顕著であった例

ウ. 公立病院の診察料

最判平17. 11. 21

エ. 公立高校の授業料 公立幼稚園の保育料

c f. 最判昭52. 3. 15 c f. 最判平18. 11. 27

* 最近の最高裁の流れからすると、民事的な発想が強いのか。

オ．何故判例が少ないのか

＊訴えても裁判所は判断しない？

4) 結論

当該債権が私債権であるか，公債権であるかは，根拠法令の目的，要件，手続き，効果などを個別具体的に検討して判断するほかはないが，概ね行政庁に特別の権限が付与されている場合は公債権ということになる。

3. 自治法、施行令等による債権管理

(1) 台帳の管理

c f. 国の債権の管理等に関する法律 11 条，同施行令 10 条

(2) ファイルの管理

c f. 自治法 98 条 1 項，199 条 1 項
できれば債務者毎にまとめる管理が望ましい。

(3) 収納管理

1) 歳入の調定及び納入の通知

ア 法令の確認

自治法 231 条，自治令 154 条

私債権，公債権ともに適用がある（地方税は地方税法に別途規定）。

イ 調定

自治令 154 条 1 項

ウ 納入の通知

自治令 154 条 2 項，3 項

2) 入金処理

ア 弁済充当

弁済充当の指定 民488条～491条

但し、納付書で指定されているケースが多いので、問題は少ない

イ 完納した場合の処理

民487条

以下は何かしらのトラブルが発生した場合

すべき措置なのか、できる措置なのか、条文を丹念に読む！

重要な条文数としては少ないので、何度も条文に当たる！！

(4) 地方公共団体の長が なすべき 措置

1) 督促

出発点・督促を笑う者は督促に泣く

ア 法令の確認

(ア) 自治法231条の3第1項

① 公債権のみに適用がある。

② 個々の法令に規定があれば、そちらが優先的に適用になるが、本条は、一般規定として総則的に適用になる。

③ 地方税法については、地方税の督促の規定（66条等）が適用になる。

(イ) 自治法240条2項，自治令171条

私債権のみに適用がある。

イ 督促する時期，督促の方法

(ア) 公債権

① 自治法231条の3第1項に定めはない。

② 地方税については，納期限後20日以内に督促状を発することが必要である（地税法66条等）。

(イ) 私債権

自治令171条に定めはない。

*電話による督促は要注意！

*条例に特段方法の規定がない場合でも，到達年月日が分かる

書面による督促が望ましい（私債権の場合、後述するように督促の効力は債務者に到達しなければ発生せず、かつ、到達したことの立証責任は自治体側が負っている。公債権については特例がある。）。

*最新の住所を把握する。

*督促後は管理台帳への記載を行う。できれば督促状の写しも取っておく。

ウ 指定すべき期限

（ア） 公債権

- ① 自治法 231 条の 3 第 1 項に定めはない。
- ② 地方税法の督促の規定にも定めはない。

（イ） 私債権

- ・自治令 171 条に定めはない。

エ 督促の効力

大切

（ア） 滞納処分的前提

強制徴収公債権については、督促が滞納処分的前提となる（自治法 231 条の 3 第 3 項）。適法な督促なしに滞納処分に入れない。

（イ） 手数料，延滞金の徴収

公債権については、条例で定めるところにより手数料，延滞金を徴収できる（自治法 231 条の 3 第 2 項）。

（ウ） 時効中断

公債権，私債権を問わず，自治体が有する債権については，督促に絶対的な時効中断の効力がある（自治法 236 条 4 項）。

但し，**最初**の督促のみ。

オ 再督促（催告）

- (ア) 自治法に規定無し
- (イ) 弁済を促すという事実上の効果を期待して行う。
- (ウ) 2回目以降の督促に民法153条の催告の効力はあるとするのが判例である（最判昭43.6.27）。
- (エ) 次第に強い口調のものにしていく→単なる催告から最後通牒へ

カ 督促に反応があった場合

返済の意思がある場合は、納付交渉を行う。

(ア) 納付交渉の重要性

履行を求め、あるいは、不履行の原因、納付意思の有無、収入状況、負債状況、財産状況、生活状況を知る機会となり、債権管理を進めていくうえで極めて重要である。

(イ) 納付交渉の基本

期限内履行の厳守

法的措置を念頭においた対応

債務者側の状況の把握

できることとできないことの峻別

(ウ) 納付交渉の進め方

面談が基本であり、電話はあくまでも補助的手段である。

節度ある対応、相手方の人格の尊重し、自尊心を傷つけないよう配慮する。

個人情報の保護に十分に配慮する。

面談の内容は書面に残す【資料1】。

事前に面談カードを記入してもらうと便利である【資料2】。

(エ) 弁済合意の可能性が有るときの対応

分納の場合は履行延期の特約等の適用要件を説明する。

裏付資料の提出を求める。

不履行の場合に備え、税情報等の入手につき同意を得る【資料3】。

c f. 地方税法22条

税務課・収納課が応じるとは限らない点に留意する。

(オ) 徴収困難であると判断されるときへの対応

後述する徴収停止、債権放棄、免除の適用を検討する。

裏付資料の提出を求める。

生活の再建のためのアドバイスをし（破産申立、生活保護の申請

等) , 弁護士会や法テラスでの法律相談を勧める。

キ 上記以外に督促に反応がない場合や反応があっても支払の意思がないような場合には、後述する法的措置を念頭においた対応をする。

*奨学金の場合で、親が勝手にやっただけで、僕は借りていない、と言われたら？

2) 強制執行等

ア 法令の確認

自治法 240 条 2 項, 自治令 171 条の 2

(ア) 非強制徴収公債権と私債権のみに適用がある。

(イ) 強制徴収公債権は、地方税の滞納処分の例による (自治法 231 条の 3 第 3 項) 。

イ 「相当の期間」とは

債権の性質, 取引の実態, 時効期間の長短等を考慮して決すべきであるが, その認定が遅れて債権の完全な実現を阻害することのないよう配慮するべきである。一般的にはおおむね 1 年を限度とすべきであろう (以上, 松本英昭著「逐条地方自治法第 4 次改訂版」920 頁) 。

ウ 法的手続きを採らなかったとき

 危険!!

職務懈怠→損害賠償を受けることもあり得る (自治法 242 条の 2 の 1 項 4 号の「怠る事実」に該当する可能性がある。)

c f . 最判平 16 . 4 . 23 , 最判平 21 . 4 . 28

c f . 時効と怠る事実 東京高判平 13 . 2 . 22 (認容)

c f . 怠る事実の違法確認 津地判平 17 . 2 . 24 (固定資産税の延滞金徴収に係る案件につき認容), 名古屋高判平 18 . 21 .

19 (不動産取得税の延滞金徴収に係る案件につき認容)

エ 法的手続きを採らなくてもよい場合とは

(ア) 徴収停止の措置をとる場合

(イ) 履行期限を延長する場合

(ウ) その他特別の事情がある場合

オ 法的手続の選択

- (ア) 訴訟提起, 支払督促, 調停, 即決和解, 強制執行等
専決の金額と訴訟物の価額
- (イ) 債務名義とは?
強制執行に必要 (民事執行法 22 条)
- (ウ) 強制執行はお金がかかるだけで費用倒れなのか?
*お金の話はこの後のコマの講義で詳しく。

カ 保証人に対する督促

- (ア) 自治令 171 条の 2 第 1 号
- (イ) 督促の時期 「相当の期間」とは
- (ウ) 保証人への請求時期と権利の濫用
c f 民法 447 条

3) 履行期限の繰上げ～当然失期なのか請求失期なのか～

ア 法令の確認

自治法 240 条 2 項, 自治令 171 条の 3

- (ア) 公債権, 私債権ともに適用がある。
- (イ) 但し, 地方税, 過料等には適用がない (自治法 240 条 4 項)。また, 自治法 231 条の 3 第 1 項により督促をした強制徴収公債権は同条 3 項により滞納処分の例により処分することになるので, 適用がない。地方税の場合は地税法 13 条の 2 による。

イ 繰上事由

- (ア) 法令・・・民 137 条, 民 930 条等
但し, 数は少ない。
- (イ) 契約・・・期限の利益の喪失約款
通常は各種個別条例等に定めがあるものの、非常に使い勝手が悪い物が多い。例えば、奨学金などは特に不備が影響する。

ウ 法的効果

(ア) 期限の利益を喪失させる。→弁済期到来

(イ) 期限未到来部分について督促の効果発生

エ 通知の方法

(ア) 自治令171条の3に定めはない。

(イ) 私債権については、到達しないと効力を生じないので(民97条1項)、原則として内容証明郵便によるのが相当である。→支払いがなければ訴訟提起する旨の最後通牒の役割としての効果もある。

オ 繰上通知を要しない場合

(ア) 自治令171条の6の第1項各号の一に該当するとき

(イ) その他特に支障があると認めるとき

4) 債権の申出

ア 法令の確認

自治法240条2項, 自治令171条の4第1項

(ア) 公債権, 私債権ともに適用がある。

(イ) 但し, 地方税, 過料等には適用がない(自治法240条4項)。

イ 申出事由

(ア) 強制執行 民事執行法51条

(イ) 破産手続開始 破産法111条1項

(ウ) 民事再生手続開始 民事再生法94条1項

(エ) その他

ウ 内容

配当手続きに参加

エ 破産手続と免責

手続廃止＝免責？

免責＝債権消滅？

5) 債権の保全

ア 法令の確認

自治法 240 条 2 項，自治令 171 の 4 第 2 項

(ア) 公債権，私債権ともに適用がある。

(イ) 但し，地方税，過料等には適用がない（自治法 240 条 4 項）。また，自治法 231 条の 3 第 1 項により督促をした強制徴収公債権は同条 3 項により滞納処分の例により処分することになるので，適用がない。

イ 保全の方法

(ア) 担保提供

実際、なかなか実現は難しい。

(イ) 仮差押え，仮処分

事案によっては積極的な利用が求められる。

* 実際の事例・・・預金は動かしやすい！

(ウ) その他の保全措置・・・債権者代位権（民 423 条），債権者取消権（民 424 条），時効中断（民 147 条）等

(5) 地方公共団体の長がなすことのできる措置

1) 徴収停止

ア 法令の確認

自治法 240 条 3 項，自治令 171 条の 5

非強制徴収公債権，私債権のみに適用がある。

イ 適用要件

所在不明←基準定立が必要，特に少額の定義

ウ 法的効果

(ア) 内部的手続きであり，債務者との法律関係に影響はない。→時効は進行する。

(イ) 徴収を停止した後の措置について自治法に規定がない。

c f . 地税法 15 条の 7 第 4 項 3 年継続で債権消滅

c f . 江戸川区私債権管理条例

徴収停止後 1 年経過すれば債権放棄可能となる

2) 履行延期の特約等 ← 分割払いを認める根拠

ア 法令の確認

自治法 240 条 3 項，自治令 171 条の 6

非強制徴収公債権，私債権のみに適用がある。

イ 適用要件

(ア) 1 号 無資力の意味

(イ) 2 号 多重債務者の場合に適用になるか？

(ウ) 揃えるべき資料は？

ウ 延長する期間

特に定めなし 5 年以内が相当 但し，奨学金等の特殊な例もある。

c f . 国の債権の管理等に関する法律 25 条

エ 法的効果

期限の利益を付与→遅滞は解消

一方で、合意書には期限の利益の喪失条項を入れる。

オ 納付誓約書との関係

実務慣行は違法な取扱いなのか？

カ 民法上の和解との関係

和解であれば，議会の議決が必要（自治法 96 条 1 項 12 号）

キ 債務名義の取得
公正証書に限られる。
*合意書で協力義務を入れる。

ク 公営住宅の場合の特殊性
*明渡条項に注意
*即決和解は和解＝議決案件

3) 免除

ア 法令の確認
自治法 240 条 3 項, 自治令 171 条の 7
私債権及び非強制徴収公債権のみ適用

イ 適用要件
(ア) 自治法 96 条 1 項 10 号 債権放棄と債権免除は同義
(イ) 使えない規定だと思われる。

(6) 債権管理に関するその他の規定

1) 送達

自治法 231 条の 3 の 4 項 公債権のみに適用
通常到達すべきときに送達があったものと推定される (地税法 20 条 4 項)。

2) 債権放棄

自治法 96 条 1 項 10 号

3) 訴えの提起等

自治法 96 条 1 項 12 号
c f. 自治法 180 条・・・各自治体の専決の金額は？

4. 実務上の注意点

(1) 時効消滅は最大の恥～そのために時効制度の理解が必要不可欠～

1) 時効の意義

一定の事実状態が継続した場合に, その状態が真実の権利関係に合

致するものか否かを問わずに、その事実状態を権利関係と認める制度

2) 時効期間

ア 公債権の時効期間→原則5年（自治法236条1項）

イ 私債権の時効期間

（ア）原則→10年（民法167条1項）

（イ）例外

民法の短期消滅時効や商事債権に注意！

3) 時効の援用・放棄

民法145条，146条

自治法236条2項 私債権は適用なし。

但し，公債権についても時効の中断の適用はある（自治法236条3項）

c f . 最判昭46. 11. 30

4) 時効の中断～1からやり直しに出来る～

民法153条

自治法236条4項 私債権，公債権双方に適用

督促は1回だけ。何回も繰り返してダメ。

5) 民法の準用

自治法236条3項

ア 時効の起算点

民法166条1項 権利を行使することができるときから進行する。
「権利を行使できるとき」とは，法律上の障害がなくなったときをいう。

イ 時効の効力

民法144条 起算日にさかのぼる。

ウ 時効の中断事由

民法147条

（ア）請求

(イ) 差押え, 仮差押え, 仮処分

(ウ) 承認

債務者が債権者に対し, その債務が存在することを知っている旨を表示すること。

6) 時効にかけないためには

滞納発生後に速やかに督促(保証人を含む)、訴訟提起、強制執行という手順を踏めば、少なくとも当初の時効が完成する可能性は低いです。

(2) 債権管理に求められるもの

債権回収はスピードが重要な要素になります。

そのためには情報の一元化など、迅速かつ効率的な債権回収に向けた体制作りが必要となり、回収困難な債権を落とすためには使い勝手の良い債権管理条例の制定が必要です。

一方で、債権回収は色々な法律が入り乱れており専門性が要求されますし、そもそも本来業務が優先してしまう面があり、特に過年度分の回収業務は疎かになりがちですので、専門部署を設置することも重要です。

内部で全てに対処することが難しい場合には、弁護士会をはじめとした専門家、民間会社との連携、外部委託を検討することも有益と思われます。なお、弁護士会における具体的な取組みについてはこの後ご紹介します。