

【レジメ1】

平成26年1月23日施行／公金の債権回収業務に関する法務研修（東京開催）

公金の債権管理回業務に関する法令と実務

東京弁護士会所属；弁護士 須田 徹

【 】内は参照条文のページ

1. 債権管理の基本原則

(1) 法令遵守

- ・地方自治法（以下「自治法」という。）、地方自治法施行令（以下「自治令」という。）、民法、商法、民事訴訟法、民事執行法、民事保全法、破産法、民事再生法、各種行政法規等
- ・自治法2条16項【p5】、17項【p5】、98条1項（議会の検査権）【p6】、199条1項（監査）【p7】、242条1項（住民監査）【p11】、242条の2の1項（住民訴訟）【p11】
- ・地方公務員法32条【p12】、29条【p12】

(2) 公正かつ合理的・能率的な処理

自治法2条14項【p5】、15項【p5】

(3) 自治体にとって有利な処理

c f. 国の債権の管理等に関する法律10条【p12】

2. 債権の意義

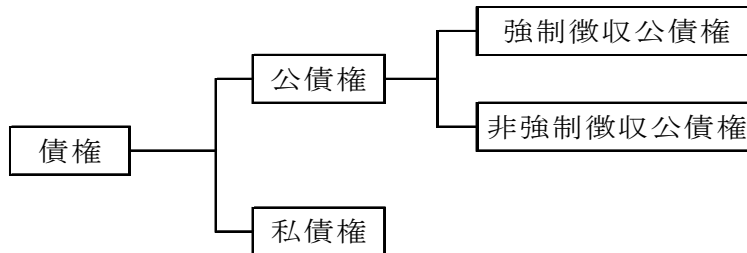
(1) 自治法上の債権

金銭債権 自治法240条1項【p8】

【レジメ 1】

(2) 債権の区分

- ① 非強制徴収公債権
自治法 231 条の 3 第 1 項【p 7】滞納処分による徴収不可
- ② 強制徴収公債権
自治法 231 条の 3 第 3 項【p 7】滞納処分による徴収可
- ③ 私債権



(3) 公債権

1) 意義

公法上の原因に基づいて発生する債権

公法上の法令又は公法上の法令に基づく行政処分により発生

e x. 生活保護費返還金 生活保護法 63 条【p 22】

2) 種類

ア 非強制徴収公債権

・自治法 231 条の 3 第 1 項【p 7】

イ 強制徴収公債権 (自治法 231 条の 3 第 3 項【p 7】)

① 分担金 (224 条【p 7】)、加入金 (226 条【p 7】等)、
過料 (14 条 3 項【p 6】等)

② 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【p 12】)、保育所保育料 (児童福祉法 56 条 10 項【p 21】)、国民健康保険料 (国民健康保険法 79 条の 2【p 21】)、介護保険料 (介護保険法 144 条【p 21】)、道路占用料 (道路法 73 条 3 項【p 22】)

ウ 地方税 (223 条【p 7】)

【レジメ 1】

(4) 私債権

1) 意義

私法上の原因に基づいて発生する債権

2) 発生原因

契約（民法第3編第2章）、事務管理（同第3章）、不当利得（同第4章）、不法行為（同5章）

3) 契約の発生要件

申込みと承諾

4) 貸付債権—母子福祉資金貸付

ア 根拠法令

- ・母子及び寡婦福祉法（以下「母子寡婦法」という。）
- ・母子及び寡婦福祉法施行令
- ・さいたま市母子及び寡婦福祉法施行細則（以下「施行細則」という。）

イ 目的

母子寡婦法1条【p 2 3】

ウ 借受資格

母子寡婦法6条【p 2 3】、13条1項【p 2 3】、32条【p 2 4】

エ 貸付対象

母子寡婦法13条1項【p 2 3】

オ 貸付けの手続き

- ・申請（施行細則2条【p 2 4】）
- ・審査（施行細則3条【p 2 6】）
- ・貸付決定（同上）
- ・通知（同上）
- ・借用書の提出（施行細則5条【p 2 6】）
- ・金銭の交付

カ 法的性質（発生原因）

- ・公債権か私債権か→私債権→貸付債権は法律、施行令、市の施行細則に基づいて発生するのではない。
- ・成立要件＝返還合意＋金銭の交付（要物契約） 民587条【p 2】
- ・貸付債権は契約によって発生するとすると、法律、施行令、さいたま市の施行細則に法的意味はないのか→内部的拘束力
- ・契約といえども、自治体が当事者となる契約であるから憲法上の原

【レジメ 1】

則（平等原則、適正原則、比例原則）の適用を受ける。

- ・法律や条例等の法令は、当然には相手方に効力を及ぼさないが、法定約款ないし附約款として間接的な効力を有する（通常、借用書などに「〇〇条例を遵守して返済することを誓約します。」などの文言が記載されている。）。但し、相手方に対し、その内容について十分な説明が必要である。

（5）公債権と私債権の区分にかかる判例

- ① 公営住宅
最判昭59. 12. 13【p27】
- ② 水道料金
最決平15. 10. 10【p28】
- ③ 公立病院の診察料
最判平17. 11. 21【p27】

3. 任意の履行を求める措置

（1）督促

- 1) 法令の確認
 - ・公債権・・・自治法231条の3第1項【p7】 個別法（河川法74条1項、2項【p21】、道路法73条1項【p22】）等
 - ・地方税・・・地方税法66条【p18】等
 - ・私債権・・・自治法240条2項【p8】、自治令171条【p9】
 - 2) 督促する時期、督促の方法、指定期限
 - ・自治法に規定無し
 - ・地方税法66条【p18】 納期限後20日以内に文書（督促状）を発しなければならない。
- c f. 江戸川区私債権管理条例 20日以内に文書による督促を発し、指定期限は発した日から15日以内（6条【p32】、施行規則3条【p35】）

【レジメ1】

3) 督促の効力

- ・強制徴収公債権＝滞納処分的前提要件 自治法231条の3第1項【p7】
- ・公債権＝手数料、延滞金の徴収可
- ・公債権・私債権＝時効中断 自治法236条4項【p8】により絶対的な時効中断の効力ただし、最初の督促のみ 2回目以降に民法153条【p1】の催告の効力はあるとするのが判例（最判昭43.6.27）。

4) 保証人に対する請求

- ・自治令171条の2第1号【p9】
- ・請求の時期・・・「相当の期間」とは
 - c f. 平20.2.21 広島地裁福山支部判決【p29】
 - c f. 平24.7.18 東京地裁判決【p31】

(2) 履行延期の特約等

1) 法令の確認

- ・自治法240条3項【p8】 自治令171条の6【p10】
- ・強制徴収公債権については適用がない。→徴収猶予、換価猶予

2) 要件の確認

- ・無資力（1号【p10】）、履行期限延長が徴収上有利（2号【p10】）

3) 法的効果

- ・履行期限を延期→期限の利益を付与→遅滞は解消

(3) 徴収猶予

1) 法令の確認

- ・地方税法15条【p13】
- ・強制徴収公債権にも適用がある。
- ・納付義務者からの申請による。

2) 要件の確認

- ・災害、盗難（1項1号）【p13】、病気（1項2号）【p13】、事業の休廃止（1項3号）【p13】、著しい事業損失（1項4号）【p13】、賦課決定の遅延（2項）【p13】→一時的な理由により納付

【レジメ 1】

困難と認められるとき。

- 3) 猶予期間
 - ・ 1年、再猶予は1回のみ（猶予期間は最大で2年）
- 4) 法的効果
 - ・ 新たな督促、滞納処分不可（地方税法15条の2）【p14】→履行期限が延期されるわけではない。→期限の利益が付与されるわけではない。→遅滞が解消されるわけではない。
- 5) 猶予に係る措置
 - ・ 担保提供（地方税法16条1項）【p16】

（4）換価猶予

- 1) 法令の確認
 - ・ 地方税法15条の5【p15】
 - ・ 強制徴収公債権にも適用がある。
 - ・ 職権による。
- 2) 要件の確認
 - ・ 財産換価が事業の継続又は生活の維持を困難にするおそれがあるとき（同条1項1号）【p15】、財産換価を猶予することが、直ちにその換価をすることに比して、徴収上有利であるとき（同2号）【p15】。→滞納処分を執行することが相当ではないと認められる場合に一時的に滞納処分の執行を停止する措置である。
- 3) 猶予期間
 - ・ 1年、再猶予は1回のみ（猶予期間は最大で2年）
- 4) 法的効果
 - ・ 差押財産の換価不可（同条1項）【p15】→期限の利益が付与されるわけではない。→遅滞が解消されるわけではない。
 - ・ 差押猶予、差押解除可（同条2項）【p15】
- 5) 猶予に係る措置
 - ・ 担保提供（地方税法16条1項）【p16】

【レジメ1】

(5) 納付誓約書による分割納付容認

- 1) 法令の確認
 - ・ 法的根拠なし。
 - ・ 地方税、地方税以外の強制徴収公債権、私債権にも使われている。
- 2) 要件の確認
 - ・ 特に限定なし
- 3) 猶予期間
 - ・ 特に制限なし
- 4) 法的効果
 - ・ 納付義務者が一方的に差し入れるものであり、法的効果は発生しない。
 - ・ 合意が成立しているとみることはできない。
 - ・ 債務承認として時効中断の効力はある（民法147条3号）【p1】。
- 5) 事実上の効果
 - ・ 納付誓約どおりに履行している間は強権発動（滞納処分、訴訟提起等の法的手続き）を差し控えるという事実上の効果はある。
- 6) 違法性の有無
 - ・ 徴収猶予、換価猶予は要件が厳しく使いづらいことから、実務上、編み出されたものと思われる。それが非強制徴収公債権や私債権にも使われるようになったものと思われる。
 - c f . 租税法定主義（憲法84条）【p5】、国税徴収法1条【p20】違反・・・福岡地裁昭和25年4月18日判決、東京地裁昭和34年8月7日判決
- 7) 濫用すると弊害の方が大きい。
 - ・ 法的根拠を有しないので、安易に適用される。→不履行→納付誓約書→不履行→納付誓約書・・・（繰り返し）・・・長期滞納者を現出
 - ・ 滞納初期に短期間に限って使うべきである。
 - ・ 不履行のときは、原則どおり、法的手続きを採るべきである。

【レジメ1】

4. 強制的に履行を求める措置

(1) 法的手続き（司法手続き）による回収

1) 法令の確認

自治法240条2項【p8】、自治令171条の2【p9】

- ・非強制徴収公債権と私債権のみに適用がある。

2) 法的手続きを採るべき時期

「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）。

c f. 江戸川区の場合、私債権については、1年を限度とするとしている（管理条例7条【p32】、規則4条【p35】）。

c f. 最判平16. 4. 23【p28】、最判平21. 4. 28【p28】

3) 法的手続きを採らなくてもよい場合とは

- ・徴収停止の措置をとる場合（自治令171条の5【p9】）
- ・履行期限を延長する場合（自治令171条の6【p10】）
- ・その他特別の事情がある場合

4) 法的手続きを採らなかったとき

- ・怠る事実の違法確認（自治法242条の2第1項3号【p11】）
→東京地判平17. 7. 22（長期間に亘る道路の不法占拠の事案）、奈良地判平19. 3. 22（貸金の償還に係る案件）大阪高判平21. 12. 17（上記奈良地判の控訴審）
- ・損害賠償請求義務づけ（自治法242条の2第1項4号【p11】）→大津地判平23. 3. 24（町有地の管理を怠ったことにつき町の元町長に対する支払請求認容）

(2) 滞納処分による回収

1) 法令の確認

- ・331条1項1号【p19】等 各税目毎に定めがある。

【レジメ 1】

- ・ 国税徴収法に定める滞納処分の規定が包括的に適用になる（地方税法 331 条 6 項【p 19】等参照）
- ・ 強制徴収公債権は、地方税の滞納処分の規定が包括的に適用になる（自治法 231 条の 3 第 3 項【p 7】）。

2) 滞納処分に着手すべき時期

- ・ 地方税法 331 条 1 項 1 号【p 19】等によれば、市町村の徴税吏員は、原則として督促状を発した日から起算して 10 日を経過した日までに、その督促にかかる徴収金が完納されない場合には、滞納者の財産を差し押さえなければならない旨規定している。

これらの規定によると、督促状を発した日から起算して 10 日を経過した日までに完納されないときは、差押えをしなければならないかのように読めるが、同規定は差押開始の要件を定めたものであり、いつまでに差押えをしなければならないかを定めたものではないと解されている。

他方、地方税法の督促、徴収猶予（地方税法 15 条）【p 13】、や換価猶予（地方税法 15 条の 5）【p 15】、滞納処分の執行停止（地税法 15 条の 7）【p 15】の規定等に照らすと、原則として、1 年以内に、遅くとも 2 年以内に滞納処分の手続きを採ることが要請されているものと解される。

3) 滞納処分をしなくてもよい場合

- ・ 徴収猶予（地方税法 15 条）【p 13】、換価猶予（地方税法 15 条の 5）【p 15】、滞納処分の執行停止（地税法 15 条の 7）【p 15】の措置を採る場合
- ・ 納付誓約書に従って履行している場合も滞納処分をする必要がないと解される。

4) 滞納処分を怠った場合

- ・ 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 第 1 項 4 号【p 11】「怠る事実」に該当する可能性がある。）。
c f. 時効と怠る事実 浦和地判平 12. 4. 24【p 29】
東京高判平 13. 2. 22（市長に損害賠償義務を認めた。）

【レジメ 1】

- 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) 【p 30】、名古屋高判平 18. 1. 19 (不動産取得税の延滞金徴収に係る案件) 【p 31】

5. 時効

(1) 時効制度の概要

- ・ 取得時効と消滅時効

(2) 時効の起算点

1) 民法

- ・ 民法 166 条 1 項 【p 1】 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。

e x. 貸付金 (分割償還) の場合

2) 自治法

- ・ 自治法 236 条 3 項 【p 8】 民法の規定が準用される。

3) 地方税法

- ・ 地方税法 18 条 1 項 1 号 【p 16】 法定納期限の翌日

c f. 法定納期限 地方税法 11 条の 4 第 1 項 【p 13】

(3) 時効の効力

1) 民法

- ・ 民法 144 条 【p 1】 起算日にさかのぼる。

2) 自治法

- ・ 自治法 236 条 3 項 【p 8】 民法の規定が準用される。

3) 地方税法

- ・ 地方税法 18 条 3 項 【p 17】 民法の規定が準用される。

(4) 時効期間

1) 民法

【レジメ1】

- ・民法167条1項【p1】 10年
- 2) 商法
 - ・商法522条1項【p3】 5年
 - 商事債権とは・・・商法501条（絶対的商行為）【p2】、502条（営業的商行為）【p3】、503条（附属的商行為）【p3】
 - 商人とは・・・商法4条【p2】、会社法5条【p3】
 - 一方的商行為とは・・・商法3条【p2】
- 3) 自治法
 - ・自治法236条1項【p8】 5年
- 4) 地方税法
 - ・地方税法18条1項【p16】 5年

(5) 時効の中断事由

- 1) 民法
 - ・民法153条【p1】
 - ・債務承認も時効中断事由（民法147条3号【p1】）
- 2) 自治法
 - ・自治法236条4項【p8】
- 3) 地方税法
 - ・地方税法18条の2第1項1号【p17】 納付・納入に関する告知
 - ・地方税法18条の2第1項2号【p17】 督促
 - ・地方税法18条の2第1項3号【p17】 交付要求
 - ・地方税法18条3項【p17】 上記以外は民法の規定が準用される。

(6) 時効の援用・放棄

- 1) 民法
 - ・民法145条【p1】、146条【p1】
- 2) 自治法
 - ・自治法236条2項【p8】
c f. 最判昭46. 11. 30【p27】
- 3) 地方税法
 - ・地方税法18条2項【p17】

【レジメ 1】

(7) 時効が完成した場合の請求の可否

- ・ 公債権・・・不可
- ・ 私債権・・・可
- ・ 時効完成を債務者に告知することの可否

6. 欠損処理

(1) 不納欠損処理の考え方

- ・ 既に調定された歳入が徴収し得なくなったことを表示する決算上の取扱いをいう（行実昭27.6.12地自行発161号行政課長回答）。
- ・ 会計上の不存在と実体的な不存在とできるだけ一致させるべきである。

(2) 不納欠損処理が必要な場合

- ・ 債権が弁済及びこれに準ずる行為（相殺、代物弁済等）以外の理由により消滅したとき
- ・ 債権は存在するが、法律上又は事実上の理由により、徴収が不納若しくは著しく困難であると認められるとき

(3) 不納欠損処理の方法

1) 上記 a. のとき

- ・ 公債権について時効が完成した場合など

2) 上記 b. のとき

- ・ 私債権について時効が完成した場合など
- ・ 債権を消滅させる手続が必要
 - 議会の議決（自治法96条1項10号【p6】）
 - 債権管理条例による債権放棄（ex. 江戸川区私債権管理条例14条【p34】）
 - 免除（自治令171条の7【p10】、個別条例）
 - 滞納処分の執行停止（地方税法15条の7【p15】）

【レジメ 1】

7. 自治体における債権管理の課題と対応策

(1) 滞納状況

- ・浦安市
- ・西東京市
- ・練馬区

(2) 債権管理の現状

ア 運用上の問題点

- ・督促・催告を繰り返しているだけ
回収すべきものは回収し、落とすべきものは落とすというのが債権管理の要諦である。
- ・法令が遵守されていない。
前任者のやってきたことを踏襲しているだけ。
過年度分の対応が殆どできていない。→滞納額の増大
- ・責任観念が希薄である。
機を逸しては債権回収はできない。
時効消滅は最大の恥
住民監査（自治法 2 4 2 条 1 項【p 1 1】）、住民訴訟（2 4 2 条の 2【p 1 1】）の対象となる。

イ 自治法・自治法施行令の問題点

- ・複雑でわかりにくい。
- ・大綱を定めているに過ぎない。
- ・使い勝手が悪い。

ウ マンパワーの不足

- ・公務員数の減少
- ・本務で忙しく債権管理までは手が回らない。
- ・大量の案件を一人か二人で孤独に管理しているというのが実情

エ ノウハウの不足

- ・滞納処分
- ・訴訟手続、強制執行手続

【レジメ1】

(3) 改善のための方策

- ア 債権管理条例、債権管理マニュアルの制定
 - ・ 処理基準の統一化
- イ 強制執行体制の確立
 - ・ 法の支配（法律による行政の原理）の貫徹
 - ・ 公平性の確保
 - ・ 財源の確保
- ウ 組織の整備
 - ・ 一元化
 - ・ 共同処理 e x . 茨城租税債権管理機構
- エ 民間委託
 - ・ 弁護士
 - ・ コールセンター、サービサー等
- c f . 内閣府発行の「公金の債権回収業務」～官民連携に向けて～
資料 p 5
- c f . 地方公共サービス小委員会での議論状況
- c f . 「強制徴収公債権の回収における弁護士の役割」東京弁護士会自治体
等法務研究部有志意見書