

新

地方公共団体
弁護士活用術

第1回

江戸川区総務部納税課特別整理係長

淡路公機



江戸川区の債権管理に関する 取り組みと弁護士の活用

1 はじめに

近年、「学校給食費」や「保育料」等の未納問題が社会的にクローズアップされ、自治体における債権管理のあり方に関心が集まっている。また、各自治体の監査報告書の中でも、債権の管理・回収の不十分性が指摘されている例が相当数見られるようになってきた。地方分権改革が推進される中で、財政の健全化が自治体運営の最重要課題となつている今日、徹底した「行財政改革」の実施とあわせて、住民にも応分の負担を求めなければならぬ場面も少なくない。自治体にとって、財政運営や行政サービスの主要な原資となつている税だけではなく、使用料や手数料、その他の歳入の確保にもどれだけ有効な対策がとられているかについての説明責任も求められるようになってきている。

江戸川区においても、平成16年2月に本区監査委員により各種貸付金の返還金等の私債権の収入未済額が著しく増加しており、それに対する対応策を早急に策定するよう指摘された。これをうけて同年12月に「江戸川区収納対策委員会」を発足させ、各種債権の「徴収の強化」と「債権管理の効率化」に向けた対策を全庁的な合意形成を図りながら現在推進しているところである。

本稿では、この債権管理に関する本区のことれまでの取り組みと、その中で弁護士から何を学び、どのような関わりを持ってきたのかについて紹介していくこととする。

2 債権管理の現状とその適正化に向けた取り組み

(1) 行財政改革の推進と債権管理の現状

本区においては、バブル崩壊後の激変する社会経済状況の中にあつた平成13年に「健全財政推進本部」を設置し、厳しい財政状況を乗り切るための抜本的な行財政改革に取り組んできたことにより財政状況は著しく改善されてきた。しかし、都区財政制度の改正、国の三位一体改革による補助金の見直しや税制改正、少子・高齢化にともなう行政需要の増大等により、今後の区財政の先行きは決して楽観できるものではなく、より一層の財政健全化に向けた努力が必要とされているところである。

こうした中で、平成16年2月に「平成15年度事務事業監査結果の報告」が公表された。同監査結果は、監査の着眼点の一つとして歳入の確保、滞納整理、不納欠損処理等に焦点をあて、特に区の各種貸付金等の私債権の管理に関する現状と問題点について次のような指摘がなされた。

①収入未済が著しい増加傾向を示しており、平成14年度は20億円を超え、平成10年度の2倍強となっており、今後、その傾向が続くと予想されること。

②昭和50年前後に収入調定したものがあがるが未処理となっている等、古い債権が少なからず滞留していること。

③すでに消滅時効が完成している債権が数千万円にのぼっているが、未だ未処理のままとなっていること。

④自治法の規定に基づき、担保権の実行、訴訟、強制執行等の実施がこれまで行われた事実がないこと。

また、監査委員の総括意見として、債権の管理について全庁的な共通認識を図り、収入の確保に向けた努力と責任を明確にするよう付記されていた。

(2) 債権管理の適正化に向けた取り組み

こうした「監査結果」の指摘を受け、区における債権の適正な管理と徴収の強化を図つ

ていくために、平成16年12月、「江戸川区収納対策委員会（以下、「委員会」という。）が発足することとなった。総務部長を座長とし、構成メンバーは債権を管理する担当課長、関係長級職員が作業部会のメンバーとして配置された。ちなみに、筆者は同委員会の事務局を担当している。

委員会においては、公債権、私債権を含む多様な債権について多くの議論が交わされたが、最も重要な議論の中心となったのは「監査結果」の指摘にもあつたように、私債権の適切な管理と徴収の強化をいかに実施していくのかにあつた。本区における各種貸付金等の私債権は15課24係25種類ほどになっているが、各種貸付金はそれぞれに独自の条例を定めており、それぞれに政策的には異なっている。また、その管理方法についても特に統一的なルールを定めている訳ではなくその運用は各主管課に任せられているのが現状である。委員会の議論としては、「収入未済」が増大している原因については、それぞれの担当課における個別的な要因によるところが大きいとしながらも、①貸付の業務が主たる業務であり、貸付金の回収までは手が回らないこと、②債権管理に関する法律上の知識やノウハウが少ないこと、③4～5年で担当職員が異動するということもあり「不良債権」が長期間手付かずのままの状態になっているものがあること、④貸付を行った後の債権管

理、特に「債務不履行」が発生した後の対応に十分な対策が取られていないこと等が共通した問題点として指摘された。

委員会では、これらの問題点を克服していくために、債権管理に関して全庁的に統一した対応をとれるようにすること、住民に対する「公平性」が確保されることを基本として、具体的には次の三点を当面の対応策として実施することとした。

①私債権の管理及び徴収に関する職員研修を実施する。

②総務部納税課に「私債権担当部門」を設置し、強制執行案件等の受託、各主管課との連絡・調整を行う。

③「江戸川区の私債権の管理に関する条例（以下、「債権管理条例」という。）の制定及び「債権管理マニュアル」の策定を行う。

3 債権管理に関する職員研修の実施について

自治法上、自治体の長は、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り立てに関して必要な措置を取らなければならない（自治法240条）とされており、さらにその施行令においては督促（171条）、強制執行等（171条の2）、履行期限の繰り上げ（171条の3）、債権の申し出（171条の4）、徴

収停止（171条の5）、履行期限の特約（171条の6）、免除（171条の7）等の規定を定めている。しかし、同法、同施行令は債権管理の大綱を示しているにとどまり、

（表1）私債権の徴収及び強制執行等の実施に関する研修カリキュラム

	講義内容
第1講目	自治法上の債権管理規定（督促、強制執行、徴収停止、免除等）
第2講目	法的手続き前の措置（納入の通知、内容証明郵便等による催告、納付交渉等）
第3講目	支払督促手続（意義、特徴、手続きの概要、支払督促を選択すべき条件等）
第4講目	少額訴訟、調停、仲裁、通常訴訟（それぞれの意義、特徴、手続き等）
第5講目	強制執行手続Ⅰ（総論、債務名義、執行文の付与、送達証明等）
第6講目	強制執行手続Ⅱ（不動産執行、強制競売、強制管理等）
第7講目	強制執行手続Ⅲ（債権執行、動産執行、担保権の実行、財産開示手続等）
第8講目	破産手続、民事再生手続、保全処分（仮差押え、仮処分）等
第9講目	ケーススタディⅠ（契約書、期限の利益の喪失条項、担保・保証人等）
第10講目	ケーススタディⅡ（台帳・ファイルの管理、履行遅滞に陥った時の措置等）

民法・商法等の適用をうける私債権の管理を行うための諸規定が十分に盛り込まれているとはいえない。

自治体が管理する債権のうち、私債権の管理・回収業務を適法かつ合理的に行っていくためには自治法・同施行令などの公法上の規定のみならず、民法・商法などの私法上の規定についても正確な知識とノウハウを有していることが必要である。しかし、本区においてはこうした私法関係に類する業務を専門に扱う部署があるわけではなく、また一般の職員にとっても比較的なじみのうすい分野であり、通常業務の中でその知識やノウハウを習得するのは非常に困難な状況にある。こうした事情から、これまで以上に債権管理の効率化を図っていくためには、債権を管理する担当職員の民事関係の法律に関する知識やノウハウの習得を図るための対策を講じる必要があった。そのための対応策として、「私債権の徴収及び強制執行等の実施に関する研修」を実施する運びとなった訳であるが、それによってどのような内容・方法で実施するのかについては法律の専門家の力を借りる必要があった。このことが、我々が弁護士を必要とした第一の理由である。

職員研修の具体的な企画・立案・実施については、「東京弁護士会・業務改革委員（委員長 須田徹弁護士（当時）」の全面的な協力を得て実現することとなったが、その具

体的なカリキュラムについては（表1）に示すとおりである。平成17年9月に第1回目を実施し、平成19年度で3回目を実施し終えたところであるが、講師をお願いした弁護士からは、毎回、丁寧なレジュメと豊富な資料を提供していただき、極めて実践的で内容の深い研修を実施することができた。10単位の構成で延べ5日間というハードスケジュールにもかかわらず、毎回40名程度の債権を管理している係長級職員及び担当職員が参加したが、相当なスキルアップが図られたものと確信している。

この研修は、他の自治体でも実施され始め、東京特別区の職員研修にも取り上げていただいた。各区の職員に研修への参加者を募集したところ、定員を大幅に上回る参加希望者があったとのことである。こうした取り組みは、今後多くの自治体にも十分受け入れられる内容のものであると考えている。

なお、これらについては、本誌「自治体法務研究2006秋」に、本研修の実施にご尽力いただいた倉田大介弁護士の論考が掲載されているので参考にされたい。

4 債権管理条例の制定について

（1）条例制定の必要性について

自治法上、自治体が管理する債権は金銭債

権だけであり、公法上の理由に基づいて発生する債権（以下「公債権」という。）と私法上の原因に基づいて発生する債権（以下「私債権」という。）とを問わない。公債権は、地方税の滞納処分等の例により強制徴収できるもの（自治法231条の3第3項。以下「強制徴収公債権」という。）と、滞納処分等の例によることができないもの（以下「非強制徴収公債権」という。）とに区分することができる。したがって、自治体が管理する債権は、①強制徴収公債権、②非強制徴収公債権、③私債権の三つに区分できるが、自治法及び同施行令はこれら3種類の債権を基本的に同一の規律のもとにおいているために、その適用関係が非常に複雑なものになっている（表2参照）。

また、同法、同施行令は、督促や法的手続きの実行による迅速かつ的確な債権回収を求める一方、徴収停止、履行期限の延期、債務免除についてはその要件を厳格に規定している。そのために現実に即した柔軟な対応が取りにくく、実際には回収できる見込みのない債務者に対しても、ひたすらに督促を続けるなどして債権管理を継続しているというのが実情である。しかも、私債権においては、時効が完成しても債務者が援用しなければ債権は消滅しない。多額の私債権が未処理のまま滞留せざるを得ない一つの原因がここにある。

以上の問題を解消し、債権管理の効率化を図っていくためには、自治法・同施行令の不十分な点を補い、職務を執行する上で使いやすい新たな条例を制定する必要があると判断した。そのためには、自治法、同施行令の債権管理に関する諸規定、並びに民事関係の債権管理に関する諸規定を十分調査・研究したうえで作業を進める必要があるが、この点においても法律の専門家のアドバイスを必要とした。紙数の関係で債権管理条例の全文を掲載することはできない（条例全文については、江戸川区HP参照。）ため、以下にその特徴点を述べることにするが、これらも前記「弁護士会」に依頼した「条例制定に関する法令調査報告書」を参考として作成したものである。

(2) 債権管理条例の特徴について

本区における債権管理条例の特徴は、大別すると次の三点に要約することができる。第1は、本条例の対象となる債権を「私法上の原因によって発生する債権」に限定したこと、第2は、強制執行及び和解の実施等に当たっては500万円以下の債権は「長の専決処分」によることができるとの規定を盛り込んだこと、第3は、「債権放棄」の項目を新設し、その基準を明確化したことである。

① 条例の適用となる債権を「私法上の原因に基づく債権」としたことについて

(表2) 自治法 施行令 民法の適用関係

	強制徴収公債権	非強制徴収公債権	私債権
納入の通知	法 231	法 231	法 231
督促	法 231 の 3 I	法 231 の 3 I	令 171
手数料・延滞金	法 231 の 3 II	法 231 の 3 II	民法
送達・公示送達	法 231 の 3 IV	法 231 の 3 IV	民法
徴収停止	地方税法等	令 171 条の 5	令 171 条の 5
履行延期	地方税法等	令 171 条の 6 I	令 171 条の 6 I
免除	地方税法等	令 171 条の 7 I	令 171 条の 7 I
強制執行等	地方税法等	令 171 条の 2	令 171 条の 2
履行期限の繰上げ	地方税法等	令 171 条の 3	令 171 条の 3
債権の申し出等	地方税法等	令 171 条の 4	令 171 条の 4
時効期間の特則	法 236 I	法 236 I	民法
時効援用・放棄	法 236 II	法 236 II	民法
時効中断の絶対効	法 236 IV	法 236 IV	法 236 IV

前述したように、債権管理に関する自治法の規定は、その適用関係が複雑で分かりにくいものになっている。例えば、「督促」という同一内容の事項については法231条の3第1項と施行令171条の二つの規定があること、法236条第1項は時効期間を5年と定め、司条2頁こぼれてそり追討的ふカリト

認めているが私債権には適用がないこと、また、同条4項においては時効中断の効力について民法153条の適用を排除し、公債権、私債権の双方に適用があるとしていること等である。

こうした問題点を解消し、条例をシンプルで使いやすいようにするために、その適用範囲を私債権に限定することとした。強制徴収公債権は、地方税法の滞納処分の例により処分することになっているので、ことさら条例に盛り込む必要性はない。また、非強制徴収公債権は現行の規定で処理することとし、仮に未済債権が滞留する事情が生じたとしても同債権は5年で絶対的に消滅する。以上が本条例の規定対象を私債権に限定した理由であるが、こうした場合、何が公債権であり私債権であるかの区分が非常に重要になってくる。

これらについては、後述するように条例制定後に実務の手引書として策定した「債権管理マニュアル」の中で明示することとした。

② 「専決処分」について

自治法、施行令等を的確に運用していくと、履行期限の特約、和解、調停、訴訟提起などが頻繁に行われることになる。ところで、自治体を当事者とする訴えの提起、和解、調停を行うには議会の議決が必要である（自治法96条1項12号）。しかし、本区における貸付金等の私債権は25種類を数え、その件

数も数千件を超える膨大な数にのぼっており、これをそのつど議会に諮るとなると効率的な事務処理を行うことは難しい。そこで、本区においては、法務事務の迅速化と債権管理の効率化に資する主旨で平成16年3月、訴えの提起、和解及び損害賠償額の決定に関する目的物の価額が500万円以下であれば「専決処分」できる旨の議会の議決があったので、その内容を条例に盛り込み債権管理に関する規定を総覧できる形に整えることとした。

③ 「債権放棄」について

債権を消滅させる方法としては、施行令171条の7に定める「免除」の規定があるが、同条は、債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行期限の特約又は処分をした債権について、当初の履行期限から10年を経過してもなお無資力状態が継続し弁済の見込みがないときなどに限られている。この条項は、要件が非常に厳しく規定されており、該当する債権は限られたものにならざるを得ず、少なくとも本区においては適用できる債権はほとんどない。債権を消滅させるもう一つの方法として、議会の議決を経て行う権利の放棄がある（自治法96条1項10号）。放棄の議決をするための特別の要件は定められていないが、議会が常時開催されているわけではなく、「専決処分の項」で述べたように大量の債権をそのつど議会に諮るとなると事務

の効率性という面からも問題が多い。他に、時効による債権の消滅があるが、これは私債権については自治法236条の適用がなく、債務者が時効の援用をしない限り債権は消滅しない。以上のように、現行の自治法及び施行令の規定は債権の欠損処理を行う上での制約が極めて多い。

ところで、本区において収入未済となっている債権のなかには、すでに破産・倒産となっている者、著しい生活困窮に陥っている者、行方不明の者等が多数存在しており債権の事務処理に大きな困難をきたしているという現実がある。そこで、債権の欠損処理を効率的に実施するために、「条例に特別の定めがある場合」には議会の議決を要しないとしている自治法96条1項10号を活用し「債権放棄」の項目を新設することとした。

ただ、「債権の放棄」は自治体の財産を減じる行為であり、「公平性」を確保するという観点からも、社会通念上妥当と思われる①著しい生活困窮、②破産・免責、③時効完成を主たる要件として限定的に定めることとした。

5 債権管理マニュアルの策定について

債権管理を効率的に進めていくためには、越えなければならないもう一つの重要なハードルがある。それは、第1に「債権管理条例

の制定」の項でも述べたように、それぞれの債権が、どのような法的な性格をもっているのか、言い換えれば、公債権なのか私債権なのかを明確にしなければならぬということである。公債権か私債権なのかは、法令の適用を全く異なることになるので、その区分を明確にしないと現場では対応できない。税や国民健康保険料等のように公法上の債権であることが明らかなるもの、また、各種の貸付金のように私法上の債権であることが明らかなるものは、その徴収手続きや時効の判断においてそれほど問題とはならないが、例えば「公営住宅の使用料」、「廃棄物の処理手数料」、「子ども医療費助成の返還金」、「新左近川マリーナ使用料」、「学童クラブ育成費負担金」等規定上明確にされていないものや新規の事業展開によって発生した債権で前例のないもの等についても、それがいかなる法的な性格をもった債権であるのかを特定しておくなければならない。

また、第2に本区において収入未済が増大している大きな要因の一つとして、債権管理についての知識やノウハウの蓄積が少ないことによつて債権管理に十分な対策を取ることができないという現場の実情がある。実際に、住民と直接に接する現場の第一線では「時効中断の効力を発生させる督促の形式はどうあるべきか」「主債務者と保証人との法律関係はどうなのか」「事業者への貸付金は

一般の民事債権なのか商事債権なのか」「時効の期間は何年なのか」また、「強制執行や訴訟の提起が必要というが、その手続きはどのようにするのか」等という現実的な問題に直面している。こうした問題意識にも適切に対応できるようにしなければ、効率的で継続的な債権管理はできない。実際、条例は作つたけれどほとんど運用されたことはないという事例も少なからずあるということ聞き及ぶにつけ、債権管理は単に条例の制定にとどまらず、それを実際に運用していくための具体的な条件整備をどのように行っていくのかということの方がはるかに困難を伴う作業であり重要なことである。

以上の理由から、債権管理の実務の手引書としての「マニュアル」を作成する必要性に迫られた訳であるが、ここでも多くの弁護士諸氏の力を借りることとなった。できるだけ簡易・明瞭で、かつ、現場の問題意識に的確に応えられるようなものという条件をつけさせていただいたところ、本誌「自治体法務研究2008春」「同2007冬」にて本区の取り組みについて論考していただいている伊東健次弁護士、内野真一弁護士を始め20人を超える弁護士が、直接現場の職員とのヒアリングに入っていたり、現場担当者の問題意識に添っていたり、ともに「債権の発生原因は条例にあるのか契約にあるのか」「期限の利益の喪失条項の有無とその意義」「保証

人としての適格性」等これまで我々がほとんど意識してこなかった債権管理の原則的な事項についても実に多くの貴重なアドバイスをいただくことができた。

こうした過程を経て完成の運びとなった「債権管理マニュアル」は、現場担当職員の実務の手引書として大いに活用されている。その詳細についてここで述べる程の紙数はないが、債権管理の実務の参考に供するために主な項目についてその概要を紹介しておくこととする(表3)。

6 債権管理に関する取り組みの成果と今後の課題について

これまで述べてきたように、本区における債権管理の効率化に向けた取り組みは、職員研修の実施、債権管理条例の制定、債権管理マニュアルの策定を基本的な柱として実施してきた。こうした試みをするることによって、果たしてどのような成果があったのか、どのような課題が残されているのかについて次に紹介することとしたい。

まず、条例制定等の効果であるが、自治法・同施行令の不十分な点を補い、強制執行や債権放棄等の債権管理に関する新しい全庁的なルールを確立したことにより、これまで各担当課に滞留していた未済債権をどのように処理していくのかについて一定の方向性を示すことができたという点にある。また、条