

平成30年1月26日

平成29年度 公金の債権回収業務に関する法務研修（福岡開催）

## 公金の債権回収に関する法令と実務

福岡県弁護士会 弁護士 服部 博之

### 目次

|    |                           |    |
|----|---------------------------|----|
| I  | 公金債権管理にあたっての心構え           |    |
|    | 債権管理・公金債権管理とは？（その特徴とポイント） | 2  |
| II | 公金債権・公金債権管理に関する法律知識       | 7  |
| 1  | 債権の意義                     | 7  |
| 2  | 日常の管理                     | 11 |
| 3  | 自治法・自治令による債権管理            | 12 |
|    | （1）地方公共団体の長がなすべき措置        | 12 |
|    | 1）督促                      | 12 |
|    | 2）強制執行等                   | 16 |
|    | 3）履行期限の繰上げ                | 19 |
|    | 4）債権の申出                   | 20 |
|    | 5）債権の保全                   | 20 |
|    | （2）地方公共団体の長がなすことのできる措置    | 21 |
|    | 1）徴収停止                    | 21 |
|    | 2）履行延期の特約等                | 21 |
|    | 3）免除                      | 23 |
| 4  | 所在調査と財産調査                 | 23 |

本講義の内容及び資料の作成にあたっては、東京弁護士会の須田徹先生、澤村暁先生（弁護士法人マイスタット法律事務所）から御提供をいただいた、講義案及び資料を使用又は参考とさせていただいている。

快く、講義案及び資料の御提供をいただき、本講義において使用・参考とさせていただくことを御承諾いただいたことに、厚くお礼申し上げます。

## I 公金債権管理にあたっての心構え

### 1 債権管理・公金債権管理とは？（その特徴とポイント）

#### （1）「債権」とは？

1) 「債権」とは、「特定の人が、特定の人に対して、特定の行為（給付）を請求する権利」と定義づけることができる。

「債権」と対比される概念として、「物権（物を直接・排他的に支配する権利）」がある。

2) なお、地方自治法上においては、「債権」＝「金銭債権」と定義づけられている（地方自治法240条1項【p15】）。

3) 「債権管理」とは、国の債権管理等に関する法律2条2項【p20】において、「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」と定義されており、自治体が行う「債権管理」についても同様に定義づけてよいと考える。

なお、「債権の発生」に関しては、上記債権管理の定義には含まれていないように見えるが、「債権」については、処分や契約等によって生ずるものであり、その発生原因たる処分や契約等によって、その内容や性質等が異なってくるものであり、それによってその債権の管理にも密接に関わってくるものである。従って、「債権の発生」の段階から将来の債権管理（保全、取立て、消滅等）を念頭に置いておくことが極めて重要である（例えば、発生根拠となる契約条項や条例・規則・要綱など）。

#### （2）債権管理のポイント（一般論）

1) 債権管理は、「意識的」に行わなければならない。

債権管理について考えるにあたっては、「債権」というものが「目に見えないもの」であることが、一つの特徴であり、念頭においておくべきことと考えている。

例えば、「物」として所有権の対象となる「自動車」などにおいては、

物理的に、目で見たり、手で触れたりすることができる。それを駐車場に駐めて管理することもできるし、そこから無くなればひょっとすると持ち去られたかも知れないということを把握することができる。傷が付いたり壊れたりすれば修理をしようということになるし、古くなればこれを廃棄・処分するということも認識しやすい。

一方で、「債権」は、「目に見えない」、「手で触れられない」ものであり、それが現状どういう状態にあるのかを感覚的に把握することはできない。かといって、「債権」の内容は現にそれぞれ違いがあるし、傷が付いたり、壊れてしまったりしている債権（不良化している債権）も現に存在する。そのため、「債権」については、特に意識的に「管理」を行うことが必要かつ重要であり、これが難しいという所以であると考える。

## 2) 債権の発生や実現などには、「手続」や「コスト」がかかる

債権は目に見えない「権利」であり、発生の段階から一定の「手続」が必要である。また、権利を実現するためには、相手方の「行為」が必要であり、これが任意に得られないときには、訴訟や強制執行などの法的手続が必要となるものである。債権管理については、その性質上、「手続」とそのための「コスト」が不可欠なものである。

そのため、債権管理にあっては、「手続」等に関する法的知識、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、殊に公金債権管理にあっては、地方自治法・同施行令、各種行政法規、条例等の知識を有することが不可欠である。

## 3) 債権は全てが実現できるものではない

債権は「権利」であるところ、金銭債権であればこれを回収して、金銭という形で現実化しなければならないところである。もちろん、債権管理にあっては、一次的にはこれを実現することを目的・目標として行うものであるが、上記のような性質から、これが現実化・実現できないということも、本質的に内在しているところである。例えば、貸付を本来的業務とし、そのプロである、銀行等であっても、一定の貸し倒れ、回収不能が生じているところである。

債権については、上記のように、実現には「手続」や「コスト」が必要となり、発生するものであるところ、費用対効果等も念頭におかなければならない。もちろん、債権について「回収」することが一番の目的・目標ではあるが、現実的に全てが「回収」できるわけではないということを念

頭に置きつつ、だからこそ、できるだけ「回収」ができるように、債権の発生や請求・取立て等の各段階において適切な管理を行い、また、回収ができないとの事態に陥ったときのためにも、やはり適切な管理を行っておき、時機を失せず処理を行うことが特に肝要であるものである。

### (3) 公金債権管理の特徴・ポイント

#### 1) 債権は「公の財産」である

公金債権は、当然のことながら、公の土地や施設などと同様に、各地方公共団体の「財産」である（同237条【p15】）。債権は「目に見えない」ものであるが、これを毀損することは当然許されない。

#### 2) 法令遵守

公金債権についても、債権である以上、上記（2）で述べた債権の特徴が当てはまり、その全てが実現できるものではない。

ただ、公金債権は、上記のように市民からの付託を受けた「公の財産」であり、徒に毀損することは許されない。また、債権管理も、地方公共団体の事務であるが、公正かつ合理的・能率的に行わなければならない、その取扱いには公平性・平等性が確保されなければならない（自治法2条14項、15項。【p10】）。

地方公共団体が行う事務は常に法令を遵守することが求められているところ（地方自治法2条16項、17項【p10】）、公金債権管理にあつては、後に詳述するとおり、地方自治法・同施行令、その他の法令・条例等によって、管理にあたって遵守すべき義務、許容される取扱いが、細かく法定されている。

これが例えば、営利を目的とする私企業であれば、専ら費用対効果、営業・経営戦略上の観点などを踏まえた経営判断として、特に公平性や平等性等を考慮することなく、訴訟手続を行わない、債権放棄をするということも許容されるところである。しかし、自治体においては、法令に違反する債権管理・処理を行うことはおよそ許されないものである。特に、債権にあつては、全てが実現できるものではないとの本質があるからこそ、適切・適正な管理・手続を行ったのかということが中心となって問われるものである。

「法令に従って、回収すべき債権は回収し、落とすべき債権は適切に落とす」というのが、公金債権管理の核である。ここで、回収困難な債権について、「不納欠損処理」として、会計上の処理を行い、事実上債権管理

の対象から外すというケースも見られるが、あくまでも自治体としての会計上の処理を行ったとしても、債権放棄等の法令上債権を消滅させる手続を行っていないならば、法令を遵守した処理とは言い難い。

なお、法令に違反した債権管理を行えば、自治体はその責任を問われることになりかねないので、注意が必要である（地方自治法 242 条 1 項【p 15】（住民監査）、242 条の 2 第 1 項【p 16】（住民訴訟）、地方公務員法 32 条【p 32】（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）、29 条【p 32】（懲戒）等）。

### 3) 公金債権管理の難しさ

上記のように、「公金債権」も「公の財産」であり、管理にあっては、厳格に法令を遵守することが求められることを述べた。

ただ、公金債権・公金債権管理（特に私債権）については、その他に以下のような特徴があるところである。

- ①公金債権（特に私債権）については、元々、福祉的な行政目的によるものも多く（例：生活一時資金貸付金など）、担保・保証人の設定等による保全措置も難しく、回収困難に至る可能性が相対的に高いという性質を有する。
- ②債権管理業務に従事する職員の知識・経験が不足している。自治体を取り扱う事務は多種多様に及ぶところ、債権管理だけが自治体の本来的な業務ではないところ、人員配置の限界もあって、債権管理専門部署を設けることが難しい。定期的に人事異動があるために、職員の専門化も難しく、知識やノウハウの蓄積・承継が難しい。特に私債権については、管理業務を債権管理専門部署以外の「原課」が管理も取り扱っている例が多く、部署間の情報の共有や連携の問題も生じる。
- ③債権管理について法令の要求する手続のレベルは高い一方で、債権の放棄、訴訟提起や和解等には原則として議会の議決を要するとされており（地方自治法 96 条 10 号、12 号【p 10】）、機動的に法的手続や和解等を進めることができない。
- ④債権管理について、単なる費用対効果といった「効率性」の観点だけでなく、「公平性」・「平等性」等の観点も考慮しなければならない。

### 4) 公金債権管理の現状チェック

上記のような、公金債権の特徴や公金債権管理の難しさ等もあって、公金債権管理の現状として、以下のような実態があるかに聞く。

今一度、公金債権管理の現状・実態についてチェックをし、改めて見直していただくことをお勧めする。

①地方自治法・自治令の規定を読んだことがない。

→この研修等を通じて、特に、債権管理について「なすべき事務」、「なすことができる事務」についての法令の規定はチェックし、理解・認識しておくことが不可欠。

②訴訟を提起したことがない。

→地方自治法240条2項【p15】、自治令171条の2【p17】によれば、訴訟の提起等の措置を行うなどの措置を「とらなければならない」とされている。訴訟手続や強制執行手続について、弁護士の指導・助力を得て、一度経験してみることが何より不可欠である。

③十数年前に発生した債権が処理されないままに残っているところ、前担当者からの引き継ぎのとおり、毎年1度電話をかけたり、書面を発送したりしているが、もはや手紙も届かず、電話もつながらない。

→時効期間が既に経過していることが考えられる。速やかに債権の消滅等に関する処理を行う必要があるが、私債権については地方自治法236条2項【p14】の適用がなく、時効消滅には債務者の時効援用が必要であるため、当然には債権は消滅せず、債権放棄・免除等の手続が必要である。そもそも、時効期間を漫然と経過するようなことがあってはならない。

時効期間が経過するのは論外であるが、仮に時効期間が経過しなくても、債権は「生もの」であって、対応を放置すればするほど、回収・対応は困難となり、価値が毀損されていく性質のものである。早期かつ適時・的確な対応が重要である。

④前任者からの引き継ぎのとおり、電話や戸別訪問によって、反応がある債務者からは、毎年1000円程度を徴収しているが、他にも借金等がある模様で、生活は極めて困窮している模様である。一方で、反応がない、反発する債務者に対しては、特に手も回らないので、対応をしていない。

→公平性・平等性の観点から問題がある。私企業であれば、「回収しやすいところから優先的に回収する（回収困難なところは後回し）」というのが費用対効果からの債権回収の一つの考え方ではあるが、公金債権においては、市民間の公平性・公平感から、不誠実な債務者は許さないという観点も重要であると考えられる。

また、公金債権管理にあっては、単に取り立てをすればよいというも

のではなく、債務者の生活再建等の観点から、必要な示唆・アドバイスをする（例えば、債務者の状況に応じて債務整理や生活保護の受給など）ことも、自治体の対応としては適切であると考えられる。

⑤不納欠損処理は行ったことがあるが、債権放棄・免除等は行ったことがない。

→不納欠損処理をして会計上の処理を行い、事実上債権管理の対象から外しても、簿外債権に移管するだけで、自治体の財務状況の透明性を損ない、根本的な解決とならない。

⑥これまで弁護士に債権管理・回収について相談したことがない。

→公金債権管理については、適時・適切に民事訴訟手続・強制執行手続等を行わなければならない、同じく適時・適切に徴収停止・債権放棄・免除等の「できる措置」を行うことを検討しなければならない。また、これらは、債権や債務者の状況等に照らして、ケースバイケースの検討・対応が必要となる。債権管理を行うにあたり、弁護士に相談したい、相談する必要があると感じることは頻繁にあると思われるし、もし、1年のうちに1度もないとすれば、それはむしろ法律問題が生じていることの認識すらないということで、さらに問題の根が深いと感じるところである。是非とも、顧問弁護士の積極的利用、弁護士会（弁護士）との協力体制の構築、弁護士等の外部委員を利用した債権管理委員会の設置・運用等を検討することをお勧めする。

また、効果的・効率的な公金債権管理にあっては、債権管理債権管理条例や規則等の整備、管理体制・システムの構築（債権管理専門部署の設置など）、債権管理マニュアル等の整備等が必要である。この点に関しても、弁護士・弁護士会との連携も有用であると考えられる。

## II 公金債権・公金債権管理に関する法律知識

### 1 債権の意義

#### (1) 自治法上の債権

1) 「金銭債権」・・・自治法240条1項【p15】

c f. 自治法237条【p15】

→「財産」とは、公有財産、物品及び「債権」並びに基金をいう。

#### 2) 自治法上の債権の分類

##### ①強制徴収公債権

自治法 231 条の 3 第 3 項【p 13】

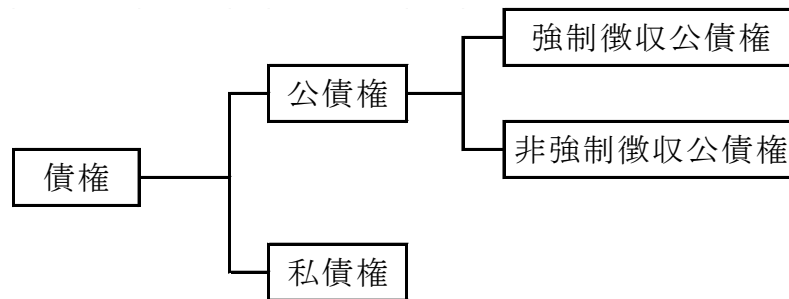
「滞納処分による徴収可」なもの

② 非強制徴収公債権

自治法 231 条の 3 第 1 項【p 13】

公債権のうち、「滞納処分による徴収不可」のもの

③ 私債権



(2) 債権の発生

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

2) 私債権の発生

私債権は，契約等の私法上の原因に基づいて発生する債権である。

例えば，自治体が生活困窮者等に対して，生活資金を貸し付けるのは，民法 587 条【p 9】の金銭消費貸借契約である。

ここで，自治体が貸付を行うに，根拠となる条例や規則等が制定され，その条例や規則等には，「申請」や「決定」などという文言が使われていることが多い。しかし，実体は，お金の「貸借」なのであるから，「契約」であり，これにより発生する債権は「私債権」であると考えられるところである。

金銭消費貸借契約は，返還合意と金銭の交付によって契約が成立するので（民法 587 条【p 9】），この時点で債権が発生するものである。また，発生した債権は，契約（当事者間の合意）によって，内容が定まるこ



とになるので、条例や規則等が、契約の相手方や債権の内容等に、直接かつ当然に効力を及ぼすものでなく、法定約款ないし附合約款としての効力を及ぼすにすぎないものである。

従って、「契約」に際しては、相手方に対して、条例や規則の内容について十分な説明をしておく必要がある。また、借用証書等には、条例や規則を遵守する旨の文言を入れておくことが重要である。

### (3) 公債権と私債権の区分

「強制徴収公債権」については「滞納処分による強制徴収ができる債権」ということで区分は明快であるが、「非強制徴収公債権」と「私債権」との区分については、制度に関する解釈や判例等を手がかりにしなければならず、あいまいな部分が残る、難しいところである。

#### 1) 自治法の規定を手掛かりにして＝強制徴収公債権

ア. 地方税（自治法 223 条【p 12】）

イ. 自治法 231 条の 3 第 3 項【p 13】

「地方税の例により処分することができる」

(ア) 分担金（自治法 224 条【p 12】）

加入金（自治法 226 条【p 12】，238 条の 6【p 15】）

過料（自治法 14 条 3 項【p 10】，自治法 228 条 2 項，3 項等【p 12】）

「法律で定める使用料その他の歳入」

(イ) 法律に滞納処分できる規定があるもの

下水道使用料（自治法附則 6 条 3 号【p 16】）

国民健康保険料（国民健康保険法 79 条の 2【p 34】）

介護保険料（介護保険法 144 条【p 34】）

←「地方自治法 231 条の 3 第 3 項に規定する法律で定める歳入」

道路占用料（道路法 73 条 3 項【p 35】）

←「国税滞納処分の例により，徴収することができる」

#### 2) 行政処分を手掛かりにして＝非強制徴収公債権と私債権

ア. 契約（私債権）は「申込」と「承諾」により効力を生じる。

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、民事的なものであるが、行政庁に特別な権限が付与されているときがある。

c f．補助金は贈与契約であるとも考えられるが、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」により行政処分となっている。

### 3) 判例を手掛かりにして＝非強制徴収公債権と私債権

ア．公営住宅賃料債権・・・

最判昭59. 12. 13【p45】

イ．水道料金・・・私債権

最決平15. 10. 10【p47】

※時効期間を2年（民法第173条1号【p5】）と解すべきとした。

ウ．公立病院の診察料・・・私債権

最判平17. 11. 21【p49】

※時効期間を3年（民法第170条1号【p4】）と解すべきとした。

### 4) 公債権と私債権の違い

公債権（強制徴収公債権・非強制徴収公債権）と私債権との間には、以下の表のような差が存する。

|       | 強制徴収公債権                  | 非強制徴収公債権 | 私債権                     |
|-------|--------------------------|----------|-------------------------|
| 発生原因  | 公法上の原因（法令，処分等）           |          | 私法上の原因（契約等）             |
| 自力執行力 | あり                       | なし       |                         |
| 書類の送達 | 地方税法20条4項の適用あり           |          | 地方税法20条4項の適用なし          |
| 時効期間  | 原則5年（地方自治法236条1項）        |          | 原則10年（民法167条1項）         |
| 時効の援用 | 不要（地方自治法236条2項）          |          | 必要                      |
| 延滞金   | 条例の定めによる（地方自治法231条の3第2項） |          | 原則年5%（民法415条，419条，404条） |

|           |                     |  |
|-----------|---------------------|--|
| 破産免責      | 免責されない（破産法253条1項1号） | 原則免責される（破産法253条1項）。<br>ただし、破産者が知りながら債権者名簿に記載しなかった場合は免責されない（破産法253条1項6号）。 |
| 不服申立制度の教示 | 必要                  | 不要   |

## 2 日常の管理

### (1) 台帳の管理

c f. 国の債権の管理等に関する法律11条【p20】，同施行令10条【p22】

地方自治法及び同施行令には規定がない。但し、台帳の管理については、各自治体の債権管理条例や会計事務規則等に規定している場合がある。

### (2) ファイルの管理

ファイル管理は、債権について適正な管理を行うため、適正な管理を行っていることを担保するために行うものであり、業務監査の際の資料、訴訟等の手続を行うにあたっての証拠資料ともなり、また、情報開示請求の対象ともなる。

そのために、資料・ファイル管理については、「債務者毎」にまとめる管理が望ましい。債務者毎にまとまっていないと、その債権の状況について把握することが困難となり、訴訟等の手続を行うにあたって面倒である。また、資料・ファイルに関しては、少なくとも「その債権」が完済等により消滅するまでは保存し、廃棄してはならないことは当然であるが、債務者毎の管理がなされていないと（例えば、契約書等について年度毎に綴られているだけであると）、他の債権分と併せて一部資料等が廃棄処分等されてしまう例も見られるところである。

### (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【p13】，自治令154条【p17】

(ア) 私債権、公債権ともに適用がある。

(イ) 但し、地方税については地税法13条【p25】（納付又は納入の告知）が優先的に適用になる。

#### イ 調定

(ア) 自治令154条1項【p17】

(イ) 既に発生している債権についての内部的確認行為

#### ウ 納入の通知

(ア) 自治令154条2項，3項【p17】

(イ) 一般の歳入については、単に既に発生している債権についての履行請求行為にとどまるものであるが、地方税の納税通知など具体的な債権額が確定していない債権については、これにより金銭納入義務を命ずる行政処分としての意味をもつものがある。

(ウ) 時効中断の効力がある（自治法236条4項【p14】）。但し、納期前に行う納入の通知には、その効力はない（時効は権利を行使できるときから進行する←民法166条1項【p4】）。

## 2) 入金処理

### ア 弁済充当に関する民法の規定

民法488条～491条【p8】

### イ 充当の方法

①契約自由の原則に基づく「合意充当」

②当事者の一方の指定による「指定充当」（民法488条【p9】）

③法定充当（民法489条【p9】）

### ウ 完納した場合の処理

民法487条【p8】

## 3 自治法・自治令による債権管理・・・「すべき措置か？できる措置か？」

### (1) 地方公共団体の長がなすべき措置・・・「しなければならない」

#### 1) 督促

##### ア 法令の確認

(ア) 自治法231条の3第1項【p13】

公債権のみに適用がある。

※231条の3については、第5項で「前四項の規定による処分」に

についての「審査請求」の定めがある。そのため「行政処分」を前提としたものと解されるため。

地方税については、地方税法の督促の規定（66条等【p30】）が適用になる。

(イ) 自治法240条2項【p15】，自治令171条【p17】

私債権のみに適用がある。

※自治令171条では「自治法231条の3第1項に規定する債権を除く」とされている。

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【p13】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（地税法66条等【p30】）。

(イ) 私債権

自治令171条【p17】に定めはない。

(ウ) ポイント

上記のように，地方税を除いては，督促の時期・方法について定めはないが，適時にこれを行うべきことは当然であるし，各自治体の債権管理条例や財務規則等に規定されている場合がある。

また，方法についても特に定めはないが，後記のように督促には時効中断の効力等が生じるため，到達年月日が分かる書面による督促が望ましい（電話による督促は要注意！）。

この点，私債権の場合，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。公債権については自治法231条の3の4項【p13】により地税法20条4項【p29】の規定が適用され，通常到達すべきときに送達があったものと推定される。

督促後は管理台帳への記載を行い，できれば督促状の写しも取っておくのが望ましい。

ウ 指定すべき期限

(ア) 公債権

①自治法231条の3第1項【p13】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【p17】に定めはない。

## エ 督促の効力

### (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【p13】）。

「第1項による督促を受けた者が指定された期限までに納付しないときは、当該歳入並びに当該歳入に係る前項の手数料及び延滞金について、地方税法の令により処分することができる。」

### (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【p13】）。

### (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【p14】）。

但し、最初の督促のみ。

## オ 再督促（催告）

### (ア) 自治法に規定なし

(イ) 弁済を促すという事実上の効果を期待して行うもの。

(ウ) 2回目以降の督促に民法153条【p3】の催告の効力はあるとするのが判例（最判昭43.6.27【p44】）。

(エ) 単に同じ文面の催告を繰り返すのではなく次第に強い口調のものにしてゆく→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上で極めて重要である。

### (イ) 納付交渉の基本

納付交渉にあっては、期限内履行の厳守を前提としつつ、法令による定めや法的措置を念頭においた対応が不可欠である。できることとできないことを峻別しつつ、債務者側の状況を把握し、適正・的確な解決を模索することが肝要である。

### (ウ) 納付交渉のポイント

- ・面談が基本であり，電話はあくまでも補助的手段  
→後記のように，債務者の状況によっては，履行延期の特約や徴収停止・免除・放棄等について検討しなければならないことがある。その検討にあつては，各要件該当性について確認をし，根拠資料等を入手しなければならない。
- ・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。
- ・事前に面談カードを記入してもらおうと面談時間の短縮になる。
- ※ 納付交渉に当たって債務者に持参してもらうもの（参考例）
  - ① 身分証（本人確認のため）
  - ② 印鑑（分納申請書に押印してもらうため）
  - ③ 聴取内容に対する裏付け資料
    - A 収入：給与明細，源泉徴収票，課税証明書，年金証書，生活保護受給証明書等
    - B 支出：水道光熱費等の明細，通信費の明細，医療費等の領収書等
    - C 資産：預金通帳，登記簿謄本，固定資産税評価証明書，保険証券，車検証等
    - D 負債：自動契約機等の利用明細，請求書，償還表等
- ※ 債務者に上記資料を持参してもらって，相談するのが望ましい。しかし，債務者と面談することが何よりも重要であるから資料の徴求は，債務者に過度の負担にならないようにする。
- (エ) 弁済合意の可能性があるときの対応  
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取得  
c f . 地方税法 22 条【 p 30】  
税務課・収納課が応じるとは限らない点に留意。
- (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。

## 2) 強制執行等

### ア 法令の確認

自治法 240 条 2 項【p 15】，自治令 171 条の 2【p 17】

(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【p 13】）。

### イ 法令が求めていること

「督促の後，相当の期間を経過してもなお履行されないときは，次の各号に定める措置をとらなければならない」

①担保の実行，保証人への請求

②（債務名義に基づく）強制執行

③訴訟手続による履行請求

※「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る（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

上記のとおり，法令は，督促から「相当期間」（概ね 1 年を限度とするとの指摘あり）が経過しても履行がなされなければ，訴訟手続による履行請求を「しなければならない」としているところである。

これを怠った場合には，職務懈怠として，損害賠償請求を受けることもあり得ることを銘記すべきである（自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号【p 16】の「怠る事実」に該当する可能性がある。）。

c f . 最判平 16 . 4 . 23【p 48】



都道にはみ出して設置されていた自動販売機に関して、都が道路管理者として道路占有料に相当する損害賠償請求権・不当利得返還請求権を行使すべきところであったとして、都に代位して行った住民訴訟。

最高裁は、「地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。」との旨を判示した。なお、本件に関しては、「地方自治法施行令171条の5第3号」にあたり、取立てを行わないことにしたと都が判断したとしても、違法ということはできないとして、住民側の上告を棄却している。

最判平21.4.28【p51】

施設工事の指名競争入札に関して、工事業者間に談合が存したとして、公正取引委員会が関係業者に排除措置を命ずる審決を行ったところ、市が損害賠償請求権の行使を違法に怠っているとして、市に代位して行った住民訴訟。

最高裁は、前記判決と同様に、「地方公共団体が有する債権の管理について定める法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない。」とした上で、違法な怠る事実の存否、損害賠償請求権の存否等について審理を尽くす必要があるとして、原判決を破棄し、原審に差し戻した。

なお、差戻審の大阪高裁平成22年7月23日判決は、上記最高裁の判決を踏まえて、「市長は、客観的に見て上記共同不法行為を認定するに足る証拠資料を入手し得たということができ、市長において、控訴人らに対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を行使することにつき、格別の支障がなかったものと

判断され、他に、市長が損害賠償請求権と行使することについて障害となるような事実を認めるに足りる証拠はない。」、「市長が損害賠償請求権を行使しないことは、債権管理を違法に怠るものであって、『違法』に『怠る事実』が認められる」として、住民側の請求を認容した。同判決については、平成23年7月7日に上告不受理により確定した。

c f. 怠る事実の違法確認

津地判平17. 2. 24【p48】

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. 1. 19【p49】

不動産取得税の延滞金徴収に係る案件につき認容

エ 法的手続を採らなくてもよい場合とは？(自治令171条の2但書)

(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

※私人であれば、いわば「費用対効果」のみによって法的手続を行うか否かを検討するだけで足りるが、自治体の場合には、このような法的手続を採ることが法令上の要求とされているところであり、採らなくてもよいのは、法令により許容されている場合の他は、極めて例外的な場合に限られるものと考えられる。

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

→強制執行のためには債務名義を取得する必要がある。

(イ) 訴訟・強制執行はお金がかかるだけで費用倒れなのか？

須田徹先生から、須田先生らが東京都江戸川区から生活一時資金貸付金に関して、債権管理に関する事務を受託した際の実績に関する資料の提供をいただいた。督促，納付相談，訴訟，強制執行等の手続を踏むことにより、長期未納となっていた案件についても、多くを回収することができ、また、強制執行を行うことによって、任意の支払約束，回収の実現を図ることができたことがデータ上も明らかである。なお、この委託に伴い、弁護士費用，実費等が必要と

なったが、その費用を大幅に上回る回収実績となっている。

#### カ 保証人に対する督促

自治令171条の2第1号【p17】のとおり、保証人に対する履行請求を行うことも「なすべき措置」の一つである。保証人への請求を徒に怠ったときには、保証人への請求が権利の濫用等として制限されることもある（広島地判福山支部平20. 2. 21【p51】，東京地判平24. 7. 18【p53】）。

### 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【p15】，自治令171条の3【p18】

(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【p15】）。また，自治法231条の3第1項【p13】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。

c f. 地税法331条1項2号【p31】

地税法13条の2：繰上徴収の告知

→督促を要せず滞納処分可

#### イ 繰上事由

(ア) 法令・・・民137条【p2】，民930条【p10】等

c f. 地税法13条の2【p25】

(イ) 契約・・・期限の利益の喪失条項

※奨学金貸付等の長期にわたる弁済が予定されている契約であるのに，契約において，不履行が生じたときの期限の利益喪失条項がないものも見られる。

#### ウ 法的効果

(ア) 期限の利益を喪失させる

→残債権についても弁済期が到来し，一括請求・処理が可能に

(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【p18】に定めはない。

c f. 地方税法施行令6条の2の3【p32】

(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【p2】), 原則として内容証明郵便によるのが相当。

→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(履行延期の特約等)【p19】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【p15】, 自治令171条の4第1項【p18】

(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【p15】)。また, 自治法231条の3第1項【p13】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。

#### 5) 債権の保全

ア 法令の確認

自治法240条2項【p15】, 自治令171の4第2項【p18】

(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【p15】)。また, 自治法231条の3第1項【p13】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。

c f. 地税法16条1項6号, 同条3項【p28】

イ 保全の方法

(ア) 担保提供

(イ) 仮差押, 仮処分

(ウ) その他の保全措置・・・債権者代位権（民423条【p6】），  
債権者取消権（民424条【p6】），時効中断（民147条【p  
2】）等

## (2) 地方公共団体の長がなすことのできる措置・・・「することができる」

### 1) 徴収停止

#### ア 法令の確認

自治法240条3項【p15】，自治令171条の5【p18】  
非強制徴収公債権，私債権のみに適用がある。

#### イ 適用要件

自治令171条の5各号に該当+履行させることが著しく困難・不  
適当

#### 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はない。

なお，地税法15条の7第4項【p28】は，3年間継続すること  
で債権が消滅することが規定されているが，その適用がない債権  
については，債権を消滅させるためには別途手続きをとる必要がある。  
→債権管理条例等で対応するより他ない。

### 2) 履行延期の特約等

#### ア 法令の確認

自治法240条3項【p15】，自治令171条の6【p19】  
非強制徴収公債権，私債権のみに適用がある。

#### イ 適用要件

主に使うのは2号

=全部を一時に履行することが困難+現に有する資産の状況により，  
履行期限を延長することが徴収上有利

1号を使うときもある。

=債務者が無資力又はこれに近い状態

→これらの要件に該当するか否かの判断においては，債務者から事

情聴取するより他なく、その裏付となる資料等を確認することが不可欠である。また、その判断が適正であるか、適正であったかを担保するために、記録化、記録・資料の保存も不可欠である。先に述べた、面談による納付交渉（納付相談）が必須であるという所以である。

#### ウ 延長する期間

特に定めなし。一般には5年以内が相当（国の債権の管理等に関する法律25条【p21】参照）と考える。但し、奨学金等の元々長期弁済が予定されているような例もあるので、適正な期間を設定する。例えば、当面3年間履行を延期し、その際の状況を見て、履行期間の再延期を検討するなどの方法もある。

#### エ 法的効果

期限の利益を付与→遅滞状態は解消されることになる。

#### オ 納付誓約書との関係

実務慣行として、債務者に「納付誓約書」を差し入れさせるとの取扱いをしている例がある。しかしながら、この方式は、違法な取扱いであるとのきらいがある。すなわち、自治令は、履行延期ができる要件を法定しているにもかかわらず、これを満たしているか担保されないし、あくまでも「債務者の一方的な申入れ」ということであれば、遅滞状態は解消されず、「なすべき措置」を採らなくてもよいとの根拠とはならないからである。一方で、これが法定された「履行延期の特約」ではなく、合意による「和解」であると考えれば、本来的に議会の議決が必要であると考えられる（自治法96条1項12号【p10】）ところである。

#### 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【p10】）であるが、任意交渉によって履行期限を延期するだけの合意であれば、民法上の和解ではないと考えられる。なお、これに対して、即決和解、調停、訴訟上の和解は、上記自治法上の和解に該当するので、これらの手続を利用して解決する場合には原則として議会の議決が必要である（専決処分によることができるならば議決は

不要)。

### 3) 免除

#### ア 法令の確認

自治法240条3項【p15】，自治令171条の7【p19】  
私債権及び非強制徴収公債権のみに適用がある。

#### イ 適用要件

(ア) 履行延期の特約+10年経過時点において債務者無資力又はこれに近い状態+(将来も)弁済する見込みなし

(イ) 自治法96条1項10号【p10】による議会の議決による放棄  
(上記(ア)の場合は議決不要)

→上記(ア)は非常に要件が厳しいところ，債権管理条例等により，要件を緩和することも検討が必要。

## 4 所在調査と財産調査

### (1) 所在調査

住民票・戸籍の調査，現地調査，相続人調査

### (2) 財産調査

#### 1) 財産調査の目的

債務者の収入状況や資産状況等を把握することにより，回収可能性等を把握・評価し，今後採るべき措置を検討する。

#### 2) 地方税の徴税吏員の滞納処分に関する調査権限

地方税の徴税吏員には，広範かつ強力な調査権限が付与されている。

##### ア 質問検査権

- ・地方税法68条6項【p30】(法人の道府県民税等)，同331条6項【p31】(市町村民税)→国徴法141条【p23】
- ・滞納者のみならず，滞納者と取引関係のある第三者等に対しても調査可能
- ・この権限を使って，例えば，金融機関に滞納者との取引の有無や取引経過に関する情報を入手することができる。
- ・質問検査に応じない者，虚偽の陳述をなし，あるいは虚偽の書類を

提出したりした者については罰則の適用がある（地方税法70条1項（法人の道府県民税），同333条1項（市町村民税）等）。

イ 官公庁等に対する調査

- ・同68条6項【p30】（法人の道府県民税等），同331条6項【p31】（市町村民税）→国徴法146条の2【p24】
- ・この権限を使って，例えば，税務署に対して法人税，所得税申告書等及び納税状況等を照会できる。

ウ 搜索

- ・地方税法68条6項【p30】（法人の道府県民税等），同331条6項【p31】（市町村民税）→国徴法142条【p23】
- ・この権限を使って，滞納者宅に立ち入り，現金や高価品，帳簿等を探し出す。

**3) 地方税以外の強制徴収公債権についての適用**

- ・地方税の滞納処分の例による（自治法231条の3第3項【p13】）。
- ・地税法は税目毎に滞納処分について規定しているが，それらの規定は，当該規定に定めのないものについては，「国徴法に規定する滞納処分の例による。」としており，国徴法の滞納処分の規定が包括的に適用になる。
- ・それ故，当該強制徴収公債権については，その債権の性質に反しない限り，国税の滞納処分について適用される法規を一般的に準用することになる。
- ・この法規の主なものは国徴法第5章の滞納処分の規定であるところ，財産調査については，同法同章第2款（141条ないし147条）に規定があり，強制徴収公債権については上記規定が適用になる。

**4) 非強制徴収公債権・私債権の場合**

非強制徴収公債権・私債権については，上記のような調査権はない。

**(3) 情報共有化についての制約**

**1) 個人情報保護法**

第三者提供の原則禁止（個人情報保護法23条【p33】）

→金融機関等からの情報を入手できない。

**2) 個人情報保護条例**



ア 情報の取得制限

- ・福岡市個人情報保護条例 8 条 2 項【p 4 2】

実施機関は、個人情報を収集するときは、適法かつ適正な方法により収集しなければならない。

- ・同条例 8 条 1 項【p 4 2】

実施機関は、個人情報を収集するときは、収集目的その他実施機関が定める事項を明らかにして、本人から直接収集しなければならない。

イ 目的外利用

- ・同条例 1 0 条【p 4 3】

実施機関は、利用目的以外のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供してはならない。但し、同条例 1 0 条 2 項各号のいずれかに該当する場合（例：法令等に定めがあるとき、本人の同意があるとき）は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供することができる。

そのため、原則として、業務が異なれば、同じ課の業務でも情報を共有できないことになる。

### 3) 税務情報に係る守秘義務

ア 法令の確認

- ・地方税法 2 2 条【p 3 0】

イ 趣旨

- ・地方税法 3 3 1 条 6 項【p 3 1】等、国税徴収法 1 4 1 条【p 2 3】により、徴税職員には強力な調査権限が付与されている。
- ・そして、地方税法 2 2 条【p 3 0】は、同法が上述のとおり徴税職員に対して強力な調査権限を与えていることと引き換えに、徴税職員に対して、通常の地方公務員と比して、広範で、かつ重い守秘義務を課しており、「漏洩」のみならず、「窃用」も禁じている。

ウ 「漏洩」の意義

- ・「漏洩」とは、私人の秘密を本人の意思に反して第三者に知らせることをいう。
- ・「租税行政組織内部において、当該事案に関する租税の確定・徴収のために必要な範囲内で、上司及び当該事案の調査に従事する他の職員に知らせること」は「漏洩」の唯一の例外である。（弘文堂／金子宏「租税法」第 1 6 版 6 9 8 頁）。

エ 「窃用」の意義

- ・ 秘密に該当する私人の情報を本人の意思に反して利用することをいう。税の徴収のために収集した情報を私債権等の徴収の目的に使用するものは「窃用」にあたりと考えられる。

オ 秘密の意義

- ・ 実質秘であることが必要（最高裁昭和52年12月19日判決）  
→当該秘密が一般に知られておらず、かつ、本人が他人に知られないことについて客観的に相当の利益を有するものであることが必要である。

#### (4) 対応策

非強制徴収公債権，私債権に関しては，地方税や強制徴収公債権のような広範かつ強力な調査権がなく，また，徴税吏員に広範かつ重い守秘義務が課されており，その例外は極めて厳格に解されていることからすれば，少なくとも，税情報を非強制徴収公債権，私債権の管理に，流用することは許されないと考えるべきところである。

また，個人情報保護法，個人情報保護条例等による個人情報保護の制約もあることから，非強制徴収公債権，私債権については，あくまでも本人から情報を取得するのが原則である。

そのためにも，納付交渉が重要であり，その際に，本人から債権管理・処理に必要な情報を取得し，また，自治体が有する情報について，債権管理業務に必要な範囲で提供を受けることの同意を取得することを目指すことになる。

債権発生段階（申請，申込，契約等）から，後の債権管理に必要となりうる情報については，できる限り予め申告させて，取得しておくことが望ましい。

なお，上記のとおり，督促・催告等に反応があれば，納付交渉等を通じて情報を取得することになるが，反応がない場合には，何とかして接触を図るといのが債権回収の基本であり，アンケート方式の回答書にするなど，債務者において回答をしやすくするなどの工夫や，弁護士名による督促・催告，訴訟や強制執行の実施等も，債権回収手段というだけでなく，債務者と接触を図り，情報を得る手段として有用である。

以上