

## 公金の債権回収に関する法令と実務

京都弁護士会所属 弁護士 川 口 直 也  
同 弁護士 田 中 茂

本日の講義内容

第1	はじめに	p 1
第2	債権の意義・区分	p 1
第3	任意の履行を求める措置	p 4
第4	財産調査	p 7
第5	徴収困難であると判断されるとき の措置	p 10
第6	強制的な措置（法的手続による回収）	p 11
第7	時効（消滅時効）管理	p 12
第8	最後に	p 14

## 第1 はじめに

### 1 少し古い話から

(1) 学校給食費問題（2005年）と夕張ショック（2007年）

(2) 「私債権」ってだ？

「自治体のための債権管理マニュアル」（2008年刊）

(3) 協働と試行錯誤の10年

### 2 公金の債権管理に関する心構え

(1) 回収すべきものは回収し、落とすべきものは落とす

(2) 法令遵守

地方自治法（以下「自治法」）2条16項、17項

効率性、公平性、平等性

(3) 福祉の増進

自治法2条14項

(4) 債権は「生もの」

### 3 公金の債権管理の難しさ

(1) 法的性格の多様性・・・強制徴収公債権、非強制徴収公債権、私債権

(2) 発生原因の多様性・・・行政サービスの対価、貸付金、返還金

(3) 管理先の多様性・・・人員、知識、経験

(4) 債務者の支払能力・・・所得制限、福祉目的

(5) 法的回収へのハードル・・・議会の議決

## 第2 債権の意義・区分

### 1 債権とは

債権者が債務者をして一定の行為（給付）をなさしめ、その行為の結果を当該債務者に対する関係において適法に保持しうる権利

金銭債権とその他の債権

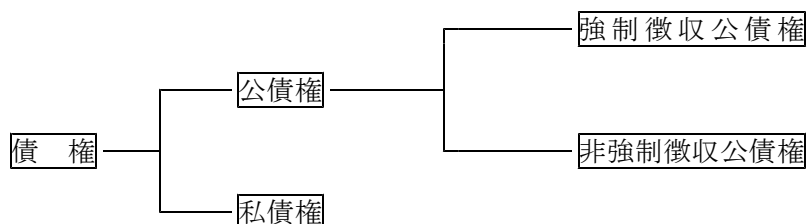
## 2 自治法上の債権

金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利（自治法240条1項）

金銭債権に限定（地方税、分担金、使用料、手数料、契約に基づく収入金、歳出金の過誤払い又は過渡しに基づく返還金を含む）

ちなみに、自治法上の財産とは、公有財産、物品及び債権並びに基金（237条1項）

## 3 自治法上の債権の区分



### (1) 発生原因による区別

公債権（公法上の原因）

私債権（私法上の原因－契約、事務管理、不当利得、不法行為）

なお、昭和38年改正前の自治法225条4項は、地方公共団体の収入金は全て強制徴収の対象とする旨定めていたが、当該規定の適用対象となるのは「公法上の収入」に限られ、「私法上の収入」は含まないとの解釈。

### (2) 公債権

行政庁の処分に基づいて発生（相手方の同意不要）

#### ① 強制徴収公債権（自治法231条の3第3項）・・・滞納処分の例による徴収

→ 強制徴収できる収入金の範囲の明確化

- ・ 地方税（自治法223条）
- ・ 分担金（同法224条）
- ・ 加入金（同法226条）
- ・ 過料（同法14条3項、15条2項、228条2項、3項）
- ・ 法律で定める使用料その他の地方公共団体の歳入

ex. 公共下水道使用料、保育所保育料、国民健康保険料、介護保険料、道路占用料

#### ② 非強制徴収公債権（同法231条の3第1項）・・・滞納処分による徴収不可

- ・使用料で強制徴収の定めがないもの
  - ex. 行政財産（庁舎等）の目的外使用（自治法 238 条の 4 第 7 項、8 項）
    - 「使用料」の名称でも、行政処分によらない場合（＝契約）の使用料は私債権
- ・特定の者のためにする事務につき徴収する手数料（自治法 227 条）
  - ex. 印鑑証明書交付手数料、各種営業許可申請に伴う手数料
    - 契約により発生する手数料は私債権
- ・その他の地方公共団体の歳入
  - ex. 生活保護扶助費返還金（生活保護法 77 条の 2 改正前の 63 条適用分）
    - 児童手当過誤払金返還請求権

### （3）私債権

合意（契約）に基づいて発生するのが典型（不法行為等を除く）

行政サービス（物の利用、役務提供）の対価

非強制徴収公債権との区別が不明確（特に使用料、手数料、分担金）

- ex. 母子父子寡婦福祉資金貸付金（母子及び父子並びに寡婦福祉法）
  - 高等学校等修学資金貸付金（京都府高等学校等修学資金の貸与に関する条例）
  - 夏期歳末特別生活資金貸付金（京都市夏季歳末特別生活相談及び特別生活資金貸付要綱）

## 4 公債権と私債権との区分基準

- （1）行政庁とその相手方（国民、市民等）とが対等な関係であることを前提とするか否か
- （2）私法な法律関係か公法的な法律関係かは、当事者の関係を規律する法律、政令、条例の規定内容による。
- （3）私法的な法律関係であっても、法律、政令、条例に特別な規定があつて、行政庁に特別な権限を付与している場合
- （4）法律、政令、条例が行政庁に特別な権限を付与していると解すべきか否かは、形式的な文言（「申請」、「許可」等）によってではなく、行政庁の権限の実質（例えば、立入調査権等）によって判断されるべき。

## 5 裁判例において問題となった事例

- (1) 公営住宅の使用料債権 最判昭59. 12. 13
- (2) 水道料金 大阪高判昭44. 9. 29
- (3) 公立病院の診察料 最判平17. 11. 23

	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	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（自治法236条1項）		原則10年（民法167条1項）
時効の援用	不要（自治法236条2項）		必要
延滞金	条例の定めによる （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	非免責債権（破産法253条1項1号）		原則免責（例外：同条1項6号）

## 第3 任意の履行を求める措置

### 1 収納管理

- (1) 歳入の調定及び納入の通知（自治法231条、地方自治法施行令（以下「施行令」）154条） 公債権、私債権ともに適用がある。
- (2) 歳入の調定（施行令154条1項） 内部的な意思決定
- (3) 納入の通知（同条2項及び3項） 納入義務者に対する具体的表示  
納期後に行う納入の通知には、時効中断の効力がある（自治法236条4項）

### 2 延滞発生時にとるべき措置

- (1) 公債権（自治法231条の3）  
期限を指定して督促（1項）の上、地方税の滞納処分（地方税法66条以下等）の例により強制徴収（3項）
- (2) 私債権（自治法240条2項）  
施行令（171条以下）に基づき、督促、強制執行その他必要な措置をとる

### 3 督促の時期・方法・指定すべき期限等

地方税（納期限後20日以内に督促状を発する）を除いて定めはない。

債権管理条例・規則等で時期及び方法を定める例がある。

ex. 履行期限後30日以内（努力義務）に、書面により、督促実施日から15日以内の日を期限として行う（京都市債権管理規則第4条）

### 4 督促の効果

#### （1）公債権

手数料及び延滞金の徴収（自治法231条の3第2項）ができる。

地方税の滞納処分等の例による強制徴収（3項）の前提となる。

時効中断の効力がある（自治法236条4項）・・・最初の督促のみ

#### （2）私債権

時効中断の効力がある（自治法236条4項）・・・最初の督促のみ

### 5 督促の実際

#### （1）書面で行うことが望ましい。

- ① 督促の時期や内容について、後日に疑義が生じることを予防する。
- ② 相手方の対応に関わらず、明確な意思表示を行うことができる。

#### （2）督促の事実を後日立証できるようにしておく必要がある。

ex. 督促状の控えを管理ファイルに綴じ込むとともに、債権管理台帳に備考欄を設け、督促の年月日や方法を記入する。

#### （3）内容証明郵便

私債権の場合、「内容証明郵便」及び「配達証明」の制度を利用することが有用。

意思表示は、相手方に到達したときに効力を生じる（民法97条1項）、内容証明郵便及び配達証明により、「特定の内容の文書が特定の年月日に差し出されて配達された」事実を立証することができる。

### 6 督促が到達しない場合等

#### （1）公債権

住居所等が知れているときは、通常到達すべきであった時に送達があったものと推定（但し要記録、自治法231条の3第4項が地方税法20条4項を準用）

(2) 私債権

自治法231条の3第4項適用なし

所在確認の上、「特定記録郵便」の活用による再督促

再督促に時効中断効はないが、民法153条の催告の効果を認める裁判例あり

(3) なお、督促が到達したのに反応がない者に対しても、再度、文書、電話、訪問による督促を行い、納付交渉に移行を促す。文書の送付は、再々督促（3回目、最後通告）まで実施することが望ましく、徐々に強い表現のものにする。

7 納付交渉

(1) 目的

滞納処分または法的手続の可能性を念頭に、債務者側の生活状況について情報を得て、資料を徴求する。

(2) ポイント

債務者の人格を尊重し、自尊心を傷つけないよう配慮する姿勢が重要。

対立や紛糾が予想される場合は、複数にて対応するのが望ましい。

納付交渉の記録を残す。

(3) 徴求すべき資料の例

- ① 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
- ② 支出：医療費等の領収書等
- ③ 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
- ④ 負債：債権者一覧表、返済予定表、督促状等

(4) とるべき措置の見極め

- ① 任意の納付が可能である場合、弁済計画に関する誓約書等を提出させる。

債務承認として時効中断の効力あり

事実上、滞納処分や法的回収を見合わせることを表明だが、法的効果はない（民法上の和解ではない、期限の利益を付与するものではない）

どこまで実効性があるのか（特に私債権）

- ② 支払いの意思及び能力は有しているが、約定の納付が困難な場合、非強制徴収公債

権及び私債権については履行延期の特約等（自治法240条3項、施行令171条の6）を検討する。

民法上の和解ではないが、期限の利益を付与（延滞は解消）

既発生延滞金は徴収する

③ 徴収困難であると判断される場合、徴収停止、債権放棄、免除の適用を検討する。

生活再建のための助言をし、弁護士会や法テラスでの法律相談を勧める

④ 資力はあると見込まれるのに支払いに対する誠意がうかがわれない場合、滞納処分や法的回収を検討する。

## 8 保証人に対する請求

滞納処分（自治法231条の3第3項）または督促（施行令171条）を行った後、「相当の期間」を経過してもなお履行されないとき（施行令171条の2第1号）

cf. 連帯保証人に対する公営住宅の家賃の請求が権利濫用として許されないとされた事例（広島地方裁判所福山支部平成20年2月21日判決）

## 9 期限の利益の喪失条項がある場合

債権の保全及び取立てに関し必要な措置（自治法240条2項）

債権について履行期限を繰り上げることができる理由が生じたとき（施行令171条の3）

期限の利益喪失事由は民法137条に定めるほか、当事者間の契約で「期限の利益の喪失約款」を定めることも可能・・・請求失期と当然失期

## 第4 財産調査

### 1 目的

債務者の収入状況、資産状況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

#### (1) 質問検査権



地方税法 3 3 1 条 6 項（市町村民税）→国徴法 1 4 1 条

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

ex. 金融機関から滞納者との取引の有無や取引経過に関する情報を入手可

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罰則の適用（地方税法 3 3 3 条 1 項（市町村民税）等）。

(2) 官公庁等に対する調査

地方税法 3 3 1 条 6 項（市町村民税）→国徴法 1 4 6 条の 2

EX. 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可

(3) 搜索

地方税法 3 3 1 条 6 項（市町村民税）→国徴法 1 4 2 条

ex. 滞納者宅に立ち入り、現金や高価品、帳簿等を探す

3 地方税以外の強制徴収公債権の場合

(1) 地方税の滞納処分の例による（自治法 2 3 1 条の 3 第 3 項）

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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（1 4 1 条ないし 1 4 7 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

(1) 調査権限なし、情報の共有化にも制約がある。

(2) 同意のない第三者提供の原則禁止（個人情報保護法 2 3 条 1 項）

→ 金融機関等からの情報を入手できない。

(3) 個人情報保護条例（京都市個人情報保護条例を例に）

① 情報の取得制限

目的を明確にし、当該目的を達成するために必要な範囲内で、適法かつ公正な手段

により収集しなければならない（6条1項）

本人から収集しなければならない（6条2項）

② 目的外利用，第三者提供の禁止

本人の同意なく、個人情報取扱事務の目的を超えて、個人情報を当該実施機関内で利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない（8条1項）

（4）税務情報に係る守秘義務

① 地方税法22条

地方税に関する調査等、又は地方税の徴収に関する事務に従事している者又は従事していた者について、これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用することを罰則をもって禁止

② 趣旨

地方税法331条6項等、国税徴収法141条、地方税法333条1項等により、自力執行力のある債権の徴収職員に強力な調査権限が付与され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たものの

③ 漏洩

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

「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16版698頁）と説かれる。

④ 窃用

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

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の「窃用」にあたると思われる。

⑤ 秘密

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

## 5 対応策

- ・ 非強制徴収公債権、私債権については、本人から情報を取るのが原則
- ・ 滞納発生前に、債権管理に必要な情報を自主的に申告させる、同意書を取る
- ・ 滞納発生後は、何とかして接触を図るしかないので、情報提供させやすくする工夫が必要 ex. 生活状況報告書
- ・ 弁護士法に基づく照会（弁護士法23条の2）の活用
- ・ 住宅地図、ストリートビュー、SNS、登記情報等も活用

## 第5 徴収困難であると判断されるとききの措置

### 1 徴収停止（自治法240条3項、施行令171条の5）

- ・ 私債権及び非強制徴収公債権のみ適用
  - ・ 法人の倒産（1号）、自然人の行方不明（2号）、金額が少額（3号）
  - ・ 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
  - ・ 自治法上は徴収を停止した後の措置について規定がない
- 債権管理条例で徴収停止から一定期間経過しても「なお履行させることが著しく困難又は不適當であると認められるとき」は債権を放棄することができる定めがある（京都市債権管理条例7条1項5号、同規則6条2項により「3年」）

### 2 免除（自治法240条3項、施行令171条の7）

- ・ 私債権及び非強制徴収公債権のみ適用
  - ・ 履行延期の特約をした債権について、当初の履行期限から10年経過後に無資力又はこれに近い状態で、将来の弁済の見込みがない
  - ・ 議会の議決不要
- 回収の見込みのない債権を10年以上管理していくことの非効率

### 3 債権放棄（自治法96条1項10号）

- ・ 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること
- ・ 債権管理条例に基づく放棄 ← 議会への報告義務（京都市債権管理条例7条2項）

## 第6 強制的な措置（法的手続による回収）

### 1 強制徴収公債権

地方税の滞納処分の場合による（自治法231条の3第3項）

### 2 非強制徴収公債権及び私債権

#### （1）「強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置」（自治法240条2項）

として、督促後相当の期間を経過してもなお履行されないときは、訴訟手続や債務名義に基づく強制執行、担保権の実行等の手続をとる必要がある（施行令171条の2）。

なお、訴訟提起には、議会の議決が必要（自治法96条1項12号、和解にも必要）

#### （2）「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（松本英昭著「逐条地方自治法第4次改訂版」920頁）。

### 3 法的手続をとらなかったとき

- ・ 必要な措置を「とらなければならない」（自治法240条2項）
- ・ 違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（自治法242条1項）は住民監査請求の対象
- ・ 上記「怠る事実」に該当した場合は、損害賠償請求を受けることもありうる（自治法242条の2第1項4号）

### 4 自治体債権の請求にかかる訴訟、強制執行等の実情

#### （1）公平性の確保、不能欠損処理、費用対効果の観点からも、法的手続はきちんと実施すべきである。

#### （2）手続きの選択

訴訟提起、支払督促、調停、即決和解、強制執行（債務名義が必要）等

#### （3）最も簡易迅速なのは支払督促

※ 債権の存否に争いがなく、債権額が多額でない場合に有用

裁判所に出頭する必要がない

申立段階では立証不要

支払督促の申立と仮執行宣言の申立の2段階

債務者から異議申立がなされれば通常訴訟に移行する（応訴リスク）

送達を受領しない債務者について、現地調査が必要

公示送達ができないので、居所不明の債務者に対しては申し立てできない。

(4) 通常訴訟に移行した場合

欠席判決（民訴法159条3項）も含めて1回結審が多い

議会の議決がないと、和解ができない

→ 債務名義取得後、訴訟外で分割納付を誓約させるか

(5) 強制執行・・・費用倒れは嘘？

## 第7 時効（消滅時効）管理

### 1、意義

一定の事実状態が永続した場合、この状態が真実の権利関係に合致するものかどうかを問わずに、その事実状態をそのまま尊重し、これをもって権利関係と認め、これと異なる主張を許さない、とする制度。

### 2、要件

#### (1) 時効期間の経過

起算点 権利を行使できるときから進行する（民法166条1項）

→ 履行期限の定めのある債権 期限到来時から

履行期限の定めのない債権 債権成立時から

期間 原則 10年（民法167条）

例外 民法168条～174条の2、民法724条、商法522条等

#### (2) 援用の意思表示

時効の利益を受ける者による時効の利益を受けようとする意思表示

時効を援用するか時効の利益を放棄するかは、専ら各人の良心に委ねられるべきであり、援用の効果は人的範囲に関し相対的

※ 時効完成を債務者に告知するか否か

### 3、時効の中断

#### (1) 意義

時効の起訴である事実状態と相容れない事実が生じると、時効はそこで中断する。

#### (2) 中断事由

① 請求（民法147条1号、地方自治法236条4項）

② 差押え・仮差押え・仮処分（民法147条2号）

③ 承認（民法147条3号）

(3) 中断事由が終了して以前の不行使状態に戻るときは、時効は再び進行を始めるが、期間は新しく計算される。

(4) 時効の中断は、その中断の事由が生じた当事者及びその承継人の間においてのみ、その効力を有する（相対効 民法148条）

### 4、自治体債権における時効の特則

#### (1) 時効期間

私債権：原則10年（民法167条1項）短期消滅時効あり

商事時効5年（商法522条1項）

公債権：5年（自治法236条1項）

#### (2) 時効の援用・放棄

私債権：援用必要、時効利益の放棄可能（民法145条、146条）

公債権：援用不要、放棄不可（自治法236条2項）

#### (3) 時効の中断（納入の通知、督促について）

私債権：民法153条

公債権：民法153条の適用除外（自治法236条4項）

### 5、時効消滅は最大の恥

- ・ 債権の区分に注意（複数の債権を扱う担当課は特に注意）
- ・ 短期消滅時効に注意
- ・ 督促した記録が残っていない、現物もない

- ・ 保証人からの弁済（＝債務承認）に注意（主債務者の時効を中断しない）
  - 主債務者を基準として時効管理する必要がある
- ・ 管理台帳の整備（案件ファイルとの照合と定期的な更新）
  - 時効の中断に関する事項の記載（京都市債権管理規則3条9号）

## 第8 結びに代えて

- 1、その未収金、見られています
- 2、債権管理条例を作ろう
- 3、会議をしよう、経験を持ち寄り蓄積しよう
- 4、地元の弁護士と連携しよう
- 5、収納方法の多様化を
- 6、自戒とともに

以 上