

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) 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、内容の変更及び消滅に関する事務』

地方自治法（以下「自治法」という。）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に規定。

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できないため、今回の研修においては、債権発生に関する事項も取り扱う。

(2) 法令遵守

債権管理の前提は、法令遵守（地方自治法 2 条 1 6 項， 1 7 項）。

法令遵守のためには、守るべき法令を理解する必要がある。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る。

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ないため、注意が必要（ 2 4 2 条 1 項（住民監査）， 2 4 2 条の 2 の 1 項（住民訴訟），地方公務員法 3 2 条（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）， 2 9 条（懲戒）等）。

法令遵守のために意識すること

条文を読む癖をつける。

『何を根拠に，それをやっているのか』という意識が重要。

(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（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）になるところ、債権は当然に各地方公共団体の財産（同237条）であることから、債権管理の目的の一番は勿論債権の「回収」。

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。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る。

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。

現状は回収困難債権をどうしているか。

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る。

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。

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、不納欠損処理を行う必要がある（山形県財務規則 183 条参照）。

債権を消滅させる➡不納欠損手続

債権管理の基本的な考え方

**法令を遵守しながら、
回収すべき債権は回収し、
落とすべき債権は落とす。**

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）。
大きく3つに分かれる。

①公債権

自治法231条の3第1項, 自治法231条の3第3項

①ー1 非強制徴収公債権

滞納処分による徴収不可

①ー2 強制徴収公債権

滞納処分による徴収可

②私債権

(2) 債権の発生 ～処分か契約か～

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, 不当利得により発生

＊事務管理（民法697条）とは？

具体的な私債権発生の流れ

貸付債権～山形県高等学校奨学金貸与条例に基づく貸付を例に～

ア．根拠法令

山形県高等学校奨学金貸与条例（以下「貸与条例」）

山形県高等学校奨学金貸与条例施行規則（以下「貸与規則」）

イ．借受資格

貸与条例 2 条

具体的な私債権発生の流れ②

ウ. 貸付けの手続き

- ・ 申請（貸与規則 4 条）・・・申込
- ・ 審査
- ・ 貸与決定（貸与規則 5 条）
- ・ 通知・・・承諾
- ・ 誓約書の提出（貸与規則 7 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と考えられる。

具体的な私債権発生の流れ③

工. 法令の効力

(ア) 法律や条例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。

* そもそも、借用書がない？（貸与規則 1 2 条）

(3) 公債権と私債権の区分 ～難しいケースが多い～

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項の関係

(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・・・

公債権と私債権の区分②

(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 5 6 条 1 0 項）

国民健康保険料（国民健康保険法 7 9 条の 2）

介護保険料（介護保険法 1 4 4 条）

道路占用料（道路法 7 3 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) 自治法 2 3 1 条の 3 第 1 項の使用料（2 2 5 条），手数料（2 2 7 条），その他は法律の規定がなければ非強制徴収公債権

公債権と私債権の区分③

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。

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. 山形県補助金等の適正化に関する規則

c f. 大阪高判平18. 11. 8他

「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」

公債権と私債権の区分④

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と思われる。

オ. 何故判例が少ないのか

* 訴えても裁判所は判断しない？

結局，分かったようで分からない・・・

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ものの，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

地方自治法上に特段の定めはない。

国の債権の管理等に関する法律 11 条, 同施行令 10 条

山形県財務規則 175 条

(2) ファイルの管理

地方自治法上に特段の定めはない。

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。

* 訴訟提起等を想定

(3) 収納管理

歳入の調定及び納入の通知

ア 法令の確認

自治法 23 条 1 項, 自治令 154 条

私債権, 公債権ともに適用 (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

以下，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

本日のメイン

1) 督促

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。
- 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。
- 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。

(イ) 自治法 240 条 2 項, 自治令 171 条 私債権のみに適用。

督促②

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。但し，山形県財務規則 177 条。
- ② 地方税は納期限後 20 日以内に督促状を発する必要（地税法 66 条等）。

(イ) 私債権

自治令 171 条に定めはない。但し，山形県財務規則 178 条。

＊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。）。

＊督促後は管理簿への記載を行う。督促状の写しも取っておく。

督促③

ウ 指定すべき期限

(ア) 公債権

- ① 自治法 2 3 1 条の 3 第 1 項に定めはない。
但し, 山形県財務規則 1 7 7 条。
- 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 1 7 1 条に定めはない。
但し, 山形県財務規則 1 7 8 条。

督促④

工 督促の効力・・・重要

(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）。

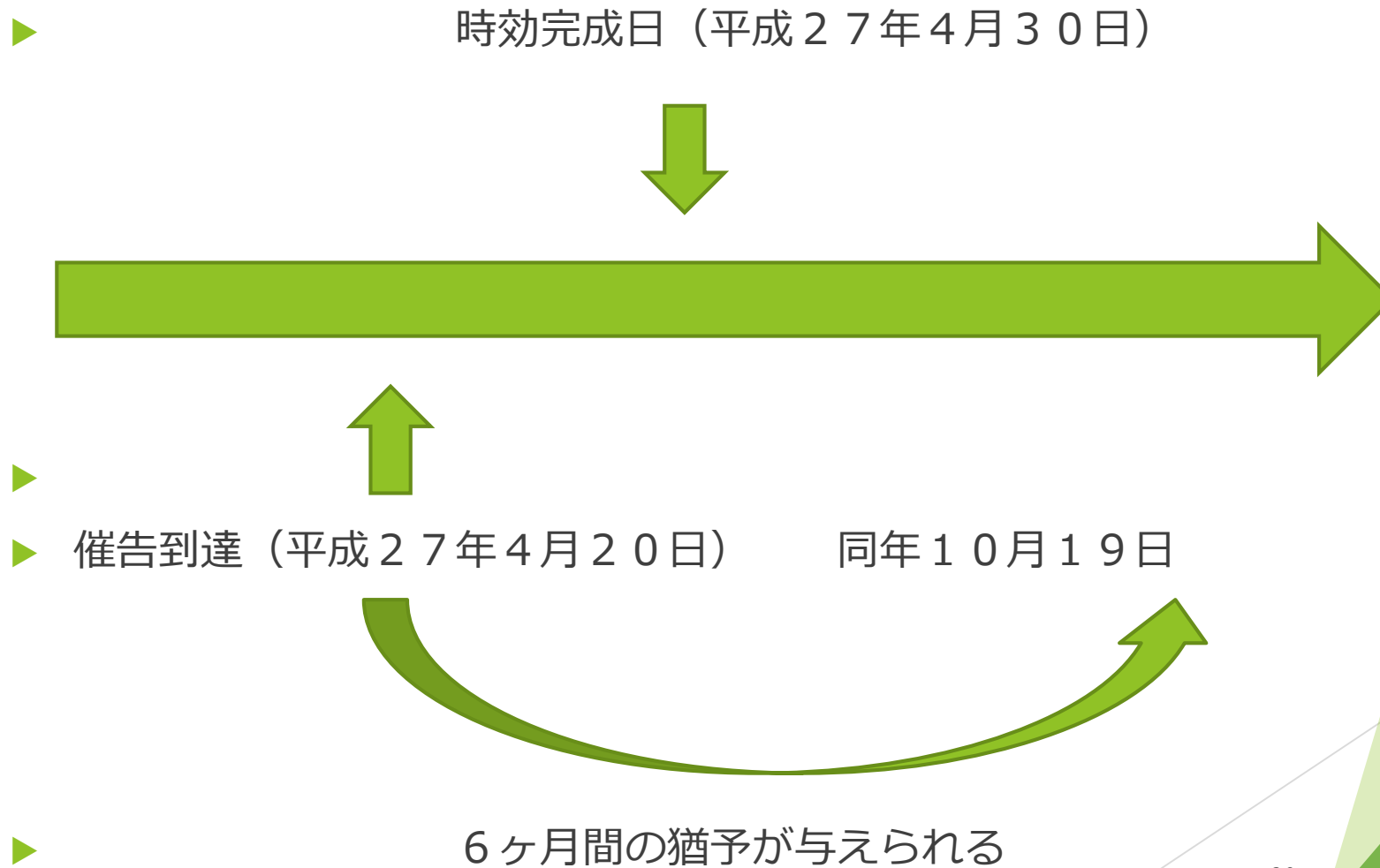
私債権は？

(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。なお、地方税については、督促による時効中断に関し特別の規定がある（地方税法18条の2））。

但し、最初の督促のみ。2回目以降の督促（催告）の効力は？

民法 153 条の催告の効果



自治法 2 3 6 条 4 項の督促の特殊性

- ▶ 時効期間 5 年の場合

- ▶ 当初時効完成日（平成 2 7 年 4 月 3 0 日）



- ▶ 督促到達
（平成 2 7 年 4 月 2 0 日）

新たな時効完成日
平成 3 2 年 4 月 2 0 日

5 年延びる！！



到達日の翌日から新たな時効が進行

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)。

* 山形県財務規則 194 条

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)。

強制執行等②

～理由なく法的手続を採らなかった～

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）

強制執行等③

エ 法的手続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?

強制執行等④

～出来る限り早く！～

力 保証人に対する督促

(ア) 自治令171条の2第1号

＊山形県財務規則184条

(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

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。

* 山形県財務規則 176 条

履行期限の繰上げ②

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。

* 当然失期の場合

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

履行期限の繰上げ③

エ 通知の方法

(ア) 自治令 171 条の 3 に定めはない。但し、山形県財務規則 176 条。

(イ) 私債権については、到達に関する推定規定がないことから、到達による効力発生（民 97 条 1 項）を立証するため、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

＊破産手続開始と免責, 免責と債務の関係

(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

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。

山形県財務規則185条

(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。

* 山形県財務規則 189 条

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 . 地法税法 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。

* 山形県財務規則190条以下

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?

履行延期の特約等

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, 山形県財務規則191条（原則5年）

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？裁判所は分かってくれない？

カ 民法上の和解（695条）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

* 山形県財務規則 196 条

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) 使い勝手は悪いのは否めない。

だからこそ、債権管理条例に使い勝手の良い放棄事由を設ける。

(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

債権管理の放置による債権の時効消滅は最悪のケース！

時効制度（主に民法144条以下）は複雑な部分が多いので、研修等での研鑽が重要。

自治法上の定めからは

- ① 滞納したら、督促（保証人への督促も含む）
- ② 督促をしても支払がない場合は、徴収停止等の事由がない限りは、訴訟を提起して強制執行
- ③ これらはいずれも、**しなければならない措置**

重要なのでもう一度

滞納が生じたら

原則として、払われない限り

督促

訴訟提起

強制執行

しなければならない！！

分割納付を認める場合

履行延期の特約，その他分割納付の根拠となる規定を満たすか否かを適切に判断した上で，認めなければならない。

一方的な，納付誓約だけでは不十分！

＊山形県財務規則 190 条 2 項

最後に

債権管理に求められるもの

一般的に、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。

また、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。

他方で、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。

ご清聴，ありがとうございました。

(氏名) 豊田泰士（とよたたいし）

(所属) 東京弁護士会

日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター委員

日本弁護士連合会業務改革委員会委員

東京弁護士会業務改革委員会委員

東京弁護士会自治体等法務研究部