

強制徴収公債権の回収における弁護士の役割 ～催告・納付相談業務にかかる弁護士の関与について～

1 はじめに

平成17年3月25日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」において、措置事項として「地方税の徴収の民間開放推進」が盛り込まれ、その措置内容につき、「地方税の徴収業務については、徴税率の向上や国民の不公平感を払拭する観点から、徴収業務にノウハウを有する民間事業者を活用することが重要であると考え。したがって、地方税の徴収について、各地方公共団体の個人情報保護政策との整合性に留意しつつ、このような事業者のノウハウを活用できる業務の民間開放を一層推進する。」「使用料、手数料等、公金の一部については民間による徴収が認められているが、地方公共団体の中には、公金全体に幅広く、その徴収を民間に任せることについての要望がある。このような要望を最大限実現すべく、このような公金の徴収について民間の活用を推進する。」こととされた。これを踏まえて、総務省は、平成17年4月1日付け総税企第79号「地方税の徴収に係る合理化・効率化の一層の推進について」（総務省自治税務局長通知）、同日付け総税企第80号「地方税の徴収に係る合理化・効率化の推進に関する留意事項について」（同企画課長通知）を都道府県の税務主管部長宛に送付し、地方税の徴収について民間開放を推進すべきこと、その場合の留意事項等について通知した。

また、平成18年3月31日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」において、措置事項として「公金の徴収・収納」が盛り込まれ、その措置内容につき、「公金の徴収及び収納については、地方自治法において、原則として私人に取り扱わせることは禁止されているが、・・・民間・地方公共団体等からのニーズがある場合には、原則すべての費目について私人に委託することができるものとし、所要の措置を講ずる。」「個別法において、公金の徴収及び収納について取扱いが定められている事項についても、地方自治法上の取扱いに準拠し、幅広く私人に取扱いを認めるよう、民間開放を推進する。」こととされた。この閣議決定のあと、総務省は、民間事業者の活用を含めた地方税の徴収対策をとりまとめたうえ、平成19年3月27日付け総税企第54号「地方税の徴収対策の一層の推進について」（総務省自治税務局長通知）、同日付け総税企第55号「地方税の徴収対策の一層の推進に係る留意事項等について」（同企画課長通知）を都道府県の税務主管部長宛に送付し、上記徴収対策に沿って一層推進するよう要請した。

他方、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下「公共サービス改革法」という。）に基づき、平成18年9月5日に「公共サービス改革基本方針」が閣議決定され、これまで行政による独占的な業務とされてきた公共サービスについて、民間事業者の活用を含め、その業務の合理化・効率化を図ることとし、官民競争入札等監理委員会（以下「監理委員会」という。）において、その進捗状況等を議論するとともに不断の見直しをすることとされた¹。関係各省庁は、これを踏まえ、その所管する公金の回収事務について、地方公共団体に

¹ 公共サービス改革基本方針は、これまで9回にわたり、その改定が閣議決定されており、直近の改

対して、民間事業者を活用すべきこと、その場合の留意事項などについて通知を発している²。また、監理委員会は、その分科会において、関係省庁から公金の徴収業務等についてヒヤリングを実施しており、ヒヤリングを受けた省庁からは資料が同委員会に提出されている³。

ところで、地方公共団体に対する上記各省庁の通知、各省庁が監理委員会のヒヤリングにおいて提出した上記資料等によれば、強制徴収公債権（行政機関が、滞納者に対して、滞納処分という強制的な手続により、裁判所の手続を経ずに、自らの手で徴収を図ることができる債権をいい、以下「自力執行権のある債権」ともいう。）の取扱いにかかる民間開放、民間活用という課題について、各省庁は、コンビニエンスストアによる収納業務、電話、文書、滞納者宅への訪問による自主的納付の勧奨等の業務の積極的な活用を推奨するものの、更に進んで、支払を催告し、滞納となった原因や債務者の収支の状況、生活状況等について事情聴取する等の業務、分納計画について債務者と協議する等の業務（以下、上記催告、事情聴取、協議等の業務を「催告・納付相談業務」という。）については言及してこなかった。

催告・納付相談業務は、滞納整理におけるキモともいえる業務であるが、必ずしも十分には実施されていないというのが地方公共団体における実情であると思われる。その原因はいろいろあるであろうが、マンパワーの不足、ノウハウの不足等の問題があることは、容易に推測できるところである。したがって、催告・納付相談業務について、そのノウハウを有する民間に開放し、民間を活用すべきニーズは相当以前からかなりの程度あったと思われる。

本稿は、各省庁が触れていないところの、催告・納付相談業務こそ、正に、弁護士が行うにふさわしい業務であることを明らかにし、地方税を含む強制徴収公債権の徴収業務について弁護士を活用すべきことを提唱するものである。もっとも、地方税については、徴税業務にかかる専門職としてのノウハウを身につけている職員も多いことから、本稿においては、主として、マンパワーの不足、ノウハウの不足がより深刻な地方税以外の強制徴収公債権にかかる催告・納付相談業務について論じることとする。

なお、本稿は、東京弁護士会自治体等法務研究部の部員の有志をもって構成する強制徴収公債権検討チーム（メンバーは本報告書末尾に記載）での検討を経て作成されたものである。

2 強制徴収公債権の滞納状況

強制徴収公債権の徴収業務にかかる民間活用について検討する前に、公金の滞納状況を概観しておく。公金、すなわち、地方公共団体が有する金銭債権には、①自力執行権のある公債権

定は平成25年6月14日となっている。

² 平成19年12月27日付け国土交通省住宅局住宅総合整備課課長補佐事務連絡「公営住宅の滞納家賃の徴収対策の留意事項等について」、平成19年3月28日付け老介発第0328001号・保国発第0328002号『公共サービス改革基本方針』の改定（国民健康保険関係の窓口業務及び国民健康保険料等の徴収業務の民間委託に関する留意事項）について」等

³ 労働保険の保険料、保育料、公営住宅家賃、国立大学における医療未収金、国税、国民年金保険料等

(強制徴収公債権)⁴、②自力執行権のない公債権(非強制徴収公債権)⁵、③私債権⁶の3つの種類がある。

(1) 主な公金の滞納状況

地方公共団体における主な滞納は次のとおりである(宮本陽介、舘逸志著/内閣府経済社会総合研究所発行/地方公共団体における官民連携のための事例研究(滞納公金回収への官民協力)19頁)。

- ・地方税 約2兆0292億円 平成22年度決算(総務省)
- ・国民健康保険料 約1兆2315億円 平成22年度国民健康保険事業年報(厚生労働省)⁷
- ・公営住宅家賃 約636億円 平成17年度公営住宅の滞納家賃の徴収業務について(国土交通省)
- ・保育料 約83億円 平成18年度保育所保育料の徴収状況に関する調査の結果について(厚生労働省)

(2) 地方公共団体における滞納状況(参考例)

ア 具体例

- ・浦安市(資料1/後記35~37頁)
- ・西東京市(資料2/後記38~40頁)
- ・練馬区(資料3/後記41~43頁)
- ・茨城県(資料4/後記44頁)

イ これらの例からいえることは、

- i) 地方公共団体における滞納のほとんどは自力執行権のある債権であって、司法手続を要しないものである。
- ii) 自力執行権のある債権のうち、国民健康保険料が占める割合が大きく、市民税の滞納額を超える地方公共団体も少なくない。
- iii) 自力執行権のない債権では生活保護費の返還金の滞納がどこの地方公共団体でもダントツに多い。
- iv) 以上よりすると、地方公共団体における滞納債権の問題は、自力執行権ある債権の徴収率の向上をいかにして図るかという点にある。とりわけ、国民健康保険税(料)の滞納問題は焦眉の急である⁸。

⁴ 地方税、国民健康保険料、介護保険料、保育所保育料、下水道使用料等。

⁵ 生活保護費返還金、児童扶養手当返還金など。

⁶ 各種貸付金、水道使用料、公営住宅使用料、公立病院診療費など。

⁷ 国民健康保険税として取り扱っている場合を含む。

⁸ 国民健康保険に要する費用には、国民健康保険法36条に定める療養給付(等)の費用のほか、高齢者の医療の確保に関する法律の規定による前期高齢者納付金等及び同法の規定による後期高齢者支援金等並びに介護保険法の規定による介護納付金の納付に要する費用を含む(地方税法703条の4第1項)。その財源は、患者の自己負担分を除き、公費50%(国庫負担41%、都道府県負担9%)と市町村の一般会計からの繰入金等及び被保険者から徴収する保険税若しくは保険料によって賄われ(国民健康保険法70条、72条)、特別会計で管理されている(国民健康保険法72条の3)。そのため、国民健康保険税(料)の滞納が大きければ大きいほど一般会計からの繰入額が大きくなる。因みに、西東京市の平成23年度における国民健康保険料の滞納額は個人市民税

3 強制徴収公債権にかかる催告・納付相談業務に弁護士が関与することの可否

民間人である弁護士が強制徴収公債権にかかる催告・納付相談業務に関与することができるのか。ここでは、主として法的な観点から検討を加えることにする。

(1) 強制徴収公債権の徴収事務にかかる地方自治法、地方税法の規定内容

地方税以外の強制徴収公債権の徴収事務については、地方自治法が適用になる。そこで、強制徴収公債権の徴収事務にかかる地方自治法の規定を概観し、必要に応じて地方税の規定についても触れることとする。

ア 調定及び納入の通知

地方公共団体が歳入を収入するときは、原則として、これを調定し、納入義務者に対して納入の通知をしなければならない（地方自治法231条）。調定とは、その発生した権利内容を調査して明確にし、具体的な所属年度、歳入科目、納入すべき金額、納入義務者等を決定する内部的な意思決定行為であり、納入の通知とは、納入義務者に対してその納入すべき金額、納期限、納入場所等を通知する対外的行為であって⁹、納入の通知は、原則として、これらの事項を記載した納入通知書によってなされなければならない（地方自治法施行令154条3項）。納入通知書は、地方税においては、納付又は納入の告知に関する文書と呼称されている（地方税法13条参照）。

納入の通知は、一般の歳入については、その多くは単にすでに完全に成立した債権についてこれを催告する行為、すなわち、一種の通知行為にとどまるものであるが、地方税の納入にかかる通知¹⁰及び一般的な歳入の一部¹¹については、これにより、金銭納入義務を命ずる行政上の行為としての意味を有するものがある¹²。

地方税の場合、地方団体¹³の長は、納税義務者等から地方団体の徴収金¹⁴を徴収しようとするときは、これらの者に文書により納付又は納入の告知をしなければならないとされている（地方税法13条）。ただし、申告納付¹⁵や証紙徴収¹⁶の方法で税が確定するもの

の8億7996万円を大きく超える11億1165万円に達しており（資料2）、一般会計からの繰入金は25億6929万円にも及んでいる。このような国民健康保険制度の実態は、西東京市に限らず、全国の市区町村においても同様であると思われる。国民健康保険を利用しない市民から、不公平も甚だしいと言われても仕方がないであろう。

⁹ 松本英明「逐条 地方自治法」第7次改訂版803頁以下

¹⁰ 賦課課税方式による地方税がそれである（軽自動車税、固定資産税、個人住民税）。賦課課税方式とは、納付すべき税額がもっぱら租税行政庁の処分によって確定する方式をいう（国税通則法16条1項2号）。

¹¹ 下水道使用料の納入通知など。

¹² 前掲松本英明804頁以下

¹³ 地方税法においては、都道府県、市区町村をいう（地方税法1条1項1号、2項）。

¹⁴ 地方税並びにその督促手数料、延滞金、過少申告加算金、不申告加算金、重加算金及び滞納処分費をいう（地方税法1条1項14号）。

¹⁵ 納税者がその納付すべき地方税の課税標準額及び税額を申告し、及びその申告した税金を納付することをいう（地方税法1条1項8号）。

¹⁶ 地方団体が納税通知書を交付しないでその発行する証紙をもって地方税を払い込ませることをいう（地方税法1条1項13号）。なお、納税者が納付すべき地方税について、その賦課の根拠とな

は、性質上納付（納入）の告知は不要である。

イ 収納

現金の収納は会計管理者の職務であるが（地方自治法170条2項1号）、口座振替による納付なども認められている（地方自治法施行令155条）。

納税義務者が納付すると、徴収部門では、債権管理台帳としての徴収簿に、収入金額を記帳（消込）し、債権の納付状況を記録する。現在、地方公共団体における殆どの徴収部門では、コンピュータにより収納管理を行っているものと思われる。

ウ 督促

強制徴収公債権について、納期限までに納付しない者があるときは、地方公共団体の長は、期限を指定して督促を行わなければならない（地方自治法231条の3¹⁷）。この督促は、時効中断の効果を有し（地方自治法236条4項）、また滞納処分的前提となる¹⁸。

地方自治法上の督促は、これを行うべき時期、方法、指定すべき期限については定めがなく、地方公共団体の裁量に委ねられている。地方税については、納期限後20日以内に督促状を発しななければならないとされ（地方税法329条1項等）、督促すべき時期や方法について明確に定めているが、期限を指定しなければならないとは規定していない。

エ 滞納処分

強制徴収公債権について、督促において指定された期限までに納付すべき金額が納付されない場合には、地方税の滞納処分の例（地方税法68条等）により処分することができ¹⁹、地方税法に定める滞納処分の規定が包括的に適用になる。

具体的には、地方公共団体の徴収職員（地方税の滞納処分の場合に徴税吏員が行使すべき権限を付与されている地方公共団体の職員をいう。以下同じ。）は、滞納者の財産を差し押さえることができ（地方税法331条1項²⁰）、差し押さえられた財産は国税徴収法89条以下の規定の例により換価され、配当される（地方税法331条6項）。

オ 質問・検査権

強制徴収公債権については、地方税の滞納処分の規定が包括的に適用になるので、徴収職員は、差し押さえるべき財産等を調査するため、滞納者、第三債務者等に対して質問し、又はこれらの者の財産に関する帳簿書類を検査することができる（地方税法331条6項、

った法律及び当該地方団体の条例の規定、納税者の住所及び氏名、課税標準額、税率、税額、納期、各納期における納付額、納付の場所並びに納期限までに税金を納付しなかつた場合において執られるべき措置及び賦課に不服がある場合における救済の方法を記載した文書で当該地方団体が作成するものをいう。

¹⁷ 公法上の債権について。私法上の債権に係る督促（民法上の催告の意義を有する。）についても、地方自治法施行令171条に同旨の規定が設けられている。

¹⁸ 前掲松本英明814頁

¹⁹ 私債権及び非強制徴収公債権については、民事上の手続によらなければ強制執行をすることはできず、これらの債権に係る督促以降の手続については、地方自治法施行令171条以下に定められている。

²⁰ 地方税の督促及び滞納処分については、地方税法に税目ごとにほぼ同旨の規定が置かれている。本文では市町村民税に係る規定のみ引用する。

国税徴収法141条)。そして、この質問・検査の実効性については、罰則により担保されている(地方税法333条)。

カ 納税の猶予制度

地方税においては、納税者等が災害、盗難、病気等により強制徴収公債権を一時に納付し、又は納入することができない場合に、申請により、1年以内(最大2年以内)の期間を限って徴収を猶予することができる制度(地方税法15条)や、直ちに財産を換価すると滞納者の事業の継続や生活の維持を困難にするおそれがある場合等であって、滞納者が納付又は納入について誠実な意思を有すると認められるときに、職権により、1年以内(最大2年以内)の期間を限って滞納処分による財産の換価を猶予することができる制度(地方税法15条の5)も設けられている。また、滞納処分をすることができる財産がないとき、滞納処分をすることによって滞納者の生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき、滞納者の所在及び滞納処分をすることができる財産がともに不明であるときは、徴税吏員の職権で滞納処分の執行を停止することができる(地方税法15条の7第1項)。なお、滞納処分の執行停止が、納税資力が回復しないまま3年間を経過したときは、納税義務が消滅する(同条4項)。

(2) 強制徴収公債権にかかる法令に規定のない徴収事務

上記(1)では、強制徴収公債権の徴収事務にかかる地方自治法、地方税法の規定について説明したが、実務では、これらの規定のみによって事務が遂行されているわけではない。

前述した強制徴収公債権について適用のある地方自治法231条の3第3項は、指定された期限までに完納されない場合は滞納処分できると規定するのみで、督促後いつまでに滞納処分に着手しなければならないか明示していない。この点、地方税については、督促状を発送した日から起算して10日を経過した日まで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とされているが(地方税法331条1項1号)、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。実務的には、滞納処分に着手する以前に、自主的納付の呼びかけや催告(納付の請求)が繰り返し行われ、滞納者から反応がある場合には職員が納付に向けて滞納者の相談に乗ったり、分納に応じたりしている。ここでは、こうした事務について説明する。

ア 催告

催告とは、債務者に対して履行を請求する意思の通知である。督促は、履行を請求する行為であるから催告の一種であるが、地方公共団体においては、一般に2度目以降の督促を催告という。地方自治法や地方自治法施行令、地方税法にも規定はないが、任意の履行を促すために行われている。

イ 納付相談

前述の質問・検査権に基づく調査が行われるのは滞納処分を行う場合である。実務では、任意の納付を求めて債務者と話し合いをする中で、債務者から事情聴取することが多い。話し合いにより分納を認めるのであれば、本来、滞納に至った原因、現在の収支の状況、資産・負債の状況、家族構成、生活状況などを債務者から聞き出し、それらを総合して分納の可否、分納額等を決めるべきである。その際、どうすれば滞納者が抱えている問題を

解決できるか、滞納者と一緒になって考えるという姿勢も大事である。また、聞き出した事情等は記録化しておくべきである。しかしながら、実務では、面談せずに、電話で済ませている場合が多く、記録化もされていないことが多い。

ウ 分納

督促や催告によって滞納者から連絡がある場合がある。そのような場合、多くが分納を申し入れるものである。地方自治法施行令171条の6（履行延期の特約等）は、履行期限の延期を認めており、分割納付を認めている。しかしながら、同条は強制徴収公債権に適用がない。前述した徴収猶予（地方税法15条）、換価猶予（地方税法15条の5）は、分納を認めており、地方税以外の強制徴収公債権にも適用があるが、適用要件が厳しく、しかも、原則として担保を提供しなければならないため（地方税法16条1項）、実務ではあまり使われていない。そのかわりに、頻繁に使われているのが納付誓約書による分納の容認である。

納付誓約書による分納の容認は法的根拠がないので、適用要件が甘くなりがちで、安易に多用されるきらいがあり、租税法律主義（憲法84条）に反するので憲法違反であるという古い判例もある²¹。

納付誓約書は、滞納者が分納計画を記載した書面を徴収部門に差し入れ、納付を誓約するものであるから、債務承認となり時効中断の効力を有するが（民法147条3号）、前述の履行延期の特約等と異なり、法的に期限の利益を付与したものではない。しかし、分納計画に従って納付されれば、事実上、強制的な処分は差し控えるという合意が担当者との間で成立しているというのが実情で、その意味で徴収が猶予されるという実際上の効果はある。

納付書を送付するという方法による分納の容認もある。これは滞納者が分納を申し入れたときに、これを認めて納付書を複数枚送付するというものである。納付誓約書よりもさらに簡易な分納の容認ということができる。

(3) 催告・納付相談業務と法律上の制約

ア 公権力の行使との関係

民間に委託出来る業務であるかどうかを見極めるには、それが公権力の行使にあたるか否かが一つのメルクマールになると考えられる。それが公権力の行使にあたるのであれば、法令によりそのような権限を付与された者だけが行使できる。それ故、そのような業務は民間委託に適さない。

そこで、公権力の行使とは何かということが問題になるが、行政事件訴訟法にいう処分性を一応の判断基準とするのが有効であると思われる。すなわち、最高裁判例によれば、行政処分とは、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされているところ（最高裁昭和39年10月29日判決／民集18-8-1809）、そ

²¹ 東京地裁昭和34年8月7日判決

れが行政処分にあたりと解されるときは、公権力の行使にあたりと解してよいと考える²²。

そのように考えると、上記(1)で述べた、督促、財産調査（質問検査）及び差押については、法に定められた行為であり、直接滞納者の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているので、その権限は、法律上、地方公共団体の長ないし徴収職員に限定されており、私人が代行する余地はない。

それでは、前記(2)で述べた、催告等はどうであろうか。

(ア) 催告

催告については、前述したように、法律に規定はなく、したがって、その手続の主体についても、法律上の限定はない。また、催告は任意の履行を促す事実行為であって、催告という行為が滞納者の権利義務に影響を及ぼすものではないことからして、公権力の行使にはあたらないと解される。ただし、地方税や強制徴収公債権の場合、債務者は、督促後、一定期間が経過すると、法律上、強制的な処分を受任しなければならない地位におかれるので、強制的な請求であるとの印象を債務者に与えないよう十分に留意する必要があるであろう。

(イ) 納付相談

これも法に定める手続ではなく、任意に行われている限り、債務者にプライバシー侵害を与える等の法的効果を生ずるものではないので、公権力の行使には当たらないと解される。ただし、納付相談のやり方によっては、債務者にプライバシー侵害にあたる場合もあると思われるので、そのようなことのないよう留意する必要がある。

なお、納付相談の結果、分納について合意ができたのであれば、これを徴収部門の職員に引き継ぎ、徴収部門において判断して貰うようにすべきである。

(ウ) 分納

前述のとおり、強制徴収公債権にかかる分納の容認は法律に基づくものではない。それ故、分納の容認も事実上のものであって、公権力の行使にあたらないと解することも可能であると解される。しかし、納付誓約書による分納の容認は、分納計画を守って分納を続けている限り滞納処分という強権発動を差し控えるという約束が担当者との間に成立しているのであるから、滞納処分とリンクしており、滞納処分を行う権限を有していない私人が行うことは適切でないと考えられる。

イ 弁護士法72条との関係（催告・納付相談業務の特殊性）

弁護士法72条は、弁護士法又は他の法律に別段の定めがある場合を除き、弁護士又は弁護士法人以外の者が報酬を得る目的で法律事件に関する法律事務を取り扱うことを、刑罰をもって禁止している。同条所定の「法律事務」とは、一般には、法律上の効果を発生、変更する事項を処理することをいうと解され（東京高裁昭和39年9月29日判決）、契約書を作成する場合のように、法律上の効果を保全する事項を処理することを含むとする見解もあり、判例、学説上、確定的な定義が存するわけではないものの、債権の取立てに関

²² 県税事務における民間委託の在り方に関する研究会（座長兼子仁）／「県税事務における民間委託の在り方に関する報告書」1頁

していえば、債権の取立て委任を受けて行った請求、弁済受領、債務免除等の行為は「法律事務」に該当するとの最高裁判例がある（最高裁昭和37年10月4日判決）。

また、同条所定の「法律事件」という用語は漠然とし、学説上、確定した定義が存するわけではないものの、一般には、法律上の権利義務に関し争いや疑義があり、又は、新たな権利義務関係の発生する案件をいうと解されている（「条解弁護士法第4版」弘文堂・615頁参照）。

そして、「法律事件」の意義については、「事件性必要説」と「事件性不要説」の対立があり、事件性必要説に立てば、弁護士法72条は、非弁護士による法律事務の取扱いを全て禁止しているわけではなく、紛争性、事件性のないものは弁護士でない者も取り扱うことができることになる。

この点、前記最高裁判決は、債権の成立又はその額に争いがある場合、あるいは焦げ付き債権として回収困難である場合など、債権者が通常の状態ではその満足を得ることができないものについて取立ての委任を受けて請求行為等に及ぶことは、「法律事件」に関して「法律事務」を取り扱ったものというべきであるとしている。

この最高裁判決が事件性必要説の立場に立っているのか、事件性不要説の立場に立っているのかは定かではないものの、事件性必要説の立場に明確に立つ法務省においても、同省の係官が、サービサー協会が主催した研修会において、集金代行業務に関し、弁護士法に違反しない態様で行うことが必要であるとした上、許容されうるラインとしては、債権が事件性、紛争性のない正常債権であるという前提のもとに、支払の意思のある債務者に対して残高を伝え、あるいは支払先を案内するという程度のものに限られるとし、支払を拒んでいる債務者に対して、何度も支払案内を送付したり、支払を電話等で要求したりするようなことは決してしてはならない、何度も支払案内を送付しないといけないというのは、そもそも正常債権かどうかということに疑義が出てくる、と述べている（「サービサーの債権管理回収業務とコンプライアンス」全国サービサー協会・15頁参照）。

そのため、滞納が発生し、督促を行った後の段階においては、滞納処分的前提行為が行われており、その後の請求行為は支払先を案内するという程度ではなく、債権者が通常の状態ではその満足を得ることができない状態での請求行為であり、当該債権は既に正常債権ではないと解される（前述の平成17年4月1日付け総税企第80号において民間委託が可能な例として挙げられている「滞納者に対する電話による自主的納付の呼びかけ業務」も、対象となる債権の滞納状況や債務者の対応次第では、弁護士又は弁護士法72条の例外で140万円以下の債権について司法書士法3条2項が規定する要件を満たした司法書士（以下「認定司法書士」という。）以外の者が行うことには疑義がある。）。

したがって、督促後の催告・納付相談業務は、既に正常債権ではない債権について取立ての委任を受けて請求行為等を行うものであり、事件性必要説の立場に立っても「法律事務」に該当することから、当該事務を取り扱えるのは、特別法がない限り、弁護士、弁護士法人及び認定司法書士のみである。

なお、公共サービス改革法33条4項は、民間事業者による保険料滞納者に対し面接その他の方法により保険料の納付の勧奨及び請求を行う業務については、弁護士法72条の

規定は適用しない旨規定している。これは当該業務が弁護士法72条の定める法律事務であることを前提とする規定である。

したがって、国民年金保険料を除く強制徴収公債権について弁護士及び認定司法書士以外の民間業者が法律事務を取り扱えるとの特別法がない以上、督促後の催告・納付相談業務の民間委託先は弁護士・弁護士法人及び認定司法書士以外存在しない。

ウ その他の法令との関係

(7) 弁護士への情報提供と地方税法22条（秘密漏えいに関する罪）との関係

a 問題の所在

地方公共団体が強制徴収公債権の回収業務を弁護士に委託する場合、必然的に、対象となる債権に関する滞納者の氏名、住所、連絡先、滞納債権の種類、滞納額等の情報（以下「滞納者情報」という。）を弁護士に提供することになる。

他方、地方税法22条は、「地方税に関する調査・・・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は、これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合においては、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。」と規定している。

そこで、地方公共団体が強制徴収公債権の回収業務を弁護士に委託するに当たり、弁護士に対して滞納者情報を提供することは、地方税法22条に違反しないかが問題となる。

b 滞納者情報の「秘密」該当性

この点、従前の地方税法22条は、「地方税に関する調査に関する事務に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た秘密を漏らし、・・・」と規定していたため、滞納者の氏名・住所や滞納額等は地方税に関する調査対象事項ではないとして、同条の「その事務に関して知り得た秘密」には含まれないと解されていた。

しかしながら、平成23年6月30日に施行された改正地方税法22条は、前述のとおり、「地方税に関する調査・・・に関する事務」に従事する者のほか、「地方税の徴収に関する事務」に従事する者も守秘義務の対象としており、滞納者の氏名・住所や滞納額等についても地方税法22条の「その事務に関して知り得た秘密」に該当すると解されることとなる。

c 地方税法22条の立法趣旨と「秘密を漏らす」行為

しかしながら、地方税法22条が、税務職員に対して特に強い守秘義務を課しているのは、納税者等の秘密が外部に漏れて、その利益が害されるのを防止するためであり、また、税務調査の権限は、租税の確定・徴収を確実にを行うためにのみ認められた権限であるため、それによって得られた納税者等の秘密は外部に漏れないよう厳格に守られなければならないと考えられるからである。

そうすると、強制徴収公債権の管理・徴収を担当する地方公共団体の職員が、当該強制徴収公債権を回収するという目的のために、当該回収業務を弁護士に委託し、当該弁護士に滞納者情報を提供することは、必ずしも、地方税法22条の上記立法趣旨に反することにはならず、「漏らす」という構成要件に該当しないと考えられ、少なく

とも正当業務行為として違法性が阻却され、犯罪は成立しないと考えられる。

なお、弁護士は、そもそもその職務上知り得た秘密を保持する義務を有しており（弁護士法23条）、正当な理由なくその秘密を第三者に漏らしたときは、6月以下の懲役又は10万円以下の罰金に処せられる上（刑法134条1項）、懲役刑に処せられた場合には登録取消事由となる（弁護士法7条1号、17条1号）。すなわち、弁護士は、その職務上知り得た秘密を他に漏らしたときは、弁護士資格を失うことにもつながるのであり、それ故、弁護士が職務上知り得た秘密を漏らす行為を犯す危険性は、典型的に低いといえる。

(イ) 弁護士が生活状況等を質問することと質問検査権との関係

a 問題の所在

徴収職員には、一定の要件のもとに、関係者に質問し、関係の物件を検査する権限が付与されている（国税通則法74条の2～74条の6、国税徴収法141条、地方税法26条、298条等²³）。徴収職員による質問検査には、賦課徴収に関する調査を目的とするもの（税務調査）²⁴や滞納処分に関する調査を目的とするもの（財産調査）等がある。

そこで、私人である弁護士が、滞納者と面談し、又は電話により、その生活状況や収支状況を聴取することはこの質問検査権の行使に該当するかが問題となりうる。

b 質問検査権の行使の主体及び行使の要件

この点、質問検査権の行使主体は租税の徴収職員であり、弁護士がこれに該当しないことは明らかである。また、徴収職員も質問・検査をする場合には、その身分を示す証明書を携帯し、関係人の請求のあったときは、これを提示しなければならない（税務調査につき国税通則法74条の13、地方税法26条2項、298条2項等、財産調査につき国税徴収法147条、地方税法26条4項、298条4項）。

以上からすれば、地方公共団体から強制徴収公債権の回収のために催告・納付相談業務を委託された弁護士が滞納者に対して行う質問は、あくまで任意の回答を求めるものであって、弁護士からの質問に対して回答を拒否したり、虚偽の回答をした場合にも刑罰（税務調査につき国税通則法127条2号、地方税法27条、299条等、財産調査につき国税徴収法188条、地方税法70条1項、331条1項等）が科されるものではなく、それ故、徴収職員の質問検査権の行使とは全く異なるものと考えられる。

(ウ) 弁護士が分納を前提とした納付交渉を行うことと地方税法15条（地方税の徴収猶予）との関係

a 問題の所在

地方税法には、納税の猶予制度があり、強制徴収公債権にも適用があることは前述

²³ 地方税における質問調査権については、税目ごとに規定がある。

²⁴ 税務調査の規定は、滞納処分に関するものではないので、地方税以外の強制徴収公債権には適用はないと解されるが、それぞれの個別法に税務調査に相当する規定が置かれている（例えば、国民健康保険法45条2等）。

した。そこで、租税債権等の強制徴収公債権の回収業務を受託した弁護士が、滞納者からその生活状況や資産状況を聞き取った上、滞納債権について分割払いに応じることが上記地方税法15条の徴収猶予又は同法15条の5の換価の猶予に関する各規定に抵触しないかが一応問題となる。

b 検討

地方税法15条ないし15条の8の各規定に基づく納税猶予措置は、その文言上、いずれも地方（公共）団体の長のみがこれをなしうるものであり、かつ、行政処分たる性質を有するものである。

それ故、いかに租税債権等の回収業務を受託した弁護士といえども、私人である弁護士が単独で行政処分たる納税猶予措置をなしうる余地はない。

また、弁護士が滞納者と面談し、又は電話により、その生活状況や収支状況を聴取し、滞納債務の支払について助言等をし、他方において、地方公共団体に対して当該滞納者の生活状況等を報告するとともに、具体的な分納内容や当該債権の処理方針について意見を述べることは、直接的に納税義務を猶予する法的効果をもたらすものではない。地方公共団体は、弁護士からの報告及び意見を参考としつつも、当該滞納者に対してどのような措置を取るかについて最終的な判断をすればよく、納税猶予措置をとるか否か、いかなる納税猶予措置をとるかの判断権は地方公共団体に留保されている。

以上からすれば、弁護士が租税債権等の強制徴収公債権について催告・納付相談業務を行うことは、地方税法15条の徴収猶予又は同法15条の5の換価の猶予に関する各規定に抵触しないと解すべきである。

4 弁護士が関与することの意義

(1) 弁護士業務について

ア 弁護士の使命

弁護士は、基本的人権と憲法秩序の維持・擁護をその使命とし（弁護士法1条）、憲法上必置の存在として、裁判官、検察官と並ぶ法曹の一翼を担っている（憲法32条、34条等）。弁護士のかような使命は、公務員の憲法尊重擁護義務（憲法99条）に比肩するものである。

ところで、他の隣接士業は、事業活動を規制する取締業法によって規律されているが、その主たる目的は、その隣接士業の「業務の適正と行政に関する手続の円滑な実施」等であり、弁護士と他の隣接士業とはそもそもその使命において本質的に異なる。

弁護士と他の隣接士業の使命が本質的に異なることから、弁護士は、司法試験と司法修習という厳格な選別過程を経て選別され、その人材は、原則として法曹に必要な学識及び能力を培うことを目的とする専門職大学院である法科大学院の修了者（法務博士）から供給される。他には類例を見ない厳格な選別過程を経た結果、弁護士は裁判官、検察官と並ぶ法曹と称され、弁護士法72条の「法律事務の独占」が制度保障されるのである。

弁護士は、社会のあらゆる局面において、戦前、戦後を通じて、長年に亘り、憲法秩序

の維持・擁護の担い手として、法的実践活動に専念してきたのであり、このような弁護士の活動に対する社会的コンセンサスが結実した歴史的成果として「法律事務の独占」が認められている。個別法令の改正によって政策的に付与されたものではないのである。

イ 弁護士倫理と秘密保持

弁護士が重大な使命と職責を有することから、弁護士には強い自制と倫理が求められる。弁護士に対する社会的若しくは制度的規制は他の隣接士業には類を見ないほど厳格なものである。

日弁連は、弁護士を取り巻く社会の変化に俊敏に対応し、弁護士の倫理的基盤の確立強化に奔走してきたが、弁護士の倫理的規制をより強固なものにするために、弁護士に対する拘束力のなかった従前の「弁護士倫理」に代わるものとして、会規「弁護士職務基本規程」を平成16年11月10日に制定し、平成17年4月1日から施行している。

例えば、弁護士は、職務遂行上必要な範囲内で、依頼者から個人情報提供を受けることができるが、その秘密保持に関しては、他の隣接士業とは異なり、刑事罰（刑法134条1項）が用意され、それに加えて、弁護士及び弁護士であった者の秘密保持義務（弁護士法23条）及び秘密の保持（会規「弁護士職務基本規程」23条）等によって幾重にも規制の網がかけられている。

そして、このように厳格な綱紀・懲戒制度は単に建前だけではなく、実際に活発に運用されている。

以上に加えて、弁護士には次のような厳しい社会倫理的制約が課されている。

- ① 弁護士の非行に対する綱紀・懲戒制度は、懲戒委員会及び綱紀委員会の委員に裁判官、検察官及び学識経験者の外部委員を加え、制度及び運用の公正と客観性を組織構成の面から担保している（弁護士法66条の2、70条の3）。
- ② 弁護士を懲戒したときは、懲戒の処分が軽微な戒告の場合を除き、最高裁判所、検事総長等司法構成機関全体にその旨が通知されるだけでなく、日弁連の月刊公刊物である「自由と正義」に懲戒処分の公告がなされ、懲戒処分を受けた弁護士の氏名、登録番号、事務所名及び住所、処分の内容、処分の理由の要旨等が掲載され、国民一般に知れることとなる。
- ③ 弁護士の非行行為はマスコミによって広く報道されることも少なくない。

ウ 法令知識と経験

弁護士の職務は、法律事務全般であり、司法書士、税理士等の隣接士業の職務を、本来的に当然行うことができ（弁護士法3条1項）、弁護士が弁理士業務と税理士業務を行うことができる旨規定する同条2項は注意的な確認規定である。他方、他の隣接士業の職務は、個別法令によってその資格が付与され、法令上許容された範囲内においてのみ法律事務を行うことができるにとどまる。

権利関係が複雑に錯綜する現代法治国家においては、憲法を頂点とする法令全般の体系的知識と経験、及び裁判等の公権的判断に対する正確な結果予測を十分に活用しなければ、行政事務のリスク管理や行政と国民の間の複雑困難な利害調節を適切に行うことは極めて困難になってきている。徴収・滞納処分の実務においても、問題が国民の財産権侵害に直

結するものであるから、なおさら困難な判断が必要とされる局面が増えてきている。

例えば、不動産や預貯金等の滞納処分を実施する際には、不動産や預貯金等の実質上の権利者を把握し、金融機関等の他の権利者や差押権者等の間の複雑な法的利害関係を調整する必要に迫られる。

また、交付要求等によって破産手続を利用して滞納債権の徴収を図る場合にも、破産債権（優先・一般・劣後）や財団債権の取扱い、破産法上の破産手続（同時廃止、異時廃止、破産終結決定）と会社法上の清算手続との関連、督促や催告等の消滅時効と時効中断、督促状や差押通知等の送達等に関する適切な対応等の法的知識や実践経験に基づく適格な判断が必要とされる場面に遭遇する。

さらに、情報公開や行政機関保有個人情報取扱いについても、それぞれの専門的な法的知識や実践経験が必要とされる判断場面に直面することは避けられない。

このように徴収・滞納処分の現場においては、憲法秩序を頂点とする法秩序全体の知識と経験がその適格な判断のために必要とされる局面に遭遇することは不可欠であるし、回避できない。それらの問題について、「意識しない」「気がつかない」場合と「意識する」「気がつく」場合とでは徴収・滞納処分のリスク管理においては徹底的な差となるのである。

弁護士は、このような時代の要請に対応することによって、社会的使命と責務を果たすことが標榜されてきたが、それ故、司法試験受験科目に憲法、行政法、税法、民事訴訟法、破産法等の徴収・滞納処分実務にとって必要不可欠な科目が採択され、法科大学院においては良質なカリキュラムに基づく職業人教育が時間をかけて行われている。弁護士登録後も、民事訴訟法、民事執行法、破産法等の実務は弁護士の得意分野であるのみならず、地方自治法、行政事件訴訟法等の行政法、地方税法、国税通則法、国税徴収法等の税法、情報公開法、行政機関の保有する個人情報保護法等の情報法、国民健康保険法等の社会福祉法等を専門とする弁護士も多く存する。

受験科目、大学のカリキュラム、業務内容のどれをとっても、他の隣接士業にはみられない徴収・滞納処分の実務と直結する専門業務性が弁護士には備わっている。

弁護士は、憲法秩序を頂点とする法秩序全体の知識や経験を体系的に活用することによって、徴収・滞納処分の実務に適切に対応することができる。弁護士の知識と経験は、徴収・滞納処分の実務において如何なく発揮することができるのである。これこそが他の隣接士業にはない弁護士業務の特徴である。

(2) 回収に際しての福祉的配慮

弁護士に強制徴収公債権の回収を委託した場合、債権回収を主目的としつつも、滞納者に対する福祉的観点から適正な納税義務の実現を図る副次的効果を期待することができる。

ア 憲法、国税徴収法の規定

憲法25条は国民の生存権を保障している。滞納処分の手続を定める国税徴収法も所々に生存権に配慮した規定をおいている。前述の滞納処分の執行停止（地方税法15条の7）などもその一つである。すなわち、滞納処分を執行することにより滞納者の生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき（同2号）は、滞納処分という強権を発動してはならないこ

とになっている。そして、国税徴収法基本通達153条3関係は「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」とは、滞納者（個人に限る。）の財産につき滞納処分を執行することにより、滞納者が生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度の状態（国税徴収法76条1項4号に規定する金額で営まれる生活の程度）になるおそれのある場合をいうとしている。

また、国税徴収法75条は生活維持・生業維持に必要な衣服、寝具、家具、台所用品、畳及び建具、3ヶ月間の生活に必要な食料及び燃料、主として自己の労力により農業や漁業を営むについて欠くことのできない用具などについて差押を禁止している。さらに、同法76条は、最低生活を維持するために必要な一定範囲の給料等の債権の差押を禁止している。このように、国税徴収法、地方税法は憲法で保障する生存権の保障に配慮しているのであって、その趣旨に則り、強制徴収公債権の徴収にあたっては福祉的な配慮を怠ってはならないと考える。加えるに、地方自治法は、地方公共団体の役割について、住民の福祉の増進を図ることを基本とする旨定めているのであって（1条の2第1項）、地方公共団体からの委託を受けて強制徴収公債権の回収を行うのであれば、常に福祉の増進を念頭において行動する必要があると考える。

イ 支払困難となった原因を取り除くことで支払を適正化する効果

弁護士が催告・納付相談業務を行うに当たっては、滞納者の生活状況や財産状態を詳細に聴取することになる。それを通じて滞納者が抱える法的問題点を把握することが多く、弁護士はそのような能力に長けている。法的問題点を把握した場合には、弁護士は自らの見通しに基づいて関係諸機関への引継ぎをすることになる。

このようにして弁護士が強制徴収公債権の請求業務を受託することは単に回収の実効性を高めるだけでなく、滞納者の生活状況を聴取する納付相談業務を通して、滞納者が抱える問題点を把握し、その法的問題に対する見通しに基づいて関係諸機関へ引継ぐ契機となる。弁護士には取扱業務に法律上の制限がないから、滞納者が抱える法的問題点やそれに対する法的手続、必要な期間等につき、包括的な把握と適切な見通しに基づく引継ぎを行うことが期待できる。その結果、滞納者の法的問題が解決されれば、納税義務が履行されることになる。弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命としていることから（弁護士法1条）、私法秩序との調整を図り、国民の納税義務の適正な実現に寄与するという目的は、実効的に実現でき、この点において司法書士やサービサーに委託するのとは異なった実質的意義がある。

ウ 支払困難となった原因を法的観点から明らかにする必要性

公債権の滞納者は、支払をする意思にそもそも欠ける場合は例外的であり、税など公債権の滞納だけでなく、貸金業者や友人からの消費貸借契約に基づく貸金返還債務や、自宅賃貸借契約の家賃、事業上の買掛金、連帯保証債務、勤務先会社からの前借金など負担する債務の返済により日々の生活が圧迫された結果、公債権の支払が滞る状態に至っている場合が多い。滞納者は生活に不安を抱えた状態で客観的判断が困難になって日々を過ごしている。このような場合、短期的な債権回収率の向上を図るよりは、適切な支払計画の立案が必要となる。滞納者の生活状況を客観的に明らかにした上、支払の要否や優先順位等

につき適切な整理をするとともに、確実な支払計画を立てるための助言指導を行うためには、取扱業務に制限がない弁護士による関与が有効である。

エ 法的解決方法の見通しに基づき関係諸機関へ適切に引継ぎをする必要性

滞納者は債務だけでなく債権を有していることも多く、第三者への債権として事業上の売掛金や勤務先からの未払給与、時間外手当支払請求権、不当解雇や違法な退職勧奨による労働法上の債権、貸金業者に対する過払金返還請求権などの債権、未分割となっている相続財産、有効活用することができていない共有財産などがある場合も少なくない。滞納者自身が、そのような権利について無自覚でいたり、権利があることが分かっているにもかかわらず自力では回収できないと諦めたり、法的手続には時間や費用がかかるなどの誤解から躊躇したりしていることもある。債権がそのまま消滅時効にかかり、滞納税債務だけ残ってしまう場合もある。それでは地方公共団体としては債権回収の機会を失うばかりか、ますます滞納者は経済的窮地に立たされることになり、私法的秩序と納税義務の適正な実現という国税徴収法の目的にも反する結果となる。

地方公共団体からの依頼で債権回収を受託した弁護士が催告・納付相談業務を通じ、かような債権の存在を把握することができれば、その実現に向けて必要となる諸手続をとるため、弁護士としての包括的な見通しに基づいて、適切な関係諸機関への引継ぎをすることが可能である。

他方で、このような債権を有さず、多額の債務を抱え込んで税の滞納に至っている場合、自己破産や個人再生の申請、任意整理などの法的整理により経済的更生を図るための援助が必要となる。当面の生活に問題があるなら、生活保護の申請やそのほかの行政による援助を申請するなどにより、健康で文化的な最低限度の生活を保障する必要がある（憲法25条）。このような場合にも、弁護士は、弁護士としての包括的な見通しに基づいて、適切な関係諸機関への引継ぎをすることが可能である。

オ 小括

上記のように弁護士は債権回収を主目的としつつも、滞納者に対する催告・納付相談業務を通じて、その有する法的問題点を把握する能力を活用し、包括的な見通しに基づいて適切な関係諸機関への引継ぎをすることができ、その過程から納税義務の適正を図るといえば福祉的観点からの副次的効果を期待することができる。このためには管轄するいくつかの実体法、手続法にまたがる知識や経験が必要となるから、包括的に一切の法律事務を行いうる弁護士に債権回収を委託する意義が大きい。

(3) 自力執行権のない債権についての回収実績

東京弁護士会自治体等法務研究部の部員有志は、これまで江戸川区、練馬区、荒川区、大田区、品川区、墨田区、世田谷区、文京区、横浜市、相模原市、浦安市等の地方公共団体から依頼を受け、自力執行権のない債権についての回収を行ってきている。

弁護士に債権回収を委託した場合の費用対効果について、参考までに、江戸川区生活一時資金貸付金及び品川区奨学金の回収実績を紹介する。

ア 江戸川区生活一時資金貸付金

(7) 事件受任件数

平成19年度100件、平成20年度200件、平成21年度1000件、平成22年度1002件、平成23年度705件、平成24年度203件である。なお、平成25年度も受任中である。

(イ) 貸付制度の概要

目的：生活資金が一時不足する区民に対し、一時的な資金を貸し付けることにより、その生活の安定を図ること（江戸川区生活一時資金貸付条例1条）

貸付金額：一世帯につき30万円まで。区長が特に必要と認める場合は50万円まで（同条例3条）

償還期間：貸付け日の属する月の翌月から起算して25か月以内（同条例7条）

利率等：利率＝年1.5パーセント（同条例6条）、延滞金＝償還期限の翌日から年7.3パーセント（同条例9条）

連帯保証人：必須（同条例11条）

(ウ) 事件処理方法の概要

- a 原則として1年以上滞納が解消されない案件を受任している。
- b 滞納者（連帯保証人を含む）に対し弁護士名での督促状を発送し、督促状に対して反応がある場合は納付相談を実施し、分割払いの合意等の処理を行う。
- c 納付相談後の処理の類型は以下のとおりであり、納付相談において面談した弁護士がその処理方針について意見を述べ、他の弁護士のチェックを受けた上で処理方針を決定している。
 - (a) 分納合意（地方自治法施行令171条の6、江戸川区の私債権の管理に関する条例12条）
 - (b) 暫定合意（同令171条の6、同条例12条）
 - (c) 債務承認（民法147条3号の「承認」に該当。時効中断事由となる）
 - (d) 徴収停止（同令171条の5、同条例11条）
 - (e) 債権放棄（同条例14条）
 - (f) 措置不要（例：主債務者が分納合意した場合の連帯保証人）
 - (g) 交渉継続
 - (h) 訴訟提起（同令171条の2）
- d 督促状に対して反応がない場合、反応があっても支払意思がない場合は原則として訴訟提起する。訴訟提起後も分割払いの申し出がある場合には、できる限り裁判上の和解に応じ（被告が裁判所に出頭できる場合）、又は和解に代わる決定（民事訴訟法275条の2）を求め、現実的な回収を図る。
- e 弁護士の業務の範囲は、督促状を弁護士名で発送するところから始まり、納付相談については上記cの(a)ないし(f)のいずれかの措置がとられた場合に終了し、訴訟については当該訴訟が終了（判決、裁判上の和解、和解に代わる決定、取下げ等）するまでとする。
- f 督促状の作成・発送、納付相談の日程調整、訴状案の作成、訴状の提出等の定型的作業は専従の事務局が行うこととし、弁護士は納付相談、処理方針の意見申述ないし

そのチェック、訴訟期日対応等に集中できるような体制をとっている。

(I) 回収実績と弁護士委託費用

a 各年度ごとの実績

平成19年度から平成24年度までの、各年度ごとの受託件数、受託金額（受託案件の債権の総額）、平成25年7月9日現在までに回収済の金額、分納合意により今後回収される予定の金額、処理の内訳等は、別表1ないし6（後記p22～p28）のとおりである。

弁護士名による督促状発送後、訴訟提起前に、滞納金額全体の概ね2割から3割程度の金額が回収され、訴訟提起後に滞納金額全体の2割前後の金額が回収されていることが分かる。

b 累計実績

上記6年度の実績の累計については、別表7（後記p29）のとおりである。合計3210件（受託債権の滞納総額は763,853,192円）を受任し、平成25年7月9日までに347,165,467円を回収済であり、滞納額合計に対する回収率は45%となっている。また、今後の分割払いにより81,873,762円が回収される予定である。

c 弁護士委託費用

債権回収案件の弁護士報酬については、受託する金額に応じてその一定割合の着手金を受領し、成功の度合いに応じて成功報酬を受領するのが一般的である²⁵。しかし、江戸川区の生活一時資金貸付金案件については、少額かつ大量案件を処理するということもあり、「1件当たり〇円」という単価方式で着手金の額を定めることとしており、成功報酬は受領していない。

平成19年度から同24年度までの各年度における弁護士費用（着手金と実費）は別表8（後記p30）のとおりである。

d 費用対効果

弁護士に委託した場合の費用対効果を確認するため、平成19年度から同23年度の各年度における受託金額（受託した案件にかかる滞納金の合計額）及び平成25年7月9日までに回収された金額並びに各年度における弁護士費用を一覧化したものが別表9（後記p34）である。

いずれの年度においても、回収金額が弁護士費用を大幅に上回っており、いわゆる経費倒れにはなっていないことが分かる。

イ 品川区奨学金

(7) 事件受任件数

平成24年度54件、平成25年度81件である。

²⁵ 従前は、日弁連及び各単位弁護士会は報酬基準を定め、例えば債権回収案件で債権額が300万円以下の場合、着手金は当該債権額の8%（最低金額10万円）、報酬金は16%とされていた。しかし、報酬基準は平成16年4月1日に廃止され、現在は、各弁護士が依頼者との間の協議により自由に報酬の額を定めてよいこととなっている。

(イ) 回収実績

別表10及び11（後記p33）のとおりである。なお、平成25年度は、受任中のため、交渉中が29件（36%）ある。

(4) 弁護士の関与は徴収率の向上・公平性の確保に寄与するものであること

弁護士による自力執行権のない債権についての回収実績は上記のとおりであり、自力執行権のない債権についての回収実績からすれば、強制徴収公債権にかかる回収業務に弁護士がかかわることによって相当程度の徴収率の向上を見込むことができる。また、催告・納付相談業務は弁護士にとって手慣れた業務であり、得意とする業務であって、こうした業務を弁護士が担当することにより徴収職員の負担が相当程度軽減され、その結果、徴収職員は公権力の行使にかかる業務に特化することができ、このことがまた、徴収率の向上につながるだけでなく、これまでであれば、業務過多のために手をつけることのできなかった滞納者に対して的確な対応ができるようになり、公平性の確保につながる。

5 弁護士が関与する場合の留意点

(1) 法令知識と実務経験を有する弁護士に委託すること

強制徴収公債権の回収業務を受託した弁護士は、納付相談に際して、債務者に対し、その生活状況や収支状況等について詳しく質問し、債務者が無理のない支払計画を立てられるよう助言することが求められる。他方、委託者である地方公共団体に対しては、当該債務者の生活状況や収支状況、支払についての姿勢等を報告するとともに、地方自治法や地方税法等関係法令に則り、かつ、より効率的な債権管理が実現するよう、当該債権の処理方針の案を提示することが求められる。

したがって、強制徴収公債権の受託者としては、弁護士であれば誰でも良いというのではなく、地方自治法や地方税法等、強制徴収公債権の管理に関して最低限の知識を有し、かつ、地方公共団体の債権管理業務について相応の実務経験を有している弁護士であることが望ましい。

もっとも、各弁護士がそのような知識と経験を備えているか否かを客観的に判断することは容易ではなく、また、現在のところ、各弁護士の能力を保証するような制度もない。

したがって、地方公共団体が強制徴収公債権の回収業務を弁護士に委託しようとする場合、適当な弁護士に心当たりがない場合は、当面は、顧問弁護士や任期付採用弁護士、又は各弁護士会に問い合わせるなどして候補となる弁護士を紹介してもらった上で、当該弁護士に対して、法令知識や実務経験の有無ないし程度について直接確認してから委託するか否かを判断するほかないであろう。

(2) 同種・少額・多数の債権であること

地方公共団体が抱える強制徴収公債権は、種類はそれほど多くないものの、比較的少額（数万円から数十万円）で、かつ、大量に存在することが通常と思われる。したがって、その回収業務を弁護士が受託する場合も、同種・大量の債権回収業務を、いかに正確にかつ効率的に処理できるかが問題となる。そのためには、定型的な催告書の作成や発送業務などの機械的な業務は、弁護士のコントロール下にある事務局員に任せ、弁護士は債務者との納付相談

や地方公共団体への報告・助言等の業務に専念できる体制を整える必要がある。そのためには、上記のような業務に専従できる事務局体制を構築することが必要不可欠である。

したがって、地方公共団体が多数の強制徴収公債権を弁護士に委託しようとするときは、弁護士の側で上記のような専従事務局体制を構築できるかどうかといった点もあらかじめ確認しておいた方が良いであろう。

(3) 公権力の行使であると誤解されないようにすること

強制徴収公債権の回収業務を受託した弁護士は、質問検査権の行使や徴収の猶予等の措置、その他、地方税法上、地方公共団体の長や徴収職員に認められている権限を行使するものではない。しかし、受託弁護士が通常の代理業務と同様に「〇〇市長代理人弁護士〇〇」といった肩書きを債務者に表示すれば、債務者は、受託弁護士が地方公共団体の長や徴収職員に代わって前述したような権限を行使するものであると誤解するおそれがある。

したがって、強制徴収公債権の回収業務を受託する弁護士は、「〇〇市長代理人弁護士〇〇」という肩書きではなく、例えば、「〇〇市下水道料金納付相談業務受託者 弁護士〇〇〇〇」や「〇〇市国民健康保険料任意回収業務受託者 弁護士〇〇〇〇」といったような、実際に当該弁護士が行う業務の内容がわかるような肩書を使用すべきであろう。

また、受託弁護士が債務者に対して滞納金員の支払を求める請求書面（催告書）を送付するに当たっては、当該書面が地方自治法又は地方税法に基づく「督促」ではないことを当該請求書面に明示すべきである。なぜなら、督促は、単なる支払の催告にとどまらず、差押えの前提要件たる手続であり、また、徴収権の消滅時効の中断という重要な法的効果を持つものであり処分性を有するものであるところ、受託弁護士がかかる意味での督促をすることができないことはいうまでもない。しかるに、債務者からすれば、弁護士からの請求書面に、同書面が地方自治法又は地方税法に基づく「督促」ではないことが記載されていない場合には、同書面がかかる「督促」そのものであると誤解するおそれがあるからである。

さらに、納付相談において債務者に質問する際も、弁護士からの質問は地方税法上の質問検査権の行使としてなされるものではないこと、それ故、弁護士からの質問に回答するか否かは債務者の任意であること、回答を拒否したとしても刑事罰による制裁はないこと等を債務者に対して告知したうえで質問すべきである。

6 結語

以上のとおり、強制徴収公債権にかかる催告・納付相談業務について、弁護士が地方公共団体から委託を受けて、これを行うことは法的に可能であり、また、行政におけるマンパワーの不足やノウハウの不足を補うことにより、地方公共団体の財政の健全化に寄与し、公平性を確保することに尽力することは社会生活上の医師たる弁護士に求められている重要な任務であると考えられる。それ故、地方公共団体からの要望があれば、我々は積極的に強制徴収公債権にかかる催告・納付相談業務を遂行していく所存である。

東京弁護士会自治体等法務研究部
強制徴収公債権検討チームメンバー

須田徹、渡邊正昭、殷勇基、西尾政行、原田泰孝、木下貴博、森岡誠、中村英示、加藤卓也、濱田憲孝、道本周作、稲村晃伸、今井亮、鈴木誠太郎、豊田泰士、関理秀、全東周、奥村剛、鵜之沢大地、松井麻里奈、石井城正、三輪和彦、井手大展、長谷川泰、迫友広、中野敬子、岡崎毅

太字は執筆担当者