

芦屋市債権管理に関する条例について

債権管理事務の効率化、ノウハウの共有を図り、連携をとりながら効果的な徴収が行えること、また、徴収見込みのない債権の放棄等を目的として、債権管理に関する条例を制定した。

芦屋市総務部参事（行政経営担当部長） 青田 悟朗

1 条例制定に至る経過について

従来、地方自治法上の債権として時効5年で扱ってきた水道料金債権及び病院診療債権は、水道料金債権は最高裁決定（平15・10・10）により民法173条1号の時効2年に、病院診療債権最高裁判決（平17・11・21）においては民法170条1号の3年とされ、判例の流れとしては、自治体の債権でも相互に対価関係に立ち、双務契約的な債権は、民法を適用すべきこととされていきます。

両債権は、時効が経過しても債務者から時効の援用を受けるか、権利放棄しなければ不納欠損ができず、債権管理のあり方を変える必要が生じました。

本市の債権管理では従来から各課で取り組んでいましたが、ノウハウの共有、連携が不十分な面もあり、取組方法にも温度差があり、効率的、効果的な徴収を行うよう、行政改革実施計画に挙げられていたこともあり、平成19年度に芦屋市債権管理事務取扱指針を定めました。

しかし、適正な手続により徴収努力を重ねても、徴収見込みのない債権は依然として残ります。

また、平成16年、17年、18年と続けて監査

委員から水道料金の徴収見込みのない債権について、権利放棄の条例を検討するように、同様に市議会決算委員会においても見込みのない債権を処理するように助言をいただきました。そこで、徴収可能な債権額を適正に把握し、徴収に努め、管理コストの観点から適切な権利放棄を行うよう条例を定めることにしたものです。

未収金の圧縮に努めることは、新しい公会計制度改革の中で適正な資産把握にもつながります。

今後、債権管理条例を制定される自治体にあつては、本稿が少しでも参考になれば幸いです。

2 芦屋市債権管理に関する条例の検討

基本的には国の債権の管理等に関する法律、債権管理事務取扱規則と各自治体の条例を参考にしながら実務上の扱いを勘案して本市の条例案を検討しました。

水道給水条例、病院診療条例など個別条例に権利放棄の規定を追加している自治体もありますが、本市では主に私債権を対象としながら債権管理全般に通じるような規定を考えました。

権利放棄は地方自治法96条1項10号により

議会の議決事項になりますが、「条例に特別の定めがある場合」として条例で権利放棄できる事由を規定することで議決と同様の効果になるように考えました。

また、地方自治法施行令については、あえて条例で規定する必要性は乏しい（『自治体のための債権管理マニュアル』、東京弁護士会編、ぎょうせい、248頁～250頁参照）と考え、地方自治法施行令を条例に引き写し損ねると、権利放棄の規定と合わない部分も出てくることから、盛り込みませんでした。

滞納処分できる債権は地方自治法231条の3第3項により「分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入」とされ、また、同法240条は地方税、過料などの滞納処分ができる債権が除かれ、主として私債権に適用され、具体的な徴収手続は、同法施行令171条から171条の7までに規定されています。

地方自治法施行令171条から171条の5までの規定は、地方自治法231条の3の督促・延滞金、滞納処分の規定と違い、内部規範であり、自治体に対する義務付け規定です。

例えば、地方自治法施行令171条の2は規定がなくても強制執行した効力は変わるものではなく、反対に、同法施行令171条の

7の免除は効力規定です。

また、公債権、私債権を定義付けることは難しく、権利放棄規定において私債権の特徴である時効の援用を踏まえて「消滅時効について時効の援用を要しない債権を除く」としました。

自治体債権を公債権と私債権に分類する意義については、「これらの最高裁判例（最判昭59・12・13公営住宅、最決平15・10・10水道料金など）とも併せみると、最高裁は、公法上の債権と私法上の債権とに分類しているのではなく、個々の場面ごとに、私法が適用されるかどうかを判断しているようにも考えられ、そうするとある場面において私法が適用されるのかどうかについて、地方公共団体があらかじめ規則や要綱で定めておくことはほとんど不可能であり、かえって、本来回収すべき債権を民法の短期消滅時効期間の経過をもって放棄してしまう事態が生じることが懸念され」ます（弁護士羽根一成『自治体法務研究』判例に学ぶ地方自治の知識、ぎょうせい、2009年春、114頁～116頁）。

結局、公債権、私債権を条例で規定することはできないため、反対に、規定によっては時効の適用誤りにより徴収可能な債権を権利放棄することになりかねません。

3 条例の逐条解説

(1) 趣旨（第1条関係）

（趣旨）
第1条 この条例は、市の債権の管理の適正を期するため、その管理に関する事務処理について必要な事項を定めるものとする。

条例の趣旨として、法令の規定を補い、債権管理に共通して必要な事項を定めることとしました。

(2) 定義（第2条関係）

（定義）
第2条 この条例において「市の債権」とは、金銭の給付を目的とする市の権利をいう。

債権の一般的な定義を規定しました。

地方自治法施行令171条の2（強制執行）、171条の3（履行期限の繰上げ）、171条の4（債権の申出等）、171条の5（徴収停止）、171条の6（履行延期の特約等）、171条の7（免除）の規定を条

例に引き写す場合は、「市の債権」、「市税等以外の債権」として定義を設けなければ後の私債権における強制執行などの規定と整合性がとれません。

しかし、これらの規定を条例に引き写さなければ一般的な債権の定義でこと足り、地方自治法240条1項本文にならった定義としました。

条例第3条（他の法令等との関係）、第4条（市長の責務）、第5条（台帳の整備）、第6条（徴収計画）については、公債権、私債権を問わず、共通して適用ができる規定としました。

(3) 他の法令等との関係（第3条関係）

（他の法令等との関係）
第3条 市の債権の管理に関する事務の処理については、法令又は他の条例若しくは規則に特別の定めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。

債権管理に関し法令又は他の条例、規則に定めがある場合を除き、この条例で定めるところとしました。

例えば、地方自治法施行令171条の7に

よる免除の場合は議会の議決が必要なく、条例よりも優先されます。

また、災害援護資金貸付金は、災害弔慰金の支給等に関する法律13条により償還免除の要件が規定され、同条が条例よりも優先されます。

母子及び寡婦福祉貸付金においても災害援護資金貸付金と同様に『母子及び寡婦福祉法第12条（現行法では15条）の規定に基づいて貸付金の償還を免除することは、「権利の放棄」の性質を有するが、地方自治法96条1項第10号の「法律に特別の定めがあるもの」に該当する』（昭44・11・25 行政実例）とされていますので、議会の議決は必要ありません。

(4) 市長の責務（第4条関係）

（市長の責務）
第4条 市長は、法令又は条例若しくは規則の定めるところにより、市の債権を適正に管理しなければならない。

債権管理については、「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」（最判第二 平成16・4・23 民集第58巻4号892頁）とされていますので、法令等により徴収を行うことはもとより、不納欠損処理も含めて適正な債権管理を行うことを義務付けました。

(5) 台帳の整備（第5条関係）

（台帳の整備）
第5条 市長は、市の債権を適正に管理するため、規則で定めるところにより台帳を整備するものとする。

条例制定の前に、標準的な台帳様式を指針に定めました。既に策定済みの債権も多く、規則2条において、債権名、債務者氏名、住所、連絡先、保証人等連絡先、納付状況、納付経過について整備する必要な項目を定めました。

(6) 徴収計画（第6条関係）

（徴収計画）
第6条 市長は、市の債権を計画的に徴収するため、毎年度徴収計画を策定す

るものとする。

年度徴収計画書は、平成18年度から決算委員会資料として議会に提出してはいますが、改めて条例で義務付けました。

同計画書には、過去5年間の滞納額、過去4年間の徴収率と目標徴収率、徴収困難である各債権の件数・金額、今後の5年度間の徴収目標額、段階別の件数・金額、高額滞納額の上位3件の金額、懸案事項、前年度の取組、今後の取組を記載するような様式としました。

全ての債権を計画書にすることは、市全体の未収額がより明確に把握でき、また、具体的な取組方法を記載することにより、問題の把握、今後の適正な債権管理に資することができます。

どのような困難事案があるのか、また、段階別に件数、金額を記すことで、各債権の傾向についても分かります。

(7) 債権の放棄 (第7条関係)

(債権の放棄)

第7条 市長は、市の債権（消滅時効について時効の援用を要しない債権を除く。）について、次の各号のいずれか

に該当する事由が生じたときは、当該債権の全部又は一部を放棄することができる。

- (1) 当該債権につき消滅時効が完成したとき（時効完成後に債務者が当該債権につき一部を履行したとき、その他債務者が時効を援用しない特別の理由があるときを除く。）。
- (2) 債務者が死亡し、その債務について限定承認があった場合において、その相続財産の価額が強制執行をした場合の費用並びに他の債権に優先して弁済を受ける債権及び本市以外の者の権利の金額の合計額を超えないと見込まれるとき。
- (3) 債務者が失踪、行方不明その他これに準ずる事情にあり、徴収の見込みがないとき。
- (4) 破産法（平成16年法律第75号）第253条第1項、会社更生法（平成14年法律第154号）第204条第1項その他の法令の規定により債務者が当該債権につきその責任を免れたとき。
- (5) 当該債権の存在につき法律上の争いがある場合において、市長が勝訴の見込みがないものと決定したとき。

本条は条例の中心となる規定であり、基本的には、国の債権管理事務取扱規則30条の「みなし消滅」を「権利放棄」に代えて同条各号にない恣意的な権利放棄にならないよう、事由を限定しました。

3号（失踪、行方不明）を追加し、法人消滅の場合を除くほかは、国の債権管理事務取扱規則30条各号とほぼ同様に規定しました。

最近の判例の動向をみると簡単に権利放棄することは、監査委員のみならず、住民監査請求により「怠る事実」と指摘され、自治体の長に対する損害賠償請求も考えられるところです。

権利放棄の上限額は、適切な徴収手続を行い、やむなく権利放棄するのかが問題であるため、設けませんでした。

地方自治法、地方自治法施行令だけでは債権管理として不納欠損は行いにくく、事実上、徴収見込みのない債権を滞納繰越するだけでは効率的な徴収の妨げになること、条例制定は徴収努力に消極的と受け止められないような説明も必要です。

先に述べたように、公債権、私債権の分類は明確には規定できません。

そこで、本文に「消滅時効について時効の援用を要しない債権を除く」とすることで、時効の援用を必要としない地方税法18条、地

方自治法236条などの適用債権を除き、私債権に適用ができるように規定しました。

私債権のみを目的とすれば、地方自治法236条1項の「時効により消滅する」債権又は「時効の援用を要しない債権」を除くとするにより私債権のみに適用されることになるかと考えます。

しかしながら、どの債権が地方自治法の適用を受けるのか、積極的に規定できない以上、このような規定になることもやむを得ません。

なお、国の債権の管理等に関する法律2条2項2号では「法令の規定により滞納処分を執行する者が行うべき事務」を除くことでも対象を限定しています。

国の債権管理事務取扱規則30条2号では、法人の清算結了は、「みなし消滅」の一つの事由とされていますが、解説では、「法人の清算が結了すれば法人格は消滅する。法人格が消滅した以上、その責任（債務）も消滅する」（『債権管理法講義』、福田淳一編、（財）大蔵財務協会、2007年、194頁）とされ、権利放棄によらずに不納欠損ができることから規定していません。

条例7条1号については、国の債権管理事務取扱規則30条1号では「時効の援用の見込みがあること」を規定していますが、時効援

用するかどうかは債務者の意思の問題であり、時効を援用するであろうことは推測できなく、「時効の援用の見込みがある」という規定の仕方はしていません。「その他債務者が時効を援用しない特別の理由があるとき」は、確認の意味で時効利益の放棄である一部履行、承認に当たる場合を除いています。

条例7条2号については、相続における限定承認の場合を規定し、単純承認、相続放棄は民法の規定に従い処理するため、本条例では「死亡」に続けて徴収見込みがないという事由にはしていません。

条例7条3号については、債務者が失踪、行方不明で時効経過したときは、国の債権管理事務取扱規則30条1号では時効が完成した債権に含めていますが、同号の「債務者がその援用をする見込みがあること」だけでは履行の意思確認はできません。

行方不明は時効援用の見込みがなく、時効を経過する前に失踪宣告される例もあり、円滑な債権管理のため権利放棄できる事由の一つとして別に追加しました。

条例7条4号については、国の債権管理事務取扱規則30条4号では、「免責による債務の消滅は、直ちに債権の消滅を意味するものではないが、権利行使の実効性がないから、みなし消滅の整理をすることができることと

した」（前掲『債権管理法講義』、195頁）とされており、国の規則と同様に規定しました。

会社更生法204条で免責された債権は、「権利変換により債権カットされた部分は債権が消滅してしまうので権利放棄の対象にならない」（『自治体のための債権管理マニュアル』、東京弁護士会編、ぎょうせい、2008年、249頁）との説明もありますが、責任消滅説（自然債務として債務は残るとするもの）もあり、権利放棄の対象として問題ないと考えます（『新版時効の管理』、弁護士酒井廣幸、新日本法規出版、2007年、548、549頁）。

「その他の法令の規定により債務者が当該債権につきその責任を免かれたこと」では、民事再生法により切り捨てられた債権についても消滅する、しないの議論があり、破産法、会社更生法と同様に権利放棄として扱って良いと考えます。

債務者が生活保護を受けて資力の回復が困難な状態については、地方自治法施行令171条の6、171条の7により10年間の管理を経て免除すべきことから規定していません。

地方自治法施行令171条の7と同様の規定である国の債権の管理等に関する法律（昭

和31年法律第114号) 32条の解説では、「貸付金は10年の時効期間があり、10年を経過するまで管理すべきとしてもあながち、不当に長い期間とはいえない」(前掲『債権管理法講義』、227頁)とされ、自治体においても国と同じ扱いとすることが考えられます。

(8) 報告(第8条関係)

(報告)

第8条 市長は、前条の規定により債権を放棄したときは、規則で定めるところにより議会に報告しなければならない。

地方自治法96条1項10号の議決を経ずに、条例を適用して権利放棄することから、議会報告を義務付けました。

年度末に確定し、決算時期に諸般報告とし、報告事項は、規則4条で債権の名称、債権の額、権利放棄した事由、その他必要な事項を記載することを規定しました。

(9) 施行期日

附則

この条例は、平成21年4月1日から施行

する。

不納欠損は、年度末に一括して扱うことから、施行日を4月1日としました。

4 おわりに

本市の債権管理は、自主研究から指針の策定、法的措置の拡大、条例の制定により、事由を限定した権利放棄、債権管理課の設置に至り、不十分なところはあっても、一定程度は進んだと感じます。

本市では最初から債権管理の組織を作った開始した訳ではなく、所管課とのヒアリングを通じて現状を把握しながら、不備なところを補いながら進めてきました。

平成19年に始めた当初は、地方自治法施行令をはじめ、督促と催告の違い、時効の援用についても知らない職員も多く、また、適用する法律の複雑さに悩まされることが度々ありました。

この原稿を書く前に宮崎市の研修会に招かれ、特別滞納整理課において、現状と課題を把握するため本市のヒアリングシートを採用していただき、丁寧な聞き取りを実施されたことは大変光栄なことと思うと同時に、改めて、本市においても常に見直しが必要であることを感じた次第です。

債権管理は全国的な問題であり、一つの自治体で考える問題ではありません。

それぞれの自治体の先進的な方法を積極的に取り入れて活用していただきたいと思えます。

また、自治体内部においては事務の進め方はタテ割りにならず、所管部署にヨコ串を刺すような形で一つの方向で協力し合う体制を作ることが何より重要なことと感じます。

債権管理は、ある意味では危機管理の問題でもあり、事前チェックという観点からすると内部統制の問題でもあり、企画、法務部門の協力のもとに進めていく政策法務の問題であると捉えています。

