

「江戸川区の私債権の管理に関する条例」の 意義と特徴について

東京・江戸川区では債権の適正な管理と徴収の強化を図るため、平成16年に「江戸川区収納対策委員会」を発足させた。そして従来、各課が担当する債権について、それぞれに独自の条例を定めてきたが、同区の私債権を包括的に管理することを目的として平成18年3月に新たな条例を制定した。

江戸川区総務部納税課特別整理係 淡路 公機

はじめに

江戸川区は、人口68万人（東京23区で上位から4番目）、財政規模は平成23年度一般会計予算で222.9億円である。

本区は、東京都の東部に位置し、南は東京湾に面し、東は千葉県と境を接している。区名の由来ともなっている江戸川のほか、荒川、中川など5本の河川が区内を流れ、全国で初めて「親水公園」を創造した豊かな水と緑が共生しているまちである。昔ながらの下町情緒が残る商店街があり、ものづくりを支える中小の町工場も多く、都市農業や花卉栽培なども盛んに行われている。また、区内には5本の鉄道・地下鉄が横断し、都心には15分程度で行ける東京のベッドタウンという側面も併せ持つ多様性に富んだ都市でもある。

「江戸川区の私債権の管理に関する条例」制定の背景

1 行財政改革の推進と債権管理の現状

本区においては、バブル崩壊後の激変する社会経済状況の中にあつた平成13年に「健全財政推進本部」を設置し、厳しい財政状況を乗り切るための抜本的な行財政改革を行ってきたことにより財政状況は著しく改善されてきた。しかし、都区財政制度の改正、国の三位一体改革による補助金等の見直しや様々な

税制改正、少子高齢化にともなう行政需要の増大等により今後の財政状況の先行きは決して楽観視できるものではなくより一層の財政健全化に向けた努力が必要とされているところである。

こうした中で、平成16年2月、本区監査委員により「平成15年度事務事業監査」の結果が報告された。同監査結果は、監査の着眼点の一つとして、歳入の確保、滞納整理、債権の不能欠損処理等に焦点が当てられ、特に区の種類貸付金等の私債権の管理に関する現状と問題点について次のような指摘が行われた。

① 税外債権の収入未済が著しく増大しており、平成14年度は20億円を超え、平成10年度の2倍強となっており、今後もその増加傾向が続くと見込まれること。

② 昭和50年前後に収入調定されたものがあるが、現在も未処理のままになっている等、古い債権が少なからず滞留していること。

③ 債権の消滅時効が完成しているものが数千万円規模にのぼっているが、未だ適正な処理が行われておらず未処理のままとなっていること。

④ 自治法の規定に基づく、担保権の実行、訴訟の提起、強制執行等の手続きがこれまで行われた実績がないこと。

また、監査委員の総括意見として、債権の

管理について全庁的な共通認識を図り収入確保に向けた努力と責任を明確にするよう付記されていた。

2 債権管理の適正化に向けた取り組み

こうした「監査結果」の報告を受け、区における債権の適正な管理と徴収の強化を図っていくために、平成16年12月「江戸川区収納対策委員会」（以下、「対策委員会」という。）が発足することとなった。総務部長を座長とし、構成メンバーは債権を管理する担当課長、同係長級職員が作業部会のメンバーとして配置されることとなった。（ちなみに筆者は当時同対策委員会の事務局を担当していた。）

対策委員会においては、区が管理の対象としている公債権、私債権を含む多様な債権について、その管理のあり方や徴収方法を含め多くの議論が交わされたが、その主要な対象となったのは、「監査結果」の指摘にあった私債権の管理の適正化と徴収の強化をいかに図っていくのかにあった。本区における各種貸付金等の私債権は15課24係25種類ほどになっているが、当該債権はそれぞれに独自の条例を定めており行政目的も異なっている。また、その管理方法についても特に統一的なルールを定めているわけではなくその運用は各主管課に任せられているのが現状である。対策委員会の議論の内容としても、収入未済が増大している原因はそれぞれの担当課にお

ける個別的な要因によるところが大きいとす
る意見も多数出されたが、①貸付金等につ
いては、貸付が主たる業務でありその回収ま
で手が回らないこと、②債権管理に関する法
律上の知識やノウハウが少ないこと、③貸付
を行った後の債権管理、特に「債務不履行」
が発生した後の対応に十分な対策がとられて
いないこと等が共通した問題点として指摘さ
れた。

対策委員会では、これらの問題点を克服し
ていくために、債権管理に関して全庁的に統
一した対応がとれるようにすること、区民に
対する「公平性」が確保されることを基本と
して、具体的には次の三点を当面の対応策と
して実施することとした。

- ①私債権の管理及び徴収に関する「職員研修」を実施する。
- ②総務部納税課に「私債権担当部門」を設置し、訴訟・強制執行案件等の受託、各担当課との連絡・調整を行う。
- ③江戸川区の私債権の管理に関する条例（以下、「債権管理条例」という。）の制定及び「債権管理マニュアル」の策定を行う。

債権管理条例制定の意義と特徴について

1 条例制定の必要性について

前述のように、本区における債権管理の適正化に向けた取り組みは、職員研修の実施、

専担組織の設置、債権管理条例の制定及びマ
ニュアルの策定を三つの基本的な柱として実
施してきており、それぞれに関連性の強いも
のであるが、本稿のテーマに従い債権管理条
例に焦点を当ててその意義と特徴について述
べていくこととする。

自治法上、自治体が管理する債権は、金銭
債権だけでなく公法上の理由に基づいて発生
する債権（以下、「公債権」という。）と私法
上の原因に基づいて発生する債権（以下、「私
債権」という。）とを問わないとされている。
公債権は、地方税の滞納処分等の例により強制
徴収できるもの（自治法231条の3第3項。
以下、「強制徴収公債権」という。）と、滞納
処分の例によることができなないもの（以下、
「非強制徴収公債権」という。）に区分するこ
とができる。したがって、自治体が管理する
債権は、①強制徴収公債権、②非強制徴収公
債権、③私債権の三つに区分できるが、自治
法及び同施行令はこれら法的性格の異なる3
種類の債権を同一の規律のもとにおいている
ためにその適用関係が非常に複雑なものに
なっている。（別表参照。）

また、同法、同施行令は、督促、訴訟、強
制執行等の法的手続きの実行による迅速かつ
的確な債権回収を求める一方、徴収停止、履
行延期の特約、債務免除等の徴収緩和措置に
ついてはその要件を厳格に規定している。そ

(別表) 自治法、施行令、民法の適用関係

	強制徴収公債権	非強制徴収公債権	私債権
納入の通知	法231	法231	法231
督促	法231の3 I	法231の3 I	令171
手数料・延滞金	法231の3 II	法231の3 II	民法
送達・公示送達	法231の3 IV	法231の3 IV	民法
徴収停止	地方税法等	令171の5	令171の5
履行延期	地方税法等	令171の6 I	令171の6 I
免除	地方税法等	令171の7 I	令171の7 I
強制執行等	地方税法等	令171の2	令171の2
履行延期の繰り上げ	地方税法等	令171の3	令171の3
債権の申し出等	地方税法等	令171の4	令171の4
時効期間の特則	法236 I	法236 I	民法
時効援用・放棄	法236 II	法236 II	民法
時効中断の絶対効	法236 IV	法236 IV	法236 IV

(出所) 筆者作成

法：地方自治法

令：地方自治法施行令

のために現実に即した柔軟な対応がとりにくく、実際には回収できる見込みのない債務者に対しては長期間にわたって催告を続けるなどして債権管理を継続しているというのが実情である。しかも、私債権においては債務者が時効の援用をしない限り債権は消滅しない。多額の私債権が未処理のまま長期間滞留

せざるを得ない要因の一つがこうした点にあると思われる。

以上の問題を解消し、債権管理の効率化を図っていくためには、自治法、同施行令の不十分な点を補い、職務を執行する上で現実に即した使いやすい規定を盛り込んだ新たな債権管理条例を制定する必要があると判断した。本条例は、関係各機関の協力を得て平成18年3月に制定され、同年4月に施行となったが、紙幅の関係もあり条例全文（江戸川区ホームページ参照）についての解説はここで記述することはできないので、以下にその特徴点を要約して述べていくこととする。

2 債権管理条例の特徴について

本区における債権管理条例の特徴は、大別すると次の3点に要約することができる。第一は、本条例の対象となる債権を「私法上の原因によって発生する債権」に限定したこと、第二は、訴訟の提起及び和解にあたっては500万円以下の債権は「長の専決処分」によることができるとの規定を盛り込んだこと、第三は、「債権放棄」の規定を新設しその基準を明確化したことである。

(1) 条例の適用対象債権を「私法上の原因に基づく債権」としたことについて

前述したように、債権管理に関する自治法の規定は、「公債権」と「私債権」を同一の

規律のもとにおいているために、その適用関係が複雑で分かりにくいものになっている。例えば、別表にも示してあるように「督促」という規定が法231条の3第1項と施行令171条の双方にあること、法236条第1項は債権の消滅時効の期間を5年と定め、同条第2項において援用を不要とし時効の利益も放棄することはできないと定めている

が、いずれも私債権には適用がないこと、また、同条4項においては時効中断の効力について民法153条の適用を排し公債権、私債権の双方に適用があるとしていること等である。こうした法令の適用関係の複雑さを解消し条例をシンプルで使いやすいものにするために、その適用範囲を私債権に限定することとした。強制徴収公債権は、地方税の滞納処分の例により処分することになっているのでことさら条例に盛り込む必要はない。また、非強制徴収公債権は、現行の規定で対応することとし、仮に未済債権が滞留する事情が生じたとしても同債権は5年で絶対的に消滅する。以上が、本条例の規定対象を私債権に限定した理由であるが、こうした場合、何が公債権であるか私債権であるかの区分が非常に重要になってくる。これらについては、条例制定の後に策定した「債権管理マニュアル」の中で明示することとした。

(2) 訴訟の提起、和解等に関する「専決処分」

について

自治法、同施行令の債権管理規定を的確に運用していくと、履行期限の特約、和解、調停、訴訟提起等が頻繁に行われることになるが自治体を当事者とする訴えの提起、和解、調停を行うには議会の議決が必要とされている（自治法96条1項12号）。しかし、本区における貸付金等の私債権は25種類を数えその件数も数千件を超える膨大な数にのぼっており、これをそのつど議会に諮るとなると効率的な事務処理を行うことは難しい。そこで、本区においては法務事務の迅速化と債権管理の効率化に資する主旨で平成16年3月、訴えの提起、和解及び損害賠償額の決定に関し、その目的物の価額が500万円以下であれば「専決処分」できる旨の規定があったので、その内容を条例に盛り込み債権管理に関する重要な規定を総覧できる形に整えることにした。

(3) 「債権放棄」について

債権を消滅させる方法としては、施行令171条の7に定める「免除」の規定があるが、同条は、債務者が無資力又はこれに近い状態にあるため履行延期の特約又は処分をした債権について、当初の履行期限から10年を経過してもなお無資力状態が継続し弁済の見込みがない時などに限られている。この条項は要件が非常に厳しく定められており、該当する債権は限定的なものにならざるを得ず、

少なくとも本区において適用できる債権は殆どない。債権を消滅させるもう一つの方法として、議会の議決を経て行う権利の放棄がある（自治法96条1項10号）。放棄の議決をするために特別の要件が定められてはいないが、議会が常時開催されているわけではなく、「専決処分」の項でも述べたように大量の債権をそのつど議会に諮るとなると事務の効率性という面からも問題が多い。他に、時効による債権の消滅があるが私債権については自治法236条の適用がなく、債務者が時効の援用をしない限り債権は消滅しない。以上のように、現行の自治法及び施行令の規定は、債権の消滅とそれに基づく欠損処理を行う上での制約がきわめて多い。

ところで、本区において収入未済となっている債権の中には、すでに「破産・免責」となっているもの、著しい生活困窮に陥っているもの、時効期間が過ぎ行方不明となっているもの等が多数存在しており債権の整理を行う上で大きな困難に直面しているという現実がある。そこで、債権の欠損処理等を効率的に行うために「条例に特別の定めがある場合」には議会の議決を要しないとしている自治法96条1項10号を活用し「債権放棄」の項目を新設することとした。ただ、「債権の放棄」は自治体の財産を減じる行為であり、「公平性」を確保するという観点からも、社会通念

上妥当と思われる①著しい生活困窮、②破産・免責、③時効完成を主たる要件として限定的に定めることとした。

条例制定による効果と今後の課題について

(1) 条例制定による効果

条例制定による効果は、債権管理の効率化を図っていく上での実務に関する法令上の整備が図られ、全庁的に統一したルールが確立されたことよってこれまで各担当課に滞留していた未済債権をどのように処理していくのかについて一定の方向性が示されたという点にある。また、条例の制定と前後して実施した債権管理に関する「職員研修」や実務上の指針として策定した「債権管理マニュアル」等事務の効率化のための条件整備を図ることによってこれまで以上に速やかな債権処理が可能となった。各担当課においては、これまで滞留していた債権の総点検を行い、徴収不能と認められる債権の整理と徴収可能な債権の訴訟提起等を行っているが、平成23年6月第2回区議会定例会までに議会報告を行った案件は過去4年間の総合計で、訴訟提起1097件（3億2000万円）、和解320件（1億2000万円）、債権放棄722件（8億9000万円）となり、金額ベースでは13億3000万円となった。これ

は、本区の一般会計上の税外債権の収入未済額合計48億円（平成22年度決算。）の27%にあたる金額である。各個別債権ごとの徴収効果等については紙幅の関係もありここでその詳細を述べることはできないが、少なくとも債権管理条例制定以前の状況と比して全体的に大きな進展をみたことは前記数値の示すとおりである。

ところで、これまで述べてきた本区における債権管理に関する取り組みは、「東京弁護士会・業務改革委員会（委員長・須田徹弁護士（当時）」の協力を得て実現したものが多く、本区の職員にとって債権管理に関する民事関係の法律は比較的なじみが薄く、その知識やノウハウを習得する機会も少ない。そうした中で、条例の制定やマニュアルの策定、債権管理の実務としての訴訟提起、強制執行等について弁護士から種々の助言・協力を得ることができたことは、極めて意義深いものが多く大いに参考となった。こうしたことを契機として、これまでの債権管理のあり方を抜本的に見直していこうとする機運が生まれ、債権管理に関する職員の意識改革が図られつつあるということが実は最も大きな成果であったということができる。

（2）今後の課題について

これまで述べてきたように、本区における債権管理の取り組みは、条例の制定を始めマ

ニユアルの策定等種々の条件整備を図ることに相当の時間と労力を費やし、ほぼ3年有余の準備期間を経て今日一定の軌道に乗り始める段階にいたった。この過程の中では、多くの議論が交わされいろいろな試行錯誤を繰り返し、いまだ未解決の課題や問題点も残されている。

その第一は、条例の解釈・運用上の問題である。具体的に数例を上げると、①公債権か私債権かの分類について見解が統一できていないものがあること、②専決処分における500万円という金額には、利息、延滞金が含まれるのか否か、③和解には、債権の一部放棄が含まれるのか否か、また、債権放棄の要件である生活困窮あるいは行方不明者という判断基準をどこにおくのかということ等も早急に結論を出すべき課題として提起されている。

第二は、実務上・組織上の課題である。本区における貸付金等の私債権を担当している部署は15課16係であるが、債権の管理方法は各担当課に任されている。それぞれの各種債権は行政目的が違ふとはいえず、区と住民の間に金銭の債権債務関係が発生するという点において差異はない。したがって、申請書や契約書の様式、台帳、ファイルの管理方法、保証人や物的担保の有無、債務不履行に陥ったときの措置等、債権管理に関する基本事項

はある程度統一していく必要があると考えている。また、組織的には集中管理方式とするか個別管理方式とするか、専門的な知識やノウハウの蓄積をどのようにしていくのか等問題は山積している。

ところで、平成23年3月3日付「生活困窮対策等における税務情報の活用について」と題する「総務省通知」が出された。これは、税務情報の活用に関してこれまでの国の見解と趣を異にした大変示唆に富んだ内容が盛り込まれているが、自治体における債権の情報管理のあり方に少なからぬ影響を与えるものと思われる。本区においても、債権管理の効率化を考える上で情報管理は極めて重要な課題であり、税務情報とその他の債権関係情報の管理については、その一元化・共有化が可能なか否か等を含め新たな課題として検討を進めているところである。

最後に、本区における債権管理に関する基本的な考え方は、住民の生活の現状に即して強制執行や徴収緩和措置を適切に行使し徴収の強化と公平性の確保を図っていくことにある。そのためには、職員自身の一層の事務能力の向上を図り、全庁的な協働体制を作り上げ、自立した債権管理業務を進めていくよう努力していくことが何よりも重要なことと考えている。