

第21回弁護士業務改革シンポジウム【第9分科会】

公金債権管理における 弁護士の関与と福祉的配慮

第1	はじめに	251
第2	公金債権の減免及び徴収緩和措置に関する法的根拠の整理	252
第3	公金債権管理における弁護士の関与	259
第4	公金債権管理における福祉的配慮について	266

第1 はじめに

日弁連自治体等連携センターには公金債権部会がある。地方自治体の保有する様々な公金債権の管理、回収に弁護士がどのように関わりを持てるのか等日々議論を重ねている。

自治体の保有する公金債権は、地方自治法によって督促や強制執行等の保全や回収の措置を取らねばならないと規定され、そこに裁量の余地はないとされる。税金のマネジメントの問題としては当然のことと思われるが、このように法律で回収が義務づけられていることを知っている弁護士は必ずしも多くはない。地方自治体の職員もこのようなものとして公金債権の管理、回収に従事している。

自治体等連携センターには福祉分野における行政との連携を扱っている福祉部会がある。ここで日弁連の福祉分野に関係するすべての委員会に横串を通すような意見交換会を行ったりしているのであるが、福祉分野、特に高齢者・障がい者や貧困に関わる分野で活動する弁護士からは、時として地方自治体による厳し過ぎると思われる取立てが問題とされることもある。福祉の現場は、常に複雑な問題が山積している。わずかながらの年金収入を息子に取られてしまうとといった高齢者に対する経済的な虐待があったり、その息子は借金まみれで追い込まれたりしている現実がある。滞納公金債権を強制執行で回収するといってみたところで事はそんなに簡単ではない。

よくよく考えてみると公金債権の管理・回収を適正に行うことと福祉の現場をふまえた処理を考えることは実は相反することではなく、まさに事案に応じた上手な処理ということがあるのではないかと考えはじめようになった。

きちんと処理をすれば公金債権は減免できるはずだし、弁護士につながればその処理もよりスムーズに行えるし、自己破産等の債務整理につながるかもしれない。息子は絡んだ糸のような借金の整理をし、公金債権についての減免を得、ようやく年老いた親の収入をあてにせず立ち直っていくことができ、経済的虐待も終わる。

こんなことを考えながら、公金債権と福祉的配慮なる言葉を使うようになった。本報告書は、このような問題意識に支えられながら、その意味内容を追求するものである。

第2 公金債権の減免及び徴収緩和措置に関する法的根拠の整理

1 はじめに（前提）

(1) 債権の区分

地方自治法上の債権は金銭債権のみであるところ（地方自治法 240 条 1 項）、さらに債権は以下のように分類される（なお、以下、本章においては、地方自治法を「自治法」、地方自治法施行令を「自治令」という。）。

① 公債権

公法上の原因（法令や行政処分）に基づいて発生する債権

ア 地方税（自治法 223 条）

イ 強制徴収公債権

国税または地方税の滞納処分の例による徴収が可能であるもの（自治法 231 条の 3 第 3 項等）

（ア）自治法上に規定のあるもの

分担金（自治法 224 条）、加入金（自治法 226 条）、過料（自治法 14 条 3 項、同法 228 条 2 項、3 項等）

（イ）法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入

【例】

- ・国民健康保険料（国民健康保険法 79 条の 2）
- ・介護保険料（介護保険法 144 条）
- ・後期高齢者医療保険料（高齢者の医療の確保に関する法律 113 条）
- ・下水道使用料（自治法附則 6 条 3 号）
- ・生活保護法 78 条に基づく徴収金支払請求権（同法 78 条 4 項）
（※ただし、2014 年 7 月 1 日以降に支弁した保護費に係るもの）
- ・生活保護法 77 条の 2 に基づく徴収金支払請求権（同法 77 条の 2 第 2 項）
（※ただし、2018 年 10 月 1 日以降に支弁した保護費に係るもの）
- ・道路占用料（道路法 73 条 3 項）
- ・児童福祉法 27 条 1 項 3 号に規定する措置に要する費用（同法 56 条 6 項）

ウ 非強制徴収公債権

国税または地方税の滞納処分の例による徴収ができないもの

【例】

- ・2018 年 9 月 30 日までに支弁した保護費に関する生活保護法 63 条に基づく保護費返還請求権
- ・2014 年 6 月 30 日までに支弁した保護費に関する生活保護法 78 条に基づく徴収金支払請求権
- ・老人福祉法 10 条の 4 第 1 項や同法 11 条の規定による措置に要する費用（同法 28 条 1 項）
- ・身体障害者福祉法 18 条の規定による措置に要する費用（同法 38 条 1 項）
- ・知的障害者福祉法 15 条の 4 や同法 16 条 1 項 2 号の規定による措置に要する費用（同法 27 条 1 項）

・児童扶養手当や児童手当の過誤払金の返還請求権

② 私債権

私法上の原因に基づいて発生する債権

【例】

- ・母子父子寡婦福祉資金貸付金
- ・奨学資金貸付金
- ・公営住宅使用料（最判昭和 59 年 12 月 13 日）
- ・水道料金（東京高判平成 13 年 5 月 22 日。最決平成 15 年 10 月 10 日 上告不受理）
- ・公立病院の診療費（最判平成 17 年 11 月 21 日）
- ・学校給食費

(2) 滞納が生じた場合の原則的対応

① 地方税の場合

納期限後 20 日以内に督促状を発しなければならない(地方税法 329 条 1 項等)。その上で、完納されない場合には滞納処分をしなければならない（地方税法 331 条 1 項等）。

② その他の強制徴収公債権の場合

期限を指定して督促しなければならない（自治法 231 条の 3 第 1 項等）。その上で、指定期限までに納付されない場合には国税または地方税の滞納処分の例により処分をすることができる（自治法 231 条の 3 第 3 項等）。

③ 私債権の場合

期限を指定して督促しなければならない（自治法 240 条 2 項，自治令 171 条）。その上で、督促後相当期間を経過してもなお履行されない場合には、訴訟提起や強制執行等の措置をとらなければならない（自治法 240 条 2 項，自治令 171 条の 2）。

なお、訴訟提起や強制執行等の措置をとる場合の「相当の期間」（自治令 171 条の 2）とは、一般的にはおおむね 1 年を限度とすべきとされている（松本英昭「新版 逐条地方自治法<第 9 次改訂版>」学陽書房（2017 年）1036 頁）。

④ 非強制徴収公債権の場合

期限を指定して督促しなければならない（自治法 231 条の 3 第 1 項）。その上で、督促後相当期間を経過してもなお履行されない場合には、訴訟提起や強制執行等の措置をとらなければならない（自治法 240 条 2 項，自治令 171 条の 2）。

(3) 上記(2)の原則的対応をとらなかった場合

① 地方税・その他の強制徴収公債権の場合

滞納処分を怠った場合には、「怠る事実」（自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）に該当するとされ、損害賠償請求を受ける可能性もある（浦和地判平成 12 年 4 月 24 日：市民税を時効消滅させた事例。津地判平成 17 年 2 月 24 日：固定資産税の延滞金徴収を怠っていた事例。名古屋高判平成 18 年 1 月 19 日：不動産取得税の延滞金徴収を怠っていた事例。）。

② 私債権・非強制徴収公債権の場合

訴訟手続等の法的手続をとらなかった場合には、「怠る事実」（自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）に該当するとされ、損害賠償請求を受ける可能性もある。

なお、最判平成 16 年 4 月 23 日によれば、「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」とされている。

2 公金債権に関する法の福祉的配慮

(1) 債権の発生の段階における福祉的配慮

① 公営住宅使用料

- ・目的→健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること（公営住宅法 1 条）
- ・入居者資格→収入が一定額以下、かつ現に住宅に困窮していること（同法 23 条）
- ・家賃の額→入居者の収入その他の状況に応じ、近傍同種の住宅の家賃以下（同法 16 条）

② その他

- ア 母子父子寡婦福祉資金貸付金
- イ 条例に基づく奨学金
- ウ 条例に基づく生活一時貸付金 など

(2) 執行段階における福祉的配慮

- ① 民事執行法上の差押禁止（同法 131 条，152 条等）
- ② 滞納処分の場合の差押禁止（国税徴収法 75 条～78 条）

(3) 減免及び徴収緩和措置

① 地方税・その他の強制徴収公債権の場合

- ア 徴収の猶予（地方税法 15 条）・納税の猶予（国税通則法 46 条）

(ア) 意義

納税者等が災害・疾病その他の事実により一時に徴収金を納付・納入することができないような場合に、納税者等に納税資金調達の時間的余裕を与えるため、納税者等の申請に基づき、一定期間徴収を猶予することができる、というもの。

(イ) 効果

納税者等が一時に納付・納入できないと認められる金額について、原則 1 年以内の分割払いにて納付・納入させる（地方税法 15 条 2 項，3 項，国税通則法 46 条 2 項，3 項）。なお、この期間を延長することができるが、最初の徴収猶予期間と合計して 2 年を超えることができない（地方税法 15 条 4 項，国税通則法 46 条 7 項）。

徴収猶予期間中は、徴収金の消滅時効は進行しない（地方税法 18 条の 2 第 4 項，国税通則法 73 条 4 項）。

- イ 換価の猶予（地方税法 15 条の 5，同法 15 条の 6，国税徴収法 151 条，同法 151 条の 2）

(ア) 意義

滞納処分を受けた滞納者について、財産換価により滞納者の事業継続や生活維持を困難にするおそれがある場合または財産換価を一定期間猶予することが徴収上有利である場合において、滞納者が納付・納入について誠実な意思を有すると認めるときに、職権または申請により、財産換価を猶予することができる、というもの。

(イ) 効果

滞納者が納付困難とする金額について、原則1年以内の分割払いにて納付・納入させる（地方税法15条の5第1項、第2項、同法15条の6第1項、第3項、同法15条3項、国税徴収法151条1項、同法151条の2第1項、同法152条1項）。なお、この期間を延長することができるが、最初の換価猶予期間と合計して2年を超えることができない（地方税法15条の5第2項、同法15条の6第3項、同法15条4項、国税徴収法152条3項、4項、国税通則法46条7項）。

換価猶予期間中は、徴収金の消滅時効は進行しない（地方税法18条の2第4項、国税通則法73条4項）。

ウ 滞納処分の執行停止（地方税法15条の7、国税徴収法153条）

(ア) 意義

滞納者に一定の事由がある場合に、職権で、滞納処分の執行を停止することができる、というもの。

(イ) 要件（地方税法15条の7第1項、国税徴収法153条1項）

地方団体の長は、滞納者につき次の各号のいずれかに該当する事実があると認めるときは、滞納処分の執行を停止することができる。

a 滞納処分をすることができる財産がない場合（1号）

差押えの対象となりうるすべての財産について差押え、換価処分（債権の取立てを含む。）を終わってもなお徴収すべき地方団体の徴収金がある場合の他、既に差し押さえた財産及び差押えの対象となりうる財産の処分予定価額が滞納処分及び地方団体の徴収金に優先する債権額に充て残余を得る見込みがない場合をいう（地方税務研究会編「地方税法総則逐条解説」一般財団法人地方財務協会（2017年）413頁）。

b 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場合（2号）

個人である滞納者の財産につき滞納処分を執行することにより、おおむね、生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できなくなる程度の状態（国税徴収法第76条第1項第4号に規定する差押禁止の給料程度による生活の維持状態）になるおそれのある場合をいう（前掲同413頁～414頁）。

c そ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場合（3号）

(ウ) 効果

a 以後、滞納処分をすることができなくなる。

- b 滞納者の生活窮迫のおそれを理由とする滞納処分の執行停止の場合には、既にした差押えを解除しなければならない（地方税法 15 条の 7 第 3 項，国税徴収法 153 条 3 項）。
- c 滞納処分の執行停止が 3 年間継続したときは，納付・納入義務が消滅する（地方税法 15 条の 7 第 4 項，国税徴収法 153 条 4 項）。
- d 滞納処分の執行停止期間中も，徴収金の消滅時効は進行する。
- e 滞納処分の執行停止期間の延滞金は免除される（地方税法 15 条の 9 第 1 項本文，国税通則法 63 条 1 項）。

② 非強制徴収公債権・私債権の場合

ア 徴収停止（自治法 240 条 3 項，自治令 171 条の 5）

(ア) 意義

債務者に一定の事由がある場合に，以後その債権の保全及び取立てをしないことができる，というもの。

(イ) 要件（自治令 171 条の 5）

履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていない債権について，次の事由のいずれかに該当し，履行させることが著しく困難または不適當であると認めるとき。

- a 法人である債務者がその事業を休止し，将来その事業を再開する見込みが全くなく，かつ，差し押えることのできる財産の価額が強制執行の費用をこえないと認められるとき（第 1 号）。
- b 債務者の所在が不明であり，かつ，差し押えることのできる財産の価額が強制執行の費用をこえないと認められるときその他これに類するとき（第 2 号）。
- c 債権金額が少額で，取立てに要する費用に満たないと認められるとき（第 3 号）。

(ウ) 効果

- a 以後，その債権の保全及び取立てをしないことができる。
- b 地方公共団体内部の手續に過ぎず，債務者との法律関係に影響はない。
→したがって，債権を消滅させるためには，別途，権利放棄の措置をとるか，時効により消滅するのを待つしかない。
- c 徴収停止の後に消滅時効が完成しても，債権管理を怠ったことにはならない。

イ 履行延期の特約・処分（自治法 240 条 3 項，自治令 171 条の 6）

(ア) 意義

債務者に一定の事由がある場合に，その債権の履行期限を延長することができる，というもの。

(イ) 要件（自治令 171 条の 6 第 1 項）

- a 債務者が無資力又はこれに近い状態にあるとき（1 号）。
- b 債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり，かつ，その現に有する資産の状況により，履行期限を延長することが徴収上有利で

あると認められるとき（2号）。

- c 債務者について災害、盗難その他の事故が生じたことにより、債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であるため、履行期限を延長することがやむを得ないと認められるとき（3号）。
- d 損害賠償金又は不当利得による返還金に係る債権について、債務者が当該債務の全部を一時に履行することが困難であり、かつ、弁済につき特に誠意を有すると認められるとき（4号）。
- e 貸付金に係る債権について、債務者が当該貸付金の使途に従って第三者に貸付けを行なった場合において、当該第三者に対する貸付金に関し、第1号から第3号までの一に該当する理由があることその他特別の事情により、当該第三者に対する貸付金の回収が著しく困難であるため、当該債務者がその債務の全部を一時に履行することが困難であるとき（5号）。

(ウ) 効果

- a 履行期限が延長される。期限の利益を付与するため、以降は遅延損害金が発生しない。
※実務上多く利用されている「分納誓約」は、履行期限を延長するものではなく、期限の利益は付与されない。
- b 履行期限後も履行延期の特約・処分は可能であるが、既発生の遅延損害金は徴収しなければならない（自治令171条の6第2項）。
- c 民法上の和解とは異なるため、議会の議決を要しない（自治法96条1項12号参照）。

ウ 債権の免除（自治法240条3項、自治令171条の7）

(ア) 意義

履行延期の特約・処分をした債権について、当初の履行期限から10年経過後もなお無資力等で弁済の見込みがないときに、当該債権・損害賠償金等を免除できる、というもの。

(イ) 要件

- a 履行延期の特約・処分が、自治令171条の6第1項1号または5号の事由によりなされたものであること（なお、5号の場合、履行延期の「特約」をした貸付金に係る債権で（「処分」したものは含まない）、かつ第三者が無資力又はこれに近い状態にあることに基づいて特約した場合に限る。また、5号の場合には債務者が当該第三者に対する貸付金について免除することを条件としなければならない。）（自治令171条の7第1項、第2項）。
- b 当初の履行期限（当初の履行期限後の履行延期の特約・処分の場合には、最初に履行延期の特約・処分をした日）から10年を経過したこと。
- c なおも債務者が無資力又はこれに近い状態にあり、かつ弁済する見込みがないと認められること。

(ウ) 効果

当該債権等が消滅する。

なお、議会の議決を要しない（自治令171条の7第3項）。

エ 当該債権に関する個別の法令や条例による減免

債権によっては、個別の法令や条例において減免できる事由が定められているケースがある。

【例】

- ・災害弔慰金の支給等に関する法律 13 条 1 項（災害援護資金の貸付）
- ・母子及び父子並びに寡婦福祉法 15 条

なお、同条 2 項では、「条例で定めるところにより、当該貸付金の償還未済額の一部の償還を免除することができる」と規定されている。

- ・奨学金貸付条例などで、返済の免除・猶予ができる場合を定めている例

オ 債権放棄

自治体の一方的な意思表示により債権を消滅させるもの。

(ア) 議会の議決による放棄（自治法 96 条 1 項 10 号）

(イ) 条例に基づく放棄（債権管理条例）

各自治体により、放棄の事由が様々に定められている。

→破産免責，徴収停止後相当期間経過，生活困窮，消滅時効期間経過，…
など。

第3 公金債権管理における弁護士の間与

1 はじめに—公金債権管理の現状と課題

(1) 主な公金の滞納額

- ・地方税 約 9,195 億円 (2017 年度 総務省「平成 29 年度 地方税滞納額及び徴収率」より)
- ・国民健康保険料(税) 約 7,128 億円 (2017 年度 厚生労働省保険局「平成 29 年度 国民健康保険事業年報」より)
- ・公営住宅家賃 約 504 億円 (2015 年度 総務省行政評価局「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果報告書(平成 30 年 1 月)」より)

(2) 自治体における債権管理の現状

債権管理の現場では、地方公務員の数自体が減少傾向にあるため、人手不足が生じており、さらに、適切な債権管理のためには債権管理に必要な幅広い法令知識を取得することが必要不可欠であるところ、担当者のノウハウが不足し、以下のような適切とは言いがたい債権管理が行われているケースが少なくない。

① 回収に向けた実効的な手続(滞納処分・強制執行)がとられていない。

滞納者が任意に弁済を行わない場合、法令上、原則として、強制徴収公債権については滞納処分による回収手続、非強制徴収公債権及び私債権については民事執行法に基づく強制執行による回収手続へ移行しなければならない。

しかし、多くの自治体で、滞納処分や強制執行による回収手続に移行するケースは限られており、漫然と滞納者に対する督促や催告を繰り返すのみで、回収に向けた実効的な手続がとられておらず、公平性を欠いた回収事例も散見される。

② 法令に基づかない前例踏襲による管理が行われていること。

自治体の債権管理は、法律に基づく行政の原理から、当然、地方自治法等の法令に基づき行われなければならない。しかし、現場では、法的根拠に対する正確な理解よりも前任者による前例が優先されることも稀ではなく、その結果、法令に基づかない違法な債権管理が行われている事例も散見される。

③ 回収見込みについて適切な判断が行われていないこと。

回収見込みのない債権については、債権管理のコスト面から早期に債権管理の対象から外し、不納欠損処理手続をとる必要がある。しかし、多くの自治体で、債権の消滅時効の完成まで漫然と管理の対象としている事例や消滅時効の援用のない私債権について、債権放棄等の手続をとらずに自動的に不納欠損処理を行うなど、不納欠損処理が適切に行われていない事例が散見される。また、回収見込みについて適切な判断を行わないまま回収行為を繰り返す結果、生活困窮者に対する不当な債権回収につながっている事例も散見される。

(3) 政府の提言

総務省は、2014 年 3 月の『地方公共サービス小委員会報告書』において、各地方公共団体に対し、「現状において処理できない債権回収の民間委託」、「滞納者に対する納付相談と自立支援」及び「徴収の一元化」を早急に検討するよう提言している。

2 弁護士が公金債権管理に関与する場面

(1) 外部から弁護士が関与する場面

① 非強制徴収公債権と私債権の実効的な回収手続

非強制徴収公債権と私債権については、滞納処分を行うことができないため、債務者の財産から強制的に回収するためには、強制執行手続により回収を行う必要がある。しかし、自治体の職員のみで強制執行手続及び強制執行手続のために必要な債務名義を取得するための訴訟手続をとることは、専門性や人手の面からは必ずしも容易でない。

この点、顧問弁護士と契約している自治体は多いものの、他の業務との関係で集中的に回収手続に関わることは難しく、また、自治体内弁護士を採用している自治体も限られている。そこで、広く一般の弁護士が当該法的手続に自治体の訴訟代理人として関与することで、今まで法的手続による回収に至っていなかった債務者からの実効的な回収が実現できる。

② 日常的な法律相談

顧問弁護士と契約している自治体においても、債権管理の通常業務における法律相談まで顧問弁護士に相談することは困難を伴い、また、自治体内弁護士を採用している自治体も限られているため、現場の職員が法的判断に迷ったまま、場合によっては、誤った判断に基づき通常業務を積み重ねてしまうおそれがある。

しかし、弁護士が自治体の現場の職員の日常的な法律相談をメール等で簡易に受けることで、通常業務の段階から法令に基づく債権管理を実現し、違法又は不当な債権管理回収を防止することで、結果として、滞納者の権利保護にも寄与することができる。

③ 研修講師・共同事例研究会等

法令に基づく債権管理を実現するためには、自治体職員が債権管理に必要な各種法令に対する理解を深めることが必要不可欠であり、法令に精通した弁護士が研修講師を務めることで、自治体職員の能力向上を実現することができる。

また、自治体職員と弁護士が具体的な事例に基づき共同の研究会を行い、現場が抱える問題の解決策を弁護士と共に見出すことでも自治体職員の能力向上を実現するとともに、弁護士も自治体内の具体的な問題に対する見識が深まり、双方にとって有意義な結果を得ることができる。

④ 納付相談会

滞納者から滞納債権を一括で支払うことができないため分割で支払いたいとの申出があった場合、例えば私債権であれば履行延期の特約（地方自治法施行令171条の6）の要件を判断するために、滞納者の生活状況を確認する必要がある。他の債権においても適切な返済計画を立てるには滞納者の生活状況を確認する必要がある。

弁護士は債務整理等の処理において滞納者の生活状況から最適な対応を選択することに慣れているため、福祉的配慮をしつつ、滞納者ごとの最適な返済方法や回収見込みについて適切な判断を行うことができる。そのため、弁護士が自治体の代理人として、滞納者から直接経済状況を聞き取るための相談会としての「納

付相談会」を実施し、多数の滞納者を対象に、集中的に経済状況を把握して処理することで、円滑な債権管理回収を実現することができる。

⑤ 条例策定支援

債権管理条例を定めていない自治体は勿論のこと、必ずしも実効的とはいえない債権管理条例の策定に留まる自治体に対して、弁護士が債権管理条例の策定を支援することで、実効的な債権回収に役立つ手続を定める一方で、回収困難な債権に関し実務を踏まえた具体的な放棄基準を定め、効率的な債権管理を実現することができる。

(2) 自治体内部で弁護士が関与する場面（自治体内弁護士の活用）

弁護士が公金債権管理に関与する場面としては、自治体の外部から関与することがこれまで多かったが、自治体が自治体内弁護士を採用することにより、弁護士が自治体内部で公金債権管理に携わる場面も想定される。

自治体内弁護士の多くは、総務・法務担当部署に配属されているが、こうした自治体内弁護士が、庁内で公金債権管理・回収業務に関する法律相談に対応することがある。さらに、大阪などでは、公金債権の管理・回収担当部署に自治体内弁護士を採用し、自治体内部で弁護士が公金債権の管理・回収業務に直接携わっている自治体が複数あり、こうした形で自治体内部から弁護士が関与する場面も今後増えてくるものと思われる。

3 弁護士が関わる際の留意点

(1) 専門性の習得

自治体の債権を管理回収するためには、地方自治法や地方自治法施行令といった一般の弁護士には余り馴染みのない法令や、債権の発生根拠となる法令等の理解が必要不可欠であり、自治体の債権の管理回収に関わる弁護士には、一般の債権管理に求められる以上の当該専門性の取得が求められる。

(2) 福祉的配慮と自立支援

自治体が有する債権には福祉的な債権(例えば、母子父子寡婦福祉資金貸付金等)が多いため、債務者に対する福祉的配慮や自立支援も考慮した対応が必要である。また、債務者の中には多重債務者や生活困窮者も少なくないため、自治体の債権の管理回収に関わる弁護士には、自治体との利益相反に留意しつつ、債務者が経済的困窮から抜け出すための専門的、具体的なアドバイスを行うことも求められる。

公金債権管理における福祉的配慮として考えられる事項や、債務者(滞納者)に対する福祉的配慮という観点からの弁護士関与の必要性については、「第4 公金債権管理における福祉的配慮について」で詳述する。

(3) チームでの対応

自治体が有する債権は大量小口の債権も多く、滞納者の数が多数に上る場合があり、1人ないしは少数の弁護士のみでは対応が難しい。また、自治体の有する債権の管理回収については、根拠となる地方自治法や地方自治法施行令等の条文が抽象的であり、実際の具体的な場面において判断が困難な場合も多々あり、複数の弁護士間で議論しながら処理を進める必要性が高い。そのため、弁護士が外部から公金

債権の管理回収業務に関与する場合には、一定数の弁護士でチームを組み、弁護士間で連携を深め、研鑽を積みながら対応することが求められる。

4 具体的な取組状況

(1) 自治体等連携センター公金債権部会の活動

自治体等連携センター公金債権部会では、各弁護士会と自治体との公金債権回収の分野における連携強化を目指し、下記のようなセミナー・研修等を通じて、公金債権の管理回収において法令に基づき実効的な回収手続きをとる一方で、回収見込みのない債権については放棄・減免の判断を適切に行う必要性があることを周知するとともに、弁護士が実効的な回収的続きをとる場合や放棄・減免の判断の際に有用であることを理解してもらう活動を進めている。

① 公金債権の放棄・減免セミナー

公金債権部会では、2015年度から2017年度にかけて、総務省の協力の下、自治体職員及び弁護士向けに、回収困難な放棄・減免を中心とする研修を次のとおり実施した。いずれも多数の自治体職員・弁護士が参加し、大きな反響を得た。

- ・2016年2月15日（東京会場） 参加者約470名
- ・2016年12月20日（大阪会場） 参加者531名
- ・2018年2月23日（東京会場） 参加者609名

② 公金の債権回収業務に関する法務研修

2015年度以降、総務省の協力の下、次のとおり、地元弁護士会の主催による自治体職員及び弁護士を対象とする債権管理回収に関する研修会が実施され、公金債権部会も準備段階から関与し、研修会当日も講師を派遣する等の協力をしている。

- ・2015年11月16日（山形県弁護士会）
参加者158名（自治体職員116名／弁護士42名）
- ・2016年2月8日（徳島弁護士会）
参加者128名（自治体職員92名／弁護士36名）
- ・2016年9月12日（岐阜県弁護士会）
参加者164名（自治体職員115名／弁護士49名）
- ・2017年2月21日（茨城県弁護士会）
参加者168名（自治体職員111名／弁護士57名）
- ・2017年11月22日（金沢弁護士会）
参加者125名（自治体職員79名／弁護士46名）
- ・2018年1月26日（福岡県弁護士会）
参加者139名（自治体職員106名／弁護士33名）
- ・2019年2月28日（京都弁護士会）
参加者174名（自治体職員143名／弁護士31名）
- ・2019年8月2日（広島弁護士会）

(2) 各地の状況

① 東京

2007年4月に、東京弁護士会「自治体等法務研究部」が設立され、現在に至るまで、次のような活動が行われている。

ア 自治体職員向け債権管理研修の講師派遣

2007年以降、複数の自治体に対して職員向け研修を実施し、自治体等法務研究部のメンバーを講師として派遣している。

研修の方式・具体的内容については、職員が日常業務で活用しやすい研修内容にするよう工夫している。例えば、特別区人事・厚生事務組合 特別区職員研修所で実施した研修では、基礎編と演習編とに分け、基礎編では、日常の債権管理から債務者が履行遅滞に陥った際の対応、裁判所を利用した法的手続などの基礎知識を講義形式で実施し、演習編では、設定事例についてグループで検討を行い、具体的な対応策を考える形式で実施するなどしている。

イ メールによる法律相談

複数の自治体から委託を受けて、公金債権の管理・回収に関するメール相談を実施している。具体的な相談体制は、次のとおりである。

- ・自治体等法務研究部所属の弁護士が各自治体と契約し、同研究部の有志メンバーが回答する。
- ・メール相談担当事務局を設置し、同事務局が各自治体と担当弁護士のやりとりの仲介をする。
- ・回答は主査と副査の2名の弁護士で作成し、契約自治体ごとにあらかじめ決められた責任者の弁護士が内容を確認したうえで各自治体に回答を送付する。
- ・原則として契約自治体から質問を受領後概ね1週間後に一次回答を自治体に送付、同2週間後に責任者の確認を経て最終回答を自治体に送付する。
- ・一次回答及び最終回答は、自治体等法務研究部のメーリングリストにアップし、回答メンバーの閲覧に供される。メンバーは適宜意見を述べる。

ウ 具体的な公金債権回収案件の処理

自治体等法務研究部所属の弁護士が、複数の自治体から委託を受けて、具体的な公金債権回収案件を処理している。地方税・国民健康保険料の滞納案件の納付相談業務や公営住宅使用料・給食費・貸付金・公立病院の診療費等の回収業務など、受託対象債権・受託内容は多岐にわたる。

② 大阪

ア 大阪弁護士会「自治体債権管理研究会」の活動について

2008年度、大阪弁護士会「自治体債権管理研究会」が設立され、現在に至るまで、次のような活動が行われている。

(ア) 自治体職員向け債権管理研修の講師派遣

自治体債権管理研究会が設立されて以降、毎年、複数の自治体において自治体職員向け債権管理研修を実施し、同研究会のメンバーを講師として派遣している。

研修内容としては、基本的な債権管理・回収に関する知識を講義形式で行う形が多いが、自治体側からの要望に応じて、納付交渉に関する研修や消滅時効・相続といった特定の分野に関する研修を行うこともある。また、研修形式についても、設定事例に基づく模擬納付交渉やグループワークを活用するなどの工夫をしている。

(イ) 自治体職員向け研修会の実施

2018年11月16日、大阪府内の自治体職員を対象に、2020年4月に施行される民法(債権法)改正が公金債権の管理回収に与える影響について、「ここから始めよう！自治体債権の管理回収と民法(債権法)改正について～公営住宅家賃を例にとりて～」と題する研修会を実施し、100名を超える自治体職員が参加した。

(ウ) 具体的な公金債権回収案件等の処理

自治体債権管理研究会所属の弁護士が、複数の自治体から委託を受けて、次のような具体的な案件を処理している。処理にあたっては、同研究会の所属弁護士による相互チェック体制をとるなどの方式をとっている。

- ・小規模事業者融資保証基金協会(基金協会)の求償債権回収業務
- ・公営住宅の不法駐車対応
- ・公営住宅及び駐車場の明渡請求
- ・賃貸地適正管理業務(滞納土地賃貸料の回収及び整理、訴訟に向けた事前準備事件に関する交渉、調整)
- ・相続財産管理人選任申立て
- ・不在者財産管理人選任申立て

(エ) その他

上記(ア)～(ウ)のほか、自治体職員との勉強会を実施したり、自治体職員向け書籍の執筆・編集等も行っている。

イ 自治体内弁護士の活用

大阪府下の複数の自治体では、公金債権を管理回収する担当部署に自治体内弁護士(常勤の任期付職員・一般任期付短時間勤務職員・非常勤特別職)を採用し、自治体内部で弁護士が公金債権の管理・回収業務に直接携わっている。

常勤の任期付職員や一般任期付短時間勤務職員の場合、徴税吏員証(徴収職員証)の交付が可能となり、強制徴収公債権の管理回収にも直接携わることができるため、自治体内弁護士が地方税や国民健康保険料の滞納処分等に直接携わっているケースもある。

③ 三重

三重県内では、滞納処分等判定委員会の委員に弁護士を選任し、滞納処分の方針のほか、執行停止を含めた徴収方針や不納欠損等について指導・助言するなどして携わっている自治体がある。

また、国民健康保険税等の納付相談業務を弁護士に委託し、多重債務状態にある滞納者の相談にも応じることで、福祉的配慮も含めた公金債権の管理・回収業務に弁護士を積極的に活用している自治体が多い。さらに、弁護士への外部委託

では滞納処分等に直接関われないなどの課題もあったため、大阪府下の自治体を参考に一般任期付短時間勤務職員を採用した自治体もある。

④ その他

ア 茨城県弁護士会では、会員有志によるチームをつくり、県営住宅入居及び退去滞納者の未収債権回収や悪質な居住中の滞納者に対する建物明渡請求訴訟の提起を行っている。

イ 札幌弁護士会でも、会員有志により、先行する1つの自治体を除いた、管内の60自治体に対し、1年間の無料法律相談（メール相談）サービスを提案し、サービス提供の要望があった23自治体の中から4市町村に絞り込み、2015年10月より同サービスの提供を開始した。その後、有償サービスに切り替える際にも2つの自治体が継続を希望したことから、2017年4月より、前記2自治体と有償での同サービスの提供を開始した。その後も、1自治体及び同自治体内の公営企業からもサービス提供の要望があったため、2018年度より同サービスの提供を開始している。

さらに、上記無料法律相談（メール相談）を契機に具体的な公金債権回収案件の処理の実施も始まっているとのことである。

ウ 岡山県では、税外債権の管理回収業務を弁護士に委託しているほか、神奈川県弁護士会、京都弁護士会、愛知県弁護士会、岐阜県弁護士会等でも、会員有志による団体が組織され、公金債権の管理回収に関する取組を進めているとのことである。

第4 公金債権管理における福祉的配慮について

1 公金債権の管理と住民福祉の関係

自治体における公金債権の管理は適正になされなければならない、法令上、滞納が生じた場合は督促を行った上で、滞納処分や訴訟提起等の措置がなされなければならないものとされている。

一方で、自治体は、住民の福祉の増進を図ることをその役割の基本としており（自治法第1条の2第1項）、このことは公金債権の場面においても当然にあてはまる。

すなわち、①公金債権の滞納者は、様々な問題を抱えていることが多いことから、回収の態様について過酷なものにならないようにする必要がある。のみならず、②回収にあたって把握された問題状況を関係機関で共有した上で適切な福祉サービスにつなげるなどの福祉的な配慮が求められるのである。

2 福祉的配慮として考えられる事項

(1) 前者の回収そのものにおける福祉的配慮については、①強制徴収公債権の場合、徴税の猶予、換価の猶予、滞納処分の執行停止などの措置が、②非強制徴収公債権・私債権の場合、徴収停止、履行延期特約・処分、債務の免除、その他の減免などの措置が制度として存在する。

(2) 後者の回収にあたって把握された問題に関する福祉的配慮としては、①貧困については、生活保護、生活困窮者自立支援制度など、②多重債務などについては、弁護士による債務整理・倒産手続きなど、③ドメスティック・バイオレンスについては、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律に基づく各種支援、④子どもの虐待については児童相談所への通報など様々なものが考えられる。

3 公金債権の管理における福祉的配慮と弁護士関与の必要性の関係

これらの福祉的配慮については、すでに各自治体で取り組みが行われているところであると考えられる。しかし、公金債権管理に関与する自治体職員が様々な支援制度や、裁判手続などの専門的な事項について十分な知識を有しているとは限らないし、それぞれの所管事務を超えて柔軟な対応ができるものとも限らず、十分な配慮がなされていないケースも相当数あるのではないかと考えられる。

そこで、公金債権管理の場面においてより充実した福祉的配慮がなされるようにするため、一つの解決策として、弁護士が関わることが考えられる。

(1) 回収そのものにおける福祉的配慮

すなわち、回収そのものにおける福祉的配慮については、回収の委託を受けた自治体外部の弁護士や自治体に勤務する弁護士（任期付職員など）が、公金債権の執行停止や免除などについて助言することが考えられる。

制度として執行停止や免除などは存在しても、前例がなければ自治体としてはこれらの措置を行うことにはためらいが生じることがあるとも考えられるし、逆に法令の要件にあてはまるかどうかを厳密に検討しないまま緩やかに免除等が行われるおそれもある。

免除等の判断にあたって必要となる事実の認定及び法令の要件のあてはめについては、弁護士の専門性が大いに生かされるものと考えられるから、前例がない場合であっても、弁護士が、適切に事実を整理した上で、法令の要件を踏まえて免除等の判断についての助言を行うことは、適切な公金債権の管理・回収に有益であるとされる。実際に、富田林市などで任期付短時間勤務職員として公金債権の管理に関わっている弁護士は、執行停止や免除などについての助言を行っており、公金債権の適切な管理に貢献している。執行停止や免除については、各自治体に審議会が設置されていることもあり、その審議会の委員に弁護士が就任することによってかかわるといふことも実際に行われている。

また、担当弁護士が滞納者の家計状況を聞き取って、無理のない範囲において分割払い（履行延期特約の締結）を調整することなども東京都江戸川区などいくつかの自治体ではすでに行われている。家計状況の聞き取り及び債務の分割弁済の立案も弁護士の専門性を生かすことができるものと考えられる。

さらに、建物の明渡や預金の差押えなどが滞納者の生活を窮迫させることが予測されるような場合、公金債権の管理に関与する弁護士は、過酷な執行にならないような助言を行うことも必要となると考えられる。

(2) 回収にあたって把握された問題に関する福祉的配慮

また、回収にあたって把握された問題に関する福祉的配慮については、回収の委託を受けた自治体外部の弁護士や自治体に勤務する弁護士（任期付職員など）が、債務整理の必要があると考えるときに、滞納者に対して債務整理についての説明を行うとともに、弁護士会が行う法律相談等に誘導することが考えられる。

さらに、自治体の福祉サービスの窓口を支援する弁護士が、滞納者の状況を把握した場合に、適切な支援につないでいくことも考えられる。例えば、当該弁護士が相談の過程で債務整理の必要性があると考えた場合には弁護士会の法律相談につながる事が考えられる。さらに、DVや子ども虐待などが疑われる事案については、行政の窓口のみならず、弁護士会の担当委員会などに相談することなども積極的に行われるべきであろう。

実際に、大阪弁護士会では、生活困窮者自立支援の一環として、大阪府内の茨木市、東大阪市、箕面市、和泉市、大阪市などの自治体と委託契約を締結し、市の相談担当職員や支援担当者の相談を受ける担当弁護士を各自治体に配置しているが、これらの担当弁護士が滞納者の相談を受ける際に、弁護士としての専門性に基づいて様々な福祉的配慮を行うことが考えられる。

4 今後の課題

このように、公金債権の管理に弁護士が関わることは、法に基づく適切な管理・回収に寄与することができるばかりでなく、滞納者に対する福祉的配慮という点からも意義のあることであり、様々な形で弁護士が関わっていくべきであると考えられる。

しかし、現時点では、公金債権の管理について正確な法的知識に基づき対応できる弁護士が全国に十分にいるとはいえない状況である。また、福祉関係の様々な支援内容についても、弁護士会の各担当委員会の枠を超えて共有されていない場合も少な

くないのではないかと考えられる。

そこで、弁護士会においては、公金債権の管理に関する基本的な知識について、研修を行うなどして普及を図っていく必要がある（執行停止や免除等の法的根拠や運用についての正確な知識得ることは一般の弁護士業務にも有益であると考えられる。）。

また、公金債権の管理にかかわる弁護士、福祉関係の各委員会などで意見交換を行い、滞納者に対する福祉的配慮に必要な知見を共有していくことも必要であると考えられる。

なお、当連合会法律サービス展開本部自治体等連携センターでは、各弁護士会と共催して、公金債権管理に関する研修会を随時行っているほか、福祉分野の各委員会との意見交換会を毎年行っており、一昨年度は、公金債権の管理をテーマにしている。