市町村アカデミー 講義 Again

自治体債権管理・回収の基礎知識

東京平河法律事務所　弁護士　羽根　一成

第１　自治体債権管理・回収と住民訴訟

地方自治法242条の２第１項４号は、違法な財務会計行為（公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担）及び違法に怠る事実（公金の賦課・徴収、財産の管理を怠る事実）がある場合には、「当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求」（いわゆる４号請求）をすることができると定めており、自治体債権管理・回収を怠り、そのために公債権が時効消滅し（地方自治法246条２項）、私債権につき消滅時効の援用（民法145条）があると、違法に怠る事実（財産の管理を怠る事実）に当たり、住民訴訟（４号請求）が提起され、「当該職員・・・に損害賠償を請求する」ことになるおそれがある。

このことに関連して、最高裁平成21年４月28日判決【※１】は、「地方公共団体が有する債権の管理について定める法〔注：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」としている。また、仙台高裁秋田支部平成30年11月28日判決【※２】は、原判決（秋田地裁平成30年１月29日判決）が「市税債権について不納欠損処理をしたことは違法であり、時効を完成させたことも違法である」としたのに対して、「当事者双方の主張には、Ｙ市職員らが行った不納欠損処理の違法性の有無を問題とする部分があるが、本件において第１審原告らが主張する怠る事実は、各市税債権について適切な管理をせずに時効を完成させて消滅させたことであるから、その違法性を問題にすれば足りるのであって、各市税債権が時効消滅したことを前提に行われる行政機関における会計上の内部処理にすぎず法的効果を有しない不納欠損処理の違法性を問題とする必要はない」としているが、これは、「各市税債権について適切な管理をせずに時効を完成させて消滅させた」場合には、違法に怠る事実（財産の管理を怠る事実）に当たることを意味している。

【※１】最高裁平成21年４月28日判決

１　事案の概要

⑴　Ａ市のごみ焼却施設（ストーカ炉）の建設工事の入札（以下「本件入札」という。）において、Ｙ１を構成員とする共同事業体（以下「本件共同企業体」という。）が落札・受注した。

⑵　公正取引委員会は、メーカーであるＹ１～Ｙ５（被上告人。以下「被上告人ら５社」という。）が地方公共団体の発注するストーカ炉の新設等の工事について談合を行ったとして、排除措置を命ずる審決（以下「別件審決」という。）をした。

⑶　被上告人ら５社は、排除措置命令を不服として、別件審決の取消訴訟を提起した。なお、当該取消訴訟は、本件訴訟の控訴審の口頭弁論終結時も係属中であった。

⑷　Ａ市の住民であるＸ（上告人）は、被

羽根　一成（はね　かずなり）
弁護士（57期）
元上智大学法科大学院非常勤講師
元内閣府地方公共団体との研究会「自治体債権回収中級編（公営住宅家賃）」講師
元第一東京弁護士会総合法律研究所行政法部会部会長
元東京都行政不服審査会第三部会部会長
元司法試験・予備試験考査委員（行政法）
その他、地方公共団体の各種委員会委員長・委員（元職・現職）

上告人ら５社の談合により本件共同企業体が正常な想定落札価格と比較して不当に高い価格で落札・受注したため、A市が損害を被ったにもかかわらず、A市長が被上告人ら５社に対する不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を違法に怠っているとして、地方自治法（平成14年改正前）242条の２第１項４号に基づき、市に代位して、怠る事実に係る相手方である被上告人ら５社に対し求める住民訴訟（本件訴訟）を提起した。

⑸　本件訴訟の第１審判決は、被上告人ら５社が、談合に関する基本的な合意をし、その合意に基づき本件入札までに本件共同企業体を受注予定者とする個別談合を行ったことにより、被上告人ら５社は、本件入札において健全な自由競争により形成される想定落札価格を上回る入札価格で本件共同企業体に落札させ、本件工事を受注させるという共同不法行為を行ったと認定し、A市長は不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を違法に怠っているとして、Xの請求を一部認容した。

２　判旨

⑴　債権の行使・不行使の裁量

ア　原則

「地方公共団体が有する債権の管理について定める法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（最高裁平成12年（行ヒ）第246号同16年４月23日第二小法廷判決・民集58巻４号892頁参照）」。

イ　例外

もっとも、「地方公共団体の長が債権の存在をおよそ認識し得ないような場合にまでその行使を義務付けることはできない上、不法行為に基づく損害賠償請求権は、債権の存否自体が必ずしも明らかではない場合が多いことからすると、その不行使が違法な怠る事実に当たるというためには、少なくとも、客観的に見て不法行為の成立を認定するに足りる証拠資料を地方公共団体の長が入手し、又は入手し得たことを要する」。

⑵　本件への当てはめ

別件審決の内容（前記１⑵）、本件訴訟の第一審判決の内容（前記１⑸）、さらに、市長は「本件訴訟において証拠として提出された別件審判事件の資料や別件審決の審決書等の証拠資料を容易に入手することができた」ことから、「仮に、本件訴訟において提出された証拠により、被上告人らによる上記不法行為の事実が認定され得るのであれば、市長は、客観的に見て上記不法行為の成立を認定するに足りる証拠資料を入手し得たものということができるのであり、そうであるとすれば、遅くとも本件訴訟の第１審判決の時点では、市長において、不法行為に基づく損害賠償請求権を行使することにつき、格別の支障がなかったものと一応判断される」。

最高裁は、このように判示して、さらに審理（「被上告人らによる不法行為の成立を認定するに足りる証拠資料の有無等につき本件訴訟に提出された証拠の内容、別件審決の存在・内容等を具体的に検討」し、「不法行為に基づく損害賠償請求権の不行使を正当とするような事情が存在する」のか否かを検討すること）を尽くさせるため、本件を原審に差し戻した。

【※2】仙台高裁秋田支部平成30年11月28日判決

1　事案の概要

⑴　Y市の住民であるXが、Y市の市長、副市長、総務部長及び税務課長は、Y市の租税徴収を正当な理由なく怠り不納欠損処理をして時効を完成させ、Y市に時効消滅した滞納税金に相当する損害が生じたとして、地方自治法242条の２第１項４号本文に基づき、Y市に対し、Y市長らに対し、損害賠償金を請求すること求める住民訴訟

⑵　原審（秋田地裁平成30年１月29日判決）は、「市税債権について不納欠損処理をしたことは違法であり、時効を完成させたことも違法である」とした。

2　判旨

⑴「当事者双方の主張には、Y市職員らが行った不納欠損処理の違法性の有無を問題とする部分があるが、本件において第１審原告らが主張する怠る事実は、各市税債権について適切な管理をせずに時効を完成させて消滅させたことであるから、その違法性を問題にすれば足りるのであって、各市税債権が時効消滅したことを前提に行われる行政機関における会計上の内部処理にすぎず法的効果を有しない不納欠損処理の違法性を問題とする必要はない」とした。

⑵　その上で、税務課長・副市長については、「専決権者である税務課長や副市長において、本件各市税債権の管理に係る財務会計上の行為を実際に担当した補助職員が現実の処理をするに当たり、個別具体的な指揮監督の懈怠があったとは認められない」とし、市長については、「市長についても、上記の諸点を考慮すれば、本件各市税債権の管理につき、その管理権限を委任して専決権を有していた所管の税務課長や副市長に対する指揮監督上の義務に違反したとはいえず、財務会計上の違法行為をしたものとはいえない」とした。

第２　自治体債権管理・回収の基礎知識

1　公債権と私債権

⑴　債権の種類

債権（金銭債権）には、公債権と私債権の区別が、公債権には、強制徴収公債権と非強制徴収公債権の区別があり、これらは、消滅時効や徴収方法などに違いがある。

公債権は、公法上の原因から発生した債権であり、行政庁の処分により発生し、相手方の同意を必要としない。私債権は、私法上の原因から発生した債権であり、私法上の原因には、契約、事務管理（民法697、702）、不当利得（民法703）、不法行為（民法709条）があり、両当事者の合意（契約）や特定の事実関係（事務管理、不当利得、不法行為）に基づいて発生する。私債権の例には、水道料金、公営住宅使用料、病院診療費、各種貸付金などがある。

強制徴収公債権は、地方税の滞納処分の例により処分できる公債権であり、地方公共団体が自ら強制執行することができる（裁判上の手続は不要）。強制徴収公債権の例には、国民健康保険料（税）、生活保護等の不正受給に係る徴収金、介護保険料、保育所保育料、下水道使用料、下水道事業受益者負担金などがある。非強制徴収公債権は、強制徴収公債権に該当しない公債権であり、強制執行のためには裁判上の手続が必要である（自ら強制執行は不可）。非強制徴収公債権の例には、公共施設使用料、幼稚園保育料、児童手当過払金、農業集落排水施設使用料などがある。

強制徴収公債権かどうかは法令で地方税の滞納

処分の例により処分できるとされているかどうかの問題であり、基準は明確であるが、非強制徴収公債権と私債権を区別については明確な基準がない。判断要素としては、①対等な関係かどうか（対等な関係であれば私法上の関係であり、そこから発生する債権は私債権といえ、行政庁に優越的地位が認められれば公法上の関係であり、そこから発生する債権は非強制徴収公債権といえる。）、②私人間でも同様の法律関係が成立するかどうかが考えられる。

2　消滅時効

⑴　時効期間・時効完成の効果

私債権の消滅時効については、民法166条以下に定められており、その期間は知った時から５年又は権利行使できる時から10年とされ、援用が必要とされている（民法145条）。公債権の消滅時効については、地方自治法236条１項・２項に定められており、その期間は知った時から５年間とされ、時効の援用は不要とされている。

援用は、時効の利益を享受する意思表示（債務者（お金を借りている人）が、債権者（お金を貸している人）に対して、「私の債務（借金）は時効によって消滅しました」と言うこと）であり、私債権で援用が必要とされているということは、時効期間が経過しても、援用がなければ債権は消滅しないということである。回収見込みが低い少額の債権があるときに、債務者に消滅時効を援用してもらわないと消滅せず、地方公共団体が勝手に消滅したことにすることはできない。私債権については消滅時効が回収の支障になっている（実質的に価値のないものが、いつまでも帳簿に残っている）ため、債権管理条例で債権放棄ができると定めるようになっている。

⑵　時効利益の放棄

私債権については、時効完成後であれば、時効利益を放棄することができ（民法146条参照）、消滅時効が完成した場合でも、債務者は時効利益を放棄して債務を弁済することができる。公債権については、時効利益の放棄は認められない（地方自治法236条２項）。

時効完成後に債務者から弁済があった場合に、私債権については返還不要であるが、公債権については、不当利得として返還が必要ということになる。

⑶　時効の更新

時効の更新は、時効期間のリセットであり、時効の更新事由には、①請求（裁判上の請求、支払督促、和解・調停の申立て）、②差押え、③承認などがある（民法147・148条、152条）。

このうち、承認は、債務者（お金を借りている人）が、債権者（お金を貸している人）に対して、債務があること（○円借りているということ）を認めることである。「○円支払いします」という書面を書かせたり、「○円支払った」ということが、承認に当たるので、有効活用すべきである。裁判上の請求については、訴訟を提起するために議会の議決が必要である（地方自治法96条１項12号）。

民間企業の催告（内容証明等で支払を求めること）は、時効完成猶予の効力を有するにとどまり、相手方に届いてから６か月以内に裁判上の請求、差押え等の法的手段をとらなければ、時効更新の効力を有しない（民法150条１項）。なお、催告による時効完成猶予は１度に限られ、６か月後に再度内容証明を出し直しても、時効完成猶予の効力は維持できない（民法150条２項）。これに対して、地方公共団体の納入通知及び督促は、時効更新の効力を有する（地方自治法236条４項）。もっとも、この時効更新は１度に限られると解されている。

3　遅延損害金（延滞金）

私債権の場合、条例や契約に特段の定めがなくても、法定利率（民法404条２項）により遅延損害金の請求をすることができる。これに対して、公債権の場合、条例の定めがなければ延滞金の徴収はできない（地方自治法232条の３第２項）。

4　違法に怠る事実とされないために

⑴　非強制徴収公債権・私債権

非強制徴収公債権・私債権については、納期限を記載した納入通知書で通知をしなければならず（地方自治法231条、同法施行令154条３項）、それに対して不払い（１回目）があったときは、期限を指定して督促をしなければならず（地方自治法

240条２項、同法施行令171条)、それに対して不払い（２回目）があったときは、原則として、訴訟提起をしなければならないとされている（地方自治法施行令171条の２第３号)。これらは、～しなければならないという義務規定であり、最終的に訴訟提起をしないと違法に怠る事実（財産の管理を怠る事実）に当たることになる。

訴訟提起しなくても違法に怠る事実（財産の管理を怠る事実）に当たらないとするためには、①徴収停止（地方自治法施行令171条の５)、②履行延期の特約（地方自治法施行令171条の６第１項２号)、③免除（地方自治法施行令171条の７)、④権利の放棄（地方自治法96条１項10号）のいずれかをする必要があり、実務上は履行延期の特約（分割払いを含む（地方自治法施行令171条の６第１項後段)）を活用することが考えられるが、その要件として、①一時に履行することが困難であること、②延長することが徴収上有利であることが必要である。権利の放棄をするには、議会の議決が必要である。

訴訟提起には、通常訴訟のほかに、より簡便な方法として、①少額訴訟と②支払督促がある。少額訴訟は、金額が60万以下の場合に、年10回することができ（民事訴訟法368条１項)、原則として審理は１期日で終了し（民事訴訟法370条)、そのため、証拠は即時に取り調べることができるものに限られる（証人尋問は行わないということ。民事訴訟法371条)。支払督促は、裁判所書記官がする督促であり（民事訴訟法382条)、債務者を審尋せず（債務者の反論を聞かないということ。民事訴訟法386条１項)、確定判決と同一の効力が認められている（民事訴訟法396条)。

訴訟提起をした後は、認容判決（勝訴判決）が確定すると、民事執行法に基づいて強制執行（差押え等）をすることになる。

⑵　強制徴収公債権

強制徴収公債権については、納入通知（地方自治法231条)、督促（地方自治法231条の３第１項)、地方税の滞納処分の例による処分（地方自治法231条の３第３項）という流れになるが、徴収緩和措置として、①徴収の猶予（地方税法15)、②換価の猶予（地方税法15の５、15の６)、③滞納処分の執行停止（地方税法15の７）がある。

徴収の猶予は、納税者等が災害・疾病その他の事実により、一時的に徴収金を納付することができないような場合に一定期間徴収を猶予するものであり、原則として１年以内の分割払いにて納付・納入し、延長しても合計２年を超えることはできない。換価の猶予は、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又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は、財産換価を猶予することができる制度である。滞納処分の執行停止は、滞納者につき、滞納処分をすることができる財産がない場合、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、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の場合にすることができ、執行停止が３年継続すると、納付・納入義務はなくなる。

5　債権管理条例

多くの地方公共団体では、回収見込みのない債権の整理を目的として、具体的な債権回収の手続等を定めるために、債権管理条例が制定されるようになっている。

私債権の管理に関する条例の特色には、①手続の明確化・統一化があり、各債権所管課が個別に進めてきた台帳の整備や督促時期等の債権管理の手続について、全庁的な手続の明確化・統一化を図っている。また、②債権放棄があり、私債権は民法が適用されることから、著しい生活困窮状態にある場合や破産している場合など、将来にわたり徴収できない債権であっても、長期間保有せざるをえない状況にあるときに、これらの債権放棄を適切に進めるものになっている。

債権放棄の要件について、例えば松戸市の債権管理条例では、①生活困窮状態、②限定承認、③破産、④強制執行手続後の無資力、⑤徴収停止後の無資力、⑥消滅時効の期間経過の場合に放棄することができるとしており（松戸市債権管理条例15条１項)、回収すべき債権か否かの判断が容易になっているが、消滅時効の期間経過については、債権放棄によりそれまでの怠る事実（財産の管理を怠る事実）の違法性がなかったことになり、その

責任を免れることになるとは限らないことに留意する必要がある。

【参考】自治体債権を時効消滅させた場合の裁判例

① 東京高裁平成13年２月22日判決（原審：浦和地裁平成12年４月24日判決）

「本件補助職員は、本件滞納者に対し、昭和62年度分の市民税について、平成３年11月20日に督促状を発したが、本件滞納者は、同日から10日を経過した日までに督促に係る市民税を納付しなかったというのであるから、本件補助職員は、本件滞納者には法331条１項１号に該当する事由が存するとして、平成３年11月30日以降、本件滞納者の資産を調査して、本件不動産を差し押さえ、昭和62年度分の市民税の徴収権を保全しなければならなかった」。

ところで、「Ｙ市長である被告は、市民税を賦課徴収する事務を管理し、執行する権限を有しているから（地方自治法148条１項、２条３項21号、149条３号、Ｙ市税条例３条（…））、たとえ、市民税の督促及び催告、差押えに伴う登記、参加差押等の権限が財務部納税課長の専決とされていたとしても、被告は、財務部納税課長が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務を負うというべきであり、右義務に違反して、故意又は過失により、財務部納税課長の財務会計上の違法行為を阻止しなかった場合は、Ｙ市に対し、右財務会計上の違法行為によりＹ市が被った損害を賠償する責任を負う」。

そして、「被告は、前示のとおり、市民税の徴収事務については、これを個々の職員に任せており、滞納者の個別的な状況等について、右職員から全く報告を受けていなかったというのであり、被告が徴収事務担当の職員から市民税の滞納状況等について特別に事情説明を求めたり、滞納者に関する情報について報告を受けたり、右情報が被告に伝達されるような態勢を確立するなどして、市民税の徴収を怠らないように本件補助職員に対して適正な指導監督を行っていたと認めることはできないから、被告が本件補助職員による本件各市民税の徴収の懈怠を阻止し得なかったことには、重大な過失があった」。

② 徳島地裁平成17年５月16日判決

「Ｙ市における市民税の徴収に係る権限の専決、委任の有無、その内容等の詳細については明らかでないものの、Ｙ市長は、Ｙ市を代表する者として、その事務を自らの判断と責任において誠実に管理し、執行する義務を負うというべきであるから、本来的に市税を徴収する権限を有し、その義務を負うということができる。Ｙ市長は、自ら市税を徴収する場合には、法242条の２第１項４号の「当該職員」として適正に市税を徴収する義務を負うほか、その権限をＹ市の職員に委任し、又は専決により処理させている場合であっても、同号の「当該職員」としてＹ市の職員が違法に市税の徴収を怠ることを阻止すべき指揮監督上の義務を負い、これらの義務を怠った場合にはＹ市に対して損害賠償責任を負う」。

そして、「Ｙ市長又はＹ市の職員は、…本件各保有税の徴収権を法的措置等を採ることなく時効により消滅させたのであるから、Ｙ市長には、Ａから本件各保有税を徴収する義務又は上記Ｙ市の職員が徴収を怠ることを阻止する指導監督上の義務を怠った重大な過失がある」。

なお、控訴審判決（高松高裁平成20年２月22日判決）で、督促状による時効中断が認められ、徴収権の時効消滅前に特別土地保有税が納付されたとして、徳島地裁判決は取り消された。

③ 京都地裁平成22年３月18日判決

「保育料債権については、督促によって時効中断の効力が発生するのに、本件各保育料債権が時効消滅したことからすれば、Ｙ市が、適切な時期にその督促を行っていなかったことは明らかである。そして、保育料債権を納期限までに納付しない者があるとき、Ｙ市長は、期限を指定してこれを督促しなければならず、裁量の余地はないのであるから（地方自治法231条の３第１項）、Ｙ市が適切な時期に督促を行わずに（したがって滞納処分も行わずに）本件各保育料債権を時効消滅させたことは、このように法が行うことを義務付けている行為を行わなかったという意味において、財務会計行為（怠る事実）の違法性を根拠付ける一つの重要な事情といえる」。