



‘About Manual’

「地方公務員のための債権管理・回収実務マニュアル」 出版報告会

弁護士業務改革委員会 委員 黒田 清行

員との意見交換を行いました。

平成23年7月25日、大阪弁護士会2階ホールにおいて、標記出版報告会が開催されました。大阪弁護士会は、昨年11月、「地方公務員のための債権管理・回収実務マニュアル～債権別解決手法の手引き」（第一法規）を出版しました（以下「本マニュアル」といいます）。本マニュアルは、大阪弁護士会の行政問題委員会及び弁護士業務改革委員会に所属する弁護士らが、大阪府下の某自治体（以下「A市」といいます。）から債権管理・回収に関する報告書の作成を依頼され、両委員会の弁護士有志により結成された「自治体債権管理研究会」が作成、提出した債権管理・回収に関する報告書（以下「本報告書」といいます。）をベースにしたものです。

大阪弁護士会は、現在大阪府下の自治体との連携を図るべく各種取り組みを行っておりますが、かかる大阪弁護士会の取り組みの一端をご紹介します意味で、出版報告会を開催することとしたものです。

出版報告会には、大阪府下の自治体27団体、自治体職員合計78名が参加し、自治体の債権管理・回収分野に対する関心の大きさが窺えるとともに、出版報告会後半に行われた意見交換では、予定時刻を大幅に過ぎるまで参加自治体職員から意見、質問が寄せられるなど大盛況でした。

1 出版報告会の概要

木村圭二郎大阪弁護士会副会長の開会の挨拶に始まり、久保井聡明弁護士（弁護士業務改革委員会）の司会により、執筆担当者からの報告、出版社（第一法規）の側から出版経緯、本報告書及び本マニュアルの利用状況に関する自治体職員へのアンケート調査の紹介の後、参加された自治体職

2 執筆担当弁護士からの報告

本報告書及び本マニュアルの執筆担当者から、担当分野におけるポイントについて報告がありました。

(1) 調査手法・報告書作成にあたっての視点など



▲佐藤竜一弁護士

佐藤竜一弁護士（弁護士業務改革委員会）から、本報告書の作成依頼を受けた経緯、対象6債権（国民健康保険料、介護保険料、下水道事業受益者負担金、保育所保育料、市営住宅家賃、水洗便所

改造工事資金貸付金）を選定し、債権毎に2名から3名の弁護士が担当し、各債権担当課から資料提供を受け、問題点を抽出したうえで、ヒアリング調査、現地調査を行い、その後A市との間で合計15回に亘る協議会を実施したといった具体的な調査手法について報告がありました。A市から条例、規則、契約書、回収フローなど資料提供を受けただけでなく、本報告書の原稿についても、A市から検討課題の指摘を受け、自治体債権管理研究会の検討結果についてA市と協議を重ねるなど、まさにA市との協働作業であったとのことでした。

また、本報告書及び本マニュアル作成にあたっての視点（①自治体財政収入の安定的確保の視点、②住民負担の公平性の視点、③住民福祉・生活再建の向上とモラルハザード防止のバ

ランスの視点、④債権回収の外注ではなく、自治体自ら債権回収を図るために必要な視点)、特徴について報告があり、殊に本報告書及び本マニュアルは、参考書を読んでもわからない問題点について、避けてはおらず、あえて取り上げ、考えうる到達点を示唆していることに特徴があるとのことでした。

(2) 国民健康保険料について



▲岸本佳浩弁護士

岸本佳浩弁護士（行政問題委員会）から、国民健康保険料、第三者行為損害賠償請求権の債権の種類と性質、A市における回収状況、未収の原因と課題、指摘事項、改善点について報告がありました。

国民健康保険料債権の特色として、国民健康保険料特別会計は保険料未納が直ちに国保会計の悪化に繋がらない仕組みになっているだけに、保険料の未収対策や第三者に対する損害賠償請求権の適正回収を怠ると、国・都道府県・他の医療保険の構造的な財政悪化と相俟って、市町村の国民健康保険特別会計が破綻するおそれがあること、未収の原因と課題として、低所得者・擬制世帯主の納付義務に対する無理解、不現住者の増加に加え、第三者行為損害賠償請求の求償事務を国保連に委託していることから、市町村の管理意識が低いことなどが挙げられました。

また、指摘事項、改善点として、債権管理については、①被保険者資格取得・喪失要件の適正認定、②納付義務者に対する適正賦課、③一部納付の場合の充当処理、④第三者行為情報の収集強化、債権回収については、①滞納者をターゲットにした広報強化、②効果測定と催告の集中的取組、③財産調査の実施強化と調査結果の活用、④第三者行為損害賠償請求権の求償事務の強化が指摘されました。

最後に、債権回収を外部委託するのではなく、自治体自ら取り組むことによって、債権の管理、回収、滞納予防といった上流から下流まで一体となった債権管理を行うことができること、外部の多様な法律専門家との連携により自治体職員の常識を超えた発見がありうる事が強調されました。

報告後、司会者から、不現住者に対する被保険者資格の職権抹消、世帯主の変更、滞納保険料の一部納付があった場合の充当・時効管理について質問があり、岸本佳浩弁護士から、国民健康保険法及び厚生省課長通知は、国民健康保険の被保険者資格の職権抹消に関し、住民登録の職権抹消を条件としていないなどの説明がありました。

(3) 保育所保育料について



▲山本大輔弁護士

山本大輔弁護士（弁護士業務改革委員会）から、保育所保育料の概要、未収の原因と課題、指摘事項、改善点について報告がありました。

保育所保育料は、少子化にも拘らず、入所児童の増加により管理すべき債権が増えていること、未収の原因と課題として、①支払義務者の資力の問題、②滞納整理のためのマニュアル未整備、③保育所との連携不足が挙げられました。

また、指摘事項、改善点として、債権管理については、①管理プログラムの改善（児童ごとではなく、支払義務者ごとに管理できるように）、②分割納付書を支払義務者の配偶者が作成した場合の時効中断効及び合意の効力の有無（日常家事債務規定の適用の可否）、③督促状の送達方法の改善、債権回収については、①短期滞納者に対する回収強化のための財産調査及び滞納処分早期実施、②卒園年次の回収強化が



挙げられました。

上記日常家事債務の規定の適用の可否については、保育料債権が公債権であるのに対し、日常家事債務の規定（民法 761 条）は私法上のものであることなどから、自治体債権管理研究会として適用はないものとして取り扱うべきであると考えていること、保育所との連携については、保育士の業務量の多さや、保護者との信頼関係の維持に十分配慮しなければならないものの、園長が催告書を手渡す、園長同席で面談を実施することなど保育所から滞納者に対して直接納付を呼びかけてもらうことが効果的であるとの説明がありました。

報告後、司会者から、マニュアルの活用方法、分割納付計画書を納付義務者の配偶者が作成する場合の対処方法について質問があり、山本大輔弁護士から、マニュアルに記載すべき事項として、多くのトラブル事例と対処方法（専門部署に委託する事例も含め）を具体的に記載すること、納付義務者の配偶者が分割納付計画書を作成する場合、別途委任状の提出を受ける（夫婦で話し合うきっかけになる）などの説明がありました。

(4) 市営住宅家賃について



▲森田 博弁護士

森田博弁護士（行政問題委員会）から、市営住宅家賃の性質、A市の未収金の状況、A市の未収金の原因と課題、指摘事項、改善点について報告がありました。

市営受託家賃の性質については、昭和 59 年の最高裁判所の判断に基づき、本マニュアルが私債権と位置づけていること、未収金の原因と課題として、老朽化に伴う建替え及び負担調整期間経過（公営住宅法 43 条による激変緩和措置 5 年経過後）、滞納整理要領の形骸化が挙げられました。

また、指摘事項、改善点として、債権管理については、①単純保証から連帯保証へ、②納付書発行から口座振替への移行、③家賃改定事実の保証人への通知、④減免制度（公営住宅法 16 条）の周知徹底、⑤自治体法律相談や弁護士会などへの紹介による多重債務者問題の解決、債権回収については、①滞納後迅速な督促状送付、②滞納後速やかな保証人への通知、③分割納付誓約書及び納付計画書の位置づけ強化、④訴訟を含めた明渡請求などを行う判断基準、実施時期の明確化が挙げられました。

殊に、分割納付誓約書については、例えば分割納付誓約の履行期を 2 回以上徒過した場合には、訴訟提起する旨記載するなど最終通告としての性格をもたせることを検討すべきこと、訴訟を含めた明渡請求などを行う時期、判断基準を個々の担当者が行うには負担が大きく、担当者が変わると従来と異なる運用を行う恐れがあるとの説明がありました。

報告後、司会者から、入居者本人への督促なしに保証人に請求することは実務上強い抵抗が予想されるなど困難ではないかとの質問があり、森田博弁護士から、確かに入居者本人の支払意思の確認や資力確認などをしないでいきなり保証人への請求をすることは適切ではないと思うが、他方で、滞納が発生していたにもかかわらず保証人への通知などを適宜行わない場合、保証人に対する保証責任の追及が権利濫用とされる恐れがあることには注意が必要であること、保証人への請求により、保証人が滞納者に納付を促すといった効果も期待できること等の説明がありました。

3 出版社の側から出版の経緯

本マニュアル出版社である第一法規株式会社板倉秀雄編集部長から、出版の経緯についてお話をいただきました。

ここ数年、包括外部監査を採用している多くの自治体で債権管理を監査テーマとして採用していることなどを背景として、私債権の回収に関する

文献の問い合わせが多数あり、第一法規としても出版しようと考えていたなかで、今回大阪弁護士会から本マニュアルを出版できないかとの話があったこと、本マニュアルが個別具体的な問題点について、A市との協議を重ねピンポイントに解説されており、**無駄のない整理された本**になっていると紹介されました。また、本マニュアルは、**全国自治体の半数程度が購入**されているとのことでした。

もともと、本マニュアルが取り上げている債権が6債権にとどまっていること、難解な用語の問題もあることから、今後自治体の現場の皆様のご要望に応えるため、出版などを通じて大阪弁護士会を側面支援していきたいとお話しされました。

なお、出版報告会当日、第一法規に本マニュアルの出版ブースを設置していただき、多数購入いただきました。

4 自治体職員へのアンケート調査のご紹介

村上亮弁護士（行政問題委員会）及び大林良寛弁護士（行政問題委員会）から、本報告書及び本マニュアルの利用状況に関するアンケートの集計結果が報告されました。

アンケート実施期間が短かったこともあり、アンケート回収数が少なかったものの、本報告書及び本マニュアルの感想として、担当課の債権管理回収上の問題点について、「よく理解できた」、「どちらかという理解できた」のいずれかの回答であったこと、内容に関する意見として、「初めて債権回収業務を担当することになったが、基礎知識、課題、改善方法等がまとめられておりとても

参考になった（水洗便所改善工事資金貸付金）」など普段の業務に役立つ知識、情報を得ることができたとの回答が多数であったとのことでした。

5 意見交換

出版報告会後半では、参加自治体職員との間で意見交換を行いました。

予定時刻も残り少ないなか、参加自治体職員から、国民健康保険料における滞納保険料の一部納付を受けた場合に現年度からではなく過年度から充当すべきではないのか、保育所保育料における督促状を児童のかばんに入れる場合の問題点、同じく保育所保育料において日常家事債務の適用がないとすると納付義務者の配偶者と交渉しても意味がなくなってしまい実務にそぐわない、市営住宅家賃において支払督促を申し立てる場合の相手方は誰かなど、多くの意見、質問があり、予定時刻を大幅に過ぎるまで活発な議論が交わされました。

6 その他

(1) メールによる質問受付方法のご説明

意見交換後、司会者から、時間的制約や回答者の準備不足により、十分意を尽くした対応のできない質問もあると思われるとして、参加自治体職員の皆様を対象とした電子メールを利用した質問受付方法について説明がありました。

(2) 地域司法計画・行政連携お品書きについてのご案内

小谷寛子大阪弁護士会地域司法計画 PT 座長から、市民生活が直面している諸問題を解決するためには市民に一番距離が近い行政の果たす





役割が重要となってきたおり、行政の現場では様々な法的支援が課題になっていることから、弁護士会と行政の連携が必要であること、大阪弁護士会の取り組みとして「行政連携のお品書き」の紹介がありました。

7 最後に

出版報告会は、松本岳大阪弁護士会副会長（大阪弁護士会行政連携推進 PT 座長）から、アンケート調査への協力依頼とともに閉会の挨拶があり、閉会となりました。

なお、上記アンケート調査に対し、自治体 11 団体、担当課室別では 13 課室から回答が寄せられました。出版報告会について、「自治体の債権管理の実態を把握された上で解説をしていただきましたが、解説の内容が具体的であったため、非常にわかりやすかったです。」など、ほとんどの自治体から有意義であったとの感想をいただきま

した。また、自治体職員向け「報告会」や「セミナー」、自治体債権メール相談事業については 13 課室から、ゼミ方式の共同事例検討会については 12 課室から、債権所管課の業務にとって有益であるとの回答をいただきました。出版報告会参加後の弁護士会・弁護士に対する意識については、「それまでは、正直なところ、なかか近づきにくい、というイメージでしたが、気軽に相談が出来る身近な存在、という風にイメージが変わりました。」「行政との連携状況が思いのほか多岐にわたっているのに驚いた。行政は法に基づいて業務を遂行するものであり、弁護士会との協働は今後も推進していくべきと感じた。」などの回答をいただきました。

大阪弁護士会又はその所属委員会において、出版報告会開催の経験を活かし、上記自治体からの要望を積極的に受け容れ、行政との連携に取り組んでいきたいと考えおります。

「地方公務員のための債権管理・回収実務マニュアル」上梓のご報告

行政問題委員会 副委員長 八木 正雄

平成 22 年 11 月、第一法規より「地方公務員のための債権管理・回収実務マニュアル」を上梓致しましたのでご報告致します。

弁護士業務改革委員会と行政問題委員会では、平成 18 年から、大阪府下の各自治体との連携の一環として、自治体が住民に対して有する様々な債権をめぐる問題についての懇談会や事例検討会を行ってきました。このような問題については自治体職員の方々も研修で教わることがなく、我々弁護士も類書が乏しい状態で直ち的確な回答を示すことができず、大勢の弁護士が様々に議論してようやく回答を得るといった試行錯誤の状態が続きました。そうした中で分かってきたのは、中小規模の自治体が住民に対して有する債権をめぐる問題については、自治体職員の方々も法的な疑問や対応策に日々頭を悩ませているものの、適切に対処するだけの人員や知識が不足しており、かといって外部に委託するには予

算が乏しく難しいという現実でした。

そうした中、平成 20 年のことですが、自主的改革に熱意と関心を持つ府下の A 市から当会に対し、同市の**住民に対する 6 分野の債権（国民健康保険料、介護保険料、下水道事業受益者負担金、保育所保育料、市営住宅家賃及び水洗便所改造工事資金貸付金）の管理と回収**について、現状と問題点を洗い出し、今後市の業務をどのように改めていけば良いかに関する「市債権管理報告書」を作成してほしいとのご提案を頂きました。これらの債権は、個々の債権額は決して大きくないものの、市民に対して大量かつ反復的に生じており、管理・回収を適切に行わなければ消滅時効にかかるおそれがあること、効果的な回収ができなければ住民相互の不公平感を招くおそれがあることなど、共通した課題のあるものです。そこで、これまで自治体との懇談会に関わってきた有志の弁護士合計 17 名が中心となって、任意団体であ



る「自治体債権管理研究会」を組織して報告書作成を受託し、外部監査の手法を参考に制度概要・根拠法令・未収の原因と課題等に関する事前ヒアリングを実施し、関係ファイルを実査し債権管理回収の事情に関する現地調査を実施するなどして、月1回から2回のペースで問題点と改善事項の検討会を行い、平成21年4月から1年間で合計18回もの現地調査や打合せを経て報告書を作成しました。

今回ご紹介する本書は、その際の報告書をベースに他の自治体でも使えるよう若干の加筆修正を加えたものです。その内容は、中小自治体の職員の方々が自らの手で債権の管理回収ができるように実効性を高めることを目指した「**債権別実務マニュアル**」であり、対象債権を所管する職員から提出された日頃直面する疑問点について「**相談事例と対処法(Q&A)**」の形で分かりやすく解説しています。ただ、単に債権回収の額や率を上げればそれでよしとするのではなく、債務を支払えない住民に対してはその

生活を再建する途を考えるとともに、支払う資力があるのに支払わない住民に対しては毅然とした態度で臨むことを旨としており、債権管理回収に関する法令遵守のあるべき姿と住民の福祉・生活再建の視点も提示しています。また、未収債権の発生を予防し、債権回収を効率的に行うには、下流にあたる「回収」だけを問題としていては不十分であるとの視点に立ち、上流にあたる債権の「管理」も取り上げて論じています。

本書の出版報告会参加自治体に配布したアンケートの結果によると、いくつかの自治体から研修やメール相談事業、事例検討会の開催希望が寄せられるなどしており、本書がまさに債権回収にあたる自治体職員の方々から待ち望まれていたものであることを実感しました。本書は、タイトルどおり本来は債権の管理・回収にあたる自治体職員の方々に向けられたものですが、類書の比較的少ない分野でもありますので、会員の方々にもぜひ一読頂ければ幸いです。