

## 地方公共団体の債権に係る 徴収強化の取組について

前大阪府総務部市町村課 片山 有紀

### はじめに

近年、三位一体改革による地方交付税の削減や地方税収入の伸び悩みなどにより、地方公共団体の財政運営は非常に厳しい状況が続いている。こうした状況から、府内市町村においては、平成14年度からの5年間で1割以上の職員削減を行うとともに、給与水準の抑制などにより人件費を削減し、普通建設事業をピーク時の3分の1程度に抑制するなど、徹底的な行財政改革を推し進めている。しかしながら、こうした歳出面の改革が一定の効果を挙げているにもかかわらず、歳入面の回復の遅れなどから、財政状況が目に見えて好転しているとは言い難い状況にある。

また、昨年9月のリーマン・ブラザーズの破綻を契機としたアメリカの景気後退の影響は、ヨーロッパ・アジアなど全世界へ広まり、日本においても金融情勢の悪化・株式価格の下落・円高による輸出企業の収益減など、戦後最長の好景気から一転して景気は急速に後退している。この影響は、法人関係税収の減などを通じて地方公共団体にも及ぶことが予想され、今後、その財政運営はさらに厳しさを増すことは明らかである。

こうしたなか、地方公共団体における歳入面での改革取組としては、税の徴収率向上や、法定外課税の実施、各種使用料や手数料の減免制度の見直し、ホームページや印刷物に係る有料の広告募集、公共施設等に係る命名権の売却などが主なものとして挙げられる。今後もこうした取組を進めていくことが必要であるが、一方で、これまであまり注目されてこなかった分野にも目を向けていくことが必要ではないか。

最近では、国民健康保険料や公立病院の診療料、公営住宅使用料など、税以外の地方公共団体の有する債権の滞納問題が、テレビや新聞で報じられている。このため、こうした債権を含めた全庁的な徴収強化の取組に着手する地方公共団体も見受けられるようになった。

これらの債権の府内市町村の徴収率（現年分）を見ると、保育所保育料が96.7%、国民健康保険料で88.0%、公営住宅使用料に至っては69.8%となっている。税の現年徴収率（98.1%）と比べるといずれもこれを下回っており、こうした債権の徴収強化を図ることが必要であることがわかる。こうした取組は、単に財政面からの必要性だけでなく、住民負担の公平性を確保するという意味からも重要である。

そこで、本稿では、債権の徴収強化に積極的に取組む地方公共団体の特色ある取組の例を挙げつつ、その特徴やメリットを解説するとともに、具体的に取組を進める際の留意点等についてまとめることとする。

### 債権の分類

徴収強化に係る取組を紹介する前に、地方公共団体が有する債権を大まかに分類しておく。

地方公共団体が有する債権には、公法上の理由に基づき発生する債権（公債権）と、私法上の理由に基づき発生する債権（私債権）の2種類がある。税をはじめとする公債権は行政庁の処分によって発生し、相手方の同意を必要としないが、私債権は、貸付金に見られるように両当事者の合意に基づいて発生し、債務不履行等の場合には、民法の規定が適用

される。

さらに公債権は、税の滞納処分の例により強制徴収できるもの（以下、「強制徴収公債権」とする。）と滞納処分の例によることができないもの（以下、「非強制徴収公債権」とする。）に分けられる。

強制徴収公債権には、税をはじめ、国民健康保険料や保育所保育料などがあり、非強制徴収公債権としては体育館・プールなどの公の施設の使用料などが挙げられる。また、私債権としては、母子寡婦福祉資金貸付金などの各種貸付金、水道料金、公立病院の診療料などが挙げられる。

この三つの区分のうち、非強制徴収公債権と私債権については、いわゆる自力執行権が与えられておらず、差押・換価などの滞納処分が自力執行できないため、裁判所への手続きを経て強制執行することとなる。具体的には、債務名義（裁判所の確定判決など、債権について強制執行できると国が認めたことを証明する文書）のない債権については、裁判所に対して支払督促の申立等により債務者への履行を請求し、それでも納付がない場合は、裁判所の訴訟手続きを経て債務名義を取得し、強制執行の手続きに入るといった手続きとなる。

また、債権を不納欠損する場合も、公債権は、一定期間が経過すると自動的に債権が消滅する（地方自治法第236条第1項等）。一方、私債権は、時効を経過しても債権は直ちに消滅せず、債務者による時効の援用、または議会の議決による債権放棄（地方自治法第96条第1項第10号）によらなければならない。

## 債権徴収に係る課題等

こうした債権の特徴を踏まえたうえで、地方公共団体の債権徴収に係る課題等を整理してみる。

まず、債権徴収事務のノウハウの蓄積、共有化の問題である。税の徴収については、多くの地方公共団体が、税を賦課する課税担当課（担当者）と、課税された税を徴収する担当課（担当者）に分け、徴収担当課は徴収業務を専門とすることで効率的にノウハウを蓄積させている。そのため、強制徴収公債権については、税の徴収担当のノウハウを共有する

ことにより、滞納者への強制執行の手順などのノウハウを取得・蓄積することが可能である。しかしながら、非強制徴収公債権や私債権については、先ほど述べたとおり、強制執行等に係る手続きなどが強制徴収公債権と異なることから、単に会議を開いて話し合ったり、税の徴収を担当した経験のあるものを担当とするだけでは、ノウハウの蓄積に繋がりにくいという問題がある。

次に、各債権の徴収率を向上させるためには、滞納された債権の回収と、新たに滞納される債権を減らすという二つの取組がある。前者は滞納分の徴収率を上げることであり、後者は現年分の徴収率を上げることである。

現年分の徴収率を上げることは、滞納額の増加を抑えることに繋がるため、大変重要であり、民間企業の債権回収においても、期日から10日程度を経過したものは回収率が大幅に低下する傾向があると言われている。この現年分の未納を防ぐには、納付期日経過後、電話や訪問などの直接的な形で、できるだけ早期に債務者と接触することが効果的である。しかしながら、税の徴収担当課であっても、現年分に対してきめ細かい催告を行うだけの人的な余裕がないのが現状であり、実際の対応としては、定期的な文書による催告にとどまっていることが多いのではないかと。まして、徴収以外の業務の割合が多い税以外の債権の担当課では、電話催告などを頻繁に行うことは難しいと思われる。

一方で地方公共団体は、より効率的な行政運営のため、民間委託の活用を進めており、行政の役割を官でやるべき部分と民でやるべき部分とに分け、後者は民間委託することで行政のスリム化を図っている。徴収業務においても、民にできることは民に任せ、官にしかできないことを官が集中的に行う形にすれば、より効率的な徴収体制となるのではないだろうか。具体的には、法的な処分を伴わない範囲の催告業務であれば民間委託が可能であり、地方税の催告業務については導入を進めている地方公共団体も増えているが、その他の債権についても活用を検討する余地があると思われる。

次に私債権については、前述したとおり、不納欠

損を行う場合には、債務者本人による時効の援用又は債権放棄の議決が必要である。しかし、債権者である地方公共団体が債務者に対して時効の援用を求めることは実務上現実的ではなく、また債権放棄の議決を求める場合でも、その基準が地方自治法等に示されていないことから、その手続きを取りにくくなっている。こうしたことから、事実上徴収不可能な債権であっても台帳管理をし続け、事務が非効率となっているケースがあると聞く。

### 徴収強化の事例について

以上のような、徴収事務についての問題点を解決するためにはどうすればいいだろうか。ここでは、徴収強化に係る先進的・特徴的な事例をいくつか紹介し、そのメリット等を簡単にまとめることとする。

[東京都 ～徴収のプロによる問題点の洗い出しと改善に向けた取組～]

東京都では、使用料等の未収金の積極的な回収を目的として、平成16年に債権回収連絡推進会議を立ち上げた。会議は、副知事を座長、関係各局の部長級職員を構成員としており、各局の債権回収に係る取組みの報告・調整などを行うものであった。

さらに都では、平成16年度から19年度までの4年間をトライアル期間ととらえ、徴収ノウハウに乏しい各局の債権の一部を主税局都債権特別回収班が直接引き受け、実際に業務を進めながら、債権回収に係る問題点を整理し、ノウハウの蓄積に努めることとした。

具体的に見ると、これまで各局が個別に徴収してきたマリーナ施設使用料や水道料金、病院診療料などの債権の中で、特に困難な滞納事案を主税局が引き受けて直接処理することとした。主税局はこれまで蓄えたノウハウを活かし、それまで税以外では行われていなかった船舶や動産の差押えを行い、インターネット公売を活用して売却するなどして、平成16年度には、徴取引受額約16億円に対し、約2,500万円の収入を確保し、併せて約2

億2,500万円の停止処理（地方税法の規定に基づく滞納処分の停止。一定期間を経過すると徴収権が消滅する。）も行った。平成17年度においては、警視庁からの違法駐車移動措置料など新たな債権を加え、引受額も22億円まで拡大した。こうした取組で明らかになった問題点等については、計33回にわたる各局の債権徴収担当者を集めた研修を通じて、全庁的なノウハウの共有に努めることとした。

主税局による直接回収事業は、トライアル最終年度である平成19年度をもって終了した。この間に明らかになった問題点としては、強制徴収が可能な場合でも担当課にそのノウハウがないことや、回収の見込みのない債権を、不能欠損せずに帳簿上管理しつづけていることなどが挙げられる。こうしたことを踏まえ、東京都の新たな債権管理制度が平成20年度からスタートすることとなった。その中心は、7月から施行した東京都債権管理条例に基づくもので、都税の徴収ノウハウを活用した各局の債権回収の強化と、回収の見通しが立たない債権の適正な処理が柱となっている。また、債権管理マニュアルを作成し、処理の取扱いが異なる公債権と私債権の判別基準を示し、督促や交渉方法、所在調査、強制執行などの滞納整理の標準的な方法を解説し、債権回収ノウハウの共有化を図り、統一的な事務処理を可能とした。

東京都の事例で特筆すべき点は、トライアル期間の4年間、主税局が各局の債権徴収を実際に行ったところにある。これにより、税と同じ性質の強制徴収公債権については、各局の担当課ではあまり実施されていなかったであろう差押えなどの強制徴収の手続きを行うことなどにより、債権の回収が図られることになった。また、非強制徴収公債権や私債権についても、督促や催告などの事務の一部は共通であることや債権徴収に専念できることなどから、これまでの問題点を把握し、改善策を見つけやすかったと思われる。また、担当部署を変えることにより、これまでとは違った視点から検討を加えられたのも良かったのではないだろうか。

次に、債権徴収に係る十分な職員配置がなされていない問題に対しては、嘱託職員を雇用したり、催告業務を民間委託する地方公共団体も増えてきている。

[仙台市・浜松市

～民間委託によるきめ細かな催告～]

仙台市では、平成19年度より市税の少額滞納者（滞納額約10万円未満の新規滞納者）に自動的に催告電話をかけるシステムを導入し、口頭で納付を求める業務を委託した。執務室内に最大5人のオペレーターを配置し、平日のほか週1日は夜間、月1日は休日も運営する。市が1～3月の3ヶ月間、一部地域でシステムを試行したところ、電話で催告しない場合の納付者割合は16.7%だったのに対し、電話催告を行ったうちで電話応答のあったものの41.4%が納付に繋がるという結果が出た。

また、浜松市では、市税の電話催告業務のみならず、全国で初めて訪問催告を民間委託し、初期催告の強化を図っている。従来、嘱託職員が初期催告の業務を行っていたが、平日・昼間が中心となるため、平成17年度の会話率は訪問で32%、電話で20%にとどまっていた。平成19年10月からは民間委託で休日・夜間の対応を可能とすることで、さらなる会話率の引き上げを目指している。

上記二つの取組は、催告業務を民間に委託した例である。これにより休日・夜間の対応を可能にし、直接的な接触を確実にし、徴収率の引上げを図ろうとするものである。

ここでは税の取組を紹介したが、兵庫県伊丹市では、国民健康保険税の電話催告（平日の催告に加え、週2回の夜間催告と月2回の休日を含む。）を平成20年度から民間委託している。さらに、兵庫県加西市では、全国で初となる公共料金6事業（住宅改修資金等貸付金、国営加古川西部土地改良事業負担金、市営住宅使用料、し尿収集手数料、市立加西病院医療費、保育所（園）保育料）の催告業務に係る民間委託を平成20年度から始めている。

また、一定期間ほぼ全ての職員を徴収業務に携わらせることで、きめこまかな催告を実現している地方公共団体もある。

[掛川市 ～職員全員が徴収担当者～]

静岡県掛川市では、平成17年から「市税等収納対策本部」を設置し、ほぼ全ての一般職員が催告業務に参加するなど、全庁的な債権徴収体制の強化を進めている。

消防職員、看護師などを除く一般職員約500人を徴税吏員に併任し、2人1組で滞納者宅へ訪問し納付のお願いをするものである。取組の対象となる債権は、市税（国民健康保険税を含む）だけでなく、市営住宅使用料、介護保険料、公共下水道事業負担金、幼稚園・保育園保育料など多岐にわたり、職員1組が5～6人を受け持ち、ほぼ1ヶ月間に時間や曜日を変えて訪問し接触を図る。

訪問した先で分納等の交渉はせず、あくまで納付のお願いをするだけだが、平成19年度には市税滞納分の3割、取組対象となった債権全体の2割強を解消できた。

掛川市では、職員全員を一年のうち約一ヶ月間催告業務に携わらせることで人員を増やし、様々な時間や曜日に訪問するなどのきめ細かな対応を行うことで、徴収率の向上を図ろうとしている。また、市の税務課は、「負担の公平性を求める市の姿勢を示すだけでなく、職員が自主財源確保の大変さを体験する機会にもなっている。」としている。こうした経験が職員の意識改革に繋がれば、単に歳入確保というだけでなく、行財政改革全体にプラス効果が見込まれるのではないだろうか。

私債権の不納欠損に係る問題については、不納欠損基準の明確化を図るため、東京都が私債権管理条例を制定する取組を行っている。

[東京都 ～私債権管理条例による不能欠損の基準の明確化～]

前述したように、私債権の不能欠損については、地方自治法等にその基準が示されていないため、

既に徴収の見込みがなくなっているにもかかわらず、長期間にわたって債権を管理し続けているケースが多くあるのではないと思われる。(国の債権管理事務取扱規則の中には、債務者による時効援用の見込みがあることなどの事由が生じた場合は、債権を消滅したものとみなして整理する旨の規定がある。)

これに対し、東京都では、これまで不納欠損の明確な基準がなかった私債権について、明らかに徴収不可能なものの不能欠損処理について条例で規定している。その基準としては、相当程度の徴収努力が行われていること、他の法令により債権が消滅しないこと、債務者の時効の援用が見込まれることなどの基準を設け、これらを満たす場合は、財務局長と主税局長が協議し、債権放棄を実施することとしている。また、議会に対しては、当該年度の決算にあわせて、債権放棄の状況報告を行うこととしている。

地方公共団体の債権を不能欠損処理することは、法令や契約等に基づき徴収すべき債権を放棄するものであり、財政面や住民負担の公平性等の観点から、安易にそれを行うべきものではないことは言うまでもない。一方で、相当の徴収努力を行った場合であっても、回収できない債権が生じることはやむを得ないというのが現実だと思われる。そうした回収不能な債権を長期にわたり管理していくのは非常に非効率的であり、また、貸借対照表をはじめとする財務諸表に債権の実態が反映されないという問題もある。そこで、東京都の事例のように、透明性を確保した上で明確な不納欠損処理の基準を設け、これに基づき実態に即した処理を行えば、私債権についても効率的な債権管理が行えるのではないだろうか。

## 徴収強化に係る留意点

府内においては、税以外の債権徴収に全庁的に取り組んでいる市町村はまださほど多くなく、多くの市町村では、各債権担当課の個々の徴収努力に任せているのが現状ではないと思われる。税以外の債権

は税と比べると金額は大きくないだろうが、大多数の住民が納付期限内に納めている以上、税と同様に十分な徴収努力が払われるべきある。また平成21年度から財政健全化法が本格施行され、連結実質赤字比率において、国民健康保険料等の一般会計以外の未収金等による赤字も指標に反映されるため、これまで以上の取組が必要となる。

ここで導入に向けたポイントを考えてみると、徴収強化の取組を進めるにあたっては、地方税以外の債権の徴収強化が必要急務であることを全庁的に認識することから始まる。そのためにはまず、徴収業務一般のノウハウを持つ税の徴収部門が中心となった全庁横断的な組織(会議)を設けることが、最も効率的で一般的な取組であろう。また、比較的小規模な地方公共団体であれば、掛川市のように全職員が徴収事務に携わるという取組も導入しやすいであろうし、職員の意識啓発や、実際の徴収経験を積めるといっても効果的と思われる。

次に、各債権の徴収に係る課題を整理することになるが、ここではやはり徴収経験者の視点から、債権管理の問題点を洗い出し、ノウハウの蓄積や共有化の仕組みを作るにあたってどのような取組が最も効果的かを検討していく形が適当と思われる。ノウハウの蓄積や共有化の形は、債権管理の一元化や、東京都のようにノウハウを各課へフィードバックする方法などがあるが、どういった方法が適当かは、それぞれの地方公共団体がおかれた状況やその規模によっても異なると思われるので、他の地方公共団体の先行事例を参考にしながら積極的に取り組んでいただきたいと思う。

また、効率化の一環として催告業務への民間委託の事例を紹介したが、税以外の債権については、保育料など一件あたりの金額が比較的小額である場合が多いと思われるので、民間委託を導入することで長期滞納に至る前の催告をよりきめこまかに行えば、住民側も納めやすく、徴収率向上の効果も大きいのではないだろうか。さらに、催告業務を民間委託することにより、職員が悪質滞納者への強制執行を集中的に行うことができ、効率的な徴収体制を築けるといふメリットもある。税の催告業務に民間委託を

導入する地方公共団体も増えてきているが、これからはその他の債権への導入を検討していくことも必要と思われる。

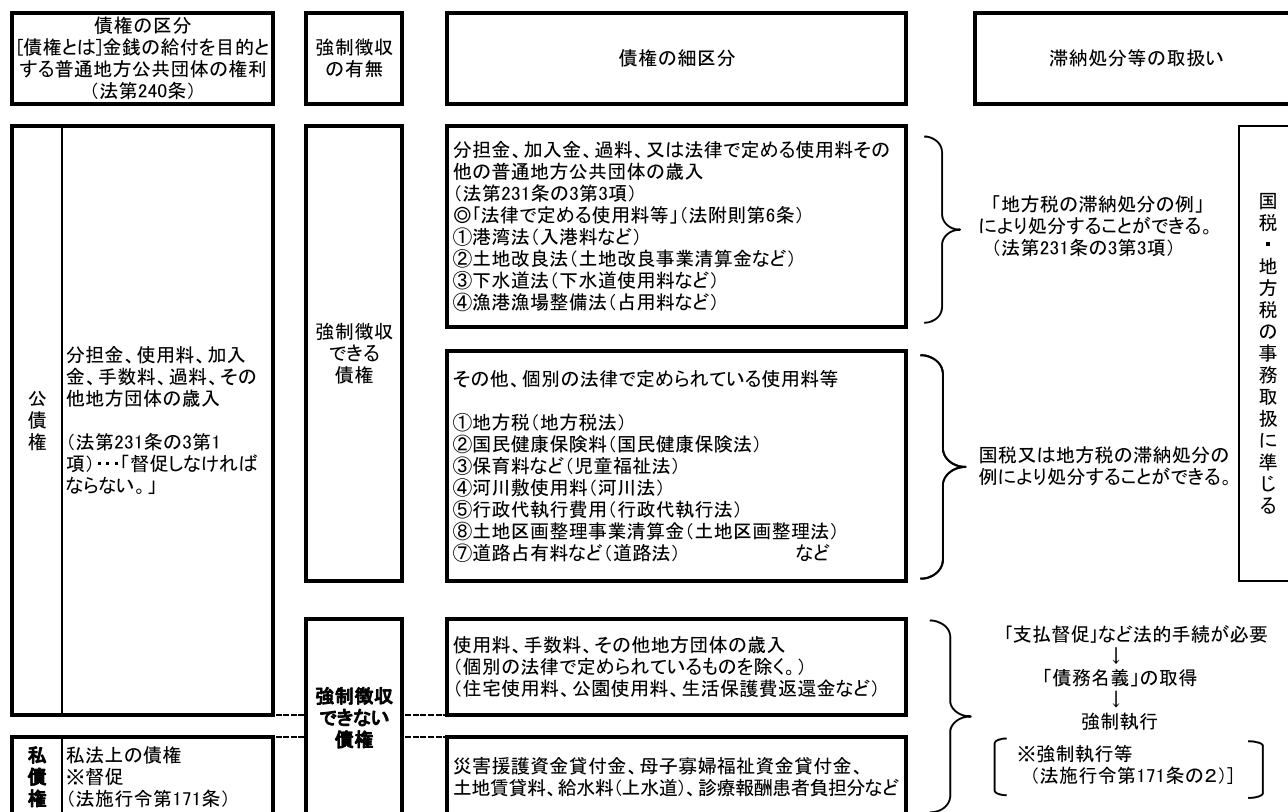
これまでの取組を十分に検証しつつ、新たな観点から改革を進めていくことが必要とされている。今回紹介した取組が、次の一手を打つ準備の参考となれば幸いである。

## 終わりに

金融不安による景気の冷え込みにより、雇用情勢が悪化する中で、地方公共団体の果たす役割はますます重要になっており、はじめに述べたとおり、地方公共団体にはより一層効果的・効率的な行政運営が求められている。一方で、これまで地方公共団体は、人件費削減や普通建設事業の抑制などの歳出削減に厳しく取り組んできており、もはや行革は手詰まりとの声も聞かれる。こうした点を踏まえ、地方公共団体の各種債権徴収に係る先進的・特徴的な事例を今回紹介してきた。

今年平成17年度に全国の地方公共団体が策定した集中改革プランの計画終了年度であるが、まだまだ行政改革の手を緩めることはできない状況にある。

債権の分類と事務処理との関係



[凡例: 地方自治法・・・法、地方自治法施行令・・・法施行令]

○ 大西滋 (2008) 『大阪市における債権回収の取組み』図-3 (『都市問題研究2008年4月号』都市問題研究会)より引用。

## 主要参考文献

- ・ 峰崎智也, 山本泰輔, 関水杏子, 小野誠, 遠藤洋明 (2008) 『東京都における債権確保の取組』 (『都市問題研究2008年第60巻第4号』 都市問題研究会)
- ・ 大西滋 (2008) 『大阪市における債権回収の取組み』 (『都市問題研究2008年第60巻第4号』 都市問題研究会)
- ・ 根本祐二 (2008) 『PPP理論からみた徴収事務の民間活用の論点』 (『都市問題研究2008年第60巻第4号』 都市問題研究会)
- ・ 澤井勝 (2006) 『自治体の歳入確保策の意義とその方策について』 (『自治大阪2006年12月号』 財団法人大阪府市町村振興協会)
- ・ 東京弁護士会弁護士業務改革委員会 自治体債権管理問題検討チーム編 (2008) 『自治体のための債権管理マニュアル』 (株式会社ぎょうせい)
- ・ 伊丹市 (兵庫県) ホームページ  
<http://www.city.itami.lg.jp/>
- ・ 大阪市 (大阪府) ホームページ  
<http://www.city.osaka.lg.jp/index.html>
- ・ 掛川市 (静岡県) ホームページ  
<http://lgportal.city.kakegawa.shizuoka.jp/>
- ・ 加西市 (兵庫県) ホームページ  
<http://www.city.kasai.hyogo.jp/>
- ・ 仙台市 (宮城県) ホームページ  
<http://www.city.sendai.jp/>
- ・ 東京都主税局ホームページ  
<http://www.tax.metro.tokyo.jp/index.html>