

月刊『税』2016年1月号掲載

地方税徴収に生かすサービスの活用

キャノングローバル戦略研究所主任研究員 税理士 柏木恵

はじめに

地方税や国保、保育料、住宅使用料、母子寡婦貸付金などの自治体債権の徴収に民間企業を活用することが増えてきている。地方税において、コンビニ収納、クレジット収納、コールセンター、インターネット公売などはその一例である。民間企業が自治体債権を扱うときには、公権力の行使に該当する業務は行わないことが決まりとなっており、たとえば、現在、多くの自治体で行っている地方税コールセンター業務は、「自主的納付の呼びかけ業務」として、テレマーケティング会社、人材派遣会社、シルバー人材センターなどが請け負っている。「自主的納付の呼びかけ業務」というのは、公権力の行使に当たらない部分においてという条件はあるが、範囲は明確には決められておらず、公権力に抵触しない範囲で自治体の裁量により業務委託が行われているのが現状である。

地方税コールセンター業務をサービスに委託しているところは少ない。それは、他の業種よりもできることに制限があるからである。サービスは他の業種と異なり、法務省の管轄下で、「債権管理回収業に関する特別措置法（以下、サービス法という）」をもとに事業を行っている。サービス法はバブル経済崩壊後の金融機関の不良債権処理を目的として制定されているので、もともと自治体債権を念頭において制定された法律ではない。サービス法上では、修学資金、奨学金、母子寡婦貸付金、中小企業高度化資金などの貸付金はサービスが扱うことが可能な債権となっているが、貸付金以外の自治体債権はサービスが通常扱う金銭債権ではないと定義される。そのため、貸付金以外の自治体債権は非特定金銭債権（兼業債権）として分類され、サービスが自治体債権を扱うのは、弁護士法の特例として規定されている。

自治体が抱える公債権・私債権の未収債権はいまだ大量にあり、民間債権回収のプロであるサービスを活用しない手はない。しかし、サービスはサービス法のもとに活動するので、サービスの得意とする手法を活かしきる環境が基本的に自治体には存在しなかった。先に述べたように、サービスの管轄は法務省で、一方、自治体の監督官庁は総務省である。また、県営住宅、市営住宅などの公営住宅の扱いは国土交通省であり、それぞれのニーズは異なる。サービス法上では、貸付金以外の自治体債権に対しては、兼業承認を取得すれば、「案内」業務が行えると規定されている。この案内業務の業務範囲は、総務省や国土交通省、自治体が想像するよりもずっと限定的であると考えた方がいい。

このような監督官庁の考え方の違いから、サービスが自治体債権の回収に携わる際に限定的であると感じていた折、平成21年度から業務改善命令を出されるサービスが続出し、ただでさえ、委託業務範囲の解釈が難しい自治体債権の取扱いを積極的に携わろうと

するサービサーは増えなかった。

そこで、サービサー業界では、内閣府や自治体の声を受け、また自らもこのままでいいのかという思いが募り、自治体債権の回収業務をもっと効率的に行えるよう、平成 26 年 11 月、自治体債権に特化した兼業対応ワーキンググループを全国サービサー協会内に立ち上げ、法務省も含め議論を重ねてきた。

その結果、これまではサービサー法上、サービサーは自治体の自主的納付の呼びかけ業務を「集金代行業務」として請け負っていたが、平成 27 年 5 月より、法務大臣より納付勧奨業務の兼業承認が得られれば、国や地方自治体の金銭債権について、「納付勧奨業務」としての受託が可能となった。納付勧奨業務とは、従来の案内業務（集金代行業務）に、「納付意思の確認」、「納付予定時期の確認」、「滞納理由の聞き取り」を加えたもので、自治体はこれまで以上にサービサーに委託しやすい環境となった。

本稿では、サービサーを活用することで、これまで以上に、地方税をはじめとした自治体債権の回収が進むことを願い、サービサーについて概観し、サービサーが自治体債権回収業務に従事するために取り組んできた兼業対応ワーキングを把握し、自治体がサービサーを上手に活用するためのデータ提供について言及した。

## 1. サービサーとは

まずはサービサーについて概観する。

### (1) 根拠法

サービサー（債権回収会社）とは、金融機関等から委託を受け、または譲り受けて、特定金銭債権の管理回収を行う法務大臣の許可を得た民間の債権管理回収専門業者を指す。サービサー法は、バブル経済崩壊後の金融機関の不良債権処理の処理を目的に、金融再生トータルプラン、いわゆる金融再生六法案の一つとして議員立法により国会提出され、弁護士法第 72 条と第 73 条の特例により、平成 11 年 2 月に施行された。

#### 弁護士法

第 72 条 弁護士または弁護士法人でない者は、報酬を得る目的で訴訟事件、非訟事件及び審査請求、異議申立て、再審査請求等行政庁に対する不服申立事件その他一般の法律事件に関して鑑定、代理、仲裁若しくは和解その他の法律事務を取り扱い、又はこれらの周旋をすることを業とすることができない。ただし、この法律又は他の法律に別段の定めがある場合は、この限りではない。

第 73 条 何人も、他人の権利を譲り受けて、訴訟、調停、和解その他の手段によって、その権利の実行をすることを業とすることができない。

### (2) 本業債権と兼業債権

サービサーの扱う債権には、本業債権（特定金銭債権）と兼業債権（非特定金銭債権）

がある（表 1）。本業債権とは、サービス法第 2 条に掲げる「特定金銭債権」で、サービス法に基づき、サービスが「管理」及び「回収」業務を行うことができる債権である。一方、兼業債権とは、本業債権以外の債権で、事件性のない正常債権について、サービスは集金代行業務や調査業務、事務代行業務を行うことができる（ただし、法務大臣の兼業承認の取得が必要）。本稿では集金代行業務を中心に話をすすめる。この場合、業務内容は請求・督促とならない範囲での支払に関する「案内」業務である。この案内業務の業務範囲は、総務省や国土交通省、自治体が想像するよりもずっと狭いと考えた方がいい。自治体はこのことをよく分かった上で、委託する必要がある。

表 1 本業債権と兼業債権の例

本業債権（特定金銭債権）	兼業債権（非特定金銭債権）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関等</li> <li>・クレジット会社</li> <li>・リース会社</li> <li>・登録貸金業者（ノンバンク）</li> <li>・国や地方公共団体等の貸付債権等 （母子寡婦、中小企業高度化など）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信業関連業者（含 CATV・プロバイダ）</li> <li>・通信販売会社、流通系会社</li> <li>・電力会社、ガス会社</li> <li>・その他一般企業、団体等</li> <li>・国や地方自治体等の貸付債権以外 （住宅使用料、病院未収金、税、国保など）</li> </ul>

### （3）自治体債権と民間債権の違い

自治体債権と民間債権には基本的にいくつかの違いがある。

#### ①与信があるかないか

民間債権は基本的に、契約の前に与信判断がある。与信とは、相手方の資産や収入等の情報から回収見込みを評価し、貸付の可否や付随する期限・金額等、契約条件を決めることである。しかし、自治体債権は公共の福祉の観点から、低所得世帯に対する奨学金の貸付など一定の行政目的があることから、回収見込みに大きなウェイトを置いて、貸付の可否を判断できないことがある。

#### ②償却処理の違い

民間債権は回収困難先（行方不明等）について無税償却を行い、管理を中止するが、自治体債権は、基本的に法令等に基づき、債権管理を行わなければならないことから、法令等に定められた要件に従い、猶予措置や放棄しか、管理を中止することはできない。

#### ③無担保か有担保か

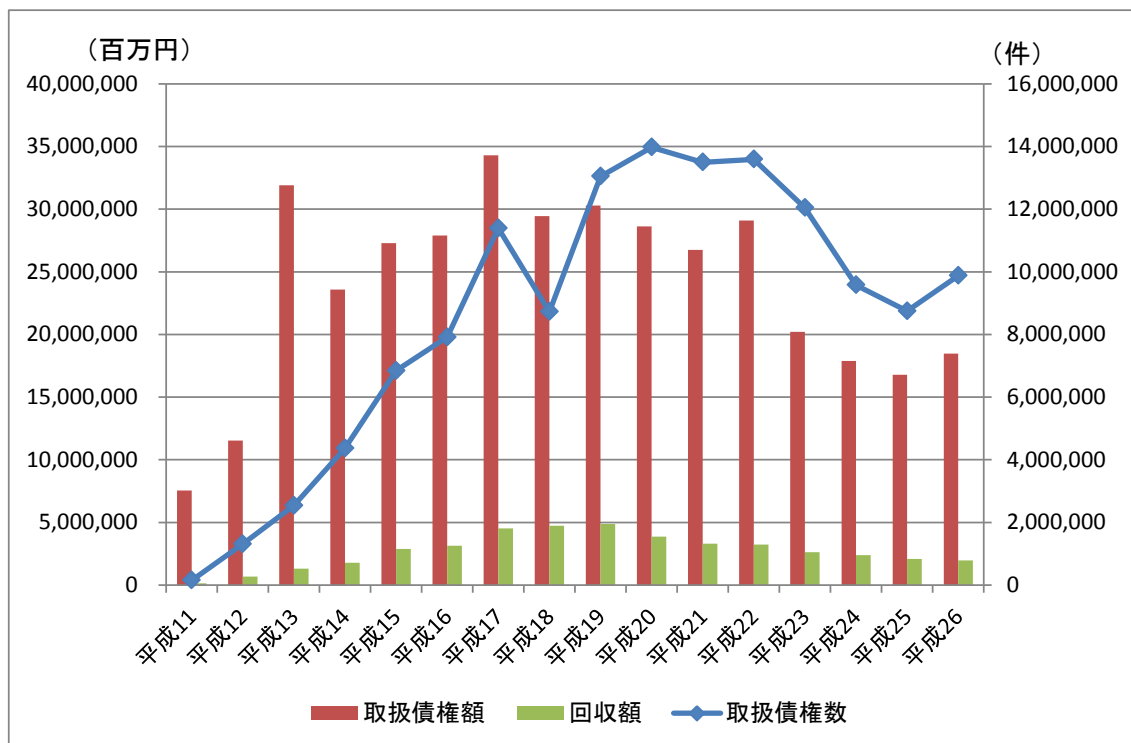
住宅ローンなどの有担保債権は、約定弁済の不履行時、目的物となる担保を処分し換価することで回収を図る。しかし、自治体債権の多くは無担保債権であり、担保処分による債務への充当が見込めないため、裁判所を通じた法的措置を行わなければ回収できない。そのため、債権管理が重要となる。

### （4）サービスの実績

法務省の実態調査によれば、平成 27 年 12 月末時点で、累積取扱債権数は 1 億 3759 万件、累積取扱債権額は 381.5 兆円、累積回収額は 43 兆 5067 億円である（図 1）。サービス

一業界の誕生により、金融機関の不良債権処理は順調に進んだ。

図1 サービスの実績（平成11～平成26年度）



出所：法務省（2015）

## 2. 自治体債権のあり方を検討するきっかけ

これまで述べたように、サービス法に基づき業務を行うサービスが、貸付金以外の自治体債権を扱う場合には、「案内」業務のみ行うことが可能であるが、どこまでが「案内」で、どこからが「案内」でないのか、その解釈は明確ではない。そのため、サービスはリスクが生じるかもしれないことを意識しながら業務を行ったり、本業債権であれば、もっといろいろとできるのにと、はがゆい思いで業務を行ってきたりしてきた。

しかし、平成21年度から本業に対する業務改善命令が出され、また、内閣府や自治体からサービス活用に対する要望が出されるなど、サービス法における自治体債権のあり方を検討するきっかけが生まれた。

### （1）本業に対する業務改善命令

金融機関の不良債権処理を目的としてきたサービスであるが、不良債権処理が進むにつれて、サービスの回収行為のあり方について様々な批判が寄せられるようになった。平成20年3月には行為規制違反を理由とするものではないが、サービスの1社が債権管理回収業の許可取消処分を受けるという事態を招いた。国民のサービス制度に対する信頼を大きく損なう結果となった。国民の信頼を獲得し、サービスの業務の適正を確保し、コンプライアンス態勢を強化することが強く求められることを受けて、平成20年5月には、

全国サービス協会が、「債権管理回収業の業務運営に関する自主規制規則（自主ルール）」を策定した。

そのような中、平成 21 年 7 月から平成 22 年 6 月にかけて、8 社のサービスに業務改善命令が出された。廃業した 1 社を除き、どのサービスもすでに命令は解除されているが、本業債権のみならず兼業債権についても業務改善命令が出されたため、兼業債権である自治体債権の受託について及び腰になるサービスが続出した。

## （2）内閣府・自治体からの要望

内閣府に設置されている官民競争入札等監理委員会の「地方公共サービス小委員会」では、平成 24 年 12 月より、公金債権回収業務の民間委託について議論し、60 自治体からヒアリングを行うなどして、平成 26 年 3 月に『地方公共サービス小委員会報告書』として、とりまとめを行った。

その報告書の中で、弁護士法 72 条との関係で、自主的納付の呼びかけ以上の業務（たとえば分納交渉）が実施できないといった課題が挙げられているが、自治体から強い要望として挙げられたのは、契約期間とデータ提供であった。

### ① 契約期間の複数年化

自治体からは受託期間が 1 年では短すぎるという声が挙がった。内閣府によれば、他の委託先との委託契約期間は 2 年間で主流だそうである。サービス側の考え方は、実際に滞納者に対して、納付勧奨業務を開始した時点から、1 年を超えないよう配慮するものとし、委託者から特段の要請を受けた場合であっても、2 年を超えないものとするとしている。集金代行業務の管理機関は 1 年という決まりがある。筆者も基本的には債権回収は早急にやればやるほど効果が出るので、サービスの考え方に軍配を上げるが、現在の自治体では 1 年では短すぎると思われるようである。

### ② 法定帳簿のデータ提供

自治体がサービスへ本業債権、兼業債権問わず委託する際には、委託側に対してサービス法で定められている「法定帳簿」のデータ提出を求められるが、自治体から法定帳簿の項目が多すぎて煩雑だという指摘がある。実際に、法定帳簿の整備に数か月を要することがあるため、結果を確実に出すためにも、自治体側が事前に何の情報を用意すればよいのか検討できるようにする必要があると思われる。

## 3. 兼業対応ワーキンググループの設置

度重なる業務改善命令に対して及び腰になっていたサービスであるが、自らの奮起と、内閣府や自治体からの要望から、自治体債権の対応について検討しようと、平成 26 年 10 月から全国サービス協会理事会にて「兼業対応ワーキング」の再開が承認された。ワーキングメンバーは 8 社で形成された。

この「兼業対応ワーキング」では、自治体債権を検討するにあたり、法務省司審第 658 号（平成 20 年 7 月 8 日）法務省大臣官房司法法制部審査監督課長通達「債権管理回収業に関する特別措置法第 12 条ただし書きの法務大臣の承認を受けて行う兼業の適正な業務運営

について」をベースに、前章で紹介した平成 26 年 3 月に内閣府から公表された『地方公共サービス小委員会報告書』および、平成 17 年 4 月 1 日総務省自治税務局企画課長通知「地方税の徴収に係る合理化・効率化の推進に関する留意事項について」、平成 18 年 9 月 13 日総務省自治税務局「地方税徴収関連業務について」、平成 19 年 12 月 27 日国土交通省住宅総合整備課課長補佐通知「公営住宅の滞納家賃の徴収対策の留意事項等について」などの類似通達等を参照しながら、自治体債権に係る「納付勧奨業務」のポイントをまとめていった。

自治体債権の特徴として、①一般の商取引等に基づく私債権に比べ、対象債権に係る発生原因に疑義が生じる可能性が低く、②事件性および紛争性が存在する蓋然性が低く、③自治体側に滞納者に対するセーフティネット（生活困窮者への対応）が用意されており、④一般の商取引等に基づく私債権に比べ、公平性を確保すべき要請が強いことが挙げられる。このような点で、一般の集金代行業務とは異なり、これらをふまえた上で、サービスが実行可能な業務として以下の 4 つを整理した。①滞納の事実を伝え、内容を説明すること、②滞納者が任意に申し出た事情を記録すること、③電話や住民票による住所等の調査を行うこと、④滞納者の納付に係る意思や納付予定時期を確認すること、⑤滞納者に滞納の理由を聞き取ること。ただし、面談は行わず、事件性・紛争性のある債権は取り扱わないことが前提である。

自治体から要望のあった受託期間についても検討した。滞納者に対して納付勧奨業務を開始した時点から 1 年を込めないように配慮するものとし、自治体から特段の要請を受けた場合でも、2 年は超えないものとするとした。

滞納者との面談は原則行わないが、滞納者から来庁の意向があり委託者である自治体から同席を求められた場合や滞納者から入金等で訪問を求められた場合などは例外措置とすることとした。

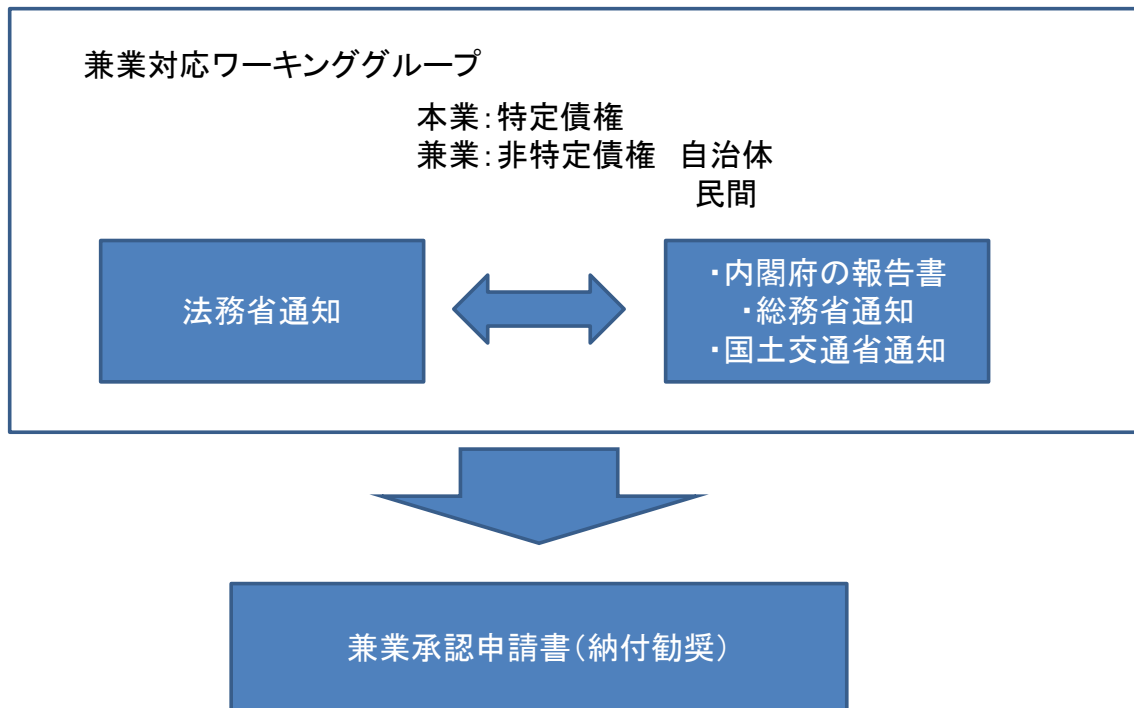
分割納付については、自治体から事前に文書等で指示を得ておき、その範囲内において事務的な伝達を行うものであれば、判断が入らないため、和解行為には該当しないだろうと判断した。

そして、自治体が有する債権の多くはサービス法で規定されている本業債権ではないため、これらの債権を取り扱うには、法務省から兼業承認を取得する必要があるため、これまでの集金代行の兼業承認ではなく、新たに「納付勧奨」の兼業承認の仕組みを作り出した（図 2）。

#### 4. 地方税徴収でサービスを活かすために検討すべきこと

兼業対応ワーキンググループで検討した結果、これまでは、サービスは自治体の自主的納付の呼びかけ業務を「集金代行業務」として受託していたが、平成 27 年 5 月より、法務大臣より納付勧奨業務の承認が得られれば、国や地方自治体の金銭債権について、「納付勧奨業務」としての受託が可能となった。納付勧奨業務とは、従来の案内業務（集金代行業務）に、「納付意思の確認」、「納付予定時期の確認」、「滞納理由の聞き取り」を加えたもので、自治体はこれまで以上にサービスに委託しやすい環境となった。

図2 兼業対応ワーキンググループの枠組み



平成 27 年 5 月にニッテレ債権回収株式会社が納付勧奨業務の兼業承認第 1 号となった。これからは他のサービスも納付勧奨業務の兼業承認申請を行うであろう。

このように、自治体がこれまで以上にサービスを活用できる環境は整いつつあるが、自治体が、特に地方税に携わる自治体職員が最も気にするのは、法定帳簿のデータ提供だと思われるので、それについて触れておく。

表 2 はサービスが自治体に提供を求める法定帳簿と呼ばれるデータの一覧である。税務職員は税情報を外部に漏らした場合に、地方税法第 22 条では 2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処すると定められており、地方公務員法第 60 条の 1 年以下の懲役または 3 万円以下の罰金と比べても漏えいの罪が重い。そのため、税情報は、自治体の他の情報とも基本的に連携されず、連携する場合には、税情報の方に他の情報を寄せる形をとる場合が多い。そういう状況の中で、自治体がサービスにデータ提供を行うのはハードルが高い。

しかし、かなりの自治体では、すでに、住宅使用料、保育料、介護保険料、授業料、水道料金、医療費などの集金代行業務をサービスに委託している。委託する際に、表 2 のデータ項目をサービスに提出している。サービスはそのデータを利用し業務を行っているが、これまでデータの情報漏えいは起きていない。そういう実績に着目する必要があるのではないかと。税情報は確かに重要な情報で漏らしてはならないが、上記に挙げた債権の個人情報も同様に漏らしてはならない情報であることに違いはない。

表2 自治体の提供データ一覧

項目	記載内容	記載例等
① 債務者名(契約時、現在)	カナ氏名	
	漢字氏名	
	郵便番号	
	住所	
	電話番号	
	(生年月日)	
	(性別)	
	(勤務先名称) (勤務先電話番号)	
② 保証人名(契約時、現在)	カナ氏名	保証人がない場合は不要
	漢字氏名	
	郵便番号	
	住所	
	電話番号	
	(生年月日)	
	(性別)	
	(勤務先名称) (勤務先電話番号)	
③ 弁護士等への委託、破産、民事再生等の有無	有or無	無い場合は「無」と記載
④ 債権の種類	債権の名称	例:市営住宅家賃、水道料金など
⑤ 債権の発生年月日	契約締結日	例:入居日、賃貸借契約締結日など
⑥ 発生時における債権金額	契約金額(当初利用額)	
⑦ 現時点における債権金額	未払金残高	
⑧ 債権発生時の利息・賠償金の率	利息・賠償金の率	無い場合は「無」と記載
⑨ 現在の利息・賠償金の率	利息・賠償金の率	無い場合は「無」と記載
⑩ 約定弁済期日(納付期限)	期限の利益喪失日	納付期限
	最終弁済期日	転居日
	分割払いの場合の約定支払日	閉栓日
	和解契約により定められた期日	退院日
	担保・賠償の種類とその内訳	担保・賠償の種類とその内訳
⑪ 担保及び担保の種類並びにその価額	担保・賠償の種類とその内訳	無い場合は「無」と記載
⑫ 受託または譲受け時の残債権額及びその内訳(元本、利息及び賠償額の別)	残債権額及びその内訳	

なぜ、サービスは法定帳簿といわれるデータを提供してもらうことができるのかを考えてみてほしい。法務省の管轄のもと、サービス法に基づき業務を行っているということは、むしろ安全なのである。情報漏えいが起きた場合には法務省がほめてはおかない。実際にサービスを訪問してみるとよい。債権情報の管理やコールセンター業務などを知れば、安心感を得られるであろう。

現在は、自治体の庁内にコールセンターを構築し、もしくは人材を派遣してもらって自主的納付の呼びかけ業務を行っているが、税情報のデータ提供ができれば、自治体の庁内にスペースを設ける必要もなくなり、コールセンター構築のために多額の委託料を出費することもなくなる。大きなコスト削減につながるだろう。また、電気やガスの公共料金は兼業債権から本業債権にするというサービス法の改正も近いと聞く。マイナンバーも稼働中、こういった状況の変化やこれまでの実績をふまえ、民間委託先へのデータ提供を改めて検討する必要がある。

もし、このデータ提供の課題がクリアできれば、地方税徴収の民間委託は大きく進歩するだろう。

おわりに

本稿では、サービスを活用することで、これまで以上に、地方税をはじめとした自治体債権の回収が進むことを願い、サービスについて概観し、サービスが自治体債権回収業務に従事するために取り組んできた兼業対応ワーキンググループを把握し、自治体が



サービス者を上手に活用するためのデータ提供について言及した。

地方税の滞納整理を進めるべく、平成 14 年に筆者は米国の民間活用の実態を現地調査し、日本での地方税徴収の民間活用にサービス者を想定した。しかし、日本に日本独自のサービス者法や弁護士法があり、また、日本ではサービス者というものが容易に想像できないため、当時の想定どおりには進んではない。

今年、納付勧奨業務の兼業承認申請ができるようになった。地方税徴収の民間委託がさらに進むことを期待したい。サービス者は債権回収のプロであり、法務省の管轄のもと、サービス者法に基づき業務を行っているということは、むしろ長所なのである。実際にサービス者を訪問し、債権情報の管理やコールセンター業務などサービス者をよく知ったうえで、自治体にとって大きな成果が望める委託を行ってほしい。

## 【参考文献】

内閣府地方公共サービス小委員会（2014）『地方公共サービス小委員会報告書』

<http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/chihoubukai/chihoubukai.html>

法務省（2015）「債権回収会社（サービス者）の業務状況について（概要）」『季刊サービス者』 No.37、14～20 頁。