
種 別： 論説

タイトル： 自治体が保有する金銭債権の強制徴収と公法原理 ―滞納処分と民事執行の選択に関する考察

著 者： 小舟 賢

所 収： 『上智大学法学論集』第70巻1号（2026年7月）35-58頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

自治体が保有する金銭債権の強制徴収と公法原理——滞納処分と民事執行の選択に関する考察

小舟 賢

- 一 はじめに
 - 1 問題の提起——伝統的な公法私法二元論とその意義
 - 2 本稿における検討
- 二 行政上の強制徴収と民事執行
 - 1 行政上の強制徴収（滞納処分）
 - 2 民事執行
 - 3 両者に共通の公法原理
- 三 従来の学説・裁判例等から抽出される考慮要素
 - 1 債権の発生原因（反対給付性の有無）
 - 2 公益性
 - 3 負担の公平性
 - 4 大量反復性（裁判リソースの有限性）
 - 5 公私双方の運営主体間の公平性
- 四 個別領域の具体的検討①——公立病院の診療費
- 五 個別領域の具体的検討②——生活保護法における費用徴収
 - 1 63条返還金と78条徴収金の強制徴収化
 - 2 生活保護法77条の2における転化と比例原則
- 六 個別領域の具体的検討③——下水道使用料
- 七 バイパス理論の再検討
 - 1 バイパス理論に関する判例等
 - 2 学説による批判的検討
 - 3 行政上の強制徴収（滞納処分）と民事執行の比較検討
- 八 おわりに

一 はじめに

1 問題の提起——伝統的な公法私法二元論とその意義

地方公共団体（以下「自治体」という。）が有する金銭債権（以下「自治体債権」という。）の管理・徴収については、行政実務において、伝統的に公法と私法の区別を前提とする二元論的枠組みで展開されてきた。この枠組みは、債権の発生原因に基づき、公法上の原因（法律・条例）によるものを「公債権」、私法上の原因（契約等）によるものを「私債権」と分類する。そして、それぞれに異なる徴収手続、すなわち、公債権のうち法律で特別に自力執行権が認められたもの（強制徴収公債権）には行政庁自らによる滞納処分が、それ以外の非強制徴収公債権と私債権には裁判所を介した民事執行が用意されていると説明されてきた。そして、この整理は、行政実務の現場において、自治体債権の管理・徴収に関する法体系を整合的に理解する上で一定の役割を果たしてきた⁽¹⁾。

しかし、自治体の現場においては、この形式的な法区分だけでは解決し難い、行政上の実効性確保の問題が存在する。筆者らが実施した「地方公共団体における行政の実効性確保の現状に関する調査」⁽²⁾（以下「自治体アンケート」という。）においては、公立病院の診療費（私債権）については、滞納処分ができないために回収が困難であるとの声が多数寄せられ⁽³⁾、下水道使用

(1) 自治体の金銭債権を公法上の債権（公債権）と私法上の債権（私債権）に分類し、公債権をさらに強制徴収公債権と非強制徴収公債権に分類する実務上の伝統的・二元論的整理については、例えば、大阪弁護士会自治体債権管理研究会編『改正民法対応版 Q & A 自治体の私債権管理・回収マニュアル』（ぎょうせい、2020 年）8 頁以下、瀧康暢編著『自治体債権回収のための裁判手続マニュアル 改正民法対応版』（ぎょうせい、2020 年）2 頁以下を参照。

(2) 小舟賢＝周蒨（周家礼奈）＝宮森征司「自治体アンケート結果の概要」高橋滋編著『行政の実効性確保法制の整備に向けて』（民事法研究会、2023 年）382 頁以下。また、自治体アンケートの調査結果の詳細版については、「地方公共団体における行政の実効性確保の現状に関する調査（自治体アンケート）調査結果（確定版）」（2024 年 9 月）（<http://www.iam.or.jp/2022kekka.pdf>）を参照。

(3) 小舟ほか・前掲注（2）自治体アンケート結果の概要 391 頁、前掲注（2）自治体アン

料（強制徴収公債権）については、水道料金（私債権）と一括徴収していることによる実務上の煩雑さが指摘されている⁽⁴⁾。これらの課題は、形式的な債権区分だけでは捉えきれない、自治体債権の管理・徴収における困難さを示している。

この二元論の枠組みが持つ理論的な問題点は、民事執行法の世界から自治体債権を見たときに、より鮮明になる。すなわち、自治体実務における整理では、私債権のみならず、公営住宅使用料のような非強制徴収「公」債権も民事執行の対象とされるべきものである。しかし、多くの民事執行法の体系書は、その執行対象を「私法上の」給付請求権と表現する⁽⁵⁾。

この用語法の「ズレ」は、両法分野が「公」「私」を異なる分析視点（行政実務は債権の発生原因、民事訴訟法学は執行手続の準拠法）から捉えていることに起因するものと考えられる。このように、債権の発生原因は公法上のものでありながら、その実現は民事執行に委ねられる非強制徴収公債権の存在は、自治体債権の管理・徴収において、やっかいなものとなっている。

ケート調査結果 56 頁以下。

- (4) 小舟ほか・前掲注(2) 自治体アンケート結果の概要 392 頁以下、前掲注(2) 自治体アンケート調査結果 59 頁以下。
- (5) 例えば、齋藤隆＝飯塚宏編著『民事執行〔補訂版〕』（青林書院、2014 年）は、「一般に民事執行とは私法上の権利を国家機関により強制的に実現する手続であると説明されている」（同書 1 頁〔齋藤〕）、「公法上の金銭債権のうち国税・地方税・社会保険料等については、その不履行（滞納）の場合に国税徴収法に基づき民事上の金銭債権の執行に対応する滞納処分が行われる」（同書 18 頁〔齋藤〕）と述べる。中野貞一郎＝下村正明『民事執行法〔改訂版〕』（青林書院、2021 年）117 頁以下、野村秀敏ほか『民事執行・保全法』（法律文化社、2021 年）5 頁〔野村〕、中西正ほか『民事執行・民事保全法〔第 2 版〕』（有斐閣、2021 年）19 頁〔中島弘雅〕、三谷忠之『民事執行法講義〔第 2 版〕』（成文堂、2011 年）4 頁、福永有利『民事執行法・民事保全法〔第 2 版〕』（有斐閣、2011 年）2 頁以下も同様。なお、中野＝下村・前掲書は、「公法上の請求権の強制的満足手続であって、民事執行法その他民事上の強制執行手続に関する法令の規定に従ってなすべきことを法律が定めているものを、講学上、形式的強制執行とよぶ」としている（同 117 頁）。行政的執行と民事執行の機能的共通性や、実務における両手続の交錯の実態に鑑みれば、民事手続法学と行政法学との対話を通じた理論的枠組みの再構築が求められよう。なお、滞納処分と民事執行が競合した場合の手続の調整を図るものとして、滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する法律が制定されている。

筆者は、前稿⁽⁶⁾において、自治体債権の消滅時効に関する立法論として、従来の「公債権（公法上の債権）」か「私債権（私法上の債権）」かという形式的な区分を排し、強制徴収権限の有無、すなわち「強制徴収公債権」か否か（非強制徴収債権か強制徴収債権か）という区分に基づいて適用法条を分けるべきであると提言した⁽⁷⁾。その理由としては、私債権と公債権の区分は相対的であるばかりでなく、両者で債権法改正後における消滅時効の期間にあまり大きな差はなくなり、両者で適用法条を分けるべき論拠に乏しいからである⁽⁸⁾。

また、行政実務においては「私債権については、法律で新たに根拠を置いて行政に強制徴収権限（滞納処分）を認めることは許されない」とする理解が広く共有されているようである⁽⁹⁾。この見解は、公債権と私債権との区別を明確につけることが可能とする前提に立つならば成り立ちうるかもしれないが、現実には両者の区別は相対的なものであることから、立法政策的にみて必ずしも妥当とはいえない。現に、下水道使用の対価という反対給付的な性格が強く、（一応公債権とされているが、実態としては）私債権と性質が類似する下水道使用料について、法律は滞納処分を認める規定を置いている⁽¹⁰⁾。また、生活保護法は、本来は非強制徴収公債権である（費用返還義務

(6) 小舟賢「自治体金銭債権の消滅時効」野口貴公美ほか編『社会の変革と行政法学』高橋滋先生古稀記念論文集（弘文堂、2026年）350頁。

(7) 同364頁以下。

(8) 具体的には、地方自治法236条1項の適用対象を強制徴収権限が付与されている債権のみに限定し、それ以外の債権については、公法・私法の別を問わず一元的に民法166条1項を適用すべきであるとするものである。その理由は、第一に、公法上の債権か私法上の債権かという区分は相対的であり、実務上その判別が困難な事例が少なからず存在するためである。第二に、平成29年民法（債権関係）改正により、債権の消滅時効期間は原則として「権利を行使することができることを知った時から5年間」に統一されたため、地方自治法が定める「5年間」との間に実質的な差異はほぼ解消されており、両者で適用法条を異にすべき実質的な論拠に乏しいためである。

(9) かつての公法私法二元論の下で「公法上の債権については強制徴収を認め、私法上の債権については民事の救済手段を用いるべき」と一般に考えられてきた（宇賀克也『行政上の実効性確保』（勁草書房、2024年）331頁参照）ことが、行政実務における暗黙の前提として機能しているものと思われる。

(10) 下水道使用料は下水道法に基づく使用料であり（同法20条）、地方自治法附則6条3号を通じて、同法231条の3第3項にいう「法律で定める使用料」に該当する。その結

に対応する）返還債権（同法 63 条）について、一定の要件下で滞納処分を認めるという、いわば非強制徴収公債権から強制徴収公債権への転化ともいうべき仕組みを設けている（同法 77 条の 2）。これらからは、強制徴収権限付与の可否は、債権の発生原因といった形式的な性質のみから一義的に決まるのではなく、平等原則や比例原則、行政運営の効率性の要請などといった公法原理に立脚した政策的な総合判断に委ねられるべきことを強く示唆しているのではない。

2 本稿における検討

かつての公法私法二元論は、行政主体に私法上の束縛を免れさせる「特権」の根拠として機能する側面があった。これに対し、高橋滋教授は、伝統的な公法理論を批判的に継承しつつ、「実体公法」の復権を提唱している。高橋教授によれば、公法は行政権の優越的地位を基礎づけるものではなく、むしろ行政活動を行政固有の「実体的な諸原則」——すなわち、平等原則、比例原則、信義誠実の原則、適正手続の原則など——によって規律し、統制するための独自の法体系として理解されるべきであるとする⁽¹¹⁾。

この視座に立てば、自治体債権の徴収においても、「公債権か私債権か」という形式的区分のみならず、当該債権徴収がいかなる公法原理（実体的拘束）に服すべきかという観点から、強制徴収手段の選択やその限界が論じられなければならない。

本稿においては、かかる問題意識の下、自治体債権の徴収という行政上の実効性確保の場面において、行政上の強制徴収（滞納処分）と民事執行を、「権利実現のための行政作用」という共通の機能的観点から比較分析し、両者の間において貫かれるべき共通の公法原理とは何かを検討する。その上で、まず、行政に強制徴収権限を付与するか否かの立法判断において従来考

果、裁判所を介する民事執行手続によらず、行政自らの権限で「地方税の滞納処分の例」による強制徴収が法的に認められている。

(11) 高橋滋「『実体公法の復権』論によせて—公法私法二元論争史研究への覚書き—」『ガバナンスと行政法学——組織管理、法学教育と東アジア』（民事法研究会、2025 年、初出 1991 年）140 頁以下。

慮されてきたと思われる要素を整理し、次に、個別領域の具体的検討を通じて自治体徴収現場の現実に即した両手続の実態と限界を明らかにする。そして、これらを踏まえて、両手続の選択に関する問題につき公法原理等に照らして再検討したい。

二 行政上の強制徴収と民事執行

1 行政上の強制徴収（滞納処分）

国税・地方税に代表される租税債権については、その配当順位が最上位とされているほか、法律によって行政上の強制徴収（滞納処分）が認められている。民事執行との比較において、この滞納処分の最大の特徴は、国税徴収法や地方税法等の法律によって、行政庁に自力執行権が与えられている点にある。これは、裁判所の債務名義を要することなく、行政庁が自らの判断で財産調査から差押え、換価、配当までを一貫して行える強力な権限である。

地方税などの租税債権についてこのような権限が認められる理由は、これらの債権が特定のサービスの対価（反対給付）ではなく、当該自治体の一般的経費に充てるための財源確保の目的をもって、その課税権に基づき、住民に一方的強制的に賦課するものであるからである⁽¹²⁾。住民が地域社会の費用を分かち合うという「負担分任の原則」（地方自治法 10 条 2 項）に基づいており、その徴収において「負担の公平」を確保する必要性が極めて高い。とりわけ、租税の滞納については、これを放置することが申告納税制度の根幹を揺るがしかねないことから、納税者の個別事情をもふまえつつ厳格な徴収が求められる。

また、国民健康保険料などの公課についても、その先取特権の順位が「国税及び地方税に次ぐ」とされており（国民健康保険法 80 条 4 項など）、やはり法律によって滞納処分が認められている（同法 79 条の 2 など）。

(12) 木村弘之亮『租税法学』（税務経理協会、1999 年）43 頁を参照。

2 民事執行

これに対し、民事執行は、近代国家における自力救済の禁止の原則を前提とし、その代替として国家が提供する権利実現制度である。国家が強制力（執行権）を発動するには、その前提として、権利の存否・内容が債務名義によって公的に確定されていることを要する。すなわち、権利の確定（司法作用）と、その実現（執行作用）が明確に分離された二段階構造をとるのが原則である。

確定した権利内容を物理的に実現する執行作用は、その機能に着目すれば行政作用と捉えることができる⁽¹³⁾。この観点に立てば、滞納処分と民事執行は、ともに「権利内容を物理的に実現する行政作用」という点で機能的に共通する。逆に言えば、滞納処分と民事執行の大きな相違点⁽¹⁴⁾は、その手続の前提となる要件、つまり「債務名義の要否」の点にあるといえよう。

自治体債権についても、強制徴収権限が与えられていない公債権・私債権の徴収においては、この民事執行によるべきこととなる。なお、罰金、科料、没収等の財産刑や過料、制裁金などについては、反対給付としての性格を有していないことは明らかと言いえるが、これらの強制徴収は民事執行によって行われる（これを「形式的強制執行」という）⁽¹⁵⁾。たとえば、国の法令に基づき過料が課される場合について、非訟事件手続法 121 条は、過料の裁判の執行をする検察官の「命令は、執行力のある債務名義と同一の効力を有する」（同条 1 項）とし、「過料の裁判の執行は、民事執行法……その他強制執行の手続に関する法令の規定に従ってする」（同条 2 項）と規定する。

(13) 平野哲郎『実践 民事執行法 民事保全法〔第 3 版補訂版〕』（日本評論社、2022 年）18 頁は、「民事執行手続は、紛争を法に照らして解決するという本来の意味における司法作用ではなく、司法的判断の入らない、いわば行政的な手続である」とする。

(14) 民事執行の場合は、滞納処分の場合と比較して、調査権限の不足が指摘される。令和元年民事執行法改正により、債務名義を得れば債務者情報を取得することができるようになったものの、債務名義を得るための訴訟提起には議会の同意が必要であるため（地方自治法 96 条 1 項 12 号）、やはりハードルが高い。小舟賢「自治体における金銭徴収－自治体の債権回収に関する調査を素材に－」高橋編著・前掲注（2）341 頁。

(15) 上原敏夫ほか『民事執行・保全法〔第 7 版〕』（有斐閣アルマ、2024 年）6 頁〔上原〕。

3 両者に共通の公法原理

滞納処分と民事執行は、その手続主体や根拠法を異にするが、「金銭債権の強制的実現」という機能において共通しており、自治体が主体となる以上、両者の間には貫かれるべき共通の公法原理が存在する。

第一に、負担の公平性の要請（平等原則）である。資力があるにもかかわらず納付を怠る滞納者に対し、法的な徴収手段を講じずに放置することは、誠実に納付している住民との関係で不公平を生じさせる。したがって、債権の性質（公法・私法）を問わず徴収率の向上を目指すべきことは、平等原則からの要請といえる。

第二に、滞納者への配慮（比例原則）である。当然のことながら、行政による強制執行は、滞納者の生活基盤を破壊するものであってはならない。国税徴収法75条から78条までにおける差押禁止財産の規定（給料や生活必需品等の保護）は、日本国憲法25条の生存権保障を具体化したものであり、この「生活保障の要請」は、私債権を民事執行で徴収する場合においても、公的主体としての自治体には強く妥当する。

第三に、行政運営の効率性の要請である。自治体債権の徴収は、自治体の財政基盤を確保し、公共サービスを持続させるための手段である。回収コストが回収額を上回るような非効率な手続（費用倒れ）や、迂遠な手続は、行政運営の効率性の観点から慎重に検討されるべきである。

このように、これらの公法原理は、行政権に強力な徴収権限を「授権」する根拠となると同時に、その権限行使を厳格に「統制」する規範としても機能するものである。

三 従来の学説・裁判例等から抽出される考慮要素

行政上の強制徴収（滞納処分）は、自力執行権を有し、迅速かつ機動的な徴収が可能であるとされる⁽¹⁶⁾。一方、民事執行は、債務名義の取得を要し、

(16) 磯野弥生「行政上の義務履行確保」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第2巻』（有斐

裁判所の関与が不可欠である。従来、学説・裁判例等においては、一般論として、「民事執行は時間と費用を要し非効率であるのに対し、行政上の強制徴収は迅速かつ低コストで実効性が高い」と語られてきたように思われる⁽¹⁷⁾。

強制徴収権限を法律で付与するか否かは究極的には立法政策の問題であるところ、上記の学説の理解を前提とした上で、行政に強制徴収権限を付与するか否かの立法判断において従来考慮されてきたと思われる要素につき、さしあたり以下の5つに整理する。

1 債権の発生原因（反対給付性の有無）

地方税のように、反対給付性がなく負担分任の原則を本質とする債権は、負担の公平性の要請が極めて強く、自力執行権を付与する強力な正当化根拠となる。逆に、公営住宅使用料のように、反対給付的な受益者負担の性格が強い債権は、機能的に私法上の契約と類似するため、原則として民事執行によるべきということになる。

法律によって強制徴収権限を付与する場合は、「国税滞納処分の例による」、「国税徴収の例による」等のように滞納処分等の規定を準用する形がとられているため、債権の反対給付性の要素については、租税債権との類似性を示すものとして、自力執行権を付与する正当化要素とみられてきたものと考えられる。それは従前において法律による強制徴収権限の付与が上記の方法によって行われてきたことに由来するものであるから、この要素が強制徴収権限を認めるうえでの必要条件というわけではないだろう。

ただし、既に述べてきた通り、この債権の発生原因にのみよることでは一義的に結論が導かれるわけではない。たとえば、国の法令に基づく過料のよう

閣、1984年）252頁、黒川哲志「行政強制・実力行使」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）127頁など。

(17) たとえば、磯野・前掲注(16)は、滞納処分により債権を実現する場合について、「民事訴訟によって実現することに比べ迅速性・経済性・形式的平等性などを満足させる」と評価する（同253頁）。また、福岡高決平成17年8月22日判時1933号91頁は、「法律が……行政上の強制徴収という簡易迅速な手段を認めているときは、……わざわざ迂遠な民事訴訟による必要はな」い、と述べている。

に、公法上の原因に基づきながらも、その強制徴収が民事執行に委ねられているものもある⁽¹⁸⁾。また、私人間の契約に基づく債権であっても、例外的に自治体が強制徴収することが認められる場合がありうることに、指摘がされている⁽¹⁹⁾。

2 公益性

国民健康保険料や下水道使用料のように、反対給付的な性格を持ちつつも⁽²⁰⁾、その収入が極めて重要な社会インフラ制度の財政基盤を直接支えている場合、その高度な公益性から、法律で特別に滞納処分を認める傾向がみられる。すなわち、下水道使用料でいえば、これを自治体が保有する単なる一債権の管理問題として捉えるのみならず、下水道インフラを住民生活において欠くことのできない重要な「自治体の財産」として効率的に管理する、という資産管理的な発想とも通底する。

(18) 国の法令に基づく過料は、行政上の義務違反に対する制裁（行政上の秩序罰）であり、反対給付としての性質を持たない純粋な公法上の金銭債権であるが、過料の徴収は非訟事件手続法に基づき、検察官の命令を債務名義として民事執行法の規定に従い行われる（形式的強制執行）。前掲注（5）参照。

(19) 児童福祉法 56 条 7 項は、家庭的保育事業等を行う者が、保護者から保育料の支払いを受けられない場合において、要件を満たす場合に、市町村は当該家庭的保育事業等を行う者の請求に基づき、地方税の滞納処分の例によることができると定めている。私人間の契約に基づく債権であるにもかかわらず行政上の強制徴収が認められているケースといえるが、これは、児童福祉法 24 条 2 項の規定に基づき、市町村が、保育を必要とする児童に対し、認定こども園または家庭的保育事業等により必要な保育を確保するための措置を講ずる義務を負っていることを背景としている点に注意が必要であり、その意味においてあくまで例外的ケースであるといえよう（宇賀・前掲注（9）332 頁）。

また、同法 56 条 7 項については、条例により保育料の定めを設けていない点、滞納処分に先行して債務不履行を行政処分により確定させる仕組みを設けていない点、問題点として指摘されている（横田光平『滞納処分の例』・保育料の徴収・養育費の支払確保』同志社法学 429 号（2022 年）437 頁以下）。

(20) 国保料は被保険者において保険給付を受け得ることに対する反対給付として徴収されることを理由に憲法 84 条の直接適用を否定した判例として、最判平成 18 年 3 月 1 日民集 60 巻 2 号 587 頁。

3 負担の公平性

負担の公平性の要請と行政運営の効率性の要請については、滞納処分と民事執行との間において貫かれるべき共通の公法原理として、ともにすでに述べたところであるが、両者は時としてジレンマを生じさせる。

一方において、自治体は「最少の経費で最大の効果を挙げる」（地方自治法2条14項）ことが求められており、回収額を上回るコストを要するような「費用倒れ」の徴収は、経済合理性の観点からは必ずしも望ましいことではない。現行法制上、強制徴収権限を持たない債権（非強制徴収債権）については、取立て費用が債権金額を上回る場合等に「徴収停止」の措置をとることが認められている（地方自治法施行令171条の5第3号）。

しかし、他方において、単に費用倒れになるという理由だけで安易に徴収を停止することは、誠実に納付している住民との関係で負担の公平性を著しく害することにもなりうる⁽²¹⁾。

すなわち、一般論としては、債権の発生原因が負担分任的性格を帯びるほど、たとえ経済的な採算性が低くとも、負担の公平性という公法原理が厳格な徴収を強く要請することになることから、法律によって強制徴収権限を付与する⁽²²⁾方向に流れやすい⁽²³⁾。逆に、公営住宅使用料のように反対給付的性

(21) 負担の公平性と徴収コスト（費用倒れ）の問題に関する実務的な葛藤については、鷲巢研二『よくわかる地方税滞納整理の実務とマネジメント』（時事通信社、2015年）18頁以下、および、岡元譲史『現場のプロがやさしく書いた自治体の滞納整理術』（学陽書房、2021年）150頁以下等を参照。

(22) 滞納処分の権限が付与される場合においても、徴収コストの問題や財産調査権限の不足の問題等は残る。付与する強制徴収権限として、たとえば間接強制などは検討できないか。なお、民事執行法においては、制定当初における間接強制の対象が作為義務・不作為義務のうち同法171条1項の強制執行ができないものに限定されていたが、その後の改正より対象が拡大され、例えば扶養義務等に係る金銭債権についても間接執行によることが認められた（167条の15）。

(23) そして、厳格な徴収のためには、強制徴収権限の付与のみならず、財産調査の権限付与もセットで必要となる。地方税については、例えば市町村民税の場合、地方税法331条6項において「国税徴収法に規定する滞納処分の例による」とあることから、この場合は国税徴収法141条以下の財産調査権限にかかる規定が準用される。強制徴収公債権については、地方自治法231条の3項において「地方税の滞納処分の例により」とあり、

格が強い債権は、対価的均衡や私法上の経済合理性が重視されやすく、原則として民事執行によるべきとの議論になじみやすい。このように、先に挙げた債権の発生原因の要素が、この負担の公平性の要請の強弱においても一定程度連動していると従来においては理解されてきたように思われる。

また、生活保護法 63 条の返還債権は、発生時点では非強制徴収公債権であるが、その後の滞納という事象に応じて、同法 77 条の 2 に基づく費用徴収決定がなされることにより、滞納処分が可能となる。詳しくは後述するが、これは、強制徴収権限の有無が債権の発生原因だけでアприオリに決まるのではなく、実効性確保の必要性という政策的判断によって、事後的かつ柔軟に転換しうることを示している。

4 大量反復性（裁判リソースの有限性）

上述の通り、法律において強制徴収権限を付与するかどうかを判断する要素として租税債権との類似性が重視されていることに関連して、債権の発生・徴収の大量反復性が、裁判リソースの有限性⁽²⁴⁾との関係において考慮されているように思われる。国民健康保険料については、まさにこの点において租税債権との共通性を見出すことが可能であろう。もっとも、大量反復性を有さない強制徴収債権の例も多数見られることから分かる通り、やはりこの要素が判断の決め手になっているわけでもなさそうである。

5 公私双方の運営主体間の公平性

例えば、公立病院の診療費や水道料金のように、当該事業につき、自治体のみならず民間も運営主体となりうるのが法的に認められている領域にお

地方税法は税目ごとの滞納処分の規定においてそれぞれ「前各項に定めるものその他……の滞納処分については、国税徴収法に規定する滞納処分の例による」と定められていることから、結論として、その債権の性質に反しない限り、国税徴収法 141 条以下の財産調査権限にかかる規定も準用されることとなる。

- (24) 宇賀・前掲注 (9) 335 頁以下は、後述するバイパス理論に対する疑問を述べる文脈において、もし強制徴収制度に「司法の負担軽減」という趣旨まで含まれているのであれば民事執行は利用できないことになるが、そのような趣旨が含まれていたかについては疑問である、としている。

いて、自治体にのみ強制徴収権限を付与することは、民間の運営主体との関係において公平ではない、という事情は、強制徴収権限を付与しない方向に流れる考慮要素の一つとなっているように見受けられる。

四 個別領域の具体的検討①——公立病院の診療費

公立病院の診療費については、前述の通り自治体アンケートにおいて、強制徴収権限の付与を求める意見が複数見られる。そこで、民事執行による徴収が費用倒れになりやすいことを理由に、公立病院の診療費にも例外的に強制徴収権限を付与する余地はあるかについて、以下検討したい。

医療の提供については、医師法 19 条 1 項が「診療に従事する医師は、診療治療の求があつた場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならない」と定めており（応召義務）、これは公立病院の医師のみならず、民間病院の医師を含むすべての診療に従事する医師に課された公法上の義務である。

同項の「正当な事由」の解釈において、単に診療費の支払能力が疑わしいという事情や、過去に未納があるという事実のみでは、直ちに診療を拒否することは正当化されないと解されている⁽²⁵⁾。そのため、医療現場においては、民法上の同時履行の抗弁権（民法 533 条）や契約締結の拒絶といった、私法上の債権回収において通常認められる「給付拒否による履行確保」の手段をとることが極めて困難な状況にある。

また、事後的な回収手段として、公立病院においても弁護士や債権回収会社（サービサー）への委託が可能とされているものの、実務上はその活用が十分に進んでいるとは言い難い実情がある⁽²⁶⁾。

このように、公立病院の診療費については、医療インフラのもつ高い公益性ゆえに、契約自由の原則が応召義務によって修正され、未収金の発生が構

(25) 医師法 19 条 1 項の応召義務に関する解釈と、それに起因する公立病院における使用料の未納・回収不能が構造的に生じやすい問題については、小舟・前掲注 (14) 344 頁を参照。

(26) 小舟・前掲注 (14) 344 頁、前掲注 (2) 自治体アンケート調査結果 31 頁。

造的に不可避となっているといえよう。

この点、現場の執行体制を考慮すると、人員不足の現場で少額・多件数の診療費について滞納処分を自力で完遂することは、行政側にとっても大きな事務負担を強いることとなり、結局は機能不全に陥る。さらに、民間病院も同じ応召義務に縛られているにもかかわらず公立病院にのみ特権を付与することは官民の公平性を欠くこととなり、医療を必要とする生活困窮者に対する強権的な滞納処分には慎重な配慮が求められる。

そもそも、応召義務は公立病院のみならず民間病院にも等しく課せられているが、民間医療機関においても、少額訴訟や支払督促といった法的手段の活用、内容証明郵便による催告、さらには弁護士への回収業務委託など、民事手続に則った地道な回収努力が行われているところがある⁽²⁷⁾。また、公的医療機関等においても、総務省通知等で認められている債権回収会社（サービサー）への初期案内の委託や⁽²⁸⁾、弁護士法人への委託⁽²⁹⁾などの例が存在する。

加えて、未収金発生最大の壁とされてきた応召義務の解釈についても、近時の厚生労働省通知において、「支払能力があるにもかかわらず、悪意を持ってあえて支払わない場合」等には診療しないことが正当化される旨が示されており、医療機関に対して無条件の診療義務が課されているわけではないことが明確化された⁽³⁰⁾。

(27) 京都私立病院協会未収金対策委員会「未収金対策マニュアル」（2007年）（https://www.khosp.or.jp/system/wp-content/themes/khosp/assets/img/document/pdf/mishukin_manual.pdf）6頁、15頁等。同マニュアルでは、民間病院における未収金対策として、内容証明付支払催告状の送付や、少額訴訟・支払督促等の裁判手続の活用、サービサーの利用などが実践的な対応策として推奨されている。

(28) 総務省自治財政局「医業未収金債権の徴収業務について」（平成19年10月22日）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000434054.pdf）。同文書においては、弁護士法に定める法律事務以外の補助的な業務（電話や文書による納付の呼びかけ等）について民間委託が可能であるとし、兵庫県等のサービサー活用例を紹介している。

(29) 例えば、独立行政法人国立病院機構埼玉病院「医療未収金等債権回収業務委託について」（<https://saitama.hosp.go.jp/document/patients-menu24.pdf>）等を参照。同院では、一定期間経過した未収金について弁護士法人に回収業務（民事執行手続等の法的手段を含む）を委託している。

(30) 厚生労働省・医政局長通知「応召義務をはじめとした診察治療の求めに対する適切な

このことから、公立病院の診療費については、法律でもって強制徴収権限の付与することよりもは、むしろ、民間医療機関と同様の条件の下で、上述のような法的手段や専門機関（弁護士やサービサー）への積極的なアウトソースを活用することや、自治体内部あるいは複数自治体間での広域的な「共同執行化（債権回収機構の活用）」を進めるなど、現場の事務負担を軽減しつつ実効性を高める現実的な制度運用・体制整備を模索すべきであろう。

五 個別領域の具体的検討②

——生活保護法における費用徴収

本稿のテーマである強制徴収権限の付与と公法原理による統制の問題が最も先鋭的に現れているのが、生活保護法の領域である。ここでは、近年の法改正により導入された仕組みを分析し、学説からの懸念を踏まえつつ、公法原理等が果たすべき役割について検討する。

1 63条返還金と78条徴収金の強制徴収化

生活保護法には、支給した保護費の返還・徴収を求める規定として、同法63条（費用返還義務）と同法78条（費用の徴収）が存在する。同法63条は、「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときに、受けた保護金品に相当する額の返還を求めるものである。同条の適用は受給者に不正の意図がない場面を想定しており、本来的に不当利得返還請求権の性質を有する。これに対し、同法78条は、「不実の申請その他不正な手段により」保護を受けた場合を対象とするものである。

従来、これらはともに非強制徴収公債権として扱われていたが、近年の不正受給対策の厳格化に伴い、法改正によって強制徴収権限が付与・強化されてきた。具体的には、平成25年改正により78条徴収金について国税滞納処分の例による強制徴収が可能とされ、さらに徴収額に最大40%を加算で

対応の在り方等について」（令和元年12月25日医政発1225第4号）。同通知では、特段の理由なく保険診療において自己負担分の未払いが重なっている場合には「悪意のある未払い」と推定される場合があるとし、診療を行わないことが正当化される基準が示されている。

きる制裁的な仕組みが導入された（同法78条1項、4項）。

さらに平成30年改正により、63条返還金についても、生活保護法77条の2が新設された。同条1項は、「急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けた者があるとき」は、同法63条に基づく返還額の全部又は一部を徴収できるとし、同条2項により国税徴収の例による強制徴収を可能とした。これは、本来的には強制徴収権限が認められていない63条返還金を、行政庁の裁量的な徴収決定によって強制徴収公債権へと「転化」させる仕組みである⁽³¹⁾。

この転化の要件について、同法77条の2第1項括弧書は、「徴収することが適当でないときとして厚生労働省令で定めるときを除く」と規定している。これを受け、同法施行規則22条の3は、適用除外となる場合を「保護の実施機関の責めに帰すべき事由によつて、保護金品を交付すべきでないにもかかわらず、保護金品の交付が行われたため」に生じた返還金と定めている。

さらに、これを具体化する厚生労働省の課長通知⁽³²⁾においては、実施機関の責めに帰すべき事由として、「被保護者から適時に収入申告書等が提出されていたにもかかわらずこれを保護費の算定に適時に反映できなかった場合、保護の実施機関が実施要領等に定められた調査を適切に行わなかったことにより保護の程度の決定を誤った場合等」と限定的に列挙している。

裏を返せば、このような実施機関の明白な過誤（算定ミスや調査怠慢等）に該当しない限り、63条返還金は原則として広く生活保護法77条の2の対象となり得る構造となっている。同法63条から同法77条の2への転化の要件が行政実務において一般的・形式的に運用され、個別の実質的な必要性

(31) 生活保護法77条の2による同法63条返還金の「強制徴収化」の法構造については、中村真由美「生活保護法第77条の2にかかる検討」専門実務研究19号（2025年）22頁等を参照。

(32) 「生活保護費の費用返還及び費用徴収決定の取扱いについて」（平成24年7月23日社援保発0723第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知。平成30年9月28日社援保発0928第2号による一部改正後のもの）別紙記2「法第77条の2に基づく費用徴収決定について」。同通知では、適時に提出された収入申告の反映漏れや調査義務違反などを「保護の実施機関の責めに帰すべき事由」として例示している。

や影響が十分に考慮されないまま、一律機械的に強制徴収公債権として扱われているのではないか、という懸念が生じているのである。

こうした生活保護法における行政実務の硬直的な運用の背景には、厚生労働省が発出している「生活保護問答集」⁽³³⁾の影響が考えられる。同問答集は、本来、「生活保護法による保護の実施要領」等の規定を補完する事務連絡として発出されたものである。厚生労働省自身も、同問答集について「法律、実施要領等の解釈を中心に作成したもの」であり、「あくまで保護の実施機関が判断し決定を下すに当たっての考え方を示したものにすぎず、個々の事例についての判断は、実際に発生した具体的事実在即して行うべきものである」と明記し、一律機械的な適用を戒めている。

しかしながら、実際の行政現場においては、この問答集に記載された解釈をもとに硬直的に運用されているものと考えられる。その結果、本来であれば事務連絡が求めているはずの「具体的事実在即した個別の判断」——すなわち、個々の被保護者の生活実態や義務違反の悪質性の程度を考慮するという比例原則の要請——が後景に退き、結果として過酷な強制徴収手続への素通りを許容する事態を招いているのではないか⁽³⁴⁾。

2 生活保護法 77 条の 2 における転化と比例原則

とりわけ注目すべきは、63 条返還金を強制徴収の対象とする生活保護法 77 条の 2 の構造である。同条は、強制徴収を行うための要件として、単に返還金が存在することだけでなく、「法 63 条の……額の全部又は一部」を徴収する旨の行政判断の介在を求めている。これは、本来的には強制徴収権限が認められていない債権を、行政庁の裁量的な判断によって強制徴収債権へと「転化」させる仕組みといえる。

(33) 「生活保護問答集について」（平成 21 年 3 月 31 日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）。

(34) 78 条徴収金に関する記述ではあるが、行政実務において同問答集（例えば、問 13-22 等）に基づく原則全額徴収という硬直的な解釈がまかり通っている実態に関する批判的検討として、新田秀樹「生活保護における指導・指示と費用徴収」片桐直人＝上田健介編著『ミクロ憲法学の可能性』（日本評論社、2023 年）148 頁等を参照。

この同法 77 条の 2 の導入について、前田雅子教授は次のように批判する。すなわち、地方公共団体による強制徴収の対象として法定されている地方税等は、賦課要件が明確で大量反復的に徴収されるものであるのに対し、法 63 条返還金は返還事由が多様であり、本来は受給者の最低生活や自立助長に関わる事情を考慮した柔軟な対応（分納や履行延期、免除など）が要請される債権であって、性質が大きく異なる。それゆえ、これを行政上の強制徴収の対象とすることは、こうした柔軟な取り扱いの余地を狭め、最低生活費を割り込む生活を強いるおそれがあるとして、「問題が大きい」と結論づけるのである。さらに前田教授は、同条 1 項括弧書の除外事由（実施機関の過誤等）を省令で明確に特定することには限界があるとも指摘する⁽³⁵⁾。

債権の発生事由や内容は地方税等とは異質であり、受給者の生活への影響を考慮した柔軟な返済方法を考慮することは不可欠である。この点について、生活保護法 77 条の 2 第 1 項括弧書きの除外事由を省令で一義的に定めることは困難であるとしても、転化の判断に対する統制の仕組みは必要であろう。

同条の問題点は、その転化の判断の基準が局所的な行政通知（問答集等）に委ねられ、実務上、機械的な強制徴収化がまかり通っている点にある。したがって、行政が強制徴収権限へ転化させる際の考慮要素を、比例原則等の公法原理に基づき法令上明確に位置づける必要があろう。すなわち、単なる資力の有無だけでなく、当該債務不履行の態様、徴収が対象者の生活再建に及ぼす影響、最低生活維持の可能性、少額の分納による対応の可否といった実質的な事情を考慮要素として法律の条文に明記し、厳格な統制を働かせることが必要と考える。

(35) 前田雅子「生活保護法第 63 条に基づく費用返還」法と政治 69 卷 3 号（2018 年）37 頁以下。同論文において前田教授は、法 63 条返還金を強制徴収および保護費からの天引き措置の対象に加える法改正につき、債権の発生事由・内容等において地方税や保険料等とは異質であることなどを理由に強い懸念を示している。

六 個別領域の具体的検討③——下水道使用料

下水道使用料を下水道使用者に求めることの趣旨は、費用負担の公平の原則にあるとされる。すなわち、公共下水道の使用者は特定されており、その使用によって現実に多大な便益を享受している。そのため、公共下水道の管理に要する経費を全額公費で負担するよりも、その一部を使用者に負担させることが「実質的に費用負担の公平の原則に合致する」との考え方に立っている。この考えに基づき、下水道法は公共下水道管理者に使用料徴収の一般的能力を与え、使用料徴収の根拠となる定めを置いている（同法 20 条 1 項）⁽³⁶⁾。

一方で、公共下水道は生活や産業活動の基本インフラとして極めて公共性が高い事業である。さらに、下水道法 10 条によって事実上その使用が強制されており、地域独占的な性格を有している。そのため、料金体系等については慎重な配慮を行う必要があり、同法 20 条 2 項で使用料についての基本原則（下水の量や水質等に応じて妥当であること、適正な原価を超えないこと、定率・定額で明確であること、不当な差別的取扱いをしないこと）を明示し、実際に適用される徴収の範囲や方法等の詳細を条例に委ねる仕組みとしている⁽³⁷⁾。

先述の通り、下水道使用料の徴収には行政上の強制徴収権限が認められている。その背景には、下水道使用料を自治体が保有する単なる一債権の管理問題として捉えるのみならず、下水道インフラを住民生活において欠くことのできない重要な「自治体の財産」として効率的に管理する、という資産管理的な発想がある。

ただ、強制徴収公債権である下水道使用料は、近年、多くの自治体において、私債権である水道料金と実務上セットで徴収されている⁽³⁸⁾。また、現実

(36) 下水道法令研究会編著『逐条解説 下水道法〔第五次改訂版〕』（ぎょうせい、2022 年）300 頁。

(37) 同上。

(38) 前掲注（2）自治体アンケート調査結果 59 頁以下。

には、多額の未納金により下水道インフラの存続が危ぶまれるという事態も考えにくい。下水道使用料について、滞納処分にかかるノウハウの蓄積が十分でない中で⁽³⁹⁾滞納処分を無理に単独で行うよりも、水道料金と併せて民事執行を活用して一括徴収するほうが、徴収コストの削減と効率化の観点から明らかに合理的であるケースも存在するものと思われる。それゆえ、この領域においては硬直的にバイパス理論によるのではなく、滞納処分と民事執行の裁量的な選択を認める余地があるのではないかと考える⁽⁴⁰⁾。

七 バイパス理論の再検討

行政上の強制徴収権限が認められている債権について、別途、民事訴訟を提起して債務名義を取得し、民事執行を行うことは許されるか。いわゆるバイパス理論とよばれる問題である。

伝統的な判例理論（バイパス理論）は、滞納処分のような自力執行権が認められている場合、行政庁はまずその手段を行使すべきであり、民事執行のような司法的執行を利用することは許されない、と解してきた。

しかし、自治体アンケートが示すように、徴収現場においては人員・ノウハウ不足から、滞納処分が実際には機能せず「抜かれざる伝家の宝刀」となっているケースが少なくない⁽⁴¹⁾。このような状況でバイパス理論を硬直的に適用することは、かえって自治体債権の徴収を困難にし、行政の実効性を阻害する。

(39) 同 60 頁。下水道使用料については滞納処分が可能であるが、そうであっても滞納処分の実務がなければノウハウも蓄積しないため、多くの自治体において強制徴収が機能しない状況に陥っているものと考えられる（小舟賢・前掲注（14）346 頁）。

(40) 宇賀・前掲注（9）は、民事執行を選択できると解釈することは可能としたうえで、この点について明文の規定を設けることが望ましい、とする（同書 336 頁）。

(41) 前掲注（2）自治体アンケート調査結果 60 頁以下。なお、宇賀・前掲注（9）は、行政上の強制徴収制度が民事執行と比較してあらゆる点で有利というわけではなく、現場のノウハウやマンパワーが不足していれば、強制徴収制度は実際には利用されない「抜かれざる伝家の宝刀」になる、と指摘する。

1 バイパス理論に関する判例等

農業共済保険料強制徴収事件最高裁判決（最判昭和41年2月23日民集20巻2号320頁）以来、判例・通説は、簡易迅速な自力執行権が認められている以上、あえて迂遠で費用の嵩む民事訴訟を利用する訴えの利益はないとして、これを否定してきた（原則否定説）。

近時、国民健康保険料等の徴収において、行政上の強制徴収権限を有する国民健康保険組合によってあえて民事訴訟が提起された事案において、東京地判令和4年6月15日（以下「令和4年判決」という。）は、依然としてこのバイパス理論を維持し、訴えを却下している⁽⁴²⁾。同判決において原告は、訴え提起を契機として「早期に和解を成立させること」を意図していると主張したが、裁判所は、和解といえども結局は「債権の実現」を目的とするものである以上、強制徴収手段があるのならばそちらによるべきであり、民事訴訟によることは許されないと判示した。これは、上記の昭和41年判決について、行政上の強制徴収規定が存在する以上、民事手続は（民事執行のみならず給付訴訟も含めて）一律に排除されるものとして、両者を択一的な関係と捉えているものと思われる。

これに対し、上記の令和4年判決と同一の原告が提起した同種の訴訟（東京地判令和5年3月2日。以下「令和5年判決」という。）において、同判決は、訴えの利益を肯定したうえで、原告の請求を認容した。その最大の理由は、原告が主張した「消滅時効の更新・期間の延長」という目的を正面から認め、これを訴えの利益の根拠とした点にある。

このように、生活困窮者などへの配慮や、個別具体的な事情により滞納処分が事実上困難なケースにおいて、司法の場での和解的解決や、確定判決による時効管理・時効期間の延長を求めるニーズもあろう。一律に「訴えの利益なし」として門前払いするのではなく、行政の実効性確保や債務者の権利

(42) 同判決（及びこれと対比されるべき令和5年の同種訴訟）に関する分析・評釈として、原田大樹「行政上の強制徴収と訴訟による請求との関係」法学教室524号（2024年）108頁を参照。同稿では、時効の更新等を目的とする訴訟の必要性が、他の法領域と比較して大きいことの再検討が示唆されている。

保護の観点から司法手続の利用が許容される余地がないか、公法原理等に照らした柔軟な解釈論もまた、検討されるべき課題である。

2 学説による批判的検討

この問題に対し、宇賀克也教授は、土地収用権を付与されていても任意買収が妨げられるわけではないことを例に挙げたうえで、行政が特権（自力執行権）を付与されたからといって、それを必ず行使しなければならないわけではない、と指摘する⁽⁴³⁾。

さらに、阿部泰隆教授は、より広範に行政庁への手続選択の自由を認める見解を示している。阿部教授は、「行政徴収は行政の特権であり、行政が特権を放棄して市民並みに民事執行を行うことを明示の規定なく禁止する理由はない」と述べ、伝統的なバイパス理論を批判する。すなわち、行政側に強制徴収という強力な武器を与えられているとしても、あえてそれを用いず、司法的執行という一般的な手段に委ねることは、行政側の自由な選択（特権の放棄）として当然に許容されるべきであるとする⁽⁴⁴⁾。

このような学説は、手続選択の柔軟性を最大限に確保し、硬直的なバイパス理論の打破を目指す点において注目される。もっとも、実体公法の視座に立つ本稿の立場からすれば、手続の選択あるいは不選択は、事案ごとの徴収の確実性、債務者の生活基盤への影響、さらには誠実な納付者との負担の公平性といった公法原理による客観的な統制の下で行われるべき法的判断として位置づけられる必要があると考える。

3 行政上の強制徴収（滞納処分）と民事執行の比較検討

行政上の強制徴収（滞納処分）と司法的執行（民事訴訟と民事執行）は、ともに権利の確定と強制的な実現というプロセスを含む点では共通するが、そ

(43) 宇賀・前掲注(9) 335頁。

(44) 阿部泰隆『行政法再入門 上〔第3版〕』（信山社、2024年）423頁。同書において阿部教授は、「ドイツ流の制度を中途半端に模倣し、英米流の制度も導入したわが国で、英米流の司法的執行の方法が禁止されていると解する理由もない」として、司法的執行の利用可能性を広く肯定している。

の手續構造や実効性において差異を有する。従来の学説・裁判例等における一般的理解においては、両者の比較につき、「民事執行は時間と費用を要し非効率であるのに対し、行政上の強制徴収は迅速かつ低コストで実効性が高い」と、いわば抽象的な一般論として語られてきた。

しかし、自治体行政の現場の現実に照らしたとき、果たしてこの一般論は常に妥当するであろうか。筆者らの実施した自治体アンケートの結果が示す通り、多くの自治体（特に中小規模の自治体）において、私債権のみならず公債権を所管する部署においても、人員不足（時に一人担当）や専門的ノウハウの欠如が深刻な課題となっている⁽⁴⁵⁾。このような体制下において、国税徴収法に準拠した厳格な財産調査、差押え、さらには公売といった一連の滞納処分を適法かつ適切に完遂することは、行政側にとっても多大な事務コストと心理的負担（人件費等の見えないコスト）を強いるものであり、必ずしも簡便で低コストであるとは言い難い実態がある⁽⁴⁶⁾。現実の徴収現場に即して機能的な観点から見れば、民事執行も滞納処分も、それぞれに異なるベクトルでのコストと限界を抱えており、いわば「帯に短し襷に長し」の状況にあるというのが実態に近い。

このように、行政上の強制徴収が必ずしも常に万能で低コストな特権であるわけではないという現実に鑑みて、強制徴収権限が付与されているからといって、一律に民事訴訟・民事執行の利用を禁ずる伝統的なバイパス理論の硬直的な適用は、かえって行政の実効性確保を阻害する要因となり得る。

したがって、行政庁は、事案の性質や債務者の状況、さらには自庁の執行体制（ノウハウやマンパワー）という現実的制約をも総合的に勘案し、比例原則や効率性の要請といった公法原理等に照らして、民事執行を選択できる

(45) 自治体における強制徴収（滞納処分）の実施体制やノウハウ継承の困難さ等に関する実態調査の詳細については、小舟ほか・前掲注（2）382頁以下（特に390頁、391頁等）を参照。

(46) 地方自治体における滞納処分の実施体制に関する課題（ノウハウの欠如やマンパワー不足）については、宮森征司「行政上の強制徴収に係る組織体制整備——地方税滞納整理機構を素材として」高橋編著・前掲注（2）351頁以下を参照。また、行政による実力行使（強制徴収や代執行）が実際には多大なエネルギーとノウハウを要し、容易に実施できない現実については、黒川・前掲注（16）115頁等を参照。

場合がありうる」と解すべきである。

八 おわりに

本稿においては、自治体債権の徴収という行政上の実効性確保の場面において、行政上の強制徴収と民事執行を、「権利実現のための行政作用」という共通の機能的観点から比較分析してきた。

すなわち、まず第一に、行政に強制徴収権限を付与するか否かの立法論について、従来の形式的な債権区分の枠組みを超え、滞納処分と民事執行との間において貫かれるべき共通の公法原理があることを示した。第二に、自治体における徴収現場の実情にかんがみて、従来からの「行政的執行＝低コスト・迅速、民事執行＝高コスト・非効率」という構図を相対化し、両手続がいずれも独自のコストと限界を抱える状況にあることを明らかにした。そして第三に、これらを踏まえた解釈論として、一律に民事手続の利用を禁ずる硬直的な「バイパス理論」の再検討を試みた。そして、行政は、自らに与えられた強制徴収権限を特権として絶対視するのではなく、事案の性質、債務者の状況、自庁の執行体制等を総合的に勘案し、平等原則や比例原則、効率性の要請といった公法原理の統制下で、民事執行を選択できる場合がありうる」と解すべきと提言した。

自治体債権の管理・徴収は、単なる財源確保の問題ではなく、住民間の負担の公平を実現し、法の支配を行政の現場で貫徹するという重要な使命を帯びる。本稿で提示した視座が、そのための法理論的基盤の再構築のための一助となれば幸いである。

(本学法科大学院准教授)