



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	租税等徴収法の滞納処分の規定における「滞納者保護」の規定に関する一考察：「滞納者の生活最低限」という視点から
Author(s)	横尾, 昌弘
Citation	教育福祉研究, 20, 149-166
Issue Date	2015-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58356
Type	departmental bulletin paper
File Information	AN10264662_20_149-166.pdf



租税等徴収法¹⁾の滞納処分の規定における「滞納者保護」の 規定に関する一考察 —「滞納者の生活最低限」という視点から—

横 尾 昌 弘

はじめに

(1) 問題関心

本稿は、国民健康保険の保険料(税)や個人住民税など(以下、単に「租税等」という)を滞納している者に対する滞納処分(財産の差押による、滞納租税等の強制的な徴収²⁾)の規定のなかにおける、「滞納者保護³⁾」の趣旨によるもの(差押を制限する規定)を整理し、「滞納者の生活最低限」について論じるものである。

近年、租税等の滞納者に対する差押が強化されている。特に、国民健康保険料の滞納者に対する差押強化の現状と背景の分析、そして租税等に共通する差押の規定について、その対象となる「財産」とは何かという観点から検討し、低所得・不安定層でさえ差押処分の対象となり得ることを示したのが横尾(2013)である。そして、財産とは何かという観点とはすなわち、滞納者保護の規定(具体的には、差押の制限)に注目して、租税等の「滞納者の生活最低限」を論じることであることを示し、その必要性を提起した。本稿は、そうした観点から差押の規定のうち「滞納者保護」の趣旨を有するものを包括的に整理・検討するものである。また横尾(2013)において、滞納者保護の規定のうち特に「滞納処分の停止」という制度について、その意義や運用をいかに行うかといった議論を深める必要があると示唆したが、本稿では、上記の検討を通して、滞納処分の停止の意義や限界点をより明確にし、議論を一步深めるものである。

(2) 「滞納者保護」の規定とは

—具体的には「差押の制限」—

租税等徴収法³⁾の滞納処分の規定において「滞納者保護」の規定を論じることとはすなわち、「滞納者の生活最低限」を論じることであったが、まず、租税等徴収法における滞納処分の意義を確認しておきたい。国家や地方自治体など、その活動の源泉をほぼ租税等で賄っているところ(いわゆる「無産国家」)においては、その国家等は自らの生産能力を持たないゆえ、租税等収入の確保は死命を制する問題である。租税等収入なしに、国家等の運営は成り立たない。そのため、これらを滞納する者から強制的に徴収する権限は、非常に大きい。強制的な徴収の手続を定めた滞納処分の規定の意義である。

また差押の対象となる滞納者は、必ずしも高所得層ばかりでもない。納税の公平性という観点からは所得の多寡は理由にならず、低所得・生活不安定層でも、納付義務を課せられた租税等を滞納すれば差押の対象となり得る。

他方で、滞納者の生活・社会的体裁をまったく無視してその強制的な回収が行われるものではない。差押に関わる一連の規定のなかには、「滞納者保護」の趣旨により定められたものが存在するのである。滞納者保護の規定とは具体的にいえば、「差押の制限」に関する規定のことである。つまり、生存権・生活権を脅かすような差押には一定の制限を加えることで、滞納者を保護しているのである。

しかし、その滞納者保護の規定は決して十分なものであると考える。滞納者に対する差押処分は非常に厳しく、保護の規定は限定的である。特

に低所得・生活不安定層にとっては、課題が多い。一例を挙げたい。滞納者保護の趣旨である規定のなかに、給与所得者の得る給与のうち、「差し押さえてはいけない金額（「最低生活費として滞納者に支給しなければいけない金額」ともいえる）」を定めたものがある。それは、「生活保護法第十二条に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額」とされている。我が国の最低限度の生活を保障している生活保護法にその基準を求めるのは妥当にみえるが、しかしここでは生活保護費全体でなく、そのうち「生活扶助」の金額しか規定していないのである。国家等を運営するための租税等を滞納する者には、生活権が限定的になってしまうのだろうか。滞納者保護の規定についてさまざまな問題点を整理すると、「差押によって滞納租税等とはなくなったが、借金だけが残った」というような事態も起こり得ると推測されるのである。

（３）構成

本稿の構成を述べておく。まず第１章では、租税等の滞納を取り巻く状況を述べたうえで、本稿における分析の視点を示す。租税等は近年の傾向として低所得層への負担を増しており、また滞納率は高まっている。高まる滞納率に対しては、財産の差押により強制的に徴収するようになっていくが、差押についてその規定から論じたものは少

ない。差押の対象は、滞納者の有する財産である。「財産」というと、低所得・生活不安定層はそもそも有していないのだから、差押の対象とはならない、と推測されるかもしれないが、誤りである。たとえば「給与」も財産である⁴⁾。滞納者保護の規定とは具体的には差押の制限であると述べたが、横尾（2013）でも示したとおり、差押の対象となる財産のうち差押が制限されたものが、「滞納者の生活最低限」の領域となっていることを示す。「財産」とは何かという観点から差押の制限（滞納者保護の規定）に着目して、「滞納者の生活最低限」について論じるのが本稿の視点である。

２章以下は、差押の制限にかかわる具体的な検討である。差押の制限の規定には、絶対的に禁止したもの（２章）と、裁量により制限したもの（３章）がある⁵⁾。まず第２章では、禁止の規定をみる。禁止の規定のうちほとんどは「当然の禁止」といえるものであり、実質的に滞納者を保護するにはほとんど機能していない。規定が具体的という意味で注目すべきは給与に関する禁止であるが、これは、「当然の禁止」にさへ達しない不十分なものとどまっていると考ええる。続く第３章では、裁量により差押を制限した規定である「滞納処分の停止」をみる。禁止の規定がほとんど「当然の禁止」にとどまるものであるのに対し、これはその不十分さを補う可能性を有し、実質的な「滞納者

表１ 租税等徴収法の滞納処分の規定における「滞納者保護」の規定の整理

<滞納者保護の規定>（＝「滞納者の生活最低限」の領域） ⇒ 具体的には租税等徴収法における「差押の制限」の規定 （＝差押の対象となるのは「財産」。財産の差押をどのように制限しているか） ⇒ 差押の制限の規定には、①「禁止による制限」と②「裁量による制限」がある。	
①<禁止による制限>（２章） ⇒ ②給与の差押禁止（差押禁止額の設定） ④「超過差押」「無益な差押」の禁止	【問題点】 ⑦禁止額の水準が圧倒的に低い ④低所得・生活不安定層の保護が主たる趣旨ではない
②<裁量による制限>（３章）（＝「滞納処分の停止」） ⇒ ②「無財産」（要件のひとつ） ④「生活窮迫」（要件のひとつ） ④「することができる」という規定	【問題点】 ②「裁量」が入る ④基準におかしさがある ④「裁量」が入る

保護」の制度である。しかしその可能性を有しながらも、裁量性ゆえに運用次第でいかようにもなりうると考えられることを指摘する。

1. 「滞納」を取り巻く現状と分析の視点

(1) 現状

本稿は、滞納処分における「滞納者保護」の規定のなかでも、特に低所得・生活不安定層に対するものを中心に述べるものであるが、今後そうした趣旨の規定は、より重要性を増していくと考えられる。その背景としては、近年指摘されるような経済格差や貧困の広がりに加え、税・社会保険料等の低所得層への負担が増していることが指摘できる。個人住民税では、平成19年度から税率がいわゆるフラット化され（所得に応じて5～13%だったものが一律10%へ変更。低所得層にとっては税率が倍になった）、広く浅く課税の対象を広げ、滞納率が実際に上昇し、低所得層における滞納者の急増が懸念されている⁶⁾。また国民健康保険料（税）では、非課税世帯へも「高い」保険料（税）が賦課されるのみならず、まったくの無収入の者にも納付義務が課される場合が多い。国民健康保険制度については、そもそも加入者の大半が低所得層である。国民健康保険料（税）や個人住民税は傾向として、低所得層への負担を年々大きくしている。

貧困研究や社会福祉の視点からいえば、こうした低所得層の滞納率増加は生活困難の現れであり、生活者の福祉の低下と捉えることができるが、しかし租税等を徴収する立場からは、「いかに滞納させることなく徴収するか」という視点が重視され、滞納率の上昇はこの点から由々しき事態と映る。徴収手続きに関する研究については鈴木（2008）が、「調定した税を確実に徴収することは実は容易ではないが、むしろ徴収できて当然であると思われるため、その技術的要素や、課題などは論じられることが少なかった」（同2008：57）と指摘し、その「確実に徴収すること」を研究分野として先駆的な調査・研究を行っているのみである。つまり、研究は「徴収」一般に関して

まだほとんど蓄積がなく、緒についたばかりである。ましてや、徴収を滞納者保護の観点からみるものはいうまでもないだろう⁷⁾。なお税法学の分野でも、「延納、納期限の延長、納税の猶予等の法的性格をどのように考えるべきであるかは一つの課題である。この課題については、従来、理論的にあまり立ち入った検討がなされていなかったように思われる」（北野2007：321）と指摘があるがこれにとどまり、その後の研究もほとんど進展していないようである。

(2) 分析の視点

以上のような、租税等の滞納に対する注目が近年の現象で、研究上蓄積がほとんどないなか、差押という強制的な徴収における、低所得・生活不安定層を中心とした「滞納者保護」の規定について論じたのが横尾（2013）である。そこでは、差押とは「財産を差し押さえること」であり、「財産」とは何かを論じることで「滞納者の生活最低限」の領域がわかることを指摘した。本稿でも分析の視点を同じくしている。

それでは、差押の対象となる「財産」について論じる。財産の範囲は非常に広い。財産とは何を指すのか、法律がすべて具体的に明記しているわけではなく、その定義や説明をしているわけではない⁸⁾。国税庁による国税徴収法基本通達があるが、①「滞納者に帰属するもの」、②「金銭的価値を有するもの」であるなどといったことを述べているだけである。しかし当然これだけでは、財産の差押はほぼ無制限に行われることになりえ、滞納者の生存権さえ奪いかねないことが明白である。そこで、差押が「制限」された財産というものがある。これが、滞納者を保護する趣旨の規定の存在である。財産についてここまでのところをまとめると、差押の対象になる財産とは、「滞納者に帰属し」「金銭的価値を有する」もののうち、法によって制限されたものを除いたもの、というように控除方式により特定されるものである（図1）。このように差押の対象となる財産とは、非常に範囲が広く、制限されたもの以外はすべて財産になりえてしまう。差押が制限された財産を特定すること

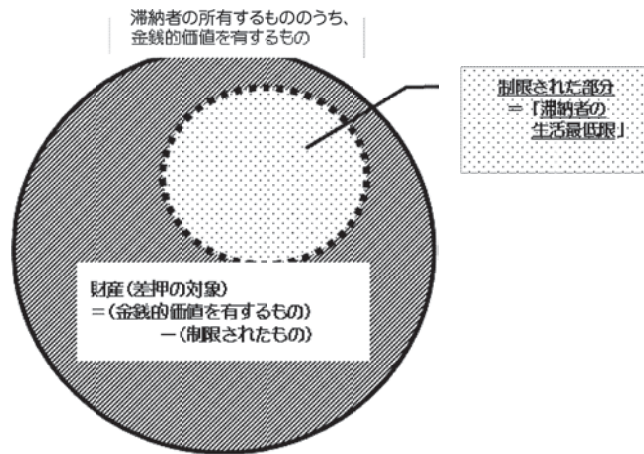
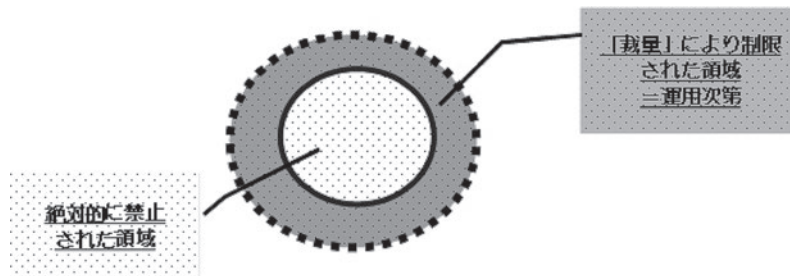


図1 「財産」とは

図2 差押が制限された部分
(『滞納者の生活最低限』の領域)

が、むしろ重要であると示唆される。差押の制限の規定を検討する意義である。

そしてここで、財産のうち差押を制限された部分が、差押の規定が想定する「滞納者の生活最低限」の領域である(同じく図1)。

この制限された部分(『滞納者の生活最低限』の領域)はさらに、二段構えで定められている(図2)。絶対的に定められた部分(禁止された範囲)と、裁量により定められた部分⁹⁾(滞納処分停止の範囲)である。結論的なことをあらかじめ述べておくと、まず、絶対的に差押を禁止した部分(絶対的に保護された領域)は圧倒的に狭い。必然的に、裁量により保護された領域が、「滞納者の生活最低限」にとって重要性を増してくるのだが、あくまで裁量に委ねられているため、実態が不明である。圧倒的に狭い前者の領域をカバーする可能

性を有しながらも、運用次第である(同じく図2)。さらには、この点について深い議論がおよそなされていないという現状がある。

次の2章以下では、差押の制限を具体的に検討していくが、こうした二段構えとなっている「禁止」と「裁量」に分けて論じていきたい。

2. 差押の制限に関わる「禁止」の規定とその問題点

本章では、差押の規定のなかで滞納者保護の趣旨をもった規定(差押を制限する規定)のうち、差押「禁止」に関わるもの(差押が禁止された財産)を述べる。二段構えで定められている、「滞納者の生活最低限」の領域のうちのひとつである(前章図1・2)が、すでに述べているように、ここで定める「滞納者の生活最低限」の領域は、圧倒

的に狭いものである。

差押禁止の規定は、大きくわけて2つある。差押禁止財産の規定（1・2節）、差押できない場合の規定（3節）である。ここでは、差押禁止財産については一般の差押禁止財産と給与の差押禁止を、差押できない場合の規定については超過差押の禁止と無益な差押の禁止をみる。

なお法律による差押禁止の規定はきめこまかいとはいいがたく、本章でほとんど網羅できているほどだが、本章で検討する差押禁止の規定が存在しないもの（差押が禁止されていない財産）は、すべて差押の対象になり得る財産である（次章で述べるのは裁量により差押を制限されているにすぎない）という点を念頭に置きたい。以下、順に検討していく。

（1）差押が禁止された財産

まず、差押が禁止された財産のうち、一般の差押禁止財産（絶対的差押禁止財産ともよばれる）を検討する。条文から確認したい。

〈国税徴収法〉

（※以下、法律名を明記しないものは国税徴収法）

第七十五条 次に掲げる財産は、差し押えることができない。

一 滞納者及びその者と生計を一にする配偶者その他の親族の生活に欠くことができない衣服、寝具、家具、台所用具、畳及び建具

二 滞納者及びその者と生計を一にする親族の生活に必要な三月間の食料及び燃料

三 主として自己の労力により農業を営む者の農業に欠くことができない器具、肥料、労役の用に供する家畜及びその飼料並びに次の収穫まで農業を続行するために欠くことができない種子その他これに類する農産物

四 主として自己の労力により漁業を営む者の水産物の採捕又は養殖に欠くことができない漁網その他の漁具、えさ及び稚魚その他これに類する水産物

（後略）

以上の通りであるが、「衣服」「食料」「燃料」など、一般の差押禁止財産は、最低限度の生活水準の保障「以前」のものであり、「当然の禁止規定」とも読めるであろう。

（2）給与の差押禁止

1）禁止額

差押禁止財産のふたつめは、給与に関わるものである。給与の差押の制限は、差押禁止額を設定することで、一定の金額を滞納者の手元に残るよう配慮している。その一定の金額を超えた部分が、差押の対象となる財産である。その設定された禁止額とは次の通りである（正確な規定はやや複雑なため、「 $+\alpha$ 」として単純化している）。

給与の差押禁止額（1ヶ月）＝10万円＋4.5万円×（生計を一にする配偶者・親族数）＋ α

具体的には、実際には「 $+\alpha$ 」の部分があるものの、これを除くと、単身世帯の場合、ひと月10万円が禁止額であり、例えば月16万円の収入のある滞納者の場合、6万円が差し押さえられ、10万円は保護される。家族（生計を一にする者）がX人増えると、差押禁止額はX人×4.5万円増える。2人世帯なら、14.5万円、3人世帯なら19万円が、差押禁止額である。3人世帯で月16万円の収入であれば、給与の差押はできないことになる。給与について先の単身世帯で月収16万円の例でいえば、「6万円」が差押の対象となる「財産」である（なお「 α 」の部分は、本稿の範囲に限っては「10万＋4.5万×X」のおよそ1割程度と考えて差し支えない。よって実際単身世帯の場合の禁止額は実際およそ11万円になる¹⁰⁾）。

ではこの禁止額「10万円」はどこからきているのか。それは、「生活保護法第十二条に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額」（法第76条）である。こ

こまでを、条文から確認しておく。

（給与の差押禁止） 第七十六条 給料、賃金、俸給、歳費、退職年金及びこれらの性質を有す

る給与に係る債権（以下「給料等」という。）については、次に掲げる金額の合計額に達するまでの部分の金額は、差し押えることができない。（中略）

四 滞納者（その者と生計を一にする親族を含む。）に対し、これらの者が所得を有しないものとして、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第十二条（生活扶助）に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額で給料等の支給の基礎となつた期間に應ずるものを勘案して政令で定める金額（後略）

〈国税徴収法施行令〉

（給料等の差押禁止の基礎となる金額） 第三十四条 法第七十六条第一項第四号（給料等の差押禁止の基礎となる金額）に規定する政令で定める金額は、滞納者の給料、賃金、俸給、歳費、退職年金及びこれらの性質を有する給与に係る債権の支給の基礎となつた期間一月ごとに十万円（滞納者と生計を一にする配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）その他の親族があるときは、これらの者一人につき四万五千元を加算した金額）とする。

（引用における傍点や注釈は引用者による。以下同じ）

以上が給与に関する差押禁止の規定であるが、問題の多い規定と考えられるため、数点述べておきたい。

2) 禁止額の由来

—生活保護法における「生活扶助」相当のみ

まず指摘できるのは、禁止額の圧倒的低さである。禁止額の根拠は既述の通りであるが、「生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第十二条（生活扶助）に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額」がその由来であった。改めて説明の必要もないかもしれないが、生活保護法による金銭給付は8つの扶助からなっており、生活扶助はそのうちのひ

とつでしかない。さらには8つの扶助の他にも、世帯の特性に応じて「加算」「一時扶助」といった給付もある。生活扶助以外の他の7つの給付には「住宅扶助」「医療扶助」といった生活の根幹となる給付もあるが、禁止額にはこれらの金額でさえ考慮されない。この禁止額の設定が圧倒的に低いという点は明白であろう。この問題点は深刻だが、次章での滞納処分の停止ともかかわるため、のちにさらに検討する。

3) 1ヶ月（当月）しかみない

また、以上の給与の差押禁止額に関わる規定は、実は滞納者の生活の「1ヶ月」でしかみていない。不安的な非正規雇用労働者や季節労働者などを考えれば、その問題点は自明であろう。たとえば積雪の多い北海道では、建設業従事者の雇用が、積雪のない期間（8ヶ月ほど）だけという場合が珍しくない（他の4ヶ月ほどは雇用が切れる。その期間には、仕事があるときだけ呼ばれて細々と仕事をする場合などが考えられる）。そういう季節雇用労働者の場合、仕事のある8ヶ月は比較的收入があるが、当然、仕事のない期間の生活費を蓄えておかねばならない。それでもそうした蓄えの必要性は考慮されず、禁止額を上回る部分は、全額が差押の対象とされる。そうすると、次のような問題が発生する。つまり同じ「年間収入120万円」であったとしても、「10万円×12ヶ月」で120万円の年間収入を得た場合には、毎月の月収10万円が全額保護されるのに対し、季節雇用者が「15万円×8ヶ月」で120万円の年間収入を得た場合には、その8ヶ月間の月収15万円のうち5万円が差し押さえされることになってしまう。

同じように、アルバイトなど不安定な雇用の者に対しても厳しい規定である。たとえば数ヶ月失職しており、その期間、借金をして過ごし生活費をまかなっていたとする。ようやく仕事が決まり、借金の返済の目処が立とうとしているような状態となる。しかし給与が支給されるその月から、差押禁止額を上回る部分は、全額が差押の対象になる。失業期間中に滞納したことにより、仕事が決まってただちに差押を受けたなら、手元に残るの

は最低的な生活費だけであり、失業期間中の無収入は考慮されず、借金の返済が滞る危険も当然に生じる（図3）。

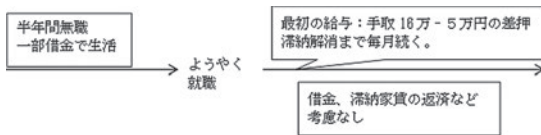


図3 給与差押の一例

4) 十分な実態調査を

「滞納者と生計を一にする」配偶者やその他の親族がいる場合、これを考慮して差押禁止額が上積みされることを述べた。問題は、こうした生計を一にする親族等を、差押を執行する機関がきちんと把握しているかどうかである。把握が漏れてしまえば、その分差押禁止額が低くなる。住民票が別になっている場合や、住所が別でも仕送りしている親族等がないかどうか、これらの事実を正確に把握するには、十分な実態調査が必要とされるだろうことはいうまでもないが、差押の対象となる滞納者ほど、接触できずに生活実態の調査が不足してしまうと考えられる。

ここまで、差押が禁止された財産の規定をふたつ（一般の差押禁止財産・給与の差押禁止）検討した。差押が禁止された財産にはこれらの他、条件付差押禁止財産、社会保険制度に基づく給付の差押禁止、そして特別法により差押が禁止されているものがある。社会保険制度に基づく給付とは、法第77条第2項などに規定されているもので、退職年金や老齢年金などがある。これらは、前述の給与の差押禁止と同額で差押禁止額が設定されている。特別法により禁止されているものとは、生活保護費や児童手当などであり、これらは、それぞれの支給の根拠となる法律（生活保護法や児童手当法など）によって差押が禁止されている。

それでは次に、差押が禁止されている場合を検討する。

（3）差押してはならない場合

—「超過差押」「無益な差押」の禁止

本節で検討するのは、差押してはならない場合

を定めた「超過」「無益な」差押禁止の規定である。条文は次の通りである。

第四十八条 国税を徴収するために必要な財産以外の財産は、差し押えることができない。

2 差し押えることができる財産の価額がその差押に係る滞納処分費及び徴収すべき国税に先だつ他の国税、地方税その他の債権の金額の合計額をこえる見込がないときは、その財産は、差し押えることができない。

まず、法第48条のうち第1項が超過差押の禁止の規定である。これは、滞納額に見合った金銭的価値を有する財産を差し押さえないかならなければならない、という趣旨の規定である。たとえば、50万円の住民税を滞納している者が、銀行口座に100万円の普通預金と300万円の定期預金を保有していることが判明している。このとき100万円の普通預金でなく300万円の定期預金を差し押さえた場合には、超過差押に該当する可能性が高い。こうした超過差押の禁止も、当然の禁止規定といっていだろう。

ただし、他に財産がない場合には超過差押にあらず、注意が必要である。たとえば、国民健康保険料を5万円滞納している者が、解約時に返還される金額が500万円の生命保険契約を有していることがわかっており、なおかつ他に差押可能な財産が何もない場合には、こうした、滞納額に比して金銭的価値が著しく高い財産を差し押さえても、超過差押とはならない。

このようにみると超過差押の禁止は、差押可能な財産を多数有しているような滞納者に対する保護の規定¹¹⁾、ともいえるだろう。

次に、同条第2項が、無益な差押の禁止の規定である。これはたとえば、不動産の差押をしようとするとき、滞納租税等に優先する抵当権がすでに設定され、その滞納租税等には配当見込みがない、といった場合である。これも、先述した一般の差押禁止財産と同様、「当然と禁止」といえるものだろう。

（４）小括―禁止規定のないもの―

ここまで、差押の制限の規定のうち、「禁止」にかかわるところを個別にみてきた。ところで金銭収入に関わる場所では、給与の差押禁止をみたが、たとえば、自営業者の収入は「給与」ではない。「売上金」「売掛金」といったものが、自営業者にとっての収入（生活源）となる（他にも、フリーランスの「報酬」「原稿料」、個人事業主の「請負代金」といったものもある。あるいは「仕送り」といった金銭収入も考えられよう）。金銭収入以外にも、失業中の者がそれまでの貯蓄で生活しているなら、生活源は「貯金（預金）」である。

実はこれら給与以外の金銭収入、あるいは預金、さらには生命保険契約の解約返戻金といったものには、具体的な「禁止額」といった禁止の規定が存在しない。存在しないとはつまり、失業中の滞納者のなけなしの10万円の貯金は、全額が差押の対象となる。零細自営業者の売上が、食べていくだけで精一杯のものだったとしても、同じである。禁止の規定に限定すると、あるのは先にみた一般の差押禁止財産、そして無益な差押や超過差押の禁止規定だが、これらはすでに述べたように生活最低限を保護するには不十分なものであった。

本章では、滞納者保護の規定（差押の制限）のうち、差押の禁止にかかわるところを検討した。それらはほとんど「当然の禁止」ともいえ、「生活最低限」の観点からは非常に不十分なものであった。さらには、こうした禁止規定が存在さえしない財産も多かった。では、すでに生活が困窮している滞納者であっても、差押禁止額をわずかでも上回れば給与の差押処分を受けるのか。失業中の滞納者の貯金や零細自営業者の売上は、まるで保護されていないのか。ここで、次章よりみていく「滞納処分の停止」が登場する。この制度は、最終的に滞納保険料の「納付義務を消滅させるもの」である。要件に該当すれば、差押でなく停止を適用して、納付義務そのものを消滅させることができる。その趣旨こそ、実質的な滞納者保護である。

3. 差押の制限に関わる「滞納処分の停止」の規定とその問題点

（１）「滞納処分の停止」とは

―規定の意義と、問題点の概略―

本章では、差押の制限の規定のひとつである「滞納処分の停止」（以下、「処分（の）停止」や単に「停止」と記す）について論じる。前章でみた禁止規定を除き、「差押の制限」や「納税緩和措置」などともよばれる滞納者保護の制度には、処分の停止の他にも「納税（徴収）の猶予」「換価の猶予」といったものがある。しかしこれらの規定が、すべて結局は「分納」に落ち着くものであるのに対し、処分停止の持つ効果は、その「納付義務を消滅させる¹²⁾」（つまり免除する）という、他とは一線を画したものとなっている¹³⁾。その意味で、処分の停止について論じることは意義深い。

それでは、処分停止の要件を先に確認しておきたい。どういった場合に、納付義務を消滅させる（滞納者からみれば、免除を受けることができる）のか。条文から直接確認する。要件は主に2つである。

- 〈地方税法¹⁴⁾〉（滞納処分の停止の要件等） 第十五条の七 地方団体の長は、滞納者につき次の各号の一に該当する事実があると認めるときは、滞納処分の執行を停止することができる。
- 一 滞納処分をすることができる財産がないとき。
 - 二 滞納処分をすることによつてその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。（後略）

処分停止の重要性は強調してもしきれないほどであるが、停止の規定にも検討しなければならない課題が多い。2節以降では、まずは上記の2つの要件について、それぞれ論じる（以下では、第15条の7が定めるこの2つの要件について単に、第1項を「無財産」、第2項を「生活窮迫」という）。また処分の停止は、「停止することができる」とされている。2つの要件の検討に加えて、このいわ

ゆる「できる規定」についても述べたい。

ここでの問題点の概略をあらかじめ整理しておきたい。「2つの裁量性」と、「基準のおかしさ」を指摘できる。まず要件のひとつ「無財産」だが、要件それ自体に裁量が含まれてしまっている（ただしここでの裁量は、ただちに問題になるわけではないが）。次にふたつめの要件「生活窮迫」については、基準のおかしさという問題がある。「生活が窮迫している」とは抽象的な表現であり、どこかにその基準の根拠を求める必要があるのだが、国税庁が示しているその根拠におかしさがある。そして最後に、「できる規定」という裁量は、処分停止の定める2つのいずれかの要件に「たとえ該当したとしても、停止するかどうかの最終的な判断は、差押を執行する機関に委ねられてしまっている」という点である。順に検討していく。

（2）要件の検討

1）滞納処分をすることができる財産がないとき（「無財産」）

まずは要件のひとつ「無財産」である。ここでいう「財産がないとき」とは一見明白のようだが、しかし「財産」とは何だったか。前章までで述べた通り、差押の対象となる財産とはその範囲が非常に広い。禁止をはじめ差押を制限した規定がないものはすべて、「差押可能な財産」である。「生活に欠くことができない衣服」や給与のうち一定の額（差押禁止額）以下のものなどは、差押の禁止が明記されているため論じる余地はないが、差押の対象となる財産とは何かを考えたとき、「無財産」という要件には指摘すべき問題がある。

「財産」とは、繰り返しになるが、国税徴収法基本通達にて、「滞納者に帰属するもの」、「金銭的価値を有するもの」などであるとされている。運用上では、加えて、「換価が容易なもの」とされることが多い（杉ノ内2006など）。つまり、差押により回収できる金額に対し、財産を換価するための費用を多く費やしてしまうものは、差押の対象となる財産からは除かれる。事務的な負担を含めた差押にかかる費用負担と、差押による換価価値を考えるということである。

ここで、給与の差押を例に検討したい。給与には禁止された額の規定があった（たとえば滞納者の月収が9万円の場合は、世帯の人数に関わらず差押禁止額を下回っているため、差押を受けることはない）。毎月の給与のうち3万円が差押可能（単身世帯なら手取で月収13万ほど）であり、滞納額が30万円という場合なら、10ヶ月の差押継続で、滞納租税等がなくなり、差押が完了となる。それでは、滞納額30万円に対して毎月の差押可能額が1万円だったらどうだろう。滞納額30万円の全額の回収には30ヶ月を要する。30ヶ月の差押継続には、事務的な負担が過大になる可能性が考えられる。こうした例を考慮すると、差押の対象となる財産とは何かという問題には、「裁量」が含まれるという点を指摘できる。A自治体は、12ヶ月で完了する給与差押なら「無財産」にはあたらないと判断する一方で、B自治体は、30ヶ月継続する給与差押でも「無財産」と判断しない、といった具合である。

さらに、おそらくこうした判断を下す際には、滞納者の「納付意欲」が考慮されるであろうと思われる。つまり、納付の意思がまったくない（自主的な納付がまったく見込めない）ような滞納者の場合には、全額の徴収まで多少時間を要しても、差押を執行する（「無財産」と判断しない）ということである。

この「どこまでが無財産か」という判断は、やはり議論を蓄積させる必要がある。いうまでもなく、低所得・生活不安定層にとっては、生活最低限ぎりぎりの財産である場合が多いと考えられるためである。もう一例挙げておきたい。実務事例を比較的豊富に掲載している『地方公共団体 徴収実務の要点』（自治体徴収実務研究会編2013）において、滞納者の預金残高1,840円に対して滞納額65,000円の場合でも、実務上では差押を行うという、執筆者の助言が記述されている（さらに、「預金残高が3桁であっても差押する場合が増えて」といとも述べられている。同編2013：2593）。つまり、「このまま放っておくと、さらに別の銀行口座や給与などが狙われるのではないか」という

「心理的不安」を生じさせ、滞納者を自主的な納付に導く目的である。もちろん同時に、「少額の預金である場合の差押を中止する場合も多々」あると述べられているが、その判断のために十分な実態調査が実施されるのかどうか、またその調査に着手する事務的余裕が十分にあるのだろうか¹⁵⁾。いずれにしろ、「どこまでが無財産か」という問題は、単純に財産の処分価値と滞納額との比較だけではないのがわかる（果たして司法がどのように判断するかまではわからないが）。

以上より、結局は、「財産がないとき」という要件に該当するかどうかは、差押を執行する機関の裁量が入り込む場合があるのである¹⁶⁾。

2) 滞納処分をすることによつてその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき（「生活窮迫」）

次に、第2号「滞納処分をすることによつてその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」という要件について検討する。ここは、本稿のなかでも最も重要な指摘のひとつである¹⁷⁾。

処分の停止が、研究・運用どちらにおいても蓄積がほとんどないことはすでに繰り返し指摘してきたが、その運用上重要な指針となつていけると考えられる、国税庁による「国税徴収法基本通達」（以下、「基本通達」という）が「生活窮迫」の判断の基準を示している。

法第153条第1項第2号の「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」とは、滞納者（個人に限る。）の財産につき滞納処分の執行…（中略）…することにより、滞納者が生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度の状態（法第76条第1項第4号に規定する金額で営まれる生活の程度）になるおそれのある場合をいう。

（「基本通達」第6章第2節第153条関係「滞納処分の停止の要件等」の3「生活窮迫」）

ここでは、「生活窮迫」とはすなわち生活保護法の適用を受けなければ生活を維持できない程度の生活状態としており、ここまでは妥当と思われる

のだが、よくみるとこの生活の程度が「法第76条第1項第4号に規定する金額で営まれる生活の程度」とも述べられている。この法第76条とは先にみた給与の差押禁止に関わる規定である。

つまり、先に、禁止の規定のなかでもより具体的な基準があるものとしてこの給与の禁止規定の重要性を述べておいたが、停止のふたつめの要件である「生活窮迫」が、この給与の差押禁止額と運用上「連動」しているのである¹⁸⁾。

前章と重複するが、法第76条を再度引用する。

滞納者（その者と生計を一にする親族を含む。）に対し、これらの者が所得を有しないものとして、生活保護法（昭和二十五年法律第一百四十四号）第十二条（生活扶助）に規定する生活扶助の給付を行うこととした場合におけるその扶助の基準となる金額で給料等の支給の基礎となつた期間に応ずるものを勘案して政令で定める金額

最後に言及している「政令で定める金額」というのは、2章2節で確認した給与の差押禁止額（1ヶ月）のうち、「10万円+4.5万円×（生計を一にする配偶者・親族数）」を指す¹⁹⁾が、すでに指摘したように、この「10万円」「4.5万円」の由来となつている「生活保護法第12条の規定する生活扶助」とは、生活保護法による8つの扶助（金銭給付）のうちのひとつでしかなく、生活の根幹である「住宅扶助」「医療扶助」などでさえ含まれていないまったく不十分な規定であつた。この規定がそのまま、処分停止の要件である「生活窮迫」の基準とされているのである。

この通達が果たして、国税徴収法のもつ本来の趣旨に妥当するか、はなはだ疑問である。ここで、そもそもなぜ法76条第1項第4号（給与の差押禁止）（以下、「1項4号」という）の規定が生活扶助のみしか考慮していないのか、吉田ほか編（1981）が、次のように述べている。なお吉田ほか編（1981）は、「新国税徴収法【現行国税徴収法のこと。引用者注】立案審議に参加した」者らによつ

て「立案の経緯を明らかにすることを主眼と」して執筆されたものである(同編 1981:1)。すなわち吉田ほか編(1981)によれば、1項4号による最低生活費に相当する金額の差押禁止の規定は「滞納者及びそのものと生計を一にする親族の最低生活を保障しようとする趣旨に基づく」ものであるが、生活保護法による生活扶助のみ記載したことについては、「生活保護法では、生活扶助のほか、要保護者の特殊事情により教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助又は葬祭扶助が併給されることもあるが、このような特殊事情は滞納処分の執行停止制度(法 153 条)により直接間接に保護されるので、ここでは、計算の単純化を図るため、生活扶助の金額にとどめている」(同編 1981:677-678)と立法時の趣旨を述べているのである²⁰⁾。つまり1項4号が生活扶助しかみていないという不十分な規定となっているのは、ほかならぬ処分の停止により補うことが予定されていたからであり、となれば、「基本通達」が処分停止の要件「生活窮迫」の基準の根拠を1項4号(生活保護法における生活扶助のみ)に求めているのは、明らかに、立法者の意図から外れているといえるだろう²¹⁾。

以上、ふたつの要件について検討してきたが、より具体的に考えるための事例が『裁決事例集』に搭載されている。次節で述べる停止の「裁量性」と併せて検討の価値があるため、後述したい。

(3) 停止することが「できる」という規定

それでは次に、滞納処分の停止を、要件に該当する際に「することができる」とされていることを検討する。この点については、すでに2つの見解が示されている。

ひとつが、「納税者からの申請は要件でないばかりでなく、たとえ停止の要件に該当する場合であっても、その停止をするかどうかは税務署長等の裁量にまかされていると解されている」(浅田ほか 2010:124)という見解である。他方で、税法学者の北野弘久は次のように異なる見解を述べている。『「…することができる」とあるのは、するかどうかがいわゆる裁量にゆだねるという意味では

ない。両条の各号の要件を充足する事実があると認められる場合には、必ず換価の猶予および滞納処分の停止をしなければならないという意味である」(北野 1979:34)。

本稿では北野に賛同するが、憲法第 25 条(生存権)を持ち出すまでもなく、差押を執行することにより「生活を著しく窮迫させるおそれ」があれば差押でなく停止を選択する、というのは当然の措置ではでないだろうか。

以上のように、処分の停止の「できる規定」については相反する2つの見解が存在するが、十分な議論がなされているとはいいがたい。現状をみると、運用上において停止は裁量に委ねられているという見解が優勢である²²⁾。次節では、この、現状の運用において停止が裁量に委ねられている点を実証する事例を紹介する^{23,24)}。

(4) 給与の差押禁止と処分の停止の関係—国税不服審判所にて争われた事例を通して—

繰り返し述べているが、処分の停止は、その効果が「納付義務を消滅させる」ものであるという、滞納者保護の規定のなかでも他と一線を画した規定になっている。他方、「財産がないとき」「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」という要件や、「できる規定」は、不十分さ(限界)や問題を有するものであることを論じてきた。

ここで、これまで論じてきたことを具体的に考える題材を紹介したい。現在、処分の停止における「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」の窮迫の基準は、給与の差押禁止額(非常に不十分な規定)をひとつの基準とするよう、国税庁の通達を中心に周知されていたが、国税不服審判所²⁵⁾において、実際にその違法性・不当性が争われた事例がある。窮迫の基準を給与の差押禁止額に求めることは、立法時の趣旨からも大きく外れていることを本稿は主張したが、実際の運用はどうなっているのか。請求人の生活実態と併せて判断が下されているという点で、公表されている事例のなかでは最も詳しいものとして、ここで取り上げるに値する²⁶⁾。

1) 事例の事実と判断

「請求人は、滞納処分の停止の要件を具備しているか」（ここでの要件は「生活窮迫」）に加え、「停止することができる」という規定について執行機関の裁量が争点となった事例である（平20.8.4、『裁決事例集』No.76 618頁）。

請求人は、源泉所得税の滞納について処分の停止を受けた（つまり、滞納所得税が免除された）。しかしその後「H社」に勤務し差押禁止額を上回る給与を得ることとなり、停止の取消処分を受けた（免除を取り消された）²⁷⁾。この取消処分に対し請求人は、現在「H社から月々〇〇〇〇円【原文ママ。引用者注】の給料等を得ているが、毎月の当該給料等の手取額から、F県での勤務のための新幹線代金〇〇〇〇円、F県滞在時のホテル代〇〇〇〇円、地方税（滞納分）〇〇〇〇円、他の会社の保証人になったための代位弁済金〇〇〇〇円を支払う必要があり、これらを支払うと月額約〇〇〇〇円しか手もとに残らない状況であるから、徴収法第153条第1項第2号に規定する『滞納処分を執行することによって、その生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき』に該当し、請求人は依然として資力が回復していないのであるから、本件停止取消処分は違法である」と主張した（以下、この点について「争点①（要件の該当性）」とする）。さらに本件停止処分が、合理的な理由なく、要件に該当すると認定されるべきときよりほぼ1年も遅れ、この遅れがなければ停止の取消処分を受けたときにはすでにその納付義務が（時効により）消滅していたはずだ、と申立てた（以下、この点について「争点②（裁量について）」とする）。

以上が請求人の申立てであるが、処分停止の規定が定める「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」の基準は何か、そして、要件に該当した場合にも「できる規定」のために処分の停止を「しない」という選択肢があり得るのか、という2点について判断が下された。

国税不服審判所がくだした判断は次の通りであった。

まずは停止の要件である生活の窮迫の該当性に

ついてである（争点①）。請求人は、上記の通り、H社からの差押禁止額を上回る給料等を得ているものの、新幹線代金やホテル代などを支払う必要があり、これらを支払うと手元には禁止額を下回る金額しか残らず「生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」に該当すると主張する。しかしながら、給料等に係る差押禁止額を超える部分を差し押さえる場合は、徴収法第153条第1項第2号に規定する「その生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」に該当しないと解される。「請求人に対して支払われた給料等の額が給料等に係る差押禁止額を超えることは明らかであり、また、請求人が主張するような支出を給料等に係る差押禁止額の計算上考慮するとした規定もないから、この点に関する請求人の主張には理由がない」と、請求を退けた。

続いて請求人は、本件停止処分は、合理的な理由もなく停止処分が遅れているから、その手続に違法・不当がある旨主張する（争点②）。しかし、本件停止処分は、権限を有する原処分庁の裁量において行われたものであり、本件停止処分の時期が遅れたからといって、「本件停止処分が違法・不当であるということはできず、この点に関する請求人の主張には理由がない」と、これも請求を退けた。

2) 争点①について—「生活の窮迫」の認定—

「請求人が主張するような支出を給料等に係る差押禁止額の計算上考慮するとした規定もないから、この点に関する請求人の主張には理由がない」とした審判所の判断は、請求人の生活実態を総合的に考慮した上でのものではなく、単に給与の差押禁止規定にあてはめているだけである。これは第2章で指摘したような、禁止規定が想定する「滞納者の生活最低限」の圧倒的狭さを、処分停止の要件「生活困窮」がまるで広げていないことになる。先の2章2節にて、「数ヶ月失職しその期間借金をして生活費をまかなっていたがようやく仕事が決まり、ようやく借金の返済の目処が立とうとしているような状態となったものの、給与が支給されるその月から、差押禁止額を上回る部分の全

額が差押の対象となった」者の例を挙げたが、こうした状況での借金の返済も、「給料等に係る差押禁止額の計算上考慮する」とした規定もない」ために、「生活窮迫」の事由とはみなされないというのであろうか。これでは、例えばやむにやまれぬ医療費の支出があったというような場合でさえ、差押禁止額を少しでも上回る給料を得ていれば、「生活窮迫」には該当しないとされてしまう可能性すらあろう。

3) 争点②について—有する裁量について—

続いて、停止の処分が、差押を執行する機関の裁量であるかどうか、本稿の関心に沿っていいかえれば、「無財産」や「生活窮迫」という要件に該当した場合にもかかわらず停止を「しない」という判断が自由に下され得るのかどうかという点を見る。

審判所は、裁量性を認めた。つまり結局は、何らかの財産を差し押さえてその結果滞納者の生活を窮迫させてしまっても、財産を有している限りは停止でなく差押という判断がなされて問題ないことになる。第1章でみた図2（2段階構えで定められた「滞納者の生活最低限」の領域）でいえば、処分の停止が禁止規定の定める領域の狭さを広げる可能性を有しながら、結局は裁量による（つまり運用次第）ということになる。

「これは推測になるが、市町村が裁量により停止の適用を判断する際、滞納者の「悪質性」「納付意欲の有無」といった指標で生活最低限の範囲を広げたり狭めたりしていないか。つまり、たとえば「きちんと役所に『納付の相談』に来ており、納付のできない状態をきちんと説明し、生活状況にみあった最低限の納付は今後きちんと行っていく」という世帯に対しては、積極的に生活最低限の範囲を広げ、処分停止の措置を行う。他方で、極端に言えば催告に一切応じない滞納者を「悪質」とみなし、そうした滞納者には生活を困窮させるおそれがあったとしても、「禁止」されていない限りで差押を執行する（生活最低限の範囲を最も狭く捉える）という「開き直り」に近い運営があってもおかしくないかもしれない」（横尾 2013：84）。

すでに述べてきたように、個人住民税は低所得層へ課税対象を広げ、国民健康保険制度は無収入をはじめ低所得・生活不安定層を広範に抱えた制度である。処分停止の適切な活用が望まれる。少なくとも、上記のような滞納者の「悪質性」「納付意欲の有無」といった主観による判断をなされるべきではないと考える²⁸⁾。この点について議論を深める必要がある。

おわりに

租税等徴収法における滞納処分（差押）の規定を、「滞納者保護（「滞納者の生活最低限」）」という観点から検討した。滞納者保護の規定とは、具体的には差押を制限する規定であり、それは「禁止」と「裁量」という二段階で構成されていた。まず禁止の規定は、ほとんど「当然の禁止」といえるものであり、生活不安定層に着目した場合には、あまり機能しないものであった。この点で、重要なのが裁量による差押の制限、つまり「滞納処分の停止」という制度である。しかし処分の停止も、基準のおかしさや裁量の問題を抱えている。処分停止の規定が軽んじられれば、禁止の規定が定める圧倒的に狭い領域が、ただそのまま、「滞納者の生活最低限」の領域となってしまう。処分停止は、たしかに広い裁量が与えられているものだろう。だが、その裁量が無制限ではありえないはずである。何よりも「議論の浅さ」がある。

差押の規定は一般になじみにくく、議論の深まりを期待するのは難しいかもしれない。しかし「納税」や「保険料の納付」は、生活に直結する。そして低所得層ほど、生活における租税等の負担は切実である。また低所得層への租税等の負担増加はいつそう強化されている一方、それにとまなう滞納者への差押の強化は近年の現象である。そのため特に運用にかかわる議論には、いまだほとんど蓄積がないのは当然でもあろう。今後は、停止の有する裁量についていかなる運用がなされているのか、特に低所得・不安定層に焦点を当てた調査研究が望まれるだろう^{29,30)}。そのうえで、停止の有する意義を再検討するべきである³¹⁾。

注

- 1) 本稿でいう租税等徴収法とは、地方税法や国税徴収法などを指す。しかし主たるものは、やはり国税徴収法である。それはたとえば、個人住民税（地方税）を定める地方税法も国税徴収法を基礎としているだけでなく、国民健康保険料など「公課」とよばれるものも、国民健康保険法と地方自治法などによって、地方税法の例によるものと定められ、やはり国税徴収法が基礎となるからである。なお「公課」とは、「滞納処分の例により徴収することができる債権のうち国税（その滞納処分費を含む。以下同じ。）及び地方税以外のものをいう」（国税徴収法第2条第5号）のことであり、国民健康保険料のほか、保育所保育料や公共下水道使用料がある。
- 2) 滞納処分とは、滞納租税等の強制的な徴収に関わる一連の措置である（以下では、この一連の措置である滞納処分を単に「差押」とする）。
- 3) 「滞納者保護」の趣旨による規定のうち、特に低所得・生活不安定層に対するものを中心に述べる。なおそのほか、滞納者への一般的な配慮として、夜間・休日の差押の禁止（「基本通達」第47条関係の19）や、督促後長期間経過した場合の差押に対する一定の行政措置（同18）、といったものがある。
 なお本稿で整理する「滞納者保護」の趣旨を有する規定のなかには、「滞納者保護」と明確にいわれることのないものも多い（たとえば以下で述べる「超過差押の禁止」、「無益な差押の禁止」など。金子（2013）はこれらの規定については、「滞納者の財産のうち、どの財産を差し押さえるかは、徴収職員の裁量に属する」ことに対する制限として位置付けている）。しかし本稿では、滞納者保護の趣旨を有するものとして積極的に位置付けたい。
- 4) 正確には、給与の支払い請求権という「債権」である。財産の種類については注釈8を参照。
- 5) 横尾（2013）においては、「制限」や「禁止」の用語が十分に整理されておらず、本稿とは若干異なる使い方をしている。本稿においては、繰り返しになるが、「滞納者の生活最低限」の領域とはすなわち滞納者保護の規定であり、滞納者保護の規定とは具体的には差押の「制限」の規定である。そして差押の

制限には、「禁止」によるものと「裁量」によるものがある、という整理をした。

- 6) 角谷（2007a）や自治体徴収実務研究会編（2013：1506-7）も参照。
- 7) また健康保険料の滞納に関してではあるが、鈴木亘（2008：170）が次のように指摘している。「近年の未納率の高まりは、これまでの減免対策だけでは対策が不足していることを意味している。所得・資産を多く保有しながら未納をしている人々に対しては差し押さえなどのペナルティを高くして対処すべきであるが、低所得・低資産者に対してはミーンズテストを課したうえで、もっと保険料を低くするか、無料の交付も費用対効果の観点からは正当化されるかもしれない。いずれにせよ、医療保険の未納・未加入の先行研究は少なすぎ、対策を考えるだけの情報量が少ない。もっと詳細な調査・研究、政策評価が今後必要とされる」。
- 8) 国税徴収法は差押の手続きについて、財産の種類別に規定している。その種類とは「動産」「債権」などだが、「不動産」「自動車」などと具体的に書かれている財産もある。しかしいずれにしろ、財産とは何かという定義や説明を改めて行っているところはない。以下の差押の対象となる財産についての記述をはじめ、本稿ではいくつかの実務書を参考にしている（本文で具体的に引用したもの以外にも、城下1995、杉ノ内2006など）。
- 9) 後述するが、この制限が裁量によるとする解釈には異論もある。筆者も裁量によるとする論に賛同してはいないが、これも後述するように裁量によるという説が優勢なため、「裁量による制限」という表現を用いた。
- 10) 給与から特別徴収（いわゆる天引き）されている税金・社会保険料などがある場合は、この金額も全額が禁止額に上乗せされる。しかしそもそも、国民健康保険料でいうと、勤務先での健康保険が付いていない従業員が国民健康保険に加入しているのであり、その者の給与から個人住民税が給与天引きされている例は少ないと考えられる。よって国民健康保険加入者（たとえばパートやアルバイトを想定している）には、ほとんど恩恵はない規定である（所

得税は天引きされている場合が多数だと思われるが、低所得であるほど額が低く、それゆえ禁止額としての意義も薄い。他に、不十分ながら「社会的体裁維持」に関わる金額も考慮されている。詳しくは、本文で割愛した条文を直接参照。

- 11) 国税徴収法基本通達ではこの意義として次のように述べている。「法第 48 条第 1 項の規定は、徴収職員が第 47 条関係 17 の財産の選択基準に従い差押えをする場合において、国税の徴収に十分な価額の財産を選択し、差し押さえたときは、それ以外の財産の差押えをしてはならないことを定めたものである。」
- 12) 停止してから消滅まで 3 年の期間を要する場合（地方税法第 15 条の 7 第 4 項）と、ただちに消滅させることができる場合がある（同第 5 項）。停止した滞納租税等を徴収することができない場合が明らかかな場合には、ただちに消滅させることができるが、それ以外の場合には、3 年経過したのちに消滅する。この 3 年という期間のうちに、納付資力が回復するなどの状況の変化があれば、当該停止は取消となる（同法第 15 条の 8）。

また、差押が執行されていても停止が適用された場合には、その時点で差押は解除される。よって停止は、適用されてから納付義務が消滅するまでに、その取消がなされない限りは、新たな差押も執行されないとされている（基本通達による「滞納処分の停止の効果」が次のように述べている。「（差押えの解除）滞納処分の停止をしたときは、その停止の期間内はその停止に係る国税につき新たな差押えをすることができず、既に差し押さえた財産についてはその差押えを解除しなければならない（法第 153 条第 3 項）」。

- 13) たとえば浅田ほか（2010：124）は、「より徹底した緩和措置」と述べている。
- 14) 滞納処分の停止は国税徴収法にも規定があるが、本稿では主に個人住民税や国民健康保険料を念頭に置いているため、地方税法に規定がある場合は地方税法を優先して引用した。
- 15) 同書では「担税力の調査」の重要性を繰り返し述べられてはいる。しかし同時に、「滞納となれば差押

等の強制徴収が基本とはなりますが、一定の事情や滞納者に納税に対する十分な誠意があれば、この差押そのものを猶予することもできるのです」（同書：1707-8）と、やはり基本は差押であること、さらには、「徴収の実務上は差押え後にこのような滞納に至る事実が判明する場合が多数を占めるので、差押え以後においても、差押えそのものが滞納者との納税交渉の機会を持つためのものであると位置づけられ…」（2517 の 6-7）と、十分な調査をしたうえでなければ差押は慎むべきである、という意で述べられているわけでもないと思われる記述も散見される。もちろん同書は、生活権を無視した差押はできるかぎり慎むべきである、という態度に一貫しているが、注釈 29 で述べる「あきらめた滞納者」をどこまで救済できるのかまでは不明である。

- 16) またすでに述べたところではあるが、給料等に含まれない金銭収入のうち、たとえば自営業者の売上（売掛金）や報酬、請負代金、そして金銭収入以外にも「預貯金」といった財産については、給料等のように直接禁止を規定していない。よってそうした財産はたとえば、月 10 万円にも満たない売上しかない小売を営む者のそれ、失業中で数万円の貯金しかない者にとってのそれも、「差押可能な財産」であり、ここでいう「財産がない」にはあたらないのである（よって次に述べる「生活の窮迫」が重要な規定となる）。
- 17) ほとんどすべての実務書が、この問題点を指摘していないのは不思議である。
- 18) 逆にいえば、2 章でも述べたことであるが、差押禁止規定のなかでは給料等の差押禁止以外には具体的な基準（特に金額的な基準）が定められていない。そこで「生活窮迫」の目安をここに求めたのかもしれないが、非常に安易といわざるをえない。
- 19) 条文としては、「滞納者の給料、賃金、俸給、歳費、退職年金及びこれらの性質を有する給与に係る債権の支給の基礎となつた期間一月ごとに十万円（滞納者と生計を一にする配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）その他の親族があるときは、これらの者一人につき四万五千円を加算した金額）とする。」（国税徴

収法施行令第34条)。

- 20) また、生活扶助の給付を「勘案して政令で定める金額」としたのは、「多数の納税者を相手とする滞納処分の性質上、生活扶助基準におけるように、家族の年齢構成や性別、冬期・夏期の別等まで細かく考慮するのはむしろ適当でないこと、また、生活扶助が主として非勤労世帯を対象とするのに反して、差押えの対象となるのは勤労世帯であるから、勤労を継続するために増加する費用等を考慮する必要があること等の事由を配慮する趣旨である」(同：677-678)とも述べている。
- 21) ただしこの「基本通達」には、次のような「解説」もある。「滞納者が差押禁止財産以外に多少の財産を有していても、収入が僅少であり、又はその安定性がなく、生活維持の前途が不安視され、扶養家族も含めた滞納者の生活を維持するためにその財産を生活費に充てつつある場合、又は近い将来このような状態に立ち至るおそれが多いと認められる場合にも、法153条第1項第2号に該当する」(冬木2008：1116)。しかし以下で述べていくような課題はほとんど残り、またどこまで周知されているのかは不明である。何より具体的な基準が示されていないというのが問題である。また、注釈29での指摘も参照。
- 22) また、差押の強化が近年の現象であり、租税等徴収法をどのように運営していくのか、実例が不足していることもあるだろう。そして今後は、低所得層の負担が大きくなるにつれて、滞納者保護の規定にかかわる運用が問題になる場面が急増していくことだろう。
- 23) またこの「できる規定」については、滞納者の申請に基づかないことが明示されている。「法第153条第1項の「執行を停止することができる」とは、法第153条第1項第1号から第3号までのいずれかの理由に該当する場合には、滞納者の申請に基づかないで、税務署長が職権をもって滞納処分の停止をできることをいう。したがって、滞納者は、滞納処分の停止を受けないことについては不服申し立て又は訴えを提起することができない」(「基本通達」第153条関係の5)。

- 24) 次節で紹介するのは、停止の裁量を認めた見解であるが、過去の裁判で、停止の裁量を認めなかった例もある。ただし、先述の浅田ほかは次のように批判している。判例の紹介部分から引用する。「現行の滞納処分と同旨の規定であった旧国税徴収法第12条の滞納処分の執行停止についてはあるが、長崎地判昭和30・7・14(行裁集6巻7号1671頁)は、停止をするかどうかは税務署長等の裁量によるとする。これに対して、釧路地判・36・4・18(行裁集12巻4号832頁)は、自由裁量ではなく、停止の事由があるときは停止をしなければならないとする。後者は、同条の規定が無益な差押えの禁止と同趣旨に出たものであることをその理由とするもののようであるが、疑問である。自由裁量であってもそれには限界があり、その裁量の範囲を著しく逸脱すれば違法になる、と解することで十分と思われる。」(浅田ほか2010：125)
- 25) 財務省設置法第22条に基づき国税庁に設置されている特別の機関。国税通則法第78条第1項が、国税に関する処分についての審査請求に対する裁決を行うことを定めている。
- 26) なお管見の限り、停止の要件を備えているかということが争点となった裁判例は見つからなかった。またここで紹介する事例について講評が加えられたものも、見つからなかった。
- 27) 停止の取消処分については、注12)を参照。
- 28) 処分停止をはじめとした差押の制限の規定の裁量についてたとえば角谷(2007b)では、「一口に滞納といっても、色々あります。何故滞納になったのか、という「滞納原因」一つ取ってみても、たとえば、一生懸命に事業に精を出していても、業績が上がらず資金難に陥るといった場合、また、分かりやすくするため極端な例を引きますが、申告時の納税資金をギャンブルや遊興で使ってしまった場合もあります。滞納整理を行う際、徴収行政としては、前者の場合には納税者の立場に立って緩和措置を適用する方向で対処する、後者の場合は少々厳しく対処するということになります」と述べられている。
- 29) 処分の停止の要件である「生活窮迫」該当の認定

などについて、本稿ではいわば「最悪の事態」を想定して記述してきた。というのも、たとえば差押禁止財産以外に多少の財産を有していたとしても、滞納者が自ら、納付の相談で納付の意志や生活の困窮を訴えていれば、それでもなお「差押」を選択することはあまり考えられないのではないか、と思われるからである(注釈21も参照。とはいえ可能性がないわけではないことは強調しておきたい)。しかしここで指摘しておきたいのは、ここまで検討してきた規定では、いわば「あきらめた滞納者」を救済することが非常に困難という事実である。「あきらめた滞納者」とは、租税等を徴収する機関に対し、滞納に対する負い目、さらには生活状況からやはり払えないという負い目から納付の意欲を示すことができず、そしてたとえ生活窮迫に追い込まれるような差押処分を受けても「しかたない」「自分が悪い」と思いとにかく徴収機関に近づかないような、滞納者である。「差押を受けることにより滞納租税等はなくなったが借金だけが残った」「ますます生活が困窮した」というような事態は、把握されずに数多くあるのではと危惧している。

30) また実践的には、徴収する機関に「生活相談」の機能が必要であると考えるが、その点で注目されるのが瀧・生水(2013)、生水(2012)である。

31) ところで、私債権について定めた民事執行法や、破産法における自由財産(破産後にも所有が許される財産)をみると、租税等徴収法とは異なった「滞納者の生活最低限」の領域が存在している。租税等徴収法よりも狭い場合もあるが、広く規定された領域も多くあり、興味深い。処分停止の運用のあり方について議論を深めるべきと指摘したが、その際の参考にもなるだろう。最も異なるひとつの例として、民事執行法では、強制執行を受ける者の保有する現金について、66万円まで差押が禁止されている(同131条第3号、同法施行令第1条)。破産法の定める自由財産(破産した場合にも保有が許される財産)でも、現金は99万円である(破産法第34条第3項第1号)。租税等徴収法と施行令が、差押禁止について、動産(現金を含む)そして給料等以外の金銭収入について具体的な額を一切規定していない

のと対照的である。

民事執行法における給与の差押禁止額も、租税等徴収法のそれとは異なっている。民事執行法では、禁止額を「給付の四分の三に相当する部分」と相対的に定めているのが特徴である。租税等徴収法の場合、月収が総支給8万円であれば全額が差押禁止されるが、民事執行法の場合では6万円しか禁止されていないことになる(月収8万円でも2万円が差し押さえられる)。この規定には、租税等徴収法に劣るとの批判的指摘がある(香川1995)。

文献

- 浅田久治郎ほか(2010)『租税徴収実務講座—第1巻 租税通則手続—(第二次改訂版)』ぎょうせい。
- 冬木千成(2008)『国税徴収法基本通達逐条解説』大蔵財務協会。
- 自治体徴収実務研究会 編集(2013)『地方公共団体徴収実務の要点』第一法規。
- 香川保一 監修(1995)『注釈民事執行法〈第6巻〉』社団法人金融財政事情研究会。
- 金子宏(2013)『税法(第18版)』弘文堂。
- 角谷啓一(2007a)「徴収行政の現状と方向及び滞納処分に係る基礎知識(上)」『税経新報』542、9-14。
- 角谷啓一(2007b)「徴収行政の現状と方向及び滞納処分に係る基礎知識(下)」『税経新報』543、11-19。
- 北野弘久(1979)『税法解釈の個別研究(1)』学陽社。
- 北野弘久(2007)『税法原論 第6版』青林書院。
- 大阪社会保障推進協議会(2012)『住民運動のための国保ハンドブック』日本機関紙出版センター。
- 長友薫輝(2007)「国民健康保険制度の持続可能性—滞納者への政策的対応に着目して」『地研年報』12、81-87。
- 芝田英昭編著(2010)『国保はどこへ向かうのか—再生への道をさぐる』新日本出版社。
- 城下達(1995)『国税地方税滞納整理実務事例精解』ぎょうせい。
- 租税法研究会編(1959)『租税徴収法研究』有斐閣。
- 杉ノ内孝司(2006)『地方税公課徴収実務入門』ぎょうせい。
- 鈴木潮(2008)「地方税の研究 地方税徴収の実態と広

- 域滞納整理機構の活用について」『地方税』59(5)、57-65。
- 鈴木潮(2011)「地方税徴収手続きにおける滞納処分の執行停止の運用実態」『税』66(1)、84-98。
- 鈴木亘(2008)「第5章 医療と生活保護」、阿部・國枝ほか『生活保護の経済分析』東京大学出版会、147-172。
- 生水裕美(2011)「徴収部門による多重債務問題の発見・対応マニュアルー多重債務者の生活再建と滞納解消のために」『地方税』62(6)、96-137。
- 瀧康暢・生水裕美(2013)『生活再建型滞納整理の実務』ぎょうせい。
- 寺内順子ほか編(2010)『国保広域化でいのちは守れないー提言 国民皆保険の土台、顔の見える市町村国保再生へ』かもがわ出版。
- 寺内順子ほか(2011)『国保の危機は本当か？ー作られた赤字の理由を知るために』日本機関紙出版センター。
- 横尾昌弘(2013)「国民健康保険料(税)滞納処分の規定における『財産』の検討ー滞納者への差押強化は『正しい』対応かー」『総合社会福祉研究』42、77-87。
- 吉国二郎ほか編(1981)『国税徴収法精解(昭和56年改訂)』大蔵財務協会。
- 結城康博(2010)『国民健康保険』岩波書店。
- (北海道大学大学院教育学院・修士課程修了、地方自治体職員)