

国税徴収法における徴収職員が行う差押財産の選択

長谷川 記 央

はじめに

租税実務において、滞納処分の実行がなされた場合に、預貯金があるにもかかわらず、解約返戻金に係る債権を差押えるケースを耳にしている。本来、租税債権の徴収は、理論上において、滞納者および第三者の積極的に権利を害されることがないように配慮して行われなければならない。しかしながら、ごく一部の徴収職員であると考えたいが、このような配慮がなされないケースがあると耳にしている。

本論においては、国税徴収法における差押財産の選択について論じ、滞納者であってもわが国の国民であることにはわかりはなるところから、滞納処分の実行において財産権が保護され、不測の損害が生じないように行われるべきことを論じるところである。

1. 国税優先の原則と財産の差押え

租税行政庁は、租税債権の実現のために、自力執行権が認められる一方で、私法秩序の尊重を掲げ、国税優先の原則に制限等がなされている。

国税徴収法は、「この法律は、国税の滞納処分その他の徴収に関する手続の執行について必要な事項を定め、私法秩序との調整を図りつつ、国民の納税義務の適正な実現を通じて国税収入を確保することを目的とする。」(国税徴収法1条)とされ、①私法秩序の尊重、②徴収の合理化、③国税収入の確保、を目的とするところにある。

国税優先の原則とは、「国税は、納税者の総財産について、この章に別段の定めがある場合を除き、すべての公課その他の債権に先だって徴収する。」(国税徴収法8条)とされる。国税優先の原則の根拠として、①租税の共益費用性、②租税の優先控除性、③租税債権の無選択性、④租税の無対価性、⑤租税の公示性、⑥租税担保の特異性、があげられる¹。これらについては後述することとする。

このため、租税債権は、一般私債権に優先して実現されることとなる。この具体的な手続きが、「徴収」であり、徴収に係る滞納処分として、原則として財産の差押えがなされることとなる。滞納処分の流れとして、「差押え」「換価」「配当」の順に手続きが行われることから、最初の手続きとして「差押え」がなされるといえる。

本論においては、滞納者が複数の財産を有し、特定の財産のみを滞納処分すれば、租税債権の実現が可能な場合に、特定の財産をどのように選択すべきか、論ずるところである。

既に「財産の差押解除」について別稿で論じている²が、徴収職員の差押財産の選択は、財産の差押え時点の問題であり、「財産の差押解除」とは異なる時点の問題であるから、共通する問題はあるものの、改めて研究する必要があると考えた。

このため、本論においては、租税債権は自力執行権が与えられる一方で、私法秩序の尊重が図られる必要があり、すなわち、滞納者の権利保護(財産権の保護)を図ることが求められる場合があり、差押財産の選択の場合には、滞納者の権利保護(財産権の保護)を図るべきなのか、あるいは図る必要がないのか、論ずるところである。

本論においては、努力義務である差押財産の選択について、調査をどのように行うべきかについては、徴収

職員の相当の注意があれば、当然に知ることができた場合には、その義務を負うとすべきであろう。例えば、相続人の申告漏れが生じた相続財産に対して、租税債権が生じ、重加算税が課される場合があるが、これは相続人が被相続人の財産調査を行い、相当の注意を怠ったために課されたものと考えられる。同様に、差押財産の選択に係る徴収職員の調査は、相当の注意を怠らなければ当然に知り得たであろう滞納者の財産から選択されるべきであり、相当の注意を怠ったことにより、本来選択されるべき財産が選択されず、不測の損害を負った場合には、国は何らかの責任を負うべきであるといえる。

1. 1 財産の差押えの要件

徴収職員は差押えを行う場合に、①督促状を発した日から起算して10日を経過した日までに、②その督促に係る国税を完納しないとき（国税徴収法47条1項1号、国税通則法40条）の、2つの要件を充足しなければならない。

差押えの対象財産は、差押えを行う時点において、①財産が国税徴収法施行地内にあること、②財産が滞納者に帰属していること、③財産が金銭的価値を有すること、④財産が譲渡又は取り立てができるものであること、⑤財産が差押禁止財産（国税徴収法75条）でないこと、に該当する財産であることが必要とされる。なお、⑤については、後述することとする。

①財産が国税徴収法施行地内にあることとは、財産の所在地の判定は、動産もしくは不動産又は不動産の上に存在する権利については、その動産又は不動産の所在地、債権については、債務者の住所又は居所、有価証券については、その証券の所在地、鉱業権又は採石権については、鉱区又は採石場の所在地、漁業権又は入漁権については、漁場に最も近い沿岸の属する市町村、特許権、実用新案権等については、その登録した機関の所在地、これら以外の財産については、その権利の所在地により、判断されるとされる。

③財産が金銭的価値を有することとは、金銭又は物の給付を目的としない作為又は不作為を目的とする債権等は、差押えの対象とならないことに留意しなければならない（国税徴収法基本通達47条関係7）。

④財産が譲渡又は取り立てができるものであることとされるが、例えば、相続権、扶養請求権、慰謝料請求権、財産分与請求権等は、納税者の一身に専属する権利であるから、譲渡することができないことに留意しなければならないとされる（国税徴収法基本通達47条関係8）。

1. 2 財産の差押えができない場合

財産の差押えができない場合には、一般の差押禁止財産（国税徴収法75条）、給与の差押禁止（国税徴収法76条）、社会保険制度に基づく給付の差押禁止（国税徴収法77条）、条件付差押禁止財産（国税徴収法78条）があげられる。

国税徴収法75条（一般の差押禁止財産）の趣旨は「滞納者に属する総財産は、金銭化することが可能な限り滞納税金の一般的な引当てとなるべきものであるから、すべて差押えの目的となりうるものが原則である。しかし、最低生活の保障、生業の維持、精神的生活の安寧の保障、社会保障制度の維持等種々の理由から法律上差し押さえることが禁止される財産がある。」³とされる。

国税徴収法76条（給与等の差押禁止）の趣旨は、「給与収入が一般の給与生活者の生計に占める重要性にかえりみ、給与生活者の最低生活の維持等に充てられるべき金額に相当する給与の差押禁止を定めたものである。」⁴とされる。

国税徴収法77条（社会保険制度に基づく給与の差押禁止）の趣旨は、「社会保険給付すなわち健康保険制度、

各種の共済組合制度その他の社会保険制度に基づき給付を受ける権利は、旧国税徴収法時代は、これらの制度を規制する厚生年金保険法、国家公務員共済組合法等の各特別法の規定により全額につき差押えが禁止され、例外的に恩給及び国家相助年金については、給付を行う者が国であること等の理由から、滞納処分による場合に限り、差押禁止規定を適用しないこととされていた（これらについても、旧法16条2項の規定により75%は差押えが禁止された）。しかし、性質の類似する両者をこのように区分して取り扱うことは妥当でなく、さらに、前者の社会保険給付のうち退職年金、退職一時金等給与と同様な性質を有するものもあり、社会保険給付ということだけで、廃疾給付、遺族給付等と同様に差押えを禁止することは給与に比して著しく権衡を失することとなる。課税面では、社会保険給付は、一般に非課税所得としているが、給与と同様な性質を有するものその他給与的色彩の強いものについては、これを課税所得とし、所得の計算上給与所得又は退職所得とみなすこととされていた（当時の所得税法9条2項）。差押えの関係においても、給与の差押禁止範囲の合理化に伴い、このような給付を給与とみなして措置することが、課税面と徴収面及び給与と社会保険給付との両面の権衡を図りつつ⁵、必要な保護の範囲を保障することが目的される。したがって、国税徴収法78条と同様に、最低生活の維持等に配慮した規定であることが考えられる。

国税徴収法78条（条件付差押禁止財産）の規定の趣旨は、第三者の権利の目的となっている財産を除き、徴収職員の権限に属し、徴収職員は執行の便宜に応じ差押財産を適宜に選択することが認められる。他方で、滞納処分の執行により滞納者の職業又は事業の継続が阻害されないように努めるべきとされる。「この条は、この両者の要請を調整するため、職業又は事業の継続に必要な特定の財産については、滞納者がこれに代わる相当な財産を提供すること等を条件として、差し押さえないことを定め、滞納者に間接的な差押財産の選択権を認めたものである。」⁶とされる。

このように、滞納者に対して、滞納者の財産に対して滞納処分の執行を行う場合であっても、財産権の侵害にはほかならないため、人権としての財産権としての性質が強いものについては、資本としての財産権に比して、より保護されることとなる。人権としての財産権としての性質については、既に別稿⁷で論じたとおりである。これらの規定は、人権としての財産権を目的として創設された規定であるといえ、滞納者に係る人権としての財産権は、相当程度、保護されるといえる。

他方で、徴収職員は原則として差押財産を適宜に選択することが認められており、当該選択が自由裁量であるのか、羈束裁量であるのか、という学術的な問題が生ずることとなる。また、財産権の保護と租税行政の円滑な遂行との権衡を図る見地から、差押禁止の適宜な選択を制限することは、租税債権の実現の妨げとなり、他の納税者の利益に反するとの批判的な見解も考えられる。国税優先の原則が認められる結果、国民の財産権の侵害を伴う極めて強力な権限が租税行政に与えられることとなるため、その侵害は法律の規定をもって行わなければならないが、明確な法律の規定がないことを理由に国民の財産権が侵害されるとすれば、租税法律主義⁸に反し問題になるといえる。

1. 3 国税優先の原則の概要

国税徴収法8条は「国税は、納税者の総財産について、この章に別段の定がある場合を除き、すべての公課その他の債権に先だって徴収する。」と規定する。

租税の優先徴収権の理論的根拠として、①租税の共益費用性、②租税の優先控除性、③租税債権の無選択性、④租税の無対価性、⑤租税の公示性、⑥租税の特異性、があげられる⁹。

本論においては、⑤租税の公示性に着目する。租税の公示性とは、「私債権は、その殆どが任意的に契約に

よって発生し、内容が確定するのであって、担保権の成立及び内容の確定もまた同様である。したがって、第三者との関係において担保権を主張するためには、公示の原則が強く要求される場所である。

これに対して、租税債権は、法律の定めるところにより成立しその内容も法律の定めるところにより確定するから、この間に任意に意思の介在が許されない。したがって、租税の発生の子測は、理論的には、相当程度可能であるということができ、仮に租税債権についても公示の原則を要求すべきであるとしても、その公示の方式を私債権と同一の基礎において求めることは適当でなく、また必要でないと考えられる。

殊に私法上の債権について担保物権を設定しようとする者は、債務者に対する経済的優位性から、債務者の経済状況についての調査が詳細かつ容易に行い得るのであるから、租税債権が法律の定めるところにしたがって確定することは、公示の要求にも相当に込えているものと考えられる。」¹⁰とされる。

国税優先の原則において、私債権者は債務者に対する経済的優位性から、債務者の経済状況について調査が詳細かつ容易に行い得るとされ、担保物件を設定する際に、債務者の積極的か消極的であるかは別として、財産調査を間接的に求めているように思われる。私債権者は、国税優先の原則により租税債権に劣後して、弁済をうけることとなる。このため、私債権者は、債務者が滞納国税の有無を確認したうえで、契約を成立させることが求められることとなる。国税優先の原則により、第三者である私債権者は、債務者の財産調査を求められるのに対し、徴収職員が財産調査を求められないとすれば、私法秩序の尊重が図られず問題となる。第三者である私債権者は、第三者の権利の目的となっている財産の差押換（国税徴収法 50 条）が認められており、滞納者が他に換価の容易な財産で他の第三者の権利の目的となっていないものを有し、かつ、その財産によりその滞納者の国税の全額を徴収することができる場合には、差押換の請求をすることができることとされる。このため、当該規定により、私法秩序の尊重が図られていると思われる。

他方で、滞納者は、超過差押及び無益な差押の禁止の規定（国税徴収法 48 条）が設けられているものの、差押換の請求が広く認められておらず、徴収職員の裁量権に委ねられるようにも思われる。しかしながら、徴収職員の裁量権を広義に捉えると、財産権の侵害に係る裁量権は羈束裁量とされ、終局的には司法裁判所の判断に委ねられることとなり、かえって、徴収職員が職務執行にあたり心理的な圧迫を受ける懸念が生ずることが考えられる。自由裁量と羈束裁量については、後述することとする。国税徴収法基本通達 47 条関係 17 において、「差し押さえる財産の選択は、徴収職員の裁量によるが、次に掲げる事項に十分留意して行うものとする。この場合において、差し押さえるべき財産について滞納者の申出があるときは、諸般の事情を十分考慮の上、滞納処分執行に支障がない限り、その申出に係る財産を差し押さえるものとする。」と明示し、次に掲げる事項として、①第三者の権利を害することが少ない財産であること（第 49 条関係参照）、②滞納者の生活の維持又は事業の継続に与える支障が少ない財産であること、③換価が容易な財産であること、④保管又は引揚げに便利な財産であること、があげられる。国税徴収法基本通達 47 条関係 17 において、③換価が容易な財産であること、④保管又は引揚げに便利な財産であること、が別途あげられており、滞納者の申出がある場合には、滞納処分執行に支障がない限りに、その申出に係る財産を差し押さえるものとされる。すなわち、滞納者がどの時点で申出を行わなければならないかの問題があるものの、徴収職員により滞納者の財産が差し押さえられることが予見された場合に、滞納者の他の財産が当該財産より③換価が容易な財産に該当するとき、④保管又は引揚げに便利な財産であるときは、滞納者の申出に係る財産を差し押さえることとなる。もっとも、当該基本通達が、当該財産の発見がなされた後に運用がないとされると、事前に滞納者は徴収職員がどの財産を差し押さえるのかを認識しなければならず、滞納者が当該情報入手できないことも考えられるため、滞納者の財産が差し押さえられた場合に、当該基本通達により徴収職員が他の財産を差押え、差押えの解除の要件（国

税徴収法 79 条 2 項) を充足することにより、差押えが解除されることとなる。国税徴収法 79 条 2 項 2 号は「滞納者が他に差し押さえることができる適当な財産を提供した場合において、その財産を差し押さえたとき。」と規定しており、当該基本通達と首尾一貫するといえる。

国税優先の原則により租税債権は強力な権限を与えられていることに鑑みると、滞納者については、差押財産の選択に当たっての第三者の権利の尊重(国税徴収法 49 条)の規定と同様の「滞納者の権利の尊重」を直接的な規定が設けられていないが、他の規定及び国税徴収法基本通達が補完する租税制度となっており、「滞納者の権利」に関する規定を創設することが望ましいといえる。私法秩序の尊重を図るという国税徴収法の目的と首尾一貫すると考えられる。

1. 4 差押財産の選択に当たっての第三者の権利の尊重

国税徴収法は「徴収職員は、滞納者(譲渡担保権者を含む。第 75 条、第 76 条及び第 78 条(差押禁止財産)を除き、以下同じ。)の財産を差し押えるに当たっては、滞納処分執行に支障がない限り、その財産につき第三者が有する権利を害さないように努めなければならない。」(国税徴収法 49 条)と規定しており、「第三者」が有する権利を害さないように努めなければならないとし、「第三者」に含まれる範囲が問題になると考えられる。

「第三者」の範囲として、質権、抵当権、先取特権、留置権、賃借権その他第三者の権利の目的となっている財産(国税徴収法 50 条)と規定している。このため、国税徴収法 50 条に規定される「第三者」と解すことが妥当である。

しかしながら、前述したとおり、国税徴収法は滞納者の権利保護(財産権の保護)を図らないという趣旨ではないと考えられる。国税徴収法 75 条、76 条及び第 78 条は、一般の差押禁止財産、給与の差押禁止、条件付差押禁止財産を規定する。これらの規定は、一般的に「滞納処分執行に支障がない限り、滞納者の生活の維持又は事業の継続に影響が少ない財産を選択する。」¹¹と解されているとされる。また、滞納者の財産の差押えの解除については、前述したとおりである。

本論においては、第三者の権利の尊重は、法律の規定が設けられているにもかかわらず、滞納者については、他の法律の規定及び国税徴収法基本通達により補完することによって、結果的に滞納者の権利の尊重がなされることとなっているが、滞納者の権利の尊重に対する直接的な規定がないため、より明確にすべきであると結論づけた。

1. 5 徴収職員の差押財産の選択に係る裁量権

租税法における裁量権については、国民の権利侵害に係る裁量となるため、羈束裁量として、最終的には司法裁判所の判断に委ねられることとなる。

既に別稿¹²に論じたように、租税法における行政裁量は自由裁量と羈束裁量とに分類されることがあげられ、国民の権利を害するような場合には、自由裁量が認められず、羈束裁量とすることが妥当であると結論づけた。

このため、徴収職員の差押財産の選択に係る裁量についても、羈束裁量として取り扱われることが妥当である。他方で、徴収職員の差押財産の選択については、どのように行われるべきか、いわゆる「通常の調査」について規定はなく、第三者の権利保護の規定はあるものの努力規定となっているため、実質的には自由裁量ではないかとの疑問が生ずる。

たしかに、徴収職員の差押財産の選択は、租税実務を考えれば徴収職員の裁量に委ねるところが大きく、当

該裁量を認めないとすれば、かえって他の納税者の利益を損なうことも予定される。

このように考えた場合に、徴収職員の差押財産の選択は尊重されるべきものであるものの、その選択が明らかに合理的でない場合には、不適正な手続きによってなされたものとし、手続的保障原則に反し、租税法律主義に反するものと考えることが妥当である。したがって、徴収職員の差押財産の選択が直ちに司法裁判所の判断に委ねられないとすれば、国民の「自由と財産」を保障することが難しく、羈束裁量として捉え、国民の「自由と財産」を保障することで、財産権を保護することが妥当であるといえる。

2. 差押財産の選択に係る学術的な検討

2.1 差押財産の選択に係る学術的な問題

徴収職員の差押財産の選択については、最終的には徴収職員の選択が司法裁判所の判断に委ねられることとなり、心理的な圧迫を受けることが考えられる。国民である滞納者は、当該選択により、財産権の侵害が行われ、不測の損害を負うことが考えられる。滞納処分の執行にあたり、人権としての財産権の保護を図りつつ、円滑な租税行政の遂行がなされることが求められる。

国税徴収法は、差押えの解除の要件として「滞納者が他に差し押さえることができる適当な財産を提供した場合において、その財産を差し押さえたとき。」(国税徴収法 79 条 2 項 2 号)とし、納税者は間接的に差押財産を選択することができると考えられる。国税徴収法 79 条 2 項は、徴収職員の職権として差押えの解除を認めていることから、当該権限を自由裁量と解されるかが、問題となる。

本論においては、差押えの解除については、財産権の侵害に係る裁量となるため、羈束裁量と解することが妥当であると考えられる。裁量権については、既に前述したとおりである。

差押財産の選択に当たっての第三者の権利の尊重(国税徴収法 49 条)を規定しているが、滞納者の権利については直接的には明文化されていない。滞納者の財産権の保護については、第 75 条、第 76 条及び第 78 条(差押禁止財産)の規定が設けられているものの、これらの規定が滞納者の権利を尊重する規定であることを納税者により認識させるために、本論においては、滞納者の権利の保護を明文化とすべきであると結論づけた。

2.2 差押財産の選択の順序

徴収職員が行う差押財産の選択について、一般の差押禁止財産については、その対象から除かれることとなる。給与の差押禁止に係る額、社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る額については、その対象から除外されるものの、直ちにその全額が対象から除かれないため、残余分については、差押えの対象となるといえる。条件付差押禁止財産については、「滞納者がその国税の全額を徴収することができる財産で、換価が困難でなく、かつ、第三者の権利の目的となっていないものを提供したときは、その選択により、差押をしないものとする。」(国税徴収法 78 条)と規定しており、納税者に差押財産の選択権を与えるものとされる。差押えの解除(国税徴収法 79 条 2 項)は任意規定であるのに対し、条件付差押禁止財産(国税徴収法 78 条)は、強行法規であると解される。このため、徴収職員により差押えがなされたとしても、滞納者の他の財産を差押える結果となる可能性があることから、選択順序は劣後することとなる。

これらをまとめると、徴収職員が差押財産の選択を行う場合には、第一に、これらの財産を除く滞納処分の財産が選択され、第二に、条件付差押禁止財産が選択され、第三に給与の差押禁止に係る額を除く給与債権及び社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る額を除く社会保険制度に基づく給付に係る債権が選択されることとなる。

2. 2. 1 一般の差押財産禁止財産

一般の差押財産禁止財産（国税徴収法 75 条）は、①滞納者及びその者と生計を一にする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、②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、③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、④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、⑤技術者、職人、労務者その他の主として自己の知的又は肉体的な労働により職業又は営業に従事する者（前 2 号に規定する者を除く。）のその業務に欠くことができない器具その他の物（商品を除く。）、⑥実印その他の印で職業又は生活に欠くことができない物、⑦仏像、位牌その他礼拝又は祭祀に直接供するため欠くことができない物、⑧滞納者に必要な系譜、日記及びこれに類する書類、⑨滞納者又はその親族が受けた勲章その他名誉の章票、⑩滞納者又はその者と生計を一にする親族の学習に必要な書籍及び器具、⑪発明又は著作に係るもので、まだ公表していないもの、⑫滞納者又はその者と生計を一にする親族に必要な義手、義足その他の身体の補足に供する物、⑬建物その他の工作物について、災害の防止又は保安のため法令の規定により設備しなければならない消防用の機械又は器具、避難器具その他の備品、を限定列挙している。

これらの財産については、徴収職員は差押財産を選択する際に、選択から除外しなければならない。

2. 2. 2 給与の差押禁止

給与収入は、給与生活者の生計維持に欠くことができない重要なものであるため、給与生活者の低生活費程度に相当する金額について、差押えを禁止している（国税徴収法 76 条 1 項、国税徴収法施行令 34 条）。このほかに、賞与や退職手当などについても、一定の範囲の金額について差押えを禁止している（国税徴収法 76 条 3 項、4 項）。なお、滞納者の承諾がある場合には、その承諾の範囲内で、差押禁止の限度を超えて差し押さえることができる（国税徴収法 76 条 5 項）。

なお、具体的な計算については【例題】は下記のとおりである。

このように最低生活維持費が考慮されていることから、滞納者の給与が相当程度大きい場合には、徴収職員は差押財産を優先して選択することが考えられるが、差押可能額が小さい場合には、他の差押財産に劣後して差押えられると考えられる。

また、国税徴収法基本通達 66 条関係 2 は「継続収入の債権を差し押さえた場合には、特に制限した場合（例えば、「何月分の給料又は家賃」というように制限した場合等）を除いては、差押えに係る国税を限度として、差押え後に支払われるべき金額のすべてに差押えの効力が及ぶ。したがって、各支払期ごとの金額を各別に差し押さえる必要はない。」と明示しているため、その都度、給与債権の差押えを行うことは求められていない。徴収職員は、滞納者が他の財産において完納できる見込みがない場合あるいは完納されるかが不明な場合には、給与債権を差し押さえることで、租税債権の実現を図ることが考えられる。

【例題】

内 容	実 際 額	端数調整後の額
給与支払額	320,150 円	320,000 円
所得税相当額	9,480 円	10,000 円
住民税相当額	12,590 円	13,000 円
社会保険料相当額	21,500 円	22,000 円
最低生活維持費 本人 100,000 円 45,000 円×3 人（本人を除く家族の人数） 合計 235,000 円		235,000 円
体面維持費 ① 10,000 円 + 13,000 円 + 22,000 円 + 235,000 円 = 280,000 円, (320,000 円 - 280,000 円) × 0.2 = 8,000 円 ② 235,000 円 × 2 = 470,000 円 ①、②のいずれか小さい額	8,000 円	8,000 円
差押可能額 320,000 円 - 10,000 円 - 13,000 円 - 22,000 円 - 235,000 円 - 8,000 円 = 32,000 円		32,000 円

2. 2. 3 社会保険制度に基づく給付の差押禁止

社会保険制度に基づく給付の差押禁止（国税徴収法 77 条）については、その権利の性質ごとに細かく規定がなされている。詳細においては、紙面の都合上、別稿¹²に委ねることとなる。

社会保険制度に基づく給付の差押禁止については、差押禁止の規定は次のものとされる。①保険給付、休業給付、災害給付、疾病給付又は遺族給付については、特別法の規定により全額について差押えを禁止した。②恩給又は国会議員相助年金については、障害者もしくは遺族の恩給又は公務傷病年金もしくは遺族扶助年金の全額の差押えを禁止した。③戦傷病者、戦没者の遺族等に対する障害者給付及び遺族給付並びに引揚者の遺族に対する給付については、原則として全額の差押えを禁止した。

国税徴収法 77 条は、社会保険制度に基づく給付のうち給与の性質を有するものについては、給与等とみなされる給付として、退職給付等の性質を有するものについては、退職給付等とみなされる給付として取り扱うものとする。

このように、給与の差押禁止と同様に生計維持に欠くことができない社会保険制度に基づく給付については差押禁止とし、滞納者の人権としての財産権を保護しているといえる。このため、徴収職員は差押禁止の選択を行うにあたり、他の財産において完納できる見込みがない場合あるいは完納されるか不明な場合を除き、原則として差押えを行うことは望ましくないといえる。

2. 2. 4 条件付差押禁止財産

条件付差押禁止財産により差押えが禁止されるためには、①滞納者が事業用財産等に代えて国税の全額を徴収することができる財産を提供すること、②提供された財産が第三者の権利の目的となっていないこと、③提供された財産の換価が困難でないこと、これらのすべての条件を具備しなければならない（国税徴収法 78 条）。

条件付差押禁止財産の例として、①農業機械等、②漁網等、③原材料等あげられており、職業又は事業の継続に必要な特定の残産については、滞納者がこれに代わる相当の財産を提供することによって、差し押さえない

ことを定めている。

また、国税徴収法 151 条は換価の猶予の規定を設けており、①その財産の換価を直ちにすることによりその事業の継続又はその生活の維持を困難にするおそれがあるとき、②その財産の換価を猶予することが、直ちにその換価をすることに比して、滞納に係る国税及び最近において納付すべきこととなる国税の徴収上有利であるとき、いずれかに該当する場合には、その者が納税に誠実な意思を有すると認める場合にはその納付すべき国税につき滞納処分による財産の換価を猶予することができる。換価の猶予の規定については、滞納処分の執行を行うことが、かえって事業継続によって生ずることが予定される租税債権の消滅によって、他の納税者の不利益となる場合が考えられる。このため、「②その財産の換価を猶予することが、直ちにその換価をすることに比して、滞納に係る国税及び最近において納付すべきこととなる国税の徴収上有利であるとき」には、換価の猶予を認めている。

条件付差押禁止財産については、換価の猶予の規定と同様に、事業用財産等の差押えによって、事業の継続が困難となり、滞納者の所得を減少させ、かえって租税債権の実現が困難ならしめることが考えられる。したがって条件付差押禁止財産については、徴収職員は差押財産の選択にあたっては、他の財産において完納できる見込みがない場合あるいは完納されるか不明な場合を除き、原則として差押えを行うことは望ましくないといえる。

第三者の権利の目的となっている財産の差押換の規定（国税徴収法 50 条）の趣旨は「この条は、第三者の権利の目的となっている財産が差し押さえられた場合において、一定の要件の下に、その第三者に差押換請求権及び換価申立権を認め、結果的に第三者の権利の目的となっている財産の差押えは、最後に行われることを制度的に保障するものである。すなわち、前条は、第三者の権利の尊重のための訓示規定であり、滞納者の財産をすべて調査してから差し押さえるべきことを規定したものではないから（前条関係 2 参照）、差押えにあたって第三者の権利のある財産が差し押さえられることがありうる。このような場合に、その第三者に滞納者の他の財産で国税の徴収に十分な者であることを理由とする差押替請求権を法律的に認め」¹⁴るものとされる。前述したように、国税徴収法 49 条は、徴収職員は、滞納者の財産を差し押えるに当たっては、滞納処分の執行に支障がない限り、その財産につき第三者が有する権利を害さないように努めなければならないとし、制度的な保障を行うために、第三者の権利の目的となっている財産の差押換の規定（国税徴収法 50 条）が設けられているといえる。

当該規定による差押換の請求が行われた場合には、「税務署長は、前項の請求があつた場合において、その請求を相当と認めるときは、その差押換をしなければならないものとし、その請求を相当と認めないときは、その旨をその第三者に通知しなければならない。」（同条 2 項）とし、差押換請求の要件をみたまつた場合には、差押換えを行わなければならない。

滞納者の場合には差押の解除の規定（国税徴収法 79 条）が設けられているが、「滞納者が他に差し押さえることができる適当な財産を提供した場合において、その財産を差し押さえたとき」（同条 2 項 2 号）は、徴収職員は、差押財産の全部又は一部について、その差押えを解除することができる。当該規定については、差押財産の選択権を与えることから、第三者の権利の目的となっている財産の差押換えと、同様の権利が与えられているようにも思われる。しかしながら、滞納者の場合には「できる。」とされており、必ずしも「しなければならない。」わけではなく、徴収職員の職権に委ねられることが異なるといえる。滞納者の差押財産の選択権については、既に別稿¹⁵に論じたように争いが生ずることがあり、第三者の権利に比して弱い権利であるとも考えられる。

2. 2. 6 徴収職員による差押財産の選択の順序

徴収職員の差押財産の順序を考える場合に、財産の差押えが劣後する順序をあげることによって、整理することが可能であるといえる。

徴収職員の差押財産の順序を考えるにあたり、財産権に着目し「人権としての財産権」と「資本としての財産権」とに区分し、「人権としての財産権」をより保護しなければならないと考えられる。

「人権としての財産権」としての性質を有するものとして、①一般の差押財産禁止財産、②給与の差押禁止に係る給与債権（差押禁止の額を控除した権利部分）、③社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る給付を受ける権利（差押禁止の額を控除した権利部分）があげられる。これらについては、徴収職員の差押財産の順序としては劣後することが求められる。また、①一般の差押禁止財産は差押えができないため、その選択権から除かれるところであり、給与の差押禁止および社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る権利については、一般の差押禁止財産と同様に取り扱われることとなる。したがって、②と③のみが徴収職員の差押財産の選択の対象となるといえる。

また、社会保険制度に基づく給付のうち、②と同様の性質を有するものは、②として取り扱われること、いずれの規定も生活の維持（最低生活費程度）を考慮するところであるから、人権としての財産権として保護されるものといえる。このため、それぞれの差押禁止の額を控除した残余分について差押えを行うにあたっては、滞納者の心理的な圧迫を考慮して、原則として他の財産に劣後して差押えを行うことが望ましいといえる。心理的な圧迫とは、使用者は給与所得者の給与債権に係る差押えがなされた場合に、給与所得者に対する信用を低下させることが考えられる。給与の差押禁止額を算定する際に、体面維持費を考慮することに鑑みると、このような心理的な圧迫は与えることは避けるべきである。したがって、他の財産に劣後して差押えを行うことで、滞納者に対する心理的な圧迫を避けることが望ましいといえる。ただし、条件付差押禁止財産については、滞納者の所得の源泉になり得ることが予定されるため、給与の差押禁止に係る給与債権と社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る給付を受ける権利には、劣後して差押えがなされることが妥当であるといえる。

条件付差押禁止財産と第三者の権利の目的となっている財産の優越については、第三者の権利の目的となっている財産がより保護されることとなる。なぜなら、条件付差押禁止財産は、「第三者の権利の目的となっていないものを提供したとき」（国税徴収法78条）に認められることから、第三者の権利の目的となっている財産に比して保護されないことがあげられる。したがって、徴収職員は差押財産を選択する場合に、第三者の権利の目的となっている財産は、劣後して選択しなければならないといえる。

また、給与の差押禁止に係る給与債権および社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る給付を受ける権利（これらの権利については、差押禁止の額を除いた額）については、生活の維持（最低生活維持費）については、差押禁止の額によって、差押えがなされないことから、優先して差押えがなされることが求められるといえる。当該権利の差押えがなされない場合に、第三者の権利の目的となっている財産の差押換の請求を行うにあたり、「その財産によりその滞納者の国税の全額を徴収することができること」が要件となるため、他の財産により租税債権の実現がなされ、滞納国税が過小となれば、その機会がより期待できることとなる。このため、第三者の権利の目的となっている財産の差押換の機会を保障することに鑑みれば、給与の差押禁止に係る給与債権および社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る給付を受ける権利（これらの権利については、差押禁止の額を除いた額）は、第三者の権利の目的となっている財産に優先して差押えがなされ、租税債権の実現が図られるべきであるといえる。

これらをまとめると、一般の差押禁止財産および給与の差押禁止および社会保険制度に基づく給付の差押禁

止に係る権利が除かれる（法律上、差押えが禁止されているものが除かれる）。徴収職員の差押財産の選択にあたっては、次の順序で差押えを行うことが妥当である。①法律上、差押えの制限がなされていない滞納者の財産、②給与の差押禁止に係る給与債権と社会保険制度に基づく給付の差押禁止に係る給付を受ける権利、③条件付差押禁止財産、④第三者の権利の目的となっている財産の順序で、優先して差押えを行うことが妥当である。また、①については、人権としての財産権の性質が弱いものを優先して差押えを行うことが妥当であるといえる。なお、「滞納処分の執行に支障がない限り、滞納者の生活の維持又は事業の継続に影響が少ない財産を選択する。」ことが求められることと首尾一貫しているといえる。なお、徴収職員の租税行政の円滑な遂行の妨げにならないように配慮すべきであろう。

2. 3 滞納者の財産権の保護と徴収職員の差押財産の選択

国税徴収法においては、第三者の権利保護規定が設けられる一方で、滞納者の権利保護（財産権の保護）規定が設けられていない。国民である滞納者については、財産権が認められるため、国税徴収法があえて明文規定を設けることがなく、財産権の侵害については法律の規定に基づいて行われることは、滞納者の権利保護（財産権の保護）は当然に図られると考えられる。しかしながら、滞納処分の執行にあたり、租税行政庁と滞納者に争いが生じ、司法裁判所の判断に委ねる場合があり、租税訴訟に至るケースも存在している。このため、国税徴収法において「滞納者の権利保護（財産権の保護）」を明確に規定し、確認規定を設けることが望ましいであろう。

また、徴収職員の差押財産の選択については、羈束裁量が認められるといえる。このため、滞納者と徴収職員との間に争いが生じた場合には、羈束裁量として司法裁判所の判断に委ねられることとなる。徴収職員は司法裁判所の判断に委ねられるタックス・リスクを負うこととなり、相当の心理的な負担を強いることになる。このようなタックス・リスクを負うことは、租税行政の円滑な遂行の妨げとなりかねず問題であるといえる。このような問題が生じないよう、滞納処分の執行について、より明確な規定が設けられることが求められるといえる。

徴収職員の差押財産の選択については、滞納者の財産権を侵害することから、資本としての財産権を優先的に差押え、次いで人権としての財産権を差し押さえることが望ましいといえる。他方で、国税徴収法基本通達49条関係4は、国税徴収法49条の「害さないように努めなければならない」とは、「徴収職員が差押えをするに当たって通常の調査によって知った第三者の権利を害さないように努めることをいうのであって、第三者の権利を害さないための特別の調査までも行わなければならないことをいうものではない。」と、明示している。通常の調査については、どのような手順で行われるのか明文規定がないため、徴収職員の羈束裁量に委ねられるところが多いといえる。先行研究によれば「財産発見の発端となるものは、千差万別であるが、調査による課税の場合は、課税部門の調査書類の検討を行う必要がある。また、申告に係る滞納国税の場合には、滞納者に対する、会計帳場、証ひょう書類、メモ等の検査のほか、官公署、取引先、金融機関等の調査によって財産が発見される場合が多い。」¹⁶ことがあげられており、徴収職員の羈束裁量に委ねられるところが多いといえる。

徴収職員は羈束裁量に係る心理的な圧迫を受けることが考えられるため、特に滞納者の財産権の保護を図るべきものについては、法律の規定により明確に行うべきである。現行の国税徴収法において、一般の差押禁止財産（国税徴収法75条）の規定などを設けており、滞納者の権利を保護すべきものについては、現行法令において網羅されているかは別として、明文規定を設けているといえる。

他方で、滞納処分の執行に支障がない限り、滞納者の生活の維持又は事業の継続に影響が少ない財産を選択

することが求められている。滞納者の財産権の侵害に対し、できる限り人権としての財産権を侵害しないように努めることが求められているといえる。にもかかわらず、国税徴収法は滞納者の権利保護（財産権の保護）の確認規定を設けておらず、滞納処分の実行に保護すべき財産権を限定列挙しているかの誤解を招きかねない現況にあるといえる。滞納者は財産権の保護を主張し、租税行政庁は徴収職員の裁量権を主張した場合に、司法裁判所の判断に委ねることとなるが、「徴収職員が差押えをするにあたって通常の調査」によって、滞納者の生活維持又は事業の継続に影響が少ない財産から選択し、滞納処分の実行がなされたかが問題となる。しかしながら、「通常の調査」とは、どの程度行えばよいのかは、どのような手順等で行われるべきなのか、法律の規定を設けるべきではないのかという疑問が生ずる。当該疑問に対して、滞納者の財産の状況において千差万別であることから、法律の規定を設けにくいところがあると考えられる。したがって、滞納者の権利保護（財産権の保護）の確認規定を設け、徴収職員が容易に知り得た財産があるにもかかわらず、他の財産より滞納者の生活の維持又は事業の継続に影響が大きい財産を差押えが行われぬよう努めるべき旨を規定し、滞納者の権利保護に関する確認規定を設けるべきであろう。

3. 国税優先の原則と徴収職員が求められる差押財産の選択

3.1 国税優先の原則の性質

国税優先の原則の理論的根拠として、①租税の共益費用性、②租税の優先控除性、③租税債権の無選択性、④租税の無対価性、⑤租税の公示性、⑥租税の特異性、があげられている。

租税の優先控除性は「租税は、所得の発生等そのものの基礎となる国家活動の費用であり法律の定めるところに従い、課税要件の充足によって成立するものである。したがって所得の発生等があれば、その所得のうちには税金の引き当て部分が含まれているのであって、まず優先して徴収されるべきものといえる。」¹⁷

このような考え方によれば、納税義務者と取引をしようとする者は、その債権を発生させようとするにあたって、納税義務書の納付すべき租税を控除した後の残余の資産からのみその債権の満足を受け取るということとなることを前提条件とすべきものであると考えられる。このため、租税債権は原則として私債権に優先して徴収することが認められる。

租税の優先控除性については、租税の公示性のうえに成り立つものと考えられる。租税の公示性とは、租税の発生の予測は、理論的には、相当程度可能であるということができ、仮に租税債権についても公示の原則を要求すべきであるとしても、その公示の方式を私債権と同一の基礎において求めることは適当でなく、また必要でないとされ、予測可能性が求められることがあげられる。

先行研究による租税法律主義の内容のうち、手続的保障原則があげられており、「租税の賦課・徴収は公権力の行使であるから、それは適正な手続で行わなければならない、またそれに対する争訟は公正な手続で解決されなければならない。」¹⁸ ことがあげられ、租税法律主義は、国民の「自由と財産」を保障することを目的とする政治原理ないし憲法原理としてあげられている¹⁹。租税の予測可能性を与えることにより、国民の「自由と財産」を保障することの実現を図ろうとするものであると考えられる。

したがって、国税徴収法の国税優先の原則は、租税法律主義が厳守されることが前提となり、租税の予測可能性が重要になるといえる。

3.2 滞納者の権利保護の規定の創設

租税法律主義は、国民の「自由と財産」を保障する政治原理ないし憲法原理であることから、滞納処分の執

行においても、国民の「自由と財産」を保障することが求められるところにある。

滞納者については、合法性の原則により法律に定められたとおりの税額を徴収しなければならないとされる²⁰。このため、滞納国税がある滞納者は、租税行政庁の滞納処分の執行により、財産権の侵害を受けることとなる。

ただし、当該財産権の侵害については、無制限になされるものではないのは、前述したとおりである。また、租税法の法学的研究アプローチによれば、手続的保障原則があげられており、「適正な手続」により行われることが求められるといえる。

租税実務においては、徴収職員の通常の調査により、発見された財産に対し滞納処分の執行を行うこととなるが、当該調査に係る資源に制限があり、無制限に資源が使用されると、かえって他の納税者の不利益となることがあげられる。このため、徴収職員の羈束裁量に基づいて、徴収職員の判断による通常の調査が行われ、差押財産の選択が行われることとなる。徴収職員の羈束裁量が認められる場合であっても、租税法律主義によれば滞納者の財産権を保護する機能を有しているものであるから、滞納者の生活の維持又は事業の継続に影響をできる限り小さくしなければならないといえる。

このため、滞納者の権利保護（財産権の保護）の確認規定を設けることが望ましいといえる。

3. 3 徴収職員の差押財産に係る裁量論の問題

徴収職員の差押財産に係る裁量論については、羈束裁量として取り扱われることとなる。このため、徴収職員は司法裁判所の判断を受けることとなるタックス・リスクが生ずるため、心理的な圧迫を受けることとなる。

徴収職員の心理的な圧迫が生じないように、通常の調査について、詳細な規定を設けることは難しいものの、どのような要件を充足した場合には通常の調査であるのか、明確にすることが望ましいように思われてならない。

また、努力規定であるため徴収職員は心理的な圧迫を受けないのではないか、との批判的な見解も考えられる。これに対しては、租税法律主義は国民の「自由と財産」を保障することが目的とされたとすれば、徴収職員は租税債権の実現と国民の「自由と財産」を保障することを鑑みるという、相反する考えを考慮して租税実務を行わなければならないといえる。徴収職員に、このように相反する考えと向き合う心理的な圧迫を負うところであるから、通常の調査について、どのように考えるべきかを法律により規定することにより、徴収職員のタックス・リスクを軽減させることが望ましいと考えられる。

おわりに

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響により、政府による緊急事態宣言が発せられた2020年であったが、今後、国民が納税資金を準備できず、滞納国税を生じさせることが考えられる。本論は、滞納国税が多くなり、滞納者が増加することにより、徴収職員による滞納処分の執行の件数が増えることが予想されるため、差押財産の選択について研究を行った。国税徴収法に関する研究は、法人税法に比して少ないこともあり、研究する必要があると考えられる。

滞納者は財産権の侵害により心理的な圧迫を受けること、徴収職員は司法裁判所の判断を受けるタックス・リスクによる心理的な圧迫を受けることとなるが、これらは租税法律主義が厳守されることにより、心理的な圧迫を軽減することが可能である。租税法律主義による予測可能性によって、双方の心理的な圧迫が軽減され、租税行政の円滑な遂行が図られることが求められるといえる。

[本文註釈]

- ¹ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）135-136 頁。
- ² 長谷川記央（2018b）448-474 頁。
- ³ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）585 頁。
- ⁴ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）601 頁。
- ⁵ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）618 頁。
- ⁶ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）641 頁。
- ⁷ 長谷川記央（2018b）448-474 頁。
- ⁸ 金子宏（2019）78-89 頁。
- ⁹ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）134-136 頁。
- ¹⁰ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）136 頁。
- ¹¹ 税務大学校（2020）23 頁。
- ¹² 長谷川記央（2020c）19-20 頁。
- ¹³ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）614-640 頁。
- ¹⁴ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）415 頁。
- ¹⁵ 長谷川記央（2018b）448-474 頁。
- ¹⁶ 橘素子（2018 年）256 頁。
- ¹⁷ 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編（2015）134-135 頁。
- ¹⁸ 金子宏（2019）88 頁。
- ¹⁹ 金子宏（2019）79 頁。
- ²⁰ 金子宏（2019）87 頁。

[参考文献]

- 金子宏（2019）『租税法 [第 23 版]』弘文堂。
- 税務大学校（2020）『国税徴収法（基礎編）令和 2 年度版』税務大学校。
- 橘素子（2018）『平成 28 年改訂版 租税公課徴収実務のポイント 300 選』大蔵財務協会、256 頁。
- 長谷川記央（2020a）不服審判制度に係る併合審理等の諸問題 要件事実と争点主義的運営を中心として」租税訴訟学会誌第 13 号 104-125 頁、財経詳報社。
- （2020b）「役員給与等における新型コロナウイルス感染症対応」税務 Q & A 通巻 219 号 44-49 頁、税務研究会。
- （2020c）「建設業の談合金に係る諸問題－使途秘匿金と交際費等を中心として」（査読論文）日本経営会計学会第 23 卷 17-31 頁、日本経営会計学会（2020 年）
- （2020d）「Web サイト自体の売買における税務上の取扱い」税務 Q & A 通巻 217 号 36-41 頁、税務研究会
- （2020e）「3D プリンターの減価償却及び耐用年数」税務 Q & A 通巻 214 号 34-40 頁、税務研究会。
- （2019a）「持ち帰りのための飲食料品の譲渡に係る租税債務－消費税の軽減税率の判断基準－」観光まちづくり学会誌第 16 号 14-25 頁、観光まちづくり学会。
- （2019b）「租税法における信義則の適用と租税教育」租税訴訟学会誌第 12 号 55-79 頁、財経詳報社。

- (2019c) 「子会社等を整理する場合の損失負担等に係る寄附金の検討—法人税基本通達 9-4-1 を中心として—」 税務会計研究第 30 号 257-264 頁、第一法規。
- (2019d) 「法人税法における繰延資産の諸問題 会計上の繰延資産および前払費用との比較を中心として」 (査読論文) ビジネス・マネジメント研究第 15 号 37-56 頁、日本ビジネス・マネジメント学会。
- (2018a) 「シンポジウム：収益認識基準と税務会計」 税務会計研究第 29 号 69-120 頁、第一法規。
- (2018b) 「納税者の財産権と財産の差押解除に係る諸問題」 租税訴訟学会誌第 11 号 475-495 頁、財経詳報社。
- (2018c) 「納税の猶予に係る利益概念の検討」 租税訴訟学会誌第 11 号 448-474 頁、財経詳報社。
- 吉国二郎・新井勇・志場喜徳郎共編 (2015) 『国税徴収法精解』 大蔵財務協会。

