

地方税当局及び社会保険庁との徴収共助

長 坂 光 弘

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 授 〕

要 約

1 研究の目的

新聞報道によると、国と地方は毎年、一年間に集めるべき税金の9割強の徴収にこぎつけているが、地方のみで見ると、2002年度までの5年間で徴収率は緩やかながら低下傾向になっており⁽¹⁾、また、国民年金の未納率は4割にも及び、年金制度への不信感が高まっている⁽²⁾、という。

一方、国税の徴収について見ると、滞納整理中のもの（いわゆる滞納残高）は、約20年間に渡って増加を続けたが、平成10年度末で2兆8,149億円となったのを境として、現在は連年減少を続けている（平成15年度末で2兆228億円）⁽³⁾。

このような状況を背景に、公租公課の徴収について、他に助力（徴収共助又は民間委託）を求めてその方策を検討する動きも出てきている。

そこで本稿は、徴収共助については、租税徴収の特殊性（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止など、政策的考慮の必要性）との関係では必要性を是認できるものの、

専ら徴収共助を必要とする徴収機関にとっての徴収の効率化（徴収率の維持・向上）に資するものである場合には、差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）が採用されたこととの関係から、自ずと限界があるとの問題意識の下、

租税徴収に関する現行法規の枠組み⁽⁴⁾を前提として、納税者の権利保護を

(1) 平成17年2月12日付日経新聞（朝刊）。

(2) 平成17年2月10日付日経新聞（朝刊）。

(3) 国税庁ホームページ参照（<http://www.nta.go.jp/>）。

(4) 租税徴収に関する現行法規は、①租税徴収確保の要請に基づく自力執行性及び優先性の承認（特殊な制度的保障）、②私法秩序の尊重と租税徴収確保の要請との調整（租税徴収が最小の犠牲において行われるべきことを担保）、③租税徴収制度全般の合理化（法律に基づく行政手続としての滞納処分手続そのものの合理化、近代化、法律化）、を基本的枠組みとして構築されている。

図りつつ徴収機関の事務簡素化を図るという意味での徴収の効率化を目指し、国税当局と地方税当局及び社会保険庁との徴収共助のあり方、可能性を検討する。

なお、本稿では、独立対等・平等な関係にある徴収機関（国税当局、地方税当局）と独立の関係にある徴収機関（国税当局、社会保険庁）が、それぞれの所掌する徴収事務の効率化のため、相互に支援するという意味で、徴収共助という用語を用いることとした。

2 研究の概要等

(1) 徴収共助の必要性とその態様

租税（公課）徴収に係る現行法規は、納税（納付）義務の履行を確保する方法として、徴収機関に、自力執行権を与え、自ら簡易・迅速に行動できるようにするとともに、併せて差押先着手主義を採用することにより、収入確保に関するインセンティブを働かせようとする枠組みとなっている。

そして、収入の確保は、私法秩序の尊重及び徴収の合理化という理念に基づき合理的に整備された枠組みを通じて、究極的に達成すべき目的である。

このような理念・枠組みを維持しつつ、徴収の合理化に資するというこ
とで導入された差押先着手主義のもたらす弊害を極小化する必要があるとの
観点に立脚すれば、国、地方公共団体、社会保険庁が競合する場合、行
政機関相互間の問題であることを理由に滞調法のような措置をとらなかつ
た法の趣旨を踏まえ、相互の信頼関係に基づき、①差押債権者が権利の上
に眠ることを防止し、その処分の進展を図ること⁽⁵⁾、②法の予定する緩和

(5) 換価の催告があった場合、①法令の規定（換価制限等）又はこれに基づく処分（納税の猶予による換価制限等）により、滞納処分手続を進行できないときは、その事実を連絡、②前記①以外の事由により相当の期間内に滞納処分による売却ができないときでも、その理由を連絡すべきであり、その旨了解事項に盛り込む必要がある。

措置において適切な救済が図られるようにすること⁽⁶⁾が求められている。

このことから、迅速な手続を確保するための徴収共助と納税者保護の充実のための徴収共助は、法の趣旨から当然に求められる徴収共助ということが導き出される。

そうすると、租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨を前提とした場合、徴収共助は、法の趣旨から当然に求められるものと、それ以外のものに区分して考えるべきこととなる。

(2) 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の限界

例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、一般論として許容されるためには、少なくとも、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるといふ、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものであることが必要である（許容される限界がある。）。

そして、この徴収共助を採用すべき否かは、それを必要とする原因との関係において、初めて検討し得ることとなる。

(3) 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の検討

ア 同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合に必要なとなる徴収共助

同一滞納者に対し複数の徴収機関が競合した場合であっても、高価有利に売却すべきであるということが関係徴収機関に求められているから、

- ① 同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産を、異なる徴収機関が差し押さえている場合

(6) 行政機関相互間において法の求める必要な政策的考慮を適時適切に行えるよう、少なくとも、納税緩和措置を適用する場合の判断基準・要素等を統一することが必

② 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえている場合

③ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在することとなった場合

には、一括換価⁽⁷⁾するための徴収共助が必要である(地方公共団体も同様)。

イ 地方税当局の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応

今までの対応方法では滞納額の累増に対処することが困難な地方公共団体が存在することも事実であるが、滞納処分能力等が不足する地方公共団体であればこそ、自己努力が必要であるということであり、その上でなければ他の徴収機関に徴収共助を求め得ることはできないと考える。

そして、この自己努力のメニューとしては、①情報公開と職員の意識改革、②職員の専門的知識不足への対応としての組織内共助等、③職員に履行確保を求めるインセンティブを働かせるための対策、④滞納者名の公表など徴収制度の実効性を担保するための方策の検討などが考えられる。

ウ 社会保険庁の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応

現行制度では、公課で強制徴収を認めるものの優先順位は、すべて国税及び地方税に次ぐものとしていることから、社会保険庁が他の徴収機関に徴収共助を求め得るとしても、社会保険庁にとってそのメリットが少ないと考えられる。

保険料徴収の問題については、当面、制度の持つ根本的な問題の見直

要である。

(7) 高価有利という観点からの一括換価については、現在、一つの徴収機関と同一滞納者の所有に係る複数の差押不動産を中心に議論され、また、そのように取り扱われている。

しを伴わない未納率圧縮策（対処療法）には限界があることを踏まえ、緊急対応プログラムに沿った対策を着実に実施していくことが必要であると考えます。

（４）法の趣旨から当然に求められない徴収共助の具体的メニューとその限界

ア 徴収機構の一元化（徴収一元化）

徴収機構を一元化（徴収を一元化）する目的は、本来、行政主体の立場からは、全体としての事務簡素化（最小徴税費の実現）にあり、納税者の立場からは、利便性の向上（納税者サービスの向上）にあるから、一元化の対象債権が少なくとも同質の金銭債権であり、かつ、賦課単位が同一であるなどの条件整備がなされることが最低限必要である。

イ 滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助

滞納処分の能力等が不足する地方公共団体において、自己努力をしてもなお、必要があるのであるならば、他の徴収機関（他の地方公共団体又は国税当局）に徴収共助を求めることも許されるべきであり、地方公共団体及び国税当局をまたがる徴収の囑託の仕組みがあってもよいのではないかと考える（制度的手当が必要）。

（５）徴収民間委託の可否

租税徴収の民間委託については、滞納処分手続と強制執行手続とを並存させている趣旨を踏まえ、公権力の行使（滞納処分等）は、特に適切かつ公平であることが求められるという観点に立脚すれば、自力執行権の発露たる滞納処分手続きは許されず、収納事務（コンビニ収納や納付しようよう（あるいは集金））などについてのみ検討を進める余地がある、と考える。

なお、受託する民間企業が事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からすれば、最低必要となる経費（職員教育経費、人件費、連絡経費（通信費・交通費）等）を少なくとも上回る手数料が必要であるが、一方、徴収機関からすれば、現行の徴税経費以下の費用で委託する必要があるともいえることから、受託した業者が事業として継続可能な収益をあげるのはいかに厳しいのではないかとと思われる。

3 結 論

租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨を前提とした場合、徴収共助は、先ず、法の趣旨から当然に求められるもの（簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助及び納税者保護の充実のための徴収共助）と、それ以外のものに区分して考えるべきであり、後者についての具体的メニューの採否は、先ず一般論として許容される範囲内で、かつ、それを必要とする原因との関係から検討されるべきものである。

このような観点から、滞納処分能力等が不足する地方公共団体において、自己努力をしてもなお、必要があるのであるならば、他の徴収機関（他の地方公共団体又は国税当局）に徴収共助を求めることも許されるべきであり、地方公共団体及び国税当局をまたがる徴収の囑託の仕組みがあってもよいのではないかと考える。

目 次

序論 問題の所在及び検討の方法	95
第1章 徴収共助の必要性とその限界	100
第1節 現行法規の枠組みを前提とした徴収共助の限界	100
1 租税及び国民年金の保険料（公課）に係る徴収制度の考え方	100
(1) 租税徴収制度	100
(2) 国民年金の保険料（公課）徴収制度	103
(3) 現行徴収手続（自力執行手続）の課題	105
2 徴収の効率化のための徴収共助の限界についての総論的考え方	105
(1) 現行徴収手続（自力執行手続）の目的との関係に起因する限界	106
(2) 差押先着手主義を採用する趣旨との関係に起因する限界	108
(3) 小括（徴収共助の限界）	110
第2節 現行法規の枠組みの趣旨から必要な徴収共助	111
1 差押先着手主義のもたらす弊害	111
(1) 滞納処分手続の遅延	112
(2) 納税者の権利保護の観点からの懸念	118
2 徴収機関相互間の協力関係の推進と差押先着手主義	119
(1) 租税収入の確保とそれに対する技術としての徴収を重視した アプローチ	119
(2) 現行制度の枠組みの中で徴収機関相互間の協力関係を推進する ことにより解決するアプローチ	120
3 現行法規の枠組みの趣旨から必要な徴収共助	121
(1) 簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助（滞納処分手続の 遅延防止）	121
(2) 納税者保護の充実のための徴収共助	122
第3節 小括（徴収共助の必要性とその限界）	123
第2章 徴収共助メニューの検討	126

第1節 国税当局の立場から必要と考えられる事項と対応策	126
1 徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因	126
(1) 差押えに基づく換価処分に求められるもの（高価有利な換価）	126
(2) 高価有利な換価を実現するための手法としての一括換価と その限界	127
(3) 同一滞納者に対し徴収機関が競合した場合の高価有利な換価に 向けた検討の必要性と障害	128
2 同一滞納者に対し徴収機関が競合した場合の高価有利な換価に 向けた検討	130
(1) 高価有利という観点から一括換価が求められるケース	130
(2) 高価有利という観点から一括換価が求められるケースにおける 地方公共団体の取組み事例	131
(3) 先着手の差押権者が換価の催告を受けても特段の理由なく換価 処分等を行わない場合における地方公共団体の取組み事例	133
(4) 高価有利という観点から一括換価を行うに当たり措置すべき 事項	134
3 小括（国税当局の立場から必要と考えられる事項と対応策）	135
第2節 地方公共団体の立場から必要と考えられる事項と対応策	136
1 地方税務行政の現状	136
(1) 地方税収の低迷と滞納額の累積	136
(2) 地方税務職員の状況等	138
2 徴収共助が必要と考えられる原因（徴収率の低迷要因）	139
(1) 債権の履行を確保するインセンティブの阻害要因	140
(2) 専門知識を持つ職員の確保が不十分（組織的・人的課題）	141
(3) 制度として実効性を担保できるような仕組みとなっているか 否か	141
3 税務執行体制強化小委員会報告の概要	141
(1) 徴収体制のあり方	142

(2) 個人住民税の徴収事務を中心とした税務機関の協力関係	143
(3) 徴収事務研修のあり方	147
4 地方公共団体における取組みの現状	147
(1) 地方公共団体の組織・体制の整備	148
(2) 地方公共団体の自己努力	148
(3) 地方公共団体相互間の徴収共助	150
5 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策の検討	152
(1) 対応策を検討にするに当たっての基本的考え方	152
(2) 滞納処分能力等が不足する地方公共団体が徴収共助を求める 前に必要となる自己努力	154
6 小括（地方公共団体の立場から必要と考えられる事項と対応策）	158
第3節 社会保険庁の立場から必要と考えられる事項と対応策	159
1 社会保険庁の取組みの現状	160
(1) 坂口厚生労働大臣私案（社会保険庁の改革について）	160
(2) 緊急対応プログラムとそれに基づく社会保険庁の対応	162
2 保険料納付率（徴収率）の低迷要因（徴収共助が必要と考え られる原因）	164
3 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策	166
(1) 現行制度を前提とした場合の他の徴収団体等へ徴収共助を 求めることの当否	167
(2) 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策	169
第4節 徴収共助メニューと限界	169
1 徴収機構の一元化（徴収一元化）	171
(1) 目的論の観点	171
(2) 徴収機構の一元化（徴収一元化）の目的からする前提と限界を 踏まえた検討	177
(3) 小括（徴収機構の一元化（徴収一元化）の採用可能性）	183
2 滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助	183

(1) 広域的かつ専門的な滞納整理体制確立への動き	184
(2) 行政共同の新組織設立による新組織（広域連合等）設立による 滞納整理事務の一元化の現状等	184
(3) 行政共同の新組織設立による滞納整理事務全般に係る一元化の 限界	187
3 滞納者を同じくする場合等の必要に応じた滞納整理事務の 一元化	189
(1) 現行法令に基づく他団体への個別事案の滞納処分等の委託	189
(2) 現行法令に基づかない他団体への個別事案の滞納処分等の 委託	194
5 その他の事務簡素化のための徴収共助メニューと限界	195
(1) 共同処理（共同公売・共同催告等）	195
(2) 情報交換	196
(3) 照会等の窓口一元化（アクセス窓口の一元化）	198
第5節 大括（実施すべき又は実施可能な徴収共助メニュー）	198
1 同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の 高価有利な換価に向けた徴収共助（国税当局及び地方税当局に おいて必要と考え得るもの）	198
2 地方税当局の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応	199
3 社会保険庁の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応 （他の徴収機関へ徴収共助を求めることの当否）	200
4 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の具体的メニューと その限界	200
(1) 徴収機構の一元化（徴収一元化）	200
(2) 滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助	201
(3) その他の徴収共助	202
第3章 徴収共助の実施に必要な措置	204
第1節 法の趣旨から当然に求められる徴収共助の実施に必要な措置	204

1	納税者保護の充実のための徴収共助	204
2	簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助	206
第2節 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の実施に必要な措置		
1	同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助	207
2	国税当局が地方税当局等から個別事案の滞納処分等を受託する徴収共助	207
(1)	強制執行手続における一括売却のような効果を得るための徴収共助	207
(2)	強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入	208
(3)	滞納者を同じくする場合等の必要に応じた個別事案に係る滞納整理事務の一元化に必要な手当て	208
3	その他事務簡素化のための徴収共助	209
(1)	共同処理（共同公売・共同催告等）	209
(2)	情報交換	210
3	照会等の窓口一元化	214
第4章 徴収民間委託の可否		
1	滞納処分手続と強制執行手続とを並存させている趣旨からの検討	215
2	公権力の行使の観点からの検討	215
3	個人情報保護の観点からの検討	217
4	民間委託を必要とする要因から検討	218
5	受託した業者が事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からの検討	218
6	小括（私見）	220
結語		
		223

序論 問題の所在及び検討の方法

本稿のテーマは、租税徴収に関する現行法規の枠組みを前提として、徴収の効率化のため、国税当局と地方税当局及び社会保険庁との徴収共助のあり方、可能性を検討することにある。なお、本稿では、独立対等・平等な関係にある徴収機関（国税当局、地方税当局）と独立の関係にある徴収機関（国税当局、社会保険庁）が、それぞれの所掌する徴収事務の効率化のため、相互に支援するという意味で、徴収共助という用語を用いることとする。

租税徴収に関する現行法規は、①租税徴収確保の要請に基づく自力執行性及び優先性の承認（特殊な制度的保障）、②私法秩序の尊重と租税徴収確保の要請との調整（租税徴収が最小の犠牲において行われるべきことを担保）、③租税徴収制度全般の合理化（法律に基づく行政手続としての滞納処分手続そのものの合理化、近代化、法律化）、を基本的枠組みとして構築されている。

そして、租税相互間⁽⁸⁾では実体的には優先劣後の関係はないとした上、民事執行手続で採用されている平等主義ではなく、差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）を採用したのは、

- ① 別途、徴収機関及びその職員の徴収意欲の維持・向上を図る手当を講じておけば、より一層租税徴収確保の要請に的確に応えられる（その実効性が担保できる）こと
- ② 超過差押えの防止（納税者の権利保護）から見て平等主義より妥当であること
- ③ 配当の簡便性など事務簡素化も期待できること

などを考慮してのものであり、租税債権者を競争関係におくことが、結果的に、関係する個々の租税債権者にとって徴収の効率化に資するとの考え方によるものである。この点については、公課も同様である⁽⁹⁾。

(8) 租税相互間とは、国税相互間、国税と地方税の相互間及び地方税相互間を指す。

(9) 法令の規定においては、公課（租税を除く国その他の公共団体による課徴金をい

なお、国税と地方税の相互間に優先劣後の関係はない（同順位）とした理由としては、①地方公共団体でも小さい団体ほど納税者の実情に詳しいであろうから、差押えをするのに最も便宜を持っていることになるため、差押先着手主義を採ることにより、市町村、道府県に対して優先権を与えたに等しい価値を持つこと⁽¹⁰⁾と、②国と地方とを平等・対立の関係に置こう（地方自治を拡充強化する）という考え方が影響していたこと⁽¹¹⁾、が挙げられる。

ところで、租税の徴収は、租税債権者を競争関係におくことが、結果的に、関係する個々の租税債権者にとって徴税の効率化に資するとしても、私債権の実現とは異なり、単純な権利実現だけでは済まされない政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）も必要であるから、必ずしも公売までいかないで、差押等によって租税債権を担保しつつ自主納付を促すなどの特殊性がある。

このため、同一納税者について租税債権が競合した場合、いくら競争関係にある租税債権者といえども、少なくとも政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）については、共同歩調をとる必要がある（納税者の権利保護にも厚くなる。）。また、徴税の効率化に資するために採用された差押先着手主義を機能させるためには、ゆえなく権利の上に眠る租税債権者を生じさせないようにする必要がある。

このような観点から、同一納税者について租税債権が競合した場合、関係租

い、各種の社会保険の保険料、負担金、納付金、賦課金、手数料、代執行費用等が含まれる）の徴収について、「国税徴収の例による」又は「国税滞納処分の例による」旨を定め、その徴収につき国税徴収法及びこれに基づく命令の規定が、その公課の性質に反しない限り、全面的に準用され、又はその強制徴収手続を規定する滞納処分に関する部分が準用されることを規定しており、国税徴収法の実質的適用範囲は、公租公課一般に及んでいる（吉国二郎代表編集「国税徴収法精解」（大蔵財務協会、平成14年・第15版）73-74頁）。そして、国税徴収法8条で「国税は、・・すべての公課その他の債権に先だって徴収する」と規定しているから、公課の徴収は、租税に次いで徴収する点を除き、租税の徴収と同様の考え方によることとなる。

(10) 租税法研究会『租税法研究（上）』（有斐閣、昭和34年）65頁・吉国二郎発言参照。

(11) 租税法研究会・前掲注（10）65頁・田中二郎発言参照。

税債権者間の協調が必要となるのであり、国税庁と総務省自治税務局との間において、①大口滞納者及び悪質滞納者等に対する徴税方針の調整、②差押財産の相互の要請に基づく可及的速やかな公売処分の実行、③所在財産又は執行停止に係る調査内容の連絡、を内容とする了解事項（徴収共助）が合意されているが、政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）についての共同歩調という面では不十分⁽¹²⁾である。また、公課との間においてもこのような協調（徴収共助）が全く不要とも思われない⁽¹³⁾。

新聞報道によると、国と地方は毎年、一年間に集めるべき税金の9割強の徴収にこぎつけているが、地方のみで見ると、2002年度までの5年間で徴収率は緩やかながら低下傾向になっており⁽¹⁴⁾、また、国民年金の未納率は4割にも及び、年金制度への不信感が高まっている⁽¹⁵⁾、という。

一方、国税の徴収について見ると、滞納整理中のもの（いわゆる滞納残高）は、約20年間に渡って増加を続けたが、平成10年度末で2兆8,149億円となったのを境として、現在は連年減少を続けている（平成15年度末で2兆228億円）⁽¹⁶⁾。

このような状況を背景に、公租公課の徴収について、次のような他に助力（徴収共助又は民間委託）を求めてその方策を検討する動きも出てきている。

(12) 例えば、緩和措置を検討するに当たり実施する滞納者の納付能力に関する調査において、国税当局は地方税も考慮することとなっているが、地方税当局の取扱いは定かではない。なお、植松守雄「徴税上の地方団体との連絡協調」（財政19巻12号、昭和29年）53頁によれば「現在の了解事項も、当面の目標とすべきものと、当事者が誠意を持って当たれば実行可能と思われる問題に限って協議を行ったもの」と説明されている。

(13) 植松守雄・前掲注(12)54頁・60頁によれば「(差押財産の相互の要請に基づく可及的速やかな公売処分の実行)の問題は、国税と地方税との間の問題に限らない。健康保険等の保険料との間にも起きている」ことを見聞するが「現地で随時了解事項に準じた取り決めを行ったり、具体的事例について話し合いを行う」こととしたという。

(14) 日経新聞（平成17年2月12日）参照。

(15) 日経新聞（平成17年2月10日）参照。

(16) 国税庁ホームページ参照（<http://www.nta.go.jp/>）。

- ① 社会保険庁改革が議論され、公的年金制度を一元化した上での国税庁と統合（歳入庁の創設）論議⁽¹⁷⁾もあったが、現在、社会保険庁の行っている保険料の催促が2005年度の市場化テストのモデル事業に選定され、今後、民間委託に向けた検討が行われる⁽¹⁸⁾こととなっている。
- ② 地方税の徴収率を向上させるため、集める税目が異なる県と市町村の連携による徴収強化などの取組み（徴収共助）が一部で始まっている⁽¹⁹⁾ほか、地方税徴収の民間開放も2005年度以降の導入に向け検討され⁽²⁰⁾ている。

本稿で検討する問題については、徴収は目的に対する技術の問題でもあることに着目し、従来、国税と地方税の徴収一元化、あるいは、国税と社会保険料の徴収一元化（歳入庁構想）など、別々の債権を同時に徴収するという、徴収を単なる集金のように理解したとしか考えられないような議論がなされている。

しかしながら、徴収（機構）を一元化する目的は、本来、事務簡素化（最小徴税費の実現）にあることから、別々の（異なる性質の）債権を同一行政機関が同時に徴収するというだけでは、事務簡素化（最小徴税費の実現）との関係では必然性もなく、むしろ徴収を引き受けた行政機関では事務負担増⁽²¹⁾とそれに起因する徴収率低下⁽²²⁾も懸念される。

(17) 日経新聞・前掲注(15) 参照。

(18) 東京新聞（平成17年1月12日）参照。

(19) 日経新聞・前掲注(14) 参照。

(20) 東京新聞（平成17年1月12日）。

(21) 徴収技術論としては、賦課単位の一元化、時効期間の統一やコンピュータシステムの整備など、徴収機関の事務負担軽減策が最低限必要である。

なお、1999年にIR（イギリス歳入庁）と社会保険庁を統合したイギリスでは、その統合が専ら納税者の便宜を図るものであり、コンピュータシステムの統合や時効期間の統一を伴わなかったため、二重入力やデータの効率的活用に問題が生じているほか、イギリス歳入庁の仕事の内容（性質）が変化してより困難さが増した（Mr. Paul Heggs（IRの社会保険徴収担当）の説明）。

(22) 租税と社会保険料の税当局による徴収一元化がなされている国では、徴収一元化に当たり、保険料徴収率の低下防止策を講じており、この結果、一元化前後において保険料徴収率に変化はないという。

例えば、カナダでは、雇用者に対するチェック・アンド・バランスが機能する仕組みと、保険料を含めた源泉徴収分に対する優先徴収制度の導入（Mr. Al Watson（国

そこで本稿は、徴収共助については、租税徴収の特殊性（政策的考慮の必要性）との関係では必要性を是認できるものの、専らそれを必要とする徴税機関にとっての徴税の効率化（徴収率の維持・向上）に資するものである場合には、差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）が採用されたとの関係から、自ずと限界があるとの問題意識の下、論述は以下のように構成することとする。

先ず第1章で、徴収共助の限界についての総論的な考え方を検討した上、国税当局の立場で、納税者の権利保護や利便性向上の観点から、実施すべきであると考えられる徴収共助事項について検討する。

次に第2章では、公租公課の徴収において、他に助力（徴収共助又は民間委託）を求めてその方策を検討する動きも見られるが、このような動きは、納税者利便性の向上などプラス目的なのか、あるいは現状のマイナス面を克服するためなのか必ずしも明らかにされていないため、先ず、公租公課の徴収においてそのような検討が必要となった発端（原因）を分析して類型化する。

そして、徴収共助が、その発端（原因）との関係において、①プラスの目的からのものである場合には、それにより所期の目的を達成し得るのか、②現状のマイナス面を克服するためのものである場合には、それにより原因が除去できる可能性があるか否か、③そして、租税債権者を競争関係におくことが、結果的に、関係する個々の租税債権者にとって徴税の効率化に資するとする現行法の枠組みとの関係で、整合性を確保できるか否か（現行法の枠組みを前提に採用し得るものであるか否か）、について検討する。

続いて第3章では、国税当局の立場から実施すべき又は実施可能な徴収共助事項について、国税当局が地方税等から共助要請を受け、滞納処分や訴訟を遂行する場合に障害となる規定の有無とその方向性、について検討する。

最後に、第4章において、租税徴収の民間委託の可否について検討する。

税庁の社会保険担当者)の説明)、イギリスでは、雇用者に対するコンプライアンス・プログラムの実施と問題点の確認と対応、ビジネスサポートチームの設置 (Mr. Paul Higgs (IRの社会保険徴収担当)の説明)、スウェーデンでは、社会保障番号がなければ取引や資金決裁ができない(情報は全て国税庁に集約する)仕組み (Ms. Yvonne Svenström (国税庁の社会保険担当者)の説明) などである。

第1章 徴収共助の必要性和その限界

租税徴収に関する現行法規は、租税債権者を競争関係におくことが、結果的に、関係する個々の租税債権者にとって徴税の効率化に資するとの考え方の下に構築されている。このため、本稿において、租税徴収に関する現行法規の枠組みを前提として、その中で国税当局と地方税当局及び社会保険庁との徴収共助のあり方、可能性を研究するに当たっては、例え徴収共助が徴税の効率化のためのものであったとしても、前述の考え方との整合性を確保する必要があると解される。

そこで、本章では、差押先着手主義は徴収の効率化に資するために採用されたものであることを大前提として、①先ず、徴収の効率化のための差押先着手主義と徴収共助との整合性を如何に図るべきか（徴収共助の限界をどのように考えるべきか）について、総論的な検討を行った上、②それを踏まえ、同一納税者について租税債権が競合した場合、納税者の権利保護を図る観点から、政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）についての共同歩調やゆえなく権利の上に眠る租税債権者の抑制など租税徴収に関する現行法規の枠組みの趣旨から必要と考えられる徴収共助について、検討する。

第1節 現行法規の枠組みを前提とした徴収共助の限界

本節では、租税及び国民年金の保険料（公課）に係る徴収制度の考え方を概観した上、徴収の効率化のために用意された制度としての差押先着手主義と、徴収の効率化のための徴収共助との整合性を如何に図るべきかについて、総論的な検討を行い、徴収の効率化のための徴収共助の限界についてのアウトライン的な考え方を整理する。

1 租税及び国民年金の保険料（公課）に係る徴収制度の考え方

（1）租税徴収制度

ア 私債権と別個の徴収手続（自力執行手続）を設ける必要性

租税債権は、債権としては私債権と同じ性質を持つとしても、

- ① 租税債権は、租税法の定める要件を充足することによって、一律に成立するものであり、債務者の資力、担保提供の有無等の条件を見た上で選択的に成立させることができる私債権とはその本質を異にする⁽²³⁾こと
- ② 私債権は、通常資金貸付け、物品の売買等の反対給付を前提として成立するが、租税債権は、直接的には何らの反対給付なしに成立する⁽²⁴⁾こと
- ③ 選択的に成立させることができ、しかも、原則として、反対給付を前提とする私債権は、本来、租税債権に比べ履行の可能性が強いはずである⁽²⁵⁾こと

という相違点があるため、債権自体としての回収確保の可能性は私債権より弱い⁽²⁶⁾という特質をもっている。

このため、租税徴収制度は、①租税債権の徴収を確保する見地から、租税債権の履行可能性を私債権と同列におき（国税優先の原則）⁽²⁷⁾、また、②現実の徴収に当たり、私債権のような単純な権利実現だけでは済まされない政策的考慮（納税の猶予、滞納処分執行停止、換価の猶予等の緩和措置等）も必要となるため、租税の徴収は、私債権と異なり、租税の賦課と一体的に行政権に委ねるという別個の徴収手続（自力執行手続）を設け⁽²⁸⁾、強制執行と租税徴収との調整がなされるという仕組み

(23) 田中二郎『法律学全集 11 租税法（新版）』（有斐閣、昭和 56 年）252 頁参照。

(24) 田中二郎・前掲注（23）252 頁参照。

(25) 田中二郎・前掲注（23）252 頁参照。

(26) 租税法研究会・前掲注（10）101 頁・安井誠発言参照。

(27) 田中二郎・前掲注（23）252 頁によれば、租税の優先徴収権とは「租税債権の履行可能性を私債権と同列におこう」というものであるとしている。

(28) 租税法研究会・前掲注（10）4 頁・杉本良吉発言によれば「私法上の債権の権利実現としての強制執行と租税の徴収確保のための国税徴収法とを並存させているのは、租税の徴収は、私法上の債権とちがって、租税の賦課と一体的に行政権でやらせな

みとなっている。

なお、私債権とは別個の徴収手続（自力執行手続）を是認し得るのは、租税債権が法律の規定によって発生し、申告行為等の課税処分によって確定するので、私法上の債権のように、改めて債務名義ないし執行名義を必要とせず、法律の定めるところに従い、滞納処分できることからきている⁽²⁹⁾とも説明できる。

イ 徴収手続（自力執行手続）が許容される範囲

徴収手続（自力執行手続）は、租税の滞納処分のみならず、国又は地方公共団体が課す公法上の金銭債権（公課）についても、「国税徴収の例による」とか、「国税滞納処分の例による」とか、「地方税滞納処分の例による」とかいうことで、用いられる場合も少なくない⁽³⁰⁾。

そうすると、法が国や地方公共団体にとって不可欠な財源を迅速に確保する必要がある（確実かつ能率的な徴収を行う必要がある）場合に、徴収手続（自力執行手続）が許容されるということになる⁽³¹⁾。

従って、租税（国税、地方税）と公課（国又は地方公共団体が課す公法上の金銭債権）は、租税（国税、地方税）が先立って徴収する⁽³²⁾ことを除けば、徴収技術論としては同様であり、かつ、財源確保の必要性

ければならない実質的な理由があるからではないでしょうか。つまり、私法上の債権におけるが如き単純な権利の実現だけではすまされない政策的考慮を必要とするわけですから、司法機関によるのは適当ではないということになるのではないのでしょうか」とし、立法社会政策的な規定として「徴収法7条の2（徴収猶予の規定）、12条（滞納処分の停止）、12条の2（滞納処分の執行猶予）」をあげている。

(29) 新井隆一編『青林講義シリーズ 租税法講義』（青林書院新社、1980年）151頁参照。

(30) 山田幸男・市原昌三郎・阿部泰隆編『演習法律学体系3 演習行政法（上）』（青林書院新社、昭和55年）370頁参照。

(31) 山田幸男・市原昌三郎・阿部泰隆編・前掲注(30)371頁では、法律が公法上の金銭債権について強制徴収を認める要因として「強制徴収が租税滞納処分について、ひろく認められているように、国や地方公共団体にとって必要不可欠な財源を迅速に確保する必要がある場合に、確実かつ能率的な徴収を行うためにこの手続がとられるのであると解するのが妥当であろう」と説明している。

(32) 国税徴収法8条、地方税法14条。

に差異がないことから、租税間あるいは公課間ではそれぞれ優劣を設けていない（平等に取り扱っている。）。

ウ 差押先着手主義を採用した理由（徴収の効率化に資する）

徴収手続（自力執行手続）は、債権者を競争関係におくことが徴収の効率化に資するとの考え方の下、差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）を採用し、具体的な徴収の局面において債権者が競合した場合、徴収に熱心な債権者が報われる仕組みとして構築されている。

その理由は以下のとおりであると思われる。

- ① 徴収に熱心な債権者が報われる仕組みとすれば、徴収意欲の維持・向上に資する（ひいては租税徴収の実効性担保にも有益である）こと
- ② 強制執行のような平等主義であるならば、人の嫌がることをやらなくなってしまうのか（徴収に熱心な他団体に負ぶさってしまうのか）懸念されること
- ③ 徴収に熱心な債権者が報われる仕組みであれば、自己の債権確保に必要な範囲内の差押えに留めることが可能であるため、超過差押えの防止という観点から、平等主義に比べ、納税者の権利保護にも資すること
- ④ 徴収に熱心な債権者が報われる仕組みであれば、平等主義に比べ、配当の簡便性に資するため、事務簡素化にも寄与すること

従って、差押先着手主義は、徴収の効率化にとって合理的な仕組みとして、現行徴収手続（自力執行手続）で機能することが求められている。

（2）国民年金の保険料（公課）徴収制度

社会保険料については、保険料拠出が個人の実績となり、給付に結び付く（負担した見返りに給付を受けるという対価性があり、一定の要件を満たすと受給権という権利が付与される）ため、権利性が高まり、徴収する

立場からすると徴収しやすさが生まれるという特質がある⁽³³⁾、とされている。

社会保険料により社会保障の財源調達を行う場合、次のような考慮に基づいている⁽³⁴⁾、とされている。

- ① 社会保険料は、給付の無責任な増大を防ぐよう、保険料拠出者、立法者、行政官に規律を追わせること
- ② 賃金や給与の上昇に応じて財源が拡大されるので、給付水準の引き上げが容易になること
- ③ 社会保険料は、行政上、徴収することが容易であること
- ④ 自主的な安定財源を確保できること
- ⑤ 給付のために徴収される保険料によってのみ、所得比例給付の支払が社会的に正当化されること（給付は事実上賃金の後払い）
- ⑥ 被用者は、一般的な租税よりも、給付に結び付いている保険料の方を進んで負担すると考えられること
- ⑦ 労働費用に給付費用が課せられることによって、事業主はリスクの発生を予防しようとする動機を持つこと
- ⑧ 積立金が蓄積された場合、それを公的な投資に活用することができること

そして、社会保障の費用を社会保険料、租税の何れにより調達するのが適切かは、社会保障給付の性格に依存し、また、各国の制度はその歴史的経験に強く影響される⁽³⁵⁾。

我が国では、社会保険料の持つ特質を活かせるよう、必要な費用を税ではなく保険料（公課）として調達することとし、社会保険料なるが故の徴収の容易さを確保しつつ、更にその実効性を担保するため、国税徴収の例

(33) 竹本善次『講談社現代新書 年金はどう変わるか』（講談社、2003年）57頁参照。

(34) 木下一夫編著『21世紀を支える税制の理論 第1巻 租税構造の理論と課題』（税務経理協会、平成8年）254頁参照。

(35) 木下一夫編著・前掲注（34）255頁参照。

によるとする自力執行手続を履行確保の手段として用意するとともに、租税（国税、地方税）に次いで徴収できる（徴収法 8 条）仕組みも用意した、というのが制度の基本的考え方である。

（3）現行徴収手続（自力執行手続）の課題

現行徴収手続（自力執行手続）の仕組みが機能すれば、簡易・迅速・効率的な徴収を実施でき、能率的に最小の徴税費をもって徴収の目的を果たす（徴収を担当する行政機関の使命を端的に達成する）ことが可能となる。

しかしながら、反面、差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）を採用している故に、債権者は競って差押えをしなければ自己の使命が果たせない（自己の権利を守れない）ため、個々の債権者が超過差押の禁止を厳格に貫いていたとしても、結果的に納税者（公課の納付義務者）の受ける制約が大きくなることも考えられ、更に、政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）に統一性を欠くおそれもあるなど、納税者（公課の納付義務者）の権利保護に問題が生ずることも考えられる。

逆に、実際に徴収が必要な局面において、徴収機関が徴収手続（自力執行手続）の実践をためらうこともあり得るので、徴収手続（自力執行手続）の仕組みを正常に機能させるための対策も必要となるが、現行徴収手続（自力執行手続）は、徴収機関がその実践をためらうようなことは想定していない。

2 徴収の効率化のための徴収共助の限界についての総論的考え方

徴収共助については、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、その実施の可否は、①現行徴収手続（自力執行手続）の目的⁽³⁶⁾と、

(36) 現行徴収手続（自力執行手続）を定めた国税徴収法 1 条では、その目的を「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」としている。

②そこにおいて、債権者を競争関係におくことが徴収の効率化に資するとの考え方の下に差押先着手主義（いわゆる早い者勝ちの原理）を採用していること、とを踏まえ検討されるべきものであって、その実施には自ず限界があるものとする。

(1) 現行徴収手続（自力執行手続）の目的との関係に起因する限界

現行徴収手続（自力執行手続）は、私債権のような単純な権利実現だけでは済まされない政策的考慮（納税の猶予、滞納処分の執行停止、換価の猶予等の緩和措置等）も必要であるため、私債権における手続とは別個に設けられたものであるが、併せて採用する国税優先の原則は、租税債権の履行可能性を私債権と同列におくための手法であることから⁽³⁷⁾、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめる必要がある⁽³⁸⁾。このような観点から、私法秩序との調整が図られている。

この私法秩序との調整は、担保権者等との間における実体法的関係にとどまらず、手続面においても、滞納処分により第三者の権利が影響される機会を最小限度にとどめる観点から、滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する法律（昭和32年5月2日法律第94号）が制定され、私債権者の強制執行等の手続が滞納処分手続により不当に排除されることを修正⁽³⁹⁾している。

例えば、同一滞納者（債務者）について国税（滞納額：2,000万円）、A県地方税（滞納額：500万円）、B町地方税（滞納額：3,000万円）、抵当権者（被担保債権額：1,000万円）が競合する次のような事案があったと想定する。

この事案では、A県が地方税の差押え（抵当不動産、見積価格：4,000万円）を行い、国税が参加差押え（滞納額：2,000万円）を行っているが、

(37) 租税法研究会・前掲注(10)4頁・杉本良吉発言（前掲注(28)）参照。

(38) 吉国二郎代表編集『国税徴収法精解 第15版』（大蔵財務協会、平成14年）12頁参照。

(39) 吉国二郎代表編集・前掲注(38)16頁参照。

B町は地方税滞納（滞納額：3,000万円）について何らの滞納処分も行っていない（B町は滞納処分そのものをためらっている）としよう。

そして、法定納期限等との関係では、A県の滞納地方税、B町の滞納地方税、抵当権者、滞納国税の順であり、見積価格どおりに換価できれば、A県に500万円（滞納額全額）、抵当権者に1,000万円（被担保債権全額）、国税に1,500万円（滞納額の一部）の配当が見込めるが、A県は滞納額が比較的小額等の理由で公売処分をためらっていたとする。

この事案において、例えば、国税当局とA県及びB町の税当局とが協調して、①A県が、差押えを解除し、これに伴い差押えの効力が生じた国税に対し、交付要求を行うとともに、②B町にも交付要求を行ってもらう、という徴収共助が考えられる⁽⁴⁰⁾。

仮にこのような国税当局と地方税当局との徴収共助が許されるとしたら、国税当局による公売後の配当手続において、国税、地方税及び抵当権者間でいわゆる「ぐるぐる回り」が生ずる⁽⁴¹⁾結果、

- ① 国税は、徴収共助がなければ滞納税額の一部（1,500万円）しか配当を受けられなかったにもかかわらず、交付要求に係るB町の滞納税額が存在することとなったため、滞納税額全額（2,000万円）を徴収でき
- ② また、滞納額が比較的小額等の理由で公売処分をためらっていたA県についても、A県が自ら公売処分を行ったと同様の配当が実現し
- ② 更に、滞納処分そのものをためらっていたB町も、滞納税額の一部（1,000万円）について配当を受けられるが
- ③ 一方、抵当権者は、徴収共助がなければ債権全額（1,000万円）の

(40) 滞納処分の能力等が不足する地方公共団体が少なからずあるとすれば、このような徴収共助も絵空事ではないと思われる。

(41) 差押えをした国税は、交付要求をした地方税に優先するが、差押えをした国税が抵当権に劣後し、かつ、交付要求をした地方税がその抵当権に優先するという、国税・地方税・私債権3者間の優先権が三つ巴となった状態が生ずる。

満足が得られたにもかかわらず、債権の一部（500万円）の満足しか得られない

こととなり、租税徴収のために、本来優先されるべき私債権が不当に害される状況（現行徴収手続が本来予定していない状況）を招くこととなる。

なお、このような徴収共助が許されるとすれば、優先順位は、本来、実体法上の問題であるにもかかわらず、手続（差押え）の先後によって決定することは果たして妥当かという、差押先着手主義に対する根本的な問題提起にも繋がりがねない。

従って、それぞれの徴収機関が自らの債権を徴収するということを前提とする限り⁽⁴²⁾、私債権との間で優先順位の変動をもたらす（現行徴収手続が本来予定していない状況を招く）ような徴収共助は、許されないと考えるべきである。

(2) 差押先着手主義を採用する趣旨との関係に起因する限界

差押先着手主義は、徴収の効率化にとって合理的な仕組みとして採用されたものであり、現行徴収手続（自力執行手続）で機能することが求められている⁽⁴³⁾。

そして、現行徴収手続（自力執行手続）の中で、差押先着手主義を採用した趣旨は、徴収機関及びその職員の徴収意欲の維持・向上にあり、これを徴収の効率化にとって合理的な仕組みとして機能させる体制を維持できれば、徴収の実効性を担保できるという効果⁽⁴⁴⁾も期待できる。

ところで、現行徴収手続（自力執行手続）は、簡易・迅速・効率的な仕

(42) 消費税及地方消費税のように、国税当局による賦課・徴収の一元化を法が予定している場合には、国税当局と私債権のみの関係となるから、私債権と間で優先順位の変動をもたらすことはない。従って、このような賦課・徴収の一元化（一種の徴収共助）は許容される。

(43) 第1章第1節1の(1)のウ（差押先着手主義を採用した理由（徴収の効率化に資する））参照。

(44) この反射的效果として、超過差押えの防止（納税者の権利保護）や配当の簡便性（事務簡素化）に資することも期待し得る。

組みであって、自力執行権を行使すれば差押えは容易にでき、かつ、その差押が優先するので、徴収機関及びその職員に債権の履行を確保するインセンティブが働けば利用しやすい制度となっている。

しかしながら、現行徴収手続（自力執行手続）の仕組みは、税の分野以外では、必ずしも簡易迅速な手段とはなっておらず、更に、税の分野でも、地方公共団体、とりわけ市町村においては、滞納処分制度が機能障害にあると指摘されている⁽⁴⁵⁾。

滞納処分制度の機能障害などによる徴収不全に対する対応策として、現行徴収手続（自力執行手続）の中で、差押先着手主義を徴収の効率化にとって合理的な仕組みとして機能させる体制の構築を志向するのではなく、安易な徴収共助を志向するならば、

- ① 滞納処分制度が機能障害に陥っている徴収機関及びその職員については、更にその機能障害を助長しかねず、
- ② 滞納処分制度が正常に機能している徴収機関及びその職員であっても、他の徴収機関がやってくれるという手段が用意されるということになれば、自分でやりたくない又はやりにくいことは他にご厄介になって配当をもらえばいいという安易な選択に陥りかねず、

更に滞納処分制度の機能障害を蔓延させることにつながるおそれがある。

従って、徴収機関及びその職員に債権の履行を確保するインセンティブを働かせて徴収の効率化を図る（差押先着手主義の趣旨を生かす）という現行法の枠組みを前提とすれば、徴収共助は、それを必要とする徴収機関及びその職員と、その要請を受ける徴収機関及びその職員の双方にとって、徴収意欲の減退を招かない、徴収の効率化に資するものでなければ許容されないと考えるべきであるということになる。

(45) 宇賀克也・大橋洋一・高橋滋編『対話で学ぶ行政法』（有斐閣、2003年）78頁[宇賀克也発言]参照。

(3) 小括（徴収共助の限界）

現行徴収手続の枠組みを前提とすれば、徴収共助は、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、一般論として許容されるためには、少なくとも、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるといふ、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものであることが必要であるということになる。

なお、滞納処分制度が機能障害にある徴収機関及びその職員があるとなれば、先ず、その原因について詳細な分析が必要であり、この原因との関係において、はじめて徴収共助が許容される範囲内においてその効果が得られるか否かを検討し得ることとなる。

更に、徴収は、目的に対する手段の問題であると同時に、財源調達を必要とする制度の仕組みそのもののあり方にも密接に関連する問題でもあるから、その制度の仕組み考え方をキチンと整理した上で、制度の考え方に対して最も効果的・効率的な手段として検討されるべきものである。

従って、全く異なる考え方の下に構築された制度の下における異なる性質の債権を、単に徴収の手法に類似点がある、あるいは相手方が同一などというだけで、徴収共助や更に進めて徴収の一元化を図り、徴収機関の事務簡素化と国民の利便性向上を図るといふ議論もあり得るが、課税標準を共通とする租税でもない限りかえって非効率となるおそれもあるから、これを無視した議論は徴収を単なる集金と捉えた議論⁽⁴⁶⁾であり、現行制度を前提とした徴収機関の徴収上の協力という手法には、この面からも自ずと限界があることになる。

(46) 水野忠恒「大蔵省・国税庁分離と徴収一元化論に対する疑問」税経通信 1997年11月 32-37頁参照。

第2節 現行法規の枠組みの趣旨から必要な徴収共助

前節における検討において、現行徴収手続の枠組みを前提とした徴収共助は、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるといふ、現行徴収手続(自力執行手続)の目的に反する結果を招かないものであるものでなければ許容されないことが明らかとなった。

本節では、それを踏まえ、同一納税者について租税債権が競合した場合、納税者の権利保護を図る観点から、政策的考慮(納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置)についての共同歩調やゆえなく権利の上に眠る租税債権者の抑制など、租税徴収に関する現行法規の枠組みの趣旨から必要と考えられる徴収共助について検討する。

1 差押先着手主義のもたらす弊害

差押先着手主義は、競合する租税債権者が競争関係におかれるため、徴収機関及びその職員の徴税意欲の維持・向上が期待できるとともに、平等主義と比べ、超過差押えの防止、配当の簡便性(事務簡素化)や簡易・迅速性という点からも妥当という利点はあるものの、次のような問題点(弊害)も指摘できる。

そして、この問題点(弊害)は、

- ① 滞納処分による差押えは、それによって租税債権を確保(担保的効力を確保)し、どうしても履行されない場合には差押財産を処分して税金に充てるといふ二つの機能を併せ持っていること⁽⁴⁷⁾
- ② 実際の徴収の局面では、この差押えを基盤として、納税者に自主納付のしょうようを行うのが通常であり、大体の滞納税金はこれで解決され、

(47) 租税法研究会・前掲注(10)20頁・桃井直造発言参照。

差押財産の公売まで至るのは、納税者に納税の誠意がなく、どうしても納めないという場合に限られていること⁽⁴⁸⁾

という租税徴収の特殊性から、租税債権者が競合した場合、発生し得るものである。

(1) 滞納処分手続の遅延

差押先着手主義では、差押債権者は、徴収すべき税額の必要な範囲のみを差し押さえれば足りるから超過差押えの禁止を維持できるが、一旦差押えをすれば優先徴収権が与えられるため、その差押えに基づく換価処分が遅延する傾向を生ずる欠点がある⁽⁴⁹⁾、とされている。

そこで、次のような対策がなされている。

ア 滞納処分手続と強制執行手続が競合する場合

この場合には、「滞納処分と強制執行等との手続の調整に関する法律」(以下「滞調法」という)の規定により、①不動産、船舶及び動産を含む全ての財産について、滞納処分による差押えと強制執行等による差押えとの競合を二重差押制度の導入によって可能とした上、②この二重差押えを根幹として相互に遅延している換価処分の促進措置を講ずることができることとし⁽⁵⁰⁾、手続に遅れた債権者の権利実現手続が先行差押権者の手続の遅延等により不当に排除されかねないという差押先着手主義の弊害を防止している。

例えば、滞納処分による差押えが先行する場合における後行の強制執行等による差押えに基づく競売手続は、原則として、先行の滞納処分による差押えが解除された後でなければ、行うことができないが、裁判所による強制執行続行の決定があったときは、例外的に後行の強制執行等による差押えに基づく競売手続を行うことができるという措置である。

(48) 租税法研究会・前掲注(10) 20頁・桃井直造発言参照。

(49) 吉国二郎代表編集・前掲注(38) 148頁参照。

(50) 吉国二郎代表編集・前掲注(38) 148頁参照。

強制執行続行の決定は、後行の強制執行による差押債権者等⁽⁵¹⁾の申請に基づき、相当と認めるとき、裁判所が行わなければならない（滞調法9条1項）。

そして、後行の強制執行による差押債権者等が申請できるのは、次のような場合である⁽⁵²⁾。

- ① 法令の規定により滞納処分による換価が許されないため、既に開始した滞納処分の続行（換価処分）ができないとき（滞調法8条1号）

この例としては、国税通則法52条（担保の処分）5項、同法105条（不服申立てと国税の徴収との関係）1項ただし書、国税徴収法32条（第二次納税義務の通則）4項、同法24条（譲渡担保権者の物的納税責任）3項、同法50条（第三者の権利の目的となっている財産の差押換）3項、同法90条（換価の制限）3項、所得税法（予定納税額の滞納処分の特例）、会社更生法24条（他の手続の中止命令等）2項・5項、同法25条（包括的禁止命令）1項、同法50条（他の手続の中止等）2項などの規定がある。

- ② 法令の規定により行われる行政処分又は裁判の効果として滞納処分の続行ができないとき（滞調法8条1号）

この例としては、国税通則法46条（納税の猶予の要件等）1項から3項までの規定による納税の猶予をしたときの当該猶予に係る国税、同法105条（不服申立てと国税の徴収との関係）2項の規定による徴収の猶予又は滞納処分の続行停止をしたときの当該猶予等に係る国税、国税徴収法151条（換価の猶予の要件等）1項の規定による換価の猶予をしたときの当該猶予に係る国税などがある。

(51) 差押債権者又は動産執行事件の併合により配当要求の効力を生じた債権者（民事執行法125条3項前段）をいう。

(52) 浅田久治郎・深谷和夫・荒川雄二郎・牧野正満・西澤博・矢ヶ崎一好共著『租税徴収実務講座 第3巻 特殊徴収手続』（ぎょうせい、平成11年）231頁参照。

- ③ 保全差押え（徴収法 159 条 1 項）又は繰上保全差押え（通則法 38 条 3 項）がされているとき（滞調法 8 条 2 号）

保全差押え又は繰上保全差押えに係る国税につき納付すべき額が確定するまでの間、換価が制限される（通則法 38 条 4 項、徴収法 159 条 8 項）。

- ④ その他、相当の期間内に公売その他滞納処分による売却がされないとき（滞調法 8 条 3 号）

イ 滞納処分手続が競合する場合

この問題は、行政機関相互間限りのものであるから、関係機関の協調によって当然所要の措置がなされるであろうことを前提に、国（又は地方公共団体）は、換価の催告（徴収法 86 条）により、地方公共団体（又は国）に対して直ちに換価処分を行うよう注意を促し、国、地方公共団体相互の良識に基づいてお互いの要請を容れ、できるだけ速やかに公売処分を行うことにより解決する仕組みとなっている。その詳細は、以下のとおりである。

そして、この仕組みはあくまでも、国、地方公共団体相互の良識に委ねられたものであり、換価の催告にしても一方の徴収機関に対して注意を促すに止まる効果しかないものであるため、その実効性を担保するためには、国と地方公共団体の連携・協調が重要となる。

(ア) 換価の催告

現行国税徴収法は、動産及び有価証券、不動産、船舶、航空機、自動車、建設機械及び小型船舶並びに電話加入権について、

滞納処分相互間の競合を参加差押制度（徴収法 86 条）の導入によって可能とした上、

参加差押えをした税務署長は、その参加差押えに係る滞納処分による差押（先着手の差押）財産が相当期間内に換価に付されないときは、その先着手による差押えをした行政機関等に換価の催告をすることができる（徴収法 87 条 3 項）として、

手続に遅れた租税債権者の権利実現手続が先行差押権者の手続の遅延等により不当に排除されかねないという差押先着手主義の弊害を防止している。

しかしながら、この換価の催告は、滞納処分による差押えをした行政機関等に対し、直ちに換価処分を行うよう注意を促すに止まり、それ以上の効果はない⁽⁵³⁾、とされており、平成10年法律128号改正前の滞調法に規定する徴収職員に対する換価催告⁽⁵⁴⁾は、その効果がないときは強制執行続行の決定の申請ができるなど強制力を持っていたことと著しく異なっている。

注意を促す程度の効果しか期待できない換価の催告に止めることとしたのは、問題が行政機関相互間限りのものであることに着目し、換価の催告があった場合、当然所要の措置がなされることを期待できると考えられたためであるとされている⁽⁵⁵⁾。

そして、この点についての国税庁の取扱いは、法律で換価が制限されているときその他相当な理由により換価ができない場合を除き、速やかに換価するものとしており、そのような理由に該当しない場合において換価しないときは、その理由を催告した行政機関等に文書により通知することとしている。

(イ) 国と地方公共団体の連携・協調

現行国税徴収法（昭和34年4月20日法律第147号）制定前から、この問題は、「地方税において全財産を差押中のため、今後の整理はす

(53) 吉国二郎代表編集・前掲注(38)638頁参照。

(54) 平成10年法律128号（競売手続の円滑化等を図るための関係法律の整備に関する法律）による滞調法の一部改正前の滞調法8条3号は「前2号の場合を除き、相当期間内に公売その他滞納処分による売却がされない場合において、すみやかに売却すべきことを徴収職員等に催告したにもかかわらず、その催告の効果がないとき」となっていた。なお、この改正は、続行決定手続の簡素化を図るために行われたものである。

(55) 吉国二郎代表編集・前掲注(38)638頁参照。

べて地方税の出方次第、ところが地方税の側にその整理の見通しを聞いてみても一向に要領を得ない、執行停止に付するわけにもゆかず、どうとも整理の方法がないという事例はよくあちこちで見かけるところである。・・・こちらが差押優先主義の上にあぐらをかいて、地方税側をやきもき事例も幾らでもありそうだ」⁽⁵⁶⁾というように顕在化していた。

そこで、昭和 29 年に国税庁と自治庁の間で、相互協力に関する了解事項(「税務行政運営上の協力に関する国税庁と自治庁との了解事項」。以下「了解事項」という)が締結され、国、地方公共団体相互の良識に基づいてお互いの要請を容れ、できるだけ速やかに公売処分を行うよう約束した⁽⁵⁷⁾。

具体的には、一方の徴収団体が差し押さえた財産について、

- ① その差押えに係る税額に比べ剰余を生ずる見込みがある場合で、かつ、他に差押え得る財産もないような場合で
- ② 更に、他の徴収団体から交付要求があり、かつ、その公売を行ってほしい旨の要請があったとき

は、特別の事情がない限り、できるだけその財産の公売を促進することとした⁽⁵⁸⁾。

なお、この場合でも、その差押えに係る滞納税額がその差押財産を担保として徴収猶予等に付されているときは、その公売の要請には応ずることができないので、

(56) 植松守雄「徴税上の地方団体との連絡協調」財政 19 卷 12 号(大蔵財務協会、昭和 29 年 12 月 1 日) 60 頁参照。

(57) 植松守雄・前掲注(56) 52-61 頁参照。植松氏によれば、国税庁と自治庁との間で締結された「税務行政運営上の協力に関する国税庁と自治庁との了解事項」は、大きく①納税貯蓄組合の普及育成と組合員の徴税に関する協調、②同一納税者に対する徴税の協調に区分され、後者については、更に、①大口滞納者及び悪質滞納者等に対する徴税方針の調整、差押財産の相互の要請に基づく可及的速やかな公売処分の実行、③所在財産又は執行停止にかかる調査内容の連絡に細分されていたという。

(58) 植松守雄・前掲注(56) 60 頁参照。

- ① その財産が、可分物のときには、差押えに係る税額に比べて超過する部分の財産差押えの解除を考慮し
 - ② その財産が、不可分物のときには、差押えに係る徴収団体が滞納者に対して、他徴収機関の滞納のためにも納税計画を提出させるよう所要の斡旋をすべきもの
- とした⁽⁵⁹⁾。

つまり、不可分物の差押財産を担保として徴収猶予等に付されている場合には、その差押財産は、先着手の差押えを行った徴収団体のみならず、交付要求（と公売を行ってもらいたい旨の要請）を行った徴収機関に係る滞納税金の徴収猶予等の担保ともなるよう取り扱うこととしたものである⁽⁶⁰⁾、といえる。

この了解事項については、昭和 29 年了解事項のほか、その後の状況の変化等に応じて、昭和 41 年了解事項、昭和 57 年了解事項、平成 9 年了解事項も締結され、現在に至っている⁽⁶¹⁾。

そして、この了解事項の実効を確保し、第一線の連絡・協調を図る

(59) 植松守雄・前掲注 (56) 60 頁参照。

(60) 植松守雄・前掲注 (56) 60 頁参照。

(61) 国税庁 50 年史 (国税庁、平成 12 年) 240 頁参照。その記述によれば、各了解事項の概要は次のとおりである。

- 1 41 年了解事項 昭和 41 年 11 月に地方税法施行令が改正され、所得税確定申告書を提出した者は、住民税・事業税の申告書の提出を要しないこととなり、三税申告手続が一本化された。そこで、三税申告手続一本化の事務が円滑に運営されるよう締結された。
- 2 57 年了解事項 昭和 56 年に設置された臨時行政調査会において、国・地方を通じた税務行政の簡素化・効率化と税務執行の一層の適正化を促進するために、①所得税の確定申告書に市町村閲覧用写しを追加、②市町村における所得税還付申告書等の収受、③資料情報の相互活用の促進、④納税相談、税務広報、税務調査等の相互協力の推進等を内容とする。
- 3 9 年了解事項 平成 9 年 4 月から施行されている地方消費税については、当分の間、国税当局において消費税と併せて執行することとされ、調査、更正・決定、滞納処分等は全て国が一元的に行うこととされていることから、地方消費税の円滑かつ適正な執行を図るとともに、従来からの国と地方公共団体との相互協力についても一層推進することとした。

ための組織として地方協議会⁽⁶²⁾と地区協議会⁽⁶³⁾を設けて、随時協議を行い、具体的な実施細目の検討や具体的事例についての調整に当たることとなっている⁽⁶⁴⁾。

(2) 納税者の権利保護の観点からの懸念

差押先着手主義は、極めて有効かつ端的に目的に達し得る仕組みであり、かつ、徴収機関及びその職員の徴収意欲の意地・向上にも極めて有益である。

反面、実際の徴収局面では、徴収機関が手続の先後を基準とした競争者の関係におかれるため、徴収機関は、競って差押えをしなければ、自己の責務を果たせない（自己の権利を守れない）状況におかれる。

一方、租税徴収においては、その特殊性から政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）も必要である。

従って、例えば、国（又は地方公共団体）が、納税者の置かれた状況から政策的考慮（納税の猶予、滞納処分の執行停止、換価の猶予等の緩和措置）が必要である旨判断した場合には、納税者保護の観点から、競合する地方公共団体（又は国）もそれを尊重する必要がある。

そして、国であろうと地方公共団体であろうと、政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）が必要であるか否かの判断基準は、本来、同一であるべきである。

しかしながら、この点に関連する了解事項は、滞納処分の執行停止の監査に際しての調査結果等の相互活用（執行停止に係る調査内容の連絡）⁽⁶⁵⁾に止まっており、政策的考慮（納税の猶予、滞納処分の執行停止、換価の猶予等の緩和措置）全般について調整等を図る仕組みはない（当然、判断

(62) 国税局とその管内の地方公共団体の代表者をもって構成（植松守雄・前掲注（56）61頁参照）。

(63) 税務署とその管内の道府県事務所、税務事務所及び市町村の代表者をもって構成（植松守雄・前掲注（56）61頁参照）。

(64) 植松守雄・前掲注（56）61頁参照。

(65) 植松守雄・前掲注（56）61頁参照。

基準等のすり合わせもない)。

2 徴収機関相互間の協力関係の推進と差押先着手主義

差押先着手主義のもたらす弊害を如何に除去するかという場合、現行制度の枠組みを前提とするにしても、①その枠組みの中で徴収機関相互間の協力関係を推進することにより解決するアプローチと、②租税収入の確保とそれに対する技術としての徴収を重視したアプローチとが考えられる。

(1) 租税収入の確保とそれに対する技術としての徴収を重視したアプローチ

国税と地方税とは、それぞれ優先徴収権を与えられている⁽⁶⁶⁾が、「徴収団体が国であるか、又は地方公共団体であるかにより、その徴収する租税の優先順位に差等をつける合理的な根拠がないから」⁽⁶⁷⁾、観念的には同順位であるが、具体的には先に差押えをした方が優先する⁽⁶⁸⁾（優先徴収権をもつ）ことになっている（徴収法 12 条）。

つまりこれは、国と地方公共団体は、何れも租税という一つの権力的な基礎に基づいて財政を賄っているのは同一であるから、その限りにおいて両者を同一条件に置くべきであるということである。

この優先徴収権を誰に与えるかは、本来、実体法上の問題であるにもかかわらず、それを差押えの先後という手続上の事実関係の先後によって決めるというのは果たして妥当なのか、という根本的な問題提起もあり得る。

(66) 国税徴収法 8 条（国税優先の原則） 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立って徴収する。

地方税法 14 条（地方税優先の原則） 地方団体の徴収金は、納税者又は特別徴収義務者の総財産について、本節に別段の定めがある場合を除き、すべての公課（滞納処分の例により徴収することができる債権に限り、かつ、地方団体の徴収金並びに国税及びその滞納処分費（以下本章において「国税」という。）を除く。以下本章において同じ。）その他の債権に先だって徴収する。

(67) 租税徴収制度調査会「租税徴収制度の改正に関する答申」（昭和 33 年 12 月 8 日）第二（租税公課相互間の調整）の一（租税公課相互間の徴収順位）1（国税と地方税の優先順位）参照。

(68) 吉国二郎代表編集・前掲注（38）146 頁参照。

そして、国税と地方税の性質が租税という意味で同一であり、かつ、その収入を確保するという目的も同一であり、更に、最小徴税費の実現も同様に求められていることに着目し、それらを実現するための技術としての関係にある徴収を重視した場合、私債権との調整の関係から差押先着手は維持するとしても、国税と地方税との配当は強制執行と同様に平等にすべきという議論もあり得る。

仮に、国税と地方税相互間の配当は平等だということになってくれば、客観的な是非は別として、国と地方公共団体との協力体制の推進が期待でき、それにより①差押先着手主義のもたらす弊害の補完が可能、②徴税事務がより簡素化できるというメリットがあるほか、③協力体制により情報連絡がスムーズに行われるようになれば、平等主義の弊害とされる超過差押の防止を厳格に貫くことができない問題や手続が煩瑣になり時間がかかるという問題の解消は可能となる。

(2) 現行制度の枠組みの中で徴収機関相互間の協力関係を推進することにより解決するアプローチ

しかしながら、権利行使に熱心な者がいくらかでも報われる仕組みでなければ、自ら行動するという徴収意欲が減退し、他の徴収機関に頼る気持ちが醸成され、結局、何もしなくなるおそれもある。

従って、滞納処分のような誰もが進んで行いたくないような物事というのは、理論的には平等のように見えても結果的に悪平等となるおそれがある限り、ある程度の刺激あるいは報酬を与えるなど、実効性を担保できるような仕組みとすべきであり、やはり差押先着手主義を基本とし、その枠組みの中で、滞納処分手続の遅延や納税者の権利保護の観点からの懸念など、その弊害を除去する（現行法規の枠組みの趣旨を生かす）ために必要な徴収機関相互間の協力関係を如何に推進するかという観点から検討すべきこととなる。

3 現行法規の枠組みの趣旨から必要な徴収共助

自力執行権と差押先着手主義を内容とする徴収手続は、徴収機関が簡易・迅速に行動でき、かつ、徴収意欲の維持・向上にも寄与するもので、個々の事案の処理に当たり極めて有効かつ端的に目的を達し得る仕組みであるが、反面、相手方の権利保護に欠けるおそれもあるほか、滞納処分手続が遅延することもあり得る。

現行法規の枠組みの趣旨を生かすためには、競争関係にある徴収機関相互間において、法の予定する緩和措置において適切な救済が図られるようにするとともに、差押えに基づく換価処分の促進措置が機能するような取組みが必要となる。

このような競争関係にある徴収機関相互間が行うべき取組みは、現行徴収手続が、関係機関の協調によって、当然所要の措置がなされるであろうことを前提としている以上、その趣旨を生かすため法が求めるもの（徴収共助）と考える。

(1) 簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助（滞納処分手続の遅延防止）

滞納処分手続の遅延防止策としての換価の催告（徴収法 86 条）は、一方の徴収機関に対して注意を促すに止まる効果しかないものであるため、その実効性を担保するためには、国と地方公共団体⁽⁶⁹⁾の連携・協調が重要である。

このため、交付要求（参加差押）をした他の徴収団体から、一方の徴収団体が差し押さえた財産について、換価の催告があった場合には、①その差押えに係る税額に比べ剰余を生ずる見込みがある場合には、できるだけその財産の公売を促進し、②その差押えに係る滞納税額がその差押財産を

(69) 滞納処分手続の遅延の問題は、国税と地方税との間の問題に限らず、国民年金等の保険料との間にも起こり得る（植松守雄・前掲注（56）60 頁参照）が、租税と国民年金等の保険料（公課）相互間は、仮に保険料が先着手で差押えていたとしても配当においては租税優先（徴収法 8 条）となるから、理論として遅延の問題はともかく、通常、租税債権と保険料債権が競合した場合でもこのような問題は起こりにくい。

担保として徴収猶予等に付されているときは、財産の形態（可分物か不可分物か）により、超過部分の差押えの解除、又は他の徴収団体の滞納に対する納付計画提出しようよう、を行うという了解事項により国と地方公共団体の連携・協調を図ることとなっている。

そして、了解事項に基づき設けられる地方協議会と地区協議会において、具体的な実施細目の検討や具体的事例についての調整に当たることとなっている。

この仕組みの実効性を担保するためには、国と地方公共団体相互間の信頼関係の醸成が不可欠であることから、換価の催告があった場合、了解事項に沿った誠実な対応は当然として、情報連絡も欠かせない。

このような観点から、換価の催告があった場合、

- ① 法令の規定（換価制限等）又はこれに基づく処分（納税の猶予による換価制限等）により、滞納処分手続を進行できないときは、その事実を連絡
- ② 上記①以外の事由により相当の期間内に滞納処分による売却ができないときでも、その理由を連絡

すべきであり、その旨了解事項に盛り込む必要がある。

なお、仮に、滞納処分手続を進行できないことにつき実質的な理由がないまま遅延している事態があるとするならば、換価処分の委託、あるいは、滞調法のような調整措置（例えば、参加差押（交付要求）債権者による執行の続行）も検討対象となる。この点については、先ずその原因分析が必要なことから、第2章において検討する。

（2）納税者保護の充実のための徴収共助

実際の滞納整理に当たっては、滞納者情報の収集・蓄積を前提に、滞納者との接触・財産調査の後、進むべき方向（①差押、②交付要求、③猶予）の見極めを行うのが通常である⁽⁷⁰⁾。

(70) 小林武廣『国税・地方税 租税徴収の技術-入門と応用-』（ぎょうせい、平成 10

この見極めに当たり、徴収機関は、相手方の置かれた状況を的確に把握し、法の予定する緩和措置において適切な救済が図られるようにすることが求められる⁽⁷¹⁾。

そして、このことは、国、地方団体、社会保険庁が競合している場合であっても同様であるから、行政機関相互間において法の求める必要な政策的考慮を適時適切に行えるよう、少なくとも、納税緩和措置を適用する場合の判断基準・要素等を統一する⁽⁷²⁾ことが必要である。

なお、分納計画を伴う緩和措置の場合、納付能力調査に当たり、法の趣旨を勘案すれば、他徴収機関において将来発生見込みの税額及び納付計画の定まっている滞納整理中の税額も考慮する⁽⁷³⁾ことも必要であるが、それを機能させるためには、滞納整理中の税額及びその処理状況など守秘義務にかかわる情報の相互連絡が前提となるため、守秘義務に係る検討と、徴収機関相互間の信頼関係の醸成とが必須である。

第3節 小括（徴収共助の必要性とその限界）

本章では、租税（公課）徴収に関する現行法規の枠組みを前提として、①その趣旨から必要と考えられる徴収共助とは如何なるものか、②その趣旨との関係からの徴収共助の限界について検討を行った。

年) 25-35 頁参照。

(71) その理由は、現行法規の枠組みが、簡易・迅速に徴収機関が行動できる利点があるものの、相手方の権利保護に欠けるおそれもあるところにある。

(72) 国税は、納税の猶予等の取扱要領（昭和 51 年 6 月）により、統一が図られている（詳細は、国税庁ホームページ（<http://www.nta.go.jp/>）参照）。

(73) 国税において行う見込納付能力調査（納税の猶予の申請等に係る国税の完納に要すると見込まれる期間及びその期間内における各月の納付可能資金額等を把握するための調査）では、地方税も考慮することとなっている。具体的には、原則として、将来発生見込みの地方税を考慮することとしているが、滞納中の地方税で、納付計画の定まっているものも考慮して差し支えない、というものである（納税の猶予等の取扱要領（昭和 51 年 6 月）様式 16 参照）。

租税（公課）徴収に係る現行法規は、納税（納付）義務の履行を確保する方法として、徴収機関に、自力執行権を与え、自ら簡易・迅速に行動できるようにするとともに、併せて差押先着手主義を採用することにより、収入確保に関するインセンティブを働かせようとする枠組みとなっている。

そして、収入の確保は、私法秩序の尊重及び徴収の合理化という理念に基づき合理的に整備された理念を通じて、究極的に達成すべき目的である⁽⁷⁴⁾。

このような理念・枠組みを維持しつつ、徴収の合理化に資するという導入された差押先着手主義のもたらす弊害を極小化する必要があるとの観点に立脚すれば、国、地方団体、社会保険庁が競合している場合、行政機関相互間の問題であることを理由に滞調法のような措置をとらなかった法の趣旨を踏まえ、相互の信頼関係に基づき、①差押債権者が権利の上に眠ることを防止し、その処分の進展を図ること⁽⁷⁵⁾、②法の予定する緩和措置において適切な救済が図られるようにすること⁽⁷⁶⁾、が求められていることが第2節における検討の結果明らかとなった。即ち、簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助と納税者保護の充実のための徴収共助は、法の趣旨から当然に求められる徴収共助ということである。

そうすると、租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨を前提とした場合、徴収共助は、法の趣旨から当然に求められるものと、それ以外のものに区分して考えるべきこととなる。

そして、第1節における検討の結果、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助については、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、

(74) 吉国二郎代表編集・前掲注(38)96-97頁参照。

(75) 換価の催告があった場合、①法令の規定（換価制限等）又はこれに基づく処分（納税の猶予による換価制限等）により、滞納処分手続を進行できないときは、その事実を連絡、②前記①以外の事由により相当の期間内に滞納処分による売却ができないときでも、その理由を連絡すべきであり、その旨了解事項に盛り込む必要がある。

(76) 行政機関相互間において法の求める必要な政策的考慮を適時適切に行えるよう、少なくとも、納税緩和措置を適用する場合の判断基準・要素等を統一することが必要である。

一般論として許容されるためには、少なくとも、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるという、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものであることが必要である（法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助については限界がある）ことが明らかとなった。

なお、徴収共助に関する一般論としては以上のとおりであるが、個々の滞納処分等に関する徴収共助（法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助）の是非の検討に当たっては、徴収共助を必要とする原因について詳細な分析が必要であり、この原因との関係において、徴収共助が許容される範囲内においてその効果が得られるか否かを検討し得ることとなる。

この点については、第2章において検討する。

第2章 徴収共助メニューの検討

本章では、第1章における検討結果を前提として、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助について、国税当局、地方税当局及び社会保険庁のそれぞれの立場から、それを必要とする原因を分析し、その原因を除去するためにはどのような方策が考えられ、それが徴収共助に馴染むものであるか否か（許容範囲内のもので、かつ、効果が期待できるか否か）、について検討する。

第1節 国税当局の立場から必要と考えられる事項と対応策

本節では、国税当局の立場から、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因と、望ましい徴収共助の方策について、検討する。

1 徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因

(1) 差押えに基づく換価処分求められるもの（高価有利な換価）

租税（公課）徴収手続は、自力執行権の付与と差押先着手主義の採用という特殊な仕組みであるため、当然のことながら、差押えに基づく換価処分は、それぞれの徴収機関ごとに行うこととなっている。

この滞納処分による換価は、滞納者に帰属する差押財産を行政機関が強制的に買受希望者に帰属させる行政処分⁽⁷⁷⁾であり、そして、滞納処分は強制的に滞納税金を徴収することをもって終局の目的としている⁽⁷⁸⁾ことから、その目的との関係で、差押財産をできる限り高価に売却することが求められる⁽⁷⁹⁾。

(77) 吉国二郎代表編集・前掲注 (38) 644 頁参照。

(78) 吉国二郎代表編集・前掲注 (38) 643 頁参照。

(79) 吉国二郎代表編集・前掲注 (38) 652 頁参照。

(2) 高価有利な換価を実現するための手法としての一括換価とその限界

差押財産を個別に換価するか、数個の財産を一括して換価するかを選定は、滞納処分との関係では、何れの方法をとることが国、滞納者等に最も有利であるかによるべきことになる。

しかしながら、実際の国税徴収においては、個々の法律等に別段の定めがある場合を除き個々に換価することを原則とするが、別段の定めがない場合でも、同一滞納者の所有に係る複数の差押財産があったときで、かつ、次の何れにも該当するときに限り、当該財産を一括して換価することができるというように取り扱っている⁽⁸⁰⁾。

- ① 財産が、客観的かつ経済的に見て、有機的に結合された一体をなすと認められること。
- ② 一括換価をすることにより高価有利に売却できること。
- ③ 一括換価をすることを不当とする事由（例えば、担保権者に対する配当に支障をきたすこと）がないこと。
- ④ 売却決定が同一の日であること。

そして、上記①の要件は②の要件を充足する場合の具体的な財産の形状等を表現しているものであり、④の要件は一括換価における当然の前提ともいえることから、実質的な要件は、一括換価が個別換価に比べ利益がある（高価有利である）ことと、一括換価をすることを不当とする事由がないと（超過換価とならないこと及び利害関係人の利益を害さないこと等）ということになる。

更に、共有に係る不動産の一括換価についても、共有者全員が滞納しており、かつ、各滞納者についての国税への配当金額がある場合に限り、することができる⁽⁸¹⁾こととしている。

(80) 国税徴収法基本通達（昭和41年8月22日）89条関係4（一括換価ができる場合）参照。

(81) 国税徴収法基本通達・前掲注（80）89条関係5（共有に係る不動産の一括換価）参照。

以上のような取扱いは、徴収機関は、自力執行権を与えられた究極の目的が滞納分の徴収であるため、滞納処分により差し押さえた財産をできる限り高価有利に売却すべきであるということが求められており、そのための手法（個別換価又は一括換価）の選択は裁量に委ねられているが、一方、その裁量権の行使には、例え高価有利に売却できるとしても、利害関係人の利益を無視してまで行い得るものではないという、制限があることからきている。

そして、上記①から④の要件は、利害関係人の利益保護という観点から、徴収機関に求められる高価有利な売却としての一括換価を選択できる範囲に一定の制限を設けたとの解釈のほか、当該要件に該当する限り、徴収機関に一括換価をすることが求められるとの解釈も成り立ち得る。

(3) 同一滞納者に対し徴収機関が競合した場合の高価有利な換価に向けた検討の必要性と障害

徴収機関である国、地方公共団体、社会保険庁は、それぞれ滞納処分により差し押さえた財産をできる限り高価有利に売却すべきであるということが求められており、自ら差し押さえた同一滞納者の所有に係る複数の財産を一括換価する要件も同様である。

ところが、同一滞納者につき徴収機関が競合し、同一滞納者の所有に係る複数の財産を別々に差し押さえた場合、その差し押さえた財産が、客観的かつ経済的に見て、有機的に結合された一体をなすと認められ、かつ、競争関係にある徴収機関以外に利害関係者がいない場合、それぞれに求められている「高価有利に売却」との関係をどのように考えるべきか、明らかではない。

そして、この場合の「高価有利に売却」というのが、換価処分を行う徴収機関、滞納者及び利害関係者（競合する徴収機関も含む）にとって、最も有利であるか否かということであるとするならば、地方税及び保険料の滞納が話題となっている今日、競合する徴収機関相互間の徴収共助により高価有利な換価の実現を目指す必要性もなしとはしない。

このような徴収共助が行われてこなかった背景には、

- ① 租税（公課）徴収に係る現行法規が、徴収機関である国、地方公共団体、社会保険庁に、自力執行権を与え、各徴収機関の優先劣後を差押えの先後で決定するという差押先着手主義を採用していること、
- ② 地方税法 24 条の 4（他の地方団体への徴収の嘱託）に基づく徴収の嘱託を行えば、嘱託を受けた地方公共団体が他団体分も含めた滞納処分を行うため、異なる地方公共団体に係る滞納分の一括換価も可能となるが、徴収金の配分に関するルールがなく⁽⁸²⁾同種の租税を徴収する団体間に限られる⁽⁸³⁾など利用しにくい面があること、
- ③ 国税と地方税相互間については、地方自治の原則論との関係で議論があり⁽⁸⁴⁾、国税と保険料相互間においては、国税においてそのニー

(82) 地方税法総則研究会編『新訂 逐条問答 地方税法総則入門』（ぎょうせい、平成 7 年）469 頁によれば「地方団体が自己の地方団体の徴収金と、他の地方団体からの徴収の嘱託に係る徴収金と併せて差し押さえた場合において、当該差押代金が換価代金を大きく上回（る場合の分配方法は）・・・地方団体の裁量に委ねられているものと解されて（おり）・・・自己の徴収金に先に充当し、他の地方団体の徴収金については、残金のみをもって充当することとしても、違法又は不当となるものではないであろう」とする。

(83) 新部義博「新しい公売手法の試みとその功績-東京都職員表彰の受賞-」東京税務レポート No450（東京税務協会、2003 年 3 月）60 頁によれば、徴収の嘱託制度は、地方税法第 20 条の 4 第 2 項の解釈から、地方公共団体間であっても同一の税目を課税する団体間に限定されるとの考え方もあり、一定の制約を受けることが問題点であるという。

（他の地方団体への徴収の嘱託）

地方税法第二十条の四 地方団体の徴収金を納付し、又は納入すべき者が当該地方団体外に住所、居所、家屋敷、事務所若しくは事業所を有し、又はその者の財産が当該地方団体外に在る場合においては、当該地方団体は、その者の住所、居所、家屋敷、事務所若しくは事業所又はその者の財産の所在地の地方団体にその徴収を嘱託することができる。

2 前項の場合における徴収は、嘱託を受けた地方団体における徴収の例による。

3 第一項の規定によって徴収を嘱託した場合においては、嘱託に係る事務及び送金に要する費用は、嘱託を受けた地方団体の負担とし、嘱託に係る事務に伴う督促手数料及び滞納処分費は、嘱託を受けた地方団体の収入とする。

(84) 「地方公共団体が自ら賦課徴収した地方税によって住民への行政サービスを提供することが地方自治の基本であり、「税の徴収については、国、県、市町村それぞ

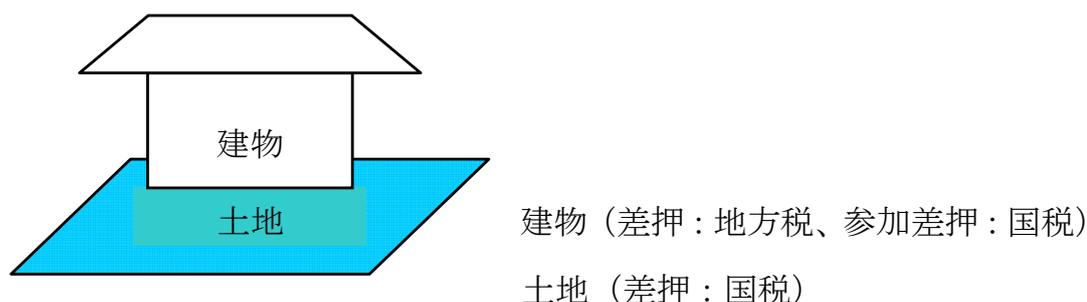
ズがなかったこと、
があると思われる。

2 同一滞納者に対し徴収機関が競合した場合の高価有利な換価に向けた検討

(1) 高価有利という観点から一括換価が求められるケース

次に掲げるようなケースでは、関係する徴収機関が協調して（徴収共助により）一つの公売（一括換価）に付することが可能であれば、高価有利な売却が期待できることから、関係する徴収機関（利害関係者としての徴収機関）にとっても、滞納者にとっても有利となる。

ア 同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産（例えば、一棟の建物とその建物敷地）を、異なる徴収機関が差し押さえている場合



イ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地（一団の土地）を、異なる徴収機関が差し押さえている場合（徴収機関の差押えが交差等している場合）

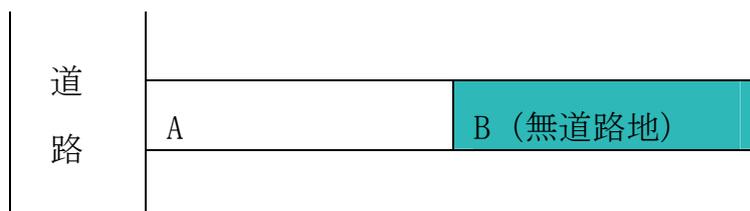
A	B	C
D	E	F
G	H	I

れが汗をかき、行政サービスとの関係等についても住民の理解を得ながら、納税していただく努力が必要である」。そして「地方公共団体が自ら汗をかいて、住民の理解を得ながら納税していただく努力を積み重ね」る過程において「納税者の痛みを知り、また、様々な批判にさらされることが、行政サービスの改善、充実につながる」。(田村政志・桑原隆広編『新時代の地方自治⑤ 分権時代の地方税務行政』(ぎょうせい、平成15年) 347頁、405頁参照)。

A、B、C、D、F、Gの土地（差押：地方税、参加差押：国税）

E、H、Iの土地：（差押：国税）

ウ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在する場合



Aの土地（差押：地方税、参加差押：国税）

Bの土地（差押：国税（無道路地））

(2) 高価有利という観点から一括換価が求められるケースにおける地方公共団体の取組み事例⁽⁸⁵⁾

ア 物件及び権利関係等

本事例は、同一滞納法人の所有に係る財産（東伊豆町内の土地4筆及び建物2棟）につき、税務署、東京都、静岡県、所沢市、横浜市、伊東市及び東伊豆町の租税債権が競合したもので、権利関係等は次のとおりである。

物件	差押権者	参加差押権者					抵当権者等
		東京都	税務署	横浜市	伊東市		
土地1	東伊豆町	東京都	税務署	横浜市	伊東市		有
土地2	東京都	税務署	所沢市	横浜市	伊東市		有
土地3	東京都	税務署	所沢市	横浜市	伊東市		有
土地4	東京都	税務署	静岡県	所沢市	横浜市	伊東市	有
居宅	東京都	静岡県	東伊豆町				有
旅館	東京都	静岡県	東伊豆町				有

(85) 宮澤信広「徴収嘱託制度を活用した公売-不動産公売の新しい試み-」東京税務レポート No438（東京税務協会、2001年7月）47頁参照。

差押財産である土地1から4は隣接し一団の土地を構成している状態にあり、東伊豆町が差し押さえた土地1の上に、東京都が差し押さえた居宅全部と旅館の一部がある（旅館の残り部分は東京都が差し押さえた土地2の上にある）という状況になっている。

なお、土地1の差押権者である東伊豆町は、公売の経験が少なく、また、滞納税額が小額であったこと等から、約10年間に渡って換価処分を行っていない（東伊豆町の滞納税額は240万円弱であるが、差押えは約40万円に止まり、参加差押えはない）。

イ 東伊豆町から東京都への徴収の嘱託を受けた東京都による一括換価

本件事例では、当初、東京都と東伊豆町とによる合同公売が検討されていた。

一方、東伊豆町が東京都へ地方税法20条の4⁽⁸⁶⁾（他の地方団体への徴収の嘱託）に基づく徴収の嘱託を行うことが可能であれば、①土地1から土地4が一団の土地を構成すること、②土地1と居宅、土地1及び土地2と旅館を一体のものとして公売できることから、合同公売による場合に比べ、土地建物全体の換価価値が増加し、かつ、換価処分が容易となる。

そこで、東京都（滞納税額：約1億5千万円）は、東伊豆町に対し徴収の嘱託を活用した東京都による一括換価を提案し、急遽これが実現した。

(86) 地方税法第二十条の四（他の地方団体への徴収の嘱託） 地方団体の徴収金を納付し、又は納入すべき者が当該地方団体外に住所、居所、家屋敷、事務所若しくは事業所を有し、又はその者の財産が当該地方団体外に在る場合においては、当該地方団体は、その者の住所、居所、家屋敷、事務所若しくは事業所又はその者の財産の所在地の地方団体にその徴収を嘱託することができる。

2 前項の場合における徴収は、嘱託を受けた地方団体における徴収の例による。

3 第一項の規定によって徴収を嘱託した場合においては、嘱託に係る事務及び送金に要する費用は、嘱託を受けた地方団体の負担とし、嘱託に係る事務に伴う督促手数料及び滞納処分費は、嘱託を受けた地方団体の収入とする。

ウ 東京都による一括換価の結果

見積価額（2千4百70万円）で売却決定がされ、配当計算は、物件ごとに権利関係が異なるので、落札金額を物件ごとに按分⁽⁸⁷⁾して行った。

(3) 先着手の差押権者が換価の催告を受けても特段の理由なく換価処分等を行わない場合における地方公共団体の取組み事例⁽⁸⁸⁾

ア 物件及び権利関係等

本事例は、同一滞納法人の所有に係る財産（熱海市内の山林4筆）につき、熱海市、東京都及び軽井沢町の租税債権が競合したもので、公売対象物件の権利関係は、山林4筆とも熱海市が差押え、東京都が参加差押え、これらに劣後する参加差押え及び根抵当権が存在するというものである。

物件	差押権者	参加差押権者			抵当権者等
山林1	熱海市	熱海市	東京都	軽井沢町	有
山林2					有
山林3					有
山林4		東京都	軽井沢町	—	有

差押財産である山林1から4は隣接し一団の土地を構成している状態にあり、物件内に借家建物が存在する。

そして、熱海市は、平成4年に山林1から4を差し押さえた（滞納税額：約124万円）後、新たに滞納が発生する都度、参加差押えを行っている（参加差押えに係る滞納税額の合計：約280万円）が、公売の経験が少なく、また、見積価額（約2千3百50万円）に比べ滞納税額が小額であったこと等から、約8年間に渡って換価処分を行っていない。

なお、熱海市の差押えに劣後する東京都の滞納税額は、約1億4千万

(87) 何を基準に按分したのかは不明。

(88) 宮澤信広・前掲注(85)44頁参照。

円である。

イ 物件及び権利関係等熱海市からの徴収の嘱託を受けた東京都による一括換価

東京都は、①公売対象物件の評価額が差押権者である熱海市の滞納税額を上回り、参加差押権者である東京都にも配当見込みがあること、②滞納法人が東京都内に所在し、東京都による納付折衝等に係る協力が得られていたことから、換価の催告に代え、熱海市に対し徴収の嘱託を活用した東京都による換価処分を提案した。

ウ 東京都による換価処分

見積価額（2千3百50万円）で、公売物件内に存在する建物の借家人に、売却決定され、配当計算は、差押先着手の優先に基づき行われた。

(4) 高価有利という観点から一括換価を行うに当たり措置すべき事項

同一滞納者の所有に係る複数の差押財産についての換価処分に当たり、一括換価を選択するか否かは税務署長等の裁量権に委ねられており、その裁量の範囲は、①財産が、客観的かつ経済的に見て、有機的に結合された一体をなすと認められること、②一括換価をすることにより高価有利に売却できること、③一括換価をすることを不当とする事由（例えば、担保権者に対する配当に支障をきたすこと）がないこと、④売却決定が同一の日であること、という取扱い⁽⁸⁹⁾である。

この取扱いは、一つの徴収機関と同一滞納者の所有に係る複数の差押財産を念頭においたものであるが、同一滞納者につき徴収機関が競合し、その所有に係る複数の不動産を別々に差押えたときであっても、一括換価するか否かは執行機関の裁量権の範囲内に止まるもので、かつ、利害関係人の利益を害さない場合には、妥当するものとする。

この場合、競合する徴収機関が地方公共団体である場合には、徴収の嘱託を行うことにより、執行機関を統合し、密接に関連する数個の不動産を

(89) 国税徴収法基本通達・前掲注(80)89条関係4(一括換価ができる場合)参照。

一括換価することが可能となるほか、先着手の差押権者が換価の催告を受け特段の理由なく換価処分等を行わない場合にも有効な解決手段となり得ることも期待できる。

国税と地方税の間には徴収の嘱託制度はないが、国税と地方税の間であっても、同様の事例においては、同様の解決（徴収共助）を可能とするような制度的手当が必要である。

3 小括（国税当局の立場から必要と考えられる事項と対応策）

差押えに基づく換価処分は、滞納者に帰属する差押財産を行政機関が強制的に買受希望者に帰属させる行政処分であり、強制的に滞納税金を徴収することが終局の目的であるから、その目的との関係からできる限り高価に売却することが求められる。

この命題との関係から、一括換価という手法も用意されているが、滞納処分権限が付与された徴収機関が同一滞納者につき競合した場合、差押先着主義により競争者の関係に置かれることから、できる限り高価に売却するという命題に十分に応えられない局面も生ずることがある。

以上を前提に、同一滞納者に対し複数の徴収機関が競合した場合であっても、高価有利に売却すべきであるということが関係徴収機関に求められているのではないかという考え方に立脚し、現行法規の枠内で、高価有利に売却すべきであるという法の趣旨から如何なる徴収共助が求められるのか、検討することが本節の目的であった。

検討の結果、高価有利という観点から、①同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産を、異なる徴収機関が差し押さえている場合、②同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地（一団の土地）を、異なる徴収機関が差し押さえている場合、③同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地（一団の土地）を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在することとなった場合、一括換価すべきであることが明らかとなった。

そして、一部の地方公共団体間では、このような事例を対象に、一括換価の試みがなされており、更に、差押先着手の地方公共団体が、特段の理由もなく⁽⁹⁰⁾、換価処分等を行わない場合に、劣後する差押権者である地方公共団体が徴収の嘱託を受ける方法により一括換価を行った事例もある。

高価有利という観点からの一括換価については、現在、一つの徴収機関と同一滞納者の所有に係る複数の差押不動産を中心に議論され、また、そのように取り扱われているが、本節で検討したような事例においては、地方公共団体相互間におけるような徴収の嘱託の仕組みにより、執行機関を統合できるような制度的手当が必要と考える。

このようにすれば、密接に関連する数個の不動産を一括換価することが可能となるほか、先着手の差押権者が換価の催告を受け、かつ、特段の理由なく換価処分等を行わない場合であっても有効な解決手段となる。

第2節 地方公共団体の立場から必要と考えられる事項と対応策

本節では、地方公共団体の立場から、租税及び租税以外の自力執行権が付与されている金銭債権を対象として、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因と、望ましい徴収共助の方策について、検討する。

1 地方税務行政の現状

(1) 地方税収の低迷と滞納額の累積⁽⁹¹⁾

地方税収は、平成9年度をピークに低迷を続けている一方、滞納額（滞納繰越分）は年々累積し、全体で約2兆円を突破している。

特に、道府県税では平成7年度以降税収が高止まりする中で累積滞納額

(90) もっとも、差押えに基づく換価処分等の知識・経験が不足しているという原因はある。

(91) 田村政志・桑原隆広編・前掲注(84)348頁参照。

も減少しつつあるのに対して、市町村税は税収の減少と滞納額の累積が一貫して続いている。

地方税収と滞納の状況⁽⁹²⁾

年度	道府県税		市町村税		地方税計	
	税収額	滞納繰越分	税収額	滞納繰越分	税収額	滞納繰越分
昭55	73,902 億 円	2,067 億円	85,035 億 円	2,364 億円	158,938 億円	4,431 億円
昭60	102,040	3,330	131,125	4,708	233,165	8,037
平2	156,463	4,201	178,040	6,757	334,504	10,958
平7	139,090	6,397	197,660	12,448	336,750	18,845
平8	145,915	6,210	205,022	13,392	350,937	19,602
平9	149,478	5,966	212,077	14,022	361,555	19,988
平10	153,195	5,799	206,027	14,943	359,222	20,742
平11	145,863	5,495	204,399	15,368	350,261	20,863
平12	155,850	5,523	199,614	15,694	355,464	21,217

そして、地方税の徴収率は全般的には低下傾向にあり、①道府県税ではバブル期以前よりは低いものの、平成9年度以降ほぼ一定しているのに対し、市町村税では連年低下し、②法人関係税はおおむね一定しているが、個人住民税、固定資産税は急激に低下し、③軽油引取税は、平成10年度まではほぼ一定していたが、以降急激に低下し、④現年課税分については、ほぼ一定しており、道府県税では平成9年度以降回復基調にある一方、滞納繰越分が急激に低下しており、これらが徴収率低下の重要な要因となっている。

(92) 田村政志・桑原隆広編・前掲注(84)349頁「表4-1 最近の地方税収と滞納の状況」参照。

地方税の徴収率の推移⁽⁹³⁾

年度	道府県税			市町村税			地方税計		
	現年	繰越	計	現年	繰越	計	現年	繰越	計
昭55	98.0%	47.9%	96.7%	98.2%	35.7%	96.6%	98.1%	41.4%	96.6%
昭60	98.2	38.2	96.3	98.2	29.0	95.8	98.2	32.8	96.0
平2	98.6	36.0	97.0	98.4	26.9	95.8	98.5	30.4	96.4
平7	98.1	29.5	95.1	97.8	20.8	93.2	97.9	23.7	94.0
平8	98.1	29.0	95.3	97.8	19.9	93.1	98.0	22.8	94.0
平9	98.3	29.3	95.5	97.8	18.9	92.9	98.0	22.0	94.0
平10	98.5	28.1	95.4	97.8	18.1	92.5	98.1	20.9	93.6
平11	98.4	24.0	95.2	97.8	17.7	92.3	98.0	19.4	93.3
平12	98.6	22.5	95.5	97.9	17.2	92.0	98.1	18.6	93.4

年度	法人事業税	軽油引取税	自動車税	個人住民税	法人住民税	固定資産税
昭55	98.5%	97.5%	95.9%	95.4%	98.4%	96.4%
昭60	99.2	96.9	94.8	94.5	98.9	94.9
平2	98.5	97.3	95.7	94.8	97.8	95.8
平7	97.2	97.4	95.9	92.0	96.0	93.9
平8	97.8	97.2	95.8	91.7	96.8	93.5
平9	98.2	97.3	95.7	92.1	97.2	92.9
平10	98.2	97.2	95.6	91.4	97.3	92.4
平11	98.1	95.9	95.5	91.3	97.1	92.0
平12	98.4	94.5	95.5	91.1	97.5	91.4

(2) 地方税務職員の状況等⁽⁹⁴⁾

地方税務職員数は、都道府県、市町村ともに減少の傾向にある。特に都

(93) 田村政志・桑原隆広編・前掲注(84)349頁「表4-2 最近の地方税の徴収率の状況」参照。

(94) 田村政志・桑原隆広編・前掲注(84)351-354頁参照。

道府県の徴収担当部署の職員が減少傾向を続けてきた。

しかしながら、都道府県徴収職員数も、ここ数年徐々に増員されつつあり、また、市町村でも税務職員数が減少する中で、徴収関係職員数はわずかながら増加している。

そして、50代の職員の減少と20代の職員の増加、経験年数20年以上の職員の減少と5年未満の職員の増加がそれぞれ見合った数値となっているようである。

また、経験5年未満の職員比率は、都道府県が49%、県庁所在地市58%、一般市61%、町村76%と団体規模が小さくなるほど増加しているようである。

国と地方の税務職員数の推移⁽⁹⁵⁾

年度	都道府県税務職員		市町村税務職員		国税庁職員
		内徴収職員		内徴収職員	
昭55	25,096人	8,899人	87,533人	人	52,789人
昭60	24,107	8,832	61,709		52,852
平2	23,512	8,023	61,377	17,303	55,029
平5	22,856	7,788	61,877	17,325	56,589
平6	22,716	7,710	62,156	17,345	56,752
平7	22,733	7,720	62,059	17,318	56,961
平8	22,559	7,909	61,986	17,277	57,108
平9	22,601	8,043	61,890	17,426	57,202
平10	22,544	8,276	61,546	17,432	57,199

2 徴収共助が必要と考えられる原因（徴収率の低迷要因）

租税（公課）徴収における自力執行の仕組みは、簡易・迅速・効率的で、とりあえずは差押えできるので、徴収機関としてはその気になりさえすれば

(95) 三富和夫「地方税務行政のあり方について（下）」（税務経理、2001年8月7日）5頁参照。

利用しやすい制度となっているが、一方、行政主体の有する債権の徴収率は、自力執行が可能なものと民事執行によるものとを問わず、しばしば低いといわれている⁽⁹⁶⁾。

その理由としては、次のようなものが指摘されている。

(1) 債権の履行を確保するインセンティブの阻害要因

ア 職員の意識の問題

徴収率が低迷している一因として、自分の金でないから面倒な仕事はいやだ、納税者などとのトラブルを避けたい、100%徴収するのは所詮無理という役人のさぼり意識の存在⁽⁹⁷⁾があげられる。

イ 滞納処分に当たっての地縁的つながりの弊害

徴収を行う職員も、地域で生活を営む一住民であるため、小さい町であれば知人も多く、また、徴収事務を行っていた職員が後日、用地交渉に当たる場合もあり⁽⁹⁸⁾、更に、選挙で選出された首長には、有権者である滞納者への滞納処分を行うことに対し消極的な者もいる⁽⁹⁹⁾など、地縁的なつながりが滞納処分の執行を難しくし⁽¹⁰⁰⁾、迅速かつ適切な滞納整理を阻害する大きな要因となっている⁽¹⁰¹⁾、という。

(96) 阿部泰隆「行政の法システム(下)」(有斐閣、1992年)418頁参照。

(97) 阿部泰隆・前掲注(96)418頁参照。

(98) 地方財務編集局「特集 後年度に負担を残さない歳入確保策 歳入確保の基本は税の徴収にあり-茨城県租税債権管理機構の取組」(地方財務No.592、2003年10月)29頁によれば、この点について「職員が数年で異動することが多いことも問題」であり、この結果「徴税には大きな権限が付与されていますが、例えば強権的な措置をとり、一度、住民に反感を買ってしまうと、その後に違う部局に異動になったときに住民の協力が得られにくくなるのではないか、という懸念を持ち、やや徴収の際に躊躇することがあることも実態としてわかりました」と説明している。

(99) 阿部泰隆・前掲注(96)418-419頁では、この点について「市町村レベルでは市町村長としても自分の選挙民には強制手段をとりにくいこと、しかも、滞納処分も一回ならまだよいが、繰り返すことは困難」としている。

(100) 地方財務編集局・前掲注(98)30頁によれば「地域の有力者が滞納しているケースもあり、一担当者では手が出せない場合すらある」という。

(101) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫「地方税の滞納整理事務一元化-Tax-Japan2001プログラム-(要約)」(月刊自治フォーラム(509)2002年2

(2) 専門知識を持つ職員の確保が不十分（組織的・人的課題）

滞納整理を行うに当たっては、滞納者の資力や納付意欲を見極め、必要に応じて滞納処分を進めるという高度かつ専門的な知識や経験が必要となるが、近年、地方公共団体の税務職員の若年化と、勤務年数の短縮化が進んでいる⁽¹⁰²⁾。

小規模な市町村においては、税務職員数が少ないことから徴収担当部署を設置できず、課税担当者が兼務しているところもあり、組織体制に課題がある⁽¹⁰³⁾ほか、小規模団体になるほど専門的知識と経験を有する職員の確保が十分ではない⁽¹⁰⁴⁾、という。

そして、このような状況において、多数の滞納を抱えた場合、更に対応が困難化する地方公共団体も生ずることになる。

(3) 制度として実効性を担保できるような仕組みとなっているか否か

地方公共団体の公課についてみると、①延滞利子が付かないので滞納が伝染する（奨学金、公営住宅家賃）とか、②実効的な制裁手段がない（授業料未納に対して、大学なら除籍するが、高校ではやりにくい、義務教育での給食費の未納に対しては給食停止も困難、これらに対して民事訴訟を提起するのはなお困難）など、実効性を担保するような仕組みとなっていないものがある⁽¹⁰⁵⁾。

3 税務執行体制強化小委員会報告の概要⁽¹⁰⁶⁾

地方公共団体における徴収事務についての現状及び問題意識等を探るため、

月) 80 頁参照。

(102) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注 (101) 80 頁参照。

(103) 三富和夫・前掲注 (95) 5 頁参照。

(104) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注 (101) 80 頁参照。

(105) 阿部泰隆・前掲注 (96) 418 頁参照。

(106) 三富和夫・前掲注 (95) 5 頁参照。

全国地方税務協議会⁽¹⁰⁷⁾の税務執行体制強化小委員会⁽¹⁰⁸⁾報告書⁽¹⁰⁹⁾の内容を概観する。

(1) 徴収体制のあり方

徴収体制のあり方の検討に当たり、地方公共団体の税務行政は、近年、行財政改革による税務職員の削減や人事交流等の活発化による経験豊富な職員の減少が進行しており、徴収体制の強化を組織の人的拡大によって図ることは困難であるというのが共通認識であった。

国税庁では、以下に掲げるような対策等については、従来から取り組んできたものであり、特に目新しいものではない。

ア 組織体制強化に向けての方策

税務執行体制の充実・強化を図るためには、個々の税務職員の資質向上、特に、滞納整理に関する幅広い専門知識を有する職員を如何に育成確保していくかが喫緊の課題であり、①組織として、ライン職とは別に、徴収に係る専門職としての税務職員の育成確保と、②徴収嘱託員制度の導入と再任用職員の活用が必要である。

イ 徴収事務の進行管理の徹底

徴収事務には、定型的な事務もあるが個々の滞納者の状況に応じて行

(107) 全国地方税務協議会は、地方団体間の税務行政運営上の協力を推進し、納税者の信頼に応える地方税制の確立に資することを目的として、平成5年1月に47都道府県の税務主管課長を会員として設立されたもので、現在は、都道府県の総務部長及び政令指定都市は財政局長を構成員としている（全国地方税務協議会ホームページ <http://www.zenzeikyo.jp/shokai/shokai-index.htm>）。

(108) 全国地方税務協議会では、税収の落ち込みに伴う厳しい財政状況の中、地方団体においてはさらなる徴税努力が求められており、現行制度下においても、適正な課税客体の捕捉と累積する滞納額の圧縮を図ることが喫緊の課題であると認識の下、平成11年12月に「地方税務行政執行体制強化委員会」とその下で徴収体制のあり方や税務機関の協力関係等について検討する「税務執行体制強化小委員会」を設置した。

(109) 小委員会では、①徴収体制のあり方、②徴収事務に係る税務機関の協力関係、③個人住民税の収納歩合の向上、④徴収事務研修のあり方を中心に検討・協議を重ね、2001年5月31日に検討結果を報告した（全国地方税務協議会ホームページ <http://www.zenzeikyo.jp/zeimu/zeimu-index.htm>）。

う事務が多く、管理監督者の進行管理がなければ個々の職員による裁量による事務となりがちであり、職場内に不公平感を生み、組織全体として滞納整理の遅延を招くことが考えられることから、管理監督者による徴収事務の進行管理を徹底することが必要である。

ウ 職員の待遇改善（インセンティブの付与）

税務特殊勤務手当については、地方行財政改革の中で縮小の動きが見受けられるが、見直しに当たっては、職務の特殊性や職員のインセンティブ等について十分な検討がなされるべきであり、高額・困難事案の解決や事務の効率化の推進など、税込確保や徴収事務の向上に貢献した職員へのインセンティブとして、今後、地方公共団体独自の表彰制度の導入を検討すべきである。

エ 徴収事務支援システムの導入

徴収事務におけるシステム化の整備は遅れている。そこで、徴収事務支援システムを導入し、事務の効率化を図るとともに、管理監督者による進行管理を容易にすることが必要である。

オ 納税方法の多様化

口座振替制度の都道府県の普及状況は、個人事業税で 32.6%、自動車税で 3.7%と非常に低い割合となっていることから、期限内納付率を向上させ、徴収事務の効率化を図るため、口座振替納税制度の普及を図る必要がある。

なお、将来的には、現金自動預払機（ATM）やインターネットバンキング等による地方税の納税方法の多様化についても検討する必要がある。

（2）個人住民税の徴収事務を中心とした税務機関の協力関係

ほとんどの都道府県において、個人住民税など道府県税と市町村税とが密接に関連する税目があることから、その収入確保を図るため、市町村との徴収事務に係る協力関係を構築している。

しかしながら、個人住民税の収入歩合は年々低下しているため、個人道府県民税の収入歩合の向上を図るためには、以下のような方策により、都

道府県と市町村の連携を一層強化し、個人の住民税のみならず、市町村税全体の収入歩合の向上を図る必要がある。

ア 必要な援助と徴収及び滞納処分の特例の活用

市町村の滞納整理が円滑に行えるよう、制度上の制約を踏まえつつも、これまで以上に「市町村が行う個人の道府県民税の賦課徴収に関する事務の執行について必要な援助」（地方税法 41 条 3 項⁽¹¹⁰⁾）を行い、市町村が単独で処理することが困難な滞納事案については、市町村からの徴収の引継ぎ等の「個人の道府県民税に係る徴収及び滞納処分の特例」（地方税法 48 条⁽¹¹¹⁾）を積極的に活用し、都道府県と市町村が一体となった

(110) 地方税法 41 条 3 項 道府県は、市町村が第一項の規定によって行う個人の道府県民税の賦課徴収に関する事務の執行について、市町村に対し、必要な援助をするものとする。

(111) 地方税法 48 条（個人の道府県民税に係る徴収及び滞納処分の特例） 第四十六条第二項の規定によって市町村長から道府県知事に対し、道府県民税の滞納に関する報告があった場合においては、道府県知事が市町村長の同意を得て、当該市町村の地域の全部又は一部について三月をこえない範囲内で定めた一定の期間に限り、道府県の徴税吏員は、当該滞納に係る道府県民税に係る地方団体の徴収金及びこれとあわせて納付し、又は納入すべき市町村民税に係る地方団体の徴収金について、個人の市町村民税の徴収の例により徴収し、又はこれについて国税徴収法に規定する滞納処分の例により滞納処分をすることができる。

2 道府県の徴税吏員は、前項の規定によって徴収し、又は滞納処分をする場合においては、当該市町村の徴税吏員から、当該滞納に係る道府県民税及び市町村民税に係る地方団体の徴収金について、徴収の引継ぎを受けるとし、同項の一定の期間が経過した場合においては、当該市町村の徴税吏員に徴収の引継ぎをするものとする。ただし、当該市町村の徴税吏員又は道府県の徴税吏員は、協議により、滞納処分を続行することができる。

3 市町村の徴税吏員は、第一項の一定の期間中は、当該滞納に係る道府県民税及び市町村民税に係る地方団体の徴収金については、納税者が納税通知書に記載した納付の場所に納付し、又は特別徴収義務者が市町村長の指定する場所に納入する場合を除く外、徴収することができないものとし、また、同項の一定の期間前に滞納処分に着手したのものについて滞納処分をする場合を除く外、滞納処分をすることができないものとする。

4 市町村は、道府県が第一項の規定によって滞納に係る道府県民税及び市町村民税に係る地方団体の徴収金を徴収し、又はこれについて滞納処分をする場合においては、道府県に協力するものとする。

5 道府県は、第一項の規定によって徴収し、又は滞納処分をした市町村民税に係る

取組みが必要である。

イ 共同公売、共同広報の実施

都道府県が公売会場や公売のノウハウを提供し、市町村と一緒に公売する共同公売方式は、市町村に対する公売執行の動機付けとして効果的なことから、積極的に取り組んでいく必要がある。

また、都道府県と市町村の広報媒体を相互に活用する共同広報も積極的に推進する必要がある。

ウ 滞納整理に関する連絡会議の充実

国、都道府県及び市町村で組織する「地区税務協議会」等における協力関係は、確定申告受付などの課税事務が中心であるが、徴収関係の情報連絡会議のような滞納者情報の交換の場を設け、「三税」における徴収事務の協力関係をこれまで以上に強化させ、効果的・効率的な滞納整理に務める必要がある。

	徴収事務に関する都道府県と国・市町村との協力関係（実施都道府県数） ⁽¹¹²⁾			
調査協力	① 住所調査	46	④ 固定資産調査	46
	② 勤務先調査	46	⑤ その他調査	20
	③ 所得調査	43		
情報交換協力	① 滞納者情報交換	44	③ 財産情報交換	41
	② 滞納情報交換	44		
研修協力	① 滞納整理研修の共同開催等	40	② 講師の派遣・斡旋協力	35
広報協力	① 共同広報の実施	7	③ その他	9
	② 広報媒体の相互提供	19		

る地方団体の徴収金を翌月十日までに、政令で定めるところにより、市町村に払い込むものとする。

6 道府県知事は、第一項の一定の期間の経過後、遅滞なく、市町村長に対し、当該期間中において行った徴収及び滞納処分の状況を通知しなければならない。

7 第一項の徴収及び滞納処分並びに第二項の徴収の引継ぎ及び滞納処分の続行に関し必要な事項は、政令で定める。

(112) 三富和夫・前掲注(95)6頁参照。

	徴収事務に関する都道府県と国・市町村との協力関係（実施都道府県数） ⁽¹¹²⁾			
個人住民税滞 納整理協力	① 共同催告	37	④ 共同公売	9
	② 共同徴収（臨戸）	39	⑤ 滞納整理指導・助言	41
	③ 共同差押え	6		

エ 税務職員の相互併任交流制度の導入

税務職員の相互併任交流制度は、都道府県職員と市町村職員の身分を併任する方法で職員を相互に派遣して滞納整理を行う制度であり、現在、5府県で実施されているが、今後、同制度の導入を積極的に検討する必要がある。

オ 滞納整理に係る一部事務組合等の設立

滞納整理に係る一部事務組合等については、派遣職員を通じて構成団体の徴収事務のレベルアップが期待でき、市町村にとってメリットが大きいことから積極的な検討が望まれる。

なお、この方式を成功に導くためには、時代のニーズあった組合運営と都道府県による積極的な支援が欠かせない。

カ 地方自治法 252 条の 14⁽¹¹³⁾ の「事務の委託」による滞納整理の検討

処理困難事案への対応策として、地方自治法 252 条の 14 に規定する「事務の委託」より、都道府県が市町村の滞納整理を直接受託する方策⁽¹¹⁴⁾

(113) 地方自治法第二百五十二条の十四（事務の委託） 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる。

2 前項の規定により委託した事務を変更し、又はその事務の委託を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により普通地方公共団体の事務を委託し、又は委託した事務を変更し、若しくはその事務の委託を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合にこれを準用する。

(114) 三富和夫・前掲注（95）7-8 頁によれば、この方策は、現時点で実施例はないものの、導入経費が比較的小額で、かつ、現行制度の中では比較的簡便に滞納整理が実施できるというメリットがあるとしている。

を検討する必要がある。

(3) 徴収事務研修のあり方

都道府県の徴収事務職員が参加する研修⁽¹¹⁵⁾は、短期研修や個別研修を中心としたものとなっているが、各都道府県とも多額の収入未済額を抱え、その圧縮が喫緊の課題であるため、体系的かつ効率的な研修を実施することにより、専門徴収職員を養成するのが急務となっている。

4 地方公共団体における取組みの現状

徴収共助が必要と考えられる原因（徴収率の低迷要因）は、①地域におけるしがらみに起因するものと、②職員の専門知識の欠如に起因するものとに大別できる⁽¹¹⁶⁾。

これらの問題の背景には、①地方公共団体の人事政策によりゼネラリスト養成を重視した人事異動がなされ、そのローテーションが3年から5年と短い点と、②地方公共団体における研修制度の不備とを挙げることができる⁽¹¹⁷⁾。

そして、担当職員の努力にもかかわらず、多くの地方公共団体で滞納が累増しており、従前と同じやり方では対応できない状況⁽¹¹⁸⁾で、大きな政策課題となっている⁽¹¹⁹⁾、という。

このような状況等を背景として、地方公共団体において、以下のような取組みが始まっている。

(115) 三富和夫・前掲注(95) 7-8 頁によれば、都道府県の徴収事務職員が参加する研修には、各都道府県で行う独自研修、全国地方税務協会等が実施している研修、更には国、都道府県、市町村で構成する地区税務協議会等で実施する研修に大別できるという。

(116) 詳細は、第2章第2節2（徴収共助が必要と考えられる原因（徴収率の低迷要因））参照。

(117) 大橋洋一『行政法 現代行政過程論』（有斐閣、2001年）409頁参照。

(118) 地方財務編集局・前掲注(98) 30 頁では、この点を「地域におけるしがらみや地域の有力者から切り離すといった荒療治も必要だということです。つまり、一自治体の税務課だけでは対応できる範囲を超えている問題がある」と説明している。

(119) 地方財務編集局・前掲注(98) 28 頁参照。

(1) 地方公共団体の組織・体制の整備

ア 徴収強化のための専任組織等の設置

厳正かつ効率的に滞納整理を進めていくためには、担当職員の増員に止まらず、高額・困難事案を専門的に処理する組織を設置することが効果的であることから、最近では、

- ① 大規模な都道府県を中心に、本庁の税務課や主要な県税事務所などに、専任職員の配置又は専任組織を設置するところが増えており
- ② 政令指定都市では、ほとんどの団体に特別整理室（収納対策室）のような組織が置かれ
- ③ 小規模町村であっても、例えば福岡県玄海町（人口約 9,900 人）のように、独自に徴収対策室を設けているところもある

など専任組織等の整備に向けた動きがある⁽¹²⁰⁾。

イ 出先機関の再編統合

京都府では、平成 13 年から、府税事務所を 3 カ所に再編統合するとともに、各府税事務所に高額・困難な滞納案件を担当する整理課を設置しており、また、他府県でも、県（府）税事務所の統合、県税事務所の地方総合出先機関（地方振興局、地域事務所等）の税務部（局）への移行や、軽油引取税や自動車税にかかる賦課徴収事務の一元化・調査体制の強化等を実施しているところが多く見られる⁽¹²¹⁾。

(2) 地方公共団体の自己努力

多くの地方公共団体で滞納が累増していることから、滞納整理に、以下のような特別対策をとっているところも多い⁽¹²²⁾。

(120) 田村政志・桑原隆広編・前掲注（84）375-377 頁参照。

(121) 田村政志・桑原隆広編・前掲注（84）377-378 頁参照。

(122) 坂田期雄『Q&A 自治体最前線 問題解決への処方箋 第2巻 行政改革-その見方、おさえ方 121 のチェックポイント-』（ぎょうせい、平成 14 年）237-244 頁参照。

なお、専門的知識の蓄積がある地方公共団体では、自動車税滞納分の一斉差押えなど、自前の積極的な取組みも見られる。

ア マンパワー不足等への対応

徴収担当職員のマnpワー不足を補いつつ、公務員の意識改革をも目指し⁽¹²³⁾、以下のような対策を講じているところがある。

- ① 滞納整理でローラー作戦、滞納者を全戸訪問
- ② 管理職も滞納徴収（管理職と担当職員がペアで滞納者宅訪問）
- ③ 全職員で租税徴収
- ④ 休日を返上して滞納者を訪問
- ⑤ 夜間に滞納者を訪問

以上のような対策は、租税徴収には専門的知識と経験が必須であることからすれば、担当した者は実地に税徴収の苦勞を体験できたとしても、納付をお願いするという段階に止まらざるを得ないことから、アナウンス効果は別として、歳入確保という面では多大な期待を寄せられないと考えられる⁽¹²⁴⁾。

イ 専門知識不足への対応

収入確保を図っていくためには、厳正・的確な滞納処分の執行とともに、自主納付を促す（滞納発生を防止する）取組みも必要であることから、納税を促進することを目的に、以下のような対策を講じているところがある。

- ① 滞納防止に納税証明書提出を義務付け
- ② 税金を支払わない住民には、行政サービスを一部停止
- ③ 地方税滞納者を取引業者としての登録や入札から除外

(123) 坂田期雄・前掲注(122)によれば、この点を「普段租税徴収に携わらない職員が、租税徴収に従事し、租税徴収の難しさを体験することで、その経験が住民サービスの向上につながることを期待」したものであるとしている。

(124) 滞納者との接触（訪問）は、滞納者の置かれた状況と納付誠意を正確に把握するため必要ではあるが、滞納処分を背景とせずに訪問を繰り返した場合、徴収担当職員は「徴収する立場」から「納付をお願いする立場」に変わり、滞納者に「税金は、集金にきたときに支払えばよい」「言い訳をすれば待ってもらえる」などといった誤った認識を与えることになるなど、決してよい結果にはならない場合が多い。

- ④ 悪質滞納者の氏名公表
- ⑤ 徴収嘱託員を新設（増設）

（3）地方公共団体相互間の徴収共助

地方税徴収には、地域におけるしがらみや地域の有力者の存在など、機能不全の誘因ともなりかねない要素があることから、それらを遮断して収入を確保するため、以下のような地方公共団体相互間の徴収共助の取組みが始まっている。

ア 専ら自団体の収入確保を優先させた取組み

- ① 都道府県による個人の道府県民税直接徴収⁽¹²⁵⁾ 都道府県が、地方税法 48 条に基づき市町村から住民税（個人の道府県民税及び個人の市町村民税）の滞納事案を引受け⁽¹²⁶⁾、直接徴収を行うもので、端的に収納確保を図ることができる。
- ② 他の地方公共団体への委託等 徴収の嘱託（地方税法 20 条の 4）又は事務の委託（地方自治法 252 条の 14）の方法により滞納整理を他団体に委ねるものであるが、活用事例は少ない⁽¹²⁷⁾。

イ 滞納整理の促進を図りつつ、併せてそれぞれの地方公共団体税務職員 の能力向上をも目指した取組み

- ① 共同徴収（滞納整理）⁽¹²⁸⁾ 都道府県と市町村の徴収担当職員が共同で臨戸し納税交渉、搜索⁽¹²⁹⁾、差押え等を行うもので、相互の研修

(125) 東京都において、個人都民税の徴収率向上を目指し、平成 14 年 7 月より、この取組みを開始している。（増尾慎次郎「個人都民税徴収率向上のための東京との取組」東京税務レポート No459（2004 年 4 月）40 頁参照）。なお、このほかの事例としては、千葉県（2003 年より）、新潟県（2002 年より）、群馬県（2004 年より）などもある（時事通信社「市町村と連携を強め広域体制整備へ」（地方行政 No9646、2004 年 8 月 12 日）35 頁参照）。

(126) 地方税法 48 条・前掲注（111）参照。

(127) 徴収の嘱託の活用事例としては、第 2 章第 1 節 2 参照。なお、事務の委託については、第 2 章第 2 節 3 の（2）のイ参照。

(128) 広瀬和夫「徴収向上と税収確保対策について」地方税 53 巻 9 号（No608）136 頁、中田秀信「税収確保とかがとう」地方税 50 巻 4 号（No576）80 頁参照。

(129) 遠井基樹「初の都区合同搜索を体験して」東京税務レポート No453（2003 年 9 月）

機会、情報交換の場として活用される。

- ② 合同（共同）公売⁽¹³⁰⁾ 都道府県の行う公売に市町村が参加する形式で実施することが多く、公売市場の拡大と市町村職員の研修機会の場として活用される。
- ③ 共同文書催告書の発送⁽¹³¹⁾ 課税標準を同一にする税（個人の道府県民税と市町村民税）を対象に都道府県知事と市町村長との連名による文書催告書を発送⁽¹³²⁾するもので、文書催告すら行っていなかった市町村にとって有益なものとして活用される。
- ④ 都道府県から市町村への職員派遣⁽¹³³⁾ 派遣期間中は派遣先団体の職員に任命され（都道府県職員との併任）、派遣先団体職員と共同で滞納整理に取り組むもので、研修効果も期待できる。
- ⑤ 広域体制の整備⁽¹³⁴⁾ 一部事務組合等を活用して、参加市町村では処理困難な滞納事案を対象に、住民としがらみのない職員が滞納整理

59 頁参照。

- (130) 大庭心平「公売を通じての新しい連携」東京税務レポート No456（2004 年 1 月）40 頁、中野実「鹿児島県の県税滞納縮減の取組みについて」地方税 50 巻 7 号（No570）133 頁参照。
- (131) 深味義博・窪田明美・三科隆人「個人住民税の県下一斉共同催告の実施について」東京税務レポート No444（2002 年 5 月）146 頁参照。
- (132) 山梨県では、県税事務所の封筒を使用しており、対象者（個人の県民税及び市町村民税の滞納者）に個人住民税以外の市町村税の滞納がある場合には、その通知も同封してかまわないという取扱いである（深味義博・窪田明美・三科隆人・前掲注（131）147 頁参照）。
- (133) 増尾慎次郎・前掲注（125）44 頁、主税局徴収部個人都民税対策室調整指導係派遣班「新たなる連携をめざして-個人都民税対策室における派遣業務報告-」東京税務レポート No460（2004 年 9 月）12 頁参照。
- (134) 時事通信社・前掲注（125）34 頁によれば、滞納整理のための広域体制として、茨城県租税債権管理機構（2001 年発足）、三重県地方税管理回収機構（2004 年設立）があり、現在、香川県でも同様の組織の設置が協議されており、また、北海道では、渡島町税滞納整理機構の成果を踏まえて取組みを検討していくこととしている、という。なお、このほか、同様の業務も行う組織として、鳥取中部ふるさと広域連合（1998 年 4 月発足）もある（大久保圭二「広域的税務行政への試行-鳥取中部ふるさと広域連合-」地方税 53 巻 7 号 58 ページ参照）。

に当たる⁽¹³⁵⁾もので、徴収スペシャリストの養成などにも効果的であるとされる。

5 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策の検討

(1) 対応策を検討にするに当たっての基本的考え方

ア 他の徴収団体等へ助力を求める考え方の当否

地方税の滞納額（滞納繰越分）が年々累増している（特に、市町村税は滞納額の累積が一貫して続いている）中で、地域におけるしがらみや職員の専門知識の欠如などに起因して自力執行権（滞納処分の権限）の行使が困難化していることを踏まえ、その解決策として、

- ① 国税のそれが改善されている現実を見れば、地方税の独立性という議論に固執することなく⁽¹³⁶⁾、徴収一元化を視野に入れた協力関係の推進があってもよいのではないか
- ② あるいは、徴収こそ公権力の行使の最たるもので公務員にしかできないという伝統的な考え方には反するが、守秘義務の厳格な設定、監査制度の導入など、適切な制度設計がなされることを前提に、徴収事務の民間委託を推進すべき⁽¹³⁷⁾

という見解もあり得る。

このような見解については、地方公共団体が自らの税収で自らの行政

(135) 参加市町村から派遣された職員が、組織の顧問（国税庁や警察のOB、弁護士等）の指導の下、滞納整理に当たる（時事通信社・前掲注（134）34頁参照）。

(136) 北脇保之「浜松市における地方税徴収の現状と対策」地方税 53 卷 10 号（No209、2002 年 10 月）6 頁によれば、この理由として「地方税の独立性の担保については、国と地方自治体の共同税的な構成もありうるし、いずれにしても法律で明確にすることは可能である。すでに地方消費税の例もあることも考慮すべきである」ことをあげている。

(137) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第 1 次答申」Ⅱの 1 の（1）（給付、徴収業務）参照。なお、この答申は、東京新聞（平成 16 年 12 月 21 日）によれば「地方税の徴収業務については、転居者などからの徴収が困難で滞納額が増えているため、地方自治体に民間委託の解禁を求める声」を受けたものという（北脇保之・前掲注（136）6 頁参照）。

サービスの財源を調達することが地方自治の基本であり、また、現行の租税徴収制度が差押先着手主義をとっていることの趣旨を鑑みれば、一般論としては是認し得ないと言わざるを得ない。

イ 対応策を検討するに当たっての基本的考え方

徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策を検討するに当たっては、仮に地方公共団体間のものであったとしても、徒に効率のみを求めるのではなく、現行の租税徴収制度の趣旨や地方自治のあり方に関する議論等も踏まえる必要があることから、以下のような事項を勘案する必要があると考える。

- ① 地方公共団体に独自の徴収制度を持たせているのは、①地域の住民が、租税の納付・徴収の場面を通じて、受益と負担の関係を認識し、行政改革や効率化に関心を持つ誘因となる⁽¹³⁸⁾、②地方公共団体にとっても、自ら苦勞して税収を得れば、より厳正な財政運営を行おうとする誘因となる⁽¹³⁹⁾、という狙いもあること
 - ② 行政の簡素化・効率化の観点からする国税と地方税の徴収体制の一元化については、賛否両論があるが、外部から与えられた「使うだけの自治」は、地方公共団体の創造性と納税者への責任を希薄化させるおそれが強い⁽¹⁴⁰⁾といわれていること
 - ③ 地方分権と財政再建を同時に実現するために、地方自治体の財政基盤を強化して、税収面でも公共サービスの面でも自由度を高める必要があるとしても、財政基盤を強化するには、地方自治体自らが税収を確保する自助努力を行う必要がある⁽¹⁴¹⁾こと
- ところで、滞納処分の権限は、法律で付与された機関により行使され

(138) 井堀利宏「地方分権と財政再建：三位一体改革の評価と展望」フィナンシャルレビュー平成16年第2号（通巻第71号）131頁参照。

(139) 田中修「地方税制の諸問題・総論-税法学から」日本租税理論学会編『地方税制の諸問題<租税理論研究叢書9>』（1999年）48頁参照。

(140) 田中修・前掲注（139）48頁参照。

(141) 井堀利宏・前掲注（138）131頁参照。

るが、その実行には相当な知識と経験を必要とするにもかかわらず、その蓄積が事実上困難なことも多い。

このため、その能力等が不足する地方公共団体については、現行徴収手続の枠組みからする許容範囲⁽¹⁴²⁾内において、徴収共助を含めた何らかの工夫が必要であるということになる。

そして、滞納処分能力等が不足する地方公共団体においてこのような工夫等を行う場合、上記の勘案すべき点を踏まえれば、基本は個々の地方公共団体にあり、それを支えるのは徴税吏員（徴収職員）であるから、①滞納処分を実施し得る態勢整備と、②その実効性を担保するため、職員の専門的知識の向上とにつながるような対応策であることが、最低限必要である。

(2) 滞納処分能力等が不足する地方公共団体が徴収共助を求める前に必要となる自己努力

一部の地方公共団体において、上記4（地方公共団体における取組みの現状）において紹介したような、様々な取組みが始まっているが、

一方、滞納処分能力等が不足する地方公共団体においてこのような工夫等を行う場合、上記の勘案すべき点を踏まえれば、基本は個々の地方公共団体にあり、それを支えるのは徴税吏員（徴収職員）であるから、①滞納処分を実施し得る態勢整備と、②その実効性を担保するため、職員の専門的知識の向上とにつながるような対応策であることが、最低限必要であることからすれば、

(142) 第1章第1節2（徴収の効率化のための徴収共助の限界についての総論的考え方）における検討の結果、「現行徴収手続の枠組みを前提とすれば、徴収共助は、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、一般論として許容されるためには、少なくとも、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるといふ、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものである」ことが必要であり、そこに限界があるとの一応の結論に達した。

滞納処分能力等が不足する地方公共団体においても、次のような自己努力が必要と考える。

ア 情報公開と職員の意識改革

滞納整理を担当する職員から、滞納者には様々な事情があるため、徴収率を100%にすることは不可能であるという言い訳もあり得る。

これについては、租税徴収に関する現行法規では政策的考慮（納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の緩和措置）に関する規定が用意されているから、当該規定の適用を受けない滞納者からは100%徴収しなければならない（完納を目指す）というように、職員の意識を改革する必要がある。

そして、その実効性を担保するため、滞納整理に対する目標とその結果を公表し、個々の職員が目標達成に向けて努力する（あるいは努力せざるを得ない状況を創出する）ことが必要である⁽¹⁴³⁾。

このようにすれば、住民に対する説明責任を果たすことが可能となり、地方自治の本旨にも叶うものと考ええる。

イ 租税及び公課の徴収を担当する職員の専門的知識の問題への対応

租税及び公課についての滞納整理の基本は個々の地方公共団体にあり、それを支えるのは徴税吏員（徴収職員）である。

従って、滞納処分を実施し得る態勢を整備するとともに、その実効性を担保するため、租税及び公課の徴収を担当する職員の専門的知識の向上とつながるような対応策が必要である。

租税及び公課の徴収を担当する職員の専門的知識を向上させるには、例えば、次のような対応策が考えられる。

(143) 国税庁では、現在、滞納整理状況（税目別の滞納発生状況、整理状況、整理中税額の現状）を公表するとともに、実績の評価において、目標を設定し、適切な指標によって事務処理状況を明らかにするとともに、その達成状況等々を評価して公表している。

- ① 公課の徴収を担当する職員に専門的知識⁽¹⁴⁴⁾がないのであれば、
 先ず、同一地方公共団体の租税の徴収を担当する職員に助力を求め
 (例えば、配転や実践研修)、専門的知識の習得やノウハウの蓄積を
 図るべきである。
- ② 同一地方公共団体の税務部門の職員にも専門的知識がないのであ
 れば、例えば、国税庁や執行官のOBを雇って、当面の事務に対応し
 つつ、担当職員の専門的知識の向上に努めるべきである。

なお、国税職員の研修機関である税務大学校は、研修ノウハウの蓄積がなされていることから、地方公共団体職員にも門戸を開放するということも考えられないではない⁽¹⁴⁵⁾が、社会経済情勢の急激な変化に即応した国税職員の育成に手一杯であること、レベルを同じくする職員に対する研修が効果的であることからすれば、消極的に考えざるを得ない。

むしろ、国税庁や執行官のOBの活用や地方協議会又は地区協議会が主催する研修の充実などにより、地方公共団体職員の育成を図るのが現実的と思われる。

- ③ 更に、滞納処分等の公権力の行使については、種々の議論がある

(144) 滞納整理を担当する職員には、①租税法規に関する知識、②納税者に納税意欲を起こさせるための説得の技術、③資金繰りを含めたところの債権回収知識(例えば、納税者の資金繰り実務を把握する能力と、倒産法、民事執行法、民法、商法及び民事訴訟法等関係法規に関する知識など)が必要となる。

(145) 日本租税研究協会編『シャープ勧告の総合的研究』(有斐閣、昭和25年5月)284-285頁によれば、木村清司氏の「国税庁は自分の税務官吏だけに力を入れておいて、地方税務官吏は国税庁長官の責任外であります。政府としては地方の税務吏員の素質の向上、あるいは地位の安全、維持、さしあたっては評価委員団の教育とか育成とかいうことについても考えて頂きたい」との質問に対し、高橋国税庁長官は「教育の問題につきましては御趣旨誠にございまして、私どももそうであるべきと考えますが、実際の問題といたしましては、先程お話いたしましたように、未経験者が国税庁においては非常に多い。また年の若い者が非常に多いという関係がありまして、ちょっとさしあたりは御希望に副うことはできかねるとおもいます」と回答している。

ため、仮に民間委託できないとしても、そのノウハウを民間から買うこと（指導を受け、当面の事務に対応しつつ、職員を育成する等）は可能である。

ウ 債権の履行を確保するというインセンティブの問題への対応

滞納処分の権限が付与され、かつ、担当職員の専門的知識の向上とノウハウの蓄積がなされたとしても、行政として自力執行権の行使をためらえば実効性を担保できないので、その対策として、次のようなものが考えられる。

- ① 行政及び担当職員に債権の履行を確保するというインセンティブを働かせるためには、徴収確保に努力せざるを得ない状況を創出することが必要である。

例えば、滞納発生・整理・整理中に係る現状を公開すること（情報公開）により、行政に徴収確保の努力を怠ることのないよう、住民（納税者）の監視を受けることが必要である。

- ② 自分のことは自分で責任を負うシステムを徹底する必要がある（このようなシステムの方が結局は機能すると思われる。）。

例えば、他組織の滞納分の自力執行手続を市町村が代行すると定めている例⁽¹⁴⁶⁾もあるが、市町村長にとって、市町村税収の減少と滞納額の累積が一貫して続いている状況下において如何に滞納整理を進めていくかが課題となっている中であっては、とても手が回らない（なるべくしたくないとの心理が働く）ことから、やはり自分のことは自分で責任を負うシステムの方が合理的である。

エ 実効性確保上の問題への対応

租税等の滞納整理については、差押え等の滞納処分手続きが有効に機能することを背景として、手続きを進めることによって始めて機能する

(146) 公害健康被害補償法の定める汚染負荷量賦課金（公害健康被害保障協会⇒市町村）、国民健康保険料（健康保険組合⇒市町村）等。

と考えるが、一方、限られた職員をもってこれを効率的に行う必要があることから、次のような措置も考慮する必要がある。

- ① 同一地方公共団体が徴収する租税と租税以外の自力執行権が付与されている金銭債権については、一元的に、例えば税務部門で徴収する制度とすれば、効率的となる。
- ② 滞納処分は費用負担のかかる効率的とはいえない仕組みでもあるため、それを補完する意味で、納税者の権利保護を図りつつ、悪質・高額滞納者名の公表や公共入札からの滞納者の排除など、あらゆる努力が必要である。

6 小括（地方公共団体の立場から必要と考えられる事項と対応策）

本節の目的は、地方公共団体の立場から、租税及び租税以外の自力執行権が付与されている金銭債権を対象として、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因と、望ましい徴収共助の方策について、検討することにある。

先ず、検討の前提として、今までの対応方法では滞納額の累増に対処することが困難な地方公共団体が存在すること、そして、その原因としては、次のようなものが考えられることを確認した。

- ① 職員の意識の問題や滞納処分に当たっての地縁的なつながりの弊害など、債権の履行を確保するというインセンティブを阻害しかねない要因が存在すること
- ② 専門的知識を持つ職員の確保が不十分であること
- ③ 徴収制度自体が実効性を担保できるような仕組みとなっているとはいえないものも存在すること

次いで、このような問題点に正面から向き合って、その解決策を検討した「政務執行体制強化小委員会報告」を概観した上、地方公共団体における取組みの現状を確認・整理した。

この報告書及び先進地方自治体の取組みを見ると、①組織・体制の整備、

②地方公共団体の自己努力、③税務機関相互間の協力関係（徴収共助）の推進、④職員育成のための研修の充実が主たる課題となっていることが明らかとなった。

そして、これらの課題に対する取組みが急務となっている地方公共団体（滞納処分の能力等が不足する地方公共団体）においては、従来とは異なった何らかの手当て（あるいは工夫等）が必要なことは論を待たないが、あくまでも徴収の基本が個々の地方公共団体にあり、それを支えるのが個々の徴税吏員（徴収を担当する職員）であることを自覚した上、①滞納処分を実施し得る態勢整備と、②その実効性を確保できるような仕組みとを併せて検討する必要があることになる。

以上を前提に、滞納処分の能力等が不足する地方公共団体であればこそ、自己努力が必要である⁽¹⁴⁷⁾ということであり、その上でなければ他の徴収機関に徴収共助を求め得ることはできないとの結論に至った。

そして、この自己努力のメニューとしては、①情報公開と職員の意識改革、②職員の専門的知識不足への対応としての組織内共助等、③職員に履行確保を求めるインセンティブを働かせるための対策、④滞納者名の公表など徴収制度の実効性を担保するための方策の検討などが考えられる。

第3節 社会保険庁の立場から必要と考えられる事項と対応策

社会保険の一つの柱である年金は、老後、労働によって所得を得ることができなくなったときに安定的な生活を維持することが困難な状態に陥ることがないようにするための仕組みであり、日本の年金制度は、積立方式⁽¹⁴⁸⁾を基本と

(147) 田村政志・桑原隆広編・前掲注(84)406頁では「徴収体制の効率化の観点から一元化論が出てくる背景の一つに、現在の地方税務執行体制の効率性に対する不信感が存在する」とした上、「税務職員の資質向上はもちろん、電子申告の推進を始めとするITの積極的活用、団体間の広域的連携や県と市町村の協力による徴収体制強化に努めていくことが重要」とし、自己努力等の必要性を述べている。

(148) 資金的な運営方式には、勤労世代に老後に必要となる資金を拠出してそれに運用

しながら、加入期間の短い当初の高齢者に対する給付には、拠出される保険料と国庫負担を充てる「修正積立方式」がとられてきたが、高齢化の進展と給付水準の引上げによって賦課方式の色彩を強めてきているのが現状である⁽¹⁴⁹⁾。

そして、社会保険料と租税の代替の論議において、社会保険料と用途を限定した目的税とは性格的に差はなく、端的に言えば、課税ベースと徴収システムの違いに過ぎないとの見解があるものの、社会保険料が主張されるとき、特に強調されるのが受益と負担の関連が明確となり、かつ、負担者に権利が発生するから納付に対するインセンティブが働きやすい、といった保険方式の優位性が主張される⁽¹⁵⁰⁾。

ところが、国民年金保険料の徴収業務が市町村から国（社会保険庁）に移管された2002年度に、全国の自治体の約半数、1,527市区町村で納付率が前年度より10%以上落ち込み、更に、20ポイント以上の大幅下落となった192市区町村の約8割は、前年度まで80%以上の高い納付率を記録しており、また、2002年度の保険料未納率は前年度より8.1ポイント多い37.2%に達し、大きな社会問題となった⁽¹⁵¹⁾。

そこで、本節では、社会保険庁における取組みの現状を概観した上、その立場から、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助が必要と考えられる事項及びその原因と、望ましい徴収共助の方策について、検討する。

1 社会保険庁の取組みの現状

(1) 坂口厚生労働大臣私案（社会保険庁の改革について）

坂口厚生労働大臣より、平成16年7月6日、改革私案という形で、今後の改革の手順が示された⁽¹⁵²⁾。

益を加えて給付に充てる積立方式と、老齢世代への給付を同時期の勤労世代の負担によって賄う賦課方式とがある。

(149) 成松丞一編『総合税制研究 (No9)』（納税協会連合会、平成13年）148頁参照。

(150) 成松丞一編・前掲注(149) 161-162頁参照。

(151) 平成16年1月25日付け毎日新聞（朝刊）参照。

(152) 社会保険庁ホームページ（<http://www.sia.go.jp/topics/2004/i0706.htm>）参照。

そこでは、年金制度改革の審議等を通じて指摘された「利用者の立場や目線に立ったものとなっていないのではないか、個人情報保護の重要性等について意識が足りないのではないか、保険料を給付以外の使途に安易に使っているのではないか」などという、制度の実施庁である社会保険庁の事業運営のあり方についての様々な問題点を背景として、

改革の方向性として「公的年金制度は、国民の信頼があってこそ成り立つ。損なわれた国民の信頼を回復するためには、これまで社会保険庁に関し、提起された厳しい批判を真摯に受け止め、その思い切った改革に早急に取り組むこと」を掲げ、

「総理の指示に基づき、民間の発想や感覚を大胆に導入しつつ、可能なものについては直ちに実行に移す」と宣言した。社会保険料の徴収に係る事項で、直ちに実行することとしているものは、次のとおりである。

- ① 民間からの社会保険庁長官の起用
- ② 新長官を支える体制の整備
 - ・ 新長官に、随時、高い見識に基づくアドバイスをを行うことができるような顧問的役割を担う者を配置
 - ・ 長官の業務上の相談に応ずる5名程度のアドバイザリースタッフを配置する。アドバイザリースタッフは、社会保険庁改革に関連する主要課題を分担し、その下に若干名の民間人実務スタッフ、改革意欲に富む社会保険庁職員などを配置
 - ・ ブロックの社会保険事務局（6カ所）に、地方庁における業務改善等についての改革を行う民間実務スタッフを若干名ずつ配置
 - ・ 社会保険庁の事業運営全般について、一般国民や保険料拠出者の意見を反映するため、労使代表、学識経験者等を含む「運営評議会」を設置
- ③ 社会保険と労働保険の徴収一元化などの課題については、新たに任命される社会保険庁長官の指示に基づき、思い切った見直し案を早急にとりまとめ

④ 「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」の設置

内閣官房長官の下に「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」を設置して、社会保険庁の組織の在り方については基本に立ち返った議論を行い、1年以内を目途に結論を得ることとした。

(2) 緊急対応プログラムとそれに基づく社会保険庁の対応⁽¹⁵³⁾

社会保険庁のあり方に関する有識者会議では、社会保険庁から当面の具体的な業務改革メニューとして提示された「緊急対応プログラム」を踏まえ、緊急対応方策の具体化に関し議論を深め、第5回会議（平成16年11月26日）の議論を経て、最終的な「緊急対応プログラム」が取りまとめた。そして、社会保険庁では、実施可能なものから逐次取組みを開始している。

保険料徴収に関する部分⁽¹⁵⁴⁾の改善策等及び対応状況等は、次のとおりである。

ア 現状認識

社会保険庁における保険料徴収については、未納等の要因に応じた効率的・効果的な徴収対策が十分に講じられていないこと、社会保険事務所単位で徴収事務改善に向けた明確な目標がないこと、という問題点があり、徴収対策に真剣に取り組んでいないとの指摘がされている。

一方、年金制度の枠組みや社会保険庁のみによる対応では限界があるとの指摘もある。即ち、実効性を担保するような仕組みがない。

イ 要因別収納対策等の推進

(ア) 納付しやすい環境づくり（納付手段の多様化）

- ① コンビニ、インターネットバンキング等による保険料納付等の周知・推進（平成16年から実施）
- ② 口座振替による保険料納付を徹底するための口座振替割引制度の

(153) 社会保険庁ホームページ (<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/chuukanmatome.htm>) 参照。

(154) 緊急対応プログラムの「4. 保険料徴収の徹底」参照。

拡充（平成 17 年度以降）

(イ) 強制徴収の実施

負担能力がありながら納付しない者に対し強制徴収を実施

- ① 対象者は、個別訪問による納付督促事蹟等を基に選定、1 万人規模（平成 15 年度）。
- ② 対象者は、市町村から提供を受けた所得情報と納付督促事蹟等を基に選定、3 万人程度（平成 16 年度）。
- ③ 市町村との情報交換を磁気媒体により行う等の効率化と実施規模拡大を検討し、実施（平成 17 年度以降）。

(ウ) 手続き（届出）もれによる未加入（未納）防止

- ① 国民年金の資格喪失後、一定の期間を経て届出がない者に対する通知の実施（平成 17 年度）
- ② 通知を 2 回送付後も届出がない者に対する催告等の実施（平成 17 年 4 月以降）
- ③ 退職時に企業から、また、失業時にハローワークにおける届出の周知（平成 16 年 10 月～）

(エ) 未適用事業所に対する職権による適用等

- ① 全喪届に係る事務処理の適正化
- ② 重点的な加入指導
- ③ 重点的な加入指導後においても加入手続を行わない事業所に対し、順次、職権による適用を実施（平成 16 年度中）

(オ) 年金改革法により新たに創設された事項等の周知と円滑な実施

- ① 若年者納付猶予制度（平成 17 年 4 月～）
- ② 口座振替割引制度（平成 17 年 4 月～）
- ③ 申請免除所得要件の見直し（平成 17 年 4 月～）
- ④ 申請免除・学生納付特例の承認要件の遡及（平成 17 年 4 月～）
- ④ 多段階免除制度の導入（平成 18 年 7 月～）

(カ) 納付率の向上を図るための基本的対策の強化

- ① 催告状に過去の国民年金及び厚生年金の納付状況を表示し、未納者の納付意欲を喚起（平成 16 年 10 月～）
- ② 国民年金推進員について、給与のあり方について検討（平成 17 年度）
- ③ 未納者に対する効果的な納付督促を実施するための手法の検討・普及等（平成 17 年度）

(キ) 労働保険との徴収事務の一元化について、更に効率化できる事務処理方法等を検討し、可能なものから逐次実現（随時）

ウ 社会全体での取組みの推進

(ア) 町内会長等を特別国民年金推進員に任命し、特定地域の収納を強化（平成 16 年 4 月～）

(イ) 商工会などの業界団体へ保険料収納を委託し、地域に根ざした収納活動の実施（平成 17 年 4 月～）

(ロ) 保険料納付意識の徹底を図るため、国民年金保険料納付額証明書を発行（平成 17 年 2 月～）

(エ) 関係省庁、自治体、各種団体等との連携の下、収納率の向上を加速化させるための取組みを推進（平成 17 年度以降）

- ① 保険料の未納・未加入者に対する各種威嚇取得の制限
- ② 国民健康保険との保険料徴収事務等における連携
- ③ 住民基本台帳ネットワークの活用（生存、住所データ）
- ④ 大学との連携による年金教育の推進、制度の周知徹底
- ⑤ 厚生年金が適用されないパート等に対する事業主を通じた周知の徹底

(オ) 納付率 80%（平成 19 年度）を達成するため、社会保険事務所ごとに年度別行動計画に策定を開始（平成 16 年度～）

2 保険料納付率（徴収率）の低迷要因（徴収共助が必要と考えられる原因）

平成16年1月25日付け毎日新聞（朝刊）⁽¹⁵⁵⁾によれば、保険料納付率（徴収率）低下の要因等について、次のように分析している。

① 徴収業務移管に伴う地域住民と密着したきめ細かな徴収態勢の喪失

市部で納付率の下落幅が最大だったのは長崎県平戸市であり、2002年の移管時に86.4%だったものが、55.6%と30.6ポイント落ち込んでいる。これについては、同市が、2001年度までの間、非常勤の徴収員3人を雇用し、夜間も個別徴収を行うなど、きめ細かい徴収態勢を敷いていたのを、徴収業務の移管に伴い廃止されたことが大きい。

また、徴収業務の移管に伴い、市町村が自治会などに委託して保険料を集める「納付組織」も廃止されたため、同組織の利用率が高かった青森、長崎、鹿児島各県では、保険料納付率（徴収率）の大幅下落となった、という。

② 徴収業務移管に伴う保険料免除規定運用の厳格化と納付義務者の増加

徴収業務の移管に併せて、保険料免除の規定の運用が厳格になり、納付対象者が増加したことも、未納率を押し上げる要因となっている、という。

保険料免除者の割合が大幅に下がったのは、青森県（15.2ポイント）、長崎県（12.1ポイント）などであり、また、都市部でも東京都荒川区のように保険料免除者が半減した地域もあり、これらの地域では未納率の上昇が見られる、という。

そして、徴収に熱心であった地方公共団体ほど、国民年金徴収業務の市町村から国（社会保険庁）への移管（2002年度）後、納付率の下落幅が大きいことを指摘して、年金不信の象徴である未納者急増の一因は、市町村から国への徴収業務移管であることが浮き彫りになったと結論付けている。

即ち、社会保険料徴収業務の市町村から社会保険庁（国）への移管に当た

(155) 毎日新聞・前掲注(151)参照。

っては、少なくとも、社会保険庁は、市町村におけるきめ細かな対応を十分に引き継ぐとともに、新たに納付義務を負う者の増加が予想されているのであるから、それに即応した徴収態勢を整備すべきであったということになる。

このことは、緊急対応プログラムの内容からも見て取れる訳であり、徴収業務を他に委ねる場合に心すべき事柄であって、前節において検討した地方公共団体におけるそれと変わるところはないと考える。

3 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策

平成16年1月25日付け毎日新聞（朝刊）⁽¹⁵⁶⁾によれば、「社会保険庁国民年金事業室は『移管に伴う態勢整備が遅れたことで、納付率が低下したのは確かだ』と話している」という。

この移管に伴う態勢整備の遅れの内容を分解すると、①市町村から徴収事務を移管した当時、特段の実効性確保（徴収率低下防止）措置を講じなかったことという、実効性確保上の問題、②社会保険庁担当職員の、債権の履行を確保するインセンティブの問題、及び③強制徴収も含めた債権回収に係る専門的知識の問題、に集約でき、制度あるいはその運用の問題と相まって、年金不信の象徴である未納者急増ということになったのではないかと考える。

この結果、保険料拠出が個人の実績となり、給付に結び付くため、権利性が高まり、徴収する立場からすると徴収しやすさが生まれるという、社会保障の特質が機能不全に陥っているのではないか。

そして、保険料の未納に対しては、財産の差し押さえ、滞納処分が可能という制度になっているものの、これまで実際にはそのような対応は行われておらず⁽¹⁵⁷⁾、緊急対策プログラムによりようやく著についた状況にある。

そうすると、年金保険料の徴収に関する問題については、先ず、緊急対策プログラムに基づく自己努力等に努める必要があるということであり、この

(156) 毎日新聞・前掲注(151)参照。

(157) 橘木俊詔『日本の経済格差（岩波新書（新赤版）590）』（岩波書店、2000年（第

ことは、地方公共団体の場合と同様である。

(1) 現行制度を前提とした場合の他の徴収団体等へ徴収共助を求めることの当否

ア 社会保険庁にメリットはあるか

現行国税徴収法⁽¹⁵⁸⁾と同時に施行された「国税徴収法の施行に伴う関係法律等の整理等に関する法律」⁽¹⁵⁹⁾により、公課で強制徴収を認めるものの優先順位はすべて国税及び地方税に次ぐものとし、「国税徴収の例」により徴収することができる公課の範囲と、「国税滞納処分の例」により徴収できる公課の範囲をそれぞれ定めている⁽¹⁶⁰⁾。

そして、社会保険庁が執行を担っている（徴収主体となっている）「国民年金の保険料その他の徴収金」、「厚生年金保険の保険料その他の徴収金」及び「児童手当の支給費用に充てるための拠出金その他の徴収金」は、「国税徴収の例」により徴収する公課とされ、債権の性質に反しない限り、国税に固有なものを除いて、国税の徴収⁽¹⁶¹⁾について適用される法規を一般的に準用する仕組みとなっている。

以上を前提とすれば、仮に、国税当局又は地方税当局において、社会保険庁から徴収共助の要請を受け得るとしても、

- ① 要請に係る滞納者が要請を受ける徴収機関においても滞納者である場合（滞納処分の局面において両者が競合関係となる場合）には、国税徴収法 8 条⁽¹⁶²⁾（又は地方税法 14 条⁽¹⁶³⁾）に基づき、常に租税

9 刷発行)) 166 頁参照。

(158) 昭和 34 年 4 月 20 日法律第 147 号。

(159) 昭和 34 年 4 月 20 日法律第 148 号。

(160) 吉国二郎代表編集・前掲注 (38) 74-75 頁参照。

(161) ここにいう徴収とは、広義に用いられているものであり、収入金を受け入れる手続一般を指すものであって、狭義における徴収即ち賦課に対応する意味だけではなく、賦課徴収を一体として含んだものとされている（吉国二郎代表編集・前掲注 (38) 89 頁参照。）。

(162) 国税徴収法 8 条 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。

が優先することとなる（法律の規定に基づき租税に充当しなければならぬ）ため、租税が完納した後でなければ保険料滞納に配当されることはないことから、社会保険庁にとってメリットは乏しいと考えられること

- ② 要請に係る滞納者について要請を受ける徴収機関には滞納がない場合（滞納処分の局面において両者が競合関係とはならない場合）であっても、他の徴収機関に競合する租税債権があるときは、上記①と同様の結果となること

から、結局、租税債権と競合しない場合のみ社会保険庁にとって意味があるということとならざるを得ず、その効果はあまり期待できないと考えられる。

これについては、国税、道府県民税、市町村民税の滞納は重複していることが多く⁽¹⁶⁴⁾、このような者は保険料などの公課も滞納している可能性が高いとも考えられるから、更に消極的に考えざるを得ない。

即ち、現行制度を前提とした場合、社会保険庁が他の徴収機関に徴収共助を求め得るとしても、社会保険庁にとってそのメリットが少ないと考えられる。

イ 制度の持つ根本的な問題の見直しを伴わない未納率圧縮策(対処療法)の限界⁽¹⁶⁵⁾

ところで、年金の未納・未加入問題については、国会議員や閣僚にも多数の未納等があったということで、何らかの制度的問題があるのでは

(163) 地方税法 14 条 地方団体の徴収金は、納税者又は特別徴収義務者の総財産について、本節に別段の定がある場合を除き、すべての公課（滞納処分の例により徴収することができる債権に限り、かつ、地方団体の徴収金並びに国税及びその滞納処分費（以下本章において「国税」という。）を除く。以下本章において同じ。）その他の債権に先だって徴収する。

(164) 川原井隆之「税収確保に向けた具体的取組みの現状と課題」東京税務レポート No449（東京税務協会、2003 年 1 月）107-112 頁参照。

(165) 駒井亜子「住民税の賦課徴収制度改革の必要性について-住民税を現年課税に-」東京税務レポート No460（東京税務協会、2004 年 9 月）41-45 頁参照。

ないかという点がクローズアップされ、年金制度全体の制度設計についての議論がなされている。

そうだとすれば、未納等の者のうち悪意でそれに至った者はそれほど多いわけではなく、複雑さや若者に見られる損得勘定など、制度そのものにかかわる問題が基本にあり、それに関連して保険料納付の問題があるということに、国民も気付いたとも考えられる。

つまり、年金の制度そのものの議論をせず、滞納あるいは納付しない者が悪いという考え方で、徴収努力に邁進し、滞納処分を推進していくことだけでは収納率の向上を図ることは困難であって、納付しやすい仕組みを構築し、また、少しでも滞納に至りにくい制度、制度破綻を来たさないしっかりした制度とすることを考えていく必要がある、言い換えれば制度の持つ根本的な問題の見直しを伴わない未納率圧縮策（対処療法）には限界がある、ということではないかと考える。

(2) 徴収共助が必要と考えられる原因を除去するための方策

保険料徴収の問題については、当面、制度の持つ根本的な問題の見直しを伴わない未納率圧縮策（対処療法）には限界があることを踏まえ、緊急対応プログラムに沿った対策を着実に実施していくことが必要であると考ええる。

第4節 徴収共助メニューと限界

第1章及び第2章第3節までの間における検討結果を総合すれば、

- ① 徴収共助は、租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨から当然に求められるものと、それ以外のものに分けて考えるべきであること
- ② 租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨から当然に求められる徴収共助としては、簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助、納税者保護の充実のための徴収共助、高価有利な換価処分の要請に応えるための徴収共助があり、その実施方策を積極的に検討すべきこと

③ 租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨からは当然に求められるものではない徴収共助については、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、現行法規の枠組みを前提とした限界があることが明らかとなっている。

この租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨からは当然に求められるものではない徴収共助については、先ず、それを必要とする徴収機関（滞納処分能力等が不足する地方公共団体や社会保険庁）に何故自力執行権が付与されているのか、それが地方公共団体である場合には地方自治の本旨との関係をどのように整理するのか、という観点から、許容され得るものか否かを検討しなければならない。

具体的には、徴収の基本は、自力執行権を付与された徴収機関にあり、それを支える個々の徴収を担当する職員であることを再認識し、それぞれの徴収機関における自己努力⁽¹⁶⁶⁾を尽くした上でなければ、租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨からは当然に求められるものではない徴収共助は許容されないと考える。

そして、自己努力を尽くした上での徴収共助の要請であったとしても、自力執行権と差押先着手主義を採る現行法の枠組みを前提とすれば、少なくとも、①徴収共助を必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②徴収共助が、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるという、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものであることが必要であるということになる。

本節では、以上の検討結果を前提に、具体的な徴収共助メニュー（徴収機構の一元化、滞納処分等のみを他の徴税機関に委ねる方法、滞納者を同じくする

(166) 自己努力のメニューとしては、①情報公開と職員の意識改革、②職員の専門的知識不足への対応としての組織内共助等、③職員に履行確保を求めるインセンティブを働かせる対の対策、④滞納者名の公表など徴収制度の実効性を担保するための方策の検討などが考えられる。

場合等の必要に応じた滞納整理事務の一元化、その他の方法) について、順次、採用可能性の検討を行うこととする。

なお、徴収の民間委託については、滞納処分等のみを他の徴収機関に委ねる方法の中で検討することも考えられないでもないが、公権力の行使に関する議論とも密接に関連するものと考えられるので、別途、第4章で検討することとする。

1 徴収機構の一元化（徴収一元化）

具体的な徴収共助メニューの一つとして考え得る徴収機構の一元化（徴収一元化）について、採用可能性の検討を行う。

(1) 目的論の観点

ア 徴収機構一元化（徴収一元化）の目的

徴収機構を一元化（徴収を一元化）する目的は、本来、行政主体の立場からは、全体としての事務簡素化（最小徴税費の実現）にあり、納税者の立場からは、利便性の向上（納税者サービスの向上）にあると思われる。

イ 英国の I R（Inland Revenue：英国歳入庁）と社会保険庁との統合（租税と社会保険料の徴収一元化）への変遷及び現状と課題⁽¹⁶⁷⁾

(ア) 徴収担当機関等の変遷

A 1974 年以前

- ① 社会保険庁が、社会保険料（雇用者自身に係る社会保険料と雇用者負担分の被雇用者に係る社会保険料）の徴収及び情報の管理と給付を担当していた。
- ② IR が、Payroll Tax（当時は、被雇用者が支払わなければならない社会保険料を雇用者が源泉徴収して納付する支払賃金税）の徴収と納付状況及び情報の管理、社会保険料の納付状況の管理(各

(167) Mr. Paul Heggs（IR 社会保険徴収担当）よりのヒアリングした内容。

人別の納付済額が歳入として IR に払い込まれる) と、納付状況の社会保険庁への連絡を担当していた。

B 1975 年から 1998 年までの間

- ① 社会保険庁が、雇用者自身に係る社会保険料の徴収及び情報の管理と給付を担当することに変更された。
- ② IR が、Payroll Tax (当時は、雇用者が被雇用者から源泉徴収した社会保険料と雇用者負担分の被雇用者に係る社会保険料を納付する税) の徴収と納付状況及び情報の管理、社会保険料の納付状況の管理と、納付状況の社会保険庁への連絡を担当することに変更された。

C 1999 年以降

- ① IR が Payroll Tax と社会保険料の徴収及び情報の管理と、Department & Workshop への納付情報の連絡を担当することとなった (租税と社会保険料の徴収一元化を実現)。
- ② Department & Workshop は給付のみを担当することとなった。

(イ) 租税と社会保険料の徴収一元化が必要とされた背景

IR は、被雇用者に係る社会保険料 (被雇用者からの源泉徴収分) を Payroll Tax として徴収し、一方、社会保険庁は、雇用者自身に係る社会保険料と被雇用者の Payroll Tax に対する雇用者負担部分相当額の社会保険料を徴収していた。

このような状況において、両者 (IR と社会保険庁) を相手にしなければならない雇用者から、次のような問題点が指摘されていた。

- ① 異なるルールや定義が示される (Payroll Tax と社会保険料の算出方法の相違 (単一税率と所得に応じた負担率) 等) こと。
- ② 政策が必ずしも同じ方向性を有していない (方針の相違等) こと。

(ウ) 英国政府の対応 (租税と社会保険料の徴収一元化と徴収率低下防止措置等)

A 専ら雇用者の便宜を図るための措置と組織改革

- ① 雇用者が納付する被雇用者に係る社会保険料の納付方式を統合（1975年）
 - ・ 雇用者が被雇用者から源泉徴収する社会保険料とそれに対する雇用者負担部分とを併せて Payroll Tax として、雇用者が納付することに変更。
 - ・ Payroll Tax の税率を単一税率から所得に応じた税率に変更。
- ② IR と社会保険庁の組織統合（1999年）（租税と社会保険料の徴収一元化の実現）。
- ③ 社会保険料と Payroll Tax の取扱いを統一するための法改正（社会保険料の支払義務が生ずる所得金額と Payroll Tax の納付義務が生ずる所得金額の統一）（1999年）。

B 徴収一元化に伴う徴収率低下を防止するための措置

租税と社会保険料の徴収の一元化により、性質の異なる債権を同一組織で取り扱うこととなるため、徴収率が低下することのないよう、次のような措置を講じた結果、その前後を通じ、徴収率に変化はなかった（95%で推移）。

- ① 雇用者に対するコンプライアンスプログラムを実施して問題点を確認・対応。
- ② ビジネスサポートチームを設けて雇用者への指導を充実

(エ) 徴収の一元化により新たに発生した問題（今後の課題）

組織統合（租税と社会保険料の徴収一元化）の目的が専ら雇用者の便宜を図るためであり、一元化に当たり、徴収率低下防止措置の外は、その目的に添った種々の措置を講ずるにとどまったため、次のような問題が生じ、現在、その解消が課題となっている。

A 人的資源活用上の問題

組織統合（租税と社会保険料の徴収一元化）に伴い、IR で Payroll Tax の徴収に従事していた職員（25,000人）は、社会保険料の徴収にも従事することとなった。

一方、社会保険庁からの移籍職員 8,000 人のうち 5,000 人は、IR 職員との士気・能力上の差異は殆どないと内外において評されているものの、従来同様の事務（社会保険料の徴収とその内部事務）のみ従事している。

このため、人的資源活用上の問題が指摘されている。

B コンピュータシステム上の問題

組織統合（租税と社会保険料の徴収一元化）に当たり、IR と社会保険庁とがそれぞれ保有していたコンピュータシステムを統合した新たなシステム（共通 DB）を構築せず、組織統合後の IR に従来の二つのシステムを並存させ別々の部署で管理運営することとした。

このため、二重入力の問題のほか、データの効率的活用の阻害要因ともなっている（雇用者サービス向上策が組織面での効率化策に優先して実行されているという状況であるとも言えよう）。

C 事務運営上の問題

組織統合（租税と社会保険料の徴収一元化）に当たり、

① Payroll Tax を含む租税については、一度査定すれば、徴収には時効がない（何時でも徴収できる）ため、大口・悪質事案に重点を置いた効率的事務運営も（小額事案の省略も）可能であるが、一方、社会保険料については、支払義務が生じてから 6 年間徴収できないと時効により消滅すること

② 個々人の給付に関係することから、例え小額であっても調査・徴収に手を抜けないこと

という租税債権の性質と社会保険料債権の性質の相違を、何らの手当てもすることなく、そのままにしていた。

このため、IR の仕事の内容（性質）が変化してより困難さが増した（実際、一部の IR 職員からは、不満の声も聞かれるようである。）。

ウ 英国の租税と社会保険料の徴収一元化から汲み取るべき教訓

英国の IR と社会保険庁との統合（租税と社会保険料の徴収一元化）

の例を見れば、異質な債権の徴収を、

- ① 一元化される徴収機関における事務簡素化が図られるような措置を講ずることなく
- ② 相手方が同じで、かつ、徴収手法も同一であるとか、あるいは、一方の徴収実績が良好であるとかという理由のみで

ある徴収機関に単に集約（徴収を一元化）したとしても、集約された徴収機関の負担が増加するだけで事務簡素化にはつながらず、更に集約された徴収機関全体の徴収率の低下まで懸念される状況となることを示唆している。

比較的最近、租税と社会保険料の徴収の一元化とそれに伴う機構改革が実行された国々の状況を見ると⁽¹⁶⁸⁾、その主たる目的は、徴収義務者（事業主）の事務負担の軽減であり、政府全体の事務簡素化（行政改革）は従たる目的に過ぎず、徴収率の向上は、そもそも一元化の目的には含まれていない。

むしろ各国では、徴収一元化に当たり、それに伴う徴収率の低下を懸念しており、併せて徴収率の低下を防止するための措置を講じているのが一般的である⁽¹⁶⁹⁾。

(168) 英国（1999年より当局が社会保険料の徴収も併せて行っている）、スウェーデン（1985年より当局が社会保険料の徴収も併せて行っている）及びカナダ（1972年より当局が社会保険料の徴収も併せて行っている）について確認した。

(169) 租税と社会保険料の徴収一元化に伴い講じられた徴収率低下防止措置としては、カナダにおける①雇用者に対するチェック・アンド・バランスが機能する仕組みの導入と②源泉徴収分（所得税、保険料）を優先的に徴収できる制度の整備が挙げられる。

なお、スウェーデンにおいては、①社会保障番号（これを記載したカード）を持たなければ、銀行口座を開設できず、クレジットカードを取得できず、取引や資金決済ができないような仕組み、②社会保険料納付状況・給付予測を、毎年、オレンジレターによって、納税者への通知が行われる（源泉徴収漏れや不納付は納税者から通報される）仕組みなどがあるため、租税と社会保険料の徴収一元化後も徴収率に変化はなかった。

なお、徴収率の維持・向上という課題は、ドイツの例⁽¹⁷⁰⁾から見ても、徴収の一元化によって対処する性質の問題ではなく、むしろ、カナダ、スウェーデンでは⁽¹⁷¹⁾、徴収の一元化と機構改革に伴って、法律や行政上の種々の簡素化措置を講じて徴収コストを低く抑えてきたという経緯がある。

他方、英国については、現在、徴収の一元化の従たる目的であった事務簡素化が十分に措置できておらず、一元化に伴う仕事の質的な変化への対応も課題として残っている⁽¹⁷²⁾。

エ 徴収機構の一元化の目的からする前提と限界

そうすると、徴収の一元化により事務簡素化を図るためには、対象の債権が少なくとも同質の金銭債権であり、かつ、賦課単位が同一であるなどの条件整備がなされることが最低限必要であり、異なる徴収機関が扱う性質の異なる債権については、単に徴収方法が類似するという理由のみでは、徴収を一元化する必然性は導かれず、むしろ引き受けた徴収機関の事務負担増等による徴収率低下も懸念されるというべきである。

従って、徴収機構を一元化する目的は、本来、行政主体の立場からは、全体としての事務簡素化（最小徴税費の実現）にあり、納税者の立場か

(170) ドイツ連邦保健社会省では、社会保険料の徴収率向上のため、税当局と次のような連携を図っている。

現在、保険者の守秘義務と税当局の守秘義務は全く別のものであり、かつ、それぞれ厳格に解釈されているという問題はあるものの、不法就労に対する対策（社会保険料の徴収漏れ）や社会保障給付金の詐欺受給などの問題が生じていることから、連携の必要性が議論され、次のような事項は可能となっている。

- ① 自営業者が所得に応じた保険料を選択（申告）した場合、保険者が、税当局に対し、所得データの提示を求めること
- ② 不法就労現場に対する共同（合同）調査

なお、将来的には、社会保険の申告をしない自営業者に対する事業所検査も行えるよう、税当局との連携促進にも期待している。

(171) 租税と社会保険料の徴収一元化に伴い講じられた徴収率低下防止措置等については、前掲注（169）参照。

(172) 詳細は、第2章第4節1の（1）のイの（エ）（徴収の一元化により新たに発生した問題（今後の課題））参照。

らは、利便性の向上（納税者サービスの向上）にあるから、徴収技術論としては、賦課単位の一元化（附加税化等による一括申告・一括納付等）が、徴収機構の一元化の成否を握ることとなる。

（２）徴収機構の一元化（徴収一元化）の目的からする前提と限界を踏まえた検討

ア 地方税と国税の徴収機構の一元化（徴収一元化）

（ア） 徴収機構の一元化（徴収一元化）に対する二つの考え方

徴収機構の一元化（徴収一元化）については、地方自治との関係から種々の議論がある。

例えば、住民税の徴収を例にとれば、住民税を所得税と併せて国が徴収すれば、徴税が簡素化されて効率的であるというのに対し、地方自治の点から地方の税は地方が自分で徴収するのがよい、との両論がある⁽¹⁷³⁾。

前者は税務行政上の効率という見地からなされるものであるのに対し、後者は、地方自治の見地からのものである。

そして、地方自治の見地に立つ論者からすれば、地方税と国税の徴収一元化はマイナス要因と位置付けられる⁽¹⁷⁴⁾こととなる。

（イ） 税務行政の分権化という観点からの徴収一元化

地方自治という概念を行財政上の分権化と捉え、これが①租税の分権化（課税権の帰属の問題）⁽¹⁷⁵⁾、②支出の分権化（財源移転の問題）

(173) 岸昌三「国税・地方税の徴収一元化と地方自治」（都市問題研究 23 巻 9 号、1971 年）74-83 頁参照。

(174) 牧慎太郎「地方税の自主管理」神野直彦編『分権型税財政制度を創る』所収（ぎょうせい、2000 年）317-320 頁。木村収「現実性を欠き地方分権の推進に逆行する徴税一元化構想」（税 52 巻 11 号、1997 年）4 頁以下。高橋靖「地方税における徴収不全」租税法学会編『<租税法研究第 29 号>地方分権と地方税』所収（有斐閣、2001 年）55-65 頁。田中修・前掲注（139） 48 頁。碓井光明『要説地方税のしくみと法』（学陽書房、2001 年）44 頁等。

(175) 租税の分権化とは、中央と地方を合わせた租税収入全体のうち、どれだけが中央政府に帰属し、どれだけが地方政府に帰属するかに着目するもの（岸昌三・前掲注

(176) 及び③税務行政の分権化（徴収主体の問題）⁽¹⁷⁷⁾ とに分解できるとするならば、徴収技術論からする地方税と国税の徴収一元化は税務行政の分権化の問題と捉えることも可能である。

このような観点に立脚すれば、譲与税制度は、本来地方に属する租税を課税技術上の理由で国が代わって徴収しているものと解することもでき⁽¹⁷⁸⁾、更に地方消費税について合理的な説明も可能となる。

これを更に進めれば、①税源配分は租税の分権化（あるいは集権化）にかかわる問題であり、②事務配分は支出を分権化するか集権化するかの問題であり、③徴収一元化の問題は、税務行政にかかわるもので、これを集権化しようとするものにほかならないから、税源配分や事務配分の問題とは一応関係がない⁽¹⁷⁹⁾と整理することも可能である。

(ウ) 徴収一元化と地方自治意識

そうすると次に考えるべきは、地方公共団体の税は地方公共団体が自ら徴収するのが適当であるとする理由⁽¹⁸⁰⁾が正当なものであるなら、地方公共団体が自ら徴収を行うことにより住民の自治意識にどの程度貢献するのか、あるいは、地方公共団体が自ら徴収を行わないと住民の自治意識をどの程度薄れさせるのか、が慎重に検討すべき問題とな

(173) 75 頁) で、課税権の帰属を問題とする。

(176) 支出の分権化とは、政府支出全体のうちどれだけが中央政府を通じてなされ、どれだけが地方政府を通じてなされるかに着目するもの（岸昌三・前掲注（173）75 頁）で、財政移転を問題とする。

(177) 税務行政上の分権化とは、租税収入全体のうちどれだけが中央政府によって徴収され、どれだけが地方政府によって徴収されるのかに着目するもので、租税の分権化と混同されやすいが、課税技術上の理由で、あるレベルの政府が、他のレベルの政府に係る徴税を代行することがあるので、租税の分権化と税務行政の分権化とは概念的に異なる（岸昌三・前掲注（173）77 頁参照）。

(178) 岸昌三・前掲注（173）77 頁参照。

(179) 岸昌三・前掲注（173）78 頁参照。

(180) その理由は、①地方税を国に徴収してもらって、それを自動的に受け取って支出するとなると、地方の財政運営に自主性や責任性に欠けることになりはしないか、②地方公共団体が自ら徴収すれば、住民側にも自治意識をもたらすのではないか、という点にあると解される（岸昌三・前掲注（173）81 頁）。

る。

このような観念的な地方自治の理念からする原則論に対する議論もあり得るが、今般の三位一体改革の目的の一つが行財政改革であり、自己責任の原則の確立が求められているとすれば、住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせ、これまでのような受益は大きく、負担は少なくという財政錯覚の是正の（無駄な支出を抑える）ため、この原則論は重要であると考ええる。

そうすると、徴収機構の一元化（徴収一元化）という手法による事務簡素化⁽¹⁸¹⁾は、地方自治の意識が確立した後、徴収制度の趣旨（差押先着手主義）を損なわないよう配慮しつつ、検討すべき課題であるということにならざるを得ない。

ただ、少なくとも、納税者にとって重要なことは納税事務ができるだけ簡素になることであるから、納税手続きが面倒では、地方自治の理念からする観念的な議論はともかく、納税者の自治意識が増進することは期待できない⁽¹⁸²⁾と言えるのではないか。

この意味で、当面、地方自治の理念からする議論を踏まえつつ、納税者の利便性向上を目指した国と地方公共団体の協力関係の促進が重要となるわけである⁽¹⁸³⁾。

イ 社会保険料と租税の徴収一元化

社会保険料と租税の徴収機構の一元化については、その目的が行政機

(181) 徴収機構の一元化（徴収一元化）は、行政機関の立場からは事務簡素化（最小徴税費の原則の実現）、納税者の立場からは利便性の向上が目的であるから、その成否を握る鍵は賦課単位の一元化（附加税化等による一括申告・一括納付等）ということになる。

(182) 岸昌三・前掲注（173）82頁参照。

(183) 田中修・前掲注（139）48頁では「徴収体制の一元化には、賛否両論があるが、基本的には、地方団体が独自の徴収制度を持つことを積極的に認める立場にたつべきだと考える。・・・このような基本姿勢を維持したうえで、地方団体と国との間で、あるいは道府県と市町村との間で、相互の協力や乗り入れによって、効率的な徴収制度を作ることは、望ましいものといえる。」としている。

関の事務簡素化と納税者利便の向上にあるとすれば、本質論・制度論はともかくとして、徴収は目的（最小徴税費の原則に沿った財源調達）に対する手段（技術）の関係にある点を重視した徴収技術論に立脚した場合、あらかじめ、

① 納税者利便の向上と行政機関の事務簡素化を目的とした賦課単位の一元化（徴収機構の一元化の核心は賦課単位の一元化にほかならない）⁽¹⁸⁴⁾⁽¹⁸⁵⁾と

② 異なる債権を取り扱うことから生ずる事務負担増加防止策と、併せて徴収率低下を防止するための実効性ある対策を講ずることが、大前提であると考ええる。

このことは、社会保険料と租税の徴収一元化（徴収機構の一元化）を行っている欧米諸国における事例からも教訓として汲み取る⁽¹⁸⁶⁾ことができる。

以上を前提にすれば、我が国の現状に則して社会保険料と租税の徴収

(184) 田中清定「労働保険の諸問題-労災保険と失業保険の一元化に関連して-」ジュリスト No393 (1968年3月15日) 107-113頁によれば、労災保険と失業保険の制度の一元化について、次のような理由から「制度一元化の焦点は、まず適用事務・保険料徴収事務におくべきこととなり」、「問題の核心は保険料徴収事務の一元化=保険料賦課単位の統一の成否にある」としている。

- ① 給付事務の一元化については「給付事務は、給付事由=給付の種類ごとに処理されるものであるから、一元化といっても、労災補償給付、失業保険金等々が一本の保険給付になることはありえない」が、「支払機構の一元化は考えられ」る。
- ② 一元化が考えられる支払機構については「徴収機構と不可分の関係にな」いから、支払機構の一元化は「むしろ行政機構の統合整備の問題」である。
- ③ 適用徴収事務の一元化は「二以上の保険にまたがる事務を一本の保険事務とすること」であるから、「一本の保険料=徴収機構、というものが可能かつ必要」であり、「一本の保険料の成否がまさしくキー・ポイントをなす」。
- ④ 保険料が一本にならなければ、徴収機構を一元化しても事務簡素化の実はあがらない。
- ⑤ 「別々の保険料の同時徴収というだけでは徴収機構の一元化という必然性も」導かれない。

(185) 第2章第4節1の(1)のエ参照。

(186) 第2章第4節1の(1)のエ参照。

組織の一元化（徴収の一元化）を検討する場合には、その目的を納税者（納付者）利便の向上と行政機関の事務簡素化（最小徴税費の原則の実現）に置いた上、その目的が端的に達成できるよう、

- ① 納税者（納付者）と一元化後の徴収機関双方にメリットのある賦課単位の一元化
- ② 一元化後の徴収機関の事務運営へのしわ寄せを最小限に抑えるための時効期間の統一
- ③ 租税と社会保険料（公課）との間の優先関係の見直し

などの制度的手当が必要であり、これと併せて、異なる性質の債権を取り扱うことからくる収納率低下を防止するための措置も必要となる。

このような徴収技術論からする議論は、制度そのものに係る議論⁽¹⁸⁷⁾を踏まえて行うべきものであり、かつ、それと密接不可分のものである。

そして、社会保険料をどのような方法で、どの行政主体において徴収するかは、徴収実務の問題（目的に対する手段選択の問題）であると同時に、保険料の仕組みの問題でもあるから、徴収機構の一元化（徴収一元化）については、制度論（保険料の仕組みの合理化など）の進展と相俟って、はじめて現実的な議論が可能となり、またメリットも議論できるものと思われる⁽¹⁸⁸⁾。

エ 社会保険料の徴収一元化

2002年以前は、国民年金の保険料と国民健康保険料（税）とを市町村が徴収していたが、別々に徴収され、しかも、国民年金の保険料徴収は

(187) 制度論では、社会保険の特徴とされている対価性や権利性、納付意欲の高さ（保険料拠出が給付に結びつくので、保険料納付に対するインセンティブが働く）が機能するよう、どのような仕組みとするか論点となると思われる。そして、その徴収手法や誰に委ねるのかなどの技術論に属する部分は、制度のあり方や目的から最も端的なものは何かというところから導かれるのではないかと考える。

(188) 田中清定「行政改革と公的年金保険一元化-とくに政管健保・厚生・労災・雇用の四保険徴収一元化について-」関東学園大学紀要 10 巻 2 号（関東学園大学法学部、2000 年 12 月）147-168 頁参照。

市町村の法定受託事務でありながら市町村の腰が引けているため、一般には自主納付制だと思われていた⁽¹⁸⁹⁾面もある。

このような状況を踏まえ、国民年金の保険料については、同じ市町村が扱う事務であるから、国民健康保険料（税）や地方税について同じ納税者については名寄せして一元的に徴収すべきだ（同じ地方団体が徴収する公租公課をバラバラに徴収しては能率が悪い）、との見解⁽¹⁹⁰⁾もあった。

この見解については、現在、社会保険庁が国民年金の保険料を徴収しているため、当時と背景は異なっているものの、①社会保険に係る債権であるという意味で債権の性質が似通っており、かつ、②その納付者（被保険者）も同一であるという点に着目すれば、現時点においても検討に値すると考える。

つまり、社会保険料については、別個の制度ではあるが隣接する国民健康保険とリンクさせ、同時加入・同時徴収にすれば、仮に、国民年金には入りたくないが国民健康保険には入るという者（国民健康保険料（税）は納付するが国民年金の保険料は納付したくない（あるいはしない）という者）がいたとしても、国民年金保険料の収納率の維持・向上も期待できるのではないかと考える。

(189) 田中清定・前掲注(188) 162-163頁参照。

(190) 阿部泰隆『こんな法律はいらない』（東洋経済新報社、2000年8月）213頁では「公租公課は、市町村レベルだけでも、国民健康保険、国民年金、固定資産税、住民税、たばこ税、軽自動車税など、バラバラに徴収しているので能率が悪い。・・・これらは、同じ地方公共団体では同じ納税者については名寄せして一元的に徴収すべきだ。さらには、地方公共団体は、滞納処分のノウハウも少なく、・・・一般には消極的だから、課税は自分ですとしても、徴税事務は税務署に委託したらどうか。そして、税務署には徴税率に応じて累進的に高くなる手数料を支払うことにすれば、税務署も徴税に努力するだろう。・・・これは徴税事務を委託するだけで、課税権は地方公共団体に残るから地方自治の本旨にも反しない。国のほうは、この委託手数料収入で税務署員を増員すればよい」としている。

(3) 小括（徴収機構の一元化（徴収一元化）の採用可能性）

具体的な徴収共助メニューの一つとして考え得る徴収機構の一元化（徴収一元化）について、採用可能性の検討を行ってきた。

その結果を簡単に整理すると、次のとおりである。

- ① 徴収機構を一元化（徴収を一元化）する目的は、本来、行政主体の立場からは、全体としての事務簡素化（最小徴税費の実現）にあり、納税者の立場からは、利便性の向上（納税者サービスの向上）にあるべきである。
- ② 事務簡素化を図るという目的を達成するためには、一元化の対象債権が少なくとも同質の金銭債権であり、かつ、賦課単位が同一であるなどの条件整備がなされることが最低限必要である。
- ③ 地方税と国税の徴収機構の一元化（徴収一元化）という手法による事務簡素化は、地方自治の意識が確立した後、徴収制度の趣旨（差押先着手主義）を損なわないよう配慮しつつ、検討すべき課題であるということにならざるを得ない。
- ④ 社会保険料については、別個の制度ではあるが隣接する国民健康保険とリンクさせ、同時加入・同時徴収にすれば、仮に、国民年金には入りたくないが国民健康保険には入るという者（国民健康保険料（税）は納付するが国民年金の保険料は納付したくない（あるいははしない）という者）がいたとしても、国民年金保険料の収納率の維持・向上も期待できるのではないか、と考える。

2 滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助

具体的な徴収共助メニューの一つとして考え得る滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助について、採用可能性の検討を行う。

(1) 広域的かつ専門的な滞納整理体制確立への動き⁽¹⁹¹⁾

一部の地方公共団体において、現在の滞納整理事務の課題（専門的知識と経験を有する職員確保が困難、地縁的つながりの弊害、同一納税者への複数の地方公共団体からの滞納整理）の解決策として、

- ① 民間委託（単独又は複数の地方団体が、滞納整理事務を民間に委託）
- ② 相互併任方式（地方団体が相互に職員を併任し、併任を受けた地方団体の滞納整理を実施）
- ③ 都道府県一括方式（市町村税の滞納整理を、都道府県が委託を受けて実施）
- ④ 市町村合併の推進
- ⑤ 行政共同の新組織設立（地方団体間又は国と共同して滞納整理を目的とする組織を新たに設立）

がメニューとして検討の溯上に上がり、結局、①から④については、現行法の大幅な改正が必要であること、徴収率の向上につながりにくいこと、実現まで長期間を要すること等から、行政共同の新組織（広域連合）⁽¹⁹²⁾ 設立による滞納整理事務の一元化（滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助）を行うこととなった。

(2) 行政共同の新組織設立による新組織（広域連合等）設立による滞納整理事務の一元化の現状等

- ア 徴収制度の基本的考え方及び地方自治の原則論との整合性確保方策
行政共同の新組織設立による新組織（広域連合等）設立による滞納整

(191) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 77-85 頁参照。

(192) 1998年4月発足の「鳥取中部ふるさと広域連合」（固定資産評価審査に関する事務と滞納整理に関する事務を含む広範な事務を処理する広域連合）、2001年4月発足の「茨城県租税債権管理機構」（茨城県内の全市町村が構成員とする一部事務組合。市町村税や個人県民税の滞納解決が目的）、2004年4月発足の「三重地方税管理回収機構」（三重県内の全市町村を構成員とする一部事務組合。市町村税や個人県民税の滞納解決が目的）。

理事務の一元化を図った地方公共団体⁽¹⁹³⁾では、次のような理論構成⁽¹⁹⁴⁾により、徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）や、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）との整合性を確保した。

- ① 構成員は税目を同じくする市町村、道府県は支援団体と位置付け
- ② 市町村税（国民健康保険税を除く）及び個人道府県民税の過年分滞納を対象
- ③ 職員体制は市町村及び道府県の派遣職員（徴税事務を通じて住民と向き合う観点：地方自治の原則の尊重）と国税や執行官等のOBで構成
- ④ 複数の地方公共団体から同一滞納者に係る事案の引継ぎを受け、一部納付があった場合は、各地方公共団体から引継ぎを受けた滞納分の債権残高に応じて配分（配当について平等主義を採用）

なお、構成員である地方公共団体における徴収意欲の減退（モラルハザード）を防止するため、広域連合の有する構成団体に対する勧告権を活用することとしているようである。

イ 鳥取中部ふるさと連合及び茨城県租税債権管理機構の概要等

二つの団体に共通することは、国税当局の運営では当然のことであるが、①滞納処分を前提とした強硬な姿勢で臨み、訪問徴収（納付しようとして現金領収：いわゆる集金）を行わないことを滞納整理方針とし、②延滞金等の全額徴収を行っていることであり⁽¹⁹⁵⁾、この点が新鮮なも

(193) 鳥取中部ふるさと広域連合、茨城県租税債権管理機構及び三重地方税管理回収機構。

(194) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 77-85頁、田村泰俊「租税滞納者に対する自治体の収納率向上条例等についての政策法務からの分析-小田原市条例と茨城県一部事務組合方式への法的視点-」東京国際大学論叢経済学部編第24号（東京国際大学経済学部論叢編集委員会、2001年3月）47-61頁参照。

(195) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 82頁参照。

のとして強調されている。

新組織設立の趣旨の中心は、地方税の徴収（厳正・的確な滞納整理）それ自体にあるのであるが、この取組みでは、併せて構成団体職員の意識改革やトレーニング（養成）にも取組み、構成団体である地方公共団体においてとり得る法的手段をとらないなどの事象がないようにしていくことをも目指している点が特徴的である。

そして、この取組みは、従来の枠の中での手法を利用して、公平徴収にウェイトを置き、全県的に、県と市町村が共同で行うという（自治体間も対等・協力関係という分権一括法の理念にもかなう⁽¹⁹⁶⁾）点で、一歩踏み出したものとして評価されている⁽¹⁹⁷⁾。

ウ 取組みを踏まえた今後の方向性

これらの取組み事例を踏まえ、租税の未納を減少させるには、①延滞金等の全額徴収や滞納処分の実行等、厳しい姿勢で処理に当たる旨を納税者に対して表明するなどにより、滞納を発生させない体制を作る必要があること、②滞納整理を速やか、かつ、確実に行う必要があること、という基本認識の下、次のような政策提言⁽¹⁹⁸⁾がなされている。

① 早期かつ確実な滞納整理の実施（提言1）

- ・ 訪問徴収の廃止
- ・ 滞納処分の即時執行
- ・ 延滞金、督促手数料の全額徴収

② 広域的かつ専門的な滞納整理の一元化（提言2）

(196) 田村泰俊・前掲注（194）49-50 頁によれば、この取組みは「（茨城県以外の市町村職員の）県は市町村が徴収した地方税をただ按分してもっていくだけで、あまり滞納整理に県税事務所は協力的でないとの意見」に「応えうるものであり」、かつ、参加する市町村の「いわば『おんぶにだっこ』的な発想」をも排除し得るものであるという。

(197) 田村泰俊・前掲注（194）50 頁参照。

(198) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注（101）82-85 頁参照。

- ・ 確実な滞納整理のための組織化（滞納整理広域連合の設立⁽¹⁹⁹⁾）
 - ・ 滞納整理事務の対象税目は、都道府県及び市町村の全税目（国民健康保険税を除く⁽²⁰⁰⁾）
 - ・ 納税者の相談や調整の便宜を考慮し、県税事務所単位で広域連合出先事務所を設置
 - ・ 職員体制は、構成団体である市町村及び県からの派遣職員⁽²⁰¹⁾と、弁護士、国税OB、警察OB、銀行OBからなる顧問（嘱託）⁽²⁰²⁾で構成
 - ・ 広域連合と構成団体間で必要なデータ交換を行うための電算システムを構築
 - ・ 広域連合は構成団体からの負担金⁽²⁰³⁾で運営
 - ・ 同一滞納者について重複する構成団体から引継ぎを受けた事案について、一部金額を徴収した場合の構成団体への配分は、構成団体から引継ぎを受けた滞納に係る債権残高に基づく按分で算定
- ③ 広域連合への滞納整理事務の移管時期（提言3）

滞納整理後速やかに対応することが効果的であるため、納期限経過後、直ちに、滞納整理事務を広域連合に移管

(3) 行政共同の新組織設立による滞納整理事務全般に係る一元化の限界

ア 滞納整理事務全般に係る一元化について考え得るメニューの検討

(ア) 都道府県及び市町村を構成団体とする広域連合

このような形態の広域連合については、①国税当局にとって必要性

(199) 県と市町村の賦課徴収事務は同じように見えるが、地方税法の趣旨からも、それぞれ異なる事務とされていることから、広域連合においてのみ都道府県及び市町村が構成団体となった滞納整理を行う組織として設立が可能となる。

(200) 国民健康保険税は、租税の形式を取ってはいるものの、実質は保険料であって租税とは債権の性質が異なるため、除かれている。

(201) 地方公共団体職員を養成する趣旨のほか、痛みを伴う「徴税事務」を通じて住民と向き合う観点からも必要。

(202) 日々の業務における職員のサポートのほか、職員育成にも期待している。

(203) 負担金は、①均等割、②引継件数割及び③滞納整理実績割の観点で積算。

がない（国税当局の存在理由を問われる）ほか、②徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）に反するから、かえって国税にもモラルハザードが生ずるおそれもあるため有害と言わざるを得ない。

なお、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）を重視すれば、反対論もあり得る。

(イ) 複数の都道府県を構成団体とする広域連合⁽²⁰⁴⁾

このような広域連合については、滞納者が重複することが想定する事態（軽油引取税等）が少ないのではないかと思われ、かつ、その重複関係も一定ではないと思われることから、一元化によるメリットは低いと考えられる。

(ウ) 複数の市町村を構成団体とする広域連合⁽²⁰⁵⁾

そもそも徴収共助を必要とする市町村におけるその原因が、職員数が少ない、専門的知識や経験のある者がいない、というものであるならば、それらの団体から職員を派遣しても有効に機能するのは困難ではないか、と考えられる。

なお、滞納者が重複することも左程多いとは考えられない、ということもある。

(エ) 都道府県とその行政区域内の市町村を構成団体とする広域連合⁽²⁰⁶⁾

このような広域連合については、①少なくとも個人の市町村民税と個人の道府県民税とは滞納者が重複するため、納税者の負担軽減に資すると考えられること、②大規模自治体である都道府県の方が、市町村に比べ、職員数も多く、専門的知識や経験のある者もいるのではないかと考えられることから、滞納整理の進捗（地方公共団体の歳入増

(204) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 81-82 頁参照。

(205) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 81-82 頁参照。

(206) 佐々木啓樹・高澤延之・権藤久典・岩田正嗣・稲富郁夫・前掲注(101) 81-82 頁参照。

加)にも期待できる。

しかしながら、広域連合による滞納整理の一元化を図る場合であっても、徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）や、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）との整合性を確保する必要があることは言うまでもない。

従って、このような広域連合による滞納整理の一元化については、構成団体が、自らによる滞納者分の執行を目指した職員育成を図りつつ、当面の歳入確保に当たる緊急避難措置と位置付けている場合に限り、徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）や、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）に照らしても、許容できるものとする。

イ 許容し得る滞納整理事務全般に係る一元化方策とその限界

行政共同の新組織設立による滞納整理事務全般に係る一元化については、徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）や、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）を勘案すれば、やはり

- ① 同じ地方税の徴収を行う地方公共団体で、かつ、都道府県とその行政区域内の市町村を構成団体とする広域連合で
- ② その構成団体が、自らによる滞納者分の執行を目指した職員育成を図りつつ、当面の歳入確保に当たる緊急避難措置と位置付けている場合

にのみ許容できるという、限界があるものとする。

3 滞納者を同じくする場合等の必要に応じた滞納整理事務の一元化

(1) 現行法令に基づく他団体への個別事案の滞納処分等の委託

現行法令上、滞納者を同じくするか否かとは関わりなく、個別事案の滞納処分等を他の徴収機関に委ねる仕組みがある。

ア 現行法令上の制度的例外規定

現行徴収制度は、①租税徴収確保の要請に基づく自力執行性及び優先性の承認（特殊な制度的保障）、②私法秩序の尊重と租税徴収確保の要請との調整（租税徴収が最小の犠牲において行われるべきことを担保）、③租税徴収制度全般の合理化（法律に基づく行政手続としての滞納処分手続そのものの合理化、近代化、法律化）、を基本的枠組みとして構築されている。

そして、権限を有する徴収機関（所轄庁）に、①自力執行権を行使して租税徴収を確保するという責務を課し、②複数の徴収機関が競合する場合、差押先着手主義によって競争関係に置くことにより、徴税の効率化をも求めている。

しかしながら、この原則に固執すると徴税の便宜や徴収効率に問題を招来するおそれがある場合もあり得るので、場合を限定して、次のような制度的例外規定を用意している。

（ア） 国税

国税の場合、国税の徴収及び滞納の整理は、所轄税務署長及びその所属の徴収職員が行うのが原則であるが、

- ① 大口の滞納や事案の複雑な滞納について、的確かつ能率的に整理するため、その徴収を行う権限の全部又は一部を税務署長からその管轄区域を所轄する国税局長への徴収の引継ぎ（通則法 43 条 3 項、4 項）
- ② 差し押さえるべき財産又は差し押さえた財産が徴収の権限を有する税務署長（国税局長）の管轄区域内にないときの、財産の所在地を管轄する税務署長（国税局長）への滞納処分の引継ぎ（徴収法 182 条）
- ③ 更生手続開始の申立て又は企業担保権の実行手続の開始があった場合の、当該手続の係属する裁判所の所在地を管轄する税務署長（国税局長）以外の者の所掌に属する国税の、当該国税局長（税

務署長)への徴収の引継ぎ(通則法44条)

という制度的例外を設けている。

なお、戦前の国税徴収法では、その5条⁽²⁰⁷⁾において、市町村に国税の徴収を委任(国税徴収の権限を付与)することとし、その手続きが定められており、その考え方は、現行地方税法20条の4に規定する徴収の嘱託と似通ったところがある。

当時は、国税徴収法5条に基づき、国税(地租、第三種所得に係る所得税、個人の営業収益税、乙種の資本利子税及び個人の臨時利得税)の徴収を市町村に委任(市町村に、国税徴収法5条により、国税徴収の権限が付与)されており、滞納となった場合に限り税務署で滞納処分の執行を行うこととなっていた(滞納はほとんどなかったのが実情)。

そして、市町村は国税事務について税務署長の監督を受けることとなっていた。この点は、地方税法に定める徴収の嘱託や国税通則法に定める徴収の引継ぎとは異なっている。

(イ) 地方税

地方税法では、賦課徴収に関する責任の帰属を明確にする意図から、国税当局、都道府県及び市町村相互間における完全独立税主義を貫いているが、これに固執すると徴税上の便宜を阻害し、徴税効率の低下を招来する場合は予想されるので、

- ① 道府県税(道府県民税を除く)に係る賦課徴収事務の市町村への委任(地方税法20条の3第1項)

(207) 国税徴収法5条 市町村ハ其ノ市町村内ノ地租及勅令ヲ以テ命シタル国税ヲ徴収シ其ノ税金ヲ国庫ニ送付スル責任アルモノトス

2 前項徴収ノ費用トシテ其ノ徴収金額ノ百分ノ三ニ相当スル金額及納税告知書一通ニ付金ニ銭ノ割合ヲ以テ計算シタル金額ヲ其ノ市町村ニ交付ス

国税徴収法施行規則7条 市町村ハ納期内ニ税金ノ納付ヲ了ラサル者アルトキハ直ニ其ノ氏名、住所若ハ居所及納金額滞納ノ事由ヲ所轄税務署ニ報告スヘシ

国税徴収法施行細則5条 市町村滞納ノ報告ヲナストキハ第5号書式ノ滞納報告書を調製シ税務署ニ送付スヘシ

② 徴収の嘱託（地方税法 20 条の 4 第 1 項）

という制度的例外を設けている⁽²⁰⁸⁾。

これらの制度的例が規定は、委任の亜種⁽²⁰⁹⁾であると考えられている。そして、委任は、法令で定められた行政庁の権限を他の機関へ移す効果を生ずるものであるから、その旨、法の明文規定が必要である⁽²¹⁰⁾とされ、権限の委任の観念を下級機関に対する委任に限って用い、他の行政機関に対する委任を事務の嘱託と呼ぶ学説もある⁽²¹¹⁾。

イ 道府県税（道府県民税を除く）に係る賦課徴収事務の市町村への委任
都道府県と市町村は互いに独立の法人格を持つ団体であるから、一方の事務を他方に処理させることは本来予定されておらず、道府県税の賦課徴収に関する事務も、原則として、市町村に委任できないこととなるが、次のような場合に限り、委任が認められている⁽²¹²⁾（地方税法 20 条の 3 第 1 項）。

- ① 道府県税の納税義務者又は特別徴収義務者の住所、居所、家屋敷、事務所、事業所又は財産が当該道府県の徴税吏員による賦課徴収を著しく困難とする地域に在る場合
- ② 市町村が、道府県の賦課徴収に関する事務の一部を委任されるこ

(208) 柴田護・中西博・栗田幸雄・渡邊功『地方税総則』（良書普及会、昭和 46 年）92-93 頁参照。

(209) 柳瀬良幹『行政法教科書』（有斐閣、昭和 36 年）137 頁注 3 によれば、滞納処分
の引継に性質について「租税法規に規定する滞納処分の引継を権限の委任とみるか
どうかについては、見解が対立している。行政裁判所時代の判例は、これを一種の
権限の委任とみていたが、これを権限の代理とみる学説もある。」とした上、「滞納
処分の嘱託は、差押財産が納税地の所管庁の管轄区域外にある場合に、財産所在地
の管轄庁に処分を嘱託する制度であって、一般の権限の委任とはやや異質の面があ
ることはいなめない。しかし、争訟法上は、嘱託庁の処分として扱うよりも、受託
庁の処分として扱う方が自然であり、かつ、より合理的であるから、むしろ委任の
亜種とみるべきではなかろうか」としている。

(210) 柳瀬良幹・前掲注（209）133 頁参照。

(211) 柳瀬良幹・前掲注（209）138 頁注 5 参照。

(212) 地方税法総則研究会・前掲注（82）462-464 頁参照。

とに進んで同意した場合

- ③ 道府県から道府県税の賦課徴収に関する事務の一部を市町村に委任することについての申請があった場合において、総務大臣がその必要性を認めて許可したとき

- ④ 道府県民税

ウ 地方税法 20 条の 4 に定める徴収の嘱託⁽²¹³⁾

(7) 徴収の嘱託の法的性格

地方税法 20 条の 4 に定める徴収の嘱託とは、ある地方公共団体の徴税吏員がその地方公共団体の徴収機関の徴収を他の地方公共団体の徴税吏員に依頼することであり、地方公共団体相互間、徴税吏員相互間の協議によることなく、地方公共団体の徴税吏員から直接他の地方公共団体の徴税吏員に対して一方的に依頼できる。

そして、嘱託の対象となる事務は、地方公共団体の徴収金の徴収事務であり、この徴収事務には賦課事務は含まれていないとされている。

この徴収の嘱託の法的性格については、「徴収事務の委任」であると解されており、対等の関係にある地方公共団体相互間を前提とし、かつ、一方的に依頼できるという構成であるから、この委任は一方の当事者の意思に依存する単独行為であるとされている。

即ち、地方税法 20 条の 4 は、徴収の嘱託権限を法律上地方公共団体に付与したものとみるべきこととなる。

(イ) 徴収権の帰趨

徴収の嘱託を行った場合の徴収権の帰趨については、行政法上の委任と同様、嘱託を行った地方公共団体は嘱託を行った範囲内において徴収権を失い、嘱託を受けた地方公共団体のみがその権限を行使できると考えられている。

この点については、国税通則法 43 条 3 項の徴収の引継ぎと同様であ

(213) 地方税法総則研究会・前掲注 (82) 465-469 頁参照。

る⁽²¹⁴⁾。

なお、徴収猶予(地方税法 15 条)等の処分については、議論があり、実際の取扱いとしては、事前に嘱託をした地方公共団体と協議するのが適当であると考えられている。

(ウ) 徴収の嘱託を受けた滞納分についての換価代金の充当

ある地方公共団体が自己の地方公共団体の徴収金と、他の地方公共団体からの徴収の嘱託に係る徴収金を併せて差し押さえた場合、

① 滞納税額が換価代金を上回るときは、地方税法 20 条の 4 第 2 項が、他の地方公共団体から嘱託を受けた徴収金の徴収については「嘱託を受けた徴税吏員の属する地方団体の徴収金の例による」と規定しているが

② 一方、同一の地方公共団体に属する同一人に対する二種類以上徴収金の充当順位についての定めがない

ため、納期限の早く到来したのから順次充当する方法もあるが、自己の(嘱託を受けた地方公共団体の)徴収金に先に充当し、嘱託をした地方公共団体の徴収金に配当しないということもあり得る。

そして、このような換価代金の配当は、違法又は不当となるものではないが、徴収の嘱託を利用しづらくしている面も否定できない。

(2) 現行法令に基づかない他団体への個別事案の滞納処分等の委託

異なる徴収機関相互間の権限の委任が許されるのは、現行法令上、①国税当局における徴収の引継ぎ、滞納処分の引継ぎのように、同一行政組織内の異なる所轄庁相互間を対象としたものと、②地方税における賦課徴収事務の委任、徴収の嘱託のように、同種の税目の徴収を行う対等の行政組織相互間を対象としてもものとの大別できる。

そして、これ以外の権限の委任については、現行法令上、それぞれの徴収機関に、法律により対象を特定して、自力執行権が与えられていること

(214) 荒井勇代表編集『国税通則法精解』(大蔵財務協会、平成 12 年) 444-445 頁参照。

を考慮すれば、法律の根拠なくなし得ないというのは当然ということになる。

しかしながら、滞納処分の能力等が不足する地方公共団体において、自己努力をしてもなお、必要があるのであるならば、他の徴収機関（他の地方公共団体又は国税当局）に徴収共助を求めることも許されるべきであり⁽²¹⁵⁾、地方公共団体及び国税当局をまたがる徴収の嘱託の仕組みがあってもよいのではないかと考える。

仮にこのような制度を創設するとした場合には、①受託団体の事務を阻害しない範囲（例えば同一納税者に滞納がある等）で、かつ、徴収意欲の減退を招かない仕組み（例えば難易度に応じた手数料の設定）とすべきであり、②委託団体と受託団体の双方に滞納があり、かつ、両団体とも同一財産につき差押又は交付要求をしている場合を除き、守秘義務の問題を制度的に担保する必要と考える。

5 その他の事務簡素化のための徴収共助メニューと限界

(1) 共同処理（共同公売・共同催告等）

共同公売については、公売市場が拡大するため、参加団体にとってそれぞれメリットがあり、更に公売に不慣れな徴収機関職員の実地研修にもなる。

これについては、国税当局と地方公共団体、あるいは複数の地方公共団体が共同した取組みも一部は行われているが、今後、更に推進していく必要がある。

なお、公売広報の市町村広報への掲載や、インターネット公売サイトの共同設置・実施なども検討に値すると思われる。

(215) このように考える理由は、第2章第2節6参照。

(2) 情報交換⁽²¹⁶⁾

ア 現行法制度

税務当局が各種の手段で収集する税務資料等は、納税者の申告が適正なものであるか否か確認するための重要な手がかりとなるものであり、その円滑な収集は適正・公平かつ効率的な税務行政を推進する上で不可欠な役割を担っている。

税務資料等の円滑な収集を担保するため、

- ① 国税当局の税務職員は、所得税、法人税等に関する調査について必要があるときは、官公署等に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供を求めることができる（所得税法 235 条 2 項、法人税法 156 条の 2 等） ことになっているおり
- ② 地方税法では、調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に資料の閲覧又は提供を求める旨規定する（地方税法 20 条の 11）とともに、税目ごとに必要に応じて国及び地方公共団体の税務機関が保有する税務資料の閲覧・記録をすることができる旨規定（地方税法 63 条、73 条の 23 等）

されており、国と地方公共団体の税務行政におけるこれらの規定の運用に当たっては、了解事項等により税務資料の情報交換が行われることになっている。

イ 情報交換の現状

税務資料の交換については、上記ア（現行制度）の法律や了解事項等に基づき行われることとなっている。

しかしながら、現実には、国税当局又は地方税当局にとって必要とされる税務資料等であっても、

- ① 官公署又は地方公共団体の保有する資料については、①公務員の

(216) 全国地方税務協議会「地方税務行政の効率化等に関する研究会答申」（平成 10 年 3 月）Ⅱ（各論）1（税務行政の効率化）の税務資料に関する情報交換のための法

守秘義務に阻まれ、閲覧・記録等の協力が得られない場合も多いこと、⑩税務機関の情報交換であっても、了解事項等を根拠に行われている部分については、守秘義務の問題がないとはいえないことなどから、必ずしも円滑に行われているわけではなく、

- ② また、磁気テープ等による情報交換については、①法的根拠が不明確であること、⑩相互の電算処理システムに統一性や関連性がないことなど、条件整備が十分でないこともあって、その普及はあまり進んでいない

状況にある⁽²¹⁷⁾、という。

ウ 情報交換を円滑に行うための法整備等の必要性⁽²¹⁸⁾

現行法制度における情報交換が円滑かつ効率的に行われているとはいえない状況にあり、その要因としては次のようなものが考えられる。

- ① 先ず、税務職員を始めとする公務員の守秘義務の問題を掲げることができる。

この問題については、情報化社会の進展に伴い個人のプライバシー保護の機運が急速に高まっていることを考慮した場合、適正かつ公平な税務行政を執行していくための税務資料等に関する個人情報の開示に関して税務職員を始めとする公務員の守秘義務を解除する明確な規定を置く必要があると考える。

- ② 現在、税務機関を始めとする官公署が保有する各種情報は、電子データ化されているものが多く、かつ、国税当局や地方税当局において、電子データ化された情報を賦課徴収の資料として活用する体制にある一方で、税務資料等の閲覧・記録の規定が、現在のような情報化社会の到来を想定して定められたものとは言いがたいことから、法令の規定や了解事項によって、磁気データによる情報交換を

整備等参照。

(217) 全国地方税務協議会・前掲注(216) 19-20頁参照。

行おうとする点に問題が生ずる。

従って、適正・公平かつ効率的な税務行政を推進するため、個人情報に係るプライバシーの保護や税務職員を始めとする公務員の守秘義務、情報化社会に対応した税務資料等の情報交換について、関係法令等の整備を行う必要がある、こととなる。

(3) 照会等の窓口一元化（アクセス窓口の一元化）

電子申告・納税の導入により、納税者の利便性を考慮した次のような共助が可能となる。

- ① 照会等の共通ホームページの設置（内容によってリンク先の個々の団体ホームページへアクセス）
- ② 電子申告・納税システムの共通化

第5節 大括（実施すべき又は実施可能な徴収共助メニュー）

～法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助～

本章では、第1章における検討結果を前提として、法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助について、国税当局、地方税当局及び社会保険庁のそれぞれの立場から、それを必要とする原因を分析し、その原因を除去するためにはどのような方策が考えられ、それが徴収共助に馴染むものであるか否か（許容範囲内のもので、かつ、効果が期待できるか否か）、について検討してきた。

ここでその論旨をまとめておきたい。

1 同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助(国税当局及び地方税当局において必要と考え得るもの)

滞納処分による差押えに基づく換価処分は、滞納者に帰属する差押財産を行政機関が強制的に買受希望者に帰属させる行政処分であり、強制的に滞納

金を徴収することが終局の目的であるから、その目的との関係からできる限り高価に売却することが求められる。このことは、国税当局のみならず地方税当局においても変わるところはない。

このことは国税当局のみならず地方税当局にも等しく求められるものであるが、一方で差押先着手主義により競争者の関係に置かれているため、同一滞納者につき滞納処分による差押えが競合した場合、できる限り高価に売却するという命題に十分に答えられない局面も生ずることがある。

そして、高価有利という観点から一括換価という手法もあるが、この一括換価は、現在、一つの徴収機関と同一滞納者の所有に係る複数の差押不動産を中心に議論され、また、そのように取り扱われているのが実情である。

従って、同一滞納者に対し複数の徴収機関が競合した場合であっても、高価有利に売却すべきであるということが関係徴収機関に求められているから、

- ① 同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ② 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ③ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在することとなった場合

には、一括換価するための徴収共助が必要である（地方公共団体も同様である。）。

2 地方税当局の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応

今までの対応方法では滞納額の累増に対処することが困難な地方公共団体が存在することも事実であるが、滞納処分の能力等が不足する地方公共団体であればこそ、自己努力が必要であるということであり、その上でなければ他の徴収機関に徴収共助を求め得ることはできないと考える。

そして、この自己努力のメニューとしては、①情報公開と職員の意識改革、

②職員の専門的知識不足への対応としての組織内共助等、③職員に履行確保を求めるインセンティブを働かせるための対策、④滞納者名の公表など徴収制度の実効性を担保するための方策の検討などが考えられる。

3 社会保険庁の立場から徴収共助が必要と考えられる原因と対応（他の徴収機関へ徴収共助を求めることの可否）

現行国税徴収法と同時に施行された「国税徴収法の施行に伴う関係法律等の整理等に関する法律」により、公課で強制徴収を認めるものの優先順位はすべて国税及び地方税に次ぐものとし、「国税徴収の例」により徴収することができる公課の範囲と、「国税滞納処分の例」により徴収できる公課の範囲をそれぞれ定めている。

このような現行制度を前提とした場合、社会保険庁が他の徴収機関に徴収共助を求め得るとしても、社会保険庁にとってそのメリットが少ないと考えられる。

つまり、年金の制度そのものの議論をせず、滞納あるいは納付しない者が悪いという考え方で、徴収努力に邁進し、滞納処分を推進していくことだけでは収納率の向上を図ることは困難であって、納付しやすい仕組みを構築し、また、少しでも滞納に至りにくい制度、制度破綻を来たさないしっかりした制度とすることを考えていく必要がある、言い換えれば制度の持つ根本的な問題の見直しを伴わない未納率圧縮策（対処療法）には限界がある、ということではないかと考える。

4 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の具体的メニューとその限界

（1）徴収機構の一元化（徴収一元化）

検討結果を簡単に整理すると、次のとおりである。

- ① 徴収機構を一元化（徴収を一元化）する目的は、本来、行政主体の立場からは、全体としての事務簡素化（最小徴税費の実現）にあり、納税者の立場からは、利便性の向上（納税者サービスの向上）にある

べきである。

- ② 事務簡素化を図るという目的を達成するためには、一元化の対象債権が少なくとも同質の金銭債権であり、かつ、賦課単位が同一であるなどの条件整備がなされることが最低限必要である。
- ③ 地方税と国税の徴収機構の一元化（徴収一元化）という手法による事務簡素化は、地方自治の意識が確立した後、徴収制度の趣旨（差押先着手主義）を損なわないよう配慮しつつ、検討すべき課題であるということにならざるを得ない。
- ④ 社会保険料については、別個の制度ではあるが隣接する国民健康保険とリンクさせ、同時加入・同時徴収にすれば、仮に、国民年金には入りたくないが国民健康保険には入るという者（国民健康保険料（税）は納付するが国民年金の保険料は納付したくない（あるいははしない）という者）がいたとしても、国民年金保険料の収納率の維持・向上も期待できるのではないかと考える。

（2）滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助

ア 行政共同の新組織設立による滞納整理事務全般に係る一元化という手法により、滞納処分等のみを他に委ねる徴収共助

この手法による徴収共助については、徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）や、地方自治の原則論（歳入の自治は住民の「受益と負担」のメカニズムを働かせる）を勘案すれば、やはり

- ① 同じ地方税の徴収を行う地方公共団体で、かつ、都道府県とその行政区域内の市町村を構成団体とする広域連合で
- ② その構成団体が、自らによる滞納者分の執行を目指した職員育成を図りつつ、当面の歳入確保に当たる緊急避難措置と位置付けている場合

にのみ許容できるという、限界があるものとする。

イ 個別事案の滞納処分のみを必要に応じて他に委ねる手法による徴収共助（異なる徴収機関相互間の権限の委任）

異なる徴収機関相互間の権限の委任が許されるのは、現行法令上、①国税当局における徴収の引継ぎ、滞納処分の引継ぎのように、同一行政組織内の異なる所轄庁相互間を対象としたものと、②地方税における賦課徴収事務の委任、徴収の嘱託のように、同種の税目の徴収を行う対等の行政組織相互間を対象としてもものとの大別できる。

そして、これ以外の権限の委任については、現行法令上、それぞれの徴収機関に、法律により対象を特定して、自力執行権が与えられていることを考慮すれば、法律の根拠なくなし得ないというのは当然ということになる。

しかしながら、滞納処分の能力等が不足する地方公共団体において、自己努力をしてもなお、必要があるのであるならば、他の徴収機関（他の地方公共団体又は国税当局）に徴収共助を求めることも許されるべきであり、地方公共団体及び国税当局をまたがる徴収の嘱託の仕組みがあってもよいのではないかと考える。

なお、仮にこのような制度を創設とした場合には、①受託団体の事務を阻害しない範囲（例えば同一納税者に滞納がある等）で、かつ、徴収意欲の減退を招かない仕組み（例えば難易度に応じた手数料の設定）とすべきであり、②委託団体と受託団体の双方に滞納があり、かつ、両団体とも同一財産につき差押又は交付要求をしている場合を除き、守秘義務の問題を制度的に担保する必要と考える。

（3）その他の徴収共助

その他の徴収共助としては、共同処理（共同公売、共同催告）、情報交換、照会等の窓口一元化（アクセス窓口の一元化）などがある。

そして、適正・公平かつ効率的な税務行政を推進するため、個人情報に係るプライバシーの保護や税務職員を始めとする公務員の守秘義務、情報化社会に対応した税務資料等の情報交換について、関係法令等の整備を行

う必要がある、と考える。

第3章 徴収共助の実施に必要な措置

本章では、国税当局として、第1章及び第2章での検討結果に基づき、実施すべき又は実施可能な徴収共助メニューについて、地方税等から共助要請を受け、地方税等の滞納処分や訴訟を遂行する場合に、障害となる規定の有無とその改正の方向性について検討する。

租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨を前提とした場合、徴収共助は、法の趣旨から当然に求められるものと、それ以外のものに区分して考えるべきこととなるから、

先ず、第1節において、①納税者保護の充実のための徴収共助、②簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助など、法の趣旨から当然に求められるものについて検討し、

次いで、第2節において、①同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助、②国税当局が地方税当局等から個別事案の滞納処分等を受託する徴収共助、③その他事務簡素化のための徴収共助など、法の趣旨から当然に求められない徴収共助について検討する。

第1節 法の趣旨から当然に求められる徴収共助の実施に必要な措置

本節では、法の趣旨から当然に求められる徴収共助として考えられる①納税者保護の充実のための徴収共助、②簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助について、その実施に必要な措置について検討する。

1 納税者保護の充実のための徴収共助

徴収機関は、同一滞納者に対し異なる徴収機関と競合する場合であっても、滞納者の置かれた状況を的確に把握し、法の予定する緩和措置において適切な救済が図られるようにすることが求められているが、異なる徴収機関相互

間でこれを調整するための法規定はない。

このことは、差押先着手主義を基本的考え方とする法構成から導かれるものともいえる。

従って、関係徴収機関における連絡・協調や情報連絡が重要となる。

この場合、緩和措置等のうち①災害等を起因とする緩和措置⁽²¹⁹⁾、②災害等を起因とする緩和措置以外の法令上の緩和措置⁽²²⁰⁾、③差押えや担保提供を前提とする緩和措置⁽²²¹⁾については、特に問題はないと思われるが、分納計画を伴う納税緩和措置の場合、

- ① 国税においては、納付可能資金を算出するための納付能力調査に当たり、地方税も考慮しているが、地方税当局における取扱いは不明であること
- ② 国税において考慮する地方税額も、納税者の申出によるものに限られるから、実態に即しているか否かは不明（国税では確認の方法がない）であること

といった問題点があるため、取扱いを統一すべきであり、何らかの情報連絡

(219) 災害等を起因とする緩和措置については、関係する徴収機関がそれぞれの根拠法規に従い適切に対応する必要があり、分かりやすいので、結果として同一步調となると思われるので、この場合の情報連絡は念のため程度に止まると考えられる。

(220) 災害等を起因とする緩和措置以外の法令上の緩和措置（納税の猶予、滞納処分の執行停止、換価の猶予等の緩和措置等）については、関係徴収機関において資力調査等とその後の処理を適切に行った上であれば、関係徴収機関相互間で利害の対立は少なくなるので、情報連絡を行って緩和措置の必要性を関係者間で検討することは可能である。

(221) 差押えや担保提供を前提とする緩和措置にあつては、差押等で先行する徴収機関は、その処理状況（又は方針）を連絡したところで、差押先着手を確保しているので徴収確保上問題は少ない。

一方、他の徴収機関は、先行徴収機関が確保した財産以外の財産も発見している場合には、当該財産に対する差押えと先行徴収機関の差押に対する交付要求を行った上であれば徴収確保上問題は少なく、また、先行徴収機関による交付要求も可能である。

また、先行徴収機関が発見した財産以外の財産を発見できないのであれば、先行徴収機関の差押えに対する交付要求以外に方法がないため、やはり徴収確保上問題は少ない。

が必要と考える。

現行のような了解事項による申し合わせでは、平等主義にでもしない限り、実効性の確保が困難であり、また、守秘義務の問題も生じ得るから、このような場合、情報交換を可能とする法的根拠を創設する（国税徴収法と地方税法に協力要請規定を設ける）ことが必要と考える。

2 簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助

同一滞納者につき租税債権者が競合し（差押えと交付要求等）、何らかの要因で差押えに係る滞納処分による手続が進行しない場合、了解事項に「差押財産の相互の要請に基づく可及的速やかな公売処分の実行」という申し合わせがある。

相当の期間内に滞納処分による売却等がされないことについて

① 法令の規定（換価制限等）又はこれに基づく処分（納税の猶予による換価制限等）により、滞納処分手続が進行しないなど相当の理由があるときは、当該了解事項の協力要請とそれに対する回答でも対応可能であると考えが

② 相当の理由がない場合で、かつ、当該了解事項の協力要請を行っても進展しない場合には、交付要求債権者には何らの手段もない

という問題ある。

自力執行権が付与されるのは租税徴収を簡易・迅速に行う必要があるからであり、差押先着手主義が徴税の効率化に資するとする徴収制度の枠組みを勘案すれば、相当の期間内に滞納処分による売却がされないことについて相当の理由がない場合で、かつ、換価の催告を行っても進展しない場合には、強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入も必要であると考え。

第2節 法の趣旨から当然に求められない徴収共助の実施に必要な措置

本節では、①同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助、②国税当局が地方税当局等から個別事案の滞納処分等を受託する徴収共助、③その他事務簡素化のための徴収共助について、その実施に必要な措置について検討する。

1 同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助

同一滞納者に対し複数の徴収機関が競合した場合であっても、高価有利に売却すべきであるということが関係徴収機関に求められているから、

- ① 同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ② 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ③ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地(一団の土地)を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在することとなった場合

には、一括換価するための徴収共助が必要である(地方公共団体も同様)。

このためには、地方税法における徴収の嘱託のような仕組みを、地方税当局相互間だけではなく、国税当局との間においても実施し得るような法令手当てが必要と考える。

2 国税当局が地方税当局等から個別事案の滞納処分等を受託する徴収共助

国税当局が地方税当局等から個別事案の滞納処分等を受託する手法としては、①強制執行手続における一括売却のような効果を得るための徴収共助、②強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入、③滞納者を同じくする場合等の必要に応じた個別事案に係る滞納整理事務の一元化が考え得るので、それぞれの実施に必要な措置について、順次検討する。

(1) 強制執行手続における一括売却のような効果を得るための徴収共助

強制執行手続における一括売却のような効果を得るための徴収共助は、公売処分のみ徴収共助であり、その前提として、国税当局に執行権（換価権）を統合することが必要である。

ところが、他の徴収機関に個別事案の滞納処分等を委ねることが法令上許されているのは、同様の税目を徴収する徴収機関相互間、あるいは、徴収の委託が許されている徴収機関相互間に限定（受託団体の執行権の問題と効率の問題が要因）されている。

従って、徴収の嘱託あるいは委託を可能とする法改正が必要である。

このような法改正に当たっては、公売処分後の換価代金の配当が問題となる。そして、この問題については、個々の財産については差押先着手主義により解決が図られるとしても、一括公売により高価となった部分を個々の財産にどのように配分するが論点であって、公平の観点から、売却代金を個々の財産の見積価額で按分し、それぞれ財産に係る優先順位に従って配当する方法が妥当であると考ええる。

（2）強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入

強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入に当たっては、滞納処分と強制執行等との調整に関する法律に類似する法的手当てが必要と考える。

（3）滞納者を同じくする場合等の必要に応じた個別事案に係る滞納整理事務の一元化に必要な手当て

先ず、前提として、国税当局に滞納処分等の必要な権限を委ねる仕組み（法改正）が必要である。

そして、滞納処分等の執行を委ねるための徴収の嘱託あるいは委託について具体的な手続が、国税滞納処分手続と同様に進められることを明記すべきであると考ええる。

次に、滞納者を同じくする場合等の必要に応じた個別事案に係る滞納整理事務の一元化するような徴収共助を行う場合には、訴訟迫行の必要な権限の在り方の整理も必要となる。

この点については、次のようにすべきであると考ええる。

- ① 国税当局において、国税滞納分に併せて地方税等の滞納分も含めて、徴収のための原告訴訟を提起できるようにすることが必要である。
- ② 国税当局が行った滞納処分に関する被告訴訟については、国税当局が被告となるべきではあるが、委託を受ける前の処分に係るものについては、地方税等の徴収を行う地方公共団体が被告となるべきである。
- ③ 国税当局が被告又は原告となるべき場合には、国税に関する法律のルールに従うことが明示される必要がある。

最後に、国税当局が徴収した金銭については、現行徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）に従い、先ず国税に充当し、残額を地方税等に配当することが妥当（徴収に努力した者が報われるという考え方に照らしても公平）であると考ええる。

なお、国税当局に個別事案の徴収を委ねる地方公共団体の徴収意欲減退を防止するため、徴収額に応じた手数料が必要である（個人の道府県民税におけるような一律の手数料ではなく、困難性に応じたものとする必要がある）。

3 その他事務簡素化のための徴収共助

(1) 共同処理（共同公売・共同催告等）

同一滞納者に対し異なる徴収機関の差押えが競合した場合の高価有利な換価に向けた徴収共助が可能となれば、滞納処分による差押えに基づく公売において、換価権（執行権）の統合が図られるため、共同公売より一歩進んだものとなる。

なお、同一滞納者に対し異なる徴収機関が合同して捜索を行う（捜索に同時着手する）ことは、捜索に不慣れな徴収機関職員の実地研修としては有効かもしれないが、事柄の性質上、一方の徴収機関の徴収職員（徴税吏員）が動産等を発見した場合には占有する（差し押さえる）こととなるため、結果として他方の徴収機関は交付要求をする以外方法がなくなることから、協調関係を維持することは困難性を伴うものと考えられる。

それでもなお異なる徴収機関が同一滞納者に対して合同捜索をする必要があるというのであれば、例えば、①関係徴収機関間で協議し、時間帯を指定して捜索できる徴収機関を決めて置き、かつ、動産等の発見状況を相互に連絡し合うこととする⁽²²²⁾とか、②原則として、動産等を先に発見した方が差し押さえを行うこととするが、現金などの可分物を発見した場合には、滞納税額の割合で分割して、それぞれが占有する（差し押さえる）などの方法が考えられるものの、これはあくまでも緊急避難的な措置に止まるべきである思慮する。

(2) 情報交換⁽²²³⁾

税務機関（国税当局、地方税当局）相互における税務資料等の情報交換を活発化させるためには、守秘義務との関係が問題となるため、法令の整備等について検討する。

ア 法令整備の必要性

地方税当局が国の官公署に提供を求める税務資料等（地方税の賦課徴収についての所得税、法人税等に関する書類の閲覧・記録）については、①地方税法に税目ごとの必要に応じて根拠規定があり、かつ、②この根拠規定が強行規定とされていることから、個人情報を開示する側の守秘義務は解除されているが、

一方、所得税法、法人税法には協力要請の規定しかなく、地方税法の個別規定のような強行性がないため、国税当局が地方税当局に提供を求める税務資料等については、現在、了解事項に基づいて提供されているのが実情である、という。なお、国税徴収法にはこのような協力要請規定はない。

(222) 遠井基樹・前掲注(129) 59-67頁によれば、港区と渋谷区による合同捜索に当たり「捜索当日営業開始直後に踏み込めば、入金したての預金を差し押さえることができる可能性がたかかった（ので）・・・営業開始直後は渋谷、その後は港区という具合に交互に調査することとし、空振りでも相手区本部に情報連絡することに決めた」としている。

(223) 全国地方税務協議会・前掲注(216) 21-27頁参照。

しかしながら、根拠規定が強行規定であるため個人情報を開示する側の守秘義務は解除されているとされる地方公共団体にあっても、包括的に大量の情報（電子データ）の交換を行う場合、現行法令や了解事項等によって相手方の税務職員の守秘義務が解除されるのかは必ずしも明確ではない。

もとより税務機関における税務資料等の情報交換については、緊密な協力関係を保持することが必要であることは論を待たないが、個人情報保護法制が整備された今日、税務職員により厳格な守秘義務が求められるのであり、こうした中で、より円滑な情報交換を行うためには、強行性のある明文規定を置くことが必要であると考えられる。

特に、地方税法 20 条の 11⁽²²⁴⁾、所得税法 235 条 2 項⁽²²⁵⁾及び法人税法 156 条の 2⁽²²⁶⁾の規定は、官公署等への協力要請をすることができる旨を定めた規定ではあるものの、地方税法 63 条⁽²²⁷⁾等とは異なり強行性

- (224) 地方税法第二十条の十一 徴税吏員は、この法律に特別の定めがあるものを除くほか、地方税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる。
- (225) 所得税法 235 条 2 項 国税庁、国税局又は税務署の当該職員は、所得税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる。
- (226) 法人税法 156 条の 2 国税庁、国税局又は税務署の当該職員は、法人税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる。
- (227) 地方税法 63 条 道府県知事が法人の道府県民税の賦課徴収について、政府に対し、法人税の納税義務者が政府に提出した申告書、連結子法人が政府に提出した法人税法第八十一条の二十五に規定する書類又は政府がした更正若しくは決定に関する書類を閲覧し、又は記録することを請求した場合には、政府は、関係書類を道府県知事又はその指定する吏員に閲覧させ、又は記録させるものとする。
- 2 政府は、法人税に係る更正又は決定の通知をした場合においては、遅滞なく、当該更正又は決定に係る所得、清算所得及び連結所得（法人税法第二条第十八号の四に規定する連結所得をいう。第六十五条第二項において同じ。）の金額並びに法人税額及び連結法人税額を当該更正若しくは決定に係る法人税額の課税標準の算定期間の末日、解散の日又は連結法人税額の課税標準の算定期間の末日における当該法人（当該法人が連結親法人（連結申告法人に限る。以下本項におい

がないことから、国と地方公共団体の税務機関の情報交換は了解事項にその範囲が示され運用されているが、これらの規定や了解事項によって税務職員の守秘義務が解除されると考えるのは難しく、情報を提供するに当たり、守秘義務や個人情報保護との関係でその可否の判断を迷う点があることが問題である。

このため、これらの規定に、税務機関の情報交換については税務職員に課された守秘義務を解除する旨をそれぞれ追加するなど、規定の整備を図ることが必要であると考えられる。

イ 了解事項整備の必要性

独立した行政機関である国と地方公共団体は、税務行政の効率化を図り、適正な税務執行を確保していく上で、相互に緊密に協力していく必要があり、その課題の一つとしてそれぞれが保有する情報をいかに効率よく提供しあうかが挙げられる。

そして、この情報交換の細目が了解事項で示され、これをベースに税制改正等を契機として逐次、追加、補完がなされ今日に至っており、情報交換の概要は次のとおりである⁽²²⁸⁾、という。

て同じ。)の場合にあつては、当該連結親法人及び当該連結親法人との間に連結完全支配関係がある連結子法人)の事務所又は事業所(二以上の道府県において事務所又は事業所を有する法人にあつては、その主たる事務所又は事業所)所在地の道府県知事に通知しなければならない。

- 3 前項の通知を受けた主たる事務所又は事業所所在地の道府県知事は、遅滞なく、当該通知に係る法人税額等を関係道府県知事に通知しなければならない。
- 4 前二項の通知を受けた道府県知事は、遅滞なく、当該通知に係る法人税額等を当該道府県の区域内の関係市町村長に通知しなければならない。

(228) 飯山尚人「国と地方公共団体との税務行政運営上の協力について」地方税 48 巻 7 号(1997 年 7 月) 87-110 頁によれば、情報交換(三税協力)は次のような経緯等となっている。

- 1 昭和 29 年の了解事項では、課税上の協力に関する事項として、①関係書類(法人税及び所得税に関する書類)の閲覧、②課税標準等の通知、③国税と地方税の調整、④資料の提供その他による協力を掲げた。
- 2 昭和 37 年了解事項では、住民税所得割の課税方式の変更に伴い、地方税の課税に必要な国税関係書類の閲覧対象として、青色申告書の附属明細書、繰越損失

① 課税関係書類の閲覧等

- ・ 国税当局は、相続税、贈与税等国税の課税上必要な固定資産税、不動産取得税等関係書類の閲覧をし、住民税、事業税等地方税の課税上必要な配当所得支払調書等や法人税等関係書類を、地方公共団体税務機関の閲覧に供している。
- ・ 所得税確定申告書に住民税用写しが添付されている。

② 資料提供、情報交換

- ・ 市町村は、不動産登記に関する情報を収集して税務署に通知し、登録免許税等の課税上必要な不動産価格を登記所に通知している。
- ・ 市町村長は、税務署長に死亡通知書に死亡者所有固定資産関係資料を添付の上送付し、相続税の課税に協力している。
- ・ 市町村は所得税の農業所得標準の作成に協力している。
- ・ 固定資産税の評価と相続税、贈与税の評価について、資料情報交換等相互に密接に連絡をとっている。

以上のように了解事項により行われている情報交換（賦課徴収に関す

等整理台帳を追加。

- 3 昭和 41 年了解事項では、納税者の申告手続の簡略化を図る趣旨から、所得税の確定申告書を提出した者については個人事業税及び個人住民税の申告書を提出したとみなすこととしたことに伴い、都道府県、市町村の所得税の確定申告書の閲覧方法・時期等の明確化と国の便宜確保を追加。
- 4 昭和 57 年了解事項では、閲覧等の対象とする賦課徴収上必要な国税、地方税関係書類の範囲を拡大。
- 5 昭和 59 年了解事項では、所得税法の改正に伴い、閲覧等の対象とする賦課徴収上必要な国税関係書類の所得税に関する書類に「総収入金額報告書」を追加。
- 6 平成 3 年了解事項では、地価税の創設に伴い、地価税法 38 条の規定に基づく固定資産課税台帳等の供覧当についての実施細目を制定。
- 7 平成 3 年に、自治省税務局は、地方税の賦課徴収上必要な国税の情報の提供等（①所得税確定申告書の付属書類の閲覧等、②所得税の還付を受ける者の情報提供、③法人税申告書別表等の閲覧等、④不服申立等の事実の通知等、⑤確定申告書の記載内容の確認、⑥相続税の評価資料の閲覧等、⑦相続税の申告書等の閲覧等、⑧消費税の申告書の閲覧等）について、地方公共団体に対し周知徹底。

る資料及び情報の収集、交換等)については、次のような問題点があるから、例え課税当局同士であっても、提供する情報は限定列举であること等の理由によっている。

- ① 課税上の協力に関する事項として合意されているものであって、徴収関係は含まれていないこと
- ② 賦課徴収に関する資料及び情報の収集、交換等について広範に定められているが、国の地方税関係資料の閲覧等は、地方税務職員の守秘義務との関係で問題がないとは言えないこと
- ③ 賦課徴収に関する資料及び情報の収集、交換等について具体的な資料名が明示されているのは、
 - ・ 具体名を挙げないと拡大解釈が可能となり、安易に書類の閲覧等を求めることも考えられ、閲覧等の請求を受ける国又は地方公共団体双方の事務負担が増加し、三税協力の趣旨である行政の効率化に逆行すること、
 - ・ 真に必要とする場合を除きその秘密は守られるべきであることこれらの問題点を解決するためには、上記ア（法令の整備）で検討した規定の整備と相まって、情報交換が適正に行われるよう、了解事項も整備すべきであると考ええる。

3 照会等の窓口一元化

納税者利便の向上のため①照会等の共通ホームページの設置（内容によってリンク先の個々の団体ホームページへアクセス）と、②電子申告・納税システムの共通化が必要と考える。

前者については、さほど困難とも思われないが、後者については、受付センターの共同設置なども考えられるため、中長期的な課題ではないかと考える。

第4章 徴収民間委託の可否

本章では、租税徴収の民間委託の可否について、①滞納処分手続と強制執行手続とを並存させている趣旨、②公権力の行使の観点、③個人情報保護の観点、④民間委託を必要とする要因からの視点、⑤受託した業者が事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点から、検討した上、徴収率の向上を図るために徴収の民間委託を行うことについて、どのように考えるべきか、私見をまとめる。

1 滞納処分手続と強制執行手続とを並存させている趣旨からの検討

私債権の権利実現としての強制執行は、それを開始したときから終了まで、間断なくできるだけ早くということが一つの特徴（要請）となっている。

一方、租税徴収では、政策的考慮（納税の猶予、滞納処分の執行停止、換価の猶予等の緩和措置）も必要とされることから、私債権のような単純な権利実現だけでは済まされないということが一つの特徴となっており、租税の賦課と一体的に行政権で行わなければならない実質的な理由ともなっている。

また、実務においては、必ずしも公売までいかないで、差押えによって租税債権の徴収を確保しつつ、自主的な納付を促すことも多いことから、より公平な執行が求められている。

そして、このような債権実現における性格上の相違あるいは租税徴収の特殊性が、租税徴収手続を別個に設けた一つの狙いとなっており、これを前提とした両者の調整も行われる仕組みも用意されている。

従って、滞納処分手続と強制執行手続とを並存させている趣旨を勘案すれば、自力執行手続である租税公課徴収についての民間委託は許されないといわざるを得ない。

2 公権力の行使の観点からの検討

公権力の行使（行政としての意思決定）が公務員に委ねられているのは、

行政を民主的な統制下に置くためである。

そして、国税徴収法における「徴収」の概念は、「税務行政機関がその強制的権力に基づいて主として納期限後に国税を実現させる手続を一般にいい、滞納処分のほか、第二次納税義務に係る納付の告知、保全差押等を含むものである」とされる。

一方、地方税における「徴収」については、地方税法に明確な規定はないが、地方自治法において「地方団体の歳入を調定し、歳入の告知をし、歳入を受け入れる行為」をいうとされている。

租税の徴税に関して行われる滞納処分等は、適切な納税を行わない納税者に対し、強制的にその是正を図るものであり、国民の権利義務に直接影響を及ぼす公権力の行使そのものである。

そうして、この公権力の行使（滞納処分等）は、特に適切かつ公平であることが求められるという観点から、国税徴収法においては徴収職員（現行国税徴収法制定前の国税徴収法では収税官吏）に限って、地方税法においては徴税吏員に限って、それぞれ行わせることができるとされている。

徴収職員（収税官吏）及び徴税吏員は、警察業務等と並んで、公権力の行使を担う最たるものと観念され、税法でも他法でも「収税官吏及び徴税吏員」の公権力の行使の重大性が課税業務と徴収業務とで異なることを法制上予定していない⁽²²⁹⁾。

従って、公権力の行使の観点からすれば、少なくとも強制的な処分まで含んだ租税の徴収を民間に委託することや、自力執行手続をとることができる債権を民間に譲渡することは、許容されない⁽²³⁰⁾ことになる。

ところで、委託という用語が、委託と委任とを明確に区別されることなく

(229) 公職選挙法第 138 条では、「収税官吏及び徴税の吏員」として課税業務と徴収業務を等しく取り扱い、一般の公務員と比べ更に重い制約を課しており、また、税法上の用語では、「収税官吏、徴税吏員」とは、税の徴収・滞納整理及び課税・脱税行為の取締等に係る権限を有する公務員の指すとされている。

(230) これは、悪質取立業者をはびこらせない（徴税請負人の弊害を発生させない）ためでもあるともいえる。

混在させて用いられる場合が多く⁽²³¹⁾、①論者によっては、権限の委任が含まれているか否かによって両者を区別し、委託は、行政庁の権限自体を委譲するわけではないから、権限の委任ではない⁽²³²⁾とする一方、②別の論者は事務委託に関し、委ねられた普通地方公共団体は、委託のその範囲内においてその権限を失うことになる⁽²³³⁾としているように、委託の場合でも権限の移動があることを想定しているなど、実定法上多様に用いられている。

しかしながら、後者の議論は、受託者が普通地方公共団体であることを前提としたものであるかのような点に注意する必要がある、民間委託の場合に権限の移譲が許されるかについては、また別の問題である⁽²³⁴⁾と考える。

このため、民間委託は、理論的には、権限の移譲（特に公権力の行使をめぐる）は含まれないと解すべきであり、その意味で、委託と委任は理論的には区別しておく必要がある⁽²³⁵⁾、ことになる。

なお、租税徴収の中でも、滞納処分等の公権力性が強くまた適切かつ公平な執行が求められる徴収事務とは異なり、収納事務については民間委託を進める余地はある（コンビニ収納などの納付手段の多様化に寄与するもの等）と考える。

3 個人情報保護の観点からの検討

税務行政は、個人情報を扱うため、厳格な守秘義務を負う公務員が担うべきであるとの見解がある一方、法令や契約により担保可能との見解もある。

この点に関しては、地方団体の収納事務がコンビニ等に委託されている状

(231) 藤原淳一郎「行政受託者の法的責任」ジュリスト臨時増刊『行政法の争点』178-179頁参照。

(232) 菊井康郎「権限の責任と代理」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座』（有斐閣、昭和51年）4巻132頁参照。

(233) 藤原淳一郎・前掲注（231）178-179頁参照。

(234) 佐藤英善「外部委託契約をめぐる法的問題」ジュリストNo. 814（1984. 6. 1）26-32頁参照。

(235) 佐藤英善・前掲注（234）26-32頁参照。

況等を鑑みれば、法令や契約によって担保され得ると考えるべきともいえることから、個人情報保護の観点からは徴収事務の民間委託を否定することは困難ではないか。

ただし、この場合であっても、税務行政が保有する個人情報とは他の官業に比べ膨大かつ重要であり、その漏洩防止には厳重な監察など実効性確保措置が必要であると考えられる。

4 民間委託を必要とする要因から検討

民間委託を必要とする理由が、①経済的に効率的な運営（柔軟なサービスの提供）が期待できるというのであれば、本来、職務分析を行って公務員給与をそれぞれの職務に応じたものとすれば足りることであり、また、②公務員が与えられた職務を全うしていないからというのであれば、本来、それを是正すべきであるから、それらの原因を放置したまま民間委託というのは本末転倒ではないかと考える。

従って、経済的に効率的な運営（柔軟なサービスの提供）が期待できる、あるいは、公務員が与えられた職務を全うしていないことを理由とする徴収事務の民間委託は、自己努力をした上でなければ許されないと考える。

5 受託した業者が事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からの検討⁽²³⁶⁾

徴収事務の民間委託を必要とする徴収機関から見て経済性が担保されるためには、少なくとも現行の徴税経費以下の費用で委託する必要があるが、一方、受託する民間企業では事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からの検討も必要である。

徴収業務の経費として考え得るものとして次のようなものが考えられるた

(236) <http://edgeofworld.xrea.jp/diary/20041225.html>（税徴収は民間開放になじむか）に詳しい。

め、契約額にもよるが、相当な経費節減が求められるのではないかと考えられる。

① 職員教育経費

自力執行権の行使には、通常債権回収とジャンルの異なる国税通則法・国税徴収法を中心とした関係法規に通暁することが求められ、国税庁には税務大学校という特別の組織まで設けられていることからすれば、国税庁や執行官のOB活用という方策はあり得るが、相当の費用、期間、ノウハウが必要となると思われる。

② 人件費

自力執行権の行使に関する専門的知識を有する職員を臨時的に賄おうとすればノウハウの断絶を招くことになることから、大半は正社員とならざるを得ず、行政主体の人件費よりは安く抑えられるとしても、どこまでの圧縮が可能か、問題となる。

③ 連絡経費（通信費・交通費）

未納者あるいは滞納者は、一箇所に固まっているわけではないことから、督促状などの法定書類の郵送に要する費用が必要となるほか、滞納整理は、滞納者の置かれた状況を正確に把握して、厳正・的確に法律を適用していく必要があり、必要に応じて政策的配慮も必要となることから、納税者の住所・居所に出向く必要があることから、所要の交通費も必要となる。

これに対し、徴収民間委託をした場合の手数料については、納税貯蓄組合法は、納税に協力してくれるとして、納税貯蓄組合に補助金を出すことができる旨規定しているが、その補助金は、徴税請負人の制度を創るべきではなく設けさせてはいけないという観点から、「組合の事務に必要な使用人の給料、帳簿書類の購入費、事務所の使用料その他欠くことのできない事務費」（納貯法10条）に限るとしていることとの整合性をどのように考えるか、問題となる。

なお、これに対し、本来、税金は行政当局が徴収するものであるから、行

政の徴税経費と比較して効率的に徴税する場合に、その限度において補助するのが筋であり、多くの人は率直に納税するからこんな組合を通じて納税してもらわなければならない、率直に納税しない人から徴税する経費が行政とこの組合の何れが安いかがポイントとなる、との見解もある

また、現在、市町村が個人の道府県民税の徴収を行っており、その手数料は7%であるが、これに対し、簡単に徴収できる分は（市町村が）ぼろ儲け、最後の難しい部分（滞納分）では（道府県が）大損との見解もある

そうして、この見解によれば、市町村は自分の分（個人の市町村民税）も併せて徴収するのであるから、手数料は、7%は高すぎで、本来、個々の市町村と道府県の交渉に委ねるべきであるが、少なくとも、難易度に応じて、段階的な差をつけるべき（徴収率80%までは、3%、80%から90%までは5%、90%から95%までは、10%、そこからは20%等）であるとする。

一方、徴収事務の民間委託を必要とする徴収機関から見て経済性が担保されるためには、少なくとも現行の徴税経費以下の費用で委託する必要があるということになる。

いずれにしても、徴収民間委託を行った場合の手数料をどの程度とすべきかについては、相当の検討が必要となると思われる。

以上、徴収民間委託の受託に要する必要とその手数料についての議論を総合勘案すれば、受託した業者が事業として継続可能な収益をあげるのはいかなり厳しいのではないかと思われる。

6 小括（私見）

租税徴収の民間委託については、

- ① 滞納処分手続と強制執行手続とを并存させている趣旨を勘案すれば、自力執行手続である租税公課徴収についての民間委託は許されないといわざるを得ず
- ② 公権力の行使（滞納処分等）は、特に適切かつ公平であることが求められるという観点から、国税徴収法においては徴収職員（現行国税徴収

法制定前の国税徴収法では収税官吏)に限って、地方税法においては徴税吏員に限って、それぞれ行わせることができるとされているという観点からすれば、少なくとも強制的な処分まで含んだ租税の徴収を民間に委託することや、自力執行手続をとることができる債権を民間に譲渡することは、許容されない

ことを勘案すれば、自力執行権の発露たる滞納処分手続きは許されるものではないと考える。

このことは、民間委託は、理論的には、権限の移譲（特に公権力の行使をめぐる）は含まれないと解すべきであり、その意味で、委託と委任は理論的には区別しておく必要がある、ことから説明し得る。

従って、租税徴収の民間委託については、租税公課の徴収手続中から自力執行権の発露たる滞納処分手続きを除外した部分、即ち収納事務など⁽²³⁷⁾についてのみ許容されると考える。

そして、この収納事務については、コンビニ収納や納付しょうよう（あるいは集金）など民間委託を進める余地がある。

コンビニ収納などについては、それにより納付手段の多様化に寄与するから、納税者利便の向上にも資すると考える。

一方、納付しょうよう（あるいは集金）などについては、受託する民間企業では事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からすれば、最低必要となる経費（職員教育経費、人件費、連絡経費（通信費・交通費）等）を少なくとも上回る手数料が必要であるが、一方、徴収機関からすれば、現行の徴税経費以下の費用で委託する必要があるともいえることから、受託した業者が事業として継続可能な収益をあげるのはかなり厳しいのではないか

(237) 租税徴収の民間委託については、収納事務や納付しょうよう（あるいは集金）に限らず、例えば、差押財産の公売手続における物件の周知、買受希望者の募集、せり売りの実施など民間のノウハウを活用できる部分については、国税のみならず地方税等も含めたオークションのような形態（民間委託）もあってもよいのではないかと考える。

と思われる。

なお、本庄資教授⁽²³⁸⁾は、税務行政に NPM 理論を適用する場合、国税庁が達成すべき目標を達成するために活用する人的資源を戦略的に「内部資源」と「外部資源」のいずれによる方がより効率的であるかという観点から、効率を測定すべきであるとした上、

- ① 非コア業務に投入してきた内部資源をコア業務に追加投入することによってコア業務の効率を必ず向上させ、非コア業務を「外部委託」することによって非コア業務の効率を必ず向上させなければ、例え人員削減・コスト削減に成功したとしても、その外部委託は「失敗」という烙印押されるから、

非コア業務の委託先は、内部資源の水準以上の高度な専門機能を持つものでなければならないため、国税庁にとっての選択肢はそれほど多くない

- ② 平成6年10月1日施行の行政手続法の適用除外及び国税通則法の適用除外とされる税務行政手続については、「外部委託してはならないコア業務」である

と考えれば、①国税反則取締法の執行、②職務の遂行上必要な情報収集、③不服申立手続、④国家機関、地方公共団体に対する行為、⑤税理士会等に対する処分、⑥質問検査権の行使、⑦政省令・通達の制定、⑧税法に基づく処分その他の公権力の行使（滞納処分等）

などは、外部委託ができない領域であると同時に、民主的納税思想に基づく自主申告納税制度を健全な状態に維持するため、税法そのものと税務行政がともに公平であるという信頼感を確保することが不可欠である、としておられる。

(238) 本庄資「税務行政のスリム化で表われる変化と税理士業務への影響」税理（2005年1月）8-16頁参照。

結 語

本稿は冒頭に述べたとおり、租税徴収に関する現行法規の枠組みを前提として、独立対等・平等な関係にある徴収機関（国税当局、地方税当局）と独立の関係にある徴収機関（国税当局、社会保険庁）が、それぞれの所掌する徴収事務の効率化のため、相互に支援するという意味で、国税当局と地方税当局及び社会保険庁との徴収共助のあり方、可能性を検討したものである。

従来、本稿で検討する問題については、徴収は目的に対する技術の問題でもあることに着目し、従来、国税と地方税の徴収一元化、あるいは、国税と社会保険料の徴収一元化（歳入庁構想）など、別々の債権を同時に徴収するという、徴収を単なる集金のように理解したとしか考えられないような議論がなされていた。

そこで、本稿では、租税徴収に関する現行法規は、

- ① 租税徴収確保の要請に基づく自力執行性及び優先性の承認（特殊な制度的保障）
- ② 私法秩序の尊重と租税徴収確保の要請との調整（租税徴収が最小の犠牲において行われるべきことを担保）
- ③ 租税徴収制度全般の合理化（法律に基づく行政手続としての滞納処分手続そのものの合理化、近代化、法律化）

を基本的枠組みとして構築されており、

そこでは、租税債権者を競争関係におくことが、結果的に、関係する個々の租税債権者にとって徴収の効率化に資するとの考え方によっていることを前提に、徴収共助について、検討することとした。

租税（公課）徴収に係る現行法規の趣旨を前提とした場合、徴収共助は、先ず、法の趣旨から当然に求められるものと、それ以外のものに区分して考えるべきであり、それぞれについての検討の結果

- ① 法の趣旨から当然に求められる徴収共助には、簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助と、納税者保護の充実のための徴収共助とがあること

- ② 法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助については、例えそれが徴収の効率化のためのものであったとしても、一般論として許容されるためには、少なくとも、①それを必要とする徴収機関と、要請を受ける徴収機関の双方にとって、徴収の効率化に資するものであることが必要であり、かつ、②それが、一般国民の私法上の法律関係に与える影響を最小限度にとどめるといふ、現行徴収手続（自力執行手続）の目的に反する結果を招かないものであることが必要である（限界がある）こと

が明らかとなった。

先ず、法の趣旨から当然に求められる徴収共助に分類される簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助について見ると、

現在、同一滞納者につき租税債権者が競合し（差押えと交付要求等）、何らかの要因で差押えに係る滞納処分による手続が進行しない場合、了解事項に「差押財産の相互の要請に基づく可及的速やかな公売処分の実行」という申し合わせがあるため、相当の期間内に滞納処分による売却等がされないことについて法令の規定（換価制限等）又はこれに基づく処分（納税の猶予による換価制限等）により、滞納処分手続が進行しないなど相当の理由があるときは、当該了解事項の協力要請とそれに対する回答でも対応可能であると考えるが

一方、相当の理由がない場合で、かつ、当該了解事項の協力要請を行っても進展しない場合には、交付要求債権者には何らの手段もない、という問題ある。

そこで、簡易・迅速な手続を確保するための徴収共助については、自力執行権が付与されるのは租税徴収を簡易・迅速に行う必要があるからであり、差押先着手主義が徴収の効率化に資するとする徴収制度の枠組みを勘案すれば、相当の期間内に滞納処分による売却がされないことについて相当の理由がない場合で、かつ、換価の催告を行っても進展しない場合には、これを推進するため、強制執行制度の続行決定のような仕組みの導入も必要であると考える。

次に、法の趣旨から当然に求められる徴収共助に分類される納税者保護の充実のための徴収共助について見ると、徴収機関は、同一滞納者に対し異なる徴収機関と競合する場合であっても、滞納者の置かれた状況を的確に把握し、法

の予定する緩和措置において適切な救済が図られるようにすることが求められているが、異なる徴収機関相互間でこれを調整するための法規定はない、という問題がある。

このような徴収共助の必要性については、差押先着手主義を基本的考え方とする法構成から導かれるものともいえ、了解事項にも一部取り決めはある⁽²³⁹⁾ものの、分納計画を伴う納税緩和措置の場合、

- ① 国税においては、納付可能資金を算出するための納付能力調査に当たり、地方税も考慮しているが、地方税当局における取扱いは不明であること
- ② 国税において考慮する地方税額も、納税者の申出によるものに限られるから、実態に即しているか否かは不明（国税では確認の方法がない）であること

といった問題点があるため、取扱いを統一すべきであり、現行のような了解事項による申し合わせでは、平等主義にでもしない限り、実効性の確保が困難で、守秘義務の問題も生じ得るから、このような場合、情報交換を可能とする法的根拠を創設する（国税徴収法と地方税法に協力要請規定を設ける）ことが必要と考える。

法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助については、個々の案件の是非に関する検討に当たり、例え先に述べた一般論としての限界に照らして許容範囲内のものであったとしても、具体的な徴収共助メニューを採用するためには、それを必要とする原因の詳細な分析が必要であり、この原因との関係において、それが許容される範囲内においてその効果が得られるか否かまで検討する必要がある。

国税当局の立場から以上のような観点で検討した結果、次のような法の趣旨から当然に求められる以外の徴収共助は許容されるものとする。

- ① 同一滞納者に対し複数の徴収機関が競合した場合であっても、高価有利

(239) 緩和措置等のうち①災害等を起因とする緩和措置、②災害等を起因とする緩和措置以外の法令上の緩和措置、③差押えや担保提供を前提とする緩和措置については、

に売却すべきであるということが関係徴収機関に求められているから、

- ① 同一滞納者の所有に係る密接に関連する不動産を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ② 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地（一団の土地）を、異なる徴収機関が差し押さえている場合
- ③ 同一滞納者の所有に係る同一団地内の複数筆の土地（一団の土地）を、異なる徴収機関が差し押さえた結果、無道路地を差し押さえた徴収機関が存在することとなった場合

一括換価すべきであり、このための徴収共助が必要である。

- ② 滞納処分の能力等が不足する地方公共団体において、自己努力をしてもなお、必要があるのであるならば、他の徴収機関（他の地方公共団体又は国税当局）に徴収共助を求めることも許されるべきであり、地方公共団体及び国税当局をまたがる徴収の嘱託の仕組みがあってもよいのではないかと考える。

そして、国税当局が地方税当局等から以上のような徴収共助を受託する場合には、

- ① 地方税法における徴収の嘱託のような仕組みを、地方税当局相互間だけではなく、国税当局との間においても実施し得るような法令手当てが必要
- ② 国税当局において、国税滞納分に併せて地方税等の滞納分も含めて、徴収のための原告訴訟を提起できるようにすることが必要
- ③ 国税当局が行った滞納処分に関する被告訴訟については、国税当局が被告となるべきではあるが、委託を受ける前の処分に係るものについては、地方税等の徴収を行う地方公共団体が被告となるべき
- ④ 国税当局が徴収した金銭については、現行徴収制度の基本的考え方（差押先着手主義）に従い、先ず国税に充当し、残額を地方税等に配当することが妥当（徴収に努力した者が報われるという考え方に照らしても公平）

特に問題はないと思われる。

などの措置が必要であると考える。

なお、租税徴収の民間委託については、租税公課の徴収手続き中から自力執行権の発露たる（公権力行使の最たるものである）滞納処分手続きを除外した部分、即ち収納事務などについてのみ許容され则认为るが、受託する民間企業では事業として継続可能な収益をあげ得るかという観点からすればかなり厳しいのではないかと考える。