

2023年（令和5年）7月27日

衆議院議長 細田 博之 殿
参議院議長 尾辻 秀久 殿
総務大臣 松本 剛明 殿
財務大臣 鈴木 俊一 殿
厚生労働大臣 加藤 勝信 殿
大阪府知事 吉村 洋文 殿
大阪府内市町村長 殿

大阪弁護士会
会長 三木 秀夫

滞納者の生活再建を図る強制徴収公債権の管理のあり方について
運用と制度の改善を求める意見書

第1 意見の趣旨

地方公共団体が、地域においてすべての住民の福祉の増進を図ることを最大の目的としており、租税その他の強制徴収公債権の公平・確実・迅速な徴収が、その目的に適うものでなければならないことに鑑み、住民の生活を脅かすことのない適切な債権管理を実現するため、当会は、地方公共団体及び国に対し、強制徴収公債権の管理のあり方について、以下の運用と制度の改善を求める。

1 地方公共団体に対するもの

- (1) 地方公共団体は、住民に対し、賦課・徴収の各場面において、各種減免制度や徴収緩和措置について、口頭のみならず冊子等の書面も活用しながら積極的に情報提供・教示を行うべきである。特に、滞納者に対する催告・納付勧奨の際には、必ず徴収緩和措置の存在、内容等について教示すべきである。
- (2) 地方公共団体は、条例又は要綱、マニュアル等において、強制徴収公債権の徴収緩和措置の適用に関する基準を明確化し、これらの制度を積極的に早期に適用することにより、公平な徴収を行うとともに延滞金の発生を 방지、住民の生活再建につなげるべきである。
- (3) 地方公共団体は、滞納者に対する催告・納付勧奨を行う際には、生活困窮者自立支援相談窓口等と組織的連携を図るべきである。

2 国に対するもの

- (1) 国は、地方税法、国税通則法及び国税徴収法に、住民に対する各種減免制度や徴収緩和措置について情報提供・教示を行うことを義務づける規定を設けるべきである。少なくとも、滞納者に対する催告・納付勧奨の際には、徴収緩和措置の存在、内容等について教示することを義務づけるべきである。
- (2) 国は、住民の生活再建を図るため、徴収緩和措置の要件を緩和するとともに、徴収（納税）又は換価の猶予期限を延長する法改正を行うべきである。
- (3) 国は、政省令又はマニュアル等によって、強制徴収公債権の徴収緩和措置の適用

に関する基準を明確化し、地方公共団体が、これらの制度を積極的に早期に適用できる環境を整えるべきである。

- (4) 国は、徴収緩和措置が実効性のあるものとなるよう、延滞金の利率の引下げ及び減免並びに国民健康保険料（税）の遡及減免申請制度新設等の法改正を行うべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

- (1) 本意見書において運用及び制度の改善を求める対象債権について

ア 本意見書は、地方公共団体（以下、単に「自治体」という。）が住民を名宛人として有する金銭の給付を目的とする債権（金銭債権）のうち、自力執行権を有する公債権（いわゆる強制徴収公債権）について、その管理のあり方に関し、運用と制度の改善を求めるものである。

イ 自治体が有する金銭債権には、大きく分けて、公債権と私債権とがある。公債権には、自治体が自力執行権を有する強制徴収公債権と、自力執行権を有しない非強制徴収公債権とがある。自治体が有する金銭債権は、その債権の性質が公債権であるか私債権であるか、及び自力執行権を有するか否か、にかかわらず、いずれの債権においても、本来の履行期限（ないし法定納期限）に弁済されることを予定している。したがって、本来の履行期限（ないし法定納期限）に弁済がなされない滞納が発生した場合、自治体は、債権回収を図ることが求められる。債権回収を図る方法には、債務者の同意に基づく方法（任意弁済）と、債務者の同意なしに行う方法（強制執行）とがある。債務者の任意弁済が得られない場合、自治体は、強制執行を検討することが必要となる。

ウ 私債権及び非強制徴収公債権にあつては、自治体が強制執行（差押え、預金債権の取立、不動産売却など）を行うためには、国家機関による2段階の事前審査手続を執ることが必要である。すなわち、第1段階は、強制執行によって実現すべき債権の存在及びその額並びに給付義務を公的に証明する文書（債務名義）を取得するための手続である。裁判所に対する訴訟手続がその典型であり、債権の存否及びその額並びに給付義務（履行期限到来、条件成就の有無等）が審査される。第2段階は、執行裁判所に対する強制執行の申立手続である。執行裁判所により、禁止される超過差押え又は無剰余差押えとなるか否か、差押禁止財産か否か等が審査される。

エ これに対し、強制徴収公債権にあつては、自治体に自力執行権限が付与されていることから、自治体は、自らの判断により、自らの手で、迅速に強制執行手続を執ることが可能である。自治体が実施した自力執行に法令違反がある場合には、債務者による不服申立を待って事後審査がなされるにすぎない。しかし、生活困窮下にある滞納者が不服申立を行うことは事実上不可能である。

オ このように、強制徴収公債権にあつては、自治体に強力な自力執行権限が付与されているが故に、生活困窮下にある滞納者の生活再建の成否に重大な影響を与える可能性が極めて大きい。そこで、本意見書においては、自治体が有する債権のうち、強制徴収公債権について、その管理のあり方に関し、運用及び制度の改善を求める

ものである。

(2) 自治体が有する強制徴収公債権の管理について改善を求める視点について

ア では、自治体が有する強制徴収公債権の管理のあり方について、運用及び制度の改善はどのような視点から考えるべきであろうか。この点について、本意見書は、地方公共団体が租税その他の強制徴収公債権の徴収を行うにあたり、公平・確実・迅速を図りつつ、住民の生活を脅かすことのない適切な債権管理を実現することを求めるものである。

イ 強制徴収公債権は、大きく分けて、租税債権である地方税と税外債権がある。前者（地方税）の例としては、所得課税（住民税、事業税）、消費課税（地方消費税、自動車税、軽自動車税など）、資産課税等（固定資産税、都市計画税、事業所税、不動産取得税、国民健康保険税など）がある。後者（税外債権）の例としては、国民健康保険料、介護保険料、生活保護費徴収金（生活保護法 77 条の 2 及び 78 条）などがある。

ウ 租税債権は、法定債権であり、私法上の債権のように対等な当事者の合意によってその内容が定まるものではない。租税債権には、公共サービスに要する資金の調達手段として強い公共性があり、その確定と徴収を公平・確実かつ迅速に行わなければならないことを反映して、裁判所の手を借りずに自らの手で徴収を図るための自力執行権が付与されている（金子宏著「租税法 第 2 4 版」弘文堂（令和 3 年）30 頁）。税外債権についても、それぞれの債権発生の根拠法である個別法の立法目的に応じて、資金調達手段としての強い公共性及び債権の確定と徴収の公平・確実・迅速の要請が妥当することから、租税債権と同様に自力執行権が付与されたものと考えられる。

エ このように強制徴収公債権が持つ強い公共性に照らすと、自治体は、広く住民に提供するサービスの基礎となる財源を確保する観点から、これを公平・確実・迅速に徴収することが求められる。

オ 一方、そもそも自治体は、住民の福祉の増進を図るという重要な役割を有しているところ（地方自治法第 1 条の 2 第 1 項）、生活困窮者の生活再建は、住民の生存を確保するという点において上記役割を実現させるものである。これは、いわば「住民サービスの根幹」であって、公平・確実・迅速な徴収にこだわるあまり阻害されるようなことがあってはならない。現に、強制徴収公債権における強制徴収手続を定めた地方税法、国税通則法、国税徴収法は、徴収一辺倒ではなく、各種徴収緩和制度を設けている。

カ このような法の趣旨目的や仕組みを踏まえると、強制徴収公債権を有する自治体は、納付義務者等が、納付資力を有する者であるか否か、納付資力等を欠く生活困窮者であるか否か、を見極めることが重要であり、自治体には、そのための適正な権限行使が求められる。

キ 万一、自治体が適正な権限行使を怠り、納付資力等を有する者に対する確実・迅速な徴収を実現しない場合には、モラルハザードを招いて、善良な納付義務者等が納付意欲を損ない、さらなる徴収率の低下を招く結果となる。他方、生活困窮者に対し徴収緩和措置を講ずることなく執拗な徴収を行った場合には、生活困窮者の生活再

建を妨げ、当該生活困窮者のみならずその家族等を含めた者らが転居や、場合によっては、生命を絶つことを余儀なくされる事態を招く結果となる。

ク 人口減少社会において、自治体が住民福祉の増進を図るための各種行政事務を推進するためには、当該自治体における人口減少を食い止めることが喫緊の課題であり、地域住民から信頼される行政でなければならない。そのためには、真に生活困窮状態にある住民に対しては、自治体が、その生活再建を図ろうとする姿勢を示し、その生活再建に具体的に取り組むことが求められる。そのような姿勢と具体的な取り組みを通じて、生活困窮者の生活再建を図るという果実を得ることができた場合には、個々の生活困窮者の納付資力の回復が図られるばかりか、地域住民の生活の安定が実現し、自治体に対する住民の信頼が強まり、将来の優良な納付義務者等の拡大につながることになる。

ケ このように考えると、自治体が強制徴収公債権の徴収を図ることと、生活困窮者の生活再建を図ることは、必ずしも相対立する関係にあるわけではない。自治体においては、強制徴収公債権の公平・確実・迅速な徴収を実現するにあたり、住民の生活を脅かすことのない適切な権限行使が求められる。また、国においては、自治体が生活困窮者の生活再建を図ることができるよう、自治体の声に耳を傾け、法制度に不備がある場合はその不備を速やかに是正し、運用上の疑問がある場合はその疑問の解消に迅速に努めることが求められる。

2 強制徴収公債権の滞納処分の現状

(1) 公租公課について滞納が生じる理由は様々である。例えば、

- ①住民税や国民健康保険料（税）は過年度の所得をもとに賦課額が決定されるため、当年度の所得減少により支払が困難になる、
- ②国民健康保険料（税）には減免制度があるが、制度そのものや申請の期限について知らない人も多く、減免申請をしないまま納期限を経過し滞納となってしまった場合には、減免による救済を受ける余地がない、
- ③家計に余裕のない生活で蓄えがないため、病気や事故等による予定外の出費があると即座に赤字家計となり、生活費や子どもの学費などを優先する結果、公租公課の支払いが後回しになる、
- ④所得は少ないが親から相続した家に住んでかろうじて生活できている場合や、老朽化したビルなど買い手が見つからないため売却できない不動産物件を所有しているというような場合に、所得に見合わない高額な固定資産税が賦課される場合がある、
- ⑤本来、勤務先の社会保険（協会けんぽ、組合健保）に入れるはずが会社の不適切な対応により国民健康保険に加入せざるをえず、総じて国民健康保険料（税）の方が社会保険料よりも高額であるため支払いが困難になる、
- ⑥国民健康保険料（税）には均等割があり無職の人でも0円にはならない、などが考えられる。

つまり、公租公課は所得に応じて賦課されるものではあるが、ある程度の余裕がなければ滞納することなく確実に支払っていくことは困難であるし、固定資産税のよう

に所得と無関係に賦課されるものもあって、生活困窮者の場合は滞納状態になりやすい構造がある。また、一旦、滞納すると、生活費を捻出しつつ過年度分と当年度分を併せて支払っていくのは不可能又は著しく困難であり、滞納状態から抜け出す術がなく、さらに滞納額がかさんでいくことになる。

- (2) ところで、上述したとおり、強制徴収公債権には自力執行権が付与されており、例えば地方税に関しては、滞納があり一定の督促手続を経ても任意の納付がない場合には、地方税法により滞納処分（財産の差押え）をしなければならないと規定されている（地方税法 331 条 1 項等）。そして、そのために必要な調査権限も自治体に付与されている（地方税法 331 条 6 項、国税徴収法 141 条、142 条等）。また、国民健康保険料（税）や生活保護費徴収金等、一定の債権についても、地方税法または国税徴収法の例により滞納処分が可能となっている（地方自治法 231 条の 3 第 3 項、国民健康保険法 79 条の 2、生活保護法 77 条の 2、同法 78 条等）。その結果、滞納者からすれば、払えないでいるうちに突然、銀行口座が差し押さえられ、明日の生活費にも困るという事態が発生する。自治体によって事前に財産の調査がなされているため「年金が口座に入金された途端に差し押さえられた」という例も複数報告されている。
- (3) 一方、自治体からすれば滞納処分の要件を満たす場合にこれを実行することは義務であり、それを怠った場合には適正な債権管理がなされていないという責めを負うことになるため、滞納者の実情に応じた柔軟な対応は困難である。滞納者から事情を聴こうと思って手紙を出したり電話を架けたりしても応答がなく、やむなく滞納処分に進むということもあるが、滞納者は「窓口に行けば滞納していることを責められる」「すぐに払えと言われるが手持ちがない」「どう説明していいかわからない」等の理由で自治体からの連絡に応答しなかったり、そもそも金銭管理に困難を抱える事情があったりして、自治体と滞納者の間の意思疎通は容易ではない。

3 徴収緩和措置及び減免制度の活用状況

- (1) 強制徴収公債権の徴収に関しては、自力執行権が付与されている一方で、一定の徴収緩和措置も法定されている。具体的には、徴収（納税）の猶予（地方税法 15 条、国税通則法 46 条）、換価の猶予（地方税法 15 条の 5、15 条の 6、国税徴収法 151 条、151 条の 2）及び滞納処分の執行停止（地方税法 15 条の 7、国税徴収法 153 条）である。
- (2) 徴収（納税）の猶予は、納税者又は特別徴収義務者が災害、病気、事業の休廃業等により住民税等を一時的に納付することができなくなった場合に、申請により徴収を猶予してもらおう制度である（地方税法 15 条等）。徴収の猶予が認められると、猶予期間内での分割納付も可能となり、延滞金は全部または一部免除される。猶予期間は最大 1 年であり（同条 1 項）、再申請も可能であるが、通算で 2 年を越えることができない（同条 4 項）。なお、地方税については、2020 年（令和 2 年）度に新型コロナウイルス感染拡大に伴う徴収の猶予の特例が設けられ、新型コロナウイルスの影響により事業等に係る収入に相当の減少があった場合は 1 年間、地方税の徴収の猶予を受けることができるとされ、担保の提供は不要で延滞金も全部免除という取扱いがなされた

(以下、これを「コロナ特例措置」という)。

(3) 換価の猶予は、滞納処分を行う場面において、滞納者の財産の換価を直ちにすることによりその事業の継続又は生活の維持を困難にするおそれがある等の場合に、職権または申請によりその換価を猶予する制度である(地方税法15条の5、15条の6等)。猶予期間は原則1年であり(同法15条の5第1項、15条の6第1項)、再申請も可能であるが、通算で2年を越えることができない(同法15条の5第2項、15条の5第3項)。滞納者は、その1年乃至2年の間に、滞納を解消する必要がある。

(4) 滞納処分の執行停止は、①滞納処分をすることができる財産がないとき、②滞納処分により滞納者の生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき、③滞納者の所在及び財産がともに不明であるとき、のいずれかにあたる場合に、職権で、滞納処分の執行を停止することができる制度であり(地方税法15条の7等)、滞納処分の執行の停止が取り消されないで3年を経過したときは、その執行停止に係る徴収金の納付・納入義務は消滅する(同条3項)。

(5) さらに、地方税や国民健康保険料に関しては、次のような減免制度が置かれている。

ア 地方税の減免制度に関しては、地方税法上、税目ごとに減免の規定が定められており(同法45条、323条、367条等)、その多くは、天災その他特別の事情がある場合において税の減免を必要とすると認める者、貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者、その他特別の事情がある者に限り、条例で定めるところにより減免できるものとされている。これを受けて、各自治体の条例及びこれに基づく規則等に、減免できる場合及び減免の額等の具体的基準について規定されている。

また、延滞金の減免に関しては、徴収緩和措置に伴って減免できる場合(地方税法20条の9の5、国税通則法63条)のほか、納期限までに納付・納入できなかったことについて「やむを得ない事由」がある場合に減免できるとされており(地方税法326条4項、369条2項等)、各自治体の条例等に延滞金が減免できる「やむを得ない場合」の内容及び減免の額等の基準が定められている。

イ 国民健康保険料の減免制度に関しては、国民健康保険法77条において「市町村及び組合は、条例又は規約の定めるところにより、特別の理由がある者に対し、保険料を減免し、又はその徴収を猶予することができる。」と定められていることを受けて、現状、各自治体の条例及びこれに基づく規則等に具体的な減免基準が定められている。

なお、持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律(平成27年法律第31号)により、2018年度(平成30年度)から、都道府県が、市町村とともに国民健康保険の運営を担い、国民健康保険の財政運営の責任主体として、安定的な財政運営や効率的な事業の確保などの事業運営において中心的な役割を担うこととなった。これを受けて、大阪府では、2020年(令和2年)12月に「大阪府国民健康保険運営方針」が示され、2024年(令和6年)4月1日から、国民健康保険料の減免基準が大阪府内で統一化される予定となっている。

(6) 当会では、徴収緩和措置及び減免制度の活用実績を把握するため、大阪府内の自治体及び強制徴収公債権の債権回収担当職員に対して、アンケート調査を実施し

た。（以下、前者を「自治体に対するアンケート」、後者を「担当職員に対するアンケート」という。）

自治体に対するアンケートでは、地方税、国民健康保険料（税）、生活保護費徴収金（生活保護法77条の2、同法78条）を対象に、2020年（令和2年）度の徴収状況（調定額、収入額、収納率、不納欠損額）、2018年度（平成30年度）～2020年度（令和2年度）における徴収緩和措置等の活用実績（件数、金額）、徴収緩和措置の基準の有無、徴収部署と他部署（他機関）との連携状況等に関する調査を行った。また、職員に対するアンケートでは、徴収緩和措置及び滞納処分の適用状況、これらの制度を適用するに当たって困難や課題を感じる事、滞納者の生活再建のための他部署等との連携状況等に関する調査を行った。

このうち自治体に対するアンケート結果の概要は、末尾のとおりであるが、その結果によると、徴収緩和措置に関する各自治体の活用状況に関しては、次のような実情であることが判明した。

【地方税】

- ①徴収猶予に関しては、令和2年度のコロナ特例措置を適用した自治体は多く見受けられたが、従来の徴収猶予を適用した実績は、いずれの自治体においてもほとんどなかった。
- ②換価の猶予（職権・申請）に関しては、積極的に活用している自治体も見受けられたが、ほとんどの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていなかった。
- ③滞納処分の執行停止に関しては、回答のあったいずれの自治体においても活用実績があったが、人口規模が同じ自治体間においても、適用する件数・金額にばらつきが見受けられた。

【国民健康保険料（税）】

- ①徴収猶予に関しては、ほとんどの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていなかった。
- ②換価の猶予（職権・申請）に関しては、積極的に活用している自治体も見受けられたが、ほとんどの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていなかった。
- ③滞納処分の執行停止に関しては、回答のあったいずれの自治体においても活用実績があったが、人口規模が同じ自治体間においても、適用する件数・金額にばらつきが見受けられた。

【生活保護費徴収金】

- ①徴収猶予及び換価の猶予（職権・申請）に関しては、各制度を適用した自治体は見受けられなかった。
- ②滞納処分の執行停止に関しては、活用実績のある自治体もいくつか見受けられたが、ほとんどの自治体では、同措置をとった実績は見受けられなかった。

4 徴収緩和措置や減免制度の周知・教示

- (1) 徴収の猶予や申請による換価の猶予については、申請が要件となる所、その

存在・内容を知らず、自らが同制度を利用できるか把握できないため、事実上申請ができない滞納者も多いと考えられる。そのため、本来同制度を利用できるにもかかわらず、同制度が利用できていない滞納者も一定存在すると考えられる。

この点、自治体に対するアンケートにおいて、各自治体がその存在・要件を積極的に周知したコロナ特例措置による徴収の猶予の件数が多い一方で、従来の徴収の猶予の件数がほとんど無いことが確認できた。この結果は、（コロナ特例措置は要件の緩和がなされたことも影響していると思われるが）本来徴収の猶予を利用できるにもかかわらず、自身がその制度を利用できることを把握していないために、申請を行わない滞納者が一定程度存在する可能性を明らかにしている。

また、同アンケートにおいて、職権による換価の猶予が積極的に行われている自治体もあることが判明しているが、このことから本来申請による換価の猶予が利用できる滞納者が潜在的に一定程度存在するはずであると考えられる。それにもかかわらず、（職権による換価の猶予が積極的に行われている自治体も含めて）申請による換価の猶予の実績はほとんどない。この点からも、本来申請による換価の猶予が利用できるにもかかわらず、自身がその制度を利用できるか把握していないために、申請を行わない滞納者が一定程度存在することが明らかになっている。

- (2) なお、職権に基づく換価の猶予や滞納処分の執行停止についても、滞納者の収入状況や財産状況、生活状況等についての把握が必要であり、これについては滞納者側からの情報提供も必要となる。しかし、上記徴収緩和制度についてその存在・内容を知らないため、同制度の利用のためではなく滞納処分のために使われることをおそれて自治体側に情報提供をせず、またそもそも自治体に連絡をとろうとしない滞納者も多い。そのため、結果として滞納者の生活状況等の情報が得られず、本来同制度の対象となるのに同制度の適用を受けられていない滞納者も一定存在すると考えられる。
- (3) さらに、地方税や国民健康保険料における各種減免制度においても申請を要件としているところ、その制度の存在・内容を知らず、自らが同制度を利用できるか把握できないため、事実上申請ができず、本来同制度を利用すべき住民が利用できない状況にあると考えられる。
- (4) したがって、自治体は、徴収緩和措置や各種減免制度について、住民に対し、積極的に情報提供・教示を行う必要がある。また、その際には、口頭での情報提供・教示にとどまると、住民側で同制度の内容を十分に理解できないことが懸念されるため、できるかぎり冊子等の書面を活用すべきである。特に滞納者に対する催告・納付勧奨の際には、滞納者は、徴収緩和措置など自らの利益になるものにつながることを知らず、逆に自治体への情報提供・連絡が滞納処分等につながることをおそれ、自治体への情報提供・連絡をしない可能性が高い。よって、徴収緩和措置の活用につなげるためには、必ず滞納者に対しその存在、内容等について教示すべきである。
- (5) もっとも、これらの情報提供や教示が法律で義務化されていない現状では、これらの措置を行うかどうかはあくまでも自治体の判断に委ねられることになってしまう。しかし、徴収緩和措置が本来適用されるべき滞納者は、裏を返せば本来滞納処

分が行われるべきではない滞納者である。本来滞納処分が国民の財産権（憲法29条）の制約（侵害）であることからしても、本来滞納処分が行われるべきではない滞納者に同処分が行われること自体あってはならない。

したがって、徴収緩和措置や各種減免制度を活用するために、全ての自治体で上記のような情報提供や教示が行われることが必要であり、そのためには、国において、法律によって、上記情報提供や教示を義務化すべきである。

5 徴収（納税）の猶予における要件緩和と、徴収（納税）の猶予及び換価の猶予における猶予期間の延長

(1) 徴収緩和措置のうち、徴収（納税）の猶予に関しては適用される要件が災害、病気や事業の休廃業等と極めて限定されており、例えば収入が減少したという程度では適用されない。また、徴収（納税）の猶予も換価の猶予も、原則として担保の提供が必要である（地方税法16条、国税通則法46条5項、国税徴収法152条4項。なお、国税通則法46条5項では、猶予に係る税額が100万円以下の場合、猶予期間が3月以内の場合等には、担保の徴収は不要とされ、地方税法16条では、猶予金額や猶予期間、その他の事情を勘案して、担保を徴する必要がない場合として条例が定める場合には、担保の徴収が不要とされる。）。一方で、それらの要件を緩和したコロナ特例措置では、徴収（納税）の猶予につき一定の利用がみられた。

また、徴収（納税）の猶予も換価の猶予も、猶予期間の上限が2年間とされている。しかし、生活困窮者が2年で経済状況を回復させることは必ずしも容易ではない。また、1年乃至2年の猶予期間内に、当年分に加えて過年度の滞納分の分割納付を実行し完納することは、滞納者にとっては極めて負担が大きい。例えば、弁護士が関与して、金銭消費貸借契約に基づく多重債務を任意整理によって解決する場合に、おおむね3年乃至5年、事情によってはそれ以上の長期分割弁済とすることが多くあることと比較しても、2年という期間は短すぎる。担当職員に対するアンケートでも、換価の猶予に関し、2年以内に完納できる見込みがないことを理由に換価の猶予にかかる申請を却下せざるを得ない事例の存在も確認された。

(2) また、担当職員に対するアンケートの中には、換価の猶予とは別に「緩和した分割納付で対応」という回答もみられた。この「緩和した分割納付」というのは法律上の制度ではなく、滞納者からの誓約書等の徴求を条件に、事実上分割して納付することを認めている自治体の運用と思われる。しかし、徴収（納税）の猶予や換価の猶予がなされる場合には、延滞金の全部または一部の免除が認められる一方、かかる「緩和した分割納付」という事実上の運用のもとでは、延滞金の免除が認められないまま、延滞金が著しく増大する場合があります、滞納者にとって不利益となる。

(3) これらの実情は、徴収（納税）の猶予の要件が厳格に過ぎ、また徴収（納税）の猶予及び換価の猶予の猶予期間の上限が2年と短いために、実務的に適用が困難な場合があることを示している。

よって、国においては、徴収（納税）の猶予の要件を緩和するとともに、その猶予期間の上限を5年程度に引き上げる法改正を行うべきである。

6 適用基準の明確化と早期の適用

- (1) 徴収緩和措置を適用するための要件は、それぞれ法で定められているが、必ずしも具体的ではない。例えば徴収（納税）の猶予については災害や病気等を適用要件として例示列挙した上で、それらに「類する事実」があった時にも適用があると定めているし（国税通則法46条2項、地方税法15条1項）、職権による換価の猶予の要件については、「その財産の換価を直ちにすることによりその事業の継続又はその生活の維持を困難にするおそれがあるとき」（地方税法15条の5第1項1号）、滞納処分の執行停止の要件について「滞納処分をすることによってその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき」（地方税法15条の7第1項2号）と規定されている。そのため、実際の徴収現場において、これらを適用して徴収緩和措置を講じるべきかどうか判断に迷う場面が多い。
- (2) 自治体に対するアンケートにおいて、徴収緩和措置の実施に関する運用基準・作成基準を作成しているかどうかを尋ねたところ、回答のあった21自治体のうち、基準が「有る」または「作成中」と回答した自治体の数は、徴収の猶予が7件（33.3%）、換価の猶予が6件（28.6%）、滞納処分の執行停止が10件（47.6%）であった。滞納処分の執行停止については比較的多数であったがそれでも半数以下にとどまり、それ以外は3割程度にとどまっている。また、担当職員に対するアンケートで、比較的活用されている滞納処分の執行停止について「困難や課題を感じることはありますか」と質問したところ、回答者26名のうち、「執行停止の要件を満たすかどうかの基準が明確でなく判断に迷う」又は「執行停止の要件を満たすかどうかに関する庁内マニュアルが未整備又は不十分であり判断に迷う」と回答した人は合計で13名（50.0%）であった。「徴収緩和の方向性で滞納整理を進めるにあたり、苦勞していること、悩ましい問題などがあればご教示ください」という質問に対しては、「徴収緩和を適用するための要件・基準が不明確である」と回答した人が11名（42.3%）おり、約半数の職員が、基準がないため判断に迷う場面があることを示していた。
- (3) 住民の生活再建と公平・確実・迅速な債権回収という二つの要請の間で、職員の苦悩は増す。また、基準がないことで、運用が、個々の職員の判断任せとなり、判断の統一性や予見可能性にもとることにもなる。同じような困窮課題を抱えた住民が、ある自治体では徴収緩和措置の対象となるのに別の自治体では回収の対象になるといった自治体間の不公平も生じる。このような結果は、自治体職員にとっても住民にとっても不合理である。
- (4) よって、徴収緩和措置については、国又は自治体において、政省令や条例、要綱やマニュアル等で明確な基準を定め、迅速かつ確実に適用がなされるようにすべきである。それらを可能な限り公開することによって、住民側でも徴収緩和措置の適用の可否を予測できるようになり、適用の可否判断に必要な情報も収集しやすくなる。そのことを通じて、徴収緩和措置を積極的に早期に適用することにより延滞金の発生を 방지生活再建につなげるべきである。

7 生活困窮者自立支援相談窓口等との連携

- (1) 真に生活困窮状態にある住民に対しては、自治体が、その生活再建に具体的に取り組むことが求められることは既に述べたが、自治体の債権管理を行う部門において、納付困難者や滞納者の実情を聴き取り、個別の支援を行うような組織体制にはなっていないことが多い。そうすると、個別の支援を行う他部署・他機関との連携が必須となる。

この点、自治体に対するアンケートによれば、徴収対策の部門が滞納者について生活再建を図る見地から他部署・他機関と連携する仕組みは、中規模・小規模の自治体で要綱・マニュアル等を作成している例、「徴収対策会議」の開催などが行われている例があるものの、一般に普及するには至っていないようである。

また、担当職員に対するアンケートでは、そもそも、同じ役所内の他部署に生活困窮者自立支援相談窓口があることを研修により周知されたことがないという回答の方が多く、他部署・他機関との連携は回答数26のうち組織としてなされているとの回答が5、職員間の個人的なつながりにより連携しているとの回答が14、という結果であった。

滞納者の生活再建の必要性を職員が把握したとしても、他機関（自治体が弁護士に委託する法律相談や法テラス）を案内し、当該住民の任意による相談に任せるに留めていることが一般のように見受けられる。しかし、これでは自治体による住民の生活再建支援としては不十分である。

- (2) したがって、自治体内での連携の仕組みが必要であり、次のような視点から体制作りを行うべきである。
- ① 生活困窮者自立支援事業と窓口の存在について、その活用と組織的連携を図るため、まずは研修による債権管理を担当する職員への周知が必要である。
 - ② その際、「担税力の回復のために自立支援を行う・そのために公債権の減免や徴収緩和措置を執る」という姿勢を職員の間で共有することが重要である。また、どのような方法で事情を把握するか、把握したどのような事情から自治体が自立支援に乗り出すかについての「基準」作りと共有が大事である。
 - ③ そして、実際に組織的連携を図ることを制度化する取組みとしての、連絡体制、会議の定期化、対象住民をたらい回しにしない対応担当者の設定、個人情報の共有と管理のあり方（各部署が保有する個人情報を共有することが支援に必要である場合、住民本人から同意をとる方法、どの範囲で共有するか、共有した情報の管理方法等）を取り決めることが必要である。

8 新たな制度の創設

既存の制度を改善して活用を図るにしても、徴収の猶予は納期限の繰延べに過ぎない点で、換価の猶予は現在の滞納額を前提とした分割納付に過ぎない点で、滞納処分の執行停止は財産を失って支払いがおよそ困難といえる状況にならないと活用できない点で、いずれも滞納者の保護には限界がある。そのため、一定の資産や収入があるものの、滞納額が高額にのぼるために完済が容易でない滞納者が、これらの制度による保護の埒外に置かれてしまうという問題が残される。

現状ではこのような滞納者に残された選択肢は、①自らの資産を手放す（自身の経済

的再生が困難になるというリスクを甘受して滞納の解消を目指す、もしくは滞納処分の執行停止を受ける）、または、②滞納状態を放置する（突然に滞納処分を受けるリスクや、滞納処分を受けないまでも高額延滞金を蓄積させて事態を悪化させるリスクを甘受する）、というものしかない。

このような状況を改善するために、国においては、滞納者の経済的再生を図りつつ、滞納の解消を可能にする、次のような制度の導入を含む法改正を行うべきである。

(1) 延滞税（延滞金）の利率の引き下げや減免制度の導入

租税を滞納している者には、完納する日まで延滞税（延滞金を含む、この項同じ）が原則年14.6%（納期限の翌日から2か月（地方税は1か月）経過するまでは年7.3%）課される（国税通則法60条2項、地方税法72条の44第2項等）。2020年（令和2年）の民法改正により金銭債務の不履行の場合の遅延損害金が年3%に引き下げられたことと比較しても、延滞税は非常に利率が高く、延滞税の存在が滞納者の経済的再生を困難にしている事例が後を絶たない。延滞税の免除が認められるのは、納税の猶予に伴う場合や災害その他やむを得ない理由による納付期限の延長の場合等、極めて限定されているため（国税通則法63条、地方税法20条の9の5）、延滞税の免除という制度を活用することは難しかった。

しかし、滞納者の経済的再生を図る観点からは、延滞税の増大を抑え、かつ減免制度を積極的に活用できるようにすることが必要である。自治体にとっても、滞納者が経済的に再生することで将来の担税力の回復が期待できるのであるから、かえって自治体の税収の向上にも資することとなる。

よって、延滞税の利率を引き下げるとともに、減免制度の適用場面を広げる法改正を行うべきである。

(2) 国民健康保険料（税）の遡及減免申請制度の導入

国民健康保険料（税）は各市町村の条例により減免制度が定められている（国民健康保険法77条、ただし減免の内容は自治体によって異なる。）が、減免制度は申請主義がとられている上に、所得税や住民税のように事後的に減額する方法もない。

しかしながら、国民健康保険料（税）の滞納者の中には、失業や事業の休廃止、所得激減などのためにその事態発生当時に申請を行っていただければ国民健康保険料の減免が受けられたにもかかわらず、自治体に相談できなかったなどの事情により申請に至らなかった結果、国民健康保険料（税）が減免できず、滞納に至る事例が散見される。

そのため、納期限経過後であっても事後的に国民健康保険料（税）の減免申請を認め、それにより当時の状況に見合った国民健康保険料（税）にすることで滞納を減らし、経済的再生を脅かすような滞納処分を回避できるようにすることが必要である。

以上

自治体に対するアンケート調査について

1 アンケートの概要

【実施時期】 2022年（令和4年）3月～6月

【実施対象】 大阪府内市町村

【回答自治体数】 一部のみ回答含む 21市町

| 人口 | 回答数 | 市町村（匿名） |
|--------------|-----|---------------|
| 30万人以上 | 6 | A、B、C、D、E、F |
| 10万人以上30万人未満 | 7 | G、H、I、J、K、L、M |
| 5万人以上10万人未満 | 4 | N、O、P、Q |
| 5万人未満 | 4 | R、S、T、U |

2 アンケート内容

徴収緩和措置及び減免制度の活用実績を把握するため、地方税（全体・個人住民税）、国民健康保険料（税）、生活保護費徴収金（生活保護法77条の2、同法78条）を対象に、①2020年（令和2年）度の徴収状況（調定額、収入額、収納率、不納欠損額）、③1980年（平成30年）度～2020年（令和2年）度における徴収緩和措置等の活用実績（件数、金額）、④徴収緩和措置の基準の有無、⑤徴収部署と他部署（他機関）との連携状況等に関する調査を実施

3 アンケート結果の概要（当会の分析）

（1）地方税（全体）

ア 徴収猶予（申請・地方税法15条）

- 2020年（令和2年）度のコロナ特例措置を適用した自治体は多く見受けられたが、従来の徴収猶予を適用した実績は、コロナ前の2018年（平成30年）、2019年（平成31年・令和1年）を含めいずれの自治体においてもほとんどなかった。
- 徴収猶予は法律で申請によることを求められており、それが影響している可能性があるように思われる。
- 従来の徴収猶予制度のなかでは、地方税法15条1項4号（事業の著しい損失）を適用している自治体がいくつか見受けられたが、いずれの自治体も1～2件程度（一番多かったI市でも7件・282万円（2020年（令和2年）度））
- コロナ特例は各自治体とも、数十件から数百件は実績あり（最も多いのはE市の1858件【6億6120万円】、金額ではC市の12億9998万円【774件】、ただしA市、B市は未回答である）。

イ 換価の猶予（職権・地方税法15条の5、申請・地方税法15条の6）

- 積極的に活用している自治体も見受けられたが、ほとんどの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていなかった。
- E市（年間平均2800件弱）とJ市（年間平均1580件程度）が他市と比べて件数が多かった（ただし、A市、B市未回答）。件数のカウントは（債務者数ではなく）調定ベースだと思われる。

- 職権と申請では、ほとんど全てが職権によるもので、申請によるものは2018年（平成30年）度1件、2019年（平成31年・令和1年）度0件、2020年（令和2年）度に少し増えて6件であった。

- この点も申請が必要な徴収猶予と同じような傾向が見られる。

ウ 滞納処分の執行停止（職権・地方税法15条の7）

- 回答のあったいずれの自治体においても活用実績があったが、人口規模が同じ自治体間においても、適用する件数・金額にばらつきが見受けられた。

- 人口規模30万人以上→BやEは多く（年間5000件～7000件程度、ただしA市未回答）、Dは少ない（年間130～160件程度）。

- 10万人以上30万人未満→Kが比較的多く（2018年（平成30年）度2600件、2019年（平成31年・令和1年）度4600件、2020年（令和2年）度1200件）、1000件台の自治体も複数ある。

- 多くの自治体において2020年（令和2年）度の件数が減少している。

- コロナ特例の徴収猶予が活用された影響の可能性がある。

（2）国民健康保険料（税）

ア 徴収猶予

- ほとんどの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていないかった。

- おそらく、国民健康保険料の場合は、条例による減免措置をとるところが大半で、徴収猶予の実績がほぼない可能性がある。

- A市が2020年（令和2年）度に193件、約4億円徴収猶予を行っているのが目立つ。

イ 換価の猶予（職権・申請）

- 積極的に活用している自治体も見受けられたが、多くの自治体で活用した実績がないか、あっても年間数件しか活用されていないかった。

- そのなかでJ市（年間平均2400件程度）が目立って多い。

- ここでも職権がほとんどで申請による換価の猶予はほとんどなかった。申請が必要な手続のため活用されていない可能性がある。

ウ 滞納処分の執行停止（職権）

- 回答のあったいずれの自治体においても活用実績があったが、人口規模が同じ自治体間においても、適用する件数・金額にばらつきが見受けられた。

- 人口規模30万人以上の規模の場合→A市は多く（年間15000件～18000件程度）、C・Dは少ない（年間150～180件程度）、Gも少ない。

- 正確な要因分析は難しいが、人口規模だけでなく、その他の要素もばらつきの原因の可能性はある。

- 10万人以上30万人未満→J、Kが比較的件数が多い（年間2000～3000件）。

エ コロナ特例での減免実績

- すべての自治体で実績があり、かなりの件数・金額になっている

(3) 生活保護費徴収金

ア 徴収猶予（申請）及び換価の猶予（職権・申請）

- 各制度を適用した自治体は見受けられなかった。
- この理由としては、①法律が改正されて間もないこと、②非強制徴収から強制徴収化されたために各措置をとる体制等が整備されていないことなどが考えられる。

【参考（法改正の経緯）】

- 生活保護費徴収金（生活保護法78条）
 - ・2014年（平成26年）7月1日より前に支給された保護費に係る徴収金
⇒非強制徴収公債権
 - ・2014年（平成26年）7月1日以降に支給された保護費に係る徴収金
⇒強制徴収公債権（国税徴収の例）
 - 生活保護費返還金（生活保護法63条）
 - ・2018年（平成30年）10月1日より前に支給された保護費に係る返還金
⇒非強制徴収公債権
 - ・2018年（平成30年）10月1日以降に支給された保護費に係る返還金
⇒強制徴収公債権（同法77条の2）
- ※ただし、強制徴収公債権化するには、77条の2の決定（行政処分）を別途通知する必要あり。

イ 滞納処分の執行停止（職権）

- 活用実績のある自治体もいくつか見受けられたが、ほとんどの自治体では、同措置をとった実績は見受けられなかった。
- 活用実績ありはA市、E市、I市、P市。大半が78条徴収金で、77条の2徴収金は、法改正間もないこともあって、停止の措置をとっていないものと考えられる。

(4) 徴収緩和措置の基準

| | 有 | 作成中 | 無 |
|-----------|----------------------|----------------------|-------------------------------------|
| 徴収猶予 | 4 (A、J、L、M) | 3 (税につきD、H、S) | 13 (C、E、F、G、I、K、N、O、P、Q、R、T、U) |
| 換価猶予 | 3 (A、J、L) | 3 (税につきD、H、S) | 14 (C、E、F、G、I、K、M、N、O、P、Q、R、T、U) |
| 滞納処分の執行停止 | 6 (A、国保につきD、I、J、L、M) | 4 (税につきD、国保につきF、G、H) | 12 (C、E、税と生活保護につきF、K、N、O、P、Q、R、T、U) |

*未回答1 (B)

- 職権で最終段階手前である滞納処分の執行停止については比較的基準あり、基準作成中が多い。
- 徴収緩和措置の件数金額が比較的多いJについては基準がある。
- 他方、換価の猶予の件数の多いEは基準なし、同じく滞納処分の執行停止の件数の多い

E、Kなども基準がない。ただし、これは、内規的なものはあるが公表するような基準はないという趣旨での回答であった可能性はある。

- A市は基準あるが地方税の徴収緩和措置の実績未回答で詳細は不明である。

(5) 他部署・他機関との連携

| | 有 | 無 |
|----------|--|-----|
| 連携の仕組み | 7 (C、D、H、J、L、R、U) | 1 4 |
| 要綱・マニュアル | 5 (H・L・R→要綱・マニュアル、J→生活全般相談窓口、U→徴収対策会議での連携確認) | |

以上