

猶予制度の活用と問題点

はじめに

2015年4月1日に換価の猶予（申請）制度が導入された国税徴収法改正に伴い「納税の猶予等取扱要領」¹（以下「新要領」という。）が新たに制定され、昭和51年6月3日付のいわゆる「猶予通達」（以下「旧要領」という）は廃止された。

それに先立ち、2013年4月1日に「徴収事務提要」²が大幅改訂され、いわゆる「停止個別通達」は全て廃止、新たな徴収事務提要第7章第2節に集約された。職員にとっては、複数の個別通達の「見比べ」は必要なくなり便利になったが、納税者にとっては滞納処分の停止の基準が公表されなくなったに等しく、重大な問題が内在している。

今回は、まず、元々あった猶予制度が換価の猶予（申請）の導入によってどのような影響を受けたのか分析することにより、猶予制度全体の大改訂が行われたことを明らかにしたい。次に、若干のケース・スタディによって、今回の猶予制度の改訂をもってしても残っている問題点を浮き彫りにしつつ、滞納処分の停止を含めた納税緩和制度全体像に触れる。

こうした分析を通じ、今後の猶予制度の活用と納税者権利保護の一助になれば、幸いである。

I 換価の猶予（申請）の導入に伴う猶予制度全般への影響

今般の換価の猶予（申請）の導入は、消費税率引上げに伴う「納税環境の整備」の一環として、滞納問題に対応したものであるが、これまでの納税者の権利を守る運動や、『差押え』（東京税財政研究センター編）の刊行³、東日本大震災に係る滞納整理の行政面での経験の蓄積など、幾つかの要素が絡み合って、納税緩和制度の拡充につながっている。

新設された換価の猶予（申請）の分析と批判は粕谷論文⁴に詳しく、ここでは、以下、職権の換価の猶予をはじめとした旧来の制度に影響を及ぼした代表的な例を挙げたい。

1 換価の猶予（職権）への影響

旧要領時代、換価の猶予は極めて限定的に適用されてきた。その原因や問題点は、前

¹ 平成27年3月2日付徴収5-10事務運営指針。国税庁HPで公開。

² 国税庁HPでは非公開。

³ 中村芳昭監修・東京税財政研究センター編「差押え一実践・滞納処分の対処法」（東銀座出版社、2012年）

⁴ 『税理士新聞』税論卓説、2015年6月25日号、7月5日号、7月25日号、10月5日号。

述の『差押え』に詳しい⁵。とりわけ、「納税に対する誠意」の取扱いにおいて、“狭き門”となってきたとあっていい。

新要領では、「滞納者から徴収法第 151 条第 2 項に基づく求めに応じて提出された書類⁶が適切に記載されたものである場合、又は通則法第 55 条⁷……」の場合には、「原則として、納税について誠実な意思を有しているものと判定して差し支えない」と記載された。

つまり、換価の猶予（申請）の関連書類を提出すれば、旧要領において手形を振り出した際と同様に、換価の猶予（職権）の門戸が開かれるということの意味する。

2 猶予期間（延長を含む）内の完納に対する考え方の変化

旧要領時代、換価の猶予が適用された場合において、猶予期間（延長を含む）に滞納は完納し、さらに新規課税分も滞納してはならないという厳しいものであった⁸。事実、旧要領には、換価の猶予の延長期間に納付できない場合の記述は、一切用意されていなかった。

一方、新要領では、猶予期間の延長要件と同様の状況にある場合は、「その納付することができないと認められる金額を延長後の猶予期間の最終月の分割納付金額とする」と盛り込んだ。

さらに、新要領は「既に換価の猶予がされていた国税の取扱い」⁹の項を新設し、過去に 1 号猶予をしていた国税には 2 号¹⁰を、2 号猶予をしていた国税には 1 号を適用することができることを明記した。

例え、納税の猶予に該当する事由がない場合でも、換価の猶予（職権）だけで 1 号とその延長、2 号とその延長の合計 4 年の猶予を適用し、それでもなお滞納国税の完納に至らない場合もあり得る制度設計となったことは、特筆すべき点である。

3 新規発生した場合の考え方の変化

新要領では、猶予期間中に新規滞納が発生した場合の猶予取消しの姿勢を、原則としては強めた。一方で、取り消さない場合の「やむを得ない事情」について、新たに例示した。この例示は、いわゆる限定列举を採用していないことが特徴であり、さらに、これまで経験的に税務署が猶予を取り消してきた事例も、取り消さない例として列举して

⁵ 前掲 3 P53～参照。

⁶ 猶予申請添付書類と分割納付計画書のこと。「財産目録、担保の提供に関する書類その他の政令で定める書類又は第 152 条第 1 項の規定により分割して納付させるために必要となる書類の提出」

⁷ 猶予に係る手形や先日付小切手を振り出す納付委託の条文である。

⁸ 『差押え』（著：東京税財政研究センター）P56～P58 参照。

⁹ 新要領 P31。国税徴収法基本通達第 153 条関係 6-2 も新設された。

¹⁰ (1 号) その財産の換価を直ちにすることによりその事業の継続又はその生活の維持を困難にするおそれがあるとき。(2 号) その財産の換価を猶予することが、直ちにその換価をすることに比して、滞納に係る国税及び最近において納付すべきこととなる国税の徴収上有利であるとき。

いる。

換価の猶予の場合、取消手続きには納税者の弁明を要さない¹¹ことは、新旧ともに変わらないが、新要領では「やむを得ない理由の有無」を把握することを徴収職員に求めている¹²ことから、猶予期間中に新規課税を期限内納付できないからといって、直ちに先行する滞納国税の換価の猶予が取り消されることはあり得ない。

	旧要領	新要領
基本姿勢	原則として、猶予の取消し	猶予を取り消す
取消しない場合	やむを得ない事情があると認められるとき、又はおおむね1か月以内に納付できると認められるとき	やむを得ない理由があると認められるとき（イ～二のような事情） イ 取引先の倒産や回収遅延、契約解除、病気等の予見できなかった事実で入金がなく、新規課税が納付できなかった場合 ロ 予見できなかった臨時の支出や生活の維持に必要な不可欠な支出で、例えば、機械の故障による修理や買換え、医療費や災害復旧、原価高騰等の場合 ハ 猶予から次の納期限までの期間が短い場合 ニ 次回の分割納付期限までに納付することができる場合
取り消さない時の対応	猶予の対象とすることができるとができる。	別途、猶予をすることを検討する。
納税の猶予に該当する場合	（記載なし）	新たに滞納となった国税も含めて納税の猶予の適用を検討。適用する場合には、換価の猶予の取消し又は短縮を行う。

4 延滞税免除

換価の猶予（申請）の設立に関係して、延滞税率に関わる租税特別措置法第94条の影響から、納期限から2ヶ月間においても、延滞税免除¹³に該当することとなった。

¹¹ 納税の猶予の取消しの際は、弁明の聴取は必須であり、口頭又は書面の方法は決められていないが、口頭の場合は聴取内容を明確に記録しておくことが職員に求められている。（新要領 P59～P60）

¹² 新要領 P60 参照。

¹³ 1%分の延滞税免除が行われる。

II 猶予制度の活用方法例

徴収部門における納付相談では、納期限前や督促状が発送された直後に来署があり、次の入金や、比較的短期間での納付計画によって完納が見込まれるケースが一番多い。

一方で、猶予制度の活用をすることで、完納時期が早まったり、累積滞納を回避することができるケースもあるが、その場合、徴収職員がそのことに気付き、納税者に提案できるかが、納税者にとってのメリット・デメリットに大きく影響する場合もある。

以下、納税者側が知っていれば損をせず、税務署側も猶予制度を活用すべきケースを紹介したい。

その場合、以下のように毎月の納付計画が計算されるべきであることを大前提としておきたい。言い換えれば、滞納国税の完納まである程度時間がかかっても、新たな滞納は発生させない取組みが重要となる。

$$\underline{\text{(納付可能基準額)} - \text{(租税公課の法定納期限額)} = \text{(納付計画額)}}$$

1 調査による一括課税の納付方法

例えば、税務調査で過去複数年分の修正申告を提出した場合には、いわゆる「課税遅延の納税の猶予」が適用され、確定手続きが1年以上遅延した国税については、納期限（修正申告の提出日）までに納税の猶予申請書を提出することにより、比較的容易に納税の猶予許可の適用を受けられる。しかし、直近1年分は該当しない。

そのため、旧制度下では、全体的には納税の猶予を適用するために、現在納付能力がない場合でも、直近1年分は無理に納付するケースもあり、また、税務行政側も強いてきた。

換価の猶予（申請）は、納期限から6ヶ月以内に換価の猶予申請書を提出すれば、納税の猶予を適用されていない滞納について、資力不足を理由に換価の猶予申請許可が行われる制度であり、結果として、調査による一括課税分は全て猶予制度を活用した分割納付を適用できることになる。

2 今後の新規課税を優先しても、毎月の納付資力が捻出できる場合

(1) 10年程度までに完納できる場合

例えば、滞納が1000万円、消費税の中間申告と確定申告で四半期に一度160万円ずつ新規課税があり、毎月70万円の納税資金を捻出できる場合である。こうしたケースでは、差押予告書を送付して、指定日に出署したところ、税務職員から「これまでも相談してきた。某日までに一括納付しなければ、売掛金を差し押さえる」と迫られる段階が少なくないだろう。

しかし、上記の税務職員の指導は、誤っていないにしても、適当であろうか。

この場合の納税者は、今後、月額50万円の納税準備をして期限内納付できれば新た

な滞納は発生しない。残る月額 20 万円を活用して分割納付していけば、5 年以内に完納する。換価の猶予制度の各号と延長を適用すれば、最初の 4 年間は猶予制度を活用でき、延滞税免除のメリットも高い。

(2) 完納までに 10 年程度の長期間を要する場合

いわゆる「細々停止」に該当する。(以下「Ⅲ」を参照)

3 今後の新規課税分を含め、納付資力が追いつかない場合

消費税導入や増税が行われるなかで、本来予定されていない滞納が発生している。原因は、価格転嫁できない状況や、労務費課税の性格に端を発している場合が少なくない。

こういう場合は、「新規分も一年間で納付できず、来年には既滞納に累積している」状況であり、徴収職員はアドバイスのしようがないのが現状である。

個人分の滞納であれば、納税者の生存権も背景にして「二号停止¹⁴」も採用できるが、法人分の滞納であれば「細々停止」の対象にもならず、現場では法人の廃業・解散登記を迫るケースも少なくない。

本来であれば、行政から福祉を享受すべき場合が、租税徴収面でのセーフティ・ネットから欠落している。

4 差押えが行われた場合の換価の猶予

(1) 対象国税が納期限から 6 ヶ月以内の場合

換価の猶予(申請)を行う。換価の猶予申請の不許可処分には理由付記が必要であり、審査請求の対象でもあることから、有効である。

滞納処分を執行等することにより「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」場合は換価の猶予申請が許可され、「差押えにより滞納者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財産の差押えを猶予し、又は解除することができる」のだから、差押財産が当面の資金繰りに必要不可欠であることを示せば差押解除となる。

(2) 対象国税が納期限から 6 ヶ月を超過している場合

旧猶予制度と同様の問題が残っている。

換価の猶予関連書類の提出により、「納税に対する誠意がある」ことにしているが、だからといって換価の猶予(職権)が適用されない場合であっても、審査請求(再調査請求)の対象にはなっていない。

徴税機関に自力執行権があることを考えれば、納税者の権利面で著しい不均衡が生じている。

¹⁴ 滞納処分を執行等することにより、その生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。

Ⅲ 滞納処分の停止を見越した換価の猶予（職権）

「個別停止通達」時代から用意されてきた、事業が継続している場合の停止（いわゆる「細々停止」）は、大幅改訂された徴収事務提要でも現存し、多くはないが処理もされている。

また、新たな徴収事務提要では、「停止相当継続管理事案」が新設された。いわゆる「細々停止」に該当するような事実がありながら、過去1年分しか新規発生の納付以上の納付が行えていない場合、停止を行うことを前提とした進行管理を行うものであり、個別に停止適否点検票も用意された。

いわゆる「細々停止」と「停止相当継続管理事案」の要件は以下のとおりである。

いわゆる「細々停止」

1. 過去3年間において、1)新規課税額以上の納付をし、2)今後も新たな滞納をしない。
2. 事業用資産しかなく、これらに滞納処分を執行等すると事業継続が困難になる。
3. 納付可能資金で分割納付しても10年程度の長期間を要する。
4. 急激な回復が見込まれない。

停止相当継続管理事案

1. 過去1年間の新規課税額以上の納付をし、それが納付可能資金額を超えている。
2. 納付可能資金で分割納付しても、12年程度の長期間を要する。
3. 今後も新たな滞納をしない。
4. 「細々停止」2、4に該当。

ここで、換価の猶予（申請）導入に伴う猶予制度全般への影響を再び俯瞰したい。①納税に対する誠意の判定は、基本的には換価の猶予関連書類の提出で足り、②適用条項は1号とその延長、2号とその延長の合計4年の猶予を適用でき、③猶予期間満了後に滞納が残っている場合も制度上想定し、④基本的には新規滞納の発生をしないことを前提とした。

猶予制度を適用してもなお、滞納国税が残っている場合、完納までその後10年程度を要するのであれば、上記のいわゆる「細々停止」に相当し、滞納処分の停止が相当となる。

これから相談する場合、換価の猶予の一年目を経過しても完納まで12年程度を要するのであれば、上記の「停止相当継続管理事案」に相当する。換価の猶予延長の手続きの際、納税者側からも「停止相当継続管理事案」への選定を訴えたいが、当該徴収事務提要がホームページでは公表されていない以上、情報開示手続きが必須である。

IV まとめ

換価の猶予（申請）の導入は、納税緩和制度全般に影響を及ぼした。

第一に、猶予制度活用の門戸を広げた。最大のネックであった納税に対する誠意の判定では、換価の猶予関連書類の提出をもって、有することとして取り扱うこととされた点は、小さくない。

第二に、納付計画策定においては、納付可能基準額から新規課税の期限内納付資力を控除（場合によっては先行する猶予納付額も控除）し、その残額を納付計画とすることを明らかにした¹⁵。

第三に、猶予期間に対して弾力的な制度となった。猶予期間が長期化することを認め、さらに、猶予期間を満了しても滞納が完納していない場合も想定している。

第四に、新規発生に対しても柔軟な対応を採った。「やむを得ない事情」があれば、先行する猶予とは別に猶予を行うこととした。

第五に、納期限から2ヶ月以内であっても延滞税免除のメリットが生じた。

第六に、滞納処分停止を活用すれば、納付困難な納税者の相当数を救済し、租税の徴収面からの税負担の公平の担保となり得る条件を前進させた。

しかし、①差押えの局面で、今後の納付計画を示しつつ差押解除を求める機会は、現行制度でも「職権」で対応すること、②本当に資力のない法人の納税者への救済措置は見いだせておらず、制度的な欠陥が残った。

ある国税局では、制度改正から今日まで1件も換価の猶予（申請・職権の両方）が行われておらず、そんなことはあり得ないと国税局徴収部から指導が入るとともに、当局は、不適當過ぎるために、内部にもどの署であるか決して明らかにできない事例も生まれている。

多くの職場では、消費税増税による滞納件数の増加と、換価の猶予（申請）に伴う事務量増加により、労働強化は深刻になっている。毎月、月末から月初にかけて、納期限や督促状発送直後の来署対応と、その換価の猶予処理で終日を費やし、その処理の最中に新たな相談対応、という状況が続いている。納税者個々の実情に丁寧に対応しようとするればするほど、事務量は増加していく。

調査件数と人員でバランスが決まる課税部門とは異なり、滞納発生原因である経済と税制はどうしようもないので、徴収職員の増員が不可欠であるが、人権を蹂躪する強権的滞納処分が強化されるという危険性と表裏一体でもある。

改善点の取扱いも、徴収職員の胸先三寸で処理されることがあってはならない。制度として職員を規制する条項も待たれている。

¹⁵ 粕谷論文に詳しいため、本項では触れなかった。