

米国における租税徴収手続と納税者の権利

山本直毅

(松蔭大学経営文化学部経営法学科専任講師)

目 次

はじめに

I 米国における納税者の権利保護条項の制定

- 1 租税徴収手続における自力執行権
- 2 納税者権利章典による納税者権利保護条項の改正

II 米国における租税徴収手続の法的構造

- 1 租税徴収手続の概観

- 2 租税債務の確定と徴収手続の端緒—査定

- 3 連邦租税リーエンの登記と抹消

III 差押手続と納税者の権利

- 1 差押手続の法的構造
- 2 納税者の権利保護のための法的手続

IV 結論

はじめに

公正かつ適正な手続保障の確保は、納税者の権利保護の要諦であり、租税法律主義の中核的な要素である。租税債権者による課税権の行使は、憲法84条の定める要件を充足したときにはじめて正当化される。租税法律主義は、租税の賦課・徴収手続における法律の留保の原則を確認的に規定し、納税者の権利保護を担保する。

租税徴収法領域においても、租税法の基本原則の貫徹が求められることはいうまでもない。租税実体法で、租税法の基本原則の要請が堅持されていても、租税徴収法の段階で歪められてしまえば、画餅に帰することになる⁽¹⁾。租税法の基本原則に適合する法規の解釈・適用がされなければ、租税制度は、強者が弱者から一方的に租税を徴収する制度へと

後退することになる。

租税法律関係により生じる納税義務は、租税債務の納付で消滅する。租税債務が確定し、租税債権者からの請求を経ても、なお納税者の任意により納税義務が履行されないことがある。伝統的に、租税債権者の活動の維持に不可欠な租税の重要性に鑑み、租税債権者には、自力執行権によって強制的に租税の徴収の実現を図る権力を制度的に留保してきた。

かねてから、納税者の租税の滞納は、大きな課題であったことは否定できない⁽²⁾。滞納処分は、憲法上保障された国民の権利を侵害す

(1) 増田英敏『租税憲法学第3版』381頁（成文堂，2008）。

(2) 林仲宣『租税基本判例精選100』55頁（税務経理協会，2019）、林仲宣＝山本直毅「判批」ひろば74巻1号67頁（2021）、拙稿「預金債権差押処分における納税者の権利保護」専紀46号91頁以下（2021）。

る侵害処分としての性質を有する。このことから、租税徴収法では、国民の権利を適正に保障しながら租税の滞納問題を解決する納税の猶予や滞納処分の停止に代表される税額の納付の緩和措置により対処することが求められてきた。

しかし、滞納処分で納税者の生活を著しく逼迫させる状態に陥るという問題に対処するために設計された法的措置が、執行者の自由裁量に委ねられることで、想定された手段で克服されるはずの問題が解決されないこともまた事実である。生存権は憲法で保障された国民の基本的権利の一つである。この国民の生きる権利を侵害することにつながる滞納処分の在り方を考えるのが本稿の中心的関心である。偶発的事由により個人の担税力が弱体化し、又は喪失した場合でも、個人の実質的担税力に応じた課税をすることは、租税公平主義の要請でもある。

租税公平主義に内在する納税者の権利の保護は、租税法主義の目的である。課税要件明確主義は、恣意的課税を防止し、予測可能

性と法的安定性を確実に保障するために、執行者の自由裁量の排除を謳っている。滞納処分で自力執行権を保持した執行者の裁量権の逸脱及び濫用を防止するためには、明確な法律の定めに基づき、納税者の権利を保護しながら、公正な適正手続を法定することにより租税が徴収されるべきである。

本稿の目的は、納税者への過酷な課税の防止及び生存権の適正保障³⁾の問題に対する解決策又は合理的に整備された法制度の構築を通じて、適正に租税債務の履行を実現する方法を見出すために、米国の租税徴収手続の法的構造を検証する。合理的に整備された法制度の構築に向けて、納税者の権利を保護しながら、適正かつ公正に租税債務の履行を実現する方法を見出すことが可能となるはずである⁴⁾。

米国法を研究の対象とするのは、以下の理由にある。第一に、戦後、我が国の租税法は、シャウブ勧告を受けてその影響を大きく受けている。それだけでなく、米国の内国歳入法典は、日本に比べて格段に多く規定されてい

(3) 憲法29条及び憲法25条の他に、木村弘之亮教授は、締め殺し課税の禁止として、憲法22条1項の職業選択の自由からも国民の権利が保障されるとされる(木村弘之亮『租税法総則』117頁以下、121頁、123頁(成文堂、2002))。一般に、租税徴収手続における課税の公平は、納税義務を履行した者と履行しない者との間の問題とされる(新井隆一『改訂税務行政の法律知識』234頁(帝国地方行政学会、1966))。

(4) 松沢智『租税手続法』5頁(中央経済社、1997)。米国の租税徴収手続の詳細な研究として、畠山武道「アメリカ合衆国の租税徴収制度」租税15号33頁(1987)、高橋重長「アメリカ合衆国の連邦税徴収手続」税大論叢20巻431頁(1990)、森浩明「米国の租税徴収手続について」税大論叢40巻533頁(2002)、高木英行「米国連邦税確定行政における

「査定(assessment)」の意義(1)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部(社会科学)61巻1頁(2005)、石村耕治「アメリカの滞納処分適正化の動向」(1)月刊税務事例51巻10号60頁(2019)、(2)月刊税務事例51巻11号46頁(2019)、(3)月刊税務事例51巻12号68頁(2019)、(4)月刊税務事例52巻1号51頁(2020)、(5)月刊税務事例52巻2号68頁(2020)、(6)月刊税務事例52巻3号76頁(2020)、(7)月刊税務事例52巻4号40頁(2020)を参照。併せて、石村耕治『アメリカ連邦税財政法の構造』90頁(法律文化社、1995)、伊藤公哉『アメリカ連邦税法(第7版)』383頁(中央経済社、2019)、吉国二郎ほか編『平成30年改訂国税徴収法精解』4頁(大蔵財務協会、2018)、泉絢也『パブリックコメントと租税法』25頁、230頁(日本評論社、2020)を参照。

るからである。第二に、米国法が、我が国の租税法と直接に関わりのないものであっても、根本的な租税徴収手続に対する考え方又は在り方について有益な示唆を得ることができると思料するからである。

米国の租税徴収手続を、我が国の背景や租税法体系を考慮せずに、直ちに我が国の租税徴収手続の在り方を論じるうえでの議論に持ち込むべきではない。日米間の背景的相違を認めつつも、共通する問題に対する解決手法や議論からの示唆は有益であるはずである。そのように考え、本稿では、米国の租税徴収手続の法規定の法構造に着目しつつ、納税者の権利保護の視点から検証し、我が国の租税徴収手続における納税者の権利保護の在り方に示唆を得ることを目的としたい。

I 米国における納税者の権利保護条項の制定

1 租税徴収手続における自力執行権

米国の租税の賦課徴収手続の主な法源は、内国歳入法典 (Internal Revenue Code) であり、その執行は、行政機関によってなされる。いうまでもなく、行政機関は、議会によって制定された法を執行し、強制的徴収を実施する機関である。

租税法を執行する行政機関は、財務長官 (Secretary of the Treasury) である。公式には、その下に設置される内国歳入庁 (Internal Revenue Service) である⁽⁵⁾。

まず、内国歳入法典6301条⁽⁶⁾は、徴収権限 (collection authority) のタイトルの下、「長官は、内国歳入法典 (internal revenue laws) により課された租税を徴収しなければならない。」と定め、我が国と異なり、内国歳入法典は、内国歳入庁に対して租税徴収手続の強制的徴収権限を容認している。具体的には、内国歳入庁に対して、連邦租税リーエン (lien)⁽⁷⁾ の登記の通知後に、自力執行権による差押え (Levy) の手段によるのか、それとも、司法上の強制執行の手段により、租税を強制的に徴収するのか等の権限が付与されている⁽⁸⁾。

次に、付与された強制的徴収権の徴収方法又は時期に関し、内国歳入法典に規定されていない事項は、財務長官により制定される財務省規則の創設に委ねるという委任規定を設けている⁽⁹⁾。

そして、内国歳入庁の自力執行権の裁量については、本タイトル等で課された租税の徴収方法の規定にかかわらず、その租税は、長官が定めた規則に基づき「租税の完全かつ適正な徴収を確保するために必要又は有用な (necessary or helpful in securing a complete

(5) 米国の租税行政組織については、増田英敏「租税行政組織の構成と納税者の権利保護」同『納税者の権利保護の法理』311頁 (成文堂、1997) を参照。

(6) I.R.C. § 6301.

(7) 連邦租税リーエンは、我が国の民法の先取特権、留置権、物上担保と類似の性格を有する (石村耕治「アメリカの滞納処分手続適正化の動向—我が国での私的場所の強制捜査への立入許可状のすすめ—」独協110号116頁注記3 (2019))。

(8) CAMILLA E. WATSON & BROOKES D. BILLMAN, JR., FEDERAL TAX PRACTICE AND PROCEDURE: CASES, MATERIALS, AND PROBLEMS 610 (2005). [hereinafter cited as Watson & Billman] JOSEPH M. DODGE, J. CLIFTON FLEMING, JR., ROBERT J. PERONI, FEDERAL INCOME TAX: DOCTRINE, STRUCTURE, AND POLICY, TEXT, CASES, PROBLEMS 23 (4th ed. 2012).

(9) I.R.C. § 6302(a).

and proper collection of the tax) 申告等の手段その他の合理的方策又は方法 (reasonable device or methods) により徴収される¹⁰⁾と定めている。納税者がその納税義務を履行しない場合、内国歳入庁は、必要又は有用な合理的手段により一定の差押禁止財産を除き、その者のすべての財産及び財産権を差押え、換価する権限を有する。完全な自力執行制度が認められ、法律で明確化している。

傍論で、内国歳入庁の自力執行権に言及した Bull 事件¹¹⁾がある。本事案では、被相続人の死亡後に遺産税の申告を行い、被相続人の不動産に係る所得の所得税を申告した後、1年間継続して得た被相続人の組合契約によりもたらされた利益が所得税の申告に含まれていなかったことから、内国歳入局から所得税の不足税額の通知を受けたことに関して、その納税者の当該利益が遺産税と所得税の両方で査定がされているかが争われた。

連邦最高裁判所は、「租税は、主権者 (sovereign) によって強制されるものであり、必然的に主権者は、彼から適法に支払われるべき金額について、課税可能な区分に属するすべての者に対し強制力のある権利を有する。制定法は課税の決まりを規定している。支払われるべき金額を確かめるために、各納税者の具体的事実法律を適用する制定法上の仕組みが定められなければならない。この目的のために選択された手段が、査定 (assessment) と呼ばれる行政機関の行為である。査定は、課税対象となる財産の評価 (valuation) であり、税額を確実にするために法定税率を掛ける評価額である。また、支払い可能な租税の算定及び確定が含まれ、連邦遺産税及び所得税はこの典型である。一度租税が査定されると、納税者は、法定納期限

が到来したときに、主権者にその金額を支払う義務がある。その債務の不履行には、支払いを強制可能にする手続を必要とする。制定法は、納税者の有する防御手段のようなものを設けることができる法律での行為を政府に付託する (remit) かもしれない。彼に対する判決は、強制執行の差押えによって徴収することも考えられる。しかし、租税は政府の生命線 (life-blood) であり、迅速かつ確実な利用可能性が必要不可欠である (their prompt and certain availability an imperious need)。したがって、太古から (time out of mind)、主権者は、より過激な (筆者加筆：思い切った) 徴収手段 (more drastic means of collection) に訴えてきているのである (has resorted)。査定は、判決の効果 (force of a judgment) を与えられ、そして、もし、その査定額が納期限までに支払われない場合、行政当局は、その債務から満足を得るために債務者の財産を差押さえることができるのである」¹²⁾と述べて、後述する査定を納税者の各具体的事実即して適正に内国歳入法典を適用するために、課税標準を確定する最終決定を行うことを目的としていることを明らかにしている。また、納税者が法定納期限を徒過し租税債務を履行しない場合には、主権者が行政機関に委託して租税債権の満足を図る差押えの手段を用いるが、その手段は、裁判所の判決と同等の効果を有することが明らかにされている¹³⁾。内国歳入庁にそのような強制徴収手段を委ねる根拠として、裁判所は、租税の公益性を強調している点も注目される。

(10) I.R.C. § 6302(b).

(11) Bull v. United States, 295 U.S. 247 (1935).

(12) 295 U.S. at 259-260.

2 納税者権利章典による納税者権利保護条項の改正

1988年から1998年までの間、連邦議会は、内国歳入庁の職員による調査及び徴収過程における内国歳入法の執行の不正を是正し、公平性（適正性及び公正性）（fairness）を確保するため、追加的な税制改正法で内国歳入法典の改正を実施した¹³⁾。

米国では、1988年に1988年税制改正法の一部で第1次納税者権利章典（The first Taxpayer Bill of Rights Act : TBRA 1）による改正を皮切りに、1996年に第2次納税者権利章典（TBRA 2）が、そして、1998年に1998年 IRS 改革法（IRS Restructuring and Reform Act of 1998）の一部として第3次納税者権利章典（TBRA 3）が制定された。米国における納税者の権利章典は、この一連の税制改正の総称である。

これらの納税者権利章典の各法規は、納税者が、その者の租税債務を内国歳入庁と争う場合に、納税者の有する権利を通知し、さら

に、内国歳入庁による不適正な賦課・徴収行為に対する救済手段を定めて納税者の権利を保障することを目的とした。

米国での納税者権利章典（Taxpayer Bill of Rights）の淵源は、1970年代後半から1980年代初期にかけて見られた。最初の公聴会は、1981年7月2日に上院で開催された。この立法の主眼は、租税徴収手続における納税者に対する内国歳入庁の濫用的権限行使から納税者の権利を保護することにあった¹⁴⁾。

1988年税制改正法¹⁵⁾（Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988）は、「納税者の権利と手続」と題するサブタイトルJの一部で、このサブタイトルを包括的権利章典（the「Omnibus Taxpayer Bill of Rights」）と呼称することを規定している¹⁶⁾。同法は、米国における納税環境の整備の第一歩と位置づけられている¹⁸⁾。

第1次納税者権利章典の成立の背景には、租税法の執行機関として組織される内国歳入庁が、納税者に対する租税徴収機関としての性格を強め権利濫用に近い納税者の人権を配

13) 自力執行権の根拠について、金子宏教授は、「租税については、その存否及び金額を確定する権限（確定権）と任意の履行がない場合に自らの手で強制的実現を図る権限（強制徴収権・自力執行権）とが租税債権者たる国及び地方団体に与えられているわけであるが、これは、租税の確実かつ能率的な徴収を図るためである」（金子宏『租税法〔第23版〕』1015頁（弘文堂、2019））とされ、同旨の見解を述べている。

14) CAMILLA E. WATSON, TAX PROCEDURE AND TAX FRAUD IN A NUTSHELL 3 (5th ed. 2016). 本書の第4版の邦訳の文献として、カミラ・E・ワトソン（大柳久幸ほか訳）『アメリカ税務手続法—米国内国歳入法における調査・徴収・争訟・犯則手続の制度と実務—』（大蔵財務協会、2013）がある。併せて、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開—申告納税法制の現状と課題分析—』322

頁以下（財経詳報社、2017）、高木英行「米国連邦税徴収行政における手続的デュー・プロセス」早稲田法学会誌54巻70頁以下（2004）を参照。

15) R. Wayne Saubert & Chrei J. O'neil, *The New Taxpayer Bill of Rights*, Vol.67, No 4, *Taxes-The Tax magazine* 211, 211-222 (1989).

16) Internal Revenue Amendments, TAX REFORM 1988.A LEGISLATIVE HISTORY OF THE TECHNICAL AND MISCELLANEOUS REVENUE ACT OF 1988,PUB. L. NO. 100-647, 100th, Cong., 102 Stat. 3342 (1988), reprinted in BERNARD D. REAMS, JR., EDITOR, VOL. 1, DOC.1-6 (1995) [hereinafter cited as TBRA 1] .

17) *Id.* at 3730, § 6226.

18) 増田英敏「外国における納税環境の整備」税研174号43頁（2014）。

慮しない活動を行っていたことにあった。

本改正では、内国歳入庁の内部に独立した納税者権利擁護官 (Taxpayer Advocate)¹⁹を創設したことから、税務調査手続及び租税徴収手続 (内国歳入法典7521条(a)項²⁰の確定及び徴収手続における録音権の保障)、そして、米国の租税裁判所の管轄等の改革に至るまで多岐にわたる²¹。

本稿との関係で、特に重要な項目は、手続を遅らせることを目的とする裁判所での濫訴の制限²²、分割による租税債務の支払い合意の創設²³ (第2次納税者権利憲章により同(b)(5)、(c)が創設され、第3次納税者権利憲章により同(c)が改正)、内国歳入庁の職員による租税徴収行為に対する米国の損害賠償責任²⁴を創設したことが重要である。

また、後述する租税の適正手続の保障は、第一次納税者権利章典では、第6233条²⁵で、「税額 (筆者加筆: 租税債務) (Tax Due)、不足税額及びその他の通知書の内容」の一般原則として、「本条が適用されるすべての通知書は、理由及び税額の確認、利息、不足税額 (additional amounts)、加算税 (additions to the tax) 及び適用される罰則 (assessable penalties) を示さなければならない。ただし、上述の記載の不備 (An inadequate description) は当該通知書を当然に無効としない (shall not invalidate)。」と定めている。

同条は、内国歳入法典6155条の長官からの租税の請求及び通知 (payment on notice and demand)²⁶、90日レターと呼ばれる不足税額の通知 (notice of deficiency)²⁷、査定額の備忘及び確認を目的とする租税の通知及び請求²⁸、情報報告書プログラム (information return matching program) によるすべての通知書、そして、内国歳入庁不服審査部 (Internal Revenue Service Office of Appeals) での不服審査の対象となる最初に提示される不足税額の通知に適用されることとした。

連邦議会は、内国歳入庁は、原則として税額の決定又は徴収に関して接触するすべての納税者に対して、納税者の権利及び不服申立て等の法律及び手続を明確に示した通知書を交付しなければならないこととして適正手続条項を立法した。当該要件の不備は、内国歳入庁の租税の確定及び徴収の否定に直結する。

第2次納税者権利章典の目的は、第1次納税者権利章典で改革が行われた項目を含め、租税の確定・徴収手続の透明性・適正性をさらに推進し実現することにあった。1996年税制改革法は、当該改正法それ自体を納税者権利章典2 (「Taxpayer Bill of Rights 2」) と呼称することを規定している²⁹。

まず、第1次納税者権利章典で制定された納税者権利擁護官を強化した。さらに、全国納税者権利擁護官の設置による納税者の積極的な

19) I.R.C. § 7811.

20) I.R.C. § 7521(a).

21) 石村・前掲注(14)322頁、増田・前掲注(5)23頁。

22) I.R.C. § 6673(b)(1).

23) I.R.C. § 6159(a)(b).

24) I.R.C. § 7433(a), (b).

25) TBRA1, *supra* note (16) at 3735, § 6233(a),(b) (codified at I.R.C. § 6320 (1988)).

26) I.R.C. § 6155(a).

27) I.R.C. § 6212(a).

28) I.R.C. § 6303(a).

29) Internal Revenue Amendments, TAXPAYER BILL OF RIGHT 2: A LEGISLATIVE HISTORY OF PUB. L. NO. 104-168, § 1 (a), 104th, Cong., 110 Stat. 1452 (1996), reprinted in WILLIAM H. MANZ, EDITOR, VOL. 1, DOC.1 (2013) [hereinafter cited as TBRA 2].

救済³⁰や納税者と内国歳入庁との間の諸問題に関する年次報告書と納税者の権利保護にかかわる提案³¹などが法定された。

特に租税徴収手続との関係で重要な改正は、連邦租税リーエンの撤回³²や差押え実施過程における差押対象財産の返還³³による納税者の積極的な救済手続、米国の損害賠償責任の強化³⁴並びに納税者による債務免除の申出の簡素化³⁵（改正及び(d)項の創設）が図られた。

1998年のIRSの税制改革法（IRS Restructuring and Reform Act of 1998）の端緒は、1997年の連邦議会による公聴会である³⁶。

この公聴会では、内国歳入庁の賦課・徴収手続における濫用的な実務慣行（abusive practice）や誤って登記された連邦租税リーエン及びそれに基づく諸問題などの実務上の非効率的事務処理手続（inefficient procedures）に対する申立てを精査する（scrutinize）ために、複数回開催された。公聴会における内国歳入庁の証言に関し、その真実性に疑義が生じた。その結果、連邦議会は、より公正な手続及びより効率的な租税行政を作り上げ、国民に奉仕し国民の必要性に応えるための内国歳入庁の組織及び運営を改編するIRS税制改正法を成立させた。

1998年IRS改革法では、3章で、「納税者の権利保護」（Taxpayer Protection and Right）と題するタイトルの下で、本章を納税者権利

章典3（「Taxpayer Bill of Rights 3」）と呼称することを規定している³⁷。

本改正では、納税者救済命令の解釈基準³⁸、租税徴収不服審査手続³⁹、首席法律顧問官（the Chief Counsel for Internal Revenue Service）による事前承認要件の追加⁴⁰、連邦債務公平徴収法が制定法によって準用されること等の改正が図られた。

特に、租税徴収手続との関係においては、上記の項目に加え、我が国にはない実務上の問題を解決するための下記の条文等の創設が注目される。例えば、内国歳入法典6304条(a)項⁴¹は、納税者との意思疎通に対する制限として、「長官に直接与えられた納税者の事前の同意又は管轄権を有する裁判所の明示的な許可なしに、長官は、(1)普通でない時間又は場所、又は納税者にとって不都合であると知るあるいは知られているはずの時間又は場所；(2)その者が長官からの連絡に対する合理的期間内に応答しない又はその者が納税者との直接的な意思疎通に同意しない限り、長官が、その未払いの租税に関して内国歳入庁に先んじて、履行する権限を与えられた者によって納税者の代理人となることを知り、かつその者の名前と住所を知っていて、あるいは直ちに確認する場合；又は(3)長官が知っている又は納税者の雇用主が意思疎通を図ることを納税者に禁止することを知る理由がある場合、納税者

30) I.R.C. § § 7802, 7803(c), 7811(c).

31) I.R.C. § 7802(d).

32) I.R.C. § 6323(j).

33) I.R.C. § 6343(d).

34) I.R.C. § 7432.

35) I.R.C. § 7122.

36) Watson, *supra* note (14) at 6.

37) Internal Revenue Amendments, INTERNAL REVENUE SERVICE RESTRUCTURING AND REFORM

ACT OF 1998: A LEGISLATIVE HISTORY OF PUBL. L. NO. 105-206, § 3000, 105th Cong., 112 Stat. 685, 726 (1998), reprinted in WILLIAM H. MANZ, EDITOR, VOL. 1, DOC.1 (2013) [hereinafter cited as TBRA 3].

38) I.R.C. § 7811(a)(2),(b).

39) I.R.C. § 7123(a).

40) I.R.C. § 7429(a)(1).

41) I.R.C. § 6304(a).

の就業環境 (place of employment) で未払いの租税の徴収に関連して納税者と意思疎通を図ることができない (may not communicate)。それに反する事情の認識のない場合、長官は、納税者と意思疎通を図るために都合の良い時間は、納税者の所在地での現地時間 (local time) の午前8時から午後9時までであるとみなすものとする (shall assume)。」との定めが立法されている。

また、嫌がらせ及び濫用の禁止として、内国歳入法典6304条(b)項⁴²⁾は、「長官は、未払いの租税の徴収に関連するいかなる者にも嫌がらせ、抑圧、又は濫用するという当然の帰結 (natural consequence) をもたらす行為に従事することはできない。」と定めた。そして、同項の一般的な適用を制限することなく、①暴行を用いる脅迫あるいはその利用又は自然人 (physical person)、世評 (reputation) あるいはいかなる者の財産を害するその他刑事上の手段、②卑猥 (obscene) あるいは冒瀆的 (profane) な言葉の利用あるいは聞き手又は読み手を傷つける (abuse) 結果となる言葉の利用、③その電話番号の者を不快 (annoy) にし、傷つけ、嫌がらせする内容での電話を鳴らす又は繰り返しの電話での会話あるいは継続的に携わらせること、④公正債務取立法 (Fair Debt Collection Practices Act) (15 U.S.C. 1692b) の804条の定めと同様の定めの下での規定を除き、発信者の身元の重要な開示をすることなしにその電話の場所から電話

をかける行為は、本条の違反となることが示されている。本条に違反する民事上の訴えは、合衆国の損害賠償責任に関する規定 (内国歳入法典7333条創設) を参照し、提起されるものとした⁴³⁾。

上述の一連の納税者権利憲章に基づく納税者の権利保護条項は、内国歳入法典の各条項に散在することとなった。納税者は、必然的に世界で最も強力かつ畏怖される行政機関と対立することになる立場にあり、その活動に対する懸念を軽減し対処する必要がある。その必要性を満たすために、内国歳入法典に散在する納税者の権利を集積し、法律により納税者権利憲章の納税者の各権利の内容を明確化した⁴⁴⁾。

納税者の権利を遵守する執行上の職責 (Execution of Duties in Accord with Taxpayer Rights) のタイトルの下で、内国歳入法典7803条(c)項⁴⁵⁾に、内国歳入庁の職員の結果すべき職責として、法律上容認される納税者の権利によく精通し、かつ、遵守する活動を保障しなければならないことが追加的に法定された。

同条では、知らされる権利、高い質のサービスを受ける権利、適正な税額以上を支払わない権利、内国歳入庁の立場 (見解) に異議を申立て聞いてもらう権利、独立した (公開) 紛争解決の場において内国歳入庁の決定に不服申立てをする権利、最終決定を受ける権利、プライバシーの権利、秘密を保護される権利、

42) I.R.C. § 6304(b).

43) I.R.C. § 6304(c).

44) ALLEN D. MADISON, FUNDAMENTALS OF FEDERAL TAX PROCEDURE AND ENFORCEMENT 407 (2019).

45) I.R.C. § 7803(c). Internal Revenue Amendments,

PROTECTING AMERICANS FROM HIKES ACT OF 2015: A LEGISLATIVE HISTORY OF PUB. L. NO. 114-113 DIVISION Q, § 401 (codified at I.R.C. § 7803 (2015)), 114th, Cong., 129 Stat. 3040, 3117 (2015), reprinted in William H. Manz, Editor, Vol. 1, Doc.1 (2016).

代理人を依頼する権利、公正かつ正当な租税制度が与えられる権利が、納税者に付与されていることを確認している。

本稿の租税徴収手続の検討と取り上げる条文との関係では、特に、不足税額の通知又は各事前通知規定が、知らされる権利、高い質のサービスを受ける権利、そして内国歳入庁の立場に異議を申立て聞いてもらう権利に対応し、査定の規定が、最終決定を受ける権利に対応し、分割払いによる租税債務の支払いの規定が公正かつ正当な租税制度が与えられる権利に対応することで、適正手続を保障している⁽⁴⁶⁾。

II 米国における租税徴収手続の法的構造

1 租税徴収手続の概観

租税徴収手続の法的構造を確認するにあたっては、それに至るまでの納税者の租税債務の確定手続を経る必要がある。租税徴収手続の第一歩は、納税者の租税負担額の査定(assessment)から始まることが確認されなければならない⁽⁴⁷⁾。

主として、所得税(法人所得税等及び遺産税)に代表される米国の租税制度は、申告納税制度(a system of self-assessment)に依拠

している。

申告納税制度は、最初から政府が関与することなく、各年に一度、各個人又は租税が課される主体が、自己の租税債務の金額の算定を自ら行い、確定し、申告書を提出する制度である⁽⁴⁸⁾。

内国歳入法典6001条⁽⁴⁹⁾は、「本タイトルにより課される租税債務を負う者又はその徴収の責任を負うすべての者は、記録を保持し、報告書を提出し、申告書を作成し、長官が随時規定する法令を遵守しなければならない。それが必要であると長官が判断するいかなるときも、長官が本タイトルの下で租税債務を負う者か否かを十分に示すとみなすものとして、彼は、その者に通知し、規則によって、申告書を作成し、報告書を提出し、記録を保持することを要求することができる。」と定め、たうえて、「本タイトルにより課される租税債務を有する者又はその徴収の責任を負う者は、長官によって定められた形式及び規則に基づいて要求されるとき、長官により定められた形式及び規則に従って、申告書又は報告書を作成しなければならない。申告書又は報告書の作成を要求されるすべての者は、その形式又は規則によって要求される情報をその中に含めなければならない。」⁽⁵⁰⁾と定め、第一次的に

(46) Madison, *supra* note (44) at 407-409.

(47) Watson, *supra* note (14) at 125; Keith Fogg & Sime Jozipovic, *How Can Tax Collection Be Structured to Observe and Preserve Taxpayer Rights: A Discussion of Practices and Possibilities*, 69(3)Tax Law, 513, 522-523 (2016).本稿では、米国の各規定が我が国との比較及び立法の不備の検証に有益であると考え、紙幅の許す範囲で条文を紹介している。参照した条文の発見・調査・抽出すべき内容については、下記の文献に多くを負っていることを付しておく。Watson, *supra* note

(14); Fogg & Jozipovic, *supra* note (47); Madison, *supra* note (44).

(48) See JOSEPH BANKMAN, DANIEL N. SHAVIRO, KIRK J. STARK, EDWARD D. KLEINBARD, FEDERAL INCOME TAXATION 40 (17th ed. 2017) ; BORIS I. BITTKER, ELIAS CLARK, GRAYSON M.P. MCCOUCH, FEDERAL ESTATE AND GIFT TAXATION 665 (12th ed. 2020).

(49) I.R.C. § 6001.

(50) I.R.C. § 6011(a).

申告納税制度を採用することを明らかにしている。

内国歳入法典に依拠する租税債務を負担する納税者は、内国歳入庁によって案出された納税申告書 (tax returns) の形式に、納税者が提供する情報に基づき、自ら自己の租税負担額を査定し、法定納期限までに申告納税をすることが要請されている⁵¹⁾。

租税制度が申告納税制度により完結することは、極めて重要である。内国歳入庁には、毎年膨大な数の申告書が提出されており、首尾一貫した統一的基準に依らざるを得ない。したがって、租税制度を維持するためには、納税者によって自発的に法律に適合した申告が提出されるための納税協力及び納税環境の整備が、極めて重要である⁵²⁾。

納税者が、自己の租税債務を履行せずに税額の納付を拒絶又は納期限を徒過した場合には、下記の段階を経て、内国歳入庁によって徴収されることとなる。すなわち、①査定、②租税の通知と請求、③連邦租税リーエンの発生、④連邦租税リーエンの登記の通知、⑤差押え、そして、⑥公売の一連の租税徴収手続である⁵³⁾。

まず、内国歳入法典6201条に定められる査定 (Assessment) によって、徴収されることとなる税額が内国歳入庁により確定される。査定された税額は、納期限までに納付しなければならない。次に、内国歳入法典6303条(a)

項に基づき租税の通知と納税の請求 (a notice of the amount due and demand for payment) がなされる。これは、滞納処分手続へ移行するための要件であり、租税債務の履行の請求に位置づけられる。

第三に、内国歳入法典6321条により、租税の通知と請求に基づく10日以内の猶予期間に納税者が税額を納税しない場合、内国歳入法典による法律の作用 (operation of law) により自動的に連邦租税リーエンが成立する。これが、滞納処分手続と同視しうる手続の開始である。

第四に、内国歳入法典6320条(a)項(1)号により、特定の債権者 (creditors) に優先するために必要な連邦租税リーエンの通知を登記する (filing)。そして、内国歳入法典6331条(b)項に基づき他のすべての手段を用いることができない場合、納税者の所有権を差押える。連邦租税リーエンは、査定の際の納税者の保有する財産及び査定後に取得した財産に効力が及ぶが、それ自体に強制執行力が付与されているわけではない。内国歳入庁は、滞納税額を徴収するために、財産の差押え又は民事訴訟の提起のいずれかの手段を用いなければならない。

最後に、内国歳入法典6331条(b)項に基づき、差押財産を公売することで、租税債権の満足を得ることとなる。財産の差押え (seizure, levy, distraint)、換価 (forced sale)、換価代

51) I.R.C. § § 6072(a), (b), 6075(a), (b), 6091(a), (b). 例えば、暦年課税を基準にした申告は、その課税年度の終了した次の4か月後の15日までに提出しなければならない。事業年度を基準とする申告は、事業年度の終了後の4か月後の15日までに提出しなければならない。遺産税であれば、故人の死亡した日の後、9か月以内に提出しなければならない。

課税期間については、藤間大順『債務免除益の課税理論』112頁 (勁草書房, 2020)、拙著『課税所得の認識原理の研究』280頁以下 (成文堂, 2020) 参照。

52) See Watson & Billman, *supra* note (8) at 610.

53) Madison, *supra* note (44) at 103-104.

金の配当に至るまでの一連の手続を経ることで、滞納処分手続が完了することが確認できる。

2 租税債務の確定と徴収手続の端緒—査定

租税債務の支払い義務の履行（税額の納付）は、申告書の提出義務の履行とは明確に区別されており⁵⁴、内国歳入庁は、納税者が行った申告を査定する手続へ移行する。この査定により租税徴収手続が開始される。

内国歳入庁及びそれに属するその他の部門は、納税者の申告した申告書（Tax Returns）を分析し、公的な審査及び調査（audits）又は租税の過少納付の査定を行う。また、利子、不足税額、その他の加算税を含む租税債務が、納税者により自主的に履行あるいは納付されない場合がある。

内国歳入法典6201条(a)項⁵⁵は、長官の権限として、「長官は、法律により定められた時期及び手法で印紙により適正に支払われていないこのタイトルにより課される又は以前の内国歳入法に基づき生じる（利子、不足税額、加算税及び適用される罰則を含む）すべての租税の調査、確定及び査定（assessments）を行う権限が付与されかつ要求される。」と定め、内国歳入法典に基づき長官に対して、申告書に表示されるあらゆる租税等の調査、確定、査定の権限を容認し、その権限の範囲を明らかにしている。この査定が、徴収手続の第一段階である。

そのうえで、納税者による申告又は納税者が納期限を徒過した場合の査定手法について、内国歳入法典6203条⁵⁶は、「査定（assessment）は、長官により制定された法規又は規則（rules or regulations）に従い、長官の事務所で納税者の債務を記録することで行われなければな

らない。納税者の要求がある場合、長官は、その査定の記録の謄本（a copy）を納税者に提供しなければならない。」と定めている。内国歳入庁は、納税者の査定した申告内容（自己査定）を査定し、申告の提出時期、適法に申告がされたか否か又は公的記録簿に納税額の過不足、氏名、住所、納税者番号、課税期間並びに租税債務の属性及びその金額を登録することとしている⁵⁷。また、内国歳入庁の査定の有無は、納税者に通知されないが、納税者が、査定決定の記録の謄本を要求できることが、明文にて容認されている。

査定は、略式査定（summary assessment process）と不足税額査定（deficiency assessment process）の二つに分類される。

第一の略式査定手続は、税額の納付の有無にかかわらず、納税者により申告がなされた租税債務を、略式で記録する手法である。第二の不足税額査定は、「軽減税額（rebate）（減額（abatement）、税額控除、還付又はその他の支払）」⁵⁸を超え、申告税額及び「不足税額として、既に査定された（又は査定なしに徴収された）税額」の合計額を超える超過額として内国歳入法典により課される税額⁵⁹と定められ、申告された税額に、申告書に記載されていない税額を加算して記録する手法を示すものとされている。

納税者の租税債務の確定である税額の査定は、租税徴収手続の不可欠の要件である。内国歳入法典6501条(a)項⁶⁰は、一般原則として、

⁵⁴ Watson, *supra* note (14) at 105.

⁵⁵ I.R.C. § 6201(a).

⁵⁶ I.R.C. § 6203.

⁵⁷ Watson, *supra* note (14) at 125.

⁵⁸ I.R.C. § 6211(b)(2).

⁵⁹ I.R.C. § 6201(a).

査定に対する時効について以下のように定めている。すなわち、「本条の別段の定めを除き、このタイトルに基づき課される税額は、(そのような申告書が所定の日以後に提出されたか否かにかかわらず) 申告書の提出後3年以内に査定されなければならない、又は、租税が印紙により支払う場合、その租税が適正に支払われた後及びその租税の一部が支払われた日から3年が満了する前に、査定のない裁判所での手続で、その期間の満了後にその租税の徴収は開始されない。」として、申告書が納税者から提出された場合には、租税債務の徴収権の絶対的消滅原因として、3年以内に査定がなされなければ、その期間の経過後に強制徴収できないとして、査定の時効を明らかにしている。

査定の時効に対する例外としては、納税者が申告書を提出しない、租税過料の賦課の決定又は遁脱事件として有罪である場合である。その場合、税額の査定やその賦課決定のための期間制限が存在しない⁶⁰⁾ものとして、租税の徴収手続の要件である査定の要件を定めている⁶¹⁾。

納税者が、申告書を提出した場合、内国歳入庁は、納税者の査定した申告内容(自己査定額)を査定し、仮に法律に適合した適正な申告がされている時には、必要に応じて納税者に申告是認通知書(No change letter)を交付する⁶²⁾こととなる。長官から、租税の通知と請求を納税者が受け取った場合には、当該通知に記載された金額を納付しなければなら

ない。

一方で、内国歳入庁は、内国歳入法典の定めに従っていない又は申告内容に誤りがある場合に、必要に応じて租税債務の査定のための税務調査を行うこととなる。税務調査の結果、納税者の申告内容が過少である場合に、納税者に対してその修正内容案(proposed deficiency)を提案し、受け入れるように説明をする⁶³⁾。

しかし、納税者が修正内容を受け入れない又はその提案から30日経過しても返答がない場合、内国歳入庁は、一般に「30日レター(30 day letter)」と呼ばれる仮不足税額通知書(Proposed Notice of Deficiency or Preliminary Notice of Deficiency)を納税者に送達する⁶⁴⁾。

不足税額が納付されない場合、内国歳入庁は、(正式)不足税額通知という、通称90日レターを送付しなければならない。長官は内国歳入法典で課される租税の不足税額を確定する場合、配達証明郵便又は書留郵便(certified or registered mail)により、納税者に不足税額を送付する権限を有している⁶⁵⁾。なお、不足税額通知書は、納税者の最後に知られる住居(last known address)に送付すれば足りる(shall be sufficient)と定められ、納税者がいつ通知を受領したか否かは問題とされていない⁶⁶⁾。もっとも、この通知書には、納税者擁護官の現地事務所と連絡するための納税者の権利(the taxpayer's right to contact a local office of taxpayer advocate)並びに適正な事

60) I.R.C. § 6501(a).

61) I.R.C. § 6501(c).

62) Watson, *supra* note (14) at 130,198.

63) I.R.C. § 6155(a).

64) 石村・前掲注(14)363頁, 増田英敏「アメリカの

租税徴収手続と租税法律主義」同・前掲注(1)214頁以下参照。

65) Treas. Reg. § 601.105(d)(1)(iv).

66) I.R.C. § 6212(a).

67) I.R.C. § 6212(b).

務所の場所及び電話番号を通知し送付することが義務づけられている。

そして、内国歳入法典6213条(a)項⁶⁸⁾は、「6212条で認定された不足税額の通知が郵送された後、90日以内に……、納税者は、不足税額の再確定 (redetermination) のために、租税裁判所に請願書を提出することができる。……別段の定めを除き……、課される租税に関する不足税額の査定、並びにその徴収の差押え又は裁判所の手続は、その通知が、納税者に郵送される又は90日……の期間が満了するまで、場合によっては、請願書が租税裁判所に提出され、租税裁判所の決定が確定するまで、行われ、開始され、又は起訴されない。7421条(a)項の規定に関わらず、その禁止が有効な期間中に査定の実施、その手続又は差押えの開始が、租税裁判所を含む適正な裁判所での手続により命令される場合があり、かつ、払戻金が、本項の規定に基づき長官が差押えにより又は裁判所の手続を通じて徴収を禁じられている期間内に徴収された金額について、裁判所から命令を受けることができる。租税裁判所は、適宜、不足税額の再確定を求める請願書が提出されるまで、つまり、その請願の対象となる不足税額に関連するものだけに限り、本項の規定に基づき何らかの行為又は手続を命令し、払戻しを命じたりする司法権を持たない。租税裁判所又は不足税額の通知において長官によりその請願書の提出のために明記された最終日以前に提出された請願書は、適宜申立てたものとして扱われなければならない。」⁶⁹⁾と定めている。不足税額の査定に対して90日間の再査定の制限を課すことで、納税者が不足税額の査定に対して、不服申立て又は租税裁判所への請願を行うために90日(国外の場合には150日間)の権限行使期間を

保障している。

内国歳入庁は、90日レターにより、不足税額の査定を行うことができないが、消滅時効の進行が停止し、さらに、下記の租税の通知及び請求により、60日間停止期間が継続する⁷⁰⁾。

ところで、査定により税額が公的記録簿に記録された日が、査定日となる。この査定日は、徴収手続の第二段階である下記の査定税額の通知及び請求(督促状)並びに徴収期間の時効の起算点となる。税額が査定された後に、納税者が自発的に租税債務を履行しない場合には、租税の通知及び請求の送達が手続的要件として課されており、さらに、この査定日は、適正な徴収権行使のための二つの消滅時効の起算点となっている。

内国歳入法典6303条(a)項⁷¹⁾は、租税の通知及び請求の一般原則として、「このタイトルに別段の定めがない場合、長官は、実行可能な限り速やかに (as soon as practicable)、6203条に準じる租税の査定を行った後、60日以内に、未払いの租税債務を負う各人に、その金額を明確に記載し、その支払いを請求する通知をしなければならない。その通知は、その者の住居又は通常の事業所に送達する、又は、その者の最後に知られる住所に郵便で郵送されなければならない (shall be sent by mail to such person's last known adress)。」と定めている。同条は、実行可能な限り速やかに、かつ査定日から60日以内に、租税の通知及び請求をする督促状を送らなければ、強制徴収

(68) I.R.C. § 6213(a).

(69) 増田英敏「租税訴訟制度と納税者の権利」同・前掲注(5)354頁。

(70) I.R.C. § 6503(a). See, Watson, *supra* note (14) at 126.

(71) I.R.C. § 6303.

手続を実施することができないことを明らかにしている。

そのうえで、内国歳入法典6502条(a)⁷²項は、期間の限度 (length of period) というタイトルの下、「このタイトルにより課される租税の査定が、適正に適用可能な期間制限内に行われた場合、その租税は、差押え (levy) 又は裁判所における手続により徴収されるが、(1) 租税の査定後10年以内、又は(2)(A)分割払い契約 (installment agreement) が締結された時に、長官と納税者が書面で合意した徴収期間の満了後90日間よりも前に納税者と長官の間での分割払い契約があり；又は(B)6343条に基づく差押えの解除に先行して徴収期間の満了前に長官と納税者との間で書面で合意し、10年経過後の差押えの解除の場合に限り、差押えを行い又はその手続きが開始される。もし、時宜を得て、租税の徴収のための裁判所の手続が開始された場合、差押えにより徴収される租税の期間は、延長され、租税債務 (又はその債務が生じる納税者に対する判決) が満たされる又は強制しえなくなるまで、失効しない (not expire)。」と定めて、査定日から10年以内が強制徴収権の時効であることを明らかにしている⁷³。

もっとも、租税徴収手続の第一段階と第二段階の査定に対する90日レター並びに租税の通知及び請求に対しては、繰上査定及び緊急査定の例外が存在する。

原則として、支払最終日よりも前の査定については、「長官は、徴収が遅延することによ

り危険にさらされる (would be jeopardized) と信じる場合を除き、租税の納期限の時効になる最後の日付より前に査定された場合、当該租税の支払は、当該日付の後までサブセクションaに基づき請求されない。」⁷⁴と定められ、60日の間は、査定及び租税の請求を行うことが容認されていない。

これに対して、繰上査定又は緊急査定は、例外を定めている。違法所得等が関連する場合に、内国歳入庁が直ちに対処しなければ、納税者が財産を隠蔽あるいは国外へ逃亡してしまうことがある。内国歳入庁は、違法所得等を有する納税者の資産を迅速に差押えるために、不足税額通知書を郵送することなく、直ちに租税の査定及び強制徴収を行う権限が留保されている⁷⁵。

内国歳入法典6851条(a)項⁷⁶は、繰上査定 (termination assessment) について、「納税者が米国から出国あるいは米国から財産を持ち出し、直ちに出国する又は納税者のあるいは米国内の財産を隠蔽し (conceal)、又はその他の害する結果に繋がる行為 (清算又はその他の方法での法人の資産の全部あるいは一部を分配する場合を含む) を行う場合、所得税を徴収する手続が遅滞なく行われる場合を除き、現在のあるいは直前の課税年度の所得税を徴収する全部あるいは一部の無効な手続 (ineffectual proceedings) を行うことを計画していると長官が判断した場合、長官は、現在の課税年度又はその前の課税年度又は場合によってはその両方を直ちに確定させ、その

(72) I.R.C. § 6502(a).内国歳入庁は、消滅時効の完成の直前に、納税者との合意書面を締結することで、期間制限を延長することができる。I.R.C. § 6501(c) (4).

(73) なお、(b)項は、財産又は財産権に対する差押え

の執行とみなされる日付けは、6335条(a)項の通知の日と定めている。I.R.C. § 6335(b).

(74) I.R.C. § 6303(b).

(75) See Watson, *supra* note (14) at 127.

(76) I.R.C. § 6851(a)(1).

他の法律の規定にかかわらず、その租税は、直ちに、支払われるべきかつ支払い可能なものとならなければならない。長官は、現在の課税年度又はその前の課税年度又は場合によっては、その両方のその確定した税額（すべての利子、不足税額、及び法律によって規定される加算税とともに）を直ちに賦課し、かつ、直ちにその租税を支払う請求をするとともに、納税者にその確定と査定との通知が与えられなければならない。」⁽⁷⁷⁾と定めている。

また、内国歳入法典6861条(a)項⁽⁷⁸⁾は、緊急査定 (jeopardy assessment) について、「長官が、6211条に定める不足税額の査定又は徴収が遅滞により危険にさらされる (will be jeopardized) と信じる (believes) 場合、彼は、6213条(a)項の規定にかかわらず、直ちに不足税額（同時に、すべての利息、不足税額、法律により規定された加算税）を査定し、かつ通知及び請求は、その支払のために財務長官によりなされる。」と定めている⁽⁷⁹⁾。

繰上査定は、進行中の納税者の課税年度を直ちに終了させて、その課税年度における税額を査定する権限を長官に容認している。他方で、緊急査定の場合には、既に課税年度が終了し、納期限に至った租税を直ちに査定し、差押えるための権限である。両者ともに、通常の手続を省略する強大な徴収権限を内国歳入庁に付与するものである。

後述のように、差押えにあたっては、租税の強制徴収の前に10日間の徴収猶予期間を前

置することが要請されている。しかし、「長官が当該租税の徴収が危険にさらされている (in jeopardy) と判断し、当該租税の迅速な支払のための通知と請求は、長官によって行われ、かつ、当該租税の支払の不履行又は拒絶 (failure or refusal) の場合、当該理由の差押えによる徴収は、本条の10日間の規定に関わらず、適法とされるものとする。」⁽⁸⁰⁾と定めて、差押予告通知書の送付の適用除外を定め⁽⁸¹⁾、直ちに納税者の財産又は財産権を差押えることを許容している。

3 連邦租税リーエンの登記と抹消

下記で述べるように、租税徴収手続が完了するまでには、連邦租税リーエンを登記し、公示する過程を経ることとなる。この連邦租税リーエンの登記 (filing) の効果は、納税者の社会的信用力の低下を招き、資金の借り入れなどの必要な信用力を失くすことに繋がる。1998年の第3次納税者権利憲章により、誤って登記された連邦租税リーエンとそれにより生じる諸問題に対応するために、適正手続条項が創設された⁽⁸²⁾。以下では、簡潔に連邦租税リーエンの登記の通知及び聴聞の機会の通知並びにその成立及び抹消を概観する。

内国歳入法典6320(a)項⁽⁸³⁾は、連邦租税リーエンの登記の通知及び聴聞の機会の通知として、納税者に対する事前通知を手続的要件として課している。すなわち、原則として、「長官は、6323条に基づくリーエンの登記の通知に

(77) 繰上査定の場合、事後的に6212条が適用されることとなる。I.R.C. § 6851(b).

(78) I.R.C. § 6861(a). See I.R.C. § 6961(b).

(79) 緊急査定の場合には、長官に対して、前年度の課税年度の査定権限は、付与されていない。I.R.C. § 6851(a)(4).

(80) I.R.C. § 6331(a).

(81) I.R.C. § 6331(d)(4).

(82) TBRA 3, *supra* note (37) at 746-747, § 3401 (codified at I.R.C. § 6320 (1998)).

(83) I.R.C. § 6320(a).

関し、6321条に記述された者に書面で通知しなければならず、「その通知は、(A)個人に与えられる；(B)当該個人の住居又は通常の事業所に通知される；又は(C)配達証明郵便又は書留郵便（certified or registered mail）で、当該個人の最後に知られる住居に、リーエン登記の後5営業日以内に通知を郵送しなければならない。」として、事前通知の要件とその時期と郵送方法について、詳細に明記している。

通知に含まれなければならない情報として、「要求される通知は、簡単かつ非専門的な用語で(A)未払いの租税の金額；(B)パラグラフ(2)に基づく5営業日の期間の翌日から開始する30日間の間に聴聞を要求するための個人の権利；(C)リーエンに関する納税者の実用可能な行政不服申立（administrative appeals）及びその手続；(D)このタイトルの規定及び財産に対するリーエンの解除に関する手続；(E)FAST法（筆者加筆：Fixing America's Surface Transportation Act）の32101条に準じる深刻な滞納税額の債務の証明及びその債務を有する個人の旅券の拒否、取消し、制限に関連する7345条の規定」と定めている。連邦租税リーエンを登記するにあたって、書面による通知書で納税者の聴聞権を保障し、登記に対する不服申立てや解除の方法について、徴収される納税者自身へ告知することで、知らされる権利までも保障している。

さらに、内国歳入法典6320条(b)項⁽⁸⁴⁾は、納税者に対する公正な聴聞権（Right to fair hearing）を、原則として「個人が、サブセクション(a)(3)(B)に基づく書面及び要求される聴聞の根拠の明確な記述に係る聴聞を要求した場合、その聴聞は、内国歳入庁の不服審査部によって開催されなければならず、5営業

日の翌日から30日間の間に、「個人は、サブセクション(a)(3)(A)に関係して明記された未払いの租税に係る課税期間に関して、本条に基づき一度だけ聴聞を受ける権利が与えられなければならない。」として、異議を申立て、聴聞権を行使する機会を確実に保障している。

また、聴聞を実施する公聴官（impartial officer）は、「本サブセクションに基づく聴聞は、本条又は内国歳入法典6330条に基づく最初の聴聞の前にセクション(a)(3)(A)で明記された未払いの租税に関し、事前に関与したことの無い審査官又は従事者により実施されなければならない。納税者は、本条の要件を放棄する（waive）ことができる。」として、任命される公聴官の要件を定めている。そのうえで、後述する内国歳入法典6330条⁽⁸⁵⁾の差押予告通知及び聴聞権の行使と調整して、「実行可能な範囲で、本条に基づく聴聞は、6330条に基づく聴聞と併せて（conjunction）開催されなければならない。」と定めている。連邦租税リーエンを発動するために設けられた聴聞の機会に関し、強制執行力を有する差押えと併せて聴聞の機会を保障することを明らかにしている。

本条は、連邦租税リーエンの登記における適正手続条項である。

聴聞の実施にあたっては、差押事前予告通知の目的を踏まえたうえで、差押えに対する行政不服審査（administrative appeals）並びに手続、差押えを防止するための納税者の利用可能な代替案、財産の買戻し（redemption）及び連邦租税リーエンの解除規定、FAST法に関する規定を適用すべきことが要件として

(84) I.R.C. § 6320(b).

(85) 詳細は後述のⅢ2を参照されたい。

加重して課され、再検討並びに停止も検討すべきこととしている⁸⁶⁾。

連邦租税リーエンは、内国歳入法典6321条⁸⁷⁾が「租税を支払う債務を負う者が、請求後にその支払いを怠り又は拒否した場合、その金額（利息、不足税額、加算税又は適用される罰則、それに加えてそれらに加算される可能性のある費用を含む）は、物的又は人的にその者に属するものであるかを問わず、すべての財産及び財産権に対する米国の利益のためのリーエンとならなければならない。」として、租税の通知及び請求後に納税者が支払いを怠り、又は拒否するという事実が生じた場合に、内国歳入法典の法的作用として成立することを定めている。

また、内国歳入法典6322⁸⁸⁾条は、「別の日付が法律により明確に確定される場合を除き、6321条で課せられるリーエンは、査定がされた時に発生し、かつ、その査定（その債務が生じる納税者に対する判決）された金額に対する債務が、履行され（is satisfied）又は期間の失効（lapse）に基因して執行不能（becomes unenforceable）となるまで継続しなければならない。」と定めている。上記の要件事実が生じた場合に成立することとなる連邦租税リーエンは、査定時に遡って成立し、査定された税額が納付されるまで、存続期間中の納税者の取得したすべての財産に対して効力が及ぶことを明らかにしている。

連邦租税リーエンは、上記の適法な査定及び通知、通知を受けてから10日以内に査定額

を完納しないという事実が生じた場合に、法的作用として反射的に成立する。しかしながら、連邦租税リーエンが自動的に成立したとしても、登記されていない場合には、「リーエンは、長官によって登記されるサブセクション(f)の要件を満たす通知まで、いかなる担保権（security interest）の購入者、保有者、建築工事に対するリーエンを有する者（mechanic's lienors）又は判決リーエン債権者（judgment lien creditor）に対して効力をもた⁸⁹⁾ず、担保権の譲受人等に対抗することができない。

連邦租税リーエンは、長官により、未払いの租税債務が完納されるあるいは執行できないと判断した場合又は担保を受け入れた場合に、連邦租税リーエンの登記から抹消される。それと共に、長官は、30日以内に、その抹消証明書（a certificate of release of any lien）を発行しなければならないこととされている⁹⁰⁾。

もっとも、連邦租税リーエンは、非常に強力な先取特権であるが、強制執行力が存在しないことから、内国歳入庁は、司法上の民事訴訟による提起又は行政上の自力執行権に基づき差押えを行わなければならない。

III 差押手続と納税者の権利

1 差押手続の法的構造

上述のように、連邦租税リーエンの対象は、納税者のすべての財産及び財産権である。自力執行権を行使して、差押える場合、法は、内国歳入法典6334条の差押禁止財産に該当し

⁸⁶⁾ I.R.C. § 6320(c).

⁸⁷⁾ I.R.C. § 6321.

⁸⁸⁾ I.R.C. § 6322.

⁸⁹⁾ I.R.C. § 6323(a). なお、内国歳入法典6323(b)項に規定される例外事項は、6321条で課される連邦租

税リーエンの登記の有無にかかわらず、効力を持たずに保護されている。Madison, *supra* note (44) at 120.

⁹⁰⁾ I.R.C. § 6325(a).

ない納税者のすべての財産を差押え⁹¹、公売する権限を容認している。

内国歳入法典6331条(a)項⁹²は、長官の権限として、「租税を支払う債務を負う個人が、通知及び請求の後10日以内に支払いを怠り又は拒絶する場合、当該個人に属するすべての財産及び財産権（内国歳入法典6334条に基づき除外される財産を除く）の差押え並びに当該租税の支払に対する本チャプターに規定されるリーエン（lien）により当該租税（及びその他差押費用を取り戻すために十分な合計金額として）を徴収することは適法である。差押えは、役員、従業員、又は選出された職務（officer, employee, or elected official）の雇用主（employer）……に差押通知書（notice of levy）を送達する（serving）ことで、米国、コロンビア特別区、あるいは米国のいかなる機関又は部局（agency or instrumentality）又は……当該役員、従業員、選出された職務に基づき獲得した給料又は賃金に対して行うことができる。」と定めている。同条は、租税の通知及び請求を行った10日後に租税債務が履行されない場合に、納税者のすべての財産及び財産権を差押えることができることを法定している。

内国歳入庁が、差押えを行うことで、差押対象財産に対する納税者の財産に対する権利（interest）が内国歳入庁へ移転し、差押対象財産の完全な法律上の権限を得ることとなる。つまり、連邦租税リーエンにより連邦政府へ権利が移転する⁹³こととなる。なお、当該規定

に基づく差押えは、暫定的な租税債権の救済策（provisional remedy）⁹⁴であって、第三者が自己の権利を救済するために司法上又は行政法上の救済手続を排除するものではない⁹⁵ことが確認される必要がある。

そして、内国歳入法典6331条(b)項は、差押えの意義、法的効果の範囲、公売の権限を確認している。まず、差押えには、「差押留置（distrain）及び没取（seizure）の権限が含まれ、その手段を問わない」⁹⁶広範な権限が含まれる。差押えは、連邦租税リーエンの法律効果で租税債権を満足させるための強制徴収手段である。

連邦租税リーエンは、第一に、納税者の租税債務の査定が行われ、第二に、90日レター及び登記通知を送付し、その通知及び請求の後10日以内に租税債務を履行しない個人が支払いを怠り又は拒絶したときに、当該事実に基づいてはじめて成立する⁹⁷。特に注目されなければならないことは、後述のように納税者の権利を保護することを目的として、その登記通知に加えて査定の通知、差押予告通知を送達し、さらに内国歳入法典6330条の適正手続規定を置くことで、租税徴収手続における納税者の権利保護及び適正手続を加重している点にある。

内国歳入法典6331条は、同条(e)項の給与又は賃金に対する別段の定めを除いて、差押えの法的効果は、「その時に所有する財産及び現存する債務に限り」及ぶ⁹⁸ことを確認している。したがって、差押対象財産となる財産又

91) 差押え（又は賦課徴収）（Levy）の語には、すべての手段による差押留置（Distrain）及び没取（Seizure）の権限が含まれる。I.R.C. § 7701(a)(21).

92) I.R.C. § 6331(a).

93) Watson, *supra* note (14) at 214.

94) United States v. National Bank of Commerce, 472 U.S. 713 (1985), at 720-721.

95) Watson, *supra* note (14) at 215.

96) I.R.C. § 6331(b).

97) See Watson, *supra* note (14) at 212.

はその権利は、後述する内国歳入法典6331条(d)項の差押予告通知書(Notice of Intent to Levy)の送達時の財産が対象となり、その後納税者が取得した財産に対しては例外を除き及ばない。長官は、物的あるいは人的(不動産あるいは動産)又は有形又は無形財産であるかを問わず、財産及び財産権を没取し、公売することができる権限を明らかにしている⁹⁸。

例外的に、給与又は賃金に対しては、雇用主に差押通知書を送達することで、差押えることができることとされる⁹⁹。差押対象財産を占有する(possession)あるいはそれに対して債務を負う者は、司法手続に基づく差押令状(債務名義)又は執行対象となって請求された時に引き渡す義務を負う¹⁰⁰。第三者の占有する差押対象財産は、この差押通知書により内国歳入庁との間の保管する法律上の関係が形成される¹⁰¹。

また、銀行は、差押通知書の送達後、21日間(口座の凍結期間)経過した後に、納税者の預金を引き渡さなければならない¹⁰²。受取人として、所得、資産又は両者の結合する収入金額や、後述の差押禁止財産の対象となる④失業手当、⑦労働者の災害補償金、⑨賃金、給料及びその他の所得で最低限の除外された金額、⑪特定の公的福祉手当等に対しては、納税者の預金口座へ入金された場合に差押え

を可能にするため¹⁰³に、差押えの解除(released)に至るまで、指定された金額の15%まで(15percent of any specified payment)継続的差押え(continuous levy)の効果が及ぶ¹⁰⁴。

さらに、給与及び賃金に対しては、後述の差押禁止財産規定により制約が課されているが、内国歳入法典6331条(e)項¹⁰⁵が、「納税者に支払われる又は納税者が収受する給与又は賃金に対する差押えの効果は、その差押えが6343条に基づき解除するまで、差押えが最初に行われた日から継続するものとする。」と定めている。同条は、給与と賃金に対して、1度の差押えで継続的に差押えが可能となる法的効果が付与されていることが注目される¹⁰⁶。

次に、差押えを行うためには、差押予告通知書を送付しなければならない。差押予告通知書は、公正な租税徴収手続を実現するための適正手続保障条項である。差押予告通知書は、簡潔かつ非専門的な文体で書かれた納税者の権利の告知が付記されなければならない。

具体的には、内国歳入法典6331条d項¹⁰⁷は、差押通知の要件として、原則的に「差押えは、長官が当該差押の実施の内容(intention)を書面で当該個人に通知した後に限って、未払いの租税に関する個人の給料又は賃金又はその他の財産に対してサブセクション(a)に基づき行うことができる。」として、差押予告通知書の郵送を要件とすることを定めている。そ

⁹⁸ I.R.C. § 6331(b).

⁹⁹ I.R.C. § 6331(b).

¹⁰⁰ 週給を基準とする給与所得者は、標準控除と人的諸控除の総額の合計額を52で除した金額となる。週給を基準としないそれ以外の給与所得者は、給与が週給であるものとした場合の総額に可能な限り近い金額と定めている。I.R.C.6334(d)。なお、人的諸控除は、申告資格により異なる。I.R.C. § 151(a)-(e)。

¹⁰¹ I.R.C. § 6332(a).

¹⁰² Watson, *supra* note (93) at 214.

¹⁰³ I.R.C. § 6332(c).

¹⁰⁴ Watson, *supra* note (14) at 212-213.

¹⁰⁵ I.R.C. § 6331(b).

¹⁰⁶ I.R.C. § 6331(e).

¹⁰⁷ I.R.C. § 6334(f).

¹⁰⁸ I.R.C. § 6331(d).

の予告通知書の時期と場所は、「要求された通知は、(A)個人に直接与えられ、(B)当該個人の住居又は通常の事業所に通知され、又は(C)当該個人の最後に知られる住居に配達証明郵便又は書留郵便 (certified or registered mail) で送られ、少なくとも、差押えの日の前の30日前までに、送付されなければならない。」として、差押えの30日前に送達されなければならないことを明らかにしている。

また、通知に含まなければならない情報について、「要求される通知には、簡潔かつ非技術的な用語 (simple and nontechnical) で、(A)財産の差押え及び公売に関連するこのタイトルの規定、(B)このタイトルに基づく財産の差押え及び公売に適用される手続、(C)その差押え及び公売に関連する納税者が利用可能な行政不服審査 (administrative appeals) 並びにその不服審査に関連する手続、(D)財産への差押えを防止しうる納税者の利用可能な代替案 (6159条に基づく分割払い契約を含む)、(E)財産の買戻し (redemption) 及び財産に対するリーエンの解除に関連するこのタイトルの規定、(F)このタイトルに基づく財産の買戻し及び財産に対するリーエンの解除に適用される手続、及び(G)FAST法 (筆者加筆: Fixing America's Surface Transportation Act) の32101条に準じる深刻な滞納税額の債務の証明及びその債務を有する個人の旅券の拒否、取消し、制限に関連する7345条の規定を、明確かつ簡単な説明を付さなければならない。』⁽¹⁰⁹⁾ことを定めている。同条は、財産の差押え、換価及び買戻しに関する法律と行政手続、その処分に対する不服申立手続、分割納付などによる租税徴収手続の回避方法を納税者に通知することを要件としている。

当該通知後、30日以内に完納されない場合

に、差押えて公売する手続に移行すべきことを命じている。仮に財産の公売が行われ、不足税額が完納されない場合、連邦租税リーエンの解除に至るまで、内国歳入庁は、毎年、滞納税額を有する各納税者にその不足税額を書面で通知することで、滞納残高を示すことが義務づけられている⁽¹¹⁰⁾。

最後に、内国歳入庁が、納税者の財産を差押えた場合には、強制的に換価し、租税債権に強制的に充当することとなる。その場合、公売することを前提とする財産又は財産権は、差押える前の段階で、納税者の租税債務の検証、非経済的差押え該当性の検証、無益な差押えの検証、当該納税者からの徴収方法の代替案の徹底的な検証を含み、その財産の状態を調査すべきことが求められている⁽¹¹¹⁾。

差押えを行うためには、内国歳入法典6330条の適正手続条項の要請を満たしたうえで、差押予告通知書を送付し、財産等の調査及び検証の過程を踏むべきことが要請されている。

差押財産の公売の一般原則は、内国歳入法典6335条(a)項に規定されている⁽¹¹²⁾。まず、長官は、実行可能な限り迅速に財産の所有者 (占有者) に対して、書面で差押通知 (Notice of Seizure) を送達するか、居住地、最後に知られる住所又は事業所に郵送することとなる。通知書に記載されなければならない項目は、請求金額 (未納税額) 及び合理的かつ明確な説明を付して差押対象財産が明記されなければ

(109) 第1次納税者権利章典により差押予告通知書は、10日前から30日前に修正された。TBRA1, *supra* note (16) at 3737, § 6236 (codified at I.R.C. § 6331 (1988)).

(110) I.R.C. § 7524; TBRA2, *supra* note (29) at 1471, § 1204 (codified at I.R.C. § 7524 (1996)).

(111) I.R.C. § 6331(j).

(112) I.R.C. § 6335(a).

ばならない。

そのうえで、上述の差押通知と同様の手法で、公売通知書 (Notice of Sale) を所有者に郵送し、2つ以上のその地域で一般に流通する新聞又は差押財産のある最も近い郵便局に公告しなければならない。公売通知書には、公売の対象財産、時期、場所、手法、状態を明記しなければならない。公売⁽¹¹³⁾は、差押予告通知書の10日間の差押えの制限に関わらず、腐敗する財物を除き⁽¹¹⁴⁾、公売公告 (public notice) から10日経過した後、40日以内になさなければならない⁽¹¹⁵⁾。

長官には、公売の最低価額及び公売の手法に対する追加的な規則を財務省規則で定める権限が容認されている⁽¹¹⁶⁾。公売では、最高入札者に対して売却がなされる。最低価額を下回る場合、米国の最善の利益 (the best interest of the United States) になると長官が判断し、最低価額で買入れる場合を除き、当該財産は、所有者へ返還されることとなる。

なお、納税者が財産を差押えられた場合、納税者には、所有する財産の公売を60日以内に実施するよう長官に対して請求する権利が与えられる。他方で、納税者に請求された長官は、公売することが米国の最善の利益とならない場合を除き、公売する義務を負う (shall comply) ⁽¹¹⁷⁾ ことになる。公売前においては、公売防止を目的として、差押財産の所有者には、租税債務を支払う権利が与えられ、いつでも納付し、内国歳入庁に生じた諸費用を負

担し買戻すことができる⁽¹¹⁸⁾。不動産の公売の場合、納税者は、売却日から180日以内に限り、20%の利子を付して購入者から買戻すことができる。

2 納税者の権利保護のための法的手続

(1) 聴聞権の保障による納税者の救済

第3次納税者権利憲章により、差押予告通知書の送付及び納税者の聴聞を受ける権利が保障された。査定手続でも、同旨の納税者の聴聞権が保障されているが、下記の内国歳入法典6330条⁽¹¹⁹⁾は、租税徴収手続における適正手続 (due process for collection) というタイトルの下で、特に詳細に適正手続を明確化している。同条は、より具体的かつ詳細にいかなる手続を経て納税者の権利を保障するのかが明記されているため、概観する。

前述のとおり、内国歳入庁は、下記の内国歳入法典6330条の適正手続を履行しない限り、納税者の財産権に対する差押えを行うことができない。

同条(a)項⁽¹²⁰⁾は、原則として「長官が、差押えを行う前に本条に基づく彼らの聴聞の権利を書面で通知しなければ、いかなる個人のいかなる財産又は財産権に対しても差押えを行うことはできない。当該通知は、パラグラフ(3)(A)の関連で明記した未払いの租税の課税期間において1度だけ要求され」、「要求されるその通知は、(A)個人に与えられる；(B)当該個人の住居又は通常の事業所に通知される；又

(113) I.R.C. § 6335(b).

(114) I.R.C. § 6336.

(115) I.R.C. § 6335(d).(c)項は、分割できない財産の全部の公売を容認している。I.R.C. § 6335(c).

(116) I.R.C. § 6335(e).

(117) I.R.C. § 6335(f).

(118) I.R.C. § 6337(a),(b).

(119) I.R.C. § 6330: TBRA3, *supra* note (37) at 747-749, TBRA 3, § 3401(a) (codified at I.R.C. § 6330 (1998)).

(120) I.R.C. § 6330(a).

は(C)配達証明郵便又は書留郵便(certified or registered mail)で、受領書の返送が要求され、当該個人の最後に知られる住居に；少なくとも、その課税期間の未払い税額に関する差押えの日の30日より前に、送付されなければならない。」と定めている。同条は、通知の時期と方法を規定したうえで、差押予告通知の要件として、不足税額の課税期間内に少なくとも1度納税者の聴聞権が保障されていることを、知らせるべきことを義務づけて知らされる権利を保障している。

また、当該通知を送達するにあたって、「要求される通知は、簡単かつ非専門的な用語で(A)未払いの租税の金額；(B)パラグラフ(2)に基づく30日間に聴聞を要求するための個人の権利；かつ(C)(i)財産の差押え及び公売に関するこのタイトルの規定；(ii)このタイトルの下での財産の差押え及び売却の適用可能な手続；(iii)差押え及び公売に関する納税者の実用可能な行政不服申立(administrative appeals)及びその手続；(iv)財産の差押えを防ぐことができる納税者の利用可能な代替案(内国歳入法典6159条に基づく分割払いの合意(installment agreements)を含む)；及び(v)このタイトルの規定並びに財産の買戻し(redemption)及び財産のリーエン(liens)の解除に関連する手続が明記された簡潔な文体(a brief statement which sets forth)を含み長官によって提案された対策(action)及びその対策に関する納税者の権利、その対策に関する個人の権利が、含まれなければならない。」と定めている。通知に含まれる情報は、未払いの不足税額の理由附記、個人の聴聞権、納税者の取りうる対応に関する規定及び手続並びに内国歳入庁の提案を納税者の理解可能な簡単な文体で記載すべきことを明示している。

さらに、同条項⁽¹²¹⁾では、公正な聴聞権(Right to fair hearing)と題して、内国歳入庁の立場(見解)に対する不服申立て及び聴聞を受ける権利を明定している。すなわち、原則として、「個人が、サブセクション(a)(3)(B)に基づく書面及び要求される聴聞の根拠の明確な記述における聴聞を要求した場合、その聴聞は、内国歳入庁の不服審査部で開催されなければならない」⁽¹²²⁾、「個人は、サブセクション(a)(3)(A)で明記された未払いの租税に関連する課税期間に関して、本条に基づき一度だけ聴聞を受ける権利が与えられなければならない。」⁽¹²³⁾として、不足税額に関して必ず一度は、聴聞権が保障されるべきことを規定している。

また、納税者が聴聞を受ける公聴官(impartial officer)について、「本サブセクションに基づく聴聞は、本条又は内国歳入法典6320条に基づく最初の聴聞の前に本条(a)(3)(A)で明記された未払いの租税に関し、事前に関与したことのない審査官又は従事者により実施されなければならない。」と定め、公正かつ中立的な立場に立つ者でなければならないことを明らかにしている。仮に、納税者が定期的に行政上の聴聞を要求した場合には、内国歳入庁の不服審査部(IRS Office of Appeals or Appeals Office)の公聴官(an impartial officer)の前で実施される⁽¹²⁴⁾。

本条に基づき不服審査部にて開かれる聴聞会での考慮事項については、同条(c)項⁽¹²⁵⁾が規定している。

第一に、調査(investigation)の必要性について、「不服審査部は、聴聞会において、適用される法律又は不服審査手続の要件に適合

(121) I.R.C. § 6330(b).

(122) Madison, *supra* note (44) at 127.

(123) I.R.C. § 6330(c).

することを長官から立証（verification）されなければならない。」として、実体法上の租税債務の成立、不足税額、未払いの租税及び実施される差押えの内容等の手続が法律に適合するか否かの立証を内国歳入庁に負担させている。

第二に、聴聞会での納税者の申立てのできる事項について、原則として「個人は、未払いの租税又は提起された差押え、(i)適切な配偶者の防御；(ii)徴収行為の適正性に対する異議；及び(iii)債権での支払い、他の資産での代用、分割払いあるいは債務免除の申立てを含む徴収に係る代替案の申出」、並びに不足税額が生じることとなった実体法上の租税債務について、「個人が、その租税債務の法定の不足税額の通知を受領していない又は別の方法でその租税債務を訴える機会を得ていなかった場合に、課税期間の基礎となる租税債務の存在又は金額」を含み、強制徴収手続の回避方法を含め関連する問題に関して、聴聞会で異議を提起することができることを明らかにしている。

第三に、不服審査部による徴収手続の決定の基準について、「本サブセクションに基づく不服審査部による決定は、(A)パラグラフ(1)に基づき示された立証；(B)パラグラフ(2)に基づき提起された問題；及び(C)提案された徴収行為が、必要以上に干渉的（intrusive）でない徴収行為でその者の正当な懸念と共に、効率的な徴収（efficient collection）の必要性との均衡が図れるか、を考慮にいれなければならない。」と定めている。内国歳入庁による立証、納税者の申立てた問題の性質、最後に納税者の懸念する適正な徴収行為と効率的な徴収の均衡性を勘案して判断すべきことを命じている。

第四に、連邦租税リーエンの登記の際に納税者が聴聞権を行使した聴聞会又はその他の先立つ行政上あるいは司法上の手続で提起されかつ考慮された事項、所得税等の申告時期に関する事項及び査定の最終決定がなされている事項に関しては、納税者があらゆる行政上の救済手続を求めた後に租税裁判所が保持しない差押えの禁止の決定に関する事項又は差押えの決定に影響を与える納税者の状況の変化の存在がないという例外に該当しない限り、原則として、差押えに係る聴聞会では除外されて判断が下されることが法定されている。

聴聞後の手続について、同条(d)項⁽¹²⁴⁾は、「その者は、本条に基づく決定から30日以内に、その決定の審査を租税裁判所に申立てることができる（そして、租税裁判所はその問題に関する管轄権を有する）。……本条に基づく決定に関してパラグラフ(1)による請願書の提出に関し、合衆国法典（United States Code）第11編に基づく場合に禁止される者に該当する場合、その決定に関する請願書の提出がそのサブセクションによる法定された期間の進行は、その者がその請願書を提出することが禁じられている期間の間、かつその後30日間停止されなければならない。そして……内国歳入庁の不服審査部は、(A)その決定に関して取られた又は提案された徴収行為；及び(B)その者がすべての行政上の救済を使い果たした後、その決定に影響を与えるその者に関する状況の変化に関する事項の最初の聴聞会を請求した者によって求められたその後の聴聞会を含み本条に基づきされた決定に関する管轄権を保持しなければならない。」と定めている。同

(124) I.R.C. § 6330(d).

条は、租税裁判所による不服申立ての権利、連邦倒産法による不服申立ての停止後に係る不服申立て期間の保障及びすべての納税者の救済手続の利用後に納税者の状況に変化があった場合の救済手続の管轄権が内国歳入庁の不服審査部に属することを明らかにし、納税者の請願権を保障している。

最後に、内国歳入庁に対する租税徴収行為及び時効（statute of limitations）の停止に関して同条(e)⁽¹²⁵⁾項は、原則として「サブセクション(a)(3)(B)に基づき聴聞が求められた場合、要求された聴聞の対象及び6502条（査定後の徴収の関係）、6531条（刑事訴追の関係）又は6532条（その他の訴訟の関係）に基づく期間の制限の進行は、その聴聞及びその申立ての係属中の期間、停止されなければならない。いかなる場合も、その期間は、聴聞会で最終決定がされた日の後90日よりも前に失効してはならない。」と定めたうえで、「7421条(a)項の規定にかかわらず、本パラグラフに基づく停止期間中の差押えの開始又は手続は、租税裁判所を含む適正な裁判所での手続で有効に禁止されることがある（in force may be enjoined）。租税裁判所は、サブセクション(d)(1)に基づき適宜提出された申立てで、かつ、未払いの租税又は申立てに関連して決定する提起された差押えに限って、本パラグラフに基づく行為又は手続を禁止する管轄権を持たない」ことを確認している。

差押えに対する申立ての例外には、「パラグラフ(1)は、申立てで基礎となる租税債務が問題となっておらず、かつ、裁判所が長官が差押えを停止しない正当な理由（good cause）を立証したと判断した場合、申立てが係属中の間、差押えの行為に適用しない。」と定めて、内国歳入庁が差押えの停止をしない正当

な事由があることが証明された場合に、租税徴収行為及び時効の停止が認められないことを明らかにしている⁽¹²⁶⁾。

本条は、他の事前通知や規定を集約した適正手続条項の全体像を詳細に明確化したものと位置づけることができる。

(2) 米国の租税徴収手続における納税者の権利保護制度

納税者の権利保障に関する法規定の整備は数次の改正によりなされてきている。特に、日本法と比較して、米国の納税者の権利（生存権の保障など）保障に対して手厚く配慮されていると思われる規定はさしあたり以下の規定であろう。主要な項目について若干の説明を加えることにする。

まず、上述の内国歳入法典6331条(d)項で、差押予告通知書の送達後の取得財産に対する差押禁止を定め、さらに、納税者の権利の告知、聴聞権、及び理由附記、納税者の権利救済手続、行政上の強制徴収手続の回避方法等を知らせ、納税者の知らされる権利、高いサービスを受ける権利及び異議を申立て聞いてもらう権利を保障している。

第二に、内国歳入法典6331条(f)項⁽¹²⁷⁾は、「財産の差押え及び公売に関して、長官が（差押えの時点で）見積もった費用の額が、差押えを行った時点での財産の公正市場価格を超過して長官が負担する場合、いかなる財産に対しても差押えを行うことはできない。」と定め

(125) I.R.C. § 6330(e).

(126) 適正手続条項は、緊急査定、州税の還付金で連邦租税債務が徴収される場合などには適用されない。I.R.C. § 6330(f).

(127) I.R.C. § 6331(f). TBRA1, *supra* note (16) at 3739, § 6236 (codified at I.R.C. § 6331(f) (1988)).

て、差押え及び換価の費用が、差押対象財産の公正市場価格を超える場合に関する非経済的（無益な）差押えを禁止している。

第三に、差押禁止財産規定は、1988年、1996年、1998年の一連の納税者権利保護法において改正された。納税者権利保護法の影響を受け、それ以前に法定されていた差押禁止財産の類型や金額が拡充された⁽¹²⁸⁾。

内国歳入法典6331条に基づく差押対象財産の例外規定が、差押除外財産（Property exempt levy）である。内国歳入法典に法定される差押除外財産⁽¹²⁹⁾は、差押対象から除外されるべき財産として、①着用される衣服及び学校の本、②燃料、食糧（provision）、家具及び身の回り品（personal effect）、③営業（a trade）、事業又は専門職業上の帳簿又は道具、④失業手当（unemployment benefit）、⑤未郵送の郵便、⑥特定年金及び老齢年金（annuity and pension）の支払い、⑦労働者の災害補償金（workmen's compensation）、⑧未成年の子供（minor children）を支援するための判決、⑨賃金、給料及びその他の所得で最低限の除外（minimum exemption）、⑩特定の役務—障害手当関連（connected disability payment）、⑪特定の公的福祉手当（public assistance payment）、⑫職業訓練パートナーシップ法に基づく支援、⑬小額の不足税額の場合に除外する住宅並びに特定の承認又は危険のない場合に除外される主要な住宅及び事業用資産⁽¹³⁰⁾を限定列挙（Enumeration）

している。①の衣服等、⑤の未郵送郵便、⑥の特定の年金等、⑧の養育費等、⑩の障害手当、⑫の職業訓練支援金は、種類の観点から差押除外財産を峻別し、その他の項目は、種類と量（金額）の側面から差押除外財産を確定するものとしている。

同条に差押えの禁止対象が限定列挙されると共に、「合衆国のその他のいかなる法律にも関わらず、aに特に除外を規定される物件を除き、すべての財産及び財産権は、差押えから除外されない⁽¹³¹⁾」として、厳格に差押禁止財産の範囲が画定され、社会保障関係の法律、財団抵当関係の法律等の特別法の規定による差押禁止財産と内国歳入法典との間の差押禁止規定の統一化が図られている⁽¹³²⁾。

第四に、内国歳入法典6159条(a)項⁽¹³³⁾は、分割による租税債務の支払いの合意（Agreement for Payment of Tax Liability in Installments）を定めている。同条は、「長官が、その合意が債務の全部又は一部の徴収を容易にする（facilitate）と決定する場合、長官は、分割払いで租税を支払うことが承認される納税者との間で書面での合意を締結する権限が付与される。」と定め、納税者との分割納付の合意をする権限を与えている。仮に、納税者との合意が、締結される前に長官に提供した情報が不正確あるいは不完全である場合、租税債務の徴収が危険にさらされる場合、合意後に納税者の財政状態が大幅に変化した場合、期日までに分割払い等を履行しなかった場合、又

(128) 納税者の権利保護制度の潮流については、増田・前掲注(5)14頁以下参照。

(129) I.R.C. § 6334(a).

(130) ⑬は、1998年改正で創設された。1987年以前の差押禁止財産では、(1)項から(9)項までの差押除外財産が法定されていた（畠山・前掲注(4)40頁以下

参照）。TBRA 3, *supra* note (37) at 762-763, § 3445(a) (codified at I.R.C. § 6334(a) (1998)). See *United States v. Rodgers et al.*, 461 U.S. 677 (1982).

(131) I.R.C. § 6334(c).

(132) I.R.C. § 6334(c).

(133) I.R.C. § 6159(a).

は要求された情報を提供しない場合の不十分な情報又は危険の要件に該当しない限り、合意された期間有効となる。分割合意の変更、終了等であっても、緊急査定に該当しない限り、その30日前に当該事項に関する事前通知がなされる⁽¹³⁴⁾。

さらに、長官に分割納付合意が要求される場合として、利息等を除き、租税債務の履行がされていない税額の総額が10,000ドルを超えない場合、納税者が過去5年申告し、その申告に基づき税額が納付されている、あるいは分割納付合意を締結していない場合、納期限のときに租税債務の履行が財政上困難である場合、分割納付合意により3年以内に完納する場合、分割納付の法律効果が生じる期間、本タイトルの規定を遵守することに同意する場合には、納税者の申出を受けて長官は、分割による租税債務の支払いの合意をしなければならない⁽¹³⁵⁾ことを義務づけている。

第五に、差押禁止財産規定によっても納税者の生活に必要な財産を除外できずに、また分割払いによる納付によっても、計画の見込みが立たず、納税者の差押えができないほどに財政上困窮している納税者が存在する⁽¹³⁶⁾場合がある。その場合、納税者は、自己の租税債務を軽減するために、内国歳入法典7122条に基づく債務免除の申出(Offer in compromise)の手続を利用することができる。

同条は、「長官は、起訴又は擁護のために法務省に照会する前に内国歳入法に基づいて生じる民事又は刑事事件を妥協(筆者加筆:和

解)する(compromise)ことができる;そして、司法長官又はその代理人は、起訴又は擁護のために法務省に照会した後、その案件を妥協することができる⁽¹³⁷⁾と定めたとうえで、査定された税額、利子等、免除の条件に従い実際に支払われた金額で、50,000ドルを超える未払いの租税債務の場合、財務省の首席法律顧問官室(Office of the Chief Counsel⁽¹³⁸⁾ or General Counsel)の意見に基づいて、その理由及び陳述書が提出されたとうえで、長官によって行われる⁽¹³⁹⁾。

納税者による債務免除の申出は、その妥協案の提出時に当該金額の20%を1回で支払い、妥協案の全額の支払いは、5回以下の分割払いによる方法でされる⁽¹⁴⁰⁾。申立ての評価基準は、内国歳入庁のガイドラインに規定されている。当該ガイドラインは、申立ての内容が適切かつ紛争を解決されるか否かの基準により決定されることとなっており、納税者の基本的生活費をあてがう十分な資力(an adequate means to provide for basic living expenses)を保護するために、国及び地方の公的資金の一覧表を作成し、公表が義務づけられる。当該ガイドラインは、各納税者の基本的な要素及び環境を考慮して適用の可否を決定しなければならない⁽¹⁴¹⁾。納税者に保障される基本的生活費の範囲を明確化しているといえる。

さらに、納税者の債務免除の申立ての可否の判断において、低所得者の納税者の申請額が低額であるという理由のみで拒否することは

(134) I.R.C. § 6159(b).

(135) I.R.C. § 6159(c). TBRA 3, *supra* note (37) at 769-770, § 3467 (codified at I.R.C. § 6159 (1998)).

(136) Fogg & Jozipovic, *supra* note (47) at 520.

(137) I.R.C. § 7122(a).

(138) Watson, *supra* note (14) at 217.

(139) I.R.C. § 7122(b).

(140) I.R.C. § 7122(c).

(141) I.R.C. § 7122(d)(1)(2).

認められず、租税債務の評価のために納税者の財政状態（財務諸表（financial statement））の提供の要求の禁止及び納税者の申告書あるいは申告書の情報の確認ができないことのみを理由として拒否することが禁止され、判断基準が明確にされている⁽¹⁴²⁾。

第六に、内国歳入法典6331条(k)項⁽¹⁴³⁾は、租税債務の免除の申出及び分割による租税債務の支払いの申出の審理中の差押禁止を法定している。

内国歳入法典7122条に基づく租税債務の免除の申立ての審理中又は長官が申立てを拒絶した後30日間あるいは当該拒否に対して不服申立てがされ、それに対する審理がされている間は、差押えが禁止される。また、内国歳入法典6159条に基づく分割による租税債務の支払いの申立ての審理中、当該支払いに関する長官との合意期間中、長官により当該申立てを拒絶した後又は合意後に解除された後30日間あるいは当該拒否に対して不服申立てがされ、それに対して審理されている間、差押えが禁止されている。

第七に、差押えの解除及びその通知について、執行不能あるいは時効による場合、差押えの解除が税額の徴収を容易にする場合あるいは分割による租税債務の支払いの合意をした場合、差押えにより納税者の財政状態に経済的困窮をもたらす（is creating an economic hardship）又は徴収される租税債務を超える公正市場価格の差押対象財産を差押える場合には、長官は、差押対象財産の差押えを解除し、速やかにその通知をしなければならないと定めている⁽¹⁴⁴⁾。多様な事象に対する禁止行為に加え、経済的困窮をもたらす財産の差押えの禁止及び超過差押えの禁止を法定している。

なお、上述の給与又は賃金に対する差押えに関し、分割による租税債務の支払いの合意をした場合、継続的差押えを解除しなければならない⁽¹⁴⁵⁾。財産が不法に差押えられたと長官が決定した場合、適法に財産又は同等の金額が返還されなければならないことも法定されている⁽¹⁴⁶⁾。

第八に、上記で確認した納税者との意思疎通での内国歳入庁の制限並びに嫌がらせ及び濫用の禁止も法定されている⁽¹⁴⁷⁾。

最後に、特定の権限のない徴収活動に対する民事上の損害賠償請求（civil damages）がある。納税者に対する連邦租税の徴収に関して、内国歳入庁の職員又は従業員が未必の故意によるあるいは認識ある過失による無視（recklessly）又は故意に（intentionally）又は過失により（negligence）、本条の規定又は本条に基づき公布された規則を無視した場合、納税者は、米国地方裁判所で国に対して損害賠償のための民事訴訟（civil action for damages）を提起することができると定めている⁽¹⁴⁸⁾。また同条では、内国歳入法典7432条の連邦租税リーエンの抹消を行わないことに対する損害賠償請求とは別に、職員の徴収行為に対する損害を回復するための排他的救済（exclusive remedy）制度として、米国の損害賠償責任を認めている。納税者が、行政上の救済手段を利用しつくし、さらに、損害を被

(142) I.R.C. § 7122(d)(3).

(143) I.R.C. § 6331(k).

(144) I.R.C. § 6434(a).

(145) I.R.C. § 6343(e).

(146) I.R.C. § 6343(b).

(147) 納税者のプライバシーの保護に関しては、石村・前掲注(7)238頁以下に詳述されており、これを参照されたい。

(148) I.R.C. § 7433(a).

り訴権が発生した日 (the date the right of action accrues) から2年以内に提起した場合⁽¹⁴⁹⁾には、実際に被った経済的損害及び職員の実務に係る費用について、米国に最大1,000,000ドル請求することが可能となっている⁽¹⁵⁰⁾。

第八及び最後の制度は、公正かつ正当な租税制度が与えられる権利を保障しているものといえよう。

IV 結論

本稿は、納税者の権利保護の視点から我が国の租税徴収手続における適正手続の保障の在り方に関する示唆を得るために米国租税徴収手続の法構造を検証することを目的とした。本論によって明らかにできた点を以下の通り整理できる。

米国における租税徴収手続は、第1次ないしは第3次納税者権利憲章により適正手続の保障を拡充している。内国歳入庁による恣意的裁量を排除し、恣意を抑制するために、租税の確定手続から徴収手続における適正手続保障の原則の要請を明確に法定したうえで、徴収手続の各段階で適正手続条項を加重して、納税者の権利を確実に保護しようと試みている。

詳細は、本論に譲るが、内国歳入庁の自力執行権に基づく租税徴収手続が、執行者の裁量によって納税者の基本的な権利の侵害が起りうることを前提に、適正かつ公正な手続を保障する適正手続条項を立法して用意することで、納税者の権利を保護している。また、適正手続条項のみでは、納税者の権利保護が十分でないことから、米国に対する民事損害賠償請求等の権利救済制度及び納税者の権利を明確に法定することで納税者の権利救済を図っている。米国では、納税者の権利保護を

意識しつつ、租税債権者に対する強力な課税・徴収権と納税者の権利保護の均衡を保つべく、法整備が進んでいることを各個別法規定から確認できた。

確かに、租税徴収法領域が権力関係に立脚する形で構成され、国家（租税債権者）に強制徴収権及び自力執行権が付与されていることに鑑みれば、法律で明確に納税者の権利保護を図っていかなければ、おのずと均衡が保てなくなることは明らかであろう。そのような租税債権者への権限の強化に傾斜した租税制度の下では、必然的に納税者の権利を侵害する恐れや頻度が高くなり、場合によっては生じることも当然のことである。

個人の生存権を保障するための滞納処分の執行停止という重要な規定の規定方法の一つに焦点を当ててみても、我が国では、国税徴収法153条1項が「税務署長が…できる」(may) という文言で定められており、まるで租税債権者に対する任意規定かのような規定ぶりである。

一方で、米国では、納税者の基本的な生活費をあてがう十分な資力の保障規定から、差押えの執行により納税者の生活を困窮させる場合には、解除しなければならない (shall) と義務づけている。

米国税法と我が国の租税徴収手続（国税通則法及び国税徴収法）を比較すると、我が国の自力執行権を保持した租税債権者による権利濫用に対する法的統制の在り方や納税者の権利保護、そして、適正手続保障に対する法的統制が個別規定で定められていないことが確認できる。

(149) I.R.C. § 7433(d).

(150) I.R.C. § 7433(b).

納税者の権利保護を謳う租税法律主義の下では、租税債務の履行の段階において、納税者の担税力が弱化するなどの合理的理由が生じた場合には、租税法律主義の適正手続保障の原則に基づいて、納税者の権利を保護する必要があるだろう。しかし、我が国では、米国の租税徴収手続のように租税債権者の自力執行権による強制的徴収手続から合理的に納税者の権利を保護できるほど、十分な手続的規定等の法整備がなされていない。

現状の我が国では、終局的に、裁判所によって自力執行権に基づく租税行政庁の権利濫用基準該当性の判断で納税者の権利救済が図られるというように、事前の法的統制が加えられていない。このままでは納税者の権利を保護するための間口が狭く、現実的に、担税力が弱化する又は喪失した納税者が、時間と金銭を用いることのできない状況の中で、裁判を通して権利救済を求めるのは不可能である。

これまで、我が国では、民事執行法上の強制執行の緩和措置との対比において、滞納処分の緩和措置が議論されてきた⁽¹⁵¹⁾。今後は、租税の強行法規たる性格や租税法独自の自力執行権の合理的制約、そして合理的な納税者の権利保障の観点からも法改正の議論がされるべきであろう。特に、租税法律主義の適正

手続保障の原則に基づいて法律により明確に納税者の権利を保護し、公正かつ適正な租税徴収手続の整備が必要であると思料する。

租税は、公正かつ適正な手続を経ることによってのみはじめて課することができる⁽¹⁵²⁾。租税の徴収手続が、租税の公益性を理由に、租税債権者の迅速かつ効率的に徴収する権限に基づく方法に依らざるをえないのであれば、まずは、租税債権者の権限に偏重した法構造の維持ではなく、納税者の権利保護との均衡を保つことが可能な適正手続条項等を立法し、再度整備していくことで租税法律主義の目的である手続的正義を実現させていくべき⁽¹⁵³⁾である。

課税要件法定主義に基づき、租税の賦課・徴収段階における適正手続保障を拡充していくことこそが、租税法律主義の求める納税者の権利保護に直結することを指摘して、本稿の結びとしたい。

(151) 橋本彩「滞納処分における納税者の保護」論究ジュリ26号98頁以下（2018）参照。

(152) 望月爾「納税者権利憲章の国際的展開—国際的税務専門家団体によるモデル検証の紹介を中心に—」立命352号456頁（2013）。

(153) 適正手続の保障については、増田英敏『紛争予防税法学』269頁（TKC出版、2015）を参照。