

諮問番号：令和2年度諮問第4号

答申番号：令和3年度答申第2号

答申書

第1 審査会の結論

処分庁広島市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った審理員意見書第1の4の表の税目等の欄に記載する各市税（以下「本件各市税」という。）に係る交付要求処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求は、理由がないから棄却されるべきとの審査庁広島市長（以下「審査庁」という。）の判断は妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

- 1 前提として、督促又は差押処分の違法性は、その後の交付要求処分に承継される。

差押対象財産は、差押えをするときに滞納者に帰属しているものである必要があり、処分庁が令和元年8月5日に行った差押処分（以下「本件差押処分」という。）は、審査請求人の子であるA氏（以下「審査請求人の子」という。）名義の生命保険契約（以下「本件生命保険契約」という。審理員意見書第1の1の(1)から(11)まで参照）に基づく主契約による保険金その他契約に関する一切の保険金、利益配当金及び解約返戻金の支払請求権並びに積立金の払戻請求権（以下「本件各債権」という。）を差押対象財産として行われている。

当該生命保険は、便宜上審査請求人の子名義としているが、審査請求人の子は契約手続に関与しておらず、審査請求人が孫のために契約し、保険料を支払っているのであるから、保険契約者は滞納者である審査請求人の子ではなく審査請求人である。よって、本件各債権のうち、特に解約返戻金の支払請求権（以下「本件解約返戻金債権」という。）は、審査請求人に帰属する財産である。なお、相続税法上は、保険料の負担者が権利者とされている。

したがって、本件差押処分には、差押時に滞納者に帰属していない財産を差し押さえたという違法がある。

そして、本件差押処分の違法は本件処分に承継されるから、本件処分は違法である。

- 2 審査請求人の子に確認したところ、審査請求人の子は、処分庁に対し、本件生命保険契約は審査請求人が保険料の支払をしている旨を伝えたと述べている。また、本件差押処分を行うことについて、審査請求人の子が同意を行ったという事実はない。処分庁は、滞納者ではない第三者である審査請求人の財産について滞納処分をしているにもかかわらず、審査請求人に対し、告知・聴聞の機会を与えていない。処分庁のこのような行為は、最高裁判例及び憲法第31条に違反するものであり、違法である。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 地方税法等の規定

ア 地方税法の規定

(ア) 地方税法等の一部を改正する法律（令和2年法律第5号）による改正前の地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）第13条の2第1項第1号は、滞納処分は強制換価手続の一つである旨規定している。

(イ) 法第15条の7第1項は、「地方団体の長は、滞納者につき次の各号のいずれかに該当する事実があると認めるときは、滞納処分の執行を停止することができる。」と規定し、同項の第1号は「滞納処分をすることができる財産がないとき。」と、第2号は「滞納処分をすることによつてその生活を著しく窮迫させるおそれがあるとき。」と、第3号は「その所在及び滞納処分をすることができる財産がともに不明であるとき。」と、それぞれ規定している。

(ウ) 法第331条第4項は、「滞納者の財産につき強制換価手続が行われた場合には、市町村の徴税吏員は、執行機関（略）に対し、滞納に係る市町村民税に係る地方団体の徴収金につき、交付要求をしなければならない。」旨規定している。

(エ) 法第331条第6項は、「市町村民税に係る地方団体の徴収金の滞納処分については、国税徴収法に規定する滞納処分の例による。」と規定している。

(オ) 法第334条は、「市町村は、個人の市町村民税に係る地方団体の徴収金について督促状を発し、滞納処分をし、及び交付要求をする場合においては、この法律に特別の規定がある場合を除く外、当該個人の道府県民税に係る地方団体の徴収金についてあわせて督促状を発し、滞納処分をし、及び交付要求をするものとする。」と規定している。

(カ) 法第373条第4項は、「滞納者の財産につき強制換価手続が行われた場合には、市町村の徴税吏員は、執行機関（略）に対し、滞納に係る固定資産税に係る地方団体の徴収金につき、交付要求をしなければならない。」旨規定している。

(キ) 法第373条第7項は、「固定資産税に係る地方団体の徴収金の滞納処分については、国税徴収法に規定する滞納処分の例による。」と規定している。

(ク) 法第702条の8第1項は、「都市計画税の賦課徴収は、固定資産税の賦課徴収の例によるものとする旨規定している。

イ 国税徴収法の規定

- (ア) 国税徴収法（昭和34年法律第147号）第2条第12号は、強制換価手続とは滞納処分等をいう旨規定している。
 - (イ) 国税徴収法第5章は、滞納処分について規定し、同章第1節は、財産の差押えについて規定している。
 - (ウ) 国税徴収法第82条第1項は、「滞納者の財産につき強制換価手続が行われた場合には、税務署長は、執行機関（略）に対し、滞納に係る国税につき、交付要求書により交付要求をしなければならない。」旨規定している。
 - (エ) 国税徴収法第82条第2項は「税務署長は、交付要求をしたときは、その旨を滞納者に通知しなければならない。」と規定している。
- (2) 本件処分について

ア 本件差押処分の違法性について

- (ア) 本件生命保険契約の保険契約者について
 - a 審査請求人は、本件差押処分が違法である根拠として、本件生命保険契約の保険契約者は滞納者である審査請求人の子ではなく審査請求人であるから、本件解約返戻金債権は審査請求人の財産であると主張する。よって、まず、本件生命保険契約の保険契約者について検討する。
 - b 審査請求人は、本件生命保険契約の保険契約者が審査請求人である根拠を次のように主張する。
 - (a) 生命保険の契約当事者は当該契約当事者の合意によって定まる。また、東京高裁平成24年11月14日判決（判例時報2171号48ページ）、大阪高裁平成6年（ネ）第3532号平成7年7月21日判決ほかの裁判例は、生命保険の保険契約者は、保険料の支払を行う者であると判示している。
 - (b) 本件生命保険契約については、その締結に審査請求人の子は関与していないし、保険料は審査請求人が審査請求人の口座から支払い（なお、処分庁がB生命保険会社（以下「B生命」という。）に対して行った審査請求人の子名義の生命保険契約の有無及び当該契約が有る場合におけるその内容についての調査に係る照会に対してB生命から提出された回答書（以下「本件回答書」という。）の保険料払込の口座番号は、審査請求人名義の総合口座の口座番号（甲第6号証）と一致している。）、B生命は契約名義人ではなく審査請求人を本件生命保険契約の権利者として通知している（なお、審査請求人が提出しているはがきの写し（甲第5号証の1から4まで）は、B生命から審査請求人に宛てた本件生命保険契約の保険料領収通知書に係るものである。））。
 - c しかしながら、本件処分において、本件回答書に保険契約者として記載されているのが、審査請求人の子であり、それ以外のことは何ら記載されていないこと及び本件回答書記載の審査請求人の子の住所が審査請求人の子のも

のと一致していることからすれば、審査請求人の子が本件生命保険契約の保険契約者であると解するのが合理的である。

裁判例においても、福岡高裁平成9年（ネ）第671号・同第1009号平成9年11月27日判決は、「生命保険契約のように、保険契約者以外に被保険者及び保険金等の受取人等が明確に区分され、保険会社としてこれに応じた対応が要求される契約関係にあつては、保険料の現実の出^{えん}捐者や、これに対する保険会社の個々の担当者の知不知のいかんにかかわらず、一律に保険契約申込書や保険証券上の名義人をもってそれぞれ保険契約者等とみるのが相当であり、また、これが通常の当事者の意思解釈にも合致する」と判示している。

また、審査請求人が、保険契約申込書に保険契約者として記載された者ではなく当該保険契約の保険料を出^{えん}捐した者を保険契約者と認めた事例として引用する前記東京高裁判決の事案では、保険契約申込書の住所欄に、氏名欄に記載された者の住所とは異なる住所が記載されていることから、同判決では、「本件は、いわゆる形式説に立つとしても、保険契約申込書に保険契約者として特定の実在の人物が一義的に表示されているとはいい難い事案」とあると判示している。

以上要するに、前記二つの判決は、当該保険契約における保険契約者は保険契約書上の記載から判断するという考え方（いわゆる形式説）に立っている（なお、前記東京高裁判決も、その事案の特殊性に言及しつつも、形式説そのものは否定していない。）。

そして、これらの裁判例に照らせば、住所が本件回答書に保険契約者として記載された審査請求人の子のものと一致している本件は、審査請求人の子（特定の実在の人物）が保険契約者として一義的に表示されている事案であるのであり、処分庁が審査請求人の子を本件生命保険契約の保険契約者と判断したことについては、合理性が認められる。

d なお、審査請求人が引用する前記大阪高裁判決等、保険料の支払を含めた諸事情を考慮して保険証券等に保険契約者として記載された者以外の者を保険契約者と認定している裁判例も存在するところ、審査請求人は、本件生命保険契約の締結に審査請求人の子は関与していないことを主張し、審査請求人の子の陳述書（甲第7号証）にも、「娘名義の学資保険など加入したこともなく、初耳でしたので」、処分庁の職員に対し「『そんなものありますか。』『僕が入っているものではない。』と伝えました。」との記載がある。

しかしながら、処分庁は前記陳述書に記載の内容のやりとりがあったことを否定しており、処分庁が提出している「ご契約のしおり」の3ページに「学資保険（中略）では、保険契約者にもご自身の健康状態などについて告知していただく必要があります。」及び「必ず被保険者又は保険契約者ご自

身が事実をありのまま正確に質問表にご記入ください。」との記載があることからすれば、本件回答書に保険契約者としての記載がある審査請求人の子は、本件生命保険契約の締結に当たり当該質問表に記入するなど、保険契約者として関与したと考えるのが自然である。

また、前記福岡高裁判決が「保険料の現実の出^{えん}捐者（中略）のいかんにかかわらず、一律に保険契約申込書や保険証券上の名義人をもってそれぞれ保険契約者等とみるのが相当」と判示していること、及び処分庁が提出している本件生命保険契約の約款（C約款）第9条第1項が「保険契約者は、次のいずれかの保険料の払込方法を選択することができます。」と定め、同項第3号に保険料の払込方法として「口座払込み（保険契約者の指定した口座から払い込む方法）」が掲げられていることからすれば、審査請求人の口座から保険料が支払われているとしても、本件回答書の記載から審査請求人の子を保険契約者と判断することを妨げるものではない。

- e 以上のことを踏まえるに、本件では、B生命から提出された本件回答書において、保険契約者として審査請求人の子が記載されており、これを覆すような事実は見当たらないため、本件生命保険契約の保険契約者を審査請求人の子と捉えることについては、合理性が認められる。

なお、審査請求人の主張における主旨は、本件解約返戻金債権が保険契約者である自己に帰属する財産であるという点にあると解せられるが（令和2年10月16日付け主張書面（2）の2の(3)及び(4)）、本件生命保険契約に基づく保険金の受取りに係る債権についても、本件回答書に保険金の受取人氏名に審査請求人の子が記載されていることから本件解約返戻金債権と同様、審査請求人の子に帰属すると捉えることが合理的である（現に、平成〇年〇月〇日、本件生命保険契約に基づく保険金（〇万円）が、B生命から審査請求人の子名義の口座に振り込まれていることが認められる。令和2年8月20日付け「口頭意見陳述聴取結果記録書」5ページ参照）。

- (イ) 本件差押処分により差し押さえられた債権が存在しない場合について
 - a 本件生命保険契約の保険契約者及び保険金の受取人（以下「保険契約者等」という。）が審査請求人の子であることについては前記(ア)で述べたとおりであるが、仮に、B生命から提出された本件回答書に保険契約者等として審査請求人の子が記載されている内容が実体と異なっていたとしても、以下に述べる理由により、本件差押処分は違法ではない。
 - b 本件差押処分により差し押さえられた債権は、滞納者（債権者）が債務者（保険会社）に対して有する債権（令和2年6月10日付け弁明書の別紙債権目録）であるから、債権者は、滞納者である審査請求人の子である。

ところが、仮に、保険契約者等として審査請求人の子が記載されている内容が実体と異なっており、審査請求人が本件生命保険契約の保険契約者等で

あるとするならば、本件差押処分により差し押さえられた本件各債権の中には、そもそも存在しないものがあることとなる。

この点、滞納市税に係る差押処分については、債務者及び第三債務者を審尋することなく処分が行われ（国税徴収法第62条参照）、被差押債権の存在は差押処分の要件とされていないことから、仮に差押処分において存在しない債権が被差押債権とされたとしても、これは結果的に当該差押処分が実効性を有しなかっただけのことであり、差押処分の違法理由となるものではない（滞納国税についての東京地裁平成12年12月21日判決（判例時報1735号52ページ）参照）。

(ウ) 本件差押処分の違法が本件処分の違法の理由となるかについて

a 処分庁は、審査請求書における審査請求人の主張は本件差押処分（換価行為）の違法を主張するものであるところ、当該審査請求人の主張は換価行為とは別の本件処分（交付要求）の違法の理由とはならないと主張する。

これに対し、審査請求人は、本件差押処分の違法性は本件処分に承継される旨主張する（前記第2の1）。

このため、本件差押処分の違法が本件処分の違法の理由となるかについて、以下検討する。

b 行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項）は、権限を有する機関によりそれが取り消されるまでは、その名宛人はもちろん、第三者や他の機関も、その効力を否定することができない。そのため、たとえ先行処分に違法性があるとしても、先行処分が取消判決等により取り消されない限りは、原則として、先行処分の違法性はその存在を前提としてされる後行処分には承継されず、後行処分の取消訴訟等において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することは許されない。例外的に、先行処分と後行処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して一つの法律効果の発生を目指しているものであるときは、先行処分と後行処分とは密接不可分な関係にあり、一連の処分の法律効果は後行処分に留保されているといえることから、後行処分の取消訴訟等において先行処分の違法性を後行処分の取消事由として主張することが許されるとされている（東京地裁平成25年（行ウ）第417号平成26年4月17日判決参照）。

c これを本件について見ると、本件差押処分の目的は本件各市税に係る徴収金とは別の市税に係る徴収金の徴収であり、一方、本件処分の目的は本件各市税に係る徴収金の徴収であるから、本件差押処分と本件処分の目的は同一とはいえない。

d なお、審査請求人が引用する裁判例（行政裁判所昭和8年第314号昭和9年7月24日判決）は、被告（東京府）が行った原告所有の不動産の公売

処分とその前提となる同不動産の差押処分間の違法の承継に関する裁判例であるが、当該公売処分及び差押処分は、いずれも昭和4年度同府税家屋税前期分及び後期分に係る徴収金を徴収するという同一の目的を有する滞納処分であるから、各処分の目的が同一でない本件とは事案が異なる。

e したがって、本件差押処分の違法は本件処分の違法の理由にならない。

(エ) まとめ

以上のとおりであり、審査請求人の本件解約返戻金債権その他の本件各債権は審査請求人の財産であるから本件差押処分は違法であるとの主張には理由がなく、また、そもそも本件差押処分の違法は本件処分の違法の理由にはならない。

イ 本件処分の違法性・不当性について

(ア) 審査請求人は、処分庁は滞納者ではない第三者である審査請求人の財産に滞納処分をしているにもかかわらず、審査請求人に対し、告知・聴聞の機会を与えていないから最高裁判例及び憲法第31条に違反し違法である旨主張する（前記第2の2）。

(イ) この点、処分庁においては、審査請求人の子が債権者である債権について強制換価手続（滞納処分としての本件差押処分）が行われていたことから（前記アのイのb）、前記2の(1)に掲げる各規定に従い、処分庁に交付要求をし、審査請求人の子にその旨を通知していることが認められる。また、本件差押処分及び本件処分のいずれも審査請求人の財産に滞納処分をしたとはいえないことについては前記アのイのbのとおりであり、関係法令に違反するような事実は何ら認められない。

(ウ) さらに、本件処分が行われた時点において、処分庁が審査請求人に対し本件各市税に係る徴収金について、法第15条の7の規定による滞納処分の停止を行っていたというような事実も認められない。

(エ) 以上のことから、本件処分は、関係法令の定めに従い適正に行われていると認められる。

ウ 小結

以上の次第であり、本件処分に取り消されるべき違法性又は不当性は認められない。

第4 審査庁の裁決に対する考え方の要旨

本件審査請求は、審理員意見書のとおり、棄却されるべきである。

第5 調査審議の経過

令和3年3月29日 審査庁から諮問書を受領

令和3年4月26日 第1回合議体会議 調査審議

令和3年5月31日 第2回合議体会議 調査審議

令和3年6月21日 第3回合議体会議 調査審議

第6 審査会の判断の理由

1 本件差押処分 of 違法性の承継

(1) 違法性の承継について

ア 審査請求人は、本件処分の取消しを求めるときに、差押処分の違法性がその後の差押え、換価又は配当処分に承継される旨主張しているため、本件差押処分の違法性が本件処分の違法性の理由となるかについて検討する。

イ 法令上先行の処分の存在を前提として後行の処分がされる関係にある場合に、後行の処分の取消訴訟等において先行の処分の違法性を後行の処分の取消事由として主張することができるか否かといういわゆる違法性の承継の問題については、原則として、後行の処分の取消訴訟等において先行の処分の違法性を後行の処分の取消事由として主張することは許されないが、例外的に、先行の処分と後行の処分とが同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して一つの法律効果の発生を目指しているものであるときは、先行の処分と後行の処分とは密接不可分な関係にあり、一連の処分の法律効果は後行の処分に留保されているといえることから、後行の処分の取消訴訟等において先行の処分の違法性を後行の処分の取消事由として主張することが許されるとされている（最高裁平成21年12月17日第一小法廷判決（民集63巻10号2631ページ）及び前掲東京地裁平成26年4月17日判決参照）。

ウ この点本件においては、本件差押処分の目的は本件各市税に係る徴収金とは別の市税に係る徴収金の徴収であり、本件差押処分と本件処分は同一の目的を達成するための連続した一連の手続を構成し、相結合して一つの法律効果の発生を目指しているものとはいえない。

なお、審査請求人が違法性が承継されるとして引用する裁判例（前掲行政裁判所昭和9年7月24日判決参照）は、本件と事案が異なることは審理員意見書のとおりである。

エ したがって、本件差押処分の違法性は本件処分の違法性の理由にならない。

(2) 本件差押処分の違法性について

ア 前記(1)のとおり、違法性が承継されるものではないが、審査請求人は、違法性の承継に係る主張の前提として、本件生命保険契約の保険契約者は審査請求人であり、滞納者に帰属していない財産を差し押さえたもので本件差押処分が違法である旨主張するので、念のため、処分庁が、本件生命保険契約の保険契約者は審査請求人の子であり、本件各債権は審査請求人の子に帰属すると判断したことについても検討する。

イ 前掲福岡高裁平成9年11月27日判決は、「生命保険契約のように、保険契

約者以外に被保険者及び保険金等の受取人等が明確に区分され、保険会社としてこれに応じた対応が要求される契約関係にあつては、保険料の現実の出^{えん}捐者や、これに対する保険会社の個々の担当者の知不知のいかんにかかわらず、一律に保険契約申込書や保険証券上の名義人をもってそれぞれ保険契約者等とみるのが相当であり、また、これが通常の当事者の意思解釈にも合致する」と判示しいわゆる形式説に立っており、審査請求人が引用する前掲東京高裁平成24年11月14日判決も形式説を排斥していない。この両裁判例に照らせば、処分庁において、本件生命保険契約の保険契約者が審査請求人の子であり、本件各債権が審査請求人の子に帰属すると判断したことには合理性がある。

ウ したがって、処分庁は滞納者である審査請求人の子の財産について本件差押処分を行ったものであり、本件差押処分に違法性は認められない。

(3) 小結

以上のとおり、本件差押処分の違法性は本件処分の違法性の理由となるものではなく、そもそも、本件差押処分に違法性は認められない。

2 本件処分の違法性・不当性

(1) 審査請求人は、第三者所有物の没収に係る最高裁昭和37年11月28日判決を引用し、処分庁が滞納者ではない第三者である審査請求人の財産に滞納処分をしているにもかかわらず、告知・聴聞の機会を与えていないとして同判例及び憲法第31条に違反し違法である旨主張する。

(2) しかしながら、前記1の(2)のとおり本件各債権は滞納者である審査請求人の子に帰属する債権であり、処分庁においては、本件各債権について強制換価手続（滞納処分としての本件差押処分）が行われていたことから地方税法及び国税徴収法の各規定に従い、本件差押処分の執行機関としての処分庁に交付要求たる本件処分を行い、審査請求人の子にその旨を通知していることが認められ、これらの処分はいずれも審査請求人の財産を対象としたものではない。

このように、本件は滞納者ではない第三者の財産について処分が行われたものではなく、前記最高裁判例とは事案が異なる。

(3) したがって、本件処分が判例及び憲法に違反するとの審査請求人の主張はその前提を欠くというべきであり、本件処分は関係法令の定めに従って行われていることが認められる。

3 結論

以上の次第であるから、本件処分に違法性・不当性は認められない。

広島市行政不服審査会合議体

委員（合議体長） 門田 孝、 委員 福永 実、 委員 木村 文子